

黨職併公職：立法回顧與追討爭議

羅承宗*、張雁翔**

目次

壹、問題背景

貳、黨職併公職之制度沿革、清查結果與法律處理機制

一、黨職併公職之制度沿革

二、2005年黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告

三、2007年清查軍公教政務人員黨職併公職執行情形

四、法律處理機制—2017年社團年資處理條例公布施行

參、追討所遭遇的爭議—以臺北高等行政法院判決 108 年度 年簡上字第 3 號為例

一、前言

二、社團年資處理條例第五條之立法討論

三、臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 3 號判決之背景

四、上訴人之主張

五、被上訴人主張

六、法院見解

七、再審法院見解

八、學說見解

* 南臺科技大學財經法律研究所教授。

** 國立臺灣大學法律學系博士後學者、美國印第安納大學法學博士。

九、小結

肆、最高行政法院大法庭統一法律見解—110 年度大字

第 1 號裁定

一、裁定背景

二、大法庭見解

三、小結

伍、本文意見

陸、結語

摘要

關於中國國民黨於黨國威權統治時期，退休官員以黨職併公職年資採計並領取優惠存款，亦即俗稱「黨職併公職」問題。2017年5月10日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公布施行，相關行政機關依據此條例陸續展開溢領退休金的追討作業。同時，不服行政決定之相對人展開行政救濟，從而衍生不少行政法院判決。然而，本條例之實際運作卻與立法目的有所衝突，進而造成主管機關在追討退離給與時的訴訟上爭議。本文嘗試從宏觀角度對立法脈絡、相關機關行政作為與行政法院見解進行剖析，並提出本文看法。

關鍵字：黨職併公職、退離給與、消滅時效、訓示規定、公法上不當得利請求權。

壹、問題背景

關於中國國民黨於黨國威權統治時期，退休官員以黨職併公職年資採計並領取優惠存款，亦即俗稱「黨職併公職」問題，莫約從 2005 年底之際開始，即受到輿論探討¹。時任行政院長謝長廷曾指出，過去像民眾服務社、救國團、大陸災胞救助總會、反共聯盟中國分會、亞盟，及三民主義大同盟等，都併入公職的年資，甚至留學生都可適用²，這真的是無法無天云云，並責成行政院進行清查³。

倘若從這個時點起算，直到近 12 年後，亦即 2017 年 5 月 10 日，處理上述併計年資的專法才得以公布施行。綜觀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：社團年資處理條例或本條例）施行逾 3 年以來，一方面相關機關固然得以依據此條例依法陸續展開溢領退休金的追討作業，還財於國。但是在另一方面，不服處分之相對人不乏展開行政救濟，從而衍生不少行政法院判決。本文嘗試從宏觀角度對立法脈絡進行鳥瞰式的考察，進而則針對目前相關機關依法追討溢領退休金與行政法院之見解，進行剖析。

1 當時中國國民黨發言人鄭麗文曾表示，過去確實有所謂民眾服務總社專職暨公務人員服務年資互相採計要點，讓黨務人員轉公職時兩者資歷可合併計算，但這是過去「黨國一體」的時代產物，也正因為此規定確實有爭議，該要點因此已在 1987 年後廢除等語。聯合報，鄭麗文：舊事重談 轉移焦點，A4 版/要聞，2005 年 10 月 28 日。

2 留學生多半是用輔導員或聯絡員的名義，都可適用。

3 聯合晚報，謝揆：清查黨職併公職優存，4 版/焦點話題，2005 年 11 月 9 日。

貳、黨職併公職之制度沿革、清查結果與法律處理機制

一、黨職併公職之制度沿革

黨職併公職制度始於 1969 年 5 月，由考試院以 58 考台秘二字 2385、2808 號令核定，核准救國團、中國大陸災胞救濟總會及亞洲反共聯盟總會予以施行。至 1971 年 9 月 17 日，中華民國服務總社發函考試院，以「業務係受政府委託辦理」，「實質與公務人員並無差異」為理由，要求比照辦理⁴，考試院更進一步發布的「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」，將中華民國民眾服務總社服務地區包括台澎金馬及海外僑社比照上述社會團體專職人員，於轉任政府公職時納入公職年資計算範圍。1987 年 12 月 3 日，考試院第 7 屆第 153 次院會決議廢止採計要點，同時中國青年反共救國團、中國大陸災胞救濟總會及亞洲反共聯盟總會等一併終止，此後轉任為公務人員者再無黨職併公職，至於採計要點廢止前已任公務員者，1988 年 7 月 28 日考試院院會中主張，基於不溯及既往原則，仍可於退職、退休、資遣時將黨務年資併入公務年資⁵。遲至考試院於 2006 年 4 月 20 日以第 10 屆第 180 次會議討論決議不再併計，該併計之法律狀態始終止⁶。簡而言之，期間超過 30 年的時間，國民黨與其諸多特定團體的成員若轉任公職退休，可享有不同於台灣其他政黨與團體所無的特殊優渥待遇。

