

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

109年7月9日辯論終結

01

02

03

04 原 告 蘇錦龍等108人（姓名及住所如附表所示）

05 共 同

06 訴訟代理人 鄭志政律師

07 被 告 銓敘部

08 代 表 人 周弘憲（部長）

09 訴訟代理人 石芳毓

10 張書瑜

11 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
12 保障暨培訓委員會如附表所示的復審決定，提起行政訴訟，本院
13 判決如下：

14 主 文

15 原告之訴駁回。

16 訴訟費用由原告負擔。

17 事實及理由

18 一、事實概要：原告為經被告審定於民國107年6月30日前退休生
19 效的公務人員。因公務人員退休資遣撫卹法（下稱退撫法）
20 於106年8月9日修正公布，107年7月1日施行，於是被告分別
21 以附表所示函文重新計算原告自107年7月1日起的每月退休
22 所得（下稱原處分）。原告不服，經復審決定駁回後，共同
23 提起本件訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 (一) 公教人員的退休金請求權，源自憲法第18條服公職權的制度
26 性保障。政府貿然修正退撫法，不但違背法秩序，並嚴重影
27 響公教人員退休制度的永續運作。公務員制度性保障的目的

01 ，在於將公務員納入特別法律關係，在權利與義務對等的原
02 則下，給予常任文官終身任用的職務保障，同時羈束公務員
03 的自由，以高於一般人民的各項義務，確保依法行政、行政
04 中立，並提升公共服務的品質。但退撫法的修正已違反衡平
05 法則，侵害公務員制度性保障，造成公務員服務法義務規範
06 喪失合理性，使常任文官制度崩解。

07 (二)公務員請領退休給付的本質，與一般社會安全保障的年金制
08 度有別，退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬獎金，
09 公務員相對於國家具有請求權基礎，其自任用時起，即與國
10 家產生公法上勤務關係。在公務員退休的要件事實完成後，
11 退休給付的法令有不利於公教人員的變更，當屬法規生效前
12 業已終結的事實或法律關係，適用新法為真正溯及，為憲法
13 所禁止。國家未經同意變更公務員退休法令，其事物本質即
14 為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，產生類似公法
15 上債務不履行情形，從正當法律程序與法治國原則而論，已
16 違反法律不溯及既往原則。

17 (三)信賴保護原則應通過緩衝措施來落實，否則可能致使退休公
18 務人員成為貧窮老人，且已退休公務人員於退休當時，原信
19 賴當時的退休條件，因而選擇領取月退休金規劃退休生活，
20 如今國家卻於事後逕為變革且溯及適用，而已退休的公務人
21 員卻無法變更改領一次退休金或申請回任公教人員，均顯現
22 本次年金制度的變革，有違信賴保護原則。

23 (四)根據行政院精算報告指出，軍保預計108年破產、勞保預計
24 116年破產、教保預計117年破產、公保119年破產。政府僅
25 片面且大幅修改退撫法，對勞工保險基金卻因選票考量而不
26 敢修法，此種選擇性、針對性及仇恨性修法，有違反憲法第
27 7條平等原則。又公務員退休給付並非僅是社會保險，而是

01 國家的對待給付，應依退休公務員俸給與職等身分給付，其
02 最低給付標準應合乎中產階級生活標準。但退撫法沒有針對
03 個人退休情況，依據公務員職等身分給付退休金，是齊頭式
04 的假平等，有違平等原則。

05 (五)退撫法第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、
06 第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條
07 規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第92條規定年
08 金制度定期檢討機制，使退休給付債權處於不確定狀態。退
09 撫法僅基於國庫利益考量，摧毀公務員制度性保障，並減損
10 具有效能的文官制度，未遵守退撫基金管理條例有關調整提
11 撥費率或由政府撥款的規定，反而以違反法律不溯及既往原
12 則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則與平等原則的退撫
13 法，達成所謂減輕國家財政負擔的目的，且僅能延長公教人
14 員退撫基金收支平衡16至17年，以及延後基金免於用罄約20
15 年，對基金能否永續經營仍無法解決，亦已違反比例原則。

16 (六)聲明：復審決定及原處分均撤銷。

17 三、被告答辯及聲明：

18 (一)原告於107年6月30日前退休生效，被告依退撫法第34、36、
19 37及39條等規定，按其退休總年資、退休等級及得辦理優惠
20 存款總金額，重新計算其自107年7月1日至118年1月1日以後
21 各實施期間的每月退休所得，於法並無違誤。參酌司法院釋
22 字第396號、第433號、第554號、第575號、第577號、第605
23 號、第620號、第717號及第766號解釋意旨，原處分自退撫
24 法施行後逐年調降退休公務人員每月退休所得，未違反比例
25 原則，亦無違憲法第15條財產權保障及第18條公務員制度性
26 保障意旨，且未違反平等原則。本次改革是針對整體退休制
27 度檢討後，透過修法程序，分年調降退休所得替代率上限及

