

激勵教師擔任交通導護工作之研究

輔導校長：吳振壬校長、辜雅珍校長

組員：蕭頌恩、沈世能、黃中言、林宜德、洪毅男、邱旻昇、曹瑞芸、簡慧琳
戴依倫、陸聖雯、顧曉芹、王姿翔

壹、緒論

一、研究背景

自 1960 年代師專院校實施交通安全教學實驗，其後相沿至今，執行交通導護就一直是教師的工作之一。當時法治觀念尚未普及，對於權利義務關係不清楚，加上教師與教育單位之間屬於特別權力關係，對於上級交辦事項均勉力達成，導護工作只是其中的一項。現今校園民主化多年，法治觀念深入人心，教師法律地位與社會形象與以往不同，而且家長意識高漲，當學生在上下學進出校門途中發生意外事故時，家長最先的反應常是責怪導護教師失職，難以善了，導致教師輪值導護壓力非常大。此外，在值勤的現場環境惡劣，教師手無寸鐵在交通繁忙的路口巷道，隻身面對大小穿梭車輛、廢氣污染、遊民、酒鬼、性騷擾、飆車族……等等，自己就長時間暴露在高危險性的場域中，同時還要顧及學生安全，實屬高難度工作。再者，加上近幾年來幾個案例的判決，都對值勤交通導護的教師不利，引起教師之間的恐慌，因此開始有人思考：導護這個工作這麼危險，責任又大，吃力不討好，到底教師有沒有擔任導護老師的義務呢？站在基層老師的立場，當然是不當比較安全，但是站在行政單位和家長的立場，老師不站導護似乎對學生上下學安全有疑慮，雙方各執一詞，沒有定論，於是教育部於民國 92 年 10 月 15 日發佈新聞稿明確指出，「法律上並無明定教師擔任導護之義務」，並且表示「感謝教師從事導護工作」。新聞稿一出，爭執更加白熱化，而導護問題仍無法解決。

教師團體以專業為觀點，認為交通導護不是教師應有的職責；教育行政單位與家長由學生安全為出發點，強力要求老師擔任導護，如何取得平衡，的確是一個值得省思的問題。

當教師的無怨無悔付出愛心被視為理所當然，當發生交通事故時導護老師成為眾矢之的，甚至要面對法律的制裁，的確會使教師質疑擔任導護的適法性，並在此方面多所爭取。但就實際層面與社會觀感而言，立即撤除教師擔任交通導護，實有其困難性，若未經適切溝通協調，一味執意孤行，汲汲於爭取自身權益，必定會引發社會觀

感不佳、教師形象低落的問題，又非我們所樂見。本組就實際在教學現場遇到的問題，進行相關探討，想以激勵理論的觀點提出教師擔任交通導護工作的另類解決策略。

二、研究目的

本研究之研究目的如下：

- (一) 歸納組員所提案例，了解背後之問題意識，萃取問題之共同概念，提升高層次思考能力。
- (二) 培養組員建構議題導向之研究能力。
- (三) 分析主要案例之情境問題、形成因素、解決方式及有效策略，發揮小組合作學習之效能。
- (四) 探討如何「激勵教師擔任交通導護工作」的意願，並提出有效的解決策略及建議，以供教育有關單位參考。

三、名詞釋義

本個案研究中相關的名詞為「公務員」，故將學理上及新修訂刑法上的公務員定義陳述如下。

(一) 公務員的定義

1. 學理上的「公務員」概念

- (1) 身分公務員：即「身分刑法」之概念，係指公務員資格之取得，須基於國家依法之任命行為，而有官階、官等及銓敘薪俸者而言。
- (2) 職務公務員：即「職務刑法」之概念，係指廣義之公務員而言，即依法令而從事明示或默示之公法上職務行為，以完成其服務國家目的之勤務作用，而不以依法受國家任命，而有官階、官等及銓敘薪俸者為限。

2. 新修正刑法（民國 94 年 1 月 7 日三讀通過，民國 95 年 7 月 1 日實施）第十條第二項規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」故我國刑法上的公務員概念兼採「身份公務員」與「職務公務員」之立法例。

- (1) 上開第一類公務員之「法定職務權限」：指在國家或地方自治團體所屬機關服務之人員，其所從事之事務，須有法令賦予之職務權限；又此所謂「法定」，尚包含法律與命令。

- (2) 不論是否兼任行政職務之教師，均是「刑法」、「國家賠償法」及「貪污治罪條例」上所稱的公務員。
- (3) 兼任行政職務之教師，就其公權力行政行為上而言，適用「公務員服務法」所稱的公務員。

貳、案例描述

一、案例一

(引自校園法律實務第九章第八節案例與實務第一項校園交通事故例四)

- (一) 個案簡述：某校導護老師甲，見一砂石車從工地疾速駛出，即將撞上站在出口處之學童乙，甲迅及推開乙，乙因而頭部受傷。
- (二) 責任歸屬：
1. 依刑法客觀歸責理論，認此係降低危險之行為。教師把學生既存的生命危險，降低為身體傷害，此結果由司機所引起，應由司機成立傷害罪。
 2. 另有依緊急避難之法理認為甲可阻卻違法。

二、案例二

(引自校園法律實務第九章第八節案例與實務第一項校園交通事故例七)

