最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第275號

上　訴　人　新北市政府教育局
代　表　人　張明文
訴訟代理人　李宗翰
　　林佩賢
　　蔡進良　律師
被 上訴 人　劉員池

上列當事人間獎懲等事件，上訴人對於中華民國113年3月14日臺北高等行政法院111年度訴字第413號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決除確定部分外廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、被上訴人原是新北市○○區○○國民小學（下稱「○○國小」）教師兼學務主任，其於民國109年10月22日被舉報於108年間對學生為不當管教行為，○○國小組成調查小組，並於109年10月28日開會決議「無需提報為不當管教案」。後來上訴人於109年11月13日獲報被上訴人疑有不當管教甲生等人的情事，於是在109年11月16日組成專案調查小組，訪談相關教師、學生等人，調查結果認定被上訴人於109年5月21日將甲生及乙生帶至播音室且關上門實施管教，並對甲生及乙生罵髒話等情事。上訴人於是以109年12月16日新北特教字第1092417439號函附調查報告，請○○國小移送教師成績考核委員會（下稱「考核會」）懲處。○○國小校園事件處理會議於109年12月21日決議追認上訴人調查報告，並移送考核會。○○國小於109年12月30日召開考核會決議不予懲處，經上訴人依行為時即109年2月20日修正發布（下同，原判決誤載為102年12月20日修正發布）的公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱「考核辦法」）第15條第4

項規定，退請○○國小重新審議，考核會於110年1月20日仍維持不予懲處的決議。後來上訴人以110年3月22日函通知○○國小，依考核辦法第6條第1項第6款第7目規定：「教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益。」逕行改核被上訴人平時考核申誡2次（下稱「110年3月22日函」），並經○○國小以110年3月24日令通知被上訴人（下稱「110年3月24日令」，並與110年3月22日函合稱「原處分」）。被上訴人不服，向新北市政府教師申訴評議委員會（下稱「新北市申評會」）提起申訴，經新北市申評會作成「申訴有理由。原處分撤銷，原處分學校應依本評議書之意旨，另為適法之處置」的評議決定（下稱「申訴評議決定」）。上訴人不服，向教育部中央教師申訴評議委員會（下稱「中央申評會」）提起再申訴。中央申評會作成「申訴評議決定撤銷，原處分維持。」的再申訴評議決定（下稱「再申訴評議決定」）。被上訴人不服，提起本件訴訟，並請求判決：再申訴評議決定撤銷。經原審以111年度訴字第413號判決（下稱「原判決」）將再申訴評議決定關於「原處分維持」及撤銷申訴評議決定「原處分撤銷」部分均撤銷，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人不服，提起上訴，並請求判決：原判決不利於上訴人部分廢棄；被上訴人於原審之訴駁回。（至於被上訴人敗訴部分，則未據其提起上訴，而已確定）

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審將再申訴評議決定關於「原處分維持」及撤銷申訴評議決定「原處分撤銷」部分均撤銷，並駁回被上訴人其餘之訴，是以：㈠依考核辦法第6條第1項第6款第7目、第6條第2項、第8條第1款、第9條、第10條、第14條第1項、第15條及第16條等規定可知，有關小學教師平時考核的懲處程序，是由學校組成教師考核會完成初核、報請校長覆核，再報主管教育機關核定，主管教育機關為此行政監督，具有實質審查權。故主管教育行政機關認學校報核結果有疑義時，於敘明

事實及理由通知學校限期處理，如考核結果仍有疑義，則主管教育機關得逕行改核，但應敘明改核的理由，並以該機關為考核機關。㈡上訴人適用的考核辦法第6條第1項第6款第7目規定「教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益」，並未提及不當管教，則不當管教是否屬於該條目規範範圍，即有疑義；且調查報告載明：「（柒、事實認定及理由）五、綜上所述，丁師（即被上訴人）對於甲、乙生不當管教之部分成立，對丙生不當管教之部分不成立。」是認被上訴人有不當管教情形，並未認定及提及被上訴人有何「教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益」的情形，上訴人以110年3月22日函逕行改核，該函並未敘明調查報告認定的被上訴人不當管教的情形，何以構成「教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益」，也沒有敘明何以其情節應核予2次申誡而非1次申誡的懲處（考核辦法第6條第2項參照），難謂上訴人已敘明逕行改核的理由，與考核辦法第15條規定不符。㈢縱依調查報告認定被上訴人有管教不當的情形，依考核辦法第6條第1項第6款第8目、第2項規定及行為時即105年5月20日修正的學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項（下稱「輔導管教注意事項」）第42點規定，學校必須先予以告誡，經令被上訴人改善而其未改善，仍一再有不當管教學生的行為，學校才能按情節輕重，核予1次或2次申誡。經遍觀全卷，查無被上訴人因不當管教行為遭學校告誡，及被上訴人一再有不當管教學生的行為，而上訴人也沒有提出被上訴人有不當管教行為，經學校予以告誡的相關資料，上訴人自無從依考核辦法第6條第1項第6款第8目規定，以被上訴人有不當管教情形為由，逕行改核平時考核2次申誡。㈣申訴評議決定雖非以上述理由撤銷原處分，但結論並無不合，此部分應予維持；再申訴評議決定撤銷申訴評議決定「原處分撤銷」，及維持原處分部分，即有違誤，應予撤銷。又原處分機關為上訴人，申訴評議決定認被上訴人訴請撤銷原處分的申訴有理由，依教師申訴評議委員會組織及評議準則第30條規定，應

