

正本

檔 號：

保存年限：

教育部 函

地 址：10051臺北市中山南路5號

傳 真：(02)23959615

聯絡人：楊旻睿

電 話：(02)77366761

100203

臺北市中正區重慶南路1段124號

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國110年3月12日

發文字號：臺教法(三)字第1100011103號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：本部說明書及相關附件1份

裝 訂 主旨：檢送有關國立臺灣大學聲請釋憲一案，本部說明書及相關附件1份，請查照。

說明：

- 一、復貴秘書長110年1月20日秘台大二字第1100002407號函。
- 二、為避免影響行政救濟實務運作，本部說明書涉及教師申訴案件統計數據資料，僅供大法官審理案件參考。

訂

正本：司法院秘書長

副本：本部法制處

線

部長潘文忠

教育部說明書

查、來函說明二所詢事項，分述如下：

一、教師法自制定公布時，即於第 31 條第 2 項(現行法第 44 條第 2 項)前段規定，教師不服申訴決定者得提起再申訴，為何又於後段規定，學校及主管機關不服申訴決定者，亦得提起再申訴？其立法目的為何？與教師法立法本旨是否衝突？

(一)教師申訴制度之緣起

1、教師申訴緣起背景

於教師申訴制度尚未建立前，教師如認其權益受損時，除依法得提起訴願、訴訟外，僅得向學校或主管機關報告，或向監察院陳情，以求救濟。中華民國全國教育會為維護教師權益，修訂教育會章程，於 77 年成立「仲裁委員會」，以「調處、仲裁有關教師權益受損事宜，維護教師及會員權益為宗旨」，並於 77 年 3 月 1 日起正式受理申訴案件，自此開啟教師申訴之救濟管道。惟該會係教育職業團體，其所作之仲裁決定僅屬建議性質，對學校或主管機關並無拘束力¹。

本部為保障教師權益，疏解教師糾紛，並促進校園和諧，發揮教育功能，爰參照訴願法及行政訴訟法之規定，於 80 年 2 月 8 日訂定發布「教師申訴評議委員會暫行設置要點」(下稱暫行設置要點，附件 1)，明定教師申訴評議委員會(下稱申評會)於專科以上學校分為中央及學校二級，高級中等以下學校為中央及省或直轄市二級；專任教師對主管機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當致損害其權益者，得提出申訴。第 5 點即定有評議書如確屬抵觸法律或事實上窒礙難行者，應列舉具體理由，函復申評會並呈報上級主管機關處理。惟上開暫行設置要點係以行政規則作為設置依據，尚欠缺法律依據或授權，且相關法制規定亦未臻完備。

2、教師申訴法規沿革

¹ 參見教育部委託研究報告，〈大專校院教師申訴問題類型及評議法理分析之研究—以中央教師申訴評議委員會為例〉，計畫主持人：項程華，97 年 2 月。

依 84 年 8 月 9 日制定公布之教師法(下稱修正前教師法)，有關教師權益之救濟，於教師法第九章「申訴及訴訟」即明定相關規定。依修正前教師法第 29 條第 1 項²規定：「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。」第 2 項規定：「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。」本部依修正前教師法第 29 條第 2 項規定，於 85 年 8 月 14 日訂定發布「教師申訴評議委員會組織及評議準則」(下稱評議準則)，就教師申訴評議委員會之組成、運作、教師提起申訴之程序，訂有明確之規範。

(二)教師法立法目的—透過教育專業救濟機制，有效解決教師紛爭

1、教師申訴制度之功能

教師申訴乃係於訴願制度、司法救濟途徑之外，設置專屬於教師之法定行政救濟途徑，避免教師與學校間發生爭議時投訴無門，提供教師與學校、主管機關間之溝通管道，減少衝突發生，保障教師合法權益，以維護校園和諧。且以教師法明定教師申訴制度，可確保學校或主管機關所為措施之合法性，減少司法訟源。

2、教師法制定公布時，即明定申評會組成—未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二，並沿用迄今

依 108 年 6 月 5 日修正、109 年 6 月 30 日施行之教師法(下稱教師法)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。」教師申訴制度除兼具原措施機關或學校自我省察之機制外，教師法並明定申評會之組成，未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二，其目的係為兼顧教師專業及保障教

² 現行條文為教師法第 42 條第 1 項規定：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」

師權益之考量，透過申評會成員之專業屬性，更能掌握教育現場特質，以有效解決教師爭議案件。

申評會組成包括「該地區教師組織代表」，係為督促教師組織基於維護教師權益之必要，應推派代表由學校或各級主管機關首長予以遴聘參與申評會。申評會組成包括「社會公正人士」，則為強化申評會作成評議決定過程之公正與客觀，及提升評議決定之公信力。準此，考量教師申訴案件類型之多元與專業性，申評會法定組成包括教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及主管機關或學校代表；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，即係考量教育專業性，及維護未兼行政職務教師之權益及其代表性。

(三)教師申訴制度為二級制

教師申訴之程序分為申訴及再申訴二級：專科以上學校分學校及中央二級；高級中等以下學校分直轄市、縣（市）及中央二級（但中央主管機關所屬學校為中央一級，其提起之申訴，以再申訴論）。按教師申訴制度為二級制，專科以上學校設有學校層級之申評會，高級中等以下學校教師係向學校之主管機關申評會提起申訴。

