

## 調查報告

壹、案由：據訴，教育部疑曲解工會法等相關法令規範，逕自行文各縣市政府教育局建議給予擔任教師會、教師工會理監事、會務幹部之教師「會務假」，並酌減每週授課節數為 2 至 4 節，致眾多教師荒廢教學，學校需另聘代理教師，不僅浪費公帑，亦損及學生受教權等情乙案。

### 貳、調查意見：

一、教育部於 88 年 8 月 27 日會議作成教師會幹部得由教師會與行政機關協商以公假處理會務及代課費用由教育部協助解決之決議，並以 89 年 1 月 7 日函示各地方政府及各級教師會得協商給予各級教師會幹部每週至少上課 4 小時之會務假。嗣全國教師會所提關於每週得固定減授課時數會務假之教師法修正案未能通過立法，該部所發布關於每週固定減授節數會務假之教師法施行細則修正條文，亦經立法院於 92 年間以係屬應以法律規定事項而以命令定之者及違反法律保留原則為由，函請該部廢止在案。該部無視立法院所為決議，且違背公務員請假規則及教師請假規則之規定，竟以 93 年 4 月 23 日函文認上開 88 年決議及 89 年函示尚有效力而准許教師會幹部得以固定時數之公假處理會務，致使 101 學年間有 12 個地方政府核給教師會幹部每週固定節數之會務假，且多由地方政府負擔部分或全部代課費用，有些地方政府 1 年支付高達新台幣(下同)百萬元或千萬元之代課費用，洵有嚴重違失：

(一) 按 84 年 8 月 9 日制定公布之教師法第 26 條規定：「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（第1項）。學校班級數少於20班時，得跨區（鄉、鎮）合併成立學校教師會（第2項）。各級教師組織之設立，應依人民團體法規定向該管主管機關申請報備、立案（第3項）。地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得成立（第4項）。「第27條規定：「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。」又99年6月23日增訂100年5月1日施行之工會法第4條第3項規定：「教師得依本法組織及加入工會。」同法第6條規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會（下稱教師工會），而不得組織及加入企業工會。工會法第5條所定之工會任務與教師法第27條所定之基本任務並非完全相同，教育部102年6月5日臺教人（三）字第1020083253號函復高雄市政府教育局稱：「教師會及教師產（職）業工會係依不同法律成立，且依法所負任務各異，尚無組織、任務因社會環境變遷發生轉型而得相互取代之虞。」因此，各級教師工會自100年5月1日陸續成立後，原各級教師會組織仍繼續存在。中華民國全國教師會及全國教師工會總聯合會理事長劉○旭於本院約詢時表示：教師工會及教師會目前仍有併存之必要，同一批會務幹部在教師會及教師工會做事，辦公室亦在同一地點，因兩會理、監事尚非完全

相同等因素，仍要分別定期開會等語。

(二)依 92 年 1 月 15 日增訂之教師法第 18-1 條規定，教師請假規則由教育部定之，教育部因而於 95 年 5 月 8 日公布施行「教師請假規則」。在 95 年 5 月 8 日前，各級主管教育行政機關比照 87 年 12 月 31 日修正之「公務人員請假規則」暨其相關規定辦理。87 年 12 月 31 日修正之「公務人員請假規則」第 4 條第 1 項第 8 款規定：「公務人員有下列各款情事之一者，給予公假。其期間由機關視實際需要定之：…八、應國內外機關團體邀請，參加與其職務有關之各項會議或活動，或基於法定義務出席作證、答辯，經機關長官核准者。」教育部 85 年 11 月 9 日（85）台研字第 85093692 號函文明載：「由於各教師會係依人民團體法立案，有關參與人民團體活動可否給公假，宜由學校依有關規定辦理。」

(三)查教育部於 88 年 8 月 27 日邀集各縣市政府及各級教師會研商「中華民國全國教師會及各地方教師會主要幹部會務假」等相關事宜會議，並決議：「原則同意核予教師會幹部以『公假』處理會務，因此產生之代課費用由教育部協助解決，惟請各級教師會幹部儘可能以公餘時間兼理會務，如確實無法以公餘時間辦理，所需辦理會務人數及減授課時數應由教師會與所在地之主管教育行政機關視實際需要協商確定。」教育部並以 88 年 9 月 10 日台(88)人(二)字第 880110312 號書函檢送該會議決議予與會機關團體。嗣該部再以 89 年 1 月 7 日台(88)人(二)字第 88121246 號函示各地方政府及各級教師會，正式同意各級教師會幹部得請會務假，稱：所需辦理會務人數及授課時數應由教師會與所在地

