

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分不同意見書

許志雄大法官 提出

一、本件涉及高級中等以下學校合格代理教師職前年資提敘有關法律規定及函釋之違憲疑義，對於判決主文，除第一項及第六項外，本席均不贊同。癥結在於本號判決充滿中央集權色彩，欠缺地方自治之觀照，既與憲法規定有違，更背離國際發展趨勢。爰提出部分不同意見書，就關鍵問題扼要論述之。

二、1980 年代起，全球步入「地方時代」，各國紛紛推動地方自治改革，重視因地制宜，強化地方分權。我國從憲法第 10 章「中央與地方之權限」與第 11 章「地方制度」、憲法增修條文第 9 條及地方制度法之規定觀之，尚與國際發展趨勢若合符節。惟在中央與地方權限劃分方面，有關規定往往未臻明確，或有重疊現象，致解釋適用時問題叢生。以教育為例，憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定，教育制度由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之；縣教育由縣立法並執行之。而教育制度之內涵為何，縣教育與教育制度如何區分與互動，憲法卻無隻字片語。職是之故，如高級中等以下學校合格代理教師職前年資提敘事項，究屬中央或地方權限，即引起爭議。

三、多數意見表示：「我國教育事務權限採中央與地方均權制，中央及地方政府皆有權處理教育事務相關事項。中央政府係就教育制度之規劃設計，屬全國性教育事務之執行，與涉及中央教育經費之分配與補助等事項有其權限。其餘事

項，除法律另有規定外，權限歸屬地方，尤其是……地方制度法條文所謂各級學校教育之興辦與管理者，係屬地方自治事項。」(理由第 46 段參照)惟憲法審查上，一定事項究屬中央或地方權限，理應從憲法而非法律規定之角度判定之。準此，高級中等以下合格代理教師職前年資提敘事項之權限劃分，應視其是否為憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定之教育制度而定。若是，即係中央事項；若不然，則依同心圓理論及因地制宜原則，應劃歸地方自治事項。

四、嚴格言之，教師待遇事項是否屬教育制度之一環，非無疑義。惟司法院釋字第 707 號解釋表示：「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。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應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。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。」(解釋理由書第 1 段參照)似默認教師待遇事項屬教育制度，並明示應有法律保留原則之適用。

本號判決尋繹上開解釋之意旨，進而謂：「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。」(理由第 56 段參照)不僅於此，多數意見更基於下列各種理由，主張包括高級中等以下學校教師職前年資提敘事項之合格代理教師待遇，屬教育制度之一環，乃涉及全國性公共利益之重大事項，應為中央立法權限事項，並應以全國一致性標準予以規範：合格代理教師與專任教師之工作時間相同，工作內容亦無實質差異；全國合格代理教師人數逐年增加，於目前教育實務上已屬不可或缺之人力；如不採取全國一致之立場，將造成縣、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，影響人民依憲法第 159 條，平等受國民教育權利之機會(理由第 55 段至第 60 段參照)。

五、誠然，所謂教育制度，從寬解釋或可包含教師之待遇事項。但法理上合格代理教師究非常態，與常態之專任教師不同，將合格代理教師待遇解為具恆常性質之教育制度事項，實難謂合理。而且，各縣、市之教育環境不同，對合格代理教師人數及專長之需求不一，加以財政狀況存有差距，故合格代理教師待遇有因地制宜之必要，毋寧應認係地方自治事項。

我國採單一國制，即使係地方自治事項，中央亦可立法為適當之規範。事實上，合格代理教師人數眾多，幾成常態，且流動性大，已演變成全國普遍性問題，中央不能置之不理。惟全國普遍性問題仍與全國應一致之問題有別，為顧及地方均衡發展，保障合格代理教師權益及人民平等受國民教育之機會，中央自可在不傷害地方自治之本旨範圍內，就合格代理教師待遇立法為框架性或最低保障之規範。至將全國普遍性問題逕自視為全國應一致之問題，不免存有中央集權心態

之嫌，恐嚴重壓縮、戕害地方自治，要不足採。

六、合格代理教師固然具備教師資格，但相較於專任教師，另有臨時、短期或特殊專長需要等特性，且進用方式及程序亦與專任教師不同，二者本不宜相提並論。要之，合格代理教師與專任教師欠缺可比較性，多數意見以平等原則審查系爭規定及函釋，並作成違憲判斷，殊值商榷。