

教師產業工會與學校團體協約協商之行政因應策略 與建議—以一教師團體協約協商個案為例

林志龍

國立臺北教育大學教育經營與管理學系教育政策與管理博士生
桃園市中壢區中平國民小學總務主任

一、前言

「工會法」於 2010 年 6 月 23 日修正公布，其中第 4 條第 3 項明訂「教師得依本法組織及加入工會」，並於 2011 年 5 月 1 日勞動節生效施行。自此我國教師除不得罷工外，已納入「勞動三法」即《工會法》、《團體協約法》、及《勞資爭議處理法》適用對象。

教師得依法成立工會是臺灣教育制度的重大變革，此一全新的法制狀態，不論對教師、教師團體、家長團體、學生及各級教育行政主管機關，都是陌生且待探索的未知領域。其中有關「團體協商權（交涉權）」的行使，各縣市包括宜蘭縣、臺北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、南投縣之教師工會組織紛紛啟動與雇主（學校、縣市教育主管機關）團體協商。

二、教師產業工會與學校團體協約協商運作之現況分析

（一）有關「協商主體」的認定不同

然「勞動三法」所稱之主管機關，在中央為勞動部，在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。勞動部認定學校即是協商主體。但公立學校主管機關在中央為教育部，在地方為縣市教育局，為因應校園生態的轉變，教育部堅持公立學校雇主應為「教育主管行政機關」（教育部，2011）。

另依據教育部 2012 年 5 月 14 日發函工會團體協商 SOP 流程，有關雇主的認定是屬於浮動雇主制。2013 年 3 月 20 日臺教師（三）字 1020039198 號函，亦再次發函各縣市政府，略以屬單一學校權責事項，如教師寒暑假返校時間之安排、教師進修內容安排、教師教學觀摩等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權利事項，如教師工會會所、校務會議組成，代扣工會會費等，以地方教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，如教育經費預算編列、教師敘薪、教師聘用等，則以中央教育主管機關為協商主體。

2014 年 11 月 12 日臺教師（三）字第 1030159717 號函修正之「因應教師工會團體協約協商訴求之 SOP 作業流程圖」中亦指出，教師工會提出團體協約協商訴求後，學校應通報地方政，由府地方政府判斷協商事項權責後，再決定是由

學校或地方政府籌組團隊與工會團體協約協商。

2017 年 9 月 1 日臺教師（三）字第 1060112116 號函，則又更進一步提出學校在接獲教師工會提出團體協約協商訴求後之因應作為如下：確認教師工會是否具有協商資格、落實通報機制、籌組協商團隊與秉持誠信協商等，供高級中等以下學校面對教師工會團體協約協商訴求時依循。

（二）有關目前中小學團體協約議題

教師工會依據《勞資爭議處理法》第 3 條及《團體協約法》第 6 條、第 12 條進行勞資雙方之團體協約之協商事項內容均涉及學校教育實務現場之教師權利與義務問題，目前在各縣市協商中曾引起較大之爭議者為工會理監事之會務公假與授減課時數、教師擔任交通導護、訂定教師每天工時 8 小時及禁搭便車條款有關會員與非會員之不同差別待遇等（王淑玲，2017）。而在桃園市則曾有校務會議進行之方式、學校營養午餐驗菜工作及教師職級務安排等議題進行協商。

面對教師工會在以爭取會員「勞動權益」為前提下，與其所謂雇主學校、縣市政府教育主管機關進行團體協約協商，由於對教師權利義務之立場看法各有不同，在協商過程中屢見爭議，動輒訴諸行政救濟，使得學校行政疲於奔命、教育環境惶惶不安，教師權益未因組織工會及可進行團體協商而獲得更好之保障，卻屢屢發生校長及家長團體與教師工會間衝突。22 縣市教育局（處）長更於 2016 年 8 月聯署教育部應與勞動部就相關機制進行跨部會協商，教育部除已召開多次諮詢會議，並由行政院開會研商，可見其對教育行政之重大影響（王淑玲，2017）。

有鑑於此，本文擬以一教師團體協約協商個案為例，以學校教育經營與行政管理角度，分析在現行「團體協約法」下，學校行政於團體協商過程中的因應策略，並提出建議，以作為學校行政人員及教育相關單位之參考。

