

第二章 教師身分在法律上之定位

第一節 教師是否具公務員身分

依教師法第3條之規定：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」因此，無論是公立或已立案之私立學校之專任教師，均屬於教師法適用之對象。目前公、私立學校之教師就有關法令分析，其法律地位究屬公務人員或非公務人員須視法律之具體規定而定。

一、公務員之定義

(一) 未兼任行政職務之教師不具廣義公務員之身分

依現行法之規定，公務員並無一固定之定義，端視法律個別適用之對象不同而有適用範圍大小之差異，然而，在適用上縱使是適用同一法律，亦有完全不同之見解。特別在司法實務上，檢察官以教師具有公務員身分為由依貪污治罪條例起訴，但法院卻以教師不具公務員身分而判決無罪，此一司法上適用法律之爭議，在民國 81 年(西元 1992 年) 11 月 13 日大法官會議解釋釋字第 308 號解釋後，司法實務上已有統一之見解。

臺灣台北地方法院刑事判決85年度訴字第83號(裁判日期：民國 86年9月30日)之裁判要旨：「按依貪污治罪條例第2條、第3條規定，

其適用之對象為依據法令從事公務之人員或受公務機關之委託承辦公務之人或與上述人員共犯該條例之罪者。本案被告是否適用該條例，端視其是否為依據法令從事公務之人員或受公務機關委託承辦公務之人而定。所謂公務者，係指國家之公共事務而言（最高法院75年度台上字第6682號判決參照），不包括教學工作在內。再參以司法院大法官會議解釋釋字第308號解釋意旨亦認為：「公立學校聘任之教師，不屬於公務員服務法第24條所稱之公務員」之原因，觀其解釋理由並謂「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故公立學校聘任之教師，不屬於公務員服務法第24條所稱之公務員。惟此類教師如兼任學校行政職務，就其兼任之行政職務，仍有公務員服務法之適用」等語，益證其然。茲按被告固係國立藝術學院音樂系講師，惟其係兼任台北市立敦化國民小學音樂班大提琴老師，係受該小學之聘任，依契約而為教學工作，且其並未在該校兼任何行政職務，由於教學並非國家之公共事務，不具公務性，依上開解釋及判決意旨觀之，其並非依法令而從事公務之人，非該條例所稱之依法令從事公務之人員，自無該條例之適用明甚。公訴人認被告係依法令從事於公務之人員，而認有貪污治罪條例之適用，自有未洽。被告既非依據法令從事公務之人員，復查無積極證據足以證明被告有施用何詐術使該校承辦

人員陷於錯誤而給付鐘點費之情事，自難以貪污治罪條例之利用職務上之機會詐取財物罪或刑法之詐欺取財罪相繩。」(臺灣臺北地方法院，1998：1093-1105)

依據上開判決，檢察官雖認為教師是公務員以貪污治罪條例加以起訴，但法院以大法官會議解釋釋字第308號解釋為標準，認為單純之教學工作非國家之公共事務，不具公務性，不屬於貪污治罪條例所指之公務員。

因此，目前司法實務上均依照大法官會議解釋釋字第308號解釋，認為公立學校未兼任行政職務單純教學工作之教師，並不屬於廣義公務員。

(二) 教師不具狹義公務員之身分

依「公務員服務法」第24條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」於受有俸給文武職公務員，及其他公營事業機構服務人員均屬之。以聘約方式聘任的教師，所擔任者為教學及研究工作與公務人員依法執行法令職務有所不同，因此除公立學校兼任行政職務之教師外，應無公務員服務法之適用。大法官會議解釋釋字第308號¹亦明確解釋教師非「公務員服務法」第24

¹ 釋字第308號解釋文：公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。本院院解字第二九八

條規定所指之公務員。

而依「公務人員任用法施行細則」第 2 條：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。」在各機關組織法中除政務官及民選公職人員外，定有職稱、官等、職等之文職人員。教師因未具官等、職等當然不包括其內。

二、大法官會議解釋釋字第 308 號確立公教分途原則

由於各項法規對公務員定義寬嚴不一，軍公教長期以來被視為一家，但公立中小學校派任之教師與聘任之教師，兩者間性質有無不同，教師純粹擔任教職與額外負責行政業務，兩者間有無不同？是否為影響公務員身分之認定？司法院 34 年 9 月 26 日院解字第 2986 號解釋作出以下解釋：「委任之公立中小學校教職員及縣立圖書館館長受有俸給者，均為公務員服務法上之公務員。其聘任之教職員則否。」依上開解釋，聘任之教職員，均非公務員服務法上之公務員。

嗣後，對上開之解釋，司法院大法官又於民國 81 年（西元 1992 年）11 月 13 日作成釋字第 308 號解釋再予以補充，其解釋文為：「公

六號解釋，應予補充。至專任教師依教育人員任用條例第三十四條規定，除法令另有規定外，仍不得在外兼職。

立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。本院院解字第 2986 號解釋，應予補充。至專任教師依教育人任用條例第 34 條規定，除法令另有規定外，仍不得在外兼職。」其解釋理由謂：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬公務員服務法第 24 條所稱之公務員。唯此類教師如兼任學校行政職務，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。本院院解字第 2986 號解釋：「委任公立中小學教職員及縣立圖書館館長受有俸給者，均為公務員服務法上之公務員，其聘任之教職員則否。」其中關於聘任教師部分，應予補充。至教師之行為仍受國家其他有關法令及聘約之約束，並應有其倫理規範。專任教師依教育人員任用條例第 34 條規定，除法令另有規定外，不得在外兼職」。

