

## 解釋憲法聲請書

聲 請 人 林靜子

代 理 人 林石猛律師 金石國際法律事務所

邱基峻律師

蔡坤展律師

張宗琦律師

為聲請人受最高行政法院 99 年度裁字第 1817 號裁定（附件一）、台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決（附件二）等退休事件之確定終局裁判，所適用之命令，即學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項（附件三）及銓敘部民國（下同）90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函（附件四）等，就有關已領退職（休、伍）給與或資遣給與者再任或轉任（以下均含改任等各種情形）公立學校教職員，規定嗣後之教職員退休金基數或百分比連同以前退職（休、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過學校教職員退休條例第 5 條及第 21 條之 1 第 1 項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確授權；且其規定內容，並非僅係執行學校教職員退休條例之細節性、技術性事項，而係就再任或轉任公立學校教職員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任或轉任公立學校教職員之退休金請求權增加法律所無之限制，有牴觸憲法第 23 條法律保留原則之疑義，並侵害聲請人受憲法第 18 條保障之退休金請求權，造成「基本權利之侵害」之違憲。經聲請人用盡訴訟程序仍未能獲得救濟，容有聲請 大法院大法官解釋之必要，以使人民之基本權利獲得保

障與救濟之機會。爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款與第8條第1項規定，提出本件聲請解釋憲法。

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

按「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（本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照）。又公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資採計及其採計上限等有關退休年資採計事項，為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之（本院釋字第四四三號、第六一四號解釋參照）。上開應以法律規定之退休年資採計事項，若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確。若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範，惟其內容不得牴觸母法或對公務人員之權利增加法律所無之限制（本院釋字第五六八號、第六五〇號、第六五七號解釋參照）。」司法院大法官釋字第658號解釋理由書著有明文。上揭解釋雖係針對一般職（普通職）公務人員（指依公務人員任用法任用，

適用公務人員退休法退休之公務員）所適用之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項（即司法院大法官釋字第 658 號解釋之審查標的），以其欠缺法律具體明確授權，宣告其與憲法第 23 條法律保留原則有違之解釋。而本件適用學校教職員退休條例退休之特別職公務員（參吳庚，行政法之理論與實用，三民，增訂十一版，99 年 9 月，第 228、241 頁。）所適用之學校教職員退休條例第 19 條第 2 項（為本件聲請解釋憲法案之受審查標的之一），對已領退職（休、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員，重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過學校教職員退休條例第 5 條及第 21 條之 1 第 1 項所定最高標準 30 年或 35 年等為限，其以前退休（職、伍）或資遣已達最高限額者，不再增給；與上揭被釋字第 658 號解釋宣告違憲之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項內容完全相同，顯亦欠缺母法學校教職員退休條例之具體明確授權，亦牴觸憲法第 23 條法律保留原則。另為實體確定判決台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決據以作成判決基礎之銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函（亦為本件聲請解釋憲法案之受審查標的之一），雖原係針對公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項所作之「解釋性行政規則」，惟實際同時包括對工友退職再任公務人員重行退休時，其已領工友退職金年資，仍應併計最高標準年資限制。實體確定判決引據適用該函釋作為判決基礎，即亦認對工友退職再任或轉任公立學校

教職員重行退休時，其已領工友退職金年資，仍應依學校教職員退休條例第 19 條第 2 項併計最高年資限制之意，故亦應並受本件違憲審查（司法院大法官釋字第 399 號解釋理由書參照）。聲請人因而認確定終局判決所適用之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項，及銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函違憲，致再任或轉任公立學校職員者之退休年資採計受到限縮，而退休年資採計事項，對於退休金請求權之內容有重大影響，係實現憲法第 18 條服公職權利並涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之。惟母法學校教職員退休條例對於再任或轉任公立學校教職員之退休年資採計，並無限制之規定，亦未具體明確授權學校教職員退休條例施行細則為補充規定，則確定判決所適用之學校教職員退休條例第 19 條第 2 項，及銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函，對聲請人之退休金請求權利增加法律所無之限制，顯有牴觸憲法第 23 條「法律保留原則」之疑義，均導致聲請人依憲法第 18 條衍生之退休金請求權之基本權利受到侵害，爰有聲請 大院大法官解釋之必要，以使人民之基本權利獲得保障與救濟。

