

解釋憲法聲請書

聲請人：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭法官 黃翊哲

茲依司法院大法官審理案件法暨司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋
意旨，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

為審理臺灣臺北地方法院108年度簡字第19號原告中國青年救國團與
被告公務人員退休撫卹基金管理委員會、參加人銓敘部間，就追繳溢領退離
給與行政訴訟事件，認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5條第1項第1款規定（下稱系爭規定），有牴觸憲法第15條
財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義，聲請解釋案。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之性質與經過：

按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴
觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出
客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋，迭經司法
院釋字第371號、第572號、第590號解釋在案。

查聲請人審理臺灣臺北地方法院108年度簡字第19號原告與被告、參加



人間，就追繳溢領退離給與行政訴訟事件，被告以蔡○○ 溢領之新制退離給與為由，依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（下稱社團年資處理條例）第5條第1項第1款規定（下稱系爭規定），命原告限期（連帶）繳還被告；因原告不服原處分暨訴願決定，遂向法院提起本件行政訴訟。

經核被告執以系爭規定，因蔡○○ 為退職政務人員，就其溢領之新制退離給與，以原告為經採認之社團專職年資所屬社團為由，命連帶返還與被告；聲請人認系爭規定就有關命原告連帶返還責任部分，不符合憲法比例原則之要求，而侵害原告財產權之基本權保障。故聲請人認系爭規定有牴觸憲法第15條財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義，業已裁定停止其審理程序。

二、涉及之憲法條文：

社團年資處理條例第2條規定：本條例用詞，定義如下：1.公職人員，指公務、政務、軍職、教育、公營事業及民選首長等人員，於退休（職、伍）時，採認本條例所定社團專職人員年資併計核發退離給與者；2.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；3.退離給與：指退休（職、伍）金及優惠存款利息。又同條例第4

條第1項規定：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。另同條例第5條第1項第1款規定：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：1.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。

則系爭規定就退職政務人員溢領之新制退離給與部分，命經採認之社團專職年資所屬社團應與領受人負連帶返還責任，惟其命連帶返還責任之依據為何，實無適當之立論，且無助於轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復，此已構成對所屬社團財產權之侵害，而與憲法第15條揭櫫財產權之基本權保障規定有悖，亦不符合第23條之比例原則，致生違憲疑義。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復：

因臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，進入中華民國訓政時期約法（20年6月1日公布施行）體制；該約法明文承認中國國民黨在國家體制內，代表國民大會行使中央統治權，具有指導監督政府之地位，而於訓政時期形成黨國體制。

嗣中華民國憲法於36年12月25日施行，訓政時期結束，進入憲政時期，惟第一屆國民大會代表於37年5月10日依憲法第174條第1款規定之修憲程序，制定公布動員戡亂時期臨時條款，而第一任總統旋即於37年12月10日依據臨時條款公布全國戒嚴令（未包括臺灣）；嗣臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告自38年5月20日起臺灣全省戒嚴。又於動員戡亂時期，因臨時條款之規定，總統權力明顯擴大，且第1屆中央民意代表因未能改選而繼續行使職權，加以總統大多並兼中國國民黨總裁或主席，致使中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，從而原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以事實上延續。

如前所述，我國於動員戡亂時期與戒嚴時期，係處於非常時期之國家體制，直至76年7月14日總統令，宣告臺灣地區（不含金門、馬祖）自同年7月15日零時起解嚴，嗣第1屆國民大會臨時會於80年4月22日，三讀通過憲法增修條文，並決議廢止臨時條款，同月30日總統令，宣告動員戡亂時期於同年5月1日終止，國家體制始漸回歸自由民主憲政秩序。立法者為確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值以及憲法之基本權保障，就非常時期違反自由民主憲政秩序及嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要，且以政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益，而認其利用執政機會或國家權力取得之財產，

亦應回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。(司法院釋字第793號解釋理由書參照)

是為促進轉型正義及落實自由民主憲政秩序，特制定本條例；威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結果，其轉型正義相關處理事宜，依本條例規劃、推動之；本條例未規定者，適用其他相關法律之規定，為促進轉型正義條例第1條所明定；又依社團年資處理條例第1條規定：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。則有關非常時期違反自由民主憲政秩序及嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，應循促進轉型正義、社團年資處理等條例規範，以謀求國家利益為依歸，並落實轉型正義，此與平等原則、法律不溯及既往原則等尚屬無違，確係正當。

