

正
本

釋憲聲請書

聲請人 林 珮 韻

代理人 李念祖律師
羅淑文律師
劉昌坪律師

理律法律事務所
10508台北市敦化北路201號7樓
電話：2715-3300分機2128

複代理人 李容嘉律師

同上

壹、聲請解釋憲法之目的

一、人民享受及行使憲法第 15 條及 18 條之工作權、服公職權與參政權而任職公立中小學校教師，與政府成立公法契約關係，係與國家立於非命令服從關係之平等地位，並非國家之附庸或附屬。

二、國民教育為義務教育，以養成五育均衡發展之健全國民，達成憲法第 158 條之使命為宗旨。因中小學之學齡兒童正值人格養成之時期，尚無獨立思辨之能力，為避免國家基於統治目的，假藉國民教育灌輸違背憲法基本教育要求之政治特定意識型態，須仰賴實際從事教育工作之基層中小學教師，本諸其學識與良心，超出黨派，向學童傳達民主法治觀念、科學及人文素養、促使其成為尊重人權、具有現代化法治觀念之世界公民（教育基本法第 2 條參照）。基此，基層中小學教師不受國家支配之獨立地位，及其講學自由之制度性保障，實為國民教育賴以實施之基礎，更攸關國民教育之品質，故基層中小學教師講學自由之制度性保障，其重要性及必要性，實不亞於大學教師。

三、教師講學自由之制度性保障，繫於教師與政府基本關係之定性。有別於一般公務員與國家間係成立公法上職務關係，強調公務員應接受上級指揮命令以履行其職務；公立學校之教師，無論其係



1 小學、中學、或大學教師，其與政府間之關係為公法契約關係，
 2 公立學校教師係立於平等地位之公法契約當事人。基層中小學教
 3 師因無法援引大學自治作為其講學自由之制度性保障，尤賴 大
 4 院宣告，教師與政府之關係為平等之公法契約關係，並非公法上
 5 職務關係，更非命令服從關係，始能確保國民教育所賴以實施之
 6 講學自由。

7 四、最高行政法院 98 年度判字第 684 號判決所適用之「學校退休教職
 8 員公保養老給付金額優惠存款要點」第 3 點之 1 規定：「支領月
 9 退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同薪級人員現
 10 職待遇計算之退休所得上限百分比...前項人員每月退休所得超過
 11 依第一項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理
 12 優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比；兼領月退休金
 13 者，並依第四項規定計算之。但原儲存之金額較低者，以原儲存
 14 之金額為限。」係行政機關明知以職權命令侵害人民之權益，為
 15 法所不許，且受侵害之退休公立中小學教師高達 3 萬 4 千餘人，
 16 植基於命令服從關係之基本定位，形成予取予奪，足以威脅憲法
 17 第 11 條講學自由之保障、侵蝕憲法第 18 條對於人民參政權之保
 18 障、違反法律保留原則、信賴保護原則、憲法第 7 條之平等原則、
 19 憲法第 23 條之公益原則及比例原則，並動搖基本教育之實施基
 20 礎，應溯自上開要點實施之日起失其效力。

21 五、聲請人得依釋字第 177 號、第 185 號及第 193 號解釋，就所受確
 22 定判決聲請再審，以資救濟。

23 貳、疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文

24 一、本案事實經過

25 (一) 聲請人原任教於台中市信義國小，一生奉獻於基層教育，為

1 政府作育英才。聲請人於民國（下同）93 年 8 月 1 日退休並
2 依法取得公保養老給付新台幣（下同）1,595,500 元，聲請人
3 嗣即依 85 年 12 月 23 日修正實施之「學校退休教職員公保養
4 老給付金額優惠存款要點」（以下簡稱「教職員公保優存要
5 點」），將上開金額存入台灣銀行復興分公司，每月約可領
6 取 23,933 元之利息，以維持生活。惟教育部於 95 年 1 月 27
7 日修正並於同年 2 月 16 日生效實施之教職員公保優存要點第
8 3 點之 1 規定：「支領月退休金人員之每月退休所得，不得超
9 過依最後在職同薪級人員現職待遇計算之退休所得上限百分
10 比、、、前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，
11 在依學校教職員退休條例所支領退休給與不作變動之前提
12 下，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休
13 所得上限百分比。」台中市政府遂通知聲請人，稱聲請人於
14 原有之優惠存款到期辦理續存時，最高金額僅得為 997,667
15 元，致聲請人每月得領取之利息降為 14,964 元（約減少近百
16 分之四十）。聲請人不服，已依法提起訴願及行政訴訟，惟
17 仍遭台中高等行政法院 96 年度訴字第 2353 號判決（附件 1
18 號）及最高行政法院 98 年度判字第 684 號判決（附件 2 號）
19 駁回。

20 (二) 依前揭教職員公保優存要點第 3 點之 1 規定，主管機關得減
21 少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使支領月退休金人員
22 之每月退休所得，不超過依最後在職同薪級人員現職待遇計
23 算之退休所得上限百分比。謹將其計算方式說明如下：

24 每月退休所得

最後在職同薪級人員

月退休金+	≤	現職待遇	×	退休所得上 限百分比
公保優存利息+		本薪+		
年終慰問金×1/12		學術研究費+		
		主管加給+		
		年終獎金×1/12		

(三) 惟查，教職員公保優存要點第 3 點之 1 竟將與計算退休所得無關之「主管加給」與「學術研究費」，亦納入最後在職同薪級人員現職待遇之計算，並據以計算退休教職員應減少其得辦理優惠存款之額度，使我國一向以「本薪」（在公務員即為「本俸」）為計算退休所得基準之制度遭到破壞，並導致基層中、小學教師遭扣減之金額甚高，而校長等行政主管人員或大學教授反無須扣減之不合理且不公平現象。

(四) 茲謹將上開情形舉例說明如下：

設某甲、某乙、某丙、某丁退休時之服務年資均為舊制 20 年，新制 10 年，合計 30 年。其中，某甲為中小學老師，擔任導師超過 20 年，惟未曾在研究所進修 40 學分；某乙亦為中小學教師，擔任導師之資歷亦超過 20 年，而某乙曾在研究所進修 40 學分；某丙為退休中小學校長；某丁為退休大學教授。茲謹將甲、乙、丙、丁四人因教職員公保優存要點第 3 點之 1 之實施，而造成每人每月所得領取公保優存利息之變化狀況，整理如下表：

表一

	某甲 擔任導師超過 20 年的中小學老師(未曾在研究所進修 40 學分)	某乙 擔任導師超過 20 年的中小學老師(曾在研究所進修 40 學分)	某丙 退休中小學校長。(一般均曾在研究所進修 40 學分)	某丁 退休教授
一、每月退休所得	37,462 元 + 18,266 元 + 24,659 元 + 5,137 元 = 85,524 元	同左	同左	42,114 元 + 20,592 元 + 27,799 元 + 5,792 元 = 96,297 元
(一)舊制年資	45,665 元 × 80 % + 930 元 = 37,462 元 (930 元為實物代金)	同左	同左	51,480 元 × 80 % + 930 元 = 42,114 元 (930 元為實物代金)
(二)新制年資	45,665 元 × 40 % = 18,266 元	同左	同左	51,480 元 × 40 % = 20,592 元
(三)公保優存利息	45,665 元 × 36 基數 × 18 % ÷ 12 月 = 24,659 元(依據原公保優存要點規定舊制 20 年可優存 36 個基數)	同左	同左	51,480 元 × 36 × 18 % ÷ 12 月 = 27,799 元
(四)平均每月之年終慰問金	45,665 元 × 0.9 × 1.5 ÷ 12 月 = 5,137 元(年資 30 年給 0.9 倍, 1.5 為比照年終獎金的一個半月)	同左	同左	51,480 元 × 0.9 × 1.5 ÷ 12 月 = 5,792 元

二、在職所得	45,665 元 + 25,570 元 + 2,000 元 + 9,154 元 = 82,389 元	45,665 元 + 30,560 元 + 2,000 元 + 9,778 元 = 88,003 元	45,665 元 + 30,560 元 + 8,440 元 + 10,583 元 = 95,248 元	51,480 元 + 53,340 元 + 13,103 元 = 117,923 元
(一)本薪	45,665 元	同左	同左	51,480 元
(二)學術研究費	25,570 元	30,560 元	30,560 元	53,340 元
(三)主管加給	2,000 元	2,000 元	8,440 元	0 元
(四)平均每月之年終獎金	(45,665 元 + 25,570 元 + 2,000 元) × 1.5 ÷ 12 月 = 9,154 元	(45,665 元 + 30,560 元 + 2,000 元) × 1.5 ÷ 12 月 = 9,778 元	(45,665 元 + 30,560 元 + 8,440 元) × 1.5 ÷ 12 月 = 10,583 元	(51,480 元 + 53,340 元) × 1.5 ÷ 12 月 = 13,103 元
退休所得替代率	90% 教職員公保優存要點第 3 點之 1 第 1 項：「核定退休年資二十五年以下者，以百分之八十五為上限；核定退休年資超過二十五年者，每增一年，上限增加百分之一」故示例之公務員年資均為 30 年，退休所得替代率為 85% + (30-25) × 1% = 90%			
每月減少之公保優存利息	85,524 元 - (82,389 元 × 90%) = 11,374 (扣最多)	85,524 元 - (88,003 元 × 90%) = 6,321 元 (因曾修習 40 學分，學術研究費較高，故扣較少)	85,524 元 - (95,248 元 × 90%) = 負 199 元 (因有主管加給且學術研究費較高，故免扣)	96,297 元 - (117,923 元 × 90%) = 負 9,833 元 (因學術研究費高於本薪，故免扣)

