

司法院釋字第二七四號解釋

中華民國 80 年 2 月 22 日

院台秘二字第 02301 號

解 釋 文

考試院於中華民國五十一年七月二十五日修正發布之公務人員保險法施行細則第六十八條規定：「被保險人請准保留保險年資者，其時效以五年為限，逾期再行參加保險者，以新加入保險論」，與當時有效之公務人員保險法第二十一條第二項：「合於前項退費規定，不為申請退費而申請保留保險年資者，續保時，其原有年資全部有效」之規定不符，增加法律所無之期間限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

解釋理由書

中華民國四十七年一月二十九日公布之公務人員保險法第二十一條第一項、第二項規定：「被保險人離職，迄未領取任何保險給付者，得向承保機關申請退還其自付部分之保險費，其復行任職，再投保者，以新加入保險論。合於前項退費規定，不為申請退費而申請保留保險年資者，續保時，其原有年資全部有效」。同法第二十四條固授權有關機關訂定該法之施行細則，但未授權限制被保險人保留保險年資之實體上權利。考試院於中華民國五十一年七月二十五日修正公布之公務人員保險法施行細則第六十八條則規定：「被保險人請准保留保險年資者，其時效以五年為限，逾期再行參加保險者，以新加入保險論」，增加法律所無之期間限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 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

一、主旨：

聲請人陳 0 鍾原為參加公務人員保險之被保險人，繳納保險費之保險年資共達二十年九個月，依公務人員保險法第十六條乃第二十一條規定應領之「養老給付」為三十六個月俸額，但被承辦保險單位及主管機關違法扣減為十八個月，致遭受高達新台幣參拾柒萬玖仟捌佰元之損失。經以此項扣減所依據之公務人員保險法施行細則第六十八條（其條文見本聲請書二、說明（一）3之（2））係屬行政命令之規定，有不公、不法及違憲之錯失，向主管機關訴願、再訴願，並向行政法院提起行政訴訟，均遭駁回。行政法院最後判決駁回之理由為：主管機關據以處理之公務人員保險法施行細則係屬委任立法，具有補充法之效力，難指為違法與違憲。聲請人認為此項判決顯與憲法及相關法律下列條文所規定之原則及立法精神相悖，損及聲請人應受憲法保障之權利。爰依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，提請 鈞院就該項施行細則之規定是否確有違憲應屬無效之處，惠予核釋：

- (一)憲法第二十二條 凡人民之其他自由及權利不妨害社會秩序及公共利益者，均受憲法之保障。
- (二)憲法第二十三條 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以外，不得以法律限制之。
- (三)憲法第一百七十條 本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。
- (四)憲法第一百七十二條 命令與憲法或法律抵觸者無效。
- (五)中央法規標準法第三條 各機關發布之命令，得依其性質稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。
- (六)中央法規標準法第五條 左列事項應以法律定之：
 1. 憲法或法律有明文規定應以法律定之者。
 2. 關於人民之權利、義務者。
 3. 關於國家各機關之組織者。

