

繕本

1 釋憲聲請書

2 聲請人 吳明君 住

3 // 吳美燕 住

4

5 // 李悅桂 住

6 // 李閻明 住

7

8 // 張素秋 住

9

10 // 曹秋官 住

11

12 // 曹瑞萍 住

13

14 // 許秋娥 住

15

16 // 陳秀英 住

17

18 // 陳國騫 住

19

6071

1 號5樓

(中間省略)

2 // 何昇勳

3 // 徐文欽

4 // 周述惠

5

6 共同代理人 李漢中律師

7 壹、聲請解釋憲法之目的：

8 為教育部於95年2月16日實施「教育人員退休所
9 得合理化方案」、「學校退休教職員公保養老給付金額優惠
10 存款要點」第三點修正後公保養老給付優存利息差額補
11 償事件，認有違反憲法第15條之規定，特依法聲請釋憲。

12 貳、本案之性質與經過：

13 緣教育部以「教育人員退撫新制」自民國(以下同)85
14 年2月1日實施以來，因退撫新制係採「儲金制」，由學
15 校及教職員按月依一定比例共同撥繳費用之退撫基金支
16 付退休金，且因退撫新舊制之退休金計算方式不同，致
17 在新舊制過渡時期，具有新舊制及退休年資之請領月退
18 休金退休教育人員，其月退休金因得隨同現職教育人員
19 待過調整而調整，並加上其退休時所支領85年1月31

6072

1 日以前之公保養老給付金額得依規定辦理優惠存款(利
2 率 18%)，造成退休教育人員退休所得(月退休金及公保
3 養老給付優惠存款利息)高於現職教育人員薪資所得之
4 現象」為由，前於 94 年 11 月 21 日以台人(三)字第
5 0940160234 號函提出「教育人員退休所得合理化方案」
6 及「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」
7 第 3 點之 1 條文修正草案，報請行政院准予修正；而行
8 政院則於 95 年 1 月 20 日以院授人給字第 0950060538 號
9 函准予修正核定。教育部遂依該方案於 95 年 2 月 10 日
10 公布試算公式，並公布專線電話，且於「95 年 2 月 16
11 日」實施，並由教育部函請台灣銀行執行上揭方案及優
12 惠有點第 3 點之 1 修正內容。又該方案之適用對象為「方
13 案實施前、後已退休教育人員」(見該方案「貳」、具體
14 作法)，且因該方案有「退休所得替代率上限百分比」，
15 即「任職 25 年者，上限百分比定為 85%，其後每增加 1
16 年，增加 1%，最高 35 年，上限百分比為 95%，另符合
17 增核退休金給與者，自第 36 年起，每增加 1 年，增加 0.5
18 %，最高 40 年，上限百分比為 97.5%」(見該方案「肆」、
19 退休所得替代率計算內涵、上限百分比及計算方式，惟

1 聲請人等係屬方案實施前已退休教育人員，且於退休時
2 並無上揭「退休所得替代率上限百分百分比」之限制，
3 亦即聲請人等係於前述所示學校退休，並按月領取退休
4 金，並非一次領取全部退休金，屬該方案「實施前已退
5 休教育人員」，非該方案修正後實施之對象。然聲請人等
6 在教育部經行政院准予修正之 95 年 2 月 16 日實施後，
7 分別受有每月自新台幣（以下同）1,972 元至 13,399 元
8 不等金額之損害，致憲法第 15 條所保障之財產權嚴重受
9 損，合先敘明。

10 參、本案涉及之憲法條文：

11 聲請人等認為教育部 94 年 11 月 21 日以台人(三)字
12 第 0940160234 號函提出「教育人員退休所得合理化方案」
13 及「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」
14 第 3 點之 1 條文修正草案，報請行政院准予修正；而行
15 政院則於 95 年 1 月 20 日以院授人給字第 0950060538 號
16 函准予修正核定。教育部遂依該方案於 95 年 2 月 10 日
17 公布試算公式，並公布專線電話，且於「95 年 2 月 16
18 日」實施，並由教育部函請台灣銀行執行上揭方案及優
19 惠有點第 3 點之 1 修正內容，違反憲法第 15 條人民之財

1 產權應予保障之規定，應予宣告牴觸憲法無效或不再接
2 用。

3 肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

4 一、聲請人等確具信賴基礎，自有信賴保護原則之適用：

5 (一)次查「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權
6 力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授
7 益行政處分之撤銷或廢止(行政程序法第一百十九條、第
8 一百二十條及第一百二十六條參照)，即行政法規之廢止
9 或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布
10 法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範
11 對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情
12 事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之
13 必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信
14 賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措
15 施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保
16 障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯
17 違反上位規範情形，或法規(如解釋性、裁量性之行政規
18 則)係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資
19 料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而

1 未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在
2 保護範圍。法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首
3 重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵
4 守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應
5 予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程
6 序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等
7 相關規定之所由設。行政法規(包括法規命令、解釋性或
8 裁量性行政規則)之廢止或變更，於人民權利之影響，並
9 不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，
10 故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因
11 情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發
12 布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼
13 顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方
14 符憲法保障人民權利之意旨。制定或發布法規之機關基
15 於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之
16 個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內
17 容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因
18 信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相
19 關補救規定可資援用時(如稅捐稽徵法第四十八條之三

1 等)，基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合
2 理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。至
3 有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經
4 廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；
5 二、相關法規(如各種解釋性、裁量性之函釋)係因主張
6 權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其
7 信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀
8 之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法
9 規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規
10 範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴
11 之行為，始足當之。至若並非基於公益考量，僅為行政
12 上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別
13 對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適
14 用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當
15 然。」釋字第五二五號已釋明在案。又行政法規公布施
16 行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢
17 止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必
18 要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信
19 賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措

1 施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保
2 障人民權利之意旨，業經本院釋字第五二五號解釋在
3 案。人民因信賴於法規廢止或修改前依強制規定而取得
4 之實體法上地位有受不利之影響時，自亦應同受保護。」

5 鈞院釋字第五二九號亦有明示。

6 (二)再者「所謂信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩
7 序，安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制
8 定或修正，而使其遭受不能預見之損害，因此保障人民
9 之既得權，並維護法律之尊嚴。又法治國原則為憲法之
10 基本原則，首重人民權利之維護，法秩序之安定及信賴
11 保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布之
12 機關依法定程序予以修改或廢止應兼顧規範對象信賴利
13 益之保護，受規範對象如已在因法規行而產生信賴基礎
14 之存續期間內，對構成信賴要件之事實，客觀上具體表
15 現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原
16 則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或
17 避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方
18 法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的，國家財產
19 負擔等能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所

1 依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。
2 如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人
3 利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實
4 現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及之公益
5 目的，亦得確保。」「…，亦即第三屆監察委員就任時，
6 依信賴其受任期之保障，並信賴於其任期屆滿後如任
7 軍、公、教人員年資滿十五年者，有依照舊給與條例第 4
8 條擇領月退職酬勞金之公法上財產權利。本此信賴而就
9 任，即是其對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現
10 之行為，而須受信賴之保護。」 鈞院釋字第五八九號
11 解釋文與解釋理由書復釋在案。

12 (三)惟按，本件聲請人等在教育部修正存款要點前已因信賴
13 既存之舊要點而安排或處置財產，已具信賴保護之法定
14 要件，教育部自不能因本件要點之嗣後修正，迫使聲請
15 人等遭受不能預見之損害。加之聲請人等確因舊要點之
16 施行而產生信賴基礎，已該當信賴要件之事實，並在客
17 觀上有具體信賴之表現，確有值得保護之利益。迺教育
18 部竟無視上揭信賴保護原則之適用，更堅守法治國之憲
19 法基本原則，任令聲請人等所受憲法保障之公法上財產

