



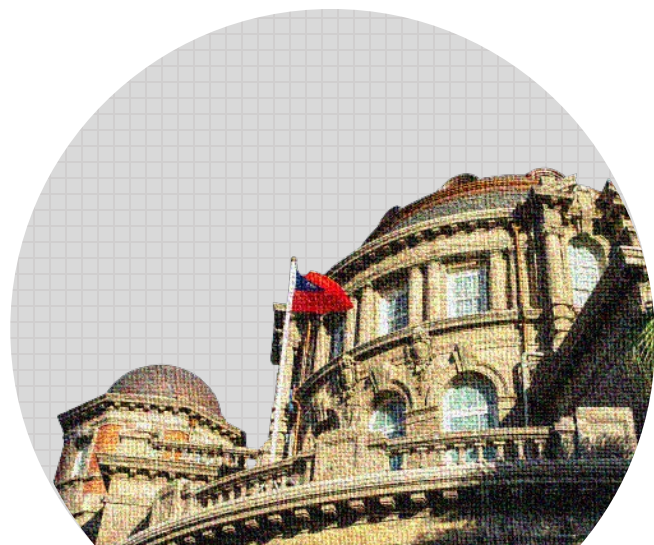
監察院
REPUBLIC OF
CHINA
(TAIWAN)

THE CONTROL YUAN

代理教師未獲合理聘期 及相關權益保障案

調查委員：葉大華

111年7月14日





調查緣起

- 據悉，有關中小學代理教師聘期，部分縣市長期未給予代理教師完整聘期，使其聘期不連續，造成代理教師技術性暑期失業，又未能領失業補助
- 而教育部已在106年邀集地方政府召開研商會議，建議代理教師聘期朝支給完整年薪，即含括上下學期之代理教師聘期至隔年7月31日之方向規劃。然據訴，澎湖縣在已知申請留職停薪教師至111年7月31日止，仍有未給予代理教師完整學期聘期情形。
- 又據109年全國教師工會總會調查全國自聘代理教師部分，僅有臺北市、高雄市、基隆市、嘉義市、金門縣針對再聘或兼導師代理教師給予完整1年聘期。
- 未依實際聘用狀況給予代理教師合理聘期，形同變相苛刻人事費用，實為侵害其工作權，又該情況自106年來尚未有長足改善，教育部是否有掌握各縣市情形及積極督導改善之作為？
- 而申請教育部專案補助經費增置之代理教師部分，教育部是否確實稽核人事費使用情形？各縣市有無人事費挪用狀況？



