

審查報告

民國 108 年 8 月 26 日監察院函就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(以下簡稱社團年資處理條例)規定，重新核算退離給與，並追繳已支領之優惠存款利息，除侵害人民財產權外，另涉有違反法律不溯及既往等情，業經該院調查竣事，檢附調查意見，請本院限期研議函復該院，案經同年月 28 日轉請銓敘部研處，並請其依 108 年 3 月 28 日本院第 12 屆第 230 次會議決定，以重要業務報告形式提報院會。嗣部擬具有關社團年資處理條例規定之執行及監察院立案調查回應說明情形(如附件 1)，提報同年 10 月 24 日本院第 12 屆第 258 次會議，經改列討論事項，並經決議：「1. 交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人。2. 請部就本案釋憲與否研議分析，並提出建議意見送院，再由院幕僚單位研擬意見，提全院審查會供委員審查參考。」遵經於 108 年 11 月 14 日、本(109)年 2 月 6 日、13 日及 20 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 4 次全院審查會，審查竣事(出列席人員名單詳如附件 2)。

前開部提本院會議重要業務報告之回應說明略以，社團年資處理條例雖明定該部為法制主管機關，惟該條例並非由部擬議後報經本院送請立法院審議之法案，實係由時代力量黨團及陳前立法委員其邁等 20 人擬具草案，由立法院主動採立法方式以法律位階加以規範，事屬立法政策之權衡與選擇結果；該部及相關機關基於依法行政之立場，皆已依該條例規定作有關處置。以該條例之合憲性與否等問題，臺灣臺東地方法院法官於審理相關案件時，因確信有抵觸憲法之疑慮，已針對該條例相關規定聲請釋憲，如經受理，相關

爭議條文即可獲得明確解釋(同附件 1)。

第 1 次審查會，部依前開本院第 12 屆第 258 次會議決議，擬具社團年資處理條例宜否聲請釋憲之研議分析及建議意見(如附件 3)，本院第二組(以下簡稱院二組)及本院訴願審議委員會(以下簡稱院訴願會)並就部之擬議研提意見在案(如附件 4)。本次會議由銓敘部說明相關重點，隨即進行討論。茲綜整審查委員意見如下：

一、有委員贊同本案部研議意見以，聲請釋憲時機已過，且應考量相關外部效應；惟另有委員認為社團年資處理條例，係由立法委員逕予提案，非如年金改革法案係由本院送請立法院審議，爰本院是否提出釋憲聲請，非無審酌空間。

二、另有委員認為本院要否聲請釋憲，就法律實體面而言，係以社團年資處理條例有違憲為前提，惟依司法院相關解釋，行憲後各政黨辦理黨務人員，非屬公務人員，自無法採計其社團年資，以早期部所作函釋及本院行政命令同意相關年資採計之行政處分係屬違法之情況下，論究該條例是否違憲，並無意義。亦有委員請部應從平等原則及民主憲政等思維，釐清相關條文合憲與否。

三、部對於該條例是否違憲及應否提出釋憲等程序及實質問題，未深入研析並提出具體意見，建議部查調相關立法資料，彙整分析並補充完整資料。

四、基於年改釋憲案言詞辯論時，曾發生行政院與本院同列關係機關，且共同具名主張年改合憲，但委員及院會事後知悉之程序瑕疵；本案係監察院於 108 年 8 月 26 日函檢附「調查意見」，請「本院」本於憲政權責，就案涉法律不溯及既往原則等情事

聲請釋憲，並於 2 個月內研議見復；惟案經交銓敘部研議後以重要業務報告方式提報院會，是本院於重大案件簽辦流程是否落實合議制精神，尚有程序疑義，建議先釐清程序問題，再就實質面討論如何核處。且若能藉本次審查會對重大院際公事往來之正當程序加以釐清，相信有助於未來院務之推展。

嗣銓敘部、本院秘書長及院二組就審查委員前開意見說明以：

一、銓敘部說明部分

(一) 社團年資處理條例為立法院時代力量黨團及立法委員等擬具之草案，經該院審議通過，非由本部擬議後報經鈞院送請立法院審議，該條例所欲達成之轉型正義，是否足以認定屬重大公益而具合憲性與否等問題，宜就其立法政策及立法意旨審酌，本部尚難從立法過程探究。

