

調 查 報 告

壹、案 由：屏東縣政府以財政困窘為由，將校護職等降為「護士」；又自 99 年 9 月 1 日起，將班級數在 40 班以下學校之有護理師證照人員，逕行降等以「護士」任用，違反教育部相關規定，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

我國國民教育及後期中等教育階段之就學率甚高，部分政策與基礎措施乃以學校為中心，透過行政機關、學校教職員加以策畫推展，以向下紮根基本生活概念及知識，同時向外延伸至社區與國家社會之中，基此學校衛生法立法目的在於「促進學生及教職員工健康，奠定國民健康基礎及提升生活品質」（第 1 條）；為達此目的，「學校應建立學生健康管理制度，定期辦理學生健康檢查...」（該法第 8 條），至於「學校應依學生健康檢查結果，施予健康指導，並辦理體格缺點矯治或轉介治療」（該法第 10 條），上開工作則由「學校應指定單位或專責人員，負責規劃、設計、推動學校衛生工作。學校應有健康中心之設施，作為健康檢查與管理、緊急傷病處理、衛生諮詢及支援健康教學之場所」（該法第 6 條），至於員額規定「高級中等以下學校班級數未達四十班者，應置護理人員一人；四十班以上者，至少應置護理人員二人」（該法第 7 條）。而在學校衛生工作上，據教育部資料顯示¹，經由學校系統性推展衛生計畫，是促進學生健康、奠定國民健康基礎最直接而有效的途徑。據此，學生階段係為值價值觀念發展與行為建立之關鍵期，藉由學校衛生護理工作的正向推展，將有助

¹教育部（1997）。學校衛生工作指引；及教育部（2003）。健康促進學校簡要版指引。

於實現提高學習效率、實現教育目標、並奠定國民健康基礎及推行公共衛生之目的。爰不同於傳統概念中，僅將學校衛生護理工作定位於健康服務與健康環境等範疇，在社會急速變遷與生活型態更迭下，現行學校衛生護理工作更行專業而廣泛，漸由校園健康輔導、健康促進擴及社區健康概念；學校護理人員在扮演基層學校與社區人力素質提升，在社區、國家公共衛生推行的角色上更顯專業且責無旁貸。而學校衛生護理工作之遂行，尤繫於護理人員之專業與責任，主管機關應依法充實人力、促進人才專業發展，俾利相關業務之順利推行，允為要務。

屏東縣政府以財政困窘為由，將班級數在 40 班以下學校之有護理師證照人員，逕行降等以「護士」任用，違反教育部相關規定，涉有違失等情乙案，本院經調取相關卷證審閱，並詢問教育部、屏東縣政府相關人員後，調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、屏東縣政府所訂「高級中等以下學校護理師護士及營養師員額編制要點」非屬自治規則之列，縱認為具有效力之行政規則，卻於頒布實施前，即已限制學校護理人員進用類型，於法尚有未合；且該要點未經教育部予以備查，該府仍逕行頒布實施，復未就該部函復意旨協調修正，損及護理人員權益，顯有未當

(一)依地方制度法第 27 條第 2 項規定：「前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」故除以上所列之名義外，縱具有一定之形式，皆不能視為合法有效之自治規則，爰本案屏東縣政府所訂之員額編制要點，恐非在自治規則之列，其法制觀念尚嫌不足。

(二)復按地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣（市

）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。...；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」上開規定之「自治規則」，如屬行政程序法第 150 條第 1 項規定之「法規命令」或同法第 159 條規定之「行政規則」，應有行政程序法第 4 章「法規命令及行政規則」規定之適用，合先敘明。（法務部 90 年 2 月 27 日法 90 律字第 003498 號函參照）次按行政程序法第 160 條：「行政規則應下達下級機關或屬官。行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之」。至於生效則以該函到達各機關之日起發生拘束之效力（法務部 91 年 7 月 2 日法律字第 0910022358 號及 92 年 1 月 21 日法律字第 0910700671 號函參照）。因此縱認該編制要點於 99 年 8 月 19 日函頒實施，為具有效力之行政規則，然檢視該縣 16 名具護理師資格以護士任用之護理人員派令生效日期、到現職日期，其中竟有 5 員係介於 99 年 1 月 1 日（惟查該員所陳為 98 年 12 月 3 日）、7 月 12 日至 8 月 13 日間（甲員派令生效日為 98 年 11 月 6 日、乙、丙、丁員派令生效日期為 7 月 12 日；到現職日期為 8 月 1 日；戊員派令生效日期為 7 月 14 日；到現職日期為 8 月 13 日），足見屏東縣政府在 8 月 19 日編制要點頒布實施之前，即已限制學校護理人員進用類型，顯與行政規則生效以到達各機關之日起發生拘束之效力規定相扞格。

