

監察院國家人權委員會鑑定意見書

案號：憲法法庭 108 年度憲二字第 214 號

1 國家人權委員會基於落實憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人
2 權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世
3 人權之價值及規範之法定職權，從國際人權標準及相關公約之基礎，蒐整
4 相關資料，與我國現行法制相互比較分析，爰提供下列意見，供鈞庭審酌
5 參考如下：

6

7 一、與本案相關聯之憲法、國際人權公約權利

8 (一) 我國憲法部分

- 9 1. 憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，
10 在法律上一律平等。」
- 11 2. 憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」
- 12 3. 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、
13 避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以
14 法律限制之。」
- 15 4. 憲法第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等。」
- 16 5. 憲法第 163 條：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教
17 育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，
18 由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」
- 19 6. 憲法第 165 條：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國
20 民經濟之進展，隨時提高其待遇。」

21 (二) 國際公約部分

- 22 1. 世界人權宣言第 23 條：「(一) 人人有權工作、自由選擇職業，享受公
23 正和合適的工作條件並享有免於失業的保障。(二) 人人有同工同酬的
24 權利，不受任何歧視。(三) 每一個工作的人，有權享受公正和合適的
25 報酬，……」

1 2. 經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR, 下稱經社文公約)

2 (1) 第 7 條：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，
3 尤須確保：(一) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：(1) 獲得公允
4 之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，……」。

5 (2) 第 23 號一般性意見第 9 段：「報酬的最低標準是：獲得公允之工資，
6 工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工
7 作條件不得次於男子，且應同工同酬。」

8 (3) 第 23 號一般性意見第 11 段：「工人不僅在從事相同或類似工作時應領
9 取同等報酬，而且即使他們的工作完全不同、但在使用客觀標準進行
10 評估時具有同等價值時，他們也應當領取同等報酬。這項要求不僅僅
11 包括工資或薪酬，而且也包括直接或間接支付給工人的其他給與或福
12 利。……」

13 (4) 第 23 號一般性意見第 12 段：「關於平等正在被實現的程度需要持續
14 做客觀評價，以評價工作價值是否相等以及是否領取同等的報酬。11
15 評價應涵蓋一系列廣泛的變數。因為重點應放在工作的『價值』上，
16 評價因素應包括工人所需具備的技能、履行的職責和付出的努力以及
17 工作條件。評價可依據對不同組織、企業和職業的報酬標準所進行的
18 比較。」

19 (5) 第 23 號一般性意見第 14 段：「在國家對報酬標準有直接影響力的地
20 方，應在公共部門儘快實現平等，從而確保在中央、省和地方各級公
21 務員以及對於依據公法契約而來或者在國家擁有全部或部分股權的企
22 業中的工作可以達到工作價值相等者享受同等報酬。」

23 3. 兒童權利宣言

24 (1) 第 2 條：「兒童必須受到特別的保護，並應用健康的正常的方法以及
25 自由、尊嚴的狀況下，獲得身體上、知能上、道德上、精神上以及社
26 會上的成長機會。為保障此機會應以法律以及其他手段來訂定。為達
27 成此目的所制定的法律，必須以兒童的最佳利益為前提作適當的考

1 量。」

2 (2)第 7 條：「兒童有受教育的權利，至少在初等教育階段應該是免費
3 的、義務的。提供兒童接受教育應該是基於提高其教養與教育機會均
4 等為原則，使兒童的能力、判斷力以及道德的與社會的責任感獲得發
5 展，成為社會有用的一員。」

6 4. 兒童權利公約

7 (1)第 3 條第 1 項：「所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機
8 構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考
9 量。」

10 (2)第 14 號一般性意見第 30 段：「童權委強調，所有各級行政機關的決
11 策範疇極為寬廣，涵蓋涉及教育、照顧、保健、環境、生活條件、保
12 護、庇護、移民、獲得國籍等方方面面的決策。行政當局就上述領域
13 作出的個體決定，必須依據兒童最佳利益進行評判，並以之作為所有
14 執行措施的指導。」

15

16 二、據查，我國現行代理教師制度已有從暫時性轉為常態化教師編制之趨
17 勢，惟相關法制未配合檢討修正，難認與前揭國際公約有關公正與合
18 適之工作條件、同工同酬原則及國家決策應符合兒童最佳利益等意旨
19 相符，亦有違反我國憲法保障平等權、過度限制代理教師財產權之疑
20 慮，進而影響學生受教權之保障，先予敘明

21 (一)就我國代理教師制度，監察院前就與本案背景事實及爭議相似之
22 「部分縣市未予中小學代理教師完整聘期案」¹立案調查，並向教育
23 部及各縣市政府調閱相關卷證，綜整現行代理教師聘任及敘薪相關
24 法令規範、人數及員額控留聘任代理教師等情形後，提出 111 教調

¹該案與本案背景實源於相同背景，均導因於教育部中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第 12 條規定：「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」(即系爭規定二)，而使得各地方政府前就代理教師聘任期限，各自訂定不同之補充規定或函釋，進而造成代理教師聘期混亂、工作薪資權益受到不合理剝奪情況。完整調查報告詳見 <https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/57651> (最後瀏覽日：113 年 2 月 21 日)

1 0022 調查報告（下稱系爭調查報告），糾正教育部雖依據系爭規定
2 一之授權訂定「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法²」，惟未律定
3 代理教師聘期相關一致性原則，並以系爭規定二再授權各地方政府
4 另訂補充規範，核有怠失等情（詳參系爭調查報告第 79 頁至 80
5 頁）。

