

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 526 號

解釋日期：民國 90 年 06 月 01 日

資料來源：司法院公報 第 43 卷 7 期 9-28 頁

司法院大法官解釋（十四）（99年5月版）第 175-205 頁

總統府公報 第 6408 號 10-35 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、15、23 條

公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法 第 2 條

解 釋 文： 考試院、行政院中華民國八十四年十月十七日會同發布之公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係適用於一般公教人員之退休金補償事宜。至改制前行政院經濟建設委員會等機關之人員，其任用程序、薪給制度與行政機關之一般公務人員均有不同。是改制前之上開人員，除改制時起至八十四年六月三十日止之年資外，尚無上揭辦法之適用。銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第第一三四四一七二號函，認行政院經濟建設委員會所屬人員自七十四年一月九日改制時起至八十四年六月三十日止之年資，始得依上開辦法發給補償金；至於改制前之年資，因改制時曾領取退休金差額，且所領退休金、撫卹金基數內涵及退休金差額已高出一般公務人員甚多，基於公務人員權益整體平衡之考量，不得再核給補償金等語，符合上開辦法訂定之意旨，與憲法保障財產權之規定亦無牴觸。

理 由 書： 考試院、行政院中華民國八十四年十月十七日會同發布之公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係因政府未依八十二年一月二十日修正公布前之公務人員退休法第八條第二項規定發給其他現金給與之退休金應發給數額，及為配合自八十四年七月一日起施行修正後之公務人員退休法及公務人員撫卹法之新退撫制度，並參酌立法院八十一年十二月二十九日審議通過修正公務人員退休法時，附帶決議要求主管機關仍應依據未修正前該法第八條第二項訂定其他現金給與補償公務人員，對一般公教人員早期退休金基數計算內涵未將「其他現金給與」包含在內所為之政策性補償規定。

憲法第七條明文保障人民之平等權，惟其平等並非絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位實質平等，基於憲法之價值體系與立法目的，訂立法規之機關自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，本院釋字第四八五號解釋闡釋在案。公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法既為特定目的而訂定，僅適用於一般公教人員退休金補償事宜，則行政院經濟建設委員會七十四年一月九日改制前所屬人員，因其任用程序、薪給制度與行政機關之一般公務人員均有不同，在採單一俸給制度下，本無其他現金給與部分。再其任職年資含有改制前年資者，因已先由中美基金結算差額發給有案，且所領每一基數之退休金內涵亦較一般公

務人員為高，基於公務人員權益整體平衡之考量，改制前之上開非一般公務人員，除改制時起至八十四年六月三十日實施退撫新制前之年資外，自無上揭辦法之適用，方符實質平等之要求。

關於行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函，認該會所屬人員具改制前後之年資者，自改制時起至八十四年六月三十日止之年資，始得依上開辦法發給補償金；至於改制前之年資，因改制時曾領取退休金差額，且所領退休金基數內涵及退休金差額顯已高出一般公務人員甚多，不再核給補償金等語，係屬主管機關為執行未盡明確之上開辦法，依其職權所為之必要補充性規定，於原辦法之立法本意無違，與憲法保障人民財產權之規定亦無牴觸。

大法官會議主 席 城仲模
大法官 王澤鑑
曾華松
謝在全
陳計男
董翔飛
王和雄
林永謀
楊慧英
戴東雄
蘇俊雄
吳 庚
施文森
孫森焱
黃越欽
秘書長 楊仁壽

協同意見書

大法官 吳庚

本件解釋認銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函對考試院與行政院八十四年十月十七日會銜發布之公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法所作補充規定，並不違憲之釋示，本席亦表贊成。惟關於解釋理由之構成仍有可資補充之處，茲分述如下：

- 一、本件解釋之方法論問題：考試院與行政院共同發布之前述補償金發給辦法，適用對象之兩大類：「一、公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：（一）依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休。（二）依公務人員撫卹法或學校教職員撫卹條例辦理撫卹。（三）依分類職位公務人員資遣給與辦法、公務人員資遣給與辦法，辦理資遣或比照辦理資遣。
- 二、公教人員於中華民國八十四年七月二日以後依前款規定辦理退休、撫卹或資遣，其具有新退撫制度實施前之任職年資，經採計核給退休金、撫卹金或資遣給與者」，既稱依公務人員退休法辦理退休之人員，

而公務人員退休法所稱之公務人員係指依各種公務人員任用法律任用之人員，本件聲請人等原為行政院經濟建設委員會（前身先後稱為美援運用委員會、國際經濟合作發展委員會及經濟設計委員會）之人員，無論派用或任用均屬上開公務人員任用法律進用之公務人員，依照前述補償辦法第二條之文義理解，當然有權受領補償給付，此所以聲請人及渠等服務機關均振振有詞作此主張之原因，初看並非毫無理由。惟解釋法規非僅侷限於文本(Texten)之字義詮釋，除文本之外，作為解釋對象之條款與整體法律體系之關聯、該項法規或條款產生之過程以及訂定法規所欲規範之目的，皆屬解釋及適用法規者應綜合考量之因素。最終出現類推、限縮或擴張之適用結論，屬常見之事（當代義大利學者Emilio Betti對此曾旁徵博引，遠溯羅馬法學家之著作中獲得印證，參閱其所著Zur Grundlegung einer allgemeinen Auslegungsslehre, 1988, S. 31f.）。但本件所涉及之公務人員退休法經多次修改，民國四十八年十一月二日該法修正條文出現所謂其他現金給與，係因為一般公教人員所支待遇原本包括統一薪俸、生活補助費及職務加給三項（法源根據為民國三十九年實施之全國公教人員待遇暫行辦法，至五十六年修改為調整軍公教人員待遇辦法，目前稱為全國軍公教待遇支給要點），嗣於民國五十九年調整待遇時將上述統一薪俸等三項合併為俸額，現職人員與退休人員比較，除俸額之外另增加工作補助費項目，其後為退休人員爭取權益遂將工作補助費視為前述之其他現金給與。從而補償金之發給乃是專為依全國公教人員待遇支給標準支薪之一般公教人員而設計，其補償對象可稱之為以實際支領待遇為基準，故不問是否屬於公務機關人員，曾否經過銓敘進用，諸如公立學校之教職員、政務官及領退撫金之民意代表均在補償之列；至於採用單一俸給或用人費率機關（如國營事業）、根據中美雙邊協定由中美基金支薪機關（如農村復興委員會、美援會、經合會）或另訂有提撥退撫金制度之機關（如海關）等，其退休人員不予補償，當屬訂定法規之本意，只因主管機關法制作業有欠周延，將實際支給待遇之基準，表現為單純以退撫法規適用對象為準，且未設排除條款，致生疑義。

