

調 查 報 告

壹、案由：為使大學校院教師之進用更具彈性，各校得遴聘編制外之專任教師（下稱專案教師）。「專案教師」原屬短期補充性人力，但因少子女化趨勢，許多學校，尤以私校已幾少進用編制內專任教師，聘任編制外專任教師人數逐年攀升。專案教師有時亦兼任行政職務，其薪資待遇、福利、解聘、不續聘、申訴及其他權益事項等均不受「教師法」之保障，亦非屬「勞動基準法」所保障之對象，致有同工卻不同酬之現象。又年改後，大學副教授、教授延退情形逐年增加，且常有公立大學校院退休教師，至私校任教之情形，相對排擠專案教師轉任編制內專任教師之機會。究私立學校聘任編制外專任教師之法源依據為何？現行法規對於專案教師之權益保障是否足夠？教育部有無檢討公私立大學校院逐年增加編制外教學人力之情形及產生之影響，有無善盡督管之責？實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

國際上對於「教師專業」之概念，於1966年¹聯合國教育、科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，下稱UNESCO）於巴黎召開國際會議通過之《教師地位建議書》（Recommendation concerning the Status of Teachers）揭槩，教師的權利與責任，

¹ 本報告涉國際性質部分以公元紀年，餘均以民國紀年。

以及教師儲訓、進修、招募、聘僱、教與學等國際參考準則²，以期提升教育品質；此應為肯認教師專業之一共識。

我國於歷來重視教師專業化歷程，展現對於師道專業知能與態度之期許，茲以法律規範教師之進用及待遇，保障渠等之專業自主及工作權益；而以本案編制外專案教師長期未受法律及實體保障之處境，及所涉相關教育事務議題，實非單一學校個案。爰此，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；惟過程非一蹴可幾，並仍應高度正視工作權益之保障，弭平社會爭議。

本案係據全國私立學校產業工會尤理事長榮輝、個案學校等代表到院陳情略以，針對目前大專校院專案教師等教學人力之法源依據、控管及相關權益保障措施疑有不足等情，及於本院調查期間所獲悉之各類專案教師面臨處境現況，均顯示整體制度面問題待釐清。爰針對本案主管機關督導公私立大專校院適用依據內容、所涉相關辦理困境、專業諮詢及其他實務意見等情形，前經本院函請教育部及勞動部說明後，復經審閱相關卷證，於民國（下同）本（110）年1月21日邀請南華大學應用社會學系周副教授平、國立政治大學法律系林副教授良榮、天主教輔仁大學社會學系戴教授伯芬及南華大學哲學與生命教育學系謝教授青龍（按姓氏筆畫多寡排列）等4位專家學者蒞院諮詢；復於本年3月17日邀請

² 駐美國臺北經濟文化代表處文化組（民101）。美國聯邦教育部長發表世界教師日祝辭。110年，取自 https://fepaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=15&content_no=944。

現任（或曾任）公私立大專校院專案教師職務之3位學者蒞院諮詢，以提供本案專業實務意見。

另於本年4月22日約請教育部劉政務次長孟奇、朱司長俊彰、楊司長玉惠及王處長崇斌率相關業管人員、勞動部黃司長維琛率相關業管人員到院說明，並於會後補充資料到院，以釐案情，業經調查竣事，列述調查意見於后：

- 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³，「教育部為保障專案教師權利，

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

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，薪級提敘比照編制內教師 | 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 | 應按時授課，不得遲 | 公立學校專案教師人數比率第3高 |

| 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 |
|------|--------|-------------|--------|---------|----|
| | | | 研究加給核計 | 到、早退或曠職 | |

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：
 $(109\text{學年度第2學期現有專案教師人數}/109\text{學年度第2學期專任教師總人數}) * 100\%$ 。

資料來源：本調查摘自教育部補充資料。

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高一私立學校

| 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) | 該校教職員工出勤請假管理辦法 | 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 | 該校教職員工出勤請假辦法 | 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：
 $(109\text{學年度第2學期現有專案教師人數}/109\text{學年度第2學期專任教師總人數}) * 100\%$ 。

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。

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-以「校」統計-專案教學人員，如附件所示。

- (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」⁴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

⁴ 係指 1 學期給予 6 個月薪資，1 學年給予 12 個月薪資。

專案教師數額之疑慮，亦有違大學法以學生教育權為主體之重要意旨。

(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- 私立技專校院

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、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雇，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「國立大專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勞基法等相關疑義，予以釐清」。復依該部 107 年 9 月 7 日新聞稿略以⁵，「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⁶，「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。

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 | 權益保障之政策建議方向及理由 |
|----|------|----|----------------|
|----|------|----|----------------|

⁵ 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。

⁶ 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。

| | | 法律 | 方向 | 須修正法規 | 影響人數 | 理由 |
|----------|--|----|---|-------|---------|---|
| 校務基金教學人員 | 國立大學校院校務基金管理辦法、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 | -- | <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學校務基金進用教學人員研究人員實施原則部分條文，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，完備教學人員相關法制。 |
| 編制外 | 各校參照下 | 教師 | 1. 建議比照兼 | 建議比 | 1,816 人 | 1. 針對編制外全時教 |

| | | | | |
|----------------|--|--|------------------------------------|---|
| <p>全時教學工作者</p> | <p>列規定自訂法、大學 相關規定。大學 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辦法。</p> | <p>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。</p> | <p>照「專科以上學校兼任教師聘任辦法」，由教育部另訂專法。</p> | <p>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。</p> |
|----------------|--|--|------------------------------------|---|

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⁷，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