01 優惠存款利率，已給予充分過渡期間，並非溯及消滅或終止
02 退休公務人員於退撫法施行前已發生且實現的法律關係，而
03 是僅適用於退撫法施行後國家與退休人員間仍繼續存在的法
04 律關係，無涉法律不溯及既往原則。退撫法同時定有最低保
05 障金額，不致影響已退休公務人員的生活尊嚴，並考量情況
06 特殊的退休公務人員承受變動能力較低，因而給予人道關懷
07 的保障機制，以減緩衝擊。此外，依退撫法第65條第2項規
08 定，在退撫法施行前退休生效者的每月退休所得，應由被告
09 依退撫法規定以書面行政處分重新計算，有助於避免代際間
10 權益失衡，公務人員退休制度永續發展的立法目的，實未違
11 反信賴保護原則及比例原則。

12 (二)聲明：原告之訴駁回。

13 四、爭點：(一)附表編號98原告許義南提起本件訴訟，是否有重複
14 起訴情事？(二)原處分所依據的退撫法第34、36、37及39條規
15 定，是否違反信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原
16 則及平等原則？

17 五、本院的判斷：

18 (一)附表編號98原告許義南提起本件訴訟，應屬合法：

19 當事人不得就已起訴的事件，於訴訟繫屬中更行起訴，民事
20 訴訟法第253條定有明文，亦為行政訴訟法第115條所準用；
21 行政訴訟法第107條第1項第7款亦規定：原告之訴，有當事
22 人就已起訴的事件，於訴訟繫屬中更行起訴者，行政法院應
23 以裁定駁回之。此為學說上所稱重複起訴禁止，其立法理由
24 在於節省當事人及法院的勞費，並避免一案數判及裁判相互
25 矛盾牴觸。是以，原告起訴後，在其訴訟繫屬中，又就相同
26 訴訟標的及訴之聲明，對同一被告起訴，其起訴即不合法，
27 應裁定駁回。附表編號98原告許義南於108年3月4日（本院

01 收狀日)提起本件訴訟,訴請撤銷如附表編號98所示的原處
02 分及復審決定;又於108年3月6日(本院收狀日)對被告另
03 行提起行政訴訟,訴請撤銷同附表編號98所示的原處分及復
04 審決定,現由本院以108年度年訴字第684號審理中,此經本
05 院依職權調閱該卷宗查核無誤。原告許義南雖就相同訴訟標
06 的及訴之聲明,對同一被告起訴,然本件既繫屬在先,此部
07 分的起訴即屬合法,尚無須為行政訴訟法第107條第1項第7
08 款的裁定,先予說明。

09 (二)原處分適用的法律:

10 退撫法第34條規定:「(第1項)退休公務人員因兼具退撫
11 新制實施前、後年資而得依原公務人員退休法第30條第2項
12 及第3項規定核發補償金者,於本法公布施行之日起1年內退
13 休生效時,仍依原規定核發。(第2項)本法公布施行前已
14 依原公務人員退休法第30條第2項及第3項規定審定並領取補
15 償金者,仍照本法公布施行前原適用之規定發給。(第3項
16)前項人員已依原公務人員退休法第30條第2項規定審定並
17 領取月補償金者,於本法公布施行後,以其核定退休年資、
18 等級,按退休時同等級現職人員本(年功)俸(薪)額,依
19 原公務人員退休法第30條第2項規定,計算其應領之一次補
20 償金,扣除其於本法公布施行前、後所領之月補償金後,補
21 發其餘額。無餘額者,不再補發。」第36條規定:「(第1
22 項)退休公務人員支領月退休金者,其公保一次養老給付之
23 優惠存款利率(以下簡稱優存利率),依下列規定辦理:一
24 、自中華民國107年7月1日至109年12月31日止,年息百分之
25 9。二、自中華民國110年1月1日起,年息為零。(第2項)
26 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
27 優存利息,依前項規定計算後,致每月退休所得低於第37條

