

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

張凱翔

言詞辯論日期：113 年 3 月 12 日

判決宣示日期：113 年 8 月 9 日

案由：

聲請人具碩士學歷及合格教師資格，為新北市立中和高級中學於 106 學年度聘任之代理教師。該校於辦理聲請人敘薪時，依新北市政府教育局訂定之附表一編號四規定，不採計聲請人之 2 年職前代理教師年資。聲請人不服而提起行政救濟，經用盡審級救濟途徑後，主張臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決所適用之附表一編號一至四規定，及附表二編號二至四函等（附表二編號一之系爭函一經憲法法庭不予受理），均有抵觸憲法之疑義，於 108 年 6 月聲請解釋憲法。

判決主文

1. 中華民國 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定：「……代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」（本法於 108 年 6 月 5 日修正公布、109 年 6 月 30 日施行，將本規定移至第 47 條，增列授權事項，規範意旨相同）（即附表一編號一之規定），與授權明確性原則無違。
2. 教育部修正、發布附表一編號二之規定、附表二編號二至四之函，就高級中等以下學校具合格教師資格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三、四之規定，就該職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開

規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。

3. 教育部發布附表二編號二至四之函，及新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三、四之規定，規定高級中等以下學校於敘薪時，(得)不採計具合格教師資格代理教師之職前年資，於此範圍內，上開函釋及規定違反憲法第 7 條保障之平等原則。
4. 主文第二項及第三項所涉之規定及函釋違憲部分，應自本判決宣示之日起，至遲於屆滿 1 年時，失其效力。
5. 聲請人自本判決送達之日起 30 日內，就本判決所涉之個別原因案件，得依本判決意旨，依法定程序向該管法院聲請再審。
6. 其餘聲請不受理。

判決理由要旨

三、系爭規定一符合授權明確性原則〔第 37 段〕

代理教師主要任務在於及時支援編制內教師因差假等原因所遺之課務，具補充性與特殊性；而專任教師則就特定學門科目教學，具長期延續其教學之嫻熟度，兩者於工作性質上有所差異。依釋字第 707 號解釋之意旨，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，固為涉及公共利益之重大事項，惟依該解釋之意旨，有關教師之待遇事項，以法律明確授權之命令予以規範，亦為憲法所許。是以立法者訂定系爭規定一，特別就具補充性及特殊性之代理教師之權利（包括其敘薪待遇）及義務事項，具體授權教育部訂定相關規範，自非憲法所不許。而系爭規定一之授權內容及範圍，並無不具體明確之情事，是系爭規定一與授權明確性原則尚無違背。〔第 39 段〕

四、中小學合格代理教師之職前年資提敘事項具全國一致性，應由中央立法統一規定〔第 40 段〕

依我國教育事務由中央與地方均權之規範架構，目前中小學專任教師之待遇事項，主要規定在教師待遇條例（本條例第5條規定參照）。至中小學非專任教師之待遇事項，則由系爭規定一授權教育部訂定辦法（如103年聘任辦法及現行聘任辦法）；教育部另透過上開辦法中之系爭規定二，授權地方政府主管教育行政機關，就相關未盡事宜訂定補充規定。各地方政府依系爭規定二之授權，就中小學非專任教師之待遇事項制定自治法規，大多係由地方政府自行訂定而以自治規則發布。〔第47段〕

中小學非專任教師待遇事項中，與本件相關之代理教師職前年資提敘事項，教育部另發布系爭函一，釋明非合格代理教師不得比照專任教師採計職前年資提敘薪級。而就中小學合格代理教師，教育部則發布系爭函二至四，認其得比照專任教師採計職前年資提敘薪級，惟考量各地方政府之財政狀況，釋明各地方政府主管教育機關自行訂定相關規範。〔第48段〕
〔第50段〕

