

釋字第 764 號解釋協同意見書

張瓊文大法官 提出

本號解釋所欲解決的爭議，乃公營事業從業人員中具有公務員身分者，於該事業移轉民營時，如依公營事業移轉民營條例（下稱系爭條例）第 8 條第 3 項前段規定（下稱系爭規定）結算其公務員年資，是否侵害該等人員依憲法第 7 條及第 18 條所保障之平等權及服公職權之問題。

多數意見認為服公職權所稱「公職」之範圍，涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之，惟因各種類型之公務人員差異甚大，性質不盡相同，有關其任免、銓敘、級俸及退休等人事事項，應以法律明定之，惟立法者仍有其一定之形成空間。多數意見此種對於不同類別的公務人員應予「類型化保障」之立論，為本號解釋的創見，殊值贊同。

惟公營事業本身的類型眾多，且民營化之目的及方式亦各有不同，尤以本號解釋原因案件之人數眾多，其身分關係亦歷經多次轉變，適足以凸顯個案之特殊性。系爭規定及系爭條例第 8 條第 4 項及第 5 項僅建置一個基本的處理及補償之機制，對於民營化時因個案之不同，而對從業人員產生前開規定所不能含括之損失時應如何處理，本號解釋未及詳論。爰提出協同意見書，以補其闕。

一、本號解釋原因案件背景及問題之所在

本號解釋既確立了公務人員應予「類型化保障」之立論基礎，且於理由書中例示有：文官與武官、政務官與事務官、

常業文官與公營事業人員之別。但於個案的判斷上，卻未必能做出如此明確之區分，本案即屬適例。本案中由於聲請人所屬機關之變換，應如何定位其身分關係，即屬首應釐清之問題。

本號解釋之聲請人於中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）成立前，係交通部電信總局及所屬機構人員，依交通事業人員任用條例任用為資位人員¹。嗣於 85 年 2 月 5 日修正公布之電信法第 30 條規定：「交通部為經營電信事業，設國營中華電信股份有限公司；其設置管理另以法律定之。」電信事業之經營改由國營公司形式辦理，至於電信業務之監理，仍由電信總局辦理²。為因應電信經營業務自電信總局移撥改由國營中華電信公司辦理之情事，原電信總局及所屬機構人員即隨同轉調至中華電信公司。

值得注意者，乃新設立之中華電信公司為私法人組織型態之股份有限公司，縱由國家國營，性質上仍屬私法人，除依公司法第 27 條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等、在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係外，國營公司與其人員本應經由委任或僱用之途徑，雙方成立私法關係³，此乃公營事業與其所屬人員之基本定性⁴。

¹ 85 年 7 月 1 日修正施行前交通部電信總局組織條例第 18 條第 1 項規定：「本局及所屬各級機構人員之任用，適用交通事業人員任用條例，其資位職務如附表之規定」。

² 電信法(民國 85 年 2 月 5 日修正公布) 第 3 條：「(第 1 項)電信事業之主管機關為交通部。(第 2 項)交通部為監督、輔導電信事業並辦理電信監理，設電信總局；其組織另以法律定之。(第 3 項)前項電信總局應訂定整體電信發展計畫，督導電信事業，促進資訊社會發展，以增進公共福利。」

³ 本院釋字第 305 號及第 759 號解釋意旨參照。

⁴ 在經濟部及財政部所屬公營事業相關規定中，即已依前開法理，明文區分出公營事業中各類人員之不同身分。例如，經濟部所屬事業機構人員進用辦法(民國 104 年 5 月 22 日發布)第 5 條規定：「(第 1 項)各機構人員，依職級分為監、師、員。但各機構組織規程另有規定者，從其規定。(第 2 項)前項監、師，指經派用為分類職位第六職等以上之人員，稱為派用人員；員，指僱用為分類職位第五職等以下及評價職位之人員，稱為僱用人員。(第 3 項)各機構約聘（僱）擔任相當

為兼顧相關人員之權益，85 年 7 月 1 日施行之中華電信股份有限公司條例（下稱中華電信條例）第 10 條規定，除具有公務員任用資格者，得依個人意願報請交通部依業務需要及工作專長核定其留任電信總局或電信監理站或輔導由其他行政機關接受轉任者外，均轉調至中華電信公司。其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持⁵。而不欲轉調者，依中華電信條例第 10 條第 1 項前段及 85 年 7 月 1 日修正施行之交通部電信總局組織條例第 15 條規定：「（第 1 項）本條例修正施行前之本局及所屬機構現職人員，其具公務人員任用資格者，得依個人意願，報請交通部依業務需要及工作專長核定其留任。（第 2 項）前項留任人員之官等職等，依有關法令辦理轉任。」亦得留任於交通部相關機關，或依中華電信條例第 10 條第 1 項中段規定，由交通部輔導，轉任其他行政機關。

