

最 高 行 政 法 院 裁 定

110年度大字第1號

上 訴 人 南投縣政府

代 表 人 林明濤

訴訟代理人 季嘉尚

高蓉棻

輔助參加人 銓敘部

代 表 人 周志宏

訴訟代理人 陳紹元

黃旭田 律師

侯宜諮 律師

被 上 訴 人 社團法人中國青年救國團

代 表 人 吳清基

訴訟代理人 蔡進良 律師

黃冠中 律師

本院大法庭就第四庭於中華民國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所提案之法律爭議，裁定如下：

主 文

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條第1項：「依前條規定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1年內，依下列規定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：……。」之「1年」期間為訓示規定。

理 由

一、提交事件之基礎事實

上訴人之退休公務人員謝金聲，前經輔助參加人審定自民國100年7月2日退休生效，而其自67年8月至80年1月參加被上

01 訴人（89年更名前為「中國青年反共救國團」）專職人員公
02 教人員保險投保年資計12年6個月（下稱系爭投保年資），
03 並經採計得辦理公保養老給付優惠存款（下稱優惠存款）之
04 投保年資，據以計算得辦理優惠存款金額（下稱優存金額）
05 為新臺幣（下同）1,336,160元。嗣輔助參加人依公職人員
06 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
07 年資處理條例）第4條規定，以107年4月3日部退五字第1074
08 342613號函（下稱輔助參加人107年4月3日函），扣除已採
09 計之系爭投保年資，經重新核算後，自107年5月12日起，變
10 更其優存金額為542,815元（辦理優惠存款時，不足百元者
11 不計）；請謝金聲自107年5月12日起，至儲存之臺灣銀行股
12 份有限公司分行辦理優存金額之變更；由上訴人向被上訴人
13 追繳謝金聲自退休生效日起至107年5月11日止，已支領系爭
14 投保年資之優惠存款利息（下稱優存利息）。上訴人爰依社
15 團年資處理條例第5條規定，及輔助參加人107年4月3日函審
16 定結果，以107年5月21日府人退字第1070109409號函（下稱
17 原處分），命被上訴人於107年8月10日前，返還謝金聲自退
18 休生效日至107年5月11日止溢領之優存利息合計979,726
19 元。被上訴人不服，全數返還並循序提起行政訴訟，聲明：
20 撤銷訴願決定及原處分；上訴人應給付被上訴人979,726元
21 及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利
22 息。經臺中高等行政法院108年度訴字第24號判決（下稱原
23 判決）撤銷訴願決定及原處分，命上訴人應給付被上訴人97
24 9,726元，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人就原判決不利
25 部分，提起上訴（即本院108年度上字第824號事件）。茲因
26 相同法律爭議案件繫屬本院已有多件，屬新興、重大且普遍
27 性之法律爭議，有即時統一見解之必要性，而具原則重要
28 性，爰為本件提案。

29 二、提案之法律爭議

30 社團年資處理條例第5條第1項（下稱系爭規定）：「依前條
31 規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機

01 關自本條例施行後1年內，依下列規定以書面處分令領受人
02 或其經採認之社團專職年資所屬社團返還之：……。」之
03 「1年」期間，其性質為特別規定之公法上請求權時效？或
04 訓示規定？

05 三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

06 (一)系爭規定之「1年」期間並非公法上請求權之行使期限，與
07 時效規定無關：

- 08 1. 有關公（政）務人員退休（職）給與（含優存利息）之核發
09 情形，係區分為「核定」及「發放」二階段（程序），分別
10 由「退休（職）審定機關」（如公務人員即為輔助參加人，
11 教育人員即為教育部或地方政府〔教育局〕，政務人員即為
12 考試院）按公（政）務人員任職年資、退休（職）時銓敘審
13 定之等級，以書面處分核定其退休（職）給與（基數），同
14 時副知審計機關、支給機關、公務人員退休撫卹基金管理委
15 員會（下稱退撫基金會）及服務機關；次由各支給機關編列
16 預算，並交由服務機關發給退休金予退休（職）人員後，再
17 由支給機關向審計機關辦理核銷作業。倘有溢領退休給與情
18 事，亦係由各權責機關按退撫新制實施前、後年資，重新核
19 定後，再分別由各「支給機關」發給及辦理溢領給與之追繳
20 事宜，由「支給機關」依規定收回，或以書面行政處分命退
21 休（職）人員於一定期限內繳還。準此，社團年資處理條例
22 第4條所規定由「核發機關」重行核計退離給與，當係指由
23 「核定機關」扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用
24 之退休（職）法令所定給與標準及支領方式，以書面處分核
25 定其退休（職）給與（基數），同時副知審計機關、支給機
26 關、退撫基金會及服務機關。再由「支給機關」（即社團年
27 資處理條例第5條所稱之「核發機關」）進行追繳。
- 28 2. 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
29 性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給
30 與。惟公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公
31 立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，因此早期

