

臺灣臺東地方法院解釋憲法聲請書

聲請人 臺灣臺東地方法院

承審法官 郭玉林

受理事件：108 年度簡字第 3 號行政訴訟事件（原告：中國青年救國團）（被告：臺東縣政府）

本院行政訴訟庭審理 108 年度簡字第 3 號行政訴訟事件，承審法官依合理之確信，認為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第 5 條、第 7 條規定有無牴觸憲法之疑義，乃依行政訴訟法第 178 條之 1 規定，裁定停止訴訟，聲請司法院大法官解釋。承審法官說明如後：

壹、聲請解釋憲法之目的

一、聲請解釋之條文：

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（下稱社團年資條例）第 5 條規定「（第 1 項）依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機關自本條例施行後 1 年內，依下列規定以書面處分令領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還之：一、於退職政務人員，由領受人及其經採認之社團專職年資所屬社團連帶返還。二、於政務人員以外之退休（職、伍）公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還。（第 2 項）前項規定返還溢領退離給與時，由核發機關依各公職人員所適用之退離給與追繳規定，進行追繳。」第 7 條規定「本條例第 4 條所定重行核計退離給與及第 5 條所定返還規定，除本條例另有規定外，不適用現行法律有關權利行使期間之規定。」

二、聲請解釋：

上開規定對於已核計、並已實際領取之退離給與（退休<職、伍>金及優惠存款利息），以新法重新核算受領人之年資，而減低其得受領之金額，並命受領人（「政務人員」）或其所屬之社團返還溢領金額之規定，且無權利行使

期間之限制。聲請人認為上開規定未考量行政機關編制內有給專任之年資，與社團內有給專任之年資，實質上有無不同，也未區分受領人當初是否參與黨務，未區分特定社團是否於「國家發生重大變故」之情況下具有分擔國家行政任務之性質，而一概重行核定優惠存款年資，不符平等原則；要求返還其既已領取之金額，乃真正溯及既往，侵害信賴保護，而尚未證明有重要之公益目的；且其立法採用之手段與所追求之目的欠缺關聯，請求解釋上開規定侵害憲法之財產權，有違平等原則、信賴保護與禁止溯及既往、比例原則，並宣告上開規定牴觸憲法而失效。

貳、案件、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、原因事件

臺灣臺東地方法院行政訴訟庭 108 年度簡字第 3 號。

二、疑義之性質與經過

1. 臺東縣衛生局退休公務人員（獸醫師）蔡 ○○，前經銓敘部核定自民國 94 年 12 月 16 日退休生效，蔡 ○○ 其自 67 年 8 月至 72 年 7 月，任職於中國青年救國團（89 年更名前為中國青年反共救國團，下稱救國團）時所參加之專職人員公務人員保險投保年資，計 5 年（自民國 67 年 8 月 1 日至 72 年 7 月 31 日止），於退休時經銓敘部採認得辦理公保養老給付優惠存款（84 年 7 月 1 日前退撫舊制，以下簡稱優惠存款）年資，並據以計算得辦理優惠存款金額。

2. 臺東縣關山地政事務所退休公務人員（測量員）鍾 ○○，前經銓敘部核定自 106 年 4 月 2 日退休生效；鍾 ○○ 自 76 年 7 月至 77 年 9 月，任職於救國團時所參加之專職人員公務人員保險投保年資，計 1 年 3 個月（自民國 76 年 7 月 1 日至 77 年 9 月 30 日止），於退休時經銓敘部採認得辦理優惠存款年資，並據以計算得辦理優惠存款金額。

3. 銓敘依社團年資條例之規定，分別以 107 年 4 月 10 日部退五字第 1074344199 號及 1074375656 號函（下稱重行核算處分），將蔡 ○○ 與鍾 ○○ 任職於救國團期間之年資，自優惠存款之年資中扣除，並重行核計上述 2 人優惠存款金額，自 107 年 5 月 12 日起，改依重行核計之優惠存款金額計息。