1 權利遭受剝奪及侵害殆盡，從而系爭要點確已違憲，不
2 足維持，要無庸疑。況聲請人等與 鈞院釋字第五八九
3 號解釋理由書所示，在服務時乃至目前均信賴享有舊要
4 點之公法上財產權利，自應確實保護，始足當之。足證
5 教育部率予片面修訂，減少聲請人等優惠存款之金額，
6 棄置聲請人等已受憲法保障之公法上財產權利不顧之作
7 法，已然違憲。

8 二、本件確實違反不溯及既往原則，當然違憲：

9 (一)茲「不溯及既往」者，乃民主憲政國家所應遵守之原則。

10 亦即法令經修正或新訂時，祇適用對法令修正或新訂以
11 後發生之事實，不得追溯至修正或新訂以前發生之事
12 實。尤其修正或新訂之法令係屬不利於行為人時，更不
13 得溯及既往。乃教育部無視上開原則適用之法理，竟以
14 違反不溯及既往之系爭要點強將聲請人等列入適用，已
15 然違憲，要無疑義！

16 (二)第之「按就法律安定及信賴保護原則而言，除非法規明
17 文規定溯及既往，且適用信賴保護原則，否則法規應僅
18 適用於生效後之事件，亦即不得就過去已完成之事件，
19 依嗣後另判定之規定予以規範處罰或設定負擔，此為法

1 律不溯既往原則。」「行政法係以不溯及既往為原則，而
2 以溯及既往為例外，除立法機關於判定法律之際，因衡
3 量公益之維護與利益保護之結果，明定行政法規得例外
4 溯及既往(如中央法規標準法第十八條)外，行政機關於
5 適用行政法規時，自應遵守不溯及既往原則，不得溯及
6 適用於法規制定生效前業已終結之事實或法律關係，以
7 維持法律秩序之安定。」「所謂法律不溯及既往之原則，
8 係指政府機關適用法律應遵守法律之時間界限，亦即原
9 則上凡某一時期發生之事件，應適用該時期已經有效施
10 行之法律以決定其法律關係。換言之，法律祇適用於施
11 行後所發生之事件，而不能適用於施行以前所發生之
12 事，若法律之有效施行在某事件發生後，則該法律不能
13 回溯至施行以前對某事件發生之效力，此與法律規範之
14 標的物何時存在無涉，又此一原則代表法律維持秩序作
15 用，無論就公私法均適用此基本原則。」最高行政法院
16 九十二年度判字第一三二二號及台北高等行政法院九十
17 年度訴字第六九四三號判決均有明釋。

18 (三)經查，聲請人等係在本次退休教職員公保優存要點修
19 正前任職並適用修正前規定，依前述不溯及既往原則，

1 該新修正規定自應向後發生效力，不得溯及適用於聲請
2 人等。惟該要點第三點之一第二項、第七項及第八項本
3 文規定，溯及適用於施行前已退休之教職人員，已影響
4 聲請人等公保養老給付所得辦理優惠存款之金額，並使
5 聲請人等優存利息之既得權徒遭侵害。教育部明知此一
6 法律原則，竟執意為之，當屬違憲。

7 三、本件修正要點確屬人民權利義務法律保留之範圍甚明：

8 (一)按「公保養老給付金額優惠存款要點」為政府每年編列
9 預算，經立法院逐年以預算案通過，長年運用，已成為
10 習慣法甚明，而此具習慣法地位之上開要點應係全體公
11 務人員退休法制構成部分，如予實質變動，即屬法制層
12 面之法律保留事項，應以法律定之。亦即系爭修正要點
13 之修改內容為額度之調整，非 18%之變動，故當屬整體實
14 質退休法之制度法律事項。本件教育部擅以上開要點為
15 職權命令，逕予修正，確違法律保留原則無誤。從而系
16 爭優惠存款要點第三點之一之修正，確已違反中央法規
17 標準法第五條：「左列事項應以法律定之：……，關
18 於人民之權利、義務者」及第六條：「應以法律規定之事
19 項不得以命令規定」之法律保留原則。

1 (二)茲考試院九十四年十一月十日第十屆第一五八次會議中
2 部分委員略謂：「洪○○委員：第三項並不是本席所提
3 的，就是我們要不要透過立法來決定，而不是用職權命
4 令。不是，本席的提議是這個修改到底職權命令還是法
5 律保留事項。郭○○委員：剛才洪委員所提的案子，本
6 席有參與連署，現在本席要提程序問題，因為這是基本
7 問題，今天不管我們要怎麼決議，將來都要立法，若決
8 定立法，本席絕對會繼續參與討論，甚至表決，假如這
9 些方案不立法，我就退出，在此作聲明，所以本席要求
10 先就這個案子表決一下，看該不該立法，假如結果是不
11 該立法，本席就退出，決定應立法，我就繼續參與。蔡
12 ○○委員：而是今天這些方案本身已經牽涉到人民權利
13 義務必須要法制化時，必須要把它當作前提來處理。李
14 ○○委員：你們提出甲乙丙丁案都不是退休法的規定，
15 公務人員退休法屬於保留事項，本席也贊成。邱○○委
16 員：本席相信以要點為根據，由政府每年編列預算，經
17 立法院逐年以預算案通過，經過長年運用，已經是習慣
18 法，如果這不是習慣法，請問台灣還有什習慣法，因此
19 整體來講，包括具有習慣法地位的要點，應該都是整體

1 公務人員退休法制構成的部分，如果其中有實質的變
2 動，應該是法治的層面，應以法律定之。政府凡事從有
3 利自己的角度來講，然後從自己有利的角度來做切割，
4 這當然是不對的，到今天為止整個處理過程都在打混
5 戰。當初這個制度要用要點或法律，是政府在決定，幾
6 十年來的政府，不走真正的法制主義，動不動就要權宜
7 措施，等到如果法制化對她有利的時候，就說這是法治
8 事項，如果法制化對她不利時，就說這不是法律規定，
9 這是非常不負責任的，所以今天說因為它是要點，所以
10 不適用信賴保護原則，本席覺得這句話講的非常不負責
11 任。你自己不依法行事，到時候又說沒有法律依據，不
12 應該有信賴保護原則之適用，我想是講不過去的，嚴肅
13 來講，應該是要立法。」由上可知，本件之修正確已違
14 反法律保留原則，進而侵及聲請人等在憲法上所保障之
15 財產權，要毋庸置疑。況，釋字第 443 號解釋亦謂：「……，
16 倘涉及公共利益之重大事項者，因由法律授權之命令為
17 依據之必要，乃屬當然，……」等語在案，則本件自應
18 依據釋字第 443 號解釋意旨辦理，方屬適法，乃擅自以
19 修正命令方式侵害聲請人等在憲法上所保障之財產權，

