

國立教育研究院籌備處
第 102 期國小校長儲訓班專題研究

我國公立國民中小學教師
申訴制度之探討

指導教授：陳清溪 教授

組 員：吳珠羽 曾南薰 蔡鳳琴
范慶鐘 謝孟勳 林思遠

我國公立國民中小學教師申訴制度之探討

壹、研究動機

教師法及教育基本法制定後，已賦予教師專業自主權，攸關教師權益之法案終於法制化，教師的身分及權益似乎比較有保障了。教師與公務人員最大的差別，就是教師擁有教學領域的教學自主與專業尊重。依據教師法、國民教育法及教育人員任用條例之規定，教師得依法主張其權益、依法履行教師的義務。當然，教師在其權益受有損害時，得對學校或主管教育行政機關之違法、不當的措施提起申訴、訴願或行政訴訟，以資救濟。

目前，教師權益救濟制度除通常救濟程序，如訴願、民事訴訟及行政訴訟外，在訴訟先行程序前另外設有教師申訴制度，惟教師申訴制度仍屬於行政機關內部之行政救濟程序，而有別於通常訴願救濟程序。教師法第二十九條及教師申訴評議委員會組織及評議準則關於申訴評議的程序規定，仍較訴願法、公務人員保障法來的疏略。地方教育主管機關在制定與執行地方教育政策時，因習於由上至下聽令行事的處理模式與態度，使教師或校長在面臨權益受損，循申訴程序救濟時，因教師申訴評議委員會的委員有三分之二是由未兼行政職務的教師擔任，其基於教師身分觀點所生之見解與具有法律專長委員的見解，常有某些程度上的差異，致使申訴的結果常會有所爭執存在。故本文擬就「我國中小學教師申訴制度」作較深入探討，俾使教師能更了解教師申訴之管道與救濟程序，以維護自己的權益。

貳、研究目的

人民因行政機關違法或不當的行政處分，致其權益受損者，可以向原處分機關或上級機關請求救濟。而教師法、訴願法及行政訴訟法已制定公布並施行，教師均可據以提起訴願或行政訴訟來救濟，特設申訴制度，似無必要。但申訴與訴願制度其立法意旨並不相同，特設申訴制度，乃基於保障教師專業自主權與校園自主管理上的特殊考量。教師申訴制度之存在，是給予教師有另一種特殊救濟途徑，理論上能對教師權益更有保障。

但從國家行為應發揮效能的原則與行政資源有效利用來看，教師法第三十三條

規定所採「並行關係說」實非妥當。蓋從迅速有效解決當事人的紛爭，減少程序上時間、勞力的花費的觀點來看，教師申訴與再申訴程序，本質上相當於廣義的訴願程序。申訴、再申訴、訴願三次的行政自我省察，實過於冗長，與縮短行政救濟層級的立法趨勢，並不相符。故宜應採「擇一關係說」由教師擇一行使，而非併行之程序，是否提起訴願或申訴，由教師自由決定，但僅能擇一為之，如選擇申訴程序，即不得再提起訴願。是以，基於使申訴人權益迅速獲得救濟，教師再申訴制度有無存在省級之必要性，實有再予檢討修正的空間。

參、現況分析

民國七十五年解嚴後，社會上自由、民主意識高漲，四一〇教改訴求大遊行之後，教育改革便如火如荼的進行，頗有風起雲湧、百家爭鳴之勢。教育自由觀念逐漸深植人心，政府亦體認國際競爭激烈，再不進行教育改革則無法與世界接軌。

民國八十四年八月九日公布實施及八十九年七月十九日修正之教師法，及民國八十八年六月二十三日公布之教育基本法，對教師之權利及義務有具體明文的規定。教師依法可以成立各級教師會、家長參與教育事務法草案目前也正在研擬當中。而九年一貫課程已全面施行，內容分為七大學習領域、注重十大基本能力的培養，徹底改變傳統的刻板教學模式。教材可以自編或自選，成立課程研究發展小組，甚至連校長的產生方式都已改成遴選制度……等，在在都宣告我國教育新秩序已經正式來臨了。

肆、問題探討

本研究計畫所欲探討之主題—我國公立國民中小學教師申訴制度之探討，在民國八十四年八月九日公布實施之教師法，及民國八十八年六月二十三日公布之教育基本法，已有若干之基本規定。例如：教育基本法第十五條、教師法第二條、第十六條、第二十七條及第二十九條至第三十三條及第三十六條、第三十六條之一等。故本研究主要針對以上為研究範圍。

