臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴更一字
）FKT64W1Z1X5L0;@109年4月23日辯

原　　告　周大舜
（兼被選定人）
被　　告　銓敘部
代　表　人　周弘憲
訴訟代理人　陳思涵(兼送達代收人)
　　李佳珍
　　王資宜

上列當事人間公務人員退休資遣撫卹法事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國108年1月15日108公審決字第171531號及108公審決字第171502號復審決定，提起行政訴訟。經本院108年度年訴字第51號裁定駁回，原告不服提起抗告，經最高行政法院108年度裁字第858號裁定廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、行政訴訟法第29條第1項規定：「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」經查，原告周大舜、張碧琴2人，屬多數有共同利益之人，於本件起訴後，選定周大舜為當事人（參見本院卷第46頁），符合上開選定當事人之規定，自屬適法，故依行政訴訟法第29條第3項規定，選定人於選定當事人後脫離本件訴訟。

二、行政訴訟法第15條之1明定：「關於公務員職務關係之訴訟，得由公務員職務所在地之行政法院管轄。」原告原均具公務人員身分，民國（下同）107年6月30日前經被告依公務人員退休法（下稱舊法）審定退休生效，領有退撫給與；嗣因公務人員退休資遣撫卹法（下稱新法）施行，被告重新審定原告每月退休所得，此與原告曾任公職有關，而其職務所在地均在臺中市，則原告提起撤銷訴訟併請求被告給付如訴之聲明所示金額，依上述規定，本院自有管轄權。被告主張本院就本件訴訟並無管轄權之詞，尚非可採。

貳、實體事項：

一、事實概要：原告為退休公務人員，經被告審定於107年7月1日前退休生效。被告依公務人員退休資遣撫卹法(下稱退撫法)規定，自107年7月1日起，重新審定原告每月退休所得，並將退休所得重新審定通知書(下稱「原處分」)通知原告。原告不服提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會(下稱保訓會)復審決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠主張要旨：

1.立法院106年6月27日制定總統於106年8月9日華總一義字第10600095491號令制定公布，107年7月1日施行之退撫法為無效或得撤銷之法律，被告據以重新審定原告退休金之行政處分，該法之立法有關之立案、審議、立法、公布之有關程序均與原處分有因果關係，因此鈞院對退撫法之立案、審議、立法、公布之有關程序有審查權，又原告等住居所在臺中，臺中為侵權行為地，依行政訴訟法第18條準用民事訴訟法第21條、第22條，鈞院對本訴訟有管轄權，合先敘明。

2.依憲法第72條規定：「立法院法律案通過後，移送總統及行

政院，總統應於收到後10日內公布之……」一般而言，立法院制定法律送請總統公布時程約20至30日間，然本件退撫法立法院於106年6月27日制定，總統於106年8月9日才公布已近44日，與常理有違，可合理懷疑本新法已逾收件後10日期限，為無效之法律或得撤銷之法律，故聲請鈞院本於職權逕行調查(待證事實：總統未於收到立法院移送退撫法10日內公布，違反憲法第72條公布時效規定)。

3.公務人員退休事項之法治與執行，依憲法第83條及憲法增修條文第6條規定為考試院專屬職權，不容總統、行政院越俎代庖，雖依憲法增修條文第3條第2項第2款，行政院對立法院決議之法律案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院10日內，移請立法院覆議。行政院於接獲本退撫法時，明知我國憲法為五權分立，且公務人員退休事項為考試院專屬職權，竟未徵詢考試院有無窒礙難行意見，擅自認定無窒礙難行，草率予以公布，明顯未完成法定程序，其立法、公布法律程序均違法，為無效或得撤銷之法律，原行政處分即失所附麗，應為無效或應予以撤銷。

4.行政處分是否無效或得撤銷可依所依據之法律立法程序是否適法，尤其立法、審議、公布程序是否有重大瑕疵判斷。雖然行政法院對於立法法律實質內容無審查權，對於立法程序、考試院審議程序暨立法審查公布程序有無違法違憲均有權審查。總統於總統府設置總統府年金改革委員會並於行政院設置行政院年改辦公室，美其名為諮詢機關，實則架空考試院職權，明顯違法違憲。觀乎憲法第35條至第52條及憲法增修條文第2條規定，總統無設置此機關權限。公務人員退休事項依憲法第83條及憲法增修條文第6條規定專屬考試院職權，其他機關如不當介入，即有毒樹果實理論適用，縱然過

