

1 憲法訴訟言詞辯論意旨書

2 案 號：108 年度憲二字第 214 號

3 關係機關：教育部

4 代 表 人：部長潘文忠

5 訴訟代理人：李仁淼教授

6

7 劉昆銘律師

8

9 甘玫瑛專門委員

10

11

12 為本件法規憲法審查，謹依法提出言詞辯論意旨書事：

13 一、系爭規定一之授權，符合授權明確性原則：

14 (一) 按系爭規定一，即 89 年 7 月 19 日修正公布之教師法第 35 條第 2
15 項有關「代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法」之規定。於
16 立法沿革上，該條項緣自 80 年 12 月陳立法委員哲男等 44 人提案
17 之教師法草案第 38 條，嗣立法院於 84 年 7 月 13 日三讀通過教師
18 法，其中第 35 條第 2 項採上開陳立法委員哲男提案版本通過。陳
19 立法委員提案版草案第 38 條規定「兼任、代課及代理教師之權利、
20 義務授權教育部訂定辦法規定之。」¹；另，草案第 5 條至第 7 條均
21 係和教師資格有關之規定。就上開立法過程觀察，於立法當初教師

¹立法院公報第 80 卷第 101 期，院會紀錄，第 210 頁，會議日期：民國 80 年 12 月 13 日

1 法即以專任教師為主要適用對象。惟立法者仍授權教育部就代理教
2 師之權利義務另定辦法規範，顯見立法者於立法當初即有意區分代
3 理教師與專任教師二者之意思甚明。嗣「教師法」於 89 年 7 月 19
4 日修正公布第 35 條，惟該條第 2 項未修正；又現行教師法於 108 年
5 6 月 5 日修正公布全文，自 109 年 6 月 30 日施行，系爭規定一之條
6 次，修正移列為第 47 條第 2 項，增訂授權規範事項內容，使授權更
7 明確，除維持系爭規定一「代理教師之權利、義務」之規定外，並
8 增列「資格、聘任、終止聘約、停止聘約之執行與其通報、資訊之
9 蒐集、查詢及其他相關事項」授權教育部訂定辦法規定。亦即，有
10 關代理教師「待遇」之部分，現行「教師法」之規定仍與系爭規定
11 一之內容無異。復因司法院釋字第 707 號解釋宣告教育部 93 年修
12 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
13 於公立高中以下學校教師部分之規定違憲，並自解釋公布日起，至
14 遲屆滿 3 年時失效。為因應上開違憲宣告，行政院於 104 年 2 月 25
15 日函請立法院審議「教師待遇條例」草案，嗣於 104 年 6 月 10 日制
16 定公布。當中，待遇條例僅以專任教師為適用對象。另，教師之待
17 遇包括本薪、加給及獎金，代理教師則僅於成為專任教師後，方得
18 依一定要件就其職前年資提敘薪級（待遇條例第 5 條、第 9 條第 1 項
19 第 3 款及第 12 條第 1 項參照）。至代理教師在未成為編制內專任教
20 師之前，其職前年資得否併計提敘，並無相關法律之明文。依上開
21 相關立法，代理教師並非專任教師，就待遇部分，核與專任教師不
22 同，為立法者在制度面有意予以區別。

23 （二）依系爭規定一授權教育部訂定，並於 103 年 8 月 18 日修正發布之
24 「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」（下稱聘任辦法）第 2 條之
25 規定²，代理教師係指「以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其

²現行規定為教育部於 112 年 06 月 19 日修正發布之「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」第 2 條。

