

審查報告

民國 103 年 12 月 11 日本院第 12 屆第 15 次會議，審議銓敘部議復司法院函請本院及行政院會銜發布法官退養金給與辦法（以下簡稱本辦法）一案，經決議：「交全院審查會審查，並由高副院長永光擔任召集人。」嗣於同年 12 月 26 日及本(104)年 1 月 8 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 2 次全院審查會，審查竣事。其後，司法院於本年 1 月 23 日函致本院就全院審查會所提意見回應，並檢附再修正條文對照表，該案經提本年 2 月 5 日本院第 12 屆第 22 次會議決議，交全院審查會併本辦法審查。遵經於本年 2 月 11 日舉行全院審查會，會中並邀請司法院及行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）派員列席說明（出列席人員名單詳如附件 1）。

有關銓敘部議復司法院函請本院及行政院會銜發布本辦法一案，據 103 年 11 月 18 日部函說明略以，司法院依法官法第 78 條規定，擬具本辦法函請本院及行政院會銜發布，並配合該條施行日期，明定本辦法自本年 1 月 6 日施行。司法院為研訂本辦法，前三度函徵本院（銓敘部）意見；本案業參採部歷次回函意見修正，爰建請同意會銜。另有關銓敘部議復司法院就本院全院審查會所提意見回應一案，據其本年 2 月 2 日函說明以，本次司法院函送修正之條文，係參採 103 年 12 月 26 日及本年 1 月 8 日全院審查會審查意見所為之修正，除建請酌修部分文字外，餘認皆屬妥適，建請本案併同司法院 103 年 10 月 28 日函請會銜之其他條文，同意會銜。

壹、103 年 12 月 26 日及本年 1 月 8 日審查本辦法全院審查會

第 1 次審查會，部針對本院第二組（以下簡稱院二組）所提意見，擬具全院審查會說明資料（如附件 2）供審查會參考。審查會先由部及人事總處說明後，隨即進行大體討論。茲綜整審查

委員之發言意見如下：

- 一、依公務人員退休法（以下簡稱退休法）第 9 條規定，退休金之給與種類已明確分為一次退休金、月退休金及兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金等 3 種，並分別就該 3 種退休金之計算方式及退休所得上限予以明確規範；惟法官法第 78 條規定法官依退休法規定給與一次退休金或月退休金，上開規定，有無含括兼領月退休金方式，尚有討論餘地。又本辦法第 2 條第 2 項所訂支領之月退養金與月退休金、公保養老給付每月優惠存款利息等，不超過同俸級現職法官每月俸給 98% 規定；以退休法已明定兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金者，其退休所得比率應按比例折算。實務上實任法官兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金情形如何？
- 二、實任法官轉任特任法官，其退職時政務與常務年資除可併計外，年齡尚得選擇以「退休生效日」或「退職生效日」。以現行規定政務年資不得併計常務年資辦理退職，何以獨厚於法官？法官法所定退休所得 98% 上限，部多次表示不同意見，卻未被接受，本院對本辦法之修正有無審酌餘地？
- 三、退養金預算雖係司法院編列，惟法制上司法官採兼領月退休金方式，以規避法官法第 78 條第 2 項所定 98% 上限規定，有逾越母法之疑慮，顯然有違該法立法意旨，且其相較一般公務人員退休所得替代率之調整，顯不衡平。以法官法第 78 條第 1 項規定，法官退休依退休法規定給與，是其基本架構、立法精神應予維持，同條第 2 項所定 98% 上限規定，不能透過解釋或辦法予以迴避。基此，應本公務人員退休撫卹法（以下簡稱退撫法）草案建立之原則及衡平角度，予以嚴格把關，建議本辦法第 2 條第 1 項後段增訂，若採兼領月

