

本人張嘉尹受憲法法庭指定，就 109 年度憲三字第 1 號社團年資併計公職年資案，提出專業意見，並出席憲法法庭於 111 年 12 月 20 日就本案所行之言詞辯論。謹依憲法訴訟法第 19 條第 3 項規定，就相關專業意見或資料之準備或提出，揭露相關資訊如下：

		是/否	如是，其情形
一	相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。	否	
二	相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。	否	
三	其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。	否	

此 致

憲法法庭

陳報人：張嘉尹 (簽章)  
2022 年 12 月 8 日(日期)

## 專家諮詢意見書

案號：109 年度憲三字第 1 號

專家學者姓名：張嘉尹（東吳大學法律學系專任教授暨特聘教授）

憲法法庭為審理 109 年度憲三字第 1 號臺北高等行政法院第六庭等聲請案，囑託本人擔任專家提出諮詢意見。本人針對憲法法庭所提示之言詞辯論爭點題綱，依其先後順序，敬提專家諮詢意見如下：

- 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（下稱系爭條例）第 2 條第 2 款所稱社團專職人員，明文列舉特定社團及其相關機構之專職人員，是否違反憲法個案立法禁止原則及憲法第 7 條平等原則？

系爭條例第 2 條第 2 款是否違憲，繫諸於下列問題的回答：我國憲法是否有個案立法禁止原則？個案立法原則是否絕對地毫無例外地適用？系爭條例第 2 條第 2 款是否屬於個案立法？系爭條例第 2 條第 2 款是否因牴觸平等原則而為憲法所不容許的個案立法？

### （一）憲法對於「個案立法」並沒有一般性的禁止

所謂「個案法律」或「個案性法律」係指，針對個案（或特定事件）而制定的法律，例如德國基本法第 19 條第 1 項規定：「凡基本權利依本基本法規定得以法律限制者，該法律應具有一般性，且不得僅適用於特定事件，除此該法律並應具體列舉其條文指出其所限制之基本權利<sup>1</sup>。」其中「法律不得僅適用於特定事件」，即可理解為「基本權利限制的個案立法

<sup>1</sup> 中文翻譯參閱司法院網站「德意志聯邦共和國基本法」：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79659-8911ef7e8ac140a2a30034ba643cb9b8.html>（2022/12/12，造訪）

禁止原則」。至於法律是否僅適用於特定案件，並不以法律規定的字面為判斷依據，即使規定的文字表達並未針對特定人（特定的個人或特定的個人所組成的群體），但是實際上僅能適用於特定事件並限制特定人的基本權利，仍然可以認定為牴觸了該規定。至於可否援引美國憲法第 1 條第 9 項第 3 款：「公權剝奪令或溯及既往之法律不得通過之<sup>2</sup>。」的「公權剝奪令」(Bill of Attainder)來相提並論，則不無商榷餘地。

我國憲法並沒有明文規定「個案立法禁止原則」，大院釋字第 520 號解釋則認為「立法院通過興建電廠之相關法案，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。」此意味著，大院並未囿於法律的形式性概念，在解釋憲法第 170 條時，認為除了必須滿足立法院通過與總統公布兩個程序性要件之外，還加上「具有人的普遍性與事物的普遍性」的形式條件。因此可以暫時性的結論：我國憲法對於「個別性法律」（即「個案法律」）並沒有一般性的禁止。

## （二）憲法允許個案立法的條件

雖然憲法無明文規定，我國憲法秩序是否蘊含著如同德國基本法第 19 條第 1 項的「基本權利限制的個案立法禁止原則」？無論贊成或反對，這都是一個可以提出憲法上理由加以論證的問題，然而既然是我國憲法的解釋，並不能直接引用或借用德國基本法第 19 條第 1 項之規定，主張「基本權利限制的個案立法禁止原則」係我國憲法規範，而必須提出憲法上的理由。可以用來支持「基本權利限制的個案立法禁止原則」的憲法理由，大致有三項：權力分立與制衡原則、立法的「體系正義」原則與平等原則。就本案言，具有關係者係個案立法是否違反平等原則而違憲的問題，

<sup>2</sup> 中文翻譯參閱司法院網站「美利堅合眾國憲法」：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79662-a73994b2801240e9a8f78c30eec68c0e.html>（2022/12/12，造訪）

亦即是否不具實質理由而做差別待遇問題，以平等原則作為審查的依據。對於限制基本權利的個案立法，並不因為其形式屬於個案立法而當然違憲，須視其是否有憲法上重大之理由，方能判斷其合憲性。此見解亦屬大院持續性之見解：「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。」（釋字第 520 號、第 745 號、第 750 號、第 760 號解釋及第 793 號解釋參照）。

