

生態與文化尚未營造出積極創新的氛圍，出現人員招募困難的窘境：

因為我們沒有足夠的行政資源，變成各縣市輔導團都是東拼西湊的大雜燴，課程督學也找不到人就拉候用校長來做，召集校長也到處找人。所以我們有很漂亮的理論基礎，但是實務上就是東拼西湊，這裡補那裏補的。(個訪/04/01)

國民教育輔導團員經常是透過人情請託而來，所謂的甄試篩選自然是付之闕如，導致輔導團無法扮演理想中的角色與任務。就此而論，輔導團的功能發揮與否，似乎也有著城鄉差距存在。

#### 四、縣市層級課程與教學推動組織運作可能遭逢之挑戰及因應

各縣市國民教育輔導團在經歷近數年運作後，在課程與教學的推動上已有部分成效，但在其過程中也面臨不少挑戰，為能夠有效解決困境，推動「國民教育輔導團法制化」為課程與教學相關教育人員的普遍期待。以下先呈現三離島縣市座談會之內容分析，再者，整理問卷調查之輔導團問題與成效，並就相關人員對於輔導團法制化的認知與建議。由於本研究對象之部分縣市通過行政院核定，合併升格為直轄市，勢必會對原有課程與教學推動的機制造成衝擊，因此，最後再特別針對面臨合併升格的縣市教育人員，對於未來國民教育輔導團之運作所提出之看法加以分析。

##### (一) 離島縣市課程與教學推動組織面臨之挑戰及因應

###### 1. 國教輔導團員誘因不大、招募不易，且業務繁重

目前吸引教師參與輔導團的誘因為每週減課四節，不過在不到五百位老師中選出七十位輔導團教師，對於金門縣有其困難，等於七人中有一人必須負責輔導團業務，然而，教師本身的研習時數與活動，已難以消化跟負荷，一般教師參與的意願不大。目前也有不少老師因成就感不高，業務繁重想離開輔導團。

###### 2. 國教輔導團員具一般性，無法感受榮耀感及使命感，且組織分工過於細瑣

每七個教師就有一個輔導團員，其實對於輔導團員而言，難以榮耀感及使命感的。數學領域原為國中小合成一個團，但現在改為兩團運作，讓原有輔導員分散，且領域小組及議題小組多。

###### 3. 研習太多，未緊扣教師的教與學，不僅疲於奔命又產生代課副作用

相關人員認為研習的主要目的是希望教師能將學生帶好、教學教好，但現況是舉辦太多研習，讓教師疲於奔命，甚至因為教師去研習而不斷請代課教師授課，讓學生一直在適應，導致原有的教學成效大打折扣，讓教師產生反彈，「增能」的研習變成「增怨」。

#### 4.必須要應付中央單位所辦理有教學面向的競賽

當中央單位辦理相關競賽，金門縣因為學校少，等於形成強迫教師參加的情況，一年下來每一位老師分到的教案、學科研究、校內的命題比賽，會分到三、四件以上，讓相關人員認為參加過程當中，只有量沒有質。

此外，澎湖縣方面提到該縣國教輔導團人員更迭頻繁，且輔導員人數太少、受限於經費，兼任減課4小時有困難；且目前是請候用校長擔任課程督學，但課程督學須兼負國中小課程與教學推動業務，而國中與國小的課程又大不相同，讓現任課程督學處理業務上頗為辛苦。連江縣方面則提到輔導團組織目前屬於臨時編組，在法規上定位不明的狀況下，組織的運作以及縣內課程與教學推動的權限常因人而有所變動。

離島縣市國民教育輔導團面臨挑戰，所提出之因應如下：

##### 1.整合研習並朝向實用導向之工作坊

屬於概念性的課程，如：各個融入課程領域的議題便屬之，即無須分開研習；待各領域的專屬知識與議題再分開做更深入的增能研習，以便解決教師研習過多的困擾。建議研習辦理實用導向，如議題式或教材式的工作坊，且針對各領域（學科）的屬性來開發需要的教材，而非是以比賽導向為主。

##### 2.縣市對於國民教育輔導團應系統性的規劃

設立每年的目標，團員才能知道該朝哪一個方向去精進。其任務可以從自我增能、舉辦讀書會，建立資料庫與全縣共享資源，延伸到將資源帶出去，與其他別的縣市交流，並且將自我開發的資源以及外縣市訊息資源整合後，推行到全縣。

