

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部。

貳、案由：教育部自87年起開放我國大專校院編制外專任教師（下稱專案教師），惟因放任大學大量以專案教師長期替代編制內專任教師員額，迄未全盤積極調查及引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，悖離政策目的；部分專案教師任職一校多年，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會，工作及勞動權益未獲保障；且該部對於各校因成本考量大量聘用專案教師，及工作環境薪酬顯不合理之情形置若罔聞；又該部迄未積極與勞動部橫向聯繫，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；況該部長期放任私校自行參照相關原則辦理專案教師，以概括方式空白授權，教師法體系適用、法位階及授權依據等產生疑義，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查「大專校院專案教師之制度現況、權益保障及法制化情形，及期間部分大專校院專案教師機制引發個案爭議」等情，經向教育部及勞動部調閱卷證資料，並於民國（下同）110年1月21日、同年3月17日諮詢相關領域專家學者，嗣於110年4月22日詢問教育部政務次長劉孟奇及勞動部勞動條件及就業平等司司長黃維琛等業務相關人員，再參酌教育部於本院詢問後所補充之書面說明等資料發現，茲因本案調查範圍茲涵蓋我國專案教師制度之整體現況問題，餘所涉教育環境及相關法

令依據之爭議，因應少子女化即引發大學轉型或退場等變革下，肇致經營理念轉變或對於師資結構之整體影響，均應由主管機關積極整體釐明改善，以維學習權及教師權益雙重保障。惟查，教育部對於政策評估及檢討機制均付之闕如，且未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，以及未積極改善工作環境不合理之情，實務工作內容存在「突變」情形。此外，該部對於各校進用編制外專案教師之情形置若罔聞，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，就教師法體系適用、法位階及授權依據等存在疑義，且渠等權利義務保障依據闕如，流於所謂「血汗教師」、「免洗筷教師」，戕害高教專業及學術發展等情事，核有疏失，應予糾正促其注意改善。茲綜整事實與理由如下：

- 一、大專校院專案教師制度係因應高等教育發展趨勢，本為鬆綁大學特殊任務或短期計畫等補充性人力需求，期增進教育績效，提升教育品質；惟部分大學大量以編制外專案教師替代，長期控管編制內專任教師員額，教育部長期漠視，經統計自 106 至 109 學年度全國大專校院分別聘任 2,705、3,097、3,412 及 3,747 名專案教師，各占當年度全體專任教師數之 5.91%、6.85%、7.64%及 8.45%，呈現逐年激增現象，甚部分學校專案教師高達 8 成，疑有提高編制外教師比率以降低人事成本情事，核與政策目的悖離，亦未符大學法意旨；教育部迄未全盤積極調查及引導改善，長期放任大學師資結構嚴重失衡，政策評估及檢討機制均付之闕如，戕害高教專業及學術發展，核有重大疏失
- (一)按大學法第 1 條規定略以，「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」。同條第 2 項規定，「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」。同法第 3 條規定，

「本法之主管機關為教育部」。基此，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。據教育部稱，基於大專校院聘任教師係屬大學自治及學校權責範圍，該部僅就各類教師之權益保障事項訂定相關執行依據，由學校依各類教師聘任辦法或相關規定進行徵聘，爰尚無例行查核機制。倘接獲民眾檢舉學校未依相關規定辦理徵聘並經查證屬實，則依法糾正，並納入扣減招生或獎勵補助之參據等語。準此，大專校院負有我國培育人才之責，為培育社會所需相關人才，而教育部則對於各大學未依相關法令規定辦理事項，應負有監督糾正之責。

- (二) 經查，專案教師整體制度源自教育部 87 年「國立大專校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則(草案)」，循其政策目的係因應高等教育發展、政府新興人才培育政策及少子女化趨勢，學校為提升教育品質，增進教育績效及校務發展需要，基於專業特殊性、產業實務經驗或實際教學課程需要，並衡酌系所發展之用人需求、系所發展及聘任人員之需求，得在現有編制內教師外，以增聘編制外專案教學人員或專業技術人員(下稱編制外教學人員)，達到增強學生學習成果及協助校務穩健發展之目標。而實施後，「因受少子女化趨勢影響，大專校院皆有因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、合併、組織變更之情形，期間將有短期教師支援教學之需求，爰基於原有學生受教權益之保障及學校自主用人空間之彈性，仍有進用編制外教學人員之必要，以協助教學等……」等實際目的，均有教育部之函文附卷可參。是以，專案教師制度之目的係因應高等教育發展趨勢，提升教

育品質，增進教育績效，爰本應為各大學之特殊任務或計畫的短期補充性人力無疑。

(三)惟查，過去教育部均未積極調查並保存全國專案教師人員之現況及數據，爰現提供本院僅能就可取得之 106 年學年度後數據進行拆分。經本院函查結果顯示，現行全國各大專校院進用專案教師之比重及人數呈現逐年攀升情形，公私立大專校院於 106 學年度至 109 學年度聘任專任教師數分別為 4 萬 5,801 人、4 萬 5,229 人、4 萬 4,654 人及 4 萬 4,350 人，其中編制外專任教師數分別為 2,705 人(占 5.91%)、3,097 人(占 6.85%)、3,412 人(占 7.64%)及 3,747 人(占 8.45%)。整體人數及比率均呈現上升情形。對此狀況，查教育部長期未有積極管控策略，該部雖函稱略以，「尊重學校聘任需求，應在有助於師資強化及校務發展之前提下審慎聘任，惟皆不應以取代編制內專任教師或為節省學校財務支出做思考」，復稱「基於現行未訂有學校聘任編制外教學人員之聘任比率上限規定，尚難就個案學校進行行政管控」部分，可堪認定。

(四)況且，教育部過去並未整體調查專案教師之規模現況，直至本院調查期間方進行盤點調查。該部雖函稱，已自 107 學年度「大專校院校務資訊公開平臺」第一階段資訊公布，針對專案教師部分，於教職類增加「編制外專任教師數及其比率(以校統計)」，提供外界參考了解各校聘任編制外專任教學人員協助教學情形。惟以上述攀升比例可資證明，該措施仍未收實效，況按本院 110 年 1 月 21 日諮詢意見復稱，「教育部的行政管理目標……改進大專校院資訊公開平臺，專案教師資訊不足，應揭露專案教師相關資訊，如：每學期公布違反教師法、勞基法

