

大學教師升等及審查制度之探討

許禎元**

中文摘要

1994年大學法公布，不僅標榜學術自由、大學自治及教授治校的精神，且根本改變國家對大學的控制，由以往中央集權一元化型態，轉而退居於適法性監督的地位，「民主化」、「多數決」成爲大學運作的兩條軌道，舉凡社區服務、遴選學術主管、教師聘任及學生參與權等，概脫離大學「靜謐古堡」的形象。1995年教師法公布，除組教師會及明定權利義務外，教師對學校措施得概括申訴，關於聘任條件亦具文規範，大幅改善教師的教學環境。1998年大法官釋字462號文更肯認大學教師升等案爲行政處分，從而允准其不服決定者得提起行政訴訟，詳明教師升等法律性質、審查程序、審查內容及後續處理程序等，不僅更爲保障教師的職業資格，且具體落實「有權利即有救濟」的法理。綜括大學教師升等及審查規定，從大學法等各種法令細則繁多，惟教師升等制度各自爲政，不乏以民主化及大學自治之名，濫行限縮教師升等條件，相關訴願及行政訴訟仍不絕如縷，顯示大學教師升等制度仍有改善空間。

關鍵字：教師升等、教師評鑑、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。

A Discussion of Faculty Promotion and Evaluation Procedures in universities of Taiwan

Chen-Yuan Hsu

Abstract

The enactment of University Law in 1994 , of which emphasized academic freedom , university autonomy and rule by faculty , has fundamentally demolish the acquainted control of state over university. Principle of democracy and majority's rule became the glide path of university operation associated with community service , election of department boss , teacher's employment and student's participation of school's affairs. The enactment of Teachers Law in 1995 authorized the formation of teachers association and defined their rights and obligations as well. The interpretation No.462 by justices of the constitutional court further confirm that faculty promotion decisions made by the faculty evaluation committee are exercises of public authority. An evaluated faculty member who is not satisfied with the decision and has exhausted all administrative remedies available is entitled to bring administrative litigation. Alas to say , current provisions regarding faculty qualifications and promotion evaluation procedures weren't revised in accordance with this Interpretation. There were still many faculty grievances as well as administrative lawsuits resulted from controversy related with faculty promotion.

Keywords : faculty promotion , faculty evaluation , faculty grievance

壹、前言

教師職級制度的構想，源自於教師生涯進階(teacher career ladder)的理念，主要在規劃一系列的教師職務進階，使教師能夠依據本身的興趣、性向、能力與表現，發展教師個人的潛能，促進教師專業知能的提昇。由於教師分級涉及薪資報酬、工作負擔及職位晉升，教師分級制度的實施，不僅可建立教師之專業性，服務成績及考核有一定標準，且可鼓勵教師的進修意願，提昇教師的地位與價值感，而對不適任教師亦有規範作用。美國自 1960 年代以後，感受到教師生涯能力與專業知能的提昇，必須透過適當的績效控制與職等劃分，來激發教師在專業發展上的動機，並促動教師專業表現的良好競爭。此故，美國各州、日本、德國紛紛提出各種教師職級的改革制度，以因應教師生涯發展的潮流(蔡培村，1999：1)。我國中、小學雖亦研擬規劃教師分級，教育部並依教師法授權規定：「高級中等以下學校教師資格檢定辦法由教育部定之」(第 8 條)，於 2000 年 9 月 29 日制定「高級中等以下學校及幼稚園教師分級及審定辦法(草案)」，將中、小學教師按其專業發展階段，分為初階教師、中階教師、高階教師、顧問教師等四級，明訂各級教師定義與職責，並規範其升等審查機制，由各級主管教育行政機關及學校成立晉級審查委員會(郭希得，2001：224-230)，惟所需編列財源龐大，各方意見整合不一，迄今仍未付諸實施，歸納教師分級特色如下(呂淑莉，2003：17-19)：

- 1)提昇教師的專業能力，發揮教師個人專業特質。
- 2)教師分級制度是教師專業化的表現、是激勵教師自我成長的動力。
- 3)建立教師教學的專業權威，並樹立各級學校優良風範。
- 4)從教師分級制度規劃教師的生涯發展與重要性。

相對於美國大學教師升等，大抵由州法制訂規範，並授權由學校自主審查，審查機制迄無一套通則，聯邦則無權介入管轄(陳舜芬，1993：201)。然為防止淪於私人任用或特權把持，避免非學術力量干預研究及教

學，美國大學教師的聘任及升等，雖則大學本身有極大自主權，仍受美國大學教授協會(American Association of University Professor; AAUP)、地方教師組織及相關專業團體的監督制衡(劉曉芬，2000：64)。我國大學教師分級為教授、副教授、助理教授、講師四級，並以其職級定其待遇、福利、年資晉薪及其他權益事項，由學校、教育部分別審查之。從學校行政領導體制而言，大學雖亦有校長為首的行政層級，然大學教師既經法律明定職級，基於大學校園的學術倫理，教評會委員應以高等級教師擔任，教師升等不宜「低階高審」(教育部台(88)審字第 88149603 號函第 3 條參照)，教師團體中自成學術領導脈絡，為校園中有別於行政官僚的領導，常更能激發教師的專業自主性。大學既係高等學術研究之處所，有其專業性、複雜性及多樣性，則為維持學術研究與教學之品質，有關大學各級教師之升等，基於客觀專業知識之考量，自應建立一套公平的審查機制，並在不服此一審查機制之決定下，有得以尋求救濟的可能性，以踐履「有權利即有救濟」的行政法理。

由於學術升等的審查極其專業，加上教師升等程序解讀混淆，各校升等審查方式不一，大學教師升等案不乏爭議(湯德宗，2003：376)，以迄 1998 年大法官釋字第 462 號解釋後，教師升等正當程序稍見廓清，教師訴諸訴訟仍時見其例。2002 年監察院以(91)院台教字第 0912400339 號函，為國立中正大學學校教師評審委員會審議教師升等案；未依申訴及訴願決定執行，漠視當事人權益；將已取得副教授證書者，改聘為助理教授；院長及系所主管之遴聘，未依規定辦理；文學院教師著作升等審議機制未合規定等，相關行政作業均有不當；依法糾正。2005 年監察院以(94)院台教字第 0942400007 號函，為教育部辦理國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系沈瓊桃助理教授升等副教授之複審，審查作業核有違法疏失，復未依教育部中央教師申訴評議委員會之意旨作成適法處置，爰提