1 當然違憲。

2 四、本件系爭要點之修正變更，確不符情勢變更原則：

3 (一)按一次退休(伍)金辦理優惠存款，始於國防部四十七年

4 七月十四日鐘鐵字三六六號令頒行之，陸海空軍官退伍

5 除役軍官優惠儲蓄存款辦法，明定軍官領取一次退伍金

6 得辦理優存。而公務人員一次退休金優惠存款建制緣

7 起，係因早期公務人員待遇微薄，連帶影響退休實質所

8 得偏低，因此立法院法制委員會遂於四十八年七月十五

9 日審查公務人員退休法修正草案時決議，要求訴外人銓

10 敘部邀集有關機關會商退休金之給與標準，以彌補所領

11 退休金偏低情形。案經該部會商有關機關後決定，為保

12 障退休人員生活，支領一次退休待遇准照軍方優存辦法

13 辦理儲蓄，復經考試院會商行政院於四十八年七月二十

14 五日以台四八人字第四〇六〇號函覆同意後，於四十九

15 年一月修正公務人員退休法施行細則第三十一條(現為

16 第三十二條)，規定退休人員支領一次退休金得辦理優

17 存，其辦法由訴外人銓敘部會商財政部定之，該部爰據

18 與財政部於四十九年十一月二日會銜發布「退休公務人

19 員退休金優惠存款辦法」(按：現名稱修正為「退休公務

1 人員一次退休金優惠存款辦法」。至於教育人員部分係比
2 照公務人員實施，並由教育部與財政部於五十四年二月
3 二十二日會銜發布「學校教職員退休金優惠存款辦法」
4 (現名稱修正為「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦
5 法」)。又軍人保險給付得辦理優惠存款緣於五十三年六
6 月一日實施，因公務人員公保養老給付與軍保之退伍給
7 付屬同一性質，基於文武衡平原則，經考試院函徵行政
8 院六十三年十一月八日台財前字第二〇六四七號函復同
9 意，公保養老給付比照軍保之退伍給付，得連同一次退
10 休金辦理優惠儲蓄存款後，訴外人銓敘部遂於同年十二
11 月十七日訂定發布「退休公務人員公保養給付金額優惠
12 存款要點」，報奉行政院於六十四年二月三日函准實施。
13 以上為軍公教人員優存制度建制背景，亦即軍公教人員
14 優存制度係始自軍人，公教人員援引比照辦理。早期軍
15 公教人員待遇微薄，當時優存利率非 18%，而係比照一
16 般利率行情再加 5%，例如一般利率 10%，優存利率即為
17 15%，其後一度高達 24%，優惠存款利率隨一般利率上下
18 起伏調整；六十八、六十九年時利率低，因退休公務人
19 員反映，故當時立下優惠存款利率不得低於 14.25%之規

1 定；七十二利率更低，當時考試院與行政院協調優惠
2 存款利率不得低於 18%，而此即為軍公教優惠存款利率
3 18%之由來。

4 (二)銓敘部前於九十五年一月五日發布之新聞稿略謂：優惠

5 存款制度係政府早期基於一般公務人員退休所得偏低而
6 為之政策性福利措施，有其特殊之歷史背景，八十四年
7 七月一日公務人員退撫新制實施後之年資，已不得再享
8 有此種優惠措施。本次改革係緣於兼具退撫新制施行
9 前、後年資之人員，由於其舊制年資之退休給與仍得辦
10 理 18%優惠存款，致部分人員之退休所得有超過現職待遇
11 之不合理現象。該部審酌優惠存款制度實施至今，社會、
12 經濟情形均有所變遷，公務人員待遇已有所成長，退休
13 所得內涵亦逐步調整改善，加以金融機構存款低利率之
14 趨勢，故基於情事變更原則，在促進社會公平正義、適
15 度維護退休公務人員權益，並兼顧國家資源之整體分配
16 等考量下，爰提出公務人員退休所得合理化改革方案。

17 (三)茲上開要點之修正對於聲請人等於退休時之所得已產生

18 財產權之侵害，已如前述。又教育部對於其所謂基於情

19 勢變更原則修改本件要點，並未提出具體之理由。再之

1 所謂社會公平正義並非以犧牲上訴人之權利為手段，況
2 聲請人等適用上開要點係基於當年政府之給付行政作
3 為，聲請人等並未以不當手段取得，且公保優存利息係
4 政府補償公教人員之退休所得，為公教人員退休所得一
5 部分，並無所謂不公不義之情事，乃教育部就銓敘部以
6 空泛之情事變更原則，擅自修正上開要點之違法不當行
7 為未予明察，率予實施，若此侵害上訴人基於信賴優存
8 利息之權利，自屬違憲。

9 五、本件要點之修正，已然違反平等原則而屬違憲：

10 (一)經查本件修正要點規劃之基本原則如下

11 (1) 實施原則：

12 (a) 軍公教人員一體適用，同步實施。

13 (b) 優惠存款 18% 利率維持不作變動。

14 (c) 退休(伍)人員現職待遇計算內涵，依 94 年度軍公
15 教人員待遇支給標準。

16 (d) 方案實施(後)辦理退休之軍公教人員，以其在職

17 最後 1 年期間每月所得之平均數計算退休所得替
18 代率。

19 (2) 實施對象：本方案僅適用於兼具退撫新、舊制年資，

1 支領月退休金(俸)之軍公教人員。其退休所得替代率
2 超過一定上限百分比者；又本方案實施前已辦理退休
3 (伍)之軍公教人員，其退休所得替代率超過一定上限
4 百分比者，亦比照辦理。

5 (3) 不受本方案影響人員：

6 (a) 支領一次退休(伍)金之軍公教人員。

7 (b) 僅具有舊制年資(軍職人員在 86 年 1 月 1 日、
8 公務人員在 84 年 7 月 1 日、教育人員在 85 年 2
9 月 1 日以前)，已辦理退休(伍)支領月退休金(俸)
10 領人員。

11 (c) 僅具新制年資之現職及退休(伍)軍公教人員。

12 (二) 經查本件考試院九十四年十一月十日第一五八次會議內

13 容略謂：『陳○○委員：事實上，在審查會本席有提出意
14 見，政務官部分就是本席所主張，但結果政務官大概只
15 減幾千元，常任文官反而減掉上萬元，其實政務官的退
16 休金數額相當大，常任文官退休數額並不大。邊○○委
17 員：本席認為常任文官部分可以跟前面一體適用，不必
18 特別區分十二、十三、十四職等，如果是特任官的話，
19 當然就另當別論，必須重新考量，恐怕不是 80%就能對社

1 會交代。陳○○委員：政務官部分根本沒有什麼準則，
2 結果現在只是一直往基層人員砍，高層卻不動。李○○
3 委員：本席覺得銓敘部失職，對政務官部分好像沒有什
4 麼準則，社會上會不諒解，怎麼都砍中低階人員，政務
5 官卻沒有什麼表示，這樣社會怎麼會諒解？其次司法官
6 部分也沒有談起，以前退養金額重 3%，翁院長說只有
7 98%，可是外界都不相信，本席有位同學從最高法院退
8 休，一個月領 17、18 萬元，外界有這麼強烈反應，銓敘
9 部卻沒有處理，今天我們要對外公佈，可是對一些高官
10 怎麼都沒有表示，銓敘部如何去面對全國人民，所以本
11 案實施日期還沒有定，我們要等三院協調後再訂，並且
12 要先經過院會同意，如果政務官和司法官沒有處理的
13 話，今天我們的表決都是假的，我們為什麼要實施？這
14 樣我們對得起公務人員嗎？我們要公務人共體時艱，政
15 務官和司法官為什麼不能一起共體時艱？」云云。

16 (三)次按「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」「行
17 政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利情形，
18 一併注意。」行政程序法第六條、第八條亦有明定。茲
19 原告與政務官及司法官同為公務人員，然所受待遇竟如

1 此不同。誠如前開委員所述，究竟有何正當理由足資據
2 為本件之差別待遇，非得僅泛以為促使公務人員退休所
3 得合理化之泛詞片面修改要點，致上訴人遭受若此差別
4 待遇，足證本件確已違反平等原則甚明。

5 (四)況本件教育部既認係合理方案，自應一體適用，而不得
6 有差別待遇，乃竟區分如上所示適用及不適用之對象，
7 有違平等原則，著毋庸疑。尤有進者，更有類如十二職
8 等以上公務人員及司法人員不予適用之情事！既係如
9 此，何來平等可言。且教育部及銓敘部所提出之計算方
10 式已造成現職之公教人員爭先恐後爭取高級行政職務，
11 以免在退職後因未擔任高級行政職務之窘境，以致計算
12 之基礎因而減縮，進而減少優存利息之額度。就此而言，
13 已在在彰顯本件要點確已侵及聲請人等憲法上所保障之
14 權利無誤。