（三）再按國民教育法第 12 條規定：「國民小學及國民中學...，其班級編制及教職員員額編制準則，由教育部定之」。教育部爰依前開規定，訂定「國民小

學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」(下稱編制準則)，復依 91 年 2 月 6 日公布施行之學校衛生法第 7 條第 1 項規定將上開準則第 3 條第 1 項第 7 款規定修正為：「護理師或護士及營養師：依學校衛生法規定辦理。」並於 94 年 6 月 23 日發布施行。又為利國民小學及國民中學就護理師或護士擇一選置護理人員，以符實務需求，並符合其任用規定，故增列準則第 3 條第 1 項第 7 款規定：「護理師或護士及營養師：依學校衛生法規定辦理。其具有護士資格者，以護士任用；具有護理師資格者，以護理師任用。」並於 96 年 3 月 21 日發布施行。爰該準則第 3 條、第 4 條規定，護理師或護士及營養師，依學校衛生法規定辦理；具有護士資格者，以護士任用；具有護理師資格者，以護理師任用。同準則第 5 條又規定，直轄市、縣(市)政府得依學校分布情形或學生人數多寡，視財政狀況及實際業務需要，於不違反相關法律規定下，就職員員額編制另訂有關規定，並報中央主管教育行政機關備查，不受前 2 條規定之限制。據此，國民小學及國民中學，其班級編制及教職員員額編制準則，並非地方政府得全權處理之業務，其與屏東縣政府所引地方制度法第 2 條第 5 款：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂」，及最高法院 89 年度裁字第 1325 號：「就農會員工之聘僱係由農會人事評議小組評議，評議結果經總幹事核定後行之，並報請主管機關備查」之情形尚屬有間，地方政府所訂職員編制之相關規定准否備查，固由教育部加以認定。

(四)屏東縣政府業於 99 年 5 月 19 日召開屏東縣政府衛

生局衛生所暨學校組織及人力專案會議，復依編制準則第5條制定「屏東縣高級中等以下學校護理師護士及營養師員額編制要點」（下稱編制要點），其中第3點規定，學校班級數39班以下者，置護士1人；學校班級數40班以上者，置護理師及護士各1人。屏東縣政府再依編制準則第5條規定，於同年8月13日以屏府教體字第0990198625號函報教育部備查；惟在教育部尚未函復前，該府業於同年9月19日函頒實施。此外，據教育部稱，因認該編制要點有關護理人員設置乙節不符合學校衛生法規定，該部於同年9月2日以臺國（四）字第0990141752號函請屏東縣政府依法辦理。然該府再於9月30日送教育部要求備查，而該部又於同年10月20日以台國（四）字第0990170587號函復該府應依學校衛生法辦理，並稱該編制要點第3點所述「員額」雖符合學校衛生法第7條規定，惟其限制學校護理人員之進用類型部分仍違反該法，爰不得依上開準則第5條規定，就職員員額編制另訂有關規定；及地方辦理自治事項不得違背憲法、法律或基於法律授權之法規。顯見屏東縣政府所訂前開編制要點業經該部認定違反學校衛生法第7條相關規定，自始未經主管機關教育部同意備查，又期間經該部於同年9月8日函復中華民國學校護理人員協進會（下稱護理人員協進會）暨屏東分會，並副知屏東縣政府，教育部未同意該編制要點之內容。然屏東縣政府在尚未獲得教育部同意備查該要點之前，即逕自頒布實施，復未就該部後續之函復意旨加以協調修正。

