

## 憲法法庭 111 年憲判字第 12 號判決重點提示 【臺大法律學院教師評鑑案】

### 【判決日期】

2022-07-29

### 【主筆大法官】

黃瑞明大法官

### 【聲請人】

陳妙芬

### 【案由】

聲請人認最高行政法院 106 年度判字第 628 號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第 5 條至第 8 條規定牴觸憲法，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法

### 【本件裁判重點提示】

要旨	內容
涉及之基本權及審查原則	
大學教師評鑑涉及對教師職業自由之限制與工作權之保障	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作、選擇及執行職業之自由（司法院釋字第 404 號、第 510 號、第 612 號及第 637 號解釋參照），</li><li>2. 凡人民作為謀生職業之正當工作，均應受國家之保障，對於職業自由之限制，應具有正當之理由，並不得逾越必要程度（司法院釋字第 462 號解釋參照）。</li><li>3. 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之規定，足以改變其教師身分，關係教師權益，涉及對教師職業自由之限制，影響其工作權，故大學之教師評鑑事項及相關程序之規定，自應合理妥適。</li></ol>
審查原則：適用寬鬆標準	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 大學教師評鑑，於覆評未通過時，受評教師始可能受不予續聘或資遣等決定，故得透過教師個人之努力避免其教師身分之喪失，應屬對於大學教師職業選擇之主觀條件上限制。</li><li>2. 憲法第 11 條之講學自由賦予大學教學、研究與學習之自由，故大學對於涉及教學及研究之學術事項，享有自治規章之訂定自主權。</li><li>3. 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，其目的乃使各學校能建立個別之特色，以符合大學自治。</li><li>4. 又大學之院、系（所）為大學組織於教學研究之基本單位，故學校可進一步授權各院、系（所）訂定教師評鑑辦法及施行細則，並報校核備。</li></ol>

	<p>5.教師評鑑之結果，尚不直接立即發生教師身分變動之結果，且為尊重大學自治規章之訂定自主權，其校、院、系（所）教師評鑑之規定是否符合憲法基本原則，於大學自治之範圍內，自應降低審查密度，故適用寬鬆標準予以審查。</p>
<p>系爭規定一至四對教師職業自由之限制，符合法律明確性原則、正當法律程序及比例原則之要求</p>	
<p>系爭規定一至四與法律明確性原則無違</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.臺大授權各學院訂定教師評鑑辦法，規定各級人員受評項目、通過評鑑之標準及程序事項，並報校核備，臺大法律學院依此授權訂定臺大法律學院評鑑辦法，並依該辦法另定系爭施行細則。</li> <li>2.按系爭施行細則第5條至第7條規定，即系爭規定一至三分別規範教學、研究及服務之參考項目，並設有最基本門檻標準，符合上開教學、研究、服務考評之最基本門檻標準之受評教師，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，且適用之對象均為臺大法律學院之專任教師，具備法律專業知識，內容自非難以理解。</li> <li>3.系爭施行細則係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。</li> <li>4.臺大法律學院全體專任教師為院務會議之組成成員，自得參與教師評鑑規定之訂定及修正，並受其拘束。</li> <li>5.故對於受評教師而言，就未來面對評鑑所應準備之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。</li> <li>6.綜上，系爭規定一至四與法律明確性原則無違。</li> </ol>
<p>系爭規定一至四尚無違背正當法律程序之要求</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.大學教師評鑑程序，涉及教師職業自由之限制與工作權之保障，教師評鑑項目之指標、權重與通過標準等，應於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之機會；且於評鑑未通過時，應確保受評教師針對評鑑委員之評分意見與分數，能有效提出抗辯及救濟。</li> <li>2.查系爭規定一至三規範教師評鑑之評鑑項目，系爭規定四則明定由評鑑會就受評教師之教學、研究、服務三項成績綜合考評，平均達70分者通過評鑑。如此之評分標準及程序，係臺大法律學院建立自身特色之目的所訂定，尚符客觀可信、公平正確之評量，依大學自治精神，應予尊重。</li> <li>3.評鑑委員基於系爭規定一至三所定之標準，根據其個人學識經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性及屬人性，故為維護評鑑之客觀、公平及評鑑會委員所為之學術評價，評分適切性之問題，具判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重。</li> </ol>

