臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

109年6月3日辯論終結

原　　告　李壽星

　　林玉玲

被　　告　銓敘部

代　表　人　周弘憲（部長）

訴訟代理人　李佳珍

　　王資宜（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，原告分別不服如附表所示之復審決定，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：原告均為民國107年7月1日前之退休公務人員，原告退休時之退休機關、退休生效日、退休等級、審定年資及退休金基數或百分比、優存金額均詳如附表所示。嗣因公務人員退休資遣撫卹法（下稱退撫法）於106年8月9日經總統令公布並訂自107年7月1日施行，被告爰分別以如附表所示之原處分（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。原告不服，提起復審，經如附表所示之復審決定（下合稱復審決定）駁回。原告仍不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張略以：原告於107年6月30日前，奉被告依當時有效之「公務人員退休法」核定退休生效，並依該法按月領取退休所得，包括退休金及公保養老給付優惠存款等在案。

原告於退休生效時，與國家間退休給與關係之內容、種類、金額，均已告確定，自應受憲法第18條之制度性保障及憲法第15條之財產權保障。且被告於107年6月違法行政程序再開，廢止原告退休當時之合法授益行政處分，重新審定原告退休給付，作成侵害原告權益之新行政處分之行政行為，顯然違反行政程序法第128條規定。查退撫法於106年8月9日經總統明令公布，其第95條第1項明定，退撫法第36條、第37條及第39條規定（下稱系爭規定）自107年7月1日施行。且被告於系爭規定生效前據以作成原處分，違反中央法規標準法第14條、第18條規定。又被告於原告退休生效（103年、91年）時，依法以證書方式作成行政處分；此次被告行政程序再開作成行政處分，即應依法以證書方式作成審定函發給退休證，並副知相關機關。惟被告不為，其所作成送達之「重新計算表」，不符行政處分之法定要件，違反行政程序法第111條規定。再者，退撫新制給付乃基於政府與公務人員之契約自由，繳多者退休支給多、繳少者支給少，由在職公務人員決定，並非政府單方之恩給。且法律規定退撫新制給付由政府負最後支付保證責任，此部份之退撫新制法律關係應為公法上之契約關係。依行政程序法第149條之規定準用民法之相關規定，自有民法債篇之準用。被告107年改定原告退休給付作成原處分，不法將原告未退休前繳交之儲金制本息歸入替代率之上限計算而一體調降替代率，減發退休給付，違法侵害原告之財產權益，違反行政程序法第4條規定。被告107年行政程序再開辦理原告退休行政程序，廢止103年、91年所作成之合法行政處分，違反行政程序法第123條規定；又被告廢止原告103年、91年退休之合法行政處分、減發原告之退休金致原告受財產上之損失而不合理補償，違反

行政程序法第126條規定。爰聲明求為判決：1、原處分及復審決定均撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：

（一）本案原告均係於107年6月30日前退休生效，被告依系爭規定以原處分，按原告退休總年資及退休等級，重新計算其自107年7月1日至118年1月1日以後各實施期間之每月退休所得（如原處分附表），於法並無違誤。

（二）參酌司法院釋字第525號、第605號及第717號解釋意旨，並未違反信賴保護原則。被告依系爭規定所為之原處分，自系爭規定施行後逐年調降退休公務人員每月退休所得，並無涉禁止法律溯及既往原則，並未違反憲法第15條所定之財產權保障意旨。系爭規定與適當性、必要性、衡量性3原則均無違背，實未違反比例原則之精神。系爭規定明定以原處分執行原告之每月退休所得調降事宜，確係依法而為且所欲保障之公益者，實屬宏大，並不違背憲法第23條之意旨。從而亦無牴觸憲法第22條規定。系爭規定並無違背憲法所定制度性保障之旨意。

（三）本案原告之退休申請案程序已終結，且原據以計算退休所得之原公務人員退休法（即舊法規），業於退撫法第95條第2項明定自107年7月1日起不再適用，爰原處分並無原告所提中央法規標準法第18條所定「程序從新，實體從舊」原則之適用問題。再者，退休公務人員所領退休給付與其按月繳付之退撫基金費用自始無對價關係。基此，退撫法第4條第5款所定每月退休所得已明定包含退撫新制實施後月退休金，爰原告訴稱公務人員繳交之儲金本息納入退休所得替代率計算一節，實係對公務人員退休制度之誤解。另退休給與屬公法上金錢給付，並非原告所稱屬契約給付