案依法糾正。顯見法令雖然綱舉目張，教師升等程序並非無異，特別是在大學內部審查上，更見爭疑，此為本文撰述動機所在。

貳、教師升等法律性質

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。在特別權力關係的涵攝下，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，行政主體常無須法律授權，不受法律保留原理的拘束，亦可限制相對人的權利或課予義務，相對人對行政主體的強制作為有所不服者，則亦不得循任何途徑尋求救濟。1930 年司法院院字第 311 號解釋「有關各級官吏不能比照人民提起訴願之理由」，雖無特別權力關係一辭，然已援用其理論架構(陳敏，1998：204)，司法院院字第 339 號解釋「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」。此後，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，自不涉行政爭訟之範圍(行政法院 52 年度判字第 101 號判決參照)，甚至會計師、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(行政法院 78 年度判字第 2214 號判決參照)。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，2004：159)，然實務上亦將教師視為公務員，司法院院解字第 2986 號文：「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」，並同受特別權力關係的規範，學校當局對教師及學生有概括的支配權，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，僅於學校對教師進行解聘時，得以民事訴訟作為救濟途徑。

1980 年代，隨著特別權力關係理論的解構，服公職者不屬於法律保留原則的適用範圍，其所受命令的概括性、強制性及排除可訟性，備受質疑。1984 年司法院釋憲文指出：「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」(釋字第 187 號文參照)，特別權力關係理論終告鬆動。不惟改變公務員身份關係，直接影響人民服公職之權利，得許受處分之公務員提起行政訴訟(釋字第 243 號文參照)，基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，亦得依法提起訴願或行政訴訟(釋字第 266 號文參照)。甚或公務人員審定不合格或較擬任官等為低，大法官會議亦允准：「各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟」(釋字第 323 號文參照)。確認凡行政主體有關「公務員個人法律地位」之各種處置，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，特別權力關係內之處置，可視為外部行為，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)。不惟如是，在學校教師的身分定位上，1992 年司法院解釋文：「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 24 條所稱之公務員」(釋字第 308 號文參照)。1995 年對

受退學處分的學生，司法院則以重要性理論指陳：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行爲，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行爲應爲訴願法及行政訴訟法上之行政處分。」(釋字第 382 號文參照)。影響所及，1995 年公布的教師法，明定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認爲違法或不當，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)，申明教師對有關自身權益，得向各級評議委員會提出申訴。1997 年教育人員任用條例修訂，學校教師率皆改爲聘任(第 26 條)，更大致規範了教師的權利義務(秦夢群，2002：180)，使台灣 26 萬 8 千餘位教師，有了較臻明確的法律位階，教育行政機關肯認公教分途，願意以特別權力關係以外的價值，而非公務員的規格來要求教師。

惟在大學教師升等的審查上，並未視其爲訴願法及行政訴訟法上的行政處分，依改制前行政法院 51 年判字第 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。」及改制前行政法院 57 年判字第 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，與以人民身份受官署之處分有別，不得對之提起訴願」，即將大學教師的升等排除其可訟性(justiciability)。鑑於公務人員擬任官等及審定之級俸，大法官會議既允准其訴訟，而性質相近的大學教師升等，亦不應有差別性對待。1992 年成功大學交通管理科學系兼任教師簡良機申請升等教授，遭成功大學教師評審委員會以「不具理由」作成未通過升等之決議，申請人不服前項決議，遂向成功大學提出申訴，仍遭學校以(82)成大秘字第 0418 號函駁回所請，嗣申請人賡續提出訴願、再訴願、行政訴訟，第遭教育部台(82)訴 038586 號訴願決定書、行政院台(83)訴字第 00250 號再訴願決定書及行政法院 83 年度裁字第 293 號裁

定書以「本件學校對校內教師升等所為之處置，自不能認為行政處分」駁回，申請人爰於 1995 年依「司法院大法官審理案件法」之規定，聲請大法官會議解釋(林明鏘，1999：112)。1998 年司法院釋字第 462 號文終宣告：「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」。顯見，大法官會議對大學教師升等，鑑於人民基本權及教育為公共事務的重要性考量，肯認毋論公、私立大學，大學教師升等概為行政處分，並得為訴願法及行政訴訟法上，教師行使行政救濟權能的標的(湯德宗，2003：377)。論者雖指摘公立大學不具法人格，評審教師升等亦係法律規定，且教師評審委員會為內部單位(法定必置機關)，強言其為基於授權行使公權力，教師升等決定為行政處分，理論上似有未恰(蔡茂寅，1999：117)。惟公立大學教師評審委員會雖係內部單位，其決議仍係以大學名義作成，且「行政機關行使公權力或依法設立之團體，直接依法律規定或經政府機關就特定事項依法授與公權力者，就該特定事項所作成之單方行為，不問其用語、形式，皆屬行政處分」(司法院釋字第 269 號、第 423 號及第 459 號文參照)。解釋文所稱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，是否與私人行政的「授權」概念相符，進而推演「不具法人格者無被授權行使公權力」的意涵，似不必拘泥於文字遊戲。

參、教師分級與升等審查

大學教師升等的資格及審查程序，概訂於教育人員任用條例、大學法及教師法，復根據前揭等法律規定，授權教育部制定各種行政規則。

其相關重要者諸如; 1)在教師升等審查程序上, 教育部 1991年7月22日以(80)台參字第 38100 號令訂定發布「專科以上學校教師資格審定辦法」(原稱大學獨立學院及專科學校教師審查辦法), 1997年7月24日以台(86)審字第 86087434 號函訂定「專科以上學校教師資格送審作業須知」, 1998年5月13日以台(87)審字第 87081541 號函訂定「專科以上學校教師教學服務成績考核審核參考原則」, 2000年9月13日以台(89)審字第 89107766 號函訂定「專科以上學校教師資格審查採計教學服務成績之改進措施」, 及 2002年1月22日以台審字第 91008130 號函訂定發布「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」。而 2)為查證國外學歷資格, 1997年7月24日以台審字第 86083289 號函訂定「專科以上學校以國外學歷送審教師資格作業須知」, 1997年6月29日教育部臺(86)參字第 86076292 號令訂定「香港澳門學歷檢覈及採認辦法」, 1997年10月22日臺(86)參字第 86121725 號令訂定「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」, 1999年3月24日以台(88)高(二)字第 88027792 號函訂定「國外學歷查證認定作業要點」等。3)在尊重大學自治的理念下, 對於選定教師升等自審的學校, 教育部 1999年8月25日以台(88)審字第 88100044 號函訂定「教育部授權大學及獨立學院自行審查教師資格作業要點」, 以為學校自審教師升等的規範。4)為防止教師升等著作涉及抄襲, 教育部 1999年11月26日以台(88)審字第 88149742 號函送「大專校院教師著作抄襲處理原則」, 作為相關抄襲處理規範。而最重要的, 基於大學教師升等案的可訟性, 使不服教師升等審查決定者, 有一尋求救濟的確切途徑, 且司法院釋字第 462 號文既許可教師升等得訴請行政救濟, 行政救濟機關在進行救濟審查時, 所應注意審查原則如下述:

1)各大學校院系教師評審委員會係受託行使公權力之行政主體, 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。

2)大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與教學研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能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。

3)教師評審委員會應本於專業評量之原則，選任各該專業領域具有充份專業能力之學者專家先行審查，將其結果提請教師評審委員會評議。

4)教師評審委員會原則上應尊重學者專家之判斷，除非能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性。

