

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部。

貳、案 由：教育部雖曾於102年11月22日函發教師聘約明顯不合理內容與合理聘約之範例予各級私立學校參考，惟該範例實未具強制力，且部分私立學校之學術研究加給或職務加給數額未納入教師聘約，或陸續仍有未經協議扣減情形，顯違反教師待遇條例之規定，而常見聘約爭議樣態包括利用發聘書迫使教師同意減薪、所涉校內規章不公開、未經校務會議審議、內容顯失公平及刻意迴避教師待遇條例第17條之協議程序等，且本案諮詢專家意見更指出，期間除各類私校教師聘約爭議及侵害權益之事件攀升外，更多係近5年內陸續發生；然距教育部函發範例迄今已逾8年，該部迄未主動清查全國私校教師聘約內容爭議，思忖解決對策，僅依個案陳情函轉、消極零星處置，疑只作紙上監督，部分教師長期面臨不合理聘約作為、甚引發違法解聘或不續聘之待遇，損及教師人權及學生學習權益，均不利高教專業發展，實難謂符教師法及教師待遇條例對於教師身分及生活制度性保障之重要意旨，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

大專校院教師聘約之法律關係過去多有研究探究，其不僅涉及教師之工作及待遇等權利義務問題，以我國私立大專校院所占之比重及整體規模而言，更與教師人

權、高等教育品質及學術發展之基礎息息相關。而本案係針對私立大專校院教師聘約涉及相關爭議問題及其他實務意見等情，對於整體影響及配套亟待檢討，應由主管機關積極通盤檢視及依法監督，以維教師工作權及學生學習權；過程雖非一蹴可幾，惟仍待政府高度正視渠等權益之保障，促進高教正向功能及學術健全發展。

針對立法院於民國（下同）102年要求教育部檢討改善私校教師聘約問題，教育部雖已提出範例及報告回應，然仍不時爆發私校聘約陷阱或不合理聘約充斥情形，教育部後續究有無積極改善作為？私校教師聘約樣態及實際權益損害狀況如何？針對相關教師權益維護之必要措施，亦涉整體教育權之保障，為維護我國高等教育健全發展，實有深入瞭解之必要等情案。本案經調取教育部相關卷證¹，復於111年2月23日邀請全國私立學校產業工會尤理事長榮輝到院簡報說明，提供現況意見及實務參考資料；嗣於111年4月19日約請教育部人事處、高等教育司、技術及職業教育司、法制處、國民及學前教育署等相關主管人員到院詢問，以釐清案情。案經彙整機關來文、諮詢、詢問等相關卷證，再參酌111年5月27日邀請臺灣高等教育產業工會林主任柏儀到院之簡報說明，及相關現況意見與實務參考資料；及教育部111年5月18日回覆詢問會議後之補充資料。本案調查後發現，私立大專校院常見聘約爭議樣態包括利用發聘書迫使教師同意減薪、所涉校內規章不公開、未經校務會議審議、內容顯失公平及刻意迴避教師待遇條例第17條之協議程序等，距102年教育部函發範例迄今已逾8年，該部迄未主動清查全國私校教師聘約內容爭議，思忖解決

¹ 教育部110年10月21日臺教人(五)字第1100123577號函及111年3月4日臺教人(五)字第1114200855號函。

對策，顯疏於中央教育主管機關職責，核有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性。憲法第162條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督（司法院釋字第659號參照）。復依司法院釋字第382號略以，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，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位……。按私立學校法第1條揭槩，為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法。是教育部為全國最高教育行政主管機關，為維護學生受教權益及教師權益，針對涉及高等教育之整體政策及人事法令相關業務，依法監督，實屬責無旁貸（按教育部組織法第1、2條參照）。
- 二、復按教師法第1條規定略以，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3條第1項略以，本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。為達成教師待遇法制化，期使教師待遇保障更加完善，教師待遇條例於104年6月10日制定公布，並自104年12月27日施行。按該條例第17條規定略以，私立學校教師之職務加給、學術研究加給及地域加給，各校準用前3條規定訂定，並應將所定支給數額納入教師聘約；私立學校在未與教師協議前，不得變更支給數額。教師加

