

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 270 號

解釋日期：民國 79 年 12 月 07 日

資料來源：司法院公報 第 33 卷 1 期 15-19 頁

司法院大法官解釋（四）（98 年 10 月版）第 205-214 頁

相關法條：中華民國憲法 第 144 條

勞動基準法 第 84 條

公務人員任用法 第 33 條

解 釋 文： 公營事業人員之任用，依公務人員任用法第三十三條，應另以法律定之。在此項法律制定前，依公務人員退休法第二條及該法施行細則第二條規定，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。行政院於中華民國七十年一月二十三日核定修正發布之「經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法」第十七條第二項有關訂定分等限齡退休標準之規定，在公營事業人員任用及退休法律制定前，乃為促進經濟部所屬國營事業人事新陳代謝及企業化經營而設，不生牴觸憲法問題，惟公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。

理 由 書： 公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之，憲法第一百四十四條定有明文，但公營事業人員之任用及退休，是否適用以文官為規範對象之公務人員有關法律，憲法並未明文規定，立法機關自得在不牴觸憲法精神範圍內，以法律定之。

公務人員退休法第二條規定：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員」。公務人員退休法施行細則第二條又規定：「本法第二條所稱公務人員任用法律，指銓敘部所據以審定資格或登記者皆屬之」。而公務人員任用法第三十三條則規定，公營事業人員之任用，另以法律定之，由此可知，在上述任用法律制定施行前，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。勞動基準法第八十四條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定」。其所謂「應適用公務員法令之規定」，亦非使公營事業人員之任用或退休，在上述相關法律未制定前，逕行適用公務人員任用法或公務人員退休法，而排除現行有關法令之適用。行政院於中華民國七十年一月二十三日核定修正發布之「經濟部所屬事業人員退休



、撫卹及資遣辦法」第十七條第二項規定，各事業得按職位工作性質及職責情形，訂定分等限齡退休標準報請本部核准酌予提前，但職員不得少於五十五歲，工人不得少於五十歲。此項規定，在公營事業人員任用及退休法律制定施行前，乃為促進經濟部所屬國營事業人事新陳代謝及企業化經營而設，不生牴觸憲法問題。惟公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。

抄樓 ○聲請書

主旨

聲請人因憲法所保障之權利，遭受不法侵害，依法提起民事訴訟，經最高法院民事七八年度台上字第四八九號終局判決，其所適用之行政命令及銓敘部解釋，發生有牴觸憲法之疑義，爰依法聲請解釋。

說明

- 一、聲請人與經濟部所屬中國○○公司間，因強制命令提前退休是否符合勞動基準法（簡稱勞基法）第八十四條規定事件，于其憲法所保障之平等權、工作權、生存權、服公職權及其他權利，遭受不法侵害，乃依法提出確認僱傭關係存在之訴，因對最高法院民事七八年度台上字第四八九號終局判決（附件一）所適用之行政命令——經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法（簡稱經部退撫辦法，附件二）及中○公司人員退休分等限齡表（附件三）銓敘部 77 台華甄一字第 147266 號函（見一審卷一一八頁）是否牴觸憲法第一七二條「命令與憲法或法律牴觸者無效」之規定，是否有背大法官會議第八號、第一八五號、第一八七號、第二〇一號等解釋之意旨，而有疑義，故依法聲請解釋。
- 二、本案為遷就民事訴訟法上確認之訴的程式，表面上是請求僱傭關係存在之確認，實則上乃在請求法院判明公務員兼具勞工身分者（為勞基法第八十四條及其施行細則第五十條所定名稱，通稱公營事業人員，經濟部則稱之為派用人員，名號不一，實則一也，下均同）之退休，其法律性質是憲法所保障之權利，抑非權利，此一大前提既明，則本案之是非立判。
- 三、聲請人主張之一，是退休乃權利事項。蓋衡之憲法第七條所保障之平等權而言，公務員退休法辦理；勞工則依勞基法辦理，此兩法皆是居于法律層次之法律。公務員兼具勞工身分者之退休何獨不然？況勞基法第八十四條已明文規定其退休「應適用公務員法令」，而該法第一條更有「本法未規定者，適用其他法律之規定」明文，故以經濟部行



