

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度年上字第98號

上 訴 人 江永田

林緯勳

廖大鵬

吳政昆

劉慶華

陳銘麟

蘇登祿

陳耀煌

陳和聰

陳金勇

蔣佳薰

賴政忠

共 同

訴訟代理人 洪家駿 律師

被 上 訴 人 銓敘部

代 表 人 周志宏

訴訟代理人 李佳珍

林建源（兼送達代收人）

上列當事人間公務人員退休資遣撫卹法事件，上訴人對於中華民國109年3月19日臺北高等行政法院107年度年訴字第100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、本件被上訴人之代表人已於民國109年9月1日變更為周志宏，茲經其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。又，上訴人即蔣佳薰，原判決附表二誤繕其姓名為蔣佳勳，應予更正。

二、上訴人等12人係退休公務人員，渠等退休案前經被上訴人依公務人員退休法（下稱舊法）分別審定自101年12月2日等日期退休生效（上訴人之退休機關、退休生效日、退休等級、審定年資及退休金基數或百分比、優惠存款〔下稱優存〕金額除編號6所示優存金額誤植為新臺幣〔下同〕115萬800元，應修正為11萬5,800元外，其餘均同原判決附表二）。嗣被上訴人依107年7月1日施行之公務人員退休資遣撫卹法（下稱新法）第36條、第37條、第39條等規定（下稱系爭規定），分別以如原判決附表二所示之原處分（下合稱原處分），重新計算渠等自107年7月1日起之每月退休所得。上訴人不服，提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）分別以如原判決附表二所示之復審決定（下合稱復審決定）駁回。上訴人仍不服，提起行政訴訟，求為判決復審決定及原處分均撤銷。經原判決駁回後，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均援引原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

01 (一)揆諸司法院釋字第185號解釋意旨，個案審理應適用之法
02 律，倘經大法官作成合憲解釋，行政法院即應受解釋意旨之
03 拘束，即須以經大法官認為合憲之法律作為審判依據。司法
04 院釋字第782號解釋（下稱釋字第782號解釋）認：「新法第
05 7條第2項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦
06 未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。
07 同法第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障服公職
08 權、生存權之意旨尚無違背。同法第4條第4款、第5款、第1
09 8條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項
10 規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原
11 則尚無違背。」

12 (二)軍公教人員因服公職，取得國家為履行對其退伍除役、退休
13 後生活照顧義務而為之給與，係具有財產權性質之給付請求
14 權，然應依其財源是否係軍公教人員在職時所提撥，而受不
15 同層級之保障。新法第39條第2項但書規定，其性質係在保
16 障退休人員之權益，而非不利於其等之規定；又最低保障金
17 額與最低生活費標準（社會救助法第4條參照）之概念有
18 別，是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，
19 亦與憲法所保障之生存權尚無違背。非一次性之退除給與，
20 因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完
21 全具體實現，倘新法有所變動，且將之適用於新法施行後仍
22 繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已領受之退撫
23 給與，即非新法之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。優
24 存利息之財源源自於政府預算，年資補償金為退撫新制之實
25 施而給予具退撫新制施行前、後年資者之年資補償，均屬恩
26 給制之範疇。任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對此
27 可能變動，非無預見可能，立法者為因應時代變遷與當前社
28 會環境需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對是否
29 予以維持以及如何維持有形成空間，調降退撫給與，為追求
30 高於個人信賴利益之重要公共利益所必要，得認無違信賴保
31 護原則。準此，原處分依系爭規定，重新核算上訴人之每月

01 退休所得，並無違反憲法保障之財產權、生存權、法律不溯
02 及既往原則、信賴保護原則及比例原則。

03 (三)參照公務人員保障法（下稱保障法）第4條第1、2項、第25
04 條及其立法理由，得依保障法規定向保訓會提起復審者，不
05 以現職公務人員為限，非現職公務人員基於其原任公務人員
06 身分所生的請求權遭受侵害，仍得就該身分所生的公法上財
07 產請求權受侵害，提起復審，統一由保訓會審理，以收專業
08 分工的效益。另依訴願法第1條規定可知，上開保障法規定
09 為訴願法的特別規定，故於保障法上開規定適用範圍內所生
10 爭議，均應循復審程序救濟，不得依訴願法提起訴願。如原
11 判決附表二所示之原處分是依新法規定重新審定上訴人自10
12 7年7月1日起的退休所得，是關於上訴人基於其原公務人員
13 身分所生退休金請求權的行政處分，就此所生的公法上爭
14 議，依保障法第25條第1項後段規定，自應循復審程序救
15 濟。原處分亦已表明提起救濟之程序，應循保障法規定提起
16 復審，上訴人雖以訴願書格式提起訴願，然其既已表明欲撤
17 銷者為如原判決附表二所示之原處分，被上訴人亦以保障法
18 所規定之復審程序審理，故上訴人主張本件應依訴願程序進
19 行，被上訴人擱置不為訴願決定云云，顯係誤解法令規定，
20 自無理由。