- 三、關於行政命令之位階：公務人員退休金其他現金給與補償金發給辦法為考試院與行政院共同發布，實施後負責執行之機關銓敘部發覺前述技術上瑕疵，該部遂有八十五年八月十五日之函件作補充規定，限縮原辦法適用之範圍，有無違背「下級機關發布命令不得牴觸上級機關之命令」（中央法規標準法第十一條後段），換言之，縱然以後令修改前令，應由考試院或行政院發布，方屬正當，此亦為聲請意旨一再爭執之重點。按下級機關發布之行政命令固不得牴觸上級機關之命令，惟下級機關若為實際負責執行上級機關命令之機關，於執行之際發現該項命令顯有命令之機關同意後作成補充規定，其情形與下級機關訂定之命令與上級機關所發布者相違背，尚屬有間（參照行政法院五十八年判字第一五三號判決）。相關機關未循正當途徑由考試、行政兩院為補充規定，逕由銓敘部發布規定，固有可議之處，然此項瑕疵

其嚴重性尚難謂已達違憲程度。

四、公平性問題：本件銓敘部主張補償金不及於聲請人之最主要理由之一，即渠等退休金、撫卹金給與已高出一般行政機關人員，且聲請人所屬機關俸給制度改制前之年資，亦已按其改制前之標準給算發給差額，亦較一般行政機關人員超過甚多，基於均衡原則，自不應再予補發。上述論點已涉及所謂分配正義(Justitia distributiva)，從希臘哲人亞里斯多德倡議以還，究竟平等原則抑差別原則方符分配正義，可謂聚訟紛紜，莫衷一是。意識形態傾向社會主義者，強調平等之分配，資本主義、自由主義者偏好個人成就、能力及地位等差別條件而為差異之分配。依銓一項資料，以薦任九職等本俸五級（原薦任一級）人員、服務年資二十年，在七十四年（經建會改制前）退休，其所領一次退休金額（經八折計算後）為新台幣九〇四、七〇六元，若服務於一般行政機關一次所領退休金額為四九八、一九五元，依補償金辦法補發原俸額百分之十五後，為六八四、二一七元，與九十萬四千餘元仍有相當差距。從而排除少數公務人員補償之適用，並非消除合理之差距，進而形成齊頭式之平等，而是縮短差距，蓋差異若再度加大，亦與分配正義之原則不符。

五、關於違憲審查之基準：司法機關行使違憲審查權限本有各種不同之判斷基準，以美國而論，在英美學說及實務上一向有權利與特惠二分法(right-privilege dichotomy)，屬於權利受害之事件在行政機關作成裁決時應踐行聽證程序，其結果並須受司法審查。反之，屬於特惠之事件則可免除聽證，法律亦常排除法院事後審查之權限，軍人或公務人員之退休給與等福利支出，即為特惠之一種，此種情形直至Johnson v. Robinson (415 U.S. 361 (1975))一案始有所改變，特惠事件法院亦得受理審查。但此類事件仍與基於性別差異或種族不同所造成之差別待遇有別，通正當、手段合理即可通過合憲性監督，屬於寬鬆之審查基準；而涉及性別或種族平等之事件，司法機關常採不同程度嚴格之審查基準。本件退休給付中之其他現金給與項目應如何發給，法律原本授權考試、行政兩院斟酌國家財力及國民經濟狀況以命令定之，相關機關享有充分之裁量空間（見本院釋字第二四六號解釋）。主管機關基於各別機關間人員任用、敘薪及構成退撫基數之金額等差異，而決定其補發之對象，倘其目的與手段間可作合理解釋，尚無判定其違憲之必要。

綜上所述，八十四年考試院、行政院發布之公務人員退休金其他現金給與補償金發給辦法法制作業有欠周延，而系爭之銓敘部八十五年八月十五日函，應提高層級由兩院會銜發布，始屬正當，衡諸行政行為瑕疵理論，雖未達於違憲程度，惟有關機關人員仍應引為殷戒。

抄梁○元、唐○欣、楊○儀等三人聲請書

主 旨：為行政法院八十六年十二月二十六日八十六年度判字第三二五八號判決暨八十七年六月十九日八十七年度判字第一二一一號再審判決引用銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，牴觸憲法第十五條

、第二十三條、第七條及第一百七十二條規定疑義，謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，敘明事實及有關事項聲請 鈞院惠賜解釋。

說 明：

一、聲請解釋憲法之目的

- (一) 銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函「……說明二……貴會（行政院經濟建設委員會）所屬人員於七十四年一月九日改制後，悉依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹且按一般公務人員退休、撫卹給與基數內涵之標準核發退休、撫卹給與，是以貴會所屬人員自七十四年一月九日至八十四年六月三十日止之年資，始得依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法發給補償金」；「說明三另本案未決定前，業經本部核定發給補償金者，請貴會依上開規定重行核算造冊送部並追回溢發部分金額，且上開人員如係於七十四年一月九日以後退休、撫卹具有七十四年一月九日改制後至八十四年六月三十日止之年資者，其第二年補償金，本部將俟渠等人員繳回溢領部分之補償金後，再予發放。」（附件一）對於公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法（附件二）第二條補償金之發給對象，（第一款）規定公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，（第一目）依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休之要件外，限制其發給對象之範圍，牴觸憲法第十五條保障人民工作權及財產權，第二十三條之法律保留原則，第七條之平等權及第一百七十二條之規定，敬請解釋其為無效。
- (二) 公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係中華民國八十四年十月十七日考試院、行政院會同訂定發布，為院級之行政命令，基於法律授權（公務人員退休法六十八年一月二十四日修正公布第八條第二項規定）而訂定。該辦法第四條銓敘部僅居於公告機關及第十三條為中央級公務人員補償之支給機關，並無條文授權得為解釋或補充規定，因之，前項銓敘部八十五年八月十五日之函釋毫無根據，屬於無效。行政法院（八十六年度判字第三二五八號判決，如附件三）捨司法審查權逕引銓敘部之答辯書，輕率認為其為主管機關，依法定職權作細節性之解釋或為補充規定，為駁回行政訴訟之理由。雖經提起再審之訴，其判決（八十七年度判字第一二一一號判決，如附件四）仍以違法之函釋為依據，併請釋為無效，予以廢棄、撤銷之。

二、疑義之經過及涉及憲法條文

聲請人等原任職於「行政院國際經濟合作發展委員會」（其前身為行政院美援運用委員會，曾在該會短期任職），後改為「行政院經濟設計委員會」，之後再改為迄今之「行政院經濟建設委員會」（以下簡稱經建會），均係行政院根據行政院組織法第十四條規定，為處理特定事務設立之機關，因而人員選用（依派用人員派用條例）重視其專長、專業能力，乃採用類似單一薪制給薪，以吸引人才（並為計算退休、資遣給與之基礎），其所需經費來自中美基金。民國七十四年一月改制，所有任職職員，遵照行政院核定專案，除改依公務人員任用法重新銓等敘級外，並對公務人員一般規定支薪標準與原薪制間發生待遇差額，按照公務人員退休法規定基數，以當時之月薪六八折核計發給退休金差額，以照顧當時任職員工之權益（未達退休年資者，則按資遣辦法，對所有員工均發給退休金或資遣費之差額）。事實上，聲請人等並未辦理退休，當時仍然在職，改制後人員退休

