

# 1 釋憲聲請書

2 釋憲聲請人：朱傳炳等 13,691 人(詳附件 1)

3 代理人：蔡進良律師

4

5

## 6 壹、聲請解釋憲法之目的

7 為聲請人前不服中華電信股份有限公司(下簡稱中華電信公司)因民營化  
8 政策受託行使公權力所為有關強制終結公務員關係之處分，認為不法  
9 侵害憲法第 18 條保障服公職等權利。循序提起行政爭訟，訴請撤銷，  
10 終經最高行政法院 102 年度判字第 350 號確定判決駁回(附件 2)。聲請  
11 人對此確定判決所適用公營事業移轉民營條例第 8 條規定，認為有牴  
12 觸憲法第 18 條服公職權利、第 15 條工作權(職業選擇自由)、第 7 條平  
13 等權，以及第 23 條比例原則等規定之疑義，爰依司法院大法官審理案  
14 件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請 貴院大法官解釋憲法。

15

## 16 貳、爭議原委、系爭法律及涉及之憲法問題

### 17 一、事件爭議原委及權利救濟途徑之利用

18 (一)緣聲請人朱傳炳等 13,691 人為依法考試及格、銓敘合格，依「交  
19 通事業人員任用條例」任用(資位職務分立制)之公務員，本服務於  
20 交通部電信總局。後於民國(下同)85 年 2 月間，因中華電信公司成

1 立之故，轉調、任職至中華電信公司(總公司)暨所屬中華電信公司  
2 台灣北區電信分公司、中華電信公司台灣中區電信分公司(按於民國  
3 96年7月1日合併於下載南區電信分公司)、中華電信公司台灣南  
4 區電信分公司、中華電信公司國際電信分公司、中華電信公司數據  
5 通信分公司、中華電信公司行動通信分公司、中華電信公司電信研  
6 究所、中華電信公司電信訓練所等八大單位。為執行政府對中華電  
7 信公司民營化之政策，中華電信公司先以94年7月13日信人一字第  
8 0940001322號函，由所屬單位轉發聲請人「中華電信股份有限  
9 公司移轉民營時員工隨同移轉／離退確認書」(附件3)，嗣復以其  
10 名義暨所屬前開八大單位名義，同時以94年8月11日信人三字第  
11 0940001549號函等，就已符合法定公務員退休資格者(簡稱甲類人員)  
12 及未符合法定退休資格者(簡稱乙類人員)「兩類」之民營化後留用具  
13 有公務員身分之聲請人，分別作成「相同內容」之多數個別處分，  
14 強制予以結算公務員年資，並終止公務員關係(例示18份，見附件  
15 4)。

16 (二)聲請人不服上開處分，以憲法保障其服公職權利，且依中華電信股  
17 份有限公司條例第12條第1項規定，原已具交通事業人員任用條  
18 例所定資位人員，於轉調中華電信公司後仍有該條例適用等理由，  
19 訴請撤銷上開終結公務員年資處分，並確認與國家(交通部)間仍存  
20 在公務員關係。迭經復審決定、台北高等行政法院97年度訴字第

1 328 號判決及裁定駁回、最高行政法院 98 年度判字第 907 號判決與  
2 98 年度裁字第 1977 號裁定廢棄原判決及裁定，再為台北高等行政  
3 法院 98 年度訴更一字第 110 號判決駁回，終遭最高行政法院 102  
4 年度判字第 350 號判決駁回確定(見附件 2)。

## 6 二、確定終局判決所據之主要規範

查上開最高行政法院確定終局判決，主要係以公營事業移轉民營條例  
8 第 8 條第 3 項(以下簡稱系爭法條)作為裁判之主要規範依據。此觀以下  
9 判決理由：「…是公營事業經事業主管機關認已無公營之必要，得報由  
10 行政院核定，移轉為民營，則該移轉為民營後之事業，已非國家為達  
11 成給付行政之手段，其業務自無再由具依法任用資格之公務員執行  
12 之，是就公務人員之退撫基金應予結算。而由公營事業轉為民營型態  
13 之日，不分是否具有公務人員任用資格之從業人員，如非離職即應隨  
14 同移轉繼續留用，繼續留用人員且於移轉當日由原事業主就其原有年  
15 資辦理結算，結算後其年資重新起算；如因改投勞保致損失公保原投  
16 保年資或如有其他原有權益受減損時，均應予補償等規定亦可見，公  
17 營組織之私法化乃國家通案性終止公營事業中具公務人員身分關係之  
18 事由。故就公營事業中具有公務員身分仍隨同移轉民營之從業人員而  
19 言，上開條例第 8 條第 3 項辦理年資結清規定，即為終止其公法上職  
20 務關係之法律依據。」自明(以上見附件 2 該確定判決理由六(三)點，第 13