另依中華電信條例第 12 條第 1 項規定：「本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其

分類職位第六職等以上者為約聘人員，相當分類職位第五職等以下及評價職位者為約僱人員。（第 4 項）各機構派用人員及約聘人員為公務員兼具勞工身分；僱用人員及約僱人員為純勞工身分。」；財政部所屬金融保險事業機構人員進用辦法（民國 104 年 10 月 12 日發布）第 3 條：「（第 1 項）各機構應本職位分類之精神，建立人事管理制度，除董事長（理事主席）、總經理外，各級職位應按工作之繁簡難易及職責程度核列職等，並依本部職位列等之規定辦理。（第 2 項）各機構職位列等第五職等以上者為公務員兼具勞工身分之職員，職位列等第四職等以下者為純勞工身分之員工。」；財政部所屬生產事業機構人員進用辦法（民國 105 年 5 月 24 日發布）第 3 條：「（第 1 項）菸酒公司及本部印刷廠（以下簡稱各機構）人員之職務除菸酒公司董事長及總經理外，應按其職責區分職等，職務應依機構層次、業務性質及職責程度，列入職務列等表，必要時一職務得列二個至三個職等，並應訂定編制表報本部核定。（第 2 項）各機構人員身分屬性如下：一、菸酒公司人員：依臺灣菸酒股份有限公司條例第十一條第一項規定轉調該公司仍適用公務人員有關法令規定之人員，為公務員兼具勞工身分，其餘人員為純勞工身分。二、本部印刷廠人員：職務列等第三職等至第十一職等人員為公務員兼具勞工身分，評價職位人員為純勞工身分。」

⁵ 中華電信條例第 10 條規定：「（第 1 項）本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員，除具有公務員任用資格者，得依個人意願報請交通部依業務需要及工作專長核定其留任電信總局或電信監理站或輔導由其他行政機關接受轉任者外，均轉調本公司。但亦得以較優惠條件給予退休；其辦法由交通部擬訂，報請行政院核定。（第 2 項）前項轉調本公司人員，除自願離職外，不因電信總局改制而予以資遣或裁員。（第 3 項）第 1 項轉調本公司人員，其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。」

已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通（電信）事業人員有關規定；……」可見原電信總局及其所屬機構中，具有交通事業人員任用條例所定資位之現職人員，選擇轉調中華電信公司者，仍適用交通事業人員任用條例之相關規定，此等人員即係以法律之特別規定，維持其與公營事業公司間之資位人員身分關係。

一般公營事業人員，依國營事業管理法第 33 條之規定，其進用及退撫等人事管理事項，原則上係由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定之方式為之⁶，亦即僅係採「相對法律保留」的方式予以規範⁷。聲請人係先進用為交通事業人員並敘定資位，再依法律之規定轉調為公營事業人員，所享之薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等人事管理事項之保障，亦係以法律明定繼續「適用」交通事業人員任用條例，而其退休及撫卹事項亦係以「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」規定之，均屬「絕對法律保留」之方式，故立法者對交通事業人員及一般公營事業人員所為之保障並不相同，如依本號解釋所確立的「類型化保障」原則，中華電信公司原具資位人員身分之從業人員，其服公職權所應享有之保障，似應與一般公營事業人員有所不同。

二、審查原則判斷標準的選擇

⁶ 國營事業管理法（民國 100 年 12 月 28 日 修正）第 33 條：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」

⁷ 可參見國營事業管理法第 33 條之立法意旨：「一、有關國營事業人員之進用等相關人事管理事項，涉及該等人員之權利義務，屬於法律保留事項，依司法院釋字第二七〇號解釋，應從速以法律定之。另參照司法院釋字第四四三號解釋意旨，本件係屬「相對法律保留」事項，得依法律加以規定或以法律具體明確授權主管機關訂定法規命令，爰增列其授權訂定辦法之內容」。