退休金者，其每月退休所得替代率上限比率，應按比例折算規定，以期明確。

四、法官法自 100 年 7 月 6 日制定公布後，確認法官與國家之關係為法官特別任用關係，以法官獨立行使職權，地位崇高，責任重大，當時制定法官法時，係採較優厚條件予以規範。本辦法固然應遵照法官法第 78 條規定內涵，惟法律條文之解釋除文義解釋外，尚應回歸其立法原旨，是對於涉及司法官退休之相關法制，本院仍可本於憲定職權，審酌當前政府退撫相關既定政策方向適度審議。

五、歷次退休制度改革中，如所得替代率調降、支領月退休（職）金之特任政務人員，已限縮其優惠存款上限金額為 200 萬元等，因此，司法官退養金及優惠存款是否納入改革範圍？

六、退休法制為本院憲定職掌，法官因有行使審判權的特殊性，各項待遇遠較一般公務人員優渥，惟其退休所得替代率上限仍不得逾越上位法律規定至為明確；以實任法官退休如採兼領月退休金方式，應以法官法第 78 條所定 98% 折半計，即 49% 為上限。本辦法係三院會銜，本院需共同承擔責任，應明確表達對於退休制度改革之立場，提出相關意見，避免司法官退休制度與外界期待與認知落差過大。又本辦法相關條文涉及本院主管權責部分，經提出不同意見，司法院如不予採納，基於堅守本院立場，自可不予會銜。

嗣銓敘部及院二組就審查委員前開意見說明略以：

一、銓敘部說明部分

（一）法制上退休法明定兼領 $1/2$ 之一次退休金與 $1/2$ 之月退休金退休給與種類，以及所得替代率按比例折算等規定，惟法官法第 78 條第 1 項並未明確規範兼領月退休金者，其退養金支給標準。其支領情形舉例說明：

某甲退休採兼領 $1/2$ 之一次退休金與 $1/2$ 之月退休金方式，退休年資採計 35 年，月退休金經核定為 7 萬元，一次退休金核定為 200 萬元，則某甲可支領退休金包括：一次退休金 200 萬元加 $1/2$ 月退休金 3 萬 5 千元；退養金部分為：一次退養金 280 萬元加 $1/2$ 月退養金 4 萬 9 千元；即採兼領月退休金者，其領取退養金支給標準，係以本部所核定之一次退休金總額、月退休金數額分別乘以一定比率。

(二) 又某法官退休前 1 個月可支領 18 萬 1 千元，退休時如採兼領月退休金方式，則可支領 11 萬 5 千元，低於 18 萬 1 千元，其所得替代率為 64%，實務上多數司法官選擇此方式，此即院二組所提司法官選擇兼領月退休金方式，有無規避每月退休所得超過所定 98% 上限規範之疑慮。本部於司法院三度徵詢時均建請該院就 98% 之上限比率，應按兼領月退休金比例折算。惟司法院以退養金發放為該院權責，法官受憲法終身職保障，為保障其既有利益及維持司法運作，未採納本部意見。

(三) 退養金之制度係因憲法保障法官為終身職，並無命令退休之規定，為顧及到達一定年齡之實任法官無法辦案，即調整為優遇法官，因此類人員與年俱增，司法院爰將其預算員額排除於編制員額外，並以給與退養金之機制鼓勵實任法官自願退休。原退養金給與方式僅依年齡給與一定比率，並按本部審定之退休金給與種類及數額，作為退養金給與之計算母數。如某法官核定退休金為每月 5 萬元，退養金為 7 萬元，合計 12 萬元，而一般公務人員為 5 萬元，此為司法官體系之

特殊性。自 95 年以來本部多次與司法院或法務部協商，請其配合公務人員退休制度改革，檢討司法官退休所得替代率 98% 上限規定，惟司法院仍主張將視公務人員年金改革方向及進度再研議檢討，至退養金制度則仍維持原制度。