1 他原因所遺之課務者」，可知代理教師主要任務在隨時支援任何編
2 制內教師因差假等原因所遺之課務，具補充、支援不同教師所遺不
3 同課程之補充性與特殊性，與專任教師就特定學門科目教學，具長
4 期延續其教學之嫻熟度，在提供教育給付之工作性質上，與編制內
5 教師有所不同。且代理教師之聘任程序依「聘任辦法」第 3 條規定，
6 於聘任 3 個月以上者，始經教師評審委員會審查通過後由校長聘任，
7 與專任教師除經法定分發者外，一律經教師評審委員會審查通過後
8 由校長聘任（本案不予併計職前年資提敘薪級之原處分作成時之
9 「教師法」第 11 條第 1 項，現行條文為第 9 條第 1 項參照）不同，
10 亦不限於具有合格教師證書者始得聘任，均較專任教師寬鬆，且無
11 專任教師除法令規定外不得在外兼課或兼職之嚴格限制（「教育人
12 員任用條例」第 34 條參照），其相關權利義務亦與專任教師不完全
13 相同（參照「聘任辦法」第 7 條、第 8 條及本案原處分作成時之「教
14 師法」第 16 條、第 17 條）。益見立法者原本即對代理教師和編制內
15 之專任教師兩者有意加以區別，且在保障學生學習權之前提下，於
16 立法者之授權下，對於專任教師和代理教師兩者之「待遇」，在不違
17 母法之授權下，教育主管機關本即應享有高度之裁量權，否則憲法、
18 教育基本法所保障之學習權即難以實現。

19 （三）依「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」（下稱中
20 小學編制準則）第 3 條第 2 項、第 4 條第 2 項之規定，國民中小學
21 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
22 留，改聘代理教師。然依教育部 106 年至 110 年度之統計，全國公
23 立中小學合格代理教師總人數由 2 萬 1026 人，攀升至 2 萬 5737 人，
24 占比由 11.4%至升高到 13.69%，代理教師人數有逐年攀升趨勢。為
25 使各地方政府重視並合理規劃員額控留比率，教育部自 111 年度起，
26 於一般性補助款考核項目新增「教師員額控留比率」項目，並請各
27 縣市政府及各校衡酌人口變動情形，透過教師甄選、介聘與公費生

1 等方式，分年降低員額控管率至不超過 8%之目標，以改善學校專任
2 教師不足情形且增加師資穩定性。

3 (四)按明確性原則與法律安定性有密切關係，且法律明確性與法律授權明
4 確性二者為和憲法層次之立法界限有關³。又何種事項應以法律直接
5 規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、
6 內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異，如以法律授
7 權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；
8 若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布
9 命令為必要之規範為司法院釋字第 443 號解釋理由書所闡明。又政
10 府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人
11 民基本權利之保障等重大事項，原則仍應有法律或法律明確授權為依
12 據，司法院釋字第 707 號解釋參照。次按司法院大法官之解釋，授權
13 條款之明確程度，應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱
14 (司法院釋字第 680 號解釋理由書參照)；法律授權訂定命令者，如涉
15 及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明
16 確之要件(司法院釋字第 313 號、第 394 號、第 619 號、第 710 號、
17 第 730 號解釋參照)；若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體
18 所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概
19 括授權所訂定之命令只能就執行母法有關之細節性及技術性事項加
20 以規定。(司法院釋字第 394 號、第 426 號、第 510 號、第 612 號解
21 釋參照)。

22 (五)司法院釋字第 612 號解釋彭鳳至大法官協同意見書指出，關於人民
23 自由權利之限制，法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容
24 及範圍，應具體明確，始符憲法意旨，惟如何認定授權之目的、內容

³其內容可區分：1.法律內容明確、2.法律授權明確、3.行政行為明確。前二項為憲法層次之立法界限問題。第三項涉及行政行為者為行政程序法所定之標的參李震山，行政法導論 11 版，2019 年，頁 272

1 及範圍是否具體明確，依司法院釋字第 390 號、第 394 號、第 443 號、
2 第 522 號及第 538 號解釋意旨，可以解讀為大法官就法律保留原則
3 與授權明確性原則在人民基本權利保障上之適用，係依基本權利之種
4 類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準，說明如
5 下：

