

解釋憲法聲請書

01

02 聲請人 臺南地方法院行政訴訟庭
03 業股 法官 侯明正

04

05 茲認公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例部
06 分規定，有牴觸憲法之疑義，依釋字第371號解釋意旨，聲請解
07 釋憲法，並將有關事項敘明如下：

08 一、按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理確信，
09 認為有牴觸憲法疑義者，得以之為先決問題裁定停止訴訟程
10 序，並聲請大法官解釋憲法，此參諸釋字第371號解釋、行
11 政訴訟法第178條之1規定及司法院大法官審理案件法第5條
12 第2項規定即明。

13 二、聲請解釋憲法之目的：

14 茲為審理本院108年度簡字第6號當事人間溢領退離給與返還
15 事件，對於應適用之「公職人員年資併社團專職人員年資計
16 發退離給與處理條例」（下稱系爭條例），依合理確信，認
17 為牴觸憲法上重要之原理原則，包括個案立法禁止原則、平
18 等原則、比例原則、信賴保護原則及禁止溯及既往原則，而
19 有違反憲法第7、15、23條疑義。惟現行司法審查制度，尚
20 未賦予法官宣告法律違憲不予適用之違憲審查權，而系爭法
21 律為臺南市政府作成府人給字第1070541764號處分（附件1
22 ，下稱系爭處分）及銓敘部部訴決字第1016號訴願決定（附
23 件2）之程序、實體上法律依據，關於其違憲結果，惟待憲
24 法解釋除去其效力。為此，本股本於審判法院之地位，提出
25 釋憲聲請，俾保民主憲政秩序之穩固，並裁定停止訴訟程序
26 。

27 三、疑義之經過及涉及之憲法條文：

28 （一）疑義之經過：

29 1. 緣訴外人謝○○曾於民國(下同)59年7月至63年9月任職於中
30 國國民黨臺灣省臺南縣委員會，後因個人生涯規劃辭職。謝
31 ○○於90年4月16日自臺南縣○○鄉公所課長一職退休；銓敘
32 部於90年2月21日以90中三字第5067315號函（附件3）審定

01 謝○○之退休案，並將謝○○任職於中國國民黨台灣省台南
02 縣委員會之年資併計為退休年資，合先敘明。

03 2. 惟銓敘部於107年3月19日以部退四字第1074338227號函（附
04 件4）變更謝○○之退休案，其理由略以：「（一）本案台
05 端退休案應變更部分，說明如下：1、台端退休案前經本部
06 以前開90年2月21日函，審定自90年4月16日退休生效，並審
07 定退撫新制實施前、後年資為26年及6年2個月，分別核給月
08 退休金86%及13%。今依社團年資處理條例第4條規定，台端
09 退休時所附之退休事實表填退撫新制實施前可採計之年資26
10 年4個月，應扣除已採計之社團專職人員年資4年3個月（自
11 59年7月至63年9月，曾任中國國民黨臺灣省臺南縣委員會年
12 資）並重行核計退離給與後，變更退休年資及退休金給與如
13 上。……（四）台端自退休生效日起，至107年5月11日止，
14 已支領社團專職人員年資之月退休金，應分由支給機關向所
15 屬社團追繳返還。」。臺南市政府復以府人給字第10705417
16 64號函（附件1）命中國國民黨應於107年8月10日前返還謝
17 ○○自退休生效日（90年4月16日）起至107年5月11日止溢
18 領之舊制月退休金，總計32萬3,414元，且於該函文之說明
19 載明：「一、依106年5月10日制定公布，並自同年月12日施
20 行之公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條
21 例（以下簡稱社團年資處理條例）第5條規定辦理。二、查
22 社團年資處理條例第5條規定：『（第1項）依前條規定重行
23 核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機關自本條
24 例施行後1年內，依下列規定以書面處分令領受人或其經採
25 認之社團專職年資所屬社團返還之：一、……二、於政務人
26 員以外之退休（職、伍）公職人員，由其經採認之社團專職
27 年資所屬社團返還。（第2項）前項規定返還溢領退離給與
28 時，由核發機關依各公職人員所適用之退離給與追繳規定，
29 進行追繳。』次查銓敘部前已依社團年資處理條例第4條規
30 定，就謝○○君，扣除其曾採認貴社團專職人員年資後，重
31 新核計其退離給與並製發書面處分，同時副知貴社團在案。

01 三、有關謝○○君自退休生效日（民國90年4月16日）起，
02 至107年5月11日止溢領之舊制月退休金，經本府核算後，總
03 計為新臺幣32萬3414元；請貴社團於107年8月10日前，依前
04 開規定，持本函所附支出收回書及收入繳款書，至臺灣銀行
05 各分行代收公庫繳納，並將繳款收據逕寄本府。貴社團如未
06 於前開所定期限內繳回溢領之舊制月退休金，本府將依行政
07 執行法規定，移送行政執行處強制執行。」