⁷ 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。

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」⁸載明略

⁸ 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

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及監督辦法」，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 42 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⁹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¹⁰。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¹¹，「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

⁹ 以校務基金自籌經費支出之編制外教學人員。

¹⁰ 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。

¹¹ 同前註 6。

能積極尋求解決對策，直至本院啟動調查，方調查大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「國立大專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、顯有關漏，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。

五、教育部現行總量標準及私校獎補助規定生師比之採計，將專案教師認列為專任教師數，等同變相鼓勵學校毋須積極充裕編制內專任教師，又逕以行政規則放寬遴聘年齡，排除教育人員任用條例等規定應屆退人員不得任用之限制，106至108學年度由學校原聘任編制外專任教師轉任為編制內教師者，私校雖自9.43%上升至18.5%，惟公校仍自8.20%降至5.96%，除部分彈性實務需求外，教育部評估及檢討均付之闕如，恐加劇高等教育師資「非典化」現象疑慮，不利我國學術研發能量之挹注，損及年輕學者工作權利，難以彰顯高教之公共性，手段與目的錯置，亟待徹底通盤檢討改進

(一)按109年12月9日專科以上學校總量發展規模與資源條件標準第5條第4項修正條文略以，「專科以

上學校各院、所、系、科與學位學程教師之學術或實務專長，應與其主聘院、所、系、科與學位學程及任教課程之領域相符，始得列入附表五所定專任師資數。」循其立法目的係「因教育部辦理專科以上學校維護學生受教權益查核時，發現部分學校院、所、系、科與學位學程主聘之專任教師有專長不符或未於系上開課之情形」，爰修正明定各院、所、系、科與學位學程主聘專任教師之學術或實務專長，應與其主聘單位及任教課程之領域相符，以提醒學校通識或共同科目教師不得列計為該院、所、系、科與學位學程主聘之教師。又為維護專科以上學校教學品質，確保學生受教權益，該部另訂有「專科以上學校維護學生受教權益應行注意事項」，符合該注意事項第4點所列情形之一者，得對其進行學生受教權益之檢核及輔導，全校檢核一次不通過者，依總量標準第8條第1項第6款調減招生名額。基此，教育部針對各大專校院專任教師數、或有專長不符、未於系上開課等情形，應負有進行檢核及調減名額之責，以維學生受教權益。

- (二)查專案教師制度之政策目的係基於各大學之特殊任務或短期計畫補充性人力，增進教育績效等情，公立學校按「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」進用，餘實務運作情形，詳如前述調查意見一及二所述。針對私校部分，復經教育部函稱，私立專科以上學校進用專案教師依據，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，並由各校自行管理等語。然查，109學年度教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點

第 3 點及第 5 點相關規定：「補助核配基準：……2. 專任教師數（占現有規模經費百分之 45）：……現有合格專任教師：……合格專任教師包括專任教授、……專案教學人員……」；及「專案教學人員：符合校內聘任規定，經學校教評會審議通過，比照專任教師之職級」。足徵，編制外專案教師乃比照「編制內」專任教師之職級，補助核配基準略將編制外專任教學人員全數認列專任教師數。各類學校聘任編制外專任教師比率差異甚大，雖尚難針對公立大專校院聘任編制外專任教師明定一致適用固定上限，惟專案教師係基於專業特殊性、產業實務經驗或實際教學課程等需要而定，教育部將編制內外專任教師數一視同仁，致有衍生變相鼓勵學校毋須積極充裕編制內專任教師之疑慮，實有未當。

(三) 究此，本院詢據教育部相關因應措施，該部雖稱，「將衡酌學校近年度聘任比率及支給薪資是否達公校水準等情形，納入學校獎勵補助經費之參據，以引導學校降低聘任編制外專任教師數及提升編制外專任教師薪資權益」，如補助款「……未來研議參考大專校院校務資訊公開平臺-『教 11. 編制外專任教師數及其比率-以『校』統計』之專案教師占全校教師數之比率，僅核計一定比率之專案教師數(聘任比率越高，依比率逐漸核減)」；針對獎勵款之規定略以，「獎勵經費申請門檻為學校最近一學年度全校生師比值低於 27，始得核配獎勵經費」，未來則擬參考大專校院校務資訊公開平臺「教 10. -公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-以『校』統計」，如該職級教師薪資支給情形未達公校水準者，該職級編制外專任教師數不予列計生師比。亦證，

教育部將專案教師之員額認列編制內專任教師，長期未見檢討改善，顯難避免學校以取代編制內專任教師或為節省學校財務支出為考量大量聘任編制外專任教師疑慮，恐變相鼓勵學校毋須積極充裕編制內專任教師，加劇高等教育師資「非典化」現象，況後續「一定比率之基準及審定方式」，具體解決對策及成效評估未明，亟待持續檢討。

(四)復查，全國大專校院專案教師之人數及比率，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，詳如調查意見二前述。惟究新聘編制內專任教師數，其中由學校原聘任編制外專任教師轉任為編制內教師者，106-108 學年度分別為 99 人、146 人、148 人，占編制內新聘教師數之比率分別為 8.75%、11.50%、12.12%，雖有逐漸增加的情形。惟如以公立、私立分別檢視，私立學校屬上升趨勢，部分顯示私校確有教師表現觀察之需求；惟公立學校部分仍呈現下降趨勢。近年專案教師轉任編制內專任教師之人數（及比率）如下：

- 1、106 學年度：公校 51 人（8.20%），私校 48 人（9.43%）。
- 2、107 學年度：公校 53 人（8.53%），私校 93 人（14.33%）。
- 3、108 學年度：公校 37 人（5.96%），私校 111 人（18.50%）。

