

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之法解釋論
及法政策論之研究

A Study on Legal Construction and Legal Policy of
Regulations Governing Teacher Performance Appraisal in
Public Schools at Senior High School Level or Below

姚招帆

Chao-Fan Yao

指導教授：黃錦堂博士

Advisor: Jin-Tang Huang, Ph.D.

中華民國106年7月

July, 2017

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之
法解釋論及法政策論之研究

A Study on Legal Construction and Legal
Policy of Regulations Governing Teacher Performance
Appraisal in Public Schools at Senior High School Level
or Below

本論文係姚招帆君（ P00322013 ）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國106年7月27日承下列考試委
員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

甘錦堂

（簽名）

（指導教授）

蔡良文

陳宏陽

謝 辭



能夠完成這本論文，除了感謝上天的幫忙，更要感謝台大政治系所有師長們的指導，特別是我的指導教授黃錦堂老師，老師治學的態度很嚴謹，在撰寫論文的這幾年，幾次深夜傳送論文初稿電子檔給老師，老師在擔任考試委員繁忙工作中總是隔天一早就立刻傳來滿滿的回饋，當老師的學生也許不會是最快畢業，但一定是收穫最豐富，也因為老師的指導，讓公法的門外漢能夠有機會進一步到台北大學法律系博士班繼續進修，很幸運能夠接受老師的教導；論文口試委員蔡良文老師以及陳慈陽老師同樣擔任考試委員，在國務繁忙中願意撥冗擔任口試委員、且對於論文提出許多建設性的意見及包容，也讓我由衷地感謝，此外，還要感謝從小到大所有指導我的師長們，謝謝您們幫我奠定學習的基礎。

最後，感謝我親愛的家人—天上的爺爺、奶奶、爸爸、媽媽、哥哥，有很多話來不及當面跟您們說，很想念您們，我知道您們在另外一個世界一直都在關心保佑我，進修的同時我會把自己照顧好，您們不用擔心！

姚招帆

2017.08.16

國立臺灣大學 105 學年度第二學期碩士學位論文提要


論文題目：公立高級中等以下學校教師成績考核辦法
之法解釋論及法政策論之研究 論文頁數：142
所 組 別：政治學系(所) 政府與公共事務組 (學號：P00322013)
研 究 生：姚招帆 指導教授：黃錦堂 博士
關 鍵 字：教師成績考核辦法、法解釋、法政策、憲法要求、制度設計

論文提要內容：

本研究之主要目的為：1、瞭解我國當前公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定；2、從法解釋論立場，探討在該辦法實施下當前實務案例之裁判及解釋；3、從法政策論方向，(1) 探討該辦法在教師人權保障及央地分權上之憲法要求、(2) 以美國中小學教師考核制度為借鏡、(3) 檢視各界回應當前教師成績考核困境之制度設計、(4) 提出我國教師成績考核制度後續應發展及設計之方向。本研究從法學研究途徑來進行，公立高級中等以下學校教師成績考核辦法為本研究之標的，法規及案例之解釋、憲法要求、美國制度比較及制度設計則為本研究標的探究的四大面向；參與觀察、文獻分析、比較法研究及法學評論為本研究方法之選擇。研究結論如下：

一、在程序部分之解釋：意見陳述權需保障；委員性別比例需保障；校長之覆核權有限制要求；縣市政府教育局監督權有限制；訴願及行政訴訟提起之禁止；國立高級中等以下學校無再申訴之程序利益；法律明確授權之必要；擁有考核權力者應負舉證責任。

二、在實體部分之解釋：刑事處分並非成績考列第四條第一項各款的唯一考量；學校辦理成績考核時應遵照平等原則、及不能有其他違法或顯然不當等情事；校方享有相當之判斷餘地，除非其判斷有恣意濫用及其他違法情事；女性教師工作考核應獲保障；比例原則、利益衡平原則、不利益變更禁止原則、懲處法定原則、法律明確性原則及從輕原則之遵守；違反第四條第一項第一款及第二款中有關事病假之規定，則無法考列該款，即便非屬教學不力之情形；教師成績考核不能訂定比例設限。



三、從憲法之要求檢驗得知：教師成績考核辦法在法律保留原則、將未加區分的刑事處分列為成績考核項目的比例原則檢驗、無區分工作差異性的平等原則檢驗以及中央與地方分權上並無違憲之事實，然而若以不當聯結禁止原則檢驗未加區分的刑事處分規定，則有違憲之虞，此外未將原住民、身心障礙者、性別平等優惠性待遇列入規定、且在成績考核辦法中對性別比例設限、法規明確性原則及正當法律程序檢驗等也有違憲之虞。

四、美國中小學教師考核制度特別強調中央與地方的分工合作，在評鑑程序上強調受評鑑教師表達意見之權利，此外，評鑑內容所涉及之人權自由限制處理方式，皆可為我國公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之借鏡。

五、教育部所提之修正草案仍有諸多問題未回應到，新制度設計應該將辦法提升至法律位階；促成中央與地方政府分權及合作；重視教師專業自主；落實弱勢族群之照顧、性別平等之達成；考核項目要具體化、彈性化、分類化、合目的性；程序要公開透明化；暢通申訴管道；委員會組成要更符程序正義。



ABSTRACT

A STUDY ON LEGAL CONSTRUCTION AND LEGAL POLICY OF
REGULATIONS GOVERNING TEACHER PERFORMANCE APPRAISAL IN
PUBLIC SCHOOLS AT SENIOR HIGH SCHOOL LEVEL OR BELOW

by

CHAO-FAN YAO

July 2017

ADVISOR: JIN-TANG HUANG, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: REGULATIONS GOVERNING TEACHER PERFORMANCE, LEGAL
CONSTRUCTION, LEGAL POLICY, CONSTITUTIONAL DEMAND,
INSTITUTIONAL DESIGN

The purpose of this study is manifold. It aims to: (1) understand the current “Regulations Governing Teacher Performance Appraisal in Public Schools at Senior High School Level or Below,” (2) explore the judgements, decisions, and constructions of the cases based on the theory of legal construction, and, based on the theory of legal policy, (3) take the American institution governing teacher performance appraisal in the primary and secondary school as the reference, (4) discuss the constitutional demands in teacher human rights and central-local relations, (5) examine the possible institutional designs, and (6) suggest the following development of institutional design governing teacher performance appraisal in public schools at senior high school level or below.

The study is conducted in legal path. “Regulations Governing Teacher Performance Appraisal in Public Schools at Senior High School Level or below” is the target of this study. The four aspects of this study are the construction of the regulations and cases, comparison of the American institution, constitutional demand, and the institutional design. The methods of this study are participating observation, literature analysis, contrastive, and legal comments. The conclusions are as follows:

1. In the aspect of procedure:

- a. the rights of expressing is protected.
- b. the sexual ratio of the committee is protected.
- c. the reviewing power of the principal is restrained.
- d. the supervision power of the local government is restrained.
- e. the petition and administrative litigation is prohibited.
- f. the teachers of national schools at senior high school level or below can't re-appeal.
- g. the explicit authorization is required.
- h. the appraiser bears the burden of proof.

2. In the aspect of entity:

- a. the criminal sanction is not the only condition of Paragraph 1, Article 4.

- b. the principle of equality and proportionality should be obeyed.
- c. the margin of appreciation can be used by the school.
- d. the female teacher should be protected under appraisal.
- e. those who have called in sick for too long can't be appraised in the range of Paragraphs 1 or 2, Article 4 even though they perform well in teaching.
- f. the ratio in appraisal can't be set.



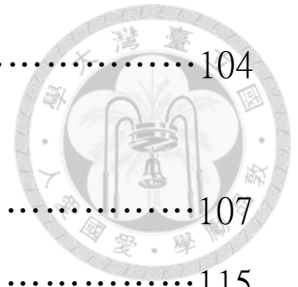
- 3. In the aspect of constitutional demand, not taking the rights of the aboriginals, the handicapped, the female into consideration might violate the constitution.
- 4. The American appraisal institution emphasizes on the cooperation between the central and local governments.
- 5. the modified bill on “Regulations Governing Teacher Performance Appraisal in Public Schools at Senior High School Level or Below” is not satisfied.

目次



口試委員會審定書	I
謝辭	II
中文摘要	III
英文摘要	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究途徑與方法	8
第二章 文獻回顧	13
第三章 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之法解釋論	21
第一節 公立高級中等以下學校教師成績考核之目的與演進	21
第二節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定與解釋	23
第三節 公立高級中等以下學校教師成績考核申訴評議案例分析	28
第四節 小結	48
第四章 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之法政策論	51
第一節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之爭議	51
第二節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之憲法要求	60
第三節 美國中小學教師考核制度	86
第四節 公立高級中等以下學校教師成績考核之制度設計	94
第五節 小結	101
第五章 結論	103
第一節 法解釋論方面	103

第二節 法政策論方面.....	104
參考文獻.....	107
附錄.....	115



表圖目次



圖 1 - 1	9
圖 4 - 1	72
表 3 - 1	28
表 3 - 2	29
表 4 - 1	52

第一章 緒論



第一節 研究動機

教育是百年大計，在現今講究分工之社會，教師之角色更顯得重要，而教師在教育工作上之表現是否能達成國家及社會所賦予之角色期許，更需要一套良好的考核制度及規定。

由於研究者本身擔任公立國民中學教師已逾十年，除了教學、輔導及行政工作之實施外，從民國 89 年迄今這十數年期間，一直擔任校內考核會委員，¹在擔任委員期間每有遇到成績考核實務工作上之疑惑及爭議情形。制定教師成績考核制度主要是要激勵中小學教師認真努力地從事教育工作、並能有效果地達成教育目的，然而目前教育部制定的公立高級中等以下學校教師成績考核辦法在實務工作上的目標達成率到底有多少？²實在是值得探究，研究者在實務上觀察到的問題是：排除因違反教師法第十四條第一項及教育人員任用條例第三十一條第一項中各款情事，諸如：性侵害、褫奪公權、貪污瀆職、內亂、外患罪...等等規定而遭到解聘或不續聘以至於無年終成績考核之教師，³幾乎每個教師年終成績考核

¹ 民國 102 年 12 月 20 日修訂公佈之「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」，將舊法長期以來所稱之「成績考核委員會」統一改為「考核會」，在上下文理解不致混淆下，本研究亦會以「考核委員會」、「成績考核委員會」、「教師成績考核委員會」等來取代「考核會」之稱。校內考核會之成員組成除了當然委員外，其餘委員則由校務會議選出，在這十數年期間，研究者一再獲選為委員，一方面可能是蒙校內同仁之信任，但更主要的原因是多數同仁不願意擔任此一工作，而多數同仁不願擔任校內成績考核委員會委員之現象其實也部分點出了本研究後續擬探討之教師成績考核制度之爭議所在。

² 在不影響讀者理解下，本研究亦會以「教師成績考核辦法」、「成績考核辦法」等簡稱取代「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」。

³ 教師法第十四條第一項：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：一、受有期徒刑一年以上判決確定，未獲宣告緩刑。二、曾服公務，因貪污瀆職經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。三、曾犯性侵害犯罪防治法第二條第一項所定之罪，經有罪判決確定。四、依法停止任用，或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅。五、褫奪公權尚未復權。六、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。七、經合格醫師證明有精神病尚未痊癒。八、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性侵害行為屬實。九、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大。十、知悉服務學校發生疑似校園性侵害事件，未依性別平等教育法規定通報，致再度發生校園性侵害事件；或偽造、變造、湮滅或隱匿他人所犯校園性侵害事件之證據，經有關機關查證屬實。十一、偽造、變造或湮滅他人所犯校園毒品危害事件之證據，經有關機關查證屬實。十二、體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。十三、行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。十四、教學不力或不能

最終的結果都是符合公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條第一項第一款，亦即都是屬於優良教師，而統計數據顯示亦是如此，例如：高雄市連續五年中小學教師 98% 以上皆考列教師成績考核辦法第四條第一項第一款（引自柯嚴賀，2001：52-56），中華民國中小學校長協會（2012）隨機抽樣全國各縣市教師成績考核狀況，也發現全國中小學教師成績考核考列辦法第四條第一項第一款的人數比例高達 96% 以上，而研究者擔任考核會委員十數年期間，校內教師考列「非」第四條第一項第一款的人次不到 10 人次，且原因多是因為請病假天數超過，僅 1 位教師是因為車禍事件因此有過失傷害刑事處分致考列同條同項第二款，而因為教學成績表現不佳被列入辦法第四條第一項第二款考量者僅 1 位教師，且在考核會決議將其成績考列辦法第四條第一項第二款後，校長運用覆核權將其考核結果又改列為第四條第一項第一款。分析此種結果形成之主要原因乃是：在程序上考核會功能受限、以至於無法達成公平公正的考核結果以及考核結果最終決定權隸屬有爭議，而實體部份則是：考核辦法流於形式且死板無彈性、請假天數已經成為考核結果最主要的判斷指標、考核標準不合校園所需、明確性不夠、無法達到激勵之作用，因此考核會也就將多數教師考評符合辦法第四條第一項第一款，以防有爭議。從實務上觀察到的問題使研究者對於教師成績考核辦法之適切性問題有了初步之想法，再透過對於教師成績考核制度所進行的文獻探究，發現相關研究亦指出多數教師對現行教師成績考核辦法瞭解程度明顯不足、對考核委員會的組成不瞭解，也認為考核辦法獎優懲劣的功能性不足、且無明訂

勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。」

教育人員任用條例第三十一條第一項：「具有下列情事之一者，不得為教育人員；其已任用者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職：一、曾犯內亂、外患罪，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。二、曾服公務，因貪污瀆職經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。三、曾犯性侵害犯罪防治法第二條第一項所定之罪，經有罪判決確定。四、依法停止任用，或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅。五、褫奪公權尚未復權。六、受監護或輔助宣告尚未撤銷。七、經合格醫師證明有精神病尚未痊癒。八、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性侵害行為屬實。九、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大。十、知悉服務學校發生疑似校園性侵害事件，未依性別平等教育法規定通報，致再度發生校園性侵害事件；或偽造、變造、湮滅或隱匿他人所犯校園性侵害事件之證據，經有關機關查證屬實。十一、偽造、變造或湮滅他人所犯校園毒品危害事件之證據，經有關機關查證屬實。十二、體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。十三、行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。」

不適任教師的淘汰機制等缺失，並提出應該要確立教師成績考核制度的法律地位、明訂教師成績考核之目的、落實平時考核之紀錄……等等意見（如：柯嚴賀，2001；高啟順，2006；蔡青雅，2010），此外，由教育部中央教師申訴評議委員會及臺灣省教師申訴評議委員會所評議之案件中，⁴以教師成績考核為爭點之案件亦不斷浮出檯面，在臺灣省的部分甚至佔了所有申訴評議案件數量的一半以上，這當中包含了程序及形式問題：成績考核委員會組織之正當法律程序要求、校長覆核權及地方政府變更考核之權限、成績考核委員會職責、訴願及行政訴訟提起之禁止、⁵考核比例設限，以及實體及實質問題：明確性原則、比例原則之適用、請假日數及刑事處分列入考核的適宜性、教師成績考核辦法第四條第一項各款以及獎懲標準之認定、女性教師特殊工作情形之考量……等等爭議（教育部中央教師申訴評議委員會，2006，2007，2008，2009，2010，2011，2012；臺灣省政府，2013），由於各界質疑聲音不斷，教育部也察覺到教師成績考核辦法問題之所在，因此試著提出辦法修正草案，另外，亦有地方政府先後提出制訂教師考列辦法第四條第一項第一款人數比例上限之要求，加以在 2012 年時，大法官釋字第 702 號解釋亦對於教師成績考核辦法之憲法明確性原則要求有了相關之初步解釋，而在該號解釋文中，大法官中不乏有相左之意見、也因此有不同意見書之表達。

因為上述研究者本身實務上之經驗，輔以相關研究調查統計、實際案例、地方政府之提案、教育部新修正草案之提出及大法官解釋文所發現之爭議，足可確認教師成績考核制度之探究是一迫切之議題，乃促成研究者想針對公立中小學教育階段教師之成績考核規定此一主題進一步探究，此為本研究之動機。

第二節 研究目的與問題

過去多數的研究對於中小學教師成績考核制度多利用問卷調查法來進行，以量化之實證取向為主，研究主題則多集中於政策面之執行，分析教師對於考績制

⁴ 為便於本研究後續之討論，本研究亦會以「中央申訴評議委員會」、「中央申評會」等名詞來稱呼「教育部中央教師申訴評議委員會」；而以「臺灣省申訴評議委員會」、「臺灣省申評會」來稱呼「臺灣省教師申訴評議委員會」、亦或在上下文理解不會與各縣（市）政府教師申訴評議委員會產生混淆的情形下，以「申訴評議委員會」、「申評會」來稱呼兩者。

⁵ 大法官釋字第 736 號解釋已經認可教師對於年終成績考核留支原薪之處分可提起行政訴訟。

度之知覺、滿意度、態度及意見、考績制度對於教師工作之影響及相關、並探討教師背景因素之影響（如：柯嚴賀，2001；高啟順，2006；黃宏展，2003；黃勝輝，2003），整體而言較較著重多數教師對於成績考核政策面之主觀知覺，從法學研究途徑來探討教師成績考核制度之研究並不多，然而從相關案件裁判以及大法官解釋文中即可發現，從法學研究途徑來探究現行教師成績考核辦法十分有必要。

由於教師普遍對教師成績考核制度不瞭解（黃宏展，2003；黃勝輝，2003；蔡青雅，2010），因此對於現行之教師成績考核辦法所需注意之處以及相關案例之解釋實有需要進一步的整理、分析與釐清，故研究者擬先從法解釋論的立場來分析教師成績考核規定及相關之案例，透過現行規定及相關案例之呈現，能夠得知在現行教育部公立高級中等以下學校教師成績考核辦法實施下有爭議之處以及法規如何適用與解釋。

過去因為教師成績考核並不涉及教師身份之改變，因此在大法官釋字第 736 號解釋文公佈之前，教師成績考核相關解釋與案例多由教師申訴評議委員會所處理，並不允許相關當事人提起訴願或行政訴訟，而教師申訴評議委員會之設置意旨主要是各級主管機關或學校為辦理教師申訴案件所設，故其所為之評議決定需要尊重法令權責機關所為之解釋，並受其拘束，⁶對於辦法本身是否得宜，相關行政解釋與申訴評議書無權也無力去探究（教育部中央教師申訴評議委員會，2008：187-188），從研究者實務經驗之觀察參與、相關案件之產生、新修正草案之提出及大法官解釋文的釋出，可得知辦法本身之適切性值得商議，此部分需要從法政策論方向來探究。

從民國 60 年起教育部即訂定「公立學校教職員成績考核辦法」，以為考核教師成績表現之依據，其後該辦法歷經數次的修訂，包括：於民國 94 年 10 月改名為「公立高級以下學校教師成績考核辦法」，⁷賦予該辦法法源基礎、合併教育

⁶ 此為教育部100年10月26日臺人（二）字第1000178183 號函釋，然而該函釋與法務部89年7月11日法89律決字第022085 號函所示：「教師申訴評議委員會所為之決議應該探求立法意旨予以決定。」之說明有相左之意見。

⁷ 雖然現行公立高級中等以下學校教師成績考核辦法是以公立學校教師為對象，然因私立學校法施行細則第三十三條第四項明定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」另教育部94年7月22日部授教中（三）字第0940511269號函釋亦釋明：各私立學校，除了具有正當理由足以表明性質差異難以準用以外，應依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定辦理，故本研究結果之適用類推範圍亦可包含私立中小學教師成績考核。

專業人員獎懲標準……等。⁸然而一再修訂的教師成績考核辦法是否就能達到其目的？這是一個適合的方式嗎？成績考核辦法之方式（手段）與促使教師工作表現良好（目的）間之連結強度又是如何？這些疑問其實也是教師成績考核辦法合憲性與否的課題，對民主憲政國家而言，憲法保障人民基本權利以及規範政府組織架構權利分立，從憲法中即可看出一個國家對於教育之態度，在教師成績考核議題上，其實就涉及了教師人權之保障以及中央與地方政府分權之情形。

從形式法制層面上來看，民國 92 年之前，國民教育法本來在第十八條是規定：教師考績需以法律定之；而高級中學法則無教師成績考核之規定，職業學校法也沒有。其後，立法院於民國 91 年時通過職業學校法之修法，而修法理由之一即是一教育部為辦理公立學校校長及教師年度成績考核，依職權訂有「公立學校校長成績考核辦法」及「公立學校教職員成績考核辦法」，為配合行政程序法之施行，爰增列授權依據（立法院，2013a）；而同樣地，高級中學法之修法理由一配合行政程序法之施行，將教育部依職權訂定之「公立學校教職員成績考核辦法」於本法中明確授權依據（立法院，2013b），亦是如此。兩者之修法都是將教師成績考核部分授權主管教育行政機關制訂辦法；國民教育法同樣也是如此。如此一來，只為配合教育部本來即有的公立學校教職員成績考核辦法需有法源依據，反而將原本國民教育法中對於教師成績考核需由法律制訂之要求，修法為由主管教育行政機關自行制訂，而不是全面在各級教育法中統一要求中小學教師成績考核需立法，相較於公務人員考績法是以法律形式為之規範，教育人員成績考核卻僅授權主管教育行政機關擬定辦法為規範，是否得當、合憲？此為涉及法律保留、授權明確性、母法優位等原則之爭議。

再者，即便是以法規命令方式制訂教師成績考核之規定，其實質內容是否有符合憲法比例原則、平等原則及正當法律程序……等等相關法理原則？前述研究者實務經驗、相關研究結果、案例爭議及大法官解釋文其實也是對於教師成績考核辦法無法回應憲法要求之警訊。由於憲法原則都是在保障每個國民的基本權利，這當中當然也包括教育工作者，符合憲法規定的成績考核辦法當更能激勵教育工作者努力，有效率地達到教育工作之目標，亦為民主憲政國家保障教師人權之表現。

⁸ 參照教育部民國 94 年 12 月 16 日台人（二）字第 0940145193C 號函一核釋「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」修正發布後實務執行疑義。

除此之外，基於我國憲法之規定，國家之運作由中央政府與地方政府依事務性質不一而有上對下的隸屬管理以及個別分權管理之方式，對於教育事項也是如此，中央與地方對於教育權的劃分，有上對下的隸屬關係，也有各自負責之事項，過去由於中央與地方政府屬同一執政黨，加以知識不夠普及之故，權力劃分之爭議並不大，然而近年來隨著知識普及、民主化進展以及政黨輪替執政，中央與地方政府執政團隊常分屬不同政黨情形下，造成中央與地方政府對於某些國家事務有所爭議，其中，教育權的爭議就不斷地產生，特別是對於中小學教育方面，⁹例如：教科書的選用、國中生入學高中測驗的選擇……等；在此同時，對於中小學教師成績考核部分是否也存在有中央與地方政府對於教師績效表現監督權釐清的必要？¹⁰特別是地方政府對於教師之成績考核權範圍何在？有無地方立法權？如何監督及客責？考量地方自治之需要，各縣市皆有其強調之教學重點、方式，例如：在教育部（2012）提出的教師成績考核辦法第四條修正草案中，有將交通導護列入為考核事項，但如原住民部落等偏僻之山區鄉鎮，是否該事項是適當的考核指標？因此以原住民為主的縣市是否應該有權制訂其適合的教師成績考核辦法？這些問題亦值得探究其實。

在論述合憲性與否後，針對公法上的議題應該進一步更積極的尋求政策制度之改良，因此，在教師成績考核辦法之憲法要求檢討之後，研究者希望能檢討整個教師成績考核制度設計之問題，若為不合憲之規定，則理應修訂該辦法，而即便基於尊重行政機關、注重權力分立原則而認定該規定無違憲之嫌、符合憲法之要求，實務上之困境仍應尋求制度上之精進，此乃因憲法原則屬大架構上之要求，在政策設計上需要更進一步的具體化，而具體化的過程則需要立法者考量我國內外政經社文脈絡結構來進行制度之設計（黃錦堂，2005：14），當代政經社文結構之變化主要是源自於全球化及資訊網路化之影響（曹俊漢，2009：46-48），因此任何之制度設計應該要參酌外國制度、考量全球化衝擊以及納入我國政經社文脈絡，故擬接續進行教師成績考核制度設計之探究。

從民初至八〇年代之間，由於時代背景的關係，我國社會民風除了沿襲傳統

⁹ 由於我國高等教育多為中央政府（教育部）負責，僅少數幾所大專院校為直轄市政府所設，在數量上並不多，因此衍生之爭議並不常見。

¹⁰ 我國教師依教育階段不同而分成大專教師、高中教師、國中教師、國小教師以及幼稚園教師等 5 種，由於大專教師以及幼稚園教師之屬性與中小學教師較不相同，故本研究之主題所界定之教師，若無特別說明，將指「中小學教師」。

孔、孟思想之外，多受日本文化影響，而教育思想、體制及方法也是如此，中小學的教育環境尤為明顯，教師素以「嚴格管教」著稱。然而近二十年來，隨著美國人文思想的影響，社會大眾轉而接受了美國社會的新思維，例如：人本主義、個人主義、資本主義、等等，而留美學人的增加，也與其扮演著互為因果之循環，因此在教育界中，引進美國的教育思維，教師開始需要在角色上進行質的調整，政府也需回應社會之需求修訂相關教育制度，以適應時代之變遷，在實際教學、輔導、行政面上有必要瞭解美國政府與社會在教育上的措施及作法，保留自身優點，並學習他人長處，因此，研究者認為有必要去瞭解美國中小學教師考核制度，截長補短，期能對我國中小學教師成績考核制度有所助益。

綜合來看，研究者認為除了從法解釋論之立場來看待教師成績考核辦法相關規定及案件之解釋外，從法政策論的方向切入、以憲法要求、比較法政策研究及制度設計之角度來看待教師成績考核辦法而據此以進行教師成績考核制度設計之探究應該是適當的方式，亦即教師成績考核辦法在教師人權保障以及中央與地方的分權上是否合乎憲法之要求？相關制度設計又該如何提出？希望藉由本研究所得出之結果供學術及實務界參考、重新思索目前教師成績考核制度是否得宜？如何改進？以健全整個教師成績考核機制，此為本研究之主要目的。

具體而言，本研究的目的可分為六項：1、瞭解我國當前公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定；2、從法解釋論立場，探討在該辦法實施下當前實務案例之裁判及解釋；3、從法政策論方向，(1) 探討該辦法在教師人權保障及央地分權上之憲法要求、(2) 以美國中小學教師考核制度為借鏡、(3) 檢視各界回應當前教師成績考核困境之制度設計、(4) 提出我國中小學教師成績考核制度後續應發展及設計之方向。

承上目的，本研究將針對以下六個研究問題作進一步之探究：

- 一、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定為何？
- 二、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之實務案例爭點何在？以及現行解釋情形為何？
- 三、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定是否符合憲法對人民基本權利及央地分權之要求？

四、美國中小學教師考核制度之規定為何？

五、各界回應當前公立高級中等以下學校教師成績考核困境之制度設計為何？

六、公立高級中等以下學校教師成績考核制度後續該如何發展及設計？



研究者期望能經由本研究問題之探討，能讓實務工作者對於現行教師成績考核辦法有一清楚的認識，也促使我國有關當局經由法學層面及實務面瞭解我國教師成績考核辦法是否合憲、合理、需要？以及所需注意之事，若該辦法並不適宜，則希望能透過本研究的呈現，促使相關單位重新審視立法之修正、並思考在我國政經社文脈絡下如何使我國公立高級中等以下學校教師成績考核制度更佳完備，以供後續研究以及實務上之運用，此亦為本研究之重要性。

第三節 研究途徑與方法

本研究將從法學研究途徑來進行，以法解釋學、憲法學及公共行政學為研究之理論基礎，教育部制訂之公立高級中等以下學校教師成績考核辦法則為本研究之標的；法規及案例之解釋、憲法要求、美國制度比較及制度設計則為本研究標的探究的四大面向；參與觀察、文獻分析、比較法研究及法學評論則為本研究方法之選擇，以這些方法來蒐集資料並據此分析、探討結果。

在研究程序上，本研究則會先進行文獻探討，對於本研究的主題—「教師成績考核制度」之相關理論以及研究做一探究，然後從法解釋論立場檢視相關案例，並依相關研究結果加入研究者實務觀察之資料，依照憲法之規定來針對公立高級中等以下學校教師成績考核辦法進行憲法要求之探究，再參考美國立法例，後續提出制度之設計。在案例解釋、憲法審查以及制度設計之過程中，將輔以我國以及外國相關文獻論述為證，因此研究資料的選用上包括了我國以及外國的立法資料、法規、案例、法學評論、制度設計等資料，整個研究流程如圖 1-1 所示。

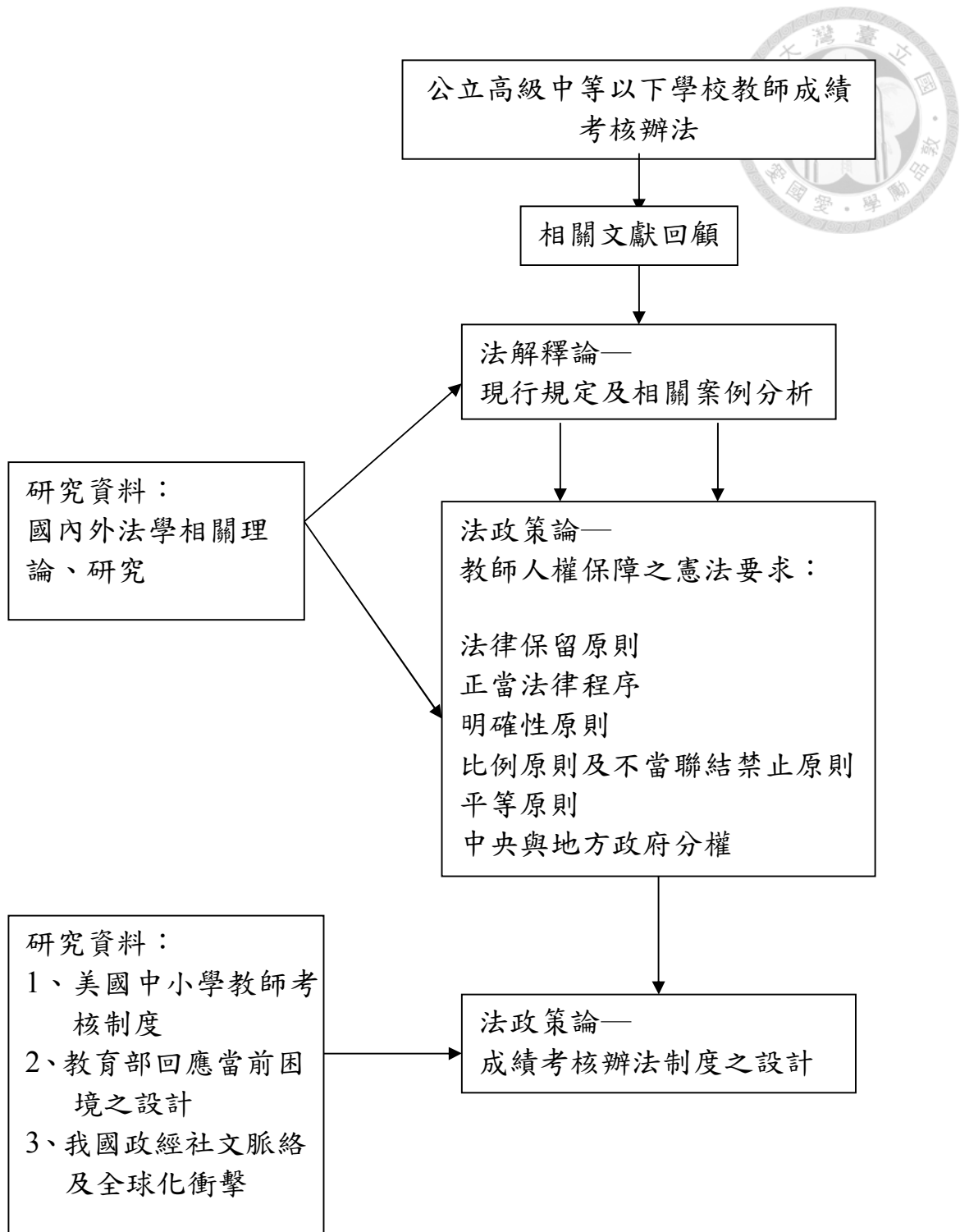
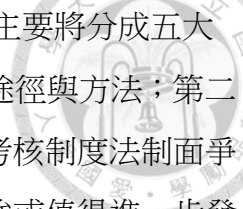


圖 1-1 研究流程圖。

註：本研究流程中，垂直箭號代表研究程序及推論流程—從相關研究回顧及案例分析提出辦法之憲法要求，然後導出制度設計之需求；水平或斜線箭號則代表各研究階段過程中所引用之研究資料。



經由上述研究途徑、方法及構想，本研究的論文章節架構主要將分成五章：第一章為緒論，包含了本研究之動機、目的、問題及研究途徑與方法；第二章則是文獻回顧，研究者認為在進行探討我國中小學教師成績考核制度法制面爭議之前，需要對當前相關之研究作一整理，列出其不足、可補強或值得進一步發展之處，以確定適合之進一步研究方向；第三章及第四章則為本研究之核心所在，第三章會接著從法解釋論立場來討論現行教師成績考核之規定以及進行相關案例分析，以清楚爭議之所在及現行辦法之解釋及適用，而第四章則是從法政策論方向來進行，由相關研究、案例及研究者此方面實務之經驗，整理出常見之爭議以連結到後續憲法之要求及制度設計之探討，首先，會依照合憲性審查流程，對於教師成績考核辦法在教師人權保障上之憲法要求，進行憲法形式法制面以及實質內容面上的檢視，在形式法制面包括了憲法保留原則、法律保留原則、正當法律程序、母法優位原則之探究，而實質內容面則包含明確性原則、比例原則、不當聯結禁止原則以及平等原則之檢核，此外，也包含了中央與地方政府在分權上之憲法爭議，其次，就美國教師考核制度進行介紹比較，接著則是對教育部提出的教師成績考核新制度設計草案進行探究，再進一步分析在現今政經社文發展脈絡及全球化衝擊下教師成績考核制度該如何強化及改良。最後一章則是針對本研究做一總結性的結論。

本研究論文之章節架構簡目如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機

第二節 研究目的與問題

第三節 研究途徑與方法

第二章 文獻回顧

第三章 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之法解釋論

第一節 公立高級中等以下學校教師成績考核之目的與演進

第二節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定與解釋

第三節 公立高級中等以下學校教師成績考核申訴評議案例分析

第四節 小結

第四章 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之法政策論

第一節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之爭議

第二節 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之憲法要求

第三節 美國中小學教師考核制度

第四節 公立高級中等以下學校教師成績考核之制度設計

第五節 小結

第五章 結論

第一節 法解釋論方面

第二節 法政策論方面

參考文獻





第二章 文獻回顧



公立高級中等以下學校教師成績考核制度在我國實施為時已久，相關研究之探討一直不斷在進行，底下將針對近十數年幾個主要研究進行回顧、整理及分析。

柯嚴賀(2001)使用問卷調查方法進行研究，以高雄市國小教師為施測對象，分析當時國民小學教師考績制度之施行與問題及未來可能的改進方向，同時也探討實施教師專業評鑑之現況以及與考績制度結合之可行性。其研究結果發現以下數點：1.國小教師之考績考核為優等者佔絕大部分，¹¹根本無法確實達到評量的功能；2.國小教師對於「教職員成績考核辦法」之瞭解普遍不足；3.以委員會形式來共同決定考績是可行的方式；4.並未真正落實對於教師之平時考核以及輔導改進考績欠佳者；5.國小教師普遍對「考績決定過程」與「獎金發放」感到滿意；6.擔任不同職務、及教學年資不同之國小教師對考績現況的感受差異並不大；7.未來考績制度應該朝向「客觀標準」與「多元程序」兩大方向改進；8.教師不能認同企業式的考績改進方式；9.有兼任行政職務之國小教師比較能夠接受考績制度之改進方案；10.國小教師普遍認同現行之專業評鑑有提昇教學品質之效果；11.高雄市實施教師專業評鑑的評鑑項目仍然有很多項要確實落實執行；12.兼任行政職務教師對教師專業評鑑瞭解度較好，也比較支持。而研究者根據以上結論，認為在教育政策制訂方面：1.要依客觀標準與多元途徑之原則，改進教職員成績考核辦法；2.要確實執行「教職員成績考核辦法」中有關「平時考核」之規定；3.高雄市實施教師專業評鑑之經驗，值得推廣到全國各縣市；4.要結合教師分級制，有效激勵資深績優教師；而在學校行政方面：1.要兼重形成性教師評鑑，落實教師平時考核；2.要有效應用年度教師成績考核結果，輔導教師建立專業成長計畫；3.經常表揚教學績優教師，以激勵教師工作士氣；4.擴大教師參與校務層面，適時提供教師回饋，有效促進教學、行政溝通；5.實施校內「小組評鑑」，宜多留意小組成員之代表性與專業性；最後，在教師方面則要：1.兼顧教師「專業化」與「自主性」的理念，致力提昇教學品質；2.主動參與各項校務工作，營造團體意識提高參與感；3.積極爭取在職進修機會，建立適切可行的專