- 08 3. 因上揭臺南市政府府人給字第1070541764號行政處分（附件
09 1），中國國民黨認存有認定事實違誤、行政程序瑕疵、錯
10 誤適用法令等諸多違法瑕疵，經中國國民黨提起訴願，嗣經
11 銓敘部部訴決字第1016號訴願決定（附件2）以「（二）由於訴
12 願人等社團專職人員年資，自始非前開退休法制明定得予採
13 計之範圍，立法者審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以
14 行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為
15 限；社團專職人員年資之採計規定，與各公職退休（職、伍）
16 年資規範不合，應予檢討處理，爰制定社團年資處理條例。
17 該條例除限期由核發機關扣除退休公務人員已採計之社團專
18 職人員年資並重新核計其退離給與外，並明定政務人員以外
19 之退休公務人員經扣除已採計社團專職人員年資後所溢領之
20 退離給與，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還，使公
21 務人員退休年資之採計回歸法制；其旨確在落實憲法所定考
22 試用人之精神，並為維護公務人員退休制度之公平性及退休
23 年資採計規範之公益性所制定具法拘束力之法律。準此，臺
24 南市政府依該條例規定，命訴願人返還謝先生溢領之退離給
25 與，係符合依法行政之要求。（三）至於社團年資處理條例是
26 否有違禁止法律溯及既往原則及信賴保護原則等合憲性問題
27 ，屬司法院大法官權責，核非本部訴願審議得審究範圍。併
28 予敘明。」為由駁回中國國民黨訴願，中國國民黨爰依法向
29 本院提起撤銷訴訟，請求撤銷臺南市政府府人給字第107054
30 1764號處分及銓敘部部訴決字第1016號訴願決定，經本院分
31 108年度簡字第6號案件審理。

01 4. 本案審理過程中，中國國民黨分別以108年1月8日行政訴訟
02 訴之追加狀(起訴狀)，陳述系爭處分所適用公職人員年資併
03 社團專職人員年資計發退離給與處理條例有諸多違憲情事，
04 經本院審認，系爭處分應適用之系爭條例第2條第2款、第4
05 條第4款、第5條、第7條，確信有違反個案立法禁止原則、
06 平等原則、不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及財
07 產權保障，而與憲法第7條、第15條、第23條之規定相抵觸
08 之疑義，爰依大院釋字第371號解釋、司法院大法官審理案
09 件法第5條第2項規定，聲請解釋。

10 (二) 所涉及之憲法條文：

11 第7條、第15條、第23條。

12 四、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持立場與見解：

13 (一) 系爭條例違反平等原則：

14 1. 按，「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平
15 等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基
16 於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之
17 差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要
18 求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其
19 所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之
20 關聯性而定」，迭經大法官釋字第682號、第694號、第70
21 1號、第719號、第722號、727號解釋論述綦詳。

22 2. 次按，「法律為貫徹立法目的，而設行政罰之規定時，如
23 因處罰對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目的間
24 具有實質關聯，始與平等原則無違」，斯旨亦為大法官釋
25 字第666號解釋闡釋甚明。

26 3. 查於臺灣光復、政府遷台初期，我國公務人員匱乏，故承
27 認公務員於非公務機關之服務年資，乃普遍之現象，並非
28 單獨針對國民黨一黨或系爭條例所指定之團體。實則，臺
29 籍行政人員在日據時代各機關、會社服務之年資，均得「
30 從權採用」，得認為「具有相當學校畢業資格與服務年資
31 」，且臺籍行政人員在日據時代曾任雇員者，其「年資每

01 滿三年即得提敘一級」(附件5)。

- 02 4. 承上，如於臺灣光復前於是時與我國敵對之日本政府及相
03 關會社服務之年資，尚可「從權採用」，折抵我國公務人
04 員之服務年資，則於臺灣光復之後，於相關社團之服務年
05 資併計入公務人員之服務年資，自更無爭議。進而言之，
06 系爭條例單純針對中國國民黨各級黨部、中華民國民眾服
07 務總社及其分社、中國青年反共救國團、中國童子軍總會
08 、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞洲
09 人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等社團之服務年
10 資予以檢討，對於同樣並非於中華民國政府機關服務之臺
11 籍行政人員年資併計卻未置一詞，顯有「相同事件、不同
12 處理」之問題，自有違反平等原則之違憲疑義。
- 13 5. 末查，系爭條例命相關社團返還溢領之給與，但對與公務
14 人員最終於相關社團退休並併計公職與社團服務年資，而
15 由社團給付退休給與者，卻未由國家給予社團補償，此顯
16 然違反平等原則。

17 (二)系爭條例第2條第2款、第5條第1項第2款規定違反個案立法
18 禁止原則：

- 19 1. 按，大法官釋字第585號理由書闡釋：「惟法律之制定，
20 原則上應普遍適用於將來符合其構成要件之多數不確定發
21 生之事件。真調會條例第十三條第三項規定『本會調查結
22 果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由』，
23 乃針對個案所制定之再審理由，違反法律平等適用之法治
24 國基本原則，且逾越立法院調查權之權限範圍，應非憲法
25 之所許。」；學者陳新民亦認為基於平等原則及法安定性
26 原則，法律必須滿足抽象性的要求，所規範的對象及事件
27 必須廣泛而抽象，凡是明確具體對某人或私法人而給予利
28 益或不利益之法律，皆屬違憲之個案法律(附件6)；在外
29 國之立法例方面，德國基本法第19條第1項規定：「依本
30 基本法規定，凡基本權利得以立法或根據法律來加以限制
31 者，該法律應適用於一般人，不得僅適用於某個人，並應

