





# 最 高 行 政 法 院 判 決

98年度判字第907號

上 訴 人 張緒中等15644人（如附表一及附表二所示）

共 同

訴訟代理人 蔡進良 律師

江榮祥 律師

被 上 訴 人 交通部 設臺北市中正區仁愛路1段50號

代 表 人 毛治國 住同上

上列當事人間退休事件，上訴人對於中華民國97年10月29日臺北高等行政法院97年度訴字第328號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。



理 由

- 一、上訴人等15,644人原分別任職於被上訴人所設中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）及其所屬國際電信分公司、臺灣北區電信分公司、臺灣中區電信分公司、臺灣南區電信分公司、電信訓練所、電信研究所、數據通信分公司、行動通信分公司。中華電信公司於民國94年8月12日民營化，於民營化前其以94年8月11日信人三字第0940001537號、第0940001549號函；該公司所屬國際電信分公司94年8月11日際勤字第0940000370號、第0940000372號函；該公司所屬臺灣北區電信分公司94年8月11日北人二字第0940001098號、北人一字第0940001106號函；該公司所屬臺灣中區電信分公司94年8月11日中二人字第0940000557號、第0940000560號函；該公司所屬臺灣南區電信分公司94年8月11日南二人字第0940000406號、第0940000408號函；該公司所屬電信訓練所94

年8月11日訓人字第0940000053號、第0940000055號函；該公司所屬電信研究所94年8月11日研人二字第0940000113號、第0940000115號函；該公司所屬數據通信分公司94年8月11日數人一字第0940000216號、第0940000218號函；該公司所屬行動通信分公司94年8月11日行人二字第0940000343號、第0940000345號函（以下併簡稱為中華電信公司94年8月11日函）通知上訴人，辦理渠等為中華電信公司民營化後繼續留用人員，並依公營事業移轉民營條例規定辦理保留月退休金或核給年資結算金。上訴人不服，認上開函係違法之行政處分，提起復審，經復審決定駁回，除提起行政訴訟請求撤銷中華電信公司之上開行政處分及復審決定外，另提起本件請求確認渠等與被上訴人間之公務員任用關係存在訴訟（關於請求撤銷中華電信公司行政處分部分，本院另行裁定）。

- 二、上訴人起訴主張：中華電信公司受被上訴人之委託，作成上開行政處分，並未依行政程序法第16條規定，將委託事項及法規依據公告，其程序具有瑕疵，且未遵照立法院決議，與中華電信產業工會達成協議，暫緩釋股作業，違反中華電信股份有限公司條例有關公務員身分保障之規定及信賴保護原則云云等語，請求確認被上訴人與上訴人間之公務員任用關係存在。
- 三、被上訴人則以：公務員之身分，如有法律依據，並非不可剝奪或喪失；立法院之決議，已逾越預算審議權之範圍，不具法律上之拘束力；公營事業移轉民營條例係就公營事業移轉民營時與公務員有關事項之特別規範，其規定與信賴保護原則、比例原則均無違背等語資為抗辯。
- 四、原審為上訴人敗訴之判決，係以：中華電信公司原為公營交

