

## 工會專欄

### 教師申訴救濟管道之現況與體認

本會駐會律師 林祐任律師

法律上賦予了權利卻未同時給予救濟途徑，則該權利如空中閣樓，是虛幻的，無意義的。在 1987 年解嚴前，法院為了使國中、高中教師聘任契約有救濟管道，直接認定該聘約關係為私法契約（實質應為公法契約），屬普通法院管轄予於救濟；而國小教師向來係政府直接分發到學校任用，採用派任制並無聘約關係，故該類教師一旦遭到免職時，實務上見解認為普通法院並無管轄權，行政法院又囿於傳統特別權利義務關係，認為訴訟要件不具備拒絕管轄，讓派任制教師權益嚴重受損，非但教師如此，軍人、公務員、學生的權利，在行政機關假借特別權利義務關係下，扼殺了多少！

舉個真實案例，筆者國小級任老師的孩子，在民國六十幾年時考上了某著名國立大學，在筆者村落裡是何等風光、光耀門楣的大事，卻在某日和同學結伴登山不幸發生山難，最後在警察及山青隊搜救後平安脫困，但學校竟以發生山難使學校蒙羞予以開除學籍，天哪！未慰問、未見輔導竟直接開除學籍處罰，原因竟然是匪夷所思的「登山前未向學校報備發生山難使學校蒙羞」的可笑理由，是何等官僚、顛預；試想當時高中畢業與大學畢業可謂天壤之別，開除學籍足以改變整個人生，竟無救濟管道，幸解嚴後大法官會議解釋逐漸拋棄傳統特別權利義務關係見解。認為只要剝奪、改變身分別皆可提行政爭訟。

最近大法官 684 號解釋，更直指學生受教育權或其他基本權利受到侵害皆得提行政爭訟，對於學生受教權的保障更上一層樓。而教師因行政懲處如記過、申誡或對考績不服等，只能向所屬縣市政府、省申訴評議委員會或教育部中央申訴評議委員會提申訴及再申訴，目前無法提行政訴訟；改變身分關係的懲處如解聘、停聘、不續聘或與薪資、晉級等相關問題除可提申訴、再申訴外，依大法官相關會議解釋如 243 號、266 號、298 號，可直接提行政訴訟救濟。

往昔校園的考績權及教師聘任權掌握於行政機關（或校長），在校園民主風潮下，修法後移轉到各校成績考核委員會及教師評審委員會，而委員會組成除法定委員外，其餘多以校園民主方式選出委員，表面上看似校長人事權旁落，不如說肩膀上的責任減輕了，而教師要擔負的責任更多了；校園內未兼行政教師雖以人數優勢掌握委員會的多數，但別忘了民主的核心價值除了多元以外，往往伴隨著責任，權力愈大責任也愈大，投票表決的當下是責任的賦予，表決的結果只是檢視責任的開始，如只享權力不盡責任是與民主相違的，所以給了權力必然伴隨責任，簡言之民主必以責任來檢視民主成效，這是必然的，毋庸置疑，也無可迴避的事實。這個現實面教師必須深思，制度方能長久。

筆者曾擔任台南市教師申訴評議委員會委員，體會到各校教師評審委員會、教師考績委員會成員難免對於法令不嫻熟，而學校行政體系又忙碌於事務性工作無暇慮及案件的程序面、實體面，致使部分學校更是便宜行事，置法令於不顧，對市申評會評議結果當然難能如願；茲就程序面容易疏略的地方臚列於後供參：

一、教師對主管教育行政機關或學校有關個人之措施，認為違法或不當致損其權益得向各級教師申訴評議委員會提出申訴，依據教師法 29 條第 1 項明文規定，何謂權益？除對考績、薪級、聘約、進修、介聘、請假……等，當然得提申訴外，對於課務安排得否提申訴？筆者認為課務安排原則上應屬行政裁量範圍，但國高中教師屬分科聘任，應按教師專長排課；國小雖屬所謂傳統包班制，但如與教師專長嚴重違背，例如一般教師無英語專長或相關英語證照，學校卻安排英語授課，應可申訴。對該情形，學校應提早規劃學生人數與師資需求的中長期規劃，並說服教評會學校師資需求及因應計畫，非迫在眉梢方趕鴨上架，造成教師授課事倍功半的沉重壓力，更可能招致教師不適任之疑，也同時損及學生受教權。另對於考績會做出口頭警告或書面警告得否提申訴，該類警告並不屬於教師成績考核辦法第 6 條所列舉的懲處範圍，且當事人權益並未實質受到損害，即使將來列入年終考績之平時考核事項，亦只是參酌事項，如同平常巡堂紀錄般，簡言之是平時考核之書面化。