	<p>4. 惟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之可能性，法院及其他行政爭訟機關審查關於大學教師評鑑事件時，尚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之情形時，非不得予撤銷或變更，自不待言。</p> <p>5. 臺大法律學院於評鑑過程中，須通知受評教師到場說明。評鑑會於評鑑完成後將評鑑結果報院核定，並將該核定結果通知受評教師。經評鑑未通過者，臺大法律學院應敘明理由通知受評教師得依規定提起申訴或訴願。</p> <p>6. 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。於自評鑑未通過之次學期起算 2 年（或來校服務第 7 年）改善期間後，始由臺大法律學院進行覆評。</p> <p>7. 倘若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。在臺大法律學院之教師評鑑過程中，尚能確保受評教師之聽審權、受告知權及救濟權之保障，與正當法律程序之要求無違。</p>
<p>系爭規定一至四對教師職業自由之限制，符合憲法第 23 條比例原則</p>	<p>1. 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，俾使大學能克盡學術責任並追求學術品質，以確保學生良好之受教權及實現上開憲法規定之教育文化目的。</p> <p>2. 上開目的與國家及社會之發展重要相關，而屬合理之公共利益，其目的洵屬正當。</p> <p>3. 大學法授權各校訂定之教師評鑑制度，大學得以自治方式對未通過學校評鑑之受評教師為不同之措施。</p> <p>4. 臺大法律學院之教師評鑑，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之水準，有敦促之效，是以，臺大法律學院之教師評鑑制度，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，未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨，尚無違背。</p>
<p>結論</p>	
<p>1. 系爭規定一至四之文義非一般受規範者難以理解，而受評教師就未達評鑑之基本門檻標準可能遭不予續聘或資遣等，亦屬可得預見，且上開規定尚得透過行政救濟等管道，經由司法審查加以確認，故與法律明確性原則無違。</p> <p>2. 且教師受評項目、通過評分、評鑑標準及程序之規定，亦能對受評教師之專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，故未違反正當法律程序原則之要求。</p> <p>3. 對教師職業自由之限制，亦符合憲法第 23 條比例原則，尚不違反憲法第 15 條保障工作權之意旨。</p>	

## 【裁判主文】

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之要求；對教師職業自由之限制，亦符合憲法第23條比例原則，尚不違反憲法第15條保障工作權之意旨。

- 同意大法官：蔡焜燉、黃虹霞、吳陳鑽、林俊益、許志雄、張瓊文、黃瑞明、呂太郎、楊惠欽(正當法律程序原則部分 8/9，其他部分 9/9)
- 不同意大法官：楊惠欽(正當法律程序原則部分)1/9
- 迴避大法官：許宗力、蔡明誠、詹森林、黃昭元、謝銘洋、蔡宗珍

## 【判決理由】

### 壹、事實經過及當事人陳述意旨

#### 一、原因案件之事實概要

聲請人為國立臺灣大學（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臺大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，條文詳如附件）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。

#### 二、聲請人陳述要旨

系爭規定一至三分別規定教學、研究及服務之教師評鑑參考項目，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之教學、研究、服務三項成績綜合考評，平均達 70 分者為通過評鑑。由系爭規定一至四無法知悉評鑑會就受評教師之教學、研究、服務之評分基準為何，使受評教師無法預測評鑑通過與否之標準，司法機關更無從加以審查，亦無法發揮確保評鑑結果係客觀可信、公平正確之功能，而違反法律明確性原則。又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之工作權及職業資格之取得，且大學就未通過評鑑之教師，通常規定需於若干年內接受覆評，覆評未通過之效果為直接送教評會審議「不予續聘」，故其踐行之程序至少應與司法院釋字第 462 號解釋之大學教師升等程序相當，即必須符合專業評量原則，若大專院校未就其教師評鑑程序，

