

公立高級中等以下學校專任教師成績考核程序 相關法律問題之探討—以校長覆核決定為例

蕭淑芬
東海大學法律學系教授

一、前言

公立高級中等以下學校專任教師之成績考核，實屬教育行政之重要事項，其實施程序為教育行政工作之基本程序之一（謝文全，2022）。另一方面，就法規範與其適用之層面而言，教師成績考核及其程序相關規範，實亦為教育行政法制之重要制度之一。《行政程序法》做為行政法之程序與實體之基本法，對於教師成績考核及其程序，是否有規範之效力？若有規範之效力，應如何適用？本文將扼要探討教師成績考核法制與《行政程序法》之關係，並以校長之覆核決定為例，具體說明法規之適用，應注意之程序與原則以及若干管見建議，希冀能提供教育行政實務參考。

二、考核程序與行政程序

（一）考核程序為教育行政程序，屬《行政程序法》所稱之行政程序

依照目前之教育法制，公立高級中等以下學校，實施專任教師成績考核程序之法令依據，為《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》（以下稱《考核辦法》）。該辦法係由教育部，依據《高級中等教育法》第 33 條，以及《國民教育法》第 18 條第 2 項規定之授權所訂定。前述兩項法律，均屬教育行政之重要法律依據，觀諸其立法意旨及主管機關之管轄權規定¹，其理甚明。「考核程序」之實施，既為前述兩項教育行政法律所規定之程序，實屬典型之教育行政程序，為《行政程序法》所應規範之行政程序，當無疑問。而因前述兩項教育行政法律授權所訂定之《考核辦法》，既有法律之明確授權，在法律性質上，屬《行政程序法》第 150 條第 1 項所規定之「基於法律授權」所訂定之法規命令²，其做為各級學校執行教師成績考核之直接法令依據（吳庚、盛子龍，2020），在形式合法性上，完全符合法律保留原則之要求。

¹ 《高級中等教育法》與《國民教育法》均於第 1 條規定立法意旨，第 4 條規定主管機關之管轄權。

² 《行政程序法》第 1 條規定，作成「行政行為」之程序，稱為「行政程序」。復參照同法第 2 條規定，行政程序法所規範之行政程序，為行政機關作成「行政處分…法規命令…等行為之程序。」再參照同法第 150 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

（二）考核程序應受教育行政法規之規範，且亦應受《行政程序法》之規範

另外，依據《行政程序法》第 3 條第 1 項之規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」是以，教育行政機關之學校，執行教師成績考核，實施教師成績考核程序，基於特別法優於普通法之法理，相對於《行政程序法》，當優先適用前述教育行政法律及因之所訂定之《考核辦法》之規範。然而，須進一步釐清的是，《考核辦法》既是法律授權所訂定之法規命令，其「內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」此一論理《行政程序法》第 150 條第 2 項之明文規定外，亦為司法院大法官在多號解釋所確認之法理。為此，司法救濟機關於具體個案之救濟程序中，探究成績考核決定之合法性時，當必須予以審視，自不待言³。

再者，對具體作成考核決定之學校而言，專任教師之成績考核，既屬前述兩項授權法律所規定之行政行為，其作成與實施程序，基於依法行政之法理，必須遵守前述法律以及法律授權訂定之法規命令的規定，自無庸言。然而，若前述特別法之規定不足或漏未規定時，作成考核決定之學校或救濟機關，應如何自處？就此，因《行政程序法》除普通法之性質外，仍具有補充法，甚至是基本法之性質（林明鏘，2021），因此，當《考核辦法》對於考核決定與考核程序有規定不足或漏未規範時，《行政程序法》當具有補充乃至於基本準則之特質，而應予以適用。