## 貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

### 一、涉及之憲法條文：

憲法第 18 條、第 23 條。

### 二、疑義或爭議之性質與經過：

（一）緣聲請人自 46 年 10 月 8 日起至 74 年 3 月 10 日止，前後

擔任國立台南大學前身之臺灣省立臺南師範學校及臺灣省立臺南師範學校之「工友」職務，合計 27 年 5 個月又 3 天，而於 74 年 3 月 11 日以當時之臺南師範專科學校之「工友」身分，依當時事務管理規則（業已於 94 年 6 月 29 日廢止）規定辦理工友退職，當時依其 46 年 10 月 8 日至 74 年 3 月 10 日止合計 27 年 5 個月又 3 天之工友年資，採計核給 25 年退職年資，計 50 個基數之一次退職金新臺幣（下同）35 萬 4,756 元在案（按：當時事務管理規則規定，工友退職按其服務年資發給一次退職金，每服務半年給予 1 個基數，最高總數以 25 年 50 個基數為限）。

（二）聲請人自 74 年 3 月 11 日起改任臺灣省立臺南師範專科學校之「書記」，以迄 98 年 1 月 16 日以國立台南大學之「組員」身分，依學校教職員退休條例辦理屆齡退休，計以「學校教職員」身分任職 24 年，此期間之身分係屬於學校教職員退休條例第 2 條之「學校教職員」（即特別職公務員），與之前之「工友」（以勞動契約僱用，適用勞動基準法及事務管理規則，故非公務員；可參 94 年 6 月 29 日廢止之事務管理規則第 333 條、第 360 條）身分完全不同，兩者之進用、管理、退休、撫恤事項本應適用完全不同之法規體系。惟聲請人以「學校教職員」身分退休案，經教育部以 98 年 1 月 13 日台人（三）字第 0980003954 號函（附件五，下稱原處分）之處分核定，自同年月 16 日退休生效，並依學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定，以聲請人前於 74 年 3 月

11 日依事務管理規則規定辦理工友退職時，已採計 25 年年資，核定給予 50 個基數之一次退職金在案，故雖具 85 年 2 月 1 日教職員退撫新制施行前、後任職年資共 24 年年資，然僅得採計 10 年之退休年資之一次退職金，並不得辦理月退休。聲請人不服，主張工友退職年資本不應併計為學校教職員退休年資，亦不應適用學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定。案經提起復審，遭決定駁回；遂提起行政訴訟，經台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決駁回；復提起上訴，經最高行政法院 99 年度裁字第 1817 號裁定，以上訴不合法為由駁回確定。聲請人爰主張認系爭退休核定函、復審決定、行政訴訟確定判決，所引據之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項，及銓敍部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函，均欠缺法律具體明確授權，對工友再任或轉任學校教職員之退休金請求權，增加法律所無之限制，涉牴觸憲法第 23 條法律保留原則及第 18 條服公職之權利疑義，爰有聲請 大院解釋之必要，以維聲請人權益。

#### 參、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、程序部分：

- (一) 按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、人民、法人或政黨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。」為司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所明定，可知倘人民因權利遭受不法侵害，

提起訴訟而未能獲得救濟，就終局確定判決所適用之法令及函釋，認有牴觸憲法之疑義者，即得依本條款聲請司法院大法官解釋。次按，各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束；惟如經法院引用為裁判之基礎者，即得為違憲審查之對象，當事人得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋，迭經司法院大法官釋字第 216 號、第 399 號解釋理由書、407 號解釋理由書等解釋甚明。如前所述，確定判決引據學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項外（施行細則之性質通說認係屬行政程序法第 150 條第 1 項之「法規命令」）及銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函之行政函釋（行政函釋之性質，依行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款及通說見解，屬「解釋性行政規則」之命令性質），作為裁判之基礎，參照 大院大法官前揭諸號解釋意旨，該等命令及行政函釋，即得為違憲審查之對象。故 大院大法官即可受理聲請，針對學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項、銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函等為實體上之解釋。

- （二）查聲請人就本件退休事件，於收受處分後，均於法定期間內，分別向各管轄機關，提起復審及行政訴訟，最終經最高行政法院判決確定在案。準此，聲請人認確定終局裁判之最高行政法院 99 年度裁字第 1817 號裁定及台北高等行政法院

99 年度訴字第 100 號判決，其所適用之系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項、銓敍部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函等，有牴觸憲法第 23 條及第 18 條之疑義，本件聲請解釋，於法要無不合。

## 二、實體部份：

(一) 系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定，欠缺法律具體明確授權，對再任或轉任學校教職員者之退休年資採計，及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，對再任或轉任學校教職員者之退休金請求權增加法律所無之限制，牴觸憲法第 23 條法律「法律保留原則」，侵害第 18 條衍生之退休金請求權：