¹¹ 事實上，在公立高級中等以下學校教師成績考核辦法中，並無明文區分為優等、甲等、乙等等之用語，此為公務人員考績法之用語。但在中小學教育環境中，多以優等或甲等來代表符合教師成績考核辦法第四條第一項第一款之條件。

業成長計畫。

吳天方、廖德昭（2003）則以文獻資料分析法，針對國立高中職校教師成績考核辦法進行探討，認為：1.目前教師的考績制度功能不能彰顯出來，常見的現象是只要不違背該辦法中第四條第一項第一款所規定的消極條件，幾乎每個教師皆符合；2.對於「平時考核」及「輔導改進考績欠佳者」並未確實落實；3.辦法中較抽象的部分，例如：教學是否優良、訓輔是否得法、服務是否熱忱及品德是否良好等方面之評估，並不容易進行；4.多數教師滿意現行「考核獎金」之發放結果。此外，該研究認為教師專業評鑑與教師成績考核是兩種不同之概念，各有其不同之目的，專業評鑑主要是要輔導教師改善教學，應該要由教師法來規範，以落實提升教師專業成長及達成教學與輔導成效之目的；教師成績考核則強調工作之績效，以處理薪資晉級、獎金發放事宜以及執行行政上獎懲等相關措施，所以應該要回歸到教師待遇條例草案中研訂。

呂美花（2003）的研究認為技職校院的教育品質可以從教師的教學服務表現察覺出來，而技職校院教師的功能主要是「教學」與「服務」，故以問卷調查方式建構了「我國技職校院教師教學服務考核指標」，其所建構之「教學」考核指標分為「教學準備」、「教學實施績效」、「課後輔導」、「教務行政配合」、「教學績效評量」、「進修研究」等六大核心層面，此外，各層面又再細分共四十個細項；而「服務」考核指標又分為「全校性服務」、「系科所服務」、「推廣服務」、「學生輔導服務」、「校外服務」等五大核心層面，各層面再細分共二十八個細項。

黃勝輝（2003）以問卷調查法探討國民小學教師對現行績效考核制度的瞭解、考核公平性之知覺、修訂意見及其工作態度，並探究考核公平性與工作態度之相關。其研究結果發現國民小學教師：1.對於績效考核制度之瞭解程度偏低；2.除了考績比例設限及獎金依總額彈性發給兩者外，對於教育部績效考核制度的修訂其餘部分均超過半數同意；3.對於績效考核公平性的同意程度為中等偏高；4.工作態度各變項的滿意或同意程度為中等偏高；5.績效考核公平與工作態度間的關係，除「實際績效」對「留職承諾」外，其餘均呈顯著正相關。

黃宏展（2003）以臺北縣九大視導區中之三重區（含臺北縣三重市、蘆洲市）九所公立國民中學教師為對象，採用問卷調查法針對當時的「公立學校教職員成績考核辦法」之施行現況進行調查，試圖了解其所存在之問題，以及探討當時教

育部已在訂定的「公立高級中等以下學校教師服務成績考核辦法草案」，藉由探究新、舊制度間對於考核項目與晉薪方式的差異狀況以及其合理性，研究結果顯示：1.仍有相當多數比例的教師不了解當時教師考核制度的內容、精神與運作方式；2.國民中學教師大都能認同當時之「公立學校教職員成績考核辦法」的精神與運作方式；3.多數的國民中學教師並不希望以教學評鑑的方式來取代現行教師考核制度；4.改採「績效評量」的考核方式在教師改變其將考核視同福利的認知前，仍難以達成「為激勵教師專業成長，提昇教育品質」評量指標；5.新訂定的「公立高級中等以下學校教師服務成績考核辦法草案」並不能立即解決我舊辦法中所存在的問題及發生的原因；6.新辦法中將「教師成績考核委員會」之職權移付「教師評審委員會」來執行，對於「不適任教師」的處理應該更能統一事權，明快決斷；7.對於新辦法擬將晉級規定與績效獎金分別處理，大多數教師並不支持，傾向於維持現制；8.教師們對於自我評量的能力深具信心；9.授權學校自定績效獎金發給原則，將造成教師之間相互猜忌；10.在教師考核的法制化過程中，大多數的教師並不希望另訂新法。

駱奕穎（2005）提出績效評鑑制度，以問卷調查法為主，並以文獻分析法及訪談法為輔。問卷調查之施測對象為台北市和台北縣之國民小學教師，訪談對象則為8位國民小學校長、主任與教師，其研究結果發現：1.教師績效評鑑之目的必須同時考量教師專業發展與績效責任；2.評鑑標準要兼顧教師教學專業表現與學生學習成效；3.評鑑的方式與方法要多元化；4.由學校層級來辦理較為恰當，並應該協同教育評鑑專業團體，嘗試採取授權增能模式，並加強評鑑人員之專業培訓；5.最後，教師績效評鑑制度內容宜力求完整，評鑑目的可先從提升教師專業發展著手，接著再強調績效責任，最後則力求二者合而為一。

高啟順（2006）同樣以問卷調查方式探討國民小學教師對現行教師成績考核制度的實施現況、發揮成效、實施困境以及革新意見等層面的認同程度。其研究分析發現：1.教師成績考核制度實施現況的層面，會因為教師的服務年資、學歷、職務、是否擔任成績考核委員以及學校是否有成立考核委員會等而有差異，但不會因為教師的性別、學校的規模、所在地區以及創校歷史等因素而有差異；2.教師成績考核制度所發揮成效的層面，因教師的服務年資、學歷、職務、是否擔任考核委員以及及學校的創校歷史、是否成立考核委員會等而有差異存在，但不因教師的性別及學校的規模、所在地區等而有差異存在；3.在教師成績考核制度實

施困境的層面，會因為教師的學歷、職務及學校之規模、所在地區、創校歷史等而有差異存在，但不因教師的性別、服務年資、是否擔任考核委員及學校是否成立考核委員會而有差異存在；4.教師成績考核制度革新意見的層面，因教師的學歷、職務、是否擔任考核委員及學校的規模、所在地區、創校歷史等而有差異，但不因教師的性別、服務年資及學校是否成立考核委員會而有差異；5.各國民小學成績考核制度「實施現況」及「發揮成效」之相關情形，從統計結果發現各面向間大部分都有相關，且兩個層面整體是屬於高度正相關。

劉恬妘（2009）採用問卷調查法，以台北縣國民小學教師為研究對象，探討台北縣國小教師對教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合之意見，研究結果顯示：1.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後的評鑑內容，以班級經營與輔導、敬業精神及態度為重點；2.教師自我評鑑與教師同儕評鑑為教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後之最佳評鑑方式；3.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後的評鑑方法，以教學觀察、自我評鑑檢核表與教師同儕的評鑑最為適切；4.教師代表為教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後最受支持之評鑑人員；5.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後的辦理單位，宜設置學校教師評鑑委員會；6.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後評鑑結果之獎勵方式，首重給予特殊績效獎金；7.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後對於表現不佳的教師之處置方式，宜加以輔導並協助改善；8.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後之推動方式，宜採全國全面實施的方式；9.教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後之推動，宜修正教師法作為法源依據。10.明確規範教師應有的工作表現與權利義務、賦予教師評鑑法源依據、建立教學輔導教師機制，乃是教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合後最需要之配套措施。


而因桃園縣以教師成績考核結果當成超額教師評比之積分項目，再加上台南縣自訂國民中小學教師考列四條一款之人數不得超過 90% 的標準，基於探討符合普世公平價值的教師考核辦法，符合公平正義之原則，並且激勵教師在專業上更成長，蔡青雅（2010）以歷史回顧、問卷調查以及訪談法，探討我國教師成績考核制度的形成、維持與現行問題，在訂定當時的時代背景及環境條件等因素，以及之後教師成績考核制度不斷出現缺失，但制度仍舊存續不變的原因，並調查教師對現行考核辦法的瞭解程度及對未來考核辦法修訂之意見，研究結果發現：

教師對現行教師成績考核辦法瞭解程度明顯不足、對考核委員會的組成不瞭解、考核辦法獎優懲劣的功能性不足，但工作分配是合理公平的。而教師認為教師成績考核方式應該包括教師自我評量，且應該列入研究、進修或研習情形、教師考列辦法第四條第一項第一款之人數不應該比照公務人員不得超過 75% 的限制、實施教師分級制度或教師專業發展評鑑制度不能夠影響教師原有權益、而教師成績考核制度應該明訂不適任教師的淘汰機制，最後，則希望廢除現有教師成績考核制度、另訂新的獎勵制度。研究結果則建議：應該要確立教師成績考核制度的法律地位、明訂教師成績考核之目的、落實平時考核之紀錄、結合考核、分級、評鑑制度來有效獎勵績優教師、辦理教師成績考核說明會、進行考核委員專業培訓、以及共同擬定教師專業成長計畫。

蔡希正（2011）以「教育權」及「重要性理論」之概念討論教師考核制度，並且以比較法方式、從法律「平等原則」角度來檢視我國教師考核機制，其依平等原則比較之標的為公務人員考績制度，對於公務人員與教育人員考列甲等之比例進行合理性差別待遇檢視，研究者並參酌日本教師法，將日本「教師評鑑」及「準公務員」概念帶入，且以相關之大法官解釋及外國法制為主，輔以銓敘部公務員歷年考績統計及新竹縣政府國中小教師考核統計表為佐證資料，該研究認為應該將我國教師考核制度真正導入「績效管理」方向，而非將缺乏有效評鑑及法源依據，一體適用於教師考核，此外，應該參酌日本教師法將日本「教師評鑑」及「準公務員」概念及國外教師評鑑制度，導入我國教師考核機制。

曾智祺（2016）以問卷調查法為研究方法、桃竹苗四縣市的國小教師為研究對象，其研究結果顯示：國小教師認為現行教師成績考核制度距離預設目標尚有改善空間，而其中最大的問題為「教師成績考核辦法的項目歸準無法有效涵蓋教師工作的工作範圍」，其次為「教師成績考核辦法欠缺教師個別需求的彈性空間」，另外認為最需要改進的項目為「教師成績考核制度應給予教師適當回饋並有追蹤改進機制」，其次為「當同仁工作表現不佳時，教師成績考核委員會應在進行成績考核前給予適當的提醒」。

莊英斌（2016）同樣以問卷調查法為研究方法、探討教師成績考核制度公平認知對國中教師工作士氣之影響，結果發現：受試樣本個人背景變項之性別、年齡及服務年資對教師成績考核制度公平認知有顯著差異，而教師成績考核制度公平認知對工作士氣之影響達顯著。



分析上述相關研究，可以發現過去多數的研究對於公立高級中等以下學校教師成績考核辦法多因研究者擅長領域分為初等或中等教育，而對考核辦法分別就高中職（如：呂美花，2003；吳天方、廖德昭，2003）、國中（如：黃宏展，2003；莊英斌，2016）、國小（如：柯嚴賀，2001；高啟順，2006；黃勝輝，2003；曾智祺，2016）等不同教育階段狀況進行探討，較少有不區別教育階段而以全體中小學教師為立場來出發探討，而多數研究者之學術及工作背景則多為教育相關系所及該教育階段之實務工作者。¹²

此外，對於成績考核制度之探討多集中於政策面之執行，探討該項政策執行之現況、公平性、目的達成率及其困境等問題，且多數研究屬於量化研究之類型，研究方法則多採行問卷調查法，分析教師對於考績制度之知覺、滿意度、態度及意見、考績制度對於教師工作之影響及相關、並探討教師背景因素之影響（如：柯嚴賀，2001；高啟順，2006；莊英斌，2016；黃宏展，2003；黃勝輝，2003；曾智祺，2016）。再者，與教師專業發展評鑑制度之整併亦為研究之重點，然目前研究之結果並不一致，贊成與反對者皆有（如：柯嚴賀，2001；駱奕穎，2005；劉恬奴，2009），而亦有研究對於考核項目之調整進行探究，包括界定考核的目的、主要方向以及細目等。

針對上述研究現況，研究者認為由於目前教育部所制訂之辦法其涵蓋範圍是包含了公立高中、高職、國中、國小至幼稚園階段，而中小學教師之教育對象皆是以未成年人為主，工作性質雖然有差異，亦有相當程度之相似，主要皆是以教學傳授、班級帶領以及輔導管教為主，其所著重點不同於大學教師之重研究及教學以及幼稚園教師之著重在保護照顧，且中小學十二年一貫之訴求也相繼被提出，現在已有學校同時有高中、高職部、或是設立國中小九年一貫、抑或完全中學之設立，且有擴張之趨勢，而高中、高職及國中之教師認證資格、考證條件、過程也無重大區分，因此若在研究上將整個國中小視為一個整體，再個別納入對於不同教育階段之教師成績考核應有的差異考量，應該是合適的研究範圍。

而因多數研究利用問卷調查法來進行量化之研究，較注重教師群體對於成績考核政策面之主觀知覺，從法學研究途徑來探討教師成績考核制度之研究並不多，蔡希正（2011）之研究為少數之一，其學術及工作背景為法律與公共事務專

¹² 經由研究者之畢業系所、論文謝詞、基本資料得知。

業並擔任地方政府人事處公務員，該研究從法律平等原則方向出發，以比較法之方式分析比較我國公務人員以及教育人員成績考核之差異，並對照日本教師相關法規，而其所藉以比較之基本立場乃是基於日本將教師視為「準公務員」，因此從「平等原則」之法理，以我國公務人員之考績規定來檢視教師成績考核是否符合「平等原則」，最後其之研究結論認為應將要仿日本法制將教師角色擬公務人員化，重新考量相關之規定。

該研究從人事行政參與之經驗，將教師與公務員相比擬進行法學探究，提供了不同角度之反思，然研究者認為考量憲法「平等原則」之內涵為相同事件，相同處理，不同事件依其特性之不同，而作不同處理，即「等則等之，不等則不等之」（法治斌、董保城，2010：254-255），「可相提並論性」應該是啟動平等審查公式的第一步驟（黃昭元，2008：2），以教師與一般公務人員身份之不同來作為分類標準並非不必要，兩者角色及工作性質仍有其不盡相同處，本不能完全等同視之，若能針對同為教師身份因符合辦法中不同之條件而有不同的考評結果之規定，檢驗該不同條件是否應為適當之分類標準？或是對具有特殊身份之教師並無不同之考核標準來探討該辦法符合「平等原則」之情形，應更符合「平等原則」之精神；此外，李震山大法官在大法官會議釋字第 702 號針對行為不檢之教師終身不予聘用之解釋文所提出之部分不同意見書中，提及以未必經得過憲法檢驗之公立高級中等以下學校教師成績考核辦法作為教師法尚無違反憲法明確性原則之論證內容實有疑慮（詳如附錄 1），亦點出教師成績考核辦法在憲法明確性原則上值得探究之處。除此之外，公立高級中等以下學校教師成績考核辦法是否符合其他憲法原則及規定？

由於公立高級中等以下學校教師成績考核辦法已經有為數眾多的量化調查研究，因此後續同類型的研究會將主題越訂越窄、研究範圍越來越縮小，而針對此一主題卻很少研究是從法學研究途徑進行，因此對於此類型之研究，其涵蓋範圍可以較大，以作為前導性之研究，故探討之範圍可不侷限僅在平等原則之探究。

綜而言之，目前較少同時從實務工作參與及法學途徑著手進行公立高級中等以下學校教師成績考核之研究，復因對前述教師成績考核法學研究之另行探究及補充，故若能從法學研究途徑、加以實務參與觀察，先對現行之規定及相關案例進行分析，再從憲法之要求連結到制度設計之探討應該是目前值得進行之方向。

所以，在後續的研究進行過程，研究者會針對我國公立高級中等以下學校教師成績考核制度整體面分別從法解釋論及法政策論方向分析現行規定及相關案例、並探討其憲法之要求、以及後續之制度設計改良。



第三章 公立高級中等以下學校教師成

績考核辦法之法解釋論



學者黃錦堂（2003：1，11-13）提到法學緒論應該包含七大部分：一、法律之定義；二、法律之制定；三、法律之適用，亦即針對個案所進行的「認事用法」；四、對法律之新訂或修改之討論，亦即法政策論；五、法律之執行之情形，亦即有無落實，以及落實時之原因；六、對於主要法律之介紹；七、對於與法律相關的行業或職位之大致介紹。其中有關法律適用論即涉及了對於法律之解釋，因此法解釋論實為一重要法學研究要素，其論述目的並不在於修改法律，而是在案例中，針對案例之事實情形分析探討法律該如何適用及解釋，在本章中，研究者將先在第一節裡敘述教師成績考核目的之所在、以及成績考核辦法及制度之演進，接著闡述教師成績考核辦法現行之規定，包括：教師成績考核的種類、現行主要法規及注意事項，然後在第三節中將探討目前教育部中央教師申訴評議委員會對於教師成績考核辦法適用案件的審理、解釋及決定情形，並進一步分析討論，最後做一小結以為本章之終結。

第一節 公立高級中等以下學校教師成績

考核之目的與演進

壹、教師成績考核之目的

提到評量、評估、評定、測驗、成績、表現等相關語詞，多數人即會想到校園學習，若再進一步提及考核、績效，則容易聯想到企業經營以及行政管理。

學生在校學習會有成績之評定，其方式可包括：紙筆測驗、實作評量、檔案評量……等，而依實施時間則可分形成性評量、總結性評量等，其目的乃在於瞭解學生是否對於學習有成效、改進不良的學習方法，此外，也期望透過成績的評

定對於學生有學習上的鼓舞效果，再者，透過成績之評定，學生可以得到比其他人更多的學習資源，例如：升學到理想學校，因此其公平性、合理性、適合性等也都很重要，故教育皆在致力於發展有高信度與效度之評量；¹³企業同樣也是如此，員工的表現影響到企業之經營，而越是績效導向的企業，在績效考核的運作上會越重視，也會越注重考核的差異化，並訂定適當的「目標」與「關鍵表現指標」(Key Performance Index, KPI)(劉鑒儀、陳正芳，2007：48)。公務行政機關則對於公務人員之考核同樣要求準確客觀、增加考績評核的信度與效度、提高考績評核之民主化與接受度(黃明燭，2009)。

對於教師而言，同樣有成績評定之需要，以達成檢核工作成效、改進不良工作效果、鼓舞成員努力之教育運作目標，可想而知，其公平性、合理性、差異性等原則該也需注意，若無法依循該原則，則反而容易得到反效果。¹⁴而教師成績評定之方式則和學生的不一樣，與企業則較為相似，主要是透過建立一套成績評定標準、再依序檢核受評者符合之程度，藉此來考核教師之成績。

貳、教師成績考核之演進

在過去長達數十年的歲月裡，不論從廣義或狹義之定義，公立學校教師皆被視為公務員，因此與教師有關之規定常以公務人員之相關法律解釋為準。然而自從民國 81 年大法官釋字第 308 號解釋文闡明：公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員，至此公教分途臻於確認，公立學校教師不必然一定適用公務人員之相關法律規定，也因此民國 84 年教師法在催生下正式於立法院三讀通過實行。

教師法的誕生對於教師成績考核也產生了一些影響，雖然對於公立教師之成績考核以及獎懲規定，教育部早於民國 60 年即定有公立學校教職員成績考核辦法，然而卻也因為教師法之實行，該辦法中有關教師學年度成績考核考列第四條第一項第四款，另予考核考列第四條第一項第四款及一次記二大過專案考核等應

¹³ 所謂的效度指的是能測量到所欲測量特質的程度，信度則是指測驗分數的一致性與穩定性，效度比信度重要，測驗的效度與信度越高，代表該測驗的品質越良好(郭生玉，1989：19-20)。

¹⁴ 在企業界甚有「廢除績效考核制度」之論。參閱：顧維元，2009，〈對戴明主張廢除績效考核制度的省思〉，「國立勤益科技大學管理學術研討會」(11月20日)，台中：勤益科技大學。在教育及公務行政領域則尚無此倡議，不過蔡青雅(2010)調查中小學教師之主觀感受，則有廢除績效考核、另訂新獎勵制度之意見。

予解聘與免職之規定因直接抵觸教師法，故於民國 86 年進行修訂而不再適用，連同考核辦法中與上述條文相關之處理程序及救濟程序等規定，亦同時不再適用。其後，該辦法於民國 94 年 10 月改為「公立高級以下學校教師成績考核辦法」，且修正公布全文 24 條，並正式賦予該辦法法源基礎¹⁵也就是該辦法為依據國民教育法、高級中學法以及職業教育法所制訂，此外，教育部並於兩個月後廢止教育專業人員獎懲標準，將教師獎懲標準相關規定納入教師成績考核辦法中。¹⁵至此之後，我國對於公立中小學教師獎懲以及成績考核皆以該辦法為準，這期間歷經 17 次的修法，而最近一次則是 102 年 12 月 20 日進行修改，分析歷年來修訂過程，除了前述重要修訂內容外，主要就是考核會組織有明顯變更，其餘所修訂者僅是枝微末節的部份，例如：將辦法中的「教員」一詞修訂為「教師」、而最近一次 102 年的修訂主要僅是將「成績考核委員會」改稱為「考核會」、「主管教育行政機關」改為「主管機關」，雖然簡化用語有其必要，但法規之修訂仍未觸及實體核心內容。

第二節 公立高級中等以下學校教師成績 考核辦法之規定與解釋

壹、教師成績考核之種類

整體而言，我國目前的教師成績考核制度如同公務人員考績之核定，可分為年終成績考核、另予成績考核、平時考核等三種，惟公務人員考績法中之「專案考核」，則未見於教師成績考核制度中，在上述三種考核方式中，平時考核主要在於獎懲之處分，而成績考核則分年終成績考核以及特殊情形另予成績考核兩種，是在對於一定期間整體成績之考核，一般情形是在學年度終止時考核，但特殊情形時，未滿一學年度仍可另予成績考核。

¹⁵ 參照教育部 94 年 12 月 16 日台人（二）字第 0940145193C 號函—核釋「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」修正發布後實務執行疑義。

貳、教師成績考核辦法主要條文及解釋



由於教師成績考核辦法後來將教師獎懲標準也列入，因此該辦法中是包含了教師成績考核以及教師獎懲標準及處分，辦法中稱後者為平時考核，以別於前者。

在教師成績考核辦法中，有關成績考核的主要規範包括有：第一條—法源基礎；第二條—適用對象；第三條—符合成績考核之先備條件；第四條—年終成績考核標準；第五條—考核標準例外；第六條—平時考核標準；第九條—成績考核委員會組織；第十二條—考核之考量；第十四條—校長覆核權；第十五條—主管機關核定權；第十九條—考核過程保密原則；第二十條—陳述意見權。

完整法規詳如附錄 2，底下將針對主要條文之重要內容分類說明及分析：

一、適用對象：

教師成績考核辦法適用的對象需具有幾項要件方符合，1、服務於公立學校；2、服務於高級中等以下學校，亦即不包括大學教師，但是包括幼稚園教師；3、編制內的合格專任教師，亦即不包括兼任教師、代理代課教師。

私立學校之高級中等以下學校教師則因為私立學校法施行細則第三十三條第四項明定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」以及教育部 94 年 7 月 22 日部授教中（三）字第 0940511269 號函釋亦釋明：各私立學校，除了具有正當理由足以表明性質差異難以準用以外，應依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之規定辦理，故對於該成績考核辦法一樣有適用之可能性。

二、不需考核之情形：

任職滿 1 學年度才有年終成績考核，而所謂的「年終」指的是學年度終了時，也就是每年七月底，而任職 6 個月以上未滿 1 學年度，則可另予成績考核，其餘未滿 6 個月之教師則無成績考核。此外，若有同時符合以下兩要件，也不予成績考核。1、有教師法第十四條第一項各款規定情事之一或教育人員任用條例第三十一條第一項各款規定情事之一，包括：受有期徒刑 1 年以上判決確定，未獲宣

告緩刑、經合格醫師證明有精神病……等條件；2、且因此經依法定程序予以解聘或不續聘者。

特別要注意的是上述教師解聘或不續聘之認定為教師法及教育人員任用條例所處理，非屬教師成績考核辦法所規範。另外，不予成績考核的兩要件之一為：解聘或不續聘者，但並不包含停聘者，且解聘或不續聘經撤銷者，也不包括在內。

16

三、考核標準及獎勵：

有關教師成績考核之標準以及獎勵則依該辦法第四條第一項之規定分為 3 款，符合前 2 款之規定者，可晉本薪或年功薪 1 級，除此之外，並分別給與 1 個月及半個月薪給總額之 1 次獎金，已支年功薪最高級者，則分別給與 2 個月及 1 個半月薪給總額之 1 次獎金，而若有經獎懲抵銷後，尚有 1 次記 1 大功者，即便符合有符合前述第三款所列之情事，也不能考列第三款，同樣地，即便符合前述第一或第二款所列之情事，若有經獎懲抵銷後，尚有 1 次記 1 大過者，只能考列第三款。

考列第四條第一項第一款及第二款者，需符合各目之規定，若違反其中一目之規定，即不得考列該款，而考列第四條第一項第三款者則僅需符合各目規定之一即可。¹⁷

教師成績考核屬於評量之結果，即便考列辦法第四條第一項中的第二款及第三款，雖然有影響獎金及薪資之晉級，仍非屬於懲罰之性質，與第六條平時考核之懲處性質不同。¹⁸

四、考核會組織：

教師成績考核委員會的成員是由當然成員以及票選成員組成，總務主任以及會計主任雖然是學校的主管，但並不在當然成員裡面，當然成員有 5 名，而總成員數量可介於 9 至 17 人，各校教師成績考核委員會之確定組成人數是由校務會

¹⁶ 教育部 101 年 3 月 19 日臺人（二）字第 1010040697A 號函釋。

¹⁷ 教育部 100 年 10 月 26 日臺人（二）字第 1000178183 號函釋。

¹⁸ 教育部 98 年 10 月 2 日台人（二）字第 0980166899 號函釋。

議議決出來，而人數少於二十人之學校，委員會人數可降低至 5 人以上即可，其中當然成員包括教師會代表最多僅能有 2 人，其餘則經由票選產生。

辦理考核人員對考核過程要負擔義務—需要嚴守秘密，而並不得遺漏舛錯，否則會有懲處。



五、校長覆核權：

校長對成績考核委員會之初核結果有不同意見時，可交回復議，但應敘明理由，如對復議結果仍不同意時，有權變更，但也要註明事實及理由。亦即校長不能僅單純的交回或變更成績考核委員會之初核結果，而不給任何理由。

六、主管機關權責：

學校應依規定期限將考核結果向主管教育行政機關報核；屆期未報核者，主管教育行政機關得逕行核定；除此之外，若主管教育行政機關認為有疑義，應要求學校重新報核，若學校不重新報核，或重新報核結果仍有疑義，則可以逕行改核，並追究責任。

七、受考核者意見陳述權：

成績考核委員會對擬考列第四條第一項第三款之教師，於初核前應給予陳述意見之機會，而對於擬考列第二款之教師則無義務，但對於受核人員皆不限制給予陳述意見之機會，不過給於陳述意見之機會僅限於教師成績委員會初核階段，不包括校長覆核、教育主管行政機關逕行核定、或重新核定时。

八、中央與地方之權限義務：

依現行規定，公立高級中等以下學校教師成績考核辦法是由中央政府（教育部）所制訂，此為中央政府對於教師成績考核之職權，而地方政府以及各公立高級中等以下學校則必須依照該辦法對教師進行考核，辦法中之教育主管行政機關

所指稱者為各地方政府(直轄市以及縣)教育局、處,除了奉行該辦法之義務外,從規定中可知,地方政府對於教師成績考核之職權有:1、程序期限制訂權;2、核定權;3、發回改核權;4、逕行改核權;5、追究課責權;對於教師成績考核之義務有:1、程序期限制訂義務;2、通知義務;3、敘明義務;4、限期完成義務;5、給予考核獎金義務。

九、救濟方式：

教師成績考核辦法在第十六條前兩項規定：「教師成績考核經核定後，應由學校以書面通知受考核教師，並附記不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。平時考核之獎懲令應附記理由及不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。」該條文中並沒有直接明文規定教師對於成績考核結果不服之確切救濟方式及機關，但因為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。」因此教師對於成績考核結果不服之救濟方式有申訴及再申訴方式，而教師申訴評議委員會僅能就考核結果是否違法或不當進行評議，並不能逕行變更考核結果。¹⁹至於訴願及行政訴訟之提起，過去並無直接法規限制教師對於成績考核結果不服時不得提起行政訴訟，然因為大法官釋字第 243 號解釋：「公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。」在該解釋中，大法官認為公務人員考績不影響其擔任公務員的權利，所以公務人員不得因為考績事件提起行政訴訟，而各級行政法院在處理教師成績考核案件時，就因此自動比照公務人員考績事件處理，認為教師成績考核辦法所為之措施並無實質影響教師之身分，因此亦不受理教師提起不服成績考核之行政訴訟，直到大法官釋字第 736 號解釋：「教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則。至受理此類事件之法院，對於學校本於專業及對事實真象之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然(本院釋字第三八二號、第六八四號解釋參照)。」

¹⁹ 教育部91年12月27日台申字第0910195149號函釋。

始認為教師對於成績考核留支原薪之處分可提起行政訴訟。



第三節 公立高級中等以下學校教師成績 考核申訴評議案例分析

由於教師成績考核辦法已實施多年，隨著教師人權的提倡以及申訴管道的暢通，在實務上已經有越來越多的申訴案件，這些案件的產生也代表著教師對於教師成績考核的不清楚或質疑之處。

其中，教育部中央教師申訴評議委員會（2006，2007，2008，2009，2010）從2006年至2010年這5年間共處理了878件的申訴及再申訴案件，這當中包括了專科學校以上以及高級中等以下學校之案件，在這些案件當中，中央申評會選錄了309件前一年的指標性案例，而有關高級中等以下學校年終成績考核之案件有53件，該教育階段之懲處（平時考核）案件則有18件。詳細資料如表3-1所示。

表3-1：中央教師申訴評議委員會教師成績考核（再）申訴案件。

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
案件總數*	229	219	156	147	127
選錄之指標性案件	70	79	60	50	50
高中以下學校成績考核案件	13	12	9	8	11
高中以下學校懲處案件 (平時考核)	9	5	2	2	2

*總數及選錄之指標性案件皆包含了專科學校以上跟高級中等以下學校之申訴及再申訴案件。

資料來源：整理自教育部中央教師申訴評議委員會（2006，2007，2008，2009，2010）。

依照教師法第三十一條第一項之規定：「教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。」而同法第三十條則規定：「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)、省(市)及中央三級。」再依教師申訴評議委員會組織及評議準則第九條之規定：「教師提起申訴、

再申訴之管轄如下：一、對於專科以上學校之措施不服者，向該學校申評會提起申訴；如不服其評議決定者，向中央主管機關申評會提起再申訴。二、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申評會提起申訴；如不服其評議決定者，向其上級主管機關申評會提起再申訴。但學校所屬主管機關為教育部者，向中央主管機關申評會提起之申訴，以再申訴論。三、對於縣（市）主管教育行政機關之措施不服者，向縣（市）主管機關申評會提起申訴；如不服其評議決定者，向省主管機關申評會提起再申訴。四、對於直轄市主管教育行政機關之措施不服者，向直轄市主管機關申評會提起申訴；如不服其評議決定者，向中央主管機關申評會提起再申訴。五、對於教育部之措施不服者，向中央主管機關申評會提起申訴，並以再申訴論。」

故教育部中央申訴評議委員之管轄範圍為各私立學校、國立高級中等以下學校教師申訴案件、及直轄市立高級中等以下學校之再申訴案件；而各縣立及省轄市立之高級中等以下學校教師其申訴評議單位為各地方政府之教師申訴評議委員會，再申訴評議單位則為臺灣省教師申訴評議委員會。

在臺灣省的部分，從 2005 年到 2011 年這 7 年間，臺灣省申評會則總共處理了 381 件的再申訴案件，都是屬於高級中等以下學校之案件，其中有關年終成績考核之案件有 209 件，而懲處（平時考核）之案件則有 44 件。詳細資料如表 3-2 所示。

表3-2：臺灣省教師申訴評議委員會教師成績考核再申訴案件。

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年**
案件總數*	34	55	38	69	48	109	28
成績考核案件	17	33	20	28	26	76	9
懲處案件 (平時考核)	1	5	3	10	7	15	3

*總數僅包括高級中等以下學校再申訴案件。

**案件年份以申訴評議委員會受理之年份為劃分依據。

資料來源：整理自臺灣省政府（2013）。

從表 3-1 與表 3-2 中可知，高級中等以下學校有關考核之申訴案件主要多屬年終成績考核之爭執較多，懲處（平時考核）之爭執則較少，其中在臺灣省的部分，成績考核之案件甚至佔了全部申訴案件的一半以上，這些案件所涵蓋之議題很廣泛，但可依照案件主要的法規適用及解釋情形區分為程序性適用解釋問題與實體性適用解釋問題，程序性解釋部份：1. 女性考核會成員的比例、2. 當事人意見陳述權之保護、3. 校長覆核權的行使、4. 救濟管道的侷限、5. 舉證責任之負擔、6. 申訴評議委員會之權限是教師成績考核上六個程序上適用解釋的重點，實體性解釋部份則是：1. 明確性原則、2. 比例原則、3. 平等原則、4. 判斷餘地理論之運用、5. 女性教師權益保護等，此外，央地分權情形亦是法規適用及解釋重點。底下將針對上述法學議題挑選十個案例歸納其法規適用及解釋情形，這些案例或多或少皆呈現至少上述一種以上法規適用解釋問題：

壹、案例一：女性考核會成員的比例及當事人意見陳述權之保護

申訴人為一高中教師，因為涉嫌性侵害女學生，學校性別平等教育委員會認定申訴人行為不檢有損師道，故將其移送學校教師評審委員會，建議予以解聘，學校教師評審委員會也決議解聘申訴人。而學校成績考核委員會認定申訴人確有逾越師生份際之情事，故決議將其年終成績考核考列第四條第一項第三款。申訴人不服原措施學校將其成績考核考列第四條第一項第三款，認為其94學年度成績考核無考列第四條第一項第三款之任何情況及事由，且學校未告之以何種事由作為考核依據，故提起申訴，希望撤銷原考核。

由於原措施學校該學年度教師成績考核委員會是由教務、學生事務、輔導、人事業務之單位主管及教師會代表共5位當然委員、與由選舉產生之6位教師代表所組成，其中女性委員僅有3人，而男性委員則有8人，中央申評會認為依性別平等教育法第十六條規定：「學校之考績委員會、申訴評議委員會、教師評審委員會及中央與直轄市、縣（市）主管機關之教師申訴評議委員會之組成，任一性別委員應占委員總數三分之一以上。但學校之考績委員會及教師評審委員會因該校任一性別教師人數少於委員總數三分之一者，不在此限。」、「學校或主管機關

相關組織未符合前項規定者，應自本法施行之日起一年內完成改組。」以及公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第九條第三項規定：「任一性別委員應占委員總數三分之一以上。」該校成績考核委員會任一性別之委員不得少於4位，但亦不得多於7位，故其組成顯與規定有違。再來，按考核辦法第二十條第一項規定：「成績考核委員會對擬考列第四條第一項第三款或申誠以上懲處之教師，於初核前應給予陳述意見之機會。」而原措施學校於初核之前，並未給予申訴人陳述意見之機會，學校之作法顯然與規定不合。最後，按考核辦法第十六第一項規定：「教師成績考核經核定後，應由學校以書面通知受考核教師，並附記理由及不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。」而原措施學校查學校發給申訴人的成績考核通知書，並未附記將申訴人考列第四條第一項第三款之理由，亦屬違法。因為該校成績考核委員會組織不具合法性以及初核作業之程序於法不合，所以申評會認為其所為之決定即屬可議，因此決定申訴人94學年度成績考核結果應不予維持（教育部中央教師申訴評議委員會，2008：175-176）。

本案中，申訴人及原措施學校所爭執的事項是申訴人之表現不符合第四條第一項第三款之規定，而申評會則是以該校成績考核委員會並未給予當事人意見陳述之機會、考核通知書也沒有記載理由違背法令、以及認為女性成績考核委員並無達到法定之人數，故決定申訴人有理由。由此可知教師成績考核需要依循正當法律程序。

