

# 國 家 賠 償 事 件

## 起 訴 狀

### 一、當事人

#### (一) 原告

施清祥（下稱本件原告）

1. 住（居）所：970026 花蓮縣花蓮市富陽路 39 號
2. 身分證字號：
3. 聯絡電話：
4. 職業：國立東華大學特殊教育學系教授

#### (二) 被告

1. 機 關：國立東華大學
2. 代表人：校長 徐輝明
3. 地 址：花蓮縣壽豐鄉大學路二段 1 號

### 二、訴訟標的與價額

1. 確認被告就秘書室於 114 年 3 月 ○ 日以「東秘字第 114000XXX 號」（日期及文號待補正或待被告提出）所為行政命令（下稱系爭命令）之行使職權違法。
2. 判令被告給付原告非財產上損害賠償金新臺幣 800,000 元整，並自判決確定翌日起至清償日止，按年息 5% 計算利息。
3. 訴訟費用由被告負擔。
4. 如法院認為前述請求金額過高，請依衡平原則酌予裁量損害賠償額度。

### 三、起訴聲明（主文）

如上第 1、2、3、4 項。

## 四、事實與理由

### (一) 案件背景與系爭命令之做成

1. 自 113 年底起，一對夫妻陳情人（兩人皆為在職教師）即陸續以類似內容向被告提出多次陳情，要求解聘並懲處原告；114 年 3 月間更提出最新一波檢舉，引發本案爭議。
2. 經查，該對夫妻陳情人熟諳教評流程，採「輪番檢舉」方式，顯有惡意操弄之嫌。其中，黃兆伸於 114 年 3 月間先送達 46 頁陳情書（附件 1），要求解聘原告。隨後林艾君亦提出 43 頁內容之檢舉函（附件 2），同樣要求解聘原告，原告經比對發現，其檢舉內容多處直接複製黃兆伸之陳情內容，其中不乏以第一人稱敘述之文字，林艾君卻以自己名義陳情。此一行為，足證林艾君所為之陳情係虛構事實，並非基於自身經歷或實質查證，其顯然意圖使原告受不法之懲戒處分。
3. 更甚者，嗣後黃兆伸再補送 20 頁補充資料（附件 3），其中高達 90%係複製上述林艾君 43 頁陳情書僅改頁碼。黃兆伸此種反覆複製林艾君內容、意圖製造「大量新增檢舉」之假象以施壓校方之舉動，益加凸顯該對夫妻陳情人聯手進行惡意攻擊之意圖，其所提陳情資料之真實性及正當性均顯然存疑。
4. 該等陳情書中甚至載有諸如「施清祥涉及黑道威脅」、「若仍縱容施清祥之惡意行為，陳情人將依法提出法律訴訟，追究貴校的法律責任」、「若校方未依法懲處施清祥不予續聘，陳情人亦將向監察院檢舉告發東華大學失職與包庇行為」等威脅性、煽動性及施壓性言論，益顯其惡意攻訐及濫用制度之本質。
5. 惟上述 3 份陳情書原告僅拍攝到低解析度影像，無正本或清晰複本，已聲請法院命被告提出正本或清晰影本。

### (二) 秘書室違法啟動程序與原告即時抗議

1. 東華大學秘書室遂於 114 年 3 月 ○ 日，發出文號為「東秘字第 114000XXX 號」（日期及文號待查明或待被告提出）之函文，逕令教育學院「由花師教育學院負責就陳情人主張之事項收集相關單位意見後，彙整提送教評會審議，並將處理結果答復陳

情人」(附件4)。惟秘書室並非《教師法》及《教師評審委員會設置辦法》授權之啟動機關，其行為已逾越職權。

2. 原告於 114 年 3 月 25 日及 3 月 31 日分別致函被告，嚴正指出系爭命令程序違法並請即撤銷，認為該命令對原告構成嚴重侮辱(附件5、6)。函文中原告更明確要求被告提出召開教評會的法源依據，質疑指控內容是否屬實，並強調此為校外私人糾紛，不應作為對教授進行重大懲處的依據。

