

## 梁○元、唐○欣、楊○儀等三人聲請書

主 旨：為行政法院八十六年十二月二十六日八十六年度判字第三二五八號判決暨八十七年六月十九日八十七年度判字第一二一一號再審判決引用銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，牴觸憲法第十五條、第二十三條、第七條及第一百七十二條規定疑義，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，敘明事實及有關事項聲請 鈞院惠賜解釋。

說 明：

### 一、聲請解釋憲法之目的

(一) 銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函「……說明二……貴會（行政院經濟建設委員會）所屬人員於七十四年一月九日改制後，悉依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹且按一般公務人員退休、撫卹給與基數內涵之標準核發退休、撫卹給與，是以 貴會所屬人員自七十四年一月九日至八十四年六月三十日止之年資，始得依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法發給補償金」；「說明三另本案未決定前，業經本部核定發給補償金者，請貴會依上開規定重行核算造冊送部並追回溢發部分金額，且上開人員如係於七十四年一月九日以後退休、撫卹具有七十四年一月九日改制後至八十四年六月三十日止之年資者，其第二年補償金，本部將俟渠等人員繳回溢領部分之補償金後，再予發放。」（附件一）對於公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法（附件二）第二條補償金之發給對象，（第一款）規定公教人員於中華民國五十九年七月

二日以後，八十四年七月一日以前，（第一目）依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休之要件外，限制其發給對象之範圍，牴觸憲法第十五條保障人民工作權及財產權，第二十三條之法律保留原則，第七條之平等權及第一百七十二條之規定，敬請解釋其為無效。

（二）公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係中華民國八十四年十月十七日考試院、行政院會同訂定發布，為院級之行政命令，基於法律授權（公務人員退休法六十八年一月二十四日修正公布第八條第二項規定）而訂定。該辦法第四條銓敘部僅居於公告機關及第十三條為中央級公務人員補償之支給機關，並無條文授權得為解釋或補充規定，因之，前項銓敘部八十五年八月十五日之函釋毫無根據，屬於無效。行政法院（八十六年度判字第三二五八號判決，如附件三）捨司法審查權逕引銓敘部之答辯書，輕率認為其為主管機關，依法定職權作細節性之解釋或為補充規定，為駁回行政訴訟之理由。雖經提起再審之訴，其判決（八十七年度判字第一二一一號判決，如附件四）仍以違法之函釋為依據，併請釋為無效，予以廢棄、撤銷之。

## 二、疑義之經過及涉及憲法條文

聲請人等原任職於「行政院國際經濟合作發展委員會」（其前身為行政院美援運用委員會，曾在該會短期任職），後改為「行政院經濟設計委員會」，之後再改為迄今之「行政院經濟建設委員會」（以下簡稱經建會），均係行政院根據行政院組織法第十四條規定，為處理特定事務設立之機關，因而人員選用（依派用人員派用條例）重視其專長、專業能力，乃採用類似單一薪制給薪，以吸引人才（並為計算退休、資

遣給與之基礎)，其所需經費來自中美基金。民國七十四年一月改制，所有任職職員，遵照行政院核定專案，除改依公務人員任用法重新銓等敘級外，並對公務人員一般規定支薪標準與原薪制間發生待遇差額，按照公務人員退休法規定基數，以當時之月薪六八折核計發給退休金差額，以照顧當時任職員工之權益（未達退休年資者，則按資遣辦法，對所有員工均發給退休金或資遣費之差額）。事實上，聲請人等並未辦理退休，當時仍然在職，改制後人員退休悉按一般公務人員退休方式辦理，由銓敘部發給退休金，迨中華民國八十四年十月十七日考試院會同行政院訂定發布「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，聲請人等符合該辦法第二條補償金發給對象之要件，即第二條第一款「公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：（一）依公務人員退休法或……辦理退休」之規定，奉經建會通知填具登記表請領補償金（辦法第四條），經經建會依退休案填具補償金發給名冊，報送原退休核定機關審核（辦法第八條），然後依核定後之名冊由支給機關轉發補償金（辦法第九條）。聲請人等於八十四年十二月間由經建會轉支給機關銓敘部八四台中特二字第一二二三一二號函發給第一年（三分之一）補償金，由聲請人等分別具領各在案，詎時隔經年，銓敘部竟以該部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函停發第二年應發補償金。經聲請人等向銓敘部部長陳情儘速發給之後，該部於八十五年十一月二十五日以八五台特二字第一三七八八七〇號函復不再核發補償金（附件五），乃提起訴願、再訴願（附件六）及行政訴訟暨行政訴訟再審之訴，均以銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋資為駁回之依