貳、案例二：校長覆核權的行使及比例原則

申訴人為一高雄私立高中教師，在年終成績考核時，因原措施學校認為申訴人之班級有學生離家出走沒有適時處理，導致家長不滿，因而見報，未善盡導師職責，故訓育績效分數中等（導師考核評分訓育績效佔60%），而校內成績考核委員會給予初核成績平均為79分，校長覆核後又改評為73分，因此在各項成績累積後評等為第九條第二款，申訴人不服，於是向高雄市教師申訴評議委員會提起申訴，案經評議決定為：「申訴有理，原措施學校之成績考核不予維持，應另為適法之成績考核」。而原措施學校不服高雄市教師申訴評議委員會原措施不予

維持之評議決定，於是向中央申評會提起再申訴，

中央申評會依照下列幾項理由，認為原措施學校再申訴為無理由，做出再申訴駁回之決定：

一、私立學校法施行細則第38條第4項規定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」故原措施學校應按公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之相關規定，審酌該校之情況，訂定其學校教師成績考核辦法，並應依規定辦理其學校教師成績考核。

二、按「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第四條第一項規定：「教師之年終成績考核，應按其教學、訓導、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理。」第七條第一項規定：「各校對教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄。」第十三條規定：「執行初核時，應審查下列事項：受考核教師平時考核紀錄。」而有關原申訴人「訓導績效積點」評核表事實敘述「未能與家長有效溝通，致學生逃家事件上報」乙節，其事實認定有無確實具體證據足以證明，據以究責予原申訴人，繼而是否可認定其未善盡導師職責而予評考，且該一認定是否屬持平允當等等，均應依據原申訴人平時考核紀錄，審慎研求。又，該表所載上述事實縱然屬實，惟與該評核表所列16項對原申訴人之考評尚未能具體聯結，學校以類此之單一事件即作出不利於本件原申訴人教師之成績考核，是否符合比例原則，確值商榷。

三、以學校前揭訓導績效積點評核表觀之，原申訴人劉師初核成績平均為79分，校長覆核後改評為73分，按公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第十四條之規定「成績考核委員會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回覆議，對覆議結果仍不同意時，得變更之。」「校長為前項變更時，應於考核案內註明事實及理由。」而再申訴人學校校長對原申訴人考評之初核結果有不同意見，應依規定附理由交回復議，然其未依規定附理由交回復議，且未經復議，即逕予變更對原申訴人考評之初核結果，與前開規定未符（教育部中央教師申訴評議委員會，2007：41-44）。

由本案例中，有幾項值得注意之重點：一、本案爭執之條文規定類同於公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之第四條第一項之認定標準；二、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法於私立學校仍有適用，但私立學校可審酌情

況，自行訂定成績考核辦法、惟不應與教育部頒訂之辦法精神相違背；三、在本案件中，申評會提及成績考核過程需要注意比例原則；四、校長之覆核權仍然需要符合正當法律程序，而不能恣意而為。



參、案例三：救濟管道的侷限

申訴人因其之前成績考核結果學校未予晉級，故提起申訴，經中央申評會做出「申訴不受理」之決定，其後申訴人再次提出申訴，由於申訴人提出申訴之時間已經超過法定期限，故其提出主張是學校未告知其救濟期間，所以才延遲提出申訴。而原措施學校則提出申訴人該學年度教學品質太差，教學勉能符合要求，且有曠職 4 小時之事實，故其該學年度成績予以考列第四條第一項第三款，而且學校有於校務會議中告知所有同仁領取該學年度成績考核通知書。

中央申評會依照下列幾項理由，做出申訴不受理之決定：

一、按教師申訴評議委員會組織及評議準則第九條第二款固規定：「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申評會提起申訴；如不服其評議決定者，向其上級主管機關申評會提起再申訴。」惟同準則第九條第二款但書規定：「但學校所屬主管機關為教育部者，向中央主管機關申評會提起之申訴，以再申訴論。」又，同準則第二十條第五款規定：「申訴有下列各款情形之一者，應為不受理之評議決定：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。」同準則第三十一條第三款復規定：「評議決定有下列各款情事之一者，即為確定：三、依第九條第二款但書...規定提起申訴，其評議書送達於申訴人。」

二、申訴人對其之前學年度成績考核結果原措施學校不予晉級，已經有向中央申評會提起過申訴，且申評會已做出「申訴不受理」之決定。申訴人雖主張學校未告知其救濟期間，理應於前次申訴時提出。中央申評會之前既已為「申訴不受理」評議決定，由於原措施學校所屬主管機關為教育部，該件向中央主管機關申評會（即本會）提起之申訴，依前揭評議準則第九條第二款但書規定，「以再申訴論」，原申訴人即不得再次向本會提起申訴。且該申訴評議決定於評議書函送達申訴人時，依前揭評議準則第三十一條第三款規定，「即為確定」。申訴人對於本會前「申訴不受理」評議決定不服者，得依教師法第三十三條及相關法

律規定，於法定期限內，向該管機關（按：非指中央申評會）提起法律救濟才是。對於本件申訴係同一申訴人基於同一原因事實，對已評議決定且經已確定之申訴案件再次向本會提起申訴，依據前揭評議準則第二十條第五款之規定，應為不受理之決定，此為「一事不再理」之法律一般原則。

三、另按提起訴願，因逾法定期間，而為不受理決定時，倘若原行政處分顯屬違法或不當者，原行政處分機關或其上級機關得依職權撤銷或變更之（訴願法第八十條規定參照）。查有關學校對教師成績之考核，係屬學校內部自治之管理措施，申訴人經原措施學校核定其該學年度之成績考核為不晉級，並未改變其教師之身分，對於其教師權利亦無重大影響，本件原措施學校對申訴人管理措施所生之爭議，其性質非為訴願法上行政處分。且原措施學校對於申訴人該學年度之成績考核有曠職4小時之記載，亦無顯屬不當之情事。故縱然參照訴願法第八十條前揭規定，本案亦無依職權撤銷變更之情事。而本件即屬基於同一原因事實業經評議決定且已確定之教師申訴的再次提出，而為法令明文規定所不許，本件自應為不受理之評議決定（教育部中央教師申訴評議委員會，2008：185-186）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、本案主要爭執點為第四條第一項之符合標準；二、學校對教師成績之考核，係屬學校內部自治之管理措施，申訴人成績考核為不晉級，並未改變其教師之身分，對於其教師權利亦無重大影響，故其性質非為訴願法上行政處分，當然也不得提起行政訴訟；三、對於同一申訴人基於同一原因事實，對已評議決定且經已確定之申訴案件再次向同一申評會提起申訴，申評會會為不受理之決定，此為「一事不再理」之法律一般原則；四、國立高級中等以下學校在教師申訴制度中並無再申訴之程序利益。

肆、案例四：舉證責任及中央與地方分權情形

申訴人為國中教師，其95學年度教師成績考核本經任教國中考列「第四條第一項第一款」，並依規定程序將成績考核清冊及具體事蹟表等資料呈報原措施機關○○縣政府核定，後經該府多次退還該國中95學年度成績考核清冊，及要求重行考核，惟該國中仍維持原考核結果，原措施機關遂召開成績考核實質審查會議，將申訴人改考列「第四條第一項第二款」。申訴人不服，向○○縣教師申訴

評議委員會提起申訴，案經該會作成「申訴駁回」之評議決定，再申訴人仍不服，於是向臺灣省申評會提起再申訴。

臺灣省申評會認為原措施學校再申訴有理由，原申訴評議決定不予維持，理由如下：

一、按學校教師成績考核為高度屬人性事項之判斷，若原措施學校於考核過程中無：（一）基於錯誤之事實而為決定；（二）未能遵守一般公認之評價標準；（三）基於考量不相干情事而為決定；（四）未能遵守程序規定；（五）違反平等原則等違誤情形，行政救濟機關對於原措施學校此等判斷餘地，即應予以充分尊重。是以學校教師成績考核委員會及校長對教師所作年度服務成績之評價與判斷，除非有上述違誤情形，申評會應予以尊重。主管教育行政機關行使覆核權時，非有充分之事實認定基礎，亦應尊重原措施學校之判斷餘地。

二、次按「教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：一、……」、「教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄……。」、「人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送成績考核委員會初核。」、「成績考核委員會執行初核時，應審查下列事項：一、受考核人數。二、受考核教師平時考核紀錄及下列資料：（一）工作成績。（二）勤惰資料。（三）品德生活紀錄。（四）獎懲紀錄。三、其他應行考核事項。」分別為「教師成績考核辦法」第四條第一項前段、第6條第一項前段、第11條及第12條所明定。依前開規定，教師之年終成績考核，學校應根據受考核教師同一學年度之平時教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等各項紀錄及具體事實依法審查，覈實辦理教師之成績考核，考核內容並應具體明確。

三、卷查本案，○○國中95學年度教師之年終成績考核結果，原措施機關以未符合考列第四條第一項第一款不得超過90%參考指標為由，3次退學校考績清冊，要求重行考核，並函送「○○縣政府辦理所屬各級學校95學年度教師成績考核查核計畫」暨「○○縣政府辦理所屬各級學校95學年度教師成績考核查核作業流程」，函中說明二載明，此次查核對象為報送原措施機關95學年度教師成績考核清冊考列第四條第一項第一款人數比例超過90%以上的學校。該函說明三同時指明，查核結果如有考核不實或怠於考核之情事，除課以校長行政責任外，其96學年度校長成績考核，優先考列乙等。○○國中成績考核委員會歷經1次初核、3

次重行考核及報請校長覆核，過程中對於再申訴人成績考核結果皆無改核或復議。然原措施機關卻於97年發函要求○○國中教師填寫具體優良事蹟表，並2度要求該校提供具體事蹟並列舉佐證資料，復以佐證不足為由，於同年函知依「教師成績考核辦法」第十五條第二項規定，逕將再申訴人及其他92名教師改核為第四條第一項第二款。按教師工作之本質乃從事與教學有關的活動，並積極維護學生之受教權，而○○國中多名教師卻為95學年度年終成績考核未能得到公平公正之結果，身心飽受煎熬，致影響教學品質，更嚴重打擊其對教育之熱忱，對學校單位主管及校長莫不造成相對之困擾。依「行政程序法」第九條之規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」之規定，原措施機關未就「教師成績考核辦法」中抽象之部分及教師在校工作表現加以審酌，亦未針對再申訴人年度工作表現不佳之處，舉證並敘明原因，顯未對再申訴人有利及不利情形一律注意，即逕將再申訴人之成績考核改列為第四條第一項第二款，顯有違誤。

四、次查，教育部97年11月17日臺人（二）字第0970229098號函通告全國各直轄市政府教育局及縣市政府略以：「……公立高級中等以下學校教師成績考核辦法未對考列第四條第一項第一款之教師訂定一定人數比例限制，惟對考列各條款之條件及考核程序均已明定，又……辦法係依高級中學法第21條之1、職業學校法第10條之2及國民教育法第18條規定授權教育部訂定，爰有關公立高級中等以下學校教師之成績考核仍應依上開規定辦理。……局（府）僅得於未違反前開辦法所定事項另為補充性、細節性之規定，不宜另訂考核比例限制。」該函已明示各縣市政府不宜另訂考核比例限制。

另監察院於98年1月21日以（98）院台教字第0982400030號函送之糾正案文中，亦針對此點對原措施機關提出糾正：「……教師成績考核為校方享有相當之判斷餘地，應受相當尊重，除其判斷如有恣意濫用及其他違法情事屬實外，上級教育行政機關事後審查，已無法重建判斷之現場，故依法應予尊重。惟○○縣政府恣意擴大教育部頒布之公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第15條及第4條之規定，對於所屬學校之教師成績考核結果，如全校教師考列4條1項1款，於函報該府核備時，凡逾越96年11月14日縣長箋函規定『95學年度教師年終成績考核，各校考列4條1項1款之人數比例90% 上限』者，即以制式定型稿函復略以：貴校所報95學年度教師成績考核一案，請依考核辦法第4條做準確客觀之重行考

核後，再行報府核定。表面上看來，並無所謂將教師成績考核設限之指示，然實際上，從該府未經查明程序，即將函報結果考列4條1項1款超過90% 以上所屬各校，以『定型稿』核復，退請各校另重行考核，實有設限之情，縱該府相關人員到院應詢稱未有設限90% ，該比例僅是查核指標云云，皆為諉卸之詞，要非可採。另依教育部現行公立高級中等以下學校教師成績考核辦法並未規定受考核教師考列各考核等第之人數比例，該府核有恣意擴大教師年終成績考核核備權之情。基此，○○縣政府未尊重各校成績考核委員會之權責，復輕忽校長覆核權，多次退請各校另重新考核，迫使校方符合縣府對教師成績考核比例設限之要求等作法，且將其責任推諉由校長承擔，殊值可議，該府違反教育部不得將受考核教師考列各考核等第之人數比例限制之規定，核有違失。教育部對○○縣政府違反該部『不宜另訂教師成績考核比例限制』之規定，未加以規範，實有未當。……」顯見原措施機關考核比例限制之行政措施有違反相關規定，應予改正。

五、又教師成績考核之性質，因屬內部人事管理事項，富高度屬人性，為考核者與被考核者不對等之權力關係。學校或主管機關擁有絕對的考核行政權，係居於主動地位，何時對教師進行教學考查？何時記錄教師行政處理配合度？何時查察出勤狀況？何時進行課間巡堂？何時記載訓輔學生成效？甚至可考核教師之品德……率皆由行政單位主導進行；教師則為被考核者，屬被動地位。學校或主管機關既然擁有主動考核權利，對教師之教學行為平時即應詳加記錄，並適時告知被考核之教師。若認為有不當之行為，更應及時告知，給予說明、修正之機會。學校或主管機關既然擁有考核權力，即應負舉證責任，以證明被考核之教師確實有符合或未符合考列第四條各款之事項，而非要求被考核之教師需積極舉出符合考列第四條第一項第一款各目規定之優良表現證據，被考核教師之舉證責任應僅需提出足以推翻考核者所指控之事項即可。○○縣教師申訴評議委員會評議書理由：「申訴人既未能提供相關資料佐證申訴人95學年度之教學成效，僅泛稱分配進度，認真上課完成每次段考進度，幫助學生排難解惑，提升學生地理專業能力，復稱重視學生讀圖能力，培養學生獨立思考和分析判斷地理環境的特長，使學生能因應環境，採取適當措施，以及班級上課秩序良好，未妨礙他班上課等情置辯……。」之論述顯不足採。揆諸前揭規定及說明，原措施機關於考核過程中漠視○○國中成績考核委員會及校長對再申訴人成績考核認定之判斷餘地，於97年發函將再申訴人95學年度成績考核結果逕行改列為第四條第一項第二

款，其對教師成績考核比例之限制已違反相關規定，系爭成績考核顯係基於考量不相干情事而為決定，並未遵守「教師成績考核辦法」之相關規定，其所做成之考核結果即有違誤，應予撤銷；○○縣教師申訴評議委員會未予審究，而作成「申訴駁回」之評議決定，亦有未洽，應不予維持。²⁰



從本案例中，可以得知幾項注意之重點：一、教師成績考核辦法為法律授權教育部制訂，地方政府僅能為未違反前開辦法所定事項之補充性、細節性之規定，不能訂定比例設限；二、學校或主管機關擁有考核權力，即應負舉證責任，以證明被考核之教師確實有符合或未符合考列第四條各款之事項；三、教師成績考核為校方享有相當之判斷餘地，應受相當尊重，除其判斷如有恣意濫用及其他違法情事屬實外，上級教育行政機關事後審查，已無法重建判斷之現場，故依法應予尊重。

伍、案例五：明確性原則

申訴人為國中教師，因體罰學生成傷，經該校教師成績考核委員會第1次會議決議「以書面告誡並要求劉師寫切結書，保證不再犯相同之過」；後經校長覆核時表達不認同，請教師成績考核委員會重作適當之處分，如此反覆，經召開教師成績考核委員會第3次會議，決定處以「申誡1次」；後經校長複審覆核時批示略以「鑑於劉師體罰學生成傷之事實...故本案應依『教育專業人員獎懲標準』...予以記過乙次」。申訴人不服記過處分，於是向地方政府教師申訴評議委員提出申訴，案經評議決定：申訴有理由。原措施學校不服地方政府教師申訴評議委員評議決定，故向中央申評會提起再申訴。

中央申評會依照下列幾項理由，認為再申訴為無理由，做出再申訴駁回之決定：

一、按教師輔導與管教學生，應發揮教育愛心與耐心，尊重學生人格尊嚴，配合學生心智發展需求，並啟發學生反省與自治能力，方符合教育原理與實際；教師管教學生，應事先瞭解學生行為動機，並明示必要管教之理由，但「不得為情緒性或任意性之管教」。以上指導原則非唯教育部依教師法授權訂頒「教師輔

²⁰ 臺灣省教師申訴評議委員會 099005 號再申訴評議書。

導與管教學生辦法」所明示（註：該辦法隨92年1月15日修正公布教師法第十七條業已明令廢止，改由各校校務會議定之），亦為原措施之學校訂定「○○國民中學教師輔導與管教學生要點」貳、總則第4點及第8點所明文規定，為原申訴人與該校其他教師輔導與管教學生時，自應遵循。

二、教育專業人員獎懲標準未經法律授權，依行政程序法第一百七十四條之一規定之意旨，該「獎懲標準」之效力至91年12月31日止，往後已失其效力；今學校不察，仍援引該已失效之「獎懲標準」據以為對原申訴人「記過」處分，其適法性即值可議。

三、至於「台北市立各級學校教職員獎懲案件處理要點」，依地方制度法第二十五條規定「自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」同法第二十七條第三項「直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查：（一）其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。（二）其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。」「台北市立各級學校教職員獎懲案件處理要點」之訂頒，應合乎地方制度法前揭規定。另，再查該處理要點之內容，尚無具體明確標準規定：於何情事得予何種程度之懲處，本件倘依此處理要點對原申訴人做成「記過乙次」懲處，基於「懲處法定原則」，該措施於法亦有不合。

四、準此，關於本件原申訴人不當管教學生情事，理應依規定處理，告誡、輔導改善及列入成績考核均依法有據；倘若事涉違法，尚有法律途徑得以解決；如欲為此懲處涉案教師，必須法律明文，或法律授權以法規命令規定且須明定授權之目的、內容及範圍；無論何者，必須有具體明確標準規定（司法院大法官釋字第390號解釋參照）：於何情事得予何種程度之懲處，方符「懲處法定原則」與「法律明確性要求」。上述『教育專業人員獎懲標準』經已失效，中央申評會已建請主管機關本於權責，積極建立相關法令制度，以維校園秩序（教育部中央教師申訴評議委員會，2006：103-106）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、法規必須有具體明確標準規定：於何情事得予何種程度之懲處，以符合「懲處法定原則」及「法律明確性原則」；二、懲處性質之法規需有法律明確授權；三、本案件所適用之法規已有更改，教

育基本法已於民國 95 年修訂第八條之規定，明訂保障學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，使學生不受任何任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害，而教師成績考核辦法也已增加體罰記過之規定。



陸、案例六：比例原則與平等原則

申訴人因在外補習，經台北市政府教育局調查屬實後，由學校成績考核委員會決議予以「申誡2次」處分，而後送請台北市政府教育局核定時，被台北市政府教育局退回要求重新核定，學校成績考核委員會於是重新辦理並作成「記過1次」決議，其後再依行政程序送請台北市政府教育局核定時，台北市政府教育局考績委員會卻逕行決議變更處分內容為「記1大過」，並由局長核定後發布獎懲令。申訴人不服，於是向台北市教師申訴評議委員會提出申訴，而台北市教師申訴評議委員會認為申訴無理由，故申訴人提起再申訴。

中央申評會則以下列理由決定原措施機關給予申訴人記大過1次之決定及台北市教師申訴評議委員會所為申訴無理由之評議決定均不予維持：

首先，台北市政府教育局將申訴人核以「大過1次」處分，是以當時的考核辦法第七條第一項及第八條第二款規定「各校對教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處。」、「前條平時考核之獎懲，除記功、記過以下之獎懲另訂標準外，記大功、記大過之標準，規定如下：二 有下列情形之一者，記1大過：（一）違政令或不聽調度者。」為依據。但因學校成績考核委員會原決議予以「申誡2次」處分，其後送請台北市政府教育局核定時，被台北市政府教育局退回，所以學校成績考核委員會又作成「記過1次」決議，而台北市政府教育局考績委員會卻逕行決議變更處分內容為「記1大過」，並直接請局長核定後發布獎懲令。然而台北市政府教育局考績委員會會議紀錄並未具體說明其變更學校成績考核委員會專業判斷（懲處方式）之具體理由，則此一辦理考核程序，與正當法律程序所要求之受告知權、說明理由等義務有違，即值可議。

再者，對於教師「在外補習違法兼職」者，不分情節之差異而為區別之對待，一律以「違政令」為由，予以「記1大過」處分，亦與行政程序所要求之「平等原則」、「比例原則」、「利益衡平原則」等行政法理不符。從而，原措

施難謂無法定程序上之瑕疵，應不予維持。台北市教師申評會就本件教師申訴理應依法論斷，卻未就此予以查究，逕予原申訴無理由之評議決定，核其認事用法殊嫌速斷，應遞不予維持。

此外，該考核辦法已於94年10月3日修正全文並更名為「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」，其中第六條第一項第四款第七目業已修正為「教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處 四、有下列情形之一者，記過：(七) 在外補習、違法兼職，或藉職務之便從事私人商業行為。」因此，原措施機關依本評議書之意旨另為適法之決定時，應參酌行政法上對當事人不利之處置採取從輕之法理（在案件處理程序終結前，法令有所變動時，應適用較有利於行為人之法令。）加以考量，審慎處理，以符合制訂法令之目的係以保障人民權益為本旨之法治國原則（教育部中央教師申訴評議委員會，2007：94-99）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、縣市政府教育局雖然為學校上級機關，然而欲對於教師做成考核（懲處）事宜，仍有其監督權限之限制；二、成績考核過程中，皆需要考量比例原則、平等原則與利益衡平原則；三、法令有所變動時，應改適用對當事人有利之法令，亦即從輕原則之適用。

柒、案例七：平等原則

原申訴人為國小教師，經學校成績考核委員會其成績考核考列第四條第一項第二款，原申訴人不服，於是向高雄市教師申訴評議委員會提起申訴，因原申訴人當時涉及刑事追訴，經高市教師申評會決議停止評議，嗣於上述刑事案件判決確定後，原申訴人向高市教師申評會提出繼續評議，高市申評會認為原申訴人在未受確定判決前，一切行為應推定為無罪，而上述行為在該次考績委員會開會時尚未受有罪之確定判決，依法應推定申訴人當時為無罪，原措施學校考績委員會以原申訴人該行為已經告訴或向警方備案為據，改定為考績「第四條第二款」屬不適用，故高市教師申評會為申訴有理由之評議決定，原措施學校不服，認為高市教師申評會以申訴人在未受確定判決前，一切行為應推定為無罪，並依此邏輯推論申訴人不當行為尚未被定罪，故不得考列第四條第一項第二款，據此為決

議吳師「申訴有理」之理由不能令人信服，認為不應僅以刑事犯罪確定與否作為教師成績考核甲、乙等之分野，尚應考量其他因素。於是向中央申評會提起再申訴。

中央申評會認為原措施學校再申訴有理由，原申訴評議決定不予維持，理由如下：

一、學校辦理所屬教師之成績考核，應於學年度終了時，依前揭考核辦法第四條規定就教師整學年度教學、訓導、服務、品德及處理行政之紀錄，核實辦理所屬教師之成績考核，綜合評定其考核成績。除辦理考核業務有違程序規定或對事實認定有違誤、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則或其他違法或顯然不當等情事外，應予尊重。

二、查原申訴人92學年度擔任原措施學校特殊資源班教師，上學期每週應授課20節，包含對罹患腦癌陳同學之7堂個別課，學期中因陳同學住院治療，無法到校上課，學校輔導室乃為該生申請床邊教學，原申訴人因此多出原排定對陳同學之7節空堂，原申訴人雖曾陳稱：在開學第2週後即將陳同學所空下來的課排給在資源班上課的3年級學生等語，惟經原措施學校及再申訴人成績考核委員會一再要求其提出另作安排之修改課表及有關教學檔案或學生學習紀錄等任何書面資料，原申訴人均未送交；又，原申訴人因對學校輔導主任有妨礙自由、妨害公務之舉，影響辦公一案，因已向警方報案，亦經校長簽核發回學校成績考核委員會重審。基上，經原措施學校成績考核委員會綜合考量乃作成原申訴人92學年度成績考列考核辦法第四條第一項第二款等第之決議。經查原申訴人為學校特教資源班教師，特殊教育強調個別化教學，依規定每位學生皆應有個別化教育方案（IEP），且依高雄市國民小學資源班實施要點第5條第二款規定，個別教育計畫之訂定為資源班教師之服務項目，是以本件既因原申訴人所任教資源班學生安置方式變更，原申訴人即應於當時提出修改課表、有關教學檔案或學生學習紀錄等資料，俾提送學校特殊教育推行委員會審查，並報教育局備查；惟原申訴人遲未依規定要求送交相關教學檔案或學生學習紀錄等書面資料，而於1年9個月後方交出更動後之課表，尚難謂符合首揭考核辦法第四條第一項第一款第三目：「服務熱誠，對校務能切實配合者」之要件。另原申訴人被告妨害學校輔導主任自由一案，雖於學校成績考核委員會決議原申訴人92學年度成績考核當時，並不因高雄地方法院對該案尚未作成判決而有所影響，從而原措施學校成績考核委員會所為

考列原申訴人92學年度考核辦法第四條第一項第二款等第之決議，於法尚無不合，原措施自應予以尊重。惟高市教師申評會就本件原措施未能詳察上情，逕予原申訴有理由之評議決定確值商榷，應不予維持（教育部中央教師申訴評議委員會，2007：69-72）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、刑事處分並非成績考列第四條第一項各款的唯一考量；二、學校辦理成績考核時，應遵循程序規定、對事實認定不能有違誤、不能將事件無關之考慮牽涉在內、遵照平等原則、及不能有其他違法或顯然不當等情事。

捌、案例八：女性教師權益保護

申訴人為某國立職業學校女性教師，因為該學年度上學期末懷孕，身體不適，故簽呈請求學校准予辭去補校兼職，原措施學校認為申訴人該學年度有8天產前假，只請5小時產前假，而不以正當方式請假以舒緩因懷孕所帶來身體之不適，而竟先以辭去補校職務等方式拒絕配合學校運作，有違反聘約之實，故教師成績考核委員會議決議將申訴人該學年度成績考核考列第四條第一項第二款。申訴人不服學校考核結果，對學校考核第四條第一項第二款之理由深感疑惑，認為在平時既未見具體之考核項目，亦未曾獲書面或口頭告知改善，於是向學校提起申訴，教師成績考核委員復審後決定維持原議，申訴人於是向中央申評會提起申訴。

中央申評會認為申訴人申訴有理由，原措施不予維持，理由如下：

一、按公立學校教職員成績考核辦法第四條、第七條規定，各校教師之成績考核，應按其教學、訓導、服務、品德及處理行政之紀錄，依規定辦理。各校對教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加紀錄。本件經查學校將申訴人該學年度成績考核考列第四條第一項第二款之事由，無非以申訴人辭去補校職務，拒絕配合學校運作，有違反聘約之實為其理由。惟查申訴人係因懷孕罹有妊娠劇吐症，極感不適，亟需休息，於92年1月2日簽呈請求學校准其自91學年度下學期辭去補校導師職務及夜間課程，該簽呈經簽會學校補校校務主任、教務主任及人事主任後，學校准其請求。本件申訴人因懷孕身體不適，經合法途徑獲准，辭去

補校兼職，尚難以「拒絕配合學校運作」相責難，且與違反聘約顯不相當。依此，學校教師成績考核委員會以申訴人拒絕配合學校運作、違反聘約為由，將申訴人該學年度成績考核考列第四條第一項第二款之決定，頗有可議。

二、次按前揭考核辦法第十條第三項規定：「成績考核委員會委員之任期，自當年8月1日至次年7月31日止」。據此，各校91學年度教師成績考核委員會委員之任期應自91年8月1日起至92年7月31日止。查學校於91年8月1日召開之91學年度教師成績考核委員會第2次會議，由任期已屆滿，依法卸任之91學年度教師成績考核委員會委員於92學年度繼續辦理申訴人91學年度成績考核工作，應屬違背規定。

三、是以，本件學校將申訴人91學年度成績考核考列第四條第一項第二款之決定，應不予維持。學校應根據申訴人91學年度教學、訓導、服務、品德及處理行政之具體事實，依規定重新考核，並應注意不利益變更禁止原則（教育部中央教師申訴評議委員會，2006：146-148）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、本案主要爭執點為第四條第一項之符合標準；二、由任期已屆滿之成績考核委員會來辦理考核工作，於法不合，然本案發生之時點所適用之成績考核辦法已經修改，教師成績考核委員之任期已經修改為當年9月1日至次年8月31日止；三、女性教師懷孕而經校方同意辭去相關兼任工作，不視為拒絕配合學校運作；四、重新考核需注意不利益變更禁止原則。

玖、案例九：判斷餘地理論之運用

申訴人因輪任段考試題命題教師，而該試題經原措施學校之國文科臨時教學研究會及教務處認為涉及政治爭議性言論、個人主觀批判及情緒性言詞，故要求申訴人修改，但因申訴人並不如此認為，遂提出書面說明其教育理念，並堅持原命題不願修正，原措施學校遂由國文領域臨時推派教師重新命題，後來，在年終成績考核時，成績考核委員會仍決定給予申訴人考列第四條第一項第一款，然因為主管教育行政機關認為當事人涉及命題不當、未能遵守行政中立之教育原則、而學校教師成績考核委員會中並未實質討論而逕為考核該法第四條第一項第

一款，於法不合，故要求原措施學校重新考核，原措施學校成績考核委員及校長再次考核及覆核之結果仍維持原考核內容，主管教育行政機關遂要求再次重新考核，而成績考核委員會仍維持原決定，校長則要求成績考核委員會復議，成績考核委員會第4次開會仍然不變動考核內容，於是校長在覆核時將申訴人之成績考核改列第四條第一項第二款，申訴人不服，認為審題者心中已有偏頗之立場，試題沒有問題，且認為若其所出考題不被採用，校方可以交由能符合學校立場的老師來命題，其亦未因學校不採用辛苦所出試卷而拒絕出題，再者，該校公民科試題亦有涉及政治性言論，卻不必修正，而公民考題沒有「政治立場」的問題，申訴人所命考題就有所謂「個人意識型態」，是因為公民科試題符合審題人員政治立場及意識型態。於是提起申訴，地方政府教師申訴評議委員會認為申訴無理由，故予以駁回，申訴人則質疑地方政府教師申訴評議會委員只有三位不是國民黨員，因此大部份委員早有意識型態，於是提起再申訴，原措施學校也予以說明。

臺灣省申評會依照下列幾項理由，認為再申訴為無理由，做出再申訴駁回之決定：

一、按所謂「判斷餘地」，係指行政機關將抽象之不確定法律概念適用於具體的事實關係時得自由判斷之情形。依司法院大法官釋字第553號理由書意旨，「上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有以下各點可資參酌：……（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範？（六）是否尚有其他重要事項尚未斟酌？」另依最高行政法院92年判字第1238號裁判要旨略以：「……行政機關行使判斷餘地權限之際，倘未充分斟酌相關之事項或以無關聯之因素作為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形，即屬違法，行政法院自得予以撤銷……」再依考試院87考台訴決字第010號再訴願決定書意旨：「……又此項訓練考核工作，富高度屬人性，除訓練機關辦理該項業務有違法定程序上之瑕疵、對事實認定有違誤、未遵守一般公認價值判斷之標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及違反平等原則等情事外，訓練機關長官對受訓人員考核之『判斷餘地』，應予尊重……」

綜合上述大法官會議解釋及實務見解，若原措施之機關於考核過程中沒有：（一）基於錯誤之事實而為決定；（二）未能遵守一般公認之評價標準；（三）基於考量不相干情事而為決定；（四）未能遵守程序規定；（五）違反平等原則等違誤情形，本會對此等富高度屬人性「判斷餘地」即應予以尊重，合先敘明。

二、次按「教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：一、在同一學年度內合於下列條件者，……（一）按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。（二）訓輔工作得法，效果良好。（三）服務熱誠，對校務能切實配合。（四）事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。（五）品德生活良好能為學生表率。（六）專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。（七）按時上下課，無曠課、曠職紀錄。（八）未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限。二、在同一學年度內合於下列條件者，……（一）教學認真，進度適宜。（二）對訓輔工作能負責盡職。（三）對校務之配合尚能符合要求。（四）事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課。（五）品德生活考核無不良紀錄。」為「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第四條第一項第一款及第二款所明定。是以教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形做綜合性判斷，且考列第四條第一項第一款或第二款者，在同一學年度內，必須符合上述所臚列各款各目之全部要件。

三、又「成績考核委員會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。校長為前項變更時，應於考核案內註明事實及理由。」及「……教師之成績考核結果，主管教育行政機關認有疑義時，應通知原辦理學校詳敘事實及理由或重新考核，必要時得調卷或派員查核，如認為考核結果不實或與查核所報之事實不符時，得逕行改核，並說明改核之理由。」亦分別為「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第十四條及第十五條所明定。而申訴人之成績考核，雖經原措施之學校教師成績考核委員會召開3次會議均通過考列第四條第一項第一款，但前2次皆被主管教育行政機關函示申訴人之表現不符第四條第一項第一款之要件，要求重新考核。而第3次教師成績考核委員會之會議紀錄送校長覆核時，校長認為再申訴人之表現與第四條第一項第一款第3目規定「服務熱誠對校務能切實配合者」不符，

只符合「對校務之配合尚能符合要求」之條件，所以該依辦法第十四條規定敘明理由後改核第四條第一項第二款。原措施之學校對再申訴人成績考核之處理程序與事實查證均符合規定，並無瑕疵與違誤，故其考核結果應予尊重。

四、申訴人所列述之再申訴理由均屬個人主觀上的認知，欠缺法理依據之論述。²¹

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、本案主要爭執點為第四條第一項之符合標準；二、考列第四條第一項第一款或第二款者，在同一學年度內，必須符合上述所臚列各款各目之全部要件。三、主管教育行政機關有「判斷餘地」，然不得有下列之情事：基於錯誤之事實而為決定、未能遵守一般公認之評價標準、基於考量不相干情事而為決定、未能遵守程序規定、及違反平等原則等違誤情形，另外，臺灣省申評會亦不斷在其他成績考核案例中運用此法理來決定案件之有無理由。

拾、案例十：申訴評議委員會之權限

申訴人因為提出碩士學位論文考試申請，於學校圖書館前不幸被自用小客車撞傷，因醫生囑咐須請病假6週，再視情況以決定是否須以骨科手術治療，因而申訴人該學年度請事病假超過28日，並已達延長病假（事假7日、病假28日、延長病假7日，共42日），而學校成績考核委員會因申訴人請假已達延長病假，故初核時予以考列第四條第一項第三款，並請校長覆核，而一開始並未邀請申訴人列席陳述意見，但後來有依規定補正程序。申訴人不服原措施學校將其成績考核考列第四條第一項第三款，也認為公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條延長病假之規定，非但漠視教師於病假之前的工作表現，顯以偏概全不符獎懲比例原則及事實真相調查之實，並將無法預料、無法抗拒之病、事假施以懲處之，損害教師權益甚鉅，故提起申訴，要求其成績考核改列第四條第一項第二款但不發獎金，且要求修訂公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條規定，以符公平、客觀、合理及事實之認定標準。

中央申評會依照下列幾項理由，認為申訴為無理由，做出申訴駁回之決定：

²¹ 臺灣省教師申訴評議委員會 97006 號再申訴評議書。

按公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）第四條第一項第三款規定：「教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：...三、在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：...（六）因病已達延長病假。（七）事病假超過28日。」學校對申訴人該學年度成績考核係依客觀事實認定，並非指稱申訴人於該學年度有教學不力之情事，其考核結果，核與前揭考核辦法之規定並無不合。是以，原措施自應予維持。

至於申訴人請求修訂考核辦法第四條規定乙節，因非屬本會評議權責範圍，爰不予評議（教育部中央教師申訴評議委員會，2008：187-188）。

本案例中，有幾項值得注意之重點：一、本案爭執點為第四條第一項之認定標準；二、當事人雖然認為辦法不合理，但申評會並無權更改辦法；三、違反第四條第一項第一款及第二款中有關事病假之規定，則無法考列該款，即便非屬教學不力之情形。

除了前述所述及的 12 個成績考核辦法法律適用與解釋上的重要程序與實體內容，這十個案件尚且呈現出以下數個解釋內容：

1、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法於私立學校仍有適用，但私立學校可審酌情況，自行訂定成績考核辦法、惟不應與教育部頒訂之辦法精神相違背。

