

調 查 報 告

壹、案 由：政府自 101 年度開始實施「課教師，補教育」政策，其決策及該項措施如何？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

我國古代周禮對教師即有「教職，以安邦國，以寧萬民，以懷賓客」之期盼，更祈教師在儉樸的生活中，樂於春風化雨，所以認為教師不僅是職業，更要求其專業化，成為一項「志業」，以「終身之計，莫如樹人」的理念，尋找教育工作的熱情¹；古云「師者，人之模範也」允為傳統師道精神之典範作用。此外，「師者，所以傳道、授業、解惑者也」，強調教師任重而道遠之職責，而傳統「天、地、君、親、師」五常及禮記「大學之禮，雖詔於天子，無北面，所以尊師也」，更顯對於為師者角色之尊重及師道精神之推崇，合先敘明。

民國（下同）32 年制定所得稅法起，由於當時小學教員各省薪資不一、未達課稅

¹ 國家教育研究院籌備處(民 98)。師資培育政策回顧與展望研究報告。http://workshop.naer.edu.tw/9/study/link5_2.pdf

啟徵點，爰將國小教員薪資免納所得稅，政府遷臺後，仍繼續沿用此一政策。之後擴大免稅範圍，有關國民中小學職員免稅之規定於 44 年 12 月 23 日公布，係因政府處於動員戡亂時期，社會亟待振興與尋求經濟發展，為期提升國家人力素質與發展國民教育，乃有免稅政策的提出與執行。然而，隨著社會時空的進步，經濟急速發展，對於此一因身份職業別而享有的免稅規定，認有違租稅公平原則及量能課稅的精神，又有關國民中小學及幼稚園教職員薪資所得及待遇福利，茲因「教師法」、「全國軍公教員工待遇支給要點」等相關法律保障，獲具體改善與合理對待²。爰政府於 91 年起陸續提出軍教免稅案修正草案，而後因種種環境因素而擱置，直至 100 年 1 月 19 日修正發布刪除所得稅法第 4 條第 2 款「托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學、私立小學及私立初級中學之教職員薪資」免納所得稅之規定，並附帶相關配套措施。惟該項措施之策劃源起、實施及後續影響是否符合配套措施之目的及範圍，又在配套政策下，各縣市自行聘用鐘點教師、代課教師之情形如何？是否損及學生受教權益及國民教育品質？均有深入瞭解之必要。前經本院函請教育部及財政部說明，調取相關卷證資料審閱，又於本（101）年 7 月 3 日詢問教育部常務次長、國教司司長及該部人事處等相關主管業務人員，並 2 次函請前開單位說明釐清，業經調查竣事，臚陳調查意見如后：

- 一、教育部長期未統籌規劃及主動協助解決各縣市國民教育之問題，卻以教師課徵稅額之 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，除未能針對

² 教育部(民 94)。取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後之配套方案。<http://npl.ly.gov.tw/do/www/ministryReportList>

整體現有落差，實質改善教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配之困難，影響教育品質，引發外界質疑及爭議，殊有欠當。

- (一)按憲法第 19 條明定：「人民有依法律納稅之義務」，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及租稅減免等項目而負繳納義務或享受減免繳納之優惠（司法院釋字第 367、385、413、415 及 566 號等參照）。憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」；第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等」；第 163 條：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」。復依國民教育法第 11 條第 1 項規定：「國民小學及國民中學教師應為專任。但必要時，得依法聘請兼任教師，或聘請具有特定科目、領域專長人員，以部分時間擔任教學支援工作。」。又教育部組織法第 1 條規定：「教育部主管全國學術、文化及教育行政事務」（101 年 2 月 3 日修正該法第 2 條教育部掌理事項：「中小學與學前教育政策之規劃、輔導及行政監督...教育人事政策之規劃、輔導及行政監督...。」於 102 年 1 月 1 日生效）。是以，教育部掌理全國教育行政事務，對於監督國民教育事務及重要事項統籌，應屬責無旁貸。
- (二)我國公私立國中小及幼稚園教職員工自 101 年 1 月 1 日起均須課稅係依據 100 年 1 月 19 日修正公布之所得稅法第 4 條、第 17 條及第 126 條（中華民國 100 年 1 月 19 日總統華總一義字第 10000010141 號令修正公布第 4、17、126 條條文；

並自公布日施行；但第 4 條第 1 項第 1 款、第 2 款及第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目規定，自 101 年 1 月 1 日施行）。而同法修正前有關現役軍人及托兒所、幼稚園、國民中小學以下教職員薪資所得稅規定，係基於動員時期之背景及為使從事國民教育與幼稚教育工作人員享有免稅優遇之考量。惟隨著時空之變遷，上開基於身分別、職業別之規定，認有違所得稅量能課稅及租稅公平原則，多年來各界迭有反映。為維護租稅公平並建立公平合理之稅制，爰刪除所得稅法第 4 條第 2 款「托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學、私立小學及私立初級中學之教職員薪資」免納所得稅之規定，允為各界之共識。

