

## 第二章 文獻探討 9-28

### 第一節 教師任用方式的演進 9-16

師資培育法自民國八十三年公布實施後，我國師資培育制度產生重大的變革，自此我國師資培育走向多元化的培育制度，除師範校院外，一般大學校院亦得開設教育系所或教育學程。同時，師資的培訓由過去的採取公費的計畫性培育制，轉變為採取自費為主，兼採公費及助學金等方式實施，希望藉由自由市場的機制，使師資的供需自然達到平衡的狀態。

民國八十四年八月公布實施的教師法，是我國第一個以教師為主體的法律，其第一條即明白揭示：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制訂本法。」自此，確立我國教育改革第一線——教師的專業自主地位。

綜合師資培育法與教師法來看，我國教師的培育由過去封閉的系統，轉變為開放的系統。藉著師資來源的多元化，以提昇師資來源的素質；而教師資格的取得則採取檢定制，透過初檢與複檢的方式，來控制師資產出的品質。換言之，我國的師資培育採取自由市場取向的政策，希望藉由自由市場的機制，使教師的供需能達到平衡，此外，並藉由自由市場發揮汰劣存良的篩選機制，以提昇教師的品質。然而要發揮自由市場機制的篩選，必須設有淘汰的機制，而此淘汰的機制就是各中小學的「教師評審委員會」（以下簡稱教評會），因此，校評會的良好運作可以說是師資培育改革成功與否的重要關鍵。

#### 壹、教師聘任制度的歷史沿革

教師評審委員會的設立可說是顛覆了過去教師聘任的傳統，因為過去是國小教師採派任制而中學教師採聘任制，而新制則改為聘任制。以下就教師聘任制度的演進做一清楚敘述。

### 一、教師任用方式的變化概述

從教師專業教育制度的演進發展來看，比較正式的教師任用制度是直至近代師範院校興起，或是各國推展教育國家化、普及學校教育之後才出現。

在師範院校興起之前，擔任學校教師者多半是憑藉其專業學科的基礎，採用師徒式或是藝徒式的方式進行其教育工作，而由學生家長或某些機構(如教會等)提供束脩來延聘教師。之後國民教育興起，由於當時國家主義的影響(如普魯士等)，以及後來民主政體對於普遍的(而非少數精英的)高素質國民的需要，各國對於全民的、普及的教育，開始有了更深的介入(如我國的憲法中即有對國民教育的相關規定)，國家興辦國民教育成了大勢所趨，教師的聘任方式也成為國家教育政策的考量之一(瞿立鶴，民81)。

國民教育在普及實施的早期，由於師範教育體系尚未完整，以及社會上所能提供的師資有限，教師任用的方式與學校任用教師的標準必須具有較大彈性，一般知識份子進入教職的門檻不會太高。

清末民初時，我國中小學校師是採行「實驗檢定」制度。雖然依照清廷所公布之初級優級師範學堂章程規定：凡修畢師範學堂規定課程取得畢業證書者，才可以擔任中小學堂教師。但因當時師範學堂招生名額有限，而且各省普興學校，須有大量的師資，為了解決師資問題，「檢定初級師範學堂中學堂教員章程」就規定未受師資養成教育者經「試驗」

檢定合格取得證書者，亦可擔任小學校師資。至於教師的任用與否，則由各學校主事者決定。

此時期的教師任用方式與標準和傳統上聘任蒙師或西席時，「合則來，不合則去」的聘僱方式較類似，在任用者與被任用彼此之間大致上保存有許多的選擇以及彈性，但在教師的品質及待遇上則較無保障(類似因為師資不足而降低任用標準的情形在後來民國的「九年國教」倉促實施時，也曾發生過)。

由於對普及教育的重視(如視教育為「精神的國防」等)，以及國家對學校教育的主控程度日深，各地師範院校紛紛成立，民國成立後的國民教育(當時的小學校教育，以及後來的中學教育)之教師任用制度逐漸採用派任，或是具有派任性質的聘任(如師範院校畢業生的分發介聘)為主。

自此時起，公立學校教師(尤其是國小教師)的聘僱逐漸由一般的私人僱傭關係(即私法契約關係)，轉變為帶有類似公務員任用關係的色彩(如法、德、日本等國的教師法由政府任用即是)，而對於師資的選用標準，自然也逐漸有由國家來統一明定的趨勢。