(五) 由上開說明可知，退休年資相同之教職員，將因其退休前所領取「學術研究費」及「主管加給」之多寡，而影響其依教職員公保優存要點第 3 點之 1 第 6 項第 2 款計算之現職待遇。計算之現職待遇越高者，其退休所得上限即越高，因此所需扣減之優惠存款本金即越少，而基層中小學教師或因未擔任主管職務，或因無機會赴研究所修習 40 學分（因基層中小學

1 教師之進修係採申請制，且係以行政年資及服務年資作為評
2 比依據，因名額有限，故基層中小學教師得成功申請進修者，
3 多為校長或主任等行政主管人員），故基層中小學教師遂成
4 為教職員公保優存要點第3點之1之主要影響對象。

5 (六) 教職員公保優存要點第3點之1於實施前、後均飽受各方批
6 評，例如：「、、、楊泳華說，他無法理解考試院執意推行
7 此專案，讓缺乏背景的退休人員無力反駁，無端蒙受損失；
8 他曾有主管資歷，只扣減了數百元，而基層的退休人員普遍
9 短少一萬元，實在是太多了，他很為夥伴叫屈。」（附件3
10 號）、「、、、十八%優惠存款制度調整，如要追溯既往，
11 因涉及已退休軍公教人員既得權利的剝奪，依據憲法、『中
12 央法規標準法』以及大法官會議的解釋，都屬法律保留範圍，
13 應依據法律規定或有法律授權，才能實施，不得以行政命令
14 為之，否則即有違憲、違法之爭。」（附件4號）、「、、、
15 退休警官李永利指出，政府要調降利息或變更優惠存款辦
16 法，也應考慮退休人員的生計，有的人要養育父母及兒女，
17 有些還背負房貸，每月一下子減少數千至1萬多元收入，勢
18 必造成沉重生活負擔、、、」（附件5號）惟當時之政府仍
19 一意孤行，堅持於95年2月16日起實施教職員公保優存要
20 點第3點之1，當時許多縣市政府均認為此舉係違憲及違法，
21 而不願配合實施，惟教育部為貫徹其政策，竟發函予各縣
22 市政府，要求各縣市政府轉知退休教師，須俟收受各級主管
23 教育行政機關依新規定計算之優存核定函後，方得持該函至
24 臺灣銀行辦理優存續存手續（附件6號），政府侵害人民之
25 基本權利，實莫此為甚。

(七) 依 大院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形之 1 者，得聲請解釋憲法：、 、 、二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」查聲請人之核定舊制年資為 22 年，新制年資 9 年，退休所得替代率為 91% ($85 + (31 - 25) \times 1\% = 91\%$)，聲請人原本每月退休所得為 82,354 元，惟依教職員公保優存要點第 3 點之 1 之規定，因聲請人於從事教職期間並未擔任主管職務，而僅擔任導師，而聲請人亦未能成功申請至研究所 40 學分班進修，以致學術研究費較低，而因教職員公保優存要點第 3 點之 1 溯及適用之結果，致聲請人每月遭扣減之優惠存款利息高達 8,969 元，使聲請人受有財產上之重大損害，而聲請人已用盡審級救濟途徑仍無法獲得救濟，故聲請人依 大院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋憲法，於程序上自無不合。

二、所涉條文

本案所涉及之憲法條文為憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級及黨派，在法律上一律平等。」第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，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。」之公益原則、法律保留原則及比例原則，及 大院釋字第 525 號及第 529 號解釋所揭示之信賴保護原則。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、本件聲請人為公立學校教師，公立學校教師與政府間之法律關係，學界通說與實務見解均認為係公法契約關係。既為公法上契約關係，教師與政府即係立於平等地位，並非政府之附庸，無容許政府片面變動契約關係之餘地。

(一) 公立學校教師與政府之關係，通說及實務見解悉認屬於公法契約，茲謹將學說及實務見解整理如下：

1. 廖義男前大法官認為：「關於教師聘任等級、授課科目與時數等法律關係之重要內容，並非全由學校單方面決定，而係由雙方意思合致所形成，且教育人員任用條例對中等學校以上教師之聘用，用『聘約』一詞，並以違反聘約為解聘之原因（第38條），故公立學校聘用教師之法律性質，應認為係在成立公法上契約，並非在作成行政處分。從而有關公立學校與教師之間法律關係之爭執，包括聘用、升等、解聘等，應以公法上契約之法理解決，其因而涉訟者，應提起給付訴訟或確認訴訟。」
(附件7號)

2. 學者張文郁先生認為：「個人認為，公立學校與其專任教師訂立聘任契約後，如前所述，與校長和職員相同，享有請求國家提供薪水、退休、撫卹等權利（國家對公職人員之生活照顧義務），並就其權益之爭議得提起訴願及行政訴訟等救濟，此外，同樣於公立學校服務之校長（上層之領導者）和職員（基層之行政支援者）皆具有公務員之身分，因此依體系之一致性，應認為擔任公立學校教學重心之教師（中層之教學任務執行者）藉由

與學校簽訂聘任契約後，縱使非擔任行政職務而未取得公務員身分，至少亦應取得發生行政法權利義務關係之公職人員身分。公立學校與專任教師因訂立聘任契約後使教師發生行政法之權利義務關係（對國家及其他公權力主體之薪俸、退休及撫卹等生活照顧請求權），故應可認定該項契約屬於行政契約。」（附件 8 號）

3. 學者林明鏘先生認為：「我國在公務員法及教育法領域中出現：行政契約，主要係以僱（聘）用契約與獎助學金契約為代表。所謂僱（聘）用契約係指行政主體或學校與受僱（聘）用公務員或教師彼此間所成立之僱傭契約。依公務人員任用法第三十六條之授權，行政機關得與聘用人員與派用人員締結契約，而依教育人員任用條例第三十七條規定，中等學校以上教師與學校亦應締結聘用契約。此種僱（聘）用契約之契約標的屬於接受行使教育高權之任務或委託其行使行政高權且其法律基礎（公務人員任用法、教育人員任用條例）皆屬公法，故應視為行政契約。」（附件 9 號）
4. 學者吳志光先生認為：「基於教師聘約之契約本質，無論其為行政契約或私法契約，本無由任何一方基於意思優越之地位，以單方行為形成之可言，自不應承認學校或教育行政主管機關有以單方行政處分形成、消滅或變更聘約內容之權限。」（附件 10 號）
5. 最高行政法院 91 年判字第 2282 號判決明揭：「查公立學校與教師聘約關係，由於適用法規如教育人員任用條例等多具有強制性、公益性及公法性，且契約標的內容

1 乃為實現國家教育高權之任務，故學界通說向來係以行
2 政契約之公法關係定其屬性，並為本院九十年判字第一
3 二六二號判決及本案原判決所是認。」（附件 11 號）

- 4 6. 最高行政法院 91 年裁字第 1436 號裁定：「按公立國民
5 小學聘任之教師係基於聘約關係，擔任教育工作，依其
6 聘約之內容，要在約定教師應履行公立國民小學對於學
7 生所應提供之教育服務，及所得行使之公權力行政，性
8 質上係公法上契約。其契約關係之成立，本質上仍屬雙
9 方間意思表示之合致。是關於聘約內容之事項，無由一
10 方基於意思優越之地位，以單方行為形成之可言，自不
11 應承認校方有以行政處分形成或改易聘約內容之權限。

12 （最高行政法院 91 年裁字第 1436 號裁定、台北高等行
13 政法院 91 年訴字第 1516 號判決亦同此見解）」（附件
14 12 號）

- 15 (二) 綜上，公立學校教師與政府間之法律關係應認為係公法契約關
16 係，亦即教師除通過考試及培訓外，乃係基於教師之個人自
17 主意願，與代表政府之學校間意思表示一致，成立公法契約
18 而構成，並非係由政府單方面之意思所決定。基此，契約存
19 續中所生之權利義務關係，及基於契約所生之退休請求權，
20 自應遵守契約嚴守原則，須雙方合意，始得變動。

21 本件聲請人應聘成為信義國小之教師，係與政府間訂立一公
22 法契約。聲請人之退休給付請求權，係政府為鼓勵聲請人在
23 職時戮力從公，而承諾將於退休時，給予退休金及其他形式
24 之退休給付，此自屬契約之內容，故無論信義國小或主管機
25 關教育部，均無權以單方面所制訂之行政規則而減少聲請人

之退休給予。

二、基層教育之公立學校教師與大學教師，其講學自由應同受憲法第 11 條所保障。基此，須保障基層公立學校教師與政府間，係立於平等之法律地位，始能保障基層公立學校教師之講學自由，使其能本於其學識與良知，肩負基層教育之重責大任，而不至淪為政府之附庸、政策之傳聲筒。