政命令強制其提前退休，實有違憲法第七條法律地位一律平等之規定。因其所適用之「法」與「令」並不平等也。

其次，退休為權利事項，因其涉及憲法第十五條所保障之工作權、生存權，若不依據法律而強迫當事人提前退休，無異非法剝奪其工作權，從而影響其生活權之保障，而公務員兼具勞工身分者，因具有公務員與勞工之雙重身分，故除從事勞工之工作外，亦兼負依法令從公務之公職，此有大法官會議第八號：國營事業人員為公務員的解釋可證。今以不具法律位階之行政命令，迫使其提前退休，豈非剝奪其憲法第十八條所保障之服公職權乎？

尤可注意者，乃憲法對人民權利之規定，無法一一列舉，故把未能列舉者，以概括方式歸入第二十二條其他權利項下，退休即為其一。此有大法官會議第一八七號及二〇一號解釋為據。退休既屬憲法所保障之權利事項之一，則據中央法規標準法第五條及第六條規定，自應依法律來辦理。否則即屬違法。

今勞基法第八十四條既已明文規定公務員兼具勞工身分者退休、撫卹「應適用公務員法令」，經濟部及其所屬之中○公司，豈可拿不具法律效力（附件四）之行政命令——經部退撫辦法、中○人員退休分等限齡表，命令聲請人提前退休？雖公務人員退休法第五條勞基法第五十四條，皆有命令提前退休之規定，然必以「擔任危險及勞（堅強體力）等特殊職務等」為限。並未有職位低者須提前退休之規定，且視其性質，仍是法律之規定而非命令之規定。惜最高法院就聲請人所提，足以影響本案正確判決之「退休屬權利事項」諸論據，無一詞反駁，卻又罔顧憲法第七、十五、十八、二十二諸條所規定權利保障之明文，以及大法官會議第一八七號、二〇一號之解釋，不先辨明退休事項之法律性質，又不遵大法官會議第一八五號解釋及民法第一條所規定之應依法律（在本案中應為憲法及中央法規標準法與勞基法）斷案之明文，自失其獨立審判之立場，一味遷就行政命令枉法屈判，其破壞公信力之禍害孰有過于此者！

核其所謂以行政命令強迫聲請提前退休「于法亦無不合」之判決理由，乃誤認經濟部退撫辦法係基於法律授權，依「國營事業管理法」第十四條規定所訂之行政命令。然法律授權自有其二大構成要件，即須經一定之法定程序及不逾越授權範圍與對象，要二者皆備始能成立。就法定程序言，見之于中央法規標準法第七條「各機關……基于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」。該經部退撫辦法並未送立法院備查，其法定程序未備一也。其二，



就授權範圍與對象言，經濟部及最高法院皆自以為係依「國營事業管理法」第十四條之規定，然該條全文為：「國營事業應撙節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支」，其所規定之授權範圍僅「待遇及福利」二項，退休並未列入。其授權對象指明是行政院，而非經濟部或中○公司（尤應注意者，為本條列在財務章，故條文道揭「應撙節開支」五字以為限制，惜諸官未通文法，強為比附，乃有此指鹿為馬之失）。由此可見，經部退撫辦法這一件行政命令之法律授權要件無一具備。此一論據，聲請人雖于上訴理由狀（附件五）及追加狀（附件六）中一再申述，然各級推事均視若未睹，還強詞奪「法」，竟稱「該辦法是否已送經立法院備查，要無礙其行政命令之效力」。豈非違背中央法規標準法第五、第六兩條所規定：「應以法律規定事項，不得以命令定之」之明文，其無視于憲法所賦人民之權利應多保障，又法官應「依法審判」之常規，豈是法律見解不同一語所能掩飾哉！

