

# 釋憲聲請書

本院第二庭(審判長法官蕭忠仁、法官黃翊哲、法官李明益，下稱聲請人)於受理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)事件(臺北高等行政法院 108 年度年訴字第 1045 號)時，對於應適用之本條例第 2 條第 2 款、第 4 條第 1 項規定，依合理之確信，認其內容有牴觸憲法之情，乃以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信上開規定違憲之具體理由，爰依行政訴訟法第 178 條之 1 規定，提出釋憲之聲請，並將有關事項敘明如下：

## 壹、聲請解釋憲法之目的

本條例第 2 條第 2 款：「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。」

(下稱系爭規定 1)、第 4 條第 1 項：「第二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。」(下稱系



爭規定 2)等規定(系爭規定 1、系爭規定 2,合稱為系爭規定),侵害憲法所保障之財產權,並違反法律不溯及往原則、平等原則,發生有牴觸憲法第 7 條、第 15 條規定之疑義,爰聲請鈞院宣告系爭規定違憲,並停止適用。

貳、本件事實經過詳如附表

參、聲請解釋憲法之理由與聲請人對本件所持之立場及見解

一、關於本條例第 2 條第 2 款(系爭規定 1)違反平等原則部分:

(一)按憲法第 7 條:「中華民國人民,無分男女、宗教、種族、階級、黨派,在法律上一律平等。」該規定不僅為一「主觀權利」(平等權),並為一「客觀價值/規範」(平等原則),應適用於所有法領域,指導行政、立法與司法,其作用旨在「禁止恣意」—不許國家以與事物本質無關之事由,實行差別待遇,致使「等者不等之」(對相同事物,為不同之對待)或「不等者等之」(對不同事物,為相同之對待)<sup>1</sup>。次按立法者是否以正確及充分的方式,獲得有關法律制定當時存在的事實基礎的知識,不僅是立法良

<sup>1</sup> 參見前大法官湯德宗於釋字第 727 號解釋所提協同意見書。

窳的檢視標準，並可資為評斷立法恣意與否之依據；就釋憲機關而言，對立法者據以立法的事實進行認定與評價，亦可以避免釋憲機關僅僅將憲法與法律條文進行概念性的比較，而做出與事實狀態不相符合、形式化或是概念化的解釋<sup>2</sup>。

(二) 本件系爭規定1將包含救國團在內之社團專職人員列為本條例之適用對象，其立法理由說明：「明確界定本條例所定公職人員、社團專職人員及退離給與之範圍；『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』。」等語，參照本條例第1條規定之立法理由：「我國早期政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範不合，應予檢討處理。」等語，可見立法者將救國團專職人員納

<sup>2</sup> 謝明祐，立法事實的違憲審查之研究，東海大學法律學研究所碩士論文，民國101年6月，第23頁。

為本法適用對象，乃因救國團與系爭規定 1 所列各社團，均屬「其部分專職人員前經從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與之社團」，至於各該社團之性質及任務為何，均在所不問。

(三) 然查，救國團之成立，乃係由行政院以 41 年 5 月 31 日臺 41 教字 2953 號訓令國防部依照「中國青年反共救國團（按：即救國團前身）籌組原則」（下稱籌組原則），轉飭該部總政治部負責辦理。該籌組原則第 3 點明訂：「青年反共救國團隸屬於國防部總政治部。」並於第 5 點明文：「青年反共救國團之組織及其系統如左：(一)中央設團務指導委員會，負責全國團務之設計指導，委員由總政治部聘請有關人士擔任之。(二)團務指導委員會下設中央團部，中央團部設團長一人、副團長一人，由總政治部報請國防部派任之。團長主持團務，副團長協助之。」國防部總政治部旋以 41 年 9 月 2 日(41)茂菩字第 1315 號函覆參謀總長，說明救國團籌備處已於 41 年 8 月 1 日成立於北投政工幹校，並檢呈「中國青年反共救國團團務指導委員會組織簡則草案」、

「中國青年反共救國團總團部組織章程草案」及「中國青年反共救國團總團部編制表」等文件，明訂團內組織(4組1室)、執掌及主任以下各級幹部(副主任、專員、主任秘書、秘書、文書員、各組組長、副組長、組員)及員工之軍事編階等，其中組織簡則草案第2條並規定：「團務指導委員會為全團團務之設計指導機構，設委員七人至十一人，由『行政院』聘任之。」案經行政院以41年9月18日臺41教字第5265號令核定救國團籌備處所擬訂之各項章則草案，並修正組織簡則第2條為：「團務指導委員會為全團團務之設計指導機構，設委員十一人至十五人，由『國防部』聘任之。」救國團乃於同年10月31日成立。嗣國防部以「該團(按：指救國團)成立之初，所以隸屬本部管轄者，乃基於當時實施學校軍訓(目前已改隸教育部主管)，及舉辦青年戰鬥訓練之需要，如今該團工作經過十七年開創發展，業務日增，影響日廣，政府固畀以中興重任，而海內外青年，更寄予深切熱愛，故就其工作範圍與任務言，已非本部權責所能承乏」為由，呈請行

