

第一章 緒論

我們通常把「人事」解釋為用人治事或知人識事。「人事工作」就在於使事能得其人，人能當其事，謀求人與人、人與事的協調與統一。「人事行政」是政府的人事工作，具體的說，是行政機關對其所屬工作人員實施職位分類、選任、培訓、考核、獎懲、福利、退撫的方法和規範。而「人事制度」是從法律上或權利與義務的關係上研究人員的選拔和使用，屬於法規的研究、結構的研究，用意在於給人事管理和人事行政提供遵循的規程。因此，有些學者把「教育人事行政」引伸為國家教育行政機關對於教育人員實施的人員聘任、薪級、培訓、考核、獎懲、福利與退撫的方法與規範；¹另有些學者則以因素論，將「教育人事行政」解釋為國家行政機關根據國家的人事法規和政策，為發展教育事業和完成育人任務，對教育系統工作人員所進行的綜合性管理活動。²所以「教育人事制度」則是國家為教育人員規劃的一套法規，屬於結構層次的問題，藉由這個結構與法規的規定，使教育人員的選拔和使用達到有效率的境地的意思。

在教育人事行政或教育人事制度中最最重要的一個部分就是教師的聘任。根據教育部編的「國語辭典簡編本」的說明，所謂「聘任」就是「延聘人才擔任某項職務」的意思。另外，根據劉昊洲先生的定義，所謂「聘任」係指基於平等對待關係，聘請之一方以尊重之態度敦聘受聘者，因此受聘者應聘從事工作後，往往擁有較多獨立自主空間。³因此，我們可以總結這樣說，所謂「教師聘任制度」，就是國家為教師規劃的一套法規，屬於結構層次的問題，藉由這個結構與法規

¹孫成城，《中國教育行政概論》，（安徽）安徽教育出版社出版，1999年6月二刷，頁212。

²張繼正、周立、李權合編，《教育行政學通論》，（北京）華東師範大學出版社出版發行，2000年1月三刷，頁186。

³劉昊洲，《我國教育人事制度析論》，（台北）龍展圖書公司出版，民國八十二年九月初版，頁45。

的規定，使得國家對於教師的選拔能夠達到有效率的境地的意思。而教師聘任制度則是教育人事制度最核心的一環。

兩岸高等學校教師的進用，早期採取「任用」的方式，但目前都已採取「聘任」的方式辦理。這個改變代表的意義有二，其一，說明兩岸的社會同樣尊崇教師；其二，代表兩岸高等學校教師的人事制度能夠與國際接軌。

高等學校是社會中培育高等人才的所在，而高等學校中的教師更是社會中的優質人力，研究兩岸的教師聘任制度，將焦點聚光在高等學校，顯得特別具有意義，因此，本研究之標的定在高等學校的教師聘任制度。

第一節 研究動機、目的與問題

一、研究的動機

大陸高等教育的發展，明顯從一九八五年五月「中共中央關於教育體制改革的決定」發布開始，之後循著中共改革開放的路線方針發展至今，其間受到一九八九年六月四日「天安門事件」的影響，使得改革開放的步子曾經一度躊躇，但一九九二年二月鄧小平南巡以後，高等教育發展的步子始明顯加速邁開，而最重要的是現階段高等教育正處於一個前所未有的、較好的發展環境。在不受權力鬥爭與政治運動影響的情況下，大陸高等教育的發展在一段時間內可以充分發揮功能，並能滿足大陸人才市場的需求。特別是大陸在經濟高速發展以後，更有充裕的經費改善管理體制與相關人事措施，使得近年來大陸的高等教育的進展乃相得益彰。⁴

⁴范利民，《中共高等教育體制之取向》，(台北)桂冠圖書股份有限公司出版，民國八十五年十一月，頁 37。

另一方面，我國台灣地區自從解嚴以來，各大學興起大陸問題研究熱，各種領域的研究題材與項目，在質與量上已甚為可觀。但是唯獨對於教育人事制度的研究，卻付之闕如，尚待有心人士之灌溉，冀許引領研究風氣，並進一步成樹成林。

