

聲請司法院大法官解釋憲法聲請

聲請人 林長義 住：

聲請人林長義為優惠存款事件，認最高行政法院 99 年度判字第 328 號判決（附件一）所適用銓敘部 95 年 1 月 17 日部退一字第 09525855501 號所增訂的退休公務員公保養老給付金額優惠存款要點（下稱公保優存要點）第 3 點之 1 規定，而將聲請人於在職期間所提撥退休金內之自繳儲金及孳息，與台灣銀行法定給予之利息併入計算為退休所得再計算優惠存款金額，將聲請人的優惠存款由新台幣（下同）1,324,600 元，刪減為 801,267 元等情，認有抵觸憲法第七條，第十五條，第一百七十二條，及中央法規標準法第五條，第十一條，退休法第八條第五項，所得稅法第十四條第一項第九類之規定及司法院第 443 號之解釋理由先例之疑義，聲請解釋。

壹、 聲請解釋憲法之目的：

- 一、 本件原案件判決時，已侵害人民依憲法第 15 條所受保護之財產權，並違反司法院大法官解釋第 443 號之解釋理由。
- 二、 使原處分機關（銓敘部）依法正確計算聲請人的退休所得，並據以重新計算聲請人的優惠存款金額；或循法定程序再據以處分，以確保聲請人的權益，並維護法治國家之秩序。



貳、說明：疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之經過

(一) 公務人員公保養老給付優惠存款利息雖係政府之補助，然而亦有給與的時代背景，政府可以應時空環境而予以改革，聲請人從無否認；但涉及給財產多寡的改革須依一定的程序且其內容不得不實亦不得抵觸法令，倘若有與法律相抵觸者，則應依一定的法律程序始能為之，不能便宜行事，此為法治國家應有的規範。

增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點(以下簡稱公保優存要點)係以行政命令公佈施行的，依法律位階行政命令不得抵觸法律及憲法，憲法第 172 條及中央法規標準法第 11 條已有規定，又涉及人民權利義務者應以法律定之，中央法規標準法第 5 條亦有明定合先敘明。

聲請人經原處分機關(銓敘部)九十三年六月二十五日以部退四字第 0932386185 號函核定自九十三年七月十六日退休，該函並依原公保優存要點核定得辦理優惠存款金額為 1,324,600 元，嗣因原處分機關因增訂公保優存要點第 3 點之 1 遂於九十五年六月八日以部退管四字第 0952649374 號函(如附件二)重新核定續存最高金額為 801,267 元，依該函說明事項稱聲請人的公保養老給付每月優存利息加上按退休生效時待遇標準計算之月退休金以及年終慰問金十二分之一合計每月退休所得超過最後在職同等級人員現職待遇上限百分比(簡稱退休所得上限百分比)，而據以刪減續存金額。另依聲請人的服務年資計算

上限百分比為 93%，其每月退休所得之最高金額為 63,993 元，扣除月退休金 47,566 元，1/12 年終慰問金 4,408 元，其每月得領取的優惠存款利息為 12,019 元，再以優惠利率年息 18% 計算，聲請人得辦理優惠存款最高金額為 801,267 元。原處分機關憑以計算出聲請人的優惠存款金額來源係經此程序而得，即係依增訂公保優存要點第 3 點之 1 (此為行政命令) 而來，非依法令為依據。又此計算相關金額聲請人認有計算不合法令及涉有高密度的非給付行政範圍，不能以行政命令為之。原處分機關為便宜行事以行政命令為之，有違背法令及司法院的解釋，茲詳述如下：

1. 聲請人每月退休金 47,566 元係包含舊制(恩給制)32,400 元，新制(儲蓄制)15,166 元，其中新制 15,166 元係聲請人於任職時由原服務機關出資 65%，聲請人出資 35%(被強制提撥)而得來的，故 35% 的部份共 5,308 元為聲請人的權利範圍，至少包含有聲請人每月的自繳儲金及孳息(共計應有 30 萬元於退休時逐年逐月分次領回)，此部份不是退休時才領得的錢而係聲請人於在職時即已可領得的錢；原處分機關認為此部分亦是退休所得顯與事實不符，且依所得稅法第十四條第一項第九類亦規定自繳儲金及孳息不是退休所得，原處分機關將此部分的錢列入計算得辦理優惠存款最高金額有違中央法規標準法第 11 條，憲法第 172 條等之規定。
2. 優惠存款年利率共計向台銀領得 18%，其中 2.65%(九十六年底台銀的法定利率)係台銀所給付的，15.35% 為政府所補貼的；2.65% 不在優惠範圍內，任何人向台銀或任何一家銀行存款均可領的 2.65% 的利息故優惠年利率應