1. 按「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」憲法第 23 條定有明文。次按「若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。本院釋字第二六八號、第二七四號、第三一三號及第三六〇號解釋分別闡釋甚明。」司法院大法官釋字第 367 號解釋理由書解釋甚明（另中央法規標準法第 5 條第 2 款規定

關於人民之權利義務事項應以法律定之；同法第 6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」均亦明白揭示命令不能替代法律，否則即與憲法權力分立原則有違，亦抵觸憲法第 23 條法律保留原則。）可知行政機關如未經法律明確授權，不得恣意訂定限制人民自由權利之命令，否則即屬對人民自由權利增加法律所無之限制，與法律保留原則意旨有悖，要難謂為合憲。再按學校教職員退休條例第 22 條規定：「本條例施行細則，由教育部定之。」；同條例施行細則第 1 條規定：「本細則依學校教職員退休條例（以下簡稱本條例）第二十二條規定訂定之。」同條例施行細則第 19 條規定：「（第 1 項）已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員，其重行退休之年資，應自再任或轉任之月起，另行計算。（第 2 項）前項人員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過本條例第五條及第二十一條之一第一項所定最高標準為限，其以前退休（職、伍）或資遣已達最高限額者，不再增給，未達最高限額者，補足其差額。（第 3 項）退休人員不得同時再任原服務學校教職員。」足見學校教職員退休條例施行細則，係母法學校教職員退休條例第 22 條所概括授權訂定，自不得違反法律保留原則。

2. 次按「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（本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照）。又公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資採計及其採計上限等有關退休年資採計事項，為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之（本院釋字第四四三號、第六一四號解釋參照）。上開應以法律規定之退休年資採計事項，若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確。若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範，惟其內容不得牴觸母法或對公務人員之權利增加法律所無之限制（本院釋字第五六八號、第六五〇號、第六五七號解釋參照）。」司法院大法官釋字 658 號解釋理由書闡述甚明。上揭解釋雖係針對一般職（普通職）公務人員所適用之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項，以其欠缺法律具體明確授權，宣告其與憲法第 23 條法律保留原則有違

之解釋。基於相同法理，本件適用學校教職員退休條例退休之特別職公務員之公立學校教職員，自亦適用。又司法院大法官釋字 614 號解釋亦強調：「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」。足徵退休金請求權有關之退休年資採計事項，同對公務人員及公立學校教職員退休金請求權之內容有重大影響，係實現人民服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留而須以法律明定之事項。按，學校教職員退休條例第 5 條第 2 項前段規定：「一次退休金，以退休生效日在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。」同條第 3 項前段規定：「月退休金，以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。」其立法意旨係為規定學校教職員退休金計算基數之依據，並受 35 年最高退休金基數之限制，惟未明確規定對於何種任職年資應予採計、退休（職、伍）後再任或轉任學校教職員之再任年資是否併計等事項。該條例第 21 條之 1 第 1 項規定：「教職員在本條例修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本條例修正施行前之任職年資，仍依本條例原規定最高採計三十年。本條例修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。符合第六條支領退休金規定者，其在

本條例修正施行前之任職年資及修正施行前後累計任職年資，最高均得採計四十年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。」其立法意旨係因配合該條例第 8 條有關學校教職員退撫新制之變革，為解決學校教職員於新制施行前後均有任職年資，其年資如何計算之新舊法適用問題，乃規定其修法前後年資應合併計算，亦未明確規定學校教職員重行退休年資應否與以前退休年資合併計算。是上開學校教職員退休條例第 5 條第 2 項前段、第 3 項前段及第 21 條之 1 第 1 項所定年資是否包括退休（職、伍）後再任或轉任學校教職員重行退休年資合併計算之規定，法條文義尚非明確，且無從依學校教職員退休條例整體解釋，推知立法者有意授權主管機關就再任或轉任學校教職員重行退休年資是否合併計算之事項，以命令為補充規定。再按，學校教職員退休條例第 14 條規定：「依本條例退休者，如再任公教人員時，無庸繳回已領之退休金；其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」所謂「其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算」，係指已領退休金給與後再任教職員者，其重行退休之年資，應自再任或轉任之日起另行計算，其退休前之任職年資應不予計算而言，亦即依本條規定，於退休（職、伍）後再任或轉任學校教職員之情形，係採取分段方式計算任職年資，於重行退休計算退休年資時，退休（職、伍）前之任職年

