

103年
保障法制座談會及專題講座
紀錄彙編（續）

公務人員保障暨培訓委員會
中華民國104年7月編印

序 言

一、本會歷來對於公務人員保障法制重大疑義及實務運作所衍生之問題，均不定期舉辦保障法制座談會及專題講座，並將相關紀錄彙整成冊，以供各界參考。經彙整103年度辦理保障法制座談會及專題講座如次：

(一)保障法制座談會

為釐清公務人員保障法與相關法規適用疑義及實務運作問題，辦理3場次保障法制座談會，其中於民國103年2月7日及同年7月16日召開之「追繳公務人員加給問題座談會」及「追繳公法上不當得利相關疑義座談會」，已收錄於本會103年11月發行之「103年保障法制座談會會議紀錄彙編」，歡迎各界參閱。本書內容接續上開彙編，收錄第3場次保障法制座談會紀錄。

(二)保障法制專題講座

為精進本會及各機關辦理保障業務同仁之保障法制素養及其辦案品質，舉辦2項專題共4場次之保障法制專題講座。

二、本彙編在編排方式上，分為保障法制座談會及保障

法制專題講座二大部分。排序方式以舉行之時間順序排列。

- 三、另為因應人事法令及實務見解之變革，以及保障事件類型之多元化，亦篩選本會於103年所作成保障事件決定書及收受之行政法院裁判中，較具參考價值者，編為附錄，以供公務同仁及各界參酌。
- 四、冀望本書之編印，能有助於釐清公務人員保障法與相關法規適用疑義及實務運作發生之問題，提供公務同仁辦理保障業務及研究之參考，並期待各界瞭解本會對公務人員保障法制上及實務工作上之付出與努力。惟因上開座談會及專題講座紀錄，僅係摘述與會人員之口述意見，請勿逕行引用，俾維護其智慧財產權益。又本書之校勘雖力求精確，然疏漏在所難免，尚祈讀者不吝指正。

公務人員保障暨培訓委員會

主任委員 **蔡壁煌** 謹識

中華民國104年7月

103年保障法制座談會及專題講座紀錄彙編（續）

目 錄

壹、保障法制座談會.....	1
一、人事行政行為舉證責任相關問題座談會—以因公撫卹事件為例.....	1
貳、保障法制專題講座.....	45
一、公務員福利措施之信賴保護.....	45
二、人事法令變遷與法律不溯及既往原則—由大法官釋字第717號解釋談起.....	82

附 錄

一、103年保障事件決定書要旨選錄.....	145
二、各級行政法院近年判決要旨選錄.....	231

公務人員保障暨培訓委員會

人事行政行為舉證責任相關問題座談會一

以因公撫卹事件為例

103 年 10 月 28 日

前言：

- 一、按公務人員撫卹制度乃國家為激勵公務人員在職期間能奮力從公，勇於任事之一種兼具補償性與照護性給付之行政行為。法制上，公務人員於在職期間死亡，依其死亡之原因，共區分為「病故或意外死亡撫卹」及「因公死亡撫卹」等二種撫卹態樣；其中「因公死亡撫卹」態樣，又依其涉及國家貢獻程度而區別不同給與標準，以符合現行公務人員撫卹政策之正當性及正義性。
- 二、次按行政程序法第 36 條規定，行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。本會近期審理之撫卹事件中，較具爭議者，主要係以公務人員在職期間死亡，與其執行職務間因果關係之判斷，常有事實隱晦不明之情形，故須調查證據以認定事實。因此行政機關依上開規定，是否應依職權調查公務人員死亡與執行職務間之因果關係，而負起舉證責任；抑或依該授益行政處分之性質，而由申請之一方負舉證責任；若調查證據之結果，事實仍有不明之處時，則不利之結果應歸屬何者，則有進一步研討之必要，因而

涉及舉證責任分配及不利結果歸屬等疑義。為求慎重，爰擬列相關議題如下，期藉由深入探討，建立本會處理此類事件之審查基準。

議題及說明：

議題一：公務人員死亡與執行職務間有無因果關係，究屬事實之認定，抑屬法令之涵攝過程？如涉及機關之專業認定，其性質究屬判斷餘地，抑或僅係機關盡其舉證責任？二者應如何區分？

說 明：公務人員死亡與執行職務間因果關係之認定，究屬純自然事實關係，單純尋求行為與結果間之確定連結，抑屬規範意義下之因果關連性意涵？機關依職權認定因果關係所為之專業判斷，是否享有判斷餘地？亦即機關邀集醫學專家及法政學者組成專業審查小組作成決議，認定公務人員死亡與執行職務間有無因果關係之判斷，其性質究屬舉證責任或判斷餘地？如係屬舉證責任，本會應予以審酌；如係屬判斷餘地，則本會應予尊重。二者間區別容有探討之空間。

議題二：公務人員之死亡是否因執行職務所致，應由機關負舉證責任？抑或由申請人負舉證責任？

說 明：鑑於行政程序法第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當

事人有利及不利事項一律注意。」及第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」機關負有依職權調查證據，並依論理及經驗法則，秉其自由心證，判斷事實真偽，作成正確決定之責。是公務人員死亡與其執行職務間有無因果關係，究係應由機關依職權調查，負舉證責任？抑或依該授益行政處分之性質，由申請人負舉證責任，亦有再行探求之空間。

議題三：機關就因公撫卹事件應調查證據至何種程度，始認已獲得確信，而可作成決定？如經採行各種調查方法後，仍無法釐清事實時，該不利結果應歸屬何方承擔？

說明：機關須調查並釐清各項構成要件事實，獲致確信後，始得作成決定。而所謂「獲致確信」，係由行政機關基於個案審查認定，並無統一之標準。此依民事訴訟法規定，係指「證據優勢」，依刑事訴訟法之規定，則指「無合理懷疑」；而行政程序應採取何種標準？究應寬鬆如民事訴訟法之規定？或如刑事訴訟法規定採嚴格證明之標準？抑或自行建立一套行政證據調查法則？則有研討之必要。

議題四：機關得否使用違法取得之證據作為認定事實之基礎？是否於行政程序中，引進證據排除法則？

說明：證據排除又稱證據使用之禁止，係指排除特定證據之蒐集、取得、提出或採用之法則，不但限制機關本於職權發現事實真相之義務，並且同時設定機關自由心證原則之外在界限。刑事訴訟法上之證據禁止機制，所欲確立者，是刑事訴訟法上禁止不計代價、不擇手段、不問是非之真實發現，是法治國原則為發現事實所劃定之界限。而行政訴訟法關於證據之調查，除依行政訴訟法明文規定者外，應準用民事訴訟法相關之規定，並無準用刑事訴訟法之明文，則行政機關得否使用違法取得之證據作為認定事實之基礎，不無疑問。關於此疑義，有下列二說：

甲 說：機關於調查證據時，若過度以嚴格證據主義相繩，恐將使行政機關執法無力。因此主張機關認定事實所用之證據，並無任何限制，只要是真實的證據，即可作為行政行為之依據。

乙 說：行政程序中應有證據排除法則之適用，因基於法治國原則，國家應遵守法律，不得以違法取得之證據，作為認定事實之基礎。

公務人員保障暨培訓委員會
人事行政行為舉證責任相關問題座談會—以因公
撫卹事件為例會議紀錄

- 一、時間：民國 103 年 10 月 28 日（星期二）下午 2 時
- 二、地點：本會 7 樓會議室
- 三、主席：李副主任委員嵩賢 記錄：張專員茹茵
- 四、出席單位及人員：如簽到單
- 五、主席致詞：(略)
- 六、討論議題：如會議資料
- 七、發言紀要：

黃處長秀琴：

主席、各位學者專家、委員大家好，我們主要是有實務上的問題；關於公務人員撫卹之制度，撫卹態樣有病故、意外或因公死亡。因公死亡撫卹部分，在公務人員撫卹法（以下簡稱撫卹法）第 5 條有 6 款之事由，可在參考資料第 4 頁之法規中看到。無論是執行職務發生意外或危險，或是公差遇險罹病等，皆須與公務人員之死亡有因果關係。本會審理因公死亡撫卹事件時，所生爭議是公務人員死亡與執行職務間之因果關係，常有事實隱晦不明之情況，因此常需要調查證據來認定事實。衍生之問題為行政機關應依規定職權調查時，就其因果

關係是否要負舉證責任，還是舉證責任之分配要以申請之一方負舉證責任，如調查結果事實仍不明，其不利之結果是否歸屬於行政機關或申請人一方等情形。所以我們針對這些部分，提出 4 項子題請各位學者專家討論。

議題及說明(張專員茹茵)：略

主席：

關於議題及說明，我們在個案審查過程中是否曾發生見解不同之情況，各位委員有無補充意見。

張委員桐銳：

關於判斷餘地和舉證責任之問題，判斷餘地一詞用於行政法院對行政機關審查時所用，本會雖非法院，未使用判斷餘地之用語，但向來有使用判斷餘地之理論，故我們會對機關予以尊重。按德國之傳統講法，判斷餘地存在於概念之涵攝，即大前提為法律解釋，小前提為事實認定，結論為事實涵攝於法律概念。一般傳統之講法判斷餘地存在於涵攝之層次，而事實認定為法院職權調查而無判斷餘地。學說上質疑涵攝與事實認定不見得能清楚區分。審理撫卹案件中之因果關係判斷上，有案子是撤銷銓敘部之決定。一是消防隊員罹患肺癌，主張其因公撫卹，當時亦提出外國文獻、醫學研究資料等證據，證明工作與肺癌之關聯性，並證明肺癌與抽煙關係

不大，雖然已故消防員有 20 多年菸癮。銓敘部駁回其申請，但銓敘部未提出太多證據。我們以舉證角度將銓敘部處分撤銷，但委員會會議時提出這是判斷餘地之問題，應尊重銓敘部之判斷，但應提出合理之講法。我們的結論沒變，但理由從舉證責任改為判斷餘地。議題一即是因果關係之判斷，是舉證責任或判斷餘地之問題，和議題三有關聯。議題三為行政案件之證明程度問題，若脫離撫卹案件，會產生各種不同人事行政案件，在證明程度上不同案件是否會不同之問題。例如調任案件，我們原則尊重機關之判斷，舉證上是否有較寬鬆之要求？若為懲處案件，是否要求機關有更嚴格之證明？最高行政法院曾有判決對於免職之專案考績，主張要跟刑事判決相同之標準，毫無合理懷疑之確信。機關懲處是否要求如此嚴格，而基準寬鬆是否要到民事認定證據之程度，是有討論空間。懲處案件和調任案件是否在證明程度上要有不同要求即有疑問。議題四關於證據排除之問題，在本會審理之案件不斷有當事人主張違法取證，特別是監聽或調通聯紀錄等。本會向來未接受其主張，不過在最近在性騷擾案件中，加害人在長官壓力下作成自白，機關調查小組引用毒樹果實理論把自白排除在外而認性騷擾不成立，被害人因而提起復審，本會最後決定復審駁回，似乎贊同機關引用毒樹果實理論而主張證據排除，與本會向來立場似有不同。議題二部分跟撫卹案件審理有關，在審理過程中，公務人員即申請人要負舉證責任證明其因果關係，與我們向來理解即行政案件要依職權調查，其見解似不一致，因此列為討論。

主席：

謝謝張委員對於議題之補充報告。議題背景除因公撫卹之案例以外，尚包括如性騷擾案件。很多服務機關都為了幫當事人，將一般撫卹病故報為因公死亡撫卹，銓敘部因此加以審查，以醫療專業小組加以認定。審查會審理之案件，例如當事人是否為自殺，銓敘部認定為自殺，但檢察官認為死因不明，我們把疑點提出來，與銓敘部之見解不一致，因此討論是否要有個基準點。103年規定修正自殺可作為撫卹之範圍，其修正案正報請立法院備查，銓敘部等備查程序完成後才要發布，新規定可追溯至100年1月1日生效，銓敘部在備查程序完成後才會重新審查過往案件。歡迎各位專家學者提供意見。

董教授保城：

議題一有關機關之部分，其是指服務機關還是審定機關，在立足點不太一樣。

陳委員淑芳：

銓敘部因公撫卹之審查，會組成審查小組，銓敘部認為該小組為學者專家組成，我們應該尊重他們。因此議題一所指之機關為審定機關。

張委員桐銳：

前三個議題皆為與撫卹有關，因此議題所指機關為銓敘部。議題四非以撫卹為主，基本上是指服務機關。證據排除方面，懲處或性騷擾案件等皆以服務機關為主。

主席：

審定機關之常設性小組皆為專家組成，因此銓敘部認其經過專家認定，我們應尊重銓敘部之決定。

胡助理教授博碩：

有點問題是論舉證責任是否有前階及後階問題。第一部分是向服務機關或審定機關申請撫卹或其他異議之行政處分時，問他有無舉證責任。第二層次是貴會在復審時，依據貴會規定要負舉證責任，屆時才問說在貴會有無舉證責任，還是在機關時就要負舉證責任。依照行政程序法第36條第1項，基本上他提什麼東西，基於職權調查原則，機關決定他要負擔到什麼程度。這樣子會有前後階之順序問題。

陳委員淑芳：

我們是設定在原處分及原處置機關，復審案件是原

處分機關，再申訴案件為原處置機關。再申訴案件基本上是指懲處案件，復審案件是有行政處分的，例如撫卹案件，或性騷擾案件等。現在要討論的是機關當初在作成處分或處置時，其調查證據之程度，而不是我們復審時調查證據之問題。例如公務人員自殺，遺屬申請撫卹之案例，當時銓敘部在調查時有疑義，如專家學者醫學可判斷是否為墜樓死亡，但是否是自己跳下來或不小心跌落，檢察官之認定可能會更有專業性，而檢察官寫不詳，銓敘部之認定為自殺是否合宜？

董教授保城：

檢察官可能不想寫判定自殺的原因，可能是審酌其他原因，例如學生保的平安保險，或基於社會風俗習慣，所以只寫不詳。

銓敘部楊簡任視察順正：

議題一部分，本部因公命令退休及撫卹小組是專案審查且有判斷餘地之適用。依司法院釋字第 462 號解釋意旨，教師評審委員會是法律在特定範圍內授予公權力之行使。公權力行使本於專業平衡為原則，選任各該專業領域具有充分專業能力之專家學者審查，除了提出具有專業學術依據之具體理由，足以動搖該專業審查之可信度及正確性以外，仍應尊重其判斷。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院之審查，是否遵守相關程序或

其判斷有無違法或顯然不當之情形。本部因公審查小組之成立係依據公務人員撫卹法第 5 條第 5 項之授權，在其施行細則第 13 條規定成立專案審查小組，其成員包括醫療、法律、人事行政各領域具有頂尖專業能力之學者專家，依據撫卹法相關規定，本於良知綜合相關客觀因素所為之專業判斷。如該小組之組成及審查程序合法，難認其為違法或顯然不當之情事，故應尊重小組之專業判斷。受理此類之行政救濟機關，仍得審查其組成是否合法、程序有無瑕疵、及其判斷有無違法或判斷顯然不當之情事。我們小組聘請人員亦有檢察官、行政法專家、心臟科醫師、各大醫院專業醫師等。

主席：

除了討論個案以外，遵守程序、判斷有無違法等可能會變成我們的審查基準。像追繳加給、考績案件、懲處案件我們最近都會建立審查基準。

陳教授清秀：

這些議題於本人所著行政訴訟法書籍均有論述。

議題一：關於公務人員死亡與執行職務間有無因果關係，本人傾向其係依照經驗法則或論理法則判斷因果關係，較多為事實認定問題。事實認定不明時，將回歸舉證責任之問題。依本人擔任

前行政院勞工委員會訴願審議委員會委員之經驗，勞工職業災害之保險給付請求，勞工保險局會成立審議委員會，請醫師等專家判斷認定，基本上會尊重醫師專業之認定，除非發現顯然可疑之處漏未斟酌。而行政院訴願委員會之案件，例如疫苗、藥物災害救濟，如打針後突然死亡，請求救濟，基本上會回歸到處分機關專業委員會醫療專家之衡量判斷。例如感冒打針後血壓急速下降死亡，懷疑施打藥物不當所致，醫師診斷結果為屬藥物副作用的話，病人之症狀與原來疾病之症狀不同，我們經查後確實屬於這種情況，如病人之症狀為本身疾病所產生，而非藥物施打後之症狀，故醫師判斷無因果關係。某一國立大學教授，週六開研討會時感覺身體不適，直到週日病情嚴重送醫後死亡，醫師判斷心臟疾病嚴重不適，才緊急送醫時，往往已回天乏術，應在輕微時即送醫。本案例教育部未找醫療專家處理，即自行判定當事人未於學校研討會時送醫，而是週日在家裡發病送醫，故非因公死亡，行政院訴願委員會認教育部之決定太過草率而撤銷，傾向認定應屬過勞死。此案例是機關未請專業醫師判斷認定，且相關人證、物證可以合理認定是因當事人擔任系主任，當時公務上過於忙碌才產生死亡之結果，本人傾向接受醫療專業之認定。

而疫苗是否可靠，某母親帶小孩前往醫院施打五合一疫苗後不久就死亡，法醫鑑定死因不明，難講有或沒有，結果就是訴願駁回。該案本人覺得蠻冤枉，因為不排除有此可能性。疫苗應如何處理？預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第 7 條規定，如果預防接種導致死亡，有相當因果關係者給付新臺幣（以下同）600 萬元，未達相當因果關係但具條件關係者，亦即不排除有此可能性者給付 350 萬元，根本沒有因果關係也無條件關係者不予救濟。

本人建議，在職業災害或過勞死之案件，說完全沒關係也好像有點關係，說完全有關係，好像又沒什麼直接關係，但其實有一種情形是不排除可能性，類似條件說的理論，若採相當因果關係理論，那很多人都不符合這個條件。個案上採取折衷觀點，不排除以打折的方式解決，因有些地方也不完全是政府的責任，但說完全沒有責任，也說不過去，但說完全都是政府的責任，好像又過重，行政程序法也有類似難以調查的事實關係，可以和解互相讓步的規定嗎？有些案子不是全有全無。因此建議導入條件說的因果關係，但打折處理。參考上述預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第 7 條規定，在沒有修法之前，引進行政程序法的和解規定，對於不排除有此可能性之案件類

型，酌予打折和解。

議題二：舉證責任部分，採取有利規範說，主張因公死亡撫卹請求權之法律規定，對於被害人家屬有利，應由主張公法上權利之人負擔舉證責任，也就是舉證責任應該是在申請人，但依據行政程序法規定，對於人民申請案件，行政機關仍有職權調查之義務，須待無法查明事證時，才依舉證責任分配法則，為不利申請人之認定。

至於須證明至何種程度，依德國學說理論有採所謂「真實確信理論」，例如在租稅案件，是採接近確實的蓋然性理論，大概百分之八、九十，也就是達到「通常證明程度」，但如果當事人有違反協力義務時，應該可降低證明程度。行政訴訟案件之證明程度，應介於刑事與民事案件之間，應無法像刑事案件無罪推定如此嚴格，也無法像民事案件私益判斷的寬鬆，行政案件牽涉公益，所以不宜過寬。違法取得之證據，可否作為證據使用，這個在德國聯邦憲法法院過去其實也多有案例，有一種類型如違憲之調查方法，因侵害基本人權之私人生活核心領域，取得之證據不得利用，比如違法監聽侵害人民隱私權；或其調查手段為刑法處罰之行為時，亦不得利用所取得之證據。

過去德國憲法聯邦法院曾有案例，銀行存

款資料被職員偷偷拷貝調出來賣給德國國稅局，2008年德國聯邦憲法法院判決特別提到，販賣資料者為外國人，盜取資料是在國外而非國內，故應屬民間所為，且銀行資料並非納稅人之私人生活核心領域，因此並非不得使用。換句話說，可作為打擊逃漏稅之證據，故判決它合憲。德國刑事訴訟法通說，私人違法取得之證據，仍可以作為犯罪證據使用，無毒樹果實理論之適用。只有政府機關公務員違法犯罪取證時，方有適用證據排除法則。如果只是程序性之瑕疵，違反法律程序規定所取得之證據資料，仍可以利用；如果是違反法律強行規定者，須以「利益衡量」決定是否可以取得之證據，如當事人利益狀態、法規目的等，經各種利益綜合衡量後，才可決定是否可以利用該證據，因此違反強行規定者，並非一概不得利用。

胡助理教授博碩：

議題一：第一，涵攝過程到底是舉證責任還是判斷餘地？我認為事實認定後，適用法律規定才是涵攝過程，事實認定還是單純的事實認定，須以舉證責任分配為之，死亡原因應是舉證責任的問題，而非後階段涵攝的問題。第二，我認為

公務員保障是憲法所規定的，因此保訓會獨立行使職權，相當於法院地位，雖不在司法權裡面，但仍應出脫於行政權之外，獨立處理這些事情，結果保訓會仍要尊重其他機關作成決定之判斷餘地，那公務員幾無救濟之可能。即便該機關可主張判斷餘地，保訓會也不應理會，因保訓會本即應對所有事項予以審查。第三，即便邀集醫學專家法政學者組成專案審查小組作成決議，此決議是否係依公務人員撫卹法相關規定而作成，是否有必然之拘束力，而這樣的拘束力是法律上所賦予的效力，否則有時作成決議時，也只是邀集各專家學者討論過，專家學者之討論，嚴格上來講對機關首長作的決定沒有拘束力，只是事實上來講有很大的影響力而已，所以如果不是在法定上一定要設置這樣的機關，而這樣的機關呈現獨立行使職權的情況下，基本上保訓會是不必理會這些事情。第四，就整體的判斷餘地而言，也非必然存在。判斷餘地理論之存在，是因法院在某些事項上力有未逮，而非全然不能審查。故關於議題一，本人認為就算主張判斷餘地對於保訓會而言，亦是沒有拘束力的。

議題二：本人見解與陳清秀教授一樣，依照行政程序法第36條以下規定，行政機關應依職權調查，有利不利一律注意。但當事人間基本上還有協力

義務，對於事實的發現還有協力義務，只是我們不受拘束而已，因為對於最後的結局是對當事人不利的認定（非因公死亡），反而促使當事人更積極的舉證，提出更多證據舉證是因公死亡，因為會有技術上的差異，這點本人認為是當事人應該提出有力的證據證明是有因公的可能性。

議題三：本人認為若要採刑事訴訟的標準，恐怕過於嚴苛，蓋刑事訴訟只有一百跟零的差異性，在行政事件不應該採取如此嚴格的標準。

議題四：有關證據排除法則，先說這並非毒樹毒果理論的問題。毒樹毒果理論是，毒樹是違法的，果是透過違法的樹，依合法過程中所搜查到的，要不要被排除的問題，不是樹要不要被排除的問題。因為樹是一定要被排除，果不必然被排除。現行刑事訴訟法違法取得證據，樹的部分一定會被排除。但刑事訴訟法的規定是否必然拘束行政案件？本人認為沒有，因為第一，若證據是真實的，基於行政效能上的要求，可能還是要被採用，但不代表機關在調查證據上不必負擔民事、刑事責任，調查人員若違法取證，仍須負民事、刑事責任，但取得之證據未必排除。第二，退而求其次，若認為證據應該排除，此時應考量違反的是怎樣的法律規範，是違反行政法上要求？還是已違反刑事法規定？如同

陳清秀教授舉例，在德國很多人都反對聯邦財政部見解（與聯邦憲法法院同），在聯邦司法部是強烈反對這樣的作法。

主席：

胡博硯教授剛提到一點也是講到我們內心的地方，判斷餘地到底要到甚麼程度，如一定要尊重機關之判斷餘地的話，公務人員根本沒有保障。

林教授三欽：

很榮幸受邀來這學習，每次的資料都是學生報告的素材，感謝同仁辛苦的整理。

議題一：這個案子究竟是判斷餘地還是事實認定，一個案子蒐集資料調查事實解讀法律，然後闡明法院這一側得出的結果，這個結果在後續爭訟的時候機關可否審查？是要尊重原處分機關之認定嗎？這是判斷餘地。所以他其實整個構成部分來講，有關事實認定的評價才有所謂判斷餘地的問題。嚴格來講，法律的解釋與事實本身難免牽扯不清，本次座談會所提供之案例，都還蠻典型的。例如自殺認定的案件，以我們掌握到的事實到底是不是構成自殺，以至於排除在撫卹之外，有些資料傾向於自殺認定，然有

些資料傾向於非自殺，如沒有遺書、有明確的退休規劃等等。救濟機關應如何認定，回到判斷餘地的本質來講，判斷餘地的源頭，是原處分機關組成審查小組作成決定，救濟機關不可能超越專業認定，原處分機關之專業審查小組是最適合認定的，而原處分機關所組成之專業審查小組多元的立場，救濟機關亦無法同步反映。以自殺的認定，是否專業到我們無法碰觸、是否需要多元的意見以及委員會。要說完全不讓救濟機關去審查，以行政法的立場可能有點難講。判斷餘地，就是救濟機關很難予以查明、而原處分機關的認定是最適格最正確，就自殺的案件仍不到這樣的標準，這是我以自殺這個案件為背景所提出的簡單看法。

議題二：當案件的判斷、認定遭遇難題時，例如查無可查、或查到最後還是模稜兩可、事實不明，誰該承擔該不利益，一般來講如果是負擔處分，通常機關要先證明對人民不利之事證，當機關盡了舉證義務，其後才由人民就有無例外有利之事實來舉證，像鐘擺盪盪來擺盪去。撫卹案件，是申請類型、給付事件，應由申請人先舉證對自己有利的「事證」。回到自殺案件來講，「自殺」是申請撫卹的例外事由，應由認為他是自殺的機關來舉證，不是由申請人舉證是因公死亡而非自殺，因為這是排除事由。以舉證責任

分配法則來看，國家機關在處理撫卹、國家賠償等這類給付型案件時，不該完全置身事外，僅於申請人自行備齊相關事證，才加以處理，這種消極心態在若干案例並不完全合宜。以國家賠償來講，若國家機關作出違法行為，導致人民受到損害，行政機關也知道了，然後說你受損害了，但先拿出事證來，我就賠償你，這種心態過於消極；應該是行政機關主動調查事實才是，其實也有行政機關積極主動處理國家賠償案件。撫卹制度是基於對公務員及其遺族的照顧，著眼於這個制度的本質，應不純然由公務員或遺族自己承擔舉證責任，我認為原處分機關亦應積極主動參與若干舉證分配，這是大方向。

議題三：舉證責任之程度應到哪裡？民事訴訟、行政訴訟有不同的標準。民事訴訟主要是私益上的衡平，只要兩造之間的競逐，哪一說講得有道理就行，是相對的判斷而非絕對的真實；行政訴訟性質上不太適合比照辦理，因為行政訴訟帶有公益性質，給付不給付之間帶有某種制度的限定，而且希望能於未來的若干見解能夠被奉行，故應該有較為嚴格的標準，但也不至於像刑事訴訟法那樣嘗試去探求絕對真實。行政訴訟應該介於民事訴訟相對判斷與刑事訴訟絕對價值間之折衷地位。

議題四：對違法取得證據這件事情，本人覺得陳清秀教授之發言，有個地方可以思考，今天機關為什麼要查緝逃稅？採用這樣違法的證據，是對哪個法益造成傷害？這是一個衡量的過程，如果查緝逃漏稅的價值非常高，即使傷害到人民的某種法益，但衡量之下認為這部分仍然容許某種違法的空間，基本上可以接受。本人認為這之間沒有絕對，仍應視違法程度、違法情節、涉及法益之態樣而定。

董教授保城：

議題一：在論述上認為事實認定都已經判斷過了，因有考量經驗法則及論理法則，所以應屬判斷餘地。舉證責任應屬提供證據的責任，在判斷前都要得到心證，讓原處分機關作成最終決定，至少在這個層級應該屬於判斷餘地。但問題是判斷餘地應該是由哪個機關認定？基於機關功能最適，應該是原處分機關，因為原處分機關比較知道到底有沒有因公。但依我國文化來講，大家都願意多幫一點忙，因為這樣的關係，所以在這裡面，本人覺得是判斷餘地，應予尊重，如果被尊重的話，法院是否得予以審查？事實上判斷餘地，各位在座幫考選部閱卷，那也是很標準的判斷餘地。只要有判斷餘地，是

不是不審查，司法院仍然審查，在程序上跟組織上是高密度的審查，換句話說，組織上該迴避未迴避，或做成決定之委員並非該專業領域的人員，比如精神病人卻找骨科的醫師來看，表示與所要求的專業有距離，以及程序上來講呢？整個認定的程序到底有沒有找出問題，比如考選部的迴避，資料以及參考答案是否具備，像葉冠案，參考答案不要只是寫幾個點像簡答題，應該要是敘述性的。

承認判斷餘地，司法審查仍然進得去，只是還有高密度的組織還有程序上的審查。所以本人認為銓敘部專家學者之判斷，有多年累積之案例，形成一貫性之審查標準，那本人在委員會審查保障事件時，亦認為原則上應尊重審查小組之意見，因為作成判斷時，以機關功能最適之觀點來論，原處分機關最清楚，且隨著時間久遠，證據會越來越不新鮮，事後在作決定時，通常證據已失真。因此本人認為，若有常設審查小組，且有一定之審查程序，且以往沒有違背之紀錄，即應予以尊重。惟本人並不認為尊重學者專家的判斷，司法就不能審查，從考選部之案例，就可以知道對於組織和程序方面是可以審查的。銓敘部本身在因公死亡撫卹，這個「公」字，不應以時間地點僵化認定，未來應該在因公部分隨時空變化而有所調整，

而非拘泥在時間地點。

議題二：因公撫卹是授益行政處分，當事人有協力義務，若不予以協力的話，就會有不利的結果，而機關有職權調查主義，因撫卹屬於公民基本權，行政機關對於服務同仁應有合理的照顧義務。

議題三：本人認為若仍無法達到確信程度，在負擔行政處分部分，就不要處罰，在因公撫卹案件，若未達確信程度，不利的效果也應該歸給申請人。

議題四：服務機關可否使用違法取得之證據做為事實認定之基礎？證據排除法則可否用在行政程序中？本人認為應以法益決定之，而非一概得利用或不得利用。以上四點是本人見解。

劉教授建宏：

議題一：對於銓敘部專家審查小組作成之決定，到底適不適合進行事後(準)司法審查？判斷餘地隨時空發展，最初認為沒有什麼是司法無法審查，判斷餘地應是對於實質確定性的尊重，既是尊重，即表示事後司法審查發自內心認為自己沒有原機關專業，所以予以尊重，但是不是這樣的話，而對其判斷有所質疑，認為有瑕疵，事後司法機關予以審查也不會有問題。所以本人

覺得在現行規範體制下，銓敘部邀集法政專家學者作成判斷，事後審查其程序也好，實質審查也好，應該不會有太大的問題，不是說只要有專家參與，都一律不用審查其正當性。

議題二：有關舉證責任之問題，行政爭訟基本上並無主觀舉證責任，而是採職權調查，所以當事人有無提出證據，不受辯論主義之拘束。在行政爭訟是採職權調查主義，行政機關盡職權調查之能事，仍無法確定事實真偽時，比如仍無法確定是因公死亡還是自殺時，其不利益之歸屬是由何人來負擔？行政爭訟在講的應該是這件事情，行政機關應不受當事人主張之事實拘束。已依職權調查，還是沒有辦法確認是不是自殺或是不是符合法定因公死亡要件時，此時不利益之歸屬，由何人來負擔的問題，所以我們在行政爭訟上舉證責任就是在講這個問題，因此基本上來講不是受到當事人提出證據之拘束，不是屬於主觀舉證責任的問題，那客觀舉證責任的分配，學理上通說見解一向跟民事訴訟法上沒什麼明顯的區別，基本上採「規範說」，主張權利發生之構成要件事實存在之人負舉證責任，主張對立規範之構成要件事實要負舉證責任。但是，在行政爭訟方面，其實有一些補充原則，像行政機關掌握證據的能力，相對於人民來說，比較占優勢，保存證據的能力也比較

強，所以也有支配說來補充，不是說像民事訴訟一樣，兩造當事人都平等對待，如果行政機關本身是對證據的支配力比較強，其實司法或準司法機關可以把舉證責任交給行政機關來負擔。原則上講起來，我們是採與民事訴訟相同的法理，申請有利的行政處分，申請人當然要盡舉證責任之義務，舉證證明符合等級較高撫卹的條件，不應該是行政機關的舉證責任。但有例外，如果這個證據的相關資料在行政機關的支配範圍內，私人比較不容易取得，此時倒不一定要遵守這個法則，可以採「支配說」的原則，讓行政機關多負一點舉證責任，因為在行政法院當中，本來行政機關跟私人地位就不太對等。

議題三：有關證明度之問題，就是決定客觀舉證責任由誰來承擔之後，要證明到什麼樣的程度，才能讓裁判者形成心證，也就是形成心證的最低標準，這個部分我對於資料上的描述有一點不很贊成，因為從大陸法系的證據法則觀點來講，民事訴訟並不是當然採優勢證據理論，不是說原告跟被告兩個講的法官都不太相信，他覺得你講的有百分之三十是真的，他講的是百分之二十，那我就相信那個百分之三十。舉證責任的分配是要讓法官相信事實存在與否，所以在德國民事訴訟法是採「真實確信說」，也就是說

法院在裁判時，要判斷誰應該還錢、誰要返還不當得利時，是要真的相信這個事實存在，不是說只是因為講的百分之三十比較可信，這個心證度是不夠的。所以其實民事訴訟也不是採所謂優勢證據理論，還是有要求，現在這個德國的學說見解，我國行政法院也很多人採用，剛剛陳清秀教授也有提到，就是所謂的「真實確信說」，也就是說法院必須要相信這是真實的才是確信，才能去認定事實，那當然它也有問題，就是說到底是不是真實，主觀上人的感知能力有瑕疵，有很多事情並不是百分之百的正確接收到這個資訊，所以說才會有這個蓋然性確信說來補充，所以剛剛陳老師提到，百分之八十，德國學者也有認為應該更嚴格一點，主張是百分之九十的蓋然性，如果存在這種蓋然性，可以把這個蓋然性的確信視為真實。法官不確信這是不是真的，但既然有這麼高的蓋然性，所以就把它當作是真實，但是至少要有百分之八十以上的蓋然性確信才有可能，所以現行制度面，在德國討論民事訴訟與行政訴訟，基本上來看沒有證明度上的差別，說誰應該高一點誰應該低一點，是不是要像刑事訴訟一樣那麼嚴格，這個我個人沒有意見，但基本上來說還是要能夠相信他是真實，這個當然對人民也許有害，譬如說都是處罰的時候，因為舉證責任在行政機關，所以要證明到這個程度，法

院才能夠相信，相對來講，如果是人民負舉證責任時，要證明是因公死亡或是符合這個要件，這個證明度要比較高，個人認為應該要以類型做區別，如果法條的構成要件如此，法院審查時，當然要形成確信才能認定，如果不確定到底是不是因公死亡時，此時的確不應該作這樣的適用，所以不管是有利不利、不管是懲處還是調任，不能夠去判斷說這個法律效果對當事人來說是嚴重還是比較輕微，就把它分開，如果要這麼做的話，應該是在立法上就法條文字做調整。所以我認為不管是有利也好，不利也好，舉證責任證明度這個問題，應該是要採統一的標準，就是剛剛講的真實確信說。

議題四：就是有關證據排除法則的問題，在行政爭訟程序中，是不是有這樣問題的適用，我想先釐清一點：在行政訴訟法中，即使是刑事訴訟，對毒樹果實理論也是採「利益說」，也就是檢警違法取得證據，也是要看違法的程度跟所要追訴犯罪所要保護的法益來衡量比較，所以我國並沒有採絕對主義的空間。回到剛說的行政程序中，有沒有證據排除法則的問題，個人認為要看為什麼要有證據排除法則，在刑事訴訟法討論這個問題時，為什麼要排除違法取得證據，我們相信這個證據證明的事實應該是真的，但在程序上違法取得為什麼要排除，最主要的理

由是因為刑事訴訟程序當中，檢警擁有比較強大的力量，擔心說為了要定罪去濫用反而會導致人民權益之侵害，那如果從這個角度來看，以懲處案件來講，在行政爭訟程序當中，有跟刑事訴訟類似的結構，如剛剛委員所講，懲處案件或性騷擾案件或這類案件，為了要定罪，所以可能會以長官權威去壓迫下屬，這情形就可以跟刑事訴訟法的結構類比，民事訴訟是因為私人，首先的關鍵是說，私人間並沒有支配對方的能力，證據排除法則的問題就不存在，只要相信這是真的，就可以用。但不要忽略，即使是在現在的民事訴訟法，在新的法院判決中，有很多法院也慢慢這樣認為，在民事訴訟程序並非沒有證據排除法則的問題。我們以前都假設只有公權力才會去侵害人民的權利，私人應該沒有這個能耐，現在透過一些輔助工具，私人本身力量會變很大，有些家事法院的裁判，就認為人民找徵信社利用各種工具，侵犯人權，像是抓姦，如果徵信社用的證據，違法的程度明顯侵害人性尊嚴，例如說是破門，然後把對方從床上揪下來拍照，私人的基本權受到嚴重侵害的時候，它應該也是要適用證據排除法則。所以回到剛剛的問題點上，如果民事訴訟都有這樣的傾向，其實我們不能完全排除證據排除理論，因為行政機關與相對人間，

