

## 第三章 現行法律架構下教師勞動三權之探討

### 第一節 一般勞動三權之概說

大陸法系國家勞動法主要有二大部份：個別勞動法、勞動保護法和集體勞動法。個別勞動法的核心是「勞動契約法」；而勞動保護法的核心是「勞動基準法」；至於集體勞動法的核心是「工會法」、「團體協約法」和「勞資爭議處理法」。(衛民，1999：270)

集體勞動法的特色是在於勞動條件由勞資雙方聯盟團體集體形成。(黃越欽，1991:338)由於勞動條件是由勞方團體和資方(團體)集體形成，此時勞方為能與資方處於相抗衡之地位，則有勞動基本權即團結權、團體協商權與爭議權的產生。

#### 一、勞動三權之意義

所謂勞動基本權是指國家應積極保障在現實資本主義社會中，經濟、社會地位居於弱勢的勞動者，能藉團結實力，站在與僱用者對等的交涉地位上，以實現實質的契約自由原則，並獲得人性尊嚴保障的最基本之手段性權利(許慶雄，1992：173)。

勞動基本權既然是實現實質契約自由原則的手段性權利，其實現手段性的內容為何，依國內學者的一般主張，通說認為其實現權利手段性包括團結權、團體協商權(團體交涉權)與爭議權(罷工權)。此三

權概稱為勞動三權。團結權、團體協商權及爭議權在行使上彼此有目的性與手段性的相牽連關係，非透過勞動者結社的力量即無從行使集體協商權，無爭議權(罷工權)作為強大的後盾，就無從實現團體協商之最後目的，勞動三權無法獨立個別存在，勞動三權係為達成勞、資地位平等之手段，係一套完整勞動基本權之體系。

### (一) 團結權

所謂「團結權」係指以保障勞動者勞動條件的維持、改善為主要目的而自由成立、加入團結組織，以及自主繼續、發展該組織的權利。團結權屬於勞動者之結社權，為實現生存權之手段。其目的在藉由勞動者團結的實力，使立於與資方地位對等，進行交涉協商，以爭取有利的勞動條件，必要時並透過爭議手段(罷工)，以實現團體協商的主張。

團結權為勞動基本權之一，其團結權理應受到法律之確實保障，以達成勞資平等之目標。因此，團結權對勞工個人及團體均有重要意涵。對勞工個人而言，團結權應指保障個別勞動者自主結成、加入、退出或為團體活動時，國家或雇主不得當之介入與干涉的權利，因此個人之團結權包括積極團結自由與消極之團結自由。

對團體而言，團結組織首重「自主性」。而「自主性」之意涵包括

有組織及活動之「組織純粹性」與「活動獨立性」之特性。意即團體以何種形態結成係團體本身之問題，國家及雇主不得介入或干預；所謂「組織純粹性」包括團體構成員係由勞動者所組成，雇主或其利益代表者應限制其加入以確保組織之「純粹性」；所謂「活動獨立性」是指團體之組織與活動不能受雇主所影響，組織保有其自主的「獨立性」。

侵害勞工團結組織之自主性可能構成勞動法上所謂「不當勞動行為」(unfair labor practice)之禁止原則<sup>1</sup>(黃越欽，1991：446)。從而為保障勞動者組織最大之自主性，確保工會組織能發揮正常功能，應容許工會對組織構成員課以一定之義務或制裁來維持組織的正常運作。如不繳交會費、或經工會正當程序所為罷工決定，卻不參加罷工仍正常工作者，工會得對該會員採取除名、停權、罰金、告誡等措施(陳春生，1997：3)。

在團結權行使上，現行之工會法第六條明文勞工可以組織工會。其規定為，同一區域或同一廠場，年滿二十歲之同一產業工人，或同區域同一職業之工人，人數在三十人以上時，應依法組織產業工會或職業工會。同一產業內由各部分不同職業之工人所組織者為產業工

