

裁判字號：最高行政法院 110 年度上字第 202 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 08 月 11 日

案由摘要：退伍

最高行政法院判決

110 年度上字第 202 號

上訴人 國防部軍醫局

代表人 陳建同

訴訟代理人 吳旭洲 律師

林譽恆 律師

被上訴人 顏銘漢

上列當事人間退伍事件，上訴人對於中華民國 110 年 1 月 14 日臺北高等行政法院 109 年度訴字第 760 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除確定部分外廢棄。

廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人原係上訴人所屬國軍花蓮總醫院（下稱花蓮總醫院）中校骨科主任（已於民國 109 年 10 月 12 日因役期屆滿後退伍），88 年 8 月 16 日入伍就讀國防醫學院醫學系之軍費生，95 年 7 月 7 日畢業任官，應服現役 14 年，自 95 年 7 月 7 日起至 109 年 7 月 7 日止。其間，被上訴人自 98 年 4 月 1 日至同年 6 月 30 日止，赴國立臺灣大學醫學院附設醫院（下稱臺大醫院）接受精神部兒童精神科臨床實務訓練 3 個月，完訓歸建後，志願續服現役至 109 年 10 月 7 日止。被上訴人於 108 年 12 月 5 日以個人因素為由，提出志願提前退伍申請書，經花蓮總醫院以 108 年 12 月 30 日醫花行政字第 1080004674 號函（下稱 108 年 12 月 30 日函）呈報上訴人審查。案經上訴人於 109 年 3 月 3 日召開申請志願提前退伍人事評審會議（下稱人評會），認被上訴人未簽立「花蓮總醫院軍官士官未服滿最少服役年限因其他事故或志願退伍償還賠償金額切結書」（下稱系爭切結書），與「陸海空軍軍官士官未服滿最少服役年限志願申請退伍

賠償辦法」(下稱退賠辦法)規定之申請提前退伍要件未合，決議不受理。上訴人遂以109年3月4日國醫管理字第10900489261號令(下稱原處分)復花蓮總醫院，被上訴人申請志願提前退伍，因未簽立系爭切結書，經審議與法定申請要件顯有未合，不予受理，並以副本抄送被上訴人。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：1. 確認原處分為違法；2. 上訴人應給付被上訴人新臺幣(下同)100萬元。經原審判決確認原處分為違法，被上訴人其餘之訴駁回。上訴人就其敗訴部分不服，乃提起本件上訴(被上訴人就其敗訴部分並未上訴而告確定)。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原判決確認原處分為違法，被上訴人其餘之訴駁回，係以：

- (一) 陸海空軍軍官士官服役條例(下稱服役條例)第15條第3項係以任官服現役滿1年提出申請提前退伍之人員，未依招生簡章服滿役期而應予賠償者，為規範對象，並就其賠償事由、範圍、程序、分期賠償及免予賠償條件等相關事項之辦法，授權由國防部訂定退賠辦法。該辦法第2條、第3條、第5條，即係針對申請提前退伍之人員之應賠償事由、項目、範圍及程序所為規定，符合服役條例第15條第3項授權之立法意旨，與法律保留原則、法律明確性原則尚無抵觸。又依退賠辦法第2條第1款、第2款、第3款、第3條、第5條第1項等規定可知，退賠辦法規定影響申請提前退伍者應賠償金額多寡之因素有三：1. 所受領公費待遇、津貼及訓練費用合計總金額(下稱公費合計金額)、2. 公費合計金額之倍數(以是否具軍醫官科人員之身分而為差別對待)、3. 應服滿與未服滿招生簡章所定役期之比率。
- (二) 依88學年度軍事學校正期班、專科班聯合招考新生簡章(下稱88學年招生簡章)可知，「軍醫官科人員」於任官前於軍事學校所接受的基礎教育之修業期間(醫學系7年、牙醫學系6年，畢業後以軍醫中尉任用)已較其他「非軍醫官科之人員」於任官前於軍事學校所接受的基礎教育修業期間(例如：國軍院校正期學生班4年3月、專科學生班2年6月)為長

