

# 從信賴保護原則論村里長退職酬勞 金之給付

許禎元\*

張世強\*\*

## 【摘要】

關於第十六屆任期屆滿始服務滿二十年之村里長，可否爰引信賴保護原則領取退職酬勞金之問題，應以是否具備前述（一）須有信賴基礎、（二）有否信賴表現、（三）信賴值得保護加以檢視。本案之信賴基礎為台灣省政府民國六十九年二月七日六九府民一字第一六九九五號函及民國八十一年十二月一日八一府民一字第一七九二四二號函，本案非屬行政程序法第一百十九條規定信賴不值得保護的情形，且具有足以信賴保護的行政法理基礎，其信賴值得保護，殆無疑義。

**關鍵詞：**信賴保護原則、退職酬勞金、地方自治

---

\* 南華大學公共行政與政策研究所教授。

\*\* 南華大學亞太研究所研究生。

## 壹、問題背景

民國三十四年臺灣光復後，政府為落實民主政治與地方自治，爰依民國三十九年四月台灣省政府綜法字第二七五 六號令頒布施行的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」（全文六十二條）規定，以村里為鄉鎮縣轄市區之法定編制，因此集民戶以成鄰，合鄰為村里，並以人口分布、自然環境、經濟狀況、生活習慣及交通狀況等（第九條）考量加以劃定，村里組織雖非法人，亦非自治團體，卻是地方自治最基層的組織。八十六年底臺閩地區之直轄市、縣、省轄市下設三百六十九個鄉（鎮市區），共設有七千五百六十九個村里。八十七年二月間，為配合臺閩地區第十六屆村里長、鄉（鎮、縣轄市）市民代表選舉，計調整增加一百八十六個村里，截至民國九十年十一月，台灣計有六千八百一十七個村里，台北市、高雄市各有四百三十五、四百六十四個村里，合計有七千七百一十六個村里單位，平均每鄉（鎮市區）約有二十一一個村里，每個村里約有八百零七戶（[http://www.moi.gov.tw/div1/local/local\\_1.asp](http://www.moi.gov.tw/div1/local/local_1.asp)），村里設村里長，村里長最早設立之法源，即前述「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，就中規定：「鄉鎮縣轄市區以內之編組為村里，村里內之編組為鄰。」（第四條）及「村里設村里辦公處，置村里長一人，由村里之選舉人選舉之，任期四年，連選得連任」（第四十條）。民國八十三年公布施行的「省縣自治法」（民國八十八年廢止）中亦規定「村、里置村、里長一人，由村、里依法選舉之，任期四年，連選得連任」（第三十九條第一款）、「村、里選舉，經二次受理候選人登記而無人申請登記時，得由鄉（鎮市區）公所就該村、里具有村、里長候選人資格之村、里民遴聘之，其任期以本屆任期為限」（第三十九條第二款）、「村、里長受鄉（鎮市區）長之指揮監督，辦理村、里公務及交辦事項」（第四十條）、「村、里應召集村、里民大會，其實施辦法由省政府定之」（第四十一條）。民國八十八年一月頒佈施行的地方制度法則制定：「村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」（第五十九條）及「村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之」（第六十條）。村里長的職權和鄉鎮市區公所所屬之村、里幹事有甚多重疊之

處，在台灣早期農業社會，村里長大多由村里內之德高望重者擔任，其功能為扮演村里與公所之間的橋樑，宣導政令，排難解紛，主要職責如下：

- 一、推行政令，反映民意。
- 二、推行村里人文、育樂活動。
- 三、辦理社會救助、福利服務等事項，如清寒證明、共同居住證明、生活津貼申請等。（包括勞保、健保相關問題、稅務相關事項等等諮詢服務）
- 四、代繕各種申請書表。
- 五、分送有關通知單。
- 六、協助辦理村里例行會議。（包括鄰長會議、社區聯誼會 等等）
- 七、推動地方基層建設。
- 八、隨時調解里民偶發困擾及紛爭。（包括人事、交通事件、婚喪、環保 等等）

村里長原為義務性質無給職，然因仍有公務事項的瑣碎開支，難以由村里長自掏腰包，致降低服務村里民的品質，故台灣省政府以民國四十五年六月一日（肆伍）府財主三字第六四 一號「令」規定，「一、本府迭據各縣市政府呈以，村里長係『義務職』，頗多因公開支，請准予酌支特別辦公費，以應需要等情。二、查村里長為地方自治之基層幹部，為推行政令而因公開支，自所難免，茲為顧念事實需要，准自四十五年度起，每一村里長每月發給事務費五 元」（台灣省公報，民國四十五年夏字第五十六期），此為村里長事務費之緣起。而內政部七十四年五月二十八日七十四台內民字第八一八五六五號函示：「村里長事務費為村里長處理村里事務之公款，而非村里長之薪津」，而依財政部民國七十五年十月十四日台財稅第七五七一 三 號及八十八年六月廿八日台財稅字第八八一九二三一 六號函規定：「供村里長處理事務及推行政令之事務費春節加發部分非屬課稅範圍」。然為酬庸資深村里長之辛勞，台灣省政府另於民國六十九年二月七日六九府民一字第一六九九五號「函」規定：凡擔任村里長二十五年以上，或年滿六十五歲服務滿二十年以上者，於任滿退職時，發給六個月份與村里長事務費同額之一次退職酬勞金（台灣省公報，

