

國立教育研究院籌備處

第 107 期國小主任儲訓班專題研究

國小超額教師問題解決可行策略之研究

指導教授：鄭崇趁 博士

組 員：李仁傑 洪聖恩 彭柏緯

林育任 陳宥任

國小超額教師問題解決可行策略之研究

第一章 緒論

教育改革推展至今已有十多年，相關的成果現今都已一一浮現，課程多元化當然令人安慰，但產生的問題也令人憂心，而目前在校園內最令老師們不安的，莫過於超額教師的解決策略。

第一節 研究動機

超額教師日益嚴重的問題已是近幾十年來教師工作權所面臨空前的重大衝擊。除了師資培育過剩的問題之外，加上少子化的時空背景，導致各校招生不足，學校裁班、併校，甚至可能因教師人數過剩而解聘老師或關閉學校。從表一中可看出各年齡的人口數呈現下降的趨勢，此影響是全國性的，因此，台灣省各縣市政府均需處理教師超額的問題。

表 1 台閩地區九十三年底人口數----按性別及單一年齡分

區域別	性別	總計	0歲	1歲	2歲	3歲	4歲	5歲	6歲	7歲	8歲	9歲	10歲	11歲	12歲
台閩地區	計	22689122	206936	227349	246452	257004	306198	282928	267593	323482	322590	324422	322478	326462	320263
	男	11541585	108663	119073	128900	133755	159825	147733	139313	168541	167950	168298	167876	169424	167486
	女	11147537	98273	108276	117552	123249	146373	135195	128280	154941	154640	156124	154602	157038	152777
台灣地區	計	22615307	206150	226514	245603	256124	305211	282125	266891	322649	321763	323583	321646	325658	319406
	男	11502202	108259	118626	128435	133302	159303	147309	138950	168117	167510	167869	167446	169025	167053
	女	11113105	97891	107888	117168	122822	145908	134816	127941	154532	154253	155714	154200	156633	152353

資料來源：摘錄自中華民國九十三年台閩地區人口統計

第二節 研究目的

希望藉由蒐集各相關文獻、政策、辦法、統計等，經分析、統整、焦點團體法討論提出問題解決可行性之方法，提供教育主管當局作為決策之參考。

具體而言，探討以下四個面向：

一、探討少子化對於超額教師的影響

- 二、分析超額教師處理方案問題探討
- 三、研究解決超額教師的可行策略
- 四、建議處理

第三節 研究方法

本研究採文獻分析和焦點團體進行，以文獻蒐集為初探，依個人分工方向，分就問題背景、政策法令統計、相關論文研究、縣市辦法及教師反應態度不同面向進行資料蒐集，再將內容整理分析後作為焦點團體分析前之準備。在焦點團體進行時，先分就各層面文獻作分析描述報告，再建構出共通主軸，清楚主題可能的發展方向，對現況分析、問題探討後，做出可能性、可行性的發展策略。討論集中於一個焦點：不從事大範圍之問題討論，集中焦點，引發新見解、研究方向或發展策略。

第二章 現況分析

教育改革推行至今已有十年，其間社會變遷，民眾觀念更是全然不同於以往，以致於讓教改無法達到當初預期的目標，而在現今形形色色的社會現象中，我們小組認為會讓超額教師走到現在各校人人自危的情況，原因大約不出下列各點。

一、師資培育制度管控寬鬆，進入門檻低

自從 1997 年起開放師資多元教育學程與相關研究所在各大專院校不斷的跟進設立招生，舊有的師範院校不再獨佔。目前已培育 108,093 位教師，獲正式聘任教師為 57,335 人，尚有儲訓教師 57,558 人，未來還有 33,000 位師資培育畢業生。現職教師在少子化情形之下，面臨教師超額問題，從公立幼稚園逐年向上延伸至國小、國中、高中。到 97 至 98 年在小學將達到教師超額最高峰，約 3,000-5,000 人之多，如果無法適當安排將造成教師依法資遣的命運，加上近年來景氣不佳，導致以謀求公教人員為職業取向的社會人士激增。雖然至今已有減緩的趨勢，但流浪教師及師資過剩問題已然十分嚴重（屏縣教育季刊／95.11）。