本號解釋多數意見對於公營事業人員之服公職權係採取寬鬆審查標準，審查本案系爭規定是否過度限制其服公職權及平等權。惟如前所述，本號解釋原因案件之聲請人，既與一般公營事業人員不同，仍適用交通事業人員任用條例之相關規定，其審查標準是否即應隨之提升？為解決此問題，即應細究交通事業人員與公營事業人員之本質是否相同。

按憲法第 144 條規定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」本條之「公營」，事實上可以包括二種類型：1.由政府以行政機關形式營運；2.由政府以獨資、合資或轉投資等私法上組織形式營運⁸。此種「公營事業機關（構）」本身既屬具有高度經濟政策性目的之國家行政，於政策變更或目的達成時，事業即可能變更或消滅，無論為「公營事業機關」或「公營事業機構」，其所屬人員自不可能期待與國家間維持永久之服勤務關係。「公營事業機關（構）」既然都可能因經濟政策目的達成而變更或消滅，兩者性質相近，所屬之事業人員即應為相同之處理。

基於此原則，在實定法中對於交通事業人員及公營事業人員亦均視為與一般公務人員不同之特別職公務人員，其任用均須另以法律定之⁹。以本號解釋原因案件為例，任職於中華電信公司具公務人員身分之留用人員，原係依交通事業人員任用條例而進用至交通部電信總局及其所屬機構，此類人

⁸ 是公營事業移轉民營條例第 3 條所稱之「公營事業」，係指以公司等私法上組織形式營運者，僅為「公營事業機關（構）」之一種。可參考公營事業移轉民營條例第 3 條：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」

⁹ 公務人員任用法第 33 條規定：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」另可參見吳庚，《行政法之理論與實用》，14 版，第 225 頁。

員之資位，依交通事業人員任用條例可分為長級、副長級、技術長、副技術長、高員級、員級、佐級及士級¹⁰，與一般公務員之簡、薦、委任官等制度本有不同，其薪俸係另依交通事業人員資位職務薪給表而定¹¹。

此類人員轉調至國營中華電信公司後，因中華電信公司係實施用人費率之事業機構¹²，得另依交通部所屬用人費率事業機構薪給管理要點，訂定加給支給規定（該要點第 7 點）、發給以 2 個月薪給總額為限之考核獎金或最高提撥 2.4 個月薪給總額之績效獎金（該要點第 10 點），是其資位、薪俸及職務無論於轉調至中華電信公司前後，均與一般公務員具有明顯之差異，其退休事項係依交通部郵電事業人員退休撫卹條例而定，與一般公務人員適用公務員退休法者亦有所不同。

又前述第 1 種類型之公營事業，實可再細分單純為事業營運者¹³，與兼負責行政管理及事業營運事項者，後者正如本案中改制前的交通部電信總局，除負責以行政私法方式經營電信事業外，另負責電信監理事項¹⁴，例如發給電信執照

¹⁰ 交通事業人員任用條例（民國 92 年 05 月 28 日 修正）第 4 條：「交通事業人員之資位分左列二類：一、業務類：業務長、副業務長、高級業務員、業務員、業務佐、業務士。二、技術類：技術長、副技術長、高級技術員、技術員、技術佐、技術士。」第 5 條第 1 項：「交通事業人員資位之取得規定如左：一、高員級以下，須經考試及格。二、副長級以上，須經升資甄審合格。」

¹¹ 交通事業人員任用條例（民國 92 年 05 月 28 日 修正）第 11 條：「交通事業人員資位職務薪給表，由考試院會同行政院定之。」

¹² 實施用人費率事業機構及單一薪給行政機關名稱一覽表一、（四）第 3 點參照。

¹³ 如改制為臺灣菸酒股份有限公司前之「臺灣省菸酒公賣局」。

¹⁴ 交通部電信總局組織條例（民國 82 年 12 月 03 日 修正）第 5 條規定：「本局受交通部委託辦理電信監理業務，得設監理處。」電信監理業務內容須參照舊電信法（民國 66 年 01 月 25 日 修正）第四章電信監理以下條文。例如，第 28 條：「左列專用電信，須經交通部核准發給執照，始得設置使用。但不得連接公共通信系統或供設置目的以外之用：一、供鐵路、公路沿線範圍內維持運輸通信之用者。二、供船舶上航行時通信之用者。三、供港口導航及港埠管制業務通信之用者。四、供航空器及陸地上專與飛航業務有關通信之用者。五、供氣象測報或抄收之用者。六、供森林、礦區內或偏僻地區建設工程，因保障生命安全及公務上之使，而當地並無電信設施者。七、供漁業海上作業通信之用者。八、供學術試驗或業餘研究之用者。九、供警察或其他機關維持治安之用者。十、供電力、石油等能源開發、輸送、控制之用，而電信機構不能提供租用者。」

