

法規範違憲審查補充聲請書

案號：108 年度憲二字第 214 號

聲請人 張○○ 國民身分證統一編號： 性別：

5 生日： 年 月 日 職業：

住：

郵遞區號： 電話：

傳真：

電子郵件位址：

10

為補充聲請事：

補充事項

- 15 一、參考臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 126 號判決（附件 59-1，另案○○高中敘薪案第 2 審判決），本案是否符合法律明確性原則及授權明確性原則仍有疑義，相關意見如補充理由一至三。
- 二、就教育部 112 年 6 月 30 日臺教授國部字第 1120051819 號函提出之答辯書，聲請人提出補充意見如補充理由四。

20 補充理由

- 一、關於代理教師敘薪之法律爭議，另案臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 126 號判決（附件 59-1，以下簡稱○○高中案）以該案是否符合法律明確性原則及授權明確性原則有疑義為由發回更審之理由（原判決第 9 頁第 23 行~第 11 頁第 16 行），聲請人陳述意見如下：
- 25 （一）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（以下簡稱系爭基準表）之訂定機關、性質及授權依據部分：
- 系爭基準表來源「新北市政府教育局辦理所屬公立學校暨幼兒園敘薪作業須知」共 58 頁（附件 59-2，此作業須知目前最新版為 110 年版，附件

提供版本為本案做成行政處份時適用之 106 年版。), 但該作業須知第 1 頁並未如一般法規於第 1 點註明此須知之授權依據。且此須知內容適用對象包含正式教師、代理教師、專任運動教練、代理專任運動教練等多種不同對象, 其性質較接近行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之行政規則, 無法
5 做為限制聲請人採計職前年資提敘的依據。該作業須知第 1 頁(封面)雖然有新北市政府教育局歷次修訂之文號, 但由國家圖書館政府公報資訊網查無此作業須知刊登公報(或修訂草案預告)之紀錄, 不符合行政程序法第 150 條第 2 項、第 154 條法規命令訂定程序或形式要件, 亦可認定此作業須知並非法規命令。

10 另系爭基準表為新北市政府教育局 105 年 8 月 22 日新北教人字第 1051582676 號函訂定, 最近一次修正為新北市政府教育局 108 年 7 月 31 日新北教人字第 1081415752 號書函修正(本案做成行政處分時適用版本為附件 1 之 105 年版, 因此不再提供更新版)。但系爭基準表並未如一般法規於
15 第 1 點註明授權依據, 其性質較接近行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之行政規則, 無法做為限制聲請人採計職前年資提敘的依據。且由國家圖書館政府公報資訊網查無系爭基準表刊登公報(或修訂草案預告)之紀錄, 不符合行政程序法第 150 條第 2 項、第 154 條法規命令訂定程序或形式要件, 亦可認定系爭基準表並非法規命令。

(二) 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(以下簡稱補充規定)部分:

20 此補充規定 100 年版條文第 1 點:「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(以下簡稱本補充規定)係依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法(以下簡稱本辦法)第 12 條規定訂定之。」, 形式上此補充規定看似依據 108 年 6 月 5 日修正前教師法第 35 條第 2 項及修正
25 前之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法(以下簡稱聘任辦法)第 12 條授權訂定, 但 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。」, 並無教育部得將權限轉授權地方主管機關之文字。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。」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。」似有違反釋字第 524 號解釋禁止再授權原則之疑慮。另因本補充規定第 10 點因違反憲法第 23 條法律保留原則而無效，對於該條文義不明之部分即無須審酌。

二、主管機關是否可以財政因素縮減代理教師待遇，依任教階段及缺額類別適用法規不同，不可一概而論：

- 10 ○○高中案第 1 審判決引用臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決（附件 7）之法律見解，以教育部 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函（即系爭函 4，附件 5）：「【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】。」
- 15 做為合理化地方政府因財政因素縮減代理教師待遇之理由。但原判決未注意的是有關代理教師人事經費，依教育階段及缺額類別適用不同之法規，不可一概而論。以下整理目前法院受理之 4 件代理教師敘薪相關行政訴訟案件，分別說明其差異如下：

編號	案號	缺額類別	說明
1	新北地院 107 簡 158 北高行 108 簡上 48 憲法法庭 108 憲二 214 (本案)	高中病假留職 停薪代理教師	高級中等教育法並未對代理教師人事經費支用訂定特別規並，因此本判決認為主管機關可以財政因素縮減代理教師待遇。
2	新北地院 110 簡 28	國中育嬰假留職 停薪代理教師	本案停止訴訟程序中尚未宣判，但聲請人認為依國民小學與國民中學班級編