---

<sup>1</sup> 「不當勞動行為」(unfair labor practice)首見於美國 1935 年的全國勞動關係法(NLRA，華格那法案)規定雇主的不當勞動行為依法應受處罰。包括：(1)阻撓或干涉工人組織工會的行動。(2)干涉工會內部行政，如給予津貼等利誘。(3)對於工會會員、職員等之歧視行為，如將工會領袖降職、調職、減少工資或不給予升遷機會等。(4)拒絕與有代表性之工會作實質交涉等。日本戰後的工會法(即勞動組合法)將美國此一制度引入，其工會法第 7 條規定：(1)不得以勞工為工會會員、加入工會、擬組織工會或行使工會之正當行為為由，而解僱該勞工或予以不利益對待；不得以不加入工會或促使其加入為僱用條件。(2)非有正當理由不得拒絕勞工代表之團體交涉。(3)不得支配或介入勞工組織或營運，或在財政上支持其營運所必要之經費，而企圖控制勞工組織。(黃越欽，1991：446)

會。聯合同一職業工人所組織者為職業工會。產業工會、職業工會之種類，由中央主管機關定之。工會之主管機關，在中央及省為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。但其目的事業應受各該事業之主管機關指導、監督。

工會組織迄今仍為「自由入會」，但工會法修正草案第十二條已修訂為「強制入會」。雖然「強制入會」仍有輿論認為其違反「憲法」第14條規定「人民有集會及結社的自由」之「自由」精神，但在團體決策模式中，不失為取得「充分代表性」的方式。

## (二) 團體協商權

現代意義的團體協商，係指自主的勞工團體與雇主或雇主團體立於平等地位，以訂定各項勞動條件及確保勞工工作環境之改善。因此，團體協商制度係於工業革命、工廠制度建立後逐漸形成。工廠制度興起，勞工基於謀求自身福利與地位提昇，藉由團結力量，致力於與雇主協商各項勞動條件，藉以規範勞資關係間的制度。團體協商權即係工會與雇主或雇主團體就勞動關係簽訂團體協約之權。

團體協約為勞動者團體與雇主或雇主團體間，以規範勞動條件及其他待遇事項為主要目的，而成立之書面契約。依據1951年國際勞工組織(ILO)，第34屆大會通過之「關於團體協商之建議書」中所稱團

體協約，係指「個別或多數之雇主或雇主團體與代表工人，之團體或由工人依照國家法令選舉，並授權之代表所締結，關於規定工作條件及僱用條件之書面契約。」(林大鈞，1994：397)。

我國團體協約法第一條規定：「稱團體協約者，謂雇主或有法人資格之雇主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。」因此，團體協約之勞方當事人主體，限於具有法人資格之團體，勞工個人或非法人團體尚不得為協約當事人。

### (三) 爭議權

爭議權在學理上有勞動鬥爭權之稱呼，係在勞資發生爭議、團體協商無法達成或談判破裂時，經由正式的救濟管道如調解、仲裁，仍無法協議時，而採取的終極手段。勞資爭議不是泛指一切糾紛、爭執，而是勞工為改善勞動條件，以工會為主體進行集體交涉，為使交涉產生一定之壓力，以有計畫、有組織的集體暫時不工作，並破壞生產秩序，以達成最後修訂或重新締結團體協商之行為。理論上，爭議權應不啻為勞方所獨有；資方亦得採取相對應手段對抗之。

依爭議權而行使之爭議行為，罷工為其中爭議行為之一，亦為最重要、最受爭論者，其他爭議行為尚有：

1、怠工：乃指多數受雇人依遲緩工作之方法，以圖勞動條件之維持或

調整之爭議手段。

- 2、杯葛：受雇人非直接向雇主對抗，乃係向第三人所為之間接爭議手段。其內容非在中止或遲緩勞務之提供，而僅對於特定企業之產品或服務業之服務，勸說第三人共同拒絕對該產品或服務進行消費。
- 3、糾察：糾察通常附隨於罷工或罷工而實施，其目的係在於保障罷工或怠工等爭議手段之效果，而對於拒絕罷工或怠工之受雇人採取和平的行動，以勸服其不致破壞勞工團體行動之團結，但不得以強暴脅迫方式為之。
- 4、生產管理：係指工會排除雇主的指揮命令，將企業的設施、原料、資料、資金等置於工會之支配下。但由於涉及危害雇主的所有權與經營權，頗受爭論。