1 至 14 頁)。

2  
3 三、涉及憲法條文及問題

4 (一)上開最高行政法院確定終局判決主要所據之公營事業移轉民營條  
5 例第 8 條第 3 項規定，就強制終結公營事業中具有公務人員任用資  
6 格者(如本件聲請人)與國家間之公務員身分關係(亦即公法上職務  
7 關係)部分，顯涉及該等公務人員受憲法第 18 條所保障服公職權利  
8 之限制及剝奪。又因服公職作為一種職業活動，故公務員關係之強  
9 制終止亦同時涉及到憲法第 15 條所保障之工作權(特別是職業選擇  
10 自由)及第 7 條之平等權(參照司法院釋字第 491 號解釋)。基此，有鑑於  
11 系爭規定具有限制公營事業從業人員中具有公務人員任用資格者  
12 基本權之特性，析言之，其應被評價為「基本權限制規範」，故憲  
13 法第 23 條所要求之合憲事由，例如公益目的之存在、法律保留原  
14 則及比例原則守等，理應皆備，始足堪認定為合憲之規範。

15 (二)在上開涉及憲法條文之前提下，所引發之憲法爭議如下：

16 1、系爭法條以「公營事業民營化」為由，作為強制終結現有事業從業  
17 人員中具有公務人員任用資格者與國家之公法上職務關係，使其喪  
18 失公務員資格。此等「非因規範對象自己原因」所能控制之「公營  
19 事業民營化」政策推展，是否屬於憲法第 23 條所稱限制人民基本  
20 權之「正當公益事由」？

1 2、系爭法條是否有因未考慮到諸如安排「保留公務員資格，優先選擇  
2 轉調至其他行政機關服務」等較為和緩機制，逕行一律採取對規範  
3 對象服公職權侵害最大之終結公務員關係規定，而違反憲法第 23  
4 條規定之「比例原則」？

5 3、系爭法條是否有將受民營化波及之公營事業從業人員中具有公務人  
6 員任用資格者，與在其他機關或公營事業機構服務之公務員，以及  
7 與民營化前公營事業中不具公務員身分者相較，「不應區別而區別」  
8 或是「應區別卻未區別」，而違反憲法第 7 條規定之平等原則，或  
9 是系爭法條規範對象之平等權？

10 綜上憲法爭議，聲請人確信系爭法條確與憲法相牴觸(理由詳於下節說明)。  
11 鈞院大法官為憲法所定之憲法解釋機關，作為憲法維護者，爰聲請進行  
12 違憲審查，以解違憲疑義。

13

14 參、聲請人對本案所持之立場與見解

15 一、系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定，侵害人民受憲法第 18  
16 條保障之服公職權及第 15 條之工作權(職業自由)，以及欠缺侵害上開  
17 基本權之合憲公益目的，並違法第 23 條規定之比例原則

18 (一)系爭規定涉及聲請人憲法第 18 條服公職權、第 15 條工作權(職業  
19 自由)之「限制」甚至「剝奪」

1 1、公營事業中具有公務員身分之從業人員仍受憲法服公職權之保障

2 按「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  
3 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  
4 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  
5 利，受制度性保障（本院釋字第五七五號、第四八三號解釋參  
6 照），…」司法院釋字第 605 號解釋著有明文。又司法院釋字第 658  
7 號解釋理由書第一段亦謂「憲法第十八條規定人民有服公職之權  
8 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  
9 障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、  
10 退休金等維持其生活之義務（本院釋字第五七五號、第六〇五號解  
11 釋參照）。」準此，憲法上服公職權利不僅保障人民有選擇以公務員  
12 為職業之權利，更包括成為公務員後，對其公務員「身分之存續」  
13 的保障。此早有司法院釋字第 243 號解釋所示「對公務員所為之免  
14 職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利」可資參照。

15 次按公務員依其任用法律不同，固有「普通職」及「特別職」公務  
16 員之分。前者指依公務人員任用法規定任用之人員，後者為公務人  
17 員任用法第 32 條及第 33 條規定另以法律規定之人員，如本件聲請  
18 人原即是依交通事業人員任用條例任用者。然而，無論是普通職抑  
19 或特別職公務員，應皆受上開憲法第 18 條服公職權之保障，則無  
20 不同。抑有進者，此等具公務員身分之公營事業從事人員所服務之