1、專科以上學校

依評議準則第 8 條第 1 項規定：「專科以上學校申評會之組成方式及運作等規定，由各校訂定，經校務會議通過後實施。」第 2 項規定：「前項申評會之組成，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；任一性別委員人數，不得少於委員總數三分之一。」故專科以上學校申評會之組成方式及運作等規定，由各校訂定，經校務會議通過後實施，其申評會組成並應符合教師法及評議準則規定。

2、高級中等以下學校

高級中等以下學校教師係向學校各該主管機關申評會提起申訴，該教育階段學校並未設置申評會，係衡酌高級中等以下學校之主管機關不同，例如依高級中等教育法第 4 條規定，各高級中等學校尚包括

國立、直轄市立、縣(市)立、私立學校等，因學校主管機關不同，將導致申訴管轄益行混亂。又考量高級中等以下學校階段之規模、經費、申評會組成專業性等客觀因素，尚非高級中等以下學校能力所及，且增列各高級中等以下學校申評會，將增加更多社會成本，亦不符有效解決紛爭之目的。

(四)學校及主管機關不服申訴決定者，得提起再申訴，其制度設計之立法目的，係為確保原措施合法性及妥當性之維持、藉由二級申評會統一法律見解及落實評議決定執行等功能，有其必要性，且與教師法立法本旨並無衝突。

1、確保原措施合法性及妥當性之維持

查修正前教師法第 31 條第 2 項規定：「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。」85 年 8 月 14 日訂定發布之評議準則第 10 條規定：「學校或主管機關不服申訴決定，提起再申訴者，應比照前條管轄等級為之。」究其立法意旨，係一級申評會兼具原措施機關或學校自我省察之機制，惟於專科以上學校³，教師不服學校所為之措施係先向原學校一級申評會救濟，此與訴願管轄係向上級機關之訴願審議委員會(下稱訴願會)救濟不同。

次依行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程第 4 條第 1 項規定，係明定訴願會委員應有二分之一以上具有法制專長，惟無論係專科以上學校或機關之一級申評會，係以未兼行政職務教師為主，且教師成員多數非法律專業背景，考量其評議之法律見解若有未周、評議組織程序違法、就認事用法並無違誤之原措施違法撤銷等，允宜提供原措施機關、學校提起再申訴，以資配套。故學校及主管機關不服申訴決定者，得提起再申訴，可確保原措施合法性及妥當性之維持，並確保教師申訴制度整體之合法性運作。

2、藉由二級申評會統一法律見解

教師申訴於專科以上學校係向學校提出申訴，此與訴願係由原處分機關之上級機關管轄不同。又申評會之組成係以未兼行政職務之教

³ 109 學年度全國專科以上學校共 160 所，其中包括公立學校 50 所、私立學校 110 所。

師為主，且一級申評會之組成並未強制須有法律相關背景委員，法規適用解釋恐未盡周妥，且為避免各申評會各自解釋，造成法律適用歧異，於效力及執行產生障礙，無法維持制度之運作，反而侵害教師權利，並影響學校依法正常運作。故考量中央申評會之組成，法律專業背景之委員向來達半數以上，經由教師申訴二級制之審級制度，可使一級申評會之評議決定經由二級申評會再作審查，俾統一法律見解。

3、落實評議決定執行之效力，減少司法訟源

由行政組織層面之觀點，行政內部救濟機制係為維持法秩序之一致性，確認個案認事用法正確，故學校及主管機關不服一級申評會之申訴決定，得提起再申訴，可確保下級機關或學校確實依上級之再申訴決定執行，助於維持法秩序之一致性，及減少司法訟源之目的。

二、除本件釋憲聲請案之原因事件外，實務上有無其他學校及主管機關提起再申訴之具體案例？

(一)本部中央教師申訴評議委員會(下稱中央申評會)近 10 年(100~109 年)受理學校或主管機關所提再申訴件數：

中央申評會近 10 年(100~109 年)受理「再申訴案」總件數共 1574 件⁴，其中包括教師提起再申訴 1275 件(教師提起占總件數比率為 81%)、學校或主管機關提起再申訴 299 件(學校或主管機關提起占總件數比率為 19%)。

針對學校或主管機關所提之再申訴案 299 件分析，其中包括學校提起再申訴為 287 件(學校提起占總件數比率為 18.2%)、主管機關提起再申訴為 12 件(主管機關提起占總件數比率為 0.8%)(如表 1)。故中央申評會近 10 年受理學校或主管機關提起之再申訴案，占整體再申訴案件數近 2 成。

⁴ 尚不包括受理之「申訴」案件。

表 1-中央申評會近 10 年(100~109 年)受理學校或主管機關所提再申訴案之分析

	學校 ⁵ 提起再申訴	主管機關提起再申訴
再申訴案件數	287 件	12 件
再申訴案例	包括教師解聘、停聘、不續聘、資遣、教師升等、教師評鑑、成績考核、懲處、補發薪資、教師介聘等事件。	包括教師成績考核、懲處、敘薪事件等事件。
合計件數	299 件	

