

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 246 號

解釋日期：民國 78 年 09 月 29 日

資料來源：司法院大法官會議解釋續編（四）第 225 頁

司法院公報 第 31 卷 12 期 1-25 頁

司法院大法官解釋（三）（98年10月版）第 446-499 頁

相關法條：中華民國憲法 第 83 條

公教人員保險法 第 24 條

解 釋 文：公務人員之退休及養老，依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。公務人員退休法第八條第二項就同條第一項所稱「其他現金給與」之退休金應發給數額，授權考試院會同行政院定之。公務人員保險法第二十四條授權訂定之同法施行細則第十五條第一項規定「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」，而中華民國七十年六月十二日行政院訂頒之全國軍公教人員待遇支給辦法第七條則對工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）保險俸額內計算，以及對於不服勤人員不予支給加以規定，乃係斟酌國家財力、人員服勤與否或保險費繳納情形等而為者，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。至行政院臺五十九人政肆字第一七八九七號函載「因案停職人員在停職期間，既未正式服勤，關於停職半薪及復職補薪，均不包括工作補助費計支」，則係兼顧有服勤工作始應支給補助費之特性所為之說明，與憲法亦無牴觸。

理 由 書：國家基於憲法第八十三條規定之意旨，制定法律，建立公務人員退休及養老制度。公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。公務人員退休法第八條第二項就同條第一項所稱「其他現金給與」之退休金應發給數額，授權考試院會同行政院定之。公務人員保險法第二十四條授權訂定之同法施行細則第十五條第一項規定：「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」；公務人員俸給法於中華民國七十五年七月十六日修正前後，關於公務員之各種加給及俸點折算俸額標準，亦均有授權主管機關訂定之規定，行政院為實施此項法律，於中華民國七十年六月十二日修正發布全國軍公教人員待遇支給辦法，其第七條則對工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）保險俸額內計算，以及對於不服勤人員不予支給」加以規定；銓敘部並曾先後作相關函示（銓敘部（67）台楷特二字第○五七九號函、（68）台楷特三字第二三四八號函）；均係斟酌國家財力、人員服勤與否或為計算養老給付基礎之保險費繳納情形等而為者

，得視國民經濟狀況而調整，並非一成不變，尙未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。至行政院台五十九人政肆字第一七八九七號函載「因案停職人員在停職期間，既未正式服勤，關於停職半薪及復職補薪，均不包括工作補助費計支」，則係兼顧因工作而支給補助費之特性所爲之說明，與憲法亦無牴觸。

不同意見書：

大法官 劉鐵錚

憲法第十五條規定：「人民之財產權應予保障。」其承認私有財產制度，不容任何人非法侵犯，至爲明顯。蓋財產權乃人民勞力所累積，爲法律所設定及保護之經濟利益，如獲適當保障，不僅爲個人安寧康樂之資，且爲社會繁榮發展之所繫。故人民一旦依法律規定取得財產權時，不論其種類性質如何，即得自由使用、收益、處分，國家非有憲法第二十三條之情形，固不得以法律限制之，其屬於低位階而又牴觸法律之行政命令，自更不能有效地限制人民之財產權。

民國七十年六月十二日行政院訂頒之全國軍公教人員待遇支給辦法第七條前段規定：「依本辦法支給之文職工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎助金，不列入退休（役）撫卹及保險俸額內計算……」。是否牴觸法律，而侵害到憲法上所保障之人民財產權？茲從下列幾點檢討之：

