

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：高雄市政府教育局辦理該市 101、102 及 103 學年度國民中小學主任遷調作業，涉違反依法行政原則，損及教師遷調介聘權益等情乙案。

貳、調查意見：

本案係高雄市教育產業工會指訴，高雄市政府教育局近 3 年辦理該市所屬國民中小學主任調動作業，違反教育相關法規，教育部未及時依法監督。本院為釐清案情，爰進行調查，案經高雄市教育產業工會理事長劉亞平、政策部主任潘如梅；高雄市政府教育局副局長戴淑芬、主任秘書黃盟惠、秘書陳怡婷、科員許惠菁和汪麗凰；教育部國教署副署長黃子騰、國中小組組長許麗娟、國行科專員張硯凱、商借人員廖伊敏等機關團體之相關人員，於民國（下同）104 年 4 月 10 日到院說明且調取並審閱相關卷證，已調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

一、教育部對於高雄市政府教育局辦理主任商借、遷調（介聘）之處理過程，遲未明示地方教育主管機關業已違反「國民教育法」，應立即改善，任由高雄市政府教育局以行政指導方式持續多年辦理主任遷調作業，顯有失當。

（一）按「中央法規標準法」第 2 條：「法律得定名為法、律、條例或通則。」同法第 3 條：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」又按「地方制度法」第 2 條：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」

同法第 18 條第 1 項第 4 款：「直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。」同法第 25 條：「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。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；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。」

- (二)查教育部 101 年 6 月間接獲高雄市教育產業工會請釋有關「高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點」有無違反教育法規乙案，該部僅於 101 年 7 月 4 日函請高雄市政府依「地方制度法」說明，又遲至 102 年 7 月 22 日方以臺教授國字第 1020051003 號函釋略以：「高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點商借他校教師擔任主任部分與『國民教育法』相關規定不符。」
- (三)又查，上開函釋有關「高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點」違反「國民教育法」乙節，僅函告高雄市教育產業工會，並未轉知高雄市政府教育局，此有高雄市政府教育局到院書面資料佐證。故高雄市政府教育局於 101 學年度進行主任商借後，續於 102 學年度辦理名為主任「遷調」，實為主任「介聘」之作業。嗣後，教育部辯稱，另以 102 年 7 月 22 日臺教授國字第 1020051033A 號函請高雄市政府教育局依「國民教育法」相關規定辦理。然查該函僅以「高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點」與「專任教師」似有不符一節請高雄市政府教育局說明並依法妥處云云，致高雄市政府教育局無從得知其所訂定之辦法業與「國民教育法」有違。足見，教育部相關作為錯失督促高雄市政府教育局改進時機。

- (四)次查，教育部復於 102 年 12 月 13 日以臺教授國字第 1020118317 號函復本院及高雄市教育產業工會略以：「該局 102 年度業停用『高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點』，並辦理廢止之法制作業程序中。」另審酌該局訂定旨揭要點之意旨，係鼓勵所轄國民中小學具有受聘主任資格之教師至該市其他學校擔任主任，以有效改善學校行政人員缺乏困境，並順暢學校行政運作，是以尚難稱有相關疏失云云，高雄市政府遂持續於 103 學年度辦理主任遷調（介聘）作業。
- (五)教育部迄至 103 年 3 月 6 日方以臺教授國字第 1030016339 號函略以：「……現僅以行政指導方式辦理主任遷調作業，適法性容有疑義……」及同年 4 月 21 日臺教授國部第 1030030517 號函復該局略以：「……經查『中央法規標準法』第 5 條第 2 款規定略以，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。考量本案影響教師及主任遷調權益甚鉅，業增列主任介聘之法源於『國民教育法』修正草案中，準此，於修法未完成前，仍請依現行規定辦理。綜上，貴局以行政指導方式辦理主任遷調作業顯已違反相關法令，請限期 7 日內通函……，停止辦理旨揭主任遷調作業。」明示高雄市政府應立即停辦主任遷調作業。足徵，因教育部未及時指正高雄市政府違失，導致高雄市政府教育局違反「國民教育法」相關規定仍持續辦理主任遷調作業。
- (六)接受本院詢問之教育部官員強調：「……查『國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法』第 2 條及第 15 條規定略以，直轄市、縣（市）主管教育行政機關得依該辦法訂定辦理公立國民中、小學校長之甄選、儲訓、遷調；主任之甄選、儲訓及現