(二)中央申評會近 10 年(100~109 年)受理學校或主管機關所提再申訴，評議決定有理由之分析

1、學校或主管機關所提再申訴案，評議決定有理由之比率

中央申評會近 10 年(100~109 年)針對學校或主管機關所提再申訴案中，評議決定有理由之比率達 64.9%，相較於教師提起再申訴有理由之比率為 25.9%，學校或主管機關提起再申訴有理由之比率相對於教師高出 39%。又以學校或主管機關案件分別統計，學校提起再申訴有理由之比率占 63.8%、主管機關提起再申訴有理由之比率占 91.7%(如表 2)。上開統計數據可知，學校或主管機關提起再申訴有理由之比率高達 64.9%，代表一級申評會評議決定違誤比例偏高，故得由學校或主管機關提起再申訴，由中央申評會評議指正之制度設計，確有必要。

表 2-中央申評會近 10 年(100~109 年)學校或主管機關所提再申訴案中，評議決定有理由之分析

學校提起再申訴			主管機關提起再申訴		
再申訴案件數	再申訴有理由件數	比率	再申訴案件數	再申訴有理由件數	比率
287	183	63.8%	12	11	91.7%
備註：學校或主管機關提起再申訴案，評議決定有理由之比率為 64.9%。					

⁵ 包括專科以上學校及高級中等以下學校。

2、學校或主管機關所提再申訴有理由之原因分析概述

中央申評會審議原措施及原申訴評議決定，係就個案程序或實體上認事用法有無違誤予以審查，其認事用法違誤者即予以撤銷。中央申評會就原措施違法予以撤銷，係維護教師權益，就原申訴評議決定違法予以撤銷，係維行政救濟適法正當。

中央申評會近 10 年(100~109 年)就再申訴有理由之案件中，一級申評會評議決定違誤之原因，包括程序瑕疵及原措施並無違誤，而一級申評會認事用法違誤之情形如表 3。故以實務運作層面觀之，學校及主管機關不服申訴決定者，得提起再申訴，可確保原措施合法性及妥當性之維持，發揮教師權利保障功能，制度設計確有其必要性。

表 3-中央申評會近 10 年(100~109 年)學校或主管機關所提再申訴案，評議決定有理由之原因分析

	一級申評會評議決定違誤之原因
程序瑕疵	<p>一級申評會程序瑕疵，舉例諸如：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 申評會委員應迴避而未迴避。 ➢ 一級申評會組成不合法。 ➢ 申評會未經表決即作成評議書。 ➢ 申評會決議未達法定出席委員三分之二以上同意。 ➢ 申評會漏未評議部分原措施或未查明申訴客體為何。 ➢ 程序不合法案件誤為實體有理由決定。 ➢ 性別平等教育案件未作成原措施即予受理。 ➢ 性別平等教育案件未經申復程序即予受理。
原措施並無違誤，一級申評會認事用法違誤	<p>一級申評會認事用法違誤之原因，舉例諸如：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 學校所為成績考核原措施並無違誤，一級申評會逕以教師行為非屬刑事違法行為而認原措施不合法，未探究原措施所敘理由及所憑事證，作成申訴有理由之評議決定，難謂合法。 ➢ 學校依教師請假規則核予曠職登記之原措施並無違誤，一級申評會逕以教師事後已有積極補救作為，作成申訴有理由之評議決定，難認妥適。 ➢ 學校所為成績考核原措施並無違誤，一級申評會僅以學校未提出新事實即認所為原措施率斷，原申訴評議決定尚欠周妥。

三、比較法上是否有相類似之規定？學說對此有何相關見解？

(一)美國

美國教師係採聘任制度，因美國之教務事務屬各州事務，主要由各州州法規範⁶。美國大專校院教師對於不利措施作成前之正當法律程序，包括事前通知、舉行聽證會，使教師申訴己意、充分答辯說明；對於不利措施作成後之申訴程序，在法院受理前，得要求聽證程序中公正第三者之仲裁程序。聽證程序係由學區教育委員會為聽證之仲裁者，聽取雙方當事人陳述意見後，決定是否維持原不利措施。聽證程序後，教育委員會須提出書面列舉事證，說明是否維持原不利措施之決定，教師對仲裁結果仍得訴諸法院(仲裁結果是否具判決效力，則依美國各州規定)。

以印第安那大學為例，「印第安那大學教師憲章」(Constitution of the Indiana University Faculty)第5條設置「教師審查委員會」(Faculty Boards of Review)之制度，各校區必須設立其教師審查委員會，受理教師關於學術自由、續聘、終身職、升等、薪資調整及工作性質或條件之申訴。提出申訴之教師，應以書面向其所在校區之教師審查委員會提出。教師審查委員會就申訴案作成處理建議，並通知該校區之分校長或副校長，再由分校長或副校長作成正式決定。不服者，可向校長與董事會上訴⁷。

(二)日本

日本大學於法人化前，日本國立及公立學校教師，其權利保障及救濟適用公務員之相關規定，教師對於俸給及其他勤務條件不服時，得向人事院提出申訴，要求有關機關提出適當措施改善。人事院審查判定為無理由者予以駁回，審查有理由者，如審查措施為人事院自身權限，則自行實行，其他事項則作成建議書，建議內閣總理大臣或提出要求者之機關首長實行。人事院對改善勤務要求之判定不具法律拘

