

調 查 報 告

壹、案由：據訴，高中職學校導師費自民國 82 年與國中小學同時調整為 2,000 元後，迄未再調升；惟國中小學導師費自 101 年起已調增至 3,000 元，相較下實非合理；復教育部遲未依規定將導師費予以法制化，致該費用之調整未能依法行政，是否涉有違失？認有深入調查之必要乙案。

貳、調查意見：

一、我國各級公立學校教師待遇僅依教育部公立學校教職員敘薪辦法之規定支給，違反法律保留原則，教育部允應儘速訂定法律依據，以維教師權益：

(一)按司法院釋字第 707 號解釋文略以：「教育部於 93 年 12 月 22 日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），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，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 3 年時失其效力。」。其理由書略以：「...教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。...有關教師之敘薪，除尚未施行之教師法第

19 條規定外，教師法及其他法律尚無明文規定。教育部於 62 年 9 月 13 日訂定發布公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），嗣於 93 年 12 月 22 日修正發布（下稱系爭辦法），作為教師待遇完成法律制定前，公立高級中等以下學校教師（下稱上開教師）敘薪之處理依據（系爭辦法第 1 條參照）。按系爭辦法固係教師待遇相關法律制定前之因應措施，惟此種情形實不宜任其長久繼續存在...系爭辦法係規範上開教師薪級、薪額、計敘標準、本職最高薪級以及在職進修取得較高學歷之改敘等事項，事涉上開教師待遇之所得，係屬涉及上開教師財產權之保障及公共利益之重大事項，其未經法律之授權以為依據，核諸首開說明，與憲法上法律保留原則自屬有違。」。

(二)復按教師法第 19 條第 1 項規定：「教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。……。」同法第 20 條規定：「教師之待遇，另以法律定之。」。基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令；爰有關教師敘薪等事項，係屬涉及教師財產權之保障及公共利益之重大事項，爰應有法律之授權以為依據（司法院釋字第 443 號、614 號、658 號及 707 號解釋參照）。而於教師待遇條例完成立法程序前，關於公立中小學教師之敘薪，係依教育部之公立學校教職員敘薪辦法規定辦理，另為導師費支給全國一致性，仍依全國軍公教員工待遇支給要點第 7 點規定，由教育部統籌報行政院核定後實施；惟教育部刻正檢討研處中，業規劃導師費

納入教師待遇條例規範，改以職務加給方式支給。

(三)查教師待遇法制化之處理期程，教育部於 86、88、91 年擬具「教師待遇條例草案」提經行政院院會通過函送立法院審議，立法委員曾於 95 年提案審議，惟歷時多年尚未能完成立法。97 年多位立法委員再擬具「教師待遇條例草案」提案審議，經院會決議交付審查。案經教育部表示，基於該草案大部分條文均已依過去朝野協商之共識修正，為期早日完成立法程序，贊同就該草案版本進行後續之審查，復於 97 年 8 月 30 日以臺人(三)字第 0970167666 號函報行政院審議，因行政院人事行政局(現行政院人事行政總處，下同)對草案提出相關問題，業於 99 年 12 月 2 日退請該部逐條重新審酌修正，並逐條敘明現行相關規定、現況作法及訂定意旨。而針對各級學校導師費部分，教育部函稱將導師費於教師待遇條例中入法，惟截至目前仍未能完成法制化，尚待持續改善。

(四)綜上，依前揭司法院釋字解釋理由書所載，教師待遇之所得係屬涉及教師財產權之保障及公共利益之重大事項，其未經法律之授權以為依據，與憲法上法律保留原則自屬有違，教育部允應依前開解釋文及規定，儘速制定法律依據，併予檢討目前各級學校導師費適用依據，妥適完成待遇法制化作業。

二、教育部已多次協商高中職導師費之調整方案，雖囿於經費等因素遲未達成共識，惟為因應學校人力配置，後續允宜全盤檢討規劃，積極溝通解決，以維國民教育品質及衡平性：

(一)按教師法第 17 條第 1 項之規定，教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：「...九、擔任導師。」同條第 2 項規定：「前項第 4 款及第 9 款

之辦法，由各校校務會議定之。」。準此，教師負有擔任導師之義務，而其相關辦法由校務會議訂定之，導師之工作內容、任務、目標、資格及規範隨學校發展目標而異，尚未有統一規範。又高級中等以下學校教學現場導師之職責，多偏重於班務處理或班級經營，尤以學生生活、學習、生涯、品行及身心健康之教育與輔導為主，經歸納各校訂定之導師職責約有 30 項，教師法之規定並未課以高中職、國中小或幼兒園導師不同程度之職責，然究其主要差別在於所經營班級學生年齡、與學生及家長互動方式、班級人數等。教育部認兩者所負責之工作項目無明顯差異，並於國民教育階段則分別頒布「國民中小學聘任班級導師注意事項」及「高級中等學校訂定教師擔任導師辦法及聘任導師注意事項」，協助學校落實導師責任，合先敘明。

