

解釋憲法聲請書

聲請人 張凱翔

5

茲依司法院大法官案件審理法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之
10 規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的：

為敘薪事件，認臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判
決，所援用之教育部 87 年 11 月 30 日臺（87）人（一）字第 87129048 號
15 書函、教育部 105 年 1 月 26 日臺教人（二）字第 1050009778 號函、教育
部 105 年 4 月 1 日臺教人（二）字第 1050044815 號函、教育部 105 年 11
月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函及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，有牴觸憲法第 15 條、第 23 條、第 165 條及
司法院釋字第 707 號解釋之疑義，聲請就釋字第 707 號解釋做成補充解釋
20 如下：

一、本院釋字第 707 號解釋「公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附
說明），關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保
留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 3 年時失其效力。」
該解釋文所稱「關於公立高級中等以下學校教師部分之規定失其效力」
25 系指該辦法關於公立高級中等以下學校「編制內教師」及「依據中小
學兼任代課及代理教師聘任辦法聘任之代理教師」均失效。教育部 87
年 11 月 30 日臺（87）人（一）字第 87129048 號書函、教育部 105 年
1 月 26 日臺教人（二）字第 1050009778 號函、教育部 105 年 4 月 1

日臺教人(二)字第 1050044815 號函、教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函有關「授權各地方主管機關自行訂定代理教師敘薪補充規定」及「各地方主管機關得依地方財政條件自行決定代理教師是否採計職前年資敘薪」部份，與釋字第 707 號解釋意旨不符，應自本解釋公布日起失其效力。

二、各地方主管機關依據前述函釋做為授權依據所訂定之「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」、「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」及其他代理教師敘薪補充規定，因命令授權依據失所附麗，併同自本解釋公布日起失其效力。

三、釋字第 707 號解釋公布後所訂定之教師待遇條例第 5 條，適用對象未將代理教師納入適用範圍，與釋字第 707 號解釋意旨不符，相關機關應於本解釋公布日起 2 年內完成檢討修正。於該條例完成修正前，公立高級中等以下學校代理教師敘薪比照教師待遇條例編制內教師規定辦理。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

一、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文：

(一) 憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實

聲請人為新北市立中和高級中學(以下簡稱原處分機關)106 學年度公開甄選錄取之代理教師，具有碩士學歷及合格教師證，並於報到時繳交曾任 2 年代理教師(104 年 8 月 24 日~105 年 7 月 5 日任教國立華僑高級中等學校及 105 年 8 月 26 日~106 年 7 月 1 日任教新北市立石碇高級中學)之聘書、敘薪通知書及加註服務成績優良之離職證明影印本。依據教師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款應提敘 2 級，以第 22 級 275 薪點敘薪。但原處分機關以新北市政府教育局 105 年 8 月 22 日新北教人字第 1051582676 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「代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)」，以第

24 級 245 薪點敘薪。

(二) 所經過之訴訟程序

聲請人對上開敘薪通知不服，迭經申訴、再申訴，亦遭決定駁回，嗣
向臺灣新北地方法院起訴，並經臺灣新北地方法院以 107 年度簡字第 158
5 號行政訴訟判決駁回聲請人之訴。

(三) 裁判所適用之法律或命令之名稱及內容：

1. 教育部 87 年 11 月 30 日臺(87)人(一)字第 87129048 號書函
後段：「代理教師除不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘外，
依『中小學兼任代課及代理教師聘任辦法』第 9 條（現已修正為
10 第 12 條）規定係屬省（市）政府之權責，宜請依權責機關規定辦
理。」
2. 教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函說明
二後段：「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
15 薪級外，餘均由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準，所詢疑義
請依上開規定辦理。」
3. 教育部 105 年 4 月 1 日臺教人(二)字第 1050044815 號函說明二
後段：「中小學代理教師並非教師待遇條例之適（準）用對象。」
及說明三後段：「爰公立中小學代理教師除未具各該教育階段、科
20 （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。」
4. 教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函說明三(一)
中段：「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。」
- 25 5. 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：「代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)；
代理期間取得較高學歷及教師證亦不辦理提（改）敘。」
6. 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。
(第 2 項)代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定。但未具
所代理科(類)別合格教師證書者，其學術研究費按相當等級專
任教師八成數額支給。」

5 (四) 本案涉及之憲法條文：

本案涉及憲法第 7 條平等原則、第 15 條財產權、第 23 條法律保留原則及第 165 條保障教育工作者等憲法條文，以及釋字第 707 號解釋「公立學校教職員敘薪辦法關於公立高級中等以下學校教師部分之規定失其效力」適用對象是否包含代理教師之疑義。

10

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

一、程序部份：

15

按 88 年 9 月 10 日大法官第 1125 次會議決議：「司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所謂確定終局裁判，就其立法及制度設計之意旨，係指聲請人已依法定程序盡其審級救濟之最終裁判而言。聲請案件如在憲法上具有原則之重要性，且事實已臻明確而無爭議餘地者，得經個案決議受理之。」查上開決議業經 92 年 2 月 21 日大法官第 1211 次會議修正為：「惟聲請案件雖未盡審級救濟之程序，如事實已臻明確而無爭議餘地，且在憲法上具有原則之重要性，經大法官

20

議決受理者，不在此限。」105 年 10 月 28 日大法官第 1447 次會議復作成決議，就上開大法官第 1211 次會議決議內容進一步闡明：「該決議所稱未盡審級救濟之程序之例外情形，係指聲請人已提起訴訟，經裁判後，未對該依法得為上訴或抗告(再抗告)之裁判，盡其法定救濟程序而言」，合先敘明。

25

本案已依法提起上訴，現正於臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號案件審理中；且教師待遇條例未將代理教師納入適用範圍，顯屬立法上之重大瑕疵。於此範圍內，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨有違。主管機關以代理教師並非教師待遇條例適用對象為理由，

於該條例施行後發布多項欠缺法律授權之函釋侵害代理教師權益，具有重要憲法原則應優先受理解釋之必要，惠請 鈞院例外受理，准予對正在進行上訴之案件進行解釋，以利 108 年 8 月 1 日新學年度敘薪案件能夠適用全國代理教師。

5 二、釋字第 707 號解釋依其意旨，並未排除代理教師為適用範圍：

釋字第 707 號解釋文「教育部於中華民國 93 年 12 月 22 日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 3 年時失其效力。」，該號解釋公布前適用之公立學校教職員敘薪辦法（以下簡稱舊敘薪辦法），其第 1 條明訂「公立學校教職員（以下簡稱教職員）薪級之核敘，除專科以上學校教員外，依本辦法之規定。」，上述條文適用對象並無「編制內人員」之限制，解釋文宣告舊敘薪辦法關於公立高級中等以下學校教師部分規定違憲，應為公立高級中等以下學校「編制內教師」及「代理教師」部份均違憲。舊敘薪辦法附表「公立學校教職員敘薪標準表」說明 12：「代用教員薪級，高級中等學校按本表 28 級支給，國民中學按 30 級支給，國民小學按 33 級支給。」代用教員為早期師資不足時招募之代用師資，未具有合格教師證，於接受短期師資培訓後分發至各級學校任用（民國 64 年已停辦代用教員師資培訓）。釋字第 707 號解釋宣告該辦法關於高級中等以下學校教師部份違憲應包含代用教員部份，迄
10
15
20

