



# 教師專業權的集體建構

文◎理事長 鄭建信

## 集體組織爭取專業地位的必然性

教育基本法第8條第1項規定：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，教師之專業自主應予尊重。」同法第10條第1項規定：「教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展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。」依照教師法之規定，中小學教師須具有一定資格始取得實習教師資格，尚須透過實質資格之審查，以確認教師之適任性，通過複檢方取得教師合格證書。而專科以上教師，原則上須透過學校與教育部分別進行二階段之初審及複審，基本上以學歷作為基本資格，而依教育人員任用條例第14條，分為教授、副教授、助理教授、講師。因此，無論就法律地位或是資格條件上，對於符合教師法適用對象之教師，實際上為教育工作之專業階層；再以教育工作本身即為服務導向的智性活動，教育工作者需有其專業知識及長時期的職前及在職教育，教師工作本身即屬專業活動的範疇。

然而，各式政治力量之介入，往往將教師視為政治服務之工具，要求教師配合非關教育工作或服務；而學校內部則屢有不依專業及學校內部章則規定排課之情事，諸如強迫教師兼任組長、要求訂定配合行政運作者得免超額之規定(如擔任特定社團教師、經校長聘任擔任主任或組長)、學校之校務會議紀錄不公開、限制校務會議之提案權、動輒以輔導訪視相繩要求教師配合額外工作、強制參加非法定之研習課程、要求教師協助招生作業…等。此種不尊重教師專業自主的事實一直存在，而基層教師也長期感受到專業自主權不時地受到嚴重侵害。進而言之，當教師的專業性已被模糊成不等於專業地位時，透過集體組織爭取、恢復並實現教師專業地位及專業自主權，是無可迴避的當務之急了。

長期以來，過去十幾年來，教師組織透過三級教師會的團結，取得發聲之管道與機會，成功地提升教師專業合法地位，也有效地提升教師人權、維護各級教育品質。但不容否認的是，因為長期以來大眾對教師要求無私奉獻的社會期待，教師收入及社會地位的回饋補償<sup>1</sup>，因此多數教師只是透過私下抱怨，卻少有人願意為專業自主權而付諸行動。另一方面，在未能體認「集體受僱者的生活事實」，「管理權與專業權本然不對稱的存在」，「個別受僱者難以對抗科層威權的必然現象」，因此而有聲音認為，專業工作者自可獨善其身，無須承擔團結體運作的義務與責任；縱或部份加入教師組織者，亦往往精算其福利與回饋，仔細研究其會費之性價比。

正因為如此，教師組織一路以來一直是篳路藍縷，未來如何實質有效地團結更多數的教育工作者，實為教師組織的一大課題。再者，教師自得以組織及加入工會之後

<sup>1</sup>參，鄭建信〈教師的工會意識〉，「整體而言，教師的工作穩定及平均收入較一般勞工為高，而教育產業之特殊性，使得教師在工作場域多數時間面對的是權力結構中較為弱勢的學生，教師在工作場所的被剝奪感亦相對較低。加上，教師個人的權利義務事項多受法令的規範，教師個人權利受侵害，亦有申訴管道的提供。因此，不少教師對於自己的工作，有一種「非屬勞工階級」的自我意識。」

，因教師工會成立門檻降低，教師工會紛紛成立；這一年來，面對年金改革，教育相關的產業工會成立數量更達到高峰。表面看來，教師可透過更多元的團結體，為專業發聲；然而，實際上卻是教師的團結力量被嚴重削弱，導致教師參與年金改革的社會改造工程，一直處於被動的地位。暫不評價年金改革的意義及合理性，所有教師及教育工作者必須共同承擔及面對強烈的社會剝奪感之時，教師必須更清楚地意識到，受壓迫者的分裂，將導致集體組織更加弱勢。唯有真正團結在一起，所有的奮鬥才可能有效。教師專業地位的建立，需要透過一個更有凝聚力的共同團結體的運作，才有可能真正地實踐與落實。