程看似合法，其實金玉其外、敗絮其中，其立法程序違法違憲。又依考試院會議規則第2條：考試院會議依考試院組織法第7條規定，由院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長及公務人員保障暨培訓委員會主任委員組織之。考試院秘書長、副秘書長、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會副首長及行政院人事行政總處人事長均應列席。因人員是列舉的，不得由他人代理出席，然考試院第12屆第130次106年3月30日審議退撫法草案之考試院會議，成員未依前揭規定組織之，依考試院會議規則第12條規定：「本院會議開會時，出席、列席人員均應於會議簽到簿分別簽名，其因公、因病或因事不能出席或列席，應於會前通知秘書處報告本院會議。」而此次院會列席人員多了一位不相關人員蘇俊榮先生，其係行政院人事總處副人事長，代理其人事長施能傑出席，然依會議紀錄其人事長已依法請假，即無代理問題，行政院人事總處副人事長非考試院會議規則第2條所列之列席人員，本次會議組織不合法。請鈞院本於職權調取本次考試院第2屆第130次考試院會議紀錄及簽到簿，並依職權調查證據。又依考試院會議規則第11條規定關於向立法院提出之法律案應列入考試院院會討論事項，然退撫法並未列入本次會議討論事項，此有考試院秘書處106年3月27日試處議字第106000048號函所列議程可證(見附件九)。又本草案雖有組審查會審查，然依考試院會議規則第29條規定，審查會於議案審查完畢後，由召集人作成審查報告，提本院會議討論。該院會有關退撫法審議是以臨時動議提出，明顯未列入討論事項，而是以突襲性臨時動議處理，顯違背考試院會議規則第11條、第29條。又依考試院會議規則第14條第2項規定：出席人員之提案，應有3人以上連署或附議。觀本

次會議紀錄，李召集人逸洋提出臨時動議，未經其他3人以上之附議而不合法。又雖列為臨時動議，亦須經討論表決，依該規則第32條規定：「議案付表決時，由主席視其性質，以下列方式之一行之，但出席人員有異議時，應徵求議場多數之意見決定之：一、口頭表決。二、舉手表決。三、投票表決。四、表決器表決。前項第2款及第3款之表決，如有出席人員提議，並經3人以上連署或附議時，應將其贊成、反對或棄權者之姓名，分別記明。」本次院會以臨時動議審議退撫法草案之表決程序亦違反考試院會議規則第32條表決相關規定，此部分亦聲請鈞院依職權調查證據(待證事實：考試院第2屆第130次院會審理行政院移送銓敘部轉請考試院審議之退撫法草案，考試院院會組織不合法，違反考試院會議規則第2條；未列入討論事項違反考試院會議規則第11條、第29條；臨時動議提出未經3人以上附議，違反考試院會議規則第14條第2項；表決亦未依考試院會議規則第32條規定表決，其臨時動議不合法)故依毒樹果實理論，草案審議組織即程序不合法，草案即為無效或得撤銷之立法草案，被告據以處分基礎之法律既然不法，從而被告本件所做原處分應予以撤銷。

5.依立法院職權行使法第8條第2項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。」立法院有關委員會無視考試院審理退撫法草案之院會決議不合法，或對其不合法程序漏未審查，有違前揭法律規定，請求鈞院調取本案立法院有關委員會審查紀錄查明。

6.釋憲實務針對憲法第15條所呈現之正當法律程序，其內涵亦包含「實質正當法律程序」與「程序正當法律程序」二方面

，以釋字409號徵收為例，所謂的「實質正當法律程序」即指相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第13條所定必要性原則，所謂「程序正當法律程序」即指於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見分於處分前，被告未遵守「實質正當法律程序」，設置適當組織以審議退撫法有無違法違憲，又未依「程序正當法律程序」，召開說明會，聽取退休公務人員意見，貿然處分，顯然違背正當法律程序，為違法違憲之處分。又公務人員退休事項為考試院專屬職權，於退撫法草案立法程序中，考試院未本於憲法所賦予之專屬職權，踐行召開公聽會之程序，聽取退休人員之意見，竟由無法定權限之黑機關「年金改革委員會」越俎代庖，為無效之公聽會，違反正當法律程序。又考試院院會審議退撫法，未依考試院議事規則組織院會，並違反議事規則逕為決議已如前述。又總統公布本法律已超越法定10日期限等等事項，均有違正當法律程序，明顯違法違憲。

7.原告聲明求為撤銷原處分即為有理由，請求判決如聲明所示。又依行政訴訟法第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」因此原告除聲請撤銷原處分外，亦一併聲請命被告回復原狀之必要處置。

8.新法有關法律不追溯及既往、信賴保護原則、比例原則與中華民國憲法保障人民財產等部分合憲。此部分尊重大法官會議釋字（以下簡稱釋字）第781、782、783號解釋而不爭執。惟下列爭點整理部分是否違法或違憲尚待法院判決或大法官會議解釋釐清。

