

中小學跨階段合聘教師適法性之初探

汪耀文

國立臺北大學公共行政暨政策學系法學博士

一、前言

立法院第 9 屆第 4 會期第 9 次會議於去年（2017 年）11 月 21 日三讀通過《偏遠地區學校教育發展條例》，期以強化偏遠地區學校的教育措施、經費、彈性運用人事，提高教師福利措施等，透過一部完整規範的專法，藉以改善偏遠地區學校教育在師資、行政和組織上所遭遇的各種問題，進而保障偏遠地區學童的受教權益（邱菁眉，2017）。按該條例第 10 條，主管機關就偏遠地區學校得採取之特別處理措施，不受《國民教育法》及《高級中等教育法》之限制，同條第 1 項第 3 款：「高級中等以下學校，就特定專長領域，跨同級或不同級學校，合聘專任教師或巡迴教師」，於茲所設想的「跨不同級學校」之「合聘教師」得否容於我國校園既有之法秩序；倘從教育人事法令角度，未具相應教育階段、科（類）合格教師證書者，受聘為各該教育階段之專任教師，又會衍生哪些問題？凡此等等是為本文關注之重點。

二、我國不同教育階段關於合聘教師的法規範

（一）教師資格之取得

按《教師法》第 4 條：「教師資格之取得分檢定及審定二種：高級中等以下學校之教師採檢定制；專科以上學校之教師採審定制。」次按《師資

培育法》第 7 條第 1 項第 1 款，師資培育之大學應按中等學校、國民小學、幼兒園及特殊教育學校（班）之師資類科，分別規劃師資職前教育。同法第 10 條第 1 項第 1 款，各大學師資培育相關學系之學生，依其類科取得修畢師資職前教育證明書或證明者，始得參加教師資格考試。該法所屬之法規命令〈高級中等以下學校及幼兒園教師資格檢定辦法〉第 3 條：「中華民國國民修畢師資培育之大學規定之師資職前教育課程，取得修畢師資職前教育證明書者，得依證明書所載之類科別，報名參加本考試。」同辦法第 5 條之附表，資格檢定類科明列有四：「幼兒園」、「特殊教育學校（班）」、「國民小學」與「中等學校」。

承上，修習國民小學教育學程、教育實習半年合格，取得師資職前教育證明書，其後可嗣以參加國民小學教師資格檢定考試；修習中等學校教育學程、教育實習半年合格，取得師資職前教育證明書，爾後得據以參加中等學校教師資格檢定考試。不同類別教師資格之取得，涇渭分明，其後之甄選、聘任程序亦毋有類推聘用、流通之可能性。此從教育部 1992 年 10 月 21 日台（81）人字第 58162 號書函關於「國民小學校長畢業於省（市）立師範專科學校改制之師範學院者，不得適用教育人員任用條例第 5 條第 3 款規定，依其學歷及服務年資，取得國民中學校長任用資格」一事¹，足資證明。國民小學與國民中學專任教育

人員之養成，端賴不同管道的師資培育系統，教育部所核定的中等學校、國民小學教師師資職前教育課程教育專業課程科目顯然不同、其學分數相去甚多²，再三揭示一種肯定的訊息：今日兩類教育人員斷無類推流用之餘地。

（二）不同教育階段「合聘教師」的法源與現況

1. 高等教育階段

《大學法》第 18 條：「（第 1 項）大學教師之聘任，分為初聘、續聘及長期聘任三種；其聘任應本公平、公正、公開之原則辦理。大學教師之初聘，並應於傳播媒體或學術刊物公告徵聘資訊。（第 2 項）教師之聘任資格及程序，依有關法律之規定。」綜觀《大學法》通篇未有合聘教師明文規定；然基於《憲法》第 11 條保障「講學自由」、司法院大法官會議釋字第 380 號解釋理由書：「...大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限...」，各大學間或大學與學術研究機構間確有合聘教師的適法空間。2016 年 8 月，國立臺灣大學與國立交通大學簽訂合作協議，首創合聘教師制度，期能結合兩校強項領域、資源，帶動研究及教學能量，使兩校資源互補，藉以提升高教整體競爭力（李盈蓀，2016）。