（三）國民中小學教職員（含幼教）取消所得稅免稅之歷次進度、預計課徵對象及內容（教育部歷年度相關協商內容及進度一覽表詳如附件 1）：

- 1、民國 91 年起，教育部與中華民國全國教師會（以下簡稱全國教師會）及各界研議後，以「改善國民中小學合理化的教學環境事宜」為配套措施簽訂備忘錄，且朝「改善教育整體環境」方向規劃。
- 2、財政部將所擬具所得稅法修正案送立法院審議後，教育部於 94 年初邀請各界團體及行政院相關單位召開意見徵詢會議，辦理公聽會及平面媒體紙上論壇等，確立「落實租稅公平、維護教師權益、符應社會期待」之共識，並以「課教師，補教育」為整體政策思維。
- 3、有關取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後，其課稅收入配套歷經多年討論，辦理北、中、南 3 場公聽會，對象為專家學者、地方教師會、家長團體及

教改團體等 4 類代表，係依據 95 年 1 月 9 日立法院決議及 97 年 9 月 24 日及 1 月 14 日與全教會研商決議辦理配套，並將研商決議內容陳送行政院。

4、教育部以 99 年 4 月 28 日臺國(四)字第 0990060049 號函送課稅配套備案至行政院，該院以同年 5 月 5 日院臺財字第 0990025404 號函同意備查。配合修正提高教育經費編列與管理法 21.5% 下限並以外加方式編列專款，專用於提升幼稚教育及國民教育品質之規定，以確保所增課稅收入，用於整體教育環境之改善。

5、另據教育部及內政部統計預計課徵人數為 23.6 萬人，其中教職員為 20.7 萬人、幼保人員為 2.9 萬人。各級學校教職員課徵人數、對象及預計課徵稅額如下表：

表1、各級學校教職員課徵人數、對象及預計課徵稅額情形

職業身份別	人數(人)	薪資所得預估數 (單位：新台幣元，下同)	應納稅額預估 數(單位：元)
1-1.公私立國中教師	51,991	43,292,735,695	1,937,142,835
1-2.附設國中部教師	9,856	8,206,902,560	367,192,062
2.公私立國小教師	99,541	87,977,669,533	4,087,343,823
3-1.公立幼稚園教師	5,801	5,126,735,710	238,956,060
3-2.私立幼稚園教師	8,829	5,426,957,055	157,411,377
4.公私立國小職員	7,861	5,237,481,128	161,100,465
5-1.公私立國中職員	6,589	4,526,539,675	144,711,788
5-2 附設國中部職員	1,586	1,089,550,445	34,837,760

職業身份別	人數(人)	薪資所得預估數 (單位：新台幣元，下同)	應納稅額預估 數(單位：元)
6.公私立幼稚園職員 (含工友、廚工及司機)	3,742	2,247,919,993	61,528,214
7.公私立國小工友	6,149	2,718,276,285	59,382,827
8-1.公私立國中工友	2,293	1,016,831,568	22,279,779
8-2.附設國中部工友	567	223,999,843	3,734,166
合計	204,805	167,091,599,490	7,275,621,156

(四)取消國民中小學及幼稚園教職員工薪資免稅之課稅配套經費編列共計 72 億元，相關配套措施及經費編列情形分述如下：

- 1、為充實國民小學行政人力，改善學校工作環境，補助國小約聘僱行政人力（以優先補助 12-20 班之學校為原則），編列 2.5 億元。另為充實專業輔導人力，健全學校三級輔導體制，爰補助國中小約聘僱輔導人力，編列 1.5 億元。共計 4 億元。
- 2、調增國中小及幼稚園導師費，共計 14 億元：國中小及幼稚園導師費提高至每月 3,000 元，以提高教師擔任導師之意願；另集中式身心障礙班及幼稚園採雙導師制：每班 2 位導師發給，以提供學生更為良好之教學品質。
- 3、降低國中小教師授課節數，編列 54 億元：減少教師授課節數，國中小均減 2 節；國小導師再減 2 節，並以增加教師備課時間為原則。

(五)經查，91 年 2 月 6 日行政院游前院長錫堃於巡視財政部時裁示，應儘速推動取消

軍教薪資所得免稅案，軍教免稅有其時代背景，為求租稅公平，尋求突破解決，似應研究妥協讓步之方案，考慮以酌加薪資之方式予以補償。同年(月)11日教育部3位次長（范政務次長、呂常務次長、吳常務次長）及吳前主秘等人接見全國教師會等代表時，對取消教師免稅規定之討論決議為「取消免稅後增加之應納稅總額，用以改善國民中小學及幼稚園教師薪資所得及整體教學環境之分配方式..」，復於同年(月)15日行政院游前院長接見全國教師會所作的「課多少、補多少」之承諾，經教育部與全國教師會研議後，以「改善整體教育環境」及「調整教師薪資結構」兩面向為研議討論主軸；爾後更歷經多方團體代表討論及協商等。準此，前開取消國民中小學及幼稚園教職員免納所得稅之政策，受到政治環境及社會氛圍之影響，在各單位歷時多年及各團體多次之協商下方能完成修法，其可稱為租稅公平及量能課稅之重要改革標的，亦回應整體社會之共識及基本方向。然而，教育部雖稱前開課稅之配套措施係以「改善教育整體環境」為主軸，惟所提出「課教師，補教育」之配套內容，外界對其源起、實施情形及效果仍有疑慮。諸如學者曾大千、林以文及陳淑娟（民100）指出「取消軍教免稅雖可消弭純因職業、身分而享有租稅優惠的不平等，然上述相關配套措施，能否實質達到改善整體教育環境之初衷則不無疑義」及「我國國民教育階段所面臨之各種問題，諸如經費不足、編制不足、教師課務負擔過重等，本應國家正視並積極尋求解決的，根本不必等到進行課稅配套時再來討論，減課配套確實攸關國教品質，政府虧欠國教久矣，如果趁此契機，調整教育經費之配置，增加國民教育員額編制

