

## 第二章 兩岸高等學校教師聘任制度概論

### 第一節 制度的現況與發展

在前面一章，我們曾提到何謂教師聘任制度，也談到教師聘任制度的範圍問題。為了進一步深入瞭解我們所要比較的主題，我們將在本章討論兩岸高等學校教師聘任制度的現況與發展。但因第一章所述，本研究已將研究的期間鎖定在大陸改革開放以後到現在的期間，所以，本章敘述的重點擺在對岸「改革開放」以後兩岸的高等學校教師聘任制度的現況與發展方面。

#### 一、 台灣地區教師聘任制度的現況與發展

政府遷台迄今，政治經濟方面均有重大的變革，大學教育的發展，也因社會開放、經濟繁榮、資訊快速累積等因素，得以快速擴增。一九四九年時候，台灣只有一所大學（即國立台灣大學）、三所獨立學院（分別是一所工學院、一所農學院和一所師範學院），學生總數僅五千餘人。半世紀以後的今天，大學校院截至二〇一一年七月底（九十學年度）止已達一百五十四所（含軍警校院及空中大學），<sup>1</sup>學生數逾一百一十八萬多人。<sup>2</sup>在此期間，國民所得也從一百三十七美元增加到一萬一千六百三十七美元，<sup>3</sup>可以說，高等教育的發展和整個社會經濟的發展息息相關。

在這個發展的過程中，有幾個重要的里程碑，其一是私人興學的力量助長了高等教育的發展。從一九五三年台灣有了第一所私立學院開始，目前在全部高等學府中，私人設立的學校已超過一半；其二是一

<sup>1</sup>教育部統計處編印，《中華民國大專校院概況統計》（台北），民國九十一年三月出版，頁 378。

<sup>2</sup>同註 1，頁 58。

<sup>3</sup>《中華民國重要統計數據一覽表》，見行政院新聞局網站，  
<http://www.gio.gov.tw/info/98html/stat-c.htm>

九七四年第一所技職體系的大學校院設立，確立了一般大學和技職教育雙軌發展的政策；其三是一九九四年修訂大學法，確定了大學自治和學術自主的原則。<sup>4</sup>

遷台後台灣的高等教育從簡陋到發展，也從菁英走向普及，從管制走向開放，從一元化走向多元化；同時，社會的變遷，產業的轉型和觀念的更新，均對大學教育產生衝擊。而台灣高等教育的發展過程，除了前文提到的各項外在環境因素的影響外，很重要的一個關鍵，就屬高等學校相應制度的建立了。

這裡提到高等學校的「制度」，指的是一套引導或規範高等教育運作與發展的各種規定或架構。它包含學術、教務、學務、財務、預算、會計及人事的幾個面向的集合。七十年代以後台灣地區高等教育之茁壯發展，就是仰賴這一套制度，也由於這一套制度，讓台灣在上一世紀九十年代初期曾贏得美國《基督教科學箴言報》，將中華民國選為世界的「明日之國」的美名。<sup>5</sup>

本研究的標的既然是兩岸高等學校的「教師聘任制度」，顯然有必要加以說明七十年代以後台灣地區高等學校教師聘任制度的發展情形。為了便於比較，研究者依據幾個與聘任制度有關的重要法規的制修訂或頒布為準，將台灣地區教師聘任制度的發展，區分以下的幾個階段加以說明：

#### （一）法制萌芽時期——一九七九年到一九八五年

一九八五年五月一日「教育人員任用條例」制訂公布實施，是台灣地區高等學校教師聘任制度一個很重要的里程碑。在這以前，教師聘任制度的相關規定均以行政命令的形式出現，缺乏整體法制的建

<sup>4</sup>教育部編印，《大學教育政策白皮書》（台北），民國九十年七月出版，頁9。

<sup>5</sup>李建興，《台灣海峽兩岸教育研究》，（台北）五南圖書出版有限公司出版，民國八十二年一月初版一刷，頁151。

構。這個時期的聘任法制雖然尚未建立，但因「教育人員任用條例」的制訂，緣起相當早的一段時間（從一九七七年就組成專案小組進行研議工作），所以，這個階段被認為是台灣地區高等學校教師聘任法制的萌芽時期。

基本上，這個時期的高等學校教師分為教授、副教授、講師、助教四個等級，這個分級是「大學法」及「專科學校法」中的規定。據此，主管教育行政機關再訂定「大學及獨立學院教師聘任待遇規程」及部分較次要之法規合併構成當時的教師聘任制度。其構成的法規體系列表如 2-1：

表 2-1 台灣地區 1979-1985 高等學校教師聘任重要法規

主(次)要	法規名稱	公(發)布、修訂	備註
主要	「大學法」	1948、1、12 公布 1982、4、16 修訂 1982、7、30 修訂	大學校院教師分為教授、副教授、講師、助教四級
主要	「大學規程」	1929、8、14 發布 1974、7、15 修訂 1984、4、19 修訂	規定大學教師資格由教育部審定、大學教師評審委員會之職掌為評審有關教師之聘任、升等、解聘及學術研究等事項
主要	「專科學校法」	1948、1、12 公布 1976、7、3 修訂	專科學校教師分為教授、副教授、講師、助教四級
主要	「大學及獨立學院教師聘任待遇規程」	1940、8 發布	規定大專校院教師之