大法官會議解釋釋字第 308 號，明確解釋公立學校聘任之教師，兼任行政職務者，僅就兼任行政職務之範圍，適用公務員服務法，原則上純粹擔任教職之教師並非公務員，不啻打破長期以來軍公教一家之觀念，確立了公教分途之原則。

雖然，部分學者仍以「特別權利關係」來看待教師的地位，諸如楊建華大法官在該釋字第 308 解釋中撰有不同意見書（侯志翔，2003：

35), 認為:「公立學校聘任之教師, 擔任教學研究工作, 雖與普通公務員依法律或命令執行職務者有別, 但教師既受國家俸給, 仍為特別職公務員, 在未就教師之服務另為完整規範之特別立法以前, 其與教師職務性質不相牴觸者, 仍有公務員服務法之適用. 本院院解字第 2986 號解釋於上述範圍內應予變更。」楊大法官之見解或許可認為將教師定位為「特殊公務員」, 但值得注意的是, 在「特別權利關係」下「特殊公務員」之說法, 畢竟是少數說, 多數仍認為教師擔任教職工作本身非公務員, 民國 84 年(西元 1995 年)間教師法制定公布實行, 教師法第 3 條之立法理由, 即開宗明義採「公教分途」, 此一意義尤其在教師專業自主權方面受到保障, 教師擔任教學研究工作, 獨立自主, 不受監督, 更能彰顯公教分途之意義。

第二節 教師是否具勞工身分

一、勞工定義之概說

勞工是指受僱於雇主, 提供勞務換取工資之人。學術上名詞有用「工人」(worker)、「受僱者」(employee)或「勞動者」(labor)稱呼, 而統稱為勞工。馬克思則稱為「無產階級」(proletariat), 以相對於雇主(employer)、資方(manager)或資產階級(capitalist)之地位。勞動法學

界一般都同意：「不論任何職業，凡以薪資維生者，都屬勞工」（許慶雄，1991：222）。

（一）教師具勞工身分

依我國「勞動基準法」第 2 條之用辭定義，勞工為「受雇主僱用從事工作獲致工資者。」此須解釋，含義有三：（1）受雇主僱用；（2）從事工作；（3）獲致工資。凡是符合上述三項要件的人，都是本法所稱的勞工。不論他所擔任的是體力的勞動，或是精神的勞動；不論職位高低及從事工作類型。不管是總經理，或是辦公室職員、工地的工人，都是本法所稱的勞工。因為他們都是受雇主僱用從事工作獲致工資的人，所以都要受到本法同等的保護。

按各國勞動基準法關於勞工的定義，多不一致。茲例示如下：

- 1、日本：日本勞動基準法第 9 條：「本法所稱勞工，係指不論職業種類，凡受僱於前條（指第 8 條）之事業或事務所受領工資者。」
- 2、美國：美國公平勞動標準法第 3 條：「受僱人：係指受雇主僱用之人。僱用：係指僱用他人參與工作。」
- 3、韓國：韓國勞動基準法第 14 條：「本法所稱勞工，係指不論任何職業中，於事業或事務所中，為獲得工資而提供勞務之人。」第 16 條：「工作係指智力及體力之工作。」（黃劍青，1997：58）

4、國際勞工組織 (International Labor Organization) 對勞工的定義：凡是依勞力及腦力以賺取薪資的人，皆屬工人。

按這些勞工定義的範圍可謂相當廣泛，不論勞心或勞力、白領階級或藍領階級、不論工作場所為何，只要從事生產或提供服務而換取報酬者皆屬之。

大體而言，教師具有勞工性質殆無疑義，但教師團體本身對自己是否為勞工則反而尚未有一致之見解。

主張教師不是勞工者，其理由不外是：

1、依教育之性質而言：

教育本身是專業工作，教師是專業人士，不宜列入勞工，以免破壞教師形象，動搖教育大業。

2、依任用資格而言：

教師之任用行為其資格之認定、考試、實習具有行政處分性質，縱使係聘任教師亦屬公法契約性質，與一般勞動契約有別。

3、依工作階級而言：

教師是「聖職教師」，與天、地、君、親並列。且社會行業有士、農、工、商之分，教師若為勞工不啻自我矮化。

4、教育具有公共性質，依憲法第 23 條意旨，「增進公共利益」，只要符合「比例原則」、「法律保留原則」，可以限制教師之基本權利。

其持主張教師是勞工者，其理由是：

1、基於憲法上平等原則而言：

憲法基於國民主權原理及維護人性尊嚴，保障人民結社權、生存權、工作權。教師也是人民，立於人民地位，憲法所保障的勞工權利不應被剝奪。

2、聘任教師係以契約作成，與派任不同，非行政處分，亦屬勞動契約的一種，與勞工並無二致。

3、教師係受雇於學校，從事教學工作而獲致報酬，雖屬勞心工作，但勞心或勞力均屬提供勞務之一種，要屬勞工著毋庸置疑。

綜上所述，否定教師為勞工的理由偏重於國家公權力的考量，仍停留在「特別權利關係」之思考，認為教師屬於「特殊公務員」，而肯定說則較側重於教師勞動基本權利之保護。從學理上的探討，教師屬於勞心之勞動者，教師絕對具有勞工身分，不過，國內各界仍受制於傳統師道與倫理桎梏，至今仍無法接受教師是勞工的事實。教師本來就是勞工，已不是學理上及法律上的爭議問題，而是教師本身心態上及社會價值觀念能否接受教師之勞動者身分的問題。