6 1. 依基本權利之種類所建立的劃分標準：

7 涉及人民生命及身體自由者，適用嚴格法律保留原則，對授權明確
8 性之審查較嚴；涉及人民其他自由權利者，適用一般法律保留原則，
9 對授權明確性之審查較寬。

10 2. 依限制人民自由權利措施之性質所建立的劃分標準：

11 涉及刑罰之規定，適用嚴格法律保留原則，對授權明確性之審查較
12 嚴；涉及行政罰或其他行政干預之規定，適用一般法律保留原則，對
13 授權明確性之審查較寬。

14 又，嚴格審查與寬鬆審查之意涵如下：

15 1. 嚴格審查之審查方式，可以釋字第 522 號解釋理由書之闡述為例：

16 刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主
17 義，以制定法律之方式為之，如法律授權主管機關發布命令為補充規
18 定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性
19 原則。

20 2. 寬鬆審查之審查方式，可以釋字第 538 號解釋文之闡述為例：

21 建築法第 15 條第 2 項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，
22 概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與
23 範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機
24 關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考
25 核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。

1 (六) 教育基本法⁴第9條第1項列舉中央政府之教育權限，對於列舉以
2 外之教育事項，同條第2項規定，除法律另有規定外，其權限歸屬
3 地方。其次，代理教師得否採計其職前年資提敘薪級，為和「教職
4 員勤務條件」有關事項。該等事項係在追求實現品質良好之教育，
5 與教育財政有關，原則上由地方決定，並應尊重和該當教育有關之
6 各相關主體，以建構教育行政對教育條件整備決定權之制度化⁵。和
7 本件釋憲聲請案有關之主要爭點為：未成為專任教師之前的代理教
8 師，其職前年資若未予採計提敘，是否有違憲法所保障之平等權、
9 財產權及抵觸憲法上之授權明確性原則、比例原則等問題。對上開
10 問題，對憲法上保障之基本權進行規範之法規等是否合憲，即和採
11 用何種違憲審查標準進行審查有密切關係。檢視司法院歷年之憲法
12 解釋，對於涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源所產生
13 財產上請求權之案件，大法官通常容許立法者得有較高之調整形成
14 空間，並在審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原
15 則時，採較為寬鬆之審查標準(司法院釋字第782號、第783號解
16 釋參照)。另，自司法院大法官歷年來對國家財政資源、教師資格，
17 甚至法制尚未完備時之教育人員任用相關法規之司法審查觀之，大
18 法官對立法形成空間、專業人士資格取得等事項，均採較寬鬆之審
19 查基準(司法院釋字第333號、第405號、第782號、第783號解

⁴關於教育基本法為法律位階，因其涵括教育制度與教育分權等教育事項之規範，在法律位階上國內多數學說均認為教育基本法有實現教育基本權而有「準憲法」或「教育憲法」位階之性質。有關教育基本法之立法背景、法解釋及法律效力等，可參考李仁淼，教育法與教育人權 2 版，元照，2020 年，頁 8-17；許志雄，教育基本法的意義與特質－戰後日本教育法制焦點問題初探，律師雜誌第 210 期，1997 年 3 月，頁 10-18；周志宏，教育基本法的規範內容，月旦法學雜誌第 5 期，1995 年 9 月，頁 19 以下。

⁵學說上將教育事項區分為「內部事項」與「外部事項」，前者是指和學校教育內容有關之層面；後者則為教育外在條件事務，其大致又可區分為和「兒童學習條件」與「教職員勤務條件」之事項。最早是由美國比較教育學者康德爾(I. L. Kandel, 1881-1965)於1933年在其「比較教育」(I.L.Kandel, Comparative Education, Houghton Mifflin, 1933)一書中所提出。其後由日本教育學者宗像誠也教授，在1954年將其概念引入日本，並經日本教育法學者兼子仁教授提出修正之理論。參李仁淼，同上註，頁 17-19。