二、院二組說明部分

(一)因現行退休法對於退休金之給與種類定有一次退休金、月退休金及兼領 $1/2$ 之一次退休金與 $1/2$ 之月退休金等 3 種，且該法對於上開退休種類之退休金計算方式及退休所得替代率等均予明確規範；而法官法第 78 條僅明列一次退休金與月退休金，致有該條規定有無含括兼領 $1/2$ 之一退休金與 $1/2$ 之月退休金之疑義。

(二)法官法第 78 條第 3 項規定，本辦法須會同本院及行政院訂定，如條文內容涉及本院官制官規，且明顯與年金改革方向不一致時，本院自可提出不同意見。爰審查委員對於本辦法仍可提出不同意見，經院會審議通過後函復司法院檢討，倘該院不採納本院意見，本院可不予會銜，則本辦法即無法發布。

嗣經審查委員交換意見達成共識，由部綜整審查委員所提意見，並參酌院二組意見，研擬建議修正條文，再擇期審查。另由部彙整歷次對本案表達之意見與司法院之研議結果，提下次審查會參考。

第 2 次審查會，部依第 1 次審查會審查委員所提意見，擬具第 2 次會議說明資料（如附件 3），並就第 2 條及第 3 條研擬建議修正條文，供審查會參考。審查會續就本辦法相關問題進行大體討論，並由司法院代表就第 1 次審查會審查委員所提意見予以說明。嗣司法院及部就審查委員詢問說明後，隨即進行逐條審

查。茲綜整審查委員之發言意見如下：

- 一、本辦法第 2 條參照法官法第 78 條第 1 項規定據以擬訂，文字上並無爭議，惟因實務上司法官多數選擇兼領月退休金方式，領取退養金，並以 98% 為上限，未按比例折算，與法官法第 78 條立法意旨有無相違，請司法院先予釐清。又司法院就兼領月退休金者仍以 98% 為上限是否合理？其是否符合法官法第 78 條立法意旨？
- 二、司法院雖強調法官法第 78 條並無規範法官退休採兼領月退休金者，其退養金應按比例折算規定，惟法官法亦未規定實任法官選擇兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金者，其請領退養金之規定，就立法技術言，係屬法律漏洞，應有填補作為，建議於本辦法第 2 條增訂兼領月退休金者須按比例折算規定，以符明確性原則。
- 三、有關退養金之給與，指實任法官依退休法自願退休時，係按部依退休法審定之退休金給與種類及數額，作為退養金給與之計算母數。惟退休法第 32 條既已明定兼領月退休金者，應依同條第 3 項第 1 款比率，按其兼領月退休金之比例折算規定，司法官自願退休時兼領月退休金者，其退養金自應適用其比例折算規定。
- 四、法官法第 78 條規定退養金給與標準新制施行後，相較於往年有無造成申退人數異常增加情形？據聞司法院及各法院有因退養金需求暴增致預算編列困難情形，而由該等機關一一約談勸退申退申請案之舉，請問有無此情形？
- 五、司法院釋字第 717 號解釋，認為限定公教人員退休所得上限，減少原得辦優惠存款金額之規定，並未違憲。目前年金改革有關降低優惠存款金額部分，雖未完成立法，惟相關配套措施已在進行。法官雖為終身職，惟在法官法制定過程

中，對於法官身分保障已有所制約，司法院有無深入思考其退休所得替代率、優遇制度等，應如何配合檢討？

六、司法官舊制年資領取之一次退休金與一次退養金辦理優惠存款之上限有無受限？本院於 100 年 2 月 1 日實施之優惠存款調整措施中，已針對支領月退休（職）金之特任政務人員由改革前優惠存款金額達 300 多萬元，限縮其優惠存款上限金額為 200 萬元，且兼領月退休金者按比例折算。惟據了解，司法官優惠存款之額度並未調整，且其退養金亦得辦理優惠存款，與政府推動年金改革方案所秉持各類人員之相關改革方案應衡平一致之政策方向不符，司法院有無考量將該優惠存款訂定上限規定？