惟關於系爭規定就退職政務人員溢領之新制退離給與，命經採認之社團專職年資所屬社團應與領受人負連帶返還責任部分，(第5條第1項) 立法理由固記載：「明定依前條 (第4條) 規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應予以返還及返還期限。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」等語。然系爭規定經採認社團專職年資而獲新制退離給與溢領，其受領人乃該退職政務人員，己身獲有溢領之新制退離給與，因其係政治任命，命擔負返還責任以回復既有之財產

歸屬秩序，並無爭議；但其原任職所屬社團究有何利用執政機會或國家權力，謀取政黨或第三人（即該退職政務人員）不當利益，以致應與之負真正連帶債務，方得回復既有之財產歸屬秩序，容有未明。

而觀察黨務社團年資採計緣起，乃因我國早期政經環境特殊，政府考量部分社團之設立目的、實際從事業務及人員進用方式、待遇支薪等均類同行政部門，爰陸續報經考試院同意相關年資；是類年資之採計，係以相互採計為原則，因此，自公務人員轉任是類社團者，其曾任之公務年資亦獲是類社團併同採計核發退職金。隨著政府政經環境改變，銓敘部已於76年間配合新人事制度之推行，函請考試院明令廢止前開要點及其他團體年資之採計；95年間再經檢討後，全面廢止前述年資採計規定並於同年4月20日經考試院會議決議：「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。另外，過去曾從寬採計之其他非公部門之年資，亦併同停止採計」。故針對是類社團年資之採計，銓敘部於76年及95年間已分階段採取斷源及全面廢止措施，並明令自95年4月20日以後退休者，均不得再採計是類社團人員年資。（註1）

故在95年4月20日之前，就公務人員與黨務社團人員彼此轉任間之退休年資計算，因我國早期政經環境特殊，係以相互採計為原則，迨隨著政府政經環境改變，分階段採取斷源及全面廢止措施。則系爭規定就退職政務人員溢領之新制退離給與一事，命應負返還責任，雖可匡正黨國體制下所生之不

當過往，但對黨務社團而言，其就轉任公務（政務）人員本無承擔新制之退離給與義務，且需另負起自公務人員轉任後之退休年資計算責任；是系爭規定單向性命該退職政務人員所屬社團連帶負返還溢領之新制退離給與責任，未斟酌此一黨務社團同時兼負之公務人員轉任後之退休年資計算責任，並非妥適之轉型正義與既有財產歸屬秩序回復立法體例。

二、命所屬社團負連帶返還責任不符合憲法比例原則之要求：

按以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之，為憲法第23條所明定。另對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當；立法者如為追求一般公共利益，且該限制有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而與其所欲維護公益之重要性及所限制行為對公益危害之程度亦合乎比例之關係時，即無違於比例原則，迭經司法院釋字第548號、第641號、第685號、第711號、第716號及第738號解釋闡釋綦詳。

是比例原則係指國家的權力行使若有侵害人民之必要時，應以最適當、最小侵害的方法為之，廣義的比例原則包括：1.適當性原則（合目的性原則），適當性是指行為應適合於目的之達成，行政機關對於行政手段之選擇，須配合所要達成之行政目的，否則即屬違法；2.必要性原則（最小損害原

則)·必要性是指行為不能超過實現行政目的之必要程度·假設行政機關有多種同樣能達成行政目的之方法時·應選擇對於人民影響最輕微之手段;3. 衡平性原則(狹義比例原則)·行政機關之手段應按目的加以衡判·其所採取之行政手段所造成之損害·不得與所欲達成之行政目的顯失均衡。換言之·所選擇之手段對於人民所要付出之代價與得到之公共利益價值要相當·始具有合法性(註2)。

蓋系爭規定為落實轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復目的·乃在於黨職併公職之退休年資計算·因是類爭議主要發生在其多以公務(政務)人員身分退職·致國家須擔負其原任職黨務社團期間之退休年資·而有溢領新制之退離給與情事;姑不論當初時空環境、政策考量為何·究屬黨國體制下所生之不當過往·對此非常時期違反自由民主憲政秩序之匡正·當應歸由利用執政機會或國家權力者負起最終責任·方能符合轉型正義本旨。