1 釋參照)。由於本案系爭代理教師職前年資提敘有關規定，係與教師
2 勤務條件有關之教育事項，依現代法治國、議會民主主義之原理原
3 則，司法者本應尊重立法者之選擇裁量⁶，且在憲法保障地方自治之
4 前提下，地方自治團體本於其自治權限就教師勤務條件所為之決定
5 裁量，司法者似亦應以較寬鬆之審查標準進行合憲與否之審查。

6 (七)承前一、(二)所述，依聘任辦法第 2 條之規定，代理教師係全時在校
7 服務，因有編制內教師差假或其他原因所遺課務時，始得予以聘任⁷。
8 以「教師法」總體架構觀察，立法者區別代理教師，授權教育部訂定
9 辦法，在系爭規定一之「權利、義務」自應包含對代理教師之待遇。
10 又聘任辦法第 9 條之內容，為就代理教師待遇所作之規定，有助代理
11 教師之基本生活保障，且非屬剝奪或侵害其權利之規範，固無違授權
12 明確性原則。退步言，縱認代理教師之待遇屬基本權保障重大事項，
13 依系爭規定一及「教師法」整體關聯意義亦可以得知，立法者原本即
14 有意，著眼於代理教師與專任教師在功能、任務及教學科目延續上之
15 差異，在立法上對兩者之待遇進行合理區別，並授權教育部就代理教
16 師之權利、義務另訂辦法，依前述(五)(六)，系爭規定一不涉及人民
17 生命、身體自由而應處以刑罰事件，爰可通過大法官就授權明確性原
18 則所建立層級式審查標準中所謂較寬鬆審查之檢驗，無違授權明確
19 性原則。

20 二、系爭規定二及系爭函一至四，無違司法院釋字第 524 號解釋所揭示再
21 授權禁止原則：

22 (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

⁶另本部依系爭規定一授權，於 103 年 8 月 18 日修正發布之系爭規定二，業依中央法規標準法第 7 條規定送立法院，並由立法院依立法院職權行使法第 60 條至第 63 條規定辦理，立法院未就系爭規定一認有違反、變更、牴觸法律或應以法律規定事項而以命令定之等情形，通知本部更正或廢止，足見立法機關亦認系爭規定一之授權，尚無違反授權明確性原則。

⁷參曾大千，中小學編制外教師約聘權益及其聘任制度之研究，國科會專題研究計畫成果報告，2016 年，頁 5、6

1 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
2 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
3 即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章，為司法院釋字第 524 號
4 解釋所揭示之禁止再授權原則。次按行政主管機關就行政法規所為之
5 釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後
6 之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋
7 示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之
8 情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響，為司法院釋
9 字第 287 號解釋文所闡明。

10 (二)代理教師之權利義務依系爭規定一授權教育部訂定辦法，聘任辦法及
11 系爭規定二雖未就代理教師之職前年資得否採計提敘薪級為具體規
12 定，然依「教育基本法」第 9 條及「地方制度法」相關條文之規定，
13 本案系爭代理教師之職前年資提敘事項乃和地方政府之教育興辦與
14 管理有關，屬地方自治事項。與司法院釋字第 524 號解釋所言，倘法
15 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
16 章之情形不同。更與待遇條例明文規定，該法律之適用對象僅限於編
17 制內專任教師，以及代理教師僅於成為專任教師後，其職前年資方得
18 提敘薪級之規定(同條例第 5 條、第 9 條、第 12 條參照)殊異。代理
19 教師之職前年資得否採計提敘薪級，依「教育基本法」第 9 條、「地
20 方制度法」第 18 條第 4 款第 1 目、同法第 19 條第 4 款第 1 目之規
21 定，中央就全國性教育事務執行及教育經費分配與補助等事項有其權
22 限。其餘事項，除法律另有規定外，權限係歸屬地方。此尤以涉及各
23 級學校教育之興辦與管理者，係屬地方自治事項無疑。再者，司法院
24 釋字第 524 號解釋之前提，乃考量全民健康保險為強制性之社會保
25 險，攸關全體國民之福祉至鉅，故對於因保險所生之權利義務應有明
26 確之規範，並有法律保留原則之適用。若法律就保險關係之內容授權
27 以命令為補充規定者，其授權應具體明確，且須為被保險人所能預見。