(一) 憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」其目的在於，民主政治之順利運作，以人民具有公民之自覺、具有某種程度之學識為前提。否則憲法雖規定人民有選舉、罷免、創制、複決之權，惟人民均未受教育，亦無能力行使此一參政權（附件 13 號）。惟教育由國家提供，則須防止執政者基於統治目的，以教育作為「思想灌輸」、「政策教育」之工具。換言之，國民教育猶如雙面刃，成則促進現代民主政治之發展，敗則成為執政者之統治工具。

(二) 憲法之基本國策係規範國家整體發展之基本方針與原則，縱令各政黨間有意識型態、政見訴求及選民背景之歧異，惟政策之實施仍不得背離基本國策。憲法第 158 條至第 169 條，學者稱之為「文化憲法」（附件 14 號），以提升國家之文化水準、加強文化建設為目的。憲法第 159 規定：「國民受教育之機會，一律平等」、第 160 條第 1 項規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」我國憲法將國民教育納入基本國策之規範，即在宣示國民教育之重要性，國民教育法第 1 條亦明揭：「國民教育依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。」

1 (三) 為避免國家藉以箝制思想，使國民教育淪為思想教育或政策
2 教育，須仰賴第一線從事教育工作之基層中小學教師，超出
3 宗教與黨派，本諸其專業與良知，培養學童品格、創意及思
4 辨能力，傳達民主法治觀念、科學及人文素養、使其成為尊
5 重人權、具有現代化法治觀念之世界公民（教育基本法第 2
6 條參照）。由此觀之，基層中小學教師不受國家支配之獨立
7 地位，實為國民教育賴以實施之基礎。

8 (四) 尤以國民教育受教之學童，正值人格養成與心智發展之初
9 期，尚無獨立思辨之能力，容易受特定意識型態所影響，故
10 更仰賴第一線之教師闡述與傳達現代法治國家之基本信念、
11 講授科學與人文之知識，避免執政者向兒童灌輸特定意識型
12 態。由此觀之，政府與公立學校教師，實處於利害關係對立
13 之狀態。因而，必須承認政府與公立學校教師為立於平等地
14 位之契約雙方當事人，賦予其獨立自主不受政府控制之地
15 位，並建立相關制度性保障，始能守護國民教育品質，避免
16 特定意識型態、權威思想以國民教育之名，扭曲學童心智之
17 正常發展。

18 (五) 再者，憲法第 11 條保障人民有「學術、講學、著作及出版之
19 自由」， 大院釋字第 380 號解釋明揭：「憲法第 11 條關於
20 講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障」其理由書更
21 進一步確認「憲法第十一條關於講學自由之規定，以保障學
22 術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制
23 方面，加以確保，亦即為制度性之保障。」 大院釋字第 450
24 號解釋、第 563 號解釋，亦同採此一意旨（附件 15 號）。

25 (六) 講學自由乃為保障教師能克盡傳道、授業、解惑之功能，發

現真理、理性批判，而賦予教師之憲法上基本權。講學自由並非大學教授所獨有，基層教育之公立學校教師應與大學教授享有不分軒輊之保障（附件 16 號），因學術本身並無上下隸屬之概念，且如認中小學教師與政府間為不對等之隸屬關係，則當政府要求中小學教師作為政令之傳聲筒時，中小學教師當無從抵抗，且亦無從基於學術自由而享有表達不同意見之權利。由是可知，中小學教師既享有講學自由，雖與大學自治之學術自由制度性保障有間，惟教師與國家之基本身分關係言之，為確定基本教育中之講學自由，則中小學教師與政府間不能處於絕對命令服從關係之不平等地位，而應受公法上契約關係之平等地位保障。

(七) 大學教師講學自由之制度性保障，大法官釋字第 380 號解釋明揭，應透過「大學組織及其他建制方面」加以保障。至基層公立學校教師講學自由之制度性保障，因基層教育偏重教學、培育兒童體格與心智健全發展，而大學教育則以研究與教學功能並重，二者功能有異，故無法直接移植大學自治作為基層公立學校教師講學自由之制度性保障，而仰賴大院大法官解釋予以補充。

(八) 基層教師講學自由之制度性保障，係國民教育賴以實施之基礎，其內容至少應包含：

1. 確認教師與政府間係立於平等地位，而非政府之附庸：

基層教師講學自由之制度性保障，至少應承認教師與國家間為立於平等地位之契約雙方當事人，以明教育事業為人類之百年大計，而非為特定政府、特定政黨而存在。反之，若認教師係從屬於政府，強調其服從關係，則非

1 但無法保障基層公立教師之講學自由，其甚至將淪為政
2 府之傳聲筒。

3 2. 以法令明文承認教師就教學事項之獨立、自主地位：

4 立法院 98 年 5 月 15 日第 7 屆第 3 會期第 13 次會議於審
5 議「公務人員行政中立法草案」時，附帶決議「請教育部
6 研擬教育基本法修正草案時，應將教師中立條款納入，
7 並於民國 98 年 9 月以前由行政院函送本院審議(附件 17
8 號)」由此可知，立法者已警覺基層公立教師中立性、
9 獨立性保障不足之問題，而要求行政院於教育人員基本
10 法中，提升公立教師之中立地位。

11 惟若僅政策性宣示「教育應本中立原則。學校不得為特
12 定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及
13 學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政
14 治團體或宗教活動(教育基本法第 6 條)。」「教育教
15 師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及
16 人格發展權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之
17 侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效
18 及公平救濟之管道(教育基本法第 15 條)。」而具體政
19 策措施仍容許政府擅自變動其與公立教師之公法契約關
20 係，則顯係口惠而實不至，並無意真正賦予公立教師講
21 學自由之制度性保障。

22 3. 教師之俸給、與退休保障，為其講學自由之前提，不容
23 政府任意侵犯：

24 若承認基層公立學校教師與政府間係平等契約關係之雙
25 方當事人，則應回歸契約嚴守原則，無容認政府片面以

其意志，任意變更教師之俸給、福利、與退休條件。

況參政權、講學自由均以「保障公立學校教師必要之物質條件、提供其有尊嚴的生活條件」為前提。若公立學校教師在職之俸給、福利條件，或退休後之退休條件，政府有權任意予以調整，則公立學校教師投鼠忌器，於在職時即難以維持其獨立、自主地位，而必須為五斗米折腰而服從政府之指示。

三、公立學校教師與政府間之關係，應為公法上契約關係。惟 大院釋字第 433 號、第 596 號、第 617 號及第 637 號解釋，僅就教師執行教育高權層面，論及雙方之關係為公法上契約關係。未對教師與國家間，乃係平等之公法契約主體，加以澄清。易使人誤會教師為國家之附庸，故前揭解釋容有補充解釋之必要。再者，大院大法官解釋第 380 號解釋僅就大學教授講學自由之制度性保障加以闡述，對基層公立學校教師講學自由之制度性保障，則尚未有任何著墨，而基層公立學校教師與大學教授之講學自由既同受憲法第 11 條所保障，則大院釋字第 380 號解釋，亦有補充解釋之必要。

(一) 如前所述，學界通說及實務見解多認公立學校教師與政府間之法律關係為公法上契約關係，惟因 大院釋字第 433 號、第 596 號、第 617 號及第 637 號解釋，對於一般公務員與國家間之法律關係均以「公法上職務關係」稱之，就公立學校教師而言，似偏重公立學校教師受任行使教育高權之職務層面，不無使人誤解一旦人民成為公立學校教師後，與政府間即係處於上下隸屬關係，而有失去平等地位之虞。實則，承認公立學校教師與政府間係「公法上契約關係」，亦可透過

1 契約約定公立學校教師所應遵守之義務，非但無礙於教育事
2 務之順利推動，亦與公法上職務關係並不衝突，而為平行存
3 在之關係。基此，上列各項解釋容有予以補充解釋之必要：

4 (二) 憲法第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」人民擔任
5 公立學校教師之目的，並非為換取酬勞，而係行使憲法第 18
6 條之參政權，故性質與一般私法上之僱傭契約不同（附件 18
7 號）。而人民是否行使參政權成為公立學校教師，係人民自
8 由意志之展現。過去雖曾有將人民之「選擇自由」視為「志
9 願產生特別權力關係」，而弱化公務員（含公立學校教師）
10 之權利保障，甚至排除法律保留原則之適用，惟此一見解早
11 已為 大院釋字第 433 號、第 596 號、第 618 號解釋所摒棄
12 不採（附件 19 號），而改以「公法上職務關係」代之。

13 (三) 惟公法上職務關係仍無法明確突顯人民成為公立學校教師，
14 乃係人民行使「參政權」之表現，同時基於雙方之公法契約，
15 由人民受託行使教育高權。析言之，人民取得成為「公立學
16 校教師資格」後，仍係基於個人之自由意志，決定是否與政
17 府訂立一公法契約，以取得「公立學校教師身份」，藉以行
18 使教育高權，並受學術自由之保障。

19 (四) 承認公立學校教師與政府間之關係為公法上契約關係，而為
20 平等之契約主體，僅係宣示人民縱使成為公立學校教師，與
21 政府間仍係處於平等之地位，而不容政府任意侵犯教師之基
22 本權利，而無礙於教育事務之順利推行。此觀私立學校教師
23 與學校間係訂立私法契約，私立學校教師仍須受教師法及學
24 校行政規則所規範，惟雙方仍係立於平等之地位，而校務與
25 教學之推行並未因此而有任何窒礙難行之處，即可得明證。