1 公營事業，究屬公法或私法組織型態，亦在所不問。即使在原服務  
2 之公營事業機構由機關或公營造物組織型態「組織私法化」  
3 (Organisationsprivatisierung)，改組成立公司，隨同移轉至該公司型  
4 態服務之具公務員身分從事人員，仍不失其屬公務人員任用法規範  
5 意義下公務人員(公務人員任用法施行細則第 2 條第 5 款參照)之身  
6 分。

綜上，公營事業中具有公務員身分之從業人員，無論所服務之公營  
8 事業組織型態為何，皆屬憲法第 18 條服公職權保障之人的保障範  
9 圍。本此憲法服公職權保障之意旨，我國於若干法律中，亦見諸有  
10 明文保障公營事業組織改組後，原具公務員身分從業人員之公務員  
11 「身分存續」保障之規定，例如中華電信股份有限公司條例第 12  
12 條及中華郵政股份有限公司設置條例第 12 條。基此，在組織私法  
13 化之關連性下，此等人員之公務員身分，仍受憲法第 18 條服公職  
14 權之保障，而不受到任何之變動。是學者有謂：「轉調至公營公司  
15 之公務人員，其功能意義之職位固因服務單位之組織型態與結構  
16 改變而有所更迭，然其身分法意義之職位(Amt im statusrechtlichen  
17 Sinne)則全然不受影響」(註 1)。

18 2、此外，司法院釋字第 491 號解釋(涉及公務員免職法規是否違憲)，  
19 更明白指出憲法第 18 條規定人民有服公職權利，其範圍也涉及憲  
20 法第 15 條人民工作權及第 7 條平等權之保障。蓋考其意旨，憲法

1 第 15 條保障人民工作權，其內涵包括人民有自由選擇一定職業從  
2 事之權利(所謂職業選擇自由)，此職業自包含公職在內，且基於憲  
3 法第 7 條平等權之保障，人民無分、男女、宗教、種族、階級、黨  
4 派在法律上一律平等，換言之，禁止一切不合理之差別處遇，以  
5 同屬服公職之公務人員而言，即不得無正當理由予以差別處遇，  
6 故也。

3、再按國家公權力之行使涉及人民於憲法保障基本權之侵害(干預、限  
8 制甚或剝奪)，無論該行為本身是否具有法規制效力(法效行為或事  
9 實行為)、是否具有目的性(有意或無意)、是否直接或間接、是否  
10 具有下命或強制性，均屬之，此已多為學者所採認(註 2)。同理，  
11 侵害人民基本權之公權力行為，亦不以行政行為為限。倘法律之規  
12 制內容不待於行政行為之具體化或介入，即可明確認定對受規範對  
13 象基本權構成侵害者，則亦不失為可被評價為侵害基本權之公權力  
14 行為。

15 4、準上以論，查系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 2 項規定：「公  
16 營事業轉為民營型態之日，從業人員不願隨同移轉者或因前項但  
17 書約定未隨同移轉者，應辦理離職。…」，同條第 3 項規定：「移  
18 轉為民營後繼續留用人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年  
19 資辦理結算，…」，此等規定，不分移轉民營之原公營事業從業人  
20 員是否本屬依法受保障之公務員，一律強制結算服務年資，使原

1 具有公務員身分並受憲法第 18 條服公職權保障之公營事業從業人  
2 員，喪失公務員身分。就此而言，系爭規定侵害(干預、限制甚或剝  
3 奪)公營事業中原具公務員身分，但於其民營化之日繼續留用人員受  
4 憲法第 18 條保障之服公職權、第 15 條工作權及第 7 條平等權，應  
5 無疑問。如本件之聲請人，雖先前 85 年間因電信業務與監理分離  
6 政策，從交通部電信總局轉任職於新成立之中華電信股份有限公司  
7 (即前述所謂組織私法化)，依中華電信股份有限公司條例第 12 條第  
8 1 項規定，仍保有公務員身分而受憲法第 18 條服公職權之保障。然  
9 而，因 94 年間民營化政策之推展，適用上開系爭公營事業移轉民  
10 營條例規定後，卻須被迫終結公務員關係。系爭規定侵害聲請人受  
11 憲法第 18 條保障之服公職權，至為明確。