(二) 各相關機關已按個案情形依社團年資處理條例規定執行完竣，鈞院及本部於行使職權、適用該條例期間，均未提出有牴觸憲法之疑慮，爰目前似已非聲請釋憲之適當時機，且臺灣臺東地方法院法官已就該條例聲請釋憲，其釋憲理由與監察院調查意見之理由一致，該聲請案如經受理，相關爭議條文即可獲得明確解釋。

二、本院秘書長說明部分

茲因監察院曾多次來函要求本院配合其調查，並將相關議案提院會討論，爰類此院際來函之作業程序，前經本院會議決定，由院部會審酌以重要業務報告形式，提報院會後函復，若經院會審酌屬重大事項，則移列討論事項。

三、院二組說明部分

本案係依本院第 12 屆第 230 次院會決定，函請部以重要業務報告形式提報院會。嗣因部提報院會時，經院會決定移列討論事項，並交付審查，考量審查會審查時程，已函請監察院酌延處理期限。

第 1 次審查會決議如下：

請銓敘部蒐集本案歷史沿革、立法政策及立法者制定社團年資處理條例之立法意旨等相關資料，並釐清相關條文是否合憲，提出完整資料後，擇期再議。

第 2 次審查會，部再綜整相關社團年資採計規定及後續斷源措施，以及社團年資處理條例之立法過程等資料，且對該條例是否違憲及本院釋憲與否等疑義予以分析研提意見，擬具本次會議補充資料(如附件 5)；本次會議，於確認上次會議決議後，由銓敘部說明，隨即進行討論。審查委員意見綜整如下：

- 一、部對於監察院調查意見有關社團年資處理條例規定，違反憲法所揭櫫之法律不溯及既往等原則，雖已逐項臚列正反不同之法律見解，惟以本院為人事法制之最高主管機關，基於合議制與超然獨立之運作精神，對於該條例究有無違憲之虞，應作更細膩之探討與檢視。
- 二、部分委員認為，社團年資處理條例規定係屬真正溯及既往，有別於 18%優存利息及年改法案均係向後調降，該條例係全面溯及適用並追繳已核發之退離給與，是否適法？另有委員認為，早期同意相關社團年資採計係屬違法行政處分，依司法院釋字第 525 號解釋，當事人明知行政處分違法或因重大過失不知者，其信賴不值得保護，依法理亦無溯及與否之問題。

三、基於有溢領，方須追繳，以社團專職人員併計公職人員退休年資與 18%優惠存款制度，均有其特殊之時空環境與歷史背景，究否為真正溢領或係合法領取之退職給與，尚需釐清，若僅以現今之觀點去非議，未盡公平，法制是成長的，政府係一體且延續的，允宜作更細膩之分析；該條例所欲達成之轉型正義，是否符合保障基本人權之普世價值？又否定過去政府相關政策，應歸咎於誰？以及過去戒嚴時期併計社團年資，是否亦為公私人才交流考量？因同意採計相關社團年資有其歷史沿革，部所提補充資料尚有不足，請部再補充研議。

四、本案部研議意見以，目前已非聲請釋憲之適當時機，且已有司法體系聲請釋憲等由，建議本院緩議聲請釋憲。究何謂聲請釋憲之適當時機，請部補充說明，以供政策決定；茲以本院為公務人員制度保障之憲定機關，本院是否聲請釋憲，仍應衡酌不同之時空環境、對人民是否有所助益，以及已有地方法院與行政法院法官業聲請釋憲等因素，考量利弊得失，本於合議制精神，詳加討論。

嗣銓敘部及本院訴願審議委員會(以下簡稱院訴願會)就審查委員前開意見說明以：

一、銓敘部說明部分

(一) 社團年資處理條例是否涉及違憲，法界與學界均有不同看法，孰為多數論，亦難釐清，如年改法案大法官已作出解釋，但仍有許多學者有不同見解，實難據不同理論，分析該條例有無違憲。