2. 高級中等教育階段

依《高級中等教育法》第 28 條第 2 項：「高級中等學校因校際合作、課

程需要或有特殊情形者，得與他校合聘教師，並於一校專任；合聘教師之條件、比例限制、教師之權利義務及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」教育部遂依立法院之授權，於 2014 年 01 月 10 日制訂〈高級中等學校合聘教師辦法〉。按該辦法第 2 條：「（第 1 項）高級中等學校因校際合作、課程需要或有特殊情形，得合聘教師，並於一校專任；其於各合聘學校之授課節數，應合併計算。（第 2 項）合聘教師專任之學校，為主聘學校，其他合聘學校為從聘學校。」因此，前開的《高級中等教育法》與〈高級中等學校合聘教師辦法〉係我國高中、職合聘編制內合格專任教師的法源依據。

3. 國民教育階段

遍查《國民教育法》未有合聘教師的明文，僅於教育部依職權所訂定的行政規則，載及合聘教師一做法。查〈教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點〉第 3 點第 4 款首段：「各學習領域師資（例如英語、表演藝術等）缺乏者，應採合聘方式聘任為原則...」，該要點係今日國民小學合聘教師的法源依據；惟現行國中、小教師合聘制度僅限於代理教師（教育部，2015）。教育部國民及學前教育署於 2014 年 1 月提出「改善偏鄉離島地區師資人才不足」政策，針對師資人力不足部分，於中程方面提出一項政策：「研議訂定國民小學及國民中學合聘正式教師辦法」。由於偏鄉小校學生學習資源不足，又不同規模學校所需之教師員額亦有所不

同，基此，教師合聘將是未來合理分配教育資源之重要趨勢。因此，教育部未來將就法制面完整規劃合聘師資方案（張硯凱，2014）。其後於 2015 年 10 月 2 日復公布「偏鄉學校教育安定方案」，其中即行推動合聘教師制度。該部擬配合《國民教育法》之研修，賦予國民中、小學辦理合聘專任教師的法源依據，充實偏鄉國民中、小學師資來源。據此理念，教育部擬訂〈公立國民小學及國民中學教師合聘辦法〉，鼓勵地方政府建構主動媒合編制內教師合聘的機制，減少人員的流動，並提升專長授課之可能，以維護偏鄉學校學生受教權益。

三、跨階段合聘教師所衍生的問題

今日高中、職因社區化跨校合聘教師，雖萌生若干問題（陳清誥、張秋明、林益昌，2004），但卻無校際合聘教師資格要件不一的根本難題。此因高中、職各校皆進用同一持有「中等學校」教師證書者，毋因校別不同，有所差異。現階段公、私立大學合聘教授，恐雖衍生「兼職禁止原則」、「國家賠償」等法律疑義，但同樣地無教師資格取得不同之困擾，蓋因大專校院，無分公、私之別，彼等教師皆係依據《教師法》第 4 條與第 9 條，由學校辦理初審、學校或教育部辦理複審，終由教育部頒發「教授、副教授、助理教授、講師」等教師證書以運作。基此，同一階段別（同是高等教育、同是中等教育）學校合聘正式專任教師，斷無「教師資格」不一致的問題；但分屬不同階段別的國中、國小兩校欲合聘正式教師，務須考量

受聘教師是否同時具足主聘、從聘學校相應的教師證書。〈教育人員任用條例施行細則〉第 19 條第 1 項：「各級學校延聘教師，應以審查合格之等級或檢定之類科為準。」爰公立中、小學聘任專任教師，應就具有各該教育階段、科（類）合格教師證書者聘任之，是為適法。