資不予計算在內。而與同條例第 21 之 1 條第 1 項所定最高標準年資之限制情況不同，同條例第 21 之 1 條第 1 項規定：「教職員在本條例修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算。但本條例修正施行前之任職年資，仍依本條例原規定最高採計三十年。本條例修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。符合第六項支領退休金規定者，其在本條修正施行前之任職年資及修正施行前後累計任職年資，最高均得採計四十年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。」立法意旨應指「學校教職員」在退撫新制前後均有任職年資者，其年資應前後合併計算而言，並非針對「學校教職員」退休與之前已領退休(職、伍)之退休年資是否合併計算等事項為規範；是以，再任或轉任教職員其以前已退休之年資，依同條例第 14 條及第 21 之 1 條規定，於重行退休時並無合併計算並受不得超過 30 年或 35 年等限制之明文規定。則母法學校教職員退休條例既已明文規定退休年資之採計規定如上，且學校教職員退休條例施行細則係依據學校教職員退休條例第 22 條概括授權所訂定，學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 1 項規定：「已領退休(職、伍)給與或資遺給與者再任或轉任公立學校教職員，其重行退休之年資，應自再任或轉任之月起，另行計算。」第 2 項規定：「前項人員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休

(職、伍) 基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過本條例第五條及第二十一條之一第一項所定最高標準為限，其以前退休（職、伍）或資遣已達最高限額者，不再增給，未達最高限額者，補足其差額。」上開學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定，係將退休（職、伍）或資遣前之任職年資與再任年資合併計算，並使合併計算之年資受最高退休年資 30 年或 35 年之限制，其意旨固在維持年資採計之公平；惟學校教職員退休條例第 14 條僅係規定退休（職、伍）前之任職年資與再任或轉任年資應分別計算，且學校教職員退休條例第 5 條第 2 項前段、第 3 項前段及第 21 條之 1 第 1 項均不能作為施行細則第 19 條第 2 項之法律依據。是上開學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定欠缺法律具體明確授權；且其規定內容，並非僅係執行公務人員退休法之細節性及技術性事項，而係就再任學校教職員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任學校教職員之退休金請求權增加法律所無之限制，自與憲法第 23 條法律保留原則有違。進而言之，屬於法律之下位規範之子法之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項，未經法律具體明確授權情形下，反為與母法為相反規定之限制，對再任或轉任公立學校教職員重行退休時，仍合併其前已退休（職、伍）之年資計算，以限制其最高年資，亦即規定重新任職服務達到可

以辦理退休年資而再退休時，須先扣除前次退休（職、伍）年資、基數或百分比，核與母法學校教職員退休條例第 14 條明文規定不予計算其前已退休之任職年資不符，顯然牴觸母法之規定，對再任或轉任公立學校教職員重行退休時人員之退休金請求權增加法律所無之限制，自與憲法第 23 條法律保留原則有違，並侵害憲法第 18 條衍生之退休金請求權。

3. 再按，司法院大法官釋字 658 號解釋：「公務人員退休法施行細則第十三條第二項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過公務人員退休法第六條及第十六條之一第一項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確授權；且其規定內容，並非僅係執行公務人員退休法之細節性、技術性事項，而係就再任公務人員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任公務人員之退休金請求權增加法律所無之限制，與憲法第二十三條法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起至遲於屆滿二年時失其效力。」查本聲請案件之確定判決、復審決定與原處分所依據之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項，與上揭司法院大法官釋字 658 號解釋宣告違憲之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項之規定相同，同是基於公務人員與學校教職員退撫平

衡對待之政策思考，所為之相應規定，此由本案實體確定判決所言「是以學校教職員退休條例第 22 條授權訂定該條例施行細則第 19 條明定……此規定亦與公務人員退休法之立法精神相同」、「教職員退休條例施行細則第 19 條因有與公務人員退休法施行細則第 13 條相同之規定……」（參見台北高行政法院 99 年度訴字第 100 號判決第 15 至 16 頁、第 20 至 21 頁），可為證明。亦即學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項、公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項同係就公立學校教職員及公務人員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給與應合併計算，以不超過學校教職員退休條例（第 5 條、第 21 條之 1 第 1 項）或公務人員退休法（第 6 條、第 16 條之 1）所定最高標準為限，其以前退休（職、伍）或資遣已達最高限額者，不再增給，為一體相同之規定。準上所述，則公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項限制已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算之規定，既已由司法院大法官釋字 658 號解釋以其欠缺法律具體明確授權，就再任人員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，在母法未有限制或授權規定之情形下，施行細則進而對再任或轉任人員之退休金請求權增加法律所無之限制，與

