

## 司法院釋字第 658 號解釋

### 不同意見書

大法官 葉百修  
徐璧湖

本件解釋多數意見認為，公務人員退休法施行細則第十三條第二項規定（下稱系爭規定），已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過該法第六條及第十六條之一第一項所定最高標準<sup>1</sup>為限之規定，逾越公務人員退休法第十七條規定之授權範圍，進而對再任公務人員之退休金請求權增加法律所無之限制，抵觸法律保留原則，本席不能贊同。爰提出不同意見書如下：

#### 一、公務人員與國家間之公法上職務關係

---

<sup>1</sup> 公務人員退休法第六條第二項規定：「一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，**最高三十五年給與五十三個基數**。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。」同條第三項規定：「月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，**最高三十五年，給與百分之七十為限**。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。公務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而自願退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但本法修正公布前已核定延長服務有案者，不在此限。」同法第十六條之一第一項規定：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本法修正施行前之任職年資，仍依原法**最高採計三十年**。本法修正施行後之任職年資，可連同累計，**最高採計三十五年**。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。」

所謂公務人員，係指經國家任用，並與國家發生公法上職務及忠實關係者而言<sup>2</sup>。公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係<sup>3</sup>。依公務員服務法第一條、第七條至第十二條等規定，公務人員對國家負有忠實執行職務之義務，而國家對公務人員則負有給予俸給、退休金等與其身分相當、賴以維持生活之照顧義務<sup>4</sup>。由於公務人員為國家執行職務之目的非在換取酬勞，是國家對公務人員所為之生活照顧義務，與私法上僱傭關係所得之報酬係按工作繁簡、工作時間長短或工作量多寡而為計算標準者不同<sup>5</sup>。

## 二、公務人員退休法將退休年資上限定為最高三十五年有其立法目的

憲法增修條文第六條第一項規定，考試院為國家最高考試機關，掌理：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。考試院針對公務人員之退休制度之訂定，乃其職權範圍，考試院基於其職掌，就公務人員退休制度相關規範之制定，自有其裁量範圍。查中華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六條規定，公務人員退休之最高年資，係以最高總數六十一個基數為限，而該基數之換算，係以任職滿五年以九個基數為基礎，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數，其換算結果，公務人員得計算之退休年資，最高為三十年<sup>6</sup>。該規定於八十

<sup>2</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用，增訂十版，民國 96 年 9 月，第 217 頁。

<sup>3</sup> 本院釋字第四三三號、第五九六號、第六一八號、第六三七號解釋參照。

<sup>4</sup> 本院釋字第四五五號解釋參照。

<sup>5</sup> 參見吳庚，前揭書，第 258 頁。

<sup>6</sup> 參見公務人員退休法施行細則（中華民國六十八年六月四日考試院（六八）考臺秘一字第一四〇七號令修正發布）附表：公務人員退休金支給標準表。摘列如下：

二年一月二十日修正公布、八十四年七月一日施行，由恩給制改為儲金制，依據該法第六條規定，公務人員退休金之給與，一次退休金最高年資三十五年給與五十三個基數，月退休金亦以最高三十五年給與百分之七十為限；同法第十六條之一規定，「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本法修正施行前之任職年資，仍依原法最高採計三十年。本法修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。」立法上仍維持退休年資之最高上限。是以，無論是舊制之恩給制或新制之儲金制，公務人員退休請領退休金均有一定年資計算之上限<sup>7</sup>，其目的在於落實公務人員永業化、文官中立之人事政策、兼顧公務人力之新陳代謝，且基於政府預算支付<sup>8</sup>與財政負擔及維護現職公務人員工作士氣之考量，期能避免退休金隨任職年資增長而無限制增加，以致衍生退休人員之所得超過現職人員待遇之不合理現象<sup>9</sup>。

### 三、系爭規定並未逾越母法意旨與授權範圍

由於上開年資於公務人員退休制度之重要性，且公務人員退休年資之計算，關係退休金之多寡，涉及公務人員受憲

年資 基數(百 分比)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
一 次 退 休 金	1	3	5	7	9	11	13	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	51	53	55	57	59	61	63	65
月 退 休 金 (%)															75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93

<sup>7</sup> 公務人員退休法修正立法理由均謂：「現制公務人員之退休年資採計，最高以三十年為限。改制後提高五年，最高可採計至三十五年」，參見立法院公報，第 81 卷第 70 期，第 109 頁、第 112 至 113 頁；並參見第 107、第 110 頁及第 125 頁之相關說明。

<sup>8</sup> 參照最高行政法院 97 年判字第 1002 號判決。

<sup>9</sup> 參照最高行政法院 97 年判字第 889 號判決 97 年度高等行政法院法律座談會提案法律問題十。

法保障服公職權利之重要事項<sup>10</sup>，應以法律或經法律明確授權之命令加以規範，方符憲法保障公務人員基本權利之意旨，業經本院釋字第六一四號解釋<sup>11</sup>闡釋在案。本件解釋多數意見雖未就上開公務人員退休金年資採計之最高限制予以實質審查，僅從系爭規定「欠缺法律具體明確授權；且其規定內容，並非僅係執行公務人員退休法之細節性、技術性事項，而係就再任公務人員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任公務人員之退休金請求權增加法律所無之限制」，認定與憲法第二十三條法律保留原則有違。多數意見就系爭規定所為形式規範審查，不僅與本院歷來就法律保留原則與授權明確性原則之解釋意旨<sup>12</sup>不相一致，且忽略公務人員退休法就公務人員退休制度之建制、立法目的與該法之整體解釋，甚值商榷。