4.臺東縣政府依社團年資條例第 5 條及第 7 條規定，及重行核算處分之審定結果，認為蔡○○ 及鍾○○ 之優惠存款年資經扣除後，2 人先前依原退休核定年資所受領之優惠存款利息，即為溢領（蔡○○ 自 94 年 12 月 15 日起溢領金額為新臺幣<下同>68,220 元，鍾○○ 自 106 年 4 月 2 日起溢領金額為 20,640 元，2 人合計 88,860 元），應由「採認之社團專職年資所屬社團返還」，故以 107 年 5 月 17 日府人福字第 1070101000 號函（原處分），命「所屬社團」救國團返還 2 人自「退休生效日」起至 107 年 5 月 11 日止期間內所溢領之優惠存款利息，合計為 88,860 元。救國團不服，提起訴願，亦遭決定駁回（銓敘部 107 年 11 月 9 日部訴決字第 1025 號訴願決定書），遂對臺東縣政府提起本院 108 年度簡字第 3 號行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分。

三、涉及之憲法條文

承審法官依合理之確信，認為社團年資條例第 5、7 條規定有牴觸憲法後述規範之疑義：憲法第 7 條（平等原則）、第 15 條（財產權）、第 23 條（比例原則）、及司法院釋字第 717 號解釋、589 號解釋所揭示之退休金有關之信賴保護與禁止溯及既往原則。

參、聲請解釋憲法之理由即聲請人對本案所持之立場與見解

一、法律合憲性與否之舉證責任

（一）社團年資條例第 5 條、第 7 條規定涉及已終結之法律關係

社團年資條例第 5 條、第 7 條規定，係針對已退休公務員，事後扣除其任職於特定社團¹期間之年資，進而重行核定其優惠存款之年資，並命該已退休公務員（若為政務人員）將「先前已領取」、而「事後經認定為溢領」之金額，予以返還；同時，該已退休公務員先前所屬之特定社團，負連帶返還責任。已退休公務員，若非政務人員，則由所屬之特定社團返還該部分溢領金額。

固然，法規必須因應環境變遷而加以調整，但法規修正時，必須兼衡量既存

¹ 特定社團之範圍，參照社團年資條例第 2 條第 1 項第 2 款規定：「社團專職人員：指中國國民黨各級黨部、中華民國民眾服務總社及其分社、中國青年反共救國團、中國童子軍總會、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等社團及其相關機構之專職人員。」

法律關係之保護，司法院釋字第 620 號解釋理由書提及：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第 577 號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等(85 年 12 月 27 日修正公布之勞動基準法增訂第 84 條之 2 規定參照)，惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」

新法對於既存法律關係之影響，司法院解釋將之區分為「真正溯及」與「不真正溯及」。結果上，「新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規……係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則²。」對於跨越新、舊法規定時期之事實，應適用新法規之效果，即為「不真正溯及」，而排除於「法律不溯及既往原則」之外。

然而，關於「真正溯及」與「不真正溯及」之區分，於已退休公務員之月領退休金之實例上，不易區分，即使司法院釋字第 717 號解釋，認為新法刪減已退休公務員「已核定」而「尚未訂約、亦未實際領取」之「將來」優惠存款利息，係「不真正溯及³」；但文獻有認為，我國公務員之月退制係定額給付，與外國立法例所採之浮動給付制不同，我國公務員仍是於退休時一次確定全部金額，僅是逐年分次給付，已退休公務員對於銓敘部之退休金審定處分之信賴，應受保護，

² 參照司法院釋字第 717 號解釋理由書。

³ 從司法院釋字第 717 號解釋理由書提及：「惟系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。」

若授益事實於新法施行前已發生，即可認定新法（真正）溯及既往⁴，而單純受領政府分期支給之退休金，仍可認為整體之退休金請求權均已發生⁵。

且司法院釋字第 717 號解釋理由書亦提及：「況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。」再參考湯德宗大法官司法院釋字 717 號協同意見書：「本件系爭規定……既未追繳相關退休公務人員前已領受之 18%優惠存款利息，僅限制原簽訂（2 年 1 期）之優存契約期滿後得再辦優存之（公保養老給付）金額，自屬『非真正溯及』之情形……⁶」似乎均認定：若該解釋案之新法若對於「已簽約而期限未屆至之部分」刪減優惠存款之利息，即違反「法律不溯及既往原則」。