一 國家基於憲法第八十三條規定之意旨，分別建立公務人員保險、退休、撫卹等制度。公務人員保險法第十四條規定：「被保險人在保險有效期間，發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時，予以現金給付；其給付金額，以被保險人當月俸給數額爲計算給付標準。」公務人員退休法第六條第二項規定：「一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金爲基數，……」；公務人員撫卹法第四條規定：「公務人員撫卹金基數之計算，以公務人員最後在職之月俸額及本人實物代金爲準。」上述各法律分別就公務人員或其遺族所可請領之保險金、退休金、撫卹金基數計算之標準，加以規定。申言之，在保險金基數計算，係以被保險人當月「俸給數額」爲準；在退休金及撫卹金基數之計算，係以公務人員最後在職之月「俸額及本人實物代金」爲準。關於實物代金，固無疑義，所謂「俸給數額」或「俸額」，也即「俸給」之意，辭異而義同。關於俸給之意義及範圍，自應依公務人員俸給法爲準。該法第一條開宗明義規定：「公務人員之俸給，分本俸、年功俸及加給，均以月計之」；第五條復規定：「加給分左列三種：一、職務加給……二、技術或專業加給……三、地域加給……」。於此關於俸額或俸給數額之意義及範圍，法律規定已極明確，應無任何爭議可言。況公務人員退休法第八條第一項也肯定：「本法所稱月俸額。包括實領本俸及其他現金給與」，即不以本俸爲限，而涵蓋各種工作津貼。是則全國軍公教人員待遇支給辦法第七條，將各種工作津貼（現已改稱爲加給）不列入保險、退休、撫卹俸給額內計算，豈不牴觸法律明文規定之俸給範圍？嚴重影響公教人員依法應享有之權益。

二 公務人員退休法第八條第二項規定：「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。」此一條項可否解釋法律授權行政機關，得為排除各種加給（工作津貼、現金給與）於計算保險、退休、撫卹俸給基數範圍外之依據？首先，應說明者，若立法機關真有意排除其他現金給與於計算退休金基數範圍之外，何不於第八條對月俸額為如下的立法解釋：「本法所稱月俸額僅指實領本俸不包括其他現金給與」為直截了當，並杜爭議。立法機關既肯定月俸額，包括其他現金給與於先，焉能解釋又授權行政機關可排除其他現金給與於後，而自陷矛盾？職是之故該第八條第二項僅能解釋為，授權行政機關，得視國家財力、人員服勤（主管、地區、專業）久暫等因素，而規定其他現金給與之退休金應發數額之多寡而已，絕不可解釋為，係授權行政機關得任意變更法律所明定之計算退休金基數之標準。

其次，前述全國軍公教人員待遇支給辦法第七條，將文職工作津貼等不列入保險、退休、撫卹俸給額內計算，乃限制人民權利之規定，無論是依憲法第二十三條抑中央法規標準法第五條第四款，有關限制人民權利或規定人民權義事項之規定，都應以「法律」為之。可知，惟有法律始能限制或規定人民權利。關於法律授權，我國憲法並未有如西德基本法第八十條第一項之明文（註）；反之，於中央法規標準法第六條更明確規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」足見以命令方式規定或限制人民權利，是否違法違憲，本來已大有疑問，本人即使同意涉及人民權利事項，也可為立法授權，但為彌補因此可能造成憲法第二十三條及中央法規標準法第五條保障人權之漏洞，在解釋上，法律授權之範圍，不僅必須非常明確，且授與之權，不能與該法律核心基礎相違背，即涉及該法律之重要原則性者，不可授權，否則法律本身豈非成為虛無空洞，而上述憲法及中央法規標準法保障人權之努力，也勢必落空。持此以觀，若認為公務人員退休法第八條第二項，係授權行政機關可以變更公務人員退休法所明文據以為計算退休金基數之標準者，此時，不僅該行政命令難以有效，即該授權法律也難合法存在。

- 三 再退一步言，即令如本號解釋多數之意見，認為全國軍公教人員待遇支給辦法第七條，係在公務人員退休法第八條第二項立法授權之裁量範圍內，但對於無類似授權條文之公務人員保險法及公務人員撫卹法，又將作如何之解釋？上述辦法第七條就保險、撫卹等俸給額之計算所為之規定，能不牴觸法律，而侵害憲法上所保障之人民財產權乎！

