



釋憲言詞辯論補充理由書

聲 請 人 林德福 年籍詳卷

李鴻鈞

王育敏

代 理 人 李念祖 律師 理律法律事務所

11072台北市忠孝東路四段555號8樓

電話：02-27638000 分機：2380

目 錄

1

2 壹、 系爭條例相關規定（第 4 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條第 1 項規定）於

3 公務員退休後單方調整減損所承諾之退休金給付內容，溯及性侵害公務員基於公法上契約關係所

4 既得之退休金請求權，片面修改國家所負有之最終支付保證責任，違反憲法上誠信原則：..... 4

5 一、 大院過往解釋已肯認憲法上誠信原則為法治國原則之重要基礎，雙方作為準據之法律規定一

6 經締約即成為契約之內容，雙方當事人自應本誠信原則履行契約上之義務。.....4

7 二、 我國學說通說亦肯認誠信原則為憲法及所有法律領域內皆應適用之一般法律原則：.....5

8 三、 由我國學說通說及陳計男前大法官於釋字第 430 號解釋、黃茂榮前大法官於釋字第 717 號

9 解釋之意見書可知，立足於我國法之觀察，公法上職務關係僅為公務員與國家關係之片面描

10 述，惟公法上職務關係並未定性或限制公務員及國家間不得為契約關係，或僅得存有行政處

11 分之行為性質。換言之，我國法並不排除於公法上職務關係下，公務員及國家間尚具備契約

12 關係。理解什麼是公法上職務關係，不能只知有任命的行政處分，卻對於同時存在的雙務公

13 法契約視而不見，刻意忽略以致閉口不言，公務人員在雙邊關係中，作為一造當事人的平等

14 自由意志，其實不可或缺。不承認公法雙務契約關係存在，只臆下任命行政處分的「公法上

15 職務關係」，亦只不過是欠缺靈魂的虛無概念而已。.....6

16 四、 國家與公務員間公法上的聘僱或委任契約於公務員退休時，即已終結。公務人員退休後給付

17 之契約義務性質，乃脫離契約而獨立之後契約義務，不以「契約關係繼續存在」為前提。國

18 家不得於契約關係終結後，以單方的立法溯及減除消滅公務人員退休後給，否則即為真正溯

19 及既往。.....7

20 五、 節省的人事成本有價，國家法律的信用無價。國家對退撫基金負有法定最後支付保證責任，

21 政府不得將國庫的責任，縮減為退撫基金之責任。.....9

1	六、 綜上，公務員於退休後已回復人民之身分，其與國家間之契約關係即已終結，惟不影響後契	
2	約義務，契約關係亦不應有後契約義務而繼續存在，國家應依其於契約內容所承諾之最後支	
3	付保證責任，履行給付公務員相關退休條件及內容，不容國家片面立法毀約，否則即有違憲	
4	法上誠信原則及法律禁止溯及既往原則。.....	11
5	貳、公務人員年金改革侵害人民憲法所保障之參政權、服公職權、工作權、財產權，並涉及公務員制度	
6	性保障，司法者應以至少中度審查基準進行合憲性審查。又系爭立法之手段並非最為適當且侵害最	
7	小之手段，反而嚴重侵蝕公務員制度之運作，無法通過比例原則之檢驗。.....	11
8	一、 參照司法院大法官釋字第 476 號解釋、第 544 號解釋意旨，憲法第 23 條所定比例原則之內	
9	涵，包含目的正當性（要求法律目的應合憲）、手段適合性（法律所採取之手段有助於立法	
10	目的之達成）、手段必要性（法律所採取之手段，在達到立法目的相同有效之情形下，應選	
11	擇對人民權利侵害最小者）、限制妥當性（法律採取手段所造成之損害，不得與公共利益目	
12	的之達成顯失均衡）.....	12
13	二、 按退休公務人員因公法契約而享有支領退休所得之權利，同時兼具憲法第 18 條之服公職權	
14	（廣義參政權）與憲法第 15 條工作權、財產權保障之性質，更係為維繫退休公教人員之生	
15	存與人性尊嚴所必要之社會給付，國家不僅於憲法上負有給付之義務，對於服公職權（廣義	
16	參政權）之限制亦應採取至少中度乃至於嚴格之審查標準，以確保該限制合於憲法第 23 條	
17	比例原則之要求；.....	12
18	三、 系爭立法或係以改善國家財政困境、避免債留子孫以確保代際正義之維護為其立法目的。然	
19	而，我國是否確實存在國家財政困境之現象，實有疑義，則本法是否符合手段適合性之要求，	
20	亦有可議；.....	13
21	四、 本法減損公務人員之退休條件，對已退休而無法重新規劃職涯之公務人員之侵害實屬過鉅，	
22	更造成人民任職公務人員之意願降低、公務人員新舊交替失常、士氣低落等不良影響等重大	
23	公益上損害，無法通過利益衡量之檢驗；.....	17
24	參、多國公務人員年金法制及憲法法院經驗顯示，年金改革不應溯及適用於已退休之公務人員，溯及適	
25	用將剝奪退休人員擁有尊嚴生活之權利，而以財政理由為基礎之年金改革，通常無法通過各國憲法	
26	之檢驗；.....	18
27	一、 法國.....	19
28	二、 希臘.....	20
29	三、 葡萄牙.....	21

1	四、 拉脫維亞.....	22
2	五、 波蘭.....	23
3	六、 羅馬尼亞.....	23
4	肆、聲請人聲請變更或補充 大院釋字第 717 號解釋，內容如下：.....	24
5	一、 大院釋字第 717 號解釋應予補充之處：.....	24
6	二、 大院釋字第 717 號解釋應予變更之處：.....	24
7		

1 為依法敬提釋憲言詞辯論補充理由書

2 壹、系爭條例相關規定（第 4 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、
3 第 39 條第 1 項規定）於公務員退休後單方調整減損所承諾之退休金給
4 付內容，溯及性侵害公務員基於公法上契約關係所既得之退休金請求
5 權，片面修改國家所負有之最終支付保證責任，違反憲法上誠信原則：

6 一、大院過往解釋已肯認憲法上誠信原則為法治國原則之重要基礎，
7 雙方作為準據之法律規定一經締約即成為契約之內容，雙方當事
8 人自應本誠信原則履行契約上之義務。

9 (一) 釋字第 525 號解釋曾明揭：「法治國為憲法基本原則之一，
10 法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用
11 原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律
12 自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程
13 序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關
14 規定之所由設。」（甲證 4 號）

15 (二) 釋字第 348 號解釋亦指出，國家與人民自願以法律規定為準
16 據訂立公法上契約後，是項規定即成為契約之內容，雙方當
17 事人自應本誠信原則履行契約上之義務：「行政機關基於其
18 法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之
19 前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負
20 合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約
21 關係。有關機關為解決公立醫療機構醫師缺額補充之困難，
22 以公費醫學教育方式，培養人才，教育部遂報奉行政院於中
23 華民國六十七年元月二十七日核准，以台（六七）教字第八
24 二三號函發布『國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業
25 後分發服務實施要點』，作為處理是項業務之依據。該要點

第十三點內規定『服務未期滿，不予核定有關機關頒發之各項證書或有關證明。其專業證書，先由分發機關代為保管』，於第十四點規定『公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費』，均為確保自願享受公費待遇之學生，於畢業後，照約接受分發公立衛生醫療機構完成服務，以解決上述困難，達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍。此項規定並作為與自願接受公費醫學教育學生訂立行政契約之準據，且經學校與公費學生訂立契約（其方式如志願書、保證書之類）後，即成為契約之內容，雙方當事人自應本誠信原則履行契約上之義務。從而公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無抵觸。」（甲證 5 號）

二、我國學說通說亦肯認誠信原則為憲法及所有法律領域內皆應適用之一般法律原則：

（一）陳新民前大法官即於其論著中指出：「按誠信原則在民法中本來僅規定『行使債權、履行義務應依誠實信用之方法』（民法第 219 條規定），然在民國 71 年修正時增訂第 148 條第 2 項，刪除第 219 條之將條文明定誠信原則適用於債權債務關係，擴張為一切民法關係。日後，已提升誠信原則為民法最高之原則，連帶著法學界內普遍不僅將此原則視為民法的帝王條款（Königliche Paragraphen），甚至已經成為所有法律領域內皆應適用的『一般法律原則』。甚至，連公法領域，

亦應承認此原則。」¹（甲證 6 號）

（二）陳清秀教授亦認為：「民法第 219 條及第 148 條所規定有關誠實信用原則，乃是公法與私法所共通的基本原理，在當事人雙方間具體的公法關係中，也如同私法關係，適用誠實信用原則。故不僅行政機關在執行其任務為行政行為時，應以誠實信用之方法為之，而且人民就公法權利的行使或防禦，也應適用誠實信用原則。同理，基於法治國家原則所導出的權利濫用之禁止，在公法上亦有其適用。例如人民因信賴行政機關的特定行為，始據以進行無法回復之財產上處置，而依一般法律感情，人民之信賴較值得保護時，則行政的合法性原則必須讓步犧牲，於此情形，依誠實信用原則，即可對抗阻礙行政機關之請求。」²（甲證 7 號）

（三）蕭文生教授亦指出：「誠實信用原則，係指行政行為應以誠實信用之方法為之，誠實信用原則，是公法與私法（民法第 148 條）所共通之基本原理。高雄高等行政法院 92 年度訴更字第 8 號判決指出，誠信原則係指每個人對其所為承諾之信守，而形成所有人類關係所不可或缺之信賴基礎。也就是在善良思考之行為人間，相對人依公平方式所可以期待之行為。」³（甲證 8 號）

三、由我國學說通說⁴及陳計男前大法官於釋字第 430 號解釋、黃茂榮前大法官於釋字第 717 號解釋之意見書可知，立足於我國法之觀察，公法上職務關係僅為公務員與國家關係之片面描述，惟公法

¹ 陳新民（2015），《行政法學總論》，頁 127，臺北：自版。

² 翁岳生等（2006），《行政法(上)》，頁 130，臺北：元照。

³ 蕭文生（2017），《行政法—基礎理論與實務》，頁 75-76，臺北：五南。

⁴ 林明鏘、蔡茂寅（2006），〈公務員法〉，翁岳生（等著），《行政法（上）》，頁 310，臺北：元照。
吳庚、盛子龍（2017），《行政法之理論與實用》，頁 169，臺北：三民。

1 上職務關係並未定性或限制公務員及國家間不得為契約關係，或
2 僅得存有行政處分之行為性質。換言之，我國法並不排除於公法
3 上職務關係下，公務員及國家間尚具備契約關係。理解什麼是公
4 法上職務關係，不能只知有任命的行政處分，卻對於同時存在的
5 雙務公法契約視而不見，刻意忽略以致閉口不言，公務人員在雙
6 邊關係中，作為一造當事人的平等自由意志，其實不可或缺。不
7 承認公法雙務契約關係存在，只賸下任命行政處分的「公法上職
8 務關係」，亦只不過是欠缺靈魂的虛無概念而已。

9 四、國家與公務員間公法上的聘僱或委任契約於公務員退休時，即已
10 終結。公務人員退休後給付之契約義務性質，乃脫離契約而獨立
11 之後契約義務，不以「契約關係繼續存在」為前提。國家不得於
12 契約關係終結後，以單方的立法溯及減除消滅公務人員退休後
13 給，否則即為真正溯及既往。

14 (一) 陳自強教授於契約法講義中明確指出：「現代債法理論，不
15 僅承認先契約義務，並認為即使給付義務因履行或契約解消
16 等原因而消滅，與契約有關之義務及原本屬於契約關係內容
17 的單純保護義務仍然繼續存在。……後契約義務係契約義務
18 之延伸，故其違反仍舊屬於契約責任的範疇……。」⁵（甲證
19 9 號）

20 (二) 最高法院 95 年度台上字第 1076 號判決亦指出學說上承認後
21 契約義務之存在：「學說上所稱之『後契約義務』，係在契
22 約關係消滅後，為維護相對人人身及財產上之利益，當事人
23 間衍生以保護義務為內容，所負某種作為或不作為之義務，

⁵ 陳自強（2015），《契約違反與履行請求》，頁 143，臺北：元照。

1 諸如離職後之受僱人得請求雇主開具服務證明書、受僱人離
2 職後不得洩漏任職期間獲知之營業秘密之類，其乃脫離契約
3 而獨立，不以契約存在為前提，違反此項義務，即構成契約
4 終了後之過失責任，應依債務不履行之規定，負損害賠償責
5 任，與當事人間就契約本身應負之原給付義務未盡相同。」

6 (甲證 10 號)

7 (三) 於上揭公法上聘僱契約關係存續「中」，公務員之給付義包
8 含給付勞務之義務、忠實勤勉執行職務之義務、遵守憲法及
9 循法執法之義務；國家之對待給付義務則包含提供公權力行
10 使之位置以及參政權之實現、經濟上之對待給付，及公務員
11 退休後（契約關係結束後）照護及給付之保證責任。

12 (四) 國家與公務員間於契約關係終結「後」，公務員依法對國家
13 仍負有一定之後契約義務，例如公務員服務法第 14 條之 1 規
14 定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年
15 內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業
16 務之股東或顧問。」公務員於與國家間公法契約關係終結後，
17 仍對國家負有利益迴避之旋轉門義務。相對而言，國家於公
18 法契約關係終結後，依公務人員退休資遣撫卹法（舊法為公
19 務人員退休法）負有給付公務員退休所得之義務。此義務亦
20 係獨立於公法契約關係外，而單獨存在之後契約義務，不因
21 公法契約關係終結或消滅而有異。

22 (五) 公法契約關係既於公務人員退休離職時業已終止；既存的國
23 家後契約退休給付債務，不是國家可以嗣後以單方的立法溯
24 及減除消滅的，所謂繼續中的法律關係。否則即為真正溯及，
25 而非不真正溯及。

1 五、節省的人事成本有價，國家法律的信用無價。國家對退撫基金負
2 有法定最後支付保證責任，政府不得將國庫的責任，縮減為退撫
3 基金之責任。

4 (一) 綜覽我國公務員退休撫卹法律之立法歷程，國家對於退撫基
5 金所負之法定最後支付保證責任從未刪除：

6 1. 公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 1 項（106 年 8 月 9
7 日制定公布）：「第六條所定退撫基金，由公務人員與
8 政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最
9 後支付保證責任。」

10 2. 公務人員退休法第 14 條第 2 項（99 年 8 月 4 日修正公
11 布）：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府
12 與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡
13 稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」

14 3. 公務人員退休法第 8 條第 1 項（82 年 1 月 20 日修正公
15 布）：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥
16 繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支
17 付保證責任。」

18 4. 公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條（83 年 12 月 28 日
19 制定公布）：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，
20 分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，
21 全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳
22 費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

23 (二) 易言之，基於憲法上公務員制度性保障內容禁止國家片面修
24 改與公務員間之契約內容，及契約法之法理，國家身為雇主，
25 對於公務人員退撫基金之永續發展，依法應負擔最後支付保

1 證責任，而應以國庫擔保公務人員退撫基金之運作。假設國
2 家出現財政上重大困難，欲行使窮困抗辯，以改變國家對於
3 公務人員退撫基金所負之最後支付保證責任之給付方法及手
4 段，亦應舉證證明國庫確有窮困之情形，方屬適法。詎料，
5 系爭立法竟倒果為因，以「退撫基金即將破產為由」，即削
6 減已退休公務員既得之退休給付。系爭立法實質上抽樑換
7 柱，無正當理由縮減政府之最終支付保證責任，嚴重違背憲
8 法上誠信原則！

9 (三) 廖元豪教授更為文指出退撫基金是否有破產之虞不能與國家
10 有破產之虞混淆，且於我國體制下，國家甚難以破產作為窮
11 困抗辯之正當理由：「相比之下，『破產說』在美國的地方
12 政府公務員，可能比較有說服力。因為美國許多地方政府公
13 教人員，並非由州或聯邦政府負擔退休金。而只有很窮的地
14 方政府，作為雇主與基金的最終擔保。如果整個『市』破產
15 了，那最後結算時，公教人員的損失可能更嚴重。可是在臺
16 灣，公教人員的退休制度主要是由中央政府規劃並執行，從
17 中央到地方也都沒有『破產』的問題。已故的行政法大師吳
18 庚教授，就曾指出，人民不可能去聲請假扣押國家機關，因
19 為『國庫或其他公庫乃永續存在，有稅收、公債甚至發行貨
20 幣可供支應，無所謂不能強制執行或甚難執行之虞。』所以
21 在我國，國家欠債還錢，沒有『國庫沒錢還不起，所以不用
22 還』這回事。美國地方政府破產（以至公務員退休金債權消
23 滅）的狀況，在我國不會發生。某個基金破產，與國家破產
24 是兩碼子事。因此，中華民國政府為了『公益』而要單方調

整退休給付的『必要性』更低得多。」⁶（甲證 11 號）

（四）不是說制度不能改，但是不能溯及既往，更不能抽樑換柱，讓政府的法定最後保證責任成為空頭支票，只要說是基金不足，就修法加設上限調降給付，政府的最後保證責任永遠不會發生。

（五）系爭立法，將給付責任鎖在基金是否破產，就是實質否定政府的最後保證責任。基金是政府管理的，盈虧風險卻要公務人員的退休金承擔；政府可以冒風險用基金來救股市，錢不夠了就立法加設上限調降給付額，避免最後保證責任發生，最後保證責任成為法律上的空話、虛構的承諾。

（六）祈請大院大法官們應該將心比心，當公職人員於退休之後，法律可以忽然改變，不再保證退休人員可以拿到退休金的時候，這絕不符合憲法要求的法治國家誠信原則，也是嚴重侵害公職權利的違憲立法。

六、綜上，公務員於退休後已回復人民之身分，其與國家間之契約關係即已終結，惟不影響後契約義務，契約關係亦不應有後契約義務而繼續存在，國家應依其於契約內容所承諾之最後支付保證責任，履行給付公務員相關退休條件及內容，不容國家片面立法毀約，否則即有違憲法上誠信原則及法律禁止溯及既往原則。