，則「軍醫官科人員」於接受基礎教育期間所受領之公費合計金額，勢必較高。又退賠辦法第3條第1項但書規定對於「軍醫官科人員」提前退伍者所應賠償金額，以「招生簡章所定役期以年為倍數單位」作為計算賠償金額的基數，有別於「非軍醫官科人員」提前退伍者所應賠償金額，係以「2倍」作為計算賠償金額的基數，則依退賠辦法第3條第1項規定申請提前退伍之「軍醫官科人員」所應予賠償之金額，明顯遠高於「非軍醫官科之軍官」所應賠償之金額。考諸退賠辦法第3條之立法理由可知，申請提前退伍賠償金額之計算，應以「申請人就讀預備學校與接受基礎教育期間，所耗支國家培訓費用」及「申請人任官後未依招生簡章服滿役期，衍生國家需為其提前退伍，所致生專長及任務執行人力之缺口，重行招募新進人員並增加額外培訓費用」為根據。則就何以「軍醫官科人員」須以「按招生簡章所定役期以年為倍數單位」以計算賠償金額，而「非軍醫官科人員」卻固定以「2倍」作為計算賠償金額的基數，仍未能得見立法理由有充分說明其合理之關聯性。

(三)又原審另案曾就退賠辦法第3條第1項規定之訂立基礎、依據等事項函詢國防部，依國防部109年9月11日國醫管理字第1090182132號函（下稱109年9月11日函）復內容，並參酌改制前行政院衛生署於87年7月4日訂定之公費醫師培育及分發服務實施簡則第1條、第3條、第9條、第23條、第24條等規定，可知行政院衛生福利部（下稱衛福部）對公費醫師之求償作法，對於未完全履行服務義務者，係一律「依其未服務年數，按比例加5倍」追繳其所受領之公費待遇，並依據已載明於招生簡章中之規定，由衛福部保管其醫師證書，作為履約之保證。則何以退賠辦法就「醫學系畢業後任官之軍醫官科人員」係依其未服務之月數，按比例加14倍（按招生簡章所定役期以14年為倍數單位）以計算賠償金額，並未見於退賠辦法第3條立法理由中說明。益證「招生簡章所定最少服役年限」與「所耗支國家培訓費用」或「重行招募新進人員並增加額外培訓費用」之間，非必然為正相關，故退賠辦法第3條第1項徒以「招生簡章所定最少服役年限」作為「前揭

合計金額」的倍數基準，據以差別計算所應賠償金額，顯係欠缺合理關聯性。

- (四) 又倘上訴人因軍醫人員未依招生簡章服滿役期而申請提前退伍所受損害，係指上訴人所稱：須就現有之軍職醫師重新調度分配致加重其他軍職醫師之工作，各相關機關、單位可能受有須另行支付其他津貼、加班費予同單位軍職醫師之損失，或因無從另聘未曾受過專業軍醫訓練之醫師代理職缺之可能，因此受有相當大之損害一節。此類損失即與公費合計金額等「所耗支國家培訓費用」性質迥異，則退賠辦法第3條第1項但書為何規定以「公費合計金額」作為倍數的乘數基礎用以計算應賠償金額？上訴人上開抗辯反益證退賠辦法第3條第1項但書以「役期以年為倍數單位」作為應賠償金額之計算基礎，難認有合理關聯性，有違不當聯結禁止原則。
- (五) 系爭切結書記載依退賠辦法等規定計算賠償金額，而退賠辦法第3條第1項規定既有前揭違反不當聯結禁止原則之瑕疵，則被上訴人不同意賠償金額而拒絕簽立系爭切結書，並非無據。上訴人未審究退賠辦法第3條第1項規定之違誤，僅以被上訴人不同意出具系爭切結書，與退賠辦法第5條申請要件不符，以原處分不受理被上訴人申請提前退伍，係增加違法之要件限制，亦同有違誤，被上訴人訴請判決如其聲明第1項所示，為有理由等語，為其論據。

四、本院按：

- (一) 服役條例第11條第1項前段規定：「常備軍官、常備士官服現役最少年限，除本條例另有規定外，常備軍官不得少於6年，常備士官不得少於4年，由國防部依軍事需要，於招生時明定之。……」第15條第1項第10款、第2項、第3項分別規定：「(第1項)常備軍官、常備士官，有下列情形之一者，予以退伍：……十、任官服現役滿1年提出申請，並經人事評審會審定。(第2項)前項第10款人事評審會之審定，自收受申請書之次日起，應於3個月內為之。(第3項)依第1項第10款提前退伍之人員，未依招生簡章服滿役期者，應予賠償；其賠償事由、範圍、程序、分期賠償及免予賠償條件等相關事項之辦法，由國防部定之。」上開條例第15條於10