⑴年改會及年改辦公室所草擬國家年金改革方案及新退休撫

卹法草案，經年金改革國是會議決議後，請求被告將新退休撫卹法轉請考試院審議，是否違法又違憲：總統府國家年金改革委員會設置要點(以下簡稱年改會設置要點)第1項規定:為改革國家年金體系，永續發展公共年金制度，特設總統府國家年金改革委員會(年改會)，提供總統「相關諮詢」事項。因此年改會僅能將其研擬方案，報請總統，由總統依憲政體制或總統職權處置。年金改革方案及新法因涉及行政院、司法院、考試院、監察院之職掌，且有爭議，總統僅能依憲法第44條規定，召開各院院長會商解決之或依憲法第43條發布緊急命令，不是召開國是會議解決之。國是會議之召集人非總統本人且其並非法定機關，又無法規命令授權其成立並明列其法律授權之依據及範圍，無法源依據，明顯抵觸行政程序法第150條之規定。因此國是會議只是遮羞布，其決議無法律或憲法之效力。因此年改會並非是由國是會議決議或授權，就能取得年金改革方案及新公務人員退休撫卹草案之「執行權」，年改會仍僅限於年金改革設置要點第1項所授權之提供總統「相關諮詢」事項之權限。銓敘部(被告)為考試院之銓敘部，非年改會之銓敘部，更非行政院之銓敘部，其執行公務人員退休撫卹事項，受憲法第83條增修條文第6條之保障，年改會就公務人員退休撫卹等事項，年改會或年改辦公室，無權對被告呼之即來、揮之即去　年改會研議年金改革方案或新法草案，有違反公務人員退休撫卹保障權(憲法第83條、增修條文第6條及正當法律程序)V，但因僅限於研議階段並不構成違法違憲事由，但如認經國是會議之遮羞布後即取得執行權，要求被告將新法送考試院審議，則達於著手實行階段，有抵觸憲法第83條及憲法增修條文第

8條所保障依法行政之正當法律程序原則。年改會依年改設置條例規定運作，其組織依該設置條例第3條規定，本會為任務編組置委員35至39人，其中1人為召集人，由副總統擔任。年金改革涉及層面既深且廣，所涉及法律多如牛毛，學者專家成員太少，缺乏實務經驗豐富之大法官，法官以及學養俱佳之行政法、憲政法學者以及司法院、法務部專業人員參與，又未能專業分類，成員資格未明確及人數比例欠當等等；又年改會國是會議缺乏組織性成員，專業分類，成員資格未明確等，都顯然違背林錫堯大法官於釋字第709號解釋中所指「適當組織」之欠缺正當法律程序。

⑵據以行政處分之新法，考試院審議程序違法，法院自得宣告違法；又雖該法已公布實施，但因該法立法院審議過程，雖受立法自律原則之拘束，但因其內容違憲明顯，自得由釋憲機關宣告該法無效。理由如下：

新退撫法草案之立法在成立年改會時，當時為社會重大案件，因此立法諸公不可能不知道該法立法程序未遵守正當法律程序且公務人員退休撫卹事項為憲法第83條及增修條文第6項保障事項。雖立法院設有程序委員會，依該委員會組織規則，其職掌之一為關於各種提案手續是否完備，內容是否符合立法院職權之審定，而該程序委員會就考試院所函送之新法草案漏未審查考試院會決議違法且違憲，但依本解釋意旨，立法院程序委員會漏未審查之事實，乃其內部事項，屬於議會自律原則應自行認定之範圍，固非釋憲機關審查之對象。惟考試院並非立法機關，無議會自律原則之適用，從而考試院第12屆第130次院會，院會組織不合法、議程之編制，法案之審查、討論、表決均違反

考試院會議規則已如行政起訴狀所述，為可追究之違法事由，法院有權宣告其違法。對於前所述憲法保留原則（憲法第8條），正當法律程序原則，釋字第709號解釋協同意見書所導出「組織與程序正當」與「憲法要求正當行使程序原則」以及公務人員退休撫卹事項憲法保障權利（憲法第83條及增修條文第6條），縱使新法已於106年8月9日以華總一義字第10600095491號令公布，107年7月1日施行，然因違憲事由明確，已如前述，釋憲機關自得宣告新法無效。

⑶總統未於收到立法院移送新法10日內公布，違反憲法第72條公布時效之規定，該法尚未發生效力，被告據以為行政處分為違法。此部分原告請求法院向立法院查詢總統府秘書處收到該法之日期，以便釐清。