##### 3.建立配套措施留住優秀人才

避免輔導員在學校內的課務或行政工作落到其他教師頭上，造成學校的困擾；並且給予誘因與保障，以留住優秀的輔導員，減少輔導團員流失的情況。再者，幫助課程督學或領域召集人尋找適合的輔導團成員人選，並將輔導團的經驗有效傳承，以減少人員流動過於頻繁帶來的困擾，對輔導團運作有幫助。

##### 4.有系統的請專家學者擔任指導

過去的專業研習常聘請專家教授進行教學，但因不同的教授可能會有不同的教學方法或思考方向，導致成效有限。未來可邀請同位教授，縣內教師可長期接受新知，教授也可在回饋後修正其授課方向。

## （二）離島及五都縣市整體面臨之挑戰與成效評估

即目前縣市輔導團在課程與教學推動會遇到的問題以及調查各縣市認為各自輔導團運作的成效。各輔導團面臨問題及成效評估之內容，如表 4-12 所示。

### 1.面臨之挑戰

本題共有六個選項，選項為 1.組織定位方面 2.人員編制方面 3.招募培訓方面 4.經費設施方面 5.功能運作 6.其他。在調查結果中，面臨「組織定位方面」問題的縣市有臺北縣與金門縣。面臨「人員編制方面」問題的縣市有臺北縣、臺南市、臺南縣、金門縣。面臨「招募培訓方面」問題的縣市有臺北縣、臺中縣、臺南市、臺南縣、澎湖縣、金門縣、連江縣六個縣市。面臨「經費設施方面」問題的縣市有臺北縣、臺中市、臺中縣、臺南縣、高雄市、高雄縣、澎湖縣七個縣市。面臨「功能運作」問題的縣市有臺南市與澎湖縣。另外，在輔導團面臨其他的問題裡，高雄市與澎湖縣皆認為輔導團工作業務量過重；臺北市認為輔導的對象有課務問題，無法抽身接受教學輔導。

### 2.成效評估

本題共有四個選項，選項為 1.成效良好 2.成效尚佳 3.成效尚有努力空間 4.有強烈改善之需求。在調查結果中，有七個縣市認為其輔導團運作「成效良好」，其中連江縣認為其縣市先天條件雖然不佳,沒有豐富的資源可運用，但在國民教育輔導團努力執行下，受到縣市教師的肯定。臺北縣、臺南縣、高雄縣、金門縣認為成效尚佳。

表 4-12 縣市國民教育輔導團面臨之挑戰及成效評估表

縣市別	面臨之挑戰	先後順序	成效
臺北市	輔導的對象有課務問題,無法抽身接受教學輔導		成效良好
臺北縣	組織定位方面、人員編制方面、招募培訓方面、經費設施方面、	1.組織定位 2.經費設施 3.招募培訓	成效尚佳
臺中市	經費設施		成效良好
臺中縣	招募培訓、經費設施、	1.招募培訓 2.經費設施	成效良好
臺南市	人員編制、招募培訓、功能運作	1.功能運作 2.人員編制 3.招募培訓	成效良好
臺南縣	人員編制、招募培訓、經費設施、	1.招募培訓 2.經費設施 3.人員編制	成效尚佳
高雄市	經費設施、工作太繁重、無法解決教學現場問題	1.招募培訓 2.工作太繁重	成效良好

		3.無法解決教學現場問題	
高雄縣	經費設施、	招募培訓	成效尚佳
澎湖縣	招募培訓、經費設施、 功能運作、業務量過重	1.招募培訓 2.經費設施 3.功能運作	成效良好
金門縣	組織定位、人員編制、招募培訓、	1.組織定位 2.人員編制 3.招募培訓	成效尚佳
連江縣	招募培訓、功能運作、	頻率相同	先天條件雖然不佳,但很努力去執行

