

教師訴諸行政訴訟案件之研究－1997-2005年

許禎元**

中文摘要

1980年代特別權力關係理論的崩解，大法官歷次釋憲案僅鬆脫了人民居於特定身分者，得不受特別權利關係的拘束，在不服行政主體的作為處分時，得提起訴願及行政訴訟，使其司法救濟地位與一般人民無異。1995年教師法頒布施行，明訂教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴，教師爰對與學校公法上的爭執事件得提起訴訟。然則，教師與學校間係屬於契約僱傭關係，各級政府或怠於與教師會議決，或單方片面決定聘約準則，聘約所涉及教師權利義務者，概係學校居於強勢地位所決定，教師既無從自由選擇，祇能被動接受學校單方安排，難免叢生怨言。總計1997年至2005年6月間，教師訴諸行政訴訟計有212案，僅約占所轄法院件數的1%，顯見教師訴諸行政訴訟案件並不多。而在全部212件系爭中，教師勝訴者僅28件(13.2%)，敗訴者則有145件(68.4%)，程序駁回者有35件(16.5%)，而經最高行政法院發回更審者4件(1.9%)。

關鍵字：教師法、教師行政訴訟、教師申訴

* 感謝兩位匿名審查委員的審查。
* 醒吾技術學院/教授。

An inquiry administrative lawsuits charged by teachers —from 1997 to 2005

Chen-Yuan Hsu

Abstract

Since 1980, the theory of Das besonderes Gewaltverhältnis fade out and thus the public employees as well as teachers were allowed to bring forth grievance and administrative proceeding while dissatisfied with the unitary action of authority. The Teacher's law was enacted in 1995 stipulate that the employment relationship between teachers and schools was based on contracts providing bilateral rights and obligations. However, the actual practice disclosed the reciprocal inequality of treatment and teachers were forced to obey authority's compulsory regulations with no choice. The teachers can't help but to accept it with depression in mind. Some refused to obey the treatment tried to initiate a case can only find the barricade to charge by themselves. Totally calculated, there were only 212 cases of administrative lawsuit charged by teachers from 1997 to June of 2005. The number 212 which can only explain one percentage of the whole cases of lawsuit of the belonged courts didn't mean anything. Among these cases of administrative lawsuit charged by teachers, only 28(13.2%) cases won, 145(68.4%) cases lose, 35(16.5%) cases were procedurally rebutted, and 4(1.9%) cases were reheard.

Keywords : Teacher's law, administrative lawsuits by teachers, faculty grievance

壹、前言

訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序爲之，係由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而爲設計。即人民尋求訴訟救濟管道，究應以何種程序爲之，立法機關自有較廣之形成自由(李惠宗，2004a：258)。司法院釋憲文指「我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之」(釋字第 466 號文參照)，且「國家爲達成行政上之任務，得選擇以公法上行爲或私法上行爲作爲實施手段，其因各該行爲所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院，惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另爲適當之設計。此種情形一經定爲法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判機關自亦有遵循之義務」(釋字第 540 號文參照)。

理論上，國家爲保障人民有訴訟的權能，並兼顧行政自我審查功能，允許人民對於行政主體關於公法上的處分有所不服，得透過訴願、行政訴訟的機制，防止人民法定權益遭受不法侵害。即依「訴願前置主義」原則，行政訴訟的提出，必先經由訴願(或相當訴願)的程序，在不服訴願決定之後，然後始許可提起行政訴訟，以督促行政主體作爲的適法性，訴願管轄機關由處分上級機關爲之，以客觀法律狀態爲準，允許當事人不利益之變更，並踐履憲法「人民有請願、訴願及訴訟之權」(第 16 條)的意旨。我國舊制以撤銷訴訟爲主，2000 年修正施行的行政訴訟法，除了原有的撤銷訴訟之外，更增加課予義務訴訟、確認訴訟、一般給付訴訟及暫時權利保護途徑，使行政訴訟不以行政處分爲絕對必要，惟司法實務上仍以撤銷訴訟最多，撤銷訴訟以具行政處分爲前提，此之所謂行政處分，改制前行政法院稱「係指中央或地方官署基於公法上之權力，就特定事件所爲積極或消極之意思決定而發生一

定之效果者而言；官署所為告知經辦事件進度或緩辦原因之通知，既不生法律上之效果，自非行政處分，不得以之為行政訴訟之標的」(60 年裁字第 88 號判例)。而依行政程序法則指「係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」(第 92 條)，即行政處分的構成六項要素，須具備(吳庚，2001：287-318)：

- 1.表意行為：乃行政機關在公法上的意思表示，此種意思表示並非公務員個人的心理意願，而係多數公務員共同參與的機關意思表示，且與單純動作不具表意行為的事實行為有別，意思表示如屬對相對人課予義務者，相對人應受其拘束。
- 2.行政機關：國家行政機關或地方自治團體，不包括立法、司法、監察機關所為立法行為、審判行為及有關彈劾、糾舉、糾正及調查等行為。且若外觀上雖為具體單方行政行為，但由於具有高度政治性，而不屬於公共行政層次應視為憲法上的作為，或國家機關之行為涉及對外關係，應受國際法支配，均非行政法院所得審查之行政處分。
- 3.公權力：構成行政處分之意表示，不同於行政機關居於私人地位所為之表意行為者，即由於行政處分係基公權力之故。且凡外觀上有此特徵之官署行為，即應認係行政處分，至於其有無法律依據，是否逾越職權範圍，則屬行政處分合法性問題。
- 4.單方性：行政處分為行政機關單方的意思行為，與私法上法律行為或公法契約有所區別，私法上法律行為之當事人不能自行實現，必須取得法院之執行名義，公法契約雖屬公權力行政，但其成立仍須雙方意思表示互相一致。
- 5.個別性：行政處分乃規制個別具體事件之行政行為，與行政命令有所區別，若行政行為的對象為不特定之多數人，其內容為一般抽象性規範者屬行政命令，行政命令含有反覆實施之作用，不服決定者不得提起行政訴訟(行政法院(37)年度判字第 48 號判例)。若行政行為的對象為特定個人，其內容為

具體的事實關係者屬行政處分，行政處分通常一次即告完成，不服決定者得提起訴願、行政訴訟。

6.法效性：行政處分必須對外直接發生公法或私法上效果，故凡官署與機關團體間內部所為職務上表示(行政法院(41)年度判字第 15 號判例)，或上級機關對下級機關所為監督指示等(行政法院(57)年度判字第 178 號判例)，概非行政處分。

