

張山水釋憲聲請書

銓敘部對於支領月退休金已退休公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之事件，聲請人提起行政訴訟上訴，最高行政法院判決上訴駁回，為此呈請貴院審閱。

一、聲請解釋憲法之目的

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定：「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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後，每月退休所得超過依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。」與公務人員退休法第六條、第十六條之一及公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條及公務人員保險法第十六條等規定不符，增加法律所無之條件，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

對於支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，應以法律定之。若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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，有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，有違憲法第二十二條，第二十三條保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定：「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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。(第二項)前項人員每月退休所得超過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。」(第一項)

「第一項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇，其定義如下：(一)每月退休所得，指下列各目合計之金額：……。(二)最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：……。」(第六項)

「本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後，優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第二款之俸給項目；其中除技術或專業加給按前項第二款第一目後段之定額標準計算外，應按本點規定實施時待遇標準及當年度軍公教人員年終工作獎金發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。」(第七項)

「前項人員每月退休所得超過依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。」(第八項)

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定，與公務人員退休法第六條：「退休金之給與如左：一、任職五年以上，未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。」(第一項)

「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。」(第二項)

「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。」(第三項)

同法第八條：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥交費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

公務人員退休法第十六條之一第五項：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，其退休金依下列規定併計給與：一、本法修正施行前任職年資應領之退休金，依本法修正施行前公務人員退休法原規定標準，由各級政府編列預算支給。二、本法修正施行後任

職年資應領之退休金，依第六條第二項至第四項規定標準，由基金支給。」

公務人員退休法第十六條之一第六項：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。」

公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條：「退休金之給與如左：一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之。(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。」(第一項)

「一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，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，但最高總數以六十一個基數為限。」(第二項)

「一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。」(第三項)

「月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。」(第四項)

公務人員退休法修正施行前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。」

公教人員保險法第十四條第二項：「被保險人於中華民國八十八年五月三十一日本法修正施行前後之保險年資應予合併計算發給養老給付，並受最高三十六個月之限制。其於修正施行前之保險年資，仍依原公務人員保險法規定標準計算……。」

原公務人員保險法第八條：「公務人員之保險費率為被保險人每月俸給百分之七至百分之九。」第十四條：「被保險人在保險有效期間，發生養老時，予以現金給付。其給付金額，以被保險人當月俸給數額為計算給付標準。」

原公務人員保險法第十六條：「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：一、繳付保險費滿五年者，給付五個月。二、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。三、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。四、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。五、繳付保險費二十年以上者，給付三十六個月。」等上開諸法律條文規定不符。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定：「支領月退休金人員每月退休所得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。已退休之公務人員，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額。」與公務人員退休法第六條、第八條、公務

人員退休法第十六條之一，及公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條、及公務人員保險法第十六條等規定不符。增加法律所無之條件限制，欠缺法律授權之依據，對於支領月退休金已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款之金額，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定，支領月退休金已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款金額之規定，與公務人員退休法、公務人員退休法修正施行前公務人員退休法、公務人員保險法之規定不符，增加法律所無之不必要條件，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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，對於支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，有違憲法第二十二條、第二十三條保障人民權利之意旨，應不予適用。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

(一)本件事實及涉及之憲法條文

聲請人張山水原係國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，申請自願退休。銓敘部於中華民國九十三年十月二十一日部退三字第○九三二四二四九○

○號函核定，依據公務人員退休法之規定支領月退休金及公務人員退休法修正施行前，公教人員保險法所定公保年資所計給之養老給付，得依規定辦理優惠存款。必須憑原開摺之支票，臺灣銀行股份有限公司方予受理。退休生效日期中華民國九十四年一月三十日。

退休公務人員張山水於是依照退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，第一點、第二點、第三點、第四點及第五點之規定，於民國九十四年一月三十日，以公務人員保險所受領之一次養老給付金額全額上開新臺幣壹佰肆拾伍萬柒仟玖佰元整，向規定之臺灣銀行股份有限公司中屏分公司辦理優惠存款手續，經臺灣銀行股份有限公司中屏分公司受理，並以二年定期儲蓄存款契約辦理，期滿得續存。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定：「(第一項)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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。(第二項)前項人員每月退休所得超過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。(第六項)第一項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇，其定義如下：

- (一)每月退休所得，指下列各目合計之金額：……。
- (二)最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：……。(第七項)本點規定實施前已退休之

公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第二款之俸給項目；計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。」「(第八項)前項人員每月退休所得超過依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。」

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂「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」，即行下達各人事機構，並未報考試院或經考試院會議准予備查。

中華民國九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：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」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

中華民國九十五年十二月十二日晚上七時全國主要無線電視台直接播送立法院第六屆第四期第十一次會議決議，由立法院院長王金平先生宣布：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」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

但銓敘部仍依據中華民國九十五年一月十七日

增訂「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」之規定，銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號函規定，依增訂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規定計算，張山水原領公保養老給付於臺灣銀行股份有限公司辦理之公保養老給付優惠存款期滿續存時，應按最高金額新臺幣壹佰叁拾壹萬捌仟伍佰 拾肆元辦理。

銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號函之行政處分，對支領月退休金，已退休之公務人員，受領公務人員保險一次養老給付於臺灣銀行股份有限公司儲存之公保養老給付優惠存款期滿續存時，減少其公務人員保險養老給付辦理優惠存款之金額。

銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號之行政處分，係依銓敘部於中華民國九十五年一月十七日所增訂「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」之規定，對於支領月退休金，已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款之金額。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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規定與公務人員退休法、公務人員退休法修正施行前公務人員退休法、公教人員保險法等法律規定不符，其無法律依據，也無法律授權依據，並無法律授

權之命令為依據，而限制人民之權利，有違憲法保障人民權利之意旨。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂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，有關支領月退休金已退休之人員減少公保養老給付得辦理優惠存款之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條，第二十三條之規定，違背憲法保障人民權利之意旨。

(二) 依法定程序提起訴訟

1. 聲請人張山水於中華民國九十六年二月十三日依訴願法之規定，向考試院提起訴願書。但考試院以九十六年二月十五日考臺訴字第○九六○○○一三六號函轉公務人員保障暨培訓委員會，改為復審。九十六年五月二十九日，復審駁回。
2. 聲請人張山水於中華民國九十六年七月二十八日向臺北高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號函之行政處分及復審決定。

