

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺南市私立崑山高級中學董事會濫權，違法任用未具教師資格者擔任教職，且假公濟私侵占校產，並違反規定將學術研究費調整為0元，究主管機關有無善盡監督職責等情乙案。

貳、調查意見：

據訴：臺南市私立崑山高級中學（下稱崑山高中）董事會涉有諸多違法濫權情事，教育部僅予停止補助款及減招之處分，明顯輕縱，又該校違法刪減教師學術研究費為0元，盼主管機關查處，另該校董事長家族疑違法取得臺南市私立瀛海高級中學（下稱瀛海高中）董事席次等情。案經本院審酌所涉爭議，就主管機關對於私立高中職之監督措施、私立高中職教師待遇保障法制疑義、崑山高中違失實情及主管機關所為處分等三大面向，函請教育部檢附卷證資料詳實說明，嗣約詢該部國民及學前教育署（下稱國教署）署長吳清山等相關主管人員，調查發現民國（下同）102年9月間報載崑山高中爆發少子化衝擊招生而刪減教師薪資事件後，國教署雖已及時派員查處，惟該案例顯示，對於私立學校之外部監督措施仍有不足；此外，私立高級中等學校教師待遇未法制化，保障項目及支給標準，易衍生爭議。茲就相關調查實情及意見，分述如下：

一、私立學校之人事、財務及學校營運等事項雖已實施內部控制制度，教育部並有派員或委請會計師檢查其財務報表之外部監督措施，惟依崑山高中案例所示，顯見學校內控成效不佳，主管機關之事前外部監督措施仍有不足之處，為避免少子化趨勢，衝擊惡化私立學校財務狀況，教育部允應確實檢討既往執行疏漏，加

**強私立高中職校之外部監督措施，並妥予輔導。**

(一)97年1月16日修正公布之私立學校法，為增強私立學校經營管理自主性，於第51條第1項明定私立學校應建立內部控制制度，對人事、財務、學校營運等實施自我監督管理機制，教育部並於98年12月9日訂定發布「學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法」，俾私立學校之經營運作走入自我監督管理之正軌。惟私立學校法仍明文賦予主管機關<sup>1</sup>外部監督職責，該法第52條第2項及第53條第2項分別明定：「學校法人及所設立私立學校之年度收支預算，應分別報法人或學校主管機關備查。」、「……法人或學校主管機關為監督學校法人及所設私立學校之財務，得隨時派員或委請會計師檢查其財務報表、財務報表查核簽證報告、內部控制及其他事項。」實務作法上，據教育部表示，對於各所私立高級中等學校報請備查之年度收支預算及財務報表之處理方式，尚無抽查或定期派員赴校查核之機制，係由該部國教署針對「近年曾被檢舉資金流向異常」、「訪視時發現補助款有不當使用」及「業務主管科認為學校行政運作有問題之學校」等3項指標，選定學校委請會計師專案查核其前3年度之財務資金（參見教育部103年11月14日臺教授國字第1030121826號函）。

(二)102年9月6日報載崑山高中因少子化衝擊招生而刪減教職員薪資爭議事件，國教署二度派員訪查後，委請會計師全面查核該校99至101學年度之財務

---

<sup>1</sup> 私立學校法第3條規定，私立高級中等學校所在地為縣（市）者，以教育部為主管機關，所在地為直轄市者，以該直轄市政府為主管機關。升格為直轄市後之臺中市、臺南市及高雄市，考量財政收支劃分法尚未完成修正等因素，上開新3都境內原屬教育部主管之私立高中職校監督業務，目前仍由該部主管（參見教育部103年11月14日臺教授國字第1030121826號函）。

