

從私校編制內職員法律定位論其應有之勞動權益

曾大千¹ 葉靜輝^{2,*}

¹ 國家教育研究院教育制度及政策研究中心研究員

² 元培醫事科技大學企管系兼任助理教授

*通訊作者：葉靜輝

通訊地址：300 新竹市香山區元培街 306 號

E-mail: frankyeh1210@gmail.com

投稿日期：2022 年 11 月

接受日期：2023 年 3 月

摘要

私人興學在臺灣的教育發展中扮演著重要角色，以高等教育階段為例，甚至有超過六成的學生，係由私立大專校院負責培育；而隨著《私立高級中等以上學校退場條例》公布施行，私校教職員的工作權益更是備受考驗。其中，相較於私校「編制外」職員，「編制內」職員反而並無《勞動基準法》（簡稱《勞基法》）之適用，故就其勞動權益顯有深入探討之必要與價值。本文以相關法律規範為基礎，確認私校編制內職員與國家之關係，進而參照其既有法定勞動權益，提出渠等所應進一步獲得保障之勞動權益。本文認為，國家與私校職員間係屬私法定位，且國家應無控管私校職員編制之正當性；至於私校編制內職員之集體勞動權及社會保險等事項，雖未存在明顯落差，然就個別勞動基本權之部分則顯有不足，故建議或應使其適用《勞基法》，以保障私校編制內職員應有之勞動權益。

關鍵詞：私人興學自由、私立學校、勞動條件、勞動基準法

Legal Status and Labor Rights of On-Staff Employees in Private Schools

*Dah-Chian Tseng*¹, *Ching-Hui Yeh*^{2,*}

¹ Research Fellow, Research Center for Education Systems and Policy, National Academy for Educational Research

² Adjunct Assistant Professor, Department of Business Administration, Yuanpei University of Medical Technology

*Corresponding author: Ching-Hui Yeh

Address: No. 306, Yuanpei St., Xiangshan Dist., Hsinchu City 300, Taiwan (R.O.C.)

E-mail: frankyeh1210@gmail.com

Received: November, 2022

Accepted: March, 2023

Abstract

Private schools play an important role in the development of Taiwan's education, especially in the higher education stage, where more than 60% of students are cultivated by private colleges and universities. The main purpose of this study is to explore the legal status and labor rights of the staffs in private schools. With the passing of Act Governing the Closure of Private Educational Institutions at Senior Secondary or Higher Level, more attention has been paid to the working conditions of staffs in private schools. Compared with public schools, private schools have cost considerations and with complexity of laws applying to those faculties or staffs working in private schools. Among them, on-staff employees are considered minority, not only of their number of people, but also of not applying to Labor Standards Act. For these disadvantages, it is necessary to study about their labor rights so as to protect these minorities. Since the Labor Standards Act is not applicable to on-staff employees of private schools, it is necessary to analyze their labor rights. Through reviewing related literatures, this study discusses the relationship between the private school staffs and the government, and then refers to existing labor rights that they should be protected. The results showed that the relationship between the government and private school staffs should be applied by private law, and the government should be no legitimacy to control the staffing of private schools. As for the collective labor rights and social insurance of staffs in private schools, there is no difference between them and the others. However, it is obviously insufficient for the individual labor rights. Therefore, it is suggested that on-staff employees of private schools should be applied to the Labor Standards Law to protect their labor rights. This study concludes with a discussion of the theoretical and practical implications of findings.

Keywords: *freedom of private education, private schools, working conditions, Labor Standards Act*

壹、緒論

111 學年度大學分發入學放榜，缺額暴增至 14,493 人，遠超過 110 學年度的 2,732 人，顯見大學招生環境已然面臨雪崩式變局（李侑珊、林志成，2022）。多數缺額所集中的私立大學，不僅在新生人數上受創外，亦將連帶影響此等私立學校（簡稱私校）教職員的工作機會，加之《私立高級中等以上學校退場條例》（2022）制定公布，更加劇私校教職員所將面臨的職場不安定感，進而影響渠等勞動權益。

又就一般認知而言，「編制內」人員因係維持組織運作的「固定」必須人力，故其法定權益、工作保障及相關事項等，應均較組織中屬「臨時」人力的「編制外」人員為優；然對照觀之我國私校職員相關法制適用現況，編制內人員之勞動權益保障，竟明顯存在不如編制外人員的矛盾現象。究其根源，主要乃因勞動部¹迄今僅將各級私校之「編制外工作者（不包括僅從事教學工作之教師）」納入《勞動基準法》適用對象，而使得本文所指稱的「編制內職員」，持續處於不適用《勞動基準法》（簡稱《勞基法》），亦無法適用《教師法》（2019，第 3 條）等其他相關法律保障之現實狀態（行政院勞工委員會（87）台勞動一字第 059605 號公告，1998；行政院勞工委員會（89）台勞動一字第 0056818 號函，2000；行政院勞工委員會勞動一字第 1030130055 號公告，2014）。姑且不論「編制內」人員之勞動權益是否理應優於「編制外」人員，僅就此等不適用《勞基法》的編制內職員而論，不但在法制上明顯缺乏不定期契約之長任工作保障，於其他勞

動條件層面及職業保險、退休年金等事項，亦容易衍生同工不同酬的不平等現象。長久以往，除對渠等當事人有失公允外，對於國家法制之完備及學校之整體運作，亦勢將產生負面效應。因此，基於編制內職員係屬各級私校運作上不可或缺的固定、核心人力需求，有關其法律定位及其勞動權益，自屬應予正視之重要課題。

進一步而言，依據《勞基法》（2020）第 3 條之規定，除法定明文適用本法之各業（第 1 項第 1 ~ 7 款）外，其他事業之適用除須經中央主管機關（勞動部及其改制前之勞工委員會，以下簡稱勞委會）指定（第 8 款）外，其指定適用時，並得僅就事業之部分工作場所或工作者予以指定（第 2 項）。此外，《勞基法》所定勞動條件因屬最低標準（第 1 條參照），故原則上本應適用於一切勞雇關係（張晉芬，2016），惟若因經營型態、管理制度及工作特性等因素，而在適用上確有窒礙難行者，法律亦規定得經中央主管機關指定公告為不適用之行業或工作者（勞基法，2020，第 3 條第 3 項）。據此，針對私校職員部分，勞委會前於 1998 年 12 月 31 日公告「私立各級學校之教師、職員不適用勞動基準法」，並於 2000 年 1 月 21 日進一步函釋「所稱職員，係指受學校僱用之非勞務性工作者」（行政院勞工委員會（87）台勞動一字第 059605 號公告，1998；行政院勞工委員會（89）台勞動一字第 0056818 號函，2000）。迄 2014 年 1 月 17 日，則又公告訂定「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）適用勞動基準法」，並自同年 8 月 1 日起生效；同時指明「所稱編制

¹ 行政院勞工委員會（簡稱勞委會）於 2014 年 2 月 17 日改制為勞動部。

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」（行政院勞工委員會勞動一字第1030130055號公告，2014）。

循此，私校內包含教職員之各類工作者，因其適用法令或有不同，遂亦致使各個私校均須存在多樣化的勞動規範內涵；惟相較於教師本已適用《教師法》（2019）等規範，另編制外職員亦已納入《勞基法》之現況，針對私校編制內職員部分，除其勞動保障之直接規範甚少者外，相關主題面向之研究亦不多見。此外，雖以一般領域勞動議題而言，臺灣學界迄已累積諸多質、量可觀的研究成果，然專就教育領域之勞動課題卻仍屬發軔之初；事實上，即以校園內勞動關係為例，其除著眼於保障勞動工作者之合法、合理權益外，亦同時希冀藉此間接維護學生學習權，以圖促進教育目的之實現（曾大千、陳炫任，2017）；換言之，教育領域中的勞動關係，除或更存在倫理課題之介入空間，亦可能類屬一種同時具有利他性質的權利作用。有鑑於私校編制內職員相關法令之未臻完備，除或將導致權利義務規範不明而徒增勞資爭議外，亦顯無助於私校存立目的之達成；因此，本文即擬以私校編制內職員法律定位之角度探究其勞動權益，並將透過法令分析並同時參照相關實務判決，分就私校編制內職員相關法律規範、法定勞動權益現況，及其應有之勞動權益保障進行論述，並據以提出結論。

貳、私校編制內職員相關法律規範

依據教育部（2022a，2022b）統計資料顯示，110學年我國各級學校²職員總數合計為80,054人，其中私校部分為37,116人，占比約為46.36%³；另就學生人數而言，110學年度各級學校合計為4,171,630人，其中私校部分為1,502,110人，占比約為36.00%。若分就大、中、小學教育階段觀之，私校的學生及職員人數占比最高者為大專校院階段（61.77%、52.50%），其次為高級中等學校（37.14%、33.27%），至於國小及國中階段則相對比例甚低（7.17%、2.59%）（詳如表1所示）。