主管教育行政機關視實際需要協商確定，惟每週至少上課 4 小時，所需費用由該部協助解決等語。

(四)全國教師會於 92 年 1 月間透過立法委員提出教師法第 8 章修正案，其中第 26-1 條規定教師會理事長及會務人員每週得固定減授課時數，惟經朝野立法委員協商未達成共識而未完成立法。嗣教育部報經行政院核定後於 92 年 9 月 9 日發布「教師法施行細則部分條文」第 24-3 條第 1 項規定：「各級教師會理事長、會務人員辦理教師會會務，學校應給予公假，其授課節數，依下列規定辦理：全國教師會及地方教師會理事長、會務人員，每週授課以 4 節為原則（第 1 款）。高級中等以下學校教師會理事長減授節數，以每週應授節數之二分之一為原則；會務人員之減授節數，由主管教育行政機關與同級教師會協商訂定（第 2 款）。」經函送立法院查照，經立法院院會交付教育及文化委員會審查結果認為，上開修正條文係屬應以法律規定事項而以命令定之者，違反法律保留原則，應予廢止。該院 92 年 12 月 4 日第 5 屆第 4 會期第 14 次會議審查決議：「通知教育部將教師法施行細則第 24 條之 1 至第 24 條之 3 條文予以廢止」（立法院公報第 92 卷第 51 期第 144 頁至 150 頁參照），並以 92 年 12 月 11 日台立院議字第 0920051246 號函請該部依決議辦理。教育部遂將「教師法施行細則」第 24-1 條至 24-3 條刪除後之修正草案報請行政院審議通過，同年 1 月 20 日發布，並再函報立法院查照。

(五)上開教師法施行細則修正條文第 24-3 條規定既經廢止失效，各級教師會幹部之會務公假即應比照公務人員請假規則相關規定辦理。詎教育部 93 年 4

月 23 日台人(二)字第 0930046733 號函復台中縣政府時，竟認為該部 88 年 8 月 27 日決議及該部前開 89 年 1 月 7 日台(88)人(二)字第 88121246 號函示尚有效力，稱：「本部前開會議決議原則同意核予教師會幹部以公假處理會務，惟儘可能以公餘時間兼理會務，每週至少需上課 4 小時，並以 89 年 1 月 7 日台(88)人(二)字第 88121246 號函轉各縣市政府在案；各級教師會幹部為處理會務，應透過課務安排，及教師請假之規定辦理。基於教師專業團體發展需要且目前該會議決議尚未廢止，本案仍請秉權責卓處。」該函示顯無視立法院審議決議，並有違法律保留原則。

(六)嗣教育部依據教師法第 18-1 條規定於 95 年 5 月 8 日發布「教師請假規則」第 4 條第 1 項第 10 款規定，與前開「公務人員請假規則」第 4 條第 8 款規定類似，明定：「教師有下列各款情事之一者，給予公假。其期間由學校視實際需要定之：…十、應國內外團體或學校邀請，參加與其職務有關之各項會議或活動，或基於法定義務出席作證、答辯，經學校同意。」教育部並以 95 年 10 月 13 日台人(二)字第 0950143492 號函示：「查本部 95 年 5 月 8 日發布之教師請假規則第 4 條第 10 款規定略以，應國內外機關團體或學校邀請，參加與其職務有關之各項會議或活動，經學校同意者，給與公假，其期間由學校視實際需要定之。為促進教師組織之專業成長，以協助學校提昇教師專業知能，爰教師會幹部處理會務，如符合前開規定並經學校同意者，得核予公假。」因此，教師會幹部應國內外機關團體或學校邀請，參加與其職務有關之各項會議或活動，如符合前開規定並經學校同意者，得核予公假。

。不得再依前開教育部 88、89 年函示由地方政府與各級教師會協商幹部減授課一定節數之會務假之方式辦理。

(七)惟查，依據教育部之 101 學年之統計資料(詳如附表)顯示：

1、12 個地方政府核給教師會幹部每週固定節數之會務假：(1)嘉義市政府、嘉義縣政府、臺東縣政府、金門縣政府等 4 個縣市對教師會及教師工會幹部均未給會務假。(2)宜蘭縣政府、新竹縣政府、南投縣政府、屏東縣政府等 4 個縣市僅給教師工會幹部會務假(未給教師會幹部會務假)。(3)雲林縣政府及新竹市政府等 2 個縣市將教師工會幹部及教師會幹部視為同一人而給會務假。(4)新北市政府、苗栗縣政府、彰化縣政府、花蓮縣政府、澎湖縣政府、連江縣政府等 6 個縣市僅給教師會幹部會務假(未給教師工會幹部會務假)。(5)台北市政府、台中市政府、台南市政府、高雄市政府、桃園縣政府、基隆市政府等 6 個縣市既給教師會幹部會務假又給教師工會幹部會務假。因此，扣除雲林縣政府及新竹市政府外，全國仍有超過半數(12 個)之直轄市、縣市政府迄今仍依循教育部前開 88、89 年函示核給各級教師會主要幹部每週減授課一定節數之會務假。