至若官署對請求釋示法令疑義，以通知表示其意見作為解答，並不發生具體的法律效果者，亦非行政處分(行政法院(51)年度判字第 106 號判例)，而行政機關於作成完全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求的準備行為，因未設定有拘束力之法律效果者，欠缺規制之性質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因其並非完全、終局之規制，為程序經濟計，仍不得對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服(最高行政法院 94 年裁字第 150 號文參照)。

貳、訴訟權能

一、可訟性(Justiciability)的排除

國家或公共團體等行政主體，基於特別的法律原因，在一定的範圍內，對相對人有概括命令的強制權力，相對人則負有服從之義務，此即通稱的「特別權力關係」(Das besonderes Gewaltverhältnis)理論。1876 年 Paul Laband 於出版「德意志帝國憲法論」一書中，將官吏與國家從一般法律關係中抽離，首先使用此一概念，傳統特別權力關係的特徵，在當事人地位的不對等，行政主體得依職權制定行政規則，而無須法律的直接授權，不受法律保留原理的拘束，造成相對人義務的不確定性，且相對人有服從的義務，在特別權力關係的涵攝下，將公務上的勤務關係、公法上營造物利用關係及公法上特別監督關係等，定位為力的關係，而非法之關係，相對人在違反職務上的義務時，不以違背契約視之，而係違反紀律之罪行，與采邑家臣之罪相當，執行職務

亦非履行契約，而係克盡忠實與服從義務，為達此一行政目的，行政主體爰擁有懲戒權，得對相對人為申誡、警告及記過等，相對人對行政主體的作為有所不服者，則不得循任何途徑尋求救濟。然則，我國之採認特別權力關係理論，並無憲法法理的支持，亦無行政法典的授權，而純係行政法學界的引介，且為司法實務(審判機關)所遵奉採行(陳新民，2002：130-131)，1930年司法院院字第311號文在解釋「有關各級官吏不能比照人民提起訴願之理由」中，雖無特別權力關係一辭，然已援用其理論架構(陳敏，1998：204)，此後甚至變本加厲肆意引用。綜括特別權力關係理論以權力(強制性)及志願(任意性)為特徵，具有下列五項內涵(吳庚，2001：208)：

- 1.相對人地位不對等：相對人不適用法律保留原則，且無法律救濟途徑。
- 2.相對人義務不確定：為達行政上的目標，行政主體(或營造物)在法律無特別規定時，亦得以行政規則限制相對人權利，或逕行課以義務，因此相對人義務不確定。
- 3.容許特別規則存在：行政主體(或營造物)得基於自己權力，制定行政規則或營造物規則，以限制相對人自由權利。
- 4.容許懲戒權存在：行政主體(或營造物)對於違反行政義務的相對人，得予以懲戒。
- 5.相對人不得爭訟：行政主體(或營造物)所為內部措施，概定位為對內行政規則，而非對外之行政處分，故排除適用一般權利保護，不得提起行政救濟。

故此，居於特別權力關係下的處分，其可訟性乃遭受排除，始自1930年司法院解釋「按訴願之提起，係人民不服官署處分之救濟方法，下級官吏對於該管上級官廳，就其監督範圍以內所發命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願」(院字第311號文參照)，1930年司法院解釋「人民為官吏雖係公權之一種，然人民與官吏身分各別，其因官吏身分受行政處分者，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，自不得援引訴願法提起訴願」(院字第339號文參照)。1951-1970年間，改制前行政法院更作成多項

判例，包括(40)年度判字第 19 號等，見表 1。此後，行政官署基於特別權力關係，所為之人事行政處分，與官署基於一般權力關係對於人民所為之處分，迥然不同，自不涉行政訴訟之範圍，除了從事公職人員以外，甚至教師、會計師、律師、建築師等因違反法令，致遭行政主管機關懲戒處分，允認為是特別權力關係的涵攝，皆不許可提起行政訴訟。

表 1：行政法院限制提起行政訴訟判例

行政法院	判 決 文
40 年度判字第 19 號判例	公務員之身分與人民身分不同，下級公務員對於該管上級官署，就其監督範圍內所發布之命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。
41 年度判字第 6 號判例	學校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該管監督機關請求糾正。
48 年度判字第 11 號判例	提起訴願，限於人民因官署之處分違法或不當，而損害其權利或利益者方得為之。至若基於特別權力關係所生之事項，或因私法關係發生爭執，則依法自不得提起訴願。
51 年度判字第 398 號判例	至各級公務人員以公務員身分所受主管官署之懲戒處分，則與以人民身分因官署處分而受損害者有別，自不得對之提起訴願。
53 年度判字第 229 號判例	原告現雖解職，已無公務人員身分，但該項處分既係基於原告之公務人員關係而發生，自仍不能視其為人民受官署之處分而許其對之提起訴願。
54 年度裁字第 19 號判例	原告以公務人員身分，而受主管官署人事行政上之處分，顯與以人民身分受官署違法處分而損害其權利之情形有別，除有正當理由得向該管監督官署呈請糾正外，自不得依行政訴訟程序以求救濟。

57 年度判 字第 414 號 判例	公務人員以公務員身分受主管官署或上級官署之處分，純屬人事行政範圍，與以人民身分受官署之處分有別，不得對之提起訴願。
59 年度判 字第 400 號 判例	人事主管機關對公務員任用資格所為之審定及任用之准駁，非官署對人民之行政處分可比，公務員對之如有不服，自可向其本機關長官轉請復審外，不得對之提起訴願。

資料來源：作者彙整。

二、釋憲案對行政訴訟提起的影響

二次戰後民主化與自由化的風潮，要求嚴格的法治國原則，特別權力關係受到相當挑戰，1957 年 Carl Idermann Ule 將特別權力關係內容區分為「基礎關係」與「經營關係」，主張凡屬公務員任命、免職、命令退休、轉任及學生入學、退學、開除、休學、拒絕授予學位等，視為基礎關係的終結行為，自得許提起行政訴訟，至若機關內部任務分派、學生授課內容或學習安排等，視為經營關係的內部行為，則相對人有所不服時，仍不許提起行政訴訟。1972 年德國聯邦憲法法院公布「刑事執法判決」(BverfGE 33, 1)，禁止監獄當局援引傳統特別權力關係，對受刑人通訊自由逕以管理規則而為限制，此項判決賦予特別權力關係新的理論內涵(陳新民，2002：134)，不再以是否屬於基礎抑經營關係為斷，而係以相關措施是否有某種效果，足以影響個人地位為準，而決定是否許可提起行政訴訟，此即所謂的「重要性理論」(Wesentlichkeitstheorie)。隨著特別權力關係理論的解構，相對人所受命令的概括性、強制性及排除可訟性，且不屬於法律保留原則的適用範圍，都備受質疑，我國亦受到時潮的衝擊，惟面對行政法學界與司法實務上的陋習，遲至 1984 年，司法院才以保障財產權出發，釋字第 187 號指出「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序

