

憲法法庭 公告

發文日期：中華民國 112 年 3 月 17 日

發文字號：憲庭力109憲三1字第1122000029號

附件：如主旨



主旨：茲公告憲法法庭112年憲判字第3號判決。

憲法法庭
審判長

許宗力

憲法法庭判決

112 年憲判字第 3 號

- 聲請人一 臺北高等行政法院第六庭
- 聲請人二 臺灣臺東地方法院行政訴訟庭風股法官
- 聲請人三 臺灣臺南地方法院行政訴訟庭業股法官
- 聲請人四 臺灣臺北地方法院行政訴訟庭安股法官
- 聲請人五 臺北高等行政法院第二庭
- 聲請人六 臺北高等行政法院第二庭
- 聲請人七 臺北高等行政法院第二庭
- 聲請人八 臺北高等行政法院第二庭

上列聲請人為審理如附表一所示各該案件，認所應適用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例第 2 條第 2 款、第 4 條第 1 項、第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款，及第 7 條規定，有違憲疑義，分別聲請解釋憲法。本庭判決如下：

主 文

- 一、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 2 條第 2 款規定，與憲法第 7 條平等原則尚無違背。
- 二、上開條例第 4 條第 1 項，及第 5 條第 1 項第 1 款規定關於退職政務人員應連帶返還溢領退離給與部分，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背。
- 三、上開條例第 5 條第 1 項第 1 款規定關於社團應連帶返還退職政務人員溢領之退離給與部分，及第 2 款規定，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背。
- 四、上開條例第 7 條規定，與法治國原則法安定性之要求，尚無違背。

五、其餘聲請不受理。

理由

壹、聲請意旨【1】

一、聲請人一【2】

聲請人一因審理臺北高等行政法院（下稱北高行）108 年度年訴字第 1036 號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（下稱系爭條例）事件，確信其應適用之系爭條例第 4 條第 1 項、第 5 條第 1 項第 1 款及第 7 條規定，牴觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人一主張意旨略謂：核發退離給與機關（下稱核發機關）依系爭條例第 4 條第 1 項規定，溯及地認定原因案件原告有溢領退離給與之情事，從而依系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款規定命其返還溢領之金額，係使新法效力回溯適用於新法制定前業已終結之法律關係，顯已侵害人民受憲法保障之財產權，且違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則。又系爭條例第 7 條規定使系爭條例第 4 條及第 5 條規定，無任何權利行使期間之限制，亦違反法安定性原則等語。【3】

二、聲請人二【4】

聲請人二因審理臺灣臺東地方法院行政訴訟庭 108 年度簡字第 3 號系爭條例事件，確信其應適用之系爭條例第 5 條第 1 項第 2 款及第 7 條規定，牴觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人二主張略以：系爭條例第 5 條第 1 項第 2 款規定命原因案件原告返還退休（職、伍）公職人員溢領之退離給與、系爭條例第 7 條又明文排除現行法律有關權利行使期間之規定，可知前開二規定使新法效力回溯適用於新法制定前業已終結之法律關係，顯已侵害人民受憲法保障之財產權，且違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則等語。【5】

三、聲請人三【6】

聲請人三因審理臺灣臺南地方法院行政訴訟庭 108 年度簡字第 6 號返還溢領退離給與事件，確信其應適用之系爭條例第 2 條第 2 款、第 5 條第 1 項第 2 款及第 7 條規定，牴觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人三主張略以：系爭條例第 2 條第 2 款、第 5 條第 1 項第 2 款規定命原因案件原告應返還退休（職、伍）公職人員溢領之退離給與，系爭條例第 7 條並排除現行法律有關權利行使期間之規定，使新法效力回溯適用於新法制定前業已終結之法律關係，系爭條例又未設合理補救措施或過渡時期條款，顯已侵害人民受憲法保障之財產權，且違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則。再查，系爭條例第 2 條第 2 款及第 5 條第 1 項第 2 款之構成要件並非廣泛而抽象之規定，而係具體明定特定社團之責任，亦違反個案立法禁止原則等語。【7】

四、聲請人四【8】

聲請人四因審理臺灣臺北地方法院行政訴訟庭 108 年度簡字第 19 號追繳溢領退離給與事件，確信其應適用之系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款規定，牴觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人四主張略以：系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款規定所指之社團，既未實際受領過任何溢領之退離給與，且關於該社團有何利用執政機會或國家權力謀取不當利益，而應與溢領退離給與之退職政務人員負真正連帶債務之責，方有助於轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復，立法者亦無適當立論，顯已侵害特定社團受憲法保障之財產權等語。【9】

五、聲請人五及六【10】

聲請人五及六因分別審理北高行 108 年度年訴字第 1128 號、同院 108 年度年訴字第 1045 號系爭條例事件，確信其應適用之系爭條例第 2 條第 2 款及第 4 條第 1 項規定，牴觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人五及六主張略以：核發機

關依系爭條例第 2 條第 2 款及第 4 條第 1 項規定，重行核計各該原因案件原告之退離給與，係使新法效力回溯適用於新法制定前業已終結之法律關係，顯已侵害人民受憲法保障之財產權，且違反法律不溯及既往原則。再者，系爭條例第 2 條第 2 款將中國青年反共救國團（下稱救國團）列入，未充分審究其從成立時起至中華民國 58 年 12 月 23 日止，曾隸屬政府之事實，從而未依事物本質之差異予以不同規範，自屬恣意立法而違反平等原則等語。【11】

六、聲請人七及八【12】

聲請人七及八因分別審理北高行 108 年度年訴字第 1124 號、第 1228 號，及同院 109 年度年簡上再字第 4 號系爭條例事件，確信其應適用之系爭條例第 2 條第 2 款關於救國團部分及第 5 條第 1 項第 2 款規定，抵觸憲法，乃裁定停止訴訟程序並聲請解釋憲法。聲請人七及八主張略以：系爭條例第 2 條第 2 款規定未充分審究救國團從成立時起至 58 年 12 月 23 日止，曾隸屬政府之事實，從而未依事物本質之差異予以不同規範，違反憲法第 7 條平等原則；第 5 條第 1 項第 2 款所定之社團，既無法預見或主導其職員於離職後是否會轉任公職人員或於政府部門退休，亦無法決定公職人員之退休要件及退離給與標準，顯見該規定係以偶然性之因素為立法基礎，難認具有合理之關聯，自屬違反不當聯結禁止原則，因而侵害原因案件原告受憲法第 15 條保障之財產權等語。【13】

貳、受理要件之審查及審理程序【14】

一、受理要件之審查【15】

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定，但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。

又各級法院法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，顯然於該案件之裁判結果有影響者，得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋，但應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之客觀上無明顯錯誤之論證。司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋闡釋甚明。【16】

（一）受理部分【17】

查聲請人一至八之聲請案均已於憲訴法修正施行前繫屬於司法院，且關於系爭條例第 2 條第 2 款規定（下稱系爭規定一）、第 4 條第 1 項規定（下稱系爭規定二）、第 5 條第 1 項第 1 款規定（下稱系爭規定三）、第 2 款規定（下稱系爭規定四），及第 7 條規定（下稱系爭規定五）部分，與上開司法院解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件相符，爰予受理（系爭規定一至五詳如附表二）。【18】

（二）不受理部分【19】

查聲請人一關於系爭條例第 5 條第 1 項第 2 款規定部分，非其於審理案件時所應適用之法律；聲請人一關於系爭條例第 4 條第 2 項至第 4 項及第 5 條第 2 項規定部分、聲請人三關於系爭條例第 4 條第 4 項規定部分，客觀上尚難謂已提出形成確信法律為違憲之具體理由。是聲請人一及三前開部分之聲請，均與上開司法院解釋意旨不符，應不受理。【20】

二、言詞辯論程序【21】

本庭於 111 年 12 月 20 日行言詞辯論，聲請人四至八及關係機關銓敘部出席陳述意見，聲請人一至三則雖經通知並未到場。本庭另邀請專家學者到庭陳述意見，且依中國國民黨（下稱國民黨）及救國團之聲請，同意其等以關係人身分到庭陳述意見。【22】

聲請人四至八及關係機關言詞辯論之陳述要旨如下：【23】

(一) 聲請人四至八主張略謂【24】

1. 北高行第二庭針對系爭條例共提出 4 件聲請案，其中包含 5 件原因案件，該 5 件原因案件之共同點為所涉及之社團，均為救國團。救國團於 41 年間由行政院訓令國防部轉飭國防部總政戰部籌組成立，直至 58 年 12 月 23 日止，由行政院核示准許解除國防部與救國團之隸屬關係為止，均隸屬於國防部；且其決策組織，亦即團委會委員，原則上係由國防部聘任；幹部以及職員，事實上也有軍事編階，甚至部分職員乃經就業特考考試及格分發；另其所執行之任務，部分亦屬政府之職能，應屬功能性之行政組織。是系爭條例第 2 條第 2 款規定，未區分救國團與其他社團性質上差異，以及救國團與國防部解除隸屬關係前後之特性上差異，一概使救國團適用系爭條例相關規定，有違平等原則。【25】
2. 縱社團年資併公職人員年資之採計方式部分無法律依據，惟參考司法院釋字第 614 號解釋意旨，關於年資採計部分因屬給付行政措施，故於法律規範之密度上可依較寬鬆標準審查之，因此倘主管機關訂定相關規範有其合理之基礎，尚難認其與法律保留原則有所違背，故當年採計年資之政策，非如銓敘部所言，欠缺合法性。【26】
3. 年資之扣除與年金之調降，性質上並不相同。蓋年資扣除後，就原有年資計算而得之年金部分，事實上將完全被刪除，其與年金調降，年資原則上並未被否定而僅調降其金額，並不相同。是年資之扣除，並非對繼續性之法律關係為向後之調整，而係否定過去已經被銓敘部採計之服務年資，故有違法律不溯及既往原則。【27】

4. 溢領之退離給與要求社團返還部分，因社團專職人員轉任與否涉及其個人人生規畫，亦即其離開之後是否轉任公職、轉任公職後任職多久、是否能達成退休之條件等等，均非社團可以掌握。況年資是否採計也非社團得以決定，故僅因專職人員曾於社團任職，即建構社團應返還之基礎，違反不當聯結禁止原則及侵害社團之財產權。【28】

(二) 關係機關銓敘部主張略謂【29】

1. 社團年資採計欠缺法律依據，且因年資之採計及廢止，係配合國民黨需要，由國民黨一手主控，以達成促進國民黨及所屬社團發展之目的，並造成國民黨與其他政黨間競爭之不合理地位，實際上係威權體制下為鞏固執政優勢所形成之不合理競爭制度，有必要透過轉型正義澈底匡正。【30】
2. 相應於社團年資採計制度之違法及不合理，系爭條例有兩大規範目的：第一，藉由公職人員年資之重新核計，維護憲法所保障之公務員制度。第二，匡正因年資併計所強化之黨國體制，以落實轉型正義。該二規範目的所衍生之憲法議題，歷來大法官皆有相關憲法解釋，如司法院釋字第 793 號解釋等可供參考，許多關鍵問題於該等解釋中亦已澄清。【31】
3. 系爭條例第 2 條第 2 款規定，僅針對當年基於黨國體制而參與年資採計且存續迄今之社團而為規定，並無個案立法疑慮，更不違反憲法第 7 條之平等原則。至於救國團在 41 年至 58 年間，是否隸屬於國防部之問題，以關係機關書狀所提之史料來看，大為可疑，且救國團之人員非依組織法規定有員額等級並經銓敘合格，自始非公務人員退休法制得予採計之範圍。又該社團成立、運作及年資採計，皆係源自於威權體制下政黨決策，於法無據，對適用系爭條例第 4 條規定重行核計，毫無影響。【32】

4. 當事人或社團因年資併計而違法取得之財產，其信賴本不值得保護。故某個過往法律制度重大明顯違反上位規範，甚至違憲，而新制溯及修正該錯誤制度，係為達成極重要公益之目的時，其溯及既往可被允許。系爭條例第 4 條及第 5 條規定，縱認已有溯及既往，亦不違憲。【33】
5. 系爭條例第 5 條規定向社團追繳退離給與溢領金額之理由，由書狀中所提供之史料足以證明，事實上該等社團當年的確因年資併計而免除應自行支出之退職金或退休金，以致於間接受有不當財產利益。此外，因年資採計而提高公職人員與社團專職人員交流互調之意願，無形中也大幅減少社團人力成本。該等社團既然利用黨國一體之便，獲取有形無形之利益，法律以之作為追繳對象，即無違憲可言。【34】
6. 至公職人員方面，因併計年資之公職人員，乃不當利益之直接領受人，自可作為系爭條例所定追繳之對象，與社團負連帶返還責任。惟基於弱勢保障，系爭條例第 5 條第 1 項第 2 款規定，對於非屬政務人員者，設計僅由社團單獨負責，與同條項第 1 款規定政務人員部分有所不同。【35】
7. 系爭條例第 7 條規定僅排除重新核計退離給與前，有關逾越權利期間之法律效果，藉此開啟本條例第 4 條及第 5 條規定之適用。對於經重新核計後，追繳溢領之公職人員退離給與，尚有公法上一般消滅時效 5 年之適用。【36】

各聲請人及關係機關其餘主張及陳述，詳見其言詞辯論意旨書及言詞辯論筆錄。又，聲請人一之原因案件原告黃肇珩女士經本庭許可，提出法庭之友意見書。【37】

本庭斟酌各聲請人之聲請書、關係機關之意見書、鑑定人之意見書、關係人國民黨及救國團之陳述意見書、上開法庭之友意見書，及全辯論意旨等，作成本判決，理由如下。【38】

參、形成主文之法律上意見【39】

一、法制背景【40】

(一) 社團專職人員年資併計公職人員年資之沿革【41】

臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，歷經 2 年多以黨（國民黨）治國之訓政時期（中華民國訓政時期約法第 30 條、第 31 條、第 32 條、第 72 條及第 85 條規定參照）。嗣因中華民國憲法於 36 年 12 月 25 日施行，進入憲政時期。惟，隨著 37 年 5 月 10 日制定公布動員戡亂時期臨時條款，及 38 年 5 月 20 日起在臺灣全省施行戒嚴，原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以事實上延續。直至 76 年 7 月 15 日臺灣地區解除戒嚴，及 80 年 5 月 1 日正式終止動員戡亂時期，國家體制始漸從非常時期下之黨國體制，回歸自由民主憲政秩序（司法院釋字第 793 號解釋理由書第 9 段至第 12 段參照）。【42】

一般自由民主憲政秩序下，政黨作為多元社會中協助形成國民政治意志，傳遞國民意志至國家機關之團體，並透過推薦候選人參加公職人員選舉之方式以取得政權為目的，而得直接或間接影響國家政策與運作，具有特殊之地位，然其並非凌駕國家之上，而係憲法下享有基本權之人民團體，政黨及其附隨組織、黨員均不得逾越憲法及法令，任意操作國家人事。【43】

惟在過去非常時期黨國體制下，執政黨即國民黨陸續以該黨總裁及主席為中心，由上而下遂行黨意。詳言之，國民黨為將該黨總裁及主席之意志，貫徹至國家各機關，遂在國家機關內成立黨組織，例如在民意機關中建立黨部黨團、在行政機關中設置政治小組，使其遵從黨之決意，執行黨之命令及貫徹黨之主張；另並要求服務於國家機關之黨員，就其職務範圍內有關政策之決定及執行，應透過機關內之黨組織，向上級黨部經常報告，並請求指示或建議；遇有不同機關間在工作進行中需要取得相互間之同

意、諒解、支持或協助時，則應由同級黨部透過各該機關內之黨組織溝通意見、解決問題（註 1）。更要求任職於五院之院長及各部會首長之黨員，在必要時得列席國民黨中央改造委員會會議（註 2），以確保黨對於國家機關之控制。在此背景下，黨之決策透過對各機關黨組織及對從政黨員之指揮及控制，得以規避憲政時期下憲法所定五權分立相互制衡之機制，達到以黨領政之效果（註 3）。【44】

另一方面，國民黨總裁曾謂：「黨的工作，即是社會工作」、「民運工作就是黨的社會基礎之開拓，建立、鞏固、動員和作戰。」（註 4）遂致力發展民運工作，以透過設立或發展各種社會組織之方式淡化政黨色彩，達到向民眾宣傳黨意、吸收黨員、擴大社會基礎之目的。同時，本於「黨的組織在基層，組織之運用在幹部」（註 5）之宗旨，國民黨著重各組織幹部之培養，再運用社會幹部於社團中之領導地位，鞏固國民黨對各社團之掌控，使國民黨得動員民眾完成其欲推行之各項任務。【45】

由是可知，進入憲政階段後，國民黨藉由對國家機關內從政黨員及各社團社會幹部之控制，得以全面性維持黨國體制、一黨專政之運作。因此，促進黨工幹部從政、持續推動黨政社會幹部交流互調，遂成為國民黨鞏固威權統治之重要黨政策與手段（註 6）。為便於政治幹部與黨務或社會幹部互相交流、增加歷練、培養人才（註 7），國民黨遂利用其以黨領政之優勢，動用國家資源施惠於該黨黨員及社會幹部專職人員，換取其忠誠，以利黨政策之推動。是儘管自 32 年起已陸續建立公職人員退休（職、伍）法制，立法明定各該法律僅適用於各機關編制內依相關規定任用之人員（32 年 11 月 6 日公務員退休法第 2 條、33 年 6 月 22 日學校教職員退休條例第 1 條、48 年 8 月 4 日陸海空軍士官服役條例第 2 條、48 年 8 月 14 日陸海空軍軍官服役條例第 2 條、42

年 11 月 19 日陸海空軍軍人保險條例第 6 條，及 47 年 1 月 29 日公務人員保險法第 2 條規定暨歷次修法版本參照)；司法院亦自 41 年起作出數號解釋，認定行憲後之政黨係屬人民團體，黨職人員非為公務(職)人員(司法院釋字第 5 號、第 7 號及第 20 號解釋參照)。然國民黨藉由以黨領政之操作，於 58 年 6 月 20 日由國防部以該部(58)綜字第 1724 號函(當時之部長蔣經國兼任救國團主任)，請銓敘部同意對救國團中未曾參加台灣省大專及高職畢業生就業考試，從而未經台灣省政府分發之專職人員，於轉任其他行政機構時，採計其任職於救國團之年資(註 8)。而考試院雖明知其等專任人員未依法納入銓敘範圍(註 9)，仍無視司法院大法官解釋及法律明文規定，於同年 11 月 8 日同意採認其社團年資。此例一開，由國民黨設立或發展之其他社團亦陸續向銓敘部提出申請，考試院並在 59 年至 72 年間同意，以發布函令及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(下稱年資互相採計要點)等方式，同意系爭規定一所列之特定社團專任人員於轉任公職後，其任職於各特定社團之年資，於退休(職、伍)時得採計為公職服務(役)之年資(註 10)。**【46】**

嗣政經環境改變，解嚴前後，各界(監察院、立法委員、臺灣省省議員及社會輿論)均已紛紛對社團年資併計公職人員年資之合法性及公平性，提出質疑(註 11)。考試院鑑於政府宣布解嚴，人民可依法組黨結社、參加集會遊行及從事政治活動等，若僅有系爭規定一之社團專職人員年資得併公職人員年資，其他社團或人民團體卻無相關採計規定，將有失公允，遂於考試院 76 年 12 月 3 日第 7 屆第 153 次會議，決議廢止採計上開社團服務年資之制度，並於考試院 77 年 7 月 28 日第 7 屆第 185 次會議，決議年資互相採計要點廢止前已任公務人員者，於退休、撫卹時仍

得併計社團年資；年資互相採計要點廢止後始轉任公務人員者，不得併計。95年4月20日考試院復於第10屆第180次會議，決議是類社團年資不再併計公務人員退休年資；以往退休處分不予撤銷。銓敘部遂以95年5月12日部退三字第0952643282號令規定，自同年4月20日起停止特定社團年資及其他非公部門年資之採計（註12）。【47】

（二）系爭條例之立法緣由【48】

考試院針對社團年資併公職年資一事，雖先後於76年及95年，進行兩階段之斷源措施，然於76年12月2日（含）前已轉任公職且於95年4月20日前經核定退休者，其76年12月2日（含）前任職於社團之年資，仍得併計為公職年資，並依此年資繼續支領相關之退離給與。【49】

惟社團年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致。為澈底匡正該時期遺留之不當法制，使公職人員退休（職、伍）體制回歸自由民主憲政體制下之合憲狀態，以落實轉型正義（註13），立法院乃於106年4月25日三讀通過系爭條例，並經總統於同年5月10日公布施行。【50】