憲法第十二條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權利。」但以往教師因被行政院¹認為其與國家的關係是「特別權力關係」，因而不能提起訴願或行政訴訟

¹ 行政院 49 年度判字第 72 號判例謂：「公立學校聘請教職員，係屬私法上契約關係。學

請求救濟。俟教師法公布施行後，台北高等行政法院 89 年度訴字第 3257 號裁定仍稱：「按教師法第十一條第一項規定，被告（指台北市立建成國民中學）聘用原告為教師，係屬私法上之關係，兩造因超額教師遷調所生之爭執，乃私權爭執之範圍，被告否准原告請求留任之請求，並非行政處分，自不得以行政爭訟手段提起訴願及行政訴訟，訴願決定不予受理，並無不合。」可知，教師之地位仍有待爭取，俾能確實做到「公教分途」。故本文其次要探討教師申訴評議委員會的法律地位及組織與運作！

最後，本文擬就教師權利救濟途徑提出探討，並以二則教師申訴實際案例作分析探討。是以，期能以本研究之內容，在實務上作為一個參考，並試著指出修法之方法與方向，或另立施行細則和制定子法，以彌補現行憲法、教育基本法、及教師法對相關法令規定之不足。

伍、研究方法

教師法及教育基本法一如過去許多特別法之產生，是為了解補憲法不足、因應教育潮流、回應教改建議、掌握民意脈動、以符應社會需要。對於一個迫不及待之教改理念，在欠缺學說理論發展作為後援下，加上立法之倉促，故在實際上確實可能引發一些問題，而本研究就有關教師申訴制度作一探討，而針對此一問題所設計之研究方法如下：

一、法律解釋法

按法律解釋之方法包括文義解釋、體系解釋、立法解釋、合憲性解釋等，其中文義解釋固為解釋之基礎，但仍應就立法理由，立法目的探求其真義。

二、文獻探討法

蒐集與本研究所欲探討課題之國內文獻，加以整理、歸納、剖析、以作為本研究形成之基礎。

三、案例解析法

本研究為了深入瞭解教師申訴制度，茲選定二則與教師申訴相關之判決，

校當局之解聘，並非行政處分，如在約定期限屆滿前，無正當事由而解聘者，該教職員得提起民事訴訟以資救濟，不得提起訴願。」

試著就其內容作評析其所以能申訴成功及敗訴的原因。

陸、研究內容

一、教師申訴評議委員會的組織與運作

教育基本法第十五條規定：「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」教師法第二十九條第一項規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」第二項規定：「教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」所以，教育部依教師法第二十九條第二項訂定「教師申訴評議委員會組織及評議準則」。該準則第五條第一項規定：「各級主管機關申評會置委員十五人至二十一人，均為無給職，任期二年，由機關首長遴聘教師、教育學者、該地區教師組織或分會代表、主管機關代表、社會公正人士擔任，其中未兼行政職務之教師不得少於總額三分之二。」是以申評會委員組成包括：教師代表、教育學者、教師會代表、主管機關代表、社會公正人士。

(一) 教師申訴評議委員會的法律地位

教師申訴評議委員會組織及評議準則第三條第一項規定：「教師對主管機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得提出申訴。」第二項規定：「各級主管機關及專科以上學校為辦理教師申訴案件之評議，應設教師申訴評議委員會（以下簡稱申評會）。」申評會為行政機關所屬機關，非獨立單位。因為訴願會與申評會性質相似，訴願法第五十二條第二項規定之訴願審議委員之組成與申評會相似；又其第八十九條第一項第四款規定訴願決定書應載明「決定機關及其首長」，與教師申訴評議委員會組織及評議準則第二十九條第一項第六款規定評議書應載明「申評會主席署名」相似。所以，縣市政府下設申評會非獨立行政機關，為內部單位自屬當然。

訴願法第五十二條第二項規定：「訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、

專家人數不得少於二分之一。」同法第五十三條規定：「訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。」此種以過半數外部委員所組成之委員會，是期望藉此能得到更客觀的判斷。所以，訴願會的決定，最後雖以行政機關名義對外發布，但案經訴願會決定，行政首長亦不得在個案上予已否認或拒絕簽名。是以，訴願會行使職權具有半獨立性，訴願程序乃具有「準司法程序」的色彩²。同理，申評會應如訴願會般具有準司法程序的地位，具有相當的獨立性，如此才能充分發揮其行政救濟的功能。