教育部 105 年 4 月 1 日臺教人（二）字第 1050044815 號函雖表示教師待遇條例第 5 條規定：「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」及「代理教師非該條例適用對象」，惟釋字第 707 號解釋依其文意既未表示舊敘薪辦法僅限「編制內教師」部份違限，可推訂教師待遇條例第 5 條及教育部 105 年 4 月 1 日解釋函未將代理教師納入該條例適用範圍與釋字第 707 號解釋意旨不符無效。
25

另原判決引用之解釋函中僅教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函提及釋字第 707 號解釋，惟該函釋僅說明舊敘薪辦法關於高級中等以下學校教師部份因釋字第 707 號解釋失效，各級主管機關訂定代理教師敘薪規定若有「比照」該辦法附表 1 用語者建議配合修正，就文義解釋而言該段意旨應為建議修正為比照教師待遇條例附表 1，並無「釋字第 707 號解釋適用對象不包含代理教師」之意旨，甚至肯定釋字第 707 號解釋公布前代理教師亦為舊敘薪辦法適用之對象。

5 三、代理教師待遇以法律規範，為教育基本法第 8 條第 1 項之要求：

10 教育基本法第 8 條第 1 項前段：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之……」，該法雖未明訂教育人員之定義，參照教育人員任用條例第 2 條：「本條例所稱教育人員為各公立各級學校校長、教師、職員、運動教練，社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬學術研究機構研究人員。」其中上述條文之「教師」並未明訂僅限於編制內教師，且未具教師資格或未實際從事教學工作之學校職員亦屬教育人員，且教育人員任用條件施行細則第 11 條第 1 項亦明訂「本條例所稱曾任各級學校教師年資，以專任為原則，兼任教師年資，折半計算。」故教育基本法第 8 條第 1 項所稱教育人員依其立法意旨並未排除代理教師，代理教師待遇亦為應以法律訂定之範圍。

15 108 年 6 月 5 日修正前之 108 年 6 月 5 日修正前教師法第 35 條第 2 項：「兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。」其授權教育部另方行訂定辦法之代理教師「權利」範圍並不包括敘薪或待遇部份。另因修正前教師法第 35 條第 2 項條文僅列「權利、義務」授權不明確，108 年 6 月 5 日已將該項修正為為第 47 條第 2 項「兼任、

20 代課及代理教師之權利、義務、資格、聘任、終止聘約、停止聘約之執行與其通報、資訊之蒐集、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」以符合授權明確性原則，且修正條文授權範圍仍未包含敘薪或待遇部份。

四、代理教師待遇以命令規範，違反公共利益及法律保留原則：

5 司法院釋字第 707 號解釋理由書：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」原審法院以該號解釋適用對象為編制內教師，並未提及代理教師待遇是否涉及「重大公共利益」而排除適用，故代理教師待遇是否屬於「重大公共利益」範圍有深入探討必要。該號解釋雖未對何謂「重大公共利益」進行深入說明，但依據中小學兼任代課及代理教師聘任辦法（以下簡稱聘任辦法）

10 第 2 條第 1 項第 3 款：「代理教師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。」其與編制內教師相同皆以「全部時間」於校內擔任教學工作，授課時數比照編制內教師，甚至經主管機關同意，可依聘任辦法第 10 條兼任導師或各處室行政職務。就影響程度而言，代理教師對教育品質之影響程度與編制內教師並無差異，於

15 進行違憲審查時，審查密度不應低於編制內教師。

按憲法第 15 條規定，人民之工作權及財產權應予保障。惟代理教師待遇既與公共利益有密切關係，主管機關須符合憲法第 23 條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制。立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有

20 實質關聯，始符比例原則之要求。（釋字第 711 號解釋）

實際上代理教師待遇未以法律訂定，對於公共利益之影響之程度遠大於編制內教師。在釋字第 707 號解釋公布前，編制內教師待遇雖未以法律訂定，但至少全國統一之標準，不至於出現因薪資有差異導致教師往薪資較高學校調動之現象。代理教師則以「空白授權」方式授權各地方主管機關自行訂定，導致同屬公立學校不同地區有不同標準，甚至同一地區因分屬國立及縣（市）立學校有不同標準（臺中市、桃園市甚至國中小及高級中等學校有不同標準）。導致具有合格教師證之代理教師於選擇任教學校時以較高薪之國立學校或臺北市市立

25

學校為優先考量，學生亦需每年重新適應新教師。代理教師待遇未統一，並無助於追求公共利益。

另原判決引用教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函：「【具合格教師資格之代理教師】雖得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，【然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自行訂定敘薪標準】。」不符追求公共利益之目的，以原處分機關新北市立中和高級中學為例，新北市政府為節省經費，106 學年度管控 8 名教師員額不得聘任正式教師，每管控 1 名可節省新臺幣約 10 萬元（此狀況為新北市各市立學校之普遍情況，只是管控員額多少之差別）。依據聘任辦法第 2 條第 1 項第 3 款：「代理教師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。」，代理教師原先設計為教師請假期間之替代人力（職務代理），經新北市政府不當操作，將原先應聘滿之編制員額以代理教師代替（懸缺代理）。編制內員額編列足夠預算應是各級主管機關之法定職責，新北市政府不編足預算以代理教師代替，對教學現場已產生重大影響且無助於追求公共利益。以目的性審查而言該函釋無法達成追求公共利益之目的，另除懸缺代理外，一般差假代理因原請假教師於差假期間已留職停薪，聘請差假代理教師並不涉及增加預算。

五、代理教師待遇一國多制，違反憲法第 7 條平等原則：

憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。所謂「法律上」不僅指行政機關「適用法律」須符合平等原則的要求，立法本身亦須符合平等的要求，否則即屬違憲無效之法律，此種對立法的拘束力當然亦適用於頒布法規命令之行政立法。釋字第 485 號解釋亦指出平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，法律或相關機關就個別案件事實上之差異及立法之目的，容許作合理之不同處理，惟差別待遇是否「合理」，乃合憲審查判斷之所在。又釋字第 455 號解釋，大法官翁岳生提出協同意見書指出，關於平等原則之違反，恆以

「一方地位較他方為有利」之「結果」存在為前提。不論立法者使一方受益係有意「積極排除他方受益」，或僅單純「未予規範」，祇要在規範上出現差別待遇的結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平等原則之違反。因平等原則之旨趣在禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性，嚴格而言並非各該「規範本身之違憲」，而是作為差別對等之兩組規範間的「關係」，或可稱為「規範關係之違憲」。依據釋字第 707 號解釋葉百修大法官及陳新民大法官之見解，公立高級中等以下學校教師與學校間之法律關係是行政契約，有關 2 者之權利義務關係，是依聘約內容規範。教師之待遇，係其履行聘約所定教學義務之 1 種所得或報酬，為公法上債權之 1 種，屬具有財產價值之權利，為憲法第 15 條所保障之財產權範圍。而一般行政法上所稱之給付行政，係指國家基於對人民生存照顧義務所採取之行政措施，用以改善人民之生存環境與生活條件，例如社會保險、社會救助、生活必需品之提供與相關經濟補助等而言。故代理教師待遇非屬給付行政措施，無法以不同地區之社會福利措施（如敬老津貼或生育補助）因地方政府財政有不同標準做合理化解釋；本案以地方政府財政因素做為限制代理教師採計職前年資提敘之基礎，並非「合理」差別待遇之理由。

