

壹、議題重要性

由於立法院去年三讀通過修正取消軍教免稅的所得稅法，軍教人員今年起課稅。配套措施有二：1.教師可減兩節授課；2.學校可聘請鐘點教師授課。根據全國校長協會公布的一項調查，全臺每週有四十六萬節課需找代課或鐘點教師，而這些目前在現場任教的鐘點教師將近七成沒有教師證（陳星貝，2013）。上述現象隱含了兩個問題，其一：教師減授時數後，學校課程無教師可擔任教學的情形是否嚴重？其二：被學校聘來上課的鐘點教師教學品質如何？在維護學生受教權的情形之下，實有必要進行探討。

有關教師課稅減課後，在教師授予應有之課程節數後，剩餘的課程是否缺乏師資擔任教學。其實目前各校大多請原學校教師，以「超鐘點」的方式補齊原本減課之時數。現場老師多數樂於接受，主要原因在於多與學生相處，有利於班級經營與教學活動，同時每月也增加些許薪資。不過還是有部分學校，由於受少子化與財務影響，縣市政府控管教師員額，造成學校教師人力吃緊，必須要聘任長期（數月或一年）的代理教師，以及按授課時數計薪的代課教師，而代課教師即是所謂之鐘點教師。

長期性的代理教師因為薪資比照正式教師，招聘較為容易。但部分學校地處偏遠、或是教授學科在教育市場有廣大需求，稀釋師資，使部分學校或學科，招聘具有專長之代理教師實屬不易。舉例來說，具英文專長之教師，若在美語補習班、安親班，待遇可能比代理代課老師高，故目前很多學校招不到英文專長之代理代課教師。

另外，按授課時數計薪的代課教師，國中鐘點老師的時薪僅 360 元，國小更只有 260 元，薪水最多只有 20K，比聘用正式教師的費用省 56%。據筆者訪談三位校長及一位教務主任皆表示：「其實代理代課教師教學品質良好，教學態度也認真負責，無奈薪資太低，多數不願久任。」所以教學品質是無慮的，但因為薪水低，要聘足人數十分不易，即使聘足了，但流動率大，師生互動不緊密，也嚴重影響孩子的受教權益。

貳、主要國家具體作法與改革趨勢

日本文部科學省（相當我教育部）最新的調查數據顯示，公立國中小學聘用代理教師（常勤講師）及代課教師（非常勤講師）的所謂「非正式教師」（非正規教員）人數，在 2010 年將近 10 萬 9,000 人，佔全體教師數的 15.6%，為史上最高。由於抑制人事費用及小班教學等因素，日本各地方縣市政府錄用薪資水準較低的非常勤講師的比例年年增加，目前學校教學現場已經幾乎是平均 6~7 個教師即有 1 名是非正規教員的情形。有批評指出，「非正式教師」係採聘期制，工作條件相對不穩定；另一方面，在職進修的不足，以及從長期的觀點來看較不利於學生指導等，恐有招致教育品質低落之虞。

增加聘用代理代課教師或許有助實施分組教學及協同教學，然相對來說，對於教育品質低落的不安似乎也成為一種隱憂。另一方面，減少採用正式教師的結果，校園裡頭也開始出現如果不到補習班兼差上課則生活可能無以為繼的貧困層（低收入）教師。同時，有一些像是「一年一聘就長期觀點來說較不利於學生指導」、「無法參加教職員會議對於學童情況難以正確理解或掌握」的批評聲音也逐漸浮上檯面（臺北駐大阪經濟文化辦事處，2011）。

法國小學教師人數較 OECD 會員國平均教師人數少 15%，然而為持續推行公務人力精簡政策，法國政府將在持續三年（2011 年至 2013 年）繼續刪減教師名額，預計在 2011 年開學時，全法國將減少約 16,000 教師職缺。法國教育部反駁，表示中小學教師刪減數，是根據去年應刪減人數累積加上取消冷門選修課教師而來。從趨勢看來，明年學生人數預計也將比往年少，因此教師人數將不會短缺，同時，政府提倡老師間相互交換教學經驗，以品質代替教師人數，來達到良好的教學成效（駐法國臺北代表處文化組，2010）。