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，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，乃制定社團年資處理條例。由社團年資處理條例第4條、第5條之規定及參諸行政程序法第127條之規定可知，系爭規定性質上與行政程序法第127條規定相同，在核定機關依社團年資處理條例第4條規定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，系爭規定係在核定機關依社團年資處理條例第4條作出重行核計之處分後，始按公法上不當得利之法理，規範支給機關應於重行核計退離給與之行政處分作成「後」，行使公法上不當得利返還請求權進行溢領退離給與之追繳。倘無核定機關依社團年資處理條例第4條作成重行核定處分，自無公法上請求權發生，各支給機關自無從辦理追繳；況各支給機關在重行核計退離給與之行政處分作成前，亦無從預知有無溢領退離給與，尤無明確之溢領金額得以追繳。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。準此，依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，該條例第4條與第5條分別定有明文；系爭規定係明定於重行核計退離給與作成後，再向領受人或其所屬社團法人追繳溢領退離給與，以確立社團年資處理條例制定施行後，公法上不當得利法律關係之發生，系爭規定並非公法上請求權之行使期限，與時效規定無關。

3. 如將系爭規定之返還期限定性為特別規定之短期消滅時效，非僅與時效規定之本質不符，且未能顧及行政作業時程之需求，亦無法期待各支給機關於期限內行使公法上請求權進行追繳。蓋重行核計退離給與之行政處分無論於何時作成，其公法上不當得利返還請求權之時效倘均於社團年資處理條例施行後1年屆至而當然消滅，不但實際能行使權利之時效期間甚短，且會因重行核計退離給與之行政處分作成時點不

同，導致各支給機關得行使公法上不當得利返還請求權之時間長短不一；尤其在重行核計退離給與之行政處分係於107年5月12日以後作成者，更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」之荒謬處境，顯非衡平，除與消滅時效制度之立意不符、造成法律體系內部自相矛盾外，亦與社團年資處理條例為追求轉型正義，要求返還不當取得財產之重大社會公益之立法意旨有違。

(二)將系爭規定解釋為時效規定，與文義解釋、歷史解釋、體系解釋及立法目的顯然相悖：

1. 依現行規定，倘法律有為消滅時效規定者，大多於條文中直接明定公法上請求權因一定期間不行使而消滅之法律效果，例如行政程序法第131條第1項、公務人員保障法第24條之1規定。系爭規定既未在條文中明定逾期辦理追繳、違反期程之法律效果，僅明定：「依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機關自本條例施行後1年內，依下列規定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」，立法理由亦未載明逾期追繳之法律效果，依該條文義解釋，自難認係消滅時效之規定。
2. 解釋法律，除文義解釋外，歷史解釋亦是解釋法律常用之方法，透過在立法過程公開的所有紀錄、文件、資料等，客觀探求立法者之意思或法律文字之意涵。依立法院公報第106卷第11期有關社團年資處理條例草案委員會議紀錄可知，立法者為同時考量機關全面清查作業需要及各領受人退休經濟生活安排，於社團年資處理條例第4條第4項訂定1年緩衝期間，自該條例施行日起1年後，始按重行核計之退離給與發給；並為督促各支給機關儘速追繳各領受人溢領之退離給與，於系爭規定訓示要求各支給機關於該條例施行後1年內向各領受人或社團追繳溢領退離給與；於各領受人或社團拒未依系爭規定返還溢領退離給與時，於社團年資處理條例第5條第2項明定由「核發機關」依各公職人員所適用之退離給與追繳規定，進行追繳。由立法討論可知，系爭規定1年期

01 間之原意係比照社團年資處理條例第4條而來，其原始提案
02 條文為酌給領受人較長之2年期間以為緩衝，然立法院討論
03 過程中立法委員認為緩衝期間不宜過長，而領受人非僅應返
04 還溢領之款項，更應儘早返還之，始決定將原提案之2年縮
05 短為1年。非僅自始至終於討論過程中全然未視之為足以發
06 生失權效果之時效或除斥期間等規定，甚至，會議中有立法
07 委員更明確表明法院不應以此處規定為6個月或1年，即決定
08 勝訴或敗訴（見立法院公報第106卷第11期委員會紀錄第318
09 頁之委員發言），足見系爭規定並非消滅時效或除斥期間之
10 規定，其目的不在賦予領受人更多保障，或限縮機關返還請
11 求權之行使期限，而係旨在規範領受人應儘早返還、促請行
12 政機關儘速辦理之訓示規定，避免拖延至行政程序法第131
13 條第1項所定5年消滅時效屆至前始辦理追繳退離給與，非謂
14 要訂定短期消滅時效規定。