據。惟銓敘部並非主管機關，無權依中央法規標準法第七條規定，依職權對公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法作補充規定，亦無權為細節性之解釋。行政法院置司法審查權於不顧，逕行採該函釋作為駁回之理由，二者均牴觸憲法第十五條、第二十三條、第七條及第一百七十二條之規定。

### 三、聲請解釋憲法之理由及聲請人等對本案所持之立場及見解

(一) 銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，牴觸憲法第十五條保障人民工作權、財產權，第二十三條法律保留原則，第七條平等權及第一百七十二條等規定已詳如前述，亦為聲請釋憲之理由，謹請依法解釋該函為無效。且行政法院八十七年六月十九日八十七年度判字第一二一一號再審判決及八十六年十二月二十六日八十六年度判字第三二五八號判決援引銓敘部無效之函釋為判決駁回之理由，損害聲請人等權益，敬請併予撤銷、廢棄。

(二) 茲悉行政法院八十七年五月二十五日八十七年度判字第九四〇號判決係對經建會以前資遣同仁陳○章等十三人登記請領公教人員退休金其他現金給與補償金，遭銓敘部上開八十五年八月十五日函釋略謂：經建會所屬人員在改制前退休、撫卹者及改制時曾領退休金差額之年資，不再核發補償金，提起行政救濟，行政法院判決「再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷」。按資遣給與辦法中對每一基數之內涵準用退休有關規定，而就年資計發資遣費之基數，亦大致與退休相同，陳○章等所領資遣費，亦係照當時支薪標準計發（非按一般公務人員薪給待遇），其案情可說與本件相同，而判決迥異，併請察核（附件七）。

(三) 公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係依據民國六十八年一月二十四日修正公布之公務人員退休法第八條「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與」；「前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之」，但因政府未能發給「其他現金給與」與退休人員，立法院於八十一年十二月二十九日審議通過修正公務人員退休法時，作成附帶決議辦理補償。按「其他現金給與」之補償，與公務人員以前僅照「實領本俸」計發之退休金（經建會以前計發資遣費、退休金或其差額的性質上與「實領本俸」相同），合而構成依法應發之退休金，才具完整性。八十四年十月十七日考試院與行政院會同訂定發布的補償金發給辦法（不是考試院銓敘部所發布），就法令位階而言，該辦法應屬院級行政命令，銓敘部為考試院所屬之部會，係考試院之下級機關，於本案補償金發給辦法中，定位於辦理機關（或稱執行機關），僅賦與「公告」及「支給」二種任務，且查考銓法規均無「主管機關」之專設條文，此與經濟法規如專利法第三條「本法主管機關為經濟部」、「前項業務由經濟部設專責機關辦理」，第一百三十三條「本法施行細則，由經濟部定之」；又如商標法第七條「本法所稱商標主管機關為經濟部」、「前項業務由經濟部專責機關辦理」，第七十八條「本法施行細則，由經濟部定之。」等立法例不同。觀察法規之態樣，凡「施行細則」訂定之機關恆係主管機關，檢閱公務人員俸給法、公務人員考試法、公務人員任用法、公務人員撫卹法、公務人員退休法等等均規定「施行細則由考試院定之」，是否因吾國採五權分立之政制，考銓法規攸關行政、司