2、法令有所變動時，應改適用對當事人有利之法令，亦即從輕原則之適用。

3、考列第四條第一項第一款或第二款者，在同一學年度內，必須符合上述所臚列各款各目之全部要件，違反第四條第一項第一款及第二款中有關事病假之規定，則無法考列該款，即便非屬教學不力之情形。

第四節 小結

本章主要乃在於發現教師成績考核在法律適用解釋上之現況，除了了解現行法規之主要規定，也經由案例分析，了解其在個案上的適用解釋情形，由於過去

教師對於成績考核事件只能經由申訴及再申訴方式救濟，所以，這些解釋主要是來自教育部之函釋以及教師申訴評議委員會審理教師申訴案件的評議書，並且已建立了數項現行解釋之原則，而這些原則有不少其實都涉及了憲法層次之問題，了解了現行法規如何適用解釋後，下一章，本研究將進行教師成績考核法政策論。



第四章 公立高級中等以下學校教師成

績考核辦法之法政策論



在前一章中，教育部中央教師申訴評議委員會所為的申訴評議決定書提供了現行辦法在法解釋適用下之情形，然而教師申訴評議委員會所為之決定僅能就現行法規及各級教育行政主管機關之行政命令及解釋來評議，²²對於教師成績考核辦法本身之適切性、公平性及合理性並無進一步之著墨，相較於法律之適用是指實定法律的使用，法政策論則是針對一項法律之合宜性（妥當性）加以檢討，並指出其該有的修正方向，簡單來講就是：法適用論乃是不挑戰法律的規範內容，而法政策論則是以未來為依歸，指出該法律在既有的政經社文與科技的條件變遷下之有無失宜性，而加以檢討（黃錦堂，2003：14），若從法政策論之立場來看待上述申訴案例產生之因以及審理過程的爭執與考量點，就能發現教師成績考核辦法需要改良之處，而相關研究及研究者實務工作亦指出這些問題，更點出法政策探討的必要性，因此本章將接續前一章成績考核申訴案例、相關研究及研究者實務經驗所歸納之問題與爭議進行憲法要求及制度設計之法政策探討。

第一節 公立高級中等以下學校教師成績

考核辦法之爭議

對現行公立高級中等以下學校教師成績考核辦法持肯定的研究結果並不多（柯嚴賀，2001：50），許多研究都顯示出教師成績考核辦法問題不少，高啟順（2006：33-35）統整眾多研究後整理出八個問題：1、教學績效難以評估，教學成果與教師績效難以劃上等號；2、考核委員專業訓練不足、無法公平公正考核；3、教師成績考核之法源基礎仍只停留在法規命令階段、位階太低，且指標不夠明確；4、現行辦法多以請假狀況來決定考核結果，不切實際；5、沒有完整的考

²² 教育部 100 年 10 月 26 日臺人（二）字第 1000178183 號函釋。

核配套措施；6、無法針對各校的需求發展出能兼顧各校特別需求的學校本位教師考核；7 沒有善用考核結果幫助教師成長；8、徒具形式、未能真實反應教師工作績效。從表 4-1 的統計數字可以看到很多研究都顯示相同的教師成績考核問題。

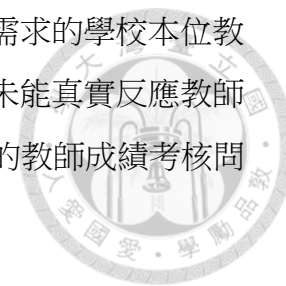


表4-1：教師成績考核爭議分析表。

	教學 績效 難以 評估	考核委 員公正 性的訓 練不足	法位階 太低、缺 乏明確 指標	多以出 席狀況 考核、 不切實 際	無完 整配 套措 施	缺乏 學校 自主 的彈 性	未能 協助 受考 核者 專業 成長	無法 真實 反應 教師 工作 績效
張德銳		●	●	●	●	●	●	●
張振誠			●	●	●		●	●
陳志成	●		●	●	●	●		●
洪國平	●	●		●	●	●	●	●
林海青	●	●	●	●			●	●
中國人事 行政協會	●	●	●		●		●	●
加總	4	4	5	5	5	3	5	6

*表格內加●之符號代表該研究者認為或研究調查顯示教師成績考核辦法有是項問題。

資料來源：修改自高啟順（2006：35）。

研究者進一步再就其他量化研究進行探究，發現除了上述這些問題外，研究調查尚反應出三個問題：1、成績考核辦法難以了解及推廣；2、程序正當性不足；3、客觀性不足（如：柯嚴賀，2001；黃宏展，2003；黃勝輝，2003；蔡青雅，2010）。再從研究者擔任成績考核會委員多年之經驗以及前述相關申訴案例之爭點分析，可以總結出教師成績考核辦法在實務上的爭議以及亟需修正之處，這些實務面上所面臨到的問題其實也是在憲法要求以及制度設計上所應該注意的地方，底下將進一步分別說明：



壹、正當法律程序

一、救濟方式之侷限

在案例五中，申訴人對中央申評會提起再申訴，其原因不外乎是因為縣（市）立高級中等以下學校皆有二級之申訴制度，有審級之利益，因而再次向中央申評會提起，而申評會只能依照教師法第三十一條第一項、第三十條及教師申訴評議委員會組織及評議準則第九條之規定，認為申訴人之前的申訴已視同再申訴，不得再次提起，而且對教師成績之考核，係屬學校內部自治之管理措施，申訴人成績考核為不晉級，並未改變其教師之身分，對於其教師權利亦無重大影響，故其性質非為訴願法上行政處分，不能提起訴願，當然也不得提起行政訴訟。

然國立學校與縣（市）立學校在救濟審級上不一致、僅有一次申訴機會，此是否公平？而教師考列成績考核辦法第四條第一項第三款—不晉級與考列同條同項第一款及第二款—晉級但考核獎金有差異，兩者之權利影響差距不大嗎？是否該不分條款皆拒絕其提起訴願及行政訴訟？

二、委員會之組成、考核過程及考核委員「有功無賞、有失必罰」

在案例一中，申訴人及原措施學校所爭執的事項是申訴人之表現不符合第四條第一項第三款之規定，而因為原措施學校並無依照辦法中任一性別委員至少三分之一以上之規定，故申評會決定申訴人有理由原因之一即是該校女性成績考核委員並無達到法定之人數，以此來彰顯成績考核中性別比例之重要性。

對於成績考核委員之組成正當性應為肯定之見解，正當法律程序亦為民主法治國家重視之法理，然委員會成員之性別是否真有需要考量？從成績考核委員之功能及任務來看，對於成績考核委員究竟該有何要求才是適切的？這應該才是值得探究之處。

由於成績考核委員會在校內之工作主要是評定教師學年度成績考核，考核結果會成會下學年度敘薪等級之依據以及成績考核獎金之領取，其重要性不言而喻，雖然是透過集體決議方式進行，然而成員並不多，多數學校是 10 幾人，故

此 10 數人之壓力極大，若將某教師考列成績考核辦法第四條第一項第二款以下，則要面臨該教師的壓力，而若不依照該辦法考核，則需面臨校內其餘廣大教師的質疑，因為不同的表現卻是相同的績效核定，而教師成績考核辦法在第四條第一項各款的不明確性，也是促成此壓力的原因，由於辦法中的用詞模糊，以致於當事人對於自身被考列哪一款容易產生爭議。而參與考核人員多不願意得罪人，即便是校長有時也是，因此往往委員會成員的功能就是背書的功用而已。

此外，辦法第十九條第三項規定：辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。該規定除了在憲法比例原則上之審查有所疑義之外，在正當法律程序上同樣有爭議，且在實務面上，成績考核委員會成員均為無給職，並無額外之獎勵、卻得要負擔更多義務，如此一來更少人願意擔任了，規定之實務必要性實有待考驗。

三、考核委員會功能受限

成績考核委員會與校長有初核與覆核之權力，而主管教育行政機關則有改核的權力，在案例九及案例四當中，皆發生見解不一之時，案例九中，校長被迫覆核時變動考核結果，案例九中，則是主管教育行政機關逕行改核。從案例五中可以發現，一旦校長覆核之考量非出於本意，則原措施學校之申訴過程說明立場實有矛盾，此亦為實務上之困難，而在案例四當中，主管教育行政機關逕行改核時，對於重建現場的能力實有疑慮，主管教育行政機關有發與考核獎金之義務，故有監督之權限，然則，在判斷教師教學情形，不由教師成績考核委員會來判斷，卻自行遠距離判斷，其適當性為何？而成績考核委員會的功能是否能夠發揮得出來？

除此之外，從教師專業自主的角度來看，成績考核辦法規定：校長對成績考核委員會之初核結果有不同意見時，可交回復議，如對復議結果仍不同意時，有權變更。則此一規定是否會讓成績考核委員會圖具形式？「集體決定」以及「教師專業自主」之功能是否能夠彰顯？

四、考核委員會當然成員之交接時間點

在案例八中，教師申訴評議委員會認為由任期已屆滿之成績考核委員會來辦理考核工作，於法不合，因此成績考核委員會之上任與卸任時點是一值得探究之處，原案件中原措施學校之所以讓任期已屆滿之成績考核委員會再次考核當事人之成績，其所考量者不外乎是其熟悉受考核對象之表現，不過這樣的考量並不被申訴評議委員會接納。

同樣的情形也發生在成績考核委員會當然成員之交接時間點爭議上。

教師成績考核委員任期是以 9 月 1 日至次年 8 月 31 日止，然而主管之聘任僅到 7 月 31 日，則在 8 月多舉辦的年終成績考核，該由新任主管出席抑或舊任主管出席？新主管對於要考核自己未上任前校內教師之表現，熟悉度可能不清楚，然而舊主管在 8 月時即已卸任，其並非是以教師職位候選而當選，而是因其主管職位而為當然委員，在卸任主管職位後，成績考核委員一職之適格性是否存在？若以教育部指示教師成績考核委員之教師會代表應該以固定 1 人任期制而不能任意更動人選之函示來看，²³則學校處室主管與教師會代表皆屬於當然委員，是否該一併適用、不得更換？在實務之例子即是：舊主管拒絕 8 月時進行考核教師之工作，新主管以對教師過去一年之表現不熟為由也拒絕，受考核之教師意見也分歧，因此成績考核委員會一度無法成會，差點影響到考核結果報府的時間，若是如此，將會影響到校內全體教師敘薪以及領取考核獎金之時間。有關此部分的爭議，研究者以為應該以新任之主管為成績考核委員會 8 月開會時之委員，方符合主管為當然委員之規定，至於其對於尚未接任前校內教師之表現不熟，則可由工作交接此一程序來解決。

五、成績考核辦法變動多、難以遵循

公務人員考績法民國 38 年制訂至今，歷經 8 次修法，最近一次則是民國 96 年²⁴，教師成績考核辦法則是民國 60 年才制訂，但修改之次數則是兩倍之多，在法規之制訂上是否較為草率？以致於需要不斷的修訂，在變動頻繁下，教師都

²³ 教育部100年9月2日臺人（二）字第1000153199號函釋。

²⁴ 直到最近，考試院銓敘部才開始提出新版考績法草案。參閱 Yahoo 奇摩新聞，2012，〈新版考績法 丙等下限仍訂 3 叭〉，Yahoo 奇摩新聞網頁，<http://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E7%89%88%E8%80%83%E7%B8%BE%E6%B3%95-%E4%B8%99%E7%AD%89%E4%B8%8B%E9%99%90%E4%BB%8D%E8%A8%823%E8%B6%B4-185000544.html>，2012/06/09。

已經搞不清楚相關的規定到底是什麼，自然很難依循，以教師請病假後該年度之考核為例，即數次變動，而此與教師成績考核辦法為行政命令也有關，因為不需要經過立法院經過立法程序三讀通過，然後由總統頒佈，而是僅由主管教育行政機關內部制訂，在制訂程序上較輕易修改，因此是否該提升其位階至形式意義之法律？因為如此一來，其制訂會較為嚴謹，教師也較容易清楚其規定。

貳、實體考核內容

一、請假日數為主要考核依據

在案例十中，申訴人認為公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條之規定，非但漠視教師於病假之前的工作表現，以偏概全不符獎懲比例原則及事實真相調查之實，而且將無法預料、無法抗拒之病、事假施以懲處之，損害教師權益甚鉅，故提起申訴，要求其成績考核改列第四條第一項第二款但不發獎金，且要求修訂公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條規定，以符公平、客觀、合理及事實之認定標準，然而教師申訴評議委員會礙於職權，雖肯定申訴人之表現，但卻也無法做出請假日數不為排除條件之限縮解釋。

教師成績考核辦法主要是要考核教師在教學、訓輔以及行政配合上的表現，然而由於第四條第一項各款規定的不明確，以致於考核的區分點幾乎都是以請假日數有無超過一定天數為判斷準則，除了相關案例及研究者在實務上參與發現此一情形，此尚可從該辦法第四條中發現，該條除第一項外，其餘各項皆是規定有關請假天數之認定，從此一現象也可以發現主管教育行政機關早就發現此一不合理現象，然而卻無相關修正，而只是在請假認定上不斷地著墨，似有漠視「以請假日數為主要考核依據」之現象，而幾乎以請假日數來判別教師之表現，則達成考核教師表現的目標達成率值得商議。

除了上述案例，在研究者任教之學校亦曾有教師同仁因病需要住院治療，而其治療時日超過 14 天，因此在年終成績考核上無法考列第四條第一項第一款，而事實上，該教師之教學認真、優良是全校同仁有目共睹，並曾獲得師鐸獎之肯定，當時全校僅其一位教師年終成績考核列第四條第一項第二款，研究者當時任

職成績考核委員，對此結果雖然感到惋惜、不公，然而卻也無法改變既成之規定，把請假日數死板訂死，而完全不考量教師在教學上之表現，只認為請假日數超過天數就等於教學表現不夠好，即便不是認為該教師表現不優良，依然令人難以信服，雖有客觀量化數據，然而實質公平效果令人懷疑。



二、特殊情形教師無優惠性之考核

在案例八中，女性教師因為懷孕，身體不適，無法如同其他同仁進行相同之工作，以致於遭學校考列辦法第四條第一項第二款，雖經由申訴評議委員會決定申訴有理由，然卻也突顯出是否應該明訂特殊情形教師之優惠性考核之需求。

除此之外，尚有其他特殊情形是否應該一併列入考量？例如：對於家中子女眾多需多照顧之教師，因其家庭照顧之需要，在學校行政以及課業輔導配合上，本就無法與其他教師一概而論，在政府獎勵生育及落實性別平等之下，產假等因素皆可在辦法中明訂不可列為考核依據，然而對於子女眾多需要多花時間照顧家庭之教師，卻無優惠性之規定，表面的齊頭式平等，其實是存在著不公平。雖然由於現行規定並無規定考核第四條第一項第一款之人數限制，因此有此特殊情形之教師暫時無需承受較大不被考列該款之風險，然而卻不保證絕對不會讓有該特殊情形之教師因該因素致無法配合較多行政或課業輔導工作而被否決考列該款，更何況若遇有身心障礙之教師，一律要求統一的考核標準，公平性將受到質疑。

三、考核標準不合目的

在案例七中，原措施學校與申訴人及地方政府教師申訴評議委員會對於評議之內容集中於申訴人是否有受刑事處分，也突顯出了真正需要考評的教學表現被忽略了，而僅著重在當事人有無辦法第四條第一項第一款排除條件之情形，如同前述之請假天數一樣，除了上述相關案例外，另有實務案例是全體成績考核委員多數議決個案過失傷害犯行之情不應該列為排除考列辦法第四條第一項第一款之考量，並經學校主官核准，然地方主管教育行政機關在基於遵循辦法之義務下，只能依職權另予重新考核，該個案被考列辦法第四條第一項第二款。在此之

下，考核的重點與目的似乎被模糊化了，刑事處分是否應該列入考核之考量？或說是否該不加區分的列入考核辦法中？



四、考核標準不夠明確

在前一章之案例中，儘管教師申訴評議委員會是由成績考核委員會組織之要求、校長覆核權及比例原則之適用、地方政府變更考核之權限及平等原則、考核比例設限……等法規要求決定當事人申訴有無理由，然而當事人之爭執最主要都是在於辦法第四條第一項各款之認定，即申訴人認為其符合該辦法該條該項第一款、第二款之規定，而原措施學校或機關則認為其僅符合該條該項第二款、第三款之規定。

究其原因乃在於，教師成績考核辦法中，對於年終考核以及平時獎懲考核之標準，部分過於模糊及籠統、明確度不高，例如：「教學認真、進度適宜」、「對訓輔工作能負責盡職」……等皆無具體項目之列出，此也與教師成績考核最後多以請假天數來當成判斷應考核第四條第一項中哪一款之依據有關，因為在教學、輔導、班級經營及行政工作上的表現標準模糊，以致於無法精準的判斷教師之表現，所以成績之考核只能依每個學校各自的校園氛圍來處理，在不得罪人的情形之下，通常之情形即是全體教師都是考列第四條第一項第一款，除非有請假日數超過抑或受到刑事、懲戒或懲處之處分情形；要不即是該教師人緣不佳，故主官或成績考核委員會依第四條第一項第二款之規定，認定其只是「教學認真、進度適宜」、「對訓輔工作能負責盡職」而已、非有教學卓越情形，故不予考列第四條第一項第一款。

此外，從立法技術層面來看，應該要讓規範更加清楚，考列第四條第一項第一款及第二款者，需符合各目之規定，若違反其中一目之規定，即不得考列該款，而考列第四條第一項第三款者則僅需符合各目規定之一即可。然因為各款中尚有各目，每款相對應的目規範有程度上的差別，受考核者有可能符合第四條第一項第一款的 7 目條件，僅 1 目不符合、而不只是符合同條同項第二款的各目條件而已，如欲將其考列第四條第一項第二款，則應該在第二款前段增加說明：「未（完全）符合第一款之條件，且在同一學年度內至少合於下列條件者，……。」以增加辦法之周延性，也避免爭議與混淆，至於第三款可僅以「非完全吻合上述兩款

者」為條文內容即可達到目前辦法所欲達成之目的，因為不符合該條該項第一款及第二款者，依現行之成績考核辦法，其之考核情形必然符合第三款之情形，因此無列出細目條件之必要，除非對於不符合該辦法中第三款之任一目者另有考核評列之款目，由於過去成績考核辦法曾有列出第四款之情形，該款後來由於抵觸教師法之規定而遭修改廢除，第三款內容的列出應是當時未一併修改之因。

五、成績考核無考量不同工作內容

雖然同樣是在校工作，然而工作仍有不同屬性，有兼任行政工作者，如：主任、組長、副組長等，亦有兼任導師，或是皆無兼任其他職位只專注於教學工作者，除此之外，尚有教師額外負擔合作社工作、值週導護等情形，再加上同樣是兼任行政工作，各組之業務也不盡相同。特別是兼任行政工作者，同時兼具教師及公務員之角色，亦即其有教學、輔導、管教之工作外，尚有行政工作，而因為有兼任行政工作，故對於其前三項工作皆有減少之機制，如：減課之措施，以求工作量均衡，然而因為其兼任行政工作，符合成績考核辦法記功嘉獎之機會很多；至於未兼任行政工作但兼任導師之教師，其工作種類除教學、輔導及管教之工作外，尚需要負責一個班級的班級經營，然而其平時考核記功嘉獎之機會則非常之少，此乃因教師成績考核辦法對於擔任不同工作之教師，並無考量工作不同應有不同獎勵之標準，其公平性之達成也是有疑問。

六、辦法第四條第一項第一款考核人數比例設限

近來有地方政府先後提出制訂教師考列辦法第四條第一項第一款人數比例之上限，其論點常以公務員有考績甲等比例之限制為依據，其中新北市是由議會提出設限、而台南縣則是由縣政府主動提出，這當中贊成與反對之意見多摻雜地方政府執政與在野政黨不同之考量，且因角色立場之不同，對於此政策則有不同之想法—多數教師是持反對意見、校長與家長則是多抱持贊同立場（公視，2008；自由時報，2013a，2013b，2013c；郭添財，2007），而在實際的案例上，臺灣省教師申訴評議委員會於民國 98 年及 99 年兩年中所接獲的再申訴案件中，因為比例設限而被考列為第四條第一項第二款之再申訴案就有多達 20 件左右，此即

為當時台南縣政府之要求各級學校教師成績考核辦法第四條第一項第一款者，不得超過 90% 之故，由於考量教師與公務員屬性之不同，並不能等同論之，故在教育部之函釋、監察院之糾正函以及申評會認為有考核權力者應該負舉證責任，相關申訴案件都是決定申訴人再申訴有理由。



回顧教師成績考核之目的本在激勵教師在教育工作上的表現，然而實務上所觀察到的現象卻未必真能達到此結果，這其中之因在於很多規定並不合適來規範實務工作之進行，而這些不合宜的規定其實也涉及憲法學層次以及制度設計之問題。

第二節 公立高級中等以下學校教師成績 考核辦法之憲法要求

從憲法學角度來看待教師成績考核辦法，會涉及教師人權及中央與地方政府權限劃分之問題，而其中又會牽涉到違憲審查基準以及相關憲法原則：

壹、教師人權

濫觴於 13 世紀、復發展於 18 世紀的歐洲，從天賦人權論的提出以來，透過憲法、法律及權利宣言等方式宣告於世（王必芳譯，2012：21-23），現代人權思想開始受到國際社會之重視。

人權之概念相近於基本權，若從層級歸類來看待人之權利，基本權之概念應該較人權為廣，基本權之保障為自由民主國家憲法中首要保障的要項之一，其中包括先國家性的人權以及以國籍為基礎的國民權，²⁵由於先國家之特性，因此可以說人人都可要求人權之保障，教師當然也不例外。

²⁵ 由近來大法官所做的憲法解釋文，在提及此一概念時，多直接使用特定權利之名稱，如：「工作權」、「自由權」、「平等權」……等，若概括地指稱時，則會混用「權利」、「基本權」、「人權」、「基本人權」及「基本權利」等用語，因此，本研究並不特別偏用哪一用語，在不影響全文理解下以及配合文獻習慣之用語，上述用語皆會視情形使用，例如：使用「人權自由」之用語而不用「基本權自由」、使用「基本權衝突」而不用「人權衝突」……等。

回顧我國人權之發展，從孫文先生推翻滿清帝國政府、成立民主共和體制政府起，國民政府開始強調人民之人權自由（李惠宗，2009：90；吳庚，2004：83）；然而或因民主化未成熟，復因中共佔據大陸、政府播遷來台，兩岸情勢處於緊張狀態，一方面也為穩定社會，政府實施戒嚴，因此政府在實際施政上並未周延地重視人民的基本人權。²⁶不過隨著時代之進展，我國民主化程度越見深化，國家對於人權之重視越來越能與國際接軌。²⁷

然而人權並不是無限上綱，人權亦有其限制，其中一種情形即是個人的人權與他人之人權產生了衝突，產生了基本權衝突的情形，此時需考慮基本權的價值位序（李惠宗，2009：108-109，126）、依循「最受保護之平衡原則」而加以調和（法治斌、董保城，2010：206-207）、²⁸限制一方之人權，因此釐清權利之類型是為合憲性檢討的第一步，不過，基本人權之衝突在衡量上常需因個案之具體事實而定，不見得只依權利的類型而公式化地操作，與後續比例原則之目的、手段關連檢驗亦有相關（吳信華，2011：186-187）。

此外，對於人權之限制亦常因為身份別之故而對該身份別之人的人權設下較多之限制，教師之身分即是如此。早期的教師人權並不受到重視，到 1987 年隨著政治自由化，教師人權運動才開始展開，若從其社會面以及歷史演進層面來看，從 1987 年至今可以區分為臺灣教權會運動、臺灣教師會運動，以及臺灣教師工會運動等三大階段（廖俊仁，2006），而若從法律層面來看待教師之人權，則多涉及憲法上的言論自由權、講學自由權、生存權、工作權、財產權以及平等權之爭議；在教師人權運動仍在進行的同時，對於教師能夠爭取的人權主張一直都存在著爭議，由於教師之身分特別，有視為「準公務員」，其既是具有尊嚴之「人」、亦是盡義務之「國民」、但又是執行公權力之「國家代表人」，有鑑於過

²⁶ 雖然國際間人權概念所涵蓋之層面是隨著歷史的發展才越來越廣，從十九世紀開始提出第一代及第二代人權—自由權及社會權，到 1980 年代左右才提出文化權，為第三代人權，而第四代人權—環境權則是到晚進幾年才開始受到重視，早期之人權重視層面本來就較狹窄，然而自由權及社會權早於十九世紀即在西方國家發展開來，我國因為源自古代之歷史因素加以早期播遷來台之獨特時空背景，早期人權之重視程度確實較低。

²⁷ 在此同時，不能夠忽視人權普遍性之問題，東方社會對於人權之概念是否就得依循西方社會之標準，仍值得探究（陳秀容，1998）。

²⁸ 「最受保護平衡原則」是德國聯邦憲法法院所採取的方法，亦即在實際的案例中，對於相互衝突之基本權透過利益權衡的方式決定何種基本權需優先受到保護，並調和該基本權在衝突中的矛盾，而非直接犧牲某一個基本權利，其中盡可能調和基本權的憲法價值，若無法調和，其中一個基本權的利益必須要讓步，但讓步之程度不得侵犯到基本權的核心（轉引自法治斌、董保城，2010：206-207）。

去憲法對於「公務員」、「軍人」及「學生」等身份特別之人有「特別權力關係」(besonderes Gewaltverhältnis)之說，²⁹而現今則轉化為「特別法律關係」，目前學界與大法官解釋也都主張後者(黃錦堂，2011：22-23；劉廷揚、林威克，2011)，而教師與國家之關係可以套用目前公務員與國家的特別法律關係(李惠宗，2004：158-159；許育典，2006：10-21)。

本研究在進行合憲性探討之前擬先確認教師成績考核辦法所涉及的教師人權類型，釐清是工作權、生存權、財產權亦或有基本權競合情形，此外與國民受教育權是否又有基本權衝突情形？由於教師成績考核辦法涉及教師成績考核獎金之給予，此外，亦與薪俸晉級有關，因此可以確認其涉及了財產權之維護，而教師成績考核與學生受教權亦有直接關係，因此在制訂教師成績考核辦法，考量教師人權的同時，也當考量到天秤的另一端—學生的受教權，依循「最受保護之平衡原則」加以調和。

貳、公法研究學派

在公法研究學派上，美國傳統上可以分為強調描述性之「法律實證學派」(Legal Realist)及規範性之「法律理念學派」(Legal Idealist)，晚近其境內則興起「新公法學派」(New Public Legal Study)，亦稱為政策法學派。³⁰理念學派重視權力分立與制衡，合法性是其關注之焦點，此與德國憲法學取向較為相似，不過實證學派則批評其僅較關注「程序正義」而已；而實證學派則認為官僚權力結構其實就是自我父權主義之表現，亦相當於我國之「特別權力關係」，較不重視權力分立，重視如何讓行政績效更有效率及效能，但其弊端就是對於行政決策無監督之效能；新公法學派則被視為是法律實證學派之修正，其引進公共政策來看待法律之制訂，認為法律本就是政策規劃、政策合法化的結果，強調法律的政策定位及其功能分析(陳朝建，2004)，從另一角度來看，上述不同學派取向對於憲法之解釋其實亦是司法對於立法及行政權尊重程度高低之表

²⁹ 所謂特別權力關係指的是基於法律上的特別原因，一方取得概括可以支配他人的權力，而他方則有服從的義務，是一種「力」的關係，而非「法」的關係(李惠宗，2009，122-124；許育典，2006：12)，對他方若有自由與財產之侵害，他方只能尋求內部申訴管道，而不能如一般人民提起訴願或行政訴訟，亦即在特別權力關係領域內不適用法律保留，排除國會跟法院之監督(法治斌、董保城，2010：191)。

³⁰ 特別說明美國的「法政策學派」與本研究主題中的「法政策論」並非是同一概念。

現，由於本研究之目的乃在探求教師成績考核辦法之合憲性，並不在深入探究各研究學派之異同，各研究學派亦各有其存在之價值，對於德國法與美國法律理念學派仍為目前我國司法院大法官實務上解釋憲法之取向，故為本研究合憲性檢討之審查立場。



參、憲法解釋方法

德國與美國分別是大陸法系以及海洋法系代表國家，在過去留德以及現今日益增加的留美學界影響下，兩國的法制都對我國有一定的影響，在憲法解釋理論發展上，德國之發展較早，美國則是上個世紀中旬後才逐步發展開來。

美國學者 Beatty (2004: 5-33) 將美國憲法解釋之發展分成三階段來看：

一、契約理論 (contract theory)：該理論所擁護者即為原意主義 (originalist)，認為法官解釋憲法所要依循者為憲法之原意，而非增加價值之判斷，而原意主義引發思考憲法解釋與法律解釋之議題，認為制憲者與立法者性質並不一，立法者乃是經由選舉出來且可得之特定人，而制憲者之原意究竟是指當初制憲小組之數人成員？抑或當年立憲時之廣大群眾？而數十年前的制憲者或群眾能否代表現今廣大群眾？因此，解釋憲法與解釋法律須考量不一樣之要素。

二、程序理論 (process theory)：是由 John Hart Ely (1980) 所提出，其認為固定在「探求制憲者原意」或「探求主觀價值標準」都會有問題，應該將關注的重點轉移到規範立法機關及其程序上的方法。

三、道德理論 (moral theory)：Dworkin 提出「整權主義」(law as integrity)，認為在做憲法裁判時，不可能完全保持道德中立，要讓法律無漏洞的方法就是照憲法文字來執行，法官不應該「造法」，只能「用法」，然而，實務上的通見認為法官造法在某些情形下是有必要的，因此，Dworkin 創設「原則立法論」，認為如果法官依循此原則，則屬於「用法」(Beatty, 2004；林立, 2002)。

德國學者 Starck 認為法學方法對於憲法之解釋，亦有適用之處 (李建良譯, 2005)，因此，德國法學方法論之發展亦是憲法方法論之發展。Jan Schroder 將德國法學方法論之發展從 1500-1945 間分成四個階段 (陳愛娥譯, 2014)：一、

1500-1650 年階段：為近代之開端；³¹二、1650-1800：理性法與實證主義的開端；三、1800-1870 年：歷史法學派時代；四、1870-1933 年：就是德意志帝國成立時，³²此時期非常具有代表性，特別是威瑪時期。其中，在第三階段時，代表人物薩維尼（von Savigny）提出法律解釋的四種要素—文法、歷史、邏輯及系統的要素，是現今法學研究方法的主要奠基者。

我國法學之研究最早即繼受德國法，在法律解釋上，薩維尼的法律解釋要素也影響我國法律之解釋，我國學者依此陸續整理與提出概念相近的法律解釋方法，大法官楊仁壽（2010：186-187）認為法律解釋可分為文義解釋、體系解釋（包含擴張解釋、限縮解釋、反對解釋以及當然解釋）、法意解釋、比較解釋、目的解釋以及合憲解釋，其中解釋法律時，應先為文義解釋，若有複數解釋之可能，才為其他解釋方法，然上述僅為狹義的法律解釋，若社會發生劇烈變遷、需要切合社會實際需要，則更需為社會學的解釋，此二大類之解釋再加上漏洞之補充則為廣義的法律解釋；學者陳愛娥（2014）認為擴張解釋以及限縮解釋並非解釋方法、僅是一種解釋結果；黃茂榮教授（1982：27-45）則仍從因素觀點來看待法律解釋，認為這當中包含了範圍性因素（文義及歷史因素）、內容性因素（體系及目的因素）以及控制性因素（合憲性因素），而這些因素只是法律解釋時必須考慮到的因素，各自在整個法律解釋過程中擔任不同任務，在共同協力下完成發現法律的規範意旨，並不是解釋的方法，文義因素首先會先確認法律解釋活動的範圍，歷史因素再做進一步的確認以及提示，緊接著體系因素與目的因素開始在此範圍內進行規範意旨的發現或確認工作，而此時合憲性因素再一起參與，而獲得解釋結果。學者李惠宗（2010）則整理多數學者之看法、認為解釋方法可以包括文義解釋、體系解釋、歷史解釋以及合目的解釋四種。

Starck 教授認為在憲法解釋上除了運用一般法律解釋之方法外，特別要在基本權利、憲法基本原則以及國家組織、權限及程序上另外加入個別考量（李建良譯，2005：254-265）：

- 1、在基本權利的解釋上，必須區分基本權利的構成要件與基本權利的界限。
- 2、法律雖然是干預基本權利的形式要件，然而仍然要符合其他實質要件，此即為比例原則，立法者於規範基本權利時，無論在保護法益的選擇或限制手段

³¹ 並非所有歐洲國家同時到達「近代」，西歐比較快。

³² 此為第二德意志帝國，神聖羅馬帝國才是第一德意志帝國，納粹是第三德意志帝國。

的使用等方面，都要受到憲法的拘束，只有這樣，才能解決立法者既規範基本權利、但又到基本權利拘束的矛盾現象。而在適用比例原則時，需以「事實認定」與「預測」為前提。

3、基本權利的主觀權利面向應該仍居於優先之地位，基本權利的客觀法功能不能離開其本來的核心獨立成為一種純粹的客觀法規範，從而不再具有基本權利的原始意義與永意涵。

4、社會權無法獲得與防禦權同等強度的憲法保障。

5、憲法中國家組織的基本原則彼此之間具有關連性，不可割裂單獨解釋，任何一項國家結構要素若有所擴張需要顧及其他的國家要素，而在解釋基本原則也要考量基本權利以及國家組織、權限、程序等規定。

6、基本法對於民主原則的體系已做出明確的指示，就不容許基本權利所保障的生活領域亦要民主化。

7、涉及聯邦權限，應以基本法之規定為準，而不是直接援引聯邦國原則。

8、法治國原則並非以廢除國家權力獨佔為訴求，而關於人民權利與義務的法律必須相當明確。

9、平等原則尚稱不上是社會國原則，立法者在社會國原則上享有廣泛的形成空間。

10、在國家組織、權限及程序規範上，應以憲法規定的字義與用語為解釋的基點。

11、唯有從法律相關史料中可以推演出客觀的法律內涵時，才可以援引。聯邦與各邦的權限主要沿襲舊制，所以可以參酌舊憲法之規定，而聯邦機關組織則與帝國時政府不同，自不應參酌威瑪憲法之規定。

肆、法律保留原則

在確認上述權利種類、特別法律關係適用與否及確認研究學派立場後，本研究後續將進行合憲性的形式法制面檢視。

解嚴之前的臺灣憲政發展，命令與法律常常混淆不分，法律保留原則直到

1970 年代中央法規標準法之制訂才確認（翁岳生，2012：46-49）。³³

有鑑於教育基本法第八條前段規定：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之。」教育基本法雖然是法律，但實質上國家對整個教育政策的指導方針，性質上與憲法上的基本國策相當，可說是一部實證的教育憲法，在法位階上應屬憲法位階（許育典，2006：21-22），此外，教師法第二十條亦規定：「教師之待遇，另以法律定之。」依教師法第十九條第一項規定：「教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。」故教師成績考核獎金算是教師之待遇，因此，涉及考核獎金給予的教師成績考核規定應該以法律定之。而目前在國民教育法、高級中學法及職業學校法皆有規定成績考核，不過其規定方式皆是授權予教育部制訂法規命令。

由於教師成績考核辦法僅以法規命令方式來規範教師之績效表現，在形式上涉及了相對法律保留與絕對法律保留之議題，依照大法官釋字第 443 號解釋理由書層級化法律保留原則之適用，絕對的法律保留主要之對象為涉及人身自由之權利限制，需由立法院經合法程序制訂法律才能規範，而相對法律保留之對象主要是人身自由以外的權利限制以及給付行政之類的措施，可由法律具體明確授權主管行政機關制訂法規命令。因為成績考核並非涉及剝奪人民生命或限制自由之範疇，故只要該法規命令未逾越母法規定之限度，自無違反法律保留原則之虞。

不過法規命令之法位階以及其修改之難度與形式意義的法律仍有不同，依前章所述，法規命令內容變動較易頻繁，行政機關易於恣意的增修，在適從性及周延性上有其困難所在。

伍、正當法律程序

正當法律程序（*due process of law*）為憲法所要求，其最早源自於英國大憲章第三十九條有關「陪審制」及「人身保護令」（*writ of Habeas Corpus*）之規定，後來更由自然法發展出「自然正義」原則（*natural justice*），主要意涵是任何人

³³ 中央法規標準法第五條：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」上述之規定明白的確立了法律保留原則，雖然以法律形式來規範憲法原則之作法，實有疑義，然而在 1970 年代將憲法原則明定出來，是憲政發展之一大進展，參閱翁岳生（2012）。