5)由非相關專業人員所組成之教師評審委員會除就名額、年資、教學成果等因素予以斟酌外，不應對申請人專業學術能力以多數決作成決定。

6)評審過程中必要時應予申請人書面或口頭辯明的機會。

7)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。

8)行政救濟機關仍得對專業判斷之程序及結果有無違法或顯然不當情形進行審查。

一、分級

我國大學教師原分教授、副教授、講師、助教四級，教育部於1959年訂定「大學及獨立學院教師資格審查規程」，以為大學教師升等審查依據(陳舜芬，1993：201)，嗣1991年7月22日另以(80)台參字第38100號令訂定發布「大學獨立學院及專科學校教師審查辦法」，規範專科學校以上學校教師的升等審查，1994年大學法修正公布：「大學教師分教授、副教授、助理教授、講師，從事授課、研究及輔導。」(第18條1項)，1997年教育人員任用條例修正公布：「大學、獨立學院及專科學校教師分為教授、副教授、助理教授、講師。」(第14條1項)，明訂大學院校教師的

職等，增列助理教授等級，為大學院校教師分級之法源。值得注意的是，助教原列為教師職等，不乏實際從事教學，1985年4月18日教育部台(74)審字第14728號函釋：「助教以著作報部送審期間，在未正式獲得升等前，不得擔任教學工作」，修正後的大學法更明定：「大學為教學及研究工作，得置助教協助之」(第18條)，修正後的教育人員任用條例亦訂：「大學、獨立學院及專科學校得聘任助教協助教學及研究工作」(第15條)，則助教已改為教學輔助人員，不再具有教師身分，自亦不得從事授課教學。

二、審查

大學各等教師申請資格要件，除了教育人員任用條例所示，應注意其品德及對國家忠誠的訓示性規定外(第3條)，分訂於教育人員任用條例第16條(講師)、第16-1條(助理教授)、第17條(副教授)、第18條(教授)，有以「學歷」及「專門著作」兩種為升等方式。有關教師升等審查程序，教師法第4條明定，「教師資格之取得分檢定及審定二種：高級中等以下學校之教師採檢定制；專科以上學校之教師採審定制」，檢定採事前制，而審定採事後制。此所謂檢定，係指教育主管行政機關依法律所設條件，對申請者加以審核確認之行政作為，與專門職業人員之檢定有別(李惠宗，2004：141)。專科以上學校教師之審定，則依教師法第9條規定，分為初審與複審二階段，分別由學校及教育部(學術審議委員會)行使之。教師經學校初審合格者，在報請教育部複審合格後，由教育部頒授教師合格證書(湯德宗，2003：376)。審定辦法則依教師法規定：「專科以上學校教師資格審定辦法由教育部定之。」(第10條)，及教育人員任用條例規定：「大學、獨立學院及專科學校教師之聘任、升等均應辦理資格審查；其審查辦法由教育部定之。」(第14條4項)，授權教育部制定「專科以上學校教師資格審定辦法」，分為學歷與著作審定之。且為改善純以學術著作升等之一元化審查規定，教育部1997年10月29日以台(86)審字第86126749號函訂定發布「專科以上學校藝術類科教師以作品及成就證明

送審教師資格作業要點」，及 1997 年 11 月 5 日以台(86)審字第 86120480 號函訂定發布「專科以上學校教師以技術報告送審教師資格作業要點」，期望配合各類教師之專長，從而建立多元化的升等審查制度。

另，大學法明訂：「本法修正施行前已取得講師、助教證書之現職人員，如繼續任教而未中斷，得逕依原升等辦法送審」(第 29 條)，即 1994 年 1 月 5 日大學法修正公布前，原任助教、講師仍繼續任教者，得依舊法逕升等講師、副教授，以為信賴保護原則的體現，即司法院釋憲文指「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」(釋字第 525 號文參照)。大學教師雖不以升等為必要，然大學教師旨在研究教學，而教師專業成長乃影響教學效能及學術專業良窳之關鍵因素(陳碧祥，2001：163-165)，期於一定時間內升等，不僅有利於學校的教學發展，亦是教師投入學術研究的證明，反之，則已可能怠於教師倫理，是國內大學對限期內不能通過教師升等，予以不續聘的處分者，並不在少數。且大學各等教師資格的取得，不僅關係教師個人的薪俸福利，更攸關學術發展的整體利益，教師未能及時取得進一級資格者，固未排除得予以適度保障，然是否得不限定時效，對長期不升等者(甚或已是不適任者)予以保護，並非無疑。另教育人員任用條例第 19 條定「未具專科以上學校畢業學歷，而在學術上有特殊貢獻，經教育部學術審議委員會委員二分之一以上之出席，及出席委員四分之三以上之決議通過，得任大學或專科學校教師」，爰替大學彈性用人另立巧門，惟其成效仍待觀察。

再依教育人員任用條例相關規定，講師資格得以具碩士學位(第 16 條 1 款)，助理教授資格得以具博士學位(第 16-1 條 1 款)，由任教學校報請教育部審定後取得，此種審查常為形式審，祇要所具國內學位為教育

部承認，或國外學位經以教育部「專科以上學校以國外學歷送審教師資格作業須知」及「國外學歷查證認定作業要點」辦理審定，教師資格的取得較無爭議。若係依據教育人員任用條例規定，申請助理教授(第16-1條4款)、副教授(第17條2款)及教授(第18條2款)者，則須辦理專門著作審定，依教師法規定：「專科以上學校教師資格之審定分初審及複審二階段，分別由學校及教育部行之」(第9條)，即在送審程序上分為初審(任教學校)及複審(教育部)，此種審查則為實體審，在審定准否的規格上，教育部的審定標準較趨一致，衍生糾紛也較少見，而各大學升等程序則繁複不一，正式者如國立高雄第一科技大學教師升等作業程序(見圖一)，鬆散者升等程序因人而異，學校教評會審查徒具形式。