15 六、系爭方案所提「退休所得替代率」之「分母值」計算基
16 準，未將「二個月考績獎金」列入，顯有錯誤：

17 又查現職學校教育人員之學年度終了成績考核並無
18 考列「甲等」(公立高級中學以下學校教師成績考核辦法
19 第4條第1項第1款)比例之限制；且一般學校教師幾乎

1 百分之百考列「甲等」，且具大學畢業學歷之教師，經 24
2 年服務年資以上而達年功俸；且具申請月退休俸之資格
3 者，須服務滿 25 年，且達年紀 50 歲以上，故年紀已滿
4 50 歲，其服務皆應已達 25 年以上等資格之教師，其每年
5 可領二個月考績獎金，此乃眾所周知之事實；且上揭二
6 個月之考績獎金亦應列入「現職教育人員薪津所得」，始
7 為合理。惟教育部制定之「教育人員退休所得合理化方
8 案」肆「退休所得替代率計算內涵、上限百分比計算方
9 式。(二)現職教育人員薪津所得(分母值)」，即「本薪(年
10 功薪)、學術研究費、主管職務加給及 1/12 年終工作獎
11 金之合計數」，而未將二個月考績獎金列入，顯有違誤。

12 七、退休所得替代率計算內涵(見該方案「肆」)中主管職務
13 加給計列原則(見該方案「肆」「三」有關「兼任主管職
14 務加給之中小學教師」部分，確有違反「平等」及「比
15 例」等原則：

16 (一)衡諸上揭主管職務加給計列原則，係「就其教學生涯，
17 曾任導師、組長、主任等職務年資，按「兼任導師 1 年 1
18 點，兼任組長 1 年 1.5 點，兼任主任 1 年 2 點」計算其
19 點數後，再以(1)曾任導師、組長、主任等職務點數合計

1 20 點以上者為 2,000 元；且其中曾任組長及主任職務之
2 點數加總達 10 點以上者，國中小為 3,000 元，高中職為
3 4,000 元。(2)曾任導師、組長、主任等職務點數合計 1
4 點以上未達 20 點者為 1,000 元，且其中曾任組長及主任
5 職務之點數加總達 10 點以上者，國中小為 1,500 元，高
6 中職為 2,000 元」云云。

7 (二)惟在中小學教育人員兼導師、組長、主任，並非對教育
8 貢獻較一般未兼任上揭職務之教育人員為多；且其授課
9 時數皆有減少，其中主任每週任課 2 至 4 節，組長每週 6
10 至 12 節，祇因兼上揭職務而獲有上揭利益。況且上揭行
11 政職並非僅限於上揭職務，尚有兼學年主任、戒嚴時期
12 之安全秘書。再者，未兼行政職之教育人員亦有帶領校
13 內各項團隊，如鼓樂隊、器樂隊、合唱團、田徑隊、棒
14 球隊、童軍……等之科任教師，須利用早自習、下班
15 後及寒暑假等時間費盡心血訓練學生，以爭取學校榮
16 譽，故對學校貢獻未必較導師及兼行政職之教育人員為
17 少，然上揭計列原則卻未計任何點數，實有失合理公平。

18 (三)況且中小學教育人員既以「教學專業」為主，其奉獻教
19 育未必較兼行政職之教育人員為少，祇因個人生涯規劃

1 而不兼任行政職。尤其初任教職時，被告教育部亦未告
2 知未兼行政職之教育人員，其後會影響月退休金之數
3 額，故一直擔任科任教師或導師迄至退休為止。抑有進
4 者，85年2月1日以後之退休教育人員在「舊制年資」
5 所繳公保費之數額及「新制年資」所繳退撫基金，並不
6 因是否兼行政職而有所差別。然被告教育部卻突將教師
7 區分為「兼行政職」及「不兼行政職」之教師，且兼行
8 政職之教師區分為「組長」及「主任」；又不兼行政職之
9 教師又區分為「導師」及「教師」將貢獻心力完全相同
10 之教育人員予以階級化，而漠視教育人員之工作性質與
11 公務人員、軍職人員須有職級之劃分應截然不同，亦必
12 然引發其後退休教育人員在退休前汲汲於爭取兼行政
13 職，除陷專任教師、導師與兼行政職之教師階級對立外，
14 亦使學校動盪不安，而有影響學生受教權，又豈係教育
15 之福？故上揭主管職務加給計列原則，卻僅限於「導
16 師」、兼「組長」、兼「主任」之教育人員始有計算職務
17 點數，將其他兼有其他行政職或訓練團隊之教育人員排
18 除在外；且計算點數因有上揭職務不同，亦相當之差距，
19 故其職務範圍過於狹隘，且屬不公，亦應有違反「平等」

1 及「比例」等原則。

2 (四)況所有公教人員在職時皆以本薪(俸)來扣繳公保費
3 與退撫基金，原來計算退休所得也全部採用本薪(俸)
4 來計算，現在修正公保優存要點三之一時，在計算退休
5 所得替代率中加入了主管加給與學術研究費(專業加
6 給)，會造成在職時繳相同保費的人，退休後卻領的不一
7 樣的不平等、不合理現象。」，而「教育部修訂的公保優
8 存要點三之一，破壞以本薪為核心的退休制度，把主管
9 加給與專業加給列為計算所得替代率的分母，若行政單
10 位認為以本薪為核心的退休制度已不合時宜，應予修
11 改，要加入主管加給與專業加給方才合理，理應修訂退
12 休相關法令，一體實施！」如今只修訂公保優存要點三
13 之一，而「造成一國兩制，只要是沒有兼具新舊制年資
14 的退休人員，無論全部是舊制，或是全部是新制，是以
15 本薪來計算、領取退休後的所得；兼具新舊制年資的退
16 休人員，則是以本薪、主管加給、專業加給，來計算、
17 領取退休後的所得。」附此敘明。

18 伍、佐證文件明稱及件數：

19 一、教育人員退休所得合理化方案。

1 二、行政院 95 年 1 月 20 日院授人給字第 0950060538 號函。

2 三、銓敘部 95 年 1 月 18 日新聞稿。

3 四、考試院第十屆第 158 次會議。

4 五、臺北高等行政法院 95 年度訴字第 00919 號判決影本。

5 六、臺北高等行政法院 95 年度訴字 02997 號判決影本。

6 七、最高行政法院 98 年度判字 663 號判決影本。

7 八、最高行政法院 98 年度判字 771 號判決影本。

8 陸、綜上所述，為保障聲請人等在憲法上所享有之財產權，

9 避免行政機關恣意擅斷，戕害人民合法權益，敬請 鈞院

10 秉持憲法守護者之道德勇氣，堅持及發揮定紛止爭之功

11 能，作成如聲請之解釋內容，以符憲政體制。

12 謹狀

13 司法院 大鑒

14 中華民國九十八年十二月 日

15 具狀人 吳明君

吳美燕 李悅桂

16 李閻明

張素秋 曹秋官

17 曹瑞萍

許秋娥 陳秀英

18 陳國騫

陳惜惠 陳淑珍

19 陳雅苑

陸建琪 葉麗卿

(下略)

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 98,判,663
 【裁判日期】 980625
 【裁判案由】 優惠存款
 【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