換言之，亦即目前有將近四成（37.14%）的高級中等學校學生，係由私校所培育，在高等教育階段，甚至更有超過六成（61.77%）的學生，乃是由私立大專校院擔負育才重任；若對照公、私立學校之職員數與學生數而言，更可顯見各級私校的職員服務學生平均較同級公立學校為高。就資方角度而論，私校確實存在不同於公校的經營成本考量，惟因此所衍生出的私校職員勞動權益，亦不啻為應予同時關切之重要面向。而如前所述，相對於業已納入《勞基法》適用對象的私校「編制外職員」，本文所欲探究之對象，乃係尚且缺乏勞動權益專法（教師法，2019，第1條；勞基法，2020，第1條）保障⁴之私校固定、核心行政運作人力的「編制內職員」。又對照全國勞工或教育

² 含幼兒園，下同。

³ 各教育階段中，又以私立幼兒園的16,681人及私立大專校院的16,409人所占比例較高。

⁴ 目前雖制定有《學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例》（私校退撫條例，2019），惟其射程範圍僅及於其退休、撫卹、離職及資遣各項權益（第1條參照），諸如契約、待遇、工作條件等其他重要事項均未能備載。

表 1
公、私立大、中、小學教育階段學生及職員人數一覽表（110 學年度）

		國小及國中	高級中等學校	大專校院
公立學校	學生 (A)	1,650,695	368,134	453,358
	職員 (B)	15,316	6,927	14,848
私立學校	學生 (C)	127,536	217,495	732,472
	職員 (D)	408	3,453	16,409
私校占比	學生 (E)	7.17%	37.14%	61.77%
	職員 (F)	2.59%	33.27%	52.50%
每位職員服務學生數	公校 (G)	107.78	53.14	30.53
	私校 (H)	312.59	62.99	44.64

資料來源：本文依據教育部（2022a，2022b）統計資料彙整計算。

註：E = C/(A + C)、F = D/(B + D)、G = A/B、H = C/D；均四捨五入至百分位數。

人員之「大眾」而言，本文所揭私校編制內職員雖屬「小眾」；惟在民主社會中，針對此等人數較少、較無發聲能力的相對弱勢群體，乃更有透過研究積極關切其應有權益的意義性與必要性。

而依據我國現行學校法制，本文所稱私校，係包括私立之大學、專科學校、高級中等學校、國民中學及國民小學等學校類級，至於私校「員額編制」相關之法律規範，除《私立學校法》（2014）外，另可見諸與各該學校類級相關的《大學法》（2019）、《專科學校法》（2019）、《高級中等教育法》（2021）、《國民教育法》（2016）等法律及其授權法規；茲據此彙整說明如下，使試圖藉以釐清私校編制內職員之法律定位。

一、《私立學校法》

《私立學校法》（2014）第 15 條第 2 項規定，董事會得置辦事人員若干人，並得納入所設私校「員額編制」；此外，本法即無任何有關員額編制之相關規範。惟另觀之《私立學校法施行細則》（2020）第 33 條第 2 項，則有「私立學校職員，由校長以合於學校主管機關規定參加『私立學校教職員保險』之資格者為原則遵用」之規定；其中，與「私校教職員保險資格」直接相關的《私立學校教職員保險條例》（1999）（1999 年廢止）⁵ 第 3 條，則於第 1 項第 3 款載明「職員須報經主管教育行政機關核備」，方具備被保險人資格⁶。

據此推知，不論是私校的「員額編制（表）」抑或其「職員（表）」，依法均需報經主管教育行政機關核備；換言之，

⁵ 1999 年為因應全民健康保險之實施，而將《私立學校教職員保險條例》併入原《公務人員保險法》，並修正公布後者全文及其名稱為《公教人員保險法》（立法院，1999），惟《私立學校法施行細則》（2020）迄未配合修正相關文字。

⁶ 相對於此，1999 年後取代《私立學校教職員保險條例》之《公教人員保險法》，其現行條文則僅規定「私立學校編制內之有給專任教職員」為本保險之保險對象（公教人員保險法，2023，第 2 條第 1 項第 3 款）；另《私校退撫條例》（2019）第 3 條亦有類似規定。

國家對於私校的人事管制密度可謂極高。故本文初步認為，就法制形式層面而論，《中華民國憲法》（憲法，1947）第 162 條既明文規定「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，則國家若欲對私校之員額編制進行監督，本應以「法律」（如《私立學校法》）規範為之，不但不應僅由「法規命令」（如《私立學校法施行細則》）逕行規定，且其所引《私立學校教職員保險條例》（1999）既已廢止⁷，主管機關亦遲未配合修正，未免存有行政怠惰之嫌。

再者，就法制實質內涵而論，國家即使透過「法律」監督私校之員額編制或職員進用，其規範本身亦應恪守目的性、必要性及衡平性等比例原則之要求（憲法，1947，第 23 條；行政程序法，2015，第 7 條），而不得過度干涉私校之辦學自由。循此，除諸如《私立學校法》（2014）第 44 條規定「學校法人之董事長、董事、監察人及校長之配偶及三親等以內血親、姻親，不得擔任所設私立學校承辦總務、會計、人事事項之職務」及《私立學校法施行細則》（2020）第 33 條第 3 項有關「教務、學生事務（訓導）、總務事務主管人員及會計、人事主管人員之年齡，均以不超過六十五歲為原則；其人事任用程序，應納入學校法人內部控制制度」等防弊規範，應尚屬符合比例原則外；若係嚴格控管私校所能或所應進用的職員「員額編制」，則國家即有就此進一步合理論證之必要。

二、《大學法》及《專科學校法》

《大學法》（2019）中關於「職員」之規定，僅有第 14 條第 4 項設有「國立大學職員之任用，適用公務人員、教育人員相關法律之規定；人事、會計人員之任用，並應依人事、會計有關法令規定」之明文⁸。此外，不但未對「員額編制」逕行明定設有任何規定，亦未言及「私校」職員任用等相關事項；然而，《大學法施行細則》（2020）第 14 條及《專科學校法施行細則》（2020）第 4 條，卻在母法未有授權條款的情況下，均有「私立大學（專科學校）教職員之員額編制，由各大學（專科學校）擬訂員額編制表，報教育部核定後實施」之規定。如此作法，似已增加法律所未規定之限制，而有違憲之虞（司法院釋字第 380 號解釋〔釋字第 380 號〕，1995）。

此外，大學於有關教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權（司法院釋字第 450 號解釋〔釋字第 450 號〕，1998），且教育部對各大學之運作僅屬於適法性監督之地位，其監督權之行使，自應符合學術自由之保障及大學自治之尊重，故立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制（釋字第 380 號，1995；釋字第 450 號，1998；司法院釋字第 563 號解釋，2003）。因此，即便是針對公立大學，教育部甚至法律亦應尊重其組織自主權，而不得透過「員額編制表」的核定程序，過分限制大學之組織自主權；執此對照同時擁有大學自治與私人興學自由的私立大學而言，國家自更遑論應予保留更多的自

⁷ 為因應全民健康保險之實施，於 1999 年將《私立學校教職員保險條例》併入原《公務人員保險法》，並修正公布全文及其名稱為《公教人員保險法》（立法院，1999）。

⁸ 另《專科學校法》（2019）第 18 條第 3 項，亦就「公立」專科學校有此相同規定。

主辦學空間（教育基本法，2013，第7條第1項）。

三、《高級中等教育法》

《高級中等教育法》（2021）第24條第1項規定「高級中等學校之組織設置及員額編制標準，由中央主管機關定之」，教育部在據此授權訂定的《高級中等學校組織設置及員額編制標準》（2018）中，除明定學校職員員額編制（第8條）並規定「私立學校應依本標準規定，擬訂組織規程及員額編制表，報各該主管機關核定」（第11條第2項）外，另於第9條設有「私立學校除依本標準規定設單位外，得視實際需要，設其他單位」（第1項）及「私立學校人事及會計員額設置，依私立學校法及相關規定辦理；學校財團法人董事會得置辦事人員若干人，並得納入所設私立學校員額編制」（第2項）之明文。故就此而論，私立高級中等學校就編制內職員之進用，只有較之公立學校「增置單位員額」之空間，而依法並無精簡員額甚或自主編制的職員進用彈性。