01 指明其所限制基本權利及有關條文。」、美國憲法第1條
02 第9項第3款規定：「不得通過為處罰特定個人或溯及既往
03 之法律。」

04 2. 觀諸系爭條例第2條第2款及第5條第1項第2款分別規定：

05 「社團專職人員：指中國國民黨各級黨部、中華民國民眾
06 服務總社及其分社、中國青年反共救國團、中國童子軍總
07 會、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞
08 洲人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等社團及其相
09 關機構之專職人員。」、「於政務人員以外之退休(職、
10 伍)公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還
11 。」，則關於政務人員以外之退休(職、伍)公職人員，負
12 返還之公法上義務者為經採認之社團專職年資所屬社團，
13 又依系爭條例第2條第2款之規定，社團係指「中國國民黨
14 各級黨部、中華民國民眾服務總社及其分社、中國青年反
15 共救國團、中國童子軍總會、中國大陸災胞救濟總會、世
16 界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會、三民
17 主義大同盟等社團及其相關機構」，前揭立法模式，並非
18 以廣泛而抽象之構成要件，使系爭條例得以普遍適用於將
19 來符合其構成要件之多數不確定發生之事件，而係以指名
20 道姓之方式，明文規範具體、特定之社團應受到系爭條例
21 所規範之不利益，欠缺人格之一般性，嚴重抵觸權力分立
22 原則及平等原則之要求，爰此，系爭條例屬針對特定人之
23 個案立法，與大法官釋字第585號解釋所揭示之個案立法
24 禁止原則相悖。

25 (三) 系爭條例第4條、第5條及第7條規定違反法律不溯及既往原
26 則及侵害財產權：

27 1. 按，基於法安定性及信賴保護原則，於舊法有效施行期間
28 已合於法定要件者，即應適用法條構成要件與生活事實合
29 致時有效之舊法，並依舊法定其法律效果，不能根據事後
30 制定或修正之新法更改其法律效果，此即法律不溯及既往
31 原則精髓所在，是如新法溯及適用於生效施行前已依舊法

01 規定實現之事實，即與法律不溯及既往原則相悖而違憲，
02 上開意旨，迭經大法官解釋在案，如釋字第574號解釋理
03 由書：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之
04 維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律
05 一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則
06 上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」及釋字第
07 717號解釋理由書：「信賴保護原則涉及法秩序安定與國
08 家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在
09 保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法
10 規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客
11 觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有
12 值得保護之價值者（本院釋字第五二五號解釋參照），其
13 信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止
14 ）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既
15 存之有利法律地位（本院釋字第五二九號解釋參照）或可
16 得預期之利益（本院釋字第六〇五號解釋參照），國家除
17 因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第五八九號解釋參
18 照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成
19 空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是
20 否符合比例原則。……授予人民經濟利益之法規預先定有
21 施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非
22 有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布
23 新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，
24 如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生
25 活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必
26 要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範
27 對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕
28 予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段
29 實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利
30 益遭受過度之減損。……按新訂之法規，原則上不得適用
31 於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法

01 律溯及既往原則。」

02 2. 次按，法律不溯及既往原則係「法治 (rule of law) 的
03 核心意涵，乃指人民按行為時法律所創設之秩序規範決定
04 其舉措，因為在法治國家，不能期待或要求人民於現在行
05 為時遵守未來制定之法令，此為法治國家基本原則之一。
06 依此原則，法律僅能於制定後向未來生效，不得溯及既往
07 對已完結之事實發生規範效力，原則上亦不容許國家經由
08 立法對既已完結之事實，重新給予法律評價。人民行為時
09 所信賴之法秩序，如事後因立法者之政策考量予以調整，
10 原則上不得追溯變動先前法秩序下所保障之權益，否則即
11 與『信賴保護原則』-法治國之另一原則相牴觸。故法律
12 不溯及既往原則乃法治國原則底下，基於法律安定性及信
13 賴保護之要求，而為憲法上拘束立法、行政及司法機關之
14 基本原則，毋待憲法明文。」釋字第605號解釋曾有田大
15 法官協同意見書闡釋甚明。

16 3. 學者法治斌、董保城亦認我國立國制憲以來，服膺於法治
17 國原則，基於法治國原則對於法安定性及信賴保護原則之
18 要求，法律不溯及既往原則因而產生，其意義為生效後之
19 法律不能規範此前之事實（行為）。其目的則在於：1. 維
20 持法律生活關係之穩定與安全；2. 保障既得權；3. 保護人
21 民權益；4. 維護「信賴利益」、法律尊嚴、政府公信，（
22 法治斌、董保城合著：憲法新論第78-79頁，第3版，附件
23 7）。

24 4. 此外，德國學界對於法律溯及既往問題，通常區分溯及規
25 定為「純粹溯及」或「不純粹溯及」，所謂純粹溯及，係
26 法律將其規範效果延伸至法律公布前已完成之事件及權利
27 ，立法者有意將新法生效前所產生之法律秩序加以「事後
28 」為溯及性改變，純粹溯及之法規原則上不應許可，只有
29 在具備「可預見性」，或「消除舊法的不確定性」，或「
30 為填補法律漏洞」，或「必須有極重要公益的考量」下，
31 始能例外許可之。我國大法官釋憲實踐上繼受該二元論之

01 分類，亦將溯及既往情形區分為「真正溯及既往」及「不
02 真正溯及既往」，所謂「真正溯及既往」，乃指將行政法
03 規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言，
04 換言之，「真正溯及既往」係指法規之適用時間範圍，擴
05 及於過去已終結之「構成要件事實（Tatbestand）」，而
06 賦予法律效果，釋字第714號林錫堯大法官協同意見書闡
07 述甚明，因此原則上不允許真正溯及既往，僅限於非常特
08 別之情形始例外允許，且就不利於人民之負擔型溯及既往
09 法規，更應通過「有壓倒性公共利益存在而認有必要時，
10 得例外許可，但應把損害降低至最低程度」之檢驗條件，
11 亦有釋字第717號解釋蘇永欽大法官協同意見書意旨足資
12 參照。

