

「軍公教優惠存款 18%利率」的法律定位

編目：行政法

【新聞案例】(註1)

退休軍公教優惠存款享 18%利率，是否因「信賴保護原則」就無法調整變動？台大法律系教授蔡宗珍受訪認為，優存戶與台銀建立「民事契約」，當事人受契約保障，不是「信賴保護原則」。她舉例，18%就像政府推出優惠房貸利率，由當事人與銀行簽約，信賴的基礎是契約的履行，如何有信賴保護關係？

蔡宗珍指出，18%優存措施與退休軍公教的年終慰問金，屬「行政給付」，其實不需要法源依據，不是法律保留的問題，也不是法源的問題，前提為經費是否為合法預算。她強調，過去的受領者不是拿不公不義的錢，更不是騙來的，因為不需要法律依據。

對於「信賴保護」原則，蔡宗珍指出，以年終慰問金來說，政府每年在春節前以行政命令決定給付數額，哪有信賴保護？

至於 18%優存措施，她指出，優存戶與台銀建立「定期契約」，適用 18%利率，屆期必須換約，政府則在背後補貼利息差額，形成三角關係。因此，優存戶與台銀之間是「契約履行」的法律關係，契約存續期間受契約履行義務保障，「不是信賴保護」！

蔡宗珍舉例，優存戶可隨時解約，也可補回優存額度金額，契約期滿可再與台銀換約，雙方信賴的基礎是契約，根本不是信賴保護。她解釋，就像是政府推出優惠房貸利率，當事人必須和銀行簽約，建立法律上的契約關係，而不是政府的法規，性質為法律契約關係，也不是信賴保護。

蔡宗珍強調，政府直到 99 年才在「公務人員退休法」增訂優存措施的法源依據，但是，修法後不代表賦予信賴保護原則，以信賴保護原則強調 18%優存措施的正當性與不可變動性，「這種說法似是而非！」蔡宗珍認為，18%優存措施的本質，在於協助只領取少額一次退休金的退休者，屬「福利措施」，如今 18%優存措施導致部分退休者所得替代率過高，已脫離原本的立意，本來就可以重新思考檢討。



【爭點提示】

- 1.廢止 18%優存措施與年終慰問金，是否違反行政程序法第 8 條後段規定之「信賴保護原則」？
- 2.行政給付是否無須法源依據？

【概念說明】

一、前言

近來眾人聚訟之「退休軍公教優惠存款利率 18%」及年終慰問金爭議，臺大法律學系蔡宗珍教授提出其看法，認為「退休軍公教優惠存款利率 18%」係退休軍公教人員與臺灣銀行所定立之民事契約，並非政府行政行為，故無信賴保護原則適用的餘地。其見解對於「退休軍公教優惠存款利率 18%」及年終慰問金是否適用信賴保護原則以及法律保留原則的爭論，無疑投下震撼彈。本文將先簡述行政程序法第 8 條規定信賴保護原則之內容，再討論「退休軍公教優惠存款利率 18%」及年終慰問金的法律定性，最後討論此等給付行政措施是否有法律保留原則之適用。

二、廢止 18%優存措施與年終慰問金，是否違反行政程序法第 8 條後段規定之「信賴保護原則」？

(一)信賴保護原則之意義：

信賴保護原則乃是法治國原則的要求之一，由於國家施政必須依據依法行政原則進行，人民生活在受到國家所訂定的各種法秩序的管制之下，人民信賴法秩序及國家行為皆為有效，而因應自身生活之安排，應受到國家所訂定制度所保障。國家法秩序的變動不應有損人民因正當合理信賴所享有之利益，信賴保護原則即是維護人民對法秩序的信賴以及對法的預見可能性，避免因法秩序變動而為人民帶來無所適從的影響。(註 2)

信賴保護原則的成立要件，依我國學者多數見解，認為首先須有信賴基礎，即人民產生信賴的法規或行政處分；其次，為信賴表現，係指人民於客觀上須有因信賴基礎而生之行為；最後，其信賴須值得保護，人民信賴須基於合法、正當的前提，才能主張信賴保護。至於人民信賴不值得保護，而不適用信賴保護原則的情形，我國行政程序法第 119 條規定可資參考。(註 3)

(二)18%優存措施與年終慰問金的法律定位：

1.依修正式雙階理論認定說：

此說認為相關優惠存款辦法或要點，係「直接」指定台灣銀行與其他各地



分支機構，作為受理存款之機構，則台灣銀行成為法規命令直接規定之公法上金錢給付關係之受託給付「第三人」，主管機關與台灣銀行間為公法上委託關係。(註 4)

因此「退休軍公教優惠存款利率 18%」先係主管機關對於軍公教人員退休年資核定後，再按其退休年資得以優存之金額，依各該辦法或要點規定，再由退休人員向台灣銀行辦理消費寄託契約之相關業務。因此第一階段之核定屬於行政處分，第二階段之契約則為行政契約。(註 5)