有不對等關係時，也可能有濫用的情況，何況機關要依法行政，如果是行政機關的長官違法取證，我們拿來作為證據使用，作為對受處分人不利益之認定，與法治國原則有很大的背離，所以個人傾向認為要採「利益說」，要去衡量而不是絕對的，但是不能像民事訴訟那樣傾斜，就是說原則上都是可以的，除非是嚴重的狀況。應該是具體個案去判斷，尤其當行政機關取得證據之方式是違法時，此時不應使用這樣的證據，這對人權保障比較合適，那以上是我針對這幾個議題的一些看法，供各位參考，謝謝。

主席：

謝謝劉教授所提供的一些見解，各位還有什麼意見，法務部黃科長有沒有意見，謝謝你。

法務部黃科長上峯：

主席、各位先進、各位教授大家好，法務部就今天的議題有提供書面意見，因為時間的關係就簡單敘述一下：

議題一：司法實務就行政法院審查權範圍與判斷餘地之關係，其見解略謂：不確定法律概念，行政法

院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

- 1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。
- 2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。
- 3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。
- 4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。
- 5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。
- 6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
- 7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。

8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照；最高行政法院 103 年度判字第 458 號判決參照）。

次按判斷餘地可分為二種類型，一是由不確定法律概念之適用直接產生之判斷餘地；另一類判斷餘地並非以法律條文中之不確定概念為依據，而係依事件之性質，承認行政機關行使職權就事件作成決定時，亦享有某種判斷餘地。例如在環保、衛生、核能等領域涉及科技理論及應用之事件，其專業性質之判斷，行政法院縱然經由專家之鑑定，有時亦無法取代，故原則上應容忍其判斷餘地(吳庚，行政法之理論與實用，2007 年增訂 10 版，第 738-740 頁參照)。

本議題關於「公務人員死亡與執行職務有無因果關係」乙節，固屬事實認定問題，惟行政法院對於事實認定事項，亦有承認行政機關有判斷餘地之情形，如高度專業性、技術性之判斷(相關案例可參考臺中高等行政法院 99 年度簡字第 160 號判決、臺北高等行政法院 95 年訴字第 3903 號、同院 100 年簡字第 801 號、102 年訴字第 568 號、102 年訴字第 1720 號等判決)。惟司法實務上亦有就事實認定事項，認為

非屬高度技術性判斷，不承認行政機關有判斷餘地，而認為行政法院得採較高密度審查之案例(96年高等行政法院法律座談會紀錄，法律問題四參照)。

爰以，本議題關於因果關係之認定，行政機關是否有判斷餘地乙節，須視該事實認定事項，是否屬高度專業性、技術性判斷，或是否由獨立之專業委員會認定等情形，就個案予以審認，未可一概而論。又縱屬判斷餘地，行政爭訟管轄機關仍應於一定範圍加以審查，並非因判斷餘地而全然不加以審查(最高行政法院99年判字第639號判決參照)。另關於行政法院承認行政機關有判斷餘地，而採較低之審查密度，惟審查後認為原處分或原判斷有瑕疵而將原處分撤銷之案例，可參照最高行政法院93年判字第1588號、94年判字第208號、103年判字第66號、臺中高等行政法院98年訴字第342號等判決。至於行政機關對於本議題因果關係之認定乙節，本負有依職權調查事實之義務(詳參議題二、三之說明)，併予敘明。

議題二及議題三：按行政機關應依職權調查證據，且基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品；行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷

事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人（行政程序法第 36 條、第 40 條、第 43 條規定參照）。又行政機關已盡職權調查義務，經自由心證，如仍未能確信事實是否存在，乃生舉證責任分配問題（本部 101 年 7 月 12 日法律字第 10100128570 號函參照）。對於決定之作成有重要性之狀況如不能闡明，因欠缺要件而不能作成決定時，在負擔行政處分，其舉證責任在行政機關，在授益行政處分，其舉證責任在申請人。對行政機關行使干涉權限之異議，由異議人就反對之事實前提負舉證責任（陳敏，行政法總論，96 年 10 月 5 版，第 790-793 頁；林錫堯，行政程序上職權調查主義，收錄「當代公法理論」，翁岳生教授祝壽論文集，第 332-334 頁；李惠宗，行政法要義，101 年 9 月 6 版，第 288-291 頁；本部 101 年 11 月 16 日法律字第 10100234860 號函參照）。

次按「證據自由心證原則」係職權調查主義之必然結果，也是職權調查主義之補充。依上開原則，行政機關對於「與行政決定有關之事實」是否存在，應自行依其最高度之知識與良心，利用各種合法取得之證據資料，本於確信，予以認定，而原則上不受嚴格證據法則之拘束。至於確信事實存在之標準，並非以「絕對的把握」為必要，亦非以單純的「可能性」，而是必須具有「高度的可能性」，亦即，客觀

上，對事實存在之可能性有一種安全感的程度，而不致引起有理性且生活經驗豐富之人之懷疑(林錫堯，前揭書，第 498 頁參照)。

議題四：基於依法行政原則，本部歷來函釋均認為「行政機關依職權或依申請作成行政決定前之調查證據、認定事實，係採職權調查主義，故行政機關對於應依職權調查之事實，負有概括調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實、作成行政決定」(本部 102 年 6 月 28 日法律字第 10203506970 號、101 年 3 月 7 日法律字第 10100016170 號、100 年 10 月 19 日法律字第 1000025250 號函參照)。另行政機關固應負概括的調查義務，雖其證據方法不受限制，但其調查權限仍有限制，…應承認行政機關之職權調查義務有一定之客觀界限，在客觀界限之外，應無違反調查義務可言。下列情形，得構成調查義務之界限：…(2)依法不得調查者：指依法禁止獲得之資料或禁止作為證據之資料。又證據方法亦受「合法性」之限制，即依法禁止取得或利用之資料不得作為證據方法。

主席：

謝謝黃科長，這裡有詳細的資料，大家可以參考，行政院人事行政總處有沒有意見？

行政院人事行政總處黃專員娟娟：

沒有

主席：

銓敘部還有沒有要補充的？

銓敘部代表楊簡任視察順正：

主席、各位先進，銓敘部代表第二次發言，剛有學者主張因公審查小組請的專家學者是有臨時性或是並不是有法律依據的，那這邊補充說明，銓敘部因公審查小組是依據撫卹法第 5 條第 5 項授權，於施行細則上明定成立因公審查小組。

議題二：因公撫卹案件相當因果關係之認定，機關固應本於職權調查證據，惟該授益處分之當事人仍負有協力義務及舉證責任，在行政程序法第 36 條、第 37 條、第 43 條之規定，對於行政機關依職權或依申請作成行政決定調查證據，認定事實係採職權調查主義，故以行政機關應依職權調查事實，負有概括調查之義務，而且應依各種合法取得之證據資料認定事實形成決定，法務部於 91 年作過解釋，採職權調查主義之目的，在貫徹依法行政原則及追求實質真實，避免受制於人民的行為，已悖於法治國依法行政原則，當事人於行政程序仍有協力的負擔，乃

至協力義務，因為這是授益處分當事人應該負有之協力義務及舉證責任，所謂的自由心證，並非謂無證據亦可認定事實，亦非證據之取得漫無標準，行政機關在作成處分或裁決，仍須以依法調查所得並獲有心證之事實關係作為基礎，對證據力、證明力之判斷更不能違背論理法則及經驗法則，此為行政程序法第43條規定的意涵。在刑事訴訟程序有所謂的嚴格證明跟自由證明之分，認定犯罪事實係據以刑罰之基礎，故應屬嚴格證明，認定犯罪事實以外者，可採自由證明，行政程序無作此必要之區分，在吳庚學者的論述中有說明。

接著就跟各位報告**議題三、四**之意見，本部對相當因果關係之認定，認為不宜採民事訴訟證據優勢原則，說明如下：依撫卹法施行細則第9條第1項第3款規定，公務人員因戮力職務，積勞過度所生疾病，必須與職務具有相當因果關係，所以對於因公撫卹之案例，自應回歸撫卹法相關規定。本部目前對於所有因公撫卹事件之認定，都採相當因果關係，如果現在逕行改採證據優勢原則將導致認定標準不一，另外證據優勢原則因為舉證責任認定方式之一，但目前尚未有行政法院就撫卹案件沿用該原則，本部建議不予逕行採用。本部作成因公撫卹事件行政處分時，在斟酌取得證據調查事實之結果，本於上開行政程序法職權調查主

義及自由心證主義，也就是論理法則及經驗法則據以為判斷事實之真偽即為已足，以上做這樣的說明。

主席：

謝謝楊簡任視察，因為時間的關係，專任委員有沒有意見？

張委員桐銳：

因為時間關係只提一個問題，剛剛很多老師提到在行政案件的證明程度要差不多達到百分之八十以上，可說是相當之高，但在性騷擾案件中，我有個疑慮，因性騷擾案件往往很難證明，只有雙方獨處，難以證明，因目前是由行政機關去認定有無性騷擾，因此程序上的當事人看起來像是機關與加害人，但實際上被害人還是有扮演角色，在程序中往往須由被害人舉證性騷擾的成立，那如果舉證責任要達到八十以上的話，就會使絕大多數性騷擾案件難以成立，因為證明度的要求還蠻高的，證明度要求越嚴格，越不利被害人；證明度要求越寬鬆，越不利加害人，因此這類案件應如何處理，這樣將產生對被害人幾乎很難成立被性騷擾，考慮到性騷擾的舉證是很困難的，如果只有男女雙方而已的話就更困難，所以在性騷擾案件中的舉證證明度是不是要和行政案件一樣要那麼高的證明度之要求，以上請教一下。

陳教授清秀：

這可區分通案或個案，通案的話，憲法保障人權之無罪推定原則，所以無責任推定原則上罪疑惟輕，不是罪疑惟重，理論上有疑問就應該有利於被告之認定，也就是有利加害人之認定，因為是要處罰他，所以刑事要求的證明程度比較高，常常會有一種情況就是說，刑事判無罪，但民事讓他負損害賠償責任，因為民事的證明程度比較低，過了門檻所以要負民事的損害賠償責任，刑事要把他抓去坐牢，所以他要求比較高的證明程度的門檻，所以是有種水漲船高的利益均衡，假設我們的處罰是很嚴厲的，那證明程度就要高一點，我們舉個例子，環保亂丟垃圾，罰1千5百元或2千元，小額罰款證明程度就低一點，根據垃圾包裡面的信件有寫你的名字，就推定是你丟的，或者說騎機車亂丟菸蒂，機車騎士說那天不是我騎的，是別人借我的車子騎的，不舉證的話，就蓋然性的推定是你騎車子，因為車主是你，因為罰2千元金額不高，所以證明程度沒有要求那麼嚴格，所以可能還是衡量處罰的輕重會影響到證明程度的輕重，剛剛講到的法益衡量，所以我想我們還是要回到憲法人權保障這個無罪推定原則，也就是無責任推定原則，不能把它打破掉，打破掉就好像說推定大家有罪，那這樣不對，當然還要考慮剛剛講到的性騷擾不知道是處罰多重，如果是做個警告，當然就從寬認定，警告一下而已嘛。反之，如果說因為性騷擾要給他免職，那免

職處分那麼嚴重，當然要求的證明程度就要高，否則你處罰那麼嚴厲，然後又很寬鬆的證明程度，就違反法治國家「無責任推定原則」以及「有疑問，應有利於行為人之認定」原則。所以要衡量處罰的嚴厲程度，剛剛講的環保的因為罰 1、2 千元所以大家就從寬去處理，萬一有傷害到只是支付 1、2 千元而已，所以可能沒有要求那麼嚴格的證明程度這樣。

張委員桐銳：

性騷擾案件目前實務上切成 2 個部分，一是關於性騷擾成立與否，以復審程序處理，認定性騷擾成立，後續會有處罰，處罰種類可能有申誡、記過，那就是依申訴、再申訴程序，如果是免職就是復審程序，不過實務上性騷擾案件，處罰大都是申誡或記過，看情節輕重，比較少有免職的情形，現在的問題就是說性騷擾的認定沒有連結到處罰，處罰是後續的事情，性騷擾的認定是有或沒有就很難衡量，像刑事案件的處罰要嚴格是理所當然，只涉性騷擾的有或沒有，這舉證責任的證明度要要求到什麼程度，我們常常有這個疑問。

劉建宏教授：

剛剛陳教授講的，看罰的狀況來衡量怎麼認定，那是實務上的作法，實務上的確會有這樣的考量，不過從法律上來講，不能說你罰 2 千元，那如果是冤枉的話也

沒關係。是不是因為實務碰到的案件，因為沒有辦法舉證，就只好被駁回。我不太認為要調整它的舉證責任，因為對被認定有性騷擾的人來講，應該也是很大的影響，不管處罰如何，會被貼上標籤，應該也要有確實的證據，不能因為這樣的原因，就去調整舉證責任。其實性騷擾相關的事件，以我在學校的經驗來講，我們學校成立的性平機制啟動，被認定成立的機率都蠻高的，我認為也應該要尊重加害人之立場，不能任意變動。除非法律有明定，可以把牠分類，那構成要件的结果可以是不一樣的。舉證責任分配的法則應該是不能夠變動的。

張委員桐銳：

我補充一下，我了解劉建宏教授立場，劉教授剛剛提到民事訴訟跟行政訴訟舉證證明度上是沒有差別的，剛剛其他幾位老師就有表達說民事跟行政案件的舉證程度上有差別，我的疑問是說，如果是像劉老師那 2 個都沒有差別的就不成問題了，那如果是有差別的，性騷擾案件是要比照民事訴訟案件的舉證程度的舉證要求，還是比照行政訴訟案件的舉證要求，在外觀上它是行政訴訟案件，是因機關認定有沒有性騷擾，但我的看法，性騷擾案件實質上是兩造當事人，舉證責任的設定當然就涉及到當事人兩造對應的一方有利一方不利，如果像劉教授剛剛認為在民事訴訟跟行政訴訟案件的認定是有差別的，那性騷擾案件應該是依民事案件的舉證責任，還是要依行政訴訟案件的舉證責任，把這個案件再做釐清。

陳清秀教授：

如果是這個問題的話，今天到民事法院提起民事訴訟，那是民事訴訟舉證責任，今天是從行政的觀點去處理，就回歸行政法的立場，我個人的看法是這樣，不過我講個案例，過去曾經有個小學生被老師性侵害，然後法院剛開始判有罪，也核定免職，後來二審法院被告跟被害人和解，法官就找個理由判無罪，教師就想申請復職，後來教育局成立專家委員會重新調查，確認有性侵害之事實，不予復職，行政處理程序跟刑事證明程度本來就可以不一樣，假設刑事程度是要 100 的話，我們可以打個 8 折、9 折，類似這樣，所以我認為經過專家委員會重新調查後，還是確認有性侵害之事，所以還是維持免職處分，至於說刑事無罪是因為和解，所以法官從寬處理，考量在行政部分已經受到制裁，也許符合比例原則相當性原則，不一定要用刑事辦他，但用行政來處理可能是比較適當的，所以不表示說刑事無罪，行政上就可以不予懲處，這證明程度不一樣，那我們這樣一個作法基本上也算合理。

主席：

各位還有什麼問題？

胡助理教授博碩：

因為我可能跟劉建宏教授意見一樣，本人覺得民事訴訟跟行政訴訟，調查證據之方法或程度是一樣的，那

是因為刑事訴訟有很多強制手段在行政法上都沒有，所以要求行政法採取的證據法則，跟刑事法一樣高的話會做不到，所以假設在性騷擾個案中，說實在的不管在兩造或是一造當事人，平常懲處人只有一造而已，現在是有兩造，可是取得證據的方法沒有變多，還是屬於相同的規範，所以說如果這樣就會變更舉證責任的舉證程度，最後結果是整個法安定性就無法維持得很好。

主席：

各位還有什麼問題沒有？

陳清秀教授：

其實剛剛說性騷擾案件就只有被害人，但如果被害人指證歷歷，被告也不否認時，心證上可能就會認為有，所以不一定說證據只有被害人就不成立，因為我前幾天看到一個判決，好像有一個公司女職員跟總經理到大陸去，就在大陸性侵害她，回臺灣後提起告訴，還是勝訴，被告被判有罪，所以雖然只是兩個人在大陸發生事情，在臺灣可能無法求證，但還是從其他各種資料研判後，自由心證結果，還是認定有。

主席：

性騷擾案件有些情節很難判斷，曾經有個案件檢附錄音帶，本會審查時勘驗錄音帶，錄音帶裡的聲音好像

有性騷擾情事，但又似乎不像，因女生聲音聽起來好像兩廂情願，所以僅憑聲音語調，就很難判斷。各位還有什麼問題沒有？這是很難得的機會，如果各位都沒有問題，我們承辦單位會把各位的意見記錄下來，希望藉此此次座談會，能釐清相關問題。本人是本會審理保障事件審查會之主席，我們在審查會審理案件時，可以借助各位的觀點，然後對相關案件也許能有共同審查看法，對我們也是相當有幫助的，所以本會最近建立一些審查基準，比如說考績事件要如何進行審查，本會目前也有建立一套審查基準；追繳加給事件也有建立審查基準，目前行政院人事行政總處也通函各機關，往後各機關遇到類此事件，就可以先作正確處理，這樣也是非常好的；懲處的案件，陳愛娥委員她現在正在作我們的委託研究，將來會針對懲處事件應如何進行審查，提出 8 點的審查基準，因為我們還沒看到，不過將來我們內部也會再進行討論，形成一個共識一個看法，所以今天各位學者專家所提的意見，我們會再進一步的深入探討，也許我們有形成審查基準的時候，也會提報委員會，讓我們委員也能獲得一些了解，所以今天非常感謝各位，所提見解都非常精闢，我們都把它記錄下來，非常感謝。

陳清秀教授：

我再補充一下，感覺意猶未盡，耽誤大家 1 分鐘，因為我是有看到過去像經濟部訴願委員會，因為專利的審查是很專業，所以理論上是有判斷餘地，不過經濟部

訴願會有時候還是會再找一些學者專家重新鑑定，來衡量一下原處分機關有沒有哪些地方不夠周延，所以假設說原處分機關已經有醫師的專業小組，覺得還是有疑點的話，我倒建議不妨再委託其他醫療方面專家再重複確認一下，我是覺得說這樣比較能夠保障公務員權利，第二個就是說，如果說他原來的認定會不會有哪些重要證據漏未斟酌，事實認定基礎在保訓會的這個階段也還要再看一下，例如這個醫師是依據哪些證據資料去研判，萬一他有漏掉一個重要證據以致於他專業失衡，他很專業沒錯，但問題是他漏掉一個重要證據未斟酌到的話，可能也就會影響到結果。我倒建議我們保訓會在這個部分，雖然說我們一方面說要尊重原處分機關的判斷餘地，但是有些地方可能還是要幫忙看一看，才能保障公務員權利，就有沒有違反論理法則、經驗法則或是說有沒有重要證據漏未斟酌，其實這些都是法律問題。

主席：

陳教授說的對，我們公務人員保障法甚至有規定可以鑑定，還沒有用過鑑定，將來有必要也可以用，因為法有規定，但要看個案的狀況去決定。我們今天就感謝大家，我們就在這裡宣布散會，謝謝。

公務人員保障暨培訓委員會103年度保障法制專題 講座紀錄

時間：103年3月25日（星期二）上午9-12時

103年7月22日（星期二）下午2-5時

地點：國家文官學院5樓國家文官講堂

臺中市政府公務人力訓練中心

講座：國立中興大學林昱梅副教授

題目：公務員福利措施之信賴保護

綱 要

壹、公務員福利措施概論

- 一、公務員福利之意義、性質與功能
- 二、公務員福利之憲法基礎與法制現況
- 三、公務員福利制度之法律保留

貳、信賴保護原則概說

- 一、信賴保護之原理
- 二、信賴保護之適用

參、法規範變動型之信賴保護

- 一、德國聯邦憲法法院判決見解
- 二、我國實務見解

肆、具體授益行政處分撤銷或廢止之信賴保護

一、法令依據

二、授益行政處分撤銷後信賴利益之補償

三、信賴保護之方式

伍、公務員福利規定變動之信賴保護

一、判斷基準

二、具體福利措施撤銷或廢止之信賴保護

陸、對公務員福利與信賴保護之建議

柒、提問與意見交流

壹、公務員福利措施概論

在座各位都是處理保障或人事行政案件的專家，或是關心本議題的朋友，基本上，在公務體系相關的問題上，關於福利與信賴保護的問題仍在發展中。曾有前輩向我提到：「慰問金被取消，優惠存款也被打折了！」各種的批評都是一種刺激，讓我們有一些新的檢討和思考。談到公務人員福利之信賴保護，有人贊同，也有人不同意，因為此議題，沒有放諸四海皆準之標準，必須要有取捨。因此須選擇大多數人可以接受的方案，或有賴於選擇之後有新的變化或發展。

有關於信賴保護之議題，本人擬採取通說之方式，介紹行政法學說上的見解，其中不乏個人觀點，請各位

注意，在實務上仍須依公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)或行政法院的見解為主。首先說明人事行政領域中之公務員福利措施；其次說明信賴保護之原理，再來是關於福利規定之變動所衍生之信賴保護，最後是具體福利措施撤銷或廢止之信賴保護。

一、公務員福利之意義、性質與功能

談到公務員福利之意義，相關文獻中，學理與實務並非相當一致，個人認為，以實務之案例搭配學理上之基礎，比較容易瞭解整個公務員福利制度設計的背景。公務員福利之主要定義，指薪俸、加給與獎金之外，行政機關依能力及需要，為使公務員獲得生活上之照顧，酌情給與公務員之待遇。其目的係補充薪資之不足。

在定義上，國家依照其能力所及酌情給與，雖然其主要之目的是在補充薪資之不足，但福利之性質在理論上，是屬於邊緣利益與額外(薪資以外)之福利，非屬工作報酬。因此，公務員福利之變動，並無涉及薪資的變動，故在信賴保護規範密度上，不像俸給或其他基本之法定給與嚴格。

公務員福利之功能，是安定公務員生活，彈性補充公務員之生活所需，屬薪資以外之額外給與。另亦具有激勵公務員之性質，如一般民間公司，對於家庭的照顧愈多，員工的向心力較強，留任公司之時間相對較穩定。

二、公務員福利之憲法基礎與法制現況

(一)公務員福利之憲法基礎

員工福利是公務員體系或是比較有制度之民間公司所採取的制度，從德國學說理論或文獻，發現公務員福利有一些在憲法上的利弊。德國基本法第 33 條，針對公務員權利部分有明文規定。我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」司法院歷次解釋認為服公職權利之性質是制度性保障，因此，有關公務員權利之制度性保障，具有憲法位階。

在相關文獻中，公務員福利之憲法基礎如下：依德國的憲法學理，給與職務適當之薪俸及退撫金（保障公務員基本生活所需）屬贍養義務，希望公務員戮力從公而無後顧之憂。照護義務則與贍養義務有所區隔，照護義務為給與福利，屬薪俸之補充；所謂福利是指身體有疾病時，給予特別之照顧，或生育與子女教育之薪資補充，皆是基於照護義務而來，此為憲法的層次。但德國基本法在憲法上，基於社會國原則，對於婚姻與家庭有所保障，公務員的基本生活不至於陷入困難，而危及職務，提供公務員福利制度在法律與實務面的保障。

我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」司法院解釋認為公務員各種相關權利（包含陞遷）皆為服公職權，甚至是制度性保障之

一環。但是，這樣的基本權利並不代表公務員有要求陞任特定職務的權利，服公職權的保障是在於依法陞遷之權。

(二)公務員福利法制之現況

關於公務員福利，目前尚未充分法制化，公務員福利是服公職權的一部分，目前許多學者認為係屬制度性保障，似乎已經跳脫原來德國制度性保障的概念，進而認為對於公務員服公職權，應該創設屬於我國保障之制度。過去國內曾進行公務員福利法制化之工作，至今尚未有具體之成果。銓敘部曾提出「公務人員福利條例」草案，在公務人員基準法（以下簡稱基準法）草案第 21 條亦曾提到：「國家應維護公務人員之尊嚴與地位，增進其福利，並提供公務人員執行職務之必要措施及良好工作環境。」認為應增進公務員福利。同草案第 57 條規定：「為安定公務人員生活，激勵工作士氣，政府應視財政狀況，規劃辦理相關福利措施。」換言之，公務員福利之法律層次，在基準法草案立法通過後，會有較強之法律位階，惟草案仍未具體成形。但我國現行法規，對於公務員福利採取相關措施之規定。

為探討信賴保護密度，銓敘部草擬之「公務人員福利條例草案」中，將公務員福利種類區分成 2 大類：一類為基本福利項目：生活津貼、福

利互助、紓困貸款及住宅輔購，由中央政府統一辦理；另一類為彈性福利項目：各機關學校自行辦理，亦即各機關學校可彈性給與公務員相關之福利。

公務員待遇之現況，係以全國軍公教員工待遇支給要點之規範形式訂定，該要點之位階較低，在行政程序法中之定位，屬行政規則性質，但提供相當重要之福利概念，即規定婚喪生育補助與子女教育補助；另一重要概念為，基本的福利事項，即規定各機關學校關於員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，應由行政院配合年度預算核定實施。此規定提供各機關學校其他福利事項的基礎，可推知在信賴保護的密度上有所差別。

目前福利現況，包含中央公教人員福利互助金結算作業要點、行政院所屬各機關學校辦理員工子女托育服務實施方案、早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別照護金作業要點、中央各機關學校員工文康活動實施要點、中央公務人員急難貸款實施要點、行政院所屬各機關學校辦理員工子女托育教育服務實施方案（97年）、鼓勵公務人員儲蓄要點、退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法（49年發布，100年廢止）、退休公務人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)等一般福利事項，並無以法律明文之適例。故目前中央或各機關學校基本上係依其職權，以訂定要點之方式，執行公務員福利事項。

三、公務員福利制度之法律保留

(一)層級化法律保留

引發高度爭議之優惠存款改革方案，幾經修正，公務人員退休法（以下簡稱退休法）上已有法源依據，其後皆以辦法訂定。司法院釋字第614號解釋提到，參照司法院釋字第443號理由書，給付行政措施若涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。這是一種層級化法律保留的觀念。司法院釋字第614號解釋又提到，公務員福利於行政分類上，被列為給付行政，因為提供人民給與，不涉及人民基本權利的干預，無須透過立法院以法律形式，而得以法律授權，讓行政機關以法規命令之方式規定，這樣的層級化是容許的。若是涉及人民基本權利實現或是公共利益部分，還是需要法律保留。

現在仍有學者認為，公務員與國家是特別權力關係，還是以傳統方式，理解國家對公務員權利之種種限制。本人的看法認為，不一定要嚴守

特別權力關係，公務員也是人民，只是公務員在憲法上，多了服公職權之保障。有關公務員的基本權利，如果用特別權力關係理論看待，內部關係無基本權利可言，只有外部關係的人民才有基本權利，義務違反不能外部救濟。本人認為公務員也有基本權利，只是基於紀律上、管理上的要求，可以對公務員有較多的要求，但不是站在傳統的特別權力關係的理解去限制，因為對於人民基本權利的限制，也可針對特定族群，只要通過平等原則之考驗，不必認為公務員是在特別權力關係的立場被限制。本人的看法是，以公務員為基本權的主體看待，對人民的各種基本權利保護與限制之審查機制，皆可套用在公務員，只是對於限制公務員之公共利益，會比較強化，能限制公務員的公共利益較多。在國家的法律制度上，多少仍看得到特別權力關係的影子，要突破是比較困難的。

司法院釋字第 312 號解釋：「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。」司法院解釋在個別的項目，逐步開放公務員之權利，特別是公法上之財產請求權。

(二)行政法院見解

臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1689 號判決：「養老給付得否辦理優惠存款及金額多寡之權益，係依原告退休當時發布生效之公保優存要點辦理，別無其他法令依據，其與公務人員之法定薪給等規定無關；且由前述優惠存款制度之形成及沿革，可知該制度實乃政策性之補助措施，本係被告以行政命令給與退休公務人員之公保養老給付金額存款之優惠，乃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，在政府補助性支出之資源有限情況下，為期有限之資源發揮最大之效益，就此僅適用於特定族群之給付行政，所受法律規範之密度，原較限制人民權益者寬鬆，得由主管機關本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配教育，無以法律或法律授權之命令為依據之必要；而經數十年後之社會經濟現況、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。」對照司法院釋字第 614 號解釋來看，該號判決對於優惠存款之保留位階，係採取比較寬鬆之態度，因為是政策性之給與，所以法律保留之密度較低，無須法律或法律授權之命令為依據。

(三)優惠存款改革方案

優惠存款之改革方案，讓大家重新考慮優惠存款之變動，須否法律保留。有學者認為，司法院釋字第 614 號解釋所提，事實上是涉及到公共利益或權利實現之重大影響，屬於重要事項，法律保留層級不能僅以要點規範，而應符合法律保留原則，所以 100 年 1 月 1 日修正公布之退休法第 32 條第 5 項規定：「第一項一次退休金與養老給付優惠存款之適用對象、辦理條件、期限、利率、利息差額補助、金額及前二項退休所得、現職待遇、百分比訂定之細節等相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。」優惠存款事項，被承認是屬於比較重要之事項，須有法律之授權。

貳、信賴保護原則概說

在福利部分，是否因其係額外之給與，而不需要被重視，或者是以單純之政策型、福利型之國家財政許可範圍內，認為不是很重要之事項，無須法律保留，因而在信賴保護之問題上，沒有強烈之需要，本人想加以討論。

之所以提出法律保留及後來法制面上之發展，因為長年以來，優惠存款制度，已經執行很久，一變動就會涉及到國家資源的分配，且公共利益在學界與法制面的位階已經提升，福利事項不見得是不重要到可以完全被

忽略。本次專題演講前，保訓會李副主任委員介紹保障案件之處理，福利事項救濟區分成復審、申訴與再申訴之制度，有法官在判決裡寫到，權利事項適用保障事件之復審程序處理，管理事項以申訴及再申訴程序處理，究竟福利有無重要到應認定為保障事件之權利事項？目前與公法上財產請求權相關者，已納為保障事件復審程序處理。相對而言，在法律保留中，若一直認為公務員福利不重要，以要點規定即可，如此會產生邏輯上不太衡平。當然不是所有之福利都要提升至法律位階，或一定要有法律授權之依據，而是考量是否所有福利事項都可以被輕忽，這樣的思考會涉及到信賴保護原則應如何適用於公務員福利。

一、信賴保護之原理

有關信賴保護之文獻，首先提到法治國法安性之考量，即人民信賴法律會一直持續有效，如果有變動，會讓人民措手不及，為了法安定性之考量，國家會提供信賴保護。第二是基本權，特別是財產權部分，信賴國家法律而為財產上的處置，後來發生變動導致財產之損失，國家會提供信賴保護。第三是基於社會國原則，如果變動，導致人民於生存上產生問題，或有難以維持生活之情況，必須要顧及信賴保護的問題。

二、信賴保護之適用

信賴保護之適用，實務上可分為2部分，一部分是法規範變動型，不管是要點或法規命令之規定，只要有改變，須考量是否會對人民造成衝擊，如果法規範變動，讓人民措手不及，且溯及既往對人民不利的話，更是措手不及，就此部分而言，法規範變動如果涉及對人民不利，都會考量信賴保護。最近流行各種影響評估，在食品安全上有風險評估，在環境上有環境影響評估，在服貿議題上也有影響評估，例如對勞工權益的影響評估，立法也有法規影響評估，所以在整個變動、措施和改革施行之前，若有經過影響評估，就可以提供信賴保護的基礎，對於衝擊加以因應。這就是在法規範變動部分，要顧及到信賴保護之問題。

另一部分，即信賴保護原則適用在行政程序法上，所為行政處分之撤銷或廢止的個案變動型，因為人民得到授予利益之行政處分，而這個行政處分事後被撤銷或廢止，對於人民之財產權或有影響，也必須考慮信賴保護原則。所以信賴保護主要的二大主軸，一是規範變動型，一是個案型之行政處分變動；而行政處分之變動，即可能涉及行政處分撤銷或廢止之狀況。

參、法規範變動型之信賴保護

首先，整個法規範並不會因信賴保護原則之存在，而無任何變動之可能性。因為法律必須與時俱進，故於思考信賴保護之過程中，可能要先有一個基本概念，法

安定性與信賴保護原則之要求。法律之變動其實是很正常的，特別是法律須配合時事，加以因應，例如食品安全衛生管理法，修正多次。美國牛肉進口、食用油等問題，都是促成修法之原因，且修法速度很快，因為在食安問題上已凝聚許多修法共識。當問題發生，即可修法因應，但在修法過程中，仍須顧及信賴保護之問題，所以立法者可對未來的生活事實，制定新的法律規範。

法律隨著社會變遷與時代發展，是與時俱進的改變過程，對溯及既往的因應，要特別小心。所以，在法規範變動部分，即便是法規範向將來變動，人民之信賴會受到嚴重的衝擊，因為信賴法規會繼續施行，可能預先做了一些處置或安排，所以，法規範之變更，不利於人民，而產生「溯及性負擔」或「加重負擔」之法律效果，立法者即應就法安定性及信賴保護原則加以斟酌。

一、德國聯邦憲法法院判決見解

真正溯及既往與不真正溯及既往之區分，依德國聯邦憲法法院之見解，原則上是不容許真正的溯及既往，而不真正的溯及既往，原則上是容許的。所謂不真正溯及既往，是法律規範向未來之事實發生變動，但對既有的事實仍有適用，例如過去的事實已經發生，法規範變動時，仍還繼續存在之事實即屬之。真正溯及既往則係適用過去已經完成的事實。總之，法規範容許變動，但其公共利益必須大於規範相對人有利法律地位存續之「值得保護的利益」。於此可見濃厚之利益衡量色彩，只要

是不真正溯及既往，向將來發生法規範之變動，其公共利益大於原來規範相對人的信賴利益，就可以繼續變動。至於這些信賴利益要怎麼斟酌予以保護，這問題要視信賴保護成立之後，是否有一些過渡條款或彌補措施。

德國聯邦憲法法院在真正—不真正溯及既往之後，又有一些想法，這想法較為複雜，第一是法律效果之溯及生效：原則上不准許，違憲審查基準是法安定性與信賴保護。信賴保護原則之基礎是基本權的保護與法治國原則之法安定性的考量，其有憲法之基礎，但其本身是否為憲法位階而可以單純作違憲審查，於學界仍有不同之見解，因此，在法安定性部分是違憲審查基準。

第二是構成要件之回溯連結：法律的生效是在公布日或施行日之後，但是適用的過程中會與過去事實連結，納入信賴保護、法安定性及比例原則之衡量，違憲審查基準是基本權。換言之，向將來適用之構成要件回溯連結，此種法規範類型之變動，係以是否涉及信賴保護之問題，及干預相對人基本權之程度，認定其是否合憲。

二、我國實務見解

(一)最高行政法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議

最高行政法院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議採用傳統的方法，針對法律溯及既往部

分提到，「……法律不溯及既往原則為法治國家基本原則之一，除了有下列情形之外，立法者原則上不得制定溯及性的法律……」係指有下列情形，可以有溯及性的法律，即（一）人民預見法律將有所變更：在德國聯邦憲法法院，是指如果已公開提出的草案，人民就有預見的可能性，例如草案已公告 5 年，人民已經預見到法律將有所變更，自然而然對於財產上的處置會有因應之道，所以在人民可以預見的這部分，例外地可以溯及既往；（二）現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；（三）現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；（四）因溯及性法律所造成之負擔微不足道。請教各位，優惠存款之變動對於公務員造成之衝擊是否微不足道？有次碰到一位國小退休老師，他向我提到優惠存款金額減少和年終慰問金取消，前後差額是 30 萬，對於他的衝擊是否太大？他說這筆錢可以好好理財，這告訴我，少了這筆錢，對於他的生活沒有太大的衝擊，似乎沒有必要以社會國原則去探討信賴保護的問題。不過這是一種經驗落差之問題，因為每個人碰到的人、事、物都不同，最好不要把個人經驗當作政策形成的基礎。例如公務人員考績丙等比例問題，這是由於外界對公務人員有既定印象，與本人觀察有所出入，因此在經驗落差部分，應作審慎評估，

不要因部分之個人經驗，作為政策形成上支持或反對之理由。（五）溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求。

