

釋憲聲請書

聲請人：黃秀美 身分證統一編號： 性別：女
出生年月日： 職業：無
住居所：
電話號碼： 傳真號碼：
電子郵件位址：

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

為請求鈞院作成如下聲明之解釋：

請求解釋以下要點與處分抵觸憲法無效或不再援用：

一、教育部 95 年 1 月 27 日台人(三)字第 0950010490B 號「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點之第三點之一」。

二、台北市政府教育局中華民國 96 年 6 月 6 日北市教人字第 0963383690J 號函。

台北市政府教育局於中華民國 96 年 6 月 6 日發文字號：北市教人字第 0963383690J 號函之行政處分，片面扣減聲請人的保險養老所得，拒絕給付約訂保險金額，致使聲請人權益招受嚴重傷害，系行政處分仍依據教育部 95 年 1 月 27 日台人(三)字第 0950010490B 號令增訂「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第三點之一規定辦理，自有撤銷原處分機關之行政處分及系要點第三點之一增訂案之必要，故提起本件聲請解釋憲法以求救濟。

聲請人就前揭憲法上保障之權利被侵害乙事提起訴訟，經終局裁判確定，「最高行政法院 99 年度判字第 228 號」，並對裁判所適用之法律及命令發生有牴觸憲法之疑義。爰依司法院大法官審理案件法第四條第一項第二款及第五條第一項第二款聲請解釋憲法，請求確認「北市教人字第 0963383690J 號函之行政處分」及「教育部 95 年發布增訂學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」牴觸憲法而無效。

貳、疑義或爭議之性質與經過

聲請人依公教人員保險法參加公保養老保險，依法按月繳納養老保險費，繳交期滿完成，聲請人退休後承保單位也依法律從中華民國 92 年 8 月起按月按照原保險契約給付養老保險金，已持續四年。

聲請人於中華民國 96 年接獲台北市政府行政處分，辦理「公保養老給付」續存金額依「學校退休教職員公保養老給付優惠存款要點」第 3 點之 1 增訂規定核算之金額，於續存時持該函至台灣銀行分公司辦理，其性質係屬授予利益之合法行政處分；且因較與原辦理金額為減少，而受有差額利息之實際損失；再參司法大法官會議釋字第 525 號解釋，自有符合行政程序法第 126 條第 1 項規定「廢止授予利益之合法行政處分」，亦包括「變更授予利益之合法行政處分」，合先敘



總收文 04/27

C00010101

書記
41
三科

明。

「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」係自 63 年實施，且至 85 年改採退撫新制之「儲金制」後，仍就退休教育人員之「舊制年資」繼續沿用迄今；且上揭要點實施迄今已長達有 40 餘年，應可認係退休教育人員月退休所得之一部，已非原先政府早期基於教育人員退休所得偏低而建置之政策性補助措施。

按「學校退休教職員退休條例施行細則」第 38 條第 1 項：「本條例修正施行前任職年資，依本條例修正施行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，其辦法由教育部會商財政部定之」；且按「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」第 1 條「本辦法依學校教職員退休條例施行細則第 38 條第 1 項規定訂之」、第 2 條「公立學校退休教職員一次退休金辦理優惠存款，須合於下列各款條件：一、依學校教職員退休條例辦理退休。二、退休時任職務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…」；復按「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第 1 點「公立學校退休教職員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。」、第 5 點「本要點未規定事項，準用學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理」等規定。

查聲請人之月退休給付，除依「學校教職員退休條例」第 5 條第 3 項領取「月退休金」外，另依「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」規定領取公保養老給付金額優惠存款之每月利息，係準用「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」辦理，祇因月退休金之退休教職員僅有公保養老給付金額，並無一次退休金之故；且教育部於 85 年 2 月 1 日實施「教育人員退休所得合理化方案」，亦係將上揭公保養老給付金額存款之每月利息列為退休教育人員月退休所得之一部；且至 85 年 2 月 1 日改採退撫新制之「儲金制」後，仍就「舊制年資」部分仍繼續沿用，迄今已長達有 10 幾年。

政府對教育人員退撫制度因應公務人員退撫改制，亦於 85 年 2 月 1 日改採「儲金」新制，已非「恩給」舊制；惟退休教育人員若具「舊制年資」，仍維持公保養老給付金額存款 18% 及按施行前「公保年資」及養老給付辦理存款最高月數計算系金額之適用，並經長期反覆不斷地實施；且按各縣市政府製發退休金證書，亦記載「退休條例修正施行前年資核發公保養付支票」，並有台灣銀行記載公保優金額等情，已係月退休金之一部，並已獲聲請人相當信賴之客觀事實，應予保護。