訂定得客觀且公正評價受評教師專業學術能力之規定，即違反正當法律程序，與比例原則不符，而屬違憲。系爭規定四所定評分程序，由評鑑會就受評教師之「教學、研究、服務三項成績綜合考評」，僅有分配比例之規定，未有如教師升等審查時，將教師之著作送外部審查之程序，並且未將評鑑項目如何計分定有具體明確且客觀之標準，評鑑會僅需告知受評教師之評鑑決定，毋須告知受評教師各項目之評鑑結果，此等程序規定未能保證對受評教師之專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，與正當法律程序之要求有違，難謂符合憲法第 23 條比例原則等語。

## 貳、受理依據及審查

- 一、按憲法訴訟法(下稱憲訴法)修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定，但案件得否受理，依修正施行前之規定。又人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，憲訴法第 90 條第 1 項及大審法第 5 條第 1 項第 2 款分別定有明文。
- 二、查本件聲請案於憲訴法修正施行前即已繫屬，其受理與否，應依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定要件定之。核其聲請意旨，與上開所示人民聲請釋憲之要件相符，爰予受理，其形成主文之理由如下(參)。

## 參、形成主文之法律上意見

### 一、涉及之基本權及審查原則

#### (一)大學教師評鑑涉及對教師職業自由之限制與工作權之保障

1. 憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作、選擇及執行職業之自由(司法院釋字第 404 號、第 510 號、第 612 號及第 637 號解釋參照)，是以凡人民作為謀生職業之正當工作，均應受國家之保障，對於職業自由之限制，應具有正當之理由，並不得逾越必要程度(司法院釋字第 462 號解釋參照)。
2. 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、不續聘及獎勵之重要參考。其目的係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之目標。惟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之規定，足以改變其教師身分，關係教師權益，涉及對教師職業自由之限制，影響其工作權，故大學之教師評鑑事項及相關程序之規定，自應合理妥適。

#### (二)審查原則：適用寬鬆標準

1. 按對職業自由之限制，因其限制內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。大學教師評鑑，於覆評未通過時，受評教師始可能受不予續聘或資遣等決定，故得透過教師個人之努力避免其教師身分之喪失，應屬對於大學教師職業選擇之主觀條件上限制。
2. 憲法第 11 條之講學自由賦予大學教學、研究與學習之自由，並於直接關涉教學、研究之學術事項，享有自治權(司法院釋字第 380 號、第 450 號及第 626 號解釋參照)。故大學對於涉及教學及研究之學術事項，享有自治規章之訂定自主權。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。顯見大學教師評鑑之具體措施係授權責由各大學自行訂定，其目的乃使各學校能建立個別之特色，以符合大學自治（94 年 12 月 28 日修正公布之大學法第 21 條規定立法理由參照）。又大學之院、系（所）為大學組織於教學研究之基本單位（大學法第 11 條規定參照），故學校可進一步授權各院、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、評鑑未通過時之不利措施及程序事項等，並報校核備。教師評鑑之結果，固得作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考，惟尚不直接立即發生教師身分變動之結果，且為尊重大學自治規章之訂定自主權，其校、院、系（所）教師評鑑之規定是否符合憲法基本原則，於大學自治之範圍內，自應降低審查密度，故適用寬鬆標準予以審查。

二、系爭規定一至四對教師職業自由之限制，符合法律明確性原則、正當法律程序及比例原則之要求

（一）系爭規定一至四與法律明確性原則無違

1. 法律明確性原則，乃針對一切法規範而設，不限於形式意義之法律。法律明確性之要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要，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，選擇適當之法律概念與用語，不須將具體內涵鉅細靡遺詳加規定。苟其意義非難以理解，且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，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號解釋參照）。

2. 臺大授權各學院訂定教師評鑑辦法，規定各級人員受評項目、通過評鑑之標準及程序事項，並報校核備（臺大教師評鑑準則第 13 條規定參照），臺大法律學院依此授權訂定臺大法律學院評鑑辦法，並依該辦法另定系爭施行細則。按系爭施行細則第 5 條至第 7 條規定，即系爭規定一至三分別規範教學、研究及服務之參考項目，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之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之期刊上發表經審查之論文或經審查之專書論文合計 3 篇，或經審查之學術專書 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（若為未經審查之期刊論文、學術會議論文、未經評審之教科書、學術專書或翻譯專書等之情形，每年至少 1 件）；「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之標準，須評鑑會就受評教師之教學、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、服務考評之最基本門檻標準之受評教師，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，且適用之對象均為臺大法律學院之專任教師，具備法律專業知識，內容自非難以理解。