（三）系爭條例所定退離給與之制度沿革【51】

系爭條例所稱之退離給與，係指退休（職、伍）金及優惠存款利息（系爭條例第2條第3款規定參照）。【52】

1. 關於退休（職、伍）金部分【53】

按我國軍公教退休（伍）金制度之建立，最早源自32年制定公布之「公務員退休法」、33年制定公布之「學校教職員退休條例」，及48年制定公布之「陸海空軍軍官服役條例」及「陸海空軍士官服役條例」；政務人員退職酬勞金制度則源自61年制定公布之「政務官退職酬勞金給與條例」。無論係退休（伍）金

或退職酬勞金，於制度施行時起至 84 年 6 月 30 日止，兩者之財源一律由稅收等財政收入支應，是為恩給制。直自 84 年 7 月 1 日起，陸續施行軍公教人員退撫新制，財源之籌措方轉由政府與在職軍公教人員或政務人員共同撥繳費用支付之共同儲金制。

【54】

2. 關於優惠存款制度部分【55】

優惠存款制度，係國家早年考量軍公教人員一次退休金之額度偏低，所採行之政策性補貼（司法院釋字第 717 號解釋理由書第 6 段參照）。在法制依據上，銓敘部、教育部分別會銜財政部於 49 年及 54 年訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」、「學校教職員退休金優惠存款辦法」，國防部則於 53 年自行訂定發布「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」，透過退休之軍公教人員將其支領之一次退休(伍)金存入臺灣銀行，政府轉以支付利息形式，照顧其退休生活，並按行政院核定比照 1 年期定期存款利率加百分之五十之優惠利率計算利息，以稅收等財政收入補貼軍公教優惠存款利率之差額。其後，配合政務官退職酬勞金給與條例之通過，行政院、考試院於 61 年會同訂定發布「政務官退職酬勞金給與條例施行細則」，政務人員亦得將支領之一次退職酬勞金依規定辦理優惠存款。【56】

國防部嗣後修正公布「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」，將得辦理優惠存款之金額，再擴及陸海空軍軍人保險條例之退伍給付。銓敘部及教育部亦於 63 年及 64 年分別訂頒「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」及訂定發布「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，使公務人員及公立學校教職員領取之公保養老給付，亦得辦理優惠存款。軍人保險及公、教人員保險係採行社會保險制度，被保險人依法需定期繳納保費，故其退休時依法取得之退伍給付或養老給付，

與其投保期間繳納保費間，具有相當之對價性，此與退休金之恩給制尚有差別。【57】

由上述沿革可知，優惠存款制度設計之初，得辦理優惠存款者，僅限於退休(職、伍)公職人員領取之一次退休(職、伍)金，而後再納入本於軍保或公保所領取之一次退伍給付或養老給付。然無論存入臺灣銀行之本金係源於上述何等給付，存入後定期領取之優惠存款利息，均係由國家以稅收等財政收入補貼，是該利息亦屬恩給制之範疇。【58】

二、系爭規定一雖屬特殊類型之法律，然非憲法所不許，亦未抵觸憲法第 7 條平等原則【59】

按法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許（司法院釋字第 520 號解釋理由書第 6 段及第 793 號解釋理由書第 33 段參照）。【60】

為明確界定系爭條例之適用範圍及對象，系爭規定一明定：「本條例用詞，定義如下：……二、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。」依此，系爭條例係以曾任特定社團及其相關機構（下稱社團）專職人員之公職人員及該社團為規範對象，屬特殊類型之法律。【61】

惟查，系爭條例之制定，係為處理過去黨國體制下，透過悖於當時公職人員退休（職、伍）法制而寬計特定社團專職人員年

資之政策性決定，所遺留之社團年資併公職年資制度（註 14）。是系爭條例乃落實轉型正義之立法，具有匡正過去黨國體制下，政黨違反憲政秩序所造成之不法結果，使國家在民主轉型後，得回歸正常之憲政軌道，並於民主化後重新評價該等不法結果，以確立及深化自由民主憲政秩序價值，避免國家再次重蹈黨國威權體制之覆轍，其目的核屬特別重要之公共利益（司法院釋字第 793 號解釋理由書第 39 段參照）。次查，系爭規定一明文例示之社團，係以銓敘部於早期特殊政經環境下，報經考試院同意而得採計服務年資之社團，為其分類標準，此分類與匡正過去不當政策性決定、回復遭破壞之公職人員退休（職、伍）法制之目的間，具有實質關聯性。再者，系爭條例既係為澈底移除過去黨國體制所延續之社團年資併公職年資制度，自應以適用該年資併計制度之退休（職、伍）公職人員及其曾任職之所屬社團為規範對象。是系爭規定一固屬特殊類型之立法，然仍非憲法所不許。【62】

聲請人五至八主張，救國團於 41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日間曾隸屬國防部，系爭規定一未就救國團與其他社團，或救國團與國防部解除隸屬關係前、後之專職人員年資，依事物本質之差異予以不同規範，自屬恣意立法而違反平等原則等語。【63】

查，救國團於 41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日間，雖形式上隸屬於國防部總政治部，惟其成立與解除隸屬，均僅係依行政院令為之（註 15），並無組織法上之依據，難認其係依法成立之行政組織。且行政院於 58 年 12 月 23 日解除救國團與國防部間之隸屬時，亦明白指出「中國青年反共救國團本為社團性質」（註 16）。再者，從救國團之人事決定、經費來源及業務分派、執行與監督等觀之，亦與一般機關有別，故得否僅因上開隸屬即推斷其具有「政府機關」之性質，已非無疑。【64】

何況，無論救國團於 41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日間之定性為何，均不影響系爭條例所欲處理之違法年資併計問題。蓋依相關法律，得否適用公職人員退休（職、伍）規定，並非繫於是否在機關內擔任專職工作，而應以是否為各機關編制內依相關規定任用者為斷。從考試院特別以函令許可採計公職人員任職於救國團之年資，更可知該等人員於任職救國團期間，本為依法不得採計之年資。就此而言，適用上開考試院函令之救國團專職人員與系爭規定一所列其他社團專職人員，並無本質上之不同。系爭規定一予以併列，未抵觸憲法第 7 條平等原則。【65】

三、系爭規定二，及系爭規定三關於退職政務人員應連帶返還溢領退離給與部分，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背【66】

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（司法院釋字第 400 號解釋理由書第 2 段、第 671 號解釋理由書第 1 段、第 672 號解釋理由書第 1 段、第 709 號解釋理由書第 2 段、第 732 號解釋理由書第 1 段及第 747 號解釋理由書第 3 段參照）。又憲法上之財產權係指一切具有財產價值之權利，退休（職、伍）公職人員就已實際受領之退休給付，固應受財產權之保障，其於退休（職、伍）時經核發機關核定而取得定期向國家請求退離給付之公法上請求權，亦屬憲法第 15 條財產權之保障範圍（司法院釋字第 266 號解釋理由書第 1 段、第 312 號解釋解釋文及理由書第 1 段、第 781 號解釋理由書第 57 段、第 782 號解釋理由書第 59 段及第 783 號解釋理由書第 59 段參照）。【67】

查退休（職、伍）金，及得辦理優惠存款之軍保退伍給付、公保養老給付額度，其計算係以退休（職、伍）者之年資乘以退

休（職、伍）時之月俸，是扣除年資將直接減少退休（職、伍）金及得辦理優惠存款之額度。系爭規定二明定：「第 2 條所定公職人員仍支領退離給與者，應由其核發退離給與機關……扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與。」可知扣除社團年資確已影響該公職人員之退離給與，自屬對該公職人員財產權之限制。系爭規定三進一步明定：「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……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。」使退職政務人員就其實際已受領之溢領部分，應與社團負連帶返還之責，亦屬對該退職政務人員財產權之限制。【68】

（一）系爭規定二，及系爭規定三關於退職政務人員負連帶返還溢領退離給與責任部分，與法律不溯及既往原則及信賴保護原則，尚無違背【69】

法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守（司法院釋字第 751 號解釋理由書第 15 段參照）。又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，對於人民既存之有利法律地位，或可得預期之利益，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，然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（司法院釋字第 525 號解釋理由書第 2 段、第 781 號解釋理由書第 76 段、第 782 號解釋理由書第 93 段及第 783 號解釋理由書第 93 段參照）。【70】

新訂之法規，倘涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得溯及適用於該法律施行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。惟立法者所制定之溯及性

法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。又，受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護，更不生信賴保護之問題（司法院釋字第 793 號解釋理由書第 59 段參照）。【71】

國家與支領退離給與之退休（職、伍）公職人員間，雖存在繼續性法律關係，惟系爭規定二係具有確認採計社團專職人員年資部分為違法之意旨，而其法律效果係直接以重新核計之結果，取代退休（職、伍）公職人員於退休（職、伍）時原核計之年資及退離給與，並從而發生系爭規定三所定返還「溢領退離給與」之情事。是系爭規定二，及系爭規定三其中關於政務人員部分，核屬真正溯及之法規範。【72】

惟如前所述系爭條例係為落實轉型正義，其目的在於確立及深化自由民主憲政秩序價值，避免國家再次重蹈黨國威權體制之覆轍，具有特別重要之公共利益（本判決理由第 62 段參照）。是系爭規定二及系爭規定三關於政務人員部分，雖為真正溯及性之法規範，然仍非憲法所當然不許。【73】

況考試院於 58 年至 72 年間發布採計社團專職人員年資之函令或年資互相採計要點，具有明顯違反上位規範之重大瑕疵（本判決理由第 46 段參照），依該函令或要點而取得退離給與之社團專職人員，並無值得保護之信賴（司法院釋字第 525 號解釋理由書第 2 段參照）。【74】

再者，關於給付行政措施，其所應受法律規範之密度，雖較限制人民權益者寬鬆，然若涉及公共利益之重大事項，仍應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然（司法院釋字第 443 號解釋理由書第 1 段及第 658 號解釋理由書第 1 段參照）。考試院於 58 年至 72 年間發布採計社團專職人員年資之函令或年資互相採計要點雖僅涉給付行政事項，然公職人員曾任社團專職人員

之年資，於其退休（職、伍）時，是否予以採計，與退休（職、伍）公職人員之生活保障及國家資源公平合理分配，息息相關，屬公共利益之重大事項，是考試院在未有任何法律依據下，即自行發布上開函令及年資互相採計要點，顯已牴觸法治國原則下法律保留原則之意旨，從而依該函令或要點而取得退離給與之社團專職人員，自不得主張其信賴值得保護。【75】

（二）系爭規定二，及系爭規定三關於退職政務人員負連帶返還溢領退離給與責任部分，與比例原則無違，並未牴觸憲法第 15 條保障人民財產權之意旨【76】

系爭規定二及三雖使退休（職、伍）公職人員受憲法第 15 條保障之財產權受有限制，然有關退休（職、伍）給與，不論其為國家過去已給付者或將來應給付者，其受財產權保障之程度，均應視其財源，給予不同層級之保障。倘該過去已給付或將來應給付之退休（職、伍）給與，與退休（職、伍）公職人員先前在職時之對待給付無關，而係政府以預算支應之恩給制範疇者，因涉及國家財政資源之分配，立法者得有相對較高之調整形成空間，審查此類恩給制之相關立法是否符合比例原則時，應採較寬鬆之標準（司法院釋字第 781 號解釋理由書第 59 段、第 782 號解釋理由書第 61 段及第 783 號解釋理由書第 61 段參照）。【77】

查系爭規定二所定應予扣減之社團年資，係退休（職、伍）公職人員於 76 年 12 月 2 日（含）前（本判決理由第 47 段、第 49 段參照），任職於特定社團之年資，彼時退休（職、伍）金法制之設計屬恩給制時期，公職人員無須為任何給付，即得累積該段期間之年資。從而，扣除該段期間原已採計之年資而重新核計退離給與，雖造成該年資原得換算之退休（職、伍）金歸零，惟此受限制之部分與退休（職、伍）公職人員在職時之給付無關。次查，系爭條例第 2 條第 3 款規定所稱之「退離給與」，指退休

（職、伍）金及優惠存款利息。亦即，並未包括軍保退伍給付與公保養老給付，是依系爭規定二扣除年資後，固影響退休（職、伍）公職人員一次請領該等給付所得辦理優惠存款金額之額度，但扣除社團年資後，不得繼續作為優惠存款本金之軍保退伍給付及公保養老給付，則已返還於各該社團專職人員。就此而言，該軍保退伍給付及公保養老給付，不因系爭條例之施行，而受影響。優惠存款額度因而縮減後，退休（職、伍）公職人員已獲得之利息及可獲得利息之給付請求權固亦隨之減少；惟優惠存款利息係以國家稅收等財政收入作為補貼優惠存款利率利息差額之財源，與退休（職、伍）公職人員在職時之給付無關。綜上，立法者對於系爭條例規範之退離給與，應享有較大之調整空間。【78】

從系爭條例第1條規定之立法理由可知，該條例係為回復早期在特殊政經環境下，因違法採計社團專職人員年資而遭破壞之公職人員退休（職、伍）法制秩序，目的洵屬正當。系爭規定二扣減退休（職、伍）公職人員曾經違法併計之社團專職人員年資；系爭規定三課予因曾違法併計社團專職人員年資，而有溢領退離給與之退職政務人員，負連帶返還該溢領金額之責，此二手段均與回復正常退休（職、伍）法制之目的，具有合理關聯。【79】

再者，立法者考量適用系爭條例之公職人員已無法復職或因年老無法再任，為避免公職人員於扣除已採計之社團年資後，可能發生不合原退休（職、伍）或定期給付條件或無法維持其等退休後基本經濟生活之情事，特於系爭條例第4條第2項及第3項明定「依前項規定扣除社團專職人員年資後，不符原退休（職、伍）或定期給付條件者，仍依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式……」、「依前二項規定重行核計退離給與，致每月支領退離給與總額低於新臺幣2萬5,000元者，按2萬5,000元發給。原每月支領退離給與總額低於2萬5,000元者，

仍按原支領退離給與總額發給」（系爭條例第 4 條第 2 項及第 3 項規定立法理由參照），顯見立法者對於適用系爭規定二之退休（職、伍）公職人員，已設有下列規定，避免個案過苛之情事發生。【80】

又，倘政務人員依其經濟狀況或因天災、事變致遭受重大財產損失，無法一次完納返還溢領之金額者，尚可依法申請分期繳納（行政執行法施行細則第 27 條、行政執行事件核准分期繳納執行金額實施要點第 2 點規定參照）。【81】

綜上，系爭規定二，及系爭規定三關於退職政務人員應連帶返還溢領退離給與部分，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背。【82】

四、系爭規定三關於社團應連帶返還退職政務人員溢領之退離給與部分，及系爭規定四，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背【83】

憲法第 15 條所保障之財產權，其權利主體不限於自然人及法人，亦包括由多數人為特定之目的所組織，有一定之名稱、事務所或營業所及獨立支配之財產，且設有管理人或代表人，對外並以團體名義為法律行為之非法人團體（司法院釋字第 486 號解釋參照）。【84】

按「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……，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。」系爭規定三及四分別定有明文。此二規定明定社團就退休（職、伍）公職人員溢領之退離給與，負連帶返還或單獨返還責任，致該等社團須以自身財產履行此義務，係屬

對其財產權之限制。【85】

系爭規定三及四將系爭規定一所稱之社團，明定為溢領退離給與之（連帶）返還義務人，係著眼於該等社團本應以雇主身分，就其專職人員之工作年資，於該專職人員退休或退職時，負給付退休金或退職金之責。蓋基於勞雇關係，雇主對勞工本即應負照顧義務（司法院釋字第 578 號解釋解釋文第 2 段參照）。此項照顧義務，不限於提供安全衛生之勞動場所及設備，亦應包含勞工傷病、殘廢及老年之照顧。是雇主對久任之勞工給予一定金額之退休金或退職金，作為勞工長期奉獻其心力、忠實服勤後之報償，以照顧其退休或退職生活，係勞動關係之基本法理，並為改良勞工生活、增進勞雇和諧不可或缺。在雇主與勞工有明文約定時，尤其如此。【86】

就系爭規定一所稱之社團而言，國民黨（聲請人三審理之原因案件原告）、救國團（聲請人二、四、七審理之原因案件原告；聲請人八審理之再審原因案件被告）（註 17）、中國大陸災胞救濟總會、中央通訊社等，即最遲分別自 62 年、61 年、62 年及 65 年起，以內部之辦法，明定對所屬社團人員，於其退休或退職時，負給付退休金或退職金之義務。此有國民黨於 62 年 12 月修訂之中國國民黨黨務幹部業務管理辦法（註 18）、救國團於 61 年 5 月訂頒之中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法（註 19）、中國大陸災胞救濟總會於 62 年 5 月 11 日通過之中國大陸災胞救濟總會工作人員退休辦法（註 20）、65 年 1 月 1 日修正之中央通訊社職員退休退職辦法（註 21），可資參照。又，國民黨並曾開會作成會議紀錄，其中明載：「黨務專職幹部轉任政府公職或社團職務時，其服務年資之處理，擬將黨政社會幹部交流互調辦法所定『依當事人之申請，核定其退職，並發給一次退職金』修改為『由黨發給黨職年資證明，俟其在政府機關退休退職

或資遣時合併計算，發給退休退職金或資遣費……』，以節省本黨經費」（註 22）；前開中國國民黨黨務幹部業務管理辦法第 76 條（註 23）及中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法第 3 條（註 24），亦有類似明文規定。【87】

由此可知，系爭規定一所稱之社團，係藉由考試院之違法函令及年資互相採計要點，將其對轉任公職之社團專職人員應給付退休金或退職金之義務，轉嫁國家承擔，足認該等社團均從年資併計制度中獲得財產上之不當利益。【88】

此外，更重要者，前開社團專職人員，因其年資於轉任公職後如得以併計，自有助社團延攬青年幹部、促進新陳代謝（註 25），是各該社團自年資併計制度中，亦獲得取用人才之無形利益。【89】

綜上，系爭規定一所定之各該社團，雖非溢領退離給與金額之實際受領人，然系爭規定三及四分別明定各該社團就溢領退離給與，應負連帶或單獨返還義務，實具有正當合理關聯性，自無不當聯結可言。【90】

然而，社團與專職人員間之勞雇關係，於該等人員轉任公職時即已終止，且以最後得併計為公職年資之社團專職人員年資計，自 76 年 12 月 2 日（含）起（本判決理由第 47 段、第 49 段參照）至系爭條例公布施行之日（106 年 5 月 10 日），已近 30 年。是社團於其專職人員轉任公職時，雖負有給付退休金或退職金之責，然倘無特別規定，社團早已取得時效抗辯（民法第 125 條規定參照）。是系爭規定三及四，就退休（職、伍）公職人員溢領之退離給與，課社團連帶返還或單獨返還之責，核屬真正溯及之法律。【91】

惟查系爭條例之立法目的不僅為回復早期特殊政經環境下，遭政策性決定破壞之公職人員退休（職、伍）法制秩序，更係為

了追求轉型正義，核屬特別重大之公共利益，為此立法者制定真正溯及之法規範，本非憲法所不許，與法律不溯及既往原則，尚無違背。況，社團專職人員年資併計公職人員年資制度，係彼時黨國體制下之國民黨為滿足其一己政黨利益，維持黨國體制，利用以黨領政之優勢而推行之違法政策；在考試院首次許可採計任職於救國團之專職人員年資後，國民黨及其所設立或發展之各社團亦陸續主動請求比照救國團專職人員辦理（本判決理由第 46 段參照）。是系爭規定一所定之各社團，本身亦為破壞公職人員退休（職、伍）制度之協力（參與）者，自可歸責，且無值得保護之信賴。【92】

次查，系爭規定一所指之社團既參與當年公職人員年資併社團年資之制度形成，配合當年國民黨所推行之黨、政、社會幹部交流互調政策，以協助鞏固其威權統治，更透過公職年資併社團年資制度，免除其對專任人員轉任公職時應負擔之退休金或退職金給付義務，故社團主觀上知其情事，客觀上亦因此實際上獲得無形、有形之利益。是系爭規定三及四以社團作為溢領退離給與之返還義務人，此手段與立法目的間具有合理關聯。況系爭規定三及四僅令該等社團，返還因其當年參與所形成之違法制度，致國家多年不法支出之退離給與，而未令其應加計利息返還，並未逾越必要範圍，亦與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨尚無違背。【93】

聲請人四、關係人國民黨及救國團另主張：過去關於公職人員與黨務社團人員彼此轉任之退休年資計算，係以互相採計為原則，故亦有若干社團於計算其專職人員之退休金時，將該等人員任職於公務機關之年資併予計算等語。查，前開主張雖有救國團 110 年 7 月 5 日(110)青秘字第 1036 號、中華救助總會 110 年 8 月 16 日中華行字第 1100000337 號，回復司法院大法官書記處之

