



臺灣大學法律學院教師評鑑案的爭議

——評111年憲判字第12號判決

■許育典 成功大學法律學系特聘教授

本案事實

聲請人甲為臺灣大學（下稱「臺大」）法律學院副教授，未通過中華民國100學年度教師評鑑，依規定應於2年內接受覆評。臺大法律學院於103年1月20日召開102學年度第1學期第2次教師評鑑委員會（下稱「評鑑會」），決議未通過聲請人102學年度教師評鑑覆評，聲請人向臺大教師申訴評議委員會（下稱「申評會」）提起申訴，案經臺大申評會於103年6月23日評議決定「申訴人之申訴有理由，請法律學院另為適當之處理」；嗣臺大法律學院重於103年10月7日召開103學年度第1學期第1次評鑑會，就聲請人覆評之相關問題，決議委請5位校外委員進行鑑定。臺大法律學院彙整5位校外委員鑑定書後，於104年1月7日召開103學年度第1學期第2次評鑑會，就聲請人之教師評鑑覆評案，以聲請人教學、研究、服務3項成績綜合考評後，平均分數為65.4分，未達70分，決議聲請人未通過覆評，臺大

法律學院並於104年2月10日發函檢附評鑑會決定通知聲請人。聲請人不服，循序提起申訴、再申訴，分別經臺大申評會及教育部中央教師申評會駁回，其嗣後所提行政訴訟，則經臺北高等行政法院104年度訴字第1735號判決駁回，復經最高行政法院106年度判字第628號以上訴無理由，駁回確定。是本件應以最高行政法院上開判決為確定終局判決。聲請人認確定終局判決所適用之國立臺灣大學法律學院教師評鑑辦法施行細則（下稱「系爭施行細則」）第5條至第8條規定（下依序稱「系爭規定一至四」）牴觸憲法，爰於109年12月2日依司法院大法官審理案件法（下稱「大審法」）第5條第1項第2款規定，向司法院聲請解釋憲法。

爭點

憲法第11條保障的學術自由，賦予各大學講學、研究與學習的自由，而且在直接涉及講學、研究等的學術本質事項，享有大學自治權¹。因此，大學對於

DOI：10.53106/207798362023070133001

關鍵詞：教師工作權、職業選擇自由、法律明確性原則、正當法律程序原則、比例原則

¹ 請參考司法院釋字第380號、第450號及第626號解釋。

涉及講學及研究的學術本質事項，享有自治規章的訂定自主權。依大學法第21條第2項規定，教師評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。顯見大學教師評鑑的具體措施是授權責由各大學自行訂定，其目的乃使各學校能建立個別的特色，才能真正落實大學自治²。而依據大學法第11條的規定，大學之院、系（所）為大學組織於教學研究的基本單位，所以學校可以進一步授權各院、系（所）訂定教師評鑑辦法及施行細則，由各院、系（所）成員共同決定教師評鑑事務的細節，包括：評鑑項目、期間、方式、分數比例、通過標準、評鑑未通過時的不利措施及程序事項等，並報校核備³，這就是臺大法律學院教師評鑑辦法施行細則的訂定由來，也是本案系爭施行細則第5條至第8條規定，亦即系爭規定一至四的爭點緣由！

就此而言，本案系爭規定一至四有以下三個憲法與行政法上的爭點：首先，系爭規定一至三分別規定教學、研究及服務的教師評鑑參考項目，未就如何計分、評分另為規定，逕於系爭規定四明定就受評者的教學、研究、服務三項成績綜合考評，平均達70分者為通過評鑑。由系爭規定一至四得否知悉評鑑會就受評教師的教學、研究、服務的評分基準為何，對受評教師可否預測評鑑通過與否形成明確的標準，在此有無違反「法律明確性原則」。其次，大學教師評鑑與大學教師升等相同，均涉及人

