

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 614 號

解釋日期：民國 95 年 07 月 28 日

資料來源：司法周刊 第 1298 期 1 版

司法院大法官解釋續編（十九）第 284-302 頁

法令月刊 第 57 卷 8 期 104-105 頁

總統府公報 第 6709 號 30-56 頁

司法院公報 第 48 卷 10 期 105-119 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、18、23 條

解 釋 文： 憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（本院釋字第四四三號解釋理由書參照）。公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎，憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。在此類法律制定施行前，主管機關依法律授權訂定之法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違。惟曾任公營事業人員轉任公務人員時，其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜，併此指明。

主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束（本院釋字第五四二號解釋參照）。考試院依據公務人員退休法第十七條授權訂定之施行細則，於中華民國八十七年十一月十三日修正發布該施行細則第十二條第三項，就公營事業之人員轉任為適用公務人員退休法之公務人員後，如何併計其於公營事業任職期間年資之規定，與同條第二項就政務人員、公立學校教育人員或軍職人員轉任時，如何併計年資之規定不同，乃主管機關考量公營事業人員與適用公務人員退休法之公務人員及政務人員、公立學校教育人員、軍職人員之薪給結構、退撫基金之繳納基礎、給付標準等整體退休制度之設計均有所不同，所為之合理差別規定，尚難認係恣意或不合理，與憲法第七條



平等原則亦無違背。

理由書： 憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎，憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。惟關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆（本院釋字第四四三號解釋理由書參照），在此類法律制定施行前，曾任公營事業人員無從辦理併計年資，主管機關自得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。主管機關針對曾任公營事業之人員，於轉任公務人員時，其原服務年資如何併計，依法律授權訂定法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違（本院釋字第五七五號解釋參照）。惟曾任公營事業人員轉任公務人員時，其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，依現代法治國家行政、立法兩權之權限分配原則，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜，併此指明。

主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。憲法第七條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。現行法律對公務員之界定，因各該法律之立法目的而有所不同，主管機關因應各類公務員職務性質之差異性，就不同制度人員間設計不同之任用、敘薪、考績（成）、考核及退休等規定，於相互轉任時，其年資之計算原無從直接予以併計，基於人事制度之公平性，故有年資併計換算規定之設計。原任公營事業勞工保險局之人員，其退休制度係適用財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法相關規定，而非適用公務人員退休法之規定，本係基於不



同政府機關間退休撫卹制度、基金繳納基礎及領取給付計算之不同所為相異之設計，考試院依據公務人員退休法第十七條之授權訂定施行細則，於八十七年十一月十三日修正發布該細則第十二條第三項規定：「公務人員在本法修正施行後，曾任依規定得予併計之其他公職或公營事業人員之年資，應於轉任公務人員時，由服務機關轉送基金管理機關按其任職年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總和，通知服務機關轉知公務人員一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資」，係就公營事業之人員轉任為適用公務人員退休法之公務人員後，如何併計其於公營事業任職期間年資之規定，其未如同施行細則第十二條第二項規定：「公務人員在本法修正施行後，曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之年資，應於轉任公務人員時，將其原繳未曾領取之基金費用之本息移撥退撫基金帳戶，始得併計其任職年資」，使曾任公營事業人員亦同於政務人員、公立學校教育人員或軍職人員，於轉任時得以將原繳未曾領取之基金費用之本息逕行移撥至轉任後之公務人員退撫基金帳戶，並據以採計年資，乃主管機關考量政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之退休撫卹制度之設計規畫與適用公務人員退休法之公務人員一致，於制度基礎相同之前提下，允許將其直接移撥至公務人員退撫基金帳戶，並據以採計年資；至公營事業人員，因薪資結構採行單一薪給制，且按照平均薪資或現職待遇特定比例計算退休給與，該類人員與適用公務人員退休制度者，二者之退撫基金之提撥基礎、提撥比率、給付標準與基金之運用管理等整體之制度設計及考量重點均不盡相同，故上開施行細則第十二條第三項，使曾任其他公職或公營事業之人員，於轉任公務人員時，得選擇自行負擔轉任前之公提儲金部分以併計轉任前後之年資，或不予併計，而非當然採計或一律不予採計之規定，係合理考量制度間之差異及謀求人事制度間之平衡，針對年資併計換算規定所為之相異設計，雖與政務人員、公立學校教育人員或軍職人員有別，尚難認係恣意或不合理，與憲法第七條平等原則，亦無違背。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 林永謀  
王和雄  
謝在全  
賴英照  
余雪明  
曾有田

廖義男  
徐璧湖  
彭鳳至  
林子儀  
許宗力  
許玉秀

#### 抄陳○文聲請書

主 旨：為最高行政法院九十二年度判字第一七〇號確定判決所適用之公務人員退休法施行細則第十二條第三項，侵害聲請人受憲法保障之財產權、工作權，違反平等原則及法律保留之基本原則，已牴觸憲法第七條、第十五條等規定。依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請大院大法官解釋。