2、多數給固定時數會務假之地方政府負擔部分或全部代課費用：12 個會務假之地方政府中，新北市、花蓮縣、基隆市等 3 個政府未負擔代課費用，台北市、台南市及澎湖縣等 3 個政府均負擔部分代課費用，苗栗縣、彰化縣、桃園縣、高雄市、台中市、連江縣等 6 個政府均負擔全部代課費用。

3、有些地方政府 1 年支付高達百萬元或千萬元之代

課費用：因教師會幹部請會務假而由學校或政府負擔減課時數所支付之費用，台北市高達 11,474,211 元，高雄市政府 184 萬元。教育部之統計資料雖記載台中市政府僅支付 24,800 元，但台中市政府教育局局長吳○峯於本院約詢時表示：該市有兩個教師工會、兩個教師會，係依照教育部的規定給假，理事長一週授課 2 節，主要幹部有的團體給予 5 位會務假，也有的團體給予 6 位會務假，學校（政府）負擔 1 年會務假所衍生代課經費約 360 萬等語。

(八)綜上，84 年制定公布之教師法明定教師得組織教師會，100 年 5 月 1 日施行之工會法明定教師得組織工會，各級教師工會陸續成立後，與各級教師會組織併存，同一批會務幹部在教師會及教師工會做事，辦公室亦在同一地點，但兩會理、監事尚非完全相同。87 年 12 月 31 日修正之「公務人員請假規則」及 95 年公布施行「教師請假規則」均明定公務員或教師請公假應合於法定事由，並無公務員或教師得請固定減授課時數會務假之規定。教育部於 88 年 8 月 27 日邀集各縣市政府及各級教師會研商「中華民國全國教師會及各地方教師會主要幹部會務假」等相關事宜會議，並決議：「原則同意核予教師會幹部以『公假』處理會務，因此產生之代課費用由教育部協助解決。嗣該部以 89 年 1 月 7 日台(88)人(二)字第 88121246 號函示各地方政府及各級教師會得協商給予各級教師會幹部每週至少上課 4 小時之會務假。全國教師會雖於 92 年間所提教師會理事長及會務人員每週得固定減授課時數會務假之教師法修正案，惟經立法院朝野協商未達成共識而未完成立法。該部雖於 92 年間報經行

政院核定發布關於學校應給各級教師會幹部固定會務假之「教師法施行細則部分條文修正草案」，惟經立法院認為上開修正條文係屬應以法律規定事項而以命令定之者，違反法律保留原則，而以 92 年 12 月 11 日台立院議字第 0920051246 號函請該部應予廢止，教育部已將該修正條文刪除。該部竟無視立法院所為會務假規定有違法律保留原則之決議，違背公務員請假規則及教師請假規則之規定，而以 93 年 4 月 23 日台人(二)字第 0930046733 號函文稱：上開 88 年 8 月 27 日決議及上開 89 年 1 月 7 日函示尚有效力，教師會幹部得以公假處理會務，每週至少需上課 4 小時等語，致使 101 學年間有 12 個地方政府核給教師會幹部每週固定節數之會務假，且多數給固定時數會務假之地方政府負擔部分或全部代課費用，有些地方政府 1 年支付高達百萬元或千萬元之代課費用，洵有嚴重違失。

二、關於教師工會理監事以外幹部之會務假，依勞動部及教育部函釋，雇主雖得自願與工會協商約定，但工會法第 36 條第 1 項僅規定就理監事部分雇主依法負有與工會約定之義務，就其他幹部部分並未規定雇主負有約定義務，勞動部於本院約詢時竟稱：工會得依法申請勞動部裁決命雇主協商工會幹部之會務公假，勞動部對於拒不協商之雇主得依法處罰鍰等語，此見解使雇主就非理監事工會幹部會務假與理監事會務假均負有相同之協商義務，與上開工會法規定不合，且使該規定成為具文，勞動部允宜審慎研議，以避免違法爭議：

(一) 舊工會法規定：

1、關於工會法規定工會之理事、監事得請會務公假之立法經過，38 年 1 月 7 日修正公布之工會法第

35 條第 2 項規定：「工會理、監事因辦理會務得請公假；其請假時間，常務理事得以半日或全日辦理會務，其他理、監事每人每月不得超過 50 小時。其有特殊情形者，得由勞資雙方協商或於締結協約中訂定之。」