政院解除該部與救國團之隸屬關係，經行政院以 58 年 12 月 23 日臺五八(教)10426 號令准，救國團並以 59 年 2 月 27 日(59)青秘字第 0312 號代電請內政部准予核備為「社會運動機構」<sup>3</sup>，經內政部以 59 年 3 月 23 日(59)3.24 台內社字第 356080 號准予登記備案<sup>4</sup>。上開事實，除證諸前引文件外，行政院以 75 年 1 月 21 日臺 75 專字第 1370 號函復立法委員質詢時，亦載述：「政府播遷來臺初期，由於戰亂未已，中共學運之噩夢，猶有餘悸，加以日本曾對臺灣有五十年殖民地統治之遺毒仍在，先總統蔣公乃於民國四十一年青年節發表告全國青年書，提出組織中國青年反共救國團之號召。當時有關單位即以擬訂籌組原則十二項，送經本院核准。基於實施中等以上學校軍訓教育及舉辦青年戰鬥訓練之需要，

<sup>3</sup> 該代電內容亦述及救國團解除與國防部隸屬關係後之組織性質，其內容略以：「本團自成立以來，在名義上雖屬政府輔導青年機構，但為適應時代潮流及青年特性，在實施方式上則以社團型態推行各項青年活動，諸多便利，尤其對於國際青年之聯繫合作事項，頗收靈活運用之效。今後團務工作除遵奉行政院指示外，至於本團性質擬以『社會運動機構』形式，俾利工作推展。」

<sup>4</sup> 關於內政部准予將救國團核備為「社會運動機構」之相關法令依據一節，經本院函詢該部，該部以 109 年 9 月 3 日台內團字第 1090038235 號函復略以：該團「備案」為「社會運動機構」之程序，並未依本部當時法令「非常時期人民團體組織法」規定之程序許可籌組並申請立案，且未置法定人員等語(參見附件一)。

故隸屬國防部，由本院轉知國防部總政戰部負責籌組，並於民國四十一年十月三十一日正式成立救國團。嗣因青年活動逐漸展開，該團為適應時代潮流及青年特性，加強對青年之服務工作，乃報由本院解除其與國防部之隸屬關係，而於民國五十九年，依法向內政部申請登記，並經核准以社會運動機構登記備案辦理有關青年輔導工作及青年育樂活動。」等語綦祥。

- (四) 由上述救國團籌組過程及其前期組織遞嬗歷程可知，救國團自成立後即隸屬於國防部，迄至行政院於 58 年 12 月 23 日令准解除兩者隸屬關係止，其形式上已具有政府組織的外觀；於人事上，除前述救國團主任以下各級幹部之軍事編階、團務委員會委員由國防部聘任外，依現有檔存資料，尚查得考試院於 44 年所辦理之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，亦分發 60 名及格人員(考試類別包括「一般行政人員行政組」、「財政金融人員」、「教育行政人員」、「土地行政人員」、「技術人員農業經濟組」、「技術人員化學工程

組」等)至救國團任職<sup>5</sup>；而在當時兩岸軍事緊張對峙、政府仍將「反攻復國」懸為國策之客觀環境與政治氛圍下，救國團本於其組織目的：「團結全國優秀青年，增進其智能、鍛鍊其體格、訓練其工作技術、培養其愛國精神、從事各種暫時工作，以爭取反共抗俄之勝利，達成復國建國之任務」<sup>6</sup>，以「反攻前，參加各種訓練、從事社會服務、協助文化宣傳、社會調查、推行政令，以及發動勞軍、從軍及總動員運動」為工作目標<sup>7</sup>，所從事之「實施學校軍訓」、「青年戰鬥訓練」等業務，可認其乃係屬於國家為達成公共政策之目的，所設之組織體，即便以現時角度觀之，其性質上亦與中央行政機關組織基準法第3條第3款<sup>8</sup>、第16條第1項<sup>9</sup>所稱機關附屬之訓練機構(行政機構)相當，只是在當時法令未備之法制背景下，並無正式之法制稱謂而已；再參諸公營事業機構為各級政府設置或控有過半數股份，