說 明：茲依司法院大法官審理案件法第八條規定，將有關事項敘明如下：

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

公務人員退休法施行細則第十二條第三項有關公務人員曾任公營事業人員之年資應按其年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總合，一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資之規定，有違憲法第七條、第十五條及公務人員退休法第八條第三項及第六項等規定，懇請予以宣示違法、違憲，並恢復聲請人應享有之權益。

#### 貳、爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

##### 一、爭議之經過與性質

聲請人原任勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦事員，民國八十八年六月三日轉任行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）部門計畫處科員，向公務人員退撫基金管理委員會申請補繳八十四年七月一日至八十八年六月二日在勞保局年資之退撫基金費用，案經（公務人員退撫基金管理委員會）依公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定核算，應補繳新臺幣（下同）一七三、五九一元。聲請人不服，循行政救濟程序請求撤銷原處分，並命退撫基金管理委員會，依公務人員退休法第八條第一項及第三項「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之……」「第一項共同撥繳費用……，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五……」之規定，作成：「應繳基金費用總額中之百分之三十五由聲請人負擔，應繳費用之百分之六十五應由勞保局將聲請人退休儲金公提部分移撥公務人員退撫基金帳戶之方式負擔，不足之差額部分始由上訴人負擔。」之核定，再通知上訴人（即聲請人）補繳購買年資費用。案經提起復審、再復審，經再復審決定有關聲請人補繳八十五年七月十六日至八



十七年六月一日退撫金費用部分，原處分及復審決定均撤銷，其餘再復審駁回。聲請人仍表不服，就其餘駁回部分循序提起行政訴訟，嗣經最高行政法院認為聲請人所訴並無理由判決敗訴。

本案爭議問題緣於，在我國現行制度下，依公務人員任用法律任用之現職人員，其任職部門有「公營事業」系統與「行政機關」系統之分，兩者各有不同之退休制度，公務人員依法得在「公營事業」系統與「行政機關」系統間相互轉任，但兩系統間之退休制度卻未整合，且對於退休年資欠缺期待保障之設計，使得任職公營事業人員轉任行政機關時退休權益受到侵害。茲以本件聲請人所發生之爭議情況為例，說明如下：

勞工保險局組織條例第十八條規定：「本局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理。」，故該局退休金制度比照公營金融保險事業機構，依「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」辦理。依「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」規定，事業人員於每月裁放薪給（不包括獎金）時，各按其薪給總額提撥百分之三，作為「自提儲金」。各機構於每月裁放薪給時，在用人費總額內，按附表提存率分別存儲為各事業人員之「公提儲金」（該辦法第八條及第九條）。事業人員退休、資遣、死亡或聘僱期滿後，各機構因故不予繼續聘僱時，均可領取其「自提儲金」及「公提儲金」之本息作為離職金（該辦法第十三條）。又事業人員調任至財政部所屬其他事業機構任職者，其保留之年資結算給與及自提公提儲金，應轉帳至新任職機構帳戶，離職時再按該辦法有關規定辦理。但事業人員調離財政部所屬各事業機構至其他機關任職者，應比照辭職人員僅發還其自提儲金之本息（參照該辦法第十二條第一項及第二項）。故聲請人轉任經建會時，勞工保險局依前開辦法第十二條規定，認聲請人既調任至其他機關任職者，比照辭職人員處理，僅發還聲請人自提儲金之本息。

聲請人新任職機關經建會屬於行政機關，其退休金制度之法律依據為「公務人員退休法」。依該法第一條及第二條規定，凡依公務人員任用法律任用之現職人員，其退休均依該法行之。另同法第八條第一項及第三項規定公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。前開共同撥繳費用，按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。

針對各類原任職其他政府部門嗣後轉任行政機關公務人員者，其退休金權益處理，公務人員退休法施行細則第十二條第二項至第四項分別規定：「公務人員在本法修正施行後，曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之年資，應於轉任公務人員時，將其原繳未曾領取之基金費用之本息移撥退撫基金帳戶，始得併計其任職年資。」「公務人員在本法修正施行後，曾任依規定得予併計之其他

公職或公營事業人員之年資，應於轉任公務人員時，由服務機關轉送公務人員退休撫卹基金管理機關按其任職年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總和，通知服務機關轉知公務人員一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資。」「公務人員在中華民國八十七年六月五日以後退休生效，其曾服義務役軍職、替代役人員年資，未併計核給退除給與者，得檢具國防部或其他權責機關出具之退伍令等證明文件，予以合併計算；其在本法修正施行後之義務役軍職、替代役人員年資，應於初任公務人員時，或公務人員應徵入伍服役，於復職復薪時，依敘定之俸級，由服務機關與公務人員比照本法第八條第三項規定之撥繳比例，依前項規定繳付基金費用，始得併計。」