1 相較於上開大法官解釋，本案代理教師為中小學教育階段之補充性師
2 資，且在教育政策上，為周延保障未成年學生之學習權，於「教師法」、
3 「教育人員任用條例」、「教師待遇條例」等相關立法，對正規學校之
4 師資，乃以專任教師為主軸進行制度設計。次就代理教師職前年資提
5 敘薪級事項言，乃為確定代理教師起敘薪級之作為，並以作為薪給支
6 給之依據，並未對代理教師之權利自由進行任何干預或限制，其和全
7 民健保乃對全體國民強制納保，於行政作用上之性質顯有不同，且職
8 前年資提敘為和教師勤務條件有關之教育事項，況其尚涉中央與地方
9 權限之分配。申言之，司法院釋字第 524 號解釋之問題背景與本案殊
10 異，於檢驗本案系爭規定二及系爭函一至四是否違反司法院釋字第
11 524 號所揭示之再授權禁止原則時，對與教師勤務條件有關之教育事
12 項，在憲法保障地方自治之前提下，如前一、所述至少應採較該號解
13 釋所揭示更為寬鬆之標準進行審查。

14 (三)新北市政府依系爭規定二規定，基於主管教育行政機關立場於 100 年
15 11 月 23 日修正發布「新北市立高中職及國民中小學兼任代課及代理
16 教師聘任補充規定」(下稱聘任補充規定；即系爭規定三)，新北市政
17 府教育局於 106 年 8 月 25 日修正發布「新北市政府教育局所屬公立
18 學校暨幼兒園代理教師敘薪基準表」(下稱敘薪基準表；即系爭規定
19 四)，係屬地方政府依「地方制度法」第 27 條第 1 項之規定，就其自
20 治事項，對代理教師職前年資可否採計事項所訂之自治規則，並無違
21 再授權禁止原則。

22 (四)教育部另以系爭函一至四(分別為 87 年 11 月 30 日台 (87) 人 (一)
23 字第 87129048 號書函、105 年 1 月 26 日臺教人(二)字第 1050009778
24 號函、105 年 4 月 1 日臺教人 (二) 字第 1050044815 號函、105 年
25 11 月 3 日臺教授國字第 1050121014 號函)，考量各地方政府教育興
26 辦之財政狀況不一，由各地方政府因地制宜，秉持自治事項，回歸由
27 各地方政府依權責訂定相關規範較為妥適，故就職前年資自行訂定

1 敘薪標準，係闡明法規原意，即無違再授權禁止原則。

2 三、系爭規定二至四及系爭函一至四，符合憲法有關教育事項之中央與地
3 方權限分配之規定：

4 (一)依憲法第 108 條、第 109 條、第 110 條及第 111 條建構國家教育制
5 度。學說指出，憲法第 10 章規定不但不明確且過於僵化，建議「因
6 地制宜」之性質以法律進一步明確各級政府之權限劃分，最終取決於
7 立法權，但立法者仍不得侵害地方自治之核心領域⁸。另有學說指出，
8 中央與地方權限之劃分須從保障人民權利出發，考量地方自治團體
9 與人民生活間關係，以及地方自治團體有無能力辦理事項範圍，來決
10 定地方自治團體自治範圍⁹。再者，學說指出，教育基本法應具教育
11 法令體系中之「母法」的位階，在有其他法律牴觸教育基本法疑義時，
12 即須依基本法之目的、宗旨進行解釋¹⁰。又，人民為受教育之主體，
13 為實現未成年學生受教育權。國家自得依憲法第 108 條以下之規定
14 建構教育制度，使國民之教育權得以落實¹¹。綜合憲法、「教育基本
15 法」之規定及上開學說，可推導出中央就教育制度、屬全國性教育事
16 務執行與經費分配有其權限，其餘事項，除法律另有規定外，權限歸
17 屬地方，尤其是各級學校教育興辦與管理。是依「地方制度法」第 18
18 條第 4 款第 1 目及第 19 條第 4 款第 1 目規定，直轄市、縣（市）學
19 前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，為直轄市、縣（市）
20 之自治事項。

