

落實教師勞動三權的困境：以宜蘭縣 教師團體協約之爭議為例

丁志權*

摘要

2010 年 6 月 23 日工會法修正公布，規定教師得依《工會法》組織及加入工會。自此，教師取得勞工的身分，適用《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》(通稱勞動三法)。教師自 2011 年 5 月 1 日起適用勞動三法，至今滿七年，雖然實現了教師《憲法》的結社權，但由於配套措施闕如，教師工會的發展與團體協商的進行，遭遇許多困難，也導致勞資爭議事件頻傳，並引發教育機構相當多的紛擾。

勞資爭議處理方式有調解、仲裁、裁決、訴訟等四種，其中以裁決與訴訟影響的層面較為廣泛。本論文採文件分析法，其目的是以宜蘭縣教師團體協約之爭議為例，分析我國落實教師勞動三權的困境。本論文內容除前言外，分為五部分：(1)宜蘭縣教師團體協約事件的發展，(2)裁決委員會判斷理由分析，(3)北高行法院判決理由分析，(4)教師勞動三權的困境分析，(5)未來發展之建議。

關鍵詞：教師勞動三權、教師工會、教師團體協約、教師勞資爭議

* 作者為嘉義大學教育學系教授

Email: dcc@mail.nycu.edu.tw

投稿日期:2018 年 4 月 10 日；修改日期:2018 年 10 月 19 日；採用日期:2019 年 5 月 13 日

一、前言

2010年6月23日工會法修正公布，規定教師得依《工會法》組織及加入工會。之後，陸續就有許多縣市已原教師會為班底，如雨後春筍般地成立教師職業工會或教育產業工會。經行政院發布勞動三法(工會法、團體協約法、勞資爭議處理法)自2011年5月1日施行，全國教師工會總聯合會隨即於2011年7月11日成立，全國教育產業總工會亦於2014年10月17日成立。基本上，教師實現了《憲法》第14條「人民有集會及結社之自由」基本權，但教師工會紛紛啟動與雇主(學校、縣市教育主管機關)團體協商，引發相當多的紛擾(王淑玲，2017；宜蘭縣中小學校長協會，2014；匡崇德，2014)。

勞資爭議處理方式有調解、仲裁、裁決、訴訟等四種(衛民、許繼峰，2011)，其中以裁決與訴訟影響的層面較為廣泛。從2011年至2016年間，各教師工會共計向「勞動部不當勞動行為裁決委員會」(以下簡稱裁決委員會)提出有26件裁決申請(丁志權，2018)。從這些申請裁決案件決定書，可以看出教師勞動三權發展的困境。其中比較特別的是宜蘭縣教師職業工會2015年12月15日就宜蘭縣政府未核可協商完成之團體協約，向裁決委員會提出的裁決案。該案，經裁決委員會裁決宜蘭縣政府構成不當勞動行為(縣府敗訴)，但宜蘭縣政府不服，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經臺北高等行政法院(以下簡稱北高行法院)判決，原裁決決定撤銷(縣府勝訴)(臺北高等行政法院，2017)，頗具戲劇性。

本論文採文件分析法，其目的是以宜蘭縣教師團體協約之爭議為例，分析我國教師勞動三權的困境。本論文內容除前言外，分為五部分：(1)宜蘭縣教師團體協約事件的發展，(2)裁決委員會判斷理由分析，(3)北高行法院判決理由分析，(4)教師勞動三權的困境分析，(5)未來展望。

二、宜蘭縣教師團體協約事件的發展

宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣政府團體協約之爭議，始於2013年4月8日

宜蘭縣教師職業工會依據《團體協約法》向 42 校提出團體協約之協商，至 2016 年 7 月 29 日裁決委員會裁決宜蘭縣政府敗訴，歷時三年三個多月。事件發展可分為五個階段：個別學校協商階段、縣府受託協商階段、縣府核定階段、裁決委員會裁決階段、行政訴訟階段。

(一) 個別學校協商階段：2013 年 4 月 8 日至 2014 年 12 月(約 20 個月)

2013 年 4 月 8 日宜蘭縣教師職業工會依據《團體協約法》向 42 校提出團體協約之協商，期間歷經 14 次協商，費時一年八個月。由於各校校長代表與工會雙方對於達成共識條文及各條文權責歸屬問題，各有不同主張，造成對立，協商期間更發生工會依《勞資爭議處理法》於 2014 年 10 月底向勞動部提出凱旋國中 等八校不當勞動行為裁決，衍生諸多紛爭(宜蘭縣政府，2015)。2014 年 12 月時，宜蘭縣教師職業工會團體協約草案多達 52 條條文。

宜蘭縣政府為協助雙方團體協商之進行，乃組成「專案小組」，建立雙方溝通平台，由副縣長擔任召集人，並邀集校長協會、教師工會、家長協會、家長會長協會等代表參與。該「專案小組」決議由縣府籌組協商小組進行後續協商(宜蘭縣政府，2015)。

(二) 縣府受託協商階段：2015 年 1 月至 9 月(約 9 個月)

宜蘭縣政府於 2015 年 1 月接受各校委託，並籌組協商團隊，為廣納各界意見，邀請家長代表加入協商團隊。工會與縣府於 2015 年 2 月 5 日召開協商溝通會議，就工會所提團體協約草案中之 15 條條文，雙方合意刪除(勞動部不當勞動行為裁決委員會，2016)。