民國六十九年春字第三十四期)。台灣省政府另於民國八十一年十二月以(八一)府民一字第一七九二四二號規定：為酬庸資深村里長之辛勞，並配合其任期，凡擔任村里長二十年以上，於卸任時或於任期內死亡者，發給十個月份與村里長事務費同額之一次退職酬勞金或撫慰金(台灣省公報，民國八十一年冬字第六十二期)。此項退職酬勞金之發放，對於第十六屆(任期為民國八十七年八月至九十一年八月)村里長任期屆滿服務滿二十年之村里長，由於民國八十八年一月頒佈施行的地方制度法規定：「村(里)長，為無給職，由鄉(鎮、市、區)公所編列村(里)長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。」(第六十一條)及民國八十九年一月頒佈施行的地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例規定：「地方民意代表費用之支給及村(里)長事務補助費之補助項目及標準，依本條例之規定；本條例未規定者，不得編列預算支付」(第八條)，主管機關的內政部亦於民國九十一年四月八日台內中民字第 九一三三一 號函，函釋地方政府「不得編列預算支應」村里長的退職酬勞金。然由於上述法律制定時，並未特別考慮現任的村里長(第十六屆)，論者頗有主張依信賴保護的行政法理，第十六屆村里長仍應得支領退職酬勞金，且退職酬勞金究非事務補助費，是否納入為上述二法(地方制度法、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例)的適用範圍，不無爭議，致使第十六屆村里長是否可以支領退職酬勞金發生解釋上的歧見。

## 貳、系爭見解

由於村里長事務補助費涉及法律上的見解歧異，對台閩總數七千多位的十六屆村里長權益造成重大的影響，縣市鄉鎮等地方政府迭有反應，內政部為此特地於民國九十一年九月二十七日邀請法務部及各縣市之代表，召開相關會議討論，然而並未獲致一致性結論。依據該次會議紀錄顯示，與會代表曾論及信賴保護原則及大法官第五二五號解釋文，以為第十六屆村里長得支領退職酬勞金的法理基礎，本文擬從信賴保護原則探討第十六屆村里長可否領取退職酬勞金。

## 一、反對發放退職酬勞金的理由：

### （一）新法之施行：

地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例係於八十九年一月二十六日施行，而第十六屆村里長係於民國九十一年八月一日卸任，涉及新舊法規之銜接與適用。依地方制度法第六十一條第三項規定：「村（里）長為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之」。次查地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第七條規定：「村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助標準，每村（里）每月不得超過新台幣四萬五千元」。前項事務補助費，係指文具費、油電費、水電費及其他因公支出之費用。同條例第八條規定：「民意代表費用之支給及村（里）長事務補助費之補助項目及標準，依本條例之規定；本條例未規定者，不得編列預算支付」。在上開條例施行後，自應依該條例之規定辦理。故此，內政部於第十六屆村里長卸任前，以民國九十一年四月八日台內中民字第 九一 三三一 號函示略以：「故本案村里長退職酬勞金因非屬前揭條例所列之補助項目，依規定不得編列預算支應」，即以新法之施行為基礎，表達了第十六屆村里長是否可以支領退職酬勞金的官方反向立場。

### （二）不適用信賴保護原則

民國九十一年九月二十七日內政部邀請法務部及各縣市之代表所召開會議討論中，法務部代表意見指出：「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」施行後，村里長任滿二十年的事實既未成就，依司法院釋字第五二五號解釋，認任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現行為，始受信賴之保護。準此，對村里長未任滿二十年者而言，既尚未有客觀上具體表現之行為，似無主張信賴保護之餘地。內政部法規會代表於尊重專業部會的意見立場下，亦表示支持法務部的意見。

## 二、贊成發放退職酬勞金的理由：

### （一）村里長退職酬勞金非為事務費之範疇

贊成發放退職酬勞金者，多為地方政府的代表意見，如南投縣政府代表即指出：「村里長退職酬勞金是否為事務補助費之範疇，因其性質為酬庸資深村里長之辛勞，宜從寬解釋，不管自肥或瘦身條款，宜自下一屆開始實施，在任期中實施不公平。」

### （二）誠信原則

與會的台中縣政府代表亦指出：「基於新舊法規銜接所衍生問題，實因其頒布時機不當」。更且，「村里長服務屆滿二十年誠屬不易，基於誠信原則，既得權益應予保障及公平一致起見，宜從寬解釋」。

### （三）信賴保護原則

台南市政府代表則提出信賴保護原則，指出：「台南市里長至十六屆任期屆滿二十年者計有三十一位，所需經費一千三百多萬元，站在人情上期待利益及信賴保護原則，宜從寬解釋」。