的無良學校名單」及「教育部大專教師資訊平台，專案教師的權益，未公開在網站，有關資料的詮釋有待精進」等意見亦證之。

(五)復經本院函請該部提供全國大專校院編制外專案教師占各校全體專任教師數之人數及比率，分析109學年度之158所公私立大專校院中，專案教師占全校專任教師之比率達5%以上之學校計有105所、達10%以上之學校計有62所，其中，更有學校所占比率分別高達88.24%、64%、52.17%、40.48%及45.45%等，迭遭外界質疑實有提高編制外教師比率以降低人事成本之情事，教育部顯未積極督導大專校院維護學生受教權益，核與大學法之意旨及該項政策目的悖離。茲概要彙整109學年度分布如后：

表1 109學年度專案教師占比之校數分布表

單位：校數

| 比率 | 一般大學 | | 技專校院 | | 小計 |
|---------|------|----|------|----|-----|
| | 公立 | 私立 | 公立 | 私立 | |
| 5%-10% | 11 | 14 | 4 | 14 | 43 |
| 11%-20% | 2 | 11 | 4 | 19 | 36 |
| 21%-40% | 0 | 5 | 0 | 17 | 22 |
| 41%-80% | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 |
| 81%以上 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 校數總計 | 13 | 31 | 8 | 53 | 105 |

註：上開資料已剔除宗教研修學院。

資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

(六)深究此況，本院於110年4月22日詢問教育部業務主管人員，雖指稱，「在政策立場上，我們尊重學校合理需求，不可節省開支而濫用，聘用比率下限部分持保留態度，怕有另一波流浪教師潮，很像過

去發生的『講師比』情況，當時立意良善，鼓勵講師升等，反而被解雇，形成反效果。另針對學校獎補助生師比可否比照，如果沒有好的權益保障就予以補助」等語。惟查，該部前於107年9月7日發布新聞稿即載明¹，「教育部為保障專案教師權利，目前已規劃專案教師相關保障，……政策引導規範學校聘任專案教師數量等」。況依行政院教育改革推動小組第9次委員會議對教育部「國立大專校務基金相關制度改進方案」之決議略以，「……其工作條件與福利等權益必須與編制內人員取得平衡，以及考量其退撫經費負擔，以免衍生其資遣、退休或其他問題要求政府善後」等語。足徵，教育部應預先籌謀是類人員之合理限制及相關配套措施，況為確保教師權利，如校方實有編制內專任教師需求，依法則不應以專案教師長期取代。

(七)此外，教育部於本院調查期間，始進行調查並彙整各校相關規定，復於110年5月17日提供相關補充資料到院，整體事項後續實待該部積極彙整瞭解。茲列舉109學年度第2學期公私立大專校院專案教師人數比率前3高學校之情形如后：

1、公立學校部分：

表2 109學年度第2學期專案教師人數比率前3高一公立學校

| 學校代稱 | 專案教師人數 | 專案教師占專任教師比率 | 報酬標準 | 差假 | 備註 |
|------|--------|-------------|---------------|-----------|------------------------------------|
| A | 36 | 28% | 以所聘等級本薪最低聘，薪級 | 比照編制內教師規定 | 公立學校專案教師人數比率最高 報酬標準及福利依該校校務基金進用 |

¹ 教育部(民107)。即時新聞：教育部為確保專案教師工作權利，已規劃將訂定相關保障措施。110年，取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03

| 學校代稱 | 專案教師人數 | 專案教師占專任教師比率 | 報酬標準 | 差假 | 備註 |
|------|--------|-------------|---------------------|---------------------|---|
| | | | 提敘比照編制內教師 | | 教學人員實施要點辦理 |
| B | 120 | 23% | 待遇由雙方約定 | 比照編制內教師規定，但不得申請延長病假 | 公立學校專案教師人數比率第次高 報酬標準依該校延攬專案及客座教學研究人員作業要點辦理 |
| C | 34 | 21% | 以助理教授310薪額及學術研究加給核計 | 應按時授課，不得遲到、早退或曠職 | 公立學校專案教師人數比率第3高 |

註：專案教師占專任教師（編制內專任教師+專案教師）人數比率計算方式： $(109$ 學年度第2學期現有專案教師人數 $/109$ 學年度第2學期專任教師總人數) $\times 100\%$ 。

資料來源：本調查摘自教育部補充資料。

2、私立學校部分：

表3 109學年度第2學期專案教師人數比率前3高—私立學校

| 學校代稱 | 專案教師人數 | 專案教師占專任教師比率 | 報酬標準 | 差假 | 備註 |
|------|--------|-------------|-----------------------|--------------|--|
| D | 7 | 78% | 僅支領本薪，實際數額明列於聘約 | 比照編制內教師規定 | 1. 私立學校專案教師人數比率最高 2. 刻正申請停辦 3. 報酬標準依該校專案教師聘任辦法辦理 |
| E | 36 | 61% | 該校教職員工敘薪辦法（比照編制內教師規定） | 該校教職員工請假管理辦法 | 私立學校專案教師人數比率次高 |
| F | 31 | 45% | 比照編制內教師規定 | 該校教職員工請假辦法 | 私立學校專案教師人數比率第3高 |

註：專案教師占專任教師(編制內專任教師+專案教師)人數比率計算方式： $(109$ 學年度第2學期現有專案教師人數 $/109$ 學年度第2學期專任教師總人數) $*100\%$ 。

資料來源：本調查摘自教育部補充資料。

(八)針對相關合理限制及行政管理，本院於110年1月21日諮詢專家學者意見指出，「長聘制教師即需長期關注一個特定議題，需做相關研究，基礎學門如：氣象、地震追蹤、物理化學數學、哲學等，國家需培養一條龍的人才，經過碩士、博士等階段研讀，國家基礎學門不致短缺；彈性聘任教師，學門為應用學門，即資訊科系，使用專案或兼任有其合理性。大學體制中核心課程(必修課程)要讓聘用固定，選修課程可採彈性較大方式，某種程度上教師聘任雙軌制是可行的，同時符合兼顧基礎學門(知識基礎)與應用特性」及「學校未明定專案教師轉專任教師的規定與機制，應該要求各校要有明確性作法，而不是端看校長主觀想法，每個學校與系所存在變異性，回到核心的專業課程(必修課程)需要專任師資比例，教育部統一標準生師比，無法顯現各校各系的差異」、「教育人力活化：如訂定最低專任教師比例、訂定最高延退教師比例、給予懲罰與獎勵」等語，相關意見殊值參酌。

(九)綜上，我國專案教師政策係因應高等教育發展趨勢，目的本應為各大學之特殊任務或短期計畫補充性人力，增進教育績效，惟部分大學逐年控管編制內專任教師員額，長期以進用專案教師做為替代，自106至109學年度全國大專校院分別聘任2,705、3,097、3,412及3,747名專案教師，各占當年度全體專任教師數之5.91%、6.85%、7.64%及8.45%，人數及比例呈現激增現象，甚有部分學校教師高達8