教師升等作業流程圖

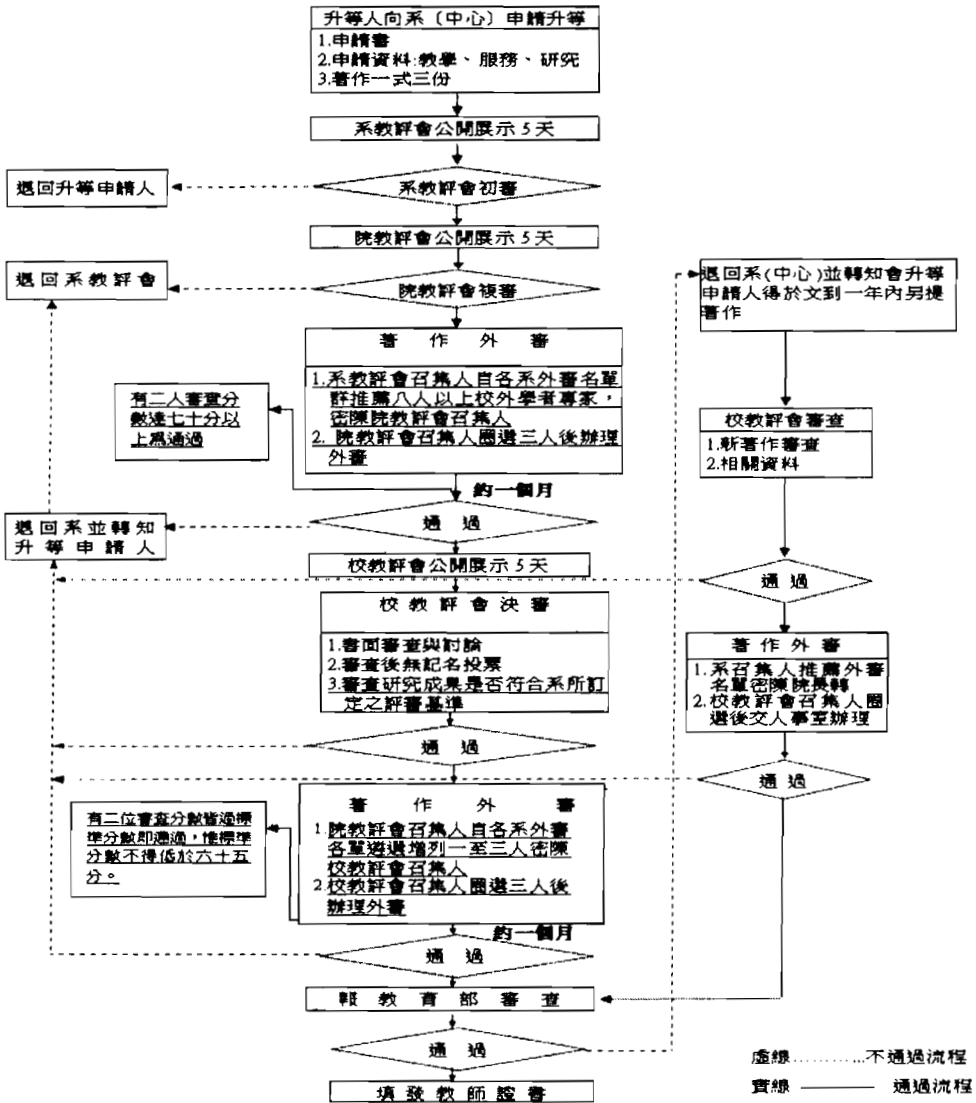


圖 1：大學教師升等作業流程圖

資料來源：國立高雄第一科技大學，2003：教師升等作業程序手冊，頁 4。

(一)初審

依教師法規定：「專科以上學校教師資格之審定分初審及複審二階段，分別由學校及教育部行之」(第9條)，即在送審程序上分為初審(任教學校)及複審(教育部)，且大學法訂：「大學設校、院、系(所)教師評審委員會，評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜。」(第14條1項)，故知，教師升等初審由學校各級教師評審委員會評審之，而大學法亦訂：「前項各級教師評審委員會之組成方式，由各大學組織規程訂定之。」(第14條2項)，各校既在教師評審委員會之組成上，有極大的自由形成空間，是以，各校所訂的教師升等辦法，除受教育部「專科以上學校教師資格審定辦法」、「專科以上學校教師資格送審作業須知」及「專科以上學校教師教學服務成績考核審核參考原則」等行政規則指導外，得依法自訂教師升等細則，以為依據。惟在學校審查階段，或學校輕忽教師升等程序，創設法律所沒有的規定，及限縮教師升等條件，或毋論文人相輕、見解不同、私人恩怨、政治立場、性別歧視、派系傾軋、殺年輕人銳氣等，教評會或審查委員「有冤報冤、有仇報仇」者不在少數(廖義銘，2002：14)，歷來教師升等訴諸行政訴訟案者，亦以不服學校決定者為多數，相關探討如下述：

1.正當程序

各大學教師評審委員會係受託行使公權力之行政主體，其對教師升等通過與否之決定為行政處分，則教師升等決定應有行政程序法之適用，應屬確論。且司法院釋憲文既已申明，大學教師升等資格之審查，「除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能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。」及「評審過程中必要時應予申請人書面或口頭辯明的機會。」(釋字第462號文參照)。即大學教師升等資格之審查，除依教育人員任用條例規定外，其授權教育部制定的「專科以上學校教師資格審定辦法」，亦必需保證提供

升等申請人有客觀公平、可信及正確評量的機會，實已含有實質正當程序之要求，參酌行政程序法的規定，教師升等初審的最低密度，應包括(湯德宗，2003：383-398)：

1)告知義務；教師評審委員會作成審查決議，應書面告知升等申請人，且書面應載明救濟教示，明確告知不服決定的救濟機關、方法及期間。至於升等審查人的姓名資料，基於程序外接觸禁止原則，及避免審查人的客觀性受質疑，應不在告知之列，大法官會議同此見解：「不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料，係為維護考試之客觀與公平及尊重閱卷委員所為之學術評價所必要」(釋字第 319 號文)。

2)舉行聽證；包括非正式的意見陳述(書面答覆)及正式聽證(言辭答辯)，審查時以意見陳述為原則，而以正式聽證為例外。聽證並非必要舉行，僅在「必要時」由教評會邀請升等申請人參加，且其意見陳述僅及於非關學術判斷者為限，諸如論文被控抄襲、期刊審查方式及升等著作曾否發表等。

3)公正作為義務；含迴避制度、禁止片面接觸及組織適法等，升等申請人若兼任教評會委員或學術主管，或審查人與申請人有利害關係，則有一體迴避的義務，而申請人不得與教評會委員或審查人有程序外的接觸，否則，得逕為不予升等的決議。且教評會的組成及運作必須適法，其據以作成的升等決議，始具法定效力。最重要的是，除了專業資格的考量外，升等審查人的教師等級不得低於申請人，以避免低階高審。有關審查人名單應由教評會議決，不應聽由學校行政主管片面決定，升等申請人亦不得推薦，惟可申明理由提供 1-2 人拒斥名單，以避免私人挾怨報復。