兩件函為證，惟此與社團應否依系爭條例負返還溢領退離給與之義務，乃屬二事，對系爭規定三及四合憲性之判斷，不生影響。至於是類社團就其因此支付由公職轉任社團專職人員之退休金或退職金，得否依法向國家請求，系爭條例並無明文，亦非本判決審理範圍，併予敘明。【94】

五、系爭規定五與法治國原則法安定性之要求，尚無違背【95】

權利行使期間之設計，旨在使權利早日確定，以維持法律秩序之安定。人民因權利行使期間經過而確定之法律關係或權利，應受憲法相關基本權之保障，此為法治國原則法安定性之要求。惟立法者倘為追求特別重要之公共利益，且其目的非排除既有權利行使期間之規定不能達成，遂制定排除之規範，亦非憲法所當然不許。【96】

系爭條例係為追求轉型正義而設，屬憲法上特別重要之公共利益，已如前述。國家在民主轉型後落實轉型正義時，最易面臨既有法制所定權利行使期間之障礙。我國雖於81年12月已全面改選第2屆立法委員，然於威權統治時期主導國家統治權力之政黨，仍長期在立法院占有多數席次，故難以期待立法者於81年民主轉型之初，即針對當年黨國時期執政黨違反自由民主憲政秩序所獲得之不當利益，予以重新評價，並立法匡正之。直至105年1月16日選出第9屆立法委員，國民黨始首次喪失立法院之主導地位，轉型正義之立法方得大力推動。是依我國漸進式民主轉型之特殊歷史背景，倘未就新立法之權利行使期間予以特別規定，轉型正義殊難實現。【97】

系爭規定五明定：「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。」其立法理由係考量「黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付時間已久，可能因時效消滅或撤銷行

使期間已過，難以要求受領人、政務人員或政黨返還」(註 26)，可知該規定係立法者考量核發機關於執行系爭條例第 4 條及第 5 條規定時，可能面臨系爭條例公布施行前撤銷行政處分之除斥期間等相關規定所造成之權利行使障礙而設。鑑於我國民主轉型歷程，並衡酌系爭條例追求之特別重要公益，系爭規定五實有必要，尚難指其與法治國原則法安定性之要求有所抵觸。【98】

肆、結論【99】

一、系爭規定一與憲法第 7 條平等原則尚屬無違。【100】

二、系爭規定二，及系爭規定三關於退職政務人員應連帶返還溢領退離給與部分，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背。【101】

三、系爭規定三關於社團應連帶返還退職政務人員溢領之退離給與部分，及系爭規定四，與憲法第 15 條保障財產權之意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背。【102】

四、系爭規定五與法治國原則法安定性之要求，尚無違背。【103】

五、其餘聲請不受理。【104】

附註：【105】

註 1：中國國民黨黨政關係大綱，40 年 2 月 28 日中央改造委員會第 92 次會議紀錄，中央改造委員會第五組印，40 年 3 月。【106】

註 2：參見松田康博著、黃偉修譯，台灣一黨獨裁體制的建立，2019 年 11 月，第 113 頁。【107】

註 3：參見中國國民黨第八屆中央委員會第二次全體會議黨務工作報告，中央委員會秘書處印，48 年 5 月，第 22 頁至第 27 頁（銓敘部言詞辯論意旨書，證 32，附件第 500 頁至第 502 頁）。【108】

註 4：參見黨的民運工作績效展覽，中國國民黨中央委員會第

五組編，50年11月，第1頁，前言（銓敘部言詞辯論意旨書，證32，附件第519頁）。【109】

註5：參見中央委員會黨務工作報告，中國國民黨第八次全國代表大會會議紀錄，46年10月，第297頁，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00060-023。【110】

註6：參見第十四次黨務工作會議決議案彙編，第十四次黨務工作會議秘書處印，58年6月，第53頁至第55頁（銓敘部言詞辯論意旨書，證23，附件第238頁至第239頁）；五十九年黨務工作會議決議案彙編，五十九年黨務工作會議秘書處印，59年6月，第28頁（銓敘部言詞辯論意旨書，證23，第263頁）；59年8月1日中國國民黨黨務、政治及社會幹部交流協調小組第五次會議會議紀錄，第1頁至第3頁（銓敘部言詞辯論意旨補充狀，附件第22頁至第24頁）。【111】

註7：參見未記載年月日某會議，所附「關於民眾服務社專職人員年資採計問題之說明」資料五、（一）（銓敘部言詞辯論意旨書，證14，附件第163頁）。【112】

註8：參照國防部58年6月20日(58)綜字第1724號函（銓敘部言詞辯論意旨書，證3，附件第12頁至第13頁）。依該函說明二「……擬請貴部參照台灣省大專及高職畢業生就業考試分發服務採計其年資之先例，於送請銓敘時予以按年採計……」。由是可知，曾參加「44年特種考試臺灣省專科以上學校及高級職業學校畢業生就業考試甲乙級」及格人員，並經台灣省政府分發至救國團擔任專職之人員，於其退休時併計年資，並非單純因其任職於救國團之故，而係因其通過特種考試並經銓敘及格分發所致。有鑑於此，渠等人員與救國團其他未經考

試及格之專職人員，本質上本不相同。且銓敘部亦未依系爭條例相關規定，扣除渠等人員任職於救國團之年資，此有 109 年度憲三字第 1 號等聲請案言詞辯論筆錄第 29 頁可資參照。【113】

註 9：參照銓敘部 58 年 12 月 4 日 58 台為甄一字第 26276 號函稿（銓敘部言詞辯論意旨書，證 4，附件第 26 頁至第 27 頁）。【114】

註 10：考試院 58 年 11 月 8 日（58）考台秘二字第 2385 號令；58 年 12 月 27 日（58）考台秘二字第 2808 號令；考試院 59 年 7 月 14 日（59）考台秘二字第 1677 號令；考試院 60 年 12 月 7 日（60）考台秘二字第 2502 號令；考試院 72 年 11 月 8 日（72）考台秘議字第 3902 號函（參見銓敘部 108 年 9 月 9 日部退五字第 1084809280 號函之說明資料第 1 頁至第 2 頁，及附件 1 至附件 6）。【115】

註 11：參見註 7 之會議資料三、（一）至（四）（銓敘部言詞辯論意旨書，證 14，附件第 161-162 頁）。【116】

註 12：銓敘部因函復司法院，所發之 108 年 9 月 9 日部退五字第 1084809280 號函之說明資料第 2 頁至第 3 頁參照。【117】

註 13：參見立法院公報第 106 卷第 11 期委員會紀錄，第 271 頁至第 272 頁。【118】

註 14：系爭條例第 1 條之立法理由二，參照立法院公報第 106 卷第 42 期院會紀錄，第 73 頁至第 75 頁。【119】

註 15：參見行政院 41 年 9 月 18 日台 41（教）5265 號令、行政院 58 年 12 月 23 日台 58 教 10426 號令（國防部因函復憲法法庭，所發之 111 年 12 月 9 日國政文心字第

1110324618 號函所附說明資料第 1 頁至第 3 頁、第 35 頁至第 36 頁、第 43 頁至第 44 頁)。【120】

- 註 16：參見行政院 58 年 12 月 23 日台 58 教 10426 號令二、(二)。【121】
- 註 17：聲請人一、五及六審理之原因案件原告，均非社團，而為人民。【122】
- 註 18：詳見中國國民黨黨務幹部業務管理辦法第 5 章退休退職(第 76 條至第 116 條)，分為第一節通則，第二節退休、第三節退職、第四節年齡及年資計算標準、第五節作業規定，即對該黨幹部之退休及退職制度有詳盡且完整之規定。【123】
- 註 19：詳見中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法第 2 條及第 3 條規定，參見中國青年救國團因函復司法院，所發之 110 年 7 月 5 日(110)青秘字第 1036 號函，附件 1。【124】
- 註 20：詳見中國大陸災胞救濟總會工作人員退休辦法第 3 條至第 5 條規定，參見中華救助總會因函復司法院，所發之 110 年 8 月 16 日中華行字第 1100000337 號函，附件 2。【125】
- 註 21：詳見中央通訊社職員退休退職辦法，該辦法第 2 章(第 3 條至第 11 條)、第 3 章(第 12 條、第 13 條)，分別就該社職員之退休及退職制度有詳盡且完整之規定。參見財團法人中央通訊社因函復憲法法庭，所發之 112 年 3 月 7 日台瑞行發字第 1120000278 號函，附件。【126】
- 註 22：61 年 9 月 7 日中國國民黨第 10 屆中央委員會工作會議第 157 次會議紀錄，第 6 頁(銓敘部言詞辯論意旨補充

狀，證 34，附件第 37 頁）。【127】

註 23：中國國民黨黨務幹部業務管理辦法第 76 條：「黨務專職幹部輔導從政轉業其從政轉業單位不採計黨職年資者，得依本章規定辦理退休退職，發給一次退休退職金；如其從政轉業單位採計黨職年資者，一律不得在黨內辦理退休退職，但應由黨給予適當之補助。」【128】

註 24：中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法第 3 條：「本團專任工作人員雖服務屆滿 15 年，而由本團輔導轉任公職者，得不予發給退休金」，參見中國青年救國團因函復司法院，所發之 110 年 7 月 5 日(110)青秘字第 1036 號函，附件 1。【129】

註 25：中國大陸災胞救濟總會秘書長 58 年 11 月 11 日致考試院院長之書信（銓敘部言詞辯論意旨書，證 22，附件第 206 頁至第 207 頁）。【130】

註 26：立法院公報第 106 卷第 42 期院會紀錄，第 81 頁至第 82 頁。【131】

中 華 民 國 112 年 3 月 17 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 黃虹霞 吳陳鐸

蔡明誠 林俊益 許志雄

張瓊文 黃瑞明 詹森林

黃昭元 謝銘洋 呂太郎

楊惠欽 蔡宗珍

本判決主文第一項、第三項至第五項，及其理由，由詹森林大法官主筆。

本判決主文第二項及其理由，由謝銘洋大法官主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠、
第 二 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、許大法官志雄、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠、林大法官俊益、張大法官瓊文、詹大法官森林、呂大法官太郎
第 三 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠、林大法官俊益、張大法官瓊文、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍
第 四 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠
第 五 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠

【意見書】

協同意見書：黃大法官虹霞提出。

部分協同：蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文、呂大法官太郎加入不同意見部分。

部分不同意見書：詹大法官森林提出，張大法官瓊文加入。

不同意見書：吳大法官陳鏗提出，蔡大法官明誠加入、呂大法官太郎加入第一至三部分。

蔡大法官明誠提出，吳大法官陳鐸加入、呂大法官太郎加入第四部分。

以上正本證明與原本無異。

書記官 吳芝嘉

中 華 民 國 112 年 3 月 17 日

附表一

聲請人	聲請之原因案件案號
臺北高等行政法院第六庭（聲請人一）	108 年度年訴字第 1036 號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事件
臺灣臺東地方法院行政訴訟庭風股法官（聲請人二）	108 年度簡字第 3 號社團年資處理條例事件
臺灣臺南地方法院行政訴訟庭業股法官（聲請人三）	108 年度簡字第 6 號返還溢領退離給與事件
臺灣臺北地方法院行政訴訟庭安股法官（聲請人四）	108 年度簡字第 19 號追繳溢領退離給與事件
臺北高等行政法院第二庭（聲請人五）	108 年度年訴字第 1128 號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事件
臺北高等行政法院第二庭（聲請人六）	108 年度年訴字第 1045 號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事件
臺北高等行政法院第二庭（聲請人七）	108 年度年訴字第 1124 號、第 1228 號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事件
臺北高等行政法院第二庭（聲請人八）	109 年度年簡上再字第 4 號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事件

附表二

條號	法條內容
系爭條例第 2 條 第 2 款 (系爭規定一)	本條例用詞，定義如下： 二、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。
系爭條例第 4 條 第 1 項 (系爭規定二)	第 2 條所定公職人員仍支領退離給與者，應由其核發退離給與機關（以下簡稱核發機關）扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與。
系爭條例第 5 條 第 1 項第 1 款 (系爭規定三)、 第 1 項第 2 款 (系爭規定四)	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。
系爭條例第 7 條 (系爭規定五)	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。

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

如果回復原狀是天經地義的，「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」規定充其量在回復原狀而已，原則上有違憲問題嗎？又回復原狀必然是針對過去不當之行為（必然溯及既往），不應該要求回復原狀嗎？國家公款收入主要來自人民的納稅款，是民脂民膏，大法官有責任為全民把關；又如果我們認為現在或未來的執政黨及其人員當然不可以有相同或相類之行為，否則應該回復不當利得，那麼為什麼法律要求過去的執政黨及其附隨組織、人員應回復原狀，會違憲呢？

本件屬涉及轉型正義立法之一。轉型正義立法之目的，除了避免未來不再重蹈過往之重大錯誤外，更在導正過去之不公義，並且係以過去不公義之實質導正為手段，警戒任何當權者不得違法妄為。而且因為如果過去之不公義不予實質導正，則無從避免未來之違法妄為不再發生。因此，本件爭議之判斷，應由轉型正義立法之本旨出發，從大是大非著眼。是本席贊同本件判決合憲之結論。本席也企盼現在、未來的執政黨應引為殷鑑，確實遵行憲政體制，切勿為了執政而違法妄為！

為全民把關是大法官不二職責，過去、現在及未來執政者（黨）不可利用職權為不法行為，尤其是故意並為己利。在此理念下，本席原則上同意本件判決之理由，但認為尚有略作補充之必要，爰為本件協同意見書，謹簡要說明如下：

一、本件相關重大不公義事實

轉型正義立法之正當性，應植基於過往重大不公義存在之事實，因此，本件關於有如何之重大不公義事實存在部分，大法官

應詳予調查確認並於判決中說明。本件判決主筆大法官確已儘量於判決中為相關之說明，但礙於爭點非單一，故難以集中為之，可能較難一望即知其全盤梗概。是本席認有特予再集中說明相關據以形成本席合憲確信之重大不公義事實之必要，爰先逐一說明如下：

(一)、我國自民國 36 年 12 月 25 日起施行憲法，自斯時起，依法行政係執政者之當然義務，黨、政必須嚴予區隔！以黨領政為憲法所不容（我國行憲已逾 70 年，很遺憾竟還似有新的政黨領導人為以黨領政之說，封建、訓政餘毒，尚未根除，大法官仍待持續努力維護憲政秩序），黨政不分，政黨及其附隨組織如藉由執政之便自行及或使其所屬人員，違法得有形無形之利益者，所為即使僅類比民法規定，已不只是政黨及其所屬人員不當得利而已，而更應係具不法性、侵害國家法益之侵權行為，所為與法治國原則牴觸，立法導正，以為殷鑑，具合憲正當性。

(二)、我國至遲自 32 年起已陸續建立公職人員退休（職、伍）法制，立法明定各該法律適用之公職人員，僅限於各機關編制內依相關規定任用之人員（公務員退休法第 2 條、學校教職員退休條例第 1 條、陸海空軍軍官服役條例第 2 條、陸海空軍士官服役條例第 2 條、公務人員保險法第 2 條、及陸海空軍軍人保險條例第 6 條自其制定公布之日起暨歷次修法參照）；司法院大法官亦於 41 年及 42 年作出共 3 號解釋，認定行憲後之政黨係屬人民團體，黨職人員非為公務（職）人員（司法院釋字第 5 號、第 7 號及第 20 號解釋參照）。是考試院及銓敘部、中國國民黨及其附隨組織，至遲均自 41、42 年即應已確知其所屬人員非為公務人員，不受公務人員退休法、保險法等之保障。即此等政黨所屬人員如轉任公職，其黨職年資依法不能併計入公職年資，不得併計發退離給與。

(三)、然中國國民黨及其附隨組織明知其所屬人員，非公務人員，其黨職年資依法不能併計入公職年資，竟然為達以黨領政目的，至遲於 58 年 6 月間即先計畫推動黨政社會幹部交流，

並為貫徹該計畫，經中國國民黨中央內部決定，排除妨害計畫推動之障礙，包括黨職年資未併入公職年資部分（以上有相關中國國民黨中央委員會會議紀錄附卷可參）。另中國國民黨中央決定後，除在以黨領政概念下，送其考試院、行政院從政同志研究辦理外，並兼為節省其退離給與經費目的，比如以下述函件要求考試院同意：「於其所屬人員轉任公職時，併計其黨職年資」。圖使此等人員得以領取較高之退離給與，獲得不當利益，而為社團之政黨等亦因而得利（優秀人才願忠誠為其所用，有利其持續執政；且中國國民黨夙訂有中國國民黨幹部制度大綱，並依之再詳為訂定「中國國民黨黨務幹部業務管理辦法」，規範內容包括退離給與相關事項。而 59 年 8 月 1 日中國國民黨黨務、政治及社會幹部交流認證小組第 5 次會議紀錄載明顯示：「推動黨政社會幹部交流計畫時，依照中國國民黨內部規定，本應發給轉業退職之幹部一次退職金，但無力支付」；61 年中國國民黨第 10 屆中央委員會工作會議第 157 次會議紀錄，及 62 年 12 月中央委員會組織工作會印上開業務管理辦法資料，亦分別顯示：中國國民黨內部早訂有黨務人員退離職給與規定，且黨務專職幹部轉任政府公職或社團職務時，其服務年資之處理，依黨政社會幹部交流互調辦法所定原為「依當事人之申請，核定其退職，並發給一次退職金」，而修改為「由黨發給黨職年資證明，俟其在政府機關退休退職或資遣時合併計算，發給退休退職金或資遣費。如轉任社團職務或轉任之公職不合政府機關採計黨職年資之規定者，得於轉任時依其志願申請退職，以節省中國國民黨經費」、「黨務專職幹部輔導從政轉業其從政轉業單位不採計黨職年資者，得依本章規定辦理退休退職，發給一次退休退職金；如其從政轉業單位採計黨職年資者，一律不得在黨內辦理退休退職，但應由黨給予適當之補助。」因而節省中國國民黨及其附隨黨組織之退離給與經費）。考試院亦明知違法，竟配合以無法律依據且違反公務人員相關法律規定而依憲法第 172 條規定無效之行政命令同意之（此等黨職年資併計措施至 76 年間，因監察院調查、立法院、臺灣省議會在野委員、議員質詢，暨社會輿論批評，及因應政黨開放，而在

行政院人事行政局及臺灣省政府均建議考試院廢止執政黨黨政人員相互轉任後之年資、考績併計案之後，分二階段廢止；此二階段廢止，由中國國民黨中央委員會 77 年 5 月 31 日七十七組字第 078 號致考試院政治小組林召集人機密函等，可知：亦應係以黨領政，先由中國國民黨中央決定、至少同意後，由其從政黨員執行之)：

1、在 58 年之前，考試院即已以所謂國家考試分發救國團任職為由，同意採計救國團任職年資為公職年資(銓敘部覆臺灣省政府 57 年 1 月 19 日 57 台為特三字第 21002 號函參照)，雖然其所依據之僅存 44 年分發資料，臺灣省政府 44 年 8 月 25 日府人丙字第 85800 號致銓敘部函二、末明載：「……專案報請行政院轉行分發任用及由中國青年反共救國團選用……」，即救國團除已得「選用」優秀人才之利益外，另所謂分發選用亦與一般有別，能否當然憑上開函逕認公職年資得併計救國團任職年資，本非無疑(救國團選用考試院考試及格人員部分，不適用系爭條例規定，即未重新核計其公職年資，故該部分不在本件判決爭議範圍)。

2、58 年時，先由國防部以 58 年 6 月 20 日(58)綜字第 1724 號等函，要求銓敘部同意比照考試分發之先例，採計救國團專任人員(含非考試分發人員)在團內之服務年資(由行政院於同年以 58 年 12 月 23 日台 58 教 10426 號令稱「中國青年反共救國團本為社團性質」，是國防部上開函應係為因應救國團本質為社團目的而預為)。經銓敘部簽請，考試院以 58 年 11 月 8 日(58)考台秘二字第 2385 號令核准之。

3、中國大陸災胞救濟總會以 58 年 8 月 27 日函要求銓敘部同意採計其工作人員之服務年資；考試院以 58 年 12 月 27 日(58)考台秘二字第 2808 號令核准之。

4、考試院以 59 年 7 月 14 日(59)考台秘二字第 1677 號令核准採計世界、亞洲人民反共聯盟中華民國分會、總會工作人員之工作年資。

5、中華民國民眾服務總社依樣畫葫蘆，甚至進一步以 60 年 9 月 17 日（60）幹字第 560 號代電，以方便與公務人員交流互調為由，檢附「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」，要求考試院採行，全面比照採認其專職人員之職級、採計其服務年資等。考試院以 60 年 12 月 7 日（60）考台秘二字第 2502 號令核准之。