悉按一般公務人員退休方式辦理，由銓敘部發給退休金，迨中華民國八十四年十月十七日考試院會同行政院訂定發布「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，聲請人等符合該辦法第二條補償金發給對象之要件，即第二條第一款「公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：（一）依公務人員退休法或……辦理退休」之規定，奉經建會通知填具登記表請領補償金（辦法第四條），經經建會依退休案填具補償金發給名冊，報送原退休核定機關審核（辦法第八條），然後依核定後之名冊由支給機關轉發補償金（辦法第九條）。聲請人等於八十四年十二月間由經建會轉支給機關銓敘部八四台中特二字第一二二三一二號函發給第一年（三分之一）補償金，由聲請人等分別具領各在案，詎時隔經年，銓敘部竟以該部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函停發第二年應發補償金。經聲請人等向銓敘部部長陳情儘速發給之後，該部於八十五年十一月二十五日以八五台特二字第一三七八八七〇號函復不再核發補償金（附件五），乃提起訴願、再訴願（附件六）及行政訴訟暨行政訴訟再審之訴，均以銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋資為駁回之依據。惟銓敘部並非主管機關，無權依中央法規標準法第七條規定，依職權對公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法作補充規定，亦無權為細節性之解釋。行政法院置司法審查權於不顧，逕行採該函釋作為駁回之理由，二者均牴觸憲法第十五條、第二十三條、第七條及第一百七十二條之規定。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人等對本案所持之立場及見解

- （一）銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，牴觸憲法第十五條保障人民工作權、財產權，第二十三條法律保留原則，第七條平等權及第一百七十二條等規定已詳如前述，亦為聲請釋憲之理由，謹請依法解釋該函為無效。且行政法院八十七年六月十九日八十七年度判字第一二一一號再審判決及八十六年十二月二十六日八十六年度判字第三二五八號判決援引銓敘部無效之函釋為判決駁回之理由，損害聲請人等權益，敬請併予撤銷、廢棄。
- （二）茲悉行政法院八十七年五月二十五日八十七年度判字第九四〇號判決係對經建會以前資遣同仁陳○章等十三人登記請領公教人員退休金其他現金給與補償金，遭銓敘部上開八十五年八月十五日函釋略謂：經建會所屬人員在改制前退休、撫卹者及改制時曾領退休金差額之年資，不再核發補償金，提起行政救濟，行政法院判決「再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷」。按資遣給與辦法中對每一基數之內涵準用退休有關規定，而就年資計發資遣費之基數，亦大致與退休相同，陳○章等所領資遣費，亦係照當時支薪標準計發（非按一般公務人員薪給待遇），其案情可說與本件相同，而判決迥異，併請察核（附件七）。
- （三）公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係依據民國六十八年一月二十四日修正公布之公務人員退休法第八條「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與」；「前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之」，但因政府未能發給「其他現金給與」與退休人員，立法院於八十一年十二月二十九日審議通過修正公務人員退休法時，作成附帶決議辦理補償。按「其他現金給與」之補償，與公務人員以前僅照「實領本俸」計發之退休金（經建會以前計發資遣費、退休金或其差額的性質上與「實領本俸」相同），合而構成依法應發之退休金，才具完整性。八十四年十月十七日考試院與行政院

會同訂定發布的補償金發給辦法（不是考試院銓敘部所發布），就法令位階而言，該辦法應屬院級行政命令，銓敘部為考試院所屬之部會，係考試院之下級機關，於本案補償金發給辦法中，定位於辦理機關（或稱執行機關），僅賦與「公告」及「支給」二種任務，且查考銓法規均無「主管機關」之專設條文，此與經濟法規如專利法第三條「本法主管機關為經濟部」、「前項業務由經濟部設專責機關辦理」，第一百三十三條「本法施行細則，由經濟部定之」；又如商標法第七條「本法所稱商標主管機關為經濟部」、「前項業務由經濟部專責機關辦理」，第七十八條「本法施行細則，由經濟部定之。」等立法例不同。觀察法規之態樣，凡「施行細則」訂定之機關恆係主管機關，檢閱公務人員俸給法、公務人員考試法、公務人員任用法、公務人員撫卹法、公務人員退休法等等均規定「施行細則由考試院定之」，是否因吾國採五權分立之政制，考銓法規攸關行政、司法、立法、考試、監察五院之任職人員，其法規命令定位於院級，擴張其效力？在考銓法規之施行細則中，銓敘部所處地位亦僅「擬訂」或「研擬」（如書表格式之訂定等）之辦理（或執行）機關之層次。本件公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，公務人員退休法（六十八年一月二十四日修正公布）第八條第二項明文規定「由考試院會同行政院定之」，而銓敘部於行政訴訟再審之訴答辯書中竟誇稱：「又查中央法規標準法第七條規定『各機關依其職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院』。另查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由本部（銓敘部自稱）依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省、市政府等有關機關後，始提報考試院會議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，並函送立法院備查在案。因此，本部係上開補償金發給辦法之主管機關……。」（附件八），既自述研擬草案，又說明考試院會同行政院訂定發布，分明為居於經辦層次之位階，而擅越職權以下級機關解釋上級機關之命令，猶沾沾自喜援引中央法規標準法第七條規定，對該補償金發給辦法第二條補償金發給對象作限制適用範圍之函釋。查該辦法第二條規定十分明確：「公教人員於中華民國五十九年七月二日以後，八十四年七月一日以前，具有下列情形之一者：（一）依公務人員退休法或學校教職員退休條例辦理退休」，符合此等要件，即為補償金之發給對象，並無明文規定：「基於某些因素考量而有除外規定」或「薪制結構不同之機關可予限制」等意思表示授權經辦機關得予斟酌之。何況經建會對所屬人員於改制前發給退休金差額之事實，於其草擬該辦法時早已存在，那是相當於「實領本俸」部分的退休金差額，而非本案之「其他現金給與」補償金。按主管機關訂定施行細則，僅能就實施母法有關事項而為規定，其內容不但不能牴觸母法，增加法律所無之限制，行政機關（辦理機關）在施行細則之外，執行法律依職權發布命令，尤應遵守此一原則。本件銓敘部前開八十五年八月十五日函釋，非基於法律及行政命令之授權，其本身又非主管機關，竟對補償金發給對象予以限縮，函經建會對曾於改制時領取退休金差額者之年資不再核發補償金，非僅將相當於「實領本俸」部分之差額與「其他現金給與」二種不同性質之補償混淆不明，又與「法律明文列舉，視為排除其他」之法律原則相違背，侵害聲請人等之權益，聲請人等一介小民，倍感委屈，惟望鈞院賜予公正之裁決。

（四）本件補償金發給辦法發布時，經建會通知聲請人等依照該辦法規定之程序，通

過審核領取第一年補償金在案，足證符合該辦法之規定。豈料事隔經年橫生枝節，銓敘部以無效違法之函釋停發第二年補償金，猶追索第一年所發補償金，實與依法行政大相違背，謹請為違憲之解釋，以維憲法保障人民權益之至意，無任感禱。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