	任待遇規程」 (專科學校教師之聘任及待遇，得比照本規程辦理)	1973、1、31 修訂 1981、3、20 修訂 1997、6、11 廢止	聘任程序、聘期、薪級與敘薪、基本授課時數、兼課、待遇標準等事項
主要	「大學及獨立學院教師資格審查規程」	1973、6、22 修正 公布	規定大專校院四級教師之聘任資格、審查程序
次要	「專科學校規程」	1931、3、26 發布 1978、5、9 修訂 1982、10、14 修訂	規定專科學校教師評審委員會的職掌。
次要	「台灣省公立學校教師及職員遴用辦法」	1983、1、28 教育部核定	規定專科學校教師遴用資格，依大學及獨立學院教師資格審查規程、遴用程序、聘期、遴用限制等相關事項
次要	「大學及獨立學院教師資格審查規程施行細則」	1973、10、8 修正 公布	屬於「大學及獨立學院教師資格審查規程」之補充性規定
次要	「專科以上學校教師資格審查補充實施要點」	1983、7、14 發布	規定大專校院教師送審著作，經檢舉或經審查發現抄襲者，得成立專案小組審議評定之
次要	「教師資格審查注意事	不詳	規定大專校院教師資

	項」		格審查表件之填寫、附件等相關事項
次要	「專科學校專業及技術教師遴聘辦法」	1979、11、21 發布	規定專科學校得遴聘富有實際技術經驗之人員，以擔任專業或技術科目之教學

資料來源：作者自製

這個階段的台灣高等學校教師聘任制度，在時序上處於建立完整法制的前期，因此，制度上的若干觀念甚為進步，實務作法上也已頗有規模，是法制萌芽的時期，值得進一步再予說明。

## （二）法制建構時期——一九八五年到一九九五年

前段已提到「教育人員任用條例」的訂定，是台灣地區高等學校教師聘任制度一個很重要的里程碑，更是影響整體教育人事法制非常深遠的一件大事。因此，有必要進一步詳細說明「教育人員任用條例」制訂的過程、立法精神以及重要內容。

在一九七七年初，教育部鑒於各方對建立教育人事制度之關懷與期望之殷切，且為樹立優良教育風氣，以求教育之健全發展，及溝通人事管道，促進公教人員人事之交流，乃著手建立完整之教育人事法制。政策既定，教育部就成立「教育人員任用條例草案研訂委員會」負責草擬工作，經半年的努力完成初稿，再陳報行政院審查，並依慣例由行政院、考試院會銜函送立法院審議，最後於一九八五年五月一日經總統明令公布施行。整個法案建制的時程長達八年，歷經三位教育部長，是一件艱鉅的法制工程。

「教育人員任用條例」的制訂，係著眼於「教育為國家建設之根

本，欲期其發展及改進，除寬籌經費、充實設備外，更須有優秀之教育人員，而優秀教育人員之聘任，則有賴於健全之教育人事制度。我國公務人員、軍事人員現均已有其完整之人事制度，即通稱之『文官制度』、『武官制度』，唯獨教育人員尚付闕如。爰先從制訂本任用條例著手，而後次第及於俸給、考績、服務等條例。<sup>6</sup>所謂「教育人員」，依該條例第二條的規定，指公立各級學校校長、教師、職員、社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員。而本研究所涉及的高等學校教師當然屬於其適用對象之一。

「教育人員任用條例」分「總則」、「任用資格」、「任用程序」、「任用限制」、「任期」及「附則」等六章，共四十三條，主要內容如次：

- 1、 明定本條例之適用範圍。
- 2、 明定各級學校校長、教師之聘任資格。（本研究應特別注意有關高等學校教師聘任資格之設定）
- 3、 明定各級學校職員之聘任資格。
- 4、 明定社會教育機構專業人員、學術研究機構研究人員之聘任資格。
- 5、 明定教育人員之聘任程序。
- 6、 明定教育人員之消極聘任資格。
- 7、 明定教育人員之聘期。

其實，把「教育人員任用條例」的內容切開來看，它的主要架構仍不脫前一階段各項主要規定的綜合體。就以高等學校教師為例，「教育人員任用條例」的「聘任資格」一章，從第十四條到第十九條，是規定高等學校教師的聘任資格，它與前一階段的主要法令——「大學及獨立學院教師資格審查規程」的第三條到第七條的規定雷同；又「教

---

<sup>6</sup>教育部教育年鑑編纂委員會編著，《第五次中華民國教育年鑑》，（台北）正中書局印行，民國七十四年十二月台初版，頁 79。

育人員任用條例」的「聘任程序」一章，其中第二十六條第一項第二款、第三款有關專科學校與大學、獨立學院教師聘任程序的規定，也是沿襲「台灣省公立學校教師及職員遴用辦法」中的相關規定而來的；又再如「教育人員任用條例」的「任期」一章，其中第三十七條規定專科以上學校教師的聘期，我們同樣可以在前一階段的「大學及獨立學院教師聘任待遇規程」與「台灣省公立學校教師及職員遴用辦法」兩項法令中找到蛛絲馬跡。職是之故，我們似乎可以這樣說，「教育人員任用條例」雖然是教育法制上的一個里程碑，但它是歷史的延續，絕不是突然出現的一個創制性立法，只是它是以較進步的法制形式，把過去相關法令集中呈現在一起。同時，這個發現也證明，前面所提的「法制萌芽時期在制度上的若干觀念甚為進步，實務作法上也已頗有規模」的說法了。