4.其他重要事項之應以法律定之者。

(七)中央法規標準法第六條 應以法律規定之事項，不得以命令定之。

二、說明：

(一)謹先錄陳產生本案所敘聲請人之權利及其相對義務之法律與保險主管機關據以限制該項權利及行政法院據以駁回所提行政訴訟之公務人員保險法施行細則各有關條文如下：

1.公務人員保險法（中華民國四十七年一月二十九日總統令公布施行。舊法）

(1)第六條 公務人員應一律參加保險為被保險人。其保險期限自承保之日起至離職之日止。

(2)第九條 公務人員之保險費按月繳付。由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。

(3)第十條 被保險人應自付之保險費，由各該服務機關於每月發薪時代扣。連同政府補助之保險費一併彙繳承保機關。

（第二項條文與本案無關，從略）

(4)第十六條 被保險人繳付保險費五年以上，於依法退休時，依左列規定予以一次養老給付。

①繳付保險費滿五年者給付五個月。

②繳付保險費超過五年者，自第六年起至第十年，每超過一年增給一個月。

③繳付保險費超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年增給二個月。

④繳付保險費超過十五年者，自第十六年起至第十九年，每超過一年增給三個月。

⑤繳付保險費二十年以上者，給付三十六個月。

（第二項條文與本案無關，從略）

(5)第二十一條 被保險人離職迄未領取任何保險給付者得向承保機關申請退還其自付部分之保險費，其復行任職再投保者，以新加入保險論。

合於前項規定不為申請退費而申請保留保險年資者，續保時，其保險年資全部有效。

被保險人離職時得依原定保險費率繳付保險費之全額繼續保險。

2. 公務人員保險法（即現行法。中華民國六十三年一月二十九日總統令修正公布）
 - (1) 第六條、第九條、第十條、第十六條（各條文與前 1 項所列之(1)(2)(3)(4)相同，從略）
 - (2) 第二十一條 被保險人未滿任職年限及自願退休年齡而離職，其復行任職再投保者，原有之保險年資全部有效。
3. 公務人員保險法施行細則（中華民國五十一年七月二十五日考試院修正發布）
 - (1) 第三十條 依本法第二十一條第二項之規定，被保險人申請保留保險年資時應於離職後二個月內填具「保留保險年資申請書」送由要保機關轉送承保機關辦理。並由承保機關將退保時收回之丁聯保險卡逕寄該被保險人存執，以為復職恢復保險之證明。否則不予保留保險年資。
 - (2) 第六十八條 被保險人請准保留保險年資者，其時效以五年為限，逾期再參加保險者，以新加入保險論。
4. 公務人員保險法施行細則（中華民國六十六年五月十二日考試院、行政院會同修正發布）
 - (1) 第三十二條 被保險人非依法退休離職，其復行任職再投保者，新服務機關辦理續保時，應在要保名冊順序編號，並註明該被保險人之保險證號碼及其離職時之機關名稱，不另填送新保險卡。其原有之保險年資全部有效；但本法修正前已喪失之保險年資不予合併計算。（按本條係將原第三十條、第六十八條合併配合 2 項之(2)第二十一條（公務人員保險法）條文之修正予以修正。）
5. 公務人員保險法施行細則（中華民國七十六年十一月十三日考試院、行政院會同修正發布）
 - (1) 第三十二條 被保險人非依法退休離職，其復行任職再投

保者，新服務機關辦理續保時，應在要保名冊內順序編號，並註明該被保險人之保險證號碼及其離職時之機關名稱，不另填送新保險卡，其原有之保險年資全部有效。被保險人於本法修正前未辦理保留年資手續或已逾五年時效之年資於本細則發布後退休者，亦適用前項規定。（按此項修正，係在聲請人訴願程序進行中辦理。聲請人於九月一日退休，本細則之修正此項適用規定條文於二個月後發布，並對發布前之退休者限制適用。同為未照以前施行細則之規定辦理保留年資手續或已逾五年時效之年資，卻以不同處理標準對待前後相距不足三個月之退休人員，此為聲請人所深感不平者。）

(二)聲請人「養老給付」權利遭受損害之緣由：

聲請人於民國四十七年十一月公務人員保險開辦時參加保險，民國五十四年七月因事離開公職退保。八年後於民國六十二年八月復任公職再投保，繼續至七十六年九月一日退休為止。主管機關認為聲請人在五十四年離職退保時未依照當時公保法施行細則第三十條及第六十八條（條文見本「說明」(一)3之(1)(2)）之規定，辦理保留保險年資手續，六十二年再投保時並已超過保留五年時效之規定；依六十六年五月十二日修正發布之該施行細則第三十二條（條文見本「說明」(一)4之(1)）之規定，聲請人五十四年六月以前之保險年資屬於已經喪失之年資，不得合併計算「養老給付」。

(三)關於未依上述施行細則第三十條（即本「說明」(一)3之(1)）之規定於離職後二個月內辦理申請保留保險年資手續問題，已因聲請人在訴願案中所舉趙0桂君等人以不諳公保法令而服務機關承辦保險事務人員又未予以提示為由陳經主管機關（銓敘部）從寬核定其責在承辦保險事務人員之未予促辦，非被保險人之過失而准將未辦保留之保險年資合併計算。聲請人之未能於當時辦理申請保留手續其情節與趙君等完全相同，已在訴願案中詳加陳述，應非問題關鍵所在（詳見附件(二)再訴願書理由二及附件(三)銓敘部致中央信託局74台華特二