（五）據屏東縣政府函復及於本院約詢時指稱，該編制要點係依學校學生數多寡及財政考量，按編制準則第

5 條規定加以訂定，現職校護並未因該要點而改列護士，也未影響現有銓敘條件損其權益，並採護理師或護士雙職稱訂列；為符公平原則，對所屬機關與學校護理人員之任用規定採一致性規範，及以首長用人權限考量進用，尚無違法之處云云。然查，教育部為提昇護理人力專業素質，自 94 年停辦高職護校，最後一屆高職護理科於 95 學年度畢業，然基於兼顧教考用需求及應考人權益，考選部業於 98 年 3 月 9 日召開護理人員考試改進推動小組第 1 次會議，決議專門職業及技術人員普通考試護士考試自 99 年起至 101 年止，續辦 3 年共計 6 次，102 年開始停辦。復依 99 年 12 月 27 日考試院修正發布專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則第 2 條規定，護士考試繼續辦理至 101 年 12 月 31 日止、102 年起停辦。顯見護理人力資源發展趨勢業已朝向護理師專業前進，並透過專業人力配置的合理化，以因應快速變遷之社會、醫學與教育環境。準此，屏東縣政府雖稱該編制要點並未溯及影響現職學校護理人員銓敘條件，然已實際限制未來學校護理人員之進用類型，總計目前縣屬各級學校已有前開 16 名護理人員具護理師證照卻以護士任用，恐與上述國內護理人力之長期發展及專業趨勢未盡相符。

(六) 綜上，本案屏東縣政府所訂之員額編制要點，恐非在自治規則之列外，據教育部函稱，為兼顧財政及實務現狀，並期人力有效配置，地方政府於不違反國民教育法、學校衛生法、國民體育法等相關規定下，得依編制準則第 5 條，就職員員額編制另訂規定；但學校衛生法第 7 條第 1 項未規定學校護理人員應以護士或護理師資格進用，爰地方政府不得以

員額編制表現制其進用類型。教育部另於本院約詢時又指出，依據地方制度法第 30 條，屏東縣政府所訂編制要點規定限制進用類型，業已牴觸學校衛生法，影響其他類型權益，屬無效，且未經該部予以備查。又本案屏東縣政府先於該編制要點實施前，即已限制學校護理人員進用類型，於法尚有未合至為明顯，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定（司法院釋字 499 號解釋文參照）。且該要點未經教育部予以備查，該府仍逕行頒布實施，復未就教育部函復意旨協調修正，損及護理人員權益，顯有未當。

二、屏東縣政府所屬高級中等以下學校未按學校衛生法第 7 條之規定進用足額護理人員，致學校護理人員法定員額不足，恐影響學校衛生護理相關業務之推行，顯有欠當

- (一)按學校衛生法第 2 條規定，本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。又同法第 3 條規定，各級主管機關及全國各級學校（以下簡稱學校）應依本法辦理學校衛生工作。至於學校護理人員員額編制部分，係依同法第 7 條規定，高級中等以下學校班級數未達 40 班者，應置護理人員 1 人；40 班以上者，至少應置護理人員 2 人。又據教育部函復本條立法理由如次：在校醫未能普遍設置下，學校護理人員在學校扮演著不可或缺之角色，學生的健康問題日趨複雜，學校護理人員照護責任增加，人力明顯不足，目前在美國學生與校護人數比為 750:1；在中國大陸為 600:1。故本法業已明定學校護理人員之員額編制，地方政府應依該法規據以進用學校護理人員最低法定員額。

(二)屏東縣政府進用學校護理人員之實際員額，自 93 學年度為 180 人，至 99 學年度增為 205 人，共計增加 25 人。95 年未進用學校計 7 所、未編制學校 13 所、內約僱護士 6 所、有校護編制並進用者計 146 所。至 99 年有校護編制無進用學校 0 所、未編制學校 0 所、內約僱校護學校有 0 所，據該府稱，所有學校均全數進用校護人員。

(三)惟查屏東縣政府約詢後補充資料，屏東縣所屬高級中等以下 40 班以上學校進用護理人員之員額一覽表，僅有明正國中一所學校業已足額進用 2 名護理人員，該府所屬班級數達 40 班以上之學校，竟多數僅進用 1 名學校護理人員，明顯不符學校衛生法第 7 條規定 40 班以上者，至少應置護理人員 2 人之意旨。屏東縣所屬 40 班以上學校進用護理人員一覽表如次：