通事業機構，經奉行政院核定推動民營化釋股作業，遂依公營事業移轉民營條例第6條第1項第1款之規定，以出售股份方式移轉民營，並依同條例第8條第1項至第3項等規定，辦理所屬從業人員之留用、離職（退休、專案精簡）。中華電信公司為辦理民營化時員工優惠認股、年資結算金、離職給與及退休金之核發及留用人員工作派任、公保補償、勞保加保等作業，必須有事前作業，爰以94年7月13日信人一字第0940001322號函（下稱94年7月13日函）知所屬員工，限期填妥確認書，以利該公司作業移轉民營時之員工權益事項，有該函影本可證。中華電信公司於預定移轉民營型態基準日（94年8月12日）之前一日，依員工選擇繼續留用或保留退休留用等不同之情況，以94年8月11日函分別發給結算金或辦理保留月退休金，並敘明所依據之法令及效果，復有該函影本可稽。該函主旨依員工選擇繼續留用或保留退休留用，分別記載為：「本公司於本（94）年8月12日移轉民營，台端為民營化後繼續留用人員，依規定於移轉當日就台端原有年資辦理結算，發給年資結算金如附支給表。」及「台端於本公司移轉民營時本（94）年8月12日退休，服務滿〇〇年〇〇月，依規定領取一次退休金及月退休金如附支給表，民營化後繼續留用，但留用期間應停止領受月退休金及相關權利，至離職時恢復。」核其內容，僅係依公營事業移轉民營條例第8條第3項之規定，依據員工之選擇，對於移轉為民營後繼續留用之人員，就其年資辦理結算，發給結算金或辦理保留月退休金，並無隻字片言提及上訴人之公務員關係。民營公司性質上不存在公務人員，公營事業移轉民營條例為解決原公營事業所屬人員於移轉民營後公務員身分之問題，爰於該條例第8條第2項規定，公營事業轉為民營型態之日，不

願隨同移轉或未隨同移轉者，應辦理離職。隨同移轉而繼續留用之人員，依同條第3項規定，則由原業主於移轉日就其原有年資辦理結算，亦不能保有公務員身分。故中華電信公司以94年7月13日函知所屬員工，限期填妥確認書，所屬員工如選擇離職，當然喪失公務員身分；如選擇隨同移轉，則應依公營事業移轉民營條例第8條第3項規定辦理年資結算。上訴人選擇隨同移轉，在完成選擇之作業程序後，即應結算而喪失公務員身分。亦即，上訴人喪失公務員身分，係因渠等選擇隨同移轉，而適用公營事業移轉民營條例第8條第3項規定之結果，並非中華電信公司辦理結算所致。上開有關結算之規定，係課予中華電信公司在移轉民營時應就繼續留用人員辦理年資結算，其責由中華電信公司結算年資，並非授權其作成處分，剝奪上訴人之公務員身分，尚難認上訴人因上開94年8月11日函而喪失公務員之身分關係。故上開94年8月11日函係中華電信公司發給上訴人結算金或告知一次退休金或月退休金之金額，性質上為觀念通知，而非行政處分。上訴人雖主張被上訴人授權中華電信公司辦理釋股事宜，中華電信公司經授權而作成行政處分云云。惟所謂釋股，即出脫股份，性質上屬於出售公有財產之私法行為，自無授權行使公權力之可言。況且中華電信公司依公營事業移轉民營條例第8條第3項規定辦理上訴人之年資結算，係以原事業主之地位辦理，亦非依被上訴人之授權行使公權力。上訴人之主張，為不可採。中華電信公司94年8月11日函既非行政處分，上訴人主張該函係行政處分及行政處分之作成具有上述各種瑕疵，即屬無據。公營事業移轉民營條例係有關公營事業移轉民營之特別法，有關公營事業移轉民營事項，其適用之優先順序自應先於中華電信股份有限公司條例。上訴人主張

中華電信公司移轉民營，應優先適用中華電信股份有限公司條例，尚非可採。至於立法院審議預算時所作停止中華電信公司釋股預算執行之決議，並非對90年度預算所作，且逾越預算審議權之範圍，非屬預算法第52條所定之條件或期限，不具法律上之拘束力。被上訴人執行90年度中華電信公司之釋股預算仍屬合法，亦不影響中華電信公司移轉民營之效力。又司法院釋字第305號解釋係就公營事業所屬員工之任用關係所作之解釋，中華電信公司既已依公營事業移轉民營條例之規定移轉民營，自無該解釋之適用等詞，為其判斷之基礎。