資金運用情形，發現該校 14 項重大財務違失，摘略如下：

- 1、生活創意美學館工程帳載造價高於中華民國不動產估價師全國聯合會第 4 號公報刊載之臺南地區建物單位造價；另部分工程款項兌現日期有支票支付異常情形。
- 2、該校有 2 個未入帳之銀行帳戶，印鑑章皆由董事長吳○○保管，由其存入、支出款項，與「學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法」之規定不合。
- 3、學校餐廳收入及支出憑證資料異常。
- 4、職員編制及薪資發放不合規定：
  - (1)該校專任職員 54 人，其中董事長吳○○之二親等內親屬計 4 人，董事會秘書吳○○之四親等內親屬計 12 人，關係人合計占全體專任職員約 3 成。
  - (2)99 至 101 學年度間之工友、司機、技工、雇員及餐廳臨時員等計 36 人未納入該校組織規程及員額編制。
  - (3)書記吳○○（董事長吳○○之弟），於長期病假期間仍支領專業加給，合計 16 萬餘元，與該校所訂「教師出勤管理要點」規定不合。
  - (4)該校並無校務發展中心之編制，侯○○（董事長吳○○之媳婦），卻以技術工友兼校務發展中心國際事務組組長，自 102 年 4 月起按月領取津貼 1 萬元，該津貼未列入董事會決議通過。
  - (5)該校並無校務發展中心之編制，吳○○（董事長吳○○之子）以董事會辦事員兼校務發展中心規劃組組長。
- 5、高價租車專供董事長使用，且租約期滿之時價超

過保證金 120 萬元，卻未依商業慣例取得該車所有權。(此項嗣據該校澄清，該車非配屬董事長專用，尚用於接送貴賓，案經該校檢討後，已提前終止後續董事長座車租約；又該校於租約期滿後，係考量車子稅金高、油耗大、維修費用高，認為取回保證金較取得該車所有權有利，爰未取得車子所有權，此節經國教署認為已完成改善)

- 6、董事長及董事不當支領其家屬海外旅遊之團費及住宿費等合計 19 萬餘元。
- 7、該校與關係人公司往來交易。(本項嗣經該校澄清及國教署認定，尚無違反「學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法」第 10 條所訂「關係人」交易之情形)
- 8、該校有往來廠商捐贈鉅額現金合計 247 萬餘元，違反會計制度相關規定。
- 9、部分採購案未有書面驗收紀錄。
- 10、代辦服裝費開立未禁止背書轉讓之支票予校服承攬廠商，核與私立學校法第 45 條第 1 項規定不合。
  - 11、董事長吳○○介入校務。
  - 12、會計帳務處理情形異常。
  - 13、課業輔導時間及收費不符規定。
  - 14、資料遺失。

(三)崑山高中除前開 14 項違失外，國教署調查發現，該校董事長吳○○涉嫌私自變賣公務車，侵佔公款 27 萬餘元之不法情事，已併同本案會計師查核報告移送檢調機關偵辦中。

(四)崑山高中諸多違失情事，顯見該校監察人與該校自行委請會計師查核簽證報請教育部備查之財務報表，並未發揮監督作用，學校內控機制失靈。另查

，國教署事發前曾於 100 年度委請會計師查核該校前 3 學年度之財務狀況，當時即已發現：該校郵局帳戶印鑑章僅為校長私章、學生實習餐廳有部分收支未入學校帳戶、雇員及餐廳臨時員未納入該校組織規程及員額編制，且未經董事會核定或授權即領取職務津貼及年終獎金等項違失，102 年度再度委請會計師專案查核結果，崑山高中之校務及財務違失卻相形惡化，顯見國教署於 102 年前未能落實追蹤考核該校後續檢討改善情形。再者，少子化趨勢來臨，為避免衝擊惡化私校財務狀況，教育主管機關對於私立學校內控機制失靈問題，本應有所預警防範，適時檢討調整外部監督措施，據教育部表示，該部已自 97 年起執行「高級中等學校發展轉型及退場輔導方案」，對於招生困難、經營不善或學校評鑑未達標準之學校，聘請具教育、財務管理、法律等專家學者及具辦學經驗校長，提出校務輔導建議等語，足見少子化衝擊高中職校之時程已經來臨，惟查國教署 97 年至 101 年選定私立高中職委請會計師專案查核校數，分別為 8、14、16、17、20 校，102 年專案查核校數則遽降為 2 校，相較於往年數據明顯偏低，103 年度則因配合立法院決議事項，預計提升查核 36 校，並規劃全國 138 間私立高中職校每 4 年一循環，全面查核其財務資金。