，更能彰顯國家推動精緻國教的決心」³之論點等，則指出前開配套措施所遭受之相關質疑及檢視。

- (六)按地方制度法之規定，學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理，雖屬各直轄市、縣（市）權責自治事項，惟憲法第 163 條明定：國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。又憲法增修條文第 10 條第 10 項、第 12 項規定教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制；況教育基本法及教育經費編列與管理法均已分別訂定教育資源、分配與運用之相關規範。準此，前開相關法令已明文保障教育經費之使用及配置，教育部宜就「執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展」（教育基本法第 9 條第 1 項第 3 款）意旨，依法定權責調整並解決國民教育階段之制度及實務問題。
- (七)惟查教育部課稅配套措施對各縣市經費配置之影響情形顯示，全國已有 15 個縣市均反應已受到影響，諸如：「彰化縣：『經費不足部分均由縣庫支出負擔沉重』、基隆市：『在全校授課節數仍然不變的情況下，超出的授課節數過於龐大，不足以由課稅經費中支應，需由市府額外自籌經費支應鐘點費，而造成地方財政之沉重負擔』、宜蘭縣：『課稅後為了調整小班小校行政人員節數，縣府籌措經費 5 百多萬支應，讓小班小校不致無法完成行政人力聘用』、桃園縣：『國小 12 班

³曾大千、林以文及陳淑娟（民 100）。論軍教免稅政策沿革及其課稅配套、措施。銘傳教育電子期刊，3，13-37。

以下、國中 17 班以下主任組長及國中小協助行政之教師減授課時數之調整經費(自籌)』、花蓮縣：『納入預算方式造成縣市政府預算編列困擾，請統一以一般性補助款設算』、金門縣：『因課稅後之配套措施並無法滿足大多數教師的需求，超授鐘點經費籌措置自會排擠其他經費配置』、澎湖縣：『影響各校人事經費分配』及臺中市：『需每年自籌經費降低國小主任、組長授課節數』等情形。足徵，相關措施顯已影響地方政府教育經費配置及學校人力之調整，尚待主管機關有效解決。

(八)綜上，取消國民中小學教職員免稅措施係維護租稅公平原則、促進稅制合理化，刪除職業別之特殊規定，允為踐履憲法之義務及社會普遍之共識。惟憲法及相關法令業明訂教育經費之運用及保障，教育部本於執行全國教育事務主管機關立場，就不合理之處本應依法定權責解決，然國民教育階段既存之問題容非一朝一夕產生，該部顯長期未予釐清各縣市國民教育之困境、進行通盤檢討、統籌規劃及協助解決，卻以課徵稅額之 72 億餘元作為補助款，實施名為「課教師、補教育」之配套措施，包括補助約聘行政及輔導人力約 4 億元、調增國中小及幼稚園導師費約 14 億元，及降低國中小教師授課節數等，其中又以後者所需經費最高約達 54 億元。引發部分縣市反應受限於地方財政預算規模、教師授課節數計算及行政調整等因素造成教育經費配置困難，嚴重影響學校校務運行，教育部既未能針對整體現有落差實質改善國民教育環境，更加劇國民中小學師資及人力調配

困難，影響國民教育品質，引發社會質疑觀感及爭議，殊有欠當。

二、教育部以調降國民中小學教師授課時數及增加導師費作為課稅之配套措施，卻未事前妥善規劃協助，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，產生師資浮動及城鄉落差；另更出現教師兼任行政職務意願低落之情形；顯未實質減輕教師負擔、增加備課時間，更影響學校校務運作，損及國民教育權益，洵有疏失。

(一)憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」。按教育基本法第5條之規定：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，同法第2條第3項規定：「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任」；第4條前段規定：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等...」，復依同法第9條明定中央政府之教育權限包括：教育制度之規劃設計、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展...等。

(二)教育部於101年1月20日修正發布「國民中小學教師授課節數訂定基準」第2條規定：「國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、科目及學校需求，每週安排16節至20節為原則，且不得超過20節之上限...」第3條規定：「專任

教師兼任導師者，其授課節數與專任教師之差距以 4 節至 6 節為原則。」第 4 條規定：「專任教師兼任行政職務，其減授節數之基準由各該主管教育行政機關訂定之。」及第 7 條之規定：「各該主管教育行政機關應訂定不同規模國民中小學之行政組織層級、單位及人員配置，發揮總量管制效益，合理調配專任、兼任及部分時間支援教學之人力，以維教學品質。」

(三)又教育部取消國民中小學及幼稚園教職員工薪資免稅之課稅配套經費編列共計 7 2 億元，其中降低國中小教師授課節數，約編列 54 億元，相關規定及經費核定數如下：

- 1、教育部 100 年 9 月 20 日發布「補助國民中小學調整教師授課節數及導師費實施要點」，第 1 條明定：「教育部為減輕國民中小學教師每週授課節數負擔，增加教師備課時間，並調增導師費，特訂定本要點」，揭示其目的應為減輕教師負擔及增加教師備課時間。補助原則依同要點第 3 條第 1 項規定：「核定分配數，依據全國各公私立國民中小學教師數計列；私立國民中、小學之補助金額併計於縣市政府補助款內。」同條第 2 項：「降低授課節數部分，國民中小學教師每週均減 2 節，國民小學導師每週再減 2 節，國民中學教師鐘點費以每節新臺幣 360 元計算，國民小學教師鐘點費以每節新臺幣 260 元計算，每人每年以 40 週計算，勞健保及勞工退休金另以鐘點費之百分之 10 計算。」同條第 3 項：「國民中小學導師每月補助導師費新臺幣 1 千元（即每月導師費新臺幣 3 千元）」。同要點第 4 條則規定「國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、