四、聲請人主張之二，是中央法規標準法第十六、十七、十八條所規定之新法優于舊法，特別法優于普通法之法律適用原則，應予具體落實。蓋就勞基法與公務人員退休法兩者而言，前者為特別法且係民國七十三年公布之新法；後者為普通法，乃屬民國三十二年公布，六十八年條正之舊法。因而勞基法第八十四條既規定「公務員兼具勞工身分者（亦即派用人員）」之退休「應適用公務員法令」，則照首揭之法律適用原則，自應適用公務人員退休法辦理其退休，方屬合法。詎料經濟部以 76 國營字○二○一號函（附件七），銓敘部以七十七台華甄一字一四七二六六號函，皆本固陋心態，不知有新法優于舊法，特別法優于普通法之法律規定，僅就公務人員退休法及其施行細則各該第二條所界定之公務員始得適用該法之「舊」規定，片面排除勞基法第八十四條及該法施行細則第五十條所「特別」「從新」界定之公務員兼具勞工身分者之適用。縱使該兩部勞基法八十四條之執行有疑義，亦應請大法官會議解釋，斯符政府保障憲法賦予人民權益之旨，最高法院也棄中央法規標準法所明文規定之法律適用原則于不顧，竟據此片面解釋，對公務員兼具勞工身分之聲請人，據勞基法第八十四條之特別從新規定所提出之適用公務人員退休法退休以確認僱傭關係存在之訴，作成「即有未合」之判決。此確定終局判決所引用之銓敘部解釋，是否牴觸憲法，應屬無效，不無疑義，亦請一併解釋。

查吾等公營事業人員向來在受罰時則被界定為公務員，要分享權益時，則又不被認為是公務員，將之排拒于外，此與剝奪其憲法第七條所



保障之平等權何異。致被社會上視為黑官，政府視為次等公務員，此而可忍，人格掃地。幸自勞基法公在實施之後，才有法律上之平等地位可言。然此一憲法上所規定之法律地位平等之保障，必有待司法機關遵照中央法規標準法所規定的從新從優之法律適用原則之運用，才能具體落實，否則必成具文。法律一成具文，有法即等于無法，此為專制落後國家之病態，豈是自稱民主法治國家之中華民國所應有？故就退休事項而言，公務員得以適用「公務人員退休法」，乃係根據該法施行細則第二條所界定之公務員資格。勞基法實施後，公營事業人員之應適用公務人員退休法退休，乃係依據勞基法第八十四條及其細則第五十條所特別從新界定之公務員兼具勞工身分者資格，兩者適用之法定管道既有別，豈可罔顧法律適用原則，而以舊法排除新法，普通法排除特別法之適用？此不無疑義者一也。

勞基法中所以未將公務員兼具勞工身分者之退休另訂條文，或另行立法，原在其兼具公務員身分執行公務之特性，且本同一事項、同一法律之立法原則，以精簡法規。公務人員退休法為辦理退休事項之惟一普通法令，故勞基法本其特別法優于普通法之原則，逕行在第八十四條規定「應適用公務員法令」。今最高法院不本其法律專業知識，作獨立之審判解釋，竟採用銓敘部逾法之行政解釋，予以判決，虧法而自便，何異以普通法排除特別法之適用，將置中央法規標準法之規定于何地？難道行政單位與司法單位要聯手迫使勞基法第八十四條成為具文？難道各級法官刻意要助長行政單位「不依法行政」之弊端而為禍國家？此不無疑義者二也。