然而，若同時參照《高級中等教育法》（2021）第60條之規定，則私立高級中等學校僅有在違反有關「合格教師比率」之員額編制標準規定（第1項第2款），方會遭致主管機關依據《私立學校法》（2014）第55條之規定，予以糾正、限期整頓改善進而停止部分或全部之獎勵、補助甚至部分或全部班級之招生；若屬違反「職員」員額編制規定，則現行法中並無相關罰則。本文就此初步認為，相對於「教師」員額編制顯與學生學習品質息息相關，而使國家具有較大幅度的管制正當性；基於保留私人辦學較大自主空間

之觀點，《高級中等學校組織設置及員額編制標準》（2018）中有關「職員」編制相關規定，除人事、會計部門因防弊之須而容有國家適度介入之餘地外，其餘均應以供私校參照即可。

四、《國民教育法》

《國民教育法》（2016）第20條第3項規定「私立國民小學及私立國民中學，除依私立學校法及本法有關規定辦理外，各處、室主任、教師及職員，由校長遴聘，送直轄市或縣（市）政府備查」；另於第12條第1項後段，授權由教育部訂定「班級編制及教職員員額編制準則」。惟教育部在據此授權所訂定的《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》（2018）中，則未針對私校部分設有特別規定，故私校之職員員額編制似應完全比照公立學校，主管機關方可依據《國民教育法》第20條第3項之規定予以備查。

本文就此認為，《國民教育法施行細則》（2016）第16條既有「私立國民小學及私立國民中學經徵得其董事會及主管教育行政機關同意，得按公立國民小學及國民中學劃分學區之規定，分發學生入學，學生並免納學費；其人事費及辦公費，由直轄市、縣（市）政府依規定標準編列預算發給……」之例外規定，則除此揭型態外之一般私校，其「職員」人事費本係自行負擔，主管機關即似無管制私校職員編制之正當性⁹。故一如前述，除「教師」員額編制及其資格要件，因直接涉及學生之國民教育權，而較存在國家介入之正當性外，針對私校「職員」部分，則應以必要之最低管制為原則，以積極符應《憲

⁹ 否則，豈不直接規定所有私立國民中小學均依前揭條款，而全由直轄市、縣（市）政府編列預算發給職員人事費。

法》(1947)第167條第1款及《教育基本法》(2013)第7條第1項鼓勵私人興學之意旨。

綜整前揭法律規範而論，若私校(編制內、外)職員所提供之勞務內涵，相較於一般非公務機關受僱勞工並無顯著差異，且亦與學生之學習權、受教育權及教育公權力之行使、發動不存在直接關連，則國家即無介入干預私校職員編制的必要性與正當性；又針對私校編制內與編制外職員二者，實質上或亦可類比為一般公司行號中的正式員工與臨時員工，渠等與雇主間之勞動契約內容縱有差異，惟二者與國家間的實質法律關係亦並無軒輊。就此，均為探究私校編制內職員法律定位之際，所應比對斟酌之處。

參、私校編制內職員之法定勞動權益

論及勞動權益相關議題，大致上可從統合主義(corporatism)、勞動社會學及系統理論等三種不同觀點切入。首先，依據統合主義對於勞動關係的基本界定，乃是假設勞資雙方均團結在一個共同目標之下；故基本上，勞動關係即是一種勞資和諧的工作關係，且國家亦會主動進行介入、協調及管制，以達成勞資雙方彼此利益一致的共識結果(吳全成、馬翠華，2013；衛民、許繼峰，2009；Holley et al., 2016; Sloane & Witney, 2009)。在我國當前整體勞動環境中，政府確實透過立法規範勞資互動關係、主導勞動政策及勞動條件的形成，資方與勞工亦會各自形成團體組織，以維護成員利益並試圖發揮其政治影響力(王惠玲，1999；林佳和，2003)。

其次，所謂之勞動社會學觀點，其重要理論基礎乃是馬克思主義的勞動剩餘價

值(surplus value)及異化(alienation)等論述，此一理論從勞動者的觀點出發，關心勞動者的勞動尊嚴、勞動條件及集體行動之權利(張晉芬，2013)。此一觀點認為，在資本主義的生產模式中，勞動者出賣勞力以換取維持生活所需的工資報酬，但勞方運用勞力生產所創造的商品價值，本應屬於其與資方共有，然卻因資方掌控生產過程，導致勞力產出的商品價值全部成為資方所擁有，而勞方則與勞動本身、生產過程、產出價值及其他勞動者產生疏離；加之以勞動者彼此間無法發展工作及情感上的連帶關係，更使得資方乃可輕易對其進行勞動剝削(吳清軍，2015；張晉芬，2013；Vallas, 2012)。因此，依據馬克思主義的觀點，勞資雙方將呈現利益對立及衝突競爭之關係，所謂勞資和諧的勞動關係只是一種假象，甚至連國家也成為了資方的代理人(吳全成、馬翠華，2013；衛民、許繼峰，2009；Holley et al., 2016; Sloane & Witney, 2009)。

最後，有關係統理論對於勞動關係的基本假設，乃是主張勞動關係包括「國家、勞動者及其組織、資本家及其組織」等三個行為主體，此三個行為主體均有其各自不同的意識型態；其中，勞資雙方各自運用本身資源及相關策略，以試圖解決勞資問題，國家則扮演中立者的角色。此外，每個勞動關係系統都會產生特定規則，並以諸如法令規章、協議、行政措施等多元形式呈現；因此，系統理論取向的勞動關係研究，會更關注集體協商的相關議題(吳全成、馬翠華，2013；吳清軍，2015；衛民、許繼峰，2005，2009；Holley et al., 2016; Sloane & Witney, 2009)。

前述學理雖在觀點上或有差異，然勞、資雙方之權利義務關係乃以國家規範進行設定，不但堪稱為不同觀點之共識，

亦是現代法治國家之常態；因此，本文以下將分就個別勞動權與集體勞動權二大面向，歸納整理私立學校編制內職員的法定勞動權益，並藉此為探討相關規範妥適性之基礎。

一、個別勞動權

一如前述，私校編制內職員除尚無《勞基法》（2020）之適用外，亦未如編制外教師之可準用《教師法》（2019）相關專法之部分勞動保障條款；故有關其個別勞動權益內涵，僅能回歸《民法》僱傭契約此一勞動關係之最基層法律結構據以主張（王澤鑑，1999）。然而，由於《民法》（2015）係以「私法自治、契約自由」為基礎，當事人間之契約只要不違反法律強制或公序良俗，原則上均屬有效（第71條、第72條參照）；進一步而言，《民法》因將契約當事人視為地位平等之相對關係，故通常不會針對任何一方當事人予以特別關照，故相對於適用《勞基法》之私校編制外職員，編制內職員若僅得據此主張其個別勞動權益，在保障上恐乃望塵莫及。

按《民法》（2015）有關「僱傭」之定義，係謂當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服勞務，他方給付報酬之契約（第482條）；此與《勞基法》（2020）所稱「勞工」乃指「受雇主僱用從事工作獲致工資者」（第2條第1款）之界定，實屬一致。惟有關「報酬」之給付，《民法》僅就給付期限（第486條）有所規定，《勞基法》則設有「工資」專章（第三章：第21～29條）保障受僱人（勞工）之基本工資、加班工資、同工同

酬及其給付方式與保證機制等。再者，有關契約期限部分，《勞基法》第9條明定「有繼續性工作應為不定期契約」，僅有針對「臨時性、短期性、季節性及特定性工作」，得例外訂定「定期勞動契約」，且在「勞動契約」專章（第二章：第9～20條）中，亦設有雇主片面終止勞動契約限制條款（第11～13條）、最低服務年限約定限制（第15-1條）及資遣費（第17條）等諸多對於受僱人的保障規定。相對於此，《民法》則僅有「僱傭定期期限者，其僱傭關係，於期限屆滿時消滅」及「僱傭未定期限，亦不能依勞務之性質或目的定其期限者，各當事人得隨時終止契約」（第488條）等一般性規定，致使私校編制內職員的勞動契約，除不免處於風雨飄搖而可能隨時被迫終止之境況，在《民法》僅有如此簡略規範的前提下，若私立學校未能另與其編制內職員訂定更為具體詳細的勞動契約，亦將極易衍生相關勞資爭議。

最後，《勞基法》（2020）中另亦針對勞工之工作時間、休息、休假（第30～43條）、退休（第53～58條）、職業災害補償（第59～63條）及工作規則（第70條、第71條）等重要權益事項設有專章規範；凡此，均為當前私校編制內職員所無法比照援引¹⁰。