(二) 教師申訴審議的程序

教師法第二十九條第一項規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」同法第三十一條第一項規定：「教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。」第二項規定：「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者亦同。」同法第三十三條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」同法第三十六條之一規定：「各級學校校長，得準用教師申訴之規定提起申訴。」所以，教師或校長認為其權益受損時，可自行選擇提起申訴或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。

1. 申訴之提起及受理

教師申訴程序，與訴願同為行政救濟的一環。教師申訴評議委員會組織及評議準則第九條第一項第二款前段規定：「對於高級中等以下學校之措施不服者，向學校所屬主管機關之申評會提起申訴；如不服其決定者，向其上級主管機關之申評會提起再申訴。」第三款規定：「對於縣（市）主管機關之措施不服者，向縣（市）主管機關之申評會提起申訴；如不服其決定者，向省政府之申評會提起再申訴。」同條第二項規定：「依前項第二款或第三款規定，向台灣省各縣（市）或向金門縣、連江縣政府之申評會提起申訴，如不服其決定者，分別向台灣省或福建省政府之申評會提起

² 李惠宗，訴願會的地位與職權，高雄市政府—海洋首都法制訴願業務學術研討會，民國92年11月，第7頁。

再申訴。」準此，若國中小學教師對於學校或縣（市）主管機關之措施不服時，得逕行向申評會提起申訴；如仍不服其決定者，得向台灣省政府之申評會提起再申訴。

教師申訴評議委員會組織及評議準則第十一條規定：「申訴之提起應於知悉措施之次日起三十日內以書面為之；再申訴應於評議書到達之次日起三十日內以書面為之。」何謂「知悉措施」？一般而言，主管教育行政機關或學校之行政措施，如屬行政處分，則以行政處分書到達時為準，如非屬行政處分或為內部工作條件與管理，如有張貼公告，其申訴期間之計算，則應自公告之次日起算；至於未張貼公告，而係以集會宣達的方式，自宣達轉知時起算知悉時³。若申訴人遲誤申訴法定期間，教師申訴評議委員會組織及評議準則並非如同訴願法或行政訴訟法及其他各種程序法等有回復原狀的規定，此時應可準用訴願法第十五條第一項規定：「訴願人因天災或其他不應歸責於己之事由，至遲誤前條之訴願期間者，於其原因消滅後十日內，得以書面敘明理由向受理訴願機關申請回復原狀。但遲誤訴願期間已逾一年者，不得為之。」據以申請回復原狀，對於申訴之教師，程序上較有保障。再者，教師申訴乃係對於主管教育行政機關或學校，有關教師個人措施認為有違法或不當，至損害其權益所設的行政救濟制度。因教師身分及權益性質特殊，為周延教師權益保障及尊重教師個人抉擇，教師申訴制度乃與一般行政救濟制度雙軌並行，惟為避免濫用公器，虛耗國家救濟資源，教師如捨申訴之途徑而依法提起一般行政爭訟之救濟。例如：申訴人如選擇直接提起訴願，則不得再以未逾教師申訴評議委員會組織及評議準則第十一條規定「申訴之提起應於知悉措施之次日起三十日內」為由，俟所提訴願審議結束後，再行提起教師申訴。換言之，先行提起訴願尚無使教師申訴提起期間不進行的法律效力⁴。

教師提起申訴或再申訴，依教師申訴評議委員會組織及評議準則第十一條規定均應以書面為之。同法第十二條就申訴書之內容有詳細的規定，如程序上不完備，依同法第十三條規定：「提起申訴不合前條規定者，受理之申評會得酌定相當期限，通知申訴人補正。逾期末補正者，申評會得

³ 參照教育部編印，教育部中央教師申訴評議委員會再申訴評議書第 5068 號，中央教師申訴評議委員會第五屆評議書彙編，民國 92 年 9 月，第 197 頁。

⁴ 參照教育部編印，教育部中央教師申訴評議委員會再申訴評議書第 5007 號，中央教師申訴評議委員會第五屆評議書彙編，民國 92 年 9 月，第 17 頁。

逕為評議。」

教師申訴評議委員會組織及評議準則第十六條第一項規定：「提起申訴之教師就申訴案件或相牽連之事件，同時或先後另行提起訴願、行政訴訟、民事或刑事訴訟者，應即以書面通知申評會。」此為課予申訴人義務，避免申評會與訴願會就同一案件或相牽連案件為不同之決定，造成教師申訴評議與訴願決定相互矛盾。同法第二項規定：「申評會依前項通知或依職權知有前項情形時，應以書面通知申訴人停止申訴案件之評議；俟停止原因消滅後經其書面請求繼續評議。」故申評會經申訴人通知有第一項之情形時，應當然停止申訴評議。同法第十七條規定：「申評會依前條規定繼續評議時，應以書面通知申訴人。」故申評會應以書面通知申訴人後，才可以繼續評議。