資料來源：研究者自行整理

### （三）國民教育輔導團法制化後應有的功能組件（元素）

#### 1.經費來源——以法令保障經費

國民教育輔導團的運作，以及補助代理代課費、講師鐘點費、差旅費等經費，皆源自教育部精進教學計畫，一旦計畫中止，可能會回到精省之初縣市輔導團運作無以為繼的窘境，使近年來建立的課程與教學推動機制倒退。目前輔導團的運作困境，也需要有更多經費的挹注方有改善的可能。且受訪者認為應以法令框住經費，且法律的層級愈高（如國民教育法），對於國民教育輔導團運作應愈有保障：

教育部有教學輔導團設置辦法，算是一種行政命令，但行政命令涉及到人跟錢的問題，要看部裡有沒有辦法，因為到財主單位來，「得」設幹事，就是不要啊，你怎麼用？這是有法令位階啦，透過法令位階來解決比較好。（個訪/03/01）

如果列為法制化的話，一個最直接的就是經費問題，就這些代課費到底是地方買單還是中央來負擔？如果所謂法制化，我的想像是說他如果在法律，假設在國民教育法裡面能入法規範，那我覺得同時入法規範的當時，應該就把那經費框住。（個訪/08/01）

#### 2.人員設置——須設有專任編制

目前大部分縣市的輔導團人員為兼任，如課程督學為候用校長、輔導團幹事為借調教師、輔導員皆為教師兼任而沒有專任輔導員。此現象相當容易造成輔導團人員的流動率高、工作負荷過重的問題：

你因為輔導團的工作，所以你可能需要常常開會啊，或出差啊，……你就可能擔任專任教

師，那專任教師在本身的我們的授課時數裡面，他就是屬於比較多的，再怎麼減他還是多，他就累了啊。（個訪/04/02）

如果說我是專任的，我可能常常要出去公假，那學校就會請代課老師，甚至請實習老師，我曾經因為這個樣子，那個班級對這樣的導師很不諒解。（個訪/01/02）

且兼任輔導員的教師，其工作業務必須由其他教師分攤，在原來的學校易被邊緣化，降低了參與輔導團的意願。為此，臺南市在舉辦教師甄試時還特別加入「輔導團幹事」一類，作為輔導團人力的來源：

我們臺南市算是全國首創，考輔導團幹事，在教師甄選的時候是把老師分開的，有一般教師組跟輔導團幹事組，除了一般考老師的科目，再另外加考公文，這批老師進來就綁三年。不然沒有正式的編制，流動性很高。（個訪/03/01）

因此，各縣市國民教育輔導團相關人員，無論是對其運作現況，或是未來將輔導團功能擴大、整併，規劃為更完整的課程與教學輔導機制，幾乎無一例外地提及正式編制人員為法制化之必要元素：

只有那個輔導團的幹事，他是可以是專任的，但是臺南縣沒有，它的業務都還是由課程督學來做。如果說這個組織要正常運作的話，我覺得他應該是要專任的，要有專任的人員來處理教學輔導的工作。（個訪/04/03）

我們是希望把輔導團的名稱改為「高雄市教育研究發展中心」，裡面包含教務、國教輔導團、總務組，輔導團的部分還是採取任務編制，因為沒有正式編制的話，有一些項目沒有穩定人員的話，在推動上是比較困難。（個訪/05/02）

若輔導團人員能夠以專任身分被任用，對教師來說也是保障，有受訪者便建議將能保障教師於學校與輔導團之間往返的回任制度列入法令：

我的員額就會在那個輔導團裡面，而不是在這所學校裡面，然後他當他要卸職輔導員的時候，他又可以有一個回任的機制。……我這個人去擔任課督，安定國中她就是會需要一個正式的員額老師，我在那邊也是正式的，然後這邊也需要聘另外一個正式，我們兩個同時都是屬於正式的。（個訪/04/02）

另也有受訪者提到輔導團專任人員的來源可由儲備教師中遴選的看法：

流浪教師這麼多，增加一、兩個人員編制其實也無可厚非啦，當然我們還是希望他有教學的專業啦，而且因為現在有教師證的老師其實真的蠻多的，而沒有在教學職場的很多。所以還是可以提供這個管道讓他們可以變成正式的人員編制。（個訪/04/03）