貳、公務人員年金改革侵害人民憲法所保障之參政權、服公職權、工作權、財產權，並涉及公務員制度性保障，司法者應以至少中度審查基準進行合憲性審查。又系爭立法之手段並非最為適當且侵害最小之手段，反而嚴重侵蝕公務員制度之運作，無法通過比例原則之檢驗。

⁶ 風傳媒：廖元豪觀點：「年改」憲法辯論的幾個盲點，2019年7月2日，<https://www.storm.mg/article/1440513>（最後瀏覽日期：2019.07.02）

一、參照司法院大法官釋字第 476 號解釋、第 544 號解釋意旨，憲法第 23 條所定比例原則之內涵，包含目的正當性（要求法律目的應合憲）、手段適合性（法律所採取之手段有助於立法目的之達成）、手段必要性（法律所採取之手段，在達到立法目的相同有效之情形下，應選擇對人民權利侵害最小者）、限制妥當性（法律採取手段所造成之損害，不得與公共利益目的之達成顯失均衡）

二、按退休公務人員因公法契約而享有支領退休所得之權利，同時兼具憲法第 18 條之服公職權（廣義參政權）與憲法第 15 條工作權、財產權保障之性質，更係為維繫退休公教人員之生存與人性尊嚴所必要之社會給付，國家不僅於憲法上負有給付之義務，對於服公職權（廣義參政權）之限制亦應採取至少中度乃至於嚴格之審查標準，以確保該限制合於憲法第 23 條比例原則之要求：

（一）我國學說通說咸認為服公職權為廣義參政權，乃公務員工作權與參政權的具體實現，並應受有制度性保障：

1. 陳新民前大法官：「廣義的『參政權』為人民擁有投身公職、擔任公務員之權利，則可將『選舉權』擴張解釋為『被選舉權』及憲法第 18 條所規定的『人民有應考試、服公職之權利』。所以人民的參政權，應採廣義的見解，及人民可加入政府行列，制定政策與執行國家權力的基本權力也，故是一種『參與權』。」、「人民擔任公務員亦是憲法第 15 條所保障的工作權，賴擔任公務員所獲得的薪俸，以為生活之資。」、「再由人權所產生之『制度性保障』而言，國家應設置公務員之制度，以執行國家的公權力與履行國家之職責，此即國家應制定有關公務員任用、銓敘、紀律及退休撫卹等公務員法律，公務員法即成為行政

法中重要的一門。我國公務人員任用法即有對於公務員的任命及其條件加以規定，是為保障與規範人民擔任公務員的實踐法律。」⁷（甲證 12 號）

2. 李惠宗教授：「參政權有廣義與狹義之別，廣義參政權包括人民服公職之權與本章所稱之直接參政權。」⁸（甲證 13 號）

(二)公務人員獲得公權力職位，固是來自於任命行政處分的授與，然而服公職的基本權利，尚非來自職務任命行政處分的授與，而是因為公務人員基於人民身分與國家締結平等自主決定的公法契約而得以實現。人民立基於與國家平等之地位，主動行使參政權，而締結一只以「公權力行使之位置以及參政權之實現」、「國家對公務員經濟上之對待給付」，及「公務員退休後（契約關係結束後）國家之照護及給付之保證責任」為對價之雙務契約。無論係經濟上之對待給付（如薪俸），又或是國家於契約關係結束後之照護及給付之保證責任（如退休給付），均係為支持人民得以順利實現其參政權而來，以免其枵腹從公之虞。換言之，服公職權是公務員工作權與參政權的具體實現，不適用寬鬆審查。國家立法削減公務人員之退休給付，自係侵害人民之參政權行使，司法者進行違憲審查時，應採取至少中度乃至於嚴格之審查基準，方屬適法。

三、系爭立法或係以改善國家財政困境、避免債留子孫以確保代際正義之維護為其立法目的。然而，我國是否確實存在國家財政困境之現象，實有疑義，則本法是否符合手段適合性之要求，亦有可

⁷ 陳新民（2005），《憲法學釋論》，頁 332-333，臺北：自版。

⁸ 李惠宗（2015），《憲法要義》，頁 360，臺北：元照。

1 議：

2 (一) 如前所述，近年來政府財政狀況良好，稅收連年超徵，債務
3 規模獲得控制，並無所謂國家財政不堪負荷情形。此外，若
4 國家財政不堪負荷，適當之手段應為開源節流，然而政府非
5 但未採取財政撙節措施，刪減政府支出以改善預算赤字，反
6 而還透過特別條例繼續舉債；另一方面，不僅沒有整頓租稅
7 結構、增加稅收，反而還增列稅捐優惠與減稅措施。（參釋
8 憲補充理由狀第 23 頁以降）

9 (二) 根據財政部與金融監督管理委員會於 107 年 3 月 20 日所提出
10 之「重要財政金融措施」，足認改革國家財政實有諸多手段
11 可增加國庫收入，且無論係單獨或併同施行，相較於本法剝
12 奪公教人員此一特定群體財產，其他政策手段之侵害程度均
13 較為輕微：

- 14 1. **增加稅收**：我國之租稅負擔率向來偏低，顯示出國家所
15 徵得之稅收相較於國民收入顯然過低⁹；以 2012 年為例，
16 經濟合作暨發展組織（Economic Co-operation and
17 Development, 下稱「OECD」）所統計之各國租稅負擔
18 率平均為 26.1%，我國卻僅有 12.6%¹⁰。而面對財政困難
19 之挑戰，我國政府反而不斷推動租稅減免措施並給予企
20 業諸多租稅優惠（包含：促進產業升級條例、產業創新
21 條例、兩稅合一），導致我國租稅負擔率自 1990 年以來

⁹ 天下雜誌，為什麼台灣不能再減稅？2016 年 10 月 12 日，
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5078808>（最後瀏覽日：2019 年 2 月 10 日）；經濟日報，
台灣租稅負擔率 相對偏低，2018 年 10 月 7 日，<https://money.udn.com/money/story/8888/3407816>（最
後瀏覽日：2019 年 2 月 10 日）

¹⁰ 財政部統計處，第 4 號財政統計通報，2014 年 2 月 27 日，
<http://www.mof.gov.tw/public/data/4227155346655.pdf>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）

不斷下降，至 2017 年僅餘 12.9%，不僅相較於其他先進國家仍屬偏低，更係 20 個國家中近三十年來減幅最大者¹¹。由是可知，我國之租稅政策本身即亟待改善，且有極大增加稅收之空間，故縱使面對財政收入不足之情形，首要政策任務應係增加稅收以優化我國租稅政策、改善我國之租稅負擔率，而非剝奪公教人員之退休給付。

2. 活化國有財產：根據財政部國有財產署之施政報告，106 年度之累計出租國有非公用土地之累積收入即高達 37.84 億元，國有土地之地上權業務推展與非公用國有不動產改良利用，亦分別帶來 2.47 億元與 1.83 億元之租金收入¹²，顯見活化利用國有財產為國庫所帶來之增裕效益甚為顯著，自為我國政府為因應財政困難所應優先採取之手段。然而，近年來仍有諸多非法占用國有非公用不動產之案例，且遭占用之國有非公用不動產面積更係超過 44 萬平方公尺¹³，政府自應優先處理此類非經合法程序竊占之國有非公用不動產、並向占用人追訴收取補償

¹¹ 聯合新聞網，我租稅負擔率近 30 年減幅 全球前段班，2019 年 1 月 28 日，<https://udn.com/news/story/11316/3617901>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）；風傳媒，台灣租稅負擔率降幅最大 浮濫減稅恐弱化競爭力，2019 年 1 月 27 日，<https://www.storm.mg/article/880746>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）

¹² 財政部國有財產署 106 年施政績效報告，107 年 2 月 5 日，<https://www.fnp.gov.tw/Web/Data/AnnualReport/%E5%9C%8B%E7%94%A2%E7%BD%B2106%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%96%BD%E6%94%BF%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%87%AA%E8%A9%95%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）

¹³ 自由時報，竊佔、破壞國土 41 件 廣達 55 個足球場，2018 年 9 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1232217>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）；中時電子報，調查局查緝竊佔國土案 絕美打卡聖地淪廢土堆積場，2018 年 9 月 14 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180914002107-260402>（最後瀏覽日期：2019 年 2 月 23 日）；聯合新聞網，竊佔逾 7 萬平方公尺國土 20 年 男被起訴，2018 年 5 月 26 日，<https://today.line.me/tw/pc/article/%E7%AB%8A%E4%BD%94%E9%80%BE7%E8%90%AC%E5%B9%B3%E6%96%B9%E5%85%AC%E5%B0%BA%E5%9C%8B%E5%9C%9F20%E5%B9%B4+%E7%94%B7%E8%A2%AB%E8%B5%B7%E8%A8%B4-1kv8N8>（最後瀏覽日期：2019 年 5 月 31 日）

1 金，嗣後再將收回之國有非公用不動產轉予出租、設定
2 地上權與改良利用等，如此即可有效增加國庫收入並改
3 善財政情況。

4 (三) 本法以「以所得替代率為上限」強制扣減其他超出上限之給
5 付，顯未考慮扣減後之退休給與是否足以支應每月生活所需，
6 亦未考慮退休公教人員之老年適足生活保障權益，非最小侵
7 害手段：

- 8 1. 退休金制度之制定與變更，於退休給與之給付條件設計
9 上，至少應確保其實際金額之給付合乎當前社會之物價
10 指數與平均消費支出，始能認定該退休金之給付足以支
11 應退休公職人員適足生活所需。此參諸多先進國家之公
12 部門退休金給付條件而言，均會將物價消費指數納入退
13 休金之計算方式與基礎，包含美國聯邦節約儲蓄計畫
14 (Federal Thrift Saving Plan)、加拿大退休金計畫(Canada
15 Pension Plan)、英國Nuvos型計畫(Nuvos pension scheme)、
16 法國之公務人員與軍人退休年金法等¹⁴，均屬之。
- 17 2. 然而，反觀本法第67條第1項僅規定：「公務人員退休
18 後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，
19 得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口
20 與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投
21 資績效及消費者物價指數調整之；其相關執行規定，於
22 本法施行細則定之。」而施行細則第103條第1項亦僅
23 規定：「本法第六十七條所定退休人員或遺族所領月退

¹⁴ 王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，銓敘部委託專案研究計畫，頁11、25、31、58。

1 休金、月撫卹金或遺屬年金給付金額之調整機制，應於
2 中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正、
3 負百分之五時，或至少每四年，由銓敘部組成專業評估
4 小組，綜合考量國家整體財政狀況、經濟成長率、人口
5 成長率與平均餘命，及退撫基金準備率與其財務投資績
6 效後，擬具評估報告或調整方案，報請考試院會同行政
7 院核定公告。」足認我國對於退休公職人員之退休金計
8 算與給付，並未及時將物價消費指數納入考量，而是等
9 到物價指數成長至一定比例時，方由銓敘部再擬定評估
10 或調整方案加以公告之，此一立法模式除與前揭先進國
11 家之退撫制度均有出入外，顯然無法周延有效保障退休
12 公職人員之適足生活權利。

13 四、本法減損公務人員之退休條件，對已退休而無法重新規劃職涯之
14 公務人員之侵害實屬過鉅，更造成人民任職公務人員之意願降
15 低、公務人員新舊交替失常、士氣低落等不良影響等重大公益上
16 損害，無法通過利益衡量之檢驗：

17 (一) 國家透過國家考試之方法，延攬優秀人民擔任公務員職務，
18 目的在於確保公務員之人才素質。蓋公務員人才素質與國家
19 施政素質息息相關。若公務員制度無法自行汰舊換新、新陳
20 代謝，將使公務員體系之組成高齡化，更無法引進優秀之新
21 血，造成資深者經驗傳承之斷裂，並使施政體系逐漸與新穎
22 之技術與觀念脫節。

23 (二) 系爭立法之動機，在於使公務員退撫基金免於迅速破產，以
24 維護公務員制度之永續發展。惟查，系爭立法使得近年來公
25 務人員考試報考人數、公務人員錄取或及格人數降低；亦使

1 自願退休人數減少、延退現象愈趨普遍，結構性地影響公務
2 員制度之新陳代謝：

- 3 1. 我國公務人員考試報考人數，民國 105 年為 305,498 人、
4 106 年為 294,568 人、107 年為 267,919 人，逐年遞減。
- 5 2. 我國公務人員錄取或及格人數，民國 105 年為 20,047 人、
6 106 年為 19,301 人、107 年為 18,156 人，逐年遞減。（甲
7 證 14 號）
- 8 3. 自願退休公務員人數，由於本法大幅降低公務人員所得
9 請領之退休金，公務人員即便已屆退休年齡，考量退休
10 金無法支應退休生活所需，仍不願意退休。根據銓敘部
11 業務統計，自 105 年至 106 年間，由 7,923 人陡降為 5,451
12 人。（甲證 15 號）
- 13 4. 依據報導，考選部官員更表示，由於中高階公務人員延
14 退將轉趨普遍，未來公務人員簡任與薦任職缺，恐怕將
15 愈來愈少，各個部會為了補進吃苦耐勞的「新血」推動
16 政務，只能開出委任職缺，起薪剩四萬。¹⁵益使年輕世代
17 之優秀人才進入公職之誘因減低。

18 (三)綜上，本法減損已退休公務人員之退休條件，所造成之損害
19 實遠大於政府所得證立之公共利益，其手段無法通過比例原
20 則限制妥當性之檢驗。

21 參、多國公務人員年金法制及憲法法院經驗顯示，年金改革不應溯及適用
22 於已退休之公務人員，溯及適用將剝奪退休人員擁有尊嚴生活之權
23 利，而以財政理由為基礎之年金改革，通常無法通過各國憲法之檢驗：

¹⁵ 風傳媒：年改後的「延退」風暴？高考新血恐剩起薪 4 萬「委任」缺 考選部憂公務員年齡結構也失衡，
2018 年 9 月 11 日，<https://www.storm.mg/article/489291>（最後瀏覽日：2019.07.01）

一、法國

(一) 法國公務員年金制度的主要法制依據為「法國公務員及軍人退休法典」(Code des pensions civiles et militaires de retraite, 亦有譯為「退休文武職年金法典」者), 認為退休金是提供服務的補償(récompense)。退休金可以說是一種「既得權」(droits acquis; acquired rights), 具有「不可觸碰性」(intangibilité) 或「不可廢棄性」, 「既得權尊重原則」不僅是國際法上之一般法律原則, 也是法國國內公法的一般法律原則, 其保障強度較信賴保護原則猶有過之。不論是核准退休日期、核定退休年資、核定退休薪級、審定退休給付金額等行政決定, 法國最高法院均肯認此類處分雖不具裁量空間, 仍然是一種創設權利處分, 因此可以形成既得權。

(二) 法國公務員及軍人退休法典第 55 條規定: 除了有計算錯誤得隨時調整, 或是在處分作成後一年內發現處分有違法之虞, 得由相對人請求或由行政主體主動重新檢核外, 核定之退休金與殘障年金已取得最終確定之地位, 不得再被重新調整或刪除。換言之, 已核定之退休金在法定期間一年經過後, 即成為既得權, 就算事後發現處分違法, 也不得予以撤銷或廢止, 是一種客觀的法律概念, 而不用考慮處分相對人的主觀意識¹⁶。

(三) 根據學者介紹, 近年來, 法國也正進行全國性的年金改革制度, 措施包括延後退休年齡、增加在職者負擔的額度、降低所有替代率, 但所有規定均不會溯及已退休者的退休金權

¹⁶ 陳淳文(2018), 〈既得權, 變動原則與年金改革〉, 《年金改革與法治原則》研討會, 頁 11-12。

1 利，而是針對未來退休人員而定，此即為尊重退休者既得權
 2 利之體現¹⁷。

3 二、希臘

4 (一) 近年來，希臘政府因為負債累累而提出一連串的財政緊縮政
 5 策¹⁸，其中包括公務員薪資之減縮，希臘法院判決此等政府薪
 6 資減縮措施違憲。2013年，希臘最高法院判決減縮薪資政策
 7 的立法無效；2014年1月，希臘最高行政法院另判決應撤銷
 8 政府對於軍人及警消人員（employees in the armed forces
 9 emergency services）之百分之十減薪措施¹⁹。法院判決理由揭
 10 示，法律應確保軍警及港務人員之收入，與他們為了國家所
 11 背負的任務與付出相當²⁰。

12 (二) 2015年6月10日，希臘最高行政法院判決政府2012年所為
 13 之年金裁減措施，違反希臘憲法以及歐盟人權公約²¹。法院指
 14 出，政府應撤回其對年金之裁減措施，理由是年金之減縮將
 15 剝奪退休人員擁有尊嚴生活之權利（depriving pensioners of
 16 the right to a decent life）²²，且因正當性不足而違憲²³。法院

¹⁷ 紀和均（2018），〈年改憲法爭議之簡析—法國經驗的啟示〉，發表於《年金改革與法治原則》研討會，頁12。

¹⁸ 希臘相關年金改革措施可參考：EUROPEAN PARLIAMENT, THE IMPACT OF THE CRISIS ON FUNDAMENTAL RIGHTS ACROSS MEMBER STATES OF THE EU – COUNTRY REPORT ON GREECE 94-96 (2015).

¹⁹ Helena Smith, *Greek aid threatened by court rulings on pay*, THE GUARDIAN (July 6, 2014, 02:51 PM), <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/06/greek-aid-court-rulings-pay-wage-cuts-lenders-debt>.

²⁰ Council of State (Plenary) judgment 2193/2014, available at: <http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomologia/steol2193.htm>; Council of State (Plenary) judgment 2194/2014, available at: <http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/19058>; Council of State (Plenary) judgment 2195/2014, available at: <http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/19057>; Council of State (Plenary) judgment 2196/2014, available at: <http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/19056>.

²¹ Keep Talking Greece, *Supreme Court orders Greece to reverse 2012 pension cuts as “unconstitutional”*, GREEK NEWS IN ENGLISH, BLOG, WIT & DRAMA (June 11, 2015), <https://www.keeptalkinggreece.com/2015/06/11/supreme-court-orders-greece-to-reverse-2012-pension-cuts-as-unconstitutional/>.