### (三) 教育學院完成調查後認定毋須啟動教評，被告卻持續不作為

1. 尤有甚者，教育學院於 114 年 3 月 28 日已復文(東花教院字第 1140007552 號)明確認定「本案無具體事實可證明」且毋須提送教評會審議。此乃教育學院於秘書室發文後，陸續詢問教評委員意見、審閱檢舉資料並聽取其意見後所做出的專業判斷與明確回覆，足證系爭陳情案經初步調查已確認缺乏實體基礎(附件7)。原告作為教評委員，亦係在院方徵詢意見時方驚悉自己竟為「被檢舉人」。此一回復，本應使系爭案件於教育學院層級終止。
2. 然而，秘書室卻無視教育學院已完成調查並得出專業結論，仍執意維持系爭命令，並未採取任何撤銷或修正之動作。被告(包括秘書室及相關單位)迄今亦未對原告前述要求收回命令及對該命令之合法性質疑，作出實質回覆。
3. 原告為維護自身權益與準備後續法律訴訟，自 114 年 4 月 8 日起陸續發出正式申訴與催告函，包含「教師申訴抗議書」(附件8)、「正式抗議函」(附件9)、「第二次正式催告暨訴前最後通知函」(附件10)及「第三次正式催告暨訴前最後通知函」(附件11)，明確要求被告提供全部涉及本人之陳情與處理資料，並告知將對陳情人提起民、刑事法律程序，強調資訊調閱之必要性。
4. 惟被告迄今仍完全拒絕提供任何資料，始終以「保密」或「涉個資」為由予以拒絕，連影本亦不提供。此一持續拒絕資訊行為，顯示被告程序重大瑕疵，並嚴重侵害原告防禦權與程序參與權，致原告不得不提起本訴以尋求救濟。

### (四) 被告拒絕賠償之協商經過

1. 原告依《國家賠償法》第 12 條於 114 年 5 月 19 日向被告提出「協商通知函」，請求賠償非財產上損害新臺幣 80 萬元並提供全部行政資料。（附件 12）
2. 被告於 114 年 6 月 10 日以「東秘字第 1140014505 號」函送「拒絕賠償理由書」5 頁（附件 13），其主要主張為系爭命令僅屬內部流程、無損害及因果關係，並依《國家賠償法施行細則》第 19 條決議拒絕賠償。
3. 迄今協商期滿，被告未提出任何補償方案，國賠前置程序已完備。
4. 針對被告前述拒絕賠償理由，原告反駁如下：

(1). 關於「系爭命令僅屬內部流程」之主張：

行政法學理通說指出：「前置行政命令只要足以對人民權益產生具體不利益，即屬公權力之行使，得受司法審查」。系爭命令以正式公文格式核章行文，明確指示花師教育學院「依陳情人主張蒐集各單位意見，並將所蒐集之意見逕送教評會」，並啟動院內承辦流程，抄送多部門，相關師長、行政人員皆得閱覽。此舉實質上已向不特定範圍揭示原告已被視為解聘對象，瞬間造成高度汙名效應與名譽損害。教評程序之啟動，在高教實務中係屬對教師進行重大懲戒之前置程序，其本身即對教師專業形象、學術聲譽產生嚴重負面影響。被告甚至在後續教師申訴程序中，亦引用此「行政命令」作為「申訴程序進行中」而拒絕提供相關資料之理由。此舉益加證明系爭命令並非單純內部流程，而是已對原告之資訊權、防禦權等權益產生具體拘束力及實質影響之行政行為。其已實質侵害原告之名譽權與人格權，顯非單純內部行政指導，應屬國家賠償法所指之違法公權力行使。

(2). 關於「無損害及因果關係」之主張：

系爭命令發布後即在院內承辦流程與教評委員圈內流轉，相關師長及教評委員受秘書室徵詢意見時均閱覽檢舉資料，普遍誤認原告已涉重大違規，對原告教授身分與專業形象造成直接且顯著之汙名化效果。在高教實務，教師如遭校方下令啟動教評會並要求「依陳情人主張蒐集各方意見」，常被視為已涉重大學術或師德違規。此程序本身足以動搖同儕、學生與外部合作單位對其學術誠信與教學風評之信任，產生難以逆轉之負面標籤，亦會直接影響研究合作、計畫審查及晉升考量。原告亦因此承受來自同儕、學生及社群之質疑與壓

