

# 從教師工作權論教師申訴制度

吳瓊如

國立高雄師範大學教育研究所碩士班研究生

申訴制度乃是，一般人民因行政機關之作爲或不作爲，使權益受損，向國家申訴請求補助的方法，是民主社會中維護基本人權不可或缺的行政救濟。在校園民主意識日益高漲的趨勢下，教育行政機關基於減少行政衝突，使教師權益糾紛能循法定程序依法處理的理念，來建立教師申訴評議制度。故本文從教師的工作權出發，論述教師的申訴制度，期望教育部訂定出合理的申訴組織及評議準則，使教師的工作權得到應有之保障，更可供教育行政機關做爲興革意見之用。

## 壹、教師工作權之探討

### 一、教師工作權的來源

從人權的觀點來，人權是人類與生俱來的，包括了生存權、工作權、財產權、自由權、平等權等，教師是人，無庸待言的，享有一切人類的基本權利，與一般國民或公民相同。從契約的觀點來看，教師受僱於學校，當教師接受學校法定負責人的聘書時，便表示同意聘約之規定，完成契約關係。學校爲了達到教育目標，聘請教師來完成，便必須賦予教師相當的權利。若從專業的觀點來看，一九六六年聯合國教科文組織（UNESCO）在其「關於教師地位之建議」第六條明示「教學應被視爲一項專業，它是一種公共服務的型態，需要教師的專門知識和特殊才能，並須要一段長久持續性的努力研究，才能獲得維持。」今日，教師是一種專業，已較能得到一般人的贊同。專業便能產生權利，教師的權利便是來源於教學是一種專業。

### 二、教師工作權未獲充分保障之原因

教師法律地位不明確，不同的解釋及不同的法律條文對教師身份的認定也不同，當教師權益發生糾紛時，常會令教師投訴無門，無法得到應有的保障。在另一方面，因爲公立學校教師與學校關係仍未確定，教師工作權便無法獲得充份保障。例如，行政法院主張公立學校教師與學校間的關係屬私法契約；最高法院則主張公立學校教師之聘用契約乃公法契約。在此權利義務關係難能充分界明之前提下，教師申訴制度之基礎，不無陷落「道德說服」、「權威影響」之虞。

### 三、教師工作權的法理分析

隨著民主法治理念的進步，政府對於社會各階層的工作權都逐漸以具體法規程序來維護，例如，勞工有勞動基準法，公務員有公務員任用法及其他相關法律，保障其不會隨便被免職，可是教師卻沒有，這源於我國教師的身分特殊，究竟是公務員或受聘人，至今仍是個謎團。此種情況，若於發生教師工作權益糾紛時，將會影響到教師工作權益的保障。換句話說，教師法定身分的確立，教師與學校關係為何？兩者為教師工作保障的主要命題，以下分析這二項命題，以明白教師工作權的法理基礎。

（一）教師的法定身份：從下圖可知，就「公務人員任用法」、「公務人員退休法」、「撫卹法」、「俸給法」、「考績法」、「懲戒法」、「服務法」等法條文內容檢視，教師非屬公務員；惟就「公務人員保險法」、「國家賠償法」、「刑法」所稱之公務員，教師便適用前述三法。

| 教師法定身分 | 法 律 規 定     | 條 文 內 容                                                             | 說 明                                        |
|--------|-------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 是公務員說  | 公務人員保險法     | 第二條：「本法所稱公務員，為法定編制內之有給人員。」                                          | 教師是法定編制內之有給人員。                             |
|        | 公務員保險法施行細則  | 第六條第五項：「本保險之要保機關，包括公立學校及教育文化機關。」                                    | 教師保險同公務員保險各項規定。                            |
|        | 刑法          | 第十條第二項：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」                                        | 教師依國家法令從事教育工作。                             |
|        | 國家賠償法       | 第二條第一項：「本法所稱公務員者，謂依法令從事公務之人員。」                                      | 理由同上。                                      |
| 非公務員說  | 公務人員任用法     | 第五條：「公務人員依官等及職等任用之。」<br>第卅三條：「技術人員、教育人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律規定之。」 | 教師無官等及職等，其任用是教育人員任用條例及施行細則來任用。             |
|        | 公務人員退休法     | 第二條：「本法所稱之公務人員係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」                                  | 教師非依公務人員任用法之適用對象，其退休是按學校教職員退休條例及施行細則來辦理退休。 |
|        | 公務人員退休法施行細則 | 第二條：「本法第二條所稱公務人員任用法律，指銓敘部所據以審定資格或登記者，皆屬之。」                          |                                            |
|        | 公務人員撫卹法     | 第二條：「依本法撫卹之公務」                                                      | 理由同上。其撫卹是                                  |