⁶ 參見施惠芬，〈大專教師申訴制度之研究〉，90年。

⁷ 參見教育部委託研究報告，〈大學校院教師申訴問題類型及評議法理分析之研究—以中央教師申訴評議委員會為例〉，計畫主持人：項程華，97年2月。

束力，對不利益處分聲明不服之判定，則具法律上之拘束力⁸。

日本大學於法人化後，教師已不具備公務員身分，大學具有更彈性之教師聘僱型態，分為專任教師、特任教師⁹及兼任教師（非常勤講師）。大學得自行訂定其相關權利義務，包含薪酬體系及服勤規定等。教師如對學校有關其個人之措施，認有損害其權益者，因其與大學間之關係為勞動契約關係，爰依勞動基準法相關規定辦理其爭議處理¹⁰。

（三）德國

德國教師與學校之法律關係，於私立學校為契約聘僱之私法上法律關係，其相關權利義務明定於契約，如有爭議由勞動法院管轄；服務於公立學校之教師，德國基本法雖未明定其具有國家公務員之身分，教師法律地位之規定，由德國各邦對公立學校教師身分規定¹¹。依德國基本法第 33 條第 4 項規定，具獨立任務性質之公法職權者，原則上應屬公務員，故公立學校教師如具公務員身分者，其與學校之關係為公法上法律關係，循行政救濟途徑救濟；如為非具公務員身分之教師，其身分則等同於私立學校教師，為私法勞動契約關係。

（四）法國

法國公立大學為公法人（類似行政公務機構），法國雖承認大學有公法人地位，非謂不受國家教育行政體系監督。法國在近年來高等教育上有所改變，最大改變為 2017 年重新界定學校與國家間之關係，並新增大學義務與權利之法規，其中認定大學與國家二者應訂定契約，明定相關權利義務事項。學校內之學生、教師、職員如對學校所為之措施有所不服，有調解制度可資救濟，該調解制度並不影響後續之救濟程序。

（五）據上，美國、日本、德國及法國之教師權益救濟，與我國教師申訴制度不同，尚無學校及主管機關不服申訴決定者，得提起再申訴之相關

⁸ 參見劉宗德，〈日本公務員保障制度概述—兼論中日公務人員保障法制之比較〉，《展望新紀世中日問題研討會論文集》。臺北：臺灣日本研究學會，90 年。

⁹ 特任教師業務包括擔任導師、制定課程表、指導學生畢業論文等，以一年一聘方式聘任。

¹⁰ 參見教育部出國考察報告，〈日本教育人事制度〉，108 年 11 月。

¹¹ 參見教育部委託研究報告，〈教師權益申訴制度之研究〉，計畫主持人：董保城、協同主持人：秦夢群，82 年。

規定。我國學者專家意見亦普遍認為，學校及主管機關不服申訴決定者得提起再申訴，有助於確保原措施合法性之維持、統一法律見解、落實評議決定執行等功能，該制度設計有其必要性¹²。

四、小結—學校及主管機關不服申訴決定得提起再申訴，其目的係為確保原措施合法性及妥當性之維持、藉由二級申評會統一法律見解等功能，有其必要性，且與教師法立法本旨並無衝突

- (一)專科以上學校教師，不服學校所為之措施係先向原學校一級申評會救濟，此與訴願管轄係向上級機關之訴願會救濟不同。
- (二)鑑於申評會組成之特性，無論係專科以上學校或機關之一級申評會，係以未兼行政職務教師為主，教師成員多數非法律專業背景，衡酌其評議之法律見解若有未周、評議組織程序違法、就認事用法並無違誤之原措施違法撤銷等，且學校及主管機關提起再申訴有理由之比率達六成，代表一級申評會評議決定違誤比率偏高，允宜提供原措施機關、學校提起再申訴，以資配套。
- (三)中央申評會之組成，法律專業背景之委員向來達半數以上，經由教師申訴二級制之審級制度，可收統一法律見解之效，以維教師申訴制度整體之合法性運作。

貳、來函說明三所詢事項，分述如下：

一、學校及主管機關提起再申訴後，若對於再申訴決定仍然不服，後續是否可以提起訴訟救濟？為何教師法於制定公布時之第 33 條，僅規定「教師」得按其性質依法提起訴訟，請求救濟？現行教師法第 44 條第 6 項，為何又將原規定之「教師」刪除？

- (一)依司法院釋字第 736 號解釋意旨，修正前教師法第 33 條並未創設或限制教師、學校及主管機關提起行政訴訟之規定，教師法僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背

¹² 學者專家如成永裕、吳志光、李惠宗、林昱梅、莊國榮、劉宗德等。(依姓氏筆劃排序)

查修正前教師法第 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。」得對學校或主管機關有關教師個人之措施不服，而提出申訴者，厥為教師；復依教師法規定，教師、學校或主管機關得提起再申訴。

