

釋字第 787 號解釋不同意見書

吳陳銀大法官 提出

一、聲請統一解釋之緣由

本件原因事件（臺灣宜蘭地方法院 106 年度訴字第 476 號民事裁定，下稱確定裁定）之原告與參加人為配偶關係，分別於中華民國 101 年 2 月 1 日、100 年 12 月 16 日，在臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）宜蘭分行開立退伍軍人退伍金優惠存款（下稱優存）帳戶，存款期限分別為 101 年 2 月 1 日起至 103 年 2 月 1 日止、100 年 12 月 16 日起至 102 年 12 月 16 日止。系爭優存帳戶存摺內並記載系爭優存金額、到期日、利率等。原告及參加人主張，系爭優存到期後，臺灣銀行僅以掛號郵件及市話語音通知，卻未以雙掛號郵件、撥打其等所留存之手機號碼或公示送達通知其等簽訂「續存同意書」，致其等直至 105 年 8 月 30 日始知系爭優存已分別到期，並於同年 9 月 2 日辦理系爭優存之續存。因臺灣銀行依國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854 號函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布自同日施行之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款及教育部同日訂定發布自同日施行之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定，¹拒絕給付就系爭優存於 103

¹ 100 年 2 月 1 日考試院考臺組貳二字第 10000009311 號令、行政院院授人給字第 10000238411 號令會同訂定發布自同日施行之退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第 8 條第 4 項第 2 款及教育部 100 年 2 月 1 日臺參字第 1000020448B 號令訂定發布自 100 年 2 月 1 日施行之公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 8 條第 4 項第 2 款，均規定：「退休人員未於優惠存款契約期滿日辦理續存手續者，其儲存之金額應改按一般活期儲蓄存款利率

年3月1日至105年9月1日、102年12月16日至105年9月1日期間之優存利息，經原告及參加人分別向國防部提起訴願，經國防部訴願審議會以應依行政訴訟法第8條規定，²向管轄之行政法院提起行政訴訟救濟，非屬訴願救濟範圍事項為由，分別以106年決字第054號訴願決定及106年決字第053號訴願決定不受理訴願人之訴願。嗣原告向臺灣宜蘭地方法院（下稱宜蘭地院）起訴，其配偶則參加該訴訟，原告請求臺灣銀行宜蘭分行分別給付原告自103年3月1日起，給付參加人自102年12月16日起，均至105年9月1日止，以年利率18%計算之優存利息。

宜蘭地院審理後，認為：「臺灣銀行及其各地分行，係受政府委託行使公權力，就優惠存款之辦理與優惠存款戶簽訂契約，並按月給付利息，核其性質，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，核屬行政契約，並非私法契約。亦即，優惠存款戶與承作存款的臺灣銀行訂定的契約，為間接基於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄辦法而簽訂的公法契約。……從而，本件原告起訴請求被告應給付其及參加人上開期間之退伍金優惠存款利息，核屬原告與被告銀行間就上開公法行政契約所生之爭議。揆諸前揭說明，自應循行政訴訟程序以資解決。」於徵詢兩造當事人意見，經兩造表示原因事件為公法行政契

計息，並依下列規定辦理：……二、逾期滿日2年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息。」

² 行政訴訟法第8條規定：「(第1項)人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。(第2項)前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」

約所生之爭議後，依職權以前開確定裁定移送臺北高等行政法院審理。

臺北高等行政法院審理後，則認為臺灣銀行宜蘭分行「係立於受理存款機關地位，配合國防部政策辦理優惠存款之儲存，對於優惠存款並無核定權，並無涉公權力之行使，其簽訂存款契約之目的僅在辦理優惠存款之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約，應屬私權爭議。是兩造間如就此而生爭執，自屬私法上之爭議，原告應向普通法院請求救濟。」以其就受理訴訟之權限，與宜蘭地院確定裁定所持見解有異為由，依行政訴訟法第 178 條規定，聲請本院統一解釋。

二、民事訴訟與行政訴訟審判權劃分之原則

按我國目前關於民事訴訟與行政訴訟，係採二元之制度，應由立法機關通盤衡酌爭議事件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，除法律另有規定外，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（本院釋字第 448 號、第 466 號、第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號及第 773 號解釋參照）。

三、多數意見之論據

多數意見以「臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第

2 條第 2 項所定義之行政機關，除有行政機關依法定程序將公權力委託其行使外，即無從取得擬制行政機關之地位（行政程序法第 2 條第 3 項及第 16 條參照）。臺灣銀行固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關。且國防部亦未另行將其法定權限之一部委託行使，非屬行政程序法第 16 條第 1 項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。」因認：「本件因系爭優存契約所生請求給付優存利息爭議，屬因私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院宜蘭地院審判。」