中華民國九十七年三月十九日，臺北高等行政法院以九十六年度訴字第○二六八五號判決原告之訴駁回。

3. 聲請人張山水於中華民國九十七年四月十二日上訴最高行政法院，請求撤銷銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號之行政處分及復審決定，變更臺北高等行政法院

九十六年度訴字第○二六八五號判決。

中華民國九十六年三月四日，最高行政法院以九十九年度判字第二二○號判決上訴駁回。

(三)確定終局裁判所適用之法律、命令之名稱及內容

中華民國九十九年三月四日，最高行政法院九十九年度判字第二二○號判決，引用銓敘部民國九十五年一月十七日增訂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規定，並援引司法院釋字第四四三號解釋理由書之層級化法律保留原則體系，認定公保優存要點，此係屬給付行政措施，被上訴人銓敘部，依權限修正該要點，自無違反法律保留原則，判決上訴駁回。其主要內容如下：

1. 按公保優存要點第 3 點之 1 規定「(第 1 項) 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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比如下：核定退休年資 25 年以下者，以 85% 為上限；核定退休年資超過 25 年者，每增 1 年，上限增加 1%，最高增至 95%。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。(第 2 項) 前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依公務人員退休法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。(第 3 項) 依前項退休所得上限百分比規定計算之養老給付優惠存款金額高於依第 2 點、第 3 點規定所計算養老給

付之金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。……（第6項）第1項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇……，其定義如下：

（一）每月退休所得，指下列各目合計之金額：1. 按退休生效時待遇標準計算之月退休金。2. 公保養老給付每月優惠存款利息。3. 按退休生效時本（年功）俸（薪）額及退休核定年資，依退休生效日當年度（如當年尚未訂定，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慰問金1/12之金額。（二）最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：1. 按退休等級及最後在職待遇標準，依公務人員俸給法規規定計算每月實際支領本（年功）俸（薪）額，加計按各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。2. 申請退休之公務人員就下列標準選擇對其較為有利者所計算之主管職務加給：（1）自最後在職之月起，往前推算36個月，依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給之月平均數。但第1項第2款人員於該期間同時具有第1項第1款、第2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計算。（2）曾依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給合計36個月以上，其退休職等為委任第5職等者，加計定額2,000元主管職務加給，每增加一職等增給500

元，最高增至簡任第 14 職等定額為 6,500 元。但支領主管職務加給合計滿 10 日以上未滿 36 個月者，按上開定額之半數加計。3. 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 1/12 之金額。……

（第 7 項）本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第 2 款之俸給項目；其中除技術或專業加給按前項第 2 款第 1 目後段之定額標準計算外，應按本點規定實施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等級人員現職待遇。……（第 8 項）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…。」

2. 經核原判決於法並無違誤，茲再論斷如下：

(1) 按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，立法院法制委員會於 48 年 7 月 15 日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議

由被上訴人邀請有關機關研商。被上訴人爰與財政部於49年11月2日會銜訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」(按：現已修正為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」);而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，亦係基於上述因素及軍保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由被上訴人於63年12月17日訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」。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433號解釋理由書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，實乃一項政策性之輔助措施，於審酌政府財力負擔及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。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，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。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、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。上訴意旨猶主張原處分違反憲法第 23 條法律保留原則、行政程序法第 4、5、6、10 及 150 條之規定，並指摘原判決遞予維持違背法令，顯無可採，又原處分既無違法之可言，則上訴人主張依行政程序

法第 111 條應為無效云云，更屬無稽。

(2) 次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所得合理化之措施，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生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務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，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往及於上訴人權益，亦難成立。

3. 綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。原判決對上訴人在原審之主張如何不足採之論據取捨等，均已詳為論斷，並無上訴人所稱判決不適用法規、適用不當或理由不備等違背法令情事。上訴人其餘所訴各節，無非就原判決業已論駁

之理由以及就原審證據取捨、認定事實之職權行使事項，任加爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

4. 銓敘部上訴答辯狀及說明

銓敘部於中華民國九十七年五月十二日，以部退三字第○九七二九二五七三六號函所提行政訴訟上訴答辯狀事實及理由意旨：

- (1) 銓敘部以民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號函之行政處分，係依銓敘部民國九十五年一月十七日增訂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核算其公保養老給付得辦理優惠存款之最高金額，於法並無違誤。(最高行政法院判決書第 6 頁第 16 行起至第 7 頁第 3 行)
- (2) 銓敘部稱：推動改革方案，將支領與兼領月退休金人員，均列為改革方案之適用對象。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 4 頁倒數第 3、4 行)
(最高行政法院判決書第 11 頁第 17、18 行)
- (3) 銓敘部稱：改革方案未將支領一次退休金之公務人員納入適用範圍。是以，改革方案未將支領一次退休金人員納入改革方案適用對象。(銓敘部上揭行政訴訟答辯狀第 5 頁第 1、2 行及倒數第 6 行後句、第 5 行)(最高行政法院判決書第 11 頁第 16、17 行)
- (4) 銓敘部稱：優惠存款制度為政策性福利措施、給

付行政措施，得由本部依職權辦理。優存要點則屬行政規則。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 7 頁最後 1 行及第 8 頁第 1 行)(最高行政法院判決書第 7 頁第 11 至 19 行)

- (5)銓敘部稱：若未來退休之人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事務，自應一體適用修正後之公保優存要點規定，當屬無疑。準此，已退休人員亦應適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 9 頁第 2 段)(最高行政法院判決書第 18 頁「2」)
- (6)銓敘部稱：由於公保優存要點既非法規命令、職權命令，自無須函送立法院審查。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 9 頁「六」、「(一)」)(最高行政法院判決書第 13 頁第 21 行)
- (7)銓敘部明白承認：公保優存要點雖於九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：本部函送公保優存要點第三點之一修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條規定，通知本部溯自民國九十五年二月十六日予以廢止。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 10 頁第 2 行(三)起至第 5 行)(最高行政法院判決

書第 13 頁最後 1 行起至第 14 頁第 11 行止參照)
(8)銓敘部又稱：截至立法院第六屆會期結束，公保優存要點仍未作成任何決議，是公保優存要點增訂第三點之一仍為現行有效存在之規定，爰本部仍得繼續實行（銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 10 頁（四）。）（最高行政法院判決書第 14 頁第 1 至 14 行參照）

三、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）確定終局裁判所適用之法律、命令違背事實

最高行政法院於中華民國九十九年三月四日，以九十九年度判字第二二〇號判決，銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付辦理優惠存款金額之規定，經核原判決於法並無違誤。