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

聲請解釋憲法條文與原則之理由

對最高行政法院 99 年度判字第 228 號裁判所適用之法律及命令發生有牴觸憲法之疑義說明，行政法院素有「駁回法院」之臭名，從未以人民的權益審案，從歷年審案結果可知，一般平民百姓很難獲得司法公平正義，本案最高行政法院判決書居然

出現數項曲解憲法條文與原則，扭曲事實邏輯矛盾之理由；本案是陳水扁為選舉奪權和一些官員助紂為虐，故意撕裂族群製造階級鬥爭違法濫權造的孽，為奪取政治利益不惜操弄民粹，製造國內族群間的衝突。讓一輩子清清白白奉公守法的基層公教在退休後背負「不公不義」的污名，希望貴院不要同流合污做阿扁的幫凶，袒護阿扁的倒行逆施，本案宣稱改革退休金，卻處分侵害自費的養老保險給付，本案實施後變成掛羊頭賣狗肉的政策方案，宣稱實施後所得公平合理化，卻肥高官瘦小吏，結果是富者越富窮者越窮的不公平不正義，本案有很大的漏洞瑕疵，希望有正義的法官能發揮道德良心平反此案。

按最高法院判決書五（二）2「信賴保護原則．．．」（行政訴訟法第 119 條、第 120 條、第 126 條參照），該理由故意曲解信賴保護原則，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。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，受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重，信賴利益所依之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定」，司法院大法官會議第 589 號解釋可按。

行政院為維護其「駁回法院」之臭名，一般平民百姓花錢花精神後大多敗訴，行政院確實完成行政官官相護的目的，本案的最高行政院亦同，故意忽視憲法付予人民的權益，故意扭曲係爭處分要點眾多嚴重違法之情事，茲說明如下：

系要點第 3 點之 1 修正案之實施，應有違反「不溯及既往」原則；按「中央法規標準法」第 18 條「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變動者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規」之規定。查教育部所發布實施之上開要點第 3 點之 1 第 2 項「前項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給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，使不超退休所得上限百分比」、第 7 項「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機關學校校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及（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」、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，減少其養老給付所得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比」，亦即上開修正之發布施行要點有溯及施行前已退休之教育人員，致其公保養老給付得辦理優惠存款金額有所減縮，實已侵害上開要點發布施行前已退休之教育人員，依學校教職員退休條例修正施行前之年資所核定公保養老給付金額辦理優惠存款之既得權，顯有違背禁止溯及既往原則，且亦影響法秩序之安定。

退休所得替代率計算內涵中主管職務加給計列原則，有關「兼任主管職務加給之中小學教師」部分，亦非公平合理，而有違反「平等」及「比例」等原則。

依上揭主管職務加給計列原則，係「就其教學生涯，曾任導師、組長、主任等職務年資，按『兼任導師 1 年 1 點，兼任組長 1 年 1.5 點，兼任主任 1 年 2 點』計算其點數後，再以(1)曾任導師、組長、主任等職務點數合計 20 點以上者為 2,000 元；且其中曾任組長及主任職務之點數加總達 10 點以上者，國中小為 3,000 元，高中職為 4,000 元。(2)曾任導師、組長、主任等職務點數合計 1 點以上未達 20 點者為 1,000 元，且其中曾任組長及主任職務之點數加總達 10 點以上者，國中小為 1,500 元，高中職為 2,000 元」云云，惟查：在中小學教育人員兼導師、組長、主任，並非對教育貢獻較一般未兼任上揭職務之教育人員為多；且其授課時數皆有減少，其中主任每週任課 2 至 4 節，組長每週 6 至 12 節，祇因兼上揭職務而獲有上揭利益。

況且上揭行政職並非僅限於上揭職務，尚有兼學年主任、戒嚴時期之安全秘書。再者，未兼行政職之教育人員亦有帶領校內各項團隊，如鼓樂隊、器樂隊、合唱團、田徑隊、棒球隊、童軍…等之科任教師，須利用早自習、下班後及寒暑假等時間費盡心血訓練學生，以爭取學校榮譽，故對學校貢獻未必較導師及兼行政職之教育人員為少，然上揭計列原則卻未計任何點數，實有失合理公平。

