

發文字號：銓敘部 96.07.17 部退二字第 0962784137 號書函

發文日期：民國 96 年 07 月 17 日

要 旨：有關退休教育人員因優惠存款事件，提起行政訴訟之判決

主 旨：關於百名退休教師針對教育人員退休所得合理化改革方案提起行政訴訟一案，業經臺北高等行政法院判決駁回原告之訴，請 查照卓參。

說 明：一、本案業經臺北高等行政法院民國 96 年 6 月 14 日 95 年度訴字第 00919 號判決駁回原告之訴，本部並已將判決內容置於本部全球資訊網「退撫司－最新消息」項下，請自行下載參考。

二、基於公教衡平一致之考量，公教人員退休所得合理化改革方案係自 95 年 2 月 16 日整體同步實施；為期改革方案順利推動並減少爭訟，爰請適時參酌前開判決內容，向退休人員妥為說明。

正 本：中央暨地方各主管機關人事機構

副 本：

附 件：臺北高等行政法院 裁判書－行政類

【裁判字號】95，訴，919

【裁判日期】960614

【裁判案由】優惠存款

【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

95 年度訴字第 00919 號

原 告 甲○○

乙○○

丙○○

丁○○

戊○○

己○○

庚○○

辛○○

壬○○

癸○○

子○○

丑○○

寅○○
卯○○
辰○○
巳○○
午○○
未○○
申○○
酉○○
戌○
亥○○
天○○
地○○
宇○○
宙○○
玄○○
黄○○
A○○
B○○
C○○
D○○
E○○
F○○
G○○
H○○
I○○
J○○
K○○
L○○
M○○
N○○
O○○
P○○
Q○○

R○○
S○○
T○○
U○○
V○○
W○○
X○○
Y○○
Z○○
a○○
b○○
c○○
d○○
e○○
f○○
g○○
h○○
i○○
j○○
k○○
l○○
m○○
n○○
o○○
p○○
q○○
r○○
s○○
t○○
u○○
v○○
w○○
x○○

y○○

z○○

甲甲○

甲乙○

甲丙○

甲丁○

甲戊○

甲己○

甲庚○

甲辛○

甲壬○

甲癸○

甲子○

甲丑○

甲寅○

甲卯○

甲辰○

甲巳○

甲午○

甲未○

甲申○

甲酉○

共 同

訴訟代理人 陳堃祥 律師

被 告 臺○銀行股份有限公司

代 表 人 蔡○○

訴訟代理人 甲玄○

複代理人 甲黃○

甲宙○

被 告 臺北市政府

代 表 人 甲戌○

訴訟代理人 甲C○

被 告 臺北縣政府

代 表 人 甲亥○

訴訟代理人 甲B○

被 告 基隆市政府

代 表 人 張○○

訴訟代理人 甲字○

被 告 宜蘭縣政府

代 表 人 甲天○

訴訟代理人 甲地○

甲A○

上列當事人間因優惠存款事件，原告提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：

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，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 日以台人（三）字第 0000000000B 號令修正增訂發布，並自 2 月 16 日起實施。原告等不服，遂提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一) 原告聲明求為判決：

被告台○銀行股份有限公司與被告台北市政府應對如附表編號 1、3、7、8、10、12、13、16、17、18、23、26、27、28、29、30、31、32、33、51、54、56、57、58、59、60、61、65、73、74、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、91、92、93、94、95、96、97、100 所示原告等 49 人自如附表所示日期起之每月同前日，按各期【台○銀行牌告基本放款利率+1/2（台○銀行牌告基本放款利率—一年定期存款利率）】與（18%—上揭利率）之比例計算給付如前表所示之金額，及上揭各給付日期翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

被告台○銀行股份有限公司與被告台北縣政府應對如附表編號 2、4、5、6、9、14、15、19、20、21、22、24、25、34、35、36、37、38、39、41、42、43、44、45、46、47、48、49、50、52、53、55、62、63、64、66、67、68、69、70、71、72、86、87、88、89、90、98、99 所示原告等 49 人自如附表所示日期起之每月同前日，按各期【台○銀行牌告一年定期存款利率+1/2（台○銀行牌告基本放款利率—一年定期存款利率）】與（18%—上揭利率）之比例計算給付如前表所示之金額，及上揭各給付日期翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

被告台○銀行股份有限公司與被告基隆市政府應對如附表編號 11 所示原告自如附表所示日期起之每月同前日，按各期【台○銀行牌告一年定期存款利率+1/2（台○銀行牌告基本放款利率—一年定期存款利率）】與（18%—上揭利率）之比例計算給付如前表所示之金額，及上揭各給付日期翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

被告台○銀行股份有限公司與被告宜蘭縣政府應對如附表編號 40 所示原告自如附表所示日期起之每月同前日，按各期【台○銀行牌告一年定期存款利率+1/2（台○銀行牌告基本放款利率—一年定期存款利率）】與（18%—上揭利率）之比例計算給付如前表所示之金額，及上揭各給付日期翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

訴訟費用由被告台○銀行股份有限公司分別與被告台北市政府、基隆市政府、宜蘭縣政府按【台○銀行牌告基本放款利率+1/2（台○銀行牌告一年定期存款利率—一年定期存款利率）】與（18%—上揭利率）之比例計算比例負擔。