上非不得依法提起訴願或行政訴訟」，特別權力關係理論終告鬆動。

大法官會議既以釋字第 187 號文指出，公務員於公法上財產請求權，得允其訴願後提起行政訴訟，除此之外，因職務關係所受處分，1989 年釋字第 243 號文援引基礎關係理論，指出「公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權」，惟若「依公務人員考績法僅記大過之處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利」者，則尚不許以訴訟請求救濟。1995 年釋字第 382 號文則採重要性理論，指「如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟」，但學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者，尚無許其提起行政爭訟之餘地。1997 年釋字第 430 號文將權利保護擴及武官，承認軍人為廣義之公務員，指「現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟」，1998 年釋字第 462 號文更指大學教師升等「於教師之資格等身分上之權益有重大影響」，故「受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨」。此後，除了受刑人與國家關係尚未觸及外，大法官會議或以基礎關係理論，或採重要性理論，逐次解構落伍的特別權力關係理論，企圖建立法治國理念，維護人民私有不可侵犯之私領域，從而保障人民的基本權(陳慈陽，2004：210)，自此確認舉凡行政主體有關公務員個人法律地位之處置，如任命、轉任、升等、免職等，係以直接發生公務員與行政主體間之法律關係為目的，故屬於二者間法的行為，具有行政處分性質，在此意義之下，應如同一般權力關係所為者相同，應適用一般公法原理原則，而得訴請行政法院救濟(翁岳生，1976：143)，見表 2。

表 2：司法院影響提起行政訴訟釋憲文

	性質	字號	解 釋 文	相關解釋
公務員	公法上財產請求權	釋字第 187 號	公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。	釋字第 201 號、釋字第 266 號、釋字第 312 號
	因職務關係所受處分	釋字第 243 號	1)中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。 2)至依公務人員考績法僅記大過之處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無抵觸。	釋字第 298 號、釋字第 338 號、釋字第 483 號、釋字第 491 號
專門職業	會計師與國家關係	釋字第 295 號	財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議，實質上相當於最終之訴願決定，不得再對之提起訴願、再訴願。被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。	釋字第 378 號
學生	學生與學校關係	釋字第 382 號	人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如	釋字第 563 號

			記過、申誡等處分)，除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。	
軍人	軍人與國家關係	釋字第 430 號	憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，人民之權利或法律上利益遭受損害，不得僅因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視處分內容而定，其足以改變公務員身分或對於公務員權益有重大影響之處分，受處分之公務員自得行使上開憲法第十六條之權利，請求司法機關救濟。	釋字第 459 號
教師	教師與學校關係	釋字第 462 號	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。	
受刑人	受刑人與國家關係	最高行政法院 92 年	有關受刑人不服監獄之處分乃屬國家基於刑事刑罰權之刑事執行處分，並非本院職掌範圍之行政處分，是以規定向其直接監獄典獄長提出「申訴」為救濟方法，並規定刑事	高雄高等行政法院 92 年度訴字 1071 號

	度裁 字 267 號	執行監督機關之法務部對於受刑人申訴事件有最後之決定權，自不得循一般行政訴訟程序提起行政救濟。	
--	---------------------	--	--

資料來源：作者彙整。

三、教師與行政訴訟之提起

教師為國家動態文化的傳承者，其任務在傳播客觀的知識，與「屬官有服從之義務」(公務員服務法第 2 條)的公務員究有不同(李惠宗, 2004b: 159)，然傳統上亦將教師視為公務員，課以公務員的各種特定義務，1945 年司法院指：「委任之公立中小學校教職員及縣立圖書館長受有俸給者，均為公務員服務法上之公務員」(院解字第 2986 號文參照)，並同受特別權力關係的規範，學校當局對教師有概括的支配權，得不受法治主義及人權保障的拘束，且不許教師對學校提起訴願。嗣 1980 年代特別權力關係理論的崩解，1992 年司法院爰稱「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員」(釋字第 308 號文參照)，終於肯認公、教分途的事實，願意以特別權力關係以外的價值，而非公務員規格來要求教師。1995 年教師法頒布施行，有關「教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等」(第 2 條)，悉依教師法規定辦理。就中於行政救濟部份，教師法明訂「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴」(第 29 條)，申訴相當於尋求行政訴訟的訴願步驟，1996 年 8 月 14 日教育部以(85)台參字第 85504415 號令發布施行「教師申訴評議委員會組織及評議準則」，明定教師申訴的組織、管轄、提起及評議，以為教師申訴技術性及細節性的規範。

1997 年教育人員任用條例修訂，學校教師率皆改為聘任(第 26 條)，更確立公立學校與教師的法律關係，係基於公法契約的僱傭兩造(秦夢群，2002：180)。學校既為依法授與行使公權力之機構，則就公法上兩造爭議的救濟途徑，應允當事人得尋求行政訴訟，始符「有權力即有救濟」(ubi jus, ibi remedium)法理，並符憲法保障人民有訴訟權的真義。然者，是否所有學校申訴評議委員會評議決定事項，相對人有所不服時，皆得向行政法院提起訴訟，並非無疑。教師法訂：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟」(第 33 條)，概已明示教師不服申訴或再申訴決定，即得依系爭法律性質，提起民事訴訟或行政訴訟，以為救濟之途。大法官歷次釋憲案僅鬆脫了人民居於特定身分者，得不受特別權利關係的拘束，在不服行政主體的作為處分時，得提起訴願及行政訴訟，使其司法救濟地位與一般人民無異，惟若要提起訴願及行政訴訟，則仍須具備訴願法與行政訴訟法的規範要件。再者，教師不服行政主體關於公法上的行政作為，固得依教師法申訴、再申訴途徑尋求行政救濟，然亦不排除教師得依訴願法訴願後，即得尋求行政訴訟的救濟途徑(改制前行政法院 86 年度判字第 3301 號參照)。

參、訴訟當事人

訴訟當事人係指在訴訟程序中，基於維護自己的權利而參與訴訟程序者，依行政訴訟法規定：「訴訟當事人謂原告、被告及依第四十一條與第四十二條參加訴訟之人」(第 23 條)，由於行政訴訟的提起，大抵為人民對行政機關訴求的不服，原告絕大多數為人民身分者，惟亦有二審上訴的行政主體，本人所稱訴訟當事人包括教師、學校及行政作為機關。在研究方法上，為免掛一漏萬，係以各種關鍵詞搜尋司法院裁判文，逐筆比較核對，剔除其中重複案件，過程相當繁複冗長，以找出與教師有關訴訟案件，務求無所遺漏。再者，本文的主要研究目標，在探討教師所提行政訴訟的背景、類型及標的，