調查重點

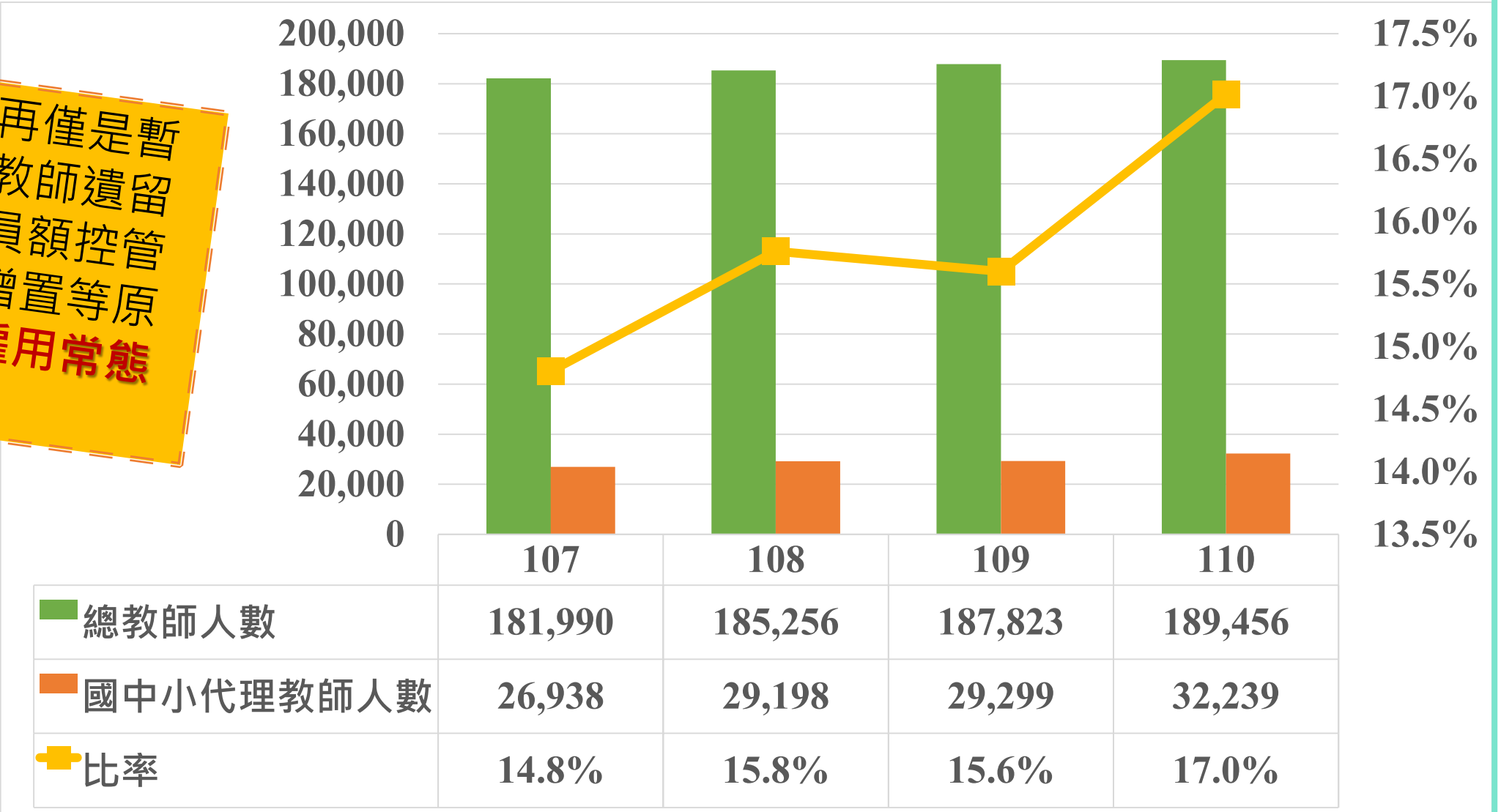
- 代理教師聘任相關法令規範、聘期及人數情形。
- 教育部補助地方政府增置國民中小學代理教師(專案補助教師)情形。
- 各地方政府所屬學校員額控留聘任代理教師情形。
- 代理教師之薪資待遇相關法令規範及敘薪標準。
- 代理教師相關權益保障疑義。

調查作為

- 向教育部、22個縣市政府等機關調閱相關卷證。
- 詢問教育部蔡清華政務次長等相關主管人員。

107-110學年度我國國民中小學代理教師人數及占總教師比率逐年增加

代理教師不再僅是暫時性代理原教師遺留課務者，因員額控管、專案補助增置等原因，早已「**雇用常態化**」！



◆代理教師定義：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。

◆長期代理教師定義：聘任3個月以上，且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。

◆暫時性代理原教師遺留課務

100年起，國民中小學教師恢復課稅，教育部因而採取「降低授課節數」之配套措施，亦使此類代理教師增加。

代理教師成因



◆專案補助增置(編制外)
教育部補助增置公立國民中小學教學人力，達合理員額，學校可增置代理教師。

◆員額控管(編制內)：國中
小得視需要，在不超過全校教師員額編制數8%範圍內，將專任員額控留，改聘代理教師等人員

兼任行政職務

初聘/再聘

代理教師類型



專案補助增置(編制外)
為達「合理教師員額」設置，
其薪資由教育部補助+地方自
籌款支給(財力等級1-5，補
助比率86-90%)