(二) 被告臺○銀行股份有限公司聲明求為判決：

駁回原告之訴。

訴訟費用由原告負擔。

(三) 被告臺北市政府聲明求為判決：

駁回原告之訴。

訴訟費用由原告負擔。

(四) 被告臺北縣政府聲明求為判決：

駁回原告之訴。

訴訟費用由原告負擔。

(五) 被告基隆市政府聲明求為判決：

駁回原告之訴。

訴訟費用由原告負擔。

(六) 被告宜蘭縣政府聲明求為判決：

駁回原告之訴。

訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之爭點：

(一) 原告主張之理由：

原告甲○○等 42 人因有接至被告台北市政府、台北縣政府、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「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告台○銀行分公司辦理之函件，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；再參司法大法官會議釋字第 525 號解釋，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」，合先敘明。

原告戊○○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：

按行政訴訟法第 115 條「民事訴訟法第 205 條、第 246 條…之規定，於本節準用之。」及民事訴訟法 246 條「請求將來給付之訴，以有預為請求之必要者為限，得提起之。」及 89 年 2 月 9 日修正前之同條「於履行期未到前請求將來給付非被告有到期不履行之虞者，不得提起」等規定。再依其同條修正目的係在於「為擴大將來給付之訴之適用範圍，及參照日本、德國之立法例，修正為有預為請求之必要者，均得提起將來給付之訴」。

查編號 1、5、6、7、8、9、10、13、16、17、18、19、20、22、23、24、26、28、29、30、31、32、34、38、42、45、46、48、50、51、54、55、56、58、60、61、62、65、66、68、69、70、71、72、75、77、80、81、83、84

、85、87、88、89、90、93、96、99 等 58 人雖未接獲被告教育部、台北市政府、台北縣政府通知公保養老給付優惠存款期滿續存金額及至被告台○銀行換約之通知；惟上揭優惠存款要點第 3 點之 1 係於 95 年 2 月 16 日實施，且迄今已有多人接至上揭期滿續存金額及換約之通知，且續存金額因有「所得替代率」計算方式，亦即依上揭優惠存款要點第 3 點之 1 規定而減少，致利息亦隨之減少，而造成實質上之損害，有如前述。且上揭 58 人亦必然陸續接至上揭期滿續存金額及換約之通知，日後亦必然遭受相同之損害。故原告戊○○等 58 人有預為請求之必要，而有提起本件將來給付之訴，並非以被告有到期不履行之處，始得提起本件將來給付之訴。「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」係自 63 年間實施，且至 85 年 2 月 1 日改採退撫新制之「儲金制」後，仍就退休教育人員之「舊制年資」繼續沿用迄今；且上揭要點實施迄今已長達有 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：

按「學校退休教職員退休條例施行細則」第 38 條第 1 項：「本條例修正施行前任職年資，依本條例修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由教育部會商財政部定之」；且按「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」第 1 條「本辦法依學校教職員退休條例施行細則第 38 條第 1 項規定訂之」、第 2 條「公立學校退休教職員一次退休金辦理優惠存款，須合於下列各款條件：一、依學校教職員退休條例辦理退休。二、退休時任職務適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪…」；復按「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第 1 點「公立學校退休教職員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。」、第 5 點「本要點未規定事項，準用學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理」等規定。

查原告等之月退休給付，除依「學校教職員退休條例」第 5 條第 3 項領取「月退休金」外，另依「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」規定領取公保養老給付金額優惠存款之每月利息，係準用「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」辦理，祇因月退休金之退休教職員僅有公保養老給付金額，並無一次退休金之故；且教育部於 85 年 2 月 1 日實施「教育人員退休所得合理化方案」，亦係將上揭公保養老給付金額優惠存款之每月利息列為退休教育人員月退休所得之一部；且至 85 年 2 月 1 日改採退撫新制之「儲金制」後，仍就「舊制年資」部分仍繼續沿用，迄今已長達有 10 年。

況參銓敘部 94 年 7 月 14 日部退二字第 0000000000 號書函亦稱「而有關公務人員退休法施行細則之修正，亦經立法院備查有案，施行 40 餘年，已成公務人員寄予信賴之退休配套制度…」，而「學校教職員退休條例施行細則」，亦有相同修正，故已非原先政府早期基於教育人員所得偏低而建置之政策性補助措施，而係列為退休教育人員月退休所得之一部，應無疑義。

政府對教育人員退撫制度因應公務人員退撫改制，亦於 85 年 2 月 1 日改採「儲金」新制，已非「恩給」舊制；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」及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；且按各縣市政府製發退休金證書，亦記載「退休條例修正施行前年資核發公保養付支業」，並有台○銀行記載公保優金額等情，已係月退休金之一部，並已獲原告等相當信賴之客觀事實，應予保護：

按「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護，法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。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，受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重，信賴利益所依之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定」，司法院大法官會議第 589 號解釋可按。查原告等係公立高級中學以下之退休教育人員，並依「學校教職員退休條例」第 5 條規定領取「月退休金」，且退休金亦包括「學校退休教職填公保養老給付金額優惠存款要點」第 5 條準用「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」第 3 款但書「不得低於 18 % 之年息」；並依第 3 點規定，依施行前「公保年資」及「養老給付辦理優惠存款最高戶數」標準，「公保年資」最高為 20 年，「優惠存款最高月數」為 36 個月，且原告等按月領取退休金，係依上揭條例及優惠存款要點辦理，係屬「公法上原因發生財產上之給付」，故亦屬法定給付項目。