法、立法、考試、監察五院之任職人員，其法規命令定位於院級，擴張其效力？在考銓法規之施行細則中，銓敘部所處地位亦僅「擬訂」或「研擬」（如書表格式之訂定等）之辦理（或執行）機關之層次。本件公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，公務人員退休法（六十八年一月二十四日修正公布）第八條第二項明文規定「由考試院會同行政院定之」，而銓敘部於行政訴訟再審之訴答辯書中竟誇稱：「又查中央法規標準法第七條規定『各機關依其職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院』。另查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由本部（銓敘部自稱）依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省、市政府等有關機關後，始提報考試院會議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，並函送立法院備查在案。因此，本部係上開補償金發給辦法之主管機關……。」（附件八），既自述研擬草案，又說明考試院會同行政院訂定發布，分明為居於經辦層次之位階，而擅越職權以下級機關解釋上級機關之命令，猶沾沾自喜援引中央法規標準法第七條規定，對該補償金發給辦法第二條補償金發給對象作限制適用範圍之函釋。查該辦法第二條規定十分明確：「公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：（一）依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休」，符合此等要件，即為補償金之發給對象，並無明文規定：「基於某些因素考量而有除外規定」或「薪制結構不同之機關可予限制」等意思表示授權經辦

機關得予斟酌之。何況經建會對所屬人員於改制前發給退休金差額之事實，於其草擬該辦法時早已存在，那是相當於「實領本俸」部分的退休金差額，而非本案之「其他現金給與」補償金。按主管機關訂定施行細則，僅能就實施母法有關事項而為規定，其內容不但不能抵觸母法，增加法律所無之限制，行政機關（辦理機關）在施行細則之外，執行法律依職權發布命令，尤應遵守此一原則。本件銓敘部前開八十五年八月十五日函釋，非基於法律及行政命令之授權，其本身又非主管機關，竟對補償金發給對象予以限縮，函經建會對曾於改制時領取退休金差額者之年資不再核發補償金，非僅將相當於「實領本俸」部分之差額與「其他現金給與」二種不同性質之補償混淆不明，又與「法律明文列舉，視為排除其他」之法律原則相違背，侵害聲請人等之權益，聲請人等一介小民，倍感委屈，惟望 鈞院賜予公正之裁決。

（四）本件補償金發給辦法發布時，經建會通知聲請人等依照該辦法規定之程序，通過審核領取第一年補償金在案，足證符合該辦法之規定。豈料事隔經年橫生枝節，銓敘部以無效違法之函釋停發第二年補償金，猶追索第一年前所發補償金，實與依法行政大相違背，謹請為違憲之解釋，以維憲法保障人民權益之至意，無任感禱。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