為 15.35% 非 18%，原處分機關以 18% 計算得辦理優惠存款最高金額，有超越其支付範圍，而使聲請人的優惠存款金額減少而致侵害到聲請人的財產權，有違憲法第十五條的規定。

3. 新制的退休金 15,166 元其中 35% 共計 5,308 元屬聲請人的權利範圍，至少自繳儲金(每月繳交 2,524 元)及孳息絕非退休後才取得的，絕對不是退休所得，而台銀二年期的利息 2.65% 非屬政府給付的錢(政府無權處分計算得辦理優惠存款金額)，這二部份的錢依司法院釋字第 443 號的解釋非屬低密度的給付範圍，原處分機關不循法律途徑予以規範僅以行政命令增訂公保優存要點而據以實施；而最高行政法院配合認定，其判決自有違憲法第 7 條，第 15 條，第 172 條，中央法規標準法第 5 條，第 11 條，退休法第 8 條第 5 項，所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類之規定，及司法院釋字第 443 號解釋之意旨。

(二) 增訂之公保優存要點第 3 點之 1 第六項規定，所謂每月退休所得指下列各目合計之金額；(1) 按退休生效時待遇標準計算之月退休金。(2) 公保養老給付每月優惠存款利息。(3) 按退休生效時(年功)俸(薪)額及退休核定年資，依退休生效日當年度(如當年度尚未訂定，則依前 1 年度)軍公教人員年終工作獎金(慰問金)發給注意事項計算之全年年終慰問金十二分之一之金額。其中第 1 目所指按退休生效時待遇標準計算之月退休金，包含有舊制之月退休金(原服務單位所發給)及新制之月退休金(退撫基

金管理委員會所發給)。然而因新制的退休金有包含聲請人的自繳儲金及孳息等。故 18% 的利息亦包括臺灣銀行所支付的法定利息，而原處分機關並未扣除此部分，致聲請人的退休所得替代率超過 93% 而將聲請人的優惠存款由 1,324,600 元刪減為 801,267 元，致聲請人每月損失利息 7,851 元。

二、涉及之憲法條文

聲請人於訴訟中（97 年 5 月 29 日辯論意旨狀及 97 年 7 月 4 日上訴理由—附件三）均主張原處分機關（銓敘部）以增訂的公保優存要點第 3 點之 1 於 95 年 6 月 8 日以部退管四字第 0952649374 號函處分聲請人的優惠存款續存金額有違背法令之處，然台北高等行政法院（附件四）及最高行政法院（詳附件一）僅以原處分機關有權訂定該要點為論據，卻未審酌該要點是否有違背法令之處，其判決自有違憲之處。

(一) 公保優存要點第 3 點之 1 為行政命令，然已抵觸所得稅法第十四條及退休法第八條第五項之規定，此依中央法規標準法第十一條，憲法第一百七十二條之規定，自屬無效，而有違憲之處：

聲請人於訴訟中均主張該要點將聲請人之退撫新制之退休金之自繳儲金及孳息併入退休所得，抵觸 95 年 6 月 8 日當時的所得稅法第十四條中之第九類（目前的法條係九十七年一月二日修正公佈的）規定：「退職所得：凡個人領取之退休金，資遣費，退職金，終身俸及非屬保險給付之養老金等所得。但個人領取歷年自薪資所得中自行繳付儲金部份及孳息不在此限。」據此，

顯見該法有規定自繳儲金及孳息不得視為退休所得。又退休法第八條第五項亦規定「公務員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還本人原繳付之基金費用，並以台灣銀行存款年利率加計利息，一次發還。」由此二法條足以證明原處分機關以行政命令將聲請人的自繳儲金及孳息計入退休所得之部分顯然抵觸該等法條規定。又依中央法規標準法第十一條，憲法第一百七十二條之規定，命令抵觸法律無效，而高等行政法院及最高行政法院均未審酌上開抵觸法律之命令業屬無效，即逕行駁回聲請人之訴，其判決自為違憲。此為違法判決之一。