<http://163.22.121.133/schoolow/www.edu.tw/displ/school/ch96-9.htm>

- (一) 個案簡述：甲擔任護送路隊之導護老師，某日中午護送二年級之學生回家途中，因與家長談話，疏忽注意，致學生乙過馬路時因無人看護，於穿越快車道為車撞傷，家長一狀告進法院。
- (二) 法院判決：甲擔任護送路隊之導護老師，對學生負有保護義務，今甲未盡保護之義務，實係違反危險防止之作為義務。法院判定這位導護老師應負刑法第二八四條第一項業務傷害責任。

三、案例三

(引自 93 年 11 月【教師擔任校外交通導護工作之義務與責任及權益案】公聽會)

<http://www.kcta.org.tw/milkping/view.asp?Id=883>

- (一) 個案簡述：某導護老師甲值勤時發生車輛撞傷人事故，當事人對車輛駕駛提起民事訴訟，而該駕駛認為是導護老師吹哨不當造成，也告甲。
- (二) 法院判決：甲需負民事賠償四十萬元，並以刑法的「業務過失傷害罪」定罪。

參、問題分析

本組就「如何激勵教師擔任交通導護工作」的研究議題中，將上述案例歸納出表面問題及深層問題如下：

一、表面問題

- (一) 教師有執行交通導護的責任嗎？
- (二) 教師擁有直接交通指揮權嗎？
- (三) 教師交通指揮安全訓練是否足夠？
- (四) 交通事故的責任歸屬？
- (五) 交通事故進入法律程序時，教師的支援與後盾為何？
- (六) 導護老師站路口的危險性高，安全保障為何？

二、深層問題

- (一) 教師擔任交通導護意願低落原因為何？
- (二) 在無法源依據又有實際需要的情況下，學校行政人員（校長、主任等）如何鼓勵教師擔任交通導護工作？
- (三) 如何協助教師勝任交通導護工作？
- (四) 可以擔任學童交通安全導護工作的人員有哪些？
- (五) 家長可以提供哪些協助？

肆、解決策略分析

一、相關研究

教師兼任導護起於 1960 年代，原為師專交通安全教學實驗，之後便相延至今。早期法治與人權觀念尚未發達，校園的運作主要靠「特別權力關係」來維繫運作，因此教師兼任各項工作被視為理所當然。1997 年修訂教育人員任用條例，45 條強調教師的專業自主性；1999 年修訂國民教育法，中小學校長由派任改為聘任，在校園中的權力定位由「一校首長」改為「綜理校務」，啟動校園民主化的機制。經過十多年的磨合與演變，中小學老師的專業自主權與教師人權的觀念與訴求蔚為風潮，對於之前所兼任五花八門的行政工作是否與教學有關、可否免兼等有許多反省和探討，交通導護工作是其中最具有指標性的一項（許禎元，2004）。

早在 1998 年就有研究者分析我國教師擔任校外交通導護的工作，認為台灣將面臨國中小教師要求「撤導護」的問題（斯偉義，1998）。其間數起與交通導護相關的意外事件判決不利於執勤的老師，責任歸屬問題引起國中小教師恐慌，因此教師擔任交通

導護的適法性被搬上檯面，教育行政單位、教師及家長為此吵得沸沸揚揚。2003 年教育部特別針對「國民中小學學生交通安全導護工作是否為教師的義務或責任」之說明如下：

- (一) 教師幾十年來基於愛護學生，自發自動從事導護工作，教育單位特予致謝，而此基於愛心之付出也是數十年來教育的優良傳統。
- (二) 事實上，法律上並無明定教師擔任導護之義務，但因基於愛心而協助，若發生事故，對教師而言，甚感遺憾之外，卻要負事故之連帶責任，使教師備感壓力，此問題確實值得重視。
- (三) 未來對於交通導護相關事宜，將請地方政府與教師會、家長會再協調研議，取得各方的共識，以解決照顧學童之安全問題。

教育部發出這個聲明之後，某市的教育主管隨即對於不願兼任交通導護工作的老師進行抨擊，批評教師「沒有愛心」，甚至是「侵犯學生受教權」，另一地方政府更直接去文所屬學校，嚴正聲明以下三點：1. 導護工作應由校長及全體教職員共同負擔；2. 各校必須訂立值週導護實施計畫；3. 提請校務會議決議通過實施（許禎元，2004）。

最高行政法院（91 年）判字第 2282 號判決主張聘約的屬性為行政契約之公法關係，必須由各級教師會與各級機關協議聘約與聘約準則的內容，但是多數縣市及學校均未經協商即單方面製作聘約（許禎元，2004）。引發教師團體與學校行政之間爭執不下，教育行政機關與地方行政機關動輒以法職權要求老師接任交通導護工作，也有的將其視為老師的義務，而老師們深覺不被尊重，加以出了事情只能自己扛責任，雙方關係日趨緊張，甚至有學校老師集體拒接導護工作。