由此可見，罷工並非勞動者行使爭議權時之唯一可行方式，只是其中之一種。因之。罷工權並非即是爭議權；就勞方而言，包括罷工、怠工、杯葛、佔據、糾察等；就資方而言，可採取關廠、鎖廠、列入黑名單等措施。

依法勞資爭議非經依「勞資爭議處理法」進行調解仲裁無效之先程序後，並經工會會員大會以無記名投票，經全體會員過半數之同

意，不得宣告罷工（參照工會法第 26 條<sup>2</sup>）。

## 二、勞動三權之性質

以團結權而言，是以工會法為勞工行使結社權的依據。集體協商權則以團體協約法為依據，勞工以團體為後盾，達成集體交涉，締結團體協約之目的。至於爭議權則係勞工之罷工權、怠工權及資方之閉廠、封鎖，以勞資爭議處理法、工會法為行使依據。

憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」即參仿德國威瑪憲法之設計具有集體社會權的性格。在資本主義體系中，工作權屬於勞方所有，財產權屬於資方所有，前者為確保工作權之實現即賦予勞動基本權，與資方對抗，資方為實現財產權之保障必須擁有企業經營權及財產所有權作為工具。團結權、團體協商權及爭議權均有其具體內容且作為解決勞資爭議之重要手段。

勞動基本權之特性如下：（一）勞動基本權是一種因對抗而產生的權利；（二）具有積極的請求權性質；（三）具有對抗第三人的效力；（四）勞動基本權為保障經濟弱勢的勞動者之專屬權利；（五）勞動基本權為

---

<sup>2</sup> 工會法第 26 條：

勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。

工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產及身體自由。

工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。

體性權利。

### 三、勞動三權之憲法基礎

團結權、團體協商權，爭議權之勞動三權，其團結權根據說法不一，有言源自日本憲法第 28 條之「勞動者享有團結權、團體交涉權、其它團體行動權」團結權在德、日均將與傳統結社自由權分別明文規定。

至我國憲法學者對勞動三權之憲法基礎說法不一，有認為在我國憲法中並無明文規定法源；有認為是憲法第 14 條之結社自由；，亦有認為是憲法第 15 條生存權、工作權之保障者；亦有認為是憲法第 22 條不妨害社會秩序及公共利益之概括自由及權利，作為勞動三權之憲法依據者。不過，司法實務上司法院大法官釋字第 373 號解釋<sup>3</sup>認為憲法第 14 條之結社自由權為我國勞動三權中團結權之憲法依據。

---

<sup>3</sup> 釋字第373號解釋文：工會法第四條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，其中禁止教育事業技工、工友組織工會部份，因該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作，依其工作之性質，禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，實已逾越憲法第二十三條之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。惟基於教育事業技工、工友之工作性質，就其勞動權利之行使有無加以限制之必要，應由立法機關於上述期間內檢討修正，併此指明。



## 第二節 教師勞動三權之審視

民國 13 年(西元 1924 年),中山先生在廣州以大元帥名義頒布「工會條例」,此一條例共有 21 條,其中第 1 條明訂學校教師職員得適用本法組織工會,第 10 條明訂工會職務包括與雇主締結團體契約,第 14 條則明訂工會在必要時得根據會員之多數決議,宣告罷工(中國勞工運動史編纂委員會,1984:39-43)。因之,民國 13 年(西元 1924 年)頒布的「工會條例」,可以算是我國教師勞動三權的源頭;亦即在 80 多年前,教師就已依「工會條例」享有一般勞工的團結權、協商權和罷工權。