雙方自 2015 年 2 月 17 日起歷經九次協商會議，終於在 2015 年 9 月 10 日第 9 次協商會議第 3 點決議：「雙方就已達成合意之條文計 30 條進行核可及同意程序，後續再就達成合意之條文計 30 條交由各委託學校與工會簽訂(勞動部不當勞

動行為裁決委員會，2016)。

(三) 縣府核可階段：2015 年 10 月至 12 月(約 2 個月)

縣政府於 2015 年 10 月召開學校說明會後，42 校將協商結果報縣府核可。縣府於 2015 年 12 月 17 日函復各校未予核可，要求 42 校與教師工會再行協商檢討(宜蘭縣政府，2015；勞動部不當勞動行為裁決委員會，2016)。

(四) 裁決委員會裁決階段：2015 年 12 月至 2016 年 7 月(約 8 個月)

工會於 2015 年 12 月 15 日向裁決委員會申請裁決，又於 2016 年 4 月 25 日就縣府於 2015 年 12 月 17 日函向裁決委員會追加請求裁決。裁決委員會於 2016 年 7 月 29 日裁決，確認縣府構成《工會法》第 35 條第 1 項第 5 款，以及《團體協約法》第 6 條第 1 項之不當勞動行為，並命令縣府應儘速進行核可。

(五) 行政訴訟階段：2016 年 12 月至 2017 年 11 月(約 12 個月)

宜蘭縣政府於 2016 年 12 月提起行政訴訟(宜蘭縣議會，2017)，北高行法院於 2017 年 11 月 30 日判決宜蘭縣政府勝訴，原裁決決定撤銷，轉折頗大。

北高行法院之判決，對於裁決委員會之論點具有導正作用，但由於法制不完備，我國教師勞動三權的推動仍面臨諸多困境。整個事件歷時四年三個月，其中歷時最久的是第一階段(個別學校協商階段)，費時超過一年半。

三、宜蘭縣教師團體協約內容分析

依據《團體協約法》第 12 條規定，團體協約得約定下列事項：(1)工資、工時、津貼、獎金、調動、資遣、退休、職業災害補償、撫卹等勞動條件。(2)企業內勞動組織之設立與利用、就業服務機構之利用、勞資爭議調解、仲裁機構之設立及利用。(3)團體協約之協商程序、協商資料之提供、團體協約之適用範圍、有效期間及和諧履行協約義務。(4)工會之組織、運作、活動及企業設施之利用。(5)

參與企業經營與勞資合作組織之設置及利用。(6)申訴制度、促進勞資合作、升遷、獎懲、教育訓練、安全衛生、企業福利及其他關於勞資共同遵守之事項。(7)其他當事人間合意之事項。

以現行《嘉義市國民中小學暨幼兒園學校教師聘約準則》為例，該準則第 4 條就規定，教師之權利、義務、考核、獎懲、差勤、待遇、進修與研究、介聘（含超額輔導）、退休、撫恤、離職、資遣、保險、申訴及訴訟等均依教師法及相關法令規定辦理，法令未規定者依聘約。因此，教師團體協約能發揮的空間有限。

《宜蘭縣教師職業工會與宜蘭縣立內城國民中小學等 42 所學校團體協約》草案(簡稱協約草案)，由原先的 52 條，包括引發社會批判的每天工作 8 小時、寒暑假只需到校 2 天、免費健康檢查、無須擔任導護工作等四大爭議。刪到剩 32 條(達成協議者 30 條)(宜蘭縣政府，2015)，但縣政府仍有意見。縣政府於 2015 年 12 月 17 日行文 42 校，要求重新商議。32 條條文分為 9 章：(1)總則(1-5 條)，(2)義務(6-9 條)，(3)權利(10-13 條)，(4)保護(14-17 條)，(5)工會活動與安全(18-22 條)，(6)勞資協商與合作(23 條)，(7)僵局與爭議行為處理(24 條)，(8)違約責任(25 條)，(9)附則(25-32 條)。

從團體協約條文可能產生的影響來看，該 32 條條文可分為四類：

1. 宣示性條文：例如，協約草案第二章規定教師之義務(6-9 條)方面，都是法令已有規定。例如：協約草案第 6 條規定：「乙方會員應秉教育專業與熱誠，發揚師道」，第 7 條規定：「乙方會員應依法令輔導或管教學生，積極維護學生學習之權益」。這些條文在《教師法》已有規定，似無實質意義。
2. 與現有法令有牴觸疑慮之條文：例如，協約草案第 4 條規定：「甲方訂定之學校章則、工作規範等，牴觸本協約者，相異部分除乙方同意外，對乙方會員不生效力，異於本協約所訂勞動條件者，該部分以本協約之約定代之」。該條文將團體協約凌駕於學校章則之上，有牴觸《國民教育法》、《高級中等教育法》規定

之虞。又例如，第 18 條規定：「甲方聘用不具乙方會員身分之教師，非有正當理由，其勞動條件不得優於本協約之規定」，有牴觸《行政程序法》規定第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」之虞。