成均屬專案教師，疑有提高編制外教師比率以降低人事成本情事，核與政策目的悖離；教育部迄未全盤調查合理規模及積極引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，長期放任大學師資結構嚴重失衡，戕害高教專業及學術發展，核有重大疏失。

二、全國大專校院未自訂專案教師薪資規範之公校占 60.42%、私校占 64.55%，部分學校專案教師之支給數額比率更低於公立學校之 8 成甚至 6 成以下，其中尤以助理教授及講師為數眾多，渠等往往承擔與編制內教師相同之責任卻同工不同酬，聘任及續聘亦未落實教師評審委員會三級三審制、長聘及轉任編制內制度顯然不周；另實務工作內容存在「突變」情形，甚流於所謂「血汗教師」、「免洗筷教師」，復如升等及年資採計、兼任行政工作數量、薪資俸給與編制內教師存在落差、表意權限制及教師救濟程序闕如等，況部分專案教師任職一校多年，實應非屬補充性專業人力之需求，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會；在在顯示渠等多年來均未受充分保障，權益影響甚鉅，教育部長期迄未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，及未積極改善工作環境不合理之情，況於政策變革及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如，洵有疏失

(一)按 104 年 6 月 10 日總統公布，並於同年 12 月 27 日施行之「教師待遇條例」第 5 條規定略以，「本條例於公立及已立案之私立學校編制內，依法取得教師資格之專任教師適用之。」是以，公立大專校院編制內專任教師之薪資，按同法明定給予「本薪」及「學術研究加給」，並規範最低支給數額，已有明確保障。私立大專校院編制內專任教師之薪資，按同法明定除「本薪」與公校相同，其「學術研究加

給」則於該條例公布後由學校納入聘約規範之。是以，編制內專任教師之薪資權益有法律保障，至編制外專任教師（專案教師）之薪資待遇，不受上開規定規範，尚難限制支給數額比率下限，爰現行有比照學校編制內專任教師薪資水準，或另由雙方議定等情形，均由學校與其協商後以聘約約定。

(二)惟針對專任教師歷年度任職時間之年資統計情形，經詢教育部函復指稱，「尚難提供專案教師任職時間情形，因本部自 105 學年度起始進行蒐集教師身分證字號之資料，如以教師之 ID 進行校內資料勾稽(如 106.10 教師身分證字號與 105.10 教師身分證字號進行勾稽)，僅能勾稽至 106 學年度至 108 學年度之資訊，尚難呈現編制外專任教師續聘(延聘)期間之正確資訊」等語。足見，針對大專校院專案教師年資統計及任職期間，長期均涉及渠等工作權益及該項政策執行合理性，相關爭議迭經外界陳情及媒體報導反映，然教育部長期均未主動調查瞭解，茲對實務結果未能掌握，遑論通盤改善檢討，以維渠等權益及學生受教權，顯有未當。

(三)復按「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」第 4 點規定，「教學人員遴聘之規定如下：……(六)差假、報酬標準及福利：由學校自行訂定相關規定。」惟查，全國大專校院尚無自訂教師薪資規範，計有 100 校(包括無聘任專案教師學校 6 校)。其中，公立大專校院 29 校(占整體 48 所公校之 60.42%)，私立大專校院 71 校(占整體 110 所私校之 64.55%)。公私立大專校院專案教師薪資規範情形如下表。

表4 公私立大專校院專案教師薪資規範情形表

單位：%；校數

| 設立別 | 項目 | 學校自訂專案教師薪資規範 | | 專案教師薪資支給現況 | | | |
|-------------------|----|--------------|--------|-------------|-------------|-------------------------------|------------|
| | | 已訂定規範 | 未訂定規範 | 比照編制內專任教師支給 | 依雙方議定契約數額支給 | 比照編制內專任教師及依雙方議定契約數額支給（兩種情況皆有） | 無聘任編制外專任教師 |
| 公立大專校院 (計48校) | 校數 | 19 | 29 | 32 | 1 | 14 | 1 |
| | 占比 | 39.58% | 60.42% | 66.67% | 2.08% | 29.17% | 2.08% |
| 私立大專校院 (計110校) | 校數 | 39 | 71 | 86 | 1 | 18 | 5 |
| | 占比 | 35.45% | 64.55% | 78.18% | 0.91% | 16.36% | 4.55% |
| 合計 (計158校) | 校數 | 58 | 100 | 118 | 2 | 32 | 6 |
| | 占比 | 36.71% | 63.29% | 74.68% | 1.27% | 20.25% | 3.80% |

資料來源：教育部調卷資料及該部110年6月17日更新表格數據資料。

(四)針對專案教師薪資待遇部分，大專校院專案教師之聘期以一學期或一學年為期者，給予「足額月薪」²者計151校，未給予足額月薪計1校。惟關於各校專案教師薪資遭「打折」之情形，調查「編制外各職級教師實際平均支給數額與公立學校編制內專任教師薪資(最低一級本俸+學術研究加給)」比較，107學年度公私立一般大學各職級教師支給數額，雖有約80%以上之學校與公校支給基準一致，然而，公私立技專校院部分，則是「『教授、副教授』職級分別約有85%、65%之學校與公校支給基準一致；『助理教授、講師職級』分別約有44%、40%之學校與公校支給基準一致」。足見，就此薪資支給折扣而言，仍逾半數之技專校院恐不脫成本考量，增加專案教師數額之疑慮，亦有違大學法以學生教育權為主體

² 係指1學期給予6個月薪資，1學年給予12個月薪資。

之重要意旨。

(五)查 108 學年度公、私校編制外專任教師薪資（全體編制外教師平均數）與編制內專任教師薪資比較情形，顯示薪資落差<100%之人數達 700 人（公校 67 人、私校 633 人），詳如下表所示：

表5 108學年度專任教師薪資比較情形之校數及人數表

單位：%、人數

| 設立別 | 與編制內專任教師薪資比較情形 | 影響人數 |
|------|----------------|--------|
| 公立學校 | ≥ 100% | 1,029人 |
| | < 100% | 67人 |
| 私立學校 | ≥ 100% | 1,683人 |
| | < 100% | 633人 |
| 合計 | | 3,412人 |

備註：

1. ≥100%：係指學校編制外教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，即該校編制外教師薪資支給數額等於或超過公立學校支給數額。
2. <100%：係指學校編制外教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，即該校編制外教師薪資支給數額低於公立學校支給數額。