²² Chris Morris, *Greece debt crisis: Tsipras's impossible position*, BBC NEWS (June 11, 2015),

1 判決年金應回復至 2012 年之水準。此訴訟係由超過 2000 名
 2 的退休人員提起，他們將追溯獲得從 2012 年至判決為止之年
 3 金。此判決將亦使該國最大私部門基金 IKA 中被保險的 80
 4 萬退休人員及其他員工獲得 5%至 15%的加息。2015 年作成的
 5 判決後來持續被引用在其他類似的訴訟當中²⁴。

6 三、葡萄牙

7 (一) 葡萄牙立法所提出擲節開支的方式，是 2012 年削減假日和聖
 8 誕節額外津貼的法案，跟 2013 年中止 90%假日加給的法案。
 9 憲法法庭宣告該等法案均屬違憲²⁵，其認為，只針對公部門人
 10 員的假日加給予以剝奪，而未對私部門人員為同一處置，違
 11 反憲法平等原則²⁶。

12 (二) 葡萄牙之退休公務員係由獨立的社會安全系統(即 CGA 系統，
 13 Caixa Geral de Aposentações) 提供其退休金：公務員在退休前
 14 之工作期間比例提撥金錢予 CGA 系統，而 CGA 系統則於公
 15 務員退休後負責支付年金。2006 年起，公務員不再提撥金錢
 16 給 CGA，改為提撥金錢至一般社會安全系統。2013 年，政府
 17 考量到 CGA 系統過去有很多優惠條款，造成政府財政負擔，
 18 因此提出法案削減 CGA 系統下公務員退休金總額 10%，並主

<https://www.bbc.com/news/world-europe-33104149>.

²³ Platon Tinios, *Towards a New Social Contract: Greek pensions halfway through adjustment*, LSE HELLENIC OBSERVATORY POLICY PAPER 40 (2016), available at <http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/Books/2015-17/Greek-Pension-Publication-by-Platon-Tinios.pdf>. (如欲進一步了解希臘的年金改革進程，可參照本文第 71 頁之時間表。)

²⁴ Τα δικαστήρια επιστρέφουν αναδρομικά και για επικουρικές συντάξεις, CNN Greece (Nov. 7, 2018), <https://translate.google.com/translate?hl=en&sl=el&tl=en&u=https%3A%2F%2Fwww.cnn.gr%2Ffoikonomi-a%2Fstory%2F153707%2Fta-dikastiria-epistrefoy-anadromika-kai-gia-epikoyrikes-syntaxeis&anno=2>.

²⁵ Decisions no. 353/2012; Decision no. 187/2013.

²⁶ Portuguese Constitutional Court (*Tribunal Constitucional*), Decision 353/2012 (July 5, 2012); Portuguese Constitutional Court (*Tribunal Constitucional*), Decision 187/2013.

張一部分年金的計算方法應該要和一般社會安全系統相同。總統對該法案提出異議，並將該法案送至憲法法庭審理。憲法法庭一致通過，認為該法案因違反信賴保護原則 (violation of the principle of the protection of legitimate expectations) 而違憲。法院認為，削減已支付的年金，只有在考慮到各個面向的、結構完整的改革之下才能被正當化，目前的法案只是一個獨立的措施，其唯一目的僅在於立即減少國家開支，顯然不符合上開條件²⁷。2014 年，國會又批准了一連串的減薪法案，惟再次遭到憲法法庭宣告違憲²⁸。法院指出，受影響的收入層級「一開始就太低了，導致任何削減都會造成巨大的負面影響，並製造比客觀量化更重大的犧牲」，並且違反平等原則²⁹。

四、拉脫維亞

(一) 拉脫維亞在 2009 年經濟迅速衰退，國會決定要處理國家之經濟危機，因而制定「2009 年至 2012 年國家年金及津貼支出法」，減少斯時退休人員年金 10% 以及未來退休人員年金 70%。該法沒有提出任何經濟回復穩定時的還款或補償計畫³⁰。法院判決該法違反拉脫維亞憲法第 109 條，以及經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR) 第 9 條個人對於年金的權利。

²⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, THE IMPACT OF THE CRISIS ON FUNDAMENTAL RIGHTS ACROSS MEMBER STATES OF THE EU – COUNTRY REPORT ON PORTUGAL 62 (2015).

²⁸ Portuguese Constitutional Court (*Tribunal Constitucional*), Decision 413/2014.

²⁹ 法院宣告該法案違反平等原則，特別是與公共負擔 (public burdens) 有關的平等。參見：EUROPEAN PARLIAMENT, THE IMPACT OF THE CRISIS ON FUNDAMENTAL RIGHTS ACROSS MEMBER STATES OF THE EU – COUNTRY REPORT ON PORTUGAL 64 (2015).

³⁰ *Case No. 2009-43-01 On Compliance of the First Part of Section 3 of State Pensions and State Allowance Disbursement in 2009 - 2012) insofar as it Applies to State Old-Age Pension with Article 1, Article 91, Article 105 and Article 109 of the Satversme (C, ESCR CASELAW DATABASE, <https://www.escr-net.org/caselaw/2010/case-no-2009-43-01-compliance-first-part-section-3-state-pensions-and-state-allowance>.*

(二) 法院判決違憲的理由包括以下幾點：立法機關並未考慮更小的侵害或限制手段，在新制度生效之前並未提供足夠的過渡期間，以及對於被削減的年金並未提出相應的未來補償計畫。儘管拉脫維亞主張與國際債權人，比如和國際貨幣基金組織（IMF）或歐盟（EU）之間有貸款協議而有削減年金的正當性或壓力，惟此點不被法院所接受；法院先是指出該等協議沒有明文約定必須削減年金，縱算有此約定，該等條件仍不能取代由憲法保障的權利。判決並揭示根據林堡原則（Limburg Principles），無論資源多寡，均需保障人民最低生存條件，而退休人員是較為弱勢的族群，更應受保障³¹。

五、波蘭

波蘭憲法法院在 1990 年代處理一系列轉型正義法案的違憲審查時，特別強調退休人員既得權之保障³²。法院指出：退休年金不同於失業救濟金，前者必須享有一種特別保障之法律地位，因為退休金是以多年工作之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金二者之間的關係，完全是建立在「信賴」之上。對於新法溯及既往觸及退休人員的退休權益，波蘭憲法法院在 1992 年 2 月 11 日的裁判中宣告新法大部分條文違憲³³。

六、羅馬尼亞

羅馬尼亞政府曾欲縮減國家年金的 15%，同時削減薪資跟福利津貼。不過憲法法庭表示年金削減違憲，且該判決不得上訴³⁴。

³¹ Latvia, Case No. 2009-43-01, <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Case-No-2009-43-01-Latvia-2009.pdf>.

³² 陳淳文（2018），〈既得權，變動原則與年金改革〉，《年金改革與法治原則》研討會，頁 22（2018）。

³³ K14/1992.

肆、聲請人聲請變更或補充 大院釋字第 717 號解釋，內容如下：

一、大院釋字第 717 號解釋應予補充之處：

(一) 大院釋字第 717 解釋不涉及退撫基金是否足夠之問題，而僅係關於優惠存款利息可否調降之問題，不能適用於調降月退休金計算基準及所得替代率之立法。

(二) 大院釋字第 717 解釋僅承認合比例之優惠存息調整，系爭條例修訂優惠存款分階段調降至零（現行民法法定利率為 5%），並退回本金，其手段、方法及侵害程度，均與釋字 717 截然不同。

二、大院釋字第 717 號解釋應予變更之處：

大院釋字第 717 號解釋認為「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」。惟查，公務員於退休後，契約關係即已終結，僅不影響契約終結前已發生之債務，國家應依契約履行給付公務員相關退休條件及內容，不容國家片面立法毀約。該號解釋認為系爭規定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，於此範圍內應予變更。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

中華民國 108 年 07 月 03 日

³⁴ Romania pension cut ruled illegal, BBC NEWS (June 25, 2010), <https://www.bbc.com/news/1042>

具狀人：聲請人 林德福
李鴻鈞
王育敏

撰狀人：代理人 李念祖 律師



證物：

甲證4號：大院釋字第525號解釋

甲證5號：大院釋字第348號解釋

甲證6號：陳新民(2015)，《行政法學總論》，頁127，臺北：自版

甲證7號：翁岳生等(2006)，《行政法(上)》，頁130，臺北：元照

甲證8號：蕭文生(2017)，《行政法—基礎理論與實務》，頁75-76，臺北：
五南

甲證9號：陳自強(2015)，《契約違反與履行請求》，頁143，臺北：元照

甲證10號：最高法院95年度台上字第1076號判決

甲證11號：風傳媒：廖元豪觀點：「年改」憲法辯論的幾個盲點，2019年
7月2日

甲證12號：陳新民(2005)，《憲法學釋論》，頁332-333，臺北：自版

甲證13號：李惠宗(2015)，《憲法要義》，頁360，臺北：元照

甲證14號：中華民國107年考選統計：我國公務人員考試報考及錄取或及格
人數

甲證15號：銓敘部業務統計資料：我國自願退休公務員人數

解釋字號

釋字第525 號

解釋公布院令

中華民國 90 年 05 月 04 日

解釋爭點

銓敘部就後備軍人轉任公職停止優待之函釋違憲？

解釋文

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。 1

銓敘部中華民國七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以八四台中審一字第——五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第三五〇六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試，比敘規定已遭取銷之情形，衡諸首開解釋意旨固有可議。惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護。前述銓敘部七十六年六月四日函件雖得為信賴之基礎，但並非謂凡服完四年預備軍官役者，不問上開規定是否廢止，終身享有考試、比敘之優待，是以在有關規定停止適用時，倘尚未有客觀上具體表現信賴之行為，即無主張信賴保護之餘地。就本件而言，其於比敘優待適用期間，未參與轉任公職考試或取得申請比敘資格者，與前述要件不符。主管機關八十四年六月六日 2

之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生牴觸憲法問題。

理由書

法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。

制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之。至若並非基於公益考量，僅為行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當然。

銓敘部中華民國七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以八四台中審一字第 一一五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第三五〇六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函，同意軍事學校專修班畢業服預備軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」。姑不論銓敘部七十六年六月四日之函件，是否牴觸前開條例規定，維護憲法所揭示公開競爭考試制度及法律所定正常文官甄補管道，其利益顯然優於對少數延長役期預備軍官賦予之特殊優待，該部八十四年六月六日之函釋停止七十六年規定之適用，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試、比敘規定已遭取銷之情形，固有可議之處，要屬符合公益之措施。銓敘部七十六年六月四日發布之上

開函件，雖得為信賴之基礎，惟係基於招募兵員之權宜措施，與法律之規定既不一致，自不能預期其永久實施，除已有客觀上具體表現信賴之行為者外，尚不能因比敘措施廢止即主張其有信賴利益之損失。就本件而言，參與轉任公職考試或取得申請比敘資格，乃表現其服役之初即對應考試服公職可獲優待具有信賴之客觀具體行為。是以於停止適用時，尚未應考試及格亦未取得公務人員任用資格者（本件聲請人遲至八十六年始應特種考試後備軍人轉任公務人員考試及格），難謂法規廢止時已有客觀上信賴事實之具體表現，即無主張信賴保護之餘地。主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生牴觸憲法問題。

大法官會議主席 院長 翁岳生
 大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑
 林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
 曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄
 蘇俊雄 黃越欽 謝在全

意見書、抄本等文件

抄本525(含不同意見書(劉大法官鐵錚))

相關法令

[展開/收合]

憲法第18條(36.01.01)

行政程序法第119條(89.12.27)

行政程序法第120條(89.12.27)

行政程序法第126條(89.12.27)

後備軍人轉任公職考試比敘條例第3條第1款(56.06.22)

稅捐稽徵法第48條之3(89.05.17)

銓敘部 (64) 台謨甄四字第35064號函

銓敘部 (76) 台華甄四字第97055號函

銓敘部 (84) 台中審一字第1152248號函

相關文件

抄呂 0 凡聲請書

一、聲請解釋憲法之目的

請將聲請人於公務人員訓練期滿完成考試及格，銓敘送審軍中年資由提敘俸給改為比敘俸給辦理。

二、本案之性質與經過，及涉及之憲法條文

聲請人係應八十六年特種考試退除役軍人轉任公務人員考試四等考試一般民政職系一般民政科考試及格，八十七年七月十三日任台北市大安區公所民政課辦事員，後於八十八年六月二十一日商調至台中縣神岡鄉公所任村幹事一職。前經銓敘部八十七年九月二十三日八七台甄四字第一六七三三七五號函審定合格實授，採計聲請人擔任四年制志願役預備軍官七十八年十一月至八十二年十月計四年之少、中尉年資提敘俸給四級，核敘委任第三職等本俸五級。聲請人不服銓敘部審定俸給，提起訴願，案經銓敘部改以復審案受理，經銓敘部復審決定以「後備軍人轉任公職考試比敘條例」第三條規定，後備軍人其對象之一為常備軍官依法退伍者，所稱常備軍官是否包括四年制志願役預備軍官有擴張解釋之疑，業經考試院第八屆第二二三次會議決議：「銓敘部七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函……大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，得比照辦理軍職年資比敘規定，應停止適用。」銓敘部據上開決議於八十四年六月六日以八四台中審一字第一一五二二四八號函釋，四年制志願役預備軍官停止適用比敘條例云云駁回復審。聲請人不服，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審，經該會再復審決定以銓敘部八十四年六月六日八四台中審一字第一一五二二四八號函釋銓敘聲請人俸給為三職等本俸五級經核尚無不合，且聲請人係於上開函釋後始轉任公務人員，自難再資為有利之論據云云，駁回再復審。聲請人續向行政法院提起行政訴訟，於八十九年六月十九日接獲該院判決書，指聲請人於七十八年入伍服役時，雖銓敘部對四年制志願役預備軍官於退伍後取得公務人員任用資格，可適用比敘條例規定尚未停止適用，惟銓敘部並未對聲請人作成行政處分或訂立行政契約，自無信賴保護原則可資適用云云，認為聲請人之訴為無理由，依行政訴訟法第二十六條後段，判決聲請人之訴駁回。聲請人認為銓敘部八十四年六月六日八四台中審一字第一一五二二四八號函釋略以：「有關軍事學校專修學生班畢業服役期滿及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役，依法退伍者，得比照軍職年資比敘之函釋，應停止適用。」之規定，違反憲法第七條平等原則及憲法增修條文第十條第九款國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障之規定。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

聲請人於七十八年八月二十日於鳳山陸軍官校入伍服四年制志願役預備軍官，雖銓敘部未與聲請人獨就將來退伍後，取得公務人員任用資格，可適用比敘條例作成具體決定或訂立任何行政契約；惟聲請人知悉有此比敘規定，並將此比敘規定納入個人志願服四年制預官之原因，深信日後依法退伍取得公務人員任用資格，可適用比敘條例。然銓敘部以八十四年六月六日八四台中審一字第一一五二二四八號函釋四年制志願役預官停止適用比敘規定，致聲請人於八十七年取得公務人員任用資格時無法比敘，造成同為四年制預官依法退伍者，在併計軍中年資時所受差別待遇。緣聲請人於陸軍基層連隊服役，曾於大膽島、小金門任排長二年，後於屏東任副連長一年四個月，代理連長三個月至退伍，自認對國家社會貢獻棉薄之力並不比銓敘部八十四年函釋前四年制志願役預官取得公務人員任用資格可

比敘者為少，但卻於送審併計軍中年資時有不同差別待遇，而兩者身分義務相同，為何銓敘送審軍中年資時規定不同？且當初入伍服役既冠上「志願役」名稱，為何與其他軍事院校畢業之志願役軍官在退伍後，擔任公務人員時送審軍中年資所受待遇不同？並四年制志願役預官制度已於八十一年終止，在送審軍中年資時區分為二種方式，聲請人實不知用意何在？故聲請人認為銓敘部八十四年上開函釋違反憲法第七條平等原則。

又憲法增修條文第十條第九款規定國家對軍人退役後之各項保障規定，聲請人入伍服役，知悉並信任有此比敘規定，於八十二年十一月十日依法退伍並取得榮譽國民身分，國家於聲請人入伍服役期間對其退伍後可適用之規定，實不應於聲請人退伍後取消之，致聲請人心中認為有遭欺騙之疑。聲請人咸認為權利義務是相等的，聲請人於入伍服役時，國家給予其退伍後可適用之權利規定，雖當時未作成具體決定或訂立行政契約，卻係大眾可知悉之法令規定，基於憲法增修條文第十條第九款對軍人退伍後各項保障之規定，於聲請人入伍服役期間，國家公布於退伍後可適用之種種規定，仍應予以實現。

綜上所述，銓敘部八十四年六月六日八四台中審一字第一一五二二四八號函釋，係違反憲法第七條及憲法增修條文第十條第九款規定，聲請人銓敘送審軍中年資仍應以比敘方式辦理，爰依法提起釋憲，懇請明察。

四、關係文件名稱件數

行政法院八十九年度判字第一八四二號判決影本一份。

榮譽國民身分證影本一份。

此 致

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：呂 0 凡

中華民國八十九年六月二十六日

(附件一)

行 政 法 院 判 決

八十九年度判字第一八四二號

原 告 呂 0 凡 右

被 告 銓 胥 部

右當事人間因級俸事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國八十八年七月十三日八八公審決字第〇〇八二號再復審決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告係應八十六年特種考試退除役軍人轉任公務人員考試四等考試一般民政職系一般民政科考試及格，八十七年七月十三日任現職（台北市大安區公所委任第三職等至第五職等社會行政職系辦事員），前經被告八十七年九月二十三日八七台甄四字第一