二、集體勞動權

集體勞動權係以《工會法》（2022）、《團體協約法》（2015）及《勞資爭議處理法》（2021）等勞動三法為規範核心，故以下乃據此分述。

¹⁰ 一如前揭註4所示，相對於此等《勞基法》均有完整規範之個別勞動權益重要事項，適用於私校編制內職員且同屬法律位階的《私校退撫條例》（2019），則僅就退休（第四章）、撫卹（第六章）、離職及資遣（第五章）等項有所規範。

(一) 團結權

《工會法》(2022)於2010年全文修正之際,除重申「勞工均有組織及加入工會之權利」(第4條第1項)外,另針對教育場域設有「教師得依本法組織及加入工會」(第3項)及「公立學校公務人員之結社組織,依其他法律之規定」(第4項)之相關特別規範;因此,本文所涉私校編制內職員,則因《工會法》並未就其限制,故除一如(編制內、外)教師得以自由選擇是否組織或加入產業工會及職業工會外,亦可組織或加入教師所不能的企業工會(第6條第1項)。

進一步而言,「企業工會」乃是結合同一廠場、同一事業單位、依《公司法》所定具有控制與從屬關係之企業,或依《金融控股公司法》所定金融控股公司與子公司內之勞工,所組織之工會(工會法,2022,第6條第1項第1款),故單一私立學校(含同一學校法人所設立的多所私立學校之一)內部,除教師以外的所有(編制內、外)員工,均具有組織及加入以各該學校為組織區域的企業工會,但同一學校內之企業工會,以組織一個為限(第9條第1項)。其次,「產業工會」係指結合相關產業內之勞工所組織之工會(第6條第1項第2款)¹¹,只要以相關產業為範圍(如教育產業),工會就有在此範圍之中自行決定組織範圍大小的權利,會員資格亦得由工會依其組織目的明訂於章程(故除可包括學校編制內、外之教職員外,亦可包含補習班教師、教育機關或學校之派遣人員、技工、工友等),至於產業的界限如何劃定、相關產業如何認定、組織區域如何確立,均應由工會自行衡量何等勞工具有相近的勞動處境與利害關係,進

而認定具有共同組織一個工會的可能性,此乃工會自治所應發揮的空間,而非國家法令應介入之範圍(工會法,2022,第12條)。至於「職業工會」,則指結合相關職業技能之勞工所組織之工會(第6條第1項第3款),惟其除應以同一直轄市或縣(市)為組織區域(第6條第2項)外,同一直轄市或縣(市)內之同種類職業工會,亦以組織一個為限(第9條第2項)。

(二) 協商權

依《團體協約法》(2015)之定義,團體協約係指雇主或有法人資格之雇主團體,與依《工會法》(2022)成立之工會,以約定勞動關係及相關事項為目的所簽訂之書面契約(第2條);而相對於教育場域較為熟悉的《教師法》(2019)相關規定而言,《團體協約法》除就團體協約之協商、簽訂、內容、限制、效力及存續期間均有專章規定外,針對無正當理由而拒絕協商之一方亦訂有罰則(第32條),故較顯完備。

此外,《團體協約法》(2015)既已賦予工會協商之權利,故若其他法律並無特別除外之規定,前揭私校(編制內)職員所組織或加入的企業工會、產業工會或職業工會,原則上自得依據《團體協約法》與相關雇主(私立學校或其所屬學校法人)進行勞資協商;然因《團體協約法》本設有「團體協約違反法律強制或禁止之規定者,無效」之原則性規定(第3條前段),故若相關權益事項已有法律依據,則會相對限縮團體協約之得約定事項。然如前所述,因私校「編制內職員」相關勞動權益事項,相對較為欠缺法律之直接規範,故反而留予渠等透過工會運用《團體協約法》與資方進行勞資協商的更大操作

¹¹ 如臺灣私立學校教育產業工會(無日期)即屬之。

空間；就此，或亦可正向督促教育、勞工行政主管機關及立法者，儘速積極面對私校編制內職員之應有勞動權益。

（三）爭議權

依《勞資爭議處理法》（2021）之定義（第5條第1～3款），勞資爭議係指勞、資雙方針對權利事項及調整事項之爭議；其中，權利事項之爭議為基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議（即「法律上之爭議」，dispute in law），調整事項之爭議則指對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議（即「利益上之爭議」或「事實上之爭議」，dispute in interest or dispute in fact）（曾大千，2015）。此外，勞工為達成其主張，得依法進行罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗的相關爭議行為（第4款）；但「勞資爭議，非經調解不成立，不得為爭議行為」且「權利事項之勞資爭議，不得罷工」（第53條第1項）。因此，本法對私校編制內職員自有其適用，且相對於依本法不得進行罷工此一爭議行為之教師（第54條第2項第1款），非屬教師之私校（編制內、外）職員亦不受其限制。

此外，相對於「公私立學校編制內教師」及「私立學校編制外職員」之勞動權益事項，均於《教師法》（2019）或《勞基法》（2020）及其相關法規中有所律定，而較易形成「『調整事項』權利事項化」的現象（尤其當其保障規範係屬單一標準時）。換言之，當法令規範內容愈趨嚴整時，雖應可謂當事人之福利愈受保障，然其透過爭議行為爭取福利上調的空間，亦將因此受到限縮；故就私校「編制內職員」部分而言，則因現行法制規範及其基本勞動保障極不完備，而使渠等顯較有運用爭議行為之可能空間。

肆、私校編制內職員應有之法律定位及其勞動權益保障

基於前揭有關私校編制內職員相關法律規範及其法定既有勞動權益，以下將進一步分就國家控管私校職員編制之必要性、私校編制內職員的社會保險事項及其個別勞動權益等面向進行討論。

一、國家控管私校職員編制之必要性

如前所述，有關私校職員編制之法律規範，除可見諸《私立學校法》（2014）及其施行細則外，另依私校所屬不同層級，亦可分別參照《大學法》（2019）、《大學法施行細則》（2020）、《專科學校法施行細則》（2020）、《高級中等教育法》（2021）、《高級中等學校組織設置及員額編制標準》（2018）、《國民教育法》（2016）及《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》（2018）等相關條文。然其中，包括《私立學校法》、《大學法》及《專科學校法》（2019）等「法律」，均並未針對職員編制或任用等相關事項有所明文規定，惟此等法律之「施行細則」卻均有「員額編制（表）或職員」須報主管機關「核定」之強制規範，此除在形式上已屬增加法律所未規定之限制，而恐有違憲之虞（釋字第380號，1995）外；就實質層面而言，主管機關透過核定之程序，其對私校職員人事的管制密度可謂極高，因而可能對私人興學自由及大學自治形成不具正當性之限制。

相對於此，中小學教育階段之《高級中等教育法》（2021）及《國民教育法》（2016），則就「職員員額編制」設有授權條款；然因其僅允許私校「增置單位

員額」(高級中等教育階段)或「比照公立學校」(國民教育階段),致使私校似無依法精簡員額甚或自主編制職員之規範模式,亦或有過度限縮私人興學自由的疑慮。本文就此認為,除基於類似前揭《私立學校法》(2014)第44條及《私立學校法施行細則》(2020)第33條第3項¹²等防弊之必要規範外,國家似乎並不存在嚴格控管私校所能或所應進用之「職員員額(編制)」之正當性;換言之,為保障私校辦學的自主空間以落實私人興學自由之《憲法》意旨,國家理應參照比例原則¹³謹守「非必要、不管制」的最低管制幅度。

進一步而言,縱使是編制內私校職員,其所提供的勞務內涵除與一般非公務機關之勞工無甚差異外,亦與學生之學習權、受教育權及教育公權力之行使、發動並無直接關連¹⁴,故國家本無介入管制私校職員編制之必要性。此外,私校中所謂編制內及編制外職員二者,事實上即等同一般公司行號中的正式員工及非正式(臨時)員工,渠等與雇主間之勞動契約內容縱有差異,惟與國家間的實質法律定位卻無軒輊,而均應歸屬私法關係無疑。

而若再就法律相關規範內涵觀之,國家控管私校職員的編制模式,卻又存在「員額下限」與「員額上限」二種迥異方向。首先,就中小學教育階段而言,依據前揭《國民教育法》(2016)、《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》(2018)、《高級中等教育法》(2021)及《高級中等學校組織設置及員額編制標準》(2018)所示,除國中小部分全無私校特別規定而應比照公校編制外,高級中等學校亦僅有私校「得視實際需要,設其他單位」及「董事會得置辦事人員若干人,並得納入編制」的外加員額明文,因此形成「員額下限」之法定規範效果。