最高行政法院並援引司法院釋字第四四三號解釋理由書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。優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施。「被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體。依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、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，以符合正義性與公平性，自無違反法律保留原則。」

最高行政法院之判決，違背事實，違背法令：

1. 退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第一條（點）規定：「退休公務人員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。」

依公務人員退休法第二條規定：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」依公務人員退休法第十六條之一第五項第一款之規定，依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條規定，受領退休金給與：一次退休金，月退休金，兼領比例一次退休金與比例月退休金之退休公務人員。

是退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所定退休公務人員，係指依公務人員退休法規定退休，受領一次退休金，或月退休金，或兼領比例一次退休金與比例月退休金。所有依公務人員退休法退休之公務人員。

最高行政法院判決論斷：「被上訴人早期為照顧現職所得或退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體。」（最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 18 頁第 4 行至第 6 行）於法有誤。退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第二條（點）其中規定：「依中華民國八十四年七月一日公

務人員退休法修正施行前之公務人員保險年資，所核發之養老給付。」是為退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之金額額度。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所適用之對象、範圍、存款金額額度，可得如下：一、依公務人員退休法規定退休之公務人員。二、具有公務人員退休法修正施行前公務人員退休法所規定之任職年資，受領退休金之給與。三、具公務人員退休法修正施行前之公務人員保險年資，依公務人員保險法第十六條第一項規定依法退休時，依規定予以一次養老給付。

次依公務人員退休法施行細則第三十二條第一項規定：「本法修正施行前任職年資，依本法修正前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會商財政部定之。」又依退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第五條（點）規定：「本要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法辦理。」

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之所以訂定施行，主要是補充公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條之規定，及公務人員保險法第十六條之規定。事實如下：

依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條規定，一次退休金，以退休人員最後在職

之月俸額，及本人實物代金為基數給與。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第八規定，本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。此項「本俸及其他現金給與」，實指公務人員俸給法第三條所規定：「公務人員之俸給，分本俸及加給，均以月計之。」也就是公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條所定之月俸額，包括本俸及各項加給。

公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條所定之退休金，其一次退休金應以退休人員最後在職之本俸及其加給及實物代金為基數。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，任職滿十五年者，應按月照在職之同職等人員本俸及其加給百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一。但以增至百分之九十為限。

至今，公務人員在公務人員退休法修正施行前，具有任職年資，其退休金給與：一次退休金，以退休人員最後在職之本俸及本人實物代金為基數給與。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，任職滿十五年者，按月照在職同職等人員本俸百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。

但以增至百分之九十為限。並未依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第八條規定辦理，這是事實。民國六十三年十二月十七日施行至今，民國九十九年仍依此標準給與。

至今，公務人員依公教人員退休法退休時，依公教人員保險法第十六條之規定予以一次養老給付。公教人員保險法並未有公務人員依法退休時，予以退休養老年金之規定。與公務人員保險之實質內涵有差距。而依公教人員保險法第十六條之規定予以之一次養老給付，亦係廣義之一次退休金給與。

事實，為彌補公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條，及公教人員保險法第十六條所定實質內涵的差距，比照依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法辦理，訂定施行「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點。」

銓敘部於民國六十三年十二月十七日訂頒「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，報經考試院第五屆第八十二次會議准予備查，據以施行。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，適用對象為依公務人員退休法規定退休之公務人員，適用範圍為依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法所定任職年資，受領退休金給與者。適用標的為依公教人員保險法第十六條規定所受

領一次養老給付金額，為辦理公保養老給付金額優惠存款之金額全額為額度。(該要點第一點，第二點依照)相當明確。該要點為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之命令。」其中之授權命令。

是最高行政法院判決論斷：「優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施。」(最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 17 頁倒數第 3 行至倒數第 2 行)適用法律有誤。

查退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所規定之內容，適用所有依公務人員退休法退休之公務人員，於公務人員退休法修正施行前，即中華民國八十四年七月一日以前，具有公務人員退休法所定任職年資，並且依公務人員保險法受領一次養老給付金額全額額度，始得辦理優惠存款。此係退休之公務人員工作上之財產請求權，為中華民國憲法第二十二條所規定人民之基本權利。並非屬於公務人員特別權力關係之行政上特別規則所可訂定。退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，適用於依公務人員退休法退休之公務人員數以萬計，尤以支領月退休金退休之公務人員絕對多數，亦以萬計。其依法所領取之公保養老給付金額優惠存款政府所補貼之利息，係退休公務人員公法上之財產請求權，應受法律規範，應有法律保留原則之適用。是最高行政法院判決論斷：「被上訴

人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體，依上說明，其受規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。」(最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 18 頁第 4 行起至第 7 行)於事實於法均不合。

中華民國八十六年十二月二十六日司法院公布之釋字第四四三號解釋理由書，以法律規範密度為理論基礎，建立層級化法律保留原則體系：「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時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範。」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。」司法院釋字第四四三號解釋界定行政規則，得由主管機關發布命令為之。至於授權命令，應有法律授權為依據。而給付行政措施仍受法律規範之密度，只是較限制人民權益者寬鬆。

中華民國八十八年二月三日公布的行政程序法，對於法規命令及行政規則有明確嚴格之規定。

行政程序法第一百五十條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民一般事項所作抽象之對外發生法律效果之

規定。」「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

行政程序法第一百五十九條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂「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」明文規定：「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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比。」

「本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。」

「前項人員每月退休所得超過依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。」

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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規定，支領月退休金，已退休之公務人員，減

少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，涉及人民權利之限制，依中華民國憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，應以法律定之。若法律授權以命令為補充規定者，應依行政程序法第一百五十條規定，始得據以發布命令。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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，對於支領月退休金，已退休之公務人員，減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，欠缺法律授權之依據。而變更支領月退休金已退休公務人員法律上之地位，直接影響支領月退休金已退休公務人員關於人性尊嚴等基本權利，及能否維持人的尊嚴生活。從而減低人民對政府的信任以及對於公務人員的評價。嚴重違反依法行政、法律保留原則。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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，有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條之規定，違背憲法保障人民權利之規定。

中華民國九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：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」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