## 12 (二)系爭規定欠缺憲法第 23 條所要求之「目的正當性」

13 1、按「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急  
14 危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限  
15 制之。」，憲法第 23 條定有明文。準此，國家欲限制人民受憲法  
16 保障之自由及權利，依照司法院解釋之一貫見解，必須滿足三項  
17 合憲要件：法律保留(或符合具體明確授權原則下以法規命令定之)、公益  
18 目的(為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利  
19 益)，以及比例原則，合先敘明(註 3)。

1 2、系爭規定強制公營事業移轉民營後留用人員結算年資，使原具公務  
2 員身分之從事人員被迫喪失公務員身分，究其規範目的，應是為「貫  
3 徹公營事業民營化政策」。有鑑於公營事業移轉民營後，其性質上  
4 已不再屬公營事業，而是私人企業；立法者透過系爭規定，強制終  
5 結原具公務員身分之留用人員與國家間之公法上職務關係，以落實  
6 公務人員不可能服務於私人企業之假設命題。按公營事業民營化通  
7 常具有減輕國家財政負擔及提升給付品質之目的，其屬一般性之公  
8 共利益，固無疑義。然而，其卻無法作為限制，甚至是剝奪人民服  
9 公職權之合憲的公益目的。蓋文官制度受憲法之制度性保障，即使  
10 我國公務員在法制上非受到終生職之保障，公務員身分之存續仍受  
11 到憲法服公職權之高度保障。公務員關係雖非不可以法律限制或剝  
12 奪之，但須具有重大之公益，始足以與憲法對公務員身分存續之高  
13 度保障密度相對應。所謂之重大公益目的，或是維持文官體制之任  
14 用條件的具備，或是為整飭官箴及維持公務紀律。基此，公務員因  
15 任用之主客觀條件不備，或是因自己之違法失職行為而遭懲處或懲  
16 戒措施性質之免職，屬於限制公務員服公職權之正當公益事由，應  
17 無疑義。至於公營事業民營化，係屬國家政策之推行，而非因具公  
18 務員身分之公營事業從事人員自己原因所招致。有鑑於公務員身分  
19 保障乃是服公職權之核心，公營事業民營化之單純公益目的，實不  
20 足以支撐剝奪公務員關係之合憲正當性。

1 3、若參照 99 年修正刪除前公務人員任用法第 29 條第 1 項第 1 款、第  
2 2 款規定，同樣非因公務員個人原因，如組織變更，得予以強制資  
3 遣而終結公務員關係之規定，陳新民大法官及其他學者幾乎多指摘  
4 違反公務員終生任用原則或服公職權，恐有違憲之嫌(註 4)。

5 4、從比較法以觀，德國針對德意志電信及德鐵公營事業民營化後原具  
6 公務員身分之事業人員的保障，有周延之立法保障。就德鐵而言，  
7 德國基本法第 143a 條第 1 項第 3 句規定：「聯邦鐵路事業之公務  
8 員，在其法律地位受到維繫(Wahrung ihrer Rechtsstellung)及維持職  
9 務主之責任下，得以法律轉調至私法組織之聯邦鐵路公司服務。」  
10 根據一般學說見解，此等規定並非憲法特別賦予公務員特別身分保  
11 障之「創設性特權條款」，毋寧係在職業文官制度性保障之基礎上，  
12 為杜絕民營化後公務員身分是否喪失爭議之「確認性規範」。該規  
13 範之直接標的雖僅是指涉公營事業改組之組織私法化情形，但學說  
14 之一般見解，認為維持公務員身分之立法意旨，即使於未來德鐵公  
15 司進一步財產民營化及任務民營化時，亦無差異(註 5)。基此，在  
16 德國法公務員終生保障之規範脈絡下，修憲者明確認為「民營化政  
17 策」之推展並不足以成為剝奪公務員身分之合憲重要公益事由。德  
18 國法制之比較思維，更可證立聲請人認為系爭規定違憲之確信。

19 5、綜上所述，本件聲請原因事件所涉公營事業中華電信股份有限公司  
20 之民營化，屬「任務民營化」(或稱「實質民營化」materielle

1 Privatisierung)類型，亦即將電信業務從國家任務中解放給私人依市  
2 場競爭法則為之(註 6)。惟任務民營化並不代表國家完全脫免責任  
3 (註 7)，是若民營化時仍使原具有公務員身分者於一定期限內仍保  
4 有其與國家間之公務員關係，也難謂對企業經營或參與市場競爭造  
5 成戕害或有顯著不良影響。換言之，若系爭公營事業移轉民營條例  
6 第 8 條第 3 項使「事業主」結算年資(包含具有公務員身分者之公務  
7 員年資並終結公務員關係)之規定，其立法目的在促進企業經營效  
8 能，提升市場競爭能力，則組織私法化已可達目的，且未必與終結  
9 所屬人員與國家間公務員關係有實質關聯性，是系爭規定就結算公  
10 營事業中具有公務員身分者年資並終結其公務員關係之範圍內，難  
11 謂具有合憲之重要公益事由。

