

## 釋字第七〇七號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

公立高級中學以下教師（以下簡稱教師）之敘薪，於法律層次，僅有教師法第十九條所規定：教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種；高級中等以下學校教師之本薪以學經歷及年資敘定薪級；加給分為職務加給、學術研究加給及地域加給三種。同法第二十條則規定：「教師之待遇，另以法律定之。」又教育基本法第八條第一項亦明定教育人員之待遇應以法律定之。然此三條文僅為原則性規定，且教師法第十九條、第二十條迄未施行。<sup>1</sup>數十年來，教師之敘薪，均依教育部最初於中華民國六十二年九月十三日訂定發布（最近係於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（該現行辦法含各附表及所附說明，以下稱系爭辦法），而未法制化。多數意見認系爭辦法違背憲法法律保留原則，應自本解釋公布日起至遲於屆滿三年時失其效力。本席對此結論敬表同意。惟本號解釋涉及若干重要憲法原則及論點，本席認有斟酌的餘地或有補充的必要。爰提出本協同意見書。

### 壹、有關本號解釋範圍：司法積極主義的體現

#### 一、本號解釋之聲請人係主張：系爭辦法所附公立學校教職

---

<sup>1</sup> 查行政院曾於民國 91 年 4 月間向立法院提出「教師待遇條例草案」，案經一讀交付法制、教育及文化二委員會審議完成，惟於 93 年 6 月二讀廣泛討論階段，因尚待協商以達成共識，終究未能於該屆會期中完成立法作業。其後第六屆、第七屆立法委員分別有委員提出其版本之教師待遇條例草案，惟分別停留在一讀付委及委員會另定期審議之階段，即告無疾而終。參見立法院公報第 93 卷第 34 期，院會紀錄，頁 199-200；第 94 卷第 70 期，院會紀錄，頁 2；第 97 卷第 30 期，委員會紀錄，頁 371。由於教師待遇條例尚未完成立法，連帶亦使行政院未依教師法第 39 條以命令定同法第 19 條及第 20 條之施行日期。

員敘薪標準表說明(以下簡稱標準表說明)第五點第一項「教師在職進修取得較高學歷申請改敘時，得改按新學歷起敘，並採計不含進修期間之服務成績優良年資，在本職最高薪範圍內按年提敘」之規定中，僅採計「不含進修期間之服務成績優良年資」之部分，為增加法律所無之限制，且違反平等原則。而本號解釋則以系爭辦法整體規定為解釋對象，認其違背憲法上法律保留原則。

二、由於我國憲法解釋係採抽象法規違憲審查之制度，基於該制度之性質，本應容許本院擴大聲請人所主張之違憲範圍，而審查與經聲請之標的相關聯之部分。以往本院解釋於擴大解釋對象時，係以「關聯性」及「必要性」為基準。如本院釋字第四四五號解釋即謂：「大法官依此規定(按即：司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定)所為解釋，固以該確定終局裁判所適用之法律或命令為標的，就人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利有無遭受不法侵害為審理對象。惟人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而為審理。」惟本件情形與釋字第四四五號解釋之情形或有不同。蓋系爭辦法整體規定與聲請人所主張之標準表說明第五點第一項之規定，固有「關聯」(該第五點第一項係屬系爭辦法的一部分)，然系爭辦法之全部，並非於解釋標準表說明第五點第一項時，所「必要」一併解釋之的法令。換言之，釋字第四四五號解釋所定之原則，應無法作為本號解釋對象之範圍擴及系爭

辦法整體規定之論理基礎。實際上，多數意見就擴大解釋對象之範圍所依據之憲法論述，並非明確；僅於理由書第三段中概略提及「因上開說明為系爭辦法第二條附表所附之說明，即屬系爭辦法之一部分，系爭辦法既違反憲法上法律保留原則，本院自得以系爭辦法為解釋之對象予以解釋。」其並未明確以「關聯性」及「必要性」為擴大解釋對象之基準，而係創造另一擴大解釋範圍之類型；使本院得以就「聲請人請求解釋某一條文」的情形，擴大解釋對象至整個法規。