(二) 社團年資處理條例與年改法案不盡相同，年改法案係向

後發生效力，一般認為屬於不真正溯及既往，本條例有學者認為是真正溯及既往，但亦有學者從不同角度論述表示，不溯及既往僅是原則，並非帝王條款，其亦可能因法治國原則其他子原則，而必須退讓之情形。

(三) 社團年資處理條例之立法技術與立法意旨，容有探究之處，但該條例係由立法委員自行連署提案，其立法意旨是否符合轉型正義，有待大法官審酌，尚非本部得以評價。又本案為私部門年資併計公部門，與年改職域轉換之年資制度轉銜規定不同。

(四) 有關溢領之定義，係社團年資處理條例第 5 條明定，並非本部可自行認定；又採計社團年資，有其時空背景，究併計年資領取退離給與，是否為溢領？該條例所定「溢領」係真正溢領，或為合法領取之退離給與？目前已有三法院聲請釋憲，仍須尊重大法官最後解釋，非本部可予裁量判斷。

(五) 至於適當之釋憲時機，審酌司法院大法官審理案件法(以下簡稱大審法)規定及過去聲請釋憲之案例，聲請釋憲之適當時機為：1. 法案通過後於個案適用時，認為有牴觸憲法之虞；2. 作成行政處分時，認為有牴觸憲法之虞；3. 當事人提起訴願時，認為有牴觸憲法之虞；惟本案各相關機關依社團年資處理條例行使職權時，均未提出違憲疑慮，院訴願會審議時，個別委員針對相關訴願案雖有不同意見，但最終仍作成駁回之決定；以該條例實施至今已 2 年半，上開三階段時機均已過，如聲請釋憲恐

有遭司法院大法官決議不予受理之虞。

二、院訴願會說明部分

(一) 本院處理社團年資處理條例之訴願案件，計有年資重新核計、向政務人員請求返還、向所屬社團請求返還政務人員年資退離給與及常務人員年資退離給與等4種類型，總計辦理42件，其中22件駁回，20件不受理；不服本院上開訴願決定提起行政訴訟者，至109年1月底止計有14件，其中重新核計年資5件，向政務人員請求返還4件，向社團請求返還政務人員年資退離給與2件，向社團請求返還常務人員年資退離給與13件。

(二) 院訴願會處理前開訴願案，僅有審查是否依據法律規定或行政規則是否違反法律之權限，能否以法律規定違憲進行審查，聲請釋憲，因考量學說理論容有爭議，且訴願會職司訴願案件審理，法律規定是否違憲，非訴願會得以審酌。

第2次審查會決議如下：

請銓敘部補充同意相關社團專職人員年資採計之歷史背景及沿革，並釐清溢領之定義，以及就社團年資處理條例聲請釋憲之時機點等進一步研析，提下次全院審查會討論。

第3次審查會，部依第2次會議決議，再補充相關社團年資採計規定之歷史背景及沿革，並就本案聲請釋憲之時機問題，分就大審法規定、司法院大法官會議決議不受理之案件態樣，以及各相關機關已按個案情形依社團年資處理條例規定執行完竣等面向加以研析，擬具會議補充資料(如附件6)，供審查會參考。本次會議，

於確認上次會議決議後，由銓敘部說明，隨即續行討論。審查委員意見綜整如下：

- 一、有委員認為向司法院聲請釋憲並非本院職權，本院應否聲請釋憲，並非考量對人民權利受損害之救濟是否有所助益，或法律溯及適用讓人民無所適從等問題，仍應以本院行使職權是否產生憲法疑義為據，且以早年同意採計社團年資之行政命令及函釋均屬違法行政處分，是類人員之信賴即不值得保護。
- 二、另有委員認為，早期是類人員所領退離給與係依部函釋或行政命令，亦屬有據，難謂屬違法，且社團年資處理條例乃立法院主動立法，全面回溯，取消當時政府准予併計之社團年資，並將其所領該段年資之退離給與定義為溢領，然究否確屬溢領，尚須釐清。部分委員認為，採計社團年資業經本院會議決議於 95 年採斷源措施，實無溢領之問題，亦不應追繳。
- 三、至所謂適當之釋憲時機，部分委員認為須盱衡現今政治情勢，且社團年資處理條例施行迄今業 2 年有餘，本院大多數委員並未提出質疑，院訴願會對相關訴願案件並均已作成決定，以及目前已有三法院法官聲請釋憲，此時本院再向司法院提請釋憲，恐非合宜，聲請釋憲之正當性亦有待商榷；惟有委員認為，依大審法規定，聲請釋憲並無時間限制，且自三法院所提出之釋憲聲請理由及監察院調查報告觀之，該條例確有違憲之虞，本院本於憲定職掌，不應以時機不合宜為由而不聲請釋憲；另部分委員認為須綜合考量時空背景等因素，充分討論後，是否聲請釋憲仍尊重會議決議。

