

監察院函

中華民國 93 年 9 月 21 日
(93)院台人字第 0931600741 號

受文者：司法院

主 旨：本院為處理政務人員退職案件，適用新公布施行之「政務人員退職撫卹條例」，發生有抵觸憲法上之疑義，並與考試院（銓敘部）之見解發生歧異，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，函請惠予解釋。

說 明：

一、依九十三年九月十四日本院第三屆第六十八次會議決議辦理。

二、檢附聲請書乙份。

院長 錢 復

聲請書

主 旨：本院為處理政務人員退職案件，適用新公布施行之「政務人員退職撫卹條例」，有關受任期保障之政務人員，於該新條例施行前、後接續任政務人員年資合計十五年者，是否應保障其支領月退職酬勞金之權益，發生有抵觸憲法上之疑義並與考試院（銓敘部）之見解發生歧異，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請解釋，謀求補救，以維其權益。

說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的

民國九十三年一月七日公布並溯自一月一日施

行之「政務人員退職撫卹條例」(以下簡稱「退撫條例」)第十條，對於有任期之政務人員，於該條例施行前、後接續任政務人員年資合計十五年者，未能適當規設過渡措施，以保障其原依「政務人員退職酬勞金給與條例」(以下簡稱「給與條例」)得請領月退職酬勞金之權利，與憲法第七條、第十五條、第二十三條及有關人民權利保障規定有違，亦與貴院釋字第五二五號、第五二九號、第五三八號、第五七四號解釋有違，經函請考試院(銓敘部)速謀補救措施，嗣銓敘部函復，略以：該條之規定，已予政務人員之退職權益給與合理保障，所為建議適當處理或謀求補救措施之意見，目前確實無法採行云云。以致與本院處理政務人員退職案件，適用該條例發生有牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請大法官解釋，以確保政務人員退職之權益。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及憲法之條文

- 一、查原「給與條例」規定，政務人員服務十五年以上者，退職得給與月退職酬勞金(第四條)。新「退撫條例」則不再有月退職酬勞金之規設，雖該退撫條例第十條規定，九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之退職金及支給機關，適用原給與條例規定辦理，於新退撫條例公布施行前，已服務十五年以上者，將來退職時仍得依原給與條例，選擇月退職酬勞金。但受有任期保障之政務

人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計十五年者，原得依原給與條例擇領月退職酬勞金，而新退撫條例卻無其得擇領月退職酬勞金之規定，顯然於新退撫條例立法過程，未妥予斟酌該兩條例之過渡事項，予以合理維持其信賴利益，有違憲法基本之原則，影響政務人員之權益及政府之信譽，殊非得宜，自應速謀合理之過渡措施，恢復其於法律上得合併前、後年資滿十五年者，得擇領月退職酬勞金之規設，以保障其信賴利益。案經本院於九十三年六月二十四日以（九三）院台人字第○九三一六○○四八八號函並檢附「關於受任期保障之政務人員於政務人員退職撫卹條例施行前、後接續任政務人員年資合計十五年者，應保障其支領月退職酬勞金權益乙案之說明」請考試院慎酌採納，以符法制。並副知銓敘部在案（詳如附件一）。

二、嗣經考試院將案交銓敘部。銓敘部於九十三年七月十九日以部退二字第○九三二三三四二○七號函復，（詳如附件二）略以：

（一）因政務人員退職酬勞金給與條例落日條款之規定，及政務人員退職撫卹條例草案尚未完成審議，考試院與行政院遂函請立法院同意延長施行期限至九十二年十二月三十一日止。後恐該草案無法於九十二年底前完成立法並施行，爰二院又會銜函請立法院同意再

延長上開條例之施行期限一年，惟未獲立法院同意。

- (二)新退撫條例第十條之規定，即係基於信賴原則所為之過渡規定，對於本條例施行前後，續任政務人員者退職權益之保障，基本上已合理考量並從寬予以信賴原則之適用。
- (三)依司法院釋字第五二五號解釋，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，……。八十八年六月三十日公布之政務人員退職酬勞金給與條例第十九條第三項規定，自修正條文公布之日起一年六個月後失其效力。以落日條款規定施行期間，依上開司法院解釋，自無信賴保護原則之適用。
- (四)所謂信賴利益之保護，係保護因信賴公權力而造成實質上之損失，至於法規之變更則無信賴利益之適用。司法院釋字第五二五號解釋對預期利益，並不在信賴保護之列，另因政務人員辦理退職及請領月退職酬勞金，其前提為須符合法定資格條件者，始具有請求權，其信賴利益才是值得保護之利益。若法令變更時，符合法定資格之條件尚未成就，僅具有期待之利益，該期待利益仍可能因為政務人