2.職權調查主義

行政程序具有公益追求之本質，行政機關為確保國家行政權之合法行使及肩負最終發現之職務義務，自應依職權調查證據。行政程序法第三十六條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」故行政機關為調查確定事實所必要之一切證據，應依職權調查事實，並決定調查之種類、範圍、順序及方法，不受當事人提出證據及申請證據調查之拘束。但行政機關本其職權，對當事人有利及不利之事項，均應予以注意。其乃因應行政在追求共同利益及行政目的，具有主動、自發、積極之特質⁵。

教師申訴評議委員會組織及評議準則第十八條第四項規定：「申訴案件有實地瞭解之必要時，得經申評會會議決議，推派委員三人至五人為之。」故申評會對於與申訴案件有關的一切事實經決議後，不待申訴人主張即可加以調查，且調查的範圍不受當事人所提主張陳述的拘束。同法第二十二條第一項規定：「申評會於申訴案件評議前，應擬具處理意見連同卷證提請評議。」第二項：「申評會於必要時，得推派委員三人審查，委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，向申評會提出審查意見。」惟申評會決議推派委員實地瞭解調查後，應提出專案調查報告及卷證資料給申評會參考，再進行申訴評議。

⁵ 羅傳賢，行政程序法論。五南圖書出版公司，2001年8月二版，第48頁。

(三) 教師申訴評議委員會的決議與執行

申評會除了依教師申訴評議委員會組織及評議準則第二十一條規定：「申訴案件有左列各款情形之一者，應附理由為不受理之決定：一、提起申訴逾第十一條規定之期間者。二、申訴人不適資格者。三、非屬教師權益而應由法院審理之事項者。四、申訴已無實益者。五、對已決定或已撤回之申訴案件就同一原因事實重行提起申訴者。」為不受理決定外，其餘符合受理要件之申訴案件，經審查結果為無理由者，依同法第二十四條規定：「申訴無理由者，申評會應為駁回之決定。」應予以駁回；有理由者，則依分別情形予以撤銷原處分、撤銷發回另為適法之處分或撤銷自為決定。

申評會對於申訴案件經程序上審查合法後，應為實體上之審理，亦即就原處分或措施之作成是否有違法或不當，以及申訴人的權利或利益是否因而受有損害來加以審查。且教師申訴制度為教師權益受損時，得請求行政救濟的選擇途徑之一，自然應有「不利益變更禁止原則」之適用。

教師申評會評議決定的結果，最重要的是拘束力及執行力。亦即拘束相關行政機關或學校對該評議決定應確實執行，使提出申訴之教師可獲得救濟，以達到申訴的目的。教師法第三十二條規定：「申訴案件經評議確定者，主管教育行政機關應確實執行，而評議書應同時寄達當事人、主管機關及該地區教師組織。」教師申訴評議委員會組織及評議準則第三十二條亦規定：「評議決定確定後，主管機關應確實執行，並監督所屬學校執行。」但相關主管機關或學校對該評議決定若不確實執行，其效果如何？有無罰責？則不無疑問。

二、教師權利救濟途徑

如上所述，我國目前教師之救濟途徑主要有申訴權、訴願權及行政訴訟等，茲分述如下：

(一) 申訴權

傅肅良⁶認為公務員受到懲處之不利益處分，如申誡、減俸、降級、免

⁶ 傅肅良，各國人事制度，三民書局，民國73年，第569頁以下。轉引自林威志，我國公立國民中小學教師申訴制度之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，民國86年6月，第15頁。

職之懲戒或因公務員團體與管理當局協商無法獲致協議時，所提之控訴謂之「申訴」。

董保城⁷認為「申訴」是職員薪水待遇、工作環境及方法不良與不當對所感怨苦的一種表達途徑，其目的在希望當局予以改善。在機關中，申訴之提出亦可經由正式程序，亦可僅向主管人員做口頭的提出。因而，申訴在一般了解上，僅屬於針對教師職務上身分所提供內部救濟管道，而不屬於司法救濟之一部分。他並提到，若仍使用「申訴」二字，易造成觀念之混淆，在法律用語上，名稱應與其功能、性質相當，因此，他建議援引「勞資爭議處理法」之立法例，並將「申訴」二字改為「申請仲裁」。