13 5. 另學者李建良則認判斷法律是否溯及既往時，應先觀察法
14 律之生效時點，法律若是「向前」生效，則舊法律規範如
15 同被新法所「抽換」（取代），從而「塞給」過去事實一
16 個新的規範——一個當初不存在之規定，即屬真正溯及既往
17 （氏著：法律的溯及既往與信賴保護原則，第4頁，附件8
18 ）。學者林佳和亦認為所謂真正的溯及，學理上亦稱為「
19 法律效果之回溯發生」，係指對於一個已經結束、完成之
20 事實，立法者透過法律加以干預，亦即將法律效果直接適
21 用於法律施行前已經結束之構成要件，等於讓法律效果回
22 溯至一過去不但發生且已然結束之事實（氏著：真正與非
23 真正溯及既往之區辨——臺北高等行政法院106年度簡上
24 字第122號判決，月旦裁判時報第74期，第47頁，附件9）
25 。

26 6. 經查：

27 (1) 本案訟爭事實之關係人謝○○既係於90年4月16日退休
28 生效，其自退休生效時起，伊與原先任職服務機關、團
29 體間之公法上職務任用關係已告終局消滅，主管機關業
30 依其退休前任職年限計算公職年資，核定退休並核發退
31 休金，因此其退休年資與退休給付於斯時業經依法審定

01 ，此屬過去已發生且結束之事實。然系爭條例竟透過立
02 法規定方式，回溯進而變更謝○○於90年4月16日退休
03 時之公職年資，無疑係以立法方式將系爭條例之法律效
04 果加諸於系爭條例施行日前即已發生且已結束之事實，
05 而將謝○○退休時原應適用之舊法，「抽換」為新法（
06 系爭條例）。

07 (2) 揆諸釋字第717號解釋理由書：「況且退休公教人員依
08 據系爭要點版辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，
09 對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規
10 定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律
11 溯及既往原則。」及湯德宗大法官釋字717號協同意見
12 書：「本件系爭規定……既未追繳相關退休公務人員前
13 已領受之18%優惠存款利息，僅限制原簽訂（2年1期）
14 之優存契約期滿後得再辦優存之（公保養老給付）金額
15 ，自屬『非真正溯及』之情形……」意旨，咸認若新法
16 對於「已簽約而期限未屆至之部分」刪減優惠存款之利
17 息，即違反「法律不溯及既往原則」，而系爭條例施行
18 前已退休生效之謝○○，其退休年資、所得（含退休金
19 、補償金及優惠存款利息）內容等條件，均已經主管機
20 關依謝○○退休生效當時相關規定（即舊法）審定在案
21 ，亦即，謝○○之退休事實早已發生，且其退休金業經
22 結算確定，其退休年資審定之法律關係已告終結，謝○
23 ○取得者為「既得權利」而非「期待利益」，且月退休
24 所得僅係政府依審定金額，按月遞延給付而已，此按月
25 給付數額無須於每次給付前依法重新核算，並非繼續性
26 法律關係。依前開大法官解釋意旨，系爭條例將退休年
27 資採計基準變更，並重行核計退離給與，即構成對「已
28 終結法律關係」之「溯及」適用。

29 (3) 申言之，已退休公務員在退休前曾於特定社團任職之年
30 資，在其申請退休之際，雖經銓敘部核定，認可該部分
31 之年資得作為優惠存款年資，核給優惠存款（利息），

01 並由已退休公務員受領在案，但系爭條例第5條規定，
02 對於上開任職於特定社團之年資，不僅將之自優惠存款
03 年資中剝除而重行核定各該已退休公務員之優惠存款年
04 資；更直接將已退休公務員先前根據銓敘部核定、合法
05 受領之退休金額，依重行核算處分之結果，認定該部分
06 金額為溢領金額，而命已退休公務員先前所屬之特定社
07 團返還；進一步，具「政務人員」身分之已退休公務員
08 ，亦就此對溢領金額負連帶返還責任。此情已足以確信
09 其規定乃係以新法適用於「已發生之法律關係」，乃係
10 「真正溯及」之情形。另，系爭條例第7條規定明文排
11 除「現行法律有關權利行使期間之規定」，可推認系爭
12 條例之立法意旨，即在於將其規定溯及適用於已終結之
13 法律關係，係「真正溯及」之情形。

14 (4) 惟純粹溯及之法規原則上不應許可，僅於具備「可預見
15 性」，或「消除舊法的不確定性」，或「為填補法律漏
16 洞」，或「必須有極重要公益的考量」下，始能例外許
17 可。然系爭條例所指公職人員年資併計社團專職人員年
18 資之情，係依當時時空背景下有效且明確之規範採計，
19 並無不確定性，且已長期適用數十載，被併計年資之公
20 職人員誠無從預見渠等退休數十年後，尚有遭追溯扣除
21 併計年資，且追繳退離給與之可能。又且年資併計僅涉
22 及採計年資標準寬嚴問題，並無法律漏洞，且對已合理
23 信賴既存法秩序而服膺公職並已退休多年之公職人員，
24 剝奪其依法受領之退離給與，亦無極重大公益可言。準
25 此，系爭條例重新計算退休年資，並重行核定退離給與
26 ，直接減少所得領取之退休金，侵害渠等之權益，有違
27 禁止溯及既往原則。