4)說明理由義務；教師評審委員會作成審查決議後，若係非關學術專業判斷者(諸如年資、考績、名額或涉嫌抄襲等)，必須書面具體載明理由，

若係外審移請專家學者審查者，審查意見須能清楚辨識通過與否，且應避免結論模稜兩可。

2. 專業審查

大學法既訂：「大學設校、院、系(所)教師評審委員會，評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜。」(第14條1項)，矧知，教師升等初審由學校教師評審委員會評審之。然大學專業學術領域各異，各級教師評審委員會成員雖有權審查，但其審查以具有專業能力者為限，司法院釋憲文：「教師評審委員會應本於專業評量之原則，選任各該專業領域具有充份專業能力之學者專家先行審查，將其結果提請教師評審委員會評議。」(釋字第462號文參照)，亦即，大學教師升等審查由教師評審委員會評審之，惟基於專業性審查的考量，若教師評審委員會有專業不足之慮，固未排除得經決議下，移請第三人專家學者為先行審查(即外審)，並依據該審查結果作最後決斷。惟若委託第三人專家學者代行審查，「除非能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性。」(釋字第462號文參照)，否則，教師評審委員會應尊重其判斷，接受專家學者所作審查結果。國內此種著作外審決定一切的情形，與美國教師著作外審僅係參考，大相逕庭(陳舜芬，1993：219)。一般而言，大學初審常採三級二審方式，即以系(所)外審通過後送院，院外審通過後送校辦理，送審以三名審查人為原則，以審查人多數通過為通過。而各校由於經費、任教年資、授課時數及名額考量，並非對升等申請者皆來者不拒，教師評審委員會仍得就「名額、年資、教學成果等因素予以斟酌外」(釋字第462號文參照)，參酌系、所學術發展整體利益，作成准否受理申請升等之決議，惟此種決議與專業能力無涉(葉俊榮，1999：109)。

3. 降幕式效力

釋字第462號文雖提出「專業審查原則」，惟對各級教師評審委員會

的衝突決議並未著墨。大學法既明定校、院、系(所)教師評審委員會，評審大學教師升等事宜，然此種權力委託是否為無差別的賦予，其審查結果的可信度及客觀性是否一致，洵非無疑。理論上，就升等申請資格的審查而言，上級教師評審委員會雖得以「名額、年資、教學成果」等因素，否准下級教師評審委員會的升等決議，惟針對專業著作審查成績部份，學校初審(或自審)係由系(所)、院、校循序議決，而行政層級愈高，其專業審查判斷能力愈低(蔡茂寅，1999：119)，即在行政層級與審查效力曲線軸上，形成降冪式的對應關係，則在尊重下級教評會的專業判斷上，上級教評會應承認其決定的優先性。教師升等審查固以專業判斷為原則，而不以外審為必要，教育部「專科以上學校教師資格審定辦法」逕為規定：「學校各級教師評審委員會應就申請者之教學、研究、推廣服務等成果辦理評審，其中專門著作(含學位論文)應送請校(系)外學者專家評審」(第7條1項2款)，以行政層級權威凌駕大學的自主性，既干涉教師評審委員會的專業地位，復有違法律優位原則，應無適用之餘地。至若下級教評會決定外審(且基於降冪式審查效力關係，原則上應由系(所)決定外審)，並據以作成具體決定，則上級教評會外審與否，及外審結果分數高低，「除非能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性」，仍不宜推翻下級教評會決定。

4.成績計算

教育人員任用條例訂：「大學、獨立學院及專科學校教師應具有專門著作在國內外知名學術或專業刊物發表，或已為接受且出具證明將定期發表，或經出版公開發行，並經教育部審查其著作合格者，始得升等。」(第14條2項)，及參酌同法第16至18條各款，大學現職教師升等途徑，除講師獲博士學位得晉等助理教授外，概以專門著作送審升等為原則，即大學教師升等以其專業研究為首要。1998年5月13日為避免部分教師

重研究而輕教學服務，教育部學審會經第 22 屆第 2 次全體委員會議通過，教師升等於報教育部複審時，除專門著作等研究成績外，可兼採計教學服務成績，所占權重最高以 30% 為限，其比例由學校教師評審委員會評定(台審字第 87047741 號函參照)，即將教師升等成績劃分為 1) 專門著作的研究成績(最少 70%)，及 2) 教學服務的配合成績(最多 30%)。實施以來，各大學不乏在升等初審時，以兼職或配合行政業務者，在教學服務成績灌水，致研究表現低落而照樣升等(採計教學服務成績後，著作審查及格分數為 65 分)，而戮力研究者卻因乏服務成績，致升等審查遭受不公平的對待(劉曉芬，2000：132)。大學教師既分教授、副教授、助理教授及講師，惟此種職業資格的取得，釋字第 462 號文既解為係專業學術能力與成就，升等申請人的前揭表現成為實質審查的惟一內容，相關的程式設計概在踐履檢驗此一內容(葉俊榮，1999：107)，與講堂授課教學無關，與兼任學校行政業務表現，性質上更非同一概念。若以教師從事教學服務為必要，宜以教師聘約、考績或評鑑等規劃督促，教育人員任用條例既訂教師升等以專門著作為審定，則並無教育部創設教學服務成績之餘地，教育部「專科以上學校教師資格審定辦法」復規定：「各級教師評審委員會辦理教師評審項目、標準及程序，由學校定之」(第 7 條 2 項)，使大學行政單位得實質創設教師升等評分項目、標準及程序，亦使大學法規定「大學設校、院、系(所)教師評審委員會，評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜」(第 20 條)意旨扭曲。司法院釋憲文既稱：「教育部監督權之行使，應符合學術自由之保障及大學自治之尊重，不得增加法律所未規定限制，乃屬當然」(釋字第 380 號文參照)，況將「研究成績」、「教學服務成績」混為一談設定比例以為升等條件，亦有違反「禁止不當連結原則」之法理。視之行政法院受理教師升等訴訟以來，最高行政法院(92)年度判字第 1725 號、最高行政法院(92)年度判字第 1483 號、最高行政法院(92)年度判字第 696 號、最高行政法院(91)

年度判字第 2291 號、最高行政法院(89)年度判字第 2738 號、最高行政法院(89)年度判字第 2704 號、最高行政法院(89)年度判字第 2471 號、行政法院(89)年度判字第 769 號、行政法院(88)年度判字第 831 號等，系爭概係有關成績計算採認可知。

5. 不利益禁止

大學教師是一種專門職業能力的稱呼(李惠宗，2004：144)，教師升等係專業研究能力的具體表現，教師評審委員會決議作成予以升等者，在彰顯升等申請人專門領域的學術鑽研與研究貢獻，固為申請者教師個人的學術榮譽，惟若教師評審委員會決議作成不予升等者，僅係反應升等申請人在專業能力上尚有不足，研究上有所瓶頸尚待突破，而並不同時否認其原有的教師職級與能力，故對於教師評審委員會決議作成不予升等者，學校固得對其再次申請給予適當的時間限制，並不能施以報復性作為，給予升等申請人降等、罰薪或紀律性處罰，甚至不續聘處分。惟教師升等著作若涉抄襲，「本質上該著作即非屬學術研究成果，其蒙混送審所得通過之結論即非合法，一旦重新審查確定抄襲成立，理應將該教師有瑕疵之原升等受益處分予以撤銷，回復至升等前之狀態」(最高行政法院(92)年度判字第 1483 號文參照)，洵無疑義。