字五六一八八號函主旨及說明二)。發生爭議之癥結在於同細則第六十八條(即本「說明」(一)3之(2))對於保留年資時效之規定。

查依公務人員保險法第六條(見本「說明」(一)1之(1))之規定,可知本保險乃屬強制性保險,只要任公務員就必須參加保險。故其保險年資自開辦保險之日起,即隨被保險人之公務員年資同步增加,此在承保單位及主管機關均有案可稽,毫無改變可能。被保險人既已盡本法第九、第十兩條(見本「說明」(一)1之(2)(3))規定之義務,即自然應享本法第十六條(見本「說明」(一)1之(4))規定之權利。何況被保險人離職期間既無須盡繳納保險費之義務,又不能享任何保險權利;申辦保留年資手續,對被保險人之權利、義務,並無絲毫實質上之差異,不過徒增被保險人之麻煩而已。有鑑於此,考試院乃在民國六十二年八月函請立法院修正公務人員保險法為現行法條(即民國六十三年一月二十九日修正公布者),案中列舉修正第二十一條(修正後條文見本「說明」(一)2之(2))之理由為:「被保險人非依法令退休或退職而離職復任公職再投保者,保險年資自動合併計算,用以維護被保險人權益。」(見立法院公報第六十二卷第一百期院會紀錄一九頁)。由此可見本法之原始提案機關亦已承認原規定必須辦理申請手續始予保留保險年資之有損被保險人權益。但配合本法修正後修正之施行細則第三十二條(見本「說明」(一)4之(1))卻仍在其末段列入「但本法修正前已喪失之保險年資不予合併計算」之規定。(按主管機關認為原施行細則規定要辦之保留手續未辦,或依其規定超過五年保留時效者,均為已喪失之年資。)

復查關於消滅時效,雖在公務人員保險法中未作規定,但民法對此已有規定,如民法第一百二十五條有「請求權因十五年不行使而消滅」之規定,民法第一百二十八條有「消滅時效自請求權可行使時起算」之規定,均可適用。應無於法律之外,另以施行細則規定之必要。且此項規定顯為對人民權利之

限制，有違憲法第二十二條、第二十三條、第一百七十條及中央法規標準法第五條、第六條（以上法條均見本聲請書「主旨」（一）至（七））規定之原則及立法精神。因為依憲法第一百七十條（見「主旨」（三））之規定，施行細則應非法律；依中央法規標準法第三條（見「主旨」（五））之規定，施行細則應為行政命令。以行政命令限制人民之權利，乃上舉憲法及中央法規標準法所不容許者。且依憲法第二十三條之規定，即令可用法律限制人民之權利，尚且非在該條所列舉之特殊情形之下不得為之，何況以行政命令加以限制。所以此項細則之規定，應依憲法第一百七十二條（見「主旨」（四））之規定屬於無效。

行政法院判決駁回聲請人行政訴訟之理由，認為此項施行細則係屬委任立法（按即指依公務人員保險法第二十四條「本法施行細則由考試院會同行政院訂定之」之規定辦理），具有補充法之效力。但聲請人認為委任立法應僅限於有關執行本法規定範圍內事項之執行細節，絕不可以為憲法及法律已明定不可以命令規定之事項得因此種委任立法可以行政命令定之。否則有權提出法案而又有意攬權之機關，只須在提出之法案中故意漏列部分條文而又易於為立法機關忽略或不及細察時，即可假委任立法之名得償所願。果如此，則憲法與法律勢將無復有不可侵犯之尊嚴可言。

謹檢陳聲請人訴願及行政訴訟有關文件影本各一份，併請 參核：

- (一) 銓敘部訴願決定書（中華民國七十六年十月一日（七十六）台銓華訴字第 0 四三號）
- (二) 再訴願書（中華民國七十六年十月十六日）
- (三) 銓敘部致中央信託局函（中華民國七十四年十一月二十六日 74 台華特二字第五六一八八號）
- (四) 考試院再訴願決定書（中華民國柒拾柒年一月四日（七十六）考台訴字第二五號）
- (五) 行政訴狀（中華民國七十七年元月十二日）

(六) 行政法院判決（中華民國七十七年三月十八日，七十七年度判字第三四九號）

三、以上所陳，懇請 鈞院明察並惠予核釋：本案聲請書「說明」（一）3 之(2)所列公務人員保險法施行細則第六十八條規定限制保留保險年資時效，以致侵害被保險人應領「養老給付」權利之規定，是否有違本聲請書「主旨」所舉各項憲法之規定，應屬無效？如蒙 為肯定之解釋，則除請 示覆聲請人外，並請通知考試院轉知本保險主管機關及承辦單位，俾便聲請人據以申請補發短付之「養老給付」差額。

敬 陳

司法院

聲請人：陳 0 鍾

（附件六）

行政法院判決

七十七年度判字第三四九號

原 告 陳 0 鍾 （住略）

被告機關 中央信託局

上原告因保險年資採計事件，不服考試院中華民國七十七年一月四日（七十七）考台訴字第 0 0 二五號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

