

釋字第七三〇號解釋部分協同、部分不同意見書

陳新民大法官 提出

你的生涯半度，時針移動，你的心兒在顫抖！它久久徘徊的
踱步，尋而未得——它在猶疑什麼？

德國大哲學家 尼采

本號解釋的標的——學校教職員退休條例施行細則第十九條第二項（以下簡稱系爭規定），乃規定曾退休者再任教職後，再度退休，其得請領退休金之基數如何計算（包括最高標準）的問題。其性質與本院釋字第六五八號解釋，幾乎完全一樣，只不過釋字第六五八號解釋是以一般公務員為對象，本號解釋則以公立學校教職員為對象，而其所涉及者亦為再領退休金的計算及最高基數之問題。

此外，本號解釋且同樣涉及以子法（施行細則）來規範退休金計算的標準——包括最高基數在內，以致引發有無逾越法律保留原則之問題。兩案獲致的結論——違憲，也無二致。故乍看之下，本案實為一個簡單的釋憲案例。特別是我國常年以來，悉將「軍、公、教」視為一體，舉凡權利、義務及福利的法制，皆系出同源，更易導出此兩號解釋結論的同質性。

然則，本號釋憲案提出（民國九十九年十二月八日）至今已屆四年半之久。按理說，本號解釋如只援引六年前作出釋字第六五八號解釋之立論，即可迅速且輕易的作成結論，何以延宕至今？是否在論理上已有更易？值得略加闡述。爰提

部分協同意見以闡明此「貌似尋常」的案件，其實已有「袖裡乾坤」之新意也。另外，聲請人指摘「銓敘部九十年四月十日九〇退三字第二〇一〇七五七號書函」，亦違反法律保留原則部分，多數意見(見理由書第五段)，則以該書函並未為原因案件及確定終局裁判援用為由，而予以不受理之決定。本席認為這種認定違背事實，歎難贊同之。

爰提出部分協同與部分不同意見書於次，敬抒淺見，以申其理。

一、部分協同意見書

(一) 違反法律保留原則的徵象，十分明確無疑

本號解釋多數意見的結論，認定系爭規定違反法律保留原則，實乃明確且無疑義的判斷。任何人只要詳觀系爭規定的內容：「有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過同條例第五條及第二十一條之一第一項所定最高標準為限」，明顯地即可得知，該系爭規定將所有「已領退休（職、伍）給與或資遣給與者」，而再任教職員時，皆納入規範。按母法(學校教職員退休條例)關於再任公教人員之年資與退休金計算之條文，僅有第十四條：「依本條例退休者，如再任公教人員時，無庸繳回已領之退休金；其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」故子法有關再任教職者的範圍，應當不能逸出母法第十四條的範圍，亦即僅限於「依本條例退休者」而已。

如今，系爭規定卻將適用範圍及於依母法退休的教職員外，還延伸至依其他法律「退休」（一般公務員、公營事業人員）、「退伍」（軍人），以及「退職」（政務人員），明顯地有「子法逾越母法」之嫌。

按系爭規定對適用對象範圍的不當擴張，固已侵犯法律保留原則，且系爭規定之內容又涉及再任教職者退休金的計算方式，核屬確定退休金額的重要事項，而非純技術性與細節性的規定，必須由法律明確規定，或明確授權由行政機關以命令定之。後者，本號解釋雖未如釋字六五八號解釋明白闡釋，但不影響系爭規定明顯抵觸法律保留原則的認定也。

（二）本號解釋的法益，不在於保障人民服公職之權，而在保障教職員的財產權

本號解釋多數意見最值得重視的創見，乃在改弦更張，確認本號解釋的標的是確保憲法所保障公教人員的財產權之上。

按我國大法官歷年來的釋憲實務，並未能正視人民擔任公務員後，依法獲得之薪給可以視為憲法所保障的公法上財產權。此從大法官打破行之有年的特別權力關係，所作出的釋字第一八七號解釋，即可看出此端倪。在該號解釋中，對公務員請領服務年資證明的權利，該號解釋僅泛泛地提出「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障」。其次，是在「訴訟救濟」方面，認為「在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟」，來實踐

