

裁判字號：高雄高等行政法院 91 年度訴更字第 7 號 行政判決

裁判日期：民國 92 年 02 月 27 日

案由摘要：銓敘

高雄高等行政法院判決

九十一年度訴更字第七號

九十二年二月十八日辯論終結

原 告 蔡秀玲

被 告 臺南市立金城國民中學

代 表 人 錢幼蘭校長

訴訟代理人 翁瑞昌律師

陳琪苗律師

右當事人間因銓敘事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十九年九月七日八九府訴二
字第一二七六一號再訴願決定，提起行政訴訟，經本院中華民國九十年五月九日八
十九年度訴字第○○七一五號判決後，由最高行政法院發回更審，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用（包含更審前訴訟費用）由原告負擔。

事 實

甲、事實概要：

緣原告係前國立臺灣教育學院特殊教育系畢業，於民國（下同）七十四年九月二
日至被告學校擔任特殊教育（啟聰）班教師，是時因前臺灣省政府教育廳未將教
育部七十二年六月八日台人字第二一六五四號函轉知有關機關、學校，致被告仍
依照教育部七十年五月十五日台七十八人字第五一四〇二號函釋，以原告擔任特
殊教育教師予以提高一級支薪，核定薪級為一九〇元在案。嗣教育部於八十八年十
月二十二日以台（八八）教中（人）字第八八五〇四三五二號函文各縣市政府，
略以該部七十二年六月八日台人字第二一六五四號函，規定特殊教育系畢業之學
生，擔任特殊教育教師，不得提敘一級，惟自七十二年六月八日到職之特教教師
，仍有經誤為提敘一級者，請予以更正改敘等語；被告因而於八十八年十一月二
十四日以南金中人字第七八一號核薪通知書通知原告，更正原核薪案，改自一八
〇元起敘，並追溯至七十四年九月一日起生效。原告不服，循序提起一再訴願，
均遭決定駁回，遂提起本件訴訟。經本院於九十年五月九日以八十九年度訴字第
○○七一五號判決一再訴願決定及原處分均撤銷（原告起訴聲明原尚請求被告不
得追繳自八十二年二月五日起溢領薪資部分，業經本院駁回其訴確定在案）；被

告不服，向最高行政法院提起上訴，經最高行政法院判決將原判決除確定部分外廢棄發回本院更為審理。

乙、兩造聲明：

一、原告聲明求為判決：再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

丙、兩造之爭點：

一、原告主張之理由：

(一)教育部稱七十二年六月八日台(七二)人字第二一六五四號函已規定：「特殊教育學系畢業之學生，擔任特殊教育教師，不得提敘一級支薪。」其內容不符事實，理由如左：

(1)教育部七十二年函釋於第一段謂：「查本部六十九年二月十三日台(六九)人字第四四五五號函所送『研討中小學特殊班教師提敘薪級事宜會議』記錄研討結論(一)曾敘明：故今後擔任特殊學校(班)教師時，除依規定修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級，並受本職最高薪之限制外，不再另行提敘薪級。」且上開要旨於該函釋之前後數年(六十七年至七十四年)一再被引述，可見此項要旨是當時之慣例與共識，是重申原來的規定，而非新規定，因此「依規定修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級」，當然包括每一位修滿特殊教育學分之特殊教育學系畢業教師們在內，而全國各縣市亦是遵循六十七年至七十四年之規定，依法規之規定而對台灣教育學院特教系畢業且從事特教工作之教師提敘一級，七十四年之規定亦是如此，故原告才於七十四年九月被提敘一級。

(2)七十二年函釋第二段係專指未修滿特殊教育學分之特殊教育師，必須多修特殊教育或專門科目二十學分，以取得提敘薪級之資格，其理由乃因：國教師資科不論何組畢業，皆未具備雙學位之資格，其所修學分數，只是修滿國校師資科所必須之學分數，非同時兼修畢特殊教育學分，故智能不足兒童教育組，與國校師資科其他各組相同，並非選定雙主修科系或多修輔系，只能算是修滿國校師資科學分，而未修滿特殊教育學分。又國立台北師範專科學校曾經設立特殊教育專門科目二十學分研習班，公立師範專科學校國校師資科智能不足兒童教育組畢業之特殊教育師，即可參加研習多修該二十學分，以符合修滿特殊教育學分之規定，並可因此提敘一級支薪，人數眾多可資查證，此已證明師範專科學校國校師資科智能不足兒童教育組確實未修滿特殊教育學分，與特殊教育系已修滿特殊教育學分之情形完全不同，自不得比附援引、擴張解釋。且依教育部目前說法，將造成七十二年函釋後段之意旨與該函前