6 （二）據教育部查復資料及說明，我國代理教師之員額及編制，隨著少子
7 化趨勢、正式教師退休趨緩及減課，與課綱調整等因素，經主管機
8 關及學校採取「員額控留」、「遇缺不補」及專案補助增置編制外代
9 理教師等措施，致使非正式教師聘任員額及人數逐年增加³，並多有
10 身兼導師職或行政職者；以 110 學年度為例，我國公立中小學代理
11 教師人數為總教師人數 17%，其中超過 3 成同時兼任導師職務（參
12 上述報告第 15 頁至 21 頁、第 23 頁至 28 頁、第 67 頁至 68 頁、第
13 104 至 105 頁），此外，針對「非職務代理性質」教師職務出缺（懸
14 缺）員額控留比率，雖明定不得超過 8%，惟除連江縣以外其餘各
15 縣市所屬學校之非正式教師人數，均有超過該校員額 25% 者，且非
16 少數⁴（參上述報告第 34 頁至 36 頁、第 91 頁至 93 頁），顯見原本
17 具暫時性或臨時性之代理教師，已逐步替代正式教師之工作（詳細
18 可參下述五、(五)、(六)之說明），而使此一「非典型僱用」常態
19 化，產生正式教師開缺偏少，代理教師人數卻逐年激增之矛盾現象。
20

21 （三）且查，代理教師之相關權益，除敘薪待遇外，諸如服務成績優良之
22 註記、申訴管道、給假、聘期、失業給付請領及職災保險理賠等，
23 長期未受充分保障，肇致爭議叢生（參上述報告第 57 頁至 59 頁、

² 109 年 6 月 28 日教育部令修正發布名稱為「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」。

³ 據監察院向教育部查復之統計資料，於 100 學年度時，代理教師人數佔比為 9.48%，此後代理教師比率亦逐年增加，107 學年度代理教師佔比為 14.8%、108 學年度佔比為 15.8%、109 學年度佔比 15.6%，110 學年度佔比 17%，代理教師之比率呈現逐年激增之情況。

⁴ 據查，110 學年度各地方政府國中、國小員額控留情形，教育部雖規定國中小可控留 8% 之員額作為招聘代理教師之用，然全台各縣市公立國小教師之員額控留比率皆高於 8%；各縣市公立國中除 4 縣市外，其餘縣市均超過 8%。故全台各縣市實均未能遵守並執行教育部訂定之控留比率上限，而導致代理教師聘任比例上升。

1 第 93 頁至 103 頁)。主管機關教育部未因應上情，就代理教師聘期
2 等相關法制配合檢討修正，仍持續容任及授權各地方政府各行其
3 是，難認與首揭國際公約有關公正與合適之工作條件、同工同酬原
4 則等基本勞動人權標準相符。

5 (四) 同時，由於代理教師勞動權利保障不周，除損及渠等財產權及工作
6 權外，亦導致師資結構難以穩定健全，進而影響學生受教權。亦因
7 教育部容任各地方政府自訂代理教師待遇，導致各縣市代理教師權
8 益保障落差，造成人才磁吸效應，不僅財政弱勢之縣市或偏鄉學
9 校，可能因此較難招聘或持續留下具有合格教師證之代理教師⁵（下
10 稱合格代理教師）任教⁶；又代理教師之高度流動性，亦造成教學難
11 以連貫、學生每年被迫適應不同導師之問題，影響不同地區學生之
12 受教權益。故於教育政策之推動上，本會認為應本於兒童權利宣言
13 第 2 條規定、兒童權利公約第 3 條第 1 項規定之「兒童最佳利益原
14 則」以及兒童權利宣言第 7 條所揭示之教育機會均等原則，審酌各
15 縣市所屬學校代理教師權益不一之情，是否已造成各地教育資源差
16 距，而影響學生受教權，俾符合我國憲法第 159 條規定「國民受教
17 育之機會，一律平等。」及第 163 條規定揭示應注重各地區教育均
18 衡發展之意旨。

20 三、本件系爭規定二及系爭函一至四，應有違反再授權禁止原則之疑慮

21 (一) 有關教師「待遇事項」，是否應以法律或法律授權之命令予以規
22 範？前經司法院釋字第 707 號解釋予以闡釋，認為教師待遇之高
23 低、敘薪核計事項，係屬涉及公共利益之重大事項，且間接影響人
24 民之受教權，故應由立法者以法律規定，或至少應以法律明確授權

⁵ 按 103 年 8 月 18 日修正公布之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第 3 條第 3 項規定，代理教師由甄選順序上，可依序區分為「具合格教師證書」、「不具合格教師證書，但修畢師資職前教育課程」、「未具前揭資格，大學以上畢業」之三種代理教師。

⁶ 例如監察院 111 年 12 月 20 日公告之 111 教調 0046 號調查報告，曾調查臺東縣所屬偏遠地區之學校教師，不僅有部分學校正式教師少於代理教師，且該縣代理教師亦有約 4 至 5 成之比率不具合格代理教師資格。

1 之命令予以規制，方與法律保留原則無違。本會認為，該號解釋雖
2 未明確以代理教師作為解釋對象，惟揆諸前揭所述目前代理教師承
3 擔極沉重教育任務之事實，此處代理教師與正式教師之待遇、敘薪
4 並無本質不同，應有一致適用解釋於代理教師之必要，合先敘明。