### 12 (三)系爭規定違反憲法第 23 條所定之「比例原則」

13 1、就有關服公職權之限制而言，司法院釋字第 575 號解釋略以：「機  
14 關因改組、解散或改隸致對公務人員之憲法所保障服公職之權利  
15 產生重大不利影響，應設適度過渡條款或其他緩和措施，以資兼  
16 顧。」參照此解釋意旨，因公營事業民營化而強制終結公務人員身  
17 分關係，不僅不具有合憲之正當公益事由，已如前述，從比例原則  
18 之觀點出發，亦未有如上揭司法院解釋所言，「應設適度過渡條款  
19 或其他緩和措施」等對其具公務員身分原公營事業從業人員權益影  
20 響較緩和手段，確有違反比例原則之憲法要求。

1 2、此外，就有關工作權之限制而言，誠如司法院釋字第 649 號解釋理  
2 由書(第四段)所示：「又按憲法第十五條規定人民之工作權應予保  
3 障，人民從事工作並有選擇職業之自由，業經本院釋字第四〇四  
4 號、第五一〇號、第五八四號、第六一二號、第六三四號與第六三  
5 七號解釋在案。對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上  
6 有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執  
7 行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限  
8 制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事  
9 特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或  
10 資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法  
11 者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應  
12 具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力  
13 所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益  
14 始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則  
15 無違。」就此，針對工作權或所謂職業自由，採取德國法上所謂  
16 「三階段理論」，分別依法律限制職業自由之內容差異，於違憲審  
17 查上適用不同審查標準—寬鬆審查標準、中度審查標準至嚴格審  
18 查標準(註 8)。

19 3、系爭規定對於在公營事業服務原具有公務員身分且獲相關法律保  
20 障者(如本件聲請人)，強制結算其公務員年資並終結其與國家間之

1 公務員關係，此規制手段忽略同樣有效可以達成此目的但對此等  
2 人權益影響較輕微之規制手段，以致因適用上開規定結果，曾有  
3 如下事例之發生：本件聲請人中有於民營化時點(94年8月12日)  
4 前以現職公務員申請轉調至桃園縣政府警察局資訊室服務，尚在  
5 人事行政作業中，只因民營化基準日屆至，而無法再以「現職公務  
6 員」身分轉調，且因結算公務員年資，而無法續任公務員(附件5)，  
7 如此不當結果。實則，若參照前揭司法院釋字第575號解釋意旨，  
8 即應設適度過渡條款或其他緩和措施，例如法律規定公營事業得  
9 強制結算公務員年資同時，亦規定保留其公務員身分，或規定一  
10 段時間內仍具有公務員身分，得以遷調其他國家或地方自治團體  
11 機關繼續從事公職，是系爭規定顯有違比例原則中之必要性原  
12 則。

13 4、觀之德國法之作法，在「民營化」及「公務員身分維繫」兼顧之思  
14 維下，乃優先採取考慮將具公務人員資格事業人員轉任至其他行政  
15 機關服務之對相對人服公職權侵害最小之和緩措施。倘無其他行政  
16 機關可供轉任，或是因專長等因素不適宜於一般行政機關內執行公  
17 務者，則退而求其次容許該等公務員留任至民營化後之私人企業繼  
18 續服務。在法制上，為解決「公務員不得為私人服務」之法則，乃  
19 透過「轉調」(Zuweisung)之公務員法上機制，以維持其原公務員身  
20 分不變之法理基礎。抑有進者，此等留任並轉調至民營化企業之公

1 務員，在其任職期間，更受公務員身分之存續保障；其得維持與國  
2 家間之公法上職務關係直至退休，此即所謂「自然淘汰」方式(註  
3 9)。藉此，以調和私人企業人事縮減與績效追求，以及原具公務員  
4 身分員工法律地位保障間之衝突情形。相對於上開德國法上具層次  
5 性之問題解決模式，我國系爭規定逕行採行對具公務員身分事業從  
6 業人員服公職權侵害最大之強制結算年資及終止公務員關係，違反  
憲法第 23 條所定比例原則至為明確。