### 教師會執行「教師組織」之法定任務

教師法第16條第1項規定略以：「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：四、參加教師組織，並參與其他依法令規定所舉辦之活動。」同法第26條第1項規定：「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣(市)為地方教師會；在中央為全國教師會。」亦即，按教師法之規定，教師組織即為三級教師組織。而依照教師法第27條，教師會賦有以下任務：「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協議教師聘約及聘約準則。三、研究並協助解決各項教育問題。四、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。五、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。六、制定教師自律公約。」

依教育部 92.08.20. 臺研字第0920119609號說明：「一、依據現行教師法第二十七條第五款規定，各級教師組織之基本任務包括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。二、為落實前開條文所定教師組織派出代表之任務，及考量相關法定組織或會議性質之差異，有關派出代表部分，與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織，如已有教師代表產生方式之相關法令或規定時，依原組織功能之相關法令與規定辦理；至於未明定教師代表產生方式者，應請尊重同級教師會依一定比例派出教師代表之權責。」簡言之，「教師組織」就是教師會，各級教師會依據教師法是唯一且有權利參與中央、地方、學校各項政策制定、派出代表參與法定組織。在法令中明訂由學校及地方教師會參與中央、地方及學校相關會議重要會議，如教師評審委員會<sup>2</sup>、教師成績考核委員會<sup>3</sup>、課程發展委員會<sup>4</sup>、與學校訂定職務分配

<sup>2</sup>教師法第11條第1項：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。」；同法同條第2項規定：「前項教師評審委員會之組成，應包含教師代表、學校行政人員代表及家長會代表一人。其中未兼行政或董事之教師代表不得少於總額二分之一；其設置辦法，由教育部定之。」

<sup>3</sup>公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第9條第1項規定：「考核會由委員九人至十七人組成，除掌理教務、學生事務、輔導、人事業務之單位主管及教師會代表一人為當然委員外，其餘由本校教師票選產生，並由委員互推一人為主席，任期一年。但參加考核人數不滿二十人之學校，得降低委員人數，最低不得少於五人，其中當然委員至多二人，除教師會代表外，其餘由校長指定之。」

<sup>4</sup>十二年國教課程綱要總綱，柒、實施要點，一、課程發展「(一)2.學校課程發展委員會之組成及運作方式由學校校務會議決定之，其學校課程發展委員會成員應包括學校行政人員、級及領域/群科/學程/科目(含特殊需求領域課程)之教師、教師組織代表及學生家長委員會代表…」



辦法<sup>5</sup>、縣市直轄市教育審議委員會<sup>6</sup>、中央及地方教師申訴評議委員會、高級中等學校免試、特招入學相關作業會議及委員會…等，各級學校校長遴選、學校評鑑、地方教育政策<sup>7</sup>、中央教育經費審議各項會議，分由地方及全國教師會派出代表為主。

## 教師申訴及法律諮詢服務

教育基本法第15條規定：「教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展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。」教師法第16條規定略以：「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：五、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害其權益者，得依法提出申訴。」；教師法第29條第1項規定：「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提出申訴。」教師申訴係教師對於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，致損害其權益時得以謀求之救濟管道之一，屬於行政救濟之一環。而教師法第29條第2項則規定：「教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」因之，教師會之代表當須參與審議教師申訴案件，而透過來自基層教師視角所做出之評議決定，亦較為教師認同，並也是教師會專業權行使的一部份<sup>8</sup>。

新北市教師申訴評議委員會的教師代表委員，歷年來都是新北市教師會派出參與，為許多的基層老師堅持合法的程序正義及合理的應有權益，而維持新北市教師會系統正常運作的，正是本會的會務重點。此外，為了確保成員專業生涯與權利，本會更透過工會系統為會員更全面的職場防護機制。除建置法律訴訟基金，協助會員因職務相關之訴訟費用包括律師費用、裁判費、出庭等相關費用；或是透過工會簽約之律師事務所，提供較優惠之訴訟費用選擇。並設置法務中心提供法律諮詢與服務，協助會員於勞資雙方之間發生爭議時，依據勞資爭議處理法所建置之「調解」、「仲裁」及「裁決」機制，儘速協助盡快解決其爭議，減輕會員經濟負擔，有效減少訟源。