依釋字第707號解釋之意旨，教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權；教師作為傳道、授業及解惑者，於教育制度中具不可或缺之地位。是教育人事制度相關事項，包括教師之養成、教師資格之取得、教師得享有之權利與應履行之義務，及違反義務時之處理程序等事項，應屬憲法第108條第1項第4款教育制度之一環，而為中央立法之範圍。〔第56段〕

依103年聘任辦法及現行聘任辦法第2條第3款規定，代理教師係指，以全部時間擔任學校編制內教師，因差假或其他原因所遺之課務者。即中小學代理教師與專任教師之日常工作時間相同，皆以全部時間處理學校課務，為全職之教育人員。又代理教師雖非專任教師，然其任務係協助中小學相關教學活動與學生輔導等事務之推行，以填補中小學專任教師因差假或其他原因，產生短期或暫時性教學人力不足之情形。

惟隨著少子化趨勢、因年金改革而專任教師退休趨緩、減課及課綱調整等普遍存在全國各縣(市)之因素，全國各縣(市)主管機關及學校，乃採取員額控留、遇缺不補及專案補助增置編制外代理教師等措施，以為因應，致使代理教師聘任員額及人數逐年增加(註5)，並多身兼導師或行政職務。合格代理教師人數逐年增加，且其所承擔之工作內容與中小學專任教師並無實質差異。倘於甲縣(市)中小學教學之合格代理教師，因聘期或其他原因轉換到乙縣(市)中小學，如乙縣(市)學校於敘薪時，不採計其於甲縣(市)學校之職前年資，形同乙縣(市)學校無償享有其在甲縣(市)學校所累積之工作職能。由是足認合格代理教師職前年資之採計事項，如不採取全國一致之立場，將造成前述縣(市)間財務負擔之不公平現象，且對於合格代理教師權利之保障亦有所不足。〔第58段〕

又若合格代理教師之職前年資不予採計提敘，則不僅嚴重影響合格代理教師之待遇，與憲法第165條要求國家保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇之意旨有違，而且可能致使財政較不寬裕之縣(市)教育主管機關，為擲節經費而傾向以合格代理教師取代專任教師，進而使得合格代理教師之進用常態化，悖離教師法應以進用專任教師為常態之精神。是合格代理教師之職前年資應否採計，不僅涉及合格代理教師財產權與工作權之保障，亦已屬涉及全國性公共利益而應以全國一致性標準予以規範之重大事項，教育部應於系爭規定一授權訂定之103年或現行聘任辦法中予以明確規範(註6)。上開聘任辦法未就合格代理教師之職前年資是否採計提敘予以規範，致使相關縣(市)政府無所依循，而函請教育部釋示，教育部乃以系爭函二至四，釋明各地方政府教育行政機關得「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，致使在本案言詞辯論終結前，僅有臺北市及金門縣所屬中小學，全部採計合格代理教師之職前年資(另有其他直轄市，如桃園市及臺中市，特別就其所屬高級中等學校合格代理教師，採計職前年資)。此一作法，造成教師人力之充實，受到城鄉財政差距之影響，

不僅影響人民依憲法第 159 條，平等受國民教育權利之機會，亦與釋字第 707 號解釋之意旨不符。〔第 59 段〕

合格代理教師於目前教育實務上已屬不可或缺之人力，其職前年資之採計與否，當屬前述教育人事制度之相關事項，為憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一環，屬中央立法之範圍。代理教師待遇及與其待遇相關事項，為代理教師重大權益事項之一，即理應同為中央立法權限之範圍。〔第 60 段〕

綜上，教育部就合格代理教師職前年資採計事項，未基於系爭規定一之授權，自行訂定具體規範，而透過發布系爭規定二，並以系爭函二至四釋明，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定，致使新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，訂定補充規定，形同默許地方行政機關因地制宜，就合格代理教師職前年資採計與否有另行立法之權，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度相關事項，應由中央立法之意旨，亦即違反中央與地方之權限分配原則。〔第 61 段〕