2、內政部 45 年 4 月 21 日台內勞字第 89043 號函釋：

「查工會法第 35 條為：『工會理、監事因辦理會務得請公假』，至工會聘請會員充任會務人員請給公假一節，於法無據。」內政部 50 年 10 月 1 日內勞字第 69871 號函釋：「查人民團體之職員，通常係指各該團體之理監事而言，一般會務工作人員，並不包括在內，該項會務工作人員之任免均係依照各該團體之章程規定，由其理事會決定之。」是依舊工會法第 35 條第 2 項規定，僅限工會理、監事辦理會務得請公假。

3、惟 103 年 2 月 17 日改制升格之「勞動部」，其前身行政院勞工委員會（下稱勞委會）卻以 84 年 11 月 14 日（84）台勞資一字第 141679 號 84 年 11 月 14 日函示稱：「有關工會之常務幹事及幹事得否請公假辦理會務疑義，工會法第 35 條第 2 項規定『工會理、監事因辦理會務得請公假；……其有特殊情形者，得由勞資雙方協商或於締結協約中訂定之。』據此，有關工會分會之常務幹事及幹事辦理會務請假事宜，可由勞資雙方協商訂之，或依貴公司以往之慣例辦理。」該會 78 年 2 月 23 日（77）台勞資一字第 03795 號函示亦稱：「查本案產業工會候補理、監事列席理、監事會議，可否比照理、監事得請公假規定辦理，法無明文規定，得依工會法第 35 條第 2 項規定由勞資雙方協商或於團體協約中訂定

之。」

## (二)現行工會法規定：

1、100年5月1日施行之現行工會法第36條規定：

「工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假(第1項)。企業工會與雇主間無前項之約定者，其理事長得以半日或全日，其他理事或監事得於每月五十小時之範圍內，請公假辦理會務(第2項)。企業工會理事、監事擔任全國性工會聯合組織理事長，其與雇主無第一項之約定者，得以半日或全日請公假辦理會務。」立法委員黃昭順等30人曾提出「工會理、監事及秘書長於企業工作時間內有辦理工會會務之必要者，得請公假辦理會務，其請假時數由勞資雙方協商」之修正草案，惟未通過。第36條第1項立法理由為：「工會辦理會務屬內部事務，本宜於工作時間外進行，惟如有於工作時間內進行之必要時，得與雇主約定，由其給予一定時間之公假辦理會務」。因此，職(產)業工會理(監)事之會務假，工會得與雇主約定，約定不成，雇主尚無核給會務假之義務，未若同條第2項及第3項明定企業工會理(監)事雖無約定仍得請公假辦理會務。依工會法第6條規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會，而不得組織及加入企業工會，已如前述。

2、臺北高等行政法院102年7月18日101年訴字第1113號判決理由明載：「由條文規定可知，得請求會務公假者，除所辦理事項須為工會會務之外，尚必須衡量有無必要性。是以，勞方以辦理職業工會會務為由請公假，應就是否確為會務一節提

出相關證明文件，雇主亦有就個案事實加以認定、審酌之權。換言之，上開工會法之規定自應解為擔任理、監事之勞工，實際上辦理會務之時間，始得向雇主請給公假。雇主既只就勞工實際辦理會務所需時間，始須給予公假，自有權審究該會務之實際內容是否屬實，以及所需辦理時間與公假期間是否相當等情。故勞工為辦理會務依上開規定請假時，自應向雇主敘明會務之內容，並提供相關資料，俾供雇主審究是否准假，始合乎上開工會法之規定，非謂勞工一旦以辦理會務為名請假，雇主即應照准之。」

3、惟查，教育部於101年4月間與全教總研議教師工會會務給假原則時，原僅同意全教總之「理事長、副理事長每週授課2節，其餘時間公假處理會務」，未及全教總之會務幹部及地方教師工會幹部減授課之會務假。全教總爰逕與教育部部長蔣偉寧面談達成比照教師會主要幹部公假處理會務，每週至少需上課4小時為協商基礎之共識後，始由該部常務次長陳益興於101年5月2日與全教總協商作成包括各級教師工會幹部在內之會務假處理原則之決議：「教師擔任全國教師工會聯合總會會務幹部（27人）或縣市教師產（職）業工會會員人數每滿1500人，有1名會務幹部每週授課4節，其餘時間公假處理會務。」該部並以101年5月21日臺人（二）字第1010084782號函示各直轄市及縣、市政府建議參酌該處理原則辦理。