原則上不允許真正溯及既往部分，例外有允許的可能性，比較常見的是特別公益之要求，所以有極重要的公益，很無奈的要適用溯及既往的法律。不真正溯及既往，原則上只要公共利益大於規範相對人的信賴利益，就已足夠，二者需要的公共利益不同。

（二）司法院釋字第 525 號解釋

司法院釋字第 525 號解釋：「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（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。……」信賴保護原則適用在二部分，一是法規範之變動，一是授與利益行政處分之變更，「……行政法規宣布施行後，訂定或發布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」，至於說明信賴對象有無信賴利益，司法院釋字第 525 號解釋說明，「……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傷害，方符合憲法保障人民權利之意旨。……」司法院釋字第 525 號解釋，是由人民權益的觀點探討信賴保護之問題，我要請教各位，今天假設不把公務員當成是基本權之主體看待，能不能適用信賴保護原則？在整個理論架構上，倘若執意將公務員之地位特別化、對公務員之基本權的保障特殊化，適用信賴保護原則勢必會產生疑問，換言之，有關人民基本權利的各種原理原則，是不是都可套用在公務員上？當然可以極端化地將公務員視為一個特別權力關係之相對人而剝奪其主張信賴保護的可能性，本人認為基本原理採納的論述，有相當大的落差。

司法院釋字第 525 號解釋還提到法規範變動必須注意的事項，「……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）係因主張權益受損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；……」該號解釋使用傳統信賴保護之 3 要件，「……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。」該部分本人認為，法規範之變動與個案型之變動，可以用不同之要件予以思考，如果針對於公保養老給付優惠存款的變動，高雄高等行

政法院 99 年度訴字第 471 號判決認為對於原來公保優惠存款之利息，只是單純的期待，所以不符合信賴保護要件。

現在要請教各位，整個優惠存款制度之延續，對公務員或退休公務員來講，是否僅為一個期待。有一次我在公務員考試錄取人員訓練課程，有學員問我，假設服務了 35 年，基於信賴保護，應該適用考試錄取時點之法規，而非 35 年後之退休法規。他說：「我因為認為現在的退休制度很好，才要來當公務員，所以基於信賴保護，應該要在 35 年之後，適用錄取時的退休法規。」無論是談任何公共議題，其所涉及之信賴利益，只要不是單純之期待，都須兼顧，問題就在於，期待應如何被界定，優惠存款只是單純之期待嗎？在過去還可以領取優惠存款利息 18% 之年代，我個人認為，其實沒有那麼簡單。

(三) 司法院釋字第 589 號解釋

司法院釋字第 589 號解釋，得清楚看見信賴保護原則之架構，其所須處理之法規範變動，第一、當事人須有信賴基礎，該信賴基礎於行政法學理上，行政規則亦得作為信賴基礎。第二是當事人或規範相對人因信賴國家行為而有具體的行為表現，亦即信賴表現，此信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，但此因果關係應如何理解？若

從公法上的之金錢給付案件來看信賴基礎，例如退休公務員信賴會有多少優惠存款之 18% 利息，而有一些具體信賴表現行為；若是退休公務員購屋，打算用優惠存款利息支付銀行貸款，有無信賴表現？這是一個很大的問題。所謂客觀的、具體的信賴，這個信賴基礎，不論是法規或行政規則，公務員係信任該信賴基礎繼續施行，而有具體行為。將優惠存款利息拿去繳銀行貸款，是否已成立客觀的、具體的信賴表現？是否符合因信賴國家優惠存款制度而有具體行為之要件？在金錢部分，比較難證明繳納貸款費用係直接由優惠存款利息所支付。金錢是可以流動的，如何證明是用自己存款某個部分，支付銀行貸款利息，實務上較難證明其係具有客觀信賴表現之行為。但假設退休公務員能證明從銀行直接把優惠存款利息匯款至貸款銀行，是否夠具體、夠客觀？所謂因果關係、信賴表現應如何解釋、認定，就金錢流動之概念，的確較為困難。第三、信賴值得保護，如果因為一些故意、重大過失之情況，導致產生信賴基礎，原則上是不提供信賴保護的。

(四) 司法院釋字第 605 號解釋理由書

司法院釋字第 605 號解釋理由書，更為複雜，且與先前之論述不同，導致信賴保護原則之適用，特別在法規變動部分，究應運用何種審查

機制，有點紊亂。據該號解釋理由書所述，「因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨」，談到「依舊法規已取得之權益」，還有「依舊法規預期可以取得之利益」，而後者屬於較不具體之既得權，即可成立信賴保護，究竟預期可以取得之利益為何？司法院認為「依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之。」即有信賴保護之可能。所以從這角度來看，似乎依照舊法取得既得權以外，若重要要件已經具備，而施以主觀努力或客觀上所有要件皆可成立，這種預期利益也可以提供信賴保護。該號解釋似對法規變動信賴保護之認定更為寬鬆。另該號解釋亦提出，若因主張權益受害者係以不正當之方法或提供不正確之資料導致法規變動，信賴即不值得保護，此延續司法院釋字 525 號解釋意旨。

(五) 司法院釋字第 717 號解釋

司法院釋字第 717 號解釋係針對優惠存款之高度爭議議題，與高雄高等行政法院 99 年度訴字第 471 號判決，認定優惠存款只是主觀之願望或期待之看法不同；此號解釋認為公保優存要點之變動，向將來生效，雖無涉及法律溯及既往之原則，但其變動將使優惠存款利息所得變少。有關向將來變動部分，解釋文認為不涉及溯及既往禁止之問題，但亦提及，退休人員在此部分有值得保護之信賴利益。惟變動確有公益之考量，斟酌公共利益與信賴利益，此變動措施並未逾越必要之合理程度，未違反信賴保護原則及比例原則。除了提出信賴保護原則外，也將比例原則納入考量，依比例原則對於基本權損害程度來看，基於公益考量的優惠存款變動：第一、可變動。第二、對於既有且比較高額之優惠存款變動，承認信賴利益之存在，非單純的期待，而是在承認有信賴利益後，與公共利益相衡量，若認為公共利益比較大時，是可變動的，而這變動對於原來的受益人而言，對其侵害符合比例原則，不會對於原領取優惠存款者造成過度之侵害。亦即，司法院釋字第 717 號解釋，承認信賴利益是存在的，對原較高額之公保優存金額，有信賴基礎，只是其信賴利益與公共利益衡量之結果，公共利益優先，原來的信賴利益就居於劣勢，並未違反信賴保護原則與比例原則。此號解釋與高雄高等行政法院

99 年度訴字第 471 號判決不同，該院認為原告僅有主觀之願望或期待，難謂符合信賴保護之構成要件。

至於原信賴利益應如何保護、斟酌或兼顧，基本上法院判決皆認為是在與臺灣銀行換約之後才改變，亦即原來 1 年或 2 年契約不變，維持原利息；俟約滿之後才採用新制度，已顧及當事人之信賴利益。從本號解釋可以觀察到，在法規範變動部分，整個信賴保護原則之適用，似乎集中在 3 要件上，亦即學理上很普遍、法院判決也非常清楚架構之 3 要件：一、信賴基礎，即前述公保優存要點；二、信賴表現，其時間點為何，司法院釋字第 717 號解釋表示，在選擇退休之時點，對於將來得領優惠存款而有所規劃，就已經有信賴表現了；但是，是否所有退休人員都有此規劃，信賴表現若須有客觀、具體之財產處置，或是安排自己生活的具體行為，在法規範變動時要如何推知？因為法規範變動，其規範相對人不只一人。若針對個案為行政處分之撤銷或廢止，可以很清楚地調查及判斷，受益處分的相對人有無具體之信賴表現行為。但在法規範變動時，這麼多的退休人員領取優惠存款，是否皆在決定退休之時點，對優惠存款有所規劃，才決定其個別的退休時點，若公務人員屆齡退休，或是已經服務 35 年，是否也屬直接對優惠存款有所規劃而選擇退

休時點。這部分我個人認為信賴保護之此要件，在法規範變動部分，很難要求每個規範相對人皆有具體的信賴表現，才提供信賴保護。也有學者認為，信賴表現之要件在法規範變動上，得省略不論，因為本來就要斟酌此變動後，對於原來受益人之影響有多大，才給予信賴保護。司法院釋字第 717 號解釋所論之退休人員決定退休時點，表示他對優存部分有所規劃，就個案的信賴保護來看，恐怕還沒有客觀具體化的行為，去成立信賴表現。否則，就是信賴表現部分，在法規範變動之套用下較為寬鬆，有可能涉及到的，即可認為具有信賴表現；或者直接略去不看，就直接看規範相對人有無信賴基礎。如果是信賴值得保護之情況，即可運用過渡條款或其他補救方式，在法規範變動時，加以處理，這是部分學者的看法。但我們可以發現，司法院解釋基本上仍維持這 3 個要件之基調，來處理法規範變動之問題。故司法院釋字第 717 號解釋輕易地以一些推想，將信賴表現確定，等同於未具體地審查規範相對人對於信賴基礎的各種信賴表現是何種態樣。

肆、具體授益行政處分撤銷或廢止之信賴保護

一、法令依據

接下來要討論個案型之信賴保護，有些個案是因為

個別情況有錯誤，而發生行政處分撤銷或廢止，受有利益之行政處分可作為信賴基礎；而且在信賴保護部分，在依法行政之前提下，違法之行政處分也提供信賴保護，雖未必符合正義，但實際個案，要收回不忍心，這種情況在個別案件處理上，要不要提供信賴保護，在行政程序法第 117 條已有規範。

行政處分得撤銷之前提，是違法的行政處分，基本上基於依法行政原則是否要撤銷，在法定救濟期間經過後，原處分機關仍得依職權為撤銷，沒有發動救濟程序也可撤銷，這是依法行政的要求；惟其但書又規定，有下列情況之一者不得撤銷，第一、公益考量，這是行政機關為任何行政行為最主要的考量重點，第二、受益人沒有信賴不值得保護的情形，即信賴利益與公共利益相比較，信賴利益大於公共利益，此時違法的行政處分不得撤銷，這就是對處分相對人所提供最好的信賴保護，很多人不能接受，因為此違法的行政處分卻被留著，為信賴保護比較極致的作法。若信賴利益小於公共利益，還是必須撤銷，因為公共利益較大，即公共利益較大時，法規範可以變動，但留下來的還是要對信賴利益加以處理，看是要用過渡條款或其他補救措施，但往往有時信賴利益會等於零，因為基於公共利益可以變動，很多時候信賴利益即被忽略。

二、授益行政處分撤銷後信賴利益之補償

行政程序法第 120 條規定信賴利益之補償，違法的

行政處分撤銷，若受益人之信賴值得保護，撤銷機關應給予合理補償，補償額度不應超過該處分存續可得之利益。在此行政程序法第 120 條就可以檢討一下，包含法規變動也是一樣的道理，當行政機關撤銷違法授益行政處分，有斟酌公益與私益，而認為公益較大而撤銷原來違法行政處分，會不會主動斟酌行政程序法第 120 條給予信賴利益之補償，目前實務現況，行政程序法第 120 條很容易被忽略。若我們把公務員之基本權利與人民之基本權利一樣保障，即公務員也是基本權主體，可以適用行政程序法，違法行政處分撤銷後，得依行政程序法第 120 條規定提供補償。廢止之情況亦同，若造成受益人財產上損失，亦應給予合理補償，儘管廢止有可能是向後生效，但仍有信賴利益損失之可能性。

三、信賴保護之方式

另一信賴利益給予之方式，是行政程序法第 118 條，即違法的行政處分撤銷後，溯及既往失其效力，其但書規定可另訂失效日，目前行政機關因顧及處分相對人之信賴利益，而主動斟酌行政程序法第 118 條或行政程序法第 120 條之機率似乎不高。我們似乎比較在意行政程序法第 117 條，若公共利益小於處分相對人的信賴利益，依行政程序法第 117 條提供存續保護之機率高不高？以公務員的立場，公共利益和處分相對人之信賴利益相較，何者利益較大？似乎也是否定見解，在此情況下，行政程序法第 117 條提供信賴保護途徑，就是讓原來違

法的行政處分留著不能撤銷。又若信賴利益小於公共利益，公益較大之情況下，則必須撤銷原處分，依行政程序法第 120 條，得提供信賴保護的損失補償機制；同法第 118 條亦提供另一機制，即另訂失效日，但另訂失效日應如何處理，變成實務上之阻力。又行政機關是否應主動依行政程序法第 118 條、第 120 條行使職權？一般皆係當事人主動請求。實際上行政程序法第 118 條可依職權行使，個人覺得可提供好的解決方案。

伍、公務員福利規定變動之信賴保護

一、判斷基準

(一)司法院釋字第 280 號解釋

當信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護這 3 要件成立之後，必須在個案上提供當事人信賴保護的前提下，再將信賴利益和公共利益相比較，公共利益大，就必須撤銷行政處分，公共利益小於信賴利益，就必須存續保護。當信賴利益小於公共利益時，撤銷行政處分之同時，有 2 種可能性，一為提供合理補償，二為另訂失效日，均係降低信賴利益之損失。若我們承認在法治國原則下，信賴保護原則是當事人基本權保護的一個重要原則，於撤銷違法行政處分時，就不能忘記信賴利益之補償。在此提供司法院釋字第 280 號解釋，信賴保護原則第一是法安定性的考量即法治

國原則，第二是基本權保護，第三是社會國原則，司法院釋字第 280 號解釋使用「不能維持退休人員的基本生活」之概念，社會國原則於此號解釋浮現，雖然並未明白詳論，但在整體信賴保護之考量上，對於公務員提供優惠存款，若不再提供，可能會不能維持其基本生活，就不應一概停止，即便公務員再擔任編制外員工亦同。上述講到信賴保護 3 原則在憲法上之基礎，實務上確實皆須運用。優惠存款制度之變動，會不會影響退休公務員之基本生活，若優惠存款利息變少了，是否會讓退休公務員無法生活，這在信賴保護是關鍵的問題，涉及提供信賴保護密度之層級。最高行政法院基本論調認為，優惠存款是一個政策性之補助措施，最高行政法院 99 年度判字第 328 號判決認為：「審酌政府財力的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，並兼顧退休人員之實質權益保障，在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」，總之，國家經費支應社會福利措施，以維持基本生活為限。最後，公保優存要點修正前之規定，尚難作為信賴基礎，此論調與司法院釋字第 717 號解釋不同，該號解釋認為公保優存要點具有信賴利益，只是與公共利益相比，不具優勢，而當時最高行政法院

98 年度判字第 1263 號判決，除了在法律保留問題上宣示，針對信賴保護部分直言是福利措施，以維持基本生活相當為限，斟酌整體國家財政負擔，並非永久不能改變，而認為修正前之規定尚難作為信賴基礎，第一要件就否定了。長年施行之公保優存要點，即便是行政規則，在學理上也認定可作為信賴基礎，在此情況下，法院判決也提及維持基本生活為限的社會國思想，以此來解決信賴保護問題。所以在各種解決信賴保護問題上，可以發現即便在公保優存要點上，也有不同的說法。

(二)最高行政法院見解

在不同行政訴訟判決關於信賴保護之看法，有不同之判斷要素。在最高行政法院 98 年度判字第 1263 號判決（以下稱第一判決）認為公保優存要點不是信賴基礎；最高行政法院 98 年度判字第 1134 號判決（以下稱第二判決）之見解，又認為當優惠存款未換約前，適用原規定，換約後，才適用新規定，已有相當過渡期間，似乎承認有信賴利益，或至少有信賴基礎，也承認已有值得保護之信賴，已給予適當補救之過渡期間，兼顧其信賴利益；最高行政法院 99 年度判字第 328 號判決（以下稱第三判決）則表示，「上訴人並未進一步證明其因信賴原公保優存要點規劃經濟活動而

受有任何損失」，係指無信賴表現。3 個判決論述方式皆不同，第一判決認為無信賴基礎，第二判決則認已經給予過渡期間，第三判決表示無客觀信賴表現。即信賴保護之 3 要件，針對公保優存要點變動之問題，在不同裁判上有不同論述，均試圖解決信賴保護問題，以各判決觀之，對信賴保護原則之套用並無一致之看法。目前司法院釋字第 717 號解釋是最新的解釋，且承認有信賴基礎與信賴利益。

(三)保訓會見解

從保訓會 100 公審決字第 456 號復審決定書觀之，優惠存款是向後生效，無溯及之問題，確實係向將來生效，對於沒有換約部分，僅屬主觀之期望，無信賴基礎，與司法院釋字第 717 號解釋之說法不同。

二、具體福利措施撤銷或廢止之信賴保護

(一)交通費

交通費在實務上之重要性，不如優惠存款，優惠存款整個制度的初衷，確實是為了照顧公務人員生活，早期公務人員薪水微薄，退休金也較少，生活上確實會有困難，照顧退休公務人員的生活也是憲法上公務人員權利之保護，係國家對公務員之贍養義務，而非單純給與薪水。後來公

務員薪水提升，優惠存款的計算基礎卻未改變，才有優渥之福利產生。交通費乃是一項福利性的補助措施，且行政法院認為其非法定之給付項目，若法律規定此項福利，是否即成為一項法定給與？其信賴基礎是否就比較強？我認為應該審慎看待。總之，涉及福利性之補助、交通費給與之變動，必定涉及資源分配之最大效益。基本上臺北高等行政法院 100 年度簡字第 613 號判決認為，交通費之補助對象與範圍之決定，乃由市政府本於職權審酌其財力負擔，所以各地方政府間有不同補助，在資源有限之情形下，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。所以特別與政府財力負擔有關的，可否因無財力負擔即不給與？福利可分為基本福利項目與彈性福利項目，若屬於彈性福利項目，各機關得依其財力設定公務員之福利給與，其變動之可能性較大。故有關交通費部分，行政法院認為若有財力負擔、公益衡平之考量，得為必要性、限定性之分配，所以其採取的信賴保護之密度較小，提供信賴保護之可能性亦較小。

(二)年終慰問金

年終慰問金部分，其信賴保護之可能性較大，因於年終時，確實會有一些需求，與交通費不盡相同，基本上是可以刪減預算，但是否直接、

立即決定當年度即予刪除，個人認為可以作較為細膩之考量與斟酌，而非得全部刪除。立法院刪除中央機關退休公務人員年終慰問金預算後，行政院 102 年 1 月 24 日函頒之「一百零一年退休軍公教人員年終慰問金發給注意事項」規定，若是月俸支領在 2 萬元以下，或是因公成殘、遺族，其生活較為困難，年終慰問金即不予刪除，其餘人員全部刪除。確實很多人考量，退休人員已不在職，怎麼會發給類似年終工作獎金之年終慰問金，但若是以春節之需求觀察此問題，或許就會有另一種考量。總之，基本上對於信賴保護部分，對於特定族群，提供不予刪除之作法，其實也是一種信賴保護考量，且其中亦有社會國之思想。

(三)親子關係

親子關係部分，包括生育補助或子女教育補助，最高行政法院 100 年度判字第 2022 號判決，簡單論述其信賴不值得保護，即重要事項未完全提出，就有信賴不值得保護之情形。若不屬於這種情形，似難認定被上訴人無信賴不值得保護之情形，也就是信賴值得保護。保訓會 101 公審決字第 411 號復審決定書，有關申請教育補助費，對於其實際繳納數額係低於子女教育補助標準之重要事項，提供不正確或為不完全陳述，信賴亦不值得保護。保訓會 101 公審決字第 181 號復審

決定書，有關對學校之捐款，有主張應列入子女教育補助，特別在 12 年國教後，很多家長都將子女送入私立學校，有些學校就會期待家長捐款，就家長捐款此事，可否要求納入子女教育補助等議題，應非原基本福利事項，上述此理由似不足採。

(四)優惠存款

最高行政法院 94 年度判字第 1924 號判決，當時當事人選擇商調至捷運局，薪水比較高，但無法享有優惠存款之待遇，可否說應該給予信賴保護？行政法院認為其係自行請調，並選擇較高之薪資待遇，不能主張嗣後無優惠存款，而要求對信賴保護提高一些，例如緩衝時間等。

(五)養老給付

養老給付部分，最高行政法院 94 年度判字第 1924 號判決是一較特殊案例，以整體加給去影響優惠存款之數額，因為在行政程序法上之廢止、撤銷機制，導致無法提供信賴保護之情況。

(六)小結

想與各位討論交通費部分，本案例之產生，在於計算方式之不同，原則上係以最省錢之方式補助，非採取對當事人較省時之作法。

臺北市捷運有轉乘之優惠，臺中市公車有 8

公里內免費之優惠，所以臺中市曾有一波追繳交通費之案例，溢領須繳回，主動從當事人薪水扣款。臺北市也有此情形，但此個案係提供不正確資料。臺中市部分，有些公務員主張其上下班開車，此優惠對其而言無差別，其個人亦有支出交通費。交通費之發放，有其計算標準，不論有無搭公車或是開車，均統一發放。第一，開車也要油錢，故亦須交通費，第二，錢已花了，但有客觀之信賴表現，無法追繳，將來算少一點沒關係，但之前若給的交通費用已經使用，有客觀信賴表現。對於交通費的發放，同仁有無信賴基礎，應該去設想各種可能性，而不應只有一個標準答案。第一種可能性，是否承認有信賴基礎？若只是一種期待，就句號了，不用再審查有無信賴表現，若將來發生法規變動，不會有信賴保護之問題。但若已經領了，能否把領取或發放當作信賴基礎？若屬期待，就可追繳。第二種可能性，即便有信賴基礎，亦要有信賴表現，個案上要如何證明？我每天都有開車？而且交通費的發放是否足額？實際上會不夠用，就算不夠，也花完了，就可以主張信賴保護。

保訓會 102 公審決字 123 號復審決定書，認為交通費是補助性質，基於維護整體公益及公平性，對於溢發部分，應予以追繳，一體適用，避免自備交通工具上下班者與搭乘市區公車者受不

同補助的差別待遇。

實務上認為基於公平，對於自備交通工具者也要追繳，所以交通費溢領部分，追繳是有理由的。我個人還是認為，可以適用信賴保護3要件，若是以公平性為考量，固然是一種論述理由，但此理由是否顧及受益人已領取的信賴保護問題，抑或者乾脆認定是期待，就不須要考量信賴保護的問題，這部分亦應有所交代。

陸、對公務員福利與信賴保護之建議

即便是公務員福利，在交通費、優惠存款、子女教育補助費，也有輕重之分，既然有輕重之分，有些制度是基於社會國原則，有些是為了照顧公務員生活，有些是基本福利項目，有些是彈性福利項目，分類法制化還是比較好。

個人認為，包含福利部分，須在公務員相關法制明定，法制面上不須細分，可斟酌各機關財政狀況，給予彈性福利措施，提供母法依據其實是比較好的作法。另外就是生活津貼部分，基本福利項目與彈性福利項目（如交通費）的保障，信賴保護的強度可以不同，所以我們不會一概而論，只要是稱福利的，即認為是政策性之補助措施；而稱為期待，還是要看其輕重。年終慰問金和優惠存款，我認為二者是比較重要的，信賴保護應該要比較強化。在法規變動部分，其實可以善用過渡期間

和漸進措施，年終慰問金、退休公務員之照顧等，可採漸進式，不要一次刪除。最後建立彈性調整機制，即便要改變，也應該要有一彈性的回復機制，例如現在市政府沒經費，交通費預算即刪除，3年之後市政府有錢了，可以彈性回復調整回來。亦即，將其法制化，甚至可以公式化，視經費之多少，決定撥予公務員福利比例，或許有人認為如此太關照公務員福利，沒有顧及整體公益，但我們所談的信賴保護原則，其實是在公益考量已取捨之後，再來對公務員個人權益、福利保障部分作一些權衡，而非不考量公益。

最後結論，在福利、信賴保護部分，雖然行政法院實務看法不一，但基本上還是維持著3要件之基調論信賴保護原則之適用。

柒、提問與意見交流

想請問各位有沒有什麼需要大家分享的？

（提問一）（行政院人事行政總處法規會專員○○○）2個問題想請教，司法院釋字第525號解釋，其中有一段話，情事變遷可以突破信賴保護，是否合理？如何運用情事變遷來突破信賴保護？有沒有架空信賴保護？是否所有事件均得以情事變遷阻卻信賴保護。司法院釋字第717號解釋似乎未捨棄情事變遷不用，來突破信賴保護，否則可以說優惠存款利息18%已經情事變遷，直接來突破信賴保護。

(提問二) 老師說退休人員之優惠存款，屬於公務員之福利事項，慰問金亦同，包括年終慰問金、三節慰問金是否屬於公務人員的福利事項？因相關當事人已退休，是否屬於公務人員福利事項之範疇？目前立法院重視福利事項之法制化，本總處目前亦草擬退休人員照顧辦法，但關鍵性之問題，係憲法第 83 條及增修條文第 6 條並未明文規定福利事項，係隸屬於考試院或行政院之執掌。本總處目前見解認為法制事項應該由考試院制定，請問是否正確？

(答) 謝謝人事總處同仁之問題，第一情事變遷部分，得參考行政程序法有關廢止之條文，在情事變更部分有無提供信賴保護，即受益人之信賴是否值得保護，如何套用補償之規定。行政程序法之各款廢止規定部分，例如負擔未履行，是不套用信賴保護的。但在情事變更及公益部分，其實有提供信賴保護之機制，包含法規變更，因為司法院釋字第 525 號解釋，涉及法規變動問題，行政法院和我個人認為無法以信賴保護阻卻，而是說因為有新的事實或社會變遷的情況，可以正當化法規之修正，但法規之修正並不表示無須顧及信賴保護。易言之，信賴保護不能阻卻法規之修正，因為情事變遷、社會變遷可支持法規應修正，惟法規修正之同時，亦須顧及到信賴保護之問題。我在之前的研討會也提及，當信賴保護的 3 要件成立，就表示當事人係有值得保護之信賴，而信賴利益的大小最後必須要和公共利益相互考量，即便最後信賴利益輸了，它仍存在，仍須予以斟酌，但有時候在法規變動之斟酌，當事人的信賴利益就直

接被忽略了；就個案型部分，依行政程序法第 117 條，當信賴利益輸了之後，依行政程序法第 120 條、第 118 條，有另訂失效日、補償的機制，所以在法規變動時，司法院解釋也強調，要不就要有補救措施，要不就要建立過渡條款，剛才提及的漸進式作法亦可，但有時斟酌公共利益之結果，若是向將來失效，有斟酌信賴保護之可能，斟酌到最後是提供零的保護，因為公共利益足以支持變動，而且無須給予任何信賴利益之保護。我個人認為，依照公務員福利之定義，基本上慰問金部分，和優惠存款相同，二者皆非法定退休金的給與，而是政策性的國家財力負擔可能之情況下，斟酌對於公務員生活額外之給與，基本上可該當福利的分類。只是在進行福利分類時，可以透過法制化分類及重要性來區隔，實益在於當財政有困難時，如何取捨及要作何層次的信賴保護。

關於問題二，憲法增修條文若未特別提及，基本上一些較具體化的規範，個人初步看法是由行政院人事行政總處負責。在福利的整個重要性分類及福利的計算上，以機關功能最適論來說，由總處負責較合適。在座還有很多保訓會專任委員，可能會有不同的看法。基本上人事行政部分，在我接觸保障事件之後，才發覺有非常多有趣的事件可繼續研究，也希望今天分享的研究心得，讓大家在其他問題上也可作相同的思考，亦即在公共利益的背後，其實也有一些個人權益，在各種制度的形成或個案適用上可以提供一些基本的思考方向。

公務人員保障暨培訓委員會 103 年度保障法制專題 講座紀錄

時間：103 年 6 月 13 日（星期五）上午 9 至 12 時
103 年 9 月 26 日（星期五）下午 2 至 5 時

地點：國家文官學院國家文官講堂
高雄市政府公務人力發展中心

講座：東吳大學林三欽教授

題目：人事法令變遷與法律不溯及既往原則—由大法官
釋字第 717 號解釋談起

綱 要

壹、前言

貳、法令到底可不可以「溯及適用」？

參、司法院釋字第 717 號解釋評析

肆、「從新從優原則」之探討：由 95 年 9 月最高行政法 院決議談起

伍、解釋函令變更時之適用問題

陸、行政罰法上的「從新從輕」原則

壹、前言

各位好朋友，大家早安！很榮幸受邀分享一些個人
粗淺的心得。大家知道法令的變遷是常態，要怎麼適用，

其複雜度與困難度比我們想像中還要難，這是今天講述這個題材的動機，並就司法院釋字第 717 號解釋，介紹一些粗淺的看法。針對法令溯及適用的問題，以及處罰相關問題，儘可能從法令變更所引發的問題，進行討論，包括申請案、人事法令、解釋令函的變更、處罰令函的變更，以及裁罰基準的變更。討論的對象，主要是針對人事行政行為。公務人員一旦進入人事法律關係，持續任職，總會遇到陞遷制度與退休制度的變革；相關法令在退休前發生變化時，究竟應該適用何時訂定之制度？此外，除了公務人員任職期間較長外，另一類人員就是教師，其法令變更的爭議性不像公務人員那麼高。所以，本文所討論的內容和公務人員較為相關。

貳、法令到底可不可以「溯及適用」？

一、理論基礎

(一)法令不溯及既往原則之意涵

首先，關於法令到底可不可以溯及適用的問題，大家會說不行，然我認為這個回答可能過於簡單。「法律不溯及既往原則」係法治國家的基本原則之一，依此原則法律僅能於制定後，往未來生效，而不得溯及既往對已發生之事實發生規範作用；原則上亦不容許國家經由立法，對於已發生的事實，重新給予法律評價。即在法治國家，不能讓事後才制定的法令，將過去發生的事重新

評價，或者要求人民一律遵守當時尚未制定的法令。因此立法者若任意制定溯及既往的法律，即抵觸「信賴保護原則」。是立法者不得隨意制定具有溯及效力的法律，且行政機關亦不得隨意將法律溯及適用，此均為「法律不溯及既往原則」的基本意涵。因而「法律不溯及既往原則」可以包含「不得制定溯及生效之法令」（立法）以及「不得將法令溯及適用」（執法）二層次。

但由另一方面來看，不應過度地禁止新法秩序對於既存事實的影響，否則將使得藉由法律變革所欲追求的進步理念，遲遲無法實現。因此須深思法令變動的原因為何？在變動後對人民產生何種影響？須從很多跡象予以決定。總而言之，「法令不溯及既往原則」的正確理解，我的總括性看法為：當法秩序有所變更時，立法者應注意新法秩序對於既存事實的衝擊，並經由法益衡量的方式，審酌「法令溯及適用的容許性」。經審酌後，若容許法令溯及適用，對於既得權益受影響之人民，應於修正後的法規範中，納入適度的信賴保護措施。即在法治國家，對於任何法令，都應該審慎看待法令變動前之影響；不管此事實終局或未達終局，都要審慎評估，決定到底如何對待人民。若真有必要溯及適用，對於可能受到之法令衝突，必須制定過渡條款或給予彌補。

另外，司法院釋字第 717 號解釋，是有關 18 %優惠存款制度的變革，具有高度爭議性，經多年討論及審慎考量國家財政，所作有限度之變革，這樣的變革當然會產生一些衝突，此衝突接受與否，大法官透過釋字第 717 號解釋作成合憲解釋，今天的講義中並未作出直接評價，僅提出一些思考的角度，讓大家找出心中的答案。

(二)「法安定性」與「為追求公益而調整法秩序之可能性」的對立與調和

法令的變更，既不能完全不控制過去之事實，但也不是將已過去之事實一併適用。須思考的是，每一制度之變化均會有一目標，例如優惠存款之新制度，具有財政永續經營之公益考量，但也衝擊當事人之信賴利益，如何衡平，即須訂定最能接受的折衷方案，為其終極的目標。因而，國家的法秩序究竟應如何變動或維護，應同時考量「法安定性」與「法秩序的彈性」之觀點，並將這二個觀點背後分別存在的「個人之信賴利益」與「法秩序變動所欲追求的公益」進行最佳的調和。此時，法益的「衡量」與「調和」即是不可或缺的步驟。而應被納入「衡量」與「調和」的法益，除了前述「個人之信賴利益」與「法秩序變動所欲追求的公益」之外，作為「信賴基礎」的舊法所欲追求的「公益」也不應被忽略。

(三)法令溯及適用之概念不易掌握

每一法律之變化，無法簡單地判定能或不能溯及適用，從這個角度來看，每一法律變動都要思考，每一法律之改革均有其改革之任務，對於既存法律關係當事人的信賴保護，此二者在天秤之兩端。在大法官歷來審查的案件中，有一個特質，認為法律之溯及適用，是指真正溯及既往，若法令變更時，構成要件事實尚未終結，對於既已存在，還在進行中之事實，則不涉及法律溯及既往原則，僅適用信賴保護處理。但我個人認為，當法秩序變動後，即使此一新法秩序僅向未來適用（僅適用於新法秩序生效後完全符合構成要件之案件），但只要新法秩序影響到其生效前已經存在的生活事實，都應認為是「法令溯及適用」。若仔細研究案例類型，會發現有很多案例會產生爭議，當事人在快要滿足法律構成要件時，法令突然變動，過去的努力化為烏有，其構成要件尚未完全成就，是否就認定此非法令溯及既往，而無須審慎對待？當然是肯定的。至於這個溯及既往是否為我們所接受，則是另一層次之問題，先從寬認定溯及既往之概念，帶動我們在制定與執行法令時，心態會較為謹慎。大法官歷來之標準，例如釋字第 577 號解釋，若要採溯及既往，適用於法規生效前已發生之事件，則此事件須完全符合構成要件之情形，始得適用；若構成要件尚未

實現，即使僅欠缺部分要素，亦非溯及既往，僅為法律效果剛好反彈到你們身上，此為非常危險之心態。但近來已有修正，認為雖非適用溯及既往，但對受影響者給予信賴保護，較為嚴謹地操作信賴保護。本文見解與大法官之意見歧異，有縮小之趨勢。例如 18%優惠存款案件，為了讓社會大眾接受此一制度，大法官花了不少心血，引經據典考察各種數據，不再像以往只輕描淡寫地說，不涉及法令溯及既往。大法官透過強化信賴保護之適用，實質上讓案件受到嚴格之檢驗。

二、思考案例

(一)香菸包裝標示案

接下來看幾個案例。第 1 個案例是香菸包裝標示案。以釋字第 577 號解釋為背景，86 年 3 月 19 日菸害防制法制定公布，同年 9 月 19 日施行，最主要是引進菸品須以中文標示成分的制度，最先受到衝擊是市面上已鋪貨銷售之菸品，應如何適用新法？是否須立即適用新法之規定？當初立法已預見此困擾，所以制定 6 個月過渡期間，過渡期結束後才開始清查。若香菸是在法令生效前就已鋪貨上架，似無法對其要求？但大法官並未接受這個觀點，認為法令已訂定過渡期間，提供業者充分準備時程，甚至認為香菸包裝也可變通貼於膠膜外面。我只想提醒一件事情，若調查一

些資料即可知道。警語要印什麼內容、字體多大、印在何處等細節，主管機關是在法令施行前夕才決定，雖然立法者給與廠商半年過渡期準備，但大部分期間皆被主管機關行政院衛生署占用，既未及早公告新版本，菸商如何準備？本文希望提醒在座的公務人員，不要重蹈覆轍，讓人民真正感受立法者之好意，這也是執行法令上應有之精神。法律草案在一讀、二讀、三讀時，甚至在行政院研擬草案時，均已知悉相關規定，當時即可同步啟動相關作業，而不是等到法律公布制定後才開始作為。當然各機關在執行上可能有些困難，不是我們所能瞭解，我們也無意苛責，僅希望藉此機會，提醒各機關將配套措施做得更好、更流暢。

(二)專技人員轉任公務人員案

第 2 個案例是專技人員轉任公務人員案，本案的主角是一位在經濟部礦物局任職的公務人員，他在任職期間取得專門職業及技術人員「礦業安全技師」之資格，並繼續留在礦物局工作。解釋上，他等同是以礦業安全技師執業之資格繼續留任，從事機關實務工作，於 2 年後符合專門職業及技術人員轉任公務人員條例之門檻，得轉任相關職系之公務人員。但這個期待，在快滿 2 年的前夕，相關法令作出修正，89 年 12 月 30 日

修正生效之「專技人員轉任對照表」，刪除「礦業安全技師」考試類科，不再列出此類專技人員得轉任公務人員。當其於 90 年 2 月提出轉任申請時，相關人員認為既然「專技人員轉任對照表」已不再有「礦業安全技師」這一考試類科，當然就無法據以辦理。本案經過行政救濟，一審臺北高等行政法院判決當事人敗訴，判決理由對其非常不利，上訴至最高行政法院後完全逆轉，法官具有信賴保護及法令溯及既往原則之素養，對人民非常體恤，認為怎能不考慮當事人長期之付出，且只差 1 至 2 個月，於是判決原處分撤銷。本案例讓我們知道，法令變動時，不會無情地要求達到法定 2 年期間之構成要件，才讓他升等轉任公務人員。若只差 2 個月，應不能如此視而不見，但問題要如何處理，稍後再具體說明。