尤其教育部於 85 年 2 月 1 日改採退撫新制之「儲金制」，亦即政府與公教人員各提撥一定比例之費用作為退撫基金，並對其後年資核給月退休金及養老給付不再辦理優惠存款。又因上揭退撫新制因有「不溯及既往」原則，故橫跨在新舊制年資之退休教育人員，亦祇有「舊制年資」始有優存年息 18 % 之適用。又上揭優存年息 18 %，若祇係政策性補助措施，即應於 85 年 2

月 1 日改採「儲金制」時，即應停止適用或降低年息之利率或採所得替代率以減縮優存之金額；惟退休教育人員審定機關製發「學校教職員月退休金証書」之「退休金領受須知」仍記載「一、原開掣學校教職員退休條例修正施行前年資核發公保養老支票（請勿兌現），得憑此証辦理優惠存款」或「附記」記載「領受人得憑此証與原開製退休條例修正施行前一次退休金及公保養老給付支票（請勿兌現）辦理優惠存款」。

且依原告甲申○所提「學校教職員月退休金証書」，除「附註」記載「領受人得憑此証與開掣退休條例修正施行前一次退休金及公保養老給付支票（請勿兌現）辦理優惠存款。」，且被告台○銀行亦在其上註明「94 年 8 月 1 日至已在台○銀行板橋分行開戶優惠存款新台幣壹佰伍拾伍萬貳仟陸佰元整」；且原告陳○○、l○○、n○○、o○○、甲辛○、甲壬○、江○勳等人之月退休金証書亦有相同記載。依上觀之，審定機關係按核定之公保養老給付優存金額簽發支票，再由退休之教育人員存放於被告台○銀行以辦理優惠存款；且經長期反覆不斷地繼續實施，上開金額雖每經 2 年或 1 年續訂契約，亦從未要求領回或減少金額，顯已將上揭核定公保養老給付金額計算以 18 % 年息視為月退休金之一部，應已在法規施行而生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現行為，且亦有值得保護利益之存在，至為灼然。

且縱上揭優存利息係屬給付行政措施，而應有「行政保留」之適用（其實不然，係屬人民之權利，應有法律或法律授權之命令為依據），即行政機關對何一群體、何種事項為給付、給付種類、項目為何基於行政積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況、財政收支情形等整體考量之自由形成空間；然教育部所提「退休教育人員退休合理化方案」之「退休所得替代率」，祇獨厚於有擔任行政職之主任、組長或導師職之退休教育人員，且亦非原告等在未退休前所能預見。尤其計算所得替代率時加入主管加給與專業加給，亦破壞以本薪為設計核心之退休制度。況且其「分母值」計算基準，亦未將 2 個月考績獎金列入，且渠等任教時數亦因兼行政職或導師職而有減課。尤其教育人員自應教學專業為主，又豈有兼行政職、導師與專任教師之分？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，故未兼顧退休教育人員實質利益之保障。況且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。

優存要點第 3 點之 1 修正並於 95 年 2 月 16 日實施，應有違反「不溯及既往」原則：

按「中央法規標準法」第 18 條「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變動者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規」之規定。

查教育部所發布實施之上開要點第 3 點之 1 第 2 項「前項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給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，使不超退休所得上限百分比」、第 7 項「本點規定施行前已退休之教育人員，於本點規定施行後優惠存款期滿續存時，應依最後退休薪級及最後機關學校校實証明最後在職時具有前項第 2 款之待遇項目，按本點規定施行時待遇標準及當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金及（慰問金）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同薪級人員現職待遇」、第 8 項「前項人員每月退休所得超過依第 1 項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付所得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比」，亦即上開修正之發布施行要點有溯及施行前已退休之教育人員，致其公保養老給付得辦理優惠存款金額有所減縮，實已侵害上開要點發布施行前已退休之教育人員，依學校教職員退休條例修正施行前之年資所核定公保養老給付金額辦理優惠存款之既得權，顯有違背禁止溯及既往原則，且亦影響法秩序之安定。

優存要點第 3 點之 1 之修正，違反「中央法規標準法」第 5 條及第 6 條規定：

按中央法規標準法第 5 條「左項事項應以法律定之：…關於人民之權利、義務者。」、第 6 條「應以法律規定之事項，不得以命令訂之。」。

查本件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有人員之「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，致原告受有每月約 1,972 元至 13,399 元不等之損害，自屬對人民之限制；依上揭條文規定，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，自有違反上揭條文之規定。

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：

查現職學校教有人員之學年度終了成績考核並無考列「甲等」（公立高級中學

以下學校教師成績考核辦法第 4 條第 1 項第 1 款) 比例之限制；且一般學校教師幾乎百分之百考列「甲等」，且具大學畢業學歷之教師，經 24 年服務年資以上而達年功俸；且具申請月退休俸之資格者，須服務滿 25 年，且達年紀 50 歲以上，故年紀已滿 50 歲，其服務皆應已達 25 年以上等資格之教師，其每年可領二個月考績獎金，此乃眾所周知之事實；且上揭二個月之考績獎金亦應列入「現職教育人員薪津所得」，始為合理。