憲法第 23 條法律保留原則有違，而宣告其違憲。則同理可證，本件聲請案確定判決所適用之學校教職員退休條例施行細則係依母法學校教職員退休條例第 22 條規定：「本條例施行細則，由教育部定之。」之概括授權所訂定（司法院大法官釋字 658 號解釋時之公務人員退休法第 17 條規定：「本法施行細則由考試院定之。」亦是概括授權）；觀其授權內容顯然亦欠缺具體明確，則學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定，對已領退職（休、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員，重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過學校教職員退休條例第 5 條及第 21 條之 1 第 1 項所定最高標準 35 年為限，其以前退休（職、伍）或資遣已達最高限額 35 年者，不再增給；與上揭被司法院大法官釋字第 658 號解釋宣告違憲之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項內容完全相同，顯亦欠缺母法學校教職員退休條例之具體明確授權情形下，即對再任或轉任學校教職員者之退休金請求權增加法律所無之限制，亦與憲法第 23 條法律保留原則有違，故應如司法院大法官釋字 658 號解釋，將學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定宣告違憲，立即停止適用，以維法律秩序。

4. 本件聲請人前係以「工友」之勞工身分「退職」，與具有公務人員身分之「職員」身分「退休」明顯屬不同身

分體系，嚴格而論實非「重行退休」之再任或轉任情形，而係「改任」（事務管理規則第 361 條及第 365 條第 1 款規定：「服務五年以上，經依法『改任』政府機關編制內職員者。」參照），然實務上現行之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項所規定之「再任或轉任」，仍包含本案事實之「工友」之「改任」情形。故縱認系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定學校教職員「重行退休」時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算之規定係為維護退休給與之衡平目的，若將來仍有立法予以限制之必要；惟此所謂「重行退休」仍必須屬於同一教職員身分或公務人員身分體系之身分退休後再任學校教職員，再以學校教職員身分退休之情形，始符規範之目的。本件聲請人前係以「工友」之身分「退職」，因「工友」並不具有公務人員身分，僅屬「勞工」身分性質，與具有「公務人員」身分之「公立學校教職員」身分「退休」，兩者明顯不同身分體系與法律規範，因此應非屬所謂之「重行退休」情形，故如以「工友」之勞工身分「退職」後再任或轉任公立學校教職員，應不屬「重行退休」。此外，以工友之工餉顯然甚低於公務人員或教職員之實際情形，如以「工友」身分「退職」後再任或轉任公立學校教職員，後來教職員退休時須先依系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定扣

除以前工友退職之年資，將產生退休給與大幅縮水之現象，本來立法目的為追求退休待遇之公平，反而造成嚴重給予不足之不公平現象，而違反憲法所保障之平等原則。此由司法院大法官釋字 658 號解釋宣告公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項違憲之後，主管機關銓敘部經檢討後，業提案修正通過公務人員退休法（99 年 8 月 4 日修正公布），將原來違反法律保留之原公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項內容，修正移列母法現行公務人員退休法第 17 條第 2 項，規定曾任技工、工友並領取退離給與年資之人員，如再任或轉任公務人員並依退休法重行退休、資遣時，其曾任技工、工友之年資無需合併計算並受最高採計 35 年年資之限制（參附件六：銓敘部 99 年 7 月 23 日部退三字第 0993205042 號函），更可證明現行學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定除違反憲法第 23 條法律保留原則外，其規範內容亦不符法理念，不具備以實現正義理念為目的之實質意義的法治標準。

- （二）實體確定判決所引據適用之銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函，顯然未有法律或法律具體明確授權之依據，增加法律所無之限制，而限縮公立學校教職員重行退休時退休年資之採計，牴觸憲法第 23 條法律保留原則；按銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函略以：「依公務人員退休法施行細則第 13 條規定，且為避