二、生活壓力大，生育意願大幅降低

2005 年台灣生育率在世界排名敬陪末座，台灣總生育率降至 1.12 人，其後每年約遞減 1 到 2 萬名新生兒，預估民國 99 年畢業學生扣掉該年入學新生，全國小學將少了 108,561 人。如依國民教育法第十二條規定，國小普通班教師每班以置 1.5 名教師為原則，每班不超過 35 名學生。保守估計六年後至少有 4,700 名超額教師。至於國中部分也不好過，預估在 99 學年度將減少 1,014 個班級，也就是將出現 2,028 名超額教師，至 104 學年度為止，總計有一萬一千八百餘名超額教師。盧禮賓：〈少子化教師超額教育質變〉，聯合報，2006 年 3 月 28 日。長期以來，國民中小學的入學政策均採「學區制」，學子一旦達到入學年紀，各縣市政府教育主管機關均會公布所轄範圍的學校名稱，各國中小

即按學區內戶籍招收新生。然而，隨著時空的轉換與社會的變遷，城鄉人口差距越拉越大。都市新興社區大樓櫛比鱗次，原學區內學校容納不下過多的入學新生，便得採取以入籍的先後順序，轉介至鄰近學校就讀。若學生戶籍來不及較早遷入，即使家住學校對面，恐怕也只能每日望校興歎。然而，鄉下或交通不便的學區，除非在辦學上有著獨到的特色或卓著績效，或可鞏固自己的教育堡壘，否則幾乎都逃離不了減班，甚至是廢校的命運，所凸顯的具象便是減班廢校，學校教師將產生「超額」的境況，類似的超額現象，已從國小、國中到高中蔓延。

三、各校自定超額教師處理方式，多元卻無法令信服

據統計各校超額教師產生方式由縣府規定後進先出者計有台北縣等五縣市，學校自行決定超額教師人選者計有台北市等十二縣市，縣市政府訂定超額教師產生原則，學校透過校務會議認同外並可增加校內特殊項目後報請縣市政府同意者有基隆市等二縣市。

非自願超額教師經介聘至新學校，為避免一再成為超額教師，有台北縣等十一個縣市保障超額教師在原學校之積分，另有基隆市等七個縣市保障他們在新學校二、三年內不得再列為超額教師，以安定教師之教學。

超額教師介聘作業時，依教師志願者計有基隆市等五縣市，要求先介聘至同鄉鎮之學校，倘缺額不足再開放鄰近鄉鎮之學校者有台中縣等五縣市，依教師積分介聘者有台北市等九縣市。

為確保學校運作順暢，有台北縣等九個縣市保障主任得不列為超額對象或由學校校務決議不列為超額對象；有基隆市等三個縣市保障專長教師如國小英語教師等，不列為超額教師，以確保學生之學習權。

教師法第十一條：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。」已規定教師聘任屬學校權責，是故有十三縣市規定由學校決定超額教師產生之方式。教師法第十五條「因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、解散時，學校或主管教育行政機關對仍願繼續任教且有其他適當工作可以調任之合格教師，應優先輔導遷調或介聘；現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者或經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者，報經主管教育行政機關核准後予以資遣。」教師法第十五之一條：「學校或主管教育行政機關依前條規定優先輔導遷調或介聘之教師，經學校教師評審委員會審查發現有第十四條第一項各款情事之一者，其聘任得不予通過。」是故，當學校有超額教師時，學校或主管教育行政機關應優先輔導介聘至他校服務；倘若全縣學校教師員額均已補足，但仍有超額教師時，依法可將超額教師予以資遣。（學校行政雙月刊／文超順／2006/09）