(二) 台灣銀行二年期固定存款利率 2.65%，係任何人存入該存款均可取得之利息，並非優惠存款利息，然公保優存要點第 3 點之 1 第 6 項將之計入優惠存款利率之一部分，顯已侵害人民依憲法第十五條所受保護之財產權：聲請人於訴訟中主張臺灣銀行二年期的固定存款利率 2.65% 係聲請人向台灣銀行領得的法定利息，聲請人不因有無優惠存款之規定，單憑該筆款項至各銀行均可獲得此部分利息，而該利息非原處分機關或任何政府機關所給付，然原處分機關不依法律程序，即將此逕予列入退休所得，自有違中央法規標準法第五條及憲法第十五條之規定。而最高行政法院僅以「公保優存要點第 3 點之 1 第 6 項既規定每月退休所得包括每月優惠存款利息即係指優惠利率年息 18% 之全部存款利息，並未刪減台灣銀行 2 年期的固定存款利率 2.65%」等語，完全未審究該要點是否違背法令，其判決自為違憲。此為違法判決之二。蓋因可續存優惠存款之金額係每月可領得之優存利息

再以優惠年利率計算，優惠年率應為18%-2.65%，而非18%全部(亦即實際優惠之利率為15.35%)，原處分機關將該2.65%併入計算顯已違憲法第十五條之規定，侵害到聲請人的財產權。

(三) 本件最高行政法院判決第3頁倒數第三行起「上訴人經被上訴人核定退休年資為32年11個月，經被上訴人依據增訂之公保優存要點第3點之1第1項第1款；第6項第1款第1目及第二款第3目，第7項及第8項規定，核計其退休所得上限為93%，其每月退休所得之最高金額為63,993元，扣除月退休金47,566元及1/12之年終慰問金4,408元，其每月得領取之優惠存款利息為12,019元，再以優惠利率年息18%計算，上訴人得辦理優惠存款最高金額為801,267元。」由本判決內容可見優惠存款之計算與月退休金所得之多寡及利率之計算均有密切關聯(其中月退休金47,566元係由舊制退休金32,400元加新制的退休金15,166元)，原處分機關將聲請人自退撫基金(新制的退休金)領得的金額(包括自繳儲金及孳息)全部列入退休所得，即屬來源有違法，依有違法之來源再計算優惠存款之額度，則計算後之優惠存款金額自有違法存在，故原判決第11頁末二行「2.至上訴人主張所謂退輔基金自行繳付部份，僅係退休金來源之一部分，與優惠存款計算無關」等語，即有明顯錯誤。因優惠存款的計算部份，係由退休金計算而來的，自與退休金來源有關。

(四) 聲請人於最高行政法院審理時所提之97年7月4日上訴狀理由四即已指

明公保優存要點第3點之1第六項第一款「每月退休所得指下列各目標的合計金額」，其中第1目規定「按退休生效時待遇標準計算之月退休金。」
有將上訴人歷年自行繳付的儲金及孳息列入計算，違反所得稅法第十四條第一項第九類及退休法第八條第五項的規定，依中央法規標準法第十一條規定行政命令不得牴觸憲法或法律，本部分違法甚明。而第二目規定「公保養老給付每月優存利息。」將聲請人向臺灣銀行領得的法定基本利率2,65%包含在內，則有違憲法第十五條之規定，侵害上訴人的財產權。即指該要點3之1本身即已違法，最高行政法院不予審理該要點本質是否違法，僅指該要點是否包括自繳年金孳息與台銀每月優存利息是否包括法定利率2,65%，其判決自為違憲。

(五) 聲請人主張月退休金內的自繳儲金、孳息及台銀二年期的法定年利率如同生意人之本金，全世界之法治國家均不視為所得，我國所得稅法亦有此規定，而原處分機關（銓敘部）違背法律及憲法第十五條，以增訂要點來施行，審判機關配合判決，以「由政府負最後支付保證責任之確定給付，及合理正當」而否定了聲請人當年被強制提撥自繳年金的財產，其行為等同詐騙集團，金光黨。違法違憲甚明。聲請人之自繳儲金及孳息實際上係聲請人在未退休前所領得之財產，今原處分機關再計算為退休所得，即有一筆錢重複領取之違誤，原處分機關以違誤之金額再據以計算優惠存款之金額，不論從法律面或事實面均為違法，並侵害聲請人依憲法第十五條所