### （三）系爭條例第 2 條第 2 款屬於個案立法

系爭條例為處理「公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與。」（第 1 條）在第 2 條第 2 款將社團專職人員定義為：「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。」以該條所定義之「社團專職人員」以及「經採認之社團專職年資所屬社團」為規範對象，屬於以特定人為規範對象之立法，僅能適用於特定事件並限制特定人的基本權利，因此乃特殊類型法律之一種，即所謂「個別性法律」，系爭條例第 2 條第 2 款屬於個案立法殆無疑義。

### （四）系爭條例第 2 條第 2 款並未牴觸平等原則，並不是憲法所禁止之個案立法

系爭條例第 2 條第 2 款是否牴觸憲法，則須視其目的是否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，是否存有一

定程度之關聯性。

根據系爭條例第 1 條立法理由：「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。」及其第 2 條之立法理由：「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。」系爭條例之制定，乃為了匡正過去「政經環境特殊」時期所為「不當政策性決定」，亦即將「部分社團專職人員年資從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與」。雖然在用語上並未提及「轉型正義」的字眼，然而可以推知系爭條例亦屬於推動「轉型正義」之立法的一環。

就系爭條例而言，所謂的「政經環境特殊」即大院在釋字第 793 號解釋中所說的「黨國體制」，系爭條例所欲匡正的「不當政策性決定」在性質上，乃是黨國體制時期對於特定社團專職人員以將社團年資採計為公職退休年資之方式，所為的恩給給付。為了落實這樣的不當政策決定，當時所採取的手段看似合法，多以行政規則（例如「黨職併公職年資互相採計要點」、「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」）或具有行政規則性質的函令方式為之，從法治國原則的角度觀察，不但有抵觸當時公務人員退休法，亦因此破壞公務人員退休體制，已經違反了法律優位原則與法律保留原則。

「轉型正義」的要求，乃自由民主憲政秩序的內涵之一，屬於具有憲法位階的誠命，對此，大院已於釋字第 793 號解釋有所揭示。「轉型正義」的內涵，依所涉法律之立法目的而有進一步具體化的可能，在「政黨及其附隨

組織不當取得財產處理條例」，主要處理針對黨國體制下對於政府財產的不當侵奪或不當受領，在系爭條例，則主要處理基於不當政策性決定，以違反法治國原則之方式破壞公務人員退休體制，圖利於非屬公務人員退休法所規定之社團專職人員之年資採計。系爭條例所欲追求之立法目的，屬於合憲之重要公共利益，應無疑義。系爭條例為了回復公務人員退休體制，尤其是公務人員退休法的完整性，匡正過去不當政策性決定，因此，以曾經採計社團年資為公職退休年資的特定社團專職人員與特定社團為規範對象，此分類方式對於立法目的而言，始具有合目的性與關聯性。就此而言，系爭條例第 2 條第 2 款並未違反平等原則，而非憲法所不許之個案性立法。

二、 另上開條款所稱之中國青年反共救國團（後更名為中國青年救國團，以下簡稱救國團）於 41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日間與國防部之關係為何？其於系爭條例第 4 條第 1 項所指社團專職人員年資之計算，是否有影響？

系爭條例第 4 條第 1 項社團專職人員年資之計算是否受到救國團與國防部在該段時期之關係所影響，繫諸下列問題的回答：41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日期間（以下稱前揭時期），救國團是否為國防部之下級行政機關？或具有其下級行政機關相類似之法律性質？前揭法律性質是否導致該段期間之救國團專職人員，享有與系爭條例第 2 條第 2 款所定義之其他社團專職人員不同的法律地位，並影響其於系爭條例第 4 條第 1 項所指社團專職人員年資之計算？

（一）救國團於 41 年 10 月 31 日至 58 年 12 月 23 日期間隸屬於國防部，但不具有一般行政機關之法律性質

救國團於前揭時間與國防部的關係，根據下列事實與函令判斷：行政

院以 41 年 5 月 31 日臺 41 教字 2953 號令，要求國防部依照「中國青年反共救國團籌組原則」，轉飭該部總政治部負責辦理。國防部總政治部以 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。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定各項章則草案，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，社委員十一人至十五人，由國防部聘任之。」救國團於 41 年 10 月 31 日成立。嗣後國防部以救國團原基於實施學校軍訓及舉辦青年戰鬥訓練之需要而成立，唯其業務日增，工作範圍與任務已非該部權責範圍為由，呈請行政院解除其隸屬關係，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」，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。另外，考試院於 44 年亦曾分發 60 名考試及格人員至救國團任職。據此，較無疑義的是在前揭時期救國團「隸屬」於國防部的事實，至於依據該事實如何定位救國團的法律性質，則是進一步值得討論的問題。