### （一）逾越母法授權範圍之判斷標準

<sup>10</sup> 本院釋字第四五五號解釋謂：「年資之採計對擔任公務員者之權利有重大影響，應予維護」；第六〇五號解釋解釋文亦謂：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第五七五號、第四八三號解釋參照）」。

<sup>11</sup> 本院釋字第六一四號解釋解釋文謂：「公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎，**憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。**在此類法律制定施行前，主管機關依法律授權訂定之法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違。惟曾任公營事業人員轉任公務人員時，其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜。」

<sup>12</sup> 本院釋字第四四三號解釋理由書第一段稱：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，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。」本院釋字第五三八號解釋亦稱：「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，**惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範（本院釋字第三九四號解釋參照）。**」一併參照。

憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，雖未以法律或法律具體明確授權之命令加以規範，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制基本權利之法律保留原則有違，惟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，本院釋字第六一四號解釋闡釋在案。

公務人員退休年資之多寡，固係計算其退休金數額之基礎，且為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之；若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於特定法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（本院釋字第三九四號、第四八〇號、第六一二號解釋參照）<sup>13</sup>。是以，考試院依公務人員退休法第十七條之授權訂定公務人員退休法施行細則，若其符合母法之立法目的及與整體規定具有關聯意義，自難謂逾越母法授權而與憲法上法律保留原則有所牴觸。

## （二）系爭規定與公務人員退休法整體規定之關聯性

<sup>13</sup> 其意旨在於避免對授權命令之審查過份刻板或嚴苛，此亦為德國聯邦憲法法院所採之見解：「就授權條款與該項法律其他條文之關聯性，以及從制定過程中所表現之整體追求目的，運用通常法學解釋原則所得知授權條款之內容、目的及範圍」，參見吳庚，前揭書，第 290 頁註六、第 294 頁。

按四十八年十一月二日修正公布之公務人員退休法第十三條規定：「依本法退休者，如再任公務人員，其曾領一次退休金者，應將所領退休金繳回國庫，其領月退休金者，於重行退休時，其過去服務年資概不計算。」嗣於六十八年一月二十四日修正為：「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」迄今未修正。該條規定，僅係就公務人員依法退休後再任公務人員重行退休時，採取分段方式計算任職年資，明定其退休前之任職年資不予計算。鑑於上開公務人員退休法第六條及第十六條之一第一項所定公務人員退休年資併計以三十五年為上限之立法目的，同法上開第十三條規定雖未就再任公務人員退休年資有無上限予以明文，而由系爭規定參酌法律本身之立法目的而加以規定，殊不應拘泥於法條所用之文字，即斷言系爭規定欠缺法律具體明確授權；況參酌系爭規定與母法之公務人員退休法第六條及第十六條之一等整體規定之關聯意義為綜合判斷亦可推知，凡公務人員退休請領退休金之年資併計，均應有三十五年之最高上限，不因是否再任公務人員而有所不同。系爭規定對於公務人員依法退休後再任公務人員重行退休，其前後年資應合併受最高採計上限之規範，即係本於公務人員退休給與制度之整體性及公平性，並落實公務人員退休法有關年資採計上限之本旨所訂定，尚未逾越法律授權訂定命令之範圍。

#### 四、本件解釋有違憲法保障平等權之虞

憲法第七條明文保障人民之平等權，惟其平等並非絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位實質平等，基於憲法之價值體系與立法目的，訂定法規之機關自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，本院釋字第

四八五號、第五二六號解釋闡釋在案。本件解釋多數意見將公務人員退休法第十三條規定解釋為，公務人員依法退休後再任公務人員重行退休時，採取分段方式計算任職年資，即認定其年資計算不適用同法年資併計上限，不僅忽視公務人員退休法整體規範之意旨，亦與憲法第七條保障平等權之規定不符。蓋再任公務人員第一次申請退休，如已依當時之規定領取法定最高年資之退休金，而其再任公職可以不受最高併計年資三十五年之限制，則與一般公務人員「從一而終」服務至年滿六十五歲始辦理退休者，渠等服公職之年資跨越新、舊制，反而須受上開採計最高年資三十五年之限制，顯屬差別待遇而與憲法保障平等權之意旨有違；如將再任公務人員之年資，認得於重行退休時另計，不受最高三十五年之限制，此項年資上限規定適用之割裂，恐將造成公務人員「惡意規避」退休年資之道德風險，不僅影響國家與公務人員間之公法上職務關係之維繫，且與國家對公務人員生活照顧義務之本旨有違。