況且中小學教育人員既以「教學專業」為主，其奉獻教育未必較兼行政職之教育人員為少，祇因個人生涯規劃而不兼任行政職。尤其初任教職時，教育部亦未告知未兼行政職之教育人員，其後會影響月退休金之數額，故一直擔任科任教師或導師迄至退休為止。抑有進者，85 年 2 月 1 日以後之退休教育人員在「舊制年資」所繳公保費之數額及「新制年資」所繳退撫基金，並不因是否兼行政職而有所差別。然教育部卻突將教師區分為「兼行政職」及「不兼行政職」之教師，且兼行政職之教師區分為「組長」及「主任」；又不兼行政職之教師又區分為「導師」及「專任教師」，將貢獻心力完全相同之教育人員予以階級化，而漠視教育人員之工作性質與公務人員、軍職人員須有職級之劃分應截然不同，亦必然引發其後退休教育人員在退休前汲汲於爭取兼行政職，除陷專任教師、導師與兼行政職之教師階級對立外，亦使學校動盪不安，而有影響學生受教權，又豈係教育之福？故上揭主管職務加給計列原則，卻僅限於「導師」、兼「組長」、兼「主任」之教育人員始有計算職務點數，將其他兼有其他行政職或訓練團隊之教育人員排除在外；且計算點數因有上揭職務不同，亦有相當之差距，故其職務範圍過於狹隘，且屬不全，亦應有違反「平等」及「比例」等原則。

至於台灣銀行雖有與聲請人每 2 年或 1 年續訂系契約，祇係退休教育人員在領取月退休金後因有死亡、褫奪公權終身等喪失其領受退休金之權利，為避免繼續被冒領等情形發生所制定，與聲請人等是否發生信賴之事實無關。

教育部辯稱系要點施行迄今有多次修正，且與台灣銀行每 2 年或 1 年續訂契約，皆與聲請人等是否發生客觀之信賴事實無關；查教育部於 85 年 2 月 1 日改採「儲金制」後，仍對施行前之舊制年資之公保養老給付金額以 18% 年息作為月退休金之一部；又上開要點亦配合上開新制實施，而於 85 年 12 月 23 日修正實施；且對退休時所核定之公保養老給付金額及年息 18%，仍維持不變，且長

期繼續不斷地之反覆實施；再參銓敘部 94 年 7 月 14 日書函亦自承「而有關公務人員退休法施行細則之修正，亦經立法院備查有案，施行 40 餘年，已成公務人員寄予信賴之退休配套制度」，故顯有相當信賴之客觀事實，至為灼然。

再按「學校教職員月退休金証書」之「退休金領受須知」分別記載「一、原開掣學校教職員退休條例修正施行前年資核發之公保養老給付支票（請勿兌現），得憑此証辦理優惠存款、或「附記」記載「領受人得憑此証與原開製退休條例修正施行前一次退休金及公保養老給付支票（請切勿兌現）辦理優惠存款」，或由被告銀行直接記載系金額等情事，故上揭公保養老給付金額之利息所得，已屬月退休金之一部，更使聲請人等獲得相當信賴之客觀事實，亦呈明確。

尤其計算所得替代率時加入主管加給與專業加給，亦破壞以本薪為設計核心之退休制度。況且其「分母值」計算基準，亦未將 2 個月考績獎金列入，且渠等任教時數亦因兼行政職或導師職而有減課。尤其教育人員自應教學專業為主，又豈有兼行政職、導師與專任教師之分？蓋教育人員之工作性質與公務人員、軍職人員須有職級劃分迥異，亦因此致基層退休之國中小教師絕大部分因未兼行政職或導師職而受害最為慘重，實亦有違反整體公益衡平之原則，故未兼顧退休教育人員實質利益之保障，況且政府祇針對月退休所得之退休教育人員實施，實違憲法第 7 條平等原則。

一、係爭處分要點違反憲法及大法官會議解釋

憲法第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，大法官會議釋字第三一二號解釋「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願及行政訴訟程序請求權利。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助會，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理」，而本件每月領取「優存利息所得」為保險養老金給付選項之一，選擇後也不得變更，選擇每月優存為退休法令授予教師退休之權益，學理稱之為「既得權」，若任意變更，有違「誠信原則」及「信賴保護原則」；惟台北市政府教育局片面變更退休金優存利息，而屬聲請人之不利益，自有違反憲法第十五條保障人民財產權之規定。