除程序規定之適用問題外，因「考核決定」之「行政措施」，法律性質上，屬教育行政機關之學校，「就公法上具體事件所為之公權力措施」，其結果足以影響教師之權益，相當於《行政程序法》第 92 條所稱之「行政處分」，是以，成績考核決定之作成，以及成績考核程序之踐行，除必須符合《考核辦法》所訂之「考核規定」與「考核程序」規定外，除必須符合《行政程序法》之相關規範。舉例而言，例如，第 1 章總則之各節規定，包括送達程序，事實以及證據之調查程序等規定。尚且必須符合《行政程序法》第 2 章有關「行政處分」之相關程序與實體規定。更具體而言，「考核決定」之作成以及「考核程序」之踐行，《行政程序法》有關「行政處分」之章節，均應予以適用。參照司法院大法官釋字第 736 號解釋之意旨，「……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……」，即足見依目前之司法實務見解，考核決定相當於行政處分，事

³ 《高級中等教育法》第 33 條之規定，教育部必須就「考核會之組成與任務、考核程序、考核指標、考核等級、獎懲類別、結果之通知及其他相關事項」訂定辦法。至於國民教育法第 18 條第 2 項亦就類似事項，諸如：其考核等級或結果、考核委員會之組職與任務、考核程序及其他相關事項，要求教育部訂定辦法。

關教師權利之保障事項，其程序之完備與否，並非單純之行政內部行為之瑕疵，而認定得對之提起行政救濟，非常值得注意。

三、考核法制與《行政程序法》之關係

(一) 《考核辦法》之程序與實體規定，屬教育行政之特別規定，其未特別規定者，應由《行政程序法》加以規範

綜而言之，觀諸前述兩項授權之法律條文內容，均係要求中央教育主管機關之教育部，必須分別就公立高級中學以及國中小學之教師考核相關事項，具體訂定辦法加以規範。該等法律條文，除規定教師成績考核之權責機關之外，並要求教育部必須訂定「考核指標」與「考核等級」等實體規定，此外，亦要求教育部，必須明訂有關「考核程序」等相關程序規範。就此可得知，高級中等以下學校，作為教師成績考核之執行機關，應依據《考核辦法》，執行《高級中等教育法》以及《國民教育法》所規定之「教師成績考核」。若《考核辦法》已詳細規定相關「考核程序」者，當然適用《考核辦法》之相關規定，若有《考核辦法》未規定之情況者，《行政程序法》當發揮「補充法」以及「基本法」之特質，具有補充規範之意義與效果。

(二) 作成考核決定時應注意之重要程序與事項

因此，對公立高級中等以下學校而言，執行教師成績考核之法定職權，進行考核程序進而作成考核決定時，必須注意以下之順序與事項。首先，應根據現行《考核辦法》第 2 條之規定，認定應受考核教師，為編制內之專任合格教師；再者，依據《考核辦法》第 4 條與第 6 條之規定，對於專任教師之考核，除任教不滿一學年而連續任職已達六個月者，另予成績考核外，應分為做成「年終考核」與「平時考核」。其次，依據《考核辦法》第 8 條第 1 項有關權責劃分之規定，「年終考核」與「平時考核」初核之執行，屬學校考核會之任務。至於年終考核與平時考核之覆核程序，依據《考核辦法》第 14 條之規定，則屬校長之職權。因此，就整體之「考核程序」而言，年終考核應由學校考核會完成初核之後，報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，必須敘明理由交回學校考核會復議，校長對復議結果仍不同意時，得變更之。最後，依據《考核辦法》第 15 條第 2 項之規定，教師年終成績考核及另予成績考核結果，應報主管機關核定。

(三) 教育行政之特別程序—以校長之覆核決定為例

由前述《考核辦法》相關規定可得知，教師成績考核之作成，分為兩階段，分別由學校依照《考核辦法》相關規定進行實質考核，之後再由教育主管機關核

定。此一兩階段的考核程序，相對於一般行政程序而言，實屬教育行政之特別程序，為此，該程序所由規範之《高級中等教育法》第 33 條、《國民教育法》第 18 條第 2 項以及依法授權所訂定《考核辦法》，在法律性質上，誠如前述，屬教育行政程序之特別規定，在法規之適用上，優先於《行政程序法》之規定。惟，該等法律與法規未特別規定者，仍須回歸《行政程序法》之相關規範，由《行政程序法》予以補充規定。