力，長期影響教學專注與心理健康，精神痛苦本身即構成非財產上損害，毋須以醫療證明為要件。

再者，檢舉內容與《教師法》所定重大違規無涉，被告未經實質審核即啟動程序並將訊息公開，此舉形同為惡意檢舉提供舞台，對原告之名譽損害負有共同責任。

(3). 關於「依《國家賠償法施行細則》第 19 條決議拒賠」之主張：

被告拒賠理由並非基於公正審酌，而是持續以程序性藉口規避責任。秘書室之行為是實質且多重地違反《教師法》、《行政程序法》等明確法律規定，構成違法行使職權。被告甚至在內部已獲教育學院明確回覆「本案無具體事實可證明」且「毋須提送教評會」後（附件 7），仍執意作成系爭命令，並未採取任何撤銷或修正。

被告明知陳情人為施壓目的，於其陳情書中已多次包含不當之威脅、恐嚇性言論，諸如要求「立即終止聘任施清祥」、若不配合將「提出法律訴訟，追究貴校的法律責任」甚或「向監察院檢舉告發東華大學失職與包庇行為」等語（附件 1、2、3）。面對此等威脅，被告是否感受威脅，進而一切以滿足陳情人所需為立場，未能秉公處理？觀諸系爭命令全文載明：「由花師教育學院負責就陳情人主張之事項收集相關單位意見後，彙整提送教評會審議，並將處理結果答復陳情人」（附件 4），此指令顯然完全採納陳情人訴求，未經任何合法審核，即逕行指示學院依陳情人主張辦理，其可歸責性甚明，益加凸顯被告於不當壓力下未能秉公處理之重大過失。

(4). 被告多次拒絕提供原告為訴訟準備所需之相關資料，顯然已嚴重侵害原告防禦權與程序參與權：

原告多次依《政府資訊公開法》及《行政程序法》第 46 條申請調閱陳情書、相關調查資料、系爭命令全文及其全部附件與簽辦流程，強調須備訴訟之用，惟被告始終以「保密」或「涉個資」為由予以拒絕，連影本亦不提供（最近一次為 114 年 6 月 5 日東花教院字第 1140011891 號函，附件 14）。

此外，被告於 114 年 4 月 15 日又以東秘字第 1140008791 號函回覆原告 4 月 9 日之要求，再以教師申訴程序為由拒絕提供相關資料（附件 15）。

尤值得注意的是，被告先以「陳情調查進行中」為由拒絕提供行政命令及檢舉卷宗（附件 15），然當申訴被 114 年 5 月 1 日以「不受理」處理（附件 16）後，被告仍再度以 114

年 6 月 5 日東花教院字第 1140011891 號不提供資料函（附件 14）拒絕提供資料，顯見其拒絕理由前後矛盾，更突顯程序瑕疵與對原告權益之漠視。

被告於 114 年 5 月 1 日以「東秘字第 1140010568D 號」函送《教師申訴評議決定書》（113 學年度教申字第 10 號），決議「申訴不受理」，並未對原告所提違法行政命令疑義進行實質審查（附件 16）。此決定再次顯示被告對原告權益之漠視，亦加深名譽與精神損害。

## （五）被告公務員之違法與可歸責性

### 1. 違反權限劃分：

依東華大學《教師評審委員會設置辦法》第 1 條規定，教評會之權責單位屬於系（所）、院或校教評會，秘書室並無此項職權。

### 2. 違反正當程序：

《行政程序法》第 39、43 條：「作成不利益處分前應給予陳述意見機會。」秘書室未曾通知原告陳述或提供意見，即逕行發文蒐證，程序顯著瑕疵。按最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決要旨，行政機關作成足以影響人民權益之行政處分，必須嚴格遵守法定程序，尤其應給予當事人充分之陳述意見機會，並周延調查相關事證，始符正當法律程序之要求。然本案秘書室之作為，顯與上述判決所揭示之原則有違。

### 3. 故意或重大過失：

秘書室在收到原告連續兩次書面抗議後依舊不撤銷，且校內其他單位已認定無具體事證，仍故執違法命令，足認其重大過失。

### 4. 行政命令外溢效果：

系爭命令明白指示花師教育學院「依陳情人主張蒐集各單位意見，並將所蒐集之意見逕送教評會」。陳情人於函中之核心訴求即為「立即終止聘任施清祥，不得續聘」。秘書室以正式公文格式核章行文，啟動院內承辦流程並抄送多部門，相關師長、行政人員皆得閱覽。命令全文載明：「由花師教育學院負責就陳情人主張之事項收集相關單位意見後，彙整提送教評會審議，並將處理結果答復陳情人」。亦即整個程序自始至終完全依陳情人「立即終止聘任施清祥」之主張而設計，且全無考慮原告之陳述權與程序防禦權。按《教師法》及高等教育實務運作慣例，教師評審委員會（教評會）程序的啟動，係屬對教師進行重大懲戒之前置程序，必須以明確事證證明教師涉有重大違規