4、勞委會102年3月26日勞資1字第1020057258號函復教育部亦表示：教育部與全教總研議將工會幹部納入工會得與雇主約定會務公假之對象

尚無牴觸工會法之規範，該會 84 年 11 月 14 日(84)台勞資一字第 141679 號函示仍有適用等語。勞委會 102 年 7 月 2 日函復本院稱：有關工會之理事、監事以外之幹部、會務人員是否有要求雇主核給辦理會務公假疑義一節，法無明定，如與雇主雙方約定時，從其約定等語。上開台北高等行政法院 101 年訴字第 1113 號判決後，該會於 102 年 10 月 8 日函復本院仍稱：「雖工會法第 36 條第 1 項列舉理事及監事得經工會與雇主約定後，由雇主給予一定時數之公假，究其立法原意，係以提供法律最低限度保障，即工會以具有理事、監事身分之會員與雇主約定會務公假之權利為基礎而定，非僅限具有理事、監事身分之會員得與雇主約定會務假。倘雇主欲提供較法律最低限度保障為優之條件，於無損害工會運作之虞，當然無違法律規定。」該會 103 年 1 月 22 日函復本院稱：「按工會法第 36 條第 1 項條文以觀，謂工會得與雇主約定，由雇主給予理事、監事會務假，係以工會得因辦理會務需要，以理事、監事之會務假作為與雇主約定之基礎；如勞資雙方未能就會務假達成約定，或達成會務假約定之內容低於(或高於)條文內容，而約定程序及其內容未違反工會法等相關法律強制禁止規定者，當屬有效，本會(部)皆表尊重。」

(三)教育部依據前開勞動部函示，以 102 年 5 月 30 日臺教人(三)字第 1020073975 號函示各直轄市教育局及縣市政府、全教總、全國家長團體聯盟及中小學校長協會重申，教師擔任教師工會會務幹部：經勞動部 102 年 3 月 26 日勞資 1 字第 1020057258 號函釋，將工會幹部納入工會得與雇主約定會務公假之

對象乙節，尚無牴觸工會法之規範等語。」

(四)工會法第 35 條第 1 項第 5 款：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：……五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」團體協約法第 6 條第 1 項規定：「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。」同法第 32 條規定：「勞資之一方，違反第 6 條第 1 項規定，經依勞資爭議處理法之裁決認定者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰（第 1 項）。勞資之一方，未依前項裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期仍未改正者，得按次連續處罰（第 2 項）。」又勞資爭議處理法第 51 條第 1 項及第 2 項規定：「基於工會法第 35 條第 1 項及團體協約法第 6 條第 1 項規定所為之裁決申請，其程序準用第 39 條、第 40 條、第 41 條第 1 項、第 43 條至第 47 條規定（第 1 項）。前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為（第 2 項）。」因此，雇主倘未依據工會法第 36 條第 1 項規定與教師工會協商一定時數的會務假，教師工會得以違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款及團體協約法第 6 條第 1 項規定為由，依勞資爭議處理法第 51 條第 1 項準用同法第 39 條等規定之程序，向勞動部申請裁決。相關裁決得依同法第 51 條第 2 項規定命雇主於所定期限為一定行為或不行為，並得依團體協約法第 32 條規定處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰等罰則。

(五)按工會法第 36 條規定固未禁止雇主與工會協商約定由雇主給予工會理事、監事以外之工會幹部一定

時數之會務公假，但該項規定僅規定工會就理監事有與雇主約定一定時數會務假之權利，就其他工會幹部並無約定會務假之權利，亦即，關於理監事之會務假，雇主依法負有與工會協商約定之義務，關於其他幹部則無此義務。因此，倘雇主與工會已協商約定工會理事、監事以外之工會幹部，由雇主給予一定時數之會務公假，卻拒絕履行或片面變更，工會固得依前開勞資爭議處理法第 51 條規定以雇主違反工會法第 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」規定為由，申請勞動部裁決命履行或處以罰鍰。然而，倘雇主未同意與工會幹部協商會務假，因工會法第 36 條第 1 項已明定雇主並無協商義務，因此，其拒絕協商並未違反工會法第 35 條第 1 項第 5 款規定，而且拒絕協商可認為係團體協約法第 6 條第 1 項所定之「正當理由」，亦未違反團體協約法第 6 條第 1 項規定。惟勞動部政務次長郝鳳鳴於 102 年 11 月 29 日本院約詢時說明竟稱：只要教師工會提出協商幹部會務公假之要求，雇主仍應依團體協約法第 6 條應依誠實信用原則協商之規定，踐行協商的程序。亦即，倘雇主拒絕協商工會所提協商幹部會務假之要求，工會仍得依據勞資爭議處理法第 51 條規定申請勞動部裁決命雇主協商。雇主拒不協商，勞動部即依團體協約法第 32 條第 1 項等規定，經依勞資爭議處理法之裁決認定違反團體協約法第 6 條第 1 項規定為由，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰等罰則等語。此見解使雇主就理監事以外之工會幹部會務假負有與理監事會務假相同之協商義務，明顯違背工會法第 36 條第 1 項規定，且使該規定成為具文，勞動部允宜審慎研議，以避