最高行政法院判決論斷：「惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、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。」(最高行政法院判決書第 18 頁第 7 至 11 行) 適用法律謬誤。因為，主管機關銓敘部並不能依其組織法所規定之權限，限制人民之權利，而應依行政程序法第一百五十條之規定辦理。此於行政程序法第四條規定之宗旨甚為明確。亦即，憑行政機關組織法，並不能限制人民之權利。行政機關組織法不得作為行政行為法的主要法源。此即，公務人員在任何情形下均屬法律關係之權利主體，憲法上之基本權利應受保障，凡關係相對人之基本權利者，均應有法律保留原則之適用。不得「有組織法即有行為法」，濫用「特別權力關係」理論以維護行政措施的合法性。

職是之故，最高行政法院判決稱銓敘部於民國九十五年一月十七日修正增訂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，係「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。」最高行政法院此項判決，顯然適

用法律錯誤，違背法令事實。

2. 退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第五點規定：「本要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。」而退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第三條規定：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種……。」是退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種。所謂「期滿得續存」，指按核定退休生效時，依公務人員保險法第十六條之規定原所受領之養老給付金額額度，得繼續原與臺灣銀行辦理一年為期或二年為期之定期儲蓄存款契約手續。並非謂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之儲存，定有期限。

所謂「除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種」，主要是依據銀行法第八條之規定：「本法稱定期存款，謂有一定時期之限制，存款人憑存單或依約定方式提取之存款。」而依銀行章則作業方式，年定期存款只有三種，一年定期存款、二年定期存款及三年定期存款。辦法採短期期限定為一年及二年兩種，是為辦理優惠存款定期儲蓄存款契約之期限。相當明確。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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規定：「(第七項)本點規定實施前已退休之公

務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第二款之俸給項目；……計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇……。」
「(第八項)前項人員每月退休所得超過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優惠存款之金額……。」。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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之規定，無法律依據，欠缺法律授權之依據，明文溯及於該要點施行生效日之前而為適用。曲解法律命令，變更支領月退休金已退休公務人員之身分地位，限制支領月退休金已退休公務人員之基本權利。違背憲法第二十二條之規定，從而牴觸憲法第二十三條之規定。嚴重違反依法行政、法律保留原則。

最高行政法院判決論斷：「次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所得合理化之措施，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生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務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，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往侵及上訴人權益，亦難成立。」

（最高行政法院判決書第 18 頁第 16 行至第 19 頁第 3 行）認事用法謬誤，違背法令事實。

- (二)銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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之規定違背憲法第二十二條及第二十三條之規定。

民國六十三年十二月十七日銓敘部訂定退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，其施行的主要目的是補充公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條及第八條之規定，及原公務人員保險法第十六條之規定。此即，現行公務人員依公務人員退休法之規定退休，具有中華民國八十四年七月一日以前之任職年資，其受領一次退休金或月退休金，均以本俸及實物代金為基數，未以月俸額或俸給及實物代金為基數發給，及公教人員保險法未有退休養老年金給付之規定。因此，以原公務人員保險法第十六條之規定一次養老給付金額額度為標的，採自願儲存方式，由政府給予優惠存款辦理，施行至今。此規定係

退休公務人員工作上之財產請求權，而為憲法第二十二條所規定人民之基本權利。此項規定，並非最高行政法院判決書所言，「被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體」。

因此，退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之訂定施行，此為中央法規標準法第七條所定之授權命令，並非職權命令。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點歷次修正，均依相關法律規定之修正變更而有所修正。民國八十四年依據公務人員退休法修正施行而修正，民國八十八年的修正，因各機關改制組織法之修正而修正，例如臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之制定。民國八十九年的修正，因有關人事條例之制定而修正，例如醫事人員人事條例之施行等。

中華民國八十八年二月三日行政程序法公布，明文規定法規命令與行政規則。行政程序法第一百五十條明文規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

民國九十五年一月十七日銓敘部增訂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之規定，支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老

給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條保障人民權利之意旨。

銓敘部稱依據「公務人員退休所得合理化改革方案」，自稱「退休所得改革方案」，增訂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之規定。銓敘部所言，不是事實。謹說明如下：中華民國八十二年一月二十日公務人員退休法修正公布是為「公務人員退休制度改革方案」。改革之重點有二：第一、建立退休基金制度。此即第八條規定，公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負最後支付保證責任。但本法修正施行前任職年資應領之退休金，依本法修正施行前公務人員退休法原規定標準，由各級政府編列預算支給。（該法第十六條之一第三項第一款）。第二、退休金給與基數之改定。此即第六條之規定，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。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。

因此，所謂「公務人員退休改革方案」，實指公務人員退休法之修正施行。並非銓敘部所稱之「公務人員退休所得合理化改革方案」。

銓敘部依其「退休所得改革方案」，於民國九十五

年一月十七日增訂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，顯然是依銓敘部組織法所規定之權限修正該要點。對支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，並無法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條之規定。

(三)銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂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之規定應不予適用。

公務人員退休法第二條所規定，依公務人員任用法律任用之公務人員，為國家行政重要之基礎。依公務人員任用法律任用之公務人員，與國家發生公法上之職務關係，負忠實之義務。此種義務的履行與權利之享有，也不具有對的對價關係。換而言之，義務之履行應優先於權利之享有。除此之外，國家與公務人員之關係，與其他公法上之法律關係，諸如國家與人民之關係，公法上之契約關係等，本質並無不同。因此，構成公務人員基本權利限制之重要事項，應受法律及一般法律原則之拘束。(行政程序法第四條)是現代法治國家依法行政、法律保留原則之宗旨。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，適用於依公務人員退休法退休之所有退休之公務人員。其依法受領之公保養老給付金額優惠存款，政府所補貼之利息，係退休公務人員公法上之財產請求權，是為憲法第二十二條所規定，人民之基本

權利。依法行政，應有法律保留原則之適用。

銓敘部於民國九十五年一月十七日修正增訂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規定，支領月退休金已退休公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制。而變更支領月退休金已退休公務人員法律上之地位，直接影響支領月退休金已退休公務人員關於人性尊嚴等基本權利，及能否維持人的尊嚴生活。從而減低人民對政府的信任以及影響公務人員對國家忠誠的信心。嚴重違反依法行政、法律保留原則。違背憲法第二十二條之規定，牴觸憲法第二十三條之規定，應不予適用。