7年6月21日修正前，須服滿現役最少年限始得志願退伍（修正前第15條第1款參照）。惟為尊重常備軍士官繼續服役之個人意願，同時考量國家培育軍士官成本之投入、國家整體戰力之維護及部隊組織之穩定性，立法者乃修法賦予常備軍官、士官在合理賠償下，得申請志願提前退伍之退場機制，其中第15條第1項第10款明定常備軍官、常備士官於任官服現役滿1年後，得提出申請，並經人評會審定後予以退伍；第3項授權國防部訂定未依招生簡章服滿役期而提前退伍人員之賠償辦法。另服役條例施行細則第12條第1項、第5項、第6項分別規定：「（第1項）本條例第14條第1項第8款、第15條第1項第10款所定人事評審會（以下簡稱人評會），由中將編階以上人事權責單位之權責主官，指定所屬副主官、單位主管、人事、相關專業領域人員，並遴聘法學專家及人權團體代表之社會公正人士，共5人至11人組成之評審會。…（第5項）人評會之決議，應有3分之2以上成員出席，出席成員過半數同意行之；同數時，由主席裁決之。（第6項）人評會決議及相關審查資料應層報國防部或各司令部核定。」可知常備軍士官申請志願提前退伍者，應由專業領域人員組成之人評會進行討論後為決議，並應呈權責長官核定後始生效。而主管機關就申請提前退伍准許與否之決定係屬裁量處分，惟其裁量權之行使不得逾越法定之裁量範圍，並符合法規授權之目的。依原審認定之事實，被上訴人報考就讀國防醫學院時，88學年招生簡章載明醫學院男女生畢業後服常備軍官現役14年（見訴願可供閱覽卷第23、24頁），該招生簡章及當時法令並無有關提前退伍之規定。惟被上訴人服役期間，服役條例第15條修正如前述，被上訴人既依107年6月21日所增訂之服役條例第15條第1項第10款規定申請提前退伍，原則上即應適用新增訂之相關法令，不可割裂適用，任意選擇遵循條文之權利，一方面申請提前退伍，一方面卻適用就學當時尚無志願提前退伍之招生簡章及相關法令規範。從而，被上訴人主張入學時簽立招生簡章此行政契約時，退賠辦法第3條第1項但書「役期以年為倍數單位作為應賠償金額之計算基礎」及「強制填具記載自願受強制執行還款切結

書始得退伍」等規定並未存在，自不能以嗣後增訂之退賠辦法拘束被上訴人云云，容有誤會，洵無可採。

- (二)次按法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許，此業經司法院釋字第 443 號、第 765 號解釋闡釋甚明。服役條例第 15 條第 3 項授權主管機關國防部訂定之退賠辦法第 3 條規定：「（第 1 項）軍官、士官依本條例第 15 條第 1 項第 10 款規定退伍，而未依招生簡章服滿役期者，應以就讀預備學校與接受基礎教育、分科（專長）教育、國外受訓及全時進修期間，所受領公費待遇、津貼及訓練費用合計總金額之 2 倍金額計算後，依應服滿與未服滿招生簡章所定役期之比率賠償。但軍醫官科人員，應以接受基礎教育、分科（專長）教育、國外受訓及全時進修期間，所受領之公費待遇、津貼與訓練費用及其合計金額，按招生簡章所定役期以年為倍數單位計算之總金額後，依應服滿與未服滿招生簡章所定役期之比率賠償。……（第 3 項）第 1 項所稱未依招生簡章服滿役期，指未服滿下列規定之服現役期間：一、各軍事校院班隊招生簡章所定服現役最少年限。二、本條例第 56 條規定之延長服現役時間。三、其他性質相當於招生簡章之招生計畫、召（受）訓規定或甄選簡章所定應服現役年限。（第 4 項）第 1 項人員，同時有前項 2 款以上情形者，應分別依比率計算賠償金額後，合併賠償。（第 5 項）第 1 項及前項比率之計算基準，以月為單位，未滿整月者，不列計應賠償範圍。」第 5

條第 1 項規定：「軍官、士官未依招生簡章服滿役期申請退伍者，所隸人事權責機關應先調取申請人兵籍資料審查，符合任官服現役滿 1 年者，通知其就讀之軍事學校及所受訓練之訓練機構查復應賠償公費待遇、津貼、訓練費用及佐證資料後，核算應賠償金額，提報人事評審會參考，並副知申請人填具記載自願受強制執行還款切結書。」原判決援引司法院釋字第 432 號、第 594 號、第 768 號及第 793 號解釋意旨，審認自服役條例第 15 條第 3 項規定授權之法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察，並非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，乃為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷，並無違反法律明確性原則。且退賠辦法第 2 條、第 3 條及第 5 條即係針對申請提前退伍之人員之應賠償事由、項目、範圍及程序所為規定，符合服役條例第 15 條第 3 項授權之立法意旨，並未逾越母法之授權目的、內容及範圍，亦未增加法律所無之限制，與憲法第 23 條法律保留原則尚無抵觸（參見原判決第 10、11 頁），經核於法並無不合。