四、原因事件應由行政法院審判之理由

（一）有關退除給與之爭議，屬公法上之爭議

按陸海空軍軍官士官退伍除役給與之「退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金均屬退除給與」，業經本院釋字第 781 號解釋釋明在案，故有關陸海空軍軍官士官退伍除役給與之退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金，如生爭議，均屬公法上之爭議，除法律別有規定外，得依行政訴訟法提起行政訴訟。³

（二）臺灣銀行係受委託行使辦理存儲退伍金優惠存款之公

³ 行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

權力

按原因事件應適用之 85 年 11 月 13 日行政院（85）台防字第 39651 號令訂定發布 85 年 12 月 30 日行政院（85）台防字第 48434 號令自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定：「退除給與中，本條例施行前之服役年資所核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會商財政部定之。」⁴而依上揭陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定訂定，原因事件應適用之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法⁵第 6 條規定：「存款手續規定如下：一、退除給與部分：整批儲存時，由戶籍地之各直轄市、縣（市）後備指揮部會同臺灣銀行及國軍財務單位辦理存儲，並由國軍財務單位在其支票背面加蓋『本支票作優利存款專用』字樣之戳記，下端加蓋出票人印鑑章。個別儲存時，由退伍除役官兵持該支票，逕向臺灣銀行辦理存儲。二、保險給付部分：由承保機關或國軍財務單位在給付各該退伍除役官兵之支票背面加蓋『本款為退伍除役保險給付金，請臺灣銀行優利存款』字樣之戳記，並在下端加蓋出票人印鑑章，向當地之臺灣銀行辦理存儲。」⁶第 7 條規定：「承儲金融機關為臺灣

⁴迄 107 年 6 月 28 日國防部國規委會字第 1070000118 號令修正發布陸海空軍軍官士官服役條例施行細則全文，該細則第 33 條規定，均未經修正。

⁵原因事件應適用 85 年 11 月 27 日國防部（85）鐸鋼字第 13173 號令、財政部（85）台財融字第 85543210 號令修正發布之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法迄 107 年 6 月 29 日國防部國規委會字第 1070000126 號令廢止時止均未修正之第 1 條規定：「本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。」

⁶該規定係 96 年 9 月 27 日國防部制創字第 0960000650 號令、財政部台財庫字第 9603515940 號

銀行及其他各地分支行通匯處。」⁷亦即原因事件退伍金優惠儲蓄存款，係由各直轄市、縣（市）後備指揮部會同臺灣銀行及國軍財務單位辦理或逕由臺灣銀行辦理存儲，承儲金融機關為臺灣銀行及其他各地分支行通匯處。

查臺灣銀行之前身為「株式會社臺灣銀行」，35 年 5 月 20 日改組成立「臺灣銀行」，成立之初由財政部簽奉行政院核准，委由臺灣省行政長官公署財政處代為管理，74 年因銀行法修正公布施行而取得法人資格，自 87 年 12 月 21 日起收歸國營，92 年 7 月 1 日依據公司法之規定改制為股份有限公司。97 年 1 月 1 日依據金融控股公司法相關規定，以股份轉換方式成立臺灣金融控股公司，臺灣銀行成為該金融控股公司之子公司。⁸

臺灣銀行於辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款時，雖非屬行政程序法第 2 條第 2 項所稱代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定

令會銜修正發布並自發布日施行之該辦法第 6 條條文之內容。該規定於 103 年 11 月 6 日經國防部國規委會字第 1030000257 號令、財政部台財庫字第 10303752770 號令會銜修正發布為：「(第 1 項)退伍除役官兵得選擇以直撥入帳或支票方式辦理優惠儲蓄存款，其程序如下：一、以直撥入帳方式辦理：應於辦理退伍除役前，檢具開戶聲明書及服務機關證明書，至臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱臺灣銀行）開設優惠存款帳戶。人事權責機關應於核定退除給與及軍人保險退伍給付公文（以下簡稱核定公文），註明可辦理優惠存款之金額，由退伍除役官兵於退伍除役生效日起二年內，持核定公文、退伍除役證明文件及存摺，向原開戶之臺灣銀行辦理優惠存款。二、以支票方式辦理：由國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）及所屬榮民服務處開立退除給與之支票，或由臺銀人壽保險股份有限公司開立軍人保險退伍給付之支票時，並於支票背面明列『應存入臺灣銀行或其所屬國內各分支機構，始得辦理優惠存款』，同時在支票下端加蓋發票人印鑑章，由退伍除役官兵持支票，併同核定公文、退伍除役證明文件，向臺灣銀行辦理優惠存款。(第 2 項)退除給與及軍人保險退伍給付辦理優惠存款，應自退伍除役生效日起計息。但優惠存款金額於退伍除役生效日後存入臺灣銀行者，應自入帳之日起計息。」