(五)此外，按「教育人員任用條例」第 33 條後段規定，「……已屆應即退休年齡者，不得任用為專任教育人員。」依前開規定，專任教育人員於任用時已屆應即退休年齡者，不得任用。惟按教育部「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點第1項規定略以，「教學人員遴聘之規定如下：……(一)遴聘資格：依教育人員任用條例或大學聘任專業技術人員擔任教學辦法之規定。但聘任年齡不受已屆應即退休年齡不得任用為專任教育人員規定之限制。」針對進用已屆退人員擔任專案教師部分，雖有政策目的及其實務需求考量，宜予尊重；惟專案教師之進用，按教育部政策需求載明，「應在有助於師資強化及校務發展之前提下審慎聘任，不應以取代編制內專任教師或為節省學校財務支出為考量」，然實施以來之評估及檢討機制均付之闕如，該部長期逕以行政規則放寬遴聘年齡，排除教育人員任用條例等規定應屆退人員不得任用之限制，恐無形中加劇高等教育師資「非典化」現象，均不利我國學術研發能量之挹注。

(六)究此，本院諮詢學者意見復稱，「教育部大專教師資訊平台，專案教師的權益，無放在公開網站，有關資料的詮釋有待精進」及「依照學校類型不同，可以有一個最低的專案教師比，延退教師最高，讓他有個上限與下限，要修法很困難，教育部可用獎補助款，如果前面多聘專任老師（新血），給予獎勵，如果你都聘資深（老的），我就給你少一點，蘿蔔跟棍子雙管齊下」等語，亦值該部檢討參考。

(七)綜上，專案教師係基於專業特殊性、產業實務經驗或實際教學課程等需要而定，非全然是取代常態性的教學人力，然現行並無聘用人數上限或比例規定，教育部總量標準及私校獎補助規定生師比之採計，將專案教師認列為專任教師數，致衍生變相鼓勵學校毋須積極充裕編制內專任教師之疑慮，又逕以行政規則放寬遴聘年齡，排除教育人員任用條例等規

定應屆退人員不得任用之限制，106至108學年度由學校原聘任編制外專任教師轉任為編制內教師者，私校雖自9.43%上升至18.5%，惟公校仍自8.20%降至5.96%，除部分彈性實務需求外，恐加劇高等教育師資「非典化」現象，長期實施以來之評估及檢討機制均付之闕如，不利我國學術研發能量之挹注，更損及年輕學者工作權利，手段與目的錯置，難以彰顯高教之公共性。

六、有關私立大專校院專案教師兼任學術主管之適法性迄今未明，然近3年已有94校專案教師兼任學術或行政職務，其中有5校以專案教師兼任副校長以上職務，更有專案教師同時兼任主管數量高達7項，實難謂均符合專長與授課相符之原則，更有行政負擔過重疑慮，況108學年度計有94校以專案教師兼任學術或行政職務，公校專案教師平均兼任1.02個職務，私校平均兼任1.2個職務，其中有3校以減授鐘點方式辦理，影響教育品質及師生權益重大，教育部迄未與勞動部積極研商解決；另107至109學年度全國大專校院學術主管不符合聘任資格情形者，分別計有80校共431系所、13校共50系所、22校共62系所，迄未全盤改善，爰教育部針對專案教師兼任學術主管之資格要件及實際情形長期未積極處理，洵有延宕且橫向聯繫不足之情形，均有怠失，後續有待併同學術主管不符法定資格之監督改善、大專教師兼任學術主管或行政主管之數額合理性等檢討改善，以維學習權益

(一)大專校院學術主管之選任，係按大學法第13條第2項規定，「院長為教授中選出，系主任、所長及學位學程主任為副教授以上教師選出，但藝術類與技

術類之系、所及學位學程之主任、所長，得聘請副教授級以上之專業技術人員兼任之。」兼任行政主管部分，則按同法第 14 條第 1 項規定，「大學為達成第 1 條所定之目的，得設各種行政單位或召開各種會議；行政單位之名稱、會議之任務、職掌、分工、行政主管之資格及其他應遵行事項，於大學組織規程定之。」同條第 2 項規定，「國立大學各級行政主管人員，得遴聘教學或研究人員兼任，或由職員擔任，並於各校組織規程定之。同條第 3 項規定，「大學為因應校務發展之需要，達一定規模、業務繁重之單位，得置副主管，遴聘教學或研究人員兼任，或由職員擔任，以輔佐主管推動業務；其資格及其他應遵行事項，由大學組織規程定之。……」準此，學校學術主管依該校組織規程規定之程序，就教師中選出，報請校長聘請兼任之。其選任程序需依各校組織規程辦理。至於行政主管部分，大學法僅就其選出程序訂定規範，並未就其資格條件等訂定規範。基此，教育部前未主動就教師兼任行政主管進行調查統計，亦未就兼任數額訂定限制。

- (二) 細究現行大學法第 13 條規定第 2 項第 1 款及第 2 款之立法目的，該條文係於 94 年 12 月 13 日全條文修正時由原條文第 10 條條次變更，文字酌修。其中，院長、系主任、所長及學位學程主任之產生方式仍維持原依各該校組織規程規定之程序選聘，惟系主任、所長及學位學程主任之資格由原具教授資格者，放寬為具副教授資格者。而其所指副教授擔任系主任、所長及學位學程主任，復依教育部 109 年 12 月 28 日臺教高（五）字第 1090165951 號函釋略以，「學術主管依法由專任教師擔任：依據大