## 8 9 二、系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定違反憲法第 7 條平等權 10 或平等原則

11 (一)按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階  
12 級、黨派，在法律上一律平等。」，此條規定，就主觀面向而言，  
13 為平等權保障，就客觀面向而言，則是平等原則(註 10)。司法院  
14 釋字第 485 號解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之  
15 形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關  
16 基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異  
17 而為合理之區別對待。」又依司法院釋字第 593 號解釋理由所示：  
18 「按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是  
19 如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合  
20 理之差別待遇，均屬違反平等原則。法規範是否符合平等原則之

1 要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合  
2 憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度  
3 的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而定。」

4 綜合參照學者在方法論上釋義，法規是否侵害平等權或違反平等  
5 原則之審查步驟：首先，是否確實存在可相提併論之「不同對待」  
6 或「相同對待」？其次，「不同對待」或「相同對待」憲法上正  
7 當化事由—是否出於恣意、是否合理？在此有時必須考量比例原  
8 則之運用以及類型化之必要，例如差別待遇之分類標準及分類效  
9 果、影響強度等(註 11)。

## 10 (二)與不具公務員身分之從業人員相較—不應相同對待卻相同對待

11 查系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定，不分公營事業  
12 中是否具有公務員身分之從業人員，一律結算其年資，就具有公  
13 務員身分者而言，不僅「結清」其與前公營事業關係，更因此終  
14 結其與國家間公務員關係，已如前述，是就此顯然與不具有公務  
15 員身分之從業人員，有不同之人的屬性與事物特徵，應無疑問。  
16 問題是系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定對於「不同  
17 之人的屬性與事物特徵」為相同對待，是否合理？若參照司法院  
18 釋字第 405 號解釋意旨(關於學校行政人員未經考試及格任用者與  
19 經考試及格任用者，教育人員任用條例規定使兩者法律地位幾近  
20 相同，有違平等原則)，系爭規定只因民營化而將具有公務員身分

1 與不具公務員身分者等視處理，實難謂合理；進言之，若系爭公  
2 營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定之立法目的，係為促進企  
3 業經營效能，提升市場競爭能力，或在使國家任務民營化，問題  
4 是這樣的立法目的，與不問是否具公務員身分一律結算年資之規  
5 制手段，就終結公務員身分關係之部分，並不具實質關聯性，因  
6 仍可藉由一定條件或期限保留公務員身分之規制手段而達相同目  
7 的，況且如此也難謂符合憲法保障服公職權之價值體系，反造成  
8 具有公務員身分者之權益重大損害，更形成與在其他機關或公營  
9 事業服務之公務員間不合理之差別處遇(詳容後述)，是揆諸前開司  
10 法解釋及學者見解，自有違平等原則。

11 再者，即便以比例原則作為平等權審查標準，系爭規定之立法目  
12 的顯係追求無關於實質平等之民營化或經濟政策目的，若係採取  
13 區別公務員身分與不具公務員身分之規制手段，例如保留具有公  
14 務員身分一段期間使其得以轉調行政機關服務，也不會危害此目  
15 的之追求，反之，如現行規定，卻造成具有公務員身分者相對於  
16 不具有公務員身分者，其權益重大影響，其「相同處理」手段與  
17 其目的間自不合必要及狹義比例原則，即可謂違反平等原則。

1 (三)與在機關或其他公營事業機構服務而具有公務員身分者相較—應  
2 相同對待卻不相同對待

3 1、承上所述，系爭公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項規定結果，使  
4 原具有公務員身分者，因民營化而被結算年資並終結公務員關係，  
5 相較於其他機關或公營事業機構服務之公務員，形成不合理之差別  
6 處遇。蓋憲法保障人民服公職權利，其範圍包括人民有依法令從事  
7 於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利；且  
8 公務人員依法銓敘取得之官等俸級，受制度性保障，而國家對公  
9 務人員則有給予俸給、退休金等維持其生活之義務，此有前引司  
10 法院釋字第 605 號、第 658 號解釋可資參照，且無論普通職或特別  
11 職公務員，乃至公營事業公司內維持公務員身分之從業人員，其身  
12 分均受憲法第 18 條服公職權之保障，已如前述，並且應平等受保  
13 障，故前大法官吳庚教授即謂服公職權本是具有分享性質的權利(註  
14 12)。

15 2、茲查機關或公營事業機構之公務員，依公務人員任用法有轉任(第  
16 16 條)、調任(第 18 條)、商調(第 21 條)制度，行之有年，惟公營事  
17 業因組織民營化，原具有公務員身分者，卻依系爭公營事業移轉民  
18 營條例第 8 條第 3 項規定，結算其年資並終結公務員關係，而無法  
19 轉任、調任或商調，只因組織民營化及系爭規定，使原本在憲法上  
20 同受服公職權保障之公務員，竟有如此之大的差別處遇，是系爭規