段「修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級」之結論互相矛盾，更何況七十二年之函釋，從頭到尾並無「特殊教育系畢業教師不可提敘薪級」之規定，即便七十二年函釋存在前後意思相反之事實，依據從優從寬原則，擇取其中對原告較為有利之前段結論，作為行政措施之依據，亦非不可，況且此一措施已存在將近二十年。

- (3)由於七十二年函釋意旨只是再重申六十九年與七十年之規定，並無任何新規定，如果有重大修正，教育部應會特別提出聲明或請省政府教育廳特別留意，而省政府教育廳承認未將該函公告在省公報上，此乃非常明顯地知道該函僅是重申舊令。如係新發布之命令，台灣省教育廳存查係錯誤的，又何以高雄市與台北市教育局也都未曾另作改變，仍然對七十二年至七十四年特教系畢業從事特教工作之教師予以提敘一級？故全國特殊教育系畢業之特殊教師們，在七十二年之後仍有提敘一級支薪。又如此重大制度上之改變，教育部為何未以正本行文給教育廳，並令其實施，而僅以副本副知教育廳而已（根據所知，當時公文上之處理，副本常僅係用於備查而已）？為何教育部以正本正式行文給高雄市時，高雄市仍未覺察到此政策已變更，而依舊照往常方式對特教系畢業之特殊教師提敘薪級？為何教育部連續十年未刊載在教育部公報上？一直到八十二年之後，才在教育部公報上刊載特殊教師敘薪已經變更之消息，此舉並非教育部之一般行政慣例，且違背行政程序法第一百五十四條及第一百六十條第二項規定。又為何教育部緊接著於七十三年及七十四年，對從事特教工作教師提敘一級薪資政策之規定，將七十二年函釋中，教育部認為是政策轉變重要依據之第二段內容予以刪除，而僅保留七十二年前段函釋之結論？可見七十二年函釋中所指出之例子並不全面適用，當然更不能應用於特教系畢業之教師。因此教育部所頒布的規定，如造成全國與教育部之認知有差異時，教育部應確實研究該部函釋內容是否明確表達政策轉變之事實？否則即不應硬將不一樣之例子套用在不同之情況中。

- (4)再者，原告除依特殊教育系規定，修畢特殊教育學分，滿足七十二年函釋前段可以提敘一級之規定外，在校又多修輔系二十學分，以符合所任教之專業科目，此又合乎七十二年函釋後段有關多修專門科目二十學分可提敘薪級之條件，因而原告完全符合七十二年函釋前段與後段之雙重規定，提敘薪級之資格不待爭議，但教育部竟將此事實否認，而否認依據竟是八十二年之函釋，其時間與七十二年之函釋前後相差十年，闡述之理由，在八十二年之前未曾見過，故八十二年之函釋當然不適用於原告。

- (5)八十二年函釋，係引述六十九年之函釋作為依據，然卻引喻失據，完全與六

十九年函釋之原意相反，其引述七十二年函釋時，卻又斷章取義，捨棄其最重要之前段結論，忽略當時七十年函釋、七十三年函釋、七十四年函釋等，及在七十二年前後時期早已實施多年之合法規定，並於最後加上一些毫無依據之擴張解釋，以溯及既往之方式，對早就具有特殊教育學分之特教系畢業教師作一嚴重的打擊，此規定造成一樣具有特教學分，一樣從事特教工作之教師間同工不同酬情形，如此之差別待遇竟會發生在我國最高教育主管機關函件中，實令人不解。如果特教系畢業之教師，原先從事普通班教書工作，後來去教特殊班，在此種情形下，難道亦要該修完特教學分之特教系畢業教師再去修特教學分，才能給予提敘一級？或一樣不可提敘？或此種情形可符合八十二年一月十五日台（八二）人字第○二七六八號函所示，而給予提敘？如此豈不造成一樣是特教系畢業，一樣從事特教工作，而有不同之待遇？故由以上可知，七十二年函釋只是在闡釋以前所規定之「修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級」，未見到七十二年函中有「特殊教育學系畢業之學生，擔任特殊教育教師，不得提敘一級支薪」之文字，而八十二年的函釋雖有較明確的說明，但引用七十二年函來作擴充解說，實不符合事實，又造成同工、同等條件，卻不同酬之紊亂情形，法令不夠周密，令人無法信服。