21 (二)承前，關於公立中小學聘任代理教師及支給待遇，係涉及各地方政府
22 學校教育之實施，攸關各地方政府教育經費之支出，依「教育經費編
23 列與管理法」（下稱經費編列管理法）第 10 條及第 15 條第 1 項之規

⁸許宗力、許志雄等著，地方自治之研究，業強，1992 年，頁 116。

⁹周志宏，教育法與教育改革Ⅲ初版，高等教育文化，2012 年 8 月，頁 110。

¹⁰李仁淼，同前註(5)，頁 5。

¹¹李惠宗，教育行政法要義，五南，2014 年，頁 21；憲法第 108 條規定「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之…四、教育制度…。」

1 定，教育經費係按「各地區」人口數、學生數、公私立學校與其他教育
2 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
3 本或其他影響教育成本之因素研訂基準計算各級政府年度教育經費
4 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，
5 編列年度預算，並由各級主管教育行政機關對公私立學校依法進行財
6 務監督。

7 (三)又按司法院釋字第 738 解釋理由書，中央為管理電子遊戲場業制定
8 電子遊戲場業管理條例，於該條例第 11 條賦予地方主管機關核發、
9 撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權，而地
10 方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項
11 (地方制度法第 18 條 7 款第 3 目、第 19 條第 7 款第 3 目參照)，以
12 自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規
13 範所許。援此，系爭規定二授權地方主管教育行政機關就聘任辦法未
14 盡事宜，訂定補充規定，地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，以自治
15 法規為因地制宜之規範，應為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所
16 許(111 年憲判字第 6 號判決理由併參)。

17 (四)基上，代理教師之起敘，比照專任教師以學歷為基準，目的在保障其
18 基本生活所需。至其職前年資提敘事項，除於「待遇條例」第 9 條，
19 對代理教師在成為專任教師之後，方得採計其職前年資提敘薪級有所
20 規定外，一般代理教師之職前年資得否採計提敘薪級，依「教育基本
21 法」及「地方制度法」之相關規定，因屬地方自治關於興辦教育事項，
22 即應尊重地方政府之教育自治權限，由地方政府依「地方制度法」第
23 27 條第 1 項之規定，訂定自治規則並據以實施，即無不合。爰此，
24 系爭規定二至四及系爭函一至四，自無違反中央與地方權限之分配。

25 (五)況代理教師之待遇，其職前之代理教師年資得否採計提敘薪級，教育
26 部於系爭函三明確表示，已具合格教師證書者，由各該教育行政機關

1 自行訂定敘薪標準等語，系爭函四再次表示具合格教師資格之代理教
2 師得否比照正式教師採計職前年資提敘薪級，回歸由各地方政府秉權
3 責訂定相關規範等語，足徵各地方政府就代理教師訂定相關敘薪標準，
4 係以自治規則律定代理教師職前年資得否採計之作為。因其並非創設、
5 剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務，故非屬「地方制度法」應
6 以自治條例訂定之事項(第 28 條參照)。因此，地方政府就代理教師
7 之職前年資採計提敘薪級事項，自得依其自治規則辦理。