惟教育部所制之「教育人員退休所得合理化方案」肆「退休所得替代率計算內涵、上限百分比計算方式…(二) 現職教育人員薪津所得(分母值)」，即「本薪(年功薪)、學術研究費、主管職務加給及 1/12 年終工作獎金之合計數」，而未將二個月考績獎金列入，顯有違誤。

退休所得規代率計算內涵(見該方案「肆」)中主管職務加給計列原則(見該方案「肆」「三」)有關「兼任主管職務加給之中小學教師」部分，亦非公平合理，而有違反「平等」及「比例」等原則。依上揭主管職務加給計列原則，係「就其教學生涯，曾任導師、組長、主任等職務年資，按『兼任導師 1 年 1 點，兼任組長 1 年 1.5 點，兼任主任 1 年 2 點』計算其點數後，再以(1) 曾任導師、組長、主任等職務點數合計 20 點以上者為 2,000 元；且其中曾任組長及主任職務之點數加總達 10 點以上者，國中小為 3,000 元，高中職為 4,000 元。(2) 曾任導師、組長、主任等職務點數合計 1 點以上未達 20 點者為 1,000 元，且其中曾任組長及主任職務之點數加總達 10 點以上者，國中小為 1,500 元，高中職為 2,000 元」云云，惟查：

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

況且中小學教育人員既以「教學專業」為主，其奉獻教育未必較兼行政職之教育人員為少，祇因個人生涯規劃而不兼任行政職。尤其初任教職時，教育部亦未告知未兼行政職之教育人員，其後會影響月退休金之數額，故一直擔任科任教師或導師迄至退休為止。抑有進者，85 年 2 月 1 日以後之退休教育人員在「舊制年資」所繳公保費之數額及「新制年資」所繳退撫基金，並不因是

否兼行政職而有所差別。然教育部卻突將教師區分為「兼行政職」及「不兼行政職」之教師，且兼行政職之教師區分為「組長」及「主任」；又不兼行政職之教師又區分為「導師」及「專任教師」，將貢獻心力完全相同之教育人員予以階級化，而漠視教育人員之工作性質與公務人員、軍職人員須有職級之劃分應截然不同，亦必然引發其後退休教育人員在退休前汲汲於爭取兼行政職，除陷專任教師、導師與兼行政職之教師階級對立外，亦使學校動盪不安，而有影響學生受教權，又豈係教育之福？故上揭主管職務加給計列原則，卻僅限於「導師」、兼「組長」、兼「主任」之教育人員始有計算職務點數，將其他兼有其他行政職或訓練團隊之教育人員排除在外；且計算點數因有上揭職務不同，亦有相當之差距，故其職務範圍過於狹隘，且屬不全，亦應有違反「平等」及「比例」等原則。

教育部雖辯稱優存要點施行迄今有多次修正，且與台○銀行每 2 年或 1 年續訂契約，皆與原告等是否發生客觀之信賴事實無關：

查教育部於 85 年 2 月 1 日改採「儲金制」後，仍對施行前之舊制年資之公保養老給付金額以 18 %年息作為月退休金之一部；又上開要點亦配合上開新制實施，而於 85 年 12 月 23 日修正實施；且對退休時所核定之公保養老給付金額及年息 18 %，仍維持不變，且長期繼續不斷地之反覆實施；再參銓敘部 94 年 7 月 14 日書函亦自承「而有關公務人員退休法施行細則之修正，亦經立法院備查有案，施行 40 餘年，已成公務人員寄予信賴之退休配套制度」，故顯有相當信賴之客觀事實，至為灼然。

再按上開「學校教職員月退休金証書」之「退休金領受須知」分別記載「一、原開掣學校教職員退休條例修正施行前年資核發之公保養老給付支票（請勿兌現），得憑此証辦理優惠存款」、或「附記」記載「領受人得憑此証與原開掣退休條例修正施行前一次退休金及公保養老給付支票（請切勿兌現）辦理優惠存款」，或由被告銀行直接記載優存金額等情事，故上揭公保養老給付金額之利息所得，已屬月退休金之一部，更使原告等獲得相當信賴之客觀事實，亦呈明確。

至於被告台○銀行雖有與原告等每 2 年或 1 年續訂優存契約，祇係退休教育人員在領取月退休金後因有死亡、褫奪公權終身等喪失其領受退休金之權利，為避免繼續被冒領等情形發生所制定，與原告等是否發生信賴之事實無關。政府並未積極發展經濟，開擴財源；且對各項建設亦有不必要浪費，並對資源亦無充分有效利用。被告卻稱「審酌國家財政、社會經濟環境之變遷，適時修正公保優存要點」云云，顯為託詞：

目前國家財政、經濟環境雖已有變遷，惟幅度並不大；且上揭變遷祇係因國內政黨間惡性競爭，相互攻訐，致其運作空轉，亦因此使經濟發展遲滯。

尤其政府各種舞弊事件，層出不窮；且政府不當之政策，致財政有重大浪費，政府因施政失當，無法促使經濟發展增加稅收，卻又浪費不必要之建設而閒置，未增闢其他財源，益見政府皆非有效利用現有資源。