3. 爭取教師權益之條文：例如，協約草案第 12 條規定：「甲方應給予年滿 40 歲之乙方會員每 2 年進行一次之健康檢查補助」。協約草案第 11 點規定，「乙方未兼行政職務之會員於學生寒暑假期間，除返校服務、研究與進修等活動及配合災害防救所需之日外，得不必到校」。
4. 影響學校運作之條文：例如，協約草案第 19 點規定：「教師工會理監事公假方面，理事長每週最多減授 16 節、副理事長每週最多減授 14 節。其他理事、監事得於每月 50 小時之範圍內，請公假辦理會務」。第 20 條規定：「甲方應於每年 11 月 10 日前，自乙方會員薪資中代扣下一年度經常會費，並轉帳匯入乙方指定金融帳戶，扣繳名單亦應一併傳送至乙方電子郵件信箱」。第 21 條規定：「甲方除教學空間顯然不足外，乙方在甲方之分會得於徵得甲方同意後使用下列設施：一、工會會所。二、會議或活動所需之場地及設備」。第 22 條規定：「乙方之分會得於學校教師集會時間，派員進行相關會務報告，惟每學期至多 2 次」。這些條文，將增加學校行政工作。

本案所提團體協約內容的範圍與《團體協約法》第 12 條規定的內容少很多，主要是因為公立學校教師的絕大部分的權利義務均已有法令規定，教師工會團體協約的協商空間實在不大。

其次，從協約內容看來，其重點主要在教師現有權益上，進一步爭取權益與工作條件。社會輿論對於教師工會爭取自身權益，頗有批評。大多認為，法規對於教師權益保障已相當周延，教師應以教學與學生受教權為重，也不應該再增加政府預算(劉宣妏，2014)。

四、裁決委員會裁決理由分析

所謂不當勞動行為(unfair labor practices)係指雇主為了不讓工會組織形成或阻擾其功能，所採取的行為；或者工會採取某脅迫的行為，迫使雇主採區對非工會會員不利之行為(衛民、許繼峰，2009)。

《工會法》第 35 條第 1 項所謂不當勞動行為有五種情形：(1)對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。(2)對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。(3)對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。(4)對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。(5)不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。

雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。

又前述《團體協約法》第 6 條第 1 項規定為「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕」。同條第 2 項勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：(1)對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。(2)未於 60 日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。(3)拒絕提供進行協商所必要之資料。

如上所述，所謂誠信(good faith)原則有兩種意義：一是指勞資雙方均有談判的義務，亦即當一方要求他方談判時，他方不得拒絕；二是指雙方在談判時，必須誠實地以完成合約的簽訂為目的(衛民、許繼峰，2009)。

本案裁定書多達 48 頁，裁決委員會認為宜蘭縣政府違反《工會法》第 35 條第 1 項第 5 款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」，以及違反《團體協約法》第 6 條第 1 項，其理由有下列四點：

1. 認定縣市政府具有雇主之身分：裁決委員會引用教育部 2013 年 3 月 20 日函，認為教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象，亦得以縣市政府（含其相關管轄教育事務之局處）或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。各個公立或私立學校、縣市政府或教育部本來即具有雇主之身分(頁 28)。

2. 認定宜蘭縣政府有不當勞動行為：

裁決委員會認為，宜蘭縣政府對 42 所學校具有廣泛行政監督管理之權力，復握有團體協約之核可權，倘若相對人無正當理由不予核可，致使申請人與 42 所學校間已達成合意的團體協約無法簽署，自屬嚴重不當影響、妨礙及限制申請人工會之活動，即有構成《工會法》第 35 條第 1 項第 5 款不當勞動行為之可能(頁 30)。

又裁決委員會認為，上級機關不予核可之理由僅能限縮於團體協約之內容有違反政府機關預算或人事管理法令者，而非漫無限制、隨意干涉。以免因政府過度干預，導致勞雇雙方耗費相當時間及精力始達成合意之團體協約均成徒勞(頁 30)。

3. 認定宜蘭縣政府違反誠信協商義務：

裁決委員會認為，宜蘭縣政府以代理人身分與教師工會協商並達成合意後，經其所代理之 42 校報請核可，但縣政府卻以 2015 年 12 月 17 日函復 42 校未予核可而要求重新商議。足證縣政府自始即無意就其權責範圍內之事項與申請人進行協商，有違誠信協商義務，構成團體協約法第 6 條第 1 項之不當勞動行為(頁 42)。

4. 認定宜蘭縣政府不經協商而採單方面決定，違反誠信協商原則：

裁委會認為，勞雇雙方對於協商中之勞動條件，不僅負有須積極地透過團體協商來決定勞動條件之義務，也負有消極地不單方進行決定或變更之義務。

縣政府以該府已訂有「宜蘭縣政府所屬各級學校公教人員健康檢查補助原則」，原條文第 14 條(教師健康檢查)無協商之必要。又認為，第 19 條(公會理監事會務假)，《團體協約法》第 13 條已有規範，故認為應將該條文刪除，亦無協商之必要。裁委會認為，此種單方面決定，違反誠信協商原則(頁 43-44)。

裁決委員會上述四點裁決理由，逐一被北高行法院推翻。其中最關鍵在於，北高行法院認定縣市政府不具有雇主之身分。

五、臺北高等行政法院判決理由

北高行法院 2017 年 11 月 30 日判決，原裁決決定撤銷，亦即宜蘭縣政府勝訴。該法院判決理由主要有五項，摘述如下：

1. 確認學校應為教師之雇主：

北高行法院指出，依據《教育人員任用條例》第 26 條及《教師法》第 11 條規定，從勞動關係觀察，教師受聘後，接受學校之指揮監督，提供教學等勞務，屬以給付勞務為主要目的之勞務契約，故勞動關係存在於教師與學校間，學校應為教師之雇主。

