

調 查 報 告

壹、案由：高等教育產業工會統計 2001 年各大學專任教師有 4 萬 1, 822 人，兼任教師則有 2 萬 7, 111 人；2011 年專任教師僅微幅成長 4 萬 9, 929 人，但兼任教師卻大幅增加 63% 至 4 萬 4, 215 人。兼任教師與專任教師負擔同樣義務，惟不可獨立申請研究計畫案，亦無法享有專任教師之教學與研究資源，平均月薪偏低，缺乏穩固之退撫與保險保障，與專任教師嚴重同工不同酬顯非公平合理，教育部暨相關單位是否涉有違失？認有深入調查必要乙案。

貳、調查意見：

按高等教育產業工會統計，90 學年度各大學專任教師有 4 萬 1, 822 人，兼任教師則有 2 萬 7, 111 人次；100 學年度專任教師僅微幅成長為 4 萬 9, 929 人，但兼任教師卻大幅增加 63%，達 4 萬 4, 215 人次。兼任教師與專任教師負擔同樣教學義務，卻不可獨立申請研究計畫案，無法享有專任教師之教學與研究資源，且鐘點費多年未調整，平均月薪偏低，又缺乏穩固之退撫與保險保障，顯非公平合理；另技專校院校外實習及高中職建教合作教育，學生於勞動現場缺乏完整之法令保障，恐淪為廉價勞力；以及大專校院學生領取獎助金需從事的校內工作，成為其學習時間外的工作負擔。凡此存在於大專校院之非典型勞動議題，牽涉眾多兼任教研人員及學生工作、學習權益，均有深入瞭解釐清之必要，本院爰立案調查；案經調卷及約詢教育部業務主管人員，業調查竣事，謹臚列調查意見如下：

一、近 10 年大專校院兼任教師及編制外專案教研人員逐

年增加，教育部對此現象允宜重視，採取有效改進措施，以保障兼任教師及編制外專案教研人員工作權益，俾提昇大專校院教研品質。

(一)近 10 年大專校院兼任教師及編制外專案教研人員聘任人數逐年增加

1、依據 90 至 100 學年度大專校院校數、學生人數及專任、兼任教師成長情形，迄 100 學年度，公私立大專校院共計增加 3 所，專任教師增加 6,571 人(21,553 人—28,124 人)，兼任教師增加 5,487 人次(18,107 人—23,594 人)，專任、兼任教師均成長約 30%，對照於學生成長 154,818 人(528,435—683,253)，成長比率亦約為 30%，顯示大專校院是以同時增聘專任、兼任教師，來滿足學生人數的增加與教學需求。

學年度	設立別	校數 (校)	學生數 (人)	專任教師 (不含助教) (人)	兼任教師 (人次)
90	總計	68	528,435	21,553	18,107
	公立	33	218,071	11,633	7,278
	私立	35	310,364	9,920	10,829
100	總計	71	683,253	28,124	23,594
	公立	35	307,593	14,757	10,594
	私立	36	375,660	13,367	13,000

2、又依據 90 至 100 學年度技專校院校數、學生人數及專任、兼任教師成長情形，迄 100 學年度，公立技專校院減少 1 所，專任教師增加 409 人(4,132 人—4,541 人)、兼任教師增加 2,159 人次(2,323 人—4,482 人)；私立技專校院增加 7 所，專任教師增加 1,127 人(16,137 人—17,264 人)、兼任教師增加 9,458 人次(6,681 人次—16,139 人次)。10 年間公私立技專校院兼任教師成長 11,617

人次，成長比率達 129%，相較於專任教師僅成長 1,536 人，成長比率僅約 8%，顯示技專校院係以增加聘任兼任教師，以滿足技專校院教學上之成長與需求。

學年度	設立別	校數 (校)	學生數 (人)	專任教師 (不含助教) (人)	兼任教師 (人次)
90	總計	86	658,790	20,269	9,004
	公立	20	100,243	4,132	2,323
	私立	66	558,547	16,137	6,681
100	總計	92	668,831	21,805	20,621
	公立	19	129,268	4,541	4,482
	私立	73	539,563	17,264	16,139

