

我國與日本「教師權利義務」之比較

楊靜子

國立高雄師範大學教育研究所碩士班研究生

台南市國民小學教師

壹、前言

20 世紀末，世界各國掀起一股「教育改革」的熱潮，為使教育改革成功以不致淪為口號，學校必須徹底再造，當然得靠基層教育工作者——教師——來積極落實。所以環環相扣之下，教育改革這場仗，主要戰士是「教師」，「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」（教師法第一條，民 84），才能使教師在自己的工作崗位上無後顧之憂的盡情揮灑，進而自願奉獻所長來落實教改的各項任務，在教育改革的提昇之後，促進社會新象。所以「教師權利義務」之訂定，已成為教育改革成功的必要條件。

邇來，有關教師權利義務的界定爭議不休。例如臺北縣教育局一紙公文要求中小學教師做「失學民眾」的調查訪視，並明述此為教師應盡之義務，不得拒絕。但是教師法 16 條 7 款又說「教師得拒絕參與教育行政機關或學校指派與教學無關之工作或活動。」試問對「失學民眾」做問卷調查與教學有關嗎？我們應享受權利予以拒絕或是盡「與教學無關」之義務？實令人模稜兩可。又例如，教師應不應該放暑假的問題，這雖然是牽涉到學生不上學，老師無法進行教學的事實，但是有些老師暑假拒絕進修，返校日就請假，暑假是老師的「度假日」一般，卻又照領薪水，引起其他社會成員的不平衡，有人說進修研究是權利，可以放棄不享受；又有人認為進修研究可提升專業素養，是老師應盡的義務，於平日進修研究又會使學童受教權受損，因此於暑假強迫教師進修。可見權利義務之訂定有許多引人爭議之處，為使教師的工作與生活保障有法源依據，也為了提昇教師專業地位，進而全心全意推動各項教改工作，教師的權利義務需深入加以探究，維護教師專業地位，也使教師依法善盡職責，可見「教師權利義務」比較評析的重要與價值。

一方面為了釐清教師權利與義務的模糊地帶，使教師相關法令更為明確以減少爭議性；另一方面，對教師權利義務的探究，以檢視台灣對此所訂定的相關法令之合理性，以作為下次修訂教師法之參考，再者以此激勵教師、給老師們反思的空間，全力參與教改工作。所以以我國和日本兩國對「教師權利義務」所定的相關法令加

以比較評析，再針對比較結果，提出結論與建議。

貳、我國與日本有關教師權利義務之規定

一、我國教師法及其有關教師權利義務之規定

我國教師法全法共分十章、三十九條，其中第一章總則第一條開宗明義的闡明教師法立法的目的：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提升教師專業地位，特制定本法。」明定教師權利義務、保障教師工作與生活、提升教師專業地位，此三者環環相扣、息息相關，需所有教師對教師法有全面性的瞭解，才能真正落實教師法、而非空有教師法之名。且今日教師法之訂定實有助教師專業地位之提升與確立。教師法的內容請參見教師法（民 81），華總（一）字第五八九 0 號。

二、日本有關「教師權利義務」規定之教育法

通常，公立學校教師是公立的雇員，稱「教育公務員」。在府縣及市町村學校教師依據「地方公共服務人員法」工作，而擁有合法的地位。其他有關之教師權利義務，如教員（教師）和教育職員（例如校長）的任用、工作訓練制度、及其他自治條例，則規定於有關教育公共服務法之特別法案，包括：教育公務員特例法、地方教育行政組織及營運相關之法律、義務教育之學校教育確保政治中立之臨時措置法（因為日本教育受政治環境的干擾、影響相當大）...等。實際教師任用條例及情況每個地方學校法令又有其規定，本文中主要討論的是地方公務員法及教育公務員特例法。

參、我國與日本對教師權利內涵之界定比較

綜合日本國憲法、教育基本法、學校教育法、地方公務員法第三章及教育公務員特例法，說明日本教師的權利與義務之規定，並為方便比較，與台灣教師法並列表示如下：

（一）

內涵項目	我國方面（教師法）	內涵項目	日本方面
參與教學與校務	第十六條第一款	無明文規定	
享有待遇及福利、退撫、資遣、保險等權益	第十六條第二款	福祉及其利益的保護，厚生、共濟（保險）、公務災害補償、申訴	地方公務員法第三章第 8 節
參加進修研究及交流	第十六條第三款	研究進修和成績考核、研究進修（發揮效率、增進成長）	地方公務員法第三章第 7 節和教育公務員特例法第二章
參加專業組織	第十六條第四款	教師組織公會的自由	憲法 21、28 條 地方公務員法第 52 條
申訴權	第十六條第五款	對不利處分不服之申立	地方公務員法第三章第 8 節

專業自主權	第十六條第六款	教師有權使用科學方法教育學生及熱衷學術自由	憲法 23 條 教育基本法第 2 條
得不參與教學無關之工作或活動	第十六條第六款	無明文規定	
	無明文規定	得兼職、兼業（與教育有關之事務）	教育公務員特例法第四章
	無明文規定	休假之規定（得結核病休職 3 年可拿全薪）	教育公務員特例法第三章