學法第 13 條第 2 項第 1 款及第 2 款規定略以，院長依該校組織規程規定程序，就『教授』中；系主任、所長及學位學程主任，依該校組織規程規定之程序，就『副教授』以上之教師中選出。就前開條文內容所稱之『教授』、『副教授』係指依教師法第 3 條規定所聘任之『專任』教師。」準此，國立大專校院學術主管之選任資格，應屬編制內專任教師具教授或副教授以上職級者無疑。

- (三)而關於專案教師兼任主管之情形，公立大專校院部分，查教育部 97 年 9 月 9 日高台（一）字第 0970158519 號函復國立中央大學，並副知各國立大專校院略以，「有關國立大專校務基金自籌經費遴聘之專案教師，其聘約若為專任職務契約，應屬學校之專任人員，若符合大學法第 13 條、第 14 條及組織規程所訂之職級條件者，依法具兼任學校學術或行政主管之資格；惟應於組織章程中定之，並於契約內明定其權利義務。」基此，大學行政單位主管資格，由各校於組織規程明訂，並經校務會議審議通過後實施，教育部認未限制公立大學專案教師擔任，現行亦未有限制兼任主管職務之數量。
- (四)然查，針對私立學校所聘任專案教師得否兼任大專校院學術主管之適法性問題，教育部迄未積極釐明，據該部 108 年 10 月 30 日臺教高（五）字第 1080031525 號函復全國私立學校產業工會略以，「至私立學校所聘任編制外專任教師得否兼任學術主管一節，涉及前行政院勞工委員會（現勞動部，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）適用勞基法』，並表示將與勞動部釐清公告內容後再予函復……」。然於本院詢

問會議前，經勞動部回復資料載明略以，「有關私立學校所聘任編制外專任教師得否兼任學術主管一節，本部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……」，此在卷可稽。是以，有關私立學校所聘任編制外專任教師得否兼任學術主管一節，過去未見教育部積極督導釐明或糾正，況該部與勞動部之研商情形疑有延宕且橫向聯繫不足之情，核有怠失。

(五)況且，針對實務上專案教師兼任學術或行政職務數量、支薪及擔任副校長以上重要主管職務之情形，教育部於本院啟動調查期間，方發函調查 158 所公私立大專校院情形，顯示目前仍有 5 間公私立大專校院聘任專案教師兼任副校長以上主管職務，及有 3 校以減授鐘點方式辦理，足徵教育部未能及時積極監督。調查結果列舉摘要如后：

- 1、學校聘任專案教師擔任副校長以上主管職務情形 5 校。
- 2、106 學年度至 108 學年度計有 94 校專案教師兼任學術或行政職務，餘 64 校無兼任情事。
- 3、108 學年度公立學校專案教師每人平均兼任 1.02 個職務，私立學校則每人平均兼任 1.2 個職務。
- 4、108 學年度專案教師兼任學術或行政職務比照校內同職支領主管加給之情形：比照校內同職支領主管加給計 118 校，以減授鐘點方式辦理計 3 校，無專案教師兼任學術或行政職務情形計 31 校。
- 5、個案學校部分，經查有 1 人擔任 7 項學術及行政主管之情形，並經教育部 109 學年度第 1 學期教學品質查核初步書面審查，就「師資專長與授課課程相符」之指標部分，審查意見略以：「教師

身兼多系系主任，師資專長與部分學系不甚相符，且行政負擔有過重之疑。……」。

- (六) 經查，107 學年度至 109 學年度學校學術主管不符合聘任資格之情形，107 學年度計有 80 校共 431 系所學術主管未符合資格；108 學年度計有 13 校共 50 系所學術主管未符合資格，其中 35 系、學程因特殊情形（如無合格人選、具法定資格者均無意願或無法依規定兼任等），函報教育部延長其學術主管之代理期限。惟至 109 學年度，仍計有 22 校共 62 系所學術主管未符合資格；而其中有 21 系、學位學程已停招。顯示，學術主管兼任情形迭反映大專校院經營困境，亟待教育部積極追蹤處理，以維師生之權益，強化學校經營。
- (七) 然查，有關於大專教師兼任學術主管或行政主管之數額，107-109 學年度「教授」職級兼任 2（含）個以上學術主管及行政主管職務之人數：107 學年度：710 人。108 學年度：789 人。109 學年度：825 人。近 3 學年度「副教授」職級兼任 2（含）個以上學術主管及行政主管職務之人數：107 學年度：448 人。108 學年度：492 人。109 學年度：481 人。教育部雖認基於大專校院規模不一，且學校行政及財務之考量亦未盡相同，認宜尊重各校校務運作。然究其行政負擔是否允當？況目前國內大學面臨財政困難或師資縮減情形，該部亦表示，部分學校確有可能因考量部分系所規模已縮減、停招或學校停辦，為節省經營成本而以增加教師兼任主管數額之方式因應。爰此，後續仍有待積極瞭解因應，以維學生受教權益。
- (八) 綜上論述，教育部針對有關私立大專校院專案教師兼任學術主管之適法性迄今未明，然近 3 年已有 94

校專案教師兼任學術或行政職務，其中某校專案教師同時兼任學術及行政主管數量高達7項，及有5校以專案教師兼任副校長以上職務，實難謂均符學術專長及行政負擔，影響師生權益重大，教育部迄未與勞動部積極研商解決；況107至109學年度全國大專校院學術主管不符合聘任資格情形者，分別計有80校共431系所、13校共50系所、22校共62系所，迄未全盤改善，爰教育部針對專案教師兼任學術主管之資格要件及實際情形長期未積極調查處理，洵有延宕且橫向聯繫不足之情形，均有怠失，後續有待併同學術主管不符法定資格之監督改善、大專教師兼任學術主管或行政主管之數額合理性等併同檢討改善，以維學習權益。