5 (二) 而本件所涉「代理教師職前年資得否提敘」之爭議，則涉及主管機
6 關教育部於未有法規明確授權得再授權之情況下，得否將教師待遇
7 政策以「再授權」、「空白授權」之方式，交由地方主管機關訂定。
8 依上開司法院釋字第 707 號解釋意旨，代理教師之職務內容本身既
9 然同樣具有「為國家造育人才任務」性質，就法律保留原則之適用
10 上，應無區別代理教師、正式教師而為不同解釋之空間。復以於教
11 育基本法第 8 條規定「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，
12 應以法律定之，教師之專業自主應予尊重。」而 89 年 7 月 19 日修
13 正公布之教師法第 35 條第 2 項規定，係再將涉及代理教師之權利
14 義務事項授權予中央主管機關教育部規定，可徵於法律保留原則之
15 層級上，立法者既已將代理教師之工作、待遇訂定權限，劃歸應由
16 教育部制定法規命令予以訂定，而未明確訂定得轉授權地方自治團
17 體之規定，則本件教育部逕以系爭規定二、系爭函一至四，以「空
18 白授權」方式將代理教師待遇事項轉授權予各地方政府自行規定，
19 應已違反釋字第 524 號解釋所揭示之再授權禁止原則。

20
21 **四、本會認為就教育事項中有關「代理教師職前年資提敘薪級」之事件性**
22 **質，具有全國一致的性質，應由中央而為統一規定**

23 (一) 承上，因系爭規定二以「再授權」地方政府方式訂定代理教師敘薪
24 之政策，造成各地方政府針對「合格代理教師」之職前年資得否提
25 敘政策自行規定，造成一國多制之情況，此即接續衍生本件「代理
26 教師敘薪」事項，究竟應交由中央立法予以規定或具有地方自治之
27 特性，而是否有應全國一致性之疑義。

1 (二) 按我國憲法第十章中，雖將若干事項劃分為中央、地方權限，並於
2 憲法第 108 條第 1 項第 4 款將「教育制度」事項列為中央立法事
3 項、憲法第 110 條第 1 項第 1 款規範「縣教育」列為縣立法、執行
4 事項，然因上開中央、地方有關「教育」事項之文字指涉範圍未盡
5 明確，文義上實難逕以上開文字，遽斷中央與地方間就教育細部事
6 項之立法權限劃分；而於地方制度法第 18 條、第 19 條之權限劃分
7 規制中，由於條文文義就地方自治立法之範圍仍較為概括抽象⁷，亦
8 無從以此得知有關代理教師敘薪之事項，究竟是否包含於地方制度
9 法第 18 條、第 19 條之規定中。是以，本件教育事項中有關「代理
10 教師敘薪」之事項，究應歸類於上開條文中之「教育制度」性質，
11 抑或屬地方得自行決定之範疇，即有疑義⁸。

12 (三) 就憲法第 108 條第 1 項第 4 款「教育制度」之指涉對象，有學者認
13 為可參酌日本、德國之「外在事項」、「內在事項」作為區分，外在
14 事項部分因涉及國家對教育水準維持之憲法義務，且關乎國家財政
15 及資源分配，故應以中央立法方式予以規定。而外在事項又可再分
16 為「學校制度建立」、「教師地位保障」二大項；就教師地位保障部
17 分，則包含「教師資格取得」、「教職員勤務條件（包含薪資、津
18 貼、勤務時間、職務種類、身份保障）等」，似認為教職員之薪資
19 待遇政策，亦屬憲法第 108 條規定之「教育制度」範疇，而有應全
20 國一致之性質⁹。

⁷ 地方制度法第 18 條規定：「下列各款為直轄市自治事項：關於教育文化及體育事項如下：…四 關於教育文化及體育事項如下：(一)直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」、同法第 19 條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：…四 關於教育文化及體育事項如下：(一)縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」惟何謂「學校教育之興辦及管理」，文字上仍難以以此為標準劃分各項教育事項之內容。

⁸ 就直轄市之自治事項保障範圍，鈞庭 111 年度憲判字第 6 號判決認為就直轄市之自治權限，應屬立法者享有形成空間之範圍，而參照地方制度法第 18 條、第 19 條就直轄市、縣（市）自治事項之比較，兩者所列舉之自治事項完全相同，憲法法庭爰認定直轄市與縣（市）享有相同之權限，毋須予以區別。準此，因地方制度法有關直轄市、縣（市）規定中就教育事項之論述均相同，本會以下不特別區分論述，而與縣、市之規定併同羅列討論。

⁹ 其認為「內在事項」則係「有關教育內容之事項，包括了教科書、教材之選擇、教育內容與教學方法、成績評定等。」參見董保城，〈教育事項中央與地方權限之劃分與分工〉，《地方自治法學論輯（下）》，頁 290-291，1999 年 6 月。

1 (四) 而上開有關憲法就地方、中央權限之劃定應如何解釋，亦可參 鈞
2 庭 111 年憲判字第 6 號判決之萊劑案所揭示之判準。該案中因涉及
3 「萊劑殘留標準」之規制，同時可能涵蓋於憲法第 108 條第 1 項第
4 18 款「公共衛生」、第 110 條第 1 項第 1 款之規定之「衛生」事項
5 之文義範圍，而導致中央與地方間就「萊劑安全殘留量標準」究竟
6 屬中央抑或地方立法權限，而產生若干疑義。鈞庭就此情形則揭
7 示，地方自治立法應以「位於地方轄區內之人、事、物為其規範對
8 象」；是若地方自治規定之效果已外溢其轄區管轄界限，而產生對
9 轄區外居民或事物之實質影響，則該事項已逾越地方轄區之規制範
10 圍，而不應交由各地方自治團體自行訂定規定¹⁰。