<sup>5</sup> 銓敘部 109 年 8 月 10 日部退二字第 1094961362 號函。

<sup>6</sup> 參見救國團籌組原則第 2 點。

<sup>7</sup> 參見救國團籌組原則第 4 點第 1 款。

<sup>8</sup> 其規定內容為：「機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。」

<sup>9</sup> 其規定內容為：「機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實(試)驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。」

以「從事私經濟活動」為目的之組織體，其編制內有給專任人員年資尚得併計為公務人員退休年資<sup>10</sup>，救國團於隸屬國防部期間，既屬於國家「為達成公共政策之目的」而設之組織體或機構，其專任人員年資尤應得以併計為公務人員退休年資。

(五) 救國團從成立至 58 年 12 月 23 日期間，既屬政府組織的一部分，其並非人民團體或社團法人至明<sup>11</sup>。然遍查本條例立法紀錄，不僅時代力量黨團所擬具之「公教人員退職退休給與併計黨務年資處理條例草案」或委員陳其邁等 20 人所擬具之「公教人員退職退休給與併計黨務人員年資處理條例草案」，均未就救國團與其他社團，或救國團於與國防部解除隸屬關係前、後之專職人員年資，依救國團之組織及其任務性質予以區別處理，於立法院司法及法制委員會審查或黨團協商時，亦未見立法委員或與會政府機關代表就此部分有所說明或討論<sup>12</sup>，難認立

<sup>10</sup> 參見公務人員任用法第 16 條及考試院依上開條文授權所訂定之「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法」。

<sup>11</sup> 即便在救國團與國防部解除隸屬關係後，其於 59 年間亦係以「社會運動機構」之名義向內政部登記備案(內政部並非依「非常時期人民團體組織法」規定予以許可)。嗣於 78 年依動員戡亂時期人民團體法之規定，向內政部申請立案登記為社會團體後，於同年 11 月 21 日辦理社團法人設立登記。

<sup>12</sup> 參閱立法院公報第 106 卷第 11 期、第 106 卷第 42 期。

法者就救國團曾經隸屬於政府之事實已充分審究，在此欠缺立法事實下，系爭規定 1 未就救國團與其他社團，或救國團於與國防部解除隸屬關係前、後之專職人員年資處理，本於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。

二、關於本條例第 4 條第 1 項(系爭規定 2) 侵害財產權及違反法律不溯及往原則部分：

(一) 按憲法第 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<sup>13</sup>。次按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，基於法安定性及信賴保護原則，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規<sup>14</sup>。此業經大法院迭於多號解釋例闡釋甚明。

<sup>13</sup> 司法院釋字第 400 號、第 709 號、第 732 號、第 747 號及第 793 號解釋參照。

<sup>14</sup> 司法院釋字第 620 號、第 717 號、第 781 號至第 783 號、第 793 號及第 794 號解釋參照。

(二) 再按所謂年資，乃係員工(公務員)跟隨雇主(政府)之服務年數，為員工與雇主間所存有特定聯繫關係之客觀事實。其最顯著之特徵即係其乃經年累月持續累積發生，且具有不可逆性，其不僅可以反映員工對於雇主的貢獻程度，且可藉由年資決定權利取得之資格及成數(例如退休金給與之要件及數額)，而具有「決定給付地位」的功能<sup>15</sup>。因此，年資(客觀事實)與本於年資所取得之權利及其成數，兩者概念內涵不同；申言之，年資不僅決定退休條件的成就<sup>16</sup>、退休金給與的種類(一次退休金或月退休金)<sup>17</sup>，當然也影響退休給與的數額。經扣除年資後，本於該年資原應領得之退休給與形同歸零，而非只是退休給與的扣減，此與此次年金改革係在「既有」年資基礎下「調降」退休給與之性質，迥然不同，因此對於兩者干預措施之合憲性判斷，自亦有所差異。經查，本條例於立法過程中，主管機關考試院銓敘部針對前述由立法委員擬具之草案所提出之