⑷被告所為原處分1及原處分2，違背行政處分之正當法律程序，為違法之行政處分，法院應予以撤銷。理由如下：

李仁淼教授在司法院正當行政程序之憲法依據研討會報告指出：有關憲法上「法律程序」，在行政程序中應適用何種程序，學說上曾指出，在準用刑事程序之具體事例上，為告知及聽證(notice and hearing)程序。不過告知、聽證在適用上亦有種種型態，依行政程序性質之不同，亦有不同型態之變化，未必須和刑事程序相同之型態。其次，有關行政上正當程序之意義，學說指出，具有(1)保障和個別人民之權利自由直接有關之行政活動使其公正、透明之程序的意義（權利保障型），以及(2)藉由保持行政、立法、政策決定、計畫決定過程之公正、透明，確保民主主義決定過程之公正性和透明性之意義(民主主義之過程)，湯德宗教授指出，「正當程序」(dueprocess)，或稱「

正當法律程序」(due process law)之理念源於英國法上的「自然正義法則」(rule of natural justice)，按「自然正義」理念原先僅適用於法庭(司法)程序，後來擴張適用於行政程序。我國除個別法規定外，於行政程序法施行後，學者指出：正當行政程序其內涵有(1)公正作為義務：包含迴避制度，組織適法，片面接觸之禁止等。(2)受告知權：包含事前告知(預告)，事後告知(處分送達)、救濟途徑之教示(3)聽證權：包含聽證(正式的聽證權)及陳述意見之機會(非正式的聽證權)。(4)說明理由義務。(5)行政資訊公開。所謂正當法律程序，其內涵包含「實質正當法律程序」與「程序正當法律程序」二方面，所謂「實質正當法律程序」即指新法之立法及公布過程均應符合正當法律程序，如立法及公布過程，程序違法、違憲，究有違實質正當法律程序。又退休撫卹事項為考試院或銓敘部(被告)法定管轄事項，依行政程序法第102條規定應通知處分相對人陳述意見或舉行聽證會，而聽證程序應依同法第54條至66條規定舉行聽證程序，而考試院或銓敘部(被告)均未通知原告等陳述意見，亦未舉行聽證會，顯然違法，違反「程序正當法律程序」。行政程序法第54條規定之聽證，目前僅有法規命令、及行政計畫及行政處分，尤其是作成不利益決定(尤其是不利益處分之決定或授權行政處分之撤銷)，要依行政程序法第107至第109條規定舉行聽證。新法於立法及公布程序被污染，所頒布之新法即有毒素、有瑕疵。雖毒樹果實理論是刑法(司法)上的法律原則，但對於違法之行政處分，有類似性，透過解釋方法比附援引其他類推解釋，從而本件之行政處分可以類推適用「毒樹果實」理論，從而認定本件為違法之行政處分

。依前揭李仁淼教授之見解，檢視銓敘部(被告)所為行政處分1及行政處分2，除了送達行政處分書及救濟途徑之教示符合規定外，其他諸如(1)公正作為義務、(2)受告知權之預告、(3)聽證權、(4)說明理由義務、(5)行政資訊公開等正當行政程序均付諸闕如，被告所為之原處分1及原處分2，都違反正當法律程序等語。

㈡聲明：

1.原處分撤銷。

2.被告應回復原狀並為必要之處置　命被告給付原告周大舜退休金部分自107年7月1日起，回復為經被告審定自97年12月2日退休生效，退休等級為薦任9職等年功俸6級690俸點，退撫新制實施前、後年資為17年及13年8個月分別核給月退休金77%及28%；其公保給付得辦理優惠存款金額為新臺幣（下同）115萬900元（詳證物甲A證3銓敘部答辯書理由一）。命被告給付原告張碧琴退休金部分自107年7月1日起，回復為經被告審定自100年3月2日退休生效，退休等級為薦任7職等年功俸3級520俸點，退撫新制實施前、後年資為12年及16年3個月分別核給月退休金60%及33%；其公保給付得辦理優惠存款金額為新臺幣78萬3800元（詳證物甲B證3銓敘部答辯書理由一）。ㄚ。

三、被告答辯：

㈠答辯要旨：

1.原告為退休公務人員，經被告分別審定自97年12月2日等日期退休生效。嗣因退撫法自107年7月1日施行，被告爰分別以107年6月4日部退四字第1074408869號等2函重新審定原告每月退休所得，原告不服系爭處分，提起復審，案經保訓會分別以108年1月15日108公審決字第171531號等駁回，原告