有一種見解認為，基於前揭事實，救國團既「隸屬」於國防部，其團務指導委員由國防部聘任，其原先成立亦基於特定公共任務實施之需求，此外，考試院亦曾於前揭時期分發 60 名考試及格人員至救國團任職。因此認為，救國團雖然因為法令未備並無正式法制上的稱謂，其性質相當於現行中央行政機關組織基本法第 3 條第 3 款、第 16 條第 1 項所稱之機關附屬之訓練機構（行政機構）。此種見解嘗試將前揭時期的救國團定性為「行政機構」，以此主張前揭時期救國團屬於行政機關之一部分而非社團（人民團體或社團法人），因此認為，不加區分的將隸屬前後的救國團都歸屬於系爭條例第 2 條第 2 款所定義之社團，為基於事物本質之差異與以不同規範，違反平等原則。

然而，從「隸屬關係」等等事實到救國團法律性質為「政府機構」的推論，卻非毫無疑義。救國團本身在不同的情況下，也會有不同的自我定位，有時候自認為係屬非法人團體，有時候則自認為屬於政府機關<sup>3</sup>。這種法律性質上的模擬兩可，正是黨國體制的重要特質，也是處理我國轉型正義問題時，必須正視的事實，法律性質上的模擬兩可就創造條件，讓威權時期的執政者，可以公器私用，也可以假公濟私。事實上，前揭時期救國團的業務，除了上述協助實施學校軍訓及舉辦青年戰鬥訓練之外，亦多所協助中國國民黨黨務運作<sup>4</sup>，亦非一般所以為的，是一個純粹為了履行公共任務而成立的機構，毋寧是更反映的黨國體制下黨國不分的情形，其團務指導委員會委員由國防部聘任，考試院發 60 名考試及格人員至救國團任職，亦有必要在此歷史脈絡與制度背景下來理解，而非僅僅依據上述政府行為的表現，即肯定前揭時期的救國團具有國防部下屬行政機關或行政機構之法律地位。

我國法制上，並未有其他所謂的「隸屬」制度之外，也沒有「政府機構」像救國團的情況一樣，可以在「隸屬」於政府機關之後，還可以嗣後以一紙命令為依據，申請轉為具有民間團體性質的「社會運動機構」。此外，即使退一步，暫時同意救國團在前揭時期為「政府機構」，亦難以承認其具有一般行政機關之法律性質。

## （二）救國團於前揭時期隸屬於國防部的事實，不影響系爭條例第 4 條第 1 項所指社團專職人員年資之計算

即使前揭時期救國團隸屬於國防部，而具有「政府機構」的外形，其

<sup>3</sup> 參閱黨產會，《「社團法人中國青年救國團附表所列之財產是否為不當取得財產案」調查報告》（2021 年 10 月 21 日），頁 6；黨產會網站 <https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2021/10/b965a5cc88d0d73b668ac8a0f5489c3c.pdf>（2022/12/12，造訪）。

<sup>4</sup> 參閱黨產會，《「社團法人中國青年救國團之財產是否為不當取得財產案」調查報告》（2022 年 4 月 29 日），頁 5；黨產會網站 <https://storage.googleapis.com/cipas-production/news/2022/04/823120af3998922de365287579596e3a.pdf>（2022/12/12，造訪）。

性質亦不同於一般的行政機關，其對於系爭條例第 4 條第 1 項所指社團專職人員年資之計算，並不產生影響，主要理由在於，在前揭時期救國團工作之專職人員，並不因為前揭時期救國團在性質上屬於「政府機構」，即自動具有公務人員退休法所規定得請領退離給與之公務人員身分，將討論的焦點集中於前揭時期救國團是否因「隸屬」於國防部，而具有「政府機構」之性質，雖然不是沒有根據，但是多少有點偏離關鍵的問題。

48 年 10 月 23 日修正通過之舊公務人員退休法第 2 條：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」該法於 99 年 7 月 13 日修訂，其中第 2 條規定改為：「本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。前項人員退休、資遣之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。」即使根據該條規定，即使在一般行政機關工作之專職人員，亦不一定具有得請領退離給與之公務人員身分，必須「依公務人員任用法律任用之人員」方得依公務人員退休法之規定請領退離給與。何況前揭時期救國團乃是法律性質特殊有待釐清之「政府機構」，其專職人員是否「依公務人員任用法律任用之人員」更有疑義。即令依據 32 年 2 月 10 日訂定發布之公務人員退休法施行細則第 9 條規定，前揭時期救國團專職人員亦不在年資得合併計算之人員範圍。