正因為教育人員任用條例的制訂，是台灣地區教育人事法制上的一件大事，所以本研究不厭其煩的加以敘述，目的在使讀者瞭解它的重要性。一方面當然也要藉此導出高等學校教師聘任制度的輪廓，以逐步窺其全貌。茲將這個時期的聘任法制列表為表 2-2：

表 2-2 台灣地區 1985-1995 高等學校教師聘任重要法規

主要 / 次要	法規名稱	公(發)布、修訂	備註
主要	「大學法」	1994、1、5 修訂	設「教師分級與聘用」專章：調整大專學校院教師等級、規定教師之聘任、置專業技術人員、設三級教師評審委

			員會等事項
主要	「專科學校法」	1995、1、8 修訂 1995、6、29 修訂	規定專科學校教師分為教授、副教授、講師、助教四級
主要	「教育人員任用條例」	1985、5、1 公布 1990、12、19 修訂 1994、7、1 修訂	規定高等學校教師的聘任資格、聘任程序、聘任限制、聘期等事項
主要	「教育人員任用條例施行細則」	1987、7、3 發布 1993、9、29 修訂	屬於「教育人員任用條例」的補充性法規
主要	「大學及獨立學院教師資格審查規程」	1973、6、22 修正公布 (繼續適用)	規定高等學校四級教師之聘任資格、審查程序
次要	「大學規程」	1985、7、30 修訂 1991、5、20 修訂 1991、11、1 修訂 1994、8、26 廢止	規定大學教師資格由教育部審定、大學教師評審委員會之職掌(廢止後改訂為「大學法施行細則」,相關規定並移至於新「大學法」)
次要	「大學法施行細則」	1994、8、26 發布	規定專業技術人員之分級,由教育部



			定之
次要	「專科學校規程」	1985、7、30 修訂 1988、8、1 修訂 1994、6、10 修訂	規定專科學校教師評審委員會之職掌為評審有關教師之聘任、升等及學術研究等事項
次要	「專科以上學校教師資格審查補充實施要點」	1983、7、14 發布 (繼續適用)	規定專科以上學校教師送審著作，經檢舉或經審查發現抄襲者，得成立專案小組審議評定之
次要	教師資格審查注意事項	不詳 (繼續適用)	規定教師資格審查表件之填寫、附件等相關事項

資料來源：作者自製

### (三) 法制成熟時期——一九九五年到目前

台灣地區高等學校教師之聘任制度，在「教育人員任用條例」制訂後，已經正式進入「法律」明定的階段，也藉此彰顯了保障教師權益的政策，詳細情形已如前述。

但進入九十年代初期，台灣地區因政治安定、經濟繁榮以及政府對教育之投資日趨增加，截至一九九三年八月止，已有各級公私立學校四五二所，專任教師人數二一二八二三人。然而依據當時法律規定，教師身分究竟是「公務員」或為「專業人員」並無定論，致使教師於發生權益糾紛時，既不能提起行政訴訟，又不能提起民事訴訟，

因此造成投訴無門，權益受損之情形。基於尊師重道向為我國優良傳統美德，為維護教師專業尊嚴，明定教師權利義務，保障教師生活，制訂「教師法」以建立公、教分途之管理制度、適應教師之專業特性需要，俾使各級學校教師均能於完善之制度下專心致志從事教育工作，進而提升國民素質，已至屬需要。因此，教育部早在「教育人員任用條例」公佈實施不到三年的時間，就於一九八七年十二月正式成立「教師法研究專案小組」進行研議，前後經十二次小組會議及一次簡報會議，於一九八八年七月完成草案初稿。初稿完成後，一系列的徵詢工作使草案延到三年之後才報請行政院審議，經行政院召開九次審查會議後於一九九三年六月函送立法院審查，最後於一九九五年八月九日奉總統明令公佈實施。<sup>7</sup>

「教師法」之所以重要，是由於它在法律體系上屬於教師的「根本大法」，因此舉凡教師的資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等事項均有規定。此外「教師法」所以重要的另一個原因，是從「教師法」制訂後，社會上已確立了所謂「公教分途」的概念。但真正要做到「公教分途」則是一件重大工程，畢竟長期以來，以「軍、公、教」的名義，教師與軍人、公務員併同稱呼已經習以為常，許多制度也幾乎一致。所以，在屬於教師自己的一套法制尚未建立完成前，仍不能說已經「公教分途」了，即使到今天，這條「公教分途」的路還很長。

茲將「教師法」的重要規定說明如下：

- 1、 確定教師為教育專業人員，且適用於公立及已立案之私立學校專任教師。

---

<sup>7</sup>教育部教育年鑑編纂委員會編著，《第六次中華民國教育年鑑》(台北)，民國八十五年六月台初版，頁 65-66。

- 2、 規定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。
- 3、 建立教師聘任及工作保障制度。
- 4、 確立教師之權利與義務。
- 5、 建立教師待遇制度。
- 6、 建立公私立學校教師共同適用之退撫制度。
- 7、 建立教師權益糾紛申訴制度。