4 立法院公報，第 106 卷第 42 期院會紀錄，陳其邁等 20 人委員提案，2017 年，頁 67。

5 同前註。

6 傅硯翔，黨職併公職被遺忘的刑事責任與歷史真相，自由時報/自由開講，2018 年 8 月 13 日。

二、2005年黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告

最早一份有關黨職併公職的官方調查報告，當推行政院邀集相關部會於 2005 年 11 月間所公布的「黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告」。有關退職政務人員、縣（市）長及鄉（鎮、市）長退職人員、中央及地方機關退休公務人員、退伍軍職人員、大專校院退休教育人員及中央機關資遣人員中，有多少人具有黨職年資？溢領退休金金額有多少？經相關機關協助調查統計，當時所知結果共計 158 人，分別包括退職政務人員、中央及地方機關退休公務人員、大專校院退休教育人員等。幾個當時外界關心的個案，也在這份報告裡一併披露。例如：胡志強的公職年資裡，有 10 年係併計中華民國民眾服務總社聯絡員、書記、黨務聯絡員年資；林豐正的公職年資裡，有 9 年 6 個月係併計中國青年反共救國團、台灣省民眾服務社台南民眾服務支社年資。蕭天讚的公職年資裡，有 7 年 5 個月係併計中華民國民眾服務總社年資。

另外也值得注意的是，依這份調查所得資料，採計之黨職範圍，除考試院及銓敘部相關函釋規定所提及之「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」等外，更擴張包括至：中國國民黨各黨部、中央電台、革命實踐研究院、幼獅文化公司、三民主義青年團等政黨、機構與團體之職務⁷。

7 黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告，2005 年 11 月，「清查不當黨產 向全民交代」網站，網址：<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct940a.html?xItem=1320&ctNode=71&mp=1>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 25 日）。

三、2007年清查軍公教政務人員黨職併公職執行情形

以前述 2005 年「黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告」為基礎，行政院在 2006 年 8 月 23 日第 3003 次會議裡復由行政院長蘇貞昌要求各機關由國家檔案中，清查中國國民黨歷年來取得政府各級機關多少補助等事項。此項調查由行政院人事行政局主導，邀請相關機關開會研商、分配清查並函請相關主管機關配合清查。其中清查中國國民黨的黨工人員的黨職年資併入公職年資計算，發現有 581 人有採計黨職年資之情事，其因採計黨職年資部分領取之退休金或資遣費，包括以月退方式至 2006 年底者，共為 2 億 9,426 萬餘元⁸。另外，若依據 2007 年 8 月的更新報告，金額增加至 3 億 2,079 萬餘元⁹。

四、法律處理機制—2017年社團年資處理條例公布施行

為進一步處理黨職併公職所造成的溢領之退離給與問題（條例第 1 條），立法院於 2017 年 5 月 10 日制定社團年資處理條例，明確規制所欲處理的社團包括了：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

8 清查軍公教政務人員（含民選首長、公營事業機構人員）採計黨職年資併計退休（職、伍）年資或資遣年資執行情形報告，2007 年 4 月 9 日，「清查不當黨產 向全民交代」網站，網址：<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ctd5bf.html?xItem=1546&ctNode=71&mp=1>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 25 日）。

9 清查軍公教政務人員（含民選首長、公營事業機構人員）採計黨職年資併計退休（職、伍）年資或資遣年資執行情形更新報告，2007 年 8 月 27 日，「清查不當黨產 向全民交代」網站，網址：<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct173c.html?xItem=1907&ctNode=71&mp=1>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 25 日）。

會、三民主義大同盟等社團及其相關機構之專職人員（條例第 2 條第 1 項第 2 款）事後轉任公職退職者¹⁰。並將銓敘部定為主管機關，而該公職人員退休之機關為執行機關（條例第 3 條）。

該條例第 4 條第 1 項規範了仍支領退離給與者，應重新採計其年資，扣除其社團年資後做成新的行政處分核計退離給與；第 2 項規定扣除社團專職人員年資後，不符原退休（職、伍）或定期給付條件者，仍依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，乃係為保障受領人仍具有退職之資格；第 3 項設定了 2 萬 5 千元的樓地板，以保障受領人之基本經濟需求；並在第 4 條規範了 1 年的緩衝時間。

第 5 條將溢領者區分兩類：退職政務人員，由領受人及其經採認之社團專職年資所屬社團連帶返還；於政務人員以外之退休（職、伍）公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還，乃係考量政務人員人數不多，但退休金較高，對社團負擔較大且該金額對本人相對影響較小¹¹。並於條文中規範重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，該溢領金額應由核發機關自本條例施行後 1 年內以書面處分追討。