至於公營事業機構，乃由各級政府設置或空有過半數股份，雖有以從事私經濟活動為其任務，主要仍為達成公共政策之目的而設置，其編制內有給專任人員年資得併計為公務人員退休年資，乃依據公務人員任用法第 16 條與考試院依據該規定授權所制定之「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」，自屬於「依公務人員任用法律任用之人員」，而得依法請領退離給與，並非前揭期間救國團專職人員得以相提並論。

系爭條例之立法目的，即在於匡正黨國體制下，此類從寬採計社團專職人員年資為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與的不當政策性決定，以回歸到公務人員退休法所規範的公務人員退休體制。就此而言，即令前揭時期救國團與改隸之後的救國團，或是其他系爭條例第 2 條第 2 款所定義的社團，在性質上並不完全相同，亦不影響系爭條例第 4 條第 1 項對於年資的重新核計。

三、依系爭條例第 4 條規定，本條例所稱仍支領退離給與之公職人員，應扣除其已採計之社團專職人員年資後，重行核計退離給與，是否侵害該等公職人員受憲法第 15 條保障之財產權，及抵觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則？

依系爭條例第 4 條規定重行核計退離給與，是否侵害該等公職人員受憲法第 15 條保障之財產權，及抵觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則，並因此抵觸憲法？繫諸下列問題的回答：對於仍支領退離給與之公職人員，扣除其已採計之社團專職人員年資後，重行核計退離給與，是否限制其憲法第 15 條所保障之財產權？系爭條例第 4 條之規定是否屬於溯及既往的法律？系爭規定是否因抵觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則，而為憲法所不許？

**（一）系爭條例第 4 條規定重行核計退離給與，限制了公職人員受憲法第 18 條所保障之人民服公職權利**

系爭條例第 4 條規定重行核計退離給與，是否侵害該等公職人員受憲法第 15 條保障之財產權，主要在於對於已經核算年資的重新計算，是否已經構成對於其財產權的限制？由於年資會決定權利取得之資格與成數，年資會決定退休條件的成就、退休金給與種類與退休給與的數額。對於年

資的重新計算，尤其是扣除特定原已採計的年資，並重新核計退離給與，本於該年資源應領得之退離給與如同歸零，對於其財產權的影響至為明顯，應認為已經構成財產權的限制。公職人員退離給與的請求權係具有財產權性質的請求權，固無疑義。有疑問者，乃是此項權利在憲法上的基礎。根據大院見解，涉及公職人員之身分保障與退休金等權利，屬於憲法第 18 條規定人民服公職之權利所衍生，乃公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，並為具有財產權性質之給付請求權（釋字第 782 號解釋參照）。雖然憲法第 15 條亦規定人民財產權應予保障，「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 號及第 747 號解釋參照）。從權利之來源以觀，以及根據「特別法優於普通法」的解釋原則，在系爭條例第 4 條的情形，雖然所涉權利為具有財產權性質之給付請求權，然其憲法基礎應在於憲法第 18 條人民服公職之權利。

## （二）系爭條例第 4 條之規定屬於溯及既往的法律

法律禁止溯及既往原則亦屬於法治國原則的一環，法律溯及既往可區分為真正的與不真正的溯及既往，只有真正的法律溯及既往，才牴觸該原則。大院釋字第 781 號解釋理由書：「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。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。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。」對於真正的與不真正的溯及既往的定義，已有清楚的區分。

系爭條例第4條所涉的年資重新核計，如果針對該法生效前已然併計的年資，由於其退休年資審定的法律關係已告終結，退休年金亦已經結算確定，乃是透過適用於「該法規生效前業已終結之事實」，而非跨越新舊法「繼續性的法律關係」之方式，對於人民服公職權利加以限制，屬於（真正）溯及既往的法律。在系爭條例施行之前，無論是基於何種尚未廢止之行政規則或是函令，而為年資相互採計並准予退休者，皆屬適用於「該法規生效前業已終結之事實」，乃真正的溯及既往。

（三）系爭條例第4條之規定之目的在追求憲法重大公益，屬法律不溯及既往原則之例外，亦未抵觸信賴保護原則，非憲法所不許

一般而言，違反法律禁止溯及既往原則將因抵觸法治國原則而違憲，然就本案而言，值得探討的是此種法律見解（違憲判斷）是否有其例外？此觀諸大院在解釋理由書中亦提及「原則上不得適用」（釋字第781號解釋參照），並沒有排除例外得適用的情形，即可肯定此可能性。此見解在大院釋字第793號解釋更清楚表達：「按基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。惟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。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。」