發回由原處分機關即上訴人另為措施，申訴評議決定諭知由○○國小依申訴評議決定的意旨，另為適法的處置，即有違誤，再申訴評議決定撤銷申訴評議此部分決定，核無不合等語，為其判斷的依據。

四、本院判斷如下：

㈠主管機關依考核辦法第15條第5項規定逕行改核，受考核的教師經由申訴及再申訴程序未獲救濟，提起撤銷訴訟時，基於權責相符原則，應以該逕行改核的原處分為程序標的，並由主管機關為被告機關應訴：

1.行為時國民教育法第18條第2項規定：「公立國民小學及國民中學校長、主任、教師應辦理成績考核；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之辦法，由教育部定之。」教育部依上述規定授權所訂定的考核辦法第8條第1款規定：「辦理教師成績考核，高級中等學校應組成考核會；國民小學及國民中學應組成考核委員會（以下併稱考核會），其任務如下：一、學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議事項。」第14條第1項規定：「考核會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。」第15條規定：「（第1項）教師平時考核獎懲結果之報核程序、期限，由各主管機關定之。……（第3項）前2項考核結果，學校未依規定期限報核者，主管機關應通知學校限期辦理；屆期仍未報核者，主管機關得逕行核定。（第4項）第1項及第2項考核結果，主管機關認有疑義時，應敘明事實及理由通知學校限期重新報核；屆期未報核者，主管機關得逕行改核，並敘明改核之理由及追究學校相關人員之責任。（第5項）前項學校重新考核結果，主管機關認仍有疑義者，得逕行改核，並敘明改核之理由。……」第16條規定：「……（第2項）平時考核之獎懲令應附記理由及不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。（第3

項）前2項考核，應以原辦理學校為考核機關。但主管機關依前條第3項及第4項規定逕行核定或改核者，以該機關為考核機關。」

2. 基於上述規定可知，國民中小學教師的平時考核獎懲程序，是由學校組成考核會完成初核、報請校長覆核，再報主管機關核定，依最適功能理論，學校對於所屬教師的平時表現最為清楚，故教師如不服該考核決定時，應以學校為被告機關，由其應訴最為適當。反之，如主管機關認為學校報核結果有疑義時，應敘明事實及理由通知學校限期處理，如認為學校重新考核結果仍有疑義，則主管機關得敘明理由逕行改核，且應以該機關為考核機關，學校則應受其拘束，並立於執行機關地位，將主管機關逕行改核的結果以書面通知教師。教師如對該改核結果不服提起行政訴訟，行政法院審查的重點，並非學校作成並送達教師的考核通知書是否適法，而是主管機關所為逕行改核是否合法。國民教育法授權訂定的考核辦法第15條第5項既賦予主管機關有權變更學校所為的考核，基於權責相符原則，自應對其所為逕行改核負擔保及說理之責。因此，應認主管機關逕行改核的決定為原處分，由主管機關為被告機關應訴。

3. 上訴人就○○國小考核會109年12月30日所為不予懲處被上訴人的考核結果，依考核辦法第15條第4項規定，退請○○國小重新審議，考核會於110年1月20日仍維持不予懲處的決議，上訴人於是以110年3月22日函通知○○國小，依同辦法第6條第1項第6款第7目規定逕行改核被上訴人平時考核申誡2次的懲處，並經○○國小以110年3月24日令通知被上訴人，為原審依法確定的事實。可見被上訴人所受懲處的規制效果，是因上訴人逕行改核的原處分所生，且○○國小應受該處分的拘束，其所為110年3月24日令只是依上訴人逕行改核結果辦理通知，使被上訴人知悉逕行改核結果，基於權責相符原則，被上訴人以上訴人為被告