(二) 教師專業自主權不影響教師之勞工身分

教育基本法第 15 條：「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或

主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」故依教育基本法教師有專業自主權，而不少教師即以教師擁有專業自主權來否定其為「勞工身分」之理由；但是依大法官會議解釋釋字第 380 號解釋：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。大學課程如何訂定，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。憲法第 162 條固規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」則國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第 23 條規定之法律保留原則。大學之必修課程，除法律有明文規定外，其訂定應符合上開大學自治之原則，大學法施行細則第 22 條第 3 項規定：「各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之。」惟大學法並未授權教育部邀集各大學共同研訂共同必修科目，大學法施行細則所定內容即不得增加大學法所未規定之限制。又同條第 1 項後段「各大學共同必修科目不及格者不得畢業」之規定，涉及對畢業條件之限制，致使各大學共同必修科目之訂定實質上發生限制畢業之效果，而

依大學法第 23 條、第 25 條及學位授予法第 2 條、第 3 條規定，畢業之條件係屬大學自治範疇。是大學法施行細則第 22 條第 1 項後段逾越大學法規定，同條第 3 項未經大學法授權，均與上開意旨不符，應自本解釋公佈之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」

憲法第 11 條關於講學自由應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項；而在此一大法官釋憲文之前，大法官會議解釋釋字第 308 號解釋已作出「公教分途」之解釋，認為公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員，換言之，教師縱使有專業自主權，但仍然不是公務員，同樣地並沒有因教師具有專業自主權而否定之前「公教分途」之一貫主張，教師具有勞工之身分更加明顯；更何況擁有專業自主權的勞工不只有教師而已，律師、醫師、建築師、會計師等等各種專業人士，都是勞工身分，並不因具有特殊之專業性，而否定其為勞工。

二、中央各主管機關之見解

（一）教育部：肯定教師具勞工身分

我國公立大專院校及中小學校教師之任用，在教師法實施之後，均已採聘任制，本質上均與私立學校教師相同，相對於雇主(學校設立者)而言，均係居於「從屬關係」，而受僱從事於一定之工作(教學)，

而獲取報酬之人，具有「勞動者」之性質。

雖然，我國教師依據勞動基準法第 2 條之規定，符合「受雇主僱用從事工作獲致工資」之定義，但依現行勞工法令之規定，他們卻不在勞動基準法適用之範圍內(參勞動基準法第 3 條)，亦不能依工會法之規定組織工會。因為，我國工會法第 4 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。」但是，教育部仍然認為不論公、私立學校教師組織工會之自由，均應屬憲法上結社自由、工作權或生存權，所保障之範圍，此種限制教育事業不得組織工會之規定，似已超越憲法第 23 條所稱之：「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」所「必要」之範圍，有違憲之虞(參照釋字第 373 號解釋²)。且依目前各國之立法趨勢，已鮮有限制人民組織工會者，我國工會法第 4 條此種限制組織工會之規定，實應予以刪除或修正，使公、私立學校教師均得組織工會或類似工會之組織，以維持並改善其勞動或勤務條件，爭取應有權益(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，2002：9 - 10)。

今年(西元 2005 年)勞動三法再度於立法院進行表決，其中攸關

² 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。

教師權益之罷教權備受各方矚目，教育部長杜正勝指出，他認同組織勞動三權是所有產業勞工的權益，他也尊重教師爭取組織工會的想法與堅持，但社會爭議實在甚大，希望教師能清楚說明堅持的是什麼、不堅持的又在哪裡？才能爭取社會最大認同。而教育部也表示，教育部對「罷教權」持保留態度；尤其教師會已有許多工會權益，但不排除再加入仲裁和調解（黃以敬，2005：21）。

綜上所述，教育部對教師之勞工身分之立場並不反對，對教師之團結權、團體協商權也是採取開放態度；唯獨對罷教權仍採取保留態度。

（二）行政院勞工委員會：肯定教師具勞工身分

無可否認地，現行工會法第 4 條限制教師組織工會之權利，但儘管工會法如此之規定，行政院勞工委員會對教師是否具有勞工身分一直採肯定且積極的態度，非但確信教師之勞工身分，且大力支持教師可以組織「工會」，更積極遊說各黨希望完成工會法第四條之修正，將限制教師組織工會之枷鎖解除。

今年（2005 年）1 月 20 日勞動三法在立法院進行表決，為爭取工會法、團體協約法、勞資爭議處理法等勞動三法在立法院闖關成功，行政院勞工委員會主委陳菊一再語重心長地表示：自軍政時期沿用至

今的勞動三法七十餘年未修正，導致勞雇雙方無正當理由之不當勞動行為欠缺規範，勞資訴訟又曠日廢時，如今只差臨門一腳，她呼籲各界應盡力促法案過關。焦慮不已的陳菊指出，勞動三法修法內容已完成朝野協商，就等著立法院表決，目前僅餘工會法第 4 條「軍公教人員結社權」及勞資爭議處理法第 51 條「特殊行業禁止罷工與冷卻期」等二條條文留待院會表決，若立法院過於堅持此二條條文而未能完成勞工期待的法案，「破局的人要為歷史負責」，雖然，立法院教育文化委員會立委及家長團體相當反對，但陳菊表示，勞委會支持且贊成教師組工會（丁勻婷，2005：26）。

第三節 教師聘約的性質

教師之派任、聘任關係，到底是私法上關係或是公法上關係，學者間與司法實務上迭有爭議，教師法制定施行後，對於公私立學校一體適用，不論是派任或聘任，皆適用教師法之規定。關於教師之聘任設立專章規範，分別就教師之初聘、解聘、停聘、不續聘加以規範其法律關係，而司法實務上對教師之聘約上爭議，究竟採取哪一立場，是採公法關係，或是私法關係。以下臺灣高等法院及最高行政法院兩則判決，當可說明司法實務上對此之見解。