不得為自己事件之裁判官（*nemo iudex in partesua*）、任何的決定都需要聽取雙方之陳述，若無此步驟，不能做出對其不利的裁判（*audi alteram partem*），亦即強調「行為之公平」（法治斌、董保城，2010：213）。後來美國繼受英國法之概念，在美國憲法第五條及第十四條將此原則列入，而美國最高法院則依此原則確立了三種不同的權利：納入面（*incorporated*）正當法律程序權利、程序面（*procedural*）正當法律程序權利及實體面（*sustantive*）正當法律程序權利，其中實體面正當法律程序事實上跟程序較無關連，而是著重在實體的權利保護，亦即若政府未提供程序面正當法律程序而剝奪人民自由財產權利，是屬違憲行為，而即便政府有依照程序面正當法律程序，若其所制訂之法律會侵害到人民自由權利，則法院會推定立法程序有瑕疵，此為實體面正當法律程序之保護，不過因為實體面正當法律程序與平等原則多數重疊，因此今日美國法院多以平等原則之審查來取代實體面正當法律程序之檢視（林利芝譯，2005：228-229）。我國對於正當法律程序之運用最早是出現在大法官釋字第 384 號解釋理由書裡，其主要是對於人身自由之保護，闡明正當法律程序應該包含「程序面」與「實體面」的正當程序內涵，包括：審判公開、當事人有與證人對質之權利、審級救濟……等等（吳信華，2011：253）。後來正當法律程序開始跳脫憲法人身自由保護之範疇，而擴及其他權利領域及法律層面，例如：行政程序法（法治斌、董保城，2010：215）。

現行教師成績考核辦法中，有將近一半之條文皆有規範成績考核之程序，分別為第八條及第九條規定考核委員會之組成及任務、第十條規定議決之方式、第十一條規定人事主管應有之程序、第十二條及第十三條規定考核委員初核之程序、第十四條規定校長覆核程序、第十五條規定主管教育行政機關核定的程序、第十六條規定救濟事項之記載、第十七條規定考核結果執行時間、第十八條規定成績考核委員會迴避原則、第十九條規定考核過程保密原則及第二十條規定受考核者之陳述意見權，凡此條文皆在確認正當法律程序之要求、以保障當事人之程序利益。然仍有部分規定或解釋值得商議。

首先，教師成績考核救濟是以向教師申訴評議委員會提起申訴之方式進行，然教師申訴制度僅有兩級，且國立高中以下學校更因為其屬教育部直接管轄、僅有一級之申訴管道，且在申訴評議委員會審理的案件中，此種「高度屬人性」之

案件在「判斷餘地」之理論下，審理機關多採尊重行政機關措施之決定，³⁴申訴被駁回之機率很大，此外，教師申訴評議委員會對於教師成績考核辦法並無拒絕適用之權限（教育部中央教師申訴評議委員會，2008：187-188），而司法機關對於違憲或違法之命令自有拒絕適用之權限（吳志光，2009：31-33），若無法提起行政訴訟，則無獲致司法解釋之機會，此亦是過去教師成績考核辦法多無大法官及法院見解之因。而過去不許提起訴願及行政訴訟，主要係因考量成績考核屬學校內部自治之管理措施，考核之結果並未改變教師之身分，對於其教師權利亦無重大影響，考量司法資源之有限，及尊重行政機關之權責，故僅有影響當事人權利重大之情事才得提起訴願及行政訴訟，而獎懲皆有抵銷之規定，至於考列辦法第四條第一項第一款及第二款其實質差異則僅在於年終考績獎金之給予有半個月薪資之差異，對於薪資之晉級並無影響，上述情形之影響確實皆不大，然而考列第四條第一項第三款則不予晉級，其影響並不小，依辦法第二十條之規定，對擬考列第四條第一項第三款或有懲處事項之教師，於初核前應通知其陳述意見，可見考列四條第一項第三款對於當事人來講亦有懲處之意味，相關案例亦有跡可尋，有鑑於教師之工作並不同於公務人員有職位影響職等上限之設計，故公務人員可藉由訓練、考試、遷調來佔新的職缺，而有不同的敘薪範圍，工作年資較久並不見得職等較高、薪資較高，而對於教師來講，只要考核項目不在第四條第一項第三款，則每年皆會晉級直到年功俸之頂端，因此若考列辦法第四條第一項第三款，將使得其往後每一年皆比其原該晉級之級數少一級，如此之影響並不小，因此對於考列第四條第一項第三款之當事人應該允其再申訴未果得提起行政訴訟為是，於此，欣見大法官釋字第 736 號解釋認可教師對於成績考核留支原薪可以提起行政訴訟。

再者，依現行規定，成績考核過程以不公開為主，依辦法第十九條第三項規定：辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處，此乃辦法考量成績考核委員對於考核過程及結果需承受之壓力，然就正當法律程序而言，公開審理是法治國家採行保障人民權利之程序，在行政、司法透明化要求下，考核過程更應該經得起公眾之檢驗，除非有亟需保密之處、並經當事人主動申請，不然沒有理由成績考核需要暗地進行，此規定應不合正當法律

³⁴ 公務人員之遷調、考績案件亦是如此（黃錦堂、林彥超，2013）。

程序。



陸、明確性原則

明確性原則為憲法要求之一，大法官釋字第 432 號解釋理由書提及：

「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」

由上可知法律明確性並非意指不能有不確定法律概念，然而欲以不確定法律概念及概括條款來規定，必須符合三要件：1、該抽象概念意義非難以理解，2、且受規範者所得預見，3、並經司法審查加以確認。

有關教師成績考核辦法中教師教學及服務表現規範是否符合明確性原則之爭議，2012 年司法院大法官在釋字第 702 號針對係爭當事人爭執有關教師法中第十四條第一項第六款規定對於「行為不檢有損師道」規定不夠明確時，曾做出如下之解釋：

「……九十八年十一月二十五日修正公布之教師法第十四條第一項第六款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……六、行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實。」（一〇一年一月四日修正增訂同條第一項第三款，原條文移列同項第七款；下稱系爭規定一）其以「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」為解聘、停聘或不續聘之構成要件，係因行為人嚴重違反為人師表之倫理規範，致已不宜繼續擔任教職。惟法律就其具體內涵尚無從鉅細靡遺詳加規定，乃以不確定法律概念加以表述，而其涵義於個案中尚非不能經由適當組成、立場公正之機構，例如各級學校之教師評審委員會（教師法第十一條、第十四條第二項、大學法第二十條及高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法參照），依其專業知識及社會通念加以認定及判斷；而教師亦可藉由其養成教育及有關教師行為標準之各種法律、規約（教師法第十七條、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法、全國教師自律公約等參照），預見何種作為或不作為將構成行為不檢有損師道之要件。且教育實務上已累積許多案例，例如校園性騷擾、嚴重體罰、主導考試舞弊、論文抄襲等，可供教師認知上之參考。綜上，系爭規定一之行為不檢有損師道，其意義非難以理解，且為受規範之教師得以預見，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。惟所謂行為不檢有損師道之行為態樣，於實務形成相當明確之類型後，為提高其可預見性，以明文規定於法律為宜，並配合社會變遷

隨時檢討調整，併此指明。……」

在該號解釋文中，大法官再次提及法律本有不確定法律概念之運用，因此在某些條件符合下，諸如「行為不檢有損師道」之用語並不違反「明確性原則」，不過大法官亦認為「為提高其可預見性，以明文規定於法律為宜」。

此外，在上述解釋文中，大法官引用兩次部分教師成績考核辦法之規定，除了前段引述之部分，尚有：

「現行教育法規對於教師行為不檢之各種情形，已多有不同之處置，以公立高級中等以下學校教師成績考核辦法而言，其第四條即有就「品德生活較差，情節尚非重大」為留支原薪，同辦法第六條就「有不實言論或不當行為致有損學校名譽」為申誡，就「有不當行為，致損害教育人員聲譽」為記過，或就「言行不檢，致損害教育人員聲譽，情節重大」為記大過等不同程度之處置，顯然「行為不檢」之情節須已達相當嚴重程度，始得認為構成「有損師道」。」

該號解釋文所處理的是有關教師工作權的剝奪及職業自由限制之議題，所採取之審查態度自較為嚴格，在審查過程中，針對司法院大法官兩度引用教師成績考核辦法內容，乍看之下，似乎可以預期大法官認為教師成績考核辦法合乎規範明確性之保障，然而事實上該號解釋文並無直接探觸教師成績考核辦法。

此外李震山大法官另外發表部分不同意見書，大法官發表協同或不同意見書之情形本源於英美法系，該等意見書雖然在個別判決中只代表少數看法，然而卻也常是後來法院新見解的來源或是法學研究的新方向（林子儀等，2003：70-73），而在該部分不同意見書中，李大法官表示該號解釋只有在形式上引用「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並經由司法審查加以確認」之公式化的套句，對於最重要的「受規範者所得預見」要件之審查，所採取未必經得起憲法檢證的行政命令作為重要論據，而因此獲得「與法律明確性原則尚無違背」的結果，其不予認同（月旦法學教室，2012），而當中所稱之行政命令即是教師成績考核辦法。

由於明確性原則所要求的要件之一是「受規範者所得預見」，然而經由實務上不斷發生之案例，可以發現對於辦法第四條第一項各款之認定仍有模糊不清之處，因此教師成績考核辦法在明確性原則之遵守上實有疑慮，在相關規定上應該再更明確。

柒、違憲審查基準



而在實務之政策合憲性檢討上，除了前述不同學派取向會所有影響外，同樣的司法、立法及行政權力分立原則亦表現於違憲審查基準上。³⁵

由於憲法為我國之根本大法，它保障人民的基本人權也確立國家運作的形式，因此享有至高權，任何執政機關都不該違背憲法恣意而為，不過，由於其原則性之特性，不可能規範到國家社會運作的每一個細節，加上其因屬國家之根本大法，也不該輕易更改，然而社會在變遷，憲法也不可能一成不變，它必須符合時代精神以及人民的法律感情，在原則性以及不易變動性之特質下，為了國家政府能夠正常運作，立法機關需要制訂各項法律以具體落實憲法之內涵、行政機關也需要制訂行政命令以利於政策之推行，然而立法機關在制訂法律時，可能會有疏忽抑或恣意而為、沒有考量到憲法基本精神之時，而第一線執行國家公共政策的行政機關更是有可能在便宜行事之下，內部所制訂之命令違反了憲法精神而侵害了人民的基本人權，此時有賴憲法解釋機關接受聲請解釋憲法，一方面讓一套民國 36 年即制訂的國家根本大法能夠涵蓋現代社會之需求，也讓原本用來具體落實憲法內涵的法律以及命令不致反而違背憲法之精神。

在解釋憲法上，我國是採用「集中司法審查」方式、統一由司法院大法官會議負責（蘇俊雄，1998：29），因此大法官對於憲法與現代社會的接軌扮演極重要之角色，在審查法律與命令是否合憲時，必定牽涉到分寸拿捏之問題，特別是其所審查的對象是與之平行之機關—立法院與行政院，在保障人權及確認國家組織之運作下，對於行政權以及立法權該怎樣「程度」的尊重？這就產生了「違憲審查基準」之問題，亦即釋憲機關解釋憲法所採取的尺度（湯德宗，2009：2）。

違憲審查基準起源於美國法院，在美國境內，其各級法院皆有解釋憲法權，而最終解釋權則是由最高法院掌管，因此其最高法院事實上是相當於我國司法院大法官之角色。美國最高法院發展出三種違憲審查標準，包括：對於侵害人民之基本權利所採取的嚴格審查標準（*strict scrutiny*），對於以性別區分的法律或行政行為所採取的中度審查標準（*meddle-level scrutiny*），以及對於與商業、經濟或個人福利有關，但不涉及人民基本權利之法律或行政行為所採取的寬鬆審查標準

³⁵ 有關「違憲審查」之相關用語，尚包括「司法審查」、「憲法裁判」、「憲法訴訟」、「合憲性控制」等，若要精準表達「司法對於法規合憲性之檢討」意涵，有學者認為應使用「司法違憲審查」一詞（林子儀等，2003：20），然考量本研究上下文理解不至於混淆下，以及依精簡用語之原則，「違憲審查」以及「合憲性檢討」為主要之用語。

(lax scrutiny) (林利芝譯，2005：218-219)，其聯動關係可以如圖 4-1 所示。

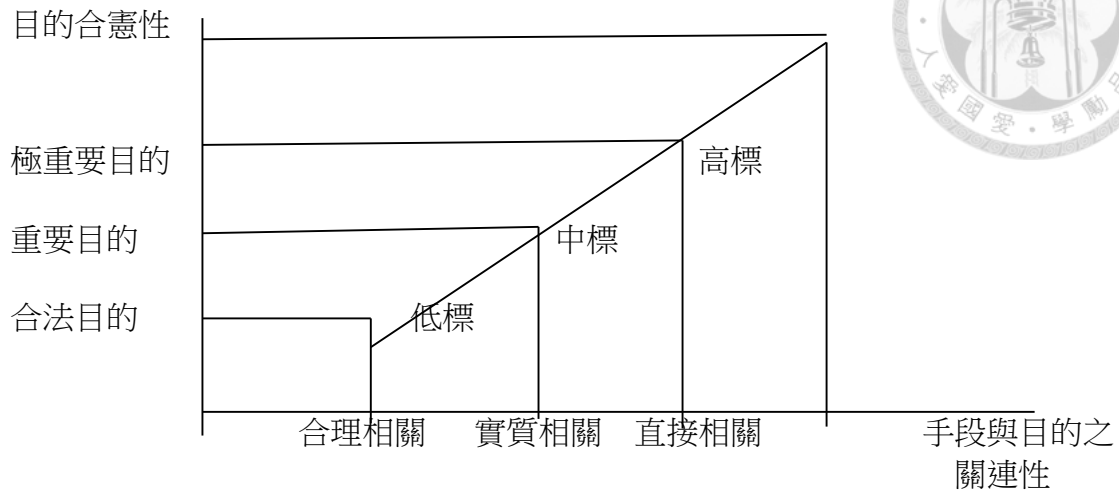


圖 4-1. 違憲審查聯動關係圖。

資料來源：湯德宗(2009：38)。

至於在大西洋另一端的德國，其在違憲審查上所使用之方法為「比例原則」之運用，其包含 3 個子原則：適合性原則、必要性原則及均衡性原則(損益衡量)，簡單來說就是對於法規之態度是抱持「不要以大砲打小鳥」、「殺機焉用牛刀」之觀念(吳志光，2009：21-23)，而從 60 年代開始，德國對於違憲審查也陸續提出寬嚴不同的審查三層次理論，包括：明顯性審查(Evidenzkontrolle)－亦即除非違憲的情形是任何人一看皆知，否則應該保留給立法或行政機關決定；可支持性審查(Vertrebarkeitskontrolle)－司法機關可對政治部門的評價進行實質審查，只要立法者能提出一個合乎事理的支持限制人民基本權理由，則司法機關應該給予尊重；強烈內容審查(intensiverte inhaltliche Kontrolle)－司法機關對於限制人民基本權利的法規應該要用實質正確(materielle Richtigkeit)之觀點審查，如認為政治部門的判斷無法讓人信服，政治部門有義務負舉證責任，證明其有特別重要的公益理由，且其應該採限制手段中最輕微者。德國法院通常會根據事務種類、對基本權干預的強度、所涉及法益的重要性及預測性事務與需要對衝突法益作利益衡量的事務等四項來決定該用何種審查標準(許宗力，2007：48-51；法治斌、董保城，2010：196-197)，並在這三種違憲審查層次中，依寬鬆至嚴格態度將比例原則之適合性、必要性及損益衡量運用進去。

由於我國繼受德國法比例原則之概念，晚近又受美國法之啟發，在大法官解

釋憲法上，陸續皆有將兩者運用上，故學者湯德宗（2009）整合德國的比例原則及美國的違憲審查標準、再加上加拿大另類比例原則，提出階層式比例原則之構想，以為解釋憲法之準據。階層式比例原則是「目的合憲性」及「手段與目的之關聯性」為主幹，將之先區分為「三階」，再來以「舉證責任」分配及「限制較少替代手段」檢驗為支幹，此再區分為「六層」，依此三階六層之審查區分標準進行法規及案件合憲性之審查，其詳細內涵如下所示（湯德宗，2009：43-44）：

I. 低標—合理審查基準

I.1 低低標（「最低合理性」(minimum rationality) 審查基準）

Q1 目的合憲（為追求合法之目的）？

Q2 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1 適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2 必要性（手段與目的有合理之相關）？

※ 舉證責任：原告負擔

I.2 中低標（「基本合理性」(basic rationality) 審查基準）

Q1 目的合憲（為追求合法之目的）？

Q2 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1 適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2 必要性（手段與目的之合理相關）？

顯然存有「限制較少之替代手段」？

※ 舉證責任：原告負擔

I.3 高低標（「有殺傷力的合理審查」(rational review with bite) 基準）

Q1 目的合憲（為追求合法之目的）？

Q2 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1 適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2 必要性（手段與目的之合理相關）？

顯然存有「限制較少之替代手段」？

※ 舉證責任：原告釋明權利侵害後，移轉予被告負擔

II. 中標—中度審查基準

II.1 低中標（基本的中度審查基準）(basic mid-level/ intermediate level review)



Q1目的合憲（為追求重要之目的）？

Q2手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2必要性（手段與目的之實質相關）？

Q2-3有無「限制較少之替代手段」？

※ 舉證責任：原告釋明權利侵害後，移轉予被告負擔

II.2 高中標（有殺傷力的中度審查基準）(mid-level/ intermediate level review with bite)

Q1目的合憲（為追求重要目的）？

Q2手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2必要性（手段與目的直接相關）？

Q2-3有無「限制較少之替代手段」？

※ 舉證責任：原告釋明權利侵害後，移轉予被告負擔

III. 高標一（嚴格審查基準）

Q1目的合憲（為追求極重要目的）？

Q2手段與目的之關聯（所「必要」者）？

Q2-1適當性（手段有助於目的之實現）？

Q2-2必要性（手段與目的直接相關）？

Q2-3有無「限制較少之替代手段」？

是否涵蓋過廣？且是否涵蓋不足？

Q2-4狹義比例性（損益顯失均衡）？

※ 舉證責任：原告釋明權利侵害後，移轉予被告負擔

在上述檢驗流程中，除了低低標及中低標需由原告負擔舉證責任外，其餘皆是由被告所負擔，而從高中標審查標準之後，皆要求手段與目的必須有直接之相關，另外，從中度審查標準以上才需要檢驗有無「限制較少之替代手段」，且僅在嚴格審查基準，才需要對其進一步探究是否是否有涵蓋過廣？涵蓋不足？之問題，而且，亦只有在嚴格審查基準，才需要探究狹義比例原則（損益衡量）。

於形式法制面合憲性檢視步驟之後，本研究將依上述階層式比例原則檢視教

師成績考核辦法實質內容面之爭議。



捌、不當聯結禁止原則、比例原則

概括性地將刑事處分作為不得考列第四條第一項第一款之要求，其必要性是否存在？有無違反「不當聯結禁止原則」及「比例原則」？

一、未區分型態之刑事處分列入成績考核之不當聯結禁止原則檢驗

教師成績考核辦法中，對於教師受有刑事處分者，不得考列第四條第一項第一款，其之用意本是認為「品格」與「道德」本該列入為教師成績考核之中，同條第一項前段即闡明要將品德生活列入考核項目中，因為教師之品格道德與教學表現有關連，且教師角色特殊，需要將人品列入績效考核中，校長成績考核辦法與公務人員考績法中亦有相同之規定，³⁶然而此一規定略顯粗糙，蓋刑法對於「過失」與「故意」之犯意仍有不同之評價，過失之非難價值遠較故意為輕、缺乏倫理非難性（黃仲夫，2006：75），故即便過去有調查顯示（黃裕城，1983）及論者認為成績考核應該要融入品格與道德（吳瓊治，2007），也應該僅就「故意」之犯意認定為有道德之瑕疵較為合理，刑法處罰過失犯之考量並非從道德與品格出發，因此認為有刑法上過失犯行者代表其在道德與品格上有瑕疵之說法，並無法自圓其理，更何況所謂的品德應該以與教學有關之「公德」，而不是與教學無關之「私德」，³⁷辦法中之概括不加以區分的規定顯有不當聯結之情形，難謂合於憲法之要求。

二、未區分型態刑事處分列入成績考核之比例原則合憲性檢驗

再以比例原則檢驗為區分犯罪型態之刑事處分為成績考核排除條件之合憲性：

³⁶ 在校長成績考核辦法之適用上，也有相關申訴案例（教育部中央教師申訴評議委員會，2007：39-40）。

³⁷ 例如：以分數威脅學生、以學生為人頭作假帳、挪用班費……等等即是屬「公德」，而未誠實納稅則是與教學無關之「私德」（李惠宗，2004：187-188）。



(一) 審查基準：成績考核主要是與個人福利有關，因此應該採取合理（低度）審查標準。

(二) 目的合憲（為追求合法之目的）？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，激勵教師之表現，並達成良好的教育目標，為合法之目的。

(三) 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

1. 適當性（手段有助於目的之實現）？

將有受刑事處分之對象排除於考列第四條第一項第一款之外，確實能夠警惕教師，注意自身之行為，給予學生身教之學習榜樣，達成良好的教育目標，因此手段有助於目的之實現。

2. 必要性（手段與目的有合理之相關）？

若詳查符合第四條第一項第二款之條件，可發現同條同項第二款第五目之規定：「品德生活考核無不良紀錄。」辦法在第四條第一項第一款第八目前段列出：「未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。」由於辦法第四條第一項第一款至第三款所代表的是教師表現優至劣的考評順序，符合第四條第一項第一款條件之教師必定也符合第二款之條件，而符合第二款條件者是品德生活考核無不良紀錄者，但是有可能有受過刑事處分，可見受刑事處分者並不見得品德生活不良，然而受刑事處分被列入考績考評之因若不是因為生活品格道德缺陷，則其就無列入不得考列第四條第一項第一款之理由的必要，而若是認為受刑事處分者皆有品格道德上之瑕疵，則同條同項第二款亦排除該類教師，辦法之內容實有自相矛盾之處，更何況並非所有刑事處分皆與教學服務上的「公德」有相關，因此若以嚴格態度來看待，不分類型概括地將刑事處分列入該條第一款之排除條件實無必要。

然而由於對於成績考核僅需採取合理審查標準，若不詳加探究，對社會之觀感而言，確實會認為刑事處分代表著教師之品德，並間接影響到對於學生之身教，故有合理之相關。

(四) 審查結果：教師成績考核辦法將未區分犯罪型態之刑事處分列入成績

考核之排除條件尚無違憲之嫌。



玖、平等原則

平等原則強調「等則等之，不等則不等之」，對相同事件，相同處理，不同事件依其特性之不同，而作不同處理，而在有關平等原則案件中，核心爭議常常就是差別待遇的容許性，而分類標準和權利（事務）領域可為決定審查標準的主要考量因素，（黃昭元，2008：6-7），在大法官違憲審查中多以法規訂有歧視性差別待遇或優惠性差別待遇之案件為主，然對於法規處理不同事務卻有相同之規定，同樣有違反平等原則之嫌。

一、無制訂不同工作差異性考核條件之合憲性檢驗

在教師人權保障實質內容面部分，同樣擔任學校教師，有兼任行政工作者，如：主任、組長、副組長等，亦有兼任導師，或是皆無兼任其他職位只專注於教學工作者，除此之外，尚有教師額外負擔合作社工作、值週導護等情形，再加上同樣是兼任行政工作，各行政工作之業務也不盡相同，以現今教師成績考核辦法一律不加以區分之規定是否合乎「平等原則」？

（一）審查基準：成績考核所涉及之權利領域主要是與個人福利有關，因此應該採取合理（低度）審查標準。

（二）目的合憲（為追求合法之目的）？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，激勵教師之表現，並達成良好的教育目標，為合法之目的。

（三）手段與目的之關聯（所「必要」者）？

1. 適當性（手段有助於目的之實現）？

教師成績考核辦法規範有教師之獎懲標準及年終成績考核標準，並依據上述標準給予教師精神及金錢上之獎勵，能夠激勵教師之表現，也能警惕教師約束自

身行為，建立良好榜樣，達成良好的教育目標，因此手段有助於目的之實現。

2.必要性（手段與目的有合理之相關）？

獎懲之標準及年終成績考核標準並無進一步根據教師工作性質之不同，未加區分工作性質，因為不加區分，所以在有關獎懲（平時考核）之部分，有些工作之表現較不易有記功嘉獎之機會，但並非該工作是較不重要、或是當事人較不努力，例如：兼任導師職務之記功嘉獎比較少、兼任行政工作則比較多，但導師工作並非比較不需要付出；而在年終成績考核項目中，其所列出之項目除了籠統的服務、品德項目外，其餘項目為教學及輔導管教之考核，對於大型學校而言，兼任行政工作之教師在每週之上課時數約為 2-6 節課不等，與導師約為 12-18 節課、或是專任教師約為 16-22 節課相比之下，其教學時數顯然少很多，因此，在評比上，其教學比重佔得少，而考核項目卻無行政工作之表現，如此一來，則其激勵教師表現之目的則未能完全達成，因此手段與目的並無實質或直接相關。

然而由於對於成績考核僅需採取合理（低度）審查標準，並不要求手段與目的要有實質或直接相關，而由於考核標準所列出之項目仍為各教師有實際從事之部分，標準之列出仍有助於提高教師之表現、及約束教師自身行為，故仍有合理之相關。

（四）審查結果：教師成績考核辦法在平時考核及年終成績考核標準中未依教師工作性質不一之處另行制訂標準尚無違憲之嫌。

二、無優惠性身心障礙差別待遇之合憲性檢驗

（一）審查基準：由於身心障礙非屬人力所可控制，依大法官釋字第 626 號解釋文對於非屬人力所得控制之生理缺陷所採用之審查標準，教師成績考核之身心障礙議題在審查態度上應該採取中度審查標準。

（二）目的合憲（為追求重要目的）？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，以達成良好的教育目標，而良好的教育乃是憲法上重要的目的，因此其之制訂乃符合憲法上所追求之重要目

的；而保障身心障礙者亦為憲法上重要之目的。



(三) 手段與目的之關聯(所「必要」者)？

—適當性(手段有助於目的之實現)？

平等原則乃在於保障人權之實質平等，對於身心障礙者，由於其屬於社會之弱勢族群，不管在校學習、升學、就業、生活起居常需有優惠性之差別待遇，民主憲政國家皆直接或間接在法規上保障其之權利，我國憲法增修條文第十條第七項即闡明對於身心障礙者之保障，³⁸此外亦制訂有身心障礙考試學生服務辦法、身心障礙學生及身心障礙人士子女就學費用減免辦法、公務人員特種考試身心障礙人員考試規則、進用身心障礙者工作績優機關(構)獎勵辦法、身心障礙者生活補助費發給辦法、身心障礙者權益保障法、身心障礙者保護法、身心障礙者專用停車位設置管理辦法……等等保障身心障礙者之法規，其目的皆在於落實憲法保障弱勢族群之精神。然身心障礙者不只在入學或工作應徵上需要保障，在實際的求學過程或是工作過程同樣應該需要實質之保障，教師成績考核辦法所評估的是教師之工作表現，然而並無對於身心障礙者有特別之規定，對於保障身心障礙者並無達到目的。

(四) 審查結果：教師成績考核辦法無針對身心障礙者另為優惠性差別待遇
應有違憲之嫌。

三、無性別優惠性差別待遇之合憲性檢驗

(一) 審查基準：依大法官釋字 365 號解釋文對於性別議題採取較為嚴格審查標準(中度審查標準)之情形，教師成績考核之性別議題在審查態度上應該採取中度審查標準。

(二) 目的合憲(為追求重要目的)？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，以達成良好的教育目標，而

³⁸ 中華民國憲法增修條文第十條第七項：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」

良好的教育乃是憲法上重要的目的，因此其之制訂乃符合憲法上所追求之重要目的；而性別平等為我國憲法第七條特別明文規定，追求性別平等亦為憲法上重要之目的。



(三) 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

一適當性（手段有助於目的之實現）？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，以達成教育之目的，而其公平性尤為重要。

性別平等為人權國家所重視，婦女權即為第二代人權所著重的內容之一，我國憲法第七條亦規定男女平等之特殊平等權，³⁹而憲法增修條文第十條第六項亦補充保障婦女人權，⁴⁰並據此針對性別平等部分訂立性別平等教育法及性別工作平等法，其中，性別工作平等法明定對於考績不得因性別而有差別待遇，⁴¹由於性別平等原則禁止基於性別採取歧視措施，故此條文之精神在於不得有歧視性之差別待遇，目的乃在保障性別弱勢之一方（通常為女性），而對於存在於社會上的事實不平等而採取積極助長措施的規定，則應予認可（陳愛娥，2007：246-249）。在實務工作上，教師請假規則有保障婦女之產假，⁴²然而除了產假之給予之外，婦女在實際的家庭生活上，往往既需外出工作、又需兼顧照顧子女之大部責任，特別是當家中子女眾多之時，對於因照顧較多子女、而在教學表現上無法與其他同仁齊頭式相等、因而依現行成績考核辦法考核結果會較不利之教師，成績考核辦法應該需要訂定優惠性差別待遇，以達到實質平等，尤其現今社會生育率一再地降低，照顧較多子女之教師不應該因此在成績考核上反而蒙受不利。

因此若已現行教師成績考核辦法來檢視，其缺乏性別平等之考量，自無法達

³⁹ 中華民國憲法第七條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」

⁴⁰ 中華民國憲法增修條文第十條第六項：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」

⁴¹ 性別工作平等法第七條：「雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別或性傾向而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。」

⁴² 教師請假規則第三條第一項第四款：「因懷孕者，於分娩前，給產前假八日，得分次申請，不得保留至分娩後；於分娩後，給娩假四十二日；懷孕滿五個月以上流產者，給流產假四十二日；懷孕三個月以上未滿五個月流產者，給流產假二十一日；懷孕未滿三個月流產者，給流產假十四日。娩假及流產假應一次請畢，且不得扣除寒暑假之日數。分娩前已請畢產前假者，必要時得於分娩前先申請部分娩假，並以二十一日為限。流產者，其流產假應扣除先請之娩假日數。」

成憲法所追求之重要目的，甚或有反教育之效果。



- (四) 審查結果：教師成績考核辦法無針對性別部分做優惠性差別待遇應有違憲之嫌。

四、考核委員會性別比例限制合憲性檢驗

- (一) 審查基準：中度審查標準。

- (二) 目的合憲（為追求重要目的）？

性別平等為憲法所追求之重要目的，因此成績考核委員會之性別比例限制之目的符合憲法之要求。

- (三) 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

—適當性（手段有助於目的之實現）？必要性（手段與目的實質相關）？

依成績考核辦法第九條第三項之規定，任一性別教師應佔委員總數三分之一以上，此乃是因為性別平等教育法第十六條之規定而來，⁴³教師成績考核有考核標準可供參酌、決定之過程也可供公開檢視，並不會因為成績考核委員之性別為與當事人同性別即會對當事人比較有利，⁴⁴組織與程序上的運作實與性別平等無關連，而且此似有干預組織形成權之嫌（李惠宗，2009：134），因此，辦法中該規定並無適當性及必要性。

- (四) 審查結果：教師成績考核辦法針對委員會之成員做性別比例限制有違憲之嫌。

五、無原住民族差別待遇之合憲性檢驗

⁴³ 性別平等教育法第十六條：「學校之考績委員會、申訴評議委員會、教師評審委員會及中央與直轄市、縣（市）主管機關之教師申訴評議委員會之組成，任一性別委員應占委員總數三分之一以上。但學校之考績委員會及教師評審委員會因該校任一性別教師人數少於委員總數三分之一者，不在此限。學校或主管機關相關組織未符合前項規定者，應自本法施行之日起一年內完成改組。」

⁴⁴ 在傳統家庭裡，女性為難女性的情形比男性為難女性的情形還多，如：婆媳關係。



(一) 審查基準：依比較憲法實踐與學理上，法院對於種族與宗教的分類大都是採嚴格審查（黃昭元，2008：9），而因為教師成績考核所涉及之權利領域為個人福利事項，故教師成績考核之原住民差別待遇議題在審查態度上應該採取中度審查標準。

(二) 目的合憲（為追求重要目的）？

教師成績考核主要之目的乃在考評教師之表現，以達成良好的教育目標，而良好的教育乃是憲法上重要的目的，因此其之制訂乃符合憲法上所追求之重要目的；而種族平等為我國憲法第七條特別明文規定，各種族一律平等亦為憲法上重要之目的。

(三) 手段與目的之關聯（所「必要」者）？

—適當性（手段有助於目的之實現）？

臺灣境內有十四族原住民族，其在體育與音樂上常有優異之表現，並擁有其特殊豐富的文化資產，然而從另一方面來講，其在整個社會的主流文化卻也往往較為不利，其特殊文化特質容易被忽略，甚至因此蒙受不利益，因此，為落實實質平等、保障原住民族之權益，我國憲法第七條規定種族平等之特殊平等權，憲法增修條文第十條第十一項及第十二項亦補充規定保障原住民之基本權益，⁴⁵政府也因而訂有原住民族基本法、原住民族教育法、原住民族工作權保障法、原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法、高級中等學校原住民學生助學金補助辦法以及雇用、進用原住民績優機關（構）及廠商獎勵辦法……等等法規，以保障原住民之生活、教育及工作權，學者陳愛娥（2007：252-256）認為應該將對於原住民族助長之措施意旨明訂於憲法第七條相關處，以明示其不生種族歧視之問題，可見以積極的助長措施是消除種族歧視的正向方式，而在教師成績考核辦法中，對於原住民族教師之保障並無特別考量到，則此一手段（無原住民差別待遇

⁴⁵ 中華民國憲法增修條文第十條第十一項及第十二項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

之成績考核規定)並無法達到憲法規定之實質種族平等。

(四) 審查結果：教師成績考核辦法無針對原住民部分做差別性待遇有違憲之嫌。



拾、中央與地方權限劃分

依 Rosenbloom et al. (2002: 39) 的觀點，中央與地方權限劃分的意義可以從管理學及法律與政治層面進行分析，從管理學切入，中央與地方權限劃分的意義乃在於行政效率、行政效能是否能極大化，而從政治與法律面切入，則是中央與地方權力分立與制衡之問題，以及地方自治的保障。兩次政黨輪替之後，中央與地方權限劃分之爭議即不斷浮出檯面，拋開政黨因素，中央與地方之關係所牽涉到的其實就是地方自治之保障。

在全球化的今日，不可否認地，全球有一個主流的價值，或說是潮流，特別是歐美社會對於世界的文化影響；在臺灣來講，台北文化或是漢人主流文化同樣也深具影響力；然而，文明的精彩就在於它的多樣性，若刻意去忽略，甚或遺棄，從人類文明發展來看，其實是反文明之事，且若就人權保障來講，人民也應該有權享有不同之文化、擁有決定自身想要接受哪種文化之基本權，因此應該保留這些不同的特色，而注重地方自治是唯一能達成此目的的方式。

此外，從權力分立原則來看，由於不管是傳統的單一國或聯邦國，在議會內閣體制下，行政與立法部門往往具有一致性，此時水平權力分立容易出現漏洞，尋求垂直權力分立能夠彌補其缺陷，因此現今各國皆致力發展地方自治（陳慈陽，2005：681），所以落實地方自治亦為國家內部權力制衡之重要制度。

對於地方自治之本質向有固有權說、承認說、制度性保障說及人民主權說（林子儀等，2003：386-388；陳櫻琴，1998：64-65），晚近亦有新中央集權主義之說法（法治斌、董保城，2010：470），由歷來司法院大法官對於地方自治本質之解釋，我國通說是採用制度性保障說（周志宏，2008：17-18），亦即地方自治是憲法保障之制度，國家雖可透過法律對地方自治制度限制，但不能侵害地方自治制度之核心或本質內容，否則即是違憲（法治斌、董保城，2010：467-471），此外，亦有認為是人民主權說，概因我國之民選體制、均權原則、地方議會立法權、

住民參政權等之規定皆符合此說（黃錦堂，2012a：59）。

在教育領域上，我國憲法第一百零七條第十三款及第一百零八條第一項第四款規定教育制度及其他由憲法授權以法律規定之教育文化事項，由中央政府立法及執行。⁴⁶而憲法第一百一十條第一項則規定對於縣的概括教育事項之立法與執行由地方政府負責，⁴⁷地方制度法第十八條第四款及第十九條第四款則又規定地方政府教育事項所涵蓋之範圍，⁴⁸不過，地方制度法其實反而限縮了地方政府在教育上的自治權，與憲法精神並不相符（周志宏，2008：32），從憲法之規定，可知中央政府之權限主要在於「教育制度」之訂定，其餘應該皆屬於地方政府之教育權限，且無憲法第一百一十一條規定關於「未列舉事項」的剩餘權歸屬之爭議（許育典，2000：156），⁴⁹教育基本法第九條亦將此一分權原則條列出，⁵⁰因