11 (五) 而於審查本件地方政府就代理教師年資提敘之規制是否產生轄區外
12 之規制效果時，本會認為審查時不應忽略之重要前提，毋寧為我國
13 代理教師之「高度流動性」特色，蓋我國就代理教師係以 1 年 1 聘
14 為原則¹¹，於制度面上代理教師既難以持續於同一學校受聘任，加
15 上我國各地幅員狹小、交通極為便利，且各地方政府對於代理教師
16 待遇政策不同之情況下，均造就我國代理教師每年四處奔波於各縣
17 市應考之高度流動性質¹²。是以，將上開「高度流動」、「全國應

¹⁰ 詳參 鈞庭 111 年憲判字第 6 號判決：「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。縱使依憲法第 110 條第 2 項規定，得由有關各縣共同辦理（執行），然其立法權仍應劃歸中央（憲法第 108 條第 1 項第 9 款及第 10 款規定意旨參照），只是在執行上容可考量各地差異，而交由地方執行。」

¹¹ 代理教師之聘期，原則係為 1 年 1 聘，而依高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法第 4 條規定，於代理教師具有「合格代理教師證書」之情況下，至多得再聘 2 次，故於同一學校至多可取得 3 年之聘期，於再聘 2 次後，學校即應就同一職位重新公告甄選。

¹² 代理教師之處境，亦常被描述為「流浪教師」，或以「教育臨時工」、「免洗筷教師」來形容其每年任教於不同學校、四處報考正式教職之情形，若經激烈競爭後順利考上正式教職，多將該情況稱為「上岸」。就各階段不同縣市之代理教師每年流動率，可參本件教育部針對 鈞庭詢答之 112 年 6 月 30 日臺教授國部字第 1120051819 號回函附表二「持續在職之代理教師人數統計表」部分，各縣市代理教師持續在職率數值多位在 30%至 70%區間不等。惟由於代理教師係以 1 年 1 聘為原則，於 1 年聘期到期後，除以再聘方式，否則學校本無再聘同一代理教師之義務，則代理教師既可能於該學年度結束後被動遭學校不予再聘，則該持續在職之代理教師人數統計，似僅能反映學校於不同年度間「再聘」代理教師之比例，而無從反映代理教師主觀決定是否留任同一學校之情形。

1 考」之特點作為重要參考因素，若由地方政府自行訂定代理教師待
2 遇政策（即本件系爭規定三、四），雖表面上文義係僅就「轄區內
3 學校」之代理教師敘薪政策而為規制，然實質上因代理教師甄選本
4 具「全國應考」之性質，全台各縣市之待遇政策規定，毋寧將成為
5 全國代理教師決定參加甄選地區時之重要判斷因素。故於實質影響
6 層面上，因縣市之待遇政策規定可能同時影響全國各地代理教師參
7 加甄選之意願，且甄選上之教師，亦有一定機率非該縣市之居民，
8 則各地方縣市就代理教師所訂定之待遇政策規定，解釋上應已具有
9 「對轄區外代理教師產生實質影響」之效果，依上開標準，即宜交
10 由中央予以統一規定。

11 （六）另一方面，上開代理教師具有「高度流動性」之特性，亦同時影響
12 代理教師於不同學年度獲聘於不同縣市學校時，其薪資可能因不同
13 之待遇政策，而產生同工不同酬之問題，甚或可能因此產生「薪資
14 倒退」之情況。舉例而言，若代理教師先於採計職前年資之臺北市
15 高中任教，於任期結束後，後續其若僅經甄選為新北市教師時，即
16 會面臨因新北市不採計職前年資，而導致薪資不增反減之情況。反
17 面言之，若代理教師待遇政策係由中央主管機關作成統一規定，則
18 代理教師於各縣市同級不同學校流動時，則不致會有薪資降低或違
19 反經社文公約第 7 條「同工同酬」意旨之疑義。

20 （七）此外，比較上若參照我國就公私立學校正式教師之待遇政策，目前
21 係由「教師待遇條例」予以規範。於教師待遇條例中，明確以中央
22 立法方式，訂定公、私立學校正式教師之待遇政策，甚至就正式教
23 師之職前年資採計、擔任代理教師時期年資是否採計之問題，亦係
24 直接由同法第 9 條予以規定，而未將相關決定權限下放由地方政府
25 決定。

26 （八）另監察院前就有關「代理教師聘期」各地方政府規定不一之爭議，
27 提出系爭調查報告及相關糾正函文，指陳教育部以授權各地方政府

1 自訂代理教師聘期之方式，已造成代理教師聘期不一甚至中斷之亂
2 象，並以此建請主管機關宜由中央訂定一致之規範。而就該「各縣
3 市代理教師聘期是否應完整、一致」之議題，教育部嗣後於 112 年
4 6 月 19 日修正發布高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦
5 法，增訂第 5 條之 2 規定，除以訂定法規命令方式，統一要求各地方
6 政府就代理教師之聘任應給予完整之聘期外¹³，並且於條文增訂
7 理由¹⁴及相關新聞稿¹⁵中，認為先前由地方政府各自規制代理教師聘
8 期之方式，因涉及代理教師聘期之重大權益事項，宜以法規命令位
9 階予以規定，「以期有全國一致性作法」，俾保障教師權益，似認為
10 代理教師之聘期不一情形，仍宜以中央統一訂定法規命令之方式處
11 理，方足保障代理教師權益。