北高行法院再指出，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命令、職權命令或法律，僅屬學校之目的主管機關，並非教師之雇主。教育主管機關不屬教師聘約之當事人，僅對學校具有職務上之內部監督關係。

北高行法院又指出，教育部 2013 年 3 月 20 日函所創設之協商主體概念所導致雇主概念混淆一事，教育部已於 2017 年 9 月 1 日修正 2013 年 3 月 20 日函，不再稱縣市政府或中央教育主管機關為協商主體，而是由縣市或中央教育主管機關以參與或代學校協商之方式協助學校進行團體協約，並要求縣市政府不得拒絕學校之協助請求。

2. 教師之聘任契約屬行政契約：

北高行法院指出，公立中小學教師受聘於學校，雙方間所簽訂之聘任契約，性質上屬行政契約。依《教師法》第 16 條第 1 項第 4 款規定：「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。」

北高行法院又指出，企業之雇主地位，係立基於私法自治、契約自由等原則，為加強對勞工權益維護，使勞工可能基於劣勢之受雇地位下，提供有效救濟之用。但公立學校教師係基於公法行政契約而受學校聘任，其與一般勞工究仍有所不同，教師工作之性質具有公益性，公立學校教師相關權利義務多有法令規定，學校之經費亦需依法定程序由政府編列核撥，因此在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。

3. 縣政府對團體協約，有權核准或不准：

《團體協約法》第 10 條第 1 項及第 2 項第 3 款規定，團體協約簽訂後，勞方當事人應將團體協約送其主管機關備查；公立學校而有上級主管機關者，應經其上級主管機關核可。係有鑒於各級政府機關(構)、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰規定非依程序經核可者無效。

倘依裁決委員會所主張，將教育主管機關認係《團體協約法》所稱之雇主，豈非由原告自行審查核可自己所簽訂之團體協約，則《團體協約法》第 10 條第 2 項第 3 款規定，豈非形同具文，自非允恰。

4. 縣政府不核准團體協約屬行政處分，應循訴願及行政訴訟管道：

北高行法院指出，依據《勞資爭議處理法》第 3 條規定：「本法於雇主或有法人資格之雇主團體（以下簡稱雇主團體）與勞工或工會發生勞資爭議時，適用之。但教師之勞資爭議屬依法提起行政救濟之事項者，不適用之。」

北高行法院再指出，教師工會自具有法律上之利害關係，核屬《訴願法》第 18 條所定之利害關係人，自得針對縣政府 2015 年 12 月 17 日函或 2017 年 4 月 5 日函，提起訴願、行政訴訟救濟，非有《勞資爭議處理法》之適用。

5. 裁決委員會之裁決決定，自有違誤：

該案教師工會雖誤為向被告提起本件不當勞動行為之裁決申請，惟其本意應係不服原告之否准核可處分而提訴願救濟，裁決委員會本應依《行政程序法》第 99 條第 1 項規定，將之移送有管轄權之機關，並依《訴願法》第 14 條第 4 項規定，以被告收受之日，視為訴願之日。然被告竟為本件裁決決定，自有違誤。

北高行法院上述五點判決理由，充分考量我國教師法制系統現況，包括在縣市政府非教師之雇主，教師之聘任契約屬行政契約，縣政府對團體協約有權核准或不准，縣政府不核准團體協約屬行政處分，應循訴願及行政訴訟管道。然而，北高行法院還是認為，學校為教師的雇主。

六、教師勞動三權的困境分析

2011 年 5 月教師適用勞動三法至今，已經七年，教師工會與學校、政府的衝突頗多，可以看出教師在團結權、團體協商權、團體爭議權的發展，面臨一些困境。

（一）教師團結權的困境方面：

教師團結權是教師勞動三權的基礎，有關工會的存在得到保護，工會才能有健全的發展。以下提出三項有關教師工會遭遇到的困境。

1. 將公立學校教師的身分定位為勞工，與現行法制不符：

公立學校未兼行政之一般教師，屬於最廣義之公務員為「依法令從事於公務之人員」，仍有《刑法》、《國家賠償法》、《貪污治罪條例》之適用。因此，公

立學校教師的身分與公立學校教師不同。其次，從勞動法的觀點，雖然肯認教師的勞動者地位，但公立學校教師較為特殊，學說認為非基於私法契約，而是基於公法契約所成立的勞務關係，並非《勞動基準法》所稱之勞工(匡崇德，2014)。長久以來，公立學校教師待遇福利與公務員享有相同保障，甚至優於公務員。

《教師法》於 1995 年公布後，逐步邁向公教分途，進一步建構完整的教師人事制度，包括成立教師會、教師申訴制度等。如今，僅憑《工會法》「教師得依本法組織及加入工會」，一夕之間，老師身分變成勞工，而未見到任何配套的法規，相當突兀。