第三章 問題探討

一、政府無法因應少子化環境

2005 年，台灣生育率在世界排名中敬陪末座，每位婦女平均只生 1.18 個小孩。少子

化出現的原因，根據日本的研究，被歸因於：教育費過高、不想當高齡產婦、無法忍受育兒所帶來的心理與勞力上的負擔、沒有可以讓小孩自由成長的環境……。

台灣社會目前正面臨少子化海嘯的衝擊，而首當其衝的就是國民小學教育。根據去年教育部統計：「今年九月入學的小一新生人數，只有 28 萬 4,000 多人，較現在的小一學生數減少 3 萬 7,000 多人。以近幾年的出生人口數估算，教育部人員分析，民國 92 年國內出生人口數創下歷史新低的 22 萬 7,070 人，如果維持目前小學每班班級人數 35 人，那在 98 學年度入學國小時，小一般級數將比現在減少近 2,900 班。」因為少子化現象造成小一新生人數大量下滑，班級數減少，相對的超額教師將暴增。若仍依據舊有規定：每班教師以 1.5 人為原則。若是某校減掉六班，便會有九位超額教師出現。依據教育部統計處的資料：「94 學年度國小人數是 1,835,914 人，到了 104 學年度剩下 1,244,102 人，減少 32.24%。國小教師人數 94 學年度是 100,431 人，到了 104 學年度剩 67,732 人，減少 32.56%。」從上述資料可見，未來國小將減少 3 萬多名教師，換句話說，三名教師就有一名將被調往其他學校，或者……失去教鞭！但目前政府卻依舊未能重視此一嚴重議題。

二、教師法並未賦予工作的保障

依據教師法第十五條：「因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、解散時，學校或主管教育行政機關對仍願繼續任教且有其他適當工作可以調任之合格教師，應優先輔導遷調或介聘；現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者，或經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者，報經主管教育行政機關核准後予以資遣。」教師法第十五之一條：「學校或主管教育行政機關依前條規定優先輔導遷調或介聘之教師。」是故，當學校有超額教師時，學校或主管教育行政機關應優先輔導介聘至其他學校服務；倘若全縣學校教師員額均已補足，但仍有超額教師時，依法可將超額教師予以資遣。而縣市政府為因應少子化造成教師超額現象，就教師介聘辦法中規範超額教師處理方式，或針對超額教師遷調或介聘訂定行政命令，以為執行之依據；至目前為止，雖尚無縣市政府將超額教師予以資遣，但相信過不了多久，將會有第一批超額教師慘遭資遣、解聘。

三、不適宜的超額選定處理

目前超額教師的選定標準並非以教學效能為依據，而是以任職年資為唯一考量，這是大家約定成俗的學校超額教師法則，如此，將十分容易造成認真教學但較為資淺的良師慘遭超額，而教學效能低落的劣師，或是所謂的不適任教師反而被留下的『劣師驅逐良師，劣幣驅逐良幣』怪現象。另外，有些學校會以抽籤來決定超額老師，此方式看似公平但實際上卻只是和稀泥式的作法，反而容易引發更多的副作用。所以，是否由教育主管行政單位訂定一適宜、合用、比較不會引起衝突的超額教師遴選辦法，實為最緊急的措施！

另外，根據統計，預計在 97 至 98 學年度，在小學將達到教師超額的最高峰，約 3,000 至 5,000 人，如果無法為超額教師作介聘安排，超額教師將面臨依法超額資遣的不穩定

危機，每個學校都可能出現『人人有希望被超額，各個無把握會留下。』的狀況，於是在校內便會有許多小道消息與八卦留言甚囂塵上，造成學校老師人心惶惶，甚至整個學校陷入草木皆兵的情境，氣氛變得詭譎不安，影響學校成員的工作士氣，最終形成學校效能低落，教學效果不彰。

四、教育環境無法以正常的代謝機制運轉

據報載，教育部宣稱當前中小學師資培育的政策，已由過去供需平衡的規劃政策改為儲備制，所以現在經教師資格檢定合格，取得中小學教師證的合格教師，不再保證都能找到學校中正式合格專任教師的職位。換言之，過去中小學師資培育政策已轉為市場化與自由化的師資培育機制與政策走向。自 1977 年開始，由全國各大專科院校師資培育中心所培育的師資人數，扣掉已經獲聘為學校專任教師的人數，目前尚有大約六萬多人在外流浪。

而當前國內少子化情形嚴重，這情形將造成超額教師的產生。再加上當前學校教師普遍年輕化，年資淺，離退休尚有 20 到 30 年，加上政府欲修改退休制度，將退休制度由 75 制改為 85 制，學校沒有人符合退休條件，當然也就沒有教師空缺，可供新進教師新陳代謝。