受保護之財產權。

(六) 退休所得顧名思義與退休有關所領得之錢財始能為之，退休人員於上班所繳之儲金及孳息並非退休時才領得，當初政府係以高密度之層級以退休法向公務員的薪水直接扣款取得與孳息的部份於退休後逐年逐月分次領回，此部份非退休時才取得的錢財，所得稅法第十四條第一項第九類之規定甚為明確，原處分機關僅以行政命令來規範，直接納入退休所得，顯已違反法位階之秩序（即命令不得抵觸法律）。又最高行政法院判決書第十一頁倒數第四行「再以優惠年利率年息 18% 計算」等語，亦有判決違誤之處，因聲請人向台銀領得年息 18% 的利息，其中向台銀領得 2,65% 加上政府補貼 15.35% 才有 18%；2,65% 係銀行所支給，任何國民只要向銀行存款均可領得該 2,65% 的年率利息，不需優惠，故實際優惠年利率年息應為 15.35% 而非 18%，該 2,65% 係另依一定法定程序領得之產，非因優存要點即可領得之錢財，原處分機關一併列入計算得辦理優惠存款最高金額有侵害該 2.65% 之財產權。總計聲請人的自繳年金及孳息與台銀 2,65% 之法定存款利息均屬高密度之規範範圍內，判決機關卻視為低密度之給付行政而判決，顯有違背司法院釋字 443 號之解釋。

(七) 退撫新制(八十四年起施行)規定公務人員強制提撥 35% 之儲金(勞退新制採自由選擇)，無非是希冀公務人員於退休後多領 35% 之退休金；但該 35% 之退休金卻被優惠存款之利息所抵掉了。若當初不繳 35% 之儲金，則少領

35%之退休金，而該 35%之退休金即可由優惠存款之利息補回來。依此反推則 35%之儲金變成白繳，更何況 35%之儲金也損失掉了。該 35%之權利(包括儲金及孳息)全被政府騙去了。公保優存要點已構成侵害到聲請人之財產權，有違憲法第十五條之疑義。這是公保優存要點第三點之一將公務人員之自繳儲金及孳息列入退休所得而據以計算優惠存款最高金額所造成之違誤。而退休法規定「由政府負最後支付保證責任之確定給付」係要求政府妥善管理退撫基金，以保證現職人員於退休後可領得一定金額之退休金以安定現職人員之工作情緒，絕非係將退休人員於任職時所繳之儲金及孳息變成政府的錢而成為退休所得。

(八) 聲請人並未否定原處分機關有改革的主張；所得替代率要如何主張均為原處分機關之權利，但在計算之過程不得將不實之所得計入【原處分機關將不實的退休所得併入計算，並對社會大眾聲稱退休人員退休之所得超出在職時的所得而造成污名化，有損退休人員之聲譽。】據以藉口改革刪減優惠存款的額度。優惠存款的時代背景係因早年公務人員待遇較差而要補償當年待遇差所產生之制度，民國 84 年前後待遇已逐漸改善，始有退休法之修正而將優惠存款取消。而今優惠存款發生問題之主因係銀行利息逐年降低，造成利息補貼差額太大增加政府負擔所造成(八十四年在修正退休法即已知道在往後退休人員領得退休總額多寡)；倘若銀行年利率與當年相同不致於會有爭議。今公保優惠存款之改革採用所得替代率有改革方向錯誤，更有造成侵害到自繳年金之權利，並造成行政命令抵觸法律之違

法違憲情況。

(九)公保優存要點3之1第六項第一款第1目「按退休生效時待遇標準計算之月退休金」有包含聲請人於上班時所繳之儲金；該儲金係政府自聲請人之薪資直接扣款的，該款係依公務員俸給法所領取，有一定之法律依據。而該儲金之孳息及公保優存要點同項同款第2目「公保養老給付每月優存利息」內有台銀給付之利息；該自繳儲金、孳息及台銀之利息並非因退休而獲得；係另依法令或契約而取得，依法令取得之錢財自屬密度較高之範圍，原處分機關認定為退休所得而據以計算得辦理優惠存款最高金額，聲請人之財產係有法令依據者，實應依法律程序處理，然卻竟以行政命令作處分，其處分有抵觸憲法第十五條而侵害聲請人之財產權；台北高等行政法院及最高行政法院亦配合認屬低密度之行政給付而據以判決，其判決是否符合司法院釋字第443號的解釋亦滋生疑義。