及無線電發射方式、頻率、呼號、電功率等電波監理業務，於有違法情事時，並得罰鍰及吊銷執照¹⁵。該機關具有得為高權行為之職權，其部分所屬人員亦得執行公權力措施，即與單純營運私經濟事業之一般公營事業人員有異。但在本案中，交通部電信總局於 85 年將其電信事業營運部分，移轉至新成立之國營中華電信公司，而將電信監理業務保留於電信總局，是國營中華電信公司即屬一般公營事業，與其他公營事業無異矣。原任職於交通部電信總局之資位人員，既已轉調至國營中華電信公司，所服務的對象由「公營事業機關」改變為「公營事業機構」，雖由於前開中華電信條例第 10 條及第 12 條規定，維持與交通事業人員相同之薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等，但其職務性質與一般公營事業人員實無差異，兩者服公職權所受保障應屬相同，仍應採取相同之標準為處理較為適宜。

退步言之，即使認為本案聲請人原屬資位人員，所受保障應予提升，而採取中度審查標準。則系爭條例第 8 條第 4 項後段亦規定：「……其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。」做為公營事業處理個案時，視情形給予另外補償之概括授權依據。事實上，中華電信公司經行政院 94 年 6 月 10 日院臺經字第 0940025416B 號函同意實施專案權益保障

十一、供無線電遙控、監視、定位及測震與有關資料輸送之用，而電信機構不能提供租用者。十二、供新聞事業抄收新聞之用者。十三、其他經專案核准者。」第 29 條：「(第 1 項)無線電發射方式、頻率、呼號及電功率等電波監理業務，由交通部規定支配，非經請准，不得使用或變更；其屬於軍用者，除頻率分配由國防部、交通部會同處理外，其餘由國防部視實際需要處理之。(第 2 項)工業、科學、醫療及其他非通信用之電波，由交通部規定分配及管理。」

¹⁵ 舊電信法(民國 66 年 01 月 25 日修正)第 38 條：「違反第二十八條之規定者，處五百元以上、五千元以下罰鍰，並得吊銷其執照。」第 39 條：「(第 1 項)違反第二十九條第一項規定，擅自使用或變更無線電發射方式或指配之呼號、頻率者，處五百元以上、五千元以下罰鍰，並得吊銷其執照。(第 2 項)違反第二十九條第二項不依交通部規定，擅自使用或變更非通信用之電波者，處三百元以上、三千元以下罰鍰。」

配套措施（下稱專案權益保障配套措施），員工除得依交通部所屬公營事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法（下稱交通部認股辦法）第 5 條以優惠方式優先認購股票外，復經行政院 94 年 4 月 1 日院臺經字第 0940008991 號函成立員工信託持股基金，使留任於中華電信公司之員工，由員工組成員工持股會，約定每個月自其薪資所得中提存一定金額撥入信託專戶申購中華電信公司股票，並於退出員工持股會與終止信託契約（如離職或退休）時，以公司股票或折算現金返還予受益人，藉以提高員工之退休保障。依該公司留用人員身分之不同，分為甲、乙、丙三類人員，各類人員最高得提撥薪水 10% 之信託金，公司再按員工提撥之信託金額，依其類別分別提撥 10%、30% 或 70% 補助金併存入其信託金中，補助期限 3 年，嗣後不分員工類別，公司皆僅補助 10% 之獎勵金。

故即使採取中度審查標準，就系爭條例第 8 條及第 12 條、中華電信條例第 10 條及第 12 條、專案權益保障配套措施、交通部認股辦法及交通部電信總局組織條例第 15 條合併觀察之。可知主管機關交通部係採取先將電信事業機關（電信總局）改轉由國營中華電信公司經營之組織變更，再將該公司股份釋出，分批出售，先後兩階段完成民營化。而自 85 年 6 月 15 日中華電信公司成立之日起，迄 94 年 8 月 12 日完成民營化之日前，相關人員得有充分之時間依其意願決定繼續留用或轉任，前後時間超過 9 年，除已考量原服務於電信總局及其附屬機構具備公務員資格者服公職之權益，及主觀選擇工作條件之意願，給予充分之時間供其選擇轉任、留任或離職外，並提供相應之補償措施，足使組織變