### 3.課程督學——確立資格與角色

課程督學在輔導團中佔有相當重要的地位，部分縣市的輔導團運作從行政流程到課程規劃，都經由課程督學之手。目前除臺北市沒有設置課程督學、臺北縣聘請資深退休校長、臺中縣以現任校長主任擔任外，各縣市課程督學大多由候用校長兼任，其設置用意應是要以專家的身分，專注於課程規劃與推動，故為縣市層級課程與教學政策推動的領導者。但在實際執行上卻遇到不少問題，一來候用校長的身分與生涯規劃本是以正式校長為主要目標，課程督學只是暫時的職務，一旦縣市內國中小有校長出缺，候用校長通過校長遴選便走馬上任，因此課程督學大多只擔任一年，流動率相當高。然而輔導團業務相當繁瑣，當一整學年的計畫實行完畢，課程督學逐漸熟悉業務後卻又離開輔導團，讓下一個新手接任，教育處主管人員坦言這樣的運作方式對於輔導團的運作確實會造成影響：

因為像我們臺南市將近二百多人的一個輔導團的團員的話，包括經費的核銷還有她整個的運作，說實在的，假如說你不了解的時候，你會覺得蠻繁雜的。但是……，所以說你光行政這一塊要去了解的時候，你一年的課督這樣子一直、一直流動的時候，他是沒有辦法去紮根的。（個訪/03/02）

再者，課程督學本身的定位與職權並不是很明確，在面對學校或由資深校長擔任的領域召集人時，難以發揮課程教學視導的功能：

課程督學變成沒有領導輔導團的這個功能。反而……那個姿態要變得比較低，尤其課程督學又是候用校長，那如何去領導輔導團？輔導團的那個召集人是校長哦。（個訪/04/03）

在部分縣市局處更承辦其他科室業務，與原先的構想有相當落差：

課督也有負責一部分我們科的行政業務，沒有辦法很理想的說，單純調他來領導、視導學校課程。（個訪/04/01）

因此，應透過法制化提高課程督學的位階，賦予其課程與教學的視導權，並由優良資深校長遴選擔任，單純化其工作內容，以發揮原有的角色定位。

### 4.增加誘因——能吸引優秀教師

檢視各縣市的國民教育輔導團組織及運作要點，都有提供教師參與輔導團的配套措施與誘因，諸如減課、「輔導員減課所遺課務均由所屬學校另聘代理代課或兼任教師授課」、「曾擔任課程督學、幹事、輔導員之年資，得比照學校兼行政職務之教師採計積分

或酌予加分」等。然受限於地方政府的人力、經費，實際運作時參與輔導團之教育人員不全能夠得到這些支援和權利，在「『得』設置」的非強制性法規下，部分縣市便以其他方式或人員兼任：「目前臺南縣沒有設專任，有啦、有那個員額度在，但是一直都沒有啓用，因為很難。(個訪/04/02)」，因而增加輔導團人員的工作量或影響到輔導團原有的運作機能。即使按照現有的法規而行，如同受訪者指出：「事實上我們私底下做的，我們要準備的、我們要付出的，絕對不是減每個禮拜兩節課。(個訪/01/02)」由此觀之，健全輔導員或幹事的支持系統，讓教師處理輔導團事務時「無後顧之憂」，才能夠提升縣市內教師參與輔導團運作的意願。

亦有受訪者提到輔導團的硬體設備與環境，認為此「形象表徵」能夠提升輔導員的專業地位，自然能夠吸引教師成為輔導員：

既然要法制化，就要地方政府獨立一個教育研究中心或是國教輔導團的單位，有自己的建築或空間，設備和師資都是最好的，像有國家級的教育研究院，輔導團就是地方級的教育研究院，去做地方層級的教育研究，有一個優質的教學和實驗環境給輔導團利用的時候，就可以彰顯專業跟自信，當然就可以吸引更多優秀的老師加入。(個訪/02/02)

### 5.組織編制——提升為正式專業組織

目前國民教育輔導團為任務編制而非正式單位，無論是中央到縣市、或是縣市到學校的課程與教學政策推動，都是透過業務科行文，加以一份公文或政策下來時，業務科與輔導團的運作多少有些衝突，有時還需釐清負責該案的是業務科亦或輔導團。有受訪者提到現今的國民教育輔導團似乎不如過去省輔導團來得有視導上的權威與能力，而這也受限於輔導團的組織編制與位階：