情事，方得啟動。本案卻僅憑校外陳情人單方面、內容不實，且與《教師法》所列重大違規事由（例如學術倫理違反、性平事件等）毫無關聯，純屬陳情人個人臆測或私人恩怨之檢舉，即逕行下令蒐集意見並提送教評會審議，此顯屬程序嚴重失衡，更嚴重侵害原告之程序正義與人格權益。秘書室以正式公文核章行文並抄送多部門，相關師長、行政人員皆得閱覽。此舉等同向不特定範圍揭示原告已被視為解聘對象，瞬間造成高度汙名效應與名譽損害。

蓋按行政法上之「外部效果」理論，凡行政機關對特定人民就其權利義務所為之決定或其他公權力措施，不論其形式為何，苟足以對該人民產生具體不利益，即應具備行政處分之性質，得受司法審查（參照大法官釋字第 423 號解釋）。此外，被告甚至在後續教師申訴程序中，亦引用此「行政命令」作為「申訴程序進行中」而拒絕提供相關資料之理由。此舉益加證明系爭命令並非單純內部流程，而是已對原告之資訊權、防禦權等權益產生具體拘束力及實質影響之行政行為。整個過程顯示被告對原告作為大學教授所享有之正當程序權與人格權，完全漠視並予以侵害。

#### 5. 基礎資料虛構且與《教師法》所列重大違規無涉：

如前所述，陳情內容（特別是林艾君所提交者，其內容多直接複製黃兆伸之檢舉，且含第一人稱敘述，顯係虛構；黃兆伸後續之補充資料亦反覆複製林艾君之內容）多為片面臆測，未經任何事實查證，即被秘書室逕行採信作成系爭命令。陳情人所指摘事項與《教師法》第 14 條所列之重大違規事由（如學術倫理違反、性平事件等）毫無關聯，純屬個人臆測或私人恩怨，足證該命令根本欠缺實質基礎。秘書室未經嚴謹審核即採信此類內容明顯具有循環複製、惡意製造聲量之嫌，且缺乏查證基礎之陳情，進而啟動懲戒前置程序，其對於基礎資料的怠於查證及不當採信，顯有重大過失。

#### 6. 系爭命令實際簽辦人明確：

原告查明該命令係由秘書室承辦人秘書室法制組組長 謝至和於簽核流程中最後核章發文（姓名詳校方簽核紀錄）。此人對檢舉內容未行實質審核即逕行行文，足認其主觀故意或重大過失。行政法學理通說指出：『前置行政命令只要足以對人民權益產生具體不利益，即屬公權力之行使，得受司法審查』。

### （六）損害事實與因果關係

1. **名譽受損立即發生**：系爭命令發布後即在院內承辦流程與教評委員圈內流轉，相關師長及教評委員受秘書室徵詢意見時均閱覽檢舉資料，普遍誤認原告已涉重大違規，對原告教授身分與專業形象造成直接且顯著之汙名化效果。
2. **教評會啟動的汙名效應**：在我國高教實務，教師如遭校方下令啟動教評會並要求「依陳情人主張蒐集各方意見」，常被視為已涉重大學術或師德違規。此程序本身足以動搖同儕、學生與外部合作單位對其學術誠信與教學風評之信任，產生難以逆轉之負面標籤，亦會直接影響研究合作、計畫審查及晉升考量。
3. **持續騷擾與精神痛苦**：依常理及教育現場經驗，教師一旦被公開列為「解聘審查對象」，即難免承受同儕、學生及社群之質疑與壓力，長期影響教學專注與心理健康。按人格權保護之學理，精神痛苦本身即構成非財產上損害，毋須以醫療證明為要件。
4. **學校協力散布致成損害**：檢舉內容與《教師法》所定重大違規無涉，教評會最終亦不會對原告作出任何懲處。然被告未經實質審核即啟動程序並將訊息公開，形同為惡意檢舉提供舞台，對原告名譽損害負有共同責任。