如前所述，系爭條例之制定乃為了匡正過去「政經環境特殊」（黨國體制）時期所為「不當政策性決定」，亦即將「部分社團專職人員年資從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與」。從立法背景與條文

內容，可以推知系爭條例亦屬於推動「轉型正義」之立法的一環，因此系爭條例所欲追求之立法目的，屬於合憲之重要公共利益，應無疑義。在系爭條例的整體目的關聯中，為了匡正過去不當政策性決定，回復公務人員退休體制與公務人員退休法制的完整性，系爭條例第4條，以扣除曾經採計之特定社團年資並重新核計為主要方法，為達成前揭立法目的之適當手段，在「手段－目的」關聯的考察中，亦可理解其所欲追求之價值具有憲法上的重大性。就此而言，系爭條例第4條雖為真正溯及既往的法律，然非憲法所不許。

為了確定系爭條例第4條之規定是否合憲，亦可以從信賴保護原則的角度切入。信賴保護原則作為法治國原則的一環，仍不得抵觸自由民主之憲政秩序，其適用亦須滿足三個要件，即信賴基礎、信賴表現與信賴值得保護（釋字第472號、第525號、第529號、第577號、第605號解釋參照）。

其中，信賴基礎涉及核定退休處分（包含年資與退休金等的核算）與其法令基礎（相關行政規則或函令），信賴表現則表現於任職期間對於相關函令的信賴，退休的申請與退休後對於退休給付的請領。前兩者在本問題中較無疑義。有疑問者係第三個要件是否滿足，亦即是否存在著值得保護的利益？就此而言，具關鍵性的乃是，對於先前作為採計特定社團年資為公職年資之法令依據所為的信賴，是否值得保護？判斷的基礎，在於是否與自由民主憲政秩序相容？如何解釋與具體化此項判準，當有進一步斟酌餘地，法治國原則作為自由民主憲政秩序之核心內涵之一，包含依法行政原則，該原則又可分成兩個子原則，亦即法律保留原則與法律優位原則。因此受規範之對象，據以主張信賴保護之信賴基礎，如果抵觸法律保留原則或法律優位原則，則與自由民主憲政秩序不相容，其信賴自不值得保護。大院在釋字第525號解釋所指出的一項消極條件：「至有下列情形

之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者」。即是以抵觸法律優位原則為由，認為無信賴保護原則之適用。就系爭條例第4條是否抵觸信賴保護原則之判斷，關鍵的問題在於，先前據以採計特定社團年資之法規，是否有重大明顯違反上位規範之情形？

即使在前述「政經環境特殊」（黨國體制）時期，對於公務人員退休相關事宜的規範早已存在，國民政府於32年11月6日即制定公布「公務員退休法」（48年10月23日修訂並改名為「公務人員退休法」），第1條明定「公務員之退休依本法行之。」其後雖歷經多次修訂，然而第1條規範之內容不變，第2條則定義該法所適用之「公務（人）員」的意義。第2條在該法的修法歷程中，雖經變更與調整，例如在48年修訂通過之公務人員退休法即定義為「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員<sup>5</sup>。」對於可資適用公務人員退休法之對象的判斷，卻是始終是形式意義法律所確立的標準，下位規範雖可對之加以具體化或闡明，但是不得與其抵觸。根據法律優位原則，原本下位規範抵觸上位規範者，即屬無效，遑論其情形重大明顯者，更無法作為信賴保護之基礎。

在對於公務人員退休相關事宜，尤其是對於有權主張請領退休金之公務人員已有明確法律定義的情況下，基於不當政策行決定制定或發布，准予採計特定社團年資為公務人員退休年資的相關規定，例如「黨職併公職年資互相採計要點」、「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」或相關函令等，本身不但欠缺法律授權依據而不符合法律保留原則，亦非依職權發布之行政命令，只具有行政規則的性質，作為下位規範卻抵觸作為上位規範之公務人員退休法的規定，允許不屬於「公務人員任用法律任用之現職人員」的特定社團專職人員年資，採計為公務

---

<sup>5</sup> 99年07月13日則修訂為「本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。前項人員退休、資遣之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。」

人員年資，將在特定社團工作不具公務人員身分之人，與經由公務人員任用法律任用之公務人員，等同視之，卻欠缺做此同等待遇的合理理由，其違反上位規範，對於公務人員退休體制破壞的情形，可謂重大而明顯，因此無法作為信賴保護之基礎。據此，系爭條例第4條之規定並無違反信賴保護原則，自非憲法所不許。