七、公私立專案教師按大學法等相關規定參與校務之權利應予尊重及保障，殆無疑義，惟針對本案調查過程中收受陳訴意見指稱，鑒於現行部分學校專案教師占專任教師比例極高，教育部針對重要校內會議亦未研議合理機制，如若占學校校務相關會議代表（如教師評審委員會委員）比例偏高，涉及審議教師資格情事，勢將形成編制外教師考核編制內教師之現象；教育部僅明定禁止教師評審委員會低階高審情形，惟迄未清查上述現象之合理性，況因實務上專案教師面臨聘任及表意權保障不足，或有影響整體校務發展重大決定之虞，恐破壞大學自治精神，迄今相關配套措施付之闕如，亟待該部後續併予研議

(一)按大學法第20條第2項規定，「學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。」次按現行大學法第15條第1項規定，「大學設校務會議，議決校務重大事項，以

校長、副校長、教師代表、學術與行政主管、研究人員代表、職員代表、學生代表及其他有關人員代表組織之。」及同條第2項規定，「前項人員，除校長及副校長外，其人數及產生方式如下：一、教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數二分之一；教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數三分之二為原則。……」。復按專科學校法第21條第1項規定，「專科學校設校務會議，以校長、副校長、教師代表、學術與行政主管、職員代表、學生代表及其他有關人員代表組織之。……」及同條第2項規定，「前項教師代表、職員代表及學生代表，應經選舉產生，其人數合計不得少於校務會議成員總人數二分之一，學生代表人數並不得少於校務會議成員總人數十分之一；校務會議成員總人數及其餘出、列席人員之人數、比例及產生方式，於各專科學校組織規程定之。……」基此，有關校務會議教師代表之資格，目前雖尚未有限制專案教師參與之規定，惟教育部亦未定有相關配套措施，合先敘明。

- (二)經查，查本案經統計某私立大專校案各學學院系所教評會之專案教師人數及比率顯示，部分會議代表具「專案教師」身分情形，所占比率已逾8成情形；況由專案教師兼任學術或行政主管情形普遍，整體而言是否實質以編制外人員影響編制內之人事決定？是否符大學自治之意旨？有無影響校務及學生之權益？教育部遲未定有配套措施，相關實務運作情形均待教育部預先因應規劃，以確保師生權益。茲以編碼呈現表列某校情形如后：

表9 某校近107-109學年校務相關會議代表具「專案教師」身分情形

單位：人數；%

| 年度 | 委員會/組織 | 法定人數 (A) | 具專案教師身分之人數(B) | 比率 (C=B/A) |
|-----------------------|-----------------------|----------|---------------|------------|
| 107 | 校務會議 | 33 | 4 | 12% |
| | 人事評議委員會(107-1) | 20 | 2 | 10% |
| | 人事評議委員會(107-2) | 20 | 2 | 10% |
| | 校教師評審委員會(107-1) | 15 | 3 | 20% |
| | 校教師評審委員會(107-2) | 15 | 3 | 20% |
| | A學院教師評審委員會 | 7 | 0 | 0% |
| | B學院教師評審委員會(107-1) | 11 | 1 | 9% |
| | B學院教師評審委員會(107-2) | 12 | 1 | 8% |
| | H學院教師評審委員會 | 8 | 1 | 12.5% |
| | A學院A'學系教師評審委員會(107-1) | 6 | 1 | 16% |
| | A學院A'學系教師評審委員會(107-2) | 6 | 0 | 0% |
| | A學院B'學系教師評審委員會(107-1) | 4 | 0 | 0% |
| | A學院B'學系教師評審委員會(107-2) | 5 | 0 | 0% |
| | A學院C'學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |
| | C學院D'學系教師評審委員會 | 7 | 0 | 0% |
| | C學院E'學系教師評審委員會(107-1) | 3 | 0 | 0% |
| | C學院E'學系教師評審委員會(107-2) | 3 | 0 | 0% |
| | C學院F'學系教師評審委員會 | 4 | 0 | 0% |
| | C學院G'學系教師評審委員會 | 3 | 0 | 0% |
| | H學院I'學系教師評審委員會(107-1) | 3 | 1 | 33% |
| H學院I'學系教師評審委員會(107-2) | 5 | 3 | 60% | |
| H學院J'學系教師評審委員會 | 6 | 0 | 0% | |
| 108 | 校務會議 | 33 | 6 | 18% |
| | 人事評議委員會(108-1) | 20 | 3 | 15% |
| | 人事評議委員會(108-2) | 19 | 3 | 16% |
| | 校教師評審委員會(108-1) | 17 | 3 | 18% |
| | 校教師評審委員會(108-2) | 15 | 4 | 27% |
| | A學院教師評審委員會(108-1) | 7 | 4 | 57% |
| | A學院教師評審委員會(108-2) | 7 | 5 | 71% |
| | B學院教師評審委員會 | 11 | 1 | 9% |
| | H學院教師評審委員會 | 8 | 3 | 37.5% |
| | A學院A'學系教師評審委員會 | 5 | 4 | 80% |
| | A學院B'學系教師評審委員會(108-1) | 5 | 0 | 0% |
| | A學院B'學系教師評審委員會(108-2) | 5 | 1 | 20% |