3、另依 83 年 1 月 5 日修正公布之大學法第 1 條第 2 項規定，大學在法律規定範圍內享有自治權，為賦予國立大學校院適度財務自主，得自籌部分財源並提升資源使用效率，制（訂）定「國立大學校院校務基金設置條例」及「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」，國立大學得以校務基金自籌經費收入進用教學、研究及工作人力。而依據教育部統計資料，100 學年度國立大學校院編制外專案教研人員為 625 人，與編制內專案教研人員之比率亦達 3.27%。

100 學年度國立大學校院專案教研人員聘任人數、比率統計表

學校全銜	校務基金教學人員人數 (A)	校務基金研究人員人數 (B)	校務基金教研人員合計數 (C) = (A) + (B)	編制內專任教學人員人數 (D)	編制內專任研究人員人數 (E)	校務基金教研人員比率% (F) = (C) / [(C) + (D) + (E)]
國立臺灣大學	31	11	42	1967	11	2.08%

國立臺灣師範大學	28	0	28	858	16	3.10%
國立政治大學	17	1	18	701	40	2.37%
國立成功大學	53	44	97	1225	8	7.29%
國立中興大學	2	0	2	793	7	0.25%
國立清華大學	17	9	26	624	4	3.98%
國立中央大學	53	7	60	595	9	9.04%
國立交通大學	31	30	61	665	1	8.39%
國立中山大學	19	2	21	484	0	4.16%
國立空中大學	2	1	3	57	2	4.84%
國立中正大學	24	1	25	525	3	4.52%
國立臺灣海洋大學	4	0	4	386	0	1.03%
國立陽明大學	17	7	24	372	7	5.96%
國立東華大學	36	4	40	485	0	7.62%
國立暨南國際大學	7	0	7	256	5	2.61%
國立臺北大學	3	0	3	330	2	0.90%
國立嘉義大學	11	0	11	497	0	2.17%
國立高雄大學	5	0	5	217	0	2.25%
國立彰化師範大學	5	0	5	376	5	1.30%
國立高雄師範大學	1	0	1	315	1	0.32%
國立臺灣科技大學	0	0	0	416	0	0.00%
國立臺北科技大學	12	0	12	435	0	2.68%
國立高雄應用科技大學	0	0	0	358	0	0.00%
國立高雄第一科技大學	7	0	7	249	0	2.73%
國立雲林科技大學	6	0	6	349	0	1.69%
國立屏東科技大學	19	0	19	394	0	4.60%
國立臺灣藝術大學	0	1	1	143	5	0.67%
國立臺北藝術大學	5	0	5	147	15	2.99%
國立虎尾科技大學	5	0	5	330	0	1.49%
國立高雄海洋科技大學	0	0	0	228	0	0.00%
國立宜蘭大學	0	0	0	229	0	0.00%
國立臺中科技大學	0	0	0	450	0	0.00%
國立聯合大學	0	0	0	280	2	0.00%

國立勤益科技大學	5	0	5	274	0	1.79%
國立澎湖科技大學	13	0	13	105	0	11.02%
國立臺北商業技術學院	0	0	0	182	0	0.00%
國立屏東商業技術學院	0	0	0	149	0	0.00%
國立金門大學	27	0	27	75	0	26.47%
國立臺南藝術大學	6	0	6	88	0	6.38%
國立體育大學	2	0	2	94	4	2.00%
國立臺灣體育運動大學	0	0	0	87	2	0.00%
國立臺北教育大學	0	0	0	210	0	0.00%
國立新竹教育大學	1	0	1	179	0	0.56%
國立臺中教育大學	4	0	4	195	0	2.01%
國立屏東教育大學	7	0	7	180	0	3.74%
國立臺南大學	4	0	4	237	0	1.66%
國立臺東大學	3	0	3	162	5	1.76%
國立臺北護理健康大學	2	0	2	139	1	1.41%
國立高雄餐旅大學	8	0	8	131	0	5.76%
國立臺灣戲曲學院	0	0	0	27	1	0.00%
國立臺南護理專科學校	0	0	0	47	0	0.00%
國立臺東專科學校	5	0	5	50	0	9.09%
總計	507	118	625	18347	156	3.27%

