臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

原　　告	車伯雄	
	唐江山	
	唐國士	
共　　同		
訴訟代理人	李念祖	律師
	劉昌坪	律師
	李劍非	律師
被　　告	銓敘部	
代　表　人	周弘憲（部長）	
被　　告	榮民工程股份有限公司	
代　表　人	張筱貞（清算人）	
訴訟代理人	陳秋華	律師
	王雪娟	律師
	洪國勛	律師
被　　告	公務人員退休撫卹基金管理委員會	
代　表　人	周弘憲（主任委員）	
被　　告	臺灣銀行股份有限公司	
代　表　人	呂桔誠（董事長）	

上列當事人間公務人員退休資遣撫卹法事件，原告分別不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國108年1月8日108公審決字第156392號、107年12月25日107公審決字第135414號及第135423號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告車伯雄、唐國士原分別係被告榮民工程股份有限公司（下稱榮民公司）派用人員、公務人員，原告唐江山原係行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程事業管理處環保專業工程處公務人員，均於民國107年7月1日前退休生效。被告銓敘部分別以107年5月11日部退三字第1074393455號函、107年5月23日部退三字第1074394313號函及107年6月6日部退三字第1074394763號函（下合稱原處分），依107年7月1日施行之公務人員退休資遣撫卹法（下稱退撫法）規定，重新核算原告之每月退休所得。原告不服，提起復審，均經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）退撫法破壞憲法賦予公務員之制度性保障，違反憲法上比例原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則，顯有牴觸憲法之情；原處分及復審決定係依退撫法所作成之行政決定，自屬違法而應予撤銷；被告亦應依公法上不當得利，給付原告因原處分與復審決定所致之差額損失：

1、原處分依退撫法變更原告之月退休金、公保養老給付優惠存款利息，顯然違反法律禁止溯及既往原則：

⑴原處分於原告退休後依照退撫法重新計算其退休金，致生退休金總額減少之不利益，係於原告與國家間退休事實已發生後及公務員關係已終結後回溯性剝奪原告之退休金權利，屬於憲法所不許之真正溯及既往情形。

⑵經查，原告於退撫法於106年8月9日修正公布及公教人員保險法於104年12月2日修正公布前，即均已退休，其與國家間之公法上職務關係或契約關係均已發生終結，原告依

被告銓敘部之核定處分，核定其自願退休案，並得依據該核定處分所敘明原告之退休給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等，計算原告終生退休金之總額，是原告之退休事實，及依法得向其雇用行政機關行使之退休金請求權，於退撫法修正公布時，即已完全發生，無待任何其他法律上或事實上之要件合致即告確定，是屬已終結之事實。

⑶職此，原處分依退撫法為「重新計算」原告退休金之處分，已然溯及重新評價於修法前已發生終結之事實，並賦予剝奪退休金之法律效果，構成真正溯及既往，違反憲法所不許之法律禁止溯及既往（真正溯及既往）原則。

2、原處分重新計算人民可得之退休金總額減少，使人民因信賴舊法規所生之信賴利益遭受不當損害，亦違反憲法及行政程序法第8條之信賴保護原則及誠信原則：

⑴原告信賴舊法下所賦予之退休金利益，以及國家於公務員契約關係中所為之承諾，原告並已於退休前對國家奉獻多年，具備信賴表現，退撫法逕予改變原告之退休金條件及內容，顯與憲法信賴保護及誠信原則相違。

⑵原告就退撫法於107年6月27日公布前，已然依照其與國家間之契約關係及條件奉獻其畢生青春及精力，盡力完成公職內容，原告就舊法下形成之信賴，乃於退休後國家會依照舊法及原契約下所承諾之退休條件負擔退休金之內容，以符合憲法上公職制度之核心內容。原告本於對於當時公務人員退休法及公務人員撫恤法之信賴，依法退休，已構成信賴要件之信賴基礎及信賴表現。