28 (5) 系爭條例由國家片面以公權力於公職人員退休數十載後
29 ，逕行重新審定退休年資，並據此重行核計退離給與，
30 因而使謝○○減少所得領取之退休金，嚴重剝奪渠等財
31 產權，進而影響其生存權，是系爭條例之規定非僅構成

01 憲法所禁止之真正溯及既往而屬違憲，尚且侵害財產權
02 。

03 (6) 此外，系爭條例第7條排除現行法律有關權利行使期間
04 規定之適用，使其追溯範圍毫無限制，系爭處分即追溯
05 及於18年前業經審定之退休公職年資，嚴重破壞法安定
06 性，並侵害受處分人原依既有法秩序已合法取得之財產
07 權利及處分權能，且強加受處分人取得財產時無從預見
08 之追繳責任，已實質影響其財產權，顯屬違憲。

09 (四) 系爭條例未設有合理補救措施或過渡時期條款，違反「信賴
10 保護原則」：

11 1. 按，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實
12 信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，
13 縱法律事後有修正，亦應予適當保障，如訂定合理之補救措
14 施或訂定過渡期間之條款等，倘未為之（如，補救措施顯非
15 合理）即與信賴保護原則有違，斯旨有大法官釋字第605號
16 解釋理由書（「如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信
17 賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規而有客觀上具體表
18 現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益
19 ，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該
20 利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡
21 條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨」）及第
22 620號解釋理由書（「如根據信賴保護原則有特別保護之必
23 要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後
24 之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度
25 排除或延緩新法對之適用（本院釋字第577號解釋理由書參
26 照），或採取其他合理之補救措施。」）可資參照。

27 2. 次按，大法官釋字第525號解釋理由書闡明：「制定或發布
28 法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適
29 用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改
30 其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因
31 信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補

救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第四十八條之三等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關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。」、「任何行政法規皆不能預期其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機關依法定程序予以修改，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其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。」

3. 查本案「中華民國民眾服務總社專職人員暨公務人員服務年資互相採計要點」所定團體專職人員服務年資於轉任行政機關職務時予以採計等規定，業經考試院第七屆第158次院會決議，對於有關採計要點廢止前已任公務人員者，依法令不溯及既往原則及保障既得權益之觀點，於退休、撫卹時，仍得併計專職人員年資（附件10）。謝○○信賴上開規定，而於76年12月3日「中華民國民眾服務總社專職人員暨公務人員服務年資互相採計要點」規定廢止前應公務人員高等考試，經筆試及格，開始接受實務訓練，於實任公職時，依76年廢止前「中華民國民眾服務總社專職人員暨公務人員服務年資互相採計要點」規定取得併計年資權益，屬客觀上合理期待。實則，系爭條例所指之公職人員，於其任職之時，均係合理信賴當時合法有效之法令而轉服公職，客觀上已有信賴表現，無信賴不值得保護之情，自屬合法且正當之信賴而應受信賴保護原則保障。

4. 準此，國家對於人民合法、正當之信賴應予保護，不得任意以立法回溯且又未制定合理補救措施或訂定過渡期間之條款，侵害人民本於先前信賴而取得之權利或利益者，否則該立法即屬違反信賴保護原則，而與憲法保障人民權利之意旨不符。惟經查，系爭條例第4條第4項雖規定：「第二條所定公

01 職人員依本條規定重行核計之退離給與，自本條例施行日起
02 一年後，按重行核計之退離給與發給。」，然同條例第5條
03 第1項追繳及返還之範圍，並未排除同條第4條第4項「施行
04 日起一年內所發給之退離給與」；換言之，自系爭條例施行
05 日起一年內所發給之退離給與，仍須追繳，此觀系爭處分說
06 明三載明追繳範圍係自謝○○退休生效日（即90年8月1日）
07 起至107年5月11日止之溢領舊制退休金益明。故實質上系爭
08 條例效力係自施行日起即溯及於退休當時生效，並重新核計
09 退離給與，此溯及既往之立法業已造成謝○○等公職人員請
10 領退休金權利受到侵害，而細繹其規範內容，並無任何過渡
11 期間條款或一定之補償措施，即非適法。

12 5. 此外，系爭條例就該專職人員如為「政務人員」，規定必須
13 與所屬社團連帶返還溢領金額，卻未進一步規範應由何人負
14 最終返還責任；即使在非屬「政務人員」之情形，系爭條例
15 雖規定由所屬社團負責返還「該專職人員所溢領之金額」，
16 然所屬社團將金額返還後，是否得向實際受領該金額之非政
17 務人員專職人員求償，系爭條例亦未規範，非政務人員專職
18 人員日後是否仍需負擔最終之返還責任（即是否容許所屬社
19 團返還「溢領金額」後，再向非政務人員專職人員求償），
20 在系爭條例規範下，亦均不明朗。故任職於特定社團之專職
21 人員（不論是否為政務人員）及其所屬社團就渠等間過往已
22 終結之法律關係所形成之信賴，將因系爭條例上開規定之溯
23 及既往而受不利益，且渠等間關於返還「溢領金額」後之最
24 終責任歸屬，法律亦未予以明定，此為系爭條例因溯及既往
25 規定，而對法安定性造成之負面影響。

26 6. 綜上所述，系爭條例第4條第4項之規定，係回溯將過去已發
27 生之退休事實，重新核定其退休年資並依據核定後之新年資
28 重計退休金，此舉業已影響公職人員之正當合理信賴，並影
29 響其請領退休金權利，悖於信賴保護原則；退步言，縱立法
30 者基於特定考量而必須於事後修正公職年資採計規定，亦應
31 基於保障正當合理信賴而給予一定合理補償或制定過渡期間