科目及學校需求，以每週安排 16 節至 20 節為原則，不得超過 20 節，導師授課節數與專任教師之差距以 4 節至 6 節為原則，且不得高於實施課稅前之授課節數...」等相關實施方式。

2、各縣市相關授課節數經費核定數如下：

表2、101 年課稅配套調整教師授課節數經費核定數(摘要)

單位：元

	公私立國小教師數總計	公私立國中教師數總計	公私立國小導師數總計	核定補助經費總計
臺北市	10,412	8,947	5,498	644,518,752
高雄市	9,971	7,478	6,304	606,505,608
新北市	15,564	9,037	8,528	833,710,224
臺中市	10,964	7,574	6,856	644,721,984
臺南市	6,703	5,475	4,223	421,510,176
宜蘭縣	2,060	1,400	1,266	119,903,376
桃園縣	8,391	5,786	5,392	496,388,904
新竹縣	2,412.5	1,502	1,537	137,320,884
苗栗縣	2,592	1,511	1,640	144,038,928
彰化縣	5,181	3,298	3,306	297,305,640
南投縣	2,582	1,480	1,636	142,742,448
雲林縣	3,229	2,227	1,977	188,802,528
嘉義縣	2,415	1,242	1,548	129,429,000
屏東縣	3,595	2,129	2,284	201,040,248
臺東縣	1,288	672	794	68,611,824

	公私立國小教師數總計	公私立國中教師數總計	公私立國小導師數總計	核定補助經費總計
花蓮縣	1,654	1,033	1,019	93,456,936
澎湖縣	540	254	339	28,030,248
基隆市	1,435	1,056	868	85,755,144
新竹市	1,660	1,254	1,061	101,519,640
嘉義市	1,056	870	669	66,724,920
金門縣	343	166	187	17,306,256
連江縣	97	45	52	4,812,744
總計	94,145	64,436	56,984	5,474,156,412
資料來源：彙整自教育部調卷資料				

(四)專任教師減授課節數後之課務安排，其辦理方式及人力運用依前開實施要點第 4 條規定如下：

- 1、以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數（國民中學應同領域或科別）：(1)經縣市政府核定教師員額編制，得依教師法聘任專任教師。(2)依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法聘任 3 個月以上之代理教師。
- 2、以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數（國民中學應同領域或科別）：依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法聘任 3 個月以上之代課或兼任教師。但經公開甄選無人報名或經甄選未通過時，得由校內教師超時授課並支領超時授課鐘點費。

(五)經查，各縣市國中正式教師不足比率超過 5%者達 15 個縣市，不足比率超過 12

%的有 10 個縣市，不足比率超過 15%的則有 8 個縣市；而各縣市國小正式教師不足比率超過 5%者達 17 個縣市，不足比率超過 12%的有 7 個縣市，不足比率超過 15%的則有 6 個縣市（全國國中小教師每週授課節數標準調整表詳如附件 2），詳如下表所示：

表3、100 學年度全國各縣市國民中小學教師結構一覽表

縣市別	國中小	全縣市總聘任教師數(含非正式教師)	正式教師比率%	代理教師比率%	代課及兼任教師比率%	其他%	退休教師兼課比率%	非合格教師比率%	正式教師不足比率%
臺北市	國中	5,909	79.74	12.54	7.72	0	3.70	1.90	13.70
	國小	11,886	84.57	7.72	7.70	0	0.01	0.90	7.30
新竹市	國中	1,041	72	16	10	2	--	--	--
	國小	1,512	82.80	10	--	--	--	--	20
苗栗縣	國中	1,689	76	17	9	--	1	11	16
	國小	3,172	73	11	15		6	13.90	18.10
彰化縣	國中	3,042	86.98	4.67	8.35	0	0	8.35	12.02
	國小	4,954	91.87	6.39	5.25	0	0.02	5.25	8.13
雲林縣	國中	1,478	88.20	10	2	0	2.23	0	11.77
	國小	2,961	94.36	5.06	0.57	0	0	0	5.63
嘉義縣	國中	1,132	91	4	5	0	0.01	4	9
	國小	2,554	97	3	5	0	0.001	0.011	0
宜蘭縣	國中	1,370	77.96	14.01	8.03	0	1.02 (14人)	3.36	19.58
	國小	2,194	87.69	7.98	4.32	0	0	5.47	7.23
基隆市	國中	989	87.87	12.13	13.95	0	13	0	10.60
	國小	1,261	92.38	7.61	7.20	0	0.14	0	7

