

憲法訴訟 言詞辯論意旨書

案 號：108 年度憲二字第 214 號

股 別：

關係機關	新北市政府	
代表人	侯友宜（市長）	
代表	歐人豪	
訴訟代理人	李宗翰 林佩賢 黃右嘉	

本案聲請人張凱翔為代理教師敘薪事件，認臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決，所適用之中華民國 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項等規定，及教育部 87 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號等函釋，有牴觸憲法第 15 條、第 23 條及司法院釋字第 707 號解釋之疑義，聲請解釋暨補充解釋案。請求撤銷被告機關所作原處分及訴願決定一事，相關機關新北市政府依法提出言詞辯論意旨書事：

一、授權明確性原則

（一）釋字第 765 號理由書略以，按立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之內容、目的、範圍應具體明確，命令之內容並應符合母法授權意旨。至授權之明確程度，固不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷，足以推知立法者有意授權行政機關以命令為補充，始符授權明確性之要求。

（二）依教師法第 3 條第 1 項：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」及教師待遇條例第 5 條：「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。」等二規定均以專任教師為規範對象，代理教師之權利義務則授權由教育部另訂辦法規定之，可見立法者即有意將代理教師及其他非屬專任教師等區分規定。

（三）再參照 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項（下稱系爭

1 規定一):「兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法
2 規定之。」可知，針對代理教師之「權利與義務」，教師法授權教育部
3 另訂辦法規範，則教育部 103 年 8 月 18 日修正發布之中小學兼任代
4 課及代理教師聘任辦法即依系爭規定一之授權內容，將代理教師「權
5 利與義務」一包含聘任資格、待遇、福利及其他各項權利義務等一併
6 納入規範，再按前揭釋字第 765 號理由書所稱「授權之明確程度，固
7 不應拘泥於授權條款本身所用之文字，惟仍須可由法律整體解釋認定，
8 或可依其整體規定所表明之關聯意義為判斷」，可知系爭規定一自符
9 合授權明確性原則。

10 二、再授權禁止原則

11 (一)按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
12 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
13 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
14 即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章(司法院釋字第 524 號解釋
15 參照)，此即所謂「再授權禁止原則」，換言之，法規命令再授權須有
16 法律之明確依據；且在有法律明確規定下，方得將應由法規命令規範
17 之事項，授權由下級機關以行政規則訂定(司法院釋字第 672 號解釋
18 陳新民不同意見書參照)。

19 (二)次按，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規
20 範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而
21 容許合理之差異。若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則
22 得由主管機關發布命令為必要之規範，而無違於憲法第二十三條法律
23 保留原則之要求，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不
24 許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益
25 者寬鬆，此於釋字第 443 號及第 738 號解釋理由書均有提及。

26 (三)綜上，中小學兼任代課及代理教師聘任辦法(下稱聘任辦法)將有關
27 代理教師聘任資格、待遇、福利及其他權利義務等納入規範，此係依
28 據系爭規定一之法律授權，就代理教師之「權利義務」訂定法規命令
29 規範之。然，有關代理教師之職前年資是否得採計提敘年資，在各地

1 方政府訂定相關規範前，法無明文，亦即代理教師之職前年資採計提
2 敘與否，並無強制規定，亦非當然之理，又此等事項應乃攸關地方政
3 府興辦教育、財政與管理，係較為細項之技術層面規範，從而，教育
4 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
5 第 12 條（下稱系爭規定二），使各地方政府因地制宜，就聘任辦法未
6 能完整規範之細部、技術事項，秉權責訂定相關規定自屬當然，更無
7 違「再授權禁止原則」之虞。同理，系爭規定三與系爭規定四，為就
8 起聘資格敘薪之細節性、技術性事項規範，亦非再授權之擴充規定。

9 三、中央與地方權限劃分

10 （一）中華民國憲法第 110 條第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由縣立法並
11 執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通。」再依前揭釋字第 443 號
12 解釋理由書可知，縣市地方政府就其教育事務，應屬縣市政府地方自
13 治之事項，且若教育事務僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，
14 則得以發布命令為規範。

15 （二）從而，新北市政府 100 年 11 月 23 日修正發布之「新北市立高中職及
16 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（下
17 稱系爭規定三）及新北市政府教育局 106 年 8 月 25 日修正發布之「新
18 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」備註三
19 前段（下稱系爭規定四），乃係規定本市代理教師之起敘，比照專任教
20 師以學歷為基準，且全國各縣市關於代理教師聘任及敘薪規範內容，
21 大致相同。其目的在保障代理教師之基本生活，又職前年資提敘事項，
22 依教育基本法及地方制度法之相關規定，兩者均屬地方自治關於興辦
23 教育事項，即應尊重地方政府之教育自治權限，由地方政府訂定規範
24 並據以實施，自無違反中央與地方權限之分配。

25 （三）教育部 87 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號書函（下
26 稱系爭函一）、105 年 1 月 26 日臺教人（二）字第 1050009778 號函
27 （下稱系爭函二）、105 年 4 月 1 日臺教人（二）字第 1050044815 號
28 函（下稱系爭函三）及 105 年 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號
29 函（下稱系爭函四）均係針對代理教師職前年資提敘薪級之事項給予