附件一：銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函影本。

附件二：公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法影本。

附件三：行政法院八十六年度判字第三二五八號判決影本。

附件四：行政法院八十七年度判字第一二一一號判決影本。

附件五：銓敘部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七○號書函影本。

附件六：訴願決定及再訴願決定影本各一份。

附件七：行政法院八十七年度判字第九四○號判決影本。

附件八：銓敘部行政訴訟再審之訴答辯書影本。

另附其他關係文件：

1、公務人員退休法（六十八年一月二十四日修正公布）及其施行細則各一份。

2、八十五年十月二十二日陳情書影本。

聲 請 人 梁○元 唐○欣 楊○儀

中 華 民 國 八 十 七 年 九 月 十 七 日

（附件三）

行政法院判決

八十六年度判字第三二五八號

原 告 蔣○泉 （住略）

陳○賢 （住略）

李 ○ （住略）

黃○英 （住略）

張○祥 （住略）

鮑○明 （住略）

陸○常 （住略）

梁○熾 （住略）

原告兼右共同

訴 訟 代 理 人 楊○儀 （住略）

梁○元 （住略）

唐○欣 （住略）



參 加 人 林○芳 （住略）

鄭 ○ （住略）

徐○光 （住略）

黃○官 （住略）

楊 ○ （住略）

俞 ○ （住略）

錢○瀾 （住略）

被 告 銓○部

上當事人間因退休事件，原告不服考試院中華民國八十六年八月十四日（八六）考台訴決字第○三九號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣行政院人事行政局於民國八十五年一月十六日以八十五局給字第○  
○六八一號書函及同年二月七日以八十五局給字第○五二八一號書  
函，為有關行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員其任職年資  
含有待遇改制前年資者，該項年資已先由中美基金結算差額發給，應  
否再發給其他現金給與補償金，請被告表示意見。被告於八十五年三  
月六日邀請有關機關開會研商，依會商結果研酌，基於是類人員所領  
每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為  
高，爰於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二號  
函分別答復行政院農業委員會暨經濟建設委員會，略以其所屬人員已  
領退休金差額之年資不得再發給補償金，且本案決定前業經被告核定  
發給補償金者，應依規定重行造冊送核，並繳還溢發部分金額後，再  
據予發放第二年之補償金。原告等乃於八十五年十月二十二日致被告  
陳情書，請發給第二年其他現金給與補償金，案經該部於八十五年十

一月二十五日以八五台特二字第一三七八八七〇號書函答復略以，原告等第二年之補償金應俟行政院經濟建設委員會依上開該部函釋規定重行列冊送該部審核後，始得辦理。原告等不服，乃循序提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、按人民之權利為憲法所保障，若對人民權利予以限制，應由法律定之，倘法律授權主管機關訂定法規命令予以規範者，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條保留原則之意旨。查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係考試院、行政院會同訂定發布，「辦法」中將銓敘部定位於「公告」及「支給機關」之辦理機關，而公務人員退休法規定考試院為主管機關，此觀修正前，即六十八年一月二十四日公布之該法第十七條「本法施行細則由考試院定之」；又同法第八條第二項「前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之」，極為明確。按「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」，行政訴訟法第一條第二項定有明文。銓敘部既非主管機關，根本無權對考試院、行政院會同發布之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」作細節性之解釋，更無權作補充規定，原處分所引銓敘部八十五年八月十五日函釋當然無效，原訴願決定抹殺事理，其決定難謂適法；再訴願決定就違法部分避而不談，謹請一併予以撤銷。二、次按公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第二條發給對象，並無具體明確規定行政院經濟建設委員會七十四年一月九日改制前之年資不予計算之明文，況原告等事實上亦未辦理退休，此在請領第一次補償金，經過「辦法」訂定之程序：「通知」、「請領」、「造冊」、「審核」、「支給」、「撥付」、「具領」各在案，可見該「辦法」發布之原意，尤其銓敘部已經遵照實行發給第一次補償金，不應再出爾反爾，節外生枝。三、又按上項補償金發給辦法第十二條規定喪失領受補償金權利者僅明訂三款：（一）褫奪公權終身；（二）動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定，或通緝有案尚未結案；

(三)喪失中華民國國籍，亦無經建會人員不得領受之規定。四、再查行政院經濟建設委員會係行政院基於政策之需要而設置之機關，其編制、待遇均屬特殊，所需經費在中美基金項下撥付，其性質與公立學校教員得領八十一個基數之退休金或軍人退伍金等相當，其於七十四年一月九日改制前發放之退休差額金，乃原告等既得之權益，基本上與此次退休金其他現金給與補償金，風馬牛不相關聯，二者不能混為一談，況「下級機關訂定之命令，不得牴觸上級機關之命令」，中央法規標準法第十一條後段規定甚明。經建會改制前之制度，豈能容銓敘部事後糾葛而予否定？茲為明瞭起見，製就二者之基本差異說明表乙份，附奉彙核。五、經建會人員前領退休差額金，係因政府主動將經建會改制為常設性機關，所有職員須由派用改為任用；員工待遇在改制後則不再按照中美基金專案待遇發給月薪及計發退休金，而須改照一般公務人員待遇標準辦理，勢將影響員工權益，因而改制時，政府主動發給全體員工退休或資遣差額金，以維護員工固有之權益，此乃員工在不得已情況下所接受之補救措施，顯然與現行發放補償金案無關。六、在改制前，經建會按中美基金專案待遇標準編列退休金預算，改制後之退休案因由銓敘部逕行核發退休金，故經建會已不再編列相關預算，此可證明改制後經建會人員辦理退休，已與一般公務人員無異，自應與一般公務人員享有相同待遇，但實則經建會人員所領退休金未能如公務人員般享有退休金優惠利率存款之利益，現又遭牽強附會之理由不給補償金，所受歧視，莫此為甚。七、綜上所陳，不論就法律、事理等各方面而言，被告所為實有違法越權之處，更不應以空泛不實之理由，剝奪原告等人之權益，敬請撤銷再訴願決定、訴願決定暨原處分等語。