二、申訴之提起應於收受或知悉措施之次日起三十日內以書面為之；再申訴應於申訴評議書達到之次日起三十日內以書面為之。教師申訴評議委員會組織既評議準則第十一條明定。當事人往往逾 30 日方提起救濟，市申評會必定以無理由駁回你的申訴，此務必遵守該期程規定。

三、學校考績會、教評會組織必須合法，須注意單一性別不得少於總人數三分之一，當然委員身分勿張冠李戴，例如總務主任非考績會當然委員，卻以當然委員聘任；又依考績辦法第 18 條. 成績考核委員會委員於審查有關委員本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者之事項時，應自行迴避。若該迴避未迴避，則該處分易被評為申訴有理由，遭撤銷發回原校另為適法處分。出席人數須達總數二分之一，二分之一決議行之，但年終成績考核、另予成績考核及記大功、大過之平時考核時，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。成績考核委員會對擬考列第四條第一項第三款或申誡以上懲處之教師，於初核前應給予陳述意見之機會，為考績法第 10 條.、20 條所明定，此考績委員不得不察。程序未完備當然申訴有理由。

四、開會通知書必須開會前通知各委員會委員，最好三日前為適當，通知委員和經通知後委員未出席，法律效果是不一樣的，前者委員會組織不合  
法；另申評會調查相關事證除邀當事人或相關人員蒞會報告詢問外，相關細節原則上採書面審查為原則，各書面記錄為重要審查依據，如會議出席記錄應親自簽到，或事後補簽到，但

切不可未出席而偽簽到，可能觸犯偽造文書罪嫌，此不能不慎；投票表決方式教育部函令解釋係屬各委員會相關權責，事實上關於「人」的案件應採無記名表決為適當，表決結果之票數務必完整記錄，非只記錄最後決議數。

以上舉例僅就實務上對容易疏忽或常見錯誤提供參考，1987 年解嚴造就了台灣政治上的民主，同時成就了校園制度的鬆綁，或許老師並不了解政治對教育的影響，但務必體會權力不會憑空賦予，定伴隨責任，當所擔責任未能符合社會期待，改革隨之而至。簡言之，未能自律，他律必隨之而至，諸如近期教師評鑑、教師分級、各校教師評審委員會將強制增加社會公正人士、各校教師評審委員未兼行政教師不得少於二分之一規定將刪除，家長參與學校事務法源依據已明訂於國民教育法第 20 之 2 條…等說明社會監督力量早已隨民主步伐進入校園，或許很多人不認同家長會參與教育事務，但這是時代潮流，也是大家必須面對的課題。

## 從「幼照法」精神看教保員和廚工的設置必要性

政策部研究員/顏嘉辰

近來不斷有教師同仁在不同場合詢問教保員和幼教師的差別，甚至今年教甄結束後多位新手老師仍不清楚代課教師和教保員差別何在。另外與其他縣市相比，臺南市至今仍未在公立幼兒園中設置廚工，現在向各位會員做一簡單說明及分析。

以運動賽事為例，我們常羨慕國外的運動團隊除了球員外還有復健師、教練、陪練員、救護員甚至隨隊醫生；以醫療團隊而言，若團隊夠專業，除了醫師以外，還需醫檢師、復健師、藥師、護士、行政人員等。同樣的，幼兒園團隊要提供良好的教育品質，園所亦需要園長、園主任、組長、幼教師、教保員、護理人員、助理教保員及廚工等人員通力合作。

### 一、「教保員」和「廚工」是專業幼教必備的人員

幼照法實施後，「托兒所」及「幼稚園」統稱為「幼兒園」，其中的師資養成及軟硬體需求有別，俟日後筆者補述。以公立學校而言，公幼教師一向得兼行政工作，為了讓幼教師能有更多心力照顧幼兒，提升照顧品質，爰此《幼照法第十八條》中明文規定：公立學校附設幼兒園，每園應再增置教保服務人員一人。但由於目前各縣市皆由教育部專款補助每園增置一名教保員，為了幫助大家理解，我習慣會說明，每園增置這名教保員是「行政教保員」，因為他的工作是協助園主任的行政工作及園主任的級務，也就是說該名教保員和園主任是互相幫忙的，兩人共同分擔行政及該班級務工作。這是《幼照法》設計來避免園主任所負責班級因其行政工作而造成師生比低於 1:15 的缺失。相同的道理，為了讓幼教師有更多的心力



花在照顧幼兒上，而非忙著張羅點心午餐，每園設置廚工亦有同樣的立法意義。

但教保員亦有先天上的立法缺失，例如：教保員雖與幼教師工作幾乎無異，但其工作年資卻無法轉換成教學年資；既不能定義為教學年資，更會延伸出教師證 10 年不用即失效的事實認定問題。

