

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決協同意見書

黃瑞明大法官提出

一、本件聲請案之原因案件爭議大要

(一) 臺大決議不續聘生農學院李姓助理教授之理由及經過
本件聲請人國立臺灣大學(下稱臺大)就該校生物資源暨農學院(下稱生農學院)園藝暨景觀學系(下稱園藝系)李姓助理教授(下稱申訴人),因任職屆滿 8 年未升等,自 103 學年度起不續聘案,前經教育部中央教師申訴評議委員會(下稱中央申評會)作成再申訴有理由,應另為適法處置之決定後,經該校園藝系、生農學院之教師評審委員會審議,終經該校教師評審委員會(下稱校教評會)審議,於中華民國 104 年 7 月 27 日 103 學年度第 10 次會議決議自 103 學年度起不續聘(下稱系爭不續聘決議),並由臺大以書函通知申訴人。申訴人向臺大教師申訴評議委員會(下稱校申評會)申訴,經校申評會認定申訴有理由,臺大不服,向中央申評會提起再申訴,中央申評會認臺大之再申訴無理由予以駁回。

系爭不續聘決議為:「本案經縝密討論,考量臺大為維護學生之受教權,並為社會培育優質人才,對教師品質應有一定要求,本校及生農學院規定,專任助理教授任職 8 年內未獲通過升等申請者,視為覆評不通過,乃維護教師品質之基本門檻。李師任職 8 年內仍無法達到生農學院研究質量之規定,此已顯示該名教師無法具備聘約所敘之基本工作能力,應已嚴重違反臺大教師聘約,且情節重大無法履行研究的責

任。經投票表決，與會委員三分之二以上 22 票認定李師違反聘約情節重大，同意依教師法第 14 條第 1 項第 14 款、本校教師評鑑準則、生農學院教師評鑑辦法及本校聘約等規定，自 103 學年度起不續聘李姓助理教授，並將結果報教育部核定。」¹ 申訴人向校申評會提出申訴。

（二）校申評會撤銷系爭不續聘決議之理由

校申評會於 104 年 11 月 19 日作成 (104) 教申評字第 5 號評議書，認申訴有理由，撤銷系爭不續聘決議，主要理由包括：「申訴人之教學、研究、服務等成果，於 103 年 4 月已通過生農學院教師評鑑，可證明其具備助理教授資格之基本能力；99-101 學年度學生教學評鑑分數平均值 4.46 分，遠高於本校教師平均值，且於 97-102 學年度獲頒本校教學優良獎六次、103 學年度更榮獲本校教學傑出獎，加以至今仍持續積極發表論文、指導學生、獲校內外多項褒獎等各項具體表現，申訴人於歷次院、校教評會皆提出書面陳明。原措施單位在作出『違反聘約情節重大』之認定時，既有依程序辦理、審酌事實的責任，對於上述具體事實卻未加以詳查、客觀審酌，其論斷不無偏頗、草率之嫌，非但有失公允，也不盡符合事實，實體上損害申訴人之權益。」臺大不服，提起再申訴。

¹103 年 1 月 8 日修正公布之教師法第 14 條第 1 項第 14 款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……十四、教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。」（於 108 年 6 月 5 日修正公布後改列於第 16 條第 1 項第 2 款：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第二十七條規定辦理：……二、違反聘約情節重大。」）當時臺大生農學院教師評鑑辦法第 10 條第 1 項規定：「本院專任講師、助理教授於 93 年 4 月起就任現職，於八年內未獲通過升等申請者，視為覆評不通過，應經提院及校教評會決議不續聘。」

(三) 中央申評會駁回臺大再申訴之理由

教育部 105 年 3 月 21 日臺教法(三)字第 1050016557 號函送之同年月 14 日中央申評會再申訴評議書(下稱系爭再申訴決定),認臺大之再申訴無理由予以駁回。

系爭再申訴決定之主要理由包括:教師違反聘約是否情節重大,應以公益性、必要性、符合比例原則及正當法律程序加以審查,並引述校申評會之決議

「由原措施單位的決議內容來看,實乃僅以研究成果為唯一標準,並未考量申訴人之整體工作表現。如上段所述,原措施單位論斷申訴人工作能力不足一事恐有違誤,如遽謂申訴人不符本校教師品質之要求,顯屬武斷。至如申訴人連續多年獲本校教學優良獎,甚至傑出獎之肯定,應可證明其教學用心認真且有具體成績,原措施單位以偏於研究一端之觀點否定申訴人之整體工作表現,如此所為之決議恐有違比例原則,亦難謂其有充分的公益性、必要性」而駁回臺大之再申訴。