兼任導師者



針對代理教師聘期，教育部自105年迄今業已召開多次縣市研商會議，達成共識如下：

- 兼任行政職務、再聘、專案補助增置之代理教師給予完整聘期。
- 教育部與地方政府將嚴格督導各級學校，對於暑假期間未給薪情形下，學校不得要求代理教師到校工作。
- 對於暑假期間所聘長期代理教師起聘日，審酌渠等於開學前確有備課需求，爰建請各地方政府宜逐步漸進將起聘日往前調整。
- 建議各地方政府朝提供偏遠地區代理教師聘期至隔年7月31日方向規劃辦理。



調查發現

01 我國國民中小學代理教師人數、占總教師比例逐年攀升。

02 教育部與縣市政府雖達兼任行政職務、再聘、專案補助增置之代理教師給予完整聘期共識，惟僅金門縣、嘉義市符合，甚臺南市、新北市(除偏遠地區兼行政者)各類代理教師均僅有10個月聘期。

代理教師占比

107-110年

100-106年

9-13%

15-17%

96年
5.8%

註：100年國中小教師恢復課稅，教育部採「降低授課節數」措施

各縣市110學年度提供代理教師聘期情形

單位：月

縣市別	兼任行政	再聘	專案補助	初聘
新北市	12 ^(註1) 、10	10	10	10
臺北市	12	12	12	11
臺中市	12	10.5	10.5	10.5
臺南市	10	10	10	10
高雄市	12	10.5	12	10.5
桃園市	12	10	10	10
宜蘭縣	12	10	12、10 ^(註4)	10
新竹縣	12	10.5	10.5	10.5
苗栗縣	12	11	11	11
彰化縣	12	10.5	12	10.5
雲林縣	12	10	10	10
南投縣	12 ^(註2)	10.5	10.5	10.5
嘉義縣	12	11	11	11
屏東縣	12	10.5	12	10.5
花蓮縣	12	10	10	10
臺東縣	12	10	10	10
澎湖縣	12 ^(註3)	10	12	10
金門縣	12	12	12	12
連江縣	12	10	10	10
基隆市	12	10	12	10
新竹市	12	10.5	10.5	10.5
嘉義市	12	12	12	12

註1：新北市僅偏遠學校聘期係自8月2日至隔年7月31日。註2：南投縣111年1月始給予完整1年聘期。註3：澎湖縣以個案核備並同意給予完整1年聘期。註4：宜蘭縣僅有教師證者給予完整1年聘期。註5：111.5.10整理自教育部提供資料。



03 中央法規未訂代理教師聘期，任地方自訂，致各地不一亂象

- 按教師法第47條第2項規定：「兼任、代課及代理教師之權利、義務、資格、聘任、終止聘約、停止聘約之執行與其通報、資訊之蒐集、查詢及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」
- 然教育部依教師法授權訂定「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」竟未涵蓋代理教師聘任期限等重要事項，甚至於該辦法第18條規定：「本辦法未盡事宜，得由各該主管機關訂定補充規定。」授權各地方政府另訂補充規定，且無須報部核備形同空白授權。
- 司法院釋字第524號解釋再授權禁止原則：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」司法院釋字第672號解釋陳新民大法官不同意見書摘述：「上位階法規轉為下位階法規必須由法律規定」之原則。」等意旨可知，教師法並未授權聘任辦法得將代理教師聘任期限之重要事項，再授權各地方政府自訂補充規範。
- 代理教師因任職不同縣市有不同聘期，恐產生縣市磁吸效應，影響學生受教權。

三 調查意見一(糾正教育部並督同地方政府檢討改進)