編號	案號	缺額類別	說明
			<p>制及教職員員額編制準則第 3 條：「(第 2 項) 國民小學得視需要，在不超過全校教師員額編制數 8% 範圍內，將專任員額控留，改聘代理教師、兼任、代課教師、教學支援工作人員或輔助教學工作之臨時人員，但學校教師員額編制 12 人以下者，得將專任員額控留 1 人改聘之；其控留員額為 2 人以上者，至少半數員額應改聘代理教師。(第 3 項) 前項學校所控留之專任員額經費，應全數用於改聘之人員。」</p> <p>第 4 條第 2 項：「前條第 2 項至第 4 項規定，於國民中學準用之。」聘任代理教師之人事費用既比照專任教師規定，在專任教師人事費用有編列職前年資提敘經費的情況下，代理教師卻未編列職前年資提敘經費，可能有涉及不足額編列預算或違法挪用經</p>

編號	案號	缺額類別	說明
			費之問題。
3	士林地院 110 簡 3 北高行 111 簡上 126 (更一審尚未分案案 號未定)	國中育嬰假留 職停薪代理教 師	原判決誤以為此案例為高 中代理教師，引用新北地 院 107 簡 158 之見解認為 主管機關可以財政因素縮 減代理教師待遇。目前本 案發回更審，聲請人認為 應依前述新北地院 110 簡 28 之見解辦理。
4	新北地院 112 簡 73	高中增置專長 代理教師	增置專長代理教師之人事 經費全數由教育部補助， 因此聲請人認為以地方財 政因素縮減代理教師待遇 之法律見解在此案不適 用。

另需注意的是 112 年 6 月 21 日修正之國民教育法第 23 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關得視需要，依第 1 項準則規定，在不超過全校教師員額編制數一定比率範圍內，將專任員額控留，其所控留之員額經費，應全數支用於改聘教學人力所需之相關費用。」此條文將國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 3 條第 3 項人事經費專款專用之條文提升至法律位階，系爭函 4 似乎有因牴觸法律而無效之情形。

三、假設地方財政因素可做為縮減代理教師待遇之合理理由，在縮減待遇前應先經過合理之協議程序：

臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 126 號判決(附件 59-1)略以：「教師待遇條例第 9 條第 5 項，甚且明示私立學校可視財務狀況及需求，對專任教師之職前年資採計另定規範，排除以公立學校專任教師作為一體適用

之標準，益見教師法或教師待遇條例對於代理教師前任職他校之代理教師年資，確實無意採取所有教師均須比照公立學校專任教師加以併計之制度」惟教育部 107 年 11 月 22 日臺教人(四)字第 1070197286 號函(附件 59-3)亦說明，私立學校因財政因素縮減教師待遇需與「個別教師協議」並納入聘約，實務上亦經常發生私立學校僅「校務會議或董事會通過」或「未與個別教師協議於到期換約時加註減薪條款」經教師申訴程序評議為違法之案例。目前多數學校未與代理教師經協議程序，即以定型化條約之聘約強迫代理教師接受不採計職前年資提敘之條件，其合法性仍有疑義。

四、就教育部 112 年 6 月 30 日臺教授國部字第 1120051819 號函提出之答辯書，聲請人補充意見如下：

(一) 具有合格教師證之代理教師敘薪是否為地方自治事項部分：

教育法學者周志宏(2008)認為現行地方制度法及教育基本法對中央與地方教育權限劃分之規定與憲法規定不符，請參考附件 35 之論文。另憲法法庭 111 年度憲判字第 6 號判決第 53 段略以：「依憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定意旨，有關中央與地方間權限爭議之分配，如憲法本文及其增修條文已有明文規定者，依其規定。……是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定，或可據以解釋而劃分中央與地方間之權限。」教育人事制度應屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一部份，並非地方自治範圍。本案判決認為代理教師敘薪為地方制度法第 18 條第 1 項第 4 款第 1 目「直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理」之一部份，顯然與上述見解不符。

同判決第 62 段略以：「在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央『法律』之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。」本案教育部授權地方自行訂定代理教師敘薪補充規定之依據(現行聘任辦法第 18 條，原處分做成時聘任辦法第 12 條)並非法律，與上述判決意旨有違。