| 年度 | 委員會/組織 | 法定人數 (A) | 具專案教師身之人數 (B) | 比率 (C=B/A) |
|-----|-------------------------|----------|---------------|------------|
| | A學院 C' 學系教師評審委員會(108-1) | 5 | 0 | 0% |
| | A學院 C' 學系教師評審委員會(108-2) | 5 | 4 | 80% |
| | C學院 D' 學系教師評審委員會(108-1) | 11 | 0 | 0% |
| | C學院 D' 學系教師評審委員會(108-2) | 10 | 0 | 0% |
| | C學院 E' 學系教師評審委員會(108-1) | 5 | 1 | 20% |
| | C學院 E' 學系教師評審委員會(108-2) | 5 | 1 | 20% |
| | C學院 F' 學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |
| | C學院 G' 學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |
| | H學院 I' 學系教師評審委員會 | 5 | 2 | 40% |
| | H學院 J' 學系教師評審委員會 | 6 | 0 | 0% |
| 109 | 校務會議 | 33 | 5 | 15% |
| | 人事評議委員會 | 20 | 1 | 5% |
| | 校教師評審委員會 | 15 | 4 | 27% |
| | A學院教師評審委員會 | 7 | 3 | 42% |
| | B學院教師評審委員會 | 11 | 1 | 9% |
| | H學院教師評審委員會 | 9 | 2 | 22% |
| | A學院 A' 學系教師評審委員會 | 5 | 4 | 80% |
| | A學院 C' 學系教師評審委員會 | 5 | 3 | 60% |
| | C學院 D' 學系教師評審委員會 | 10 | 0 | 0% |
| | C學院 E' 學系教師評審委員會 | 5 | 1 | 20% |
| | C學院 F' 學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |
| | C學院 G' 學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |
| | H學院 I' 學系教師評審委員會 | 5 | 3 | 60% |
| | H學院 J' 學系教師評審委員會 | 5 | 0 | 0% |

註：院系所名稱以編碼呈現；已剔除因人數不足未成立教評會之資料。

資料來源：本調查自行編碼及彙整自教育部調卷資料。

(三)復按教育部 108 年 10 月 30 日臺教高(五)字第 1080031525 號函復全國私立學校產業工會函詢私立大專院校編制外「專案教師」得否擔任校內各項會議委員及學術主管一案略以，「……基於國立及私立學校所聘任編制外專任教師之權利事項宜有類同之保障，爰私立學校遴聘專案教學人員之聘約若為專任職務契約，屬學校之專任人員，如符合大

學法第 14 條所定之教師職級條件者，依法具相關委員會之資格，並依大學法參與校務；惟該等人員參與相關委員會相關事宜應符合大學法及相關規定（例如：組織規程），並於契約內明定其權利義務。另涉及審議教師資格之教師評審委員會，並應注意不得有低階高審之情事」等語。基此，該部迄未針對此項議題積極清查與妥適研議處理，後續勢將引發相關爭議。

- (四) 綜上論述，公私立專案教師按大學法等相關規定參與校務之權利應予尊重及保障，殆無疑義，惟針對本案調查過程中復收受陳訴意見指稱，鑒於現行部分學校專案教師占專任教師比例極高，教育部針對重要校內會議亦未研議合理機制，如若占學校校務相關會議代表（如教師評審委員會委員）比例偏高，涉及審議教師資格情事，勢將形成編制外教師考核編制內教師之現象；教育部僅明定禁止教師評審委員會低階高審情形，惟迄未清查上述現象之合理性，或有影響整體校務發展重大決定之虞，況因實務上專案教師面臨聘任及表意權保障不足，恐破壞大學自治精神，迄今相關配套措施付之闕如，亟待該部後續併予研議，方為正務。

八、有關本院接獲之個案陳訴意見，及針對本案調查期間據悉部分案情相關事項併予調查竣事，意見分述如下

- (一) 某國立大學外籍教師王師之個案聘約爭議部分，目前尚於司法訴訟繫屬中，依現行規定顯示學校辦理程序雖經主管機關認定未見明確違法，惟本件突顯專案教師實務上顯未能依教師評鑑制度結果挹注教學或研究資源，或提高轉任編制內教學人員之機會，及渠等聘任救濟程序因未適用教師法及其相關

評議規定，爰未能循教師申訴程序辦理，針對聘期及評鑑之相關爭議解決途徑，涉及擔任教職之重大權利義務事項，亦與學生教育權益攸關，亟待教育部後續全盤審慎檢討。

- 1、按勞工退休金條例第 7 條規定，「本條例之適用對象為適用勞基法之下列人員，但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之：……二、與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留而在臺灣地區工作之外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民……」。復按勞工保險條例第 6 條，「年滿 15 歲以上，65 歲以下之左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人……四、依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工」及同條第 3 項規定，「前二項所稱勞工，包括在職外國籍員工。」基此，大專校院聘任外籍專案教師與本國籍專案教師之相關進用依據、工作、權利義務、保險及退休等，除上述相關規定限制外，餘應不因國籍而有不同之權利義務規範。
- 2、復按教師法第 3 條第 1 項規定略以，「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。」現行¹²同法第 31 條第 1 項第 5 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：……五、對主管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。」教師申訴評議委員會組織及評議

¹² 103 年教師法第 29 條相關規定。

準則第 1 條之依據，「本準則依教師法第 43 條第 3 項規定訂定之。」準此，上開規定明定申訴救濟適用對象為編制內專任教師。

3、本件陳訴意見指稱，「按該校校務基金進用專案教學人員及研究人員實施要點第 24 條明定專案教師『不續聘』要件。惟該校自 108 年 2 月 1 日起不續聘王師，該通知僅以王師『未通過徵選』為由，而並未佐證其有應不續聘之正當理由」等語，業交據教育部查復，意見如次：