提起本件訴訟，於法相合。又中央申評會再申訴評議決定，雖撤銷新北市申評會的申訴評議決定，以維持原處分，可見被上訴人並未因提起訴訟前的申訴（含上訴人後續提起再申訴）程序而獲得救濟，相當於其提起訴願遭駁回的結果，則其續提撤銷訴訟的程序標的，自應為經再申訴評議決定所維持的原處分，此與行政訴訟法第24條第1款所定經訴願程序的行政訴訟，應以駁回訴願時的原處分機關為被告的情形相當，因此，原審闡明被上訴人應以上訴人而非教育部為被告，並無違誤。上訴意旨主張原審以本件撤銷訴訟的程序標的為教育部的再申訴評議決定，形成審理的程序標的（再申訴評議決定）、訴訟標的（原告對再申訴評議決定違法損害其權利之主張）與被告不一的情形，有判決適用行政訴訟法第24條第1款規定不當、不適用同法第4條第1項、第3項及第107條第1項第10款及第2項規定之違法等語，尚不足採。

㈡考核辦法第6條第1項第6款第7目與第8目的規範對象，都是廣義的教師輔導管教不當且情節輕微之行為，其區別不在於二者法條文字「訓輔行為失當」與「不當管教」的不同，而在於前者為結果罰，且無庸令其改善即得予以懲處；而後者則為行為罰，並須經令其改善仍未改善，始得懲處：

1. 考核辦法第6條第1項第6款第7目、第8目及第2項規定：「教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處。……懲處分申誡、記過、記大過。其規定如下：……六、有下列情形之一者，申誡：……㈦教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益。㈧違法處罰學生情節輕微或不當管教學生經令其改善仍未改善。……」及「前項各款所列記……申誡之規定，得視其情節，核予1次或2次之獎懲。」後來為配合現行教學現場的用語，將上開行為時第7目「訓輔」修正為「輔導管教」（修正理由參照）。

2. 其次，觀察考核辦法的立法沿革，其於94年10月3日修正發布時，就有第6條第1項第6款第7目「教學、訓輔行為失當，有損學生學習權益」的規定，而同條項款第8目「違法處罰學生情節輕微或不當管教學生經令其改善仍未改善」規定，是於97年2月5日修正時始增訂，其立法理由是以「教師負有輔導與管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格之責任，對於學生人權亦應給予完全之保障與尊重。教師輔導或管教學生之手段、目的如不具正當性，即已逾越管教之界線，不但無助於改變學生行為，更可能涉及違法。本部為貫徹禁止教師體罰之政策，乃於96年6月22日修正學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項……及學校實施教師輔導與管教學生辦法須知，明文禁止體罰、刑事違法行為、行政違法行為、不當管教及違法處罰之行為，教師有違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依相關學校教師成績考核辦法或規定，予以申誡、記過、記大過或其他適當之懲處……至其情節輕重究以成績考核辦法予以記大過、記過或申誡等懲處，應由學校教師成績考核委員會認定……並增列第1項第6款第8目……」等語；又參考110年7月28日同條項款第8目修正為「體罰、霸凌、不當管教或其他違法處罰學生，情節輕微經令其改善仍未改善」及其修正理由「增訂體罰或霸凌，情節輕微經令其改善仍未改善，作為予以申誡之情形，以防免教師有體罰或霸凌之行為」等語。
3. 再參酌教育部為協助學校依教師法規定，訂定教師輔導與管教學生辦法，並落實教育基本法規定，積極維護學生的學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，且維護校園安全與教學秩序，於輔導管教注意事項第4點第3款（原判決誤載為第2款）、第4款規定：「本注意事項所列名詞定義如下：……㈢管教：指教師基於第10點之目的，對學生須強化或導正之行為，所實施之各種有利或不利之集體或個別處置。㈣處罰：指教師於教育過程中，為減少學生