(二)第查，「導師費」最初係依行政院 60 年 1 月 16 日臺 60 人政肆字第 02143 號令：「中小學教師...兼任班級導師者，另行加發導師費 100 元，調整開始時間，原則以與大專院校一致...」，自同年 1 月起支給導師費，後於 63 年、67 年、69 年、77 年、81 年、82 年及 101 年陸續調整。國中小導師費自 101 年 1 月 1 日起調為 3,000 元，高中職導師費仍維持 2,000 元，兩者差距 1,000 元。茲分列高中職與國中小導師、教師兼任行政職之相關待遇內容及衡平性如下（調整情形如表一）：

- 1、以 101 學年度統計資料，公立高級中等學校平均每班學生數 37.41 人（含私立計 40.28 人），國民中、小學平均班生數則各 30.76 人及 24.35 人。
- 2、依 101 年國小、國中及高中職導師待遇及教師本薪 230 元標準計算，其本薪、學術研究費、導師

費、超時鐘點費、年終工作獎金、考績獎金等項目，年所得分別約 765,465 元、797,465 元及 798,265 元（以每週 4 小時超時鐘點費併計），待遇項目及給付內容大致相同，主要差別係鐘點費及導師費標準不同所致。如僅計算國中小、高中職導師之月薪給，則分別約 47,570 與 46,570 元（本薪 230 元之教師：月支數額：24,440 元、學術研究費：20,130 元；導師費併計）。

- 3、完全中學內之國中小導師費已調高為 3,000 元了，高中導師費仍維持 2,000 元。
- 4、現行組長¹職務加給區分本薪 230 元以下相當公務人員委任第 5 職等(3,740 元)、本薪 245 至 275 元相當公務人員薦任第 6 職等(4,220 元)及本薪 290 元以上相當公務人員薦任第 7 職等(5,140 元)三級，其加給標準係隨軍公教人員薪給調整而調整，須與相同等級之公務人員取得衡平；而中小學導師費於 77 年、80 年、81 年及 101 年陸續調整（101 年之調整未包含高中職導師費）。在此期間，學校組長職務加給計有約 14 次調整，導師費並未每次均隨之調高。

表一、導師費與組長職務加給歷年調整情形一覽表（單位：元）

年度	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
導師費		420			700			1,500				2,000				
組長職務加給		1,500	1,650	1,800	2,050	2,350	2,500	2,650	2,870	2,960	3,110	3,210	3,310		3,410	

(續)

¹註：按國民教育法第 10 條規定，主任由校長就專任教師中聘兼之。復依國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 4 條規定，除文書等 3 組組長得由職員專任外，餘由教師兼任。而兼任組長職務者，工作內容除共同性職掌項目約 10 餘項外，另依兼任教學（課務）、註冊、設備、訓育、生活輔導、體育運動或衛生保健…組長等不同職務，而分別應負擔之工作亦約 10 餘項。

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101
導師費	2,000											國中小 3,000 高中職 2,000
組長職務 加給	3,520				3,630				3,740			

資料來源：彙整自教育部函復資料。

(三)目前相關團體訴求係為高中職導師費比照國中小調整為 3,000 元，復依立法院審議 102 年度中央政府總預算案決議事項第 55 項次：「針對高中職教師爭取比照國中、小幼兒園導師發放導師費一案，教育部已於 101 年 8 月 13 日呈文行政院爭取經費，但遭行政院人事總處駁回。教育部應基於誠信立場、兌現承諾，並以行動捍衛教育部政策，持續向行政院要求編列預算。」。爰據教育部估計本案各級應負擔經費，以 101 學年度統計資料，全國公立高中職導師計 11,903 人（國立高中職導師 7,660 人），教育部每年所需經費約為 9,192 萬元；而各縣市應負擔部分，以同學年度各縣市導師計 4,243 人，應負擔經費約為 5,091 萬 6 千元（詳如表二）。惟經費之來源，行政院函稱應由教育部本零基預算精神，調整現有施政計畫資源配置，以騰出額度容納，至其中屬地方政府應負擔部分，應由其以自有財源籌措支應，倘經評估有須補助地方之需時，仍由該部於行政院核定該部主管中程歲出概算額度範圍內支應。

表二、101 學年度高中職導師費比照調整經費負擔表

區 分	國立	直轄市立	縣市立	私立
高中職導師人數	7,660	3,631	612	8,825
公立高中職導師數合計				11,903
經費負擔	教育部			91,920,000
	各縣市政府			50,916,000