俄羅斯聯邦教育科學部普通教育司司長伊蓮娜·妮季妍說，「中小學學生人數持續下降（雖然進小學的孩童人數已第三年增加），無可避免減少教師數量。以前也發生過這樣的情形。這是一個自然的過程。」她也提到應採取必要措施，使老師們不會因人口狀況而意外成為失業者。妮季妍柯認為，「我們應保障並重新培訓教育體制中的優秀教師，然後協助超額教師就業。現在有可能不只在學校，甚至在幼稚園都缺教師，特別是在目前越來越重要的課外教育機構中，引進新標準時，課外活動就成為必要。」她認為，在教育領域重新分配教師，將使學生獲得高品質教育，並使老師在熟悉的環境中，以略微不同的新能力工作（駐俄羅斯代表處文化組，2010）。

英國教師暨講師協會（The Association of Teachers and Lecturers）回應政府綠皮書中，有關代課教師（supply teachers）相關問題，該協會表示代課教師是影響教育水準的重要因素，但它們卻只能用自己的薪資進行教學上的進修充實自己，故希望代課教師薪資待遇可比照正式教師，並提供免費的進修以學習新知與技能（林永豐，2000）。

參、對我國的啟示與建議

一、修正「公立中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準」

故筆者建議國中小教師每節課鐘點比照高中教師鐘點由現行 260、360 提升至每節課 400。不過此基準於 101 年 08 月 30 日剛修正完成，再行修正需再思考。另外，國小、國中、高中課程內容難度不同，用相同給薪條件，無法顯現教育的難易層次。再說，以原學校正式教師超鐘點的方式進行，提升鐘點會不會又另形成一種財政負擔。不過教學現場，高中（職）缺代理代課老師的問題尚未嚴重，而國中小此問題透過媒體報導已受社會大眾重視，故如此設計主要是幫助國中小解決問題，同時也獲多數國中小學教育人員贊同。

二、提供代理代課教師合理之相對保障

代理代課教師流動性高，主要是缺乏合理的保障。各縣市在精簡財務支出的情況下，未來我國代理代課教師的人數是與日本情況類似，會有日益提升之趨勢。為減緩代理代課教師的流動，應提供代理代課教師合理之保障（例如可納入勞保），穩定教學品質。

三、中小學校課務編排調整

為了保障學生受教權益，教育部可明令各國中小學排除專門之科任（音樂、體育、美術、自然等）教師後，可擔任級任導師數大於班級數時，正式教師應優先擔任級任導師。畢竟級任導師與學生互動性高，為避免教師流動及保障孩子受教權益的前提下，進行此項調整。不過可擔任級任教師數仍小於班級數時，各校還是可以聘請代理老師擔任級任導師。不過此項建議涉及各校課務編排的自主權，實際推動也需討論。

肆、結語

臺灣共有十三萬人取得教師資格，卻僅有 44% 成為代理代課的非正式老師，不過在少子化教師遇缺不補的年代中，代理代課教師似乎是暫時解決教師人力不足之道。不過可以預見的，聘用大批代理代課教師，一聘數年，數年後若不續聘，到時候可能又是另一場風暴。

【參考資料】

林永豐（2000）。提升代課教師素質，教師團體呼籲先改善待遇。英國文教輯要，26。

駐法國臺北代表處文化組（2010）。法國政府持續刪減教師名額。2010 年 12 月 29 日法國世界報（Le Monde）。

駐俄羅斯代表處文化組（2010）。教育科學部司長認為：縮減教師數量是合理的。俄新網 РИА Новости 2010.09.10.

陳星貝（2013）。淺談國中小學「鐘點教師」沒有教師證的問題。取自於 <http://www.npf.org.tw/post/1/12806>。

臺北駐大阪經濟文化辦事處（2011）。日本公立國中小代理代課教師數佔全體 15.6%。日本文部科學省網站；2011 年 3 月 8 日每日新聞（晚報）。