- 據查我國國民中小學代理教師人數、占總教師人數自14.8%增加至17.3%呈現攀升現象。惟除金門縣、嘉義市外，其餘地方政府長期未給予代理教師完整1年聘期，其中六都如臺南市、新北市（除偏遠地區兼任行政教師）各類代理教師均僅有10個月聘期，肇致代理教師聘期中斷，衍生暑期無薪資及勞健保等爭議，嚴重減損渠等經濟及工作權。
- 為因應國發會公共政策參與平臺提議「代理教師聘期應給滿12個月」、全國教師工會總聯合會等團體持續要求，教育部自105年起陸續召開縣市研商會議，達成代理教師聘期應支給完整年薪共識，然該部未能採取有效督促措施，迄今地方政府改善成效實屬有限。
- 此外，教育部依教師法授權訂定「高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法」竟未涵蓋代理教師聘任期限等重要事項，甚至再授權各地方政府自訂代理教師聘期，且無須報部核備形同空白授權，恐有牴觸司法院釋字第524號再授權禁止原則，致各地方政府聘期不一亂象，產生縣市磁吸效應，侵害學生受教權益，不利師資穩定，核有怠失。

調查發現-

教育部專案補助增置代理教師仍有13縣市未獲完整聘期及結餘款爭議

01 有關專案補助教師

- 為達成國小合理教師員額、增加國中專長教師設置，屬編制外教師。
- 專案教師“年薪” = 教育部補助(按縣市財力等級1-5，補助86-90%)+ 縣市自籌款，補助比率依主計總處之中央對縣市補助辦法。
- 為鼓勵地方政府支應專案補助教師完整1年聘期薪資，若支應者，則無須繳回結餘款。

02 教育部自109學年度始彙整結餘款繳回情形，**國小增置部分**，該年度全國結餘款約**2.2億元**，難認有無經費不足情形。

03 106-109學年度，教育部補助地方政府每年約**30億至50億餘元**增置代理教師：

學年度		補助經費(元)	計畫總經費(元)	
106	國小	2,891,857,283	3,071,764,800	
	國中	479,800,107	533,111,232	
107	國小	3,602,533,360	3,747,241,664	
	國中	259,222,480	227,800,822	
108	國小	3,398,588,276	3,511,983,808	
	國中	418,649,034	470,604,656	
109	國小	一般地區	4,008,999,281	4,146,787,341
		偏遠地區	802,555,200	802,555,200
	國中	一般地區	238,056,302	270,248,688
		偏遠地區	503,990,000	503,990,000

調查發現-

04

然迄今仍有13縣市(新北市、臺中市、臺南市、桃園市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣、花蓮縣、新竹市、連江縣)未給予專案代理教師完整聘期及薪資之原因，地方政府表示：

- 考量代理教師聘期如因經費來源而有所不同，學校現場將產生諸多爭議及公平性問題、或優先選擇擔任專案補助教師等，故是類教師均比照地方自聘代理教師不足12個月之聘期。
- 專案補助之代理教師經費，地方政府仍有自籌款負擔壓力。
- 中央設算專案補助教師薪資經費，一律以大學學歷起敘，每名每年65萬估算，未能考量不同學歷薪額，而按110年代理教師學歷統計，碩博士占2-3成，仍達8千餘人：

EX:地方政府表示：「教育部專案補助之代理教師，國中小係以每名65萬元估算，其中自籌款11%，然核予1名代理教師全學年度聘期預估經費(包含薪級、學術研究費、年終獎金、勞保、勞退及健保等)，具學士學歷及同一教育階段之教師證書者約68萬餘元，具碩士學歷及同一教育階段之教師證書者約78萬餘元，差額亦須由縣市政府支應。」