二、係爭處分要點違反信賴保護法律原則

優存為退休金選項之一，選擇每月優存為退休法令授予教師退休之權益，若任意變更，有違「誠信原則」及「信賴保護原則」，大法官於七十三年解釋文（釋字第一八七號）：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障」。公務人員之退休選擇既不得變更，國家在其選擇時所提供的條件自屬信賴保護之範圍。

三、係爭處分要點因不同身份和職位階級有不同的保險給付，完全違反公平和比例原則

自費繳納相同的保險費，只因身份不同和官位階級大小，就給予不同的保險給付，充滿階級觀念，嚴重違反公平原則，係爭處分要點故意排除那些領取數百萬千元退休金和高額優存利息的高官、主管、校長、主任、教授．．．等，卻特意針對每月領取優存利息過活的中小學教師逕行處分侵害，這種「肥高官、瘦

小吏」的係爭處分要點，公平嗎？難道這些官員心中無愧嗎？

四、係爭處分要點違反不溯及既往的法律原則

「不溯及既往」乃民主憲政國家所應遵守之原則，亦即法令經修正或新訂時，祇適用對法令修正或新訂以後發生之事實，不得追溯至修正或新訂以前發生之事實。尤其修正或新訂之法令係屬不利於行為人時，更不得溯及既往。而本件行政處分確屬不利於聲請人，自有違反上揭法律原則，亦至明確。

五、係爭處分要點違反公平正義原則

傷害的是奉公守法，沒有犯錯的中小學教師，中小學退休教師並未妨礙他人，不偷也不搶一輩子奉公守法、並未造成國家緊急危難，退休養老保險都是政府立法決定，這些中小學退休教師大多屬於年老體衰及經濟弱勢之族群，早年僅領取微薄薪水過活，退休後依賴退休金和優存利息維生，是憲法第十五條應予保障的，若有人昧著良心仍執意侵害這些退休教師老人，才是不公不義。

聲請人對本案所持之立場與見解

在台灣很多人都知道最不尊重行政程序法的就是行政法院，視行政程序無物的也是行政法院，本案最高行政法院判決第五（三）「綜上所述，公保優存要點之頒布原屬行政規則」，法有明文行政規則是要法律授權的，請問係爭要點那些文字明列其法律授權之依據？行政程序法「第四章法規命令及行政規則第 150 條：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。」，沒有法律授權依據之行政規則係爭處分要點已明顯違法，最高行政法院還要睜眼說瞎話。

還有許多係爭處分要點違法的情事，最高行政法院均故意曲解規避，茲說明如後：

係爭處分要點違反行政程序法第一百四十六條及第一百四十七條規定，即便國家以公益目的為由，認有調整契約內容必要時，參酌行政程序法第一百四十六條及第一百四十七條規定，亦應補償相對人損失，始得為之。然則，本案欠缺此項補償措施以為救濟，至為顯然。行政程序法第一百四十六條：「行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。」，「前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。」立意在「信賴保護」，縱使政府修訂退休機制，亦不得溯及既往損害人民權益。

係爭處分要點違反行政程序法第十條「行政裁量權不得逾越法定範圍」，係爭處分要點並未有任何法律授權，行政程序法第十條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」裁量權的行使須遵守法律優位原則，在法律授權範圍內為之，不得違背誠信原則、平等原則、比例原則、信賴保護原則、不得溯及既往原則，否則就是違法、濫權。係爭處分要點未有任何法律授權，明顯違反行政程序法第十條。

係爭處分要點違反公教人員保險法第五條，台北市政府教育局無權執行係爭處分要點，公教人員保險法第五條：「本保險業務由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任」。本保險業務和盈虧責任已有明文規定，台北市政府教育局用係爭處分要點干涉本保險業務的法源依據何在？

係爭處分要點違反公教人員保險法第一條，嚴重影響公教人員的安定生活，公教人員保險法第一條：「為安定公教人員生活，辦理公教人員保險，特制定本法」，係爭處分要點的執行就侵害了本法「安定公教人員生活」的精神主旨，如果此惡例一開繼續執行，不知下一次、下下一次會是誰遭殃？軍人？警察？法官？．．．，唯一安全的只有那幾個可擬訂操控退休法令的銓敘部和自肥高官。