具體的說，這個階段的高等學校教師人事制度，已轉而以「教師法」為核心，所以當今的教育主管機關在企圖建立「公教分途」的法制體系時，對外的說法是要建立「以教師為中心的教育人事制度」。它的意思是說，要建立一整套除教師聘任制度外，包括待遇、退撫、進修研究、績效評量等方面的規定，到那時也才真正可以說是「公教分途」的時代。

如果我們把範圍侷限到高等學校教師聘任制度上來看，台灣地區也是到這個階段才真正進入法制成熟時期的。前面提到「教師法」中與教師聘任制度相關的規定，包括教師資格之取得與教師聘任兩大部分。以教師資格之取得為例，「教師法」第九條規定：「專科以上學校教師資格之審定分初審及複審二階段，分別由學校及教育部行之。教師經初審合格，由學校報請教育部複審，複審合格者發給教師證書。教育部於必要時，得授權學校辦理複審，複審合格後發給教師證書。」第十條又規定：「專科以上學校教師資格審定辦法由教育部定之。」根據以上的規定及授權，教育部又制訂了一系列資格審定的相關規定，比如說，「專科以上學校教師資格審定辦法」，在這個辦法中，教育部把過去有關審查著作的相關要求完整規範進來。這樣就把高等學校教師聘任制度推進到更成熟的地步了。為了更進一步瞭解這個階段

的高等學校教師聘任制度，茲將有關各項法規列表為表 2-3：

表 2-3 台灣地區 1995-目前高等學校教師聘任重要法規

主要 / 次要	法規名稱	公(發)布、修訂	備註
主要	「教師法」	1995、8、9 公布 2003、1、15 修訂	規定高等學校教師之資格審定、解聘、停聘、不續聘與工作保障等規定
主要	「教育人員任用條例」	1997、3、19 修訂	修正高等學校教師之等級為教授、副教授、助理教授、講師四級(原助教已不屬教師),並保障修正前的教師依原辦法升等的權利
主要	「教育人員任用條例施行細則」	1998、4、29 修訂	屬於「教育人員任用條例」的補充性法規
主要	「大學法」	2002、5、15 修訂 2003、2、6 修訂	設「教師分級與聘用」專章:調整大專校院教師等級、規定教師之聘任、置專業

			技術人員、設三級教師評審委員會等事項
次要	「大學法施行細則」	1997、10、15 修訂 1998、8、19 修訂	屬「大學法」的補充性法規
次要	「專科學校法」	1995、11、8 修訂 2000、2、2 修訂 2003、1、15 修訂	規定專科學校的教師分級、資格審定、置專業及技術教師等相關事項
次要	「專科學校規程」	1998、9、4 修訂 1999、12、14 修訂	規定專科學校教師評審委員會之職掌
次要	「大學聘任專業技術人員擔任教學辦法」	1996、6、5 發布	規定專業技術人員之分級、資格、聘任程序及其他人事管理事項
次要	「國立大學校院進用專案計畫教學人員、研究人員暨工作人員實施原則」	1998、11、13 發布	有關學校進用短期編制外人員的規定
次要	「專科以上學校教師資格審	1997、5、21 發布	規定高等學校教師資格審查、著

	定辦法」		作送審及年資計算方式等相關規定
次要	「專科以上學校藝術類科教師以作品及成就證明送審教師資格作業要點」	2000、10、23 發布	規定高等學校藝術類科教師送審之相關規定
次要	「專科以上學校教師以技術報告送審教師資格作業要點」		規定高等學校教師非以一般著作送審取得教師資格的相關事項
次要	「專科以上學校及學術研究機構聘僱外國教師與研究人員許可及管理辦法」	1998、5、6 發布	規定高等學校聘任外國籍教師之相關事項
次要	「專科學校專業及技術教師遴聘辦法」	2001、8、27 修正	規定專科學校得遴聘富有實際技術經驗之人員，以擔任專業或技術科目之教學
次要	「高級中等以	2001、10、29 發布	規定高等學校教

	上學校護理教師資格遴選派任遷調辦法」		師聘任護理教師之相關事項
--	--------------------	--	--------------

資料來源：作者自製

高等學校教師聘任制度，除以上各段所引介的相關法規外，主管教育行政機關持續積極研修現有法規或研訂新的法規，以求更符合學校彈性需要，俾延攬更多更好的師資，以促進台灣地區高等學校教師的學術水準。這些容待後面相關章節再行論述。

## 二、大陸地區教師聘任制度的現況與發展

關於大陸地區高等教育的現況與發展，台灣地區的各家學者有著不同的區分方式。中華民國比較教育學會相關出版中把它分為文革前、文革時期與文革後三個大階段，而「文革前」大階段又再區分為：「俄化階段」、「大躍進階段」、「糾正調整階段」三個時期，至於「文革後」的大階段又區分為：「撥亂反正、試探調整階段」、「規範方向、體制改革階段」、「治理整頓、緊縮深化階段」等三個時期<sup>8</sup>（國立政治大學教授周祝瑛在相關研究中再予增加一個「加速發展階段」<sup>9</sup>）；世新大學副教授葉至誠把它區分為：「蘇化時期」、「大躍進時期」、「調整時期」、「文化大革命時期」、「撥亂反正時期」、「發展時期」、「改革期」及「整頓期」等八個階段。<sup>10</sup>國立政治大學國際關係研究中心副研究員范利民則將其分為：「中共經濟恢復時期」、「一五時期」、「二