員辭職或死亡等原因而不成就，縱令法令朝不利方向變更，亦不得謂造成實體法上利益或現實上財產之損害。既無值得保護利益之存在，從而應無信賴保護法制原則之適用。

(五)由於政務人員退撫制度自九十三年一月一日起，採行離職儲金制，對於部分現職政務人員之權益確有所影響，然而本條例之完成立法，係經過立法院各黨團朝野協商折衝之結果，既已完成立法，行政機關僅得依法行政。因此，對於本院建議適當處理或謀求補救措施之意見，目前確實無法採行。

三、按「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障」（釋字第五二五號），法規之廢止，「應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾免影響其依法規所取得實質法上之地位」（釋字第五二九號），是以，法規之變更「應設有過渡期間，以為緩衝……兼顧信賴利益之保護」（釋字第五三八號）。新退撫條例之制定，無過渡期間之規設以為緩衝，已涉及憲法上人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守，為憲法第七條、第十五條、第二十三條及有關人民權利保障規定適用上之爭議，實有聲請解釋之必要。

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、按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利

之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律，已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則，此迭經司法院大法官多次解釋在案（司法院釋字第五二五號、第五二九號、第五三八號、第五七四號解釋參照），合先敘明。

二、本件爭執點在於受任期制保障之政務人員於退撫條例施行前、後接續政務人員年資合計十五年者，渠等支領月退職酬勞金權益是否有信賴保護原則之適用，及退撫條例第十條過渡條款之設計，是否充分考量該等人員權益，以適度排除新法於生效後之適用，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。關於信賴保護原則之適用，司法院自釋字第五二五號解釋以降，多次解釋，純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，固欠缺信

賴要件，不在保護範圍，惟凡法律修改後，即便向將來發生效力，只須對於發生於舊法時代，於新法公布生效時仍未完結之連續性事實關係，產生不利影響者，即有信賴保護問題。而所謂「依舊法已取得之權益」(既得權)有信賴保護原則之適用，固無疑義。至「依舊法預期可以取得之權益」者，如就具體個案判斷，經綜合考量各種相關因素，該重要之構成要件已經該當，尚未具備者在客觀上可以合理期待其實現者，自應認為其所信賴之利益已經等同具期待權之性質，而有信賴保護原則之適用。茲以司法院釋字第五二九號解釋為例，當事人信賴舊法規定，接受軍事訓練完畢，基本上已符合相關資格要件，只因尚未滿十八歲而未能申請檢定，嗣後雖因法令廢止，惟當事人預期依舊法可以取得之權益，已經強化到等同期待權之性質，自應有信賴保護原則之適用。是則本件受任期保障之政務人員於給與條例施行期間，依該條例第六條規定，本得合併其年資，僅須俟任期屆滿，即無條件當然取得月退職酬勞金之請求權，渠等重要性構成要件均已具備，僅須俟客觀上時間進行，即可提出申請，與上開釋字第五二九號案例相較，同樣具有信賴利益，自非單純主觀期待。

三、又銓敘部再三強調：依新退撫條例第十條規定，上開政務人員於九十二年十二月三十一日前之服

務年資滿十五年，且任政務人員滿二年以上者，仍得依原給與條例規定支領月退職酬勞金。如未滿十五年者，且具有軍、公、教人員年資，則九十三年一月一日以後之年資，得選擇不領取公提儲金本息，並按轉任前軍、公、教人員之等級對照軍、公、教人員退撫基金繳費費率補繳退撫基金，併計軍、公、教人員年資滿十五年，且年滿六十歲者，亦得選擇支領月退（職、伍）金，因此，新退撫條例對於該條例施行前後續任政務人員支領月退職酬勞金權益，基本上已有合理考量云云，上開說明，將原給與條例賦予政務人員月退職酬勞金之請求權，與常務人員所享有月退休金之請求權，混淆誤認，且對於受規範者依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，並未適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，自非妥適。

四、關於銓敘部原函說明待酌之處，爰一併說明如次：

（一）關於原給與條例第十九條第三項之落日條款規定，是否即無信賴保護原則之適用乙節，按信賴保護原則具有憲法層次之效力，同時拘束立法、行政及司法，其憲法之基礎即來自法治國原則，而形成法治國原則著重於法安定性之保證。易言之，人民對於國家可能之侵犯，得以事先預見並妥為因應調整。查