以本案上訴人條件相同之「碩士學歷具有合格教師證，且具有職前年資 2 年」為例，於國內公立學校再任代理教師會有 3 種不同之敘薪結果；國立學校及臺北市、金門縣、臺中市市立高級中等學校、桃園市市立高級中等學校可採計年資提敘至 275 薪點，其他縣市及臺中市國中小則不採計維持 245 薪點；而桃園市國中小則以「職前最高薪等」採計，若前 2 年於不採計職前年資之學校任教則以 245 薪點敘薪，於採計職前年資學校任教則以前 1 年之 260 薪點敘薪。上述說明均可證明教育部 87 年 11 月 30 日及 105 年 11 月 3 日解釋函造成代理教師因任教學校不同而使薪資有差別待遇，抵觸憲法第 7 條而無效。

六、違反具體明確原則及禁止再委任原則：

依據釋字第 491 號解釋對於法律授權是否具體明確之判斷標準：

「法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。」108
5 年 6 月 5 日修正前教師法第 35 條第 2 項或 108 年 6 月 5 日修正之教師
法第 47 條第 2 項依其文義，僅概括授權中央主管機關訂定代理教師權
利、義務相關規定，並無法由教師法條文預期該項權利、義務包含薪
資及待遇部份(該部份依教育基本法第 8 條第 1 項前段應以法律訂定)，
更無法預期該項條文有「有合格教師證之代理教師與正式教師薪資得
10 有差別待遇」或「代理教師不適用職前年資提敘規定」之結論。另依
據釋字第 524 號解釋「又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令
以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，
而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委
任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」，108
15 年 6 月 5 日修正前教師法第 35 條第 2 項及 108 年 6 月 5 日修正之教師
法第 47 條第 2 項授權訂定辦法之機關為教育部，並無教育部得再轉委
任地方主管機關之訂定相關辦法之規定。另依據該條授權訂定之聘任
辦法並非法律，教育部以該辦法第 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。」做為授權地方主管機關訂定代理
20 教師敘薪補充規定之依據亦不符合具體明確原則及禁止再委任原則。
另本案新北市政府教育局訂定之「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」及「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」並非法規命令，為機關內部之
行政規則，亦與上述解釋有違。

25 七、綜上所述，系爭函釋在欠缺法律明文或經法律授權之前提下，一方面
侵害人民受憲法第 15 條所保障之財產權，另一方面又違反憲法第 7 條
平等原則、第 23 條之法律保留原則及第 165 條保障教育工作者之意旨，
對於人權保障及法治國原則之破壞不言可喻，自有聲請解釋憲法之必

要，並透過作為憲法守護者之大法官予以宣告系爭函釋違憲，方能達成以法律保障教師待遇並促進公共利益之意旨。

肆、判決案號及所援用之法令如下：

案號	臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決
確定判決 所援用之 行政命令	教育部 87 年 11 月 30 日臺(87)人(一)字第 87129048 號 書函後段 教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函 說明二後段 教育部 105 年 4 月 1 日臺教人(二)字第 1050044815 號函說 明二後段 教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函說明 三(一)中段 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 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

5

伍、關係文件之名稱及件數：

- 附件 1：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
 - 附件 2：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
 - 附件 3：教育部 87 年 11 月 30 日臺(87)人(一)字第 87129048 號書函
 - 10 附件 4：教育部 105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778 號函
 - 附件 5：教育部 105 年 4 月 1 日臺教人(二)字第 1050044815 號函
 - 附件 6：教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函
 - 附件 7：臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決
- (以上均為影本)

此致
司法院 公鑒

5 中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 4 日

聲請人

張凱翔

張凱翔



司法院法學資料檢索系統

列印時間：

裁判字號：臺灣新北地方法院 107 年簡字第 158 號判決

裁判日期：民國 108 年 03 月 14 日

裁判案由：敘薪

臺灣新北地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第158號

108年2月21日辯論終結

原 告 張凱翔

被 告 新北市立中和高級中學

代 表 人 柯雅菱（校長）

訴訟代理人 吳秀媛

上列當事人間因敘薪事件，原告不服教育部中華民國107年 8月6日臺教法(三)字第1070087361號函檢附教育部中央教師申訴評議委員會107年7月30日再申訴評議書，提起行政訴訟，經辯論終結，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

查本件原告不服被告106年9月1日新北中高人字第1067896564號敘薪通知書，乃起訴聲明請求：（一）申訴評議、再申訴評議及原處分均撤銷。（二）被告應以275薪點重新核發原告106學年度敘薪通知，並補發106全學年度薪資（含年終獎金）差額新臺幣（下同）23,338元。（三）訴訟費用由被告負擔（見本院108年2月21日之言詞辯錄筆錄），其所涉上開請求乃公法上財產關係之訴訟，且請求金額又在40萬元以下，依行政訴訟法第229條第2項第 3款之規定，應依簡易訴訟程序進行，此併為兩造所不爭執，核先敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：原告張凱翔為被告新北市立中和高級中學於 106 學年度所聘任之代理教師，具有碩士學歷及合格教師證。被告於辦理原告敘薪時，依新北市政府教育局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（下稱代理教師敘薪基準表）備註 3「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」，不予採計原告於104年8月24日至105年7月5日任教於國立華僑高級中等學校以及105年8月26日至106年7月1日任教於新北市立石碇高級中學之職前 2年代理教師年資，而依學歷敘定其薪級為24級245薪點，並以106年9月1日新北中高人字第1067896564號敘薪通知書（下稱原處分）通知原告。原告不服，其認被告應採計其職前代理教師年資2年，改敘為22級275薪點，並向新北市政府教師申訴評議委員會（下稱新北市申評會）提起申訴，經新北市申評會以司法院釋字第 707號解釋尚與代理教師敘薪無涉，且中小學代理教師顯非教師待遇條例之適（準）用對象為由，自不得以該條例規定敘定薪級，又依教育部105年 4月1日臺教人(二)字第1050044815號函（下稱105年4月1日函）及87年11月30日臺(87)人(一)字第87129048號函（下稱87年11月30日函），代理教師職前年資並非當然採計，應由地方主管機關自行決定為由，據以作成106年 12月15日新北市教申（五）字第106048號評議書（下稱申訴評議）將原告之申訴駁回，原告復提起再申訴，仍遭教育部以107年 8月6日臺教法(三)字第1070087361號函檢附教育部中央教師申訴評議委員會107年7月30日再申訴評議書駁回再申訴（下稱再申訴評議），為此乃提起行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