入工會者，得授權由工會代表協議。復按同條例第23條規定略以，私立學校有違反同條例第17條所定職務加給、學術研究加給或地域加給之規定，或未將上開加給規定納入教師聘約，或未與教師協議前變更支給數額等情形之一，經主管機關限期改善，屆期未改善者，得處新臺幣（下同）10萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止。按同條例第24條規定略以，私立學校未依聘約支給教師薪給時，其所屬學校財團法人全體董事應就未支給部分與學校負連帶責任。另私立學校法第55條規定略以，學校法人所設私立學校辦理不善、違反本法或有關教育法規，經學校主管機關糾正或限期整頓改善，屆期仍未改善者，經徵詢私立學校諮詢會意見後，視其情節輕重為下列處分：一、停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助。二、停止所設私立學校部分或全部班級之招生。再依私立學校法施行細則第33條第4項規定略以，私立學校教師薪給準用公立同級同類學校之規定辦理；依教育部102年通令²，私立學校教師薪級架構及起敘標準，應依公立同級同類學校教師標準辦理，其薪額給與之月支數額，應不低於公立同級同類學校教師標準，至於教師本（年功）薪以外之其他給與，私立學校得衡酌公立學校教師支給數額標準、教師專業及校務發展自行訂定，並應將支給數額標準納入聘約，除法令另有規定外，在未與教師協議前，不得任意變更該支給數額標準。

三、經查，教育部因應立法院審議103年度中央政府總預算案之決議略以，雖已訂定私立學校教師契約，但對部分聘約明顯不合理內容，卻仍未有明確規範，仍授

² 教育部102年10月24日臺教人(四)字第1020145899B號令。

權各校自己決定，顯然未能善盡保障教師專業職能發展等情，凍結該部103年度部分業務費。經教育部於103年3月6日檢送解凍專案報告予該院，重點內容略以：

- (一)因私立學校教師常反映其學校服務契約過於嚴苛，造成教師權益受損，且各校的規定不一，顯有一國多制不平的現象。爰為保障私立學校與教師之權益，該部於102年4月9日邀集私立學校協進會、教師團體及該部相關單位代表，針對各私校教師聘約不合理內容，召開「訂定私立學校教師定型化服務契約討論會議」。
- (二)該部臚列私立學校教師聘約明顯不合理內容及相關意見，茲摘述如下：
 - 1、教師有協助招生工作之義務，對於有關招生之相關工作，不得推卻拒絕，招生成果並將作為聘用與否之參據。(教育部意見：不宜將招生人數列入教師考績，及做為續不續聘之標準)
 - 2、教師在聘約存續期間內或續聘之教師應聘後，如欲辭職者，應於學年度結束前○個月以書面向學校提出申請，並經校長同意，辦妥離職手續後，始得離職，否則學校得拒絕發給離職證明或服務證明文件；違約者，學校得請求最後在職月薪資○倍之違約金。(教育部意見：學校不得恣意拒絕發給離職證明或服務證明文件；私立學校與教師雖屬契約關係，但仍應注意比例原則，不應無限上綱)
 - 3、應至少擔任○件補助金額○○萬元以上之公、民營機構研究計畫案之主持人，並將作為聘用與否之參據。(教育部意見：不宜將擔任計畫案件數或計畫金額列入教師考績，及做為續不續聘之標準)

- 4、教師之研究、進修應依照該校教師研究進修要點辦理，未經核准擅自進行者，提送該校教師評審委員會視情節輕重作○○議處。（教育部意見：若教師並無影響教學、輔導、服務等學術工作，不應給予限制）
- 5、教師每週授課時數超過規定應授時數者，不發給鐘點費。（教育部意見：學校排課應經一定的合理程序，超過規定應授時數並經學校核准者，就應計算授課鐘點費）
- 6、如因校務經營及財務收支需要，經校務會議可調整教職員薪資。（教育部意見：私立學校教師本（年功）薪以外之其他給與，應將支給數額標準納入聘約，於聘約存續期間，除法令另有規定外，在未與教師協議前，不得任意變更該支給數額標準）