其次,各級學校教育法規中,均有私校職員員額編制(表)須報教育主管機關備查¹⁵或核定¹⁶之明文,且若同時參照前揭《私立學校法施行細則》(2020)有關職員以合於參加「私校教職員保險」資格者為原則及《公教人員保險法》(2023)、《私校退撫條例》(2019)僅將私校「編制內」有給專任教職員納入適用對象之規定,即可推知主管機關基於必須按月補助私校編制內職員32.5%保險費¹⁷並撥繳

¹² 包括「學校法人之董事長、董事、監察人及校長之配偶及三親等以內血親、姻親,不得擔任所設私立學校承辦總務、會計、人事事項之職務」及「教務、學生事務(訓導)、總務事務主管人員及會計、人事主管人員之年齡,均以不超過六十五歲為原則;其人事任用程序,應納入學校法人內部控制制度」等。

¹³ 《行政程序法》(2015)第7條:「行政行為,應依下列原則為之:一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時,應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹⁴ 私立學校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(司法院釋字第382號解釋〔釋字第382號〕,1995),惟其所屬職員(不含兼任行政職之教師)充其量僅是協助私校表現此等公權力效果之行政助手。

¹⁵ 《國民教育法》(2016)第20條第3項。

¹⁶ 《高級中等學校組織設置及員額編制標準》(2018)第8條、《專科學校法施行細則》(2020)第4條及《大學法施行細則》(2020)第14條。

¹⁷ 《公教人員保險法》(2023)第9條第1項參照;另1999年廢止之原《私立學校教職員保險條例》(1999)第10條第1項亦有相同規定。

32.5% 退撫儲金¹⁸之財政負擔考量，在核備上亦將存在「員額上限」的實務運作效果。

因此，在法定規範與實務運作的效果交錯下，國家對於私校職員編制的員額控管，應將會呈現原則上比照公立學校員額卻又可能稍高的具體結果；如此而後，是否有助於促進私校經營績效或教育成果，則似乎並不存在任何顯著之關連。至於政府（含學校主管機關）依法所需補助、撥繳私校編制內職員若干比率之保險費或退撫儲金之規範，在法律並無其他明示的前提下，均僅能視為立法者基於憲法委託，而對此等社會保險相關制度所為之立法上自由形成空間（司法院釋字第 568 號解釋，2003；司法院釋字第 766 號解釋，2018），自不足以據此構成國家介入管制私校職員編制之正當性¹⁹。況且，教育部臺教人（五）字第 1090071902 號函（2020）既已知悉私立學校進用編制內、外職員之目的本各有不同，則更宜免除私校職員編制之管控以回歸私人興學的《憲法》意旨，至於若有涉及保障學生受教育權之事實考量，則應逕行針對相關事務成效或具體缺失依法監督，而均自始與私校編制內、外職員員額之多寡及國家是否管制毫無相涉。

而又如前所述，針對私校編制內職員法定勞動權益之保障，其於集體勞動權部分，業因 2008 年至 2010 年間相繼全文修正的《團體協約法》（2015）、《勞資爭議處理法》（2021）與《工會法》（2022）等勞動三法，並未專就私校「職員」有任

何特別限制，故私校編制內職員自得依法行使其集體勞動權，並據此主張相關權益。然而，相對於同屬私校但適用《勞基法》之編制外職員，以及適用（或部分準用）《教師法》（2019）相關專法勞動保障條款之編制內（外）教師，私校編制內職員在本無《教師法》適用或準用餘地的情況下，亦迄今未能納入《勞基法》之適用，致使其個別勞動權面向之法定保障較有欠缺；若未能儘早就此補強，恐迫使渠等僅能轉而運用集體勞動權之各種爭議行為，此將明顯不利於私校勞雇關係及學校教育之良性發展。據此，以下將先針對較無爭議的社會保險等進行討論，再而探討較具爭議的個別勞動基本權益。

二、私校編制內職員社會保險等事項

此處所稱社會保險等事項，主要包括私校編制內職員之健康保險、職業保險及退休金制度三者，其於此等事項因與編制外職員適用同一法律，或係存在替代性制度，故應屬較無爭議之個別勞動權益事項。

（一）健康保險

我國自 1995 年開始實施全民健康保險制度，有關原屬公保、勞保及農保之醫療給付部分，均整合併入全民健康保險之中；而依據《全民健康保險法》（2021）之規定，只要具有中華民國國籍或在臺灣地區領有居留證明文件者，原則上均應參加全民健保而為保險對象（第 8 條、第 9 條）。因此，私校編制內職員，因原則上均屬「專任」性質，故在投保身分上（第

¹⁸ 《私校退撫條例》（2019）第 8 條第 4 項第 4 款參照。

¹⁹ 事實上，有關適用《勞工保險條例》（2021）之私校編制外職員及其他一般勞工，其普通事故保險費亦有 10% 係應由中央政府補助（第 6 條第 1 項第 4 款、第 15 條第 1 款參照）；然於私校編制外職員所適用之《勞工退休金條例》（2019）中，則無政府應予提繳之相關規定（第 7 條第 1 項、第 14 條第 1 項及第 3 項參照）。

10 條第 1 項第 1 款第 1 目)並無任何疑義;就此,私校編制內職員之健康保險事項,與編制外職員或其他一般勞工均因適用同一制度而無差異。

(二) 職業保險

相對於《勞基法》原則排除公部門各業適用之規定方式(第 3 條參照),《勞工保險條例》(2021)第 6 條第 1 項第 4 款則反面將「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」明確規定「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」;又相對於《公教人員保險法》(2023)僅以編制內專任人員為保險對象(第 2 條第 1 項第 3 款),《勞工保險條例》則因未有相關限制,而就所有編制外人員均得適用。換言之,由於私校編制內職員係屬《公教人員保險法》之保險對象,故不得另為《勞工保險條例》之被保險人;然若思索 1999 年因實施全民健保,而廢止《私立學校教職員保險條例》(1999)將其與《公務人員保險法》整併為《公教人員保險法》,而卻未採取逕使私校全體教職員一體納入《勞工保險條例》被保險人之公、私分立模式,或有可資檢討的餘地。

故以現況而論,私校之編制內、外職員,其職業保險係分別適用《公教人員保險法》(2023)及《勞工保險條例》(2021),若暫不細究二者保險費(率)及保險給付間之差別,相對於編制外職員所適用的《勞工保險條例》,其保險給付項目計有生育、傷病、醫療、失能、老年、死亡等六項(第 31 條至第 65 條參照),編制內職員所適用的《公教人員保險法》,則僅有生育、失能、養老、死亡等四項保

險給付(無傷病及醫療給付,第 12 條至第 36 條參照)。另有關眷屬喪葬津貼部分,二者則皆有類似規定(公教人員保險法,2023,第 34 條;勞工保險條例,2021,第 62 條);至於《公教人員保險法》之育嬰留職停薪津貼(第 35 條),《勞工保險條例》雖未提及,惟私校編制外職員因依《就業保險法》(2022)參加就業保險,除得據此同享育嬰留職停薪津貼給付外,同時亦另享有其他給付、津貼或補助等(第 10 條參照)²⁰。就此,私校編制內職員的職業保險權益,似乎較編制外職員稍有遜色。

(三) 退休金制度

除前揭《勞工保險條例》(2021)之普通事故保險內含老年給付(第 2 條第 1 款,《公教人員保險法》亦有類似給付)外,《勞基法》(2020)另規定「雇主應按月提撥勞工退休準備金,專戶存儲」(第 56 條第 1 項)。2005 年 7 月 1 日起施行之《勞工退休金條例》(2019)則規定,本條例施行前已適用《勞基法》之勞工,於本條例施行後仍服務於同一事業單位者,得選擇繼續適用《勞基法》之退休金規定;但於離職後再受僱時,應適用本條例之退休金制度(第 8 條第 1 項)。一般而言,《勞基法》所規定者通稱「勞退舊制」,至於《勞工退休金條例》之規定則稱為「勞退新制」,二者均以「適用《勞基法》」之勞工為原則要件,且「依《私立學校法》之規定提撥退休準備金」者,即排除適用《勞工退休金條例》(第 7 條第 1 項參照)。據此,私校編制內職員僅得依據《私校退撫條例》(2019)加入私校教職員退撫儲金(第 3 條、第 4 條參照)。