又經過將近十年，2012 年台北市教師職業工會為學校教師擔任交通導護工作的問題函請教育部澄清，教育部說明如下：

- (一) 有關教師權利義務應以法律規範，工時、項目需要比較長的時間來做處理。
- (二) 多鼓勵外部人力如警察、志工，若有人力不足狀況，再由學校教職員擔任，但應有相關配套措施如補假、保險等。
- (三) 學生安全是教育重要工作，需要政府部門如教育、交通、警政各單位共同研議。
- (四) 交通導護是安全教育之一環，應由教育部組專案小組，在 2 個月內要相關團體就法制實務措施，研訂依循規範。
- (五) 事涉地方權責者，從其規定。

(六) 尚未發佈前依說明二規範辦理。

以往教師兼任各項行政工作雖然於法無據，卻也行之有年，隨著校園逐漸民主化，教師專業自主覺醒，以及法官的判例造成教師的恐慌，使得教師擔任交通導護的問題越演越烈，然而教育部至今無法提出解決之道，僅以說明方式帶過。地方政府與各教育主管機關認為：因為老師們以前做了這件事，現在就要求老師們非繼續做不可；未從根本面解決老師們遇到的困難，無法另找人力財源，老師只好繼續擔任導護。然而校園民主化與人權法治概念的進步，早已使得老師們無法接受教育主管機關和地方政府這種命令方式，於是有些學校開始出現拒站導護的案例，而這些捍衛自己權益的老師被長官嚴厲抨擊，接著開始你來我往互相指責，引發外界疑慮，進而損及教師專業形象。

但是，國中小教師完全排斥擔任校外交通導護的工作嗎？教育部於民國 93 年 8 月至 93 年 11 月委託海洋大學執行「教師擔任校外交通導護工作之義務與責任及權益案」，針對國中小教師擔任校外交通導護工作發出 968 份問卷，回收 741 份問卷，有效問卷達九成（659 份），並發表「國民中小學教師擔任校外交通導護工作之研究」（許籐繼、羅綸新，2006）。研究指出，大部份國中小教師基於情感，仍願意擔任此一工作，與外界認為教師缺乏教育愛、為爭權益置學生安全於不顧的看法有相當大的落差。然而雖然願意擔任導護工作，仍有高達 69.4% 的老師認為擔任交通導護為他（她）帶來壓力與困擾。使教師不願意擔任導護工作的原因依序是 1. 肇事或指揮交通責任太重、2. 缺乏執行的法律保障、3. 增加教師的工作負擔、4. 指揮交通與法律知識的專業能力不足等。

在 2004 年北區與南區的兩場公聽會中（北區－ 93.11.24 辦理，南區－ 93.11.29 辦理），教師和家長兩方都表示，他們不是不願意擔任這個工作，但是希望在被尊重和協商的情形下進行（斯偉義，2005）。這正是教育行政單位可以著墨之處。

二、與交通導護相關的法律條文

與交通導護相關的法律條文有許多，茲列舉如下。

一、道路交通管理處罰條例（民國 97 年 05 月 28 日修正）

第7條道路交通管理之稽查，違規紀錄，由交通勤務警察，或依法令執行交通稽查任務人員執行之。前項稽查，得由交通助理人員協助執行，其稽查項目為違規停車者，並得由交通助理人員逕行執行之；其設置、訓練及執行之辦法，由內政部會同交通部定之。

第7-1條對於違反本條例之行為者，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向

公路主管或警察機關檢舉，經查證屬實者，應即舉發。

第7-2條汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：

1. 闖紅燈或平交道。
2. 搶越行人穿越道。
3. 在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。
4. 不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車之警號不立即避讓。
5. 違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。
6. 行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。
7. 經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。

二、道路交通安全規則

第139條（父母或監護人之照顧義務）「父母或監護人不得疏縱未滿十四歲之人，擅自穿越車道，或於交通頻繁之道路或鐵路平交道附近任意奔跑、追逐、嬉戲或坐、臥、蹲、立，阻礙交通。」

三、公務人員保障法

第22條「公務人員依法執行職務涉訟時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。前項情形，其涉訟係因公務人員之故意或重大過失所致者，其服務機關應向該公務人員求償。公務人員因公涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」

第23條「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」

四、國家賠償法

由於公立學校教師係屬於廣義公務員，故因執行公務有過失致使民眾遭受損失時，適用於國家賠償法。第三條公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家或地方自治團體應負損害賠償責任。公務員因故意或過失怠於執行職務，致人民自由或權利受損害者，亦同。

本法所稱公務員，指依法令從事於公務之人員。第一項所稱怠於執行職務，指公務員就保護特定或可得確定人民權利之法規所定職務，依該法規已明確規定應執行且無不作為之裁量餘地而不執行。公務員不法執行職務行使公權力或怠於執行職務者，推定為有過失。

所謂「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。換言之，行使公權力之行為不問其性質為干預行政或給付行政，其表現之態樣為事實行為或行政處分，均無軒輊。

所謂「怠於執行職務」，依司法院釋字第四六九號解釋意旨以觀，係採「保護規範理論」作為判斷是否構成「怠於執行職務」之標準。又自上開解釋公布以降，司法實務判決多以之作為判斷公務員是否構成「怠於執行職務」，爰依上開解釋意旨，於第三項增訂「怠於執行職務」之定義。至於所稱「應執行而不執行」，包括依法規規定應執行職務而無裁量權或雖有裁量權但裁量收縮到零、遲延執行、部分執行等情形。又公務員怠於執行職務，不以人民已提出請求者為限，自屬當然。