綜觀修正前教師法第 33 條規定之立法意旨，因教師申訴受理之客體，包括行政處分及非屬行政處分之措施，其受理措施態樣屬性多元。故修正前教師法第 33 條規定，係就教師於申訴、訴願及行政訴訟等救濟管道，得依其意願、事件法律性質，依相關法律規定選擇救濟途徑之提示性規定。其立法意旨，尚非以該規定創設或限制教師、學校及主管機關提起行政訴訟之權利。蓋教師、學校及主管機關得否提起行政訴訟，應回歸行政訴訟法等其他規定予以規範，此經司法院釋字第 736 號解釋釋明在案。

(二)教師法第 44 條第 6 項明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

教師法第 44 條第 6 項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」揆諸立法說明，依最高行政法院(下稱最高行)98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議「再申訴視為訴願」之意旨，教師不服學校或主管機關有關其個人之措施，得按其性質選擇循申訴、再申訴(視為訴願)、行政訴訟，或訴願、行政訴訟之途徑，以資救濟。爰明定原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定。行政法院肯認原處分機關不得對訴願撤銷之決定提起訴訟【最高行 107 年判字第 89 號判決參照，附件 2】，且依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，為「人民」得提起撤銷訴訟。原處分機關訴請撤銷訴願決定，即欠缺撤銷訴訟之原告適格。

次依教師法第 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。」究其立法意旨，為保障申訴教師之權益，並落實評議決定之執行，爰參考訴願法第 95 條及公務人員保障法第 91 條第 1 項規定，明定申訴案件經評議確定者，就其事件，有拘束各關係機關、學校之效力，並明定主管機關應依法監督原措施之學校或主管機關確實依評議決定執行。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。

準此，公、私立學校及主管機關就教師權利義務事項之爭議，除依教師法得就一級申評會之評議決定提起再申訴之救濟途徑外，對於再申訴決定，依前開規定得視為訴願決定，與一般訴願程序上級行政機關所為之訴願決定無異，學校及主管機關自應服從其監督，自無許可對之提起行政訴訟之理。

二、學校或主管機關，得否因此於原本係教師所提起之申訴事件中，以再申訴決定機關為被告機關，再申訴決定為損害權益之訴願決定，接續提起行政訴訟之撤銷訴訟？或者應提起其他種類之訴訟？或者根本不得提起訴訟？另除本件釋憲聲請案之原因事件外，實務上有無其他學校及主管機關對於再申訴決定提起行政訴訟之具體案例？

(一)教師法第 44 條第 6 項明定原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定，教師不服得依行政訴訟法提起撤銷訴訟，學校及主管機關不得提起撤銷訴訟；另依行政訴訟法第 6 條第 3 項規定，確認訴訟於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之，故行政訴訟法亦不允許學校及主管機關提起其他類型之訴訟

行政法院通說見解¹³認為，得對主管機關或學校有關教師個人之

¹³ 包括最高行 106 年度裁字第 1527 號裁定、105 年判字第 155 號判決、101 年度裁字第 1949 號裁定、99

措施不服而提出申訴者，僅為教師；得對申訴決定不服而提起再申訴者，則為教師、學校及主管機關；得對再申訴決定不服而依法請求救濟者，僅為教師，不包括學校及主管機關，此乃立法者有意之排除，並非立法之疏漏，此觀諸教師法第 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，並於第 45 條明定主管機關或學校應依評議決定執行即明。

中央申評會所為之決定，乃本於中央主管機關行使法定監督權，學校及主管機關為作成該措施之主體，自應服從其監督，無許可對之提起撤銷訴訟之餘地。修正前教師法第 33 條規定，並未賦予學校及主管機關得對再申訴決定提出救濟之規定，於教師法第 44 條第 6 項仍然為相同之規定，即在立法者制度形成自由之保障下，立法裁量上已再次決定，提供學校及主管機關得對申訴決定表示不服之程序，已足以保障其地位，而未提供接續之救濟途徑(最高行 109 年度裁字第 2001 號裁定意旨參照，附件 3)。

另依行政訴訟法第 6 條第 3 項規定，確認訴訟於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。故教師不服再申訴決定，得提起撤銷訴訟，依行政訴訟法第 6 條第 3 項規定則不得提起確認訴訟，同理可證，行政訴訟法亦不允許學校及主管機關提起確認訴訟。

據上，原措施屬行政處分者，再申訴決定視為訴願決定，學校或主管機關立於原處分機關之地位，自不得依行政訴訟法規定提起行政訴訟。且本案提起釋憲之原因事實，即屬公立學校立於原處分機關地位對教師所為不續聘之行政處分，亦即全然不得對再申訴決定提起行政訴訟。

(二)行政法院相關案例見解，亦肯認作成原處分之原處分機關，不服上級機關訴願決定而提起撤銷訴訟，於法不合

年度裁字第 2913 號裁定、99 年度裁字第 151 號裁定、93 年度裁字第 1258 號裁定，及臺北高等行政法院 108 年度訴字第 2037 號裁定、105 年度訴字第 710 號裁定、104 年度訴字第 1705 號裁定、104 年度訴字第 1028 號裁定、101 年度訴字第 411 號裁定、100 年度簡字第 797 號裁定、97 年度訴字第 1219 號裁定等均採此見解。