政府不思減縮非必要支出及浪費與增闢其他財源，祇係為減少支出，竟轉嫁由退休教有人員負擔，且美其名係「教育人員退休所得合理化方案」，即退休教育人員領月退休給付較現職教育人員每月所得為高之所謂不合理現象，基於行政處分所依據之法規或事實事後變更，致不變更該處分對公益將有危害（參行政程序法第 126 條第 4 款）為理由，將「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 予以修正，並按「所得替代率」之計算結果，減少公保養老給付金額，對原告等豈有公平？故教育部稱「其審酌國家財政、社會及環境之變遷而予時修正，符合情勢變更原則而無信賴保護原則之適用」云云，並非可採。

被告台○銀行依上揭要點、辦法規定為受理存款機關，並與政府各自負擔優存利率之一定比例，故原告等與其續約，應屬公法上之法律關係，並非私法契約，被告台○銀行應為本件適格之當事人：

查被告台○銀行既有提出退休金優存 18 % 利率有關其與政府各自負擔利率一覽表，故上揭優存利率並非由其全部負擔，而係大部分利率係由各縣市政府及教育部編列預算支付，顯與民法上消費借貸法律關係有別。

尤其係依「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」第 5 點準用「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」第 3 條但書不得低於年息 18 % ；且亦準用上揭辦法第 10 點「本辦法所稱受理存款機關為台灣及其地方各分支機構」，且上揭辦理亦係依「學校教職員退休條例施行細則」第 38 條第 1 項規定所制定，足見被告台○銀行係依上揭辦法及要點辦理，係屬公權利之行使，故其對符合上揭辦法及要點條件之一次退休金及月退休金退休教職員辦理優存，並無拒絕餘地。

且優存利率 18 % 由被告台○銀行係按各期【台○銀行牌告一年定期存款利率 + 1/2 （台○銀行牌告基本放款利率 - 一年定期存款利率）】與（18% - 上揭利率）之比例計算所示與各縣市政府及教育部分擔比例各自負擔，故原告等係依上揭要點，並接至教育部或各縣市政府函，始與被告台○銀行續約，自屬公法上法律關係，故上揭續約，並非私法契約。

且原告等因教育部於 95 年 2 月 16 日實施上揭要點第 3 點之 1 之公權

力行使，故原告等除依行政程序法第 120 條第 1 項規定請求合理之補償外，亦得依同法第 145 條第 1 項「行政契約當事人一方為人民者，其締約後，因締約機關所屬公法人之其他機關於契約外行使公權力，致相對人履行契約義務時……或受其他不可預期之損失者，相對人得向締約機關請求補償其損失」之規定，競合請求被告台○銀行合理之補償，故亦有增加該法律關係之必要。

綜上所述，教育部於 94 年 11 月 21 日提出「教育人員退休所得合理化方案及上揭要點第 3 點之 1 修正草案，經行政院於 95 年 1 月 20 日准其修正核定；再由教育部於 95 年 2 月 10 日公布試算公式並公布專線電話，並於 95 年 2 月 16 日實施；且被告台北市政府等機關亦陸續函請原告等 42 人依上揭第 3 點之 1 核算於期滿後得辦理續存之金額，持該函及附件向被告台○銀行各分行辦理，至於其餘原告等 65 人亦必然收受上揭函件辦理，然上揭要點應有違反「誠信」、「信賴保護」、「並不溯及既往」、「平等」及「比例」等基本法理，而屬無效。且原告等亦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；且原告等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 3 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；又其中原告等與被告台○銀代續約，亦屬行政契約，並行依同法第 145 條第 1 項規定競合請求合理之補償，亦應有理由。為此請判決如訴之聲明。

(二) 被告臺○銀行股份有限公司主張之理由：

退休金優惠存款利率負擔表：（利率調整日期、優存利率、本行負擔（機動）利率、政府負擔（機動）利率）

- (1) 94.12.26：18%、4.2415%、13.7585%。
- (2) 95.04.03：18%、4.3230%、13.6770%。
- (3) 95.07.03：18%、4.4065%、13.5935%。
- (4) 95.10.02：18%、4.4900%、13.5100%。
- (5) 96.01.02：18%、4.0405%、13.9595%。
- (6) 96.02.27：18%、4.0555%、13.9445%。
- (7) 96.04.02：18%、4.0705%、13.9295%。

各級政府依據主管機關相關規定，委託被告臺○銀行股份有限公司辦理軍公教退休（伍）金優惠儲蓄存款業務，被告僅立於「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，被告與本案原告（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，故被告與原告間僅發生私法之法律關係，並無公權力行使可言，此部分迭經最高行政法院 93 年度裁字第 877 號裁定、93 年度裁字 871 號裁定、鈞院 91 年度訴字第 392 5 號裁定、91 年度訴字第 2059 號裁定肯認在案。綜上所述，被告與原告間應屬私法上之法律關係，原告以被告所為請求之部分，係向無審判權之法院起訴，請裁判如答辯聲明。