由此可知，公務人員曾服義務役軍職、替代役人員年資，未併計核給退除給與者，該段退休金年資之基金費用，係由服務機關與公務人員依公務人員服務法第八條所訂撥繳比例繳付。公務人員曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之退休金年資之基金費用，係以其原繳未曾領取之基金費用之本息移撥退撫基金帳戶墊付。這些轉任人員均享有原服務單位為其負擔退休金費用之權益，惟獨公營事業轉任人員之年資，須按其任職年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總和，由公務人員負擔全部費用一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資。

如前所述，公營事業人員轉任行政機關時，原任職機關（公營事業）將其視為「離職人員」對待，僅發還「自提儲金」（即退休金費用中屬公務員自行負擔的部分），並未將「公提儲金」（即退休金費用中屬政府負擔的部分）發還轉任行政機關人員，故在制度設計上理應要求公營事業有為其轉任行政機關人員負擔百分之六十五退撫基金費用之義務，或是要求原服務機關（國營事業）移撥其未曾請領之公提儲金，以墊繳政府應為公務人員負擔百分之六十五之退撫基金費用。然而，公務人員退休法之相關規定雖在形式上承認是類人員原於公營事業服務年資得併計為退休金年資，但卻又以施行細則之規定要求由公務人員自行負擔該段年資之全部費用，形同變相否認政府有為渠等提撥退休金費用之責任，侵害該等人員應有之退休權益。

政府建立公務人員退休制度時，本應就公務人員在不同政府部門間轉任之情形有所預見，且全盤考量退休制度間的差異性問題，設計銜接轉換的配套機制，以合理保障轉任人員退休權益。蓋公務人員雖在不同政府部門間流動，但本質上都是「受雇於」政府，政府本應對其退休權益負擔一定義務，然現行法制對於該等人員退休權益疏未考量，公營事業系統與行政機關系統之退休法令各行其事、互推責任，以「任職公營事業退休年資一筆勾銷」之不利後果，逼迫轉任人員自行承擔原本應由政府負擔之退休費用，不公不義，莫此為甚。而公提儲金既係政府為該等公務人員退休所提撥，自應為該等公務人員所用，不該以制度不同而否

認其財產利益。

因此，聲請人依法定程序提起行政爭訟，主張在公務人員退休法施行細則第十二條第三項等相關規定未修正前，對於前述之立法闕漏應以解釋方式尋求補救，以保障聲請人應有之退休權益，惟用盡救濟途徑仍未能得以平反，因認為最高行政法院確定終局裁判所適用之法律發生有牴觸憲法之疑義，爰依據司法院大法官審理案件法之規定，提出釋憲聲請。

## 二、涉及之憲法條文

茲將本案爭議問題所涉及之憲法條文及違憲之處，說明如下：

### （一）憲法第七條平等原則

聲請人認為公務人員退撫基金管理委員會核算聲請人應繳退撫費用之法律依據（即公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定），有違法違憲之嫌。按公務人員退休法第八條第一項及第三項明白規定「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之……」「第一項共同撥繳費用……，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五……」同法施行細則第十二條第三項規定，「任職國營事業人員」嗣後加入公務人員退撫基金制度之轉任人員，其於前單位服務年資雖得被承認為退休年資，惟該段年資之退撫費用卻是百分之百由其自行負擔，政府不負任何提撥義務；然依同法第二項及第四項規定，其他轉任人員（包括「曾任軍職、教職、政務人員」及「曾任義務役軍職人員、替代役人員」），其於前單位之服務年資均相對享有政府提撥部分，顯然違反平等原則且逾越母法之規定。

### （二）憲法第十五條財產權、工作權（工作選擇自由）

國營事業轉任行政機關之公務人員，未從原服務單位領取公提儲金，現行公務人員退休法施行細則第十二條第三項，既不承認該等轉任人員之現任單位（行政機關）有為轉任人員負擔百分之六十五退撫基金費用之義務，亦不允許其原服務機關（國營事業）移撥其未曾請領之公提儲金，以墊繳政府應為公務人員負擔百分之六十五之退撫基金費用，而要求轉任之公務人員須自行負擔所有費用，形同變相否認政府有為公務人員提撥退休金費用之責任，侵害其財產權，而與司法院釋字第四五五號及第四三四號解釋意旨有違。

其次，退休金之給付以年資累積為條件。時間具有不可逆的特性，歲月一旦流逝無人能從新起始。個人勞動生涯有限，其因工作年資所累積之退休金權益，如不具有「可攜性或可移轉性」（Portability），轉換工作將對退休金權益造成鉅大影響，當事人的工作選擇自由將因該等可能發生之退休金年資損失，而受到相當限制。故公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定，忽視公營事業未將公提儲金退還公營事業轉任人員之事實，要求該等人員如欲使其服務於公營事業時期之退休金年資受到承認，必須百分之百地自費負擔購買年