⑶被告於原告退休時所為之核定處分書上，已基於舊法及原本國家對於原告之承諾，詳載原告之退休給予種類、人員

等級、基數內涵、任職年限等退休金請求權內容，依該核定處分生效時之公務人員退休法等法律，即得計算出原告之終生退休金總額。原告基於對此核定處分及相關法規之信賴，依據計算出之退休金之數額積極運用、規劃其財產，其財產之運用與信賴基礎間明顯有因果關係，其信賴利益應受保護。

⑷迺被告及退撫法無視於國家所為之承諾，亦無視於原告於退休前所付出幾十年之信賴表現，就原告之信賴利益，逕以原處分重新計算原告之退休金，大幅剝奪原告之退休金總額，顯然違反憲法信賴保護原則及誠信原則，剝奪原告基於核定處分及公務人員退休法、公務人員撫卹法所形成之信賴，造成原告信賴利益之嚴重損失，違反憲法上誠信原則及信賴保護原則。

3、退撫法徒以改善國家財政為由，即剝奪於退撫法施行前即辦理退休之公務人員之每月退休所得，相較於增加稅收、節約其他國家支出之政策，顯非最小侵害手段，顯然違反憲法第23條所定之比例原則，故原處分屬違法之行政處分，應予撤銷：

⑴依據退撫法第1條，其立法目的僅訂定：「公務人員退休、資遣及撫卹，依本法行之。」，惟參照被告銓敘部106年2月23日函陳考試院審查之退撫法草案總說明、以及退撫法通過後被告銓敘部所公布之「公務人員年金改革內涵介紹」等，均係以「解決急迫財務危機」、「政府及退撫基金目前面臨嚴重的財務困境」等為退撫法之立法背景。然而，依據行政院之公告資料，我國106年各級政府歲入淨額2兆7,533億元，較105年增加624億元（+2.3%）；106年各級政府餘絀亦下降-168億元（-0.1%），相較於105年

之餘絀比例為-3.8%，已有顯著之改善。甚且，日前政府更基於國家稅收超過預期，而欲推出「分享經濟紅利方案」，「將編列400億元預算案補助月薪3萬元以下民眾」。自上述數據及事實以觀，我國之財政狀況仍在穩定成長中，尚無「急迫危機」或「重大困境」存在可言，則退撫法之立法目的是否正當，顯有疑義。

⑵其次，無論我國是否存在整體財政困難或退撫基金困窘之情事，仍應採取對人民侵害最小之手段以為改革，而非逕予剝奪已退休人員賴以生存之退休給與。例如，增加稅賦以提高國庫收入、節約建設支出等。然而，我國一方面制定退撫法以剝奪退休公務人員之退休給與，一方面卻通過前瞻基礎建設特別條例，編列高達8,800億之特別預算，不僅與前揭所稱「國家財政困難」之前提不符，更顯然係不當犧牲退休公務人員權益。由此以觀，透過退撫法扣減退休所得、取消優存利息與年資補償金等，實非維持我國財政永續之最小侵害手段，違反憲法第23條所定之比例原則。從而，被告依退撫法所作成之原處分亦屬違法之行政決定，而應予撤銷。

4、原處分及復審決定係依退撫法所作成之行政決定，自屬違法而應予撤銷，被告應合憲之舊法作成重新核定原告每月退休所得之行政處分，並應就原告因此所受之差額損失而為給付：被告銓敘部依據違背憲法上比例原則、信賴保護原則、誠信原則與禁止溯及既往原則之退撫法，作成違法之原處分，剝奪原告依據原核定退休函所應受領之每月退休給與，原告乃以本件訴訟請求撤銷違法之原處分。原處分既應依法撤銷，被告自107年7月起每月所未予給付之差額（即原核定每月退休所得與重新審定每月退休所得間之

差額）即無法律上之原因存在，故被告即應將該差額損失給付予原告。

（二）依照歷來大法官解釋之見解，倘若先前之解釋有論證遺漏、具備補充解釋或變更解釋之憲法價值等正當理由情形時，即得向司法院聲請補充或變更解釋，以保障人民權利並維持客觀合憲秩序：

