

中小學教師兼代課鐘點支給 函令之評析

國立台東大學教育學系。黃銘福。博士生

壹、前言

教育行政決策為教育行政運作之中心功能，其貫串作決定之抉擇與執行，攸關行政運作之成敗至深且鉅，更是當前教育行政學術探討之重點所在(吳清基，1992)。且良善的行政決策應該具備了解決策的項目類別、決策所需訊息的性質與數量、決定適當的人員參與決策及預期施行結果(秦夢群，1993)。因此，置身全球化知識經濟時代的教育行政領導人員，在領導的思維理念與實踐上，必須具有敏銳的覺察力、理性的反省力、統整及鉅觀的思維，以進行調適應變，教育的改革始足以面向現代與未來(廖春文，2000；2005)。

鑒於多元複雜社會的呈現，價值觀念分歧，及「以民為主」、「顧客至上」的導向需求，教育行政工作已經面臨一個比以往更具高難度的挑戰(林海清，2002)。為因應提升行政效能的需求，教育主管機關的行政決策過程，需全面營造各級學校組織的正面發展及減少衝突，故多面向收集問題資料與藉由教育體制內所有教師回饋的訊息著手，進而發展出提升教育體制效能的決策計畫，以創造出良善的教育環境(Greenberg & Baron, 1995)。換言之，教育行政決策的過程中，應該回應專家、家長、學生、教師、教育行政人員等利害關係人的主觀價值、興趣以及立場，作為解決衝突的基礎，以利增進教育決策正當性(黃乃熒，2001)。



Greenberg和Baron（2000）研究指出，任何教育行政決策必然存在著一定程度的風險，決策者個人主觀因素與學經歷是否完整，亦左右著結果的輸出。教育行政決策人員是當前教育改革與發展過程中的重要角色，如何使每一位行政人員都能勇於任事，扮演好角色發揮其應有功能，將屬刻不容緩（林海清，2002）。陳文進和楊麗玲（2005）彙整文獻指出，教育行政溝通可以促進組織內的單位及成員彼此間思想觀念、情感及知識的交流，藉以增進相互的認識和了解，共同消除歧見、凝聚共識，建立和諧的關係。唯行政溝通之際仍須留意基本的公平及正義的堅守，避免處處鄉愿，以達到真正良善的行政與教師關係（蔡進雄，2007）。

筆者有感於我國中小學教育法規命令在最近幾年不斷變革，尤其在教師兼代課鐘點支給函令方面，變化更是迅速，其牽涉教師權利義務，在學校教務行政的執行層面當屬重要之一環。因此，就行政程序法提出後，筆者蒐集教育主管機關相關函令，並基於依法行政之理念逐一檢視，祈望本研究之探討得提供所有關心教育之人員，能以更多元的角度對教育議題提出具建設性的建言，以促進教育行政人員延伸思維之廣度。

貳、兼代課鐘點支給函令應有的認知

一、兼代課鐘點支給函令的性質

教育法規命令與一般行政法規具有共同性，也有差異性；其中差異的主要原因，在於學校教育的目標和功能與一般行政機關不一樣，教育服務對象係以師生為主；一般行政機關則以社會大眾為主（吳清山，2003）。進一步分析行政程序法上與教育法規命令關聯之行政命令內涵，主要涵蓋法規命令與行政規則，前者係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，而後者係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定（尤重道，2005）。鑒於行政機關是國家行使公權力的象徵，亦為民眾服務而存在，政府依照國家的體制成立不同專職的行政機關，並依據法制體系訂定法律、命令及行政規則，依法行使每項職權，這也是行政機關與一般企業或非營利組織不同的專有制度與文化（邱吉鶴，2008）。因此，筆者綜合上述文獻指出，一般行政法規原則，係指一切行政行為，都必須符合法的規範，而教育法規命令的特性，大致與一般法規原則通用，只不過教育法規命令在於規範教育各種活動，方能凸顯教育法規命令的特性。本文兼代課鐘點支給函令係隸屬教育法規命令之一環，而教育法規命令在法意層面則歸屬於行政程序法上的行政命令，故兼代課鐘點支給函令應具教育行政命令之性質。