五、本院查：中華電信公司經事業主管機關即被上訴人審視情勢，認已無公營之必要，報由行政院核定後，移轉民營；而上訴人等移轉為民營後繼續留用人員，依公營事業移轉民營條例規定，得於移轉當日由原事業主中華電信公司就其原有年資辦理結算，其結算標準符合交通部郵電事業人員退休撫卹條例第5條第1項第2款退休規定及上訴人之確認書選擇，於改為民營之日即94年8月12日退休，計算退休金；不符退休條件者，則辦理就原有年資辦理結算，為兩造所不爭執，並有中華電信公司94年8月11日函可參，為原審確定之事實。惟查，

(一) 關於上訴人鍾德平等如附表一所示758人（按復審決定書誤載為759人）部分：

按「本公司副總經理以下之從業人員，除第12條及第13條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務員有關法令之規定。」、「前項人員在本條例施行日起五年內，得選擇改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定；並不得再變更。惟其服務年資、薪資、退休、資遣及

撫卹、其他福利及勞動條件等，均不得低於具原身分人員。」中華電信股份有限公司條例第11條第2項及第12條第2項定有明文。查中華電信公司於民營化前為被上訴人所設公營事業機構，其所屬人員原係依交通事業人員任用條例由主管機關即被上訴人任用依該條例敘定資位，而具有公務員身分之人員。惟觀諸復審決定書所載上訴人鍾德平等入似已於87年至90年間，依上開規定分別選擇不適用公務員有關法令之規定，原審就此事實未予調查，徒以本件並無行政處分為由予以判決駁回，自有疑義。而攸關兩造間是否仍有公務員關係存在之「上訴人等是否確已分別選擇不適用公務員有關法令之規定」部分，復未經原審調查認定，本院尚無從為法律上之判斷，應將原判決此部分廢棄，由原審查明事實後，另為適法之裁判。

(二) 關於其餘如附表二所示上訴人14,886人（按復審決定書誤載為14,885人）部分：

- ① 按「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。行政法院60年裁字第232號判例，認為此種公司無被告當事人能力，其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第27條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或『依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員』，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係。」司法院著有釋字第305號解釋可參。查上訴人等係依交通事業人員任用條例由主管機關即被上訴人任用，在中華電信公司服務，依該條例敘定

資位之人員，依上述解釋，與其任用機關即被上訴人間本為公法關係，具有公務員身分，合先敘明。

②查公營事業移轉民營條例對於公營事業而言，係屬普遍抽象之法律規定，必須主管機關據以對個別公營事業移轉民營相關事件作成決定，始能具體化及執行。又公務人員關係之消滅，除因事實原因之死亡外，尚有如辭職、撤職、免職、資遣、退休．．等法律上之原因。當具有此等法律原因時，仍需經由所屬行政機關之合法核定，使其發生公務員身分喪失、核發資遣費或退休金等依法具體之法律效果。是以使公務員身分消滅之核定是否合法與資遣費或退休金核算是否違誤，為不同層次之行政處分，僅後者應以前者合法為前提要件。準此，本件並非僅因適用公營事業移轉民營條例之規定，即當然發生使中華電信公司民營化及上訴人喪失公務員身分之效果甚明。即必須經由行政機關合法作成將公營事業移轉民營之決定，並據以執行，適用公營事業移轉民營條例具體核定退休或結算年資之處分，始生因改制而發生變更其身分之結果，進而再據以核發退休金或發給年資結算金。原判決僅以上訴人喪失公務員身分，係因渠等選擇隨同移轉，而適用公營事業移轉民營條例第8條第3項規定之結果，並非中華電信公司辦理結算所致．．中華電信公司94年8月11日函係發給上訴人結算金或告知一次退休金或月退休金之金額，性質上為觀念通知，尚不對外發生准駁之法律上效果，遽認無需行政處分存在，即可逕依公營事業移轉民營條例規定發生使上訴人公務員關係消滅之結果，自嫌速斷。