1、司法院釋字第782號解釋（下稱系爭解釋）顯然漏未處理公務員及國家之法律關係是否為契約關係，亦未論證相關規定如何能通過憲法誠信原則之檢驗，且上開疑義認定具備高度憲法價值、對於未來個案或通案爭議之解決亦屬重要，自應由司法院大法官予以補充及變更解釋：「國家與公務員間之法律關係」之定性，關乎公務人員領受退休給付所應受保障之程度，亦涉及國家變動退休給付資格與範圍等條件時之應受違憲審查之審查密度，且因國家與公務員間之法律關係為契約關係，國家如違背其所承諾之最後支付保證責任，恣意變動所承諾之公務人員退休給與內容，即構成憲法誠信原則之違反。從而，退撫法有關退撫給與條件、範圍、內容變動之違憲爭議，自不能謂與「國家與公務員間之法律關係」之定性無關而避而不論。然針對「退休金之權利」性質，系爭解釋認定其為「公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權」，未進一步釋示公務員及國家間之法律關係、公法上職務關係與契約關係並存之可能性等，已遭多位大法官提出意見質疑，顯見系爭解釋對此亦有論證上之闕漏。系爭解釋對於「公務員與國家間之關係」此一具備高度憲法價值之疑義漏未論證，僅稱退撫給與中屬「個人提撥」部分應採較為「嚴格之審查

標準」、屬「政府提撥」及「政府補助」部分則採較為「寬鬆之審查標準」云云，自有予以補充解釋之必要。進一步言，系爭解釋以此為基礎，論稱本法有關退撫給與之條件變動不涉及法律不溯及既往原則（參系爭解釋第84至87段）、且無違背信賴保護原則與比例原則等（參系爭解釋第88至116段），亦應予以變更。

2、系爭解釋因漏未論證與定性公務員與國家間屬契約關係，導致其對於聲請標的有關禁止溯及既往原則、信賴保護原則與比例原則之審查與解釋均有違誤，亦有由司法院大法官予以變更解釋之正當性：

⑴系爭解釋援引司法院釋字第620號及第717號解釋，維持向來「真正、不真正溯及既往」二分法之判斷模式，錯誤適用「案例事實是否終結」之判斷標準，實際上嚴重侵蝕「已退休公務員早已取得之退休金請求權」，已侵害法治國原則下之法安定性要求。

⑵系爭解釋過度擴張「政府最後支付保證責任」之內涵，逕以基金財務困難為由，調降「已退休公務員」退撫給與，並將從中節省之經費挹注於退撫基金，實已與信賴保護原則乖離，並嚴重違背憲法上誠信原則：系爭解釋任意擴張共同提撥制下政府最後支付責任之範圍，給與政府極大的「開源節流」空間，實質上完全架空「政府最後支付責任」之立法目的，並將改革之不利益全部歸由公務人員單方面負擔而政府不須履行其「最後支付保證責任」，已然嚴重違反法治國原則下之信賴保護原則，並與憲法上誠信原則有違。

⑶本法關於調降已退休公務員退休金所得替代率部分之規定，侵害應受憲法保障之服公職權、生存權、人性尊嚴與財

產權甚鉅，已逾越必要之程度，顯然違反憲法上信賴保護原則及比例原則；且本法關於過渡期間等規定，亦無法通過信賴保護原則及比例原則之檢驗，系爭解釋就此應作成變更解釋。

（三）並聲明：

1、有關原告車伯雄之部分：

⑴銓敘部107年5月11日部退三字第1074393455號函（含所附之退休(職)所得重新計算附表）、公務人員保障暨培訓委員會108年1月8日公審決字第156392號復審決定書均撤銷。

⑵被告銓敘部應依銓敘部96年11月12日部退二字第0962873715號函所示之退休（職）等級、退休金種類、年資，作成重新核定原告之每月退休所得為新台幣56,276元之行政處分。

⑶被告等四人應連帶給付原告自107年7月1日起至被告銓敘部作成重新核定原告之每月退休所得之行政處分之日止，原核定每月退休所得與重新審定每月退休所得間之差額損失，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按周年利率百分之五計算之利息。