12 (九) 在本案中，教育部對於「非合格代理教師」之職前年資應否提敘方
13 面，則係以作成「系爭函一至系爭函三」之方式，將「非合格代理
14 教師」之職前年資是否採計事項，一律統一規定為「不得予以採
15 計」，而未給予地方主管機關自行訂定之空間。總體歸納而言，比
16 較各類型教師「職前年資是否提敘」一事，教育部針對「正式教
17 師」及「非合格代理教師」之職前年資得否提敘，雖有不同規定，
18 惟均係以訂定全國一致標準方式予以規制，而未將決定權限下放由
19 地方訂定；僅有於本件所涉「合格代理教師」，係採用將權限下放
20 地方主管機關決定之方式。惟依據本會上開見解，代理教師之甄選
21 既然具有全國高度流動之性質，解釋上應有訂定全國一致規定之必

¹³ 從而，於 112 年 8 月 1 日相關規定施行後，長期代理教師之聘期均應聘自該學期之末日，或該學年末日止。

¹⁴ 參 112 年 6 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部分條文修正條文對照表第 5 條之 2 條文說明：「二、現行本辦法並未明定兼任、代課及代理教師之聘期，而係由各該主管機關訂定補充規定，規範兼任、代課及代理教師之聘期。然此一規範方式，因涉及兼任、代課及代理教師聘期之重大權益事項，仍宜於法規命令位階明定，爰為保障高級中等以下學校兼任、代課及代理教師工作權益，並兼顧學生受教權益及回應外界要求，參考國立高級中等以下學校與特殊教育學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第三點及第四點，以及現行已針對代理教師聘期給予較優惠保障之直轄市、縣(市)相關法令，增訂本條規定，定明兼任、代課及代理教師之聘期規範。」

¹⁵ 詳參 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=7DB08AEB77A24F28 (最後瀏覽日：2024 年 2 月 21 日)

1 要，俾確保不同縣市間代理教師之同工同酬、避免磁吸效應產生，
2 法體系上亦與現行其他規定較為一致。教育部既然就其他教師待遇
3 事項，同樣認為應訂定全國一致規定，以保障代理教師待遇之重大
4 權益，則本件「合格代理教師」究竟有何應採取不同做法之具體理
5 由？何以面對正式教師、非合格代理教師時，教育部認為屬應全國
6 一致之事項，於面對合格代理教師時，卻以地方自治事項認定，教
7 育部就上開區分處理方式難認有充分足夠之正當性與公益目的。

8 (十) 附帶而言，於本件爭議之思考層次上，若僅認為代理教師之職前年
9 資採計事項，具有應由中央統一規定之性質，此部分僅處理到是否
10 應由中央統一規定之必要性及權限劃分問題，換言之，若中央統一
11 規定「全國合格代理教師之職前年資均不予採計」，則亦無違中央
12 與地方之權限分配。因此，本件應接續以憲法第 7 條平等原則保
13 障、第 15 條財產權保障之觀點（詳下述），審酌合格代理教師於應
14 然面上，是否應比照正式教師之規制方式，賦予其職前年資提敘之
15 權利。

16 17 **五、具合格教師證書之代理教師職前年資不得採計，應與憲法第 7 條平等** 18 **原則、第 23 條比例原則及第 15 條保障人民財產權之意旨未盡相符**

19 (一) 代理教師之區分上，若以條文所定代理教師進用之甄選資格順序觀
20 之，可依序區分為「具合格教師證書（即合格代理教師）」、「不具
21 合格教師證書，但修畢師資職前教育課程」、「未具前揭資格，大學
22 以上畢業」三種代理教師¹⁶。而於平等原則之操作上，合格代理教
23 師應聘時，與正式教師均同具備「合格教師證書」，師資培訓之要
24 求亦與正式教師相同，兩者並無專業能力差別之疑義，故合格代理
25 教師之資格與正式教師之專業能力，應具有相當可比較性。復因本

¹⁶ 按 103 年 8 月 18 日修正公布之中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第 3 條第 3 項規定，於第一次甄選時僅限有合格教師證者方得報名；若該次甄選並無「合格代理教師」報名或「合格代理教師」甄選未通過時，第二階段則開放不具合格教師證書，但修畢師資職前教育課程者參與甄選；若上開第二階段甄選仍從缺，方會開放大學以上畢業學生參與教師甄選。

1 件聲請人係屬上開合格代理教師類型，本會以下謹針對合格代理教
2 師職前年資得否提敘部分，作為以下論述及比較之主要對象。

3 (二) 首先就合格代理教師職前年資採計之比較對象，由於「正式教師」
4 業由教師待遇條例第 9 條規定，明確肯認其職前年資提敘之權利。
5 故合格代理教師與正式教師之比較上，涉及以「是否通過正式教師
6 甄試」，作為差別待遇之分類標準。該分類標準雖未涉及可疑分類
7 之區分，然本會認為依照司法院釋字第 707 號解釋意旨，教師待遇
8 之高低既攸關教師生活之保障，且其執行教育工作攸關教育成敗至
9 鉅，並影響學生之受教權，應屬「涉及公共利益之重大事項」，相
10 較一般私人領域之財產權討論脈絡，代理教師待遇政策之規制，應
11 具有更高之公益性價值存在。復以在勞動權益保障之面向，前揭世
12 界人權宣言第 23 條、經社文公約第 7 條規定已明確揭示同工同酬
13 原則之重要性，且本件同屬國家機關與教師間之公法聘任關係，則
14 本件於平等原則審查之解釋上，似有一併參酌上開價值，提高審查
15 標準之空間。