綜上，已退休公務員在退休前曾在特定社團任職之年資，在其申請退休之際，雖經銓敘部核定，認可該部分之年資得作為優惠存款年資，核給優惠存款（利息），並由已退休公務員受領在案。社團年資條例第 5 條規定，對於上開任職於特定社團之年資，不僅將之自優惠存款年資中剔除而重行核定各該已退休公務員之優惠存款年資；更直接將已退休公務員先前根據銓敘部核定、合法受領之退休金額，依重行核算處分之結果，認定該部分金額為溢領金額，而命已退休公務員先前所屬之特定社團返還；進一步，具「政務人員」身分之已退休公務員，亦就此向溢領金額負連帶返還責任。足以確信其規定乃係以新法適用於「已發生之法律關係」，乃係「真正溯及」之情形。

此外，社團年資條例第 7 條規定，明文排除「現行法律有關權利行使期間之規定」，可推認社團年資條例之立法意旨，即在於將其規定溯及適用於已終結之法律關係，係「真正溯及」之情形。

（二）審查基準

司法院審查法規是否牴觸憲法，按不同類型而採用寬嚴不同之違憲審查基

⁴ 蘇永欽（2019），〈立法不溯既往的憲法界線——真正和非真正溯及概念的釐清〉，《月旦法學雜誌》，284 期，頁 15、17-18。

⁵ 鍾騏，（2019），〈論比較法研究的議題設定——以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例〉，《月旦法學雜誌》，285 期，頁 214。

⁶ 湯德宗大法官，司法院釋字第 717 號解釋協同意見書，頁 8。

準。

關於公務人員就退休金之權利，係依公務人員退休法而來，已退休公務員受領退休金，不僅係合法，且非「不可預期的意外利益」，公務員已退休而取得之退休金相關權利之法律地位，應受法律保障⁷。公務員之退休金請求權，不是政府之恩給，而係其任公職之對價，政府不得任意以法規或行政處分予以變更。關於公務人員退休金之刪減，司法院釋字 717 號解釋採用相對嚴格之審查基準⁸，司法院釋字第 589 號解釋，則在肯認該案法規係「不真正溯及」之情形下，仍保護公務員對於退休金之信賴，而作成違憲宣告⁹。則本件社團年資條例第 5、7 條規定，既涉及已退休公務人員之退休金權利；且係「真正溯及」之情形，應採取相對嚴格之審查基準。

即使認為本件社團年資條例第 5、7 條規定，不是單純之公務員退休金爭議（此涉及已退休公務員將任職於特定社團之年資，併計入優惠存款年資並受領相關優惠存款利息之情況，是否合乎法律規定、有無信賴保護，如後述），而係涉及「將特定社團之年資併入公務員優惠存款年資」之合法性，並涉及轉型正義之回復（即：過去特殊之政治環境下，政黨所為之不合理措施，在今日之時空下，是否應予回復、應如何回復之議題），因上開規定之效果，乃影響既已終結之法律關係，而屬「真正溯及」之情形，以「真正溯及」之法律規定，影響既已成立之法律關係，國家勢必係基於重要之目的，對於此項法規之違憲審查，應採取相對嚴格之標準。

（三）舉證責任

關於法規是否牴觸憲法，其客觀舉證責任之分配，應由人民舉證法規違憲、或由行政機關舉證法規未牴觸憲法，現行法未有明文。「一般而言，我國司法違憲審查制度受限於抽象審查的機制設計，相關政府機關的舉證責任往往難以彰顯，

⁷ 陳淳文（2019），〈既得權，變動原則與年金改革〉，《月旦法學雜誌》，284 期，頁 48。

⁸ 司法院釋字第 717 號解釋認為刪減將來之優惠存款利息之規定未牴觸憲法，乃係「避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題……亦有兼顧國家財政資源永續運用之『重要目的』」，參照司法院釋字 717 號解釋理由書。顯示此類型之立法，非僅是政府施政之彈性而已，而必須有明確之公益目的，使為合憲；亦顯示已退休公務員就其經核定之退休金，並非國家之恩給而已。