況且，經師資培育的教師，比其他人修習更多學分，但卻無法保證覓得工作職位與保障，導致優秀人才就讀師資培育課程與擔任教職的意願相對不高，恐將造成師資培育的教師品質下降的惡性循環。

而現行師資培育多元化政策，造成現今師資過剩問題，也形成教育投資的浪費與儲備教師（流浪教師）的無奈與個人辛苦四處奔波找工作的心力交瘁，對國家、對社會而言，無疑是一種損失與浪費。

而目前全台各縣市的小學新進教師甄試因沒有缺額而停辦，探究原因除了公費生教師分發外，最主要的因素乃是大量的超額教師佔據了教師的缺額。簡單言之，由於超額教師增多，相對的便壓縮了該年度教師甄試的員額，因而造成了龐大的流浪教師潮。

第四章 發展策略

鑑於現今超額教師的問題日益嚴重，而教育經費在國家總預算中又不能有效增加的前提下，本小組成員在查閱相關文獻、論文及多次會議討論，並與各自校內同事腦力激盪後，歸納出以下的各點，期望能為超額教師問題提供一些解決策略，也可讓接任相關行政業務的伙伴們在遇到類似的問題時可做為參考。

一、需增加經費或編制的策略

這一類的策略都是必須增加教育經費的方式，以現今國家的財政狀況要推行似乎有困難，但這些策略卻是小組成員及學校同事都一致認為能最快最徹底解決超額教師的方式，所以我們還是將這些方法整理出來，期望國家在不久的將來有能力採用這些策略來改善國內的教育環境。

(一) 提高師生比

目前國內除了台北市之外各縣市的師生比均為 1 比 1.5，然而國中的師生比卻是 1 比 2，基於什麼樣的教育理論而有這樣的政策並不在這次的討論範圍內，然而即使是調高師生比 0.1 這樣微小的比例，也可提供 6,000 個教師名額，不但能一次解決所有超額教師的問題，也可降低教師的上課時數，讓教師有較充足的時間備課，對教學品質也會有實質的改善。

(二) 降低班級學生數

目前教育部已經在小一新生實施此一政策，並逐年降低到 100 學年度時每班 28 人，這樣的策略確實有效防止了超額教師問題惡化，且增加的教育經費相當有限，若能一到六年級全面實施將可有效控制超額教師問題，但若只單純執行此一策略也只限於讓教師不超額，對於教育體系內的新陳代謝則完全無法提供，一旦新血輪無法加入，時間拉長又會造成人員年齡斷層，將會再次形成教師大退休，以致於人員不足，不得不「大量」培訓新進教師的惡夢中。

(三) 獎勵退休

雖然目前的教師退休潮已經有減緩的跡象，且符合退休資格的教師人數已經不多，校園內大多是年輕教師，離退休時間仍早，但與其讓教師流動長期停滯，不如反其道而行，獎勵教師退休，讓教師不再等待年齡符合月退資格時才退休，讓心中懷有其他理想抱負的老師在中壯年時提早離開教育職場。要達到這樣的理想退休時的誘因自然不能低，但若與日後領月退俸相比，並不見得會增加國庫負擔，畢竟國人的平均餘歲拜科技之賜正快速增加，等到符合月退資格後國庫可能要負擔教師未來四十年以上之薪資，不如在教師到達月退俸資格之前獎勵退休，雖然一次支出大筆金錢似乎不合理，但若想到日後所能結省下來的薪資及新進教師的薪資差額，這樣的策略或許不只是創造缺額解決超額教師的問題，也能略為減輕未來國家赤字。

二、維持現行編制，不增加經費的策略

這一類的策略是在不增加也不淘汰人員的前題下所思考出來的人員重新配制，以求在保障教師工作權之下，也能為學校解決現今教改所形成的各式各樣問題。不過這樣的方式不管最後教師被配置到何單位，他在學校的資歷都必需被完整保障，在階段任務完成後或超額問題獲得解決後仍需回到原學校，且人員的選用也需符合「專才專用」或者「擇優任用」的原則，而非「後進先出」或其他非理性思考的方式。