<sup>8</sup> 中華民國比較教育學會，《兩岸教育發展之比較》，（台北）師大書苑有限公司出版，民國八十一年十二月，頁 241-244。

<sup>9</sup> 周祝瑛，《留學大陸》，（台北）正中書局出版，民國九十一年三月台初版一刷，頁 30。

<sup>10</sup> 葉至誠，《高等教育發展的策略與願景》，（台北）揚智文化事業股份有限公司出版，民國九十一年十一月，頁 255-259。

五時期」、「國民經濟調整時期」、「三五時期」、「四五時期」、「五五時期」、「六五時期」、「七五時期」、「八五時期」等共十個階段。總合言之，中華民國比較教育學會的區分是以「文化大革命」及中共黨史的分法為準，葉至誠是根據幾個重大事件的發生為準，而范利民則根據中共經濟發展計畫的時段為區分基準，<sup>11</sup>各有其代表的意義。

再以大陸地區的相關論著來看，同樣也出現多種的說法。有以高等教育調整和改革為區分的，代表性人物是河南洛陽工學院的幾位教授，他們將大陸高等教育的發展區分為：第一次重大調整、第二次重大調整、第三次重大調整、第四次重大調整及第五次重大調整等五個階段。<sup>12</sup>也有一些學者從教育體制的演變來區分幾個階段：「新教育的建設」階段、「文化大革命時期的混亂」階段、「一九七七年後的恢復和改革」階段。<sup>13</sup>但不管怎樣劃分，大陸高等教育的發展與它政治情勢的演變是緊密連結的。大體來說，一九六六年以前，是社會主義教育的創制時期，制度表現的形式要與國民政府不同；接著是「文化大革命」的浩劫時期，這十年期間，高等教育的制度、學校數量與質量，都遭到空前的破壞；最後，進入鄧小平主政的改革開放階段，許許多多的制度相繼出台，而學校的數量與質量則漸漸達到一定的水準。

為了研究的一貫性，茲將文化大革命後，鄧小平主導改革開放以來的大陸地區高等學校教師聘任制度的相關法規，分時期分階段說明如下：

(一) 撥亂反正、試探調整階段——一九七七年到一九八四年  
這個階段是文革後時期，為配合四個現代化，大陸採行的政策大

<sup>11</sup>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35-37。

<sup>12</sup>常連智、賈協增、侯建設合寫，「我國高等教育改革和發展—五十年的歷程與時代特徵」，《高等教育》月刊(北京)，2000年7月，頁79-82。

<sup>13</sup>杜作潤、熊慶年合編，《中華人民共和國教育制度》，(香港)三聯書店有限公司出版，1994年月香港第一版，頁7-18。



都圍繞在「調整、改革、整頓、提高」等方針，目標是要提高其教育的質與量。例如，一九八三年五月大陸召開全國高等教育會議，提出高等教育工作的指導思想，包括：第一，在不斷總結實踐經驗的基礎上，有領導有步驟地進行調整改革，逐步形成具有中國特色的社會主義高等教育體系；第二，有計畫按比例發展高等教育；第三，不斷提高各類高等學校的質與量；第四，要堅決有秩序地進行高等教育改革。在這些背景因素環繞之下，影響教師聘任制度的政策一一出爐，包括：首推恢復重點高等學校、恢復高等學校入學考試、恢復研究生招生制度、頒佈學位制度（於1980年2月第五屆全國人民代表大會常務委員會第十三次會議通過「中華人民共和國學位條例」展現，這是大陸建國以來由最高權力機關制訂的第一部有關教育的法律<sup>14</sup>）落實知識份子政策等等，高等學校的規模不論在質與量上都得到較快的發展，學校的數量從一九七八年的五九八所快速增加到一九八四年的九二二所。<sup>15</sup>而這時期攸關高等學校教師的聘任制度到底是以哪些法規所構成的呢？茲舉其重要的相關規定列表為表2-4：

表 2-4 大陸地區 1977-1984 高等學校教師聘任重要法規

主要 / 次要	法規名稱	公（發）布、修訂	備註
主要	「關於高等學校教師職務名稱及其確定與提昇辦法的暫行規定」	1960、3、5 發布	規定高等學校教師的職務名稱為教授、副教授、講師、助教四級；教師職務名稱的確定與