我們在過去當老師的時候，他們(省輔導團)的地位是非常崇高，而且省輔導團每一年都會到各縣市去考核，……可是從凍省以後，這個組織就好像變成中央管去了嘛！就沒有像過去省輔導團這樣子給學校的一個 push 或是給學校一個評鑑的地方，坦白講我覺得那各位階是比較狹小的(個訪/03/03)

因此，受訪者多認為將輔導團組織正式化，可簡化其中的困擾，並強化輔導團的功能，但對於其組織層級則有分歧的看法：

到底它是要隸屬到二級還是三級？我覺得這個有需要討論的。如果把它列到二級，當然它直接面對的是處長、副座，這樣我覺得是比較直接。(個訪/01/01)

我們現階段是要把科跟教研中心整合，……未來在這個教研中心成為二級機關的話，這個教研中心是有兩種人，一種是公務員，另外一種是依照教育人員任用條例進來的，就是我們一樣有研究員，有這樣的專業人員進來。(個訪/08/01)

如果輔導團不放在教學發展科、不放在學管科，分開運作這樣子的話，他沒有辦法契合整個教育處的一個發展的方向，到時候會各自做各自的，那可能一個理念是不是沒有辦法融合。(個訪/04/03)

要有正式的組織，與科室平行，但是因為和中教科、國教科關係太密切，獨立出來可能會空洞化(個訪/07/02)

因此，國民教育輔導團要以何種組織型態與位階出現，可能須再顧及縣市實際運作經驗與分工狀況而定。

#### (四) 縣市合併後，國民教育輔導團的整併規劃

##### 1. 有待新市府領導人決定

縣市合併升格後，包括國民教育輔導團在內的政府組織整併作業，其實攸關到政府首長的意向，「這些東西都要有決策的人才會有辦法做決定，下面的都只是參謀、提出很多的方案(個訪/03/03)」。在原有縣市長任期延長一年，並於2010年11月27日舉行直轄市長選舉的情況下，在新任市長與教育局長的人選皆不明朗，部分縣市原有教育局處在此階段都採取較保守的態度：

至於怎麼整併，大家都很保守，反正就把責任丟給新的教育局長，因為現在市長和局長是誰都還不知道，講太多好像也只是假設，實際上幫助不多。(個訪/02/02)

我們大家都有一個共同的認知是，我們都要尊重新的局長，他的理念跟他的構思，或是他所規畫的或是想做的方向，到目前的話，我想大家都是先把所有的計畫都寫出來，但是我們有一個共識就是，當然最重要還是要尊重新的局長的方向。(個訪/02/01)

因為兩個現有的大家長都沒有要繼續參選嘛，所以之後就看後續的市長，……新任市長他採不採納是一個很大的問號，當然他能採納是最好，因為我們已經談到這裡了，那如果他有另外的想法，我們還是以市長的裁量為最大，所以現在就是很大的不安在那裡。(個訪/04/02)

在國教輔導團方面，雙方大多僅止於會議的初步認識接觸，或是非正式的意見交流，並沒有太多實質上的整併決定：

輔導團對輔導團，目前應該有的只做到交流的部分。比如說臺南縣的輔導團到臺南市輔導團去，就有一些共同的對話，或者是交流這樣子。(個訪/04/03)



因為我們只有私底下談，沒有正式。……雖然我們縣市合併的會議很多次，但是他是科級以上去談，並沒有是輔導團或中心；所以他們談的東西，我們只是提供意見。(個訪/01/01)

曾經為了將來輔導團的運作，我們曾經跟臺南縣談過一次；談完以後，就沒再談了。但很確定就是說，以後那一塊就放在督學室。(個訪/03/02)

至於在合併作業上進度較佳的縣市，目前也因趕在新的市議會通過，大多聚焦於教育法規的討論上，對於雙邊輔導團的運作原則有大致上的共識，但還未就領域團數、人數、編制等相關細節作定案：

(法規)有共識的部份先討論出來後就先放著，因為12月25日之後，就要趕到1月31日之前把所有的這些法定案，要通過相關的會議，有一些要送市議會通過，現在我們都在討論這些法。(個訪/05/01)

包括輔導團作業要點、榮譽輔導員運作規範，這個大概都用我們高雄市的版本，這個大概都已經確定了，我們高雄市本身還有一個專題研究出國考察，那個部分他們也是同意用我們的版本。(個訪/05/02)