⁴⁶ 中華民國憲法第一百零七條：「左列事項，由中央立法並執行之：一 外交。二 國防與國防軍事。三 國籍法及刑事、民事、商事之法律。四 司法制度。五 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。六 中央財政與國稅。七 國稅與省稅、縣稅之劃分。八 國營經濟事業。九 幣制及國家銀行。一〇 度量衡。一一 國際貿易政策。一二 涉外之財政經濟事項。一三 其他依本憲法所定關於中央之事項。」

中華民國憲法第一百零八條：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一 省縣自治通則。二 行政區劃。三 森林、工礦及商業。四 教育制度。五 銀行及交易所制度。六 航業及海洋漁業。七 公用事業。八 合作事業。九 二省以上之水陸交通運輸。一〇 二省以上之水利、河道及農牧事業。一一 中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。一二 土地法。一三 勞動法及其他社會立法。一四 公用徵收。一五 全國戶口調查及統計。一六 移民及墾殖。一七 警察制度。一八 公共衛生。一九 振濟、撫卹及失業救濟。二〇 有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」

⁴⁷ 中華民國憲法第一百一十條：「左列事項，由縣立法並執行之：一 縣教育、衛生、實業及交通。二 縣財產之經營及處分。三 縣公營事業。四 縣合作事業。五 縣農林、水利、漁牧及工程。六 縣財政及縣稅。七 縣債。八 縣銀行。九 縣警衛之實施。一〇 縣慈善及公益事業。一一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」

⁴⁸ 地方制度法第十八條第四款：「下列各款為直轄市自治事項：……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。(二) 直轄市藝文活動。(三) 直轄市體育活動。(四) 直轄市文化資產保存。(五) 直轄市禮儀民俗及文獻。(六) 直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。……」

地方制度法第十九條第四款：「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。(二) 縣(市)藝文活動。(三) 縣(市)體育活動。(四) 縣(市)文化資產保存。(五) 縣(市)禮儀民俗及文獻。(六) 縣(市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。……」

⁴⁹ 中華民國憲法第一百一十一條：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」

⁵⁰ 教育基本法第九條：「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。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。」

此，整體來講應該我國教育事項應是偏向於地方分權制，而成績考核辦法涉及對教師工作表現之評比，如同對於教師之培養、訓練及考照一樣，應是教育制度之一環，故應由中央政府所負責。

依目前現行實務上在教師成績考核上之分權方式，地方政府僅能依照中央政府所制訂之辦法來辦理，並無實際地方立法權，對於憲法賦予地方自治之精神實有違背，特別是原住民人口較多之縣市應該可以制定符合其地方要求之教師成績考核規定。政府在推行任何政策時，都應該考量不同族群、地方之特色及需求，此為尊重地方自治精神之表現，原住民族之文化即為明顯之例子，雖然因為人口數量不足，對於成立原住民自治區之可行實有疑慮（黃錦堂，2012b：98），然仍應在其他必要處發展其之特色，此亦為我國憲法第七條及增修條文第十條所強調之精神。

由於教育是很貼近人民生活之事務，所以民主國家之教育事務多採取地方分權，不民主的共產國家才比較有可能採取中央集權之方式，因此，即便是依憲法規定劃分為中央之教育權限—教育制度之制訂，在考量憲法保障地方自治之精神，中央政府實可僅制訂原則性法規亦或授與地方政府之教育自治權限，從這個觀點來看，中央政府對於教師成績考核辦法應該僅列原則性之規範，而授權地方政府制訂細節性之規定，此為「教育上的住民自治」。

此外，在教育事項的地方自治尚可從「學校自治」來看待（周志宏，2008：38-40），依現行規定，校長有成績考核覆核權而主管教育行政機關有逕行改核權，觀諸公務人員考績法也有相似之規定，然而公務人員考績委員會是依考試院訂定之考績委員會組織章程規定所組成，成員中除人事主管外，其餘成員皆由機關主官指定，並不同於教師成績考核委員會成員之組織來源，因此主官與主管行政機關具有覆核權及逕行改核權當無異議，⁵¹此與其工作性質也有關，而教師之工作本與一般公務人員不同，故教師成績考核委員會除部分為當然委員外，多是經由校務會議選舉出來，具有「教師專業自主」與「學校自治」之精神存在，此亦是一般公務員與教師不一樣之處，然而此條之規定已間接否定教師專業自主及學校自治之精神。由於教師成績考核辦法第四條第一項之規定已經很不明確，主

⁵¹ 雖然近年來公務人員之績效考核也強調「組織正義」、「參與管理」及「授能」之觀念，然而或因其工作屬性之故，強調階層體制，故限制其專業自主之程度，與教師教學自主之情形仍有一段落差。參閱：蔡希正，2004，《行政機關績效考核與員工參與-組織正義觀點之探討》，新竹：玄奘人文社會學院公共事務管理學系碩士論文。

官覆核的事實與理由之敘述更無列出一標準，要更改初核結果並不難敘述事實與理由，如此一來，主官若不理會教師成績考核委員集體之決定，則教師成績考核委員會「集體決定」以及「教師專業自主」之功能是及無法彰顯，而主管教育行政機關對於成績考核之重建現場能力也有限，因此校長之覆核權及主管教育行政機關逕行改核權應該改為核備權為宜，就上級單位監督下級單位之方式，可分適當性監督—核定權、合法性監督—核備權及資訊性監督—備查權，對於教師成績考核委員會之決定，校長及主管教育行政機關仍可進行合法性之監督，不用擔心成績考核委員會做出非法之決定，而又能落實「集體決定」以及「教師專業自主」之功能。

第三節 美國中小學教師考核制度

不同於我國目前是將公立高級中等以下學校教師成績考核制度與教師專業發展評鑑視為兩套不同的考評系統，美國對於中小學教師之考核是包含在整個教師評鑑制度來進行。⁵²

壹、美國中小學教師評鑑制度的法源基礎

美國是一個聯邦國家，其境內有 50 州，各州皆有其各自的法律系統，因此連同聯邦政府法律系統，美國共有 51 個法律系統，而每一套法律系統又各自包含制定法（enacted law）及案件法（caselaw）（林利芝譯，2005：41-45），其中制定法的法源有憲法（constitution）、法規（statutes）、條約（treaties）、法院規則（court rules）、行政機關法則及裁決（administrative agency rules），而案件法則包括了普通法的案件法（common law caselaw）以及詮釋制定法的案件法（caselaw interpreting enacted law）。在法律位階上，從最高到最低之排列分別為：1、美國聯邦憲法；2、聯邦法規、條約及法院規則；3、聯邦行政機關法則；4、聯邦普通法；5、州憲法；6、州法規和州法院規則；7、州行政機關法則；8、州普通法。

而美國教育法規也是源於上述各類法源，特別是人權法案以及聯邦憲法第十

⁵² 如第二章文獻回顧所述，目前已經有不少研究在針對此兩者整合的可能性進行探討。

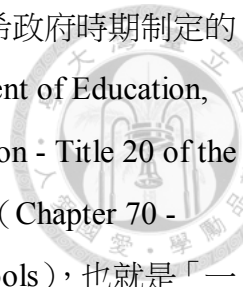
四條增修條文為最根本之法源基礎，除此之外，學校董事會政策（school board policies）也是美國教育法規的法源基礎之一，但其位階是屬於最低下階層（Essex, 2008:6-7）。

美國在教育事項上的直接法源基礎主要是州法規，嚴格來講，聯邦政府在教育法上是沒有角色的，美國聯邦制憲者將所有教育的事項都交給各州去負責，然而，在實際上，美國聯邦政府很明顯的大大涉入國內教育領域，之所以如此，主要的兩個理由是：1、聯邦政府認為各級學校成員仍然是美國公民，一旦校園內發生基本權利、解聘、退學等爭議，還是會和聯邦法院有所關聯，2、聯邦政府認為教育應該是屬於國家的重要事項，聯邦政府應該扮演一定的角色。在此考量下，美國聯邦政府就藉由提供教育補助金以及獎勵金的方式來吸引各州將聯邦政府認為有必要的教育內涵及方式納入州法規中去執行，以塑形整個美國教育面貌（Rossow & Stefkovich, 2005:12-13）。

聯邦政府與州政府在教育事項的實際分工情形也表現在中小學教師評鑑上，例如：在「二〇〇一年不放弃任何孩子法案」（No Child Left Behind Act of 2001，簡稱 NCLBA）中，聯邦政府就以各州執行教育計畫的成效來決定給予多少教育補助金，同時，聯邦政府提出將學生的考試成績納入教師評鑑內容中，各州若是採行聯邦政府的方案，可以獲得豐富的補助金，在歐巴馬政府初期也是如此，聯邦政府提出新的教師評鑑內涵，各州若採用，則可以在沒有執行 NCLBA 的規定下仍然獲得聯邦政府教育補助金，此外，若是州政府採納聯邦政府的教師評鑑方案，還可以獲得「追求卓越獎勵金」（Race to the Top），對各州來講，這是一筆可觀的教育金額，其金額高達 40 億美元，因此，很多州都將聯邦政府對於教師評鑑的內容及方式納入州法規（The New York Times, 2014）。

美國政府對於中小學教師的考核也是經過一個漫長的過渡期，從 19 世紀初期開始，一直到 1984 年之後才算是進入美國教師評鑑的成熟期，在 1984 年時，美國已經有 46 個州制定教師評鑑相關法規，到了 1994 年，僅剩下一個州沒有制定相關法規，而到了 1998 年，全美各州都已制定教師評鑑法規（Ellett & Teddlie, 2003; Shinkfield & Stufflebeam, 1995）。

貳、美國聯邦政府中小學教師評鑑法案




進入二十一世紀，美國聯邦政府最重要的教育法案是小布希政府時期制定的「二〇〇一年不放棄任何孩子法案」(NCLBA) (U.S. Department of Education, 2017a)，根據該法案修訂美國聯邦法典第二十編教育法(Education - Title 20 of the United States Code) 第 70 章「初等及中等學校之加強與改善」(Chapter 70 - Strengthening and Improvement of Elementary and Secondary Schools)，也就是「一九六五年初等及中等教育法」(Elementary and Secondary Education Act of 1965)，NCLBA 共分成十編，其中第二編就是「培養、訓練及招募高素質教師及校長」(Preparing, Training, and Recruiting High Quality Teachers and Principals)。此外，在法案第 1119 條裡，聯邦政府也要求各州若有申請補助金，最遲於 2005-2006 學年，所有州內任教主要課程的教師必須達到高度合格(highly qualified)，NCLBA 對美國近十幾年來中小學教育影響甚大，也左右各州的教師評鑑內容，直到歐巴馬政府在 2015 年 12 月 10 簽署通過「所有學生都成功法案」(Every Student Succeeds Act，簡稱 ESSA) (U.S. Department of Education, 2017b)，情形才有變化。ESSA 最主要是將教育的權力還給各州，將教師評鑑交由各州政府自行決定，而不硬性規定各州教師評鑑方式及內容(U. S. News, 2015)。

參、美國州政府中小學教師評鑑制度

美國各州皆有其不同的中小學教師評鑑制度，不過各州的評鑑制度雖然有差異，但基本上都相當注意程序的正當性，以下僅就喬治亞州以及密蘇里州的教師評鑑制度做一介紹：

一、喬治亞州

喬治亞州的對教師的評鑑涵蓋教師的教學觀察(Georgia Teacher Observation Instrument, 簡稱 GTOI) 以及教師義務責任(Georgia Teacher Duties and Responsibility Instrument, 簡稱 GTDRI) (Rogers, 1993) 兩大範疇，整個評鑑的過程分成八大步驟：

- 
- (一) 建立初步的共識：所有新進教師進入該州學校後，都會收到一份教師評鑑實施手冊，手冊內容涵蓋整個教師評鑑實施的宗旨、目的、程序、項目及評鑑標準，所有教師都會清楚教師評鑑之內容。
- (二) 召開評鑑前會議：這個會議並非是例行性，主要是由評鑑者或者是受評鑑者認為需要時就召開，會議內容會把教師評鑑實施的宗旨、目的、程序、項目及評鑑標準一一做說明，也會讓受評鑑教師了解其任教班級學生之狀況，及檢視其過去一年專業發展之情形。
- (三) 觀察及蒐集資料：就教學觀察方面（GTOI），學校會依照之前評鑑前會議或者是評鑑手冊上所規定的項目及標準，針對教師的教學情形進行至少三次的教學觀察，評鑑者會依照觀察標準表評分，然後將觀察表事先交給受評鑑教師，受評鑑教師可要求與評鑑者開會，觀察紀錄會納入年度評鑑中當參考，如果評鑑觀察結果低於標準，就會針對這些部份進行一次形成性評鑑，然後再進行一次教學觀察，此次的形成性評鑑不列入年度評鑑當參考，但額外進行的教學觀察可取代表現較差的教學觀察，當年度評鑑之參考。至於就教師義務責任方面（GTDRI），收集的資料則包括：教師遵守法令與學校政策、協助學校行政工作以及參加教師專業發展活動的情形。
- (四) 計分及評論：評鑑者要根據評鑑標準在評鑑紀錄表上計分，並且對受評鑑教師的表現進行評論、回饋，而受評鑑教師也可以在評鑑紀錄表上寫上自己的意見跟看法。
- (五) 召開評鑑會議：評鑑會議的目的主要是對蒐集到的資料進一步澄清及說明、解釋，評鑑者或被評鑑教師都可以要求召開評鑑會議。
- (六) 年度總結性評鑑報告：此一報告主要是針對受評鑑教師全年度的表現報告大致的結果。
- (七) 召開年度評鑑會議：總結性評鑑報告出來後，會召開年度評鑑會議，讓評

鑑者與受評鑑教師針對評鑑內容進行溝通討論，然後讓雙方簽名確認。

- (八) 實施專業發展計畫：針對有需求教師提供個別教師專業發展計畫，並且追蹤實施情形，實施情形會列入下一個年度的年度評鑑參考。



二、密蘇里州

密蘇里州的教師評鑑是績效本位發展評鑑 (Performance-based Development Evaluation, 簡稱 PBDE), 主要分成形成性評鑑與總結性評鑑兩個階段 (Valentine, 1992):

- (一) 形成性評鑑：整個 PBDE 有 95%是在進行此一階段的評鑑，這當中包含了四個步驟：

- 1、明確界定評鑑的標準：PBDE 規定所有的評鑑標準都應該用文字清楚的規定，而且為了配合社會變遷，每四至五年就要修改一次。
- 2、詳細收集評鑑的資料：對於收集資料，特別強調公平公正性、正確性以及完整性，而且要從多個面向去收集資料，並不侷限在事先已計畫收集的資料，也會運用多元方式，例如：觀察教師的教學、學生表現、觀察前會議的討論情形、紀錄表的填寫等等。
- 3、召開形成性評鑑會議：在評鑑者觀察受評鑑教師的教學觀察資料後，會召開形成性評鑑會議由評鑑者和受評鑑教師之間以討論及回饋的方式進行，讓受評鑑者能夠有說明及了解的機會，目的是希望能尊重受評鑑教師的專業也希望其能培養自我分析的能力。
- 4、簽訂專業成長計畫：完成前三個步驟之後，接下來就由評鑑者和受評鑑教師根據之前的資料一起討論並發展出一套促進教師專業成長的計畫，在這份計畫裡面，除了一般會列入的評鑑項目外，受評鑑教師也可以依據自己個

別的需求提出特殊項目列入，然後列出明確的目標、依照時間表去執行。

(二) 總結性評鑑：最後，依照先前所訂定之專業成長計畫，在執行完畢後，備齊所有相關文件，召開總結性評鑑會議，總結性評鑑需要與形成性評鑑互相配合，以求評鑑結果是公正的，一樣是經由討論方式，一一逐項討論，最後完成整個評鑑報告。正式教師每三年須進行一次總結性的評鑑，實習教師則每年都要進行一次，總結性的評鑑是人事決定的依據，教師若對評鑑結果不服，可向考核者的上級單位申訴。

肆、美國教師評鑑制度重要爭議

一、將學生考試成績納入評鑑標準

在歐巴馬政府初期，美國聯邦政府推行一項新的教師評鑑政策，規定將學生標準化測驗分數納入教師評鑑內容中，此一政策一推出，立即有對立不同的意見出現 (Klein, 2017)，支持者認為：教師本來就應該為學生的成績表現負責，因此教師評鑑內容應該就要包含學生的表現，然而反對者認為：不應該把教師評鑑跟學生成績連結在一起，否則教師勢必要縮減教學內容，而將重心都擺放在學生準備考試上，如此一來，無法達到教育應有的目標。由於反對聲浪過大，因此，美國聯邦政府決定暫緩實施此項教師評鑑項目 (The New York Times, 2014)，不過，即便美國聯邦政府暫時沒有要求各州將標準化測驗分數納入教師評鑑項目裡，許多州仍然將學生成績納入教師評鑑項目中。

二、聯邦政府介入之強度

對於聯邦政府在教師評鑑上的角色，批評者一直認為聯邦政府應該減少介入中小學的運作及教師管理，對於學生及教師之表現，各地方政府應該是最了解情形的單位 (The New York Times, 2014)，在 ESSA 提出後，聯邦政府已逐漸將教師評鑑掌控權歸還給州政府。

三、對教師人權侵害之爭議



如同其他政府干預政策一樣，在美國，教師評鑑制度也會有教師人權侵害之虞，Rossow & Stefkovich (2005:459-482) 整理出美國教師評鑑涉及的數個人權問題，以下分述之：

(一) 持有毒品：在康乃狄克州的教育法規定：學校委員會 (school board) 可以將道德上的不當行為 (moral misconduct) 列入評鑑項目，在 *Gedney v. Board of Education of Groton* 案，⁵³受評鑑教師持有古柯鹼及其用具，但因為他有接受勒戒，所以並沒有被法院判刑，不過學校委員會仍然將其評鑑為不及格教師，並將其解聘，解聘之理由為：這種行為已經影響到教師工作的效能，因為身為一位教師，持有毒品對學生以及同仁來說都是最差的示範。

(二) 犯罪行為：在美國，並非所有犯罪行為都會影響到教師評鑑結果，在 *Thomas v. Board of Education of Cape Girardeau School District* 案，⁵⁴法院提出可以以八個檢核項目來判斷該犯罪行為是否可以影響到教師評鑑結果：1、學生的年齡及成熟度；2、行為影響學生及同儕的可能性；3、反彈聲浪的程度；4、行為接觸的可能；5、是否情有可原；6、行為重複發生的可能性；7、行為的動機；8、對教師權利的寒蟬效應。

(三) 實質正當程序：美國憲法第十四條增修條文中的正當程序條款不僅是對受保護利益的程序性保障，也是保護自由的實質面不受政府侵害，因此美國教師對於教師評鑑結果有損害其權益時，也常會援引該條保護，不過法院所認為的基本權 (fundamental right) 很有限，在 *Harrah Independent School District v. Martin* 案，⁵⁵受評鑑教師拒絕修習學分，並主張其基本權利，不過美國聯邦最高法院認為教師聘任並沒有涉及基本權利，因此判其敗訴。

(四) 平等原則：美國憲法第十四條增修條文中的平等保護條款也是美國教師常

⁵³ 703 A.2d 804 (1979).

⁵⁴ 926 S. W. 2d 163 (1996).

⁵⁵ 440 U.S. 194 (1979).

用來控訴教師評鑑違法的條款，但也往往很難證明，因為對於教師評鑑案件，美國法院採取的是合理關聯的審查基準（*rational relationship standard*），而不是嚴格審查基準，在合理審查基準上，受評鑑教師需要負舉證責任，證明進行評鑑和改善教師品質的合法公共利益之間沒有合理關聯，違反美國公民可以接受的平等保護、但對州政府來講，只要能證明兩者間有一絲關聯就足夠了。

（五）關聯性連結爭議：在美國教師評鑑中，評鑑與工作表現的關聯性亦常常是受評鑑教師提出的爭議點所在，在 *Griggs v. Duke Power Co.* 案，⁵⁶法官特別提到：假如一個測驗或評鑑不能顯示與工作表現有關，那麼這個測驗或評鑑應該被禁止使用。

（六）身心障礙教師的評鑑：美國「一九七三年身心障礙法」（*the Rehabilitation Act of 1973*）第 504 條規定：任何身心障礙者都不應該因為他的障礙而被排除參與任何聯邦政府補助的計畫、或剝奪利益、或被歧視。對於教師評鑑，美國法院並不會要求學校必須對評鑑做出重大（*substantial*）的改變以適應身心障礙教師，但必須做合理（*reasonable*）的改變，一般是調整一下評鑑的程序或是形式，但非免除評鑑。

（七）年紀歧視爭議：美國「一九六七年聘僱年齡歧視法」（*the Age Discrimination in Employment Act of 1967*）禁止在工作上對於 40 歲以上人士有歧視之行為，法院一般對於此類案件是採證據確鑿案件（*prima facie case*）來處理，亦即當事人只要能證明雇主表面上雖然看似中立的行為，實際上對於超過 40 歲以上的受雇者有不合比例的影響，這樣就能構成雇主有年齡歧視之行為。不過在德州發生的案例 *Fields v. Hallsville Independent School District*，⁵⁷兩位 60 歲左右的教師未能通過教師評鑑，以年齡歧視問題主張評鑑無效，但法院仍然駁回他們的聲請。

伍、小結

⁵⁶ 401 U.S. 431 (1971).

⁵⁷ 906 F.2d 1017 (5th Cir. 1990).

美國中小學教師評鑑和教師加薪及續聘息息相關，我國教師的續聘主要規範在教師法，加薪部份則規範在教師待遇條例、教師進修研究獎勵辦法及公立高級中等以下學校教師成績考核辦法。⁵⁸

美國中小學教師評鑑已經有長久之歷史，也進入成熟期，其教師評鑑制度特別強調中央與地方的分工合作方式、在評鑑程序上多強調受評鑑教師表達意見之權利，此外，評鑑內容所涉及之人權自由限制處理方式，皆可為我國公立高級中等以下學校教師成績考核辦法之借鏡。

第四節 公立高級中等以下學校教師成績 考核之制度設計

憲法原則乃屬大架構上之要求，對於實務上之困境仍應尋求制度上之精進，此一制度上的設計改良除了參考外國的制度截長補短外、應該要納入我國政經社文脈絡之考量。在探討完教師成績考核辦法之憲法要求以及美國教師考核制度後，研究者將針對當前教育部對於教師成績考核困境回應之新制度設計草案進行檢視，以及考量全球化衝擊及我國政經社文發展脈絡提出教師成績考核應有之制度設計。

壹、回應當前困境之制度設計草案

對於公立高級中等以下學校教師成績考核制度長期以來所面臨的困境，教育部之前所採取的兩個相關方案分別是：1、試辦教師專業發展評鑑，2、修訂教師成績考核辦法。對於教師專業發展評鑑與教師成績考核制度之整合或取代，當前之研究並無法取得一致性之結果與看法，例如：吳天方、廖德昭（2003）在研究中就認為兩者之目的不同，專業評鑑主要是要輔導教師改善教學，應該要由教師法來規範，以落實提升教師專業成長及達成教學與輔導成效之目的；教師成績考核則強調工作之績效，以處理薪資晉級、獎金發放事宜以及執行行政上獎懲等相

⁵⁸ 除了全面加薪之情形外，我國對於教師及公務員個別加薪之情形統稱為「提敘」。

關措施，所以應該要回歸到教師待遇條例中研訂。而教育部 2010 年正式實施教師專業發展評鑑時，在「教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點」第五點第一項第三款中亦明定：「本要點採形成性評鑑，不得做為教師績效考核、不適任教師處理機制、教師進階（分級）制度之參據。」亦即，並不以此取代教師成績考核制度。研究者認為：雖然美國中小學教師之考核是包含在整個教師評鑑模式中，然我國此時的研究與共識並不一致，故可以參酌美國中小學教師評鑑中與我國現行教師成績考核制度目的相同的作法，但不一定要全盤接受，因此，比較可行的方式應該還是以修訂為主。

就修訂公立高級中等以下學校教師成績考核辦法來講，教育部對其明確性問題似乎也有所察覺，認為該辦法第十二條有明訂教師成績考核委員會在考核教師成績時，應該要考量教師「平時考核紀錄」、「工作成績」、「勤惰資料」、「品德生活紀錄」、「獎懲紀錄」及「其他應行考核事項」，為了使考核更加確實，因此決定修訂該辦法第四條，增加「高級中等以下學校教師成績考核指標與檢核表」，將考核的細目列出（教育部，2012），有關修正草案對照表以及檢核表之詳細內容如附錄 2、3 所示。不過該次草案一經公告，就引起全國教師工會反彈，認為修改後的教師成績考核辦法第四條並不會更好，且亦不合法（周坤鴻，2012），因此發起全國教師連署，之後教師工會在和教育部蔣偉寧部長溝通之後，認為教育部也認同此次修正意見頗多，故應該不會修正（全國教師工會總聯合會，2012）。

雖然在教師團體強烈反對下，該草案似乎暫時被擱置了，然而對於教育部提出之新修正法案是否能夠真能達到教師成績考核辦法所欲達成之目的？依照教育部所提出之修正源由主要乃是要回應憲法明確性原則之要求，對於其餘憲法原則之回應則似乎並無觸及，且單就明確性原則來看，是否符合憲法之要求亦值得探究。

底下先分析新修正草案之特點：

在成績考核方式上，新修正草案增加了考核指標與檢核表，考核指標與檢核表是以原辦法第四條第一項第一款中的全部 8 目規定為依據，針對該各目總共列出 14 項正向具體考核條件，以及針對原辦法同條同項同款中的第一目到第五目共列出 15 項負向具體考核條件，而這些具體考核條件分別歸屬於各目之規定，在前幾項的具體考核條件中，並增加細目，只要符合其一之規定，即算是符合該

項之規定。而在辦法中對於考列結果則改以符合各目中各項的數目來決定，亦有排除項目之設立，此亦是新修正草案對於憲法明確性原則之初步之回應。

然而新修正草案仍然未回應到多數成績考核之爭議及憲法之要求，分述如下：

一、雖然已對明確性原則有所回應，然而仍不完全，例如：在負向具體考核條件第十四項（隸屬於第五目一品德生活良好能為學生表率）：「行為表現不當，並有下列之一具體事實者，經查證屬實者：……(3)依教師法第 14 條第 1 項第 7 款及教育人員任用條例第 31 條第 1 項第 8 款規定，行為不檢，有損師道。」其中，行為不檢，有損師道之具體事件為何應該要再更明確，提升受規範者所得預見，此亦是大法官釋字第 702 號解釋文之要求。

二、具體考核條件仍僅依原辦法第四條第一項第一款各目之內容為架構，而未重新思考該條第一項中各款各目之適切性問題，因此舉凡請假天數等仍為考核之排除條件。

三、法規在立法技術上漏洞更加擴大，更加不明確：原辦法對於第四條第一項之前 2 款皆以需「全部符合」之方式規範，第三款則是以合於其中 1 目之規定即算，雖如同本章第一節所述，第三款詳列出各目的必要性實不存在、僅需以「非完全吻合上述兩款者」為條文內容即可，但至少原辦法 3 款所規定之各目間都有大致的互斥情形、不至有考列上的混淆，例如：原辦法對於「事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課」為考列第四條第一項第一款之必要條件，而「事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課」，則為考列同條同項第二款之必要條件，2 款之規定在此有互斥不至重複規範混淆之情形，不過修正草案在第四條第一項第二款及第三款則有規定矛盾之處，第二款提及僅要符合該款 2 目其中之一即可，而第三款亦提及只要有該款 5 目中的其中一種情形即考列該款，因此，若當事人符合第四條第一項第二款第二目之規定：「事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課」，但又有同條同項第三款任 1 目之情形，如：第三目：「具負向事項所列之具體條件事項三項以上」，由於第四條第一項第二款及第三款並無原則法與例外法之關係，則將當事人考列為哪一款皆有疑問，或是若以優先適用考列第四條第一項第二款來解釋，則僅要請假日數在這個範圍的當事人，不論

其教學表現如何，即使負向具體考核條件的所有事項全部皆符合，也能考列第四條第一項第二款，如此一來，以請假天數為考核之考量的不當情形更佳明顯了，依研究者推測修正草案之用意應該是想要繼續將事病假請假天數列入考評之排除條件，藉由在第四條第一項第二款第二目列出事病假請假天數之限制，以排除不符合該限制之當事人考列為第四條第一項第一款，然而其規定之方式卻讓法規漏洞更大，原辦法在立法技術上的缺失，在修正草案中更加擴大了。

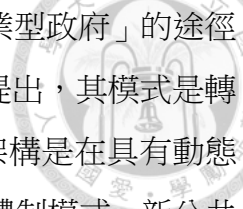
四、在「品德生活良好能為學生表率」一目中的正向具體考核條件為「品德生活良好能為學生表率，於同一學年度平時考核獎懲抵銷後，未達記過之處分。」而負向具體考核條件則為「行為表現不當，並有下列之一具體事實者，經查證屬實者（其一符合，本項即勾選符合）：(1)涉入不正當場所。(2)具有嫖賭事實。(3)依教師法第 14 條第 1 項第 7 款及教育人員任用條例第 31 條第 1 項第 8 款規定，行為不檢，有損師道。」由於品德良好仍為社會對教師之期待，藉由具體將品德考核項目列出，在明確性方面有助於當事人清楚瞭解，此外提供獎懲抵銷，以鼓勵當事人多正向之表現，而由於成績考核辦法中明訂之懲處項目多為與教育「公德」有關之事項，與成績考核有相關之連結，以檢視記過結果來當成績考核條件有正當之連結，然而對於刑事處分之規定，修正草案不僅未加以區分，更進一步規範為有該情形者僅得考列第四條第一項第三款，如前一節之憲法要求檢驗，仍有違反禁止不當連結原則之嫌。

五、修正草案所列出之具體考核條件是否為教育過程強調之重點仍有爭議：綜觀修正草案雖然列出具體項目供檢核，然而這些項目是否得宜？在具體考核條件中未將原住民、身心障礙者、性別平等優惠性待遇列入規定仍未符合憲法之要求。而未考量工作差異性而做不同之規範雖然未達違憲之程度，然工作性質不同仍應有不同的考核條件才是。

六、在成績考核辦法中對成績考核委員性別比例設限及正當法律程序檢驗等違憲之處也無進一步做調整。

貳、強化改良後之教師成績考核制度設計

一、我國政經社文脈絡及全球化衝擊



公共部門或政府改造，過去多透過「新公共管理」和「企業型政府」的途徑改革，其方式主要是取法企業，二十世紀後，「治理」概念被提出，其模式是轉向公民社會，結合政治社會學強調的公民參與公共領域。其架構是在具有動態性、複雜性、多元性等特質的社會系絡下，透過傳統政府科層體制模式、新公共管理市場模式、公民社會之社會政治網路模式等三種模式回應社會環境，採取各種治理運用，以達治理境界（孫本初、鍾京佑，2005）。而在從傳統官僚科層體制到社會政治網路模式之變遷的過程，有其政經發展背景之考量，因此國家政策之制訂、執行及評估絕無法不考慮到整個政經結構脈絡（蕭全政，2013），甚至整個社會及文化面因素亦需考量在內（黃錦堂，2005：42）。

而當代政經社文結構之變化主要源自於全球化及資訊網路化之影響，Keohane 與 Nye 認為全球化包括了六個層次：經濟全球性、軍事全球性、環境全球性、社會與文化全球性、政治全球性及法律全球性（引自曹俊漢，2009：46-48）：

（一）經濟全球化：不少學者認為全球化始於經濟全球化的發生，其還包括與這些流動密切相關的組織過程，如將亞洲低工資的勞動力組織起來至歐美市場進行生產等皆是，而且部分經濟學家認為全球化就是「技術和資金從高工資的國家流向低工資的國家，而藉此帶動勞動密集型的第三世界國家增長出口」，因此全球化就是經濟學的範圍，而跨國公司的表現也是全球化的表現之一。

（二）軍事全球化：其所指的是使用武力或可能使用武力構成的遠距離相互依存網路。所謂的軍事包括國家武力以外的任何暴力行為，例如：美國 911 爆炸事件、恐怖份子的攻擊活動，而美蘇冷戰期間的恐怖平衡也是一個例證，其間的戰略牽制是相當激烈的，也因此產生了周邊的合縱連橫同盟關係。

（三）環境全球化：是指大氣層或海洋中原料物品的長途運輸、或生物原素，如病菌或基因物質等影響人類健康和生活水準的長距離傳播。例如：人類活動導致全球暖化、非洲愛滋病向全球傳染開來。環境之影響本來是很自然的，然而近來的變化則有很大的程度是因為人類活動，而這個影響擴及了全球。

（四）社會與文化的全球化：此涉及了思想、資訊、形象和人員的流動，其中人員的流動亦帶動思想等之流動。社會全球化最明顯例子即是一個社會會模仿另外一個社會的習慣作法和制度，進而影響個人的意識以及他們對於文化、政治等個人認同，網際網路亦推動此一流動更加快速。而聯合國教科文組織之設立，

使得文化全球化向前跨了一大步，其指望能利用資源、訊息及廣播、新聞與電影資訊以加深全球人民的相互瞭解及尊重（繆詠華、廖潤珮譯，2011：58-59）。

（五）政治全球化：其可算是社會全球化的一個次級層面，主要是有涉及到權力、治理等思想與資訊的全球化，其層面很廣，幾乎無所不涉及政治。

（六）法律全球化：其主要的作用乃在於將司法實務上的例子和有關之設計擴大到一系列的問題上來處理，並且各國可以學習與模仿，例如：人權概念、貿易協定、跨國審判等議題。

上述全球化之各個層面對我國也都有所影響。除此之外，現代性社會之專業分殊化及後現代化，這些變化在我國也皆有發生，且需再加上威權遺留之問題，在政治面上，我國歷經威權體制到今日民主鞏固初階段，少數政府需對抗在野黨的強勢監督與不合作，執政紛爭不止，而在國防、國安、警政等體系仍有威權運作之色彩；在經濟構造上，我國向來只採一極式的開發，而無顧及弱勢領域，在全球化的衝擊下，人才、資金外流情形非常嚴重，而大陸則吸收此一外流資源；在社會結構上，由於職缺越來越少，在專業上的要求更加嚴苛，社會流動性低，高科技產業對政府採取高姿態、予取予求，社會公平性值得懷疑，而在行政特色上則未完全民主化、專業度不齊、且有中央集權之色彩；在文化面上，則法治仍未深化。不過在優勢上，則是人民權利意識、政治參與度、國際觀及對政府之批判性高（黃錦堂，2005：48-50）。

二、我國應有之成績考核制度設計

從探討教師成績考核辦法之憲法要求、檢視當前各界所提出的新修正設計、再分析我國當前之政經社文脈絡，研究者試著提出法制上合憲以及實務上可行之教師成績考核制度大要方向，並以加以評估。

依據我國之政經社文背景，當前的制度改革應該朝向分權化、引入企業化的精神與手法（包括：績效管理、激勵與獎懲）、鼓勵創新、強化公民意識、引入網路治理、建立中央與地方之合作關係（黃錦堂，2005：50）、完成弱勢族群之照顧、性別平等等人權之保障，此可避免人才外流，提昇效率，教師成績考核制度之設計也該朝此方向規劃。

而在政策制度評估上，良好的政策制度應要達到下述六個標準（邱昌泰，

2004：395-396)：

1. 效果性—是指制度方案是否能產生有價值的行動結果。
2. 效率性—產生某一效果水準所需要付出努力的程度。
3. 充分性—效果水準能夠滿足問題的需要、價值或機會之程度。
4. 公平性—制度的資源、成本或利益是否公平分配於不同標的團體的情形。
5. 回應性—制度滿足某一個特定團體的需求、偏好或價值的程度。
6. 適切性—是指制度設計是否同時滿足上述五個標準。

此六項標準為任何政策制度應該符合之要求，教師成績考核制度之設計同樣應該符合此六項標準。

依據上述制度設計與評估之重點，研究者認為新的教師成績考核制度設計應該從以下數方面著手：

(一) 提升至法律位階：

教師成績考核辦法可提高其位階至形式法律，由立法院審慎詳查制訂，增加其穩定度，避免恣意更改、無所適從。

(二) 在中央與地方政府分權及合作之關係：

在法規中，主要列出原則性之規定，由中央政府負責，另賦予地方政府依據其地方教育特色，制訂因地制宜的考核辦法，也能保障原住民人口較多之縣市尊重其特殊文化以及教育之重點，而中央政府則可支援及從旁監督各縣市政府執行上的合法性。