附件一：銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函影本。

附件二：公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法影本。

附件三：行政法院八十六年度判字第三二五八號判決影本。

附件四：行政法院八十七年度判字第一二一一號判決影本。

附件五：銓敘部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七〇號書函影本。

附件六：訴願決定及再訴願決定影本各一份。

附件七：行政法院八十七年度判字第九四〇號判決影本。

附件八：銓敘部行政訴訟再審之訴答辯書影本。

另附其他關係文件：

1 公務人員退休法（六十八年一月二十四日修正公布）及其施行細則各一份。

2 八十五年十月二十二日陳情書影本。

聲 請 人 梁○元 唐○欣 楊○儀

中華民國八十七年九月十七日

（附件三）

行 政 法 院 判 決

八十六年度判字第三二五八號

原	告	蔣 ○ 泉
		陳 ○ 賢
		李 ○
		黃 ○ 英
		張 ○ 祥
		鮑 ○ 明
		陸 ○ 常
		梁 ○ 熾

原告兼右共同

訴訟代理人	楊 ○ 儀
	梁 ○ 元
	唐 ○ 欣

參加人	林 ○ 芳
	鄭 ○
	徐 ○ 光
	黃 ○ 官
	楊 ○
	俞 ○

錢 ○ 瀾

被告

銓 ○ 部

右當事人間因退休事件，原告不服考試院中華民國八十六年八月十四日（八六）考台訴決字第○三九號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣行政院人事行政局於民國八十五年一月十六日以八十五局給字第○○六八一號書函及同年二月七日以八十五局給字第○五二八一號書函，為有關行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員其任職年資含有待遇改制前年資者，該項年資已先由中美基金結算差額發給，應否再發給其他現金給與補償金，請被告表示意見。被告於八十五年三月六日邀請有關機關開會研商，依會商結果研酌，基於是類人員所領每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為高，爰於八十五年八月十五日以八五台特二字第一三四四一七二號函分別答復行政院農業委員會暨經濟建設委員會，略以其所屬人員已領退休金差額之年資不得再發給補償金，且本案決定前業經被告核定發給補償金者，應依規定重行造冊送核，並繳還溢發部分金額後，再據予發放第二年之補償金。原告等乃於八十五年十月二十二日致被告陳情書，請發給第二年其他現金給與補償金，案經該部於八十五年十一月二十五日以八五台特二字第一三七八八七○號書函答復略以，原告等第二年之補償金應俟行政院經濟建設委員會依上開該部函釋規定重行列冊送該部審核後，始得辦理。原告等不服，乃循序提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、按人民之權利為憲法所保障，若對人民權利予以限制，應由法律定之，倘法律授權主管機關訂定法規命令予以規範者，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條保留原則之意旨。查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法係考試院、行政院會同訂定發布，「辦法」中將銓敘部定位於「公告」及「支給機關」之辦理機關，而公務人員退休法規定考試院為主管機關，此觀修正前，即六十八年一月二十四日公布之該法第十七條「本法施行細則由考試院定之」；又同法第八條第二項「前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之」，極為明確。按「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」，行政訴訟法第一條第二項定有明文。銓敘部既非主管機關，根本無權對考試院、行政院會同發布之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」作細節性之解釋，更無權作補充規定，原處分所引銓敘部八十五年八月十五日函釋當然無效，原訴願決定抹殺事理，其決定難謂適法；再訴願決定就違法部分避而不談，謹請一併予以撤銷。二、次按公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第二條發給對象，並無具體明確規定行政院經濟建設委員會七十四年一月九日改制前之年資不予計算之明文，況原告等事實上亦未辦理退休，此在請領第一次補償金，經過「辦法」訂定之程序：「通知」、「請領」、「造冊」、「審核」、「支給」、「撥付」、「具領」各在案，可見該「辦法」發布之原意，尤其銓敘部已經遵照實行發給第一次補償金，不應再出爾反爾，節外生枝。三、又按上項補償金發給辦法第十二條規定喪失領受補償金權利者僅明訂三款：（一）褫奪公權終身；（二）動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定，或通緝有案尚未結案；（三）喪失中華民國國籍，亦無經建會人員不得領受之規定。四、再查行政院經濟建設委員會係行政院基於政策之需要而設置之機關，其編制、待遇均屬特

殊，所需經費在中美基金項下撥付，其性質與公立學校教員得領八十一個基數之退休金或軍人退伍金等相當，其於七十四年一月九日改制前發放之退休差額金，乃原告等既得之權益，基本上與此次退休金其他現金給與補償金，風馬牛不相關聯，二者不能混為一談，況「下級機關訂定之命令，不得牴觸上級機關之命令」，中央法規標準法第十一條後段規定甚明。經建會改制前之制度，豈能容銓敘部事後糾葛而予否定？茲為明瞭起見，製就二者之基本差異說明表乙份，附奉洵核。五、經建會人員前領退休差額金，係因政府主動將經建會改制為常設性機關，所有職員須由派用改為任用；員工待遇在改制後則不再按照中美基金專案待遇發給月薪及計發退休金，而須改照一般公務人員待遇標準辦理，勢將影響員工權益，因而改制時，政府主動發給全體員工退休或資遣差額金，以維護員工固有之權益，此乃員工在不得已情況下所接受之補救措施，顯然與現行發放補償金案無關。六、在改制前，經建會按中美基金專案待遇標準編列退休金預算，改制後之退休案因由銓敘部逕行核發退休金，故經建會已不再編列相關預算，此可證明改制後經建會人員辦理退休，已與一般公務人員無異，自應與一般公務人員享有相同待遇，但實則經建會人員所領退休金未能如公務人員般享有退休金優惠利率存款之利益，現又遭牽強附會之理由不給補償金，所受歧視，莫此為甚。七、綜上所陳，不論就法律、事理等各方面而言，被告所為實有違法越權之處，更不應以空泛不實之理由，剝奪原告等人之權益，敬請撤銷再訴願決定、訴願決定暨原處分等語。

被告答辯意旨略謂：按公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，係因政府多年來未能依八十四年七月一日修正施行前之原公務人員退休法第八條第二項規定，訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，且因訂定發給該項數額確有困難，爰依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償。經查行政院經濟建設委員會改制前退休、撫卹人員，其雖依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，惟渠等退休金、撫卹金給與內涵與一般行政機關公務人員並不相同，且遠高於一般行政機關公務人員，又改制後退休、撫卹人員其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，且查上開每一基數之退休金差額，均較目前政府核發之每一基數補償金額為高，因此，是類年資已無其他現金給與補償問題，自不得再核發補償金。又查中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」另查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由本部依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省市府等有關機關後，始提報考試院會議審議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，並函送立法院備查在案，因此，本部係上開補償金發給辦法之主管機關，殆無疑義。又前開補償金發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅係原則性之規定，本部依法定職權，得就該原則性規定，再作細節性之解釋，是以有關行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，本部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七〇號書函，引述本部八五台中特二字第一三四四一七二號函，係參酌行政院人事行政局等機關意見，對上開補償金發給辦法所為之補充規定，並無違誤。為此請判決駁回原告之訴等語。