01 及附表3所定最末年替代率上限金額時，按該金額中，屬於
02 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
03 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
04 前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於第
05 37條及附表3所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金
06 額及年息百分之18辦理優惠存款。（第3項）依前2項、第37
07 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
08 金額者，應按最低保障金額中，屬於公保一次養老給付優存
09 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
10 優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原
11 儲存之金額及年息百分之18辦理優惠存款。（第4項）退休
12 公務人員支領一次退休金者，其一次退休金與公保一次養老
13 給付之優存利率，依下列規定辦理：一、一次退休金與公保
14 一次養老給付合計之每月優存利息高於最低保障金額者：（一）
15 最低保障金額之優存利息相應之本金，以年息百分之18計息
16 。（二）超出最低保障金額之優存利息相應之本金，其優存利率
17 依下列規定辦理：1.自中華民國107年7月1日至109年12月31
18 日止，年息百分之12。2.自中華民國110年1月1日至111年12
19 月31日止，年息百分之10。3.自中華民國112年1月1日至113
20 年12月31日止，年息百分之8。4.自中華民國114年1月1日起
21 ，年息百分之6。二、一次退休金與公保一次養老給付合計
22 之每月優存利息低於或等於最低保障金額者，其優存本金以
23 年息百分之18計息。（第5項）退休公務人員兼領月退休金
24 者，依下列規定辦理：一、按兼領月退休金比率計得之公保
25 一次養老給付優存金額，依第1項至第3項規定辦理。但最低
26 保障金額及第2項所定最末年替代率上限金額應按其兼領月
27 退休金之比率計算。二、兼領之一次退休金得辦理優惠存款

01 金額，加計按兼領一次退休金比率計得之公保一次養老給付
02 優存金額，依前項規定辦理。但最低保障金額應按其兼領一
03 次退休金之比率計算。」第37條規定：「（第1項）本法公
04 布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，
05 不得超過依替代率上限計算之金額。（第2項）前項替代率
06 應依退休人員審定之退休年資，照附表3所定替代率計算，
07 任職滿15年者，替代率為百分之45，其後每增加1年，替代
08 率增給百分之1點5，最高增至35年，為百分之75。未滿1年
09 之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。（第
10 3項）前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照
11 附表3所列各年度替代率認定。（第4項）前3項所定替代率
12 ，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月
13 退休金比率計算。（第5項）本法公布施行前退休生效者，
14 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
15 月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）
16 俸之調整重新計算。」第39條規定：「（第1項）退休人員
17 每月退休所得，依第36條規定調降優存利息後，仍超出附表
18 3所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休
19 所得，至不超過其替代率上限所得金額止：一、每月所領公
20 保一次養老給付或一次退休金優存利息。二、退撫新制實施
21 前年資所計得之月退休金（含月補償金）。三、退撫新制實
22 施後年資所計得之月退休金。（第2項）退休人員每月所領
23 退休所得，依第37條或前條規定計算後，有低於最低保障金
24 額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額
25 者，依原金額支給。（第3項）前項所定最低保障金額，於
26 選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休
27 金比率計算。」

01 (三)原處分所依據的退撫法第34、36、37及39條規定，沒有違反
02 信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則及平等原則
03 ：

04 1.司法院已於108年8月23日作成釋字第782號解釋：「公務人
05 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
06 及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產
07 權之意旨尚無違背。同法第4條第6款、第39條第2項規定，
08 與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。同法第4條
09 第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第
10 38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信
11 賴保護原則、比例原則尚無違背。……」

12 2.司法院釋字第782號解釋理由書第86、87段表示：「一次性
13 之退撫給與法律關係，例如請領一次退休金，且未辦理優惠
14 存款個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退
15 撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由(1)退撫
16 給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復
17 、剝奪、減少；(2)退休人員經審定後之月退休金，於系爭法
18 律施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭法律施行後，
19 得隨消費者物價指數之變動而調整等規定……皆係建構於繼
20 續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退撫給與，
21 諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關
22 係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新
23 法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續
24 存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與
25 ，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。查系
26 爭法律規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期
27 。於系爭法律施行後，始依系爭法律規定之退休要件及所得

01 計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休
02 所得替代率與本俸計算之金額，並據以調降、執行於新法施
03 行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第36
04 條至第39條參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規
05 施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與
06 法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原
07 則。」

08 3.上開解釋理由書第115、116段表示：「4.小結：第4條第4款
09 、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條
10 及第39條第1項規定，與信賴保護原則、比例原則尚無違背
11 。綜上，原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，
12 嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於
13 受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保
14 護之信賴利益。惟基於上開(二)1、2、3之理由，上開調降原
15 退休所得之相關規定，對原退撫給與作適度之調降係為達成
16 下列目的：(1)平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，
17 因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；(2)消除兼具舊制
18 與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不
19 均衡；(3)處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性
20 ；(4)降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(5)因應人口結構
21 老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一代負
22 荷之情形；(6)延緩政府培育人才提早流失，以及(7)延續退撫
23 基金之存續，維護退休公務人員老年經濟安全等。此等目的
24 整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且
25 上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受
26 衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保
27 護原則、比例原則尚無違背。」