學者黃越欽(1991:340)指出我國早在民國年 18、19 年(西元 1929、1930 年)公布施行「工會法」、「團體協約法」和「勞資爭議處理法」時,就正式承認勞動者團結權、團體協商權。但由於這三項集體勞動法皆排除公務人員和教師的適用;因之,教師的勞動三權自此之後,鮮少討論。但隨著工商快速發展,社會產生急遽變化,各行各業的權利意識覺醒,不斷地為自己爭取權益而努力,就在西元 2002 年 9 月 28 日教師節,在教師會的動員下,寫下十萬教師走上街頭之首次記錄(鄭彩鳳、林漢庭,2004:460)。這次遊行的訴求無疑是為爭取教師的權益,因長久以來教師的勞動三權被特意壓抑,亦對教師工作權造成衝擊,而「犧牲享受,享受犧牲」這樣的說詞已無法說服教師,

相對地「權利意識的覺醒」卻正展開，在現行法令下，教師的勞動三權受到如何的限制，甚至剝奪，即為本節討論之內容。

## 一、教師無團結權

### （一）工會法第 4 條限制教師組織工會

教師是否有團結權的基本前提在於教師是否適用工會法，享有自由組織及加入工會的權利。工會之組織依據工會法第 6 條第 1 項規定：「同一區域或同一廠場，年滿二十歲之同一產業工人，或同一區域同一職業之工人，人數在三十人以上時，應依法組織產業工會或職業工會。」該法所謂之「工人」係指受僱從事勞務，並獲工資報酬，以維持生活之「勞工」而言。教師屬於勞心之「勞工」已如前述，教師組織工會之團結權為教師基於勞動者身分本得享有之基本勞動權利，但現行工會法第 4 條則明文禁止教師組織工會。

教師勞動三權中團結權的內涵應為「教師為維持及改善適當的勞動條件，以和教育主管行政機關(雇主)，進行團體協商為目的，而組織或加入工會的權利」。然而，工會法第 4 條明文：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」由於受到工會法第 4 條明文禁止教師組織工會之規定，實際上是完全剝奪教師組織工會之「團結權」，教師法第 8 章雖然有「教師組織」專章之規定，但受限於

工會法第 4 條之規定，教師組織從未被定位為「工會」，反被歸類為「職業團體」。

依據「教師法」第 26 條<sup>4</sup>規定，教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣(市)為地方教師會；在中央為全國教師會。學校班級數少於二十班時，得跨區(鄉、鎮)成立學校教師會。又依教師法施行細則第 25 條<sup>5</sup>規定，所謂學校教師會係指各級學校專任教師所組成之「職業團體」；地方教師會係指直轄市、縣(市)區域內以學校教師會為會員所組織之職業團體；全國教師會係指由各地方教師會為會員所組成之職業團體。教師法第 26 條第 4 項並規定，地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立；全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得設立。其名稱分別為某某國民中學教師會、某某縣(市)教師會及中華民國全國教師會。

---

<sup>4</sup> 教師法第 26 條：

教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣(市)為地方教師會；在中央為全國教師會。

學校班級數少於二十班時，得跨區(鄉、鎮)合併成立學校教師會。

各級教師組織之設立，應依人民團體法規定向該管主管機關申請報備、立案。

地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得成立。

<sup>5</sup> 教師法施行細則第 25 條：

本法第二十六條第一項所稱學校教師會、地方教師會、全國教師會，其定義如下：

- 一 學校教師會：係指各級學校專任教師所組成之職業團體。
- 二 地方教師會：係指於直轄市、縣(市)區域內以學校教師會為會員所組成之職業團體。
- 三 全國教師會：係指由各地方教師會為會員所組成之職業團體。