(四)臺大對系爭再申訴決定不服,乃以教育部為被告機關,以系爭再申訴決定為撤銷客體向臺北高等行政法院提起撤銷之訴,經該院於 105 年 9 月 13 日由程序上駁回,臺大向最高行政法院提起抗告,經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定(下稱確定終局裁定),援用該院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議(下稱系爭決議),以抗告為無理由,予以駁回確定,臺大乃聲請釋憲。

(五)由上可知本件實體爭議乃臺大認為教師之研究質量為教師應具備之基本工作能力,屆期未升等,顯示該教師不具

此能力，依據聘約應不續聘，而校申評會及中央申評會則認為不應以研究成果為唯一之標準，教學能力及成績亦應納入整體工作表現之考量，始能決定該教師是否違反聘約情節重大。如此見解之差異顯示在不同之治校理念下對教師要求標準亦有所不同，於教師屆期未能升等致違反聘約時，是否符合 103 年教師法第 14 條第 1 項第 14 款規定「違反聘約情節重大」之條件，臺大對教師之要求與校申評會以及中央申評會看法之差異導致彼等對於法律規定「違反聘約情節重大」解釋上之歧異，而其根源則為大學自治之界線之問題。就此類爭議，行政法院間曾有不一致之意見²。臺大就其與中央申評會解釋法律歧異所生之爭議提出行政訴訟，經確定終局裁定適用系爭決議，認為中央申評會作出不利於學校之決定時，學校不得提出行政訴訟而駁回台大之訴。臺大因此無法讓此爭議由行政法院作最終之判定。本席認為於審查系爭決議是否違憲時，臺大能否提行政訴訟之程序性之爭議實與實體上之爭執，即大學自治之界線問題密切相關，無法分割而應一併觀察討論。

本件聲請案涉及大學自治與國家監督間之界線問題。按憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」而我國大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」故知「法律」為區隔大學自治與國家監督間之準繩。當大學與國家監督機關對「法律」規定之意涵解釋不同而有所爭執時，應如何解決，為本件判決審議之核心問題。

²參見傅朝文，大學教師期限內未升等致不續聘之法律問題研析，國會季刊第 47 卷第 4 期，頁 109 至 126，2019 年 12 月。

二、系爭決議之產生及主要內容

最高行政法院於 106 年 6 月 27 日庭長法官聯席會議作出系爭決議。

（一）系爭決議所討論之法律問題與本件聲請案之異同

系爭決議所討論之法律問題設定為「大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴，經申訴評議決定駁回後，教師復向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴，再申訴決定不予維持大學不予續聘決定及原申訴評議決定，大學得否就再申訴決定循序提起行政訴訟？」該法律問題之設定與本件聲請案之原因事實，相同之處為均係大學對所屬教師不續聘之決定所引起之爭議。而不同之處則在於系爭決議設定之情形為大學對所屬教師作出不予續聘決定後，校申評會支持學校之決定而駁回教師之申訴，故由教師向中央申評會提起再申訴，中央申評會不維持學校及校申評會之決議。而本案之情形則為校申評會不支持學校之決議，而由學校提出再申訴，中央申評會支持校申評會之決議，而不維持大學不予續聘之決定。二者有此背景之差異，涉及大學自治主體是否包括校申評會之認定問題應另行討論；但程序上中央申評會不維持大學所做不續聘之措施則無差異，確定終局裁定乃適用系爭決議作為駁回臺大提起行政訴訟之理由，本件判決亦因此而以系爭決議作為審查之標的。

（二）系爭決議之主要內容及立論基礎

系爭決議之主要結論為「大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴、再申訴，其程序標的為不予續聘

之措施，大學則為作成該措施之主體，除法律別有規定外，大學自不得就再申訴之結果復行循序提起行政訴訟，方符該特別行政救濟制度之設立本旨。參酌教師法第 33 條僅規定『教師』得對再申訴決定按其性質循序提起行政訴訟，此與同法第 31 條第 2 項後段特別規定『學校』亦得對申訴決定提起再申訴之情形顯不相同；又綜觀教師法第 33 條規定之立法歷程，立法者係基於立法裁量而有意不將學校納入得對再申訴決定提起行政訴訟之範圍，並非立法上有所疏漏。從而，大學自不得針對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟。」由上決議內容可知該決議之立論基礎是就當時之教師法第 31 條第 2 項規定得提起再申訴之主體與第 33 條規定得提起訴訟之主體加以比較³，而認為將學校排除於得提起訴訟之主體是立法者有意之決定。另該決議採取研討意見中之甲說，甲說中之意見包括「中央教師申訴評議委員會既為終級之教師申訴評議委員會，其就上開教師權益事項所為之決定，乃本於中央教育主管機關對大學行使法定監督權，核其性質，與一般上級行政機關所為之訴願決定無異，大學自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地。」該意見雖未列入決議主文，但應可認係形成系爭決議中「大學則為作成該措施之主體，除法律別有規定外，大學自不得就再申訴之結果復行循序提起行政訴訟」之理由，亦應一併討論。