由是可知，公立學校教師依法令及學校規則所負之義務，亦無礙於認定公立學校教師與政府間係成立公法上契約關係，雙方仍係立於平等地位，故「公法上契約關係」與「公法上職務關係」實並無衝突，而為平行存在之關係。

(五) 又憲法第 11 條規定「人民有言論、講學、著作、及出版之自由」，而大院大法官釋字第 380 號解釋，對大學教授之學術自由，明揭「應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性之保障」。然而，如前所述，基層公立學校教師與大學教授之講學自由既同受憲法第 11 條所保障，而基層公立學校教師又無法直接移植大學自治之概念，作為其講學自由之制度性保障，則必須仰賴大院大法官對「基層教育之教師，其講學自由制度性保障之內涵」，加以補充解釋。

(六) 綜上，大院釋字第 433 號、第 596 號、第 617 號及第 637 號解釋，對於一般公務員與國家間之法律關係均以「公法上職務關係」稱之，就基層公立學校之教師而言，是否易使誤解為因公立學校教師對於政府亦負有「特別義務」，故與政府間即係處於不對等之地位，而忽略公立學校教師與政府間實為公法上契約關係，政府亦應受契約嚴守原則之拘束，故上列各項解釋實有補充解釋「公法上契約關係」與「公法上職務關係」，於公立學校教師與政府間係平行存在之必要。又大院從未對基層教育中小學教師講學自由之制度性保障加以闡述，故亦有補充解釋之必要。

四、教職員公保優存要點第 3 點之 1 已侵害聲請人之參政權，牴觸憲法第 18 條規定：

(一) 憲法第 18 條保障人民有「應考試服公職」之參政權，至參政

1 權保障之內容。依 大院釋字第 614 號解釋理由書所揭示：

2 「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有
3 依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休
4 金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維
5 持其生活之義務。」基此，「身分保障」、「俸給」及「退
6 休給付」，皆在憲法第 18 條保障之範圍。且 大院釋字第 575
7 號、第 605 號及第 658 號解釋，亦同此意旨（附件 20 號）。

8 (二) 再就公務人員之退休生活保障而言， 大院釋字第 455 號解
9 釋明揭：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生
10 活之義務。」（附件 21 號）， 大院釋字第 280 號解釋理由
11 書亦明揭：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公
12 務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休
13 年金，以保障其退休後之生活。」故政府自應照顧公務員退
14 休後之生活，始符合憲法第 18 條保障人民得行使參政權而服
15 公職之本旨（附件 22 號）。申言之，人民行使參政權成為公
16 務員，乃係代表政府從事公務，若公務員連俸給及退休後之
17 生活均無法獲得保障，則憲法對於人民參政權之保障無異成
18 為空談。再者，政府欲吸引優秀人才擔任公務員，並課予公
19 務員一般人民所無之義務，必先使公務員之生活受到相當保
20 障，否則於現實上即無期待可能性，而難以實現，故政府給
21 予公務員在職期間之俸給及保障公務員退休後生活，實係保
22 障人民得行使參政權而成為公務員之必要條件。

23 (三) 公務員於在職期間，因享有「本俸」及「加給」，而得滿足
24 基本之生活需求，惟公務員於退休後亦須享有一定程度之生
25 活保障，始能於在職時無後顧之憂，故對於「公務員退休給

付之保障」，其重要性實不亞於公務員在職期間之本俸及加給。而退休給付保障之內容應包含依公務人員退休法所得領取之「退休金」、依公教人員保險法所得領取之「公保養老保險金」，及以退休金及公保養老保險金為本金之「優惠存款利息」。

(四) 查早期因我國教師所得偏低，故財政部乃比照退伍軍人及退休公務員，於 64 年 2 月 3 日奉行政院核准訂立「學校退休教職員保險養老給付金額優惠存款要點」，嗣財政部復於 64 年 2 月 17 日公布台財錢字第 1457 號函釋：「公立學校退休教職員所領公保養老給付金額，奉行政院核准，可比照退休公務人員辦理優惠存款、」、「」（附件 23 號）故公立學校退休教職員所領取之公保養老給付金額亦可比照退休公務人員辦理優惠存款，實已成為政府對於公立學校退休教職員之承諾及義務，故教育部於公立學校教職員「退休後」任意變更退休給付之內容，實已侵害公立學校教職員行使參政權時所獲得之保障。

五、教職員公保優存要點第 3 點之 1 已違反法律保留原則，而屬違憲：

(一) 如前所述，公立學校教師與政府間之法律關係為公法上契約關係，教師於退休後領取優惠存款利息係行使公法契約之權利，若政府欲調整退休教師之優惠存款利息，自僅得透過雙方「合意」變更，始對於雙方發生效力。

(二) 憲法第 23 條明定基於公益之需要，方可以法律限制人民之基本權利，而其限制方式則須以法律或法律授權之命令為之，此即法律保留原則（附件 24 號）。大院釋字第 650 號解釋、第 570 號解釋（附件 25 號）明揭涉及人民自由權利之限制，

1 應由法律或經法律明確授權之命令規定。職權命令未經法律
2 授權，即據以限制人民之自由權利，其影響又非屬輕微者，
3 即與憲法第 23 條規定之法律保留原則不符。至法律保留原則
4 適用之密度， 大院釋字第 443 號解釋已明揭：「應視規範
5 對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差
6 異」（附件 26 號）。

7 (三) 查聲請人係於 93 年 8 月 1 日自願辦理退休，依退休當時教職
8 員公保優存要點之規定，聲請人得辦理優惠存款之本金額度
9 為 1,595,500 元。因公保優存本金額度直接影響聲請人每月所
10 得領取之利息，涉及聲請人之財產權保障，故其性質應係屬
11 實體事項，基於實體從舊之法律基本原則，聲請人應已取得
12 得以 1,595,500 元辦理優惠存款，並得每兩年以相同額度辦理
13 續存之既得權。迺教職員公保優存要點第 3 點之 1 自行增訂
14 退休所得上限之規定，並溯及適用於增訂前已辦理退休之教
15 職員，故教職員公保優存要點第 3 點之 1，性質自屬侵益行
16 政，而應遵守法律保留原則。

17 (四) 或有謂公保養老金優惠存款係屬於政府對於退休公務員之福
18 利措施，屬於給付行政，而教職員公保優存要點第 3 點之 1
19 僅係針對給付行政之執行措施為規範，故其法律保留之密度
20 應較為寬鬆云云。惟查，依銓敘部 85 年 1 月 24 日 85 台中特
21 一字第 1239226 號函意旨，公保養老優存制度並非係政府對
22 於公務員之恩給，而係因依舊制年資計算之退休金，係以「本
23 俸與實物代金」為基數計算退休金，相較於新制年資係以「本
24 俸加一倍」為基數計算退休金，可知依舊制年資計算之退休
25 金顯然偏低，故政府乃另給予公務員優惠存款之利息，以茲

「補償」（附件 27 號）。基此，教職員公保優存要點第 3 點之 1 實已侵害退休教職人員之財產權，而非論者所稱僅涉及給付行政之執行方式。

(五) 況退萬步言，縱為給付行政，參照 大院釋字第 443 號解釋意旨：「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」另參照 大院釋字第 614 號解釋：「如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」（附件 28 號）根據統計資料顯示，自 95 年 2 月 16 日增訂教職員公保優存要點第 3 點之 1 起，至 98 年 2 月底止，受影響之公教人員已高達 34,392 人，累積侵害金額亦高達 26 億餘元（附件 29 號）。且受侵害之公教人員，均係一生為國家奉獻青春，而僅能仰賴退休金及公保優存利息為生之年老長者，是此縱屬給付行政範疇，亦係涉及人民權益及公共利益之重大事項，自亦應有法律保留原則之適用。

(六) 又或有謂教職員公保優存要點當時既係由行政機關以職權命令自行定之，則嗣後之修改即亦可無須遵守法律保留原則云云。實則，某一事項應否適用法律保留原則，應以該事項本身之性質及當時之法治狀況而定。析言之，教職員公保優存要點係於 64 年 2 月 3 日由財政部奉行政院核准訂定，並溯及自 63 年 11 月 1 日起實施，因當時之法治觀念較為薄弱，故乃由行政機關以命令定之。惟以今日之法治觀念，受教職員公保優存要點第 3 點之 1 所影響之人數高達數萬人，則依「重

要性理論」，自不能再容許行政機關得以未經法律授權之職權命令而剝奪退休教職員之退休給付；故教育部自行增訂教職員公保優存要點第3點之1，限制退休教職員得辦理公保優存之金額，自己違反法律保留原則，而屬違憲。

(七) 查立法院於95年12月12日立法院第6屆第4會期第11次會議中，亦已明確表示：「銓敘部函送『退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一』一案，因違反中央法規標準法第五條第一款、第二款之規定（左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。）依本院職權行使法第六十二條規定，通知銓敘部溯自中華民國95年2月16日予以廢止。」

（附件30號）即我國之立法機關亦已明確表示，應否減少退休公職人員之公保優存利息，係屬中央法規標準法第5條第1項及第2項所規定之「法律保留事項」，而非可由行政機關自行以職權命令訂之，益證教育部未經授權而擅自增訂教職員公保優存要點第3點之1，顯已違反法律保留原則，而屬違憲。