(三) 行政訴訟法第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」第 6 條第 1 項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」準此，常備軍官、士官依服役條例第 15 條第 1 項第 10 款規定申請提前退伍，如果經主管機關駁回或不受理，而認為其權利受到違法侵害，依法提起行政訴訟時，原則上應提起請求主管機關作成准許提前退伍之行政處分的課予義務訴訟，而非僅提起請求撤銷主管機關駁回其申請處分的撤銷訴訟，否則即使勝訴，因撤銷主管機關駁回其申請之行政處分，並不相當於命主管機關作成其所申請提前退伍之行政處分，原告請求法院保護其權益之目的，仍無法在訴訟中實現。但依原審確定之事實

，被上訴人於起訴時為花蓮總醫院中校骨科主任，在訴訟進行中，嗣於 109 年 10 月 12 日因役期屆滿退伍，役期既已結束，即無再經被上訴人申請上訴人核准提前於 109 年 1 月 16 日志願退伍之可能與實益。然衡諸被上訴人不服原處分之標的，係其申請於 109 年 1 月 16 日提前退伍，因遭上訴人駁回始於同年 10 月 12 日因役期屆滿退伍，退伍時間先後不同自會影響被上訴人權益。且被上訴人起訴聲明第 2 項請求上訴人賠償 100 萬元，係以原處分違法為前提要件，故其於原審訴訟中變更訴之聲明，提起確認原處分違法訴訟，仍有即受確認判決的法律上利益，核屬正確的訴訟類型。上訴意旨主張被上訴人業於 109 年 10 月 12 日退伍，其請求志願申請退伍之公法上利益已獲滿足，難認其有提起確認訴訟之確認利益存在，其訴屬欠缺權利保護必要而不合法，原判決顯有適用法律不當之違誤云云，自不足採。

(四) 經查，被上訴人係於 88 年 8 月 16 日入伍就讀國防醫學院醫學系之軍費生，95 年 7 月 7 日畢業任官，應服現役 14 年，自 95 年 7 月 7 日起至 109 年 7 月 7 日止。其間，被上訴人自 98 年 4 月 1 日至同年 6 月 30 日止，赴臺大醫院接受精神部兒童精神科臨床實務訓練 3 個月，完訓歸建後，志願續服現役應至 109 年 10 月 7 日止。被上訴人於 108 年 12 月 5 日以個人因素為由，提出志願提前退伍申請書，經花蓮總醫院依退賠辦法第 3 條第 1 項規定，試算被上訴人應賠償總金額，即在其就讀之軍事學校接受基礎教育期間所受領公費合計金額共為 2,107,763 元、受訓期間之公費合計金額 140,775 元，按招生簡章所定役期（14 年）以年為倍數單位計算之總金額 31,616,445 元、175,969 元，合計 31,792,414 元，再依應服滿役期〔（14+3/12）年×12 月=171 月〕與未服滿招生簡章所定役期（試算時以 6 月計）之比率賠償，計算應賠償總金額為 1,115,523 元〔31,792,414 元×（6/171）〕，以 108 年 12 月 30 日函呈報上訴人審查，並副知被上訴人填具記載自願受強制執行還款、賠償金額為 1,115,523 元之系爭切結書。而上訴人以被上訴人申請志願提前退伍，卻未簽立系爭切結書，經人評會審議認其申請與退賠辦法第 5 條規定之法定申請提前退伍要件未合，決議不予受理

等情，為原審依調查證據之辯論結果所確定之事實，核與卷內證據相符。被上訴人則主張退賠辦法第3條第1項但書所定賠償金額不合理且不符比例原則，因此拒絕出具系爭切結書，且同辦法第5條第1項規定公費軍士官倘未填具系爭切結書，人評會即不予進入實質的審查，逕以程序事項駁回申請，影響人民受憲法第15條所保障之工作權。從而本件主要爭點在於原處分所憑之退賠辦法第3條第1項但書、第5條第1項等規定，是否違法乙節。而行政機關就命令之訂定擁有決定之形成自由，即學說上所稱「訂定法規命令之裁量」。退賠？法既係立法者為建立常備軍、士官合理之退場機制，授權主管機關國防部所訂定，主管機關國防部就其內容之形成具有裁量權，惟有關裁量權之行使，除不得逾越法定裁量範圍外，並應符合比例原則、平等原則及法規授權之目的（行政程序法第6條、第7條及第10條參照）。