更及改隸後相關人員身分權益所受不利益減至最低，應認國家已選擇足以完成民營化之目的，且對相關公務員之權利侵害最少、亦不至於耗費過度行政成本之合理手段，核其目的係為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，與比例原則亦屬相符。

三、結論

本號解釋原因案件之聲請人多達 13,564 人，人數之多，為釋憲史上罕見。本案如完全以抽象法規審查制度為據，因系爭規定既為「公營事業移轉民營條例」，則通案地以「公營事業人員」中原具公務人員身分者，為審查範圍已足。惟如回到個案的特殊性，亦不可忽略民營化並非僅有系爭條例立法意旨所指之事業經營自主權之提昇、籌措公共建設財源、吸收市場過剩游資、擴大資本市場規模等目的，於個別的民營化個案中，尚可能存有其他的公益目的。例如，本號解釋原因案件，即可能與憲法第 11 條所保障之言論自由有關，因言論自由的內容尚包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由¹⁶。

鑒於電信傳播網路之方興未艾，為提升我國電信事業對於國際間之競爭力，故政府實施電信業務自由化，引入市場自由競爭機制，使我國電信服務業自發性提昇效率及研發科技。同時亦有助於人民能於市場自由競爭機制下，以低廉之成本使用高品質及多樣性之電信服務，俾充分利用通訊傳播網路，以達到其實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民

¹⁶ 本院釋字第 613 號及第 678 號解釋參照。

知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，亦屬維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制¹⁷。

是以中華電信公司民營化之目的，尚具有促進電信業務自由競爭，降低通訊網路取得成本¹⁸，以增進人民言論自由之附帶公益。在一個民營化個案中，如能同時達到數個公益目的，即宜合併觀察之，此時亦可能增加系爭規定公益目的之重要性。

政府自 78 年起推動公營事業民營化，至 104 年 12 月 31 日止，計完成 39 家事業民營化（全部或一部移轉民營），結束營業 17 家；目前尚有經濟部所屬事業 4 家（臺電、中油、臺糖及臺水）、財政部所屬事業 1 家（臺灣菸酒公司）及交通部所屬 2 家（臺灣鐵路管理局及中華郵政公司）等 7 家列於推動名單¹⁹。

目前擬民營化的 6 家事業——台灣電力公司、台灣中油公司、台灣糖業公司、台灣自來水公司²⁰、臺灣菸酒公司、中華郵政公司（92 年 1 月 1 日改制成立），均係公司組織之私法人，後續如欲移轉民營，皆可能面臨到本案之爭議，其中尤以同樣隸屬交通部的原郵政總局，已先成立由交通部百分之百持股之中華郵政股份有限公司，後續亦可能以釋股方式

¹⁷ 本院釋字第 509 號解釋參照。

¹⁸ 本號解釋作成之際，時值中華電信公司率先提出 499 元新興資費方案，引起民眾搶辦熱潮。不禁令人反思，如果仍為國營中華電信時期，在無須理會市場競爭機制，且須背負引起市場混亂的懲處風險下，主事者是否可能將資費降到此種地步，抑或維持居高不下的資費？此事例恰足以作為民營化利弊得失之鑑。

¹⁹ 參見國家發展委員會網站

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=F76D008BCCD327E4&s=855C223482EE983B> 最後瀏覽日 2018/5/25。

²⁰ 該公司於民國 63 年元旦成立，將臺灣省及高雄市之 128 個水廠，分三期併入。重新編組，統一營運制度至民國 65 年 3 月 1 日全部合併完成。因時間頗久，故其任用人員，可能無具有公務員身分者，問題應較小。

移轉民營，是採取與中華電信公司相同之二階段模式，並於後續考慮以釋股方式逐漸轉為民營，最有可能發生相同爭議。是以本號解釋之作成，亦有可能影響後續政策走向²¹。審諸本案人數眾多之特殊性，以及對於未來公營事業民營化的指標性作用，本號解釋之受理及作成當有其定紛止爭之實益。

²¹ 近來適有立委建議中華郵政公司開始釋股並上市上櫃，如依此走向，亦有重提移轉民營之可能。<https://udn.com/news/story/7266/3051903> 最後瀏覽日 2018/05/25。