理 由

按公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，乃係政府多年來未能依八十四年七月

一日修正前之原公務人員退休法第八條第二項規定，訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，並因訂定發給該項數額確有困難，乃依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償有案。本件原告等係行政院經濟建設委員會所屬退休人員，於八十五年十月二十二日向被告陳情，請求發給其第二年其他現金給與補償金，惟查有關行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員，其任職年資含有待遇改制前年資者，該項年資因已先由中美基金結算差額發給在案，被告認為基於是類人員所領每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為高，爰於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二號函復行政院農業委員會及經濟建設委員會，以已領退休金差額之年資不得再發給補償金，應俟該委員會依前揭函釋意旨，重行列冊送核後始得發給，揆諸首揭說明，尚非無據。原告訴稱經建會在改制前固係按中美基金專案待遇標準編列退休金預算，改制後則因係由銓敘部逕行核發，足證改制後經建會人員辦理退休，已與一般公務人員相同，自應享相同待遇，被告認不得發給第二年補償金，不無違誤云云。然查原告等雖依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，惟渠等退休金、撫卹金給與內涵與一般行政機關公務人員高出甚多，且改制後退休、撫卹人員其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，尚難謂有其他現金給與補償問題，原告所訴，自非可採。次查公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，係由被告依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省市府等有關機關後，始提報考試院會議審議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，函送立法院備查在案，從而被告自係上開補償金發給辦法之主管機關。又前開補償金發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅係原則性之規定，被告依法定職權，得就該規定，再作細節性之解釋，是以有關行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，該部八十五年十一月二十五日八五台特二字第一三七八八七〇號書函，引述銓敘部八五台中特二字第一三四四一七二號函，係參酌行政院人事行政局等機關意見後，而為補充規定，亦與中央法規標準法第七條規定無違。原告謂被告既非本案主管機關，無權作前揭補充規定云云，尚屬誤會。綜上所述，本件原處分核無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱屬妥適。原告之訴為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十六年十二月二十六日

（本聲請書其餘附件略）

抄陳○昌、王○明二人聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左：

一、聲請解釋憲法之目的

銓敘部八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函（附件一），變更行政、考試兩院會銜發布之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」第二條適用對象，否定聲請人等依修正前公務人員退休法第八條應發給之「其他現金給與」退休金（附件二、三），牴觸憲法第十五條及第二十四條規定，請依憲法第一百七十二條暨中央法規標準法第五條、第十一條等相關規定（附件四），明白宣示該部此項解釋函（行政命令）應屬無效；並請依司法院大法官審理案件法第十七條規定，諭知該銓敘部繼續發給聲請人等第二、三期補償金。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

(一) 憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實及涉及之憲法條文

- 1 民國八十一年十二月二十九日修正前之公務人員退休法第六條第二項規定公務人員退休金之給與，以退休人員最後在職之「月俸額」及本人實物代金為基數計給，同法第八條又規定：本法所稱之「月俸額」，包括實領本俸及「其他現金給與」（詳附件三）。上述之退休金之給與，係法律上明定為退休人員法定財產權，依憲法第十五條規定，人民財產權應受憲法保障。行政機關自不得以行政命令予以變更或拒付！
- 2 聲請人陳○昌、王○明均係於民國六十二年八月前行政院經建會改組時依法退休之公務員，當時主管機關銓敘部並未發給該項「其他現金給與退休金」，在法律上該銓敘部係積欠聲請人等此項「其他現金給與」退休金，迄未發給，乃為不爭之事實。
- 3 民國八十四年十月十七日行政院、考試院會銜發布之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」，係因立法院於八十一年十二月審議修正公務人員退休法第八條時，刪除該條「其他現金給與」，同時，附帶決議：對於早期退休人員未計發其他現金給與者，應由政府給與合理補償（附件五，第五頁）。因此乃有此項補償金發給辦法之發布施行。
- 4 按前述「其他現金給與補償金」之發給，係經數十萬退休公教人員不斷之奔走呼號、請願遊行（附件六），又值當時總統改選在即，迫於形勢，銓敘部始會同行政院人事行政局等機關，依據立法院之附帶決議，與財政、主計機關及退休人員代表，一再研商協調，達成共識，同意按八十五年同等級現職人員本俸百分之十五作為基數，乘以退休人員年資應領一次退休金基數計算，分作三年發給。此項補償金發給辦法既係經有關機關兩三年研商協調，確定補償原則（適用對象）與計算標準，並同時訂定「發給作業注意事項」，一併發布施行，已極盡審慎周詳之能事。對於數十萬已退休公教人員而言，既經兩院會銜發布，又已昭告天下皆知，等同法律，官民均應一體遵守，豈容銓敘部事隔兩三年，任意變更！
- 5 聲請人原已依上述補償金發給辦法及其注意事項規定，備妥一切應備文件書表，報經該銓敘部審核通過發給第一期補償金在案，詎該部忽又於八十五年八月以八五台中特二字第一三四四一七二號函補充解釋，以聲請人等於六十二年八月退休時已在前經合會領取退休金差額而拒不續發第二、三期補償金。易言之，以行政命令剝奪聲請人依修正前公務人員退休法第八條應得之「其他現金給與」之權益，明顯違反憲法第十五條及第二十四條之規定，從而依憲法第一百七十二條及中央法規標準法第十一條規定，該項行政命令（補充解釋）應屬無效。

(二) 所經過之訴訟程序

聲請人曾依行政救濟程序提起訴願、再訴願及行政訴訟，均遭駁回，其所持理由均以該銓敘部係主管機關，對於該補償金發給辦法有權作補充解釋，亦即認定該部可以行政命令變更適用該補償金發給辦法第二條所定之發給對象，否定聲請人有權具領該項遲來之補償金，罔顧以行政命令否定聲請人依修正前公務人員退休法所定應得之「其他現金給與」權益，違法擅權，莫此為甚！

(三) 確定終局裁判所適用之法律或命令之名稱及內容行政法院駁回聲請人所提之行

政訴訟理由有二：

甲、採信銓敘部所提供之錯誤資料，以偏概全，認定聲請人六十二年八月退休時所領之退休金差額，已超過同等級一般公務人員所領之公教人員退休金其他現金給與補償金二・五六倍……，自不得再發給退休金其他現金給與補償金（詳附件五，第九—十頁）。