一、臺灣高等法院 89 年度勞上字第 26 號民事判決

民國 84 年（西元 1995 年）8 月 9 日，教師法經總統令公布施行，依中央法規標準法第 13 條之規定，自公布日起算至第三天生效，以往小學教師係屬派任制，乃教育主管機關所為發生行政法上法律關係之單方行政行為，自教師法施行後，依據教師法第 3 章之規定「聘任」之規定，第 13 條規定教師之聘任分為初聘、續聘、長期聘任；第 14 條規定解聘、停聘、不續聘等事由，教師不論是任職於公、私立學校任教，所有教師聘任契約之權利義務爭議，均需回歸到教師法之規定，換言之，教師非有第 14 條所規定之事由時，不得任意解聘、停聘、不續聘。

又依據教師法第 3 條之規定：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」因此，教師法之適用範圍並不分公立或私立學校而有不同，只要是專任教師，均是教師法規定之適用範圍。

在司法判決實務上，台灣高等法院 89 年度勞上字第 26 號民事判決也採此一見解。此一判決最值得重視者是聘雇關係之一造當事人為臺北市立平等國民小學，一般以為國民小學教師是派任制，且又是公立學校，聘約之性質應該是公法關係，但本判決非但推翻此種公法關係之見解，更直接適用教師法之聘任規定。其判決全文如下：

臺灣高等法院民事判決	八十九年度勞上字第二六號
上訴人	陳瑞微
被上訴人	台北市立平等國民小學
法定代理人	廖金春
訴訟代理人	李進成律師 黃勝文律師
右當事人間確認聘僱關係存在事件，上訴人對於中華民國八十九年六月十三日臺灣士林地方法院八十八年度勞訴字第十九號第一審判決提起上訴，本院判決如左：	
主 文	
上訴駁回。	
第二審訴訟費用由上訴人負擔。	
事 實	
甲、上訴人方面：	
一、聲明：	
（一）原判決關於駁回上訴人後開之訴部分廢棄。	
（二）確認上訴人於民國八十九年二月一日至八十九年二月二十九日間與被上訴人之聘僱關係存在。	
二、陳述：除與原判決記載相同外，補稱略以：	
（一）上訴人係受台北市教育局聘用，被上訴人之教師評審委員會（以下簡稱教評會）無權停聘、不續聘上訴人。	
（二）被上訴人未提出具體事實證明上訴人「教學不力」，對上訴人之不續聘處分，亦未踐行必要法定程序。	
乙、被上訴人方面：	
一、聲明：上訴駁回。	
二、陳述：除與原判決記載相同外，補稱略以：	
（一）被上訴人之教評會不續聘上訴人之決議，自八十七年八月一日起生效，自即日起兩造已無聘僱關係存在，上訴人請求確認兩造於八十九年二月一日至八十九年二月二十九日間之聘僱關係存在，已無上訴利益。	
（二）按「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」在於規範設置教評會之程序規定，而非規範教評會決議效力之問題。	
（三）依教師法第十四條規定，教評會有決議是否聘僱教師之權限。	
理 由	
一、兩造就被上訴人之教評會決議停聘及不續聘上訴人之效力有爭議，上訴人原起訴請求確認兩造於八十七年八月一日起至九十一年七月十一日止之聘僱關係存在，自有受權利保護必要。上訴人於本院減縮聲明請求確認兩造於八十九年二月一日至八十九年二月二十九日間之聘僱關係存在，自亦難謂無上訴利益。合先說	

明。

二、上訴人主張：上訴人自八十六年八月一日起受台北市教育局聘僱在被上訴人學校擔任教師，被上訴人之教評會無權停聘、不續聘上訴人，乃其教評會決議於八十六年十二月二十七日起至八十七年七月三十一日止停聘上訴人，嗣又決議自八十七年八月一日起不續聘上訴人，均未經台北市教育局核准，其所為上開停聘、不續聘上訴人之決議應屬無效。為此請求確認兩造於八十九年二月一日至八十九年二月二十九日間之聘僱關係存在。被上訴人則以：上訴人患有精神方面疾病，情緒不穩，教學不力，被上訴人之教評會依教師法第十四條第一項第八款、第二項規定決議予以停聘及不予續聘，無需報請主管行政機關核准，於法並無不合等語置辯。

三、查上訴人自八十六年八月一日起受聘於被上訴人學校擔任教師，嗣經被上訴人學校教評會決議，以上訴人教學不力有具體事由，自八十六年十二月二十七日起停聘至八十七年七月三十一日止，嗣又經決議自八十七年八月一日起不續聘，上開決議均經被上訴人呈報教育部「准予備查」之事實，為兩造所不爭執，並有被上訴人北市平國人字第六三五五號、六三八四號、六七二四號函、臺北市政府教育局北市教人字第八六二八三 八九 號函、台北市政府教育局北市教人第八九二 三五七三 號函附卷可稽，堪信為真實。