蔡志方⁸認為「申訴」乃指人民對於行政機關不法或不當處分或其他措施請求撤銷、更正或陳述的方式，採此觀點則「申訴」與「訴願」意義較為接近。

教育基本法第十五條：「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」教師法第十六條第五款：「對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施認為違法或不當致損害其權益者，得依法提出申訴。」同法第二十九條第一項規定：「教師對於主管教育行政機關或學校有關個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」同法第三十一條規定：「教師申訴之程序分為申訴及再申訴二級，教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管機關不服申訴之決定者，亦同。」準此，教師申訴制度的設計，其目的乃在對於教師職務身分上不同及為保障專業自主權，提供一個較為迅速、便捷的行政救濟管道。

(二) 訴願權

訴願為憲法第十六條所賦予人民的基本權利，係人民認為中央或地方機關的行政處分違法或不當，致其權利或利益遭受侵害的人民，向原處分機關

⁷ 董保成，教師申訴制度之芻見，載於瞿立鶴編著，教師法定身分權，中華民國全國教育會叢書，民國81年，第458頁。轉引自林威志，我國公立國民中小學教師申訴制度之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，民國86年6月，第15頁。

⁸ 蔡志方，論教師權益之行政與司法救濟，教師法定身分權，全國教師會，1992年12月，第471頁。

的上級機關或原處分機關本身，請求審查該處分之合法性與正當性，並為一定決定的權利。其目的在於矯正行政機關違法或不當的行政處分，保護人民的權利或利益，以貫徹法治之本旨。此種藉由行政自我控制作為司法（行政法院）審查之先程序的事後審查，除保障人權的功能外，一則可減輕行政法院之負擔，再則可藉以表示司法尊重行政⁹。

訴願法第一條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」同法第三條規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」故教師欲提起訴願，必須立於「人民」的地位，始得為之。所謂立於人民的地位，乃指教師根據其作為具有自我法律人格，就其自身之存在與發展，為自己之目的有自律、自決的權能或空間，而非只係充為國家或類似國家組織以遂行其目的的手段或工具。換言之，即非處於特別權力關係中之經營關係，而受支配或只被用為實現公的意志，故教師亦為人民，而享有訴願的權利¹⁰。所以，教師對於縣（市）政府（教育局）或服務學校所為行政處分，認為損害其權利或利益者，可依訴願法第四條第二、三款規定向教育部或各縣（市）政府訴願審議委員會提起訴願；但若已提起教師申訴程序，依司法院大法官釋字第四六二號解釋之相關意旨，則無庸再提起訴願。

（三）行政訴訟

行政程序法第一〇八條規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。」同法第一〇九條規定：「不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先程序。」故人民不服行政機關所為行政處分，如有經聽證之行政處分時，應免除訴願或其先程序¹¹。

⁹ 李震山，行政法導論，三民書局，2003年10月五版，第463頁。

¹⁰ 蔡志方，同註18，第475頁。

¹¹ 參照法務部九十年五月八日（90）法律字第〇一五八七四號函略以：「說明二：查行政程

大法官釋字第四六二號解釋，其中「受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟。」亦明示此意旨，故教師提起申訴、再申訴程序後，仍不服學校或主管教育機關的公權力措施，自得提起行政訴訟。另外，教師法第三十三亦規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起行政訴訟或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」是以，教師對於主管教育行政機關或學校所為有關個人之行政處分者，認為違法或不當，致損害權利或利益者，於經訴願後，仍不服其決定，得向高等行政法院提起適當種類的行政訴訟¹²。亦得依教師法第二十九條、第三十一條規定提起申訴、再申訴，最後均得提起行政訴訟。

三、教師權利救濟實例分析

(一) 教師申訴案件

1. 案情事實摘要

陳肇國為台北市立成功高級中學教師，自民國 81 年至 84 年，每年暑假期間赴美國進修理學碩士學位，於民國 85 年取得碩士學位，並請求台北市教育局採認其學位據以改敘更高薪級。但為台北市教育局否准，其理由係：「暑假期間以短期密集教學取得之國外學歷，為教育局不予採認」之教育部函示為理由，加以駁回。