系爭意見中，由於贊成及反對的理由涉及「誠信原則」「新舊法規銜接適用」及「信賴保護原則」適用問題，其中贊成及反對均主張「信賴保護原則」，因此第十六屆任期屆滿始服務滿二十年之村里長是否有「信賴保護原則」之適用遂成為討論焦點。

## 參、退職酬勞金「函」的法律效果

村里長服務年滿二十年可支領退職酬勞金之依據為台灣省政府民國六十九年二月七日六九府民一字第 一六九九五號函及民國八十一年十二月一日八一府民一字第 一七九二四二號函，此一「函」其性質為何？究係行政命令抑或行政處分？於本文宜先作一釐清，因其牽涉到此一「函」公法上之效果。

## 一、行政命令與行政處分之區分

### (一) 行政命令

我國現行相關法律對「行政命令」並沒有清楚而完整的定義。憲法有關行政命令的規定，僅出現在一百七十二條所稱的「命令」，該條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效。其所稱「命令」，應指行政機關所訂定的行政命令。除了憲法以外，中央法規標準法於第七條規定，各機關依其法定職權、或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，間接地將行政命令區分為授權命令與職權命令兩種。行政程序法則進一步在第四章定下「法規命令及行政規則」專章，正式將行政命令分為法規命令與行政規則兩種。有關法規命令的定義，規定於行政程序法第一百五條第一項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」至於行政規則的定義，則規定於同法第一百五十九條第一項：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對部屬，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」然而，整體而言，不論中央法規標準法或行政程序法仍未就「行政命令」之定義作出整體性的定義。(葉俊榮，2000：449)

另外，有關行政機關之函令之性質為何？仍有待釐清，行政機關基於實務上的需要，往往基於當事人申請或主動對法令適用上的疑義進行解釋。解釋函令在性質上是否為行政命令或法規命令或職權命令？我國實務上通行的解釋函令，在性質上乃是解釋性命令。公文程式上所稱的「函」或「令」，與行政作用上的行政命令乃是不同的概念。學說上將行政機關對法令之解釋，稱為解釋「函」或解釋「令」，僅是從外觀作形式上的稱呼，這些「函」或「令」所承載的內容仍是一個行政命令。(葉俊榮，2000：464)再者，行政法院亦承認行政機關得本於職權發布命令補充法律，或解釋法律意旨，只要不牴觸其他法令，即有法律之效力。例如行政法院六十九年判字七五號判決「此項函示係稅務最高主管機關就其職權上所掌管之事項對於法律規定所為之釋示，其函釋之內容，既與立法意旨相符，自具補充法律適用之效力。」，行政法院五十九年判字一四八號判決「查行政院臺(五七)丙字第七二二五號令釋核與實施都市平均地權條例及同

條例臺灣省施行細則之各規定，均無抵觸，自有法律效力。」。司法院大法官會議釋字第一三七號和一七三號解釋也明白肯定行政機關就法律所為之函釋，具有命令性質（林合民，1986：55-60）。

## （二）行政處分

行政處分一詞，迄今分別出現在行政程序法、訴願法、行政訴訟法、公務人員保障法與行政執行法等不同法律上，可見它既是實體法的概念，同時也是程序法、執行法與救濟法上的概念，有關其定義，十九世紀有德國行政法學之父美稱的 Otto Mayer，將行政處分定義為「行政向人民就甚麼是個案的法所為的高權宣示」，簡單說，它代表國家行政針對個案對人民所作成的決定（許宗力，2000：540）。大法官釋字第四二三號對行政處分的解釋「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分」。行政程序法第九十二條第一項與訴願法第三條也規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其它公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」。

有關行政處分之要素之一「具體事件」係構成行政處分與行政命令之重要區別。行政行為之對象為不特定之多數人，其內容為一般（抽象）性規範者，為行政命令（法規命令）；若行政行為之對象為特定人，其內容為具體之事實關係者，為行政處分。判斷事實關係是否具體，原則上可以規範效力是具一次性或反覆性作為輔助判斷標準。凡規範效力屬一次性者，通常可認定事實關係具體，屬反覆性者（如規定只要 xx 就應 yy 的條件句的情形是），則為抽象關係。在相對人是否特定的判斷上，宜留意的一點是，應以行政行為「發布時」作為判斷的基準時點，相對人範圍須在處分發布時，客觀上已經確定或可得確定，也就是具封閉性，往後不再有擴增的可能。（許宗力，2000：563）

但以上所述乃行政命令與行政處分之原型，在原型之外，尚有變體存在，在理論上及實証法皆已承認一項變體，即一般處分的概念。德國聯邦行政程序法第三十五條後段將一般處分以條文化，其規定如下：「一般處分係對由一般性特徵而確定其範圍之人所為，或有關物之公法性質以及其共同使用之行政處分。」根據此項規定，所謂對由一般性特徵而確定其範