查最高行 109 年度判字第 262 號判決(附件 4)認，大學教師之解聘、停聘、不續聘及資遣，須依教師法相關規定辦理，並應報主管機關核准(除教師法已定明免報主管機關核准者外)。最高行 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議：「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，方符合該特別行政救濟制度之設立本旨」之決議內容，係本部對大學就所屬教師不予續聘決定不予維持之再申訴決定，大學得否對該再申訴決定提起行政訴訟為決議。**地方自治團體如係作成原處分之原處分機關，依現行訴願法及行政訴訟法之體制，原處分機關縱認為訴願決定違法時，仍應受訴願決定之拘束，不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟。**

準此，原處分機關不得就對其不利之訴願決定提起行政訴訟，不因原處分機關是否係地方自治團體而有異，乃最高行自上開決議後所採取之統一見解，此與司法院釋字第 553 號解釋關於地方自治團體因國家行政機關之處分損害其基於法人地位所享有之權利或法律上利益而得為訴願之情形，尚屬有別。

三、比較法上是否有相類似之規定？學說對此有何相關見解？

(一)日本

日本行政訴訟事件法第 3 條規定之「抗告訴訟」，係不服行政機關行使公權力之行為而提起之訴訟；而同法第 6 條則有「機關訴訟」之明文，容許國家或地方自治團體之行政機關相互間，得就涉及權限之存否或行使權限之爭議提起訴訟，惟在同法第 42 條卻要求「機關訴訟」須有明文規定為前提。日本學界對於國家與地方自治團體間之紛爭處理，一直有所對立，當國家對地方自治團體進行違法之監督或干預，一派學者認為後者得以自治權受侵害為由，提起「抗告訴訟」；另一派學者則主張，國家與地方自治團體間，自與政府與私人間之權利糾紛不盡相同，是須於法律另定「機關訴訟」，方得救濟。日本地方

自治法後雖明文規定地方自治團體不服國家干預得提訴訟，訴訟程序則依「機關訴訟」之規定，然而不論通常之「抗告訴訟」或「機關訴訟」，其程序在實質上均屬相同，故仍未就此爭論劃上句點¹⁴。

據上，國家與地方自治團體間是否得提起行政訴訟，似應探究其是否基於公權力主體之地位(處分機關)或行政契約相對人之地位而有不同。

- (二)學者專家¹⁵多認為，學校或主管機關如係基於公權力主體之地位，學校及主管機關須受行政一體原則之拘束，無從對再申訴決定表示不服而提起撤銷訴訟。

四、小結—原措施屬行政處分者，再申訴決定視為訴願決定，學校或主管機關立於原處分機關之地位，不得依行政訴訟法規定提起行政訴訟

- (一)修正前教師法第 33 條並未創設或限制教師、學校及主管機關提起行政訴訟之規定，教師法僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，此經司法院釋字第 736 號解釋釋明在案。
- (二)教師法第 44 條第 6 項明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。

參、來函說明四所詢事項，分述如下：

學校雖不得提起申訴，但得提起再申訴，以及究否得於申訴、再申訴程序後，提起訴訟，若在大學脈絡下，與大學自治有何關聯？影響為何？

- (一)依憲法第 162 條及大學法第 1 條第 2 項規定，大學應於法律規定範圍內，始享有自治權，依教師法、訴願法、行政訴訟法規定，學校及主管機關不服再申訴決定，不得提起行政訴訟，係法律明文規定，並未涉及

¹⁴ 參見塩野 宏，國家與地方自治團體間之關係。蔡茂寅譯，月旦法學雜誌，第 98 期，92 年 7 月，頁 184-186；白藤博行，日本的中央與地方公共團體間紛爭處理法制。蔡秀卿譯，月旦法學雜誌第 104 期，93 年 1 月，頁 15-20。

¹⁵ 學者專家如成永裕、吳志光、李惠宗、莊國榮、劉宗德等。(依姓氏筆劃排序)

不當侵害大學自治問題

依憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」第 23 條規定：「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，不得以法律限制之。」人民有講學自由及訴訟權利，但依憲法第 23 條規定，於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。次依憲法第 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。」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。」此係國家對大學得依法監督之憲法基礎及法律依據，國家監督包括以立法規範之，以及在法律保留原則下行使行政監督權。

依憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」我國大學自治概念非直接規定於憲法條文，毋寧係透過司法院大法官解釋予以補充並運用¹⁶。憲法第 11 條規定之講學自由，業經司法院釋字第 380 號指出，憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障。司法院釋字第 450 號、第 563 號、第 626 號、第 684 號，陸續確認學術自由之保障內涵，同時包括研究自由、講學自由、學習自由，組織自主及人事自治，建立個人在從事研究、講學或學習時，學術自由提供其不受國家干預之防禦權。惟此尚有不足，司法院釋字第 563 號解釋進一步承認大學享有不受國家指示，而以成員自治其學術空間之權限，俾充分滿足個人學術自由保障之需要；至此，大學自治已是憲法上所保障之一種制度。又大學自治最終目標在於促進學術發展，大學在自治範圍內不受國家公權力之干涉，以落實學術自治之權利，惟並不表示大學在自治範疇內免受專業監督，或歸屬大學自治核心事項，得完全脫離與國家之關係¹⁷。

¹⁶ 參見周佳宥，〈從大學自治本質論國立大學人事自治權限範圍與國家監督界限〉，發表於 2019 年台灣行政法學會年度學術研討會—自治、民主正當性與監督研討會，108 年 10 月。