第 6 條規定遺族應按退休（職、伍）公職人員重行核計之退離給與標準計給。第 7 條乃係爭議較大者，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

10 於此值得一併注意的是，那些社團能併計公職年資？由於相關檔案文書資料相當明確，因此相較於 2016 年 8 月政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例採用「附隨組織」概念（同條例第 4 條參照），2017 年 5 月的併社團年資處理條例則直接將社團範疇予以明文盧列。

11 立法院公報，第 106 卷第 11 期委員會紀錄，頁 319，段宜康委員發言，2017 年。

行法律有關權利行使期間之規定。

然而，本條例之實際運作卻與本條例之制定目標有所衝突，主要爭議在於第 5 條第 1 項規定的「本條例施行後一年內」之法律性質為何？進而造成主管機關在追討退離給與時的訴訟上爭議。

參、追討所遭遇的爭議—以臺北高等行政法院判決 108 年度年簡上字第 3 號為例

一、前言

按於重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機關自本條例施行後一年內，以書面處分令領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還之，社團年資處理條例第 5 條第 1 項有明文，此條文規範了對於溢領者之追繳程序。立法理由指出：「明定依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應予以返還及返還期限。」是以本條例施行後一年內即屬返還期限之設置，但該條在適用上卻產生爭議，使追繳產生諸多爭議。

二、社團年資處理條例第五條之立法討論

第 5 條第 1 項的「一年」規定實際上與第 4 條第 4 項的一年期間有關，按社團年資處理條例第 4 條第 4 項規定重行核計之退離給與，自本條例施行日起一年後，按重行核計之退離給與發給。參考立法理由之說明：本條之規範系考量各核發機關全面清查第 2 條所定公職人員及其社團專職人員年資之採計情形作業之需，以及各領受人退休經

濟生活之安排，所訂定之緩衝期間。原草案所訂之緩衝期間為兩年，在立法院之討論中，亦有多個時間長度之變動，包括不用給予緩衝期¹²、改成六個月¹³以及一年¹⁴，而亦有將該期間認為係屬落日條款者¹⁵，而緩衝期的基礎，則係基於釋字第 525 號、釋字第 589 號或釋字第 717 號對於信賴保護原則之要求¹⁶。

立法院委員會在對第 4 條討論結束後，則進入第 5 條之討論。立法者認為第 5 條的期間係比照第 4 條而來¹⁷，由於第 4 條規定主管機關在一年之內要重行核定計算，在完成計算後即要求返還，是以第 5 條期限直接等同於第 4 條之「一年內」規定。從立法過程來看，立法者對於第 4 條第 4 項之規定，係一核發機關全面清查與各領受人退休經濟生活之安排之緩衝時間，同時亦有督促行政機關儘速進行重行核計退離給與之目的，而第 5 條第 1 項之一年內，乃係要求行政機關應於計算完畢後即刻進行追繳，本質上亦屬督促行政機關之規範，而屬於一訓示規定。

惟查，第 5 條第 1 項規定，在退離給與之返還義務人提起訴訟，進入行政法院審理後，卻有了全然不同之法律評價，例如臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 3 號判決認為社團年資處理條例第 5 條第 1 項之「一年內」文字為消滅時效，產生返還義務人得以主張公法上請

12 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，段宜康委員發言，2017年。

13 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，段宜康委員、蔡易餘委員發言，2017年。

14 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，張宏陸委員、郭正亮委員與段宜康委員發言，2017年。

15 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，蔡易餘委員發言，2017年。

16 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，段宜康委員、呂明泰司長發言，2017年。

17 立法院公報，第106卷第11期委員會紀錄，頁318，郭正亮委員與段宜康委員發言，2017年。

求權消滅之結果。

三、臺北高等行政法院108年度簡上字第3號判決之背景

本案被上訴人暨一審原告為中國青年反共救國團，後因故更名為中國青年救國團，而上訴人暨一審被告則為台北市立聯合醫院。該案起因於訴外人孫某，其於 1953 年 2 月至 1955 年 6 月間為救國團專職人員，後來在聯合醫院改制前的台北市立中興醫院擔任辦事人員。孫某於 1989 年於聯合醫院辦理退休，經銓敘部審定併計黨職與公職年資核給月退休金。嗣因社團年資處理條例之規定，銓敘部依法扣除孫某退休時已採計之被上訴人社團專職人員年資 2 年 5 個月，於 2018 年 3 月 31 日去函變更審定其之退休年資，且認孫某有溢領退離給與情事，要求台北市立聯合醫院依條例第 5 條規定，於 2018 年 5 月 11 日北市醫人字第 10733727300 號函，即本案原處分通知救國團，繳還孫包敏自溢領之退離給與總計新臺幣 23 萬餘元。原處分業經臺灣台北地方法院 107 年度簡字第 281 號行政訴訟判決，裁判原處分撤銷且被告即上訴人應返還原告即被上訴人該溢領金額¹⁸，被告不服提起上訴至臺北高等行政法院。