1 定所採手段，就終結公務員關係部分而言，與其規制目的間不僅欠  
2 缺實質關聯，且亦難謂必要，揆諸前開平等原則之審查標準或平等  
3 權之內涵，自有違平等權之保障或平等原則。

4 此若從體系正義觀點，亦同樣可得此結論。蓋誠如大法官翁岳生於  
5 釋字第 455 號解釋協同意見書中謂「按立法者於制定法律時，於不  
6 違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體  
7 系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受  
8 其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體  
9 系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原  
10 則。」，矧查公務員之身分保障及有關公務人員調任、商調制度，  
11 應可謂已形成一具有體系規範意義之法律原則，系爭公營事業移轉  
12 民營條例第 8 條第 3 項規定，就終結公務員關係部分，顯未顧及此  
13 等規範原則，自有違平等原則。

14 3、此外，99 年修正刪除前公務人員任用法第 29 條第 1 項第 1 款、第  
15 2 款規定：「各機關公務人員，具有左列情形之一者，得由機關長  
16 官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣：一、因機關裁撤、組  
17 織變更或業務緊縮而須裁減人員者。二、現職工作不適任或現職已  
18 無工作又無其他適當工作可以調任者。…」，雖有在任職期間非因  
19 公務員個人原因而資遣以致終結公務員關係之規定，惟此項規定早  
20 為包括陳新民大法官在內學者多數指摘違憲(註 13)，前已述及；縱

1 且不論其規定違憲，此項規定尚屬個別事件，故程序上尚須由機關  
2 長官考核並上級主管機關核准，與系爭公營事業移轉民營條例第 8  
3 條第 3 項規定，一般性、整體性地因組織民營化而終結公務員關係，  
4 規範影響服公職權、工作權(職業選擇自由)之程度，顯有極大差異；  
5 更遑論，前開公務人員任用法第 29 條規定，於 99 年間因公務人員  
6 退休法修正而轉移列該法第 7 條並配合該法第 4 條第 2 項增訂彈性  
7 退休條件，已有相當調整而較為嚴格或說較有保障，即依現行公務  
8 人員退休法第 7 條規定：「公務人員有下列各款情形之一者，予以  
9 資遣：一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮，不符本法所定退休  
10 規定而須裁減人員者。二、現職工作不適任，經調整其他相當工  
11 作後，仍未能達到要求標準，或本機關已無其他工作可以調任  
12 者。…」，同法第 4 條關於退休條件之規定，增訂第 2 項規定：「配  
13 合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規  
14 定而有下列情形之一者，得准其自願退休：一、任職滿二十年以  
15 上者。二、任職滿十年以上，年滿五十歲者。三、任本職務最高  
16 職等年功俸最高級滿三年者。」，顯現公務人員任用或退休法制已  
17 考量非因公務員個人因素而須強制資遣時，法定要件趨於嚴格，或  
18 採另外減緩措施，如相應放寬退休條件。相對之下，系爭公營事業  
19 移轉民營條例第 8 條第 3 項規定，組織變更之結果，卻使原具有公  
20 務員身分者完全喪失公務員所有權利，如此事實及規範差異性及差

1 異程度，實不足以正當化因民營化所追求之公益目的，揆諸前開平  
2 等權及平等原則之規範內涵或審查基準，足勘認定違反平等權或平  
3 等原則。

4  
5 **肆、關係文件之名稱及件數**

6 附件 1：委任書正本暨附件(當事人暨委任書名冊正本共 1 箱、委任名冊電  
子檔(含光碟及紙本))。

8 附件 2：最高行政法院 102 年度判字第 350 號判決影本 1 份。

9 附件 3：94 年 7 月 13 日信人一字第 0940001322 號函所屬單位轉發聲請人  
10 「中華電信股份有限公司移轉民營時員工隨同移轉/離退確認書」  
11 影本 1 份

12 附件 4：中華電信股份有限公司 94 年 8 月 11 日信人三字第 0940001549 號  
13 函(甲類人員)/94 年 8 月 11 日信人三字第 0940001537 號函(乙類人  
14 員)等共 18 份影本 1 份。