上述的「權利保障」。

然而，吾人不禁會有疑問：在「公務人員依法辦理退休請領退休金」以及「行使法律基於憲法規定所賦予之權利」之間，顯然「請領退休金」應當是「憲法所賦予之權利」。但大法官在該號解釋卻導出了「保障訴訟權」的結論。如果該退休公務員請領服務年資的證明，目的不是為了計算退休金，那麼保障其訴訟權所為何事？難道是為了滿足「人生志業」或為「面子」而奮爭？答案當然是極為明顯的。本席在釋字第70七號解釋協同意見書中，已經提出此質疑矣。而大法官卻隱晦地不明指此訴訟目的，乃出於保障該退休金的財產法益，以致於影響後續的數號解釋¹。

這恐怕也是當時大法官普遍的認知係請領退休金的權利與服公職權不可分所致。其顯著代表者，係「衍生說」——請領退休金的權利衍生自憲法第十八條保障服公職之權，以釋字第六一四號解釋的論述最為清晰。

釋字第六一四號解釋理由書第二段即已言明：「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公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸

¹ 其中間有承認公務員的保險養老給付，涉及人民財產權之保障者，例如釋字第四三四號解釋：「公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。」但這是基於被保險人已經繳付了一定比例的負擔，故方有侵犯其財產權之立論，此觀乎該號解釋的理由：「公務人員保險法規定之保險費，係由被保險人與政府按一定之比例負擔，以為承保機關保險給付之財務基礎。而保險費經繳付後，即由承保機關運用於該保險事務之中，並於保險事故發生時，作為保險給付之基金……」甚明。與公務員請領退休金之條件中，並無支付類似保險費之情形不同，自非可相比也。而至於較為強調與財產權之保障有密切關聯的解釋，則有釋字第266號解釋：「依公務人員考績法所為之免職處分，因改變公務員身分關係，直接影響人民服公職之權利，依本院釋字第243號解釋，得許受處分之公務員提起行政訴訟。……惟公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院釋字第一八七號及第二〇一號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟，……」，是乃曇花一現的少數解釋。

給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」。因此，此薪俸權未能獨立視為憲法財產權保障的範圍，而是從屬於服公職之權後，所衍生的「法定權利」²。

然而，當否將公務員的薪俸獨立視為憲法財產權保障的範圍，由於在我國憲法中未將公務員的權利義務，有別於一般國民予以特別規定，而係與一般人民相同對待。雖可導出立法者可以區分一般國民與公務員，而享有不同之法律上的權利義務。但即使法律對公務員為有異於一般人民的限制基本人權之規定，仍然須適用比例原則及公益原則。質言之，立法裁量的空間，亦有憲法的界限也。故人民進入公職，其應獲得薪俸的高低、資格與限制，固是立法裁量範圍所及，但仍應受到憲法相關理念的拘束，財產權的保障理念即是其中之一也³。

本號解釋未再援引釋字第六一四號及第六五八號解釋的「衍生論」，而專提及保障教職員的財產權的另一個寓意，當係否認人民擔任公立學校教職員工作，屬於憲法第十八條所保障人民「服公職」之權利。在邏輯上，只要排除了擔任教職員屬於「服公職」之權

² 將公務員的薪俸權視為法定權利，亦非不能充分的享受憲法保障，憲法第二十二條可作為依據。只不過用語上容易誤解立法者擁有極大的裁量餘地，應受釋憲機關的尊重。實則，公務員的權利應當受到所謂「贍養原則」(Die Alimentationsprinzip)之拘束，亦即國家具有法律與道德義務，妥善照顧公務員及其家屬，作為其對國家忠誠與服勤之義務，尤其是終身任職的公務員。這具有憲法位階的原則，可以拘束立法者，也因此公務員的福利與薪俸法制，具有憲法制度性保障的位階與特徵。見 P. Badura, Staatsrecht, Aufl.6, D.105. 另就薪俸權是否為基本人權，抑或法定權利，為此，德國聯邦憲法法院在最近的二〇一二年二月十四日所作出的關於聯邦教授薪俸改革法違憲案之判決，特別指出基於這種國家的贍養原則，立法者有義務制定合適的薪俸法，是屬於公務員的「與基本權利相同的權利」(Das grundrechtsgleiche Recht)，見 BVerfGE 130, 263.