第四條受委託行使公權力之團體或個人，於行使公權力時，因故意或過失，不法侵害人民自由或權利或怠於執行職務致人民自由或權利受損害者，國家或地方自治團體應負損害賠償責任。前條第三項及第四項規定，於前項情形準用之。

本條所稱「受委託行使公權力之團體或個人」，係指行政機關依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理之情形（行政程序法第十六條第一項規定參照），並不包括法律直接賦予特定團體或個人就特定事項行使公權力者（例如私立學校依教育法規對學生所為退學或類此處分之行為）。

三、激勵理論簡介

前面探討了學者的研究，也發現在前述有關教師義務之規定與適法性的模糊地帶中，關係緊張的教師與行政之間無法達到共識，因此本組希望能以其他面向來思考：如何在制度尚未建立的轉型期間激勵教師從事交通導護的服務，俾能同時滿足現階段對於交通導護的需要，學生上下學進出校門時安全可以無虞，也為教育行政單位爭取解決問題的時間，從而造成雙贏、甚至三贏的局面。為此，本組成員搜羅相關的激勵理論，並簡單敘述如下：

（一）早期激勵理論

1. Maslow 需求層次理論：生理需求安全需求社會需求尊嚴需求自我實現需求。當較低層次的需求滿足之後，自然會追求更上一層次的需求。
2. McGregor X 理論與 Y 理論：X 理論強調對人性負面的看法，Y 理論強調人性的積極面，McGregor 認為 X 型管理者會型塑出 X 型的員工，Y 型管理者則會產

生出Y型的員工。

3. Herzberg 雙因子理論：導致工作不滿的因素為「保健」因子，導致工作滿足的因素為「激勵」因子，可以激勵因子來促使員工努力工作。

(二) 近代激勵理論

1. Alderfer 的 ERG 理論：在 Maslow 的需求層次理論的基礎上，提出三種核心的需求：存在需求 (Existence)、關係需求 (Relatedness) 和成長需求 (Growth)，並認為人在同一時間可能有兩種以上的需求，且若高層次的需求受壓抑，則低層次的需求感會更加強烈。
2. McClelland 的三需求理論：包含成就需求、權力需求（又可分為「社會權力需求」與「個人權力需求」）和親和需求。好的管理者有較高的社會權力需求和較低的個人權力需求，通常親和需求也較低。
3. Locke 的目標設定理論：明確的目標本身就有激勵作用。
4. 增強理論：以 Skinner 的強化理論為主，強調行為的後果才是影響行為的主要原因，主要應用在獎勵與懲罰。
5. 公平理論：依據相對報償來決定其努力的程度，比較的基礎包含付出與所得。當員工感到不公平時可能會有的反應：改變自己的付出、改變自己的報償、扭曲對自己與對別人的認知、改變參考對象、最後可能改變目前的工作。
6. 期望理論：採取某特定做法的原因是他認為這樣做可以得到所要的報償，當同時具備「報償與個體的目標之關聯性」、「績效與報償之關聯性」以及「努力與績效之關聯性」時，員工才會受到激勵。

四、解決策略

根據前揭案例的問題分析，可發現表面問題與導護老師指揮交通的責任、權力、職前訓練、責任歸屬、事故發生後的行政後盾、與人身安全保障有關，深層問題則探討教師擔任導護的意願、對老師的激勵方式、其他人力資源以及家長的角色等等。依據問題，我們提出以下相關解決策略。

(一) 表面問題

1. 教師有執行交通導護的責任嗎？

這個問題的爭執點在與法源依據，正反雙方各自就同樣的法律條文進行攻防，有些縣市與學校為此吵得不可開交，雙方缺乏互信基礎，彼此也不尊重對方，實非學生之福。根據本組的研究發現，各個學校導護工作的作法五花八門，簡

單分類如下：

- (1) 完全由行政（是生教組長與學務主任）來站導護：這類型的學校免除校內絕大部份老師站導護的責任，僅由學務處擔任導護老師，通常也會有警衛或替代役男輪流值勤，僅能站在校門口。這種做法的好處是大部份的老師不必為了擔任交通導護而擔心受怕，校長也不必拜託老師、甚至勉強老師站導護。缺點是學務處變成天字第一號大火坑，沒有人想擔任學務處的工作。
- (2) 由全校老師與行政人員共同輪值：優點是全校老師共同承擔導護工作的責任，每人每學期輪到的次數較少，壓力也較小；缺點是每個人的交通指揮技能與認知都不同，若缺乏完善的職前訓練，因為久久才輪到一次，技能生疏，容易有狀況。也有老師只是站在定點做人形立牌，無交通指揮的作為。
- (3) 由全校老師輪值，行政不輪：這種做法好處是在上下學期間若有突發狀況，行政人員可在第一時間完全掌握狀況，缺點是容易引起公平性的爭議，久之在老師與行政人員之間易有心結。
- (4) 完全由義交或志工來擔任交通導護工作：校園內的爭議最少，老師擔負的責任最輕，但僅有極少數的學校有此福份。

