

淺釋教師法

陳順和

台北市政府教育局秘書

就行政法上教師的權利與義務而言，我國未如鄰國日本訂有「教育公務員特例法」或「學校教育法」；或如德國訂有「公務員大綱法」，可綱舉目張的把握主要問題。是故，為免因探究之範圍過於瑣碎，本文擬以八十四年七月十三日立法院通過之「教師法」為依據，申論教師之法律地位、修正特別權利關係、勞動三權、及權利義務的內涵。

至於，教師也是人，同時也是個「公民」，我國憲法中所保障的基本權益當然享有；另刑法第十條所稱之依法令從事於公務人員均屬最廣義的公務人員。因此，不論職位高低，有無官等，或是否為編制內人員，只要教師係依法令受公家機關之聘派，從事教育工作，其權利與義務與一般人無異，都是依照民法、刑法及行政法令來處理。例如：老師買賣房子與人發生糾紛，與人打官司即依民法。前述兩種身份所享有之權利與負擔之義務，限於篇幅僅臚陳大要本文則不另討論。

一、教師之法律地位——確立公教分途

就公立學校教師法律地位而言，由於我國當前之公務員法制正積極合併整理中（擬訂中有公務員基本法）。故過去公務員之定義、適用範圍仍不明確，教師身份一時間難以妥善定位，但在實務上，大都認為教師是受有俸給之文武職公務人員（公務員服務法第二十四條）、法定機關編制內有給人員（公務人員保險法第二條）。如斯，多軌並行、繁複紛歧、寬嚴不一，並有部分不能配合憲法精神與時代潮流之制度，不儘阻礙教師權利之保障與義務明確化，間接使教師專業地位難以獲得確立。

此一現象在教師法公布後有了轉機，該法第二條：教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申述及訴訟等悉依本法之規定，已為教師非一般公務員確立法源基礎，今後宜根據本法立法精神，加速制訂相關法令，使公教分途制度更明確，教師專業更為鞏固。

二、修正特別權利關係——限制不定量勤務與保障工作權

特別權力關係（Das besonderes Gewalterhältnis）又稱特別服從關係（Das besonderes Subjektionsverhältnis）或稱為「特別的公法關係（Das besondere Pflichtverhältnis, Subjektions Verhältnis）。依學者之見解，特別權力關係乃指國家或公共團體等行政主體，非依據一般統治權，而係基於「特別之法律原因」，為達成公法上特定之目的，在必要範圍內，對相對人有概括的支配之權力，而相對人負有服從義

務的關係。惟其係權利服務關係，故與私法之法律關係亦復有異。蓋民法上契約關係，債權人僅能依照契約之規定，要求為特定作為或不作為之權利；反之，在特別權力關係內，權利人在一定範圍內，具有概括之權力，於其權力所及之必要限度內，有命令義務人作為或不作為且加以強制之權利。是故，在特別權力關係下，教師常需負擔無定量之勤務，如政令宣導、社會調查……等等臨時交辦事項；或執行與教學無關之工作，如辦理選務工作；在失去工作或受處分時也無法尋求救濟。無定量之勤務給老師額外的負擔，非專業的工作挫傷教師尊嚴，有權利而無救濟則限制人的基本權利。

新頒教師法限制特別權利關係之範圍：

(一)第三章第十四條：教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：

……。

(二)第四章權利義務第十六條第七款：除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動。（無定量勤務之限制）。

(三)第九章第三十三條：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。

憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權」。即為權利救濟途徑之規定。按權利救濟途徑，法律上可分為刑事訴訟、民事訴訟與請願、訴願、行政訴訟。此為一般市民之權利，教師為一般市民身分原得完全享有之。