21 (四)新法係於106年8月9日經總統明令公布，其第95條第1項規
22 定，除第7條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文自10
23 7年7月1日施行。被上訴人原處分係依總統已明令公布之新
24 法，重新計算上訴人自107年7月1日起之每月退休所得，並
25 於107年6月30日以前即已送達上訴人而發生外部效力，惟原
26 處分亦敘明，上訴人每月退休所得，應自107年7月1日起，
27 重新計算等語，因此，原處分之內部效力係自107年7月1日
28 才發生，與新法第95條第1項規定之特定施行日期並無不
29 合，是原處分確係依法而為；從而上訴人訴稱原處分違反公
30 法行為時的效力，應予無效云云，洵屬渠等錯誤見解，核無
31 足採等由為據，判決駁回上訴人之訴。

01 五、上訴意旨略以：

02 (一)退休公務人員已非現職公務人員，其主體資格僅係人民，就
03 退休前之公職身分所生之請求權受侵害時，本得依訴願法之
04 相關規定進行救濟，原判決稱原任公務人員身分所生的請求
05 權遭受侵害提起復審，統一由保訓會審理，以收專業分工的
06 效益等語，其中所謂專業分工的效益，除未有具體之立法理
07 由支撐，反而係對人民憲法上所保障之訴訟權的過度限制，
08 職此，原審就本件排除訴願法第1條第1項之適用，判決違背
09 法令。

10 (二)原審雖稱系爭規定並未違反憲法保障人民財產權之意旨，亦
11 不違反信賴保護原則及比例原則，然原審僅泛稱立法者為因
12 應時代變遷及當前社會環境需求云云，即駁回上訴人之訴，
13 未本於審判獨立之精神具體解釋並撤銷原處分，容有判決違
14 背法令之情事。法官應依憲法第80條規定獨立審判，不受外
15 來干涉，若於審理本案時，對於所適用之新法認有牴觸憲法
16 之疑義，並有侵害上訴人公法上財產請求權時，應就本案聲
17 請司法院解釋憲法，或就釋字第782號解釋聲請補充解釋。
18 此外，就原處分部分已有違反財產權、法律不溯及既往原
19 則、信賴保護原則等重大明顯瑕疵，原判決僅以釋字第782
20 號解釋之論述為理由，而未就上開瑕疵獨立調查、判斷，逕
21 為不利上訴人之認定，實非適法妥當。

22 (三)軍公教退撫給與乃國家為履行其對公務員之退休生活照顧義
23 務，而賦予由「應考試服公職權」所衍生之兼具「生存權」
24 與「財產權」性質的公法上財產請求權，並非一般之財產
25 權。釋字第782號解釋之「層級化財產權保障」理論，於我
26 國憲法釋義學體系上恐有疑慮，蓋財產權相對於其他基本權
27 本居於較次要的地位，無法想像僅財產權受侵害，即可受不
28 同層級之保障，又財產權之保障還能如何層級化？再者，若
29 謂政府提撥及補助的退休撫卹基金款項本息，退休公務人員
30 對之主張所謂「財產上請求權」時，立法者可以享有較高的
31 立法形成空間，即政府可任意自行決定提繳金額，又如何能

01 保障退休公務人員之生存權與財產權？故依法提撥基金之費
02 用，無論由個人提繳或政府撥繳者，均應受相同之財產權保
03 障。

04 (四)觀諸共同提撥制之規定，可知軍公教人員之退休金及優存利
05 息性質上乃屬遞延工資，為退休公務員當然享有之既得權，
06 政府自有給付義務。公務人員退撫給與請求權的權利內容於
07 其退休時即告確定，構成要件事實已完全實現，該法律關係
08 已然終結，只剩政府應依法履行其給與義務而已，退休人員
09 無須定期提出申請，係由政府主動給與月退休金。原判決未
10 察原處分已違反法律不溯及既往原則，亦未論述何以退撫給
11 與法律關係尚未終結之理由，逕為不利上訴人之認定，乃判
12 決不適用法則。