01 條款，方與信賴保護原則無違。惟系爭條例逕行重新核定並
02 扣除依原有規定得以併計之年資，侵害公職人員基於對舊制
03 之正當合理信賴而影響其權益，且毫無合理補償措施，復未
04 制定任何過渡期間條款，顯悖於信賴保護原則，應屬違憲。

05 (三)系爭條例第4條規定重新審定退休公職年資並計算退離給與
06 侵害公職人員財產權，有違憲法第15條規定：

07 1.按，「在財產權之保護領域中另一擁有相當強度保護結構的
08 部分則是所謂『存續保障』(Bestandsschutz)，這個保護
09 內涵可說是傳統財產權保障的核心部分……『存續保障』之
10 意涵在於對國民財產權持有狀態之確保，亦即對於個人既得
11 之財產性權利之保護，其保障的型態則是對於財產所有權持
12 有狀態之確保，亦即對於個人既得之財產性權利之保護，其
13 保障的型態則是對於財產所有狀態的繼續維持，對變動的抗
14 拒，也是一種對既得狀態的承認與尊重……個人的存在本身
15 是一切自由發展的前提，是作為社會成員要相互承諾尊重彼
16 此自我決定的前提，因而也是個人參與憲法國家運作的前提
17 。國家若不能維護個人的基本生存，那麼國家高權的正當性
18 也同時會動搖。因而對人民生存所需不予侵犯這個保障理念
19 早具有長久的歷史上根源，這不止是個人抗拒國家侵犯其自
20 由的一種形態而已，而可說是先於自由的保護要求。亦即，
21 憲法對自由的保護是在國家成立後，對於國家作用的限制；
22 立法者對此有做法益均衡考量，進而決定自由行使界限的權
23 限；但個人的存在卻是國家存續是否得以維持的基本條件，
24 因此，國家不侵犯個人生存是立憲國家正當性的前提，也是
25 所有國家作用的前提……包含在財產權保護領域中的這部分
26 保障，擁有高強度的保護結構，任何國家對人民之基礎生存
27 所需之侵犯，都難脫違憲之評價。」(蔡維音著：財產權之
28 保護內涵與釋義學結構，第22-25頁，附件11)

29 2.「財產權」保障於現代憲法國家中，為核心之基本權利，關
30 於財產權之保障，大法官解釋亦闡釋財產權保障之意旨，係
31 對於所有人民、財產權之存續狀態，得以自由使用、收益及

01 處分之權能，以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴之保障
02 目的，而公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生
03 活條件與尊嚴，俾使其於在職時得無後顧之憂，戮力從公，
04 並於退休後得仰賴退休金維生。惟系爭條例並未考量公職人
05 員既有為維持生存所必需財產之存續狀態，應具有強烈之保
06 護結構，且未顧及人之存在本身為一切自由發展之前提，亦
07 為個人參與憲法國家運作之前提，國家若不能確保個人之基
08 本生存，國家高權之正當性亦將隨之動搖，即率於公職人員
09 退休多年已無工作能力之際，追溯繳回渠等既得之退離給與
10 ，並減少其後所得領取之退休金，顯已嚴重侵害其渠等之財
11 產權。

12 (四)系爭條例第5條第1項第2款規定，以經採認之社團專職年資
13 所屬社團為追繳對象，侵害該社團財產權，悖於憲法第15條
14 、第23條規定：

- 15 1. 按，「憲法第15條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產
16 所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之
17 權益，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以
18 維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源」，迭經大法官
19 釋字第400號、第709號、第732號、第763號解釋闡釋綦詳。
- 20 2. 經查，系爭條例認公職人員年資不應併計社團年資，而重行
21 以公職人員扣除社團專職人員年資核計退離給與，且就政務
22 人員以外之退休（職、伍）公職人員，經系爭條例重行核定
23 後，認有溢領者，即依系爭條例第5條第1項第2款規定逕向
24 經採認之社團專職年資所屬社團追繳。惟退離給與係由公職
25 人員個人依法領取，縱有溢領之情，其追繳對象，亦應為溢
26 領者個人，而非分文未取之社團，蓋公職人員審定退休年資
27 及核定退離給與之法律關係係存在於退休公職人員本人及主
28 管機關間，經採認社團年資之社團並非當事人，亦未實際領
29 得任何退離給與，未曾享有任何權利或財產上利益，但系爭
30 條例卻課予該社團非其所領退離給與之「返還」義務，使未
31 享有退休金權利者，承攬莫名義務，顯係無故不當侵害社團

01 財產權，而與憲法第15條保障人民財產權意旨不符，自屬違
02 憲。

03 (五)系爭條例規範意旨為追求轉型正義，徹底解決黨國威權遺緒
04 ，卻以追繳人民退休金方式為手段，其手段與目的間顯不符
05 合比例原則，而有違憲法第23條規定：

06 1.按，人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。惟基於
07 增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家
08 並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾
09 人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及
10 其所造成之結果予以衡量，大法官釋字第564號解釋理由書
11 意旨參照。