四、上次會議多位委員基於情、理之觀點表達意見，就法的部分並未論及，且因部之補充資料尚有不足，該等意見未必均屬贊同本院聲請釋憲，建議本案請委員再行表達意見，不宜進行表決，惟有委員認為若各委員對於是否聲請釋憲仍無法達成共識，建議以無記名投票方式表決。

嗣銓敘部就審查委員前開意見說明以：

- 一、社團年資處理條例是否違憲，法律上均有正反雙方意見，年改法案於司法院釋字第 782 號解釋作出後，學界亦仍有不同看法，爰實難就法理據以論斷。
- 二、併計社團人員年資有其歷史背景，且因當時社團專職人員任用條件類似公務人員，政府認為併計其年資係屬合法，而今立法院主動立法定義為溢領並予追繳，確實非本部所能代其闡釋。惟依該條例規定，仍有區分政務人員及一般公務人員，政務人員部分，不僅個人負返還責任，得向其追繳，且與其經採認之社團專職年資所屬社團負連帶責任，至一般公務人員部分，則僅向其所屬社團追繳。
- 三、社團年資處理條例公布施行已 2 年半，本部及相關機關並已依該條例規定作成處分並追繳完竣，鈞院及本部之訴願會針對相關訴願案亦已作成訴願駁回或不受理之決定，又目前大法官對於聲請釋憲案件是否受理，係採較為緊縮之政策，爰如此時方聲請釋憲，恐有遭大法官作出不受理決定之虞。

本院是否就社團年資處理條例聲請釋憲，因在場委員各有立論，難以達成共識，以本案為重大案件，亦不宜僅呈現單一意見，爰依委員建議以無記名方式表決，並於清點人數後，依本院會議規

則第 39 條規定：「本規則未規定者，適用會議規範之規定。」是有關棄權人數之計算，依會議規範第 58 條第 2 項規定不計入表決人數。經清點人數，以在場出席人數 21 人(按：主席未參與投票)，表決結果：7 票贊成聲請釋憲，12 票反對聲請釋憲，1 票棄權，贊成聲請釋憲未過半數，爰本院不予聲請釋憲。

第 3 次審查會決議如下：

- 一、本院就社團年資處理條例規定聲請釋憲與否一案，經採無記名表決結果，在場出席人數 21 人(按：主席未參與投票)，7 票贊成聲請釋憲，12 票反對聲請釋憲，1 票棄權，贊成未過半數，本院不予聲請釋憲。
- 二、本案請承辦單位依全院審查會作成不予聲請釋憲之表決結果，綜整會上委員之發言(書面)意見，並參酌銓敘部所提相關補充資料，擬具本院函復監察院資料，提下次全院審查會討論。

第 4 次審查會，於確認第 3 次會議決議，並由院二組就依上次會議決議所擬補充資料(如附件 7)予以說明後，隨即進行討論。審查委員意見綜整如下：

- 一、有委員表示雖尊重上次審查會之表決結果，本院不聲請釋憲，但應對外有詳盡的說明，並呈現本案贊成聲請釋憲之不同意見；惟有委員認為，考試權係屬於行政權之一部分，行政權之最終決定須一致，是本院如出具不同意見書，恐非妥當；亦有委員表示，歷來審查會之審查報告均已摘錄各委員之意見，雖未具名，但應足以呈現委員之不同意見及本案進行表決之原因。
- 二、有委員提出本件監察院啟動調查，所涉實際案件，業經審理法

