

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

張瓊文大法官提出

國立臺灣大學（下稱聲請人）因該校李○○助理教授不續聘案，不服申訴（臺灣大學申訴評議委員會作成）及再申訴決定（教育部中央教師申訴評議委員會作成），以教育部為被告，向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，訴請撤銷再申訴決定。經該院以 105 年度訴字第 710 號裁定駁回聲請人之訴，聲請人向最高行政法院提起抗告，復經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定（下稱確定終局裁定）援用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會決議（下稱系爭決議），予以駁回而確定。聲請人認確定終局裁定所援用之系爭決議，侵害其受憲法第 11 條保障之大學自治及第 16 條保障之訴訟權，故依據司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，向司法院聲請憲法解釋。

多數意見認系爭決議關於公立大學不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得提起行政訴訟部分，抵觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決（下稱本號判決）公告之日起不再援用。其論理本席殊難贊同。有鑑於大學自治與教師工作權保障間之關聯性，仍有釐清之必要，故提出不同意見如後。

壹、大學自治之內涵與定位

隨著大學之任務，由原來主要為傳授知識，後轉變為研

究學問，探求真理，到現今強調產學合作，回饋社會等，大學事務愈趨繁複。大學依法律受國家之監督（憲法第 162 條參照），其事務之內容依性質得略分為三類。第一類為與學術自由有直接關聯性之大學自治事項，對此，司法院大法官於釋字 380 號解釋、釋字第 450 號解釋、釋字第 563 號解釋、釋字 626 號、釋字第 684 號解釋多所著墨。第二類則是法律在特定範圍內授予大學行使公權力事項，例如，學位授予法¹規定，大學依教育部訂定之程序、授予要件及其他相關事項之準則，得授與學生各種學位；或司法院釋字第 462 號解釋中所指出，各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審，「屬法律授權範圍內為公權力之行使」，均為其適例²。第三類則是其他維繫大學營運之輔助性或必要性事項，例如購置校地興建校舍、宿舍、圖書館供教師、職員及學生使用等。其中第二類有關學位授予或教師升等部分，涉及學位授予、學術研究及教學之品質，亦同屬大學自治受保障之範圍，大學非不得於法律規定之基礎上，於合理必要範圍內，訂定有關取得學位及教師升等之一定資格條件（司法院釋字第 563 號解釋參照）。而本號判決，實涉及第一類大學

¹ 學位授予法第 3 條規定：「I.學位分副學士、學士、碩士、博士四級。副學士學位由專科學校授予，並得由大學授予；學士、碩士、博士學位由大學授予。II.前項各級學位，由授予學校依學術領域、修讀課程及要件訂定各類學位名稱；其名稱、授予要件、學位證書之頒給及註記等規定，由各校經教務相關之校級會議通過後實施，並報主管機關備查。III.前項各類學位名稱之訂定程序、授予要件及其他相關事項之準則，由主管機關定之。」

² 行政程序法第 15 條第 1 項及第 2 項規定：「I.行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。II.行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」行政程序法第 16 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」前者現稱之為權限委任或委託；後者則稱之為權限之委託。釋字第 462 號解釋作成於行政程序法實施前，大法官概稱「屬法律授權範圍內為公權力之行使」。時至今日，吾人或可再細分，對公立大學為權限之委任，對私立大學則為權限之委託。

自治事項，先予敘明。

自司法院釋字第 380 號解釋以來，為保障大學之學術自由，避免研究、教學及學習等活動受到不當之干涉，大法官於憲法第 11 條講學自由之保障範圍內，承認大學自治制度，並不因公立大學非公法人，以及私立大學具備法人格而有不同³。關於大學自治之事項，舉凡教學研究之相關內部組織、科目訂定、課程設計、研究規劃、成果發表、學力評鑑、學生選課、考試規則、入學資格、學業及品行之考核與畢業條件等，均為歷來大法官解釋所肯認（司法院釋字第 380 號、第 450 號、第 563 號及第 626 號解釋參照）。大學法第 1 條第 2 項雖規定：「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。」，其文義表面上觀之，似乎是學術自由僅在法律規定之範圍內始受保障。惟學術自由既為大學自治之主要內涵，其受憲法保障業經前述大法官諸多解釋所建立，則大學法前述條項規定所謂「在法律規定範圍內」，其規範之訂定自應符合大法官所建立對大學學術自由保障之意旨，而不得違背大學自治之原則。有鑑於大學教師為大學學術研究之主要參與成員，且係維繫教學品質、提昇研究競爭力、發展學習特色之重要支柱，為排除立法及行政措施之不當干涉，大學教師之聘任、不續聘及資格評量等事宜，自應包括在大學自治之範圍內⁴。

³ 參閱陳愛娥，〈大學自治的憲法要求與其對教育行政的規範效果---以司法院大法官相關解釋提供的判準為考量中心〉，《世新法學》第 8 卷第 1 號，103 年 12 月，頁 43 至 44。