98年度判字第663號

上 訴 人 吳明君等98人（姓名及住所如附表所示）
 共 同
 訴訟代理人 陳堃祥 律師
 被 上 訴 人 臺灣銀行股份有限公司

代 表 人 張秀蓮
 訴訟代理人 王薪平
 黃旭田 律師

被 上 訴 人 臺北市府
 代 表 人 郝龍斌
 被 上 訴 人 臺北縣政府
 代 表 人 周錫璋
 訴訟代理人 魏明鎮
 陳素修

被 上 訴 人 基隆市政府
 代 表 人 張通榮
 被 上 訴 人 宜蘭縣政府
 代 表 人 呂國華

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國96年6月14日臺北高等行政法院95年度訴字第919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、緣教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，且相較軍保退伍給付得依陸海空軍退伍除役優惠儲蓄辦法規定辦理優惠存款，故於會商財政部等有關機關同意後，訂定發布學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（下稱公保優存要點），自民國（下同）63年11月1日起施行。嗣85年2月1日實施教育人員退撫新制，採儲金制，由學校及教職員按月依一定之比例共同撥繳費用之退撫基金來支付教職員退休金，且退休金基數之計算內涵已提高為本（年功）薪加一倍，造成部分同時具有新舊制年資、選擇支領月退休金之人員，其月退休金加上養老給付金額優惠存款之每月利息，高於同薪級現職人員之在職每月所得。教育部乃針對支（兼）領月退休金且兼具新舊制年資之教育人員進行教育人員退休所得合理化方案之改革。經銓敘部邀請國防部、行政院人事行政局、財政機關及教育部多次審議，並陳報考試院審議結果，退休公務員每月退休所得，依其任職年資之長短，

6117

不宜超過現職人員在職每月所得85%至95%，為期軍公教人員一致，教育部擬訂學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點第3點之1，針對支（兼）領月退休金且兼具新舊制年資之教育人員訂有退休所得替代率上限百分比，超過所得替代率上限者需減少公保養老給付優存之金額。在報經行政院核定後，教育部於95年1月27日以臺人（三）字第0950010490B號令修正增訂發布，並自2月16日起實施。上訴人吳明君等40人（原審原告黃梨吟、蕭蕙月未提起本件上訴）接到被上訴人臺北市政府、臺北縣政府、基隆市政府及宜蘭縣政府函示；公保養老給付優惠存款於期滿後得辦理續存金額依優存要點第3點之1修正規定核算之金額，於續存時持該函及至被上訴人臺灣銀行股份有限公司（下稱臺銀公司）辦理之函件，其性質係屬授予利益之合法行政處分；且因較與原辦理優存金額為減少，而受有優存金額差額利息之實際損失；上訴人張素秋等58人目前尚未受利息差額之損失，惟日後亦必然發生，故有預為請求之必要，為此，提起本件行政訴訟。

- 二、上訴人起訴主張：上揭優惠存款要點係自63年間實施，實施迄今已長達30餘年，應可認係退休教育人員月退休所得之一部，已非原先政府早期基於教育人員退休所得偏低而建置之政策性補助措施；雖85年2月1日實施教育人員退撫新制，惟退休教育人員若具「舊制年資」，仍維持公保養老給付金額優惠存款18%及按施行前「公保年資」暨養老給付辦理優惠存款最高月數計算優存金額之適用，並經長期反覆不斷地實施，已係月退休金之一部，並已獲上訴人相當信賴之客觀事實，自應予保護；茲優存要點第3點之1修正並於95年2月16日實施，適用於修正前已退休之人員，違反「不溯及既往」原則，且亦影響法秩序之安定；又退休所得替代率計算內涵中有關兼任主管職務加給之中小學教師部分，亦非公平合理，蓋教育人員之工作性質與公務人員、軍職人員須有職級劃分迥異，亦因此致基層退休之國中小教師絕大部分因未兼行政職或導師職而受害最為慘重，實亦有違反整體公益衡平之原則，而未兼顧全體退休教育人員實質利益之保障。況政府祇針對月退休所得之退休公務人員、教育人員實施，卻對軍人採「志願役服勤加給」而將分母擴大，除少數退休將領被扣外，一般軍人並未扣到，實違憲法第7條平等原則；另本案係在公保養老給付優惠存款利率（18%）不變動前提下，對於支（兼）領月退休金之退休教育人員之「退休所得替代率」超過一定百分比者，予以適度限制其得辦理上揭優惠存款之金額，致上訴人受有每月約新臺幣（下同）1,972元至13,399元不等之損害，自屬對人民之限制；依「中央法規標準法」第5條及第6條規定，自應以法律定之，惟教育部卻僅以提出上揭方案及優惠存款要點第3點之1條文修正草案，報請行政院核准後實施，並非以法律定之，於法有違；再上揭方案所提「退休所得替代率」之「分母值」計算基準，未將「二個月考績獎金」列入，顯有錯誤；上訴人吳明君等42人因已接到被上訴人函示公保養老給付優惠存款於期滿後得辦理續存金額依「學校退休教職員公保養老給付優惠存款要點」第3點之1修正規定核算如說明二之金額，於續存時持該函及至被上訴人臺銀公司辦理之函件，其性質係屬授予利益之合法行政處分；且因較與原辦理優存金額為減少，而受有優存金額差額利息之實際損失；參司法院釋字第525號解釋，

6118

自有符合行政程序法第126條第1項規定「廢止授予利益之合法行政處分」，亦包括「變更授予利益之合法行政處分」；至上訴人張素秋等58人目前固尚未受利息差額之損失，惟日後亦必然發生，故有預為請求之必要；本件上訴人因上揭所得替代率之計算方式，致辦理優存金額減少，且亦致利息亦隨之減少，而受有優存金額差額之利息損害，依行政程序法第126條第1項規定，應獲合理之補償；且上訴人亦對教育部所制定上揭方案及要點第3點之1修正內容之補償爭議及補償金額不服，自得依同法第126條第2項準用第120條第3項及行政訴訟法第8條第1項等規定提起給付訴訟，即有理由；又其中上訴人與被上訴人臺灣銀行續約，亦屬行政契約，並得依同法第145條第1項規定競合請求合理之補償等語，求為判決如原判決附表所示利息差額及法定利息。

- 三、被上訴人臺銀公司則以：各級政府依據主管機關相關規定，委託被上訴人臺銀公司辦理軍公教退休（伍）金優惠儲蓄存款業務，被上訴人臺銀公司僅立於「受理存款機關」之地位，並係配合主管機關所決定之政策受理退休（伍）軍公教人員辦理優惠存款之儲存，被上訴人臺銀公司與本案上訴人（退休教育人員）等間所簽訂之存款契約，內容仍不出民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，而非簽訂行政契約，故被上訴人臺銀公司與上訴人間僅發生私法之法律關係，並無公權力行使可言。是以，被上訴人臺銀公司與上訴人間應屬私法上之法律關係，上訴人以被上訴人臺銀公司所為請求之部分，係向無審判權之法院起訴等語，資為抗辯，並求為判決駁回上訴人此部分之訴。
- 四、被上訴人臺北市政府則以：被上訴人臺北市政府係依據教育部所訂定的相關辦法依法作業，並無違誤等語，資為抗辯，並求為判決駁回上訴人此部分之訴。
- 五、被上訴人臺北縣政府則以：被上訴人臺北縣政府本於地方教育主管機關職權，以函通知上訴人原領公保養老給付辦理優惠存款於期滿後，依優存要點第3點之1修正要點規定辦理續存之金額，對上訴人之權利不發生任何具體之法律上效果，及非屬行政處分，不得為訴願或行政訴訟之標的，故上訴人對教育人員退休所得合理化方案及通知函提起訴願，均非法之所許，訴願決定不予受理，並無不合。況被上訴人臺北縣政府僅係依臺銀公司所提供之資料篩選85年2月1日以後退休（職）並支（兼）領月退休金，爰依上開要點第3點之1規定，核算上訴人於本要點修正實施後公保養老給付得續存優惠存款之金額等語，資為抗辯，並求為判決駁回此上訴人部分之訴。
- 六、被上訴人基隆市政府則以：上訴人陳惜惠係基隆市市立明德國民中學退休教師，經被上訴人基隆市政府核定於91年8月1日退休，並支領月退休金，為適用教育部95年1月27日臺人（三）字第0950010490B號令修正發布公保優存要點第3點之1規定之退休人員。其退休時薪級為年功薪625元，核定年資：新制實施前任職年資29年、新制實施後任職年資6年9個月；曾擔任導師15年、組長8年，其主管職務加給計列3,000元。依上開規定，上訴人之退休所得替代率之上限為95.5%。然而，上訴人退休所得替代率為100.24%，故被上訴人基隆市政府重新核算其公保養老給付得辦理優惠存款之最高金額1,331,667元。爰上訴人於上開優存要點施行後優惠存款期