（二）教育部目前之措施不合公平性原則與信賴保護原則，違反人性尊嚴，並扭曲提敘薪級之真正目的：

（1）從事特殊教育教師提敘薪級之目的，是為了使合格之特殊教師，留在特殊教育工作上，以落實特殊教育的工作，使得需特殊教育的學生得以因而發揮其潛能，而此於七十年存在之立法原因，何以到了七十二年即予改變？教育部應該知道立此法，做此敘薪規定之真正目的與精神所在（行政程序法第一百五十條），但教育部之承辦人員竟無法瞭解當年提敘薪級之起因，曲解成「非特殊教育學系畢業之特教教師，得享受公費公假去加修特殊教育科目二十個學分，以取得特殊教師資格，並即提敘一級支薪。」如此嚴重之錯誤，讓特殊教育界成為一般教師晉級的跳板，而特殊教育系畢業之教師，在具備特殊教師資格，從事特殊教育工作，修滿特殊教育學分，甚至多修專業科目二十學分，教育部竟然不顧原告之信賴利益，追溯既往，降級並追繳所謂自八十二年二月五日起溢領之薪資，以此打壓特殊教育系畢業之特殊教師，此種本末倒置之差別待遇非常不公，明顯與政府當年藉提敘以體恤特殊教育教師之辛苦與尊重特教專業之目的相違背，與國家機關用人之原則不合（行政程序法第六條、第八條規定），實有違憲法保障人性尊嚴之意旨。

（2）而且，如果七十二年函釋確為重大制度上改變之依據，照理亦應正式公告於

政府公報上，但教育部當年未刊載在教育部或任何政府機關之公報上或經由媒體公告，除與教育部所為之一般行政慣例不合，並違反行政程序法第一百五十四條規定，教育部當時既然未將此一規定正式公告實施，全國各機關學校及社會大眾皆無人可以知曉，在程序上等於當時並無此一規定，如今於十年後才公告，並擴充解釋其內容且溯及既往，實欠缺正當性與合理性。

- (3)縱使本件原告原先核定提敘薪級資格為錯誤，其錯誤原因不外教育部七十二年函釋內容意思表示錯誤，或教育部傳達不實所造成，再按意思表示錯誤之撤銷，其撤銷權之行使，依民法第九十條規定，自意思表示後，經過一年而消滅，亦即自原核定意思表示後經過一年，原核定提敘薪級之資格即告確定，教育部並無權利撤銷原告原有之資格，且教育部於七十二年之後，如七十三年、七十四年間，多次對提敘薪級之資格重新規定，並正式在省府公報上公告，也只要求「修滿特殊教育學分與從事特殊教育工作」，此外再無其他之限制條件，原告亦合乎此提敘薪級之條件。況教育部對原告所為之行政措施，所引述之依據，如八十二年、八十八年等各函釋，都是後來才公告，不論這些規定是否合理，只能適用於新進人員，不適用於原告。

二、被告主張之理由：

- (一) 本件原告（已於七十七年八月離職，並至台南市立文賢國中任教）核薪改敘乙案，係依據台南市政府八十八年十月三十日南市人一字第一四四〇八九號函轉教育部八十八年十月二十二日台（八八）教中（人）字第八八五〇四三五二號函辦理，被告接獲前函即清查校內現職特教教師，經查現職特教教師並未有上述情事，直至台中市立北新國民中學於八十八年十一月十九日以八八中人字第一五五五號函知七十四年九月於被告機關服務之特教教師謝素貞（與原告係同校同系畢業），仍按七十年規定誤核薪級，請被告予以更正。經查始知七十四年九月至被告機關服務之特教教師有原告、謝素貞及高靜茹三位，被告乃依教育部函釋及台南市政府指示（八十二年十月二十八日南市人字第三三四一四號函已授權各校依規定核定薪級），逕行辦理改敘，並函知台南市立文賢國中、台中市立北新國中及高雄市立大義國中，副知台南市政府人事室一、三股（現為組織任免課、退撫給與課）。被告僅為基層執行單位，一切均遵照台南市政府函轉教育部公函解釋辦理。
- (二) 原告所修習之特殊教學分係其就讀特殊教育學系，為取得學位所必需，並非另行進修特殊教育專門科目二十學分，與教育部七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函釋意旨不符，而特殊教育班之教師修習特殊教育學分，主要在強化教學上之專業性，是以教育部七十二年函釋所謂「多修特殊教育或專

門科目二十學分」，係指多修特殊教育二十學分或特殊教育之專業科目二十學分，此由教育部七十二年台（七二）人字第四三一九〇號、七十三年台（七三）人字第一二六三五號、七十三年台（七三）人字第一九〇三三號及七十四年台（七四）人字第五一九九四號函釋可知，因而原告縱曾選修英語輔系而多修習英文之專業科目二十學分，但原告所修習之英語專業科目並非屬於特殊教育之專業科目，且與強化其擔任特殊教育班教師在教學上之專業性亦無助益，依上開函釋意旨，自不符教育部七十二年台（七二）人字第二一六五四號函釋之規定，故原告顯不得提敘一級核薪，則台南市政府誤將原告提敘一級之敘薪處分，實屬違法。