⁴ 司法院釋字第 380 號解釋解釋理由書。

另，大學與地方自治團體均就其自身事務享有自主決定權限；大學自治與地方自治皆受憲法之保障⁵。惟憲法保障地方自治制度，係基於住民自治與垂直分權之理念，讓地方自治團體於所轄區域內，一方面，在「特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體⁶」；另一方面，當地方自治團體之自治權受到侵害時，地方自治團體得循法定程序與要件，向憲法法庭尋求救濟（憲法訴訟法第 82 條及第 83 條規定參照⁷）。與此相對，大學係於前揭學術自由之範圍內始受憲法第 11 條學術自由之保障，法律之規定侵害此一自治權時，大學自得以憲法第 11 條所保障之學術自由對抗之。是大學自治附屬於學術自由，其內涵仰賴對於作為憲法上權利之學術自由之詮釋，大學亦僅在此範圍內始為基本權主體，其自治權受侵害時，該當於憲法訴訟法第 59 條所稱之人民，而得依該條之規定聲請法規範及裁判憲法審查。學術自由之實現及其本質核心之保障為大學自治之基礎，逸脫學術自由之範圍，大學自治及其基本權主體地位亦失所依附。就此而言，大學自治與地方自治容有本質上之區別。

⁵ 司法院釋字第 419 號解釋解釋理由書。

⁶ 司法院釋字第 498 號解釋解釋理由書。

⁷ 憲法訴訟法第 82 條規定：「I.地方自治團體之立法或行政機關，因行使職權，認所應適用之中央法規範抵觸憲法，對其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。II.前項案件，準用第五十條至第五十四條規定。」憲法訴訟法第 83 條規定：「I.地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。II.前項聲請，應於確定終局裁判送達後六個月之不變期間內為之。III.第一項案件，準用第六十條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。」

貳、全國一致性之教師不續聘救濟制度

如前所述，容許國家遂行己意挑選各大學教師，實為間接葬送大學關於研究、教學及學習等活動之獨立自主性。另一方面，允許各大學任憑己意聘任、不續聘、解聘、停聘或資遣教師，亦恐戕害後者之學術自由與工作權保障，以及學生的學習權（司法院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋參照）。故大學法第 17 條至第 22 條規定，就教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣等事項，規定審定標準、辦理組織與認定程序。又因教師工作權益及學生學習權之維護，非僅為大學教師及大學生之問題，大學以外之各級公、私立學校之教師及學生，其工作權及學習權之應如何保障，亦是同等重要事項。職此之故，自 84 年 8 月 9 日制定公布教師法以來，立法者透過教師法之相關規定，統一規範全國各級公、私立學校之教師權利保障及救濟事宜，並依現行（109 年 6 月 30 日施行）教師法第 4 條規定，「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項」，悉依教師法規定辦理，實展現立法者在全國一致性適用之架構與流程下，兼容大學教師個殊性。

就本號判決所涉及之教師不續聘問題，依教師法第 16 條第 1 項規定，不續聘教師，指教師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，經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後之具體措施。而大學法第 19 條則是規定：「大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不

續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約。」後者雖賦予大學於聘約中增訂不續聘之事由，惟就不續聘之法定事由而言，大學教師與非大學教師一樣，皆適用教師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。

就教師不續聘程序而言，不論新舊教師法均規定，須經教師評審委員會審議通過。教師於學校教師評審委員會審議通過後，主管機關核准前，即得向各教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。對於專科以上學校而言，係向所服務之學校教師申訴評議委員會提起申訴；向中央教師申訴評議委員會提起再申訴。對於高級中等以下學校而言，原則上則向直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會提起申訴；向中央教師申訴評議委員會提起再申訴。但無論是學校教師申訴評議委員會、直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會，還是中央教師申訴評議委員會，其組成適用教師法第 43 條第 1 項規定⁸；其評議適用教師申訴評議委員會組織及評議準則⁹；其決定之效力，則適用教師法第 45 條第 1 項規定¹⁰。至於不服學校教師申訴評議委員會或直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會評議決定（下稱申訴決定）者，教師、學校及主管機關皆可提起再申訴（教師法第 44 條第 2 項規定參照）。上開救濟

⁸ 教師法第 43 條第 1 項規定：「教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；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。」

⁹ 教師法第 43 條第 3 項規定：「教師申訴評議委員會之組織、迴避、評議程序與方式及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之；軍警校院及矯正學校適用之規定，得由各該主管機關另定之。」

¹⁰ 教師法第 45 條第 1 項規定：「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。」

制度，對全國各級公、私立教師一體適用。

有鑑於教師法第 16 條第 1 項所定不續聘程序之故，全國各級公、私立學校教師與所服務之學校間的契約關係，無論係行政契約，抑或是民事契約，主管機關未核准前，不生契約關係消滅或發生不續聘之法律效果¹¹。