退一步言，藉曰公務員兼具勞工身分者，未經該退休法施行細則第二條之審查登記而不得適用該法退休。然未履行審查登記之權責，均在政府主管機關之經濟部、中○公司及銓敘部，並非公務員兼具勞工身分者之「原罪」，而要受此排擠歧視，並剝奪其法律上基于憲法所賦予之權利。尤其聲請人為民國四十年高等考試及格者，合乎憲法第八十五條公務員任用，應經考試及格之規定。今雖經任用，而因政府機關之失職，不為其辦理銓敘登記，致未能經退休法第二條之規定，循普通法之管道，而獲得退休權益之保障，政府應速謀補救才是，豈可本位主義自限而一味排黜。今聲請人再循勞基法第八十四條之特別規定，訴請保障其退休權益，卻又被最高法院違法、違理、違情之判決排除在外。此一判決，將成判例，其影響我國司法之深遠，亦不言可喻。政府既未為其辦理登記于前，又未謀補救于後，且無視于中央法規標準法第十六、十七、十八諸條新法優于舊法，特別法優于普通法



之皇皇規定，從而剝奪其憲法所保障之退休權益及法律地位平等，豈能置而不求解釋？雇主不為勞工辦理勞保，由政府加以處罰，今政府不為公務員兼具勞工身分者辦理登記，由誰來判定處罰？法者所以昭國人以大信，如此違法判決，則大信何在？此不能無疑義者三也。

查公務人員退休法中，並無像公務人員任用法、俸給法、考績法等，別有「公營事業人員之任用（俸給、考績）另以法律定之」（參見各該法第三十三、十九、二十三諸條）的除外特別條文。足證公營事業人員之得以適用該法，應為該法之所許，況且該退休法施行細則中，又有公營事業人員適用該法之處理明文達五條之多。如細則第十條有關亡休年資者，有公營事業人員之年資可以併計之明文（按：細繹此條文意，即公營事業人員唯雖未經該細則第二條之登記，亦可適用該法之含義在焉），第十八條有關實領本俸者，有：公營事業機關依銓敘部核定該機關公務人員保險俸給標準辦理之明文；第二十三條有關退休金支出單位者，有：公營事業機關屬於營業預算者，由各該機關列入附屬單位預算自行支出之明文；第二十四條有公營事業機關公務人員退休金，以各該機關為支給機關之明文；第三十條有：公營事業機關支出退休金，該機關於發訖後檢同領據，送由主管機關轉送審計機關核銷之明文均是。復證之民國六十四年公營事業單位未實施所謂單一薪給制之前，其退休即是照公務人員退休法之規定辦理的史實。可知無論從公務人員退休法未列有除外之條文言，從該法施行細則竟列有適用之處理條文言，從公營事業人員適用之史實言，從勞基法第八十四條之特別規定言，公務員兼具勞工身分者之應適用公務人員退休法退休，乃法有所據，信而有證之事實，何以最高法院諸公對聲請人在上訴理由狀中所舉出之這些論據，怠于查證，又不加反駁，卻憑銓敘部之一紙公函解釋為惟一依據，遽予否定，此不能無疑義者四者。

五、綜上述（一）退休之屬於解釋所保障之權利事項，彰彰明甚，何況尚有大法官會議第一八七號及二〇一號之明文解釋。（二）公務員兼具勞工身分者應適用公務人員退休法，亦于法有據。故最高法院民事七十八年度台上字第四八九號判決，所適用之普通行政命令性質之經部退撫辦法及銓敘部 77 台華甄一字第一四七二六六號公函解釋所作之終局判決，是否有違憲法第一百七十一條及第一百七十二條之規定？是否與大法官會議第一八七號、二〇一號解釋及中央法規標準法所規定之法律適用原則相違背，從而剝奪聲請人所應受憲法第七、第十五、第十八、第二十二條諸條所保障之權益，理應請鈞院大法官會議予以



解釋。如該判決確屬違憲違法，即請宣告該經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法，應自勞基法公布實施後，不再適用。對公務員兼具勞工身分者之適用公務人員退休亦應作不得拒絕之宣告，一以昭公信而張正義，二以使一向便宜行事之政府機關知「依法行政」之重要，藉戢當前社會上脫法脫序之亂原，則國家幸甚！

謹呈

司法院大法官會議 公鑒

聲請人：樓○

中華民國七十八年四月十四日