四、關係文件之名稱及件數

- (一)最高行政法院判決壹件（99 年度判字第 220 號）。
- (二)臺北高等行政法院判決壹件（97 年 3 月 19 日 96 年度訴字第 2685 號）。
- (三)銓敘部行政訴訟上訴答辯狀壹件（97 年 5 月 12 日部退三字第 0972925736 號）。
- (四)銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第○九六二七五五八七六號函壹件。
- (五)銓敘部中華民國九十三年十月二十一日部退三字第○九三二四二四九○○號函壹件（退休核定函）。

以 上

謹 呈

司法院 鈞鑒

聲請人：張山水

中 華 民 國 9 9 年 5 月 5 日

(附件一)

最高行政法院判決

99 年度判字第 220 號

上 訴 人 張 山 水

被上訴人 銓 敘 部

代 表 人 張 哲 琛

送達代收人 林 幸 蓉

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國 97 年 3 月 19 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 2685 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、本件上訴人原係國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，其自願提前退休案前經被上訴人以民國（下同）93 年 10 月 21 日部退三字第 0932424900 號函核定，自 94 年 1 月 30 日退休生效並支領月退休金在案。上訴人並於退休生效後將領得之公保養老給付金額新臺幣（下同）1,457,900 元與臺灣銀行股份有限公司中屏分公司（下稱臺灣銀行中屏分行）訂立優惠儲蓄存款契約。嗣因被上訴人推動公務人員退休所得合理化改革方案（下稱退休所得改革方案），增訂退休公務人員公保養老給

付金額優惠存款要點（下稱公保優存要點）第 3 點之 1 之規定，被上訴人乃據之以 96 年 2 月 6 日部退管二字第 0962755876 號函（下稱原處分）核算上訴人公保養老給付得辦理續存之最高金額為 1,318,534 元。上訴人不服，循序提起復審及行政訴訟，均遭駁回，乃提起本件上訴。

- 二、上訴人於原審起訴主張：公保優存要點係為執行原公務人員退休法及原公務人員保險法所訂定之命令，所定內容係依原公務人員退休法第 6 條及第 8 條規定受領退休金，而以原公務人員保險法所定受領養老給付金額為標準，以定期存單附條件的方式，按月給付退休給與。在原公務人員退休法及原公務人員保險法所規定標準未修正變更前，公保優存要點自不得變更優惠存款標準。被上訴人於 95 年 1 月 17 日增訂公保優存要點第 3 點之 1 限制退休公務人員公保養老給付金額優惠存款金額，除未經考試院院會決議通過外，無法律授權，且違背公務人員退休法第 6 條、第 16 條之 1 及 68 年 1 月 24 日修正公布之該法第 6 條及第 8 條第 1 項、公務人員俸給法第 2 條至第 5 條、公務人員考績法第 7 條、公務人員保險法第 12 條、第 14 條、所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類、憲法第 23 條之規定，與行政程序法第 150 條規定不合，依同法第 158 條第 1 項第 1 款及第 2 款、中央法規標準法第 11 條及憲法第 172 條規定應屬無效。被上訴人以原處分對已核定依規定辦理公保養老給付金額優惠存款之金額額度，加以限制，減少其優惠存款得辦

理續存之金額，逾越法定之裁量範圍，與行政程序法第 4 條、第 6 條、第 8 條之規定不合，屬行政程序法第 111 條第 7 款規定之具有重大明顯瑕疵之行政處分，應為無效。又公保優存要點第 3 點之 1 業經立法院院會作成決議宣布廢止，被上訴人自不得以該遭廢止之法令變更本件優惠存款之金額額度等語，爰求為判決撤銷復審決定及原處分。

三、被上訴人則以：優惠存款制度為政策性福利措施、給付行政措施，得由被上訴人依職權辦理，被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂頒具有行政規則性質之公保優存要點，並報經考試院第 5 屆第 82 次會議准予備查後，據以實施。其後被上訴人基於主管機關之地位，依權責審酌其實施情形，配合國家資源有效利用，為必要之檢討修正，適時修正公保優存要點，推動合理退休所得之改革，依司法院釋字第 443 號及第 614 號解釋意旨，並無違反依法行政原則，亦無違反憲法第 23 條、第 172 條及行政程序法第 150 條等之情事。而公保養老給付得辦理優惠存款之法源依據係上開公保優存要點（該要點第 1 點規定參照），而非上訴人所稱之公務人員退休法及原公務人員保險法，且優惠存款並非退休人員依法律所享有之權利或利益，更非屬憲法層次之財產權，僅係政府推行政策性福利措施所得之結果；從而被上訴人因應國家財經環境變遷及公務人員與退休人員現行待遇（退休給與）適時適當修訂公保優存要點，並無違反法律之情事。至於國家對公務人員雖有給與俸給及退休金等保障其生

活之義務，然依司法院釋字第 485 號解釋關於「國家資源有限，應依資源有效利用之原則，不應有過度照顧」之意旨，政府對於公務人員之生活照護自應有適度之限制，尚不得有逾越現職同等級人員在職所得，以及與一般國民生活照護顯失衡平之情形。是公保優存要點修正既符合前述司法院解釋之意旨，自屬正當合理，與誠信原則無違。至於優存金額多寡係依公保優存要點規定辦理，其優存金額既非公務人員退休法之其他現金給與，亦非原公務人員保險法所核定之全數養老給付。又退休所得改革方案之計算公式部分，被上訴人本於主管機關之職權，對於各項執行細節，本有其政策形成空間，且在程序上亦均聽取社會各界意見，並經與相關主管機關多次會商後決定，政策形成之過程，堪稱周延。再者，支（兼）領月退休金人員，均為退休所得改革方案之適用對象，並依其支（兼）領月退休金所占比例，配合公保優存要點之修正規定計算—在不影響退休人員依公務人員退休法所領之法定退休金及維持優惠存款利率（18%）不變之情形下，僅對於退休所得（含退休金及公保養老給付優惠存款利息）超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理優惠存款。另支領一次退休金之人員因與支（兼）領月退休金人員，其性質上有所不同，爰被上訴人自得依司法院釋字第 485 號解釋，對於具有差異性質之案件或有其他特殊立法目的者，得為不同之處置，並未牴觸平等原則。公保養老給付優惠存款