免……退休（職）後轉任公務人員重行退休時，要求援引比照不受最高採計年資之限制，……工友退職再任公務人員重行退休者，其已領取工友退職金年資，仍應併記受 35 年限制。」系爭函釋開宗明義表明係「依公務人員退休法施行細則第 13 條規定」（事實上即該條第 2 項規定）而作「工友退職再任公務人員重行退休者，其已領取工友退職金年資，仍應併記受 35 年限制。」之釋示，亦即就再任或轉任公務人員（意涵上包括特別職公務員之公立學校教職員）退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任公務人員之退休金請求權增加法律所無之限制。系爭函釋所本之公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項，既經司法院大法官釋字第 658 號解釋宣告牴觸憲法第 23 條法律保留原則，顯而易見地，如前所論述，系爭函釋亦明顯牴觸憲法第 23 條法律保留原則，本應屬違憲無效之命令（參憲法第 171 條第 1 項、第 172 條），而不得再予援用。惟司法院大法官釋字第 658 號解釋宣告後，系爭函釋仍受實體確定判決台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決據以適用，而侵害聲請人受憲法第 18 條保障之退休金請求權，大院實有同時予以審查，宣告其牴觸憲法第 23 條而無效，應不得再適用，以確保憲法規範下之法秩序價值，並保障人民之基本權利。

（三）學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定本身即不符正義理念，不具備以實現正義理念為目的之實質意義的法

治標準：

按正義原則、合目的性原則及安定性原則是立法時及適用法律時，必須遵守的原則；當一個規定之制定雖然符合目的性原則或安定性原則，惟若其內容違反正義原則已達到無法容忍之程度時，則應以正義原則為優先考量（參黃異，法學方法，元照，初版，98年3月，第65至66頁）。又按，僅具有形式意義的法治，仍然可能造成不合理、不公平的現象，因此，法治除形式意義之外，尚須具備以實現正義之內容為目的之實質意義（參法治斌、董保城，憲法新論，元照，四版，99年9月，第47頁）。查，實體確定判決台北高等行政法院99年度訴字第100號判決稱「查有關學校教職員退休條例明文規定年資採計上限之立法意旨，乃基於政府財政負擔及維護現職公務人員工作士氣之考量，期能避免退休金隨任職年資增長而無限制增加，以致衍生退休人員之所得超過現職人員待遇之不合理現象；是以學校教職員退休條例第22條授權訂定該條例施行細則第19條明定『該已領退休(職)給與之年資仍應受教職員退休年資最高採計上限限制』之規定，係本於現行學校教職員退休條例第14條及第21條之1之立法精神暨修法之沿革，落實學校教職員退休法有關年資採計上限之旨意所訂定（最高行政法院97年度判字第889號判決意旨參照）。此規定亦與公務人員退休法之立法精神相同，一則為落實公務人員永業化；二則為落實文官中立之人事政策；三為兼顧公務人力之新陳代謝；四則基於政府財

政負擔及維護現職公務人員工作士氣之考量，期能避免退休金隨任職年資增長而無限制增加，以致衍生退休人員之所得超過現職人員待遇之不合理現象。」（參台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決第 15 至 16 頁）。準此，暫退一步言，就學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定本身觀察，姑且不論其是否違反法律保留之問題，其雖有相當之目的性立法考量（基於政府財政負擔及維護現職公務人員及學校教職員工作士氣之考量，期能避免退休金隨任職年資增長而無限制增加，以致衍生退休人員之所得超過現職人員待遇之不合理現象等）；惟從其規定之實質內容以觀，並不符合正義原則所揭櫫之「分配正義」。以本案聲請人為例，其學校工友服務年資 27.5 年、學校職員年資 24 年，合計服務長達半世紀以上，如以工友服務年資 30 年計算，亦可領到 1,433,738 退職金；然因本件適用學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項結果，聲請人之任職學校職員 24 年之年資，只能核計 10 年年資計算退休金，亦不能月退，即只能領取一次退休金 326,340 元，及補償金 47,700 元，若加上其 74 年所領工友退職金 354,756 元，則合計工友加職員共服務 51 年之年資，最終只獲得區區 728,796 元退休（職）金。對比以言，如以同樣情況，於工友改任職員時因不合規定或已逾時效而未領退職金，至職員退休時，聲請人則可領得 2,981,144 元退休金，兩者相差達 2,250,000 元以上（參附件七：林靜子退休差距表），猶如雲壤之別，顯不合理並

