

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 100,判,1127
【裁判日期】 1000630
【裁判案由】 有關教育事務
【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

100年度判字第1127號

上 訴 人 蔡耀全

送達代收人 張文嘉
府連路364號4樓被 上 訴 人 國立成功大學
代 表 人 黃煌輝
訴訟代理人 周中臣律師
黃錫耀律師

上列當事人間有關教育事務事件，上訴人對於中華民國99年3月23日高雄高等行政法院98年度訴字第603號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人係被上訴人學校教授，其於97年4月7日依國立成功大學教師評量要點（下稱校教師評量要點）第2點第3項第3款「曾獲國際著名學術獎或在學術上有卓越貢獻：經系（所）、院教評會認可者。」或同點項第6款「曾獲其他教學、研究、輔導及服務獎項或其成果具體卓著，經系（所）、院教師評審委員會認可免接受評量者」之規定申請免予評量，惟經被上訴人96學年度第2學期第3次企管系暨國企所教師評審委員會（下稱系教評會）否准其免接受評量之申請，上訴人爰向該校管理學院教師評審委員會（下稱院教評會）提出申復。經97年5月19日管理學院96學年度教師評審委員會申復處理專案小組第1次會議決議，以系教評會之審理程序存有瑕疵，作成申復有理由之建議，並經97年6月11日96學年度第12次院教評會同意備查，請企管系另為適法處置。嗣企管系暨國企所97年6月17日96學年度第2學期第4次系教評會審議通過上訴人申請免接受評量案，爰續送院教評會辦理複審，惟97年9月15日97年度第3次院教評會決議，以上訴人獲獎期刊論文未列名於國科會管理學門A+等級期刊名單內，不符合管理學院教師評量要點第2點規定，否准上訴人申請免接受評量案，上訴人爰向國立成功大學教師評審委員會（下稱校教評會）提出申復。案經97年11月12日校教評會申復處理

專案小組第1次會議作成申復無理由之建議，並送校教評會審議，97年12月23日97學年度第3次校教評會通過申復處理專案小組所為申復無理由之決議，並以98年1月7日成大(97)教秘字第003號函通知上訴人。上訴人不服，向學校教師申訴評議委員會(下稱校申評會)提出申訴，案經校申評會以98年5月13日成大秘字第0981000017號函送「申訴駁回」之評議決定；上訴人猶不服，提起再申訴，經教育部中央教師申訴評議委員會(下稱中央申評會)決定再申訴駁回，遂循序提起本件行政訴訟。

- 二、上訴人於原審起訴主張略以：(一)、再申訴決定或原處分機關之決定駁回或否准之理由，均非就上訴人所提出申請理由之所獲學術獎是否符合要點規定之「國際著名學術獎」、「學術上有卓越貢獻者」、「教學、研究、服務獎項」、「教學、研究、成果具體卓著」為認定，是以原處分機關及中央申評會事實之認定與法律之適用，顯非適法。被上訴人之判斷顯然不具專業性亦違反該校教師評量要點第2點之規定。(二)、上訴人之二篇論文分別獲得國際著名Emerald Management Reviews的學術獎項為一肯定之事實，其符合校教師評量要點第2點第3項第3款規定之國際著名學術獎，原處分機關卻以上訴人之論文是否「刊登於國科會管理學門A+等級期刊名單內」、「論文引用次數、期刊排名及影響係數」等與事件無關之考量因素，更是增加法文所無之限制，其所為之裁量顯然逾越上開校教師評量要點之授權，亦違反國立成功大學管理學院教師評量要點(下稱院教師評量要點)第17條之規定。再者，「著名」固為不確定法律概念，而上開「著名」字詞之意義依教育部之電子辭典中記載，著名：名聲響亮之意，上訴人所獲之Emerald Management Reviews的學術獎絕對係屬國際著名的學術獎，上訴人所獲頒之獎項載明：「國際認定論文對學術文獻及人類知識之傑出貢獻」，上訴人著作內容的卓越學術貢獻於獲獎時早已論斷，此有國際管理學界、專業期刊評審認定得獎著作具有傑出貢獻。(三)、依據被校教師評量要點第2點第3項第3款、第4款並列之規定觀之，曾獲國際著名學術獎、或在學術上有卓越貢獻、與國科會傑出研究獎3次以上、研究主持費共10次以上，四者應係等價的，原處分機關對於以第4款申請免評量者，並未以該申請者之著作或計畫，需刊登於國科會A+期刊、論文引用次數及影響係數作為裁量之標準，於上訴人以第3款提出申請時，卻增加上述2點為裁量之標準，原處分之裁量違反平等原則不言可喻。且被上訴人增加評量要點第2點第3項第3款、第6款所無之限制，亦有不當之連結。(四)、96學年度第2學期第4次系教評會以「考量蔡老師著作期刊的學術地位」之原因，全票通過上訴人免接受評量申請之理由，Emerald係根據論文內容有傑出貢獻而頒獎，原處分機關除非有專業(實質內容)理由方足以推翻國際學界大師與專業期刊評審之