職教師聘任之引介之相關規定。是以，該辦法係明定地方政府得辦理主任甄選及儲訓作業，尚不得辦理主任遷調作業。」

(七)至於高雄市教育局代表指稱商借主任並無法妥善維護學生受教權益乙節，教育部到院說明時表示，「『國民教育法』並未明文規定主任商借相關事宜須由教育部訂之。審酌『商借』之員額編制係屬原服務學校，並不影響各校員額編制，地方政府為有效改善學校行政人員缺乏困境、促進學校行政革新，得依『地方制度法』第18條、第19條及第27條規定（直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其教育文化及體育項下學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則，地方政府得秉權責訂定主任商借相關規定，其作業期程及方式，須回歸地方政府所訂規定辦理云云。」然據本院調查，高雄市政府教育局所屬國中辦理主任商借作業時，均聘代理教師以為因應，102及103學年度辦理主任遷調（介聘）作業時，雖有若干學校因校內該類科教師原已足夠，故暫無影響學生受教權之虞；惟若出現未足夠情形時，則以聘任正式教師或兼課教師等多元方式因應。足見，教育部應審慎監督地方政府評估於辦理主任商借作業時，確否已影響學生之受教權。

(八)綜上，教育部長期未明定主任介聘作業規範，對於高雄市政府教育局辦理主任商借、遷調（介聘）之處理過程，亦遲未明示地方教育主管機關業已違反「國民教育法」，應即改善，而任由高雄市政府教育局以行政指導方式持續多年辦理主任遷調作業，顯有失當。

二、高雄市政府教育局為使學校行政順暢運作，以行政指導方式辦理名為「遷調」，實為主任「介聘」之作業，核有違反教育法規。

(一)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，各置主任一人及職員若干人。主任由校長就專任教師中聘兼之，……。」據此，國民小學及國民中學之主任由專任教師兼任之。依同法第 18 條第 1 項規定：「國民小學及國民中學校長、主任、教師之任用，另以法律定之；其甄選、儲訓、登記、檢定、遷調、進修及獎懲等辦法，由教育部定之。」爰教育部據此於 71 年 12 月 2 日訂定「國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法」。

(二)高雄市政府教育局 101 學年度辦理主任商借、102 及 103 學年度辦理主任遷調等案，據高雄市教育產業工會到院接受詢問時指稱，高雄市政府教育局辦理之主任「遷調」實為主任「介聘」。教育部之說明則為「『商借』之員額編制係屬原服務學校，不影響各校員額編制；『遷調』及『介聘』之員額編制係屬成功遷調及介聘後報到之學校，員額編制會產生流動。」該部歷次函釋與相關教育法規係規範主任由校長就專任教師中聘兼之，因現尚無主任介聘之法源依據，僅規範現職教師方得適用介聘規定；另亦未提列具主任資格缺額辦理縣市內介聘之依據，惟地方政府及教育機構確有主任介聘之需求，然因主任介聘影響教師及主任遷調權益甚鉅，刻正於「國民教育法」修正草案中就相關事項擬具明確規定。至於主任商借有關事項因「國民教育法」並未明文規定須由教育部訂定，審酌「商借」之員額

編制係屬原服務學校，並不影響各校員額編制，地方政府為有效改善學校行政人員缺乏困境、促進學校行政革新，得依「地方制度法」第 18 條、第 19 條及第 27 條規定略以：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其教育文化及體育項下學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。」

- (三)查高雄市政府教育局參酌其他縣市規定及教育部頒「一般地區公立高級中等以下學校教師商借至偏遠離島地區學校服務實施要點」，101 年 6 月 21 日公布「高雄市立國民中小學商借教師擔任主任實施要點」，然因商借教師之編制仍隸屬原校，商借期滿(1 年)須回任原服務學校、商借屬暫時性措施，行政人力不足之問題亟待解決、乙校因甲校商借該校教師，須聘請代理教師補足該師授課時數等缺點，遂以行政指導方式，於 102 年 6 月 6 日公布該市 102 學年度國中小主任遷調辦理方式，102 至 103 學年度連續辦理名為主任「遷調」，實為主任「介聘」作業。
- (四)教育部負有主任介聘法規研訂之權責，該部雖未能儘速順應時代變遷及時修正「國民教育法」，導致地方政府面對教師團體要求主任和教師之介聘機會公平性，而校長則於提升教育行政效率有較高期望間，陷入兩難局面，另本案亦不排除係地方教育局長對於上級機關未能妥予溝通，認同教師團體未能爭取更多共同參與校園行政協助，而強行辦理主任之介聘，惟本案有關人員到院之共識係請教育部儘速修訂法規，俾利地方政府有統一之主任遷調規範以為遵循依據，相關立場略以：

1、高雄市教育產業工會稱，「如果教育部可以訂相關辦法大家就一起遵從，有一個法依循，大家都不會有干擾，惡法亦法，但是沒有法就不應該做，高雄市政府一直換名字，根本沒有解決問題，『商借』更慘，『商借』一個沒有辦法作考核的老師當主任是非常奇怪的事情，沒有『介聘』法源就不能做，卻弄『遷調』也沒有法源。教育部不訂辦法也放任各地方亂搞，高雄市政府教育局是故意跟中央不同調，因為中央教育部是藍色執政，綠色執掌地方教育局。局長不是在做教育，而是在做政治角力。」