官確信有違憲之虞，聲請釋憲；以 76 年及 95 年廢止相關年資採計之背景及考量，均與社團年資處理條例有所不同，故部應就當時訂定相關行政規則之緣由，詳加說明，研提相關資料予司法院，不宜僅就該條例立法過程之程序面著墨，期有助益於大法官審理相關個案。

三、社團年資處理條例雖係由立法院主動立法通過，惟早期同意採計相關社團年資，皆係依據銓敘部之函釋或行政規則，爰本案雖經決議，本院不予聲請釋憲，惟將來司法院大法官受理相關釋憲聲請，銓敘部如代表本院列席大法官審理相關會議時，對於同意採計社團年資之時代背景，以及當時部採計社團年資核定行政處分之情形，應有詳實之立論與說明，屆時部擬之資料並應先提報院會，建議作成附帶決議，請部妥為因應後續相關事宜。

嗣院二組及銓敘部就審查委員前開意見說明以：

一、院二組說明部分

(一) 本案監察院函之調查意見，主要分為 2 部分，一係社團年資處理條例牴觸憲法規定，侵害人民財產權等，二係建議本院作為公務人員制度保障之憲法最高機關，就該條例發現有牴觸憲法之疑義，應依大審法規定聲請釋憲；至回復監察院之內容，謹依上次會議決議擬具如本次會議補充資料(同附件 7)，建請審酌。

(二) 茲因 3 次審查會中，有關社團年資處理條例牴觸相關憲法各項原理原則部分，銓敘部已依委員所提意見補充資料，並綜整分析，爰建議將部提供審查會之相關補充資

料，作為函復監察院之附件；另考量委員對於本案之正反意見，將摘錄於審查報告中，審查報告提報院會後，即屬資訊公開範圍，將上載於本院網站，因此，建議審查報告亦併送監察院參考。

(三)至有關不同意見之表達，本院第11屆委員曾於院會提出司法院大法官解釋文皆附具不同意見書之作法，建議本院似可考量參照，並修正本院會議規則，嗣秘書長將上開建議研議結果，列入100年9月22日本院第11屆第155次會議工作報告，惟該次會議關前院長中表示，本院依憲法規定行使職權，性質上偏向行政性機關，如參採不同意見書之作法，是否易造成外界誤解本院所為之決策未達共識，是其建議委員如有不同意見與不同想法，可以其他方式表達，例如透過撰寫文章或出版專書等方式，該次會議並未就此作成決定。

二、銓敘部說明部分

去年司法院已函請本部，就臺灣臺東地方法院法官審理相關救濟案件聲請釋憲之意旨，提供意見及相關資料，本部已就同意採計社團年資之歷史背景、政策沿革及行政措施等資料，詳列並提供予該院。至社團年資處理條例雖明定本部為法制主管機關，惟該條例係由立法委員主動提案立法，經立法院三讀通過，非由本部擬議後報經鈞院送請立法院審議之法案，是關於該條例合憲性問題，事涉立法政策與立法意旨，如欲探詢立法者原意，本部係建請司法院逕向立法院調閱立法資料或徵詢相關立法證詞。

第4次審查會決議，本案就監察院調查意見之處理方式及函復內容，依委員意見修正通過，並作成附帶決議。

本案審查會決議如下：

- 一、本院就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規定聲請釋憲與否一案，經採無記名表決結果，在場出席人數21人（按：主席未參與投票），7票贊成聲請釋憲，12票反對聲請釋憲，1票棄權，贊成未過半數，本院不予聲請釋憲。
- 二、本案就監察院調查意見之處理方式及函復內容，照本院第二組所擬意見修正通過（函復內容：「……仍無法達成共識，爰經採無記名表決……本院不予聲請釋憲。」修正為「……仍無法達成共識，經採無記名表決……爰本院不予聲請釋憲。」）。
- 三、附帶決議：

有關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涉及違憲疑義案，請銓敘部日後如代表本院列席大法官審理相關會議時，應就本案歷史沿革、時代背景及社團專職人員年資之採計與廢止等，擬具詳實資料，於列席會議前提院會報告。

以上所擬，是否有當，謹提請

公決

召集人 李逸洋

民國109年2月26日