

憲法法庭 112 年憲判字第 3 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

臺北高等行政法院第六庭（聲請人一）

臺灣臺東地方法院行政訴訟庭風股法官（聲請人二）

臺灣臺南地方法院行政訴訟庭業股法官（聲請人三）

臺灣臺北地方法院行政訴訟庭安股法官（聲請人四）

臺北高等行政法院第二庭（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）

言詞辯論日期：111 年 12 月 20 日

判決宣示日期：112 年 3 月 17 日

案由：

本件計有 5 組法院法庭（法官）提出共 8 件聲請案，主張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（下稱系爭條例）第 2 條第 2 款（下稱系爭規定一）、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 5 條第 1 項第 2 款（下稱系爭規定四）及第 7 條（下稱系爭規定五）等規定（各法條內容詳見附表），依其合理之確信，認為有抵觸憲法之疑義，顯然於該案件之裁判結果有影響，乃裁定停止訴訟程序，向本庭聲請解釋憲法（各原因案件詳參聲請書）。

判決主文

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 其餘聲請不受理。

判決理由要旨

1. 一、法制背景〔第 40 段〕

（一）社團專職人員年資併計公職人員年資及系爭條例之沿革〔第 41 段〕

〔我國〕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；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。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，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。考試院於同年 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。〔第 46 段〕

2. (二) 系爭條例之立法緣由〔第 48 段〕

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。〔第 50 段〕

〔關於相關制度沿革的詳細說明，參理由書第 40 至 58 段〕

3. 二、系爭規定一雖屬特殊類型之法律，然非憲法所不許，亦未牴觸憲法第 7 條平等原則〔第 59 段〕

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。系爭條例係以曾任特定社團及其相關機構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。〔第 60、61 段〕

4. 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）。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。〔第 62 段〕

5. 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。〔第 64 段〕
6. 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，未牴觸憲法第 7 條平等原則。〔第 65 段〕
7. 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 條保障財產權意旨、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，均尚無違背〔第 66 段〕

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。〔第 68 段〕

8. (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〔第 69 段〕

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。〔第 72 段〕

9. 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。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。〔第 73 段〕
10. 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。〔第 74 段〕
11. 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。〔第 75 段〕
12. （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〔第 76 段〕

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，並未包括軍保退伍給付與公保養老給付，是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。〔第 78 段〕

13. 系爭條例第 1 條規定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。系爭規定二扣減違法併計之社團專職人員年資；系爭規定三課予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。〔第 79 段〕
14. 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，特於系爭條例第 4 條第 2 項及第 3 項明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，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。〔第 80 段〕
15. 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）。〔第 81 段〕
16. 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。〔第 82 段〕

17. 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〔第 83 段〕

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。〔第 86 段〕

18. 就系爭規定一所稱之社團而言，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、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。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，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。」〔第 87 段〕

19. 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。〔第 88 段〕

20. 此外，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。〔第 89 段〕

21. 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。〔第 90 段〕

22. 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。〔第 91 段〕
23. 系爭條例之立法目的不僅為回復公職人員退休（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。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。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。〔第 92 段〕
24. 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，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。〔第 93 段〕
25. 五、系爭規定五與法治國原則法安定性之要求，尚無違背〔第 95 段〕

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。〔第 96 段〕

26. 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，尚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。〔第 97 段〕

27. 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牴觸。〔第 98 段〕

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
主文第一項	許大法官宗力、蔡大法官焜燉、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、	吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠 (共 2 位)

	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（共 13 位）	
主文第二項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、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（共 9 位）	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（共 6 位）
主文第三項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、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（共 9 位）	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（共 6 位）
主文第四項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、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（共 13 位）	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠（共 2 位）
主文第五項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、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（共 13 位）	吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠（共 2 位）

黃大法官虹霞提出協同意見書

蔡大法官宗珍（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）提出部分協同部分不同意見書

詹大法官森林（張大法官瓊文加入）提出部分不同意見書

吳大法官陳鏗（蔡大法官明誠加入、呂太郎大法官加入第一至三部分）、蔡大法官明誠（吳大法官陳鏗加入、呂太郎大法官加入第四部分）分別提出不同意見書

附表：

條號	法條內容
系爭條例第 2 條第 2 款 (系爭規定一)	<p>本條例用詞，定義如下：</p> <p>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。</p>
系爭條例第 4 條第 1 項 (系爭規定二)	<p>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。</p>
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)	<p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
系爭條例第 7 條 (系爭規定五)	<p>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。</p>