四、按教師法第十四條第一項就教師解聘、停聘、不續聘，共列舉八款事由。其中依第六款、第八款事由予以解聘、停聘、不續聘者，依同條第二項規定，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員半數以上之決議，有第一款至第七款事由者，依同條第三項規定，不得聘任為教師，其已聘任者，除有第七款情形者依規定辦理退休或資遣外，應報請主管行政機關核准後，予以解聘、停聘或不續聘。教師法第十四條第二、三項既就同條第一項所列各款解聘、停聘、不續聘事由分別定其應適用之程序。本件被上訴人係依教師法第十四條第一項第八款之規定，以上訴人「教學不力不能勝任工作，有具體事實」，對上訴人停聘、不續聘等情，有上開被上訴人及台北市政府教育局函可稽，依同條第二項規定，僅需「經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員半數以上之決議」，無庸報請主管行政機關核准。雖教師法施行細則第十六條第二款、第三款就教師法第十四條所稱之停聘、不續聘等所為定義，均規定「教師具有本法第十四條第一項各款情事之一．．．並報請主管教育行政機關核准．．．」，惟按教師法施行細則係教育部依教師法授權所制定，教師法第三十八條定有明文。依中央法規標準法第三條規定，該教師法施行細則之性質為法規命令，其法律位階為教師法之子法，作用在補充母法即教師法之不足，就細節性及技術性之事項加以規定，依子法不得逾越母法之原則，在適用及解釋施行細則時自應依循母法，不得超出母法所規定之範圍。是教師法施行細則第十六條第二款、第三款之規定僅係教育部在教師法授權範圍內，為執行教師法所為之補充命令，教師法第十四條第三項既明文將同條第一項第八款之事由排除於須經主管機關核准之範圍外，如謂施行細則可逕行將教師法明文排除之事項而予以回復，無異使教師法之規定形同具文

而與法源位階理論有所扞格，故教師法施行細則第十六條第二款、第三款之解釋及適用，自應依循其母法即教師法第十四條第三項之文義，而將教師法第十四條第一項第八款排除。至於高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法係關於設置教評會之程序規定，對於教評會決議效力並無規定，上訴人主張該辦法並無授權教評會之決議無需經主管行政機關之核准，故上開教評會之決議為無效云云，不足採信。是本件被上訴人對於上訴人之停聘及不續聘，僅報請主管機關准予備查，而未經核准，於法並無違誤。

五、綜上所述，被上訴人依教師法第十四條第二項所定程序，經教評會決議對上訴人為停聘及不續聘，並函知上訴人，兩造之聘僱關係於八十七年八月一日終止。上訴人請求確認兩造於八十九年二月一日起至八十九年二月二十九日間聘僱關係存在，自屬無據。原審為上訴人敗訴之判決，於法並無不合，應予維持。上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，上訴應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 十 一 月 廿 一 日

勞工第三庭

審判長法官 張 劍 男

法 官 蘇 芹 英

法 官 陳 筱 珮

右正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 八 十 九 年 十 一 月 廿 三 日

書記官 紀 昭 秀

二、最高行政法院92年度裁字第670號裁定

私立學校之聘約糾紛中最常見者就是無故或細故不續聘，教師之工作經常處於不穩定之狀態，一旦學校對教師作出不續聘之決定，教師應如何採取正確之步驟，最高行政法院92年度裁字第670號裁定指出私立學校聘請教師係屬私法上之契約關係，學校當局之不續聘並非行政處分，如在約定期限屆滿後不續聘者，該教師如有不服，應訴請普

通法院審判，不得提起行政訴訟；亦即教師聘約續聘與否之性質，應提起民事訴訟，除有教師法第14條第1項各款規定之情形之一者，不得續聘，尚難據此認私立學校對教師不續聘係屬行政處分，自不得提起行政訴訟。其裁定之全文如下：

最高行政法院裁定	九十二年度裁字第六七〇號
抗 告 人 王應霖	
右抗告人因與相對人教育部中央教師申訴評議委員會間有關教育事務事件，對於中華民國九十一年五月八日臺北高等行政法院九十年度訴字第三九二〇號裁定提起抗告，本院裁定如左：	
主 文	
抗告駁回。	
抗告訴訟費用由抗告人負擔。	
理 由	
一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定，行政訴訟法第二百七十二條準用民事訴訟法第四百九十二條第一項定有明文。	
二、本件原裁定以：按行政訴訟法第四條第一項規定，人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。所謂行政處分，依訴願法第三條第一項規定係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。抗告人係台北醫學大學前身私立台北醫學院（以下簡稱北醫）解剖學科副教授，該校以其留職留薪赴美進修，屆期前未依規定提出延長進修之申請，屆滿後亦未返校復職，遂自民國八十三年學年度起不予續聘。抗告人不服，循序訴經行政院訴願決定，以抗告人與北醫間因不續聘事件之爭執，核屬私權之爭議，應訴由普通法院審判，抗告人對之提起訴願，於法自有未合，而為訴願不受理之決定，自非全然無見。惟抗告人對於再申訴決定不服，依法應對北醫提起民事訴訟為私權之救濟，有如前述，本件再申訴決定既非屬行政處分，抗告人提起行政訴訟，對之訴請撤銷，顯非合法，因將抗告人之訴駁回，經核於法並無違背。	
三、按私立學校聘請教師係屬私法上之契約關係，學校當局之不續聘並非行政處分，如在約定期限屆滿後不續聘者，該教師如有不服，應訴請普通法院審判，不得提起行政訴訟，觀之司法院院解字第二九二八號解釋意旨自明。次按「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」為教師法第三十三條所明定。上開規定已明定「不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或...	