八十八年六月三十日修正公布之原給與條例第十九條第三項固設有所謂落日條款，惟查同條第四項明定：「本條例施行期限，經立法院同意，得再延長一年。」且原給與條例亦已依該項規定獲立法院三次同意延長施行期間，準此，立法院多次反復慣行同意之決議，似已形同該條例非屬法規定有施行期間之事實，而為人民所得預期。再者，如依銓敘部原函所稱原給與條例已定有施行期限，自無信賴保護原則之適用，則新退撫條例第十條過渡條款之所設，又謂係保障渠等信賴利益，豈非自相矛盾。

(二)至於新退撫條例第十條之規定，對於施行前後續任政務人員支領月退職金權益是否給與合理之保障乙節，按上開規定，固屬政務人員於新退撫條例施行前、後接續年資之過渡規定，惟據銓敘部原草案條文說明表示，該規定立法目的，僅係為解決原繳退撫基金費用不予發還之問題，爰將現職政務人員於本條例施行前、後服務年資、退職金、撫卹金，採行分段計算、割裂適用，對於受任期制保障之政務人員於新退撫條例施行前、後接續任政務人員年資合計十五年者，並未保障其支領月退職酬勞金權益。

五、綜上所述，新退撫條例於立法過程未能適度規設

過渡期間之措施，保障有任期之政務人員，擇領月退職酬勞金之權利，而考試院（銓敘部）既已無法採行適當處理或謀求補救措施，已構成本院處理政務人員退職案件，於適用法律上發生憲法上之疑義，亦與考試院（銓敘部）之見解發生爭議，自應依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請解釋，速謀補救，以維政務人員依法應受保障之權益。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、本院九十三年六月二十四日（九三）院台人字第○九三一六○○四八八號函影本乙份。
- 二、銓敘部九十三年七月十九日部退二字第○九三二三三四二○七號函影本乙份。

（附件二）

銓敘部函

受文者：監察院

主旨：有關大院函為受任期制保障之政務人員，於政務人員退職撫卹條例施行前、後接續任職之政務年資合計十五年者，似應保障其支領月退職酬勞金權益一案，復請察照。

說明：

- 一、依考試院民國九十三年六月三十日考台組貳二字第○九三○○○五四二四號函轉大院同年月二十四日（九三）院台人字第○九三一六○○四八八號函辦

理。

二、查本部為配合政務人員退職酬勞金給與條例第十九條第三項落日條款之規定，前曾研擬「政務人員退職撫卹條例草案」，先後於八十九年十月四日、九十一年七月三十日由考試院與行政院會銜送請立法院審議，惟迄未完成審議，考試院爰與行政院依上開政務人員退職酬勞金給與條例之規定，三度函經立法院同意延長政務人員退職酬勞金給與條例之施行期限至九十二年十二月三十一日止。嗣因「政務人員退職撫卹條例草案」恐無法於九十二年年底前完成立法並施行，為免政務人員之退職，失其適用依據，考試院與行政院爰依上開條例規定，於九十二年十二月一日會銜函請立法院同意，再延長上開條例之施行期限一年，至九十三年十二月三十一日止，惟未獲立法院同意，為期避免產生政務人員退職無法律可依之窘境，本部爰與行政院人事行政局主動多方協調後，經立法院法制委員會於同年十二月二十五日提案審查上開由考試院與行政院會銜送請立法院審議之「政務人員退職撫卹條例草案」，惟其中仍有部分條文有待協商，嗣經數次朝野協商，始獲致採行離職儲金之共識，本部隨即參酌業陳報考試院審議中之政務人員離職儲金給與條例草案規定，配合研擬相關條文供立法院各黨團協商同意後，始於同年月三十日經立法院完成三讀立法程序。又上開「政務人員退職酬勞金給與條例」因施行期限屆

滿當然廢止，業經考試院與行政院於本年三月二十九日會同公告在案。經查「政務人員退職撫卹條例」（以下簡稱本條例）公布後，本部隨即依本條例第十五條、第十八條及第二十條之授權規定，擬具「政務人員退職撫卹條例施行細則」、「政務人員退職撫卹勳績給與標準」及「政務人員在職死亡殮葬補助費給與標準」，並由考試院與行政院於本年四月五日會同訂定發布，均溯自九十三年一月一日起施行。