圍之人所為之處分，可稱為與人有關之一般處分，其相對人為確定或可得確定之多數人，作為行政處分內容之事實關係具體而明確，譬如因地層危險而命某一村落之住戶立刻遷移、對於參與某一示威活動之多數人命令解散等均為示例；我國行政程序法第九十二條第二項既有類似德國法之規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同」。則採與德國相同之詮釋可也（吳庚，2001：302）。自此，我們幾乎可以宣告，「發布時相對人特定」的特徵，在行政處分與法規命令的區別上，即便是在我國，也與德國一樣，已失判斷指標之意義了（許宗力，2000：564）。

## 二、台灣省政府「函」之性質

台灣省政府民國六十九年二月七日六九府民一字第16995號函及民國八十一年十二月一日八一府民一字第179242號函，其內容與一般處分頗為相近，因本函係台灣省政府就公法上事件所為之直接發生法律效果之單方行政行為；然而凡村里長服務年滿二十年，即可支領退職酬勞金，其事件係屬抽象（凡xx就應yy），其對象雖依一般性特徵可得確定其範圍（凡服務年滿二十年之村里長），因此其應為行政命令，而非一般處分。又此一行政命令為台灣省政府依據本身職權發布之職權命令，且其內容係對退職村里長為公法上之金錢給付，因此其為一授益性質之職權命令應無疑義。

## 肆、信賴保護原則

### 一、法律溯及效力之合憲性

現代法治國家憲法係以保障人民基本權利為首要目標，保障人民權利首重法律秩序之安定，因為人民之一切生活行動均須依現行法律秩序為準則，以便計劃、安排和決定其生活之進行以及財產之交易，因此人民對法律秩序之安定所產生之信賴，應依法加以保護。否則人民就其行為無法預測嗣後的法律效果，勢將導致社會生活之不安定，甚至造成社會秩序之動盪。在討論法律溯及效力之合憲性問題時所指的「負擔的法律」

而言，至於「授益的法律」原則上不發生違憲的問題，但學說上也有認為授益法律之溯及效力違反平等原則，惟既與信賴保護尚無直接關連，故以歸入平等原則之討論範圍為宜。

### （一）溯及效力之概念

#### 1. 溯及效力

此種概念是指，法律對於該法施行時已經終結的要件事實，重新賦予該法之法律效果。西德聯邦憲法法院稱此種概念為「真正的溯及效力」。溯及效力之概念在法律上通常以下列兩種典型表現：其一是，某法律雖於民國八十八年七月一日公布，該法律附則部分卻規定：「本法自民國八十八年一月一日起施行」，其溯及效力之性質非常明顯；其二是某法律確自公布日起施行，卻於該法律附則部份規定：「本法之規定，對本法施行前所為之行為亦適用之」，例如舊公務員懲戒法第二十六條：「應受懲戒之行為，雖在本法施行前者，亦得依本法懲戒之」。

#### 2. 立即效力

第二種概念是指，法律施行時，對於施行日前發生但尚未終結的要件事實，自施行日起嗣後地適用之。西德聯邦憲法法院稱此種概念為「不真正的溯及效力」。例如租賃法律（如耕地三七五減租條例）制定或修正，以加強對承租人之保護，對於制定或修正前已訂立而至新法施行日尚未履行完畢之租賃契約，應有新法之適用。又如新法所規範的要件事實雖於施行日後始發生，但該要件事實性質上須醞釀一定期間使能發生，若醞釀形成之時在新法施行日前，此時亦應認為是不真正的溯及效力類型。立即效力其實並不具備溯及既往之效力，只不過基於法律適用原則，對該法施行後尚存續之事實亦加以適用新法，致影響過去既存的法律狀態，而產生類似溯及效力之效果而已。

### （二）溯及性法律的合憲審查

#### 1. 溯及效力之合憲性

法律「不溯既往原則」雖然已成為我國學說和實務普遍接受的法律原則，但是我國通說一致認為法律不溯既往原則只是法律適用原則，並非立法原則。惟就立法者而言，立法機關是否得依其決定法律生效時點之權限

而任意制定溯及效力之法律？關於刑事立法，憲法第八條明定非依「法定程序」不得限制人身自由權，此「法定程序」一詞依通說包含罪刑法定主義在內，因此立法機關自不得制定溯及效力之刑事法律。至於非刑事立法，依照我國憲法之規定和精神，也是禁止制定溯及效力之法律，除非符合憲法第二十三條規定之條件，否則即構成違憲。至於溯及效力之法律是否符合憲法第二十三條之規定，尤其是「必要」之要件，自應依憲法之基本精神，斟酌立法目的與人民對法律秩序之信賴保護，若溯及效力法律已侵害人民既得權利，破壞人民對法律秩序之信賴，並且人民之信賴保護重於立法目的，則該溯及法律應認為違憲；反之，如果衡量之結果認為，人民之信賴並不值得保護，或者立法目的之要求重於人民信賴之保護，則該溯及效力之法律應為憲法所容許。

## 2. 立即效力之合憲性

立即效力之法律在我國憲法上之界限仍應求諸第二十三條之規定，若法律之立即效力對既存法律關係產生重大變更，超越人民之可預測範圍，且沒有過渡條款以資緩衝，此時即可認為該法律已逾越憲法第二十三條之「必要」條件而構成違憲。換言之，衡量法律之立即效力是否牴觸憲法保障基本權利之精神，應斟酌法律之立法目的與人民之信賴保護，只有在立法目的顯然較人民之信賴值得保護時，該立即效力之法律始符合憲法第二十三條所規定之「必要」條件。（林合民，1986：46-53）