資料來源：教育部調卷資料及該部110年6月17日補充備註資料。

(六)另查，以校及教授職級為基準，細究「公私立大專校院編制外專任教師平均支給數額與公立學校支給數額比較表」，部分公立大專校院支給比率亦未達 100%（94.84%及 83.51%），未盡合理，況部分私立大專校院支給比率更低於 8 成甚至 6 成以下，如各校比例分別有 60.79%、54.92%、52.27%、60.77%、78.90%、61.16%及 77.33%情形。又顯示整體支給數額未達 100%學校中，尤集中於講師與助理教授群，以常理而言，此兩類教師應多屬未來挹注研究能量之年輕學者，長此以往恐將不利鼓勵我國學術研究及高教體質之正向發展。詳如下二表所示：

表6 108學年度專案教師平均支給數額與學校支給數額未達100%統計表- 公立一般大學

單位：校數；%

| 與公立學校支給數額相較之比率 < 100% | | 教授 | 副教授 | 助理教授 | 講師 |
|--------------------------|------|--------|--------|--------|--------|
| 公立 | 校數 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 最低比率 | 99.93% | -- | -- | -- |
| 私立 | 校數 | 0 | 4 | 6 | 10 |
| | 最低比率 | -- | 61.98% | 84.41% | 78.90% |
| 未達100% 之校數小計 | | 1 | 4 | 6 | 10 |
| 一般大學總校數 | | 69 | | | |

註：

- 編制外專任教師支給數額之平均支給數額：係指學校聘任「編制外」【專案教學人員；專業技術人員；專業技術教師】之各聘任職級之【教授；副教授；助理教授；講師(聘書職級)】之月支數額：
 - 以「本薪及學術研究加給」組成方式：本薪及學術研究加給(實際支給總額除以支給人數)之合計月支數額。
 - 以「定額」方式：實際支給總額除以支給人數。
 - 與公立學校支給數額相較之比率：係指學校編制外各職級教師【平均支給數額】占【公立學校支給數額】之比率，計算後之數值超過100%者，將以100呈現，其中「公立學校」支給數額，簡述如下：
 - 係依公立大專校院編制內各職級教師【教授；副教授；助理教授；講師(聘書職級)】本薪最低一級及學術研究加給之合計月支數額為基準。
 - 依教育部107年2月1日臺教人(四)字第1070018216號函轉行政院核定之各職級教師本薪及學術研究加給支給標準：教授100,165元；副教授80,670元；助理教授70,780元；講師58,135元。
 - 本表不包括支給下列人員之薪資情形：公立學校教職員退休再任有給職務且支領薪資低於法定基本工資、客座講座教授、依科技部補助計畫及支給標準聘任人員或其他非屬一般薪資範圍(如生活津貼)。
 - 上開資料已剔除宗教研修學院。
- 資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

表7 108學年度專案教師平均支給數額與學校支給數額未達100%統計表- 公立技專校院

單位：校數；%

| 與公立學校支給 數額相較之比率 < 100% | | 教授 | 副教授 | 助理教授 | 講師 |
|------------------------------|------|--------|--------|--------|--------|
| 公立 | 校數 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| | 最低比率 | 88.06% | -- | 97.92% | 83.51% |
| 私立 | 校數 | 1 | 8 | 20 | 30 |
| | 最低比率 | 49.43% | 54.15% | 54.64% | 52.27% |
| 未達100% 之校數小計 | | 2 | 8 | 21 | 32 |
| 技專校院總校數 | | 80 | | | |

註：同上表註。

資料來源：本調查彙整自教育部調卷資料。

(七)復查，針對專案教師之升等機制部分，以目前「專科以上學校教師資格審定辦法」係按「教師法」及「教育人員任用條例」訂定，適用範圍未明確規範涵蓋專案教師，顯對於渠等之保障未明。爰關於目前大專校院專案教師之實務工作、聘任程序、職涯環境均未盡合理之情形，經本院於110年3月17日諮詢部分現任或曾任專案教師提供經驗指出，實際工作類型往往非僅為所謂「純教學人員」，茲摘要列舉相關議題如后，均待教育部檢討改善：

- 1、學校無三級三審，待教評會通過後，被提醒需依照程序，惟學校未依程序執行，後續再補三級三審。(學校已於107年修改專案老師之教評會條文，將三級三審拿掉)。
- 2、專案教師年薪約9-11個月，工作表面要求與(編制內)專任教師無異，每週授課16小時，但工作內容繁雜。基礎或通識學科專任教師較少接觸研究議題，專案教師卻需收取研究生並指導論文，且無自己研究室，較難取得研究所需人力，絕大多數超過6年年資的教學型教師仍屬專案助理教授。

- 3、個人與學校另兩位專案教師同時到職，3人分別任職0.5年、7年及9年，在此期間學校徵聘4位專任教授，均無給專案教師機會。
- 4、聘書的壓力：如不配合主管及政策便不續聘，不論專業地協助指導學生、撰寫與執行計畫（系所評鑑），前幾年待遇還好，但仍有一些不盡合理的要求。包括非專長之研究或服務計畫、行政業務上之苛求、成果掠奪……等。
- 5、獲得多次全校「研究傑出」，但多次提出升等，直到第6年才獲得通過，服務期間每次編制內專任缺亦未獲得聘。
- 6、表面上比照專任（授課鐘點），研究上受到政策干擾，長期研究及生涯規劃不易滿足短期績效要求。
- 7、專案教師以2年契約方式聘用，一旦聘期不連續，連帶影響學生受教權益。在績效評估未通過之際，手上還有數位研究生，學校柔性壓迫學生應更換指導教授，令學生無所適從。學校另表示會以兼任方式回聘教師繼續指導，更顯評估方式之不當。
- 8、比例原則：當事人教學表現優良，積極參與專案計畫（高教深耕為專案計畫的經費來源），多項成果是單位內唯一，卻在計畫執行期間，僅以一項指標論文發表不足便以不續聘處理。
- 9、缺乏合理之評鑑制度、升等辦法和身分轉換機制：負責補強大學多元化之新興任務，但只能依照傳統、單一的研究（論文發表）績效來爭取認可（續聘、績效）
- 10、為了配合單位員額的需求，負責「卡位」，以滿足評鑑所需要之員額，其員額一旦被要求需調

整，專案教師首當其衝，立即面臨不續聘問題。

11、教育部既未建立監督機制（訴願機制），復未準用現有救濟機制；既以私法關係定位，又不受勞基法保障。以你是「專案」，合理化一切無理無法的要求，當事人申訴成了自找麻煩。