即便不同階段別的國中、國小兩校欲合聘非編制內的代理教師（喻文玟、簡慧珍、黑中亮，2017），而受聘代理教師僅具主聘學校相應類科的合格教師證；未具從聘學校相應階段的教師證書，勢必面臨「月薪」如何核算的正當性。按教育部 1998 年 11 月 30 日台（87）人（一）字第 87129048 號函釋、同部 2006 年 11 月 23 日台人（一）字第 0950168979 號書函，未具合格教師資格之代理教師，不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級，係代理教師敘薪原則，爰公立中小學代理教師如未具有各該教育階段、科（類）合格教師證書者，尚不得比照正式教師敘薪及採計職前年資提敘薪級³。此外，行政院 2016 年 7 月 29 日院授人給字第 10500492861 號函核定「中小學代理教師待遇支給基準」第 1 點之但書：「未具代理類（科）別合格教師證書者，其學術研究加給按相當等級專任教師『八成』數額支給。」即是教師待遇專業核薪之合理表徵。

承上，不同階段別的國中、國小兩校合聘代理教師，終將面臨如何「敘薪」、十足或八成「核以學術研究加給」等困境，同樣的難題，亦發生在合聘

編制內合格教師一事，除非受聘教師同時具備主聘、從聘學校，亦即國中、國小的合格教師證。為穩定偏鄉教師，立法院制定《偏遠地區學校發展條例》及教育部擬修改《國民教育法》法案，藉由放寬特定領域教師證照之適用範圍，讓國中及國小可以跨教育階段合聘教師，解決偏鄉學校難覓專長教師的問題。然該項政策當真施行，恐破壞既有教師證照制度，推動之前，務須審慎以對。醫師專業，允毋有質疑，專科醫師證照之取得與執業，雖無僅一專科登記之限制；然未具特定專科執照之醫師，倘融通地允其執行非其本科之醫療行為，果能取信於人？同理，未經相應階段、類科師資培育課程與實習、檢定的洗禮，卻受聘為該階段的專任教師，主聘、從聘權且不論，能否取信於人？「跨不同級」學校合聘教師一事，恐悖離「學、考、習、用合一」的教師專業養成精神（李建興，2010），且與教師待遇專業敘薪原則有違（蓋浙生，1999）教師專業形象之建立，多年形塑或一夕崩解，身為最高主管教育行政機關之教育部推動合聘教師之前，應當斟酌再三、審慎以對，切不可為著頭痛醫頭即輕率以行事。

四、結語

(一) 合聘教師之於國會保留規範，僅《偏遠地區學校發展條例》

從學前幼兒教育起算，上迄高等教育，我國整個教育人事法令僅「高級中等學校」一階段有著法律保留位階之合聘專任教師的明文，且限縮於同一階段

內的聘用。為解決偏鄉離島地區教師「師資人力不足」，教育部擬推動修正《國民教育法》、據以擬訂〈公立國民小學及國民中學教師合聘辦法〉；立法院三讀通過《偏遠地區學校教育發展條例》，明定高級中等以下學校，就特定專長領域，得跨不同級學校，合聘專任教師，盼以改善偏鄉教育環境。合聘教師政策立意良善，然悖離「學、考、習、用合一」的師資培育原則，且牴觸教師待遇專業、非專業有別的實證規範，務須通盤設想考量整個教育人事法令間之和協與一致。

(二) 不同的師資職前教育，僅能適用各自的檢定與延聘階段

《師資培育法》第6條第1項：「師資培育之大學辦理師資職前教育課程，應按中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育學校（班）師資類科分別規劃，並報請中央主管機關核定後實施」及同法第14條：「取得教師證書欲從事教職者，除公費生應依前條規定分發外，應參加與其所取得資格相符之學校或幼稚園辦理之教師公開甄選」，又依〈教育人員任用條例施行細則〉第19條第1項：「各級學校延聘教師，應以審查合格之等級或檢定之類科為準。」