由上所述可知，關於教師不續聘之事由、作成不續聘之組織及程序、不服時之救濟制度，立法者未因大學教師與非大學教師而採取不同之規範架構與流程。相反地，二者皆適用同一套規範架構與流程。其中或有因大學教師與非大學教師之個殊性而做特殊或不同處理，例如，大學教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經大學校務會議審議通過後實施（大學法第 20 條第 2 項規定）；而依據教師法第 29 條規定，教育部發布高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘或資遣辦法，就該等學校教師之解聘、不續聘、停聘或資遣程序及相關事項，進行規範。又例如，依據教師法第 43 條第 2 項規定，教師申訴評議委員會委員組成之教師組織代表，在直轄市、縣（市）由直轄市、縣（市）教師會推薦；在專科以上學校由該校教師會推薦，其無教師會者，由該學校教育階段相當或直轄市、縣（市）教師會推薦；在中央教師申訴評議委員會由全國教師會推薦。與此相對，大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施

¹¹ 參閱最高行政法院 107 年度判字第 131 號、105 年度判字第 150 號及 100 年度判字第 1690 號判決。

(教師法第 22 條第 1 項)。儘管如此，這些特別處理或不同規範，係立法者本於功能適當之前提，按事物本質所做之細節性調整，無礙於教師不續聘相關之架構及程序，乃不分教師所服務的學校，全國一致性地被適用，與本案所涉大學自治之爭議無關，多數意見以之與大學自治結合論述，恐徒生紛擾。

參、再申訴決定與大學之訴訟權

依上開不續聘救濟制度架構與流程，大學教師不服申訴、再申訴決定者，按 84 年 8 月 9 日制定公布之教師法（下稱 84 年教師法）第 33 條規定¹²，「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」。一言以蔽之，大學教師，無論其服務於公立大學，抑或是私立大學，基於有權利即有救濟之訴訟權保障，皆可向法院請求救濟¹³。相反地，若大學不服申訴、再申訴決定時，84 年教師法第 31 條與現行教師法第 44 條第 2 項規定，僅明定其提起再申訴之權利，關於大學如不服再申訴決定時，得否對之提起訴訟則未為規定。

對此，系爭決議表示：「(按：84 年) 教師法第 29 條¹⁴、

¹² 84 年教師法第 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。」

¹³ 參閱司法院釋字第 736 號解釋解釋理由書。

¹⁴ 84 年教師法第 29 條規定：「I. 教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。II. 教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」

第 31 條¹⁵、第 33 條規定教師對有關其個人措施得提出申訴、再申訴及循序提起行政訴訟之程序，係為糾正主管教育行政機關或學校違法或不當損害教師權益行為所設之特別行政救濟制度。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。」言下之意，無論是公立大學，抑或是私立大學，在再申訴決定不予維持大學不予續聘措施時，皆不可對之不服，繼續向法院請求救濟。惟基於以下幾點理由，本席認為應允許大學於再申訴決定不予維持大學不續聘教師措施時，仍得向法院請求救濟。

首先，否定大學得對上開再申訴決定提起行政訴訟的理由之一，係公立學校（包含公立大學）為各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位¹⁶，屬國家行政之一部，自不得對上級機關之行政決定，再行爭執。然而，如前

¹⁵ 84 年教師法第 31 條規定：「I.教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。II.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。」

¹⁶ 司法院大法官釋字第 382 號解釋理由書。

揭說明，大學自治係附屬於憲法第 11 條所保障之學術自由，大學並得據此依憲法訴訟法第 59 條規定聲請法規範及裁判憲法審查，即使是公立大學，其於大學自治之範圍內之基本權主體地位已不容質疑。

其次，司法院釋字第 380 號解釋理由書謂：「按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動……大學……**教師聘任及資格評量**，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉……。」故知大法官於肯認大學自治受學術自由之制度性保障之初，即將教師聘任、不續聘等事宜納入大學自治之範圍，應受學術自由之保障。此處所謂之「聘任」當然應作廣義解釋，包含聘任相關事宜均屬之，故解聘、停聘、不續聘等，均應涵蓋在內，不宜作狹義的解釋，僅限於初聘而已。

尤其在直接涉及研究、教學及學習等學術自由活動範圍內，大學應享有完整的自治規範權與自主決定權。屬於此一範圍內之事項，莫過於教學與研究規劃，及報考碩士、博士學程資格、應試程序、錄取條件、修業規則與學分之取得以及取得碩士、博士學位的條件等。這些都必須由大學教師單獨辦理或共同形成決定。由此可知，所謂大學自治，即是教授或大學教師自治。故無論就大學及其學院系所之運作，或排除國家不當之干涉而言，大學教師之聘任、不續聘等事項，屬大學學術自由保障之核心事項，將其排除在學術自由或大

學自治之外，大學之學術自由應如何確保，令人堪慮。

綜上，系爭決議認為大學對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定不得提起行政訴訟，侵害大學於其自治權範圍內作為基本權主體之訴訟權。基於大學自治受憲法學術自由之制度性保障，且教師之聘任、不續聘等事宜又牽涉學術自由保障之核心事項，則無論公立大學，還是私立大學，應皆可對不予維持其不予續聘措施之再申訴決定，提起（行政）訴訟。多數意見，僅給予公立大學提起訴訟之權限，而未考量私立大學為大學自治之主體，甚為遺憾！