12 2.次按，「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民
13 財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並
14 以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者
15 ，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始
16 為憲法之所許，迭經大法官釋字第313號、第423號、第480
17 號、第488號解釋闡述在案。又，一般認為比例原則應包含
18 下列子原則：首先，公權力行使所追求的目的，必須具有憲
19 法上的正當性；其次，公權力為追求前述目的而使用的手段
20 ，必須有助於目的之達成；再者，公權力為追求其目的之達
21 成，若有多個相同有效手段可供選擇，則必須使用侵害最小
22 之手段；最後，公權力行使所保護與所侵害之權利，彼此間
23 在損益衡量上，應處於法益相稱之關係，一般又稱之為狹義
24 比例原則。而比例原則最重要而為人所熟知之功能，在於防
25 止國家公權力對人民基本權利的過度侵犯。此基本意識也成
26 為我國釋憲實務日後透過適用憲法第23條規定，落實其「節
27 制不當公權力」之人權保障任務之基礎（黃舒芄著：比例原
28 則及其階層化操作-一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的
29 反思，《中研院法學期刊》第19期，第6頁至第7頁，附件12
30 ）。

31 3.系爭條例規定，與釋字第717號解釋關於優惠存款之解釋，

01 兩者之對象不同，釋字第717號解釋係針對「新法規定向將
02 來減低優惠存款之相關給付（不真正溯及）」所作成之合憲
03 解釋，然而系爭條例規定，不屬於「新法規定向將來減低優
04 惠存款之相關給付」，而係「以新法實質上刪減先前已受領
05 之優惠存款相關給付（退休給付），並以新法命受領人返還
06 已受領之給付（真正溯及）」，故系爭條例係真正溯及既往
07 之情況，法規變動所追求之公益，必然較釋字第717號解釋
08 之情形更為強烈、急迫。且就「一次領」與「按月領」之退
09 休金，或「已退休但未實際受領之金額」、「已退休並已
10 受領退休金者」與「即將退休而擬受領退休金者」，其彼此
11 間信賴利益之強度不同，應受不同程度之保護，乃可肯定，
12 業經釋字第717號湯德宗大法官協同意見書論述甚詳。系爭
13 條例上開規定既溯及性追討專職人員先前已受領之金額，必
14 須有重要之公益目的，為判斷其公益目的是否重要，又必須
15 先有「明確」之公益目的，而司法始能針對此「明確化之公
16 益目的」進行是否重要之判斷，並作成合憲與否之宣告（法
17 規之「公益目的」為何？非由司法者擬定，而須自法規之文
18 義或相關資料，或經由行政機關之舉證，以取得其立論基礎
19 ，並藉以界定其法規之「公益目的」）。倘若立法機關就法
20 規所追求之公益目的業已明確，自可將此項明確之公益目的
21 制定於法律中，或於隨條文公告之立法理由中，予以揭示。

22 4. 觀諸系爭條例立法意旨為「鑑於過往威權統治時期，將政黨
23 或其附隨組織之服務年資違法逕自併入公職年資之情況，嚴
24 重紊亂我國法制，與法治國原則相違。基於追求轉型正義，
25 徹底解決黨國威權遺緒，維護自由民主憲政秩序，乃以增訂
26 專法方式，追討溢領之退職、退休、資遣給與……我國早期
27 政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從
28 寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌
29 公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校
30 及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團
31 專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資

01 規範不合，應予檢討處理。」（附件13），惟立法者僅憑空
02 泛之「徹底解決黨國威權遺緒，維護自由民主憲政秩序」理
03 由，即以侵害性極強烈方式，溯及剝奪專職人員既有退休金
04 權利，且僅泛泛指稱係為解決「黨國威權遺緒」，而未就其
05 追溯重計之理由與依據有何論證或推論，顯就所追求之目的
06 不具有憲法上之正當性。

- 07 5. 況系爭條例第1條僅規定「為處理公職人員年資併社團專職
08 人員年資後溢領之退離給與，特制定本條例。」未說明其立
09 法之公益目的，該條隨條文公告之立法理由「我國早期政經
10 環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採
11 計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職
12 退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公
13 營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職
14 人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範
15 不合，應予檢討處理。」只說明係因「早期政經環境特殊」
16 以致「當時政策性決定從寬採計」，但此段說明，僅顯示「
17 早期將任職於特定社團人員之年資併計入其優惠存款年資之
18 『原因』」，而未說明系爭條例命渠等返還溢領金額之公益
19 目的。又系爭條例第5條隨條文公布之立法理由提及「……
20 惟鑑於政務人員係政治任命而為政策之決定者，應負政治責
21 任，與其他公職人員所負擔之責任不同，爰明定政務人員應
22 與開具其任職證明之社團負真正連帶債務。」隱含顯示本法
23 之目的，在於追究過往之錯誤政策。然而，系爭條例第7條
24 規定排除所有「權利行使期間之規定」，其溯及適用之效力
25 及範圍均極大，如此抽象，模糊之追究過往錯誤之目的，不
26 足以作為犧牲信賴保護之正當化理由。至於國家財政永續面
27 向，學者廖元豪指出：若政府未能提出相關之財政計畫，單
28 純財政困難，不足以作為減少退休給付之理由（氏著，政府
29 可以違約嗎？--美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析
30 ，《月旦法學雜誌》，第285期，第205頁，附件14）。若系
31 爭條例僅係政府年金改革計畫之一環，則必須由政府提出相