不服，遂提起行政訴訟。

2.查行政訴訟法第13條第1項規定：「對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」其立法意旨係為避免濫訴，同時考量行政訴訟以國家機關或其他公法人為被告為大宗，被告既為執行公法人意志之機關，且為系爭處分做成機關，是以本部為被告之訴訟，依行政訴訟法第13條第1項規定，自得由本部所在地之臺北高等行政法院管轄。本案最高行政法院以公務員退休金發給之關係屬職務關係等情，依行政訴訟法第15條之1認貴院有管轄權，固非無據。惟審酌行政訴訟法第15條之1立法目的係使調查證據更方便，避免造成國家為辦理是類公務員職務關係之行政訴訟案件，支付龐大費用並轉由全民負擔之損及公益情況，故基於訴訟經濟，並撙節政府支出，及前開行政訴訟法第13條規定及立法意旨，建議將本件訴訟全案移送具管轄權之臺北高等行政法院。

3.原處分係依退撫法第36條、第37條、第39條規定辦理，按其退休總年資退休等及及得辦理優惠存款總金額，重新計算其自107年7月1日至118年1月1日後個實施期間之每月退休所得，於法並無違誤。

4.按任何法規皆非永久不能改變，立法者因應時代變遷與當前社會環境需求而為法律制定、修正或廢止，難免影響人民有利法律地位。對於人民既存有利法律地位，其所適用法規未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可具為生活之安排，且其信賴值得保護時，需基於公益之必要始得予變動。公務人員退撫新制實施迄今已逾23年，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建置之初，致

原有公務人員退休制度已面臨如(1)國家人口結構老化及少子女化，致退休給付年限延長，進而使政府財政及退撫基金面臨沉重財務壓力；(2)金融市場之利率持續走低，造成政府補貼優惠存款差額利息負擔加重；(3)退撫基金收支嚴重失衡，衍生急迫性財務危機；(4)退撫舊制經費支出仍持續累增(含舊制年資退休金及優惠存款之差額利息，以及政府尚補助每月提撥基金費用之65%)；(5)公務人員退休制度多項提高退休所得措施(包含提高退休金基數內涵、增給年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等)，在公務人員待遇已有調整之情況下，原有退休制度部分規定已不合時宜，立法院制定退撫法之目的係基於公務人員退休制度確有改革之迫切公益需求。又系爭規定並未全部逕予中止退休人員之退休給付採取分階段實施減少給付之作法，已給予充分過渡期間。此外，系爭規定設有最低保障金額機制，於第36條及第39條第2項明定公務人員退休所得於調降時，每月所領退休所得不得低於最低保障金額，此係參照司法院釋字第280號解釋意旨所定「得以維持退休人員基本生活之標準」。故參酌前揭司法院釋字第525號、第605號及第717號解釋意旨，並未違反信賴保護原則。

5.按憲法第15條規定，人民之財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，為為求資源合理分配，國家自得於不違反憲法第23條比例原則之範圍內，以法律限制人民之財產權(司法院釋字第313號、第488號、第580號、第596號及第600號解釋參照)。系爭規定係考量國家資源之合理分配，針對退休公務人員每月退休金所得為必要之調整，並未違反憲法第15條所定保障財產權意旨。

6.按現行公務人員退休制度自84年7月1日起，由政府編列預算支應退休給付之制度改為儲金制，並由政府及公務人員按月提撥費用共同成立退撫基金，以支應退撫經費，但退休金給付仍然採行按退休年資及退休俸額依法定公式計算確定給付制，並由政府負最後支付責任，此與國家整體財政負擔能力有關，因此，公務人員退休制度設計，須兼顧國家整體財政考量及社會資源合理分配，避免代際間權益失衡。從而本次年金改革確符合比例原則之必要性原則。又公務人員退撫基金自104年度起，已發生當年度收入不足支付當年度支出情形(支出占收入比率已達109.8%)，105年度為124.89%，106年度已高達136.02%，由此可知，公務人員退撫基金支出自104年起已經無法由當期收繳收入支應，必須動用之前累積之本金餘額，相對也壓抑基金可運用收益空間，依退撫基金第6次精算結果顯示，預計14年後(120年)基金餘額即用盡。故依退撫法第65條第2項規定，系爭規定施行前退休生效者之每月退休所得，應由被告依系爭規定重行計算，有助於立法目的之達成，符合適當性原則。再按系爭規定設有逐年減緩之過渡期間，亦訂有「最低保障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不得低於118年後替代率上限金額」之保障，符合必要性原則。另退撫法第40條亦明訂，退休人員因調降月退休金及優惠存款利息後，各級政府所節省之經費應挹注退撫基金，有效減輕在職人員提撥退撫基金壓力，系爭規定追求公務人員退休制度永續發展，兼顧國家整體財政考量及社會資源合理分配之代際間權益公益目的，與個別退休公務人員逐年調降退休所得之私益侵害相衡平之下未顯不相當，未違反衡量性原則。系爭規定與上述三原則均未違背，無違反比例原則。