(一) 各縣市政府編制課程開發專任教師

目前各縣市政府均在發展在地的特色課程，且將這項任務下放給各學校自編，但下放學校自編似乎無法有完整縣市概念，只能做到學校附近的鄉土文化，若能由縣市政府主導編製，方能讓學生對自己生長的土地有全面性的了解，也較能掌握課程的優劣，對於縣市政府要發展區域觀光或形成區域共識也能有所助益。

(二) 各科輔導人員改為專任

現今制度下的各科輔導員大多是由各學校推薦對某些科目學有專精的教師來擔任，而這些輔導員本身仍有負責的班級或課程，所以只能利用週三進修對有需要的學校進行講習。然而週三進修是屬於團體進修，對教師個人教學精進幫助有限，若能配合已在推行的教師輔導制度，讓各科輔導員取得輔導老師的資格，在接到班級老師提出申請後進行課室觀察，然後提出改進建議，這樣才能真正對老師有所幫助。而各科輔導老師也不用再因為要當兩頭蠟燭，既要花時間在自身負責的課程，又要分身去輔導提出申請的老師，到最後因為兩邊都不能放，反而變成兩邊都沒做好！

(三) 專任行政人員

當初學校內行政人員均由老師兼任的用意是因為老師對校務運作了解，又是政策推動及校務運作的核心，且因為老師的教育專業，能讓學校的行政作為更具教育意義；然而時至今日，學校行政的業務量已不可同日而語，許多接任行政的教師都必需在行政表現與班級經營中二擇一，甚至會有「兼任業務」壓過教育責任，成為老師最主要的工作內容！若能將這二種不同工作內容的項目分開，編制專門人員擔任，不再讓老師教學與行政兩頭燒，由老師自行決定要從事那一種工作，再輔以證照制度，則可快速提升行政效能及素質，而教師轉任行政並非單向單軌，而是可雙向流通，因此並不易發生行政人員對學校文化不了解的情況，且因轉任而產生的空缺正可以做為吸收超額教師的彈性空間，如此一來教學與行政均能得到最適當的人才，對校務推展將更有幫助。

(四) 補校及課後托育人員編制制度化

由於新移民人數逐年增加的影響，各國小幾乎都必需要接辦成人補校業務，這不但能減低新移民的文化適應不良，更能讓新移民第二代能有較好的教育環境，可說是用意良善，但現行制度中補校的教師是由教師來兼任；另外現代家庭父母雙親均要工作的比例大增，課後托育的需求也日益增加，這也是立意良好的政策，然而這部分的師資也是由教師兼任，也就是說在忙完一天的教學後，教師仍然有相當的比例要再加班，準備接下來其他的課程，而這課程可能延續到晚上 9 點！也就是這樣的情況讓我們小組認為，若是能整合時數並編制專門人員來任教，其實教學時數一點不少於白天的課程數，如果能妥善利用這部分的人力資源也可以減低超額教師對學校的衝擊，也能讓老師們能更專注在自身的教學中。

(五) 專職代課教師

在現今的教師進修制度中，學校老師在學期中進修的比例不低，一旦有老師參加進修，找不到代課就成了教學組的惡夢，而且因為代課老師品質優劣不一，能否有效掌握班級誰也沒把握，所以每當有老師請假參加研習時，班上就只能寫習作或考試，無法按課表實際操課，造成日後班級教師研習結束後還要趕課的形況，然而現在超額教師本身已是具有教學實務經驗的合格老師，由他們來擔任臨時的班級導師在能力上絕對足夠，如果能在制度面給予保障，讓他們能成為學校常駐的代課，平時賦予校本課程研發的責任，有同仁請假時則成為當然代理人，那不但可以讓學校不再擔心超額

問題，還能解決學校一大難題。

三、縮減現在教師人數的策略

還有一個項目是我們認為會對目前現任教師產生巨大衝擊，但對於教師教學品質精進及解決超額教師問題都能有明顯效果，那就是教師退場機制，讓不適合教育職場的教師能退出，也藉此機制完成學校教師人數自然減量，讓超額教師消失於無形。