<sup>15</sup> 陳建文，「勞動基準法年資爭議問題之回顧與展望-年資概念、類型與理論之初步建構」，律師雜誌，第298期，2004年7月，第69頁以下。

<sup>16</sup> 參見公務人員退休資遣撫卹法第17條第1項。

<sup>17</sup> 參見公務人員退休資遣撫卹法第30條、第31條。

法案意見即表示：「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採計規定。」<sup>18</sup>其中就救國團部分，考試院 58 年 11 月 8 日(58)考台密二字第 2385 號令略以救國團專任人員服務年資於轉任其他機關應經銓敘之相當職務時，准予採計等語<sup>19</sup>，嗣因環境變遷，救國團等團體專職人員服務年資轉任行政機關職務時予以採計等規定，雖經考試院於 76 年 6 月 3 日決議廢止，但仍基於法令不溯既往原則暨保障既得權益之考量，就廢止前已任公務人員者，於退休、撫卹時，仍得併計專職人員年資<sup>20</sup>；復於 95 年 4 月 20 日進一步決議不得繼續採計救國團等社團之專職人員年資，並廢止銓敘部 77 年 8 月 7 日(77)臺華特二字第 185617 號函<sup>21</sup>。然本件原告分別係於 91 年 2 月 16 日(陳 00)、89 年 7 月 16 日(張 00)及 85 年 7 月 16 日(張 00)經核定退休，乃是在 95

<sup>18</sup> 參閱立法院公報第 106 卷第 11 期、第 273 頁。

<sup>19</sup> 銓敘部 59 年 4 月 17 日 59 台為甄一字第 05305 號函。

<sup>20</sup> 銓敘部 77 年 8 月 7 日(77)臺華特二字第 185617 號函。

<sup>21</sup> 銓敘部 95 年 5 月 12 日部退三字第 0952643282 號令。

年4月20日全面停止採計社團專職人員年資之前，是主管機關銓敘部採計原告於退撫新制實施前曾任救國團專職人員年資中關於救國團解除隸屬關係前之年資部分，自屬有據。而無論係該年資之客觀存在或主管機關所為之採計措施，均屬已終結之事實，此與本於該年資所核算之非一次性退撫給與，於完全給付前，其法律關係尚未終結，而屬於繼續性法律關係者<sup>22</sup>，其性質上完全不同，至為顯然。

(三) 按大院釋字第614號解釋，曾就「公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎」，明確闡釋：「憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。惟關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆(本院釋字第四四三號解釋理由書參照)，在此類法律制定施行前，曾任公營事業人員無從辦理併計年資，主管機關自得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。主管機關針對曾任公營事業

<sup>22</sup> 大院釋字第782號解釋意旨參照。

之人員，於轉任公務人員時，其原服務年資如何併計，依法律授權訂定法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違。」該號解釋雖係就公營事業人員而發，惟救國團專職人員服務年資於轉任行政機關職務時予以採計之行政措施，既係「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」，並非恣意行之，隸屬國防部時期之救國團專職人員，復具有服務於政府之外觀，並從事有助於國家達成公共政策目的之職務，則參諸上開解釋意旨，前開併計年資之措施亦應認係屬政府本於照顧是類人員生活之意旨，而以發布函令之方式予以規範，其雖無法律明文規定，甚而不在 32 年 2 月 10 日訂定發布之公務人員退休法施行細則第 9 條所規定年資得合併計算之人員範圍內<sup>23</sup>，然因此部分仍屬給付行政之性質，尚不得以此即認有違法律保留原則。

<sup>23</sup> 該條規定：「本法第二條規定之人員曾任有給之聘用派用及軍用文職經銓敘部登記有案具有任卸文件者，其年資得合併計算。」

(四) 準此，關於隸屬於國防部時期之救國團，前述考試院採計其專職人員年資之相關函令，並無何違法之處，且原告於該段期間之年資乃係客觀存在，其與主管機關所為之年資採計措施，同屬已終結之事實，系爭規定 2 仍明文予以扣除，顯已違反法律不溯既往原則；又因依上開規定扣除年資後，導致以年資為計算基礎之每月退休所得全然刪除，自亦已侵害原告之財產權。

肆、綜上所述，系爭規定 1 在欠缺立法事實的基礎下，就救國團與其他社團，或救國團於與國防部解除隸屬關係前、後之專職人員年資處理，未能本於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。系爭規定 2 則溯及適用於已終結之事實，違反法律不溯既往原則，並因而侵害原告之財產權，自難認合於憲法保障人民權利之意旨。聲請人基於確信，認系爭規定有抵觸憲法之疑義，提出上述客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，爰請鈞院大法官本於「憲法守護者」之地位，宣告系爭規定違憲並停止適用，以維護人民權益。

此致

司法院

聲請人：臺北高等行政法院第二庭

審判長法官

蕭忠仁

法官

法官

黃翔峰  
李翔益

中華民國 110 年 5 月 3 日

關係文件之名稱及件數

【附件一】內政部 109 年 9 月 3 日台內團字第 1090038235 號函

【附件二】停止訴訟程序之裁定書