行政訴訟法」，亦即應按事件之性質依民事訴訟法之規定提起民事訴訟，或依行政訴訟法之規定提起行政訴訟，並非不服再申訴決定者，均可提起行政訴訟。至司法院釋字第三八二號解釋，係就「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，．．．此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分．．．自得依法提起訴願及行政訴訟。」司法院釋字第四三〇號解釋，係就「現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，．．．自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。」司法院釋字第四六二號解釋，係就「各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，．．．受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟。」另本院八十九年度判字第三六二七號判決，係就「大學教師之降等，乃對於大學教師之處罰性行政處分」，均與本件私立學校於約定期限屆滿後，決定不續聘之情形不同，無從比附援引適用。又查學校聘任教師後，除有教師法第十四條第一項各款規定之情形之一者，不得不續聘，僅係規範學校對其聘任之教師不續聘之限制，尚難據此認私立學校對教師不續聘係屬行政處分，得提起行政訴訟。抗告論旨，執前述各點，指摘原裁定違法，求予廢棄，核無理由，應予駁回。

四、依行政訴訟法第二百七十二條、第一百零四條、民事訴訟法第四百九十二條第一項、第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中華民國 九十二 年 五 月 二十九 日

最 高 行 政 法 院 第 四 庭

審 判 長 法 官 廖 政 雄
法 官 趙 永 康
法 官 林 清 祥
法 官 鍾 耀 光
法 官 姜 仁 脩

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 蘇 金 全

中華民國 九十二 年 五 月 三十 日

以往學者專家對教師聘約之性質迭有爭論，或以派任、聘任，或任職公立學校、私立學校為斷，認為教師之聘約是私法契約或公法契約而爭論不休，但此一爭論在教師法公布施行後應該無此實益了。在

司法判決之實務上，一切均依照教師法上解聘、停聘、不續聘之法律規定，且並不分公立學校或私立學校，在實務上均適用教師法。

上開台灣高等法院之判決案例，被上訴人是台北市立平等國小，與學校教師間發生解聘之爭議，若依以往之見解，因當事人之一方為公立小學，可能因此被認為是公法上之契約關係，自然應該由行政法院受理管轄，但本案卻是由台灣高等法院做出「民事判決」；另一最高行政法院裁定中，相對人為教育部中央教師申訴評議委員會，原審臺北高等行政法院亦認為應由一般法院民事法庭受理，顯然教師之聘任契約在實務上並不分別公立或私立學校的聘約，在聘約糾紛之性質上，法院實務認為是私法契約性質，且由民事庭受理管轄，實務上較偏向是私權爭議甚為明顯，一般民事法院與行政法院同時前後做出相同見解之判決，非常具有代表性，具有司法實務上指標性意義。

第四節 現行法律架構下教師之法律定位

依教師法第 3 條之規定，教師法適用之範圍僅限於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師始有教師法之適用，但對於兼任、代課及代理教師之權利義務，依教師法第 35 條之規定僅由教育部訂定辦法規定，「教師」乙詞實際上在

法律適用上，因其本身是否為教師法規範適用之範圍，而有不同之法律定位。

一、公立及已立案私立學校專任教師之法律定位

教師法在立法過程中，總共有陳哲男委員、謝長廷委員、何智輝委員、教育部等四個教師法法律案。在陳哲男委員所提之教師法草案總說明中，關於教師法草案第 3 條之說明為：本法以公立及已立案之私立學校（含幼稚園）專任教師適用之，具有現役軍人或公務員身分之教師不適用本法。此即說明第 3 條明定本法之適用對象為公立或私立學校（含幼稚園）之專任教師，具有公務員身分或軍人身分者不適用之，以建立軍、公、教分途之管理制度。

在謝長廷委員所提之教師法草案總說明中，關於教師法草案第 3 條之說明為：本法適用於已立案之公私立學校各級專任教師，但大學校院師資之聘任與考核，依大學法之規定。具現役軍人或公務員身分之教師不適用本法之規定。確立本法適用於已立案之公、私立學校專任教師，大學教師及具有現役軍人或公務員身分之教師，不適用本法，以建立軍、公、教分途之管理制度。

依現行教師法第三條之規定「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇並依法取得教師資格之專任教師適用之。」非常

明顯地，在教師法第 3 條適用範圍下之教師，不論公立或私立學校之專任教師，在教師法之下法律地位一律平等，並沒有所謂「特殊公務員」，反而公教分途更加確立。

雖現行公立學校之教師是「比照」公務員待遇，但在教師法第 24 條：「教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。儲金制建立前之年資，其退休金、撫卹金、資遣金之核發依原有規定辦理。教師於服務一定年數離職時，應准予發給退休撫卹基金所提撥之儲金。前項儲金由教師及其學校依月俸比例按月儲備之。

公私立學校教師互轉時，其退休、離職及資遣年資應合併計算。」第 25 條：「教師退休撫卹基金之撥繳、管理及運用應設置專門管理及營運機構辦理。教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，另以法律定之。」

上開條文規定中，明定教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，須另以法律定之，不再「比照援用」公務員之待遇，教師在現行教師法的法律架構下，自有其退休、撫卹、離職、資遣及保險之規定，除了與公務員劃分界線外，亦與勞工之現行制度，諸如勞工退休金條例、勞工保險條例之制度明顯不同，換言之，教師法之制定已然將教師之待遇、退休、撫卹、離職、資遣及保險等問題明文應另以法律制定之方式，形成公務員體系及勞工體系並列之第三大體系法律架構，雖然教

師之待遇、退休、撫卹、離職、資遣及保險，尚未經立法制定，但依教師法第39條：「本法自公佈日施行。但待遇、退休、撫卹、離職、資遣、保險部分之施行日期，由行政院以命令定之。」但教師法適用範圍內之教師，其法律上地位已另成一套法律體系，且已經儼然成形。

二、公立及已立案私立學校兼任教師之法律定位

如上所述，教師法第3條明定適用之範圍僅限於公立及已立案私立學校之專任教師，對於公立及已立案私立學校之兼任、代課、代理教師則顯然無教師法之適用，則上開教師之待遇、退休、撫卹、離職、資遣、保險，並無法一體適用。