，自無違反民法債篇情形。且被告原處分既依總統已明令公布之法律（系爭規定），重新計算原告自107年7月1日起之每月退休所得，與退撫法第95條第1項針對系爭規定特定之施行日期並無不合，並無原告所稱違反中央法規標準法第14條之情事。原處分係依退撫法第37條規定，按原告審定之退休年資據以重新計算其自107年7月1日起之每月退休所得，並未廢止被告審定其退休及優惠存款金額之處分所審定結果。查100年1月1日施行之公務人員退休法及其施行細則第29條規定，業已不再發給公務人員月退休金證書，退撫法亦無發給公務人員月退休金證書之規定，據此，原告之主張洵屬對法令之誤解。另本案原處分係依退撫法（相較於行政程序法，退撫法係特別法）之系爭規定辦理，並非依行政程序法第128條規定（重開行政程序）辦理，自無原告所稱違法重開程序問題。至有關原告所提重審處分為違法處分，依毒樹果實理論認定重新計算其每月退休所得之金額不正確且不適法部分，依司法院釋字第782號解釋意旨，該處分係依合憲之退撫法規定作成，並無違法。

（四）綜上，原告之主張於法不合，無理由甚明，並答辯聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

四、兩造聲明陳述同前，因此本件主要爭點厥為：㈠原處分是否違反憲法第18條之制度性保障及憲法第15條之財產權保障？㈡原處分是否違反行政程序法第4條、第111條及第123條規定？是否違反中央法規標準法第14條、第18條規定？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

1、退撫法第27條規定：「（第1項）於本法公布施行前退休之公務人員，其退休金以最後在職經銓敘審定之本（年功

）俸（薪）額為計算基準，並依下列規定計算基數內涵：一、退撫新制實施前年資之給與：一次退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額加930元為基數內涵；月退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額為基數內涵，另十足發給930元。二、退撫新制實施後年資之給與：以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額加1倍為基數內涵。」

2、退撫法第34條規定：「（第2項）本法公布施行前已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償金者，仍照本法公布施行前原適用之規定發給。（第3項）前項人員已依原公務人員退休法第30條第2項規定審定並領取月補償金者，於本法公布施行後，以其核定退休年資、等級，按退休時同等級現職人員本（年功）俸（薪）額，依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償金，扣除其於本法公布施行前、後所領之月補償金後，補發其餘額。無餘額者，不再補發。」

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存利率，依下列規定辦理：一、自107年7月1日至109年12月31日止，年息9%。二、自110年1月1日起，年息為0。（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3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。但原金額原即低於第37條及附表3所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金額及年息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18%辦理優惠存款。（第4項）退休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給付之優存利率，依下列規定辦理：一、一次退休金與公保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）最低保障金額之優存利息相應之本金，以年息18%計息。（二）超出最低保障金額之優存利息相應之本金，其優存利率依下列規定辦理：1.自107年7月1日至109年12月31日止，年息12%。2.110年1月1日至111年12月31日止，年息10%。3.自112年1月1日至113年12月31日止，年息8%。4.自114年1月1日起，年息6%。二、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息低於或等於最低保障金額者，其優存本金以年息18%計息。（第5項）退休公務人員兼領月退休金者，依下列規定辦理：一、按兼領月退休金比率計得之公保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退休金之比率計算。二、兼領之一次退休金得辦理優惠存款金額，加計按兼領一次退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依前項規定辦理。但最低保障金額應按其兼領一次退休金之比率計算。」

4、退撫法第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3所定替代率計算，任職滿15

年者，替代率為45%，其後每增加1年，替代率增給1.5%，最高增至35年，為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3所列各年度替代率認定。（第4項）前3項所定替代率，於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金比率計算。（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。」

5、退撫法第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3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。（第3項）前項所定最低保障金額，於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金比率計算。」