免違法爭議。

三、工會法未明定會務假之協商雇主為何人。教育部認為公立學校之協商雇主係教育主管機關、私立學校係學校，此見解與法律所定義之雇主不合，且無法解決私立學校之協商對象無法統一問題。勞動部認為協商雇主係學校，但學校可授權主管機關人員代理其進行協商，此見解與法律規定較為相合，實務運作亦多由各學校委託地方教育行政機關與地方教師工會協商會務假，但倘若學校不願授權，仍無法解決不同學校所核予的會務假分歧不一問題。勞動部允宜研議於工會法中明訂協商雇主為何人以杜爭議，在修法前允宜與教育部等機關審慎研議建立妥適之會務假協商機制，俾相關機關機構可資遵循：

(一)如前所述，依工會法第 36 條第 1 項規定，工會之理事、監事於工作時間內有辦理會務之必要者，工會得與雇主約定，由雇主給予一定時數之公假。關於此規定作為工會協商對象之「雇主」究竟是何人，工會法並未加以明定，因而產生極大爭議。各機關見解如下：

1、勞動部認為協商雇主係學校，但可授權教育行政主管機關人員代理學校進行協商：勞動部 100 年 10 月 28 日勞資 2 字第 1000126586 號函復高雄市政府稱：「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。」勞動部 101 年 3 月 29 日勞資 2 字第 1010125500 號函稱：「雇主協商代表之產生應回歸民法之代表、代理或公司法之代表等相關

規定辦理。以民法代理方式，授權由教育行政主管機關人員代理學校進行團體協約之協商。」勞動部以 101 年 5 月 23 日勞資 2 字第 1010065612 號函復教育部稱：「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，故公立學校教師之雇主為學校。」

## 2、行政法院對於公立學校為協商雇主之見解存疑：

臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1060 號判決認為：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，公立學校教師之聘任，因為行政契約，惟因公立學校教師之聘任、敘薪、解聘、停聘、不續聘、退休、請假等事項，不僅影響教師個人權益，同時亦影響學術自由之發展與學生受教育之基本權利，乃涉及重大公益事項。是在公立學校與其教師之行政契約關係中，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。因此，有關公立學校與其教師間之所有行政契約內容，教師依工會法第 4 條第 3 項組織成立之教育產業公會，是否均得以公立學校為雇主，要求根據團體協約法第 6 條之規定進行協商，即非無疑。」勞動部政務次長郝鳳鳴於約詢時稱：「教師相關工會與公立學校進行團體協約之協商時，如協商事項涉及教育部或教育局（處）執掌職權或基於法律授權訂定命令者，該部 100 年 10 月 28 日函曾解釋，學校是可以委託授權教育部或是教育局等上級機關所選定之人員來作為協商代表，參與協商。」

## 3 教育部認為公立學校之協商雇主係教育主管機關，

私立學校之協商雇主為學校：教育部 101 年 5 月 14 日臺研字第 1010088351 號函示各直轄市及縣市政府：「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。承上，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。」教育部 101 年 5 月 21 日以臺人(二)字第 1010100646 號函文稱：「為配合學校課務安排，有關全教總減授課務人員名單，由該會自行與各直轄市及縣市政府協調約定後，於每學年開始前 2 個月函報本部，並副知各直轄市及縣市政府。各直轄市及縣市政府與轄內教師工會就處理會務給假已有協商結果者，本部均予以尊重。」教育部常務次長林淑真於本院 102 年 11 月 29 日約詢時表示：「教育部認為教師不得組織企業工會，且基於教師之薪資是縣市政府支付，因此縣市政府才是雇主，換言之，並不一定要以學校為當然之雇主。惟私立學校則另當別論。」

(二) 經查，教育部雖認為公立學校之協商雇主係教育主管機關，惟教師係受聘於學校，薪資由學校所核發

，職務由學校所指派，故教育部認為公立學校教師之協商雇主係教育主管機關而非學校，與民法及其特別法所定義之雇主並不相合，更何況教育部認為私立學校教師之協商雇主係學校而非教育主管機關，其不僅對於協商雇主之認定因公私立學校而見解不一充滿矛盾，也無法解決私立學校之協商對象無法統一問題。勞動部認定公私立學校之協商雇主均為學校，與民法及其特別法所定義之雇主較為相合，惟目前教師得組工會並無學校層級及企業工會的組織，是全國及地方層級的教育產業工會或教師職業工會若依據工會法第 36 條第 1 項規定與學校協商約定，由雇主給予一定時數之會務公假，不僅因學校眾多會導致曠日廢時，而且不同學校所核予的會務假確有可能出現標準不一之爭議。因此勞動部提出可由學校授權教育行政主管機關人員代理學校進行協商之作法，此不失為一種務實可行的方法，現行實務運作，絕大多數係由各學校委託地方教育行政機關與所轄之地方教師工會協商會務公假。然而，倘若學校不願授權，教育行政機關即無法代理協商，仍無法解決不同學校所核予的會務假分歧不一問題。例如：臺南市政府於本院 102 年 11 月 29 日約詢時提出之書面說明表示：該市教育產業工會依據前開教育部 101 年 5 月 21 日有關教師工會會務假協商處理原則之函示，曾於 102 年 7 月及 8 月間逕向該會會務幹部所在學校要求減授課，合計每週達 45 節，且並未知會該市教育局等語。