教師團結權乃教師基於勞動者身分所享有之勞動權，其本身具有勞動基本權之性質，與一般結社權完全不同，團結權必結合團體之協商權與爭議權，始能發揮作用，如徒有團結權，而不將之與協商權、爭議權合併賦予，則教師組織與一般之聯誼性組織無何差別，而失去其保障生存權之重大手段性權利的意義。

## （二）教師法上之教師會不具「工會」性質

教師會組織究屬團結權或一般結社性質，可從以下原則判斷：一、組織目的或功能是否為了與資方相抗衡，以提昇教師社會與經濟地位，改善教師勞動條件、爭取福利為主。二、是否賦予法人地位，而具有團體協商之權能。三、是否賦予教師可以行使爭議手段之權能，或參與協商爭議之調處。四、組織幹部是否享有會務假。五、組織是否具獨立自主性(或純粹性)。若依上述之條件，逐項檢視教師會，可輕鬆地發現，教師會本身雖以提昇教師社會與經濟地位，改善教師勞動條件、爭取福利為主，但教師會根本無法與資方相抗衡，無法透過決議行使罷教權，以資作為與資方抗衡之手段；又根本不具法人資格，亦無法進行團體協約，教師會根本不具「工會」之性質。

依教師法施行細則第 25 條規定，所謂學校教師會係指各級學校專任教師所組成之「職業團體」，依人民團體法第 35 條規定：「職業團體

係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位或同一職業之從業人員組成之團體。」教師依法不得組織工會，則教師會如為專門職業所成立之職業團體，即同律師法、會計師法、建築師法等所稱之「公會」一樣，其與「工會」顯然完全不同。蓋「工會」是勞動基本權之性質，「公會」則屬一般結社權而已，兩者之性質完全不同，法律地位也不同。組織工會之目的與工會存在之價值，是為實現契約自由的手段性權利，於勞資或僱傭間之爭議經過調解無效後，工會得以無記名投票經全體會員過半數之同意，宣告罷工（參照工會法第 26 條<sup>6</sup>）。反觀，在我國現行法令下，無法由教師會發動罷工之程序，是以，教師會根本不是「工會」，教師會的本身並不是勞動三權中所指的「團結權」。

### （三）以德、日、美為例審視教師之團結權

在德國，公立學校專職之教師大都為公務員，但無論是公、私立學校教師，都一律平等受到德國基本法第 9 條第 3 項明文「團結自由」（Koalitionsfreiheit）之保障。「團結自由」不僅指為維持或促進勞動或經濟條件而形成結社之自由；尤其是一般的工會或職業團體之組成、

---

<sup>6</sup> 工會法第 26 條：

勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。

工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產及身體自由。

工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。

團體協約制度 (Tarifvertragsystem) 以及罷工權 (Streikrecht), 均可包含於此一權利之中。德國公務員基於此一憲法保障之「團結自由」, 可以組織「德國公務員工會」, 而此等權利同樣地存在於教師, 從而教師亦能參加工會。例如「德國總工會」(DGB) 下的「教育與學術工會」(Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW), 並能委託此等團體代表其利益。德國縱使將公立學校之專職教師定位為公務員, 亦具有勞動者之性質, 得組織工會。(教育部教師與教師團體之定位與合理協商、協議權工作小組, 2002: 6)

至於日本, 依據教育公務員特例法, 日本的國、公立學校教師為特殊之教育公務員。但依據地方公務員法第 51 條第 1 項將公務員於機關中所組織之「職員團體」定義為:「係職員以維持或改善勤務條件為目的所組織的團體或其聯合體」; 而國家公務員法第 108 條之 2 第 1 項也設有同樣的規定。此與勞動組合法對於「勞動組合」的定義:「係以勞動者為主體, 以謀求勞動條件的維持改善及其他經濟地位的提高為目的, 而且自主地組織的團體或其聯合體。」相較之下, 職員團體的設立目的及其基本性格, 與勞動組合本質上並無多大之差異。由此可知, 日本的國、公立學校教師雖為特殊之教育公務員, 仍有團結權, 可組織與勞動組合相當之「職員團體」以維護並改善教師之勤務條件。(教育部教師與教師團體之定位與合理協商、協議權工作小組, 2002:

7)

至於美國，私立學校之教師，依據西元 1935 年制定的「國家勞動關係法」( National Labor Relation Act 簡稱 NLRA)及 1947 年的「勞資關係法」(Labor- Management Relation Act 簡稱 LMRA )等聯邦勞動法，可以組織工會與資方（學校）訂立團體協約，以及必要時可以罷課（Strike）來爭取來或確保其權利。

然而，對公立學校教師由於兼具有公務僱員之身分，其加入工會之憲法權利，一直到西元 1960 年代才完全獲得肯定與確立。美國法院在判例上承認「個人去組織和參加工會的權利」，是受憲法第一修正案所保障，其後又在其他案件中，再度宣告限制公務僱員成為工會會員之法律無效。這些判決使得美國公立學校教師的團結權，逐漸獲得承認和保障。美國公立學校教師便根據此一憲法上權利，而組織「美國教師聯盟」( American Federation of Teachers, AFT)等教師之勞動團體。  
(教育部教師與教師團體之定位與合理協商、協議權工作小組，2002：

8)

## 二、教師無團體協商權

### (一) 教師會之職權不具團體協商權

團體協商權係指勞工藉團結權組成之工會，與雇主或雇主團體協

商有關勞動條件及相關事項，並締結團體協約之權利。在資本主義社會，契約自由環境下，居於經濟弱勢的個別勞動者，必須透過團結實力才能與優勢地位的雇主對抗，爭取平等談判的機會，故團體協商權可說是勞動三權中的核心權利，因為它促使勞工組織能與雇主對等協商，以改善工作條件，提昇經濟地位。

教師團體協商在美國稱為「集體談判」(collective bargaining)或「專業談判」(professional negotiations)是指「教職員與教育行政機構，就共同關懷的事務作有秩序的磋商或談判，以便達成共同的協議，作為規範雙方行為之準繩。」(謝文全，1985：322)基於教育之專業性與工作環境之特殊性，教師團體協商與一般勞工行使之團體協商有基本上差異。由於學校組織中存在科層化的行政體系與代表專業的教師群體，科層化的行政人員所行的是權威式的領導及集權式的決策歷程，而專業化的教師，則冀求取得有關教學事項的自主權，故而雙方時起衝突。在教師專業化的發展下，教師團體透過集體談判的過程，獲得更多的決策參與權，以滿足自主自律及自我實現的需求，是解決學校中科層與專業間衝突的方法之一。

關於教師團體協約之主體，依據我國團體協約法第 1 條規定，團體協約之主體須為具有法人資格的教師組織（工人團體）。現行教師法並未賦予各級教師組織與學校或教育主管行政機關締結團體協約的權



利，僅於教師法第 27 條第 1 項第 2 款規定教師會得「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」，並不具有締結團體契約之資格。

## (二) 聯合國教科文組織對教師團體協商權內容之規範

依據教師法第27條之規定：「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協議教師聘約及聘約準則。三、研究並協助解決各項教育問題。四、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。五、派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。六 制定教師自律公約。」

唯教師團體協商，除針對一般勞工基本勞動條件、薪資、福利等事項外，尤應注意教育之專業功能。依據聯合國教科文組織(UNESCO)於 1966 年所提出之「關於教師地位之建議書」中，曾指出教師團體協商之內容，包括：

1. 教師薪俸及工作條件，均應經教師組織與其雇主(學校)間的協議過程始得決定。

2. 教師經由其組織與其公營或私人雇主談判之權利，應藉助法定、或自治之制度加以確保。

3. 教師每週每日工作時數之設定，應與教師組織先行磋商。

4. 設定上述工作時，下列有關教師工作負荷量的因素均應考慮在

內：(1)「教師每週、每日教授的人數總額。(2)為教材之事先充分規劃準備，及教學評估預留時間之必要。(3)每日預定教學之份量。參與研究或課程、課外活動及教學督導、輔導學生等方面花費時間之需求。(4)當教師就有關學生課業進展問題與家長溝通時，提供時間之需求。