3.又系爭施行細則係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（臺大法律學院院務會議組織及議事規則第2條規定參照）。大學教師評鑑既涉及受評教師職業自由之限制與工作權之保障，而臺大法律學院全體專任教師為院務會議之組成成員，自得參與教師評鑑規定之訂定及修正，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之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。綜上，系爭規定一至四與法律明確性原則無違。

#### (二)系爭規定一至四尚無違背正當法律程序之要求

- 1.按大學教師評鑑程序，涉及教師職業自由之限制與工作權之保障，針對大學之教師評鑑所訂定之實施程序，須能對受評教師專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量（司法院釋字第462號解釋參照），藉由正當法律程序之形成，確保教師憲法上權利之保障。是以，教師評鑑項目之指標、權重與通過標準等，應於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之機會；且於評鑑未通過時，應確保受評教師針對評鑑委員之評分意見與分數，能有效提出抗辯及救濟。
- 2.查系爭規定一至三規範教師評鑑之評鑑項目，為受評教師之教學、研究及服務工作之成效，並明確訂定評鑑教學、研究及服務之標準；系爭規定四則明定由評鑑會就受評教師之教學、研究、服務三項成績綜合考評，平均達70分者通過評鑑。依系爭規定四，評鑑會委員對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，於具體個案中所為之評分，實係指評鑑委員應於依循系爭規定一至三之評鑑標準，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（系爭施行細則第4條第2項規定參照），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分之標準，作為受評教師是否通過評鑑之依據。如此之評分標準及程序，係臺大法律學院建立自身特色之目的所訂定，尚符客觀可信、公平正確之評量，依大學自治精神，應予尊重。
- 3.評鑑委員基於系爭規定一至三所定之標準，根據其個人學識經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性及屬人性，故為維護評鑑之客觀、公平及評鑑會委員所為之學術評價，評分適切性之問題，具判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重。惟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之可能性，法院及其他行政爭訟機關審查關於大學教師評鑑事件時，尚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之情形時，非不得予撤銷或變更，自不待言。
- 4.綜上，系爭規定一至四關於教學、研究、服務等三項評鑑項目評分之規定，尚無違正當法律程序之要求。
- 5.另臺大法律學院於評鑑過程中，須通知受評教師到場說明，否則不得為不適任之

決定。評鑑會於評鑑完成後將評鑑結果報院核定，並將該核定結果通知受評教師。經評鑑未通過者，臺大法律學院應敘明理由通知受評教師得依規定提起申訴或訴願（臺大法律學院教師評鑑辦法第 11 條及第 15 條規定參照）。而在受評教師初次評鑑未通過後，其效果為自次一學年起不予晉薪、不得在外兼職、兼課或借調，亦不得延長服務或擔任校內各級教評會委員或行政、學術主管；教授、副教授評鑑未通過者，亦不得申請休假研究（臺大法律學院教師評鑑辦法第 12 條及臺大教師評鑑準則第 8 條規定參照）。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。於自評鑑未通過之次學期起算 2 年（或來校服務第 7 年）改善期間後，俾使其得在評鑑未通過之項目予以加強，以通過評鑑，始由臺大法律學院進行覆評。倘若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（臺大法律學院教師評鑑辦法第 9 條、第 10 條及臺大教師評鑑準則第 5 條、第 6 條規定參照）。是以，在臺大法律學院之教師評鑑過程中，尚能確保受評教師之聽審權、受告知權及救濟權之保障，與正當法律程序之要求無違。