²⁰ 包括失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業期間本人及眷屬全民健保保險費補助等。

就私校編制內、外職員所分別適用的《私校退撫條例》（2019）與《勞工退休金條例》（2019）相較而論，二者針對一次給付（一次退休金）或定期給付（月退休金）之領取及計算方式（第20條第2項及第3項／第23條第1項），基本上並無太大差異；且均規定基金運用收益若低於當地銀行二年定期存款利率，國庫則負有補足之法定義務（第10條第3項／第23條第2項）。而相對於《勞工退休金條例》僅雇主有為勞工提繳退休金（不得低於每月工資6%）之義務（第14條第1項）²¹，私校退撫條例則規定由教職員及私校、主管機關按月共同撥繳（第4條第1項），其費率則以個別職員本（年功）薪加一倍（約為全薪或稍高）之12%計算（第8條第4項）²²；就此約略計算，私校退撫儲金雖須由當事人負擔部分比例之提撥，然因其整體費率高於勞工退休金，故以同等薪資且個人同等提繳之案例相較，私校編制內職員的退休金制度權益，並無明顯不利之狀況。然進一步而言，私校編制內、外職員之退休金實質權益既無明顯差異，則似可逕將私校編制內教職員納入一般勞工退休制度，亦可藉此擴大基金規模。

三、私校編制內職員個別勞動基本權

如前所述，在私校各類教職員中，僅有編制外教師與編制內職員二者，迄今仍同屬不適用《勞基法》（2020）、亦不適用《教師法》（2019）的教育工作者；而理論上，因編制外教師（無論任教於公、

私學校之兼任、代課、代理及專案教師等）與私校編制內職員，其與學校間均屬私法契約關係（許育典，2007），故原則上理應適用《勞基法》為宜。又二者相較，目前編制外教師雖亦未適用《勞基法》，惟至少在中小學任職者，尚有《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》等《教師法》周邊法規部分條款，堪當引為個別勞動基本權益保障之依據，至於私校編制內職員則卻處於「勞動法令真空」狀態，若遇個別勞動相關爭議，恐僅能回歸《民法》（2015）一般僱傭關係甚或轉而運用集體勞動權之爭議行為謀求自身基本權益。

近年來，我國政府雖透過法律制定及行政措施等政策工具，嘗試介入並明確化各級私校及其教職員間的勞動關係（勞動條件及就業平等司，2015），惟針對私校與編制內職員間的勞動關係，卻因遲遲無法適用《勞基法》，導致其勞動基本權益無法獲得保障而持續存在爭議（全國教師工會總聯合會，2015）；有關私校編制內、外職員之個別勞動基本權益，茲列如表2所示。而依據表2內容對照，編制內職員除缺乏個別勞動基本權益之專法保障外，亦無基本待遇、不定期契約、工時、職業災害補償、法定請假規則及得依工作規則明確化勞動基本權利義務關係等，而於諸多面向均呈現明顯不足之現象。就此，除教育部曾行文有所行政指導外，法院亦有相關實務判決可資參照。

（一）教育部有關私校編制內職員相關行政指導

教育部臺教人（五）字第1090071902

²¹ 至於勞工個人則得在其每月工資6%範圍內自願提繳，且該自願提繳之退休金，不計入提繳年度薪資所得課稅（第14條第2項、第3項）。

²² 其中職員個人應提繳比率為35%，然並無得扣除個人綜合所得總額之規定。

表 2
私校編制內、外職員個別勞動基本權益比較

項目	編制內職員	編制外職員
適用法令	《民法》(2015)、《私校退撫條例》(2019)、《勞基法》(2020) 《公教人員保險法》(2023)等	
報酬	《民法》第 486 條 (給付期限)	第三章工資, 第 21~29 條
契約	《民法》第 488 條	第二章勞動契約, 第 9~20 條
工時等	(無)	第四章工作時間、休息、休假, 第 30~40 條
職業災害補償	(無)	第七章職業災害補償, 第 59~63 條
請假規則	(無)	勞工請假規則
工作規則	(無)	第九章工作規則, 第 70~71 條

資料來源：本文整理。

號函(2020)函文周知各級私校, 表明編制內職員並非《勞基法》適用對象, 渠等之退撫及保險事項分別適用私校退撫儲金制度及《公教人員保險法》(2023), 至於包括進用、差假等其他權益事項, 則應基於其與學校間之私法聘僱關係, 由各校於相關規章或聘約中訂定。此外, 復因私校編制內、外職員二者之進用目的本不相同、適用法令各異, 故各校應適時透過勞資會議等校內協商機制, 就編制內、外職員權益之差異妥善溝通、說明, 並具體落實於校內章則之中, 以合理維護同仁權益。

此外, 教育部(2020)除發布「鼓勵私立學校加發教職員資遣慰助金推動原則」, 透過補助各校加發資遣慰助金 35% 之經費, 以最高發給教職員六個月最後在職薪資的標準, 強化受資遣的教職員臨時生活保障。另依據「111 年度教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點暨作業手冊」(教育部, 2021), 則納入八項編制內職員勞動權益檢視指標, 具體要求各校

於管理規章中, 訂定編制內職員出勤、差假、加班、休假、工作時間時數等相關規定, 實質上並應等同或優於《勞基法》。就此推論, 教育部亦深知現行法對於私校編制內職員個別勞動基本權益保障確有不足, 故乃試圖予以補強; 惟此等措施終究僅屬行政指導, 未來仍須透過法律實定方可落實相關保障。

(二) 法院針對私校編制內職員之相關實務判決

與私校編制內職員相關司法實務判決, 主要乃以「確認僱傭關係存在」為主要爭點; 而事實上, 這正是《勞基法》(2020)以「不定期契約」為原則所形成的最重要勞動權益保障基礎²³, 至於不適用《勞基法》的編制內職員, 若僅依據表 2 所示《民法》(2015)第 488 條第 2 項之規定(僱傭未定期限, 各當事人得隨時終止契約), 除顯將處於極不穩定之狀態, 實務上亦恐滋生紛爭。

臺灣高等法院臺南分院 108 年度重勞上更四字第 2 號民事判決(2021)即認

²³ 《勞基法》(2020)第 9 條第 1 項:「勞動契約, 分為定期契約及不定期契約。……; 有繼續性工作應為不定期契約。」

為，私校編制內職員之退休、撫卹、離職及資遣等，應優先適用《私校退撫條例》，於本條例所未規定者，始應適用《民法》僱傭相關規定。此外，私校與職員間之法律關係本質上係屬僱傭契約，故針對本條例第 22 條未規範不適任職員得否資遣此一法律漏洞，應得由法院斟酌立法政策、社會價值及法律整體精神進行填補。此外，《勞基法》（2020）第 11 條第 5 款亦規定，勞工對於所擔任之工作確不能勝任時，雇主得預告勞工終止勞動契約；私校編制內職員雖不適用《勞基法》，然若職員已有不適任之情形，學校竟卻無法予以資遣，則未免過度保障渠等不適任者之工作權，而顯有失衡且亦不利於私校之健全發展。

再者，臺灣臺中地方法院 99 年度勞訴字第 99 號民事判決（2010）亦認為，既有大法官解釋所揭之大學自治範疇，並不及於其與職員間之僱傭關係；亦即大學職員之進用、資遣、退休等事項，並非《憲法》賦予大學自治之制度性保障範圍。此外，因解雇將使勞工喪失其工作，故雇主負有捨解雇而採用對勞工權益影響較輕處分之義務，如此方屬符合《憲法》保障工作權之比例原則價值判斷；且在解釋工作規則或團體協約有關懲戒解雇相關規定時，亦應採取較為嚴格之標準（最高法院 97 年度台上字第 920 號民事判決，2008）。進一步而言，私校編制內職員雖無《勞基法》之適用，然「比例原則」係乃具有《憲法》位階之法理，況僱傭關係事涉人民工作權之《憲法》基本權保障，在闡釋上自亦應有「解雇之最後手段性」及「懲戒相當原則」之適用。

伍、結論

綜上所述，私校編制內職員與國家

間之私法關係，雖與編制外職員無異，但卻因諸多法規適用上之不同，致而形成編制內職員的個別勞動權益，顯然不如編制外職員。就此，法院實務判決及主管機關雖基於維護私校編制內職員之應有勞動權益，而有若干見解或舉措，然若相關法制遲遲未能臻於完備，除或將導致權利義務規範不明而徒增勞資爭議外，亦顯無助於私校存立目的之達成。本文依據前揭探討，乃綜整三項結論如下。

一、國家與私校職員間係屬私法定位，且應無控管私校職員編制之正當性

私校編制內、外職員所提供之勞務內涵，相較於一般非公務機關受僱勞工並無顯著差異，且亦與學生之學習權、受教育權及教育公權力之行使、發動不存在直接關連；此外，其所謂編制內、外職員，事實上即等同一般公司行號中的正式、非正式員工，渠等與雇主間之勞動契約內容縱有差異，惟與國家間的實質法律定位均應歸屬私法關係無疑。故除基於法律防弊意旨所為之必要規範外，國家並不存在控管私校所能或所應進用之「職員」員額編制之正當性；換言之，為保障私校辦學的自主空間以落實私人興學自由之《憲法》意旨，國家理應參照比例原則謹守「非必要、不管制」的最低管制幅度。若有涉及保障學生受教育權之事實考量，則仍應恪遵依法行政原則，逕行針對相關事務成效或具體缺失予以依法監督。