16 (三) 而實際就正式教師與合格代理教師間，給予正式教師較優惠之年資
17 提敘政策，該差別待遇是否具合理性？論者有認為應從法制面上分
18 析正式教師與合格代理教師，於工作性質、肩負之義務與責任上
19 是否有差異，作為比較之主要判斷因素¹⁷。換言之，若正式教師於學
20 校教學時所應負擔之法定責任義務，高於合格代理教師，則於待遇
21 上因其擔負之責任不同而給予高低不同之待遇政策，較有可能因此
22 通過平等原則之審查。

23 (四) 若從我國代理教師之制度演變而言，代理教師本僅為補足編制內正
24 式教師因法定差假、留職停薪時之遺留課務，所生之暫時性人力。
25 惟承前二、所述，現行代理教師制度，已逐步由原本的「暫時性」
26 轉為「常態化」替代正式教師工作之性質。因此於實然面而言，若

¹⁷ 參張溫琪，《代理教師勞動權益之合憲性》，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 104-106，2020 年 1 月。

1 代理教師於現行制度上，工作之責任或義務與正式教師並無實質差
2 異，於專業能力相同（均具有合格教師證照）、工作內容及所負擔
3 責任義務也幾乎都相等之情況下，似無具體理由得以支撐正式教師
4 與合格代理教師受到薪資差別對待之合理目的，亦難認手段與目的
5 間有何合理關聯性存在。

6 （五）承上所述，觀諸本件 103 年 8 月 18 日修正發布之「代理教師聘任辦
7 法」第 10 條規定¹⁸，就代理教師與正式教師之職務區分，主要係以
8 代理教師不得擔任「學校導師」、「行政職務」，而與正式教師做區
9 隔。乍看之下，合格代理教師與正式教師之不同職位間，似存有工
10 作上負擔不同權利義務之界限區分；惟另一方面，上開條文卻又於
11 但書中增加「情況特殊」、「經各該主管機關核准」之例外規定，則
12 合格代理教師同時擔任學校導師或行政職務之實際情況，所導致應
13 擔負之工作責任是否與正式教師相當？即有疑義。

14 （六）就此，依監察院系爭調查報告中所引據教育部 110 學年度各縣市中
15 小學代理教師兼任「行政職」及「導師」之人數比例統計，其中臺
16 北市等 10 縣市兼任行政職代理教師，共占該縣市全體代理教師超
17 過 1 成以上；而兼任導師之情形則更屬普遍，除 6 縣市外，其餘縣
18 市之兼任比例均超過 3 成以上，其中臺南市、花蓮縣、苗栗縣甚至
19 超過 4 成代理教師擔任導師¹⁹。由上開實際統計數據可徵，我國現
20 行代理教師兼任「行政職」、「導師」之情況早已成為基層校園之日
21 常，更已逸脫、背離「原則不得擔任行政職、導師」、「例外特殊情
22 況方得擔任」之應然面期待，使代理教師與正式教師在承擔之責任
23 義務間，實已無明確差異。

24 （七）另一方面，若不區分正式教師或合格代理教師，純粹以「擔任代理
25 教師之年資」是否應計入提敘時之年資計算之事物本質觀點，於教

¹⁸ 103 年 8 月 18 日修正發布之代理教師聘任辦法第 10 條規定：「兼任、代課及代理教師不得擔任中小學導師或各處（室）行政職務。但情況特殊，經各該主管教育行政機關核准者，代理教師得擔任之。」即現行高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法則移列為第 17 條規定。

¹⁹ 參監察院系爭調查報告，頁 20-21。

1 師待遇條例第 9 條第 1 項第 3 款規定中，係明確將「中小學教師曾
2 任代理教師年資」予以列入，而肯認正式教師先前曾任代理教師之
3 年資價值。該規定之立法理由則說明「以代理教師與專任教師性質
4 相近，對教育著有貢獻」，爰將正式教師曾擔任代理教師之經驗，
5 亦加入可採計年資之範圍。惟相對地，就相同之「曾經擔任代理教
6 師年資」，代理教師與正式教師於過去曾擔任代理教師之期間，對
7 我國教育之貢獻價值既無不同，則何以於成為正式教師時，即肯認
8 該段之年資價值？於未成為正式教師之代理教師階段，則拒絕予以
9 肯定？就此，顯然難以說明究竟有何應給予差別待遇之正當、合理
10 考量。復以正式教師於更換學校時，曾任代理教師之職前年資仍得
11 予以保留；相較之下，於更換學校後代理教師之職前年資則無從予
12 以計算，此亦同樣造成不平等之狀況，並使代理教師先前之工作經
13 驗累積均無從予以評價，明顯有損於代理教師之工作權益。