六七三三七五號函審定合格實授，採計其七十八年十一月至八十二年十月計四年之少尉、中尉年資提昇俸級四級，核昇委任第三職等本俸五級三二〇俸點有案。原告不服，循序提起復審、再復審，均遭駁回，遂提起行政訴訟。茲摘昇兩造訴辯意旨如次：原告起訴意旨略謂：一、依訴願法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。基此，原告係於七十八年八月二十日於高雄縣鳳山市陸軍軍官學校入伍服四年制志願役預備軍官役，被告函釋同意四年制志願役預備軍官於依法退伍取得公務人員任用資格者，可適用「後備軍人轉任公職考試比昇條例」比昇俸給於七十六年，而原告於七十八年入伍服役時屬非特定但可確定其範圍者，故被告已對原告作成行政處分，指原告於依法退伍取得公務人員資格，於送審軍中年資時可比昇相當俸給，基於信賴保護法理，被告不應於八十四年推翻原函釋規定。二、原告入伍服役與國家產生行政契約關係，其權利義務當以法令規範之，原告服完役期依法退伍完成義務，國家給與之權利自然要實現，權利當包含入伍時銓昇部七十六年行政處分，指原告依法退伍後取得公務人員任用資格，於送審軍中年資可比昇相當俸給；被告係屬國家機關一種，當應遵循原告因入伍而與國家產生之行政契約中權利義務關係。三、綜上所述，被告八十四年六月六日八四台中審一字第 一一五二二四八號函釋四年制志願役預備軍官不得適用「後備軍人轉任公職考試比昇條例」係屬濫用權力之行政處分，應以違法論，故本案原告銓昇送審軍中年資，仍應以比昇方式辦理。爰依法提起行政訴訟，請求撤銷原處分等語。

被告答辯意旨略謂：查五十六年六月二十二日制定公布之「後備軍人轉任公職考試比敘條例」第三條規定：「本條例所稱後備軍人，其對象如左：一、常備軍官依法退伍者。二、志願在營服役之士官、士兵依法退伍者。三、作戰或因公負傷依法離營者。」有關比敘條例第三條第一款規定所稱「常備軍官」是否包括軍事學校專修班畢業服預備軍官役依法退伍者，前經被告函准國防部六十四年十月二十九日六四金鈞院第三三三〇號函略以：「軍事學校專修學生班畢業服役期滿，依法退伍者，符合考試比敘優待。」而於六十四年十一月十五日以六四台謨甄四字第三五〇六四號函釋同意比照「後備軍人轉任公職考試比敘條例」規定，按其軍職年資比敘相當俸給，至是否包括四年制志願役預備軍官者，復經被告函准國防部人力司七十六年五月二十一日七六慮悟字第二〇六八號函略以：「查大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，係志願服預備軍官現役四年，期滿退伍為預備軍官預備役，與軍事學校專修班畢業服預備軍官現役者相同，其轉任公務人員時，似應比照專修班畢業服役期滿，依法退伍者，按其軍職年資，比敘相當俸給。」據此，基於配合國家兵役政策需要考量與機關間職權互相尊重之原則，被告乃於七十六年六月四日以七六台華甄四字第九七〇五五號函釋同意比照辦理軍職年資比敘俸級在案。惟該條例於五十六年制定時，並無軍事學校專修學生班之開辦，亦無四年制預備軍官之設置，是以被告上開函釋均有其配合時代背景因素之考量。二、比敘條例於五十六年制定後均未修正，期間社會環境及我國軍、士官、兵役制度均多有變更，考試院認為因應社會環境及兵役制度之

變革，有檢討修正之必要。經考試院協商國防部後，認為上開函釋應停止適用，被告爰據於八十四年六月六日以八四台中審一字第——五二二四八號函釋略以，同意大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照「後備軍人轉任公職考試比敘條例」比敘相當俸級之規定，即日起停止適用。準此，凡於八十四年六月六日後轉任公務人員，如係志願轉服四年制預備軍官役者，以其並非後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條規定之對象，即不適用該條例比敘相當俸級，惟如符合公務人員俸給法施行細則第十五條之規定，仍可提敘俸級。原告係於上開七十六年函釋於八十四年停止適用後始轉任之公務人員（八十七年七月十三日），應無上開函釋之適用，被告原審定處分並無違誤。三、至原告指陳，基於信賴保護法理，不應於八十四年推翻原函釋，又七十八年入伍服役而與國家產生行政契約中權利義務關係；此權利自然包括入伍時本部七十六年之行政處分乙節，查軍人、公務人員二者身分不同，與國家權利義務關係亦各不相同；又行政法上之信賴保護原則，應係指行政機關於撤銷授予利益之行政處分時，應考慮人民是否因信賴該受益處分而取得值得保護之信賴利益，如該值得保護之信賴利益大於撤銷該行政處分之公益，即不許撤銷。被告前開函釋有關大專畢業應召入伍復志願轉服四年預備軍官役依法退伍者，無法適用後備軍人轉任公職考試比敘條例比敘相當俸給，係依法行政所為適用之規定，且係在原告轉任現職前所定，應無信賴保護原則之適用。原告之訴並無理由，請予駁回等語。

理 由

按後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款規定：「本條例所稱後備軍人，其對象如左：一、常備軍官依法退伍者。……」該條款所稱「常備軍官」，是否包括四年制志願役預備軍官，按其軍職年資比敘相當俸給，固前經國防部人力司七十六年五月二十一日七六慮悟字第○六八號函釋認「大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，係志願服預備軍官現役四年，期滿退伍為預備軍官預備役，與軍事學校專修班畢業服預備軍官現役者相同」，被告乃於七十六年六月四日以七六台華甄四字第九七○五五號函釋同意「大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者」得比照辦理軍職年資比敘俸級。然因上開比敘條例係於五十六年六月二十二日制定，考試院認為因應社會環境及兵役制度之變革，有檢討修正之必要，經該院協商國防部後，認國防部上開函釋應停止適用，嗣被告即據以八十四年六月六日八四台中審一字第——五二二四八號函釋略以：「……說明……四、……有關軍事學校專修學生班畢業服役期滿及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役，依法退伍者，得比照軍職年資比敘之函釋，應停止適用。」查，本件原告係服四年制志願預備軍官役，於八十二年退伍，應八十六年特種考試退除役軍人轉任公務人員考試四等考試一般民政職系一般民政科考試及格，八十七年七月十三日任現職（台北市大安區公所委任第三職等至第五職等社會行政職系辦事員），其轉任現職銓敘審定，銓敘部依上開——五二二四八號函釋，認原告不得再依「後備軍人轉任公職考試比敘條例」比敘相當俸給，惟仍採計其七十八年十一月至八十二年十月計四年之少尉、中尉年資提敘俸級四級，核敘委任第三職等本俸五級三二〇俸點，揆諸首揭說明，尚無不合。原告雖不服，循序提起行政訴訟主張：其入伍服役於七十八年，於八十二年依法退伍，

被告同意四年制預官可適用比敘條例於七十六年，停止適用於八十四年，其入伍服役產生之權利包括被告七十六年函釋同意四年制預官於依法退伍後，參加國家考試取得公務人員任用資格者，可適用比敘條例，且應認被告其七十八年入伍時，即已為該得適用比敘條例之行政處分，基於信賴保護原則，自不得另以被告八十四年函釋內容，取銷原告之上開權利云云。惟查，所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。至行政官署就法令疑義所為函釋，與發生公法上效果單方行政行為尚屬有別，不能謂為行政處分。本件原告於七十八年入伍服四年制預官役時，被告既未獨就原告將來退伍後，取得公務人員任用資格可適用比敘條例作成具體決定或與原告訂立任何行政契約，而被告之上開七十六年九七〇五五號函釋，亦未對具體事件為任何行政行為，自非得認屬行政處分，是原告空言主張其於七十八年入伍時，被告已作成其退伍後取得公務人員任用資格可適用比敘條例之行政處分，或基於行政契約已取得該項權利，並有信賴保護原則適用云云，委無可採。從而，被告依據原告銓敘時之法令審定其職等與俸級，核無違誤，一再復審決定遞予維持，亦無不合，原告猶執前詞聲明撤銷，非有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十九年六月八日

(本聲請書其餘附件略)

釋字第348號解釋

瀏覽人次：766 < 第 348 筆 / 共 778 筆 >

[回列表頁](#)

解釋字號

釋字第348號

解釋公布院令

中華民國 83 年 05 月 20 日

解釋爭點

教育部就陽明公費醫學生分發及證書保管等規定違憲？

解釋文

行政院中華民國六十七年元月二十七日台（六七）教字第八二三號函核准，由教育部發布之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，係主管機關為解決公立衛生醫療機構醫師缺額補充之困難而訂定，並作為與自願接受公費醫學教育學生，訂立行政契約之準據。依該要點之規定，此類學生得享受公費醫學及醫師養成教育之各種利益，其第十三點及第十四點因而定有公費學生應負擔於畢業後接受分發公立衛生醫療機構服務之義務，及受服務未期滿前，其專業證書先由分發機關代為保管等相關限制，乃為達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍，且已成為學校與公費學生間所訂契約之內容。公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無牴觸。

理由書

行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。有關機關為解決公立醫療機構醫師缺額補充之困難，以公費醫學教育方式，培養人才，教育部遂報奉行政院於中華民國六十七年元月二十七日核准，以台（六七）教字第八二三號函發布「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，作為處理是項業務之依據。該要點第十三點內規定「服務未期滿，不予核定有關機關頒發之各項證書或有關證明。其專業證書，先由分發機關代為保管」，於第十四點規定「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費」，均為確保自願享受公費待遇之學生，於畢業後，照約接受分發公立衛生醫療機構完成服務，以解決上述困難，達成行政目的所必要，亦未逾越合理之範圍。此項規定並作為與自願接受公費醫學教育學生訂立行政契約之準據，且經學校與公費學生訂立契約（其方式如志願書、保證書之類）後，即成為契約之內容，雙方當事人自應本誠信原則履行契約上之義務。從而公費學生之權益受有限制，乃因受契約拘束之結果，並非該要點本身規定之所致。前開要點之規定，與憲法尚無牴觸。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
 楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
 鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
 張承韜 張特生 李志鵬

意見書、抄本等文件

協同意見書：

大法官 楊建華 吳庚

一 按公法契約（或稱行政契約）與私法契約之區別，學理上固有各種不同之學說，惟對具體之契約予以判斷時，則應就契約主體（當事人之法律地位），契約之目的、內容以及訂立契約所依據之法規的性質等因素綜合判斷。本件契約之目的，在於解決公立醫療機構醫師缺乏之行政上目標，契約當事人一方之國立醫學院提供公費待遇及醫師養成過程中各種便利，公費學生則負畢業後在公立醫療機構擔任公職，執行醫療職務之義務，其訂約之依據為教育部依職權發布之命令（內部規章），即「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」，綜上以觀，國立醫學院與公費學生間之約定，屬公法上之契約，自無疑問。因契約之性質不同，究應適用行政救濟程序，或應適用民事訴訟程序，在行政訴訟法修正案擬增加審級與給付、確認之訴，即將完成立法程序之際，在法律上更有區別之必要，而本件在民事訴訟程序中，對契約之法律性質，迭有爭執，亦應予澄清。

二 公法契約固應由行政主體與他造當事人就約定之內容自由達成協議，因意思表示合致而成立。惟行政主體受依法行政原則之拘束，簽訂契約恒以法規為依據，或逕以法規之規定，作為契約內容之一部，此種公法上之定型化契約，亦屬常見（本件之公費生於入學時先出具「志願書」，嗣於上述要點發布後，又簽訂「保證書」- 見教育部臺（七九）訴字第五三二六三號訴願決定書所載 - 表示願遵守學校各種規定，係屬定型化契約之一種）。就此種契約而言，人民僅有簽訂與否之自由，並無對其內容與行政主體協商修改之餘地，故其契約內容首重公平合理，不得使人民負不相當之對待給付義務。本件契約雖無此種情形，仍應於理由中詳為表明。

多數大法官通過之解釋文固應支持，惟其解釋理由仍有待補充，爰提出協同意見書如上。

不同意見書：

大法官 李志鵬

中華民國憲法第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。第一百七十條又規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。從此可知我國係採制定法主義。查我國法律迄今尚未就所謂「公法契約」或「行政契約」為明文之規定，雖然部份行政法學者已在其著作中，論及所謂「公法契約」或「行政契約」，但尚未為法律採行，僅係學者之討論而已。又查主管機關從學者之說，欲採德國立法例，在行政程序法草案中，對行政契約作若干規定，事實上尚在討論階段，未經立法院議決通過，不得謂之為我國法律。

日本行政法學者，在第二次世界大戰之前，已有部份討論到「公法契約」或「行政契約」。戰後討論者更多。但迄今日本立法機關，尚未從學者之議，制定日本「公法契

約」或「行政契約」法，以為施行之依據。

英美法係國家，均制定有完善之「契約法」，各大學法學院均列「契約法」為必修之重要課目，律師考試亦列為必考之課目。英美契約法並無所謂「公法契約」及「私法契約」之分，無論公私法契約，一體適用相同原則，相同之理論，數百年來並無窒礙難行之處。

德國學者早在二十世紀初，已討論「公法契約」或「行政契約」，但至一九六三年始在行政手續法草案中，對「公法契約」作若干規定，該草案提交國會後，經十餘年之討論，至一九七六年始完成立法程序，公布施行。

綜觀全部規定計九條，其要旨如左：

（一）契約之定義及範圍：由第五十四條至第五十六條加以規定，當事人限於「官署」及對之為行政處分之「相對人」，可見範圍至屬有限。

（二）契約係要式契約：第五十七條規定應以書面為之。

（三）第三人及「官署」之同意：第五十八條規定公法契約涉及第三人或其他「官署」者，應經該第三人及「官署」之同意。

（四）契約之無效：第五十九條規定公法契約無效之原因，至為詳盡。

（五）契約之解除權：第六十條規定在一定情形下，契約當事人之一方得解除公法契約。

（六）假執行：第六十一條規定當事人得約定接受假執行。

（七）民法之準用：第六十二條規定公法契約除前述規定外，準用民法之規定。

綜觀德國法律規範「公法契約」，從討論至制定為法律，歷經數十年，故關於「公法契約」之規定，至屬完備，應為各級法院裁判之準繩。反觀我國法律，迄今尚未制定「公法契約」或「行政契約」之規範。學者之間對於「公法契約」或「行政契約」又無一致之認識。今多數大法官著成本件解釋，多處謂「行政契約」如何云云，尚乏實體法上之依據，至為遺憾。為此爰依法提出不同意見書，請隨本件解釋一併公布。

相關法令

[展開/收合]

憲法第15條(36.01.01)

國立陽明醫學院醫學系公費生待遇及畢業後分發服務實施要點第13點

國立陽明醫學院醫學系公費生待遇及畢業後分發服務實施要點第14點

相關文件

抄周0文聲請書

受文者：司法院大法官會議

主旨：為醫師證書乙案，聲請人向行政院衛生署及教育部提出民事訴訟，經最高法院八十一年度臺上字第二一五七號判決駁回確定（附件一，以下簡稱前述最高法院判決）。此確定終局裁判所適用之法律或命令或其適用法律或命令所表示之見解，發生有牴觸憲

法之疑義。懇請鑒核，賜予解釋，以彰國法，而保民權為禱。

說明：

壹、解決疑義或爭議，必須解釋憲法之理由及所引用之憲法條文

憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第二十三條規定：「以上列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」憲法第一百七十二條規定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」今教育部及衛生署根據非法律之「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點」之行為（附件二，以下簡稱前述服務要點）已造成限制聲請人之工作權及生存權之結果。

而前述最高法院判決竟認可教育部及衛生署依前述服務要點之行為為依法令之行為。聲請人認為此確定終局裁判所適用之法律或命令或其適用法律或命令所表示之見解有牴觸憲法第十五條、第二十三條及第一百七十二條之疑義。故懇請惠予解釋為禱。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及對本案所持之立場與見解

一、聲請人係民國六十五年考入國立陽明醫學院醫學系。當年之大學聯招簡章明載：

「國立陽明醫學院醫學系錄取學生享受公費六年，畢業後須接受分發公立衛生醫療機構至少服務六年」，故一旦聲請人考入是系，則聲請人與陽明醫學院及教育部間依大學聯招簡章所載成立一私法契約，而非公法契約。有最高法院六十一年臺上字第一六七二號判例（附件三）及教育部臺七十九年度訴五三二六三號訴願決定書（附件四）可證。民國六十七年教育部、陽明醫學院及相關單位訂定了前述服務要點，但其內容並未通知聲請人，亦從未徵求聲請人之同意。故前述服務要點顯然不是雙方私法契約之範圍。前述最高法院判決亦認為教育部及衛生署依前述服務要點之行為乃依法令之行為，而非依私法契約之行為，故知該判決亦認定前述服務要點並非雙方契約之範圍。前述服務要點第十三點第二項規定：「公費生服務未期滿者.....其專業證書，先由分發機關代為保管。」第十四點規定：「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費。」此兩點規定即為此爭議之焦點所在。

二、聲請人於七十二畢業後，順利通過考試院考試，取得醫師資格。遂依醫師法第六條及第七條之規定，向衛生署請領醫師證書。豈知衛生署認為依前述服務要點第十三點之規定，衛生署可不必依醫師法規定，將醫師證書交給聲請人，反將證書交予教育部，有衛生署函可證（附件五）。衛生署另發下醫師證書之影本，作為聲請人執行醫療業務依法應為之執業登記之用。

聲請人因而得以順利執行醫療業務。至民國七十四年，聲請人因故不克繼續服務。教育部即要求陽明醫學院向聲請人索取六年公費（附件六）。聲請人即如數還清。又因聲請人已服務了兩年，教育部又令陽明醫學院退還三分之一的公費（附件七）。不料教育部在聲請人還清公費之後，仍不歸還所扣之醫師證書。教育部認為依前述服務要點第十三點及第十四點之規定，即使聲請人還清公費，乃須前去服務期滿，否則將永遠扣留醫師證書。民國七十九年，衛生署更否定自己發下的醫師證書影本之效力，以衛署醫字第八五七三〇四號函令士林衛生所撤銷聲請人之開執業執照。所執理由為聲請人未服務期滿，不得開業。由於醫師法無此規定，聲請人不服，經訴願、再訴願而提起行政訴訟。