6119

滿續存時，應按被上訴人基隆市政府核算之1,331,667元辦理。至上訴人主張該要點修正施行前已退休之教育人員，不應適用該要點而減少其公保優存金額。依上開公保優存要點規定，已退休教育人員於該要點修正施行後優惠存款期滿續存時，仍適用該規定而須重新核算其公保優存最高金額，被上訴人基隆市政府據依規定辦理，於法亦無違誤等語，資為抗辯，並求為判決駁回此上訴人部分之訴。

七、被上訴人宜蘭縣政府則以：被上訴人宜蘭縣政府依教育部95年1月27日發布修正並自同年2月16日生效之優存要點第3點之1規定，核算上訴人劉素雲得辦理優惠存款之金額為1,180,333元，並於95年8月4日府人給字第0950096288B號函送達上訴人，洵無違誤等語，資為抗辯，並求為判決駁回此上訴人部分之訴。

八、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）查學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法（民國88年9月23日修正）規定，是公立學校退休教職員符合辦理優惠存款要件者，得自行選擇是否申請辦理優惠存款，並無強制性；辦理優惠存款後，到期後是否續約？期滿前是否中途解約？均得由存款人自行決定；而受理存款銀行即臺銀公司及其各地分行，係受政府委託行使公權力，就優惠存款之辦理與各公立學校退休教職員簽訂契約，並按月結付利息；受理存款銀行，並與政府各自負擔優惠存款利率之一定比例；核其性質，應屬就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止所訂立之契約，依上說明，核屬行政契約，並非私法契約。被上訴人臺銀公司主張其與退休教育人員等間所簽訂之存款契約，內容仍不出民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，僅發生私法之法律關係，並無公權力行使，並非行政契約云云，容有誤解。（二）依司法院釋字第443號解釋理由觀之，優惠存款為政策性之補助措施，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，於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，難謂與憲法第7條之平等原則相牴觸。另經10餘年後，教育部考慮社會經濟狀況、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。（三）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，俟期滿與被上訴人臺灣銀行換約時，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。（四）次查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號及第485號解釋可知社會福利措施（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多次修正，上訴人與被上訴人臺銀公司間亦是每兩年或一年簽定優存契約，顯非屬有「信賴之事

實」，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。是上訴人援引上揭行政程序法第126條第1項及同法條第2項準用第120條第3項規定，及司法院釋字第525號解釋意旨等，主張廢止授予利益之合法行政處分，包括變更授予利益之合法行政處分，上訴人與臺銀公司間原訂優惠存款期滿換約後，上訴人辦理優存金額減少，致利息亦隨之減少，受有利息差額之損失，本件應有信賴保護原則之適用，被上訴人自應予補償云云，尚難採據。（五）依行政程序法第145條第1項規定請求締約機關補償損失，以締約後，因締約機關所屬公法人之其他機關於契約關係外行使公權力，致相對人履行契約義務時，顯增費用或受其他不可預期之損失為要件。依「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點修正實施之相關作業流程」第2點，公保優存要點修正生效前已退休人員部分之規定，須由各該主管教育行政機關篩選出系爭要點所實施對象之教育人員，依法計算其得辦理優惠存款之金額，並副知最後服務機關學校、已退休人員及臺灣銀行分公司，臺灣銀行與已退休教職員於優惠存款契約期滿換約續約時，始以該核定金額計算利息；並無所謂致相對人履行契約義務時，顯增費用或受其他不可預期之損失之情事，上訴人主張本件亦得依行政程序法第145條第1項規定，請求補償損失云云，亦非可採。綜上論述，上訴人起訴論旨，容非可採；其提起本件給付訴訟，為無理由，應予駁回。兩造其餘主張陳述，於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明等語，資為其判斷之論據。

- 九、本院按：（一）上訴人主張因上揭所得替代率之計算方式，致辦理優存金額減少，利息收入亦隨之減少，而受有優存金額差額之利息損害，依行政程序法第126條第1項規定，應獲合理之補償；上訴人對信賴保護之補償爭議及補償金額不服，自得依同法第126條第2項準用第120條第3項及行政訴訟法第8條第1項等規定提起給付訴訟。又其中上訴人與被上訴人臺銀公司續約，屬行政契約，並得依同法第145條第1項規定競合請求合理之補償等語，依其主張提起行政訴訟法第8條第1項之給付訴訟，起訴程序於法尚無不合，合先敘明。（二）教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，且相較軍保退伍給付得依陸海空軍退伍除役優惠儲蓄辦法規定辦理優惠存款，故於會商財政部等有關機關同意後，訂定發布學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，自63年11月1日起施行。由上述要點制訂經過，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，上訴人主張公保優惠存款行之有年，該利息收入為退休金之一部分云云，無非係其一己之見而無足採。（三）次查關於給付行政措施，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。此有司法院釋字第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；優惠存款為政策性之補助措施，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，於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，難謂與憲法第7條之平等原則相牴觸。教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，並無涉及公共利益之重大事項，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆，故無以法律或法律授權之命令為依據之必要。惟經多年後，教育部考慮社會經濟狀況、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，俟期滿與被上訴人臺銀公司換約時，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。上訴意旨猶執與起訴意旨相同之論點，加以爭執，核無足取。（四）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，固為上開釋字第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；然司法院釋字第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。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．．．」，從而可知社會福利措施，也以維持基本生活相當為限。足見國家特別補助之法規，因國家制度（如退休制度）變更或受補助情形改變，主管機關自得檢討修正或廢止，並非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範者並非毫無預見，故公保優存要點修正前之規定，尚難作為信賴基礎。且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，

6122

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，亦嫌無據。至公保優存要點於85年2月1日實施退撫新制之儲金制仍繼續實施，且上揭要點配合新制實施而於85年12月23日有所修正，然並未調整或變更優存利率18%或辦理優存金額，固屬非虛，然該制度變革及公保要點之修正，均屬國家當時財政能力及特別補助政策是否變更之考量，不足以影響上訴人信賴保護之主張是否有理。另上訴人所領取月退休金證書除記載辦理優存金額之支票外，有臺銀公司記載優存金額，並按月領取優存利息，依上說明，亦與信賴保護原則無涉。原判決就上訴人主張信賴原則為不可採，於判決理由中詳述其得心證之理由，並指明兩造其餘主張陳述，於判決結果不生影響，無庸一一論列。是上訴意旨復以：原審法院未審酌優存要點之反覆實施已有30餘年；且於85年2月1日實施退撫新制之儲金制仍繼續實施，且上揭要點配合新制實施而於85年12月23日有所修正，然並未調整或變更優存利率18%或辦理優存金額，上訴人因有信賴而申請退休之具體表現行為；況且上訴人所領取月退休金證書除記載辦理優存金額之支票外，亦有臺銀公司記載優存金額，並按月領取優存利息，故上訴人已獲信賴客觀事實之具體表現，應非僅係純屬願望、期待而已；原審亦未說明不採之理由，即應有判決不備理由之違誤云云，自非可採。