⁹ 蘇永欽，同註 4，頁 11。

司法釋憲者也少有揭露在事實層面如何形成心證的過程，司法違憲審查過程的舉證問題因此也較少受到關注¹⁰。」關於憲法解釋之舉證責任，乃係不容忽視之問題¹¹，文獻提出舉證責任與審查基準之關聯性，認為除了在採取「最低合理性」、「基本合理性」兩項最寬鬆之審查標準時，應由人民舉證所涉之法規牴觸憲法，在其他較嚴格之審查基準時，均是由人民釋明憲法權利受侵害後，由主管機關對於法規之合憲性，負舉證責任¹²。

本件就社團年資條例第 5、7 條規定之違憲審查，不論係著眼於其所溯及影響之「已退休公務員之退休金」，或著眼於其在轉型正義下，對於既已終結之法律關係之變動，因涉及受規範主體後述之憲法權利侵害，均應由主管機關就其規定之合憲性，負舉證責任。

二、平等原則與比例原則

憲法第 7 條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」而「憲法第 7 條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 694 號及第 701 號解釋參照）。鑑於應考試服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，除其目的須為追求重要公益外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符¹³。」

（一）我國過往「國家發生重大變故」之政治情況

¹⁰ 林子儀大法官，司法院釋字第 584 號解釋不同意見書。

¹¹ 釋憲實務提及違憲審查之客觀舉證責任分配者，舉例如：湯德宗大法官（詹森林大法官加入六、部分），司法院釋字第 760 號解釋部分協同意見書，頁 9；黃昭元大法官，司法院釋字第 744 號解釋協同意見書，頁 5。

¹² 參考，湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想〉，廖福特主編《憲法解釋之理論與實務》第六輯（下冊），頁 616。

¹³ 參照司法院釋字第 760 號解釋理由書。

我國前因國家發生重大變故，部分實定法律無法依其文義而實施，而有相關彈性之權宜措施或法規（如民意代表無法改選及「遞補」制），乃為司法院大法官解釋所認知¹⁴。在當時之國家政治環境下，即使是「體制內」以修改法律方式之行政作為，亦係先於中國國民黨（下稱國民黨）先形成決定，國家總統兼具國民黨主席身分，在國家體制上以行政權為中心，控制其他權力分立機關，以訓政經驗之「由黨治國」方式，掌握國政之最後決定權¹⁵；甚至，存在有「體制外」之方式影響憲法權力分立機關之情事¹⁶。

在此「國家發生重大變故」之政治情況下，政府機關曾以「形式合法」之方式，將國家財產移撥於國民黨所有¹⁷，國民黨與政府公部門各機關單位間之分際，有時不易辨明¹⁸。當時係單一政黨時期，政黨與政府各部門之關係，因為具有上述之「由黨治國」之情形，是以現今政治環境下政黨與政府各部門間之關係，不能逕套用於當時之政治環境。因此，兩命題可先予辨明：其一，國民黨先前於「國家發生重大變故」時期，其與政府各部門之關係，不能與現今政治環境下之政黨等視，於「由黨治國」之情形下，國政與黨務未必截然可分，則任職於國民黨（及其相關社團¹⁹）、與任職於公部門（公務員）兩者間之區別，乃係模糊；其二，「由黨治國」之方式，乃係嚴重違背憲政制度，絕無爭議，然而，對於「國民黨不應由黨治國」之指謫，不應無限制擴展及於所有任職於國民黨（及其相關社團）之人員，即國民黨過往之錯誤決定與責任，不應無限制擴展及於所有任職於國民黨之（無法參與黨務決定之）人員。

在本件之情形，救國團最初係依「中國青年反共救國團籌組原則」成立，依其原則第 3、5 條，救國團係隸屬於「國防部總政治部」，救國團之指導委員由總政治部聘請有關人士擔任，救國團團長則由總政治部「報請國防部派任之」，則其外觀組織上，救國團與政府公部門之分際，乃不明顯。