## 教師工作條件的議訂

教師工作條件與待遇的協商，為先進國家教師組織運作的一項極為重要的工作<sup>9</sup>。

<sup>5</sup>新北市高級中等以下學校教師聘約準則實施要點第十點：「十、教師授課科目應依課程綱要，以專業專才及公平原則妥適編排。授課時 由學校依據法 及員額編制（含兼任、代 代課教師、 政人員及特殊班之相關專業人員），與學校教師會共同訂定編配原則，經校務會議議決之。」

<sup>6</sup>教育基本法第10條規定：「直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣（市）政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師工會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣（市）政府定之。」

<sup>7</sup>新 市高級中等以下學校教師聘約準則實施要點第十四點：「教師應 斷檢討改進教學方法、評 方式，充實專業知能，追求專業成長。學校及本局為提升教學品質及維護學生學習權，應與同級教師會擬定教育方案、教學專業視導及評鑑計畫並共同執 。」

<sup>8</sup>舒緒緯（2003），〈台灣地區教師會教育專業權運作之探討〉，《各國教師組織與專業權發展》，台北、高等教育，頁397-426，頁420。

<sup>9</sup>舒緒緯（2003），〈台灣地區教師會教育專業權運作之探討〉，《各國教師組織與專業權發展》，台北、高等教育，頁397-426，頁420。

依教師法第27條規定略以：「各級教師組織之基本任務如下：二、與各級機關協議教師聘約及聘約準則。」教師法施行細則第24條並規定：「本法第十七條第一項第一款所定聘約，得由主管教育行政機關訂定聘約準則。各級教師會並得依本法第二十七條第二款規定，與各級主管教育行政機關協議聘約準則。教師聘約內容，應符合各級學校聘約準則之規定。」簡言之，新北市高級中等以下各級學校，各級學校聘約，必須符合主管機關與同級教師會協議訂定之聘約準則。而新北市教師會與新北市教育局於100年-101年歷經近一年的時間，協議完成新北市教師聘約準則實施要點<sup>10</sup>。若學校教師會與學校協議聘約產生爭議時，聘約準則實施要點規定，由教育局與新北市教師會共同協商解決之<sup>11</sup>。

教師法第27條雖賦予教師組織與各級機關協議教師聘約及聘約準則之任務。但教師會亦無法單獨為其會員之工作條件而努力，究其實務運作而言，教師組織及參加教師會，至多僅是結社權之行使。工會法第1條規定：「為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，特制定本法。」事實上，1966年聯合國教科文組織所發表的「關於教師地位之建議書」第82至84條：「教師之薪俸及工作條件，均應經教師組織與其雇主（學校）間的協議過程始得決定；教師經由其組織與其公營或私人雇主談判之權利，應藉助法定，或自治之制度加以確保；應建立適當的合議制度，以解決教師與雇主間對契約中關於期限、條件的歧異所起之爭議。若是因應上述爭議之手段，程序業已用盡，或協商破裂，教師組織應有權採取譬如循正常管道將問題向其他組織公開，以保障本身合法權益等手段。」明文規定教師的勞動權。而我國工會法第4條已修正，准予教師依工會組織及加入工會，謂：「勞工均有組織及加入工會之權利。……教師得依本法組織及加入工會。」團體協約法第2條規定：「本法所稱團體協約，指雇主或有法人資格之雇主團體，與依工會法成立之工會，以約定勞動關係及相關事項為目的所簽訂之書面契約。」教師依法得成立工會後，自得依法由工會與雇主進行團體協約協商。勞委會100年10月28日勞資2字第1000126586號函指出：「查教師係受聘僱於學校，接受學校之指揮監督，因教師與學校間存在勞動關係，故學校應為教師之雇主，而教育行政主管機關僅為編列與教師權利義務相關預算、訂定與教師相關之法規（職權）命令或法律者，屬學校之目的事業主管機關。」