(四) 年終考績以現職人員一年表現優劣作為考核標準，退休人員已非現職人員，其退休金不包含考績獎金，自屬當然，二者無從作為比較之基準。況現職人員之考績係依據其平時考核優劣分等，尚非確定所有參加考績者均能考甲、乙等而取得考績獎金，故公保優存要點未將考績獎金計入計算替代率分母，核無不合。又退休人員在職時兼任導師或行政主管，所領薪資本較未兼任者為高，退休後所領之退休金基準並未併計原兼任之加給，是以在計算替代率時分母加計在職時兼任職務之點數，以示區別，尚與平等原則無違。原審雖漏未就上訴人此項主張何以不可採之理由，然因與判決結果不生影響，仍難認原判決有理由不備之違法。是上訴意旨以：原審判決就上訴人主張教育部未將現職人員二個月考績獎金1/12列入退休所得替代率之分母值內，致退休教育人員月退休所得顯較現職教育人員月所得為高，實有失公平；另因實施上揭修正要點後出現短期兼任行政職或長期擔任課任教師未來退休後將招致存款利息差額之損失，顯與行政程序法第5條平等原則有違等主張，並未審酌，更未說明其不採之理由，即應有判決不備理由之違誤云云，亦無可採。(五) 依行政程序法第145條第1項規定請求締約機關補償損失，以締約後，因締約機關所屬公法人之其他機關於契約關係外行使公權力，致相對人履行契約義務時，顯增費用或受其他不可預期之損失為要件。依「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點修正實施之相關作業流程」第2點，公保優存要點修正生效前已退休人員部分之規定，須由各該主管教育行政機關篩選出系爭要點所實施對象之教育人員，依法計算其得辦理優惠存款之金額，並副知最後服務機關學校、已退休人員及臺灣銀行分公司，臺銀公司與已退休教職員於優惠存款契約期滿換約續約時，始以該核定金額計算利息；並無所謂致相對人履行契約義務時，顯增費用或受其他不可預期之損失之情事，上訴人主張本件亦得依行政程序法第145

條第1項規定，請求補償損失云云；亦非可採等由，亦經原
判決理由敘明甚詳，上訴意旨對此部分原判決，泛言不服，
並未提出任何具體不服理由。（六）綜上所述，原判決駁回
上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背
法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

十、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、第104條、民事訴訟法第85條第1項前
段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 6 月 25 日

最高行政法院第七庭

審判長法官 藍 獻 林
法官 曹 瑞 卿
法官 廖 宏 明
法官 張 瓊 文
法官 姜 素 娥

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 98 年 6 月 25 日

書記官 彭 秀 玲

6124

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 98,判,771

【裁判日期】 980716

【裁判案由】 優惠存款

【裁判全文】

最高行政法院 判決

98年度判字第771號

上訴人 徐文欽
何昇勳
周述惠

共 同

訴訟代理人 劉祥墩 律師
鍾瑞楷 律師被上訴人 教育部
代表人 鄭瑞城

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國96年8月22日臺北高等行政法院95年度訴字第2997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、本件被上訴人於民國（下同）95年1月27日以臺人(三)字第090950010490B號令修正發布「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」（下稱系爭要點）第3點之1規定，並以臺人(三)字第0950010490C號函頒布「教育人員退休所得合理化方案」。依據修正前之要點原核定上訴人之公保養老給付總額，高於其依系爭修正要點規定得續存優惠存款之金額。上訴人不服，對系爭修正要點提起訴願，經訴願不受理，遂向本院提起行政訴訟請求撤銷訴願決定及原處分（此部分經原審另以裁定駁回），並請求被上訴人自換約日起按月給付新舊系爭要點計算公保優存利息之差額及法定利息。
- 二、上訴人起訴主張：（一）教師與公立學校間之聘任契約為行政契約，故教師與國家間成立者自係行政契約無疑，上訴人與國家間既存在公法契約法律關係，公保養老給付金額優惠存款即屬契約內容之一部分，雙方即應受此契約內容之拘束，無由於未經他方同意之情形下片面修改契約約款，退萬步言，縱令國家確有公益上之理由而認有調整契約內容之必要時，亦應遵守行政程序法第145條至147條之規定，應補償相對人（即上訴人）損失始得為之。（二）公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法所賦予之權利，應受保障。業據司法院釋字第187號釋示在案，是公務員依法辦理退休乃屬公法上權利之行使。而教師亦為公務員之一種，依學校教職員退休條例施行細則第38條第1項規定頒訂優惠存款辦法，其中所定退休教職員退休金優惠存款制度，乃國家照顧退休教職員生老病死及安葬之退休制度之一種，公務員選擇支領一次退休金並辦理優惠存款時，該項存款之優惠

6125

利率請求權，即屬於公務員退休金請求權之一部分。（三）「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。」業經司法院釋字第542號闡釋在案，今公保養老給付金額辦理優惠存款係屬政策性之福利措施既為行政院所肯認，且學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點亦經被上訴人認定為行政規則，被上訴人所修正核定之系爭要點即應受相關憲法原則拘束，例如：平等原則、法治國原則、法安定性原則、法律保留原則、信賴保護原則。（四）關於公保養老給付金額優惠存款既係給付行政措施，且因涉及之對象涵蓋軍公教人員，牽涉層面深遠，且事關國家對其退休後之照護義務，並關係廣大軍公教人員及其眷屬退休生活之安定，應屬涉及公共利益之重大事項，故應有法律或法律授權之命令為依據之必要。被上訴人僅以「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第3點之1之便宜措施以減少退休教職員之養老給付得辦理優惠存款之金額，限制上訴人財產權，並非以法律為之或得法律之授權，實與法律保留原則及司法院解釋意旨相悖。（五）退休教師領取退休金計有5種方式，被上訴人此修正增訂之要點獨對「支領月退休金者」削減公保養老給付優惠存款額度，且並無正當理由，該行政行為明顯違反平等原則。（六）上開修正之發布施行溯及施行前已退休之教職人員，並影響要點發布實施後退休教職人員之公保養老給付得辦理優惠存款金額，使本要點施行前已退休之教職人員公保養老給付優存利息之既得權徒遭侵害，顯然違反禁止溯及既往原則，且嚴重戕害法秩序之安定。（七）系爭要點自63年施行迄今已30餘年，公保養老給付金額優惠存款非惟係行政契約內容之一部，更成為教職員退休後所賴以維生之重要基礎，被上訴人驟然實施本要點，其3點之1第2項規定：「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。」使上訴人在辦理退休時並無法預見國家行政作為將來會有所變更之情形下，養老給付之優惠存款遭限制並致生利息減少之損害，使上訴人原本對行政法規之信賴亦遭致嚴重破壞，被上訴人顯有違反信賴保護原則之情形等語，依據行政訴訟法第8條第1項規定提起給付訴訟，求為判決被上訴人應自換約日之翌日起按月給付上訴人如原判決附表所示關於上訴人部分每月減少之優存利息及至清償日止按年息百分之五計算之利息。

- 三、被上訴人則以：（一）優惠存款制度，係政府早期建立之政策性福利措施，屬於給付行政。且自85年退撫新制施行後，僅85年以前之舊制年資所核給之養老給付得辦理優惠存款。按優存要點僅屬一過渡性、暫時性之政策性福利措施，並非所謂之合意契約，本得由被上訴人基於主管機關之地位，依權責審酌其實施情形，並作必要之檢討修正，以期國家有限之資源發揮最大之效益。（二）優惠存款制度實施迄今30餘年以來，因國家經濟發展、社會環境多所變遷，各項人事制度亦有大幅度之變革，現今學校教職員之待遇已逐漸向上調整，退休所得大幅提昇，部分具有退撫新、舊制年資之學校退休教職員，其退休所得甚至有超過現職同等級人員薪資之不合理現象，形成過度照顧。依司法院釋字第443號解釋理