2. 教師擁有直接交通指揮權嗎？

事實上教師並無直接指揮交通的權利，但各縣市政府的交通主管機關可委託各級學校老師進行交通指揮的工作，但僅限於擔任導護的時間與地點。

3. 教師交通指揮安全訓練是否足夠？

解決策略：上揭案例三中，學校老師因吹哨不當導致交通事故判賠，使得第一線擔任導護的老師們人心惶惶。本組非正式調查 131 期國中主任培訓班的學員來自的學校發現，一般學校除生教組長外，其餘老師或志工擔任交通導護，都未安排職前訓練。將未受訓練的老師派駐在路口指揮交通，同時陷老師與學生於險境，尤其在交通巔峰時更是如此。這也是多數老師排斥站導護的原因之一。本組建議，對於站導護的老師每學期應給予足夠的職前訓練，職前訓練的時數可抵研習時數，這樣一來可充分增加老師的指揮能力，又兼得有實際的研習時數，當可稍解老師們站導護的恐懼。根據〈交通義勇警察服勤實施要點〉第 6 點說明，交通義警之訓練時數分為以下三種：

- (1) 基本訓練：交通義警大隊（隊）、中（分）隊、小隊編成後實施，每人以不超過十六小時為原則，由警察局或交通警察大隊（隊）集中訓練，以

一次完成為原則。

(2) 常年訓練：每半年一次，由警察局或交通警察大隊（隊）集中訓練，每次四小時。

(3) 新進人員訓練：視必要實施，以不超過四小時為原則。或可供作參考。

4. 交通事故的責任歸屬為何？

解決策略：上揭案例二，當老師「應注意而未注意」時，發生事故就必須負起賠償責任。為何會「應注意而未注意」？通常是心態鬆懈、缺乏專業敏感度造成的。若能給予足夠的職前訓練，提升警戒心及專業敏感度，常能降低事故發生的機率，即使發生事故，也較少有「業務過失傷害」的問題。

5. 當交通事故進入法律程序時，教師的支援與後盾為何？

解決策略：每起交通事故的關係人不同，嚴重程度不同，較難有統一的解決方式。各校校長、主任、教師會、家長會等可依學校的情況決定。可以合理的設想：若有強有力的後盾，即使發生事故，老師的士氣也較容易恢復，不至於意志消沈，否則一個事故就可能毀掉一個老師、進而影響許多其他老師（至少同校老師必然受影響），徒增推行校務的阻力，教育行政人員豈可不謹慎審度？

本組認為，若發生交通事故且成為新聞，學校的行政主管可適度藉由各種管道，傳達出學校將與造成事故的老師共同面對、共同承擔的訊息。畢竟老師也是人，也會有疏忽，在面對事故的過程中，同事的陪伴、校長主任的慰問相挺，都是實質的雪中送炭，是扶持老師、挽回老師的最有效利器。就算是面臨訴訟問題，依據〈公務人員保障法〉第二十二條規定，「公務人員依法執行職務涉訟時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。」因而訂定了〈公務人員因公涉訟輔助辦法〉，讓身為交通導護第一線的老師們，在因公務行為（交通導護）而引發的民刑事訴訟，可以有所保障之處。

6. 導護老師佔路口的危險性高，安全保障為何？

前台北縣政府於民國 94 年依教育部民國 94 年 10 月 12 日第 0940137123 函轉知所屬各校，有關教師執行校外導護工作免另投保意外險，原因是公務人員因公傷殘死亡已有慰問金，故不得再另外投保額外保險。本組調查發現，國中小老師對於此點多為無奈的接受，擔心發生意外的老師紛紛選擇自行加保。

（二）深層問題

1. 教師擔任交通導護意願低落的原因為何？

根據研究，教師不願擔任交通導護的原因依序是 1. 肇事或指揮交通責任太重，2. 缺乏執行的法律保障，3. 增加教師的工作負擔，4. 指揮交通與法律知識的專

業能力不足（許籐繼、羅綸新，2006）。

法律上僅由交通主管機關委託學校老師於上下學期間、在學校門口或附近路口擔任交通指揮，雖可解決學生上下學的導護問題，畢竟只是過渡時期的權宜之計，最後無論是由教師擔任，或由志工來值勤，都要明確規定才能免去爭議。在現階段，法律規範不明確，多數國中小教師仍必須擔任交通導護，本組認為給予老師足夠的交通指揮訓練，充實老師的職能，使老師能無後顧之憂地擔任交通導護，是現下最務實的解決策略。

上述表面問題第三項：導護工作增加老師負擔，致使老師不願意擔任導護工作，本組認為可以暫時併入第四項，因為增能之後，願意擔負的責任也會相對些許增加，因此良好充分的職前訓練極其重要。

2. 在無法源依據又有實際需要的情況下，學校行政人員（校長、主任等）如何鼓勵教師擔任交通導護工作？

交通導護只是學校中許多額外工作中的一種，可以是問題，也可以不是問題，如果老師與行政人員之間爭吵不休，老師就會只做法規要求的工作，那麼學校的運作就會產生極大的困難。俗語說：「家和萬事興。」學校也是一樣，和諧的氣氛有助於各種工作的推動，對於學校的經營與發展有長遠的正面影響。