¹⁷ 參見黃舒芃，〈學術自由、大學自治與國家監督：從大學自治的意義與界限檢討博碩士學位論文抄襲爭議之規範及監督機制〉，月旦法學雜誌，第 218 期，102 年 6 月，頁 5-27。

主管機關對於大學之任務，無非係貫徹執行立法機關所制定關於大學教學事項之法律（或各大學訂定之自治規章），因此須就大學就其教學等自治事項之行為是否合於法律（或其自定之自治規章）為「監督」。故大學應在法律規定範圍內，享有自治權，依教師法、訴願法、行政訴訟法等規定，學校及主管機關不服再申訴決定，不得提起行政訴訟，係法律明文規定，並未涉及不當侵害大學自治問題。

(二)比較法於二元訴訟制度國家中，如大學基於行政機關地位作成行政處分，經訴願或類似之救濟制度由上級機關作成決定，基於行政一體之內部監督關係，大學並無主觀爭訟性，自不得對上級機關之決定提起行政訴訟

以德國及日本行政法理論謂，大學具有基本權主體地位及公權力主體地位之雙重身分，依「國家不浸透性理論」(Impermeabilitätstheorie)，學校或主管機關如係基於公權力主體地位，對於國家與機關間權限之糾紛，並無主觀爭訟性¹⁸。以日本國立大學法人為例，大學對於「行政不服審查」(類似訴願)之決定，不許大學基於原處分機關之地位，對「行政不服審查」提起撤銷訴訟，自應受行政一體之內部監督拘束。

依德國大學基準法第 59 條規定：「法律監督由各邦行使之。法律監督之方式，以法律定之。於大學執行國家任務時，對其廣泛之監督，以法律定之。」故國家所為之法律監督，必須依照德國大學基準法第 59 條規定，符合法律保留原則¹⁹。考量德國學術自由基本權保障之主體為大學教師、研究人員，大學本身則受「組織及程序保障」。大學之組織及程序保障，目的係為保障大學教師、研究人員在講學、研究、教學之自由，得免受干預，亦即賦予大學在組織及程序上之自治，以確保教師、研究人員之學術自由。故學術自由應係指教師之學術自由，就本釋憲案言，學校不續聘所屬教師，其係限制教師之基本權利，學校屬公權力主

¹⁸ 參見德本廣孝(2011)，學問・試驗と行政法學，1版，弘文堂，頁 48-56。及參劉宗德見解。

¹⁹ 參見顧以信，〈論國立大學之學術自治行政權—以國立臺灣大學校長遴選事件為例〉，教育法學評論，第 3 期，國立臺灣師範大學，108 年 7 月，頁 240-241。

體之原處分機關地位，自不得不服上級機關之決定提起行政訴訟²⁰。

另法國立法例，法國公立大學均為公法人，法國之大學自治與我國屬制度性保障不同，法國大學自治基本權保障對象為教師、研究人員，以教師升等為例，均係由中央主管機關作成升等與否之原處分，故法國大學在組織、人事、財政上仍受國家較高密度之監督²¹。

據上，教育法規範之權責在主管機關，如學校基於公權力主體地位，又允許學校得不服再申訴決定而提起行政訴訟，將導致於行政救濟體系中無法統一，對法秩序造成影響，並破壞國家、機關內部間之行政一體運作架構。

(三)學校或主管機關基於公權力主體地位，對教師身分所為之變更，依教師法應受本部適法性監督，學校及主管機關即須受行政一體原則之拘束，無從對再申訴決定表示不服而提起行政訴訟

大學自治固係憲法所保障之制度，然與其他憲法所保護之基本權仍有衝突之可能，最常見的，發生在與教師工作權保障之間。大學教師適任與否，攸關其施教學生能否接受較高層級教育專業之養成，而此為國家任務。是而，教師解聘、停聘或不續聘等人事處分，雖涉及大學教師個人講學自由，而為大學自治之範疇，但同時亦為國家高等教育事項之重要內涵，國家因此有取得另以法律規範之必要及空間。因而，大學教師因上開人事不利益決定所引發教師工作權與大學自治法益衝突時，其保護強度及順序屬於立法者制度形成自由。

故教師法明定各級公私立學校解聘、停聘或不續聘教師之事由，賦予主管機關就該等事由是否成立有准否之權限，實務上認為此係兼顧教師工作權保障之規定，乃以法律明定立法者進行法益權衡後之結論。準此，教師工作權之保障優先於契約自由原則，亦不亞於於憲法上對於學術自由(大學自治)之制度性保障，此係教師法賦予主管機關行使之法定監督權。本部基於合法性監督者所為之核准或不核准，其作用僅係協助大學自治之落實，確保大學教評會作成之決定合法，以維護教師權

²⁰ 參莊國榮見解。

²¹ 參吳秦雯見解。

益(臺北高等行政法院 107 年度訴字第 401 號判決參照，附件 5)。

又我國教師法並未區分公、私立學校，亦未區分不同教育階段之教師，均一體適用。是本部立於主管機關地位，依法對教師權益事項享有監督權，對於學校變更教師之身分，均應受主管機關之適法性監督。學校或主管機關所為之原措施如係基於公權力主體之地位，學校及主管機關即須受行政一體原則之拘束，亦無從對再申訴決定表示不服而提起行政訴訟。