查聲請人等均係於民國六十二年八月前經合會改組時依法退休，當時所領之一次退休金，以聲請人陳○昌個人為例：簡派四級（本俸六〇〇元），五十三個基數，退休金一六三、四五七元，差額金二三九、六〇八元，兩共四十萬三千零六十五元（附件七），依照此次「其他現金給與補償金發給辦法」所定發給標準計算，聲請人陳○昌應領之補償金額總額約為新台幣三十萬三千餘元，而六十二年所領之差額僅二十三萬九千餘元，約當目前應領之補償金總額之「百分之七十九」，銓敘部所提供之七十三年經建會支簡任年功俸一級七七〇元人員所領之差額金為一般公教人員其他現金給與補償金之二・五六倍云云（詳行政法院判決書第九、十頁），容或是事實，但豈可以此十餘年後之錯誤範例，類推適用，認定聲請人等當年（十餘年前）所領之差額亦超過同等級一般公教人員其他現金給與補償金二・五六倍？事證俱在，明顯錯誤，行政法院竟予採信，實屬不當！

乙、行政法院認定銓敘部有權以事後解釋函變更兩院會銜發布之補償金發給辦法，忽視該項解釋函已侵害聲請人合法權益，曲意迴護，實難令人干服！按一般法理，行政機關依職權所發布之命令或補充解釋，有益於人民者，非所不許，如因此而侵害人民應享之權益者，則顯屬違法侵權，中央法規標準法已有明定，行政法院列列諸位評事先生，審理本案何以未能察及銓敘部此項擴權違法之行爲已直接嚴重侵害聲請人之權益！蓋公務人員退休法第八條已修正刪除「其他現金給與」（詳附件八），聲請人今後已無法再主張此項權利矣，草率決斷，實屬憾事！

（四）有關機關處理本案之主要文件及說明

- 1 行政院經建會八十五年四月十日人（85）字第一二五五號致銓敘部函。
- 2 銓敘部八十七年七月六日八七台特二字第一六三六四一〇號書函。
- 3 聲請人陳○昌、王○明八十七年八月一日致銓敘部訴願書。
- 4 銓敘部八七台銓訴決字第七五八號訴願決定書。
- 5 聲請人陳○昌、王○明八十七年十一月二十五日致考試院再訴願書。
- 6 考試院八八考台訴決字第〇〇八號再訴願決定書。
- 7 聲請人陳○昌、王○明八十八年四月十二日致行政法院行政訴訟狀。
- 8 行政法院八十八年度判字第三六八六號判決書。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

（一）對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生牴觸憲法之疑義內容行政法院對於本案之判決，採信銓敘部所提供之新近事例，據以推斷二十餘年前聲請人等亦領有「鉅額差額金」，從而亦認定聲請人如再依一般公教人員同等級計算發給補償金，將導致公務人員整體權益失衡。惟聲請人當年所領之差額，僅為現時應領「其他現金給與」補償金之半數餘，事實俱在，何能據此妄斷，指鹿為馬。

其次，行政、考試兩院會銜發布之「公教人員退休金其他現金給與補償金發給

辦法」雖非法律，但該辦法之訂定係緣於修正前公務人員退休法第八條所定政府應給與退休人員之退休金之一部分，經立法院之決議應予合理補償，並經主管機關銓敘部會同有關機關暨退休人員代表，一再研商協調取得共識，確定補償對象及計算標準，始有該補償金發給辦法之發布，其辦理經過，已相當周詳完備，連原本未涉及的「政務官以及中央民意代表」，亦特別於該辦法第十四條以及同辦法注意事項中予以加列（詳附件九），事後縱有補充規定之必要，參照上例，亦只能增加補償對象或增加補償金額，豈可放馬後砲，以行政命令刪除部分退休公務員應享之權益！該銓敘部以行政命令改變補償金發給辦法第二條適用對象，直接侵害聲請人應有之權益，牴觸憲法第十五條以及中央法規標準法第十一條規定，行政法院未加審查，遽予維持訴願決定及再訴願決定，聲請人不得不再聲請大院主持公道！

（二）聲請人對於前項疑義所持之見解

查銓敘部主管全國公務人員之任免、薪給及退撫福利等事宜，有關公務人員退休金之核計發給，為其法定職權，如認為早年經合會暨經建會發給該會退休人員差額金將影響全體公務人員整體權益失衡，基於其職權即應於事前制止，豈可於二十餘年後，於發放「其他現金給與補償金」時，以錯誤不實之事例翻老帳，以偏概全，一概不准？其次，行政命令不得牴觸法律，有關人民之權利義務事項應以法律定之，中央法規標準法已有明定，銓敘部對於其主管事項或訂頒之辦法暨注意事項，依職權自得為細節或技術性補充規定，惟如其事後之補充規定改廢了原辦法適用對象，而損及人民權益者，則萬萬不可。蓋此項補償金之發給，係政府積欠數十萬退休公教人員應給之「其他現金給與」，如依新近頒布之「行政程序法」第一百二十三條所謂之「授予利益之行政處分」，其中曾有明定：「不廢止該處分對公益將有危害者」，始得為之。如是則本案無關公益之危害，自亦不得由原處分機關擅自為全部或一部分之廢止（附件十），行政法院審理本案，理應就法律觀點詳加審酌，何能採信銓敘部片面之詞與特殊案例，草率決斷！

（三）解決疑義必須解釋憲法之理由

憲法第十五條明定人民之財產權應受憲法保障，修正前公務人員退休法第八條所定之退休金及其他現金給與，係退休公務人員依法應享之財產權，銓敘部豈可以一紙公函予以否定，拒不發給？聲請人既已依行政救濟程序提出訴願、再訴願及行政訴訟，均未獲採納撤銷原處分，聲請人迫不得已始再聲請大院主持公道，敬請明示該部此項行政命令（解釋函）與憲法第十五條牴觸，從而依司法院大法官審理案件法第十七條第二項規定諭知該部繼續發給聲請人等應得之第二、三期補償金。