### （三）地方制度法第六十一條第三項之合憲性

地方制度法第六十一條第三項規定：「村（里）長為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。」於此所稱之「無給職」是否即代表將村里長退職酬勞金排除在外，法理上不無商榷餘地。大法官釋字第二九九號解釋對於國民大會代表「無給職」之解釋略以「國民大會代表為無給職，係指國民大會代表非應由國庫經常固定支給歲費、公費或相當於歲費、公費之給予而言，並非在任何情形下，均毫無報酬之意」。而且村里長自從實施地方自治以來即為「無給職」，其每月所支領係「事務費」（地方制度法施行前）或「事務補助費」（地方制度法施行後）。村里長得以支領退職酬勞金於民國六十九年實施之初，及立於村里長為「無給職」之基礎之上。但是如果於此對「無

給職」之解釋係將村里長退職酬勞金排除在外，則該法條對於村里長退職酬勞金產生立即廢止之效力。大法官釋字第五二九號基於信賴保護原則，以「主管機關廢止該辦法時，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾免影響其依法規所取得實體法上地位」，於解釋理由書亦說明「對於行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨，業經本院釋字第五二五號解釋在案。人民因信賴於法規廢止或修改前依強制規定而取得之實體法上地位有受不利之影響時，自亦應同受保護。」因此地方制度法第六十一條第三項規定，如符合前述之已逾越憲法第二十三條之「必要」條件，且沒有過渡條款以資緩衝，則有違憲之虞。

然而本文認為依大法官第二九九號解釋及退職酬勞金於民國六十九年實施之初，即立於村里長為「無給職」之基礎之上，地方制度法第六十一條村里長為無給職之規定，立法者並無意將村里長退職酬勞金排除在外，有意將村里長退職酬勞金排除在者係行政機關對於法律之見解，而非立法之原意。且內政部於民國九十一年四月八日台內中民字第 九一

三三一 號函示地方政府「不得編列預算支應」退職酬勞金之立論依據係「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第七條及第八條規定，並未提及其母法「地方制度法」第六十一條。而「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第七條及第八條係專為「事務補助費」而非「退職酬勞金」之規定，內政部所推論出「故本案村里長退職酬勞金非屬前揭條例所列之補助項目，依規定不得編列預算支應」，其論理依據及論證邏輯，似欠周延。

## 二、信賴保護原則

按信賴保護原則之適用攸關憲法上人民權利之保障，人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，不使其遭受不可預計之損失，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第八條後段、第一百七條但書第二款、第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉

及人民信賴利益司法院大法官於民國九十年五月作成釋字第五二五號解釋，對信賴保護原則有相深入的闡述。另大法官於釋字第五二九號，亦強調信賴保護原則，其解釋理由書開宗明義說明「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護」。因此信賴保護原則實具有等同憲法之位階。

依據大法官該解釋文信賴保護原則之適用通常須符合下列要件：

(一) 須有信賴基礎：

須有足以引起當事人信賴之國家公權力行為，且非抽象之政策或法律秩序。此外，做為信賴基礎之國家行為不以合法者為限，亦非只有授益性質者始得成為信賴之基礎（洪家殷，2001：42）。例如行政處分、行政契約、行政指導、行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）。以司法院釋字第五二五號解釋文解釋內容為例，其所涉之信賴基礎為銓敘部之行政函釋，該函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人。該函既以對外發佈，並適用相當期間，應已形成一定的法秩序，足以構成信賴基礎。

(二) 信賴表現：

當事人因信賴該國家行為而展開具體信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且該信賴行為與信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失。司法院釋字第五二五號解釋文所稱信賴表現包括客觀表現及具體表現兩項要件，當事人若純屬願望或期待，而未有表現其已因信賴而發生之事實者，則不在信賴保護的範圍。亦即，當事人須有具體對外之表現行為，為信賴表現之成立要件，且此等信賴表現必須合理，倘相對人有異於常情的高額投資，縱已有信賴表現之事實，亦非合理之信賴基礎。

然而以「客觀上具體表現」做為信賴保護原則之要件，則有學者認為值得商榷，其主要理由為國家所保護者為人民之信賴，與外在之表現無必然之關連，其信賴可以是內在主觀之想法，亦得以言語、文字或行為表現於外，主要之關鍵即在於人民是否有信賴，至於其以何種形式存在或表現，應非重點（洪家殷，2001：45）。劉鐵錚大法官於釋字第五二五號不