三、此種擴大當事人聲請之解釋範圍，或可稱為司法積極主義（judicial activism）另一種表現。常見的司法積極主義係反映在司法者超出單純解釋與適用憲法或法律的功能，而透過其裁判相當程度的扮演決策者或立法者角色，以解決紛爭。本號解釋則為釋憲者為整體解決制度問題，遂超越司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所規定限於以確定終局判決所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義，始得聲請解釋憲法的要件。本席認為，本號解釋屬於正面的司法積極主義的呈現，故贊成多數意見擴大解釋對象之結論。蓋如後所述，本席認為公立學校教師權益的保障，涉及制度性保障問題；如單純宣告某一條款因違反法律保留原則而違憲，則本院就憲法原則的指示，將欠缺明確性；且可能引起不同的解讀（亦即立法者是否僅須就某一遭宣告違反法律保留原則的條文予以法制化即可，而不須就公立學校教師敘薪問題整體法制化；解釋之射程範圍將不明確）。多數意見透過本號解釋，期待立法機關儘速就整體敘薪問題予以立法，徹底解決法制化延宕所產生的疑義，始能

解決爭議的核心問題。故在宣告系爭辦法整體規定違憲的結論上，本席贊同多數意見。然本席認為，本號解釋未能就此種擴大解釋範圍之情形，宣示其所須具備的要件或所須遵守之原則，殊為可惜。本席認為，本號解釋之情形雖不要求「必要性」之要件，然應將「關聯性」要件之標準提高，要求必須達於「高度關聯」。亦即，於欠缺「必要性」之情形下，如未經聲請釋憲之法規與經聲請釋憲之法規關聯性極高時（以本號解釋情形而論，如僅單獨宣告某一條文違憲而須由立法者加以法制化，將明顯留下立法者未來應如何執行法制化之疑義；且實際上，立法者亦不可能僅單獨就經聲請釋憲之部分加以法制化），始例外地允許擴大釋憲客體之範圍。

## 貳、有關多數意見所引財產權保障之問題

一、本號解釋多數意見以教師之敘薪及其待遇，關係其生活之保障，屬憲法第十五條財產權之保障事項（見本號解釋理由書第一段及第二段）。本席認有討論之空間。憲法第十五條有關人民財產權應受保障之規定，所稱財產權之範圍，顯不限於私法所規定之物權與債權及若干公法所創設的智慧財產權，而應包括人民所擁有具經濟價值之其他財富（參見本席於本院第七〇六號解釋所提之協同意見書）。教師提供教學服務，獲取適當報酬，自屬憲法上財產權，而應受保障。然本號解釋所處理之核心疑義在於系爭辦法尚未法制化；系爭辦法之內容不但非在限制或剝奪公立學校教師之財產權，實際上毋寧係在確保教師的薪資待遇水準。故系爭辦法尚未法制化與憲法上財產權保障之問題較無直接關聯。

二、且如依多數意見引用財產權保障作為基礎，認為所有有關待遇之規範均屬財產權保障之問題，並因而須以法律規定，則其範圍將可能無限擴大到公務員及公立學校教師的一切給付行政事項（甚至包括津貼補助等細瑣事項）。蓋依其論述的結果，所有給付行政事項，均有可能被認為屬於財產權保障之範圍，而一律應予法制化。其範圍明顯過廣；實際上亦甚難期待立法者為如此鉅細靡遺的立法。

### 參、有關多數意見所認本件法律保留原則之憲法上依據

一、多數意見參照本院釋字第四四三號、第六一四號及第六五八號解釋，認本件所涉及之敘薪問題，屬法律保留事項，應有法律或法律明確之授權為依據

（一）有關本院釋字第四四三號解釋及第六一四號解釋部分：釋字第四四三號理由書載謂：「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」釋字第六一四號解釋亦謂：「給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」依此等解釋的結果，縱非屬於限制憲法上人民基本權利之情形，然如涉及重大事項，仍應有法律保留原則的適用。就此等情形認為應有法律保留原則之適用，並非依據憲法第二十三條之要求而

來。此處之法律保留原則，實際上係基於法治國原則所應有之結論。然在此原則下，究竟何種事項屬於公共利益或重要事項，較易產生疑義。例如涉及全國退休公務員優惠存款之事項，由於涉及人數眾多，且又涉及財產給付，故在此等解釋之推論下，即有可能被認為屬於重要事項而必須立法規範。然將諸如優惠存款等類似的事項，認定為屬於法律保留事項的結果，未必合理。