首先大法官會議解釋第一八七號對退休公務員之財產權益邁出保障之第一步，該號解釋包括四項：(1)公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障；(2)公務人員向原服務機關請救核發服務之年資之證明文件，未獲發給者，非不得依法提起訴願及行政訴訟；(3)司法院院字第三三九號及院字第一二八五號解釋，應予變更；(4)行政法院五十年判字第九十八號判例，不再援用。次而釋字第二四三號解釋，大法官會議解釋又進一步，將訴願的救濟事項，擴張至傳統公務員關係的「人事處分」中，有關免職部分，該號解釋包括：(1)中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為免職處置，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。(2)該公務員依法向該機關請求復審及向銓敘機關申請再審或以類此程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。

「有權利，即應有救濟」為西方流傳已久的法諺，人民權利受侵害向國家尋求救濟，不但是人民之基本權利，設計救濟制度也是國家基本義務。隨著社會之多元化發展趨勢，國家設立之救濟途徑亦趨向多元化。除傳統之請願、訴願、訴訟外，其他諸如分擔法院負擔，疏解訟源之調解制度，或為專門行業糾紛所設立之仲裁等。在教師權益糾紛的救濟途徑上，申訴制度是各國有效解決教師權益糾紛之救濟途徑。為建立具有公信力的申訴制度，與教師申訴評議委員會有關之法令，應及早建立。

三、勞動三權：有組織權及半個協約權但無爭議權(罷教權)

教師作為一項專門職業，是否適合於比照勞工等藍領階級，享有結社、團體協約、爭議權呢？

(一)結社權

我國憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」集會、結社，謂多數之自然人，為一時的或共同之目的，所為之一時的，或繼續之結合。其中多數人為達到特定

之共同目的，所為一時之結合，為集會；至於結社，則指多數人為達到特定共同目的，而組織之有繼續性之團體而言。

由現行工會法令可知，教師不得組織工會應無疑義。然而，新頒教師法對教師組織之限制已大為放寬，依該法第八章教師組織第二十六條規定，教師得依人民團體法規定向該主管機關申請設立教師會，這與美、德、日各國對教師之結社權向採肯定之立場相符，應視為開放進步的現象。且我國教師組織（教師會）之基本任務為維護教師專業尊嚴與專業自主權、研究並協助解決教育問題、制定教師自律公約（教師法第二十七條），在定位上為專業組織非教師工會，其蘊涵之意義值得反省。

（二）團體協約權

在法條上教師並無此項權利，但該法第二十七條第二款規定教師組織可與學校協議教師聘約事宜，第五款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。如是，教師組織得與學校「協議」，雖無明文規定得締結團體協約，至少已為「集體談判」跨出一大步。

（三）爭議權

即謂罷工（教），乃是教師組織為爭取較佳之薪水、工作時間、工作環境和條件，經由其內部成員多數決議，向僱主施以集體停止工作或減少工作之行爲。爭議權係以一種勞工團結權為前提的勞工爭議權，並非個人的怠工行爲。罷工須限制在經濟目的上，不能擴張至政治目的上，且須以直接僱主為對象。

傳統上，由於罷工權產生與藍領勞工組織史有關，美國教育界對罷工採取輕視的態度，德國與日本更明文禁止。我國教師法對教師罷教雖無明文限制，但第十七條第二款規定積極維護學生受教之權益；第三款規定衣有關法令及學校安排之課程，實施教學活動，似有消極禁止之旨義。因為罷課之結果受害的不僅是學生，而且是廣大的社會。就學生的受教權分析，罷教無疑是對學生學習權之剝奪。從教師專業倫理上省察，教育專業是一種倫理性極高，深受社會尊敬的職業。基於教師形象之維護，與專業倫理之遵守，更是刻不容辭之責任。從各國教師法制來分析，除美國少數幾個州及極少數國家，均限制教師罷教。

