



少子化與師資培育過剩問題之研究——以彰化縣未來五年為例

吳金香／國立嘉義大學國民教育研究所教授

顏士程／彰化市南郭國小校長

王桂卿／彰化市南郭國小教師

一、前言

隨著社會結構的改變，近年來台灣地區人口出生率一直下降，少子化已成為台灣地區人口變遷的首要問題，少子化直接衝擊我國逐年減少的就學人口，也影響到我國國際發展的競爭力。

台灣少子化的人口結構趨勢，被總統府列為國家安全隱憂，教育部長杜正勝特別指示部內開始專案研究，推測十年到十五年後演變的社會環境，研擬出因應少子化效應的教育政策白皮書。根據內政部統計，民國85年以前，每年出生人口都有30萬人的水準，86年後出生人口越來越少（89年除外），去年（93年）出生人口更是只有216,000人，少子化呈現的並不是只有短期問題，而是一波波對未來的衝擊，對教育而言，從小學、國中、高中職到大學，都會受影響。少子化凸顯的教育問題包括入學人口減少、儲備教師過剩。（中央社，2005）社會少子化，台北市國小95學年度預估再減近百班！台北市教育局統計顯示94學年度較前學年度各級學校人數均下降，尤以國小平均每班減少0.62人最多，僅高職平均每班增加1人。龍年出生小朋友今年將進入小一就讀，不過教育局預估，全市國小將再減少近百班；這些減少的班級閒置空間，將用於輔導角落、學科教室

等專業用途，不過長期而言，少數學校勢必得整併（中時教育網，2006）。

由於社會少子化，已經對小學、國中產生不少的衝擊，又加上退休制度的不穩定性，學校教師生態由於前幾年的大退休潮，產生校園年輕化，師資已經呈現過剩，造成有數萬的流浪教師，無法取得正式教師職缺！試想，國家一群菁英面臨工作不確定性，對前途充滿無助，其情何以堪！而少子化的日益嚴重，不僅無新的缺額，更形成另一波的超額，可說是雪上加霜！因此有關少子化衍生的師資培育過剩及現有教師超額之問題，實值得教育當局的重視！

二、少子化衍生之教育問題

「少子化」一詞是日本在1990年代，對於社會14歲以下低年齡人口比例不斷減少的人口現象，而所產生的新詞彙，日本在2000年14歲以下人口佔總人口14.7%（黃文煒，2003）。近年來台灣地區幼年撫養人口隨著出生率減少而降低，台灣地區民國85年14歲以下人口比例佔23.1%，至民國92年減為19.8%。台灣地區自1983年完成人口轉型之後，總出生率一直下降，民國78年至86年維持在15%左右，至民國92年出生率降至10.1%。日本人口統計推估在2005年進入「人口負成長」，而台灣社會也將在20年後步



入「人口負成長」的壓力（張明正，1997）。

而近年來，台灣地區的「少子化」問題也逐漸浮現，進而對教育現場產生極大的衝擊。

而少子化可能產生的教育問題有二：

（一）班級數及學生數的減少

依據國教司調查統計，民國93年（2004）七月各縣市公立小學畢業班級數減掉小一新生班級數，93學年度國小班級數總計減少普通班536班。減班範圍涵蓋十八個縣市，其中以台北縣減班最多，共減157班，其次是台中縣減班81班、台北市減班55班。依據人口減少趨勢，教育部推估未來五年國小減少班級數，預計從明年度起將陸續減班725班、356班、780班、1,168班、1,256班（陳恆光，2004）。

所以94學年全國國小減少725班，今年95學年度預計將減少356班，從95學年度到98學年度共計將減少3,560班，如果乘以1.5編制，則從今年九月開始到98學年度全國將減少國小教師5,340位老師。

而面對少子化學生人數的減少，學校必須面臨逐年減班的現象，不僅在都市型的學校，在鄉村型的學校更是嚴重，因此許多農業縣，如高雄縣、屏東縣、台南縣、嘉義縣、雲林縣，紛紛在研議裁併小校政策，學校的生存已面臨危機！

（二）師資培育過剩的問題

受到「少子化」的影響，國內就學人數逐年遞減之外，連帶影響師資培育制度。首先對於師資供需市場產生失衡，每年培育的師資卻僅有少部分得以獲得教職，如2004年教師甄試各縣市總計53,670人次報考，但僅錄取1,717人；其中一般師資合計共42,005人次報考，僅錄取836人，錄取率為歷年以來最低（全國教師會教師選聘服務網，2004）。