縣市別	國中小	全縣市總聘任教師數(含非正式教師)	正式教師比率%	代理教師比率%	代課及兼任教師比率%	其他%	退休教師兼課比率%	非合格教師比率%	正式教師不足比率%
新北市	國中	9,278	77	14	8	1	2	6	23
	國小	16,308	81.93	18.54	1.72		0.04	13.97	18.07
新竹縣	國中	1,322	89.86	7.56	2.57	0	0.91	20	--
	國小	2,384	80.00	14	5.70	0.10	0.20	20	23.77
連江縣	國中	50	82	18	--	--	--	12	18
	國小	97	86	14				14	9
嘉義市	國中	772	83.29	14.12	2.33	0.31	0.75	1.80	16.37
	國小	1,227	78.65	8.88	12.31	2.06	0.11	2.24	10.09
高雄市	國中	7,671	78	8	14	0	0.39	1.49	0
	國小	10,098	91	4	5	0	0.41	1.98	0
臺東縣	國中	680	98.50	0.50	0.88	0	--	0	0
	國小	1,346	88.70	7.80	3.30	0	10.50	0	8.00
桃園縣	國中	5,786	91	9	--	--	--	--	--
	國小	8,478	95.65	4.34					--
南投縣	國中	1,436	79	16	5	--	3.80	4.50	21
	國小	3,213	76	4.40	19		0.03	6.90	因應未來少子化產生超額教師，以正式編制員額5%進行控管
花蓮縣	國中	1,091	75.44	15.03	9.53	0	1.65	4.86	16.36
	國小	1,507	90	9.95	0.1	0	0	0.30	0.09
屏東縣	國中	2,230	84.39	7.85	7.76	0	3.36	9.59	8.06
	國小	3,651	84.96	3.62	8.00	0	0.22	8.00	11.61
金門縣	國中	171	87	13	4		2.30	1.80	18

縣市別	國中小	全縣市總聘任教師數(含非正式教師)	正式教師比率%	代理教師比率%	代課及兼任教師比率%	其他%	退休教師兼課比率%	非合格教師比率%	正式教師不足比率%
	國小	347	86	14	6.30		0.21	1.4	20
澎湖縣	國中	285	91.23	8.77	1.05	0	0	7.81	8.77
	國小	696	87.33	12.66	1.29	0	0	3.74	13.79
臺中市	國中	6,924	84.48	8.47	7.05	0	0	4.35	--
	國小	24,692	83.67	6	8	3.31	0.03	4.60	6.34
臺南市	國中	--	--	--	--	--	--	--	--
	國小	7,533	77	3.3	19.7	0	0.5	0	23
資料來源：彙整自教育部調卷資料									

(六)此外，由於少子女化現象或財政結構等因素，已有部分縣市學校嚴格進行正式教師名額之管控，此有教育部「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」規定5%之控留空間。又原有教師數既已控管，在教師授課節數降低後，如未能適時補實教師編制、合理規劃教師配套人力，恐再加劇師資結構失衡情形。經查，101學年度全國各縣市教師授課節數調整及因應情形顯示，在國民中學部分，包括彰化縣、宜蘭縣、新竹縣、嘉義市、高雄市、桃園縣、花蓮縣、金門縣及澎湖縣等9個縣市全縣轄內之國民中學學校所減授課時數皆已達專任教師授課節數；而國民小學部分，更有15個縣市轄內全縣小學達到，包括臺北市、新竹市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、宜蘭縣、新北市、嘉義市、高雄市、桃園縣、花蓮縣、金門縣、臺中市及臺南市等。況各縣市國民中小學教師預計超時授課鐘點數及目前尚無法聘足之教師數仍然龐大，其各縣市相關實施情形詳如下

表：

表4、101學年度各縣市國民中學教師授課節數實施情形表

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
臺北市	100學年度第2學期教師授課以維持第1學期排課為原則，101學年度將透過核實編班、減班不減師資之方式，逐年調高教師員額編制。				
新竹市	15	0	2,242	2,242	0
苗栗縣	17	0	114	24	--
彰化縣	39	77	239	11,193	227
雲林縣	12	36	85	1,532	85
嘉義縣	9	9	100	每校每週20節	0
宜蘭縣	26	--	--	--	--
基隆市	7	23	99	1,982/週	99
新北市	64	585	0	6221	346
新竹縣	29	0	0	0	0
連江縣	--	11	0	44	3
嘉義市	8	86	--	--	--
高雄市	88	374	600	7,200	0
臺東縣	7	33	41	1,330	35
桃園縣	66	578	0	11,572	0

南投縣	0	86	83	2,827	69
花蓮縣	26	117	0	0	0
屏東縣	21	0	192	5,646	138
金門縣	5	19	19	340	19
澎湖縣	14	16	0	0	0
臺中市	--	0	34	11,324	0
臺南市	53	22	150	9,746	0
資料來源：彙整自教育部調卷資料					

表5、101 學年度各縣市國民小學教師授課節數實施情形表

縣市別	以校為單位，所減授課時數合計達專任教師授課節數		以校為單位，所減授課節數未達專任教師授課節數		
	所減授課時數已達專任教師授課節數之總校數	目前尚無法聘足之教師數	預計將因應聘任之代課或兼任教師數	預計超時授課鐘點數	目前尚無法聘足之教師數
臺北市	141	752	0	0	0
新竹市	29	152	152	3,040	152
苗栗縣	121	0	--	--	--
彰化縣	174	253	2,088	41,758	832
雲林縣	154	527	497	0	480
嘉義縣	124	337	64	每校每週 60 節	0
宜蘭縣	75	0	--	--	--
基隆市	34	89	275	5,484/週	275
新北市	208	0	--	--	--
新竹縣	82	335	2 校	24	0