調查發現-

05

惟中央及地方對於教育品質保障均責無旁貸；且地方財政來源多元，宜切實檢視各類教育經費運用，而非過度倚賴中央補助，並優先重視代理教師聘期及待遇問題

- 教育經費編列與管理法：「中央及直轄市、縣（市）政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。」、「直轄市、縣（市）政府應依憲法增修條文第10條第10項規定，優先編列國民教育經費。」均揭示教育經費應為優先編列且須致力推動之意旨。
- 諸多地方政府雖表示專案補助教師難以提供完整聘期係因有擔負自籌配合款之壓力，然地方財政來源多樣，除地方稅課收入、中央統籌分配稅款與補助款等，針對教育經費，中央政府亦有對於地方政府之一般教育補助，係用於各縣市政府所需之教育經費，不限定支用方式及項目，以應達成教育資源均衡分配之目的。
- 另22個縣市中，已有9個縣市提供專案補助教師完整聘期及薪資，其中尚包含財力等級居後之縣市，足見地方首長重視程度不一，亦造成各縣市代理教師權益保障落差，則未予提供專案補助教師全年聘期之13個縣市實應重新審酌教育經費之支用項目，加強是類教師保障。



調查意見二(糾正教育部，會同主計總處研處，並督同各地方政府檢討改進)

- 教育部專案補助經費增置之代理教師，應支給全學年度完整薪資，薪資為該部補助款，係由該部於103年補助各地方政府90%經費，復於107年按行政院主計總處規定，各縣市財力等級1-5，補助86-90%，加上各縣市配合自籌款。
- 惟迄110學年度止，仍有13個縣市未給予專案補助之代理教師完整1年聘期及薪資。
- 教育部雖稱補助經費倘有不足時，將由該部予以補足，且歷年補助經費皆有結餘，然據地方政府表示，其仍須負擔自籌款，又中央設算代理教師薪資經費，一律以大學學歷起敘，未考量不同學歷或具其他資格者之薪額；另代理教師聘期如因經費來源而有所不同，將有公平性問題，故聘期均統一，並將結餘經費繳回，肇致109學年度全國國小專案補助結餘款達2億餘元，是類教師聘期薪資仍無完整保障之窘境。



調查意見二(糾正教育部，會同主計總處研處，並督同各地方政府檢討改進)

- 然9個已提供專案補助教師完整聘期及薪資縣市中，尚包含財力等級居後之縣市，足見地方首長重視程度不一，亦造成各縣市代理教師權益保障落差。憲法及教育經費編列與管理法均已揭示教育經費應為中央及地方政府優先編列且須致力推動之意旨，中央及地方教育主管機關均對於國民教育之健全、少子女化及十二年國教制度變革下教育品質之保障責無旁貸。
- 且地方財政來源多元，包含地方稅課收入、中央統籌分配稅款與補助款，以及中央對地方一般教育補助等，故各地方政府允宜切實檢視各類教育經費之運用，積極充實教育經費，而非過度倚賴中央補助，並優先重視代理教師聘期及待遇問題，積極落實其於教育事務之自治責任。
- 教育部允應會同行政院主計總處切實研議檢討現行補助機制，是否仍以大學學歷設算代理教師補助薪額、妥予瞭解地方政府認為無法負荷自籌款之問題癥結，並督同地方政府切實檢討改進。



調查發現-教師員額控留比率高於8%；代理教師「非典型雇用」常態化

01

110學年度各縣市公立國小教師員額控留比率均高於8%；公立國中則有18個縣市均超過8%，且全國僅29%公立國中小教師員額控留比未超過8%：

- 雖「國民中小學班級編制及教職員員額編制準則」明定學校得在不超過全校教師員額編制數8%範圍內，將專任員額控留，改聘代理教師。
- 然為因應少子女化及正式教師退休趨緩，教育局處及學校採取「員額控留」、「遇缺不補」措施，以避免減班而產生超額教師，致非正式教師充斥教育現場。

各地方政府國中及國小之員額控留情形 單位：校數

縣市別	總校數	0%以上 未滿 8%	8%以上 未滿15%	15%以上 未滿25%	25%以上
新北市	293	68	110	85	30
臺北市	198	95	76	23	4
臺中市	313	89	120	77	27
臺南市	281	70	86	62	63
高雄市	332	164	102	60	6
桃園市	247	64	87	59	37
宜蘭縣	100	37	28	18	17
新竹縣	115	20	38	35	22
苗栗縣	148	18	28	29	73
彰化縣	217	31	32	85	69
雲林縣	180	38	31	50	61
南投縣	173	72	33	47	21
嘉義縣	149	75	28	21	25
屏東縣	202	79	54	32	37
花蓮縣	125	6	15	27	77
臺東縣	117	8	21	29	59
澎湖縣	51	11	9	17	14
金門縣	24	0	0	4	20
連江縣	12	4	3	5	0
基隆市	54	21	9	6	18
新竹市	47	2	15	25	5
嘉義市	27	8	8	8	3
總計	3,405	980	933	804	688