（二）分析：

1. 教師應享有哪些權利？其實因國家教育政策、國家文化經濟內涵及教育學理不同而稍有差異，我國與日本之間的教師權利大致相同。
2. 教師必須參與教學與校務，日本教育法並無此規定，可能以為此屬於教師最基本之職務，不需贅述；反觀我國教師法開宗明義即列入為教師權利，應更屬周延。
3. 教師得拒絕教育行政機關或學校指派與教學無關之工作或活動，旨在保障教師的專業與尊嚴，防止政府或學校利用或剝奪教師非教學的付出，雖然「與教學無關」頗受爭議，然立法精神崇高。反觀在日本在教育基本法第 10 條有「教育不應受制於不當的控制」，是指政治涉入教育的社會問題，所以日本此方面的教師權利保障仍應更上層樓。
4. 日本明定教育公務員得以兼與教育有關的職業，給教師更多、更大的發揮空間，相形之下，台灣另有規定教師不得兼職、兼業，我國政府對此處理較狹隘些，不過這又牽扯出兩國教師薪資、課稅及教師社會角色期望的問題。
5. 關於休假問題，日本另有規定患結核病可休職 3 年並領全薪，台灣除了行政人員有休假規定之外，教師方面並無休假制度的規定。兩國都沒有寒暑假帶薪休假的明文規定，且我國教師的寒暑假支領薪水的問題引起社會不平之鳴。

肆、我國與日本對教師義務內涵之界定比較

（一）

內涵項目	我國方面（教師法）	內涵項目	日本方面
遵守法令聘約完成教學任務及參與校務及社教工作	第十七條第一、三款及第七款	為人民公僕，要尊重法律認真的工作 服務宣誓、接受上級命令、專心的工作	地方公務員法第三章第 2 及第 6 節
維護學生受教權	第十七條第二款	對兒童學習權 教師應負起兒童教育之責	憲法 26 條 學校教育法 28 條 6 款
輔導學生健全人格	第十七條第四款	教育人們成為全人	教育基本法第 10 條

從事研究進修	第十七條第五款	研究進修（爲工作的條件）	地方公務員法第三章第 7 節
發揚師道、爲人師表	第十七條第六款	無此規定	
對學生隱私資料之保密	第十七條第八款	服務：保密	地方公務員法第三章第 6 節
	無明文規定	政治行爲的中立	地方公務員法第三章第 6 節及教育公務員特例法第五章及地方公共服務個人法 36 條
	無明文規定	禁止抗議或營利行爲	地方公務員法第三章第 6 節
	無明文規定	負責失職疏忽的賠償	

（二）分析

- 1.由於中華文化對「師道」的定義，所以有爲人師表應盡的義務，日本因與我國文化源流的差異，所以「發揚師道、爲人師表」此方面並無規定。
- 2.由於日本早期政治介入教育甚深，保守政黨想藉由法律變革及行政手段，維持於公立學校的威權主義（吳明隆，民 87）；再者，日本政府與日本教職員組合（JTU，簡稱日教組）對教員身分認定的差異所造成，日本政府認爲教員是一中立的專門職業，對政府應履行義務；但日教組卻認爲教員是一勞動者，應參與廣泛的政治、經濟的（與教育無關的活動）鬥爭，把日本政府和教員的關係視爲勞動者和雇主（楊思偉，民 81）。因此爲確保教育中立，限制教師的政治行爲而有此項規定。然而台灣在政治多元、思想自由的環境下，無此種法條。
- 3.身爲公務員，日本教師不得集體抗爭也不可從事營利行爲，在我國表面上教師不得集體抗爭或不可從事營利行爲（例如：補習、上班時間作股票買賣）皆有共識，但台灣教師法並無此義務之明文規定。
- 4.日本規定學校行政人員及教師，不能因財政困難的藉口，對於學校安全設備或物質環境上的疏失造成學生傷害而不負責任，此法激勵教師負起維護學生安全、採取預防措施、保證教育權之責任（吳明隆，民 87）。台灣校園安全事件頻傳、責任歸屬問題導致訴訟紛爭不斷，但無此法之規定。

伍、討論與建議

必須予以澄清的是日本並沒有所謂的「教師法」來明確保障教師的專業與地位，所以綜合有關日本教師的各項法規及國內對日本教育制度的有關論述，以台灣教師法爲基本架構，再整理出日本教師的權利義務，可能不夠周延或太過武斷，但也藉此了解日本教師權利義務之相關法規，當然，更能掌握我國教師法的內涵與優缺點。以下將心得以討論方式提出：