資費用，使得其個人因服務於公營事業之工作年資所累積之退休金權益，完全不具有「可移轉性」，形同以喪失退休金權益之代價，不當限制公營事業人員轉換工作之自由。

### （三）違反法律保留

退萬步言，縱認前揭公務人員退休法施行細則之規定與憲法並無牴觸，公務人員退休法第八條第六項規定公務人員退休撫卹基金之撥繳、管理及運用等事項，另以法律定之，足見退休金之撥繳屬法律保留事項。公務人員退休法施行細則第十二條第三項擅自規定公營事業轉任人員之基金撥繳事項，且破壞母法第八條第一項及第三項規定退撫費用應由政府與公務人員共同負擔原則，亦有違法律保留原則。

### □、聲請解釋憲法理由及聲請人對本案所持之立場與見解

基於前述理由，聲請人請求宣告公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定違憲，並要求相關機關應儘速修法填補該等公務人員退休金制度上之缺罅，在未修改該等違憲之不合理規定前，則應對公務人員退休法第八條規定作合憲性解釋，認公營事業轉任人員原服務機關（公營事業）亦為公務人員退休法第八條所稱之「政府」，命其將轉任人員服務於公營事業時期之退休準備金（公提儲金本息）移撥充作公務人員退休法第八條所定「政府」應為公務人員提撥百分之六十五之部分，不足部分才由轉任人員負擔。

聲請人自勞工行政高考及格分發任用至轉任行政院經建會，年資未曾中斷，且原服務機關（勞工保險局）與轉任機關（行政院經建會）均屬「政府」。原服務機關（勞工保險局）之退休金給與方式亦早採儲金制，即由政府提撥一定比率為公提金，由個人薪資扣繳一定比率為自提金，二者總額合為將來退休金。聲請人轉任離職時，僅由「政府」發還個人扣繳之自提儲金部分，既未領取公提儲金，則選擇參加公務人員退撫新制時，依法自應僅繳付公務人員個人繳付百分之三十五部分。況公務人員退休法第八條規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，第一項共同撥繳費用，按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。……」，「政府」於本人離開原服務單位（勞工保險局）時既然全數收回公提儲金本息（退休金之政府負擔部分），依前開規定自應將其所收回之「公提儲金本息總額」，轉作聲請人參加公務人員退撫新制之「政府應負擔部分」，否則豈不形同「具公務人員考試資格者」同在為「政府」做事，卻因其由「國營事業」轉任至「行政機關」，就得莫名忍受「失去原服務機關之公提儲金」之不利益。

現行公務人員退休法採行「購買年資制度」基本上即已肯定：「具公務人員考試資格」具為「政府」做事者均屬「公務人員」，應享有相同的退休金請求權



。國家對於公務人員有給予退休金維持其生活之義務，故在解釋適用公務人員退休法相關條文時，不應僅因一公務人員非「自始任職行政機關」而係「嗣後轉任行政機關」，就對其退休金權益存有制度上的歧視（司法院釋字第四五五號解釋參照）。要求由「國營事業」轉任至「行政機關」者，繳回任職「國營事業」時之公提儲金，又再轉任行政機關後「應自行負擔百分之百的費用，購買任職國營事業時期之年資」，始能獲得退休年資承認，此等作法與不承認公務人員任職「國營事業」年資得為公務人員退休年資實無何差異，明顯違反公務人員退休法第八條規定之意旨。

或有論者認為，購買年資之規定，係屬自願性質並非強制性規定，僅提供一流通制度，給予當事人選擇參加公務人員退撫新制之機會，且當事人之轉任係屬自願性，其購買年資所需之全部費用，理應由轉任人員自行負擔。惟查：轉任自由與政府（雇主）應負退休金費用提撥義務係屬二事，不容混淆。不能以當事人之轉任係屬自願性，即認為其必須自行購買退休金年資，政府對於其退休權益毫無任何義務。蓋所謂提供流通機會，應植基於為轉任人員退休權益作合理轉換之制度基礎上，並非既剝奪其在原服務機關所累積的退休權益，又要求其全數負擔轉任後改參加公務人員退撫制度所需費用，假「提供流通機會」之名，行「侵害退休權益」之實，使轉任人員之退休金權益不當減損。

國家對於公務人員有給予退休金維持其老年生活之義務，又退休年資計算係著重公務人員為國家服務之期間長短，至其所服勤務性質是否相同並非所問，故在解釋公務人員退休法相關條文時，不應僅因公務人員非「自始任職行政機關」而係「嗣後轉任行政機關」，就對其退休金權益存有制度上的歧視。觀諸公務人員退休法第八條規定公務人員購買年資之金額，依法應繳付百分之三十五，政府應繳撥之百分之六十五亦全數要求由公務人員自行繳足，同法施行細則第十二條對於曾任「政務人員、公立學校教育人員或軍職人員」或曾服「義務役軍職、替代役」之轉任人員，其退撫權益處理方式，不是採移撥原服務機關公提儲金之方式，就是由轉任後之機關負擔「政府」應負擔之費用。這些規定均說明，只要是公務人員不論其任職於何部門，政府作為其「雇主」都有為其負擔一定比例之退休金費用之義務，即使其嗣後轉任其他政府部門，亦不能以兩政府部門間之退休金制度有別，任意抹煞轉任人員應享有的退休金權益，而應設法公平處理該類人員之退休金權益。