01 4. 司法院釋字第782號解釋已就原告上開指摘有所認定。又司
02 法院釋字第185號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋
03 法律及命令之權，為憲法第78條所明定，其所為之解釋，自
04 有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應
05 依解釋意旨為之」，依此，本院受司法院解釋所拘束，應依
06 解釋意旨作成裁判。原告主張上情，均不可採。

07 5. 原告雖主張：被告僅刪減公務人員的退休所得，卻因選票考
08 量而沒有就勞工保險等年金進行改革，且沒有依據公務人員
09 的職等身分給付退休金，有違平等原則等等。但原處分沒有
10 變更原告退休時已經核定的退休（職）等級及退休（職）審
11 定年資，僅是按退撫法所定的所得替代率，分年調降月退休
12 所得，該所得替代率標準是依退休人員審定的退休年資計算
13 ，尚無原告所稱未按公務人員的職等、年資等個別條件差異
14 給付退休金的情形。又司法院釋字第596號解釋理由書表示
15 ：「憲法第7條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其
16 內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律
17 上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目
18 的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待……
19 憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法
20 令從事於公務暨由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利
21 （本院釋字第575號解釋參照）。憲法第83條暨憲法增修條
22 文第6條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨
23 在立法保障公務人員退休後之生活（本院釋字第280號解釋
24 理由書參照）。按國家為公法人，其意思及行為係經由充當
25 國家機關之公務人員為之。公務人員與國家間係公法上之職
26 務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活
27 之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務（本

01 院釋字第433號解釋理由書參照)。然勞雇關係，則係人民
02 相互間本諸契約自由而成立，勞工為雇主提供勞務，從事特
03 定工作，雇主則給付勞工相當之報酬，其性質為私法上權利
04 義務關係，惟國家基於憲法第153條保護勞工之基本國策，
05 仍得以立法之方式介入勞雇關係，要求雇主協力保護勞工之
06 退休生活。是公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係不
07 同，國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上自
08 亦未盡相同，公務人員退休法暨公教人員保險法中關於『養
09 老給付』之規定等，係國家為履行憲法保障公務人員之退休
10 生活而設。勞動基準法第6章『退休』暨勞工保險條例第4章
11 第6節『老年給付』之規定等，則係國家為保護勞工退休生
12 活而定。其間差異是否牴觸憲法平等原則，應就各種保護措
13 施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。例如敬老福利
14 生活津貼暫行條例第3條規定，公務人員退休後已領取公務
15 人員月退休金或一次退休金者，即不得領取敬老福利生活津
16 貼（同條第1項第2款參照），此乃立法者權衡公務人員及勞
17 工退休後老年生活之保護必要，以及國家資源之合理分配，
18 所為之設計，俾貫徹保護勞工之基本國策以及保障人民之生
19 存權之憲法意旨」等等，有關公務人員的退離給與、公教保
20 險的養老給付與勞工保險的老年給付、勞工退休金等，是依
21 照職業團體而建立的兩套不同制度，其適用範圍、影響層面
22 、給付標準及修法的急迫性等容有不同，尚難逕認立法者目
23 前尚未就勞工保險法制進行相關修正，即認為退撫法的修正
24 違反平等原則。

25 6. 至退撫法第34條規定雖然不是司法院釋字第782號解釋的解
26 釋標的，但該條第1項規定是以退撫法施行後1年內退休生效
27 的公務人員為適用對象，與本件原告無關；第2項規定是就

01 退撫法施行前已經審定並領取（月或一次）補償金者，仍按
02 退撫法施行前原定標準發給，並無產生不利益的變動；第 3
03 項規定則是就退撫法施行前已經審定並領取月補償金者，於
04 退撫法施行後，規範補發一次補償金餘額的計算方式，以保
05 障退撫法施行前已擇領月補償金退休人員與擇領一次補償金
06 者權益的衡平性。退撫法第 34 條規定是同法第 36、37 及 39 條
07 規定的配套規範，參酌司法院釋字第 782 號解釋，難認有違
08 反信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則及平等原
09 則的情形。

10 (四) 本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資
11 料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的
12 必要，併予說明。

13 六、結論：原處分合法，復審決定予以維持，亦無不合，原告訴
14 請撤銷為無理由，應予駁回。

15 中 華 民 國 109 年 7 月 16 日

16 臺北高等行政法院第五庭

17 審判長法官 張國勳

18 法官 孫萍萍

19 法官 楊坤樵

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
23 決送達後 20 日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

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	<ol style="list-style-type: none">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	<ol style="list-style-type: none">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。	

01

02 中 華 民 國 109 年 7 月 16 日

03

書記官 何閣梅