四、所附關係文件之名稱及件數附件一：銓敘部八十五年

八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函影本一件。

附件二：公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法影本一件。

附件三：修正前公務人員退休法影本一件。

附件四：中央法規標準法影本一件。

附件五：行政法院八十八年度判字第三六八六號判決書影本一件。

附件六：全國退休公教人員為政府違法剋扣退休金抗議說明書影本一件。

附件七：經濟部六十二年十二月二十七日經六二人四一五五〇號函暨附件影本一

件。

附件八：修正後公務人員退休法影本一件。

附件九：公教人員退休金其他現金給與補償金發放作業注意事項影本一件。

附件十：行政程序法部分條文影本一件。

附件十一：行政院經建會八十五年四月十日人字第一二五五號致銓敘部函影本一件。

附件十二：銓敘部八十七年七月六日八七台特二字第一六三六四一〇號書函影本一件。

附件十三：聲請人陳○昌、王○明八十七年八月一日致銓敘部訴願書影本一件。

附件十四：銓敘部八十七年十月二十八日八七台銓訴決字第七五八號訴願決定書影本一件。

附件十五：聲請人陳○昌、王○明八十七年十一月二十五日致考試院再訴願書影本一件。

附件十六：考試院八十八年二月十一日八八考台訴決字第〇〇八號再訴願決定書影本一件。

附件十七：聲請人陳○昌、王○明八十八年四月十二日致行政法院行政訴訟狀影本一件（行政法院判決書詳如附件五）。

謹 致

司 法 院

聲 請 人：陳○昌 王○明

中華民國八十九年元月四日

（附件五）

行 政 法 院 判 決

八十八年度判字第三六八六號

原 告 陳 慎 昌

王 敬 明

被 告 銓 敘 部

右當事人間因退休補償金事件，原告不服考試院中華民國八十八年二月十一日（八八）考台訴決字第〇〇八號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告等均為前行政院國際經濟合作發展委員會（現已改制為行政院經濟建設委員會）退休人員，經被告核定於民國六十二年八月一日退休生效。公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法（以下簡稱發給辦法）發布施行後，渠等經行政院經濟建設委員會造冊函送被告核定發給退休金其他現金給與補償金，並領取第一期補償金有案。嗣行政院人事行政局先後於八十五年一月十六日及二月七日，以八十五局給字第〇〇六八一號及第〇五二八一號書函，請被告就行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員，其任職年資含有待遇改制前年資者，該項年資已先由中美基金結算差額發給，應否再發給其他現金給與補償金表示意見，案經被告於八十五年三月六日邀請有關機關開會研商結果，基於是類人員所領每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為高，爰於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二

號函釋，行政院經濟建設委員會所屬人員自七十四年一月九日至八十四年六月三十日止之年資，始得依發給辦法發給補償金，七十四年一月九日改制前退休、撫卹者及改制時曾領取退休金差額之年資，不再核給補償金。並請該會就本案未決定前業經被告核定發給補償金者，依規定重行核算造冊送部並追回溢發部分金額，且上開人員如係七十四年一月九日以後退休、撫卹具有七十四年一月九日改制後至八十四年六月三十日止之年資者，其第二年補償金，被告將俟渠等人員繳回溢領部分之補償金後，再予發放。原告等乃於八十七年六月九日以申請書，函請被告儘速發給渠等八十五、八十六年第二、三次之退休金其他現金給與補償金，經被告八十七年七月六日八七台特二字第一六三六四一〇號書函復略以，原告等均係經建會改制前（即七十四年一月九日以前）經被告核定退休生效，依規定不得再核給補償金，亦無其所稱陳請發給八十五、八十六年第二、三次退休金其他現金給與補償金之情事，另請其儘速依規定繳回溢領之退休金其他現金給與補償金。原告等不服，循序提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、公務人員退休金之計算，依修正前之公務人員退休法第八條規定原應以退休人員之月俸及「其他現金給與」一併計算；原告等於六十二年退休時，被告僅按本俸核給退休金，八十四年行政、考試兩院會同發布之發給辦法，係經全國數十萬退休公教人員數年之奔走呼號、遊行抗議，並獲中央民意代表支持，於立法院修正公務人員退休法第八條條文時附帶決議另訂補償辦法，故而始有該辦法之發布。應發給之補償金額，並經各該「支給機關」編列國家預算以爲因應，豈容被告出爾反爾，擅自變更。二、中央法規標準法第七條明定各機關依職權發布之命令，應函送立法院備查。前開補償金發給辦法既係行政院、考試院會同發布並送請立法院備查，而被告於該辦法發布施行。近年，竟以一紙公文擅自變更該發給辦法第二條補償金發給對象，如此重大原則性之變更，既未循前述規定分陳行政院及考試院核備，亦未函送立法院備查，失職擅權，損害原告等合法權益，自爲法所不容。三、復查，該發給辦法適用對象原以依法退休之公教人員爲限，被告於主擬該辦法及其發放作業注意事項時，竟慷他人之慨，故意示好他人，擴大適用對象及於「政務官及中央民意代表」，而對於一向「歧視原告服務單位之退休人員」，於該發給辦法中既未明定「經合會」退休人員不適用該辦法，亦未於審核發給第一次補償金時及時剔除原告之申請，竟於發給第一次補償金後，擅自以解釋函拒不續發第二、三次補償金，違法失職，莫此爲甚！四、按所謂「其他現金給與」原應涵蓋「工作補助費、職務加給、專業津貼及主管特支費」等項目，原與「本俸」有別，被告以原告等於六十二年退休時已領有部分退休金差額補助，較一般公務員每一基數之補償爲高，「基於公務人員權益整體平衡之考量」，故而追溯及二十五年前「舊帳新算」，不再發給「其他現金給與補償金」，蓋風馬牛不相及，豈可混爲一談。被告如以算舊帳之心態處理本案，何以對於原告等原服務單位行政院經建會（原爲經合會）所提出之有關當年計算退休金標準以及退休人員不得支領月退休金；退休金及公保養老給付不准辦理優惠存款（年息百分之十八）等等之說明，卻一概以與本案（其他現金給與補償金）無關而不予考慮？既然要算舊帳，就要徹底清算一番！豈可避重就輕，一語帶過。五、值此政府厲行法治，積極推動行政革新之際，考試院猶刻意庇護被告之錯誤決定，認爲被告可依職權變更補償金發給對象。稍具法律常識者當知補償金發給對象乃爲該發給辦法之重點，亦即爲該辦法訂立之基本原則；所謂細節性之補充解釋，僅能對各單位作業程序或注意事項作補充規定，豈可藉行政命令變更基本原則？退一萬步言，苟確有變更需要，亦應

循修法程序，由被告分陳行政院、考試院核備，並送立法院備查，始屬正辦！捨此途即屬違法擅權，無端侵害原告等權益，依照憲法第二十四條規定，被告官署各級首長暨承辦人員均應受法律懲處，並應負刑事及民事責任。被告雖均有訴願審議委員會之設置，惟細審列列諸位審議委員，盡屬行政人員，官官相護，罔顧原告等之權益，豈真是行政獨大，天下已無法律可循！爲此，請判決撤銷原處分及一再訴願決定等語。被告答辯意旨略謂：公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，係因政府多年來未能依八十四年七月一日修正施行前之原公務人員退休法第八條第二項規定，訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，且因訂定發給該項數額確有困難，爰依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償。經查行政院經濟建設委員會改制前退休、撫卹人員，其雖依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，惟渠等退休金、撫卹金給與內涵與一般行政機關公務人員並不相同，且遠高於一般行政機關公務人員，又改制後退休、撫卹人員其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，且查上開每一基數之退休金差額，均較目前政府核發之每一基數補償金額爲高。因此，是類年資已無其他現金給與補償問題，自不得再核發補償金。另查中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」發給辦法，係由被告依考試院交下行政院函提之意見研擬辦法草案，再會商行政院人事行政局及省市政府等有關機關後，始提報考試院會議審議通過，並經考試院與行政院於八十四年十月十七日會同訂定發布，並函送立法院備查在案。因此，被告係上開補償金發給辦法之主管機關，殆無疑義。又前開發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅係原則性之規定，被告依法定職權，得就該原則性規定，再作細節性之解釋，是以，被告八十五年八月十五日八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，係參酌行政院人事行政局等機關意見，對上開發給辦法所爲之補充規定，並無不妥之處。被告據此於八十七年七月六日以八七台特二字第一六三六四一〇號書函否准原告等所請，於法亦無不合。至於原告等訴稱被告以行政命令變更原補償金發給辦法，既未依行政程序報請兩院修正該補償金辦法，亦未函送立法院備查等節，與事實不符，洵屬誤解。原告之訴爲無理由，請判決駁回等語。