因此，教師工會團體協約協商的對象應為「學校」，然因公、私立學校依協商事項的權責歸屬不同，因此，實務上對協商雇主的認定亦不相同。就私立學校而言，因「私立學校」、「私立學校董事會」或「財團法人」，其實共享同一法人格，又「學校」與「董事會」均屬財團法人之內部機關，因此三者應該皆可成為團體協約協商之雇主。而公立學校的雇主不論認定為「學校」、「地方教育主管機關」抑或是「中央教育主管機關」，然實務上往往因協商事項之權責不同，而傾向依協商事項之權責，而區分團體協約協商之雇主。教育部(101.5.14)臺研字第1010088351號函之規定：「團體協約法第10條第2項第3款規定，公立學校於簽訂團體協約前應經其上級主管機關

<sup>10</sup>新 市高級中等以下學校教師聘約準則實施要點第一點：「新 市政府（以下簡稱本府）為辦 高級中等以下學校（以下簡稱學校）教師聘任事宜，依教師法施行細則第二十四條第一項之規定，由本府教育局（以下簡稱本局）與新 市教師會（以下簡稱本市教師會）協議，特訂定本要點。」

<sup>11</sup>新 市高級中等以下學校教師聘約準則實施要點第四點：「學校教師聘約之訂定及修正應與學校教師會協議；雙方有爭議時，由本局召集，由當事人雙方、本市教師會及本局共同協商解決之。尚未成 教師會之學校應與教師代表協議，並經校務會議通過。」



核可。考量上級主管機關可能駁回學校與工會之協商共識，而衝擊雙方的互信基礎，爰應建立學校協商前之通報機制，以減低學校壓力與不必要的紛爭。……請轉知所轄學校遇有教師工會要求團體協商之同時，即應先將工會所提協商版本函報主管教育行政機關知悉，並由該機關視協商議題權限審酌是否違反相關法律、屬單一學校或跨校性議題、縣市或全國適用一致性及是否涉及財務支出等，並為必要之行政指導。屬學校權責者，如學校排課、擔任導師等，則以學校為協商主體；若為縣市一致適用、地方財務或全國一致性之議題，則以主管教育行政機關為協商主體…由主管教育行政機關視協商事項權責為必要之行政指導。屬單一學校權責事項，如教師寒暑假返校時間安排、教師進修內容安排、教師教學觀摩安排等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，以地方主管教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，如教育經費預（決）算之編製、教師敘薪、教師聘任資格、退休、撫卹、待遇、保險、請假等，則以中央主管教育行政機關為協商主體」

本會(新北市教育人員產業工會)於今年7月完成景文科技大學團體協約簽約並送主管機關核可，教育局於8月後也陸續核可8所公立高中團體協約，對此要肯定市府全力促成教育職場團體協約簽訂。事實上，就團體協約的運作來說，工會可透過內部的民主運作方式，形成集體意志，團結受雇者的力量；資方則可透過與工會的集體聲音直接對話，有助於協商共識的達成。正因為是透過勞資共治，團體協約的協商成果，容許原則下的差異，進而找出適合本市、不同區域、學校的工作條件，正可補足校園法令的不足之處，讓校園中受雇者的工作條件更為明確且有所依循。因此，全力推動與教育局的團體協約簽訂，實有助於建構安定的校園工作環境，展現本市和諧的教育職場氛圍。本會為本市最多數教育工作者的團結體，符合團體協約法第6條，具有法定協商資格之教育產業工會，工會將更努力為會員工作條件而努力，工會也需要更多會員加入而有堅實之團結力量，透體集體協商權的具體落實，每位教師親自實踐勞動教育。

## 提升教師專業發展

支持會員專業發展、維護專業自主空間，向為本會之重要發展導向，因此，本會長期以來透過組織化之行動，將來自基層的專業見解，提供教師主流意見做為教育政策的決策參考。也經常性地辦理專業成長活動、提供教師進修機會，過去一年，我們辦理了數十場的教學精進研習、2016專業引領一雙北翻轉教學研討、107課綱考招連動座談、大學入學檔案歷程建置實務研習、高級中等學校教育政策與議題研討、教保專業精進研習、建構教專發展支持系統實務對話、台灣希望小學教材釋出…等研習，並定期出版刊物<sup>12</sup>，發揮專業影響力，並辦理年度的Super教師遴選，鼓勵幼兒園、國小、國中、高中職、大專院校不同學習階段，具有Super精神<sup>13</sup>的優質教師夥伴。