³ 在比較憲法制度上，德國基本法對於公務員薪俸權的保障，並不源於財產權，而係源於基本法第三十三條第五項所明白規定「傳統公務員體制」，故即可導源出公務員薪俸權利可享受憲法位階規範的保障。可參見本席在釋字第七〇七號解釋協同意見書，特別是註十五處的討論。

利，而係同屬憲法所保障的職業權或工作權，即可「釜底抽薪」地免除了「衍生論」的負擔，光明正大地援引受憲法保障的「工作所得」的財產權，作為審查的標準也。

這是大法官擺脫了過去解釋上一貫將公立學校教職員視同公務員，即人民服公職權利的實現，並將之「正常化」為一般職業與工作權的定性，不能不說是一個巨大的改變，只可惜乎本號解釋在理由書中，並未特別提到此種與傳統見解「分道揚鑣」的理念歧異。

當然，本號解釋這種創見，也含有兩個意義，第一，只是排除公立學校教職員屬於憲法服公職的範疇而已，至於公務員的薪俸是否能夠獨立視為財產權保障之範圍，而毋庸與服公職權相掛鉤，固為本號解釋效力範圍所不及，還有待大法官繼續努力澄清之。第二，此種教職員與服公職的公務員在基本權利適用種類定位的「分流」，並非表示立法者得將若干規範公務員權利、義務、甚至福利的法制，施於教職員之上。亦非否認立法者應當負有儘量照顧教職員的憲法義務，此觀諸憲法第一百六十五條，國家應保障教育工作者的生活，並依國民經濟的進展隨時提高其待遇。同時，在規範教職員的薪俸及福利等事項，立法者仍然保有相當的立法裁量空間，但必須遵循平等原則（依規範對象本質不同，而為合理差別待遇）、比例原則及法律保留原則（如本號解釋、釋字第707號及第六五八號解釋），是為當然。本號解釋破除了過去立法上將軍公教一體看待，並在相關立法上也相互抄襲、援引，甚至

民間也無法區分彼此的差異，這種「大混元一體」的立法體例。立法者應當儘速檢討，分別立法。本號解釋可視為此種分別而詳盡的立法之催生者矣⁴！

(三)薪俸權不再視為國家的給付行政

如上所述，本號解釋已十分清楚地確認了教職員的薪俸權可視為財產權保障的立論。就此而言，如比較與本號解釋之標的性質甚為接近——高級中學以下教師的待遇，且公布時間亦頗為接近（民國一〇一年十二月二十八日）的大法官釋字第七〇七號解釋，將更顯出本號解釋的正確。

釋字第七〇七號解釋的優點，乃是仔細援引憲法第一百六十五條之規定，闡述國家應當妥善照顧教育工作者的薪俸。這是本號解釋所欠缺者。同時，也正式提到高級中學以下教師的待遇屬於財產權之保障，亦屬涉及公共利益之重大事項，應適用法律保留原則。則是與本號解釋前後呼應⁵。

此外，釋字第七〇七號解釋亦有異於往昔見解，但卻十分迂迴的表明——即將教師薪俸權認定屬於「行政措施」，而非釋字第六一四號解釋所明白提及的「給付行政」的概念。由於釋字第七〇七號解釋在理由書

⁴ 這種對於公教人員權利義務與法制，應當就公務人員退休法整體規定一體看待。從而對於解釋相關條文時，特別是子法的規範，要由立法者的真意，以及體系正義來觀察，以認定這種子法對適用範圍的「擴充」有無符合制度本意，而毋庸斤斤計較子法的措詞。可參見徐璧湖大法官、葉百修大法官在釋字第六五八號解釋所共同提出之不同意見書。

⁵ 釋字第七〇七號解釋：「……教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第一百六十五條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，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。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。……」。

中，一開始即提及：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但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（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號解釋參照）。」