6. 大學自審

教育人員任用條例訂：「大學、獨立學院及專科學校教師應具有專門著作在國內外知名學術或專業刊物發表，或已為接受且出具證明將定期發表，或經出版公開發行，並經教育部審查其著作合格者，始得升等；必要時，教育部得授權學校辦理審查。」(第 14 條 2 項)，明訂教育部得在必要時，授權大學自辦教師升等審查，並彰顯大學自治的理念與精神。據此，為因應大學自主發展趨勢，強化大學學術自主責任及順應國際潮流，經教育部學審會第 19 屆第 6 次常會通過制定「教育部授權大學及獨

立學院自行審查教師資格作業要點」，以為實施作業的細部規範，自 1991 年以迄 2005 年，以「著作送審通過比率」、「專任師資結構」及「教師評審委員會運作情形」為授權標準，計有國立交通大學等 35 所大學(含公立 21 所及私立 14 所，佔全部大學校院 22.7%)獲教育部授權辦理教師升等自審，其實施效益評估為(教育部高教簡訊，2005：第 170 期)：

1)依據各校辦學特色及發展需要，自行建立完善之教師資格審查制度，符合本身需求之評審組織、審查方式、評審項目及評審標準，並落實大學學術自主。

2)審查作業包括學校初審與教育部複審，作業時間各約需 3 至 6 個月，實施授權自審後毋須再經複審程序，可縮短作業流程及減少作業時間至少 3 個月以上。

3)教師既由學校自行聘任，面對日益競爭之環境，為維護教學研究品質，學校自應負起審查之責，落實學校經營管理責任，教育部則可專注於政策制定及事後監督。

授權學校自審雖容易衍生流弊，然以 92 學年度為例，非授權自審學校以著作送審通過率為 71%；而授權自審學校以著作送審通過率為 74%，顯見兩者差異有限。倒是在爭取教師升等自審的意願上，由於教師資格審查事繁責重、業務承辦人員更迭及經驗傳承不足，或制度不備、人情壓力及校內紛爭等，致學校無意願辦理自審。

(二)複審

依教師法規定：「專科以上學校教師資格之審定分初審及複審二階段，分別由學校及教育部行之」(第 9 條)，教育部爰此取得大學教師升等審查權，並據此制定「專科以上學校教師著作審查意見表」，以為教師辦理升等複審時的審查基準，其中升等教授應在該學術領域內有獨特及持續性著作並有重要具體之貢獻者；升等副教授應在該學術領域內有持續性著作並有具體之貢獻者；升等助理教授應有相當於博士論文水準之著

作並有獨立研究之能力者；而升等講師應有相當於碩士論文水準之著作，惟所指涉概念並非清晰，仍可能有人為判斷的偏差，在實際的審查標準上，並不易建立具體量表。為儘量減少人為主觀失誤，「專科以上學校教師著作審查意見表」在代表著作評分項目及標準上，則細分為 1)研究主題(%)、2)文字與結構(%)、3)研究方法及參考資料(%)、4)學術或應用價值(%)、及 5)五年內或前一等級至本次申請等級時個人學術與專業之整體成就等(%)，各等級升等時各項目所占比重不一。

惟在大學自治及學術自由的理念下，升等申請教師由學校聘任，在學校從事教學及研究服務，卻由教育行政主管機關辦理終審，並非無疑，此以由國家機器掌握辦理大學教師升等，本就違反學術自由與發展的理念，教師升等既實質受制於教育行政機關，容易引發學術領域的偏離，致大學研究、教學及學習等活動，無從享有組織經營之自治權能，亦無從擔保不受國家不當之干涉，舉凡與學術活動有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算籌措分配，研究成果之發表，終將受到國家的干擾。而教師升等既經大學各級教評會通過，卻在教育部複審時遭否准，兩者既可能依相同程序，送請類似專業審查，結果不一卻以教育部為準，讓人有「官大學問大」的連想，惟系(所)、院、校對升等申請人的專業能力，其熟知程度應較教育部為高，以降幕式效力觀點而言，若以複審專業性高於學校初審，此亦恐悖離事實。再者，大學教師升等須經初審及複審，惟其審查程序類同，鑑別能力有限，而重複審查，費時費力，祇將浪費教育成本，對提升教師專業能力有限，且可能因為重複作業，業務承辦人輕率從事，更增加犯錯機率，諸如 2004 年 10 月 20 日以(93)院台教字第 0932400331 號函糾正教育部辦理玄奘大學盧瓊昭送審教授資格，審查委員資格既不符「教育部辦理專科以上學校教師著作審查委員遴選原則」規定，且承辦人及業務主管干預審查意見及

分數，且擅自作主送請審查委員修改原審查分數。司法院釋憲文既已申明：「大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。」(釋字第 380 文參照)。故教育部對各大學運作應僅屬於適法性監督之地位，且不得增加法律所未有的限制，複審制顯無必要，且不符合經濟效益。

肆、行政救濟

憲法第十六條明訂：「人民有請願、訴願及訴訟之權」，所謂人民有訴願及訴訟之權，依大法官會議指：「乃指人民於其權利受侵害時，有提起訴願或訴訟之權利，受理訴願機關或受理訴訟法院亦有依法審查決定或裁判之義務而言」(釋字第 187 文參照)，且此項權利或因身分而有差別，然此種差別並非全面性隔離，而僅係保障密度有所疏密，且須視公權力措施是否為行政處分或內部行為，相對人法律上利益的損害等，作合理的考量及判斷(吳庚，2001：565)，即「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 430 文參照)。此故，對於人民因擔任公職所受權利的損害，自非全然不得尋求救濟，而必須視系爭的重大影響性，諸如核發證明(釋 187)、免職處分(釋 243)、考績獎金(釋 266)、身分改變(釋 298)、級俸審定(釋 338)等。事實上，國家為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，得透過訴願及行政訴訟的機制，防止法定權益遭受不法侵害。且「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施手段，其因各該行為所生爭執之審理，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為適當之設計。」(釋字第 540 號文參照)，此種司法二元設計，雖易使行政法院容易偏頗行政機關，但對於法官熟悉行政作業流程，累積專業經驗以為判斷基礎，從而作出公正客觀的判決，非無助益(陳新民，2002：534)。

1995 年教師法明訂「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)，相當於尋求行政訴訟的訴願前置步驟，1996 年 8 月 14 日教育部據以(85)台參字第 85504415 號令訂定發布「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。然者，是否所有學校申訴會評議決定事項，相對人有所不服時，皆得向行政法院提起訴訟，並非無疑。1998 年第 462 號解釋文既肯認教師升等決定為行政處分，且「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」，賦予大學教師升等案的可訟性，則教師升等爭議提起行政救濟，制度可謂完備確立。實務上，教師不服學校教師評審委員會升等決定，必須提起相當訴願的前置步驟，各校不乏制定各種教師升等申復辦法(劉曉芬，2000：170)，如 1991 年 10 月 16 日校務會議通過「靜宜大學教師評審委員會申復處理辦法」，或於聘任及升等審查辦法中註載，如(81)校人字第 0982 號函公布「淡江大學教師升等規則」(第 15 條)，或限縮拒絕升等申復，如 1992 年 3 月 24 日校務會議通過「國立雲林科技大學教師聘任及升等審查辦法」(第 13 條 6 款)，惟此另闢蹊徑的升等「申復」辦法，概係大學自治理念的脫軌，既有違法律優位原則，形成與教師評審委員會的疊架，其組織、運作及法效力亦未明確，難以與教師再申訴及行政訴訟架接，觀之教師申訴制度