(三)剩餘財產差額分配案

第 3 個案例涉及民法親屬繼承篇之修正，對於夫妻關係終結後，請求剩餘財產分配時，應考慮雙方對於家庭勞務貢獻，保護在家從事家務配偶之一方。但夫與妻在婚後所累積之財產能否計入，引發爭議，行政法院見解不一，最高行政法院於 91 年 3 月庭長法官聯席會議作成決議，認為 74 年 6 月 5 日施行的「剩餘財產分配請求權」制度，不得溯及適用於 74 年 6 月 4 日以前夫妻所取

得之原有財產。該決議指出：「夫妻各於七十四年六月四日前所取得之原有財產，不適用第一千零三十條之一規定，不列入剩餘財產差額分配請求權計算之範圍。是核定死亡配偶之遺產總額時，僅得就七十四年六月五日以後夫妻所取得之原有財產計算剩餘財產差額分配額，自遺產總額中扣除。」嗣大法官作成釋字第 620 號解釋，認為須全部納入適用，稍後再進行說明。

以上案例，讓我們知道法令溯及適用之種種面向，與其多樣性、重要性及有趣之處。

三、「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」的二分法

(一)理論簡述

我們知道法律一定會有變化，變化之後要如何適用，有一古典原則得以解決此問題。為了解決法令溯及效力的問題，德國聯邦憲法法院創造出「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」這組概念，此二分法並由學者繼續援用。該理論係依據新法秩序所適用之社會事實是否已經「終結」，而區分為「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」，並且分別賦予「原則上禁止」與「原則上不禁止」的法律效果。亦即視當時法律變化時相關案例事實終結與否；若已終結，基本上不能讓其溯及適用；若尚未終結，即可適用。若案例事實已終結，

卻還溯及適用，此為真正溯及既往，原則上是不可以的。除非有特殊重大事由，例如對人民有利或人民已有認知；若是不真正溯及既往，表示事實進行中法令發生變化，新制定法律就整個事實進行過程的前段後段一體適用，原則上是可接受的。

聯邦憲法法院在提出「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」概念時也指出，憲法上之「信賴保護原則」，不能保護人民不受到任何法秩序變更的不利影響。我認為得否將施行中的法令加以修正，即讓新法秩序有不真正溯及的效力，應由立法者依職權裁量決定。

(二)評析—將問題過度簡化且「事實關係已經終結」的概念不易掌握

此二分法直到現在持續影響我國法律新舊法適用之判斷，包括大法官解釋。直至釋字第 717 號解釋均沿用此標準。此種分類方式及刻板的法律效果對應模式（「真正溯及既往」是「原則上禁止」；「不真正溯及既往」則是「原則上容許」），無法引領我們正確地探求「新法秩序衝擊既存事實時的解決之道」。因為在個案中，一旦認定新法秩序生效時，某一類的案例事實「尚未終結」，依據上述二分法的思考模式，便可認為新法秩序適用於此類案例，僅屬於「不真正溯及既往適用」，

具有原則上的容許性。然而我認為，即使案例事實尚未終結，並不當然表示新法秩序的施行對其所造成的衝擊不大。換言之，「不真正溯及既往」的法律雖然違憲疑慮較低，但既然是使已經存在之事實受到新法秩序的影響，就應該逐案謹慎地檢驗其正當性，並於法秩序變更時，視情形納入信賴保護措施。總之，上述二分法的思考模式，不足以充分反應信賴保護原則的意涵，且將使立法者於制定「不真正溯及法令」時，降低納入「信賴保護措施」的動機。例如之前提及的專技人員轉任公務人員案例，它是在持續進行中，他在 2 年的法定期間，已歷經了 1 年又 10 個月，此為不真正溯及，原則上是容許的。但你不覺得若持續適用此原則是很危險的，你必須探究更多問題及事實發展到何種程度，而非只單純地探究事實關係是在進行中或是已終結。

另一個質疑的重點是，何謂終結？眾說紛紜。舉例來說，釋字第 717 號解釋，其中一份不同意見書，認為自退休開始，事實就已終結，怎可將已終結之事實，用新規定來翻轉？他認為有關 18% 優惠存款制度，所謂終結即指退休，只要一退休，所有事情的關係即已終止；但多數見解則認為，只要公務人員尚在逐月領取退休金，此過程即該事實之累積，仍在進行。僅此一案就引發爭議，所以終結與否之判斷標準是如此困難，

這也是這個原則之致命傷。

我認為，要判斷新法秩序對於既存生活事實的衝擊程度，無法僅以「新法秩序施行時，案例事實是否已經終結」作為單一指標，也應該同時關照其他因素。立法者與執法者應綜合考量各項因素，以決定「是否」將新法秩序溯及適用、以及如何溯及適用。換言之，在思考信賴保護與法令不溯及既往的問題時，答案不是僅有「真正溯及既往」（原則上禁止）與「不真正溯及既往」（原則上容許）二分法，而應依據具體個案的情節，給予不同程度的保護措施。

四、「法律效果的溯及生效」與「法律事實的回溯連結」二分法

(一)理論簡述

因上開理論備受挑戰，所以德國聯邦憲法法院第二庭自 1983 年起，提出不同於「真正 / 不真正溯及既往」二分法的思考模式，嘗試取代上開理論，即「法律效果的溯及生效」與「法律事實的回溯連結」。依據此一新的分類方式，若法律在「時間上的適用範圍」早於其「公布日」，則稱為「法律效果的溯及生效」（Rückbewirkung von Rechtsfolgen），此種情形有法律溯及既往適用的問題，因而應有特別的正當事由。反之，若法律

在「時間上的適用範圍」晚於其「公布日」，則不發生法律溯及既往生效的問題；但因新法令的執行可能對於過去所發生的事實或法律關係有所影響，稱之為「法律事實的回溯連結」(tatbestandliche Rückanknüpfung)。亦即若法律制定生效是從公告日向後，並未明文回溯到某天，因為法律事實錯綜複雜，難免會碰觸到過去事實，就像釋字第 717 號解釋蘇永欽大法官協同意見書，認為法律的適用像抽刀斷水，砍下去一定都會影響到流動之事實，此頂多只是稱為「法律事實的回溯連結」。我認為對未來生效，難免會牽扯到既存已發生的事實，此可以接受；若是法律明文規定回溯到某一個日期，此稱為「法律效果的溯及生效」，這就要嚴格檢驗。

(二)評析：忽略對於案例事實的觀察

此一標準當然取代了終結、不終結之標準，且較為明確，不至眾說紛紜，但在「法律效果之溯及生效」與「法律事實之回溯連結」的二分法下，其不考量新法秩序生效時，既存案例事實的發展程度，而僅著眼於「時間上的適用範圍」與「法令公布日」間的先後關係，作為分類的依據。我認為，此種分類方式捨棄各種法令所規範案例類型之特性不顧，無法掌握溯及適用問題的癥結。此外，在所謂「法律效果溯及生效」的案例

中，雖然立法者明定該法回溯自過去某一時點起適用，但仍無法解決「在該法開始適用時，仍未終結的事件，究應適用新法或舊法？」的問題。再者，此說將「法令溯及適用」的問題，侷限在「法令的時間上之適用範圍」的界定，而不及於「法令的事物上之適用範圍」的界定，亦不切實際。因為，即使法令在形式上未將時間上的適用範圍往前溯及擴張，卻可經由「構成要件的界定」將既存事實納入規範（亦即納入新法秩序的「事物上適用範圍」之中），以致於對既存事實造成重大的衝擊。因而，向未來生效之法令，對於既存事實的衝擊，也有必要納入「法令溯及適用」的概念加以討論，並依據信賴保護原則，提供適度的權利維護措施。

此二類的情境、區隔、後續之差異對待、對於法律溯及既往之可否有無貢獻，仔細想想還真沒有，因為說了半天沒有講明白，如果一個法律是向未來適用，可以牽扯到過去的事實嗎？前揭為了取得礦業安全技師資格以轉任公務人員，只差 2 個月的服務期間，法律就已變更了，可否適用信賴保護原則？按照此一標準找不出答案。它是一法律事實之回溯連結案，但此一標準其實並無太大之貢獻，它著眼在一個日期，但這不是什麼關鍵點，我覺得在討論一個法律存續的關鍵點，在於這個法律公告生效時，相關之事實到底

發展到什麼程度，法律要累積的要件，累積了多少，才是關鍵，所以我覺得這個理論比之前真正／不真正溯及更沒有價值。

五、本文主張：建構「事實發展階段」的觀察模式

(一)捨棄二分法，建立「既存事實受影響程度」的光譜

我認為，在探討法令的溯及既往效力時，將「溯及適用」加以分類，其主要目的是為了便於瞭解不同程度的「溯及適用」態樣，在法學上給予不同的評價，並設定不同程度的「正當性的要求」。所以，「真正溯及既往」要表達者，是將新法秩序適用於新法生效前已終結的事實，其對於法安定性的衝擊相當大，應予以嚴格限制；反之，若新法秩序所適用的對象，包含新法生效前已開始但尚未終結的事實（「不真正溯及既往」），則因對於法安定性的衝擊較小，所受的限制亦較小。由上述分析可知，傳統上所採取的真正與不真正溯及既往的二分法，雖然因為「案例事實終結」的概念不易掌握而遭致批評；但此一分類法引導思考法律生效日與案例事實情節發展間的關係，能切中法律溯及既往適用問題的關鍵點，因而仍深具探討價值。

既然「真正溯及適用」與「不真正溯及適用」

這組概念的出發點（關注「受規範事實的發展程度」，以及相應的「溯及適用程度」）是正確的，只不過將極端複雜的各種可能情況，生硬地採二分法分別套用，無法精確反應各該案件受新法秩序衝擊的程度。我認為「既存事實」或「既得權益」受新法秩序衝擊時，不應只有「真正溯及」或「不真正溯及」二種情形，而應該以光譜的方式，呈現影響程度的強弱。光譜極左與極右的二端分別是「新法對於既得權益有高度的衝擊」與「既得權益完全不受新法影響」，在此二端之間可以再切分為數個階層。所謂「真正溯及既往」便是位於光譜極左的位置；至於「不真正溯及既往」則是位於光譜二端的中間位置。不論是合憲性的審查，或是應否採補救措施等等考量，都可以先確定「各該法案對於既存事實衝擊的程度」（確定光譜位置）後，再綜合其他因素一併考量。

我們可以將案例多點分類，不僅只有真正或不真正，也可以採折衷的方式處理，前提是要仔細觀察事實的發展脈絡。幾年前考選部欲修正考試規則，增加錄取人員之調任限制，此一制度施行後，對於已在公務機關服務的同仁、考試錄取人員、剛考完試還沒有放榜、正要報名參加考試的應考人可否適用？在不同階段切入此法律制度時，要作不同判斷。考選部同仁擬了一則新聞稿，請我幫忙看，該同仁就分門別類，非常詳細地評

估各種階段情境及相關人員的權益。這便是事實階段的觀察，很重要。我覺得明文規定調任前的服務年限，對於正在準備考試的考生，是否要提供保障，似乎沒有如此強烈的必要性，因為考量人事異動的機關，對於一個正在計畫考試的考生而言，其衝擊應該沒有這麼大。

(二)以「案例事實的發展階段」作為觀察「既存事實受影響程度」的指標

再來，以「案例事實的發展階段」作為觀察「既存事實受影響程度」的指標，具體而言，當法規制定者與執法者面臨了法規「可否」溯及適用的疑義時，首先應將受新法秩序影響的案例事實，以其不同的發展階段作為指標，來評估各個案例事實受影響的程度。所謂「案例事實的發展階段」，係指當事人為取得某項權利，已符合的實體要件或已進行的程序等。當事人已經符合的實體要件愈多、已經進行的程序項目愈多，即意謂著當事人距離取得該項權利的目標愈近，信賴表現也愈多，主張法律不溯及既往適用的正當性便愈強。

本文認為，應將當事人已經符合的實體要件、已進行的程序，佔全體要件的比率予以量化，作為評斷法令是否得溯及適用的重要指標。同時也應如釋字第 605 號解釋所指，就「剩餘要件實

現可能性」加以分析。經由這些步驟，便可以得出各該案例類型中的「案例事實的發展階段」，作為觀察「既存事實受影響程度」，以及決定「法令溯及適用態樣」的指標。

若才剛開始、剛起步、才走完十分之一之要件，改變還來得及，當事人還能及早因應，我們嘗試思考，若完成全部要件是一百，那麼要累積多少要件，才值得給予信賴保護，這門檻要如何決定？回到剛剛礦業安全技師轉任公務人員的案例，在最高行政法院大逆轉。最高行政法院 94 年 1 月 31 日 94 年度判字第 144 號判決，針對專門職業及技術人員轉任公務人員案，糾正銓敘部的見解，後來銓敘部就根據判決修正相關規定，該規定的最終版本，即是「本表修正施行後一年內，符合轉任條件並經機關依法同意轉任之專門職業及技術人員，仍得適用本表修正施行前之規定辦理轉任。」法令原本規定應從事相關職務 2 年以上始得轉任，修正當下已經累積 1 年，也就是具備 2 分之 1 要件的人，可以受到保護的。因此 2 分之 1 是取得信賴保護的門檻值。但我無意把它擴大為所有案例，有些案例也許付出更為慘烈，也許 3 分之 1 就成立了，也許有些案例很輕鬆、沒作什麼，也許累積了 70% 或 80% 要件，還來得及適用新法。本案例累積至 2 分之 1 法律預定要件，作為信賴保護門檻之參考數據，此案例供大家

作為思考。因此我覺得各位的影響力其實很大，作為條文的草擬者，也許會遇到類似的法令修正問題，若能帶入今天所講的觀點，也許會更仔細地考慮如何適用新舊法。上述最高行政法院的見解，雖然只是一件個案，但牽動到未來所有專技人員轉任之制度變革，可見影響很深。

(三)法令溯及適用問題應考量之因素

法令溯及適用之問題，應考量的因素有那些？我無法給大家一個答案，只能提出一個思考模式。前文已經提及，法令是否擁有溯及適用之效力，應經由法益衡量加以判斷。應衡量之因素主要有以下幾點：

1. 「新法秩序」是否對個人產生不利之變化。
2. 信賴基礎之態樣。亦即引發人民信賴之行為，是何種行為，是行政處分或行政法令；法令亦分位階比較低的解釋函令、行政規則，及位階較高之法律，還有規範之內容與制定過程之嚴謹度，在在影響對此問題之判斷。
3. 人民之信賴表現。也就是我剛才講到的，累積了多少法定要件，人民付出得愈多，表示愈需要信賴保護。
4. 當事人之信賴是否值得保護。主要是善意或惡意，知悉或可得知悉，作為判斷標準。惡意當

然不值得保護。

5. 當事人已取得之法律地位。經由過去的付出，累積了何種條件與積極之地位，得以主張下一步驟之權益。
6. 「法令溯及適用」對於當事人權利之影響程度。有時法令之衝擊，會讓當事人血本無歸、傾家蕩產，例如 18% 優惠存款制度之改革，要考慮是否讓當事人頓時生活完全失去依靠。要作一些影響評估，所以，後來採用按年資與退休當時之職位高低作差異化處理，讓較為弱勢之公務員獲得較高之保障。
7. 溯及適用所能獲致之公益效應。法律變化是追求進步之過程，在可能、合理之範圍內儘早實施，有助於法律進步之目標儘快實現。例如，現在對老師之要求越來越高，要求老師不但要教書，還要作研究，希望老師快升等。因此有所謂限期升等條款，如果認為此制度不能衝擊到現有老師的權益，新規定發布後，新進老師才有其適用。如此一來，新目標要完全實現，就要等很久。以東吳大學來講，原本採取的是立即適用，但是從現在起都給與 6 年之折衷期，此稱為「折衷程度的溯及」。
8. 有無合理之補救措施。

- 9.新法規範與以往實務見解之差異程度。例如有些新規定僅將以前之實務見解予以明文化，此種情形，衝擊不大，立即適用較無問題。
- 10.人民對於新法令之預見可能性。人民對新規定可以預見，且已預告。此種情形，衝擊也較小，其實司法院釋字第 580 號解釋也提到以此見解作為法律合憲性之依據，例如三七五減租、耕者有其田制度。

六、溯及適用條款

(一)概說

最後提到溯及適用條款。當立法者在調整法秩序的內容時，於充分考量「立法目的」與「信賴保護」之後，可以在修法時納入「溯及適用條款」，明白宣示新法秩序溯及適用的範圍（案例類型）。藉由此種規定，可以釐清新舊法秩序交替時，其適用範圍如何界定。

延續之前所提到的教師限期升等制度，採取 6 年折衷期，從現在開始起算 6 年。剛才說到各位將來有機會作為法令之草擬者，相信各位將來在修正法令時就會作清楚的規範，會省下很多社會成本及訴訟成本。

(二)經常被立法者遺忘的問題：溯及適用的態樣

縱使有「溯及適用條款」，問題仍可能還未完全解決。在某些情況下，除了界定「溯及適用的範圍」外，尚應討論溯及適用態樣的問題，特別是當法規增訂「時效」、「有效期限」或「除斥期間」等「期間限制規定」時；換言之，即使法規明定哪些案例應溯及適用新規定，但是，若未一併釐清「溯及適用的態樣」，在執行上仍將引發疑義。

溯及適用態樣，大致有 3 種型式：1、完全溯及：新法令所規定的期限，不但溯及適用於新法令生效前已成立的法律行為；且該期限自本案事實起始日起算，不作任何調整。2、最小程度之溯及：新法令所規定的期限，雖然溯及適用於新法令生效前已成立的法律行為；但新法令所規定的期限，自新法生效日才起算（參照司法院釋字第 142 號解釋）。即從本法生效後開始算，剛剛所舉東吳大學之案例，自新制度起算採 6 年即是。3、折衷溯及：新法令所規定的期限，不但溯及適用於新法令生效前已成立的法律行為；且該期限自本案事實起始日起算。該期限於新法生效時若尚未屆滿，固應繼續計算；但若該期限於新法生效時已經屆滿，則以新法生效日作為期限屆滿之日。最高法院 95 年 3 月份庭長法官聯席會議，針對民法債編第 756 條之 3 規定，應如何溯及適用於修正施行前已經成立的人事保證契約，即是採

「折衷溯及說」。從本案事實起始日起算，從簽訂保證之日起算 3 年，惟若算至法律施行之日還未滿 3 年，就繼續算至滿 3 年，若施行前已滿 3 年，係從本法施行日失效。

參、司法院釋字第 717 號解釋評析

一、釋字第 717 號之緣起及解釋文概述

司法院釋字第 717 號解釋，其案例事實為優惠存款制度之變革，引進退休給付所得替代率的新制度。按退休人員目前退休總所得與同等級之在職人員所領月薪比例為計算基礎，定出上限。此問題已爭執多年，直至今（103）年才作出解釋，解釋文認為事涉進行中法律事實之變更，尚無涉禁止法律溯及既往之原則。該號解釋自信賴保護觀察，公務人員有其值得保護之信賴，但衡諸公益，修正法令亦合乎信賴保護與比例原則。

二、本號解釋之原因案件

本件聲請人之一張○○先生，原任國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，於 93 年 10 月 21 日獲核定自 94 年 1 月 30 日起自願退休，除支領月退休金外，並按其退撫新制施行前公保年資所給付之養老給付，依 89 年 10 月 4 日修正發布之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（以下稱「優惠存款要點」）第 5 點，適用退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第 3 條之規定，以新

臺幣（下同）145 萬 7,900 元為本金，與臺灣銀行股份有限公司中屏分公司簽訂優惠儲蓄存款契約；其後因優惠存款要點於 95 年 1 月 17 日增訂第 3 點之 1，銓敘部爰依據該點第 1 項至第 3 項、第 7 項及第 8 項規定，於 96 年 2 月 6 日調降（重新核定）聲請人於原定優惠存款期滿時，得續訂優惠儲蓄存款契約之本金為 131 萬 8,534 元。聲請人不服，遞經行政爭訟程序未獲救濟，爰以確定終局判決（最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決）所適用之相關法令有違憲疑義，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法。

三、釋字第 717 號解釋之解釋文

「銓敘部中華民國九十五年一月十七日增訂發布、同年二月十六日施行之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項、教育部九十五年一月二十七日增訂發布、同年二月十六日施行之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項，有關以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等級人員現職待遇計算之退休所得上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，尚無涉禁止法律溯及既往之原則。上開規定生效前退休或在職之公務人員及學校教職員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡

酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則。」

四、釋字第 717 號解釋之解釋理由書摘要

(一)法規變動時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形

解釋理由書第 1 段：「法規變動制定、修正或廢止時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（本院釋字第五二九號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第六〇九號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第五八九號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。」

第 1 段提到法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。

(二)法令變化嚴不嚴重，要如何對待

解釋理由書第 2 段：「授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加

以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損」。

此段係指若授予人民經濟利益之法規預先訂定施行期間，想必人民之信賴會更加強烈，在該期間內即應給予較高程度之信賴保護；若無期間，其變動基本上就要回歸信賴保護原則予以權衡，應該儘可能融入一些技術安排，不應該在期限未滿前，全盤排除此一制度，甚至應考慮酌減即可，或者是分階段、族群類此作一些差異性變化，避免過度衝擊。

(三)援引釋字第 620 號解釋

解釋理由書第 3 段：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現

者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第六二〇號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。系爭規定以退休公教人員每月退休所得不得超過依最後在職同等級或同薪級人員現職待遇計算之退休所得一定百分比之方式，對公保養老給付金額優惠存款設有上限，使其原得以優惠利率存款之金額，於系爭規定發布施行後減少，致其退休後之優惠存款利息所得顯有降低；同時亦減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利益。惟系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。」

第 3 段援引釋字第 620 號解釋，若一案例橫跨新舊法施行，於新法施行，當然適用新法規，除非法律另有規定。大法官似乎認為這是一項原則，但我個人有點意見，因為此話會降低大家的

警戒心，對於跨越新舊法的案例，新法是否帶來重大衝擊，大家會喪失警戒心。若依此標準，跨越新舊法的案例，就可以直接予以駁回，但是回顧一下剛才講的諸多原則，似乎不太妥適，遇到值得保護的案例，在解釋上會有點空間。剛才也提到很多判決，不只行政法院，普通法院也會援用，例如人事保證契約。可見執法者絕不是腦筋放空，任務交給立法者，釋字第 620 號解釋就花了很多篇幅說明，也就是作好執法者的工作，法律未規定的，無須僭越分際，完全按照構成要件的規定來適用法規。希望大家多一點警戒心和多一分考量，可以給長官一些警訊，讓長官思考，作到類似像行政法院的決議，作出一些調和。大家都是在認事用法，不要輕易捨棄主管機關解釋權限。

接著，同樣是第 3 段，末尾有提到，因為 18 % 優惠存款是定期簽約，須等到簽約期滿，重新簽約時才要依要點調整金額，大法官更加認為沒有溯及既往。本文針對此觀點有所評論，不能因為優惠存款契約訂有年限，即認為一旦期滿再次簽約時，即可完全不受以往制度之牽絆，而無法令溯及既往之疑慮。我覺得此說法昧於事實，因為定期簽約僅是技術性安排，而非只給你 2 年期限，俟 2 年期滿後，發生任何事以後再說，所有人均知悉退休時會有這筆收入。同理，再舉一例，

例如老師是定期簽約 2 年一聘，但也不能 2 年期限屆滿，無任何理由即不聘，尚須完成不續聘的完整程序。簽約也只是技術性的安排而已。基於以上理由，我認為本號解釋留下不小的缺憾。

(四)國家社經條件改變

解釋理由書第 4 段：「系爭要點自六十三年訂定以迄於九十五年修正，已逾三十餘年，國家各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升。且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款制度設計當時之情形亦有極大差異。加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象。系爭規定係為處理此種不合理情形，避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題（銓敘部一〇〇一年一月七日部退二字第一〇〇三三〇三一七一號函所附說明書及教育部九十九年九月一日台人（三）字第〇九九〇一三六五三五號函參照）。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。又系爭規定並未驟然取消優惠存款，而係考量優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度

偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，始修正為一般退休制度應含之所得替代率，並納入高低職等承受變動能力之差異，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。」

第4段提及此制度存在30幾年，國家社經條件改變，應是主要之考量，這些理由確實存在，不應忽略。

(五)保障退休公教人員之生活條件與尊嚴

解釋理由書末段：「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」

最後司法院作了一些溫情的呼籲，表示退休制度攸關退休公教人員之生活條件與尊嚴，無論任何變動，都一定要讓公務員生活有保障，維持基本生活條件，作一些差異性之變化和說明，減少衝擊。

五、評析

- (一)有關法律不溯及既往原則，大法官大致上仍維持一貫的立場：僅於「法令真正溯及既往」，才有抵觸法令不溯及既往原則之問題；於不真正溯及既往之案例，僅需以「信賴保護原則」加以檢驗即可。此種見解與本文不同。
- (二)相較於以往的案例，大法官對於本文中法令變革的正當性檢驗，提出更為周詳的論述。如此一來，與本文見解的落差已漸縮小。
- (三)當年以一紙行政命令便進行影響如此深遠的公務人員退休權益調整，實在過於草率。
- (四)「法令不溯及既往」與「信賴保護」均不能被無限上綱，而須融入整體國家社會法秩序中，與其他憲法規範、法律原則及公共利益進行調和。
- (五)不可能期待法令的變革完全不影響任何人的既得權益或預期利益，重要的是，系爭變革是否建立在充分的法益權衡基礎之上，而對於受衝擊者有無進行權益影響評估，並採取合理的補救措施。
- (六)不能因為優惠存款契約訂有年限，即認為一旦期滿再次簽約時，即可完全不受以往制度的牽絆，而無法令溯及既往的疑慮。因為優惠存款制度不因其定期續約的設計，而喪失其作為長期固定的退休給付性質，應給予當事人信賴保護。

有關上述評論第一點，大法官立場一貫不變，認為溯及既往一定要真正溯及；再者，大法官花更多力氣來正當化此一制度，並非不涉溯及既往即表示事實終結，此見解與我的見解差異漸小。當年以位階很低的行政命令，即變更此制度，真的非常草率，這麼重大的退休制度變革，應該用法律規定。再者，「法令不溯及既往」與「信賴保護」均不能無限上綱，而須就整體公益、社會進步情形進行調和，當然我也不能期待法律變更不影響任何人，只是說要考量各種情形，作比較細緻的操作。

剛剛張委員桐銳提到，公務人員死亡後眷屬所領的撫慰金，也面臨新舊法適用問題，新法將制度修正得更嚴格。新法規定若由配偶領取，結婚日期必須距離退休2年以上，即撫慰金之領取，溯及要求退休前2年結婚之配偶才可領取。此限制係避免制度受到濫用，惟新制度實施後立即溯及適用，對於已經或即將退休的公務人員，若有新婚情形亦一併適用，是當事人始料未及之事，個人認為這樣的溯及既往應該更審慎。

肆、「從新從優原則」之探討：由95年9月最高行政法院決議談起

一、95年9月最高行政法院決議

以下還是法律變更的問題，只是開始作了一些應用。從新從優部分，於處理人民申請案之過程中，倘若

法律有變更時，應探究新舊法適用之問題，以最高行政法院庭長法官聯席會議之決議為例。

法律問題：

大陸地區受裁判者家屬某甲，在戒嚴時期 不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例（下稱補償條例）於 89 年 12 月 15 日增訂公布第 5 條第 1 項但書之前提出申請，而於該條文增訂公布後核准補償之案件，應否受補償總額不得超過 200 萬元之限制？

甲說：

肯定說〔無中央法規標準法（以下簡稱中標法）第 18 條但書規定之適用，應適用該條本文〕。中標法第 18 條但書所謂應適用舊法規者，係指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而言，本件某甲申請補償超過 200 萬元部分，參照補償條例於 89 年 12 月 15 日增訂第 5 條第 1 項但書之立法理由為「考量對大陸地區人民相關公法上給付之公平一致性，似應修法限制旅居大陸地區之受裁判者家屬補償總額為 200 萬元」，再參照 86 年 5 月 14 日增訂公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸關係條例）第 26 條之 1 第 2 項規定之立法理由「為避免臺灣地區資金大量流入大陸地區，爰於第 2 項規定大陸地區人民領受第 1 項規定之各種給付（係指公保死亡給付、一次撫卹金、餘額退伍金、或一次撫慰金），其總額不得逾 200 萬元」，兩項立法理由一為公平原則，一為臺灣地區之金融安定，兩者均係

基於公益之考量，具有強制性，非僅止於權利之限制而已，基於法規範之整體目的性解釋，補償條例第 5 條第 1 項但書之增訂，應屬中標法第 18 條但書所謂「新法規廢除或禁止之事項」，本件某甲之申請超過 200 萬元部分既已為新法所禁止，自非中標法第 18 條但書應適用舊法規之情形，是本件應適用新法規，即 89 年 12 月 15 日增訂公布之補償條例第 5 條第 1 項但書規定，而受補償總額不得超過 200 萬之限制。

乙說：

否定說（有中標法第 18 條但書規定之適用）。補償條例第 5 條第 1 項但書及兩岸關係條例第 26 條之 1 第 2 項之立法理由，固均係基於公益之考量，但該 2 條文均未有廢除或禁止補償總額超過 200 萬元之明文，基於法條之文義解釋，應解為僅係限制補償金額之最高額度，而非廢除或禁止所申請補償之事項，是本件仍有中標法第 18 條但書適用舊法規之適用，即應適用有利於某甲之 89 年 12 月 15 日增訂公布前之補償條例第 5 條第 1 項規定，而不受補償總額不得超過 200 萬元之限制。

決議：採甲說。

此案例說明略以，大陸地區人民申請戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償，過去大陸地區人民未限制金額之上限，但於申請過程中，新法開始施行，此種案子於中標法第 18 條從新從輕原則之下，適用之原則應如何界定，這是不容易處理的問題。中標法第 18 條主要的想

法為申請案處理期間，法律若有變更，原則上從新，舊法較為有利，則從優，此為大原則。但有些限制，其一是，若法規規定依其情節須適用行為時之規定，即應適用行為時之規定。其二是，若法規在新法施行之後，將當事人所申請之事項予以廢除或禁止，即不得從優適用舊法。簡言之，有二種情形應適用舊法：一、依其性質應適用行為時法律；二、新法規廢除或禁止之事項。我想，最大的爭議是，何謂新法規廢除或禁止之事項，上述最高行政法院決議認為，新法施行後，再也沒有大陸人民可以依據本法申請超過 200 萬元以上的補償費，也就是說超過 200 萬元的補償費，在新法施行後已經被廢止了，從而構成中標法第 18 條從新從優的例外情況。即使你是早一步在舊法時申請，但因申請過程中，法律修正了，所以，你還是受 200 萬元限制。

二、「從新從優原則」之意涵

所謂從新從優原則，係指在行政程序處理終結前，相關法規發生變動的新舊法選擇問題。依據此原則，若公權力主體在處理案件的過程中，相關法令有所修正或廢止，原則上應適用新法，但若舊法較有利於當事人，而新法並未廢除或禁止當事人聲請之事項時，即應適用舊法。

從新從優原則的法理基礎，最主要是信賴保護原則。經由從新從優處理方式，可以確保人民對於行政法令規範之信賴，受到適度保障。不過，信賴保護原則並

未給予既存的事實絕對的保護；行政程序進行中法令有所變遷時，也不排除在例外情形下，不適用從新從優原則之可能性。

我國現行法令中明白提及「從新從優」處理方式，主要是中標法第 18 條規定。該條也明定當各該案件性質適用行為時之法令時，則例外地不適用該原則。且條文所稱「處理程序終結前」，僅指「行政程序終結前」，並不包括「訴願程序」，因為訴願程序性質上屬於「行政爭訟程序」，而行政爭訟程序顯然與中標法第 18 條所欲傳達的行政機關「作成決定的程序」或「第一次處理程序」，概念不同。故中標法第 18 條規定的「從新從優原則」，較偏重信賴保護原則，而未充分考量儘速貫徹新法秩序的正當性與必要性。

本文認為，行政程序進行中，法令有所變更的新舊法選擇問題，應該有更細緻的處理模式，以兼顧「信賴保護原則」及「新法秩序的進步性與正當性」。

此原則多少也希望給予人民信賴保護，讓人民在法律變更之際，享有比較有利的對待，不至於因為此變化而受到不利的衝擊。從新從優說穿了就是從優，但還是留下上述 2 個例外。我想，此規定係用於申請案處理過程中，法律發生變化。也就是，行政程序過程中，法律發生變動。乍看之下，此原則高度落實信賴保護，可是，從前揭 95 年 9 月最高行政法院庭長法官聯席會議決議來看，似乎又不是如此。

三、「從新從優原則」並非「行政爭訟案件判斷基準時法則」

如前所述，「從新從優原則」所欲處理，係行政機關於處理人民申請案過程中，相關法令有所變更時之新舊法適用問題。至於「行政爭訟案件判斷基準時」，則係針對行政爭訟程序進行中，相關法令或事實有所變更時，法令適用與事實採認之法則。亦即從新從優原則係指行政程序處理過程中，法律發生變化，與行政爭訟中，法律發生變化所適用之「行政爭訟案件判斷基準時法則」不同。

但得一併思考，「從新從優原則」是否針對「行政程序進行中法令變更的案例」提出某種「法令適用的基準時」？由以上所述可知，依據從新從優原則，應以當事人提出申請後，直到行政機關作成終局決定前，這段時期之法規，最有利於人民之規定為準據，因而，從新從優原則亦可簡稱為「從優原則」。其實，「從新從優原則」並未設定特定之法規基準時點，而是以「當事人提出申請後、直到行政機關作成終局決定前」，整個時段中最有利於人民之規定為準據。

四、「從新從輕原則」與「從新從優原則」有別

又「從新從輕原則」，係指某人作了違反行政法上義務之行為，在行為之後，法律發生變化，該如何適用。

其與「從新從優」原則不一樣。其最主要的法理依據為「處罰法定原則」，其次才是「信賴保護原則」。

五、法規割裂適用的可能性

若法規同時修正了多數條文，得否針對個別條文，單獨判斷修法結果有利或不利於當事人？或者，必須就修正後的整體規範內容，判斷該次修法是否對人民較有利，以決定適用新法或舊法？此處思考的是，若某一法規修正案同時包含對人民有利與不利的修正規定，得否於修正後，一部分適用新法、一部分適用舊法，即所謂「割裂適用」？我認為，此一問題應視各該修正條文之間有無「不得割裂適用的一體性」而定。若多數的修正條文之間，具有「不得割裂適用的一體性」，就必須針對新法秩序的整體，評價其對當事人較有利或較不利，以決定究應適用新法或舊法，不應割裂適用。反之，若多數的修正條文之間，可以分為數個獨立的修正內容，彼此之間並無必然的一體關連性，我認為，可以針對這些獨立的修正內容，個別決定是否適用新法或舊法。即使最後出現「割裂適用」的情形，亦應接受。換言之，法規可否割裂適用，對人民來說，當然是給他最佳的理想組合，有的用新的、有的用舊的規定，多數人認為這會造成法律適用錯亂，且違背法律適用邏輯。但我認為這是可以接受的，當法律有 2 個獨立的元素，互不牽扯，割裂適用，亦無不可。

六、原則從新，例外從較優之舊法

基本上，提到原則從新，但有例外情形時，就應該適用行為時的法令。從法律用語可以解讀得出來，以商標法第 23 條第 2 項規定為例，該項規定：「前項第十二款、第十四款至第十六款及第十八款規定之情形，以申請時為準。」已暗示其他各款情形，是以註冊時的規定為準。

當法令未廢除或禁止所申請之事項，才可以適用對人民有利的舊法。所謂廢除或禁止所申請之事項，不太容易解釋，本文認為應是指，當事人所提申請案相關涉及事項已被廢除或禁止。

我們在學習法律的適用時，絕不是單憑一項抽象原則，就可以行遍天下，而是要關注特別法對於法律適用，有無特別規範例外情形依舊法之規定。若按照行政法院的邏輯，自申請後，至核准前，法令發生變化時，應依新法之規定，禁止經營某行業，此即從新從優之例外情形，不能適用對原告有利的舊法，而判決駁回。然而，如以信賴保護原則來解釋從新從優，其結果等同完全破功，即可輕易適用新法。倘若某人為了此申請案，已準備多時，卻因為修法，而在一夕之間改觀，其權利應該如何受到保障？因此，我個人不贊同用這樣的方式來解釋從新從優原則，特別是針對法令廢除或禁止所申請之事項，從新從優之限制規定，應該審慎對待。譬如當事人提出砂石開採許可，若於審理程序進行中，法令修正