5. 教師薪水之給付，應以與教師組織協商後所制定之薪資表為準。絕不可因教師尚在試用期間或只是暫時代課，便以低於常任教師薪資之給付標準計算其薪資。

由於目前的教師法並沒有賦予教師會職權可以直接與教育主管機關或學校協商訂立團體協約，與團體協約法明文規範團體協約的雙方締約資格、締約程序、締約範圍和締約效力，兩者間顯然不同。因此，教師會能參與協商之程度，經常是依據行政機關的態度與認知而定，如果行政機關善意較高，才會給教師會多一點協商空間，如果行政單位不願協商，由於欠缺法律的強制規定，教師會也莫可奈何，衡諸聯合國教科文組織教師團體協商權之內容，與現行法之規定，我國教師會似無團體協商權可言。

### 三、教師無爭議權

#### (一) 工會法及勞資爭議處理法之限制

依工會法第 26 條規定：「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，會員大會以無記名投票經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工。工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於他人之生命財產及身體自由。工會不得要求超過標準工資之加薪而宣告罷工。」又依勞資爭議處理法第 8 條之規定：「勞資在調解仲裁期間，勞方不得因該勞資爭議事件而罷工、怠工或為其他影響工作秩序之行為。」依據上開法律之規定，教師依工會法既然不得組織工會，因此也無法由教師會決議發動罷教，上開法律之限制不啻剝奪教師之爭議權。

（二）教師法上之「申訴、訴願與行政訴訟」等救濟手段非屬爭議權之行使

教師法第 9 章「申訴及訴訟」，雖明定教師對主管教育行政機關或學校，對其個人之措施認為違法或不當，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴；教師不願申訴或不服申訴者得依訴願或行政訴訟提出救濟。以「教師法」上所指之救濟制度而論，看似教師的救濟管道很多，但其實只是一般的行政及司法救濟途徑而已，此一救濟途徑人人皆然，教師並未因此得天獨厚；反而，這些本來就存在之救濟途徑，其效果根本比不上具有高度政治意涵爭議權的效果，況且實務上行政及

司法救濟途徑常顯得緩不濟急，理由如下：

一、以申訴之權利論之，教師法第29條規定，教師對主管教育行政機關或學校有關其個人措施，認為違法或不當致損其權益得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。而申訴評議委員會目前以行政為主導，由教師會、各校、教育學者等推舉代表組成，客觀性具備，惟成員法制專業素養較弱，組成份子彼此不熟悉，作決策及共識流於背書形態，加上教師個人與行政主流(團體)地位不對等，申訴效果即使獲補救，在現實工作環境仍面臨有色的眼光。

二、以行政訴訟之權利論之，「教師法」第29條規定，教師不願申訴或不服申訴，得按其性質提起訴訟、或依「訴願法」、「行政訴訟法」或其他法律請求救濟。條文雖見周全保障，惟實務上缺乏專業法律人員協助，過程冗長，真正以此方法保障自身權益較少，教師專業團體和應增置之法律專家應予協助。何況如爭議事項為法制面或制度面不合理，除非行政體系願意修法改革，否則僅是顯現問題而無法解決問題。

三、教師法之「申訴、訴願與行政訴訟」等救濟手段為憲法上保障之一般訴訟權，任何人民均受憲法之保障而享有訴訟權，但勞工之爭議權則具有勞動基本權之性質，為團結權與團體協商權最後之手段，不能以教師法有「申訴、訴願與行政訴訟」之管道，就認為是勞動基本權中爭議權之行使。