¹⁴ 舉例如：司法院釋字第 31 號解釋、第 85 號解釋、第 150 號解釋、第 242 號解釋、第 261 號解釋。參考，王泰升（2002），〈中華民國法體制的台灣化〉，《台灣法的斷裂與連續》，頁 166。

¹⁵ 王泰升（2007），〈台灣近代憲政文化的形成：以文本分析為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，36 卷 3 期，頁 19-23。

¹⁶ 同前註，頁 24-27（指出：當時的司法審判，可能受司法外之決定所拘束）。

¹⁷ 王泰升（2002），〈中國國民黨的接收「日產」為黨產〉，《台灣法的斷裂與連續》，頁 322。

¹⁸ 部分公營事業員工（如電信局、電力公司、自來水公司），在過往之政治環境下，其身分及相關法律關係亦與公務員之情形接近。

¹⁹ 即社團年資條例第 2 條第 1 項第 2 款規定規範之社團，同註 1。

（二）差別待遇之一（等者不等之）

社團年資條例前揭條文規定，不是對於「過去遭侵奪財產」之追討，而是將過去任職於特定社團之專職人員之年資，自優惠存款年資中扣除，並以扣除後之年資重行審核其優惠存款利息，嗣命特定社團或受領人返還差額。

法律如果清查「過去遭侵奪財產」，而命特定社團返還，其責任基礎在於「該特定社團過往之不當侵奪、或不當受領該財產之行為或狀態」；然而，過往將「任職於特定社團之年資併計入公務員優惠存款年資」之情形，並非「不當侵奪、或不當受領財產」，而係本於過往所存在之「任職於特定社團等同於任職於政府部門」之認知。是以，將任職人員之年資扣除，其對應之原因（責任基礎），則在於「相關人員過往任職於特定社團之情形，亦不等同於任職於政府部門之情形」。

唯有「相關人員過往任職於特定社團之情形，亦不等同於任職於政府部門之情形」此一命題能夠證立，社團年資條例上開規定，始具正當性。

社團年資條例所規定之特定社團，其所從事業務，並非全為「黨務」，以本件之救國團為例，其亦從事教育、文化等不涉及政黨事務之事業，此等事業在當時「國家發生重大變故」之政治情況下，相當程度亦屬於分擔國家施政任務，提供教育、文化等相關給付行政。若該專職人員任職於救國團時，係從事「不涉及黨務」之事項，而僅從事教務、文化等業務，實難以想像其與「國民黨（及所屬單位）不當侵奪、或不當受領財產」有何聯結，且在國民黨與政府公部門各機關單位間分際不明之時空下，該專職人員於救國團內任職，實質上與任職於政府公部門之情況相當，行政機關編制內有給專任之年資，與救國團內有給專任之年資，實質上相同。是以當時政府決策（如後述）將「任職於特定社團之年資併計入公務員優惠存款年資」，即符合當時之時空背景。

因此，社團年資條例上開規定，未區別該轉職人員任職於特定社團時，是否曾參與黨務、是否與「不當侵奪、或不當受領財產」有關聯，即一律扣除其相關年資、重行核算優惠存款利息、並命返還差額之規定，乃有涵蓋過廣之情形，就該專職人員於當時政治環境下任職於特定社團之期間，如認為實質上與任職於政府公部門之情況相當，則事後立法之社團年資條例，將此段年資溯及不予計入其

公務員優惠存款年資，乃有「等者不等之」之差別待遇。

（三）差別待遇之二（不等者等之）

社團年資條例第 1 條隨條文公布之立法理由，即提及「我國早期政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與……」立法者既以明白肯認「我國早期政經環境特殊」，則當時基於該特殊環境之各項施政措施，即應考量其特殊性，而定其法律效果。

以現今之憲政制度，任職於政黨（及所屬單位）之年資，顯然不可能與任職於政府公部門之年資等視，乃係當然。然而，在「國家發生重大變故」「我國早期政經環境特殊」之時空，國民黨與政府公部門間之分際模糊之前提下，當時政府因考量其特殊性之施政措施，以形式合法外觀，將年資併計，而各專職人員經銓敘部合法核算優惠存款年資並已實際受領金額後，社團年資條例以上開規定，未顧慮其當時之特殊性，一概溯及命該專職人員或所屬社團返還優惠存款利息，乃有「不等者等之」之情況。