研究者服務於我國中央教育主管機關，長年參與教育人事制度的規畫與設計，在擘畫我國教育人事制度時，雖然可以參考國內其他行政部門的相關人事制度，或是公共政策、行政學與行政法方面的一些原理原則，但在需要參考實際案例發生背景的時候，則顯得資料欠缺，幫助不大；或許也可從外國取經，其資訊也許不少，但畢竟中外文化不同，所謂國情不同「橘逾淮則枳」。此時吾人將感嘆，若能與對岸的教育人事制度參照比較將大有助益。這方面的不足，早期先是因兩岸交流管道阻塞，資料無法取得，後來兩岸關係雖然進入交流密切時期，仍因公部門自我限制，欠缺有系統的鑽研，僅出現部分學者單純資料的收集，仍舊無法滿足規畫我國制度時參考的需要。個人覺得這是我國現階段教育人事制度設計規畫上的一大缺憾，有必要補強。

研究者對於兩岸各方面的研究均有濃厚興趣，特別是在教育的領域方面尤甚。因此，希望能夠在現有工作基礎之上，藉助有利的工作資源，就所瞭解的本國狀況，參酌蒐集到的有關海峽對岸的相關文獻，在教育人事制度，特別是高等學校教師聘任制度方面做較有系統的研究，相信所獲得的結果會對我國教育人事領域以及教育學術上提供很大的幫助。

二、研究的目的與問題

談兩岸的高等學校教師聘任制度，不得不提到蔡元培先生。他不

只是二十世紀初我國教育制度的創造者，特別蔡元培的教育實踐多在高等教育方面，因此，他更是高等教育的發軔者。蔡先生任北京大學校長時，提出大學的性質在於研究高深學問。他提倡學術自由，科學民主；主張學與術分校，文與理通科。將學年制改為為學分制，實行選科制，積極改進教學方法，精簡課程，力主自學，校內實行學生自治，教授治校。他的這些主張和措施，在北京大學推行之後，影響全國，以至有人稱他為自由主義教育家。

由於蔡元培的倡導，自由主義的高等教育學風在兩岸之間瀰漫開來。也因此，教師漸漸在兩岸的社會中，享有崇高的社會地位，在兩地社會受到尊崇。

高等學校的教師由於工作特性的要求，依法享有一定的專業自主權利。以台灣地區言，「中華民國憲法」第十一條：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」；「大學法」第一條：「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。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」；以及大法官釋字第四五號解釋：「大學自治屬於憲法第十一條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目」等等規定可證。⁵再以大陸地區言，「中華人民共和國高等教育法」第十條：「國家依法保障高等學校中的科學研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由。」同法第三十七條：「高等學校根據實際需要和精簡、效能的原則，自主確定教學、科學研究、行政職能部門等內部組織機構的設置和人員配備；按照國家有關規定，評聘教師和其他專業技術人員的職務，調整津貼及工資分配。」因此，高等學校的教師，因為從事授課、研究及輔導的角色，特性上強調學術的專業自主，職是之

⁵周志宏、陳舜芬主編，《學林分科六法—教育法規》，(台北)學林文化事業有限公司出版，民國八十九年十一月，頁8。

故，國家必須規畫一套合適的聘任制度來延聘教師，以促進學術的發展。

由於蔡元培主張以自由民主思想辦理高等教育，使得兩岸政府因為要追求學術發展，必須尊重教師專業特性，因此如何規畫有特色的教師聘任制度，以延攬優秀人才加入教師隊伍，從而是兩岸政府不可推卸的責任。本研究擬針對以下幾個部分加以探討：

- (一) 兩地高等學校教師聘任制度的功能。
- (二) 高等學校教師聘任制度與當地公務人員任用制度的關聯性。
- (三) 當地高等學校教師對這個制度的回應。
- (四) 高等學校教師聘任制度建立的過程是否民主以及制度本身是否含有民主機制的設計？
- (五) 高等學校教師聘任制度的內涵。

首先，關於兩地高等學校教師聘任制度功能的探討問題。由於研究本身不免碰觸到制度功能性的本質，因此，研究一開始，先要對於高等學校教師聘任制度的功能作一客觀性的分析與比較。換句話說，就是要進一步討論，兩岸特定一方的聘任制度對於當地高等學校教師（或較廣泛的一般社會大眾）所能提供的特定作用。