#### (七) 請求金額計算依據

依《國家賠償法》之衡平補償原則與人格權完整保障概念，並參照學理所稱「名譽損害之實質回復功能」，衡酌下列因素：

1. 名譽屬人格權核心範疇，其侵害對學術職涯及社會評價之影響遠較財產損失深遠；
2. 教評會啟動本身即於學術圈造成高度汙名化效應，對原告專業信譽產生立即且長期之負面影響；
3. 系爭命令於院內及教評委員圈私下流傳，雖無公開媒體報導數據可資統計，但依一般教學現場經驗，相關教職員與學生間自會相互傳閱與議論，足見損害範圍難以掌握且持續擴散；
4. 精神衝擊已持續削弱原告之教學品質、研究專注度與生活品質，屬難以量化但真實存在之損害；
5. 若任由機關以「內部流程」為名逕行發布此類行政命令，即使最終未作任何懲處，亦足對教師產生不可回復之名譽傷害；檢舉人可藉此模式無限次重複攻擊，造成累積性損害並擠壓正常

教學資源。故藉由充分的非財產上賠償，兼具補償與遏阻雙重功能，防止此種濫用情形反覆上演，否則漏洞將被不斷複製，終致高等教育治理機制陷於崩解；

6. **制度風險與人格毀滅性後果**：本案檢舉內容係片面虛構，既非司法確定事實，亦與《教師法》所列重大違規事由全然無涉；被告卻僅憑此即啟動教評程序，足證其對教師名譽與程序權益之漠視。檢舉人本身亦為教師，理應明知教評啟動之嚴重後果，仍以此手段全面毀損原告之專業聲譽，屬**全面性人格毀滅**。若此情形發生於其他高階主管，被告之處理方式是否仍會如此，實值探究，亦突顯機關審查機制之失衡。此顯示機關審查機制之失衡，更突顯本案遏阻裁判之必要。
- 綜上，請求非財產上損害賠償金額新臺幣 80 萬元，符合補償及遏阻功能，屬合理範圍。

#### (八) 法律依據

- 《國家賠償法》第 12 條；  
《教師法》第 14 條；  
《行政程序法》第 39、43、46 條；  
《政府資訊公開法》；  
大法官釋字第 423 號解釋。

### 五、爭點整理

本案主要爭點整理：

1. 秘書室是否有權啟動教評程序？
2. 系爭命令是否屬行政處分，對原告權益產生具體不利益？
3. 被告拒絕資訊提供是否構成違法？
4. 名譽損害及精神損害事實與因果關係？

### 六、證據方法

1. 附件 1 黃兆伸陳情書（46 頁，僅掌握畫質不清之手機拍照影像，聲請法院命被告提出正本或清晰影本）

2. 附件 2 林艾君陳情書（43 頁，僅掌握畫質不清之手機拍照影像，聲請法院命被告提出正本或清晰影本）
3. 附件 3 黃兆伸陳情書補充說明（20 頁，僅掌握畫質不清之手機拍照影像，聲請法院命被告提出正本或清晰影本）
4. 附件 4 東秘字第 114000XXX 號系爭命令（尚未取得，聲請法院命被告提出影本）
5. 附件 5 114/03/25 原告抗議函（影本）
6. 附件 6 114/03/31 原告再次抗議函（影本）
7. 附件 7 114/03/28 教育學院東花教院字第 1140007552 號函
8. 附件 8 114/04/08 教師申訴抗議書（影本）
9. 附件 9 114/04/09 正式抗議函（影本）
10. 附件 10 114/04/25 第二次正式催告暨訴前最後通知函（影本）
11. 附件 11 114/05/02 第三次正式催告暨訴前最後通知函（影本）
12. 附件 12 114/05/19 協商通知函全文與郵遞憑證
13. 附件 13 114/06/10 東秘字第 1140014505 號拒賠理由書
14. 附件 14 114/06/05 東花教院字第 1140011891 號函（不提供資料）
15. 附件 15 114/04/15 東秘字第 1140008791 號函（回覆原告 4/9 要求，拒絕提供資料）
16. 附件 16 114/05/01 東秘字第 1140010568D 號函暨教師申訴評議決定書（不受理）

此 致

花蓮地方法院 公鑒

中 華 民 國 1 1 4 年 6 月 1 6 日

具狀人 施清祥

（簽名蓋章）