此處援引的三號解釋中都涉及到法律保留的密度問題，除了釋字第六五八號解釋涉及公務員退休年資的計算，該號解釋認定為重要事項，必須適用法律保留原則，已於前述外，另外兩號解釋（釋字第四四三號、第六一四號解釋）則特別指出關於「給付行政」的領域及適用較低度法律保留原則的問題。尤其是釋字第六一四號解釋的立論——對公務人員退休金的計算事宜（公營事業人員轉任公務員年資合併計算問題）認為屬於「給付行政措施」，並不涉及人民權利之限制，可由子法逕行規定——，很容易令人聯想到該號解釋會被廢續下來。

然而，這只是虛驚一場，釋字第七〇七號解釋提出了「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利……」，似乎與釋字第六一四號解釋一脈相承！但，細觀釋字第七〇七號解釋卻說明為「政府之行政措施」，顯然未再援用「給付行政措施」，此處刪掉了「給付」兩字，恐非無心之作，乃寓有深意焉！

誠然，儘管屬於給付行政的範疇，可以適用密度較低的法律保留原則，但一旦涉及重要事項，且與公益

有關，仍應適用法律保留原則(釋字第四四三號解釋之意旨)。因此，釋字第七〇七號解釋採納釋字第四四三號解釋的「公益重要性」意旨，儘管同樣地與釋字第六一四號解釋，都面臨了母法不備的窘境⁶，但立論的重心，已偏向規範事項具有「公益重要性」之認定，至於該退休金的計算事宜，是否仍屬給付行政的概念，已不是關鍵因素矣。故才會導出釋字第七〇七號解釋與釋字第六五八號解釋一致地作出違憲論(分別為三年失效及二年失效)，而不同於釋字第六一四號解釋採取容忍的合憲論。這也是釋字第七〇七號解釋在用語上輕描淡寫地易「給付行政措施」為「行政措施」，並未具有影響解釋結論的重要性，而僅是避免不必要的困擾而已⁷。

本號解釋就此點而言，則是更進一步，完全避談公教人員薪俸權利，是否為行政措施或給付行政的性質，可以避免釋字第六一四號解釋所犯下的錯誤：其誤解了「給付行政」為「行政給付」，且給付行政並非和民法的「給付」同其意義！且其與民事與行政訴訟法的「給付之訴」亦非同義。「給付行政」是一種新興的行政法學術語，有別於傳統的高權行政與秩序行

⁶ 由於釋字第七〇七號解釋涉及教育部以子法(公立學校教職員敘薪辦法)規定教師薪級、薪額、計敘標準、本職最高薪級以及在職進修取得較高學歷之改敘等，事涉上開教師待遇之所得事項。而母法卻從缺(教師法第十九條授權行政院以命令規定實施日期，但當時尚未實施)，形成抵觸法律保留原則之現象。其情形與釋字第六一四號解釋頗為類似。該號解釋涉及對公營事業人員轉任公務員後，其退休時的退休金年資合併計算之認定問題。該號解釋認為此問題事屬給付行政措施事務，主管機關所受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆。在此類法律制定施行前，曾任公營事業人員無從辦理年資之併計，主管機關自得發布相關規定為必要合理之規範，以供遵循。故主管機關發布命令，對上述公營事業轉任公務員後退休的服務年資計算，與曾任政務人員、教育人員、軍人或公務員轉任公務員後，其退休的服務年資計算縱有所差異，即不屬恣意而有抵觸平等權之虞，亦未違反法律保留原則而違憲。

⁷ 可參見本席在釋字第七〇七號解釋所提出的協同意見書二處的批評。

政，而係描述國家針對一般或特殊國民所為福利、公共建設、水電等民生供應措施⁸，而非著眼於國家或政府的「支付行為」⁹。故本號解釋將退休金視為財產權保障之客體，祛除了釋字第六一四號解釋「給付行政措施」的敗筆與概念糾纏不清，更是明智之舉。

二、部分不同意見書

本席對多數意見不表贊同之處，乃是對理由書第五段所通過的不受理部分。此處不受理主要是針對銓敘部九十年四月十日九〇退三字第〇一〇七五七號書函（下稱系爭書函），並未為確定終局裁判（臺北高等行政法院九十九年度訴字第一〇〇號判決）所援用，而作為不受理之理由。