2. 陳肇國教師可選擇之救濟程序

教師法第二十九條規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」同法第三十條規定：「教師申訴評議委員會之分級如下：一、專科以上學校分學校及中央兩級。二、高級中等以下學校分縣（市）、

序法第一百零九條規定：『不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序』核其立法意旨係鑑於對經聽證作成之行政處分不服者，倘若仍率由舊章，必須先踐行現行訴願程序，乃至於訴願前之先行程序（如申請復查、聲明異議等）始得提起行政訴訟，則不符程序經濟原則及提高行政效能之立法目的，爰明定此一類型之行政救濟免除訴願或其先行程序，逕行依法提起行政訴訟。上揭條文所稱之「免除」宜解為「應」免除，並非「得」免除。故當事人不服經聽證作成之行政處分，若未逕行提起行政訴訟，而仍提起訴願或為其先行程序之行為，顯已違反首揭行政程序法規定之意旨，核其所為即係對依法不屬訴願救濟範圍之事項提起訴願，依訴願法第一條第一項及第七十七條第八款規定，受理訴願之機關自應為不受理之決定。」

¹² 蔡志方，行政救濟法新論，元照出版公司，2001年8月二版，第440頁以下。

省(市)及中央三級。」本件當事人陳肇國乃是台北市立高級中學的教師，其向台北市教育局請求採認其學歷以改敘薪級，為台北市教育局所否准，陳肇國教師若不服其決定，其得依教師法前揭規定，向台北市教師申訴評議委員會提起申訴，倘不服其申訴決定者，則可向教育部中央教師再申訴評議委員會提起再申訴。

訴願法第四條第四款之規定：「不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。」本件當事人陳肇國教師若不願申訴，應可循訴願程序向台北市政府之訴願審議委員會直接提起訴願。

行政訴訟法第二十四條之規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」故陳肇國教師向台北市教師申訴評議委員會提起申訴，若不服其決定者，得向教育部之中央教師再申訴評議委員會提起再申訴；不服教育部之再申訴決定後，得直接向台北高等行政法院提起行政訴訟。又，若陳肇國教師要循訴願程序提起行政救濟，不服訴願決定時，可依行政訴訟法第二十四條第一款之規定，以台北市政府為被告機關，向台北高等行政法院提起行政訴訟。

3. 陳肇國教師可否主張信賴保護原則

至於教育部於民國八十一年一月四日台(81)高○○五三九號暨教育部第二〇六期公報八十一年一月十四日台(81)高字第○○五三九號所發布之「教育部查證認定國外學歷作業要點」中，均無刊登「查證認定國外學歷補充規定」；台北市教育局八十一年一月十三日北市教一字第○○九六四號轉教育部八十一年一月四日台(81)高○○五三九號之正式公文一檢送修正「教育部查證認定國外學歷作業要點」，附件並未明文附有「查證認定國外學歷補充規定」之所有要項內容；又，台北市政府公報八十一年一月二十日春字第三十一期一修正「教育部查證認定國外學歷作業要點」，亦無明文附有「查證認定國外學歷補充規定」。陳肇國教師申請出國進修業經台北市教育局八十一年五月二十九日市教人字第二三三六二號函准在案。且該「查證認定國外學歷補充規定」並未「公告週知」，亦無法律地位，因該補充要點因違反法律保留原則，所以無效。依行政程序法第八條之規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」因此，陳肇國教師得主張不適用該補充要點（基於信賴保護原則），而據以採認學歷、並改敘更高薪級。

4.行政規則未刊登教育部公告之效力為何

行政程序法第一六〇條第一項規定：「行政規則應下達下級機關或屬官。」第二項規定：「行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」但倘若未登載於公報時，則法律效果如何，行政程序法卻漏未規定。同法第一六一條規定：「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」

由於教育部前後所為之解釋不一致，已令陳肇國教師產生主觀上及客觀上信賴—相信台北市教育局關於其取得碩士學位時，會給予改敘更高薪級，此種信賴客觀上值得保護¹³。最高行政法院於本案判決之理由中亦稱：「……並無刊登「查證認定國外學歷補充規定」，惟該「查證認定國外學歷補充規定」似為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實，而訂頒之解釋性規定，其究係何時發布，關係著原處分所應適用之行政命令是否正確，申訴決定及再申訴決定就此未予詳究，即駁回原告之一再申訴，不無可議。原告執以指摘，非全無理由。應由本院撤銷申訴決定及再申訴決定，由受理申訴機關另為適法之處理，以昭折服。」所以，陳肇國教師當然得主張教育部及台北市教育局違反行政程序法第一六〇條之規定，該「查證認定國外學歷補充規定」並未刊登於政府公報或新聞紙，其法律效果為無效。

