

司法院釋字第七〇七號解釋

協同意見書

大法官 葉百修

本件解釋多數意見基於憲法第一百六十五條以及教師法第二十條之規範意旨，認「教育部於中華民國九十三年十二月二十二日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法(含附表及其所附說明)，關於公立高級中等以下學校教師部分之規定(本意見書簡稱為系爭規定)，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三年時失其效力」一節，本席敬表同意，惟對多數意見所持之部分論據，本席尚難贊同，爰提出協同意見如下。

一、本件解釋僅具宣示意義，如相關機關未依限完成有關公立高級中等以下學校教師待遇法律之制定時，系爭規定既已失效，應如何因應，又衍生爭議

教師法第十九條第一項規定：「教師之待遇分本薪(年功薪)加給及獎金三種。」同條第二項前段復規定：「高級中等以下學校教師之本薪以學經歷及年資敘定薪級」，並於同法第二十條規定：「教師之待遇，另以法律定之。」故有關公立高級中等以下學校教師之待遇，應以法律明定，為教師法之意旨，極為明確。雖因事實上之困難，我國目前還未完成有關公立高級中等以下學校教師待遇之法律¹，惟相關機關為因應實際需要，乃訂定發布系爭規定，以為處理依據。上開系爭規定，最高行政法院九十三年度判字第一〇五

¹ 至於大學教師待遇之法律，目前亦未立法。

九號判決雖認得據以適用，但究非妥適，故本件解釋就系爭規定有違憲法上法律保留原則，應自「本解釋公布之日起，至遲於屆滿三年時失其效力」一節，僅在重申有關教師待遇應以法律明定之意旨而已，固有宣示意義。倘相關機關仍未依本件解釋所定期限，完成有關公立高級中等以下學校教師待遇相關法律之制定時，系爭規定既已失效，此際當如何因應，本件解釋並未進一步闡明，讓爭議處於法之空窗期，恐又衍生爭議²，形成「祇聞樓梯響，未見人下來」之情況。

二、本件解釋似默示教師待遇屬給付行政措施，是否妥適，值得斟酌

國家行政措施，依其性質，雖可分為侵害行政與給付行政，但二者之區分有時並非明確，一般行政法上所稱之給付行政，係指國家基於對人民生存照顧義務所採取之行政措施，用以改善人民之生存環境與生活條件，例如社會保險、社會救助、生活必需品之提供與相關經濟補助等而言³。而公立高級中等以下學校教師與學校間之法律關係是行政契約⁴，有關二者之權利義務關係，是依聘約內容規範。教師之待遇，係其履行聘約所定教學義務之一種所得或報酬，為公法上債權之一種⁵，屬具有財產價值之權利，為憲法第十五條所保障之財產權範圍，當非給付行政之範疇。本件解釋多數意見認為「國家應保障教育工作者之生活，並依國民經

² 例如：因教師待遇立法之不作為，是否可請求國家賠償者是。

³ 例如吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂 11 版，2010 年 9 月，第 18 頁。

⁴ 最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（民國 98 年 7 月 14 日）參照。

⁵ 李惠宗，《教育行政法要義》，初版，2004 年 9 月，第 164 頁；許育典，《教育法》，初版，2007 年 7 月，第 224 頁。

濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項」，默示教師之待遇，屬給付行政措施，值得斟酌。

三、本件解釋似認行政契約中，仍有法律保留原則之適用

行政契約中有無法律保留原則之適用，我國學說見解不一，有採肯定說（又稱授權說）否定說（又稱除外說）與折衷說。本件解釋雖未闡明公立高級中等以下學校教師與學校間之法律關係是否為行政契約，但兩者法律關係為行政契約，為目前行政法院裁判實務之見解。本件解釋基於教師待遇屬涉及公益之重要事項，影響其財產權，一律認有憲法上法律保留原則之適用，似乎為上述學說中之肯定說加以背書。然公共利益之概念，並非是量之總和，而是質的問題。本件解釋既一方面認教師待遇為教師之財產權，此為私益，又為何與公益有關？非但未闡明其意，何況此於教師法第一條規定：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法。」故有關教師之待遇，基於行政契約關係之相關原則，應有教師與學校間較為彈性之規範，則教師法有關教師待遇之規定，應係最低限度之保障，倘公立學校為鼓勵教學、研究，另給予其他給付時，似尚非法所不許（如由校務基金另給予較多之待遇）。故一方面為符合教師教學為工作所得報酬之財產權一種範疇，另一方面從活絡與促進教學工作成效之意義以觀，本件解釋論據似有進一步研究之必要。