其次，關於高等學校教師聘任制度與當地公務人員任用制度的關聯性的探討，也是有必要的。因為，通常情形之下，政府雇用的教師行使的是教育公權力，與行使一般公權力的公務人員雖同樣具有「公」的屬性，但由於二者所具的特性與功能不一樣，前者強調學術自由與專業性，提供學術發展的功能，因此，政府與教師之間是以「行政契約」來約定教師的權利與義務，屬於聘任關係；而後者（指公務員）與政府之間屬於特別權力關係，提供的是公權力的貫徹執行。所以，

政府必然會以不同的人事制度來規範這兩種人員。然而，二者制度細節中有無類似之處？重點又各在哪裡？也是從事這項研究所不可忽略的。

第三，關於當地高等學校教師對這個制度的回應的探討，也是很重要的一个部分。因為，人事制度既是社會的產物，則規範高等學校教師的聘任制度自然也是社會文化的一部分。所以，一個制度與當地社會文化越能自然接軌，它存在的價值就越大，也才能持續為社會所支持與接受。而教師本身對其聘任制度的回應程度的調查，是一個嚴肅而不容易處理的問題，原因當然是目前兩岸之間交流仍處於非正常階段。這種情形之下，要對彼岸教師做調查研究，除必須投入相當的人力物力外，甚至不是想做就可以做的，它可能需透過某些非正規管道才能達成。但研究者以為，基於學術研究的需要，還是應該排除困難努力去達成。何況這種透過對特定人員的訪問與調查的研究方法，正可以彌補其他研究方法的不足。

第四，關於高等學校教師聘任制度建立的過程是否民主以及制度本身是否含有民主機制的設計的問題。具體的說，就是要從兩方面來檢驗高等學校教師聘任制度是否具有民主本質的問題。進行這個項目的研究，一方面要從外部來觀察，就是要針對教師聘任制度形成的決策程序是否由下而上，而不是由上而下的只由幾個人做下決定；⁶另一方面，也要從制度的內部去觀察，看看這個制度聘任教師的過程是否有民主機制的設計，以確保延攬師資的客觀公正性。這樣由內外對應加以檢查，就可瞭解制度的民主本質了。

最後關於高等學校教師聘任制度的內涵這個問題。在比較研究時重點要擺在兩岸高等學校教師聘任制度規畫內容的主要差異所在。進

⁶台灣地區的行政程序已有民主的規劃。相關規定見總統民國八十八年二月三日公佈的「行政程序法」。

行研究時，將以國內人事行政學界的一般分類為基礎來加以比較。比如說，劉昊洲先生在其相關著作中，就把聘任的內涵區分：「任用資格」、「任用程序」、「任用限制」等三大部分加以闡述；⁷再就國內教師聘任法制的架構來看，現行的「教育人員任用條例」也同樣以「任用資格」、「任用程序」、「任用限制」等三大部分來規範。所以，用這個架構與標準來說明兩岸高等學校教師聘任制度的內涵是符合一般通例的。而針對兩岸高等學校教師聘任制度的內涵加以對照與比較後，就能反映出兩岸高等學校教師聘任制度的特色、優點與缺點。

第二節 名詞界定

跟其他社會科學的研究一樣，進行本項研究之前，有幾個關鍵性的名詞或概念需要先行釐清。第一，何謂「高等學校」？第二，制度的時間切面，到底是從從什麼時候到什麼時候？是以中共那邊的時間階段來分，還是以我們台灣地區的時間階段來區分？第三，關於「教師聘任制度」的範圍到底有多大，一般的概念應包括哪些範圍？

一、何謂「高等學校」？

首先關於何謂「高等學校」的問題。此一名詞的「學校」部分，屬於一般性名詞，沒有定義的必要。至於「高等」的部分，它是對照所謂的「普通」或是「初等」、「中等」的概念來的，但是因為「高等學校」的稱法，在台灣地區並不通行，所以一般人士仍不習慣。反觀中國大陸地區，「高等學校」卻已是一般法律、法規的法定用語，使用甚是普遍，例如一九八六年十二月十五日中共國務院發布的「普通