③次按「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他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政程序法第92條第1項定有明文。又按「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，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」司法院亦著有釋字第423號解釋可參。而查上訴人等與其任用機關間為公法關係，本具有公務員身分（上訴人等似未如上訴人鍾德平等於民營化前選擇不適用公務員有關法令之規定）已如上述。嗣因被上訴人認定中華電信公司已無公營之必要後，報由行政院核定移轉民營。中華電信公司依被上訴人94年4月26日交郵密字第0940080294號函（下稱94年4月26日函）辦理釋股及員工權益事由，即執行民營化之作業；中華電信公司嗣將被上訴人94年7月13日函通知其所屬單位轉知上訴人等為選擇填寫確認書，上訴人等依該通知填寫後，中華電信公司因而以94年8月11日函上訴人等，分別記載：「本公司於本（94）年8月12日移轉民營，台端為民營化後繼續留用人員，依規定於移轉當日就台端原有年資辦理結算，發給年資結算金如附支給表。」及「台端於本公司移轉民營時本（94）年8月12日退休，服務滿○○年○○月，依規定領取一次退休金及月退休金如附支給表，民營化後繼續留用，但留用期間應停止領受月退休金及相關權利，至離職時恢復。」並敘明所依據之法

令及效果，為原審確定之事實。則該函既已載明當事人、主旨、事由、理由、法律依據及效果，依行政程序法第96條規定，能否謂非行政處分，已非無疑義。原審雖謂該函僅係依公營事業移轉民營條例第8條第3項之規定，依據員工之選擇，對於移轉為民營後繼續留用之人員，就其年資辦理結算，發給結算金或辦理保留月退休金，並無隻字片言提及上訴人之公務員關係等語，認該函僅係觀念通知云云。惟查，中華電信公司94年8月11日函所載「台端於本公司移轉民營時本（94）年8月12日退休」，是否即屬使公務員身分喪失之法定原因之核定「退休」？另所載「就原有年資辦理結算」是否為使上訴人就原有公務員年資發給結算金予以資遣？其性質是否就特定具體之公務員事件所為對外發生法律效果之單方行政處分？

猶有詳予審酌之必要。

- ④又按「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」行政程序法第2條第3項定有明文。而依司法院釋字第305號解釋，公司組織之公營事業為私法人，則中華電信公司如未受託行使公權力，其有何權限以94年7月13日函命令上訴人等為填寫確認書選擇退休或繼續留用，進而使上訴人等因適用公營事業移轉民營條例之結果，喪失其原有之公務員身分？是否應由原任命機關委託其行使公權力，方有此權限？亦應由原審予以查明。
- ⑤綜上所述，原判決既存有上述違誤，上訴人執以指摘，非無理由，應由本院將原判決廢棄，發回原審法院另為適法之裁判，爰判決如主文。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中華民國 98 年 8 月 13 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 鍾 耀 光

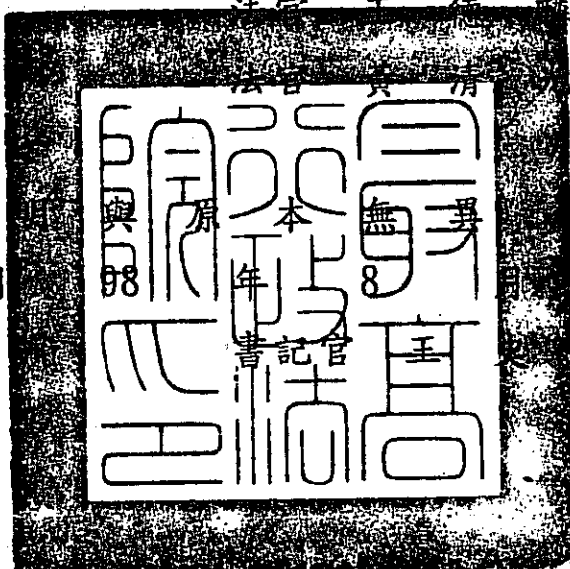
法官 侯 東 昇

法官 黃 秋 鴻

法官 王 德 麟

法官 黃 清

以上正本證  
中華民國



13 日

書記官  
王史民