以是否實體判決為篩選標準，故聲請再審且遭駁回的同一事件、同一事件另為起訴、暫時權利保護聲請之假扣押(假處分)及純為案件上的程序抗告等，概不納入本文的分析範圍，惟保留程序駁回及發回更審的實體審查案件，如下述。

一、年度、上訴

本文所分析訴訟案件的期間，始自 1997 年改制前行政法院(86)年度判字第 2915 號判決文(汪國樑 vs.台北市富安國小)起，終至 2005 年 6 月台中高等行政法院的(94)訴字第 16 號判決文(洪木林 vs.臺中市西屯國小)止，總計有 212 案。其中，改制前行政法院(1997-2000 年)計有 20 案，以 1999 年 12 件(44.4%)最多，2000 年 7 件(25.9%)其次。2000 年 7 月 1 日，行政訴訟制度由一級一審改為二級二審，除增設台北高等行政法院、台中高等行政法院及高雄高等行政法院外，並將原行政法院改稱最高行政法院，為行政訴訟之終審法院，以為人民訴訟權的具體保障。而由於人民權利意識昇高，配合行政程序法、訴願法及行政訴訟法的修正或公布施行，行政訴訟的案件明顯增加，2001 年新收案件為 3138 件，2002 年為 3952 件，2003 年為 4416 件，2004 年為 4474 件，2004 年比 2001 年增加 1336 件，增加比率為 42.6%(<http://tpa.judicial.gov.tw/>)。相較於美國教師勇於訴訟，積極尋求司法救濟，以保障自身權益(LaMorte, 2002: 176)，我國教師訴諸行政訴訟案件並不多，僅約占所轄件數的 1%。統計第一審的訴訟案件，以台北高等行政法院件數最多，台中高等行政法院件數最少。進一步探討上訴案件，教師行政訴訟一審敗訴後，尋求上訴者僅有 36 件(17.0%)，其中，亦以台北高等行政法院的 23 件(31.9%)比率最多，而以台中高等行政法院的 3 件(12.0%)最少，見表 3。

表 3：教師提起行政訴訟一覽表(年度、上訴)

			最高 行政 法院	行政 法院	台北 高等 行政 法院	台中 高等 行政 法院	高雄 高等 行政 法院	合計
起 訴 年 度	1997 年	N	0	4	0	0	0	4
		%	.0%	14.8%	.0%	.0%	.0%	1.9%
	1998 年	N	0	4	0	0	0	4
		%	.0%	14.8%	.0%	.0%	.0%	1.9%
	1999 年	N	0	12	0	0	0	12
		%	.0%	44.4%	.0%	.0%	.0%	5.7%
	2000 年	N	6	7	12	3	10	38
		%	11.5%	25.9%	16.7%	12.0%	27.8%	17.9%
	2001 年	N	10	0	8	2	6	26
		%	19.2%	.0%	11.1%	8.0%	16.7%	12.3%
	2002 年	N	10	0	26	5	4	45
		%	19.2%	.0%	36.1%	20.0%	11.1%	21.2%
	2003 年	N	7	0	14	3	12	36
		%	13.5%	.0%	19.4%	12.0%	33.3%	17.0%
	2004 年	N	12	0	12	11	4	39
		%	23.1%	.0%	16.7%	44.0%	11.1%	18.4%
	2005 年	N	7	0	0	1	0	8
		%	13.5%	.0%	.0%	4.0%	.0%	3.8%
上 訴	是	N	—	—	23	3	10	36

		%			31.9%	12.0%	27.8%	17.0%
	否	N	—	—	49	22	26	97
	(未)	%			68.1%	88.0%	72.2%	45.8%
合	計		52	27	72	25	36	212

N=212

行政訴訟法關於當事人能力，係採權利主體原則之外，並兼採行機關原則(吳庚，2001：609)，行政訴訟法規定「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力」(第 22 條)，故不僅人民居於教師身分者得提起訴訟，學校或教育主管行政機關基於訴訟權能，亦得為行政訴訟的原告。本文分析發現，第一審 133 個系爭案件中，幾乎全數為具教師(含校長)身分者所提起，而在二審法院的 79 個案件中，亦僅有 8 個(10.1%)案件係行政主體不服原審決定而為上訴人。起訴人身份為專任教師者為 189 人(89.2%)，兼任教師 8 人(3.8%)，而依教師法第 36-1 條規定「各級學校校長，得準用教師申訴之規定提起申訴」提起訴訟者校長僅有 5 人(2.4%)。最後，除了行政主體的起訴之外，行政訴訟提起人以男性 137 人(64.6%)較多，女性原告僅有 65 人(30.7%)，顯見在不服行政作為處分時，男性提起訴訟機會二倍於女性。

二、校別、級別

行政訴訟法規定「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同」(第 8 條 1 項)，及行政程序法規定，不服經聽證程序作成之行政處分，「其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序」(第 109 條)，除此之外，行政訴訟大都係因行政主體之作為(或應作為而不作為)而提起。對多數學校的教師而言，申訴及行政訴訟的提起，代表對學校作為權力的質疑與挑戰，易於升高並導致當事人間的衝突，理論上，大凡學校權

力愈趨於集中強勢者，教師敢於提起訴訟的可能性愈小，故依公私立學校別及學校級別分析，有其意義在。統計不同校別教師的起訴案件，發現公立學校教師起訴者有 186 件(87.7%)，私立學校者則僅有 26 件(12.3%)，公立件數約為私立的 7.15 倍，私立學校件數相對較少，特別是台中高等行政法院僅有 1 件(4%)，而高雄高等行政法院為 0 件(0%)。再探討各級學校所提行政訴訟案，發現起訴人以大學教師 73 件(34.4%)及小學教師 71 件(33.5%)最多，高中、職教師 16 件(7.5%)及專科教師 14 件(6.6%)最少。其中，台中高等行政法院所轄中，大學教師提起案件僅有 2 件(8.0%)，而國小教師提起案件則有 15 件(60.0%)，顯見有較大的變異量，見表 4。

表 4：教師提起行政訴訟一覽表(校別、級別)

			最高 行政法 院	行 政 法 院	台北高 等 行政法 院	台中高 等 行政法 院	高雄高 等 行政法 院	合 計
校 別	公立	N	46	22	58	24	36	186
		%	88.5%	81.5%	80.6%	96.0%	100.0%	87.7%
	私立	N	6	5	14	1	0	26
		%	11.5%	18.5%	19.4%	4.0%	.0%	12.3%
級 別	大學	N	17	9	32	2	13	73
		%	32.7%	33.3%	44.4%	8.0%	36.1%	34.4%
	專科	N	4	4	4	0	2	14
		%	7.7%	14.8%	5.6%	.0%	5.6%	6.6%
	高、中 職	N	3	2	6	3	2	16
		%	5.8%	7.4%	8.3%	12.0%	5.6%	7.5%
	國 中	N	10	4	8	5	9	36
		%	19.2%	14.8%	11.1%	20.0%	25.0%	17.0%