(十)最高行政法院判決依司法院釋字第443號解釋理由：按「何種事項應以法律規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發佈命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行

政措施，其受法律規範之密度，自較人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」依此解釋最高行政法院認公保優惠存款之改革屬低密度的給付行政；然查公保優存要點第3點之1規定：「(第1項)支領月退休金人員之每月退休得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比計算如下：核定退休年資25年以下者，……。(第7項)本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第2款之俸給項目；……。(第8項)前項人員每月退休所得超過依第1項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比……。」依本內容在計算公保優惠存款續存或可存的最高金額其母金的來源及退休所得的百分比涉及可續存金額的多寡，亦涉及優存利息之結果。然母金(退休所得)之決定及百分比(所得替代率)的決定是否屬低密度的行政給付範圍，涉及退休人員退休後總計可獲得的財產，是否僅憑行政首長即可決定。此部份是否可以低密度之給付行政來處理，不無疑義。

(十一)公保優存要點規定支領月退休人員之每月退休所得不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休上限百分比及同要點第6項規定每月退休所得等涉及到最後計算出可續存優惠存款之最高金額，亦涉及到政府最後支給退休公務人員金額之多寡，原處分機關或有主張權但卻核定退休年資

25 年以下者百分之 85 為上限，超過 25 年每增一年上限增加百分之一，最高增至百分之九十五而據以實施；倘若政府不認帳，則原處分機關豈非侵害到政府的權益，是以公保優存要點依司法院釋字第 443 號解釋並非僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，而係要實際支給退休人員金額多寡，當非屬低密度的給付行政所能給予之範圍，則最高行政法院以公保優存要點以低密度的給付行政作判決，其判決有違該第 443 號解釋之疑義。

此致

司法院



聲請人 林長義



民國 99 年 6 月 25 日

附件一：最高行政法院 99 年度判字第 328 號判決影本乙份。

附件二：九十五年六月八日以部退管四字第 0952649374 號銓敘部函影本乙份。

附件三：聲請人 97 年 5 月 29 日辯論意旨狀及 97 年 7 月 4 日上訴理由影本乙份。

附件四：台北高等行政法院 96 年訴字第 01644 判決影本乙份。

附件五：聲請人於行政程序中所提之書狀影本乙份。

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 99,判,328

【裁判日期】 990331

【裁判案由】 優惠存款

【裁判全文】

最高行政法院 判決

99年度判字第328號

上訴人 林長義

被上訴人 銓敘部

代表人 張哲琛

送達代收人 劉雯婷

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國97年6月12日臺北高等行政法院96年度訴字第1644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、上訴人原係臺南縣政府技士，經被上訴人以民國93年6月25日部退四字第0932386185號函核定，自同年7月16日退休生效，並支領月退休金，上訴人得辦理公保養老給付優惠存款金額為新臺幣（下同）1,324,600元；嗣因被上訴人推動公務人員退休所得合理化改革方案，增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（下簡稱公保優存要點）第3點之1，並於95年1月17日以部退一字第09525855501號函下達中央暨地方各主管機關人事機構轉知所屬辦理，同時明定自95年2月16日起實施，被上訴人爰據以95年6月8日部退管四字第0952649374號函（下稱原處分），核算上訴人於優惠存款期滿後得辦理續存之最高金額為801,267元。上訴人不服，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審遭駁回後，遂提起本件行政訴訟。
- 二、上訴人起訴主張：上訴人於93年7月16日退休後，即依規定辦理優惠存款1,324,600元，將該金額存入臺灣銀行股份有限公司臺南科學園區分行（下稱臺灣銀行），且已獲取該存款之利息，被上訴人於95年2月16日增訂實施公保優存要點，變更續存之最高金額為801,267元，優惠存款遽遭限制並致生利息減少之損害，被上訴人之作為，違反信賴保護原則。又關於公保養老給付金額優惠存款屬涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據，被上訴人僅以「公保給付優存要點」第3點之1之便宜措施以減少得辦理優惠存款之金額，且溯及施行前已退休之教職人員，顯與法律保留