綜上所述，本人以為全國軍公教人員待遇支給辦法第七條前段，牴觸法律，侵害憲法第十五條所保障之人民財產權，依憲法第一百七十二條，應為無效之解釋，爰為此不同意見書。

（註）

德意志聯邦共和國基本法

第八〇條 一 聯邦政府、聯邦閣員或邦政府，根據法律發布命令（Rechtsverordnungen）。此項授權之內容、目的及範圍，應以法律規定之。所發命令，應引證法律根據。如法律規定授權得再移轉，授權之移轉需要以命令為之。

抄竇○齋聲請書

受文者：司法院

主 旨：爲現行公務人員保險法施行細則第十五條第一項規定本法所稱俸給暫以月俸額爲準。全國軍公教人員待遇支給辦法第七條規定文職人員工作津貼不列入保險俸額內計算及銓敘部 67 台楷特二字第○五七九號函釋自六十八年度起各項加給一律不列入保險俸額計算。是否與憲法第廿二、一五五、一七一、及一七二等條抵觸？懇請賜予解釋實感德便。

一、經過概要：聲請人原服務於花蓮縣政府民國七十二年十月一日奉准退休，溯自民國四十七年參加公保起，共有保險年資廿五年，依法可領卅六個月俸給之養老給付。經查聲請人退休當月實領本俸九、九一五元，其他現金給與（包括專業補助費主管特支費及東台加給）七、九二〇元，合計俸給爲一七、八三五元。尾數化整後，保險俸給爲一七、九〇〇元，按卅六個月計算，應得之養老給付爲六四四、四〇〇元。除前經承保機關中央信託局發卅六萬元外，尙差廿八萬四千四百元未蒙發給。案經申請補發後，而中央信託局函復：「公務人員保險之保險俸給，依銓敘部規定自六十七年七月一日起不包括各項加給，台端於七十二年十月一日退休，當時之月俸額爲九、九一五元，保險俸給應爲一萬元。本局公保處發給養老給付卅六個月計新台幣卅六萬元，並無短少」云云。（附件一）雖經聲請提出訴願、再訴願及行政訴訟，但均遭駁回。（附終審判決影本如附件二）

二、憲法上保障之權利：我憲法第一五五條規定：「國家爲謀求社會福利，應實施社會保險制度。人民之老、弱、殘廢無力生活及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」因此政府乃訂定各種保險法規付諸實施，藉以達到社會保險之目的，而公務人員保險即爲實施社會保險制度重要之一環，是故公務人員保險法（以下簡稱公保法）規定被保險人因病免費醫療、殘廢、養老、死亡或眷屬喪葬給予現金給付，均係法律基於憲法規定所賦予被保險人在經濟上受益之權利。我憲法第二十二條既規定：「人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」公保制度，在促進社會之安全，故其受益權自更應受憲法之保障。

三、遭受不法之侵害：查公保之現金給付，依照公保法第十四條規定，應以被保險人當月俸給數額爲計算給付標準。其中所俸給，應含本俸、年功俸及加給等款，非但公務人員俸給法第二條已有明文，而且修正前公務人員保險法施行細則（以下簡稱公保法施行細則）第十五條第一項亦作列舉之規定，在當時待遇中諸如統一薪俸、生活補助費及加給等款均應包括在內。（附件三）尤其公保創辦之時，即依此標準扣繳保

費及發公保現金給付，顯見公保法上之俸給自始即指公務人員俸給法上之俸給而言。但至民國五十九年七月待遇調整時，除地區加給及職務加給中之主管特支費仍維原名外，行政院乃將統一薪俸及生活補助費改名為本俸（年功俸）及工作補助費。同時將待遇調整方案改名為「六十年度軍公教人員待遇調整辦法」付諸實施。其中第十一條特規定文職人員工作補助費不列入退休撫卹及保險俸額內計算。」（附件四）足見當時僅將工作補助費劃出保險俸額之外，而銓敘部則以 59.07.06 台為特二字第○六四五號函釋「……如繼續享有各種加給者（如技術加給、地區加給、教師研究費）其加給部分亦應列入保俸計算。」（附件五）卻將主管特支費一併在保俸中剔除。迨六十三年度待遇調整時，行政院將待遇調整辦法修正為全國軍公教人員待遇支給辦法後，因其中第七條規定「文職工作津貼不列入退休、撫卹及保險俸額內計算」（附件六）才與銓敘部上列函釋相配合。由於工作補助費及主管特支費均被劃出保俸之外，以致糾紛時起，而銓敘部更於此時報請修正公保法第八條及第十四條之規定，意欲將其中之「以俸給為準」之規定，修正為「以保俸為準」。