原告於民國四十七年十一月一日參加公務人員保險至五十四年六月一日離職退休，自六十二年八月一日再任公職重新加保，至七十六年九月一日屆齡退休，向被告機關之公務人員保險處申領養老給付，該處以其有效保險年資自六十二年八月一日至七十六年九月一日為計算基礎，給付十八個月保險俸額之養老給付，原告認為其自四十七年十一月一日至五十四年六月一日之保險年資亦應予以計算應領三十六個月保險俸額之養老給付，於訴願、再訴願遞遭駁回後，而提起行政訴

訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、查被告機關核減原告原有保險年資之依據，為五十一年七月二十五日修正發布之公務人員保險法施行細則第三十條、第六十八條之規定，但該兩條文之規定，均屬關於被保險人保險年資保留時效之規定，而保留保險年資乃屬被保險人之權利事項，對於人民之權利事項憲法及有關法律均有明文規定加以保障，而今公保法施行細則竟將本法並未規定之被保險人保留年資時效定為五年，以限制被保險人之權利，顯然有違憲法及中央法規標準法之規定。被告機關不依本法而依其施行細則核減原告之養老給付，自屬違法。二、復查考試院在原告再訴願處理程序進行之中已會同行政院於七十六年十一月十三日發布修正公務人員保險法施行細則第三十二條之條文為：「被保險人非依法退休離職其復行任職再投保者，新服務機關辦理續保時，應在要保名冊內順序編號，並註明該被保險人之保險證號碼及其離職時之機關名稱，不另填送新保險卡，其原有之保險年資全部有效。被保險人於本法修正前未辦理保留保險年資手續或已逾五年時效之年資，於本細則修正發布後退休者，亦適用前項規定。」作此修正，無異自承前在民國六十六年五月十二日修正發布之該細則第三十二條「但本法修正前已喪失之保險年資不予合併計算」規定之為非。顯然係以行政命令任意解釋變更法律之規定。使同在同一法律 - 公務人員保險法於六十三年一月二十九日修正公布後之退休公務人員得到差別之待遇，而在上項細則修正發布前之退休公務人員遭受不得合併原有保險年資計領養老給付之損失，其不公與違法甚明。

被告機關答辯意旨則謂：一、依四十七年一月二十九日公布施行之公務人員保險法第二十一條第一、二項規定「被保險人離職迄未領取任何保險給付者得向承保機關申請退還其自付部分之保險費，其復行任職再投保者，以新加入保險論。合於前項退費規定不為申請退費而申請保留保險年資者，續保時其原有年資全部有效」，五十一年七月二十五日修正公布之公務人員保險法施行細則第三十條規定「依本法第二十一條第二項之規定，被保險人申請保留保險年資時，應於離職後二個月內填具『保留保險年資申請書』，送由原要保機關轉送承保機關辦理，並由承保機關將退保時收回之丁聯保險卡，逕寄該被保險人

存執，以為復任公職恢復保險之證明，否則不予保留保險年資。被保險人離職退保而不合申請退費之規定者，亦得申請保留保險年資，其申請手續與前項同。」同法施行細則第六十八條規定「被保險人請准保留保險年資者，其時效以五年為限，逾期再行參加保險者，以新加入保險論。」原告於五十四年六月自林產管理局離職退保時並未申辦保留保險年資手續，且其於六十二年八月一日再任公職重新加保，已超過保留年資之五年時效，其自四十七年十一月一日至五十四年六月一日參加公務人員保險之年資，自不得併計。二、公務人員保險法嗣後雖於六十三年一月二十九日修正第二十一條為「被保險人未滿任職年限及自願退休年齡而離職，其復行任職再投保者，原有保險年資全部有效。」惟依法律不溯既往之原則，上開修正應僅適用於修正公布後所生之事實，且公務人員保險法施行細則於六十六年五月十二日修正發布第三十二條規定「但本法修正前已喪失保險年資，不予合併計算。」故原告已喪失之保險年資自無法併計。雖該施行細則嗣後又於七十六年十一月十三日修正第三十二條第一、二項為「被保險人非依法退休離職，其復行任職再投保者 其原有之保險年資全部有效。被保險人於本法修正前未辦理保留保險年資手續或已逾五年時效之年資於本細則修正發布後退休者，亦適用前項規定。」惟原告已於七十六年九月一日屆齡退休，亦無該條文之適用。三、另查公務人員保險法為規定公務人員參加保險之權利義務其係經立法院三讀通過，總統明令公布並未牴觸憲法上開規定，亦無違背中央法規標準法第五條第一項第二款規定，五十一年七月二十五日修正公布之公務人員保險法施行細則，乃考試院本諸職權，依四十七年一月二十九日公布之公務人員保險法第二十四條訂定發布施行，送立法院備查有案，自具法之效力。