項次	學校名稱	班級數	學生數	校護人數	護理師	護士	備註
1	仁愛國小	66	1,702	1	√		師(三)級
2	鶴聲國小	50	1,419	1	√		師(三)級
3	忠孝國小	43	1,229	1		√	士(生)級
4	崇蘭國小	60	1,759	1	√		師(三)級
5	萬丹國小	44	1,132	1	√		師(三)級
6	光華國小	42	1,245	1			保健員
7	東隆國小	54	1,491	1	√		師(三)級
8	大同高中	52	1,797	1	√		師(三)級
9	枋寮高中	48	1,281	1	√		師(三)級
10	東港高中	84	2,679	1	√		師(三)級
11	明正國中	90	2,809	2	√		師(三)級
12	中正國中	95	2,932	1		√	士(生)級
13	萬丹國中	43	1,337	1	√		師(三)級
14	潮州國中	49	1,493	1	√		師(三)級

15	內埔國中	40	1,272	1	√	師(三)級
----	------	----	-------	---	---	-------

(四)綜上，按學校衛生法第 7 條之規定，高級中等以下學校班級數未達 40 班者，應置護理人員 1 人；40 班以上者，至少應置護理人員 2 人。該法旨在回應學校護理人員之照護責任增加，在人力明顯不足下，爰規定地方政府應依該法規定編制學校護理人員員額。屏東縣政府為學校衛生法之地方主管機關，依法辦理學校衛生工作，自需依法進用足額之學校護理人員。惟查屏東縣政府所屬高級中等以下學校護理人員進用情形，雖自 95 至 99 年間試圖逐漸充實所屬各校護理人員人力，冀達成所有學校均全數進用校護人員之目標。然目前該府所屬班級數 40 班以上學校共計 15 所，其中仍有 13 所學校僅進用 1 名學校護理人員、1 所學校僅進用 1 名保健員，僅有明正國中一所學校進用 2 名護理人員，與現行法令規定未盡符合，該府於本院約詢時業已坦承不諱。爰屏東縣政府違反學校衛生法第 7 條規定，所屬高級中等以下之班級數 40 班以上學校未進用足額護理人員，學校護理人員法定員額不足，恐影響學校衛生護理相關業務之順利推動，顯有欠當。

三、教育部雖認「屏東縣高級中等以下學校護理師護士及營養師員額編制要點」不符法令，並多次不予備查，且該府逕行頒布實施、自行函報行政院裁示，並引用最高行政法院 89 年度裁字第 1325 號裁定意旨加以反駁，該部仍未積極妥處，而頓失其立場，業務督導不周，亦有法制觀念不足之處，顯有違失

(一)按地方制度法第 75 條第 4 項規定：「縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、

變更、廢止或停止其執行」。又依教育部組織法第 2 條：「教育部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責」；同法第 3 條：「教育部就主管事務，對各地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之」。教育基本法第 9 條第 2 款：「中央政府之教育權限如下：對地方教育事務之適法監督」。復依國民教育法第 12 條：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則，每班置導師一人，學校規模較小者，得酌予增加教師員額；其班級編制及教職員員額編制準則，由教育部定之」。該部據此訂定編制準則，其中為兼顧地方財政及實際現狀，並期人力有效配置，第 5 條規定地方政府得依學校分布或學生人數多寡，視財政狀況及實際業務需要，於不違反相關法律規定下，就職員員額編制另訂有關規定，並報中央主管教育行政機關備查，不受前 2 規定之限制。教育部為全國教育行政主管機關，自需對地方政府所訂學校班級編制及教職員員額編制之相關規定進行審查。

(二)惟查屏東縣政府分別於 99 年 8 月 13 日以屏府教體字第 0990198625 號函、及同年 9 月 30 日以屏府教體字第 0990220279 號函先後 2 次報函報該編制要點送教育部備查，且於該部尚未函復前，逕於同年 8 月 19 日函頒實施。教育部除於同年 9 月 2 日以臺國(四)字第 0990141752 號函復請該府依規定辦理、及同月 8 日以臺國(四)字第 0990151304 號函復中華民國學校護理人員協進會暨屏東縣分會並副知屏東縣政府，並敘明該部並未同意該該編制要點，至該府再次函報，該部又於同年 10 月 20 日以臺國(四)字第 0990170587 號函復該編制要點違

反學校衛生法，及函知地方辦理自治事項，不得違背憲法、法律或基於法律授權之法規云云。今本案主管機關教育部對於屏東縣政府，此報備查之員額編制要點之處理，以其有違規定，一再不予備查，而不循上開地方制度法規定辦理，致被該縣府引用最高行政法院 89 年度裁字第 1325 號裁定意旨加以反駁，而頓失其立場，亦有法制觀念不足之處。