2.私法契約說：

學者認為「退休軍公教優惠存款利率 18%」優存措施相關辦法與要點，性質上應屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款有關業務處理方式之行政規則，其規範對象主要是受託承辦優存業務之台灣銀行，並未授予退休公教人員任何權利主張之地位。優存利息補貼機關與台灣銀行間應認為存有默示委託關係，為私法性質。相關主管機關委託台灣銀行辦理優存業務，正是一種以私法形式進行的社會福利行政。臺灣銀行並非以行政助手的地位辦理優存業務，而是自為與存款人間法律關係之當事人。是以，存款人與台灣銀行間存有私法性質的存款契約關係，亦是負有照顧公教人員退休生活之責的行政機關，以私法形式進行其給付行政任務的表現。雙階理論在優存關係中並不適用。(註 6)

(三)廢止 18%優存措施與年終慰問金是否違反信賴保護原則？

1.以是否符合退休條件作區分：

基於憲法法治國原則首重法秩序之安定，以及誠實信用原則之遵守，行政主管機關若在法規廢止時，新法如何調和法秩序變動所欲追求之公益，以及退休人員之信賴利益，此涉及既得權與改革之衝突。根據大法官釋字第 605 號解釋理由書意旨，仍應考量其完成法定要件之比例、當事人投入之成本等因素，斟酌具體情形使用過渡條款等方式予以適度保障。抑且法治國原則之信賴保護，並非保護人民完全不受法，秩序變更之不利影響，至少在進行公私法益衡量時，亦應考量國家資源之有限性。

準上，退休人員主張「既存權益之維護」，不得罔顧國家資源之極限與分配之合理性。目前仍任公職，離退休年限尚有時日之人員，應僅係主觀之期待或願望，尚難謂其有信賴利益之損失；至於已退休或符合條件尚未退休者，若其已屆退休準備辦理手續，仍應得以之作為優惠存款制度之信賴表現，訂定過渡期間之條款減輕其所受之損害。(註 7)

2.無信賴保護原則之適用：



「退休軍公教優惠存款利率 18%」優存措施中，存款人得主張信賴保護之標的，充其量是據以實施優存措施之要點的變動。但一來，該等要點屬於行政規則性質，實不應成為人民主張信賴保護的標的；再者，系爭要點即使成為主張信賴保護之標的，則該要點並無法律效果溯及適用，或構成要件事實回溯連結之情形。新規定僅適用於規定生效後始就優惠存款事宜締約或續約之情形，既存之法律關係與有效的契約效力均未受影響。而若法規效力無信賴保護主張之餘地，則可否針對法規內涵的變動或非一貫性發展，主張信賴保護？應採否定見解，因法規內容不會變動的假設只是一種無理可據的個人主觀期待，尚未構成正當合理的信賴，不能引動信賴保護。(註 8)

三、行政給付是否無須法源依據？

「退休軍公教優惠存款利率 18%」係典型的給付行政，而依據大法官釋字第 614 號解釋意旨，對於給付行政措施是否需要法律保留，在大法官向來主張的重要性理論之下，提出二個思考方向：一、給付行政措施是否與人民基本權利之實現具有重大意義？二、給付行政措施是否涉及公共利益之重大事項？(註 9)

有學者認為軍公教退休人員是否享有優惠存款利率，因關係到公務員退休實質所得問題，應屬涉及公共利益之重大事項，宜有法律保留原則之適用。又因大法官於釋字第 443 號解釋揭示，給付行政涉及人民基本權利或公共利益係異常重大，否則一般情形，以法律授權制定之法規命令作為依據即可，即使是概括授權，例如：授權制定施行細則，似乎仍可接受。因此依據上開解釋的脈絡，若「退休軍公教優惠存款利率 18%」係主管機關透過施行細則或性質為行政規則之要點，作為實行優惠存款利率之法源依據，似難認為有違法律保留原則。(註 10)

另有學者認為「退休軍公教優惠存款利率 18%」目前僅有公務人員退休法完成修法，而有公務員退休優惠存款的法律依據，其餘教師、軍職人員等優惠存款或者慰問金等，目前多以「施行細則」、「要點」、「辦法」等行政規則為法源(註 11)，並無法律或法律授權之命令為依據。「退休軍公教優惠存款利率 18%」雖屬於給付行政措施，法律規範密度較低，但依大法官釋字第 246 號解釋，足見公務人員之薪俸及其相關之退休及養老給付，應屬法律保留事項。因此「退休軍公教優惠存款利率 18%」僅有公務人員退休法明定優惠存款制度及退休所得等規範，故退休公務人員支領退休優惠存款自屬於法有據。惟教師、軍職人員仍未完成相關修法，若依大法官所主張之層級化法律保留及重要性理論，主管機關僅以行政規則訂定此等優惠措施，與法律保留原則不符。(註 12)