6、退撫法施行細則第33條規定：「（第5項）107年6月30日以前已退休並依原公務人員退休法第30條第2項規定領取月補償金人員，由審定機關依本法第34條第3項規定，按其退休年資、等級及退休時適用之規定，計算其應領之一次補償金後，扣除本法公布施行前已領及本法公布施行後

仍得領取之月補償金金額合計數而有餘額者，一次補發其餘額。但依本法第37條規定調降每月退休所得，且於118年1月1日以後，仍得繼續領取全部或部分月補償金者，不予補發。（第8項）第5項人員依本法第39條第1項第2款規定扣減退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）時，依序先扣減月補償金，再扣減退撫新制實施前年資所計得之月退休金。」

7、司法院釋字第782號解釋，認為退撫法第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。退撫法第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。退撫法第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。

（二）兩造間對事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之下列證據附本院卷及原處分卷（或復審卷）可查，自足認為真實：

1、原告李壽星部分：

⑴102年11月8日，被告以部退三字第1023782490號函（本院卷第48至49頁）審定原告李壽星退休。原告李壽星屆齡退休（職）案審定結果略載以：「（一）適（準）用法條：公務人員退休法第5條第1項。（二）最後服務機關及職稱：臺北市立和平醫院副院長。（三）退休（職）等級：簡任第十職等年功俸五級780俸點。（四）退休生效日期：103年1月16日。（五）退休金種類：月退休金。（六）年資：1、退撫新制實施前任職年資21年，選擇年資16年5

個月，審定年資16年5個月；2、退撫新制實施後任職年資18年6個月15天，選擇年資18年7個月，審定年資18年7個月。（七）退休金給與：1、退撫新制實施前：（1）退休金：月退休金76.4167%。…。2、退撫新制實施後：（1）退休金：月退休金37.1667%。…」

⑵107年5月7日，被告以部退一字第1074370391號函及所附退休（職）所得重新計算附表（下稱原處分1），重新核算原告李壽星之每月退休所得。查原告李壽星之退休等級為簡任第十職等年功俸五級780俸點，退撫新制實施前、後年資為16年5個月及18年7個月，分別核給月退休金76.4167%及37.1667%；其公保養老給付得辦理優惠存款金額為122萬8,500元。其中，原處分1之重新計算說明略以：「原告李壽星係107年6月30日以前退休生效者，自107年7月1日起之每月退休所得，應由審定機關按107年度待遇標準，依退撫法第36條、第37條及第39條規定重新計算…。又原告李壽星選擇領月退休金，因原告李壽星之退休年資為35年，依退撫法第37條及附表3規定，其退休所得替代率自107年7月1日起至118年1月1日以後，自75%逐年調降至60%。經依各實施期間之所得替代率，及其退休等級簡任第十職等年功俸五級780俸點，所支107年度俸（薪）額為5萬3,305元核算上限金額，先依各年度法定利率調降優惠存款利息，調降後之每月退休所得超出各年度所定退休所得替代率上限所計算之金額時，按每月所領「優惠存款利息」、「退撫新制實施前月退休金（含月補償金）」及「退撫新制實施後月退休金」之順序，依序扣減至不超過上限金額止。……。」

⑶107年7月16日，原告李壽星不服原處分1，經由被告向公

務人員保障暨培訓委員會提起復審（復審卷第67頁），經公務人員保障暨培訓委員會108年1月22日108公審決字第192124號復審決定駁回（本院卷第28至37頁），原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

2、原告林玉玲部分：

⑴91年10月25日，被告以部退三字第0912192946號函（本院卷第50至51頁）審定原告林玉玲退休。原告林玉玲自願退休（職）案審定結果略載以：「（一）適（準）用法條：公務人員退休法第4條第1項第2款。（二）最後服務機關及職稱：臺北市立和平醫院技正。（三）退休（職）等級：薦任第八職等年功俸六級630俸點。（四）退休生效日期：91年12月4日。（五）退休金種類：月退休金。（六）年資：1、新制施行前任職年資17年10個月，核定年資：17年；2、新制施行後任職年資7年5個月3天，核定年資8年4個月：。（七）核定給與：1、新制施行前：（1）退休金：月退休金77%。…（6）支給機關：臺北市立和平醫院。2、新制施行後：（1）退休金：月退休金17%。（2）依第16條之1第6項核給之補償金：一次補償金0.5個基數。（3）支給機關：公務人員退休撫卹基金管理委員會。（八）退休金其他現金給與補償金：以退休（職）等級之本（年功）俸（薪）15%為基數內涵，發給10.6667個基數。（九）優惠存款：…2、公保養老給付：14萬5,700元。」