(五)就退賠辦法第3條第1項但書部分：

- 1.退賠辦法第3條第1項分別就「非軍醫官科人員」與「軍醫官科人員」，明文以不同之倍數計算應賠償之金額。前者係按所受領之公費合計金額之「2倍金額」計算；後者則係依所受領之公費合計金額，按「招生簡章所定役期以年為倍數」單位計算之總金額，至於依上開算式求得應予賠償之金額後，再「依應服滿與未服滿招生簡章所定役期之比率賠償」，以確定申請人最終應予賠償之金額，則為兩者所共同。考諸此條項之立法理由為：「……二、依本條例第15條第1項第10款及第3項規定，本辦法規定之賠償對象為軍官、士官任官服現役滿1年，提出退伍申請，並經人事評審會審定核定退伍且未依招生簡章服滿役期之人員。又軍官、士官任官前於預備學校或軍事校院之基礎教育期間，已可獲得國家提供之公費待遇、津貼及相關補助，而於學校教育完結任官後，為使軍官、士官能獲有提升專業職能機會，甚而提供免除勤務之環境及相當待遇，使當事人得以全心投入相關訓練，鑑因國家就軍官、士官之培訓及養成已有相關規劃，為避免當事人未服滿招生簡章所定役期，造成國家資源浪費及影響建軍規劃，且與鼓勵軍官、士官長留久用之政策有違，爰依本條

例第 15 條第 3 項之授權，於第 1 項明定是類人員須賠償之事由、項目、範圍。又賠償金額之計算，係考量申請人就讀預備學校與接受基礎教育期間，所耗支國家培訓費用，及申請人任官後未依招生簡章服滿役期，衍生國家需為其提前退伍，所致生專長及任務執行人力之缺口，重行招募新進人員並增加額外培訓費用，故定其賠償金額，以所受領公費待遇、津貼及訓練費用合計總金額之 2 倍，並按其應服滿與未服滿招生簡章所定役期比率計算後賠償。又所稱基礎教育係指軍事教育條例第 5 條第 1 項所定之大學教育、專科教育、中等學校教育及軍事養成教育；分科（專長）教育係指各軍種兵科為培訓所屬適用人力資源所實施之分科（專長）班等相關訓練班隊，例如軍種之飛航專長訓練、軍醫之一般醫學訓練、專科醫師訓練、新進醫事人員訓練與臨床實務及技術訓練等教育。……三、又國防醫學院畢業生為國軍基層醫官人力補充唯一來源，且軍醫人員負有平時提升部隊戰技，戰時維持部隊戰力，及推動各級部隊戰演訓緊急醫療救護等功能，考量軍醫人員之去留對部隊戰力維持影響甚大，且因軍醫人員肩負全天候 24 小時待命與戰演訓醫療支援等軍事任務特性，短期間尋求人力補充所支付之成本，相較於民間醫院將高上許多，部分人員更難於短期間尋求人力補充，爰參酌衛生福利部對公費醫師之求償作法，於第 1 項但書明定申請提前退伍之軍醫官科人員，應以所受領之公費待遇、津貼及訓練費用合計之金額，及其合計金額，按招生簡章所定役期以年為倍數單位計算之總金額後，依應服滿與未服滿招生簡章所定役期之比率賠償。」業已敘明軍醫官科人員與非軍醫官科人員之賠償倍數，予以差別處理之理由。

2. 另有關服役條例修正之立法過程，參諸 107 年 6 月 13 日立法院第 9 屆第 5 會期黨團協商會議紀錄（見原審卷 1 第 169 至 392 頁），國防部代表回應立法委員之意見略以：「所謂退場機制，軍官、士官也有退場機制，但是非常嚴苛，因為軍、士官的教育成本、訓練資源及後來擔任的任務不同，所以不能等同於士兵的退場。……」「我們為什麼會將軍官、士官及常備役，在法條中會訂定最少服役的年限，除了剛才講的投入成

本之外，另外，如果國防部也開放3個月常備軍官士官可以退場，那我們培養的飛行員所投入兩千多萬的資源，但任官3個月後無條件就說不適應要退場，或是軍醫人員也是任官3個月要退場，這對國防的基層戰力及部隊穩定性都會造成非常大的影響，因此軍官及士官的退場才會比較嚴苛。」等語。