☰ 02 正式、代理教師同工不同酬—淪「教育臨時工」，「免洗筷教師」

- 為求獲聘、再聘或得到優良服務證明，勉予同意較辛勞工作，本案諮詢專家王韻齡在親子天下相關報導—代理教師被拗辛酸：
 1. 最累的行政、燙手缺、導師缺都是代理接，還要被罵？
 2. 後母班、特殊生都給代理：實戰經驗少、壓力大。
 3. 科展、課後社團等費時工作：業界口碑很重要，為續聘只好「高度配合」
- 親子天下報導：「開缺年年減、代理教師人數是正式教師開缺的6-7倍！」
- 代理教師缺乏申訴管道：
僅有待遇跟終止聘約措施，準用教師法之申訴程序，其他事項，如經考核申誠，只能走行政訴訟。


03 代理教師敘薪各地標準不一

● 司法院釋字第707號：公立學校教職員敘薪辦法-關於公立高中以下學校教師部分之規定，有違憲法上法律保留原則，失效。
教師待遇之高低，為憲法財產權之保障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。

● 惟教育部105年函釋：「因司法院釋字第707號，敘薪辦法已失效，爰各主管教育行政機關所定未具合格教師證書之代理教師起敘標準，是否參照公立學校教職員敘薪辦法訂定，係屬各主管教育行政機關權責」

● 目前，具碩博士學位之代理教師起敘薪點比照專任教師，具學士學位者，地方政府係依據代理教師所具資格，分別核敘190、180、170薪點3個等別，形成差別待遇。

● 諮詢學者：「除起敘外，有關職前年資採計計算、改敘，各地方皆有其規定。如僅國立、金門縣、臺北市可採職前年資。學歷改敘只有臺北市及桃園市可以，國立亦不行，因為無法適用教師待遇條例第10條規定，爰起敘等於實質敘薪，聘期中取得較高學歷亦無法改敘。」



無擬聘教育階段科(類)教師資格證或師資職前教育課程證明	無擬聘教育階段科(類)但具其他資格教師資格證	具擬聘教育階段科(類)師資職前教育課程證明或登記教師證	有擬聘教育階段科(類)教師資格證
-----------------------------	------------------------	-----------------------------	------------------

≡ 調查意見三 (教育部督同地方政府檢討改進)

- 110學年度各縣市國中小教師員額控留比率多高於規定之8%。
- 代理教師與專任教師「同工不同酬」，渠等相關給假、服務成績考核、申訴、薪資等權益長期未受保障，淪「免洗筷教師」、「教育臨時工」。
- 現行具大學學歷之代理教師敘薪標準，部分地方政府係依據是否修畢擬聘任教階段、類科職前教育學程或取得合格教師證書等不同情形核敘190、180、170薪點3等別，形成差別待遇。
- 代理教師起敘、改敘、職前年資計算，相關規定均闕如，教育部僅以函示任令各地方政府自訂敘薪標準，恐有違司法院釋字第707號解釋及相關聘任及支給基準。
- 現行代理教師已不再僅是短期性代課，原本暫時性之代理教師制度「非典型雇用」常態化，並產生正式教師開缺偏少、代理教師激增之矛盾現象，教育部未就十二年國教上路後於法制面釐明代理教師之定位長期未改善其工作權益等情，顯有欠妥。



調查發現-兼任導師之代理教師權益未獲保障

01 各縣市擔任導師之代理教師人數多於兼任行政職務者，然卻未同樣獲得完整聘期保障，110學年度代理教師兼任導師者全臺合計10,436人，兼任行政者僅2,536人。