經多次討論後，本組認為，在鼓勵教師擔任交通導護工作上，激勵理論可提供良好的正向循環：如果教育行政主管（不論是校長、主任，或者是地方政府教育局處長官）認為所屬的老師很自私、只會為自己爭權益、不願意負責、沒有教育愛等等，就會真的型塑出這樣的老師（X理論），反之，教育行政主管給老師充分的尊重與自主，想辦法解決老師擔任導護所遇到的問題（例如：職前給予訓練，不幸發生事故時提供支援與後盾等）會使多數老師無後顧之憂，心甘情願在上下學時間擔任導護工作（Y理論）。而事實上，「行政」本來就是為了「教學」而存在，解決教學的問題是行政所該提供的服務。

同時本組認為，激勵理論也可用於營造校園中積極正面的氣氛。根據公平理論，若一個學校的校長與主任盡力減少校園中的不公平，則老師較不會依照付出與所得的關係來決定努力或付出的程度，也就是不會那麼計較；此外，經常對於老師的付出給予肯定與讚美，對於老師的存在需求與關係需求可產生正增強，這些都有益於營造校園中和諧的氣氛。

目前教師擔任交通導護的法源依據相對薄弱，學者的研究多從適法性來探討這個問題，結果正反雙方各執一辭，彼此間毫無共識，甚至淪為互相指責，問題越來越多，徒然節外生枝，而交通導護的需求仍在。若能跳脫法律義務的窠

白，實際解決老師們所遇到、所擔憂的問題，並且給予老師應有的尊重，那麼絕大多數的老師是願意擔任交通導護工作的。學校行政人員創造出良好的學校氣氛與工作環境，老師們不計得失自動分擔勞務，彼此之間互信互諒，合作無間，在這樣的校園文化中，人性的美德被彰顯，這對學生就是最好的教育。基層老師們的工作繁重，壓力極大，然而多數老師還願意付出時間體力站導護，不是因為法律要求，而是「教育愛」。快樂的老師，才能教出快樂的學生，常常被責備、被批評的老師絕不會快樂。本組真心希望教育主管不要在老師有問題時就抨擊老師，因為這就像學生一出狀況老師就嚴厲責備他一樣。也真心希望教育主管能欣賞自己所屬的老師，時常鼓勵讚美，就像老師們對學生所做的一樣。激勵所帶來的正面能量將使校園和諧，校務得以良好發展，本組相信，在這樣的學校裡，老師擔任交通導護不會是問題。

3. 可擔任學童交通安全導護工作的人員有哪些？

根據本組調查，關於交通導護的人員方面，各校較普遍的情形是：學校老師、志工、義交、交通警察。交通警察執行交通勤務毫無問題，但是僧多粥少，交警人力無法應付各個學校的需求，故可有義交、志工、替代役或警衛、以及學校老師共同擔任交通導護。

義交屬於行政助理，雖然受過交通指揮的訓練，仍然不能單獨執行勤務，必須有交通警察在場，義交才能指揮交通。但是實際情形與此頗有出入，常可看見義交單獨執勤指揮交通，這是便宜之計，一旦發生事故將會引發爭議，不宜成為常態。替代役男、警衛、志工與老師能值勤之前，需要某些時數的研習與訓練，理由已敘明，在此不贅述。

要減輕老師的工作負擔，本組建議可由家長、替代役、警衛、以及學校老師（包含行政人員）組成志工服務隊，輪流指揮交通。對於非教師身份的服務隊員，除了職前訓練之外，還應編列預算為他們辦理保險，若意外發生時可稍有補償。當服務隊派不出人手、或臨時有突發狀況時，要能立刻有人可以遞補。

4. 家長可以提供哪些協助？

家長應負起學生安全上學的責任，但事實上有些家長願意自己每天送孩子上下學，有些家長訓練孩子獨立，讓孩子天天自己來學校。國中階段學生年齡較大，自行上學的比例很高，家長至少應提醒學生交通安全守則。如果學生家長願意擔任學校的志工爸爸或志工媽媽，會是學校很大的幫助。家長認同學校才會把孩子送來就讀，因此只要時間許可，有些家長就願意參與學校事務，善用家長資源將可有效減輕老師的負擔。

伍、問題檢討

前一章針對教師不願擔任導護的原因提出以激勵理論來營造校園內的和諧氣氛、提供擔任導護工作的職前訓練、組織志工隊（家長、警衛、替代役等）分擔導護工作發生交通事故時提供教師支援與後盾等解決策略，但在校園環境中，仍可能有進一步的問題，如激勵無效、參加交通導護研習的意願低落、家長參與率低等，本組檢討後，認為有必要進一步加以探討，希望能實際解決教學現場的導護問題。

一、形成新問題

（一）激勵無效

在校園現實環境中，確實常有激勵無效的情況。本組討論後認為可能有以下原因：

1. 學校內行政與教師長期關係緊張：有些學校長久以來行政與教師的關係緊張，甚至劍拔弩張，彼此對立由來已久，導致教師不願意多分擔額外的工作，擔任導師只是雙方爭執項目中的一項而已。
2. 產生正向循環的時間不夠：運用激勵理論確實可以產生正向的學校氛圍，但在一些學校似乎還看不見效果就中斷了。
3. 教師面對的問題未解決：行政沒有實際解決教師輪值導護的困難，只是給予口頭上的感謝與虛空的讚美，教師仍舊不願意擔任導護工作。