另參酌立法委員之發言：「剛才又講到軍官、士官的培訓成本很高，我當然知道他們的成本比士兵來得高，因為軍階不同，所要付出的培養成本當然就會有所不同。我們也沒有就讓他走，還是要求他要付出代價，所以我們在第15條修正動議的第2項及第3項就有規定，讓國防部去訂定嚴格的賠償條件與程序，但還是要有一個讓他可以提出申請的途徑……至於你要他賠多少錢？以飛官為例，栽培一個飛官要花很多錢，你覺得他在訓練過程中讀書跟訓練到底花了多少錢？2,000萬元？3,000萬元？那你就設定相對的賠償條件嘛！因為你就怕他後來跑去民間的航空公司上班嘛，你現在就是怕這些訓練出來的飛官跑去……。」另一立法委員：「……部隊畢竟是國家的剛性組織，如果他隨時想走就走，不只是賠錢的問題，像飛官還花了2,000萬元來訓練，結果賠錢就可以走人，這部分我倒覺得那是小事，比較大的問題反而是戰力的維持跟穩定性，因為任何人下部隊、分發、任官3個月之後就可以打報告退伍，則這對部隊來說充滿不確定性，因為永遠無法預估明年餉條要編多少人，所以這個部分就取個平衡點，誠如洪委員所言，他確實沒意願、就是不想做了，硬留人家他也幹不下去，也會形成部隊的拖累，所以基於國家的編制、戰力、剛性組織的穩定性及個人意願等考量……。」等語，可知服役條例建構合理之退場機制，其目的在於尊重常備軍士官繼續服役之個人意願，惟軍士官之退伍必須同時考量國家培育軍士官成本之投入、國家整體戰力之維護及部隊組織之穩定性，並非僅是單純賠償之問題。故合理退賠機制之設計除涉及軍士官培訓成本之計算，同時必須衡量如何為整體人力之分配及預算編列等細節，基於機關最適功能之考量，立法者將賠償事由、範圍、程序、分期賠償及免于賠償條件等相關事項之辦法，授權由主管機關國防部定之。

3.原審法院於另案（原審 109 年度訴字第 535 號）就退賠辦法第 3 條第 1 項關於軍醫官科人員賠償倍率以年為倍數單位計算規範，其訂立基礎為何乙節函詢主管機關國防部，據其以 109 年 9 月 11 日函略以：「……(二)軍醫人員賠償倍率基礎參考衛福部、退輔會等政府培育公費醫師之部會單位，其中衛福部公費醫師畢業後服務年數為 6 年，未履行服務義務者，須賠償就讀期間所受領公費總金額之 4 倍罰款，並自取得醫師證書後，保管證書至服務年限 6 年期滿為止，若未履行服務義務，則不歸還證書，在此期間將無法執行醫師業務。(三)參照衛福部賠償辦法之精神在於『未履行義務期間，無法執業』，並考量國防部針對 107 年前已任官之軍醫人員無法訂定保管醫師證書相關規範，遂建議軍醫官科人員未服滿法定役期者，於『未履行義務期間，應償還其因享受公費待遇而獲取之利得』……(四)考量軍醫官科人員培育成本遠較非軍醫官科人員為高，及後續賠償金額償還能力，爰參酌衛福部對公費醫師之求償作法，以提高軍醫人員賠償倍數作為管制，其賠償金額已遠少於公費醫師未履行義務遭扣照損失金額。……民間設置醫學系之大專院校計有國立臺灣大學等 11 所，前述學校畢業生可自由選擇就業醫院，發展醫學職涯；而國防醫學院培育之軍費醫學系畢業生為國軍醫療軍官人力唯一來源，軍費醫學生就學期間即開始支領國家公費待遇及津貼，並非僅以完成醫學教育，獲取優渥薪俸為已足，而是以畢業後應服法定役期之常備兵役為主要目的，且軍人以服從命令為天職，軍醫人員如同非軍醫官兵須全天候待命之工作特性，國家如遭逢突發災變事故，致人民生命重大損傷，軍醫人員均第一時間受命投入醫療搶救，如『八八風災』、『高雄石化氣爆』、『新北八仙塵爆』等重大災難，其中『高雄石化氣爆』及『八仙塵爆』以國軍醫院收治人數最多，其中三軍總醫院救治『八仙塵爆』重度燒傷病患達零死亡，軍醫對於國家安全所付出之無形成本難以量化計算，其全天候待命支援災害醫療、戰演訓任務等影響國家安全、公共利益之程度，實與民間醫師有別及不可取代性。」等語（見原審卷 2 第 39 至 49 頁）。可知上開賠償倍數之設定，除慮及國家所耗支之培訓費用即公費合計費