2、有關原告唐江山之部分：

⑴銓敘部107年6月6日部退三字第1074394763號函（含所附之退休(職)所得重新計算附表）、公務人員保障暨培訓委員會107年12月25日107公審決字第135414號復審決定書均撤銷。

⑵被告銓敘部應依銓敘部87年3月17日八七台特二字第1597287號函所示之退休（職）等級、退休金種類、年資，作成重新核定原告之每月退休所得為新台幣50,241元之行政處

分。

⑶被告等四人應連帶給付原告自107年7月1日起至被告銓敘部作成重新核定原告之每月退休所得之決定作成之日止，原核定每月退休所得與重新審定每月退休所得間之差額損失，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按周年利率百分之五計算之利息。

3、有關原告唐國士之部分：

⑴銓敘部107年5月28日部退三字第1074394313號函（含所附之退休(職)所得重新計算附表）、公務人員保障暨培訓委員會107年12月25日公審決字第135423號復審決定書均撤銷。

⑵被告銓敘部應依銓敘部83年3月16日台華特二字第0976117號函所示之退休（職）等級、退休金種類、年資，作成重新核定原告之每月退休所得為新台幣47,249元之行政處分。

⑶被告等四人應連帶給付原告自107年7月1日起至被告銓敘部作成重新核定原告之每月退休所得之行政處分之日止，原核定每月退休所得與重新審定每月退休所得間之差額損失，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按周年利率百分之五計算之利息。

三、本院之判斷：

（一）按行政訴訟法第188條第1項：「行政訴訟除別有規定外，應本於言詞辯論而為裁判。」、第189條第1項：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實真偽。」、第141條第1項：「調查證據之結果，應告知當事人為辯論。」可知，我國行政訴訟法係採言詞審理原則，除法律另有規定外，須經言詞辯

論，始得為裁判。揆其立法目的，乃在於經由言詞審理，當事人始能完整提出攻擊防禦方法並就調查證據之結果表示意見，只有經由當事人充分參與之調查證據程序，法院始能就調查證據之結果進而發現事實真相；相反地，如採書面審理，則法院實難以發現真實而為適當正確之判決；故我國行政訴訟法乃採言詞審理原則，除法律另有規定外，皆須經言詞辯論，始得為裁判。

（二）言詞審理之目的，既係為發現真實，則當案件所涉之事實並無爭議，且在法律適用上復無疑義者，則若仍堅持行言詞審理，即無必要，故行政訴訟法第107條第3項乃規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」本條立法理由即明載：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，以節省勞費，而符訴訟經濟之原則。」（參立法院公報第87卷第36期院會紀錄）。

（三）有疑義者，本條所謂依原告所訴之事實顯無理由，其判斷時點，是否係絕對以「原告起訴時」為準？抑或於「訴訟進行中」，法院裁判前，只要其所涉事實並無爭議，法律適用亦無疑義，即得依該條所示，不經言詞辯論而為判決？本院以為：關於原告之訴是否顯無理由，其判斷時點應採浮動之概念。申言之，苟案件所涉事實並無爭議，原告起訴所爭議者僅係據以作成原處分之法律是否違憲之問題，嗣如經有權解釋之司法院大法官就該法律業已作成合憲解釋者，則由於司法院大法官之解釋有拘束全國各機關之效力，本院自應依解釋意旨而為裁判。此際應已足認作成原處分之法律並無違憲，原告之訴自屬顯無理由。故判斷