(二) 教師退休申請案件

1.案情事實摘要

宋國城為台北縣新莊市中港國民小學教師，任教至民國 91 年 8 月 1 日止合計滿 25 年，乃依學校教職員退休條例第三條第一項第二款規定申請退休。但台北縣政府以財源短絀為由，無法准許其退休之申請。

2.教師退休的法定條件

學校教職員退休條例第二條規定：「本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。」又學校教職員退休條例施行細則第二條規定：「本條例第二條所稱各級公立學校，係指國、省(市)、縣(市)立學校而言。」即其範

¹³ 林明鏞，教師申訴與行政規則，台灣本土法學第 13 期，2000 年 8 月。

圍大致上以公立中小學為主。再依學校教職員退休條例第三條第一項規定：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職五年以上，年滿六十歲者。二、任職滿二十五年者。前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於五十五歲。」亦即學校教職員有主觀申請退休之權利，性質屬公法上給付請求權。同法第五條第一項亦規定：「退休金之給與如左：一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。」可得知所謂「得」申請退休，係指教職員選擇申請退休與否之權利¹⁴。主管機關僅得就申請退休之教職員是否符合該條所定「任職五年以上，年滿六十歲」或「任職滿二十五年」之要件加以審查，非指主管機關依該條規定即直接取得裁量准否教職員退休之依據；而未達退休年齡，但服務滿二十五年者，亦得依據第五條之規定申請提前退休。

3. 地方政府對於教師之退休申請是否具有行政裁量權

如上所述，教師只要符合學校教職員退休條例第三條第一項之規定，就「得」申請退休。至機關首長之准駁權，並不在同法第三條第一項，而在第二項：「前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於五十五歲。」又同法第四條第二項規定：「教職員已達前項第一款所規定之年齡，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多五年。」可知本法第三條之自請退休並未賦予教育行政機關介入之權限，因此政府不得以財政有限為由拒絕教師退休，否則依行政程序法第十條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」地方政府即屬於增加人民權利行使上之限制，而違反法律保留原則，有濫權裁量之嫌。

目前教師的合法權利，基於社會法治國原則，教師無須擔憂其基本權利遭受不當剝奪，縱使國家修法改革教師退休制度而對教師不利，但其適用僅能向後生其效力，否則將違反行政程序法第八條的信賴保護原則與憲法對於基本權利的保障。本案系爭教師宋國城未事先填寫「九十一年自願

¹⁴ 參照台北高等行政法院 91 年訴字第 3366 號判決書理由三之見解。

(申請)退休調查表」經其任教學校送交地方政府，預先將該項退休金編列於預算中，以供未來退休金支出之執行，且宋國城教師於一年後提出自願退休之申請，將使地方政府陷於「遵守學校教職員退休條例第三條第一項規定」及違反「財政收支劃分法第三十五條規定：『各級政府之一切支出，非經預算程序不得爲之。』規定」之兩難處境。故宋國城教師未能及時告知地方政府編列預算，而卻於次年申請自願退休，係屬權利濫用行爲。準此，地方政府否准宋國城教師之申請自願退休，應屬有據。

4.小結

本案宋國城教師因申請「自願退休」遭拒而提起之行政訴訟，台北高等法院雖以「未依規定於一年前提出申請」爲由，判決宋國城教師敗訴。但卻突顯學校教職員在符合學校教職員退休條例之規定時，可具有「退休請求權」，且主管機關並無准駁之「裁量權利」。

柒、結論

現行教師申訴制度，因教育層級機關的不同，而分爲專科以上學校二級制與高級中等以下學校分縣(市)、省(市)及中央三級制。高級中等學校亦因其爲國立、直轄市立或縣(市)立之不同，而有不同申訴受理機關，造成申訴受理機關的混亂。故本文擬建議應將教師法第三十條規定修改爲：「教師申訴評議委員會之分級如下：一、專科以上學校分學校及中央兩級。二、高級中等以下學校分縣(市)及中央兩級。」而教育部依教師法第二十九條第二項訂定之「教師申訴評議委員會組織及評議準則」，其第二條及第九條亦應隨之作修正，以符合縮短行政救濟層級的立法趨勢。