(三)因此，關於工會法第 36 條第 1 項規定之雇主為何人問題，應修法在工會法中加以明定，以杜爭議。在修法之前，勞動部允宜與教育部等相關主管機關再審慎研議建立妥適之教師工會會務假協商機制，

俾相關機關學校與各級教師工會會務假之協商，可資遵循。

四、教育部與地方政府於 101 年 4 月 3 日作成協商會務假原則之會議決議，卻於 101 年 5 月 21 日函示與該決議內容迥異之「協商會務假處理原則」，明載教師工會理監事、會務幹部每週僅須授課 2 節、4 節，該部雖稱該函示係為「建議」性質，惟該函示已成為協商約定會務假之重要依據，教師工會亦要求依該函示核予會務假，導致 21 個縣市政府於 102 年 10 月 14 日教育部召開之會議中建議停止適用該函示。教育部未先與地方政府及教師、校長、家長等團體充分溝通討論並達成共識，貿然函示上開會務假協商原則，造成許多困擾與爭議，洵有未當：

(一)教育部訂頒國民中小學教師授課節數訂定基準第 2 點規定：「國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、科目及學校需求，每週安排 16 節至 20 節為原則，且不得超過 20 節之上限。專任教師授課節數應以固定節數為原則，不宜因學校規模大小而不同。」第 2 點規定：「專任教師兼任行政職務，其減授節數之基準由各該主管教育行政機關訂定之。國立師資培育大學附設實驗國民小學專任教師兼任主任行政職務者，每週之授課節數以 1 節至 4 節為原則；兼任組長行政職務者，每週之授課節數以 7 節至 13 節為原則。」又公立各級學校專任教師兼職處理原則第 5 點規定：「教師兼任職務以執行經常性業務為主者，其兼職時數每週合計不得超過 8 小時。」

(二)100 年 5 月 1 日工會法修正施行後，教育部於 101 年 4 月 3 日邀集各直轄市及縣、(市)政府研商並決議，在不違反工會法第 36 條規定下，建議參酌以

下原則協商會務假：

- 1、在不影響學生學習及受教權益下，教師擔任教師工會理(監)事或其他工會幹部以「課餘時間」核給公假處理會務。
- 2、給假對象宜明確。
- 3、各直轄市及縣、市政府得秉權責同意核給所屬教師擔任教師工會理(監)事或其他工會幹部減授課務。
- 4、承上，如各直轄市及縣市政府同意核給所屬教師擔任教師工會理(監)事或其他工會幹部減授課務時，減授課務之代課鐘點費宜自理。

(三)教育部常務次長陳益興於101年4月17日、23日與全教總研議「依法組織之全國與縣市層級之教師職業工會及產業工會辦理會務給假原則」，教育部僅同意「全教總之理事長、副理事長每週授課2節，其餘時間公假處理會務」，並未包括全教總之會務幹部及地方教師工會之減授課會務假。

(四)嗣陳益興據全教總與部長蔣偉寧面談共識，於101年5月2日與全教總作成各級教師工會會務假處理原則之決議，並以101年5月21日臺人(二)字第1010084782號函示各直轄市及縣、市政府建議參酌辦理。該協商會務假處理原則如下：

- 1、教師擔任全國教師工會聯合總會或縣市教師產(職)業工會理事長、副理事長每週授課2節為原則，其餘時間公假處理會務。
- 2、教師擔任全國教師工會聯合總會會務幹部(27人)或縣市教師產(職)業工會會員人數每滿1500人，有1名會務幹部每週授課4節，其餘時間公假處理會務。
- 3、其餘理(監)事遇有工會會務、活動等，依實際

情形給予公假。

- 4、教師同時兼任教師會或其他產（職）業工會理（監）事及會務幹部，均不另行核給會務假。
- 5、前開會務人員減授課務所衍生之代課鐘點費，因涉及各直轄市及縣市政府財政，由各直轄市及縣市教師產（職）業工會與各直轄市及縣市政府、學校自行約定。