三、信賴保護與禁止溯及既往原則

（一）對於合法行政處分之信賴

社團年資條例溯及既往、重行核算優惠存款年資併命返還溢領差額之規定，涉及信賴保護原則，信賴保護之要件，包含有信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護²⁰。

行政處分得做為信賴基礎，乃係司法院釋字第 525 號解釋所肯認²¹，救國團於設立之初，團長等職即由國防部派任，組織外觀上，即與政府公部門不易區分，所從事業務，又包含分擔政府關於教育、文化等行政業務，而主管機關曾有相關函釋，將專職人員任職於救國團之年資，與其事後任職於政府部門之年資等視，如：

²⁰ 參照司法院釋字第 472 號解釋、第 525 號解釋、第 529 號解釋、第 577 號解釋、第 605 號解釋。及行政程序法第 117 條以下規定。

²¹ 解釋文「銓敘部中華民國 76 年 6 月 4 日七六台華甄四字第 97055 號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第 3 條第 1 款適用對象常備軍官，擴張及於志願服 4 年預備軍官現役退伍之後備軍人……」

1. 銓敘部 62 年 6 月 7 日 (62) 台為特三字第 18438 號函「中國青年反共救國團專任人員服務年資，於轉任其他機關經銓敘相當職務採計有案者，於辦理公務人員退休時可予採計，至於依該團專任工作人員退職金給與辦法辦理退職，既無繳還之規定，領有退職金之人員，於轉任公職時，自可不必將原領退職金繳還，惟於再任重行退休時，其已領退職金之年資，概不計算。」明示將專職人員任職於救國團之年資併入其任公職之年資。
2. 主管機關並制定「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」。該要點因新制公務人員任用法實施，而於 76 年 12 月 3 日廢止(銓敘部 76 年 12 月 18 日 (76) 台華甄三字第 126820 號函)。
3. 銓敘部 77 年 8 月 9 日 (77) 台華特二字第 185617 號函「查……『中國青年反共救國團』等團體專職人員服務年資轉任行政機關職務時予以採計等規定，業經考試院第 7 屆第 153 次院會決議：自民國 76 年 12 月 3 日廢止。而於民國 76 年 12 月 3 日前已任職之公務人員，曾任上開團體專職人員服務年資，得否併計公務人員年資，並依公務人員退休法辦理退休、撫卹事宜，亦經考試院第 7 屆第 158 次會議決議，對於有關採計要點廢止前已任公務人員者，依法令不溯既往之原則暨基於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，但採計要點廢止後始轉任公務人員者，即不得併計專職人員年資。」允許「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」廢止前已具公務員資格者，就其先前任職特定社團之年資，計入其任公職之年資。
4. 銓敘部並以 67 年 7 月 15 日 67 台楷特二 22684 號函，准許救國團之專任人員參加公務人員保險。

就具體之行政處分而言，本件蔡振興、鍾敏淵分別經銓敘部於 94 年 12 月 16 日、106 年 4 月 2 日核定退休生效，核定函中並已依上開函釋將其等任職於救國團之年資，併計入於優惠存款年資，而定其金額(銓敘部 94 年 12 月 5 日部退四字第 0942571826 號函、106 年 3 月 15 日部退五字第 1064204354 號函)，2 人對於銓敘部依上開函釋所作成之核定退休處分，具有合理之信賴基礎；2 人任職公職期間，信賴前開函釋之內容，而規劃生涯，擇定期間申請退休，並於退休後