<sup>14</sup>中國教育學會、中國高等教育學會合編，《中國教育改革發展二十年》，（北京）北京師範大學出版社出版，1999年4月一刷，頁174。

<sup>15</sup>同註12，頁81。

			提昇，以思想政治條件、學識水平和業務能力為主要依據
主要	「教育部關於高等學校恢復和提升教師職務問題的報告」	1978、3 發布	區別高等學校教師關於「職稱」與「職務」的不同，強調教師相應所應履行的職責
次要	「中華人民共和國憲法」關於教育的部分	1954 公布 1982、12、4 公布	規定國家舉辦各種學校，普及 高等教育
次要	「教育部直屬高等學校暫行工作條例」(簡稱「高校六十條」)	1961、9、15 發布	規定高等學校必須實行黨委領導下的以校長為首的校務委員會負責制；保證教學和生活的物質條件；以及改進黨的領導
次要	「全國重點高等學校暫行工作條例」	1978、10、4 發布	是前面「高校六十條」的修正版

次要	「關於評選特級教師的暫行規定」	1978、12 發布	規定評選高等學校特級教師的目的、評選對象、評選條件、評選獎勵辦法等事項
次要	教育部「關於職工、農民高等學校確定與提升職稱的通知」	1980、8、21 發布	規定這種類型學校的教師聘任之相關規定
次要	教育部「關於地區、省轄市一級教育學院、教師進修學院教師評定職稱的通知」	1980、9、15 發布	規定聘任該等學校的教師資格、職稱批准的權限等相關事宜

資料來源：作者自製

(二) 規範方向、體制改革階段——一九八五年到一九八九年

這個時期為了配合經濟體制的改革，在一九八五年通過「關於教育體制改革的決定」。目的在希望以穩定的規模、良好的結構、徹底的改革以提高教育的質量，達成大量培育優秀人才的目的，以符合四個現代化以及三個面向的要求。具體來說，包括改變原先由國家統一招生、統一分配的辦法、增加繳費的委託培養學生及自費生；提倡校長負責制等。經過這時期的推進，大陸地區高等學校的成長有目共

睹。在數量上，由一九八五年的一一六所增加到一九八九年的一七五所。<sup>16</sup>這時期高等學校教師的主要聘任法規列表為表 2-5：

表 2-5 大陸地區 1985-1989 高等學校教師聘任重要法規

主要 / 次要	法規名稱	公(發)布、修訂	備註
主要	中共中央「關於教育體制改革的決定」	1985、5、27 發布	中共中央宣示：高等學校要有辦學自主權、建立三級辦學體制、建立和健全以教師為主體的教職工代表大會制度，加強民主管理和民主監督
主要	「高等學校教師職務試行條例」	1986、3、3 公布	規定高校教師等級、實行職務聘任制、任職條件等事項
主要	「關於高等學校深化職稱改革工作、完善教師職務聘任制的意見」	1988、4 發布	肯定科技學術研究的地位，開始試行高等學校教師的聘任制
次要	「關於高等學	1986、12、9 發布	規定兼任該等

<sup>16</sup>朱元祥，「中國大陸高等教育體制改況與改革」，《共黨問題研究》第 26 卷第 8 期（台北），民國八十九年八月，頁 86。

	校校長、黨委書記的教授、副教授職務任職資格評審和職務聘任工作的通知」		職務之教授、副教授的聘任相關事宜
次要	「關於高等學校馬克思主義理論課教師職務任職資格考核和評審工作的補充意見」	1987、5、8 發布	規定聘任該等教師的資格、程序等相關事宜
次要	「關於在高等學校學生思想政治教育專職人員中開展聘任教師職務工作的補充通知」	1987、5、25	規定聘任該等教師應納入一般編制、聘為副教授應報省級政府審定，聘為教授者要報國家教委審定等相關事項

資料來源：作者自製

（三）治理、整頓、緊縮、深化階段——一九八九到一九九二年  
由於天安門事件的發生，一九八九年的下半年，大陸高等教育開始緊縮，出現了減少招生人數、調整科系專業結構、實施社會實踐活

動等，使得高等教育重新受到政治掛帥的影響，再度強調思想政治教育。同樣在高等學校的數量上，這時期也出現倒退的情形，從一九八九年的一〇七五所到一九九二年的一〇五三所，<sup>17</sup>整整減少了二十二所。也因此，這時期的聘任法制並無建樹。

#### （四）加速發展階段——一九九三年到現在

九〇年代，由於市場經濟的發展，使得大陸綜合國力大幅提升，在其強勁的經濟實力的催逼之下，政府因此在高等教育採取一連串的改革措施，如：一九九三年公布了「中國教育改革和發展綱要」，發展多種形式聯合辦學、三級管理、高校收費、211 工程、到一九九八年陸續公布「中華人民共和國高等教育法」及「面向二十一世紀教育振興行動計畫」等一連串加速改革措施。這時期的教育，不論在質與量上，都呈現有史以來的重大成就。學校的數量從一九九三年的一〇六五校<sup>18</sup>到二〇〇二年的一三九六校。<sup>19</sup>這段期間與教師聘任制度有關的法規或訓示不斷出台，其中當推一九九三年十月，第八屆全國人民代表大會常務委員會第四次會議通過的「中華人民共和國教師法」最具關鍵性。它明確了教師在大陸社會主義現代化建設中的重地位，對教師的權利、義務、任用、考核、培訓和待遇等方面作了全面的規定，是大陸教師隊伍建設走向規範化、法制化的根本保障，<sup>20</sup>影響深遠。這時期的主要規定列表如下表 2-6：