行政院以八十年度判字第二一四號判決（附件八）駁回，其理由為聲請人未擁有醫師證書之正本，不符醫師法之規定，故應予撤銷。至此聲請人空有合法之醫師資格，卻無法執行醫療業務，亦即工作權遭剝奪，生活遂有陷入困境之虞，亦即生存權遭受威脅。聲請人隨即向法院控訴衛生署未依醫師法發下聲請人之醫師證書，致工作權及生存權受損，請求依國家賠償法第七條之規定恢復原狀，亦即依法發下醫師證書。同時也控拆教育部涉嫌唆使衛生署違法不發下醫師證書，致聲請人權益受損，亦請求依國家賠償法第七條之規定，要求教育部恢復原狀，亦即把醫師證書交還衛生署。另外教育部扣留醫師證書，並無私法契約或法律之根據，卻嚴重侵犯聲請人之工作權及生存權。故依侵權行為訴請教育部恢復原狀，亦即將醫師證書交還衛生署或聲請人。結果經地院、高院及最高法院判決皆遭駁回。主要理由為教育部及衛生署之行為乃依前述服務要點辦理，皆為依法令之行為，故聲請人之訴為無理由。

三、憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」所謂工作權乃指人民有自由選擇職業及工作地點之權利，工作權更是達成生存權之重要手段。人民之工作權若受侵犯，其生存權必然遭受威脅。若政府欲限制人民為憲法所保障之權利，則憲法第二十三條有非常明確之規定：「以上列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」故知欲限制人民之自由權利，必須符合兩大條件，缺一不可：（一）須符合憲法第二十三條所條列之四種情形之一。（二）必須以法律規定之，不可用非法律之行政命令或條文來規定，否則應屬違憲。憲法第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」故知政府之任何非法律之行政命令或條文若與法律或憲法牴觸者皆為無效。否則憲法或法律所保障人民之權利將無由落實。

四、前述服務要點規定衛生署可不發給聲請人依醫師法應發下之醫師證書。前述服務要點又規定教育部在聲請人償還公費之後，只要不服務期滿，即可永遠的扣留醫師證書。故除非聲請人赴教育部指定的地點服務四年，否則將永遠無法執行醫療業務。此舉無疑侵犯憲法第十五條所保障人民之工作權，亦即有自由選擇職業及工作地點之權利。雖然聲請人未能服務期滿，在法律上僅為一私法契約之違約，屬民事糾紛，教育部及衛生署竟可依前述服務要點之規定，以永久扣留醫師證書為手段，達成剝奪聲請人之工作權，威脅聲請人之生存權之目的。而事實上的發展，如衛生署之撤銷開執業執照，行政院判決之駁回，也都印證了此點。故前述服務要點第十三點及第十四點之規定，顯然有牴觸憲法第十五條之疑義。

五、前述服務要點未經立法院通過，總統公布，故並非法律。前述服務要點既非法律，其第十三點及第十四點之規定，卻授權教育部及衛生署限制人民之工作權及生存權，則顯然有牴觸憲法第二十三條及中央法規標準法第五條之疑義。前述之服務要點之第十三點及第十四點若牴觸憲法或法律，理當無效，而前述最高法院判決卻認為教育部及衛生署依前述服務要點之行為為依法令之行為。故此判決所適用法令表示之見解，顯然有違反憲法第一百七十二條之疑義。

六、醫師法第六條規定：「經醫師考試及格者，得請領醫師證書。」請領者，申請而領取之。同法第七條規定：「請領醫師證書，應具申請書及證明資格文件，呈請中央衛生

主管機關核明後發給之。」發給之，當然是指發給申請者。故知凡考試及格，具醫師資格者，即有權申請領取醫師證書。衛生署必須把證書發給合格之申請者，才符合法律規定，而前述服務要點既非法律，卻規定衛生署可扣留合法申請者之醫師證書，轉交教育部。則前述服務要點顯然有牴觸醫師法第六條、第七條之嫌。依憲法第一百七十二條規定，前述服務要點，理應無效。而前述最高法院判決竟認為衛生署依前述服務要點，不發下醫師證書，乃依法令之行為。故此判決所適用法令表示之見解，有違反憲法第一百七十二條之疑義。

參、有關機關處理本案之主要文件及其說明

附件一：最高法院八十一年度臺上字第二一五七號判決。

說明：此為聲請人之所以提出憲法解釋之確定終局裁判。

附件二：國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點。

說明：第十三點及第十四點即為確定終局裁判適用之法令，亦即聲請人認為有違憲疑義之條文。

附件三：最高法院六十一年臺上字第一六七二號判例。

附件四：教育部臺七十九年度訴五三二六三號訴願決定書。

說明：以上二附件乃證明聲請人與教育部、陽明醫學院間為私法契約而非公法契約。

附件五：七十三年一月五日衛生署簡便答覆函。

說明：可證明當年衛生署未依法將醫師證書發給聲請人。

附件六：陽明醫學院七十四年十月二十九日明教註字第一七二五號函。

說明：陽明醫學院乃奉教育部臺七十四年度高字第四五五五九號函向聲請人索取公費。

附件七：陽明醫學院收據。

說明：證明聲請人已繳清公費。

附件八：行政院八十年度判字第二一四號判決。

說明：證明教育部與衛生署依前述要點之行為確實剝奪聲請人之工作權及威脅聲請人之生存權。

附件九：臺北地方法院八十年度國字第三號民事判決。

附件一〇：臺灣高等法院八十年度國字第十一號判決。

說明：為附件一最高法院判決之相關判決。

肆、聲請解釋憲法之目的

敬請解釋如下：「最高法院八十一年度臺上字第二一五七號判決所適用之法律或命令，即『國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點』第十三點及第十四點之規定因牴觸憲法第十五條、第二十三條，應屬無效。而前述判決其適用法律或命令所表示之見解亦牴觸憲法第一百七十二條，應屬無效。」

謹呈

司法院公鑒

聲請人：周〇文

中華民國八十一年十月十七日

附件一：最高法院民事判決 八十一年度臺上字第二一五七號

上訴人周O文

被上訴人行政院衛生署

法定代理人 張博雅

訴訟代理人 林辰彥律師

複代理人 鄭文玲律師

被上訴人 教育部

法定代理人 毛高文

訴訟代理人 蔡欽源律師

右當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國八十一年四月二十九日臺灣高等法院第二審判決（八十年度上國字第一一號），提起上訴，本院判決如左：

主文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

本件上訴人主張：伊於民國六十五年考入國立陽明醫學院醫學系，享受公費生待遇。七十二年六月畢業，同年參加醫師考試及格，依醫師法第七條規定，向被上訴人行政院衛生署（以下稱衛生署）申請核發醫師證書，該署竟將核發之醫師證書逕送被上訴人教育部保管。按「國立陽明醫學院醫學系公費學生待遇及畢業後分發服務實施要點（以下稱公費生分發服務實施要點）」，係在伊入學後之六十七年間頒發，伊未為承諾，不受其拘束。況伊已償還公費新臺幣（下同）十一萬四千五百六十六元，不必再履行公費生之義務。被上訴人扣留醫師證書已構成無權占有及侵權行為，除應交付醫師證書與伊外，並應賠償伊之損害三十二萬元。經伊向被上訴人請求，為被上訴人所拒等情。先位聲明，求為命被上訴人共同將系爭醫師證書交付與伊，並共同賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決；第一備位聲明，求為命被上訴人教育部將系爭醫師證書返還被上訴人衛生署，被上訴人衛生署再交付與伊，並賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決；第二備位聲明，求為命被上訴人衛生署向被上訴人教育部取回系爭醫師證書交付與伊，並賠償伊三十二萬元暨加給法定遲延利息之判決。被上訴人則以：上訴人係公費生，依行政院核定之公費生分發服務實施要點規定，公費生畢業後，應分發公立衛生醫療機構服務六年，服務期間未滿前，其專業證書應由分發機關代為保管。公費生不履行服務義務者，應償還公費外，不予核發有關證明書。被上訴人衛生署將系爭醫師證書送由被上訴人教育部保管，於法並無不合。上訴人尚未履行服務義務，不得請求交付系爭醫師證書，伊亦無賠償義務等語，資為抗辯。原審以：上訴人係國立陽明醫學院醫學系公費生，於六十五年十月間立具志願書載明願於學成之後，志願依照規定服務六年，如有違背之處，願受應得之處分。嗣教育部制定公費生分發服務實施要點，報經行政院於六十七年一月二十七日以臺（六十七）教字第○八二三號函核定。依該要點規定，公費學生畢業後分發各公立衛生醫療機構服務六年，服務未期滿者，不予核轉有關機關頒發之各項證明書或有關證明，其專業證書先由分發機關代為保管；公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依上述規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公

費。上訴人於七十二年六月畢業，參加醫師考試及格，向被上訴人衛生署申請核發醫師證書，經該署於七十二年十二月二十日制作醫字第〇一一五七四號醫師證書逕送被上訴人教育部保管。而上訴人於榮民總醫院接受二年住院醫師訓練期滿前，得知將被分發蘇澳榮民總醫院，即於七十四年三月一日擅自離開榮民總醫院，拒不到職等情，為兩造所不爭執。查被上訴人教育部為全國最高教育主管機關，除有權監督上訴人就讀之國立陽明醫學院一般校務外，另亦負責該校公費生之設置、待遇及分發服務等事項。其本此行政監督權制定公費生分發服務實施要點，規定由分發機關保管專業證書，無非確保公費生畢業後能依其承諾，專心在公立衛生醫療機構服務六年，應係為達成行政目的所必要，且衡諸一般社會觀念，亦屬合理之限制。上訴人主張：上開公費生分發服務實施要點，違背憲法保障人民工作權及生存權之規定，應屬無效，伊不受其拘束云云，自非可取。上訴人既於入學時立具志願書，承諾願於學成後，志願依照規定服務六年，並因而享受公費待遇。則被上訴人衛生署依上開公費生分發服務實施要點之規定，將系爭醫師證書交由被上訴人教育部保管，於法並無不合。又上開公費生分發服務實施要點第十三點第二項規定：「公費畢業生服務未期滿者.....其專業證書，先由分發機關代為保管」，第十四點規定「公費畢業生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除依第十三點規定辦理外，並應償還其在學期間所享受之公費」。是公費生於規定服務期間，不履行其服務之義務者，除應償還公費外，其專業證書仍應由分發機關保管，而非償還公費後，即可不履行其服務之義務請求分發機關返還保管之證書。上訴人主張：伊已償還公費，被上訴人教育部不得再保管系爭醫師證書云云，為非可採。被上訴人衛生署將系爭醫師證書送交被上訴人教育部保管，及被上訴人教育部在上訴人履行其服務之義務期滿前，保管系爭醫師證書，均屬依法令之行為。上訴人本於無權占有、侵權行為之法律關係及國家賠償請求權，請求被上訴人交付系爭醫師證書及賠償損害，均不能認為有理由。爰維持第一審所為上訴人敗訴判決，駁回上訴人之上訴及擴張之訴，經核於法洵無違誤。上訴論旨，指摘原判決不當，求予廢棄，非有理由。

據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百八十一條、第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中華民國八十一年九月十七日

(本聲請書其餘附件略)

行政法學總論

陳新民 著



新九版

第六節 誠信原則

一、行政法中的誠信原則

行政程序法第 8 條規定：「行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」這是將民法第 148 條第 2 項「行使權利、履行義務應依誠實信用之方法。」引入行政法內作為規範行政法關係的原則。故誠信原則—誠實與信用，作為規範民事行為與行政行為的準則，其意義並無差別。

(一) 誠信原則亦為行政法原則

按誠信原則在民法中本來僅規定「行使債權、履行義務應依誠實信用之方法」（民法第 219 條規定），然在民國 71 年修正時增訂第 148 條第 2 項，刪除第 219 條之將條文明定誠信原則適用於債權債務關係，擴張為一切民法關係。日後，已提升誠信原則成為民法最高之原則，連帶著法學界內普遍不僅將此原則視為民法的帝王條款(Königliche Paragraphen)，甚至已經成為所有法律領域內皆應適用的「一般法律原則」¹。甚至，連公法領域，亦應承認此原則。

例如，德國早在 1920 年代的威瑪共和時代，不論是聯邦法院民事庭，或是普魯士高等行政法院，都承認誠信原則應當適用在公法關係²。與德國法制類似的瑞士學界，亦持此看法³。

而在我國早在 1950 年，著名的民法學者蔡章麟，在其「論誠實信用的原則」一文，除了認為誠實信用原則可以導出：禁止一般惡意抗辯、情事變更原則、禁止權利濫用、禁止暴利行為及「禁反言」(estoppel)—即禁止與自己先前所言所行相反的主張—原則，……等五個子原則外，還特別援引一個德國帝國法院在 1930 年 12 月 2 日的判決，宣示：誠信原則在公法領域亦得適用。此篇大作亦將誠信原則視為一個概括的條款，仍有待法官來具體化，但此原則仍是法律的最高原則，亦為強行性質的法律原則，即可以阻卻「惡法亦法」的法諺，才符合其為「帝王條款」的地位⁴。

行政法學者林紀東亦在同一年發表的「行政法與誠實信用之原則」一文表達了與蔡章麟類似的見解，認為誠信原則之應在行政法內適用，非行政法類推民法規定而來，而是本原則為公私法共通之原則，即當然可成為行政法原則。林紀東亦反對誠信原則僅得在法規意義不明確之時，方有適用之餘地。而認為可以依據法律之真意而為適當的解釋，以修正實定法規內容與形式的缺憾。尤其林紀東認

¹ 見王澤鑑，民法學說與判例研究(一)，民國 85 年 10 月，第 331 頁以下；邱聰智，民法總則(下)，三民書局，2011 年 6 月，第 471 頁。

² 這特別在當時一次世界大戰後造成的通貨膨脹，許多涉及到金錢給付的貨幣貶值問題，公法債權債務關係亦復如此。因此，法院皆認為應當援引德國民法的誠信原則，適用情事變更原則來調整給付的約定。見 S. Müller-Grüne, Der Grundsatz von Treu und Glauben im Allgemeinen Verwaltungsrecht, 2006, S.22.

³ 瑞士著名的憲法學者漢斯·胡柏(Hans Huber)便主張行政法關係中，誠信原則仍有充分適用之餘地，且獲得瑞士行政訴訟實務界的廣泛支持。參見陳新民，法治國家理念的靈魂-論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，刊載於：法治國家論，第 174 頁以下。

⁴ 蔡章麟，論誠實信用的原則，臺灣大學，社會科學論叢，1950 年，第 6、7、12、14 頁。

行政法學總論／陳新民著. -- 新九版. -- 臺北市：陳新民發行，三民總經銷，民 104.09
面； 公分

ISBN 978-957-43-2800-0 (平裝)

1. 行政法

588.1

104018481

作者：陳新民

民國四十四年十月生於新竹縣，祖籍廣東省惠來縣人

學歷：台灣大學法律系畢業

德國慕尼黑大學法學博士

美國哈佛大學博士後研究員

英國倫敦大學訪問學人

現任職於一司法院大法官

台灣大學、文化大學兼任教授

行政法學總論

版權所有
翻印必究

定價：平裝 700 元

著 者 者：陳 新 民

發 行 者

郵政劃撥：0591954-0 陳新民帳戶 (劃撥九折優待)

總 經 銷：三 民 書 局

地 址：台 北 市 重 慶 南 路 一 段 6 1 號

電 話：2 3 3 1 5 9 6 9

印 刷 者：瑞 明 彩 色 印 刷 有 限 公 司

地址：台北縣新莊市化成路二六七巷十三號

電話：2 9 9 1 7 9 4 5 · 2 9 9 1 7 5 2 9

出版日期：民國八十年一月出版 民國八十六年五月修訂六版

民國八十年六月修訂二版 民國八十七年九月六版二刷

民國八十一年一月修訂三版 民國八十九年八月修訂七版

民國八十一年十二月三版二刷 民國九十一年九月七版二刷

民國八十三年三月修訂四版 民國九十四年九月修訂八版

民國八十四年四月修訂五版 民國一〇四年九月新九版

ISBN：978-957-43-2800-0 (平裝)

行政法(上)

翁岳生 編



C021053

理律法律事務所

元照出版

使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法院審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。會計師法第三十九條第六款規定：『其他違反本法規定者』，以違反會計師法為構成會計師之懲戒事由，其範圍應屬可得確定。同法第十七條規定：『會計師不得對於指定或委託事件，有不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務』，係在確立會計師之行為標準及注意義務所為之規定，要非會計師作為專門職業人員所不能預見，亦係維護會計師專業素質，增進公共利益所必要，與法律明確性原則及憲法第十五條保障人民工作權之意旨尚無違背。」（另參照釋字第521號解釋）

5. 誠信原則

民法第219條及第148條所規定有關誠實信用原則，乃是公法與私法所共通的基本原理，在當事人雙方間具體的公法關係中，也如同私法關係，適用誠實信用原則⁸¹。故不僅行政機關在執行其任務為行政行為時，應以誠實信用之方法為之，而且人民就公法權利的行使或防禦，也應適用誠實信用原則。同理，基於法治國家原則所導出的權利濫用之禁止，在公法上亦有其適用。

例如人民因信賴行政機關的特定行為，始據以進行無法回復之財產上處置，而依一般法律感情，人民的信賴較值得保護時，則行政的合法性原則必須讓步犧牲，於此情形，依誠實信用原則，即可對抗阻礙行政機關之請求。

又如稅捐稽徵機關承諾稅捐義務人，表示倘稅捐義務人實現其所陳述的事實關係時，其將以某一特定方式，進行課稅上處理時，則稽徵機關嗣後即不得出爾反爾，推翻其承諾表示，而為不同的課稅處理，否則即有違誠實信用原則⁸²。

⁸¹ 52年判字第345號判例即謂：「公法與私法雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係。依本院最近之見解，私法中誠信公平之原則，在公法上應有其類推適用。」本件判例謂誠信原則應「類推適用」於公法上，而非「直接適用」尚嫌美中不足。

⁸² 陳清秀，稅法上誠實信用原則，收於氏著，稅法之基本原理，頁183以下。有關行政法上承諾，參見陳傳宗，論暫時性行政處分與行政法上承諾，台大法研所碩士論文，頁95以下（1990）；蔡進良，行政法上禁反言法理之比較研究——以行政建議為中心，政大法研所碩士論文，頁153以下（1996）。