嗣司法院、部及院二組就審查委員前開意見說明略以：

一、司法院說明部分

（一）法官法草案擬定過程中，有關司法官退養金制度之設計，本院為避免外界誤認法官自肥，當時曾依銓敘部建議委託精算後，每年僅增加國庫支出 100 多萬，貴院爰同意會銜。又法官法第 78 條僅規範實任法官支領退養金之相關規定，並未就退休金予以規範，是司法官退休其選擇支領退休金種類及舊制年資一次退休金優惠存款上限規定，均依照退休法等相關規定辦理。至有關退養金辦理優惠存款之上限規定，以及兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金者，其退休所得上限比率需按比例折算，本院同意未來於法官法修正時配合檢討。惟該條未修正前，得否於本辦法增訂尚有疑義，上開意見將帶回研議。

（二）法官法第 78 條規定施行後，申退人數雖有增加，但未達搶退之情形，以該條施行前每年申退人數約 20 人，

本年 1 月 1 日起至今已報退休案約 30 人，並無明顯增加。且本年 1 月 6 日前退休者，多係滿 65 歲，非因該條規定施行造成。另本院無勸退情形，但各法院或許因人力不足之考量，有類此情形，此部分本院並不清楚。

(三)實任法官退休另發給退養金之制度設計目的，係考量法官於該職務工作上之努力及憲法保障法官終身職之職位。法官法所定退養金之給與標準，由原僅採「年齡」條件，修正為「年齡」加「年資」條件，係立法院考量法官人力結構應適當調整，且未來將採由律師或教授轉任等多元進用管道。以律師為例，因其於執業一段期間後始轉任法官，如依原司法官退養金給與辦法（以下簡稱原退養金辦法）規定僅採「年齡」條件，則其轉任不久，條件成就即可領取高額退養金，易造成國庫財政負擔及成就給與退養金條件之不衡平，此即法官法第 78 條以年齡及任職法官年資併計之原因，亦與考選部規劃律師執業 5 年後，轉入法官，以其年齡約 30 歲或 35 歲，任職法官年資滿 30 年，則其成就領取退養金條件與一般公務人員成就領取退休金條件相當。

(四)又特任法官得選擇以退休或退職生效日作為請領退養金之年齡計算標準，主要目的在保障由實任司法官轉任特任法官者，其原得請領退養金之權益。

二、銓敘部說明部分

有關 98% 上限規定，依法官法第 78 條第 3 項規定意涵，月退養金、月退休金及公保養老給付之每月優惠存款利息合計總額，不超過同俸級現職法官每月俸給之 98% 上限規定，如上

述3種退休所得項目合計後之退休所得替代率低於98%，並無逾越母法所定上限之疑慮，是毋須修正法官法相關規定。另因實務上多數實任法官選擇兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金辦理退休，除退休金外，另給與兼領1/2之月退養金，是對於此類人員之退養金應否按比例折算，尚有審酌餘地。

三、院二組說明部分

(一)法官法第78條僅明列一次退休金或月退休金，有無含括兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金，有法制上疑慮，是前提應為本院已肯認其含括兼領月退休金，始須於本辦法第2條增訂按比例折算規定之限縮餘地。

(二)若本院肯認法官法第78條包括兼領月退休金，僅係因法制未完備，建議審查會作成附帶決議，請司法院儘速修正法官法第78條規定。另部已說明，法官法第78條所定98%之上限，該兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金者，其退休所得替代率並未超過98%上限規定，是本辦法第2條第1項增訂，既未超過98%上限規定，在法制上尚非無審酌餘地。

嗣經審查委員交換意見達成共識如下：

一、照司法院函請會銜條文通過者：

第1條、第4條至第10條條文。

二、照部擬條文通過者：

第2條及第3條條文，並配合修正說明欄文字。

三、附帶決議：

基於國家資源合理分配及社會公平正義原則，請司法院檢討司法官退養金優惠存款之上限，以符各類人員退休制度之衡平一致性。

貳、本年 2 月 11 日併案審查本辦法暨司法院就本院全院審查會所提意見回應案全院審查會

本次會議，部針對院二組對於司法院重新擬具之第 2 條、第 3 條及第 10 條再修正條文所提意見，擬具擬處說明對照表（如附件 4）。審查會先由司法院、部及人事總處說明後，併就上開再修正條文進行大體討論，並由司法院代表就審查委員所提意見予以說明，隨即進行逐條審查。茲綜整審查委員之發言意見如下：