民受憲法保障的工作權及職業資格的取得，且大學就未通過評鑑的教師，通常規定需於若干年內接受覆評，覆評未通過的效果為直接送教評會審議「不予續聘」，故其踐行的程序必須符合專業評量原則，在此系爭規定一至四是否就其教師評鑑程序，已訂定得客觀且公正評價受評教師專業學術能力的程序，有無違反「正當法律程序原則」。本案最後的爭點在於：系爭規定一至四對教師職業自由的限制，是否符合憲法第23條的「比例原則」！針對本案系爭規定一至四的三個爭點，大法官於2022年7月29日作出111年憲判字第12號判決（下稱「本號判決」）。

判決主文

國立臺灣大學法律學院教師評鑑辦法施行細則第5條至第8條規定與法律明確性原則無違，未違反正當法律程序原則的要求；對教師職業自由的限制，亦符合憲法第23條比例原則，尚不違反憲法第15條保障工作權的意旨。

評析

壹、本案涉及的基本權

在我國憲法的規定下，教師工作權應屬憲法第15條規定的工作權保障內涵。解釋上，「工作」包含二個核心概念：主觀上，行為人將之作為生活關聯的活動（參考釋字第404、411號）；客觀上，工作係指在一定期間內反覆的行

² 請參考2005年12月28日修正公布的大學法第21條規定的立法理由。

³ 請參考111年憲判字第12號判決理由第16段。

為。所以若純屬嗜好或偶一為之的行為，並非憲法工作權保障的範圍⁴。整體而言，工作權的憲法保障又可分為兩個部分：

一方面是作為自由權的工作權，就此而言，工作權具有防禦權的性質，國家不得強制人民工作或是從事某一職業，除此之外，人民依法取得從事某種職業資格者，其執行職業的範圍及方法也受到憲法保障。在這個防禦權的面向上，工作權主要是指人民的職業選擇自由，乃個人應有就其性情、體力、能力的適應性，選擇適當工作，即一般所謂的職業自由。德國基本法第12條保障人民有職業自由，其內涵有：選擇職業的自由權；選擇工作場所的自由；選擇教育場所的自由；執行職業的自由；禁止強迫從事某特定工作；消極職業自由，亦即不從事職業的自由⁵。

另一方面是作為社會權的工作權，就此而言，工作權具有社會權的性質，主要是指人民的勞動基本權。在資本主義萌芽的18、19世紀，配合職業選擇自由的憲法保障，讓原本被限制在農地的大量勞工從農村裡被釋放出來，投入到勞動力市場，而造就了有利資產階級的買方市場，使得契約自由，變成資方擁有片面決定契約內容的絕對自由，勞方只有決定締約與否的自由。這種不公平的現象，促使社會權概念的產生，用來

解消社會上勞資階級的對立與矛盾⁶。所謂勞動基本權，是指國家應積極保障在現實資本主義社會中，經濟、社會地位居於弱勢的勞工，能藉團結的實力，站在與資方對等的交涉地位上，實現實質的契約自由原則，獲得合乎人性尊嚴對待給付的最基本手段性權利。所以，勞動基本權是鑑於資本主義下勞資之間的不平等，由職業選擇自由所進一步發展的概念，是社會權的內容之一⁷。

因此，我國憲法第15條規定所保障的教師工作權，也包含了教師的職業選擇自由與勞動基本權。就本案而言，大學法第21條第1項規定，大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵的重要參考。其目的是為了提昇大學教學品質及學術水準，增加大學競爭力，以達成追求大學教育卓越化的目標。但是，大學教師評鑑未通過可能將予受評教師不予續聘或資遣等的規定，足以改變其教師身分，關係教師權益，涉及對教師職業選擇自由的限制，影響教師的工作權。因此，本案系爭規定一至四的適用，可能導致限制了教師的職業選擇自由，屬於我國憲法第15條規定所保障的教師工作權⁸。就此而言，教師有從事工作、選擇及執行職業的自由，均應受國家的保障，對於教師職業選擇

⁴ 請參考許育典，憲法，元照，十二版，2022年8月，308頁以下。

⁵ 請參考董保城／法治斌，憲法新論，元照，八版，2021年9月，353頁以下。

⁶ Vgl. Alfred Katz, Staatsrecht, Heidelberg 2019, Rn. 789.

