

釋字第 0 七號解釋協同意見書

大法官 黃茂榮

本號解釋認為：「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，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。」本席敬表贊同。惟鑑於其相關論述尚有補充的必要，爰提出協同意見書如下，敬供參酌：

壹、立法機關就教師待遇之規範採國會保留

教師之待遇分本薪（年功薪）加給及獎金三種（教師法第十九條第一項參照）。其與本薪有關部分，同條第二項進一步規定：「高級中等以下學校教師之本薪以學經歷及年資敘定薪級；專科以上學校教師之本薪以級別、學經歷及年資敘定薪級。」另同法第二十條就教師之待遇，規定：「教師之待遇，另以法律定之。」亦即將教師待遇之規範宣示採「國會保留」，排除以法規命令加以規範的可能性。教師法制定當初，雖透過第三十九條，規定關於教師待遇部分之施行日期另由行政院以命令定之，使行政院得利用不發布有關施行日期之命令，來凍結高中以下教師待遇應採國會保留之適用。但因八十八年六月二十三日公布之教育基本法第八條已規定：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，」且該法就第八條之施行日期並未如教師法

另有保留，所以可認為，關於高中以下教師之待遇應以法律定之的意旨，已經教育基本法第八條確認。要之，依現行上開規定，各級教師之待遇，應受國會保留之保障，以法律定之，已然明確。

在法治國原則之實踐上，關於教師待遇之規範層次是否有必要升高至如此高度，固為見仁見智，但為之採「國會保留」，既已是立法機關的決定，在修正該規定前，自當遵守，以免失之於寡信。

貳、現行薪級敘定及年資之規範依據：公立學校教職員敘薪辦法及公立學校教職員敘薪標準表說明

按教師法第十九條第二項前段規定，高中以下教師之本薪應以「學經歷及年資敘定薪級」。其中關於服務「年資」應如何採計，現行法尚未依教師法第二十條及教育基本法第八條規定，另以法律定之，而僅制定公立學校教職員敘薪辦法（包含附表及所附說明），以為公立高中以下教師敘薪之處理依據。是以，關於公立高中以下教師之薪級敘定，現行法係以僅具有法規命令地位之公立學校教職員敘薪辦法，為其規範依據¹。至於渠等教師年資之計算方式，則依前開辦法所附之公立學校教職員敘薪標準表說明五所示：「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。」

參、公立學校教職員敘薪標準表說明五限制教師之受薪權

¹ 中央法規標準法第三條：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」

關於教師年資之採計，公立學校教職員敘薪標準表說明五在規範之形式要求上，有違反法律保留或國會保留的問題；在規範之實質內容上，亦與教育服務之事實不符，而有侵害教師之受薪權的問題。蓋教師在進修期間既有服務成績優良之年資，可見其進修實際上並未排斥其教育服務之提供，則當其服務優良年資與進修期間重疊時，自應將其進修期間之服務成績優良年資計入總年資中。由於如不將該進修期間之服務優良年資計入總年資中，將導致教師在薪級敘定上受有不利，減少其薪資收入，故公立學校教職員敘薪標準表說明五之規定已侵害教師之受薪權。

肆、受薪權為憲法第十五條工作權之核心保障領域

憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」工作權之核心保障領域應包含使人民可以透過工作獲得收入，特別是取得薪資，以維持生活。所以，受薪權屬於工作權之核心內涵，應與工作權同樣受到憲法所保障。再者，鑑於薪資收入原則上為受薪者賴以維生之主要收入來源，相較於收入結餘之財產權的保障，受薪權之保障顯然更為迫切。從而，受薪權之保障對於受薪者之重要性，不應低於一般財產權之保障。國家減損或限制人民薪資之行為，具有限制人民工作權的性質，與侵害或限制人民財產之情形一般，應有法律為其依據。況且，憲法第一百六十五條規定：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」所以特別當所涉之受薪權為公立學校教師之受薪權時，不能將之當成一般勞動關係之受薪權看待，認為不是憲法所保障之事項。要之，限制公立學校教師之受薪權的規定，應與財產權一樣，同受憲法第二十三條法律保留原則之保障，並且依教育基本法第八

條、教師法第十九條第一項及第二十條規定，其法律保留原則之要求，應以法律，而不僅以法律所授權之法規命令定之。亦即其法律保留程度要求至國會保留的等級。

伍、法治國原則之實踐的檢討

本號解釋所涉問題是國家在法制作業上之價值的認識及其實踐之決心。關於公立學校教職員敘薪辦法及公立學校教職員敘薪標準表說明中所規定之事項，其規範基礎之法制化，並無難以克服之技術性的困難。真正困難的是：如何研擬出恰如其分之實質規範內容。其可能的努力是：先按目前之實質規範內容除去其不合事理的部分後，按原來規定之內容，由立法機關完成立法程序，而後再徐圖其內容之合理化。

所謂「不合事理的部分」，例如：1.在職進修期間有併行提供教育服務者，不得排除在其在職進修期間之服務年資。2.在職進修結業前之年資，應按其全數，或按一定之比例計為進修結業後之年資。上述項目是目前尚未妥當考慮的部分。

法治國原則的建立與實踐，以及使該原則成為國民的信念之一，需要各級學校之教師的教化與宣導。如果與教師切身利益相關事務的法治化都未能獲得確立，將難以使教師出於確信而為法治國原則之教化與宣導。所以，相較於其他應予法治化的項目，與教師有關的部分，誠應儘速修正，虔敬以待。