反之，有學者認為「退休軍公教優惠存款利率 18%」優存措施是獨立於公教人員退休法制、公教人員保險法制之外，乃國家為照顧退休公教人員生活所實施的社會福利措施，屬給付行政的一環。此等社會福利領域的給付行政，並非法律保留之範圍，行政機關得逕行推動實施之。(註 13)

四、結語

關於「退休軍公教優惠存款利率 18%」之相關爭議，我國學界、實務界目前亦無一統一見解，但就法理上而言，相關優存措施之「要點」、「辦法」，其性質為行政規則(註 14)，而僅是主管機關從事給付行政的便宜措施，因此相對人要對其主張信賴保護，似有困難。我國目前僅有公務人員退休法明文立法規定此等優存措施，因此相關退休人員若欲對「退休軍公教優惠存款利率 18%」優存措施主張信賴保護原則，勢必面對以「要點」、「辦法」等行政規則是否得為信賴基礎之問題。依我國行政法學界多數見解，行政規則本身並無直接對外效力，充其量人民僅能依據平等原則主張「行政自我拘束」，而無法對於行政規則主張信賴保護。是以，本文認為之後除因公務人員退休法明文修法而受影響之退休公務人員，得據此等法律規定主張信賴保護外，其餘退休公務員、教職、軍職人員，以早先主管機關所訂定相關優存「要點」、「辦法」等行政規則為其主張信賴「退休軍公教優惠存款利率 18%」之依據，並不能認為係有效的信賴基礎，故若日後主管機關向後廢止其優存措施，並未違反行政程序法第 8 條之規定。又不論相對人與台灣銀行所簽訂契約，性質究竟為行政契約或私法契約，該契約皆可於事後變更其內容。如為行政契約，則可適用行政程序法第 146 條、第 147 條規定向後變更或終止其契約；如為私法契約，臺灣銀行亦可主張情事變更原則，變更或終止相關優存措施。

近日行政院已通過新的慰撫金法案，但對於教職、軍職人員的優惠存款利率法定規範及相關福利措施，似仍以行政規則性質的各種「要點」、「辦法」作為法源。如認為此等給付行政措施，屬於重大事項，則主管機關應以法律或法律授權之命令作為法源，較為妥適。即便以蔡宗珍教授之見解，將此等「退休軍公教優惠存款利率 18%」視為國家以私法方式進行給付行政之行為，而將此等優存措施視為私法契約，但如有明確法源依據，亦可減少爭議，並可防止行政機關濫權。此外，若有明確法源依據，退休公務人員對於「退休軍公教優惠存款利率 18%」措施，日後即有主張信賴保護原則之可能。



【注釋】

- 註 1：台灣大學法律系教授蔡宗珍：18 趴像優惠房貸 哪有不能改的
2012-10-30／自由時報／第 A02 版／焦點新聞／彭顯鈞
- 註 2：蔡宗珍，〈退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論〉，《臺大法學論叢》，40 卷 1 期，頁 124，2011 年 3 月。
- 註 3：許崇賓，〈析論軍公教優惠存款制度之法律關係與合憲性〉，《臺灣法學雜誌》，第 174 期，頁 30-31，2011 年 4 月。
- 註 4：同前註，頁 36。
- 註 5：同前註，頁 18。
- 註 6：蔡宗珍，〈退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論〉，《臺大法學論叢》，40 卷 1 期，頁 132，2011 年 3 月。
- 註 7：許崇賓，〈析論軍公教優惠存款制度之法律關係與合憲性〉，《臺灣法學雜誌》，第 174 期，頁 38-39，2011 年 4 月。
- 註 8：蔡宗珍，〈退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論〉，《臺大法學論叢》，40 卷 1 期，頁 132-133，2011 年 3 月。
- 註 9：詹鎮榮，〈給付行政之法律保留密度再思考—以軍公教退休人員優惠存款為例〉，《月旦法學雜誌》，第 157 期，頁 20，2008 年 6 月。
- 註 10：同前註，頁 21-22。
- 註 11：依中央法規標準法第 3 條規定，「施行細則」及「辦法」應屬法規命令位階；而「要點」則屬行政規則位階。學者於此處所提指陳，似值商榷。
- 註 12：許崇賓，〈析論軍公教優惠存款制度之法律關係與合憲性〉，《臺灣法學雜誌》，第 174 期，頁 21-22，2011 年 4 月。
- 註 13：蔡宗珍，〈退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論〉，《臺大法學論叢》，40 卷 1 期，頁 131，2011 年 3 月。
- 註 14：學者有認為此等要點、辦法亦可解釋為職權命令。