舉例而言，若教師之年終考核成績，經學校考核會初核後，報請校長覆核時，校長如對初核結果有不同意見，則應依據《考核辦法》第 14 條第 1 項之規定，敘明理由交回考核會復議。此時，若校長交回考核會復議時，漏未敘明理由，實屬考核決定作成程序上之明顯瑕疵。惟，觀乎《考核辦法》之相關規定，並未就校長漏未敘明理由之情形，予以法律上的評價或規範。在這種情況下，法律適用上，即應檢視《行政程序法》是否有相關之規定，而予以適用。經查，《行政程序法》第 114 條第 1 項規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。……。」由此一規定可知，校長漏未敘明理由之程序瑕疵，若於訴願程序終結前，補正記明理由者，則該瑕疵因補正行為而治癒，解除程序瑕疵之疑慮。然而，值得注意的是，依據《行政程序法》第 96 條與第 97 條之規定，書面行政處分之作成，以附記理由為原則，不附記理由為例外，雖得依據前述第 114 條之規定，於事後附記理由，但不得免除不附記理由，事關教師之權益事項，不得不察。

四、結論及建議

公立高級中等以下學校專任教師成績考核及其實施程序中，校長之覆核及其實施程序，實屬教育行政法制所規定之法定事項與程序，其實施與決定，確實屬於校長之職權，惟仍必須依據《考核辦法》及《行政程序法》之相關規定辦理，始符合包括憲法在內之教育行政法制，對於教育行政之「依法行政原則」的要求。

本文參考教育部法制處公布之資料顯示，教師之「成績考核」案件，屬中央教師申訴評議委員會處理之教師申訴案件中，七種重要案由類型之一，2021 年有關「教師考核」之申訴案件，中央申評會作成 35 件評議決定，2021 年整年評議決定 219 件中，佔約百分之 16 的比例，足見「成績考核」之作成決定，對教師而言，不但在主觀認知上屬於權益事項，且亦屬積極尋求救濟之事項。一旦進入救濟程序，當事人之實體權益是否受「考核決定」之損害，當然是爭議的重點，惟「考核決定」之程序，在法制上是否完備，亦屬當事人正當法定程序上的權利，而另一方面，對參與作成「考核決定」之考核委員，考核會以及校長而言，「實

體正當」與「程序合法」均屬來自「依法行政原則」之要求。

就「程序合法」之面向而言，「考核決定」之合法與否，作成決定之機關的「組成要件」相當重要，是合法性之關鍵要素之一。具體說來，僅就考核會委員，考核會以及校長，在進行考核程序，作成考核決定時，應注意之若干程序事項，分述如下：

（一）考核會委員

考核委員為考核機關之構成員，依法應親自出席，並應注意迴避事由之存否，對於個別教師成績評定參考事項之具體討論與決議，均應確實遵守保密義務。

（二）考核會

考核會為作成教師成績考核之合議制機關，因此，依法應由考核會合議作成之決定，應確實經過合議程序為之。再者，考核會本身之組成是否合法，是否遵守相關程序之規定，包括出席人數與表決數之規定，均屬應注意之重要事項。

（三）校長

校長對於考核會之決定進行覆核時，除前述迴避事由應予以注意外，亦宜注意並遵守各項行政法之一般原理原則。以行政程序法第9條所規定之「對當事人有利不利一律注意原則」為例，校長之覆核決定若與考核會之認定不同，則必須注意回應當事人與考核會之認定與主張，於覆核決定中說明理由，若漏未列明，則依法於訴願或相當於訴願程序之申訴程序終結前，儘速補正，如此一來，不但尊重教師的程序權利，也同時遵守依法行政之原則。

參考文獻

- 吳庚、盛子龍（2020）。**行政法之理論與實用第16版**。台北市：三民書局。
- 林明鏘（2021）。**行政法講義修訂第6版**。台北市：新學林出版。
- 謝文全（2022）。**教育行政學第7版**。台北市：高等教育出版。
- 教育部法制處。**官網**。取自https://appeal.moe.gov.tw/appraise_search.aspx
- 行政程序法（修正日期：民國 110 年 01 月 20 日）。

- 高級中等教育法（修正日期：民國 110 年 05 月 26 日）。
- 國民教育法（修正日期：民國 105 年 06 月 01 日）。
- 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（修正日期：民國 110 年 07 月 28 日）。