同判決第 65~66 段略以：「按任一地方自治團體，不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是『有一縣之性質』或『有一直轄市之性質』者，就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。」「至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。」代理教師具有在不同直轄市或縣（市）之間跨區域流動之特性，若容許地方自訂不同之代理教師敘薪標準，導致代理教師於選擇學校時優先選擇薪資較高之學校或地區，使薪資較低之學校或地區更不容易找到代理教師。是有關代理教師之敘薪標準，應具有全國一致之性質，而屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定「教育制度」所定之中央立法事項。另就憲法第 108 條第 1 項第 11 款及地方制度法第 18~20 條相關規定，人事制度不屬於地方自治事項，地方主管機關之自治法規除敘薪程序之技術性或細節性事項外，並無限制代理教師採計職前年資敘薪之空間。

另公立學校教師敘薪是否為地方制度法第 18~19 條之直轄市自治事項或縣自治事項，目前於行政法院之裁判見解有所歧異，茲說明如下：

1. 公立學校教師級俸事項，核非地方制度法第 19 條所訂縣自治事項之範圍：採用此見解之裁判有臺北高等行政法院 94 年度訴字第 309 號判決（附件 60-1）、最高行政法院 96 年度判字第 1384 號判決（附件 60-2）；另地方制度法第 18 條列舉之直轄市自治事項與第 19 條縣自治事項相似，可

類推公立學校教師級俸事項亦非地方制度法第 18 條列舉直轄市自治事項。

2.公立學校教師敘薪為地方制度法第 18 條第 1 項第 4 款第 1 目及第 19 條第 1 項第 4 款第 1 目「各級學校教育及社會教育之興辦及管理」之自治範圍：
5 採用此見解之裁判有臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號判決（本案第 1 審判決，附件 7）、臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決（本案第 2 審判決，附件 6）以及臺灣士林地方法院 110 年度簡字第 3 號判決（○○高中案第 1 審判決，但該案上訴後 2 審推翻原判決發回更審中）。

10 （二）限制代理教師採計職前年資提敘是否為限制人民權利義務需以法律或自治條例規定事項？

教育部 92 年 8 月 18 日臺人（一）字第 0920089595 號函（全國代理暨代課教師產業工會法庭之友意見書附件（以下簡稱法庭之友意見書附件）
14-3）對此問題採否定之看法，但教育部 99 年 4 月 19 日臺人（一）字第
15 0990056759 號函（法庭之友意見書附件 14-2）引用該函釋答覆大法官請求解釋事項（法庭之友意見書附件 14-1）時並未被大法官所接受，該案於 101 年 12 月 27 日做成釋字第 707 號解釋仍宣告「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，
20 應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 3 年時失其效力。」，併此指明。

（三）教育部答辯書所提出之合格代理教師統計數據有明顯錯誤，基於此數據估算或推導得出代理教師職前年資提敘所需經費需再重新進行確認：

教育部答辯書附件 1 之說明，師資培育統計年報中對於合格代理教師
25 比例是以「公立學校代理教師人數」除以「公立學校全體教師人數」再乘以 100%。該統計數據呈現資料為「代理教師佔公立學校教師總數」之百分比，並非「具有合格教師證之代理教師佔公立學校教師總數」（註：聲請人推測該年報定義之合格代理教師指符合聘任辦法第 3 條第 3 項各款逐次

放寬資格者均視為「合格」代理教師，但只有符合聘任辦法第 3 條第 3 項第 1 款才是「具有合格教師證之代理教師」)。若將此數據錯誤解讀，教育部計算代理教師職前年資提敘每提敘 1 級需要新臺幣 1827 萬元之經費即有高估或被灌水之情形（因未具合格教師證之代理教師全國統一規定不得提敘，此部分人數即不應列入計算）。

另外在計算代理教師職前年資提敘所需經費時，還需考慮已提敘之學校不重覆計算（如國立學校、臺中市市立高級中等學校、桃園市市立高級中等學校，另臺北市及金門縣只需計算「年功薪」提敘之經費）。另估計職前年資提敘所需經費所需之另 1 項資料為具有合格教師證之代理教師有多少職前年資，教育部未對此數據進行統計，即假設平均每人具有 10 年職前年資。在上述統計資料錯誤或不全之情況下，推估代理教師職前年資提敘每年需增加新臺幣 1 億 8270 萬元之經費過於速斷，且有顯著錯誤。

假設教育部估計代理教師職前年資提敘每年需增加新臺幣 1 億 8270 萬元是正確數據，應該不會對政府財政造成太大負擔。112 年為因應監察院針對代理教師無全年聘期未獲保障提出糾正案及立法院預算審查附帶決議要求 112 學年度起實施代理教師全年聘期（即將暑假 2 個月納入聘期薪水照發），全國所增加的經費為新臺幣 20 億元（其中中央補助 50%，但 113 年起回歸地方政府法定預算）。代理教師暑假支薪所增加預算為職前年資提敘之 10 倍以上，再加上此部分經費有被高估或灌水之情形，實際增加經費更少應該在政府財政能力可負擔之範圍。