對於師資培育機構而言，教育部將計畫性縮減各學程中心與師範院校培育師資之名額。教育部成立「師範院校轉型發展指導委

員會」推動培育師資的師範院校得縮減招生名額，預計在未來三年內，要降低師資培育率五成左右。而現有的師範院校也得辦理轉型，一方面升格改或改名為「教育大學」，並同時需求與其他大學整併或策略聯盟。另一方面，因師範院校大學部師範生的錄取名額逐年降低，所以，師範院校改以強化學士後、碩士師資培育為發展目標（教育部，2004）。

師資培育政策開放以後，除了原有師範院校可培育師資外，各大學院校教育學程亦可以培育師資，開放十年以來，擁有師資的資格，已經遠超過實際教師量的需求。

國內教育改革自民國83年行政院教育改革審議委員會成立至今已十年，教育改革正如火如荼進行。由於教師法的公布，教師也開始擁有自己的組織，教師也可以發出自己的聲音，因此引發急欲退休的老師向教育部下跪請求寬列經費的輿論風暴。教育部也順應民意，從93年度到95年度補助國中小教師退休專案經費三年三百億，有十三萬九千名教師順利退休（教育部，2005）。以研究者服務的學校全校有70班，總計105人，90年度核退4人，91年度核退7人，92年度核退7人，93年度核退9人，94年度核退5人，五年內共核退32人，佔教師總人數30%。而如以教改十年，從民國84年至94年本校共核退50人，則佔總教師數50%，從上述數字來看，退休率可說相當地高，十年內幾乎退了一半的老師。

雖然近年來，政府寬列經費補助退休經費，但由於自從去年總統提出退休制度不合理後，退休制度充滿不確定性！

退休潮已經進入穩定期，該退休的已經都退休了，學校的成員已全面年輕化，師資的供需因少子化而呈現飽和狀態，又加上培育政策一直開放，具有教師資格日益增多，師資已呈現過剩現象，「流浪教師」於焉而生！



三、我國師資多元培育政策

「師資培育法」係政治戒嚴、社會變遷之後，教育朝向民主化、自由化、多元化的必然結果，其中雖然夾雜著協助學生謀得教職、擴大就業機會、保障既有權益等利益之爭，但就「師資培育法」本身而言，仍具有某些特徵（楊朝祥，2002）。茲敘述如下：

（一）師資培育由一元變為多元化

過去僅有三所師大及師院體系和政大的教育系具有師資培育的資格，修法之後，今日教師來源則包括既有的師範院校、新增的教育學程中心（91年之後改稱為師資培育中心）、學士後教育學分班三類，師資培育機構包括師範院校、一般公私立大學教育系、所及教育學程中心（師資培育中心）等四類。

（二）師資培育由公費培育修正為自費為主、公費為輔

過去師範院校的學生不僅不須繳學雜費，尚可領取公費，但相對的畢業後有服務的義務；現今第十一條規定「師資培育以自費為主，兼採公費及助學金等方式實施。公費生以就讀師資類科不足之學系及畢業後志願至偏遠或特殊地區學校服務為原則。」此條文確立教師培育方式採取自費為主、公費及助學金為輔原則，以減少國家的負擔。

（三）畢業後分發改為自行甄選

過去師範教育法明示師範院校學生在校肄業期間免繳學費，並給予公費生為原則，結業後一律分發實習。過去師範生因享有公費，其服務的學校均由教育行政主管機關分發，但新法通過並配合教師法的實施，服務的學校由準教師自行參加甄選。

（四）增加初檢複檢的程序，教師資格取得採「檢定制」

以往師範生結業後分發實習一年，成績及格者即取得合格教師，並分發教職。現行師資培育制度改為，必須再修畢教育學程或

學分後，參加初檢合格，取得實習教師資格，經實習成績及格再行參加複檢合格，方能取得合格教師證書，然後參加甄選，角逐教職。

（五）由計畫性培育變更為儲才式培育

過去師範教育法師資採行計畫性培育，每年多少師資缺額均做事先規劃，畢業後分發進行教學，力求供需平衡。現今則改採多元培育、自費、畢業後不予分發，成為儲才於民的培育方式，只要有意願擔任教職者，都有修習教育學程的機會，但是否真有機會擔任教師，則透過市場機能、自由競爭，自然調解供需。

回顧民國83年，立院通過「師資培育法」，國內師資培育從此開啟多元里程碑，除了師範院校，其他大學均陸續開設教育學程。當時政策的著眼點在於師資多元化，將師資培育由一元改為多元管道，希望增進教師的競爭力，有效提昇教師的品質。同時為了配合多元師資培育的政策，84年又通過「教師法」，將中小學教師甄選，授權給各學校「教師評審委員會」。自此國內中小學校教師甄選，授權給各個學校「教師評審委員會」。自此國內中小學教師培育及聘用制度，乃正式邁入所謂的多元的時代。因此，師培法公布實施之後，我國的師資培育正式朝向「多元」、「開放」、「自費」、「儲備」方向邁進，與過去的一元化、封閉式、公費制和計畫式的師範教育制度形成強烈的對比。