被告答辯意旨略謂：按公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，係因政府多年來未能依八十四年七月一日修正施行前之原公務人員退休法第八條第二項規定，訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，

且因訂定發給該項數額確有困難，爰依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償。經查行政院經濟建設委員會改制前退休、撫卹人員，其雖依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，惟渠等退休金、撫卹金給與內涵與一般行政機關公務人員並不相同，且遠高於一般行政機關公務人員，又改制後退休、撫卹人員其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，且查上開每一基數之退休金差額，均較目前政府核發之每一基數補償金額為高，因此，是類年資已無其他現金給與補償問題，自不得再核發補償金。又查中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」另查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由本部依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省市府等有關機關後，始提報考試院會議審議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，並函送立法院備查在案，因此，本部係上開補償金發給辦法之主管機關，殆無疑義。又前開補償金發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅係原則性之規定，本部依法定職權，得就該原則性規定，再作細節性之解釋，是以有關行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，本部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七〇號書函，引述本部八五台中特二字第一三四四一七二號函，係參酌行政院人事行政局等機關意見，對上開補償金發給辦法所為之補充規定，並無違誤。為此請判決駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，乃係政府多年來未能依八十四年七月一日修正前之原公務人員退休法第八條第二項規定，

訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，並因訂定發給該項數額確有困難，乃依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償有案。本件原告等係行政院經濟建設委員會所屬退休人員，於八十五年十月二十二日向被告陳情，請求發給其第二年其他現金給與補償金，惟查有關行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員，其任職年資含有待遇改制前年資者，該項年資因已先由中美基金結算差額發給在案，被告認為基於是類人員所領每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為高，爰於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二號函復行政院農業委員會及經濟建設委員會，以已領退休金差額之年資不得再發給補償金，應俟該委員會依前揭函釋意旨，重行列冊送核後始得發給，揆諸首揭說明，尚非無據。原告訴稱經建會在改制前固係按中美基金專案待遇標準編列退休金預算，改制後則因係由銓敘部逕行核發，足證改制後經建會人員辦理退休，已與一般公務人員相同，自應享相同待遇，被告認不得發給第二年補償金，不無違誤云云。然查原告等雖依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，惟渠等退休金、撫卹金給與內涵與一般行政機關公務人員高出甚多，且改制後退休、撫卹人員其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，尚難謂有其他現金給與補償問題，原告所訴，自非可採。次查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由被告依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省市政府等有關機關後，始提報考試院會議審議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，函送立法院備查在案，從而被告自係上開補償金發給辦法之主管機關。又前開補償金發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅係原則性之規定，被告依法定職權，得就該規定，再作細節性之解釋，是以有關行政院經濟

建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，該部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七〇號書函，引述銓敘部八五台中特二字第一三四四一七二號函，係參酌行政院人事行政局等機關意見後，而為補充規定，亦與中央法規標準法第七條規定無違。原告謂被告既非本案主管機關，無權作前揭補充規定云云，尚屬誤會。綜上所述，本件原處分核無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱屬妥適。原告之訴為無理由，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 六 年 十 二 月 二 十 六 日  
(本聲請書其餘附件略)