7.查退撫法第7條第1項：「第6條所定退撫基金，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」第8條規定：「(第1項)前條第2項所定退撫基金費用之實際提撥費率，由考試院會同行政院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂並公告之。…(第3項)第1項所定退撫基金定期財務精算，由退撫基金管理機關就退撫基金之收支、管理與運用情形，每3年精算一次；每次至少精算50年。」準此，被告為保障全體公務人員退撫權益已由公務人員退休撫卹基金管理委員會按法定精算時程，每3年進行精算1次，至今已完成第6次精算報告，亦委託專業精算公司就各項可能改革項目進行財務評估，故原告稱新法運用未經驗證之退撫基金財務精算報告，將退撫基金操作不當虧損全推給已退休公務人員承擔，誠屬誤解。

8.本次公務人員退休年金制度改革法案之修法過程，均依法定行政程序，由考試院函送立法院審議，爰原告訴稱公務人員退休年金改革制度應由考試院主政，不得由總統府發動、行政院配合之方式為之，本次公務人員退休法令之過程違反專屬管轄及憲法權力分立云云，洵屬誤解等詞。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：公務人員退休年金制度改革之修法過程是否違反正當行政程序及憲法權力分立原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：原告為退休公務人員，經被告分別審定自97年12月2日等日期退休生效。嗣因退撫法自107年7月1日施行，被告爰分別以107年6月4日部退四字第1074408869號、107年6月4日部退四字第1074473475號等2函重新審定原告每月退休所得，原告不服系爭處分，提起復審，案經保訓會分別以10

8年1月15日108公審決字第171531號、108年1月15日108公審決字第171502號等駁回，原告不服，遂提起行政訴訟等情。有保訓會復審決定書、銓敘部函附退休（職）所得重新計算附表（見本院108年度年訴字第51號卷第61-103頁）可查，且為兩造所不爭執，此部分事實堪以認定。

㈡應適用的法令：

1.憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」、第22條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」、第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」、第171條規定：「(第1項)法律與憲法牴觸者無效。(第2項)法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」、第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」

2.行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」、第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

3.退撫法第36條規定：「(第1項)退休公務人員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率（以下簡稱優存利率），依下列規定辦理：一、自中華民國107年7月1日至109年12月31日止，年息百分之9。二、自中華民國110年1月1日起，年息為零。(第2項)前項人員除支領減額月退休金者外，其公保一次養老給付之優存利息，依前項規定計算後，致

每月退休所得低於第37條及附表三所定最末年替代率上限金額時，按該金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，照年息百分之18計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但依本法公布施行前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於第37條及附表三所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金額及年息百分之18辦理優惠存款。(第3項)依前2項、第37條至第39條規定計算後之每月退休所得低於或等於最低保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，照年息百分之18計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原儲存之金額及年息百分之18辦理優惠存款。」、第37條規定：「(第1項)本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。(第2項)前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿15年者，替代率為百分之45，其後每增加1年，替代率增給百分之1.5，最高增至35年，為百分之75。未滿1年之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。(第3項)前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。……(第5項)本法公布施行前退休生效者，應按本法公布施行時之待遇標準，依前4項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算。」、第39條規定：「(第1項)退休人員每月退休所得，依第36條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。二、退撫新制實施前年資

所計得之月退休金（含月補償金）。三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。(第2項)退休人員每月所領退休所得，依第37條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。」

4.考試院會議規則第2條規定：「(第1項)考試院會議（以下簡稱本院會議）依考試院組織法第7條規定，由院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長及公務人員保障暨培訓委員會主任委員組織之。(第2項)考試院秘書長、副秘書長、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會副首長及行政院人事行政總處人事長均應列席。」、第11條規定：「(第1項)下列事項應列入討論事項：……三、關於向立法院提出之法律案……(第2項)未及編入議程之緊急或重要事項，得於議程討論事項後，臨時提出之。」、第12條規定：「本院會議開會時，出席、列席人員均應於會議簽到簿分別簽名，其因公、因病或因事不能出席或列席，應於會前通知秘書處報告本院會議。」、第14條第2項規定：「出席人員之提案，應有3人以上連署或附議。」、第29條規定：「審查會於議案審查完畢後，由召集人作成審查報告，提本院會議討論。」、第32條規定：「(第1項)議案付表決時，由主席視其性質，以下列方式之一行之，但出席人員有異議時，應徵求議場多數之意見決定之：一、口頭表決。二、舉手表決。三、投票表決。四、表決器表決。(第2項)前項第2款及第3款之表決，如有出席人員提議，並經3人以上連署或附議時，應將其贊成、反對或棄權者之姓名，分別記明。」