國家圖書館出版品預行編目資料

行政法 / 翁岳生編. -- 三版. -- 臺北市 : 元照, 2006[民 95]

冊 ; 公分

參考書目:面

含索引

ISBN 978-986-7279-78-1(上冊 : 平裝). -

ISBN 978-986-7279-86-6(下冊 : 平裝)

1. 行政法

588

95016677

行政法 (上)

1C043PC

2006年10月 三版第1刷

作者 翁岳生、黃錦堂、陳清秀、法治斌、林明鏘
蔡茂寅、李惠宗、葉俊榮、許宗力、董保城
洪家殷、陳春生、湯德宗、蔡震榮、蔡志方
劉宗德、彭鳳至、葉百修、李建良 (依章節排序)

出版者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網址 www.angle.com.tw

定價 新臺幣 560 元

訂購專線 (02)2375-6688 轉 503 (02)2370-7890

訂購傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN-10 986-7279-78-6

ISBN-13 978-986-7279-78-1

公法系列

行政法

——基礎理論與實務

蕭文生 著

行政法

五南出版

致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者⁵⁴。3.明知行政處分違法或因重大過失而不知者。如有上述三種情形之一，不得主張信賴保護。

除上述適用於具體個案之判斷標準外，大法官特別指出行政法令不適用信賴保護原則之情形，司法院釋字第525號解釋理由書指出，有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：1.經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者。2.相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者。3.純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行爲，始足當之。

三、保護方式

保障信賴利益之方式，亦即主張信賴保護之法律效果常見者有三⁵⁵，使行政法令或具體行政行爲繼續有效；針對人民利益所受之損害，採取合理之補救措施，特別是損失補償；訂定合理之過渡條款，提供人民更多調整之時間，俾減輕人民損害，以符合憲法保障人民權利之意旨。

第五項 誠實信用原則

誠實信用原則，係指行政行爲應以誠實信用之方法爲之，誠實信用原則，是公法與私法（民法第148條）所共通之基本原理。高雄高等行政法院92年度訴更字第8號判決指出，誠信原則係指每個人對其所爲承諾之信守，而形成所有人類關係所不可缺之信賴基礎。也就是在善良思考之行爲人間，相對人

⁵⁴ 最高行政法院98年度判字第1294號判決指出，原判決以被上訴人因信賴上訴人免稅之處分而辦理後續之過戶程序有信賴表現，被上訴人辦理本件增值稅之申報過程，均委由專業地政士依相關行政作業之要求程序辦理，並未有詐欺、脅迫、賄賂之行爲，或提供不正確資料或爲不完全之陳述，更遑論被上訴人亦無明知行政處分違法或因重大過失而不知行政處分違法之情事等由，據以認定本件並無行政程序法第119條所列各款之信賴不值得保護之情形云云，固非全然無見。

⁵⁵ 莊國榮，行政法，增訂3版，2015年9月，第50-51頁；李惠宗，前揭書，第141-142頁，林錫堯，前揭書，第71頁，皆認爲信賴保護之法律效果主要區分爲，存續保護及財產保護。

依公平方式所可以期待之行爲。一般皆以類型化方式來處理誠實信用原則適用的問題。依目前行政法院之判決可分爲四類：禁反言、禁止權利濫用、權利失效以及其他類型。

一、禁反言原則

最高行政法院判決101年度判字第774號判決指出，司法院釋字第527號解釋理由書，固將禁反言釋示爲一般法律原則，但我國專利法並無明文規定禁反言之原則，於我國專利侵權鑑定實務，則將專利侵權鑑定要點第三章第二節第六點「禁反言」列入，成爲是專利侵害訴訟中解釋申請專利範圍之原則。該原則係爲防止專利權人將在申請過程的任何階段或任何文件上，已明白表示放棄之某些權利，事後在專利權取得以後或是在專利侵害訴訟當中，再行重爲主張已放棄部分，即專利權人對專利要求的解釋應當前後一致，因禁反言原則本質上在禁止行爲人主張前後反覆，以建立法秩序之安定，並保護相對人或第三人基於信賴行爲人主張而構建之相對利益。禁反言原則之禁止反覆觀念，與行使權利、履行義務，應依誠實信用原則相通。專利權人將在申請過程的任何階段或任何文件上，主張某項技術爲先前技術者，則在比對系爭專利是否具專利要件時，自得依專利權人上開文件之主張，逕認該項技術爲先前技術，毋庸再爲舉證，以禁止專利權人反覆，並保護相對人或一般公眾基於信賴專利權人主張而構建之相對利益。禁反言或誠實信用原則，於專利有效性之訴訟，亦應有其適用。

臺北高等行政法院92年度訴更一字第114號判決指出，禁反言原則原係專利侵權訴訟實務上用以限制專利權人均等原則主張之重要原則。私法領域有關行使權利、履行義務，應依誠實及信用方法之誠信原則，於公法領域亦應有其適用。禁反言原則禁止專利權人之主張前後反覆，以維護既有法秩序之安定及利害關係人之權益，與行政法誠信原則禁止反覆之法律原理相通，禁反言原則非僅限適用於私法專利侵權訴訟，於公法專利行政爭訟程序亦應適用。

二、禁止權利濫用

基於失權理論，權利發生而得行使後，因權利人長期間不行使及因某種行爲，使義務人信以爲其將不行使，依其特殊情況與考量誠信原則，如其行使，將構成權利濫用者，權利人不得行使其權利。是否符合長期間之要求，則視權

國家圖書館出版品預行編目資料

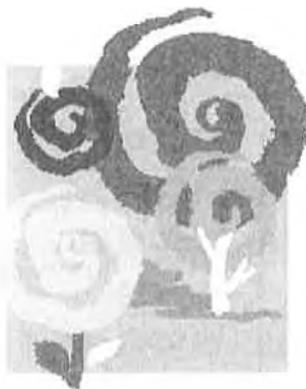
行政法—基礎理論與實務／蕭文生著。 -- 初
版。 -- 臺北市：五南，2017.09
面；公分。

ISBN 978-957-11-9281-9 (平裝)

1. 行政法

588

106011872



1RA3

行政法—基礎理論與實務

總主編 — 蕭文生 (392.2)

發行人 — 楊榮川

總經理 — 楊士清

主編 — 張若婕

責任編輯 — 秦漢渝、雷化豪、葉韋序

封面設計 — 姚孝慈

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地址：106 台北市大安區和平東路二段 339 號 4 樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2017 年 9 月初版一刷

定價 新臺幣 850 元

契約法講義 III

契約違反與履行請求

陳自強 著

34.31
763
015

C021836

理律法律事務所

 元照

乙欲向甲採購複瓦機，雖經三次會議，就價金並未商議決定，但甲開始製作複瓦機後，乙終止契約之交涉。甲主張乙應依第 245 條之 1 第 1 項負賠償責任。

最高法院認為本件價金設備規格均未確定，契約必要之點並未合意，如難以認定乙有受契約拘束之意思，何來為履行契約而有所支出，甲先行採購生產系爭複瓦機設備零件，以致造成損害，並不能謂係因信賴契約成立所致。

C 後契約義務違反

現代債法理論，不僅承認先契約義務，並認為即使給付義務因履行或契約解消等原因而消滅，與契約有關之義務及原本屬於契約關係內容的單純保護義務仍然繼續存在。最高法院 95 年台上字第 1076 號判決：「次按學說上所稱之「後契約義務」，係在契約關係消滅後，為維護相對人人身及財產上之利益，當事人間衍生以保護義務為內容，所負某種作為或不作為之義務，諸如離職後之受僱人得請求雇主開具服務證明書、受僱人離職後不得洩漏任職期間獲知之營業秘密之類，其乃脫離契約而獨立，不以契約存在為前提，違反此項義務，即構成契約終了後之過失責任，應依債務不履行之規定，負損害賠償責任，與當事人間就契約本身應負之原給付義務未盡相同。」所稱之後契約義務即為後契約保護義務。後契約義務係契約義務之延伸，故其違反仍舊屬於契約責任的範疇，因其違反請求損害賠償之依據，應仍為第 227 條不完全給付之規定。

國家圖書館出版品預行編目資料

契約違反與履行請求／陳自強著. -- 初版. --
臺北市：元照， 2015.09
面；公分. -- (臺大法學教科書；9)
(契約法講義；Ⅲ)
ISBN 978-986-255-656-6 (平裝)

1.契約

584.31

104016686

◆本書獲國立臺灣大學104年度邁向頂尖大學學術領域
全面提升計畫補助出版

契約違反與履行請求

5C196PA

2015年9月 初版第1刷

作者 陳自強
總經銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
定價 新臺幣 480 元
專線 (02)2375-6688
傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-656-6

訴訟代理人 洪 士 凱律師	31
上列當事人間請求確認委任關係不存在等事件，上訴人對於中華民國九十三年十二月二十八日台灣高等法院台南分院第二審判決（九十三年度重上字第第六〇號），提起上訴，本院判決如下：	32 33 34
主 文	35
原判決廢棄，發回台灣高等法院台南分院。	36
理 由	37
本件被上訴人主張：伊等於民國八十九年七月間，共同出資合夥購買坐落雲林縣斗六市○○○○段瓦厝小段二〇四地號等多筆土地，並於該地上建築同市○○路一五九號四層樓房（下稱系爭房地），復約由具醫師資格之被上訴人乙○○，以負責醫師之身分，藉系爭房地向雲林縣衛生局申請設立靜萱療養院及管理療養院院務。迨至九十二年九月間，上訴人經乙○○建議，由伊等合夥全體委其任靜萱療養院之負責醫師，並管理院內醫療行政事務，上訴人同意後，乙○○乃依醫療法之規定申請停業，再由上訴人以系爭房地暨其相關設備、醫護人員、靜萱療養院名稱，重新向該衛生局申請設立。詎嗣後上訴人竟違反兩造間之約定，擅將靜萱療養院之健保費補助款轉入其私人帳戶，並欲變更靜萱療養院原於當地金融機構申設之帳戶印鑑，伊等已於九十三年二月五日決議終止對上訴人之委任，改委任訴外人蔡秀傑為負責醫師，且向上訴人為終止契約，上訴人依約即應向該衛生局辦理歇業及註銷開業登記，伊等委由上訴人任靜萱療養院之負責醫師及管理該療養院之關係已不存在等情，爰求為確認兩造間就上訴人任靜萱療養院負責醫師及管理該療養院之委任關係不存在，並命上訴人向雲林縣衛生局辦理靜萱療養院歇業及註銷開業登記之判決。（按：被上訴人於第一審另請求上訴人配合向衛生局申請靜萱療養院負責醫師變更登記部分，經該審判決其敗訴後，未據其聲明不服。）	38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58
上訴人則以：依醫療法之規定，私立醫療機構之設立人限於具醫師資格之人始可申請，被上訴人僅係合夥，既非財團法人或社團法人，不得經營醫院，自無從委由伊任負責醫師，伊任靜萱療養院負責醫師，係基於兩造間之合作關係等語，資為抗辯。	59 60 61 62
原審維持第一審所為此部分上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，無非以：本件被上訴人主張之事實，已據其提出醫療機構開業執照二件及會議紀錄三件為證，且為上訴人所不爭，自堪信為真實。上訴人雖以前開情詞置辯，惟查被上訴人於八十九年七月間，即曾在系爭房地以被上訴人乙○○為負責醫師之身分，申請設立靜萱療養院，從事醫療業務，至九十二年九月三十日，乙○○始向	63 64 65 66 67 68

主管機關申請歇業，同日由上訴人以負責醫師身分，利用同址及人員、設備，申請設立靜萱療養院並開業，有開業執照、醫事人員執業異動申請書各二件可憑。又上訴人自承其得前手乙○○之同意，接手靜萱療養院任負責醫師，並完成開業登記，且依被上訴人乙○○於第一審就上訴人如何擔任靜萱療養院負責醫師經過及其薪水之陳述，可認其請上訴人任負責醫師，乃代表合夥人全體所為，即執行合夥業務之行為，其效力自及於被上訴人。再者，擔任私立醫療院所醫師，係以醫師之專業知識技能從事醫療行為，而提供含相當自主性、獨立裁量性之勞務活動，其契約之定性，被上訴人指為委任契約，為屬可採。另靜萱療養院事實已成立三年以上，為病床二百床、醫師四人、醫護人員二十人以上之中型醫療機構，多年來均以該醫院為名義，對外進行交易，一般病患亦認同該療養院前往診療，既有一定名稱、事務所，並由被上訴人多人組成，且有負責人、獨立之財產及有特定醫療目的，應認具「非法人團體」之地位，即學說上所稱之「無權利能力」之社團（或財團）性質，上訴人辯以兩造間為合作關係云云，即無可採。其次，被上訴人主張其於九十三年一月十三日、二月五日，全體同意撤換解除上訴人擔任靜萱療養院負責醫師職務，已據其提出各該日之會議紀錄及人事令一紙為證，上訴人亦不爭執其知悉一月十三日之決議內容，並已收受該通知，是此項所謂撤職解任之通知，已送達上訴人而合法終止。且被上訴人共同起訴主張兩造間契約已終止，請求上訴人回復原狀，顯然含有終止兩造間契約之意思。另按契約關係消滅後，當事人負有某種作為或不作為義務，以維護給付效果，或協助相對人處理契約終了善後事務，即所謂「後契約義務」。此項義務有基於法律之規定者，有基於約定或解約解釋者。又私立醫療機構之負責醫師如有變更，應由原負責醫師申請歇業，註銷開業登記，再由新任負責醫師依醫療法第十三條、第十五條及第二十四條規定，向所在地衛生主管機關申請重新核准開業登記，始得為之，復有行政院衛生署函文可稽。茲兩造間上開委任關係既經終止，被上訴人並已委任負責醫師蔡秀傑繼續該醫療業務，上訴人自負有申請歇業並註銷開業登記之「後契約義務」。從而，被上訴人據以訴請確認兩造間就靜萱療養院之負責醫師及療養院之事務管理委任關係不存在，並命上訴人向衛生局辦理歇業及註銷開業登記，為有理由，應予准許等詞，為其判斷之基礎。

惟查上訴人於第一審即抗辯稱：被上訴人丙○○及乙○○二人於九十三年三月三日提出之假處分聲請書，載明：「緣聲請人等乃靜萱療養院合夥股東，聲請人之一乙○○醫師因具有精神專科醫

師資格，乃登記為該院負責人，茲因合夥股東間之股權轉讓（證物一），於另一聲請人丙○○代表子○○等九位股東（證物二），支付股權買賣定金一千八百萬元於乙○○等七人後，乙○○醫師即依股權轉讓契約書約定，辭去靜萱療養院負責人一職，與乙○○醫師於同年七月一日當庭向審判長陳述之事實大有出入等語（見一審卷一〇三頁），核與被上訴人起訴狀指稱：「於九十二年九月二十七日，經全體合夥人（被上訴人十七人）會議，同意委任上訴人甲○○為靜萱療養院新任負責人並管理院務」云云（見同上卷五～七頁），及其提出之法院假處分裁定僅列被上訴人丙○○及乙○○二人為聲請人（見同上卷七一～八一頁）不符。原審對上訴人此項重要之攻擊方法，恣置不論，已有判決不備理由之違法。究竟丙○○所代表之「子○○等九位股東」為何人？該受付股權買賣定金之「乙○○等七人」又係何人？該七人已否將股權全數轉讓退出合夥？抑僅轉讓部分股權而仍有出資？凡此均與被上訴人得否訴請確認本件委任關係不存在所關頗切，原審未遑詳為調查明晰，遽行判決，已嫌速斷。次按學說上所稱之「後契約義務」，係在契約關係消滅後，為維護相對人人身及財產上之利益，當事人間衍生以保護義務為內容，所負某種作為或不作為之義務，諸如離職後之受僱人得請求雇主開具服務證明書、受僱人離職後不得洩漏任職期間獲知之營業秘密之類，其乃脫離契約而獨立，不以契約存在為前提，違反此項義務，即構成契約終了後之過失責任，應依債務不履行之規定，負損害賠償責任，與當事人間就契約本身應負之原給付義務未盡相同。查被上訴人於原審曾提出答辯(二)狀，言及學說上所稱之「後契約義務」，並主張：縱認兩造間委任契約內容並無含有終止時，上訴人須向衛生局辦理歇業及註銷開業登記之約定，但基於契約補充解釋而發生者或因起訴時醫療法第十九條（嗣經修正為第二十三條），應可認上訴人於委任契約終止後負有「後契約義務」，即向衛生局辦理歇業及註銷開業登記之義務云云（見原審卷九三～九五頁），原審未釐清該主張是否為訴訟標的法律關係之變更或追加？並審認該訴訟標的之變更或追加，是否合於民事訴訟法第四百四十六條第一項之規定？且進一步深究被上訴人請求上訴人為歇業及註銷開業登記，係委任契約本身之原給付義務？或上開「後契約義務」？即逕認上訴人負有申請歇業並註銷開業登記之「後契約義務」，進而為上訴人該部分不利之論斷，亦有可議。上訴論旨，執以指摘原判決不當，求予廢棄，不能認為無理由。據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第四百七十七條第一項、第四百七十八條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 五 年 五 月 二 十 五 日	145
最 高 法 院 民 事 第 八 庭	146
審 判 長 法 官 朱 建 男	147
法 官 顏 南 全	148
法 官 許 澍 林	149
法 官 鄭 傑 夫	150
法 官 蘇 清 恭	151
本 件 正 本 證 明 與 原 本 無 異	152
書 記 官	153
中 華 民 國 九 十 五 年 六 月 七 日	154
E	155

相關法條

- 醫療法 第 13、15、19、24 條 (94.02.05)
- 民事訴訟法 第 446、477、478 條 (92.06.25)

資料來源：司法院法學資料檢索系統

現正熱映

香港反送中！竟引爆台灣「北宋」中？

評論 政治 公共政策 國內 專欄

廖元豪觀點：「年改」憲法辯論的幾個盲點

廖元豪 奔騰思潮

2019-07-02 06:50 ? 人氣



司法院長許宗力主持公教年改釋憲案。（簡必丞攝）

近年來，政府以「年金改革」為名，修法大幅削減了軍公教退休給付。為此，司法院大法官於日前召開憲法法庭，就「年金改革措施是否違憲」進行辯論。然而，限於時間與辯論規則的因素，

