

憲法法庭109年度憲三字第1號  
臺北高等行政法院第六庭聲請釋憲案  
【救國團退休年資案】  
專家諮詢意見書

▶ 國立中興大學法律學系教授 李惠宗

## 憲政主義作為本案的出發點

- ▶ 憲政主義要求政府權力的「取得」，須取得人民普遍的同意，即須具有「民主合法性」；並在「行使」國家權力時，須具有實質正當性。
- ▶ 憲政國家對國家組織的要求，可以全面加諸於政黨，亦即政黨也應該作為一個「理性共同體」與「道德整合體」。

## 政黨的地位與角色

- ▶ 政治是可以公然做壞事的領域，需要受高度監督。
- ▶ 孔子說：「君子矜而不爭，群而不黨。」「黨」在中華歷史文化中，從不曾具有正面評價。西漢帝國孔安國甚至認為：「相助匿非，曰黨。」
- ▶ 古語有所謂：「國之敗，由官邪也」，於現代的憲政國家體制，如果政治風氣敗壞或國家衰敗，應是「由政黨邪也」。
- ▶ 政黨時而代表弱勢族群，聞其聲拯其苦；時而如江洋大盜，搜刮國庫如探囊取物；更常見的情形是「順非而澤」。

## 基本歷史事實：訓政時期

- ▶ 國民政府於民國14年7月1日頒布了「中華民國國民政府組織法」：「以黨領政」
- ▶ [https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge\\_pdf.hpg&dtd\\_id=12&type=g&sysid=D2500095&jid=79001163&vol=14070100&page=%E9%A0%815-6](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&dtd_id=12&type=g&sysid=D2500095&jid=79001163&vol=14070100&page=%E9%A0%815-6)
- ▶ 黨務費用直接由國家支應
- ▶ [https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge\\_pdf.hpg&dtd\\_id=12&type=g&sysid=E1201724&jid=79001163&vol=15020001&page=%E9%A0%8117-18](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&dtd_id=12&type=g&sysid=E1201724&jid=79001163&vol=15020001&page=%E9%A0%8117-18)
- ▶ 「中華民國政府」於38年12月7日退守臺灣，但已進入憲政主義時期

## 基本歷史事實：憲政主義時期

- ▶ 「中華民國政府」於38年12月7日退守臺灣，但已進入憲政主義時期
- ▶ 38年至70年代之「動員戡亂時期」兼「戒嚴時期」，臺灣當時雖然「規範上」已進入實施憲政的狀態，但事實上仍處於「訓政時期」
  - ▶ 「中國國民黨政綱」刊登於41年10月30日之司法專刊
  - ▶ <https://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?p=6,-1.247162888E9>
  - ▶ 陳誠行政院院長向中國國民黨七中全會報告，並被「接受」
  - ▶ <https://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?p=4,-1.247162888E9>

## 基本歷史事實：憲政主義時期（二）

- ▶ 38年以後台灣在憲政體制下，雖屬「動員戡亂時期」及「戒嚴時期」，但也不應如訓政時期，任由政黨介入。
- ▶ 之所以有「黨職併公職」的問題，是透過考試院(當時由孫科擔任院長)實際的措施，直接將救國團等各種政黨附隨組織的工作年資轉換成公務員年資（照片）

# 考試院令銓敘部比照救國團專任人員例

|   |  |             |  |             |  |                |
|---|--|-------------|--|-------------|--|----------------|
| 限期存照<br>沈 德   |  | 考 試 院 稿     |  |             |  | 附件<br>三<br>五   |
| 院<br>長  |  | 承<br>辦<br>人 |  | 承<br>辦<br>人 |  | 附件             |
| 呈：中國大陸災胞救濟總會工作人員服務年                                     |  | 吳和          |  | 吳和          |  | 令              |
| 一、五十六年十一月十七日呈為甄一字第二〇四七號                                 |  | 三月九日上午十時    |  | 三月九日上午十時    |  | 承辦<br>第二科<br>會 |
| 二、本案可比照中國青年反共救國團專任人員之例，凡在中國大陸災胞救濟總會內專任工作人員，其服務年資，准予按計，奉 |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 印知具   |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 院<br>長<br>好<br>〇  |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 實可查按計呈請呈核等情已悉。  |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 二、本案可比照中國青年反共救國團專任人員之例，凡在中國大陸災胞救濟總會內專任工作人員，其服務年資，准予按計，奉 |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 印知具   |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |
| 院<br>長<br>好<br>〇  |  | 吳和          |  | 吳和          |  |                |