(八)依教育部於本院 110 年 4 月 22 日約詢會議後，業於同年 5 月 17 日補充說明該部研訂「專科以上學校進用編制外專任教學人員實施原則(草案)」規劃時程到院，惟仍未見該部於政策變革及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如。茲摘要如后：

1、調查並彙整各校規定：110年4月底至6月底。

2、擬具前揭實施原則(草案)：8月。

3、邀集教師組織及學校代表召開意見交流會議：9月。

4、循行政程序發布：11月底前。

(九)為深入調查專案教師之處境，本院於 110 年 1 月 2 日諮詢專家學者，相關意見指稱，「基於大學法的教師並未區別編制內與編制外，專案教師仍是大學法上的教師(儘管尚未適用教師法)，提出如下：一是落實大學法第 21 條以教師評鑑作為專案教師續聘與否的重要參據；二是落實大學法第 20 條，專案教師的聘任，續聘，不續聘等；三是應經各級教師評審委員會審議、落實大學法第 22 條的教師申訴制度，供專案教師遭遇不續聘時作為救濟管道。而這三項，在非常多的大專院校都沒有做到。經常是沒有對專案教師做教師評鑑，未經教評會，就以聘約到期恣意不再續聘，也不提供教師申訴管道。除此之外，目前教育部以獎補助款鼓勵各大專校院，將專案教師的授課時數及待遇比照編制內專任教師，

這點算是正確。然而，很多專案教師遭遇的是被要求無償兼任行政工作，這點並未被教育部用政策工具糾正，或許應改進」，及「當學校發生升等、評鑑、系所整併、學校關門等，老師都會合理的被資方解僱，系所整併或學校退場沒話說，倘已成為正式員工，從專案老師到轉專任老師，經教師評鑑與限期升等條款，面臨關關考核制度；反觀一般勞工，一旦成為正式員工，公司就不得任意解僱」等語，茲與調查結果相符，有待教育部積極參考妥處。

(十)綜上論述，大學以契約方式增聘編制外專案教師，應在有助於師資強化及校務發展之前提下審慎聘任。惟全國大專校院未自訂專案教師薪資規範之公校占 60.42%、私校占 64.55%，部分學校專案教師之支給數額比率更低於公立學校之 8 成甚至 6 成以下，其中尤以助理教授及講師為數眾多，渠等往往承擔與編制內教師相同之責任卻同工不同酬，聘任及續聘亦未落實教師評審委員會三級三審制、長聘及轉任編制內制度顯然不周；另實務工作內容存在「突變」情形，甚流於所謂「血汗教師」、「免洗筷教師」，復如升等及年資採計、兼任行政工作數量、薪資俸給與編制內教師存在落差、表意權限制及教師救濟程序闕如等，況部分專案教師任職一校多年，實應非屬補充性專業人力之需求，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會；在在顯示渠等多年來均未受充分保障，權益影響甚鉅，教育部長期迄未督導各校因成本考量大量聘用專案教師，及未積極改善工作環境不合理之情，況於政策變革及修法過渡期間、及少子女化趨勢衝擊學校經營下之相關配套措施均付之闕如，洵有未當。

三、專案教師制度自87年即已實施，是類人員尚非屬教師

法適用範疇，亦遭排除適用勞動基準法（下稱勞基法），其權利義務機制長期不明，各界陸續反應渠等處境爭議，案經教育團體長期陳情，備受社會矚目，惟103年即已遭排除適用勞基法，教育部更於107年兩度發布新聞稿指稱渠等權益保障事項「目前已接近完成」、「教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範」、詎迄未見具體結果外，該部於109年本院啟動調查期間復承諾研議進度，詎仍未見積極與勞動部具體橫向聯繫之作為，長期對於大專校院控留編制內教師員額，進用編制外專案教師之情形置若罔聞，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；教育部長期漠視專案教師權益，致私校專案教師聘僱身分不明、無所適從，損及師資穩定性及學生教育權益，均不利於學術環境健全發展，核有重大怠失

- (一)按「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」第2點明定大專校院專案教師之範圍，略以「本原則所稱教學人員、研究人員及工作人員，指學校編制內專任教職員及依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法擬訂約聘僱計畫經行政院核定有案，列入學校年度預算員額進用之約聘僱人員以外，以校務基金自籌經費支出之編制外人員。」現行公立大專校院係指依（參）照上開規定規範編制外專任教學人員之進用與權益保障；至私立大專校院則參照各私立大學聘任專任教師相關辦法，本權責進用編制外專任教學人員，並自行參酌前開規定得訂定相關規範聘任專案教學人員。基此，公私立大專校院係以契約明定專案教師之聘約及工作項目事項，爰未適用教師申訴救濟制度。相關規範依據等法制事項則詳如調查

意見二所述。

(二)又按勞基法第 3 條第 3 項規定，「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之」。復依勞動部（前行政院勞工委員會，下同）103 年 1 月 17 日勞動 1 字第 1030130055 號公告，私立各級學校編制外之工作者（不包括僅從事教學工作之教師）自 103 年 8 月 1 日適用勞基法。所稱編制外之工作者，指「未納入各學校主管機關核定或備查之組織規程之員額編制表內者；所稱僅從事教學工作之教師，指僅從事國民中小學、高級中等學校相關課程綱要所列課程、大專校院發給學分或授予學位之課程教學者」。基此，公立大專校院依教育人員法令進用之編制外教學、研究及專業人員（包含校務基金教學人員、校務基金研究人員），目前尚無勞基法之適用；私立大專校院編制外之專任教師，如僅從事教學工作，尚無勞基法之適用。準此，大專校院僅從事教學之專案教師目前既非屬教師法適用範疇，亦無勞基法之適用，即外界所稱處於「非勞非教」之窘境，長期處於保障不足且不穩定之勞動環境，將無益於提升研究能量，亦不利於國內學術健全發展。

(三)經查，目前編制外專任教師工作內容與權益，均由學校與其協商後以聘約約定，其工作內容與編制內專任教師比較未必全然一致，或有以教學為主要工作內容，亦有負擔服務、輔導或研究等工作，學校就編制外專任教學人員工作內容與所負職責，經雙方協商後，再以聘約約定薪資報酬。經詢教育部指稱，審酌編制外專任教師之聘約性質（定期契約）、

不適任教師終止聘約、未給特休假、請假所遺調補代課、待遇有關超鐘點費支給等事項，尚難適用勞基法之相關勞動條件，且為衡平規範各類教師（編制內專任教師、編制外專案教師及兼任教師等）之權益，並避免造成學校校務推展及管理困擾，影響學生受教權，於教師法體系規範專案教師之權利義務，相較於專案教師適用勞基法規範，應更符合教育現場特殊性等語，附卷可稽。