四、上訴人之主張

上訴人即被告聯合醫院的主要主張乃社團年資處理條例第 5 條第 1 項之規定並非公法上請求權之行使期限，是以該一年內之規定並非消滅時效，而係一訓示規定。上訴人主張：社團年資處理條例第 5 條第 1 項係規範授予利益之行政處分之廢棄，在以重行核計退離給與處

18 臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 3 號判決。

分廢棄原審定與核給退休金之處分後，依關於公法上不當得利返還請求權之法理進行追繳。在重行核計退離給與之行政處分做成前，原退休審定之處分效力仍然繼續存在，於此期間並不構成公法上不當得利，而無公法上請求權發生，邏輯上支給機關既無從辦理追繳，也無從了解有無溢領。而於社團年資處理條例施行後，主管機關銓敘部要求全國各主管機關清查、彙整資料與建置相關資訊系統後，方得通知各執行機關進行扣除社團專職人員年資及重新合計退離給與作業，逐案作成重行核計退離給與之行政處分，同時通知經採認之社團專職年資所屬社團。銓敘部再依上開重行核計退離給與之結果計算溢領金額，但因實際數額涉及歷年待遇變更、優惠存款制度變革及個人於臺灣銀行實存金額變化等因素，直到各機關確認資料正確性無誤，始由各支給機關向其所屬社團辦理追繳。惟早期公務人員退休案件並未電腦化，須以人工方式調閱檔案、查證比對，非於社團年資處理條例公布施行後可立即重行核計退離給與，且追繳亦須經核算溢領退離給與，難以期待各支給機關可於重行核計退離給與之行政處分做成後即時進行追繳¹⁹。

是以，上訴人主張若將該期間解釋為時效，未能顧及行政作業時程需求，實際追繳將無法有效作業，且由於重行核計退離給與之行政處分做成時點不同使該公法上不當得利請求權之時間長短不一。由於大部分重行核計退離給與之行政處分於 2018 年 3、4 月間做成，更將使該公法上不當得利返還請求權於 1 到 2 個後罹逾時效。若重行核計退離給與之行政處分係於 2018 年 5 月 12 日以後做成者，更將發生請求權尚未發生，便罹於時效，產生自始不得請求返還溢領退離給與之

19 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

情事，與立法意旨有違。此外，社團年資處理條例第 7 條之規定係在排除現行法律有關權利行使期間之規定，與社團年資處理條例第 4 條、第 5 條之定性無關，不得據以作為認定第 5 條規定為消滅時效規定之依據。社團年資處理條例若無規定消滅時效，即應適用行政程序法之規定。再者，社團年資處理條例立法時已預見領受人有主張相關時效利益之情形，因而有社團年資處理條例第 7 條之排除規定，若將社團年資處理條例第 5 條第 1 項解釋為消滅時效，與社團年資處理條例之體系及立法目的顯然相悖。另外，該條草案就原規定為 2 年內，於立法院討論時以要求領受人於同等期限內儘速返還始屬允當，可認立法者目的促使領受人應於更短期限內返還。末查，按行政程序法第 131 條第 3 項之規定，時效已於行政處分之作成而非送達時中斷，自不能以處分之送達在後為由主張時效消滅²⁰。

五、被上訴人主張

被上訴人即原告救國團則主張社團年資處理條例第 5 條第 1 項之「一年內」為消滅時效²¹。由社團年資處理條例第 4 條第 4 項之立法目的可知該條所定之 1 年期間係過渡條款，與同條例第 5 條第 1 項所定 1 年期間之性質為公法上請求權時效之規定有間，不應混為一談。按司法院大法官釋字第 525 號、574 號、589 號、第 723 號解釋之意旨，時效制度乃係維護法律安定性，除因權利之性質或立法者有意不

20 臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 3 號判決。

21 其主張臺灣新北地方法院 108 年度簡字第 7 號判決、臺中高等行政法院 108 年度訴字第 24 號判決、臺灣台北地方法院 108 年度簡字第 76 號判決、臺灣彰化地方法院 108 年度簡字第 10 號判決、臺灣高雄地方法院 108 年度簡字第 32 號判決、高雄高等行政法院 108 年度訴字第 24 號判決採相同見解，其中臺灣彰化地方法院 108 年度簡字第 10 號判決經上訴至臺中高等行政法院，該院亦以 108 年度簡上字第 36 號判決駁回上訴。

為規定外，均應設有時效制度，方符合法治國原則。社團年資處理條例第 5 條第 1 項之「一年內」為同法第 7 條之特別規定。該特別規定得向領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團追討數十年前溢領之退離給與，對法安定性有重大影響，應為例外明定之追索權利，本應從嚴解釋²²。