（三）師專國教師資與教育學院特殊教育系均屬特教科系，其修習特教學分均係取得學歷之過程，並非畢業額外加修之情形，故均適用教育部七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函之規定，不再另行提敘一級。況且依教育部第一二七號解釋「啟聰學校教師係特殊教育系畢業，其在校所修各科學分數與其他各系畢業者相同，與多修特殊教育學分或專門科目學分者之情形不同，不宜另行提敘一級支薪。」另依該部八十二年一月十五日台（八二）人字第〇二七六八號函釋，可知該部七十二年六月八日台（七二）二一六五四號函規定之意旨，在於鼓勵未具現行「特殊教育教師登記及專業人員進用辦法」所訂合格特殊教育教師應具資格之現職特殊教育學校班或普通科合格之教師，進修特殊教育專車科目二十學分，並於取得合格特殊教育教師資格後，繼續擔任或改特殊教育教師，是以原告既為特殊教育學系畢業，其修習特殊教育學分係其取得學歷之過程，並非另行進修特殊教育專門科目二十學分，顯不符合教育部七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函之規定，自不得提敘一級支薪。

（四）教育部七十年五月十五日台（七〇）人字第五一〇二號函雖規定「台灣省立教育學院特殊教育學系畢業之學生，擔任特殊教育教師得提高一級支薪，惟轉任非特殊教育教師時，應即改支。」然教育部復於七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函中規定「一、．．．二、．．．查各公立師範專科學校師資科智能不足兒童教育組畢業生，其在校所修各科學分數，與其他各組師資畢業生同，並非多修特殊教育或專門科目二十學分之情可比，不宜另行提晉一級支薪。」可知教育部七十二年六月八日函係廢止該部七十年五月十五日函所為特殊教育學系畢業者擔任特殊教育教師得提高一級支薪之規定，縱因前台灣省政府教育廳之行政疏失，未將教育部七十二年函轉知有關機關、學校，惟教育部上開函文既已行文前台灣省政府教育廳，即因對外發布而生效力，是以台南市政府七十四年間依教育部七十年函規定，對原告為提敘一級核定薪級為一九〇之

處分，顯有違誤。

- (五) 原告復以其應有信賴保護原則之適用，主張被告不得對其為降敘一級支薪之處分云云。惟查，違法之授益處分基於依法行政之原則，應將之撤銷，僅是基於信賴保護原則，應就人民之損失予以補償，並非基於信賴保護原則，一概不得撤銷違法之行政處分。況且信賴保護原則之適用，除須有信賴之基礎事實外，尚須對構成信賴基礎之事實，有客觀上具體表現之行為始可，雖台南市政府於七十四年間對原告為提敘一級核定薪額一九〇元之處分，然此敘薪處分僅供敘薪機關日後作為繼續敘薪之基礎，原告並無因信賴此敘薪處分而作何處置，顯無客觀上具體表現其信賴之行為，自無信賴保護原則之適用。

理 由

- 一、按「行政機關對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷者，並非法所不許。」改制前行政法院即現之最高行政法院四十四年度判字第四十號著有判例可資參照。
- 二、原告係前國立臺灣教育學院特殊教育系畢業，於七十四年九月二日至被告學校擔任特殊教育（啟聰）班教師，是時因前臺灣省政府教育廳未將教育部七十二年六月八日台人字第二一六五四號函轉知有關機關、學校，致被告仍依照教育部七十年五月十五日台七十八人字第五一四〇二號函釋，以原告擔任特殊教育教師予以提高一級支薪，核定薪級為一九〇元在案。嗣教育部於八十八年十月二十二日以台（八八）教中（人）字第八八五〇四三五二號函文各縣市政府，略以該部七十二年六月八日台人字第二一六五四號函，規定特殊教育系畢業之學生，擔任特殊教育教師，不得提敘一級，惟自七十二年六月八日到職之特教教師，仍有經誤為提敘一級者，請予以更正改敘等語；被告因而於八十八年十一月二十四日以南金中人字第七八一號核薪通知書通知原告，更正原核薪案，改自一八〇元起敘，並追溯至七十四年九月一日起生效之事實，有原告畢業證書、台灣省特殊學校教師證書、就職通知書、台灣省台南市政府核薪通知書、台南市立金城國民中學核薪通知書等分別附於原處分卷及訴願卷可稽。
- 三、次按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第八條定有明文，該法雖於九十年一月一日始施行，惟行政行為須符合信賴保護原則，早為學界及實務界所肯認，上揭行政程序法有關之規定，係此一原則之明文化，是行為時該法雖未施行，仍得予以參酌適用。然信賴保護原則之適用，除須有信賴之基礎事實外，尚須對於構成信賴基礎之事實，有客觀上具體表現之行為始可（參照司法院釋字第五二五號解釋）。經查，台南市政府於七十四年間對於原告提敘一級核定薪額一九〇元之敘薪處分，固足為信賴之基礎事