（三）被告臺北市政府主張之理由：

被告臺北政府係依據教育部所訂定的相關辦法依法作業，並無違誤。

（四）被告臺北縣政府主張之理由：

按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，…得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第 4 條定有明文。而所謂行政處分，依訴願法第 3 條第 1 項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言，若行政機關基於政策所為一般性之措施，其對象既非特定之個人，自非上揭規定所稱之行政處分，人民如有意見陳述，應依請願法規定或一般陳情之方式，表示其願望，要難依行政救濟程序謀求解決（參照改制前行政法院 60 年裁字第 233 號、59 年判字第 580 號判例要旨）。至行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何具體之法律上之效果者，自非行政處分，人民對之提起訴願，即非法之所許，亦有改制前行政法院 44 年判字第 18 號、62 年裁字第 41 號判例可資參照。

經查，公保養老給付金額優惠存款制度，係政府早期為照護退休所得偏低之軍公教人員退休生活之政策性福利措施，惟 85 年 2 月 1 日施行退撫新制後，退休金基數之計算內涵已提高為本（年功）薪加一倍，致部分同時具有新舊制年資選擇支（兼）領月退休金人員，其月退休金加上公保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，顯不合理，教育部經研議結果，擬具「教育人員退休所得合理化方案」、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 修正草案，報經行政院 95 年 1 月 20 日院授人給字第 0000000000 號函准予修正核定後發布，核屬教育部基於政策而為之一般性規範，其對象既非特定之個人，自非屬行政處分，原告如對上開方案之內容有所不服及建議，應循請願、陳情等程序為之，要難依訴願及行

政訴訟程序，請求救濟。被告台北縣政府本於地方教育主管機關職權，以函通知原告原領公保養老給付辦理優惠存款於期滿後，依上揭修正要點規定辦理續存之金額，對原告之權利亦不發生任何具體之法律上效果，及非屬行政處分，揆諸前揭規定，亦不得為訴願或行政訴訟之標的，故原告對上開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。原告提起行政訴訟，顯非合法，應予駁回。

依「教育人員退休所得合理化方案」及教育部於 95 年 1 月 27 發布修正並自同年 2 月 16 日生效之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 規定：支（兼）領月退休金之退休教育人員，其公保養老給付每月優惠存款利息，加上按退休生效時待遇標準計算之月退休金，以及年終慰問金之 12 分之 1 合計之每月退休所得，不得超過最後在職同等級人員現職待遇之上限百分比，超過者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額。至於公保優存要點修正生效前已退休（職）人員，其於臺○銀行股份有限公司辦理優惠存款分為 1 年期及 2 年期，期滿須辦理續存，基於退休所得合理化並與現職人員權益衡平之考量，上開第 3 點之 1 乃同時明定，已退休人員於公保養老給付續存時亦應受退休所得上限百分比之限制。被告台北縣政府經依臺○銀行所提供之資料篩選 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，核算原告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。

綜上所述，本件原告之訴為無理由，請駁回原告之訴。

（五）被告基隆市政府主張之理由：

依據相關法令規定如下：

按「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」（以下簡稱公保優存要點）第 1、2 點規定，公立學校教職員依學校教職員退休條例辦理退休時，其公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。

復按行政院 95 年 1 月 20 日院授人給字第 0000000000 函修正核定，教育部 95 年 1 月 27 日台人（三）字第 0000000000B 號令修正發布公保優存要點第 3 點之 1 規定：「支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同薪級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比計算如下：（一）核定退休年資 25 年以下者，以百分之 85 為上限；核定退休年資超過 25 年者，每增 1 年，上限增加百分之 1，最高增至百分之 95。滿 6 個月以上未滿 1 年之畸零年資，以 1 年計。但教師或校長服務滿 35 年，並有擔任教職 30 年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或

校長 5 年以上，成績優異者，自第 36 年起，每年增加百分之零點 5，以增至百分之 97 點 5 為限。……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。依前項退休所得上限百分比規定計算之養老給付優惠存款金額高於依第 2 點、第 3 點規定所計算養老給付之金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。……第 1 項所稱每月退休所得及最後在職同薪級人員現職待遇，其定義如下：（一）每月退休所得，指下列各目合計之金額：1. 按退休生效時待遇標準計算之月退休金。2. 公保養老給付每月優惠存款利息。3. 按退休生效時本（年功）薪額及退休核定年資，依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終慰問金 12 分之 1 之金額。（二）最後在職同薪級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：1. 按核敘薪級及最後在職待遇標準及相關規定計算每月實際支領本（年功）薪額、學術研究費。2. 中小學教師依擔任導師 1 年折算點數 1 點、組長 1 年折算點數 1 點 5 點、主任 1 年折算點數 2 點之標準，合計點數達 20 點以上者，主管職務加給以新臺幣 2 千元計列；滿 1 點以上未達 20 點者，以新臺幣 14 千元計列，但點數合計達 20 點以上，且曾任組長及主任職務點數合計達 10 點以上者，國中小以新臺幣 3 千元計列，高中職以新臺幣 4 千元計列；……4. 按最後在職待遇標準依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終工作獎金 12 分之 1 之金額。本點規定施行前已退休之教育人員，於本點規定施行後優惠存款期滿續存時，應依最後退休薪級及最後服務機關學校核實證明最後在職時具有前項第 2 款之待遇項目，按本點規定施行時待遇標準及當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同薪級人員現職待遇。但已退休之教育人員認為以本點規定施行時待遇標準依前項第 2 款第 3 目計算主管職務加給較為有利，且可提出證明並經最後服務機關學校切實審核者，得以該較為有利標準計算之。前項人員每月退休所得超過依第 1 項計算之退休所得上限百分比者，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；……」