	國 小	N	18	8	22	15	8	71
		%	34.6%	29.6%	30.6%	60.0%	22.2%	33.5%
	幼 稚 園	N	0	0	0	0	2	2
		%	.0%	.0%	.0%	.0%	5.6%	.9%
合 計			52	27	72	25	36	212

N=212

進一步分析發現，公立學校教師訴求較多者為聘任 39 件(21.0%)、升等 28 件(15.1%)、薪資 26 件(14.0%)、級俸 24 件(12.9%)等，最少者為年資 7 件(3.8%)及退休 5 件(2.7%)，私立學校教師訴求較多者為升等 15 件(57.7%)、聘任 5 件(19.2%)、職務及薪資 2 件(7.7%)，但無聘任、級俸、考績及年資爭議。以學校級別來看，大學教師訴求者以升等 37 件(50.7%)、聘任 15 件(20.5%)、薪資 7 件(9.6%)及職務 6 件(8.2%)較多，而以年資及退休 2 件(2.7%)較少，國小教師則以聘任 16 件(22.5%)、薪資 15 件(21.1%)、級俸 9 件(12.7%)較多，而以考績、年資 4 件(5.6%)及退休 1 件(1.4%)較少。

肆、訴訟類型

行政訴訟的實體判決要件，除了訴訟均應具備的合法要件外，對於不同種類的訴訟各須具備特別要件，依行政訴訟法規定，我國現行行政訴訟類型，包括：

1. 撤銷訴訟：行政訴訟法第 4 條規定「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟」，提起撤銷訴訟應以客觀上有行政處分為前提，並須先經訴願(或相當訴願)程序而未獲救濟。其中，權利係指人民得對行政機關所主張之公權利，法律上的利益則指訴訟上值得保護的實質利益。

至於具體上如何判斷原告所主張之利益狀態，究為權利或法律上之利益，行政法院允有最後判斷之權限(李惠宗，2004c；623-624)。

2. 確認訴訟：包括確認行政處分無效或違法之訴及確認法律關係存在之訴，行政訴訟法規定「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同」(第 6 條 1 項)，及「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之」(第 6 條 3 項)。兩者皆係在其他訴訟無法提供有效救濟，以原告不能提起他訴訟者為限，並有即受確認判決之法律上利益時為之，而有確認訴訟「補充性原則」(或後備性原則)之稱(蔡志方，1999：43)。

3. 給付訴訟：包括課予義務訴訟與一般給付訴訟。

(1) 課予義務訴訟：又包括怠為處分之訴及拒絕申請之訴，前者常表現為人民依法向主管機關提出申請案件，請求作成處分，而遭行政機關置之不理或遲不為處分之訴，即行政訴訟法規定「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」(第 5 條 1 項)。後者則係人民依法向主管機關提出申請案件，請求作成處分，而遭行政機關拒絕或駁回之訴，即行政訴訟法規定「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」(第 5 條 2 項)。

(2) 一般給付訴訟：包括財產上的給付訴訟、非財產上的給付訴訟及公法上契約的給付訴訟。行政訴訟法規定「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同」(第 8 條 1 項)。此所謂行政處分以外之其他非財產上之給付，係指不屬於行政處分之其他高權性質之作為

或不作為而言，諸如請求締結公法契約、請求機關提供資訊、塗銷服務紀錄、請求參加聽證、請求作成請願決定等。一般給付訴訟不以具備行政處分為前提，且不屬於得在撤銷訴訟中併為請求之給付(吳庚，2001：605)。

4.維護公益訴訟：行政訴訟法規定「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限」(第9條)。所謂法律有特別規定者，諸如空氣污染防治法：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行」(林騰鶴，2002：672)。

行政訴訟提起人就起訴事項，固得提出單一應受判決事項之聲明(訴之聲明)，敘明訴訟標的及其原因事實，而為訴訟經濟原則，依民事訴訟法規定：「對於同一被告之數宗訴訟，除定有專屬管轄者外，得向就其中一訴訟有管轄權之法院合併提起之」(第248條)，及行政訴訟法規定：「民事訴訟法第二百四十五條、第二百四十六條、第二百四十八條…於本節準用之」(第115條)，行政訴訟提起人亦得為訴之合併的提請，即為合併之訴之聲明。此外，對於起訴人受有財產上的損害者，行政訴訟法規定「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付」(第7條)，諸如遭免職之公務員訴請撤銷訴訟同時，自亦得合併請求給付自免職日生效起，至行政法院為勝訴判決而復職日止，起訴人應得之薪俸及其他給與。

統計教師所提起行政訴訟的類型，除了以合併之訴 99 件(46.7%)最多之外，單一型態的訴訟仍以撤銷訴訟 83 件(39.2%)最多，其次為一般給付之訴 17 件(8%)、課予義務之訴 9 件(4.2%)及確認之訴 4 件(1.9%)。而統計合併之訴亦發現，在全部 99 件合併之訴案中，以合併撤銷及課予義務之訴 62 件(62.6%)最多，其次為撤銷及一般給付之訴 17 件(17.1%)，而合併撤銷、課予

義務之訴及一般給付之訴有 12 件(12.1%)。進一步研究發現，撤銷訴訟以 2000 年 18 件(21.7%)最多，2002 年及 2003 年各占 13 件(15.7%)及 12 件(14.5%)，整體上並無增加趨勢，合併之訴以 2004 年 28 件(28.3%)較多，2002 年 22 件(22.2%)其次，惟迄 2005 年 6 月，則僅有 3 件(3.0%)，一般給付訴訟則以 2003 年及 2004 年各占 5 件(29.4%)及 4 件(23.5%)較多，見表 5。

表 5：教師行政訴訟類型一覽表

		1.撤銷訴訟	2.課予義務訴訟	3.確認訴訟	4.一般給付訴訟	5.合併之訴	合計
1997 年	N	4	0	0	0	0	4
	%	4.8%	.0%	.0%	.0%	.0%	1.9%
1998 年	N	2	0	0	0	2	4
	%	2.4%	.0%	.0%	.0%	2.0%	1.9%
1999 年	N	11	0	0	0	1	12
	%	13.3%	.0%	.0%	.0%	1.0%	5.7%
2000 年	N	18	2	1	3	14	38
	%	21.7%	22.2%	25.0%	17.6%	14.1%	17.9%
2001 年	N	11	1	0	2	12	26
	%	13.3%	11.1%	.0%	11.8%	12.1%	12.3%
2002 年	N	13	5	2	3	22	45
	%	15.7%	55.6%	50.0%	17.6%	22.2%	21.2%
2003 年	N	12	1	1	5	17	36
	%	14.5%	11.1%	25.0%	29.4%	17.2%	17.0%
2004 年	N	7	0	0	4	28	39
	%	8.4%	.0%	.0%	23.5%	28.3%	18.4%

