

# 專家諮詢意見書

案號：109年度憲三字第1號

張嘉尹

東吳大學法律學系  
教授

2022年12月20日

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款並未違反  
憲法個案立法禁止原則及  
憲法第7條平等原則

- 1. 憲法對於「個案立法」並沒有一般性的禁止
- 2. 憲法允許個案立法的條件：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。
- 3. 系爭條例第2條第2款屬於個案立法：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，即所謂「個別性法律」。
- 4. 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。





符合憲法允許個案  
立法的條件

- 1. 「**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誡命，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。
- 2. 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**」。可以推知系爭條例亦屬於推動「**轉型正義**」之立法的一環。
- 3. 系爭條例所欲追求之立法目的，屬於**合憲之重要公共利益**。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，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，具有**合目的性與關聯性**。



二（一）中國青年反共救國團於41年10月31日至58年12月23日間與國防部之關係為「隸屬關係」

- 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
- 法令
- 行政院41年5月31日臺41教字2953號令、行政院41年9月18日臺41教字第5265號令、行政院58年12月23日臺五八（教）10426號令
- 法律事實
- 團務指導委員由國防部聘任、考試院分發60名考試及格人員至救國團任職



## 黨國不分並不是理由

- 1. 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。
  - 2. 前揭時期救國團的業務，除了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。
  - 3. 前揭時期救國團並非一個純粹為了履行公共任務而成立的「政府機構」，毋寧更反映黨國體制下黨國不分的情形。
  - 4. 我國法制上，沒有其他所謂的「隸屬」制度，也沒有「政府機構」可以在「隸屬」政府機關之後，嗣後以一紙命令為依據，申請轉為「社會運動機構」。
- 
- 救國團於41年10月31日至58年12月23日期間不具一般行政機關之法律性質。





二（二）救國團於前揭時期  
隸屬於國防部，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

- 1.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。
- 2.根據公務人員退休法之規定，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。
- 3.公營事業機構編制內有給專任人員年資得併計為公務人員退休年資，並非前揭期間救國團專職人員得以相提並論。



三、依系爭條例第4條規定，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？

- 1. 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。

- 2. 系爭條例第4條之規定屬於溯及既往的法律。

- 3. 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，亦未牴觸信賴保護原則，非憲法所不許。

- 3.1. 系爭條例第4條規定，屬於法律不溯及既往原則之例外。

- 3.2. 由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，並不值得保護，因此系爭條例第4條規定並不牴觸信賴保護原則。





系爭條例第4條規定，屬於法律不溯及既往原則之例外

- 1. 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，原則上不得溯及既往生效；原則上，法律不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。如係為追求憲法重大公共利益，則屬例外。
- 2. 系爭條例所欲追求之立法目的，屬於**合憲之重要公共利益**。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。





系爭條例第4條規定並不抵  
信賴保護原則

- 1. 信賴保護原則作為法治國原則的一環，仍不得牴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。
- 2. 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，其信賴不值得保護。**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，**如果牴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。「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。**」
- 3.



系爭信賴基礎違反上位規範，對於公務人員退休體制之破壞，重大而明顯

- 1. 基於不當政策，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，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。
- 2. 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規定，作為下位規範的行政規則，**牴觸作為上位規範之公務人員退休法的規定**，可謂**重大而明顯**，無法作為信賴保護之基礎。





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？

- 1. 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。
  - 2. 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。
  - 3. 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，亦未牴觸信賴保護原則，非憲法所不許。
- 理由已如前述





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？

- 1. 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。
- 2. 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。
- 3. 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。
- 4. 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，亦沒有  
信賴保護的問題

- 1. 系爭條例第5條第1項第1款、第2款之規定，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」，屬於（真正）溯及既往的法律，然而系爭社團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。
- 2. 不牴觸禁止溯及既往原則或信賴保護原則，是因為系爭社團並非當事人，從而不發生溯及既往或信賴保護的問題。





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

- 1. 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。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。
- 2. 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，欠缺一個正當化的理由。





## 六、系爭條例第7條規定違憲

- 1. 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，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。
- 2. 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，皆設有消滅時效的規定。
- 3. 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，亦不應在沒有充分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。就此而言，系爭條例第7條規定已經抵觸作為法治國原則重要內涵的法安定性原則，自屬違憲。

