

解釋憲法補充陳述意見書（3）

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 日以臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 48 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 號書函等 4 件解釋函及新北市等 22 個直轄市、縣（市）訂定之代理教師敘薪地方自治法規違憲聲請解釋憲法，補充陳述意見如下：

15 一、中央與地方教育權限劃分問題：

本案聲請人主張教育人事制度為憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一部份，應由中央立法執行，或由中央立法並交由地方執行。教育部相關函釋授權地方主管機關自行訂定代理教師敘薪相關規定，違反憲法第 10 章中央與地方權限關係相關規定，先予敘明。此部份教育法學者周志宏
20 （2008）見解與聲請人一致，並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；特檢附相關資料供 鈞院參考（附件 35，該論文全文共 25 頁，提及憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度範圍之部份於頁碼 36~38 頁）。

25 二、教育人員薪資為教育經費編列與管理法之「教育經費基本需求」應優先編列：

聲請人曾引用教育財政學者蓋浙生之研究，認為教育人員薪資為教育經費編列與管理法之「教育經費基本需求」應優先編列，且需依照地區或

學校特性彈性調整變數差值，不宜以齊頭式平等的「職前年資一律不予計算」方式處理，更不可能以教育人員薪資非屬「教育經費基本需求」優先刪減。美國學者古柏來 1960 年代提出之教師薪資訂定 11 項原則，第 3 項亦表示「有經驗之教師薪資起點應高於新進教師」（附件 36），可證目前
5 多數縣市代理教師敘薪「職前年資一律不予計算」之方式不當。

三、自治規則若涉及人民權利義務應有法律或自治條例做為授權依據，本案教育部函釋及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 條無法做為授權依據：

10 本案聲請人主張代理教師待遇為涉及人民權利義務之重要性事項，應依據中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款規定，以法律限制。教育部於教師法未明確授權之情況下，無權以命令限制國立學校代理教師敘薪，更不可能將自己所沒有的權限轉授權地方主管機關以自治規則限制代理教師敘薪。若原判決認為代理教師敘薪屬於地方自治事項之見解成立，依地方制
15 度法第 28 條第 1 項第 2 款規定應以自治條例定之，始符合法律保留原則。此部份地方制度法學者紀俊臣（2004）與聲請人採相同見解，認為無法律或自治條例授權之自治規則，不宜訂定涉及人民權利義務之事項（附件 37）。

四、違反平等原則：

20 本案聲請人主張教育人事制度為憲法第 108 條第 1 項第 4 款教育制度之一部份，應由中央立法執行，或由中央立法並交由地方執行。另依據釋字第 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
25 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。故代理教師薪資非屬行政法上之給付行政或社會福利措施，無法援引釋字第 485 號解釋文第 2 段社會福利措施得依據不同地區地方政府財政調整之意旨做為差別待遇之依據。

地方自治團體之地方財政權除財政自律權外，對於單憑自主財源仍無法滿足最低財政需求之自治團體，應有權要求國家保障其相應之財源（附件 38）。若地方自主財源無法支應屬「教育經費基本需求」之教師薪資，中央政府不予補助而放任各地方政府以無法律授權之自治規則「縮減教師薪資」，導致不同地區代理教師薪資不一致，此地區落差有違反憲法上平等權之爭議。

代理教師敘薪原為省（市）政府主管事項，於精省前若遇有經費不足之情況，得依憲法第 109 條第 3 項：「各省辦理第 1 項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。」，由國庫補助省政府（或由省政府再轉發縣市政府）。惟臺灣省政府組織精簡後，憲法增修條文第 9 條第 1 項凍結憲法第 109 條，並以法律將原省政府業務依其性質移轉至中央政府或縣市政府。但代理教師敘薪業務移交縣市政府後，憲法增修條文因立法疏失未訂定國庫補助縣市政府之條文。87 年彰化縣先以無法律明確授權之自治規則限制代理教師採計職前年資提敘，之後其他縣市陸續跟進，演變成目前代理教師敘薪一國多制的狀況。惟憲法增修條文第 9 條第 1 項立法意旨為配合精省凍結憲法第 109 條第 1 項及第 2 項之省立法權限，憲法第 109 條第 3 項凍結後並未立法規劃國庫補助直轄市或縣（市）基本需求經費，使部份地區人民因地方政府經費不足而影響其基本生存權，則有違反憲法第 7 條平等原則之爭議（附件 38）。

- 20
- 證物名稱及件數：
- 附件 35：周志宏(2008)。中央與地方有關教育權限之劃分。法令月刊，**59(5)**，17-41
- 附件 36：蓋浙生（1999）。教育財政與教育發展。第 11 章：教師待遇與教育發展。臺北。師大書苑有限公司。第 379-418 頁（僅附本案聲請人引用之第 390~391 頁）
- 25
- 附件 37：紀俊臣（2004）。地方政府與地方制度法。第 16 章：自治條例與自治規則在地方立法權行使之機制設計。臺北。時英出版社。第

415-433 頁（僅附與本案聲請人見解相關之第 424 頁）

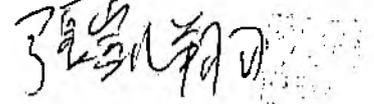
5 附件 38：臺北市政府（2003）。全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編。
全民健康保險費案第 1 次釋憲聲請書。臺北。臺北市政府法規委員
會。第 52-78 頁（僅附本案聲請人引用之第 65~68 頁，見備註說
明）

此致

司法院 公鑒

10 中 華 民 國 1 0 9 年 2 月 2 0 日

聲請人 張凱翔



註：本段引用之法律見解為全民健保釋憲案臺北市政府 91 年 1 月 28 日第 1
次聲請釋憲時所提出，行政院以本案為地方自治事項聲請釋憲不需經
由行政院層轉退回。鈞院做成釋字第 550 號解釋依據為臺北市政府
15 91 年 3 月 25 日未經行政院層轉自行提出之第 2 次釋憲聲請書。此段地
方財政平等原則之見解不知為何未於第 2 次釋憲聲請書出現，但仍將
見解出處蔡茂寅之論文列為第 2 次聲請書附件。