(二)大專校院兼任教師及編制外專案教研人員工作權益及待遇並未受到充分保障

- 1、依據大學專任及兼任教師相關法令規定，兼任教師在待遇部分，雖亦享有勞健保，且各校可依兼任教師貢獻度，以校務基金自籌經費自訂校內鐘點費標準，但大專校院兼任教師之定位、聘任程序及權利義務，明顯不如專任教師。

大專校院專兼任教師定位、聘任程序及權利義務比較表

	專任教師(編制內)	兼任教師
--	-----------	------

聘任程序	依教育人員任用條例規定，並需送教評會審議。	依教育人員任用條例規定，依各校自訂審議程序辦理。
薪資規定	1. 「公務人員俸額表」之教育人員部分及「公立大專校院教育人員學術研究費表」。 2. 各校得以自籌經費調整法定加給外之給予。	1. 依據「公立大專校院兼任教師鐘點費支給標準表」。 2. 各校另得以自籌經費自訂鐘點費標準。
授課義務	依各校授課學分規定。	無，視聘約規定。
研究及服務義務	依各校組織章程及評鑑辦法，需擔負研究及服務之績效責任。	無
研究資源	可申請國科會計畫之計畫主持人、校內研究資源、民間研究補助。	可申請國科會計畫之共同主持人、校內研究資源、民間研究補助。
差假規定	教育部「教師請假規則」。	各校自行規定。
保險	1. 編制內：公保、健保 2. 編制外：勞保、健保	勞保、健保
退撫	1. 編制內：公教退撫/私校退撫 2. 編制外：勞退/離職儲金	勞退/離職儲金

2、另依「國立大學校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」規定，以校務基金進用之編制外專案教研人員，其遴聘資格及聘任程序雖均比照公立學校專任教師（或專任研究人員）規定辦理，亦享有勞保，退休部分則得擇選以勞退或離職儲金方式辦理，惟在退撫待遇上，仍不及編制內教師之公教退撫機制。

編制外專案教師及編制內教師之聘任、權利及義務比較表

	專任教師(編制內)	專案教師(編制外)
聘任程序	依教育人員任用條例規定，並需送教評會審議。	依教育人員任用條例規定，依各校自訂審議程序辦理。
薪資規定	1. 「公務人員俸額表」之教育人員部分及「公立大專	薪資由自籌經費支應，故由各校自行訂定標準。

	校院教育人員學術研究費表」。 2. 各校得以自籌經費調整法定加給外之給予。	
授課義務	依各校授課學分規定及聘約規定。	原則上比照編制內專任教師之規定。
研究及服務義務	依各校組織章程及評鑑辦法，需擔負研究及服務之績效責任，爰教研人員須對外爭取國科會及政府部會等補助、校內研究資源、民間研究補助。	同編制內專任教師。
保險	公保、健保	勞保、健保
退撫	公教退撫/私校退撫	勞退/離職儲金

(三) 綜上，迄 100 學年度，10 年間大專校院兼任教師成長 17,104 人次（大學校院兼任教師 5,487 人次、技專校院兼任教師 11,617 人次），整體成長比率達 63%，相較於大專校院專任教師僅成長 8,107 人（大學校院專任教師 6,571 人、技專校院專任教師 1,536 人），整體成長比率僅約 20%，若再加計 100 學年度國立大學校院編制外專案教研人員 625 人，比率約有 3.27%。顯示近 10 年大專校院兼任教師及編制外專案教研人員人數逐年增加，但兼任教師及編制外專案教研人員與專任教師及研究人員負擔同樣義務，卻不可獨立申請研究計畫案，亦無法享有專任教師之教學與研究資源，平均月薪偏低，缺乏穩固之退撫與保險保障，與專任教師及研究人員嚴重同工不同酬，顯非公平合理。教育部對此現象允宜重視，採取有效改進措施，以保障兼任教師及編制外專案教研人員工作權益，俾提昇大專校院教研品質。