(四)另依行政院人事行政局 87 年 10 月 23 日 87 局力字第 025861 號書函針對教育部有關「國立大學校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則(草案)」說明略以，行政院教育改革推動小組第 9 次委員會議對教育部所提「國立大學校務基金相關制度改進方案」作成決議略以，國立大學校院得以校務基金自籌經費之合理比例，進用不占預算員額之短期講座、專案計畫教學人員、研究人員及工作人員。以上開經費進用之人員，該部應自行妥善規劃與編制內人員有所區隔，適用不同人事制度，惟「其工作條件與福利等權益必須與編制內人員取得平衡，以及考量其退撫經費負擔，以免衍生其資遣、退休或其他問題要求政府善後」等語。顯見，究其權益之衡平，及針對學術勞動條件之平衡性措施，教育部應預先妥適規劃，責無旁貸。

(五)而歷年基於公私立大專校院專案教師之勞動條件爭議及其權益事項爭議不斷，迭經外界及教育團體多次陳情及投書媒體。查教育部 107 年 11 月 30 日「研商專科以上學校進用編制外專任教學人員實施原則草案會議」決議略以，「對於學校用人彈性及權益維護部分，學校進用編制外專任教學人員，仍採定期契約性質，又為適度維護編制外專任教學人

員權益，爰訂定本原則草案相關規定，並研議納入教師法之可行性」及「將研議編制外專任教學人員納入教師法之可行性，並與勞動部進行協調，就國立及私立大專校院專案教師是否適用等勞基法相關疑義，予以釐清」。復依該部 107 年 9 月 7 日新聞稿略以³，「就專案教師權益保障事項，教育部自今年起，即針對專案教師資格條件、教師聘任程序、薪資待遇、契約爭議處理等相關事項，研商規範內容，並將考量依專案教師薪資高低及人數多寡，核實納入總量生師比計算及私校獎補助核算補助經費。以上相關措施研訂，目前已接近完成，待與學校代表進一步溝通後，即可對外公布……」。該部復於同年 12 月 28 日該部新聞稿略以⁴，「為確保教師權益，學校聘任編制外專任教師應在有助於強化師資及校務發展之前提下審慎聘任，不宜取代編制內專任教師。教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範，以維護編制外專任教師權益。」惟迄未見教育部積極具體解決策略及結果，迄今渠等仍未有勞動保障法制化待遇，亟不利於學術勞動環境之健全，主管機關顯有怠失。

(六) 況查，國立清華大學 107 年即已針對「專案教師運用及管理規範評估」辦理工作圈，並明確提出修法及政策管理等多項建議，惟教育部仍未積極參處，延宕多時未決。茲列其中「私立大專校院編制外人員政策建議簡表」內容摘要如后。

³ 教育部(民 107)。即時新聞：教育部為確保專案教師工作權利，已規劃將訂定相關保障措施。110 年，取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=CDB88327CE5DAC03。

⁴ 教育部(民 107)。107 學年度大專校務資訊公開記者會新聞稿。110 年，取自 https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=5BD50DE475CEF94A。

表8 私立大專校院編制外人員權益政策建議簡表-摘要

| 範疇 | 進用依據 | 授權法律 | 權益保障之政策建議方向及理由 | | | |
|----------|--|------|---|-------|------|--|
| | | | 方向 | 須修正法規 | 影響人數 | 理由 |
| 校務基金教學人員 | 國立大專校院校務基金管理監督辦法、國立大專校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則 | -- | <ol style="list-style-type: none"> 1. 不適合納入適用勞基法保障。 2. 以教育法體系權益修訂國立大專校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則部分條原文，提高渠等權益保障。 | (略) | 825人 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 確認編制外教師納入適用法規保障，雖可解決「不受教師法也不受勞基法保障」的困境，惟衡酌教育工作之性質與一般勞工存有極大差異，如適用勞基法將造成一校兩制教學現場之混亂現象，恐影響學生受教權。另如以修正教師法之方式來保障編制外教師權益，雖可收最大效益，但深究各校進用專案教師原因為試聘、因應少子化等，係基於特定期間短期衍生之需求，如適用教育人員法規將限縮大學用人彈性，進而降低聘任意願，影響學校發展，亦與上開進用原則目的相悖。 2. 聘期部分參照專科以上兼任教師聘任辦法第4條之立法意旨，學校與當事人合意訂定之聘期應為定期契約。惟為保障編制外教學人員權益，不再續聘時應敘明理由以書面為之。 3. 參照專科以上兼任教師聘任辦法增定教學人員中止聘約、行政救濟及相關權利義務訂定，完備教 |

| 範疇 | 進用依據 | 授權法律 | 權益保障之政策建議方向及理由 | | | |
|------------|--|---------|---|--------------------------------|--------|---|
| | | | 方向 | 須修正法規 | 影響人數 | 理由 |
| | | | | | | 學人員相關法制。 |
| 編制外全時教學工作者 | 各校參照下列規定自訂相關規定。 1. 教育人員任用條例第16、16-1、17、18、19條。 2. 大學聘任專業技術人員擔任教學法。 | 教師法、大學法 | 1. 建議比照兼任教師由教育部另訂專法，以保障其權益，同時兼顧教學現場。 2. 建議薪資可由勞雇雙方議定。 3. 契約訂定、契約終止、差假、退休建議比照「專科以上學校兼任教師聘任辦法」。 4. 得否進修、升等建議各校自訂。 5. 有關救濟事項建議除訴訟權利外，並得依勞基法§74相關規定提出調解及仲裁。 | 建議比照「專科以上學校兼任教師聘任辦法」，由教育部另訂專法。 | 1,816人 | 1. 針對編制外全時教學工作者另訂專法對其任用資格、聘約性質、契約終止、薪酬標準、差假、進修、升等之相關規範較為明確，有助於其權益之保障，同時兼顧教學現場。 2. 兼任教師已提撥勞退金，建議比照辦理，保障老師退休後福利。 3. 回歸市場機制。 4. 專法適用，各校均能有效彈性管理及運用人力資源。 |