三、復查本條例第十條規定：「(第一項)本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後退職或在職死亡者，其於中華民國九十三年一月一日起之服務年資，依本條例規定發給公、自提儲金本息；於九十二年十二月三十一日前之服務年資，依下列規定辦理：一、九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之退職金及支給機關，適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。……。(第二項)前項人員具有中華民國九十二年十二月三十一日前軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員之年資，得併計未曾領取退職金、離職退費之政務人員年資，於退職或在職死亡時，依前條規定核給退休(職、伍)金、撫卹及資遣規定辦理退休(職、伍)金、一次給與或撫卹金。」上開規定，即係基於信賴原則所為之過渡規定，對於本條例施行前後續任政務人員者之退職權益，已給與合理之保障。

四、有關大院前開函稱，基於信賴保護原則，對於本條

例施行前、後接續任期制政務人員年資合計十五年者，依原政務人員退職酬勞金給與條例第六條規定，其曾任軍、公、教人員未依規定核給退休（伍）金或資遣給與之服務年資，原本即得合併計算辦理退職，而享有月退職酬勞金之權利，因本條例第十條於立法院協商中未針對上開現職人員依其法定任期，適用政務人員退職酬勞金給與條例之信賴利益給與保護，使其本得領取月退職酬勞金之權利喪失一節，謹說明如次：

- (一)依司法院釋字第五二五號解釋以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，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。經查八十八年六月三十日公布並溯自八十五年五月一日起施行之原政務人員退職酬勞金給與條例第十九條第三項原即定有「本條例自修正條文公布之日

起一年六個月後失其效力。」之落日條款規定，以其原即定有施行期間，依上開司法院解釋，自無信賴保護原則之適用。

(二)又所謂信賴利益之保護，係保護因信賴公權力而造成實質上的損失，至於法規變更則無信賴利益之適用。司法院釋字第五二五號解釋，應係個別案件當事人因信賴法規提出申請，其後法規有所變更，方有適用之可能，預期利益並不在信賴保護之列。茲因政務人員辦理退職及請領月退職酬勞金，其前提為須符合法定資格條件者，始具有請求權，其信賴利益才是值得保護之利益。換言之，若法令變更時，符合法定資格之條件尚未成就，充其量僅具有期待之利益，該期待利益仍可能因為政務人員之辭職或死亡等原因而不成就，縱令法令朝不利方向變更，亦不得謂造成實體法上利益或現實上財產的損害。既無值得保護利益之存在，從而應無信賴保護法制原則之適用。

(三)另依司法院釋字第五二五號解釋，給付行政受惠之相對人，須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。由於本條例第十條已訂有過渡條款，明定政務人員於九十二年十二月三十一日以前之年資，仍得適用原政務人員退職酬勞金給與條例之規定，本條例施行前後續任政務人員，其於九十

二年十二月三十一日前之服務年資、應領之退職金及支給機關，明文規定仍適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。亦即九十二年十二月三十一日前之服務年資滿十五年，且任政務人員滿二年以上者，仍得依政務人員退職酬勞金給與條例規定支領月退職酬勞金，如九十二年十二月三十一日前之服務年資未滿十五年，且具有軍、公、教人員年資，則九十三年一月一日以後之年資，得選擇不領取公提儲金本息，並按轉任前軍、公、教人員之等級對照軍、公、教人員退撫基金繳費費率補繳退撫基金，併計軍、公、教人員年資滿十五年，且年滿六十歲者，亦得選擇支領月退休金。因此，本條例對於施行前後續任政務人員支領月退職酬勞金權益，基本上已合理考量並從寬予以信賴保護原則之適用。另九十二年十二月三十一日前任政務人員滿二年以上，服務年資未滿十五年者，仍得依政務人員退職酬勞金給與條例規定支領一次退職酬勞金。如政務人員服務年資未滿二年，且未具有軍、公、教人員年資，或未符合原適用之退休（伍）規定法令辦理退休（伍）者，於退職時，得依政務人員退職酬勞金給與條例第八條第四項規定，申請發還其本人原繳付之退職撫卹基金費用本息，附為陳明。

五、由於政務人員退撫制度自九十三年一月一日起，採

行離職儲金制，對於部分現職政務人員之權益確有所影響，然而本條例之完成立法係經過立法院各黨團朝野協商折衝之結果，既已完成立法，行政機關僅得依法行政。因此，大院建議適當處理或謀求補救措施之意見，目前確實無法採行，惟本部業予錄案作為日後研修本條例相關法制之參考。

部長 朱 武 獻

(本聲請書其餘附件略)