(八) 又查，因行政機關已公然違反法律保留原則，且對於立法機關之決議糾正亦置若罔聞，藐視立法權對於行政權之拘束實莫此為甚，故立法院復於96年1月11日第6屆第4會期法制、預算及決算兩委員會第3次聯席會議作成以下決議：「本案銓敘部95年度被凍結預算之解凍，俟民國96年1月12日王院長邀集朝野黨團協商退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點增訂第三點之一案，獲致共識且經簽字同意後，始同意解凍。」（附件31號）故就行政權藐視立法權所造成

1 之憲政僵局，及行政機關無視於法律保留原則之重大違憲行
2 為，實有賴 大院宣告教職員公保優存要點第 3 點之 1 為違
3 憲，始能落實法治國家依法行政之基本原則。

4 六、教職員公保優存要點第 3 點之 1 已違反信賴保護原則，應屬違憲：

5 (一) 信賴保護原則可自法安定性保護與基本權保障得其憲法依
6 據， 大院釋字第 525 號、第 529 號解釋等多號解釋均曾以
7 信賴保護原則作為違憲審查之依據。信賴保護原則旨在禁止
8 國家之行為罔顧人民之信賴，造成人民不可預計之負擔或損
9 失。參照 大院釋字第 525 號解釋：「信賴保護原則攸關憲
10 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
11 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
12 第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照)，即行
13 政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制
14 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
15 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
16 事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要
17 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
18 實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡
19 期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。
20 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
21 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
22 當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；
23 又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺
24 信賴要件，不在保護範圍。」故信賴保護原則之要件係包含
25 「信賴基礎」、「信賴表現」及「信賴值得保護」(附件 32

號)。

(二) 所謂信賴基礎， 大院釋字第 525 號解釋明揭：「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 119 條、第 120 條及第 126 條參照）。即行政法規之廢止或變更亦有其適用。」教職員公保優存要點係屬行政法規，參照前揭解釋意旨，自得作為信賴保護之基礎。

(三) 所謂信賴表現，學者認為，人民只要信賴行政行為之存續，此一信賴的心理狀態存在，其個人之生活關係並已依此而建立，即符合信賴表現之要件，即人民不必藉由特定之信賴行為對外加以證實，若國家存有疑義，則應由國家依職權進行調查，以證明人民之信賴不存在（附件 33 號）。查聲請人於 31 年前選擇至公立小學就任教職，於 93 年 8 月 1 日辦理退休時，舊制年資 22 年，新制年資 9 年。依舊制年資計算之公務員退休金基數為本薪加實物代金，僅 46,595 元，依新制年資計算之退休金基數為本薪之兩倍，為 91,330 元。二者相較，可知舊制年資下之退休金所得基數實偏低。基此，政府乃對於舊制年資部分另行提供聲請人公保優存利息，以為補償。而聲請人因信賴退休後可依靠退休金與公保優存利息而享有尊嚴之退休生活，故 31 年來均持續為國作育英才，且聲請人亦因信賴 93 年 8 月 1 日退休時之公保優存規定，方自願辦理退休。準此，聲請人於 93 年 8 月 1 日選擇自願辦理退休並領取月退休金，且因信賴退休後可仰賴退休金及公保優存利息而安享退休生活，始長期忍受偏低之薪資及舊制年資下偏低之退休金給付，此等「持續長達 31 年」之生涯規劃及實踐，

1 及聲請人選擇辦理自願退休並領取月退休金，均屬客觀上之
2 信賴表現，故聲請人之信賴表現實足堪認定。

3 (四) 再查，公保優存制度係因舊制下之退休所得基數偏低，始由
4 政府另行辦理公務員退休後之優惠存款制度，以保障公務員
5 之退休生活。該制度行之有年，並無重大明顯違反上位規範
6 之情形，且亦非係聲請人以不正當方法或提供不正確資料所
7 促成，故聲請人自無信賴不值得保護之情形，亦足堪認定。

8 (五) 實則，銓敘部代表於 92 年至立法院說明時，亦主張本件應有
9 信賴保護原則之適用，摘錄其說明略以：「經再予詳慎評估
10 研究後，軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給
11 付 18%之優惠利率，仍宜維持，謹分析說明理由如次：1.法
12 制面：軍公教人員及政務人員一次退休（職、伍）金辦理優
13 存，係依據各該退休（職、伍）法律施行細則授權，所訂之
14 優存辦法辦理，有其法源依據。另依各類人員退休（職、伍）
15 法律施行細則、優存辦法及要點規定，退撫新制施行前之舊
16 制年資，核給之一次退休（職、伍）金及公（軍）保養老給
17 付，符合各該優存辦法及要點規定者，得辦理優存，其優存
18 利率仍照現行規定。因此，基於法律安定性與政府誠信原則，
19 18%優惠利率不宜驟然調降或取消，以維持法律秩序之安
20 定，並避免衍生政府誠信問題。2.信賴保護原則：參照司法院
21 大法官相關解釋與行政程序法規定，及前述會議與會學者專
22 家、機關代表之意見，由於公務員與政府之間，為雇主與受
23 僱者之關係，受僱者服務達一定年限後，即享有退休之權利，
24 並由雇主支付退休金。而 18%優惠利率屬退休金之一部分，
25 是政府提供軍公教人員於退休時，選擇支領月退休金或一次

退休金之重大考量因素。茲依司法院釋字第五二五號解釋意旨，給付行政受惠之相對人，有構成信賴要件之事實，且在客觀上有具體表現之行為，其信賴即值得保護。由於軍公教人員退休（職、伍）法律施細則均規定，各類人員於退撫新制實施前之舊制年資，領取之一次退休（職、伍）金及公保養老給付仍得適用優存制度，即有信賴保護原則之適用，如取消或降低優惠利率，不僅違反信賴保護原則，亦將使早年退休之公務人員生活面臨困境。又軍公教人員既因政府訂定相關優存辦法，承諾一次退休金得辦理優存而擇領一次退休金，則優存利息所得已屬於其退休請求權之一部分，如驟然調降或變動 18%優惠利率，實有侵害退休人員退休金請求權之虞，亦有違政府誠信與信賴保護原則。」（附件 34 號）基此，公保優存利息既為退休給付之一部，基於政府誠信、信賴保護原則及保障公務員退休生活之意旨，猶不宜驟然調降或變動優惠「利率」，則據以辦理優惠存款之「本金」（即依據教職員公保優存要點所得辦理優惠存款之額度）亦有信賴保護原則之適用，而不得任意予以調降或變動。

（六）綜上，信賴保護原則應具備之要件，即「信賴基礎」、「信賴表現」及「信賴值得保護」，本件均已完全具備。而論者或有謂教職員公保優存要點增訂第 3 點之 1，能節省國庫開支，而有助於公益云云。惟誠如 大院釋字第 525 號解釋所闡釋：「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。」故姑不論節省國庫開支與受教職員

公保優存要點第 3 點之 1 影響之廣大退休人員之信賴利益相較，並無公益大於私益之情形，且依 大院釋字第 525 號解釋，國家縱係基於公益目的而修正行政法規，仍應遵守信賴保護原則，而教職員公保優存要點第 3 點之 1，對於已辦理退休而無法預作進修安排或爭取主管職位之人員，並未採取任何合理之補救措施（例如該要點不適用於法規修正前已辦理退休之人員），故行政機關自不得以公益為由而主張可無須遵守信賴保護原則，其理甚明。

七、教職員公保優存要點第 3 點之 1 已違反憲法第 7 條之平等原則，而屬違憲：

（一）翁岳生前大法官於 大院釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書中已明揭：「平等原則為所有基本權的基礎；國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。憲法第五條規定：『中華民國各民族一律平等』，第七條規定：『中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等』，明文揭示保障人民之平等權。又憲法增修條文第十條規定國家應促進兩性地位之實質平等，而憲法基本國策章中第一百五十三條、第一百五十五條與第一百五十六條，亦對保障婦女與其他弱勢族群之實質平等設有規定，由此可見我國憲法對平等原則之重視。按平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，此迭經本院大法官解釋所肯定（參見釋字第 211 號、第 341 號、第 412、485 號）」（附件 35 號）。

（二）關於平等原則之違反，恆以「一方地位較他方為有利」之「結

1 果」存在為前提。不論立法者使一方受益係有意「積極排除
2 他方受益」，或僅單純「未予規範」，只要在規範上出現差
3 別待遇的結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平
4 等原則之違反。因平等原則在於禁止國家權力在無正當理由
5 的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等
6 原則之本質，原就具有雙面性與相對性，嚴格而言並非各該
7 「規範本身之違憲」，而是作為差別對待之兩組規範間的「關
8 係」，或可稱為「規範關係之違憲」（附件 36 號）。於本案
9 中，欲判斷教職員公保優存要點第 3 點之 1 以基層中小學教
10 師為主要扣減對象，是否已違反平等原則，即應進一步探究
11 其區分標準，即以退休人員於在職時「是否兼任主管職」及
12 「所領取學術研究費之高低」，作為區別退休人員應減少得
13 辦理優惠存款金額之多寡，是否得認為係「合理之理由」。