資料來源：本調查摘自國立清華大學(民107)。專案教師運用及管理規範評估工作圈成果報告。頁346-356。

(七)然本案經本院啟動調查，教育部針對本案函詢回復表示⁵，私立學校所聘任編制外專任教師得否兼任學術主管一節，涉依勞動部 103 年 1 月 17 日勞動 1

⁵ 教育部本案歷次回文：109 年 10 月 23 日臺教高(五)字第 1090151345 號函、同年 11 月 12 日臺教高(五)字第 1090160574 號函、110 年 1 月 4 日臺教高(五)字第 1090189406 號函及 110 年 1 月 29 日臺教高(五)字第 1100006527 號函函復到院。

字第 1030130055 號公告「私立各級學校編制外之工作者（不包括僅從事教學工作之教師）適用勞基法」，並表示將與勞動部釐清公告內容後再予函復；教育部並於約詢前函稱略以，「刻正就專案教師之定位、管理及權利義務等事項進行通盤檢討評估……」等語，在卷可稽。惟至本案定於 110 年 4 月 22 日約請該部及勞動部主管人員到院詢問前，仍未見相關具體橫向聯繫及進度；復依勞動部說明資料則稱，「未收到教育部相關函文，惟該等人員是否適用勞基法，仍需視其進用依據及具體個案事實判斷」等語。足徵，教育部究此議題之權責辦理顯為消極行事，且本案涉跨部會聯繫溝通應屬必要且急迫，惟有長期延宕且橫向聯繫不足之情形。

(八) 究此議題，本院於 110 年 4 月 22 日約請教育部業務相關主管人員到院說明，指稱「國立大學教學研究人員實施原則是規範針對公立專案教師，私立學校部分目前希望訂一個完整的實施原則，把這些人員身分、屬性、地位有一個規定，107 年到現在還沒正式訂定原因，係要先就學校進用專案教師原因、需求、運用現況等，收集相關資料，之前主要在處理這些研議前置作業……今年希望有個進展」等語，亦證該部相關作為延宕之失，在卷可稽。

(九) 此外，本院於 110 年 1 月 21 日邀集專家學者到院諮詢，相關意見復指出，「107 年 10 月責成清華大學，召開專案教師運用及管理規範評估工作圈，召集全國公、私立大學人事室主任，會議進行半年，召開 10 餘次，結論有 2 點，非典型聘僱專案教師從事行政類，建議應該適用勞基法體系；專案教師走教學類，建議適用教師法體系，107 年 10 月迄今尚未落實。教育部也知道有此事，召開會議，後續

則無作為」等語；復依據立法院法制局議題研析「大專校院編制外專案教師工作權益問題之探討」⁶載明略以，「教育當局允宜採取措施如下：（一）善盡監督責任，定期針對各大專校院編制外「專案教師」進用人數、工作內容與權益、以及薪資待遇等事項進行調查並公開結果。另對於進用比例偏高學校應持續追查是否有濫用情形。若查明屬實，應予實質懲戒，如扣減補助款或招生人數。（二）設若『專案教師』確為當前教育環境所必要，已由補充性人力漸進成為教學主力，亦應盡速研議如何將『專案教師』法制化，確認其權利和義務，以及保障其工作條件，……」等，亦證該部監督怠失之咎。

（十）綜上論述，專案教師制度自 87 年即已實施，惟是類人員非屬教師法適用範疇，亦經主管機關排除適用勞基法，其權利義務機制長期不明，各界陸續反應渠等處境爭議，案經教育團體長期陳情，備受社會矚目，惟 103 年渠等即已遭排除適用勞基法，教育部雖曾於 107 年兩度發布新聞稿指稱「目前已接近完成」及「教育部將衡酌大學用人自主及教師權利保障間明訂相關規範」等，詎迄未見積極作為外，該部復於 109 年本院啟動調查期間復承諾研議進度，詎仍未見積極與勞動部具體橫向聯繫之作為，致專案教師身分迄今仍「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如；教育部長期漠視專案教師權益，致私校專案教師聘僱身分不明、無所適從，損及師資穩定性及學生教育權益，均不利於學術環境健全發展，核有重大怠失。

四、教育部前於 87 年頒布「國立大學校院進用專案計畫

⁶ 立法院法制局(民 107 年)。大專校院編制外專案教師工作權益問題之探討。110 年，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=170048>

教學人員研究人員暨工作人員實施原則」(95年修正「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」)，僅為行政規則層級，未符合法律保留原則及法律明確性原則，又該部雖於104年修正「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」第8條第3項授權由公校自訂專案教師之權利義務事項，足見過去尚無法令授權依據；況私立大專校院專案教師之進用依據及權利義務規範事項，迄今付之闕如，至今尚有5校復未訂專案教師相關管理或人事法令，僅以聘約取代，於渠等權益影響甚大，教育部長期放任私校自行參照上開原則辦理，以概括方式空白授權，未臻明確、顯有闕漏，核有疏失；又該部雖於本院調查期間檢討將擬公私立一體適用原則，惟就教師法體系適用、法位階及授權依據等相關疑義，涉及重大權益事項，亟待儘速全盤檢討

- (一)基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令(司法院釋字第443號、第614號、第658號解釋參照)。教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第165條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第15條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命

令予以規範，始為憲法所許（釋字第 707 號參照）。

(二)復按行政程序法第 150 條第 1 項規定，「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」按同法第 159 條規定，「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。……」是有關公私立教師之進用及聘約等權益事項，其內涵係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，故其規範應屬法規命令，自當符合上述之程序要求，如現行規定僅以行政規則定之，恐有違反法律保留原則及法律明確性原則之疑慮。

(三)此外，教育部針對公立大專校院專案教師之相關規範部分，前於 87 年 11 月 13 日台(87)人(一)字第 87123148 號函送國立專科以上學校「國立大專校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原則」第 6 點規定，「權利義務事項，應納入與學校之契約中明定」，嗣於 95 年 12 月 1 日修正名稱為「國立大專校務基金進用教學人員研究人員及工作人員實施原則」，於第 6 點明列專案教學人員之遴聘資格、聘期、工作時數、差假、考核、報酬標準及福利：由學校依相關法令自行訂定。另教育部 88 年 12 月 10 日(88)台參字第 88155731 號令訂定發布「國立大專校院校務基金管理監督辦法」，於 104 年始修正該監督辦法第 8 條第 3 項，略以「第 1 項第 1 款第 3 目所稱編制外人員，指契約進用之各類人員，其權利、義務、待遇、福利及績效之工作酬勞，由學校定之」，始明定公立大專校院得

就相關事項訂定之。是以，「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」僅為行政規則，難謂符合法律保留原則及法律明確性原則，又教育部遲至 104 年始修正該監督辦法第 8 條第 3 項，可知過去顯無法律明文授權，再者，縱 104 年修正於該辦法，然此辦法係針對校務基金，亦非針對教師聘用之規範，其適切性亦應予以檢討。