連江縣	--	2	0	51	3
嘉義市	19	37	--	--	--
高雄市	241	1,453	430	20,610	0
台東縣	41	148	130	6,457	85
桃園縣	192	1,270	0	25,400	0
南投縣	82	0	67	537	0
花蓮縣	105	270	0	0	0
屏東縣	32	32	692	9,405	424
金門縣	19	54	54	1,070	54
澎湖縣	24	4	0	90	0
臺中市	228	0	因延續100學年度第1學期課務安排，故以原授課教師超鐘點為原則	--	0
臺南市	209	304	0	20,424	0
資料來源：彙整自教育部調卷資料					

(七)依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法第2條：「辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：一、兼任教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師依規定排課後尚餘之課務或特殊類科之課務者。二、代課教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。三、代理教師：係指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。」其待遇支給方式依同辦法第9條第1項規定：「...一、兼任及代課教師待遇以鐘點費支給。二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金三種。」復依行政院於94年8月17日院授人給字第0940023160號函核定之「中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」（現「公立中小

學兼任及代課教師鐘點費支給基準」) 規定如下：1. 支給規定：整學期兼任、代課者：按每週排定之兼任、代課節數，每月以 4 週，每學期以 5 個半月計算發給。非整學期兼任、代課者：依實際授課節數發給。2. 支給基準：高級中等學校：每節新臺幣 400 元。國民中學：每節新臺幣 360 元。國民小學：每節新臺幣 260 元。經查 100 學年度各縣市提供之國民小學教師年平均薪資計算，粗估代課及兼任教師約計 189,878 元，代理教師約計 491,177 元，正式教師則約計為 736,653 元⁴ (100 學年度全國各縣市國民中小學教師結構及薪資情形一覽表詳如附件 3、附件 4)。爰比較各縣市所提供正式教師、代理教師及代課教師之年平均薪資情形，顯見代課及兼任教師之待遇相較偏低。

(八) 針對降低授課節數之措施，除部分縣市已反應：「多數學校仍以校內教師兼課支領超時鐘點費有違減輕教學負擔美意、每位教師均需超鐘點授課，影響行政業務推動及教師備課時間」等現況與前開數據均顯示其成效尚待評估外，其他仍有諸如：「鐘點代課教師難覓、學校代課鐘點教師遽增、教學品質掌控不易、學生問題處理與親師溝通問題紛雜不一、甄選代課師資繁複且流動性高等而影響教學品質、現階段補助經費恐有不足、在編制不變下恐有超額疑慮不敢補專任教師、拜託校內老師兼課成為行政每年暑假排課最大難題，及教育政策搖擺不定，教師申請退休情形增加，留不住優秀專長教師」等皆屬目前國民教育所實際面臨之困境，有待解決。此外，教育部次長陳益興於本院約詢時亦指出：「... 衍生相關問

⁴ 資料彙整自教育部調卷資料，惟估計數因各縣市計算方式之不同仍有些許誤差。

題，如導師人力和課業輔導，國民中小學教師人力配套，正式老師最安定，但是必須全盤規劃，代理教師則為其次，代課安定性又次之，最後是鐘點教師...」，有本院詢問筆錄可稽。顯示，在教育部調降教師授節數措施實施後，各縣市師資安定性仍多有不足。

(九)此外，部分縣市反應現行國民中小學教師兼行政職務意願低落之嚴重性，茲述如下：

- 1、按國民教育法第 10 條第 2 項規定：「國民小學及國民中學，視規模大小，酌設教務處、學生事務處、總務處或教導處、總務處，各置主任 1 人及職員若干人...。」復依教師法第 17 條規定：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：一、遵守聘約規定，維護校譽。...。九、擔任導師。」。又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 3 條規定：「國民小學教職員員額編制如下：...二、主任：各處、室及分校置主任 1 人，除輔導室主任得由教師專任外，其餘由教師兼任。三、組長：各組置組長 1 人，除文書、出納及事務 3 組組長得由職員專任或相當職級人員兼任外，其餘由教師兼任。」。準此，國民中小學之學校行政職務除輔導主任由教師專任，及文書、出納及事務 3 組組長得由職員擔任外，原則上其他行政職務須由校長就教師中聘兼之；而法並未明文規範國中小教師兼任行政職務之責任，惟教師仍負有依法應履行聘約及擔任導師之義務，合先敘明。

2、然查，教育部取消免稅配套措施中，調增國中小及幼稚園導師費，國中小及幼稚園導師費提高至每月3千元，以提高教師擔任導師之意願，立意雖好，然臺北市等19個縣市均反應行政工作意願受到影響。諸如行政加給未同步調增、未獲得較多減授課鐘點等相關誘因不足，造成教師兼任行政工作人員之意願低落，不利於學校校務之運作等情形。此外，部分縣市財政仍不足以降低行政教師之授課節數太多；惟又如以增加組長、主任行政職務加給方式，拉大導師費與行政職務加給之差距，則恐又增加政府財政之負擔，其影響層面極廣。各縣市反應之相關情形詳如下表：

表6、教師課稅配套措施對於各縣市教師兼任行政工作意願影響情形表

縣市別	影響	原因
臺北市	是	導師減授課4節並同步提高導師費，導致現場教師兼任行政工作意願低落，爰教育局自籌經費降低教師兼任行政之減課節數同步達4節。
彰化縣	是	嚴重影響教師願意兼任行政工作之意願，組長未因授課方案減課而工作負擔日益繁重。
嘉義縣	是	行政人員(組長)減課2節，導師減課4節，導致組長授課節數與導師相近，導師費又調高為3,000元，行政人員因工作量大待遇卻無顯著誘因，導致教師擔任行政人員意願降低。
新竹市	是	2688經費及課稅經費沒有明確表明可以減授行政人員的課務，造成學校教師兼任工作之意願低落，沒有人願意兼任