許多議題仍無法充分地討論對話；網路上或坊間一般的「懶人包」式討論，也有些疏漏之處。本文就針對幾個容易被誤解之處，從憲法的觀點予以提醒。

退休給付的性質：法定酬勞請求權，而非社福恩賜

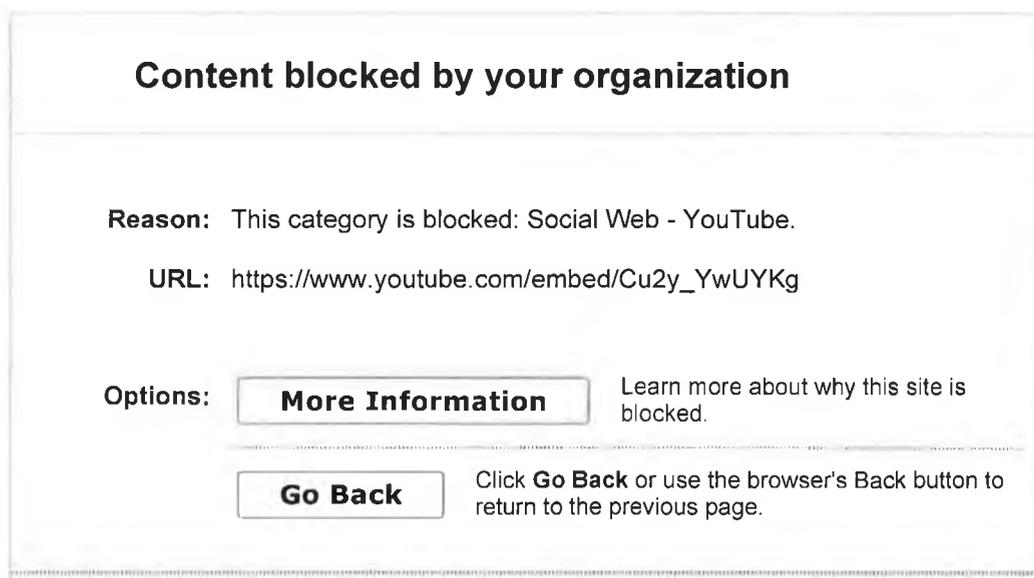
無論是軍人、公務員，或公立學校教師，要處理「砍退休金」是否侵害憲法權利，首先就要先判斷，「退休給付」在憲法上，是什麼樣的權利呢？

國內討論的最大盲點，就是部分論者（自命「改革」者），往往主張「軍公教退休金超出國家照顧義務範圍」，進而指稱目前之退休給付是「過度照顧」云云。才會導出什麼「老人生活費每月僅需一萬三」的纏夾。

這樣的批評，是將退休金定位為某種「社會福利」或「社會救助」：既然是國家照顧退休老人的福利措施，那就可以「基本尊嚴之生活條件」，當成標準。超過這個標準，坐領高薪，就是「肥貓」，國家自然有權削減之。

然而，我國法制上，退休金之給付，絕非一種政府可以隨時收回、調整之「恩賜」（mercy/grace），而是受到法律保障的「權利」（entitlement）。舊有的退休金相關法制，並非規定「退休金之給付，政府隨時調整之」，而是由法律、法規明文規定計算方式與取得之金額、方式。司法院大法官釋字 187號解釋以來，更一致將公務員請領退休金定位為公法上之財產權，受憲法之保障。因此所謂「恩給說」，在中華民國憲法上是說不通的。

更認真、謙卑地觀察現行法（以及過去的退休制度），更能看出，退休金本來就不是以「基本生活需求」當成標準，而是公教人員「酬勞」的一部份！不管這筆「酬勞」有多少比例是公教人員自行提撥，多少金額由國庫提撥，都是公教人員的「法定權利」—只要依法工作、服務至一定年限，符合條件，就可以領取。這明顯是一種「對價」、「酬勞」！既然是酬勞的一部份（只是退休後才開始給付），就無所謂「肥貓」的問題（是政府自己用法律承諾、擔保的給付），更不是美國右派所謂的「社福皇后」（因為根本不是社會福利）。



信賴利益（損失）是「終身付出的服務」而非「退休後的生活」

如果用「信賴保護」的角度來看，那「砍退休金」所造成的損害，是什麼呢？

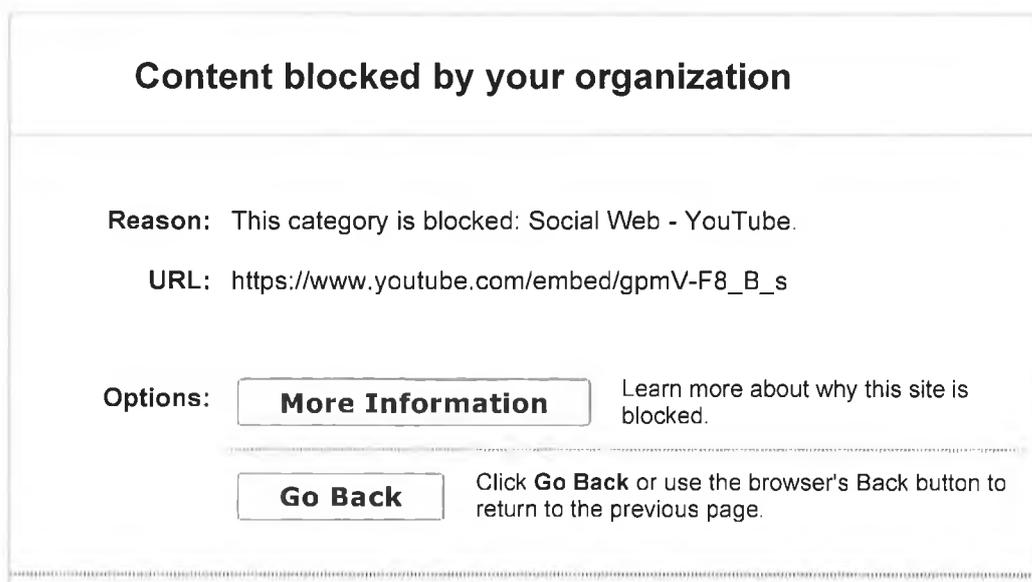
政府方面，似乎誤解了軍公教退休人員真正的「信賴利益」與「信賴行為」。他們以為，所謂的信賴利益，似乎僅是「將來安排生活」的部分。亦即，軍公教退休後，已經依賴退休金的額度，做了一些生活安排（例如：買房、供孩子出國留學、與老年安養中心簽定長期契約等），此時驟然減少，會對於其計畫之退休生活造成衝擊。甚至誤以為釋字 717號解釋所謂「通常可據為生活或經營之安排」是唯一的信賴利益。

然而，這些「信賴利益」固然重要，卻忽略了公校教師最前端的「信賴行為」與「信賴利益」：**選擇任職，並持續在崗位上服務數十年，直到退休**。這樣的「信賴行為」才是年金改革必須考慮的最重要因素，而這樣的「信賴利益」則是無法輕易「補償」的。

也就是說，憲法對於軍公教人員，所要保護的信賴利益（以及政府改變法令所受之信賴損害）並不是「退休後的生活安排」，而是其**「在職期間（因信任當時退休制度）所付出的工作、貢獻」**，包括其原本可以從事其他工作的機會成本。這些也就相當於行政程序法第120條所稱之「因信賴該處分致遭受財產上之損失」，自然應受保護。釋字 589號解釋，也表示，第三屆監察委員「信賴」的基礎，是「就任時」有關任期屆滿後「得領取月退休金」之法規。

從另一個角度說，如果當初沒有這樣的退休制度（領月退休金），那這些軍公教人員，未必會選擇這個職業。他們因為信任「當時」所有的「酬勞」（包含退休給付）而來擔任軍人、公務員、教師，而且一直做到退休。現在國家驟然改變了當年的信賴基礎，削減了原先以法律擔保的給付（以及退休後可以去私校任教

之權利），但當事人付出的代價已經給付完畢。時間旅行只出現在「復仇者聯盟」的電影中，往事只能回味，請問國家要如何「補償」？



退休給付規定不是契約，法令可以修改？

另一個纏夾之處，是政府方似乎認為，軍公教退休制度與勞資雙方的契約關係不同。契約不能片面更動，但退休制度涉及公益，自然可以調整。

這樣的類比有許多簡化、錯誤之處。

首先，雖然我國法律上的通說，認為公務員與國家（雇主）之間的關係並非契約關係，而是公法上職務關係。然而，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？

第二，也是更基本的：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？



20190515-國親無黨籍立委連署公教年改釋憲案。（簡必丞攝）

國庫即將破產？

所謂「國庫破產」，也是大大誤解。「破產」是個很可怕的觀念：如果中華民國要被退休金制度搞到破產，那的確是魚死網破，所有的退休人員都拿不到退休金（或是照比例分配，大幅減少）。然而，即使照政府目前的說法，頂多是幾個「基金」要破產，而不是「國庫」要破產。這二者之間差很多，法律從來沒有規定「退休金僅能從退休基金內給付」。

相比之下，「破產說」在美國的地方政府公務員，可能比較有說服力。因為美國許多地方政府公教人員，並非由州或聯邦政府負擔退休金。而只有很窮的地方政府，作為雇主與基金的最終擔保。如果整個「市」破產了，那最後結算時，公教人員的損失可能更嚴重。可是在臺灣，公教人員的退休制度主要是由中央政府規劃並執行，從中央到地方也都沒有「破產」的問題。已故的行政法大師吳庚教授，就曾指出，人民不可能去聲請假扣押國家機關，因為「國庫或其他公庫乃永續存在，有稅收、公債甚至發行貨幣可供支應，無所謂不能強制執行或甚難執行之虞。」所以在我國，國家欠債還錢，沒有「國庫沒錢還不起，所以不用還」這回事。美國地方政府破產（以至公務員退休金債權消滅）的狀況，在我國不會發生。某個基金破產，與國家破產是兩碼子事。因此，中華民國政府為了「公益」而要單方調整退休給付的「必要性」更低得多。

軍公教退休金制度，的確應該要可長可久。如果真的需要調整，也需要處理。但對於「已經就職」甚至「已經退休」的人員，削減其退休給付，違反了國家原本由法律規定的擔保責任，更無法彌補其在職時的「對待給付」。政府要為這種破壞信賴保護的行為辯護，恐怕得提出更紮實的論據。

*作者為國立政治大學副教授。本文原刊《奔騰思潮》，授權轉載。

憲法學釋論

陳新民 著

C020995

理律法律事務所

修正五版

第二十四節 參政權

壹、參政權之範圍

我國憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」這是指人民擁有選舉與罷免中央及地方公職人員之權利；而創制、複決是人民享有直接制定法律或否決法律之權利。這四種權利，一般稱為人民的「參政權」，也是所謂的「公民權」，唯公民方可享有，非公民之國民（如未成年者或褫奪公權者）不能享有。至於在人權性質方面，則歸類為「政治權」(politische Rechte)^(註一)，乃政治性質之人權也。此種人民可以「參與國家或地方政策決定」之權，乃狹義的參政權。而廣義的「參政權」為人民擁有投身公職、擔任公務員之權利，則可將「選舉權」擴張解釋為「被選舉權」及憲法第 18 條所規定的「人民有應考試、服公職之權利」。所以人民的參政權，應採廣義的見解，即人民可加入政府行列，制定政策與執行國家權力的基本權利也，故是一種「參與權」(Teilhabeerecht)。茲分別討論如下。

貳、服公職之權

我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」這是可分為人民有考試權與服公職權二者來討論。我國的考試，基

註一：例如瑞士在一九七六年十二月七日公布的「政治權利法」(Bundesgesetz über die politischen Rechte)，便是規定人民行使參政權之法律。

本上分為公務人員任用資格考試及專門職業及技術人員執業考試兩種。所以，憲法第 18 條之人民考試權，即表徵人民可以經過考試之方式取得律師、醫師及會計師等資格，或是經考試取得公務員任用資格。因為我國公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試，非經考試，不得任用（憲法第 85 條及增修條文第 6 條之規定）。故我國憲法對於欲躋身為公務員者，乃採公開競爭方式，不至為私人或社會某些階級所壟斷。

人民擔任公務員亦是憲法第 15 條保障的工作權，賴擔任公務員所獲得的薪俸，以為生活之資。同時，人民只要通過公務員考試，依憲法第 7 條平等權之規定，不分種族、性別、宗教與政黨……之差異，皆有擔任公務員之權利。因此，擔任公務員不僅是人民服公職之權，也涉及人民的工作權與平等權。

再由人權所產生的「制度性保障」而言，國家應該設置公務員之制度，以執行國家的公權力與履行國家之職責，此即國家應制定有關公務員任用、銓敘、紀律及退休撫卹等公務員法律，公務員法即成為行政法中重要的一門。我國公務人員任用法即有對於公務員的任命及其條件加以規定，是為保障與規範人民擔任公務員的實踐法律。

此外，我國憲法第 18 條亦保障人民服公職之權利，但是否所有公職都必需經考試方得為之？易言之，憲法第 18 條規定人民有應考試及服公職之權利，是否解為服公職必須經過考試？由於憲法在前述第 85 條提及「須經考試及格，否則不得任用」是指「公務人員」，而非「公職人員」。由這個差異，可知公職人員之範圍遠較公務人員為廣。司法院早在釋字第 42 號解釋中表示：「憲法第 18 條所稱之公職，涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方

作者：陳新民

民國四十四年十月，臺灣省新竹縣生

廣東省惠來縣人

學歷：台灣大學法律系畢業

德國慕尼黑大學法學博士

美國哈佛大學法學院博士後研究員

英國倫敦大學訪問學人

現任職：中央研究院法律學研究所籌備處研究員

台灣大學、中國文化大學兼任教授

憲法學釋論

版權所有
翻印必究

定價：平裝 600 元

著者 陳新民
發行者

郵政劃撥 0591954-0 陳新民 帳戶

總經銷：三民書局

地址：台北市重慶南路一段 61 號

電話：3315969

印刷者：瑞明彩色印刷有限公司

地址：新莊市化成路 267 巷 13 號

電話：29917945 · 29917529

出版日期：八十四年九月出版

八十六年九月修訂二版

八十七年十月二版二刷

八十八年十月修訂三版

九〇年一月修訂四版

九十二年十月四版二刷

九十四年八月修訂五版

ISBN 957-41-3072-X (平裝)

大學
用書

憲法要義

李惠宗 著



C021650

理律法律事務所

 元照

第一節 參政權之意義

- 1801 參政權係基於人民與國家之主動關係而產生。此一主動關係以國籍為要素，故此種基本權係國民權，既屬國民權，其形成由憲法或國家法律規定之。
- 1803 參政權有廣義與狹義之別，廣義參政權包括人民服公職之權與本章所稱之直接參政權。狹義之參政權指由人民以集體權之方式，直接對國家政事作成有具體影響之決定之法律地位。此種意義下之參政權，又稱公民權，中山先生稱之為「政權」，以別於國家權力之「治權」，且認為，政權應包括選舉權、罷免權、創制權、及複決權四種。然者，事實上此非各民主國家共有之規定，多數國家僅規定選舉權而已¹。餘之公民權，或以罷免、創制、複決或以公民投票方式行之，不一而足。
- 1805 此種參政權的行使，係一國民主程度的指標。一般而言，除選舉權外，能夠由人民直接作成決定的事項愈多，表示該國民主化的程度愈高。
- 1806 公民權之行使在民主政治發展之初，曾以財產、性別或知識能力作不平等之規定，現代憲法基於人格平等的觀點，除客觀的年齡及精神狀態外，已不再有其他限制。我國憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」平心而論，以規範而言，我國之民主程度應屬不差，蓋創制、複決皆屬國政事項之直接決定。然創制、複決權本應由人民直接行使，但依憲法第27條規定，在中央只能由國民大會代表代為行使，已失其直接民主之意義；在省並無規定省民有創制複決權，在縣則於第123條規定，縣民依法律行使創制複決權，此屬「憲法委託」的條文，創制、複決兩權尚須依法律始能實現，但事實上我國一直就此處於「立法懈怠」的狀況，從行憲迄今，縱使該條並未受到憲法增修條文之凍結適用，目前人民尚無「法」可依，以行使創制、複決權。
- 1808 緣創制、複決未能實現，又欠缺其他直接民主之機制，故國內多有主張以「公民投票」代替者。按公民投票通常係擬「改變現況」所為的一種民主程序，其程序係由提案者設定一「是」或「否」的議題，交由有資格的公民作成具有拘束力決定之制度。公民投票制度被視為是直接民主最佳

¹ 參董翔飛，中國憲法與政府，頁138。

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法要義／李惠宗著．-- 七版．-- 臺北市：
元照， 2015.09
面； 公分
ISBN 978-986-255-655-9（平裝）

1.中華民國憲法

581.21

104016547

憲法要義

5C094RG

2015年9月 七版第1刷

作者 李惠宗
出版者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網址 www.angle.com.tw
定價 新臺幣 700 元
專線 (02)2375-6688
傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-655-9

表1 各種考試暨檢覈報考人數

單位：人

年 別 Year	總計 Grand Total	公 務 人 員 Civil Service Examinations				
		計 Total	高等 考試 Senior	普通 考試 Junior	初等 考試 Elementary	特種 考試 Special
88年 1999	530 365	362 314	42 116	47 342	112 141	118 206
89年 2000	336 610	184 883	38 312	53 033	-	71 028
90年 2001	439 292	314 480	41 984	56 646	101 260	93 675
91年 2002	428 264	309 166	36 547	51 668	67 988	137 936
92年 2003	394 773	258 848	31 960	32 781	44 906	133 446
93年 2004	399 130	247 085	34 132	36 050	46 593	101 742
94年 2005	480 180	291 408	38 050	37 023	43 531	155 603
95年 2006	465 319	283 109	34 704	34 917	49 087	155 096
96年 2007	528 698	318 026	39 816	42 633	46 117	174 925
97年 2008	592 832	396 904	43 428	49 827	53 337	239 214
98年 2009	694 871	500 749	59 632	66 540	93 239	271 785
99年 2010	749 054	536 803	66 596	70 014	89 149	301 975
100年 2011	749 000	510 114	65 572	73 014	74 212	285 557
101年 2012	794 867	518 349	72 330	88 777	69 578	284 664
102年 2013	688 452	455 802	69 703	80 577	66 724	227 007
103年 2014	538 237	354 308	61 907	60 863	43 984	182 975
104年 2015	502 894	327 608	56 136	55 755	37 551	170 956
105年 2016	475 810	305 498	50 928	47 500	32 752	167 521
106年 2017	470 425	294 568	48 063	46 136	30 221	162 545
107年 2018	431 408	267 919	45 325	41 177	28 542	147 463