(三) 重視教師專業自主：

由各校成績考核委員會負責教師成績之核定，主官及地方政府則居於合法性監督之角色。

(四) 落實弱勢族群之照顧：

在中央政府制訂的原則性考核辦法中，對於身心障礙優惠性待遇應該要列出，並具體化，並應考量其障礙類別及程度而有不同的考評要求。

(五) 性別平等之達成：

女性教師除了產假、產前假不列入成績考核之考量外，在實際工作上應依據給予優惠性的考核標準，直接以文字明訂於中央政府制訂之考核辦法原則中，以



為依循，而不致有適用之爭議。

(六) 具體化：

各地方政府應將考核之項目一一具體化，周延性地建立教師工作雙向細目表，將教師工作範圍明確界定出來，而不要列入爭議事項。

(七) 彈性化：

除列出具體之項目，不拘泥於教師表現之一角，而能綜合全面地看待教師整體之表現。

(八) 分類化：

各地方政府應確實詳細瞭解現行教師實際工作之內容，配合各地方政府教育特色，將考核標準依照教師工作性質之不同分類列出考核標準，不同工作性質適用不同之考核標準。

(九) 考核標準確實符合目的：

確定考核之目的以及教師工作表現及品德生活之要求，建立完整的連結。

(十) 程序公開透明化：

對於考核過程應該要求公開透明化，提供全校教師可列席參與，避免黑箱作業。

(十一) 救濟方式增加：

在成績考核規定中，規範成績考核案件之救濟細節，考量實質權利損失情形，暢通申訴管道，落實審級利益之維護。

(十二) 考核會組成更符程序正義：

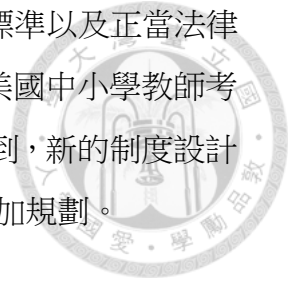
考核委員會之組成，應由負責教學、訓導、輔導、人事之行政主管為當然委員，以從各角度來評估教師之工作表現，而教師會與家長代表也為當然委員，可分別從代表教師立場及家長立場來審視教師之工作表現，除此之外，基於考核專業之考量，應由全體教師不分性別票選出代表擔任。

第五節 小結

在本章教師成績考核辦法的法政策論中，經由相關量化研究數據、研究者擔任成績考核委員會委員多年之經驗以及相關申訴案例之爭點分析，整理出教師成



績考核辦法之眾多爭議，這些爭議多為辦法第四條第一項認定標準以及正當法律程序範疇，就憲法之要求已發現部分爭議處有違憲之虞，參酌美國中小學教師考核制度後，也發現教育部所提之修正草案仍有諸多問題未回應到，新的制度設計若要更完善則需考量全球化衝擊及我國政經社文脈絡、據此詳加規劃。



第五章 結論



教師在教育工作上之表現是否能達成國家及社會所賦予之角色期許，實在是需要一套良好的考核制度及規定。綜觀本研究之進行，因為研究者本身實務上擔任校內考核會委員的經驗所衍生出來的疑惑，而懷疑公立高中等以下學校教師成績考核辦法之適切性，又加以相關研究調查統計皆顯示中小學教師九成五以上皆考列教師成績考核辦法第四條第一項第一款且多數教師對於辦法有諸多的疑問，而教師申訴評議委員會所評議之案件中，以教師成績考核為爭點之案件亦不斷浮出檯面，又加上地方政府有教師成績考核比例設限之提案、同時教育部也提出新修正草案，以及大法官解釋文所發現之爭議，可以確認教師成績考核制度之探究是一個迫切的議題。

經由文獻之探究，過去的研究多以問卷調查法進行量化之統計，研究主題則多集中於政策面之執行，分析教師對於考績制度之知覺、滿意度、態度及意見等、從法學研究途徑來探討教師成績考核制度之研究較少，然而從相關案件裁判以及大法官解釋文中即可發現，從法學研究途徑來探究現行教師成績考核辦法十分有必要。在法學研究上，法解釋論與法政策論是法學研究的兩個重要向度，以此二向度來探究我國當前公立高級中等以下學校教師成績考核辦法才算完備，從法解釋論立場，先了解辦法的目的以及演進，再探討在辦法實施下當前實務案例之裁判及解釋，以及整理當前成績考核辦法的爭議點，從法政策論方向探討該辦法在教師人權保障及央地分權上之憲法要求，而觀美國對我國社會之影響，也不得不參酌美國中小學教師考核制度，再以此檢視各界回應當前教師成績考核困境之制度設計、及提出我國教師成績考核制度後續應發展及設計之方向，經由如此之考量與設計，研究得出以下二節之成果。

第一節 法解釋論方面

教師成績考核辦法之目的乃在藉由成績評定方式，檢核工作成效、改進不良工作效果、鼓舞成員努力、以間接達成教育目標，故從民國 60 年即制訂辦法以

為規範，近幾年由於教師人權提升，以及申訴管道的暢通，在實務上累積越來越多的申訴案件，這些申訴案件提供了對現行法規的主要解釋來源，主要可以分正當法律程序與實體考核內容兩部分：

在程序部分，意見陳述權需保障；考核委員會性別比例需保障；校長之覆核權有限制要求；縣市政府教育局監督權限有限制；訴願及行政訴訟提起之禁止；國立高級中等以下學校無再申訴之程序利益；法律明確授權之必要；擁有考核權力者應負舉證責任。

而在實體部分提出了數項申訴決定標準，包括：刑事處分並非成績考列第四條第一項各款的唯一考量；學校辦理成績考核時應遵照平等原則、及不能有其他違法或顯然不當等情事；校方享有相當之判斷餘地，除非其判斷有恣意濫用及其他違法情事；女性教師工作的保障程度；比例原則、利益衡平原則、不利益變更禁止原則、懲處法定原則、法律明確性原則及從輕原則之遵守；違反第四條第一項第一款及第二款中有關事病假之規定，則無法考列該款，即便非屬教學不力之情形；教師成績考核不能訂定比例設限。

從解釋論來看，在現行法規尚未修正前、且亦無相當之法院判決可供司法解釋，這些申訴實務上的解釋適用仍為目前成績考核辦法爭議之主要解釋來源，可供教師與相關人士參酌瞭解辦法之實體與程序之規定。

第二節 法政策論方面

經由整理出之教師成績考核辦法之爭議，同樣可分為程序正義與實體考核內容兩部分，經由憲法之要求檢驗得知：教師成績考核辦法在法律保留原則、將未加區分的刑事處分列為成績考核項目的比例原則檢驗、無區分工作差異性的平等原則檢驗以及中央與地方分權上並無違憲之事實，然而若以不當聯結禁止原則檢驗未加區分的刑事處分規定，則有違憲之虞，此外未將原住民、身心障礙者、性別平等優惠性待遇列入規定、且在成績考核辦法中對性別比例設限、法規明確性原則及正當法律程序檢驗等也有違憲之虞，而教育部所提之修正草案仍有諸多問題未回應到，透過考量我國政經社文脈絡，避免人才流失、提昇效率、增加國際競爭力，應該將成績考核辦法提升至法律位階、促成中央與地方政府分權及合

作、重視教師專業自主、落實弱勢族群之照顧、性別平等之達成、考核項目要具體化、彈性化、分類化、合目的、程序公開透明化、暢通申訴管道、委員會組成要更符程序正義。





參考文獻



壹、中文部份

月旦法學教室，2012，〈釋字第七〇二號解釋〉，《月旦法學教室》，120：96-98。

王必芳譯，2012，〈基本權利在歐洲所受到之保護〉，「中華民國憲法學會民國一百零一年學術研討會」（12月15日），台北：中華民國憲法學會。譯自 Francis DELPEREE. *LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX EN EUROPE*.

中華民國中小學校長協會，2012，〈教師成績考核新法：還給優秀教師考核公道〉，網頁，<http://www.pnjh.phc.edu.tw/data/pub/201209111358190.doc>，2017/08/15。

公視，2008，〈中小學教師考績 台南縣政府訂比例〉，4/9。

丘昌泰，2004，《公共政策—基礎篇》，台北：巨流圖書。

立法院，2013a，〈職業學校法—法條沿革〉，立法院法律系統網頁，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@68:1804289383:f:NO%3DE01715*%20OR%20NO%3DB01715\\$\\$\\$11\\$\\$\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@68:1804289383:f:NO%3DE01715*%20OR%20NO%3DB01715$$$11$$$PD%2BNO)，2013/01/31。

立法院，2013b，〈高級中學法—法條沿革〉，立法院法律系統網頁，[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@68:1804289383:f:NO%3DE01716*%20OR%20NO%3DB01716\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@68:1804289383:f:NO%3DE01716*%20OR%20NO%3DB01716$$$10$$$NO-PD)，2013/01/31。

全國教師工會總聯合會，2012，〈有關成績考核第四條是否修正現況報告〉，《全教總第316期會員快訊》，316： -。

自由時報，2012，〈教師評鑑將入法，最快明年實施〉，Yahoo奇摩新聞網頁，<http://tw.news.yahoo.com/教師評鑑將入法最快明年實施-203910058.html>，2012/08/16。

自由時報，2013a，〈教師考績設限 學年過半才設限 引反彈—議會決議 甲等不得逾九成五〉，自由時報電子報網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/6/today-taipei1.htm>，2013/03/06。

自由時報，2013b，〈學校生困擾 台南有先例〉，自由時報電子報網站：

<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/6/today-taipei1-2.htm>，

2013/03/06。

自由時報，2013c，〈家長協會：看是合理 執行應要討論〉，自由時報電子報網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/6/today-taipei1-3.htm>，

2013/03/06。

李建良譯，2005，〈憲法解釋〉，《臺大法學論叢》，26(4)：87-93。譯自 Christian Starck. Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd VII, 1992, §164 Die Verfassungsauslegung, S. 189-229.

李惠宗，2004，《教育行政法要義》，台北：元照出版有限公司。

李惠宗，2009，《憲法要義》，台北：元照出版有限公司。

李惠宗，2010，《案例式法學方法論》，台北：新學林出版股份有限公司。

呂美花，2003，《我國技職校院教師教學服務考核指標之建構》，台北：台北師範學院國民教育研究所。

吳天方、廖德昭，2003，〈國立高中職校教師成績考核現況與展望〉，《學校行政雙月刊》，24：87-93。

吳志光，2009，《行政法（二版）》，台北：新學林。

吳庚，2004，《憲法的解釋與適用》，自版。

吳信華，2011，《憲法釋論》，台北：三民書局。

吳瓊治，2007，〈品格與道德融入績效考核之探討〉，《品質月刊》，43(2)：21-24。

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。

周坤鴻，2012，〈片面增加教師義務依法無據〉，《全國教師工會總聯合會》，3：5。

法治斌、董保城，2010，《憲法新論》，台北：元照出版有限公司。

林子儀等，2003，《憲法—權力分立》，台北：學林文化。

林立，2002，《法學方法論與德沃金》，台北：學林文化。

林利芝譯，2005，《英美法導論》，台北：元照。譯自 William Burnham. *Introduction to the Law & Legal System of the United States*. Eagan, MN: West Publishing. 2001.

柯嚴賀，2001，《國民小學教師考績制度現況與改進之研究》，高雄：高雄師範

- 大學教育研究所碩士論文。
- 翁岳生，2012，〈臺灣民主憲政的發展與法律概念及立法功能的演變〉，《月旦法學雜誌》，200：42-64。
- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》，16：107-135。
- 高啟順，2006，《國民小學教師成績考核制度實施現況與改進意見之調查研究》，嘉義：嘉義大學國民教育研究所碩士論文。
- 郭生玉，1989，《心理與教育測驗》，台北：精華書局。
- 郭添財，2007，〈台南縣教師考績不應以比例設限〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，<http://www.npf.org.tw/post/1/3768>，2013/03/13。
- 莊英斌，2016，《教師成績考核制度公平認知對工作士氣影響之研究-以新北市立福營國民中學為例》，台北：世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 曹俊漢，2009，《全球化與全球治理》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 黃仲夫，2006，《刑法精義》，台北：元照出版有限公司。
- 黃宏展，2003，《國民中學教師對考核新制態度之研究：以臺北縣三重區為例》，台北：台北市立師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 黃明焜，2009，《公務人員考核之研究－以海巡署海岸總局文職人員年終考績為例》，台北：世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 黃昭元，2008，〈大法官有關平等權解釋審查標準之分析檢討：從釋字第六二六號解釋談起〉，「第六屆憲法解釋之理論與實務學術研討會」(1月12日)，台北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 黃茂榮，1982，《法學方法與現代民法》，台北：建興。
- 黃裕城，1983，《國民小學教師考核辦法之研究》，台北：臺灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 黃新民，2010，〈教師專業發展評鑑之政策脈絡分析〉，《教育與社會研究》，21：83-115。
- 黃勝輝，2003，《國民小學教師績效考核與工作態度之研究》，嘉義：嘉義大學國民教育研究所碩士論文。
- 黃錦堂，2003，《法學緒論》，台灣大學政治學系暨研究所黃錦堂教授教學網站，<http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn/General%20Theory%20of%20Laws.pdf>

，2013/06/09

- 黃錦堂，2005，《行政組織法論》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 黃錦堂，2011，〈我國特別權力關係的新定向—釋字第 653、654 與 684 號解釋之發展〉，《法令月刊》，62(9)：1-24。
- 黃錦堂，2012a，《地方制度法論（二版）》，台北：元照出版有限公司。
- 黃錦堂，2012b，〈原住民族保障與原住民族自治區法草案之研究〉，《法令月刊》，63(11)：68-98。
- 黃錦堂、林彥超，2013，〈變動時代公務人員陞遷法之興革〉，《公務人員月刊》，200：6-18。
- 許宗力，2007，《憲法與法治國行政》，台北：元照出版社。
- 許育典，2000，〈邁向二十一世紀台灣教育法制的根本問題及其檢討——一個憲法與文化的反思〉，《政大法學評論》，63：129-161。
- 許育典，2006，〈教育法學的發展〉，《律師雜誌》，324：10-39。
- 陳秀容，1998，〈人權之普遍性的初步探討：Jack Donnelly之有關理論的評析例〉，《政策科學論叢》，9：173-194。
- 陳愛娥，2007，〈對憲法平等權規定的檢討〉，湯德宗、廖福特（編），《憲法解釋之理論與實務》第五輯，台北：中研院法律所籌備處，頁225-260。
- 陳愛娥，2014，〈憲法方法論專題研究講課內容〉，台北：台北大學法律學系。
- 陳愛娥譯，2014，〈憲法方法論專題研究上課講義〉，台北：台北大學法律學系。
- 譯自 Jan Schroder. "Methodenlehre, historisch." In <http://www.enzyklopaedie-rechtsphilosophie.net/inhaltsverzeichnis/19-beitraege/114-methodenlehre-historisch>. Latest update 30 December 2014.
- 陳朝建，2004，〈談台灣新公法學派之建構-以法律政策的憲法論證為例〉，《政策研究學報》，4：81-104。
- 陳慈陽，2005，《憲法學》，台北：元照出版社。
- 陳櫻琴，1998，〈論地方立法權與執行中央政策之爭議—以「拜耳案」為例〉，《月旦法學雜誌》，42：63-74。
- 教育部，2012，〈預告修正「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第四條草案〉，行政院公報資訊網頁，
http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018113/ch05/type3/g

ov40/num23/Eg.htm，2012/08/29。

教育部中央教師申訴評議委員會，2006，《2006 教育部中央教師評議委員會評議書選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2007，《2007 教育部中央教師評議委員會評議書選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2008，《2008 教育部中央教師評議委員會評議書選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2009，《2009 教育部中央教師評議委員會評議書選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2010，《2010 教育部中央教師評議委員會評議書選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2011，《2011 教師申訴法規選輯》，台北：教育部。

教育部中央教師申訴評議委員會，2010，《2012 教師申訴法規選輯》，台北：教育部。

湯德宗，2009，〈違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想〉，廖福特(編)，《憲法解釋之理論與實務》第六輯，台北：中研院法律所籌備處，頁 1-78。

曾智祺，2016，《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法執行之研究—以桃竹苗地區國民小學為例》，新竹：新竹教育大學教育與學習科技學系碩士論文。

楊仁壽，2010，《法學方法論》，台北：三民書局。

廖俊仁，2006，《臺灣教師人權運動(1987-2005)》，台北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

臺灣省政府，2013，〈臺灣省教師申訴評議〉，臺灣省政府網頁，
http://www.tpg.gov.tw/tpg/info_teacher.php?PG=29，2013/07/18。

蔡希正，2004，《行政機關績效考核與員工參與-組織正義觀點之探討》，新竹：玄奘人文社會學院公共事務管理學系碩士論文。

蔡希正，2011，《平等原則適用於我國公務人員考績制度之探討-以教師考核機制為中心》，新竹：玄奘大學法律學系碩士論文。

- 蔡青雅，2010，《國民小學教師成績考核辦法之研究—以桃園縣為例》，桃園：開南大學公共事務管理學系碩士論文。
- 駱奕穎，2005，《國民小學教師績效評鑑制度規劃之研究》，台北：台北師範學院教育政策與管理研究所碩士論文。
- 鍾禮章，2003，《國民中學實施教師專業評鑑制度之研究》，台北：政治大學學校行政碩士班碩士論文。
- 劉廷揚、林威克，2011，〈大學自治與特別權力關係的論辯—大法官釋字第 684 號解釋初探〉，《台北海洋技術學院學報》，4(2)：91-112。
- 劉恬妘，2009，《教師成績考核制度與教師專業發展評鑑制度整合之研究》，台北：台北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。
- 劉鑒儀、陳正芳，2007，〈知識管理的推手—獎懲制度與績效考核〉，《品質月刊》，43(8)：46-49。
- 繆詠華、廖潤珮譯，2011，《文化多元性與全球化》，台北：麥田出版。譯自 Armand Mattelart. *Diversite culturelle et mondialisation*. Paris: Editions La Decouverte. 2007.
- 蕭全政，2013，〈對「全球化下我國與中東歐國家關係發展政經意涵」一文之回應〉，「『公共事務』研究生論文發表會」（4月20日），台北：台灣大學。
- 蘇俊雄，1998，〈違憲審查制度及憲法解釋效力之界限〉，《月旦法學雜誌》，42：28-31。
- 顧維元，2009，〈對戴明主張廢除績效考核制度的省思〉，「國立勤益科技大學管理學術研討會」（11月20日），台中：勤益科技大學。
- Yahoo奇摩新聞，2012，〈新版考績法 丙等下限仍訂3趴〉，Yahoo奇摩新聞網頁，<http://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E7%89%88%E8%80%83%E7%B8%BE%E6%B3%95-%E4%B8%99%E7%AD%89%E4%B8%8B%E9%99%90%E4%BB%8D%E8%A8%823%E8%B6%B4-185000544.html>，2012/06/09。

貳、西文部份

- Beatty, D. 2004. *The Ultimate Rule of Law*. New York: Oxford University Press.
- Ellett, C. D. and C. Teddlie. 2003. "Teacher Evaluation, Teacher Effectiveness and

- School Effectiveness: Perspectives from the USA.” *Journal of Personnel Evaluation in Education* 17(1):101-128.
- Ely, J. H. 1980. *Democracy and Distrust*. Eagan, MA: Harvard University Press.
- Essex, Nathan L. 2008. *School Law and the Public Schools*. Boston, MA: Pearson Education, Inc.
- Iwanicki, E. F. and D. A. Rindone. 1995. “Integrating Professional Development, Teacher Evaluation, and Student Learning: The Evaluation of Teacher Evaluation Policy in Connecticut.” In *Teacher Evaluation Policy*, ed. D. L. Duke. New York: State University of New York Press, 65-98.
- Klein, Alyson. 2017. “Obama’s Legacy on K-12 One of Bold Achievements, Fierce Blowback.” In <http://www.edweek.org/ew/articles/2017/01/11/obamas-legacy-on-k-12-one-of-bold.html>. Latest update 23 July 2017.
- Rogers, W. 1993. *Georgia Teacher Evaluation Program: Evaluation Manual*. Atlanta, GA: Georgia Department of Education.
- Rosenbloom, D. H., D. D. Rosenbloom, and R. S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
- Rossow, L. F. and J. A. Stefkovich. 2005. *Educational Law: Cases and Materials*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Shinkfield, A. J. and D. L. Stufflebeam. 1995. *Teacher Evaluation: Guide to Effective Practice*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- The New York Times. 2014. “States Given a Reprieve on Ratings of Teachers.” In https://www.nytimes.com/2014/08/22/education/education-secretary-allows-reprieve-on-test-based-teacher-ratings.html?ref=education&_r=0. Latest update 19 July 2017.
- U. S. Department of Education. 2017a. “No Child Left Behind.” In <https://www2.ed.gov/nclb/landing.jhtml>. Latest update 22 July 2017.
- U. S. Department of Education. 2017b. “Every Student Succeeds Act (ESSA).” In <https://www.ed.gov/essa>. Latest update 22 July 2017.
- U. S. News. 2015. “Obama Signs Education Law Rewrite Shifting Power to States, Call it a ‘Christmas Miracle’.” In <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2015/12/10/obama-to-sign-education-law-rewrite-power-shift-to-states>. Latest update 23 July 2017.

Valentine, J. W. 1992. *Principles and Practices for Effective Teacher Evaluation*.

Boston, MA: Allyn and Bacon.



附錄 1: 大法官會議釋字第 702 號解釋文

李震山大法官部分不同意見書



中華民國九十八年十一月二十五日修正公布之教師法第十四條第一項第六款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……六、行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實。」（下稱系爭規定）另依同條第三項前段規定：「教師有第六款情形者，不得聘任為教師。」再依後段規定：「其已聘任者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘、停聘或不續聘。」基此，系爭規定是以「行為不檢有損師道」之所謂「不確定法律概念」，作為「終身不得聘任為教師」法律效果的構成要件。問題癥結在於，對人民職業選擇自由採最嚴厲的終身剝奪效果，竟以既無法定義、又具一定倫理道德內涵、且待價值補充之概念，為其構成要件（Wert-ausfüllungsbedürftige Tatbestandsmerkmale）。在前述巨大反差情形下，針對該抽象要件內涵之明確性進行違憲審查時，自應採取較嚴格審慎的標準。惟本件解釋並未實質提高審查密度與標準，僅形式上援引「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」之制式套句，就其中最重要的「受規範者所得預見」要件之審查，則採取未必經得起憲法檢證的行政命令作為重要論據，從而獲致「與法律明確性原則尚無違背」的結果，本席對此難表贊同，乃提部分不同意見書。

壹、法律概括條款應受法治國「法律明確性」之憲法原則制約

奉行立憲主義的現代法治國家，在尊重民主多元價值與因應不可確知的各式風險中，若欲衡平自由與安全（秩序）等核心價值，其施政多樣性下所依據的法律自難鉅細靡遺，立法者難免會制定有如系爭規定以不確定法律概念作為干預人民自由權利構成要件的概括條款；再由執法機關於具體個案中依其專業，涵攝與判斷該等抽象概念；若生爭執，方由司法機關定紛止爭。此種給予立法者藉抽象性用語，取代具體明確要件規定之立法方式，除可避免隨時修法之壓力外，又可預留執法時能與時俱進的空間；執法者若能本於社會上可以探知認識之客觀倫理秩序、價值規範及公平正義原則作為其對不確定法律概念之專業「判斷」

(Beurteilung) 基礎，進而將抽象概念逐步具體化或類型化；法院若又能於相關爭議中形成可信賴的先例，成為法律有機成長的要素；均有助於法安定性之維持外，亦可成為追求個案正義的利器。但欲達此理想目標，公權力機關皆需充分服膺權力分立相互制衡及積極保障人權的憲法原則。不論如何，本院歷來之解釋，皆原則上肯認概括條款之必要性，但只給答案，惜未附較充分的理由。(註一)

概括條款，本就是以公權力具有專業追求公益權責的預設所為之立法制度設計，自始就偏向賦予公權力運作的彈性空間，因此，就其所潛藏的行政與司法權運作恣意的可能性，人民就不易節制。概括條款形成與運作的相關過程包括：

(一)、概括條款中抽象概念的選定，例如公共安全、社會秩序、公序良俗、公益、危害……等，皆屬立法者優先享有的「話語權」。理論上，其是經主權者所同意而運用的措詞，亦相當程度展現主流價值觀；實際上，由於複雜不確定的社會現象，執法機關往往透過法律提案權取得先入為主的優勢，此時概括條款中抽象用語的選取，對法律執行已具有定調功能。(二)、對該等抽象概念之詮釋及涵攝，執法機關則擁有先位的判斷權限。若其判斷涉及高度屬人性、透過社會公正人士或專家所為專業判斷，或由獨立行政職權之委員會所為之決定，基於「判斷餘地」(Beurteilungsspielraum) 理論尚會受到司法審查的尊重，從而降低審查密度。(三)、當個案涉及基本權利保護必要，而人民就公權力有關不確定法律概念之辭義鑽研或章句析解等「文字釋義操作」，產生恣意或濫權之質疑時，往往會尋求法院救濟，期以節制執法的恣意或不公。但受前述立法制度設計之框限，以及向來尊重行政專業的理由下，法院施展空間並不大，人民以其先天不利的講述能力對抗公權力，經常是徒勞無功，(註二) 最後只餘求助於釋憲者一途。

由上可知，司法院大法官以「法律明確性原則」作為概括條款合憲性的主要量尺，就權力分立相互制衡與人權保障就有非比尋常的意義，亦是展現違憲審查功力之所在。因此，本院針對該原則的審查就不應流於形式，特別是已涉及終身剝奪職業自由的概括條款，於此時若尚以尊重其他公權力為由，尤其是重視執法者的立場，企圖博取司法謙抑的稱道，違憲審查之論理自然就顯得勉強。

貳、本院審查「法律明確性原則」之論證模式應避免流於形式

本院有關「法律明確性原則」審查所使用固定套句及論證模式，咸信源自釋

字第四三二號解釋：「有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則（按：指法律明確性原則）相違。」其後之解釋，除因個別對象與重點不同，或因對先前解釋所提審查要件之內容有不同理解，而產生不同用語與標準外，大致仍都援用前述三個「層層相扣」的要件（釋字第四九一號、第五四五號、第六〇二號及第六三六號解釋參照），茲略述於次：

一、苟其意義非難以理解

如果多數人對法律抽象概念之意義幾乎「難以理解」，該概念當無明確性可言。唐突的是，釋字第五九四號解釋為該要件另行添加如下用語：「如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，……，即無違反法律明確性原則」，係將「法律授權明確性」之要件，（註三）轉化為「法律明確性」之要件，實屬多餘。就以本件解釋為例，在無堅強理由下，要求現代的教師去探求過去人民對為人師者應如何思考「師道」的立法目的，並要求其理解「師道」與現代多元複雜教育法或教師法間的整體關聯性，之後才據以決定「不確定法律概念」之意義是否「難以理解」，並用以轉化解決與倫理道德爭議有關問題，明顯不合理。若以之要求一般人民，其誤謬之處更屬灼然。

二、受規範者所得預見

「受規範者」及「所得預見」究何所指？依釋字第五九四號解釋稱：「個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見」，出現「一般受規範者」之用語，其與「受規範者」之範圍是否有別，需視概括條款所欲規範的現象而定。因為概括條款不乏以具專業知識背景者為規範對象，例如醫師法、會計師法、教師法等之相關規定，而各該受規範者對不確定法律概念之認知與理解，自與「一般人民」有別。至於「所得預見」之重點是，該不確定法律概念是否足夠明確（*hinreichende Bestimmtheit*），以使受規範者對「個案事實是否屬於法律所欲規範之對象」有「可預見性」，甚至包括對國家干預風險之「可量度性」，其乃憲法站在受規範者之立場要求立法者，（註四）而非任令立法者怠惰於先，等事件發生之後，才由其他公權力自行詮釋定奪的「可預見性」。就此部分，本件解釋顯採避重就輕的態度而未詳加審查，容於本文「參」再行敘明。



三、可經由司法審查加以確認

就此要件，林子儀及許宗力大法官於本院釋字第六三六號解釋共同提出之部分協同意見書中已正確指出：「所謂可經由司法審查加以確認，意在提供及確保事後救濟之途徑，其意義與人民對系爭規定之事前理解並可得預見之要求，顯不相同。是本席等認為在審查判斷系爭法律規定是否符合法律明確性原則，本院歷來所強調之『可經由司法審查加以確認』之審查要件，實屬多餘」值得贊同。同理，釋字第五四五號解釋指出：「法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無牴觸。」除「可經由司法審查加以確認」要件之外，新增「可經由特定專業機構認定及判斷」要件，後者係對行政機關行使公權力時所為之必要程序性制約，但其與「受規範者所得預見」要件是否構成，亦無必然關係。

以系爭規定為例，「行為不檢有損師道」需「經有關機關查證屬實」之內容，其已包含在踐行「經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷」之行政程序，以及「由司法審查加以確認」之司法程序之內，皆屬正當法律程序或人民程序基本權之當然內涵，與法律概念究係具體或抽象並無直接關聯，其於實務運作上並無困難且屬當然，且共同構成維護基本權利程序上之要件。重點是，該兩項程序縱已具備，亦不能證立法律明確性原則核心之「受規範者所得預見」要件。

參、法律明確性原則中「受規範者所得預見」要件之審查應更細緻化

令本席不安的是，本院審查法律明確性原則的量尺有日漸寬鬆的趨勢，藉由挪移焦點而避重就輕，終將使該項審查形骸化而僅聊備一格。系爭規定因伴隨終身剝奪職業選擇之效果，所以至少需從立法制度上，以及受規範者之分類上，就「受規範者所得預見」之要件為更細緻化審查，以之作為提高審查標準而克盡違憲審查職責之範例。本件解釋本具有里程碑意義，惟失之交臂，殊屬可惜。

一、為正當化「受規範者可預見性」，立法者應踐行「先具體後概括」之職權

概括條款之立法設計，旨在補充結構規範的遺漏，從而具有承接性規範（Auffangnorm）的功能。基於輔助（補充）性原則（Subsidiaritätsprinzip），立法者於立法時，需儘可能依列舉原則（Enumerationsprinzip）將可規範之事實類型化、列舉、例示、或轉引（Verweise）後，若仍留有某些暫時無法規範之可能闕漏，方輔以不確定法律概念為構成要件之法律條款，以濟立法之窮。本院釋字第四三二號解釋所涉及之會計師法，以及釋字第五四五號解釋所審查之醫師法，皆採先具體後概括之立法例，並兼採轉引的規範節約技術，使執法者優先適用具體規定，之後才適用概括規定，更重要的是，使受規範者預見其行止之風險，免受突襲，並進一步在法律效果上，依情節而為不同程度之懲戒規定，確能正當化「受規範者可預見性」之要件。（註五）相互對照下，系爭規定除與第九款：「經學校性別平等教育委員會調查確認有性侵害行為屬實」間，有明顯列舉與概括關係外，與其他各款並無適用上必然優先順序關係。至於系爭規定與第九款間縱有特別規定與普通規定之關係，經實務運作，除非構成刑法妨害性自主罪外，似已逐漸成為併列之「選擇關係」，並以概括條款成為適用之首選，則屬另一問題。（註六）總而言之，系爭規定的粗疏立法，實難正當化「受規範者可得預見」之要件。

多數意見另闢蹊徑，以「教師亦可藉由其養成教育及有關教師行為標準之各種法律、規約（教師法第十七條、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法、全國教師自律公約等參照），預見何種作為或不作為將構成行為不檢有損師道之要件」，似合乎邏輯，實有甚多不合理而啟人疑竇之處。僅以其所援引之「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」（下稱該辦法）為例，就有以下可議之處：

- （一）、該辦法並非系爭規定所明確授權之法規命令，隨意嫁接，恐引喻失義。
- （二）、該辦法規範之對象僅及於「公立」、「高級中等學校教師」，並不及於大專院校老師，甚難以偏概全，何況大專院校尚有大學自治之憲法制度性保障問題。
- （三）、受規範者所得預見者，若是從嗣後可隨時調整、增刪，而基本上是屬於行政機關意旨之法規命令及實務運作去探求，其與前述「個案事實是否屬於法律所欲規範之對象」是從法律去探求，兩者間有極大的落差。
- （四）、該辦法第四條及第六條規範之內容，並未將系爭規定具體化而更加明確，卻仍然是以「不確定法律概念」為處罰要件，包括：「品德生活較差，情節尚非重大」、「有不當行為，致損害教育人員聲譽」、「言行不檢，致損害教育人員聲譽，情節重大」等；就以末者為例，「情節重大」與本件解釋所稱「行為不檢情節已達相當嚴重程度」，究

有何區別？又「損害教育人員聲譽」與「行為不檢有損師道」間，究本質上又有何顯然不同之處？恐怕僅是五十步與百步之遙而已。本件解釋援引要件不明確的下位規範，以填補上位規範之不明確法律概念，恐又陷入循環論證之窘境。(五)、該辦法第四條及第六條之處罰規定，各依其行為不檢之事由輕重，而有不同懲處方式可供裁量，包括「留支原薪」、「記過」、「記大過」等，更凸顯系爭規定立法設計的恣意。

此外，本件解釋認為「教育實務上已累積許多案例，例如校園性騷擾、嚴重體罰、主導考試舞弊、論文抄襲等」可作為教師預見何種作為或不作為將構成行為不檢有損師道要件認知上之參考。足見「行為不檢有損師道」之概念能承載甚多案例類型，正表示抽象文字可操作的空間相當巨大。其次，該等選自高等行政法院的案例未必明確，也並不當然不會引發爭議，原因案件即為適例，必須再行篩選，才能與「有損師道」之行為合致。不論如何，多數意見似乎亦有將事件類型化或具體化的動機。此外，多數意見自行將「行為不檢有損師道」概念限縮於「係因行為人嚴重違反為人師表之倫理規範，致已不宜繼續擔任教職」，縱然仍使用「為人師表」之不確定概念，至少已萌生以「重要性理論」限縮抽象概念的問題意識。縱然如此，多數意見卻沒有要求立法者克盡其列舉之責的準備，仍容許其於基本權利重大干預事項，將補充性規範之概括條款當成結構性規範運用，而認系爭規定並無違法律明確性的憲法要求，實令人遺憾。

二、若未區分「受規範者」之性質而使之一體適用不確定法律概念，易生羅織之弊

系爭規定之受規範者，可能包括：(一)、有意進入教師職場之人。(二)、正在教師職場中之人。(三)、曾擔任教師而因故已離開教師職場者。(四)、性質功能有其差異的各級學校教師，包括公立或私立性質，以及由國小、國中、高中(職)至大專院校與技職體系等各級。(五)、經師院體系與非師院體系養成之教師。以上所例示各種性質之「受規範者」，除各自依文字語言習慣或日常生活經驗外，仍會依其專業認識程度考量處罰風險的可認識性後，才將「行為不檢」涵攝於有道德禮教內涵之「師道」。因此，欲探求抽象概念是否為受規範者所得預見，若不區分事件規範對象之性質，一體適用，恐易流於主觀或失之偏頗，羅織的情形就在所難免，尤其當不確定法律概念之詮釋涉及從俗之主流價值觀與非主流價值

觀之拉鋸爭議時。若又因系爭規定之單一化，而使某些受規範者背負行為不檢有辱師道的道德污名，且終身不能從事教職，自與保障人性尊嚴及維護人格自我發展的憲法意旨有違。若僅以「確保學生良好之受教權」、「我國素有尊師重道之文化傳統」、「課予教師較高之義務與施以較嚴之處置」等較為空泛的理由，正當化所有教師對系爭規定可得預見之理由，恐難以服人。

肆、結語

若承認干預人民自由權利之法律，得逕以概括條款為依據，則無異默許立法機關懈怠憲法上受人民委託之職權，致過度擴大行政及司法在適用不確定法律概念時之判斷權，潛藏著恣意而侵害人民權益的危機，並使追求個案正義淪為口號，就有違權力分立相互制衡的憲法原理。多數意見針對「行為不檢有違師道」之不確定法律概念，形式上固循「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」之理路，並加上「經由各級學校之教師評審委員會」，但卻淡化「受規範者所得預見」之核心要件，並以可隨時修改調整，且非教師法所授權，內容亦充斥不確定法律概念之法規命令，作為支持受規範可得預見之主要理由。此種並非誠實面對問題的機巧論證，表面上似乎只是在「法律明確性原則」上又增添一號欠缺反省的泛泛解釋案。但嚴肅而言，不能廢續推進前輩大法官的成果，已是進步的阻滯，若立法、行政及法院因本身立場，而對本件「法律明確性原則」審查結果因合憲而習焉不察，進而對多數意見所提檢討改進建議視若無睹，往後本院再循例積累類似解釋案時，勢將堆砌固化成為阻絕人權保障而難以拆除撼動的邪惡制度高牆，豈能不戒慎恐懼！（註七）

註一：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。」（釋字第 432 號、第 521 號及第 522 號解釋參照）。

註二：原因案件之臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2331 號判決聲請人敗訴（後為最高行政法院 100 年度裁字第 1289 號裁定以原告上訴不合法而駁回），於適用系爭規定之不確定法律概念並運用判斷餘地理論時，引用本院釋字第 382 號、第 462 號及第 553 號解釋降低原處分合法性之審查

密度，並稱：「按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取舍）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由書參照）。」但上開本院釋示意旨是否淪為制式化標語，使得行政法院之低密度審查幾近等同於全盤接受，致無法發揮權利救濟及定紛止爭功能，尚有待檢驗。由另件曾眾所矚目的前臺北市中山國中蕭曉玲教師，疑似因公開反對臺北市政府之一綱一本政策，學校先依教師法第 14 條「教學不力」提報為不適任教師，在約 40 天後，又因故改依更抽象的系爭規定之「行為不檢有損師道」為處罰依據。原審臺北高等行政法院 99 年度訴字第 121 號判決，依例「複製貼上」上開「按行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，……，（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由書參照）。」等語，然後即得出「經查無何行政裁量有裁量逾越或濫用情事，或判斷有恣意濫用及其他違法情事，本院自應尊重。」惟行政機關是否認定事實錯誤？涵攝概括之系爭規定有無恣意？更重要的是，判斷是否已違一般公認價值判斷標準？判斷是否出於與事物無關考量？均未見縝密說理之認事用法。而原告上訴後，最高行政法院 100 年度判字第 1893 號判決，仍然延襲原判決，以「『行為不檢有損師道』，涉及不確定法律概念，

具高度屬人性之評定，其解釋與適用自有待原處分機關依法予以審慎斟酌與裁量。」未能補充更具說服力之理由，甚為可惜。立法者以不甚明確之系爭規定規範於先，行政機關以系爭規定作為「淘汰」教師之萬靈丹於次，行政法院再補上尊重專業判斷餘地之標語於最後，三權不是分立制衡而是齊心合力，無怪人民將案件湧入求助於釋憲者。

註三：「從母法整體規定及精神，去探求法規命令是否合乎母法之授權目的、內容及範圍。即所謂授權須具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯性意義為判斷」（釋字第 426 號、第 538 號解釋參照），或「依法律整體解釋推斷立法者是否有意授權主管機關訂立法規命令，而非拘泥於特定法條之文字。」（釋字第 394 號解釋參照）。

註四：Vgl. BVerfGE 49,168, (181) .