然而，以該系爭書函的內容而論：「依公務人員退休法施行細則第十三條規定，且為避免政務人員、教育人員或公營事業人員退休（職）後轉任公務人員重行退休時，要求援引比照不受最高採計年資之限制，並避免對於久任公務人員其任職年資超過最高採計上限者，產生不公，工友退職再任公務人員重行退休者，其已領取工友退職金年資，仍應併計受三十五年限制」。很明顯地，本書函是以「公務人員退休法施行細則第十三條」之規定作為解釋標的，原則上不應適用在公務員或教職員退休後，仍再任教職員的事項之上。然

⁸ 給付行政的概念中，也會有涉及「行政給付」的事實與現象，例如，政府設立的獎助金、貸款或紓困措施，這些情形可能成為行政訴訟中的給付訴訟之內容。例如，大法官釋字第三四八號解釋，即涉及學校與公費生締結行政契約，即可產生對待給付的權利義務。即係以行政契約達成給付行政，並形成行政機關有為給付的義務也。

⁹ 這是釋字第六一四號解釋囿於給付行政的字面（給付），所導出來的錯誤見解。就此本席早即主張應當將「給付行政」譯為「服務行政」，否則連本號解釋多數意見都會誤用此概念，遑論不諳德文的莘莘學子矣。然而，積非成是，本席這種呼籲恐怕「石投淺井」，只有回聲一二而已。請參見陳新民，服務行政與生存照顧的原始概念——談福斯多夫的「當作服務主體的行政」，刊載：氏著，公法學劄記，三版，二〇〇五年，第四十五頁以下。

而，原處分的依據，以及系爭確定判決，皆引為判決之依據，故其已援用，只是屬於不當與違法的援用。

原因案件中復審決定書（九八公審決字第0三五五號），亦於理由一中明白提及：「又八十四年七月一日退輔新制施行前，工友退職轉任公務人員後，依公務人員退休法辦理退休時，其已領取工友退職金年資，仍應併計受三十五年限制，業經銓敘部九十年四月十日九〇退三字第〇一〇七五七號書函釋在案……」，同樣的敘述，一字不漏地又出現在確定終局判決的判決理由書中，作為說明原處分的合法性理由之一。顯見復審決定及系爭終局判決作成的理由，或許多端，但無疑地已將系爭函釋列為判決理由，恐係難以推辭的事實也。

這也反映出當時銓敘部將公務員退休的規定，一概適用到教職員的退休事務之上，例如，銓敘部曾行文教育部就類似的學校教職員依事務管理規則領取退休金的最高基數或百分比，也是援引公務人員退休法及施行細則的規定辦理之（九十年十二月十九日銓敘部九十退三字第〇九三九四六號函；九十二年四月三十日部退三字第〇九二二二三九二三八號函等，不勝其數）。

這種將公務員退休金計算的子法，用於教職員之上，顯然違反法律保留原則。然而，本號解釋多數意見卻認為終局判決未作為判決的依據而不予受理，顯然違背事實。

其一，判決必須附具理由，行政處分亦然。本號解釋原因案件對於聲請人服務年資的計算依據，一定有所本。在受理的部分，已經明確地違反法律保留原則，並無疑義。則此些依循違憲且無母法授權的系爭規定，如何自圓其說而振振

有詞地認定其法源依據，其來有自？原處分機關、復審決定及確定終局判決，有無「自創法理或法源依據」？顯然沒有。質言之，相關機關適用此函釋，早已視為理所當然，且得心應手，豈有懷疑其合憲性及摒斥不用之理乎？

更何況，行政訴訟中法官的裁決必須附具理由，受到依法行政、法律保留及法治國家原則的嚴格拘束，法官裁判的法源依據，常以成文法規為準，此不似民事法官，在法律無明文規定時，還必須努力「尋找法源」，甚至援引法理、習慣、學說，甚至個人理念，作為判決依據，故享有甚大的「法官造法」之空間。