理 由

按公教人員退休金其他現金給與補償金之發給，係因政府多年來未能依照八十四年七月一日修正施行前之原公務人員退休法第八條第二項規定，訂定發給其他現金給與之退休金應發給數額，且因訂定發給該項數額確有困難，爰依立法院於八十一年十二月二十九日審議通過刪除該項其他現金給與規定時所作成附帶決議辦理補償，故必須依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，且依該兩法所定退休、撫卹給與基數內涵之標準核發退休、撫卹給與者，始有補償金之發給。查，本件原告等均爲前行政院國際經濟合作發展委員會（現已改制爲行政院經濟建設委員會）退休人員，經被告核定於六十二年八月一日退休生效。發給辦法發布施行後，原告等經行政院經濟建設委員會造冊函送被告核定發給退休金其他現金給與補償金，並領取第一期補償金有案。嗣行政院人事行政局先後於八十五年一月十六日及二月七日，以八十五局給字第〇〇六八一號及第〇五二八一號書函，請被告就行政院農業委員會及經濟建設委員會所屬人員，其任職年資含有待遇改制前年資者，該項年資已先由中美基金結算差額發給，應否再發給其他現金給與補償金表示意見，案經被告於八十五年三月六日邀請有關機關

開會研商結果，基於是類人員所領每一基數之退休金差額均較一般公務人員所領每一基數之補償金為高，爰於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二號函釋，行政院經濟建設委員會所屬人員自七十四年一月九日至八十四年六月三十日止之年資，始得依發給辦法發給補償金。七十四年一月九日改制前退休、撫卹者及改制時曾領取退休金差額之年資，不再核給補償金。並請該會就本案未決定前業經被告核定發給補償金者，依規定重行核算造冊送部並追回溢發部分金額，且上開人員如係七十四年一月九日以後退休、撫卹具有七十四年一月九日改制後至八十四年六月三十日止之年資者，其第二年補償金，被告將俟渠等人員繳回溢領部分之補償金後，再予發放。原告等乃於八十七年六月九日以申請書，函請被告儘速發給渠等八十五、八十六年第二、三次之退休金其他現金給與補償金，經被告八十七年七月六日八七台特二字第一六三六四一〇號書函復略以，原告等均係經建會改制前（即七十四年一月九日以前）經被告核定退休生效，依規定不得再核給補償金，亦無其所稱陳請發給八十五、八十六年第二、三次退休金其他現金給與補償金之情事，另請其儘速依規定繳回溢領之退休金其他現金給與補償金。原告等不服，循序提起行政訴訟，主張：本件發給辦法係依立法院修正公務人員退休法第八條條文時附帶決議所訂定，並依中央法規標準法第七條規定送立法院備查，由被告發布施行，自應適用於全國退休公務人員，但被告竟於八十五年八月十五日以八五台中特二字第一三四四一七二號函釋意旨，未經修法程序，擅自變更該發給辦法第二條補償金發給對象，故意擴大適用於政務官及中央民意代表，但卻歧視與原告等相同服務單位之退休人員，此舉違法擅權，除應受懲處外，並應負民、刑事責任云云。經查，行政院經濟建設委員會之前身「行政院國際經濟合作發展委員會」係於六十二年八月改組為「行政院經濟設計委員會」，嗣於六十六年十二月與行政院財經小組合併，改組為「行政院經濟建設委員會」，迨至七十四年一月七日其組織條例制定公布，成為正式建制機關。該會改制前所屬人員辦理退休、撫卹及資遣時，其適用之法規雖均與一般公務人員相同，依公務人員退休法、撫卹法辦理退休、撫卹，並分別報經銓敘部及行政院核准，惟其退休、撫卹等給與之計算標準，係按最後在職月薪額內扣除房租津貼後，再按八折計發，與一般公務人員僅以最後在職之本俸或年功俸及本人實物代金為基數內涵相較，兩者之退休、撫卹給與標準明顯不同，其退休金、撫卹金遠高於一般行政機關公務人員；至改制後退休、撫卹人員，其於改制前之年資，於機關改制時亦已按改制前之退休金基數標準，就超過一般公務人員退休金給與標準部分，結算發給退休金差額，且查上開每一基數之退休金差額，均較目前政府核發之每一基數補償金額為高；即其改制前之一次退休金係自月薪額內扣除房屋津貼（以月薪百分之十五計）後，按八折計算，再乘以退休基數；同時期一般公務人員一次退休金係以月俸額加本人實物代金（九三〇元）為基數內涵，再乘以退休基數，並一次加發二年之眷屬實物代金（五六〇元）及眷屬補償費（四〇元）（以五大口計）；經建會在七十四年一月九日改制前服務年資，按上述退休金計算標準計算所得額，其超過一般公務人員退休金標準部分，依規定先由中美基金結算發給，爾後辦理退休、撫卹、資遣時，其全部年資均按一般公務人員標準，由銓敘部核發。依前述公式試算，以七十三年度該會改制前之待遇計算舉例說明，該會支簡任年功俸一級七七〇元人員，所領退休金差額為同等級一般公務人員所領公教人員退休金其他現金給與補償金之二・五六倍；支薦任一級四五〇元人員，所領退休金差額為同等級一般公務人員所領公教人員退休金其他現金給與補償金之一・九九倍；支委任一級二三〇元人員，所領退休金差額為同等級一般公務人員所領公教人員退休金其他

現金給與補償金之一・六一倍；支雇員一級八〇元人員，所領退休金差額為同等級一般公務人員所領公教人員退休金其他現金給與補償金之一・〇四倍（上開資料，經調閱本院八十七年度判字第一一九六號卷核無誤），均高出一般公務人員甚多，如該會所屬人員於七十四年一月九日改制前之退休年資併計發給補償金，將導致公務人員整體權益失衡，與補償金發給辦法之頒訂原旨不符，自不得發給退休金其他現金給與補償金。又查發給辦法係由被告研擬辦法草案，經考試院與行政院會銜發布，並函送立法院備查在案，而有關該發給辦法第二條所定之補償金發給對象，僅作原則性規定，被告基於主管機關立場，自得依法定職權，就該原則性規定再作細節性之補充解釋，並非如原告等所稱擅以行政命令否定原訂辦法規定。是以被告依該部八五台中特二字第第一三四四一七二號函釋，函復原告等於行政院經濟建設委員會改制前退休者，不得核給退休金其他現金給與補償金之決定，並無違誤。原告主張，核無足採。綜上所述，本件原處分，揆諸首揭說明，洵無違誤，一再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告猶執前詞，聲明撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。
中華民國八十八年十月八日（本聲請書其餘附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 7、15、23 條 (36.01.01)

公務人員退休法 第 8 條 (68.01.24)

公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法 第 2 條 (84.10.17)