教育部於民國二十三年公布了「小學教員檢定暫行規程」和「中學和師範學校教員檢定暫行規程」。爾後經每年之修訂，演變為後來的「中小學校教師登記及檢定辦法」。其中有「試驗」檢定辦法，除了提高基本資格與受試科目外，藉「檢定考試」為師資培育及任用之重要方法始終沒有改變(瞿立鶴，民 81)。但自民國五十七年實施「九年國教」以後，開始逐年停辦「檢定考試」，改行「登記」審查認可制，國小的師資依規定為派任分發，中等學校教師的任用部份雖然在規定上為聘任制，但事實上公立學校(特別是國中)主要採用的仍是具有派任性質的「介聘」分發，由縣市政府介聘師範院校畢業生，或是教師甄試錄取者給學校，教師甄試的分發形式，使得公立學校教師的任用與公務員「考用合一」的方式十

分相似，只是多了一紙聘書而已。至於私立中學、小學教師的任用，則較接近早期單純的聘任，不具有派任的性質。

## 二、過去聘任制度的弊端與改革的醞釀

由國家或地方政府統一的師範教育和教師派任方式，雖然可以讓師資素質維持在某一程度的水平上，也可以讓教師的工作有所保障，但是這卻讓國民教育的多元性與異質性消失，而且教育工作任用者與被任用者的某些權利也被犧牲了。過去曾有學校對於不適任的派任或分發教師無可奈何，或是教師因與校長相處不睦，或發表與政府立場不同的言行而遭到校方(其實可能只是校長)逕行停聘，甚或解聘。由於過去的中等學校教師的聘期每次都只有二年，不予續聘在法律不需任何條件，國小教師部分則只需以行政處分就可以影響其工作權利，教師在這樣的任用條件下，是絕對的弱勢。我國直到不久前的情況正是如此，而各界也屢有改革的意見和呼聲。

另一方面，隨著社會多元的開放及政治氣候的轉變，大眾對於長期以來中、小學師資培育與任用狹窄、單一的培育方式，有愈來愈多的批評。許多的師範校院希望改製成為大學校院而固有的大學院校則希望能增設中、小學教育學程，兩者都希望能藉著教育的試探、分化功能，以及就業市場的誘因，依照學生之興趣、性向與意願來決定專業教育的實施。師範教育由以往單位行業式的專業訓練，逐漸轉變為大學校院的職責和功能之一，而教師來源的多樣化則將使得任用教師的中、小學，對於教師的甄選方式更需要良好的規劃。

目前新的師資培育設雖然同樣是強調教育專業科目，但容許了更多元的培育環境，並且強調實習訓練的重要。在獲得專精的知能，經過實習以及資格檢覈合格，並取得證照之後，才得以接受學校的聘任。不過

這一切都還需要有適當教師任用機制配合才行，原有的派任制度在這樣的精神下已不敷環境的需要，而教師法等相關新規定的實施(如國小師資全面改為聘任)，目前正在面臨著這項考驗。

### 三、新舊制度下任用條件的轉變

派任教師與聘任教師的區別，由於前者較具有公務人員的性質，對於此一性質是否會影響到教師專業的完整性與形象，曾有過不少爭議和討論。在我國教師任用制度的轉變歷程中，任用條件在教師和任用學校間的制度、權利、以及運作上的變化，可以分述如下：

#### (一)任用者的轉變

就教師任用者的轉變來看，過去中、小學對於縣市主管教育行政機關派任(或分發)的教師並沒有多少選擇的餘地，按「教育人員任用條例」第二十六條(優先於其它普通法的特別法)之規定：「各級學校教師任用程序如下：一、國民小學教師...由主管行政機關派任。二、中等學校教師由校長聘任。...」，對於國小教師之派任，因係主管教育行政機關基於特別權力關係所作之行政處分，學校本身能夠作主的成分極少。

對中等學校而言，雖然聘任的決定權在校長手上，但校長本身的產生與調動就受制於主管教育行政機關，以個人來承擔上級的壓力及個人生涯的風險，其決策的自由程度恐怕不會太大。無論是主管教育行政機關的派任或是校長的聘任，都未必能充分的反映出學校或學生對教師的真正需求(校長之於學校，可能較一般教職員更像個過客)。

在新的教師法及其施行細則中，有關國小教師派任部分的問題已經不再存在，而聘任的決策權也轉移(或是下放)給教師評審委員會，由校長就主管教育行政機關分發或公開甄選之合格人選，提請教師評審委員會評

審後聘任。雖然分發等形式仍在，但決策的代表性及個人層次的顧慮已較有改善，應能有更自由的選擇餘地。

## (二)被任用者的轉變

就教師的立場而言，過去的「教育人員任用條例」中規定：中等學校教師自第一次起，聘期即均為二年(第三十七條)，且聘期屆滿不續聘時並無任何條件限制，只需在聘期屆滿一個月內，書面通知其人，並報經主管教育行政機關備查即可。這樣的設計，可能早已與我國憲法中規定：國家應保障教育工作者(第一百五十八條)、國家應獎勵或補助從事教育久於其職而成績優良者(第一百六十七條)等規定之精神相違背了，新的「教育人員任用條例」中增定：高級中等以下學校教師續聘三次以上，成績優良者，經教師評審委員會全體委員三分之二評審通過，得長期聘任，其聘期由教師評審委員會訂定之(第三十七條)。這不僅反映出教師工作權獲得較明確的保障，也代表了憲法條文中所揭櫫精神的伸張。