係爭處分要點違反公教人員保險法第十八條，被保險人保險給付之權利不容剝奪，公教人員保險法第十八條：「被保險人或其受益人領取各項保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押、或供擔保。」，保險給付之權利不容剝奪侵害。

四、本公保養老保險是自費並設有安全機制，並不影響國家財政與社會公義，公教人員保險法施行細則第四條：「本保險之保險費率，由承保機關聘請精算師或精算機構至少每三年辦理精算一次，每次精算五十年。」，這種經過承保機關精算，費用隨時調整和自付的養老保險，為何會影響國家財政？

係爭處分要點違反保險契約，承保單位應有履行原契約條件的義務，公保養老給付屬保險制度，擅自扣減公保養老給付，有違保險契約，公保養老金是聲請人依法律規定，自費（被扣）每月繳交的保險費，繳納期滿後，才獲得養老保險給付得來的 18% 年息保單條件，承保單位有義務履行保險契約，必須依法依照舊保單原契約條件執行至履約結束。但行政機關卻以種種理由藉口，並通知台灣銀行拒絕支付原公保養老給付，明顯違反保險契約和濫權。

係爭處分要點片面逕行變更契約內容，違反契約法則，契約乃因雙方意思表示一致而成立，聲請人的優存契約已成立多年，當事人除有預先聲明不受拘束或保留片面修改權限者外，均受該契約權利義務拘束，此乃依據契約法則之當然解釋，台北市政府教育局卻逕行通知台灣銀行拒絕支付原公保養老給付，台北市政府教育局與聲請人間存在契約法律關係，公保養老給付優惠存款屬於契約約定的一部份，台北市政府教育局無權未經聲請人同意片面修改契約，由於公保養老給付優惠利率的保障為軍公教人員退休政策的契約條件，甚至是當時人民選擇從事軍公教行業的考量因素，隱含契約承諾性質，若台北市政府教育局單方變更，應負背信違約之責。

公保養老保險是一種強迫代扣、自付費用、同額繳費同額給付之保險制度

1. 一律強迫參加保險，公教人員保險法第六條：「符合第二條規定之保險對象，應一律參加本保險為被保險人」
2. 同級俸薪繳納相同保險費，公教人員保險法第八條：「本保險之保險費率為被保險人每月保險俸（薪）給百分之四點五至百分之九。」
3. 被保險人應自付保險費並被強迫代扣，公教人員保險法第十條：「被保險人應自付之保險費，由各該服務機關學校於每月發薪時代扣」

公保養老保險是自己繳費的保險，保險給付是契約義務，不是恩賜不是福利，行政機關居然扭曲成「任何行政法規皆不能預期其永久實施」，一個收完錢後自己再訂個內規，就可以不履行承諾，如此拒絕給付的政府機構，和盜匪有何差異？

聲請人係公立高級中學以下之退休教育人員，並依「學校教職員退休條例」第5條規定領取「月退休金」，且退休金亦包括「學校退休教職填公保養老給付金額優惠存款要點」第5條準用「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」第3款但書「不得低於18%之年息」；並依第3點規定，依施行前「公保年資」及「養老給付辦理優惠存款最高戶數」標準，「公保年資」最高為20年，「優惠存款最高月數」為36個月，且聲請人等按月領取退休金，係依上揭條例及優惠存款要點辦理，係屬「公法上原因發生財產上之給付」，故亦屬法定給付項目。尤其教育部於85年2月1日改採退撫新制之「儲金制」，亦即政府與公教人員各提撥一定比例之費用作為退撫基金，並對其後年資核給月退休金及養老給付不再辦理優惠存款。又因上揭退撫新制因有「不溯及既往」原則，故橫跨在新舊制年資之退休教育人員，亦祇有「舊制年資」始有系年息18%之適用。又上揭系年息18%，若祇係政策性補助措施，即應於85年2月1日改採「儲金制」時，即應停止適用或降低年息之利率或採所得替代率以減縮系之金額；惟退休教育人員審定機關製發「學校教職員月退休金証書」之「退休金領受須知」仍記載「一、原開掣學校教職員退休條例修正施行前年資核發公保養老支票（請勿兌現），得憑此証辦理優惠存款」或「附記」記載「領受人得憑此証與原開製退休條例修正施行前一次退休金及公保養老給付支票（請勿兌現）辦理優惠存款」。