(三)系爭規定一至四對教師職業自由之限制，符合憲法第 23 條比例原則

- 1.教育為國家百年大計，為改善國民整體素質，提升國家文化水準之所繫（憲法第 158 條規定參照）。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（大學法第 1 條第 1 項規定參照）。因大學有學術責任及追求卓越之目標，同時作為教育機構，肩負發展國民道德、培養學生健全人格之任務（教育基本法第 2 條第 2 項規定參照），而大學教師素質之良窳影響教學及研究品質，故我國大學校、院、系（所）對教師之教學、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，俾使大學能克盡學術責任並追求學術品質，以確保學生良好之受教權及實現上開憲法規定之教育文化目的。上開目的與國家及社會之發展重要相關，而屬合理之公共利益，其目的洵屬正當。
- 2.大學法授權各校訂定之教師評鑑制度（大學法第 21 條規定參照），大學得以自治方式對未通過學校評鑑之受評教師為不同之措施。臺大法律學院之教師評鑑，對教師之教學、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之參考項目及通過評鑑之客觀標準，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（大學法第 21 條及其施行細則第 17 條規定參照）。故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之水準，有敦促之效，是以，臺大法律學院之教師評鑑制度，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，未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨，尚無違背。

### 三、結論

綜上，系爭規定一至四之文義非一般受規範者難以理解，而受評教師就未達評鑑之基本門檻標準可能遭不予續聘或資遣等，亦屬可得預見，且上開規定尚得透過行政救濟等管道，經由司法審查加以確認，故與法律明確性原則無違；且教師受評項目、通過評分、評鑑標準及程序之規定，亦能對受評教師之專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，故未違反正當法律程序原則之要求；對教師職業自由之限制，亦符合憲法第23條比例原則，尚不違反憲法第15條保障工作權之意旨。

憲法法庭 審判長大法官

蔡焜燉

大法官

黃虹霞 吳陳銀 林俊益

許志雄 張瓊文 黃瑞明

呂太郎 楊惠欽

(許宗力大法官、蔡明誠大法官、詹森林大法官、黃昭元大法官、謝銘洋大法官、蔡宗珍大法官 迴避)

#### 【意見書】

1. 部分協同、部分不同意見書：楊惠欽大法官

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 12 號判決

部分協同、部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號判決之審查標的為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），其中關於系爭規定一至四是否違反正當法律程序原則部分之爭議，本席係認「與正當法律程序原則無涉」，與多數意見之「未違反正當法律程序原則之要求」之結論，尚屬有間，故就此部分提出不同意見；至本號判決其餘部分之合憲結論，本席敬表贊同，但就比例原則部分，則認多數意見之理由尚有應予補充或不同意見之處，爰就此部分提出協同意見。

#### 一、系爭規定一至四應與正當法律程序原則無涉

按「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、不續聘及獎勵之重要參考。前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。」大學法第 21 條定有明文。而系爭規定一至四（規定內容詳本號判決附件），係國立臺灣大學法律學院（下稱臺大法學院），依國立臺灣大學法學院教師評鑑辦法（下稱法學院評鑑辦法），就上述大學法第 21 條之評鑑制度規定所稱教學（含學生輔導）、研究及服務等三項評鑑項目，所訂定關於具體之細項評鑑內容，及此三項評鑑項目之成績考評方式暨通過評鑑標準等之規定。

關於系爭規定一至四之規範內容，如本號判決多數意見所稱：「……系爭規定一至三分別規範教學、研究及服務之參考項目，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之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學院教評會認可報校核備之期刊上發表經審查之論文或經審查之專書論文合計 3 篇，或經審查之學術專書 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（若為未經審查之期刊論文、學術會議論文、未經評審之教科書、學術專書或翻譯專書等之情形，每年至少 1 件）；『服務』方面必須校內、外學術性或公共服務至少 1 件。……」另「……系爭規定四明定通過評鑑之標準，須評鑑會就受評教師之教學、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。……」（本號判決理由第 20 段參照）

申言之，系爭規定一至三係關於教學、研究及服務等三項評鑑項目之細項內容及最低標準之規定，所涉者均係關於教師評鑑內容之實體性規定。另系爭規定四則係就系爭規定一至三所規範之教學、研究及服務之評鑑項目，採應綜合考評及平均達 70 分始屬通過評鑑之評分規範，僅係關於進行系爭規定一至三之項目評鑑時之評分方式及通過分數之規定。是系爭規定一至四核均與作成評鑑之組織，或程序上是否應予受評教師陳述意見等關於正當法律程序之事項無涉。又系爭規定一至四所規範者，如自教師評鑑一事予以整體觀察，固屬實施教師評鑑流程之一環，但其規範內容則是為對受評教師之教學、專業學術能力及成就等關係教師是否具備在該大學繼續擔任教師之能力，作成客觀可信、公平正確之評量，參諸司法院釋字第 462 號解釋針對大學教師升等資格之審查所揭橥：「……主管機關所訂定之實施程序，尚須保證對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第 23 條之比例原則。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……」等語，可認攸關評鑑決定作成之系爭規定一至四，得否對