為完全禁止開採砂石，此即廢除或禁止所申請之事項，此時就不應適用從優原則，而應適用從新原則，以新法處理該申請案，而非把申請資格條件提高或變得更嚴格。同樣地，以此標準來看戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第 5 條但書規定的補償金額總額不得超過 200 萬元，並不是廢止或禁止所申請之事項，只是定出補償金額上限，因此，該決議認為該條例第 5 條第 1 項但書之增訂規定，應屬中標法第 18 條但書所謂「新法規廢除或禁止之事項」，本件申請超過 200 萬元部分既已為新法所禁止，讓新的規定溯及既往，我認為亦有可議之處。

當法令修正時對於新舊法的適用原則另有明定時，優先依其規定。

七、評析

若貫徹此一思考模式，凡在行政程序進行中，與申請案相關的法令修正得更嚴格時（例如提高申請門檻、限制申請之內容等），均得解讀為：既然新法已「廢除或禁止所申請之事項」，依據中標法第 18 條但書規定，應適用新法。這樣一來，只要法令變動的時間是發生在提出申請之後、作成決定之前，而且新法對人民較為嚴格，行政機關在多數情況下應選擇對人民較不利的新法。我認為這種思考模式很難找到正當化的理由。這是從新從優原則目前所面臨的「法解釋層次」的困境。

八、「從新從優原則」並未妥適處理「新舊法秩序銜接」之問題

新舊法銜接的模式頗多，在選擇「新舊法銜接模式」時，亦應考量諸多因素，特別是人民在法令變動之前，已經累積的法定要件或資格。若將如此複雜的過程，簡化為中標法第 18 條規定的「從新從優原則」，則顯得過於粗糙。

行政法上的「從新從優原則」所欲解決的法秩序問題，其發生時點極可能是，當事人已具備了申請案的各項資格要件，而在提出申請之後，主管機關決定之前，法秩序才發生變動。若在個案皆已符合要件並提出申請的情況下，只要新法秩序已經廢除或禁止所申請之事項，即一概適用對人民較為嚴格之新法，駁回其申請，而未考量其他因素，既未充分保障人民既有之法律地位，也無法反映新舊法銜接所涉及之複雜法益衡量問題。反之，若新法秩序未廢除或禁止所申請之事項，僅調整得更為嚴格，依據中標法第 18 條規定，此時應適用對人民較為有利的舊法。這又顯得過於偏袒「信賴保護原則」，而未將法秩序修正之必要性、新法所欲追求之公益目標等納入考量，其考量亦有不足。我認為，行政程序進行中法令有所變動的新舊法選擇問題，應該有更為細緻的處理模式，以兼顧「信賴保護原則」，以及「新法秩序的進步性與正當性」。中標法第 18 條之規定並未納入這些衡量因素；就立法層次而言，亦同樣面臨困境。

九、土石採取法所引起之爭議：兼評最高行政法院 98 年 12 月份庭長法官聯席會議決議之評析

(一) 爭議問題之所在

「土石採取法」於 92 年 2 月 6 日制定公布，該法第 48 條規定業者應繳交環境維護費，但同年 7 月 4 日始依據該條第 2 項授權公告「環境維護費收費基準」（以下簡稱收費基準），並溯自 92 年 2 月 8 日生效。收費基準第 2 點規定：「環境維護費採分年收取方式，收費基準依核定之土石採取計畫之分年採取數量核計，以每一立方公尺新臺幣十元計收，於每年一月收取。」

案例：甲於 92 年 1 月 13 日依據土石採取法制定公布前之「土石採取規則」（92 年 3 月 12 日廢止）向地方主管機關申請土石採取許可展期。地方主管機關於 92 年 9 月 25 日依土石採取法，許可甲展期採取土石，許可有效期間溯自 92 年 1 月 14 日，至 93 年 1 月 13 日止。請問，地方主管機關可否依收費基準第 2 點規定，依許可期間之比例，命甲繳交自 92 年 2 月 8 日起至 93 年 1 月 13 日止之環境維護費？

收費基準醞釀了 5 個月才公告，行政法院認為應該從母法生效之日起，才能開始收取環境維護費，而不是從收費基準生效日開始收取，主要是認為環境維護之重要性、使用者付費原則，環

境維護費之收取，對環境維護有一些加強作用。但即便如此，業者之意見也不是沒有道理，羊毛出在羊身上，政府收費業者就會反應在成本上，申請當時，收費基準尚未公告，所以，此收費對業者來說是一種突襲，業者想要再向下游廠商作追溯式的收費，也有其困難度。

(二)評析

此項決議篇幅很長，因為當時的最高行政法院院長彭鳳至很重視法院對外之溝通說理，這項決議足堪作為研究行政法院決議之素材。整體而言，我支持此決議。雖然決議中也提到法令溯及適用時，要考慮法律不溯及既往、法律保留等原則，但法律既然已經施行，明定應收費，業者應該有所盤算，可以反應在成本上。我認為，讓業者猜測要徵收多少費用，有點苛求，類似情形也發生在以下要介紹的解釋函令變更適用問題上。一項新的解釋函令作成後，卻要溯及適用，這是強人所難。新的解釋函是在法律施行多年後，才對外發布，卻說成這是法律的本意，此案例與土石採取法規定收取環境維護費溯及適用，如出一轍，主管機關都是認為人民應該想得出來、應該可以理解，覺得人民比政府機關更聰明，當然社會對砂石業者大多觀感不佳，業者拿國家自然資源從事暴利行業，沒有多少人會寄予同情；煙商

的情形也是一樣，很少會為他們講話，但是身為行政法研究者，在意的是制度背後操作的法則。政府今天對於商、砂石業者採取這種收費方式，難保以後不會對其他行業採取同樣的作為。

演講一開始時，提到關於撫慰金的領取權人，法律居然溯及要求，限於退休前 2 年結婚的配偶才可以領取撫慰金，提供大家思考一下案中的法律問題。再整理一下最高行政法院 98 年 12 月份庭長法官聯席會議決議，雖然母法已經明文規定應收取環境維護費，而子法規定的徵收標準，晚了 5 個月才公告，但仍可回溯到母法生效日收取。我覺得，無論從公益、業者之營運型態、業者之獲益等面向來看，都說得通，但因新規定溯及適用，以致於忽略了業者通常是根據行政規則、行政函令、收費標準，而決定售價，與人民的日常生活息息相關。政府不能輕忽其影響性，應對人民多加關照。總而言之，我贊成本決議的結論，但本決議忽略了對人民之信賴保護，我覺得很遺憾，本決議之部分理由，仍有修正之必要。

在本則爭議中，法秩序變動的時間點恰好在「處理人民申請案程序」進行中，因而適用中標法第 18 條規定。上開決議認為，依據中標法第 18 條，行政機關於「處理人民申請案程序」進行中，法規有所變動時，若欲適用對人民有利的舊法，

須以「新法規未廢除或禁止所聲請之事項」為前提。由於土石採取法第 48 條揭示「維護自然環境」之立法目的，並提出「強制使用者付費原則」，因而「不負擔環境維護費而採取土石」，即屬中標法第 18 條但書所謂「新法規禁止之事項」。既然本案不符合「例外地適用較有利於人民之舊法（從優）之要件」，即應回歸「適用決定時之法規（從新）」原則。

正如前文所述，中標法第 18 條規定之「從新從優原則」，在立法政策上或執行層次上，都未能適度「處理新舊法秩序銜接問題」，而有調整的必要。以本案而言，雖然申請係在「土石採取法」立法前，已提出「展延」申請，但前揭決議認為，「不負擔環境維護費而採取土石」屬於中標法第 18 條但書所謂「新法規禁止之事項」，因此推論出「應適用新法、課徵土石採取費」。此推論方式過度偏袒新法秩序的落實，而忽略人民信賴保護。

新舊法究應如何銜接，應考量之因素有很多，應經過周延的法益，不宜僅考慮「原有事項」是否在新法提高標準後已被禁止。更何況，上述決議從寬認定所謂「禁止」的概念，只要新法增設要件、提高標準，即認為該事項已被新法所禁止，對於信賴原有法規者，極不公平。

其實，上述決議並非完全未經法益衡量，在它的決議文第 4 段中，最高行政法院即針對本案進行了法益衡量。被衡量之一方是環境生態維護、相關建設所需經費之公益，他方則是土石採取業者之成本與利潤。本文認為，政府機關在決定應否使某項法規溯及生效時，不應只將這部法律的立法目的與人民的信賴利益進行對比；真正應與信賴利益相衡量的是「使這部法律溯及生效的必要性」。以本案而言，應被擺放在公益這一端的法益不是「土石採取法之立法目的與功能」，而是「將『環境維護費收費基準』溯及至 92 年 2 月 8 日生效的必要性」。換言之，應思考的是，若環境維護費未自同年 2 月 8 日起徵收，而係自上述收費基準公布日同年 7 月 4 日起生效，將帶來何種不利效應？本文認為，針對土石採取行為徵收「環境維護費」固然有其必要，但並非急迫到必須溯及自 92 年 2 月 8 日起徵收。

本案引起爭議的原因，主要在於行政命令之訂定發布日與法律制定公布日雖然不一致，生效日卻相同，土石採取法係 92 年 2 月 6 日公布、2 月 8 日生效，經濟部遲至 92 年 7 月 4 日才訂定發布「環境維護費收費基準」，二者相隔將近 5 個月。如果經濟部能在立法院審議土石採取法草案時，同步研擬收費基準，並於總統公布該法時，隨即發布收費基準，不使母法與子法存有時間落

差，此一爭議即可避免。本文認為，這並非難事，但上述決議卻認為，5個月「尚屬合理作業期間，未達行政怠惰之程度」，因此同意該辦法溯及適用。本文無法同意此觀點。

伍、解釋函令變更時之適用問題

一、早期見解

機關變更解釋函令，其實很頻繁，深深影響到人民的生活，財政部是所有機關中將解釋函令運用得最有體系的機關，每3年編印一本解釋彙編，大大減輕人民在適用法令時的負擔。法務部行政程序法研修小組也決定將這套作法應用在行政程序法解釋函的整理工作上。

函釋變更的問題，在於可不可以溯及適用。早期見解包括大法官解釋在內，認為解釋函令係闡述法律之本意，如果法律未修正，則自法規生效時起，所解釋之事項皆有其適用，並無追溯之問題。司法院釋字第287號解釋也認為行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用，但也強調若見解不一致，除非先前的見解完全錯誤，否則根據舊見解所為之決定已經確定了，就不可再予更動，以維持法律之安定性。司法院釋字第287號解釋可謂早期之權威見解：「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當

然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。」此解釋對於人民之信賴保護當然不充足，而且直至爭訟確定為止，好像皆不受見解變更之影響，讓衝擊雪上加霜，影響非常深遠。

二、現代見解

現今之見解認為，解釋函令固然係闡釋法規之原意，但其具有獨立性，不是依附於法規，應該從人民的立場、信賴保護的角度，來觀察解釋函令的定位，所以司法院釋字第 525 號解釋：「行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。」宣示了解釋性行政規則可以作為信賴基礎，主張信賴保護。解釋性行政規則性質上屬於具有外部效力的規範。

三、為回應司法院釋字第 525 號解釋而修正稅捐稽徵法第 1 條 1 之評析

財政部於 100 年 11 月 8 日修正稅捐稽徵法第 1 條之 1，增訂第 2 項至第 4 項，以回應司法院釋字第 525 號解

釋。稅捐稽徵法第 1 條之 1 第 1 項係 85 年 7 月 2 日增訂，應係為了調整司法院釋字第 287 號解釋之適用範圍，希望解釋函令於公告後，並非無條件溯及適用於未確定之案件，因此增訂「但有利於納稅義務人者，對於尚未核課確定之案件適用之」。第 1 項規定，對於人民有利之新函釋，可以溯及適用於尚未核課確定之案件。似乎只規定一半，若是不利的函釋，應如何適用，卻未規定，多年來均是各自表述，明示其一排除其他，未規定者，即表示不可溯及適用，但多年來在稅捐實務上卻不是如此認為，稅捐機關依司法院釋字第 287 號解釋，認為不利之函釋應仍溯及既往。於是，在 100 年 11 月 8 日修正此條規定，增訂第 2 項至第 4 項，以充分保障人民對於解釋函令之信賴，對人民不利益之新函釋，僅能向未來適用。

上述修正幾乎防堵了不利規定之溯及效力，顧及信賴保護原則，與釋字第 287 號解釋及 100 年 11 月 8 日修正前之舊法，顯有不同。但第 1 項規定財政部所發布之解釋函令，對於據以申請之案件（亦即原因案件），仍發生效力，換言之，不論對人民有利或不利之新解釋函令，均應一律適用，人民並未受到信賴保護，我無法認同。

稅捐稽徵法第 1 條之 1 規定強了解釋函令之拘束力。解釋函令是行政規則（即內規），位階極低，只因為對人民的權益發生影響，而有放射性之外部作用。對法院來說，法官依法獨立審判，可以自由選擇是否援用行

政機關之解釋函令。但立法者在第 1 條之 1 第 1 項直接規定尚未確定之案件可以適用有利的解釋函令，只要在行政訴訟確定前，有發出新的有利的解釋函令，即可及時適用。第 1 條之 1 第 1 項規定也拘束法官，當案件還在審理中，這項規定等於是要求法官依新的解釋函令審判。我想，第 1 項的規定方式並不妥適，法官對於新的解釋函令是否有利，自會判斷，不必明定，只要是對人民有利的新解釋函令就非用不可。

陸、行政罰法上的「從新從輕」原則

一、從新從輕原則概述

行政罰法上之「從新從輕」原則，即行政罰法第 5 條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

「從新從輕原則」係針對違反行政法義務行為做成後，裁罰法令有所變更時，新、舊法令規定的處理原則，究應如何適用所設之適用原則。「從新從輕原則」本質上就是「從輕原則」，亦即對行為人有利的法適用原則。依據「從新從輕原則」，當行為後法律有變更時，應一律適用最有利於人民之規定。若行為後所修正的法律對受處罰者較不利，則不應適用。

每一條文在訂定時，均先預設擬解決之案例情境，

第 5 條預設之情境有：

- (一)行為後至行政機關最初裁處前，法令有變更時，依據「從新從優」原則處理。
- (二)法令之變更係發生在行政機關最初裁處作成後，即不適用本條規定，亦即法令變更不影響裁罰之合法性。
- (三)行為違反「限時法所創設之行政法義務」，且於行為後，該限時法因期間屆滿而失效，比照前 2 點處理。亦即若該限時法係於行政機關最初裁處前失效，則不予裁罰；反之，若限時法係於最初裁處後失效，則依限時法規定所為之裁處效力，不因該限時法其後失效而受影響。

關於從新從輕原則之適用，第 5 條規定於行政機關最初裁處時適用該原則，刻意排除於訴願中或訴訟中法令發生變動之情形。換言之，行為後到最初裁處時，法律未發生變動，到訴願中或訴訟中才變動，此時法律變動即與本案無關，不適用從新從輕原則。稅捐稽徵法第 48 條之 3 及社會秩序維護法第 3 條都有類似規定，其用語為「裁處時」。事實上，到判決確定前，法令的變動都可能對本案有所影響，所以，同樣是裁罰居然有兩套從新從輕原則之適用規定，值得注意。

二、新舊法僅得擇一適用

從新從輕原則一如「從新從優」原則，必須擇一適

用，德國稱之為「嚴格的選擇性原則」（Grundsatz strikter Alternativität）。新舊法僅得擇一、完全適用的原則，特別是適用於「從罰」問題上。雖然我國行政罰法未引進從罰制度，但當某一裁罰法律規範二種以上的處罰手段，於法令修正時，亦應遵守「新舊法擇一、完全適用原則」。

三、行政罰法第 5 條與行政院所提草案之比較

(一)行政院所提行政罰法第 5 條草案

第 1 項規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

第 2 項規定：「法律或自治條例定有施行期間，因期間屆滿而失效者，對於有效施行期間內違反行政法上義務之行為，仍適用之。」

(二)與立法院通過條文之差異：

- 1.立法院通過條文將第 1 項之「裁處時」，改為「行政機關最初裁處時」。
- 2.刪除草案第 2 項。

(三)評析

首先是，草案第 1 項，使用「裁處時」之用語，係沿用稅捐稽徵法第 48 條之 3 之用語，其適

用時點，含括訴願決定時及法院判決時；當草案送至立法院審議時，立法委員為與稅捐稽徵法有所區隔，而加入「行政機關最初」這幾個字。從條文之演繹過程，即可推知立法者之目標。其次是，刪除草案第 2 項限時法之規定，限時法係就法令施行期間，定有落日時間；此種規定方式，令人擔心的是，有人會利用落日時間，趁行政機關還來不及處罰之前，閃避此不利益。第 2 項是參考德國立法例，對於限時法，即使行為後法律失效，仍然可依行為時之法律制裁。但草案送至立法院時，立法委員強烈反對，認為不應依據失效之法律處罰人民，而予以刪除。我想，限時法可以防止發生趕搭末班車效應，有一定的正當性，被刪掉有點可惜。

四、「義務規定」（構成要件）與「處罰規定」（法律效果）之變更皆屬之

行政罰法第 5 條提出的「從新從輕原則」，適用於「裁罰法令變更時」，而所謂裁罰法令主要有二部分。首先是「義務規定」，這類規定指出人民在行政法上應遵守的義務（亦可稱為「構成要件規定」）；其次是「處罰規定」，亦即對於違反義務規定所課與的裁罰法律效果。本條所謂法令變更，不僅指裁罰手段的變更（法律效果變更），也包含行政法義務的調整（構成要件修正）。前者例如罰鍰金額調整或裁罰手段增加或減少；後者例如構成要件

限縮、擴張，或將某一應罰行為排除於處罰範圍外等。

不管是構成要件或違反之法律效果，只要法令有變更，都依從新從輕原則辦理。從構成要件來看，當然是越少對人民越有利。從法律效果來講，越輕對人民越有利，但問題在於，有時會發生輕重之間難以區別的情形。

五、「空白構成要件填補規範」變更與「從新從輕原則」

(一)問題概述

所謂「空白構成要件」，係指立法者對於裁罰性條款僅規範一部分之構成要件，而將另一部分之構成要件委由其他規範來填補，特別是委由行政機關以行政命令來填補。在此種情形下，由於裁罰性條款的構成要件仍未完備，形同留有空白之處，因此被稱為「空白構成要件」。而依據授權所訂定以填補該規範為目的之行政命令，稱為「空白構成要件填補規範」(Ausfüllungsnormen von Blankettvorschriften)。

若「空白構成要件填補規範」之規範內容有所變更，其性質上究屬「法規範變更」？或「事實變更」？例如，行政機關依法律之授權，公告某種行為係屬禁止行為，但在人民行為後，新公告該行為非屬禁止行為，此時，人民是否享有從新從輕之利益？歷來均有爭議，此一爭議，涉及可否適用行政罰法上之「從新從輕原則」或刑法

上之「從舊從輕原則」。

(二)最高行政法院採「事實變更說」

依最高行政法院 100 年 3 月 3 日 100 年度判字第 251 號判決，指出：「主管機關將原公告之管制物品變更為非管制物品，乃行政上為適應當時社會環境需要所為『事實上之變更』，並非處罰法律有所變更，『並無行政罰法第 5 條從新從輕原則之適用』，亦即無論公告內容如何變更，其效力僅及於以後之行為，並無溯及既往而使公告以前之逃避管制行為受影響（另參照司法院釋字第 103 號解釋）。」換言之，若依據行為時之公告，某行為為係屬違法，即使其後行政機關重行公告，不再將系爭行為評價為違法，仍不影響該行為被裁罰之正當性。依此見解，主管機關應適用「行為時」之「空白構成要件填補規範」，以決定是否裁罰及如何裁罰。

(三)法務部採「法規範變更說」

法務部 96 年 3 月 6 日法律字第 0960700154 號函說明三，係採「法律變更說」，因為「空白構成要件填補規範」實質上屬於裁罰規定的一部分，足以影響行政罰之裁處：「所定『行為後法律或自治條例有變更』者，……又法律或自治條例授權訂定法規命令或自治規則以補充義務規定或處罰規定之一部分，而此類規定之變更如足以影

響行政罰之裁處，自亦屬本條所定之法規變更。」

(四)評析

曾有見解認為公告並不是法令本身，僅係一事實變更，故無從新從輕之適用；法務部、多數學說及本人見解，認為此乃法律之變更，既然立法者授權行政機關針對此事項作成公告，此授權足使公告成為法律之一部分，係屬法律重要之構成元素，而非單純之事實。

六、從新從輕原則在稅法與社會秩序維護法上的變形

早在行政罰法制定前，已有從新從輕原則之立法明文，例如稅捐稽徵法第 48 條之 3 規定：「納稅義務人違反本法或稅法之規定，適用裁處時之法律。但裁處前之法律有利於納稅義務人者，適用最有利於納稅義務人之法律。」以及社會秩序維護法第 3 條規定：「行為後本法有變更者，適用裁處時之規定。但裁處前之規定有利於行為人者，適用最有利於行為人之規定。」雖然此二條規定之用語與行政罰法第 5 條接近，但在適用上卻有極大的不同。違反稅法的裁罰案件，「從新從輕原則」之適用時間終點為「行政法院判決時」；而一般行政罰案件，依行政罰法第 5 條規定，時間終點是落在「行政機關最初裁處時」。

稅捐稽徵法第 48 條之 3 早於行政罰法第 5 條（94 年 2 月 5 日）制定，當時立法者刻意讓此裁罰案件直到爭訟

確定為止，都享有從新從輕之利益，此由立法理由可以看出。惟解釋法律不一定要按照立法者的意思，而應回歸法令合理的面貌。當然行政罰法和刑法不一樣，刑法係直到爭訟確定為止，均享有從舊從輕之利益。而行政罰案件有一項特點，係考察行為當下對法秩序有何衝擊，即使於行為時點之後法令有所改變，使違法行為變成不再違法，但並不表示當時的行為不構成裁罰之要件。因此，立法者將行為後到最初裁處之間，有限度地開放，使行為人享有從新從輕之利益，係屬合理之規定。若開放更長的時間，反而造成鼓勵人民爭訟的後果，因為爭訟期間長達數年，還未確定前，均可能期待修法之利益。而未提起行政救濟的人，就得不到修法帶來的好處，而造成同一時間發生之案件，因是否提起行政救濟，而有不同的結果。因此，我認為應該刪除稅捐稽徵法第48條之3及社會秩序維護法第3條規定。刪除後，自然回歸適用行政罰法第5條，而有較合理之結果。

七、新舊規定須具有同一性

在適用從新從輕原則時，應注意新舊法之間應具有同一性（Identität）。若某一罰則於修正後與原有罰則間，不具同一性，即出現規範中斷之情形。在規範中斷之情況下，原有罰則已被刪除而不得適用；至於新制定的罰則，因受限於「處罰法定原則」，不得回溯適用於已發生的違反行政法義務案件。

從新從輕係指某一條文有新舊版本，行政機關應取

其有利之規定，適用於人民身上，其法定之時間點是最初裁處時。若新舊規定無法銜接，不具有一脈相承之關係，此時應認為行為後原來之罰則消失，該行為變成不罰之行為。類此問題，譬如某行為之除罪化，本來係用刑罰規定，現在改用行政罰，若兩規定沒有承襲關係，就變成無法課責，新規定亦無法適用於舊行為。我認為，若從構成要件、立法理由、目的種種訊息觀察，新舊行政罰規定可以銜接起來，即可減輕行政責任。

八、最有利於人民規定之判斷

從新從輕原則之適用，須以「裁罰內容」輕重之比較作為基礎。「裁罰內容」輕重之比較，在實務上遇到不少困難，以下分別加以探討。

(一)應注意納入比較規範之完整性

首先應注意的是，在比較新舊法何者對人民有利時，應將新舊法規內容完整地納入比較。若僅將新法或舊法的一部分納入比較，將有誤判之虞。亦即先前提到，有時什麼是最有利的規定，難以判斷。因此，應注意納入比較規範之完整性。有時不僅是條文逐一核對，而是一條條文比對好幾條條文，甚至比對整個子法之規定。

(二)新法對於某類違反行政法義務之行為不再裁罰

若新法對於某類違反行政法義務之行為不再裁罰，此新法即為對人民較有利之法律，應予適

用。包括單純刪除罰則之情形，或者雖仍保留裁罰條款，但已將某類行為移除之情況。甚至，如果新法係以不同的行為態樣與價值判斷為基礎，重新規定違反秩序行為的構成要件，而使新舊法間不具有同一性，或者，若依新法裁罰，將違反溯及適用禁止原則或「處罰法定原則」，則對於該違反秩序之行為而言，新法對其較為有利。

(三)同種類裁罰手段的比較

較無疑義之情形是，新舊法規定之裁罰手段種類未變動，僅調整其數量。因性質相近，故僅須比較其數量及侵害程度即可。

(四)不同種類裁罰手段的比較：刑罰與行政秩序罰的互換

基於立法政策的考量，有可能將部分課與刑事罰的規定改為行政秩序罰（除罪化）；相反地，也可能將原本僅課與行政秩序罰的行為，改為刑事罰的制裁對象。前者，修法結果對行為人有利；後者，修法結果對行為人不利。刑罰與行政秩序罰之互換，會令人直覺地認為刑罰一定比較重，但有時未必如此。當然刑罰會留下前科紀錄，不過若就經濟上之不利益來看，就未必如此，譬如易科罰金之金額比較低。在輕重之比較上，應該注意的是，刑罰與行政秩序罰之輕重關係，主要存在於各該責任的本質上，刑罰屬於較嚴厲的責

任，違反刑事法律之行為，稱為犯罪；違反行政罰的行為並非犯罪，不具有倫理上的可非難性，其可罰性僅在於單純地違反行政秩序。因此，即使除罪後的行政秩序罰可能使當事人付出更多金錢，仍應視為對行為人較輕、較有利的處罰規定。惟立法者已經注意到「刑事責任反而較行政責任輕」的輕重失衡現象，而採取了若干的補救措施，例如道路交通管理處罰條例第 35 條第 8 項規定的「追補差額條款」。

(五)一次裁罰手段種類的增加或減少

在立法上，有可能對於某一違反行政法義務行為課與 2 種以上的裁罰手段，例如罰鍰及停止營業，罰鍰及停工等不同的組合。外國立法例甚至承認 2 種以上的裁罰手段間可以有主從關係，亦即所謂的「從罰」。一次裁罰手段種類的增加或減少，將使當事人承受的責任（制裁）隨之增加或減少，其間的輕重關係，通常十分明顯。

(六)裁罰手段選項種類的增加或減少

在裁罰手段種類的增加或減少上，較複雜的是多種類之手段選擇，有增減之變化，種類愈多，不一定影響愈重，例如行政法院 85 年 10 月 30 日 85 年度判字第 2649 號判決，新舊法之間，有時很難判斷何者有利，仍須視具體個案之新舊法規定。

九、裁罰基準的變更與從新從輕原則

(一)行為後、行政機關最初裁罰決定作成前，「裁罰基準」有所變更

目前實務上普遍認為裁罰基準變更，非屬法律變更，因而，即使裁罰基準係於「行為後、行政機關最初裁罰決定作成前」變更，亦無法適用從新從輕原則。例如最高行政法院 99 年 8 月 26 日 99 年度判字第 876 號判決。

我認為，若裁罰基準係於「行為後、行政機關最初裁罰決定作成前」變更，仍有從新從輕原則之適用。首先，若行為後裁罰基準趨於嚴格，則為保障人民對於原有裁罰基準所建構法律責任之信賴，原則上仍應適用責任較輕之舊裁罰基準。其次，若行為後裁罰基準趨於寬鬆、對行為人較有利，此時行政機關作出裁罰前，應適用對行為人較有利之新裁罰基準。雖然這項裁罰基準才剛頒布，尚未被反覆奉行，但因為「裁罰基準」有一定的拘束力，其成為被反覆奉行的裁罰模式，已是必然的結果。該項裁罰基準既然已經頒布，就沒有理由排除適用於這件發生於頒布前的案件。換言之，裁罰基準之目的在於指導行政機關行使裁量權，該指導作用原則上應及於頒布後的裁量決定，除非須顧及當事人對於較有利之舊

裁罰基準的信賴。

(二) 訴願或行政訴訟進行中，「裁罰基準」有所變更

若「裁罰基準變更」係發生於訴願或行政訴訟進行中，我認為不應適用從新從輕原則。因為「裁罰基準」是源自於行政機關之行政裁量權，由上級行政機關或主管機關將原本應於個案中行使之裁量權，轉而以通案、抽象之形式呈現，並藉此使各行政機關之裁罰決定有一致的標準。若行政機關之最初裁罰決定違反其向來遵循之裁罰基準，不僅有「牴觸裁罰基準」之瑕疵，更有違反「行政自我拘束原則」之瑕疵，行政法院或訴願機關必須介入審查。但若行政機關最初裁罰決定作成後，裁罰基準有所變更，不應反向質疑先前裁量決定之適法性，除非舊裁量基準確實有重大瑕疵，而新裁量基準已排除該瑕疵。

總結而言，若裁罰基準係於「訴願或行政訴訟進行中」變更，行政法院或訴願機關原則上不得援引「新裁罰基準」來檢驗原來裁罰決定之合法性。

關於裁罰基準之變更與從新從輕原則之適用，稅捐稽徵法第1條之1第4項規定，在案件尚未確定前，若訴訟中裁罰基準有所變更，對人民比較有利者，當然可以溯及適用。我認為這是

不對的，應比照行政罰法第 5 條規定，在最初裁處之前，有變化者，可以適用，在訴願及行政訴訟階段，都不應該適用從新從輕原則，因為裁罰基準是行政機關之內規，目的在於指導行政裁量權之行使，不應該於裁罰作成後發揮作用。

以上，請大家多多指教，謝謝大家。

附 錄

一、103 年保障事件決定書要旨選錄

事件類型：復審事件/陞任

決定字號：103 公審決字第 0029 號

決定日期：103 年 3 月 11 日

要 旨：系爭陞遷案經 102 年 8 月 26 日臺北市立聯合醫院甄審委員會 102 年第 86 次會議，審認復審人雖符合該院陞遷作業規範所定之資格及條件，惟考量其於 98 年受記過一次懲處有案，決議不將其薦送院長圈選，致未能報請臺北市政府衛生局核定。依銓敘部代表於 103 年 2 月 18 日陳述意見時表示，甄審委員會之職權係對人事單位提報之陞遷候選人，進行資格條件審查、資績評分及遴用順序排定；如該候選人之資格條件並無違誤，且其名次為前 3 名或陞任人數 2 倍之範圍內，甄審委員會即應將其報請機關首長核圈。惟復審人 98 年記過一次之懲處情事，依臺北市立聯合醫院公務人員陞任評分標準表規定，已於其資績評分表內扣減 0.6 分；該院甄審委員會以同一事由，決議不將復審人薦送機關首長圈選，已逾越其法定職權之範疇，核與公務人員陞遷法第 9 條第 1 項及同法施行細則第 9 條規定不符，自有法定程序之瑕疵。

事件類型：復審事件/就學費用優待

決定字號：103 公審決字第 0030 號

決定日期：103 年 3 月 11 日

要 旨：雇員既為機關預算員額內之人員，其管理亦有別於約聘僱人員，即難謂非屬軍公教遺族就學費用優待條例第 2 條第 2 項所稱之軍公教人員。教育部逕以雇員為約聘僱人員而排除復審人等適用上開優待條例，對上開人員之性質及管理，顯有誤認。又軍公教遺族就學費用優待條例第 6 條僅係規範符合同條例第 2 條軍公教人員之遺族，申請就學費用優待時應檢送之證明文件。雇員既屬同條例第 2 條所定之軍公教人員，地方機關雇員自不因無法檢具同條例第 6 條所定銓敘部核發之證明文件，而排除適用該條例。是教育部以復審人等未提出銓敘部核定○故員撫卹案之文件，而否准渠等就學費用優待之申請，亦有未洽。

事件類型：復審事件/免職

決定字號：103 公審決字第 0045 號

決定日期：103 年 4 月 1 日

要 旨：澎湖縣望安鄉公所於核布復審人 101 年年終考績考列丁等前，並未給予復審人陳述及申辯之機會，即與公務人員考績法第 14 條第 3 項所定，考績委員會對於擬予考績考列丁等人員，應於處分前給予當事人陳述及申辯機會之規定不符。澎湖縣望安鄉公所辦理復審人 101 年年終考績核有法定程序之瑕疵，從而依據該程序瑕疵所為之考績結果及免職處分，於法自有未合。且該公所未能提出確實證據，佐證復審人有年終考績考列丁等之情事，自難遽認其已該當年終考績考列丁等應予免職處分之要件。

事件類型：復審事件/停職

決定字號：103 公審決字第 0049 號

決定日期：103 年 4 月 1 日

要旨：服務機關依公務員懲戒法第 4 條第 2 項規定先行停止公務人員職務時，應給予復審人陳述意見之機會，並給予適當準備期間，始符踐行正當法律程序之意旨。復審人前於 99 年涉犯違反貪污治罪條例等罪嫌，經其服務機關行政院海岸巡防署海岸巡防總局於 102 年 12 月 19 日 102 年第 7 次考績委員會會議，聽取復審人陳述意見後，決議「應予移付監察院審議並先行停止職務」。惟復審人係於臺灣臺中地方法院檢察署檢察官起訴書製作日 102 年 12 月 17 日後，始知悉遭提起公訴，該總局旋即於同年 18 日通知其於翌日列席考績委員會會議陳述意見，顯未審酌預留其於生活上或工作上另為安排或處置，與準備陳述及申辯之適當時間，難謂已給予復審人適當之準備期間，其應踐行之正當法律程序，即不無瑕疵。又該總局僅依檢察官起訴書所載結果，未就復審人涉犯貪污罪案件，情節重大之事實，提出確實之證據資料，則復審人之違失行為是否已達情節重大之程度，事證亦未臻明確，核有再行查明之必要。

事件類型：復審事件/追繳加給

決定字號：103 公審決字第 0065 號

決定日期：103 年 4 月 22 日

要 旨：按行政程序法第 117 條至第 119 條、第 121 條第 127 條第 1 項規定，違法授予利益之行政處分，須無行政程序法第 117 條但書所定不得撤銷之情形，原處分機關始得為全部或一部之撤銷；又該行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力，惟於受益人無同法第 119 條所列信賴不值得保護之情形，為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關亦得另定其失效之日期。次按同法第 131 條第 1 項規定，對於行政機關向人民行使公法上之請求權，定有 5 年之消滅時效期間，以維護法秩序之安定性。是行政機關為給付後請求返還之範圍，應參酌上開行政程序法所定 5 年之請求權時效期間。查復審人對內政部消防署原核發法制加給之違法處分，既無行政程序法第 119 條所列信賴不值得保護之情形，該署為維護公益或為避免受益人財產上之損失，所定溯及既往失效日期，以不超過 5 年為宜。是該署行使撤銷權後，關於追繳復審人於系爭期間溢領之全部法制加給差額，就支給已逾 5 年以上之部分是否亦予追繳，自有再行斟酌之餘地。

事件類型：復審事件/追繳加給

決定字號：103 公審決字第 0074 號

決定日期：103 年 4 月 22 日

要 旨：行政機關以行政處分作為給付基礎所為之給付，不論行政機關給付後之期間經過多久，依行政程序法第 121 條第 1 項之規定，行政機關於知有撤銷原因後 2 年內，均得依同法第 117 條之規定撤銷該行政處分，且溯及既往失效，並追繳全部之給付。以同為行政機關所為之給付，僅因給付行為認定之不同，造成請求返還之範圍有所差異，為求衡平，行政程序法第 131 條第 1 項規定之 5 年請求權時效期間，即有參酌之必要。經查復審人對行政院海岸巡防署海洋巡防總局（以下簡稱洋巡總局）原核發自 92 年 10 月 1 日起至 100 年 10 月 2 日止（以下簡稱系爭期間）地域加給之違法處分，既無行政程序法第 119 條所列信賴不值得保護之情形，洋巡總局為維護公益或為避免受益人財產上之損失，應依行政程序法第 118 條但書，另定失效之日期。又為兼顧依法行政原則、法秩序之安定性及公務人員信賴利益之保護，所另定溯及既往失效日期，亦應參酌行政程序法第 131 條第 1 項前段之規定，以不超過 5 年為宜。本件洋巡總局以系爭 102 年 11 月 12 日函

行使撤銷權後，關於追繳復審人於系爭期間溢領地域加給之全部差額，就支給已逾5年以上之部分是否亦予追繳，自有再行斟酌之餘地。

事件類型：復審事件/加給

決定字號：103 公審決字第 0079 號

決定日期：103 年 5 月 13 日

要 旨：復審人以 102 年 12 月 3 日申請書，向新北市新莊區公所（以下簡稱新莊區公所）請求依公務人員專業加給表（五）規定，補發其 102 年 4 月 1 日起之法制專業加給，新莊區公所自有作成行政處分之義務。該公所於收到復審人上開申請書後，函報新北市政府，擬發給復審人 102 年 4 月 1 日至同年 7 月 31 日公務人員專業加給表（一）與（五）之專業加給差額。經新北市政府函復後，該公所人事室主任陳○○請復審人及秘書室主任賴○○至其辦公室說明該函之內容，並將該函印送復審人知悉。惟該函僅係新北市政府請新莊