(五) 綜上，私立學校之人事、財務及學校營運等事項雖已實施內部控制制度，教育部並有派員或委請會計師檢查其財務報表之外部監督措施，惟依崑山高中案例所示，顯見學校內控成效不佳，主管機關之事前外部監督措施仍有不足，為避免少子化趨勢，衝擊惡化私立學校財務狀況，教育部允應確實檢討既往執行疏漏，加強私立高中職校之外部監督措施，

並妥予輔導。

二、私立中學教師待遇之項目及支給標準，允應儘速完成立法，以符合法律保留原則；中學教師「加給」待遇中之學術研究費，恐名不符實，易衍生爭議，宜一併檢討相關法源依據，俾杜絕爭端。

(一)按教師法第 3 條及第 20 條分別明定：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」、「教師之待遇，另以法律定之。」按此，立法者對於公私立高級中等學校教師之待遇，要求適用法律保留原則。司法院大法官會議並於 101 年 12 月 28 日作成釋字第 707 號解釋：「……公立學校教職員敘薪辦法……關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋之日起，至遲於屆滿三年時失其效力。」惟查現行私立高級中等以下學校之教師待遇，尚無法律明定或經法律授權訂定之相關法令予以明確規範，僅見私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定：「私立學校教職員之薪給，準用公立同級同類學校之規定。」然依教師法第 19 條規定，教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金；加給分為職務加給、學術研究費及地域加給。私立高級中等以下學校教師待遇之保障項目及標準，於法制上，應否全然比照公立同級同類學校，爰生爭議。

(二)實務上，私立學校教師待遇項目及支給標準，歷來係由各校視財務狀況，本於權責自行訂定核給標準。以崑山高中為例，該校教師之薪給項目，雖包含本（年功）薪與學術研究費，惟並未準用公立學校薪資標準，該校原係將此兩項薪資總額，依公立學校標準之 85 折給薪，嗣因招生人數遽減（100 至

103 學年度含進修學校之招生人數，分別為 1,141、1,124、847、295 人），該校於 102 年 8 月 16 日校務會議中宣布自同年 8 月 1 日起，將該薪資標準再打 75 折給薪（亦即公立學校標準之 63 折），102 年 10 月 16 日董事會決議通過自 63 折提升為 72 折，雖酌予提升，惟仍未回復 102 年 8 月 1 日前之薪資標準，並擬將扣減之薪資自 103 年 8 月起分 3 年補發，遂引發違法減薪爭議。

- (三)教育部對於私校減薪爭議，作成 102 年 10 月 24 日臺教人(四)字第 1020145899B 號令釋：「一、私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定，私立學校教師薪給準用公立同級同類學校之規定辦理，衡酌其規定之意旨在衡平同屬教育工作者之私立學校教師待遇，以保障其生活，並鑑於本（年功）薪即為各等級教師領取之基本給與，爰核釋私立學校教師薪級架構及起敘標準，應依公立同級同類學校教師標準辦理，其薪額給與之月支數額，應不低於公立同級同類學校教師標準。私立學校未符規定者，應於中華民國 103 年 8 月 1 日前調整完竣。二、私立學校就教師本（年功）薪以外之其他給與，得衡酌公立學校教師支給數額標準，教師專業及校務發展自行訂定……」。崑山高中於該令釋後，校務會議提出減薪方案，提送董事會於 103 年 6 月 30 日討論決定通過自 103 學年度起「本薪比照公立學校」，惟將「學術研究費扣減為 0 元」，案經國教署函請該校確實依照上開令釋規定與教師協商並獲致結論始得納入聘約，該校與教師雙方目前尚在持續協商中，103 年 8、9 月份之學術研究費暫以公立學校標準之 20%發放，同年 10、11 月份以公立學校標準之 35%發放。據國教署統計，以薪級 625 及薪