縣市別	影響	原因
		行政，造成校務推動困難。
基隆市	是	嚴重降低教師兼任行政工作之意願。主要由於導師授課節數調降且導師費提高，行政教師之行政加給不變已與導師費接近，地方財力又不足以降低行政教師之授課節數太多，導致教師兼任行政工作之意願低落，學校難以維持有效能的行政團隊。
苗栗縣	是	因行政環境漸趨複雜，兼任行政教師往往無法同時勝任教職及行政工作，影響教師兼任行政工作意願。
宜蘭縣	是	行政與教師僅相差兩節，行政與導師加給僅差 2,000 元，造成老師選擇寒暑假而不願意面對行政壓力，各校教師擔任行政人員意願低落，已有多校向本府反應。
新竹縣	是	行政工作繁雜，相較現職授課教師並無提高加給或減授課，爰教師兼行政工作意願降低。
連江縣	是	兼職人員主管加給太少，業務量大。
嘉義市	是	教師調降授課節數，導師授課節數僅為 16 節且導師費調增為 3000 元，學校屢次反映兼行政職務人員表示不願意再兼行政職務，影響學校校務之運作。
高雄市	是	集中式特教班設置雙導師，導師費調整為 3,000 元，另加特教津貼 1,800 元，與行政人員主管加給相差無幾，並因兼任行政人員寒暑假均應上班，可能影響教師兼任行政職務之意願。
臺東縣	是	主要原因在中央補助計畫及應辦事項越來越多的狀況下，原本行政人力即已不堪負荷，課稅後減授課方案實施後，

縣市別	影響	原因
		導師授課節數降幅較大，且導師費甚至會調增到 4,000 元，呈現利多狀態，即已影響教師接任行政職務意願。又兼課鐘點費之計算及經費核撥，無疑又再增加行政工作負擔。原本區間值節數轉為固定節數後，學校工作分配失去彈性，亦有同酬不同工現象。
桃園縣	是	班級導師費大幅調整，而兼任行政職務人員之職務加給未予調整，有失比例原則。
南投縣	是	1.課稅配套措施提高導師費至每月 3,000，行政加給無調整。2.者間差距縮小，致使教師無兼任行政工作意願。 2.行政業務繁重且責任重大，教師兼任意願原本即不高，今在薪資待遇減課方面著重補助導師，致使兼任行政工作教師多欲回任導師職。
花蓮縣	是	行政誘因不足。
屏東縣	是	因組長及導師之授課節數及導師費與行政加給之差距經調整後差異不大，致教師兼任行政工作之意願低落。
金門縣	是	因教師兼任行政工作業務繁重。
臺中市	是	對教師而言，兼任行政職務、擔任校長與專任教師、導師間加給差距相對減少，影響負擔行政工作意願。
臺南市	是	教師兼任導師得減授 4 節課及增加導師費 1,000 元，相較教師兼任行政工作僅減授 2 節課，因此導致兼任行政工作意願低落。
雲林縣	否	--
澎湖縣	否	--

縣市別	影響	原因
資料來源：彙整自教育部調卷資料		

- (十) 針對外界期望教師課稅後增聘專任教師以提升教學品質等意見，教育部雖已研議自 101 學年度起推動提高國小教師員額編制由每班 1.5 至 1.7 人，至 104 學年度可增加計約 2,876 名國小教師缺額。然查 98 學年度，國民小學學生數 1,593,398 人，平均每班學生人數 26.79 人，生師比 16.07；99 學年度國民小學學生數 1,519,746 人，平均每班學生人數 25.91 人，生師比 15.26；100 學年度國民小學學生數 1,457,004 人，平均每班學生人數 25.12 人，生師比 14.79，推估班師比之趨勢逐升並接近 1.7 人。況據教育部推算 101 學年度至 104 學年度，總計各縣市經費需求高達 3,495,044,646 元，部分縣市限於財政及有限資源之下，如何補實、能否補實及如何解決現有教師超鐘點授課之情形仍不無疑義。教育部國教司司長黃子騰於本院約詢時亦指出：「如果減掉的課要以正式教師補齊的話就必須要再增加經費，如把課稅經費和增置人力經費收回，以一般性補助款補助... 如果課稅配套減課的課要以正式教師，就只能以前述方式重新設算，但行政院仍須拿出經費...」，有本院筆錄可稽。
- (十一) 綜上所述，課稅配套措施之目的本在改善國中小及幼稚教育環境及整體教學環境，惟教育部以調降國民中小學教師授課時數及增加導師費作為課稅之配套措施，未能全盤檢視各縣市國民教育之結構、妥善規劃，即調降國民中小學教師授課節數，衍生所餘學習時數數量龐大，造成部分縣市難以聘足合格教師，或有大量以原專任教師超鐘點授課之情形，仍需由原教師超時授課下，未實質減輕教師負

擔、增加備課時間，恐無法實質提升教學品質，又因代課及兼任教師薪資待遇較低等因素，使得部分教師來源不足、人事浮動及因財政結構而產生嚴重城鄉落差，復因未正視國中小教師兼任行政職之問題，各縣市多反應出校園行政意願低落之情形，恐嚴重影響校務運作；產生「家長不滿意、教師不感謝、校長們不放心、地方政府不買單」之相關爭議，損及國民教育權益，引發負面質疑，洵有疏失。