（附件七）以弭爭訟。但為立法院所否決。其理由略謂：「俸給是依據俸給法來的，如果把它改為保俸，則銓敘部可以隨意解釋，這關係太大了。」（附件八）由此益足證明公保法上之俸給，確指公務人員俸給法上之俸給而言。可嘆立法院防範雖嚴，而銓敘部隨意解釋如故。更乘民國六十五年七月待遇調整時，特以 65.06.23 台謨特二字第○二四一七號函釋：如仍繼續享受加給者（如地區加給）其加給部分亦照例列入保俸計算」。（附件九）此項解釋，原僅舉例說明何種加給應列入計算，但承保機關卻將技術加給亦劃出保俸之外。豈料主管機關猶不知足，復於六十六年五月十二日將公保法施行細則予以修正，其中第十五條第一項修正為：「本法第八條及第十四條所稱被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準」。以為改按「月支俸額」計算現金給付之藉口，次年七月待遇調整時，銓敘部又以 67 台楷特二字第○五七九號函釋：「自六十八年度（六十七年七月一日起實施）起，各項加給一律不列入保險俸額計算」。自是以後，地區加給亦劃出保俸之外，致使保險俸給僅按本俸（年功俸）計算。綜上所述，顯見聲請人受憲法保障之受益權屢遭不法之侵害。

四、牴觸憲法之疑義：行政法院駁回聲請人之訴所引據之法令計有：「公保法施行細則第十五條第一項」，「全國軍公教人員待遇支給辦法第七條」及「銓敘部 67 台楷特二字第○五七九號函」等三項。惟查公保法第十四條所稱之俸給，既出自公務人員俸給法第二條之規定（見附件八）且頒布至今，

其以「俸給為準」之規定，從無修正，因此其內涵，自仍包括本俸年功俸及加給（含職務加給、技術加給及地域加給，見公務人員俸給法第五條）此項養老給付之受益權，既係基於憲法第一五五條規定而訂定，並受同法第廿二條規定之保障，因此公保法施行細則第十五條第一項規定「以月俸額為準」，全國軍公教人員待遇支給辦法第七條規定「文職人員工作津貼不列入保險俸額計算。」（見附件四、六）及銓敘部 67 台楷特二字第○五七九號函釋「自六十八年度起，各項加給一律不列入保險俸給計算。」均與憲法第廿二條及第一五五條牴觸。其次，「法律與憲法牴觸者無效」。「命令與憲法或法律牴觸者無效」。我憲法第一七一條第一項及第一七二條均有明文規定。公保法施行細則雖係依據公保法第三十四條之授權而訂定，其本身即有法之效力。但因侵害被保險人行使母法基於憲法規定所保障之權利，該第十五條第一項規定，自與憲法第一七一條第一項相牴觸。至於上列支給辦法及銓敘部函釋，既無法律依據，復與公保法相違背，亦有牴觸憲法第一七二條之嫌。此項隨意解釋，更不因公保法施行細則第七十五條有授權主管機關解釋之規定而有例外。

五、聲請解釋之依據：按人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋。司法院大法官會議法第四條第一項第一款定有明文，故特檢同中央信託局 73 台總公字第一○九七號函等影本九份，聲請解釋，以維護權益，而弘法治。

聲請人 王貽銓 謹上牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋之」。司法院大法官會議第四條第一項第一款之規定聲請解釋，以弘法治而維權益，是所感禱！

聲請人 竇○齋

中華民國七十六年九月二十二日

參考法條：中華民國憲法 第 83 條 (36.01.01)

公務人員保險法 第 24 條 (63.01.29)