8 四、系爭規定三、四及系爭函一至四，未違反憲法第 7 條平等原則：

9 (一)按「教師法」第 3 條，該法於公立及已立案之私立學校專任教師適用
10 之。次按聘任辦法第 2 條，代理教師為以全部時間擔任學校編制內教
11 師因差假或其他原因所遺之課務者。故代理教師具有補充、支援不同
12 教師所遺不同課程之補充性與特殊性。一般而言，和專任教師就特定
13 學門科目，長期教學且對特定學門科目之嫻熟度有所不同。

14 (二)承前二、(二)「待遇條例」之適用對象僅限專任教師，且代理教師僅
15 能於成為專任教師後，方得就其職前年資提敘薪級。代理教師就之職
16 前年資得否併計提敘薪級事項，依「教育基本法」、「地方制度法」相
17 關規定之意旨，為各地方政府之自治事項。因代理教師並非專任教師，
18 就待遇部分核與專任教師不同，故於立法上有意予以合理區別，已於
19 一、(二)與三、有所說明。

20 (三)承前一、(二)，聘任辦法就代理教師之聘任程序、資格、兼職與否及
21 權利義務均與專任教師寬嚴不同。代理教師與專任教師在功能、任務
22 及教學科目之延續性既有所不同，則兩者之待遇本即難以用完全相同
23 之標準予以適用。蓋代理教師在尚未成為專任教師之前，其身分、資
24 格本與專任教師不同，故其職前年資得否提敘併計，與專任教師並非
25 完全相同。有關憲法第 7 條之平等原則並非指絕對、機械之形式上平
26 等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價

1 值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對
2 待，為司法院釋字第 485 號解釋所明示。況憲法第 7 條保障人民平等
3 權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符
4 合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目
5 的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定
6 程度之關聯性而定（司法院釋字第 682 號、第 694 號及第 701 號解釋
7 參照）。既代理教師在身分、資格及勤務目的與工作性質皆與專任教
8 師顯有差異，則單就其職前年資得否提敘採計，於制度設計上和專任
9 教師有所不同，即難謂此屬不合理之差別對待而有違反平等原則可言。
10 承前三、(二)所述，鑒於各地方政府之人口數、學生數、財政狀況等
11 並非當然一致，故在憲法所要求的地方自治之前提下，將代理教師之
12 職前年資提敘採計事項，授權由各地方政府訂定自治規則並據以實施，
13 除能充分展現憲法上地方自治之精神外，該等制度設計更具十足憲法
14 上的合理性，故難謂其為不合理之差別對待。

15 (四)綜上，系爭規定三、四及系爭函一至四有關代理教師職前年資可否採
16 計提敘薪級事項，以代理教師與專任教師在教學任務、工作職掌不同，
17 並由各地方政府衡酌其整體財務狀況及實際需求等因素，授權由各
18 地方政府以自治規則訂定合理之區別對待規範，並據以實施，如前一、
19 (四)所說明，司法院大法官歷年對國家財政資源、教師資格，甚至法
20 制尚未完備時之教育人員任用相關法規之司法審查觀之，大法官對立
21 法形成空間、專業人士資格取得等事項，均採較寬鬆之審查基準（司
22 法院釋字第 333 號、405 號、782 號、783 號參照）。有關本案系爭代
23 理教師職前年資提敘薪級事項，為和教職員勤務條件有關之教育事項，
24 除應尊重立法者之選擇外，對系爭相關規定、系爭函亦似應採較寬鬆
25 之審查標準進行審查。綜上，系爭規定三、四及系爭函一至四並無違
26 憲法上之平等原則。