原告之訴是否顯無理由，自不以「起訴時」為限。

（四）上述觀點亦可由此次大法官受理年金改革案件之聲請解釋處理方式，獲得印證。申言之，依行政訴訟法第178條之1第1項：「行政法院就其受理事件，對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋。」及司法院大法官釋字第371號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第171條、第173條、第78條及第79條第2項規定甚明。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，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。」意旨，本院審理有關年金改革案件，曾於108年5月8日就公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定有牴觸憲法之疑義，聲請大法官解釋。斯時大法官尚未就系爭法律是否合憲作成解釋，而係於本院提出聲請後之108年6月25日先行為所謂之言詞辯論(按係針對立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等38人之聲請解釋案)，嗣於108年8月23日公布釋字第782號解釋，認系爭法律合憲。大法官就本院108年5月8日所提之釋憲聲請案並未合併解釋，直到108年10月3日司法院始以院台大二字第1080012850號函復不受理，其理由略以「經核本件聲請，固係聲請人對所審理案件先決問題應適

用且顯然於該案件之裁判結果有影響之法律，確信為違憲所提出。惟立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等38人因行使職權，認系爭法律第4條第4款至第6款、第8條第2項、第19條第2款、第3款、第36條至第38條、第39條第1項、第2項、第77條第1項第3款等規定，有違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權疑義，已另提出解釋憲法之聲請，並經本院作成釋字第783號解釋公告在案。上開立法委員之聲請範圍及本院釋字第783號解釋客體，均涵蓋本件聲請人所指稱有違憲疑義之系爭規定。且大法官所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之（本院釋字第185號解釋參照）。是本件聲請人對其所應適用之上開規定已不生因違憲疑義而有取捨困難之問題，則本院於受理上開立法委員聲請案並作成解釋後，自已無另受理本件聲請之必要。」等語。足見司法院大法官對於是否受理聲請，亦係採取浮動概念，自得作為判斷本件原告之訴是否顯無理由時點之參考法理。

（五）查本件原告起訴意旨，依其起訴狀記載，就事實部分並無爭執，而係主張被告據以作成原處分之退撫法規定違憲，訴請如訴之聲明所示。惟司法院大法官釋字第782號既已做成解釋：「公務人員退休資遣撫卹法第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。」其解釋理由略以：

1、退除、退撫給與因財源不同有不同保障：

憲法第18條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。軍公教人員因服公職，取得國家為履行對其退伍除役、退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。然因不同給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係軍公教人員在職時所提撥，而受不同層級之保障，故退除、退撫給與因財源不同有不同保障。

2、調降非屬一次性之退除、退撫給與，無涉法律不溯既往原則：

新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行日期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。故非一次性之退除給與，於完全給付前，法律關係尚未終結，皆係建構於繼續性法律關係，如：月優存利息、月補償金、月退休俸，因退除、退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規有所變動，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已領受之退除給與，即非新法規之溯及適用，故無涉法律不溯及既往原則。

3、調降原退除、退撫給與，無違信賴保護原則、比例原則：

優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施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，均屬恩給制之範疇。任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對此可能變動，亦非無預見可能；立法者為因應時代變遷與

當前社會環境需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對是否予以維持以及如何維持有形成空間；調降退除、退撫給與，為追求高於個人信賴利益之重要公共利益所必要，得認無違信賴保護原則等語。

亦即，依大法官上開解釋，退撫法有關「設定法定退休所得上限(即天花板)計算基準」、「調降月退休所得」、「調降月退休所得之扣減順序」、「調降領取(一次)退休金者之優存利率」等規定均不違憲。雖然本院亦曾就年金改革相關法律有牴觸憲法疑義而聲請解釋，惟大法官既已作成合憲解釋，本院自應受其拘束，不能為相異之裁判，原告亦不能再事爭執。足認原處分係屬合法，原告訴請撤銷原處分及復審決定，及作成重新核定如訴之聲明之行政處分，應予駁回。又原處分既屬合法，自不可能造成原告有其他實質損失或精神損失之結果，被告自不應負賠償責任，故原告附帶請求損害賠償部分，應併予駁回。

四、綜上，原告訴請如訴之聲明所示，因司法院大法官釋字第782號解釋作成，原告所主張撤銷原處分、作成重新核定之行政處分，及附帶請求損害賠償，均顯難成立，其訴顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。

五、據上論結，本件原告之訴為顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項、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　　13　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　吳俊螢

法　官　畢乃俊

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　5　　月　　13　　日

書記官　李依穎