既行，系爭處理回歸中央教師申訴評議委員會，「教育部學術審議委員會辦理教師著作審查申請複審處理原則」則於2001年12月10日以台審字第90173393號明令作廢可知。

理論上，大學教師不服學校升等決定的行政救濟，既可依教師法提起申訴及向教育部再申訴，或依訴願法提起訴願，不服其決定則可依行政訴訟法向行政法院提起行政訴訟(蔡茂寅，1999：118)，允為正途，惟此種行政救濟途徑，需注意「評審意見及評分係審查人本於其學識素養與經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性與屬人性，如無判斷逾越或判斷濫用之情形，即難指之為違法」(最高行政法院(92)年度判字第1725號文參照)，在尊重學位教評會的職權(或外審專家學者的判斷餘地)，除非該項專業判斷之程序及結果違法或顯有不當情形，所謂「顯然」，乃指「依形式觀察，即可發現」之意(陳慈陽，2001：363)，諸如組織不適法、抄襲案未給予申請人答辯機會、不予升等決定未盡說明義務，或外觀上有足以辨認不客觀公正情事等，否則即應予尊重接受，此因「法律構成要件之法律用語因具有一般性、普遍性或抽象性而不夠明確，故將法律於涵攝事實之際，須先將該不確定法律概念經過解釋判斷並予具體化。而行政機關於適用法律時，由於法律構成要件常採用不確定法律概念，難免產生法律拘束之相對性，亦即不確定法律概念之規定，因適用法律者之不同，於同類事件有不同之解釋與認定，幾無單一正確之結果，是行政機關即有不受法院審查之判斷餘地」(高雄高等行政法院判決九十年度訴字第506號)。相關探討如下述：

1. 申訴

關於大學教師不服學校升等決定的救濟，最無爭議的作法即透過申訴程序，申訴在行政救濟的性質上，相當於人民「對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者」(第1條)，得依提起的訴願，惟訴願程序的提出較嚴謹，申訴程序則採概括主義，僅須

「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」(第 29 條 1 項)。此外，訴願程序為單一審級，教師申訴程序分申訴及再申訴二級(第 31 條)。再者，教師申訴評議委員會雖屬行政機關內部單位，且為行政機關的事後程序，但係行政機關適當性自我省查的內部機制，其決定對該處分機關仍具有拘束力，其所應遵循的程序，原則上為行政程序法，且具有準訴訟程序的性質，而在行政程序法無所規範，而有程序問題的爭執時，仍應以類推適用訴願法或行政訴訟法為當(李惠宗，2004：217)，以塑造行政作為的合法性。

2. 訴願

訴願為人民尋求行政救濟的法定方式，包括法人或非法人團體及舊稱特別權力關係的相對人，訴願除主體為人民外，須行政處分違法、不當或行政機關違反作為義務，致損害人民之權利或利益，始得於法定期間內依法定方式，向有管轄權機關提起，惟須不屬於應循其他取代訴願途徑救濟之事件(吳庚，2001：565-571)，教師法既訂：「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)，即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 號判決參照)，可知教師申訴與訴願係平行關係，惟不得同時進行之。

3. 行政訴訟

毋論教師提起申訴、再申訴或訴願救濟，不服其決定者均得提起行政訴訟，而學校教師評審委員會決定既係行政處分，則在踐履先行政程序後，自得依行政訴訟法規定「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」(第4條)，惟法院法官之審理教師升等案，既不在代替專家學者為專業判斷，亦不得干涉學校有關名額、系(所)學術發展整體利益、考績及預算等行政保留事項，而僅得就「專業判斷之程序及結果有無違法或顯然不當情形」(釋字第462文參照)，如潛通關節、改換試卷或其他舞弊情事進行審查。大法官會議對此顯有一貫見解，譬諸考試機關依法舉行之考試，「除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平」(釋字第319文參照)，司法不得介入審查專業之判斷餘地，甚或進行著作內容實質審查(林明鏘，1999：114-115)，此不僅司法自制，也是情勢所須。

伍、結論

大學的視野必須是全球的視野，是歷史的視野，不論大學如何與日俱增的市儈商品化，大學恒對社會負有學術責任，以引導人類的心靈活動，以啓迪發展國民的通識博雅，以對社會提出建言與批判，其核心價值乃建構於教師的學術活動中，包括著作發表、升等及學術會議，大學教育固與中、小學不同，不以傳授舊知識為已足，學生非徒為授課對象，而應積極參與知識研究，故教師自由決定授課內容，而學生亦得自由選課，摒除任何工具性的動機，揚棄大學功利主義的目標，始為「大學理念」(the idea of a university)的所在(劉曉芬，2000：14-23)。須知，「一所大學之水準，以其整體教師水準為上限!」，教師是學校品質及發展的關鍵，準此，欲提昇大學高等教育品質，除教育行政主管機關「以服務代替領導」的觀念尚待建立外，大學教師素質及專業表現，亦為刻不容緩之議題(陳碧祥，2001：163)。1994年大學法公布，不僅標榜學術自由、大學自治及教授治校的精神，且根本改變國家對大學的控制，由以往中

央集權一元化型態，轉而退居於適法性監督的地位，「民主化」、「多數決」成爲大學運作的兩條軌道，舉凡社區服務、遴選學術主管、教師聘任及學生參與權等，概脫離大學「靜謐古堡」的形象。1995年教師法公布，除組教師會及明定權利義務外，教師對學校措施得概括申訴，關於聘任條件亦具文規範，大幅改善教師的教學環境。1998年大法官釋字462號文更肯認大學教師升等案爲行政處分，從而允准其不服決定者得提起行政訴訟，詳明教師升等法律性質、審查程序、審查內容及後續處理程序(如申請複審或申訴等等)，不僅更爲保障教師的職業資格，且具體落實「有權利即有救濟」的法理。

綜括大學教師升等及審查程序規定，從大學法、教育人員任用條例、教師法，以迄教育部制定「專科以上學校教師資格審定辦法」、「專科以上學校教師教學服務成績考核審核參考原則」、「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」等，各種法令細則繁多，惟教師升等制度各自爲政(劉曉芬，2000：156-171)，不乏以民主化及大學自治之名，濫行限縮教師升等條件，致使升等訴願及行政訴訟仍不絕如縷，即使在釋字第462號文要求：「現行有關各大學、獨立學院及專科學校教師資格及升等評審程序之規定，應本此解釋意旨通盤檢討修正」，惟各項法規命令抵觸者仍多，顯示大學教師升等制度仍有改善空間，釋字第462號文公布以來，受到批評聲音不少，特別是限縮教師評審委員會的權限、專業能力與成就審查(蔡茂寅，1999：119)，及不分學門升等一致性原則(葉俊榮，1999：108)，惟大學教師升等的爭議核心，不惟制度設計優劣，更在遵守遊戲規則與否(湯德宗，2003：377)，相關結論及建議如下：