14 (三) 教職員公保優存要點第 3 點之 1 規定支領月退休金人員「每
15 月退休所得」超過「最後在職同薪級人員現職待遇計算之退
16 休所得上限百分比（以下稱「退休所得上限」）」之部分，
17 應減少其得辦理優惠存款之金額。析言之，教職員退休所得
18 上限，為「在職同薪級人員現職待遇」乘以「退休所得上限
19 百分比」。又因退休所得上限百分比僅依年資與本薪計算，
20 年資相同之教職員退休所得上限百分比均相同，故唯一的影
21 響因素即為「在職同薪級人員現職待遇」。

22 (四) 又依教職員公保優存要點第 3 之 1 點第 6 項規定：「最後在
23 職同薪級人員現職待遇係指下列各項目合計之金額：

- 24 1. 按核敘薪級及最後在職待遇標準及相關規定計算每月實
25 際支領本（年功）薪額、學術研究費。

2. 中小學教師依擔任導師一年折算點數一點、組長一年折算點數一點五點、主任一年折算點數二點之標準，合計點數達二十點以上者，主管職務加給以新臺幣二千元計列；滿一點以上未達二十點者，以新臺幣一千元計列，但點數合計達二十點以上，且曾任組長及主任職務點數合計達十點以上者，國中小以新臺幣三千元計列，高中職以新臺幣四千元計列；點數合計一點以上未達二十點，且曾任組長及主任職務點數合計達十點以上者，國中小以新臺幣一千五百元計列，高中職以新臺幣二千元計列。
3. 大專教師及擔任專任主管職務人員得就下列標準選擇較為有利者計列主管職務加給：
- (1) 自最後在職之月起，往前逆算三十六個月，以本點發布施行時所擔（兼）任主管職務比照公務人員相當官職等之標準所支領擔（兼）任主管職務加給之月平均數。但第一項第二款人員於該期間同時具有第一項第一款、第二款年資者，應按各退休所得上限百分比及年資比例計算合計之；該合計數不再按退休所得上限百分比折算。
- (2) 曾依待遇相關規定支領主管職務加給合計三十六個月以上，其最後所擔（兼）任主管職務比照公務人員委任第五職等者，加計定額二千元主管職務加給，每增加一職等增給五百元，最高增至簡任第十四職等定額為六千五百元。但支領主管職務加給合計滿一年以上未滿三十六個月者，按上開定額之半

數加計。

4. 按最後在職待遇標準依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終工作獎金十二分之一之金額。」

查就主管加給及學術研究費而言，因主管加給及學術研究費均係於本薪以外，政府對於擔任主管職務或從事學術研究之教職員之「額外給予」，故教職員退休後即喪失繼續領取主管加給或學術研究費之理由，而此亦係於計算各類教職人員之退休所得時，均僅以本薪計算，而不再加計主管加給及學術研究費之緣由。惟查，於計算退休所得是否超過退休所得上限而應減少得辦理優惠存款之公保養老金額時，教職員公保優存要點第 3 點之 1 卻將主管加給及學術研究費納入退休所得上限之計算，導致退休前曾擔任主管職或學術研究費較高之教職員之退休所得上限較高，故其相對所需減少之優惠存款本金即較少，故形同在職時曾擔任主管工作或學術研究費較高之教職員，於退休後雖未再繼續擔任主管工作或從事學術研究，政府仍給予其較高之退休待遇，而此顯係歧視於退休時「未擔任主管職」或「學術研究費較低」之基層中小學教師，且強令基層中小學教師承受較大之扣減犧牲，此顯係無正當理由而給予人民不合理之差別待遇，而有違憲法第 7 條之平等原則。

八、教職員公保優存要點第 3 點之 1 已違反公益原則及比例原則，而屬違憲：

依憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙

1 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
2 要者外，不得以法律限制之。」此即學理上所稱之「比例原則」
3 （附件 37 號）。對於人民基本權之限制，唯有在國家出於「公益
4 動機」時始得為之，此即「公益原則」（附件 38 號）。另參照 大
5 院釋字第 428 號解釋意旨及釋字第 571 號解釋意旨（附件 39 號），
6 給付行政亦有比例原則之適用。又參照 大院釋字第 476 號解釋：
7 「人民身體之自由與生存權應予保障，固為憲法第八條、第十五
8 條所明定；惟國家刑罰權之實現，對於特定事項而以特別刑法規
9 定特別之罪刑所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正
10 當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則。」（附
11 件 40 號）故憲法第 23 條係包含「公益原則」、「法律保留原則」
12 及「比例原則」，其中比例原則又包含「目的正當性」、「手段
13 必要性」及「限制妥當性」三項子原則。因聲請人前已就教職員
14 公保優存要點第 3 點之 1 違反法律保留原則予以說明，故茲謹就
15 教職員公保優存要點第 3 點之 1 違反公益原則及比例原則之理
16 由，說明如下：

17 （一）所謂公益原則，係指該行政手段所欲追求之目的符合公益原
18 則。一般認為，教職員公保優存要點第 3 點之 1 所欲追求之
19 公益目的，乃係為消除退休人員每月退休所得高於現職人員
20 在職所得之不合理狀況。實則，公保優存要點第 3 點之 1，因
21 未將現職人員之績效獎金納入計算，而錯誤低估在職人員之
22 現職待遇，始產生公務人員之退休所得高於現職人員待遇之
23 錯誤觀念。茲以聲請人為例，與聲請人同薪級現職人員之每
24 月薪資為 91,371 元，而聲請人之每月退休所得縱加計公保優
25 存利息，亦僅為 82,354 元，故實無退休所得高於同薪級在職

人員所得之情形，故教職員公保優存要點第 3 點之 1 所欲追求之公益目的實並不存在，自無法通過公益原則之檢驗。

(二) 次就「比例原則」中之手段必要性而言，係指應選擇對於人民權益侵害最小之方式為之。查縱使教職員公保優存要點第 3 點之 1 有其欲達成之公益目的，惟如前所述，其乃係將「主管加給」及「學術研究費」一併納入計算，則對於已辦理退休之教職員而言，因已無機會再爭取主管職務或從事學術進修，故為避免已退休教職人員遭受退休前所無法預見之財產上損害，教職員公保優存要點第 3 點之 1「至少」應規定，於該規定增訂前已辦理退休之教職員應排除適用，此方為侵害人民權益最小之手段，亦始符合比例原則中之手段必要性原則。

(三) 又就「比例原則」中之限制妥當性而言，係指所欲達成之公益與所犧牲之人民權益應進行利益權衡，必須公益大於私益始得為之。退萬步言，縱令教職員公保優存要點第 3 點之 1 得通過手段必要性原則之檢驗，惟就限制妥當性而言，因受教職員公保優存要點第 3 點之 1 所主要影響之基層中小學教師，均為已退休之年老長者，渠等已將一生青春奉獻予政府，而再無能力及體力找尋工作，以彌補公保優存利息遭刪減之損失，此勢將對於退休教職員之退休生活遭受重大之影響，故無論於情與理，均難認教職員公保優存要點第 3 點之 1 係符合限制妥當性原則。

九、綜上，因教職員公保優存要點第 3 點之 1 明顯違憲，且係因行政機關之故意行為所導致，而聲請人雖自始即依法定程序尋求救濟，惟無論訴願管轄機關或行政法院均未能依憲法保障人民權益

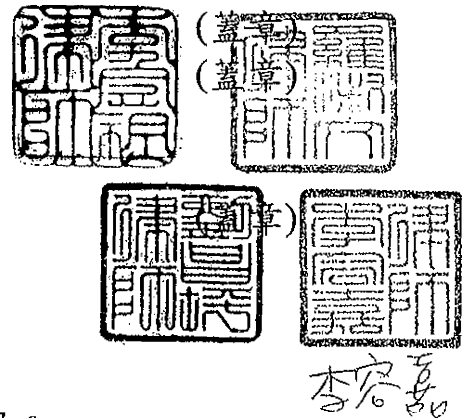
之意旨而為妥適判決，故聲請人祈請 大院大法官迅賜解釋，宣告教職員公保優存要點第 3 點之 1 為違憲，並自實施之日起即失其效力，以維護聲請人及數萬名基層教職員之權益，並防止行政機關日後再度無視於憲法規定而侵害人民之權益，至感德便。

謹狀

司 法 院 公 鑒

中華民國 99 年 2 月 3 日

具狀人：聲 請 人 林 珮 韻
撰狀人：代 理 人 李念祖律師
羅淑文律師
劉昌坪律師
複 代 理 人 李容嘉律師



附件：

委任狀正本。

附件1號：台中高等行政法院 95 年訴字第 754 號判決。

附件2號：最高行政法院 98 年度判字第 684 號判決。

附件3號：中國時報 2006 年 2 月 18 日新聞報導。

附件4號：中國時報 2005 年 12 月 6 日新聞報導。

附件5號：聯合報 2005 年 11 月 11 日新聞報導。

附件6號：教育部 96 年 1 月 30 日台人(三)字第 0960012521 號函。

附件7號：廖義男，行政處分之概念，第 414 至第 418 頁。

附件8號：張文郁，行政契約與司法契約之區別-以最高行政法院關於僱傭契約之裁判（最高行政法院 70 年裁字第 208 號裁定、80 年判字第 1490 號判決以及 82 年裁字第 204 號裁定）為中心，收錄在行政契約與新行政法，第 425 至第 438 頁。