⁷ 該規定自陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法訂定發布施行，迄 107 年 6 月 29 日國防部國規委會字第 1070000126 號令發布廢止，均未經修正。

⁸ 參見臺灣銀行成立沿革 <https://www.bot.com.tw/BOTIntro/History/Pages/default.aspx> 最後瀏覽日：108 年 12 月 26 日。

地位組織之行政機關。⁹但陸海空軍軍官士官退伍除役給與之優存利息屬退除給與，既經本院釋字第 781 號解釋釋明在案，則辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之臺灣銀行及其他各地分支行通匯處，即為行政程序法第 2 條第 3 項所稱受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，即視為行政機關。¹⁰又委託民間團體或個人行使公權力，依行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定，雖應有法規依據，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。¹¹但臺灣銀行及其他各地分支行通匯處受託辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款，已明定於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法第 6 條及第 7 條，屬法令直接委託行使公權力之情形，依行政程序法第 3 條第 1 項規定¹²，自無須適用同法第 16 條第 1 項及第 2 項規定，不生是否違反該條項規定形式要件之問題。更何況該委託行使公權力之事項，早於行政程序法 90 年 1 月 1 日制定施行前，已委託行使，更不生違反行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定形式要件之問題。¹³

⁹ 行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

¹⁰ 行政程序法第 2 條第 3 項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

¹¹ 行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定：「(第 1 項)行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。(第 2 項)前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

¹² 行政程序法第 3 條第 1 項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」

¹³ 查 81 年 2 月 12 日國防部(81)伸信字第 0705 號令、財政部(81)台財融字第 801789449 號令會銜修正發布第 4、8 條條文前之該辦法第 6 條規定：「存款手續規定如左：一、退除給與部分：整批儲存時，由所在地之團管區會同臺灣銀行及聯勤財勤單位辦理存儲，並由聯勤財勤單位在其支票背面加蓋『本支票作優利存款專用』字樣之戳記，下端加蓋出票人印鑑章。個別儲存者，由退伍除役官兵持聯勤財勤單位之退伍金支票，逕向臺灣銀行辦理存儲。二、保險給付部分：由中央信託局在給付各該退伍除役官兵之支票背面加蓋『本款為限伍除役保險給付金，請臺灣銀行

此外，與原因事件類似，公教人員保險、軍人保險、勞工保險、農民健康保險及全民健康保險等公法上之保險，被保險人、受益人、投保單位與承保機關(構)間，因該等保險事件涉訟者，¹⁴屬公法上之爭議，應由行政法院審判。¹⁵縱現行公教人員保險，由考試院會同行政院指定臺灣銀行辦理承保、現金給付、財務收支及該保險準備金管理運用等保險業務，¹⁶軍人保險業務亦得委託公營事業機構辦理，¹⁷亦均無不同。

綜上說明，受託辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之臺灣銀行及其他各地分支行通匯處，既係受委託行使該公權力之團體，其與辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之原告及參加人間所生之爭議，自屬公法上之爭議，法律復未規定其審判權之歸屬，自應依行政訴訟法第2條之規定，由行政法院審判。

優利存款』字樣之戳記，並在下端加蓋出票人印鑑章，向當地之臺灣銀行辦理存儲。持現金儲存者，應憑中央信託局填發之軍人保險給付證明書副本，或憑代發單位出具之優惠存款證明書辦理存儲。」(85年11月27日國防部(85)鐸鋼字第13173號令、財政部(85)台財融字第85543210號令發布修正陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法名稱為陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法，並修正第1、3、10條條文。)故早於行政程序法90年1月1日制定施行前，行政機關已委託臺灣銀行行使辦理存儲退伍金優惠儲蓄存款之公權力。

¹⁴ 立法院議案關係文書，院總字第829號，政府提案第11723號，頁政286-287(98年)。

¹⁵ 行政訴訟法第15條之2規定：「(第1項)因公法上之保險事件涉訟者，得由為原告之被保險人、受益人之住居所地或被保險人從事職業活動所在地之行政法院管轄。(第2項)前項訴訟事件於投保單位為原告時，得由其主事務所或主營業所所在地之行政法院管轄。」

¹⁶ 公教人員保險第5條第1項規定：「本保險由考試院會同行政院指定之機關(構)(以下稱承保機關)辦理承保、現金給付、財務收支及本保險準備金管理運用等保險業務。」現行公教人員保險，由考試院會同行政院指定臺灣銀行為公教人員保險之承保機關，辦理公保相關業務。參見臺灣銀行公教人員保險簡介 https://www.bot.com.tw/GESSI/GESSI_intro/Pages/default.aspx 最後瀏覽日：108年12月26日。

¹⁷ 軍人保險條例第4條第1項規定：「本保險之主管機關為國防部；本保險業務得委託其他機關或公營事業機構(以下簡稱承保機構)辦理。」