⑵107年5月4日，被告以部退一字第1074373214號函及所附退休（職）所得重新計算附表（下稱原處分2），重新核算原告林玉玲之每月退休所得。查原告林玉玲之退休等級為薦任第八職等年功俸六級630俸點，退撫新制實施前、

後年資為17年及8年4個月，分別核給月退休金77%及17%；其公保養老給付得辦理優惠存款金額為102萬3,600元。其中，原處分2之重新計算說明略以：「原告林玉玲係107年6月30日以前退休生效者，自107年7月1日起之每月退休所得，應由審定機關按107年度待遇標準，依退撫法第36條、第37條及第39條規定重新計算…。又原告林玉玲選擇領月退休金，因原告林玉玲之退休年資為25年4個月，依退撫法第37條及附表3規定，其退休所得替代率自107年7月1日起至118年1月1日以後，自60.5%逐年調降至45.5%。經依各實施期間之所得替代率，及其退休等級薦任第八職等年功俸六級630俸點，所支107年度俸（薪）額為4萬3,015元核算上限金額，先依各年度法定利率調降優惠存款利息，調降後之每月退休所得超出各年度所定退休所得替代率上限所計算之金額時，按每月所領「優惠存款利息」、「退撫新制實施前月退休金（含月補償金）」及「退撫新制實施後月退休金」之順序，依序扣減至不超過上限金額止。……。」

⑶107年7月16日，原告林玉玲不服原處分2，經由被告向公務人員保障暨培訓委員會提起復審（復審卷第59頁），經公務人員保障暨培訓委員會108年1月22日108公審決字第188583號復審決定駁回（本院卷第39至47頁），原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

五、按退撫法係經立法院三讀通過，於106年8月9日經總統令公布並訂自107年7月1日施行；經立法委員江啟臣、林德福等多人，認相關修正違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則，侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權等，聲請釋憲。司法院經召開說明會、言詞辯論後，始作成前

揭釋字第782號解釋，其解釋理由略以：㈠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。公務人員因服公職，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。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。㈡調降非屬一次性之退除、退撫給與，無涉法律不溯及既往原則：新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，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，該法律關係尚未終結，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休給與，即非新法規之溯及適用，故無涉法律不溯及既往原則。㈢調降原退撫給與，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。

（一）經查，原告均為民國107年7月1日前之退休公務人員，被

告依退撫法系爭規定，以原處分重新核算原告退休給與，參照上開說明並未違法，復審決定予以維持，核無不合。原告執詞主張原處分（及其適用之系爭規定）違反憲法第18條之制度性保障及憲法第15條之財產權保障云云，容有誤會，核無足採。

（二）再查：本件原處分僅是依據退撫法系爭規定，重新核定原告107年7月1日起之退撫給與，核與原告指稱中央法規標準法第18條所定「程序從新，實體從舊」無涉，亦與同法第14條（法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力）無關連（如上述退撫法系爭規定自107年7月1日起始施行及生效），原告主張原處分違反上開規定云云，本有誤會。

（三）又原處分僅是依據退撫法系爭規定重新核定原告之退休給與歷述同上，因此原處分並非行政程序法上第111條（行政處分有下列各款情形之一者，無效：……）行政處分無效，亦非行政程序法第123條（授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……）行政處分廢止等問題，因此原告此部分主張原處分違法云云，亦有嚴重誤會而不足採。

六、從而，原處分並無違法，復審決定予以維持，核無不合。原告執前詞訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，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　　6　　月　　17　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　鄭凱文

法　官　洪遠亮

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　　6　　月　　17　　日

書記官　陳德銘