（二）參加交通導護研習的意願低落

近年來教師研習已是風氣，每年也有研習時數的下限，目的是鼓勵教師參加研習，增進專業知能。但根據本組的調查，本組學員所服務的學校中，由於教學時數多，空堂時還需支援處理的各項雜務，雖有公假課務卻須自理，而調課又有其困難，因此教師參加研習的意願均相當低落。

（三）家長參與率低

家長參與校務的情形各校不同，有些學校有較多家長願意參與，但在其他地方，尤其是偏鄉小校，老師幾乎就是學生在學校裡的父母，家長經常自顧不暇，遑論參與學校的志工。

二、新問題之解決策略

（一）激勵無效：

根據以上分析，激勵無效的可能原因有學校內行政與教師長期關係緊張、產生正

向循環的時間不夠、以及教師面對的問題未解決，以下一一討論。

1. 學校內行政與教師長期關係緊張：冰凍三尺非一日之寒，長期關係緊張一定有一定原因，校長應作為雙方的中間人，從中斡旋協調，重啟溝通。若是校長也處在緊張的關係中，則應請託校內德高望重的公正資深老師與雙方商談，找出原因，並積極解決。若不能和解，就只好彼此忍耐到時機成熟重啟溝通為止。然而時間不等人，學校經營就在這種內耗中勉力撐持，在這樣的學校中工作非常辛苦，許多額外的工作（如運動會、課後輔導）沒有人做，互相計較的結果就是學校無從發展，日漸走下坡。
2. 產生正向循環的時間不夠：要改變學校的氛圍需要長時間的努力，學校越大需要的時間越長，但這個過程常使人容易灰心。本組認為可以根據各校的實際狀況，以小團體進行，通常會比較快看到效果，容易長時間持續經營。當小團體產生正向循環，還可以影響其他老師。
3. 教師面對的問題未解決：有時學校的行政人員與教師關係也還好，激勵理論也能運作，但教師擔任交通導護所要面對的問題未能解決，也會影響執勤的意願。本組再次重申，盡最大可能實際解決第一線老師擔任導護所面對的問題是非常重要的，若能找出癥結加以解決，將會大大提高教師擔任交通導護的意願。

（二）參加交通導護研習的意願低落

根據本組調查，課務問題其實是最大影響因素。若要為增加交通指揮及擔任導護的專業知能，應先替老師解決研習的課務問題，若能給予公假且排代課，或者利用段考時間教師分批研習，甚至可以仿照 CPR 研習，由教育局發文規定全體教師需定期參加，就可以解決問題了。

（三）家長參與率低

在家長參與率低的學校，的確有人力上的困難，這時只能倚賴教師們的熱心與愛心，犧牲奉獻擔負起交通導護的工作。若真的有實行上的問題，可協調社區義交、義警、大學生等志工進駐幫忙以紓緩教師的壓力。同時可給予志工研習時數及實質獎勵（如：門票優惠、家長會招待自強活動、謝師宴邀請共同參加）作為回饋。

志工擔任導護工作的實際時間，由學校研習依序核發導護工作時數，並於學校升旗、週會或重要集會時，公開表揚並製發感謝狀。更可以藉由家長會辦理各項活動時，積極邀請志工團參加，如自強活動、謝師宴、歲末聯歡及學校辦理的大小活動等，志工越積極活絡，對學校的工作推展與活動越有益。

除了以上方法之外，本組認為還有以下方法可以合併使用：

1. 給擔任交通導護的老師記嘉獎、致贈感謝狀，並且利用重要集會公開表揚，藉此多鼓勵教師參與。
2. 行政積極協助處理困難，尤其是突發狀況發生時。
3. 領域時間不排課（包含第八節輔導課），並允許教師利用領域時間補休。
4. 導護時間與打掃、早自習錯開，使導師也能安心擔任交通導護，不必在值勤時心中懸念著班上的學生。
5. 結合教師專業評鑑，將擔任導護工作列入考評項，藉此提高教師擔任導護的意願。
6. 萬一真的發生意外，應主動提供「因公涉訴」的法律協助，可以帶給當事人很大的安定力量。

陸、反思與建議

現代心理學家 William James 曾說過這樣一句話：「Acceptance of what has happened is the first step to overcoming the consequences of any misfortune。」雖然擔任導護有風險、雖然擔任導護不是教師的義務、雖然配套還沒到位，但數十萬國中小學生每天上下學的交通導護需要仍在，因此，成千上萬的國中小教師仍舊天天站導護。我們知道，老師們真的辛苦了。接受現況，繼續把交通導護的工作拿起來做，是最務實的作法，但行政單位真的不應該繼續以「將研擬配套措施」等說詞搪塞老師，請好好把它當作一回事來解決吧！做了以上的研究，我們有一些小小的建議，希望不會因為人微言輕就被束諸高閣。

一、對中央政府的建議

（一）教育部應明訂校外交通導護工作權責的法制

目前教師擔任校外交通導護工作適法性有待商榷。是以長期而言，教育部應從專業分工與發展的立場修訂教師法，或與其他部會如交通部與內政部等，擬定或修訂其他相關法令，從中央、地方到學校明訂校外交通導護的人員、範圍、權利、義務以及相關配套措施，例如：法令中應明訂教師是否需擔任校外交通導護，若需要，則應明確規定範圍，限於校門口以及圍牆四周；若不需要，那麼由誰來擔任交通導護也要說明清楚。其他有關學童之校外安全，應協調跨部會成立「學童安全委員會」來推動並保障學童的各項安全，包括交通安全、人身安全以及公共衛生安全等，使校外交通導護工作執行權責的法制問題獲得解決。

