

解釋憲法補充聲請書（4）

案號：108 年度憲二字第 214 號

聲請人 張凱翔

5

10

聲請人於 108 年 11 月 15 日（聲請書寄出日期）以教育部 87 年 11 月 30 日臺（87）人（一）字第 87129048 號書函等 4 件解釋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達憲聲請解釋憲法，補充聲請如下：

15

壹、補充聲請部份：

20

25

按人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。所謂裁判所適用之法律或命令，係指法令之違憲與否與該裁判有重要關聯性而言，並不限於判決中據以引用之實體法及訴訟法之規定，包括作為判斷行為違法性依據之法令在內，均得為聲請釋憲之對象（釋字第 535 號解釋理由書參照）。就本聲請案所涉之行政訴訟判決而論，聲請人主張地方主管機關自行訂定代理教師敘薪規定，違反憲法第 7 條平等原則、第 15 條保障人民財產權意旨、第 23 條法律保留原則、第 165 條保障教育工作者之意旨及第 10 章中央與地方之權限，除該判決適用之新北市自治法規外，其他 21 個直轄市、縣（市）之自治法規即與該判決有重要關聯性，而得為聲請釋憲之客體。

本案原聲請書以前述重要關聯性理論，將新北市以外之其他 21 個直轄市、縣（市）之代理教師敘薪自治法規併案聲請解釋。唯代理教師敘薪因其任教學校為國立學校或直轄市、縣（市）立學校有不同之主管機關，分別適用中央法規標準法或地方制度法之規定。中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「左列事項應以法律定之：二、關於人民之權利、義務者。」，該款規定與地方制度法第 28 條第 1 項第 2 款規定：「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」類似。教育部依據高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法第 18 條訂定，適用於各國立學校之「高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 9~10 點代理教師敘薪規定並非法律，且與各地方主管機關訂定之自治規則「欠缺法律明確授權，違反憲法第 23 條法律保留原則」之情況類似，有併案審查之必要。

貳、補充陳述意見部份：

15 一、私立學校代理教師問題：

依據本案主管機關之法律見解，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。」，代理教師並非該條例適用或準用對象。代理教師敘薪除高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法（以下簡稱聘任辦法）第 16 條外，亦可依聘任辦法第 18 條授權各主管機關自行訂定補充規定。惟目前各地方主管機關訂定之補充規定，除金門縣及連江縣因該縣無私立學校外，其餘地方自治法規大多未將私立學校納入適用範圍。如自治法規以「○○縣（市）政府所屬○○學校……」或「○○縣（市）立○○學校……」為法規名稱，或法規內容明訂「本要點適用於本縣（市）縣（市）立○○學校。」；未有上述文字之地區（彰化縣、臺南市、屏東縣），自治規則下達程序亦未將私立學校納入下達範圍。

另教育部訂定之「高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點」第 2 點規定：「本要點所稱高級中等學校，不包括直轄市或縣（市）主管

教育行政機關設立或核准立案者。」就文義判斷該要點適用對象包含教育部主管之臺灣省（含 6 都改制後業務尚未移交之臺南市及舊高雄縣）私立高級中等學校。但該要點近 3 次修正時，105 年 10 月 31 日修正第 9 點敘薪規定行政規則下達時未將私立學校納入下達對象（附件 50-2），107 年 5 月 18 日（附件 50-3）及 108 年 2 月 26 日（附件 50-4）2 次修正則將私立學校納入下達範圍。教育部似乎有意解釋私立學校適用範圍並不包含第 9 點代理教師敘薪條件。