(四)小結—大學自治係考量學術自由基本權保障，其主體為大學教師、研究人員，對大學之組織及程序保障，目的係為保障大學教師、研究人員在講學、研究、教學之自由，得免受干預。學校不續聘所屬教師，係限制教師之基本權利，學校屬公權力主體之原處分機關地位，自不得不服上級機關之決定而提起行政訴訟

- 1、依憲法第 162 條及大學法第 1 條第 2 項規定，大學應於法律規定範圍內，始享有自治權，依教師法、訴願法、行政訴訟法規定，學校及主管機關不服再申訴決定，不得提起行政訴訟，係法律明文規定，並未涉及不當侵害大學自治問題。
- 2、比較法於二元訴訟制度國家中，如大學基於行政機關地位作成行政處分，經訴願或類似之救濟制度由上級機關作成決定，基於行政一體之內部監督關係，大學並無主觀爭訟性，不得對上級機關之決定提起行政訴訟。
- 3、我國教師法並未區分公、私立學校，亦未區分各階段學校，是本部立於主管機關地位，依法對教師權益事項享有監督權。大學對變更教師身分所為之行政處分，係基於依法執行公權力主體之機關地位，並非立於與教師平等地位或受主管機關處分之客體，非為獨立主體之權利糾紛而為與主管機關間之權限糾紛，自應受行政一體原則之拘束。
- 4、教育法規範之權責在主管機關，如學校基於公權力主體地位，又允許其得不服再申訴決定提起行政訴訟，將導致於行政救濟體系中無法統一，對法秩序造成影響，並破壞國家、機關內部間之運作架構。

肆、綜上所述，所詢事項主要結論如下：

一、學校及主管機關不服申訴決定得提起再申訴，其目的係為確保原措施合法性及妥當性之維持、藉由二級申評會統一法律見解等功能，有其必要性，且與教師法立法本旨並無衝突：

(一)專科以上學校教師，不服學校所為之措施係先向原學校一級申評會救濟，此與訴願管轄係向上級機關之訴願會救濟不同。

(二)鑑於申評會組成之特性，無論係專科以上學校或機關之一級申評會，係以未兼行政職務教師為主，教師成員多數非法律專業背景，衡酌其評議之法律見解若有未周、評議組織程序違法、就認事用法並無違誤之原措施違法予以撤銷等，允宜提供原措施機關、學校提起再申訴，以資配套。

(三)中央申評會之組成，法律專業背景之委員向來達半數以上，經由教師申訴二級制之審級制度，可統一法律見解，以維教師申訴制度整體之合法性運作。

二、原措施屬行政處分者，再申訴決定視為訴願決定，學校或主管機關立於原處分機關之地位，不得依行政訴訟法規定提起行政訴訟：

(一)修正前教師法第 33 條並未創設或限制教師、學校及主管機關提起行政訴訟之規定，教師法僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，此經司法院釋字第 736 號解釋釋明在案。

(二)教師法第 44 條第 6 項明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。

三、大學自治係考量學術自由基本權保障，其主體為大學教師、研究人員，對大學之組織及程序保障，目的係為保障大學教師、研究人員在講學、研究、教學之自由，得免受干預。學校不續聘所屬教師，係限制教師之基本權利，學校屬公權力主體之原處分機關地位，自不得不服上級機關之決定提起行政訴訟：

(一)依憲法第 162 條及大學法第 1 條第 2 項規定，大學應於法律規定範圍

- 內，始享有自治權，依教師法、訴願法、行政訴訟法規定，學校及主管機關不服再申訴決定，不得提起行政訴訟，係法律明文規定，並未涉及不當侵害大學自治問題。
- (二)比較法於二元訴訟制度國家中，如大學基於行政機關地位作成行政處分，經訴願或類似之救濟制度由上級機關作成決定，基於行政一體之內部監督關係，大學並無主觀爭訟性，不得對上級機關之決定提起行政訴訟。
- (三)我國教師法並未區分公、私立學校，亦未區分不同教育階段之教師，均一體適用。是本部立於主管機關地位，依法對教師權益事項享有監督權。大學對變更教師身分所為之行政處分，係基於依法執行公權力主體之機關地位，並非立於與教師平等地位或受主管機關處分之客體，非為獨立主體之權利糾紛而為與主管機關間之權限糾紛，自應受行政一體原則之拘束。
- (四)教育法規範之權責在主管機關，如學校基於公權力主體地位，又允許其得不服再申訴決定提起行政訴訟，將導致於行政救濟體系中無法統一，對法秩序造成影響，並破壞國家、機關內部間之行政一體運作架構。

參考附件

- 附件 1：本部 80 年 2 月 8 日訂定發布之教師申訴評議委員會暫行設置要點
- 附件 2：最高行政法院 107 年度判字第 89 號判決
- 附件 3：最高行政法院 109 年度裁字第 2001 號裁定
- 附件 4：最高行政法院 109 年度判字第 262 號判決
- 附件 5：臺北高等行政法院 107 年度訴字第 401 號判決