四、惟查，教育部雖於102至103年提出上述意見及作為，並函發教師聘約明顯不合理內容與合理聘約之範例予各級私立學校參考，然後續迄今並未主動清查全國私校教師聘約爭議，多以個案陳情函轉處置，疑只作紙上監督。況依教育部主管人員111年4月19日到院詢問指稱略以，102年公文提示的是針對部裡面私校常見的條款整理，提醒私校如果條款有這些相關事項，應該要怎麼定才不會不合理；但本身並非完整的聘約範本，而是針對特定事項，通函提醒各校，是行政指導性質……等語，是該範例未具強制力，實際執行效果顯然未彰。

五、依本案諮詢專家提供，歷年未經教師協議，或未授權工會代表協議前，即逕行變更教師加給支給數額；或雖經個別教師協商，然聘約內容顯然不合理之案例，

摘要如下³：

- (一)A校案：要教師到人事室當場領聘書，要求當場簽署薪資調整同意書，但未告知可以不簽署仍能完成應聘。(106年)
- (二)B校案：要教師到會議室，由律師要求簽自願資遣退休、轉任專案教師、薪給調整同意書，並聲稱不簽署就不能離開會議，如果離開就構成曠職。(106年)
- (三)C校案：假協議之名，要求未完成協議前不發薪。(109年)
- (四)D校案：未簽署薪給調整同意書，就不發薪。(109年)
- (五)E校案：董事會對教師要求「全校都要同意刪減學術研究費，不然就停辦」(108年)；爾後111年部分教師寄發聲明要求不再同意刪減，但學校不予理會。
- (六)F校案：從原本「借薪」同意書，於109年底向教師稱要改「減薪」，讓某財團願意入主捐資1.4億，並恫嚇「只要有1人不同意，某財團將不入主」；教師大多數簽署同意，但爾後某財團僅捐資6,000萬，教師繼續遭減薪。(110年)
- (七)G校案：學校先對媒體放話將全面停招停辦，儘管實際上還未送出申請；爾後對教師要求「教師同意不領研究費，職員同意減薪，才能不停辦。」(111年)。

六、而教育部提供近5年處理情形僅4件，摘述如下：

表1 近5年私立大專校院未與教師協議即變更學術研究加給支給數額之情形摘要一覽表（學校及教師略）

年度	違反之事實摘錄	情形
----	---------	----

³ 調查報告公布版之校名省略。

年度	違反之事實摘錄	情形
107	105學年度未與教師研議，即調整105年10月至106年7月之學術研究加給，以102學年度學術研究加給支給數額之30%支給；另106學年度未與陳○○等12位教師協議，即調整106年8月迄今之學術研究加給，以0元或102學年度學術研究加給支給數額之30%支給等情事。	1. 教育部107年2月9日函請限期改善，未於期限內（同年2月14日）內完成改善，處10萬元罰鍰。 2. 該部於107年8月17日函送法務部行政執行署新竹分署。 3. 執行結果：義務人無所得、財產可執行。
109	109年8月起未按月給付薪給及未與教師協議前變更學術研究加給數額。未於期限內內完成改善。	1. 處該校10萬元罰鍰。 2. 該校於109年10月13日函復該部略以，業已補發教師8至10月薪給。
109	109年8月起未按月給付薪給及未與教師協議前變更學術研究加給數額。未於期限內完成改善。	1. 處該校10萬元罰鍰。 2. 該校於109年10月30日函復該部略以，業已與1位教師完成調整學術研究費協議並簽署同意書，依同意書內容補發教師8至10月之學術研究費。7位教師未簽署同意書，發給8至10月全額之學術研究費。
110	自110年1月起未按月給付薪給及未與教師協議前變更學術研究加給數額。未於期限內（110.04.28、110.05.16）完成改善。	1. 處該校10萬元罰鍰。 2. 處該校20萬元罰鍰。 3. 該校110年6月11日函復略以，該校業與全體教師達成協議109學年度借薪同意；然雖已94%教師達成協議自110年2月1日起減薪（調低學術研究費）同意，校方仍繼續與5位教師同仁協商減薪同意（目前薪資以借薪支付）。