四、當前師資培育過剩問題

師資培育制度在多元開放的潮流下，面對一連串的教改聲浪與報告書建議，教育部在民國83年（1994）公布「師資培育法」。師資培育法對於整體教育環境有了重大的影響，政府政策與社會環境發展交互作用下，



師資培育由師院體制專門轉為多元性的師資培育，使得教育供需體系重新建構。在師資多元培育之下，師資培育機構由民國83年（1994）年13校（九所師院、三所師大與政大教育系）到民國92年（2003）激增為73校，我國1950年代以來因人口快速成長，而導致長久師資不足的問題也就此解決（陳彥文，2003）。但隨著近年人口出生率下降，民國84年（1995）之後出生率低於20‰，且逐年下降，至民國92年出生率降至10.1‰，民國93年（2004）國民小學一年級就學人數低於30萬，且較前一年減少近3萬人（教育部，2004）。

從上述的數據顯示，隨著學生人數的降低，退休潮已停滯不再，加上近年退休制度充滿不確定性，原有欲退休的教師都不敢貿然退休，導致供應增加，需求減少，供需已呈現不平衡現象。

流浪教師，在離鄉背井、心力交瘁之下，卻只是落得「陪考」的處境，但仍須強打精神，為下一個縣市所舉辦的教師甄選而努力。如此「勞民傷財」的戲碼，在每年的六、七月一再上演，這是多元開放政策下，供需失衡的結果，不僅造成了人力資源的浪費、社會成本的增加，也凸顯了師資遴選政

策應有再修正的必要（郭添財，2004）。

從師範院校或教育學程畢業的準教師，都經過完整的師資養成訓練，如今經過長期的訓練，落得無法取得教師職缺，每年一再地擔任代課老師，每年參加一縣又一縣的教師甄試，除了花費鉅大的報名費，又因缺額的稀少，而每年一再的挫敗，對於這一代的年輕人，不僅浪費社會國家的成本，又折煞一代年輕人的志氣，已經形成社會問題，不禁讓人堪憂！

五、師資過剩解決可行策略

（以彰化縣為例）

在少子化問題嚴重的台灣，各縣市均面臨師資過剩和教學品質急需提升的挑戰，以彰化縣為例，統計94學年度全縣國小一到六年級各年級班級數及依學區出生人數預估未來五年全縣各學年度班級數，由表1中可知，未來彰化縣五年內，將每年遞減班級數分別為17班、40班、72班、112班、92班，未來五年共減少332班，其中以98學年度及99學年度班級數減少的情形最為劇烈。由表1的估算，未來五年內，全縣教師數將減少498人次（以現行班級教師1.5人編制估算）。



表1 彰化縣國小94學年度～99學年度各年級班級數統計表

年級 班級數 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度班級數變化
94學年度	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度	577	535	574	604	597	596	3483	-16
96學年度	556	577	535	574	604	597	3443	-40
97學年度	525	556	577	535	574	604	3371	-72
98學年度	492	525	556	577	535	574	3259	-112
99學年度	482	492	525	556	577	535	3167	-92

資料來源：彰化縣教育局

解決師資培育過剩，社會國家成本不斷浪費，及教育現場教師工作負擔過重的可行策略，本研究提出兩個問題解決方向：

（一）班級教師編制提高

若採一次調高班級教師編制的方式，由表2可知，班級教師編制每提高0.1人，當年度即可再增加約300個缺額，但來年將因班級數的減少，教師每年會有大量的超額。以95學年度起，班級教師編制提高0.1人為例，當班級教師編制為1.6人時，則95學年度將釋出324個教師缺額，但自96學年度起教師仍每年分別超額64人、115人、179人、147人，累計95學年度至99學年度，全縣教師人數仍須減少181人。若95學年度起，班級教師編制提高0.2人，當班級教師編制為1.7人時，則95學年度將釋出673個教師缺

額，但自96學年度起教師仍每年分別超額68人、123人、190人、157人，累計95學年度至99學年度，全縣教師人數可增加135人。以此類推，班級教師編制若提高到1.8人，則累計五年，教師總額可增加452人；班級教師編制若提高到1.9人，則累計五年，教師總額可增加到769人，班級教師編制若提高到2.0人，則累計五年，教師總額可增加到1,086人。