### 第三節 教師與勞工勞動基本權之比較

教師除兼任行政職務者具有廣義公務員身分外，依大法官會議解釋釋字第 308 解釋確立公教分途，教師已不具公務員身分甚明，且法院（參照臺灣臺北地方法院 85 年度訴字第 83 號刑事判決、台灣高等法院 89 年度勞上字第 26 號民事判決、最高行政法院 92 年度裁字第 670 號裁定）亦認定教師之聘雇契約為私契約。教師具有勞工身分，法律上應該受到與勞工相同地位之保障，但實際上現行法律上對教師之勞動三權卻有諸多之限制；甚至是直接剝奪教師之勞動三權。茲列表比較如表 3-1：

表 3-1 現行法律對教師勞動三權的限制

|             |        | 勞工                                | 教師               |
|-------------|--------|-----------------------------------|------------------|
| 團<br>結<br>權 | 根<br>據 | 依工會法第六條組織工會                       | 工會法第四條明文禁止教師組織工會 |
|             | 比<br>較 | 兩者差別：教師會依法單純為職業團體不具工會性質，教師也不得組織工會 |                  |

|      |    |   |                |
|------|----|---|----------------|
| 團體協商 | 根據 | 依團體協約法締結團體協約  | 教師會不具締結團體協約之資格 |
|      | 比較 | 兩者差別：教師會不具有締結團體契約之資格，無法締結團體協約                       |                |
| 爭議權  | 根據 | 依工會法第二十六條宣告罷工                                       | 教師無工會組織，無從宣告罷教 |
|      | 比較 | 兩者差別：教師之申訴、訴願提起訴訟之權，為國民皆具有之權利。因之，教師之申訴、訴願提起訴訟權非屬爭議權 |                |

資料來源：本研究

教師與勞工勞動基本權之最大差別，幾乎可以直說教師根本在現行法律下沒有所謂之勞動三權（團結權、團體協商權、爭議權）。教師在面對教育主管機關或學校不當政策或不公平對待時，只能訴諸行政或司法之途徑救濟，成為只有個案問題之解決；對整體教育政策之形成而言，教師根本無置喙之餘地。對教師身為真正教育政策之執行者而言，卻完全缺乏與教育主管機關（或學校）平等協商、建言之法律上強制機制，演變成政策制定者與執行者在認知上的極大落差，教育政策的形成缺乏由下而上的聲音，無疑是教師無勞動三權強制機制下

的結果，但此一惡果卻讓全民來承擔。

根據西元 2002 年 9 月 27 日中央日報報載東吳大學社會系教授楊孝 在美國威斯康辛大學親自參與罷教之實例指出，美國政府於越戰期間為加強戰略攻防，於是美國國防部委託大學進行武器軍事配備的專案研究，其中國防部並委請威斯康辛大學承接「落葉素」化學原料的專案研究與製造，藉以尋找在叢林野戰中被埋沒的許多狙擊手屍體，只要利用噴灑「落葉素」在樹葉上，樹葉就自然可以撥開，士兵被掩埋的屍體便可輕易尋獲；然而「落葉素」的製造，雖然對發現士兵屍體是一件好事，但該種元素卻是環保及人體健康的殺手，不僅致癌，也會導致婦女流產。但威斯康辛大學接受此研究案後，學校師生基於人道立場與學生安全上考量集體反對，甚至發動罷教與學校抗爭。此一罷教事件在抗爭期間深獲美國民眾支持，甚至連威斯康辛州最著名的鮮奶工業都提供參與罷教抗爭師生無限期鮮奶補給，最後的結果是校方終於屈服結束此一備受爭議之研究案（高琇芬，2002）。

教師的勞動三權並不是洪水猛獸，罷教權雖具有強烈的衝突性格，但大部分教師本身對自身言行均有較高的道德要求，有所為，有所不為，適當制度的建立與運用當有助於整體教育政策制定之提升，亦有助於彼此意見的溝通、傳達，達到更高的效益；否則動輒十萬教師走上街頭，不僅無法解決問題，只是突顯教育界存在殊多未加妥善

解決之問題而已。