二、大專校院兼任教師及編制外專案教研人員大多為 45

歲以下之青壯年，此顯示取得博士學位之年輕學者無法獲聘正式教職，淪為大專校院非典型勞動之情況嚴重，亟待教育部積極協同相關權責機關重視解決。另教育部亦允宜確實查明部分大專校院故意拆解專任教師員額，由數位兼任教師代替之情形，以及編制外專案教研人員，承擔編制內教師轉嫁過多教學時數之不合理情事，並加以導正。

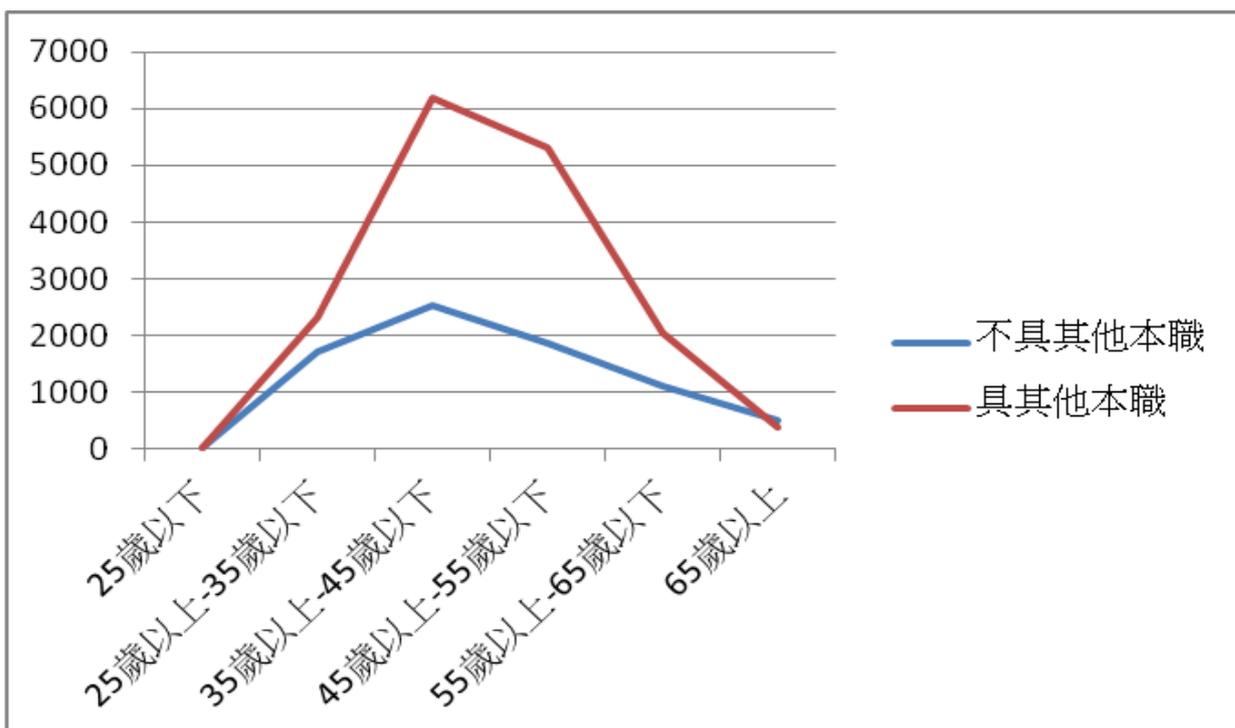
- (一) 高等教育產業工會質疑，部分大專校院為節省人事費用，乃拆解專任教師員額為數位兼任教師，減少專任教師改以兼任教師替代，造成近 10 年來，大專校院兼任教師增長 63%，特別是私立技專校院之兼任教師比例偏高。然依教育部之說明，兼任教師人數增加，係以因應社會政經環境及教學內容內涵變革，彈性運用教學人力的一種常用模式，並非取代專任教師工作；且兼任教師是各校自主聘任，並不佔大專校院教師編制缺額，僅於審核系所成立時，才納入計算生師比。而教育部為避免學校以大量兼任教師來美化生師比，甚或取代專任教師的功能，已於 100 年 8 月 3 日修正發布「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」，於第 2 條規定各校在計算生師比時，4 名兼任教師得折算列計 1 名專任教師，且其折算數不得超過實際專任師資數之 3 分之 1，超過者不予列計。但藝術類(音樂、美術、戲劇、藝術、舞蹈、電影等領域)與設計類院、系、所及學位學程之兼任師資，其折算數酌予放寬為不得超過其實際專任師資數之 2 分之 1，超過者不計。
- (二) 又本案進行調查後，教育部於 101 年 5 月全面調查並交叉比對跨校任課之兼任教師人數，發現 101 年兼任教師為 24,889 人，其中 16,771 人(66%)具本職工作，亦即有 8,118 人，約 34%為未具本職工作之純兼