02 110學年度代理教師兼任導師者除臺北市、高雄市、澎湖縣、宜蘭縣、連江縣及基隆市以外，均超過3成以上。甚至臺南市、花蓮縣、苗栗縣等3縣市逾4成。

縣市別	代理教師	兼任行政職之代理教師		兼任導師職之代理教師	
	人數 (B)	人數 (C)	比率 [(C/B) *100%]	人數 (D)	比率 [(D/B) *100%]
新北市	5,124	243	4.74%	1,660	32.40%
臺北市	2,596	286	11.02%	689	26.54%
臺中市	3,592	154	4.29%	1,140	31.74%
臺南市	1,703	47	2.76%	691	40.58%
高雄市	2,477	195	7.87%	650	26.24%
桃園市	3,252	258	7.93%	1,036	31.86%
宜蘭縣	787	100	12.71%	218	27.70%
新竹縣	1,219	86	7.05%	427	35.03%
苗栗縣	1,311	97	7.40%	540	41.19%
彰化縣	1,839	227	12.34%	605	32.90%
雲林縣	1,264	84	6.65%	389	30.78%
南投縣	981	65	6.63%	320	32.62%
嘉義縣	818	155	18.95%	264	32.27%
屏東縣	1,205	143	11.87%	446	37.01%
花蓮縣	894	114	12.75%	395	44.18%
臺東縣	696	77	11.06%	250	35.92%
澎湖縣	249	22	8.84%	70	28.11%
金門縣	237	33	13.92%	90	37.97%
連江縣	65	10	15.38%	17	26.15%
基隆市	548	60	10.95%	129	23.54%
新竹市	820	54	6.59%	278	33.90%
嘉義市	344	10	2.91%	116	33.72%
教育部	184	16	8.70%	16	8.70%
科技部	34	0	0	0	0
總計	32,239	2,536	7.87%	10,436	32.37%

☰ 調查發現

03 導師非聘期之暑假仍需工作卻無薪

- 代理教師說法：「擔任導師之代理教師其義務與一般正式教師無異；尤其在非聘期之暑假，仍須提早備課、協助學校事務或教室搬遷、處理班級學生突發狀況等，許多工作並非僅發生在學校場域」
- 「國民中小學聘任班級導師注意事項」明定導師工作職責及範圍，尚包括學生生活、教學、品行等教育輔導及親師溝通與家庭聯繫等事項，若隨聘期中斷將造成學生輔導之空窗期，教育部卻表示導師工作事務多屬學期期間之班級經營與班務處理。

04 代理教師為求獲聘、再聘或得到優良服務證明，勉予同意擔任導師。

05 代理教師當導師—高流動率，負面影響多

- 「一年一聘流動率大 代理教師：常覺得對不起學生。」
- 「學生很需要穩定老師帶領，尤其是中低年級生，因每位教師教學、帶班風格皆不同。」



調查意見四 (教育部督同地方政府檢討改進)

- 各縣市擔任導師之代理教師人數普遍多於兼任行政職務者，然卻未同樣獲得完整1年聘期保障。
- 尤其在暑假非屬聘期期間，其仍須提早備課、處理學生事務及返校研習等，且為求獲聘、再聘，不得不同意擔任導師或行政各類工作。
- 此外，導師工作職責及範圍，尚包括學生教育輔導、親師溝通與家庭聯繫等事項，若貿然隨聘期中斷恐易造成學生輔導空窗期
- 且代理教師之高流動性使教學難以連貫，亦使學生年年適應不同導師，尤影響特殊教育班或偏鄉地區學生，衝擊國民教育品質。教育部允應正視上情，積極瞭解是類教師於非聘期期間實際工作情況，並研議有效因應對策。

Thank you!

感謝聆聽 歡迎指教



監察院

THE CONTROL YUAN

REPUBLIC OF CHINA (TAIWAN)