釋字第 707 號解釋解釋文雖然僅宣告「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。」，惟同號解釋理由書末段亦表明：「惟上開教師之待遇制度，以法律明文或法律明確授權之命令加以規定，需相當期間妥為規劃，相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨，制定上開教師待遇相關法律，以完成上開教師待遇之法制化……」由該段解釋理由書文字可知釋字第 707 號解釋要求教師待遇法制化之範圍並不局限於公立學校教師，僅因該號解釋公布前教育部並未對私立學校教師敘薪訂定規範，因此於解釋公布時大法官並未將規範私立學校教師敘薪之任何法規一併宣告違憲。目前各主管機關依據聘任辦法第 18 條訂定之代理教師敘薪補充規定雖不符合釋字第 707 號解釋理由書以法律「明確授權」之命令加以規定，但在各主管機關訂定之補充規定未將私立學校代理教師納入適用範圍之情況下，私立學校代理教師薪資完全不受任何法令保障，學校若訂出低於勞動基準法基本工資之代理教師薪資亦不違法（代理教師不適用勞動基準法）。再加上教師待遇條例第 17 條前段：「私立學校教師之職務加給、學術研究加給及地域加給，各校準用前 3 條規定訂定……」（註：「準用」不等於「比照」，教育部解釋私立學校教師本薪不得低於同級公立學校標準，前述 3 項加給若因財務因素訂定低於同級公立學校教師之標準並不違法。）若私立學校因財務因素訂出「學術研究加給 0 元」之標準，以現行大學畢業具有合格教師證之代理教師 190 薪點本薪為新臺幣 22435 元（無合格教師證

之大學畢業代理教師以 170 或 180 薪點敘薪更低），已低於 110 年 1 月 1 日起實施之基本工資月薪新臺幣 24000 元。若再考慮師範教育法時期舊制教師登記或私立幼兒園教保園可能有以 120、150 或 160 薪點敘薪的狀況，私立學校代理教師月薪僅新臺幣 17635 元（120 薪點本薪）亦不違法。（與
5 私立學校代理教師類似薪資不受任何法律或命令規範者尚有大學專案教師或約聘教師，但在討論此部份問題時需涉及憲法第 11 條保障大學自治的問題，無法與高級中等以下學校教師以相同角度進行論述，在此先不討論。）

二、原聲請書附表 2 修正部份：

（一）附件 8-2 宜蘭縣政府所屬各級學校及其附設幼兒園代理教師敘薪簡表

10 （108 年 12 月 5 日修正）原僅列出違憲態樣代碼 A 未經地方議會通過及代碼 B 限制採計職前年資提敘（代碼 E 聘期中改敘生效日期不確定），經參考朱逸華（2019）論文增列其他違憲類型「限制未具合格教師證之代理教師採計學歷敘薪，具碩士或博士學位但無教師證仍以 170 或 180 元敘薪」。

15 （二）附件 24 臺東縣高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第 10 點違憲態樣代碼 E 因聘期中改敘生效日期不確定，原先以問號呈現。經查臺東縣各級公立中小學敘薪標準作業手冊第 39 頁所附「臺東縣代理教師取得合格教師證改敘申請書」註明自申請日生效，代碼 E 改敘以主管機關核定日生效之狀態已不存在，故將代碼 E 之問
20 號刪除。

（三）附件 28 臺北市政府教育局所屬高級中等以下學校代理教師敘薪基準一覽表參考朱逸華（2019）論文增列違憲態樣代碼 B 限制採計職前年資提敘，但該市限制方式為採計本薪但不採計年功薪，僅對資深代理教師（大學畢業年資 16 年以上，碩士畢業年資 14 年以上或博
25 士畢業年資 11 年以上）有影響，與其他縣市完全不採計之狀況不同。

三、其他補充意見：

朱逸華（2019）論文研究表示，各地方主管機關以自治規則訂定「代理教師敘薪不採計職前年資提敘」之規定違反憲法第 23 條法律保留原則；

另依據地方制度法及教育部組織法之規定，教育人事制度為中央立法委託地方執行之委辦事項，並非地方自治事項，地方主管機關無權以自治法規限制代理教師敘薪事項（附件 51），此研究結論與聲請人主張相符。該論文作者為臺北市立民權國民中學人事主任，亦為學校辦理代理教師敘薪業務之承辦人；該碩士論文雖然無法代表主管機關之見解，但由承辦人提出質疑顯見主管機關認為代理教師敘薪屬地方自治事項之見解仍有疑義。惟該論文建議代理教師敘薪採取「可採計職前年資提敘但提敘金額打折」之建議，可能產生不同地區打折比例不同，或目前可提敘之國立學校及臺北市市立學校、金門縣縣立學校、臺中市市立高級中等學校及桃園市市立高級中等學校為避免調降代理教師薪資產生反彈維持不打折，使目前各地區差異仍然存在，代理教師選擇任教學校時優先選擇薪資較高之學校之狀態亦無法排除，聲請人認為並不可行。