意見，及推翻本案得獎著作所導出之定理及發現，原處分機關一方面認定上訴人得獎之事實，卻又稱論文無貢獻，豈不自相矛盾。(五)、被上訴人所稱「國科會A+等級期刊名單」，非行政院國家科學委員會所頒訂之期刊標準，僅是國科會每年補助眾多研究計畫之一的報告附件而已，該報告未經發表，未經嚴謹的國際或國內期刊著作發表審查，其公信力何來？反之，本案著作期刊係經嚴謹的研究發表文獻證實確屬該領域第一名、五大領先期刊之首、First Tier，獲1998年資訊管理領域金頁獎，被上訴人實有謬誤。(六)、被上訴人以上訴人所獲獎項非如其他管理領域Academy of Management之遴選方式云云；然Academy of Management非「管理領域」，而是一個機構，出版Academy of Management Journal期刊，Emerald Management Reviews是涵蓋400多個國際期刊的資料庫，根據自85年以來超過4萬篇的國際期刊論文，就4個獎項分別挑選數百篇著作列入其中，換言之，每一獎項，挑選出少於10%的論文頒獎，上訴人所獲獎之各該論文，確實均屬從相關領域之期刊論文，篩選前10%之較佳論文給予肯定，上訴人所獲2個第一特獎，更是其中名列前茅之優秀論文，被上訴人不查，胡亂推論，恣意作成相反的結論，實不可採。爰請判決：(一)教育部98年9月3日台申字第0980149865號再申訴駁回決定及院教評會97年9月15日否准免接受評量之決定、97年12月23日校教評會作成申復無理由之決議、98年5月13日校申評會所為申訴駁回之評議決定，應予撤銷。(二)被上訴人就上訴人96年度第2學期所提教師免評量之申請，應作成准予准許之行政處分等語。

三、被上訴人則略以：(一)、按在大學自治事項之範圍內，大學本有相當高度之自主權，其他機關或個人，均應予以高度尊重，否則難稱「自治」。另按裁量權之行使，除非有逾越權限或濫用之情形，否則其他機關或個人，亦應予以高度尊重，否則亦難稱為「裁量權」。本件所涉之裁量，係在大學自治事項中所涉之裁量權之行使，更應給予高度尊重。故除非有顯然逾越權限或濫用之情形，否則所為之裁量均應予以尊重，以維大學自治及裁量之精神。(二)、校教師評量要點第2點第3項第(三)款及第(六)款所稱「曾獲國際著名學術獎或在學術上有卓越貢獻者」及「曾獲其他教學、研究、輔導及服務獎項或其成果具體卓越著。」其構成要件含有不確定法律概念，本即賦予教評會有相當程度之判斷餘地，此即所謂存有裁量之自由，僅不得逾越權限或濫用耳。因此，除非裁量權之行使有逾越權限或濫用之情形外，均應予以高度尊重。上訴人免評量申請被否准之理由，已如上開所述暨所附資料之說明。縱或上訴人有不同之看法，唯除非上訴人能證明有關對免評量申請案否准之決定，有逾越權限或濫用之情形，否則即不能指為有何違法。然系爭申請否准之理由，不論以國科會之A+期刊之標準，或以上訴人期刊論文引用之次數、及