(三)另查屏東縣政府 99 年 11 月 22 日函行政院裁示有關該縣編制要點第 3 點規定相關疑義，該院秘書處業於 100 年 1 月 12 日以院臺教字第 1000090857 號函請教育部本於主管機關權責研處逕復屏東縣政府；其中，所屬機關意見略以：

1、內政部：依地方制度法第 30 條第 2 項規定「自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。」教育部並未依上開地方制度法規定予以函告無效，僅敘及不得另訂有關規定，故本件屏東縣政府所訂之要點是否違反法律授權規定，仍應由教育部依學校衛生法相關規定之立法意旨本權貴認定。

2、人事行政局：

(1)按學校衛生法第 1 條第 2 項、7 條第 1 項、護理人員法第 2 條、編制準則第 4 條第 1 項第 7 款規定。準上，國民小學及國民中學班級數未達 40 班者，應就護理師或護士擇一選置護理人員，40 班以上者，至少應置護理人員 2 人，其組成包含選置護士或護理師，均無不可，以符實務需求，並符合其任用規定。是編制要點第 3 點規定是否牴觸上開學校衛生法第 7 條第 1 項規定，即非無疑，值得進一步探討。

- (2)再按地方機關對於同一事項，是否得訂定較法律更高或更嚴格之標準之自治法規，目前學說見解分歧，惟查最高行政法院 97 判字第 285 號判例略以，電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學……50 公尺以上。」所定 50 公尺之限制，應解為係對電子遊戲營業場所之最低限制，縣（市）依其地方環境之需要，以自治法規另定較高之限制標準，難謂與電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項之規定牴觸（按 94 年 11 月最高行政法院庭長聯席會議亦採相同見解）。故實務對此已統一見解，採最低限制說。
- (3)末查學校衛生法第 1 條第 1 項明訂其立法目的，係為促進學生及教職員工健康，奠定國民健康基礎及提升生活品質。就該法設置護理人員之目的，在於促進學生及教職員工健康，依上開編制要點第 3 點規定，39 班以下的學校僅置護士而未置護理師，已違法律所定促進學生及教職員工健康目的之最低標準，是如採上述實務之最低限度說，其與學校衛生法 7 條第 1 項規定，並無不合。惟就進用類型限制而言，編制要點規定排除進用護理師，似亦有增加上述學校衛生法 7 條第 1 項規定所無之限制之虞。
- (4)綜上所述，本案編制要點規定符合學校衛生法員額最低限制標準，屏東縣政府對於進用人員資格之限制，應有其組織自主權。惟該編制要點第 3 點規定對進用類型設限，是否有增加法律所無之限制之虞，教育部係有權解釋機關，對於其認定為違法之見解，其他機關似亦應予尊重。
- (四)綜上，按地方制度法第 75 條第 4 項規定，縣（市）

政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。又依教育部組織法第3條規定，教育部就主管事務，對各地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。爰此，教育部為全國最高學術、文化及教育行政事務主管機關，自需對於其相關主管業務負有指示、監督之責，且有關學校護理人員之員額編制等相關規範，係由國民教育法第12條規定授權，本屬該部之主管法規，教育部允應依法負起督導之職責。此於行政院100年1月12日函文列舉內政部、人事行政局函釋意旨，指出屏東縣政府所訂之要點是否違反法律授權規定，仍應由教育部依學校衛生法相關規定之立法意旨本權貴認定……及該部係有權解釋機關，對於其認定為違法之見解，其他機關似亦應予尊重云云，亦證本案主管機關教育部仍須負起相關積極作為。惟教育部雖業認定屏東縣政府所訂編制要點與相關法令未盡相符，並分別於99年9月2日、9月8日與10月20日函復不予備查，卻未見該部溝通協調、研議修正相關法令，或依地方制度法規定辦理等具體作為，至屏東縣政府逕行頒布實施、自行函報行政院裁示，並引用最高行政法院89年度裁字第1325號裁定意旨加以反駁，教育部仍未積極妥處，而頓失其立場，業務督導不周，亦有法制觀念不足之處，顯有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請屏東縣政府確實檢討改進，並於二個月內見復。
- 二、調查意見三，函請教育部確實檢討改進及研參，並於二個月內見復。
- 三、調查意見一、二函本案陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。