

壹、問題意識

教師做為一種志業，受到社會的尊崇與信任，而教師之所以受到敬重，在於社會大眾普遍認為教師確實發揮教育之功能。但隨著社會的變遷與多元化，教師這個「職業」也產生了變化，這其中的轉化包括教師身分之變更（解聘、不續聘或資遣）。晚近愈來愈多的司法裁判顯示，除了大學校院教師行為本身涉及行為不檢外，也有許多外在因素而導致其身分不保，例如透過聘約規定，未達成聘約要求者即不續聘（nonrenewal），其中包括未經核准在外兼課（參最高行政法院102年判字239號判決）、未能限期升等（參最高行政法院102年判字617號判決；103年判字431號；103年判字501號；103年判字583號）、未通過教師評鑑（參最高行政法院101年判字130號），以及未於規定年限取得博士學位等（參臺北高等行政法院101年訴字第1139號）。我國《教師法》對教師身分變更有嚴格的保障制度，但觀諸上述行政法院裁判，教師有被學校以不合理，甚至違法的規定惡意解聘或不續聘者，其結果不僅侵犯教師工作權亦可能衝擊到學生的學習自由（周志宏，2012；許育典，2014）。

由於教師停聘、解聘、不續聘事涉教師之工作權與學生受教權的利益衡量，《教師法》第14條第1項各款設有明文，例如同條第1項第13款「行為違反相關法令……」、第14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」，該條款事涉倫理價值判斷與不確定法律概念，因此各該條款之解釋即攸關《教師法》第1條保障教師權益立法目的之達成。本文旨在透過行政法院裁判分析探討司法裁判對於大學校院教師工作權保障之實踐並檢視其發展趨勢，首先闡述大學校院教師與學校法律關係；其次，論述大學人事自治與大學教師工作權保障產生的利益衝突與衡量，再者，針對行政法院裁判有關「違反聘約情節重大」的案例與爭點，分析其類型並就學理與實務見解，提出本文的看法；此外，現行《教師法》第14條第2項關於主管教育行政機關（以下簡稱「主管機關」）之核准其法律性質為何？實務見解是否妥適將一併進行檢討，最後檢視司法裁判對於大學自治與教師工作權保障之價值取捨並提出本文之看法做為結論。

貳、違反聘約情節重大之法體系適用與解釋

一、大學校院教師與學校之法律關係

大學校院教師與學校間之法律關係因公立或私立大學校院而呈現本質上之差異，在《教師法》實施之前，實務上向來認為不論公立或私立，教師聘任制屬於私法契約（改制前最高行政法院62年裁字233號判決），但自2001年《行政程序法》施行後，我國建立「行政契約」法制後，通說與實務認為，公立學校與教師之間的法律關係為「行政契約」（最高行政法院98年7月庭長聯席會議決議），私立學校與教師之法律關係不論在《教師法》施行前後均認為是「私法關係」（李惠宗，2014），但學界對此仍有不同見解。學者指出，公立學校透過聘任關係，原則上並非賦予教師行使《憲法》上要求的「高權行為」，此時即無強制以公法的形式去形成公務員般法律關係之內容，公立學校不具備「高權性格」從而認為公立學校教師與學校間之關係為私法契約（程明修，2005）。此外，亦有學者指出，教師權利義務的法律關係中，只有教師專業自主權屬於公法關係，至於其他如敘薪或成績考核等權利，與教師專業自主的提升沒有直接關係，不宜擴大適用公法的聘約關係（董保城，1997）。

本文認為在採司法二元主義的我國，公私法律關係之區別確有實益，不論在法律適用、程序保障，以及救濟途徑的選擇上皆已成為判斷之基準，因此從聘用的法律而言，公立學校教師之聘用，除《教師法》外尚有《教育人員任用條例》，此等法律基礎多具公益性、強制性及公法性；再者，從公立學校教師應聘之過程言，包括招募、甄選以及結果之公布均必須遵守《行政程序法》及相關法律之規定，應屬公法關係。此外，從聘約內容之執行言，其標的應在履行高權之任務或委託其行使高權，從而其性質、訂定程序、產生效力等應依《行政程序法》第135條至第149條相關規定辦理（許育典，2007），因此公立學校教師與學校之關係應為「行政契約」。至於私立學校與教師法律關係之判斷，實務上均認為是私法關係，依傳統說之看法似無變更之必要。