任教師。而依據大專校院兼任教師及編制外專案教研人員之年齡層分布資料，顯示兼任教師及編制外專案教研人員大都為 45 歲以下之青壯年，但教育部對這些純兼任人員之工作保障及待遇情形，卻無任何統計分析資料，藉以瞭解是否足以保障基本生活。又大專校院具本職工作之兼任教師高達 16,771 人(66%)，是否都是各校為引入業界經驗、支援特殊類科(如藝術或戲劇)或支援專任教師而聘任，教育部亦欠缺明確之查核把關機制；而據本院相關案件實地訪查發現，大專校院技術教師聘任人數卻仍偏低，對此落差情形，教育部允宜重視檢討。

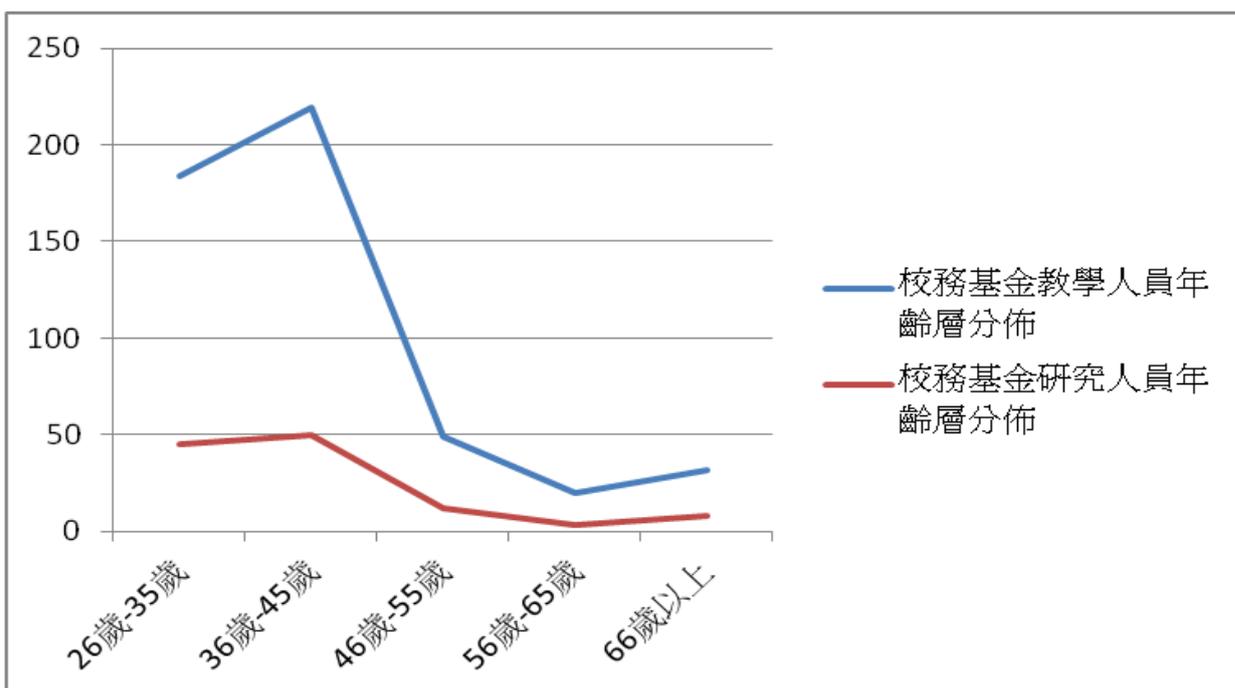
大專校院及技專校院兼任教師人數及年齡分布調查表

	不具其他本職(人數)	具其他本職(人數)
25 歲以下	8	15
25 歲以上-35 歲以下	1,707	2,313
35 歲以上-45 歲以下	2,538	6,192
45 歲以上-55 歲以下	1,871	5,300
55 歲以上-65 歲以下	1,099	2,047
65 歲以上	497	382
遺漏值	398	522
總計	8,118	16,771

大專校院及技專校院兼任教師年齡分布統計圖



100 學年度國立大學校院專案教研人員年齡層分布統計圖



(三)綜上，大專校院兼任教師及專案教研人員聘任人員，大多為 45 歲以下之流浪博士，薪資財源來自校務基金自籌經費，工作待遇普遍不佳，且鐘點費多年未調整；又聘期多採一年一聘，工作期程不穩定，且待遇及研究資源遠不及編制內教師，以致需至多校兼課維持生計；此顯示剛取得博士學位之年輕學者無法獲聘正式教職，淪為流浪博士，擔任大專校院非典型勞動之情況嚴重，教育部允宜積極協同相關權責機關重視解決。另教育部亦允宜確實查明部分大專校院為節省人事費用，故意拆解專任教師員額為數位兼任教師，減少專任教師改以兼任教師替代之情形；以及編制外專案教研人員，因編制內教師為投入研究工作，轉嫁教學時數由其承擔之不合理情事，並加以導正，以確保兼任教師及編制外專案教研人員工作權益。