(一)原告主張要旨：

1. 公立學校教師為特別公務員，薪給為公務員經濟上之保障，屬公法上之財產請求權。此規範系屬法律保留事項，應以法律或法律授權訂定之法規命令為依據，並受一般法律原則（如俸給法定主義、法律保留原則、平等原則及信賴保護原則）之拘束或保障。另依據司法院釋字第 707號解釋理由書：

「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。...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。」。

2. 依據教師法第35條第 2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第9條第1項第2款及第2項：「兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。前項各款待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之。」依據上述條文及俸給法定主義之原則，代理教師敘薪為中央立法委託地方執行之委辦事項，非屬地方自治事項，並無地方主管機關可自行訂定補充規定之空間。若地方主管機關有自行訂定代理教師敘薪補充規定之需要，亦需符合不違反中央法規、經地方議會通過及僅規範敘薪程序之技術性或細節性事項3大要件，始符合法律保留原則。
3. 教育部於93年 12月7日臺人（三）字第0930159100號訂定，105年8月8日臺教人（四）字第1050107732A號函修正「中小學代理教師待遇支給基準」做為代理教師敘薪依據。其中第 1 點：「中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支給，比照專任教師之規定。但未具代理類（科）別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師 8成數額支給。」其比照專任教師規定，應包括職前年資採計亦應比照辦理。「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「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」部份因違反法律保留原則應屬無效。
4. 本案教育部107年 8月6日臺教法（三）字第1070087361號函所附再申訴評議書以教育部87年 11月30日臺（87）人（一）字第87129048號書函（以下簡稱871130書函）、105年1月26

日臺教人（二）字第1050009778號函（以下簡稱1050126函）、105年 4月1日臺教人（二）字第1050044815號函（以下簡稱1050401函）及 105年11月3日臺教授國字第1050121014號函（以下簡稱1051103函）做為維持原處分之理由並不足採，理由如下：

- (1)按司法院釋字第 367號解釋理由書，命令是否違反法律保留原則，應符合「法律授權應有具體明確之目的、範圍及內容」、「法律僅作概括授權時，除命令不得抵觸母法外，其內容僅能就與母法有關之細節性及技術性事項加以規定」及「符合比例原則」3要件。教育部871130書函、1050401函及1051103 函僅規範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，其餘部份以空白授權方式授權主管機關自行訂定，均與法律保留原則有違。教育部雖以教師法第35條第 2項做為中小學代理教師待遇支給基準訂定之授權依據，並認為該基準有適用疑義時得以上開解釋函補充。但依據釋字第 575號解釋「戶警分立實施方案相關規定，涉及人民權利（涉及警察人員轉任非警察人員之待遇調整）而未以法律定之，固有未洽，然因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第23條規定之法律保留原則有違。惟過渡條款若有排除或限制法律適用之效力者，仍應以法律定之，方符法治國家權力分立原則，併此指明。」，經查教師法第35條第 2項並無代理教師不得採計職前年資提敘之規定，戶警分立實施方案以命令規範人民權利事項，雖未對人民權利造成限制仍不符合法律保留原則；本案教育部以「解釋函」方式做為限制代理教師提敘之依據，更難謂合法。
- (2)再按司法院釋字第 483號解釋「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸」。公立學校教師為特別公務員，上述原則經相關教育法學者鑑定亦適用於公立學校教師（李惠宗，2004；許育典，2016）。本案教育部以空白授權方式授權各級主管機關自行以命令是否採計職前年資提敘，造成曾經有職前年資之代理教師（如私立學校正式教師轉任公立學校代理教師，或者曾經於有採計職前年資提敘之學校擔任代理教師轉任

至未採計職前年資提敘之學校擔任代理教師)降級改敘,與上述俸給法定原則有違。另依據釋字第707號解釋理由書第3段之意旨,降級改敘不以由較高薪點改敘較低薪點為限,維持原薪點不予提敘之理由亦應以法律或法律明確授權之命令訂定,始符合法律保留原則。「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有關職前年資不予採計,導致代理教師連續多年以相同薪點敘薪不予提敘之規定,亦應由以法律訂定始符合法律保留原則。前大法官吳庚(2009)亦有相同見解,認為給付行政之原則性事項(如代理教師是否適用職前年資提敘),屬於重要性事項應有法律依據。

- (3)本案再申訴評議書教育部認為教師法第35條第 2項「兼任、代課及代理教師之權利、義務,由教育部訂定辦法規定之。」非屬空白授權,並未違反具體明確原則。但依據釋字第491號解釋對於法律授權是否具體明確之判斷標準:「法律以抽象概念表示者,其意義須非難以理解,且為一般受規範者所得預見,並可經由司法審查加以確認,方符法律明確性原則。」上述教師法第35條第 2項依其文義,僅概括授權中央主管機關訂定代理教師待遇相關規定,並無法由教師法條文預期「有合格教師證之代理教師與正式教師薪資得有差別待遇」或「代理教師不適用職前年資提敘規定」之結論。另依據釋字第 524號解釋「倘法律並無轉委任之授權,該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」,教師法第35條第 2項授權訂定辦法之機關為教育部,依該項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第9條第2項亦規定「前項各款待遇支給基準,由中央主管教育行政機關定之。」,教育部以解釋函授權地方主管機關自行訂定敘薪相關規定,顯然與前述禁止再委任原則不符。另中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第12條並非法律,教育部以該條「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。」做為授權地方主管機關訂定代理教師敘薪補充規定之依據亦不符合具體明確原則及禁止再委任原則。

- 5.本案爭點在於司法院釋字第 707號解釋(以下簡稱該號解釋

)之適用對象是否包含代理教師，被告答辯實質引用該號解釋湯德宗大法官之部份不同意見書，認為此號解釋多數意見僅泛稱「公立學校教職員敘薪辦法」與「憲法上法律保留原則」有違，應以法律或法律明確授權之命令定之。但該號解釋無法類推教師待遇屬「重要事項法律保留原則」，無法以命令定之。並認為教師待遇屬給付行政，未侵害原告憲法上之權利，請求駁回原告之訴。唯該號解釋做成時共有15名大法官出席，除湯德宗大法官提出部份不同意見書外，另有5名大法官提出協同意見書。被告以個別大法官之見解看待本號解釋，是否足以代表多數大法官之意見或該號解釋之真意仍有疑慮。

6. 國家行政措施依其性質，可分為侵害行政與給付行政。一般行政法上所稱之給付行政，係指國家基於對人民生存照顧義務所採取之行政措施，用以改善人民之生存環境與生活條件，例如社會保險、社會救助、生活必需品之提供與相關經濟補助等而言。而公立高級中等以下學校教師（含正式教師及代理教師）與學校間之法律關係是行政契約，有關二者之權利義務關係，是依聘約內容規範。教師之待遇，係其履行聘約所定教學義務之一種所得或報酬，為公法上債權之一種，屬具有財產價值之權利，為憲法第15條所保障之財產權範圍，當非給付行政之範疇。因此本案於進行違憲審查時，應以較嚴格之侵害行政審查標準進行審查。
7. 受薪權為憲法第15條工作權之核心保障領域，憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」工作權之核心保障領域應包含使人民可以透過工作獲得收入，特別是取得薪資，以維持生活。所以，受薪權屬於工作權之核心內涵，應與工作權同樣受到憲法所保障。再者，鑑於薪資收入原則上為受薪者賴以維生之主要收入來源，相較於收入結餘之財產權的保障，受薪權之保障顯然更為迫切。受薪權之保障對於受薪者之重要性，不應低於一般財產權之保障。國家減損或限制人民薪資之行為，具有限制人民工作權的性質，與侵害或限制人民財產之情形一般，應有法律為其依據。況且，憲法第 165條規定：「國家應保障教育、科學、藝