資料來源：本調查整理自教育部調卷資料。

七、復依108年民間團體再次發表不合理私校教師聘約態樣，包括聘約約定賠償○倍月薪之離職違約金、招生或行政工作納入教師義務、基本授課時數不足者改聘兼任教師、解聘、扣薪及資遣等情。摘述教育部查獲或知悉之具體事件如下：

表2 108年民間團體發表不合理聘約態樣之處理情形(學校略)

不合理聘約態樣之摘要	是否合法、適當 (及其相關依據)	教育部已查獲或知悉之具體事件
教師辭職應於○月前以書面提出，否則賠償最後在職月薪○○倍違約金	該部並無就私立學校離職違約金定有相關規定，各校有關聘約存續及違約相關事宜納入聘約後，屬合意法律行為，該部前於106年函知各校 ⁴ ，有關離職違約金相關規範應符合一般法律及比例原則。如學校已具體定於校內章則及納入聘約，並符合比例原則，該部原則尊重。	1. 該部於108年接獲某專科學校護理系實習指導教師陳情學校因其未於2個月前提出辭職，以聘約要求其罰繳2個月薪俸。 2. 該部109年接獲某科大護理系實習指導教師陳情學校因其於聘約期間辭職，依學校實習指導教師工作契約規定，要求該師賠償1個月薪資。
招生或行政工作納入教師義務	依大學法第19條及專科學校法第26條之規定，學校除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務。查招生或行政工作納入聘約屬合意法律行為，惟前揭工作應符合比例，且以不影響教師教學工作為宜。	該部於108年接獲某科大教師陳情學校依聘約要求教師上下班簽到並支援行政工作。
基本授課時數不足者改聘兼任教師、解聘、扣薪、資遣	依大學法第19條及專科學校法第26條之規定，除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於專業技術發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過並納入聘約後實施。實務上確有學校將基本授課時數不足者納入聘約作為解聘之要件，惟如涉及解聘或不續聘等情，仍應受教師法第16條第1項第2款「違反聘約情節重大」之限制，且教師評審委員會應審酌個案違反聘約之程度，就公益性、必要性、符合比例原則、符合正當法律程序4項要件予以審查，以符相關規定。	該部109年接獲某科大教師陳情學校以基本授課時數不足予以安置，後因該師不願接受安置，該校預予以資遣及不予續聘。

⁴ 教育部106年3月1日臺教技(三)字第1060018285B號函。

資料來源：教育部調卷資料。

八、再依本院於111年2月23日及5月27日分別邀請諮詢專家學者到院簡報並提供相關實務經驗，意見提出因私校經營理念等因素，私校教師聘約現況爭議仍層出不窮，且從102年迄今，不但私校聘約爭議有增加，且其中很多都是近5年內發生的，而且聘約爭議增加不單單僅是對老師義務的增加等語。茲列相關意見如下：

(一)相關態樣列舉略以：

- 1、法律關係不明或規章不公開，致私校勞資多爭議。
如，法律規定校務會議審議學校重要章則，如聘約應經校務會議審議，但教育部未明定何謂「重要章則」，任由各私校解讀，致攸關師生權利義務章則大多由行政會議決定，未經校務會議審議（違反教育部函令）。
- 2、聘約不明文教師基本授課時數、研究費、導師費、鐘點費、例休假日、寒暑假、工時、請假、進修、獎金等權利。
- 3、聘約由學校單方面決定，大多未經校務會議審議。
- 4、聘約內容常見違法或顯失公平條文。
- 5、聘約包含各種規章及教師評鑑制度，學校不提供規章，形成求職陷阱。
- 6、學校禁止教師對聘約內容表達異議，若教師對部份條文加註不同意見，有學校退回聘約要求重簽，或認定聘約無效；若教師未對不合理聘約表達異議，則於救濟或法律爭議時處於不利地位。
- 7、學校利用發聘書機會脅迫教師同意減薪。
- 8、學校透過聘約合意，達到扣減研究費目的，迴避教師待遇條例第17條須經與個別教師協議才得調整研究費的規範。