二、私校編制內職員之集體勞動權及社會保險等事項，並不存在明顯落差

私校編制內職員就其集體勞動權及健康保險事項，因與編制外職員或其他一

般勞工適用同一法制而無差異；至於職業保險權益部分，較之編制外職員或稍有遜色，然與退休金制度權益類似，均並無明顯不利之狀況。而針對目前私校編制內、外職員雖適用不同法律，但實質上並無顯著大幅差異的職業保險與退休金制度二者，基於過往歷史脈絡或有其時代背景考量；然考量國家與私校編制內、外職員之法律關係本具同一性，故未來仍宜在法制層面上使其趨向一致。質言之，私校全體教職員若能一體納入《勞工保險條例》（2021），並進一步通案適用一般勞工退休制度，除可基於法律地位之不同，使其與公部門系統確立被保險人公、私二元分立模式，亦可藉此整合或擴大相關基金規模之實益。

三、為保障私校編制內職員應有之個別勞動基本權，或應使其適用《勞基法》

私校編制內職員因尚缺乏個別勞動基本權益之專法保障，就其待遇、契約、工時、職業災害補償、法定請假規則及工作規則等面向，均呈現明顯不足之現象；就此，除非法制上另有就其制定專法以資保障之規劃，否則即應嚴正思考使其儘速直接適用《勞基法》（2020）。然而，私校編制內、外職員與學校、國家間既均概屬私法關係，故原則上本應一體適用《勞基法》；且就法制規範層面觀之，若無《勞基法》所稱因經營型態、管理制度及工作特性等因素，而確有適用上之窒礙難行者，將私校編制內職員指定為《勞基法》適用對象，因僅屬行政作業範疇，在法制程序上亦顯較簡省。又因現行法制就私校編制內職員之個別勞動權確有保障之不足，致使渠等更有運用集體勞動權積極爭取自身權益的可能性與必要性；為避免徒

增勞資爭議、衍生校園紛擾，甚而影響學生之受教育權，教育及勞工主管機關實應就此期前正面因應，並積極發揮行政善意以主動保障教育場域中各該當事人的應有權益。最後，於此評估是否使其適用《勞基法》或制定專法之際，並建議主管機關針對私校編制內職員面向強化勞動監督、進行勞動檢查、協助提供輔導等類似舉措，以彰顯國家重視渠等教育勞動者之積極態度。

參考文獻

- 大學法（2019年12月11日）。
[University Act. (2019, December 11).]
- 大學法施行細則（2020年7月14日）。
[Enforcement Rules of the University Act. (2020, July 14).]
- 工會法（2022年11月30日）。
[Labor Union Act. (2022, November 30).]
- 公教人員保險法（2023年1月11日）。
[Insurance for Civil Servants and Teachers Act. (2023, January 11).]
- 中華民國憲法（1947年1月1日）。
[Constitution of the Republic of China (Taiwan). (1947, January 1).]
- 王惠玲（1999）。勞資關係之反思與再造。思與言，37（3），101-118。
[Wang, H.-L. (1999). Reflection and reconstruction of labor relations. *Thought and Words*, 37(3), 101-118.]
- 王澤鑑（1999）。債法原理（第一冊）。三民。
[Wang, Z.-J. (1999). *Principles of obligation law* (Vol. 1). Sanmin.]
- 民法（2015年6月10日）。
[Civil Code. (2015, June 10).]
- 立法院（1999）。審查「考試院、行政院函

請審議『公務人員保險法修正草案』，並廢止『私立學校教職員保險條例』及『公務人員眷屬疾病保險條例』」案第一次聯席會議紀錄。立法院公報，88(6)，441-466。

[Legislative Yuan. (1999). Review the “Draft Amendment to the Civil Service Insurance Law”, and repeal the “Private School Staff Insurance Regulations” and the “Regulations on Illness Insurance for Family Members of Civil Servants”. *Legislative Yuan Gazette*, 88(6), 441-466.]

司法院釋字第380號解釋(1995年5月26日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=380>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.380. (1995, May 26). <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=380>]

司法院釋字第382號解釋(1995年6月23日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310563>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.382. (1995, June 23). <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310563>]

司法院釋字第450號解釋(1998年3月27日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=450>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.450. (1998, March 27). <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=450>]

司法院釋字第563號解釋(2003年7月25日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=563>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.563. (2003, July 25). <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=563>]

司法院釋字第568號解釋(2003年11月14日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=568>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.568. (2003, November 14). <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=568>]

司法院釋字第766號解釋(2018年7月13日)。
<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=766>

[Judicial Yuan Grand Justice Interpretation No.766. (2018, July 13). <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=766>]

全民健康保險法(2021年1月20日)。

[National Health Insurance Act. (2021, January 20).]

全國教師工會總聯合會(2015年4月26日)。
保障勞工權益，不能說一套做一套 全教總要求正視私校教職員處境。
http://www.nftu.org.tw/news/news_view.aspx?NewsID=20150427090938F0FA

[The National Federation of Teachers Unions. (2015, April 26). *To protect labor rights and interests, one cannot say one thing and do another. NFTU demand to face up to the situation of private school staff.* http://www.nftu.org.tw/news/news_view.aspx?NewsID=20150427090938F0FA]

行政院勞工委員會(87)台勞動一字第059605號公告(1998年12月31日)。
<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?datatype=etype&N2=059605&cnt=1&now=1&lnabndn=1&recordno=1>

[Xing zheng yuan lao gong wei yuan hui (1998) tai lao dong yi zi di 059605 hao gong gao. (1998, December 31). <https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?datatype=etype&N2=059605&cnt=1&now=1&lnabndn=1&recordno=1>]

行政院勞工委員會（89）台勞動一字第0056818號函（2000年1月21日）。<http://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?datatype=etype&N2=0056818&cnt=1&now=1&lnabndn=0&recordno=1>

[Xing zheng yuan lao gong wei yuan hui (2000) tai lao dong yi zi di 0056818 hao han. (2000, January 21). <http://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?datatype=etype&N2=0056818&cnt=1&now=1&lnabndn=0&recordno=1>]

行政院勞工委員會勞動一字第 1030130055 號公告（2014年1月17日）。<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?searchmode=global&datatype=etype&mode=002&no=FE265401&keyword=1030130055>

[Xing zheng yuan lao gong wei yuan hui lao dong yi zi di 1030130055 hao gong gao. (2014, January 17). <https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDOC03.aspx?searchmode=global&datatype=etype&mode=002&no=FE265401&keyword=1030130055>]

行政程序法（2015年12月30日）。

[Administrative Procedure Act. (2015, December 30).]

私立高級中等以上學校退場條例（2022年5月11日）。

[Act Governing the Closure of Private Educational Institutions at Senior Secondary or Higher Level. (2022, May 11).]

私立學校法（2014年6月18日）。

[Private School Law. (2014, June 18).]

私立學校法施行細則（2020年5月14日）。

[Private School Act Enforcement Rules. (2020, May 14).]

私立學校教職員保險條例（1999年5月29日）。

[Insurance for Teaching and Other Staff of

Private School Act. (1999, May 29).]

吳全成、馬翠華（2013）。勞資關係（第二版）。一品文化。

[Wu, C.-C., & Ma, C.-H. (2013). *Industrial relations* (2nd ed.). Epinbooks.]

吳清軍（2015）。結構主義與經驗主義的制度研究及轉向——歐美勞動關係理論研究述評。《社會學研究》，3，196-221。

[Wu, Q.-J. (2015). Structuralist and empiricist institutional research and their transition: A review of the theories of industrial relations in Europe and America. *Sociological Studies*, 3, 196-221.]

李侑珊、林志成（2022年8月13日）。分發入學放榜 缺額暴增萬名 大學招生雪崩。中時新聞網。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20220813000351-260114?chdtv>

[Lee, Y.-S., & Lin, C.-C. (2022, August 13). *Fen fa ru xue fang bang, que e bao zeng wan ming, da xue zhao sheng xue beng*. China Times. <https://www.chinatimes.com/newspapers/20220813000351-260114?chdtv>]

林佳和（2003年3月22日）。統合主義下的勞工與政治。智邦公益電子報。<http://enews.url.com.tw/enews/18103>

[Lin, C.-H. (2003, March 22). *Labor and politics under corporatism*. Enews.url. <http://enews.url.com.tw/enews/18103>]

高級中等教育法（2021年5月26日）。

[Senior High School Education Act. (2021, May 26).]

