

## 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<sup>1</sup>。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

---

<sup>1</sup> 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）<sup>2</sup>，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<sup>3</sup>之審查，因其影響人民

---

<sup>2</sup> 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（Massnahmegesetz）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！

<sup>3</sup> 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 2021 Rn. 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」<sup>4</sup>，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<sup>5</sup>，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

---

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>，或針對特殊情形作成例外規定<sup>8</sup>，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

---

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 參照司法院釋字第 485 號解釋。

<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>，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）<sup>10</sup>，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

---

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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<sup>11</sup>，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

---

<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>，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

---

<sup>12</sup> 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）<sup>13</sup>，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

---

<sup>13</sup> 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。