表 2-6 大陸地區 1993-目前高等學校教師聘任重要法規

主要 / 次要	法規名稱	公（發）布、修訂	備註
主要	「中華人民共和國教師法」	1993、10、31 公布	規定高等學校教師之資格、聘

<sup>17</sup>同註 16，頁 86。

<sup>18</sup>同註 16，頁 86。

<sup>19</sup>中華人民共和國教育部網站，[http://www.moe.edu.cn/stat/gxmingdan/ptgx\\_20030121.htm](http://www.moe.edu.cn/stat/gxmingdan/ptgx_20030121.htm)

<sup>20</sup>同註 14，頁 175。

			任及其他相關事項
主要	「中華人民共和國教育法」	1995、3、18 通過	規定高等教育的管理、聘任教師、保護教師合法權利；實行教師資格、職務、聘任制度等事項
主要	「教師資格條例」	1995、12、12 公布	規定高等學校教師資格等相關事項
主要	「教師資格認定的過度辦法」	1995、12、28 發布	根據「教師法」、「教師資格條例」之授權所制訂的關於現職教師資格認定的一些暫行規定
主要	「中華人民共和國高等教育法」	1998、8、29 公布	是大陸高等學校教育的基本法。規定高等學校實行教師職務制度；規定高等學校教師職

			務根據學校所承擔的教學、科學研究等任務的需要設置，教師職務設助教、講師、副教授、教授
主要	「教師資格條例實施辦法」	2000、9、23 發布	規定高等學校教師資格認定的條件、申請及其他程序等相關事宜
次要	「中國教育改革和發展綱要」	1993、2、13 發布	規定高等教育發展的兩個主要方向：量方面，希望高層次專門人才的培養在國內達到；質的方面，要辦好一百所重點大學和重點學科
次要	「關於『中華人民共和國教師法』若干問題的	1995、10、6 發布	屬於主管機關對於教師法的指導性、補充性



	實施意見」		規定
次要	「關於實施『中華人民共和國教育法』若干問題的意見」	1995、8、18 發布	屬於主管機關對於教育法的指導性、補充性規定
次要	「面向 21 世紀教育振興行動計畫」	1998、12、24 發布	宣示從 1998 年起，在全國高等學校的重點學科中，設立一批特聘教授崗位，面向國內外公開招聘特別優秀的中青年學者進入崗位，設立專項獎金並鼓勵地方政府和學校相應設崗獎勵
次要	「教育部關於實施『中華人民共和國高等教育法』若干問題的意見」	1999、5、25 發布	宣示在高等學校實行全員聘任制，建立公平競爭機制，完善有效激勵機制，優化教職工隊伍，培養和穩

			定學術帶頭人和骨幹教師隊伍,充分調動和發揮教職工的積極性
次要	中共中央國務院「關於深化教育改革,全面推進素質教育的決定」	1999、6、13 發布	宣示要建立優化教師隊伍的有效機制,提高教師隊伍的整體素質。全面實施教師資格制度,開展面向社會認定教師資格工作,拓寬教師來源渠道,引入競爭機制,完善教師職務聘任制,提高教育質量和辦學效益。讓高等學校依法自主聘任教師,吸引優秀人才從教
次要	教育部「關於當前深化高等學	1999、9、15 發布	教育部宣示改革高校用人制

	校人事分配制度改革若干意見」		度、落實內部管理自主權的相關規定
次要	「關於深化高等學校人事制度改革的實施意見」	2000、6、2 發布	中共中央組織部、人事部、教育部共同發布，目的在貫徹高等學校教師聘任制度的指導性要領

資料來源：作者自製

從以上的敘述可知，中國大陸的高教發展近年來突飛猛進。一項資料顯示，二〇〇二年的高考（即高等學校的入學考試）有二七五萬人邁進各類普通高等學校的大門，錄取比例為二比一，而十年前的這個數字，同樣是四百餘萬考生，只有七十五萬考生得到被普通高等學校錄取的機會。<sup>21</sup>

大陸高等教育的發展，同時帶動了它高等學校教師聘任制度的進步。改革開放初期聘任制度百廢待舉，文革時期原來停擺的教師分級與職稱評定在開放的大原則下，逐漸得到恢復。一九九三年頒布「中華人民共和國教師法」，首次以法律形式明確規定「國家實行教師資格制度」，各地區依照教育部「教師資格證書管理規定」對從教人員和新進入教師崗位的人員進行教師資格認定工作，這意味著教師職業，像律師、醫生、會計師等專業一樣，都必須要有證照才能就業任

<sup>21</sup>北京青年報社、中國社會科學院青年人文社會科學研究中心主編，《國情報告—中國現況藍皮書》，（台北）遠觀出版社，2003年1月初版，頁66。

教，因此使教師素質大幅提昇。後來又陸續公布多項法規，像「教師資格條例」、「教師資格條例實施辦法」、「中華人民共和國高等教育法」等，使大陸地區有了完整的高等學校教師聘任制度。