原告子○○係基隆市市立○○國民中學退休教師，經被告基隆市政府核定於 91 年 8 月 1 日退休，並支領月退休金，為適用上開規定之退休人員。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 3000 元。依上開規定，原告之退休所得替代率之上限為 95.5 %。原告退休所得替代率為 100.24 %（即 83,715 元÷83,515 元），計算內涵如下：

退休所得含月退休金、公保養給付優惠存款每月利息及 1/12 年終慰問金之合計數，共 83,715 元（按即：54,359 元+23,933 元+5,423 元）。

薪資所得以退休生效前最後在職實支項目計算，含年功薪、學術研究費、主管職務加給及 1/12 年終工作獎金之合計數，共 83,515 元（按即：45,665 元+25,570 元+3000 元+9280 元）。

原告退休所得替代率為 100.24 %，其公保養老給付優惠存款之金額為 1,595,500 元，高於依上開優存要點規定計算之退休所得替代率之上限 95.5 %，及被告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。爰原告於上開優存要點施行後優惠存款期滿續存時，應按被告基隆市政府核算之 1,331,667 元辦理。

至原告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，被告基隆市政府據依規定辦理，於法亦無違誤。請判決如被告之聲明。

（六）被告宜蘭縣政府主張之理由：

緣原告 L○○原任宜蘭縣宜蘭市○○國民小學教師，於 91 年 8 月退休時，領取公保養老給付金額新台幣 1,595,500 元，全額存入臺○銀行股份有限公司宜蘭分公司，惟依教育部 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 規定，支（兼）領月退休金之退休教育人員，其公保養老給付每月優惠存款利息，加上按退休生效時待遇標準計算之月退休金，以及年終慰問金之 12 分之 1 合計之每月退休所得，不得超過最後在職同薪級人員現職待遇之上限百分比（以下簡稱退休所得上限百分比），超過者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額。被告依上揭修正要點規定，核算原告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 0000000000B 號函送達原告，原告不服，向教育部提起訴願，經教育部 95 年 10 月 12 日台訴字第 000000000A 號訴願決定駁回。原告不服，又向鈞院提起行政訴訟，經鈞院裁定，係屬上級機關對下級機關之內部關係而不受理，原告抗告至最高行政法院，惟目前尚未有結果。原告基於同一原因事實，復又提起給付之訴。

按教育部 95 年 1 月 27 日發布修正並自同年 2 月 16 日生效之公保優存要點第 3 點之 1 規定：支（兼）領月退休金之退休教育人員，其公保養老給付每月優惠存款利息，加上按退休生效時待遇標準計算之月退休金，以及年終慰問金之 12 分之 1 合計之每月退休所得，不得超過最後在職同薪級人員現職待遇之上限百分比（以下簡稱退休所得上限百分比），超過者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額。至於公保優存要點修正生效前已退休人員，其於臺○銀行辦理優惠存款分為 1 年期及 2 年期，期滿須辦理續存，基於退休所得合理化並與現職人員權益衡平之考量，故上開第 3 點之 1 乃同時明定，已退休人員於養老給付續存時亦應受退休所得上限百分比之限制。

被告依上開規定核算得辦理優惠存款之計算標準為：

現職待遇（分母值）：含本（年功）俸＋專業加給或學術研究費＋主管職務加給＋年終工作獎金 1/12。

退休所得（分子值）：含月退休金＋公保養老給付優惠存款每月利息＋年終慰問金 1/12。

經計算後其現職待遇為 82,389 元，退休所得為 57,269 元，所得替代率為 91%，依計算公式核算其優存金額應為 1,180,333 元。

現行退休公教人員公保養老給付金額辦理優惠存款之方式，係原告與臺○銀行簽訂定期存款契約，於期滿換約續存，既屬定期契約，原告即無從期待契約完全不作更動之可能性，再者，此一定期契約係原告與台○銀行訂定，與政府並無任何契約關係，自無從推斷原告與政府訂有行政契約。另該優惠存款之規定，係屬給付行政措施，主管機關得本於權責，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，故亦無違反信賴保護原則。

教育人員以其所具 85 年 2 月 1 日以前公保年資核發之養老給付依公保優存要點辦理優惠存款者，在該要點修正後，無論是已辦理退休教育人員或將來辦理退休教育人員，因仍須依該要點之相關規定辦理優惠存款（首次辦理或換約續存），均應受相同之規範。本退休所得合理化之興革措施，乃如前述，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休人員既已取得之優惠存款孳息，換言之，新規定係直接適用於規定變更生效後繼續發生之事實。又對於已退休教育人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並無溯及既往，僅往後生效一體適用，未生規範效力溯及既往之問題。