用外，並寓有配合國軍鼓勵軍官長留久用之政策，以免影響建軍規劃之重大公益考量。而軍醫官科人員因來源有限，缺額補充不易，且除平時肩負醫療及戰演訓醫療支援等軍事任務外，戰時尤為維持國軍戰力之重要支柱，上開規定乃將軍醫官科人員與非軍醫官科人員之賠償倍數，予以差別處理，經核其所採取差別倍數之手段，與維持國軍戰力穩定之目的達成，具有正當合理之關聯，並無違反不當聯結禁止原則。

4. 有關軍醫人員賠償倍率之規定，國防部係參考衛福部、國軍退除役官兵輔導委員會等政府培育公費醫師之制度，已如前述。依卷附衛福部重點科別培育公費醫學生契約書及保證書、保證人資格暨保證須知（見本院卷第 57 至 68 頁），足見衛福部公費醫師畢業後服務之年數為 6 年，未履行服務義務者，除醫師證書由衛福部保管，直到完成服務後，始予發還外，並依其未服務之年數除以應服務年數之比例，賠償其在學期間所受領公費總金額之 4 倍罰款。就衛福部公費醫師制度與本件國防部退賠辦法規定對照以觀，衛福部公費醫師畢業後服務年數及違約賠償倍數雖遠較軍醫官科服役年數及退賠倍數為少，但其「扣留醫師證書，直到完成服務年限後，始予發還」之機制已足以確保自願享受公費待遇之學生於畢業後，照約接受分發公立衛生醫療機構完成服務。相對而言，軍醫官有全年、全天候隨時待命支援災害醫療、戰時演訓之工作特性，對於國家安全極具重要性。軍醫官科在缺乏前述公費醫師扣照機制下，極可能因外界以高薪或其他利之所趨，或因部隊工作環境、資源不若其他民間醫院，及軍醫官須全天候待命等較辛苦之工作環境等考量下，使軍醫官科人力大量流失，影響軍事醫療之正常運作，無法達成國家整體戰力之維護及部隊組織之穩定性等公益性目的。退賠辦法因此提高違約賠償倍數之替代性手段，以降低軍醫官人員外流之誘因，就確保國家整體戰力之維護及部隊組織之穩定性而論，目的應屬正當，且屬有效之方法，核無不合理之處。另考量被上訴人於 88 年投考軍醫官科時，其招生簡章已載明服役年限（見原審卷 2 第 153 至 184 頁），此為被上訴人所得預期

，故退賠辦法第3條第1項但書規定按招生簡章所定役期以年為倍數單位計算之賠償總金額，難謂毫無所本。從而，退賠辦法關於軍醫官科賠償倍率計算之前揭規定，係立法者於服役條例之授權所制訂，為確保前述公益要求實現所必要，並無顯不合理之處，目的應屬正當，其採取之手段與目的之達成間具合理關聯，核無違反比例原則。

- 5.又按憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（司法院釋字第682號、第694號、第701號、第719號、第722號解釋參照）。軍事服役於不同官科，或雖相同官科但不同專業類別，其最少服役年限及賠償倍數，究應如何設定，除涉及培訓費用耗支之差異外，亦與國軍之人力需求及維持國軍戰力穩定性之考量，息息相關。且各種不同官科與專業類別於建軍規劃與戰力維持之影響程度，本即難以量化，自應予軍事主管機關較為寬廣之專業判斷空間，如非基於與事務無關之考量或有其他恣意情事，自應予以尊重。依退賠辦法第3條第1項但書規定，軍醫官科固較諸其他非軍醫官科人員應賠償較多金額而形成差別待遇。然其立法目的係考量國家培育軍費醫學系學生所投入之成本、軍醫官工作特性及待遇、後續賠償金額償還能力、軍醫官提前退伍對國軍總體人員配置、戰力維護之影響，故以提高軍醫官科人員賠償倍數作為管制措施，應為有效達成立法目的之手段，且相較衛福部扣留醫師證書方式，對軍醫官科人員衝擊較小，由此足徵其立法選擇之差別待遇，並非出於恣意，且與立法目的之達成間具有合理關聯，與憲法平等保障之意旨亦無違背。原判決認退賠辦法第3條第1項但書規定以「役期以年為倍數單位」作為應賠償金額之計算基礎，難認具有合理關聯性，係有違不當聯結禁止原則，揆諸前開規定及說明，容有未洽，核有判決適用法規不當之違法。