2005 年	N	5	0	0	0	3	8
	%	6.0%	.0%	.0%	.0%	3.0%	3.8%
合 計		83	9	4	17	99	212

N=212

再就訴訟類型與裁判結果，作交叉分析的探討，發現提起撤銷訴訟 83 件中，勝訴有 17 件(20.5%)，敗訴有 48 件(57.8%)，程序駁回者 16 件(19.3%)，合併之訴 99 件中，勝訴有 11 件(11.1%)，敗訴有 79 件(79.8%)，程序駁回者 7 件(7.1%)，而提起一般給付訴訟 17 件中，勝訴 0 件，敗訴有 12 件(70.6%)，程序駁回者 5 件(29.4%)。顯見教師在訴求行政訴訟時，僅以撤銷訴訟及合併之訴有勝訴可能，一審敗訴上訴後發回更審機率僅 1.9%，而其整體勝訴的機率僅有 13.2%，見表 6。

表 6：訴訟類型與裁判結果一覽表

	1.有理由		2.無理由		3.程序駁回		4.發回更審		合 計
	N	%	N	%	N	%	N	%	
1.撤銷訴訟	17	20.5%	48	57.8%	16	19.3%	2	2.4%	83
2.課予義務 訴訟	0	.0%	4	44.4%	5	55.6%	0	.0%	9
3.確認訴訟	0	.0%	2	50.0%	2	50.0%	0	.0%	4
4.一般給付 訴訟	0	.0%	12	70.6%	5	29.4%	0	.0%	17
5.合併之訴	11	11.1%	79	79.8%	7	7.1%	2	2.0%	99
合 計	28	13.2%	145	68.4%	35	16.5%	4	1.9%	212

N=212

最後，在一審敗訴的 133 件訴訟案中，教師尋求上訴者僅有 36 件(27.1%)，放棄上訴者有 97 件(72.9%)。以上訴的訴訟類型而言，確認訴訟 3 件中上訴者有 2 件(66.7%)比率最高，撤銷訴訟 38 件中上訴者有 12 件(31.6%)其次，合併之訴者 19 件中有 19 件(26.8%)，而 7 件課予義務訴訟案中，則並無任何上訴案件。

伍、訴訟標的

依教育人員任用條例規定「高級中等以下學校教師除依法令分發者外，由校長就經公開甄選之合格人員中，提請教師評審委員會審查通過後聘任」(第 26 條 1 項 1 款)，「專科學校教師經科務會議，由科主任提經教師評審委員會評審通過後，報請校長聘任」(第 26 條 1 項 2 款)及「大學、獨立學院各學系、研究所教師，學校應於傳播媒體或學術刊物刊載徵聘資訊後，由系主任或所長就應徵人員提經系(所)、院、校教師評審委員會評審通過後，報請校長聘任」(第 26 條 1 項 3 款)。即教師與學校間屬於契約僱傭關係，至雙方契約內容的訂定，依教師法規定，為由各級教師組織(教師會)「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」(第 27 條 1 項 2 款)。教師與學校所訂聘僱契約，既屬公法上的定型化契約，但行政主體受依法行政原則之拘束，簽訂契約恒以法規為依據，或逕以法規之限制性規定，作為契約內容之一部，難免形成不對等的協商地位，使人民負擔不對等的給付義務。司法院釋憲文指「就此種契約而言，人民僅有簽訂與否之自由，並無對其內容與行政主體協商修改之餘地」(釋字第 348 號文楊建華、吳庚大法官協同意見書)。實務上，各級政府或怠於與教師會議決，或單方片面決定聘約準則，聘約所涉及教師權利義務者，概係學校居於強勢地位所決定，教師既無從自由選擇，祇能被動接受學校單方安排，組織投入感易趨冷怠，而行政主管機關往往未盡適法，業務承辦人員曲解法令，影響教師法定權益甚鉅，難免叢生怨言。

行政訴訟本即冷澀艱僻，非一般學校教師所能理解，況教師訴諸行政訴訟，其訴訟提出、類型聲明、標的主張、法理論述，甚至保全程序等，與國家公務員的性質相當，卻又遠較為棘手複雜，蓋公務員與國家為公務員關係，適用法令已建立週延完整，諸如公務員服務法、公務人員保障法、公務人員俸給法、公務人員考績法、公務人員訓練進修法、公務員懲戒法、公務人員撫卹法、公務人員退休法等，使公務員法律地位明確，與國家關係定位清楚。然則，教師與學校為契約僱傭關係，卻又適用公務員的諸多拘束，諸如教師適用「全國軍公教員工待遇支給要點」、「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」、「公務人員請假規則」，援引比附，雞棲同食，而攸關教師權益的法律闕如，教師法規定教師待遇、離職及資遣，「應以法律定之」而未訂，而教師俸給、考績、訓練進修、懲戒及評鑑等，概以主管機關的行政命令，方便行事，使教師一遇與學校爭執，常無從圖於行政救濟。再者，行政主管機關恣意作為，舉凡教師工作環境、工作條件、教學人數、進修時數、加班、休假、行政職務分派…等，應經兩造協商後議定者，往往徒託空言。更且，學校又有公、私立屬性之別，同一系爭案件的法律關係不同，諸如薪給、授課時數、級俸與考績(財產權)等，由於迄無法的統一規範，且常未載明於聘約之中，公立學校教師固得申訴，在不服決定後，即得提起行政訴訟，私立學校教師則在不服申訴決定後，祇能依民事訴訟法尋求民事裁判。

再者，大法官會議雖許可公務人員關於基礎關係爭議者提起行政訴訟，其內容概僅限於以直接發生公務員與行政主體間之法律關係變化者為限，故教師舉凡聘任、升等、職務、薪資、級俸、年資與退休者，大抵為公立學校教師的訴訟標的，而不服年度考績、懲戒、評鑑結果、授課課程、職務分派…等，則尚非法之許可訴訟標的。統計分析指出，教師訴諸行政訴訟標的，以聘任 44 件(20.7%)、大學教師升等 43 件(20.3%)、薪資 28 件(13.2%)、級俸 24 件(11.3%)較多，合併之訴亦有 18 件(8.5%)，考績 7 件(3.3%)及退休 6 件(2.8%)較少。以年度而言，聘任以 2002 年 12 件(27.3%)較多，升等以 2003 年 11 件(25.6%)