- (四)復按教育人員任用條例第 1 條規定，「教育人員之任用，依本條例行之。本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」同條例第 41 條規定，「私立學校校長、教師之任用資格及其審查程序，準用本條例之規定。」爰現行針對「編制內」專任教師、專業技術教師均分別依教師法及大學法等定有「專科以上學校兼任教師聘任辦法」、「大學聘任專業技術人員擔任教學辦法」適用。又按教師法第 1 條規定，「為明定教師權利義務，保障教師工作及生活，提升教師專業地位，並維護學生學習權，特制定本法。」同法第 4 條規定，「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項，應依本法之規定。」而編制外之兼任教師權益，則按同法第 47 條第 1 及 2 項規定，「各級學校兼任教師之資格檢定與審定，依本法之規定辦理。」「兼任、代課及代理教師之權利、義務、資格、聘任、終止聘約、停止聘約之執行與其通報、資訊之蒐集、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」並據以訂定「專科以上學校兼任教師聘任辦法」，無分公私立大專校院一體適用。是以，針對編制外兼任教師部分，教育部尚按教師法明定進用資格審定，並明確授權教育部以法規命令定之，然大專校院編制外屬於專任之專案

教師⁷竟迄未按教育人員條例等規定進行教師法或其相關體系之規範，及明定授權依據，顯不無疑義。

(五) 針對私立大專校院專案教師權利義務之適用依據及規定，經詢教育部稱，「專案教師適用法規，私立專科以上學校因整體收入來源多為其學雜費收入及自籌經費等，其基於系所發展之用人需求及財務狀況，自行參酌前揭實施原則之規定自行訂定相關規範進用專案教師」，足證私立學校聘用編制外專任教師目前未有法源，教育部長期均以概括方式空白授權，任由私校自行參照上開原則辦理，未臻明確、顯有闕漏，於渠等權益影響甚大，實難謂符合行政程序法第 150 條及 159 條規定「涉多數不特定人民權利而對外發生效力之事項，應以法規命令定之」之意旨。

(六) 況查，於本院調查期間，教育部函查目前全國大專校院自訂專案教師相關管理或人事法令計 147 校，而未訂規定僅以聘約取代則計有 5 校⁸。教育部針對此議題雖稱，「基於專案教師係為符合教育場域特殊需要，其工作權益宜以教師法體系規範而非勞動法體系，以避免各校現行制度有所衝擊及造成實務執行之問題」，及該部前於 107 年發布新聞稿又載明⁹，「教育部將提出完整規範，讓大學用人自主及保障教師權利兩者間取得衡平」等語。惟迄今該部均未檢討教師法體系針對專案教師權利、義務、資格等事項之規範。足徵，教育部長期漠視專案教師權利義務事項，針對排除適用勞基法之問題，未能積極尋求解決對策，直至本院啟動調查，方調查大

⁷ 以校務基金自籌經費支出之編制外教學人員。

⁸ 教育部 109 年 10 月 13 日臺教高(五)字第 1090144661 號函 158 所公私立大專校院。

⁹ 同前註 6。

專校院自訂規範情形；然私校依法接受政府獎補助款，具公共化性質，教育部既無訂定專案教師任用資格及權利之相關法令規範，復未見該部具體行政作為管理，洵證其怠失。

(七) 況查，針對專案教師之「適法性疑義」，以及因工作權保障不足進而影響教育品質等問題，前經全國私立學校產業工會以 107 年 3 月 2 日私校工字第 1070300003 號函請教育部釋疑，經該部以同年 6 月 13 日臺教高(五)字第 1070081883 號函復略以，「本部為協助維護私立大學編制外專案教學人員之權利義務，將會同學校朝權利義務公開透明化，並以政策引導方式提升專案教學人員權利」等語。亦證，前經外界對於適法性之反映陳情，教育部仍長期未釐明私立大專院校聘任專案教師之法令基礎，肇致各大學各自為政，僅以契約為之，顯不利於渠等人員之權益保障，實難謂為合法妥適。

(八) 另引述本院 110 年 1 月 21 日諮詢學者意見指稱，「教育勞動者為何不適用勞基法？如果覺得教師法保障不錯，可不用理會勞基法，因為是 plus (加乘) 上去的。老師工作身分屬性為勞工，身分位階在法律層次卻是不當的與不對等的，然不論是勞基法或教師法需有基礎保障」及「北海道大學約聘老師 (特任教員)，約聘僱也有教授級、副校長級，日本叫做特任，有些學校比較小的，放在一起，屬於教職員的規則。如果覺得勞基法不能適用的，可在勞基法去排除適用，必需說明清楚是老師的排除或是職員的排除」等意見，亦殊值教育部後續妥為參考研議。

(九) 綜上論述，教育部前於 87 年頒布「國立大專院校院進用專案計畫教學人員研究人員暨工作人員實施原

則」(95年修正名稱)，顯非依法律授權訂定之法規命令，況該部104年修正「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」第8條第3項，始明文授權由公校自訂相關權利義務契約事項，顯示過去並無法令授權依據；又私立大專校院專案教師之權利義務規範事項僅由各校自定，進用規範及授權依據迄今付之闕如，目前全國大專校院自訂專案教師相關管理或人事法令計147校，而未訂規定僅以聘約取代則計有5校；教育部任由私校自行參照上開原則辦理，以概括方式空白授權，未臻明確、顯有闕漏，於渠等權益影響甚大，均有違反法律保留原則疑慮，該部雖於本院調查期間檢討將擬定公私立一體適用原則，惟就教師法體系適用、法位階及授權依據等相關疑義，確有可議之處，核有怠失。

綜上所述，教育部自87年起開放我國大專校院編制外專任教師（即專案教師），惟因放任部分大學大量以專案教師長期替代編制內專任教師員額，部分學校已高達八成，迄未全盤積極調查及引導改善，政策評估及檢討機制均付之闕如，悖離政策目的；部分專案教師任職一校多年，竟未獲公平轉任編制內專任教師機會，工作及勞動權益未獲保障；且該部對於各校因成本考量大量聘用專案教師，及工作環境及薪酬顯不合理之情形置若罔聞；又該部迄未積極與勞動部橫向聯繫，復致專案教師身分迄今面臨「非勞非教」之窘境，權利義務保障依據闕如，損及師資穩定性及學生教育權益；況該部長期放任私校自行參照相關原則辦理專案教師，以概括方式空白授權，教師法體系適用、法位階及授權依據等產生疑義，核有疏失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：賴鼎銘

林國明

張菊芳