二、兼代課鐘點支給函令制訂的過程

行政決策的過程中，教育行政人員可以透過不斷地檢討決策，經由發現問題、蒐集資料、解決問題、調適價值衝突及考慮發展新方案的必要性（黃昆輝，1988）。教育行政決策的運作，其目的乃在獲致一種合理有效的行政歷程，以達成組織目標與個人需要的滿足（吳清基，1992）。且中小學教師兼代課鐘點支給函令，係屬於教育部的行政命令範圍。因此，教育部得依法律授權或法定職權訂定相關法規。在中小學教師兼代課鐘點支給函令的制定過程中，先由教育部內部會議訂定法規草案，經教育部法規會提供意見及部務會議通過後公布實施。而面向應包含參與決策的個人或群體是否與待決策的事項有所關聯；個人或群體是否具備與待決策事項有關的專業素養；最後則是針對待決策的事項，是否納入法規層面的思考（Owens, 1998）。換言之，中小學教師兼代課鐘點支給函令的行政決策過程，應謹慎全面考量參與決策的個人或群體，是否符合與待決策法規函令之關聯性、專業性及兼顧法律層面需求。

三、兼代課鐘點支給函令之參照法則

我國中小學教務行政主管依法列冊支給教師兼代課鐘點，所依循的法則主要源自於教師法，另參照相關法則分述如下。

（一）中小學兼任代課及代理教師聘任辦法

內容面向涵蓋兼任、代課及代理教師的定義；聘任兼任、代課及代理教師的資格順序；中小學聘任三個月以上代課、代理教師，應公開甄選且經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之，而兼任及未滿三個月之代課、代理教師得由校長聘任之；兼任、代課及代理教師於受聘期間的權利與義務；兼任、代課及代理教師之待遇規定。

（二）高級中等學校教師每週任課節數注意事項

內容面向涵蓋高級中等學校教師及兼導師每週任課節數表；高級中等學校兼行政職務教師每週任課節數表；教師、輔導教師、軍訓教官、進修學校、分部主任及技術教師排課原則；教師每週基本授課節數核計方式及兼代課鐘點費核發方式；實習分組及選修科目開班原則。

（三）高級中等學校兼任代課及代理教師聘任實施要點

內容面向涵蓋界定連續代課和代理期間在三個月以上者，分別為長期代課和代理教師，而未滿三個月者，則分別為短期代課和代理教師；兼任、代課及代理教師之聘期及聘約；兼任、代課教師每週兼任、代課時數，以兼任不超過六節，代課不超過五節，兼任復代課併計不超過九節為原則，且兼任、代課時數，校內、外應合併計算；兼任、代課教師兼代課鐘點費計算方式；代理教師的待遇支給、出勤、勞工保險及全民健康保險等明文規定。

（四）公立高級中等以下學校教師成績考核辦法

內容面向涵蓋教師之年終成績考核；教師年度內之獎懲與平時考核；教師考績委員會規範事宜；教師留職停薪借調期滿等規範事宜。

（五）國立高級中等學校教師出勤差假管理要點

內容面向涵蓋教師出勤時數及簽到、簽退規範；定義出勤時間之遲到、早退含曠職；教師授課相關規範與要求；教師參加學校相關集會規定；教師之請假相關規定及相關課務處理原則。



參、兼代課鐘點支給函令之釋義沿革

鑒於當前數位科技發展迅速，如無線、寬頻及WebServices技術的創新，加上管理軟體功能的進展，為電子化政府注入了全新動力，啟動政府組織運作、便民服務、民意溝通、政策制定及行政管理等全面改造的契機（林嘉誠，2003）。因此，教育主管機關一經發布中小學教師兼代課鐘點支給函令，即可立即傳送至學校教務行政單位，予以執行推展。筆者為進一步釐清當前中小學教師兼代課鐘點支給函令的修訂過程，是否得以達到教育行政決策所希望增進學校行政效能與減少衝突的功能？茲就1999年2月3日行政程序法公佈實施後，蒐集有關中小學教師兼代課鐘點支給原則等教育部函令（表1），進一步予以檢視。