二、社團及其所屬人員得不當利益，且肇因於社團明知違法之行為

（一）、社團部分之利益

1、以救國團為例，因「選用」國家考試及格人員，而得到得英才之用人無形利益；

2、因黨務人員與公務人員交流互調而得執政上無形利益，以及延攬吸納優秀人才為其所用、並有利人事新陳代謝之利益；

3、如上所述，節省退離給與經費有形利益（相關社團之退職給與及其以併公職年資方式減省經費等規定，除如上述外，並請參見本件判決註 18 至註 24）。

（二）、所屬人員部分之利益

以獲准以提出法庭之友意見書方式參與本件判決相關程序之聲請人一原因案件原告黃女士為例：

1、退職金部分之計算（此部分未列入重新核計範圍，故不在爭議範圍）：

（1）監察委員退職生效日：88 年 2 月 1 日

（2）任公職年資計至：88 年 1 月 31 日，共計 10 年 11 月（包括監察委員 6 年，教職 4 年 11 月；未納入任職中央通訊社、正中書局及中華日報之黨職年資；中央通訊社、正中書局及中華日報均原為中國國民黨黨營文化事業即社團相關機構，有眾多中國國民黨黨史資料可證，另中央通訊社曾經為中國國民黨相關機

構，由財團法人中央通訊社 112 年 3 月 7 日覆憲法法庭台瑞行發字第 1120000278 號函所附之 65 年 1 月 12 日董事會社董（65）發字第 007 號函核備之「中央通訊社職員退休退職補充規定」亦可以佐證）。每年 2 個基數，共 22 個基數。

(3) 政務人員退職金 = (月俸額 87,120 元 + 實物代金 930 元) × 22 個基數 = 1,937,100 元。

2、公保養老給付部分（其優存利息部分與本件爭議相關）：

(1) 51 年 12 月 1 日以中央通訊社員工名義加入公保；在中央通訊社服務至 70 年 7 月 31 日止，共 18 年 8 月。監察委員投保公保年資 6 年。二者共計 24 年 8 月。

(2) 原以公保年資 24 年 8 月計算，公保養老給付為 3,139,200 元 (87,200 元 × 36 個月 = 3,139,200 元)；扣除中央通訊社年資後，公保年資為 6 年，得作為公保優存利息之公保養老給付本金為 1,569,600 元 (87,200 元 × 18 個月 = 1,569,600 元)。

(依據退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點及公務人員退撫新制實施前公保年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表，政務人員投保公保年資 20 年以上、6 年者，優惠存款最高月數分別為 36 個月、18 個月)。

(3) 即變更公保年資為 6 年後，公保養老給付金額減為 1,569,600 元。亦即扣減 1,569,600 元 (3,139,200 元 - 1,569,600 元 = 1,569,600 元)。

3、銓敘部認應繳還金額即已領超額優存利息之計算：

(1) 優存帳戶之本金 (1,937,100 元 + 3,139,200 元 = 5,076,300 元) 部分，不在應重新核計超額繳還範圍，黃女士全額保有。

(2) 只計算公保養老給付超額納入優存帳戶之本金 1,569,600 元 (5,076,300 元 - 1,937,100 元 - 1,569,600 元 =

1,569,600 元) × 已支領優惠存款利息期間 (由 88 年 2 月 12 日算至 107 年 5 月 11 日止, 即計息期間共 19 年 3 月 0 天) 之優存利息 (1,569,600 元 × 18% × 19 年 + 1,569,600 元 × 18% ÷ 12 × 3 + 1,569,600 元 × 18% ÷ 365 × 0 = 5,438,664 元。)(此部分金額之計算, 有可議之處, 另如下述四、所述, 但無礙合憲之結論)。

4、仍得留存優存帳戶內依法定優存利率計息之本金 3,506,700 元 (1,937,100 元 + 1,569,600 元); 原優存帳戶之差額本金 1,569,600 元仍屬黃女士所有, 只是此部分不得繼續依優存利率計息。

5、扣除銓敘部請求返還之金額後至 107 年 5 月 11 日止, 黃女士實得優存利息淨額為 12,150,715 元 (如依下述四、調整, 淨額會增加)

(1) 由 88 年 2 月 12 日算至 107 年 5 月 11 日止共已支領之優存利息總額 17,589,379 元 (5,076,300 元 × 18% × 19 年 + 5,076,300 元 × 18% ÷ 12 × 3 + 5,076,300 元 × 18% ÷ 365 × 0 = 17,360,946 元 + 228,433 元 = 17,589,379 元。)

(2) 17,589,379 元 - 5,438,664 元 = 12,150,715 元。

6、綜上, 黃女士領取之政務人員退職金及公保養老給付本金共 5,076,300 元; 依系爭條例規定繳還後仍屬其所有並已支領之優存利息淨額至少 12,150,715 元; 尚得以 3,506,700 元為本金自 107 年 5 月 12 日起依優存利率繼續領取優存利息。

7、以黃女士之例, 相較於勞工 (黨職人員應加入勞保、非公保), 其為得退離給與大利益, 不待贅言。相較於臺灣大學任教近 40 年政務人員 76 年間退職者, 共領取退職金及公保養老給付 300 餘萬元, 18% 年優存利息約 60 萬元; 黃女士 18% 年優存利息扣減前為約 90 萬元, 黃女士亦得利。相較本席退職 (公職年資 8 年) 時, 除了退離給與明顯少於黃女士得保有之超過 500 萬元本金外, 無優存利息保障, 黃女士亦明顯較有利。

(三)、上開依系爭條例規定應邀還之利益為不當利得，並係因社團之違法行為而得

1、黨職年資依法不應併入公職年資計算退離給與，其併入計算導因於過往黨國體制下，執政者中國國民黨及其附隨組織明知違法之主動（故意），及考試院以依憲法第 172 條規定無效之行政命令明知違法（故意）而核准之配合，核屬相關社團之故意違法行為。又社團之利益非僅節省退離給與之有形利益而已，另此等行為亦非僅不當得利而已，更係侵權行為，應負回復原狀損害賠償責任，故系爭條例令社團所負連帶責任，縱使超過其自身所定退離給與之金額，亦非不合理，未違比例原則。

2、社團所屬人員得不當利益

以黃女士為例：

其任職社團期間，非公務人員，不具公職人員身分，其得以加入公務人員保險，進而多領取公保養老給付差額本金 1,569,600 元部分，縱然與其他加入勞保勞工之養老給付相較，金額約略相當，故非不當利益；但是其所兼領之優存利息即依系爭條例規定應歸還部分，則為勞保所無，此係因黨職年資併入公職年資計算所致，故為不當利益。

三、系爭規定應未違背法律不溯既往原則禁止之意旨

(一)、本件最大爭議點在系爭條例規定有無違背法律不溯既往原則？

(二)、本件不涉及刑罰或處罰；本件充其量只是針對違法行為之不當利得原狀回復而已，而回復原狀或返還不當得利，必然是針對過去之行為，本質上當然會溯及既往，是原則上應沒有所謂可不可以溯及既往，故不當然生違背法律不溯既往原則之問題。又如果要說有涉及，那充其量是其中排除既有除斥期間等公權力（利）行使期間之規定部分而已。

(三)、因為系爭條例不是針對與高權行為無關之一般私行

為，係針對執政者憑藉其一黨專權所為明知違法故意圖利於自己及所屬人員之行為，因此，為維憲政體制重大公義，避免現在、未來執政者重蹈覆轍（本席以為如果認為系爭條例違反法律不溯既往原則，即不能再予追繳，則除了係容認不法，違背正義外，更是鼓勵高權為非，嚴重背離憲政應有秩序，太不合公義，是本席不以此為然），所以即使溯及既往，也是必要的。

四、應繳還優存利息之計算有可議，但無礙系爭規定合憲之結論

（一）、仍以黃女士為例

如上所述，銓敘部係按年優存利率 18% 全額計算追繳 1,569,600 元部分之溢領優存利息。如果從優存帳戶設立之本旨，該 1,569,600 元本應不得存入，而違法存入，不得享有此部分優存利息全部之觀點，銓敘部之計算尚非無據。然若由優存利息之實質，尤其自分擔者之角度觀察，其中小部分（相當於臺灣銀行一般自然人定期存款計息部分）並非由國庫以保障公職人員名義補貼負擔，則於該小部分範圍內，本席以為銓敘部之計算，似非全然無可議之處。

（二）、惟行政機關就法律之適用當否，如有爭議應由法院個案審查判斷之。銓敘部相關溢領金額之計算，其當否充其量係適用系爭條例規定之爭議，屬法院依職權應審酌範圍，尚與系爭條例規定是否合憲之判斷無涉。

五、社團與其所屬人員間之求償問題，系爭條例固未規定，但得依相關法律為之，亦不涉違憲或過苛問題

（一）系爭條例只規定社團與所屬政務人員連帶負責，並未就社團與所屬政務人員間如何分擔為規定，是應回歸連帶債務之相關規定。

（二）、民法第 271 條規定：「數人負同一債務或有同一債權，而其給付可分者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應各平均

分擔或分受之；其給付本不可分而變為可分者亦同。」

另民法第 280 條規定：「連帶債務人相互間，除法律另有規定或契約另有訂定外，應平均分擔義務。但因債務人中之一人應單獨負責之事由所致之損害及支付之費用，由該債務人負擔。」

(三)、以聲請人一之原因案件原告黃女士之情形為例，其歷任中國國民黨黨營事業中央通訊社、正中書局及中華日報重要職務，若在中國國民黨管理策略下，其出任監察委員公職前，並未由社團給與退（離）職金給付或補助，其於依系爭條例規定退還溢領退離給與後，非不得依民法上開相關規定向相關社團為請求（另依本庭之調查，中國國民黨暨相關社團、機構均有自訂退休、退職辦法，已如前述；又經查黃女士由中央通訊社採訪主任被調派正中書局任總經理時，可能尚不符中央通訊社退休金請領規定，所以就其黨務年資應負退休金給付義務者，可能不是中央通訊社，而是正中書局或中華日報），從而亦應不生對其是否過苛而違憲之問題。

六、社團應得依法行使抵銷權，不待系爭條例另為規定，是就此而言，亦不影響系爭條例合憲之結論

中國國民黨相關黨務幹部與公務人員交流互調辦法，確曾有相互承認服務年資之規定，而且似有因併計公職年資而由社團增加給付退離給與之情形（救國團 110 年 7 月 5 日（110）青秘字第 1036 號、中華救助總會 110 年 8 月 16 日中華行字第 1100000337 號覆司法院大法官書記處函參照）。如果確有其事，因相關社團不待系爭條例另行規定，本得依法行使抵銷權（但由上開中央通訊社覆本庭函所附之 65 年元月 1 日董事會社董（65）發字第 007 號函核備修正「中央通訊社職員退休退職辦法」第 15 條規定觀之，退休金可能來自政府，於此種情形，則社團未實質負擔，不得對已實質負擔之政府主張抵銷），故亦尚不足影響系爭條例相關規定合憲與否之判斷。

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決

部分協同部分不同意見書

蔡宗珍大法官提出

林俊益大法官加入不同意見部分

張瓊文大法官加入不同意見部分

呂太郎大法官加入不同意見部分

第一部分 協同意見

本席對本判決主文除第三項外之合憲結論，均敬表同意，惟對主文第二項之合憲結論持不同論據，爰述協同意見如下。

一、系爭條例第 4 條第 1 項規定不生法律溯及既往問題，亦未牴觸憲法信賴保護原則，並無違憲疑慮

(一) 系爭條例第 4 條第 1 項規定之規範意涵與效力

「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」，即系爭條例，其第 4 條第 1 項明定：「第 2 條所定公職人員仍支領退離給與者，應由其核發退離給與機關（以下簡稱核發機關）扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與。」（即系爭規定二），係立法者以法律就退休（職、伍）時，曾獲採計社團專職人員年資而併計核發退離給與，且仍繼續支領之相關公職人員（下稱系爭公職人員），所受原退離給與核計處分（下稱原處分），授予核發機關應依法變更之權限，並明定應予變更之內容（即扣除原採計之社

團專職人員年資，重行核計各該退離給與)。又，此規定僅適用於系爭條例施行時仍繼續支領退離給與之公職人員；如相關公職人員於系爭條例施行時未支領曾採計社團專職人員年資之相關退離給與，包括原僅領取一次退休（職）金，且無優惠存款，或受領人已死亡等情形，即非系爭規定二適用之範圍，因此其於退休（職、伍）時曾獲採計社團專職人員年資而併計核發退離給與相關處分，不問處分效力是否已消滅，均不受系爭規定二乃至系爭條例規定任何影響。

就規範目的與內涵而言，系爭規定二具有兩大規範意旨。首先，系爭規定二係一體就所有曾採計社團專職人員年資而作成，且仍繼續有效之原處分為**違法性之確認**，其違法性即在於原處分核計系爭公職人員之退離給與相關金額時，違法採計社團專職時期之年資。詳言之，系爭公職人員退休（職、伍）時所應適用之退休（職、伍）法律依據，就核計退離給與所得採計之任職年資，均明定限於法律所承認之各該公職任職年資，自始不包括明顯非屬公職領域之社團任職年資。然核發機關作成各該原處分時，依公職人員退休（職）法制主管機關於 58 年至 72 年間，未經相關退休（職、伍）法律之授權，逕行本於職權陸續發布之相關社團人員年資採計要點函令（業均於 76 年 12 月 3 日廢止在案），及銓敘部 77 年 8 月 9 日台華特二字第 185617 號函（銓敘部業於 95 年明令停止適用；下稱銓敘部 77 年函）之指示，悖離相關法律規定而採計社團專職人員年資；因此，採計社團專職人員年資所作成之原處分，自始即具有違反其所應適用之各該退休（職、伍）法律規定之違法瑕疵。此類行政處分之違法性自

始存在，原處分乃屬違法但有效之行政處分；非經有權機關予以撤銷或因其他法定事由而效力消滅外，原處分效力均繼續存在。系爭規定二即係就該等違法但繼續有效之原處分自始存在之違法性予以一體性確認，並非嗣後創設原處分之違法事由與違法性。

其次，系爭規定二課予核發機關變更原處分之義務，核發機關應依此規定撤銷原處分違法部分，重行核計後作成新退離給與核計處分（下稱新處分）。自核發機關應變更原處分_之角度觀之，系爭規定二亦構成違法行政處分之**法定變更處分事由**，不同於行政程序法第 117 條所定之違法行政處分得由有權機關依職權撤銷之規定。此外，凡以法律課予行政機關特定行為義務之規定，本質上均蘊含法律對該等行政行為之授權，得為依法行政原則下，屬法律保留領域行政行為之法律依據；基此，系爭規定二亦屬法律對核發機關授予法定變更處分權（性質上含違法處分之法定撤銷權，及重為處分權）之授權規定。

綜上觀之，系爭規定二之目的，即在經由確認自始存在於原處分之違法性，並授權除去其違法部分之處分效力之方式，匡正原處分之違法性，使之回復合法狀態；其所追求者，乃憲法法治國依法行政原則之合法性利益，且具有實現轉型正義之深層目的，自屬憲法上重大公益。一般而言，此種憲法上重大公益本質上即已凌駕涉及個人財產權利利益之法安定性要求或信賴利益。

系爭規定二之規定尚蘊含一個重要的規範前提，亦即其

未改變任何原處分據以作成之各類公職人員各該時期退離給與法律規定。系爭公職人員退休（職、伍）時所應適用之核計退離給與之法律依據一如既往有其適用，並未有任何改變；各該公職人員所受原處分與重新核計作成之新處分，均適用相同之退離給與法律規定。此由系爭規定二明定核發機關應「依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與」，即可見一斑。

可能受到系爭規定二所影響且於系爭條例施行時仍有效之舊法令，充其量僅為銓敘部 95 年 5 月 12 日發布之部退三字第 0952643282 號令（曾登載於考試院公報第 25 卷第 11 期；下稱銓敘部 95 年令），性質上屬行政規則。其主要內容為：1. 相關社團之專職人員年資，不得繼續採認併計為公務人員退休、撫卹年資；2. 自 95 年 4 月 20 日起停止適用銓敘部 77 年函，亦即停止適用「76 年 12 月 3 日前已任公務人員者，於退休、撫卹時仍得併計社團年資」之函示內容；3. 公務人員退休之個案如係以不正當方法使主管機關誤信或陷於錯誤而併計年資辦理退休者，應依行政程序法等相關法規予以撤銷原退休處分，並追繳已領退休金。依此，銓敘部 77 年函業經銓敘部 95 年令停止適用，而銓敘部 77 年函示仍得予以併計社團年資之相關採計要點，則早於此函發布之前一年底即已遭廢止失效；此兩種由銓敘部未經法律授權而逕行訂定發布之社團專職年資採計規定，是系爭條例制定施行前即均已失其效力。

由銓敘部 95 年令之內容亦可知，其與系爭規定二相同地，亦蘊含對採計社團專職人員年資為公務人員退休、撫卹

年資措施之違法性確認，並不得繼續為之；所不同者，銓敘部 95 年令未就該令發布前已採計社團年資為公務人員退輔年資者，採一律重行核計而為變更處分之作法。然而，應注意的是，銓敘部 95 年令發布時，行政程序法已公布施行，與銓敘部 77 年函作成時，未有行政程序法規範下，實務上普遍承認行政機關本於職權所發布之職權命令之效力，兩者法制環境大不相同，銓敘部 95 年令僅具行政規則之效力。此外，未有類似系爭規定二規定之情形下，違法行政處分之撤銷（包括撤銷違法處分、重為處分之行政處分變更），原則上僅得依行政程序法第 117 條之規定，由原處分機關或其上級機關依職權行使，亦僅得由特定處分之原處分機關或其上級機關依法行使，行政規則無從改變此等法制規範，亦無權創設行政處分撤銷或變更之法定事由，也無權禁止有權機關依法行使撤銷權，否則該行政規則即牴觸法律。再者，銓敘部 95 年令明白指出主管機關應依法撤銷原退休處分，並追繳已領退休金之個案情形，其應為例示性指示，而非僅限於該等特定情形。綜上，銓敘部 95 年令難認蘊含有對前已依 77 年函採計社團專職年資而作成之退休處分，均一律不予撤銷或變更之意，此毋寧是各原處分機關得依職權裁量之事項。因此，系爭規定二並未實質改變銓敘部 95 年令之內容。

又，系爭規定二既屬確認性、課予核發機關除去違法處分效力義務之授權性規定，而非實體權利義務關係之規定，因此系爭規定二並未對系爭公職人員之退休給與法律關係產生具體權利變動，須俟核發機關依規定重新核計作成新處分，系爭公職人員因原處分所享有之權利始可能出現具體減

縮之結果。惟系爭規定二既課予核發機關有依規定重新核計並變更原退離給與給付金額之義務，其規定本身即已蘊含應一律排除原處分違法採計社團專職人員年資，因而縮減退離給與金額之要求，就此而言，仍涉及系爭公職人員受憲法財產權所保障之退離給與請求權，而有憲法財產權保障之問題。

（二）系爭規定二不生法律溯及既往問題

憲法法治國原則所蘊含之法律不溯及既往原則，係禁止立法者使干預人民權利之不利性法律規定，得溯及適用於該法律生效前即已完成或已終結之構成要件事實，亦即使新法律規定之效力溯及既往，致過去已完成或終結之構成要件事實之法律狀態，重新受到新法律之評價。因此，法律不溯及既往原則涉及的是實體性、不利性法律規定之「法律效力」溯及既往地發生；如法律規定內容對法律生效前之過去事態並不具創設新的權利義務內涵之效力，而僅是對過去事態之確認，此類針對過去既已存在狀態所為之確認性法律規定，並不生法律（效力）溯及既往問題。

如前所述，系爭規定二係在未變動任何原處分應適用之法律規定內容之前提下，一體確認所有原處分違法採計社團專職時期年資部分之違法性，並課予核發機關變更原處分之義務。是系爭條例公布施行前所作成之有效原處分，係自始具有違法瑕疵，系爭規定二僅予以確認，其違法性非因系爭規定二所生；縱無系爭規定二存在，原處分之違法瑕疵亦得由有權機關依法本於職權予以認定。就此而言，系爭規定二

自無法律效力溯及既往可言。此外，系爭規定二係課予核發機關於系爭條例公布施行後，有依規定內容作成變更處分（即撤銷原處分，重為核計處分）之義務，其所課予之作為義務係向未來生效，並未溯及既往，亦不生法律溯及既往之問題。