同意見書中亦以為本解釋對於「未參與轉任公職考試或取得申請比敘資格者，即屬未有客觀上具體表現信賴之行為，即無主張信賴保護之餘地。似有混淆信賴事實與信賴利益之嫌。」

(三) 信賴值得保護：

須有信賴利益，且為法律上所保護之利益，不包括精神上或情感上的利益。而當事人之信賴，也必須值得保護，行政程序法第一百十九條規定信賴不值得保護的情形有三，包括1.以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。2.對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。3.明知行政處分違法或因重大過失而不知者。司法院釋字第五二五號解釋文且對於經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範之情形者，認為其信賴不值得保護，惟行政機關該違法之處分在尚不違反或影響公益時，當事人因該處分而產生之公益，原則上仍受存續保障。

## 伍、村里長退職酬勞金是否適用信賴保護原則

關於第十六屆任期屆滿始服務滿二十年之村里長，可否爰引信賴保護原則領取退職酬勞金之問題，應以是否具備前述(一)須有信賴基礎(二)有否信賴表現、(三)信賴值得保護加以檢視。本案之信賴基礎為台灣省政府民國六十九年二月七日六九府民一字第16995號函及民國八十一年十二月一日八一府民一字第179242號函。本案非屬行政程序法第一百十九條規定信賴不值得保護的情形，其信賴值得保護，應無疑義。本案爭論點應在於「信賴表現」之有無，以及「客觀而具體表現」之認定問題。

大法官於釋字第五二五號解釋認為：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。大法官對於服完四年之預備軍官役者是以「有否參加轉任公職考試或取得比敘資格者」為具體表現有無之認定標準。本文擬就釋字第五二五號大法官對於信賴保護原則之基本原則探討：

- 一、退職酬勞金對於第十六屆村里長是否純屬願望、期待。
- 二、村里長對於退職酬勞金之命令有否信賴存在。
- 三、村里長有無信賴之具體表現探討之。

## 一、退職酬勞金對於第十六屆村里長是否純屬願望、期待？

按村里長可支領退職酬勞金之依據，係台灣省政府於民國六十九年及八十一年以「函」之方式發布，其目的為酬庸資深村里長之辛勞，其核發要件為凡擔任村里長二十年以上，於卸任時或於任期內死亡者，如符合此一要件，鄉鎮市區公所即應發給十個月份與村里長事務費同額之一次退職酬勞金或撫慰金。此一函令其性質應為一附條件之職權命令，其條件為凡擔任村里長二十年以上之人民，於其條件成就之時此一行政命令即發生效力，行政機關對於符合條件之村里長，應依據此一命令而為主動之調查並「發給」，不以須否應當事人之申請為必要條件。且此一行政命令係台灣省政府所發布，其條件、對象、利益範圍均甚為明確、客觀，自非村里長單純主觀之願望、期待。

## 二、村里長對於退職酬勞金之法令有否信賴？

### （一）釋字五二五號解釋與本案之對象基礎不同

對於「信賴保護原則」之要件，應否有信賴之表現，學理上本即存有不同意見，有主張信賴為一「心理狀態」，只要此一「心理狀態」事實上存在時即符合信賴要件，相對人無須證明其存在，行政機關如有疑義，應由行政機關本於職權自行調查，不得將其倒置於相對人，由其證明其已信賴（洪家殷，2001）。然而系爭會議法務部代表援引大法官於釋字第五二五號解釋文將「客觀上具體表現」其對法規之信賴，列為適用信賴保護原則之要件之一，因此法務部代表據以引用之，並主張「既尚未有客觀上具體表現之行為，似無主張信賴保護之餘地」。然而法務部代表於系爭會議所援引大法官五二五號解釋文所解釋對象「退伍預官」與本文所探討之對象「村里長」，其實體法上地位並不相同；前者係在於取得可具有可「具體表現」之地位之後，大法官要求其應展現其對法規信賴之「具體表現」之方式，而其「具體表現」之方式即「參與轉任公職考試或取得申請比敘資格」，否則如同解釋理由書所言「難謂法規廢止時已有客觀上信賴事實

之存在」。

再者，就大法官釋字第五二五號解釋對象「退伍預官」之適用比敘條例與本文所探討之對象「村里長」之適用退職酬勞金發放對象，以「取得資格」之時間點作為區分。此所謂「取得資格」係在於取得可請求利益身份之時間點而言。大法官要求後備軍人其應展現其對法規信賴之「具體表現」，係要求退伍預官在「取得資格」之時間點以後。而村里長於「取得資格」之時間點以前，則尚未具備可申領退職酬勞金之地位，如何「具體表現」釋字五二五號所要求退伍預官「取得資格」之後之信賴表現？兩者其得以展現對法規信賴之實體法上地位既有所不同，比附援引，已然違反「禁止不當連結」之行政法理，實應注意其基本之差異。蓋村里長如果於取得可「具體表現」之資格之前（即服務滿二十年之前），政府告知其尚未具「具體表現」之資格；而在其取得可以展現其對法規信賴之「具體表現」之資格後，政府卻告之其不曾「具體表現」對法令之信賴，如此一來豈非變成行政機關恣意認定「具體表現」之方式，任意解釋法律，以抽象之行政法理，陷村里長於迷惘，豈能使村里長心服口服乎？又豈能符合「誠信原則」乎？因此於此如欲探討村里長應有之「具體表現」，應探討村里長於「取得資格」之前之「具體表現」，而非於新法施行之後之「具體表現」，此亦為援引釋字五二五號解釋對象與本文探討之對象「村里長」，應注意其可「具體表現」對法規信賴之基本差異。