若採逐年提高班級教師編制0.1人，從95學年度到99學年度，班級教師編制從1.6人提高到2.0人，則自95學年度起到99學年度止，每年分別釋出教師缺額324人、281人、214人、125人、142人，五年共可提供1,086個教師缺額。



表2 各學年度不同班級教師編制比例所需教師數

學年度	班級數	班級教師編制	教師編制 1.5時教師 人數	教師編制 1.6時教師 人數	教師編制 1.7時教師 人數	教師編制 1.8時教師 人數	教師編制 1.9時教師 人數	教師編制 2.0時教師 人數
94學年度	3499		5248.5	5598.4	5948.3	6298.2	6648.1	6998
95學年度	3483		5224.5	5572.8	5921.1	6269.4	6617.7	6966
96學年度	3443		5164.5	5508.8	5853.1	6197.4	6541.7	6886
97學年度	3371		5056.5	5393.6	5730.7	6067.8	6404.9	6742
98學年度	3259		4888.5	5214.4	5540.3	5866.2	6192.1	6518
99學年度	3167		4750.5	5067.2	5383.9	5700.6	6017.3	6334

由分析中可發現班級教師編制由1.5人提高到1.6人或1.7人時，即可隨著教師每年自然退休解決教師超額的問題，但是大批流浪教師問題仍難以解決；若再提高班級教師編制，才能創造出缺額，供流浪教師獲得職缺。

比較一次提高班級教師編制至2.0人與逐年提高教師編制至2.0人兩者，一次提高班級教師編制雖可立即解決師資過剩的問題，但往後的每年仍會有大量超額的問題；逐年提高班級教師編制的方式，可每年增聘一批教師，直到99學年度止。兩項方案最終都能讓教師缺額在五年後增加1,086位。

（二）調降班級學生人數

依據彰化縣各鄉鎮市戶政事務所所提供的各國小學區內一歲到五歲兒童出生人數來推估各校未來五年的班級數變化，並加以統計。若95學年度起，新生入學班級人數從35人調降為34人，由表3可知全彰化縣相較94學年度，僅減少1班，自96學年度起至99學年度，每年總班級數將依次分別減少25班、63班、103班、75班，累計五年共減少267班。教師將因應班級數減少，自95學年度起至99學年度分別減少2人、38人、95人、155人、113人，累計五年共減少403名教師。



表3 95學年度起新生班級人數調降為34人時各年級班級數

年級 班級數 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度增減班級數
94學年度	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度	592	535	574	604	597	596	3498	-1
96學年度	571	592	535	574	604	597	3473	-25
97學年度	534	571	592	535	574	604	3410	-63
98學年度	501	534	571	592	535	574	3307	-103
99學年度	499	501	534	571	592	535	3232	-75

若95學年度起，新生入學班級人數從35人調降為33人，由表4可知全彰化縣相較94學年度，班級數將增加15班，自96學年度起至99學年度，每年總班級數將依次分別減少16班、49班、84班、65班，累計五年共減

少199班。教師將因應班級數減少，自95學年度起至99學年度分別增加22人、減少24人、減少74人、減少126人、減少98人，累計五年共減少300名教師。

表4 95學年度起新生班級人數調降為33人後至99學年度班級數

年級 班級數 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度增減班級數
94學年度	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度	608	535	574	604	597	596	3514	15
96學年度	580	608	535	574	604	597	3498	-16
97學年度	548	580	608	535	574	604	3449	-49
98學年度	520	548	580	608	535	574	3365	-84
99學年度	509	520	548	580	608	535	3300	-65



若95學年度起，新生入學班級人數從35人調降為32人，由表5可知全彰化縣相較94學年度，班級數將增加28班，自96學年度起至99學年度，每年總班級數將依次分別增加5班、減少36班、減少75班、減少53班，累

計五年共減少131班。教師將因應班級數變化，自95學年度起至99學年度分別增加42人、增加7人、減少54人、減少112人、減少79人，累計五年共減少196名教師。

表5 95學年度起新生班級人數調降為32人後至99學年度班級數

年級 班級數 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度增減班級數
94學年度	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度	621	535	574	604	597	596	3527	28
96學年度	601	621	535	574	604	597	3532	5
97學年度	561	601	621	535	574	604	3496	-36
98學年度	529	561	601	621	535	574	3421	-75
99學年度	521	529	561	601	621	535	3368	-53

若95學年度起，新生入學班級人數從35人調降為31人，由表6可知全彰化縣相較94學年度，班級數將增加43班，自96學年度起至99學年度，每年總班級數將依次分別增加18班、減少20班、減少61班、減少48班，累

