

追求卓越莫忘平等原則

施明發

銘傳大學師資培育中心助理教授

臺灣教育評論學會理事

依據教育部網站公布的 101 年施政方針，可以發現許多施政重點是為了追求卓越(excellence)，例如發展世界級水準之一流大學、發展頂尖研究中心、獎勵大學教學卓越、推動技職教育優質化、促進高中職優質化等等。追求卓越就是鼓勵特立突出、超越現狀。教育的進步當然有賴於優異者帶頭，領導整體的提升，但是在行政的過程中，從計畫、執行到考核，都要注意到一般法律原則中的平等原則。本文簡要闡釋教育法律中之平等原則，以供在追求卓越過程中，規劃與執行人員，包括審查委員的參考。

一、平等原則的法律涵義

平等原則的涵義有兩個，一個是立足點的平等，例如《中華民國憲法》第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第 159 條規定：「國民受教育之機會一律平等。」由這兩個條文觀之，當時認定限制教育立足點平等的因素有男女、宗教、種族、階級、黨派等 5 項。民國 88 年制定的《教育基本法》則增加為「性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件」等 9 項。其中「男女」改為「性別」、「種族」改為「族群」、「階級」改為「社經地位」、「黨派」改為「政治理念」；顯示時代觀念的進步。增加「年齡」、「能力」、「地域」、「其他條件」等 3 項，使其涵蓋性更廣。

平等原則的第二個涵義是實質平等，也就是採取積極合理的不平等措施以實現實質的平等；這就是法學文

獻中常稱的：等者等之，不等者不等之(equal to equal, unequal to unequal)；也就是《性別平等教育法》開宗明義第 1 條所稱的「實質平等」。

《教育基本法》第 4 條後段所說的：「對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」特別保障是一種差別待遇，但是卻是實現實質平等的必要手段；惟有實現實質平等，始能稱為真平等。

追求卓越，要時時考量機會的平等及實質的平等。

二、平等原則在法律上的體現

平等是一個抽象的概念，在法律上需有一定之地位與體現，方屬與生活實際有關。其體現(embody)的方式主要是平等原則與平等權(曾文欣, 2004: 25)。我國教育法律經過數十年來的實施與發展，平等這個觀念在我國教育法律中有的已經化為具體條文，有的則是以法律原則的形式出現。

就法律原則而言，行政行為除了遵守成文的法律之外，還需遵守一般法律原則；《行政程序法》第 4 條規定，「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」司法院大法官會議釋字第 488 號也提出：「人民處於相同之情形、具有相同之原因事實時，行政機關即不得在法律上為差別之待遇，否則即與平等原則有違。」可見平等原則雖非具體的立法條文，可是它卻是一般法律原則之一種，行政機關不能違背這個原則。

基於此，教育行政機關的行政行為，無論是制訂法律、訂定法規命令或其他裁定行政處分、訂定行政規則、簽定行政契約、頒布行政計畫、行政指導、處理陳情等，都必須符合平等原則；否則即使法無明文規定，人民也可以運用「平等原則」，對教育行政機關的行政行為以違法視之，而主張救濟（邱俊基、邱銘堂，1997）。

就平等權而言，前述《中華民國憲法》、《教育基本法》列舉的條文就是教育的平等權，這些都是將平等原則轉化為人民的權利，是人民基本權利之一，國家機關在公權力行使上，必須保護人民的「平等權」，人民對國家亦得依照「平等權」向國家有所請求。

因此，教育部訂定的各種追求卓越的法規命令或行政規則中，即使沒有「平等」這個規定，仍需遵守平等原則。

三、平等原則的判斷基準

平等是基於正義原則的平等，是實質的平等。為了追求實質的平等，免不了要有差別待遇，這種差別待遇自不宜由行政機關或學校恣意行之，需有法律上應該遵守的原則，始有正當性。

《行政程序法》第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」可見「正當理由」是實行差別待遇的法定判斷基準。

教育行政實務上如何判斷是否有無遵守平等原則，茲舉法學文獻的論述說明。民國95年司法院釋字第618號有一段文字，最能代表大法官從憲法觀點對於平等原則判斷基準的論

述，該文指出：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，為憲法第七條所明定。…惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」這個解釋文提示的判斷基準就是「事務性質的差異」。基於此，教育部在執行教學卓越計畫時，固可以對不同學校有區別對待，但是要謹守合理性原則並確實考量事務的性質。

陳怡如（2006：161-164）分析歷年大法官會議對於平等原則的釋憲案，提出的結論是：最起碼的要求是：「依據事務性質之異同，決定區別對待之標準。」再依此基本原則，進行下列步驟，以判斷是否違反平等原則：

1. 規範目的之確立：考量立法目的是否有特別重要的公共利益性。
2. 事務性質之探求：應考量兩組的事務在本質上有何異同，是否有可比較性，再就其差異決定採取合理適當的差別待遇。
3. 體系正義之兼顧：不違背整體法律體系的一貫性與完整性。
4. 區別對待之合理性：手段與目的之間要有妥適的關聯程度，盡量不出現涵蓋不足或涵蓋過廣的現象，最好是完全契合。

簡言之，平等原則的判斷基準與步驟主要強調合憲性與合理性，也就是符合憲法秩序、法律一般原則與社會通念。

總之，執行教學卓越計畫者，包括行政人員與審查委員，宜深思法律

原則中的平等原則，積極的從追求卓越中促進平等原則的實現，消極的避免製造更多的不平等。

參考文獻

■ 曾文欣（2004）。從憲法平等原則論民法親屬編男女平權之實現。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未

出版。

■ 邱基俊、邱銘堂（1997）。論行政法上之平等原則。載於行政法之一般法律原則，101-149。台北：三民書局。

■ 陳怡如（2006）。司法院大法官平等原則違憲審查標準之探究。靜宜人文社會學報。1(1)，111-168。