受評教師具備所需之教學及專業學術能力等，為客觀公平且正確之評量，應係就此等規定審查是否符合憲法第 23 條比例原則之範疇。

至系爭規定四之內容中雖言及評鑑委員會，然其僅係針對評鑑委員會之評分方式及通過分數之規定，已如上述；且觀本號判決理由第 27 段關於評鑑過程尚得確保受評教師之聽審權、受告知權及救濟權，而與正當法律程序要求無違之附論部分，所引用者係國立臺灣大學教師評鑑準則（下稱臺大教師評鑑準則）及法學院評鑑辦法之規定，益知系爭規定一至四之規範，實與正當法律程序原則無涉。雖比例原則之內涵，英美法係以「實質正當法律程序」為之，但基於我國釋憲實務向以比例原則之意涵進行審查之慣例，是本席認有予以釐清之必要，爰就本號判決多數意見認系爭規定一至四未違反正當法律程序之要求部分，提出不同意見。

## 二、比例原則部分

### （一）關於採取寬鬆審查之理由

按對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違（司法院釋字第 649 號解釋參照）。

查大學所聘任之教師應具備一定之資格，且其資格應經審定，為教育人員任用條例及教師法所明定（教育人員任用條例第 16 條至第 19 條、教師法第 7 條及第 8 條參照），即國家為保障大學教育及學術研究之品質，乃對大學教師之資格訂有限制規定。而大學教師評鑑制度，本於大學法第 21 條規定關於「大學基於學術責任及追求卓越之要求，應對於教師之教學、研究、輔導及服務工作進行評鑑，並作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考，以彰顯評鑑之功效。」之立法理由，可認大學教師評鑑制度係為大學學術水準及教學品質之維持，就已經大學聘任之教師，所為教師應持續具有一定職業能力之要求。是屬臺大法學院教師評鑑之細節性規定之系爭規定一至四，核係基於大學自治之意旨，在大學法第 21 條規定之授權下，依臺大教師評鑑準則及法學院評鑑辦法之規定（詳下述），本於該學院之定位取向及上述大學教師評鑑制度之目的，所為具體化各評鑑項目之細項內容及最低標準，俾得有效評量該學院教師是否具有繼續在該學院擔任教師所應具備職業能力之規範，而涉及對該學院教師職業自由之限制。

惟依臺大教師評鑑準則及法學院評鑑辦法規定，教師於經評鑑之覆評不通過時，應提該院校（或三級）教評會決議不續聘（或資遣）<sup>1</sup>。而教師因評鑑未通過所涉及之不續聘事由，如依教師法，亦應是中華民國 108 年 6 月 5 日修正公布前教師法（下稱 108

<sup>1</sup> 依 104 年 6 月 16 日修正發布臺大教師評鑑準則第 3 條規定，覆評不通過，應經教評會決議是否續聘；現行之臺大評鑑準則第 5 條則規定，覆評不通過，應依大學法及教師法規定，提教評會決議不予續聘或資遣。法學院評鑑辦法規定亦循此而為規範。

年修正前教師法)第14條第1項第14款或現行教師法第16條規定,所稱之「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」。而因此等事由遭大學不續聘,不論是依108年修正前教師法第14條第2項或現行教師法第16條規定,其效果均僅是不得在遭不續聘大學即臺灣大學繼續擔任教師。換言之,教師評鑑未通過之最大法效(指覆評未通過之可能效果;因初評未通過,尚有覆評之機制),僅是喪失在原受聘大學繼續擔任教師之資格,但其原具有之教師資格並未遭剝奪,仍可在其他大學擔任教師,而與包括上述司法院釋字第649號解釋之多則司法院大法官之解釋,針對職業自由主觀條件限制,所指「從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格」之限制,即從事特定職業(如擔任大學教師)所應具備主觀條件之限制間,有其程度上之差異。是本號判決多數意見,認本件應採寬鬆審查標準之結論,本席亦表贊同,但理由則未盡相同。