審定機關係按核定之公保養老給付系金額簽發支票，再由退休之教育人員存放於被告台灣銀行以辦理優惠存款；且經長期反覆不斷地繼續實施，上開金額雖每經2年或1年續訂契約，亦從未要求領回或減少金額，顯已將上揭核定公保養老給付金額計算以18%年息視為月退休金之一部，應已在法規施行而生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現行為，且亦有值得保護利益之存在，至為灼然。

且縱上揭系利息係屬給付行政措施，而應有「行政保留」之適用（其實不然，係屬人民之權利，應有法律或法律授權之命令為依據），即行政機關對何一群體、何種事項為給付、給付種類、項目為何基於行政積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況、財政收支情形等整體考量之自由形成空間；然教育部所提「退休教育人員退休合理化方案」之「退休所得替代率」，祇獨厚於有擔任行政職之主任、組長或導師職之退休教育人員，且亦非聲請人在未退休前所能預見。

要點第3點之1之增訂，違反「中央法規標準法」第5條及第6條規定：按中央法規標準法第5條「左項事項應以法律定之：…關於人民之權利、義務者。」、第6條「應以法律規定之事項，不得以命令訂之。」。查本件係在公保養老給付優惠存款利率（18%）不變動前提下，對於支（兼）領月退休金之退休教育人員之「退休所得替代率」超過一定百分比者，予以適度限制其得辦理上揭

優惠存款之金額，致聲請人受有損害，自屬對人民之限制；依上揭條文規定，自應以法律定之。惟教育部卻僅以提出上揭方案及優惠存款要點第 3 點之 1 條文增訂草案，報請行政院核准後實施，並非以法律定之，自有違反上揭條文之規定。

綜上所述，憲政法治是民主政治的「遊戲規則」，不論政治鬥爭如何激烈，或者某一政治目標對某一政黨或個人如何重要，都不能以破壞遊戲規則來攫取。民主法治的價值觀是，手段正義與目的正義一樣重要，「為達目的，不擇手段」的心態絕不可取！扁政府只問目的不擇手段的施政風格，貫穿了八年執政的全期，侵害公保養老保險給付並非特例。幾個代表性的案例：二千年陳水扁甫上任，即不顧一切停建核四，造成嚴重後遺症；「三一九疑案」，發動所謂「行政抵抗權」以杯葛真調會；本屆總統大選，硬推公投綁大選，由行政院訴願會自行代替公投審議委員會認定為合法；中華郵政、中正紀念堂等逕以行政命令改名，公然違法。扁政府官員自以為「目的可使手段正當化」，就可以罔顧一切法制約束，不擇手段，專擅妄為；官員為了奉承上意，而完全失去專業立場，無視法治的要求，當然罪無可逭。希望有正義感的法官從本案中善加體察堅守自己的職責和依法行政的重要。過去幾年有些官員為求升官發財昧著良心為虎作倀，往往違憲違法，以期達到侵害人民的目的；但司法人員是國家的公器，不能也不應奉行這種違法濫權的要求。司法人員若不能堅持立場，則國家法治必將破毀殆盡，結果非但國家社會受害，法官個人也必不能逃避良心的譴責。

教育部上揭要點第三點之一增訂案已明確違反「誠信」、「信賴保護」、「不溯及既往」、「平等」及「比例」等基本法理及憲法法律，應屬無效。台灣現今資訊發達，此判例的法官將永留台灣歷史，子孫永誌；係爭處分和要點違反十多項憲法和法律的原理原則，係爭處分顯然嚴重違法，若允許係爭處分要點帶頭示範，用任何藉口理由便可隨時片面毀約，剋扣公保養老保險給付，下一波被侵害的公教人員會是誰？由政府管理的勞保，農保，漁保，將來是否也可比照辦理？民間保險公司也可依據此種判例，有樣學樣群起效尤，先污衊保險人後再侵害財務，台灣社會的法理、保險制度與經濟秩序，一定會被嚴重破壞，台灣人民也將遭受嚴重的傷害，為此狀請詳審以維公義。

伍、關係文件之名稱及件數

- 一、中華民國 96 年 6 月 6 日發文字號：北市教人字第 0963383690J 號函
- 二、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點
- 三、最高行政法院 99 年度判字第 228 號

此 致

司法院 公鑒

中華民國九十九年四月二十三日

聲請人：黃秀美



最 高 行 政 法 院 判 決

99年度判字第228號

上 訴 人 黃秀美 住臺北市萬大路424巷9號5樓

被 上 訴 人 臺北市府教育局
設臺北市市府路1號8樓西北區

代 表 人 康宗虎 住同上

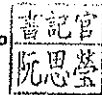
上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國97年5月1日臺北高等行政法院96年度訴字第3556號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。