- (1) 王師於 102 年 2 月 1 日到校任教(新聘契約期間：102 年 2 月 1 日至 103 年 1 月 31 日)，嗣依實施要點規定，每任滿 1 年，辦理續聘程序，每年再經三級教師評審委員會審議通過續聘後，簽訂 1 年期間之契約(契約期間：103 年 2 月 1 日至 104 年 1 月 31 日、104 年 2 月 1 日至 105 年 1 月 31 日)，任至 105 年 2 月 1 日聘期屆滿 3 年，契約自動終止，外語系對於該職缺重新考量教師專長條件，新訂徵聘條件，依該校新聘程序規定另辦理對外徵才用人。
- (2) 王師參加外語系辦理之對外應徵，經該校三級教師評審委員會審議通過聘任後，105 年 2 月 1 日再次聘任為該校專案教學人員，並填寫就職報到單，與該校訂立新聘契約(新聘契約期間：105 年 2 月 1 日至 106 年 1 月 31 日)，嗣依實施要點每任滿 1 年，辦理續聘程序，經三級教師評審委員會審議通過續聘後，再簽訂 1 年期間之契約(契約期間：106 年 2 月 1 日至 107 年 1 月 31 日、107 年 2 月 1 日至 108 年 1 月 31 日)，迄至 108 年 1 月 31 日聘期屆滿 3 年，契約自動終止，外語系再依規定辦理對外公告及

徵聘。

(3) 王師再次參加外國語言學系辦理之對外應徵，惟並未通過徵選，不服該校外語系 107 年 10 月 4 日 107 學年度第 2 次教師評審委員會、人文藝術學院 107 年 11 月 1 日 107 學年度第 4 次教師評審委員會及該校 107 年 11 月 27 日 107 學年度第 2 次教師評審委員會之決議，先後向該校教師申訴評議委員會、教育部訴願審議委員會分別提出申訴、訴願皆決定「不受理」。

4、經查，本件王師提起確認僱傭關係存在之民事訴訟，業經第一審、第二審判決駁回，刻於第三審訴訟程序中。茲摘要歷審情形如下表：

表10 某國立大學王師不續聘歷次救濟結果

| 日期 | 項目 | 摘要 | 文號 |
|-----------|-------------------------------------|---|-----------------------|
| 108.01.18 | 某國立大學教師申訴評議委員會 申訴評議書 | 申訴不受理。 (申訴人不適格) | 107 年申評字第 006 號 |
| 108.05.10 | 臺灣嘉義地方法院民事判決 (確認僱傭關係存在之訴) | 原告之訴駁回。 (僱傭關係無適用勞基法之餘地) | 108 年度勞訴字第 9 號 |
| 108.07.03 | 教育部訴願決定書 | 訴願不受理。 (應為私法契約關係，訴願人提起本件訴願於法未合) | 臺教法(三)字第 1080092964 號 |
| 109.06.11 | 臺灣高等法院臺南分院民事判決 (確認僱傭關係存在，及為訴之擴張) | 上訴及擴張之訴均駁回。 (兩造間之僱傭關係無勞基法之適用) *經查，案件上訴最高法院審理中 ¹³ 。 | 108 年度勞上易字第 15 號 |

資料來源：本調查摘要自教育部調卷資料及司法院法學檢索系統。

¹³ 司法院法學資料檢索系統。110 年 5 月 28 日，取自 <https://law.judicial.gov.tw/FJUD/printHistory.aspx?id=TNHV%2c108%2c%e5%8b%9e%e4%b8%8a%e6%98%93%2c15>。

- 5、針對案件歷審司法意見，本院予以尊重。然關於教育主管監督事項，經查，該部雖認「該校專案教師之教學評鑑依實施要點規定僅作為續聘及晉級之參據，該案係爭該師任至第3年自應適用『聘期至多3年』之規定，聘期3年屆滿時，契約即自動終止，系所職缺重新辦理對外公告徵聘，非屬參考教學評鑑結果，作為聘任與否之續聘案，該校依法令辦理，於法並無不合」等語。惟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點第1項第4款規定，及該校實施要點第16點規定略以，「專案教學人員聘期超過1年以上者，應比照專任教師辦理教學評鑑作為續聘與否之參據。」況查，本案某師專案教師之契約期間自102年2月1日至108年1月31日為止，長達6年期間均於該校擔任專案教師，是否符合該校校務基金進用教學人員及研究人員實施要點第7點相關情事？是否足證該項專業屬於支援性？有無實質評估編制內專任教師之需求？有否降低人事成本之疑慮？刻待教育部之通盤檢視，以維護師生權益。
- 6、此據本院110年1月21日諮詢會議亦見復稱，「對於初聘的專案教師的聘任，應參考專任教師受到教師評鑑的監督，監督也是一種保障，如果教師評鑑良好，為何要受到恣意的不續聘，有待思考。再者，聘任的部分也應像專任教師，經過三級三審的審查（即所謂教評會的審查），某國立大學某師收到郵件，明年不續聘，違反實質上的正當理由，教師評鑑分數表現最好的1年反而不續聘，續聘倘依大學法第21條規定，以教師評鑑作為專案教師續聘與否的重要參據，就不會

受到主管、系主任的好惡」，及110年3月17日諮詢某位曾任專案教師意見復稱，「略」¹⁴。均突顯目前部分大學之專案教師制度，未能依教師評鑑制度結果挹注教學或研究資源，或有所提高轉任編制內教學人員之機會，於大學法保障學習權益之意旨殊有未合。

