

「教評會」未兼任行政教師不低於二分之一 是維持教師專業自主的最低要求

文◎理事長 鄭建信

行政院108年3月7日教師法修法版本，針對教評會出手，草案規劃未來教評會委員應增邀校外學者專家，使未兼行政或董事的教師人數少於委員總額1/2；換言之，實質審議教師解聘、停聘、不續聘時，未兼任行政教師比率將降低到1/2以下。然而，不適任教師處理的關鍵，往往在於不適任教師處理的啟動與否，而非在教評會的成員比例；而教評會中未兼任行政教師不低於二分之一是維持教師專業的最低要求，是維持教評會專業性的制度性設計，修法限制未兼任行政教師之比例必須低於二分之一，勢將裂解教評會之專業地位與價值。本文嘗試以教評會之專業實踐為中心，分別從教評會之組成、制度性維護、專業判斷需求等面向進行分析，直陳教評會須維持未兼任行政教師不得低於二分之一之正當性與必要性，茲分述如下。

教評會在多元規訓的功能下仍應堅守專業制度的維護

教評會審議教師之聘任、解聘、停聘、不續聘、資遣、升等等事項，究其功能及目的，係在維持受聘教師之專業水準¹。就中小學教評會的組織而言，其成員包含校長、家長會代表、教師會代表及選舉產生的教師代表²。「校長」為學校行政管理者的指揮監督者，「家長代表」則是學生代理人及維護學生學習權之參與者；而在學校有教師會時方有教師會代表，做為教師專業組織之代表；其餘委員，則主要係透過選舉產生之教師代表。因此，教評會對教師之評議係納入行政、家長及教師的多元觀點，其對教師工作權之評議，實質上即具有多元規訓之功能。

教評會之組成概以教師為主體，係因對教師專業之判斷，應由做為專門職業人員的教師進行審查，以期教師之專業資格、標準及教師行為規範能符合教師專業自

¹ 教師法第11條規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。前項教師評審委員會之組成，應包含教師代表、學校行政人員代表及家長會代表一人。其中未兼行政或董事之教師代表不得少於總額二分之一；其設置辦法，由教育部定之。專科以上學校教師之聘任分別依大學法及專科學校法之規定辦理。」大學法第20條規定略以：「大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，應經教師評審委員會審議。學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。」

² 高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法第3條規定略以：「本會置委員五人至十九人，其組成方式如下：一、當然委員：包括校長、家長會代表、教師會代表各一人。校長因故出缺時，以代理校長為當然委員；學校尚未成立教師會者，不置教師會代表。二、選舉委員：由全體教師選（推）舉之（第1項）。本會委員中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一。但教師之員額少於委員總額之二分之一者，不在此限。（第2項）」

主的期待。然而，我國教師兼任行政工作有公務人員服務法之適用，屬官對於長官有服從之義務³，兼任行政職務之教師就其擔任教師評審委員之角色而言，實難認定有獨立行使教評會委員職權之可能，因此教師法中乃規定「未兼任行政教師不得少於教評會委員二分之一」，避免教評會落入行政實質掌握，以維護教評會的專業自主性。

教評會進行專業審查為制度保障的必要設計

由於教師教學的對象是學生，教學活動具有高度屬人性；為了確保教育的自主性與專門性，使得學生能獲得自我實現之機會，而賦予教師一定程度的教學自由與自主空間。教育基本法第8條規定，教師的專業自主權應予尊重⁴；教師所擁有的專業自主空間，代表教師基於專業知識、技能，從事與教學有關的工作或專業判斷時，可以不受外來的干擾，做出自主負責的決定，以維護學生之學習權、受教權、身體自主權及人格發展權，完成教學任務與教育使命；教師法就學校對教師予以解聘、停聘或不續聘相關事由之規定，採取負面表列方式，其目的即在保障教師之工作權與講學自由，限制學校任意行使終止聘任契約，並非賦予學校監督之行使，亦非得容許學校基於單方意思優越之地位，以單方行為即可形成、變更或消滅其與教師間之法律關係⁵。

申言之，為維護教師專業自主權，乃透過制度性的運作以達到教師工作權的保障；「教評會對教師之聘任、解聘、不續聘及升等……之評議，係對教師權利有重大影響之決定，受評審之教師於用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟⁶」。司法院釋字第462號即指出：「各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分⁷。」

³ 參見釋字第308號解釋文略以：「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。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」

⁴ 教育基本法第8條第1項：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，教師之專業自主應予尊重。」

⁵ 葉百修大法官提出《釋字第 702 號解釋部分不同意見書》，司法院院台大二字第 10010021500 號公布本院大法官議決釋字第 702號解釋附釋字第 702號解釋抄本，頁62。

⁶ 見，釋字第462號解釋文。

⁷ 見，釋字第462號解釋文。

462號解釋文指出：「各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使……。教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。故各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷⁸。」