(五)查前開教育部 5 月 21 日函示之協商會務假處理原則，與該部同年 4 月 3 日會議決議之協商會務假原則，內容有顯著差異。部分地方政府、家長團體及校長團體針對該函示提出諸多質疑及建議，該部於同年 6 月 6 日再邀集勞動部、地方政府、全教總、全國家長團體聯盟及中小學校長協會等機關團體召開「研議『依法組織之全國與縣市層級之教師職業工會及產業工會辦理會務給假原則』諮詢會議」，該部據該會議決議，以 101 年 6 月 26 日臺人(二)字第 1010113208 號函重申：前開 101 年 5 月 21 日函係為「建議」性質，各主管教育行政機關與教師工會約定辦理會務給假，應回歸法制(即工會法第 36 條第 1 項協商規定)，並以學生權益及教育學習發展為依歸等語。

(六)教育部常務次長林淑真於本院約詢時強調：「相關函釋只是建議性質，各直轄市、縣市政府只是參酌辦理，畢竟我們也無權解釋，我們只是協助的性質。」又該部彙整 22 縣市政府自 100 年起與教師工會協商會務假情形，並稱：僅 2 縣市之協商結果係依該部 101 年 5 月 21 日函建議核給教師工會會務假（工會理事長每週僅授課 2 節）；其餘縣市政府之協商核給會務假，每週授課節數均高於該部 101 年 5 月 21 日函示之建議，顯見各直轄市及縣市政

府仍係本於權責，自行協商會務假，尚無受該部 101 年 5 月 21 日建議函影響或拘束等語。

(七)惟查，教育部就前開 101 年 5 月 21 日臺人(二)第 1010084782 號函示效力，雖一再重申僅為「建議」性質，惟其內容就會務假得減授課節數及人數均已明確規範，實務運作上，前開函示係地方政府機關與教師工會協商約定減授課會務假之重要參據，且各級教師工會據該函示要求各地方教育行政主管機關或所服務之學校依該函示標準核予會務假，勞動部 102 年 12 月 31 日勞資 1 字第 1020033100 號亦函復臺南市政府教育局稱：「所詢有關統一規範各校會務公假之對象及最高日數一節，經查教育部 101 年 5 月 21 日臺人(二)字第 1010054782 號函及 101 年 6 月 26 日臺人(二)字第 1010113208 號函已有相關給假處理原則，並發文至各直轄市及縣(市)政府教育局參酌辦理。」嗣勞動部以 103 年 1 月 22 日勞資 1 字第 1020126653 號函復本院，亦肯認教育部上開給假處理原則函示之效力。臺北市政府及臺中市政府亦函復本院稱：該府依據教育部 101 年 5 月 21 日函示規定與教師工會協商會務假。高雄市政府函復本院亦表示：有關教育部就教師會及教師工會等團體之會務假，歷年來均未有明確之法令規定，該部向來均以中央主管教育機關之層級，以行政函釋函轉各地方教育主管機關遵照辦理，其基於行政指導所為之實質內容對各縣市而言，實具有拘束力等語。臺南市政府秘書長陳○伶於本院約詢時表示：臺南市議會對於教師工會依據教育部 101 年 5 月 21 日函釋要求 1 週只授課 2 小時會務假有不同意見，市長亦認有檢討之必要等語。臺中市政府教育局局長吳○峯於本院約詢時表示：中央

主管機關一再發函解釋說是建議性質，讓地方政府機關無所適從，教師工會以其他縣市最優的會務假條件要求比照辦理，中央主管機關應只訂定一個原則，否則雖說是建議，最終倒楣的就是地方機關等語。據教育部於本院約詢時所提書面說明稱：該部於102年10月14日邀請各縣市政府召開「教師工會會務假相關事宜」會議，除雲林縣政府之代表外，與會21縣市政府代表均建議：停止適用該部前開101年5月21日臺人(二)字第1010084782號函及102年6月22日以臺人(二)字第1010113208號函二函，本案應依工會法第36條第1項規定辦理等語。

(八)綜上，教育部於101年5月21日函示之協商會務假處理原則明載：教師工會理監事每週授課2節為原則，會員人數每滿1500人有1名會務幹部每週授課4節，其餘時間公假處理會務。此與該部同年4月3日會議決議之協商會務假原則內容有顯著差異，經部分地方政府、家長及校長團體提出質疑後，該部雖於101年6月26日函文稱該101年5月21日函係為「建議」性質，辦理會務給假應回歸法制等語，惟在實務運作上，該函示已成為地方政府機關與教師工會協商約定會務假之重要參據，且各級教師工會亦要求地方主管機關或學校依該函示標準核予會務假，21個縣市政府於102年10月14日教育部召開之「教師工會會務假相關事宜」會議中建議停止適用該101年5月21日及101年6月22日函示。教育部未先與地方政府及教師、校長、家長等團體充分溝通討論並達成共識，貿然函示上開會務假協商原則，造成許多困擾與爭議，洵有未當。

調查委員：高鳳仙

趙榮耀

中 華 民 國 103 年 7 月 日