- 7、況以本案復顯示專案教師之重大權益事項未有周延保障，因渠等人員之聘任救濟程序因無法訂定相關規範，爰未能按教師法體系之程序辦理，針對聘期及評鑑之相關爭議解決途徑，涉及任教職之重大權利義務保護事項，亦與教育權益攸關，尚待教育部後續全盤審慎檢討。

(二)據訴，某私立大學校長戴師曾同時兼任該校副校長、烘焙管理學系系主任、餐旅管理學院院長、幼兒教育學系系主任及教育實習中心主任等職；及某私立大學專案副教授蘇師身兼7項職務，教育部於本院調查期間雖已對該校進行教學品質進行查核，校方針對部分進行改善，惟顯見類此現象不分專案教師，層出不窮，所涉高教品質監督機制，及少子女化下學校經營考量成本之因素，將嚴重影響師生權利之情形，亟待教育部後續積極通盤檢討。

- 1、按大學法相關規定，學校學術主管依該校組織規程規定之程序，就教師中選出，報請校長聘請兼任之。其選任程序需依各校組織規程辦理。至於行政主管部分，大學法僅就其選出程序訂定規範，並未就其資格訂定規範。基此，針對大專校院教師兼任學術及行政主管之現況及相關規定，詳如調查意見六所述。

¹⁴ 為尊重當事人匿名意願，發言內容難以去識別化，爰報告公布以「略」呈現。

2、針對陳訴意見指稱，某私立大學校長戴師曾同時兼任該校副校長、烘焙管理學系系主任、餐旅管理學院院長、幼兒教育學系系主任及教育實習中心主任等職乙情。本院經詢教育部函復顯示，戴師歷年曾同時兼任職務高達5項，如下表所示：

表11 某私立大學校長戴師歷年兼任職務一覽表

| 職稱 | | 時間 |
|----------|--------------|----------------|
| 兼任 行政 | 工業管理學系所長兼系主任 | 96年~99年 |
| | 教務長 | 99年9月~108年1月 |
| | 副校長 | 101年8月~109年12月 |
| | 代理校長 | 102年5月~102年7月 |
| | 主任秘書 | 104年8月~105年7月 |
| | 公關室主任 | 105年2月~105年7月 |
| | 設計與教育學院院長 | 105年8月~107年1月 |
| | 烘焙管理學系主任 | 107年8月~108年7月 |
| | 代理校長 | 107年8月~108年1月 |
| | 校長 | 108年2月~迄今 |
| | 幼兒教育學系主任 | 108年8月~迄今 |
| | 教育實習中心主任 | 108年8月~迄今 |
| | 餐旅管理學院院長 | 108年8月~迄今 |

資料來源：本調查彙整自教育部第二次調卷資料。

3、經函詢教育部指稱，按照大學法規定，該部「僅就校長之資格、年齡、迴避原則，及該法人辦理程序等予以檢核後，核准校長聘任案」等語。針對校長聘任案尚非屬本案調查範圍，惟查，除本件陳訴所指戴師曾同時擔任該校校長及兼任副校長等6項職務外。復查該校近3學年兼任2個以上行政主管及學術主管之教師人數，107學年

度計有 13 位、於 108 學年度計有 11 位、於 109 學年度第 1 學期計有 9 位，顯示此應屬與學校教學品質及學校學生受教權益攸關之重要事項，按大學法第 1 條之意旨及教育部專科以上學校維護學生受教權益應行注意事項之規定，該部依法仍應負監督職責（「教育部組織法」第 1 條及第 2 條之意旨參照），實有待積極查處。

- 4、另查，針對陳訴意見指稱，某私立大學蘇師身兼該校多系系主任等情事，經查相關改善情形如后：
- (1) 該校組織規程未見設置「副研發長」、「副教務長」一節，已於組織規程第 26 條明定相關規定，並經教育部 109 年 2 月 20 日核定。
 - (2) 針對該校以代理方式兼任副校長一節，經函詢教育部表示，代理副校長聘期為 108 年 8 月 1 日起至 109 年 7 月 31 日止，109 年 8 月 1 日起由副教授級以上之教師兼任副校長。
 - (3) 109 學年度第 1 學期蘇師 7 項職務，包括：創新管理學院、副教務長、健康照護管理學系主任、休閒管理學系主任、餐飲管理學系主任、時尚造型設計學系主任、保健美容學系主任等職務。
 - (4) 次查本案調查期間，教育部於 109 年 12 月底進行該校 109 學年度第 1 學期教學品質查核初步書面審查，就「師資專長與授課課程相符」之指標部分，審查意見略以：「教師身兼多系系主任，師資專長與部分學系不甚相符，且行政負擔有過重之疑慮，如：蘇師專案副教授為某校醫學研究所博士，同時兼任 3 個教學單位之主任，含休閒管理學系、健康照護管理學系及餐飲管理學系」。
 - (5) 另查，109 學年度第 2 學期蘇師未再兼任休閒

管理學系、餐飲管理學系、保健美容學系及時尚造型設計學系，僅兼任健康照護管理學系主任及副教務長職務。顯已縮減專案教師之兼職數量。

- 5、綜上，本案教育部於本院調查期間雖已對學校進行教學品質進行查核，由校方檢討相關兼職情形，惟見類此兼任數個學術或行政職務之現象毋分編制內外教師，層出不窮，所涉法制化保障、高教品質監督機制，及未來因應少子女化下學校經營考量成本之急迫因素，將嚴重影響師生權利之情形，刻正亟待教育部積極通盤檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正教育部。
- 二、調查意見五、六，函請教育部會同勞動部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見七、八，函請教育部研處見復。
- 四、調查意見，（密）函本案陳訴人。

調查委員：賴鼎銘

林國明

張菊芳