(一) 落實教師評鑑及分級制度

教師分級制是政府一直想推動的政策之一，但因為各方意見不同，一直無法形成共識，所以並沒有實際執行，然而時至今日，各校因為超額問題正在認真思考全體老師對學校的付出是否有程度上的差異，或者是否適合學校特色時，這樣的思考模式正好與教師分級制的設計理念相當類似！而與其讓各校自行討論各校超額辦法，讓學校自行承擔後果，是否可以思考更具公信力的辦法，讓學校在面對各式各樣的教育問題時，能不再單打獨鬥。就因為這樣的想法，我們才會認為落實老師評鑑分級制，雖然在短時間內是會增加教師的壓力，但若全面實施，是可以當作學校解決超額教師的辦法之一。再者現今教師退場機制相當不完善，如果只是一味的保障即有教師資格，那未來十幾年內教育系統內將不會有新血輪加入，一個只能老化的團體是無法適應社會競爭的，因而建立教師評鑑及分級制，甚至是不適任教師退場機制，也是解決超額教師的策略之一。

(二) 輔導轉介至相關機構

在小組的討論中還提到一項策略，但大伙都一致認為是當超額情形已經失控，萬不得以時才適合採用，那就是輔導現任老師轉任相關機構！這樣的策略其實只能避免教師被超額後生活陷入困頓，並不能正面解決超額教師的問題，而我們所討論出來的相關機構大致上不出教育部（局）屬單位、補教機構等，又因近年來亞洲國家經濟起飛，華語成為世界主要語言之一，轉任亞洲其他國家華語學校也是一條可行方案，而且部份國家華語學校所給付的薪資並不遜於國內，對於富冒險精神的教師也是不錯的選擇。

第五章 結論與建議

國小超額教師問題，或許只是國民教育最底層的一環，或許只是教育的冰山一角，但這卻是膏肓之急，少子化所衍生的教育問題，值得教育當局審慎評估，這樣的問題，此刻於國小，他日將於中學、大學，不過是時間的問題。國民教育乃基礎教育，審慎的面對問題，重新檢討教育投資的策略，從最底層起解決每一個面臨的問題。教育，國之礎石，沒有任何的投資比教育更有意義，雖無法立竿見影，但卻是百年大計不得不走的路。

在權衡研究所探討的問題和提出的相關解決策略，在中央政府、國家政策上，我們希望能正視在教育上的正確投資，比例分配的決策，或有排擠，但太多的重覆投資和浪費才是匱乏所在。在解決國小超額教師的策略上，於中央決策上我們希冀政府能從調高師生比、落實

小班制及嚴控師資培育，避免過度的投資浪費來因應目前的窘困。

在地方決策上，固然中央可能無法做出相對有利解決的政策，但在地方上，在不增加過多的經費上，在等同員額（不超減額）的編制下，將學校編制中可能出現的超額教師人力，不再貼上「超額」的負面標籤和意象，而能代之以「精簡」的人力代之。規劃去進行課程的研發，若於校內可以作為發展學校本位課程之人才，若於全縣市可為研究發展獨特地方特色教材或縣市教學特色之用。縣市各領域輔導團得採專任方式，選聘該領域教學專才（具豐富教學經驗），研發縣市該領域教學策略並巡迴輔導。課後托育有教師人力的需求，愈來愈多的外籍配偶進入國小成人補校教育，這兩者的師資和國小教師是可互流的，若能將此工作和人力納入學校正式編制，非但得以有效避免教師的超額問題，更能有效做好托育和補校教育的管理，或許只是杯水車薪，卻也不失為一解決的可行方向。

綜論所提的策略，其實面對減班所出現的過多教師員額，積極的能有效的做好供需管控，和正視有效的教育投資，才是根本之道。消極的能善用「精簡」教師人力做出在教育路上的正確運用，若將已投資的教師人力再因超額回流社會，則不是造成了投資浪費嗎？

本研究提出的策略，目的無非是希望當局者能正視問題，而作為解決的參考。而最終的目的，並不在於奢求工作的保障，而是在於建構一個穩定的教育環境，教育工作者亦能義無反顧的全心於教育付出，而非汲汲於明日的工作做準備，更甚者，能常保教師人力的正常代謝，提供合宜適切所需的真人力，創造理想的教育環境。教育的投資，永遠不嫌多，永遠不能慢，如此希冀著，政府能有合宜的正確策略。