

憲法判解

退休後再任公務員之退休金計算以施行細則規範有違法律保留

大法官釋字第658號

【事實摘要】

本號解釋處理公務人員退休法施行細則第13條第2項規定公務人員退休年資採計事項違反法律保留。蓋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，應以法律明定之，並非施行細則所得僭越之範疇。另外須注意者，本號解釋就違憲定期宣告效力類型在學說上亦有討論。

【釋字要旨】

一、釋字第658號：

(一)釋字658號解釋文：

公務人員退休法施行細則第13條第2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6條及第16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23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。

(二)釋字第658號解釋理由書節錄

1. 憲法第18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。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

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。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。

2. 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，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。相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，檢討修正公務人員退休法及相關法規，訂定適當之規範。屆期未完成修法者，上開施行細則第13條第2項失其效力。

【學說速覽】

一、法律保留之判斷學說

(一)過去法律保留型態與理論概念。

1. 全部保留說（無限制保留）：不論侵害行政或給付行政甚至不分私經濟行政或公權力行政，所有行政機關之行為都須以法律明文規定為限。
2. 侵害保留說（一部保留）：此說則認為唯有在侵害人民權利或增加人民義務之行政行為，方有法律保留之適用，行政機關措施不用一切都必須有法律為依歸。

(二)判斷是否為法律保留之事項之學說—重要性理論與功能最適理論

1. 重要性理論

- (1)在行政領域中之重要決策，應受法律保留之支配，國會有義務制定所需法律，不得委由行政機關自行決定，因此又別稱為「國會保留」。
- (2)此說提出用於「突破特別權力關係不得訴訟」與「干預和給付行政是否需受法律保留之爭議」。因過去傳統理論認為給付行政只需有國會預算的審議與通過，即可行政機關即可從事給付行政行為，不須有法律明文規定。我國法制上可契合重要性理論的例子：中央法規標準法第5條第4

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

項；憲法第63條。⁴⁹

(3)「重要」與否判斷標準：

- A.所涉及的事項中「人民之法律地位、所涉及的生活範疇以及受規範對象之性質」加以衡量，是否重要
- B.應視事件性質及所需加以規範的強度而定，以憲法上各樣原則與憲法上所承認或默認的「基本權利的行使與實現是否重要」，作為判斷的價值標準。

2. 功能結構取向（功能最適理論）

在國家權力分立的要求下，何種國家事物應由那個國家機關負責決定，以「功能上最適當的機關結構」作為劃分標準。為了使國家決定達到「儘可能正確」，因此由內部結構、組成方式、功能與決定程序具備最佳條件的機關，來擔當作成決定。⁵⁰

二、釋字第443號所建構之層級化法律保留

在大法官釋字建構下，發展出所謂的「層級化的法律保留體系」，依據大法官釋字第443號意旨，「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」，因而法律保留可以分為憲法保留事項、絕對的法律保留、相對的法律保留與非屬法律保留範圍。同時，在符合「授權明確性原則」的要求下，法律保留原則允許立法者授權給行政機關以命令限制人民自由或權利。

- (一)憲法保留事項：關於人民身體之自由，憲法第8條規定詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制。
- (二)絕對的法律保留：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守「罪刑法定主義」，以制定法律之方式為之，及請求權消滅時效之規定。屬於「租稅法律主義」事項，不得以命令訂之。所謂的租稅法律主義是指憲法第19條規定人民有依法律納稅之義務，然而國家課人民以繳納稅捐之義務或

⁴⁹ 中央法規標準法§4：「左列事項應以法律定之：一憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二關於人民之權利、義務者。三關於國家各機關之組織者。四其他重要事項之應以法律定之者。」

憲法§63：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」

⁵⁰ 詳細學理可參閱，許宗力，〈論法律保留〉，收錄於《法與國家權力（一）》，元照出版。

給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，以法律明文規定。

(三) 相對法律保留：法律直接規範或由法律明文授權依據之行政命令加以規定，其對象包括關係生命身體以外其他自由或權利之限制，以及關於給付行政措施涉及重大公共利益之事項。相對法律保留事項如以法律授權主管機關發布命令（法規命令）為補充規定時，其授權應符合「授權明確性原則」，即授權的目的、範圍、內容必須具體明確。（例如釋字第313號、432號、491號、522號）

(四) 非屬法律保留事項：屬於執行法律的技術性細節性等次要事項，則不在法律保留範圍內。

【考題分析】

請從憲法保障基本權利的觀點，分析以下規定的合憲性：

原住民族教育法第16條：「高級中等以上學校，應保障原住民學生入學及就學機會，必要時，得採額外保障辦理；公費留學並應提供名額，保障培育原住民之人才；其辦法，由中央主管教育行政機關定之。」

原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法第1條：「本辦法依原住民族教育法第16條規定訂定之。」

原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法第3條：「原住民學生報考高級中等以上學校新生入學考試，除研究所、學士後各學系招生不予優待外，其優待方式，依下列規定辦理：……」

四、報考大學：

- (一) 參加考試分發入學者，其指定科目考試，以加原始總分百分之二十五計算。
- (二) 參加考試分發入學以外之其他各類方式入學者，由各校酌予考量優待。

（97年東吳法研④節錄）

◎ 答題關鍵

本題須關注法律保留原則並請參考上述。

【參考文獻】

1. 張文郁，〈國家考試事務委託其他機關、團體辦理相關法律問題之研究〉，《月旦法學雜誌》，第175期，頁163-頁181，2009年12月。
2. 黃俊杰，〈行政立法系列：第二講—行政規則〉，《月旦法學教室》，第83期，頁53-頁62，2009年9月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！