所刊載期刊之排名等理由，均不能稱之為逾越權限或濫用。因此，縱仍有仁智之見，然要不足認為違矣，尤其，被上訴人為國內知名之大型研究型大學，為提升研究、教學之水準，採國科會之標準做為裁量之基準，並無逾越權限及濫用之可言等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：(一)、校教師評量要點第2點第2項、第3項第3款、第6款明定凡被上訴人學校專任教師均應依該要點接受評量，其目的在於提昇該校教學、研究與服務品質，維持該校教育水準，此觀之上開要點第1點、第2點第1項自明，復觀之該要點第6點規定：「本校專任教師依本要點評量不通過者，於次1年起不予晉薪且不得申請休假研究、借調、在外兼職兼課。未通過評量之專任教師應於2年內進行再評量。再評量通過者，自次年起恢復晉薪，得申請休假研究、借調、在外兼職兼課；未於2年內進行再評量或再評量仍不通過者，則不予續聘。」足見教師未通過免評量時，並不涉及教師身分之變更，亦非屬重大影響之懲戒處分，且不影響其參與一般教師評量，核係學校之內部管理行為，並非行政處分，尚不得對之提起訴願及行政訴訟。況且各學校對於教師申請免評量之要件並不相同，縱上訴人於獲得被上訴人准予免評量，於其調任其他學校教師時，仍應依各該學校之規定評量，此為上訴人所不爭，並有國立高雄大學教師評量辦法、國立交通大學工學院教師評量要點、長庚大學教師適任性評量辦法附於原審法院卷可稽，足見此教師評量就上訴人而言，並不具有普遍性之法定身分或資格之取得，與大學教師之升等並不相同，益證被上訴人否准上訴人免評量之申請，僅係被上訴人內部事務之考核管理措施，其程度尚未足以影響上訴人教師之資格或其他重大權益，上訴人如有不服，僅能依申訴程序以為救濟，尚不得以之為行政處分，提起行政訴訟。從而，上訴人提起本件行政訴訟，已難認適法。(二)、縱認上訴人對系爭所謂之處分得提起行政救濟，然法律構成要件係以文字表達，其內容特別抽象、空泛且不明確者，即為所謂「不確定法律概念」，而當構成要件於涵攝具體事實時，須先將該不確定法律概念經由解釋，並予以具體化以便適用，惟由於不同的法律適用者對不確定法律概念所為之考量及評價，難期有一致之結果，故若涉及高度屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，則應承認決定之作成機關享有相當程度之判斷餘地，而就此種判斷餘地情形，法院雖仍得審查，但基於立法者有欲授權行政機關適用法律時有自行判斷餘地，且有時依事物性質，法院若仍全面審查，將阻礙行政目的之達成，基此，關於有判斷餘地之情形，法院應尊重行政機關之判斷。而有關學術研究及業務服務之工作績效、發展潛力及續聘成績之評定，因涉及學術研究及業務服務上之評價與專業判斷，且不涉及人民基