㈡按憲法第72條規定：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後10日內公布之，但總統得依照本憲法

第57條之規定辦理。」而關於經立法院三讀通過後之法律，與總統公布之時點容有一定差距，查本件退撫法經立法院三讀通過日期為106年6月27日，總統係於106年8月9日以華總一義字第10600095491號令公布，核屬合理時間之範圍內，是原告主張立法院制定法律送請總統公布時程約20至30日間，懷疑總統未於收到立法院移送新法10日內公布，而有違反憲法第72條公布時效規定之詞，並非有據，故其請求本院向立法院查詢該法送達總統府秘書處之日期，尚非必要，先予敘明。

㈣原告主張行政院於接獲本退撫法時，明知我國憲法為五權分立，且公務人員退休事項為考試院專屬職權，竟未徵詢考試院有無窒礙難行意見，擅自認定無窒礙難行，草率予以公布，明顯未完成法定程序，其立法、公布法律程序均違法，為無效或得撤銷之法律，及總統於總統府設置總統府年金改革委員會，並於行政院設置行政院年改辦公室，美其名為諮詢機關，實則架空考試院職權，明顯違法違憲；並年金改革方案及新法因涉及行政院、司法院、考試院、監察院之職掌，且有爭議，總統僅能依憲法第44條規定，召開各院院長會商解決之或依憲法第43條發布緊急命令，不是召開國是會議解決之。國是會議之召集人非總統本人且其並非法定機關，又無法規命令授權其成立並明列其法律授權之依據及範圍，無法源依據，明顯抵觸行政程序法第150條之規定等詞：

1.惟依憲法第89條制定之考試院組織法第2條規定「考試院掌理憲法增修條文第6條第1項所定事項及憲法所賦予之職權。」、同法第7條規定「考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及前條各部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。」；又中華民國憲法增修條文第

6條規定「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第83條之規定：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。」；故考試院依上開條文規定，就本件退撫法提出立法草案，並於該法即公務人員退休撫卹法草案總說明中記載「……考試院爰配合行政院成立跨院際之『年金制度改革小組』提出公務人員退撫制度改革方案（以下簡稱改革方案），並據以研擬本草案，經考試院於102年4月11日函請立法院審議；惟迄至立法院第8屆委員任期屆滿前仍未完成立法程序。於今，衡酌各類人員年金制度均已面臨迫切財務危機，年金制度改革已刻不容緩，為此總統府已於105年6月8日，設置國家年金改革委員會（以下簡稱年金改革委員會）並邀集各主管機關首長、各類人員代表及專家學者為委員，經召開20次委員會議、年金改革國是會議之分區與全國會議討論竣事，並綜整委員所提建議方案及各界提出之意見後，於106年1月19日公布國家年金改革方案(草案)，並由各主管機關研擬相關法案並送立法院審議，爰據以再研提本草案。……」等內容，係屬有據，並無違反憲法權力分立原則之情事；此與原告所稱國是會議無成立之法律依據，欠缺適當組織之正當法律程序，總統府年金改革委員會架空考試院職權云云並無關涉，亦無未徵詢考試院意見，擅自草率公布，明顯未完成法定程序，本件退撫法為無效或得撤銷法律之情形。

2.按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」、同

法第107條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」本件承上1.所述，考試院依法完成退撫法之草案提出予立法院，嗣經立法院三讀通過經總統公布退撫法之規定，而退撫法第36、37、39條等規定，無涉法律不溯及既往原則之適用，與信賴保護原則、比例原則亦無違背，並無因違憲而不能適用情形，業經大法官作成司法院釋字第782號解釋在案，並為兩造所不爭執，是本院審理本件適用該退撫法時，應受該解釋見解之拘束，且系爭退撫法亦無前述行政程序法第102條或107條應通知原告等陳述意見或舉行聽證會之適用，故原告主張考試院或銓敘部即被告未通知原告等陳述意見，亦未舉行聽證會，顯然違法及有違程序正當法律程序云云，並無足採。是被告於退撫法施行後，依該法第36條、第37條、第38條及第39條第1項等規定，重新審定後，對原告分別作成各該原處分，即難認與法不合：從而，原告主張新法即退撫法於立法及公布程序被污染，所頒布之新法即有毒素、有瑕疵，本件之行政處分可以類推適用「毒樹果實」理論，認定為違法之行政處分等詞，亦非可採。