原則及禁止溯及既往原則相悖等語，求為判決復審決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人則以：公保優存要點第3點之1有關減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，係自95年2月16日修正施行，對於該要點修正生效前，已領取之優惠存款利息並無追繳，對於尚未屆滿契約期限之優惠存款，亦不受新修正規定之限制，僅於契約期滿辦理續存時，始適用新修正之規定，故無違反法律不溯及既往原則之問題。另公保養老給付金額之優惠存款係訂有期限，於契約期限屆滿時，必須提出辦理優惠存款續存之申請。上訴人對尚未續存之優惠存款利息，僅屬其主觀期望，尚無得主張信賴保護原則之適用。又優惠存款制度為政策性福利、補助措施，被上訴人為規範公務人員辦理公保養老給付優惠存款事項，所訂頒之業務處理之一般抽象性規定，其性質應屬行政程序法第159條第2項第1款，關於機關業務處理方式所為之一般性「行政規則」，自無須送立法院審查等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按公保優存要點第3點之1規定：「(第1項)支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比計算如下：核定退休年資25年以下者，以百分之八五為上限；核定退休年資超過25年者，每增1年，上限增加百分之一，最高增至百分之九五。滿6個月以上未滿1年之畸零年資，以1年計。(第2項)前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依學校教職員退休條例所支領退休給與不作變動之前提下，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比。……(第7項)本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第2款之俸給項目；其中除技術或專業加給按前項第2款第1目後段之定額標準計算外，應按本點規定實施時待遇標準及當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。……(第8項)前項人員每月退休所得超過依第1項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比……」。

(二)上訴人係於93年7月16日自臺南縣政府退休且支領月退休金之公務人員，並於同日依當時退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點規定，以其按退撫新制施行前年資核給之公保養老給付金額1,324,600元存入臺灣銀行，至95年7月16日期滿。上訴人經被上訴人核定退休年資為32年11個月，經被

上訴人依據增訂之公保優存要點第3點之1第1項第1款、第6項第1款第1目及第2款第3目、第7項及第8項規定，核計其退休所得上限為93%，其每月退休所得之最高金額為63,993元，扣除月退休金47,566元及1/12之年終慰問金4,408元，其每月得領取之優惠存款利息為12,019元，再以優惠利率年息18%計算，上訴人得辦理優惠存款最高金額為801,267元，是以上訴人原得優惠存款金額高於得續存優惠存款之最高金額，被上訴人遂以原處分通知上訴人於上開公保優存要點修正施行後，續存時應按該得續存優惠存款最高金額801,267元辦理，核與公保優存要點第3點之1規定，並無不合。

(三)按支領一次退休金人員，係以其退休生效日當時之在職同等級人員之本俸加1倍或月俸額，計算其得支領之一次退休金後發給之，並無如支領月退休金人員得隨時依現職公務人員之待遇水準調整其退休金。因此對於早期退休並支領一次退休金人員，本即因當時退休所得偏低而僅支領微薄之退休所得，有無法維持退休生活之疑慮，致有憑藉辦理優惠存款，領取適當利息收入以維持生活所需之必要。準此，為繼續照護是類退休所得微薄人員之退休生活，本次公保優存要點修正之規定，未將支領一次退休金人員納入適用範圍，以符合優存制度建制之目的。次依公務人員退休撫卹基金管理委員會第2次正式精算結果顯示，公務人員月退休金之支付成本為一次退休金之2.4倍，亦即公務人員支領月退休金較為有利。因此，如將支領一次退休金之公務人員亦納入退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第3點之1規定之適用範圍，對其顯更為不利，且有影響退休生活之疑慮。且隨舊制年資逐年遞減、新制年資逐年增加，公務人員得辦理優惠儲存之本金亦將隨之減少。因此，支領一次退休金人員之退休所得替代率係呈逐年遞減之趨勢。是以，基於上述理由，公保優存要點之修正未將支領一次退休金之公務人員納入適用範圍，尚無不合。故上訴人主張：退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之修正只選擇刪減領取月退休金人員之退休所得，並未刪減領取一次退休金人員之退休所得，有差別待遇云云，即不可採。