註五：法律以不確定法律概念而設之概括條款種類繁多，當中以產生干預性法律效果者對人民影響最鉅。針對具專業知識背景者而設之此種規範，現行會計師法第 41 條規定：「會計師執行業務不得有不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務。」雖然較為概括，但同法第 61 條規定：「會計師有下列情事之一者，應付懲戒：一、有犯罪行為受刑之宣告確定，依其罪名足認有損會計師信譽。二、逃漏或幫助、教唆他人逃漏稅捐，經稅捐稽徵機關處分有案，情節重大。三、對財務報告或營利事業所得稅相關申報之簽證發生錯誤或疏漏，情節重大。四、違反其他有關法令，受有行政處分，情節重大，足以影響會計師信譽。五、違背會計師公會章程之規定，情節重大。六、其他違反本法規定，情節重大。」及第 62 條規定：「會計師懲戒處分如下：一、新臺幣十二萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。二、警告。三、申誡。四、停止執行業務二個月以上二年以下。五、除名。」就懲戒構成要件係以先具體後概括之立法方式，並設有輕重程度不同之懲戒種類。至屬消極資格要件且可能產生終身不得從事該職業，則另於第 6 條第 1 項及第 2 項規定：「有下列情事之一者，不得充任會計師：一、曾有詐欺、背信、侵占、偽造文書或因業務上犯罪行為，受一年以上有期徒刑之宣告確定。但執行完畢或一部之執行而赦免已滿三年者，不在此限。二、受監護或輔助宣告尚未撤銷。三、受破產宣告尚未復權。四、罹患精神疾病或身心狀況違常，經主管機關委請二位以上相關專科醫師諮詢，並

經主管機關認定不能執行業務。五、曾任公務員而受撤職處分，其停止任用期間尚未屆滿。六、受本法所定除名處分。」「已充任會計師而有前項各款情事之一者，撤銷或廢止其會計師證書。但因前項第一款至第五款規定撤銷或廢止會計師證書者，於原因消滅後，仍得依本法之規定，請領會計師證書。」立法技術較為精細，受規範者自較能預見。又現行醫師法第 25 條規定：「醫師有下列情事之一者，由醫師公會或主管機關移付懲戒：一、業務上重大或重複發生過失行為。二、利用業務機會之犯罪行為，經判刑確定。三、非屬醫療必要之過度用藥或治療行為。四、執行業務違背醫學倫理。五、前四款及第二十八條之四各款以外之業務上不正當行為。」不但以具體行為輔以概括規定之立法方式，同時並以第 5 款轉引之規範節約技術為之。法律效果則同樣由輕至重於第 25 條之 1 第 1 項及第 2 項規定：「醫師懲戒之方式如下：一、警告。二、命接受額外之一定時數繼續教育或臨床進修。三、限制執業範圍或停業一個月以上一年以下。四、廢止執業執照。五、廢止醫師證書。」「前項各款懲戒方式，其性質不相牴觸者，得合併為一懲戒處分。」至同法第 5 條則亦設有不得擔任醫師之規定：「有下列各款情事之一者，不得充醫師；其已充醫師者，撤銷或廢止其醫師證書：一、曾犯肅清煙毒條例或麻醉藥品管理條例之罪，經判刑確定。二、曾犯毒品危害防制條例之罪，經判刑確定。三、依法受廢止醫師證書處分。」規範同樣較為明確。針對上開此類概括條款之舊法規定，本院釋字第 432 號與第 545 號解釋曾分別宣告合憲，應其來有自。

註六：本件所針對之系爭規定，對照會計師法與醫師法規定，足見未來立法仍有改進空間，以避免系爭規定無法使受規範預見何等為教師應遵守之行為規範與專業倫理，並易使系爭規定成為蒙蔽事實真象與懲戒不合比例之捷徑；無法調查確認究否為性侵害或性騷擾（現行教師法第 14 條第 10 款及第 11 款規定），或是否教學不力且有具體事實（現行同法同條第 9 款規定），一律逕以系爭規定為首選以求迅速「擺脫」爭議教師，恐不符合憲法對人民職業選擇自由之保障，亦無法滿足人民對教師專業身分之期待與要求。

註七：有關違反系爭規定所產生之法律效果部分，本件解釋稱：「一律禁止終身再任教職，而未針對行為人有改正可能之情形，訂定再受聘任之合理期間

或條件，使客觀上可判斷確已改正者，仍有機會再任教職，就該部分對人民工作權之限制實已逾越必要之程度，有違憲法第二十三條之比例原則。」本席敬表贊同。至多數意見將同法同條第 3 項前後段切割處理，並得出：「第三項（即一〇一年一月四日修正公布之同條第三項，意旨相同）後段規定，已聘任之教師（在任職中）有前開條項款之情形者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘、停聘或不續聘，對人民職業自由之限制，與憲法第二十三條比例原則亦尚無牴觸，而與憲法保障人民工作權之意旨無違」之結論，本席則難贊同。主要的理由在於，多數意見以公立高中該辦法所列制裁效果已有輕重之分，違反系爭規定必屬已達相當嚴重程度，並無其他較溫和手段同樣可達目的，是無違比例原則。然而本件解釋接續審查，已得出「一律禁止終身再任教職」係違反比例原則；前後兩相對照，豈無矛盾？「解聘、停聘、不續聘」之措施，究應均針對嚴重有損師道之行為且同導致終身不得擔任教師之效果？抑或應依有損師道情節輕重之不同而賦予相異之期間或條件？疑義根源，恐怕係導致於多數意見強將該第 3 項規定前後段切割而認「有分別審就之必要」。然欠缺「禁止終身再任教職」之內涵，就「解聘、停聘、不續聘」名目進行比例原則審查，並加以依實務運作淡化邏輯，自難免紊亂。惟為求論述體系完整，本意見書僅針對以法律明確性原則審查系爭規定之部分，法律效果及比例原則部分之相關論述及理由，可參本件解釋葉百修大法官所提出之部分不同意見書，併此敘明。

附錄 2：公立高級中等以下學校教師成績

考核辦法



- 第 1 條 本辦法依高級中等教育法第三十三條及國民教育法第十八條第二項規定訂定之。
- 第 2 條 公立高級中等以下學校編制內專任合格教師（以下簡稱教師）之成績考核，依本辦法辦理。
- 第 3 條 教師任職至學年度終了屆滿一學年者，應予年終成績考核，不滿一學年而連續任職已達六個月者，另予成績考核。但教師於考核年度內有教師法第十四條第一項各款規定情事之一或教育人員任用條例第三十一條第一項各款規定情事之一，經依法定程序予以解聘或不續聘者，不再辦理年終成績考核或另予成績考核。
- 教師在考核年度內有下列各款情形之一者，得併計年資參加考核：
- 一、轉任其他學校年資未中斷。
 - 二、服役期滿退伍，在規定期間返回原校復職。
- 教師依法服兵役，合於參加成績考核之規定者，應併同在職人員列冊辦理，並以服役情形作為成績考核之參考。但不發給考核獎金。
- 教師另予成績考核，應於學年度終了辦理之。但辭職、退休、資遣、死亡或留職停薪者得隨時辦理之。
- 同一考核年度內再任教師，除已辦理另予成績考核者外，其再任至學年度終了已達六個月者，得於學年度終了辦理另予成績考核。
- 第 4 條 教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：
- 一、在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金：
 - （一）按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。
 - （二）訓輔工作得法，效果良好。
 - （三）服務熱誠，對校務能切實配合。
 - （四）事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。
 - （五）品德生活良好能為學生表率。

- (六) 專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。
- (七) 按時上下課，無曠課、曠職紀錄。
- (八) 未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限。

二、在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與一個半月薪給總額之一次獎金：

- (一) 教學認真，進度適宜。
- (二) 對訓輔工作能負責盡職。
- (三) 對校務之配合尚能符合要求。
- (四) 事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課。
- (五) 品德生活考核無不良紀錄。

三、在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：

- (一) 教學成績平常，勉能符合要求。
- (二) 曠課超過二節或曠職累計超過二小時。
- (三) 事、病假期間，未依照規定補課或請人代課。
- (四) 未經校長同意，擅自在外兼課兼職。
- (五) 品德生活較差，情節尚非重大。
- (六) 因病已達延長病假。
- (七) 事病假超過二十八日。

另予成績考核，列前項第一款者，給與一個月薪給總額之一次獎金；列前項第二款者，給與半個月薪給總額之一次獎金；列前項第三款者，不予獎勵。

第一項第一款第四目、第二款第四目及第三款第七目有關事、病假併計日數，應扣除請家庭照顧假、生理假，及經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。

第一項第三款第六目因病已達延長病假之情形，不含經醫師診斷需安胎休養者，其治療照護或休養期間之請假。

各學校於辦理教師成績考核時，不得以下列事由，作為成績考核等次之考量因素：

- 一、依法令規定日數所核給之家庭照顧假、生理假、婚假、產前假、娩假、流產假或陪產假。
- 二、經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。
- 三、法令規定核給之哺乳時間、因育嬰減少之工作時間或辦理育嬰留職停薪。

第 5 條 教師在考核年度內曾記大功、大過之考核列等，除本辦法另有規定外，應

依下列規定辦理：

- 一、經獎懲抵銷後，尚有一次記一大功者，不得考列前條第一項第三款。
- 二、經獎懲抵銷後，尚有一次記一大過者，不得考列前條第一項第二款以上。

第 6 條

教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處。獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。其規定如下：

一、有下列情形之一者，記大功：

- (一) 對教育重大困難問題，能及時提出具體有效改進方案，圓滿解決。
- (二) 辦理重要業務成績特優，或有特殊效益。
- (三) 在惡劣環境下克盡職責，圓滿達成任務。
- (四) 搶救重大災害，切合機宜，有具體效果。
- (五) 執行重要法令克服困難，圓滿達成任務。

二、有下列情形之一者，記大過：

- (一) 違反法令，情節重大。
- (二) 言行不檢，致損害教育人員聲譽，情節重大。
- (三) 故意曲解法令，致學生權益遭受重大損害。
- (四) 因重大過失貽誤公務，導致不良後果。
- (五) 違法處罰學生，造成學生身心傷害，情節重大。
- (六) 執行職務知有校園性侵害事件，未依規定通報。

三、有下列情形之一者，記功：

- (一) 革新改進教育業務，且努力推行，著有成效。
- (二) 對學校校務、設施，有長期發展計畫，且能切實執行，績效卓著。
- (三) 研究改進教材教法，確能增進教學效果，提高學生程度。
- (四) 自願輔導學生課業，並能注意學生身心健康，而教學成績優良。
- (五) 推展訓輔工作，確能變化學生氣質，造成優良學風。
- (六) 輔導畢業學生就業，著有成績。
- (七) 對偶發事件之預防或處理適當，因而避免或減少可能發生之損害。
- (八) 教師本人或指導學生代表學校參加各級主管教育行政機關認定之全國校際比賽，成績卓著。
- (九) 其他優良事蹟，足資表率。

四、有下列情形之一者，記過：

- (一) 處理教育業務，工作不力，影響計畫進度。
- (二) 有不當行為，致損害教育人員聲譽。
- (三) 違法處罰學生或不當管教學生，造成學生身心傷害。
- (四) 對偶發事件之處理有明顯失職，致損害加重。
- (五) 有曠課、曠職紀錄且工作態度消極。

- (六) 班級經營不佳，致影響學生受教權益。
- (七) 在外補習、違法兼職，或藉職務之便從事私人商業行為。
- (八) 代替他人不實簽到退，經查屬實。
- (九) 對公物未善盡保管義務或有浪費公帑情事，致造成損失。
- (十) 其他違反有關教育法令規定之事項。

五、有下列情形之一者，嘉獎：

- (一) 課業編排得當，課程調配妥善，經實施確具成效。
- (二) 進行課程研發，有具體績效，在校內進行分享。
- (三) 編撰教材、自製教具或教學媒體，成績優良。
- (四) 教學優良，評量認真，確能提高學生程度。
- (五) 對學生之輔導或管教，熱心負責，成績優良。
- (六) 辦理教學演示、分享或研習活動，表現優異。
- (七) 教師本人或指導學生參加各項活動、比賽，成績優良。
- (八) 擔任導師能有效進行品格教育、生活教育足堪表率。
- (九) 在課程研發、教學創新、多元評量等方面著有績效，促進團隊合作。
- (十) 其他辦理有關教育工作，成績優良。

六、有下列情形之一者，申誡：

- (一) 執行教育法規不力，有具體事實。
- (二) 處理業務失當，或督察不週，有具體事實。
- (三) 不按課程綱要或標準教學，或教學未能盡責，致貽誤學生課業。
- (四) 對學生之輔導或管教，未能盡責。
- (五) 有不實言論或不當行為致有損學校名譽。
- (六) 無正當理由不遵守上下課時間且經勸導仍未改善。
- (七) 教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益。
- (八) 違法處罰學生情節輕微或不當管教學生經令其改善仍未改善。
- (九) 其他依法規或學校章則辦理有關教育工作不力，有具體事實。
- (十) 其他違反有關教育法令規定之事項，情節輕微。

前項第三款至第六款所列記功、記過、嘉獎、申誡之規定，得視其情節，核予一次或二次之獎懲。

第 7 條

教師獎懲累計方式如下：

- 一、嘉獎三次作為記功一次。
 - 二、記功三次作為記一大功。
 - 三、申誡三次作為記過一次。
 - 四、記過三次作為記一大過。
- 前項獎懲同一學年度得相互抵銷。

- 第 8 條 辦理教師成績考核，高級中等學校應組成考核會；國民小學及國民中學應組成考核委員會（以下併稱考核會），其任務如下：
- 一、學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議事項。
 - 二、其他有關考核之核議事項及校長交議考核事項。
- 第 9 條 考核會由委員九人至十七人組成，除掌理教務、學生事務、輔導、人事業務之單位主管及教師會代表一人為當然委員外，其餘由本校教師票選產生，並由委員互推一人為主席，任期一年。但參加考核人數不滿二十人之學校，得降低委員人數，最低不得少於五人，其中當然委員至多二人，除教師會代表外，其餘由校長指定之。
- 委員每滿三人應有一人為未兼行政職務教師；未兼行政職務教師人數之計算，應排除教師會代表。
- 任一性別委員應占委員總數三分之一以上。但該校任一性別教師人數少於委員總數三分之一者，不在此限。
- 委員之任期自當年九月一日至次年八月三十一日止。
- 委員之總數，由校務會議議決。
- 第 10 條 考核會會議時，須有全體委員二分之一以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。但審議教師年終成績考核、另予成績考核及記大功、大過之平時考核時，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。
- 第 11 條 人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送考核會初核。
- 第 12 條 考核會執行初核時，應審查下列事項：
- 一、受考核人數。
 - 二、受考核教師平時考核紀錄及下列資料：
 - （一）工作成績。
 - （二）勤惰資料。
 - （三）品德生活紀錄。
 - （四）獎懲紀錄。
 - 三、其他應行考核事項。
- 第 13 條 考核會初核時，應置備紀錄，記載下列事項：
- 一、考核委員名單。
 - 二、出席委員姓名。

- 三、列席人員姓名。
- 四、受考核人數。
- 五、決議事項。

- 第 14 條 考核會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。
校長為前項變更時，應於考核案內註明事實及理由。
各校平時考核獎勵記功以下之案件，考核會已就相同案情核議有案或已有明確獎勵基準者，得先行發布獎勵令，並於獎勵令發布後三十日內提交考核會確認；考核會不同意時，應依第一項程序變更之。
- 第 15 條 教師平時考核獎懲結果之報核程序、期限，由各主管機關定之。
教師年終成績考核及另予成績考核結果，應於每年九月三十日前分別列冊報主管機關核定。
前二項考核結果，學校未依規定期限報核者，主管機關應通知學校限期辦理；屆期仍未報核者，主管機關得逕行核定。
第一項及第二項考核結果，主管機關認有疑義時，應敘明事實及理由通知學校限期重新報核；屆期未報核者，主管機關得逕行改核，並敘明改核之理由及追究學校相關人員之責任。
前項學校重新考核結果，主管機關認仍有疑義者，得逕行改核，並敘明改核之理由。
主管機關就學校所報考核結果，應依下列期限完成核定或改核；屆期未完成核定或改核者，視為依學校所報核定：
一、教師平時考核獎懲結果，於學校報核後二個月內。
二、教師年終成績考核及另予成績考核結果，於每年十一月三十日前，必要時得延長至十二月三十一日。
- 第 16 條 教師成績考核經核定後，應由學校以書面通知受考核教師，並附記不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。
平時考核之獎懲令應附記理由及不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。
前二項考核，應以原辦理學校為考核機關。但主管機關依前條第三項及第四項規定逕行核定或改核者，以該機關為考核機關。
- 第 17 條 教師成績考核結果應自次學年度八月一日執行。
第四條所定薪給總額，以次學年度八月一日之本薪（年功薪）及其他法定加給為基準計算之。但職務加給、地域加給，以考核年度七月三十一日所支者為基準計算之。

教師在考核年度內因職務異動致薪給總額減少者，其考核獎金之各種加給均以所任職務月數，按比例計算。

非於年終辦理之另予考核獎金，其薪給總額以最後在職日之本薪（年功薪）及其他法定加給為基準計算之。

第 18 條 考核會委員於審查有關委員本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者之事項時，應自行迴避。

委員有下列各款情形之一者，審查事項之當事人得向考核會申請迴避：

一、有前項所定之情形而不自行迴避。

二、有具體事實，足認其執行任務有偏頗之虞。

前項申請，應舉其原因及事實，並為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提出意見書，由考核會決議之。

委員有第一項所定情形不自行迴避，而未經審查事項當事人申請迴避者，應由考核會主席命其迴避。

第 19 條 考核會委員均為無給職。

教師執行考核會委員職務，以公假處理。

對於教師之成績考核，應根據確切資料慎重辦理，辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處，其影響考核結果之正確性者，並得予以撤銷重核。

第 20 條 考核會於審查受考核教師擬考列第四條第一項第三款或懲處事項時，應以書面通知該教師陳述意見；通知書應記載陳述意見之目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

考核會基於調查事實及證據之必要，得以書面通知審查事項之相關人員列席說明；通知書應記載列席說明之目的、時間、地點及得否委託他人到場。

第 21 條 教師留職停薪借調期滿歸建時，其借調期間及前後在校任教年資服務成績優良者，准予併計按學年度補辦成績考核。但不發給考核獎金。

因案停聘准予復聘人員在考核年度內任職達六個月以上者，准予辦理另予考核，其列冊事由並應於備考欄內註明。任職不滿六個月者，不予辦理。

第 22 條 教師成績考核所需表冊格式，由各主管機關定之。

第 23 條 教育部依法定資格派任之高級中等學校軍訓教官及護理教師，其成績考核準用本辦法之規定。但軍訓教官之晉級及軍訓教官與護理教師之救濟事項，應依其他相關法令規定辦理，不準用第四條第一項第一款至第三款及第

十六條規定。

第 24 條 本辦法自中華民國一百零三年八月一日施行。



附錄 3: 公立高級中等以下學校教師成績


考核辦法第四條修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第四條 教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依<u>高級中等以下學校教師成績考核指標與檢核表（附表）</u>規定辦理，其獎懲規定如下：</p> <p>一、 在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金：<u>正向事項第一目至第三目所列之具體條件事項中，未符合者在一項以下，其餘第四目至第八目所列之具體條件事項皆符合，且無負向事項。</u></p> <p>二、 在同一學年度內合於下列條件之一者，晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之一</p>	<p>第四條 教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：</p> <p>一、 在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金：</p> <p><u>(一) 按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。</u></p> <p><u>(二) 訓輔工作得法，效果良好。</u></p> <p><u>(三) 服務熱誠，對校務能切實配合。</u></p> <p><u>(四) 事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。</u></p> <p><u>(五) 品德生活良好能為學生表率。</u></p> <p><u>(六) 專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。</u></p>	<p>一、 明定教師之年終成績考核依高級中等以下學校教師成績考核指標與檢核表（附表）規定辦理，並參酌國家教育研究院設計之教師成績考核裁量基準表，修正第一項第一款至第三款之條件。</p> <p>二、 第二項未修正。</p> <p>三、 原第三項明定「第一項第一款第四目」有關事、病假併計日數，應扣除請家庭照顧假及生理假之日數，業已納入附表敘明，爰予刪除。</p> <p>四、 原第四項明定「第一項第三款第六目」配合項次調整，修正為「第一項第三款第四目」。</p> <p>五、 第五項未修正。</p>



<p>次獎金，已支年功薪最高級者，給與一個半月薪給總額之一次獎金：</p> <p>(一) 正向事項第一目至第八目中，符合第六目、第七目、第八目所列之具體條件，其餘各目所列之具體條件事項未符合者在二項以下，及未具負向事項所列之具體條件事項中第六項、第十四項、第十五項外，其餘所列之具體條件事項符合者在二項以下。</p> <p>(二) 事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課。</p> <p>三、在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：</p> <p>(一) 未符合正向事項中第六目、第七目、第八目所列之具體條件任一項。</p>	<p>(七) 按時上下課，無曠課、曠職紀錄。</p> <p>(八) 未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限。</p> <p>二、在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與一個半月薪給總額之一次獎金：</p> <p>(一) 教學認真，進度適宜。</p> <p>(二) 對訓輔工作能負責盡職。</p> <p>(三) 對校務之配合尚能符合要求。</p> <p>(四) 事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因重病住院致病假連續超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課。</p> <p>(五) 品德生活考核無不良紀錄。</p> <p>三、在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：</p> <p>(一) 教學成績平常，勉能符合要求。</p> <p>(二) 曠課超過二節</p>	
---	--	--

<p>(二) <u>具負向事項所列之具體條件事項中第六項、第十四項、第十五項之任一項。</u></p> <p>(三) <u>具負向事項所列之具體條件事項三項以上。</u></p> <p>(四) <u>事病假超過二十八日或因病已達延長病假或其他因素致全年無工作事實。</u></p> <p>(五) <u>事、病假期間，未依照規定補課或請人代課。</u></p> <p>另予成績考核，列前項第一款者，給與一個月薪給總額之一次獎金；列前項第二款者，給與半個月薪給總額之一次獎金；列前項第三款者，不予獎勵。</p> <p>第一項第二款第二目及第三款第四目有關事、病假併計日數，應扣除請家庭照顧假、生理假，及經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。</p> <p>第一項第三款第四目因病已達延長病假之情形，不含經醫師診斷需安胎休養者，其治療照護或休養期間之請假。</p> <p>各學校於辦理教</p>	<p>或曠職累計超過二小時。</p> <p>(三) <u>事、病假期間，未依照規定補課或請人代課。</u></p> <p>(四) <u>未經校長同意，擅自在外兼課兼職。</u></p> <p>(五) <u>品德生活較差，情節尚非重大。</u></p> <p>(六) <u>因病已達延長病假。</u></p> <p>(七) <u>事病假超過二十八日。</u></p> <p>另予成績考核，列前項第一款者，給與一個月薪給總額之一次獎金；列前項第二款者，給與半個月薪給總額之一次獎金；列前項第三款者，不予獎勵。</p> <p>第一項第一款第四目、第二款第四目及第三款第七目有關事、病假併計日數，應扣除請家庭照顧假、生理假，及經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。</p> <p>第一項第三款第六目因病已達延長病假之情形，不含經醫師診斷需安胎休養者，其治療照護或休養期間之請假。</p> <p>各學校於辦理教師成績考核時，不得以下列事由，作為成績考核等次之考量因</p>	
--	---	---

<p>師成績考核時，不得以下列事由，作為成績考核等次之考量因素：</p> <p>一、 法令規定日數所核給之家庭照顧假、生理假、婚假、產前假、娩假、流產假或陪產假。</p> <p>二、 經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。</p> <p>三、 依法令規定給予之哺乳時間、因育嬰減少之工作時間或辦理育嬰留職停薪。</p>	<p>素：</p> <p>一、 法令規定日數所核給之家庭照顧假、生理假、婚假、產前假、娩假、流產假或陪產假。</p> <p>二、 經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數。</p> <p>三、 依法令規定給予之哺乳時間、因育嬰減少之工作時間或辦理育嬰留職停薪。</p>	
---	--	---

資料來源：教育部（2012）。

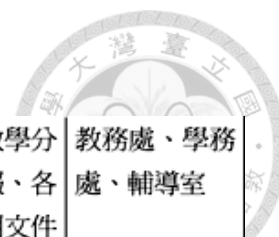
附錄 4: 高級中等以下學校教師成績考核

指標與檢核表



一、正向事項：

符合	具體條件	證明文件	相關業務單位 (各校得依實際分工調整)
第一目 按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。			
<input type="checkbox"/>	1. 能按課表上課，確保學生受教權益，並有下列之一具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）： <input type="checkbox"/> (1) 能依據學校公布之課表授課。但配合主管教育行政機關或學校規定辦理者，不在此限。 <input type="checkbox"/> (2) 調、排、代課皆依據相關規定辦理，且有佐證資料。其屬臨時發生不可歸責於當事人者，經依規定補辦程序者，不在此限。 ※依規定無授課時數或零鐘點者，本項免評。	巡堂紀錄、差勤紀錄、調排代課紀錄	教務處、人事室（人員）
<input type="checkbox"/>	2. 能善用教學資源，對於學生適性輔導，並有下列之一具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）： <input type="checkbox"/> (1) 運用教學資源，參與設計學校本位課程，以提升學生學習成效。 <input type="checkbox"/> (2) 能鼓勵學生適性發展，給予多元學習機會。 <input type="checkbox"/> (3) 能設計多元評量方式，對學生施以多元評量。 <input type="checkbox"/> (4) 能關懷學習落後學生，實施個別補救教學。 <input type="checkbox"/> (5) 能參與或關懷學生，實施課後輔導或課後照顧活動。	補救教學計畫、教學檔案、教學觀察紀錄、教學評量、課後輔導紀錄、課後照顧紀錄、其他（含依主管教育行政機關及學校規定之表件，或教師自行提出之紀錄）	教務處
<input type="checkbox"/>	3. 教學進度適宜，並有下列之一具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）： <input type="checkbox"/> (1) 能以教學計畫為依歸，掌握教學進度。 <input type="checkbox"/> (2) 能依學生學習情形，適當調整教學進度。 <input type="checkbox"/> (3) 能依實填報課程評鑑表，供學校次年度調整課程計畫參考。 ※依規定無授課時數或零鐘點者，本項免評。	教學檔案、教學評量、作業抽查紀錄、教師日誌	教務處



<input type="checkbox"/>	<p>4. 教學成績卓著，並有下列之一具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）：</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 積極參加研習及學習社群，並運用所學於教學實務。</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 至少一次在校內、外發表研究成果、分享教學經驗，或進行教學演示。</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 能積極參與校內、外與教學相關之競賽或活動。</p> <p><input type="checkbox"/> (4) 擔任教學輔導教師或國教輔導團員或其他主管教育機關任務編組之輔導員。</p> <p><input type="checkbox"/> (5) 帶領學生參與各類活動，引領學生適性學習。</p>	<p>研習記錄、教學分享資源或簡報、各類獎狀或證明文件（含教師自行提出之紀錄）</p>	<p>教務處、學務處、輔導室</p>
<p>第二目 訓輔工作得法，效果良好。</p>			
<input type="checkbox"/>	<p>5. 積極建立親師溝通管道，並有下列具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）：</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 批閱家庭聯絡簿或週記詳實，且具體反應家長建議事項。</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 導師於新接班級兩個月內，以電話、網路、到家訪或邀約到校等方式之一者，完成親師訪談，並有紀錄。</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 參與親師座談並有紀錄。</p> <p><input type="checkbox"/> (4) 提供家長個別或全班學生觀察文字紀錄，以助家長了解學生學習情形與潛能，並有紀錄。</p>	<p>家庭聯絡簿、親師訪談紀錄、親師座談紀錄、學生觀察紀錄、其他（含依主管教育行政機關及學校規定之表件，或教師自行提出之紀錄）</p>	<p>學務處、輔導處（室）</p>
<input type="checkbox"/>	<p>6. 主動積極參與訓輔工作，並有下列之一具體事實者（其一符合，本項即勾選符合）：</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 擔任認輔人員，並完成認輔紀錄及參與認輔會議。</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 擔任輔導教師，未有減課者。（專任輔導教師不適用）</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 對於校內高風險、高關懷、有中輟之虞、行為偏差或學習弱勢等學生，主動給予關懷輔導，並有具體紀錄。</p> <p><input type="checkbox"/> (4) 其他積極參與訓輔工作之具體事蹟，有資料可資佐證者。</p>	<p>輔導記錄、聘書、服務證明、其他（含依主管教育行政機關及學校規定之表件，或教師自行提出之紀錄）</p>	<p>輔導處（室）、學務處、人事室（人員）</p>



第三目 服務熱誠，對校務能切實配合。			
<input type="checkbox"/>	7. 積極參與下列學校公共事務或活動之一（其一符合，本項即勾選符合）： <input type="checkbox"/> (1) 指導學生參與各項競賽或社團（如：語文、藝文、科學展及體育等），引導學生適性發展。 <input type="checkbox"/> (2) 擔任教學相關召集人（如：學科領域召集人、學年主任、或專業學習社群召集人等）。 <input type="checkbox"/> (3) 擔任教學輔導教師或實習輔導教師。 <input type="checkbox"/> (4) 擔任各處室行政職位。 <input type="checkbox"/> (5) 擔任委員會或任務小組委員。 <input type="checkbox"/> (6) 參與或承辦學校活動。 <input type="checkbox"/> (7) 其他積極參與學校公共事務或活動之具體事蹟，有資料可佐證者。	指導證明、證書（聘書）、參與學校公共事務或活動之紀錄	人事室（人員）、學務處、教務處、輔導處（室）
<input type="checkbox"/>	8. 能依據課程計畫及校務會議通過之行事曆，執行各項教學相關活動。	各項紀錄	教務處、學務處、輔導處（室）
<input type="checkbox"/>	9. 能依校務會議通過的學校行事曆規定，完成定期評量命題、監考、閱卷及繳交成績等事項。（幼兒園教師免評）	各項紀錄	教務處
第四目 事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。			
<input type="checkbox"/>	10. 事病假併計在十四日（不含家庭照顧假、生理假及經醫師診斷需要安胎休養者，其治療、照護或休養期間請假之日數）以下，並依照規定補課或請人代課。	差勤紀錄表、巡堂紀錄簿	人事室（人員）、教務處
第五目 品德生活良好能為學生表率。			
<input type="checkbox"/>	11. 品德生活良好能為學生表率，於同一學年度平時考核獎懲抵銷後，未達記過之處分。	獎懲紀錄	人事室（人員）
第六目 專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。			
<input type="checkbox"/>	12. 未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。	調查紀錄	人事室（人員）
第七目 按時上下課，無曠課、曠職紀錄。			
<input type="checkbox"/>	13. 按課表上課，無曠課、曠職紀錄。	差勤紀錄表、巡堂紀錄簿	人事室（人員）、教務處



第八目 未受任何刑事、懲戒處分			
<input type="checkbox"/>	14. 未曾受任何刑事、懲戒處分。	懲處紀錄	人事室（人員）

二、負向事項：

符合	具體條件	證明文件	相關業務單位 (各校得依實際分工調整)
第一目 按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。			
<input type="checkbox"/>	1. 未依相關規定，擅自借課或調課，經查證屬實。其屬臨時發生不可歸責於當事人者，經依規定補辦程序者，不在此限。（幼兒園教師免評）	調查紀錄	教務處
<input type="checkbox"/>	2. 上課時說太多與課程內容或生活教育毫無關係的話題或事務，經檢舉查證屬實，糾正後仍無改善者。	巡堂紀錄簿、調查紀錄	教務處
<input type="checkbox"/>	3. 作業未依教學進度表完成批改，或批改錯誤，或未協助學生訂正，查證屬實並經提醒及輔導仍未能適時改正。	調查紀錄	人事室（人員）、教務處
<input type="checkbox"/>	4. 依處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項規定，因教學不力或不能勝任工作，經教評會列入輔導期者。	調查紀錄、教評會紀錄	
第二目 訓輔工作得法，效果良好。			
<input type="checkbox"/>	5. 班級經營欠佳，或親師關係衝突情緒嚴重可歸責於教師，而未能積極處理，受家長、學生舉證並經查證屬實。	調查紀錄	學務處、輔導處（室）、教務處
<input type="checkbox"/>	6. 有體罰事件，經查證屬實。	調查紀錄	
<input type="checkbox"/>	7. 以言語羞辱學生，客觀上造成學生心理傷害，經查證屬實。	調查紀錄	
<input type="checkbox"/>	8. 違反學校訂定之教師輔導與管教學生相關規定，經查證屬實。	調查紀錄、輔導紀錄及相關表件	學務處、輔導處（室）
第三目 服務熱誠，對校務能切實配合。			
<input type="checkbox"/>	9. 未依相關規定，無故缺席朝會、週會、學校依法令應召開之相關會議、值週或導護工作或其他經校務會議通過之學校相關會議，共達 3 次以上，經查證屬實。	簽到單、教師自行提出之資料或文件	總務處、學務處、人事室（人員）



<input type="checkbox"/>	10. 未依法令規定按時繳交資料共達 3 次以上（如：行政簿冊、學生資料、學生成績等），經查證屬實。	調查紀錄	教務處、學務處、輔導處（室）
<input type="checkbox"/>	11. 於教學、輔導、管教或兼行政職人員處理行政過程中，採取消極不作為或提供不實的造假資料（如：批改考卷等），造成學生或教師權益受影響，經查證屬實。	調查紀錄	
<input type="checkbox"/>	12. 依相關規定執行職務，未能主動反映危害學生安全的人、事、物，經查證屬實。	各項紀錄	教務處、學務處、輔導處（室）
第四目 事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。			
<input type="checkbox"/>	13. 未依教師請假規定辦理差假事宜，經查證屬實。	差勤紀錄表、巡堂紀錄表	人事室（人員）、教務處
第五目 品德生活良好能為學生表率。			
<input type="checkbox"/>	14. 行為表現不當，並有下列之一具體事實者，經查證屬實者（其一符合，本項即勾選符合）： <input type="checkbox"/> (1) 涉入不正當場所。 <input type="checkbox"/> (2) 具有嫖賭事實。 <input type="checkbox"/> (3) 依教師法第 14 條第 1 項第 7 款及教育人員任用條例第 31 條第 1 項第 8 款規定，行為不檢，有損師道。	調查紀錄	人事室（人員）、教務處、學務處、輔導處（室）
<input type="checkbox"/>	15. 執行職務有依法令應舉報事件，知悉而隱匿不舉報，經查證屬實（如：性侵害事件、家庭暴力、校園霸凌等）。	調查紀錄	學務處、輔導處（室）、人事室（人員）

資料來源：教育部（2012）。