㈤再原告主張依考試院會議規則第2條：「考試院會議依考試院組織法第7條規定，由院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長及公務人員保障暨培訓委員會主任委員組織之。考試院秘書長、副秘書長、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會副首長及行政院人事行政總處人事長均應列席。」因人員是列舉的，不得由他人代理出席，然考試院第12屆第130次106年3月30日審議退撫法草案之考試院會議，成員未依前揭規定組織之……而此次院會列席人員多了

一位不相關人員蘇俊榮先生，其係行政院人事總處副人事長，代理其人事長施能傑出席，然依會議紀錄其人事長已依法請假，即無代理問題，行政院人事總處副人事長非考試院會議規則第2條所列之列席人員，本次會議組織不合法等詞：

1.按公務人員請假規則第12條第1項規定：「請假、公假或休假人員職務，應委託同事代理。機關長官於必要時，並得逕行派員代理。」本件原告提出考試院第12屆第130次106年3月30日考試院會議之應列席之行政院人事行政總處人事長施能傑於會議當日請假，由行政院人事總處副人事長蘇俊榮代理出席一事，因出席會議屬職務內容之一部，故依上開規定，該次會議由人事行政總處副人事長代理出席並無違法之情事；是原告認依考試院會議規則第2條規定，會議之出席人員是列舉的，而不得由他人代理出席之詞，容屬誤解。

2.又原告主張依考試院會議規則第11條規定關於向立法院提出之法律案應列入考試院院會討論事項，然退撫法並未列入本次會議討論事項……又本草案雖有組審查會審查，然依考試院會議規則第29條規定，審查會於議案審查完畢後，由召集人作成審查報告，提本院會議討論；該院會有關退撫法審議是以臨時動議提出，明顯未列入討論事項，而是以突襲性臨時動議處理，顯違背考試院會議規則第11條、第29條等詞。按考試院會議規則第11條第2項係規定「未及編入議程之緊急或重要事項，得於議程討論事項後，臨時提出之。」且按會議規範第8條第1項第3款規定討論事項：（1）前會遺留之事項……（2）本次會議預定討論之事項……（3）臨時動議，是臨時動議雖未事先預定並安排於會議議程之討論事項中，然於會議過程中提出後，仍屬討論事項之範圍；查本件考試院第12屆第130次會議議程雖無討論事項，惟於臨時動議

時，已由出席者李逸洋提出審查銓敘部函陳公務人員退休撫卹法草案總說明及逐條說明一案報告，並經決議照審查會決議通過(見本院108年度年訴字第51號卷第149頁)，核符合上開會議規則之規定，難謂有何退撫法草案未列入討論事項，而違反考試院會議規則第11條、第29條之情事。職是，原告前揭主張亦無從採取。

3.另原告尚主張本次會議紀錄(考試院第12屆第130次會議)，李召集人逸洋就有關審查銓敘部函陳公務人員退休撫卹法草案總說明及逐條說明一案報告提出臨時動議，未經其他3人以上之附議而不合法……，本次院會以臨時動議審議退撫法草案之表決程序亦違反考試院會議規則第32條表決相關規定等詞。按考試院會議規則第11條第1項第3款規定：「下列事項應列入討論事項：……三、關於向立法院提出之法律案。」、第24條第1項規定：「討論之議案視其性質，得交由全院審查會或小組審查會審查。」、第29條：「審查會於議案審查完畢後，由召集人作成審查報告，提本院會議討論。」可知考試院向立法院提出之法律案，應列入考試院會議討論事項，並得視其性質交由全院審查會或小組審查會審查，於召集人作成審查報告後，再提考試院會議討論，於討論確定通過後函送立法院以完成提案。查本件承前2.所述，有關銓敘部函陳公務人員退休撫卹法草案總說明及逐條說明一案，已於考試院第12屆第130次會議中決議照審查會決議通過，難認有何原告上開主張關於草案提出臨時動議，未經其他3人以上之附議而不合法之具體事證，本院應無職權調查之必要，其主張諉無足採。

㈥綜上所述，原告主張公務人員退休年金制度改革之修法過程違反正當行政程序及憲法權力分立原則均為無理由；被告據

以作成原處分，並無違誤，原告訴請撤銷原處分及復審決定，係無理由；再原告併予請求被告給付原告周大舜退休金部分自107年7月1日起，回復退撫新制實施前、後年資為17年及13年8個月分別核給月退休金77%及28%，及其公保給付得辦理優惠存款金額為115萬900元，暨給付原告張碧琴退休金部分自107年7月1日起，回復退撫新制實施前、後年資為12年及16年3個月分別核給月退休金60%及33%，及其公保給付得辦理優惠存款金額為78萬3800元等，因本件撤銷之訴非有理由，爰併以判決駁回。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、據上論結，原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　5　　月　　7　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　5　　月　　7　　日

書記官　黃　靜　華