

調 查 報 告

壹、案由：據訴：身心障礙者權益保障法第 38 條修正公布施行後，提高全國公立學校應進用身心障礙者人數；惟因相關配套措施不足，及少子化後超額教師之介聘、勞動基準法之適用問題等因素，致學校無缺額可進用身心障礙者，難以達成法令規定之標準，卻面臨需向身心障礙者就業基金繳納差額補助費之不合理現象等情乙案。

貳、調查意見：

本案係陳訴人陳訴：身心障礙者權益保障法(以下簡稱身權法)第 38 條，於民國(下同)96 年 7 月 11 日修正公布，並自公布後 2 年施行，惟因相關配套措施不足，及少子化趨勢下新介聘教師日益困難，以及勞動基準法之適用性等因素，致學校無缺額可進用身心障礙者，難以達成法令規定之標準，卻面臨必須向身心障礙者就業基金繳納差額補助費之不合理現象；委員爰申請自動調查，本院嗣於 99 年 1 月 18 日函詢內政部、教育部、行政院勞工委員會(下稱勞委會)、台北縣政府，經前開機關分別於同函復相關資料到院，並兩度約詢內政部、教育部、勞委會、台北縣政府等機關，業經調查竣事，茲臚陳調查意見如次：

一、教育部未能於身心障礙者權益保障法第 38 條修正前，廣納基層學校意見，凝聚共識，迨至公布修正後之緩衝期間，仍未能澈底檢討並反映基層中小學教職員工中身心障礙者比率不足，速謀改進，核有缺失。

(一)身心障礙者權益保障法第 38 條第 1 項規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在 34 人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者

人數，不得低於員工總人數百分之三。」同法第 107 條第 1 項規定「中華民國 96 年 6 月 5 日修正之第 38 條自公布後 2 年施行；…」。

故該法於 96 年修正時，雖將各公立義務機關之進用門檻從 50 人調降至 34 人、進用比例從 2% 調高至 3%，惟考量此項修正將影響各義務機關，故明定 2 年緩衝期，至 98 年 7 月始實施。

- (二) 教育部函復本院時指出「身權法修法前，勞委會曾邀集各縣市政府研商，各地方政府代表均表示支持修法，惟教育部所提『排除學校教師』之建議未獲採納」。
- (三) 教育部於身權法修正後，雖於 97、98 年間多次致函內政部表示其有窒礙難行之處，亦依地方政府反應多次建議內政部考量身權法員工總人數之計算排除教師，然內政部均函復以該法第 38 條規定之意旨及保障身心障礙者就業權益之目標，該項規定自 98 年 7 月 11 日起實施，基於法律之安定性且基於保障身心障礙者就業權益之立場，教師員額應無排除該法第 38 條適用之必要。
- (四) 綜上觀之，教育部未於身權法第 38 條修正前，廣納基層學校意見，凝聚共識，迨至公布修正後之緩衝期間，仍未能澈底檢討並反映基層中小學教職員工中身心障礙者比率不足，該部雖多次致函內政部表示其有窒礙難行之處，然仍未廣蒐基層中小學意見，以澈底檢討反映基層中小學教學現場實務落差與力有未逮之處，速謀改進，並於該緩衝期間周全準備，規劃培育具有身心障礙背景之師資為優先考量，亦未能積極研議單獨辦理身心障礙手冊者之教師與代理教師甄選之可能性，從而導致該法第 38 條於 98 年 7 月施行後，尚有公立學校多所未達法

定標準，而必須向身心障礙者就業基金繳納差額補助費，核有缺失，允宜檢討改進。

二、教育部允應協調地方政府及早解決所屬各中小學，因不可歸責於學校之困境而造成必須繳納就業基金差額補助費，俾利學校正常運作；另就業基金繳納差額補助費允宜設計適當之調整機制，使權責合一、責罰相當，以期真正落實本法保障身心障礙者權益之目的。

(一)身權法第 43 條：「為促進身心障礙者就業，直轄市、縣（市）勞工主管機關應設身心障礙者就業基金；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）勞工主管機關定之。進用身心障礙者人數未達第 38 條第 1 項、第 2 項標準之機關（構），應定期向所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關之身心障礙者就業基金繳納差額補助費；其金額，依差額人數乘以每月基本工資計算。...」。