綜上所陳，聲請人於勞工保險局服務期間所提撥之公提儲金本息，其性質與公務人員退撫新制中「政府應負擔的百分之六十五部分」相同，均為「政府」為聲請人（公務人員）所提撥之「退休準備金」。轉任人員任職國營事業時「政府」既為其提撥有退休準備金且未發還本人，於本人轉任行政機關改加入退撫新制時，該筆退休準備金（公提儲金本息）自應隨同移撥，充作公務人員退休法第八

條所定「政府」應為公務人員提撥百分之六十五之部分，不足部分才由購買年資之轉任人員負擔，不該將政府應負擔之「退休準備金」提撥責任違法轉嫁予轉任人員負擔。故由國營事業轉任行政機關人員，其原任職之國營事業單位即公務人員退休法第八條所稱之「政府」，未發還轉任人員之公提儲金本息，即同條所稱「政府應撥繳之部分」。準此，聲請人依法（公務人員退休法第八條）購買年資時所應負擔之費用，不是百分之百，而應扣除聲請人於勞工保險局服務期間所提撥之公提儲金本息，剩餘部分始為聲請人應自行負擔之部分。

最後，附帶提及的是，於本案行政爭訟過程中，救濟機關與行政法院雖體認到本案爭議問題的關鍵所在，但卻屢屢鄉愿地推卸責任，不予糾正。舉例以言，公務人員保障暨培訓委員會審理聲請人再復審案件時，勞保局曾應邀到該會說明略謂：「再復審人至本局服務，係因八十三年勞工行政高考及格分發，非可歸責於當事人。本局之人事管理及職務列等，雖比照公營金融保險事業機構辦理，惟本局係屬公務預算機關而非事業機構，二者間仍有差異。本局對於本局員工曾任行政機關之年資，向採「概括承受」原則，予以併計退撫年資。本案如基金管理委員會來函要求本局負擔再復審人曾任本局年資之政府撥繳百分之六十五部分，本局將樂觀其成。」云云（參見所附關係文書（二）公務人員保障暨培訓委員會再復審決定書影本第六頁至第七頁）。該會再復審決定書於理由四亦明白且正確地指出，退休年資計算係著重公務人員為國家服務之期間長短，至所服勤務性質是否相同並非所問，然其卻完全不理會勞保局願意配合移轉本人曾任該局年資之公提儲金給退撫基金用以充作政府應撥繳百分之六十五費用部分之聲明，而僅參照司法院釋字第四五五號解釋有關服義務役軍職年資，並不因任公務人員之前或之後服役而有所區別，均得採計為退休年資之意旨，肯定聲請人對於任職勞保局期間辦理留職停薪服義務役軍職年資部分，既僅向勞保局領回自提儲金本息部分，則尚未受有該項年資之利益，應予保障，可是對於聲請人其餘服務於勞保局且同樣是僅領回自提儲金本息，尚未受有該項年資利益之年資，卻不予承認應受同等保障。嗣由公務人員退撫基金管理委員會將聲請人視為僅有義務役軍職年資人員處理，協調由聲請人轉任機關經建會負擔服兵役年資之政府撥繳百分之六十五部分（參見所附關係文件（三）公務人員退撫基金管理委員會九十年一月八日九〇台管業二字第〇二一四九五七號書函影本），而模糊了整個問題的真正焦點。在進入行政訴訟階段後，聲請人亦曾建請行政法院依照司法院釋字第三七一號解釋意旨及司法院大法官審理案件法第五條第二項之規定，裁定停止訴訟，聲請大法官解釋，惟未為法院接受，最高行政法院並認為公提儲金之性質以及公提儲金不發還轉任人員且不移撥為其參加公務人員退撫制度費用使用是否合理等情，非法院所得審究（參見所附關係文件（五）最高行政法院判決書影本第六頁至第七頁）云云。聲請人求助無門，爰提出本件釋憲聲請，維護自身權益。懇請鈞院依

聲請人所請作出違憲宣告，責成相關主管機關全盤檢討公務人員退休金之期待保障問題，並作成否決行政法院錯誤判決之解釋，回復聲請人應得之權益，至感德便。

肆、關係文件之名稱及件數

- (一) 銓敘部復審決定書影本。
- (二) 公務人員保障暨培訓委員會再復審決定書影本。
- (三) 公務人員退撫基金管理委員會九十年一月八日九○台管業二字第○二一四九五七號書函影本。
- (四) 臺北高等行政法院判決書影本。
- (五) 最高行政法院判決書影本。

謹 請

司 法 院 公鑒

聲 請 人：陳 ○ 文

中華民國九十二年七月二十二日

(附件五)