理 由

- 一、按因未踐行法定手續或因逾法定期限而喪失之權利，除法規另有特別規定得予追復者外，尚不得因嗣後法規之修正而回復。經查本件原告主張其於四十七年十一月一日在林產管理局任職，參加公務人員保險，至五十四年七月離職退保，嗣於六十二年八月復任公職再行參加保險則其於七十六年九月一日屆齡退休時，其於

五十四年七月退保前之保險年資應予採計云云。惟查原告於五十四年七月退保時有效之公務人員保險法（四十七年一月二十九日公布施行）第二十一條第二項固規定合於被保險人離職迄未領取任何給付者，得向承保機關申請退還其自付部分之保險費規定不為申請退費而申請保留年資者，續保時其原有年資全部有效，同法施行細則（五十一年七月二十五日修正）第三十一條第一項及第六十八條復明定，被保險人申請保留保險年資時，應於離職後二個月內填具保留保險年資申請書，送由要保機關轉送承保機關辦理，並由承保機關將退保時，收回之丁聯保險卡，逕寄該被保險人存執，以為復任公職恢復保險之證明，否則不予保留年資，又被保險人請准保留保險年資者，其時效以五年為限，逾期再行參加保險者，以新加入保險論，但原告於五十四年七月在臺灣省政府農林廳林務局退保時，並未依上敘規定申請保留保險年資，有銓敘部卷附原告七十六年十月六日申請該局查明當時承辦人疏失責任之申請書及林務局七十六林人字第三二八二一號函影本可據，從而無論其未申請保留保險年資之原因為何？責任誰屬，其原有年資皆因未踐行此一法定申請手續而喪失保留之權利，況距其於六十二年八月復任公職再行參保時，已逾五年之時效期間，被告機關對此一已喪失之保險年資不予採計，於法應無違誤，一再訴願決定為之遞次維持亦非不當，原告起訴意旨主張保留保險年資，乃被保險人之權利，憲法及有關法律均有明文保障，前述施行細則為行政命令，竟將被保險人保留保險年資時效定為五年，以限制被保險人之權利，應屬違法，況該施行細則於七十六年十一月十三日修正發布之第三十二條已明示被保險人非依法退休離職，其復行任職再投保者，其原有之保險年資全部有效，其於本法修正前未辦理保留保險年資手續或已逾五年時效之年資，於本細則修正發布後退休者亦適用之，無異承認六十六年五月十二日修正之該細則同條所訂「但本法修正前已喪失之保險年資，不予合併計算」之規定為非，顯然有以行政命令任意變更解釋法律規定之違法等語。然查上開施行細則係依據公務人員保險法第二十四條之授權而制定，屬於委任立法，除其有抵觸母法之情事

為無效外，應具有補充法之效力，該細則有關申請保留保險年資之作業程序與時效等規定，係為補充母法所未規定而訂立，既無背於母法，自難指為違法與違憲，至於六十三年一月二十九日修正公布之公務人員保險法第二十一條對於離職而復任再投保者，修正為「原有之保險年資全部有效」，不再以經申請保留年資為必要，但此項修正，並無得以追溯修正前業已因未辦申請保留手續，與因逾五年時效期間而喪失之權利之明文，自無從據以併計原告已喪失之保險年資，況六十六年五月十二日修正發布之同法第三十二條但書復明定「本法修正前已喪失之保險年資，不予合併計算」有據，七十六年十一月十三日該細則再度修正時，雖又將此項但書刪去，然於第二項明示「被保險人於本法修正前未辦理保留保險年資手續或已逾五年時效之年資，於本細則修正發布後退休者，亦適用前項規定」，即原有之保險年資全部有效之規定，僅於該細則修正發布後退休者始有適用，原告係於該項修正發布前，即同年九月一日屆齡退休，顯亦無從據該項修正規定而回復其已依法喪失之保險年資，是其所訴皆非有理由，合予駁回。

二、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。

中華民國七十七年二月二十九日
(本聲請書附件(一)(五)均略)