參考文獻及書目

書籍

- 李震山，**行政法導論**，三民書局，2003 年 10 月五版。
- 吳 庚，**行政法之理論與實用**，三民書局，2001 年，增訂七版。
- 法治斌、董保城，**憲法新論**，三民書局，2003 年。
- 許慶雄，**社會權論**，眾文出版公司，1999 年。
- 董保成，**教師申訴制度之芻見**，載於瞿立鶴編著，**教師法定身分權**，中華民國全國教育會叢書，1992 年。
- 蔡志方，**論教師權益之行政與司法救濟**，**教師法定身分權**，中華民國全國教師會叢書，1992 年 12 月。
- 蔡志方，**行政救濟法新論**，元照出版公司，2001 年 8 月二版。
- 謝瑞智，**教育法學**，自版（文笙書局總經銷），1992 年。
- 羅傳賢，**行政程序法論**。五南圖書出版公司，2001 年 8 月二版。

期刊

- 王家通，「**教師申訴評議委員會暫行設置要點**」評析，**高市鐸聲**第 4 卷第 1 期，1993 年 9 月。
- 李震山，**程序基本權**，**月旦法學教室**第十九期，2004 年 2 月。
- 李惠宗，**訴願會的地位與職權**，**高雄市政府－海洋首都法制訴願業務學術研討會**，2003 年 11 月。
- 何希皓，**父母在兒童教育的憲法地位**，**憲政時代**第 21 卷第二期，1995 年 10 月。
- 吳瓊如，**從教師工作權論教師申訴制度**，**教育資料文摘**第 229 期，1997 年 2 月。
- 周志宏，**教育基本法的規範內容－幾個可能的思考方向**，**月旦法學雜誌**第五期，1995 年 9 月。

- 林明鏘，教師申訴與行政規則，*台灣本土法學*第 13 期，2000 年 8 月。
- 林威志，美國公立國民中小學教師申訴制度簡介，*教育研究資訊*第 13 期，1998 年 4 月。
- 林威志，日本公立國民中小學教師申訴制度簡介，*教育研究資訊*，1998 年 9 月。
- 許育典，教育基本權，*月旦法學教室*第十七期，2004 年 2 月。
- 許志雄，教育基本法之特質－戰後日本教育法制焦點問題初探，*月旦法學雜誌*第五期，1995 年 9 月。
- 教育部編印，教育部中央教師申訴評議委員會再申訴評議書第 5007 號及第 5068 號，*中央教師申訴評議委員會第五屆評議書彙編*，民國 92 年 9 月。
- 湯德宗，論行政程序的正當程序，*月旦法學雜誌*第 55 期，1999 年 2 月。
- 湯德宗，論違反行政程序之法律效果，*月旦法學雜誌*第 57 期，2000 年 2 月。
- 張民杰，我國與美國教師申訴制度之比較，*國教輔導*第 36 卷第 2 期，1996 年 12 月。
- 單小琳，從行政觀點論教師申訴制度的主要課題與改進意見，*高市鐸聲*第 4 卷第 1 期，1993 年 9 月。
- 蔡志方，論各級學校教評會評審行為之法律性質及其救濟－兼評釋字第四六二號解釋，*月旦法學雜誌*第 41 期，1998 年 10 月。
- 蔡璧煌，我國教師申訴制度之建立，*高市鐸聲*第 4 卷第 1 期，1993 年 9 月。
- 謝榮堂，中小學教師退休權利爭議之實例探討－兼評台北高等行政法院九十一年訴字第三三六六號判決，*月旦法學雜誌*第 106 期，2004 年 3 月。
- 薛化元，國家權力與教育內部事項的歷史考察－以教育基本法規範國家權限之爭議為核心，*月旦法學雜誌*第五期，1995 年 9 月。
- 魏千峰，教育基本法各種版本之比較，*月旦法學雜誌*第五期，1995 年 9 月。

論文

- 林威志，我國公立國民中小學教師申訴制度之研究，*國立台灣師範大學教育研究所碩士論文*，1997 年 6 月。

政府出版品及其他資料

台北高等行政法院 91 年訴字第 3366 號判決書。

行政法院 49 年度判字第 72 號判例。

法務部 2001 年五月八日（90）法律字第○一五八七四號函。

教育部 2003 年 1 月 15 日台訴字第 0910172527 號訴願決定書。

最高行政法院 1999 年判字第 3793 號判決書。