最高行政法院判決

九十二年度判字第一七○號

上 訴 人 陳 ○ 文

被上訴人 公務人員退休撫卹基金管理委員會

代 表 人 吳 容 明

右當事人間因補繳退撫基金費用事件，上訴人對於中華民國九十年十一月十五日臺北高等行政法院八十九年度訴字第三一八二號判決，提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人起訴主張：一、上訴人現職為行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）部門計劃處科員，原任勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦事員，於民國八十八年六月三日轉任現職，其向被上訴人申請補繳八十四年七月一日至八十八年六月二日在勞保局年資之退撫基金費用，案經被上訴人核算應補繳新臺幣（下同）一七三、五九一元。上訴人不服，提起復審、再復審，經再復審決定有關上訴人補繳八十五年七月十六日至八十七年六月一日退撫金費用部分，原處分及復審決定均撤銷，其餘再復審駁回。上訴人仍表不服，就其餘駁回部分循序提起行政訴訟。二、原核定、復審決定及再復審決定所依據之公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定違反憲法第七條、第十五條及法律優位原則，應屬無效，鈞院應依照司法院釋字第三七一號解釋意旨及司

法院大法官審理案件法第五條第二項之規定，裁定停止訴訟，聲請大法官解釋。查公務人員退休法施行細則第十二條第三項規定，「任職國營事業人員」嗣後加入公務人員退撫基金制度之轉任人員，須百分之百自行負擔；而同法第二項規定，「曾任兵役人員」及「軍職、教職、政務人員」，其於前單位之服務年資均相對享有政府提撥部分，顯然違反平等原則。又國營事業轉任行政機關之公務人員，未從原服務單位領取公提儲金，現行公務人員退休法施行細則第十二條第三款，既不承認該等轉任人員之現任單位（行政機關）有為轉任人員負擔百分之六十五退撫基金費用之義務，亦不允許其原服務機關（國營事業）移撥其未曾請領之公提儲金，以墊繳政府應為公務人員負擔百分之六十五之退撫基金費用，而要求轉任之公務人員須自行負擔所有費用，變相否認政府有為上訴人提撥退休金費用之責任，侵害公務人員之財產權，而與司法院釋字第四五五號及第四三四號解釋意旨有違，並有侵害人民選擇職業之自由及違反法律優位原則，應屬無效。三、退萬步言，縱認前揭公務人員退休法施行細則之規定與憲法並無牴觸，被上訴人依公務人員退休法第八條及同法施行細則第十二條第三項規定計算上訴人補繳購買年資之費用，應為公務人員依法應繳付共同撥繳費用之百分之三十五，惟被上訴人依銓？部八十四年九月六日八四台中特四字第——九〇六五六號函釋意旨，認政府應撥繳百分之六十五部分亦應由公務人員負擔而否准上訴人請求，顯然牴觸公務人員退休法第八條、同法施行細則第十二條第三項及憲法第一百七十二條之規定，應為無效。又上訴人自勞工行政高考及格分發任用至轉任行政院經建會，年資未曾中斷，而原服務機關退休金給予方式亦採儲金制，上訴人轉任離職時，僅由原服務單位發還個人扣繳之自提金部分，並未領取公提金，則選擇參加退撫新制時，依法繳付公務人員個人繳付百分之三十五部分始為正確。為此求為判決將原核定、復審決定、再復審決定關於不利於上訴人部分均撤銷；並命被上訴人作成：「應繳基金費用總額中之百分之三十五由上訴人負擔，應繳費用之百分之六十五應由勞保局將上訴人退休儲金公提部分移撥公務人員退撫基金帳戶之方式負擔，不足之差額部分始由上訴人負擔。」之核定，再通知上訴人補繳購買年資費用等語。

被上訴人則以：一、公務人員退休法第八條第三項有關政府與公務人員共同繳納基金費用之分擔比例，乃屬現職公務人員參加退撫基金按月繳費時，公務人員與政府（服務機關）分擔比例之規定。上訴人於八十四年三月二十日起任職勞保局期間至其轉任公務人員之前（八十八年六月二日），非屬公務人員退休法第二條所稱之公務人員，亦即非屬參加公務人員退撫基金之人員，故其購買轉任公務人員前曾任公營事業人員之年資，不適用公務人員退休法第八條第三項有關現職公務人員按月繳納基金費用之規定，而應依勞工保險局組織條例第十八條規定，比照公營金融保險事業機構辦理。是上訴人要求將任職於公營事業期間之公提儲金，移撥至公務人員退撫基金帳戶，不足之差額部分始由上訴人負擔一節，業經財政部八十九年十月十八日台財人第〇八九〇〇六二九七四號函釋，表示不同意之意見。二、公務人員退休法施行細則第十二條