- (二) 有關本院釋字第六五八號解釋部分：該號解釋係以憲法第二十三條法律保留原則作為宣告該案系爭之公務人員退休法施行細則第十三條第二項規定違憲之基礎；然其理由則引前揭釋字第四四三號及六一四號解釋作為論述「其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定」之基礎。由於憲法第二十三條之法律保留原則，係以人民之憲法上基本權利受限制為前提；而釋字第四四三號理由書所提及「關於給付行政措施，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要」及六一四號解釋所稱「給付行政措施如未限制人民之自由權利，如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據」等法律保留原則之論述，則非以人民之憲法上基本權利受限制為前提；故釋字第六五八號解釋於本號解釋而言，參考價值較低。

## 二、公立學校教師與公務人員在憲法上均應同受法律層次的

## 制度性保障

- (一) 公立學校教師與公務人員在性質上及諸多法律適用上，雖多有不同，然兩者間亦有甚多類似之處。公立學校教師與公務人員之任用者均為國家；兩者在任用前均須經相當嚴格的考試或甄選程序；兩者均須具備相當高門檻的任用或聘用資格（實際上，公立學校教師之聘用條件及資格，並不低於一般公務人員）；且兩者均擔負國家職務（公務人員服務國家，並依法履行其職責；公立學校教師在培育國家人才，責任重大）。實際上，軍公教人員在法律規範上，亦曾一體化；其後由於公務人員與教師各有其特殊性且基於尊師重道精神，而使其待遇及保護，在法律層次上，予以分殊化。然由憲法角度而言，公立學校教師，毋寧為一種特殊的公務員類型。公務員諸多法規雖未必均適用於公立學校教師，且公立學校教師在憲法上的保障雖未必高於一般公務人員，然亦絕無低於一般公務人員之理。
- (二) 本院釋字第六〇五號解釋載謂：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第五七五號、第四八三號解釋參照），惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為前提。」依此解釋，公務人員俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為前提。公立學校教師並非取得公務員任用法上之公務人員，故

公立學校教師未必可直接適用憲法第十八條有關人民有服公職權利之規定；且其非釋字第605號解釋所直接涵蓋之範圍；故難直接由憲法第十八條得到教師亦應受制度性保障之結論。然本席認為，應可透過憲法第二十二條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」之規定，使公立學校教師在憲法上的地位及保障，不低於一般公務人員所受之憲法上所要求的制度性保障。亦即，基於類似情形應受類似保障的基本法理，應以憲法第二十二條為基礎，使公立學校教師之俸給與銓敘等權益，亦受法律層次的制度性保障。如未能使公立學校教師權益受法律層次的制度性保障，則應與憲法保障人民權利之意旨有違。

- (三) 由於公立學校教師就敘薪事項在憲法上有受法律層次制度性保障之權，且由於其現行敘薪制度並未以法律定之，故違反憲法制度性保障之旨；屬於對人民基本權利保障之欠缺，而得適用憲法第二十三條法律保留原則，宣告系爭辦法違憲。

#### 肆、有關限時失效之相關問題

- 一、本號解釋係宣告系爭辦法至遲於屆滿三年時失其效力。本席敬表同意。然此項限期失效與本院以往宣告立即或限期失效之情形均有不同。以往遭宣告立即或限期失效者，均為限制人民基本權利之法令；在失效後，該項限制人民權利之法令即不再適用或援用，人民權利則恢復到沒有不當限制的狀態。惟本號解釋之情形，系爭辦法失效後，如立法者尚未制定制度性保障的新法律，將使



公立學校教師薪俸給付失其依據。如發生此種情形，將造成法制上及教學上的重大混亂現象。然參諸以往行政及立法機關對本院解釋的執行情形，本席認為應可合理期待相關機關於限期之前完成必要立法，而不至於有此混亂情況發生。

二、本號解釋雖要求公立學校教師敘薪法制化，但並非表示全國公立學校教師應一律適用齊頭式的薪俸結構。如何在法制化的前提下，仍對積極進修、提升教學與研究能力之教師給予優惠或彈性敘薪，亦應一併納入立法時之考量。相關機關在三年的緩衝期內必須研議及通過具前瞻性的立法，時間並非十分充裕。