2、高雄市政府教育局

(1)接受詢問時宣稱，「教育部規定主任甄選儲訓及格者，始得受聘為主任，因教育部未明訂主任介聘辦法，致學校遇校內無具主任資格教師可聘任時，僅得由校內教師代理主任職務，因該等人員未經甄選儲訓，須較長磨合時間方能適應主任職務，目前具有主任資格人數雖大於主任缺額人數，礙於資格規定及教師擔任主任之意願，非各校均有具主任資格之教師可供聘任，教育部現行規定未納入主任介聘，就實務面言，對於校長推動校務確已造成困擾，採遷調方式，始能確實解決校內行政人力不足之困境。」

(2)高雄市政府教育局接受詢問時又稱，「根據『地方制度法』，關於學校教育人員甄選介聘屬地方權限，但『國民教育法』第 18 條規定，主任要另定產生辦法，所以是中央權限；現行規定已造成高雄市政府的困擾。校長仍希望在主任任用上有較大的權限，所以希望教育部儘

速辦理『國民教育法』的修法，102年3月會議決議說要修法，但是「國民教育法」迄今還沒有送到立法院，校長與主任屬於學校行政團隊，以現在校園實際面對的諸多挑戰，如必須處理許多親師問題、『政府採購法』等涉及行政法規事宜，『國民教育法』第18條是以頓號來規範三種對象，所以應有三種甄選與培訓辦法，鄭前局長來自基層，曾擔任教育行政機關各階段的主管，瞭解校園實務，所以堅持這麼做，本次詢問前一天，校長協會要求現任范局長能夠辦主任介聘，范局長根據現行規定，已暫緩推動主任介聘事宜，將俟教育部修正通過『國民教育法』並配合修正相關子法後再據以辦理主任之遷調(介聘)，故建請教育部儘速完成修法。」

### 3、教育部的立場為

- (1) 接受詢問時宣稱，「『國民教育法』的修法屬全部條文的修法，從98年到現在已經七進七出行政院，主任介聘修法條文，行政單位較無爭議。實務上，為何高雄市被產業工會盯著不放，乃因前局長跟教育產業工會較無共識，現任局長待過教育部，應該會和教育產業工會比較好溝通。『商借』不涉及缺額的移動，『介聘』就涉及老師缺額，偏鄉小校使用商借是還好，對於主任介聘在『國民教育法』還沒有修法以前，不得作主任介聘。就教育部立場，主任跟校長都是國家培養的，老師以前是派用，現在是儲備，但也是國家培養，我們以『老師是國家培養』為前提，主張其聘用應屬中央權責，開缺則屬於地方權責。以前行政權獨大，現在

教師權利大過行政權，當時行政權受重視，所以只要校長出具主任推薦書，這位老師就可以優先介聘到要介聘他的學校去，但目前教師會認為每個教師一樣大，拿到主任推薦書就有優先權，實牽涉到人民權利義務應以法律定之的範疇，『國民教育法』有教師介聘，確實沒有主任介聘，所以主任介聘至今尚乏法源。」

(2) 接受詢問時又稱，「原來可以作主任介聘，後來卻沒有做是因為老師認為他的積分多，卻沒有先做介聘是不公平的。主任介聘在兩者間各有利弊，配套要好好做。會跟行政院商量，儘快排入『國民教育法』的修正案，讓立法可以通過。必要時，也可以逐條修法。另外對於『國民教育法』第 10 條與第 18 條和『國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法』在『國民教育法』母法未通過之前，將與高雄市政府討論。主任介聘原本可以做卻變成不能做，一定有其時空背景，但是我們會權衡利弊得失；於今 22 縣市已經釐清態度，有 15 個同意，7 個縣市政府則否，本案要支持校長的話，要有配套措施，主任介聘機制在設計時要講清楚，教育部會同時考量教師會或教師團體的建議，會後將儘快召集會議，請各地方政府會商主任之介聘規範。」

(五) 針對短期內若無法完成「國民教育法」的修法，推動主任「行政專職化」之可行性，接受詢問的三方代表似均有「可行」之共識。至於究應聘任那部分行政業務之主任，則看法不一；教育行政機關仍認為主任由教師兼任比較適合，惟總務主任乙職最適合採「行政專職化」。三方代表的看法略以：