三、學校與教師工會進行團體協約協商個案分析

（一）團體協約協商個案背景說明

國民小學為解決指派人員參加各項研習與比賽問題，訂定各項研習及比賽輪流辦法。依辦法的輪流順序，此次科展應由去年（108 年）介聘到校的李老師參加，但李老師認為科學教育並非自己的專長，不願依輪流辦法參加，於是找上教師工會，後來教師工會就此向學校提出團體協約協商要求。在協商進行期間，學校開會聽取老師意見後微調輪流辦法，最後對全體老師進行意見調查，結果有超過九成的老師表示贊同。學校覺得既然絕大多數人都同意，這問題應算解決了，

實無必要再協商，於是函知教師工會有關意見調查結果與學校之想法。教師工會向勞動部申請不當勞動行為裁決，最後委員會裁決認定學校違反誠信協商原則。

（二）此案協商議題產生之原因

1. 學校需訂定「各項研習及比賽輪流機制」的原因分析如下：

（1）學校發展願景與特色未掌握

面對縣府每年辦理許多比賽與各類研習太多，學校行政無法依學校發展願景與特色進行排序與取捨，導致校內教師參與意願低落，行政同仁屢遭拒絕。

（2）行政人員積極性不足

面對縣府每年辦理許多比賽與各類研習太多，教師參與意願普遍低落，學校行政無法以合乎教育性之方式妥善安排，僅能以訂定「齊頭式」平等之輪流辦法，要求教師參加。

（3）校內同儕友善性不佳

李師為 108 年介聘至該校服務，109 年即被要求依「各項研習及比賽輪流機制」參加非其專長之科展比賽，顯示該校之輪流辦法，恐有新進教師優先之條款。此點亦可由該校校內同仁對於微調後的「各項研習及比賽輪流機制」贊同的比率竟高達 92%得知。

2. 學校最終因違反「團體協約法」遭裁罰的原因

（1）校方對於「團體協約法」等「勞動三法」相關法令的不熟悉

a. 對於勞資方「協商資格」之規定不清

依據「團體協約法」第 6 條規定「協商資格之勞方，指下列工會：會員受僱於協商他方之人數，逾其所僱用勞工人數二分之一之產業工會。」。故學校應於教師工會提出協商要求時，應先行確認其是否具備與學校提出協商的資格。而非是於工會申請不當勞動行為裁決時，於勞動部裁決委員「提醒」下簽下和解書，並同意「工會所提輪流機制，雙方為適格協商主體」及「雙方應於 11 月 5 日前展開協商，並於 12 月 25 日前協商完畢」。

b. 對於得協約事項不了解

依「團體協約法」第 12 條：工資、工時、津貼、獎金、調動、資遣、退休、職業災害補償、撫卹等勞動條件，均得為協約內容。甚至若依第 3 條解釋只要是不「違反法律強制或禁止之規定者」均得為協約內容。

c. 對於「團體協約」程序的不熟悉

依據「團體協約法」第 6 條：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。勞資之一方於有協商資格之他方提出協商時，有下列情形之一，為無正當理由：對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商；未於六十日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商；拒絕提供進行協商所必要之資料。

故校方一直對於為何「各項研習及比賽輪流機制」可以是協商內容？為何一個人不遵守就要協商？為何不是跟校內老師協商而是要跟工會協商？等提出疑異。這些疑異均可反應出校長本身及校方行政人員對於「團體協約」程序及對「勞動三法」相關法令的不熟悉。

(2) 校方未依教育部「高級中等以下學校因應教師工會團體協約協商訴求之 SOP 作業」指示，適時引入進行「團體協約」時之相關資源協助。

a. 未依規定通報上級單位

於教師工會向學校提出「各項研習及比賽輪流機制」團體協約協商要求時，向教育局通報並尋求協助。

b. 敏感度不足未尋求相關法律諮詢或團體協助

如聘請法律顧問提供建議或於啟動前邀請相關利害團體（如家長團體、校長團體）召開籌備會議或會前會，取得共識或與諮詢其他有協商經驗之學校意見，以籌組協商團隊。

四、教師產業工會與學校團體協約協商學校行政因應策略與建議

Bass（1985）的「轉型領導」是指領導者以教練、老師的角色來改變部屬，以引發部屬強烈的動機並和領導者視為一體的歷程；並指出領導者的轉型領導行為有：「領導者能刺激成員以新觀點檢視工作」、「領導者協助成員發展能力，以達到更高的需求層次」、「領導者能引發團隊工作的意志與組織願景」、「領導者能引領成員以組織或團隊合作為前提，並超越本身的利益需求以利於組織發展」。