三、大專院校工讀助學制度、獎助金服務學習、校外實習及高中職建教合作，係以培養學生獨立自主精神、改善生活、提昇學習技能及落實學以致用為目的，屬多元教學之一環，惟推動過程教育部及各大專校院允宜善盡督導責任，以確保學生學習及工作權益。

(一)有關大專院校建立工讀助學制度，係為培養學生獨立自主精神，由各校自訂工讀相關規範，目前提供約 41 萬人次各類工讀機會：

1、為協助培養學生獨立自主精神，各大專校院設有工讀助學金制度，並由學校訂定工讀規範。公立大學工讀助學金之經費來源係由各校自行編列預算；私立大學除自籌經費外，部分經費由教育部每年酌予補助。

2、工讀學生雖非專職勞工，學校亦非一般營利團體，然教育部歷年仍參酌行政院勞委會基本工資

時薪，請各校配合調整校內工讀金給付標準，以維護學生權益。

(二)有關公私立大專校院獎助學金，領取獎助學金之學生係依各校自訂服務學習方案於校園內服務學習，與一般勞僱型態關係不同，99學年度計約11萬1,607人：

- 1、現行研究生獎補助等相關事項，係由各大學校院自行訂定相關章則規範據以辦理。爰各校應就研究生獎助學金之核發訂定辦法，並經校內專責單位召開相關會議通過後公布實施；後續執行時各校均應確實依所訂辦法核發，以維護研究生權益。
- 2、研究生領取之獎助學金性質，若係屬改善特定對象生活而非經常性給與，或為單方之目的、給付具有勉勵、恩惠等性質，係屬服務學習一環，爰各校應衡酌學生權益，妥為規劃辦理。
- 3、依據教育部「大專校院弱勢學生助學計畫」，教育部及各校依據學生所就讀學校之公私立別及家庭年所得級距，共同提供5,000元至35,000元不等之助學金，以減輕學生學雜費負擔。而該項計畫為彰顯公共性及公益性等特質，各校得配合現行服務學習方案，要求領取助學金之學生參與服務學習，並得作為核發助學金之參考。
- 4、至若研究生係依「大專校院弱勢學生助學計畫」領取助學金，學生進行服務學習時，各校應適時擬定替代方案，以避免影響其學習權益。