因為事前已開過會前會，所以當天的決議，高雄市本身為直轄市，財源、人員較大，組織以高雄市的組織架構為準，其中牽涉到合併後組織更大、幅員更多，未來人員編制會更多，所以在人數這部份採保留，將由首長決定。(個訪/06/02)

綜上所述，組織整併所牽涉的法規、財源、人員等細節問題皆有待新任首長的決定，因此，新直轄市之國民教育輔導團尚無明確的整併規劃與期程。

## 2. 設定緩衝期縣市合併後雙邊輔導團暫時各自運作

依據《教育部補助辦理精進教學要點》規定，縣市政府應於每年10月31日前完成各子計畫之擬定及自評作業，因此在2010年12月25日正式升格之前就應將2010年度計畫送交教育部審查。不過在執行時是屬於縣市層級的職權，而牽涉到縣市合併作業又更為複雜，對此中央的態度似乎採觀望的態度：

教育部自己本身也採觀望，包括精進計畫的怎麼提，……我覺得是這個東西是上端他在做這個整併這個動作的時候，他突然又說你尊重地方政府，可是他事實上經費來自於中央，然後兩個地方政府還沒有合併之前，要提合併之後的東西，蠻尷尬的。(個訪/04/02)

故目前各縣市之精進計畫皆各自提出，未來一年輔導團也將分開運作，待100年度計畫執行完畢再做整合。

本來是明年的整個計畫，我們是各個子團也互相去找對方來談說要來寫，我們自己也要找他們來談、來寫，大家整合大家的方向是什麼，後來因為教育部說因為南部的兩個部分它們好像有點問題，後來就說給我們個別的錢來編，就變成兩個團的錢來編啦，所以我們目前是先編各邊的，各自編各自的。(個訪/02/01)

沒有什麼(整併)期程，兩個團還是會各自分開，原則上應該會等到2011年8月1日才會整併。(個訪/03/01)

兩個縣市相當龐大，很難在選完市長後，一個月後就馬上整併，這顧慮到實務執行面的問題，2011年度還是分成兩邊來執行。(個訪/06/02)

### 3.在短期內保持原有人員與規模

在縣市合併後，原有的兩個國民教育輔導團會往整併的方向進行，但考量到種種因素，諸如：行政區域幅員廣大，須顧及所有學校需求；雙方行政機關對彼此的運作方式、組織文化、教育狀況皆不熟悉，須倚賴原有之輔導團；學校數大幅擴增，只以原來一團的人力難以支應；不宜將原輔導團人員裁撤。

因為我們現在對臺南縣的生態真的是很陌生，除了幅員廣大，他們的組織文化、老師情況，這部分怎麼去協助兩邊，我想還是要等到局本部所有的主管人員交流後，瞭解臺南縣的做法。(個訪/03/01)

因此，許多受訪者認為應會有一段緩衝期，讓雙方能夠有足夠的時間熟悉彼此的狀況，且在過渡時期可能還是會維持現有的人力與規模：

我在想，應該會比較折衷的方式啦，就是臺南縣市原來的輔導員應該會留，把組織再擴大一點點，讓願意留下來的留下來，那可能沒有意願的就先離開，我覺得是用這種方式，到一、兩年之後慢慢再來做調整。(個訪/04/03)

### 4.對於整併過程的擔憂

#### (1) 經費

縣市合併以後也是一個團的話，但又限制在25個團的話，經費等於是砍掉一半了……本來我們補助一千萬，他們也補助一千萬，結果合併了以後，還是補助一千萬，那不就等於是無形中減少一千萬？(個訪/05/02)

#### (2) 兩邊落差

老師的那個專業態度來講、年輕化來講，臺南市比較年輕，臺南縣比較老，因為他們沒有讓他們退休的機會，他們去年才開始為了選舉才讓他們可以開始退休……隨便教一教就好，我那麼認真幹嘛，想要退的人就是沒心嘛！沒有那個教育熱忱了嘛！第一個

沒有體力嘛，第二個是身體有狀況嘛（個訪/03/03）

### （3）幅員遼闊

以高雄縣、高雄市之面積加起來，幾乎涵蓋三分之一的面積，整併後的輔導團負擔沉重，是否需要分團輔導，未來宜再研議（個訪/06/01）。