附件9號：林明鏘，行政契約法論-以德國行政契約法為中心試評法務部行政程序法民國 83 年 4 月草案，國立台灣大學法學論叢，第 24

1 卷第 1 期，第 156 至第 171 頁。

2 附件10號：吳志光，教師申訴程序與訴願程序之關連-以教師法第 33 條規
3 定為核心，憲政時代第 32 卷第 2 期，第 135 至第 156 頁。

4 附件11號：最高行政法院 91 年判字第 2282 號判決。

5 附件12號：最高行政法院 91 年裁字第 1436 號裁定、台北高等行政法院 91
6 年訴字第 1516 號判決。

7 附件13號：林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），71 年版，第 320 至 321
8 頁。

9 附件14號：陳新民，中華民國憲法釋論，第 777 至 781 頁。

10 附件15號：大院大法官釋字第 380 號、第 450 號及第 563 號解釋。

11 附件16號：李惠宗，行為乖張的老師，月旦法學教室，第 62 期，第 8 至第
12 9 頁。

13 附件17號：立法院第 7 屆第 3 會期第 13 次會議議事錄

14 附件18號：吳庚，行政法之理論與實用，增訂第 9 版，第 213 至 124 頁。

15 附件19號：大院大法官釋字第 433 號、第 596、618 號解釋。

16 附件20號：大院大法官釋字第 575 號、第 605 號及第 658 號解釋。

17 附件21號：大院大法官釋字第 455 號解釋。

18 附件22號：大院大法官釋字第 280 號解釋。

19 附件23號：財政部 64 年 2 月 17 日台財錢字第 1457 號函。

20 附件24號：陳新民，中華民國憲法釋論，第四版，第 167 至 170 頁。

21 附件25號：大院大法官釋字第 650 號、第 570 號解釋。

22 附件26號：大院大法官釋字第 443 號解釋。

23 附件27號：銓敘部 85 年 1 月 24 日 85 台中特一字第 1239226 號函。

24 附件28號：大院大法官釋字第 614 號解釋。

25 附件29號：銓敘部，公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案說
26 明資料。

1 附件30號：立法院第6屆第4會期第11次會議。

2 附件31號：立法院第6屆第4會期法制、預算及決算兩委員會第3次聯席
3 會議。

4 附件32號：大院大法官釋字第525號解釋。

5 附件33號：洪家殷，論信賴保護原則之適用-司法院釋字第525號解釋評
6 析，台灣本土法學雜誌，27期，2001年10月，第42頁。

7 附件34號：立法院公報，第92卷，第36期，委員會紀錄。

8 附件35號：翁岳生前大法官於 大院釋字第455號解釋所提出之協同意見
9 書。

10 附件36號：李建良，論法規之司法審查與違憲宣告：德國聯邦憲法法院裁
11 判之分析，歐美研究第27卷第1期，民國86年3月，頁116。

12 附件37號：陳新民著，中華民國憲法釋論，2001年1月，第170至173頁。

13 附件38號：陳新民著，中華民國憲法釋論，2001年1月，第158至166頁。

14 附件39號：大院大法官釋字第428號解釋意旨及釋字第571號解釋。

15 附件40號：大院大法官釋字第476號解釋。

16 以上附件均為影本

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 98,判,684
【裁判日期】 980625
【裁判案由】 優惠存款
【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

98年度判字第684號

上 訴 人 林珮韻
被 上 訴 人 臺中市政府
代 表 人 胡志強

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國96年6月20日臺中高等行政法院95年度訴字第754號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、緣上訴人係臺中市信義國民小學退休教師，於民國93年8月退休並領取公保養老給付金額新臺幣(下同)1,595,500元存入臺灣銀行股份有限公司復興分公司，被上訴人依教育部95年1月27日發布修正並自同年2月16日生效之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」(下稱退休教職員公保養老要點)第3點之1規定，核算其於前揭要點修正實施後公保養老給付得續存優惠存款之金額。由於上訴人原領取並存入臺灣銀行股份有限公司復興分公司之公保養老給付總額1,595,500元，高於依修正後公保養老要點得續存優惠存款之最高金額997,667元。被上訴人以95年8月7日府人給字第0950159390號函通知上訴人於上開要點第3點之1施行後優惠存款期滿續存時，應按得續存優惠存款之最高金額997,667元辦理。上訴人不服，遂提起本件行政訴訟。
- 二、上訴人在原審起訴意旨略以：(一)由於優惠存款，係國家照顧退休教職員生老病死及安葬之「退休制度」之一種，倘公務員選擇支領一次退休金並辦理優惠利率存款時，該項存款之優惠利率請求權，即屬公務員退休金請求權之一部分，是教師依法辦理退休，係屬公法上權利之行使，而優惠存款即為退休金之一部，本質上屬財產權，依憲法第15條、司法院釋字第187號及第400號解釋意旨，即應受憲法保障，故依中央法規標準法第5條第2款及第6條規定，其須以法律定之，無由以行政命令之方式加以規範。教育部僅以退休教職員公保養老要點第3點之1之便宜措施，減少退休教職員之養老給付得辦理優惠存款之金額，此等限制上訴人財產權之舉並非以法律為之或得法律之授權，有違法律保留原則及上開解釋意旨。(二)公立國民中小學聘任之教師係基於聘任契約擔任教育工作，該聘任契約性質屬行政契約。上訴人與國家間既存在公法契約法律關係，公保養老給付金額優惠存款即屬契約內容之一部分，雙方即應受此契約內容之拘束，無由於未經他方同意之情形下片面修改契約約款。縱令國家確有公益上之理由而認有調整契約內容之必要，亦應遵守行政程序法第145條至第147條之規定，應補償上訴人之損失始得為之，惟

教育部片面變更優惠存款之內容，顯然違約。(三)上訴人於被上訴人爲本件處分前，已因信賴既存之舊要點而安排或處置財產，是上訴人確因舊要點之施行而產生信賴基礎，已該當信賴要件之事實，並在客觀上有具體信賴之表現，確有值得保護之利益，被上訴人不得因該要點之嗣後修正，而使上訴人遭受不能預見之損害。且退休教職員公保優存要點自63年施行迄今已30餘年，優惠存款非惟係行政契約內容之一部，亦爲教職員退休後賴以維生之重要基礎，教育部未訂定過渡期間條款俾減輕上訴人損害，亦無採取合理之補救措施，即毅然實施上開要點規定，被上訴人並據以作成原處分，逕自剝奪上訴人財產權利，顯與法治國家首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則不合等語，爲此，訴請撤銷訴願決定及原處分。

- 三、被上訴人則以：退休教職員公保優存要點第3點之1係經行政院核定，並經教育部於95年1月27日以台人(三)字第0950010490B號令修正發布，自95年2月16日生效。而該要點僅是對於期滿換約者一體適用，對於已退休人員於本方案實施前已領取之優惠存款利息並未要求繳回，且原存單尚未到期者，仍適用舊制規定，故並未真正溯及既往。且退休教職員公保優存要點之頒布原屬行政命令，國家因政策之需復以行政命令修正並無不合，亦無違信賴保護原則。是上訴人原存於臺灣銀行股份有限公司復興分公司之優惠存款於95年8月1日期滿，即應適用教育部95年1月27日以台人(三)字第0950010490B號函頒之退休教職員公保優存要點第3點之1修正規定，重行核算公保養老給付優惠存款金額。被上訴人據以審定上訴人於優惠存款期滿後，其公保養老給付得續存金額爲997,667元，於法有據等語，資爲抗辯。
- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)退休公務人員退休金優惠存款制度，係因在於早期公務人員每月待遇所得微薄，且退休實質所得偏低，爲照顧退休人員之生活而建立。惟今時空背景，已有截然不同，公教人員之待遇已逐年向上調整，退休所得大幅提昇，又國內金融市場利率亦大幅向下調降，此一事實，爲上訴人及一般公教人員所知悉，而輿論對於優惠存款制度變動之檢討，亦於上訴人退休之前，即見諸媒體，衡諸常情，上訴人對於優惠存款制度可能生變，自爲其所能預見。且公保養老給付之優惠存款並非保險法之法定給付項目，其超過利息亦由退休支給機關編列預算支付，並非由保險費負擔，顯屬政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本於權責審酌其適用範圍。本件上訴人於93年8月1日退休，以領取之公保養老給付金額1,595,500元，存入臺灣銀行股份有限公司復興分公司，被上訴人依教育部95年1月27日發布修正並自同年2月16日生效之退休教職員公保優存要點第3點之1規定，核算其於上開要點修正實施後公保養老給付得續存優惠存款之金額高於依前述計算方法計算得續存優惠存款之百分比，以95年8月7日府人給字第0950159390號函通知上訴人及臺灣銀行股份有限公司復興分公司，將上訴人優惠存款之金額減縮爲997,667元，並無不合。(二)又上開退休教職員公保優存要點第3點之1新修正之規定，係適用於規定變更生效後繼續發生之事實，對於已退休教育人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規