宜蘭縣議會有議員批評，教師身分一下子是公務員，享受公務員的福利，轉瞬間又成勞工，享受勞工的權益，哪邊好就往哪邊靠，社會觀感很差(劉宣玟，2014)。

2. 教師會與教師工會相互為用，有違《工會法》精神：

在原有 22 個縣市教師會基礎上，在成立了 40 個教師工會，其名稱例如：教師職業工會、教育產業工會、中等教育教師職業工會、雙北教育產業工會等(丁志權，2018)。許多縣市的教師會與教師工會關係密切，幾乎是「一組人馬，兩塊招牌」，甚至連工會幹部都相同。由於《工會法》規定學校不能成立教師工會，所以就以學校教師會為教師工會在學校的分會。

北高行法院 2016 年度訴字第 1512 號判決指出，《工會法》第 4 條第 3 項修法當時，考量教師之團結權應與一般勞工同受保障，乃明定教師得依本法組織及加入工會。另考量我國國情及教育之特殊性，並為確保教師教學品質之穩定性，《工會法》第 6 條乃對教師得組織之工會類型加以限制，僅得組織及加入產業工會及職業工會。目前在實際運作方面，教師會與教師工會相互為用，縣市教師工會幾乎把學校層級的教師會的視為支會，似有違當初《工會法》規定之精神。

3. 教師自由入會，影響教師工會的發展：

《工會法》第 4 條規定：「教師得依本法組織及加入工會」，第 6 條第 1 項規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會。換言之，教師不能組織企業工會(學校工會)。其次，第 7 項規定，企業工會其勞工應加入工會；也意味著，教師所組成的產業工會與職業工會，不能強制教師加入工會。這是影響教師團結權的關鍵因素，也連帶影響協商權與爭議權。

其次，許多教師加入教師工會意願並不高，經查 2016 學年度宜蘭縣有 24 所國中、76 所國小，共 100 校(教育部，2017)；參加團體協商的學校有 42 校，國中 11 校，國小 31 校(宜蘭縣教師職業工會，2015)，校數未達一半。宜蘭縣教師工會成員約 1,800 人，全縣教師超過 4,000 人，教師數也未達全縣公立學校教師的半數。

由於，許多教師未加入教師工會，在團體協約適用對象上，產生會員與非會員的分別。把教師分為會員與非會員，在教育現場是非常不洽當的。

(二) 在教師團體協商權的困境方面：

《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。以下提出三項有關教師團體協商權遭遇到的困境。

1. 認定學校是教師雇主的困境：

勞動部(行政院勞工委員會)2011 年函示，學校應為教師之雇主。當時引起中小學校長極大反彈，教育部(教育研究委員會)亦堅持公立學校雇主為「教育主管行政機關」，其理由有五：(1)以公立學校設立主體認定，(2)符合法令及政策一致性，(3)避免直接衝擊校園安定及學生受教權，(4)依個案性質指派協商代表較富彈性，(5)協商事項涉及財政支出，不宜個別協商(教育部教育研究委員會，2001)。但事實證明，教育部並未繼續堅持。

依據教育部 2013 年 3 月 20 日函示，視協商事項權責認定團體協約協商主體，把雇主增加為三個雇主(學校、主管機關、教育部)。而《團體協約法》第 10 條規定，學校應於簽訂前取得主管機關核可，本案宜蘭縣政府代理 42 所學校與教師工會協商，一方面是主管機關身分，另一方面也是雇主身分，產生角色混淆。教育部與勞動部便宜行事，混淆了「雇主」與「協商主體」，實質上並沒有解決問題(劉宣妤，2014)。

北高行法院 2017 年 11 月之判決，依據《教育人員任用條例》及《教師法》規定，認為公立學校勞動關係存在於教師與學校間，學校應為教師之雇主。

如前述教育部 2011 年函提出五項理由，認為公立學校雇主為「教育主管行政機關」。其中，最重要的理由是第 3 點，教育部指出「依工會法第 6 條第 1 項規定，教師得組織職業工會及產業工會，不得於學校層級組織工會，就其立法意旨觀之，主要係考量學校教師在學校層級內組織工會，如與學校進行團體協商，或勞資爭議處理針鋒相對後，可能會強烈衝擊我國現有教育生態，故為避免個別學校進行團體協商和爭議，影響校園安定及學生受教權益，因此公立學校雇主宜定位為教育主管行政機關，不宜定位為學校。」

2. 團體協約性質與教師聘約衝突的困境：

公立學校教師較為特殊，學說認為教師聘約非基於私法契約，而是基於公法契約所成立的勞務關係。首先，最高行政法院 2002 年度判字第 2282 號判決：「查公立學校與教師聘約關係，由於適用法規如教育人員任用條例等多具強制性、公益性與公法性，且契約標的的內容乃為實現國家教育高權之任務，故學界通說向來係以行政契約之功法關係定其屬性，並為本院 2001 年判字第 1262 號判決及本案原判決所是認。」(引自匡崇德，2014)

北高行法院在本判決中指出，公立學校教師係基於公法行政契約而受學校聘任，其與一般勞工究仍有所不同，教師工作之性質具有公益性，公立學校教

師相關權利義務多有法令規定，學校之經費亦需依法定程序由政府編列核撥，因此在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。

目前在公法行政契約屬性下，各縣市訂有教師聘約準則，各校再依聘約準則與教師訂定教師聘約。而依據《團體協約法》第 19 條規定，團體協約所約定勞動條件，當然為該團體協約所屬雇主及勞工間勞動契約之內容。由此可知，在團體協約之下有「勞動契約」(丁志權，2011)。如果建構「團體協約與勞動契約」架構，哪現行要將「聘約準則與教師聘約」的架構置於何地？