五、系爭函二至四及系爭規定三、四，(得)不採計合格代理教師之職前年資，違反憲法第 7 條保障之平等原則〔第 62 段〕

系爭函二至四及系爭規定三、四，規定敘薪時(得)不採計合格代理教師之職前年資，係以其尚未獲得中小學專任教師之職位，作為差別待遇之分類標準。該分類標準雖未涉及難以改變之個人特徵，且代理教師未受有各種事實上或法律上之排斥或歧視，亦非社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，惟依憲法第 165 條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展而隨時提高其待遇；又依釋字第 707 號解釋之意旨，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，攸關教師受憲法第 15 條保障之工作權及財產權，亦為涉及公共利益之重大事項。是依司法院釋字第 794 號解釋意旨，對於系爭函二至四及系爭規定三、四，所採差別待遇，應以中度標準予

以審查。其差別待遇目的，須為追求重要公益，且與目的之達成間，具有實質關聯，始與憲法保障平等原則之意旨相符。
〔第 65 段〕

立法者考量長期合格代理教師與專任教師之工作內容、聘任程序及待遇支給方式相當，「與專任教師性質相近，對教育著有貢獻」，認長期代理教師之職前年資與成為專任教師後所累積之年資，可予以等同評價，於中小學專任教師敘薪時採計其職前代理教師年資，肯定其先前累積工作經驗之價值。惟系爭函二至四及系爭規定三、四以合格代理教師尚未獲得中小學專任教師之職位為由，（得）不予採計其職前年資，係以形式因素（合格代理教師尚未獲得專任教職），忽略實際情狀（合格代理教師實質上為與中小學專任教師相當之職場人力），作出之差別待遇（於敘薪時得不採計合格代理教師之職前年資），而使得合格代理教師先前於教學實務所累積之工作經驗，未經適當評價，造成合格代理教師與中小學專任教師間，產生同工卻不同酬之現象，有違反平等原則之虞。〔第 67 段〕

依系爭函二至四之說明，教育部釋明各地方政府「自行訂定敘薪標準」或「考量財政狀況，秉權責訂定相關規範」，自行決定於敘薪時是否採計合格代理教師之職前年資，主要係基於地方政府財政狀況之考量。〔第 69 段〕

惟教育為百年大計，攸關整體之國民素質，及國家未來發展。教育制度之設計，除減輕中央或地方政府財政負擔之公益考量外，亦應衡酌其他憲法上之重要公益。合格代理教師之待遇（包括其職前年資之採計）及其生活獲得保障，方能使其安心致力於教育工作，提升教育品質（釋字第 707 號解釋參照），對國民受教權之保障及偏遠地區之教育發展，當有助益。是合格代理教師之職前年資採計與否，所應衡酌者，不能僅侷限於財政負擔，而尤應放眼於國民平等受教育之機會，及平衡城鄉教育差距等其他憲法上重大公益。是系爭函二至四及系爭規定三、四之主要目的，在於減輕財政負擔，是否屬重要

公共利益，尚有疑義。〔第 70 段〕

縱減輕財政負擔屬重要公共利益，惟未見教育部提出精確統計數據予以說明。就公立高級中等學校而言，即使未來要求未採計職前年資者予以採計，教育部所稱若採計職前年資，恐將為預估經費數 10 倍以上經費等語，難認有數據資料以為佐證，就合格代理教師不予採計職前年資，對減輕國家整體財政負擔，難認有明顯助益。是系爭函二至四及系爭規定三、四對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之目的間，難認有實質關聯。〔第 72 段〕

況由我國代理教師制度之演變言，現行合格代理教師制度，已逐漸由初始之暫時性，轉變為常態性替代專任教師工作之性質。由現行教育實務之層面言，合格代理教師所承擔之教學責任及行政工作，與專任教師或已不易區隔，合格代理教師於職前年資提敘之面向，應獲與專任教師同等之待遇。〔第 73 段〕