四、系爭條例第5條第1項第1款規定，退職政務人員應連帶返還其溢領之退離給與，是否侵害其受憲法第15條保障之財產權，及牴觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則？

依系爭條例第5條第1項第1款規定，退職政務人員應連帶返還其溢領之退離給與，是否侵害其受憲法第15條保障之財產權，及牴觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則，並因此牴觸憲法？繫諸下列問題的回答：退職政務人員應連帶返還其溢領之退離給與，是否限制其憲法第15條所保障之財產權？系爭條例第5條第1項第1款規定是否屬於溯及既往的法律？系爭規定是否因牴觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則，而為憲法所不許？

（一）系爭條例第5條第1項第1款規定，退職政務人員應連帶返還其溢領之退離給與，限制了公職人員受憲法第18條所保障之人民服公職權利

退休政務人員退離給與的請求權與基於此請求權所取得之退休金等，乃具有財產權性質的請求權，固無疑義。系爭條例第5條第1項第1款規定，退職政務人員應連帶返還其溢領之退離給與，直接限制了所取得之退離給與，並間接的（回溯的）限制了其原本享有的退休金請求權，對於其財產權的影響至為明顯，應認為已經構成財產權的限制。如同在前述

「三、（一）」所述，系爭條例第5條第1項第1款規定所限制者，係退休政務人員所享有憲法第18條人民服公職之權利。

## （二）系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款之規定屬於溯及既往的法律

系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款之規定，涉及該法生效前退職政務人員已取得退離給與的返還，由於其退休年資審定的法律關係已告終結，退離給與亦已經結算確定，同樣是以透過適用於「該法規生效前業已終結之事實」，對於人民服公職權利加以限制，屬於（真正）溯及既往的法律。由於在系爭條例施行之前，無論是基於何種尚未廢止之行政規則或是函令，為年資相互採計並准予退休而取得之退離給與，皆屬於「該法規生效前業已終結之事實」，因此乃是真正的溯及既往。

（三）系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款之規定之目的在追求憲法重大公益，屬法律不溯及既往原則之例外，亦未抵觸信賴保護原則，非憲法所不許

本段論理與「三、（一）」所述大致相同，資不贅言，以下僅簡單敘述。在系爭條例的整體目的關聯中，為了匡正過去不當政策性決定，回復公務人員退休體制與公務人員退休法制的完整性，系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款，以課予退職政務人員連帶返還其溢領退離給與之義務為主要方法，為達成前揭立法目的之適當手段，在「手段－目的」關聯的考察中，亦可理解其所欲追求之價值具有憲法上的重大性，雖為溯及既往之法律，但為憲法所允許。

為了確定系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款之規定是否合憲，亦有必要從信賴保護原則的角度切入。信賴保護原則作為法治國原則的一環，仍不得抵觸自由民主之憲政秩序，其適用亦須滿足三個要件，即信賴基礎、信賴表現與信賴值得保護。前兩者在本問題中較無疑義。有疑問者係第三個要件是否滿足？亦即，對於先前作為採計特定社團年資為公職年資之法令依據所為的信賴，是否值得保護？由於其違反上位規範，對於公務人員退休

體制破壞的情形，可謂重大而明顯，因此無法作為信賴保護之基礎。據此，系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款之規定並無違反信賴保護原則，亦如前述。

五、系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，同條例第 2 條第 2 款之社團，應就退休（職、伍）公職人員所溢領之退離給與，分別負連帶返還、返還之責，是否侵害該社團受憲法第 15 條保障之財產權，及牴觸法律不溯及既往原則、信賴保護原則暨不當聯結禁止原則？

依系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，同條例第 2 條第 2 款之社團，應就退休（職、伍）公職人員所溢領之退離給與，分別負連帶返還、返還之責，是否侵害其受憲法第 15 條保障之財產權，及牴觸法律不溯及既往原則、信賴保護原則暨不當聯結禁止原則，並因此牴觸憲法？繫諸下列問題的回答：同條例第 2 條第 2 款之社團，應就退休（職、伍）公職人員所溢領之退離給與，分別負連帶返還、返還之責，是否限制其憲法第 15 條所保障之財產權？系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，是否屬於溯及既往的法律？系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，是否因牴觸法律不溯及既往原則、信賴保護原則或不當聯結禁止原則，而為憲法所不許？

**（一）系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，限制了同條例第 2 條第 2 款之社團憲法第 15 條所保障之財產權**

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，「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 號及第 747 號解釋參