⁷劉昊洲，《我國教育人事制度析論》，(台北)龍展圖書公司出版，民國八十二年九月初版，頁17-64。

高等學校設置暫行條例」為是。也因此，可以簡單的說，本研究所稱的「高等學校」，其實就等於台灣地區慣稱的所謂「大專校院」，也就是實施「高等教育」的學校。

二、 選定比較的時間

緊接著要釐清的是本研究所指的「聘任制度」涵蓋適用的時間，究竟是以大陸的進展來區分，還是以台灣地區的制度演進時間來區分？關於這個問題，與前一個名詞選用「高等學校」的道理是一樣的，就是必須以大陸的制度演進作為時間切割的依據。原因不外乎：第一，既然大陸的制度是本研究被比較的對象，進行研究時當然要以它的標準（或習慣）來取捨才合乎需求；第二，是大陸的政治發展從長期的歷史觀來看，屬於變化比較大的一個地區，因此，它的制度發展在各個階段會有不同的結果，而這在作制度比較時會比較有研究價值；第三，是台灣已發展到民主社會階段，政策的更迭相對比較不會受到政治因素的影響，因此，制度的演變相對較穩定。因此之故，在時間階段的劃分上，本研究是以中國大陸的觀點為基準的。

既然選定以中國大陸的制度演進為劃分時間的基準，本研究將聘任制度的比較時間定在大陸改革開放以後到現在的時期，這樣的比較會較有意義。因為中國大陸在一九七八年十二月舉行中共十一屆三中全會標舉「改革開放」的大旗以後，已經逐漸走上所謂的「有中國特色的社會主義」，在經濟制度上比較接近市場經濟的模式，使得制度發展較有一定的軌跡可循，與台灣地區的制度發展性質較為趨近，這樣作為比較的標的，比較具有意義。

三、 教師聘任制度的範圍

最後要釐清的是關於教師聘任制度的範圍問題。在前面第一段的地方，研究者首先定義了「教育人事行政」這個名詞，說所謂「教育人事行政」就是國家教育行政機關對於教育人員（主要是教師）實施的人員聘任、薪級、培訓、考核、獎懲、福利與退撫的方法與規範。依照以上的說法，可知道「聘任」是教育人事不可或缺的一個部分。但到底「聘任」的範圍有多大呢？一般的說法，它包括哪些重要部分呢？這事牽涉到研究的本質，必須格外予以重視。

參考我國現行教師聘任法律—「教育人員任用條例」的架構以及學術上相關學者的論述，所謂「聘任」的範圍應該包括「聘任資格」、「聘任程序」與「聘任限制」等三個部分。什麼叫做「聘任資格」呢？就是指政府或學校訂定的一套標準或條件，根據這個標準用為遴選錄用教師的途徑，因此，不具備這個標準的人，就不可能成為教師。又什麼叫做「聘任程序」？就是政府或學校讓一個符合聘任資格的人成為教師的過程，包括由誰建議以及誰有聘任權等的實質性規定。至於「聘任限制」的意義，就是泛指教師不得具有之情事，包括教師候選人如具有該等情事，學校即不得聘任，以及現職教師如具備了特定的情事，則學校就應經過一定程序予以解聘或不續聘的雙重意思。

由以上的說明，本研究所指涉的範圍以及概念，大概可以做這樣的一個界定：第一，它研究比較的是兩岸高等學校（或稱大專校院）的教師人事制度；第二，它研究的只是兩岸高等學校（或稱大專校院）教師的聘任制度，而不研究其他包括待遇、考核、退休撫卹方面的人事制度；第三，本研究進行比較時，將把範圍侷限在與兩岸高等學校教師的「聘任資格」、「聘任程序」、「聘任限制」以及其他與聘任有關的一整套法規規定之上。最後當研究的範圍與概念確定後，再把時間因素定上去，這樣本研究的研究題材，就是指西元一九七九年以後到

目前長達二十三年期間關於兩岸高等學校教師聘任制度的比較研究。

第三節 研究設計

一、研究方法與途徑

研究問題確定後，研究方法即應隨之確立，否則研究之方法與途徑即無法掌握。大體而言，本研究要以制度研究為主，以觀察法、比較法、分析法為經，參以演譯法、歸納法之為緯，以獲取最可靠、最有效的研究結果。

參考劉昊洲先生在《我國教育人事制度析論》大作中之說明，所謂「觀察法」，指根據既定研究目的，對社會現象作有計畫與有系統的觀察，然後就觀察所得做客觀性解釋的一種研究方法。「比較法」指以客觀態度就兩種制度或學說加以比較，分析其異同區別的研究方法。「分析法」指就某一錯綜複雜情況，條分縷析，層層撥開，使之獲得完整而合理的解釋之研究方法。所謂「演譯法」指以普遍的原理推用於特定的事實，即以普通經驗和類似事實為根據，推論及於其他之研究法。至於「歸納法」則指充分留心欲研究的物象或事理，分門別類予以整理，以求得其一貫共通之點，發現其原理，更由種種原理而歸納至最高之原理的研究方法。