## 第二節 聘任的概念與範圍

### 一、聘任的概念

關於高等學校教師聘任制度的概念，前面已經說明了所謂「聘任」就是「延聘人才擔任某項職務」的意思。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。<sup>22</sup>因此，「聘任」是對專業人員行之有效廣為採用的一種任用制度。聘任制的基本特徵是：聘任方與受聘方地位平等；雙方之間的權利、義務關係是以自願、協商為基礎建立的合同確定；只有在雙方意見一致的情況下聘任關係才能成立，任何一方都沒有強迫對方的權利；有一定的聘任期限，期滿如不延續，則聘任關係自行解除。<sup>23</sup>

總而言之，高等學校教師的「進用」，正確的說法就是「聘任」不是任用，而且兩岸的教師均屬於「聘任制」。因此，本研究所稱「教師聘任制度」，指的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。

### 二、聘任的範圍

---

<sup>22</sup>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。

<sup>23</sup>謝志東，《教育法規講讀》，（北京）北京大學出版社，1994年4月第一版，頁169。

聘任的範圍，指的是在研究「聘任」這個領域時，它所要包括的內涵或界線的意思。在前面第一章曾提到，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。「聘任資格」指政府訂定的一套標準或條件，政府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。「聘任程序」是指政府讓一個具有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」，是指在聘任教師時不得具有之情事，教師如具有該等情事，即不得聘任的意思。

當然，以上所提到的「聘任資格」、「聘任程序」及「聘任限制」三個用詞，一般的時候是專指教師「進用」的情形，也就是說，屬於學校延攬教師的這些事。但是，也有一些學者認為聘任仍應廣義的包括教師的「升等」在內。因此，本文所指涉的「聘任」，在範圍上不會排除教師的「升等」，研究者計畫要以一個專章來討論並做兩岸的比較。

### 第三節 兩岸教師聘任制度的未來

二十一世紀是一個知識經濟的時代，也是人才需求孔急的世代，高等學校是培養人才最直接的搖籃，今後如何在高等學校延攬最優秀傑出的教師，以提升學術發展，是未來最迫切的課題。而教師聘任制度的優劣或者制度是否能夠與時俱進，將是學校人才延攬的主要關鍵。

就台灣地區而言，一九八五年的「教育人員任用條例」及一九九五年的「教師法」是關於高等學校教師聘任制度的代表性法規，以這

二法加上周邊的附屬性法規，完整建立了整套聘任法制。從基本架構來看，教師聘任的有關事宜，在二法中都已含括，其中作為聘任範圍指標的資格、程序、限制等內容，更是規定的鉅細靡遺。進一步分析，「教育人員任用條例」中共有十五個條文屬於高等學校教師這方面的規範。而「教師法」中規定高等學校教師「資格檢定與審定」的條文有三條；規定「聘任」事項的共有三條。至於教師升等的規定，除在二法做原則性規定外，授權訂定了幾個附屬性法規加以規範，因此，台灣地區高等學校教師的聘任（聘任）法制大致已完備。

主管教育行政機關建立的教師聘任制度，承上段所言，雖然已粗具規模，但是，是不是就沒有檢討的空間了呢？答案當然不是的。事實上，教育部從一九八五年「教育人員任用條例」公佈實施的那天起，就已展開修正法規的工作，這已在前段敘述過，此處不再贅述。同樣的，「教師法」雖然實施時間較短，但相關修正工作也在陸續進行中，甚至在二〇〇三年一月配合「行政程序法」才做了第一次的修正，而全面性的修正工作已大致完成。以研究者參與的修法作業而言，未來「教育人員任用條例」將與「教師法」充分整合，「教育人員任用條例」中有關教師條文的部分將全部移到「教師法」中規定，剩下的「教育人員任用條例」將僅規範校長、助教、職員、研究人員以及專業技術人員等，在可預見的未來會很快依程序提到立法院的議事日程中。

至於大陸地區的情形亦復如是。前面提到過，大陸高等學校教師聘任制度，隨著改革開放的邁開，它的完善程度也越趨提高。我們回顧一下它的發展史，就會瞭解到高等學校教師聘任制度發展的重要關鍵，應該是從一九九三年十月公布的「中華人民共和國教師法」進入高峰期的。之後陸續公布「教師資格條例」、「中華人民共和國高等教育法」等一系列法律文件，才逐漸形成了它的聘任法制架構。

即使如此，大陸的教育部也在積極徵求各界意見，企求建立一套更完善的教師聘任制度，以因應二十一世紀的需要。比如說，教育部在一九九八年十月二十四日提出的所謂「面向 21 世紀教育振興行動計畫」，就是經過詳細擘畫提出的發展方向，該「計畫」對於教師聘任的改革，提到要從一九九八年起，在全國高等學校的重點學科中，設立一批「特聘教授」崗位，面向國內外公開招聘特別優秀的中青年學者進入崗位，設立專項獎金並鼓勵地方政府和學校相應設崗獎勵。又接著，在一九九九年六月十三日中共中央與國務院聯合發布「關於深化教育改革，全面推進素質教育的決定」，該決定宣示要建立優化教師隊伍的有效機制，提高教師隊伍的整體素質。全面實施教師資格制度，開展面向社會認定教師資格工作，拓寬教師來源渠道，引入競爭機制，完善教師職務聘任制，提高教育質量和辦學效益。讓高等學校依法自主聘任教師，吸引優秀人才從教。凡此，均可見到大陸當局對於健全高等學校教師聘任制度的用心。