1 原則之建議，至於採計與否，則由各縣市政府自行評估後訂定相關規
2 範執行之。

3 (四)據上，系爭規定二至四及系爭函一至四均符合憲法有關教育事項之中
4 央與地方權限分配之規定。

5 四、平等原則

6 (一)代理教師之定性

7 1、學校編制內的正式教師可能因公差、請假或其他原因而留下課務，
8 這時學校會聘任代理或代課教師來暫代正式教師的課務，聘請任期
9 3個月以上的代理或代課教師，學校需要依下列順序公開甄選：(1)
10 具有合格教師證書的教師；(2)若前一種無人報名或未通過甄選，
11 可以聘請修畢師資職前教育課程的教師；(3)若前兩種都無人報名
12 或未通過甄選，可以聘請具有大學學歷的教師。在代理和代課教師
13 的甄選程序中，學校有機會聘請已通過師資培育但不具教師證的教
14 師，或甚至不具教師證也沒有修習師資培育課程的大學畢業生。

15 2、兼任、代理或代課教師的聘任，均適用高級中等以下學校兼任代課
16 及代理教師聘任辦法。其中代理或代課教師多為補足編制內教師請
17 假所遺留的人力空缺，需求和聘期皆不固定，故實務上多由學校自
18 行辦理教師甄選。代理或代課教師的聘期並不固定，至多1年。

19 3、除全民健康保險外，代理、代課教師因為都只是正職教師的職務代
20 理人，並非學校編制內的有給專任人員，所以不能投保公教人員保
21 險，只能參加一般的「勞工保險」。

22 4、綜上可知，代理教師乃正式教師之職務代理人，非學校正式編制內
23 專任人員，在聘任資格，可能包含具有教師證之教師，甚至或無教
24 師證且未經師資培育的一般大學畢業生（是否具教師專業能力，仍
25 有不確定性），再觀諸其投保勞工保險、聘期至多1年等其他特性，
26 代理教師在性質上，較偏向學校之約聘僱人員或臨時人員。

27 (二)憲法第7條平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關
28 基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為
29 合理之區別對待。代理教師在身分、資格及勤務目的與工作性質，皆

1 和專任教師顯有差異，則單就其職前年資得否提敘採計，於制度設計
2 上和專任教師有所不同，即難謂此屬不合理之差別對待，而有違反平
3 等原則可言。

4 (三)地方政府在考量財政及其他因素影響之衡平，為保障代理教師之工作
5 權外，亦盡可能最佳化代理教師之工作條件，爰在特定條件成就下，
6 仍得提敘職前年資，尚不違反平等原則。

7 五、比例原則

8 (一)代理教師職前年資採計提敘相關事項，係國家以法令提供教師敘薪支
9 俸之作為，非屬對代理教師就其財產存續狀態下自由使用、收益及處
10 分之侵害或干涉，應非對其財產權之侵害。其職前年資提敘採計與否，
11 僅為其選擇該職業之期待利益。

12 (二)代理教師於成為專任教師後，依待遇條例規定，其職前年資在一定要
13 件下即得採計提敘。可知立法者對於中小學教育階段教師之待遇，採
14 鼓勵代理教師成為專任教師，並保留其成為專任教師之職前擔任代理
15 教師年資，得合併採計提敘之空間，於制度設計上並無侵害代理教師
16 之財產權。

17 (三)系爭規定三、四，雖有「代理教師如有職前年資不予採計」之明文，
18 其在目的上既未侵害代理教師之生活所需之財產權保障，且部分代理
19 教師並無教師證，亦無取得「正式教師」資格之情形；如有教師證之
20 代教師師，亦兼有鼓勵代理教師取得專任教師資格，以提升地方教育
21 品質之目的，依代理教師之來源及資格均有相當差異，其目的洵屬正
22 當。

23 (四)就達成法規目的之手段言，中央立法之待遇條例尚且保有代理教師取
24 得專任教師資格後，採計職前年資提敘薪級之機會，乃合乎憲法上比
25 例原則之規定，且並無侵害受憲法第 15 條保障之財產權。

26 (五)就系爭函示一至四觀之，其係闡釋系爭規定一、二之法規原意，於目
27 的和手段均符合憲法第 23 條比例原則，並無違反憲法第 15 條保障人
28 民財產權之意旨。

29 六、經查，代理教師關於提敘與相關敘薪爭議，全國代理教師「歷年來」，

1 似僅本案釋憲聲請人「張凱翔」提出救濟並窮盡一切程序。除已判決確
2 定之行政訴訟外，亦有多案仍在訴訟中。釋憲聲請人張凱翔亦於行政救
3 濟過程中，對新北市多位教育人員（教育局承辦人、學校校長、主任、
4 組長等）提出刑事告訴。

5 七、綜上，系爭規定一至四及系爭函一至四，均無違背憲法原則，或有任何
6 違失侵害人民權益之情形，聲請人所訴無理由，敬請 鑒核，依法駁回
7 聲請人之訴，並請 鈞院依法判決如答辯，毋任感荷。

8 謹狀

9 憲法法庭 公鑒

10 相關機關：新北市政府

11 代表人：侯友宜（市長）

12 中 華 民 國 1 1 3 年 2 月 2 0 日