(六)就退賠辦法第5條第1項部分：

- 1.行政程序法第148條第1項規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」其立法理由載明：「行政契約當事人一方不履行契約者，不論係行政機關或人民，他方均須提起訴訟，經判決取得執行名義，始得依法定程序強制執行，此與人民違反行政處分所定義務時，行政機關得依行政執行法予以強制執行者不同。……惟為求迅速履行契約，早日實現公益，避免訴訟曠日費時，爰於本條第1項規定，行政契約當事人得約定自願接受執行，於債務人不為給付時，債權人以該契約為強制執行之執行名義，不經法院判決，即得強制執行。」蓋行政契約不若行政處分，並非當然享有執行力，所以當契約一方當事人不履行其契約上之義務時，他方縱使是行政機關，亦須經由訴訟途徑以取得執行名義，以便對他造當事人進行強制執行。從而此項制度之設計，可避免因提起訴訟造成之曠日廢時，除減輕法院負擔外，尚能節省時間、費用，並簡化及加速債權人請求權之貫徹。
- 2.主管機關國防部基於服役條例第15條第3項之授權訂定退賠辦法，其中第5條第1項有關「副知申請人填具記載自願受強制執行還款切結書」之規範（下稱切結書規定），其立法意旨乃鑑於軍士官申請提前退伍，固以依該法授權國防部訂定之辦法繳納賠償金為前提。惟倘若申請人得與所屬機關約定，日後未如實給付賠償金時，自願接受執行，並簽立切結書，則有助於避免軍事機關日後可能因提起訴訟所造成之勞力耗費，而達到迅速獲償，早日實現公益之目的，申請人亦可無須先行提出賠償後始能辦理提前退伍，於申請人而言，同屬有利，是該規定乃是兼顧維持國軍戰力與申請人職涯選擇之兩全作法。而提前退伍申請人得本諸其意願自由決定是否簽立切結書，是其規範並未額外課予申請人法律所無之義務，反係透過切結書之簽立從寬解釋服役條例第15條第3項「應予賠償」之要件，所採取之手段不僅有助於行政機關執行其職務，亦具有正當合理之關聯性，核屬賠償程序之規定，未逾服役條例第15條第3項之授權範圍，亦與授權意旨無違。

3.被上訴人雖主張以簽署系爭切結書作為人評會審查之前提要件，無異逼迫有意提前退伍者不得不填具系爭切結書，毋寧是行政機關以單方命令形式，命當事人無條件接受此種權利義務，自屬權利濫用而違反誠信原則，原處分顯然違法云云。惟服役條例第 15 條第 3 項授權國防部訂定退賠辦法，其中第 3 條規定申請提前退伍所應賠償之對象、事由、項目及範圍，第 5 條則明定受理單位應就賠償金額之核算程序及人評會之審定程序，至該條第 1 項有關簽具切結書規定，則為申請提前退伍程序規範的要件之一。申請提前退伍所應賠償之範圍及倍數，為退賠辦法第 3 條第 1 項所明訂，其金額客觀上明確且可得確定，所餘者僅為申請者是否願意負擔賠償金額而選擇提前退伍之問題，此乃個人生涯規劃之選擇，並無逼迫申請人接受之情。更何況，約定自願接受強制執行，並非捨棄實體上異議之權利，亦非表示執行機關可以不遵守強制執行之相關規定，是被上訴人以上開情詞，主張強制其填具系爭切結書，乃侵害其財產權、訴訟權，屬於權利之濫用而違反誠信原則云云，自無足採。原判決就此部分論以：系爭切結書既係記載依退賠辦法等規定計算賠償金額，但退賠辦法第 3 條第 1 項規定既有違反不當聯結禁止原則之瑕疵可指，則被上訴人不同意簽立系爭切結書，即非無據，上訴人作成原處分不受理被上訴人之申請，自係增加違法之要件限制，亦同有違誤可指云云，容有未洽，自無足採，亦有判決適用法規不當之違法。

(七)綜上所述，原判決除確定部分外，既有上述之違背法令情事，上訴人據以指摘，求予廢棄原判決，即有理由。因本件事實已臻明確，所涉上開法律問題已經兩造攻防，本院自為判決，對兩造不會造成突襲，故由本院將原判決關於此部分廢棄，並本於原判決確定之事實，駁回被上訴人此部分在第一審之訴。

五、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 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中華民國 111 年 8 月 11 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都
法官 蔡 紹 良
法官 王 俊 雄
法官 林 妙 黛
法官 侯 志 融

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 111 年 8 月 11 日

書記官 蕭 君 卉

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（111年1月至12月）第458-475頁