區公所就承辦法制業務之質與量，於 1 人為限之範圍內，本於權責從嚴審酌辦理，新莊區公所自不得以該函視為該公所已對復審人為准否之意思表示。復以公務人員俸給法規未明定服務機關之處理期限，依行政程序法第 51 條第 2 項規定，該公所自受理請求之日起 2 個月內，應就復審人請求補發法制專業加給一案作成准否之行政處分。據此，新莊區公所迄未依前開規定期限，就復審人補發法制專業加給之申請作成准否之行政處分，於法自有違誤。

事件類型：復審事件/追繳獎勵金

決定字號：103 公審決字第 0093 號

決定日期：103 年 5 月 13 日

要 旨：高雄市政府環境保護局（以下簡稱高市環保局）原核發復審人間接處理獎勵金之違法處分，既非因復審人以詐欺、脅迫或賄賂方法，或提供不正確資料或為不完全陳述所作成，

亦難謂復審人有明知行政處分違法或因重大過失而不知之情事。是復審人如無信賴不值得保護之情形，為撤銷之機關為維護公益或為避免受益人財產上之損失，應依行政程序法（以下簡稱程序法）第 118 條但書規定，考量是否另定失效之日期。經查高市環保局於 102 年 6 月 14 日將 95 年至 99 年溢領環保獎勵金之清查結果函復審計部高雄市審計處時，始確實知曉原發給復審人間接處理獎勵金之處分有撤銷原因，迄高市環保局以系爭處分撤銷該違法授益處分時，尚未逾 2 年之除斥期間。是以，受益人如未有信賴不值得保護之情形，為撤銷之機關於行使程序法第 118 條但書之裁量時，宜參酌程序法第 131 條第 1 項前段規定，另訂失效日期；且為兼顧依法行政原則、法秩序之安定性及公務人員信賴利益之保護，所另訂溯及既往失效日期，以不超過 5 年為宜。

事件類型：復審事件/追繳獎勵金

決定字號：103 公審決字第 0110 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：依行政程序法第 131 條規定，行政機關向人民行使公法上之請求權，定有 5 年之消滅時效期間，以維護法秩序之安定性。次按前行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬各榮民醫院發給所屬人員之獎勵金，係由年度事業收支總淨餘數提撥。因各醫院申報之醫療服務點數，於前中央健康保險局（以下簡稱健保局）結算確認前，其年度事業收支尚未確定。故該獎勵金係先由健保局暫付予各醫院，亦即獎勵金之發放屬預發性質；俟健保局於受理申報 2 年內為結算確認並追扣後，各醫院之年度事業收支及得核發之獎勵金數額始確定。如所屬人員有溢領獎勵金情事，即屬欠缺法律上之原因而受有利益，構成公法上之不當得利；各醫院得在溢發後 5 年內，請求其返還。復審人溢領獎勵金，雖欠缺法律上之原因而受有利益，然臺北榮民總醫院新竹分院行使公法上不當得利返還請求權，仍應受行政程序法第 131 條第 1 項所定，5 年消滅時效期間之限制。茲因該院之醫療費用係按月計算，於次月向健保局申報，經

該局於 2 年內為結算確認，並核減該院之醫療費用，故該院 89 年至 92 年核發獎勵金之數額至遲於 95 年已告確定。該院相關人員疏於執行職務，遲至 103 年 3 月 25 日始以系爭 103 年 3 月 25 日函追繳復審人溢領之獎勵金，顯已逾 5 年之消滅時效期間；該院怠於行使公法上不當得利返還請求權，該請求權已因時效完成而當然消滅，自不得再向復審人請求返還，系爭處分核有違誤，應予撤銷。

事件類型：復審事件/撫慰金

決定字號：103 公審決字第 0148 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要旨：復審人等 3 人及李故員之其他子女等計 7 人為李故員遺族，經復審人李○燕填具撫慰金申請書，並出具其與復審人李○宏、李○宏及其餘遺族計 7 人填寫之領受月撫慰金同意書，載明「其具申領一次撫慰金權利之遺族均同意由李○燕改領月撫慰金」，並有全體遺

族親筆簽名及蓋章，案經嘉義縣警察局（以下簡稱嘉縣警局）函轉嘉義縣政府向銓敘部申請改領月撫慰金。復審人等於李故員死亡後，向嘉縣警局人事人員詢問如何申請月撫慰金，該局承辦人告知可領受一次撫慰金或月撫慰金，並提供一次（月）撫慰金請領所須證件及資料之清單予復審人等，惟該清單並未記載身心障礙或無謀生能力之證明，致復審人等未檢附相關資料。嗣嘉縣警局承辦人收到復審人等之資料，確認配偶李○燕符合申請資格，即將撫慰金申請書上相關欄位代為勾選後，再請復審人等於申請人欄確認後簽名蓋章。嘉縣警局之人事人員提供不完整之應附資料清單，又代為勾選撫慰金申請書之相關欄位，本件月撫慰金之申請程序非無瑕疵，該程序之瑕疵即會影響銓敘部審定之正確性。從而銓敘部依據該瑕疵程序所為之僅由配偶李○燕領受月撫慰金之處分，非無再行審酌之餘地。

事件類型：復審事件/追繳獎勵金

決定字號：103 公審決字第 0171 號

決定日期：103 年 8 月 5 日

要 旨：行政程序法第 121 條第 1 項規定：「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。」及最高行政法院 102 年度 2 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議：「……在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，……應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算 2 年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」復審人非處理環境保護案件之直接告發人員，高雄市政府環境保護局（以下簡稱高市環保局）於 95 年至 99 年間，卻以直接告發人員身分，違法核發其處理違反環境保護法律案件人員獎勵金。而審計部高雄市審計處以 100 年 5 月 17 日函通知予高市環保局時，已載明復審人等 3 人無處理違反空氣污染防治法案件，卻支領上開直接告發獎勵金之情形；況行政院環境保護署 101 年 3 月 30 日函，亦載明請該局依審計部相關規定認定辦理。是高市環保局於收受審計部高雄市審計處 100 年 5 月 17 日函時，

即已確實知曉原發給復審人直接告發獎勵金之處分有撤銷原因；至遲於收受行政院環境保護署 101 年 3 月 30 日函時，亦已再次確知該發給復審人獎勵金之處分有撤銷原因。然查高市環保局遲至 103 年 5 月 20 日，始以系爭處分撤銷原核發復審人直接告發獎勵金之處分，顯已逾行政程序法第 121 條第 1 項之 2 年除斥期間；該局行使撤銷權既已逾 2 年除斥期間，對原違法發給獎勵金之處分已不得撤銷，復審人自無返還不當得利之問題。

事件類型：復審事件/涉訟輔助

決定字號：103 公審決字第 0250 號

決定日期：103 年 10 月 7 日

要旨：復審人等 6 人經臺灣新竹地方法院檢察署檢察官以涉犯貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款之對主管事務圖利罪，及刑法第 231 條第 2 項之公務員包庇他人圖利容留性交罪，提起公訴。案經臺灣新竹地方法院判決復審人

無罪，復經臺灣高等法院判決上訴駁回確定在案。復審人以上開無罪判決之結果，向新竹市警察局申請因公涉訟輔助費用，該局以起訴之犯罪時間，與復審人主張執勤涉案之110通報時間，相距1年以上，審認二者間無因執行職務而涉訟之關聯性，否准復審人之申請。茲以該110通報紀錄係復審人於94年9月2日接獲通報，前往民眾檢舉之鐵皮屋查訪之證據，臺灣新竹地方法院檢察署檢察官以該110通報紀錄，認定復審人有包庇業者經營色情不法之行為，進而起訴復審人涉犯公務員包庇他人圖利容留性交罪，二者間難謂無因執行職務涉訟之關聯性。次查復審人接獲110通報前往查訪時，是否有未依法執行職務之情事，亦未見新竹市警察局本其權責予以認定。據此，新竹市警察局未有具體事證，即認定復審人非依法執行職務而涉訟，否准其因公涉訟輔助費用之申請，尚嫌速斷，不無重行斟酌之處。

事件類型：復審事件/撫卹

決定字號：103 公審決字第 0256 號

決定日期：103 年 10 月 7 日

要 旨：電梯維修事項之工程品質及進度，乃郭故員之業務職掌範疇。其於 102 年 4 月 24 日下午 1 時 30 分許，與技工謝○○前往該府第 3 棟大樓 5 樓屋頂處等候電梯維護廠商到場維修，於該日下午 1 時 58 分墜樓死亡。依目擊證人謝技工於事發當日接受警察、檢察官調查，及於本會視訊陳述意見時，所為之陳述不一，可見其對事發當時突如其來之墜樓過程，能否於短暫時間內看清楚郭故員之細微動作及主動或被動墜樓等情，並為清楚之表達，已有疑義。另就郭故員之病歷紀錄，審視其以往病史，可知其並非長期重度憂鬱症之患者，而僅有工作壓力、失眠、焦慮、恐慌等症狀，銓敘部僅依精神科初診病歷及病歷紀錄單為書面審查，而未訪談曾親自診療郭故員之主治醫師，以進一步查明詳情。另案發當時所有現場採集之跡證，均經臺灣澎湖地方法院檢察署檢察官相驗時逐一審酌，並未見該署相驗屍體證明書記載死亡方式為「自殺」，而係載明「不詳」，且相驗結果報告亦載明死亡方式究係自殺或意外無法判

定。縱係檢察官於案發第一時間審酌全部證據資料，仍無法作出郭故員係自殺死亡之結論，則銓敘部並未提出未經檢察官審酌之新證據，即予論斷處分，允有再予審酌餘地。據此，銓敘部應就郭故員之死亡情形再予詳查，並依公務人員撫卹法相關規定，審究其撫卹態樣；如仍認郭故員之死亡係屬自殺，亦應考量依考試院於103年8月12日修正發布，並溯自100年1月1日施行之公務人員撫卹法施行細則第3條，病故或意外死亡，包括非因犯罪而自行結束生命之情形之規定，予以撫卹。系爭處分逕以郭故員係自殺死亡，而不予撫卹，核有再行審酌之必要。

事件類型：復審事件/停職

決定字號：103 公審決字第 0280 號

決定日期：103 年 10 月 28 日

要 旨：按公務員懲戒法（以下簡稱懲戒法）第 4 條第 2 項所定停止公務員職務，係主管機關於

公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會）議決懲戒處分前，為調查公務員行政責任所為之暫時中止該公務員與國家間職務關係之處分。故公務員是否應予停職，除應符合所涉情節重大之要求外，亦應衡酌其必要性。行政院農業委員會（以下簡稱農委會）因復審人涉犯貪污治罪條例第4條第1項第5款違背職務收受賄賂罪，經臺灣花蓮地方法院檢察署檢察官於95年4月17日提起公訴，臺灣花蓮地方法院及臺灣高等法院花蓮分院歷次刑事判決均諭知有罪，並處以重刑，爰於103年8月13日將其移付懲戒，並依懲戒法第4條第2項規定為系爭停職處分。復審人收受賄款之時點，經刑事程序調查認定為86年2月間及87年1月間，亦即其所涉違失行為終了之日為87年間。臺灣花蓮地方法院檢察署檢察官於95年4月17日提起公訴後，花蓮縣政府曾以同年7月28日府人訓字第09501146420號函知農委會林務局花蓮林區管理處，惟該處未積極處理或陳報農委會主管長官，容任其繼續在職逾10年，遲至103年7月間始由農委會林務局陳報農委會；該會審認其不適合繼續執行職務，予以移付懲戒，並核予系爭停職處分。其移付懲戒案，業經公懲會審認復審人之違法失職行為自終

了之日起，至移送公懲會之日止，已逾 10 年，依懲戒法第 25 條第 3 款規定，以 103 年 8 月 22 日 103 年度鑑字第 12896 號議決書議決免議在案。是農委會自復審人違失行為終了後，逾 10 年始作成系爭停職處分，顯失懲戒法第 4 條第 2 項規定所欲達成維護公務秩序之立法目的，核有未妥，爰予撤銷。

事件類型：復審事件/優惠存款

決定字號：103 公審決字第 0290 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：復審人原係臺北市政府警察局萬華分局（以下簡稱萬華分局）警員，於 82 年 10 月 1 日命令退休生效時，由臺北市政府支給一次退休金，並以其經核定之一次退休金暨公保養老給付辦理優惠存款在案；又其自 83 年 7 月 20 日起再任臺北市市政大樓公共事務管理中心駐衛警察職務，每月支領報酬均高於委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計

數額，是復審人於退休後再任由公庫支給薪俸之職務，且其工作報酬已達應停止辦理優惠存款之標準。復審人再任公職後，固於83年9月24日繳還原請領之公保養老給付，但以一次退休金所辦理之優惠存款，其並未依規定主動通知支給機關臺北市政府，而仍繼續支領一次退休金之優惠存款利息。萬華分局審認復審人自83年7月20日起至102年6月17日停止計息日止，有溢領系爭優存利息之情事。惟依公務人員退休法第32條第6項規定，退休人員如有應停止辦理一次退休金優惠存款，而未停止辦理之情事；其支給機關為省（市）政府者，即應由省（市）政府依法追繳。復審人最後服務機關固係萬華分局，惟其退休金與優惠存款利息之支給機關均係臺北市政府。是本件系爭優存利息之追繳權責屬臺北市政府，萬華分局在欠缺管轄權限下，逕以系爭該局103年9月4日函，向復審人追繳所溢領之系爭優存利息，即有違誤。

事件類型：復審事件/加給

決定字號：103 公審決字第 0299 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：按行政院功能業務與組織調整暫行條例之立法，係因應行政院組織法修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，所制定之準據法。同條例第 10 條第 2 項第 3 款規定，配合組織調整移撥之公務人員，由主管人員調整為非主管人員，其新職所支本（年功）俸及技術或專業加給合計數額，較原支本（年功）俸、技術或專業加給及主管職務加給之合計數額為低者，准予補足差額。查衛生福利部以復審人於組織調整之日是否支領比照主管職務之職務加給，作為嗣後是否具有補足差額請求權之判斷基準，無異係將補足差額與支領比照主管職務之職務加給二者混為一談，是否符合前揭條例立法本旨，不無疑義。次查該部於 102 年 7 月 23 日組織調整當日，核給復審人比照主管職務之職務加給，究係考量其擔任簡任視察職務職責繁重，抑或為補足其調整為非主管人員所減損之待遇差額，亦有未明。是衛生福利部認復審人於組織調整當日

業已比照主管職務支領職務加給，嗣後即不得支領待遇差額，且其自 103 年 8 月 1 日起未獲核定比照主管職務支領職務加給，乃於 103 年 8 月份薪資明細表刪列主管加給，且未補足差額，核有未妥。

事件類型：復審事件/加給

決定字號：103 公審決字第 0300 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要旨：復審人調任基隆市消防局(以下簡稱基市消防局)薦任第八職等至第九職等消防技術職系技正，其任用案經銓敘部銓敘審定職稱為「技正」，並自 102 年 6 月 10 日生效。基市消防局遂以 102 年 10 月 7 日函詢基隆市政府，有關該局總核稿技正得否依公務人員加給給與辦法規定，支領主管職務加給之疑義，經基隆市政府函請行政院人事行政總處釋示，經該總處 103 年 8 月 27 日總處給字第 10300448972 號函復，基市消防局編制表中，

「技正」職務置於一級單位主管（科長）之上，備考欄加註「總核稿」，得認定為配置準則附表二、規定之機關技術性幕僚長，准自函釋之日起發給主管職務加給。惟按司法院釋字第 287 號解釋意旨，行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用。據此，基市消防局否准復審人補足 102 年 6 月 10 日至 103 年 8 月 26 日期間之薦任第九職等總核稿技正主管職務加給之申請，即有違誤。

事件類型：復審事件/補助費

決定字號：103 公審決字第 0315 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：按 101 年 1 月 1 日修正生效前之駐外人員房租補助費支給規定(以下簡稱房租補助費支給規定)第 6 點修正為 101 年 1 月 1 日修正生效之房租補助費支給規定第 7 點第 1 項之規定，其修正理由係為避免駐外人員房租補助

費申報浮濫，故明定補助項目係租金中明列包括者，方得於租金最高限額內申請補助。復審人派駐以色列代表處服務，其房屋租賃契約，租期自 100 年 7 月 24 日起至 101 年 7 月 23 日止，租約中約定承租人另須負擔維護管理費(以下簡稱管理費)，每月為 450 元。復審人於 101 年 8 月 8 日檢附單據，向外交部請領同年 1 至 7 月份管理費；經外交部以系爭 101 年 12 月 28 日函否准所請。該函因法定救濟期間經過而告確定。嗣復審人再度向外交部申請核給系爭管理費。經外交部審核其所提之新事證，仍認其未符合請領補助費之要件，爰否准所請。惟查復審人於 100 年 7 月 17 日簽訂契約時，因信賴行為時房租補助費支給規定第 6 點之規定，其房租及管理費得分別請領補助，故於租賃契約約定承租人另須負擔管理費。復審人於簽約當時，尚無從預期房租補助費支給規定原第 6 點規定，將於 101 年 1 月 1 日修正限縮管理費之補助要件，亦即復審人無法就該法秩序之變動預作因應。參諸司法院釋字 525 號及 589 號解釋意旨，外交部所為否准所請之決定，即難謂無違信賴保護原則。

事件類型：復審事件/追繳獎金

決定字號：103 公審決字第 0343 號

決定日期：103 年 12 月 30 日

要 旨：按行政程序法第 17 條第 1 項規定：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。」交通部臺灣鐵路管理局(以下簡稱鐵路局)103 年度法定預算內容，該局所屬各事業機構並無單獨編列預算，係由該局統一編列，再以科目別為勻支。復審人繳回溢領之主管職務加給，係由鐵路局行政處辦理收款作業。是本件溢發主管職務加給之追繳權責屬鐵路局，鐵路局臺北運務段於欠缺管轄權限下予以追繳，於法尚有未合，應予撤銷。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0002 號

決定日期：103 年 1 月 21 日

要旨：按法務部獎懲標準表第 3 點、法務部及所屬各機關人員獎懲案件處理要點第 11 點第 1 項規定，法務部及所屬各機關人員如對屬員疏於督導考核，致發生不良後果者，雖該當申誠懲處之要件；惟仍應審酌行為之動機、目的、手段及所發生之影響或損害程度等，核予適當之懲處。再申訴人先後任法務部矯正署桃園女子監獄調查科科長及教化科科長，其屬員郭員所涉幫助收容人傳遞訊息、夾帶物品入監及接受幫派首腦招待飲宴之違法行為，多發生在郭員於教化科擔任教誨師期間，並無證據足資佐證郭員之違紀行為，係由調查科持續至教化科，自難認定郭員之違紀行為，係自任職調查科期間延續而來。再申訴人係於郭員自教化科離職前 2 個月始接任教化科科長，得否以其前有近 2 年期間擔任郭員之直屬長官（調查科科長），連同嗣後再任郭員直屬長官（教化科科長）之 2 個月期間，即遽以論斷舉凡擔任郭員之直屬長官期間，均應負監督考核責任，而核予申誠二次之懲處，尚有再行斟酌之必要；又案外人法務部矯正署桃園監獄教化科徐前科長（已退休），係郭員於 98 年 8 月 4 日由調查科調至教化科擔任教誨師之直屬長官，期間近 1 年，因對郭員未盡到監督考核責任，經

核予申誡一次之懲處。再申訴人與徐前科長均曾為郭員任職教化科教誨師期間之直屬長官，再申訴人之監督考核期間與徐前科長相較，顯然較短，服務機關核予申誡二次之懲處，是否衡平，亦有重行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0017 號

決定日期：103 年 2 月 18 日

要 旨：臺中市政府警察局豐原分局以再申訴人於 102 年 7 月 24 日越區至南投縣埔里鎮取締外勞非法工作，未依規定通報，違反警察機關通報越區辦案應行注意事項（以下簡稱越區辦案注意事項），依警察人員獎懲標準第 6 條第 17 款規定，核予其申誡一次之懲處。惟越區辦案注意事項所稱之辦案，係專指刑事案件，如外勞逃逸事件未涉及刑事案件，即不適用該注意事項。復據內政部警政署代表到會陳述意見時表示，查處逃逸外勞屬於行政檢查

案件，依就業服務法規定辦理，非屬刑事案件之範疇，並無通報之強制規定。再申訴人查緝外勞係依入出國及移民法與就業服務法等規定查處，且查緝之外勞並未涉及人口販運等刑事案件，即無上開越區辦案注意事項之適用。據上，臺中市政府警察局豐原分局核予申誡一次之懲處，核其認事用法即有未洽，自有再行斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0018 號

決定日期：103 年 2 月 18 日

要 旨：再申訴人前擔任彰化縣警察局（以下簡稱彰化縣警局）交通警察隊分隊長期間，對屬員池○○警員偵辦黃○○涉嫌公共危險罪（以下稱系爭刑案），延宕 4 年 8 個月始移送臺灣彰化地方法院檢察署偵辦，監督不周，情節嚴重，經依警察人員獎懲標準第 7 條第 11 款規定，核予其記過一次之懲處。惟池員於 97

年11月7日受理系爭刑案，未將該案建檔或以公文收發掛號，亦未陳報長官或列管交接；再申訴人於該案發生1年6個月後，始擔任池警員之分隊長，如何期待其能監督系爭刑案之辦理。另彰縣警局彰化分局97年員警工作紀錄簿因已逾保存年限而銷毀，是池員是否將系爭刑案確實記載於上開紀錄簿內，已無從查考，尚難遽認再申訴人得以查核該紀錄簿之方式，作為其監督池警員延宕移送系爭刑案之方法；且以再申訴人得實際查核其屬員1年6個月以前之員警工作紀錄簿，據以發現系爭刑案漏未移送之事實，此種期待是否合理，亦非無疑。又池警員延宕系爭刑案移送偵辦之4年8個月期間，歷經3位分隊長，彰縣警局追究其第1層主管分隊長考核監督責任，並未就距系爭刑案發生時間之遠近，分別考慮考核監督責任之不同，亦難謂與比例原則相符；縱認再申訴人仍須負考核監督責任，是否因時間久遠，而應予以減輕懲處，亦有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0019 號

決定日期：103 年 2 月 18 日

要 旨：桃園縣大溪鎮公所（以下簡稱大溪鎮公所）審認再申訴人擔任大溪清潔隊隊長期間，未依規定辦理傾卸式清潔車定期檢驗，有業務疏失，核予其記過一次之懲處。再申訴人對於系爭車輛遭註銷牌照一事，是否知情，尚非無疑；惟大溪鎮公所僅憑該公所清潔隊曾隊員之說詞，即認再申訴人知悉系爭車輛牌照遭註銷，並持續督導編列該車維護預算，甚而依此推認再申訴人未依事務管理規則等相關規定辦理系爭車輛定期檢驗，有業務疏失，而非監督不周，亦有未洽。大溪鎮公所追究再申訴人之責任究為業務疏失或監督不周，應併予以釐清。且大溪鎮公所就系爭車輛管理疏失之責，核予管理人員曾隊員為記過一次之懲處，該公所就再申訴人之督導不周責任，亦核予記過一次之懲處，二者之額度相同，亦難謂與比例原則相符，核有再行查明並斟酌之必要。又大溪鎮公所系爭 102 年 8 月 9 日懲處令，並未記載法令依據條項，該公所縱依考績委員會會議之議決，於申訴函復敘明懲處依據，復以該公所 102 年 12

月 26 日函更正懲處令，仍無從補正該令於法令依據及獎懲事由記載上之瑕疵，難謂適法。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0024 號

決定日期：103 年 2 月 18 日

要 旨：衛生福利部苗栗醫院審認再申訴人於 102 年 4 月 10 日至 8 月底試用期間，辦理儀器採購、保養、招標等業務，雖經多次輔導，仍有多次無故稽延公務處理時效情形，致造成不良後果，核予記過二次申誠二次懲處。惟依該院 102 年 9 月 9 日及 10 日 102 年第 9 次考績暨甄審委員會會議紀錄，未就其承辦各該業務缺失或稽延之行為中，何者該當衛生福利部及所屬機關人員獎懲要點第 5 點各款所定記過懲處，及第 6 點各款所定申誠懲處之要件，予以實質審認。且系爭 102 年 9 月 26 日令所載法令依據與該院 102 年第 9 次考績暨甄審委員會會議紀錄所載決議內容

亦未相符，則本件懲處之法令依據，究以何者為是，不無疑義；又衛生福利部苗栗醫院核予再申訴人記過二次申誡二次懲處，與銓敘部 93 年 5 月 17 日部法二字第 0932328291 號令：「依公務人員考績法施行細則第十三條第一項及第二項規定一次記一大功（過）者，不得併記功（過）、嘉獎（申誡）；依同條第三項規定記功（過）者，亦不得併記嘉獎（申誡）。」之意旨顯有未合，核有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0053 號

決定日期：103 年 4 月 1 日

要 旨：再申訴人係國立臺灣大學醫學院附設醫院（以下簡稱臺大醫院）檢驗醫學部醫事檢驗生，因對於 Anti-HIV（中文譯名為抗愛滋病毒抗體）血清學檢驗異常結果，在口頭通報上未善盡告知或特別提醒之責，消極以對，缺乏醫事人員應有之職業道德及工作熱忱，造成

Anti-HIV 檢驗陽性之器官用於移植，導致 5 名器官受贈者及執行手術之醫護人員面臨愛滋病感染風險，有重大疏失及嚴重損害該院醫療信譽之情事，依臺大醫院職員獎懲要點五、(六)及六、規定，核予再申訴人記過二次之懲處。惟臺大醫院器官捐贈勸募小組協調師葉○○於該日下午 11 時 10 分許，自新竹市南門綜合醫院電詢臺大醫院緊急檢驗組檢驗結果時，再申訴人於電話中已明確報告檢驗項目、數值及判讀結果，雙方並有確認覆誦報告。就檢驗項目及數值部分，葉協調師並有正確註記。再申訴人之確認覆誦報告，已符合臺大醫院標準操作程序手冊相關規範之規定。又查再申訴人當時與葉協調師對話時，已提醒此份報告內容很重要，請葉協調師一定要上網看報告。而臺大醫院無法還原確認對話內容，足見該院就上開事實未予明確查證，且對於再申訴人與其他人員應負擔之責任，是否衡平，亦未見審究，即認再申訴人有醫護工作輕忽，損害醫院聲譽之情事，而核予其記過二次之懲處，尚欠允妥，於法未洽，核有重行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0073 號

決定日期：103 年 5 月 13 日

要 旨：按地方行政機關組織準則第 13 條第 1 項、第 2 項規定、新北市各區公所組織規程第 4 條第 1 項及第 5 條規定，再申訴人原任之新北市瑞芳區公所秘書室主任，為該公所單位主管。主任秘書為該公所幕僚長，並非再申訴人之主管人員，則主任秘書以自己之名義對再申訴人年終考績為評擬，核與公務人員考績法第 14 條第 1 項所定之考績程序未合，難謂適法。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0087 號

決定日期：103 年 5 月 13 日

要 旨：新北市政府警察局刑事警察大隊（以下簡稱新北市刑大）審認再申訴人於 102 年 11 月

26 日上午 9 時之服勤時段，經發覺有酒態（容）、帶酒味，並施以酒精濃度檢測含有酒精成分，有不遵規定執行職務，情節嚴重之情事，依警察人員獎懲標準第 7 條第 1 款規定，核予其記過一次之懲處。惟再申訴人於 102 年 11 月 25 日 23 時許之勤餘時段，接獲情資指稱，新北市三重區自強路○段○號○樓內有職業性大賭場，其為挽留提供情資者協助進入該賭場，由其購買啤酒 6 瓶，陪同飲酒，套取可靠情資後，搭車返隊向黃副隊長報告，經同意領用槍械簽出服勤。嗣於次日凌晨 2 時許，查獲情資所指職業性大賭場。據此，再申訴人服勤中有酒態之原因，係因勤前查案所致，且經黃副隊長同意執行勤務，變更勤務項目及時段，則其違紀之行為，係屬於工作方面者，應堪認定；又依卷附再申訴人人事資料，其過去均無因飲酒遭懲處之紀錄，因本案始被列管為違紀傾向人員。新北市刑大未就再申訴人主張有利之情形予以審酌，顯與警察人員獎懲標準第 11 條及警察機關辦理獎懲案件注意事項第 20 點之規定有違。是新北市刑大核予再申訴人記過一次懲處，難謂妥適，核有再行斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0089 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：依公務人員考績法（以下簡稱考績法）施行細則第 3 條第 1 項前段、考績委員會組織規程第 3 條、第 4 條第 1 項規定，各機關辦理公務人員年終考績，主管長官應就部屬之工作、操行、學識、才能各項表現進行綜合考評。又考績委員會之召開，應有全體委員過半數之出席，始得開會，及出席委員半數以上之同意，始得決議；可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。基隆市選舉委員會於 103 年 1 月 9 日召開 103 年第 1 次考績委員會會議，辦理所屬人員（含再申訴人）102 年年終考績初核時，由 6 名考績委員，連同主席，共計 7 人，以無記名、3 輪投票方式進行表決。該會主席於考績委員會會議第 1 輪投票，表決該會所屬人員 102 年年終考績時，即參與投票，已違反考績委員會組織規程第 4 條第 1 項規定，核有法定程序之瑕疵。又該次會議第 3 輪投票表決時，由 6 位委員（含主席，其中 1 位委員係投票表決對象，迴避未參與投票）投票表決結果，因票數相同，而由主席以抽籤方式決

定，抽中再申訴人考列乙等。因抽籤具有高度之隨機性與射倖性，除欠缺法源依據外，亦違反考績法第 2 條及第 5 條規定應覈實考核公務人員考績之原則，核亦有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/試署

決定字號：103 公申決字第 0101 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：司法院依該院人事審議委員會 102 年 10 月 9 日 102 年第 10 次會議決議，以系爭 102 年 10 月 14 日函，核定再申訴人試署服務成績不及格，應自該函發文日起延長試署 6 個月，並於延長試署期間滿 6 個月之日起 1 個月內，再送審查。惟司法院 102 年 10 月 14 日函、同年 11 月 27 日函之申訴函復及再申訴答辯（復）書，均未載明不及格之具體理由，致再申訴人無從具體申辯服務成績考查之專業判斷有何違法或不當之處，顯已影響其提起再申訴得行使之攻擊防禦權利。又再

申訴程序既屬本案之終局救濟程序，如司法院未能提出具體理由，即無從審查該院所為試署服務成績不及格之判斷，有無對事實認定錯誤、是否遵守一般公認之價值判斷標準、有無與事件無關之考慮牽涉在內或違反平等原則等違法或不當之情事，亦有違司法院釋字第462號解釋意旨。是司法院102年10月14日函，未記載再申訴人試署服務成績不及格之具體理由，核有不當。次查臺灣高等法院依法官論壇上之匿名檢舉所作成之調查報告及補充說明，部分檢舉內容經該院調查後，查無實證，且檢舉人事後已向再申訴人公開道歉，以及考量再申訴人於試署期間之各期候補試署法官服務成績考核結果及書類審查結果，均達及格之標準，則司法院對再申訴人所為試署服務成績不及格之專業判斷，依據之事實基礎為何，經調查審認再申訴人確有違失之情事又為何，均未見論明，亦有查明之必要。爰予撤銷，由司法院另為適法之處理。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0108 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：警察人員酒後駕車固屬違反端正警察風紀實施規定之品操風紀紀律要求，惟仍須查明具體事證，始得予以懲處。內政部警政署國家公園警察大隊據前副大隊長等人所提之職務報告及員警工作紀錄簿所載，認定再申訴人於 102 年 6 月 6 日上午 7 時 35 分有酒駕情事，但當時並未立即施予酒測，事後亦未調查再申訴人是否確有酒駕情事；又事後搜查再申訴人寢室時，並未發現酒瓶。則再申訴人於 6 月 6 日上午 7 時 35 分許是否確有酒駕情事，尚乏直接明證。內政部警政署人事室以多人共見共聞再申訴人於系爭期間上班前有酒後駕車情事，而核予其申誡二次之懲處，核有重行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0109 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：依公務員服務法第 2 條及行政程序法第 39 條規定意旨，機關基於釐清事實及調查證據之需要，得通知當事人陳述意見，當事人消極不為或拒絕陳述意見者，僅得將事證不明確之法律上不利益之效果歸屬於當事人，而非課以其強制性之義務。對於長官因調查事實之需要，所為提出書面陳述意見之指示，屬員拒絕或消極不配合，僅係放棄其申辯之權利，尚不得遽認定為對上級交辦事項，執行不力，而予以懲處。本件係因再申訴人未經准許而對外發表文章，服務機關請其提出書面報告，顯係為瞭解其未遵守規定之原因，而給予說明之機會，參酌行政程序法第 39 條規定意旨，陳述意見既非屬強制性之義務，縱再申訴人消極不為或拒絕提出書面報告，亦僅得就再申訴人違反規定逕自對外發表文章案，相關事實或證據不明確而生之不利利益，歸屬於再申訴人，尚不得因其拒絕說明而予切割處理，逕認其違抗長官命令而予處罰。據此，行政院農業委員會臺東區農業改良場因再申訴人延宕、拒絕或消極不為陳

述，而審認其對上級交辦事項，消極不為，情節重大，核予其記過一次之懲處，即有未洽，爰予撤銷。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0111 號

決定日期：103 年 6 月 3 日

要 旨：雲林縣崙背鄉戶政事務所編制表記載，該所長官僅有一級，即該所主任，是該所辦理所屬職員之年終考績作業，固得免設考績委員會，惟仍應依規定備置平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實，作為考績評定分數之重要依據，始符合法規之規定。惟查該所未辦理再申訴人 102 年平時成績考核紀錄，及未確實於考績表之機關首長簽章欄位核章，與公務人員考績法第 13 條、第 14 條第 1 項及同法施行細則第 17 條規定不符，核有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0117 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：考績委員會組織規程第 2 條及第 3 條，僅規定各機關考績委員會票選委員，係由各機關受考人以普通、平等、直接及無記名方式投票產生，受考人得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選人，惟並未對票選委員另定參選資格或條件，故各機關於公告、辦理票選委員之參選作業時，如對於票選委員之參選資格，訂定限制條件，即有違考績委員會組織規程第 2 條規定意旨。內政部警政署國道公路警察局 102 年度考績委員會票選委員規定事項三、規定，各單位編制內人員，擬自行登記為票選委員候選人，如未達 10 人以上之連署，即無法登記參選，顯係增加考績法規所無之限制；該局依上開限制規定選出票選委員，組成考績委員會，於法即有未合；經該考績委員會初核之系爭考績案，既有法定程序之瑕疵，自難謂適法。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0128 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：公務人員考績法並未明定平時考核辦理期限，參酌司法院釋字第 583 號解釋意旨，為貫徹憲法上對公務員權益之保障，對於公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法第 25 條第 3 款：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……三、自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者。」有關懲戒權行使期間為 10 年之規定。是有關平時考核之懲處，自公務人員違法失職行為終了之日起，已逾 10 年者，應不再予以追究。查再申訴人自 91 年 5 月 31 日起至 95 年 3 月 2 日止，任職臺灣警察專科學校會計室會計主任，負責督導收納學生賠償教育訓練費之會計審查業務。該校於 91 年 7 月至 92 年 6 月間，發生 6 筆學生賠償教育訓練費已開立收據卻未解繳國庫之情事，該校審認會計室未就收款收據有無連續編號、入帳及銷號等記錄追蹤收款情形，顯見會計紀錄設置不全，致未能適時發現出納單位收據管理缺失，而有公款未依規定解繳國庫或轉入銀行情形，並遲至 93

年6月查核出納業務時，始發現上述缺失情事。經內政部會計處102年9月2日令，核予再申訴人記過一次之懲處；復於同年11月28日令，改核予其申誡一次之懲處，並註銷上開同年9月2日懲處令。惟查上開違失行為係發生於91年7月至9月間，內政部會計處遲至102年9月2日，始追究其責任，已逾公務人員懲處權之10年行使期間，於法自有未合。

事件類型：再申訴事件/懲處等

決定字號：103公申決字第0130號

決定日期：103年6月24日

要旨：再申訴人未依實際加班時數申請補休假，以及申領超勤加班費後再為補休假之情事，除其自行坦承請假作業疏失，或申領超勤加班費後再為補休假，確實涉有違失行為之部分外，臺中市政府警察局第三分局（以下簡稱第三分局）應就其實際加班時數盡查證之