## （二）第十六屆村里長對於退職酬勞金之命令有否信賴存在

村里長退職酬勞金之發給原不以當事人之申請為必要，因為省政府之函令具有拘束下級政府之效力，依據依法行政原則，下級政府應本於上級政府法令之規定辦理，縱然有服務滿二十年以上而不知有此法令存在之村里長，鄉鎮公所亦應本於法令主動告知並發給。因此村里長縱然於取得資格後未「具體表現」，亦無礙於其領取退職酬勞金。與退伍預官「取得資格」之後如不「具體表現」，而任由本身權益睡眠，法令不必要予以永久保護之情形不同，此亦即大法官所言「任何行政法規皆不能預期其永久實施」之道理。然而第十六屆村里長於其漫長之服務生涯中又如何能預期新法將何時施行，新法施行後是否將影響其退職權益？而且假如其於新法施行前能預期今日政府將主張其無「具體表現」之事實，且無人事先告訴他應怎麼做才是「具體表現」，是否將因此煩憂而影響其為民服務之品質。



又何為「客觀而具體」之表現？先前自民國六十九年之後已領取退職酬勞金之村里長，於服務滿二十年之前，是否曾有「客觀而具體」之表現對此一命令之信賴？如果按照系爭會議法務部代表所主張「客觀而具體」之標準，則先前已領取退職酬勞金之村里長，亦無一人符合「客觀而具體」之表現；實際情形果真村里長未曾對可支領退職酬勞金產生信賴或期待乎？如果村里長未曾對此一函令產生信賴，則每位領到退職酬勞金之村里長，退職酬勞金領到手之時是否均將信將疑如中彩券？然而事實顯然並非如此，亦即先前已支領退職酬勞金之村里長，以及第十六屆村里長其對於此一函令均有信賴之存在，因為此一制度係自民國六十九年即一直實施至今，在長達二十年之施行期間，已足以使村里長對此一命令產生心理上之信賴。因此吾人可發現「客觀而具體」之表現信賴，與「心理狀態」是否存在信賴有所不同，未有「客觀而具體」之表現並不表示否定實際上「心理狀態」存在信賴，而大法官於釋字五二五號之所以要求「客觀而具體」之表現，無非要以客觀事實表現以證明「心理狀態」之信賴實際存在信賴。因此，如果主張服務滿二十年之第十六屆村里長無一人具備「客觀而具體」之信賴表現，而推論出全部村里長皆欠缺對於此一函令之信賴，不僅與事實不符，且將誠如劉鐵錚大法官於不同意見書中所述「人民對國家機關因公權力行使之結果，所產生之合理信賴，豈非蕩然無存！」。

### 三、第十六屆村里長有無信賴之具體表現：

（一）第十六屆村里長從其參選、當選至服務期滿為信賴之具體表現

劉鐵錚大法官於釋字第五二五號不同意見書中對於後備軍人就銓敘部函釋有關志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，如何具體表現對其信賴有不同看法，劉鐵錚大法官主張「大專畢業生應召入伍，因信賴該函令，從而志願轉服四年制預備軍官役，並依法退伍者，即為信賴事實之具體表現，與信賴基礎具有因果之關係」。本文認同劉鐵錚大法官之觀點，且認為「第十六屆村里長從其參選、當選至服務期滿即為信賴之具體表現。因其從參選、當選至服務期滿，均為不斷實現原法令所規定之要件，與信賴基礎具有因果之關係」。且十六屆村里長於歷經漫長之十六年服務之歲月後，其既下定決心參選第十六屆，其對本身之生涯規劃及對法規之信賴可謂具備展現，因此如有主張其參選、服務非信賴表現者，應由主張者證明之，而非倒置由村里長證明。

(二) 合法、授益之行政命令對於具體表現之認定應從寬

雖然劉鐵錚大法官對於後備軍人如何具體表現對於該函令信賴之方式與多數法官意見不同，然而本文所探討之村里長領取退職酬勞金與釋字第五二五號所解釋對象所得以「具體表現信賴」之基礎、條件亦不同。且大法官釋字第五二五號所解釋之銓敘部中華民國七十六年六月四日臺華甄四字第九七 五五號函，其函令本身即違背其母法（後備軍人轉任公職考試比敘條例）。而村里長任期屆滿服務滿若干年（二十五年及二十年）可領取退職酬勞金所依據之台灣省政府民國六十九年二月七日六九府民一字第一六九九五號函及民國八十一年十二月一日八一府民一字第一七九二四二號函，其函令本身則未發生違背法令之問題。因此更應加強對人民信賴之保護，亦即應從寬認定具體表現為宜。