這種行政法院法官必須找到法源依據作為判決之本，並有詳盡說明之義務（Die Begründungspflicht），也強制了法官必須找到「正確的法規依據」。

或認為行政實務上，包括本號解釋原因案件的復審決定與終局判決，本不應適用系爭函釋，但卻適用了，乃是屬於法官「認事用法」，並非是大法官所審查的範圍。否則大法官將之宣布失效，是否使其原本應當產生規範的事項，反而無法可依？質言之，儘管法院作成終局判決，是援引錯誤的法律或法令，亦非釋憲範圍所及。

這種見解，首先通不過釋憲的目的，乃是審查「終局判決所依據的法令」是否具有合憲的品質。因此，不管是實質或形式援用，都應列入審查的範圍。甚至，終局判決竟然「因陋就簡」地將未規範或不充足規範的法律，擴充適用到不妥適的事項，亦可能造成牴觸法律保留原則或「規範不足」、「保護不足」的違憲後果；或是終局判決有意或無意逃避成為違憲審查的標的，將相關函釋或行政命令，略而不引，是否即

可了遂其願？答案是否定的。這也是本院大法官為了避免釋憲制度可能形成被規避與淪為具文，故自釋字第三九九號解釋以還，已經採行「重要關聯理論」（同見釋字第四四五號、第六六四號、第七〇三號、第七〇九號解釋），將確定判決所持的法律見解，儘管僅是一部分作為判決理由，或是作為駁斥的立論，也儘管未使用相同的用語，但只要有「思路上的脈絡」可尋，即可將之納入審查的範圍¹⁰。

故認定是否要採行重要關聯理論，權屬大法官之裁量，但為了體系正義以及「凡作為判決理由者，即應接受審查」的客觀性，本席認為應當從寬認定，以合理加大基本人權保障網的射程¹¹。

因此，尤不可以法院終局判決援引錯誤的法規，作為判決基礎，卻可以躲入「法院認事用法」的保護傘之下，而釋憲機關卻束手無策，眼睜睜目睹釋憲權的淪喪。如此一來，以後各級法院大可援引錯誤法律，來取代正確法律，但有違憲之虞的條文，反而可規避違憲審查之利。這種「認事用法說」的想法，其弊之大，是否會印證目前外界已形成強烈的呼籲：我國釋憲制度應當要增加「裁判憲法訴願」的機制，以強化保障人民權利與法治國家原則的必要性，且將釋憲範圍，至少應及於終局判決適用法律的見解、援引法條與法規範的正確性之上，其次才推及判斷證據力的取捨，甚至及於裁量權運用是否妥適之上乎？

三、結論—莫令教職員有「年老方憂稻粱謀」之嘆

¹⁰ 可參見徐璧湖，釋憲實務有關「重要關聯理論」之研析，刊載：月旦法學雜誌第二二八期，二〇一四年五月，第七十四頁以下。

¹¹ 可參見陳新民，憲法學釋論，修正八版，民國一〇四年五月，第七百九十七頁。

本號解釋能夠務實地承認教職員福利與待遇的事宜，具有財產權價值，屬於重大事項，應受到法律保留原則的拘束。這是進步的說法。但本號解釋對此法益為何具有重要性，似乎擬同一般人民的財產權，要受到國家的保障而已。未能如釋字第七〇七號解釋強調國家應當對教職員的待遇，提升到憲法的義務，從而立法者不僅僅是要將法律當作規範教職員薪俸權利的工具而已，以滿足形式的「法律保留原則」，而是立法者還必須「隨時注意」提高教職員的待遇(憲法第一百六十五條)¹²，讓教職員能以全力培養國家下一代，並藉以提振學術、教育與文化的發展，教職員從事此領域的工作，都是「利他」而無「利己」也。

國家必須善盡照顧公務員及教職員，免有「老境淒涼」之嘆，使其能夠同享唐朝大詩人白居易樂天的「退休觀」——臨老仍不憂稻粱謀。故能悠悠的詠出這一句令天下讀書人欣羨的名句：「少年猶不憂生計，老後誰能惜酒錢？」(白居易，《與夢得沽酒閒飲且約後期》)。