制度之實施係被上訴人依職權於 63 年 12 月 17 日訂頒公保優存要點後據以實施，於今改革方案之推行，亦當配合修正後公保優存要點之相關規定辦理，無所謂違反依法行政原則、法律保留、行政程序法第 151 條第 2 項及第 158 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定之事。而所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類，係規定我國課徵國人綜合所得稅各項種類之說明，與公保優存要點無涉；另截至立法院第 6 屆會期結束，該院對公保優存要點仍未作成任何決議，是公保優存要點增訂第 3 點之 1 仍為現行有效存在規定等語，資為抗辯，爰求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、原審審酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，係立法院法制委員會於 48 年 7 月 15 日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且其支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議由銓敘部邀請有關機關研商。銓敘部爰與財政部於 49 年 11 月 2 日會銜訂定發布退休公務人員退休金優惠存款辦法（現已修正為退休公務人員一次退休金優惠存款辦法）；而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，亦係基於上述因素及軍保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由銓敘部於 63 年 12 月 17 日訂定退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，上開優惠存款要點所定之早期優

惠存款利率係以兩年期銀行定存利率的 1.5 倍作為計算優惠利息的浮動標準，以維護早期退休公務人員的經濟安全，但由於後來銀行利率不斷的攀升，甚至一度高達 12%，若再以 1.5 倍計算，已經是 18%。政府為避免銀行利率不斷上揚造成國庫的沉重負擔，遂將 1.5 倍浮動利率調整為固定 18%。又「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。」亦有司法院釋字第 443 號解釋理由書可資參照；依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。而優惠存款制度自前述之形成及沿革以觀，實乃一項政策性之補助措施，主管機關於審酌政府財力負擔及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，自得本其權責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。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，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。又經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、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，自無違反憲法第 23 條及法律保留原則。而上訴人領取之公保養老給付辦理優惠存款係依據公保優存要點而為（該要點第 1 點規定參照），非依公務人員退休法及原公務人員保險法為之。

(二)經查，本件上訴人前將領得之公保養老給付金額 1,457,900 元與臺灣銀行中屏分行訂立優惠儲蓄存款契約，嗣因公保優存要點第 3 點之 1 修訂，被上訴人乃按 95 年度待遇標準，核計其退休所得上限為 92%，每月退休所得之最高金額為 75,586 元，扣除月退休

金 51,150 元及 12 分之 1 年終慰問金 4,658 元，核算上訴人於優惠存款期滿後得辦理續存之最高金額為 1,318,534 元（養老給付得辦理優惠存款金額計算單附卷第 17 頁參照），低於上訴人原存公保養老給付優惠存款金額 1,457,900 元，遂以原處分函重新核定，並通知上訴人於公保優存要點第 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 1,318,534 元辦理，而本件原處分有關上訴人公保養老給付得辦理優惠存款最高金額之核定，係依據上開公保優存要點第 3 點之 1 之各項規定辦理，且經換算後並未超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比，於法並無不合。

(三)次查考試院及被上訴人依憲法增修條文第 6 條第 1 項、考試院組織法第 6 條及銓敘部組織法第 1 條規定，掌理公務人員之銓敘、保險、退休、撫卹，以及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，考試院於其固有權限範圍內，由考試院會議議決以行使其權限。而優惠存款者實為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益；另由優惠存款制度之建制緣起可知，優惠存款制度係政府早期為照護、維持退休人員之基本生活而於公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前，所建立之過渡性措施，並無法律上依據，所需經費亦純係由政府以預算編列方式支應；其性質上當屬政策性福利

措施、給付行政措施，須視政府財政負擔狀況，始得據以辦理（本院 93 年度判字第 78 號判決意旨參照），是退休公務人員得辦理優惠存款僅係政府推行政策性福利措施所生之結果，從而，被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂頒具有行政規則性質之公保優存要點，報經考試院第 5 屆第 82 次會議准予備查後，據以實施，嗣為因應國家財經環境變遷及公務人員與退休人員現行待遇（退休給與），由被上訴人適時修正公保優存要點，推動合理退休所得之改革並無不合，依司法院釋字第 443 號及第 614 號解釋意旨亦無違反依法行政原則之事。

- （四）又國家對公務人員雖有給與俸給及退休金等保障其生活之義務，然鑒於國家資源有限，社會政策之採行，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配；給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧（依司法院釋字第 485 號解釋意旨參照）。被上訴人為因應國家之經濟及財政狀況，於資源有效利用原則下，衡量公務人員與一般國民間之平等關係，進行退休所得改革方案之研議，並配合修正公保優存要點規定，僅對於退休所得超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理優惠存款。上開處理方式，除可達到照護退休

人員之基本生活需求，符合公保優存要點訂定之目的外，並可同時減輕國家財政負擔、促使社會福利資源有效運用，且有效降低退休公務人員與一般人民退休所得間之差距，以維政府對於公務人員之生活照護與政府對於一般國民生活照護、現職同等級人員在職所得之衡平，是公保優存要點之修正既符合前述司法院解釋之意旨，且屬正當、合理，無違反誠信原則之事。

(五)又按「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」「本法第 8 條所稱實領本俸及其他現金給與應依俸給法之規定，但得依現行實際待遇，包括統一薪俸、生活補助費、職務加給三項併計……。」48 年 11 月 2 日修正公布之公務人員退休法第 8 條、49 年 1 月 1 日修正發布之同法施行細則第 18 條定有明文。嗣政府於 60 年度調整待遇時，將上述三項待遇項目簡化合併為「俸額」一項，惟當年公務人員退休法並未配合修正。迨至 68 年公務人員退休法修正時，於該法第 8 條中仍然規定「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」並於該條第 2 項增列規定由考試院會同行政院訂定其他現金給與之退休金應發給數額(惟因政府財政困難仍未訂定，而司法院釋字第 246 號解釋意旨亦揭示未訂定尚未逾越立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸)，嗣因立法院於 81 年 12 月 29 日審議公務人員退休法部分條文修正草案時，通過刪除該項規定，並另作成附帶決議認為公教人員退休金「其他現金給與」應發給數額迄未訂定，早期退休

之公務人員應由政府給予合理補償。因此，被上訴人與行政院人事行政局爰乃研議訂定公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，並經考試院與行政院於84年10月17日訂定發布。據此，有關公務人員退休法中其他現金給與部分，已明定於公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法辦理發給事宜，而公保優存要點係屬政府早期為照顧一般公務人員退休生活而建立之政策性福利措施，與公務人員退休法中其他現金給與部分本有不同。況本件上訴人前經被上訴人以93年10月21日部退三字第0932424900號函核定退休案中，說明二（八）退休金其他現金給與補償金：以退休（職）等級之本（年功）俸（薪）百分之十五為基數內涵發給45個基數在案。據此可知，上訴人退休時已依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法領取其他現金給與（公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第2條規定參照）。又公務人員退休時關於其他現金給與依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第5條規定屬一次給與之性質，而本件系爭退休所得改革方案中「所得上限百分比」之概念，係將支（兼）領月退休金人員之每月退休所得，與最後在職同等級人員之現職待遇作比較；而屬一次退休給與性質之其他現金給與並非支（兼）領月退休金人員「每月」退休所得內涵，是本次退休所得改革方案，每月退休所得之項目並不包含其他現金給與。