(三) 偏鄉，非跨階段合聘教師之正當、有力理由

承上一段，公立中、小學聘任專任教師，應就具有各該教育階段、科（類）合格教師證書者聘任之。一校專任教師之甄選、聘任，理當如此；

兩校合聘專任教師，何嘗不是如此，不因同階段、跨不同階段，有所差異。偏鄉、非偏鄉，顯不具區別對待、悖離專業之正當理由。

參考文獻

- 李盈蓁（2016，8月3日）。提升競爭力 台大、交大首創合聘教師機制。自由時報電子報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1017645>。
- 李建興（2010，1月27日）。中小學教師培訓改革方案。國家政策研究基金會。取自 <http://www.npf.org.tw/2/7006>。
- 邱菁眉（2017，05月18日）。行政院會審議通過偏遠地區學校教育發展條例草案。教育部電子報。取自 https://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=53609。
- 張永明（2014）。公私立大學合聘教授之法律問題。月旦法學教室，143：9-11。
- 張硯凱（2014，1月28日）。教育部國教署推動「改善偏鄉離島地區師資人才不足政策」。取自 http://www.k12ea.gov.tw/ap/epaper_view.aspx?sn=ad323e86-79b9-4474-b657-c6cf6b955672&esn=a5424001-6c2e-4241-973b-2833d2279f7f。
- 教育部（2015）。偏鄉學校教育安定方案。臺北市：教育部。
- 陳清誥、張秋明、林益昌（2004）。高中職社區化跨校合聘教師問題之探討。南港高工學報，22，35-48。
- 喻文玟、簡慧珍、黑中亮（2017，10月26日）。翻轉偏鄉教育 中部推學區共聘制。取自 https://udn.com/news/story/6885/2781084?from=udn-catelistnews_ch2。
- 蓋浙生（1999）。教育財政與教育發展。臺北市：師大書苑。

附註：

1. 按該書函的釋示：「一、查教育人員任用條例係於民國74年5月3日開始施行，當時省（市）立師範專科學校尚未改制為師範學院，故該條例第5條第3款：「3師範大學、師範學院、教育學院、大學教育系畢業；或其他院、系畢業曾修習規定之教育學科及學分，...。」中「師範學院」立法時原意，係指改制為大學前之高雄師範學院等，以培養國民中學教師為目的之師範學院而言，並不包含以培養國民小學師資為目的，由省（市）立師範專科學校改制之師範學院在內。二、依上說明，國民小學校長畢業於師範專科學校改制之師範學院，因所習課程係針對國民小學而設，為免與立法當時原意不符，不宜依其學歷及服務年資，適用教育人員任用條例第5條第3款規定，取得國民中學校長任用資格。」

2. 教育部2011年10月21日臺中（二）字第 1000190252 號函核定〈國立中山大學國民小學教師師資職前教育課程教育專業課程科目及學分一覽表〉，國民小學教育專業課程科目至少修畢40學分（含必修至少30學分，選修至少10學分）；另教育部2016年 06月13日臺教師（二）字第 1050080236 號函核定〈國立中山大學中等學校教師師資職前教育課程教育專業課程科目及學分表〉，中等學校教師師資職前教育課程教育專業課程科目，應修至少26學分，敬請參照。

3. 按宜蘭縣政府2010年6月24日府人力字第0990087679 號函頒〈宜蘭縣政府所屬中小學代理教師敘薪簡表〉，「國內外大學研究所畢業，取得博士學位並具各該教育階段、科（類）之合格教師證書者」，核定薪額330；「國內外大學研究所畢業，取得碩士學位並具各該教育階段、科（類）之合格教師證書者」，核定薪額245；「大學或師範校院畢業，依《師資培育法》修正後之規定，取得各該教育階段、科（類）之合格教師證書者」，核定薪額190；「國內外大學或師範校院畢業，依《師資培育法》修正前之規定，以登記方式取得各該教育階段、科（類）之合格教師證書者」與「國內外大學或師範校院畢業，依《師資培育法》修正後之規定，修畢各該教育階段、科（類）師資職前教育課程，取得修畢證明書者」，核定薪額180；「國內外大學以上學校畢業者」，核定薪額170。