四、教師在憲法上的權利與義務

教師作為一般國民之身分，並不因其取得教師之地位而改變，故舉凡中華民國憲法第二章人民之權利義務所列舉：平等權（第七條）、人身自由之保障（第八條）、人民不受軍事審判原則（第九條）、居住遷徙之自由（第十條）、表見自由（第十一條）、秘密通訊之自由（第十二條）、信仰宗教之自由（第十三條）、集會結社之自由（第十四條）、生存權、工作權及財產權之保障（第十五條）、請願、訴願及訴訟之權（第十六條）、參政權（第十七條）、應考服公職之權（第十八條）、受國民教育之權（第二十一條）、其他權利（第二十二條），納稅的義務（憲法第十九條），服兵役的義務（憲法第二十條）教師同一般國民一樣均應享有。但這些憲法之基本人權是否因教師身分之取得而受特別保障或限制？則是值得深入研究之問題。

就現行有關教師之法令與實務上之問題觀察，與憲法關係密切者有：第十一條思想自由之規定，此乃有關學術自由之規定，則學術自由之主體是否包括中小學教師？例如私立立人高中教師石文傑因影印課外教材而不受續聘案。第十四條集會結社自由之規定，例如教師得否組織工會？教師得否罷工（教）？第十五條工作權、生存權與財產之規

定，教師聘任契約制度是否合理？第十六條請願、訴願與訴訟權之規定，例如教師聘任契約發生糾紛時，如何尋求行政司法途徑救濟？等等問題均值得深究。

至於，平等權（憲法第七條）、人身自由權、（憲法第八條）平民不受軍事審判權（憲法第九條）、通訊自由權（憲法第十二條）、宗教自由權（憲法第十三條）、參政權（憲法第十七條）、應考及服公職權（憲法第十八條），等七項基本權與一般國民同，且無多爭議。

五、教師在教育專業上的權利與義務

教師法第四章所規範之權利與義務，按其性質應為專業自主所必需，部分條款不僅為權利且為義務。另輔導或管教學生，列於教師之義務而非權利，對於當前各界對懲戒問題爭議不休，應有相當的啟示。

（一）教師在專業上的權利

- 1.校務參與權。（第十六條第一款）
- 2.參加進修、研究及學術交流活動，同時是權利也是義務（第十六條第二款、第十七條第五款）。
- 3.參加教師組織及其所舉辦之活動。（第十六條第四款）
- 4.教學與輔導享有專業自主權。（第十六條第六款）
- 5.得拒絕與教學無關之活動。（第十六條第四款）

（二）教師在教育專業上之義務

- 1.積極維護學生受教權。（第十七條第一款）
- 2.授課之義務。（第十七條第三款）
- 3.輔導或管教學生。（第十七條第四款）
- 4.研究與進修。（第十七條第五款）
- 5.嚴守專業倫理。（第十七條第六、八款）
- 6.分擔校務工作。（第十七條第一款）

世界上沒有一個人擁有絕對的權利，義務（專業倫理）便是最好的規範。無論從法律的邏輯層面，或就實務的經驗層面觀察，各國教師在實體義務上的條文規定並不多。但這並非意謂教師不負重大義務，無寧是基於對教師專業上之尊重，而授與教師較大的自主性。這與我國尊師重道的傳，社會對教師角色期望亦相吻合。

我國社會已逐漸邁向開放社會，新的遊戲規則亟待建立。無論是從健全教育人事制度的角度觀察，或就明確教師專業地位立場著眼，未來我國教師之任用，除依慣例發給一張聘書或派令外，應有具法力之文件記載教師之義務事項。在實務方面，可依據實質的法規範，將聘約準則及自律公約，交由教師組織（教師會）討論公決，留給教師更多的揮灑空間。

總之，我國中小學教師基本權利之保障，依憲法之規定尚有不足，教師法完成立法只是開端，相關制度的設計與安排能具體化，方為根本之道。換言之，徒有教師法不足以自行，教師法及其相關子法之制訂或修訂為當前急務，應有全盤性、前瞻性的規劃，以使教師的權利與義務透過制度性的運作獲得確保與履行。本文對於我國教師權利與義務內涵及相關制度之探討，只是追求有效保障教師權利，規範教師義務之初步嘗試，尚待更多的有心人投入繼續研究。