術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」所以特別當所涉之受薪權為公立學校教師之受薪權時，不能以一般勞動關係之受薪權看待，認為不是憲法所保障之事項。限制公立學校教師之受薪權的規定，應與財產權一樣，同受憲法第23條法律保留原則之保障，並且依教育基本法第8條第1項前段、教師法第19條第1項及第20條規定，其法律保留原則之要求，應以法律，而不僅以法律所授權之法規命令定之。亦即其法律保留程度要求至國會保留的等級。

8. 釋字第658號解釋理由書第1段：「憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。又公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資採計及其採計上限等有關退休年資採計事項，為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之。」該號解釋雖並未如釋字第658號解釋明釋代理教師敘薪要件為重要事項法律保留之範圍，但解釋理由書亦闡明「教師待遇亦屬涉及公共利益之重大事項，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。」可知教師待遇與公務人員退休年資計算，均屬重要事項法律保留之範圍。該號解釋雖並未禁止以命令規範教師待遇事項，但需符合「法律明確性原則」始得為之。依據釋字第491號解釋對於法律授權是否具體明確之判斷標準：「法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。」教師法第35條第2項依其文義，僅概括授權中央主管機關訂定代理教師待遇相關規定，並無法由教師法條文預期「有合格教師證之代理教師與正式教師薪資得有差別待遇」、「代理教師不適用職前年資提敘規定」或「具有相

同年資、學歷及合格教師證之代理教師，薪資得因任教學校不同而有差別待遇」之結論。

9. 本案縱使認定教師待遇非屬重要事項法律保留，得以命令規範代理教師敘薪事項，其規範內容仍需符合憲法第 2 章基本權利相關規範。憲法第 7 條「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，翻遍中華民國各項人事行政法規，不論軍人、公務人員、正式教師、約聘雇人員或警察、消防人員，其待遇皆以法律規定。上述各類不同類型人員，並不會因為其任職機關為中央或地方機關有所差異，也不會因任職地點有所差異（地域加給除外）。唯代理教師敘薪排除以法律規定，不僅使代理教師待遇產生地區性差異，甚至在同一地區亦因其任職學校為國立學校或縣（市）立學校產生差異（臺中市及桃園市甚至因任教國中小或高級中等學校有差異，若為設有國中部之完全中學甚至會有一校二制的狀況），有違憲法第 7 條平等原則。
 10. 被告答辯狀最後一段有提到釋字第 707 號解釋沒有像釋字 658 號解釋一樣，明確要求教師敘薪一定要以法律訂定，釋字第 707 號解釋說明以法律或法律明確授權的命令訂定皆可，這兩個案件當時的狀況不太一樣，658 號解釋是當時公務人員退休已經有法律，但施行細則有規範到法律沒有規範的重要性事項，所以大法官解釋要求以法律訂定，707 號解釋當時教師敘薪是沒有法律，所以大法官解釋是說以法律或法律明確授權訂定的命令皆可，但現在教師待遇條例已經通過，所以必須要審查命令的部分有沒有涉及到重要性事項，必須以法律明確規定的部分。
- (二) 聲明：(1) 申訴評議、再申訴評議及原處分均撤銷。(2) 被告應以 275 薪點重新核發原告 106 學年度敘薪通知，並補發 106 全學年度薪資（含年終獎金）差額 23,338 元。(3) 訴訟費用由被告負擔。
- 三、被告答辯及聲明：
- (一) 被告答辯要旨：
1. 原告認應採計其職前代理教師年資 2 年，改敘為 22 級 275 薪點，被告學校認無理由，說明如下：

- (1)教師待遇條例第5條：「本條例於公立及已立案私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」、第9條第1項第3款：「公立學校教師於職前曾任下列職務且服務成績優良之年資，按年採計提敘薪級至所聘職務等級最高年功薪：…三、中小學教師曾任代理教師年資，每次期間三個月以上累積滿一年者，提敘一級。」、第21條規定：「公立學校校長、助教、稀少性科技人員、社會教育機構專業人員及各級主管機關所屬學術研究機構研究人員，除其他法律另有規定外，準用公立學校教師之規定。」。
- (2)中小學代理教師待遇支給基準第 1點：「中小學代理教師待遇（包括本薪、加給及獎金）之支給，比照專任教師之規定。但未其代理類（科）別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。」，又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（以下簡稱聘任補充規定）第10點：「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定。但未具所代理科（類）別合格教師證書者，其學術研究費按相當等級專任教師八成數額支給。」。
- (3)依據教育部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，…至所詢師資培育法公布後入學之師範校院畢業而尚未取得合格教師資格之代理教師應如何敘薪一節，除不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘外，依「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」第9條規定係屬省（市）政府權責，宜請依權責機關規定辦理。」。
- (4)依據教育部105年1月26日臺教人（二）字第1050009778號函略以：「…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。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，所詢疑義請依上開規定辦理。」。

- (5)教育部105年4月1日臺教人(二)字第1050044815號函略以：「二、查教師待遇條例第5條規定：「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」、第21條規定：「公立學校校長、助教、稀少性科技人員、社會教育機構專業人員及各級主管機關所屬學術研究機構研究人員，除其他法律另有規定外，準用公立學校教師之規定。」，次查中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第2條第3款規定：「代理教師：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。」據上，中小學代理教師並非教師待遇條例之適(準)用對象，合先敘明。三、復查本部94年1月12日台人(一)字第0930175624號函略以：「…二、查本部93年12月7日台人(三)字第0930159100號函所稱『待遇支給基準』之意涵，係指代理教師所支領之本薪、學術研究費及獎金等待遇之支給數額，比照編制內正式教師之規定辦理，尚無涉其職前年資得比照正式教師採計提敘薪級，…」。
- (6)教育部105年11月3日臺教授國字第1050121014號函略以：「…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。另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，惟仍由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準。」。
- (7)本案被告學校依據前揭規定及函釋訂定代理教師敘薪基準表，依據代理教師敘薪基準表備註3「代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)」，不予採計原告於104年8月24日至105年7月5日任教於國立華僑高級中等學校以及105年8月26日至106年7月1日任教於新北市立石碇高級中學之職前代理教師年資，而依原告學歷(碩士畢)敘定其薪級為24級245薪點，並無違誤。