級 525 之教師為例，該校提升本薪至公立學校標準，惟以公立學校標準 2 成減發學術研究費，調整前後之本薪加上學術研究費，月薪差距金額平均減少約 6 千餘元。

(四)有關學術研究費是否為私立學校教師待遇保障項目之爭議，教育部雖已作成上開 102 年 10 月 24 日令釋，惟該令釋之法律位階僅為行政命令，為避免爭議，允宜儘速完成立法，以符合教師法明定之法律保留原則。

(五)另教師法第 19 條第 3 項雖明定「學術研究費」為教師待遇之「加給」項目，惟查現行教師法暨相關法令規定，高級中等以下學校似未課予教師「學術研究」之義務，依教師法第 22 條規定，僅為「各級學校教師應……研究與其教學有關之知能」。又發生刪減學術研究費爭議之私立高中職，除崑山高中外，據國教署表示，尚有○○商工與○○高中（參見該署 103 年 12 月 15 日接受本院約詢書面資料）。是以，「學術研究費」一詞恐招致名不符實之質疑，易衍生爭議，目前教師待遇條例草案刻在立法中，教育主管機關宜一併檢討相關法源依據，俾杜絕爭端。

三、私校減薪協議之程序及要件，主管機關允宜研議建立明確妥適之通案性標準，俾確定協議之效力，以減少事後爭端，並宜持續關注輔導崑山高中減薪爭議之後續處理情形，以保障教師工作權及學生受教權益。

(一)私立學校教師本（年功）薪以外之其他給與，學校倘因故認有調整變更之必要，按教育部 102 年 10 月 24 日臺教人（四）字第 1020145899B 號令釋：「二、私立學校就教師本（年功）薪以外之其他給與…在未與教師協議前，不得任意變更該支給數額

。」國教署於 103 年 12 月 15 日接受本院約詢時表示，私立學校依據上開令釋所為之減薪協議，毋須報請教育部核定或備查。

(二)惟私校減薪協議之「協議對象」(教師與學校雙方協商代表適格性?)、「協議程序」(協議事項是否須提經校務會議或報送董事會討論決議通過?)與「協議要件」(具有協議效力之文書要求，係為雙方協議之會議紀錄、協議書、或須校務會議或董事會議通過修改之學校教師待遇支給標準規定條文?)等事項，攸關減薪協議程序是否合法及協議結果之效力及安定性，各私校所為之減薪協議，倘作法不一，事後不免引發有無程序瑕疵爭議，進而質疑協議之效力，徒生爭端，主管機關允宜研議建立明確妥適之通案性標準。

(三)截至本院 103 年 12 月 15 日約詢國教署，該署表示崑山高中教職員薪資調整案，學校與教師雙方代表仍持續協商中，教育部允應善盡主管機關職責，確實釐清該校減薪協議之對象、程序與要件是否妥適，並持續關注輔導後續協商情形，儘速解決爭端。

(四)綜上，私校減薪協議之程序及要件，主管機關允宜研議建立明確妥適之通案性標準，俾確定協議之效力，以減少事後爭端，並宜持續關注輔導崑山高中減薪爭議之後續處理情形，以保障教師工作權及學生受教權益。

四、國教署於報載崑山高中爆發減薪爭議事件後，隨即派員訪查並委請會計師全面查核，陸續責請該校限期改善校務及財務缺失，依法予以減招及停止補助之處分，並審酌違失情節及改善情形，提經私立學校諮詢會討論聲請法院解除董事長職務，並將全案移請檢調機關偵辦刑事責任，尚難謂國教署有陳訴人所稱輕縱及