或有謂系爭規定二令核發機關重為退離給與核計處分之結果，系爭公職人員於系爭條例施行前所受之原處分將「溯及」遭變動，從而其原已領受之退離給與金額亦將「溯及」遭減縮，以此為由主張系爭規定二構成「真正溯及既往之法律」。本判決多數意見似亦採此觀點。然而，原處分效力之所以發生變動，並非系爭規定二之法律效力所致，而是因有權機關為變更處分（即撤銷原處分，重為新處分）之結果。詳言之，有權機關本於系爭規定二之授權，依各該原處分作成時所應適用之相同核計退離給與法令規定，重為變更處分；由於變更處分蘊含撤銷處分之性質，因此違法但有效之原處分經變更後溯及既往失其效力（行政程序法第118條規定參照），變更後之新處分則自原處分失效時起生效，系爭公職人員受憲法財產權保障之退離給與請求權因而發生變動。是其變動係因具體行政處分之效力變動所致，並非直接肇因於行政處分所據之法律規定（系爭規定二）；此種情形下，自無法律溯及既往之情形可言。正如行政程序法第117條明定有權機關得依職權撤銷違法行政處分，係授予行政機關得依職權撤銷違法行政處分，使之溯及既往失效之撤銷權限；而有權機關行使依此等撤銷權，必然係針對前已作成之「過去」之違法處分，甚至可能為行政程序法施行前即已作成之違法

處分，然此等狀況不會使行政程序法第 117 條規定成為溯及既往生效之法律規定。

（三）系爭規定二不違反憲法信賴保護原則

憲法信賴保護原則針對立法部分之保障，係保障人民正當信賴原法律狀態所生值得保護之信賴利益，立法者制定新法律而溯及既往改變受信賴之原法律狀態者，除有憲法正當事由，否則即有違反信賴保護原則而違憲之可能。依此，針對立法之憲法信賴保護原則，其保障內涵與亦自信賴保護原則導出之法律不溯及既往原則實無二致：立法者制定對人民不利之新法律規定，並使之溯及於新法公布前生效，致使人民依新法公布前之舊法規定下原享有之權益遭受剝奪或減縮，即可能涉及是否違反憲法信賴保護原則下之法律不溯及既往原則之問題。反之，立法者雖制定對人民不利之新法律規定，如該法律僅係向未來生效，不具真正或非真正溯及既往之效力，則人民於新法公布前之舊法時期所享有之法律上權益，縱無法延續至新法生效後，此種無涉法律效力溯及既往之立法，並不生是否牴觸憲法信賴保護原則之問題。而人民就過去對己有利之法律狀態將延續到未來、不會有變之所謂「信賴」，實僅屬主觀性期待或願望，並不受憲法信賴保護原則之保護。因此，凡法律不生溯及既往（包括法律非真正溯及既往之情形）問題者，原則上亦不生違反信賴保護原則之問題。

暫不論此，姑且仍依憲法信賴保護原則審查系爭規定二之合憲性，依然可得出系爭規定二不違反信賴保護原則之結

論。首先，針對立法（即系爭規定二）之憲法信賴保護原則之適用，須有人民（系爭公職人員）得據以主張其得繼續享有向來之退離給與請求權利益之（原）法律規定之存在，以為人民主張信賴保護之信賴基礎。然而，涉及系爭公職人員退離給與請求權之享有與行使之相關法律範疇內，根本欠缺足以支持公職人員退離給與金額之依法核計，得採計不具任何公職屬性之社團專職年資之法律規定；系爭規定二從未改變任何涉及公職人員退離給與請求權內容之法律規定，已如前述。系爭公職人員領受併計社團專職年資之退離給與，是基於併計社團專職年資所作成之違法處分，而該等違法處分之所以併計社團專職年資，實際上是依據公職人員退離給與法制機關銓敘部於 76 年以前所發布之職權命令；該等容許公職人員退離給與之核發得併計社團專職年資之職權命令自非法律，且受到依法行政原則之法律優越原則所拘束，職權命令不得抵觸法律，亦無從對抗法律。因此，上開職權命令難以作為對抗系爭規定二之信賴保護主張之信賴基礎。況銓敘部已於 76 年 12 月 3 日自行廢止上開職權命令，其後雖再發布銓敘部 77 年函，對於 76 年上開職權命令廢止後始轉任公職人員者，不再併計其社團專職年資，惟在此之前已轉任公職人員者，仍得於退休（職）核計退離給與時，併計其社團專職年資，直至銓敘部 95 年令發布後，明令停止適用銓敘部 77 年函，並全面終止併計社團專職年資，可見 95 年後、系爭條例施行前，亦已不存在公職人員退休（職、伍）時併計社團專職年資之任何法令依據。系爭公職人員既無據以主張信賴保護之信賴基礎，自無信賴之表現以及值得保護之信

賴利益可言，系爭規定二自不違反憲法信賴保護原則。

附帶一提的是，於系爭規定二之脈絡下，可能涉及信賴保護原則者，實非法律變動之信賴保護，而是因授益行政處分之變動所生之信賴保護問題，此乃憲法信賴保護原則針對行政行為之變動，於行政法層次之具體展現（行政程序法第117條第2款、第119條、第120條及第126條規定參照）。

二、系爭條例第5條第1項第1款規定關於課予退職政務人員返還溢領金額之義務部分，不生法律溯及既往問題，亦不違反比例原則，與憲法財產權保障意旨無違

（一）系爭條例第5條第1項第1款規定不生法律溯及既往問題

系爭條例第5條第1項第1款關於令退職政務人員以領受人身分，返還溢領退離給與之規定（即系爭規定三），除課予核發機關向退職政務人員追繳其溢領退離給與金額之義務，以及對核發機關作成相關追繳處分之授權外，亦具有課予退職政務人員返還其溢領金額義務之實體規範意涵。

本規定係以核發機關依第4條各項規定（其中主要為系爭規定二），重行核計退離給與而變更領受人應領受之退離給與金額，從而確定溢領金額為前提，因此系爭規定三乃系爭規定二之後續規範，其規範事項與退離給與變更處分作成前之原處分或法律事實並無直接關係，無法律效力溯及既往問題。此外，系爭規定三課予核發機關之追繳義務亦係向未來生效，並未溯及既往；核發機關追繳權之行使，亦無從溯及既往。再者，系爭規定三雖課予退職政務人員返還溢領金

額之義務，惟其返還義務仍須由核發機關作成追繳處分始具體形成，是此部分之規範效力亦屬向未來生效之情形，無溯及既往可言。綜上，系爭規定三不具任何溯及既往之效力，實不生法律溯及既往之問題。正如與系爭規定三規範本質相同之行政程序法第 127 條，有關公法上不當得利之受益人應返還其所受領之給付之規定，難以想像其涉及法律溯及既往問題。

(二) 系爭規定三課予退職政務人員返還溢領金額之義務部分，未違反比例原則，與憲法財產權保障之意旨無違

系爭規定三涉及退職政務人員部分，係以退職政務人員為追繳溢領退離給與之對象，課予其返還溢領金額之法定義務；就此而言，已構成對退職政務人員憲法上財產權之限制，其限制應符合憲法比例原則之要求。

系爭條例第 5 條第 1 項規定所稱「溢領退離給與」，係因核發機關變更相關公職人員據以受領退離給與之處分，即撤銷違法採計社團專職年資，使之溯及既往失效，再重行核計其「自始」應領取之退離給與金額，其與原已領受退離給與金額之差額，始構成溢領之退離給與。從而，溢領之退離給與部分，已無有效之授益處分以為保有該利益之法律上依據，屬無法律上原因所受之利益；系爭條例第 5 條第 1 項所定返還義務人之返還範圍亦僅及於此部分。基此，系爭條例第 5 條第 1 項令核發機關應以書面處分命法定義務人返還溢領退離給與之規定，其性質與行政程序法第 127 條第 1 項規

定相同，均屬因授益行政處分經撤銷而溯及既往失效後，本於該處分所生公法上不當得利之返還義務之規定。系爭條例第5條第1項規定不同於行政程序法第127條第1項規定之處，即在於前者就返還義務人為明文指定，不同於後者係一般性地課予受益人返還所受領給付之義務；因此就返還義務人部分，系爭條例第5條第1項規定構成行政程序法第127條第1項規定之特別規定。

就立法目的而言，凡屬公法上不當得利返還之立法規定，其目的均在藉由命不當得利受領人返還不當得利之方式，排除不當得利受領人無法律上原因所受利益與國家因此蒙受之損失，回復合法財產秩序，乃憲法上重要之公益，其目的均應屬合憲正當，系爭條例第5條第1項規定亦不例外。

系爭規定三涉及退職政務人員部分，係以不當得利受領人，即溢領退離給與之退職政務人員作為返還義務人，使其就客觀計算而得且確曾受領之溢領退離給與金額負返還之義務，乃不當得利法理之基本內涵，核屬適當且侵害最小之手段，其於回復合法財產秩序與不當得利受領人財產利益之損害間，亦難有損益失衡可言。綜上，系爭規定三課予退職政務人員返還溢領退離給與之義務，並未違反比例原則，與憲法財產權保障之意旨無違。

於此附帶一提的是，立法者採不當得利之法理，建立退離給與溢領金額之返還規定，就返還義務人與返還範圍等，於不違反比例原則之前提下，自享有一定立法形成自由。是立法者僅課予退職政務人員返還其溢領金額之責，而放棄向

政務人員以外之退休（職、伍）公職人員個人追繳其所領受之溢領金額，乃立法政策之選擇，尚不涉及違憲問題。

第二部分 不同意見

本席對本判決主文第三項未違憲之結論難以贊同，認系爭條例第5條第1項第1款與第2款規定，令社團應單獨或連帶返還溢領退離給與部分，其義務之課予與立法目的間欠缺正當合理之關聯，違反比例原則，牴觸憲法財產權保障意旨，應宣告其違憲失效。爰述理由如下：

一、系爭條例第5條第1項第1款與第2款規定涉及命社團返還退離給與部分，係對社團課予返還溢領金額之義務，構成對社團之憲法上財產權之侵害

系爭條例第5條第1項第1款（即系爭規定三）與第2款（即系爭規定四）規定，涉及令「其經採認之社團專職年資所屬社團」（下簡稱社團）連帶或單獨返還溢領退離給與部分，係法律明文課予社團返還溢領退離給與金額之義務，社團依此規定成為返還公法上債務之法定義務人，社團因此蒙受財產上不利益，自屬對社團受憲法保障之財產權之侵害。是系爭規定三及四以社團為返還溢領退離給與之法定義務人之規定，應符合憲法第23條比例原則之要求。

二、以社團為返還溢領退離給與之法定義務人之規定，目的與手段間欠缺正當合理之關聯，違反憲法比例原則之要求

系爭條例第5條第1項規定之目的，係在追繳溢領之退離給與金額，涉及公法上不當得利返還義務之課予，其目的自屬合憲正當，已如前述。於此所應審查者，僅限於立法者選定社團為連帶或單獨返還義務人，是否有違比例原則之問

題。

系爭條例第5條第1項所定返還溢領退離給與義務，係因作為受領退離給與之法律上理由之原授益處分，經撤銷而溯及既往失效所生之不當得利返還義務，則返還義務人自應為原授益處分之受益人，且存有因該處分所獲取之不當得利，即「溢領退離給與」為前提，始有「返還」可言。然社團並非原公職人員退離給與處分之相對人或受益人，本非有權、亦非實際受領公職人員退離給與者，自非溢領退離給與之人，其亦未因退休（職、伍）公職人員溢領退離給與而受有法律上利益。

此外，就系爭公職人員因退休（職、伍）所生之公法上退離給與請求權而言，各該社團亦未享有任何權利或負擔任何義務；社團與曾任職該社團之公職人員間，從未存在因其私法上之僱傭關係而生之公法上法律關係；其一度存在之私法上僱傭關係下雇主之法律上義務，亦從未由國家所承受。因此，系爭公職人員溢領退離給與，與其曾任職之社團實無任何法律上關係。況系爭公職人員溢領退離給與之起因，係為其社團專職年資獲違法採計為核計退離給與之年資，該等「社團專職年資」是各該公職人員個人所擁有之資格或身分，具有一身專屬性利益之性質，與產生年資之社團實無干係。何況，「溢領退離給與」之形成，如前所述，須核發機關依系爭規定二作成退離給與變更處分，撤銷原違法處分之效力，重行核計退離給與金額，而不論是原違法處分，抑或是重新作成之變更處分，其處分相對人與受益人均為受領退離給與之退休（職、伍）公職人員本人，「溢領退離給與」之所

有法律關係，亦僅存於國家與該受領人之間。

綜上，立法者欲追繳溢領之退離給與，而以社團為法定返還義務人，不論是使其為連帶返還義務人，抑或為單獨返還義務人，均係課予與「溢領退離給與」毫無關係之第三人負溢領金額之返還義務，完全脫離「溢領退離給與」法律關係之脈絡，明顯與追繳退離給與目的之達成間欠缺正當合理之關聯，非屬比例原則所要求之適合手段，違反比例原則之要求，牴觸憲法保障財產權之意旨，此部分之規定應屬違憲。

三、本判決理由難以支持以社團為返還溢領金額之法定義務人規定之合憲性

（一）合憲結論之主要論點

本判決支持系爭條例第5條第1項，命社團連帶或單獨返還溢領退離給與之規定合憲之理由，茲依其理路發展次序，整理其要點如下：1. 社團本該以雇主身分，就其專職人員之工作年資，於該專職人員退休（職）時，負給付退休（職）金之責；各該團體亦訂有對其退休（職）員工給付退休（職）金之內部辦法。其對轉任公職之社團專職人員應給付之退休（職）金義務，藉由考試院違法函令及年資互相採計要點，轉嫁國家承擔，「足認該等社團均從年資併計制度中獲得財產上之不當利益」；2. 社團自年資併計制度中，亦獲得取用人才之無形利益；3. 社團就於其專職人員轉任公職時所負有之給付退休（職）金之責，早已取得時效抗辯，因此系爭規定三及四課社團連帶或單獨返還之規定，屬「真正溯及之法律」；為追求轉型正義而制定真正溯及既往之系爭條例，非憲

法所不許，不違背法律不溯及既往原則；4. 各社團均曾主動向考試院請求比照救國團專職人員併計年資之作法辦理，是各社團「本身亦為破壞公職人員退休（職、伍）制度之協力（參與）者，自可歸責，且無值得保護之信賴」；5. 社團主觀上知有年資併計制度之情事，客觀上亦因此獲得無形、有形之利益，是以社團為溢領退離給與之返還義務人之手段，與立法目的間具有合理關聯；況國家並未加計利息，未逾越必要範圍，與憲法保障人民財產權之意旨無違。

（二）從社團原負有退休（職）金給付義務，導出其應返還未曾受領之溢領退離給與金額之義務？

合憲結論之論理內容，顯然將社團之「不當得利」問題、系爭規定三及四相關規定是否違反不當連結禁止原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則與比例原則等問題接續混雜論述，實不易清楚掌握其合憲結論之理據脈絡。較可確定的是，其核心論點大致是：各社團作為系爭公職人員任職各該社團時之原雇主，既從年資併計制度獲得財產上不當利益與人才無形利益，因此其雖非溢領退離給與金額之實際受領人，立法者以之為溢領退離給與之返還義務人，具有正當合理關聯性。判決理由之後續論述，大致上不脫此一立場。

然而，系爭條例第5條第1項規定命義務人返還之標的，係「依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者」，而不是其他如判決理由中所陳之財產上「不當利益」；而即使社團獲有此等不當利益（以及判決理由未稱為不當利益之人才取用利益），此等利益為何相當於「溢領退離給與」之利益，

因而社團「雖非溢領退離給與金額之實際受領人」，亦足可為返還溢領金額之義務人，而不違反不當連結禁止原則？未見判決理由論述其理據。本席於前文據以主張社團與「溢領退離給與」法律關係脈絡完全無關，從而不具成為返還溢領退離給與義務人之正當合理關聯性之相關論據，自本判決理由中亦未見有足以駁斥之論點。

暫不論此，縱如判決理由所強調者，相關社團於其專職人員轉任公職人員之時，原負有給付退休（職）金之義務，惟此等私法上義務須由權利人依法（主要是各社團自訂之相關辦法）行使退休（職）金請求權始具體形成。如社團專職人員轉任公職人員時，原得對其所任職社團依其年資行使退休（職）金請求權卻未行使，則其所屬社團退休（職）金給付義務並未具體形成，社團即使因而毋須給付該筆退休（職）金，此種因權利人消極未主張權利而使相對人獲得之「財產上利益」，實非法律上利益，充其量僅是一種事實性利益；且相對人此種被動獲得之事實性利益，絕非「不當利益」，反而是私法自治下之正當事實性利益。既非「不當利益」，自無「返還」問題。更何況，社團專職人員轉任公職人員時，未必符合請領各該社團退休（職）金之要件（如任職年資），並不當然得對所屬社團行使退休（職）金請求權。社團就該等不符合請領退休（職）金要件之專職人員轉任公職人員，既不存在退休（職）金給付義務，則根本未有判決理由中所稱之「財產上之不當利益」，何以仍可立法強令社團對該等公職人員之溢領金額負返還義務？對此，相關判決理由似難以自圓其說。

此外，判決理由以「各該社團自年資併計制度中，亦獲得取用人才之無形利益」，用以補強社團之所謂「財產上之不當利益」。然而，既謂「無形利益」，已表示其非屬法律上利益，充其量僅屬一種事實性利益或反射利益，實無足以作為社團甚至應負單獨「返還」其未曾領受之不當得利，即溢領退離給與義務之理由。

於此姑且再退萬步言，即使相關社團因其原應給付而未給付之社團退休（職）金，而取得「財產上不當利益」，則何以其應返還者，卻是退休（職、伍）公職人員依給與標準遠高於社團退休（職）金之公職人員退休（職、伍）法令規定，所核計之溢領退離給與金額，而非社團未支出之社團退休（職）金額？又何以社團所取得之利益，即等於相關公職人員溢領之金額？凡此在在令人困惑。實則，社團既非退離給與之受領人，則其即使存有因未支出社團退休（職）金所生之「不當得利」，亦不等同於退休（職、伍）公職人員溢領退離給與之不當得利，因此，立法者如欲追繳溢領退離給與，實無以其他法律關係所生之不當得利受領人為返還義務人之理。

（三）社團將退休（職）金給付義務，轉嫁國家承擔？

判決理由中所謂社團將其原應給付之退休（職）金義務，「轉嫁國家承擔」之說，亦有極大商榷餘地。社團對其專職員工所負有之退（職）金給付義務乃私法關係，國家對退休（職、伍）公職人員所負有之退離給與給付義務則屬公法關係，法律依據與相關權利結構截然不同，屬兩種涇渭分明之

法律關係，無法混為一談。在法律層面上，社團作為私法上僱傭關係下雇主之法律上義務，從未由國家所承受。即便是「事實上」轉嫁國家負擔之說，亦難以成立，蓋私法上之退（職）金給付法律關係，與公職人員之退（職）金給付法律關係，亦可能就同一當事人之各該任職階段而分別形成、發展，彼此間並無吸納關係。判決理由第 91 段中亦表示：「是社團於其專職人員轉任公職時，雖負有給付退休或退職金之責，然倘無特別規定，社團早已取得時效抗辯……」，既認為有時效抗辯問題，自有請求權存在，於此實已顯示本判決理由亦承認社團專職人員轉任公職人員時，如已具備於所屬社團依規定退休（職）之資格而得行使退休（職）金給付請求權者，此權利未因其轉任公職而喪失，則所屬社團在法律上亦無從以「轉嫁國家承擔」而脫免其義務。因此，即便存有社團年資併計措施，相關社團本身之退休（職）金給付義務亦未「轉嫁國家承擔」，其與嗣後國家與退休（職、伍）公職人員間之退離給與法律關係又有何關連？

（四）社團可歸責，且無值得保護之信賴？

本判決理由認系爭規定三及四，課予社團連帶或單獨返還退休（職、伍）公職人員溢領之退離給與之規定，屬真正溯及之法律，但未違反法律不溯及既往原則，且未違反信賴保護原則（判決理由第 91 及 92 段參照）。其認系爭規定三及四涉及社團返還義務部分之規定，屬真正溯及既往法律之理由，是從社團於其專職人員轉任公職時所負有之給付退休或退職金之責，「倘無特別規定」，社團早已取得時效抗辯導出。然而，暫不論法律溯及既往之法律意涵（本席認為系爭

條例第 4 條及第 5 條規定，均無法律溯及既往問題，詳見前述)，系爭規定三及四，課予社團連帶或單獨返還義務之標的是「溢領退離給與」，並非社團對其專職人員任職期間所生之退休（職）金，為何竟可以社團對其專職人員轉任公職時所負有之給付退休（職）金之責過去已久為由，而認系爭規定三及四涉及社團返還義務部分之規定為真正溯及既往之法律？其所指之法律「溯及既往」，究何所指？實令人難以理解。