筆者發現中小學教師兼代課鐘點支給函令發布後，由於各校教務行政主管對於整學期兼代課鐘點，須依實際上課週數支給乙案產生疑義，因而數次發函請示教育主管機關。例如週數中是否應包含國定假日？開學第一週暨最後一週的鐘點如何計算？私立中小學是否比照辦理？而針對上述中小學教師兼代課鐘點支給函令前後釋義所產生的矛盾，終究使得教育主管機關正式函令暫緩實施。

然而教育主管機關經由上述函令的釋義衝擊後，是否能更嚴謹的進行規劃擬訂？可從2005年4月20日的函令略為窺知，內容要求中小學教師兼代課鐘點支給，仍應以學期實際上課週數計算，並自發布日生效。此次適逢學期中，各校教務主管在業務執行層面難以推展，除重新計算教師兼代課鐘點費外，亦再度針對相關疑義發函請示，獲致結果包括是項支給基準延至當年度8月1日起實施、採計有利於教師鐘點計算的方式，以至最後恢復原規定整學期兼代課鐘點支給。

總體而言，在兼顧教師權利義務的前提下，所進行的兼代課鐘點支給與相關減授鐘點函令的補充說明，就行政命令的法意而言並無違法；但若就行政命令前後釋義的層面探討，顯然在行政效能的需求及決策方面產生一定的衝突。

表1：中小學教師兼代課鐘點支給原則摘要表

發布日期	內容摘要
2000年9月6日	兼任、代課教師每週兼任、代課時數，除法令另有規定外，以兼任不超過6節、代課不超過5節、兼任復代課併計不超過9節為原則。所稱「不超過」指含本數為計算基準，如兼任不超過6節，係含第6節，若教師兼任7節，即屬超過1節，以此類推。
2002年10月22日	中小學兼任及代課教師鐘點費，自91學年度起，整學期兼代課者，以學校行事曆排定上課週數，及每週兼代課節數按週發給；非屬整學期兼代課者，均依實際授課節數發給。
2002年12月3日	中小學兼任及代課教師，如係屬整學期兼代課者，其兼代課鐘點費得在學校行事曆排定之上課週數內，按每週所排定之兼代課節數(含適逢國定假日未實際兼代課之節數)計算發給。
2003年1月7日	有關執行疑義如說明： 1. 涉各私立中小學之財務負擔，宜由各私立中小學本於權責自行決定是否比照適用。 2. 各公立中小學專任教師如有支領兼代課鐘點費之情形者，其支給標準亦應適用是項支給原則。 3. 開學第一週及最後一週如係屬學校行事曆所排定之上課週數，其雖未滿五日者，亦仍得按該週原排定兼代課節數發給兼代課鐘點費。 4. 高三下學期畢業典禮後即停止上課，既無兼任及代課之事實，自無從發給兼代課鐘點費。
2003年2月10日	「中小學兼任及代課教師鐘點費支給原則」業奉行政院同意自2003年2月1日起暫緩實施。
2005年4月20日	修正支給規定： 1. 整學期兼、代課者，以學校行事曆排定上課週數，按每週排定之兼、代課節數所計算之節數發給；其節數包括適逢國定假日未實際兼、代課之節數及學期始(末)未滿一週之上課節數，但擔任畢業班教師於學校停止上課後之節數，不包括在內。 2. 非整學期兼、代課者；依實際授課節數發給，並自發布日生效。
2005年7月14日	1. 「中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」所排定整學期兼任及代課教師鐘點費發給期間，由每學期依行事曆所排定之上課週數計算發給修正改以5.5個月計算發給，是項支給基準延後至2005年8月1日起實施，至實施前仍維持現行規定辦理。 2. 各國立高級中等學校編制內專任教師基本授課時數以外之超時授課，其鐘點費之支給，自2005年8月1日起，應以學校行事曆排定之上課週數，按每週排定之超時授課之節數及學期始(末)未滿一週之超時授課節數，但擔任畢業班教師於學校停止上課後之超時授課節數，不包括在內。
2005年9月9日	修正「中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」，並自2005年8月1日生效。另2005年4月20日至同年7月31日中小學兼任及代課教師鐘點費之支給，如該主管教育行政機關在本支給基準發布生效前所訂鐘點費支給規定較本支給基準修正前之規定有利於當事人，為期保障其權益，仍得依各該主管教育行政機關所訂之規定辦理。
2005年12月20日、12月13日	「中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」規定所稱「整學期」之意涵，係分別以8月1日至翌年1月31日(上學期)及2月1日至7月31日(下學期)為準。
2006年2月21日	檢附教師出差、公假期間之兼課或長期代課鐘點費核撥計算方式參考釋例一份。