依教師法第35條第2項之規定，兼任、代課及代理教師之權利、義務，由教育部訂定辦法規定之。依該條項之規定，教育部訂定「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」，該辦法第7條第1項第4款雖規定：對主管教育行政機關或學校有關其個人待遇及解聘之措施，認為違法或不當致損害其權益者，得準用教師法之申訴程序，請求救濟；但對於教師聘任後非有教師法第14條法定理由，不得解聘、停聘或不續聘之規定則無任何保障兼任、代課及代理教師權益之規定，反而在兼任、代課及代理教師在聘約「有效期間內」，如兼任、代課及代理原因消失，學校得終止聘約，且代理教師僅能依有關規定辦理參加勞工保險

及全民健康保險（參照高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第5、13條之規定³）。

面對兼任、代課及代理教師確實擔任教職工作，卻無法受到應有之保障，教師法立法上確有不盡周延之處，又依工會法之規定，明定限制組織工會，又不在教師法適用範圍之內，無疑地，這些兼任、代課、代理教師受到不公平的待遇時，顯然無有效的組織作為抗衡校方之著力點。其法律地位遠不及於勞工，確有修改教師法適用範圍之必要，俾符憲法保障人民工作權之意旨。

三、立法院第五屆立法委員對教師組織工會之修法方向

攸關百萬勞工權益的勞動三法，立法院第五屆立法委員經朝野黨團協商取得初步共識，其中對於是否開放教師組織「工會」並取得「罷教權」，以及電信等大眾事業罷工必須有「30天冷卻期」，始終未能達成共識，分別以多案並陳之方式，送交院會進行最後表決。

關於工會法第4條之修正草案對教師是否可以組織工會，主要有下列之提案：

³ 高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點第5條：兼任、代課及代理教師在聘約有效期間內，如兼任、代課及代理原因消失，學校得終止聘約。但應於聘約中事先約定。

第13條：代理教師參加勞工保險及全民健康保險，依有關規定辦理。

(一) 立法委員林惠官等 34 人提案

立法委員林惠官等 34 人提案修正工會法第 4 條：「勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。」主張除現役軍人外，其餘勞工包括教師、公務員皆可以依法組成工會(立法院議案關係文書，2002c，院總第 977 號委員提案第 4440 號)。

(二) 立法委員劉文雄等 39 人提案

立法委員劉文雄等 39 人提案修正工會法第 4 條：「刪除」。主張應刪除工會法第 4 條之限制規定，開放軍人、教師、公務員均得組織工會(立法院議案關係文書，2002b，院總第 977 號委員提案第 4233 號)。

(三) 親民黨立院黨團林郁方等 3 人提案

親民黨立院黨團林郁方等 3 人提案修正工會法第 4 條：「勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。」主張除現役軍人外，其餘勞工包括教師、公務員皆可以依法組成工會(立法院議案關係文書，2002d，院總第 977 號委員提案第 5033 號)。

(四) 立法委員湯金全等 55 人提案

立法委員湯金全等 55 人提案修正工會法第 4 條：「軍人不得組織工會，公務人員之組織另以法律定之。教師法規定之教師會為教師之工會，各級教師會適用本法之規定，並向各工會主管機關備案；其選任人員之名稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其

組織章程中訂定之。』主張教師會為教師之工會，並應向各工會主管機關備案(立法院議案關係文書,2002a,院總第 977 號委員提案第 3930 號)。

(五) 行政院工會法修正案

行政院提案修正工會法第 4 條：「教師、政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。……」教師之結社組織依其他法律規定，換言之，就是應依教師法之規定，亦即教師只能組織教師會，不能組織工會（立法院議案關係文書，2002e，院總第 977 號政府提案第 8606 號）。

茲將工會法第 4 條各修正草案之意見表列如表 2-1

表 2-1 工會法第 4 條各修正草案之意見

	工會法第 4 條修正草案
林惠官等 34 人提案	勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。 公務員—可以組織工會 教師—可以組織工會 現役軍人—不可以組織工會
劉文雄等 39 人提案	工會法第 4 條刪除 公務員—可以組織工會 教師—可以組織工會 現役軍人—可以組織工會

<p>親民黨立院黨團 林郁方等 3 人提案</p>	<p>勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。</p> <p>公務員—可以組織工會 教師—可以組織工會 現役軍人—不可以組織工會</p>
<p>湯金全等 55 人提案</p>	<p>軍人不得組織工會，公務人員之組織另以法律定之。教師法規定之教師會為教師之工會，各級教師會適用本法之規定，並向各工會主管機關備案；其選任人員之名稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其組織章程中訂定之。</p> <p>公務員—另以法律定之 教師—教師會為教師之工會 軍人—不可以組織工會</p>
<p>行政院</p>	<p>教師、政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。</p> <p>公務員—依其他法律 教師—依其他法律 現役軍人—不可以組織工會</p>