(8)另105年1月26日函及105年11月3日函，雖認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給，惟考量各地方政府財政狀況不一，爰由各地方政府秉權責訂定敘薪相關之規範。又按105年4月1日函說明二敘明中小學代理教師並非教師待遇條例之適（準）用對象，原告尚不得適用教師待遇條例第9條提敘薪給。又依105年4月1日函說明三，中小學代理教師待遇支給基準第1點之待遇支給基準係指代理教師所支領之本薪、學術研究費及獎金等待遇之支給數額，比照編制內正式教師，尚無涉及代理教師職前年資得比照正式教師採計提敘薪級之規定。由上開教育部105年4月1日函說明具合格教師資格之代理教師其敘薪是否計入代理教師之職前年資一事，未於聘任辦法及其待遇支給標準中規定，係屬聘任辦法之未盡事宜，得由該管主管教育行政機關得訂定補充規定予以規範，是以，故新北市政府依聘任辦法及上開教育部函所訂定之代理教師敘薪基準表，並未違反聘任辦法之規定，而原告指摘代理教師敘薪基準表牴觸中央法規及違反法律保留原則而無效，以及代理教師敘薪為中央立法委託地方執行之委辦事項，非屬地方自治事項，並無地方主管機關得自行訂定補充規定之空間云云，惟查教師法第35條已明定代理教師之權利、義務由教育部訂定辦法規定，而教育部訂定聘任辦法規定代理教師之權益，並於該辦法第9條規定代理教師待遇基準由教育部定之，遂訂定中小學代理教師待遇支給基準，另於聘任辦法第12條規定該管主管教育行政機關得訂定補充規定。

(9)綜上所陳，新北市政府據以訂定聘任補充規定及代理教師敘薪基準表，以為新北市所屬公立學校代理教師敘薪之統一標準，再依聘任補充規定第10點第1項規定，代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。準此，被告學校依據前開規定、聘任補充規定及代理教師敘薪基準表，敘定其薪級為24級245薪點，並無違誤，原告指摘「代理教師敘薪為中央立法委託地方執行之委辦事項，非屬地方自治事項，並無地方主管機關可自行訂定補充規定之空間」云云，均不足採。

2. 有關原告主張司法院大法官釋字第658號及第707號解釋之論

述，被告學校認無理由，說明如下：

- (1) 依據釋字第658號解釋略以：「…公務人員退休法施行細則第十三條第二項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過公務人員退休法第六條及第十六條之一第一項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確授權…」惟本號解釋係解釋公務人員退休法施行細則第13條第2項是否違憲，並無涉「代理教師敘薪要件為重要事項法律保留之範圍」或「教師待遇亦屬涉及公共利益之重大事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範…」，原告誤解並據此主張「代理教師之敘薪為重要事項法律保留之範圍」云云，顯不足採。
- (2) 按釋字第707號解釋理由書之意旨：「……政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令……教育部於六十二年九月十三日訂定發布公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），嗣於九十三年十二月二十二日修正發布（下稱系爭辦法），作為教師待遇完成法律制定前，公立高級中等以下學校教師（下稱上開教師）敘薪之處理依據（系爭辦法第一條參照）。……系爭辦法係規範上開教師薪級、薪額、計敘標準、本職最高薪級以及在職進修取得較高學歷之改敘等事項，事涉上開教師待遇之所得，係屬涉及上開教師財產權之保障及公共利益之重大事項，其未經法律之授權以為依據，核諸首開說明，與憲法上法律保留原則自屬有違。」依本號解釋理由書之意旨，係認為以公立學校教職員敘薪辦法來規範教師之敘薪相關事項，與前揭法律保留原則之要求有違，而非就各縣市政府對於代理教師敘薪之規定即認定係屬違法，上開二者之內含尚難由本號解釋一概而論。
- (3) 原告主張被告（即原處分機關）適用之新北市政府關於代理老師敘薪之相關規定因牴觸母法或有違憲，而應不予適用。惟如上述釋字第 707號解釋之聲請背景係以正式教師為聲請

主體，其適用對象有無涉及代理教師，仍具疑義。且原告以新北市政府對於代理教師敘薪之相關規定係屬違憲即要求被告應不予適用該相關規定，應係對於憲法之適用多有誤解；蓋被告係一行政機關而非司法機關，尚不具司法權限，要難僅以原告所言相關規定違憲，即要求被告對系爭規定逕不適用，此乃權力分立之基本內涵。

(4)本件解釋除了泛稱「教師待遇涉及憲法第十五條之財產權保障」外，並未論述系爭規定如何「侵害」聲請人於憲法上所保障之「何種」權利。因為無法形成違反「侵害（干涉）保留」的論證，多數意見只好泛稱系爭規定「與憲法上法律保留原則有違」，避免援引憲法第二十三條。且本號解釋關於「重要事項法律保留」的論證明顯存在邏輯謬誤，即本號理由書第一段提及所謂「原則上應以法律定之」，豈能推出「唯以法律定之始為合憲」的結論，即「憲法上法律保留原則」固期許教師待遇以法律定之，但並未如「重要事項法律保留原則」之禁止教師待遇以命令定之，兩者絕非同一。

(5)又承如前述，因憲法關於教師之待遇並無明文，且未有類似釋字第605號與第658號解釋之釋示，是本件系爭命令是否「侵害」聲請人憲法上所保障之「何種」權利，並非明確，猶待論證。如何能援引釋字第六五八號解釋，而得出所謂「憲法上法律保留原則」即是「重要事項法律保留原則」？

(二)聲明：(1)原告之訴駁回；(2)訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：原告於99年 6月取得碩士學位並具有合格教師證書，其於106年任職被告為代理教師，被告就其前曾任2年代理教師之職前年資，不予列計敘薪，是否合法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：原告係新北市所屬公立學校 106學年度新進代理教師，其於99年 6月已取得碩士學位並具有合格教師證書，且其前於104年 8月24日至105年7月5日任教於國立華僑高級中等學校以及105年 8月26日至106年7月1日任教於新北市立石碇高級中學之職前代理教師年資，有 2年代理教師職前年資等事實乃不爭執，此有原告碩士學位證書、中等學校教師證書及前國立華僑高級中等學校教師聘約、敘薪通知書、離

職證明書及新北市立石碇高級中學之代理教師聘約、敘薪通知書及離職證明書為證（分見申訴評議卷第16頁、第17頁及第2頁至第9頁），而被告於106學年度聘任原告為代理教師，被告於辦理原告敘薪時，依新北市政府教育局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（下稱代理教師敘薪基準表）備註3「代理教師按所具學歷、資格敘薪（如有職前年資不予採計）」，不予採計原告上開職前2年之年資，依學歷敘定其薪級為24級245薪點，並以原處分（見本院卷第131頁至第132頁）通知原告，而原告不服經提起申訴及再申訴均遭駁回，此亦有申訴評議書及再申訴評議書等為證（分見本院卷第135頁至140及第141頁至第147頁），上開事證並為兩造所不爭執，核堪採認為真實。

(二)原告於99年6月取得碩士學位並具有合格教師證書，其於106年任職被告為代理教師，被告就其前曾任2年代理教師之職前年資，不予列計敘薪，乃屬合法。其法令之適用並無違誤。理由如下：