六、法院見解

臺北高等行政法院認同社團年資處理條例第 5 條第 1 項之「一年內」為消滅時效之見解。另參照同條例第 7 條之立法過程，皆有「不適用現行法律有關權利行使期間之規定」，立法說明提到：「本條例係以特別立法方式處理公教人員退職、退休併計黨務年資所溢領之退職、退休給與，由於該等財產取得之行為距今時日久遠，依現行法律規定，或因時效消滅或因除斥期間，已無法要求返還該等不當取得之財產，對社會公益有重大影響，...排除其他法律有關權利行使期間規定之適用。」或「黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付時間已久，可能因時效消滅或撤銷行使期間已過，難以要求受領人、政務人員或政黨返還，爰明訂不適用現行法律有關權利行使期間之規定。」綜合可知本條例第 5 條的規範目的是對於公法上不當得利進行追繳。社團年資處理條例第 5 條第 1 項既屬公法上不當得利請求權，行使期間自有時效之的限制，行政程序法第 131 條第 1 項規定 5 年權力即當然消滅，而社團年資處理條例第 5 條第 1 項即是行政程序法第 131 條之特別規定，並非毫無法律效果的訓示規定而不必遵守²³。

22 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

23 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

又因書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起對其發生效力，行政程序法第 110 條第 1 項有明文。因此，社團年資處理條例第 5 條第 1 項的請求權書面處分必須在 2018 年 5 月 11 日以前合法送達於受處分相對人始發生效力。若於 2018 年 5 月 12 日以後才送達，請求權依行政程序法 131 條之規定因時效完成而當然消滅，即屬違法的行政處分²⁴。

另查，社團年資處理條例第 5 條第 1 項「1 年內」的立法討論過程雖可知立法意旨確實要求行政機關應在該 1 年內依規定以書面處分令領受人或社團返還。惟在立法委員審查社團年資處理條例第 5 條原關於 2 年內追繳返還規定時，因立法者認為行政機關既然已經在 1 年內重行核計完畢，則追繳返還「這時候給他一張公文就好了」，而結論採「施行後 1 年內」，若僅只是訓示規定，立法委員其實也毋庸大費周章的討論，完整考量立法意旨，應屬消滅時效。此外，法院認為銓敘部、教育部等行政機關在社團年資處理條例立法完成之前，就已經開始進行人工清查並作為向立法院報告的資料。故上訴人主張需人工清查耗費時日等情事與事實不符，並不足採²⁵。

末查，上訴人雖然主張請求權消滅時效之期間起算點應自重行核計退離給與發給後才開始起算，故以核發機關收受重行核計退離給與處分翌日起算 1 年。但立法意旨既然認為行政機關依第 4 條第 4 項規定應自本條例施行日起 1 年後按重行核計之退離給與發給，則在該 1 年期間屆滿之前即已重行核計完畢、計算出應返還的溢領金額並要求領受人或社團請求返還，立法意旨顯然並無給行政機關可以重新起算

24 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

25 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

的 1 年請求權時效期間²⁶。

七、再審法院見解

本案亦經台北市立聯合醫院提起再審。再審法院認為再審原告就原確定判決有何違背法令難認有具體指摘。再審原告所爭執者主要為該條所定「施行後 1 年內」之性質應為訓示規定，且起算時點應為「可合理期待機關得為追繳時」。惟高等行政法院業已審結之案件中，則均採認屬公法上請求權消滅時效見解與現存司法院解釋或司法實務確定見解有所牴觸，並非具體指明原確定判決有何與該案應適用之現行法規相違背。蓋社團年資處理條例第 5 條第 1 項已經明文規範自「本條例施行後 1 年內」，1 年期間自 2017 年 5 月 12 日起算至 2018 年 5 月 11 日屆滿，當屬客觀期日。再審原告雖援引最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議，及 103 年度判字第 650 號、106 年度判字第 469 號、第 675 號、107 年度判字第 529 號判決等，主張應自可合理期待機關得為追繳時起算，但該決議與判決所涉之法規範皆係主觀期日，乃因特定事由之發生或知悉而得行使公法上請求權，故需以「可合理期待權利人為請求時」起算時效，此與社團年資處理條例之規範模式有間²⁷。