本權之限制，故除其學術研究及業務服務之工作績效、發展潛力及續聘成績之成績評定，是否遵守相關之程序，或其判斷、評量是否以錯誤之事實為基礎，或其評分是否有違一般事理之考量等違法或顯然不當等情事，行政法院得據以審查外，原則上行政法院對其評分結果應予尊重，且不得自行評分以代替審查委員之判斷。經查，依前揭校教師評量要點第2點第3項規定：「符合下列條件之一，經系（所）、院教評會確認者，得免接受評量。」亦即上訴人以「曾獲國際著名學術獎或在學術上有卓越貢獻者」、「曾獲其他教學、研究、輔導及服務獎項或其成果具體卓著」申請免評量，須經該校系（所）、院教評會確認，始得免接受評量，是以是否符合上開構成要件，教評會即享有判斷餘地。查校教評會略以「上訴人所提二篇獲獎期刊論文Model integration using SML (DECISION SUPPORT SYSTEMS, 1998)及Comparative analysis of model management and relational database management (OMEGA-INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE, 2001)，經管理學院至JCR-Web of Science資料庫查其論文引用次數、期刊排名及影響係數 (Impact Factor)，分別為論文引用次數7次 (含上訴人自己引用2次)，該期刊最佳排名為該領域 (OPERATIONS RESEARCH & MANAGEMENT SCIENCE) 之52% (26/50) 以內，影響係數為0.355 (1999)；論文引用次數2次，該期刊於SCI最佳排名為37% (20/53) 以內，影響係數為0.486 (2001)，學術界公認之多項評估期刊好壞標準皆以期刊論文是否屬高度引用 (high-cited) 及高度影響為依循，由上述數據得知，二篇獲獎期刊論文引用次數皆僅有個位數及期刊排名甚至未達前20%以內，再相較國內外期刊，益加證明二篇獲獎期刊論文皆屬中等水準。查蔡教授 (即上訴人) 自2000年升等為教授，自2008年4月辦理教師評量時，除上述得獎論文外，僅獲1篇SCI期刊論文，其餘皆為國內期刊。由上可知，蔡教授難謂學術上有卓越貢獻或研究卓著。」、「……獲獎期刊論文未列名於國科會管理學門A+等級期刊名單內，決議不符合…… (共12位委員投票，1票同意、10票不同意、1票棄權)」，有97年9月15日、97年12月23日評審委員會紀錄在卷可憑，足見校教評會決議內容，已就上訴人之學術研究、論文內容及其影響等具體情況所為決議，並無違誤。況依前揭說明，被上訴人有關專業人員 (評審委員) 之決議，係屬被上訴人本於學術研究上之判斷而為之決議，應尊重其判斷，法院即不宜事後再對該決議予以實質妥當性與否之審究。再者，本件上訴人學術研究是否符合免評量之決議過程，亦無違法或顯然不當之處。從而，上訴人主張被上訴人教師評審委員會決議不通過上訴人申請免接受評量，係屬違法云云，尚不足採。(四)、綜上所述，被上訴人否准上訴人申請免接受評量之決定，屬被上訴人內部考核管理行為，上訴人於經申訴、再申訴後