- (六)至於原公務人員保險制度之設計，旨在為安定公教人員生活；公務人員保險法有關養老給付項目，以被保險人加入保險年資，於退休時，每滿一年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。而依公保優存要點第 2 點（三）規定可知，退休人員所領公保養老給付金額須符合公保優存要點所定之標準者始得辦理優惠存款，並非公保養老給付金額悉數均得為之，是優惠存款金額與公保養老給付金額亦屬有別。
- (七)另查，公務人員退休金之給與係依公務人員退休法第 6 條及第 16 條之 1 規定辦理，公保養老給付係依原公務人員保險法第 14 條規定給與，至於公保養老給付金額優惠存款則依公保優存要點之規定辦理，與公務人員俸給法第 2 條及第 5 條所稱之俸給有別。退休公務人員公保養老給付金額之優惠存款並非公務人員退休法、原公務人員保險法及公務人員俸給法之法定給與。又世界各國對於公務人員退休所得之設限，每有其國情之考量，因此乃有不同比例上限之設計；至於其如何設限，本即屬政策之考量。而觀諸我國目前對於公務人員退休所得上限之設計，已充分考量公保養老給付優惠存款之屬性（政策性福利措施，可因應國家財經情況及公務人員待遇調整情形，適時修正），亦已衡估軍、公、教之一體性及影響性之限縮，並就制度改革之公平性、合理性及社會各界反映意見後，據以訂定公保優存要點第 3 點之 1，其所以依「所得上限百分比」之概念來設限，使公務人員在職所得與

退休所得有合理之區別，避免同一等級公務人員與退休人員間發生退休所得高於在職所得之不合理現象，屬政策上之特殊考量（公保優存要點第3點之1修正總說明參照）。而被上訴人考量現階段退休所得替代率偏高，以及優惠存款利息造成政府沈重之財務負擔等因素，爰對於公保養老給付得辦理優惠存款之金額以合理之公式標準，作通案性之適度調整，並本於主管機關之職權，就退休所得改革方案之計算公式等各項執行細節，審酌整體衡平原則，並兼顧退休人員生活維持等因素而為設計規定，並廣徵社會各界及公務人員之意見，並經與相關主管機關多次會商後決定等情，亦經被上訴人辯明甚詳，核無不合。

- (八)至於公務人員退休支領一次退休金與支(兼)領月退休金兩者性質上有所不同，業據被上訴人陳稱：1. 公務人員退休撫卹基金管理委員會於92年委託美世企業管理顧問公司之第2次正式精算結果顯示，公務人員月退休金之支付成本為一次退休金之2.4倍。2. 支領一次退休金人員之退休所得替代率隨新制年資之增加而逐年遞減，得辦理優惠存款之本金亦將隨之減少。因此，支領一次退休金人員之退休所得替代率係呈逐年遞減之趨勢等語綦詳，從而，政府於支付退休公務人員一次退休金或月退休金時，成本既有不同，而支領一次退休金人員之退休所得替代率係呈逐年遞減之趨勢，且因其退休給與係一次領取，未若支領月退休金者得隨現職人員待遇調整，如再加上通貨膨

脹等因素影響，其退休所得替代率則相對更低，情形顯有不同，是被上訴人衡量其差異性，於公保優存要點修正時未將支領一次退休金者納入退休所得改革方案之適用範圍，自無違平等原則。

(九)另關於支(兼)領月退休金人員，均為退休所得改革方案之適用對象部分，亦據被上訴人辯稱：現階段退休之公務人員多係兼具退撫新制施行前、後年資之人員；惟因新制施行前、後年資退撫給與之計算標準不同，且新制施行前年資之一次退休金或公保養老給付，仍得辦理優惠存款，以致支(兼)領月退休金部分人員之退休所得有高於其在職所得之不合理現象(以新制施行前年資15年、新制施行後年資20年之公務人員為例，其月退休金共計核給本俸之155%，再加上18%優惠存款利息所得，造成其退休所得有超過現職同等級人員在職所得之不合理之現象)；此種退休所得高於在職所得之情形，實係退撫新、舊制度銜接之過渡期間所產生之現象，被上訴人爰推動退休所得改革方案，將支(兼)領月退休金人員納為退休所得改革方案之適用對象，並依其支(兼)領月退休金所占比例，配合公保優存要點之修正規定計算，在不影響退休人員依公務人員退休法所領之法定退休金及維持優惠存款利率(18%)不變之情形下，僅對於退休所得(含退休金及公保養老給付優惠存款利息)超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理

優惠存款等語明確，是被上訴人基於前所述福利資源分配及維持已、未退休公務人員實質平等種種考量，斟酌規範事物性質之差異而為公保優存要點合理之修正，並辦理優惠存款相關事宜，一體適用修正後公保優存要點規定為之，自無違反平等原則之可言。

(十)再者，依司法院釋字第 574 號解釋意旨，法令原則上不得溯及生效日之前發生效力，即原則上不許法令真正溯及既往。茲依公保優存要點第 5 點規定：「本要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。」經查退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第 3 條規定：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種……。」是公保養老給付金額之優惠存款係定有期限。茲以 95 年 1 月 17 日新修訂公保優存要點第 3 點之 1 有關減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，係自同年 2 月 16 日生效施行，對於該要點修正生效前，已領取之優惠存款利息並無追繳，對於尚未屆滿契約期限之優惠存款，亦不受新修正規定之限制，僅於契約期滿辦理續存時，始適用新修正之規定。換言之，新規定係直接適用於規定變生效後發生之事實，並未溯及於該要點變生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，故原處分並無上訴人所稱溯及適用公保優存要點第 3 點之 1 之事。