另 Bennis 與 Nanus（1985）則指出轉型領導具有四個層面，分別是「注重願景」、「溝通意義」、「信任」、「自我發展」。

故校長與學校行政可藉由「轉型領導」的實踐有效改善或緩和校內因不信任而發起團體協約的衝擊。具體作為如下：

(一) 有關校內行政作為與組織氛圍部份建議如下：

1. 校長與行政團隊應本於教育規準與學校發展願景、特色，展現擔當，依據學校合理能量，妥善排定學校行事，避免因「漫無目標」而使校內行政與教學團隊「疲於奔命」，產生個案此種「被迫無條件輪流」參加比賽或研習之情事發生。
2. 校長「注重願景」引發團隊工作的意志與組織願景，在「學生學習權益」與「教師工作權益」之間找尋平衡點，創造多贏局面。
3. 校長營造校園「信任」友善氛圍，刺激學校行政與教師以新觀點檢視工作，彼此信任、不預設立場，更不畫地自限，共同為學生學習與學校發展而努力。
4. 校長重視「溝通意義」，引領教師以學校或團隊合作為前提，並超越本身的利益需求以利於學校發展。使學校行政與教師，均能不以「個人立場」為唯一的著眼點，能多方考量、同理彼此、以教師團隊合作的作為消弭教師教學現場的孤獨與無助感。
5. 校長支持「自我發展」，協助學校行政與教師發展能力，自我精進，共同成長，以達到更高的需求層次，不以個人方便為教育工作或任務安排之唯一考量，進而以能「成就學生」、「作育英才」為工作幸福感的來源。

(二) 有關學校最終因違反「團體協約法」遭裁罰之建議如下：

1. 校長與學校行政團隊應掌握時代趨勢，熟悉教師適用「勞動三法」後，教師之「責任」、「義務」與「權利」轉變，而非仍以「教育要犧牲奉獻」或「教師應為志業而非職業」...等「職業道德」，做為要求教師的唯一標準，而是轉而思考如何在學生與教師「權益」之間取得平衡點，創造多贏。
2. 校長與學校行政團隊應熟悉教師適用「勞動三法」後，有關「團體協約」的啟動時機、可協商內容、應具之協商資格、協商流程、何謂誠信協商...等有關團體協約之法定內容與程序，以免陷入滿腔熱忱為教育，但卻違反法令而不自知的困境。
3. 校長與學校行政團隊應具備一定之敏感度，對於校內危機之掌控要及時，且應依規定通報上級尋求資源協助。並適時向法律專家或有協商經驗之校長或學校請益，以求事半功倍。

(三) 針對教師適用勞動三法後，對於教育主管單位與勞動部之建議如下：

1. 應召儘快召開跨部會協商，考量教育現場實務，重新思考與定義有關教師進

行「團體協約」的啟動時機、可協商內容、應具之協商資格...等議題，而非全然以一般民間「勞資爭議」的角度思維，公立學校行政與教師間之互動爭議。

2. 針對教師之權利與義務，教育主管關應儘快與教師產業工協商，明訂教師公立中小學教師聘約規範，以明確定義教師在校服務之基本權利與義務，而非放任第一線之學校校長被迫以「雇主」之名，一個個的與教師工會協商許多本應由教育主管機關明訂之教師工作事項。以免各校行政虛耗、勞民傷財且事倍功半。

五、結語

「教育本是成就學生的事業、學校應是幸福孩子的場域」，其關鍵即在於校長的有效領導，身為學校行政領導人員，理應做好校內外之溝通協調，以增進學生最大的學習權益與保證教師的教學品質，使行政與教師能彼此信任、合作，共同為學生創造更友善的學習環境而努力。

參考文獻

- 王淑玲(2017)。教師工會團體協約爭議問題探析。臺灣教育評論月刊，6(6)，55-57。
- 教育部（2011年10月20日）。教師適用勞動三法後，教育部堅持公立學校雇主為「教育主管行政機關」新聞稿。取自https://depart.moe.edu.tw/ed2100/News_Content.aspx?n=220E98D761D34A9A&sms=8DA931302D1852A3&s=759D0379A6F63BBE
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectation*. N. Y.: The Free Press.
- Bennis, W, & Nanus, B. (1985). *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York, NY: Harper and Row.