⁷ 請參考許志雄／陳銘祥／蔡茂寅／周志宏／蔡宗珍，現代憲法論，元照，四版，2008年10月，204頁以下。

⁸ 請參考司法院釋字第404號、第510號、第612號及第637號解釋。

自由的限制，應具有正當的理由，而且不得逾越必要程度⁹。

貳、法律明確性原則的問題

法律明確性原則，是在規範客體允許的情況下，立法者「制定法律時」應該要求其在內容上，必須清楚、確定而且明確。如此一來，能夠使人民確知法律對於他的具體要求，也使法律規範是可預見和可計算的，人民可以據此做出相應的行動。在此，法律的明確性要求，使人民對於自己行為後果有了預見的可能，進而形成了法安定性¹⁰。事實上，法律既然會限制人民的基本權，而成為國家行政行為的界限，每個人民就應該可以從法律推斷出，什麼是合法的及什麼是不法的、他有什麼權利與義務、以及在什麼前提下行政機關與法院被允許干涉他的權利。特別要強調的，是對負擔行政行為的立法授權，尤其須明確其內容、目的和範圍，從而才能使人民對其自由和財產受國家侵犯，是可以事先預見和計算的，利害關係人亦同¹¹。但是，為了使行政機關保持一定的靈活性，法律有時也通過一些不確定法律概念，賦予行政機關一定判斷自由的活動空間，亦即，立法者得斟酌生活事實的複雜性、適用個案的妥當性而使用不確定法律概念。因此，法律的明確性並不完全禁止立法者在制定法律時使用不確定的法律概念。不確定的法律概念，指的是有一些法律用語

具有高度的抽象性，而產生高度價值判斷的可能性。這樣的不確定法律概念在解釋上可能因人而異，在適用上容易產生困擾。然而，不確定法律概念的使用，並不必然違背法的明確性。只要其意義並非一般人難以理解，且為受規範者可以預見，並可經由司法審查加以確認¹²。

就本案而言，系爭施行細則第5條至第7條規定，即系爭規定一至三分別規範教學、研究及服務的參考項目，並設有最基本門檻標準，即「教學」方面必須達各級教師依人事室計算的從寬認定標準義務授課鐘點數；「研究」方面應提出系所推薦經臺大法律學院教評會認可報校核備期刊上發表經審查的論文或經審查的專書論文合計3篇，或經審查的學術專書1本，且受評期間內擔任科技部專題計畫主持人或共同主持人1次；「服務」方面必須校內、外學術性或公共服務至少1件。另依第8條規定，即系爭規定四明定通過評鑑的標準，須評鑑會就受評教師的教學、研究、服務三項成績綜合考評平均達70分者始通過評鑑；平均未達70分者，為未達評鑑標準或為不適任。故符合上開教學、研究、服務考評最基本門檻標準的受評教師，評鑑會就其三項成績綜合考評，即平均至少達70分，通過評鑑，其語意及內涵依一般社會通念並無不明確之處，且適用的對象均為臺大法律學院的專任教師，具備法律專業知識，內容自非難

⁹ 請參考司法院釋字第462號解釋。

¹⁰ Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht, München 2019, § 8 Rn. 47.

¹¹ 請參考許育典，憲法，元照，十二版，2022年8月，63頁以下。

¹² 請參考司法院釋字第617號解釋。

以理解¹³。

就系爭施行細則而言，是由臺大法律學院院務會議訂定及修正通過，院務會議由當然代表（臺大法律學院、法律學系主任及科際整合法律學研究所所長）、教師代表（臺大法律學院全體專任教師）、學生代表等組成¹⁴。大學教師評鑑既涉及受評教師職業自由的限制與工作權的保障，而臺大法律學院全體專任教師為院務會議的組成成員，自得參與教師評鑑規定的訂定及修正，並受其拘束。故對於受評教師而言，就未來面對評鑑所應準備的事項及通過與否具預見可能性，並得提前因應準備；對於教學、研究、服務三項成績綜合考評未達70分，可能遭不予續聘或資遣等決定，亦屬可得預見，而該規定尚得透過行政救濟等管道，經由司法審查加以確認。因此，系爭規定一至四與法律明確性原則無違¹⁵。