上訴審訴訟費用由上訴人負擔。



理 由

一、緣上訴人原為臺北市萬華區東園國民小學（以下簡稱東園國小）教師，前經被上訴人以民國92年6月19日北市教人字第09232430600號函核定於92年8月1日退休，支領月退休金，並附發學校教職員月退休金證書。上訴人得辦理公保養老給付優惠存款之金額為新臺幣（下同）1,462,500元，上訴人乃與臺灣銀行股份有限公司龍山分公司訂立1,462,500元優惠儲蓄存款契約（自92年8月1日起計息），契約期間2年。94年8月1日契約期滿，上訴人亦以同一金額續約。嗣被上訴人依95年2月16日修正生效之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（以下簡稱公保優存要點）第3點之1規定，以96年6月6日北市教人字第0963383690J號函重新核定，上訴人得辦理公保養老給付優惠存款之最高金額為985,600元，並自原契約期滿日即96年8月1日計存。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

- 二、上訴人在原審起訴意旨略以：其於退休前受聘為東園國小教師，故與國家間存在公法契約法律關係，而上訴人退休受領之公保養老給付得辦理優惠存款乃屬契約內容之一部分，是雙方即應受此契約內容之拘束，無從任由被上訴人片面修改契約約款改變得辦理優惠存款之金額。又公保養老給付金額優惠存款制度，目的在照顧教職員退休後之生活，為退休金之一部，本質上係財產權，應受憲法保障；且事涉公共利益，其準據之法規應屬有法律或法律授權之命令，教育部僅以公保優存要點第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，實與法律保留原則相悖。又上開修正公保優存要點第3點之1第7項，使本要點施行前已退休之教職人員公保養老給付優存利息之既得權徒遭侵害，顯然違反禁止溯及既往原則。且上訴人在辦理退休時並無法預見國家行政作為將來會有所變更之情形下，養老給付之優惠存款遽遭限制並致生利息減少之損害，使上訴人原本對行政法規之信賴亦遭致嚴重破壞，被上訴人此等作為顯違反信賴保護原則等語，為此，訴請撤銷訴願決定及原處分。
- 三、被上訴人則以：其所屬學校教育人員退休金得辦理優惠存款（含公保養老給付），係依據教育部所訂公保優存要點。該要點教育部於95年1月27日以台人（三）字第0950010490B號令修正增訂發布，配合行政院推動退休人員所得合理化方案，調整得辦理公保養老給付優惠存款最高金額。是被上訴人前開函文係依中央頒訂之行政規則核算公保養老給付得辦理優惠存款之最高金額並通知上訴人，係本於職權、依法執行，並無變更內容，另為核算之裁量空間等語，資為抗辯。
- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）參酌優惠存

款制度之形成及沿革，可知其乃一項政策性之補助措施，故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，此種基於情勢變更原則所做之要點修正，難謂與憲法第7條及行政程序法第6條規定之平等原則相違背。(二)又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，由行政院訂定發布公保給付優存要點，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。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，依權限修正增訂該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。再者，若認修正要點為人民權利義務之法律保留範圍，則反使整個公保優存要點因違憲而失其效力，以致退休公教人員過去依該要點所取得之孳息均屬違法，失其法令依據，影響公益鉅大。(三)上開公保優存要點第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，自無悖於法律不溯及既往之原則。(四)復就系爭公保養老給付優惠存款制度而言，依司法院釋字第280號、第485號解釋意旨可知，社會福利措施係以「(維持)基本生活相當(所需)為限」

，在保障一定生活條件之前提下，非不可取消或減少優惠存款金額，況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，而公保給付優存要點自施行以來歷經多次修正，且上訴人與臺灣銀行間亦是每2年或1年簽定優存契約，是尚難認上訴人有何基於法效性決策宣示所形成之信賴，而實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸實施之信賴表現行為，應僅係純屬願望、期待，核與信賴保護之要件不符。(五)再查各級公務人員所受待遇不同，乃因渠等任官、核敘及職務等均有不同，自無強為一律形式上相同對待之必要，亦無因此而認違反平等原則可言。另上訴人主張教師退休養老金不可能多於現職薪俸云云，但查此項審定基準係一核計之大數公式，且經一體適用，其目的在於實質平等之保障，要難執此遽認修正要點有何違反平等原則之理。(六)又因上訴人所提起之本件訴訟係屬「撤銷訴訟」，故應無所謂行政契約可言，是上訴人主張系爭處分違反行政程序法第146條、第147條規定及契約法則，承保單位應有履行原契約條件的義務云云，殊不足採。另系爭處分之做成非基於公教人員保險法，更無行政裁量之問題，上訴人認為系爭處分違反公教人員保險法及行政程序法第10條乙節，亦不足採。從而，本件原處分適用修正後之公保給付優存要點第3點之1規定，減少上訴人得續存優惠存款之最高額度，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合等語，資為抗辯。