此外，本判決理由中，係以社團「本身為破壞公職人員退休（職、伍）制度之協力（參與）者，自可歸責，且無值得保護之信賴」為由，得出系爭規定三及四涉及社團部分之規定未違反信賴保護原則之結論。其中所謂「協力（參與）」，無非著眼於相關社團均曾主動請求考試院同意採計其專職人員年資，並因此認為可對之歸責，且無值得保護之信賴。問題是，此處據以審查之信賴保護原則，應係針對相關社團，則究竟可能存在之信賴基礎為何？是系爭條例與系爭規定三及四制定前之無法律規定之狀態？銓敘部 77 年函？還是銓敘部 95 年令？如屬第一種，單純「無法律規定之狀態」並不受憲法信賴保護原則所保護，根本無法成為信賴基礎。如為銓敘部 77 年函，該函於 95 年時即已遭銓敘部 95 年令明令停止適用，於系爭條例施行時，早已無任何效力，自無從為信賴基礎。如是銓敘部 95 年令，前已分析過，該令之內容，並無法得出與系爭規定二規定內容有所扞格之意旨，自亦無從為社團主張信賴保護之信賴基礎。既欠缺信賴基礎，即不必也無從判斷信賴表現與信賴是否值得保護。

從結論上來看，系爭規定三及四涉及課予社團返還溢領退離給與義務之規定，實不涉憲法法律不溯及既往原則與信賴保護原則之問題；其合憲性爭議之核心，毋寧存於其是否違反蘊含不當連結之禁止要求之比例原則。就此，本判決理由認該等規定合於比例原則之理由(判決理由第 93 段參照)，仍不外是社團主觀知有社團年資併計措施之情事，客觀上亦實際獲得利益，且未令其加計利息返還等。此等論點是否足以充分、適當地證成系爭條例第 5 條第 1 項涉及課予社團返還義務部分之規定，未違反憲法比例原則之結論，實有極大商榷餘地。

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決 部分不同意見書

詹森林大法官提出
張瓊文大法官加入
112 年 3 月 17 日

一、前言

依憲法訴訟法第 33 條第 2 項規定，憲法法庭之判決書應標示主筆大法官。

在本號判決之前，憲法法庭所為之判決，皆由 1 位大法官主筆。本判決則由謝銘洋大法官及本席一起主筆。就此，本席雖因未能以最初草擬之全部判決主文說服多數大法官，而有遺憾；但仍為開創共同主筆先例，頗感欣慰。

二、本席意見

本席贊同本判決之第一、三、四及五項主文，但礙難支持第二項主文其中關於系爭規定三完全合憲之結論，爰提出部分不同意見。

依系爭規定三，即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（下稱系爭條例）第 5 條第 1 項第 1 款規定，退職之政務人員，就其已經溢領之退離給與，應與其轉任公職人員前所屬社團負連帶返還責任。

本判決係以轉型正義作為貫穿全文之宗旨，且為大法官自釋字第 793 號解釋之後，再一次重申轉型正義之推動與落實，乃憲法所肯認之特別重要公共利益。對此，本席完全認同。蓋，轉型正義之推動，除著眼於修復過去威權統治時期

所造成之法制及人權侵害外，更重要者，係透過匡正錯誤及平復受損權益等方式，再次確認民主憲政秩序與人權之價值，並將此等價值深化於每一個人心中，俾防止國家未來重蹈威權覆轍。

基此，本判決強調，本條例「為回復早期在特殊政經環境下，因違法採計社團專職人員年資而遭破壞之公職人員退休（職、伍）法制秩序」而制定，並要求曾經因併計社團年資而受有溢領退離給與之退職政務人員，應返還其過去所受之不當利得，藉以回復威權統治時期受到破壞之法制秩序，此手段與目的間，實具有合理之關連。就此，本席敬表贊同。

然而，大法官作為憲法維護者，且具有捍衛自由民主憲政秩序與人權價值之職責，應念茲在茲者，當立法者為落實轉型正義所採取之手段，因政黨政治之運作有意操作或無意忽略下，出現過於激烈或以偏概全之情形時，應予嚴肅指明，避免國家在推動轉型正義之過程中，再度發生侵害人民基本權之情事。

準此，本席以為，退職政務人員雖於其退職時，確因併計社團年資而受有不當利益，然所謂黨職併公職制度，至遲於民國 95 年 12 月 2 日即已終止（參本判決理由第 47 段、第 49 段），退職政務人員最初受領不當利得之時點，距今已年代久遠，其依系爭規定三所應返還之溢領金額，即可能非常龐大，且該等人員於此期間亦有基本之日常開銷或特殊需求之支出。此等因素，本應作為立法時之考量。惟系爭規定三關於政務人員負連帶返還溢領退離給與責任部分，一律命其應就全部金額與社團負連帶返還之責，而未考量退職之政務人員可能已年邁，且以其現有之資力或其他特殊情事（例如

因其健康狀態而須固定支出相關費用等)，對於該返還溢領之金額負全部連帶返還之責，或有過苛之嫌。

至於系爭條例第 4 條第 3 項所設之下限規定，係為該等政務人員之未來生活，提供最低保障，與其履行依系爭規定三所定返還溢領金額之義務，並無關連，自不能因該下限規定而排除系爭規定三有過苛之疑慮。

是系爭規定三未例外設有衡酌機制，使上開無法履行返還義務之政務人員得不須就溢領之金額負全部連帶返還責任，於此範圍內，顯不符相當性而有違憲法第 23 條比例原則，抵觸憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

三、結語

「如果我們能在南非實現民主與自由，那就是我最溫柔的復仇，而象徵殉道與純潔的玫瑰與百合，將會從我的斷臂中重新綻放……」

——Albie Sachs，節錄自斷臂上的花朵

「斷臂上的花朵」一書作者 Sachs 大法官，早期因反對南非戒嚴時期之種族隔離政策，於流亡莫三比克時，遭政府特務以汽車炸彈暗殺，從此失去右手與一眼。當同志承諾必然會為其復仇時，Sachs 大法官說出上述令人感動的話語。此種胸懷，應是嗣後南非建立新政府，以真相作為前提，並以寬恕及和解為主政基調之重要原因。

經歷威權統治之民主國家，均會面臨轉型正義之挑戰。如何在其中權衡各種不同之權利、價值，並找出最適切之轉

型路徑，著實考驗人類的智慧。

期待有一天，象徵寬恕的白色鬱金香，也能盡情地綻放於臺灣憲法法庭！

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決不同意見書

吳陳鐸大法官 提出

蔡明誠大法官 加入

呂太郎大法官 加入第一至三部分

多數意見以為落實轉型正義之特別重要公共利益，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（下稱本條例）第 2 條第 2 款（下稱系爭規定一）以特定人為規範對象、第 4 條第 1 項（下稱系爭規定二）、第 5 條第 1 項第 1 款（下稱系爭規定三）、第 2 款（下稱系爭規定四）規定將特定人已終局取得之退離給與法定地位溯及既往改變，並要求返還或由第三人連帶負返還責任之規定，以及第 7 條排除國家之權利行使期間，均未違憲，難以贊同，理由如下。

一、本件判決多數意見以「轉型正義」為立法目的，與立法法者明示追討不當得利之目的有異，不符憲法之解釋方法，且溯及既往追討退離給與，亦非轉型正義之要求

關於本條例之立法理由，多數意見於判決理由第 50 段稱：「社團年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致。為澈底匡正該時期遺留之不當法制，使公職人員退休（職、伍）體制回歸自由民主憲政體制下之合憲狀態，以落實轉型正義。」

（一）多數意見認定社團年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致，屬判決不備理由

多數意見認定社團年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致，無非以

下列理由為論據：「國民黨遂利用其以黨領政之優勢，動用國家資源施惠於該黨黨員及社會幹部專職人員，換取其忠誠，以利黨政策之推動。是儘管自 32 年起已陸續建立公職人員退休（職、伍）法制，立法明定各該法律僅適用於各機關編制內依相關規定任用之人員（32 年 11 月 6 日公務員退休法第 2 條、33 年 6 月 22 日學校教職員退休條例第 1 條、48 年 8 月 4 日陸海空軍士官服役條例第 2 條、48 年 8 月 14 日陸海空軍軍官服役條例第 2 條、42 年 11 月 19 日陸海空軍軍人保險條例第 6 條，及 47 年 1 月 29 日公務人員保險法第 2 條規定暨歷次修法版本參照）；司法院亦自 41 年起作出數號解釋，認定行憲後之政黨係屬人民團體，黨職人員非為公務（職）人員（司法院釋字第 5 號、第 7 號及第 20 號解釋參照）。然國民黨藉由以黨領政之操作，於 58 年 6 月 20 日由國防部以該部（58）綜字第 1724 號函（當時之部長蔣經國兼任救國團主任），請銓敘部同意對救國團中未曾參加台灣省大專及高職畢業生就業考試，從而未經台灣省政府分發之專職人員，於轉任其他行政機構時，採計其任職於救國團之年資（註 8）。而考試院雖明知其等專任人員未依法納入銓敘範圍（註 9），仍無視司法院大法官解釋及法律明文規定，於同年 11 月 8 日同意採認其社團年資。此例一開，由國民黨設立或發展之其他社團亦陸續向銓敘部提出申請，考試院並在 59 年至 72 年間同意，以發布函令及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（下稱年資互相採計要點）等方式，同意系爭規定一所列之特定社團專任人員於轉任公職後，其任職於各特定社團之年資，於退休（職、伍）時得採計為

公職服務（役）之年資」（判決理由第 46 段）惟依上開事實及證據，並無法得出本條例第 2 條第 2 款所定之社團，其年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致之結論，多數意見遽下論斷，屬判決不備理由。多數意見據以謂：「為澈底匡正該時期遺留之不當法制，使公職人員退休（職、伍）體制回歸自由民主憲政體制下之合憲狀態，以落實轉型正義。」自無依據，難以認同。

（二）本條例立法目的係為追討溢領退離給與之公法上不當得利

本條例立法過程中，多位立法委員雖提及係為實現轉型正義而制定本條例，但最終本條例第 1 條卻僅規定：「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。」立法理由亦僅記載：「一、揭示本條例立法目的。二、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）年資規範不合，應予檢討處理。」¹條文內容及立法理由，均未將「轉型正義」列為立法目的，顯係有意避免使用「轉型正義」之概念。多數意見以本條例之立法目的係為實現轉型正義，逸脫立法資料，實屬曲解立法目的，基此所為之法規範憲法審查，自難認符合憲法解釋之方法。

¹ 立法院公報，第 106 卷第 42 期，院會紀錄，第 73 至 74 頁。

縱以立法過程中多位立法委員之會議發言紀錄作為推得立法目的之歷史解釋方法，然條文內容及立法理由，均未將「轉型正義」列為立法目的，已如上述，則多數意見採取立法者有意避免採用且空泛不明確之轉型正義目的為審查是否合憲之立論基礎，難認合理妥適。事實上，由本條例第1條規定內容、立法理由及立法過程可知，本條例之實質目的係為「追討溢領退離給與之公法上不當得利」²，因而將所稱從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與之部分，定性為溢領³。因此，立法者就本條例，實係以「追討溢領退離給與之公法上不當得利」為立法目的，而非以追求轉型正義為立法目的。

（三）聯合國與南非共和國及德意志聯邦共和國均不以溯及既往追討公務員退離給與為轉型正義措施之一

轉型正義之概念內涵言人人殊，世界經歷威權轉型之國家實現轉型正義之政策亦有所不同。但聯合國主導人權事務之聯合國人權高級專員辦事處（The Office of the High Commissioner for Human Rights; UN Human Rights）⁴則認：「過渡期正義包含一個社會為撫平過去的大規模衝突、鎮壓、侵犯和踐踏人權行為所遺留的傷痛，確保問責、聲張正義、實現和解而進行的所有進程和機制。這些進程可以包括司法和非司法機制，包括真相調查、起訴舉措、補償，以及預防新的侵犯行為再次發生的各種措施，如憲法、法律和體制改革，加強民間社會，紀念活動，文化舉措，保存檔案，以及

² 立法院公報，第106卷第11期，委員會紀錄，第295、204、321、322頁。

³ 立法院公報，第106卷第42期，院會紀錄，第66至68頁。

⁴ <https://www.ohchr.org/en/about-us>; <https://www.ohchr.org/zh/about-us>（最後瀏覽日：112年3月17日）

歷史教育改革。過渡期正義旨在承認受害者，強化個人對國家機構的信任，加強尊重人權並促進法治，以此作為實現和解與防止新的侵犯行為的一個步驟。過渡期正義進程一再表明，它們能夠幫助解決不滿和分歧。為此目的，這些進程必須針對具體情況、由國家主導並側重於受害者的需求。這樣他們才可以連接、增強和改變社會，從而促進持久和平。」⁵（按聯合國人權高級專員辦事處所謂之「過渡期正義」，即國人慣用之「轉型正義」(transitional justice)）。剝奪或減少公職人員之退離給與權利，並非聯合國人權高級專員辦事處所認定之實施轉型正義措施之一。而以實現轉型正義聞名於世之南非共和國，對於威權時期可稱為威權政府執政黨即南非國民黨支持者之公務員群體，並未廢止第一次民選政府之前威權政府緊急通過之優惠退休金法案⁶，亦未溯及既往剝奪相關公職人員之退休金權利⁷。對於促進轉型正義亦不遺餘力之德意志聯邦共和國，在與德意志民主共和國（前東德）統一後，對於前東德之國家機關成員，尤其是就職司監視人民與異議份子俗稱為史塔西（Stasi）之前東德國土安全部（Mfs）及國家安全署（AfNS）退休人員，亦僅縮減日後可能受領之退休金，⁸並未溯及既往追討「壓迫機關」成員之退休金。因此至少在聯合國及上述二國家，溯及既往變動及追討公務員退離給與，並非轉型正義措施之選項。

⁵ <https://www.ohchr.org/en/transitional-justice>; <https://www.ohchr.org/zh/transitional-justice>（最後瀏覽日：112年3月17日）

⁶ Fred Hendricks, *The Private Affairs of Public Pensions in South Africa-Debt, Development and Corporation*, p. 2.（聯合國社會發展研究機構 2008 年研究報告）

⁷ *Id.*, p. 8.

⁸ BVerfGE 100, 138-195.

二、本條例之立法違反憲法第 23 條比例原則之要求

(一) 多數意見理由不備及矛盾

多數意見以「社團係藉由考試院之違法函令及年資互相採計要點，將其對轉任公職之社團專職人員應給付退休金或退職金之義務，轉嫁國家承擔，足認該等社團均從年資併計制度中獲得財產上之不當利益。」(判決理由第 88 段)「社團專職人員，因其年資於轉任公職後如得以併計，自有助社團延攬青年幹部、促進新陳代謝，是各該社團自年資併計制度中，亦獲得取用人才之無形利益。」(判決理由第 89 段)「社團專職人員年資併計公職人員年資制度，係國民黨為滿足其一己政黨利益，維持黨國體制，利用以黨領政之優勢而推行之違法政策；在考試院首次許可採計任職於救國團之專職人員年資後，國民黨及其所設立或發展之各社團亦陸續主動請求比照救國團專職人員辦理（本判決第 46 段參照）。是系爭規定一所定之各社團，本身亦為破壞公職人員退休（職、伍）制度之協力（參與）者，自可歸責，且無值得保護之信賴。」(判決理由第 92 段)「社團既參與當年公職人員年資併社團年資之制度形成，配合國民黨所推行之黨、政、社會幹部交流互調政策，以協助鞏固其威權統治，更擬透過公職年資併社團年資制度，免除其對專任人員轉任公職時應負擔之退休或退職金給付義務，故社團主觀上知其情事，客觀上亦因此實際上獲得無形、有形之利益。」(判決理由第 93 段)認為本條例要求未受領退離給與者代負返還責任，非屬違憲。

多數意見為此論斷，係以下列理由為據：「明定為溢領退離給與之（連帶）返還義務人，係著眼於該等社團本應以雇

主身分，就其專職人員之工作年資，於該專職人員退休或退職時，負給付退休金或退職金之責。蓋基於勞雇關係，雇主對勞工本即應負照顧義務（司法院釋字第 578 號解釋解釋文第 2 段參照）。此項照顧義務，不限於提供安全衛生之勞動場所及設備，亦應包含勞工傷病、殘廢及老年之照顧。是雇主對久任之勞工給予一定金額之退休金或退職金，作為勞工長期奉獻其心力、忠實服勤後之報償，以照顧其退休或退職生活，係勞動關係之基本法理，並為改良勞工生活、增進勞雇和諧不可或缺。在雇主與勞工有明文約定時，尤其如此。」

（判決理由第 86 段）「國民黨……救國團……中國大陸災胞救濟總會、中央通訊社等，即最遲分別自 62 年、61 年及 62 年起，以內部之辦法，明定對所屬社團人員，於其退休或退職時，負給付退休金或退職金之義務。此有國民黨於 62 年 12 月修訂之中國國民黨黨務幹部業務管理辦法……救國團於 61 年 5 月訂頒之中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法……中國大陸災胞救濟總會於 62 年 5 月 11 日通過之中國大陸災胞救濟總會工作人員退休辦法……65 年 1 月 1 日修正之中央通訊社職員退休退職辦法可資參照。又，國民黨並曾開會作成會議紀錄，其中明載：『黨務專職幹部轉任政府公職或社團職務時，其服務年資之處理，擬將黨政社會幹部交流互調辦法所定「依當事人之申請，核定其退職，並發給一次退職金」修改為「由黨發給黨職年資證明，俟其在政府機關退休退職或資遣時合併計算，發給退休退職金或資遣費……」，以節省本黨經費』……前開中國國民黨黨務幹部業務管理辦法第 76 條……及中國青年反共救國團專任工作人

員退休暫行辦法第 3 條……亦有類似明文規定。」(判決理由第 87 段)「社團專職人員年資併計公職人員年資制度，係彼時黨國體制下之國民黨為滿足其一己政黨利益，維持黨國體制，利用以黨領政之優勢而推行之違法政策；在考試院首次許可採計任職於救國團之專職人員年資後，國民黨及其所設立或發展之各社團亦陸續主動請求比照救國團專職人員辦理(本判決理由第 46 段參照)。是系爭規定一所定之各社團，本身亦為破壞公職人員退休(職、伍)制度之協力(參與)者，自可歸責，且無值得保護之信賴。」(判決理由第 92 段)「次查，系爭規定一所指之社團既參與當年公職人員年資併社團年資之制度形成，配合國民黨所推行之黨、政、社會幹部交流互調政策，以協助鞏固其威權統治，更擬透過公職年資併社團年資制度，免除其對專任人員轉任公職時應負擔之退休或退職金給付義務，故社團主觀上知其情事，客觀上亦因此實際上獲得無形、有形之利益。是系爭規定三及四以社團作為溢領退離給與之返還義務人，此手段與立法目的間具有合理關聯。」(判決理由第 93 段)

惟按，雇主對久任之勞工給予一定金額之退休或退職金，作為勞工長期奉獻其心力、忠實服勤後之報償，以照顧其退休或退職生活，係勞動關係之基本法理，在雇主與勞工有明文約定時，尤其如此，在憲法上，固屬適當。

然早期政府雖訂有「臺灣省工廠工人退休規則」之命令，而設有給與工人退休金之規定，但仍須符合服務年資、年齡或身心狀況之限制，且僅適用於工廠法施行細則所稱之工廠

及工人。⁹中華民國 73 年 7 月 30 日制定公布施行之勞動基準法，固建立一般性之勞工退休金給與制度，但仍須符合服務年資、年齡或身心狀況之限制，且僅適用於之農、林、漁、牧業、礦業及土石採取業、製造業、營造業、水電、煤氣業、運輸、倉儲及通信業、大眾傳播業及其他經中央主管機關指定之事業。¹⁰而依勞動基準法中央主管機關行政院勞工委員會 87 年 12 月 31 日（87）台勞動一字第 059606 號函示，擴大勞動基準法適用之行業，但仍將人民團體排除在外，至 98 年 3 月 11 日，行政院勞工委員會方以勞動一字第 0980130167