第三項所稱購買年資所應補繳基金費用複利終值之總和，係包括個人自繳及政府撥繳部分之總額。又銓敘部八十四年九月六日八四台中特四字第——九〇六五六號函釋，係規定有關購買未參加公務人員退撫基金前曾任公營事業人員年資之規定，與現職公務人員按月繳納基金費用之規定不同，並未違反公務人員退休法第八條暨同法施行細則第十二條第三項之規定。至於有關購買年資所需費用之負擔乙節，按公務人員退撫基金，係由公務人員與服務機關按月提存，以為將來支付退休金之準備。由於購買年資人員過去服務於公營事業機構期間並未參加公務人員退撫基金，故原服務之公營事業機構無法予以認列其退休金成本，至於調任後之服務機關，則對其購買年資期間之服務期間亦無義務認列其退休金成本，故購買年資人員要享有服務公營事業機構期間年資併計公務人員退休之權利，則自應全額負擔應繳之費用。三、類同案件有臺灣高雄地方法院候補法官劉○利，亦曾因申請購買曾任公營事業機構（台灣土地銀行）辦事員年資補繳基金費用之負擔問題，提起復審、再復審、行政訴訟及再審；主張其中百分之六十五金額應依公務人員退休法第八條之意旨由政府負擔，案經前行政法院以八十九年度判字第一一九一號判決駁回再審之訴，請卓參等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：「政務人員、公立學校教育人員或軍職人員」之提存標準及給付制度，均與退撫基金制度一致，且是類人員之退撫金之收支、管理及運用等事項，均屬被上訴人主管，故是類人員轉任行政機關時，自得直接將未曾領取之原繳基金費用本息移撥至行政機關退撫基金帳戶；至於公營事業因其退撫儲金制度之設計與退撫基金制度並不相同，無法直接移撥，故公務人員退休法施行細則第十二條第二項、第三項分別規定其退撫權益之處理方式，與憲法公平原則，並不相悖，更與憲法保障人民財產權、工作權之宗旨無違。又公務人員退休法所稱退休之公務人員，係指銓？部依公務人員任用法任用並據以審定資格或登記之現職人員；而公務人員退休法第八條第三項有關繳納基金費用之分擔比例，乃屬現職參加退撫基金之公務人員按月繳費時公務人員與政府（服務機關）分擔比例之規定；是同法施行細則第十二條第三項規定，購買年資所應補繳基金費用複利終值之總和，係包括個人自繳及政府撥繳部分之總額；至於購買年資所需之費用如何負擔問題，業經主管機關銓？部八十四年九月六日八四台中特四字第——九〇六五六號函釋，規定有關購買未參加公務人員退撫基金前曾任公營事業人員年資，與現職公務人員按月繳納基金費用之規定不同；因此，上開銓？部函釋，並未違反公務人員退休法第八條暨其施行細則第十二條第三項之規定；又上開函釋意旨，係該部本於職權，對上開相關公務人員退休法規之闡釋，亦無違憲法第一百七十二條之規定。本件上訴人於擔任經建會部門計劃處科員前，原任勞保局辦事員，非屬公務人員退休法第二條所稱之公務人員，為兩造所不爭執，故上訴人購買其轉任公務人員前曾任勞保局辦事員之年資，自不適用公務人員退休法第八條有關現職公務人員每月繳費之規定；又上訴人於轉任公務人員之前，其原服務單位雖實施儲金制，惟於其離職時，依財政部所屬國營金融保險事業人員退

休撫卹及資遣辦法第十四條之規定，僅領回其自提儲金之本息作為離職金，公提儲金之本息收回撥作儲備金，供該部所屬國營金融保險事業人員分享，不及於依公務人員退休法第二條規定之公務人員；且該項儲金既非依據公務人員退休法所定基礎及費率而為之共同提撥費用，亦非依「公務人員退休撫卹基金管理條例」由被上訴人統籌收支、管理及運用之基金，對於上訴人上開原任公營事業服務年資，其現職機關實無為其分擔應補繳公務人員退撫基金費用百分之六十五之義務。至於該項儲金性質，以及上開辦法規定離職金之領取是否合理，均非原審法院所得審究；況公務人員退休法施行細則第十二條第三項之立法意旨得知，由於公營事業人員於轉任公務人員之前並非屬公務人員退休法第二條所稱之公務人員，自不得適用公務人員退休法參加公務人員退撫新制並繳納退撫基金費用，惟其轉任公務人員後，以其曾任公營事業人員之年資，原依公務人員退撫新制實施前之公務人員退休法施行細則第十條第五款規定，若未依各該適用之單行規定核給退休金，得併計公務人員退休年資。但公務人員退撫新制實施後公務人員退休法施行細則第十二條第一項規定，依法繳納退撫基金費用之年資始得併計退休，對於公務人員退撫新制實施後曾任公營事業人員未繳納公務人員退撫基金費用之年資，為保障其退休權益，始於同條文第三項規定，得以購買年資方式補繳基金費用之本息，併計退休年資；惟此項購買年資之規定係屬自願性質並非強制性規定，僅提供一流通制度，給予當事人選擇參加公務人員退撫新制之機會，且當事人之轉任係屬自願性，其購買年資所需之全部費用，自應由其自行負擔，上訴人既自願購買年資，自應繳納全部費用。本件被上訴人核定上訴人應補繳在勞保局任職期間（服役期間除外）年資之退撫基金費用八九、四五七元，揆諸首揭說明，核無違誤，爰判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。