及 2000 年 10 件(23.3%)較多，薪資集中於 2004 年的 12 件(42.9%)，考績及退休案件則自 2003 年後無案件，見表 7。

表 7：教師行政訴訟標的一覽表

		1. 聘 任	2 升 等	3. 職 務	4. 薪 資	5. 級 俸	6. 年 資	7. 退 休	8. 考 績	9. 其 它	10. 合 併	合 計
1997 年	N	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4
	%	4.5 %	2.3 %	.0% %	.0% %	4.2 %	.0% %	.0% %	.0% %	.0% %	.0% %	1.9 %
1998 年	N	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	4
	%	2.3 %	.0% %	6.7 %	.0% %	4.2 %	.0% %	16.7 %	.0% %	.0% %	.0% %	1.9 %
1999 年	N	3	3	1	0	4	0	0	1	0	0	12
	%	6.8 %	7.0 %	6.7 %	.0% %	16.7 %	.0% %	.0% %	14.3 %	.0% %	.0% %	5.7 %
2000 年	N	8	10	1	5	2	1	1	4	1	5	38
	%	18.2 %	23.3 %	6.7 %	17.9 %	8.3 %	7.7 %	16.7 %	57.1 %	7.1 %	27.8 %	17.9 %
2001 年	N	6	5	2	2	3	1	2	1	3	1	26
	%	13.6 %	11.6 %	13.3 %	7.1 %	12.5 %	7.7 %	33.3 %	14.3 %	21.4 %	5.6 %	12.3 %
2002 年	N	12	7	3	6	4	4	2	1	4	2	45
	%	27.3 %	16.3 %	20.0 %	21.4 %	16.7 %	30.8 %	33.3 %	14.3 %	28.6 %	11.1 %	21.2 %

2003 年	N	4	11	5	2	3	3	0	0	4	4	36
	%	9.1 %	25.6 %	33.3 %	7.1 %	12.5 %	23.1 %	.0%	.0%	28.6 %	22.2 %	17.0 %
2004 年	N	6	5	1	12	5	3	0	0	2	5	39
	%	13.6 %	11.6 %	6.7 %	42.9 %	20.8 %	23.1 %	.0%	.0%	14.3 %	27.8 %	18.4 %
2005 年	N	2	1	1	1	1	1	0	0	0	1	8
	%	4.5 %	2.3 %	6.7 %	3.6 %	4.2 %	7.7 %	.0%	.0%	.0%	5.6 %	3.8 %
合計		44	43	15	28	24	13	6	7	14	18	212

N=212

進行交叉分析發現，教師在訴諸行政訴訟中，勝訴(有理由)僅有 28 件(13.2%)，敗訴(無理由)則有 145 件(68.4%)，程序駁回者有 35 件(16.5%)，而經最高行政法院發回更審者 4 件(1.9%)。訴訟有理由者以級俸 9 件(37.5%)、退休 2 件(33.3%)、合併之訴 4 件(22.2%)、職務 3 件(20.0%)等較高，至薪資、考績及其它之訴，則無勝訴案件。教師年資 11 件(84.6%)、聘任 33 件(75.0%)、升等 32 件(74.4%)都有極高的敗訴機率，考績由於並非行政訴訟的標的，程序駁回者 7 件(100.0%)，見表 8。

表 8：訴訟標的與裁判結果一覽表

	1.有理由		2.無理由		3.程序駁回		4.發回更審		合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	
1.聘任	2	4.5%	33	75.0 %	9	20.5 %	0	.0%	44
2.升等	7	16.3	32	74.4	2	4.7%	2	4.7%	43

		%		%					
3.職務	3	20.0 %	9	60.0 %	3	20.0 %	0	.0%	15
4.薪資	0	.0%	20	71.4 %	8	28.6 %	0	.0%	28
5.級俸	9	37.5 %	14	58.3 %	0	.0%	1	4.2%	24
6.年資	1	7.7%	11	84.6 %	0	.0%	1	7.7%	13
7.退休	2	33.3 %	3	50.0 %	1	16.7 %	0	.0%	6
8.考績	0	.0%	0	.0%	7	100 %	0	.0%	7
9.其它	0	.0%	10	71.4 %	4	28.6 %	0	.0%	14
10.合併	4	22.2 %	12	66.7 %	2	11.1 %	0	.0%	18
合計	28	13.2 %	145	68.4 %	35	16.5 %	4	1.9%	212

N=212

最後，在一審敗訴的 133 件訴訟案中，教師尋求上訴者僅有 36 件(27.1%)，放棄上訴者有 97 件(72.9%)。以上訴的訴訟標的而言，聘任 24 件及年資 8 件中，上訴者各有 9 件(37.5%)及 3 件(37.5%)最高，升等 23 件中上訴 8 件(34.8%)，職務 9 件中上訴 3 件(33.3%)其次，而考績 2 件及其它之訴 12 件，則未有上訴案件。

陸、結論

美國法制屬於英、美法系，學校教師身分並非公務員，其權利與義務以簽訂合約(contract)為主，一遇有工作條件的爭執，教師除亦可提起申訴(grievance)，透過集體協商進行仲裁外，概可訴諸司法途徑救濟(Fischer et al., 2003: 23)。德國基本法與日本教育公務員特例法，均明文規定公立學校教師具公務員身分，規範教師應具有一般公務員之權利義務外，並基於教育工作的特殊性，賦予教師更大的自主獨立空間(秦夢群，2002: 242-243)，在尋求行政救濟時，德國與日本教師以身為公務員，自得援引公務員有關保障，以為遭受行政機關侵害時的救濟途徑。我國則教師定位一直未臻明確，傳統上受特別權力關係之束縛，既須承受公務員地位之拘束，又乏公務員權益的相關保障，1995年教師法既定，教師與學校為聘僱關係，然教師地位並未因而提高，權利義務概不對等。以行政訴訟的提出為例，我國法制因承受大陸法系，關於民事訴訟與行政訴訟之審判，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。此故，教師與學校有關私法上的爭執，應交由民事法院審理，而有關公法上的爭議，理論上應交由行政法院審理，然尚須視訴訟性質、訴訟類型及訴訟標的而定。實務上，我國既採訴訟二元主義，難免造成行政法院忽略憲法高度，而為偏向行政機關的判決態度，使悖離法律原則的違法行為，一再逞行，失卻行政訴訟係對抗行政高權的最後手段之訴求(陳慈陽，2004: 589)，而學校對尋求救濟者的敵視，行政訴訟程序的繁瑣艱澀，法院審理時間的過於冗長，行政訴訟的勝訴機率不高，「法律祇保護懂得法律的人」，在在阻卻教師尋求行政訴訟的意願，造成法院祇是法官的法院，此則既非發揮教育專業自主的意涵，亦有違憲法保障「人民有請願、訴願及訴訟之權」(第16條)的意旨。