- 一、就立法技術言，法官法第 78 條未規範兼領月退休金者其請領退養金之規定，屬法律漏洞，爰本辦法第 2 條增訂第 2 項兼領月退休金者須按比例折算規定，予以填補，惟該辦法尚未發布，並無信賴保護之問題。
- 二、本院原建議修正之第 2 條第 2 項規定，符合明確性原則，何以司法院未採納，請說明該條項規定，與本院建議之條文差異性為何？
- 三、本辦法發布前已辦理退休者，可否同意其重新選擇退休金種類？
- 四、第 10 條第 2 項有關過渡期間相關人員是否有信賴保護之適用，尚有討論餘地；且人事總處亦表示，以公務人員相關退休制度並未變動，本辦法第 2 條有關兼領比率之折算規定，應無信賴保障之基礎。司法院重擬之第 10 條第 2 項規定，說明僅述及對於信賴基礎應予保障，建議司法院就退養金部分究有何信賴基礎等補充說明；又銓敘部已說明，退休審定處分並不足以構成司法官領取退養金之信賴基礎，則司法院對於本年 1 月 16 日前業經銓敘部審定於同年月 6 日以後生效者，認有信賴保護原則之基礎，請說明其考量為何？
- 五、行政不作為可否使當事人遭受不利益，所涉複雜，且即使有行政怠惰行為，亦多涉及國家賠償問題，並不會使其因而得

適用舊法。法官法第 103 條已明定同法第 78 條自該法公布 3 年 6 個月後施行，以本辦法之施行日期業臻明確，退養金仍採舊法辦理，是否妥適？又行政不作為雖「可能」產生信賴保護之問題，然銓敘部辦理退休審定，其審定內容不包含退養金，是其所信賴者，為司法院 103 年 10 月 17 日預告之本辦法草案，並非銓敘部之退休審定作為。且依法官法第 78 條第 3 項規定，本辦法發動權在司法院，經查該院正式來函會銜日期為 103 年 10 月 28 日，本院隨即進行相關作業，並無行政不作為之情形。

- 六、第 3 條第 3 項已訂有例外情形，係以本辦法施行日，以本年 1 月 6 日為區隔，第 10 條第 2 項復以同年 1 月 16 日為區隔日期，易造成混淆，且會否造成不同時間申請者，有不同之結果，或同一時間申請者，因核定之時間不同，反造成另一種不公平。
- 七、本辦法發布前已辦理退休者，有無司法院釋字第 589 號有關信賴保護原則之適用固可接受挑戰，惟以原退養金辦法自 91 年以來即以相同標準給予退養金，迄今尚未宣告失效，且法官法並無原退養金辦法於本辦法施行後當然失效之規定。因此，對於本年 1 月 16 日前經銓敘部審定有案自本年 1 月 6 日以後退休生效之 11 位司法官，於退休前 3 個月依現行有效之法規主張領取退養金之權利，以原退養金辦法尚未失效，其退休案並已經銓敘部於本年 1 月 16 日前審定有案，為避免衍生後續更多爭議，宜給予過渡規定。
- 八、退養金給與之相關依據，計有 91 年修正之原退養金辦法、法官法第 78 條規定、103 年 10 月 28 日函請會銜本辦法，以及本辦法日後三院會銜版本，對於適用過渡期間之 11 位司法官，究依何種法規支領退養金，應予釐清。