另有關教育人事制度屬於地方自治事項或委辦事項，亦可由法令執行及經費來源 2 部份進行討論：自治事項地方主管機關得在完全不受中央法規之限制下，自行立法、自籌經費並自為執行，代理教師敘薪需受聘任辦法第 16 條規範，從法制面來看應不屬於地方自治事項。本案第 2 審判決雖引用教育經費編列及管理法，從財政自主權之角度認定代理教師敘薪為地方自治事項，但實際上代理教師依缺額類型可分為懸缺（含員額管控缺）、差假或留職停薪缺、借調缺及教育部專案補助缺等不同類型，經費來源可能為中央政府、地方自籌或中央、地方各分擔部份比例，從地方無法完全自籌經費之狀況分析應不屬於地方自治事項。

證物名稱及件數：

- 25 附件 50-1：高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點（節錄）
- 附件 50-2：教育部 105 年 10 月 31 日臺教授國部字第 1050107198C 號函
- 附件 50-3：教育部 107 年 5 月 18 日臺教授國部字第 1070036633C 號函
- 附件 50-4：教育部 108 年 2 月 26 日臺教授國部字第 1080012089C 號函

附件 51：朱逸華（2019）。我國公立中小學代理教師工作權益研究：以聘任（期）制度、敘薪及支援系統為例。臺北市：國立政治大學社會科學院行政管理碩士學程第 19 屆碩士論文。

doi:10.6814/NCCU201900388（僅節錄摘要、第 3 章及第 5 章第 2 節）（註）

5

（以上均為影本）

此致

司法院 公鑒

10

中 華 民 國 1 0 9 年 9 月 4 日

聲請人 張凱翔



15

註：該論文第 30 頁表 3-1 出處為本案聲請書附件 28「臺北市政府教育局所屬高級中等以下學校代理教師敘薪基準一覽表」，僅適用於臺北市市立學校。論文 31 頁提及「代理教師無年功薪現象」亦為臺北市之狀況，其他代理教師敘薪有採計職前年資提敘之學校（如金門縣縣立學校、國教署所屬國立學校、臺中市市立高級中等學校及桃園市市立高級中等學校）皆無採計上限不採計年功薪之限制。

附表 2：各直轄市、縣（市）主管機關訂定之代理教師敘薪自治法規違憲情形彙整表（更新 108 年 11 月 15 日聲請書附表）

附件編號	法規名稱	違憲行為類型					
		A	B	C	D	E	其他
附件 8-2	宜蘭縣政府所屬各級學校及其附設幼兒園代理教師敘薪簡表 (108 年 12 月 5 日修正)	✓	✓			?	限制未具合格教師證之代理教師採計學歷敘薪，具碩士或博士學位但無教師證仍以 170 或 180 元敘薪。
附件 24	臺東縣高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任實施要點 第 10 點	✓	✓	✓			
附件 28	臺北市政府教育局所屬高級中等以下學校代理教師敘薪基準 一覽表	✓	✓				職前年資提敘僅採計本薪，不採計年功薪。
附件 50-1	高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第 9~10 點 (國教署主管國立學校適用)	✓					

A：違反憲法第 23 條及釋字第 738 號解釋地方自治法規之法律保留原則，限制人民權利義務之重要性事項未經地方議會以「自治條例」規定，違反者共 22 縣市+國教署國立高中。

5 B：限制採計職前年資敘薪，違反者共 21 縣市。

C：聘期中取得較高學歷不得改敘，違反者共 12 縣市（另有 3 縣市未明訂是否得改敘，需待實際個案發生時由地方主管機關個案解釋）。

D：聘期中取得教師證不得改敘，違反者共 6 縣市（另有 7 縣市未明訂是否得改敘，需待實際個案發生時由地方主管機關個案解釋）。

- 5 E：申請改敘以主管機關核定日期為生效日，違反者共 5 縣市（另有 9 縣市未明訂改敘生效日，需待實際個案發生時由地方主管機關個案解釋）。（改敘生效日期非屬法律執行之技術性或細節性事項，若無法律授權應類推適用教師待遇條件施行細則第 6 條以申請日生效，有 C、D 限制不得改敘之縣市亦視為違反本項）。

✓：代表確定違反該項規定。

？：表示自治法規內未明訂此狀況之處理方式，需待實際個案發生時由地方主管機關個案解釋。