實際受領優惠存款利息等退休給付(包含事後經依社團年資條例認定為溢領之部分)，進一步依其「已受領」之退休給付安排生涯，已有明顯之信賴表現。

甚者，社團年資條例上開規定，在政務人員之情形，不僅命受領人返還，同時亦命其所屬社團連帶返還，社團明顯因社團年資條例而受不利益之侵害。而在非政務人員之專職人員之情形，法律規定由所屬社團負責返還「該專職人員所溢領之金額」，然而，所屬社團不僅係依合法之函釋辦理業務，且社團本身並無受領該「溢領金額」，此時社團因社團年資條例而受不利益之侵害，更為明顯。又不論該專職人員本人或其所屬社團，當時均係依上開函釋而參加公務人員保險，而得以信賴該「有效之參加公務人員保險」及「有效之優惠存款年資併計」。本件社團(救國團)依上開函釋，為專職人員辦理公務人員保險，且已實際為其支付保險費用，救國團亦對於上開函釋具有信賴基礎、信賴表現。救國團依當時有效之函釋，辦理公務人員保險，社團年資條例上開規定卻將救國團過去依法辦理之行為溯及認定為違法，並命救國團負返還責任，即侵害救國團之財產權而害及其信賴保護。

(二) 信賴保護與溯及既往兩者之價值衡量(比例原則)

社團年資條例第5、7條規定，不僅侵害救國團、該專職人員之信賴保護，該法對就該專職人員未設立相關補償措施或特別之救濟程序，且存有對於法安定性之負面影響：從其整部法律之結構，該專職人員如為「政務人員」，必須與所屬社團連帶返還溢領金額，未進一步規範應由何人負最終返還責任；即使在非屬「政務人員」之情形，社團年資條例雖然規定由所屬社團負責返還「該專職人員所溢領之金額」，然而所屬社團將金額返還後，是否得向實際受領該金額之非政務人員專職人員求償，社團年資條例亦未規範，非政務人員專職人員日後是否仍需負擔最終之返還責任(即是否容許所屬社團返還「溢領金額」後，再向非政務人員專職人員求償)，在社團年資條例之規範下，亦均不明朗。故任職於特定社團之專職人員(不論是否為政務人員)及其所屬社團就其等間過往已終結之法律關係所形成之信賴，將因社團年資條例上開規定之溯及既往而受不利益，且其等間關於返還「溢領金額」後之最終責任歸屬，法律亦未予以明定，此為社團年資

條例因其溯及既往規定，而對於法安定性所造成之負面影響。

社團年資條例上開規定，與司法院釋字第 717 號解釋關於優惠存款之解釋，兩者之對象不同，司法院釋字第 717 號解釋係針對「新法規定向將來減低優惠存款之相關給付（不真正溯及²²）」所作成之合憲解釋，然而社團年資條例上開規定，不屬於「新法規定向將來減低優惠存款之相關給付」，而係「以新法實質上刪減先前已受領之優惠存款相關給付（退休給付），並以新法命受領人返還已受領之給付（真正溯及）」，故社團年資條例上開規定係真正溯及既往之情況，法規變動所追求之公益，必然較司法院釋字第 717 號解釋之情形更為強烈、急迫。

「一次領」與「按月領」之退休金，或「已退休但未實際受領之金額」「已退休並已受領退休金者」與「即將退休而擬受領退休金者」，其彼此間信賴利益之強度不同，應受不同程度之保護，乃可肯定²³，社團年資條例上開規定既然係溯及性追討專職人員先前已受領之金額，必須有重要之公益目的，為判斷其公益目的是否重要，又必須先有「明確」之公益目的，而司法始能針對此「明確化之公益目的」進行是否重要之判斷，並作成合憲與否之宣告（法規之「公益目的」為何？不是由司法者擬定，而須自法規之文義或相關資料，或經由行政機關之舉證，以取得其立論基礎，並藉以界定其法規之「公益目的」）。

倘若立法機關就法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制定於法律中，或於隨條文公告之立法理由中，予以揭示。

但社團年資條例第 1 條僅規定「為處理公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與，特制定本條例。」未說明其立法之公益目的，該條隨條文公告之立法理由「我國早期政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範

²² 司法院釋字第 717 號解釋理由書：「法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（本院釋字第 529 號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第 605 號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第 589 號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。」

²³ 參考，湯德宗大法官，司法院釋字第 717 號解釋協同意見書，頁 10。並參考，紀和均（2019），〈年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示〉，《月旦法學雜誌》，第 285 期，頁 227。