照)系爭條例第5條第1項第1款、第2款規定，同條例第2條第2款之社團，應就退休(職、伍)公職人員所溢領之退離給與，分別負連帶返還、返還之責，無論是返還之義務或連帶返還之義務，皆會造成這些社團財產的減損，因此屬於財產權之限制，殆無疑義。有疑義者，係此財產權的限制在憲法上能否被正當化？

(二)系爭條例第5條第1項第1款、第2款規定，對於同條例第2條第2款之社團，並沒有溯及既往的問題

系爭條例第5條第1項第1款、第2款之規定，涉及該法生效前退休公職人員(退職政務人員與其以外之退休公職人員)已取得(溢領)退離給與的返還，由於其退休年資審定的法律關係已告終結，退離給與亦已經結算確定，對於退休公職人員而言，如前所述，乃是以適用於「該法規生效前業已終結之事實」之方式，對於人民服公職權利加以限制，屬於(真正)溯及既往的法律。然而，對於同條例第2條第2款之社團而言，系爭條例第5條第1項第1款、第2款之規定之返還義務，並非以溯及既往的方式而產生，因為這些社團並非公務人員退休法規範的對象，既未曾因年資而取得退離給與之請求權，亦沒有因退休之核准而受領退離給付，並未發生新法規(系爭條例)適用於「該法規生效前業已終結之事實」而產生不利益效果的情況，因此系爭條例對於這些社團並沒有所謂的「溯及既往」，而是以對於退休公職人員溯及既往的法律為構成要件，亦即結合系爭條例第4條第1項之扣除年資重新核計，與第5條第1項之領受人返還退離給與之義務，對這些社團創造新的給付義務之方式，造成其財產權的限制。因此系爭條例第5條第1項第1款、第2款之規定，對於同條例第2條第2款之社團，並沒有違反法律不溯及往原則的問題。

### （三）系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，對於同條例第 2 條第 2 款之社團，並沒有違反信賴保護原則的問題

如前所述，系爭條例第 2 條第 2 款之社團並非公務人員退休法所規範的對象，亦即並非得依據年資請領退離給與的公職人員，對其並沒有發生採計社團年資為公職年資的情況，既未曾因年資而取得退離給與之請求權，亦沒有因退休之核准而受領退離給付，因此並未發生新法規（系爭條例）的適用而產生不利益效果的情況。對於這些社團而言，系爭條例之施行，並沒有發生可主張信賴保護原則的條件，既欠缺與其相關的信賴基礎，亦不可能有連繫於信賴基礎的信賴表現，因此亦無從討論信賴是否值得保護的問題。因此對這些社團而言，系爭條例並沒有違背信賴保護原則的問題。

### （四）系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定違反不當聯結禁止原則

系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款之規定，既然沒有溯及既往的問題，也沒有違反信賴保護原則的問題，因此就無理由主張其牴觸法律不溯及既往原則，或是牴觸信賴保護原則。然而，系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款之規定，並不因此就完全免除違憲的疑慮。

對於系爭條例第 2 條第 2 款之社團而言，系爭條例將同條例第 4 條第 1 項與第 5 條第 1 項相互結合，透過「其經採認之社團專職年資所屬社團」為連結因素，將原屬於領受人溢領退離給與之返還義務，規定為所屬社團的「返還」義務。換言之，以退休公職人員原先屬於該社團專職人員為由，課予這些社團必負擔「返還」（或「連帶返還」）其溢領退離給與之義務，造成其財產權的限制。就系爭條例之立法目的與手段之間的連結而言，雖然在扣除已採計之專職社團年資時，「所屬社團」的確是構成要件

之一，但是「所屬社團」也僅僅是計算扣除已採計專職社團年資的構成要件之，並非因採計專職社團年資而溢領退離給與的領受人。既然領受人是因為溢領退離給與而負有返還義務，與返還義務之發生並無任何法律關係的「所屬社團」，為何有責任負返還義務或連帶返還義務，似乎欠缺一個可以正當化的理由。

或有見解認為，退休公職人員所溢領之退離給與，乃是其原先「所屬社團」所應支付的，由於退休時專職社團年資併計入公職年資，因此由國家「代替」其給付給受領人，今系爭條例的適用，扣除原已採計之專職社團年資，則受領人所溢領之退離給與「相當」於「所屬社團」的「不當得利」，因此系爭條例規定由「所屬社團」負有返還或連帶返還義務，並非無理由。此見解看似有理，卻忽略了兩個問題，首先是，公職人員退離給與的核計，依據的是公務人員退休法，並受到憲法第 18 條人民服公職之權利所保障，其性質屬於公法上具有財產權性質的給付請求權，與一般人民受到憲法第 15 條所保障，依據其他法律所享有的退離給與，不但在性質上有所差異，兩者之間亦難以在數額上相互換算。其次，在勞工保險法令的舊制，即使在這類專職社團工作，如果沒有符合法定退休條件並辦理退休，而是轉職到其他民間公司或機構，則原先累積的年資不一定會成為未來退休所能計算的年資，在此情況下，既然在「所屬社團」的年資不一定是該社團專職人員未來退休的「有效」年資，又如何可以主張，受領人所溢領之退離給與「相當」於「所屬社團」的「不當得利」，而得以類比不當得利的返還義務？