責，尚難遽認有曠職之情事。再申訴人因前開情事，經第三分局分別核予其 3 次申誡二次及 5 次記過一次，併予曠職註記，其曠職時數合計共 37 小時，與公務人員考績法第 12 條第 3 項第 8 款規定年度內曠職繼續達 4 日或 1 年累積達 10 日，始予一次記二大過免職處分相較，本部分曠職 37 小時即核予 3 次申誡二次及 5 次記過一次之懲處，顯失均衡。第三分局代表陳述意見時固稱，警察人員獎懲標準就曠職部分並無累計懲處之規定，然該分局尚非不得參酌公務人員考績法所定之懲處額度，按再申訴人違失行為之發生年度併予綜合考量。本部分懲處亦有未洽，核有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0135 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：依考績委員會組織規程第 2 條第 2 項前段規

定：「考績委員會置委員五人至二十三人，除本機關人事主管人員為當然委員及第四項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。」另依銓敘部 98 年 8 月 21 日部法二字第 0983092871 號書函說明四、記載：「有關本部 92 年 3 月 20 日部法二字第 0922215919 號令規定：『……各機關考績委員會票選委員選舉權(被選舉權及投票權)之行使，應以本機關受考人為限；至為兼顧公立學校兼任行政職務教師之監督管理權，許其擔任考績委員會之指定委員。……』以上開令釋規定，係考量公立學校兼任行政職務之教師，雖非公務人員考績法(以下簡稱考績法)之適用對象，惟其屬員係依考績法相關規定辦理考績者，基於監督管理考核之需，爰從寬同意是類教師得經機關首長指定為考績委員會委員；又依前開考績法第 14 條第 1 項前段規定之考績程序及公務人員考績表可知，此等監督關係限於依各機關組織法規規定，為依考績法相關規定辦理考績之受考人其職務所在單位主管。……」臺南市立安平國民中學 102 年年終考績計有 8 名公務人員為受考人，其中 1 名配置於教務處，受教務主任之指揮監督；3 名配置於學務處，受學務主任之指揮

監督；4 名配置於總務處，受總務主任之指揮監督。次查該校 103 年公務人員甄審委員會暨考績委員會（以下簡稱考績委員會），置委員 7 人，其中指定委員 4 人，均由教師兼任之教務主任、總務主任、學務主任及輔導主任擔任。該校輔導室輔導主任於 102 年全年度並無公務人員之屬員，其自無具有監督管理受考人之可能性，揆諸考績委員會組織規程及上開銓敘部 92 年 3 月 20 日令規定，其不具擔任考績委員會指定委員之資格。是該校所組成之考績委員會，其組織於法即有未合，依上開違法組成之考績委員會辦理之考績評定，即具有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0167 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：臺北市政府警察局文山第一分局核予再申訴人懲處，係以其於該局刑事警察大隊任職期

間經常一再違紀屬實，未能自我反省，卻恣意控告查處人員，言行嚴重失檢並影響警察形象。惟再申訴人上開提起刑事告訴及聲請再議之行為，並非全無根據，係為維護其法律上之正當權利，且再申訴人就其提起告訴之內容，未有以法規規定以外之方式恣意散布或濫訴。該分局逕依警察人員獎懲標準第 7 條第 3 款及第 12 條第 1 項規定，核予再申訴人記過二次之懲處，於法即有違誤。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0168 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：按同一違反行政法上義務之行為，禁止為重複處罰，乃法治國家中一事不二罰原則之基本要求。臺中市政府警察局以再申訴人未於出入登記簿註記外出事由、地點，即逕離開駐地逾時 2 小時以上；並於離開期間用餐時，在用餐地點有言行失檢之行為，分別依

警察人員獎懲標準第 7 條第 1 款及第 3 款規定，各核予其記過一次（計 2 次）之懲處。惟再申訴人言行失檢之行為係於離開駐地之時間內所為，應屬同一違失行為，雖該當上揭二懲處之構成要件，仍不應重複處罰。臺中市政府警察局將同一違失行為分開評價，而分別為記過一次之懲處，核有重複處罰之情事，難謂適法。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0169 號

決定日期：103 年 6 月 24 日

要 旨：按公務人員考績法第 14 條第 1 項前段及駐外機構統一指揮辦法第 9 條第 1 項規定，經濟部派於駐外機構之內部單位主管或職務最高人員之年終考績、考成，應由館長提供評擬意見後，報由外交部函轉經濟部；由其主管人員按考績表項目辦理評擬，送經濟部甄審暨考績委員會初核，機關首長覆核，經該部

核定後，送銓敘部銓敘審定。再申訴人 102 年年終考績之辦理程序，係由駐馬來西亞臺北經濟文化辦事處館長提供評擬意見後，報由外交部函轉經濟部辦理評擬。案經經濟部駐外經濟商務機構甄審及考核小組（以下簡稱駐外考核小組）以其平時考核為依據，按公務人員考績表所列差假及獎懲紀錄，就其工作、操行、學識、才能等項綜合評擬，遞送考績委員會初核、部長覆核，經該部核定後，送銓敘部銓敘審定。次查再申訴人之考績依法本應由其主管人員評擬，惟經濟部係另組成駐外考核小組，評擬其年終考績，進而作為考績委員會初核之依據，顯與公務人員考績法第 14 條第 1 項前段規定未合。復查駐外考核小組並非組織規程所稱考績委員會，得否逕行指派該小組成員擔任考績委員會委員，亦非無疑；又其成員產生方式，並非以選舉考績委員會票選委員之名義為之，則其適法性，亦有再行斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0177 號

決定日期：103 年 7 月 15 日

要 旨：再申訴人原配置於臺中市政府警察局(以下簡稱中市警局)第五分局期間，經第二分局於 102 年 9 月 24 日 0 時 50 分許，至舞廳執行臨檢時，發現再申訴人自該舞廳後門停車場攀越花圃矮牆離去，對其盤查後，因查無不法，隨即使其離去。中市警局調查審認，再申訴人涉足不妥當場所部分，並無在舞廳消費之影像紀錄可供佐證，尚乏直接事證，此節行政責任擬免議。惟再申訴人勤餘深夜於舞廳停車場出入，至往該舞廳後門通道巷內如廁，遇執行臨檢勤務之員警竟倉皇攀越矮牆離去，言行失檢，影響警譽，情節嚴重，核予再申訴人記過一次懲處。上述行為固有不檢，惟是否生影響警譽情節嚴重之程度，中市警局刑事警察大隊全無論述，核其認事用法，不無重行斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0180 號

決定日期：103 年 7 月 15 日

要 旨：臺南市安南區公所（以下簡稱安南區公所）辦理再申訴人 102 年年終考績之程序，係由其單位主管民政課課長評擬為 70 分，遞送 103 年 2 月 20 日安南區公所 102 年屆第 6 次考績暨甄審委員會會議初核，亦維持 70 分。惟於送請機關首長覆核時，經安南區公所區長於會議紀錄加註意見，並於該所民政課 102 年年終考績評分清冊之首長覆核欄，逕予填列 69 分。該所爰於 103 年 2 月 24 日召開 102 年屆第 7 次考績暨甄審委員會會議復議再申訴人之年終考績案，並決議將其考列丙等 69 分。茲以安南區公所區長如對考績委員會初核結果有意見，應依規定先交考績委員會復議，對復議結果如仍不同意，始得加註理由變更；且退回考績委員會復議時，簽註意見不宜具體指述考績之等次或分數等結果。惟區長就本件考績案為覆核時，並未先交考績委員會復議，即逕將再申訴人 102 年年終考績由乙等 70 分變更為丙等 69 分，且具體指述其考績等次應評為丙等，均與公務人員考績法第 14 條第 1 項及同法施行細則第 19 條第 1 項之規定不合，核有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0191 號

決定日期：103 年 7 月 15 日

要 旨：再申訴人 102 年公務人員考績表，平時考核獎懲欄記載：嘉獎 30 次、申誡 3 次；惟依其警察人員人事資料簡歷表之紀錄，再申訴人 102 年有嘉獎 31 次、申誡 4 次，二者之登載次數並不相符。新北市政府警察局蘆洲分局（以下簡稱蘆洲分局）辦理再申訴人 102 年年終考績之程序，係由其單位主管評擬為 73 分；遞送蘆洲分局考績委員會初核，以其考績年度內有涉嫌偽造文書案件經檢察官提起公訴之情事，依銓敘部 102 年 1 月 3 日部法二字第 1023681986 號函附之「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」，改列為 69 分；分局長覆核，亦維持 69 分。惟查再申訴人涉犯行使偽造私文書罪，固於 102 年度內遭檢察官提起公訴，但尚未經判決確定，即與上開「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」所列「一、因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。……」之具體條件未合。且蘆洲分局僅以再申訴人於 102 年度內有經檢察官提起公訴之情事，未經內部行政調查，即認定其有違失，並將其年終考績考列丙等，亦有再行斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0193 號

決定日期：103 年 7 月 15 日

要 旨：按公務人員考績法(以下簡稱考績法)第 12 條第 1 項、同法施行細則第 13 條第 1 項及第 3 項規定，考績法及其施行細則僅就公務人員平時考核記大功、記大過之標準予以明定；另就公務人員嘉獎、記功或申誡、記過之標準，授權各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查後，據以施行。國立北斗高級家事商業職業學校系爭獎懲令記載，再申訴人受申誡一次懲處之法令依據為考績法，未詳細記載其受懲處適用之具體條款。次按考績法施行細則第 13 條第 1 項第 2 款亦僅規定一次記一大過之違失情形，與再申訴人受申誡一次懲處之額度並不相當，自不得逕以上開規定作為再申訴人之懲處依據。復查考績法施行細則第 13 條第 3 項規定，由各機關視其業務情形，自行訂定獎懲標準，報請上級機關備查；惟如各機關未自訂相關標準者，尚非不得依其上級機關所定之獎懲標準辦理。據上，國立北斗高級家事商業職業學校逕行援引考績法規定，核予再申訴人申誡一次之懲處，於法即有違誤。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0195 號

決定日期：103 年 7 月 15 日

要 旨：依公務人員考績法(以下簡稱考績法)第 14 條第 1 項前段及駐外機構統一指揮辦法第 9 條規定，經濟部派於駐外機構之內部單位主管或職務最高人員以外之人員，其年終考績、考成，應由主管人員按考績表項目辦理評擬，送經濟部甄審暨考績委員會初核，機關首長覆核，經該部核定後，送銓敘部銓敘審定。又據 92 年 4 月 7 日修正發布之考績委員會組織規程第 2 條規定及修正說明，各機關公務人員除有服勤時間不一、服勤地點分散各處等特殊情形外，均應以普通、平等、直接及無記名投票方式，行使其考績委員會票選委員選舉權(被選舉權及投票權)。再申訴人係駐尼加拉瓜大使館經濟參事處二等經濟秘書，其 102 年年終考績之辦理程序，係由單位主管評擬後，提經濟部駐外機構甄審及考核小組(以下簡稱駐外考核小組)審議後，始遞送該部考績委員會初核。以駐外考核小組對經濟部駐外人員考績所為之評價，非屬考績法所定之法定程序，經濟部另組成駐外考核小組決議單位主管之評擬分數，顯與考

績法第 14 條第 1 項前段規定未合。又經濟部 102 年考績委員會置委員 23 人，其中票選委員 10 人，係以預算員額為計算基準，由「本部幕僚單位組」及「駐外經濟商務機構組」，以 8：2 比例選出。該比例宜參考機關全體受考人之人數計算，經濟部以預算員額之人數，作為考績委員會票選委員人數比例之計算基礎，是否妥適，亦非無疑。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0201 號

決定日期：103 年 8 月 5 日

要 旨：內政部警政署高雄港務警察總隊之前身內政部警政署高雄港務警察局，於 102 年 12 月 10 日召開該局考績委員會 102 年第 7 次會議，審議所屬人員 102 年年終考績案。依再申訴人公務人員考績表平時考核獎懲欄記載，嘉獎次數由 23 次，經再申訴人更正為 24 次，再由人事人員更正為 27 次；申誡次

數由 6 次，經再申訴人更正為 3 次；惟 102 年 12 月 4 日印製，提供予該局考績委員會 102 年第 7 次會議，作為考評參考依據之 102 年考績評議清冊，有關再申訴人之獎懲欄係記載：「嘉獎 27 次、申誡 6 次」。查再申訴人 6 次申誡懲處案中之 3 次，前均經本會撤銷懲處在案。惟再申訴人 102 年 5 月至 8 月平時成績考核紀錄表，記載有關再申訴人處理車禍不力及處理事故，未依規定錄音錄影等違反工作紀律等部分，既經本會以上開再申訴決定書予以撤銷，該負面之平時成績考核紀錄，於年終考績單位主管進行評擬時，即不得作為考評基礎。是該總隊辦理再申訴人 102 年年終考績，核有與事件無關之考慮牽涉在內，其據以評定之考績，自有違誤。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0203 號

決定日期：103 年 8 月 5 日

要旨：再申訴人原係高雄市政府文化局（以下簡稱高市文化局）文化資產中心助理員，奉派支援高雄市立圖書館林園分館，協助辦理該分館圖書相關業務。其年終考績評擬之程序，依公務人員考績法第14條第1項前段之規定及銓敘部96年7月4日部法二字第0962807727號書函意旨，應由其本職單位主管即高市文化局文化資產中心主任，參酌被支援機關單位主管對其平時成績考核之意見，就公務人員考績表所列工作、操行、學識、才能各項細目之考核內容，對再申訴人102年之整體表現予以綜合評擬。惟查再申訴人102年公務人員考績表之直屬或上級長官考評欄，並非由其單位主管評擬，而係由支援單位之主管即高雄市立圖書館林園分館主任評擬。是高市文化局辦理再申訴人102年年終考績之作業程序，核與公務人員考績法第14條第1項前段之規定及銓敘部96年7月4日書函意旨有違，自有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0215 號

決定日期：103 年 8 月 5 日

要 旨：國家圖書館 102 年度考績委員會置委員 13 人，其中票選委員 6 人之產生方式，係由該館全體受考人為候選人及選舉人，互相票選產生；惟該館以所屬組、室、中心為單位，限制每 1 單位至多以當選 1 人為限。該館 102 年度考績委員會票選結果，秘書室受考人有 2 人得票數並列票選委員第 3 名，惟該館以同一單位至多僅能當選 1 人為由，排除其中 1 人之當選資格，並自無當選人之單位中遞補 1 人擔任票選委員，顯已違反平等原則，核有違考績委員會組織規程第 2 條第 5 項之規定。是國家圖書館組成之 102 年公務人員考績委員會組織，於法即有未合，該館辦理再申訴人 102 年年終考績作業，核有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/懲處等

決定字號：103 公申決字第 0224 號

決定日期：103 年 8 月 5 日

要 旨：再申訴人受書面警告之基礎事實，係其於擔任衛生福利部嘉義醫院(以下簡稱嘉義醫院)總務室主任期間，該室林員承辦國有財產管理相關業務，辦理有時效性工作或業務，疏於注意，致未能依限完成，再申訴人為其直屬主管，應負督導不周之責，予以書面警告，該院爰據以核布同年月 29 日嘉醫人字第 1039900256 號令。又該院就林員逾限未辦理衛福部 102 年 12 月 31 日函部分，審認再申訴人身為林員之單位主管，對下屬公文延宕情事未能及時察覺，管理監督不周，以同年月 29 日嘉醫人字第 1039900255 號令，核予申誡一次之懲處。惟因上開業務及相關公文延宕情事，顯具關聯性；且該院核予再申訴人書面警告之目的，應係為惕勵其確實督導屬員承辦公文掌握時效，然嘉義醫院於同日核布書面警告及申誡一次之懲處，顯然無法達到以書面警告惕勵再申訴人之效果，而有違行政程序法第 7 條第 1 項所定，行政行為採取之方法應有助於目的達成之適當性原則。是嘉義醫院核布再申訴人書面警告，即無必要，應予撤銷。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0236 號

決定日期：103 年 8 月 26 日

要 旨：按公務人員調任他機關職務後，原服務機關就其於服務期間之違失行為，已無考核權限，不得對其逕行發布獎懲令。再申訴人原係雲林縣政府建設處辦事員，於 101 年 4 月 23 日調任前行政院衛生署基隆醫院（以下簡稱基隆醫院）辦事員。雲林縣政府審認再申訴人於建設處服務期間，辦理「雲林縣防止違建提供民宿及旅館使用處理原則執行計畫」，對非法民宿及旅館業每年稽查未達規定次數，核有疏失，建請基隆醫院對再申訴人核予申誡一次之懲處。案經基隆醫院人事甄審暨考績委員會會議決議不予懲處，並於 102 年 11 月 27 日函復雲林縣政府，惟雲林縣政府仍以系爭 103 年 5 月 15 日令，逕行核予其申誡一次之懲處，經核於法顯有違誤，應予撤銷。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0243 號

決定日期：103 年 8 月 26 日

要 旨：再申訴人 102 年公務人員考績表之平時考核獎懲欄記載，記功 2 次、嘉獎 9 次、記大過 1 次；直屬或上級長官評語欄，經其單位主管記載：「一、依考績法（第）13 條考列丙等。……」並依公務人員考績表所列工作、操行、學識、才能等項細目之考核內容，併計其獎懲次數增減之分數後，綜合評擬為 69 分，經考績委員會初核、局長覆核，均維持 69 分。茲以再申訴人 102 年獎懲次數依法互相抵銷後，並未有前開所稱記一大過之情事；原單位主管未慮及此，逕認其已具考績法第 13 條所定，考績不得列乙等以上之要件，並據以評擬再申訴人 102 年年終考績為丙等，即有違誤。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0250 號

決定日期：103 年 8 月 26 日

要 旨：再申訴人於 102 年 10 月 26 日與堂兄在家中飲酒後，一起攜帶獵槍至山區打獵，其因清槍不慎擊斃堂兄，發生過失致死等刑事案件，該案過失致死部分，經臺灣苗栗地方法院檢察署檢察官為緩起訴處分，其 102 年年終考核表重大優劣事蹟欄卻記載提起公訴，內政部警政署保安警察第一總隊（以下簡稱保一總隊）以錯誤之事實，據為考績之評定，即有疑義；另其所涉違反槍砲彈藥刀械管制條例及公共危險部分，經臺灣苗栗地方法院檢察署檢察官予以不起訴處分，惟保一總隊僅因再申訴人當日之酒駕行為，即將其提報有酗酒習性，並提列為關懷輔導對象，並以其被提列為關懷輔導對象之事實，作為考列丙等之因素，核有與事件無關之考慮牽涉在內。又再申訴人平時成績考核紀錄表及年終考核表中各項考評多屬中上，長官綜合考評之評語均為正面，且未受懲處，實難歸結再申訴人考績應考列丙等之整體評價。保一總隊辦理再申訴人 102 年年終考績，該總隊對於事實之認定既有錯誤，且有與事件無關之

考慮牽涉在內，據此所為之考績評定，核非妥適。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0264 號

決定日期：103 年 8 月 26 日

要 旨：高雄市政府警察局（以下簡稱高市警局）懲處再申訴人之基礎事實，關於 3 次申誡一次之懲處事由時間，與因 8 次飲宴記過一次懲處事由中之 3 次時間重疊，又於 101 年 2 月至 6 月間，與職務利害關係者洪○○密切交往之時間重疊。高市警局就再申訴人於 101 年 2 月至 6 月，與職務利害關係者洪○○過從甚密之期間，不當飲宴 8 次等違反同一品操紀律義務之行為，分別核予其申誡二次及記過一次之懲處；又對於 8 次飲宴中之 3 次飲宴，因係在勤務期間，自有勤務不確實之情事，分別核予其 3 次申誡一次之懲處，致再申訴人遭受重複評價之不利益，已有違一

行為不二罰之原則。次按警察人員獎懲標準對警察人員不遵規定執行職務或違反品操紀律，固分別定有懲處之規定。惟再申訴人於101年4月25日（18時、22時）及同年5月9日21時，擅離職守，參加飲宴之行為，係屬一行為同時違反勤務紀律及品操紀律二項規定，與不同行為違反不同義務規定之情形有別。是再申訴人於勤務期間擅離職守，參加飲宴之行為，從一重懲處已足以達成其行政目的，自無分別論處之必要。高市警局於102年12月25日發布懲處令前，即已知悉再申訴人除於上開勤務期間擅離職守，同時有不當飲宴之行為，自應就其整體違失行為，合併審究其行政責任。惟該局逕自評價為不同行為，分別核予懲處，即違反一行為不二罰之原則。復按高市警局僅提出洪○○之訪談紀錄，作為認定再申訴人有涉足鋼琴酒吧之唯一證據，且再申訴人究竟有無涉足該酒吧之事實，亦未臻明確。高市警局核予其記過一次之懲處，尚嫌速斷，不無重新斟酌之餘地。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0267 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：苗栗縣警察局（以下簡稱苗縣警局）辦理再申訴人 102 年年終考績之程序，固係由其單位主管苗縣警局通霄分局分局長為綜合評擬，惟查分局長為評擬前，該分局先於 102 年 12 月 5 日召開 102 年年終考績（成）初評會議，由副分局長擔任主席，以再申訴人甫於 102 年 9 月 16 日升任現職，迄今僅 2 月餘，決議改列乙等。分局長乃評擬再申訴人 102 年年終考績為 79 分。遞送苗縣警局考績委員會初核，局長覆核，仍維持予再申訴人 79 分。茲以再申訴人陞任現職，係依警察人員人事條例第 20 條第 1 項規定擇優陞任，惟苗縣警局通霄分局自行召開之考績（成）初評會議，卻僅以其甫陞任現職為由，即改列乙等，分局長並據此意見，評擬為 79 分，所為評價核有與事件無關之考慮牽涉在內，且與公務人員考績法第 2 條所定綜覈名實考核之本旨未符。次查再申訴人 102 年公務人員考績表，平時考核獎懲欄記載嘉獎 27 次；惟依其警察人員人事資料簡歷表之紀錄，102 年度有嘉獎 29 次，二者之登載次數並不相符，苗縣警局

據為初核、覆核，自有再行斟酌之餘地。苗縣警局辦理再申訴人 102 年年終考績之評定，難謂適法，應予撤銷。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0269 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：新北市立鶯歌陶瓷博物館 102 年下半年及 103 年上半年考績暨甄審委員會改組結果，計有指定委員 4 人，票選委員 2 人及當然委員 1 人，考績委員合計共 7 人。惟該館票選委員投票人名冊中含聘任人員，其中林○○及江○○2 人並當選為票選委員。茲以該館聘任人員非屬依公務人員考績法辦理考績之受考人，並不具有擔任依該法所設考績委員會票選委員之資格。是新北市立鶯歌陶瓷博物館組成之 102 年下半年及 103 年上半年考績暨甄審委員會組織，於法即有未合；經該館考績暨甄審委員會初核之考績，即有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/職務評定

決定字號：103 公申決字第 0276 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：檢察官職務評定辦法第 9 條第 8 項及第 9 項規定，所稱「過半數同意」及「實際參與表決人數」之計算方式，依該條立法說明十、所載：「第九項係參照銓敘部九十六年十月二十四日部法二字第 0 九六二八六六七六五號書函略以，所稱過半數同意，應為超過不含迴避人員之出席委員半數者，議案始能成立。又過半數之計算應為超過半數一人以上，如贊成者僅為半數之人數，應未達過半數之規定。……」臺灣臺南地方法院檢察署 103 年 1 月 16 日 102 年度第 2 次檢察官職務評定審議會會議，辦理所屬檢察官（含再申訴人）102 年年終職務評定初評時，就再申訴人部分係以無記名投票方式表決，9 名委員均出席，連同主席，共計 9 人；主席不參與投票，投票表決結果，良好 2 票、未達良好 4 票、廢票 1 票及 1 人放棄投票，爰將直屬主管評擬為「良好」改評定為「未達良好」。9 位委員中，其中 1 位係調查及偵查再申訴人等 3 人涉嫌違反檢察官倫理規範案之人員，因迴避而未參與投票，實際在場委員計

8 位。惟其表決結果，未達良好者，僅有 4 票，並未超過在場委員（8 人）之半數。該署檢察官職務評定審議會決議再申訴人 102 年年終職務評定為「未達良好」，於法即有未合，是臺灣臺南地方法院檢察署辦理再申訴人 102 年年終職務評定有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0277 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：再申訴人 102 年考績年度內，受有記過一次之懲處，並無其他獎勵紀錄可資抵銷。嗣臺灣嘉義地方法院考績委員會審認其於 102 年考績年度內受記過一次之懲處，符合銓敘部 102 年 1 月 3 日函送之「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」二、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過一次以上未達二大過之情形，爰將初核成績改為丙等 69 分；院長覆核，亦維持 69 分。次按公務人員

考績法第 13 條後段，明定曾記一大過人員考績不得列乙等以上之等次；同法施行細則第 4 條第 3 項第 3 款規定，累積達記過以上處分者，即不得考列甲等；而銓敘部上開 102 年 1 月 3 日函，應僅係建議各機關辦理考績時，對於違法失職、涉及弊案或有上開一覽表所列舉之各項條件，情節重大或確有具體事證之受考人，其考績等次以考列丙等以下為宜。又銓敘部 103 年 4 月 2 日函，雖明確表示各機關對於符合一定條件之受考人，其年終考績不應考列乙等以上等次；各機關辦理考績業務時，除參酌該函規定外，仍應綜覈名實，按受考人平時成績考核紀錄或具體事蹟，評定適當考績等次，尚不得以該函作為其辦理考績之唯一準據。臺灣嘉義地方法院依據銓敘部上開函釋，審認該院對再申訴人 102 年年終考績案已無裁量權限，而作成考列丙等之評定，即有未遵守一般公認之價值判斷標準之違誤，核有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0285 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：再申訴人係臺南市政府警察局第六分局督察組巡佐，亦為該分局 102 年度考績委員會之票選委員。該分局辦理再申訴人 102 年年終考績之程序，係由其單位主管評擬後，未經考績委員會初核，即簽請分局長評核；嗣由分局長評核後，再遞送考績委員會議追認。是臺南市政府警察局第六分局辦理再申訴人 102 年年終考績之作業程序，未依規定於單位主管評擬後，遞送考績委員會初核，再報機關長官覆核，與公務人員考績法第 14 條第 1 項規定不符，核有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/差假

決定字號：103 公申決字第 0287 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要旨：再申訴人係衛生福利部臺東醫院(以下簡稱臺東醫院)護士，自 103 年 1 月 2 日起奉派至馬偕紀念醫院台東分院，參加血液透析護理技術人員訓練。其自稱於 103 年 1 月 23 日受訓完畢當日，因仍須返回臺東醫院值小夜班，返院途中發生交通事故，惟未立即就醫。嗣向臺東醫院提出公假之申請，該院以再申訴人於發生交通事故後，並未向警察機關報案，事故發生地點無交通號誌，亦無監視錄影畫面，致難以認定責任歸屬，因而否准其公假之申請。惟依公務人員請假規則保障公務人員權益之意旨，縱無警察機關之證明文件或監視錄影畫面，服務機關仍應就其他客觀事實詳為調查，並視個案實際情形，覈實准駁，不應僅因再申訴人未能提出直接之證明，即逕予否准其公假之申請；另再申訴人之病情，是否有無法上班而需繼續休養之情形，亦值探究。是以，臺東醫院否准再申訴人公假之申請，其事實認定及判斷核有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0295 號

決定日期：103 年 9 月 16 日

要 旨：按「一行為不二罰原則」乃現代民主法治國家之基本原則，此係為避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。再申訴人於 101 年 4 月 16 日勤務中，未經報備，擅離職守，違反勤務紀律，與擅自前往處理民事糾紛，其行為接續、時間重疊，自應評價為一行為；又有關其介入劉○○與張○○之民事糾紛，招致物議，桃園縣政府警察局刑事警察大隊既已核予其記過一次之懲處在案，即不得就此部分予以重複懲處。桃園縣政府警察局刑事警察大隊未審及此，另核予申誡二次之懲處，與一行為不二罰之原則有違，難謂適法。

事件類型：再申訴事件/考績

決定字號：103 公申決字第 0298 號

決定日期：103 年 10 月 7 日

要 旨：屏東縣政府警察局(以下簡稱屏縣警局)以再申訴人涉偽造文書案，列入 101 年各項考核不佳人員名冊，其涉嫌偽造文書案，業經屏縣警局於辦理再申訴人 101 年年終考績時，列入考量，並考列乙等 79 分。茲再申訴人所涉之偽造文書案，分別於 101 年受刑事確定判決、102 年受懲戒處分，並經屏縣警局列入 101 年年終考績考列乙等及 102 年年終考績考列丙等 69 分之考量。核與銓敘部 84 年 12 月 16 日(84)臺中甄二字第 1206584 號函釋，同一事由應以先受之懲戒處分或刑事確定判決之年度，為不得考列甲等之唯一年度之意旨不符。屏縣警局辦理再申訴人 102 年年終考績，核有與事件無關之考量牽涉在內之瑕疵，其據以評定之考績，自有違誤。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0340 號

決定日期：103 年 10 月 28 日

要 旨：交通部公路總局新竹區監理所（以下簡稱新竹區監理所）審認再申訴人於 97 年任交通部公路總局監理組交通安全科科長期間，辦理基隆市私立隆○汽車駕駛人訓練班遷址一案，因未細究法令原意，率予核復同意班址變更及班舍遷移，未盡督導之責，核予其申誠一次之懲處。惟按民營汽車駕駛人訓練機構管理辦法第 8 條第 1 項第 2 款對於申請班址變更、班舍遷移使用之土地，並未明確規定其租賃期限；又新竹區監理所主張實務上一般係類推適用同辦法第 4 條第 3 項規定，辦理駕訓班申請班址變更與班舍遷移，亦未提出相關事證，以證明承辦人有故意或疏失之處，自難據此苛責再申訴人核稿當時未予注意。是以，新竹區監理所認再申訴人應負督導不周之責，核有再行斟酌之必要。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0341 號

決定日期：103 年 10 月 28 日

要 旨：臺中市政府警察局太平分局審認再申訴人擔服勤務時，將所查民眾通緝與否之資料洩漏他人，違反公務機密應予保護之規定，依警察人員獎懲標準第 7 條規定：「有下列情形之一者，記過：……十六、其他違反法令之事項，情節嚴重。」核予其記過一次之懲處。惟查有關「情節嚴重」部分之認定，依臺灣臺中地方法院檢察署檢察官 103 年 4 月 18 日 103 年度偵字第 937 號不起訴處分書，並無其他人員或證據足資證明再申訴人確將林男及其女友戶籍資料，對外「洩漏」或「交付」予他人。據上，縱認對於行政機關懲處公務人員調查證據以認定事實之要求，未必須如刑事調查證據之要求嚴格，惟仍須懲處事由之可得確信其存在為前提。再申訴人是否有洩漏戶籍資訊予民眾，既有事實未明之情事，則就其是否導致民眾心生恐懼，而造成違失情節嚴重之認定，即非無疑。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0359 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：按銓敘部 92 年 3 月 20 日部法二字第 0922215919 號令釋，各機關考績委員會票選委員選舉權（被選舉權及投票權）之行使，應以本機關受考人為限。如由非本機關實際受考人行使選舉權，即違反考績委員會組織規程第 2 條規定之意旨，該考績委員會組織為不合法，其核議通過之懲處事件，自有法定程序之瑕疵。衛生福利部北區老人之家辦理 103 年度甄審及考績委員改選案，該家人事管理員亦行使選舉權，而人事管理員非屬該家依考績法規進行考評之實際受考人，自不具有該家甄審及考績委員會票選委員之選舉權。其由非屬實際受考人之人員，行使選舉權，該家 103 年度甄審及考績委員會之組織，於法即有未合，其核議通過之再申訴人申誠一次懲處案，核有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0366 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：依公務人員考績法第 15 條、同法施行細則第 13 條第 4 項及考績委員會組織規程(以下簡稱組織規程)第 2 條第 5 項規定，各機關受考人均應以普通、平等、直接及無記名投票方式，行使其考績委員會票選委員選舉權(被選舉權及投票權)；票選委員之當選資格，應以得票數高低為依據。次按性別平等教育法第 16 條第 1 項、銓敘部 94 年 1 月 31 日部法二字第 0942462156 號令釋及銓敘部 102 年 11 月 25 日部法二字第 1023783246 號函釋規定，學校依公務人員考績法第 15 條及組織規程第 2 條組成之職員考績委員會，有關委員之性別比例，不應適用性別平等教育法第 16 條第 1 項規定；如為達成任一性別比例不得低於三分之一之政策目標，宜先選舉票選委員，續就票選委員之當選人及當然委員之性別比例加以計算後，再由校長視該計算結果，圈選指定委員；如僅就票選委員之性別比例予以調整，進而影響票選委員依得票高低產生之公平性，即違反組織規程第 2 條之規定意旨，該考績委員會組織為不合法，其

核議通過之懲處案，自有法定程序之瑕疵。國立苗栗特殊教育學校 102 年度職員甄審暨考績委員會(以下簡稱職員考績會)置委員 7 人，其中指定委員 4 人，當然委員 1 人，票選委員 2 人。因該校自 102 年 8 月 1 日起，指定委員曹○○教務主任(女)，改由新任教務主任吳○○(男)遞補，以致職員考績會委員之性別比例未達性別平等教育法第 16 條第 1 項所定，學校考績委員會之組成，任一性別委員應占委員總數三分之一以上之規定。該校爰自同日起調整票選委員之性別，將票選委員得票數第一名李○○組長之當選資格予以解除，改由第三名崔○○護理師擔任。是國立苗栗特殊教育學校除誤引性別平等教育法第 16 條第 1 項規定外，且在得票數最高當選人未放棄當選資格之情形下，由得票數較少、列為候補之女性受考人取代擔任票選委員，其職員考績會之組成，難謂合於組織規程第 2 條第 5 項前段所定「平等」之要求。是該校 102 年度職員考績會之組織，於法即有未合，其核議通過之再申訴人申誡一次之懲處案，即有法定程序之瑕疵。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0372 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：再申訴人於 103 年 3 月 28 日分配臺中市清水地政事務所（以下簡稱清水地政所）第一課占課員職缺實施實務訓練。清水地政所審認再申訴人於實務訓練期間，積壓案件情形嚴重，屢接民眾或地政士電話投訴，回覆電話言行失檢，嚴重影響該所機關形象；且以激烈方式反映抗爭，不聽長官命令或指揮，核予其記過一次之懲處。清水地政所於 103 年 8 月 14 日函報本會，將再申訴人實務訓練成績評定不及格；經本會派員前往該所訪談相關人員後，審認該所遴選之輔導員黃○○，於再申訴人實務訓練期間，未予以適時、適當之輔導，且黃輔導員同時亦擔任另 2 名考試錄取人員實務訓練輔導員，不符公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點第 4 點規定，爰核定延長再申訴人實務訓練期間 2 個月。是再申訴人積壓案件一節，與其未獲適時、適當輔導之間，是否具有相當因果關係，尚非無疑。且再申訴人回覆電話之言行雖有不當，但其情節何以非屬輕微，該所亦未提出具體之說明。又按所謂不聽長官命令或指

揮，係指公務人員對長官指示，有拒絕服從之情事者，始足當之；該所既未具體指明再申訴人所拒絕服從之命令或指揮為何，其上開言行縱有不當，亦與拒絕服從有別。次按公務人員考試錄取人員訓練辦法第 32 條第 1 項及第 2 項規定，公務人員考試錄取人員向實務訓練機關報到日起，應有為期一個月之實習階段，受訓人員應以不具名方式協助辦理所指派之工作；且實習階段時間不含基礎訓練。查再申訴人於 103 年 3 月 28 日分配清水地政所實施實務訓練，扣除同年 4 月 21 日起至同年 5 月 23 日止接受基礎訓練時間，其實習階段應於 103 年 5 月 29 日屆滿。依清水地政所登記審查人員案件統計表影本所載，該所自 103 年 5 月 23 日起，即陸續指派再申訴人具名辦理土地登記審查案件。清水地政所提前指派再申訴人具名辦案，是否與公務人員考試錄取人員訓練辦法第 32 條第 1 項及第 2 項規定不符，仍有再行究明之必要。爰該所核予其系爭之懲處，即嫌速斷。

事件類型：再申訴事件/考成

決定字號：103 公申決字第 0374 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：按各機關辦理票選委員作業時，雖得因機關之特殊情形，依考績委員會組織規程第 2 條第 5 項但書規定，採分組、間接、通訊等方式辦理投票作業，惟仍應符合各該選舉方式之採行要件。如公務人員職務性質相同而服勤地點分散各處者，其考績委員會之票選委員固得採間接或通訊投票方式選舉，惟尚不得採行分組方式票選。此與醫院護理人員、醫師間，因職務屬性差異致受考人數顯有落差，得依其職務採分組票選產生若干委員之情形有別。交通部 103 年政風人員考績委員會暨甄審小組置委員 15 人，其 6 名票選委員之產生方式，係由該部及所屬一級政風機構共計 13 個單位為選舉單位，並視所屬政風機構總數及人力數之規模，單獨或合併為 6 個選舉區，每一選區產生票選委員 1 人，分組辦理候選人票選作業。交通部政風人員雖分別配置於該部及所屬一級政風機構，然其職務性質並無不同，交通部將其考績委員會票選委員之票選作業，以分組方式辦理，核與考績委員會組織規程第 2 條第 5 項之規定有