計五年共減少68班。教師將因應班級數減少，自95學年度起至99學年度分別增加64人、增加27人、減少30人、減少91人、減少72人，累計五年共減少102名教師。



表6 95學年度起新生班級人數調降為31人後至99學年度班級數

班級數 年級 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度增減班級數
94學年度班級數	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度班級數	636	535	574	604	597	596	3542	+43
96學年度班級數	614	636	535	574	604	597	3560	+18
97學年度班級數	577	614	636	535	574	604	3540	-20
98學年度班級數	543	577	614	636	535	574	3479	-61
99學年度班級數	526	543	577	614	636	535	3431	-48

若95學年度起，新生入學班級人數從35人調降為30人，由表7可知全彰化縣相較94學年度，班級數將增加60班，自96學年度起至99學年度，每年總班級數將依次分別增加36班、增加1班、減少41班、減少36班，累

計五年共增加20班。教師將因應班級數變化，自95學年度起至99學年度分別增加90人、增加54人、增加1人、減少61人、減少54人，累計五年共增加30名教師。

表7 95學年度起新生班級人數調降為30人後至99學年度班級數

班級數 年級 學年度	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	總班級數	相較上學年度增減班級數
94學年度班級數	535	547	604	597	596	593	3499	
95學年度班級數	653	535	574	604	597	596	3559	+60
96學年度班級數	632	653	535	574	604	597	3595	+36
97學年度班級數	598	632	653	535	574	604	3596	+1
98學年度班級數	563	598	632	653	535	574	3555	-41
99學年度班級數	538	563	598	632	653	535	3519	-36



新生班級人數自95學年度起由35人調降至34人，直至99學年度，班級數可減緩減少65班，使的原本累計五年會減少332班，498位教師，變成僅減少267班，400位老師；若新生班級人數自95學年度起由35人調降至33人，直至99學年度，班級數可減緩減少133班，使的原本累計五年會減少332班，498位教師，變成僅減少199班，299位老師；若新生班級人數自95學年度起由35人調降至32人，直至99學年度，班級數可減緩減少201班，使的原本累計五年會減少332班，498位教師，變成僅減少131班，197位老師；若新生班級人數自95學年度起由35人調降至31人，直至99學年度，班級數可減緩減少264班，使的原本累計五年會減少332班，498位教師，變成僅減少68班，102位老師；若新生班級人數自95學年度起由35人調降至30

人，直至99學年度，班級數不降反增，可增加20個班，增聘30位老師。

六、結語

在少子化的過程中，家長對學習品質的要求不斷提高，過剩的師資若能適當的導入基礎教學工作一環，正可以讓學子享受更多的教學資源。觀諸目前大批流浪教師不得其門而入，年年平白浪費社會成本，而現任教師卻因過重的教學負荷，難以再提升教學品質，讓學子無法受到更妥適的照顧。若政策能稍做更改，以提高班級教師編制或降低班級人數的方式，增加社會新鮮人的工作機會，降低現任教師工作負荷，提升學生受教品質，創造三贏的局面，相信國家的人才培育制度與人才利用會更臻完善。

參考文獻

- 中央社（2005）。因應少子化效應 教育部研擬教育政策白皮書。民國95年5月 1日擷取自: <http://news.yam.com/cna/garden/200506/20050625429885.html>
- 中時教育網（2006）。財政惡化 超額教師消化不良。民國95年5月 1日擷取自:<http://news.chinatime.com/Chinatimes/ExteriorContent/Educate/>
- 全國教師會教師選聘服務網（2004）。民國93年8月21日，擷取自：<http://www.nta.org.tw/exam/>
- 教育部（2004）。教育部資訊網電子報。民國93年9月3日，擷取自：<http://www.edu.tw/news>
- 張明正（1997）。台灣地區生育轉型後之人口問題及若干可能之研究方向。人口老化與老年照護研討會。
- 郭添財（2004）。流浪教師的困境與因應。師友，477，38-39。
- 陳彥文（2003）。台灣地區國中小師資供需機制之研究。南投：國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文。
- 陳恆光（2004年8月28日）。出生遞減，全臺小一減536班。中央日報，第3版。
- 黃文煒（2003）。日本的百年大計：接納外來人口。民國93年7月25日擷取自新華僑報<http://www.tokyoyoyo.net/news/200402/criticism/20040304>
- 楊朝祥（2002）。多元入學方案面面觀。民國93年8月4日擷取自: <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/091/EC-R-091-029.htm>
- 彰化縣教育局（2006）。彰化縣未來五年學生人數統計表。民國95年5月1日擷取自: <http://163.23.80.49/dyna/menu/index.phpaccount=shang>