綜上所陳，被告係依前揭修正後之公保優存要點所為，核亦無違反前揭規定之情事，洵無違誤，原告之主張難認有理由，請判決如被告之聲明。

理 由

- 一、本件被告基隆市政府代表人原為沈○○，訴訟中變更為張○○，業據被告基隆市政府新任代表人提出承受訴訟狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- 二、按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，曾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：「1、學校教職員保險養老給付金額辦理優惠存款之範圍，以依學校教職員退休條例核准退休之人員，並依行政院公布之『全國軍公教人員待遇支給辦法』所訂之公務人員俸額標準者為限。2、退休人員所領之公保養老給付金額，得連同一次退休金辦理優惠存款。3、領受月退休金人員，所領之公保養老給付金額，得比照辦理。4、退休人員儲存公保養老給付金額，應憑主管教育行政機關退休金證書，及中央信託局公務員保險處開掣之雙抬頭支票及其公函之副本辦理。5、本要點未規定事項，依『學校教職員退休金優惠存款辦法』之規定辦理。6、本要點自63年11月1日起施行。」以為辦理之依據。又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，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，教育部乃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日以台人（3）字第0000000000B號令修正增訂發布，並自2月16日起實施。
- 三、次按「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，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（行政程序法第119條、第120條及第126條參照），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。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。…」，司法院釋字第 525 號解釋甚明；又「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」、「原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。第 120 條第 2 項、第 3 項及第 121 條第 2 項之規定，於前項補償準用之。」行政程序法第 120 條及第 126 條分別定有明文。又「行政契約當事人之一方為人民者，其締約後，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者，相對人得向締約機關請求補償其損失。但公權力之行使與契約之履行無直接必要之關聯者，不在此限。」為同法第 145 條第 1 項所明定。

四、本件原告起訴意旨略以：上揭優惠存款要點係自 63 年間實施，實施迄今已長達有 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」及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，並已獲原告等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，違反「不溯及既往」原則，且亦影響法秩序之安定；況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，故未兼顧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

；又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職人員之「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，致原告受有每月約 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；原告甲○○等 42 人因已接到被告機關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告台○銀行分公司辦理之函件，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；參司法大法官會議釋字第 525 號解釋，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」；至原告戊○○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；本件原告等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；且原告等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；又其中原告等與被告台○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，亦應有理由，為此請判決如訴之聲明云云。

五、復按行政契約係指兩個以上之當事人，就公法上權利義務設定、變更或廢止所訂立之契約（參吳庚著行政法之理論與實用增訂第 7 版第 389 頁）。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）第 1 條：「本辦法依學校教職員退休條例施行細則第 38 條第 1 項規定訂定之。」第 3 條：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之 50 優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之 18。」第 9 條：「受理存款機關於退休人員申請存款時，應憑審定退休機關填發之退休金證書查驗辦理。」第 10 條：「本辦法所稱受理存款機關為臺○銀行及其各地方分支機關；所稱審定退休機關為教育部、直轄市政府教育局、縣（市）政府。」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。被告台○銀行主張各級政府依據主管機關相關規定，委託臺○銀行辦理軍公教退休（伍）金優惠儲蓄存款業務，被告臺○銀行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。

六、查「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，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：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；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，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。」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，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。惟經十餘年後，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。況苟依原告主張修正要點為人民權益義務之法律保留範圍，則整個公保優存要點則將會因違反法律保留原則而違憲，致退休公教人員過去依該要點所取得之孳息均屬違法，其影響更甚恐將損及公益。

七、教育部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，俟期滿與被告臺○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。

八、原告另主張退休所得規代率計算內涵中主管職務加給計列原則有關「兼任主管職務加給之中小學教師」部分有違反平等與比例原則云云。惟查，優惠存款既為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益。為期教職人員退休所得臻於公平合理，基於社會整體經濟環境變遷，教育部就部份退休所得偏高之已退休教職人員酌予調整其優存額度，以達成政策目標，係針對社會現象及問題尋求解決，且基於社會整體經濟環境變遷，已退休與未來退休教職人員均一體適用修正要點，與公平原則無違，亦難謂違反比例與平等原則，原告主張，容有誤解。

九、次查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（行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條參照），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；又信賴保護原則，乃是公法上誠實信用原則的下位概念，信賴保護之構成要件須符合（1）信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之決策；（2）信賴表現：即人民基於上述之法效性決策宣示所形成之信賴，實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸實施，此等表現在外之實施行為乃屬「信賴表現」；（3）信賴在客觀上值得保護等要件；原告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，使原告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；惟按釋字 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（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，原告與被告臺○銀行間亦是每兩年或一年簽定優存契約，顯非屬有「信賴之事實」，原告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。是原告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，原告與臺○銀行間原訂優惠存款期滿換約後，原告等辦理優存金額減少，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，被告自應予補償云云，尚難採據。

十、末查行政契約當事人之一方為人民者，其締約後，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者，相對人得向締約機關請求補償其損失，固為行政程序法第 145 條第 1 項所明定；惟依本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○銀行分公司，臺○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，原告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。

十一、綜上論述，原告起訴論旨，容非可採；其提起提起本件給付訴訟，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。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 3 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 96 年 6 月 14 日

第六庭審判長法官 林 文 舟
法官 闕 銘 富
法官 許 瑞 助

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 96 年 6 月 14 日

書記官 吳芳靜