(四)上訴人復主張：不應將新制施行後繳付退撫基金之年資所核給之月退休金，計列為改革方案之退休所得內涵云云。惟查：公保優存要點第3點之1，僅係針對支領月退休金人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，調整其養老給付得辦理優惠存款之金額；故上訴人依公務人員退休法所支領退休給與及公教人員保險法所支領之公保養老給付金額，實際並未減少。換言之，本次改革方案雖將退休法施行後（新制）年資所得計入現職所得之計算內涵中，惟上訴人實際支領之月退休金並未減少（上訴人依公務人員退休法應支領之退休

所得權益，並未受影響）。公務人員退休時所領屬於退撫新制年資計得之退休金，由於係屬「由政府負最後支付保證責任之確定給付」之給與，故其中雖有極少數係個人在職時逐月提撥之金額，但絕大多數仍屬由政府籌款支付者，加以本次改革並未將公務人員退休時所領之公保養老給付之母金列為退休所得，亦不計列政府未扣之退休所得稅額，故將屬於退撫新制年資所計得之退休金計列為退休所得，確屬合理正當。上訴人上開主張，亦非可採。

(五)上訴人又主張：公保優存要點第3點之1未經立法院通過，不應繼續實施云云。按中央法規標準法第3條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」依中央法規標準法第7條、立法院職權行使法第60條第1項規定，須送立法院查照者，係指以中央法規標準法第3條所定7種名稱定名之授權命令或職權命令。公保優存要點第1點規定：「退休公務人員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。」是以，該要點並非由法律授權訂定。又以其名稱係使用「要點」而非中央法規標準法第3條所定7種名稱之一。公保優存要點所規範之內容，依本院93年度判字第78號判決意旨，優惠存款制度係政府早期為照顧一般公教人員退休生活而建立之政策性福利措施，其超額利息亦由退休金支給機關編列預算支付，故其為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責，加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益。準此，優惠存款制度既為政策性福利、補助措施，被上訴人為規範公務人員辦理公保養老給付優惠存款事項，所訂頒之業務處理之一般抽象性規定，其性質應屬行政程序法第159條第2項第1款，關於機關業務處理方式所為之一般性「行政規則」，與同條項第2款，關於統一解釋法令、認定事實及行使裁量權而訂頒之解釋性、裁量性基準，二者於性質上有所不同。故公保優存要點第3點之1為現行有效存在之規定，被上訴人依該規定辦理退休公務人員之公保養老給付金額優惠存款事宜，難謂不合。上訴人上開主張，亦非可採。

(六)又退休所得合理化之措施，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休人員既已取得之優惠存款孳息，換言之，新規定係直接適用於規定變更生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變更生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，自無悖於法律不溯及既往之原則。

(七)再按「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第119條、第120條及第126條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。……」司法院釋字第525號解釋甚明。是以，行政法規之廢止或變更，亦有信賴保護原則之適用，亦即法規之廢止變更應兼顧規範對象信賴利益之保護。又信賴保護之構成要件須符合(1)信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之決策；(2)信賴表現：即人民基於上述之法效性決策宣示所形成之信賴，實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸實施，此等表現在外之實施行為乃屬「信賴表現」；(3)信賴在客觀上值得保護等要件。上訴人主張長期以來信賴包含優惠存款在內之退撫制度，在公保優存要點第3點之1修正後，使上訴人客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害云云；惟按司法院釋字第280號解釋揭櫫「……優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務員月俸額），其優惠存款自不應一律停止」，準此，在保障一定生活條件之前提下，優惠存款應可取消或減少金額。司法院釋字第485號解釋亦指明「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況……亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度……」可知社會福利措施（即使是經「立法」之法律保留），也以「（維持）基本生活相當（所需）為限」。又任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範者並非毫無預見，而公保優存要點自施行以來歷經多次修正，上訴人與臺灣銀行間亦是每兩年或一年簽訂優存契約，上訴人謂因上揭優惠存款要點之修正，致受有優惠存款利息差額之損失，違反信賴保護原則云云，尚難謂係屬基於法效性決策宣示所形成之信賴，而實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸實施之「信賴表現」行為，容僅係「純屬願望、期待」，而未有表現其已生信賴之事實，核與信賴保

護原則之適用要件未合。上訴人此部分主張，亦非可採等詞，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院查：