01 關說明、統計，解釋系爭條例對於國家財政及年金改革計畫
02 之影響，其溯及既往之規定，始能具有正當目的。自系爭條
03 例之條文，隨條文公布之立法理由，無法獲得足以支持該法
04 溯及既往、而侵害信賴保護之正當化理由，甚至無從獲知該
05 法律所欲追求之「公益目的」為何；而單純之政府財政問題
06 亦無法作為溯及既往之理由，故與該專職人員對於先前法律
07 關係之信賴保護相比，系爭條例第5、7條溯及既往規定，若
08 未經政府舉證相關之公益目的事由，則上開規定於利益衡量
09 後，顯然欠缺可作為前述犧牲信賴保護之公益目的。

10 6. 其次，退而言之，縱認立法目的正當，亦應透過其他較小侵
11 害方式為之，而非率為毫無限制之追溯，惟立法者未完整、
12 充分評估立法所造成之影響，復未建構相當之補償機制，即
13 率爾變更原有制度下對於特定社團轉任公職之年資併計規定
14 ，是系爭條例就手段之採用與目的達成間，顯非侵害最小手
15 段，自違反「最小侵害性」。

16 7. 再者，系爭條例直接使公職人員往後得請領之退休金減少，
17 而系爭條例所追溯者，為數十年前審定之公職年資，其公職
18 人員均已退休多年，且年事已高，已無勞動能力，僅仰賴退
19 休金以度其遲暮之年，系爭條例之規定對渠等衝擊甚鉅，誠
20 屬重大不利影響。較之系爭條例立法目的僅為於執政黨早已
21 多次輪替，民主政治已高度發展之際，溯及解決所謂黨國威
22 權遺緒，即以侵害人民財產權甚鉅之激烈手段，直接剝奪公
23 職人員之財產權，系爭條例所保護之利益顯小於所侵害之權
24 利。

25 8. 此外，如系爭條例係基於追究過去錯誤政策之政治責任，則
26 系爭條例之立法，一概將專職人員任職於特定社團之年資自
27 優惠存款年資中剔除、溯及重行核算、並對所屬社團追討已
28 受領之金額，並未區分該專職人員是否參與黨務、與該錯誤
29 政策有無關聯，仍未考量是否有限制較低之手段存在。申言
30 之，系爭條例第7條排除「權利行使期間之規定」，未考慮
31 是否將追償之溢領範圍限於特定期間內之年資，即可達其公

01 益目的（有無可能將「不受行使期間之規定」限於特定期間
02 ，以避免因時間經過長久而有資料遺失、難以查證之風險）
03 ，（政務人員）專職人員就其已受領金額之返還責任，是否
04 有彈性規定（如本人及家人必要支出所需之範圍外，始應返
05 還，參考消費者債務清理條例第64條之2第3項後段規定「債
06 務人證明確有必要支出者，不受最高數額及應負擔比例之限
07 制。」）。是以，系爭條例上開規定，自其條文內容、條文
08 結構及隨條文公布之立法理由，顯示該法律之目的僅專注於
09 追究過往之錯誤政策，而忽略於考量是否有其他限制較低之
10 手段存在。在法律條文未明示其公益目的、或僅能間接得知
11 其抽象、模糊之公益目的下，在此重要性、急迫性均屬有限
12 之公益目的下，對於其法律溯及既往、侵害信賴保護之規定
13 ，已足以形成違憲之確信。

14 9. 由上可知，系爭規範以設立專法方式溯及數十載前已審定之
15 年資，針對特定人員退休金予以核減，屬對渠等財產權之侵
16 害，且無法通過比例原則要件之檢驗，自屬違憲。

17 五、綜上所述，系爭條例有關規定確有前揭違憲情事，皆為本案
18 審理之先決問題，有向 鈞院聲請解釋憲法之必要，實感德
19 便。

20
21 此 致

22
23 司 法 院 公 鑒

24
25 聲請人：臺南地方法院行政訴訟庭
26 業股法官 侯明正



27
28 中 華 民 國 108 年 7 月 2 日

29
30 【附件名稱及件數】

- 01 附件1：臺南市政府府人給字第1070541764號處分影本乙份。
- 02 附件2：銓敘部部訴決字第1016號訴願決定影本乙份。
- 03 附件3：銓敘部90中三字第5067315號函影本乙份。
- 04 附件4：銓敘部部退四字第1074338227號函。
- 05 附件5：蕭富隆，臺灣省行政長官公署對臺籍行政人員之接收與
06 安置，國史館館刊，第24期，第1頁，第25至26頁（2010
07 年）。
- 08 附件6：憲法學釋論，陳新民著，修訂五版，第548-551頁。
- 09 附件7：憲法新論，法治斌、董保城著，第三版第78-79頁。
- 10 附件8：法律的溯及既往與信賴保護原則，月旦法學知識庫數位
11 出版社，第4頁，李建良著。
- 12 附件9：真正與非真正溯及既往之區辨——臺北高等行政法院106
13 年度簡上字第122號判決，月旦裁判時報第74期，第47頁
14 ，林佳和著。
- 15 附件10：銓敘部（77）臺華特二字第185617號函影本乙份。
- 16 附件11：財產權之保護內涵與釋義學結構，蔡維音著，第22-25頁。
- 17 附件12：黃舒芄著，比例原則及其階層化操作--一個著眼於司法
18 院釋憲實務發展趨勢的反思，《中研院法學期刊》第19期
19 ，第6頁至第7頁。
- 20 附件13：立法院第9屆第2會期第15次會議議案關係文書及系爭條
21 例立法理由。
- 22 附件14：廖元豪（2019）〈政府可以違約嗎？--美國有關削減退
23 休給付憲法爭議之判決分析〉《月旦法學雜誌》，第
24 285期，第205頁。
- 25
- 26
- 27