(二)國民教育法第 16 條第 1 項：「政府辦理國民教育所需經費，由直轄市或縣（市）政府編列預算支應...」；同條第 2 項「中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之」。但地方經費支絀，其對中小學階段之國民教育影響，本院於 92 年「教育部所屬預算分配結構之檢討乙案」中即指出「國民教育需求之擴張，造成了地方政府教育經費之重大負擔，其中教職員人事費用之支出更是各縣市政府最沉重之負荷；本院邀集全國各縣市教育主管單位之座談會議，與會各縣市代表亦坦言人事經費占各該縣市教育經費預算之比重高達八成甚至九成以上；因此，近年來中央政府雖屢次增加補助地方國民教育經費，但各地方政府之教育經費仍普遍不足，亦即經費往往只能運用在經常門之人事支出，對於資本

門的軟、硬體建設支出則顯得力不從心，故而如教室之增建或修繕等經費需求多數仍依賴向中央政府申請專款補助」。中小學校經費來源大都由地方政府編列預算，雖有部分為學生代收代辦費或家長會費，然仍屬杯水輿薪，國民中小學往往必須仰賴中央政府經費補助。

(三)全國各級中小學未能達身權法標準者，必須依差額人數乘以每月基本工資計算向所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關之就業基金繳納差額補助費，然全國中小學經費來源有限，除利用辦公費或家長費支應外，應無他途，教育部雖表示依行政院主計處90年4月23日台90處實一字第02743號函略以「自91年度預算起，各縣市單位預算及附屬單位預算，不再編列因未足額進用具有工作能力之殘障者所需繳納之差額補助費，所需經費請在各單位原編預算內（除人事費外）勻支」，然中小學經費稀少並來源有限，教育部允應協調各縣市政府解決全國各中小學，因不可歸責於學校所造成之差額補助費來源，俾利學校正常運作，避免各中小學經費更為拮据。

(四)另身權法第43條對繳納就業基金差額補助費計算方式，乃以依差額人數乘以每月基本工資計算。惟依司法院釋字第641號解釋文：「採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第15條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第23條之比例原則尚有未符」；「劃一之處罰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質正義」。基此意旨，主管機關允宜考量違反義務情節之輕重程度，設計適當之調整機制，使責罰相當，以真正落實本法保障真

義。

三、身心障礙者權益保障法第 38 條有關進用規定，尚有可斟酌之處，內政部及勞委會允宜凝聚共識後，檢討修正相關法令，以落實保障身心障礙者權益之真諦。

(一)身權法第 38 條第 1 項：「...、公立學校...在 34 人以上者，...，不得低於員工總人數百分之三。」；第 3 項：「前二項各...、公、私立學校、...；其員工總人數及進用身心障礙者人數之計算方式，以各義務機關（構）每月一日參加勞保、公保人數為準；...。」；第 4 項規定：「前項身心障礙員工之月領薪資未達勞動基準法按月計酬之基本工資數額者，不計入進用身心障礙者人數及員工總人數。但從事部分工時工作，其月領薪資達勞動基準法按月計酬之基本工資數額二分之一以上者，進用二人得以一人計入身心障礙者人數及員工總人數」；第 7 項「警政、消防、關務、國防、海巡、法務及航空站等單位定額進用總人數之計算範圍，得於本法施行細則另定之」，第 107 條：「中華民國 96 年 6 月 5 日修正之第 38 條自公布後 2 年施行...」。

(二)按上開法律規定係為 96 年所修訂，其中進用門檻，公立義務單位由「50 人以上」降為「34 人以上」，並提高公立義務單位之進用人數比率，由「百分之二」提高至「百分之三」，並明載該項修正於 96 年 6 月 5 日公布後 2 年實施。然本院於約詢台北縣政府時，該府指出「早期師資培育機構未能讓身心障礙者入學，所以較難有身心障礙資格之教師，師資培育開放後，又面臨少子化，所以本縣曾為招考身障教師辦理 10 餘次甄選遴聘。至於教師執行教學工作，必須考慮到學生受教權的問題，所以教師進用會比較困難，至於職員，本縣也努力進用身

障者達 4.8%，本縣目前一方面希望修訂法律規定，一方面則進用不需具資格之警衛和工友以達法律規定...繳納進用差額費用都來自學校辦公費，讓學校捉襟見肘」；「本縣...進用身心障礙者擔任警衛工作者達 34%，但正式教師只有 0.92%，其實扭曲該法的真正意義」。

(三) 經查身心障礙者權益保障法中第 5 條至第 7 條、第 13 條至第 15 條、第 18 條、第 26 條、第 50 條、第 51 條、第 56 條及第 71 條，自公布後 5 年施行，但第 38 條卻於 2 年後實施，該法主管機關修法時，未能全盤考量並衡酌學校因師資培育歷史因素，給予較寬限之「日出條款」時間，肇至學校無法於時限內符合該法修訂標準，內政部允宜檢討改進。