另一方面，教師對任教學校的選擇權(至少是應徵的選擇權)則有了較大的空間，而在聘任的最後決策權方面，也已由校長(或主管教育行政機關)轉給教師評審委員會，教師的聘任與否較不至於只憑校長個人的意見(或偏見)就決定。也較不易發生校長受到種種威脅利誘影響，或是濫用私人的流弊。

從學校教評會與校務會議的運作來看，委員會制的民主決策方式，已將漸取代傳統以校長為重心的首長領導方式。

## (三)派任與聘任的爭議

隱藏在教師任用機制為聘任或派任(委任)差異背後的一項重要影響可能在於：(公立)國中、小教師是否(或應否)具有公務員的性質。這個問題

過去曾經引起不少學界和法界人士的爭議，如行政法院四〇年判字第十九號判決：「...依法令委任之中小學校教職員，受有俸給者，為公務員服務法上之公務員。聘任之教職員則否。」但是從公務人員考試法、公務人員俸給法、公務人員服務法、及公務人員任用法等法中，卻無法明確地判別教師是否為公務人員(蔡志芳，民 81)，這顯示了對教師的地位，仍有某些部分是「有待解釋」的。過去對於教師任用方式的探討，往往不單只是對某種任用者與被任用者間權利義務定位的選擇，還涉及到有關教師身份認定、甚或是權利救濟的考量，而讓問題變得更加複雜。在「教師法」公布施行之後，教師的身份有了較明確的定位，而教師聘任用方式的相關細節(有相當程度的空間開放給各校的教評會)，可能將會是下一步興革的焦點。

如前所述，教師任用方式由派任再回歸到聘任的改變，其實自有其時代背景及理由。基於憲法中對於國民教育的規定，國家對偏遠、貧窮等環境不良地區的教師需求，以及師資供需的平衡應有解決與調節的責任，使得對教師的聘用不能夠完全放任其採行自由市場的機制。某種程度的派任形式也因此具有其存在的意義和必要(如對偏遠地區教師的派任等等)。然而派任或國家對教師的規範，也必須在不危害的豐富多元發展、學校自主性，以及教師工作權的前提之下，才能發揮正向的作用。在這樣的前提之下，保障教師聘任制度的彈性，以及教師與學校(不只是校長的)雙方的選擇與決策權，使其具有一定的調整空間，似乎是較適當的作法。

## 貳、教育評審委員會成立的背景

教師法自民國七十六年十二月開始進行催生工作，耗時七年的長期評估後終於在民國 84 年 7 月立法三讀通過，於 8 月 9 日由總統明令公佈後，

正式實施，其關係到全國 23 萬多位公私立大、中、小學教師的切身權益。其中尤其以「教師評審委員會」(簡稱教評會)的成立最令人矚目。教師法第十一條第一款規定「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘與長期聘任，經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之」。依此條文，中小學教師均改為聘任制，而過去教育行政機關辦中小學教師甄選、介聘或調動是引用教育人員任用條例第二十七條及國民教育法第十一條的規定，由行政機關約集各縣市政府教育局及國民中學校長組成委員會實施甄選、商調及介聘程序後，再由縣市政府派任或國民中學校長聘任。而這樣的作法將完全被聘任制所取代。

專科以上學校教師之聘任，分別依大學法及專科學校法之規定來辦理。而教育部在 86 年 3 月 1 日訂定「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」，以做為高級中等以下學校教師評審會成立與運作時的依據。

我們知道，必須先改善教師的地位與權力，讓教學專業化，才能改善教育的品質。教評會的成立就是基於這樣的目的。

## 第二節 教師評審委員會的基本概念 16-19

### 壹、教師評審委員會成立的目的

教評會之設立其目的有以下幾點(周志宏，民 86)：

- 一、落實教育權力的下放，建立以學校為本位的學校自治制度：教師法將聘任與淘汰教師的權力下放給學校教評會，乃是學校自治中人事自治的開端，可以使真正熟知學校狀況與需要的人員來參與學校的人事決定。
- 二、尊重教師之自主、自津與專業判斷：教師法規定教評會的成員中教師代表不得少於總額二分之一之設計，乃是基於尊重教師之專業判