1. 本件爭點所涉相關法令及函釋：

(1) 教師法第35條：「（第1項）各級學校兼任教師之資格檢定與審定，依本法之規定辦理。（第2項）兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。（第3項）各級學校專業、技術科目教師及擔任軍訓護理課程之護理教師，其資格均依教育人員任用條例之規定辦理。」

(2) 中小學兼任代課及代理教師聘任辦法（為基於教師法第35條第2項之授權而訂定）第9條：「（第1項）兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：一、兼任及代課教師待遇以鐘點費支給。二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。（第2項）前項各款待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之。」、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。」（為教育部基於教師法第35條第2項之授權而訂定）。

(3) 中小學代理教師待遇支給基準」規定：「一、中小學代理教師待遇(包括本薪、加給及獎金)之支給，比照專任教師之規

定。但未具代理類(科)別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。二、代理三個月以上者，依實際代理之月數，按月支給；未滿三個月者，按時代理之日數支給。三、本基準生效前，經主管教育行政機關核定之待遇不符前二項規定之現職代理教師，為保障其權益，仍支原核定數額至聘期屆滿為止。」（為教育部經行政院核定發佈為基於中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第9條第2項之授權而訂定）。

(4) 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。（第 2項）代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定。但未具所代理科(類)別合格教師證書者，其學術研究費按相當等級專任教師八成數額支給。」及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表列：「學歷及資格為碩士者薪點245」，另「備註 1. 中小學代理教師待遇(包括本薪、加給及獎金)之支給，比照專任教師之規定。但未具代理類(科)別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。」、「備註3. 代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)；代理期間取得較高學歷及教師證亦不辦理提(改)敘。」（則係基於中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第12條之授權訂定）。

(5) 教育部87年 11月30日書函：「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，條、代理教師敘薪之原則.....。至所詢師資培育法公布後入學之師範校院畢業而尚未取得合格教師資格之代理教師應如何敘薪一節，除不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘外，依『中小學兼任代課及代理教師聘任辦法』第9 條規定係屬省(市) 政府權責，宜請依權責機關規定辦理。」

(6) 教育部105年1月26日臺教人(二)字第1050009778號函（下稱105年1月26日函)說明二：「.....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。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，所詢疑義請依上開規定辦理。」

(7)教育部105年 4月1日函說明二及三：「二、查教師待遇條例第 5條規定：『本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。』第21條規定：『公立學校校長、助教、稀少性科技人員、社會教育機構專業人員及各級主管機關所屬學術研究機構研究人員，除其他法律另有規定外，準用公立學校教師之規定。』次查中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第2條第3款規定：『代理教師：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。』據上，中小學代理教師並非教師待遇條例之適(準)用對象，合先敘明。三、復查本部94年 1月12日台人(一)字第0930175624號函略以：『...二、查本部93年12月7日台人(三)字第0930159100號函所稱【待遇支給基準】之意函，係指代理教師所支領之本薪、學術研究費及獎金等待遇之支給數額，比照、編制內正式教師之規定辦理，尚無涉其職前年資得比照正式教師採計提敘薪級，....』....。」

(8)教育部105年11月3日函說明三：「(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，本案回歸由各地方政府秉權責訂定相關規範。另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，惟仍由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準。.....」

2. 依上開法律規定可之，代理教師之權利義務，乃依「教師法」第35條第 2項之規定授權由教育部訂定辦法規定之。而教育部則依此訂定「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」（下簡稱聘任辦法），其中於此聘任辦法第9 條第1 項則僅規定：「（第1 項）兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：一、兼任及代課教師待遇以鐘點費支給。二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。」，並未就代理教師之職前年資是否併列計薪；至於同聘任辦法第9 條第2 項雖規定：「前

項各款待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之。」，而教育部依此規定所經行政院核定發佈之「中小學代理教師待遇支給基準」乃規定：「一、中小學代理教師待遇(包括本薪、加給及獎金)之支給，比照專任教師之規定。但未具代理類(科)別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。二、代理三個月以上者，依實際代理之月數，按月支給；未滿三個月者，按時代理之日數支給。三、本基準生效前，經主管教育行政機關核定之待遇不符前二項規定之現職代理教師，為保障其權益，仍支原核定數額至聘期屆滿為止。」，則亦僅規定中小學代理教師待遇(包括本薪、加給及獎金)之支給，比照專任教師之規定，仍未就代理教師之職前年資是否比照專任教師之規定，從而，就代理教師之職前年資，是否應併列計敘級，則應回歸於聘任辦法即基於教師法第35條第2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第12條所規定：「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。」，為法律處理之依據，核先敘明。

3. 承上，本案原告既係新北市所屬公立學校 106學年度新進代理教師，被告依其主管之教育行政機關所訂定之「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點規定：「代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。代理教師待遇之支給，比照專任教師之規定。但未具所代理科(類)別合格教師證書者，其學術研究費按相當等級專任教師八成數額支給。」(僅明訂代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪及代理教師待遇之支給比照專任教師之規定，並未就代理教師及其是否取得教師資格之職前年資是否併予列改計敘薪為規定)，而於該「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」表列：「其代理教師敘薪基準表所列「學歷及資格為碩士者薪點245」，另於被註 1. 再次肯認即「備註 1. 中小學代理教師待遇(包括本薪、加給及獎金)之支給，比照專任教師之規定。但未具代理類(科)別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師八成數額支給。」、於備註3. 明訂代理教師及其是否取得教師

資格之職前年資是否併予列，即「備註3.代理教師按所具學歷、資格敘薪(如有職前年資不予採計)；代理期間取得較高學歷及教師證亦不辦理提(改)敘。」，就上開代理教師之職前年資不予採計敘薪，於法即屬有據，對於本案被告依其主管教育行政機關即新北市政府所基於教師法第35條第 2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法之第12條所規定：「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。」，就法律未明文規定代理教師之職前年資是否比照專任教師之併列計敘之事項，以新北市政府教育局函頒之「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」及「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」規定，已具法律合法授權，並無違反法律保留，其規定內容明確，亦無抵觸母法，就上開代理教師與專任教師之職前年資為合理之不同規定（乃為合理之差別待遇，並無違反原告所指摘之違反平等原則），認原告雖具碩士學歷，不採計其所主張之2年職前年資，不予列計敘薪，乃屬合法，其法令之適用即無違誤。原告主張代理教師敘薪基準表抵觸中央法規及違反法律保留原則而無效以及代理教師敘薪為中央立法委託地方執行之委辦事項，非屬地方自治事項，並無地方主管機關可自行訂定補充規定之空間云云，要難採憑。