惟其內容仍須符合法治國原則之要求·即無論何種國家權力之行使·均須合於權力分立原則、基本權之保障·及其所蘊含之比例原則、法律明確性原則及司法救濟等;若係就財產予以剝奪或限制·除應符合法律保留原則·其賦予忍受財產剝奪或限制之對象範圍、所得剝奪或限制之財產範圍以及採取剝奪或限制財產之手段·尚應符合憲法第7條平等原則及第23條比例原則。(司法院釋字第793號解釋理由書參照)故就系爭規定對於退職政務人員所溢領新制之退離給與·命經採認之社團專職年資所屬社團應負連帶返還

責任，其合於轉型正義之目的與否，應端視此一財產剝奪之對象範圍及手段，有無符合憲法比例原則之要求。

因退職公務(政務)人員原任職之黨務社團，在該人員轉任公務(政務)人員之時，不一定發生退離給與責任；以本件案例事實而言，據原告表示，蔡○○轉任公務人員之際，尚不符合退離給與條件，亦即原告此時並無給付蔡○○退離給與責任，就之後蔡○○以政務人員身分退離時，因併計原任職黨務社團期間之退休年資，致有溢領新制之退離給與情事，就此逕自剝奪原告之財產，可否謂屬適恰之財產剝奪對象，恐有疑義。考究轉型正義之目的，乃在黨國體制結束後，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要，既有財產歸屬秩序之回復，自應符合憲法比例原則之要求；亦即關於財產剝奪之對象，應以其行為應適合於目的之達成，可達成轉型正義之行政目的，合乎適當性原則(合目的性原則)，方屬有據。

則退職公務(政務)人員原任職黨務社團退休年資之採計，起因為黨國體制，但該黨務社團同時兼負自公務人員轉任後之退休年資計算責任，此非單向性之財產歸屬秩序破壞；就落實轉型正義之目的而言，當應從該黨務社團之整體行為觀察，不得以此單向性之黨務社團財產剝奪，謂可回復財產歸屬秩序，自不符合憲法比例原則之要求。復黨職併公職之退休年資計算，先後於76年及95年間分階段採取斷源及全面廢止措施，並明令自95年4月20日以後退休者，均不得再採計是類社團人員年資；況這段期間並經歷總統令

宣告動員戡亂時期於80年5月1日終止，國家體制漸次回歸自由民主憲政秩序，就於80年5月1日至95年4月20日期間採計黨職併公職之退休年資計算方式，能否全然歸給該黨務社團藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益，需否分不同時期而為財產剝奪對象及手段之體例，則系爭規定遽命所屬社團應負連帶返還責任，有違憲法比例原則之要求。

三、系爭規定侵害人民財產權之基本權保障：

按人民之生存權、工作權及財產權，應予保障，憲法第15條定有明文；故憲法第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、第709號、第732號、第747號解釋參照）。

系爭規定就轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復，因命退職政務人員所屬社團須負連帶返還溢領之新制退離給與責任，欠缺整體行為之觀察，且並非適恰之財產剝奪對象與手段，不符合憲法比例原則之要求，俱如前述；故以此規範命該黨務社團所負之連帶返還責任，顯屬對人民財產權之侵害，有悖憲法對於人民財產權之基本權保障。

肆、結論

社團年資處理條例第5條第1項第1款規定，退職政務人員經採認之社團專職年資所屬社團，應就該退職政務人員溢領之新制退離給與，負連帶返還

責任；因系爭規定就轉型正義與既有財產歸屬秩序之回復，欠缺整體行為之觀察，且並非適恰之財產剝奪對象與手段，不符合憲法比例原則之要求，構成對人民財產權之基本權保障侵害，而有違憲之疑義。故聲請人審理臺灣臺北地方法院108年度簡字第19號原告與被告、參加人間，就追繳溢領退離給與行政訴訟事件，認應適用之社團年資處理條例第5條第1項第1款規定，有關命原告連帶返還責任部分，抵觸憲法第15條財產權保障規定，及違反第23條比例原則之疑義；聲請人有合理之確信，並經提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰裁定停止本案審理程序，聲請大法官會議解釋，宣告該等規定違憲，以保障人民權益。

註1：銓敘部部長周弘憲之說明，立法院第9屆第2會期第6次會議議案關係文書（院總第234號 委員提案第19535、19614號之1），106年。

註2：吳庚，《行政法》，87年，頁57-58。陳清秀，〈行政法之法源〉，《行政法》，87年，頁126-127。

此 致

司 法 院

聲請人：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭法官 黃翊哲



中 華 民 國 1 1 0 年 1 月 2 2 日