八、學說見解

有論者贊同行政法院之見解²⁸，並引述臺北高等行政法院 108 年

26 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。

27 臺北高等行政法院 109 年年簡上再字第 1 號判決。

28 蔡志芳，論團年資處理條例第五條第一項期限規定之法律性質，法源法律網，2020 年 7 月 8 日，頁 2-8。

度訴字 1209 號判決與高雄高等行政法院 108 年訴字 109 號判決之見解，強調本條例第 5 條第 1 項既然是准許核發機關可以要求返還不當得利，其權利性質因此可以確定是公法上不當得利請求權²⁹。其強調立法理由所言「應予以返還及返還期限」並不精確，應敘明「逾期即無返還義務」；其次，就條例第 7 條「除本條例另有規定外，不適用權利行使期間之規定」乃係「除本條例所另有規定之第 5 條第 1 項外」，不適用權利行使期間之規定，反推可知本條例第 5 條第 1 項即屬本條例所特別規定之「權利行使期間」；再者，若第 5 條第 1 項為「訓示規定」將造成「訓示規定」產生「裁量權」與訓示規定「無制裁效果」之情形，應僅需以行政規則為之，不須由立法者立法，亦無須第 5 條 1 項「自本條例施行後一年內」與第 7 條「除本條例另有規定外」之立法³⁰。

九、小結

綜上所述，臺北高等行政法院對於社團年資處理條例第 5 條第 1 項的「一年內」乃採取公法上消滅時效說，並認為該處分在送達相對人即社團與受領人前，並無中斷時效之效果。因此，由於該條例第 5 條第 1 項係指施行後一年內，乃屬客觀時效，只要晚於 2018 年 5 月 11 日送達者皆因時效消滅而無法追討。

29 臺北高等行政法院 108 年度訴字 1209 號判決與高雄高等行政法院 108 年訴字 109 號判決。

30 蔡志芳，同註 28，頁 8-9。

肆、最高行政法院大法庭統一法律見解—110 年度大字第 1 號裁定

一、裁定背景

本裁定乃係對 110 年 6 月 3 日 110 年度徵字第 1 號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事件之法律爭議所為之統一法律見解。該法律爭議與臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 3 號判決之主要爭點相同—即社團年資處理條例第 5 條第 1 項的「一年內」之性質為時效規定或訓示規定？

二、大法庭見解

有別於台北高行政法院之見解，最高行政法院大法庭係採訓示規定說，並有統一各級行政法院法律見解之效力，是以各級行政法院須受其拘束。首先，大法庭認為系爭規定之「1 年」期間並非公法上請求權之行使期限，與時效規定無關，主要理由如下³¹：

1. 蓋社團年資處理條例處理方式包含「重行核計退離給與」與「追繳溢領退離給與」兩者。在重行核計退離給與之行政處分作成前，原行政處分之效力仍繼續存在，尚不構成公法上不當得利，自無公法上請求權發生，各支給機關自無從辦理追繳。其請求權既尚無從行使，時效無從起算，自無因而起算消滅時效，甚至業因時效消滅而無從行使之情形。

31 最高行政法院 110 年度大字第 1 號裁定。

2. 公法上不當得利返還請求權之時效倘均於條例施行後 1 年後當然消滅，會因重行核計退離給與之行政處分作成時點不同使公法上不當得利返還請求權之時間長短不一係於，若於 2018 年 5 月 12 日以後作成者，將自始不得請求返還溢領退離給與，產生「權利尚未發生，即罹於時效」之處境，造成法律體系內部自相矛盾，有違體系正義，不但與時效規定之本質不符，且未能顧及行政作業時程之需求。

其次，若將一年規範解釋為時效規定，與文義解釋、歷史解釋、體系解釋及立法目的顯然違背，主要理由如下³²：

1. 以文義解釋而言，蓋消滅時效之規定，大多於條文中直接明定時效消滅之法律效果，惟社團年資處理條例第 5 條第 1 項之條文與立法理由皆未載明逾期追繳之法律效果。
2. 就歷史解釋而言，由立法討論可知，系爭規定 1 年期間之原意係比照社團年資處理條例第 4 條而來，為酌給領受人之緩衝，於討論過程中全然未有除斥期間或消滅時效之討論，是以系爭規定並非時效規定，其旨在規範領受人應儘早返還、促請行政機關儘速辦理之訓示規定。
3. 以體系解釋而言，在重行核計退離給與之行政處分尚未作成前，因條例之施行後 1 年內乃客觀時效，生時效消滅之不合理情形，亦違反社團年資處理條例之體系解釋。
4. 目的解釋與而言，條例第 4 條第 1 項、第 4 項、第 5 條及第 7

32 最高行政法院 110 年度大字第 1 號裁定。

條規定之體系及其立法目的，乃考量黨職併公職所溢領之退離給與時間已久，可能因時效消滅或撤銷權行使期限已過而無法追還，爰於條例第 7 條明定行核計退離給與向領受人或社團追繳等，不適用現行法律有關請求權時效或撤銷權行使期限之規定，足見立法之初已預見領受人有主張相關時效利益或撤銷權行使之期限利益之情形，爰於該條例第 7 條規定明文排除，將系爭規定解為消滅時效之規定顯與此一立法目的相悖。