9、學校約定教師之在職進修契約略以，未完成進修即離職，或未履行服務義務，除應歸還進修期間以本校經費支付的補助費用外，另應繳回進修期間之薪津，改發所授課程鐘點費，並依背信違約論處。……乙方須依甲方規定邀約連帶保證人2人，保證確實履行本約定。乙方如有違反前述條款時，連帶保證人應負一切連帶賠償責任。

(二)又針對該部102年雖函發範例，然後續並未積極通盤檢討處理，本院諮詢專家意見摘要如下：

- 1、未執行納入酌扣各類獎補助款與招生名額。
- 2、未監督學校應將教師聘約視為重大章則，納入校務會議討論。

九、復依立法院109年針對「私校因教師招生不力資遣教師問題研析」⁵載明現況問題，針對部分聘約引發之相關事件及該部監督作為，提出現況及待改善情形，具體內容略以：

(一)私校因教師招生不力違法資遣教師事件頻傳：

依「教師法」第17條規定，招生工作並非教師的義務，第16條第1項第7款也明文規定：「除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校指派與教學無關之工作或活動。」又教育部於102年亦發函各校「不宜將招生人數列入教師考績，及作為教師續聘與否的標準」再揆諸上開列舉之法定資遣原因，並無教師招生不力乙項。惟近年來私校在面臨「少子女化」及「招生困難」壓力下，公然違法強令教師分擔招生工作，若教師不從或未達成校方規定之招生人數，則予逼退（離）或資遣之事

⁵ 立法院(民109)。**私校因教師招生不力資遣教師問題研析**。111年3月，取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=196240>

件時有所聞。

(二)主管機關疑僅作紙上監督，無法嚇阻私校逼退(離)或資遣教師歪風：

「教師法」不允許無故不續聘或資遣教師，但許多私校藐視法令及公權力，不斷侵害教師工作權，全國私立學校產業工會尤榮輝指陳，主要原因是法令只罰學校而不裁罰行為人。再者，對於私校之違法行為，教育部方面僅作紙上監督，只透過「發公文」的方式警告，並未敦促學校完成改善工作。多年來教育部在接獲個案時，只要求學校說明，或者形式上聲稱會扣減學校補助款，但是卻沒有採取任何積極作為，以及放任私校未依法執行申訴評議決定，都是加劇問題惡化的原因。

綜上所述，教育部雖曾於102年11月22日函發教師聘約明顯不合理內容與合理聘約之範例予各級私立學校參考，惟該範例實未具強制力，且部分私立學校之學術研究加給或職務加給數額未納入教師聘約，或陸續仍有未經協議扣減情形，顯違反教師待遇條例之規定，而常見聘約爭議樣態包括利用發聘書迫使教師同意減薪、所涉校內規章不公開、未經校務會議審議、內容顯失公平及刻意迴避教師待遇條例第17條之協議程序等，且本案諮詢意見更指出，期間除各類私校教師聘約爭議及侵害權益之事件攀升外，更多係近5年內陸續發生；然距該部函發範例迄今已逾8年，教育部迄未主動清查全國私校教師聘約內容爭議，思忖解決對策，僅依個案陳情函轉、消極零星處置，疑只作紙上監督，部分教師長期面臨不合理聘約作為、甚引發違法解聘或不續聘之待遇，損及教師人權及學生學習權益，均不利高教專業發展，實難謂符教師法及教師待遇條例對於教師身分及生活制度性保障之重要意旨，核有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送教育部確實檢討改善見復。

提案委員：賴鼎銘

蕭自佑

林國明