由於本研究是對兩岸的高等學校教師聘任制度作比較，所以研究方法主要是以觀察法、比較法以及分析法來進行的。而為了獲得實證的佐證，研究中也將以部分「調查法」加以補充，以得到最接近真實的狀況。

二、分析架構

從以上「研究理論」、「研究方法」及「研究假設」三個部分的說明，可以明瞭本研究所要達到的目的。基本上，是要藉著與海峽對岸的比較，找出台灣地區高等學校教師聘任制度的異同、優劣之處或是各自的特點，做為未來規劃我方大專校院教師聘任制度時參照的一面鏡子，所謂「知己知彼，百戰不殆」，就是這個道理。這已在前面幾個地方一再提到過，不再多加贅述。茲為易於理解，謹進一步把本研究的架構具體化如下：



(大陸地區環境系統)

(台灣地區環境系統)

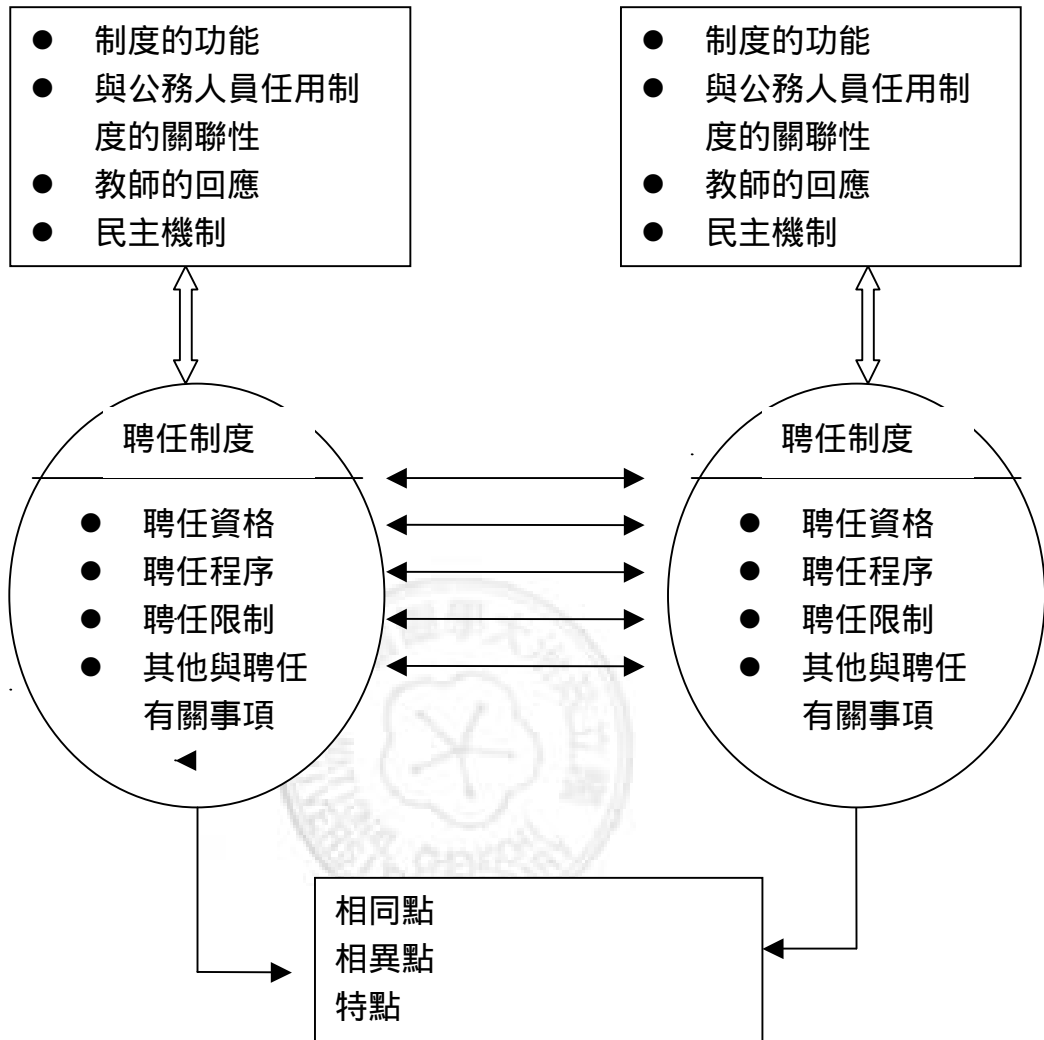


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：作者自製

三、研究的流程

為確保研究的實現，本研究的流程主要內容分為下列四大部分：

(一) 研究前的準備階段

正式進行研究之前的準備工作必須做好，這個階段首先要確定研

究問題、閱讀相關文獻並索取相關文件、提出論文的研究計畫。並持續與指導教授請教、討論，以期獲致最精實的研究結果。

（二）訪問過程階段

事先設計問卷，分別透過管道進行訪問，包括本地與大陸的相關對象，並對訪問結果加以整理。

（三）資料的整理與分析階段

就各項資料，包括文獻資料與調查所得的第一手資料，加以整理、吸收、分析、比較後，做成有系統的研究資料，加以利用。

（四）撰寫研究報告階段

這個階段，研究者要以大部分時間，用心的撰寫報告，把研究成果以文字或數據加以呈現。

四、研究的限制

本研究縱由研究者投入心力與時間進行研究，惟仍有一些不容易克服的限制，進一步說明如下：

（一）方法的限制：本研究誠如前面所述，是採取以制度法、比較法、分析法、觀察法為經，以演譯法、歸納法為緯之研究方法，縱然原計畫中要進行所謂的意見調查或訪談，但因兩岸長期隔閡，終因突發的嚴重急性呼吸道症候群的衝擊，進行不算順利。