6126

由書所載；公保養老給付優惠存款制度係政府早期為照顧退休軍公教人員退休生活之政策性福利措施，屬於給付行政之範疇，除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。公保養老給付辦理優惠存款係給付行政措施，且僅適用於特定族群，其受法律規範之密度，較限制人民權益者寬鬆，而無以法律或法律授權之命令為依據之必要，被上訴人依權限訂定學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，規範上開優惠存款辦理事項，現被上訴人考量社會經濟狀況、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，依權限予以修正該要點，以符法律之正當性與公平性，自無違反法律保留原則之情形。(三)學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點修正後，已辦理退休人員一體適用於爾後之給付，未生規範效力溯及既往之問題。(四)被上訴人審酌國家財政、社會環境及經濟環境之變遷予以適時修正，尚不足構成人民信賴之基礎，亦無違反信賴保護原則。(五)支領一次退休金人員，係以其退休生效日當時，在職同薪級人員之本俸加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，得隨時依現職教職員之待遇水準調整其退休金之情形。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。是以為繼續照護是類退休所得微薄人員之退休生活，本次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。又85年2月1日以前退休之人員，因退休所得較低，故不受優存要點修正規定之影響，故僅就部分退休所得偏高之教育人員酌予調整其公保養老給付得辦理優存之額度以達成政策目標，尚無違反平等原則等語，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)按學校退休教職員公保養老給付優惠存款係依退撫新制施行前(85年1月31日以前)，參加公教人員保險之年資，係按學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點附表所對照之得辦理優惠存款之本薪月數計算存款金額，並按優惠利率計息，屬政策性之福利措施，其存款金額減少雖使將來發生之孳息減少，惟依公教人員保險法規定應給予之公保養老給付金額及依學校教職員退休條例及其施行細則規定應核發之退休金金額並不會因而減少，被上訴人就部分退休所得偏高之教育人員酌予調整其公保養老給付辦理優惠存款之額度，並未減少上訴人之公保養老給付金額及退休金金額，該優惠存款之孳息，自非屬退休金之一部。(二)上訴人退休時期任教校為省立學校，被上訴人(國庫)固係其3人優惠存款差額利息之支給機關，然優惠存款之利息，非屬退休金之一部，被上訴人前揭支給義務係臺灣銀行給付優惠存款利息後，由被上訴人以預算補貼臺灣銀行，而非由被上訴人將優惠存款之預算直接給付予退休人員。易言之，退休人員若未與臺灣銀行訂立優惠儲蓄存款契約，縱使被上訴人為優惠存款差額利息之支給機關，亦無從將應負擔之利息直接給付予退休人員。上訴人尚不得主張「學校退休教職員公保養老給付金額優

6127

惠存款要點」第3點之1、「教育人員退休所得合理化方案」係屬違法，逕依修正前之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，作為請求權基礎，單獨向被上訴人請求給付利息差額。何況被上訴人並未與上訴人訂立優惠儲蓄存款契約，上訴人請求被上訴人應自「換約日」之翌日起按月給付其如附件一所示每月減少之優存利息及至清償日止按年息百分之五計算之利息，並無理由。（三）上訴人雖謂前揭命令違反平等原則、法律保留原則、法律不溯既往原則，不得採為契約內容云云，惟按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；優惠存款為政策性之補助措施，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，於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，難謂與憲法第7條之平等原則相牴觸。（四）次查被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆，故無以法律或法律授權之命令為依據之必要。惟經10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。（五）再者，被上訴人係依現實社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付優惠存款利息範圍，此一給付並未影響已退休教職人員既已取得之優惠存款利息。亦即，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，俟期滿與訴外人臺灣銀行換約時，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，自無違誤。（六）上訴人請求被上訴人給付公保優惠存款之利息差額，依上開說明，「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第3點之1、「教育人員退休所得合理化方案」等行政命令並未違法，其起訴為無理由等詞，據以駁回上訴人關於給付部分之訴。

- 五、本院按：（一）教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，且相較軍保退伍給付得依陸海空軍退伍除役優惠儲蓄辦法規定辦理優惠存款，故於會商財政部等有關機關同意後，訂定發布學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，自63年11月1日起施行。由上述要點制訂經過，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。查教師與學校之聘任關係固屬行政契約關係，然教師與教育主管機關教育部間並無契約關係存在，又上訴人向被上訴人依法領取退休金及公保優存利息補助，係屬其與國家間之公法關係，由被上訴人單方核定對外發生法律效力

6128

之行政處分，並非行政契約關係，上訴人主張公保優存利息為退休金之一部分，其退休後與國家間僅為行政契約關係，國家應依約履行給付義務，並受行政程序法上有關行政契約規定之拘束，不得單方修訂公保優存要點變更利息給付金額云云，尚屬誤解而無足採。又上訴人所引本院92年度裁字第1549號裁定意旨，與本院前開見解並無不符，上訴人加以援引欲作為其有利認定之佐證，自無可取。（二）上訴人與被上訴人間並非行政契約關係，已詳如前述，則上訴人基於行政契約關係訴請被上訴人給付新舊公保優存利息差額及法定利息，顯屬無據而應予駁回。如上訴人主張行政處分違法撤銷而受損害，據以提起給付訴訟，依行政訴訟法第8條第2項規定，應於提起撤銷訴訟時併為請求，本件系爭要點修正公布施行，並非具體之行政處分，於被上訴人依該要點對上訴人作成具體處分前，上訴人無從提起撤銷訴訟，其對系爭要點修定案提起撤銷訴訟部分，業經原審裁定駁回其訴，並經本院駁回其抗告確定在案，是上訴人應俟被上訴人對其作成具體行政處分提起撤銷訴訟時，始能併為請求損害賠償給付，準此，上訴人如係依此法律規定提起給付訴訟，亦屬無據。（三）如上訴人係以系爭要點修正有違法律保留、法律不溯及既往、平等及信賴保護等原則，依行政程序法第120條第3項規定提起給付訴訟，是否有理，則應視系爭要點修訂有無違反上開法律原則。（四）查關於給付行政措施，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。此有司法院釋字第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；優惠存款為政策性之補助措施，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，於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，難謂與憲法第7條之平等原則相牴觸。教育部早期為照顧現職所得及退休所得偏低之教育人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，並無涉及公共利益之重大事項，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆，故無以法律或法律授權之命令為依據之必要。惟經多年後，教育部考慮社會經濟狀況、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，自無違反平等原則。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，尚無違反法規不溯及既往原則等由，均經原判

6129

決剖析甚詳，核無不合。上訴意旨謂該要點之修正有違公平及法規不溯及既往原則乙節，核無足取。（五）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，固為上開釋字第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，自嫌無據。（六）退休人員在職時兼任導師或行政主管，所領薪資本較未兼任者為高，退休後所領之退休金基準並未併計原兼任之加給，是以在計算替代率時分母加計在職時兼任職務之點數，以示區別，尚與平等原則無違。又支領一次退休金人員，係以其退休生效日當時，在職同薪級人員之本俸加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，得隨時依現職教職員之待遇水準調整其退休金之情形。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。是以為繼續照護是類退休所得微薄人員之退休生活，本次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。又85年2月1日以前退休之人員，因退休所得較低，故不受優存要點修正規定之影響，故僅就部分退休所得偏高之教育人員酌予調整其公保養老給付得辦理優存之額度以達成政策目標，尚無違反平等原則等語，業經被上訴人答辯甚詳，核與事實相符，自屬可信。（七）綜上所述，上訴意旨所述，均無足取。原審未能妥為行使闡明權，訊明上訴人依據何法律關係提起本訴，就上訴人部分主張亦未能詳予指駁，固稍有疏漏，惟依本院上開說明，原判決駁回上訴人在原審之訴，結果尚無不合，仍應予以維持。上訴論旨，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、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 7 月 16 日
 最高行政法院第七庭
 審判長法官 藍 獻 林
 法官 廖 宏 明
 法官 張 瓊 文
 法官 姜 素 娥
 法官 林 文 舟

以上正本證明與原本無異

6130

中 華 民 國 98 年 7 月 16 日
書記官 彭 秀 玲