再者，經過組織的長期努力，政府對教師專業發展的立場，終於由「強調外部績

<sup>12</sup>新北市教師會/新北市教育人員產業工會會訊。

<sup>13</sup>參106年度全國教師工會總聯合會Super教師遴選指標：「Strategic超策略、Unique超獨特、Passionate超熱情、Effective超效能、Responsive超感應」。

效評鑑導向」，回歸「自主專業的支持導向」<sup>14</sup>，並由全教會與各地方教師會共同成立教師專業發展支持系統，以鼓勵學校教師組成基地班，並以「輔導諮詢教師」給予專業性支持，轉化為由內而外之專業成長願景及作為。

此外，針對學校教師有教師法第十四條第一項第十四款所定教學不力或不能勝任工作有具體事實之情事，依處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項第四點規定<sup>15</sup>：「主管機關後設教師專業審查委員會(以下簡稱專審會)，協助學校處理教師法第十四條第一項第十四款所定教學不力或不能勝任工作有具體事實之情事；專審會之組成及運作如下：(一)專審會置委員九人至十五人，均為無給職，任期二年，由主管機關首長遴聘行政機關代表、教育學者、法律專定、同級校長協會代表、同級家長團體代表及同級或全國教師組織代表組成，並指派一人為召集人及擔任會議主席；其中教師組織代表不得少於二分之一；任一性別委員應占委員總數三分之一以上。(二)專審會任務如下：1.受理學校申請調查或輔導之案件。2.成立調查小組及輔導小組，並遴聘與解聘調查人員(以下簡稱調查員)及教學專業輔導員(以下簡稱輔導員)。3.指派調查小組進行調查，並指派輔導小組進行輔導。4.審議調查報告及輔導報告。」亦即，教師會及教師工會除全力促成教師專業成長，於教師有疑似教學不力而疑似不適任時，依照相關規定，地方教師會亦須派出專審會委員協助調查或輔導案件。

我們認為，教育專業應該是透過具有圓熟智慧的教育理論為基礎，在真實的教學情境中不斷琢磨精進實踐、相互砥礪，互相提攜。教師組織共同協助會員成長，並一定程度為會員之教學專業進行把關。

## 結論

現階段教師法僅給予教師會維護教師專業尊嚴與專業自主權及與各級機關協議教師聘約及聘約準則…等之權利，卻不賦與教師會如同工會之爭議權及團體協約協商權；另一方面，雖依工會三法得組織加入工會，卻限縮加入工會、進行團體協約及行使爭議權的空間，因此，惟有認知教師集體受僱的生活現實，無論在工作條件之爭取，或是聘約之議定情況，皆須面對勞資實力不對等的現實，只有透過集合多數教師的最大團結體，在教師法及工會法賦與教師會及教師工會的有限空間下，同時為教師的工作條件努力，以爭取並維護教師的專業自主權。

新北市教育人員產業工會是延續過往教師會經營理念，傳承及組織價值與信念的唯一市級教師工會。在100年成立後也以會員人數實質過半的資格，取得與新北市政府進行團體協約的條件，並已啟動數次協商會議。如何讓新北市政府看見更多老師願意加入「新北教產」，也攸關後續團約討論時能否讓市府感受足夠的壓力。此時，分裂或削弱我們共同努力經營多年的新北教產，企望另起爐灶，再來啟動另一個團約或創造社會能見度，那是不切實際的。何況，沒有新北市教師會系統支持參與運作的教師工會，將猶如失根的浮萍，將失去努力二十餘年來傳承教師組織信念的根底與論述。在此，呼籲所有新北市的老師，一起來擦亮「新北市教師會/新北市教育人員產業工會」，這塊永遠屬於大家的教師組織招牌。

<sup>14</sup> 106.08.11臺教師(三)字第1060091460B號函，修正「教育部補助教師專業發展評鑑實施要點」，名稱並修正為「教育部補助辦理教師專業發展實踐方案作業要點」。

<sup>15</sup> 教育部106年6月28日臺教授國部字第1060056432號函修正並自106年8月1日生效。