- 一、誰說「外國的月亮較圓」？我國於民國 84 年即將攸關教師權益的法案立法成功，這是國家法制化的重要里程碑，代表法制潮流流向不擅為自己主張的教育工作者，教師的地位與職能在形式上與實質上當然有所提昇；反觀日本教員的相關權責規定，散見於各法中，重疊性高、較無組織性，相對日本教師的社會地位與台灣相較則較低。所以身為台灣教育者的一員，應該體認台灣教育的工作環境其實是優厚的。
- 二、研究進修是責任或是義務？教師的地位得到保障，但是也是教師盡責的開始，日本地方公務員法第三章第 7 節即規定：「爲了發揮效率增進成長，研修是權利，也是工作必須的條件」。我國教師法也在第 16、17 條規定教師需參加進修研究，既是權利亦是義務，兩國皆具有立法周延之積極意義。但是日本對於研修制度的細部規定較完善，較具實質意義，可供我國立法較具形式規定以致引起爭議或鑽漏洞情形改善之參考。日本研究進修必須由所屬學校機關完善加以設計規劃，並努力執行，只要所屬長承認授業無障礙，就可以離開勤務去研修，現職的也可以長期進修。包括文部省及各都道府縣指定都市主辦的在職研習（包括短期講座、短期專門研習、長期研習、長期專門研習），依據 5 年、10 年、15 年、20 年教育經驗與職能的不同在適當時期進行研習，還有海外研習（每年 5000 名），財團等開辦的教員研習，文部大臣會發給財團「對促進公益有顯著貢獻法人」的認可（例如，SONY 新力教育振興事業），還有各種研究團體主辦的研習、大學裡小學教員的研習等（武村重和 作，翁麗芳譯，民 81 年）。台灣可參考訂定研習進修的完善計劃，使研習進修成爲教育工作的一部分。
- 三、教師組織顯現教師專業地位？由於 1966 年聯合國教科文組織在其「關於教師地位的建議案」主張：「教師職業必須視爲專業。」這項工作需要教師個人與專業組織的發展相契合。日本早在 1947 年即有日教組的形成，到 60 年代日教組、日高組、日教連等教職員組織開始發展，以爭取改善教師的薪給、津貼、勞動條件（楊思偉，民 81）。我國於 90 年代才成立教師專業組織——教師會——來做爲教師專業的「促發者」，教師權力異常高漲，使得學校校長相對失權。在爭取教師個人利益與促進教師專業地位之同時，應多吸取日本發展教師組織 40 年的經驗教訓，凡事必須依法有據，教師會並非存在於與行政體系對立的狀態，況且單純的校園不應污染鬥爭、惡質的政治文化，教師組織是以發揚教育精神與教師專業精神爲主的。
- 四、「與教師無關的工作或活動」的界定？日本並無此項規定，只有擴張要求公務員依法認真工作，並在時間內外作該做的事。然而台灣爲保障教師專業權，而有得拒絕「與教學無關之工作」，卻引起更大爭議。王錦陞先生人爲應擴大解釋範圍爲：得不參與「與學校教育無關的工作或活動」（王錦陞，民 88）。不過依己之見，各校因環境、資源等各因素不同，教師的工作或活動應該因校制宜，有爭議之時，賦予校長與教師會開會決定以求教師爲教育心甘情願的付出。所以，在大規定爲前提之外，再有詳細條文，以求周全，實屬必要。
- 五、學生因教師失職疏忽而受傷，應否明定教師需賠償？日本對於學校安全設備或物質環境上的疏失造成學生傷害教師需負責任，此法激勵教師負起維護學生安

全、採取預防措施、保證教育權之責任，立意相當良好，可供我國學校安全事件發生時，「互踢皮球」之改進，不過，有一但書，一旦教師為維護安全設備或物質環境提出經費申請，上級機關必須全力協助，否則責任應歸屬上級單位。

六、寒暑假帶薪爭議？我國與日本皆無「長假帶薪休假」（日本有 3 次長假，我國有 2 次長假—寒暑假）的明文權利規定，但是這卻造成學校內行政人員的心結，也造成社會的不平。應儘快立法規定：假期教師需參加進修研究做為支薪的依據，或總所得不變的情形之下，寒暑假不帶薪也不上班，如此解決爭端，並切實落實研修制度，以盡專業之責。

參考文獻

一、中文部分

丁志權（民 84）。教師法評析。教師之友，36（4），6-15。

王玉麟（民 85）。由教師法的誕生探討教師權益與進修的重要性。師說，85（7），9-11。

王錦陞（民 88）。海峽兩岸教師法中「教師權利義務」之比較。教育資料文摘，43（3），64-74。

吳明隆（民 87）。「日本教育法」的介紹。教育資料文摘，42（1），120-135。

武村重和 作，翁麗芳譯，（民 81）。日本小學教員的在職進修。國民教育，33（3/4），42-46。

教師法。（民 81 年公布）

楊思偉（民 81）。日本的教師組織。台灣教育，500，20-24。

二、日文部分

天城 勳（昭和 45 年）。教育行政--教育學叢書第 24 卷。第一法規出版株式會社。

木 証名、平原村木編著（1978）。教育法入門。學陽書房。

伊藤和衛、佐佐木 渡共著（1976）。教育法規精解。明治圖書出版株式會社。

世間沒有真正的傻瓜，每個人都有他自己的智慧。（普希金）