肆、兼代課鐘點支給函令變革之省思

一、兼代課鐘點支給函令釋義矛盾對中小學教師權利義務之影響

筆者彙整教育主管機關依權限發佈的中小學教師兼代課鐘點支給函令得知，就每週授滿基本鐘點後，餘超出鐘點部分，得以兼代課鐘點支領，係符合教育行政命令之母法精意。然而，自原始整學期兼代課者，滿一學期以五個半月計算，及滿一學年則以十一個月核撥鐘點費，改為實施全學期按週計算兼代課鐘點的法令措施，以至恢復原先實施的兼代課支給方式等有關兼代課鐘點支給函令的修訂，並未真正落實學校實際人力需求、教師專業及鐘點費支領之結合，反而造成教師權利義務受到波及。例如教師授課涵蓋一、二、三年級課程時，兼代課鐘點節次的選擇設定，將突顯兼代課鐘點支給函令釋義所產生之矛盾。基於良善的課程規劃亦須結合專業師資，若能在充分尊重學校教務行政服務教師教學所做的課程安排及支領兼代課鐘點費，將更能保障教師權利義務不致受到影響。

近年來，有關中小學教師兼代課鐘點支給函令的前後釋義產生矛盾，部分顯示教育主管機關發布函令的過程欠缺良善的教育行政溝通，導致中小學教師在支領兼代課鐘點方面，感受不到應有的尊重，而影響擔任教學現場人員之士氣，且亦間接造成教師權利義務受到衝擊。例如擔任中等學校三年級學制課程授課之教師，雖然畢業班學生課程結束，但基於因應未來新生始業輔導之業務，仍有相當份量的行政與教學事務有待執行。且鑒於中小學各學級的課程規劃有其一定機制，各校師資人力的結構需求，有其專業發展之考量，故而在教師兼代課鐘點經費的支應方面，實應予以全面思維。

二、兼代課鐘點支給函令釋義矛盾對教務行政業務推展之影響

教師兼代課鐘點支給函令的釋義，主要係為使所有擔任學校教務行政的主管，在核撥教師兼代課鐘點經費時皆能於法有據，進而順利推展教務行政業務。有鑒於教務行政工作推行成效方面，牽涉範圍甚為廣泛，舉凡單位決策、支援教師教學及行政事務推動等皆屬之。而教務行政主管因應教育主管機關發布的兼代課鐘點支給函令乙案，除依循校內行政程序呈報單位主官，更重要的是須符合函令規章的釋義辦理相關事宜。但面對中小學教師兼代課鐘點支給函令公布後，教育主管機關對此函令所做的前後釋義產生矛盾，亦間接造成教務行政業務的執行受到影響。

教育主管機關為滿足當前社會的期許，依行政職權制定相關法令規章，將得以達到公務人員依法行政的真正落實，且教育主管機關依行政職權修訂兼代課鐘點支

給函令，就經濟層面的行政需求而言並無不妥。但由於教育主管機關在中小學教師兼代課鐘點支給函令發布後，為協助學校教務行政主管釐清核撥兼代課鐘點的計算方式，特提出補充說明的函令，唯產生前後釋義矛盾之現象，致易衝擊教務行政業務推展。例如函令變革期間，教務行政主管皆須透過即時性的會議、公告及通報等行政程序，向全體教師說明，且在採計核撥教師兼代課鐘點方面，須配合教師兼代課函令規章變革，修正核撥兼代課鐘點的計算方式，乃至於恢復原始整學期兼代課鐘點的採計方式，過程間確易增添行政事務推展之困擾。