15 附件 5：桃園縣政府警察局 94 年 11 月 28 日桃警人字第 0940109066 號函影  
16 本 1 份。

17

18 註 1：請參閱詹鎮榮，論公營事業人員之強制資遣——以臺北高等行政法院  
19 94 年度訴字第 1764 號判決出發，收黃舒芃主編「2007 行政管制與

1 行政爭訟」，民國 97 年 11 月出版，中央研究院法律學研究所籌備  
2 處，頁 249-251。

3 註 2：例請參閱法治斌、董保城，憲法新論，2005 年 10 月三版，元照，頁  
4 172-174；李建良，基本權利理論體系之構成及其思考層次，收於氏  
5 著「憲法理論與實踐(一)」，1999 年 7 月一版，學林，頁 85-88；林  
6 三欽，論基本權利之侵害，收李建良、簡資修主編，憲法解釋之理  
7 論與實務(第二輯)，民國 89 年 8 月出版，中央研究院中山人文社會  
8 科學研究所，頁 444-456。

9 註 3：司法院釋字第 476 號解釋將比例原則之內容指涉「目的正當性」、「手  
10 段必要性」與「限制妥當性」。有關分析，請參閱許宗力，比例原  
11 則之操作試論，收氏著「法與國家權力(二)」，2007 年 1 月初版，  
12 元照，頁 122 以下；黃昭元，大法官解釋審查標準之發展(1996-2011)：  
13 比例原則的繼受與在地化，臺大法學論叢，第 42 卷第 2 期(2013/6)，  
14 頁 220-221、224-225。

15 註 4：請參閱陳新民，行政法學總論，民國 89 年 8 月修訂七版，頁 216-217；  
16 林明鏘、蔡茂寅，公務員法，翁岳生主編，行政法(上)，2006 年 10  
17 月三版，元照，頁 312；陳愛娥，強制資遣公務員之法適用問題—最  
18 高行政法院九十年度判字第一二二一號判決評釋，臺灣本土法學雜  
19 誌，第 33 期(2002/4)，頁 24；李惠宗，論機關裁併時公務人員保障  
20 法之適用—對「虛省」後省屬公務人員保障問題的看法，收氏著「權

1 力分立與基本權保障」，1999年3月初版，頁391；詹鎮榮，前註1，  
2 頁266-267；張桐銳，民營化與公務人員之身分保障—以榮工處民營  
3 化為例，收黃舒芃主編「2007行政管制與行政爭訟」，前註1書，  
4 頁208-209。

5 註5：參見 Claudia Panke, Privatisierungsfolgenmanagement im Personalbereich  
6 am Beispiel der Deutschen Bahn AG, 2005, S. 75 f.

註6：參照許宗力，論行政任務的民營化，收氏著「法與國家權力(二)」，  
8 前註3書，頁431；李建良，民營化時代的行政法新思維，收李建良  
9 主編「2011行政管制與行政爭訟/民營化時代的行政法新趨勢」，2012  
10 年12月出版，中央研究院法律學研究所，頁8。

11 註7：請參閱許宗力，前註，頁454-458；蔡宗珍，從給付國家到擔保國家—  
12 以國家對電信基礎需求之責任為中心，台灣法學雜誌，第122期  
13 (2009/02/15)，頁33-36。

14 註8：請參閱陳新民，憲法學釋論，民國100年9月修正七版，頁342-346；  
15 蘇永欽大法官關於司法院釋字第702號解釋之「部分協同部分不同  
16 意見書」。

17 註9：請參閱陳新民，前註4，頁216；詹鎮榮，前註1，頁268-273。

18 註10：參照李惠宗，憲法要義，2012年9月六版，元照，頁136-138；李  
19 建良，經濟管制的平等思維—兼評大法官有關職業暨營業自由之憲  
20 法解釋，政大法學評論，第102期(2008/4)，頁84-85。

1 註 11：以上係綜合參閱陳新民，前註 8，頁 216-226；許宗力，從大法官解  
2 釋看平等原則與違憲審查，收氏著「法與國家權力(二)」，前註 3 書，  
3 頁 190-192；李建良，同上註，頁 87 以下；黃昭元，平等權審查標  
4 準的選擇問題：兼論比例原則在平等權審查上的適用可能，臺大法  
5 學論叢，第 37 卷第 4 期(2008/12)，頁 270-278。

6 註 12：吳庚，憲法的解釋與適用，2004 年 6 月第三版，頁 303。

註 13：同前註 4。

8 此致 司法院

9

10 中 華 民 國 1 0 2 年 1 1 月 1 4 日

11 釋憲聲請人：朱傳炳等 13,691 人

12 代 理 人：蔡進良律師