不當或違規行為，對學生所實施之各種不利處置，包括合法妥當以及違法或不當之處置；違法之處罰包括體罰、誹謗、公然侮辱、恐嚇及身心虐待等（參照附表一）。」第10點規定：「教師輔導與管教學生之目的，包括：㈠增進學生良好行為及習慣，減少學生不良行為及習慣，以促進學生身心發展及身體自主，激發個人潛能，培養健全人格並導引適性發展。㈡培養學生自尊尊人、自治自律之處世態度。㈢維護校園安全，避免學生受到霸凌及其他危害。㈣維護教學秩序，確保班級教學及學校教育活動之正常進行。」亦將「輔導與管教」並列規範。又參考103年6月18日修正公布的教師法第17條第1項第4款規定：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：……㈣輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。」（108年6月5日修正、109年6月30日施行的教師法第32條第1項第4款規定亦同）明定「輔導或管教學生」為教師應遵守的法定義務之一，但並無如考核辦法第4條或第6條第1項第6款第7目規定的「訓輔」用語。

4. 綜合上述規定與其立（修）法理由及體系解釋可知，教師負有輔導與管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格的責任。教師輔導或管教學生的手段、目的如不具正當性，即已逾越管教的界線。因此，教師如有體罰、刑事違法、行政違法、不當管教及違法處罰學生等行為，學校即應按情節輕重，分別依考核辦法予以申誡、記過、記大過或其他適當的懲處。針對教師的不當輔導管教行為，如其情節輕微時，考核辦法第6條第1項第6款明定應予申誡的懲處。而該款第7目所稱「訓輔行為」，本質上就是指輔導與管教行為，其所謂「訓輔行為失當」，是指教師的輔導或管教行為有欠妥當，且已發生損害學生學習權益的結果，即構成該目應予申誡的要件，其性質上屬於結果罰；至於同款第8目所謂「不當管教」，則是指教師輔導或管教學生的手段、目的不具正當性，已逾越管教界線，而相

當於違法處罰學生的情形，如其情節尚屬輕微，須經令其改善仍未改善，才構成該目應予申誡的要件，因其不以發生結果為必要，故屬於行為罰的性質。換句話說，考核辦法第6條第1項第6款第7目與第8目的規範對象，都是廣義的教師輔導管教不當且情節輕微之行為，其區別不在於二者法條文字「訓輔行為失當」與「不當管教」的不同，而是在於前者為結果罰，且無庸令其改善即得予以懲處；後者則為行為罰，並須經令其改善仍未改善，始得懲處，應予辨明。因此，當學校考核懲處教師的不當輔導管教行為，或主管機關逕行改核時的法令依據，即不應拘泥於法條文字，而應視教師輔導管教學生的具體情事而定。原審執著於考核辦法第6條第1項第6款第7目規定「訓輔行為失當」的法條文字，並無如同款第8目規定有「不當管教」的用語，就認為教師的「不當管教」行為，都不屬於上述第7目的規範對象等語，即有判決適用法規不當的違法。

5. 至於輔導管教注意事項第42點第1項雖規定：「教師有不當管教學生之行為者，學校應予以告誡。其一再有不當管教學生之行為者，學校應按情節輕重，予以懲處。」（後來歷經數次修正，現行注意事項第42點第1項修正為：「教師有不當管教或違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依學校教師成績考核辦法或相關規定，予以適當之懲處。」已無「學校應予以告誡。其一再有不當管教學生之行為」等文字。）然而，該注意事項是教育部為協助學校訂定教師輔導與管教學生辦法之參考而訂定，已如前述，其對於學校或教師並無直接拘束力。而依○○國小於109年9月2日修訂的行為時（下同）「○○市○○區○○國民小學教師輔導與管教學生辦法」第36條規定：「教師有不當管教或違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依相關學校教師成績考核辦法或相關規定，予以適當之懲處。」並未如同上述輔導管教注意事項第42點第1項有「應先告誡，其一再有不當管教學生之行為」始得懲處

的要件。因此，○○國小或上訴人依考核辦法第6條第1項第6款第7目懲處教師時，自不以先行告誡教師為必要。原審未說明不採「○○市○○區○○國民小學教師輔導與管教學生辦法」第36條規定的理由，就認為教師縱有不當管教行為，依輔導管教注意事項第42點第1項規定，學校也必須先予以告誡，教師仍一再有不當管教學生的行為，始得懲處等語，亦有判決不備理由、不適用法規及適用法規不當的違法。