綜上，依照大學法及教師法成立之教評會，其就教師專業自主及學術自由之維護，係以專門知識採取評價之態度，依法律之正當程序，在組織適法的前提下，對教師之教學進行高度屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，教評會關於教師聘任、解聘、停聘、不續聘、升等之權限，應係屬在法律授權範圍內「行使公權力」。教評會為維持其專業職業人員之專業審查特性，以多數教師為主體之組成，應為一種制度保障的設計。

教評會的審查應符合高度專業判斷要求

教師法第14條第2項規定：「教師有前項第十二款至第十四款規定情事之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員三分之二以上之審議通過；其有第十三款規定之情事，經教師評審委員會議決解聘或不續聘者，除情節重大者外，應併審酌案件情節，議決一年至四年不得聘任為教師，並報主管教育行政機關核准。」教師法第14條第1項略以：「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，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、教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。」

釋字第702號解釋理由書略以：「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。』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，依其專業知識及社會通念加以認定及判斷；而教師

⁸見，釋字第462號解釋文。

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⁹。」

顯見，教師達到不解聘、停聘、不續聘等要件，係由教評會作為一個公正判斷的機關，進行其專業判斷，最高行政法院104年度判字第99號判決即指出：「教師法第14條第1項第8款『教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大』之規定，涉及具體事實情節之認定及不確定法律概念之解釋，為保障教師權益，教師法將此認定權限委由不同成員組成之教評會以決議方式為之，教評會及其委員職權行使或判斷餘地之權限，具有高度專業性及屬人性，除非其行使職權有重大瑕疵、未充分斟酌相關事證、或以無關聯之因素為考量，或判斷係基於不正確之事證外，法院對於教評會作成之裁量判斷應予尊重¹⁰。」

臺北高等行政法院95年度訴字第4493號判決亦指出：「有關教師是否有行為不檢有損師道而構成解聘、停聘、不續聘……等情事，教師法委之於教評會決定，教評會對此之決定，乃屬教評會及其委員職權行使或判斷餘地之權限，具有高度專業性及屬人性，除非其行使職權或為判斷餘地之際，有重大瑕疵、未充分斟酌相關事證，或以無關聯之因素為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形外，其決定自應予尊重。」

足見法院實務認為學校教評會，是一個具有高度專業性的組織，是否「教學不力或不能勝任工作」，及有無「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」之事實存在，教師法是交由教評會認定，而且基於各級教評會均為學校所屬相關人員組成，所為之調查更貼近事實，對受評議人之平日言行亦較為了解。若該委員會的成員越專業，組成愈具代表性，則行政法院多半會尊重，也必須尊重此一委員會的裁決與價值判斷。現行各級學校之教評會之組成均以同儕評審為主，其具有一定專業審查性，各級行政法院能有尊重其專業判斷的權威性，一旦教評會之組織不再以未兼任行政教師為主體，其高度專業判斷之權威性自亦不復存在。

質言之，亦即教評會必須在能依教師職業之特性，就教師之行為進行專業之判斷，而其組織成員必須以未兼任行政教師之人數為主體，方得具有能進行專業判斷之組織正當性；進而才能針對教師依其客觀價值及職業倫理，就受規範者之行為進行實質上的專業判斷。

⁹陳新民大法官提出《釋字第 702號解釋不同意見書》，司法院院台大二字第 10010021500號公布本院大法官議決釋字第702號解釋附釋字第 702號解釋抄本，頁71。

¹⁰見，臺北高等行政法院95年度訴字第4493號判決。



結語

教評會必須為適當組成、立場公正之機關，能依其專業知識及社會通念，加以認定及判斷受規範教師所得預見之客觀價值及職業倫理¹¹。事實上，對專業期待愈高之職業類別，愈對其專業倫理自治性有更高的要求，因此，教師的表現是否符合教師倫理規範或是教師專業之標準，應交由以教師為主體的組織或機關進行專業判斷。而教評會就其負有維護學生權益及教師專業自主的功能而言，教評會之組成應包含學生家長、專業人員。然而，為維持教師專業自主運作的可能性，教評會委員仍應以未兼任行政教師為主體。

依上，教評會若就其專業評價性而言，應該堅守專業原則，在符合制度性保障的原則下，做出專業之判斷。教評會之審議應該以專業審查為重點，為達成專業審查目的，未兼任行政教師代表比例有不得低於二分之一的要求，其實只是對專業性維持的最低要求。若以加速處理不適任教師為理由，而改變此制度性維持的比例，未免輕重失衡，學校行政在沒有節制的情形下極易恣意濫權，同時，教評會對教師行為是否符合專業之判斷，難謂無易生羅織之弊。

¹¹李仁焘（2017），《教育法與教育人權》，初版，臺北，元照，頁219。