違。是交通部 103 年政風人員考績委員會暨甄審小組之組織，於法即有未合。經該委員會初核之系爭考成案，既有上開法定程序之瑕疵，自難謂適法。

事件類型：再申訴事件/懲處

決定字號：103 公申決字第 0376 號

決定日期：103 年 11 月 25 日

要 旨：高雄市政府消防局（以下簡稱高市消防局）審認復審人以休養為由請病假獲准，卻前往國立高雄大學（以下簡稱高大）上課；且另以復健為由請病假獲准，卻未能提出就醫證明，而審認復審人有請假虛偽之情事，核予記一大過之懲處。惟高市消防局欠缺具體事證資料，足以證明復審人有請病假，卻前往高大上課之請假不實情事。且曠職係以時計算；復審人縱有前往高大上課之情事，該局亦應就其實際上課時間，按時以曠職論，而非以全日計算。又所謂請假有虛偽情事，應指對重要事項提供不正確資料或為不完全陳

述者，始足當之。高市消防局僅以復審人事後未提供醫院就醫證明，即逕認其請假有虛偽情事，而未考量其是否確無從事復健活動，認事用法尚欠妥適，該局逕將該 7 日之俸給自復審人 103 年 7 月份俸給扣除，亦屬違誤，應予撤銷。另高市消防局審認再申訴人有言行不檢，有損公務員形象、機關聲譽之情事，係以其於 103 年 2 月 25 日向新聞媒體，杜撰請病假須檢附就醫證明，且須說明請病假當日行蹤，致新聞媒體有不實之報導，嚴重影響該局聲譽。惟再申訴人於前揭 7 日，有請病假獲准之紀錄。高市消防局為調查再申訴人有無請假虛偽之情事，確於 103 年 2 月 22 日對再申訴人訪談，以釐清其於請病假期間有無在家休養，抑或外出前往高大上課，及是否能提供醫院證明等。是再申訴人如向新聞媒體陳述上開內容，尚非全然無據；且媒體報導之方向或角度，並不受新聞來源或採訪對象之限制，機關如認報導不實，尚得予以澄清，從而高市消防局逕以媒體報導內容，審認再申訴人杜撰不實報導，尚有未洽。又再申訴人有無言行失檢之情事，既有未明，自亦無從審查其違失是否已達情節較重之程度。高市消防局所為之懲處，即有再行究明之必要。

事件類型：再申訴事件/考成

決定字號：103 公申決字第 0393 號

決定日期：103 年 12 月 9 日

要 旨：交通部公路總局第二區養護工程處(以下簡稱二工處)審認再申訴人於 83 年間涉嫌違反貪污治罪條例案件，至更六審仍判決有罪，於 103 年考成年度內，核予其記過一次之懲處；其單位主管考量其經記過一次懲處在案，且考成年度內並無其他獎勵紀錄可資抵銷。爰認其符合銓敘部 102 年 1 月 3 日部法二字第 1023681986 號函檢送之「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」二、之情形，評擬其 103 年另予考成為 69 分；遞送二工處處長核定，亦維持 69 分。惟該記過一次懲處之違失事實係發生於 83 年間，迄今已 20 年，二工處於評定系爭 103 年另予考成時，已不得再加以考量；二工處將該情事納入考量，是否妥適，已非無疑。復按銓敘部 97 年 4 月 2 日部特一字第 0972926435 號函釋意旨，不宜僅以受考人受懲處事由即考列丙等；且交通事業人員考成條例第 9 條後段已明定，曾記一大過人員之考成，不得列乙等以上之等次；而銓敘部以上開 102 年 1 月 3 日函，係提供各機關辦理考績之衡酌基準，亦即各機關辦理考成

業務時，除參酌該函外，仍應綜覈名實，按受考人平時成績考核紀錄或具體事蹟，評定適當之考成等次。是二工處於評定再申訴人103年另予考成考列丙等時，僅考量其受記過一次之懲處，而未綜合考量其考成年度內之平時成績考核紀錄或具體事蹟，且有不應考量之事蹟考量在內，揆諸前揭規定及說明，尚有未妥，核有再行斟酌之必要。

二、行政法院裁判要旨選錄

裁判案由：俸給

裁判字號：臺北高等行政法院 100 年度簡更一字第 14 號

裁判日期：101 年 5 月 1 日

要旨：原告於 91 年 12 月 16 日至 95 年 6 月 30 日間（下稱系爭期間），任職被告秘書室，擔任法制職系薦任科員，按公務人員專業加給表（五）規定支領專業加給。嗣被告認原告不符領取法制專業加給之規定，僅得依公務人員專業加給表（一）支領專業加給，爰追繳原告於系爭期間溢領之專業加給差額。關於 91 年 12 月 16 日至 93 年 6 月 24 日部分，依國立故宮博物院辦事細則第 12 條規定，該院秘書室第 1 科辦理法制事項，惟該科並非法制單位，依公務人員俸給法第 18 條第 1 項、公務人員加給給與辦法（以下簡稱加給辦法）第 2 條、第 3 條第 2 款及公務人員專業加給表（五）等規定，原告此期間尚不符合支領法制專業加給之要件。按公務機關所屬承辦人作成行政處分是否有違誤，與行政處分相對人是否有信賴不值得保護，係屬二事；且所謂信賴利益係指信賴原行政處分或行政法規有效，而另有表現之行為以獲取預期之利益而言。因此，信賴利益並非現存之利益，政府機關給

付公務人員之法制專業加給，係屬金錢而為單純之現存利益，受領人將之消費，尚難認係信賴表現之行為。被告於撤銷原核發之專業加給處分，自得對原告追繳溢領之專業加給，亦與信賴保護原則無違。另關於除斥期間及請求權消滅時效之起算時點，係依原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起算除斥期間，而非以作成處分之公務人員知悉時起算。據此，被告依前行政院人事行政局 97 年 12 月 11 日書函復行使撤銷權，向原告追繳溢發之法制加給差額，並未逾行政程序法第 121 條規定 2 年除斥期間，及同法第 131 條規定 5 年公法上請求權時效。系爭處分追繳此部分溢領之法制加給，於法並無不合。另關於 93 年 6 月 25 日至 95 年 6 月 30 日部分，按 93 年 6 月 23 日制定公布，自同年月 25 日起生效之中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法）第 8 條第 1 項規定：「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。」加給辦法第 3 條第 2 款規定之「組織法規」本應依該法配合修正，使其規範內容與範圍一致。惟該辦法卻未配合修正，致條文中所指「組織法規」不及於處務規程及辦

事細則。然因組織基準法之位階高於加給辦法及專業加給表，是加給辦法及專業加給表規定之「組織法規」，應自 93 年 6 月 25 日組織基準法發生效力起，亦及於處務規程及辦事細則。嗣行政院復以 99 年 10 月 27 日院授人給字第 0990025298 號函釋示：「主旨：『公務人員專業加給表(五)』及『公務人員專業加給表(二十)』適用對象所稱『組織法規』之範疇，包括各中央行政機關依中央行政機關組織基準法制（訂）定、修正其組織法令後，所訂修之『處務規程』及『辦事細則』，並溯自 93 年 6 月 25 日生效……。說明：93 年 6 月 23 日公布施行之中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）第 8 條規定，中央行政機關內部單位之分工職掌，應分別以處務規程、辦事細則定之。又依銓敘部 99 年 9 月 23 日部銓二字第 0993218078 號函釋略以，於加給辦法第 3 條所稱之組織法規未配合修正前，依組織基準法規定所訂定之處務規程及辦事細則，得認屬上開辦法所稱之組織法規。茲為兼顧機關業務需要及保障公務人員權益，同意上開辦法授權訂定之旨揭公務人員專業加給表，其適用對象所稱『組織法規』之範疇，包括各中央行政機關依組織基準法制（訂）定、修正其組織法令後，所

訂修之『處務規程』及『辦事細則』。另歷來本院及本院人事行政局相關函釋與本函規定不符部分，並同時停止適用。」查原告畢業於中國文化大學法學院法律學系，並經 81 年全國性公務人員高等考試二級考試金融保險職系金融科法務組考試及格，復任職故宮秘書室，擔任法制職系薦任科員，依法銓敘。是原告同時符合公務人員專業加給表(五)適用對象欄第(1)點「職務歸列『法制職系』」、第(2)點「具法律系所畢業或法制類科考試及格或專門職業及技術人員高等考試律師考試及格資格」及第(3)點「辦理法制、訴願、調解業務」之要件，而得支領 93 年 6 月 25 日至 95 年 6 月 30 日間法制加給。

裁判案由：俸給

裁判字號：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 759 號

裁判日期：102 年 8 月 15 日

要旨：原告 101 年 11 月 14 日申請書第 4 項，即在

表明依醫事人員人事條例第 11 條第 1 項規定，向銓敘部申請作成准予其溯自 95 年取得證書時，據以改敘士(生)級本俸二十四級 385 俸點之行政處分。銓敘部 101 年 11 月 28 日書函，實際上已否准原告前開申請，自屬行政處分，應進行實體上之審理。原告 95 年間取得護理師證書，如擬改敘俸級，依規定應提出申請，由服務機關檢證並填具公務人員動態登記書，依送審程序送銓敘部辦理。惟經銓敘部遍查檔存資料，原告自 94 年 11 月 1 日調任行政院國軍退除役官兵輔導委員會花蓮榮譽國民之家（以下簡稱花蓮榮家）及該部於 94 年 11 月 23 日銓敘審定核發銓審函迄今職務均未曾調動，無銓敘審定紀錄，亦未曾接獲花蓮榮家就原告改敘俸級提出任何相關證明文件申請案。原告亦未就其本身原核敘之俸級及據該俸級辦理歷年考績銓敘審定之俸級結果有所不服，提出申請變更，其於 101 年 11 月 14 日提出本件申請時，已晉敘至(生)級二十四級 385 俸點，與擬申請改敘之俸級相同，是被告銓敘部以其未於取得護理師證書之日起 3 個月內申請改敘俸級，據以否准其溯及自 95 年間改敘俸級之申請，於法並無違誤。原告固稱曾交付護理師證書影本予前人事管理員，並口頭請人事人

員辦理銓敘事宜，然並無佐證資料，亦無任何申請文件，故無從認定其曾提出改敘俸級之申請。且現職人員取得較高考試及格資格申請原職改敘俸級者，人事人員是否有查催及協助辦理之責任，法無明文。原告既為公務人員，有關公務人員之保障及俸給等規定，自不得諉為不知；若有疑義，銓敘部亦有提供諮詢管道可供查詢。其未即時依上開諮詢管道向銓敘部查詢，難認人事人員有何疏失。

裁判案由：撫慰金

裁判字號：臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 82 號

裁判日期：102 年 11 月 21 日

要旨：按臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸關係條例）第 26 條之 1 第 1 項及同條例施行細則第 30 條、第 31 條、第 32 條等規定，兩岸關係條例第 26 條之 1 第 1 項，係基於立法經濟原則，將保險死亡給付、一次

撫卹金及一次撫慰金之 3 種給付合併規範，其得請領之權利主體分別為大陸地區法定受益人（保險死亡給付）及大陸地區遺族（一次撫卹金與一次撫慰金）。至所謂「遺族」，因兩岸關係條例並無明文，依同條例第 1 條後段規定，即應適用其他有關法令之規定。而 99 年 8 月 4 日修正前之公務人員退休法第 13 條之 1 第 1 項及同法施行細則第 16 條第 1 項明定，所稱遺族之範圍及順序，依民法第 1138 條之規定。經查本件原告等自陳其 3 人係支領月退休金亡故人員張○之姪子，乃張君之旁系血親卑親屬，非屬上開規定之「遺族」，依法自不得申領一次撫慰金。原告等徒以上開表格內列有「遺族」及「合法遺囑指定人」兩種對象可勾選，主張張○生前所立遺囑已將一次撫慰金贈與彼等，彼等為合法遺囑指定之人，符合兩岸關係條例第 26 條之 1 第 1 項所定「居住大陸地區之遺族或法定受益人」之規定云云，容有所誤。

裁判案由：薪給

裁判字號：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1438 號

裁判日期：102 年 12 月 26 日

要旨：原告 102 年 3 月 12 日所為申請書，係其退休後，基於原任公務人員資格，主張其原薪級遭受損害所為補救申請書，依公務人員保障法第 25 條第 1 項後段規定及司法院釋字第 469 號解釋理由書所揭示保護規範理論，應許原告對鐵路局 102 年 3 月 21 日否准函，依法請求行政救濟。依據交通事業人員任用條例第 5 條第 2 項規定及銓敘部 92 年 3 月 21 日部特四字第 0922213124 號函釋略以：有關「相當員級考試」，係指公務人員普通考試或相當公務人員普通考試之公務人員特種考試及交通事業人員升資考試而言。是原告雖參加 58 年升等考試及格，並非「相當員級考試」。又原告因係花蓮女中（初中）畢業，未符交通事業人員員級晉升高員級資位訓練辦法第 6 條第 1 項規定之參訓資格（高中畢業）。是交通部鐵路管理局未薦送原告參加 90 年晉升高員級訓練，於法並無違誤。又原告自 92 年 10 月 9 日經銓敘部核定退休後，迄 102 年 3 月 12 日始向交通部鐵路管理局提出上開申請書，請求提高為高員級薪

點，縱有如其所述請求權及所延伸之相關權利，亦已逾 5 年時效規定而當然消滅。

裁判案由：陳情

裁判字號：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1416 號

裁判日期：103 年 2 月 13 日

要旨：按公務人員保障法(以下簡稱保障法)第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」查原告曾依勞動基準法第 39 條及第 41 條等規定，向民事法院訴請交通部公路總局第一區養護工程處(以下簡稱一工處)應給付 85 年 7 月 1 日至 92 年 10 月 31 日止之薪資補償共計新臺幣 95 萬 6,849 元，並遭實體判決敗訴確定。原告復於本件主張其於系爭期間之上班以外時間及假日工作，請求依保障法第 23 條而為請求，茲為原告之最大訴訟利益考量，爰認本件與上開民事事件因其請求權基礎及原告所主張之

法律關係不同，應認非同一事件，且該院有受理之權限，而認該院有本訴訟事件管轄權。次按 88 年 2 月 3 日公布、90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 131 第 1 項及第 2 項規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。」「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」嗣該條文於 102 年 5 月 22 日修正公布第 1 項規定：公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。」原告起訴請求 81 年 12 月 2 日至 92 年 10 月 31 日之補償金，其所主張之公法上請求權，分別發生於行政程序法 90 年 1 月 1 日施行前及施行後，其於 102 年 9 月 23 日起訴，則在 102 年 5 月 22 日修正公布後，是本件關於公法上請求權時效是否消滅，應分別論斷。復按民法第 128 條前段規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」第 129 條第 1 項規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」第 130 條規定：「時效因請求而中斷者，若於請求後 6 個月內不起訴，視為不中斷。」於行政法上均有類推適用。本件原告主張依保障法第 23 條之補償請求權，其消滅

時效，自請求權可行使時起算，即其主張經指派於上班時間以外執行職務之各該翌日起算，亦即分別自 81 年 12 月 3 日至 92 年 11 月 1 日起算。行政程序法於 102 年 5 月 22 日修正公布第 131 條第 1 項規定以，公法上之請求權，於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因 10 年間不行使而消滅。又按中央法規標準法第 13 條規定，新法自 102 年 5 月 24 日生效施行後，人民對行政機關之公法上請求權，於 102 年 5 月 23 日以前發生，且其時效並於是日以前已完成者，因新法沒有溯及適用之明文，其已消滅之公法上請求權不受影響。本件原告此部分之請求權得行使之期間，既已最遲至 97 年 10 月 31 日屆至而罹於時效消滅，自不適用 10 年之規定。關於行政程序法施行前發生之請求權部分，於行政程序法 90 年 1 月 1 日施行前，原告所主張保障法第 23 條，並無請求權時效期間之規定，基於實體從舊原則，固無行政程序法第 131 條第 1 項規定之適用，並因公法無性質相類之規定，而應類推適用民法第 125 條一般時效 15 年之規定；惟此類推適用之時效期間，若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年時效期間為長者，參諸前述民法總則施行法第 18 條

規定意旨，即應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第 131 條第 1 項關於 5 年時效期間之規定，俾得兼顧行政程序法規定時效期間為 5 年之目的，使法律秩序趨於一致(最高行政法院 96 年度判字第 914 號判決意旨可資參照)。又按行政程序法施行前，所發生公行政對人民之公法上請求權，固應類推適用民法關於時效期間之規定，然其時效完成則應為權利當然消滅，而非僅發生義務人得為拒絕給付之抗辯。再參酌行政程序法第 131 條第 2 項規定：「公法上之請求權，因時效完成而當然消滅。」亦未因該公法上之請求權係行政機關對於人民之請求權或人民對行政機關之請求權而有異，是以行政程序法施行前，所發生人民對行政機關之公法上請求權，基於相同之法理，自應為時效完成之法律效果，而為權利當然消滅，法所當然。本件關於發生於行政程序法施行前之請求權，自行政程序法施行日起，其原 15 年時效所殘餘之期間，既較行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年時效期間為長，則自行政程序法 90 年 1 月 1 日施行起，即應適用行政程序法第 131 條第 1 項之 5 年時效期間，亦即原告對一工處之請求權時效，除有行政程序法規定之中斷等事由外，原應至 94 年 12 月 31 日屆至，

惟因當日係星期六之休息日，翌日則為星期日，則參諸民法第 122 條規定：「於一定日期或期間內，應為意思表示或給付者，其期日或其期間之末日，為星期日、紀念日或其他休息日時，以其休息日之次日代之。」即延至 95 年 1 月 2 日屆滿，惟原告遲至 102 年 9 月 23 日始提起本件行政訴訟，參諸上揭說明其請求權時效業已完成，權利當然消滅，自不得再為該部分之請求。原告請求自行政程序法施行即 90 年 1 月 1 日之後至 92 年 11 月 1 日所得行使之請求權時效，依行政程序法第 131 條及民法之各規定，除有行政程序法規定之中斷等事由外，亦應分別自 94 年 12 月 31 日至 97 年 10 月 31 日屆至。惟原告遲至 102 年 9 月 23 日始提起本件行政訴訟，參諸上揭說明其請求權時效業已完成，權利當然消滅，亦不得再為該部分之請求。綜上所述，原告所主張之請求權既已因時效而消滅，其請求為無理由，應予駁回。

裁判案由：性別工作平等法

裁判字號：臺北高等行政法院 101 年度訴字第 812 號

裁判日期：103 年 4 月 2 日

要 旨：性別工作平等法（以下簡稱性平法）之立法目的，係為保障受僱者及求職者免於性騷擾之工作或求職環境，以維護其工作權益。依性平法第 2 條第 2 項、第 3 項規定，公務員間職場性騷擾事件，應回歸公務人員各該人事法令既有之申訴、救濟及處理程序。因本案加害人、被害人均具公務人員身分，被害人向加害人服務機關提出申訴後，不服其性騷擾事件之認定結果，參照司法院釋字第 298 號解釋意旨，核屬對公務人員權益有重大影響之決定，應認定為機關對公務人員所為之行政處分，而得經復審後提起行政訴訟救濟。被害人不服原處分認定肢體部分性騷擾不成立，及未就被害人申訴書內所指 6 次口頭性騷擾部分認定成立與否。惟性平法之規範重點不在職場參與人之個別行為，而是職場性別平等環境之維護，因此該法並未直接對性騷擾行為人課予公法上義務，亦未直接就性騷擾行為人為行政裁罰規定。故被害人依性平法提出之申訴，如經機關依相關程序調查後，認定確有發生該法第 12 條所稱之

性騷擾時，即應就申訴案作成申訴成立之決議及行政處分，並進一步檢視其是否確已依同法第 13 條第 2 項規定，採取立即有效之糾正及補救措施，以期維護職場性別平等環境。是內政部以原處分作成性騷擾申訴部分（言語）成立，部分（肢體）不成立之行政處分，於法不合；復審決定未察而予以維持，亦有未洽，此部分應予撤銷。

裁判案由：追繳差旅費

裁判字號：臺灣新北地方法院 102 年度簡字第 140 號

裁判日期：103 年 4 月 3 日

要旨：原告自 100 年 3 月 30 日即經改聘為國家教育研究院(以下簡稱國教院)測驗及評量研究中心(以下簡稱測評中心)助理研究員兼代該中心主任，迄 102 年 2 月 1 日起始免兼代測評中心主任，而「測評中心主任」之辦公處係位於國教院三峽總院區仰喬樓 2 樓 204 室，是原告任職之「機關所在地」，即應係位

於國教院三峽總院區，而非其兼代前之臺中市豐原區，是國教院就原告該兼代期間（100年3月30日至102年1月31日）以「豐原」為起程地點，以「三峽」、「臺北」為終程地點，所申請之差旅費而為之核准處分，即均為違法之授益處分，原處分撤銷原違法之授益處分，於法洵非無據。次依司法院釋字第521號解釋、最高行政法院102年度判字第243號及第600號判決意旨，作成違法授益處分之機關，尚不能以受益人依行政程序法第127條負有返還所受領給付之義務，而認處分機關得以行政處分命其返還。是本件原處分命原告繳（收）回差旅費之下命處分部分，於國教院撤銷核給差旅費之違法行政處分後，原告即屬無法律上之原因而受利益，致國教院受有損害，即發生公法上不當得利之關係，但其非屬「稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金及短估金、罰鍰及怠金、代履行費用或『其他公法上應給付金錢之義務』」，故國教院並無單方裁量之決定權，性質上非屬行政執行法第11條之公法上金錢給付義務，國教院自不得以行政處分方式命原告返還，仍應提起一般給付訴訟請求返還公法上之不當得利；再者，依行政程序法第127條之規定，亦無就此情形得逕以

書面之行政處分核定之明文，參照前開最高行政法院判決要旨，自不能以原告依行政程序法第 127 條負有返還所受領給付之義務，即逕認國教院得以行政處分命其返還，故原處分關於命原告繳(收)回差旅費部分，於法自屬無據。

裁判案由：退休

裁判字號：高雄高等行政法院 103 年度簡上字第 9 號

裁判日期：103 年 4 月 7 日

要 旨：查交通部郵電事業人員退休撫卹事項，原適用「交通部所屬郵電事業人員退休規則（以下簡稱郵電退休規則）」及「交通事業人員撫卹規則」，嗣為符合行政程序法及中央法規標準法第 5 條之規定，乃於 92 年 2 月 7 日制定公布交通部郵電事業人員退休撫卹條例（以下簡稱郵電退撫條例），並於同年 1 月 1 日起施行。又郵電退休規則第 14 條第 1 項第 3 款規定，係源自 84 年 7 月 1 日修正施行前之

公務人員退休法施行細則第 10 條第 5 款規定，是郵電退撫條例第 31 條第 1 項第 3 款「公營事業機構職員之年資」規定，應參照 84 年 7 月 1 日修正施行前公務人員退休法施行細則第 10 條之公營事業人員之年資採計為退休年資規定及相關解釋認定，始得併計為郵電事業人員退休年資。次依 84 年 7 月 1 日修正施行前公務人員退休法施行細則第 10 條第 5 款、勞動基準法第 84 條前段、經濟部所屬事業機構分類職位歸級規程第 8 章第 2 節第 2 點、銓敘部 79 年 5 月 11 日（79）臺華法一字第 0399128 號函及 79 年 6 月 21 日（79）臺華法一字第 0420041 號函釋規定，公營事業機構中評價職位之人員，為職員以外之員工（或稱工員、工人、工等、工職），屬於純勞工身分，與具備公務員身分之職員不同。復按經濟部所屬事業機構人事管理準則實施要點第 5 點、銓敘部 87 年 6 月 26 日（87）臺特二字第 1632884 號函釋及交通部 89 年 1 月 25 日交人 89 字第 000915 號函釋規定，郵電退休規則第 14 條第 1 項第 3 款所謂「公營事業機構職員之年資」，應與 84 年 7 月 1 日修正施行前公務人員退休法施行細則第 10 條第 5 款所謂「公營事業人員之年資」為相同之解釋，即曾任經濟部所屬中油、臺

灣電力股份有限公司等事業機構，以高中、高職學歷錄用之評價職位人員年資，尚不得採認併計公務員（兼具勞工身分）退休年資。郵電退撫條例第 31 條第 1 項第 3 款規定，既係源自上開法令，自應採相同解釋，即曾任經濟部所屬中油公司之評價職位人員年資，尚不得採認併計公務員（兼具勞工身分）退休年資。據此，中華郵政股份有限公司臺南郵局（以下簡稱臺南郵局）及復審機關適用上開法令及函釋規定，認被上訴人系爭年資，不得依郵電退撫條例第 31 條第 1 項第 3 款規定併計退休年資，並無違誤。政府機關給付人民之津貼或公務人員之薪俸、退休金，係屬金錢而為單純之現存利益，因此受領人將現存利益予以消費，尚難認為係信賴表現之行為，是臺南郵局以系爭退休金因年資計算錯誤，撤銷原核給退休金及其他給與之處分，及重新作成之重新核算後應發給被上訴人退休金款項並追回溢發款之處分，核與信賴保護原則並無違背。且臺南郵局誤將系爭年資併計為退休年資之核定，已違背前揭法令規定，倘不予撤銷，將無法維護郵電事業人員退休制度之公平與正確，而破壞郵電事業人員退休制度及現有法律秩序。為建立全體郵電事業人員退休制度所欲維護之公

益，顯然大於被上訴人因違法併計退休年資所獲得退休金之私益，原處分予以撤銷，自無違誤。

裁判案由：退休

裁判字號：臺北高等行政法院 103 年度訴字第 14 號

裁判日期：103 年 5 月 29 日

要旨：依公務人員退休法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 18 條第 1 項規定，公務人員執行職務發生危險致身心障礙者，如於退休時（無論係命令退休或自願退休）已出現「全殘廢」致全身癱瘓或致日常生活無法自理者，即符合該條項規定而應加發 15 個基數之一次退休金。此為法定規範事項，並無裁量餘地。次按 91 年 9 月 2 日修正施行之殘廢給付標準表附註十載明：「承保機關審查被保險人成殘情形及殘廢程度，必要時並得予複驗。」則行政主管機關就退休人員是否已經發生公務人員退休法施行細則第 18 條第 1 項所定「全殘

廢致全身癱瘓或致日常生活無法自理者」之事實，自應依職權調查證據，必要時並得予複驗，以正確認事用法，不以退休人員原服務機關所提出之殘廢證明書為限。查本件原告於102年6月17日命令退休生效日前，提出之同年月11日前行政院衛生署南投醫院（以下簡稱南投醫院）診斷證明書，即已明載其「頸椎第3至7節術後合併肢體無力」、「病人長期於本院神經外科門診追蹤治療，宜長期休養，需輪椅輔助」，上開診斷內容是否足資證明原告已符合「全殘廢致全身癱瘓或致日常生活無法自理者」之要件，即有推敲餘地。銓敘部於作成原處分前，自應函請相關醫學專家就此鑑定表示意見，以釐清原告於退休生效前之殘廢程度。惟銓敘部明知原命令退休處分係於原告提出南投醫院上開102年6月11日證明書後所作成，卻對該證明書關於原告殘廢內容之資訊視而不見，並未進一步審酌其殘廢程度，逕採用原處分作成前7年餘無法反應實情之前行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺中榮民總醫院上開95年3月7日殘廢證明書，亦未因該證明書時日已久，而依91年9月2日修正施行之殘廢給付標準表附註十之規定予以複驗，即有未依職權調查證據之違法情事。又銓敘部為

辦理本件退休審定案，通知原告提出最新身體殘廢程度之證明書，依南投醫院上開 102 年 7 月 16 日證明書之記載，據以對照原告所提僅差月餘之 102 年 6 月 11 日南投醫院證明書之內容，是否足資證明原告於命令退休前已達全殘廢而不能自理之程度，亦非無探究之餘地。是銓敘部對原告命令退休生效日前之肢體是否已達全殘廢而不能自理之程度，亦存疑義，然未進一步徵詢醫學專家意見，逕採認 7 年多前之證明書，推測原告身體殘廢程度為半殘，有違論理及經驗證據法則。

裁判案由：免職

裁判字號：高雄高等行政法院 102 年度訴字第 43 號

裁判日期：103 年 8 月 14 日

要旨：公務人員考績法（以下簡稱考績法）第 12 條第 3 項第 5 款「言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽」及第 7 款所謂「破壞紀律，情節重大」乃屬不確定法律概念，法律之構

成要件採用不確定法律概念時，行政機關應經由解釋、論證、評價、涵攝之過程，將不確定法律概念適用於特定具體事件，而作成合法及正確之決定。惟不確定法律概念之適用，如存有多數皆可接受之決定可能性時，基於憲法之功能分配，行政法院之審查範圍僅能審查行政機關之決定是否合法，此乃尊重行政機關之判斷餘地問題，然就行政機關法律解釋是否正確、事實認定有無錯誤、是否遵守程序規定，判斷時有無夾雜與事件無關之考慮因素、是否符合一般之評價標準，行政法院仍得予以審查。被告臺南市政府認定原告有考績法第 12 條第 3 項第 5 款及第 7 款之免職事由所涵攝之事實中，其重要關鍵部分，即原告與該女子未滿 16 歲前，發生性行為，涉犯刑法第 227 條第 3 項之對於 14 歲以上未滿 16 歲之女子為性交罪嫌，業經臺南市政府警察局移送臺灣臺南地方法院檢察署（以下簡稱臺南地檢署）偵辦乙節，經查該部分雖經臺南地檢署以 102 年 1 月 30 日 101 年度偵字第 7580 號對原告提起公訴，然經臺灣臺南地方法院 102 年 10 月 17 日 102 年度侵訴字第 28 號刑事判決以不能證明原告有此妨害性自主犯罪行為為由，判決原告無罪，臺南地檢署檢察官不服，提起上訴，

遭臺灣高等法院臺南分院 103 年 2 月 12 日 102 年度侵上訴字第 1023 號刑事判決上訴駁回，復經最高法院 103 年 5 月 28 日 103 年度台上字第 1747 號刑事判決駁回該分院檢察官之上訴。據此，臺南市政府認定原告該當考績法第 12 條第 3 項第 5 款及第 7 款免職事由之重要基礎事實，即有關原告涉犯刑法第 227 條第 3 項罪嫌部分，業經刑事法院判決原告無罪確定在案，原處分就此部分即乏確實證據，故而其認定原告有行為不檢、破壞紀律，情節重大之基礎事實既有部分無確定證據相佐，則原處分認定原告有行為不檢、破壞紀律情節重大之事實而作成處分，即難認無未依證據認定事實瑕疵之違法。又系爭免職處分，如經排除原告原涉有妨害性自主罪嫌之部分，則臺南市政府考績委員會對其所為系爭免職處分評價之基礎事實已有不同，故就其其餘行為應為如何之考績，自仍應交由考績委員會透過民主化合議機制，就考績委員會職掌事項，依新事實作公正客觀之考核，始符正當法律程序，行政法院亦無以本身之見解取代行政機關考績評價判斷之權限，而應尊重行政機關循正當法律程序之判斷餘地。

裁判案由：停職

裁判字號：臺北高等行政法院 103 年度訴字第 790 號

裁判日期：103 年 9 月 11 日

要旨：公務員懲戒法第 4 條第 2 項先行停止公務員職務，係屬裁量行為，其要件有二：一是依公務員懲戒法第 19 條送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議，二是情節重大；至所謂情節重大，乃不確定之法律概念，應由被付懲戒公務員之主管長官就具體案件，斟酌被付懲戒人違失行為之動機、目的、手段以及對公務秩序所生之損害或影響，予以綜合判斷認定。本件原告 90 年 9 月間因涉嫌違反貪污治罪條例等案件，於 93 年 12 月 22 日經檢察官提起公訴，迄今已逾 10 年，並經臺灣高等法院（以下簡稱高院）刑事庭第 3 次更審判決，既經 10 年以上之審判，現已無由原告得利用職務上機會對責任之釐清有所干擾之可能，自不具停職之必要性。且被告將原告移請監察院審查後，並未同時將原告停職，顯然當時被告並不認為情節重大，在歷經 10 年後，突然又認定為情節重大，自應提出令人信服之堅強理由。行政院海岸巡防署核予原告停職處分，係考量其所涉犯貪污治罪條例之罪，已經前臺灣板橋地方法院檢察

署檢察官提起公訴，迄今已歷經 5 次刑事判決，多屬有罪，且其刑度亦愈加重。惟實際上，高院 102 年 1 月 16 日 100 年度重上更(二)字第 144 號刑事判決，業經最高法院 103 年 2 月 27 日 103 年度台上字第 594 號刑事判決撤銷，並經高院 103 年 5 月 14 日 103 年度重上更(三)字第 13 號刑事判決，原告因連續共同行使公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足生損害於公眾，處有期徒刑 1 年，減為有期徒刑 6 個月，並就違反貪污治罪條例部分，判決無罪。所謂原告刑度亦愈加重，得認為情節重大之理由，並不存在。該署所為處分，尚有違誤。

裁判案由：停職

裁判字號：臺北高等行政法院 103 年度訴字第 842 號

裁判日期：103 年 11 月 6 日

要旨：主管長官依公務員懲戒法(以下簡稱懲戒法)第 4 條第 2 項先行停止該公務員職務，係屬

裁量行為，其要件有二：一是依懲戒法第 19 條送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議；二是情節重大。又依行政程序法第 102 條規定，給予處分相對人陳述意見之範圍，在裁量處分，包括法定要件事實及裁量審酌之事實。停職處分係限制公務人員服公職權利之行政處分，屬於限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，自應遵守上開程序規定。至行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款關於對公務員所為之人事行政行為不適用行政程序法之程序規定，係指不構成得提起行政爭訟之行政處分之人事行政行為。對公務員所為之人事行政行為，如屬行政處分，既得對之提起訴願(或相類程序)及行政訴訟以救濟，行政機關作成此行政處分，自應依行政程序法之規定為之。懲戒法第 4 條第 2 項所稱之「情節重大」，為停職處分之要件事實，屬於行政程序法第 102 條應予處分相對人陳述意見機會之範圍，故被告作成系爭停職處分，自應遵守行政程序法第 102 條規定給予原告陳述意見之機會，且原告既交保在外，亦無不能給予陳述意見機會之情形。停職處分雖非懲戒性質，然其仍係限制公務人員服公職權利之行政處分，屬於限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，自應遵守上開程序規定。懲

戒法第 4 條第 2 項規定依職權停止原告之職務，與之前原告因羈押，依懲戒法第 3 條第 1 款規定當然停職之情形不同。於當然停職之情形下，停職效力於法定事由成就時即發生，故被告嗣後作成停職令而將生效日溯自原告遭羈押時生效，於法並無不合。然懲戒法第 4 條第 2 項並非當然停職之規定，並非自該條項所規定停職事由成就時即生停職之效力。是國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱退輔會）作成將原告停職之處分，明載該處分溯自監察院通過彈劾移送懲戒之 102 年 11 月 11 日生效，於法無據。另退輔會於 102 年 11 月 13 日作成否准復職處分時，上開停職處分仍未作成，當時並無停職處分存在（原告經具保停止羈押後，原依懲戒法第 3 條第 1 款因羈押之當然停職事由業已解消），被告以不存在之停職處分作為本處分之事實基礎，自有違誤。退輔會作成之停職處分為違法而應撤銷，以此處分作為基礎，作成否准復職處分，並無依據。

國家圖書館出版品預行編目資料

保障法制座談會及專題講座紀錄彙編(續). 103年 /
公務人員保障暨培訓委員會[編]. -- 初版. -- 臺北市:公務
員保訓會, 民 104. 7

面; 公分

ISBN 978-986-04-5595-3(平裝)

1. 公務人員法規 2. 論述分析

588.1207

104015087

103年保障法制座談會及專題講座紀錄彙編(續)

出 版 者：公務人員保障暨培訓委員會

發 行 者：主任委員 蔡壁煌

地 址：臺北市文山區試院路1-3號

服 務 專 線：(02)82367000

網 址：<http://www.csptc.gov.tw>

出 版 日 期：中華民國104年7月

版 次：初版

印 刷 者：鈞嶽文化事業有限公司

地 址：新北市中和區景平路493巷7之3號4樓

電 話：(02) 8242-2782

工 本 費：新臺幣37元

GPN：1010401296

ISBN：978-986-04-5595-3(平裝)

