

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

本號判決多數意見認為，教育部修正、發布附表一編號二之規定¹、附表二編號二至四之函，就高級中等以下學校具合格教師證代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府、新北市政府教育局分別修正、訂定附表一編號三及四之規定，就該敘薪及職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款之規定。多數意見之立論，就判斷中央與地方關於教育事務權限分配之部分，本席歎難同意。敬提部分不同意見書於次。

一、本號判決之事實及爭點

聲請人為新北市立中和高級中學（下稱中和高中）於 106 學年度聘任之代理教師，具碩士學歷及合格教師證。而中和高中辦理聲請人敘薪時，依系爭規定四之規定（即本號判決附表一編號四之規定），不採計聲請人任教於國立華僑高級中等學校及新北市立石碇高級中學之 2 年職前代理教師年資，僅依聲請人學歷核敘其薪級為 24 級 245 薪點。聲請人不服，認中和高中應採計其職前代理教師年資，改敘為 22 級 275 薪點，循序提起救濟後，經臺灣新北地方法院 107 年度簡字第 158 號行政訴訟判決駁回，復經臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 號判決（下稱系爭判決）駁回確定。聲請人乃聲請解釋憲法，並聲請補充司法院釋字第 707 號解釋。

¹本意見書關於審查標的之簡稱與本號判決相同，請參見本號判決附表一及二。

系爭判決之法律上爭點為聲請人受聘為新北市公立高中之代理教師，學校應否採計其曾任其他公立高中代理教師之職前年資，由此延伸之憲法爭議乃新北市政府得否逕自訂定系爭規定三及四，就代理教師之敘薪事項為規範？亦即就關於代理教師職前年資得否併計之決定是否為新北市政府之權限範疇？而其授權之規定即系爭規定二，雖為中央教育主管機關教育部所訂定之法規命令，是否有逾越中央與地方關於教育事務之分權界限之虞？

二、本號判決就中央與地方分權界限所採取之判斷標準及論理

本號判決多數意見雖採與本庭 111 年憲判字第 6 號判決相同之標準，認我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法第 107 條至第 110 條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）中央立法權（大圓）所包涵。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或規則另行立法之權，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²。本席就此一立論並無相異之看法。

惟多數意見並未以上開立論為基礎，據以論斷本件爭議在我國憲法及現行相關法規範之框架下，應如何決定其權限之歸屬。而係以代理教師因若干社會環境之變遷，逐漸由補充人力之性質轉變成普遍存在之現象（依判決所引用之資料

² 參見本庭 111 年憲判字第 6 號判決理由書第 52、53、61 及 62 段，茲不贅。

最高曾達百分之 17)，且代理教師所承擔之工作與專任教師並無實質差異，代理教師在其他縣市之年資之採計涉及其財產權及工作權，屬全國性之公共利益，而應以全國性一致性標準予以規範，故認本件代理教師職前年資採計爭議屬憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定教育制度所涵攝之範圍，應屬中央立法權限。從而教育部發布系爭規定二及系爭函二至四，就中小學合格代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定；新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之敘薪及職前年資提敘事項，訂定補充規定，於此範圍內，上開規定及函釋違反憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度相關事項，應由中央立法之規定，即違反中央與地方分權之權力分立原則³而違憲。

此部分之論述並未考慮憲法及其他相關法律架構下關於中央與地方教育權限之區分，以及各縣市政府人事權限及預算編列等現況，容有速斷之嫌。

三、本席就中央與地方教育事項權限劃分所採之推論

本庭於近年所作成的判決中，已明示除憲法明文劃歸中央專屬立法並執行之事項（憲法第 107 條參照），中央立法並執行或交由地方執行之事項（第 108 條規定參照）外，各縣就憲法第 110 條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第 111 條規定參照），應有其自治立法及執行權。直轄市就「有一直轄市之性質者」，亦同。中央對於此等自治事項，不論是組織法或作用法，就具普遍性及一般性性質之事務者，均仍得以法律予以規範（如地方