13 (五)上訴人之信賴基礎為舊法（上訴理由誤植為新法）及原始退
14 休公函等，上訴人據此為生活與財務規劃，客觀上已具體表
15 現其信賴，其信賴利益在憲法上值得保護，故有信賴保護原
16 則之適用。原判決稱「任何法規皆非永久不能改變，受規範
17 對象對此可能變動，亦非無預見可能。」果爾，退休公務人
18 員該如何預見未來法規可能改變，而據以安排退休生活？退
19 步言，縱如原判決所述原處分未違反法律不溯及既往原則及
20 信賴保護原則（假設語氣），嗣後新法仍得再次修正，設定
21 更低的退休所得上限，此有無界限？其「滑坡效應」有無停
22 損點？如原審上開見解可採，是否退休公務人員對此未來可
23 能的削減亦有預見可能，仍無違反法律不溯及既往原則及信
24 賴保護原則？綜上，原判決確有諸多違誤，應予撤銷等語。

25 六、本院查：

26 (一)憲法第78條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及
27 命令之權。」第173條規定：「憲法之解釋，由司法院為
28 之。」第171條第2項規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義
29 時，由司法院解釋之。」第79條第2項規定：「司法院設大
30 法官若干人，掌理本憲法第78條規定事項……」是解釋法律
31 牴觸憲法而宣告其為無效，乃專屬司法院大法官之職掌。司

01 法院依上開規定所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力，亦經司法院釋字第185號解釋宣示在案。上開解釋所稱之全國各機關，當然包含法院在內。又法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律違憲而逕行拒絕適用；又該法律如經司法院作成解釋宣告未違憲，依前段之說明，法院亦自應受其拘束，於審理個案時，依解釋意旨為之；且於該解釋作成後，如無因憲法或相關法律有所修正，或相關社會情事已有重大變更，而有重行認定與判斷之必要，並聲請經司法院再作成變更或補充之解釋，應不許法院或其他任何人民或機關持歧異之見解不予遵守。

02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13 (二)經查，上訴人原係公務人員，於107年6月30日前分別經被上訴人核定退休生效。嗣新法於106年8月9日制定公布，除第7條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，被上訴人爰以原處分分別重新計算上訴人於107年7月1日起之每月退休所得，為原判決依法確定之事實，並有原處分附卷可憑。依上訴人於原審起訴時，對於原處分所為事實之認定及適用新法之結果本身均不爭執，所爭執者僅係據以作成原處分之新法是否違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，而有違憲問題之指摘。然原審已論明：司法院作成釋字第782號解釋，認「新法第7條第2項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。同法第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。同法第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。」依憲法第78條及司法院釋字第185號解釋意旨，司法院所為之解釋有拘束全國各機關之效力，是個案審理應適用之法律，倘經司法院大法官作成合憲解釋，行政法院因受解釋拘束，即須以經

01 大法官認為合憲之法律作為審判依據等語。是原審以上訴人
02 之訴並無理由，予以駁回，於法並無不合。

03 (三)上訴意旨雖主張上訴人已非現職公務人員，僅屬一般人民，
04 就其權利遭受侵害時自得依訴願法相關規定進行救濟；退休
05 金及優存利息性質上乃屬遞延工資，原處分重新計算退休所
06 得，實已侵害上訴人由「應考試服公職權」所衍生之公法上
07 財產請求權，違反信賴保護原則、法律不溯及既往原則，原
08 審未加以調查，僅以釋字第782號解釋論述為理由，逕為不
09 利於上訴人之認定，自有悖於審判獨立之可議云云。然查釋
10 字第782號解釋業已敘明公務人員月退休所得之總額，繫於
11 退休後餘命之長短，是退撫給與並非遞延工資之給付，上訴
12 人指退休金及優存利息性質上乃屬遞延工資，顯屬無據；又
13 上開解釋復指明，調降退休所得係政府為確保退撫制度永續
14 發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制
15 度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方
16 案，分階段改革，公務人員退撫新法之制定，係短程改革之
17 作為，旨在檢討現行制度，期以達成退撫基金用盡年限由原
18 120年延後至139年之現階段改革效益，解決急迫財務危機，
19 而新法調降原月退休所得，使其不得超過依替代率上限計算
20 之金額等相關規定，無涉法律不溯及既往原則，且與信賴保
21 護原則、比例原則尚無違背，則上訴人所主張侵害上訴人應
22 考試服公職權一節，即與新法及上述解釋意旨相違背，而無
23 可採。

24 (四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
25 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
26 由，應予駁回。

27 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
28 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
29 前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 111 年 4 月 21 日
31 最高行政法院第二庭

01 審判長法官 帥 嘉 寶
02 法官 林 玫 君
03 法官 李 玉 卿
04 法官 洪 慕 芳
05 法官 鄭 小 康

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 111 年 4 月 21 日
08 書記官 徐 子 嵐