14 (八) 而就本件合格代理教師職前年資得否提敘，所設差別待遇之公益目
15 的究竟為何，應可參照教育部就 鈞庭函詢說明有關「採計職前年
16 資後，對中央或地方政府財政負擔程度之影響？」之回應，略以
17 「……110 學年度合格代理教師 2 萬 5,737 人計算，以大學學歷薪級
18 提 1 級，預估增加約 1,827 萬元經費。倘中小學聘任合格代理教
19 師，比照專任教師之教師待遇條例規定採計職前年資，尚得採計曾
20 任專任或代理教師等職前年資，恐為上揭預估經費數 10 倍以上經
21 費，將對中央或地方政府財政造成一定負擔。」易言之，教育部指
22 稱若採計合格代理教師之職前年資，每年恐將增加約 1 億 8,000 萬
23 之額外經費負擔等語。然核，依據系爭調查報告，教育部統計 109
24 學年度專案補助編制外國小代理教師之經費中，由各地方政府繳回
25 之全國結餘款即已高達 2 億 2,092 萬餘元，由此亦顯示於中央就代
26 理教師所編制之整體經費中，可能已足夠負擔增加採計合格代理教

1 師職前年資提敘之經費，而無經費不足之情形²⁰，故地方或中央之
2 財政預算，似不足以作為本件予以區別對待之合理公益目的。惟本
3 件就代理教師職前年資採計之增加經費數額，既涉及本件公益目的
4 大小之判斷，此部分仍有由主管機關教育部提出相關精確統計數字
5 舉證說明之必要，並詳實說明若就合格代理教師之職前年資予以提
6 敘，究有何影響財政或窒礙難行之合理目的，方足釐清本件差別待
7 遇措施之合憲性，併予敘明。

8 (九) 毋寧，我國教育經費編列與管理法，既已揭示教育經費應為「優先
9 編列」且應致力推動之意旨，中央及地方本應切實檢視各類教育經
10 費之運用及平衡性，並應重視代理教師薪資待遇之公平性，將其薪
11 資待遇納入教育經費編列考量之一環。復以於 108 課綱實施後，對
12 於多元教師人力需求之增加，主管機關本有責任併同少子化、整體
13 人口變遷等因素，釐明代理教師於我國教育制度之定位，以確實精
14 算現行教育制度所需要之代理教師之師資人力，並以此妥善規劃代
15 理教師相關預算之編列，俾維護代理教師之基本待遇及確保教育師
16 資體系之完整性。現行制度下，因地方政府對於代理教師之經費仍
17 需負擔一定比例之自籌款，惟亦有自主決定之空間，加上中央制度
18 政策對於代理教師定位模糊不清、未正視代理教師工作權益之情況
19 下，以致於代理教師待遇項目未能確保，殊不利於代理教師之工作
20 條件保障。

21 (十) 再者，本會認為於代理教師相關議題之討論上，尤應關注代理教師
22 於教育工作環境上所肩負工作壓力之實際情況，蓋相較於正式教師
23 有穩定聘約之保障，代理教師往往於 1 年聘期過後，必須面臨下一
24 學年度學校是否「再聘」之考驗，致使代理教師須承受正式教師所
25 無之「不再聘」壓力，並因此可能於學校之要求下，被迫接受導師
26 或行政職位安排；甚至亦有部分代理教師被要求承擔正式教師無人

²⁰ 參同上，頁 30。

1 願意接任之繁重行政職位，藉以爭取來年獲得學校再聘。故就學校
2 工作任務之承擔而言，代理教師所承受之職場責任壓力，相較於正
3 式教師而言，實有過之而無不及²¹。從而，本會認為除法規之形式
4 面而言，仍有必要深入了解代理教師於我國教育工作環境之處境，
5 審酌是否有同工不同酬、工作條件不公平之情況，並以此作為衡量
6 待遇政策是否調整至同一水平之重要參酌因素。

7 (十一) 另依據上開經社文公約第 7 條規定、第 23 號一般性意見第 9
8 段、第 11 段所揭示之同工同酬原則，認為工作價值相等者，原則
9 應有相等的報酬。而於經社文公約第 23 號一般性意見第 12 段部
10 分，則說明工作價值之衡量，可由「所需具備的技能」、「履行的職
11 責」、「付出的努力及工作條件」予以判斷；另由經社文公約第 23
12 號一般性意見第 14 段中，亦特別要求國家機關對於公部門間，亦
13 應確保與政府具公法契約關係之工作者，其工作價值相等者尤應享
14 有同等報酬。查本件所涉合格代理教師與正式教師，既然均本於與
15 學校間之公法契約關係，於履行之職責相同、付出相同努力及更嚴
16 苛之工作條件情況下，亦應有儘速落實同工同酬原則之必要，以保
17 障代理教師之工作權益，俾避免薪資不平等之現象持續發生。

18 (十二) 繼以本件於討論脈絡上，除包含「合格代理教師與正式教師」
19 職前年資應否提敘之比較外，因不同縣市間就合格代理教師年資採
20 計採取不同措施，故亦同時涉及各縣市間「合格代理教師」間報酬
21 不平等、同工不同酬之問題。承前所述，我國代理教師既然有全國
22 各處流動之性質，於同為代理教師、法定之職務義務均相同之情況

²¹ 以代理教師之相關論文研究資料而言，有大量比例均係以代理教師之工作條件、職務困境、心理壓力作為論文討論主題，例如鄧秀琴《桃園市國小代理教師兼任行政職務困境、因應策略之研究》，銘傳大學教育研究所碩士論文（2024）、洪鏡瑄，《以建制民族誌探討中學代理教師之困境》，國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系碩士論文（2022）、陳雅婷，《國小代理教師工作壓力與因應策略之個案研究》，國立屏東大學教育學系碩士論文（2023）。陳俞翎，《國小代理教師多向度適配、焦慮與生活滿意度之探究》，國立嘉義大學輔導與諮商學系碩士論文（2021）、王慧雯，《累與淚：尚未取得教師證之代理教師工作職場困境及其改善策略研究》，國立東華大學教育行政與管理學系碩士論文（2021）、蕭雅菁，《校園內的長期臨時工—公立國民小學長期代理教師職場經驗之研究》，佛光大學社會學暨社會工作學系碩士論文（2020）、黃齡，《國民小學代理教師之工作壓力、教學效能與社會支持之相關研究—以新北市新莊區為例》，臺北市立大學歷史與地理學系社會科教學碩士學位班碩士論文（2019）等。