再者，社團年資處理條例第 7 條僅係在排除現行法有關權利行使期間之規定，與該條例第 4 條、第 5 條之定性無涉，主要理由如下³³：

1. 按社團年資處理條例第 7 條之立法體例係參照政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 3 條³⁴而制定。而黨產條例全文，並未就政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之處理有權利行使期間之規定，亦無礙於規範體系之一致性。按相同法理，自無從逕以社團年資處理條例第 7 條「除本條例另有規定外」推論系爭規定「自本條例施行後 1 年內」之規定為消滅時效。
2. 社團年資處理條例第 7 條規定乃為避免第 4 條規定重行核計退離給與及第 5 條規定追繳有逾越權利行使期間之情形。而重行核計退離給與之處分本身則因條例未有明文，自應適用行政程序法第 131 條第 1 項規定，於重行核計退離給與之處分作成後

33 最高行政法院 110 年度大字第 1 號裁定。

34 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 3 條規定：「本會對於政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之處理，除本條例另有規定外，不適用其他法律有關權利行使期間之規定。」

5 年內行使之。

三、小結

綜上所述，最高行政法院大法庭對於社團年資處理條例第 5 條第 1 項的「一年內」乃採取訓示規定說，並認為重行核計退離給與之行政處分作成前，並無公法上不當得利請求權之發生。因此，由於該條例第 5 條第 1 項係指施行後一年內僅是訓示規定，追繳請求權仍應適用行政程序法第 131 條第 1 項五年之規定。

伍、本文意見

本案的關鍵在於公職人員年資社團年資處理條例第 5 條第 1 項的「一年內」應如何解釋？查立法院公報第 106 卷第 11 期委員會紀錄可知會議主席對第 4 條第 4 項的施行日期二年後改為一年後時，郭正亮委員亦表示：「第五條不是要比照第四條嗎？」而段宜康委員表示：「第五條的二年內應該不用寫吧？還是需要嗎？那就改為一年內。……你們一年之內要重行核定計算，因為你們已經算完了，所以要叫他返還，這時候給他一張公文就好了，對不對？」可知立法者制定第 5 條第 1 項之規定，乃是配合第 4 條第 4 項緩衝期間而設，甚至認為兩者係同一事項因而不用寫，另觀呂明泰司長之發言表示應考慮到因為要調所有的檔案，而且都是用人工去查等語。究其真意，乃係認為若行政機關應於計算完畢，即應發文要求義務人返還，且認為在第 4 條 4 項的緩衝時間內乃具有清查之任務，而給予行政一年的緩衝時間，乃係督促行政執行業務之方式，並兼有使受追繳人得重新規劃經濟生活之意，而非為讓時效消滅而設，若再配合第 7 條之設計或可

認為：立法者根本並未就第 4 條之追繳設有時限之想法。縱然欲有時效之設，也不應與第 4 條第 4 項時間完全相同，造成行政作業完畢後，作成追繳處分時時效即刻經過，以至於溢領金額無法追回之處境。

當然，論者指出解釋與適用成文法律，首應根據法律之文義與客觀意義，唯有於文義不明或有二種解釋可能性時，應從法的體系，特別是合憲性與立法目的中探求。至於立法者之主觀意思，於完成立法程序之後，即已功成身退、隱然離去，而應留給行政與司法機關依據法學方法，確定法律應有之真義，適用於個案。亦即個別立法委員之意見尤其不能再為解釋之依據。這樣的見解或有其合理之處³⁵，但亦反面證實了立法者原意似乎並非希望該公法上請求權因第 5 條第 1 項時效經過之意，司法既然係屬對法規範的第二次詮釋，自不能完全忽視第一次詮釋—即立法者的態度。因此，從歷史解釋上，系爭條例第 5 條第 1 項乃係伴隨第 4 條第 4 項而來，乃係要求行政機關加速清查之訓示規定。就目的解釋而言，若肯定該條為消滅時效，會造成許多案例因行政作業之故，而於處分做成時產生消滅時效經過之情事，已有諸多行政法院實務案例可證，造成公職人員年資社團年資處理條例在實務執行上效果大打折扣，有違立法之目的。

此外，論者所言「應予以返還及返還期限」應改為「逾期即無返還義務」亦有疑義，蓋立法者督促行政機關必須在一定期限內完成行政任務並不代表若行政機關逾期必然產生無法對人民行使公法上權利之效果，也可能僅係產生對行政機關行政執行虧空的內部究責而已；

35 仇桂美、王美玉，「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第 5 條與第 7 條有無違憲之虞」調查報告，監察院，頁 16-17，2019 年 8 月 15 日，蔡志方委員意見。