顯失公平。足可突顯學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定本身，未依據對象的特定差異性，而給予不同之待遇，亦即未依據人的特定差異性，而為不同的規制，而不符合正義原則所揭櫫之「分配正義」（參黃異，法學方法，初版，98 年 3 月，第 66 頁）。再印證司法院大法官釋字第 658 號解釋理由書所指出：「為實踐照顧退休公務人員之目的，平衡現職公務人員與退休公務人員間之合理待遇，有關退休後再任公務人員之重行退休制度，其建構所須考量之因素甚多，諸如任職年資採計項目與範圍、再任公務人員前之任職年資是否合併或分段採計、如何避免造成相同年資等條件之再任公務人員與非再任公務人員之退休給與有失衡之情形、是否基於整體公務人員退休權益之公平與國家財政等因素之考量而有限制最高退休年資之必要等，均須相當期間妥為規畫，並以法律或法律具體明確授權之法規命令詳為規定。」可見退休（職、伍）後再任公務人員或公立學校教職員之重行退休制度，其建構所須考量之因素確實甚為複雜。縱認建構重行退休制度之目的有其必要，仍應顧及「分配正義」，始能符合法的「正義原則」，及具備以實現正義理念為目的之實質意義的法治標準。由上述本案之實例分析，實已顯現系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定本身，未能詳細區分各種重行退休之情況，例如前係以工友、學校職員、教師、公營事業人員、公務人員或軍人等何種身分改任、再任或轉任學校教職員，而以太過簡略之規定

加諸各種不同之重行退休情況，造成同一法規適用不同身分會而造成顯失公平之情形，不但不合正義原則亦不符合目的性原則。進一步言，工友非屬學校或機關編制內有給專任員額，其退休年資本無法併計屬編制內有給專任員額之教職員或公務人員退休年資；然系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項將此種本應排適用之情況亦予併入限制，實已違反法的正義理念；其結果則如本件聲請人，以薦任 7 職等的學校職員退休，卻被以無職等、非有給專任之工友退職年資來先扣除職員的年資，以致其雖有 24 年職員年資，卻只能以 10 年職員年資計算退休金，且不能月退，此對一個年少失學而進學校擔任工友達 27 年有餘，一路孜孜不倦、力爭上游，終於考上學校職員，又再奉獻 24 年青春的職員，於畢生服務學校後，臨老卻僅能領取 10 年職員年資之退休金，且不能選擇月退，其權益影響及身心之傷害是何等之鉅大！實已明顯偏離系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項之原來規範目的，反而造成正義公理之斲傷，嚴重傷害人民之法感情；高舉正義之旗，如方法手段不適正，反而是對正義之傷害，寧不慎乎！此所以司法院大法官釋字第 658 號解釋理由書不厭其煩地提示「為實踐照顧退休公務人員之目的，平衡現職公務人員與退休公務人員間之合理待遇，有關退休後再任公務人員之重行退休制度，其建構所須考量之因素甚多，諸如任職年資採計項目與範圍、再任公務人員前之任職年資是否合併或分段採計、如何避免造成相同

年資等條件之再任公務人員與非再任公務人員之退休給與有失衡之情形、是否基於整體公務人員退休權益之公平與國家財政等因素之考量而有限制最高退休年資之必要等，均須相當期間妥為規畫，並以法律或法律具體明確授權之法規命令詳為規定。」因此，即使未來將違反法律保留之學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項規定，移到母法之學校教職員退休條例作規範，雖符合形式意義的法治，但仍須一一考量上揭釋字第 658 號解釋理由書的提示事項，作合乎正義理念之內容規制，始能符合實質意義的法治，才符合法治國的基本原則。何況，聲請人於 74 年工友退職時，相關法規並無明確規定辦理工友退職，與嗣後再任公立學校教職員或公務人員重行退休之利害規定，聲請人於 74 年依法令辦理工友退職在先，嗣後反而受到無法預見之退休權益限制，更突顯系爭學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項亦違反憲法層次之安定性原則、信賴保護原則（參司法院大法官釋字 525 號解釋、行政程序法第 8 條）、平等原則（參憲法第 7 條、行政程序法第 6 條）、比例原則（參參憲法第 23 條、行政程序法第 7 條）。又本件並非僅屬個案，並係牽涉其它類似之個案，故非僅屬個案正義問題，更涉及整體法理念之維護及法秩序之維持，而具有「原則上之重要性」，對人民依憲法第 18 條衍生享有之退休金請求權利保障影響重大，深祈 大院正視此一嚴重憲法基本權保障問題，速作成憲法解釋，宣告系爭違憲命令立即失效，使聲請人得有救濟