1 下，卻因縣市之不同而有高低不同之薪資差異，實亦有違上開經社
2 文公約第 7 條同工同酬原則、第 23 號一般性意見第 14 段所強調政
3 府機關間同工同酬原則之落實。

4 (十三) 綜上所述，本件縱使採取低度審查標準，因現行制度下合格代
5 理教師與正式教師之專業能力均相同，所負擔之責任義務亦與正式
6 教師並無明顯差異，本件實難以於條文規定意旨中找到適切之合理
7 差別待遇目的。本會認為於預算編列上，國家既然有優先、適切編
8 列教育預算之義務，由 109 年度就代理教師編列之總預算而言，亦
9 可能足以支應採計合格代理教師職前年資所應增加負擔之金額，則
10 中央與地方之財政負擔因素，亦應不足以作為合理之差別待遇目
11 的，遑論手段目的間之合理關聯。故本件系爭規定三、四及系爭函
12 一至四之相關規定，未就合格代理教師賦予職前年資提敘之權利，
13 本會認為應已違反憲法第 7 條平等原則保障之意旨。

14 (十四) 未就系爭規定三、四及系爭函一至四是否違反憲法第 15 條財
15 產權保障、第 23 條比例原則之意旨？承前所述，本件主管機關始
16 終未能清楚說明代理教師敘薪一國多制之情況，究竟有何正當之公
17 益目的或內涵，且由憲法第 23 條比例原則之觀點，並參照司法院
18 釋字第 707 號解釋意旨，本件有關代理教師之待遇政策，既然同樣
19 具有「教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，
20 攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力
21 於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障」之性質，復
22 依憲法第 165 條規定，國家有隨時依國民經濟進展提高其待遇之義
23 務，則就數量、比例逐漸增加之代理教師而言，其本身之薪資待
24 遇、工作條件，既同時涉及代理教師之生活保障，學生受教權之影
25 響等，本亦具有「重大公益」之性質。是以，本件若僅以「減少中
26 央地方財政負擔」作為公益目的，即全然無視代理教師薪資待遇之
27 公平性、學生受教權等其他公益因素，而認為無保障必要，實亦有

1 輕重失衡、違反狹義比例原則等侵害代理教師所受憲法保障之財產
2 權意旨。

3 六、結論

4 (一) 我國代理教師相關制度實行已久，惟近年由於少子女化因素、主管
5 機關藉由員額控留或增置編制外人力等方式，致使代理教師占全體
6 教師比例逐年攀升，於我國現行國民教育之教師結構上，已屬學校
7 間常態化設置之教師編制性質，且代理教師之使用亦逐年增加，制
8 度面上已逸脫原代理教師之設置本旨。惟教育主管機關於制定教育
9 政策或編列資源時，不僅未能妥適平衡代理教師之聘用狀況，且各
10 學校或地方政府間似將代理教師當做「教育臨時工」，不利於教育
11 品質的穩定與把關，更有甚者將造成教育不平等效應。本會認為，
12 若代理教師於學校工作所負擔之職責，實質上已等於、或相當接近
13 正式教師所應承擔之義務時，現實面上卻仍領取明顯低於正式教師
14 之報酬，致使其須面臨「工作不穩定」及「待遇不平等」之雙重壓
15 力，不僅與國際公約有關同工同酬原則之意旨不符，亦有違反我國
16 憲法保障平等權、過度限制代理教師財產權之疑慮，並將造成代理
17 教師長期處於工作環境嚴苛、薪資待遇不公平之情況，進而連帶影
18 響教師工作穩定及學生受教權之保障。

19 (二) 此外，代理教師占總體教師比例既逐年上升，且具有高度流動性之
20 特點，於制定教育政策或方針時，應將上開因素作為是否由中央訂
21 定一致規範之重要考量因素，並應同時檢討各地方學校、偏鄉資源
22 差距及加強補助之問題，以確保憲法第 159 條、第 163 條教育機會
23 之平等、俾落實兒童福利宣言第 2 條、兒童權利公約第 3 條第 1 項
24 之兒童最佳利益原則及兒童權利宣言第 7 條教育機會均等原則。而
25 除合格代理教師之職前年資採計等待遇政策，應有比照正式教師相
26 關制度之必要外；就非合格代理教師部分，本會認為主管機關教育
27 部仍應重新審酌於現行 108 課綱之脈絡下，我國教育體系就多元進

1 用之非合格代理教師需求數量究竟為何？並應依實際教育現場需求
2 數量，妥善就非合格代理教師之待遇政策及經費分配予以通盤檢
3 討、建立妥適之制度設計，以利吸引多元人才加入，並應確保非合
4 格代理教師之工作環境、條件及工作權益同受重視，以落實憲法第
5 165條保障教育工作者生活之意旨。

6
7
8 此致

9 憲法法庭 公鑒

10
11 中 華 民 國 1 1 3 年 2 月 2 9 日

12 具狀人：國家人權委員會