1)1994年1月5日大學法修正公布前，原任助教、講師仍繼續任教者，得依舊法逕升等講師、副教授，以爲信賴保護原則的體現，然大學教師旨在研究教學，期於一定時間內升等，不僅有利於學校的教學發展，亦

旨在研究教學，期於一定時間內升等，不僅有利於學校的教學發展，亦是教師投入學術研究的證明，反之，則已可能怠於教師倫理，教師未能及時取得進一級資格者，固未排除得予以適度保障，然是否得不限定時效，對長期不升等者(或是不適任者)予以保護，並非無疑。

2)除了專業資格的考量外，升等審查人的教師等級不得低於申請人，以避免低階高審。有關審查人名單應由教評會議決，不應聽由學校行政主管片面決定，升等申請人亦不得推薦，惟可申明理由提供 1-2 人拒斥名單，以避免私人挾怨報復。

3)就升等申請資格的審查而言，上級教師評審委員會雖得以「名額、年資、教學成果」等因素，否准下級教師評審委員會的升等決議，惟針對專業著作審查成績部份，學校初審係由系(所)、院、校循序議決，而行政層級愈高，其專業審查判斷能力愈低，即在行政層級與審查效力曲線軸上，形成降幕式的對應關係，則在尊重下級教評會的專業判斷上，上級教評會應承認其決定的優先性。

4)大學教師分級身分的取得，係專門領域的學術鑽研與研究貢獻，與講堂授課教學無關，與兼任學校行政業務表現，性質上更非同一概念，若以教師從事教學服務為必要，宜以教師聘約、考績或評鑑等規劃督促，教育人員任用條例既訂教師升等以專門著作為審定，教育部將「研究成績」、「教學服務成績」混為一談設定比例作為升等條件，有違反「禁止不當連結原則」之法理。

5)對於教師評審委員會決議作成不予升等者，學校固得對其再次申請給予適當的時間限制，並不能施以報復性作為，給予升等申請人降等、罰薪或紀律性處罰，甚至不續聘處分。惟教師升等著作若涉抄襲，理應將該教師有瑕疵之原升等受益處分予以撤銷，回復至升等前之狀態，洵無疑義。

6)教師不服學校教師評審委員會升等決定，必須提起相當訴願的前置

步驟，各校不乏制定各種教師升等申復辦法，惟此另闢蹊徑的升等「申復」辦法，概係大學自治理念的脫軌，既有違法律優位原則，形成與教師評審委員會的疊架，其組織、運作及法效力亦未明確，難以與教師再申訴及行政訴訟架接。

7)系(所)、院、校對升等申請人的專業能力，其熟知程度應較教育部為高，以降冪式效力觀點而言，若以複審專業性高於學校初審，此亦恐悖離事實。再者，大學教師升等須經初審及複審，惟其審查程序類同，鑑別能力有限，而重複審查，費時費力，祇將浪費教育成本，對提升教師專業能力有限。

8)依教師法規定，教育主管行政機關(教育部)仍得為教師升等審查，且其制定「教育部辦理專科以上學校教師資格審定複審作業程序要點」僅係行政規則，其保障位階有待提升，1999年教育部雖訂「教育部授權大學及獨立學院自行審查教師資格作業要點」，以為大學自審教師升等的規範，惟迄今為止，其所占總額比例僅不及1/4，與大學自治精神不無扞格，對大學教師的學術心智活動亦有拘束。

參考書目

吳庚

2001 行政法之理論與實用，增訂七版，台北：三民。

吳幼吾

1997 「美國大學教授升等過程簡介」，教育研究資訊，5卷6期，頁147-153。

李逢堅

1995 臺灣地區大學教師升等制度之研究，國立政治大學教育學研究所碩士論文。

呂淑莉

2003 「教師分級制度與教師專業成長」，師說，180期，頁17-19。

林三欽

2003 「教師升等案－解釋函令之拘束力及其變更後之適用問題」，臺灣本土法學雜誌，44期，頁123-130。

李惠宗

2004 教育行政法，台北：元照。

林明鏘

1999 「評大法官釋字第四六二號解釋」，臺灣本土法學雜誌，第3期，頁112-115。

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。

許宗力

1999 「大法官釋字第四六二號解釋評析」，臺灣本土法學雜誌，第3期，頁100-105。

陳新民

2002 行政法學總論，七版，台北：三民。

陳舜芬

1993 「美國大學教師升等審查制度之研究」，陳舜芬編，高等教育研究論文集，台北：師大書苑。

陳 敏

1998 行政法總論，台北：三民。

陳碧祥

2001 我國大學教師升等制度與教師專業成長及學校發展定位關係之探究，國立臺北師範學院學報，14 期，頁 163-205。

陳慈陽

2001 憲法學基礎理論(三)：人權保障與權力制衡，台北：神州圖書。

郭希得

2001 「屏東縣高級中等以下學校實施教師職級制度之調查研究」，國立中山大學教育研究所碩士論文。

黃素雲

1985 大學及獨立學院教師升等制度之研究，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文。

黃堅厚

1989 「大學院校教師升等改進辦法之研究」，台北：行政院研考會。

湯德宗

2003 「大學教師升等評審的正當程序－論大法官釋字第四六二號解釋之適用」，湯德宗編，行政程序法論，增訂二版，台北：元照。

葉俊榮

1999 「學術標準的建立與司法審查的功能－釋字第四六二號解釋對於大專教師升等程序的基本設定及其難題」，臺灣本土法學雜誌，第 3 期，頁 106-111。

廖義銘

2002 「從理性到反思－從教師升等案件看行政法基本理念於後現代時期之轉型」，台灣地區第二屆行政法理論與實務研討會論文。

劉曉芬

2000 我國大學教師資格審查制度之研究，國立政治大學教育學研究所博士論文。

劉源俊

1992 「對大學教師分級的看法」，教育資料文摘，29卷2期，頁21-23。

劉興漢

1994 「我國台灣地區大學教師自主權之研究」，台北：台灣書店。

蔡志方

1998 「論各級學校教評會評審行為之法律性質及其救濟－兼評釋字四六二號解釋」，月旦法學雜誌，第41期，頁115-129。

蔡培村

1999 「我國實施教師職級制度可行性研究」，教育資料與研究，31期，頁1-14。

蔡茂寅

1999 「大專教師升等紛爭之救濟－大法官釋字第四六二號解釋評釋」，臺灣本土法學雜誌，第3期，頁116-119。

蘇錦麗

1987 「我國大學教師聘用制度之改進」，現代教育，2卷4期，頁136-144。

秦夢群

2002 教育行政－實務部份，台北：五南。