資料來源：彙整自教育部調卷資料。（單位：人；元）

(四)經查，本案地方政府意見調查結果顯示，各縣市政府就「比照國中小及幼稚園同步調整高中職導師費」之意見²，大多同意比照調整（計有 16 縣市贊成、2 縣市無意見、4 縣市無所屬高中職未提供意見）。然就其「影響評估」之意見³，大部分縣市政府表達應同時調高兼任行政職務（尤其組長）加給，否則未來可能因兼任行政職務加給相對偏低，而導致教師兼任意願降低，惟如主管職務加給無法隨同調整，有 15 個縣市表示仍希望高中職導師費比照調整為 3,000 元。對此，詢據教育部指出，如導師費調整後，與學校組長職務加給仍有些許差距，情形和 81 年 7 月 1 日時，中小學導師費從 1,500 元調為 2,000 元，組長職務加給最低 2,650 元相當，尚不致造成太大衝擊，且調高導師費之政策，係增進全體中、小學教師權益，現兼任組長者並不一定長久兼任行政工作，如以後擔任導師工作，同樣能享有該權益。惟就該案「所需經費籌措方式」之意見⁴，11 個縣市政府建請教育部補助所需經費，部分縣市政府表示如該部無法補助，則建議暫緩調整，甚則直接表示不同意調整。案經教育部於 101 年 8 月 13 日專案函報行政院裁示，該院人事行政總處函答復略以⁵：「請教育部依相關機關意見『再予審酌』。...如經審慎檢討確有調整其標準之必要，所需經費應自行調整施政計畫資源容納，至屬地方政府應負擔部分請優先由其自有財源籌措支應。」，而待釐清議題尚包括高中職教職員人力配

² 教育部中部辦公室 101 年 1 月 16 日以教中（人）字第 1010501015 號書函。

³ 教育部中部辦公室 101 年 3 月 29 日教中（人）字第 1010506370 號書函。

⁴ 教育部中部辦公室 101 年 10 月 22 日教中（人）字第 1010519763 號書函。

⁵ 行政院 101 年 9 月 5 日總處給字第 10048481 號函。

置、授課時數及超時授課鐘點費與國中小教師差異性及導師費調整是否將影響教師兼任行政職務之意願，與衍生之提高兼任主管職務加給、經費負擔及財源等問題。教育部國民及學前教育署復於 102 年 2 月 1 日「103 年度歲出概算競爭性需求項目一覽表」提案擬增列是項經費 154,000 千元，惟後續針對行政院所提之相關疑義，仍有待審酌解決。

(五)以國中小導師費自 101 年起提高至 3,000 元為例，因受教師授課節數基準調整之影響，教師兼行政之組長實際授課相較導師僅約 2 至 4 節之差距，導致教師不願兼任行政人員，部分縣市學校表示不易覓得適合的行政團隊，本院曾於 101 年調查並依法提案糾正⁶。基此，高中職導師費如比照國中小調整至 3,000 元後，與兼任行政主管職務加給之差距縮小（以本薪 230 元以下之高中教師兼任組長每月支領主管職務加給 3,740 元為例，兩項職務相差僅 740 元），此於學校教師員額有限之前提下，導師費之調整是否衝擊學校教師兼任行政主管職務之意願、或有影響學校人力配置及學生受教權益之隱憂？本案行政院及大部分縣市政府、學校均有前開類似疑慮，部分縣市政府更指如調增後，需再調降兼任行政職務教師之授課節數因應，恐將影響受教權及增加財政負擔；況以目前國家財源限制，行政院亦明確表示尚無提高行政加給之可能。對此議

⁶本院 101 教正 0017 號案由略以：教育部長期未能統籌協助解決各縣市國民教育之問題，卻以教職員課徵稅額之 72 億元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，然調降國中小教師授課時數，未能事前妥善規劃協助，致部分縣市未聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，又因代課及兼任教師薪資較低等因素，產生師資浮動或城鄉落差，亦衍生教師兼任行政職務意願低落之情形；該部未能針對整體現有落差改善教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配之困難，顯未實質減輕教師負擔、增加備課時間，影響學校校務運作及地方教育經費配置，損及國民教育權益及教育品質，難謂符合教師課稅配套措施之實施目的，引發外界質疑及爭議，難辭違失之責，爰依法提案糾正。(101 教正 17)。

題，教育部雖表示將積極朝行政專職化方向研議，並考量學校規模大小檢討職務列等，以期解決，惟就前開相關措施完備之前，仍應併予審慎評估以解決目前問題。

(六)綜上，教育部已多次與各地方政府及相關團體協商高中職導師費之調整方案，並專案呈報行政院裁示規畫，惟囿於經費來源及學校行政人力之規劃等相關因素，未能達成共識；惟後續為因應學校人力配置，強化導師職責，允宜全盤檢視、檢討、規劃學校人力職掌與待遇，並積極溝通解決，以維國民教育品質及衡平性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至二，函本案陳訴人。

調查委員：錢林慧君

中 華 民 國 102 年 8 月 1 日