|  |         |                                      |                                                    |
|--|---------|--------------------------------------|----------------------------------------------------|
|  |         | 人員，以現職銓敘機關審定資格登記有案者為限。」              | 按學校教職員撫卹條例及施行細則來辦理撫卹。                              |
|  | 公務人員俸給法 | 第十九條：「教育人員及公營事業人員之俸給，均另以法律定之。」       |                                                    |
|  | 公務人員考績法 | 第廿三條：「教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律規定之。」      | 教師考績是按公立學校教職員成績考核來辦理。                              |
|  | 公務人員服務法 | 第廿四條：「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。」 | 依司法院解字第二九八六號解釋，僅認定委任之職員為公務員，至於聘任之中學教師及派任之小學教師不能屬之。 |

## （二）教師與學校的關係：

1. 特別權利關係：傳統中對於我國教師與學校的關係大多認定為特別權利關係。如此一來，公立學校教師與學校的關係並非契約的，而是由學校行使強而有力之公權力的權利關係。在合理的界限內，學校當局便享有向教師下達各種特別限制措施之權力，教師便不得提起訴願或訴訟以求救濟。

2. 契約關係：分為私法契約和公法契約二種關係。目前我國公私立中學教師探聘任制，私立學校教師聘任屬私法契約，但公立學校教師之聘任究為公法或私法契約則有爭論。私法契約之爭訟循民事訴訟途徑；而公法契約的爭訟屬於行政法院管轄之，契約有爭執時僅得以訴願或行政訴訟為之。

## 貳、我國教師申訴制度

### 一、規劃教師申訴制度的緣起

國人向來將教師塑造成超乎凡人之聖人，致教師權益受損時忍氣吞聲，為求「師道尊嚴」；在另一方面，當教師有勇氣為所受的權益之損失求救濟時，常因其特殊的法律定位而致權益無法受到合理保障，例如，雖然我國憲法規定，「人民有請願、訴願及訴訟之權利」（第十二條）；訴訟法亦規定，「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當致損害其權利或利益時，得依本法提起訴願、再訴願」，但教師因被行政法院認為其與國家的關係是「特別權利關係」，因而不能提起訴願或行政訴訟請求救濟。若其發生「停聘」或「中止續聘」之糾紛時，行政部門或行政法院，則又本諸「私法契約關係」的觀念，會向普通法院藉民事訴訟，請求救濟，此等判例不勝枚舉。教師法律定位雖能明確，則其工作權益便難以獲得保障，規劃建立教師申訴管道，便成為當前教育行政主管機關修訂教育法令的重點工作。

### 二、教師申訴評議委員會的組織

教育部於八十年二月八日以台（80）參字第○七○○四號函訂定發布「教師申訴評議委員會暫行設置要點」，依此規定設置教師申訴評議委員會（簡稱申評會），其組織分配如下：

（一）申評會層級：專科以上學校為學校及中央兩級；高級中等以下學校分縣（市）、省（市）及中央三級。

（二）申評會成員：含該區教師自治組織或分會代表、教育學者、未兼行政教師不得少於總額的三分之二。

### 三、教師申訴評議委員會的運作

教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會申訴。

（一）教師申訴之程序分申訴及再申訴二級，教師不服申訴決定者得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者亦同。

（二）申訴案件經評議確定者，主管教育行政機關應確實執行，而評議書應同時寄達當事人、主管機關及該地區教師自治組織。

（三）教師不願申訴或不服申訴、再申訴者，得按其性質提起依訴願法或行政訴訟或其他保障法律等有關規定，請求救濟。

### 四、現行教師申訴制度之檢討

依照教師法第三十一條的規定，教師申評會是編制外的團體，因為其委員除外界之法律學者與社會人士之外，尚有該地區教師自治組織或分會代表、行政官員及教育學者，而教師法的五條條文中，也找不到任何有拘束力與強制力的規定。在審理的方式上，因為申評會的審理採書面評議，會議不公開舉行，惟得通知申訴人、對造及關係人到會說明，不准兩造辯論，所以，申評會的審理方式缺乏評議公信力。

再者，教師法中「申訴與訴訟」條文內容也過於簡單，條文中只粗略提了要組織各級申訴評議委員會，並規範其成員的大致資格，但是卻把教師申訴評議委員會的組織及評議準則的訂定，規定為「由教育部定之」這一句話來處理。教育部所訂定的相關規定，如果層級太低，或者制定過程不週延，將來還是會引起諸多爭議，無法確立教師申訴評議委員會的公信力。