4. 續查，就教育部87年11月30日書函：「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，條、代理教師敘薪之原則...。至所詢師資培育法公布後入學之師範校院畢業而尚未取得合格教師資格之代理教師應如何敘薪一節，除不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘外，依『中小學兼任代課及代理教師聘任辦法』第9條規定係屬省(市)政府權責，宜請依權責機關規定辦理。」，可知上開書函僅針對【未具合格教師資格之代理教師】表明不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級；此從，其後教育部105年1月26日臺教人(二)字第1050009778號函說明二：「.....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。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，所詢疑義請依上開規定辦理。」亦僅係針對【未具合格教師資格之代理教師】表明不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級相符，承此，教育部105年11月3日則再函文說明三：「（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。另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，惟仍由各該教育行政機關自行訂定敘薪標準。..」。綜上，即可知於上開教育部87年11月30日、105年1月26日及105年11月3日函文，雖均肯認【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，然於該教育部105年11月3日函則已表明就【具合格教師資格之代理教師】雖得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，【然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自行訂定敘薪標準】。據此，本案被告依其主管教育行政機關即新北市政府基於教師法第35條第2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法之第12條所規定：「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。」，就法律未明文規定代理教師（不論其是否具合格教師資格）之職前年資是否比照專任教師之併列計敘之事項，以「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」及「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」規定，已具法律合法授權，規定代理教師不論其是否具合格教師資格之職前年資不得比照專任教師併列計薪，除如前所認具法律合法授權，並無違反法律保留，亦已與現行教育部函釋不相衝突，從而，被告就原告雖具碩士學歷有合格教師資格並有2年代理教師之資格，於其106年錄取

聘任為代理教師，不採計原告所主張之2 年職前年資，不予列計敘薪，自屬合法。

5. 至於前開教育部105年 4月1日函說明二及三：「二、查教師待遇條例第 5條規定：『本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。』第21條規定：『公立學校校長、助教、稀少性科技人員、社會教育機構專業人員及各級主管機關所屬學術研究機構研究人員，除其他法律另有規定外，準用公立學校教師之規定。』次查中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第2條第3款規定：『代理教師：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。』據上，中小學代理教師並非教師待遇條例之適(準)用對象，合先敘明。三、復查本部94年 1月12日台人(一)字第0930175624號函略以：『..二、查本部93年12月7日台人(三)字第0930159100號函所稱【待遇支給基準】之意函，係指代理教師所支領之本薪、學術研究費及獎金等待遇之支給數額，比照、編制內正式教師之規定辦理，尚無涉其職前年資得比照正式教師採計提敘薪級，....』....。」，其說明二敘明中小學代理教師並非教師待遇條例之適(準)用對象，原告尚不得適用教師待遇條例第9條提敘薪級，其說明三則敘明中小學代理教師待遇支給基準第 1點之待遇支給基準係指代理教師所支領之本薪、學術研究費及獎金等待遇之支給數額，比照編制內正式教師，尚無涉及代理教師職前年資得比照正式教師採計提敘薪級之規定。核係中央主管機關教育部就具合格教師資格之代理教師其敘薪是否計入代理教師之職前年資一事，未於聘任辦法及其待遇支給標準中規定，屬聘任辦法之未盡事宜，得由該管主管教育行政機關得訂定補充規定予以規範，是以，新北市政府依其主管教育行政機關即新北市政府基於教師法第35條第 2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法之第12條所規定：「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。」，就法律未明文規定代理教師（不論其是否具合格教師資格）之職前年資是否比照專任教師之併列計敘之事項，以「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」及「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」加以規範，亦無不合，特再敘明

6. 至於按司法院大法官釋字第443號解釋「……涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則..。」本件教師法第35條第2項已具體明確授權對於代理教師之權利、義務由教育部訂定聘任辦法，而對於聘任辦法及其待遇支給基準之適用上有疑義時，教育部自得予以解釋及說明，且衡諸聘任辦法及教師待遇條例規定尚無代理教師之代理教師職前年資得予以採計之規定，自得由教育部本於主管機關之職權為釋示，而依前述教育部105年11月3日函則已表明就【具合格教師資格之代理教師】雖得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，【然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自行訂定敘薪標準】。據此，本案被告依其主管教育行政機關即新北市政府基於教師法第35條第2項授權訂定之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法之第12條所規定：「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。」，就法律未明文規定代理教師（不論其是否具合格教師資格）之職前年資是否比照專任教師之併列計敘之事項，以「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」及「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」規定，自具法律合法授權，並非空白授權，原告此部分指摘容有誤解。
7. 另就原告主張司法院大法官釋字第658號及第707號解釋部分；依據釋字第658號解釋略以：「…公務人員退休法施行細則第13條2項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過公務人員退休法第六條及第十六條之一第一項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確授權…」，本號解釋乃係解釋公務人員退休法施行細則第13條第2項是否違憲，並無涉「代理教

師敘薪要件為重要事項法律保留之範圍」或「教師待遇亦屬涉及公共利益之重大事項」，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，原告據此主張代理教師之敘薪為重要事項法律保留之範圍，即屬有間，難以採憑。至於釋字第707 號解釋理由書之意旨雖略以：「...政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令.....教育部於六十二年九月十三日訂定發布公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），嗣於九十三年十二月二十二日修正發布（下稱系爭辦法），作為教師待遇完成法律制定前，公立高級中等以下學校教師（下稱上開教師）敘薪之處理依據（系爭辦法第一條參照）。.....系爭辦法係規範上開教師薪級、薪額、計敘標準、本職最高薪級以及在職進修取得較高學歷之改敘等事項，事涉上開教師待遇之所得，係屬涉及上開教師財產權之保障及公共利益之重大事項，其未經法律之授權以為依據，核諸首開說明，與憲法上法律保留原則自屬有違。」，核本號解釋理由書之意旨，係認為以公立學校教職員敘薪辦法來規範教師之敘薪相關事項，與前揭法律保留原則之要求有違，亦非就各縣市政府對於代理教師敘薪之規定即認定係屬違法，原告據此所為主張即難為有利之斟酌，特並敘明。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述於判決結果無影響，爰無庸一一再加論列，特此敘明。

七、本件訴訟費用由敗訴之原告負擔。

八、據上論結，原告訴請撤銷原處分、申訴評議及再申訴評議，並請求被告應以275薪點重新核發原告106學年度敘薪通知，並補發106全學年度薪資（含年終獎金）差額新臺幣23338元，均屬無理由，依行政訴訟法第98條第 1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 3 月 14 日
行政訴訟庭 法 官 楊志勇

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，並依法繳納上訴費用新台幣3000元。其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補正，由本院逕以裁定駁回上訴。

書記官 葉芷廷

中 華 民 國 108 年 3 月 14 日

歷審裁判

- 臺灣新北地方法院 107 年度 簡 字第 158 號判決(108.03.14)
- 臺北高等行政法院 108 年度 簡上 字第 48 號判決

1. 黑：案件目前繫屬法院及案號。
2. 紅：案件目前上訴到最高法院審理中。

相關法條

- 行政訴訟法 第 98、229 條 (103.06.18)
- 教師待遇條例 第 5、9 條 (104.06.10)
- 中華民國憲法 第 2、7、15、18、23、165 條 (36.01.01)
- 教師法 第 19、20、35 條 (103.06.18)
- 中小學兼任代課及代理教師聘任辦法 第 2、9、12 條 (105.06.29)
- 教育基本法 第 8 條 (102.12.11)
- 公務人員退休法施行細則 第 13 條 (106.01.26)
- 公務人員退休法 第 6、16.1 條 (105.05.11)

資料來源：司法院法學資料檢索系統