## 一、個案立法之禁止與平等原則

- ▶ 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？
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 非屬「個案立法」，而係「類型立法」，因仍須「個案涵攝」及個別「調查證據」
  - ▶ 縱使違反個案禁止立法禁止，乃屬違反「權力分立原則」，亦與「平等原則」無涉。



## 救國團專職人員退休年資計算之基本原理

- ▶ 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）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？
- ▶ 「退休年資」與「退休金年資」基本法理
  - ▶ 全部禁止併計模式
  - ▶ 全部合併計算模式
  - ▶ 性質相同始併計模式

## 救國團與國防部的關係

- ▶ A. 寄生於國防部總政戰處時期：41年10月31日至58年12月23日
- ▶ B. 社會運動機構時期：58年12月23日至78年8月28日。
- ▶ C. 社會團體法人時期：78年8月28日迄今。
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 不當得利」的追繳，而不當得利之追繳，旨在「回復非基於正當事由所產生的財產移動」，不以故意過失與可苛責性為要件。
  - ▶ 系爭規定係將「退休年資」與「退休金年資」分開處理，亦即工作年資可以合併計算，合併計算的結果，如果不符合支領退休金的要件，仍可視為「合法退休」，但「退休金年資」則不得合併計算。應屬適當的立法，無違憲之虞。

### 三、退離職公務員財產保護與 法律不溯及既往、信賴保護原則

- ▶ 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，及牴觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則？
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 憲法上所保障的財產權，其標的須屬具有「法律上正當性」的經濟利益。
  - ▶ 「時光以不能倒流，但退休金所帶來的經濟利益則具有可轉換性」
  - ▶ 系爭係採「承認其退休年資」，但應「扣除退休金年資」，此種衡量的結果，應屬斟酌至當，均無違法律不溯及既往、信賴保護原則。

## 四、退職政務人員之財產保障

- ▶ 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？
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 政務人員特性：
    - ▶ 與政黨同進退之政務人員：「職」的關係，屬公務員，務的關係，不屬公務員，可併計公務員「退休」年資，但得立法，不併計退休金年資。
    - ▶ 不與政黨同進退之政務人員：應全部併計
  - ▶ 系爭條例均不牴觸法律不溯及既往原則暨信賴保護原則

## 五、社團財產權之保障與 法律不溯及既往、信賴保護原則暨不當聯結禁止原則


- ▶ 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？
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 各該社團錦屏依附於當時執政之中國國民黨，其所取得的利益，乃不當得利
  - ▶ 系爭條例無違法律不溯及既往、信賴保護原則暨不當聯結禁止原則

## 六、排除時效期間適用的合憲性檢證

- ▶ 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？
- ▶ 本意見書：
  - ▶ 時效期間，係基於「法安定性」與「法正義」的權衡，但非屬法本質論議題，而係屬「立法論」議題，屬立法裁量範圍。
  - ▶ 對於國家及政黨的不義措施可以不設定時效，或延長時效起算點
  - ▶ 中國國民黨及附隨團體，基於憲政主義的要求，依系爭規定，該不當得利返還請求權，不適用現行法律有關權利行使期間，尚屬憲政秩序所許。
  - ▶ 爭條例規定，對各該退離職人員亦規定全部不適用現行法律有關權利行使期間之規定，應屬違憲。

## 結論

- ▶ 憲政主義要求國家及執政之政黨，應該一個「理性共同體」與「道德整合體」，不得濫用權力，並應遵守憲法及合憲法秩序。
- ▶ 不當得利」的追繳，而不當得利之追繳，旨在「回復非基於正當事由所產生的財產移動」。
- ▶ 系爭條例個規定，均無違憲之虞，但有關對各該退離職人員亦規定全部不適用現行法律有關權利行使期間之規定，應屬違憲。



報告結束  
謝謝聆聽