嗣司法院及部就審查委員前開意見說明略以：

一、司法院說明部分

- (一)退養金之領取標準係規範於法官法，不因本辦法之訂定而有額外獲益，兼領月退休金部分係因母法未明確規範，始於本辦法予以補充。至本院未採貴院原擬第 2 條第 2 項文字，係以不調整法官法明定之 98% 上限規定前提下，調整母數數額，以利解釋時更具立論基礎。
- (二)退養金之核給係依據退休金種類及數額，作為其計算基礎，二者無法切割。
- (三)司法官依 91 年施行至今之原退養金辦法所訂相同標準領取退養金，在無客觀事實之變動，以及無可歸責當事人之事由，是否符合司法院釋字第 589 號解釋之精神，宜予審酌。一般而言，法規命令並無溯及既往規定，是於本辦法第 10 條第 1 項明定自發布日實施，始為正辦。惟囿於法官法既有規定，為保障因作業時間落差之過渡期間內退休人員之權益，本院爰增訂第 10 條第 2 項規定。實務上，本院及法務部已對各司法官委婉告知本辦法可能之變革，是於本年 1 月 16 日以後申請退休者，皆選擇支領月退休金。
- (四)本院並非質疑相關作業有行政怠惰之處，因制度轉換有許多細節須溝通，致前置作業及協商過程費時較久，本院與銓敘部已進行多次協商，在獲致基本共識後，本院始正式會銜；而對於會銜期間已辦理退休之司法官而言，因新辦法尚未發布，原退養金辦法未廢止，是其依預期之退休所得作人生規劃實無可責之處。另據本院了解，至少有 1 至 2 位退休人員表示如本辦法規定與其預期不同，不排除興訟之可能。

- (五)法官法第 103 條已明定第 78 條自公布後 3 年 6 個月施行，是過渡期間之 11 位司法官，仍係依原退養金辦法規定支領退養金。

二、銓敘部說明部分

- (一)司法院重擬之第 2 條第 2 項後段文字雖與本年 1 月 8 日全院審查會之審查結果內容不同，惟實質內容相同。因退休所得替代率之分母即為同俸級現職法官每月俸給，司法院版本規定係將分母依比例變小，因此，退休所得總額上限之計算結果，與本院所擬條文規定意涵實為一致。
- (二)退休法第 34 條已明文規定，公務人員辦理退休，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更，擇領退休金之種類，應於申請時審慎決定，經本部核定並領取給與後，不得請求變更，倘允許其於法制外變更，有適法性疑慮。
- (三)過渡條款確有可能造成不公平之疑慮，惟考量本辦法增訂第 2 條第 2 項規定，係屬司法官退養金制度之重大變革，對業經本部於本年 1 月 16 日審定自同年月 6 日以後生效之 11 人，因係在知悉上開規定變革前，已選擇兼領月退休金，如能從寬處理，將有利於減低上述變革所帶來之反彈及衝擊。

審查會經充分討論，作成決議如下：

一、照司法院 103 年 10 月 28 日函請會銜條文通過者：

第 1 條、第 4 條至第 9 條條文。

二、照司法院 104 年 1 月 23 日函送之修正條文再修正通過者：

(一)第 2 條：

第 2 項修正為：「……；其計算退養金比率上限之同俸級

現職法官每月俸給，按兼領月退休金之比例折算。」；第 3 項修正為「第一項任職…」

(二)第 3 條：

第 3 項照部擬意見修正為：「……本辦法施行前已由法官、檢察官轉任本法第七十八條第四項、第五項人員，其年齡之計算，得選擇以退休或退職生效日為準；任職法官年資均含本法施行細則第三十二條所稱之年資」。

(三)第 10 條：

第 2 項修正為：「中華民國一百零四年一月十六日前經銓敘機關審定退休有案者，不適用第二條第二項規定。」

以上所擬，是否有當，謹檢附銓敘部依審查結果重新整理繕正之法官退養金給與辦法對照表（如附件 5），一併提請公決

召集人 高 永 光

民國 104 年 2 月 17 日