伍、結論與建議

一、結論

（一）兼代課鐘點支給函令變革釋義應兼顧教師權利義務

教務行政主要目的是服務教師教學，而課程調配係以教師本質專長為最優先考量，並在兼代課鐘點支給函令的規範下，維護教師應有的權利義務。現由於兼代課鐘點支給函令的修訂過程，雖符合教育行政命令修訂之程序，但未能嚴謹考量學校實際人力需求、教師專業及鐘點費支領等層面，以致造成現場教師感受不到應有的尊重，且前後釋義矛盾對教師權利義務亦有所衝擊。因此，學校教務行政主管除依據相關函令予以妥善處理，並應期許自身能以更多元的角度對行政決策提出具建設性的批判思維，以敦促教育主管機關在未來擬訂相關函令時，更加重視學校實務工作者所表達的需求。

（二）兼代課鐘點支給函令釋義矛盾易使教務行政業務推展受到衝擊

教務行政主管乃基於完善支援教師教學之理念，及兼顧提升校務整體發展的前提下，進行教師兼代課鐘點人力需求的規劃。但由於中小學教師兼代課鐘點支給函令前後釋義產生矛盾，致使學校教務行政主管在課程排配課方面，須考量教師兼代課時數的節次設定，在業務推展方面易產生困擾。且函令一經變革釋義，教務行政主管皆須透過適當行政程序，向全體教師說明，在採計核撥教師兼代課鐘點方面，亦須符合兼代課函令之法意而修正核撥兼代課鐘點的計算方式，除突顯行政決策過程未善盡與教育行政利害關係人之間的溝通，亦間接造成教務行政業務推展受到衝擊。



二、建議

- (一) 為增添中小學教師兼代課鐘點支給函令施行的嚴謹性，可於修訂會議中適當納入中小學教務行政主管之意見。
- (二) 學校教務行政主管人員，應於相關會議研討中，勇於提出對校務推展有利的觀點，以使教育主管機關與學校行政更為契合。

參考文獻

- 尤重道（2005）。法規命令與行政規則暨地方法規。律師雜誌，310（7），91-112。吳清山（2003）。教育法規：理論與實務。臺北市：心理。
- 吳清基（1992）。教育行政決定理論與實際問題。臺北市：文景。
- 林海清（2002）。知識管理與教育發展。臺北市：元照。
- 林嘉誠（2003）。電子化政府與轉型中的公共服務典範。研考雙月刊，27（1），16-29。
- 邱吉鶴（2008）。行政首長領導策略與組織績效管理。公共行政學報，26，37-69。
- 秦夢群（1993）。教育行政理論與應用。臺北市：五南。
- 陳文進、楊麗玲（2005）。教育行政溝通。中華技術學院學報，33，139-155。
- 黃乃燊（2001）。教育決策權力的正當性：決策倫理及其典範的討論。師大學報：教育類，46（1），1-19。
- 黃昆輝（1988）。教育行政學。臺北市：東華。
- 廖春文（2000）。廿一世紀教育行政領導理念。臺北市：師大書苑。
- 廖春文（2005）。全球化知識經濟時代學校行政領導整合模式之建構。國民教育研究集刊，13，1-15。
- 蔡進雄（2007）。論正氣倫理與關懷倫理對學校行政領導的啟示。中等教育，58（3），42-54。
- Greenberg, J., & Baron, R. A. (1995). *Behavior in organizations understanding & managing the human side of work*. NJ: Prentice Hall.
- Greenberg, J., & Baron, R. A. (2000). *Behavior in organizations*. NJ: Prentice Hall.
- Owens, R. G. (1998). *Organizational behavior in education*. Boston: Allyn and Bacon.