- 1、高雄市教育產業工會稱，「主任乙職行政化是可行的，例如：教、訓、輔都可以讓同一位主任來擔任，減少彼此間的鉤心鬥角。」
  - 2、高雄市政府教育局指出，「教育界不斷討論這個問題，以總務或人事主任來說，會有比較多行政業務，但是教務、學務和輔導主任則需要比較多的教育專業，故除總務主任外，主任資格應該還是由老師來擔任比較適合。」
  - 3、教育部則主張，「總務主任也可考慮『專職化』。」
- (六)綜上，主任為校長與教師、社區家長間的橋梁，是以，選任賢能者擔任主任乙職，向為各方所重視。往昔校長較擁有可以聘任到配合自己推動校務的主任，然隨時代之變遷，在介聘機會公平性與校長期望擁有較大的主任聘任權間，因主任介聘尚乏法源依據，使地方教育行政機關陷入兩難局面。教育部一方面正進行「國民教育法」之修法，另一方面函釋地方教育行政機關須待修法後，方能辦理主任介聘。惟高雄市政府教育局對教育部未能採適當溝通，而在面對高雄市教育產業工會時，又未爭取更多觀念認同，卻率以行政指導方式辦理名為遷調，實屬主任介聘之作業，核已違反教育法規，雖於新局長上任後停辦主任介聘，然該局仍須檢討改進溝通方式。另教育部稱，「國民教育法」未通過前，將儘速召開會議，請各地方政府會商主任介聘事宜，並儘快排入「國民教育法」修正案，以及早通過立法等節，允宜落實，俾利全國各縣市共同遵循。

三、地方教育主管機關在教育部對於主任介聘或不適任校長淘汰之相關辦法未有妥適之配套措施前，允宜先行研議所屬校長在主任聘任權上之防弊機制

(一)按「高級中等以下學校教師評審委員會（簡稱教評會）設置辦法」第2條規定該會之任務：「關於教師初聘、續聘及長期聘任之審查事項。」同辦法第3條第2項規定：「委員中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一。但教師之員額少於委員總額之二分之一者，不在此限。」

(二)101至103年高雄市政府教育局所屬國中小主任調動之實際情形，高雄市政府教育局查稱，國中101學年度商借8人，102學年度獲原商借學校再遷調者6人，1人未被遷調，1人遷調他校；國小101學年度商借28人，102學年度獲原商借學校再遷調者12人，12人未被遷調，4人遷調他校。校長在主任遷調之裁量上，是否因未有表列評量內容導致不公情事略以：

- 1、高雄市教育產業工會指稱，「有主任與校長建立良好關係，校長遴選他校後，藉此管道一路跟隨校長介聘他校，更有現職主任與校長關係良好，經由此商借（遷調）主任作業方式，年年換新學校，嚴重影響學校校務推動與學生受教權益，其擔任主任期間之年資及各積分項目得以列入『原校』分數，令這些主任不必擔心異動他校後，積分歸零。學校商借（遷調）主任作業方式，僅需經教評會同意，但聘任權為校長，故只要跟校長建立良好關係，即可獲聘，對其他具有主任任用資格且有意願擔任主任卻與校長不熟稔之教師，須透過人脈請託，否則恐無擔任主任機會，實屬不公。教育局應思該校校長之領導及適任問題，而非大開方便之門，讓校長不愁沒主任可聘，高雄市政府教育局均表對校長聘任主任權之尊重，未盡了解該校長聘任主任任職之理由，似難脫行政疏失。」

- 2、高雄市政府教育局到院接受詢問時宣稱，「……選任商借教師及聘任遷調主任之程序，除教師(主任)自行尋找、他人推薦或毛遂自薦等方式外，校長亦可依所需聘任人員之專才、任事態度、溝通協調能力等因素，復加推動校務做為優先考量；此外，該等人選須經學校教評會審議通過，方得商借或遷調。……主任遷調不會影響學生受教權，教師介聘不會遷調到主任的缺，校長跟主任是為老師服務，教師有專業自主權，教評會成員已有未兼行政職老師人數不得少於二分之一規定，故校長難以掌控教評會。」
- 3、教育部則強調，「學校有教評會，校長應不至於上下其手。」
- 4、綜上，依現行教評會設置辦法，教評會委員中未兼行政職之教師數不得少於委員總額之二分之一，校長較無法完全左右教評會選任初聘教師，但高雄市政府教育局對於校長藉由主任聘任機會，而選聘一路追隨校長調動之主任，並無法知悉何以僅能聘任該名主任之理由與流弊觀之，高雄市教育產業工會提及之相關問題，亦值高雄市政府教育局深入研議；即校長對於主任之聘任權在相關辦法之配套措施未完善前，該權限之行使是否應有適當監督防弊機制，以避免影響其他有意願擔任主任教師之權益。(如因無人脈等關係，影響渠等累計主任年資成為具備校長任用資格條件之機會。)