職員與教員同樣是服務在傳道授業的神聖場所，在庠序內共同承擔培育英才的任務。雖然任務有別，但理應懷有類似的志業抱負。國家對此教職員都應善盡照顧之義務，莫使其一入教職之門，卻始終懷有「蓄財以備終老之思」！且現代法治國家的崇文教禮的時代精神，也不再容許有出現清末

¹² 這個見解，如同德國聯邦憲法法院早在一九七七年三月二十日所作的判決，所顯示的意旨。該案乃就公務員及公立學校教育人員(該案指大學教授)的薪資是否適切的違憲爭議，聯邦憲法法院的見解認為：雖然公教人員的薪資乃由立法裁量決定之，但立法者亦有義務應給予其符合職務高低與責任程度的薪資，能過著符合社會地位與社會關係的生活，俾使其能夠將其全副精力貢獻給憲法所賦予之任務。BVerfGE 44, 249/265. 惟德國係將公立學校教員視為公務員，因此與一般公務員皆包含在憲法(基本法第三十三條第五項)所明白規定「傳統公務員體制」的權利與義務範圍之內。嗣後，德國聯邦憲法法院作出甚多號解釋，規定立法者對於公務員與教職員的薪俸等級、兒童與地區津貼及其他補助事項，都可質疑立法者的判斷有無符合國家的贍養原則。見 P. Badura, Staatsrecht, Aufl.6, D.105.

文學大師龔自珍的《詠史詩》內之「著書都為稻粱謀」。由此名句的上一句乃是「避席畏聞文字獄」，已透見其乃反映「國之不國」的悲慘現象也。

因此，國家應當致力於建立較為優渥的退休金法制，來回饋教職員一生奉獻教職的付出。倘若不然，當教職員齒危髮禿之際，猶有斷炊之憂；或是臨老待退之時，還要為過時與殘缺的退休法令與公門纏訟，其處境之可憐可憫，表示國家斯文不振¹³。我不禁想起了德國大哲學家尼采一首小詩《懷疑論者的話》：「你的生涯半度，時針移動，你的心兒在顫抖！它久久徘徊的踱步，尋而未得——它在猶疑什麼？」¹⁴頗可描寫此種「蒼淒晚景」的心境於萬一。

將心比心，本席壯年以還即入教職，似也從未曾有過蓄謀財貨以備老時之思。故今睹兩教職員逢此際遇，不覺同悲，爰補綴數語，一則既贊同本號解釋創新、務實與非高調的見解；二則期盼國家立法機關日後形塑教職員權利法制，能存有「獎文教禮」的一絲心念，則國家下一代在此風薰陶下，能培養出優美與好禮的人格，即有望焉矣！

¹³ 德國聯邦憲法法院在前註的判決中，還特別指明國家應當妥善照顧公務員及教職員的生活義務，不僅僅止於滿足衣食住行的生活所需，還要以社會的標準，使其能過著「起碼的舒適生活」(ein Minimum an Lebenskomfort)，法院特別指明類似：能過著電氣化(收音機與電視機)的生活，能支付報紙、雜誌、觀賞電影及其他藝術活動，買得起私家車、渡假及支付貸款與疾病、人壽保險、繼續在職進修，及參與其他社會、政治及休閒活動的經費。因此，國家的贍養原則，不僅是只要保障公教人員過著清寒的生活水準，還要讓其能夠超越社會一般舒適生活水準之上。德國聯邦憲法法院雖然承認國家行政機關(公教人員之雇主)與立法機關擁有政策形成權力，但國家課予此二個機關在善盡此決策權時，必須考慮上述「生活水準」的支出，不能不說是令人敬佩的見解矣。相形之下，我國儒家思想一貫強調「居陋巷，一簞食，一瓢飲」的所謂「安貧樂道、君子謀道不謀食」的理想，以鼓舞公教人員習於清貧生活，是否已經是過於泥古與僵化的道德主義之訴求？

¹⁴ 尼采著，周國平譯，尼采詩集，北京作家出版社，二〇一二年，第一百七十五頁。