五、本院按：

(一)、相關法令依據：

- 1.按公保給付優存要點第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。」。

2.公保給付優存要點第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。」。

3.公保給付優存要點第3點之1第1項規定：「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薪級人員現職待遇計算之所得上限百分比……」。

4.公保給付優存要點第3點之1第2項規定：「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。」。

5.公保給付優存要點第3點之1第7項規定：「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。」。

6.公保給付優存要點第3點之1第8項規定：「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。」。

(二)、經核原判決於法並無違誤，茲再論斷如下：

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，且影響資深教育師資之運用，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。

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司法院釋字第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。查被上訴人依前揭要點審定結果，上訴人連同公保養老給付之優惠存款利息（變更後），每月退休所得為70,855元（見原處分所附計算單），較之其最後在職同薪級人員現職待遇為82,389元，尚足以維持並保障其退休生活，故可認新方案在公益與私益之權衡上，尚符合比例原則。

5. 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。

6.另本案與近來有關養老保險金給付之行政訴訟等案件，雖就

遭受侵害的基層公教人員背景各有不同，訴狀主張理由亦不盡相同，惟其主要爭點均在於教育部所發布之公保優存要點第3點之1行政規則是否因侵害退休教職員受憲法保障之財產權而有違憲或違法之虞，各法院對於法規之解釋本於相同之見解作為其判決之基礎，自無違誤，上訴人指摘原判決暨所有其他相似案件均以相同理由作為判決依據，顯已違反法官審判獨立之原則云云，自不足採。

7.承前，本案之主要爭點既在於公保優存要點第3點之1規定是否有違憲或違法之虞，此乃屬法律適用之問題，故屬法院行使職權之範圍內，自不因訴訟當事人之個人主張見解即改變法院對於法律適用之見解，況被上訴人既為訴訟之主體，則提出答辯乃為其重要攻擊防禦方法，是被上訴人縱係經原審法院闡釋復提出答辯聲明，此亦不影響判決之結果，故上訴人指摘原審法院提示被上訴人應續提出答辯狀以補充其答辯理由，並進而以此作為有利被上訴人之判決依據，其判決自有違誤云云，僅為其個人之主觀見解，核無足採。

(三)、綜上所述，公保優存要點之頒布原屬行政規則，國家因政策之需，復以行政規則修正並無不合，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。

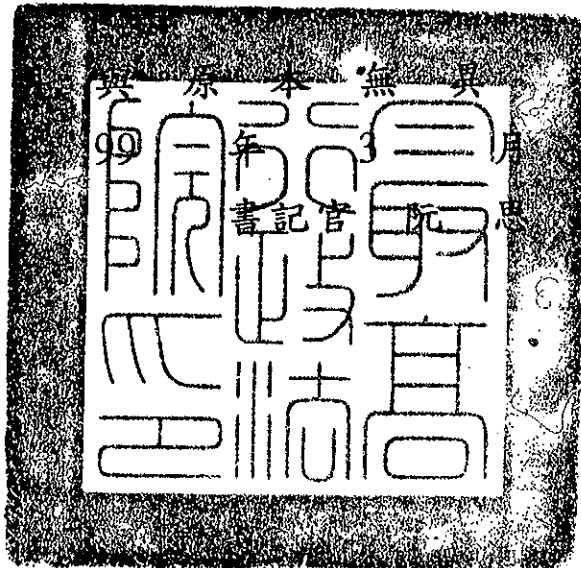
中 華 民 國 99 年 3 月 11 日

最高行政法院第七庭

審判長法官 藍 獻 林

法官	鄭	忠	仁
法官	廖	宏	明
法官	張	瓊	文
法官	姜	素	娥

證 本 正 上 以
國 民 華 中



11 日