說明：1. 87至94年公務人員高等考試三級考試暨普通考試採分試制度，該期間報考人數採第一試資料。

2. 103年起公務人員司法官考試第一試與專門職業及技術人員律師考試第一試合併辦理，其中報考司法官考試及報考律師考試者，分別列計於公務人員特種考試與專門職業及技術人員高等考試報考人數中，全年總計人數未扣除重複報考人數。103年、104年、105年、106年及107年重複報考人數分別為 8,186人、7,966人、8,064人、8,564人及8,206人。

Table 1 Registered Candidates for All Examinations

Unit : Person

升官等、 升資考試	軍人轉任 公務人員考試 Civil Service Transfer for Military Personnel	銓定 考試 Qualifying	專門職業及技術人員 Professional and Technical Examinations				檢定考試 Qualifying Examination	檢覈考試 Screening Examination
			計 Total	高等 考試 Senior	普通 考試 Junior	特種 考試 Special		
42 509	-	-	96 685	40 946	24 022	31 717	16 974	54 392
22 510	-	-	90 066	43 278	23 064	23 724	8 118	53 543
20 915	-	-	83 089	47 492	12 168	23 429	13 553	28 170
15 027	-	-	88 038	52 952	20 486	14 600	11 464	19 596
15 658	97	-	116 443	70 317	31 636	14 490	9 574	9 908
28 508	60	-	134 925	76 383	46 070	12 472	9 993	7 127
17 168	33	-	167 268	78 375	76 885	12 008	15 294	6 210
9 279	26	-	177 261	75 274	88 024	13 963	4 949	-
14 535	-	-	207 773	83 945	118 830	4 998	2 899	-
11 055	43	-	194 660	84 274	105 579	4 807	1 268	-
9 514	39	-	194 122	92 227	98 061	3 834	-	-
9 052	17	-	212 251	98 070	109 927	4 254	-	-
11 740	19	-	238 886	98 682	136 142	4 062	-	-
2 977	23	-	276 518	105 900	169 057	1 561	-	-
11 760	31	-	232 650	99 529	130 474	2 647	-	-
4 548	31	-	183 929	99 150	84 779	-	-	-
7 176	34	-	175 286	94 038	81 248	-	-	-
6 757	40	-	170 312	93 020	77 292	-	-	-
7 574	29	-	175 857	93 708	66 651	15 498	-	-
5 399	13	-	163 489	92 968	63 224	7 297	-	-

Notes: 1. A multi-stage system for the Level 3 Senior Civil Service Examination and Junior Examination was practiced between 1998 and 2005, during which period the number of examination registrants was taken from first-stage candidates.

2. From 2014, the first stage of the Civil Service Examination for Judges and Prosecutors was combined with the first stage of the Professional and Technical Examination for Attorneys. These numbers of registered candidates are counted respectively under the categories of Special Civil Service Examinations and the Senior Professional and Technical Examinations. The 8,186、7,966、8,064、8,564 and 8,206 repeat registrations were not deducted from the annual total in 2014、2015、2016、2017 and 2018

表2 各種考試暨檢覈錄取或及格人數 (2/2)

單位：人

年 別 Year	總計 Grand Total	公 務 人 員 Civil Service Examinations				
		計 Total	高等 考試 Senior	普通 考試 Junior	初等 考試 Elementary	特種 考試 Special
98年2009	59 986	15 783	2 248	1 257	692	9 249
男M.	22 358	9 092	1 147	662	181	6 019
女F.	37 628	6 691	1 101	595	511	3 230
99年2010	58 167	12 812	2 145	1 291	580	7 104
男M.	22 253	7 747	982	645	198	4 353
女F.	35 914	5 065	1 163	646	382	2 751
100年2011	62 036	16 607	3 260	2 189	512	7 576
男M.	25 524	8 940	1 390	991	201	4 689
女F.	36 512	7 667	1 870	1 198	311	2 887
101年2012	79 076	15 494	3 492	2 530	642	7 998
男M.	31 841	8 454	1 522	1 117	215	4 782
女F.	47 235	7 040	1 970	1 413	427	3 216
102年2013	47 541	18 208	3 388	2 942	565	8 704
男M.	21 404	9 466	1 557	1 234	211	5 253
女F.	26 137	8 742	1 831	1 708	354	3 451
103年2014	49 210	16 824	3 346	2 451	415	9 309
男M.	22 286	10 154	1 457	1 091	178	6 250
女F.	26 924	6 670	1 889	1 360	237	3 059
104年 2015	52 307	19 163	3 552	2 900	468	10 448
男M.	23 902	11 224	1 758	1 333	192	7 181
女F.	28 405	7 939	1 794	1 567	276	3 267
105年 2016	53 053	20 047	3 584	2 803	566	11 490
男M.	25 852	12 761	1 792	1 316	240	8 070
女F.	27 201	7 286	1 792	1 487	326	3 420
106年 2017	55 802	19 301	3 190	2 762	549	10 837
男M.	27 695	11 800	1 650	1 305	250	7 554
女F.	28 107	7 501	1 540	1 457	299	3 283
107年 2018	59 157	18 156	3 034	2 421	457	10 723
男M.	27 600	11 916	1 507	1 229	202	7 714
女F.	31 557	6 240	1 527	1 192	255	3 009

說明：99年錄取或及格人數總計修正為58,167人，係因99年特種考試交通事業鐵路人員考試於100年6月補行錄取3人。

Table 2 Qualified Examinees in All Examinations (2/2)

Unit : Person

升官等、 升資考試	軍人轉任 公務人員考試 Civil Service Transfer for Military Personnel	銓定 考試 Qualifying	專門職業及技術人員 Professional and Technical Examinations				檢定考試 Qualifying Examination	檢覈考試 Screening Examination
			計 Total	高等 考試 Senior	普通 考試 Junior	特種 考試 Special		
2 327	10	-	44 203	15 992	27 696	515	-	-
1 074	9	-	13 266	4 261	8 795	210	-	-
1 253	1	-	30 937	11 731	18 901	305	-	-
1 688	4	-	45 355	18 469	25 936	950	-	-
1 565	4	-	14 506	4 982	8 892	632	-	-
123	-	-	30 849	13 487	17 044	318	-	-
3 064	6	-	45 429	17 166	27 811	452	-	-
1 663	6	-	16 584	5 445	10 799	340	-	-
1 401	-	-	28 845	11 721	17 012	112	-	-
824	8	-	63 582	18 920	44 141	521	-	-
810	8	-	23 387	5 360	17 594	433	-	-
14	-	-	40 195	13 560	26 547	88	-	-
2 600	9	-	29 333	17 102	11 024	1 207	-	-
1 202	9	-	11 938	5 298	5 712	928	-	-
1 398	-	-	17 395	11 804	5 312	279	-	-
1 291	12	-	32 386	18 629	13 757	-	-	-
1 167	11	-	12 132	5 332	6 800	-	-	-
124	1	-	20 254	13 297	6 957	-	-	-
1 788	7	-	33 144	19 590	13 554	-	-	-
753	7	-	12 678	5 600	7 078	-	-	-
1 035	-	-	20 466	13 990	6 476	-	-	-
1 601	3	-	33 006	18 469	14 537	-	-	-
1 340	3	-	13 091	5 548	7 543	-	-	-
261	-	-	19 915	12 921	6 994	-	-	-
1 961	2	-	36 501	19 011	10 284	7 206	-	-
1 039	2	-	15 895	6 058	5 249	4 588	-	-
922	-	-	20 606	12 953	5 035	2 618	-	-
1 514	7	-	41 001	18 565	22 150	286	-	-
1 257	7	-	15 684	5 740	9 793	151	-	-
257	-	-	25 317	12 825	12 357	135	-	-

Note : Due to Special Examinations for Transportation Enterprise Employee of Railway implements 3 additional qualifiers, the grand total of qualifiers in 2010 is revised to 58,167.

表 65 銓敘部辦理公務人員退休人數按官等分

單位：人

中華民國105年

機關別及官等別 Agency & Rank		總 計 Grand Total				自 願 退 休	
		計 Total	一次 退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension	兼領1/2一 次與1/2月 退休金 sum and 1/2 Monthly Pension	小計 Subtotal	一次 退休金 Lump-sum Retirement Payment
總 計	Grand Total	9 259	369	8 819	71	7 923	306
中央各機關	Central Government Agency	4 568	110	4 426	32	3 695	87
臺灣各縣市機關	Local County (City) Agency	1 895	118	1 758	19	1 713	104
新北市各機關	New Taipei City Agency	326	13	311	2	301	10
臺北市各機關	Taipei City Agency	740	29	704	7	647	24
桃園市各機關	Taoyuan City Agency	247	17	228	2	226	15
臺中市各機關	Taichung City Agency	441	27	413	1	396	21
臺南市各機關	Tainan City Agency	371	26	342	3	342	21
高雄市各機關	Kaohsiung City Agency	621	29	588	4	566	24
金門縣、連江縣 各機關	Kinmen & Lienchiang County Agency	50	—	49	1	37	—
官 等 別	Rank						
行政機關	Administrative Agency	6 929	318	6 547	64	5 896	265
簡任(派)	Senior Rank (Detail)	558	16	540	2	318	5
薦任(派)	Junior Rank (Detail)	2 789	58	2 705	26	2 445	35
委任(派)以下	Elementary Rank (Detail) & Under	1 319	39	1 267	13	1 086	29
法官、檢察官	Judge、Prosecutor	66	4	54	8	66	4
警 監	Selected Rank	33	2	30	1	9	—
警 正	Recommended Rank	1 832	115	1 706	11	1 670	112
警 佐	Delegated Rank	332	84	245	3	302	80
公營事業機構	Public Enterprise Org.	792	4	787	1	622	4
簡任(派)	Senior Rank (Detail)	5	—	5	—	—	—
薦任(派)	Junior Rank (Detail)	33	—	33	—	22	—
委任(派)以下	Elementary Rank (Detail) & Under	21	—	21	—	16	—
長 級	Senior Level	6	—	6	—	3	—
副長級	Sub-senior Level	42	—	42	—	20	—
高員級	Junior Level	209	2	207	—	158	2
員 級	Elementary Level	151	—	151	—	120	—
佐 級	Assistant Level	279	2	276	1	242	2
士 級	Basic Level	46	—	46	—	41	—
衛生醫療機構	Hygiene & Medical Service Org.	582	26	554	2	497	19
簡任(派)	Senior Rank (Detail)	3	—	3	—	1	—
薦任(派)	Junior Rank (Detail)	68	2	64	2	56	—
委任(派)以下	Elementary Rank (Detail) & Under	87	—	87	—	76	—
師(一)級	Senior Grade 1	49	5	44	—	18	1
師(二)級	Senior Grade 2	92	3	89	—	81	2
師(三)級	Senior Grade 3	215	10	205	—	203	10
士(生)級	Junior	68	6	62	—	62	6
公立學校(職員)	Public School (Staff)	956	21	931	4	908	18
簡任(派)	Senior Rank (Detail)	24	—	24	—	19	—
薦任(派)	Junior Rank (Detail)	803	17	782	4	770	14
委任(派)以下	Elementary Rank (Detail) & Under	129	4	125	—	119	4

資料來源：銓敘部退休撫卹資料檔。

Table 65 Number of Civil Servants Retirement Review
Conducted by MOCS, by Rank

2016

Unit : Person

Voluntary Retirement		屆齡退休 Reach Retirement				命令退休 Compulsory Retirement			
月退休金 Monthly Pension	兼領1/2一次與1/2月退休金 1/2 Lump-sum and 1/2 Monthly Pension	小計 Subtotal	一次退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension	兼領1/2一次與1/2月退休金 1/2 Lump-sum and 1/2 Monthly Pension	小計 Subtotal	一次退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension	兼領1/2一次與1/2月退休金 1/2 Lump-sum and 1/2 Monthly Pension
7 556	61	1 081	57	1 017	7	255	6	246	3
3 580	28	754	22	729	3	119	1	117	1
1 593	16	126	12	112	2	56	2	53	1
289	2	18	3	15	—	7	—	7	—
618	5	62	4	56	2	31	1	30	—
210	1	12	1	11	—	9	1	7	1
374	1	41	6	35	—	4	—	4	—
318	3	20	4	16	—	9	1	8	—
538	4	37	5	32	—	18	—	18	—
36	1	11	—	11	—	2	—	2	—
5 576	55	830	47	777	6	203	6	194	3
311	2	238	11	227	—	2	—	2	—
2 390	20	324	23	296	5	20	—	19	1
1 044	13	211	10	201	—	22	—	22	—
54	8	—	—	—	—	—	—	—	—
8	1	22	2	20	—	2	—	2	—
1 550	8	34	1	32	1	128	2	124	2
219	3	1	—	1	—	29	4	25	—
617	1	140	—	140	—	30	—	30	—
—	—	5	—	5	—	—	—	—	—
22	—	11	—	11	—	—	—	—	—
16	—	5	—	5	—	—	—	—	—
3	—	3	—	3	—	—	—	—	—
20	—	22	—	22	—	—	—	—	—
156	—	43	—	43	—	8	—	8	—
120	—	17	—	17	—	14	—	14	—
239	1	29	—	29	—	8	—	8	—
41	—	5	—	5	—	—	—	—	—
476	2	74	7	67	—	11	—	11	—
1	—	2	—	2	—	—	—	—	—
54	2	11	2	9	—	1	—	1	—
76	—	10	—	10	—	1	—	1	—
17	—	31	4	27	—	—	—	—	—
79	—	11	1	10	—	—	—	—	—
193	—	9	—	9	—	3	—	3	—
56	—	—	—	—	—	6	—	6	—
887	3	37	3	33	1	11	—	11	—
19	—	5	—	5	—	—	—	—	—
753	3	25	3	21	1	8	—	8	—
115	—	7	—	7	—	3	—	3	—

Source : Civil Servants Retirement and Survivor Relief Database.

表 66 銓敘部辦理公務人員退休人數按年齡分

單位：人

中華民國106年

性別及年齡別 Sex & Age		總 計 Grand Total				自 願 退 休 Voluntary		
		計 Total	一次 退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension	兼領1/2一 次與1/2月 退休金 1/2 Lump-sum and 1/2 Monthly Pension	小計 Subtotal	一次 退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension
總 計	Grand Total	6 762	549	6 149	64	5 451	484	4 906
男 性	Male	4 373	440	3 897	36	3 412	388	2 989
女 性	Female	2 389	109	2 252	28	2 039	96	1 917
44 歲 以下	44 Years & under	46	33	13	—	33	32	1
45 歲	Years	52	49	3	—	50	49	1
46 歲	Years	72	68	3	1	70	68	1
47 歲	Years	84	74	8	2	77	73	2
48 歲	Years	87	78	6	3	80	75	2
49 歲	Years	61	52	9	—	57	52	5
50 歲	Years	516	51	456	9	510	50	451
51 歲	Years	431	28	397	6	426	28	392
52 歲	Years	307	12	292	3	300	12	285
53 歲	Years	429	7	418	4	423	6	413
54 歲	Years	406	5	398	3	401	5	393
55 歲	Years	452	5	444	3	452	5	444
56 歲	Years	410	3	405	2	409	2	405
57 歲	Years	339	3	332	4	337	2	331
58 歲	Years	293	2	290	1	290	1	288
59 歲	Years	378	1	372	5	318	1	312
60 歲	Years	520	10	507	3	441	9	429
61 歲	Years	212	2	206	4	211	2	205
62 歲	Years	203	5	197	1	203	5	197
63 歲	Years	181	2	175	4	179	2	173
64 歲	Years	172	3	167	2	172	3	167
65 歲	Years	1 102	55	1 044	3	3	1	2
66 歲 以上	66 Years & Over	9	1	7	1	9	1	7

資料來源：銓敘部退休撫卹資料檔。

Table 66 Number of Civil Servants Retirement Review
Conducted by MOCS, by Age

2017

Unit : Person

Retirement	屆齡退休 Reach Retirement			命令退休 Compulsory Retirement			兼領1/2一次與1/2月退休金 1/2 Lump-sum and 1/2 Monthly Pension	
	小計 Subtotal	一次退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension	小計 Subtotal	一次退休金 Lump-sum Retirement Payment	月退休金 Monthly Pension		
61	1 102	54	1 045	3	209	11	198	—
35	793	44	748	1	168	8	160	—
26	309	10	297	2	41	3	38	—
—	—	—	—	—	13	1	12	—
—	—	—	—	—	2	—	2	—
1	—	—	—	—	2	—	2	—
2	—	—	—	—	7	1	6	—
3	—	—	—	—	7	3	4	—
—	—	—	—	—	4	—	4	—
9	—	—	—	—	6	1	5	—
6	—	—	—	—	5	—	5	—
3	—	—	—	—	7	—	7	—
4	—	—	—	—	6	1	5	—
3	—	—	—	—	5	—	5	—
3	—	—	—	—	—	—	—	—
2	—	—	—	—	1	1	—	—
4	—	—	—	—	2	1	1	—
1	—	—	—	—	3	1	2	—
5	2	—	2	—	58	—	58	—
3	1	—	1	—	78	1	77	—
4	—	—	—	—	1	—	1	—
1	—	—	—	—	—	—	—	—
4	—	—	—	—	2	—	2	—
2	—	—	—	—	—	—	—	—
—	1 099	54	1 042	3	—	—	—	—
1	—	—	—	—	—	—	—	—

Source : Civil Servants Retirement and Survivor Relief Database.