綜而言之，系爭條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款之規定，由於與立法目的之達成欠缺「合理正當之關聯」(釋字第 612 號解釋參照)，違反不當聯結禁止原則。

六、系爭條例第 7 條規定：「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」，是否違憲？

法安定性原則為法治國原則的重要內涵，消滅時效制度與法安定性之維持具有密切關聯，因此無論公法上或私法上的請求權，皆設有消滅時效或是除斥期間的規定。大院亦同此見解：「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定。」（釋字第 474 號、第 723 號解釋參照）

系爭條例的立法目的雖具有憲法上的重大價值，然而所採取之方法，為扣除原採計之年資重新核計退離給與，並規定溢領退離給與之退職政務人員與其原「所屬社團」負連帶返還或返還義務，對於退職政務人員之年金給付請求權，以及其原「所屬社團」之財產權所為之限制，不可謂不嚴重。基於法安定性原則之要求，任何權利行使均應有期間限制，即使系爭條例具憲法上重大價值，亦不應在沒有足夠有力理由的情況下製造例外，而是以兩者之間的權衡來決定消滅時效的長短。如前所述，「轉型正義」作為一個內涵於自由民主憲政秩序的憲法原則，針對不同有待克服的過往，容許不同的具體化與價值的權重，例如釋字第 793 號解釋所涉及的「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（下稱「黨產條例」），其所欲處理與回復的不義就與系爭條例不同，因此在進行原則衝突的價值權衡時，亦容許有不同的價值判斷與衡量結果。

系爭條例所追求的目的，雖然同樣在於「轉型正義」，然而具體的處理對象是「黨國體制」下，針對特定社團專職人員年資得併入公職人員年資的不當政策決定，該決策模糊了作為民間團體之政黨與社團與國家之間的分際，並利用此一「黨國不分」的模糊性，抵觸當時有效之公務人員退

休法，並欠缺符合憲法秩序所允許的正當理由，其結果是不當的圖利了特定社團的專職人員，然而這些社團專職人員之所以獲有合併年資後的不當利益，卻非自己造成，而是基於這些不當政策性決定，以及落實這些不當決策的行政規則或函令。黨產條例所欲處理的是在威權時期執政的國民黨與其附隨組織，利用「黨國不分」的歷史局勢與條件，對於國家財產的不當或違法侵奪。兩者皆屬於追求「轉型正義」的立法，然而其差別在於，黨產條例所欲處理的對象，在負面價值上比起系爭條例來得更加嚴重。然而黨產條例並未有類似系爭條例第7條之規定，舉重足以明輕，亦可推知，系爭條例第7條排除現行法律有關權利行使期間之規定，欠缺足夠有力的理由。

除了考察所欲追求目的的憲法價值之外，亦有必要將此手段對於權利受限制者的影響列入考察，系爭條例中，重新核計年資與退離給與的方法雖屬法律禁止溯及既往原則的例外，亦因信賴基礎欠缺保護的價值，而不抵觸信賴保護原則，然而在形式上畢竟是對於已核計年資與退離給與，做一種回溯性的重新計算與溢領金額的返還請求，對於原已依銓敘部退休核准與年金計算處分來規畫其退休生活的人民，不可說沒有造成一定程度的影響，在此情況下，如果系爭條例第4條與第5條之規定，排除權利行使期間的限制，而允許其無限期的行使，對於當事人將造成更大的不穩定，亦即對於法安定性的影響更大，因此需要更強的理由來正當化此種法治國原則的例外。

最後，既然系爭條例是國家為了矯正過去不當的政策性決定，而為的一種「轉型正義」手段，國家方面亦負有義務盡可能的去實現，如果允許行使期間不受限制，則同時意味著容許國家在履行義務方面得以懈怠，甚至以時間做藉口而享有行使或不行使的裁量權，此亦與法治國原則中的依法行政原則不符。

綜合上述考量，系爭條例第 7 條規定「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。」由於牴觸作為法治國原則重要內涵的法安定性原則，自屬違憲。

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國一一一年十二月十二日

具狀人 張嘉尹

撰狀人 張嘉尹