⁹ 中華民國 70 年 6 月 18 日臺灣省政府(70)府社一字第 44324 號令修正發布之臺灣省工廠工人退休規則第 3 條：「本規則所稱工廠及工人，係指工廠法施行細則所稱之工廠及工人。」第 5 條：「工人合於左列情事之一者，應准其自願退休：一、工作 15 年以上，年滿 55 歲者。二、工作 25 年以上者。」第 6 條：「(第 1 項)工人有左列情事之一者，應命令退休：一、年滿 60 歲者。二、精神障礙或身體殘廢不堪勝任職務者。(第 2 項)前項所稱精神障礙或身體殘廢之工人，以勞工保險第一等級至第六等級之殘障為標準。」第 9 條：「工人退休金之給與規定如左：一、依第 5 條規定自願退休之工人及依第 6 條規定命令退休之工人，工作年資滿 15 年者，應由工廠給與 30 個基數之退休金，工作年資超過 15 年者，每逾 1 年增給半個基數之退休金，其積餘年資滿半年者以 1 年計算，未滿半年者不計。合計最高以 35 個基數為限。二、第 6 條第 1 項第 1 款命令退休之工人，其工作年資未滿 15 年者，每滿 1 年給與 2 個基數之退休金，其積餘年資滿半年者，以 1 年計算，未滿半年者，給與 1 個基數之退休金。三、第 6 條第 1 項第 2 款命令退休之工人，其工作年資未滿 15 年者，每滿 1 年給與 2 個基數之退休金，其積餘年資未滿 1 年者，以 1 年計算。」參照。姑且不論 64 年 12 月 19 日修公布之工廠法，並無雇主應給與工人退離給與或授權以命令定之之規定，則此以命令要求人民負擔義務而非以法律或法律授權為之之作法，如依多數意見之立論基礎，豈不亦係於戒嚴時期以黨領政、黨國體制之威權體制下所為，亦因違反自由民主憲政秩序，為落實轉型正義，而應予匡正？

<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=B24020000000400-0890925>（最後瀏覽日：112 年 3 月 17 日）

¹⁰ 73 年 7 月 30 日制定公布施行之勞動基準法第 3 條規定：「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。六、運輸、倉儲及通信業。七、大眾傳播業。八、其他經中央主管機關指定之事業。」第 53 條規定：「勞工有左列情形之一者，得自請退休：一、工作 15 年以上年滿 55 歲者。二、工作 25 年以上者。第 54 條規定：「(第 1 項)勞工非有左列情形之一者，雇主不得強制其退休：一、年滿 60 歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。(第 2 項)前項第 1 款所規定之年齡，對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整。但不得少於 55 歲。」第 55 條規定：「(第 1 項) 勞工退休金之給與標準如左：一、按其工作年資，每滿 1 年給與兩個基數。但超過 15 年之工作年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高總數以 45 個基數為限。未滿半年者以半年計，滿半年者以 1 年計。二、依第 54 條第 1 項第 2 款規定，強制退休之勞工，其心神喪失或身體殘廢係因執行職務所致者，依前款規定加給百分之二十。(第 2 項)前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項)第 1 項所定退休金，雇主如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

號公告，公告社會團體適用勞動基準法，並自 98 年 5 月 1 日生效。則本條例第 2 條第 2 款所列舉之社團，於 98 年 4 月 30 日前，並無勞動基準法有關給與勞工退休金規定之適用。而國民黨、救國團、中國大陸災胞救濟總會，固如多數意見所言，最遲分別自 62 年、61 年及 62 年起，以內部之辦法，明定對所屬社團人員，於其退休或退職時，負給付退休金或退職金之義務。但仍須符合各該社團內部辦法所定之條件，而非於轉任公職人員時，均須負給付退休金或退職金之義務。本條例第 2 條第 2 款所列舉之其他社團，是否亦有類似給付退休金或退職金之內部規定，多數意見復未予說明。則多數意見所謂：「系爭規定一所指之社團……擬透過公職年資併社團年資制度，免除其對專任人員轉任公職時應負擔之退休或退職金給付義務，故社團主觀上知其情事，客觀上亦因此實際上獲得無形、有形之利益。是系爭規定三及四以社團作為溢領退離給與之返還義務人，此手段與立法目的間具有合理關聯。」亦屬理由不備及矛盾。

(二) 社團年資得以併公職年資係因行政契約所致，本條例之立法違反以法律限制人民之財產權須以增進公共利益所必要之前提要件

查多數意見認定本條例第 2 條第 2 款所定之社團年資得以併公職年資之政策性決定，係黨國體制下，國民黨為便利其持續以黨領政所致，依上開一之(一)所敘之事實及證據，並無法得出該結論，多數意見遽下論斷，屬判決不備理由，已於一之(一)詳述，於此不再贅述。

按，銓敘部 59 年 1 月 21 日 59 台為甄一字第 30042 號

函准許中國大陸災胞救濟總會比照救國團專任人員例採計服務年資後，該會於中國大陸災胞救濟總會工作人員退休辦法第 8 條本文中規定：「本會工作人員曾任政府軍、公機關、公立學校或公營事業機構職務，具有合法證件者，退休時得與本會年資合併計算，但以在本會服務 10 年以上者為限。」並經銓敘部 62 年 6 月 15 日 62 台為特二字第 19371 號函准予備查。考試院基於中華民國民眾服務總社請求比照中國青年反共救國團、中國大陸災胞救濟總會及亞洲反共聯盟總會等社團併計年資之例，於 60 年 12 月 7 日 (60) 考台秘二字第 2502 號令准照辦之「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」第 7 點規定：「公務人員轉任本社專職人員時，有關原任公務人員年資之採計、複審及其退休、退職、資遣、撫卹等事項，均比照本要點有關條文之規定辦理。」61 年 5 月訂頒、66 年 1 月修訂、69 年 1 月再修訂之中國青年反共救國團專任工作人員退休暫行辦法第 4 條規定：「退休人員服務年資應以總團部核派(備)生效之日起算。其任職年資屆 14 年 3 個月以上者，得以 15 年計算。另曾在其他公立機關之任職年資，得予合併計算。」第 5 條規定：「本辦法所稱……曾在公立機關之任職年資，均比照公務人員退休法施行細則有關條文之規定範圍辦理。」亦經銓敘部 69 年 12 月 16 日 69 楷特二字第 15118 號函准予核備。另，中國國民黨中央委員會組織工作會 62 年 12 月編印之「中國國民黨黨務幹部業務管理辦法」修正條文第 81 條規定：「具有左列情形之一者，得申請退休：一、任黨務專職連續 5 年以上，併同曾任黨務專職及公職累計 10 以上，甲等

職滿 60 歲，乙等職滿 55 歲，丙等職滿 50 歲者。二、任黨務專職連續 15 年以上，併同曾任黨務專職及公職累計 25 年以上者。」第 82 條規定：「任黨務專職連續 5 年以上，併同曾任黨務專職及公職累計 10 以上，甲等職滿 65 歲，乙等職滿 60 歲，丙等職滿 55 歲者，應予限齡退休。」該 2 條之修正說明均明載：「依照與銓敘機關會商決定『黨政年資由黨政機關雙方相互採認。』之要議修正如上」

可知各社團與考試院間達成協議，就各自之退離人員相互採計年資。就此，銓敘部於 111 年 12 月 30 日言詞辯論意旨補充狀第 10 頁第 6 行至第 8 行亦自認：「當時政府所以同意採計社團年資，乃因關係社團亦同意採計公職年資所致，故此一制度具有社團與國家基於合意而產生之相互授益關係。」同頁第 16 行至第 19 行就該等年資採計之性質，亦自承應屬公法上法律關係。

而救國團為以救國團職員身分退離而其退離給與計入公職年資負擔退休金者，共計 19 人，其中 1 人採計之公職年資高達 33 年，採計公職年資在 10 年及 5 年以上者，分別累計達 4 人、8 人¹¹。中華救助總會（其前身為中國大陸災胞救濟總會）為以其職員身分退離而其退離給與計入公職年資負擔退休金者，共計 9 人，其中 1 人採計之公職年資達 19 年 4 個月，採計公職年資最少者亦達 6 年 9 個月，採計公職年資在 10 年及 6 年以上者，分別累計達 7 人、9 人¹²。且就該等退離給與，係各社團具對有公職年資而於社團退離者之退

¹¹ 參中國青年救國團 110 年 7 月 5 日(110)青秘字第 1036 號函。

¹² 參中華救助總會 110 年 8 月 16 日中華行字第 1100000337 號函。

離給與自籌全部經費¹³。由此足證該等社團已與政府機關間成立互負年資相互採計給付義務之雙務行政契約。

司法院釋字第 324 號、第 348 號及第 533 號解釋事關人民之工作權及財產權，亦涉及防止走私或解決公立醫療機構醫師缺額補充困難、全民健康保險之重大公共利益事項，但各該解釋均認行政機關與人民締結行政契約或行政契約之內容，並不受法律保留原則之羈束，亦即不以有法律或法律具體授權之命令依據為必要。則該等社團既已與政府機關間成立年資相互採計之行政契約，依司法院上開解釋意旨，該等社團與政府機關即均受所締結行政契約之拘束，應相互採計服務年資，而無須另有法律或法律具體授權之命令為依據，故依政府採計社團服務年資令函及要點而取得退離給與之社團專職人員，即係合法取得退離給與之財產權，則取得退離給與之社團專職人員及該等社團自無不當得利可言，本條例將之定位為不法溢領之不當得利，以對之追討不當得利之公共利益為立法目的，即不符憲法第 23 條以法律限制人民之財產權須以增進公共利益所必要之要件，應屬違憲之立法。

此外，多數意見以政府採計社團服務年資之令函及要點，有明顯違反上位法律規範之瑕疵，並違反法律保留原則，故依各該令函及要點而取得退離給與之社團專職人員，並無值得保護之信賴，亦不得主張其信賴值得保護¹⁴，有違司法院上開解釋意旨，亦難贊同。

（三）對於受國家指示從事公共事務之民間社團任職年

¹³ 參中國青年救國團 110 年 7 月 5 日(110)青秘字第 1036 號函、中華救助總會 110 年 8 月 16 日中華行字第 1100000337 號函。

¹⁴ 就多數意見認相關令函及要點違反法律保留原則及本條例相關規定不違反法律不溯及既往原則，亦難贊同，另於後詳述。

資併計為公職人員退離給與之年資，現行法制亦有之，尚難以公職人員退離給與將民間團體工作年資併計為不正當

本條例認為所列舉社團職員之工作年資與公務員年資不應併計。然而，現行制度下之「財團法人海峽交流基金會」（海基會）係行政院依照臺灣地區與大陸地區人民關係條例第4條捐助成立之財團法人，組織上並非國家機關，卻承擔國家任務之執行，而依同條例第4條之1，公職人員在海基會任職年資得採計為公務員年資，行政院並訂有「公務員轉任受託處理大陸事務機構轉任方式回任年資採計方式職等核敘及其他應遵行事項辦法」處理相關事項，故尚難僅以任職本條例第2條第2款所定社團之年資計入公職年資核發退離給與，即認係不正當。

參考德國聯邦憲法法院判決見解，任何人不得僅因與黨國體制之接近性而受懲罰，僅得對於無從透過工作與績效正當化因而過高的報酬，予以刪減¹⁵。查本條例第2條第2款所列舉之社團，於我國民主轉型前之時代，從事當時難以國家名義進行之公共任務，與為因應臺海兩岸之間複雜關係，政府公權力無法直接處理而透過民間機構海基會以達成國家目的之情形，本質上有相似之處。此例如救國團在組織上，原隸屬國防部，用以執行國防部交辦工作，其專職人員與公職人員之性質更為接近。則相關社團工作年資與公務員年資併計，尚難謂實質不正當而應刪減其退休金。

本條例認定我國早年之公職年資與民間社團年資併計

¹⁵ BVerfGE 100, 59-104.

制度為違法，罔顧我國之特殊政治經濟環境及國際地位等歷史與現實因素，因此而為之立法，亦難謂係追求正當之公益目的。

三、系爭規定一至四違反法治國原則中之法律不溯及既往原則及信賴保護原則

(一) 非為特別重要之公共利益，法律不得溯及既往

按法安定性為法治國原則之重要內涵，其要求法律應清楚明確且足夠穩定，使人民對法秩序得以信賴。司法院釋字第 782 號解釋理由書第 85 段：「按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。」已揭示，對於已了結之事實賦予與以往不同之法律效果，亦即，法律溯及適用，為真正溯及既往，應予禁止。然而，司法院釋字第 793 號解釋理由書第 59 段亦揭示：「立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。」

惟查，釋憲實務上從未以公法上不當得利之返還為重大公共利益。我國釋憲實務上明確認定或判斷立法目的是否屬於重大公共利益或特別重要之公共利益者，約略有：

司法院釋字第 577 號解釋之解釋文：「菸害防制法第八條第一項規定：『菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。』另同法第二十一條對違反者處以罰鍰，對菸品業者就特定商品資訊不為表述之自由有所限制，係為提供消費者必要商品資訊與維護國民健康等重大公共利益。」

釋字第 580 號解釋之解釋文第 2 段：「憲法第一百四十

三條第四項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第一百五十三條第一項改良農民生活之基本國策，均係為合理分配農業資源而制定。……衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚未違背憲法上之信賴保護原則。」

司法院釋字第 649 號解釋理由書第 5 段：「系爭規定禁止非視障者從事按摩業，係屬對非視障者選擇職業自由之客觀條件限制。該規定旨在保障視障者之就業機會，徵諸憲法第一百五十五條後段及增修條文第十條第七項之意旨，自屬特別重要之公共利益，目的洵屬正當。」第 6 段：「保障視障者之工作權，為特別重要之公共利益。」

司法院釋字第 690 號解釋理由書第 4 段：「惟系爭規定之強制隔離，其目的並非直接出於拘束上開受隔離者之人身自由，而面對新型傳染病之突然爆發，或各種法定、指定傳染病之快速蔓延，已（或將）造成全國各地多人受感染死亡或重大傷害之嚴重疫情（例如九十二年三月間爆發之嚴重急性呼吸道症候群，Severe Acute Respiratory Syndrome，以下簡稱 SARS），為阻絕疫情之蔓延，使疫情迅速獲得控制，降低社會之恐懼不安等重大公共利益」

釋字第 744 號解釋理由書第 4 段：「系爭規定之立法目的應係為防免廣告登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大（系爭條例第二十四條第一項參照），以維護善良風俗、消費者健康及其他相關權益，固均涉及公益之維護，然廣告之功能在誘引消費者購買化粧品，尚未對人民生命、身體、健康發生直接、立即之威脅，則就此等廣告，予以事前審查，難謂其目的係在防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及

難以回復之危害。系爭規定既難認係為保護特別重要之公共利益目的，自亦無從認為該規定所採事前審查方式以限制化粧品廠商之言論自由及消費者取得充分資訊機會，與特別重要之公共利益之間，具備直接及絕對必要之關聯。」

司法院釋字第 803 號解釋理由書第 40 段：「主管機關應審慎衡酌野生動物之保育、物種多樣性之維護及自然生態之平衡等重大公共利益，尤其考慮其珍貴性、稀少性與存續危機之具體情形，就原住民基於傳統飲食與生活文化下因非營利性自用之需而申請獵捕、宰殺或利用保育類野生動物部分，採特別嚴格之管制手段，僅於特殊例外（例如野生動物族群量逾越環境容許量之情形），始得予許可，以求憲法上相關價值間之衡平。」

憲法法庭 111 年憲判字第 2 號判決理由第 10 段：「然由於名譽權遭侵害之個案情狀不一，亦有僅屬私人間爭議，且不致影響第三人或公共利益者，是填補或回復被害人名譽之立法目的是否均屬特別重要之公共利益，尚非無疑。」

憲法法庭 111 年憲判字第 19 號判決主文第 1 項：「全民健康保險停保及復保制度影響被保險人權利義務，並涉及重大公共利益」。

由上述釋憲實務向來之見解以觀，重大公益目的或特別重要之公益目的，均係因憲法上之明文規定或直接基於憲法之重要價值或要求而生。以追討公法上不當得利為目的之本條例，尚難認為屬於重大公共利益，亦非足以使憲法上法安定性原則退讓之憲法價值。是以，系爭規定一至四僅係為追求所謂追討公法上不當得利之普通公益目的，不足以將溯及

既往改變過去已了結事實不利於人民法律效果之法規範，予以正當化，自屬違反法律不溯及既往及信賴保護原則。

(二) 對於法制未備時期之命令，釋憲實務上並未一律
否定其合法性與效力

多數意見認為(判決理由第75段):「給付行政措施，其所應受法律規範之密度，雖較限制人民權益者寬鬆，然若涉及公共利益之重大事項，仍應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然(司法院釋字第443號解釋理由書第1段及第658號解釋理由書第1段參照)。考試院於58年至72年間發布採計社團專職人員年資之函令或年資互相採計要點雖僅涉給付行政事項，然公職人員曾任社團專職人員之年資，於其退休(職、伍)時，是否予以採計，與退休(職、伍)公職人員之生活保障及國家資源公平合理分配，息息相關，屬公共利益之重大事項，是考試院在未有任何法令依據下，即自行發布上開函令及年資互相採計要點，顯已牴觸法治國原則下法律保留原則之意旨，從而依該函令或要點而取得退離給與之社團專職人員，自不得主張其信賴值得保護。」

惟按我國以往釋憲實務及行政程序法第174條之1過渡條款規定，均未否定先前須以法律規定或須經法律授權卻未以法律規定或經法律授權命令之效力。

釋憲實務上，對於法制未備時期，法律並無明文而以命令為之者，並未完全否認命令合法性與效力，此如司法院釋字第289號解釋文:「稅法規定由法院裁定之罰鍰，其處理程序應以法律定之，以符合憲法保障人民權利之意旨。本院院解字第三六八五號、第四00六號解釋及行政院於中華民國

六十一年十月十二日修正發布之財務案件處理辦法，係法制未備前之措施，均應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。」司法院釋字第 601 號解釋：「大法官之俸給，為符合公務人員之俸給與其身分、職務必須相當之法理，須以專法或法律專章為特別規定，或以法律明定分別準用特任公務員之俸給法及適用法官之俸給法。惟國家編列預算之主管機關，於法制未備時，依現時有效之公務人員俸給法令相關規定，本於司法院大法官在整體公務人員中之身分、職位與職務，以法令確認司法院大法官依法所應具領之俸給，若該法令符合俸給法令之支給目的及憲法意旨，即非憲法與法律所不許。」

89 年 12 月 27 日增訂公布之行政程序法第 174 條之 1 規定：「(第 1 項)本法施行前，行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後 1 年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。(第 2 項)前項期間屆滿前一個月，行政院認有必要，經立法院同意後，得以命令延長之。」其立法理由第 2 點及第 3 點分別載明：「行政程序法第四章就行政命令之分類並無中央法規標準法第七條之職權命令，而原條文實務上職權命令涉及人民權利義務而具對外效力者，或僅具規範機關內部秩序及運作而非直接對外發生法規範效力者，均亟待配合行政程序法檢討修正或廢止，基於法安定性原則，避免社會發生急激變化並保障人民既得權益，爰增訂第一項之過渡條款，俾符實需。」「職權命令之修正，尚涉及各項法律制定或修正之檢討，為期周延，有經立法院

同意後，由行政院以命令延長其期間之必要，爰於第二項予以明定。」由該過渡條款可知，行政程序法於 88 年 2 月 3 日制定公布後，90 年 1 月 1 日施行前，立法者即意識到以往實務就須以法律規定或須經法律授權卻未以法律規定或未經法律授權命令之存在，乃又於 89 年 12 月 27 日增訂公布第 174 條之 1，且不僅未立即廢止須以法律規定或經法律授權之命令，更仍繼續承認其效力，而給予過渡期間。

（三）法律保留原則之現今理解成型遠較年資併計制度 實施時期為晚，尚難以今非古

按我國學界與釋憲實務對於憲法「法律保留原則」之認識與發展，甚為緩慢。早期之依法行政甚且被通說理解為「依法規行政」而非「依法律行政」¹⁶。而就依法行政原則中法律保留原則深入研究，奠定我國法律學術界對此研究方向與基礎，由憲法學者許宗力所著，包含關於給予人民利益是否須以「法律」明文規定，以及對於德國法律保留原則及關於「重要性理論」之引介與討論之「論法律保留原則」一文，係首次出現並收錄於 81 年 4 月出版之論文集「法與國家權力」中。又，先前司法院解釋中或已出現類似意旨，但第一次明確使用「法律保留原則」一詞並以該原則予以審查，則係 84 年 5 月 26 日公布之司法院釋字第 380 號解釋。學界普遍認為繼受德國憲法學上之概念，並就我國層級化法律保留體系予以完善化之司法院釋字第 443 號解釋，則係 86 年 12 月 26 日公布。多數意見以經過數十年緩慢發展憲法原則之現今理解，評價更早時期之過去法律事實，難謂合理。