³108 年 6 月 5 日修正公布前之教師法第 31 條規定：「(第 1 項) 教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。(第 2 項) 教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者亦同。」第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」

三、108 年修改教師法之後仍有審查系爭決議之必要

系爭決議為最高行政法院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，以當時教師法第 33 條規定得提起行政訴訟之主體限於教師而作為系爭決議之理由之一。嗣後教師法於 108 年 6 月 5 日修正公布（自 109 年 6 月 30 日施行）原教師法第 33 條規定與第 30 條、第 31 條整併後移列為第 44 條，相關部分修正規定為第 6 項「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」與舊法比較，不服再申訴決定而得提起行政訴訟之主體已不限於教師，解釋上自然包括學校。既然作為系爭決議基礎之法律已經修改，則系爭決議之見解自應受影響，則是否尚有審查系爭決議之必要，自有疑問，然而基於如下二個理由仍認有對系爭決議加以審查並且作出本件判決之必要：

1、教育部仍維持學校不得提起行政訴訟之立場

教育部於 110 年 3 月 12 日以臺教法(三)字第 1100011103 號復司法院函指出：108 年修正後之教師法第 44 條第 6 項明文規定原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定，故不服再申訴決定者，應比照訴願決定後續救濟程序，僅原提起申訴之教師得依行政訴訟法提起行政訴訟，原措施之學校及主管機關不得就再申訴決定提起行政訴訟。教育部前揭函另指出依教師法第 45 條之規定：「評議決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關、學校之效力；原措施之學校或主管機關應依評議決定執行，主管機關並應依法監督其確

實執行。」從而認為「如容任下級機關或學校得對上級機關（中央申評會）之決定提起行政爭訟救濟，將導致學校及主管機關不依再申訴決定執行之情形，恐影響教師權益保障、申訴制度整體之合法性運作，且會破壞國家、機關內部間之行政一體架構。」

2、最高行政法院並未因教師法修改而變更系爭決議之見解

另案最高行政法院 109 年 11 月 10 日 109 年度裁字第 2001 號裁定明白表示：「觀諸 108 年 6 月 5 日修正公布之教師法第 44 條規定，亦僅將原條文第 30 條、第 31 條及第 33 條規定整併移列，其第 6 項規定仍未如第 2 項後段規定一般，賦予學校及主管教育行政機關得對再申訴決定依法請求救濟之權益明。故相對人所屬中央教師申評會所為之決定，乃本於中央教育主管機關行使法定監督權，抗告人亦為作成該措施之主體，自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地」

3、依上，自 108 年修改教師法之後，教育部及最高行政法院並未因此而變更系爭決議之見解，且係以學校應服從上級機關（即中央申評會）之監督為其核心理由，因此仍有必要就臺大之聲請案對於系爭決議加以審查。

四、對本件判決理由之協同意見

憲法法庭於 111 年 7 月 29 日作出 111 年憲判字第 11 號判決，宣示系爭決議關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由與第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本

判決公告之日起不再援用。本席贊同本判決之結論，並提出協同意見如下：

(一) 學者指出，大學自治保障之範圍，參酌相關大法官解釋之內容，大致包括：1、研究自由 2、教學自由 3、學習自由 4、組織自主 5、人事自治⁴。中央主管機關對大學行政事項之監督，依法律之規定，應有不同之密度。系爭決議及本聲請案之原因事實均僅涉及大學對所屬教師因屆期未能升等之不續聘案，因此本判決理由所指之大學自治自應僅就此領域內為理解。本件判決理由指出「公立大學因而提起再申訴，又不服再申訴決定者，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。」(理由欄第 17 段) 本席認為其中「公立大學……本於其與教師同為學術自由之權利主體地位」實點出本件爭議之核心，即本件乃大學之人事自治權與教師之講學自由間之衝突。二者同受憲法第 11 條學術自由之保障，均屬應受憲法保障之法益，不應偏廢，而人事權屬大學自治範圍之一部分，因此於大學自治權下之人事自治權與教師之工作權或講學自由權發生衝突時，自應由法院作最終之決定，而非由主管機關依行政監督作決定。因此於學校與教師就不續聘發生爭議時，僅允許教師得對中央申評會之決議提起行政訴訟，而不許學校提起行政訴訟，即侵害了學校之訴訟權。