（四）教育部答辯書所提出之資料尚有以下錯誤或不齊全之處：

1. 鈞庭 112 年 4 月 12 日憲庭力 108 憲二 214 字第 1121000805 號函說明四
（一）函詢事項：「全國各地方政府主管教育機關得自行決定，所屬公立中小學聘任合格代理教師，於敘薪時是否採計其職前年資。請問採行此一作法之明確起始時間？並請製表提供近 10 年來，各地方政府所屬公立中小學聘任合格代理教師，採計及不採計其職前年資之逐年統計數據。」
教育部答辯書附表 1 雖已就上述問題後段部分進行說明，但仍欠缺前段

「採行此一作法之明確起始時間」之說明。另教育部附表 1 之統計結果呈現方式過於簡略，提醒 鈞庭注意以下事項：

(1)附表 1 中臺北市及金門縣學校有採計職前年資提敘之說明為「只採計本薪不採計年功薪」，並非完全採計。

5 (2)附表 1 中連江縣學校有採計職前年資提敘之說明為「只有該縣莒光鄉及東引鄉之學校採計該 2 鄉之職前年資，且最高以提敘至 245 薪點為上限」，並非完全採計，此項只採計 2 個無機場離島鄉年資之作法為該縣為鼓勵教師前往偏遠地區任教之措施。

10 (3)附表 1 中桃園市國中有採計職前年資提敘之說明為「只有桃園市立特殊教育學校國中部有採計職前年資提敘」，若至桃園市各市立普通國中特教班擔任代理教師仍不採計職前年資提敘。

2.教育部以答辯書附表 2 之統計數據，認為懸缺代理教師留任比率與是否採計職前年資提敘無直接關係，對於此數據之解讀聲請人補充意見如下：

15 此表格以前 1 年已於該校持續任教之懸缺代理教師總數／懸缺代理教師總數計算代理教師留任比例，但在解讀此數據時必須考慮以下因素：

(1)職缺因素：教育部只統計懸缺代理教師之留任情形，看似排除代理原因消滅次年度無缺額之情況。但懸缺代理教師可能因當年有正式教師退休或離職使缺額數增加，也可能因學校減班或改開正式缺使懸缺代理教師缺額消失。甚至可能有所謂假懸缺之情形，即學校因為正式教師兼任行政職務而增開某科代理教師缺額（此類缺額性質屬懸缺），次年兼行政教師換人後此缺額即消失。此表格在統計時前、後年度之樣本（職缺）不相同，在職缺不同之狀況下比較自然容易得出留任率偏低之情況。

25 (2)教師因素：依聘任辦法第 4 條第 1 項規定代理教師必須要符合「經公開甄選且聘期在 3 個月以上」、「具有合格教師證」及「服務成績優良」3 個要件才能獲得學校再聘，未具合格教師證之代理教師不符合再聘條件。另外除未獲得再聘外，代理教師也可能因為錄取正式教師而未在原校留任，在此情況下亦容易得出留任率偏低之情況。

(3)有採計職前年資提敘之縣市辦理代理教師甄選時更容易吸引鄰近縣市符合資格者報名，留任率偏低亦可能是競爭更激烈錄取更優秀人選之結果。另外職前年資提敘僅適用於具有合格教師證之代理教師，未具合格教師證之代理教師較不易出現因薪資考量跨區域流動之現象。

- 5 (4)若考量現行代理教師需逐次放寬招考資格及職前年資提敘僅適用於具有合格教師證之代理教師之情況，要呈現職前年資提敘對代理教師人才流動之影響，較適合採用的統計指標為「代理教師中具有合格教師證之比例」及「同1缺額公開甄選之次數」。

10 證物名稱及件數：

附件 59-1：臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 126 號判決

附件 59-2：新北市政府教育局辦理所屬公立學校暨幼兒園敘薪作業須知
(106 年版)

附件 59-3：教育部 107 年 11 月 22 日臺教人(四)字第 1070197286 號函

15 附件 60-1：臺北高等行政法院 94 年度訴字第 309 號判決

附件 60-2：最高行政法院 96 年度判字第 1384 號判決

此致

憲法法庭 公鑒

20

中 華 民 國 1 1 2 年 7 月 1 3 日

聲請人 張○○