¹⁶ 吳庚，行政之理論與實用，2012 年 10 月第 12 版，第 84 頁註 8，吳前大法官並列舉數本早期教科書之內容以為佐證。

四、本條例第 7 條排除國家權力（利）行使期間之規定，違反平等原則

按 108 年 5 月 29 日修正公布施行之我國現行刑法第 80 條第 1 項第 1 款規定：「追訴權，因下列期間內未起訴而消滅：一、犯最重本刑為死刑、無期徒刑或 10 年以上有期徒刑之罪者，30 年。但發生死亡結果者，不在此限。」其立法理由載明：「現行第 1 項依法定刑之不同而分別規範追訴權時效之期間，惟為兼顧法定刑及法益權衡，故參考德國刑法第 78 條有關謀殺罪無追訴權期間限制；日本刑事訴訟法第 250 條造成被害人死亡且所犯之罪最重可處死刑之犯罪無追訴權期間限制；奧地利刑法第 57 條、丹麥刑法第 93 條、義大利刑法第 172 條就最重本刑為無期徒刑之罪，排除追訴權時效之規定，將侵害生命法益之重罪排除追訴權時效之適用，爰於第 1 項第 1 款增訂但書規定，對於所犯係最重本刑為死刑、無期徒刑或 10 年以上有期徒刑之罪，且發生死亡結果者（如第 271 條第 1 項殺人罪、修正條文第 277 條第 2 項傷害致死罪及修正條文第 278 條第 2 項重傷致死罪），均無追訴權時效之適用。」¹⁷是對於保護生命法益及其他重要法益且法定刑為死刑、無期徒刑或 10 年以上有期徒刑之重罪，仍設有 30 年之追訴權時效期間，僅於發生死亡結果時，方設排除追訴權時效之例外。可知立法者就保障最重要之法益，原則上仍設有基於法律和平要求之時效期間規定，僅於發生侵害他人生命結果時，例外排除追訴權之時效規定。此等規範係為保護人民生命權而設，屬為保護憲法上最高價值而有必要之

¹⁷ 立法院公報，第 108 卷第 48 期，第 119 至 120 頁。

情況，憲法上法安定性之要求於此應予退讓。然除此等極端例外情形外，立法者仍應考量法治國家對於法律安定及體系正義之要求，對於國家權力之行使設置行使期間規定。

查本條例應係以追討公法上不當得利為目的，所追求之公共利益與生命權保障難以相提並論，不足以正當化對本條例所定國家公法債權權利行使期間規定之排除。再者，刑法第 80 條第 1 項第 1 款但書並非對侵害生命或其他重要法益之犯罪一概排除追訴權時效期間之適用，而僅於發生死亡結果之情形始排除追訴權時效期間之適用。與之相較，本條例第 7 條完全排除公法債權之請求權時效，實屬輕重失衡。又立法者於 108 年 5 月 29 日修正公布施行現行刑法第 80 條第 1 項第 1 款規定同時修正公布施行之刑法施行法第 8 條之 2 規定：「於中華民國 108 年 5 月 10 日修正之刑法第 80 條第 1 項第 1 款但書施行前，其追訴權時效已進行而未完成者，適用修正後之規定，不適用前條之規定。」是在上開修正施行前追訴權時效已完成之發生死亡結果嚴重犯罪行為，其追訴權時效不因新規定之施行而復活，刑事追訴機關仍不得再對該等行為予以追訴，以維護法律安定。與之相較，立法者於本條例中，溯及既往變更國家與退休（職、伍）公職人員間已了結之退休給付財產法律關係，並使第三人負擔返還義務，顯然有重財產權而輕生命權之價值矛盾，有違憲法上體系正義之要求¹⁸，而違反憲法第 7 條之平等原則。

此外，雖司法院釋字第 107 號及第 164 號解釋闡明，已登記不動產所有人之物上請求權，無時效規定之適用。惟查，

¹⁸ 參照司法院釋字第 667 號、第 777 號、第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋。

司法院釋字第 747 號解釋就已登記不動產所有權人基於其所有權而生之徵收請求權，認為仍應有時效規定之適用。另，司法院釋字第 771 號解釋，就繼承人以已登記不動產所有權人之身分，基於其所有權而得行使之物上請求權，亦認為仍應有時效規定之適用。則在我國法體系內，關於財產權之行使，縱使係基於登記具絕對效力之不動產物權所生之請求權仍有時效規定之適用。對於公法債權之行使，排除權力行使期間規定之適用，相較之下亦有價值矛盾，有違憲法上體系正義之要求¹⁹，而違反憲法第 7 條之平等原則。

¹⁹ 參照司法院釋字第 667 號、第 777 號、第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋。

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決不同意見書

蔡大法官明誠提出
吳大法官陳環加入
呂大法官太郎加入第四部分

本件聲請人等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（下稱系爭條例）第 2 條第 2 款、第 4 條第 1 項、第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款，及第 7 條規定，有違憲疑義，聲請解釋憲法，本庭作出全部合憲結論之判決，其所為之相關立論，仍有值得再商榷之處，爰提出不同意見書如下：

一、 憲法之個案立法禁止原則之問題

先從系爭條例第 1 條之立法目的觀之，其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，係基於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）年資規範不合，應予檢討處理，特制定系爭條例¹。如單從系爭條例第 1 條規定而論，看似抽象性一般規範。但如結合同條例第 2 條第 2 款就社團專職人員之立法定義，係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（下稱救國團）、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

¹ 參照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 1 條立法理由。

總會、三民主義大同盟等社團及其相關機構之專職人員。由此可見，系爭條例之規制範圍，並非以不特定個人為規範對象之抽象性一般規範（*abstrakt-generelle Regelung*）²，而係具體指明特定社團及其相關機構之專職人員，以此為範圍，課予核發退離給與機關（下稱核發機關）重行核計退離給與，以及有溢領退離給與者，令領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還（即如有溢領退離給與者之被追繳或返還等義務或責任），是系爭條例具有「個案立法」之性質。惟立法者行使立法權時，其內容應以假設性命題，制定抽象性一般規範，非制定僅係適用於特定個案（*allgemein und nicht nur für den Einzelfall*）之法律。系爭條例直接以特定社團及其相關機構之專職人員為規制對象，自應受憲法「個案立法禁止」（*Verbot des Einzelfallgesetzes*）原則³之審查，因其影響人民

² 參照司法院釋字第 391 號解釋，其認為預算案與法律案兩者，在本質上有所區別，亦即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律（*Massnahme-gesetz*）者，以有別於通常意義之法律。又司法院釋字第 520 號解釋，再次重申上開釋字第 391 號解釋所引用學術名詞稱之為措施性法律，且於解釋理由書中，就立法院通過興建電廠之相關法案，謂此種法律內容，縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非司法院所能越俎代庖予以解釋之事項。本席認為上開解釋係就立法院通過興建電廠之相關法案與法定預算之措施性法律之綜合觀察，其是否可適用於本件有關退職給與等憲法保障人民財產權案件，以及何謂特殊類型之法律等問題，仍值得再討論，並妥為解釋之補充，以期公允！

³ 參考德國基本法第 19 條（*Art. 19 GG*）第 1 項規定，“1 Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines

之憲法基本權利甚鉅，且就其法律規範之形式及性質而言，其並非純屬措施性法律，實不應如本判決以其既屬「特殊類型之法律」而輕輕帶過。退步言之，縱使其為「特殊類型之法律」，究竟如何特殊，在追究於特殊年代所設立之特殊社團之歷史責任以外，為何另須及於當時服務之相關人員，實不應單從追求合憲之特別重要公共利益觀點出發，而忽視其應受個案立法禁止之憲法原則之嚴格檢驗，否則對人民之平等權與財產權等基本權之憲法保障意旨與目的之達成，將形成空談！

況且，轉型正義之實現，主要係面對新時代而檢討舊有重大暴虐之惡行（例如從事種族滅絕或濫殺無辜等犯罪行為），並對受害人加以彌補（例如補償、回復名譽、大赦或特赦等措施），此屬於值得遵從之重要人權理念，當然不容否認。惟系爭條例所規制之對象，除政黨屬性之社團，例如中國國民黨各級黨部、中華民國民眾服務總社及其分社等外，

Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. 2 Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.”（1. 基本權得依法律或法律授權規定而予以限制，該法律應具一般性，且不得僅適用於個別事件。2. 此外，該法律應列舉其條文指明其限制之基本權。）；Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021Rn. 20-24-beck-online, Art.19 Rn. 20ff.; Enders, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, 2022-beck-online, Art. 19 Rn.1ff.; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 2022-beck-online, Art. 19 Rn. 14ff.. 於此亦涉及法定之特別法禁止（Verbot von gesetzlichem Sonderrecht）與除一般平等原則外之特別平等原則（im Sinne eines qualifizierten Gleichheitsgebots）之問題。憲法個案立法禁止原則，係立基於憲法平等原則及法治國法安定性原則之要求，立法者不得就個案具體之人及事務進行立法規範，亦即立法者不得預設立場給予某人利益或不利利益。

另有救國團及中國童子軍總會，後者之工作係針對青少年事務，以及中國大陸災胞救濟總會（現名中華救助總會）、世界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會（現名世界自由民主聯盟中華民國總會）、三民主義大同盟等社團，在當時宣稱反攻大陸之年代，其工作在於災胞難民救濟及反共等事務之處理與推動。亦即，系爭條例所規制對象之工作事務，未必涉及重大暴虐之惡行，其工作內容是否全屬政黨事務，從而全為特定政黨服務，亦恐難以一概而論。此外，系爭條例所稱之社團，除臚列中國國民黨各級黨部等社團外，並以「等社團及其相關機構」之規範文字概括，其立法理由載以「所定社團以過去政策決定從寬准予採計之社團及其相關機構為範圍」⁴，經解釋與適用，甚至及於中央通訊社，然該社係以提供傳播媒體新聞服務、國際新聞報導、國際新聞交流及國家新聞通訊業務等之新聞傳播與通訊作為其設立目的及工作職掌內容⁵，且該社相關專職人員，如具有新聞專業，並循行政程序而受任命從事新聞傳播或資訊分析及處理等工作人員，尤其是在資訊相對封閉時代，實類似於政府所提供之新聞資訊服務，就此於西方國家亦頗為常見，對該等人員，於事隔 50 餘年後任令事後個案立法，剝奪其受憲法保障之財產權，恐失其公允，且不符情理！

二、有關平等原則有無違反之問題

再就系爭條例第 2 條第 2 款將救國團列入部分，聲請人

⁴ 參照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 2 條立法理由。

⁵ 參考中央通訊社設置條例第 1 條規定之立法目的，係為提供國內外大眾傳播媒體新聞服務，擴大國際新聞報導，促進國際新聞交流，辦理國家新聞通訊業務，特設中央通訊社。

五至八之主張，應予重視。本判決以救國團之成立及其與國防部間之隸屬關係無組織法上之依據，並其本為社團性質而與一般機關有別，且該等人員任職於救國團之年資依法本就不得採計為由，進而認為救國團專職人員與系爭條例第 2 條第 2 款所列其他社團專職人員，本質相同，因此肯認其符合平等原則之要求。

惟救國團既係於中華民國 41 年間由行政院訓令國防部轉飭國防部總政戰部籌組成立，直至 58 年 12 月 23 日，由行政院核示准許解除國防部與救國團之隸屬關係為止，均隸屬於國防部。救國團自成立時起至 58 年 12 月 23 日，實不容否定其曾隸屬於政府之事實。關於此部分，系爭條例上開規定未充分審究救國團曾隸屬政府之事實，而未就事物本質之差異，予以不同規範，自應受憲法第 7 條平等原則之審查⁶。至立法者基於憲法價值與法律規範意旨及目的，固得斟酌規範事物之本質而作成規定⁷，或針對特殊情形作成例外規定⁸，系爭條例上開規定以「銓敘部於早期特殊政經環境下，報經考試院同意而得採計服務年資之社團」為分類標準，將救國團與其他社團並列，未就救國團曾隸屬於國防部之事物本質上差異性，予以不同規範，導致曾任職於救國團之專職人

⁶ 按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則，參照司法院釋字第 455 號解釋翁大法官岳生提出之協同意見書。

⁷ 參照司法院釋字第 485 號解釋。

⁸ 此即體系正義之例外，參照司法院釋字第 455 號解釋翁大法官岳生提出之協同意見書。

員立於較為不利之地位，在規範上出現差別待遇之結果，倘係基於轉型正義此公益之考量，而許立法者對救國團隸屬行政機關期間之本質重新評價，仍應就此詳盡說理，但本判決卻未詳加論斷，即逕認其未違反平等原則，其影響受規範者之財產權甚鉅，實仍有再推敲之必要。

三、 有關侵害憲法保障之財產權與違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則之問題

如前所述，受規範者之退職給與及相關權利，既應受憲法財產權之保障⁹，本件核發機關依系爭條例第4條第1項規定，溯及地認定原因案件原告有溢領退離給與之情事，並依系爭條例第5條第1項第1款規定命其返還溢領之金額，係將新法適用於業已終結之法律關係，而屬真正溯及既往（echte Rückwirkung）¹⁰，且其亦未設合理補救措施或過渡時期條款，顯已剝奪人民依考試院發布之合法命令所給付之退職金，自有侵害憲法保障人民之財產權，並與憲法保障之法

⁹ 基於公法上身分而享有之財產權，參照吳庚、陳淳文著，憲法理論與政府體制，臺北：作者發行，2021年9月增訂7版，頁251-252、254-256。

¹⁰ 所謂真正溯及既往，係針對業已終結之事實或法律關係，以事後之立法重新評價，參照法治斌、董保城著，憲法新論，臺北：元照，2020年3月7版1刷，頁109-111；Albin Eser/Michael Kubiciel, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019-beck-online, GRCh Art. 49 Rn. 29ff.; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 2022-beck-online, Art. 20 Rn.80ff..法律之真正溯及既往，原則上不應准許，除非其係因有重大且壓倒性而令人信服之公共福祉理由（wegen überwiegender, zwingender Gründe des Gemeinwohls），且該信賴不值得保護時，始例外准許溯及。（Vom grundsätzlichen Verbot echter Rückwirkung gibt es nämlich Ausnahmen, in denen das Vertrauen als nicht hinreichend schutzwürdig angesehen wird.）

律不溯及既往原則及信賴保護原則有所違背。又系爭條例第 7 條規定除系爭條例另有規定外，不適用現行法律有關權利行使期間之規定，雖同條例第 4 條及第 5 條規定，有 1 年之處理期間，惟實務上將之解為訓示規定，觀其不論個案是否適用消滅時效期間或除斥期間規定之可能性¹¹，類皆明文排除權利行使期間，未為任何權利行使期間之限制，得以無期限地溯及既往，與法治國之法安定性原則，顯有違背。

此外，本判決雖認為人民因權利行使期間經過而確定之法律關係或權利，應受憲法相關基本權之保障，乃為法治國之法安定性要求，竟肯認立法者基於特別重要之公共利益，可制定排除權利行使期間之規範，認其並非憲法所當然不許。參考司法院釋字第 443 號及第 658 號解釋，關於給付行政措施，其所應受法律規範之密度，雖較限制人民權益者寬鬆，然若涉及公共利益之重大事項，仍應有法律或法律授權之命令為依據。所謂給付行政之處分或措施，通常屬於授益性質，對受規範者有利之情形，依上開解釋，涉及公共利益之重大事項，仍須受法律保留原則之拘束。則立法者對於歷經長久之受益狀態及既得之受益，就此既得權之部分，如欲將人民已獲取之權益嗣後溯及既往之剝奪，自應受到嚴格憲法審查，而非過度強調所謂重大公益而採寬鬆審查，恣意剝奪人民既得權或干預其憲法所保障之基本權。況且，此例一開，好似只要係基於重大公益，即具有正當理由，任令立法者得溯及既往剝奪人民受憲法保障之財產權，於是如未適度

¹¹ 參照系爭條例第 7 條規定之立法理由，黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付時間已久，可能因時效消滅或撤銷行使期間已過，難以要求受領人、政務人員或政黨返還，爰明訂不適用現行法律有關權利行使期間之規定。

節制，恐非現代法治國家公權力行使之應有作為！

四、 考試院發布命令之合法性問題

系爭條例第 5 條第 1 項第 2 款所定僅由社團單獨負責部分，從工作職場慣例與服務內容觀之，當事人所選擇就業之職場或從事之工作，於 50 年後之現代社會究竟將對之如何評價，往往非當事人於就業當時所能預見，於當時亦甚難以預見是否會轉任公職人員或於政府部門退休。且當時之大環境，誠如本判決所稱之黨國體制，就客觀環境而言，縱使認為當時威權體制係為鞏固執政優勢而組成系爭條例所指稱之社團，因而造成不合理競爭制度，但該等受規範者所從事之工作或活動，是否為重大暴虐之惡行，能否皆劃歸於不法行為或活動，實有商榷之處！因此，不宜事後推斷前人為找工作營生者，皆不具正當性，並在事經 50 餘年後由國家立法機關進行違法性之檢驗，從而逕予否定當時由國家機關制定之公職人員退離給與法規範，亦即以事後立法否定當時考試院循行政程序發布命令之合法性。況基於五權分治，彼此（平等）相維之憲政體制及精神¹²，考試院與立法院同屬相同位階之憲政機關，實不應將考試院過往發布之命令，任令立法院以事後立法予以否定，甚至逕認為其具不法性。職是，在此所造成受規範者之退職相關給與權利之剝奪，自亦應受憲法第 15 條保障財產權之審查。

所謂「法與時轉則治」，法律往往須因時因地制宜，固屬常態，惟立法者擬制定法律，自許各時代有其不同主張，藉以實踐其理念，但如涉及憲法基本權之干預或限制之疑義時，仍應受到憲法審查，自屬當然。本件原因案件之事實發

¹² 參照司法院釋字第 3 號、釋字第 175 號及釋字第 682 號等解釋。

生有其特殊時代背景，於此可引用德國法哲學家 Gustav Radbruch 就實定法與正義理念（positive Gesetzen und Gerechtigkeitsgedanken）相衝突時，其所提出現仍被引用之著名「賴德布魯赫公式」（Die Radbruchsche Formel，或稱拉德布魯赫公式）¹³，亦即正義與法安定性（Rechtssicherheit）之間之衝突可以如此解決，由國家權力所制定之實定法應優先適用，除非其有悖於正義已達難以容忍之原因（wegen unerträglichen Widerspruchs zur Gerechtigkeit），以致於成為不正之法（Unrecht）時，則應向正義讓步。當時上開社團服勤務專職人員，既係為執行當時政府之國家任務（例如青少年工作及通訊傳播等），當時適用於上開人員之相關法令規範，是否有悖於正義已達難以容忍之原因，亦即其是否成為不可容忍之不正法律（„Unerträglich“ ungerechte Gesetze），固可能見仁見智。惟綜觀當時時代情境與社團專職人員所服勤務之性質，不宜認其所從事之工作係屬重大暴虐之惡行，反之，應認其並未達到不可容忍之不正程度，較符事理之平！況且，50 餘年前之時空背景，對於法律保留之理念較為淡薄，立法機關不應不顧法之安定性，而事後諸葛地，就考試院當

¹³ 參照 Thomas M.J. Möllers und Katharina Redcay, Das Bundesverfassungsgericht als europäischer Gesetzgeber oder als Motor der Union? EuR 2013, 409, 422f.; Mitarbeiterin Donata Zehner, Semesterabschlussklausur – Einführung in die Rechtswissenschaft: Was ist Recht? JuS 2020, 750, 752f.; Eric Hilgendorf, Recht durch Unrecht? Interkulturelle Perspektiven, JuS 2008, 761, 767. 另有關德國聯邦憲法法院判決，例如 BVerfG, Beschluß vom 24.10.1996 - 2 BvR 1851/94 u.a.: Strafbarkeit der sog. Regierungskriminalität während des SED-Regimes - Tötung von Flüchtlingen an innerdeutscher Grenze, NJW 1997, 929. 該判決所參考之文獻，即如 SJZ 1946, 105ff. (= Gustav Radbruch Gesamtausgabe III, 1990, bearb. von Hassemer, S. 83ff. 並參照 BVerfGE 3, 225 (232f.); BVerfGE 6, 132 (198f.) = NJW 1957, 570; BVerfGE 6, 389 (414f.) = NJW 1957, 865) 等判決，可資參考。

時循行政程序所發布之命令，逕認無法律依據而構成違法或不當得利。

何況事後考試院針對社團年資併公職年資一事，亦發現以前發布之命令有調整之必要，即本判決所稱其於 76 年及 95 年先後兩階段之斷源措施，然 76 年 12 月 2 日（含）前已轉任公職且於 95 年 4 月 20 日前經核定退休者，其 76 年 12 月 2 日（含）前任職於社團之年資，仍得併計為公職年資，並依此年資繼續支領相關之退離給與。此等調整過程，專職人員既係循法定程序而取得退離之給與，基於憲法保障人民財產權之意旨，此等有利於人民之命令，實不應恣意否定其合法性！因此，系爭條例對於上開社團及其所屬專職人員得以請求返還業已取得退離給與之立法，自有違反過苛禁止之比例原則！總之，本判決應當以寬宏方式多加考量並正視聲請人等所主張之憲法上基本權，其對於系爭條例所造成過苛之恣意立法，亦視若無睹，是其結論與說理方式皆值得商榷，爰提出不同意見如上。