（二）資料的限制：亦如前述，目前國內研究教育的專家學者可謂人才濟濟，而研究公務人員人事制度者亦不乏其人，但同時研究教育與人事者卻鳳毛麟角，因此，有關教育人事的研究資料也就相對的稀少。所幸研究者因為從事我國教育人事制度的規劃與執行已有一段時日，所獲取的經驗與資料正可以彌補上項的缺憾。但對於大陸方面資料的蒐集成果，則不盡如意。

(三) 時間的限制：本研究自資料蒐集、研擬架構到計畫完成，均需相當時間，但因研究者仍服有公職且擔任主管職務，平常案牘勞形，難有空閒時間進行研究。因此，只好加強時間管理或一小時當二小時來用，但完成時間仍遠遠落後原先的計畫。

第四節 研究的預期成果

依照前節的說明與分析，本項研究完成後，是我國針對兩岸教育人事制度作比較研究的一份成果，它所代表的意義相當不凡。茲將可能獲得的成果列述於後：

(一) 促動我國主管教育行政機關重視與對岸在教育人事制度方面的良性競爭。前面已提到，研究者此次竭盡力量蒐集資料研究兩岸高等學校教師聘任制度，針對兩岸制度的異同及特色之處作有系統的比較研究，算是一次創舉，期望在本項研究之後，能夠帶動國內公務界或者學術界的研究風潮。

(二) 提供國人瞭解對岸教育人事制度的機會與管道。藉由研究的調查訪問，啟動這方面的研究管道，當然會熱絡今後從事此一研究或相互了解的方便之門，有助於這方面研究素質的提高。

(三) 藉由透析兩岸教師聘任制度與公務員任用制度的關聯性，可提供瞭解兩地公教內涵的機會。因為教育人事制度屬於公部門人事制度的一支，二者之間的關聯性如何，本就屬於此次研究的主題之一，經由研究的結果應能認識兩岸教師聘任制度與當地公務人員任用制度的相關性，進而會更有機會了解公教的內涵。

(四) 可提供瞭解制度規劃與社會多元文化以及兩地政治民主關聯性的機會。本研究的調查結果將描繪出兩岸之間不同的社會文化制度，以及如何孕育出不同的制度、民主機制的運作模式、教師們對

此制度所作回應等重要環節，相信會有助於對兩地環境系統狀態的瞭解。

（五）經由調查管道的建立，可促進學術交流的機會。對岸的調查訪問渠道本就不順暢，經過此次調查訪問之後，已建立了可觀的聯繫管道，正可以提供日後進行類似研究的一些參考模式。