6. 上訴人於109年11月13日接獲陳情指稱被上訴人疑似有不當管教甲生等人情事，即於109年11月16日組成專案調查小組，訪談相關教師、學生等人，調查結果認定被上訴人於109年5月21日將甲生及乙生帶至播音室且關上門實施管教，並對甲生及乙生罵髒話等情事，構成「不當管教」，上訴人於是以109年12月16日新北特教字第0000000000號函附調查報告，請○○國小移送考核會懲處，○○國小於109年12月30日召開考核會決議不予懲處，經上訴人依考核辦法第15條第4項規定，退請○○國小重新審議，○○國小考核會則於110年1月20日仍維持不予懲處的決議，並向上訴人報核，但上訴人依考核辦法第6條第1項第6款第7目規定，逕行改核被上訴人平時考核申誡2次，並以110年3月22日函通知○○國小，再經○○國小以110年3月24日令轉知被上訴人等情，雖為原審依法確定的事實。然而，原審對於上訴人所指被上訴人有上述「不當管教」行為是否屬實？包括管教地點播音室是否為密閉空間，足以讓學生感到壓力，以及被上訴人究竟說了那些話語，足認該話語為髒話，導致學生權益受損，而構成考核辦法第6條第1項第6款第7目的懲處要件等判斷原處分是否合法的事實，均以已無探究之必要，而未予調查審認，同有判決違反行政訴訟法第133條及第125條第1項所定法院應依職權調查證據及事實關係的違法。

㈢原處分已敘明上訴人逕行改核的理由，以及被上訴人不服原處分提起救濟的方法、期間、受理機關等事項，而符合考核辦法第15條第4項及第16條第2項等規定：

1. 依行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。因此，同法第96條第1項第2款、第6款規定，行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，並表明其為行政處分的意旨及不服行政處分的救濟方法、期間及其受理機關。惟此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將相關的法令、事實、採證認事或裁量的理由等等鉅細靡遺全部予以記載，始屬適法。所以書面行政處分所記載的事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實、法令依據及如何救濟，即符合行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及行政效益。而前述考核辦法第15條第4項及第16條第2項規定，主管機關認為學校重新考核結果仍有疑義，而逕行改核時，應敘明改核的理由，且平時考核的獎懲令應附記理由及不服者提起救濟的方法、期間、受理機關等，則是行政程序法第96條第1項第2款、第6款規定的特別規定，依同法第3條第1項規定，自應優先適用考核辦法第15條第4項及第16條第2項規定。

2. 上訴人110年3月22日函說明二，已載明「本案經5位調查小組成員深入仔細調查，且調查小組成員包括本市教師會理事長、家長會理事長及本府法律顧問李承志律師，皆一致認定劉師（即被上訴人）確有『不當管教』行為。劉師身為學務主任，卻有不當管教情事，亦有1位以上學生權益明顯受損，為保障學生受教權及營造友善安全之學習環境，依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第6條第1項第6款第7目『教學、訓輔行為失當，有損學生學習權

益。』逕行改核劉師平時考核申誡2次，請貴校確實督導與輔導該師，以提升該師輔導知能並確保學生的學習權益」等語，除已敘明上訴人逕行改核的原因事實及法令依據外，並將事實「涵攝」於考核辦法第6條第1項第6款第7目及第2項的過程予以表明（即「有1位以上學生權益明顯受損，為保障學生受教權及營造友善安全之學習環境」）；至於裁量選擇申誡2次的理由，則可由該函強調「身為學務主任，卻有不當管教情事」等情，推知上訴人是以被上訴人身為學務主任，與一般教師相較，其訓輔（輔導管教）的專業要求更高，也更應該遵守相關法令的規定，卻仍然有訓輔（輔導管教）失當的行為，情節顯較一般教師為重等情。此外，○○國小轉知被上訴人的110年3月24日令附註欄，亦已載明「受考人對於獎懲結果如有異議，得於收受本令之次日起30日內，提出確實證明或敘明理由，向新北市政府教師申訴評議委員會提起申訴」等語。參酌上述本院所表示的法律見解，原處分應已敘明上訴人逕行改核的理由，以及不服原處分提起救濟的方法、期間、受理機關等事項。原審指摘原處分有未敘明改核理由（包括何以其情節應核予2次申誡而非1次申誡），也有判決違反論理法則及適用法規不當的違法。

㈣綜上所述，原判決既有上述的違法情形，且違法情事足以影響判決結果，上訴人指摘原判決違背法令，而請求判決廢棄，為有理由。又因被上訴人提起本件撤銷訴訟，其有無理由所涉及的原因事實，則完全未經原審依法調查審理認定，影響被上訴人提起訴訟有無理由的判斷，本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認的必要，本院尚無從自為判決，故發回原審更為適法的裁判。

五、結論：本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　23　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　高　愈　杰

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　23　　日

書記官　楊　子　鋒