- 15 3. 另依目的解釋及體系解釋而論，依立法院審查社團年資處理
16 條例審查會時提案委員說明提案理由略以，鑑於不具公務機
17 關地位之政黨（社團）與其相關機構團體之年資採計為公務
18 人員退休年資，以國家預算支應不具公務機關地位之政黨
19 （社團）與相關年資給與，違反原退休法規定，與法治國原
20 則相違，基於追求轉型正義，完備公務員退休、退職制度，
21 爰增定專法，處理公教人員退職、退休併計黨務（社團）年
22 資所溢領之給與，並於專法中明定適用之社團名稱、適用對
23 象、社團年資計算、主管機關、資訊公開等相關規範，以作
24 為各主管機關全面重新核算是類人員之退休年資、退離給與
25 及溢領給與追繳事宜之依據。由社團年資處理條例第4條第1
26 項、第4項、第5條及第7條規定之體系及其立法目的，可知
27 社團年資處理條例為落實轉型正義，考量黨職併公職所溢領
28 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
29 過而無法追還，爰於社團年資處理條例第7條明定核發機關
30 依該條例第4條規定扣除已採計之社團專職人員年資並重行
31 核計退離給與，以及依該條例第5條向領受人或社團追繳

01 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
02 定，足見社團年資處理條例於立法之初已預見領受人有主張
03 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
04 第7條規定明文排除，以使領受人仍應依法返還其領受之數
05 額，倘將系爭規定解為消滅時效之規定或所謂作成處分之期
06 限，顯與此一立法目的相悖。甚至發生如前述在重行核計退
07 離給與之行政處分尚未作成前，因未於社團年資處理條例施
08 行後1年內追繳，即生時效消滅之不合理情形，亦違反社團
09 年資處理條例之體系解釋。

10 (三)社團年資處理條例第7條係在排除現行法律有關權利行使期
11 間之規定，與該條例第4條、第5條之定性無涉，無從據以作
12 為認定系爭規定之「1年」為消滅時效之依據：

13 1. 社團年資處理條例第7條規定：「本條例第4條所定重行核計
14 退離給與及第5條所定返還規定，除本條例另有規定外，不
15 適用現行法律有關權利行使期間之規定。」其立法體例係參
16 照政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條
17 例）第3條規定：「本會對於政黨、附隨組織及其受託管理
18 人不當取得財產之處理，除本條例另有規定外，不適用其他
19 法律有關權利行使期間之規定。」而制定。惟綜觀黨產條例
20 全文，並未就政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產
21 之處理，另有規定權利行使期間，顯見黨產條例內縱未另有
22 規定，亦無礙於規範體系之一致性。社團年資處理條例第7
23 條之立法例既係參照黨產條例第3條規定而制定，自無從逕
24 以「除本條例另有規定外」等語，推論系爭規定「自本條例
25 施行後1年內」之規定必然具有消滅時效之性質。

26 2. 再者，由於黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付時間
27 已久，可能因時效消滅或撤銷行使期間已過，難以要求領受
28 人、政務人員或政黨返還，因此社團年資處理條例第7條乃
29 明定不適用現行法律有關權利行使期間之規定（見該條立法
30 理由）。社團年資處理條例第7條規定係為避免依現行法律
31 有關權利行使期間之規定，致無法依第4條規定重行核計退

離給與及第5條規定追繳溢領退離給與，爰排除基於原退休審定所生法律關係有關逾越權利行使期間之法律效果。至於重行核計退離給與作成後，支給機關應追繳溢領退離給與之消滅時效，因社團年資處理條例未有明文規定，自應適用行政程序法相關規定。是以，社團年資處理條例第5條規定有關支給機關行使追繳退離給與之公法上請求權，其消滅時效之起算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5年內行使之。

(四)綜上所述，由社團年資處理條例之文義解釋、歷史解釋、法律體系及立法目的綜合判斷，系爭規定之「1年」並非消滅時效之規定，應解為係就促請作成處分之作業時間之訓示規定，始屬允當。

中 華 民 國 110 年 10 月 1 日

最高行政法院大法庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 侯 東 昇

法官 吳 東 都

法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 胡 方 新

法官 陳 秀 嫻

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

曹法官瑞卿提出不同意見書如附件。

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 10 月 4 日

書記官 莊 子 誼