三、教師取消免稅之配套措施目的為「改善整體教育環境」，原意在消弭我國國民教育環境之落差，並非獎助措施性質，教育部除應審慎研處補助對象及內容外，對於接受補助之外國僑民學校等，亦應訂定適法之監督機制，以促進教育資源分配之公平性及妥適性。

(一)憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」。依教育基本法第 7 條第 1 項之規定：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。」私立學校法第 83 條第 1 項規定：「中華民國人民、外國人或依法律認許之外國法人，得於中華民國境內設立私立高級中等以下學校及附設幼稚園，專收具外國籍之學生。」同條第 2 項規定：「前項高級中等以下學校，除本法有關監督、合併、改制、停辦、解散、清算之規定得予適用外，不適用本法其餘規定及其他各級學校法律...」。教育部依同條第 4 項訂定「私立高級中等以下外國僑民學校及附設幼稚園設立及管理辦法」（下稱

外僑學校設立及管理辦法），作為相關監督辦理依據。

(二)目前，我國境內共有 19 所外國僑民學校（下稱外僑學校），專收具外國籍之學生，招生對象以該外國籍僑民為優先，並得保留若干名額，提供其他國籍學生申請入學；主管機關在中央為教育部（適法性監督），在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。至資金來源係來自於學生之學費收入及各校自籌經費，教育部則表示迄未編列預算補助該等學校。

(三)經查，外僑學校教職員 100 年以前之薪資所得係依 100 年 1 月 19 日修正公布前所得稅法第 4 條第 1 項第 2 款、財政部 72 年 9 月 8 日台財稅第 36387 號函及 87 年 8 月 27 日台財稅第 871956502 號函等規定徵免所得稅；惟該等學校教職員亦適用修正後之所得稅法，將依法課徵所得稅。教育部陸續接獲財團法人臺北歐洲學校、交流協會臺北事務所、臺灣日本人會臺北日本人學校營運委員會委員長及臺北日僑學校校長等建請納入課稅配套補助範圍之相關訴求後，該部遂於 99 年 1 月 4 日、99 年 4 月 9 日、100 年 1 月 10 日、100 年 12 月 6 日邀集相關部會及外僑學校等召開會議研商，達成自 102 年度起，以該等學校教職員工「薪資扣繳憑單所列金額」之「有效稅率」設算補助額度，以改善外僑學校教學環境之共識。復決議外僑學校所屬國家已與我國簽訂互惠或免稅協定（備忘錄）者，從其處理模式。該規劃方案業於 100 年 6 月 21 日以臺國(四)字第 1000087935 號函陳報行政院，該院並於同年 9 月 30 日以院臺教字第 1000049741 號函復該部

依「教育經費編列與管理法」本權責自行核處。故其國中小及幼稚園教職員自 102 年度起，因應取消教師所得稅免稅，將一併納入相關配套措施及補助計畫；據教育部課徵人數推估：教師未兼任行政職務約 511 人、教師兼任行政職務約 95 人、校長及未擔任教職之行政主管約 56 人、其他未擔任教職行政人員及職員約 239 人，共計約 900 人。19 所外國僑民學校教職員工年度總所得為新臺幣 12 億 2,000 萬元，預計總課徵稅額及補助經費 6,100 萬元；惟據該部函稱，101 年度並未將外僑學校課稅補助納入我國國民中小學教職員課稅配套方案中，所需經費刻正爭取中。

- (四)然查，外僑學校依該外國教育宗旨、各級學校教育目標及現行法制辦學，並與該外國教育相銜接，其招生、收費及對於教職員之聘請等均依該外國有關規定辦理之，又其課程應依該外國之規定辦理（外僑學校設立及管理辦法第 7 條、第 24 條參照）；按私立學校法第 83 條之立法理由，略以：「國內外僑學校及其附設幼稚園，係為協助外國人士受母國教育，有其特殊性，故高級中等以下學校，除本法有關監督、合併、改制、停辦、解散、清算之規定得予適用外；附設幼稚園除幼稚教育法有關安全措施之規定得予適用外，其餘規定均不適用...」。均未見教育部相關補助及獎勵之適用規範，惟外僑學校之行政人力、教職員員額編制及課程實施等均與國內一般國中小不同，教育部針對該等學校教師之課稅配套補助方式，亦與國內一般國中小實施增置行政及輔導人力、調整導師費及減低授課節數等

有所差異。過去教育部以國際慣例對國內之外僑學校並未編列經費補助及進行財務監督⁵，現雖訂有「教育部補助外國僑民學校及附設幼稚園要點」，惟卻尚未有實質項目及具體監督機制。

(五)綜述之，鑑於教師取消免稅配套措施之目的係「改善整體教育環境」，原意在消弭我國國民教育環境之落差，並非作為獎補助性質，教育部除應審慎研處補助措施及對象外，對於接受補助之外國僑民學校，亦應訂定適法之財務監督、績效考核機制，以避免浪費有限資源及產生配置失衡情形，促進教育資源分配公平性及妥適性。

⁵ 92年4月28日教育部長黃榮村立法院教育及文化委員會專案報告-教育部與外僑學校關係專案報告。101年8月13日，取自 http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1392

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一、二，提案糾正教育部。
- 二、抄調查意見三，函請教育部確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：尹 祚 芊

吳 豐 山

錢林慧君

中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 2 日