不合，應予檢討處理。」只說明係因「早期政經環境特殊」以致「當時政策性決定從寬採計」，但此段說明，僅顯示「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『原因』」，而未說明社團年資條例命其等返還溢領金額之公益目的。

又社團年資條例第 5 條隨條文公布之立法理由提及「……惟鑑於政務人員係政治任命而為政策之決定者，應負政治責任，與其他公職人員所負擔之責任不同，爰明定政務人員應與開具其任職證明之社團負真正連帶債務。」隱含顯示本法之目的，在於追究過往之錯誤政策。然而，社團年金條例第 7 條規定，排除所有知「權利行使間之規定」，其溯及適用之效力即範圍均極大，如此抽象、模糊之追究過我錯誤政策之目的，不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向，文獻指出：若政府未能提出相關之財政計畫，單純財政困難，不足以作為減少退休給付之理由²⁴。若社團年資條例僅係政府年金改革計畫之一環，則必須由政府提出相關說明、統計，解釋社團年資條例對於國家財政及年金改革計畫之影響，其溯及既往之規定，始能具有正當目的。

自社團年資條例之條文、隨條文公布之立法理由，無法獲得足以支持該法溯及既往、而侵害信賴保護之正當化理由，甚至無從獲知該法律所欲追求之「公益目的」為何；而單純之政府財政問題亦無法作為溯及既往之理由，故與救國團、該專職人員對於先前法律關係之信賴保護相比，社團年資條例第 5、7 條上開溯及既往規定，若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後，顯然欠缺可作為前述犧牲信賴保護之公益目的。

四、限制較低手段之檢驗（手段、目的之關聯性不足）

社團年資條例所追求之公共目的，仍待行政機關於釋憲過程中之舉證，然而，如果社團年資條例係基於追究過去錯誤政策之政治責任，則社團年資條例之立法，一概將專職人員任職於特定社團之年資自優惠存款年資中剔除、溯及而重行核算、並對所屬社團追討已受領之金額，並未區分該專職人員是否參與黨務、與該錯誤政策有無關聯，仍未考量是否有限制較低之手段存在。即，社團年資條例第 7

²⁴ 廖元豪（2019），〈政府可以違約嗎？——美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析〉，《月旦法學雜誌》，第 285 期，頁 205；陳淳文，同註 7，頁 49。

條排除「權利行使間之規定」，未考慮是否將追償之溢領範圍限於特定期間內之年資，即可達其公益目的（有無可能將「不受行駛期間之規定」限於特定期間，以避免因時間經過長久而有資料遺失、難以查證之風險），（政務人員）專職人員就其已受領金額之返還責任，是否有彈性規定（如本人及家人必要支出所需之範圍外，始應返還²⁵）。是以，社團年資條例上開規定，自其條文內容、條文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手段存在。在法律條文未明示其公益目的、或僅能間接得知其抽象、模糊之公益目的下，在此重要性、急迫性均屬有限之公益目的下，對於其法律溯及既往、侵害信賴保護之規定，已足以形成違憲之確信。

肆、結論

綜上，社團年資條例第 5 條、第 7 條規定係真正溯及既往，所追求之公益目的尚未經充分證明；且未考量在「國家發生重大變故」之政治情況下，救國團於組織上具有行政機關之性格，且分擔政府之行政任務之情形，亦未區分受領人當初是否參與黨務，而一概重行核定優惠存款年資、命返還溢領之優惠存款利息，不符平等原則且侵害信賴保護；復未考量是否有限制較低手段。從而，聲請人認社團年資條例第 5 條、第 7 條規定，違反前揭憲法規定，形成違憲之確信，爰聲請宣告違憲且立即失效。

此 致

司法院大法官

聲請人 臺灣臺東地方法院行政訴訟庭

法 官 郭玉林



中 華 民 國 1 0 8 年 4 月 3 日

附件：停止訴訟程序之裁定

²⁵ 參考消費者債務清理條例第 64 條之 2 第 3 項後段規定「債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制。」