此外，北高行法院在本判決中指出，所謂「有協商資格之勞方」與「雇主」乃為對應之概念。若以一個縣的教師工會，與一所只有 20 位老師的國中或國小協商，雖然符合對應概念，但顯然相當不平衡。

3. 團體協約與校園民主機制衝突的困境：

依據《國民教育法》及其施行細則規定，學校設校務會議，議決校務發展計畫、各種重要章則、校長交議事項等。中小學也設有許多專項委員會，例如：教師評審委員會、課程發展委員會、教師成績考核委員會等，校園已建立頗為完善的民主機制。然而，依據協約草案第 4 條規定：「甲方訂定之學校章則、工作規範等，抵觸本協約者，相異部分除乙方同意外，對乙方會員不生效力，異於本協約所訂勞動條件者，該部分以本協約之約定代之」。教師團體協約未考量校園民主機制的運作，導致團體協約諸多爭議。

基於校務分擔的觀點，例如：導護工作、科展指導、減授教學節數等。學校除依據主管機關法令外，以往大多經由校內會議，研議分工機制。若經由教師工會團體協商，也恐治絲益棼。

(三) 在教師爭議權的困境方面：

所謂「勞資爭議」(labor disputes)是指個別勞工與個別雇主之間，以及勞工團體與雇主團體之間，所發生的糾紛與爭執；勞資爭議處理方式主要有四種：調解、仲裁、裁決、訴訟(衛民、許繼峰，2009)。以目前現行制度來看，主要是是勞工團體(教師工會)與個別雇主(單一學校)之間的爭執。以一所規模不大的國民中小學，將難以應付嫻熟人事法令的教師工會，在勞雇雙方爭執過程中，學校顯得相當弱勢。

其次，依據《勞資爭議處理法》第 5 條之規定，勞資爭議分為兩類：(1)權利事項之勞資爭議：指勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議；(2)調整事項之勞資爭議：指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議。如前述，從宜蘭縣教師工會團體協約內容可知，由於教師的許多權利義務均以法令規定，較具爭議的條文大多屬於調整事項，例如：導護工作、每日上班 8 小時、寒暑假上班日數等。以下提出四項有關教師爭議權遭遇到的困境。

1. 爭議事件主要來自法令配套不完備：

引發爭議的事件可分為兩類：(1)法令沒有規範到的，(2)教師對於改善工作條件的要求。前者，包括教師適用勞動三法過於倉促，教師身分瞬間轉為勞工，但其公務員身分還在，教師聘約仍屬公法契約，縣市教師工會動不動向學校提出協商要求等。再者，教師工會理監事及工會幹部會務假相關規定也不明確，例如：會務假事由、代課鐘點費、在學校設工會會所或舉辦活動等規範，是工會的重要事項，也造成學校困擾。

2. 調解與仲裁委員教育法及實務瞭解不足：

以宜蘭縣教師工會所提調解案為例，該教師工會早先向 38 所國民中小學提出團體協約草案，共計 52 條；學校則委由 11 名校長組成協商小組與工會協商。由於許多條文涉及權責問題，因而造成僵局，教師工會乃向縣政府勞工處

申請調解。在此階段凸顯二項問題：(1)參與調解者多屬勞動法專長，在教育法及實務方面的瞭解較為不足。(2)11 名校長的協商小組，無實質決定權(匡崇德，2014)。

3. 裁決委員會理想性過高，未能與現行法制契合：

裁決委員會在裁決決定書中引用，《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》、《國際勞工組織憲章》條文，認為「國家機構應禁止干預而改變自由締結之團體協約的內容」，「要求團體協約的生效須經政府機關的事先核准，將阻礙雇主與勞工間利用自願的團體協商處理僱用條件」等。但北高行法院認為，依據《工會法》及《訴願法》等規定，反駁裁決委員會之裁決，認定縣市政府具有核可權。

又如，裁決委員會在裁決決定書中，認為《勞資爭議處理法》第 54 條規定，教師不得罷工，相較於一般勞工，教師之團體爭議權明顯受法律之限制，似乎認為教師之保障不如勞工。但實際上教師的待遇福利及工作保障，幾乎與公務員相同。裁決委員會執意要將勞動三法套用於公立學校教師，似乎未考量現有《教師法》已建構的教師人事法制系統。再者，各國國情不同，許多國家也沒有達到國際公約的標準。以美國為例，其教師工會設在地方學區，在公立學校內也不能組教師工會；在爭議權方面，至今也只有 12 個州允許教師罷工(Rebore, R.W., 2015；Webb, L.D. & Norton, M. S., 2013)。在日本，公立學校教師不得從事罷工或其他任何爭議行為(林良榮，2014)。

我國公立學校教師與一般勞工不同，教師的勞動三權，應建立在現行教師人事法制基礎上，逐步發展。否則，將不利於教師工會的發展，也不利於學校教育的推展。

4. 勞資爭議處理方式與教師申訴法制之競合：

《教師法》第 16 條第 5 款規定：「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。」第 29 條規定：「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。」依據教師法之授權訂定《教師申訴評議委員會組織及評議準則》，全文多達 43 條，該申訴制度也運作了 12 年。