怠於查處之違失，惟主管機關仍應就調查意見一所述未能事前有效發揮外部監督機制之相關疏漏，詳予檢討。

- (一)查 102 年 9 月 6 日報載崑山高中因少子化衝擊招生致該校大砍教師薪水事件後，國教署隨即組成專案小組於同年 9 月 9 日及 9 月 12 日二度派員赴該校分別訪查行政人員及教職員，訪查結果發現該校有董事長介入校務、部分教職員支薪不合理等校務及財務違失後，該署於同年 10 月 1 日委請專業會計師全面查核該校 99 至 101 學年度之財務資金運用情形，發現該校有調查意見所列生活創意美學工程帳載造價異常等 14 項財務違失後，自 102 年 10 月起，陸續限期該校檢討改善，並視違失情節分項追蹤列管，嗣因該校未能如期改善完成，國教署依私立學校法第 55 條規定徵詢私立學校諮詢會意見後，給予核減該校 103 年學年度一年級招生班級 1 班，並停止 102 年度獎勵補助費 151 萬餘元之處分（該部 103 年 2 月 5 日臺教授國部字第 1030005379 號函）。
- (二)另查國教署於委請專業會計師全面查核崑山高中財務運用情形後，除配合檢調單位來文所需，提供該校 98 至 101 學年度之決算書等資料外，該署審認本案疑涉工程舞弊及侵占公款等二項違法情事，爰於 102 年 10 月 25 日一併函送本案會計師查核報告予法務部調查局臺南市調查處，並不定時函詢追蹤偵辦進度，俾為後續是否依私立學校法相關規定另為適宜處分之判斷，全案尚待檢調機關偵查中。
- (三)國教署嗣於 103 年 9 月 2 日徵詢私立學校諮詢會意見，審酌崑山高中遲未能與教職員達成減薪協議，嚴重影響校務運作，且有部分缺失經數度限期仍未完成改善，已委請律師依私立學校法第 25 條規定聲

請法院解除董事長職務中。

(四)據教育部與國教署查復，崑山高中案在國教署追蹤列管下，除教職員減薪爭議仍在協議中，目前已陸續完成校務及財務之檢討改善措施，擇要如下：

- 1、改善餐廳及採購案之點貨驗收制度及核對支出憑證。
- 2、提前終止董事長座車租約。
- 3、追繳收回董事長變賣公務車款 27 萬餘元、董事會成員不當支領海外旅遊費 19 萬餘元、書記吳○○長期病假期間違法支領專業加給 16 萬餘元。
- 4、現有教職員工具有血親、姻親關係者，逐一過慮，本公平考核制度，逐年縮編員額改進。
- 5、董事會秘書吳○○已辭實習餐廳經理、侯○○(董事長媳婦)已離職，董事會辦事員吳○○(董事長之子)亦無任職校務發展中心。
- 6、主管級人員目前僅支領職務加給，其餘崑山津貼等加給均已刪除。
- 7、除校方正式發函邀請，董事會不派員參加學校任何會議。

(五)至於陳訴人指稱，崑山高中董事長家族疑涉違法取得瀛海高中董事席次乙節，據國教署查稱，瀛海高中於 102 年 6 月 7 日召開董事會議同意通過補選吳○○、吳○○、吳○○3 人為該校董事，尚無違反私立學校法規定。

(六)綜上，國教署於報載崑山高中爆發減薪爭議事件後，隨即派員訪查並委請會計師全面查核，陸續責請該校限期改善校務及財務缺失，依法予以減招及停止補助之處分，並審酌違失情節及改善情形，提經私立學校諮詢會討論聲請法院解除董事長職務，並

將全案移請檢調機關偵辦刑事責任，尚難謂國教署有陳訴人所稱輕縱及怠於查處之違失，惟主管機關仍應就調查意見一所述未能有效發揮外部監督機制之相關疏漏，詳予檢討。

調查委員：蔡培村

仇桂美

中 華 民 國 104 年 1 月 日