，復對之提起本件撤銷之行政訴訟，已難認為合法。且縱認上訴人對系爭所謂之處分得提起行政救濟，惟上訴人主張為不可採，則被上訴人否准上訴人申請免接受評量之申請，核無違誤；再申訴決定遞予維持，亦無不合；上訴人訴請撤銷教育部98年9月3日台申字第0980149865號再申訴決定及被上訴人97年9月15日否准免接受評量之決定、97年12月23日校教評會作成申復無理由之決議、98年5月13日校申評會所為申訴駁回之評議決定，並請求被上訴人就上訴人96年度第2學期所提教師免評量之申請，應作成予准許之行政處分，為無理由，因而駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決於法尚無違誤。上訴意旨仍執前詞並主張略以：(一)、按教師法第33條規定，教師不服申訴、再申訴決定時，得提起訴願及行政訴訟以求救濟，原判決顯係對教師提起行政訴訟之權利加以限制，與教師法之規定、司法院釋字第653號解釋意旨相牴觸，而有判決違背法令之違誤。(二)、原判決認限於「(1)改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利，如免職處分等。(2)對於公法上財產請求權受到影響者，如退休金、考績獎金、福利互助金之請領等。(3)對於公務人員有重大影響之懲戒處分，如降低官等、降級、減俸等。」等情形，始得依行政訴訟法提起行政訴訟，顯與司法院釋字第653號解釋牴觸，而屬判決違背法令。(三)、依司法院釋字第462號解釋，可知主管機關訂定之審查方法與程序，若不能保證對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，其評量即不能謂屬合法。查校申評會委員無一為管理學者，校教評會委員絕大多數與管理領域無關，有關係者對上訴人獲獎論文之研究領域則素無涉獵，故校教評會、申評會，無能力對上訴人之獲獎論文作專業、客觀、正確之評量，所作成決議實非合法，原判決復未說明校教評會、申評會內非管理領域委員對上訴人論文何以能為專業、客觀、正確之評量之理由，故原判決實有不適用法規及不備理由之違法。(四)、Emerald獎項有關於評選程序之嚴格規定，由專家研讀每一篇論文並作評論，故上訴人得獎論文係經學者專家評量具有學術上卓著貢獻，系教評會審查委員俱為管理領域學者專家，全體一致通過上訴人得免評量，無異對Emerald所作評量予以肯定，則院教評會、校教評會、申評會無法提出具有專業學術依據之具體理由，僅形式上從期刊排名、引用次數及影響係數等不確定因素否定上訴人得獎論文之成就，揆諸司法院釋字第462號解釋，其依多數決所作決議實非合法，而原判決竟認該決議並無違法或不當之處，實有判決不適用法規之違法。(五)、原判決未先釐清期刊係依何種標準決定排名？期刊之排名與論文之品質有無關聯性？遽信校教評會、申評會根據期刊排名認定上訴人得獎論文屬中等程度為客觀正確，實非無可議，原判決實有釐清與說明之

必要，於上開疑點尚未澄清以前，實不得遽根據期刊排名認定上訴人獲獎論文水準僅屬中等，原判決依期刊排名否定上訴人獲獎論文水準，其理由顯有不備之違法。(六)、特別權力關係已遭揚棄之今日，原判決詎以特別權力關係之觀念，以是否對於教師身分之變更，或造成重大影響作為得否爭訟之判准，核與現今法治概念不符。倘以此作為得否爭訟之判准，恐有令大學假管理措施之名，實則對教師之學術自由造成箝制，進而侵害教師之學術自由，自與憲法保障學術自由之目的有違。又上訴人是否調任他校並非必然發生之情事，豈得以上訴人於他校亦須經評量為由，逕認被上訴人所為之免評量決定非屬行政處分？是以，免評量決定既已對上訴人造成身分上之重大影響，應認該決定係行政處分，並得據以提起行政訴訟，始為適法。(七)、本案被上訴人由系教評會業已做成免評量之決定，院教評會自應尊重系數評會根據上訴人專業學術能力所為之處分，如無顯然違法之理由，或確信其有不當之情事，尚不得以其非專業之多數決，推翻系教評會所為之專業決定，至為灼然。被上訴人逕以非專業學者組成之院教評會決議，推翻專業學者組成之系教評會決議，實與司法院釋字第462解釋之意旨有違，係屬違法之行政處分，原判決竟未就加以審酌，顯係判決違背法令。(八)、依院教師評量要點第2點第3款之規定：「符合下列條件之一者，經系（所）、院教評會確認者，得免接受評量」上開規定既明文為擇一規定，被上訴人院教評會自不得以上訴人須符合該點之全數要件始得免接受評量，否則即為增加該要點本所無之限制，實屬違法之行政處分。又被上訴人以上訴人獲獎期刊論文未明列於國科會研究計畫報告A十等級期刊名單內為由，作成否准上訴人免評量之決定，同樣增加法所無之限制，顯已違反法律保留原則及法律明確性原則。況此一臨案增加的標準，既未經院務會議通過，也未報校教評會核備，違反被上訴人院教師評量要點第17條規定，已逾越法定範圍，而有違行政程序法第10條之規定。(九)、被上訴人之院教評會欲以多數決推翻該獎項之肯定，亦須由被上訴人負擔舉證責任，提出優於該公認標準之理由，而非遽以陳梁軒教授曾獲該獎項而未察覺等實不相關之事由，作成該決定。是該決定顯已達一般公認之價值判斷標準，原審法院竟未對此加以審酌，顯有違行政訴訟法第125條第1項及第133條之意旨等語。