資料來源：本研究

很顯然，各黨團幾乎都一致主張教師可以組織工會，只有行政院仍限制教師組織工會之權利。顯然地，教師的勞工身分在此番工會法

修正草案中已經被彰顯無遺，雖然對教師是否擁有罷教權立法委員仍有爭議，但同意教師組織工會之看法已然趨於多數。

雖然，教師具勞工身分顯然不論是教育部、勞委會或立法院均採肯定之態度，但是否就應一體適用勞動三法，則出現彼此不同之意見。教師法所賦予教師工時、待遇、退休等權利義務，將因是勞工身分，面臨須否依據工會法由勞雇雙方重新協商之問題，其中可能出現「寒暑假不工作就不給薪」、「比照勞工一次退」、甚至不再享有「免稅優待」等情形；且如果回歸工會法協商，勞資事項則歸由勞委會等勞工主管機關管轄；未來能否確保教師持續保有優惠待遇，教育部恐將無能為力；教師工作權利義務及待遇、退休、救濟等規定，是否因此也須回歸工會法相關規定進行修法，以「符合法律規範一致性」。此外，教師目前有的「月退」優待，也可能須比照勞工改為「一次退」，是否仍能享有 18%退休金優惠利率均須重新協商，可能出現各校「一國多制」，公立學校教師現有比照公務員的優惠待遇，因勞工身分的確認未必都能確保。

由此可見，教師的「法律定位」十分重要，因為教師雖為勞工，但其工作本身攸關國家教育大業，攸關學生受教權，確實與一般「勞工」的定位有所不同，教師定位問題可說是教育政策之一環，並不單純只是爭議其是否為勞工而已。針對目前現行法律之架構而言，公教

分途之態勢十分明顯，以往公立學校教師「比照」公務員待遇之情況，在教師法第 20、24、25 條⁴實施後，教師之待遇、退休、撫恤、離職、資遣、及保險均須另以法律訂定，並不全然回歸勞動三法，值此重新架構教師法體系之際，教師面臨歷史上前所未有全新定位的轉捩點上。

四、以德、日、美教師之定位審視我國教師定位之問題

教師具有勞動者身分幾乎是一般之通說，在教師法實施後，不論公、私立學校之專任教師均一體適用；尤其在大法官會議解釋釋字第 308 號解釋確立公教分途原則之後，是否應把教師單純定位為勞動者，一直是引起爭議之問題。以下簡單以德、日、美三國之情形為例，加以說明。

（一）德國立法例對教師之定位

⁴ 第 20 條：教師之待遇，另以法律定之。

第 24 條：

教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。儲金制建立前之年資，其退休金、撫卹金、資遣金之核發依原有規定辦理。教師於服務一定年數離職時，應准予發給退休撫卹基金所提撥之儲金。前項儲金由教師及其學校依月俸比例按月儲備之。

公私立學校教師互轉時，其退休、離職及資遣年資應合併計算。

第 25 條：

教師退休撫卹基金之撥繳、管理及運用應設置專門管理及營運機構辦理。

教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，另以法律定之。

在德國，教師之身分均為勞動者之身分，教師之定位則因公立、私立學校及擔任專職或兼職、臨時性之教職而有所不同。

公立學校中之專職教師大都是公務員，但兼職之教師及部分專職教師；尤其是暫時性或臨時性教師，及尚未具備公務員任命要件之教師，則是處於一種「雇員關係」(im Angestelltenverhältnis)。這些非專職之教師之法律地位及其與學校間之法律關係，乃是依照一般勞動法令以及聯邦雇員團體協約(Bundesangestelltentarifvertrag)之規定加以規範。這些雇員之勤務關係，是經由契約規定，且關於教師之法律關係應以書面締結之。解約及其他勞動關係之爭訟由勞動法院(Arbeitsgericht)管轄。

至於私立學校與其教師之法律關係，則不論專職與否，一律依民法一般原則及勞動法之規定。私立學校與教師間須訂立勞動契約，該契約須經教育主管機關之同意，且關於勞動契約上之爭執，亦由勞動法院管轄(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)。

(二) 日本立法例對教師之定位

在日本，教師被認為是以其勞動力換取對價(即薪資)而維持生活之人，故教師也是日本憲法第 28 條所指的「勤勞者」；即「勞動者」。

日本教職員組織所定的「教師倫理綱領」第 8 項，也認為：教師是以學校為工作場所，而從事工作的勞動者。一般認為日本無論國、公立學校教師均應為勞動者，應受日本憲法第 28 條的保障。因此，國、公、私立學校均應享有勞動權。但依據日本教育公務員特例法，國、公立學校之教師為教育特殊公務員。

至於私立學校教師，基於憲法所保障之勞動權，可組織勞動組合（即工會）自不待言（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）。

（三）美國立法例對教師之定位

美國教師無論是公立學校或私立學校所雇用，在其與學校間之僱傭關係下，均具有勞動者之性質。由於教師兼有勞動者之身份，原本應可以享有勞動者約三種基本權利。然而，對公立學校教師而言，美國法院在判例認為公立學校之教師兼具有公務雇員⁵之身分，雖然兼具有公務雇員之身分，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，而確立了美國公立學校教師的團結權；即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）（教育部「教師與教師團

⁵ 教師並非一般公務員（public officer），而係依契約雇用之人員，故正確的稱呼似以稱為公務雇員（public employee）為當（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，2002：51）

體之定位與合理協商、協議權」工作小組，2002：8）。

以德、日、美三國之教師定位而言，三國皆承認其勞動者之身分，對於私立學校之教師，依據勞動法規，享有勞動三權，並無疑義；但對於公立學校之教師有定位為公務員、特殊公務員或公務雇員，並非與私立學校教師一體適用勞動法規。反觀我國教師法第 3 條⁶之規定，其適用對象並不分公、私立學校教師，一律一體適用教師法之規定，而立法院第五屆立法委員所提之勞動三法修正案，並未注意到公、私立之教師定位的不同，只有在教師是否有勞動三權上思考，在整體教育制度與公法、私法體系的考量上是否周延，當下不無探討之空間。

⁶ 教師法第 3 條：本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。