之機會，發揮憲法保障人民基本權之功能。

- (四) 系爭確定終局判決所適用之違憲命令，均應宣告其立即失效，而非宣告定期失效，俾使人民受損權利能確實獲得救濟：本件實體確定判決既知「教職員退休條例施行細則第 19 條因有與公務人員退休法施行細則第 13 條相同之規定，基於公教人員退撫權益衡平一致考量」(參台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決第 20 至 21 頁)；又以「本件原告既非司法院釋字第 658 號解釋之聲請人，該號解釋亦已明定公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項規定自該號解釋公布之日起至遲於屆滿 2 年時失其效力，是該號解釋乃係附期限失效，在期限屆滿前，公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項規定仍為有效之法規。……準此，上開施行細則之規定，雖與法律保留原則有違，但於 2 年期限屆滿前，仍屬有效之規定」(參台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決第 20 頁)之理由，而認「公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項規定現仍為有效之法規，本件被告依現仍有效之教職員退休條例辦理退休之人員，辦理原告之退休案，並無違誤」(參台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決第 21 頁)。準上，可以證明一方面原審法院已知學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項與公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項，係基於公教人員退撫權益衡平一致之相同規定，並知公務人員退休法施行細則第 13 條第 2 項已被司法院大法官釋字第 658 號解釋宣告限期失效，並可推知相同規定之學校教

職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項亦明顯違憲（肩負確保行政機關「依法行政」職責之行政法院本應予以拒絕適用，參司法院大法官釋字第 137 號、第 216 號、第 407 號等解釋；然原審法院仍予適用，有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決不適用法規之違誤；惟上訴最高行政法院仍遭裁定駁回）；另一方面可以顯然看出目前法院實務，法規被司法院大法官宣告違憲，只要不是宣告立即失效，而是宣告定期失效，則該法規於失效期限屆至前，法院仍將以其係「違憲有效」之法規，繼續予以合法適用（最高行政法院 97 年度判字第 615 號判決、98 年度裁字第 1753 號裁定、99 年度判字第 334 號判決等亦同斯旨），則將造成憲法訴訟勝訴後，提起再審之訴（參行政訴訟法第 273 條第 2 項），其實體權利之救濟仍將遭到敗訴之荒謬下場。所以乃有學者指出「『限期失效』之違憲宣告，所要求者乃立法改正期限，而非使已確定違憲的法律繼續維持效力，故該規定自宣告違憲之日起，已不得繼續執行，否則將產生『執行違憲法律』的吊詭現象。……違憲法律之『定期失效』，應分開理解，『定期失效』是針對『立法機關』的要求，有一定期限可以進行改善；但『違憲』是針對適用法律機關的宣示，包括『行政機關』及『法院』的要求，不得繼續適用。」（參李惠宗，論違憲而定期失效法律的效力—兼評釋字第 619 號及最高行政法院 97 年度判字第 615 號判決，法令月刊，60 卷 10 期，98 年 10 月，頁 16）可資參酌。然而因目前法院實務，對被司

法院大法官解釋宣告定期失效之法規，多仍認其係「違憲有效」之法規，仍繼續予以合法適用，造成人民受損權利無法確實獲得救濟之現象；爰懇請 大院對本聲請案之違憲命令，均應宣告其立即失效，而非定期失效，俾使人民權利能確實獲得保障與救濟。

三、綜上論結，最高行政法院 99 年度裁字第 1817 號裁定、台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決等退休事件之確定終局裁判，所適用之命令，即學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項及銓敍部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函等，就有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員，規定嗣後之學校教職員退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給予合併計算，以不超過學校教職員退休條例第 5 條及第 21 條之 1 第 1 項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確授權；且其規定內容，並非僅係執行學校教職員退休條例之細節性、技術性事項，而係就再任或轉任公立學校教職員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任或轉任公立學校教職員之退休金請求權，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 23 條法律保留原則，並侵害聲請人受憲法第 18 條保障之退休金請求權，造成「基本權利之侵害」之違憲。祈請 大院大法官儘速作成憲法解釋，宣告系爭違憲命令立即失效，使聲請人得以獲得救濟之機會，而能「老有所終」，保障人民之基本權利，並維憲政法律秩序。如蒙所允，

實感德澤。

肆、關係文件之名稱及件數(除附件七外均為影本)

附件一：最高行政法院 99 年度裁字第 1817 號裁定。

附件二：台北高等行政法院 99 年度訴字第 100 號判決。

附件三：學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項。

附件四：銓敘部 90 年 4 月 10 日 90 退三字第 2010757 號書函。

附件五：教育部 98 年 1 月 13 日台人(三)字第 0980003954 號函。

附件六：銓敘部 99 年 7 月 23 日部退三字第 0993205042 號函。

附件七：林靜子退休差距表。

附件八：釋憲聲請委任狀。

謹 狀

司法院

公鑒

具狀人即聲請人 林靜子

撰狀人即代理人 林石猛律師

邱基峻律師

蔡坤展律師

張宗琦律師

中 華 民 國 9 9 年 1 2 月 6 日