六、本院按：「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。」「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。」「教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。」「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。」「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按性質依法提起訴訟或依訴願或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」行為時教

師法第29條第1項、第31條第1項、第2項前段、第33條分別定有明文。是主管教育行政機關或學校對教師所為之工作條件及管理必要措施或處分之保障救濟途徑，係採申訴、再申訴之特別救濟程序，至教師經申訴、再申訴後，如仍不服再申訴決定，是否得提起行政訴訟，則應視其措施之性質而定。再者公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，業經司法院釋字第382號解釋在案。是以公立學校聘用教師從事學術研究、教育工作，實具有公法法律關係之性質，公立學校教師之法律地位應等同公務人員，與公立學校自具有公法上勤務關係。從而，教師對公立學校之措施，如有不服，得否提起行政訴訟，自應以該措施是否足以影響其教師身分，或是否對其有重大影響以為斷；苟該措施並未影響其教師身分，或未發生重大影響者，則應認屬公立學校內部之管理行為，而非對外發生法律效果之行政處分，自不得對之提起訴願及行政訴訟。從而，原判決論以被上訴人否准上訴人免評量之申請，僅係被上訴人內部事務之考核管理措施，其程度尚未足以影響上訴人教師之資格或其他重大權益，上訴人如有不服，僅能依申訴程序以為救濟，尚不得以之為行政處分，提起行政訴訟，上訴人提起本件行政訴訟，難認適法等情。揆諸前開規定與說明，於法並無不合。次查原判決業已審究，依被上訴人教師評審委員會決議內容所示，已就上訴人之學術研究、論文內容及其影響等具體情況而為決議。係屬被上訴人本於學術研究上判斷之決議，應尊重其判斷，法院即不宜事後再對該決議予以實質妥當性與否之審查。再者，上訴人學術研究是否符合免評量之決議過程，亦無違法或顯然不當之處。上訴人主張被上訴人教師評審委員會決議不通過上訴人申請免接受評量，係屬違法云云，尚不足採等情甚明。尚難謂原判決就上訴人主張之攻擊防禦方法，有未說明不予採信之理由，而有判決不備理由之違法。再查司法院釋字第653號解釋之聲請人，係因殺人未遂罪案件而被羈押於看守所，所方認有串供之虞，施隔離處分，並在所居舍房內進行24小時錄音、錄影，所涉情節與本件厥然不同。且司法院釋字第653號解釋並未修正原判決所依據之司法院釋字第187號、第201號、第243號、第266號、第298號、第312號、第323號、第338號、第430號、第483號等解釋意旨，亦即對於未改變身分，未有重大影響等之處分，例如記過等處分，不得提起行政訴訟之見解並未變更。上訴人指摘原判決有違背司法院釋字第653號解釋意旨，容有誤會。末查原判決就本件爭點即上訴人申請免評量，經被上訴人否准，循序提起申訴、再申訴後，得否提起行政訴訟；如得提起行政訴訟，則上訴人據以申請之得獎論文著作，是否符合校教師評量要點第2點第3項第3款、第6款之要件，被上訴人予以否准，是否合法各節，明確詳述其得心證之理由

，有如前述。並與前開行為時教師法、教師評量要點等法令規定及解釋意旨要無不合，尙無判決不適用法規或適用不當之違法；亦難謂有判決不備理由之違法，縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尙不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實、法律適用之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 6 月 30 日

最高行政法院第四庭

審判長法官	吳	明	鴻
法官	林	茂	權
法官	侯	東	昇
法官	黃	秋	鴻
法官	陳	國	成

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 100 年 7 月 1 日

書記官 王 福 瀛