綜上，系爭函二至四及系爭規定三、四，就合格代理教師與中小學專任教師之職前年資提敘事項，（得）採取不同之處理方式，難以認定其所追求公益目的之重要性，於此對合格代理教師所形成之差別待遇，其手段與所欲達成之公益目的間，難認有實質關聯。是上開函釋及規定違反憲法第 7 條平等原則之保障。〔第 74 段〕

本判決由蔡大法官焜燉主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
主文第一項	全體大法官一致同意	無
主文第二項	許大法官宗力、蔡大法官焜燉、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、詹大法官森林、謝大法官銘洋、蔡大法官彩貞、尤大法官伯祥	許大法官志雄、張大法官瓊文、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美、陳大法官忠五（共 7 位）

	(共 8 位)	
主文第三項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 (共 10 位)	許大法官志雄、張大法官瓊文、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美 (共 5 位)
主文第四項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎 (關於第 3 項部分)、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 (共 10 位)	許大法官志雄、張大法官瓊文、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美 (共 5 位)
主文第五項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 (共 10 位)	許大法官志雄、張大法官瓊文、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美 (共 5 位)
主文第六項	全體大法官一致同意	無

呂大法官太郎提出部分協同部分不同意見書。

楊大法官惠欽提出部分協同部分不同意見書，張大法官瓊文加入、朱大法官富美加入參、肆部分。

許大法官志雄提出部分不同意見書。

張大法官瓊文提出部分不同意見書。

蔡大法官宗珍提出部分不同意見書，朱大法官富美加入。

附表一：相關規定

編號	
一	<p>中華民國 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項規定：「……代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」(本法於 108 年 6 月 5 日修正公布、109 年 6 月 30 日施行，將本規定移至第 47 條，增列授權事項，規範意旨相同。)(即系爭規定一)</p>
二	<p>教育部 103 年 8 月 18 日修正發布之「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」第 12 條：「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關訂定補充規定。」(109 年 6 月 28 日修正更名為「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」，本條規定改列為第 18 條，文字略作修正，規範意旨相同。)(即系爭規定二)</p>
三	<p>新北市政府 100 年 11 月 23 日修正發布之「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理教師聘任補充規定」第 10 點第 1 項：「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。」(113 年 7 月 5 日修正更名為「新北市立高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任補充規定」，本項規定未修正。)(即系爭規定三)</p>
四	<p>新北市政府教育局 106 年 8 月 25 日新北教人字第 1061675268 號函訂定之「新北市政府教育局所屬公立學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」備註 3 前段：「代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)」(即系爭規定四)</p>

附表二：相關函釋

編號	
一	教育部 87 年 11 月 30 日台 (87) 人 (一) 字第 87129048 號書函：「說明：二、未具合格教師資格之代理教師不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，係代理教師敘薪之原則……。」(即系爭函一)
二	教育部 105 年 1 月 26 日臺教人 (二) 字第 1050009778 號函：「說明：二、查本部 87 年 11 月 30 日台 (87) 人 (一) 字第 87129048 號書函略以，未具合格教師資格之代理教師不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，係代理教師敘薪之原則。……餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準……。」(即系爭函二)
三	教育部 105 年 4 月 1 日臺教人 (二) 字第 1050044815 號函：「說明：三、……再查本部 87 年 11 月 30 日台 (87) 人 (一) 字第 87129048 號書函略以，未具合格教師資格之代理教師不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，係代理教師敘薪之原則。爰公立中小學代理教師除未具各該教育階段、科 (類) 合格教師證書者，尚不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級外，餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準。」(即系爭函三)
四	教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函：「說明：三、有關旨揭事項所聘任之代理教師，其提敘規定說明如下：(一) 按本部 87 年 11 月 30 日台 (87) 人 (一) 字第 87129048 號書函規定可推得，具合格教師資格之代理教師得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級。考量各地方政府財政狀況不一，爰本案回歸由各地方政府秉權責訂定相關規範……。」(即系爭函四)