依據《教師申訴評議委員會組織及評議準則》第 20 條規定：「申訴案件全部或一部之評議決定，以訴願、訴訟或勞資爭議處理之法律關係是否成立為據者，申評會於訴願、訴訟或勞資爭議處理程序終結前，得停止申訴案件之評議，……。」目前有許多教師工會對學校提出的爭議事件，可能可以經由申訴管道處理，而不一定透過調解、仲裁或裁決等方式處理。

五、未來發展之建議

依據上述對於教師勞動三權之困境分析，對教師勞動三權的未來發展，提出八項建議。

（一）教師的勞動三權宜另外設計：

公立學校教師具有濃厚的公務員身分，與一般企業的勞工的身分絕對不同；公立學校教師的聘約屬公法行政契約，不是私法契約；教師的權利義務基本上是由政府的法令規定，不是經由團體協約設定。此外，教師適用勞動三法倉促上路，與原有《教師法》、《國民教育法》所建構的制度衝突頗多。因此，宜在《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》中，增訂授權條款，就教師適用勞動三法的相關議題，另行規劃一套適用於公立學校與私立學校教師的機制，才能落實教師勞動三權。

（二）修正教師法，調整教師會功能：

在以往《工會法》禁止教師組織工會時期，依據《教師法》成立的三級教師

會，發揮了部分教師工會的功能。《教師法》第 6 條規定，各級教師組織之基本任務如下：(1)維護教師專業尊嚴與專業自主權。(2)與各級機關協議教師聘約及聘約準則。(3)研究並協助解決各項教育問題。(4)監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。(5)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。(6)制定教師自律公約。其中第(1)，(2)，(4)，(5)項任務，應該可以轉移由教師工會負責，或許教師會可轉型為專業取向之教師組織。此外，教師會與教師工會「一組人馬，兩塊招牌」之現象亦不宜繼續存在。

(三) 公立國民中小學教師之雇主宜回歸教育主管機關：

雖然依據《教育人員任用條例》及《教師法》規定，公立中小學教師由學校聘任，接受學校之指揮監督，但是學校聘任教師之員額、權利義務均依教育主管機關之指示。況且近年來，大多縣市之國民中小學教師甄選已都由縣市政府統籌辦理，只是形式上須通過學校教師評審委員會審議。在《教師法》公布前，公立國民小學教師就是由縣市政府派任。

教育部 2011 年也認為，就學校設立主體而論，教師適用勞動三法後，公立學校雇主宜定位為教育主管行政機關，不宜定位為學校。又基於勞方與資方對應之概念，在層級上，教師工會團體協商的對象應該縣市政府，而不是國民中小學。至於公立高級中等學校及大學，因規模較大，較有能力承擔與教師工會協商之任務。

(四) 私立學校教師得成立自己的教師工會，以保障其權益：

私立學校教師不具公務員身分，與一般勞工較為接近；私立學校教師聘約，亦非公法契約；私立學校教師的雇主就是董事會，相當明確。因此，應該允許私立學校設立學校層級的教師工會。但是依據《工會法》第 6 條規定，學校不能組教師工會，對私立學校教師不公平。

（五）學校團體協商小組之組成，應該有所規範：

在未修法將雇主改變為教育主管機關以前，學校團體協商小組之組成，應該有所規範。本案宜蘭縣教師工會早先向 38 所國民中小學，學校則委由 11 名校長組成協商小組，不知根據為何？毫無章法，令人匪夷所思。

有鑑於許多國民中小學規模小，除校長外，處室主管可能只有 2-3 人，如果要組成團體協商小組，可能有困難。其次，可否加入縣市政府代表、家長代表或社區代表？目前也毫無規範。

（六）教師「團體協約」與現行教師「聘約準則」之關聯，有待釐清：

目前各縣市都一具《教師法》之規範，訂有「聘約準則」，各校在依聘約準則訂定「教師聘約」。各聘約準則及聘約均已以行政契約之性質為基礎，以團體協約的內容大多有所衝突。以《嘉義市教師聘約準則》為例，該聘約準則第 4 條就規定「教師之權利、義務、考核、獎懲、差勤、待遇、進修與研究、介聘(含超額輔導)、退休、撫恤、離職、資遣、保險、申訴及訴訟等均依教師法及相關法令規定辦理，法令未規定者依聘約。」第 16 條規定：「教師違反學校聘約，由學校教師評審委員會依教師法、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法、聘約及相關規定辦理。學校違反聘約時，教師得依教師法之規定尋求救濟。」

教師適用勞動三法已經 7 年，但截至目前沒有完成任何一件團體協約。相關法規也未釐清教師「團體協約」與現行教師「聘約準則」之關聯，這是教師工會「團體協約」無法順利達成的根本原因。

（七）釐清勞資爭議處理機制與現行教師申訴制度之分際：

如前所述，依據《勞資爭議處理法》，勞資爭議處理方式有調解、仲裁、裁決三種。而現行《教師法》第 16 條第 5 款規定，第 29 條，以及《教師申訴評議委員會組織及評議準則》等，已建構一套頗為完整的教師申訴制度。對於這兩種機

制規範的範圍，有必要加以釐清，並向教師說明。

(八) 教育人員與勞動法相關人員宜相互瞭解，以降低本位主義：

如上所述，宜蘭縣教師工會向 42 所公立國民中小學提出團體協約之協商，造成各校校長及行政人員甚大困擾，主要的原因應該是學校人員對勞動三法的規定不熟悉。另一方面，從裁決委員會裁決理由也可看出，其委員對於教師勞動三權的推動，理想性高，但對於教育法與教育實務的瞭解有限。