27 **五、系爭規定三、四及系爭函一至四，合乎憲法第 23 條比例原則，無侵**

1 害人民受憲法第 15 條保障之財產權：

2 (一)按比例原則係源自憲法上法治國家思想之一般法律原則，行政機關於
3 選擇達成行政目的之手段時，除須最適合於行政目的之要求，不得逾
4 越必要範圍外，尚須與所達成之行政目的保持一定之比例，始足當之
5 ¹²。實務上，司法院釋字 575 號解釋除闡明比例原則外，並提出與比
6 例原則相關概念一期待可能性原則，即指國家行為對人民有所規制，
7 客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，無法期待其遵守時，此種義務便
8 消除或不予強制實施。惟通常義務人主觀上之不能，則非此所謂無期
9 待可能性¹³。次按，憲法第 15 條保障人民之財產權，為使財產所有人
10 得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，俾能實現
11 個人自由、發展人格及維護尊嚴，並免於遭受公權力或第三人之侵害
12 (司法院釋字第 400 號、第 709 號、第 770 號及第 771 號解釋參照)。

13 (二)代理教師為特殊原因下聘任之補充性師資，已如前述。惟其職前年資
14 提敘採計相關事項，係國家以法令提供教師敘薪支俸之作為，非屬代
15 理教師就其財產存續狀態下自由使用、收益及處分之侵害或干涉，亦
16 非為符合一定條件下之公法上請求權利，應非對其財產權之侵害。換
17 言之，採計代理教師職前年資提敘與否，僅為其選擇該職業之期待利
18 益。退步言，倘認對代理教師之財產權有所影響，就代理教師職前年
19 資之採計提敘，承前三、所述，為在中央與地方分權之原則下，各地
20 方政府為保障人民之學習權，本即得於自治事項，於不違反中央法規
21 之下，籌辦教育興學與執行。又代理教師係補充性師資，其資格、聘
22 任程序、兼職兼課規範等相關權利義務關係均與專任教師不同，況代
23 理教師於成為專任教師之後，依待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定，
24 即得在一定要件下，就其職前年資採計提敘。由前開「待遇條例」規
25 定可知，立法者對於中小學教育階段之教師待遇，採鼓勵代理教師成

¹² 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用第 15 版，2017 年，頁 53-54

¹³ 吳庚、盛子龍，同上註，頁 55

1 為專任教師，並保留其成為專任教師之職前擔任代理教師年資，得合
2 併提敘採計之空間，於制度設計上並無侵害代理教師之財產權。次依
3 「待遇條例」第5條規定，代理教師並非「待遇條例」適用之對象，
4 本案系爭規定三、四為新北市政府、新北市政府教育局依其地方自治
5 權限，依系爭規定二規定之授權所訂定之自治規則，且未違反中央法
6 規。依系爭規定三、四之內容，雖有「代理教師如有職前年資不予採
7 計」之明文，然該規定係由地方政府衡酌其地區人口、學生數、財政
8 狀況等因素，就地方之教育自治事項所為之法規裁量，在目的上既未
9 侵害代理教師生活所需之財產權保障，同時亦兼有鼓勵代理教師取
10 得專任教師資格，以提升地方教育品質之目的，目的洵屬正當。次就
11 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
12 取得專任教師資格後，採計其職前年資提敘薪級之機會，則在手段上
13 亦難謂無法通過必要最小限度侵害之檢驗，乃合乎憲法上比例原則
14 之規定，並無侵害受憲法第15條保障之財產權。次就系爭函示一至
15 四觀之，其係闡釋系爭規定一、二之法規原意，自無違反比例原則。
16 至代理教師取得合格教師資格，是否選擇代理教師工作，及因成為專
17 任教師之後是否提敘職前年資，均為其主觀上資格取得與否之問題，
18 尚不得即謂無期待可能性。綜上，足認闡釋系爭規定一、二法規原意
19 之系爭函一至四，於目的和手段均可通過合乎憲法第23條比例原則
20 之檢驗，並無違憲法第15條保障人民財產權之意旨。

1

2

3 此致

4 憲法法庭 公鑒

5 中 華 民 國 1 1 3 年 2 月 1 6 日

6

7 具 狀 人：教育部

8 代表人 潘文忠

9 撰 狀 人：李仁森教授

10 劉昆銘律師

11 甘玫瑛專門委員