³ 本號判決理由書第 58 段至第 61 段參照。

制度法、地方稅法通則等)，且有一定之立法形成空間。然為貫徹憲法保障地方自治之意旨，中央法律宜留給地方就其自治事項有一定之立法或執行空間。而地方行使其自治立法或執行權時，亦應注意其範圍及界限⁴。

本席謹依此標準析述如下：

(一) 除憲法或其他法律規定專屬於中央立法權事項外，關於教育事項各級地方政府應有其自治立法及執行權

我國憲法中關於中央與地方分權的架構，係依制憲當時的時空背景而訂定，存有一定的模糊性，在解釋上有其困難度，關於教育事項之規劃及權限分配，憲法第 108 條第 1 項第 4 款規定「教育制度」屬中央立法並執行或交由省縣執行之事項，實難以直接字面解讀其涵意，尤以數十年的社經環境大幅變遷，政府在推動教育普及與提升，著力甚深，相關法制已漸完備，自當審酌相關法制及各個實定法所構築之具體內涵，方可成為一個可以操作之憲法概念，而正確解讀教育事務於中央及地方權限之劃分界限。教育基本法、教育經費編列與管理法、國民教育法、高級中等學校教育法、教師法及教師待遇條例等均為本件爭議主要之相關法規範，不容忽略，多數意見完全漠視其存在，令人十分費解。其中教育基本法第 9 條第 1 項列舉中央政府的 8 項權限⁵，另於第 2 項明文規定：「前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」亦即採中央政府優先原則，但剩餘權限仍歸地方。

⁴ 參見本庭 111 年憲判字第 6 號判決理由書第 64 段。

⁵ 教育基本法第 9 條第 1 項規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。」

是以教育基本法第 9 條第 1 項規定所列舉之範圍，可認屬劃歸為專屬中央權限之事項，第 2 項則表明除前項專屬部分外，除非法律另有規定，否則，即歸屬於地方政府之權限範疇，提供各級地方政府一定之立法及執行空間，與前述本庭 111 年憲判字第 6 號判決之意旨並無二致。就本號判決所涉及之代理教師敘薪之爭議，並非第 1 項所列舉 8 款事項中，亦無法涵蓋於第 8 款中所指「依憲法規定對…教育工作者…提供獎勵、扶助或促其發展」，當另尋求是否有其他法律規範⁶，以確認地方政府之立法及執行空間。

按教師待遇條例係原公立學校教職員敘薪辦法經司法院釋字第 707 號解釋認該辦法違反法律保留原則違憲後，立法者所制訂關於教師待遇之專法。一般而言，人事法規針對某類職務人員所為之規定，係指編制內具一定資格之專任人員而言。教師待遇條例第 5 條就此已特別指明「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」，故同條例第 9 條第 1 項雖規定：「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。……」，依其規範意旨係指受聘為編制內專任教師者，有條件地採計其職前擔任代理教師年資，並設有最高採計之限制，以符合其所受任用之職務。受聘用為代理教師者，既非專任教師⁷，自不能適用前開關於專任教師之相關規定，故關於代理教師之職前年資是否得採計，如何採計，即屬中央法

⁶ 教育基本法第 8 條亦規定：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，……」

⁷ 教育部依教師法第 47 條第 2 項授權訂定之高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法第 2 條規定：「本辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：……三、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。」

律教師待遇條例所未規定之事項，容由地方政府另以自治條例或規則規範之。

職是之故，系爭規定二亦本此意旨，以中央法規明訂「本辦法未盡事宜，得由各該主管教育行政機關（地方）訂定補充規定」，與憲法第 108 條、第 111 條及教育基本法第 9 條第 2 項規範意旨均屬相符而具體系之一致性。

（二）地方政府設立中小學並負擔主要經費，亦應有相應之立法權

政府事務權限之分配與預算之負擔息息相關，財政收支劃分法亦本此原則，將政府財政支出與其立法權限緊密相扣，於第 37 條第 1 項明定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。四、由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)」。