參、正當法律程序原則的問題

憲法上正當法律程序，依釋憲實務歷來的見解，首先是運用在憲法對人身自由的「法定程序」誠命，而後進一步適用於訴訟權、財產權、工作權等領域中，雖然

逐漸擴大正當法律程序適用範圍，卻從未交代其憲法依據，但能確定正當法律程序為憲法上原則，並無疑問¹⁶。正當法律程序在內涵尚包括「實體上正當程序」及「程序上正當程序」，實體上正當程序是指立法權與行政權在制定規範與採行措施時，應有一定的實體界限，與比例原則相關；程序上正當程序則是禁止國家以恣意的方式，在未給予充分通知且在未賦予受影響人民聽取意見機會的情形下，剝奪其法律上保護的權利¹⁷。而就正當法律程序而言，可再分為司法的正當程序、行政的正當程序及立法的正當程序，旨在確保司法、行政及立法行為的公平、合理，是憲法解釋的原則¹⁸。因此，大學教師評鑑程序應對受評教師專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確的評量，藉由正當法律程序的形成，確保教師憲法上權利的保障。所以，教師評鑑項目的指標、權重與通過標準等，須在可實質提升教師專業及教學品質前提下，周延審慎訂定。評審過程中，必要時應予受評教師以書面或口頭辯明的機會；且於評鑑未通過時，應確保受評教師針對評鑑委員的評分意見與分數，能有效提出抗辯及救濟¹⁹。

¹³ 請參考111年憲判字第12號判決理由第20段。

¹⁴ 請參考臺大法律學院院務會議組織及議事規則第2條規定。

¹⁵ 請參考111年憲判字第12號判決理由第21段。

¹⁶ 請參考許玉秀，論正當法律程序原則，2011年10月，20-22頁；司法院釋字第709號解釋陳春生大法官提出之協同意見書，6-7頁。

¹⁷ 請參考司法院釋字第709號解釋羅昌發大法官提出之部分協同部分不同意見書，15-16頁；湯德宗大法官提出之協同暨部分不同意見書，6-8頁。

¹⁸ 請參考司法院釋字第709號解釋陳春生大法官提出之協同意見書，7-11頁；羅昌發大法官提出之部分協同部分不同意見書，16頁；湯德宗大法官提出之協同暨部分不同意見書，6-8頁；林錫堯大法官提出之協同意見書亦肯認其具有憲法上依據，1-2頁；不同見解可參考葉百修大法官提出之協同意見書，9頁以下；陳新民大法官提出之部分不同意見書，1頁以下。

¹⁹ 請參考111年憲判字第12號判決理由第23段。

就本案而言，依系爭規定四，評鑑會委員對於教師的教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，於具體個案中所為的評分，是指評鑑委員應於依循系爭規定一至三的評鑑標準，就教學、研究、服務等三項評鑑項目，比照臺大法律學院教師升等評審與推薦細則之比例，分別進行評分後，將該等分數加總，並以該加總結果是否達於70分的標準，作為受評教師是否通過評鑑的依據。如此的評分標準及程序，是臺大法律學院建立自身特色所訂定，符合客觀可信、公平正確的評量，依大學自治精神，應予尊重²⁰。而且，評鑑委員基於系爭規定一至三所定的標準，根據其個人學識經驗所為專門學術上獨立公正的判斷，具有高度的專業性及屬人性，故為維護評鑑的客觀、公平及評鑑會委員所為的學術評價，其評分的適切性具判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予尊重²¹。整體而言，系爭規定一至四關於教學、研究、服務等三項評鑑項目分分的規定，並無違反正當法律程序的要求。

此外，臺大法律學院於受評教師初次評鑑未通過時，應敘明具體理由通知受評教師並就其教學、研究、服務方向及成果提出改善建議，由院方協調系所給予協助。並在評鑑未通過的次學期起