(四) 另身權法規定，各機關進用身心障礙者之計算基礎乃以各義務機關（構）每月一日參加勞保、公保人數為準，因此，學校若有雇用的事實，即使一個月中只雇用一小時或一節代課，學校依法需為受雇人加入保險，並計入身心障礙者權益保障法員額計算。該法所規定計算方式造成雇用人數之不確定性，基此主管機關允宜研議採用年度預算員額為基準，如無預算員額之相關規定，以前一年度之總員額為準，以利各機關人事之計算與安定。除此學校雇用身心障礙者做為臨時人員，依規定需達每月基本工資（目前為 17,280 元），才能計入已進用身心障礙者之員額，二者計算方式顯有落差，行政院勞工委員會答復本院函詢時亦稱：「部分工時之一般員工與身障員工計算方式不一致乙節，該會已著手研議，擬修正身心障礙者權益保障法第 38 條規定，將非身心障礙員工從事部分工時工作，其月領薪資未達勞動基準法按月計酬之基本工資數額者，其

計算方式另為規定，以為因應」。

(五)至於教育部與台北縣政府建議將依不同層級學校從事教學或研究工作之人員視其特性參考身權法第 38 條第 7 項，訂定合理除外率，以符合各級學校實際教學現場需求，其訴求具參考性，身心障礙者權益保障法主管機關，允應考量在學校可實施範圍內，針對教育機關認有窒礙難行之處，於凝聚各界共識後，研議其修訂可行性。

四、教育部針對部內及所屬機關之約聘雇人員全面解聘，再與人力派遣公司簽訂契約，聘回所有原約聘雇人員，雖未規避政府機關應承擔之相關法律責任，然該部使用派遣人力約上千人，允宜檢討改進，以避免爭議。

(一)陳訴人陳訴：「教育部未全面為全國各中小學解決此問題，卻率先違反勞基法，對部內及所屬機關之約聘雇人員全面解聘，再與人力派遣公司簽訂契約聘回所有原約聘雇人員，規避政府機關應負勞基法及身心障礙者權益保障法之責任...」等云云。

(二)教育部 95 年至 99 年進用身心障礙人員情形

教育部 95 年至 99 年進用身心障礙人員情形，可參見下列一覽表：

95 年至 99 年進用身心障礙人員列管情形一覽表

- | |
|---|
| <p>1. 教育部自 95 年至 99 年均超額進用身心障礙人員，總人數自 97 年 20 人增加至 99 年 31 人。</p> <p>2. 教育部配合行政院「不得以業務費常態僱用臨時人員」政策，自 97 年起臨時人員不再續聘，改以派遣方式進用，致計有身心障礙人員 4 人（其中 1 人為重度）改為派遣人員，致該部身心障礙人數下降，該部並於 97 年及 98 年提報身心障礙特考，共計分發 3 人（其中 2 人為全盲重度障礙，1 人為輕中度障礙）。</p> |
|---|

修法前

列管時間	機關名稱	依法應進用身心障礙人數	已進用身心障礙總數	超額進用人數
95年12月	教育部	18	27	9
96年12月	教育部	18	25	7
97年12月	教育部	17	20	3
修法後				
列管時間	機關名稱	依法應進用身心障礙人數	已進用身心障礙總數	超額進用人數
98年12月	教育部	18	31	13
99年4月	教育部	18	31	13
教育部 95 年-99 年約聘僱人員數 (各年度 12 月 31 日現員數)				
年度	聘用人員人數	約僱人員人數	合計	備註
95	63	25	88	
96	59	19	78	
97	56	19	75	
98	51	18	69	
99	51	18	69	

(三)綜觀教育部上開各年度聘用人員及約僱人員人數變化情形，尚難謂有陳訴人所言，教育部對約聘僱人員全面解聘，再與人力派遣公司簽訂契約之情事。然依據行政院人事行政局 97 年 12 月 31 日調查，教育部使用派遣人力 1,140 人，運用派遣勞工佔預算員額比率為 11.51%，學校使用 425 人，運用派遣勞工佔預算員額比率 0.67%；至 99 年 1 月 31 日調查，教育部使用派遣人力 958 人，運用派遣勞工佔預算員額比率為 9.89%，學校使用 351 人，運用派遣勞工佔預算員額比率為 0.55%，目前在派遣勞工定位尚未明確立法化前，教育部使用約上千之人力派遣員工，允宜檢討改進，以避免爭議。