(一)按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，係立法院法制委員會於48年7月15日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且其支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議由被上訴人邀請有關機關研商。被上訴人爰與財政部於49年11月2日會銜訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」（按現已修正為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」）；而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，亦係基於上述因素及軍保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由被上訴人於63年12月17日訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」。可知公保養老給付優惠存款利息，係對早期退休人員退休所得偏低，由政府給予之一種特別補助，並非退休金之一部分，已屬甚明。

(二)復按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第443號解釋理由可資參照；依上揭釋字第443號解釋理由之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間；優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施，於審酌政府財力負擔及各類公務人員待遇類型等因素，考量整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益保障，在政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配，以期有限之資源發揮最大之效益。被上訴人早期為照顧現職所

得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。又修正要點係直接適用於要點變更生效後繼續發生之事實，對於已退休教職人員於修正要點前已領取之優惠存款利息，毋庸繳回。且修正要點實施時，其原存單未到期者，仍得適用原要點，俟期滿與臺銀公司換約時，始適用修正要點，故修正要點係往後生效並無溯及既往，尚無違反不溯及既往原則等由，均經原判決剖析甚詳，核無不合。

(三)公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護，固為司法院釋字第525號解釋在案；惟信賴保護之構成要件須符合(1)信賴基礎、(2)信賴表現、(3)信賴在客觀上值得保護等要件，上訴人主張長期以來信賴包含優惠存款在內之退撫制度，在公保優存要點第3點之1修正後，使上訴人客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害云云，惟查上訴人因新舊公保優存要點變更所受利息差額損害，並非當然屬於基於信賴而實際開始規劃其生活或財產之變動所受之損失，上訴人並未進一步證明其因信賴原公保優存要點規劃經濟活動而受有何損失，亦即未證明其有信賴表現，遽以新舊公保優存要點計算之利息差額作為信賴表現之損失，自屬無據。

(四)至上訴意旨另稱：上訴人每月自退撫基金所領得之退休金15,166元當中，有部分為上訴人歷年自薪資所得自行繳付之儲金及孳息，此部分為上訴人之私有財產，非政府機關所給付之錢財，不得視為退休所得；又優惠存款之利率為18%，其中臺灣銀行2年期固定存款利率為2.65%，政府實際僅負擔15.35%，上訴人原存1,324,600元每月有2,925元係上訴人向臺銀所領得之基本利息，非向政府領得，亦不得視為退休所得，被上訴人竟將之列入每月退休所得，以計算優惠存款期滿後得辦理續存之最高金額，顯有違誤云云。惟查：

1. 依上開公保優存要點第3點之1第6項規定，所謂每月退休所得，指下列各目合計之金額：(1)、按退休生效時待遇標準計算之月退休金。(2)、公保養老給付每月優惠存款利息。(3)、按退休生效時本（年功）俸（薪）額及退休核定年資，依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前1年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之

全年年終慰問金十二分之一之金額。則被上訴人核定上訴人退休年資為32年11個月，其退休所得上限為93%，其每月退休所得之最高金額為63,993元，扣除月退休金47,566元及1/12之年終慰問金4,408元，其每月得領取之優惠存款利息為12,019元，再以優惠利率年息18%計算，上訴人得辦理優惠存款最高金額為801,267元，於法並無違誤。

2. 至上訴人主張所謂退撫基金自行繳付部分，僅係退休金來源之1部分，與優惠存款之計算無關；又本次改革方案之主要目的係為改善退休所得替代率（退休人員在退休後所領退休給與占退休前薪資所得之比率）偏高之不合理現象，因此以退休所得替代率作為改革之準據。有關改革方案之計算公式，被上訴人本於主管機關之職權，自得審酌整體財政收支情形、社會經濟狀況及衡平原則，並兼顧退休人員生活維持等因素加以訂定。公保優存要點第3點之1第6項既規定每月退休所得包括每月優惠存款利息，即係指優惠利率年息18%之全部存款利息，並未減除臺灣銀行2年期的固定存款利率2.65%，是上訴人上開主張，洵屬對法規之誤解，亦不足採。

(五) 綜上所述，原判決經核並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 3 月 31 日

最高行政法院第五庭

審判長法官 黃 璽 君
 法官 林 文 舟
 法官 鄭 忠 仁
 法官 吳 東 都
 法官 陳 金 圍

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
 中 華 民 國 99 年 4 月 1 日

書記官 彭 秀 玲