教師適用勞動三法，倉促上路，不只學校校長、主任毫無準備；教育部及縣市政府教育局處行政人員可能也不瞭解，有必要辦理講習。主管勞動法之行政人員、調解委員、仲裁委員及裁決委員，亦應瞭解對教育法制與實務。唯有教育人員與勞動法相關人員彼此相互瞭解，降低本位主義，以利教師勞動三權的發展。

參考文獻

中文部分

- 丁志權(2011)。我國教師工會集體協商制度議題分析。《教育研究月刊》，203，17-27。
- 丁志權(2018)。教師適用勞動三法對教育體制的衝撞。《臺灣教育評論月刊》，7(5)，56-68。
- 王淑玲(2017)。教師工會團體協約爭議問題探析。《臺灣教育評論月刊》，6(6)，55-60。
- 匡崇德(2014)。《教師適用勞動三法之研究：以公立中小學為中心》。國立台北教育大學教育經營與管理學系碩士論文。
- 林良榮(2014)。《我國教師爭議權之研究》。勞動部委託研究報告。
- 宜蘭縣中小學校長協會(2014/09/27)。《本會對團體協約協商的立場與觀點》。線上

下載日期：2018/04/01；網址：

<http://principal.ilc.org.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=10>

宜蘭縣教師職業工會(2015)。本會與宜蘭縣立內城國民中小學等42所學校團體協約完成協商，2015/08/31。線上檢索：2017/08/25，網址：<http://blog.ilc.edu.tw/blog/blog/4719/trackbacks/591707>

宜蘭縣政府(2015)。宜蘭縣教師職業工會與本縣42所國中小訂定團體協約之運作情形。宜蘭縣議會第18屆第2次大會專題報告，2015/11/26。宜蘭縣：編者。

宜蘭縣議會公報(2017)。有關104年勞裁字第59號裁決決定書主文第4項及第5項之辦理情形案。62(7)，22-23。線上下載日期：2018/04/01；網址：http://www.ilcc.gov.tw/Html/H_06/pdf/

教育部教育研究委員會(2001/10/20)。教育部新聞稿：教師適用勞動三法後，教育部堅持公立學校雇主為「教育主管行政機關」。線上下載日期：2018/04/01；網址：

https://depart.moe.edu.tw/ED2100/News_Content.aspx?n=220E98D761D34A9A&sms=8DA931302D1852A3&s=759D0379A6F63BBE

教育部(2017)。中華民國教育統計，2017年版。臺北市：編者。

勞動部不當勞動行為裁決委員會(2016)。104年勞裁字第59號，2016/7/29。

劉宣姣(2014)。教師工會團體協商與締結團體協約之研究：以公立中小學為例。國立台北大學法律學系碩士論文。

衛民、許繼峰(2009)。勞資關係：平衡效率與公平，2版。台北：前程。
臺北高等行政法院(2017/11/9)。105年度訴字第1512號判決。

外文部分

Rebore, R.W.(2015). *Personnel administration in education : A management approach, 9th ed.*. Boston : Allyn and Bacon.

Webb,L.Dean & Norton, M. Scott(2013). *Human resources administration : Personnel issues and needs in education , 5th ed.* Upper Saddle River, N.J. : Pearson Education Inc..

The Implementing Dilemmas of Teachers’ Three Rights of Labor : Taking the Controversies of Teachers’ Collective Agreement in Yilan County for Example

Ding, Jyh-Chyuan*

Abstract

The “Labor Union Act” amended and promulgated on June 23, 2010 and stipulated that the teachers may organize and join labor unions in accordance with the “Labor Union Act”. Since then, teachers have gained the status of laborers and become applicable objects of the “Labor Union Act”, “Collective Agreement Act”, “Act for Settlement of Labor-Management Disputes” (Referred to as “Three acts of labor”).

The three acts of labor were implemented on May 1, 2011 and have been in force for seven years now. Although the teacher’s Constitutional right of association was achieved, due to the lack of supporting measures, the development of teachers’ unions and collective bargaining have encountered many difficulties, it also led to many labor-management disputes and caused a lot of turbulences in educational institutions.

There are four ways to deal with labor disputes: mediation, arbitration, adjudication, and litigation. Among them, the adjudication and litigation have more extensive influence. This paper adopted documentary analysis method and aims to analyze the contradictories of teachers’ three rights of labor in Taiwan, via taking the controversies

of teachers' collective agreement in Yilan County for example.

In addition to the introduction, this paper was divided into five parts: (1)The development of teacher collective agreement controversy in Yilan County. (2) Analyze the reasons for the decision of the Board for Decision on the Unfair Labor Practices. (3) Analyze the reasons for the judgment of the Taipei High Administrative Court. (4) Analyze the contradictories of teachers' three rights of labor. (5) Propose suggestions for future.

**Keywords : Teachers' Three Rights of Labor, Teachers' union,
Teachers' Collective Agreement, Teachers' Labor Dispute
Resolution**

* Professor, Department of Education, National Chiayi University
Email: dcc@mail.ncyu.edu.tw

落實教師勞動三權的困境：以宜蘭縣教師團體協約之爭議為例