(二) 對於教師不續聘之爭議，大學應否接受主管機關之監督

⁴參見吳志光，教育主管機關對大學行政監督之界線，世新法學第 8 卷第 1 期，頁 7 至 9，103 年 12 月。

問題，本件判決理由指出「教師法為保障教師工作權益，雖另設有申訴、再申訴之特別紛爭解決機制，然並未明文限制大學認其自治權受教育主管機關之監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟之權利」（理由欄第 15 段）此段理由指出教育主管機關之監督措施可能侵害大學之自治權，亦即認定大學與一般行政機關不同，有一定程度之自主性，此應即學者所指出大學應被排除為一「國家行政部門附屬者」因此具有實質之行政獨立性⁵。本件判決之立場與系爭決議最大之區隔所在，即系爭決議討論時之甲說認為中央教育主管機關對大學行使法定監督權，與一般上級機關所為之訴願決定無異，大學自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地，而討論時之乙說則認為「然大學就其自治事項擁有自治權，大學對教師為不續聘決定，本質上即有作為防禦權保護法益的教師工作權與作為制度性保障法益的大學自治衝突的問題，主管教育行政機關或再申訴決定機關就其衝突所作成之監督決定：如不利於教師，教師可以其工作權受損而提起行政訴訟以救濟；如不利於大學，因大學在人事任用上的決策權對學術自由的保障，可謂之大學自治核心，大學當亦可以其自治權受損為由而提起行政訴訟」本件判決理由可認與乙說之見解相同。

（三）中央申評會之決議如與校申評會之決議相同，而與教評會之決議不同時，是否侵害大學之自治權，為本件判決必須處理之另一問題。本件判決理由指出「是為解決不續聘措施爭議之再申訴決定，如公立大學認侵害大學聘任教師之自治

⁵參見許育典，大學法制下大學自治概念的釐清-兼論法律保留的適用問題，載月旦法學雜誌第 201 期，頁 11，2012 年 2 月。

權時，自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。」（理由欄第 18 段最後一句）至於「大學聘任教師之自治權」屬校申評會之決定或校教評會之決定，判決理由對此未詳細說明，但另於理由欄指出「……（教師申評會）其組成均包含學者及該地區教師組織代表，且未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二」（理由欄第 16 段），其含義應是指校申評會之成員並非全部均由同一校之教師組成，而包括甚多校外人士⁶，故並非足以代表學校意志之機關。相對而言，本席認校教評會之組成成員全部均為校內之成員，且學校之重要領導人及各學院之院長均為當然成員，自屬大學之決策核心⁷，其決定始為大學自治權之實現。另外由教師法明文規定，學校不服申訴決定者得提起再申訴（84 年教師法第 29 條第 1 項及第 31 條第 2 項，現行教師法第 44 條第 2 項規定參照），即可知校申評會之決議並不同於學校之決定，而有可能係立於對立關係，故可認校申評會之決議並非學校自治之意思決定機關，故無論中央申評會之決議是否與校申評會之決議相同，祇要與教評會之意見不一致，均無礙於大學對中央申評會之決議以侵害其自治權為由而提出行政訴訟。

（四）至於公立大學對所屬教師之不續聘措施之性質為何？本件判決理由認為「公立大學對所屬教師之不續聘措施，其

⁶校申評會之組成應包括教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表及組成申評會之學校代表，其中未兼行政職務之教師人數，不得少於委員總數三分之二（教師法第 43 條第 1 項、教師申訴評議委員會組織及評議準則第 8 條規定參照）。

⁷臺大教師評審委員包括當然委員及推選委員。當然委員由副校長一人、教務長、研發長及各學院院長擔任之。推選委員由各學院推選專任教授各二人擔任（國立臺大教師評審委員設置辦法第 2 條規定參照）。

性質係公立大學單純立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」(理由欄第 18 段)如此之定性，應是為了區隔過去最高行政法院將之定性為行政處分(最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議)，以作為支持本件判決所採大學於再申訴決定不予維持其不續聘教師措施時，得循序提起行政訴訟之理由。本席認為於此判決理由為公立大學之不續聘措施加以定性實無必要，且可能徒增困擾。按公立大學與所聘任之教師間之契約屬行政契約，幾無爭議，已成通說。大學基於行政契約所為不續聘措施，與中央申評會之意見不一致時，為保障大學自治之下之訴訟權，已足以達成應許大學提出行政訴訟之結論，已如前述，實不必再就該措施係屬於行政處分或是契約之意思表示加以選擇。本席認為公立大學不續聘教師之措施兼具公私法之性質，大學依大學自治之精神與教師約定聘約是否牴觸強制規定，本有解釋之空間，應由司法機關作最後之決定，況且導致大學不續聘措施前之評鑑、升等等程序係在國家法律規定之框架下進行，並非完全是契約自由之領域。是故公立大學依據聘約所為不續聘之措施難以截然論斷為行政處分或契約行為，應由行政法院於個案審查，而不必於本判決中加以定位。