在另一方面，因為，申訴制度與訴訟無法互補，致使申訴的功能大減。早期的看法，認為訴訟的主體是一般人民，非公務員與教師，民國七十三年以後，大法官會議前後四次變更解釋許可（釋字第一八七號、第二〇一號、第二六〇號、第三一二號）。因此，侵害教師權益的行政處分，教師可以同時擁有行政訴訟權以及申訴權。但是事實上，一提起申訴後，必然延誤提起行政訴訟的法定時間（卅日），因此原來為更一步保護教師權益的申訴制度，如此一來，反而違背了當初設立此制度的美意。

### 參、結論與建議

綜合以上探討了教師工作權的來源、法源分析及我國現行申訴制度之緣起、組織，得以下建議：

一、確定教師「法定身分」，以利教師申訴制度，不致淪為道德或權威的評決。

二、依「教師法」為基準，規劃一套屬於教育人員的人事法規，使教師的「俸給」、「考績」、「服務」、「任用」、「保險」、「退休」、「撫卹」等條例與公務員分途並進，方能保障教師應有權益。

三、訂定一教師申訴條例，把組織、進程序、拘束力和執行力規定進去，使賦予申訴制度法律效力。

四、改進申訴會審理制度，並寬籌經費、充裕人力，慎選具有法學素養之客觀人士參與，以昭評議之公信力。

五、行政處分要申訴，一定要顧到訴願法、行政訴訟法的時限規定，准許在教師評議會還未評議確定前，還保留有訴願的權利。

六、全盤檢討「教師申訴評議委員會暫行設置要點」的意義和內容，使教師申訴制度在未來運作更健全。

## 社會重心

胡適

我們中國這六七十年的歷史所以一事無成，一切工作都成虛擲，都不能有永久性者，依我看來，都只因為我們把六七十年的光陰拋擲在尋求建立一個社會重心而終不可得。帝制時代的重心應該在帝室，而那時的滿清皇族已到了一個很墮落的末路，經過太平天國的大亂，一切弱點都暴露出來，早已失去政治重心的資格了。所謂『中興』將相，如曾國藩、李鴻章諸人，在十九世紀的後期，儼然成為一個新的重心。可惜他們不敢進一步推倒滿清建立一個漢新國家；他們所依附的政治重心一天一天的崩潰，他們所建立的一點事業也就跟著他那崩潰的重心一齊消滅了。戊戌的維新領袖也曾轟動一時，幾乎有造成新重心的形勢，但不久也就消散了。辛亥以後民黨的領袖幾乎成為社會新重心了，但舊勢力不久捲土重來，而革命日子太淺，革命的領袖還不能得著全國的信仰，所以這個新重心不久也崩潰了。在革命領袖之中，孫中山先生最後死，奮鬥的日子最久，資望也最深，所以民十三以後，他改造的中國國民黨成為一個簇新的社會重心，民十五六年之間，全國多數人心的傾向中國國民黨，真是六七十年來所沒有的新氣象。不幸這個新重心因為缺乏活的領袖，缺乏遠大的政治眼光與計劃，能唱高調而不能做實事，能破壞而不能建設，能箝制人民而不能收拾人心，這四五年來，又漸漸失去做社會重心的資格了。六七十年的歷史演變，僅僅得這一個可以勉強作社會重心的大結合，而終於不能保持其已得的重心資格，這是我們從歷史上觀察的人所最惋惜的。

這六七十年追求一個社會政治重心而終不可得的一段歷史，我認為最值得我們的嚴重考慮。我以為中國的民族自救運動的失敗，這是一個最主要的原因。我的朋友翁文灝先生說的好：『進步是歷次的工作相繼續相積累而成的，尤其是重大的建設事業，非逐步前進不會成功。』日本與中國的維新事業的成敗不同，只是因為日本不曾失掉重心，故六七十年的工作是相繼續的，相積累的，一點一滴的努力都積聚在一個有重心的政治組織之上。而我們始終沒有重心，無論什麼工作，做到了一點成績，政局完全變了，機關改組了或取消了，領袖換了人了，一切都被推翻，都得從頭做起；沒有一項事業有長期計劃的可能，沒有一個計劃有繼續推行的把握，沒有一件工作有長期持續的機會，沒有一種制度有依據過去經驗積漸改善的幸運。