按地方制度法第 18 條第 4 款第 1 目及第 19 條第 4 款第 1 目規定，各級學校教育之興辦，為地方自治團體直轄市、縣(市)之自治事項。辦理國民教育(6 至 15 歲)所需建校土地，由直轄市、縣(市)主管機關視都市計畫及社區發展需要，優先規劃。直轄市、縣(市)主管機關辦理國民教育所需經費，應優先編列預算支應⁸。高級中等學校自 103 年 8 月起與前述國民教育合為 12 年國民教育，得分別由中央政府、直轄市政府、縣(市)政府或由私人依私立學校法設立

⁸ 國民教育法第 7 條規定：「辦理國民教育所需建校土地，由直轄市、縣(市)主管機關視都市計畫及社區發展需要，優先規劃；核准設立公立國民小學及國民中學(以下簡稱學校)之主管機關並得依法撥用或徵收。」第 8 條規定：「(第 1 項)直轄市、縣(市)主管機關辦理國民教育所需經費，應優先編列預算支應；其財源如下：一、直轄市、縣(市)主管機關一般收入。二、直轄市、縣(市)主管機關依平均地權條例規定分配款。三、為保障國民教育之健全發展，直轄市、縣(市)主管機關得依財政收支劃分法第十八條第一項但書規定，優先籌措辦理國民教育所需經費。(第 2 項)中央主管機關應視直轄市、縣(市)主管機關辦理國民教育經費之實際需要補助之。」

⁹，故由直轄市政府、縣（市）政府設立之高中亦應由地方政府負擔所需經費。是以上述國民教育法及高等中學教育法均係由中央就教育相關重要制度立法後交由地方執行之事項，且其執行範圍內之事務，依據地方制度法之上開規定為地方自治事項，並由地方負擔籌畫、設立及經費支出之責。

次按教育經費編列與管理法規定，各級政府的教育經費之分擔係由行政院教育經費基準委員會衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模等因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級（地方）政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府「應分擔數額」，報請行政院核定。各級主管教育（地方）行政機關應依前項核定之基本需求及「分擔數額」，編列年度預算，且不得低於前三年決算歲入淨額百分之 23。中央政府依直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府「應分擔數額」後之差額後，再編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算¹⁰；地方政府於扣除中央政府之補助後，除自有財源減少外，其自行負擔之經費應逐年增加。

申言之，行政院教育經費基準委員會首先會依各級地方政府之人口數、學生數等因素，對各地方政府之就教育經費之應分擔額為不同決定，再由中央政府提供教育預算之補

⁹ 高級中等教育法第 2 條及第 4 條規定參照。

¹⁰ 教育經費編列與管理法第 10 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核定之。（第 2 項）各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。（第 3 項）中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費基本需求，扣除直轄市、縣（市）政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教育補助預算。」

助。亦即關於教育經費之編列及管理乃以各級地方政府編列預算為主要財源，中央政府處於提供補助的輔助地位。此種預算的分配與 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2 項（即本號判決所稱之系爭規定一）及系爭規定二至四所構築的權限分配架構一致，並無衝突。

甚至教育經費編列與管理法中尚特別規定，直轄市、縣（市）政府須依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長¹¹，換言之，教育經費逐漸轉為由直轄市、縣（市）政府自行負擔，減少來自中央的補助，則與此相對應者，應是在不違反中央法規規定之情形下，地方政府就高中以下有關如本件爭議之教育事務應有自主決定之權限，始屬合理。

但於本號判決中卻認為代理教師職前年資採計問題（甚至還不是代理教師待遇包含薪給、獎金等主要薪資結構問題）¹²，為中央立法權限之範圍，地方政府不容置喙。反觀教育經費編列與管理法等法規就此等事項要求地方政府負擔主要經費籌措，如此解釋，在現行教育經費編列與管理法之規範下，毋寧有侵犯地方政府財政自主權限之嫌，而造成另外爭議之可能¹³。