## 陸、結論

綜上所述，吾人可以發覺內政部對於村里長領取退職酬勞金之問題，先是對於法條之文義解釋流於嚴苛，且未注意信賴保護原則之適用問題。而後於於民國九十一年九月二十七日邀請法務部及各縣市之代表，召開之會議，原本有一次良好之機會可茲解套。然而內政部截至本文完稿為止，則尚未對此一問題再行函釋。如此地方政府機關自然受到內政部民國九十一年四月八日台內中民字第 九一 三三一 號函釋之拘束，此對於第十六屆符合資格之村里長，有關其權益，可謂影響重大。然而服務年滿二十年之「里長伯」多數年事以高，且其多數長期於基層服務，為政府宣導政令，為民眾謀取福利。對於本身之權益，因長期「宣導政令」，從未對政令產生過懷疑，反而有無從「申冤」之苦。然而為政者不宜因其順從，而忽視其應有之權利，如此方能建立人民對政府之信賴。而第十六屆符合資格之村里長，如於實務上為爭取本身權益，因內政部函釋之本身屬「行政命令」，已如前述，如欲循行政爭訟方式，則須先將抽象之「行政命令」透過申請核發退職酬勞金之手續，使行政機關之函復轉化為具體之「行政處分」，然後再循訴願、行政訴訟之方式解決較為妥當。而第十六屆符合資格之村里長，目前仍在職（第十七屆）之村里長是否有申請之資格？依

據內政部民國九十一年五月十六日台內中民字第 九一 四六八 號函示文：「村里長依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例施行前其服務年資已滿二十年，未領退職酬勞金者，不論其是否繼續參選擔任下屆（第十七屆）村里長，同意由公所於本年度編列預算辦理發給一次退職酬勞金」，依內政部之函釋，第十五屆服務年資已滿二十年，目前仍在職（第十七屆）之村里長，既可領「退職」酬勞金；則第十六屆符合資格之村里長，目前仍在職（第十七屆）之村里長，自然亦具申領退職酬勞金之資格。然而吾人希望內政部能接受多數縣市之建議，另為適法之決定，庶可為行政機關依法行政，遵守行政法理之典範。

## 參考書目

### 一、中文部份

1. 台灣省政府公報，民國四十五年，夏字第五十六期。
2. 台灣省政府公報，民國六十九年，春字第三十四期。
3. 台灣省政府公報，民國八十一年，冬字第六十二期。
4. 林合民。1985。 公法上之信賴保護原則 。《台灣大學法律研究所碩士論文》。
5. 林合民。1986。 論法律及命令之溯及效力與信賴保護原則 。《憲政時代》。第11卷第4期。
6. 林紀東。1992。《行政法》。台北：三民。
7. 林明鏘。2000。 信賴保護與程序保障 。《台灣本土法學雜誌》。第11期。
8. 李建良。2000。 行政處分之撤銷與信賴保護原則 。《月旦法學雜誌》。第61期。
9. 李建良。2001。 法律的溯及既往與信賴保護原則 。《台灣本土法學雜誌》。第24期。
10. 吳庚。2001。《行政法之理論與實用》。六版。台北：三民。
11. 吳坤城。1999。 公法上信賴保護原則初探 。城仲模編《行政法之一般原理原則》。台北：三民。
12. 許宗力。2000。 行政命令 ，翁岳生編《行政法》。台北：翰蘆。
13. 洪家殷。2001。 論信賴保護原則之適用 。《台灣本土法學雜誌》。第27期。
14. 黃俊杰。2001。 解釋函令變更與信賴保護 - 行政法院八十八年度判字第三九 七號判 。《台灣本土法學雜誌》。第20期。

15. 葉俊榮。2000。 行政命令 ，翁岳生編《行政法》。台北：翰蘆。
16. 陳愛娥。2000。 信賴保護原則在撤銷授益性行政處分時的適用 - 行政法院八十六年判字第一二三二號判決評釋 。《臺灣本土法學雜誌》。第8期。
17. 蔡茂寅。2001。 函釋的法律性質 。《月旦法學雜誌》。第七十四期。

投稿日期中華民國九十一年十二月二日

接受刊登日期中華民國九十二年一月三十一日

校對日期中華民國九十二年四月九日

責任校對洪銓鍵

## **A discussion on remuneration of retirement of village & mileage chief from a view point of Vertrauensschutz**

Chen-Yuan Hsu\*

Shih-Chan Chang\*\*

### **【Abstract】**

Whether the 16<sup>th</sup> village & mileage chief who have served as official for twenty years can argued for remuneration of retirement from a view point of Vertrauensschutz depends on ( 1 ) trust basis、( 2 ) trust in behavior、( 3 ) trustworthy. In this case, the basis of remuneration of retirement can apply to the No. 16995 document issued on Feb. 7, 1980 and No.179242 document issued on Dec. 1, 1992 by Taiwan provincial government. Meanwhile, this case regarding remuneration of retirement don't have any condition that might probably violate the article 119 of Administrative Law of Process. It's no doubt that payment of remuneration of retirement was trustworthy for having it's administrave order and basis.

**Keywords: vertrauensschutz, remuneration of retirement, local autonomy.**

---

\* Professor/ Institute of Public Administration & policy/ Nan Hua University.

\*\* Gradute student/ Institute of Asia-Pacific/ Nan Hua University.