上訴論旨略謂：公務人員退休法第八條第六項規定公務人員退休撫卹基金之撥繳、管理及運用等事項，另以法律定之，足見退休金之撥繳應以特別的法律保留規定，公務人員退休法施行細則擅自規定基金撥繳事項，違反法律保留原則；又「由國營事業轉任行政機關人員」與「政務人員、公立學校教育人員或軍職人員」同屬轉任行政機關人員，依平等原則應將「政府於聲請人在國營事業時期提撥，轉任行政機關時未曾領取之公提儲金費用之本息」移撥退撫基金帳戶，充作政府應負擔百分之六十五之部分；依公務人員退休法第二條之規定，只要退休事實發生時任職行政機關者，即為該法之公務人員，公務人員退休法施行細則第十二條第三項，否認政府有為上訴人提撥退休金費用之責任，不當抹煞其公職服務年資所應有之退休權益，侵害此等公務人員之財產權；參照司法院釋字第四五五號解釋意旨，公務人員退休年資之計算係著重於公務人員為國家服務之期間長短，至其所服勤務性質是否相同在所不問，上訴人任職勞保局即係為國家服務之公務人員，轉任行政機關僅領回自提儲金本息部分，尚未受有該項年資之利益，則要求亦須負擔政府提撥部分，無異不當損害其退休年資之利益；本件爭點與購買年資及當事人之轉任係屬自願性質者無關，要求全數負擔轉任後參加

退撫新制所需費用，假「提供流通機會」之名，行「侵害退休權益」之實；原判決未妥適行使規範審查權，自屬違背法令等語。本院按憲法第七條所定之平等原則，係保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事務之性質，就事實情況之差異及立法目的，而為不同之規範。法律就其所定事實之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定（司法院釋字第四一二號解釋理由書參照）。查八十四年一月二十八日公布之公務人員退休法第十七條，授權考試院訂定施行細則。而公務人員、教育人員、政務人員及軍職人員分別於八十四年七月一日、八十五年二月一日、八十五年五月一日及八十六年一月一日起實施退撫新制。公務人員退休法第八條第三項規定之公務人員退撫基金，係由公務人員與服務機關按月提存，以為將來支付退休金之準備，屬於事前提存基金方式，其係採用權責基礎來認列退休金成本。至於其他曾任公職或公營事業人員之年資，因未曾參加公務人員退撫基金，並未繳付基金費用，故原服務之機構無法予以認列其退休金成本，至於調任後之服務機關，亦無義務認列其購買年資期間之退休金成本。是以公務人員退休法施行細則第十二條第一項規定，公務人員、教育人員、政務人員及軍職人員等屬於同一退撫新制之範疇者，於新制施行後依法繳付退撫基金之實際月數，始得併計退休年資。復於同條第二項規定，政務人員、教育人員及軍職人員於轉任公務人員時，應將其原繳未曾領取之基金費用移撥公務人員帳戶，始得據以併計公務人員退休。至於曾任其他依規定得予採計之其他公職或公營事業人員等年資，則規定於同條第三項，應於轉任公務人員時，依規定補繳基金費用後，始予以併計。此係為配合退撫新制之實施，並保障其他曾任公職或公營事業年資併計之權益，斟酌各種情況之差異所為之規定，尚未違反公務人員退休法授權之本旨，與法律保留原則、平等原則及司法院釋字第四五五號解釋意旨並無牴觸，尤難調為侵害退休權益。至於公務人員退休法第八條第六項規定：「第一項基金之撥付、管理及運用等事項，另以法律定之。」其所稱基金之「撥付」，係指「各級政府依法撥繳之費用」及「公務人員、政務官、教育人員及軍職人員依法自繳之費用」，應如何撥繳及彙繳而言，此觀依據公務人員退休法第八條第六項所制定之公務人員退休撫卹基金管理條例第三條之規定自明，核與公務人員退休法施行細則第十二條第三項針對購買年資所為規定之範疇迥不相同。另就服義務役軍人其軍中服役年資，如何併計公務人員退休年資，司法院釋字第四五五號解釋，諭知有關機關：「逕以法律規定或由行政院會同考試院，依上開（即軍人及其家屬優待條例）第三十二條第二項之授權妥為訂定。」益見被上訴人發布公務人員退休法施行細則第十二條第三項，予以合理必要之規定，並無違反法律保留之原則。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違法，聲明求為廢棄，非有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中華民國九十二年二月二十日

(本件聲請書其餘附件略)

參考法條：中華民國憲法 第 7、18、23 條 (36.01.01)

公務人員退休法 第 17 條 (84.01.28)

公務人員退休法施行細則 第 12 條 (87.11.13)