四、結論

中小學師資培育制度自 83 年起由師範院校幾為獨占並

¹¹ 教育經費編列與管理法第 3 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。」

¹² 教師待遇條例第 4 條規定參照。

¹³ 可能發生的爭議即如同司法院釋字第 550 號解釋之背景事實：84 年 3 月 1 日施行的全民健康保險法，係中央立法並執行之事項，惟該法第 27 條卻責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，致使各級地方政府拒絕配合，積欠之健保費補助於當時（90 年）已逾 300 億元，最後由臺北市府聲請釋憲。

保障派任之制度(師範教育法),轉變為多元培育儲備,取得教師證書具備教師資格者須相互競爭,經甄選通過後始由學校聘任為編制內正式教師之制度(師資培育法),於此期間大幅增加中小學師資儲備人才,固有利於學校選擇優秀人才進入教育現場。惟當時公立學校教師之退休條件較優渥,上開多元培育儲備制度吸引多數人才投入,過多之儲備師資除造成嚴峻之競爭外,適逢多年來台灣社會難以逆轉之少子化趨勢,中小學在第一線直接面臨學生來源減少之現象,主管機關就中小學減班或控管教師編制員額為不得不然之因應措施。加以 107 年年金改革後,職編制內之教師不再如過去一般樂於在法定強制退休年齡前提早退休,新陳代謝之速度亦明顯減緩。多年來在中央主管機關未能及時因應調整之情況下,致代理教師逐年增加,固屬政策規劃執行之不當,實非關中央與地方分權之問題。

我國憲法中關於中央與地方分權的架構,係依制憲當時的時空背景而訂定,存有一定的模糊性,在解釋上有其困難度。數十年來,地方制度分權之演變,歷經時空變遷以及法制的日漸周延,自憲法增修條文凍省及地方制度法、財政收支劃分法等法律制定後¹⁴,關於中央及地方權限的區分爭議已明顯減少,主要的爭議發生在就同一事項之規範,地方自治法規是否抵觸中央法規的衝突之上¹⁵。

直轄市政府、縣市政府就其自治事項,本得依其法定職

¹⁴ 依 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 9 條第 1 項及第 3 項規定,憲法第 109 條規定凍結適用,有關省、縣地方制度,以法律定之,臺灣省政府之功能、業務與組織之調整,得以法律為特別之規定。復依 88 年 1 月 25 日制定公布地方制度法第 2 條第 1 款規定,省政府為行政院派出機關,省為非地方自治團體。

¹⁵ 此類中央及地方就同一事項為不同規定,而產生相互衝突之爭議,可參見司法院釋字第 738 號解釋(電子遊戲場業營業場所距離限制)、第 769 號解釋(縣/市議會正副議長選舉罷免記名或不記名投票)及本庭 111 年憲判字第 6 號判決(萊劑殘留標準之零檢出爭議)。

權或法律、基於法律授權之法規，訂定自治規則（地方制度法第 27 條第 1 項參照）。本此原則，地方政府就其轄區範圍內之公立學校教師聘任管理本有其自治權限，並得訂定相關之內部組織人事自治規則，除非有牴觸中央或上級自治團體法規範之違法情形，否則並非當然無效。

本號判決中系爭規定一至四的教師法、教育部修正發布之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法、新北市政府修正發布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及新北市政府教育局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，其間層層相遞，毫無扞格衝突可言。殊難想像在系爭規定一合憲的前提下，推導出系爭規定二至四違憲的結論。且與中央法規既無牴觸及衝突，又係本於地方自治團體自治權限所為之規定，何來違反中央與地方分權之問題？

本號判決雖為教師職前年資採計之爭議，但背後含有地方自治團體關於教育事務管理權及自主決定權之問題，其間各種教育及預算法規皆相互影響，實應合併觀察後進行整體析述方為正辦。本號判決多數意見將中央及地方本無爭議之權限區分，另行重新認定，並因此而做出違憲之決定，其論理容有再行思考之處，爰提出部分不同意見書如上。