定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變更生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，未生法規範效力真正溯及既往。(三)又按修正退休教職員公保優存要點之公益理由，係為修正退休後所得不低於現職所得之不合理情況，於此一合理之公益考量範圍內調整「得續存優惠存款之最高金額」。再上訴人陳述其退休後每月領取退休金、慰問金及公保優存利息共計82,354元，依目前社會一般薪資水準、現今物價水平、上訴人之身分地位等，上訴人系爭優惠存款利息之減少，難謂對其退休生活之維持及保障已產生重大損害。本件衡量公益及上訴人之利益損害，尚難認上訴人有據信賴保護主張適用修正前公保優存要點規定之餘地。從而本件被上訴人因政府基於考量財政狀況、負擔能力，及社會環境之變遷與分配之公平，所修正之退休教職員公保優存要點，其適用之結果，尚難認上訴人得以信賴保護或不溯及既往原則之適用，主張仍適用修正前之退休教職員公保優存要點規定等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院按：

- (一)按退休教職員公保優存要點第2點規定，依本要點辦理優惠存款，須合於下列各款條件：1.依學校教職員退休條例辦理退休。2.退休時所任職適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪。3.依中華民國85年2月1日學校教職員退休條例修正施行前之公務人員保險年資所核發之養老給付。同要點第3點規定，依本要點辦理優惠存款之公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準，依附表規定辦理。再按「支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同薪級人員現職待遇計算之所得上限百分比...」、「前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依學校教職員退休條例所支領退休給與不作變動之前提下，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比。」、「本點規定施行前已退休之教育人員，於本點規定施行後優惠存款期滿續存時，應依最後退休薪級及最後服務機關學校核實證明最後在職時具有前項第2款之待遇項目，按本點規定施行時待遇標準及當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同薪級人員現職待遇。」、「前項人員每月退休所得超過依第1項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比。」分別為退休教職員公保優存要點第3點之1第1項、第2項、第7項及第8項本文所明定。又教育部於95年1月27日以台人(三)字第0950010490 C號函轉知退休教職員公保優存要點第3點之1經行政院核定，並經教育部95年1月27日以台人(三)字第0950010490 B號令修正發布，自95年2月16日起生效。
- (二)本案優惠存款之事件，主要爭點乃在於被上訴人以教育部修正後所增訂之退休教職員公保優存要點第3點之1規定，作為上訴人原存於臺灣銀行股份有限公司復興分公司之優惠存款於95年8月1日期滿後，重行核算公保養老給付優惠存款金額之依據，是否合理？此涉及到上訴人是否有信賴保護之原則適用。
- 1.由於教育人員退撫新制自85年2月1日開始實施後，兼具新、

舊制年資之退休教育人員計算退休給與時已較為有利，加上舊制年資之退休給與另享有18%優惠存款利息，以致產生部分人員之退休所得超過在職同薪級人員現職月薪資所得之不合理現象，且影響資深教師資之運用，迭受社會各界之批評。教育部為使教育人員退休所得合理化，並兼顧國家財經、社會環境之變遷，以及國內金融市場低利率趨勢之情形，參照銓敘部之公務人員退休所得合理化改革方案修正退休教職員公保優存要點第3點之1，實施教育人員退休所得合理化改革方案。又按退休教職員公保優存要點第3點之1修正（即教育人員退休所得合理化改革方案），其設計之中心概念，在於運用所得替代率之概念，讓同薪級人員在職期間之待遇與退休所得能有合理的區別。其為考量整體實質公平原則而設計，且優惠存款制度既屬政策性福利措施，教育部自得本於權責，審酌整體衡平、政府財政狀況等因素（此一因素雖未見於修正理由，惟近年來金融機構利率下降，政府補貼差額負擔加大，整體政府財政困難，亦為不爭之事實），適度限縮其適用對象、範圍及其額度，其修正乃屬事實上之必要。且本件上訴人按修正前之退休教職員公保優存要點規定，存款本金1,595,500元，每月利息23,933元，而依修正後之該要點第3點之1規定，存款本金為997,667元，每月利息14,964元，上訴人每月雖減少優惠存款利息8,969元，然上訴人退休後，每月領取退休金、慰問金及公保優存利息共計82,354元之所得，扣除所減少之優惠存款利息，每月仍有7萬3千餘元，斟酌目前社會上一般薪資水準、物價及上訴人之身分地位等情形，客觀上對其退休生活之保障並未造成顯然之影響。

2. 按「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119條、第120條及第126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。…」又任何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，始受信賴之保護」司法院釋字第525號解釋甚明。至於法規變動時，對於人民之信賴利益保護之方式，「究係採減輕或避免人民之損害，或避免影響人民依法所取得法律上地位等方法，須衡酌法秩序變動所追求之政策目標、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。」，司法院釋字第589號解釋已有說明。
3. 是以，行政法規之廢止或變更，亦有信賴保護原則之適用，亦即法規之廢止變更應兼顧規範對象信賴利益之保護。又信賴保護之構成要件須符合（1）信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之決策；（2）信賴表現：即人民基於上述之法效性決策宣示所形成之信賴，實際開始規劃其生活或財產之變動

，並付諸實施，此等表現在外之實施行為乃屬「信賴表現」；(3)有客觀上值得保護之信賴利益存在等要件。上訴人主張長期以來信賴退休教職員公保優存優惠存款制度，在退休教職員公保優存要點第3點之1修正後，使上訴人客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害云云。徵諸公保養老給付優惠存款之制度，施行多年，實質上已構成公務人員(包含教師)維持其退休生活之重要國家給付，其名稱與退休金雖有不同，又未經公務人員退休法所規定，仍不能否認其屬國家對公務人員實質之退休給付之性質。是上開教育部修正增訂之退休教職員公保優存要點第3點之1，經被上訴人適用以上開函文改變上訴人得存優惠存款之最高金額，自屬變動上訴人退休給付之實質內容，故上訴人主張其退休時對於優惠存款制度之存續產生信賴，認其得存優惠存款之最高金額應以其退休時有效之修正前退休教職員公保優存要點之規定為依據，就本件主張有信賴基礎之存在部分，固非無據。惟按司法院釋字第280號解釋揭櫫「…優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活(例如低於編制內委任一職等一級公務員月俸額)，其優惠存款自不應一律停止」，準此，在保障一定生活條件之前提下，優惠存款應可取消或減少金額。司法院釋字第485號解釋亦指明「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況…亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度…」，從而可知社會福利措施(即使是經「立法」之法律保留)，也以「(維持)基本生活相當(所需)為限」。又任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範者並非毫無預見可能(司法院釋字第525號解釋)。而退休教職員公保優存要點自施行以來原已歷經多次修正，本次修正乃因緣制度中之所得替代率過高，為使退休人員退休所得與在職人員之所得趨於合理化，並兼顧國家財經、社會環境之變遷，資深教師人力之合理運用，以及國內金融市場低利率趨勢之情形，乃為修正，其目的係出於公益之考量，於法尚無不合，惟所需考慮者為，其修正是否已考慮如釋字第589號解釋所闡述之「究係採減輕或避免人民之損害，或避免影響人民依法所取得法律上地位等方法，須衡酌法秩序變動所追求之政策目標、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。」換言之，修正所欲達到之公益目標，與人民所受影響之利益間，是否符合比例原則。

4. 按教育人員以其所具85年2月1日以前公保年資核發之養老給付依退休教職員公保優存要點辦理優惠存款者，在該要點修正後，無論是已辦理退休教育人員或將來辦理退休教育人員，因仍須依該要點之相關規定辦理優惠存款(首次辦理或換約續存)，均應受相同之規範。本退休所得合理化之興革措施，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休人員既已取得之優惠存款孳息，換言之，新規定係直接適用於規定變更生效後繼續發生之事實。又對於已退休教育人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變更生效日之前

而為適用，僅往後生效一體適用，自無悖於法律不溯及既往之原則，業已採取減低損害之方式而為修正，可認為新方案在公益與私益(本件上訴人每月減少8,969元，仍有月退休所得7萬3千餘元)之權衡上，尚符合比例原則，上訴人主張本件溯及既往侵及上訴人權益，難以成立。是被上訴人據前揭增定要點審定上訴人於優惠存款期滿後，其公保養老給付得續存金額為997,667元，尚屬合理。

(三)又按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第443號解釋理由可資參照；依上揭釋字第443號解釋理由之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間；優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項以行政規則形成之政策性之補助措施，於審酌社會經濟發展、各類公務人員待遇類型等因素，考量整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益保障，在政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責，仍以行政規則之修正方式，就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配，以期有限之資源發揮最大之效益。教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布退休教職員公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆，故無以法律或法律授權之命令為依據之必要。惟經十餘年後，教育部考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。則被上訴人依退休教職員公保給付優存要點第3點之1規定所作成之原處分，亦無違反法律保留之疑義。

(四)綜上所述，退休教職員公保優存要點之頒布原屬行政命令，國家因政策之需復以行政命令修正並無不合，亦無違信賴保護原則。上訴人復執主張本件有違反信賴保護、不溯及既往原則及法律保留原則等語，業經原判決論述不採之理由，經核並無上訴人所指有違背法令之情形，上訴人求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 6 月 25 日

最高行政法院第七庭

審判長法官 藍 獻 林
法官 廖 宏 明
法官 張 瓊 文
法官 姜 素 娥
法官 林 文 舟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 98 年 6 月 26 日

書記官 阮 思 瑩