(三)有關技專校院校外實習及高中職建教合作教育，學生透過參與職場實作，屬學校多元教學模式，99學年度大專校院及高中職實習生計約7萬6,441人：

- 1、技專校院推動校外實習課程：

為確實維護大專校院校外實習學生之權益及安全，教育部訂定相關保障措施如下：

- (1) 修訂「大專校院產學合作實施辦法」，將學校辦理校外實習課程應負責督導保障學生權益事項納入規範：要求學校成立校級學生校外實習委員會，專責督導辦理實習機構選定、實習合作契約內容訂定、實習成效評估、學生申訴處理、實習中途終止後之轉介等學生權益保障事項。
 - (2) 訂定「大專校院校外實習學生團體保險」共同供應契約：教育部亦訂定發布「教育部補助技專校院開設校外實習課程作業要點」。
 - (3) 訂定技專校院開設校外實習課程作業參考手冊，作為學校辦理依據：教育部特別編製「落實學生校外實習課程-作業參考手冊」，引導各校於課程自主規劃之原則下，以維護學生學習權益。
 - (4) 規範學校確實與實習機構雙方簽訂校外實習契約書，以確保學生實習相關權利義務，並確實依據實習合約書執行。規範學校應落實定期或不定期校外實習訪視，瞭解學校辦理校外實習課程作業及學生實際校外實習情形。
- 2、高中職辦理建教合作教育：

為保障學生實習職場權益，教育部推動下列措施：

- (1) 為保障學生實習職場權益及安全，違規事業機構除勞委會逕行開罰外，另函請其合作學校限期督導改善。
- (2) 落實執行建教生之訪視輔導，每週確實指派老師赴各事業機構訪視輔導學生，瞭解學生在事

業機構之實習情形。

(3) 研訂建教合作專法，提高保障學生法令之位階：為保障建教生權益，教育部草擬「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法(草案)」，提高學生權益的保障法規位階。

(四) 專職或兼職工作，係指具有勞務提供或工作事實，不論有償或無償皆屬之，惟並未包含大學課程學習及服務學習；至於課程學習則包含課程、論文研究或畢業條件。依大學法施行細則第 24 條規定，大學課程安排屬於大學學術自主事項，由學校依其發展特色規劃課程，各學系如有開設實習課程之必要，得視其專業領域之屬性，妥善與實習單位協調安排實習課程內容，包括實習課程、田野調查課程、實驗研究或其他學習活動，並擬定學生參與實習課程所應遵循之相關配套規範(如實習時間、場所、學分數等)。

(五) 綜上，外界質疑大專院校工讀助學、獎助金服務學習、校外實習及高中職建教合作，部分學校或產業將工讀生、研究生、建教生當臨時職員，使學生變相淪為以產學合作為名的廉價勞工，甚至有不少學生的實習不只沒有薪水，更可能與學習沒有關係。然大專院校校內工讀助學、獎助金服務學習、校外實習及高中職建教合作，係以培養學生獨立自主精神、改善生活、提昇學習技能及落實學以致用為目的，可助益大專校院學生養成教育，強化產學訓聯結，符應業界人力需求。故教育部及各大專院校允宜善盡督導職責，對於校內工讀、服務學習、校外實習及建教合作之工作內容、工作時數與待遇，作合理且明確之規範，以確保學生學習及工作權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請教育部檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：葛 永 光

中 華 民 國 101 年 9 月 21 日