算2年改善期間後，使其得在評鑑未通過的項目予以加強，以通過評鑑，始由臺大法律學院進行覆評。如果受評教師覆評仍未通過，方依大學法及教師法規定，提院、校教評會決議不予續聘或資遣。就本案而言，在臺大法律學院的教師評鑑過程中，受評教師的聽審權、受告知權及救濟權也受到程序的保障，應符合正當法律程序原則的要求²²。

肆、比例原則的問題

憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為『防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益』所『必要』者外，不得以法律限制之。」就此規定而言，限制基本權的方式是否合憲，除了形式的法律保留原則以外，最重要的是：從實質的公益理由及比例原則加以檢驗其限制手段的合憲性。

就本案的實質公益理由而言，大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨²³。因大學有學術責任及追求卓越的目標，同時作為教育機構，肩負發展國民道德、培養學生健全人格的任務²⁴。而大學教師素質的良窳影響教學及研究品質，故我國大學校、院、系（所）對教師的教

²⁰ 請參考111年憲判字第12號判決理由第24段。

²¹ 但是，如評分有違法或顯然不當情事時，並不排除其接受司法審查的可能性，法院及其他行政爭訟機關審查關於大學教師評鑑事件時，得據以審查其是否遵守正當法律程序，或其評鑑是否以錯誤事實為基礎。倘該判斷有恣意濫用及其他違法的情形時，得予以撤銷或變更。請參考111年憲判字第12號判決理由第25段。

²² 請參考111年憲判字第12號判決理由第27段。

²³ 請參考大學法第1條第1項規定。

²⁴ 請參考教育基本法第2條第2項規定。

學、研究、輔導及服務工作，規範大學教師評鑑制度，目的在於提升教師榮譽、增進教學、研究、輔導及服務水準，使大學能克盡學術責任並追求學術品質，以確保大學學生的學習自由，並落實憲法上學術自由規定的保障。此憲法正當性的目的追求，應符合憲法第23條規定的「增進公共利益」²⁵。

就本案的比例原則而言，大學法授權各校訂定的教師評鑑制度²⁶，大學得以自治方式對未通過學校評鑑的受評教師為不同的措施。臺大法律學院的教師評鑑，對教師的教學、研究、輔導及服務成效進行評估，並訂定系爭規定一至四指出分數的參考項目及通過評鑑的客觀標準，於第一次評鑑未通過時，仍予相當改善期間，再進行覆評，而於覆評未通過時，將連結不利益措施，學校教評會後續可能會作出不予續聘或資遣等決議²⁷。所以，此一手段依據一般經驗法則，可認對於教師在教學、研究、輔導及服務上，克盡其責並維持一定的水準，是為了追求學術品質，以確保大學學生的學習自由，並落實憲法上學術自由規定的保障。就此而言，臺大法律學院的教師評鑑制度，透過教師評鑑審核此一手段，與大學追求卓越、維持學術品質等目的達成間，具有合理關聯性，並未違反憲法第23條規定的比例原則²⁸。

結語

整體而言，本案系爭規定一至四有

三個公法上的爭點：就法律明確性原則而言，系爭規定一至四的文義並非一般受規範者難以理解，而受評教師就未達評鑑的基本門檻標準可能遭不予續聘或資遣等，在事前亦可得預見，且上開規定也可以透過行政救濟等管道，經由司法審查加以確認，故應該符合法律明確性原則。就正當法律程序原則而言，教師受評項目、通過評分、評鑑標準及程序的規定，也能對受評教師的專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確的評量，受評教師的聽審權、受告知權及救濟權也受到保障，因此並未違反正當法律程序原則的要求。就比例原則而言，本案系爭規定一至四對教師職業選擇自由的限制，也符合憲法第23條對公益理由與比例原則的實質限制手段合憲性檢驗。♣

（本文已授權收錄於月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；更多裁判分析請見月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）

²⁵ 請參考111年憲判字第12號判決理由第29段。

²⁶ 請參考大學法第21條規定。

²⁷ 請參考大學法第21條及其施行細則第17條規定。

²⁸ 請參考111年憲判字第12號判決理由第30段。