## 二、原「托兒所」的照顧社會弱勢精神應隨「幼托整合」而保留

在內政部主導的「托兒所」時期，鄉、市托皆以照顧幼兒為主，以低廉的費用及分佈廣泛而能有效負起照顧責任，讓即使是鄉村、山間及離島及原民部落居民皆能安心出門工作，將幼兒托育在公家的托兒所。隨著「幼托整合」啟動，托兒所改制成幼兒園，業務從地方社會局移撥到教育局後，社會局的托兒經費可以不必再編例，但同樣的金額是不是也從社會局移撥到了教育局呢？有直接挹注到這些改制的幼兒園嗎？這是值得探討及深思的。而公立附設幼兒園直接在簡章明訂「優先招收五大類弱勢幼兒」，照顧社會弱勢族群的功能更是明顯。現今臺南市在幼兒園行政編制及教保員員額都尚未到位，遑論廚工更是全市懸缺一名不補。如此一來，豈非更加陷弱勢幼兒於就讀環境上的雙重弱勢？

臺南市合併後，原南縣公立附設幼兒園以一班居多，往往全班不到 30 的幼兒加起來的一餐點心費只能買到餅乾零食，加上多數是鄉下小村莊，餐點的選擇性極少。若有廚工能專責幼兒點心工作，則能在寒冷天氣提供熱食，並依季節準備食材，讓小校幼兒也能得到最好的照顧。

## 三、廣發幼教券改善「家長經濟負擔」，改變不了「教學及照顧品質」

各縣市主政者在面臨少子化問題時，往往只能提出了無新意的「發幼教券」政策來減輕家長負擔。家長是成人有選票，所以這是可以理解的政策。但幼兒的教育環境、受教品質會因幼教券的發放而有改善嗎？

在國際間以師生比來看教育品質已是通則，仍維持 1:15 高師生比的文明國家不多。降低幼教師生比是將來可以修法努力的目標。但此時臺南市應設法補足公立幼兒園的行政編制及教保員，更應該比照其他縣市向中央申請廚工經費，以更多的專業分工人力來提升幼兒照顧品質。

現行幼照法雖仍有改善空間，但至少在幼教專業分工上做了努力，依公立園所特性及規模明訂了增置教保員及廚工的聘任原則，而教育部直接專款補助各縣市的教保員、廚工薪資（甚至包括廚房修建費用）。以往讓公幼教師忙得團團轉的教學以外工作，現在多了教保員及廚工可以分擔，幼教師更能專注在教學工作上，更符合教師法的精神。對教育行政單位而言，若能轉念將公立幼兒園視為照顧社會弱勢的重要一環，以充足的人力提供優良的學習環境，讓中低弱勢家庭的幼兒能得到最好的照顧品質，會更符合幸福城市的寫照。

## 外事部活動花絮～異業結盟，創造教育心價值

教師組織長期致力教育紮根，期盼推動更精彩的教育活動及多元發展。今年外事部與臺灣台積電文教基金會、大億麗緻、國外韓國釜山兒童影展、西班牙瓦倫西亞 MICE 影展等多個企業機構與文教組織合作。於四月第一週辦理臺南國際兒童電影節，開啟接軌國際舞台。4-6 月辦理進行全國巡迴教育推廣，七月與美國拍片運動組織再次合作，辦理臺灣國際兒童拍片運動，總計近萬人參與，為臺灣兒童舉行一個真正國際性的文教盛事，開拓組織國際教育文化產業版圖。

102 學年度規畫：為推廣臺南市兒童動畫教育，將於 102 學年度上學期辦理五場校圖巡迴播映會，透過播映會與週三進修活動，將兒童動畫教育理念與實務分享給臺南市的老師，以及把動畫的趣味與創意介紹給我們未來的主人翁。因人力與場次有限，下學期巡迴播映的學校分別為崑山國小、文昌國小、下營國小、文元國小與和順國小。



「Eureka! 臺南國際兒童電影節」迎賓茶會合影



「Eureka! 臺南國際兒童電影節」迎賓茶會



「Eureka! 臺南國際兒童電影節」開幕式



善化區大成國小播映會



## 教學研究部活動花絮～推動「學習共同體」

有別於其他縣市由官方主導推動「學習共同體」的公開觀課活動，本市教育產業工會主動成立「推動學習共同體小組」，引進學習共同體理念，強調兒童的傾聽、對話、協作與反思，讓兒童在教師的引導下，透過協同討論與自我省思，建構出屬於自我的獨特性知識。精進各領域教師課堂活化教學之能力，提升教學品質。

本會結合臺南市教師會與臺南市政府教育局，將於 9 月 27 日假學甲國小辦理「學習共同體」公開觀課與集體議課研習，歡迎各位關心教育發展的夥伴踴躍參加。更歡迎大家加入「臺南市學習共同體」臉書，掌握最新最豐富的訊息。



學習共同體研習 翁憲章老師演講



工會學習共同體推動小組



崑山國小「學習共同體」教學經驗分享



崑山國小「學習共同體」公開觀課實作