(十一)又中央法規標準法第 3 條所列 7 個法規命令之名稱，基於法秩序安定及人民預測可能之考量，上開規定似

宜解釋為列舉規定，非例示規定。準此，依中央法規標準法第 3 條、第 7 條、立法院職權行使法第 60 條第 1 項規定及上開法務部函釋，須送立法院查照者，係指以中央法規標準法第 3 條所定 7 種名稱定名之授權命令或職權命令而言。惟公保優存要點第 1 點並非由法律授權訂定，其名稱復係使用要點，而非中央法規標準法第 3 條所定 7 種名稱之一，又依本院 93 年度判字第 78 號判決意旨以觀，優惠存款制度係政府早期為照顧一般公教人員退休生活而建立之政策性福利措施，其超額利息亦由退休金支給機關編列預算支付，故其為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益。準此，優惠存款制度既為政策性福利、補助措施，被上訴人為規範公務人員辦理公保養老給付優惠存款事項，訂頒之業務處理之一般抽象性規定，其性質應屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款，關於機關業務處理方式所為之一般性行政規則，與同條項第 2 款規定之關於統一解釋法令、認定事實及行使裁量權而訂頒之解釋性、裁量性基準，二者於性質上有所不同。從而，公保優存要點既非法規命令、職權命令，自無須函送立法院審查。又立法院各項職權之行使採合議制以決議方式為之（憲法第 63 條、立法院職權行使法規定參照），對外則應以立法院名義行之；至於立法院所設立之各委員會因僅具單位性質，故其所為之決議於未經

院會通過前自不生拘束力。而本件考試院及被上訴人基於尊重立法院審議考試院及被上訴人 95 年度預算案時所作成之公保優存要點須送立法院審查之決議，雖於 95 年 2 月 16 日以部退一字第 0952589058 號函，將公保優存要點函送立法院查照，經法制、預算及決算委員會聯席會決議應予廢止，惟該決議經於 95 年 4 月 11 日提報立法院院會表決時，經主席裁示交付黨團協商，未經院會議決廢止（被上訴人 95 年 2 月 16 日部退一字第 0952589058 號函、95 年 1 月 12 日立法院 95 年度中央政府總預算審查總報告決議、95 年 4 月 11 日立法院第 6 屆第 3 會期第 8 次會議決議、95 年 12 月 12 日立法院第 6 屆第 4 會期第 11 次會議決議、96 年 1 月 16 日立法院第 6 屆第 4 會期第 16 次會議決議、96 年 6 月 8 日立法院第 6 屆第 5 會期第 16 次會議決議附卷參照），亦未依立法院職權行使法第 62 條通知原訂頒之機關（被上訴人）更正或廢止之，是被上訴人辯稱公保優存要點第 3 點之 1 仍為現行有效存在之規定，被上訴人仍得繼續依該規定辦理退休公務人員之公保養老給付金額優惠存款事宜等語，洵屬有據等由，乃駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨略謂：

- (一)查公保優存要點無法律依據，也無法律授權依據，而為溯及既往之規定，限制減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額。違背憲法第 23 條之規定。依法無效。
- (二)原處分及所依據公保優存要點第 3 點之 1，於公務人

員退休法第 6 條、第 16 條之 1 之條文皆無明文規定，違背行政程序法第 4 條、第 5 條、第 6 條及第 10 條之規定。且違背公務人員退休法所規定之法律事實，不合於行政程序法第 150 條之規定，依行政程序法第 158 條之規定情形，應為無效。實具有重大明顯之違法事實，依行政程序法第 111 條之規定，無效等語，爰求為判決廢棄原判決，並撤銷復審決定及原處分。

六、本院查：

- (一)按公保優存要點第 3 點之 1 規定：「(第 1 項)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等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比計算如下：(一)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，最高增至百分之九十五。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。……(第 2 項)前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依公務人員退休法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。(第 3 項)依前項退休所得上限百分比規定計算之養老給付優惠存款金額高於依第二點、第三點規定所計算養老給付之金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。……(第 6 項)第一項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇……，其定義如下：
- (一)每月退休所得，指下列各目合計之金額：1. 按

退休生效時待遇標準計算之月退休金。2. 公保養老給付每月優惠存款利息。3. 按退休生效時本（年功）俸（薪）額及退休核定年資，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慰問金十二分之一之金額。（二）最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：1. 按退休等級及最後在職待遇標準，依公務人員俸給法規規定計算每月實際支領本（年功）俸（薪）額，加計按各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。2. 申請退休之公務人員就下列標準選擇對其較為有利者所計算之主管職務加給：（1）自最後在職之月起，往前推算三十六個月，依公務人員俸給法規規定支領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）曾依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給合計三十六個月以上，其退休職等為委任第五職等者，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十日以上未滿三十六個月者，按上開定額之半數加計。3. 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。……(第7項)本點規定實施前已退休之公務人員,於本點規定實施後優惠存款期滿續存時,應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第二款之俸給項目;其中除技術或專業加給按前項第二款第一目後段之定額標準計算外,應按本點規定實施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等級人員現職待遇。……(第8項)前項人員每月退休所得超過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優惠存款之金額,使不超過退休所得上限百分比……。」

(二)經核原判決於法並無違誤,茲再論斷如下:

1. 按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立,係立法院法制委員會於48年7月15日審議公務人員退休法修正草案時,基於早期公務人員每月待遇所得微薄,且其支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵,造成退休實質所得偏低,為照顧退休人員生活,乃決議由被上訴人邀請有關機關研商。被上訴人爰與財政部於49年11月2日會銜訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」(按:現已修正為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」);而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度,亦係基於上述因素及軍

保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」。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 號解釋理由書可資參照；依上揭司法院釋字第 443 號解釋理由書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，實乃一項政策性之補助措施，於審酌政府財力負擔及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。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、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。上訴意旨猶主張原處分違反憲法第 23 條法律保留原則、行政程序法第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 10 條及第 150 條之規定，並指摘原判決遞予維持違背法令，顯無可採，又原處分既無違法之可言，則上訴人主張依行政程序法第 111 條應為無效云云，更屬無稽。

2. 次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休公務人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所

得合理化之措施，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公務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生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務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，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往侵及上訴人權益，亦難成立。

(三)綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。原判決對上訴人在原審之主張如何不足採之論據取捨等，均已詳為論斷，並無上訴人所稱判決不適用法規、適用不當或理由不備等違背法令情事。上訴人其餘所訴各節，無非就原判決業已論駁之理由以及就原審證據取捨、認定事實之職權行使事項，任加爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

七、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 9 9 年 3 月 4 日
(本件聲請書其餘附件略)