高級中等學校組織設置及員額編制標準（2018年7月16日）。

[Organizational Setup and Staffing Standards of Senior High Schools. (2018, July 16).]

國民小學與國民中學班級編制及教職員員額

- 編制準則（2018年7月6日）。
- [Standards for the Class Establishment and Teaching Staff Establishment of Primary and Secondary Schools. (2018, July 6).]
- 國民教育法（2016年6月1日）。
- [Primary and Junior High School Act. (2016, June 1).]
- 國民教育法施行細則（2016年7月1日）。
- [Primary and Junior High School Enforcement Rules. (2016, July 1).]
- 許育典（2007）。*教育法*。五南。
- [Hsu, Y.-D. (2007). *Bildungsrecht*. Wunan.]
- 教育部（2020年4月9日）。健全私校教職員資遣制度，教育部透過補助措施，鼓勵各級私校加發資遣慰助金。教育部即時新聞。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=203308C253A9112C
- [Ministry of Education. (2020, April 9). *Jian quan si xiao jiao zhi yuan zi qian zhi du, jiao yu bu tou guo bu zhu cuo shi, gu li ge ji si xiao jia fa zi qian wei zhu jin*. News Update. https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=203308C253A9112C]
- 教育部臺教人（五）字第1090071902號函（2020年6月10日）。
- [Jiao yu bu tai jiao ren (5) zi di 1090071902 hao han. (2020, June 10).]
- 教育部（2021）。111年度教育部獎勵私立大專學校院務發展計畫要點暨作業手冊。<https://reurl.cc/7jpb7k>
- [Ministry of Education. (2021). *2021 jiao yu bu jiang li si li da xue xiao yuan xiao wu fa zhan ji hua yao dian ji zuo ye shou ce*. <https://reurl.cc/7jpb7k>]
- 教育部（2022a）。103學年至111學年各級學校職員數。<https://eds.moe.gov.tw/edust/webMain.aspx?sys=100&funid=eduout&funid2=B040300&cycle=4&outkind=1&outmode=8&defmk=1&outkind=1&fldlst=1111111111&codlst0=111&codlst1=1&dfknd=1212>
- [Ministry of Education. (2022a). *2014–2022 Number of staffs at all levels of schools*. <https://eds.moe.gov.tw/edust/webMain.aspx?sys=100&funid=eduout&funid2=B040300&cycle=4&outkind=1&outmode=8&defmk=1&outkind=1&fldlst=1111111111&codlst0=111&codlst1=1&dfknd=1212>]
- 教育部（2022b）。103學年至111學年各級學校學生數。<https://eds.moe.gov.tw/edust/webMain.aspx?sys=100&funid=eduout&funid2=B030100&cycle=4&outkind=1&outmode=8&defmk=1&outkind=1&fldlst=1111111111111111&codlst0=111&codlst1=1&dfknd=1212>
- [Ministry of Education. (2022b). *2014–2022 Number of students at all levels of schools*. <https://eds.moe.gov.tw/edust/webMain.aspx?sys=100&funid=eduout&funid2=B030100&cycle=4&outkind=1&outmode=8&defmk=1&outkind=1&fldlst=1111111111111111&codlst0=111&codlst1=1&dfknd=1212>]
- 教育基本法（2013年12月11日）。
- [Educational Fundamental Act. (2013, December 11).]
- 教師法（2019年6月5日）。
- [Teachers' Act. (2019, June 5).]
- 專科學校法（2019年5月8日）。
- [Junior College Act. (2019, May 8).]
- 專科學校法施行細則（2020年7月9日）。
- [Junior College Enforcement Rules. (2020, July 9).]
- 張晉芬（2013）。*勞動社會學*。政大出版社。
- [Chang, C.-F. (2013). *Sociology of labor*.

- Chengchi University Press.]
- 張晉芬 (2016)。勞動法律的身分限制及改革——一個人權觀點的檢視。《臺灣社會研究季刊》，102，75-113。
- [Chang, C.-F. (2016). Constraints on the entitlement to labor laws in Taiwan and a call for reforms from the perspective of human rights. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, 102, 75-113.]
- 曾大千 (2015)。教師法與勞動法之交會：論教師之法律地位。《師資培育與教師專業發展期刊》，8(1)，105-127。https://doi.org/10.3966/207136492015040801005
- [Tseng, D.-C. (2015). The intersection of the Teachers' Act and Labor Law: The legal status of teachers. *Journal of Teacher Education and Professional Development*, 8(1), 105-127. https://doi.org/10.3966/207136492015040801005]
- 曾大千、陳炫任 (2017)。從在學關係論大學學生校內勞動行為之法律定位。《市北教育學刊》，58，21-41。
- [Tseng, D.-C., & Chen, H.-J. (2017). The legal status of students' studentship: Based labor practices in colleges. *Journal of Education of University of Taipei*, 58, 21-41.]
- 勞工保險條例 (2021 年 4 月 28 日)。
- [Labor Insurance Act. (2021, April 28).]
- 勞工退休金條例 (2019 年 5 月 15 日)。
- [Labor Pension Act. (2019, May 15).]
- 勞動條件及就業平等司 (2015 年 1 月 14 日)。指定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) 適用勞動基準法常見問答。勞動部。https://www.mol.gov.tw/service/19851/19852/19858/14610/
- [Department of Labor Standards and Equal Employment. (2015, January 14). *Q&A of non-staffs in private school*. Ministry of Labor. https://www.mol.gov.tw/service/19851/19852/19858/14610/]
- 勞動基準法 (2020 年 6 月 10 日)。
- [Labor Standards Act. (2020, June 10).]
- 勞資爭議處理法 (2021 年 4 月 28 日)。
- [Act for Settlement of Labor-Management Disputes. (2021, April 28).]
- 最高法院 97 年度台上字第 920 號民事判決 (2008 年 5 月 1 日)。https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPSV,97%2c%e5%8f%b0%e4%b8%8a%2c920%2c20080501
- [Zui gao fa yuan 2008 nian du tai shang zi di 920 hao min shi pan jue. (2008, May 1). https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPSV,97%2c%e5%8f%b0%e4%b8%8a%2c920%2c20080501]
- 就業保險法 (2022 年 1 月 12 日)。
- [Employment Insurance Act. (2022, January 12).]
- 臺灣臺中地方法院 99 年度勞訴字第 99 號民事判決 (2010 年 11 月 5 日)。https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TCDV,99%2c%e5%8b%9e%e8%a8%b4%2c99%2c20101105%2c1
- [Taiwan taizhong di fang fa yuan 2010 nian du lao su zi di 99 hao min shi pan jue. (2010, November 5). https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TCDV,99%2c%e5%8b%9e%e8%a8%b4%2c99%2c20101105%2c1]
- 臺灣私立學校教育產業工會 (無日期)。關於我們。https://www.tpseu.org.tw/about
- [Taiwan Private School Employees Union. (n.d.). *About us*. https://www.tpseu.org.tw/about]
- 臺灣高等法院臺南分院 108 年度重勞上更四

字第2號民事判決（2021年1月26日）。

<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TNHV,108%2c%e9%87%8d%e5%8b%9e%e4%b8%8a%e6%9b%b4%e5%9b%9b%2c%2c20210126%2c2>

[Taiwan gao deng fa yuan tainan fen yuan 2019 nian du zhong lao shang geng si zi di 2 hao min shi pan jue. (2021, January 26). <https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TNHV,108%2c%e9%87%8d%e5%8b%9e%e4%b8%8a%e6%9b%b4%e5%9b%9b%2c%2c20210126%2c2>]

團體協約法（2015年7月1日）。

[Collective Agreement Act. (2015, July 1).]

衛民、許繼峰（2005）。勞資關係與爭議問題。國立空中大學。

[Wei, M., & Hsu, C.-F. (2005). *Labor relations and dispute*. National Open University.]

衛民、許繼峰（2009）。勞資關係：平衡效率與公平。前程文化。

[Wei, M., & Hsu, C.-F. (2009). *Labor relations balancing efficiency and equity*. Future Career.]

學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例（2019年5月1日）。

[Act Governing the Retirement, Bereavement Compensation, Discharge with Severance Pay Benefits for the Teaching and Other Staff of School Legal Persons and their Respective Private School(s). (2019, May 1).]

Holley, W. H., Ross, W. H., & Wolters, R. S. (2016). *The labor relations process*. Cengage Learning.

Sloane, A. A. & Witney, F. (2009). *Labor relations*. Prentice Hall.

Vallas, S. P. (2012). *Work: A critique*. Polity Press.