實，然此敘薪處分，僅供敘薪機關日後作為繼續敘薪之基礎，原告並無從因信賴此敘薪處分而作何處置或安排，難認有客觀上具體表現其信賴之行為，並無信賴保護原則之適用。

四、再以教育部原於七十年五月十五日以台七十八人字第五一四〇二號函示，臺灣省立教育學院特殊教育學系畢業之學生，擔任特殊教育教師時，得提高一級支薪。嗣教育部又於七十二年六月八日以台人字第二一六五四號函釋示，今後擔任特殊學校（班）教師時，除依規定修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級，並受本職最高薪之限制外，不再另行提敘薪級。惟因前臺灣省政府教育廳之行政疏失，未將教育部七十二年該函轉知有關機關、學校，為兩造所不爭，並有教育部八十八年十月二十二日台（八八）教中（人）字第八八五〇四三五二號函附卷可稽，致台南市政府七十四年間仍依教育部七十年該函規定，僅因原告擔任特殊教育教師之故，對原告為提敘一級核定薪額為一九〇元之敘薪處分。足見教育部七十二年六月八日台人字第二一六五四號函重新規定，係廢止該部七十年函所為擔任特殊教育教師得提高一級支薪之規定，既已行文前臺灣省政府教育廳，對外發布而生效力。台南市政府七十四年間猶依教育部七十年該函規定，僅因原告擔任特殊教育教師之故，對之為提敘一級核定薪額為一九〇元之敘薪處分，顯有不符。

五、又教育部七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函釋意旨略以：「一、．．．故今後擔任特殊學校（班）教師時，除依規定修滿特殊教育科目學分得依規定提敘一級，並受本職最高薪之限制外，不再另行提敘薪級。二、．．．查各公立師範專科學校師資科智能不足兒童教育組畢業生，其在校所修各科學分數，與其他各組師資畢業生同，並非多修特殊教育或專門科目二十學分之情形可比，不宜另行提晉一級支薪。」該函釋係針對公立師範專科學校國校師資科智能不足兒童教育組畢業擔任啟智班教師，可否提晉一級支薪所為，故該函釋內容既係對本身即為特殊教育學系畢業者所為釋示，函釋說明二載明「．．．查各公立師範專科學校師資科智能不足兒童教育組畢業生，其在校所修各科學分數，與其他各組師資畢業生同，並非多修特殊教育或專門科目二十學分之情形可比，不宜另行提晉一級支薪。」益見該函釋意旨，在於鼓勵未具現行「特殊教育教師登記及專業人員進用辦法」所訂合格特殊教育教師應具資格之現職特殊教育學校班或普通科合格之教師，進修特殊教育專門科目二十學分，並於取得合格特殊教育教師資格後，繼續擔任或改任特殊教育教師，原告係前國立臺灣教育學院特殊教育系畢業，所修習之特殊教育學分係其就讀特殊教育學系，為取得學位所必需，並非另行進修特殊教育專門科目二十學分，自與教育部七十二年六月八日台（七二）人字第二一六五四號函除外規定之意旨不符，自不得提敘一級支薪。

六、綜上所述，原告上開主張既不足採，則被告獲台南市政府授權辦理教師敘薪，將原告於七十四年間原提敘一級核定薪額一九〇元之敘薪處分，於八十八年十一月二十四日以南金中人字第七八一號核薪通知書通知原告，變更原核薪案，改自一八〇元起敘，並追溯至七十四年九月一日起生效，揆諸首開判例意旨，並無不合；一再訴願決定，遞予維持，亦無違誤。原告起訴意旨，求為均予撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩造其餘攻擊防禦方法尚與判決基礎無涉，爰無逐一論述必要，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 二 月 二 十 七 日
高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 江幸垠
法 官 林石猛
法 官 戴見草

右為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後二十日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後二十日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票七份（每份三十四元）。

中 華 民 國 九 十 二 年 二 月 二 十 七 日
法院書記官 嚴寶明

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（92年版）第一期 533-548 頁