而條例第 7 條「除本條例另有規定外」也並未指明係本條例第 5 條第 1 項為所稱另有規定，無法必然推知該條即屬條例所規定「權利行使期間」；將第 5 條第 1 項解為「訓示規定」若因此產生「裁量權」，亦會受「裁量瑕疵」或「裁量限縮至零」之限制，並非全然無法律效果。而所謂訓示規定「無制裁效果」之情形，亦忽略了立法者之原意乃係督促行政機關執行行政任務，並不因此排除行政機關怠於執行職務時，所屬公務人員所應被追究之行政責任。而這樣的行政任務於相應的責任，並非僅以行政規則為之，反而更應由立法者立法，表達藉由立法部門要求行政部門執行法定義務之誠命。綜上所述，本文以為「本條例施行後 1 年內」法律定性的爭執與追討爭議，應肯定最高行政法院第 110 年度大字第 1 號裁定之見解。

陸、結語

本文認為黨職併公職畢竟為法治國家之非常態狀況，屬於扭曲國家文官體制，破壞國家對公務員退休俸的不正核算。在自由民主憲政秩序下，並不具有正當性與合法性，應由國家立法矯正此等違法狀態。隨著黨國威權時代日漸遠去，台灣邁向正常化民主法治國家之際，本文期待藉由黨職併公職的立法與切實執行，與最高行政法院第 110 年度大字第 1 號裁定之見解，得使台灣民主法治能更加穩固。

參考文獻

1. 仇桂美、王美玉，「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第 5 條與第 7 條有無違憲之虞」調查報告，監察院，2019 年 8 月 15 日。
2. 立法院公報，第 106 卷第 11 期委員會紀錄，2017 年。
3. 立法院公報，第 106 卷第 42 期院會紀錄，2017 年。
4. 高雄高等行政法院 108 年訴字 109 號判決。
5. 清查軍公教政務人員（含民選首長、公營事業機構人員）採計黨職年資併計退休（職、伍）年資或資遣年資執行情形更新報告，2007 年 8 月 27 日，「清查不當黨產，向全民交代」網站，網址：<http://old.cipas.gov.tw/igpa.nat.gov.tw/ct940a.html?xItem=1320&ctNode=71&mp=1>。
6. 清查軍公教政務人員（含民選首長、公營事業機構人員）採計黨職年資併計退休（職、伍）年資或資遣年資執行情形報告，2007 年 4 月 9 日，「清查不當黨產，向全民交代」網站。
7. 傅硯翔，黨職併公職被遺忘的刑事責任與歷史真相，自由時報/自由開講，2018 年 8 月 13 日。
8. 最高行政法院 110 年度大字第 1 號裁定。
9. 臺北高等行政法院 108 年度年簡上字第 3 號判決。
10. 臺北高等行政法院 108 年度訴字 1209 號判決。
11. 臺北高等行政法院 109 年年簡上再字第 1 號判決。
12. 蔡志芳，論團年資處理條例第五條第一項期限規定之法律性質，

法源法律網，2020年7月8日。

13. 聯合晚報，謝揆：清查黨職併公職優存，4版/焦點話題，2005年11月9日。
14. 聯合報，鄭麗文：舊事重談 轉移焦點，A4版/要聞，2005年10月28日。
15. 黨職年資併計公職退休年資第一階段調查報告，2005年11月，「清查不當黨產，向全民交代」網站。

A Brief Review of the Legislative History and the Recent Cases of the Act on the Settlement of the Combination of Years of Service in Public Sector and Political Organizations

Cheng-Chung Lo* Yen-Hsiang Chang**

Abstract

The Act on the Settlement of the Combination of Years of Service in Public Sector and Political Organizations has been enacted and implemented on May 10th, 2017. This Act addresses the so-called “Combination of Years of Service in Public Sector and Political Organizations” issue, which was caused by the preferential retirement treatments for the retired public servants who served as the KMT officials at the same time during the authoritarian period under martial law. Based on the Act, the relevant administrative agencies have processed to recover the excess amount of pensions falsely acquired by the said retired public servants; meanwhile, several of the requested parties filed the suits against the reclamations. Therefore, the Administrative Court have made numerous judicial decisions about the Act in recent years. However, by reviewing the said judicial decisions, this article finds that the implementation of the Act is contradictory to its legislative purpose. This contradiction even caused the plight for the competent authority to reclaim the excessive pension payouts by litigation. This article will propose some suggestions to ease the contradiction by examining and analyzing the legislative history of the Act on the Settlement of the

* Professor of Institute of Financial and Economic Law, Southern Taiwan University of Science and Technology.

** Postdoctoral Fellow, College of Law, National Taiwan University; S. J. D., Indiana University Maurer School of Law.

Combination of Years of Service in Public Sector and Political Organizations, the administrative conduct based on the Act, and the relevant judicial decisions.

Keywords: Combination of Years of Service in Public Sector and Political Organizations, Separation Payment, Extinctive Prescription, Instructive Regulations, the Claim for Unjust Enrichment in Public Law.