(二)關於比例原則之審查,應著重於系爭規定一至四之目的與手段間之衡酌

系爭規定一至四係關於臺大法學院教師評鑑之受評細項及評分之規定,乃國立臺灣大學基於尊重各學院之教學及研究自主,復於依大學法第21條授權訂定之臺大教師評鑑準則,明文為各學院應訂定評鑑辦法,規定各級人員受評項目、通過評鑑之標準及程序等項,並報校核備之規範下(現行評鑑準則第13條參照,先前評鑑準則亦有相同規定,惟條次不同),依臺大法學院評鑑辦法所訂定。是系爭規定一至四係為明確臺大法學院教師評鑑之細項內容,並使教師得以預知評鑑之各項目細項內容及點數、評分方式暨通過評鑑之標準等,俾利教師遵循,而得對受評教師之教學、專業學術能力及成就等作成客觀可信、公平正確之評量,以克盡大學學術責任,並追求教學及學術品質,其目的洵係為維護合理之公共利益,核屬正當。

系爭規定一至三係分別針對教學(含學生輔導)、研究及服務之評鑑項目,各為該項目評鑑最低標準,及其參考或達到標準之細項規定,而此等評鑑項目,核係大學法第21條所規定各大學建立教師評鑑制度所應進行之評鑑項目要求,且所規範之教師教學(含學生輔導)、研究及服務等各評鑑項目之細項內容,亦普及該項目之一般所能考量範圍,而得以多面向評價受評教師於該評鑑項目之能力及成就;另系爭規定四所規定之綜合考評方式,可使評鑑委員對受評教師之評分更全面性,而以分數表現評價方式,明定一定分數之通過標準,本是關於評分作業之規範所必需。是系爭規定一至四之評鑑細項、評分方式及通過標準等規定,對臺大法學院受評教師之教學、專業學術能力及成就等作成客觀可信、公平正確評量目的之達成,核均有促進之效。

至系爭規定一至四規定之評鑑方式,雖未如教師升等,有為應選任各該專業領域具充分專業能力之學者專家先行審查(下稱外審)之要求(國立臺灣大學專任教師升等作業要點參照),然教師評鑑與升等,其制度目的及法效本屬有別。本件之教師評鑑,所關係者僅係受評教師是否具備繼續在臺大法學院擔任教師之職業能力評價,至於教師升等則涉及教師得否升等為助理教授、副教授或教授等適用於各大學之教師職業資格;且觀系爭規定一至三之各評鑑項目之細項內容,又係採明確規範項目事項及數量標準之模式;況依系爭施行細則第9條規定,於系爭施行細則有疑義,由評鑑委員會補充解釋之,並提下次院務會議報告。是關於臺大法學院之教師評鑑,雖於評鑑委員會決定前,無類如升等之外審要求,亦難因此而調依系爭規定一至四所為之教師評鑑,就受評鑑教師是

否具備繼續在臺大法學院擔任教師之教學、專業學術能力及成就等，未能為客觀可信、公平正確之評量。

再者，如前所述，教師評鑑雖影響教師之職業自由及工作權益，但教師評鑑未通過，所攸關教師於臺大法學院職業能力之評價，最大效果亦僅涉及該校是否不續聘，致教師無法於臺大法學院繼續任教，故系爭規定一至四就臺大法學院教師評鑑所為之評鑑細項、評分方式及通過標準等規定，與對教師職業能力作成客觀可信、公平正確評量，以確保大學學術研究及教學品質之目的間，具有合理關聯，尚未牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨尚無違背。

從而，本席亦贊同本號判決多數意見關於系爭規定一至四，未牴觸憲法第 23 條比例原則之結論。惟因本號判決之審查標的為系爭規定一至四，是關於比例原則部分之審查，本席認應著重於系爭規定一至四之目的與手段，本號判決多數意見之論述尚有應予補充之處；另關於應採寬鬆審查標準之理由，亦與多數意見之論據未盡相同，故此部分提出協同意見。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！