綜括本項研究得到結論如下：

1.總計 1997 年至 2005 年 6 月間，教師訴諸行政訴訟計有 212 案。其中，改制前行政法院(1997-2000 年)計有 20 案，以 1999 年 12 件(44.4%)最多，2000 年 7

件(25.9%)其次。第一審的行政訴訟案件中，以台北高等行政法院件數最多，台中高等行政法院件數最少。進一步探討發現，教師行政訴訟一審敗訴後，尋求上訴二審僅有 36 件(17.0%)，其中，亦以台北高等行政法院的 23 件(31.9%)最多，而以台中高等行政法院的 3 件(12.0%)最少。整體而言，教師訴諸行政訴訟案件並不多，僅約占所轄法院件數的 1%。而在全部 212 件系爭中，教師勝訴者僅 28 件(13.2%)，敗訴者則有 145 件(68.4%)，程序駁回者有 35 件(16.5%)，而經最高行政法院發回更審者 4 件(1.9%)。

2.第一審 133 個系爭案件中，幾乎全數為具教師身分者所提起，而在二審的 79 個案件中，亦僅有 8 個(10.1%)案件係行政主體不服而上訴。起訴人身份為專任教師者為 189 人(89.2%)，兼任教師 8 人(3.8%)，而校長提起訴訟者僅有 5 人(2.4%)。除了行政主體起訴之外，訴訟提起人以男性 137 人(64.6%)較多，女性原告僅有 65 人(30.7%)，顯見在不服行政作為處分時，男性提起訴訟機會 2 倍於女性。

3.公校教師起訴有 186 件(87.7%)，私立學校則僅有 26 件(12.3%)，公立件數約為私立的 7.15 倍，私立學校件數相對較少。而起訴人以大學教師 73 件(34.4%)及小學教師 71 件(33.5%)最多。進一步分析發現，公立學校教師訴求較多者為聘任 39 件(21.0%)、升等 28 件(15.1%)、薪資 26 件(14.0%)、級俸 24 件(12.9%)等，私立學校教師訴求較多者為升等 15 件(57.7%)、聘任 5 件(19.2%)、職務及薪資 2 件(7.7%)，但無聘任、級俸、考績及年資爭議。以學校級別來看，大學教師訴求者以升等 37 件(50.7%)、聘任 15 件(20.5%)、薪資 7 件(9.6%)及職務 6 件(8.2%)較多，國小教師則以聘任 16 件(22.5%)、薪資 15 件(21.1%)、級俸 9 件(12.7%)較多。

4.教師提起行政訴訟的類型，除了以合併之訴 99 件(46.7%)最多之外，單一型態的訴訟仍以撤銷訴訟 83 件(39.2%)最多，其次為一般給付之訴 17 件(8%)、課予義務之訴 9 件(4.2%)及確認之訴 4 件(1.9%)。而統計合併之訴亦發現，在全部 99 個案件中，以合併撤銷及課予義務之訴 62 件(62.6%)最多。進一步研

究發現，撤銷訴訟以 2000 年 18 件(21.7%)最多，合併之訴以 2004 年 28 件(28.3%)較多。其中，提起撤銷訴訟 83 件中，勝訴有 17 件(20.5%)，敗訴有 48 件(57.8%)，程序駁回者 16 件(19.3%)，合併之訴 99 件中，勝訴有 11 件(11.1%)，敗訴有 79 件(79.8%)，程序駁回者 7 件(7.1%)，而提起一般給付訴訟 17 件中，勝訴 0 件，敗訴有 12 件(70.6%)，程序駁回者 5 件(29.4%)。

5.教師訴諸行政訴訟標的，以聘任 44 件(20.7%)、大學教師升等 43 件(20.3%)、薪資 28 件(13.2%)、級俸 24 件(11.3%)較多，合併之訴亦有 18 件(8.5%)，考績 7 件(3.3%)及退休 6 件(2.8%)較少。以年度而言，聘任以 2002 年 12 件(27.3%)較多，升等以 2003 年 11 件(25.6%)及 2000 年 10 件(23.3%)較多，薪資集中於 2004 年的 12 件(42.9%)。訴訟有理由者以級俸 9 件(37.5%)、退休 2 件(33.3%)、合併之訴 4 件(22.2%)、職務 3 件(20.0%)等較高，至薪資、考績及其它之訴，則無勝訴案件。教師年資 11 件(84.6%)、聘任 33 件(75.0%)、升等 32 件(74.4%)都有極高的敗訴機率，考績由於並非行政訴訟的標的，程序駁回者 7 件(100.0%)。

6.一審敗訴的 133 件訴訟案中，教師尋求上訴者僅 36 件(27.1%)，放棄上訴者 97 件(72.9%)。以上訴的訴訟類型而言，確認訴訟 3 件中上訴者有 2 件(66.7%)最高，撤銷訴訟 38 件中上訴者有 12 件(31.6%)其次，合併之訴者 19 件中有 19 件(26.8%)，而 7 件課予義務訴訟案中，則並無任何上訴案件。以上訴的訴訟標的而言，聘任 24 件及年資 8 件中，上訴者各有 9 件(37.5%)及 3 件(37.5%)最高，升等 23 件中上訴 8 件(34.8%)，職務 9 件中上訴 3 件(33.3%)其次，而考績 2 件及其它之訴 12 件，則無上訴案件。

參考書目

李惠宗

2004a 行政法要義，二版，台北：五南。

2004b 教育行政法，台北：元照。

2004c 憲法要義，台北：元照。

吳 庚

2001 行政法之理論與實用，增訂七版，台北：三民。

林騰鷓

2002 行政法總論，台北：三民。

陳新民

2002 行政法學總論，七版，台北：三民。

陳慈陽

2004 憲法學，台北：元照。

蔡志方

1999 「論行政訴訟上確認之訴」，全國律師雜誌，頁 42-57。

秦夢群

2002 教育行政 - 實務部份，台北：五南。

翁岳生

1976 行政法與現代法治國家，台北：國立台灣大學法學叢書。

Fischer, Louis, Schimmel, David & Stellman, Leslie

2003 Teachers and the Law, 6th ed., Boston, MA.: Pearson Education, Inc.

LaMorte, Michael W.

2002 School Law: Cases and Concepts, 7th ed., Boston: Allyn and Bacon.