1. 教育部應提供縣市政府配套的支援措施

根據研究結論顯示各級政府及相關單位，應在法制規範下研擬校外交通導護工作配套措施。針對教育部應研擬之配套措施，具體建議如下：

- (1) 教育部應研提《教師法》以及跨部會相關法律之修正案作為提供地方援引法律及訂定相關法規之依據。
- (2) 教育部編列專案經費，提供學校或學校安全委員會提出良好的校外交通安全實施計畫，以申請補助。

1. 建立短中長期的解決方案

根據研究結論顯示，在面臨追求教師教學專業的發展與現實個別差異的需求壓力，針對教育部之短中長期解決策略，具體建議如下：

- (1) 短期方案：因地制宜，引導配套。教育部支持地方政府與學校配合社區條件，由教師協助校外交通導護工作，同時也引進校外資源並擬訂短期配套措施，例如替教師保險及意外事件發生訴訟之承擔等。
- (2) 中期方案：逐崗轉移，社區互動。教育部提供實質資源，鼓勵地方政府與學校穩健移轉教師校外交通導護，逐漸從校外移轉至學校內的導護工作。
- (3) 長期方案：建立法制，專業分工。教育部研修教師法及跨部會相關法規，明

確釐清相關單位與人員之權責，建立教師專業工作環境，促進專業工作績效與發展。

二、對地方政府的建議

- (一) 地方政府依據中央修訂之相關法令與相關團體協商後制定地方法規，教師擔任校外交通導護工作在相關法令上並未釐清，是以長期而言，地方政府應依據中央修訂之相關法令與相關團體協商後，依據地方需要制定地方明確法規。
- (二) 地方政府應在法規中明訂擔任校外交通安全導護工作人員之法定權利與義務，教師或其他擔任校外交通導護人員，最為擔心者為缺乏法律上的保障。是以，地方政府在擬訂相關法規，應具體明定擔任校外交通安全導護工作人員之法定權利與義務，例如賦予校外交通導護人員部分交通指揮權限及法律訴訟、賠償等保障。
- (三) 地方政府應支援學校提供具體配套措施地方政府訂定地方法規，執行校外交通安全導護工作辦法時，各地方政府應訂定下列配套措施，具體建議如下：
 1. 提供擔任校外交通導護者的基本知能訓練：地方政府可以協調相關單位如警察局等，提供各種校外交通導護的訓練，例如違規車輛的告發、交通法規的了解等。
 2. 提供執行校外交通導護工作人員的保險：地方政府可以替所屬之校外交通導護

工作人員，就保險事宜與廠商洽談議價，提供校外交通導護工作人員保險。

3. 提供適當的獎勵措施：地方政府應建立表揚機制，以獎勵校外交通導護工作者有績效之人員與單位。

- (四) 改善校園週圍交通工程設施，可減少交通導護人員的安排及不必要的家長接送，例如：在校園四周週設置人行道、人行步道、車止或口型鋼，寬廣無公共設施阻礙的人行道則可增加行人的使用率，學生也樂於步行上放學；連接學校重要道路的騎樓要打通淨空，方便行人行走；校門口旁道路設有足夠的家長接送區，以便家長臨時接送，則接送車輛不會全部擠在校門口前；公車站牌的設立不可太過接近校門口，以免上下客時造成後方車流堵塞；周遭交通號誌最好能夠連鎖反應，以免在校門口形成交通瓶頸，並設立行人穿越號誌和倒數秒數號誌，提醒駕駛員和行人剩餘秒數，也可幫助學生辨識燈號，正門口的號誌改為觸控式號誌，能使早到及晚到的學生能夠安全地自行通過道路；校園周遭的交通標誌和標線應該標示清楚，讓駕駛能夠提早預防準備，靠近學校時要特別注意；若空間允許也可設置人行陸橋和地下道，讓學生不用穿越危險的道路，直接進到校園，減少學生在穿越道路的風險。如此一來，家長和老師較能放心，學生便能夠自行步行到校，減少車輛的接送，也會大幅疏解校門口車流和臨時停車的壓力，交通導護的崗哨、人數及壓力則可降低。
- (五) 增加警察對交通導護崗哨的支援。警察在執行交通導護的專業能力、信服力皆遠高於其他的交通導護者，對學生上放學的交通安全幫助最大，若能增加警察編制，確時執行護童專案，定期支援學校門口崗哨，指揮交通、取締拖吊違規車輛，則對交通的情形會有大幅的改善，進而維護學生通學之安全。
- (六) 聘請全職或兼職成人導護，若警力不足，且工作繁重，可參考國外做法，在美國、加拿大及日本各州或市政府大部分皆會編列導護預算，聘請全職或兼職成人導護協助學生通學，專職人員的優點在於擁有交通指揮的能力和公權力，責任區分清楚，而且經過一連串的專業訓練，對於學生通學的幫助最大。

三、對學校機構的建議

- (一) 落實學生交通安全教育，學校應促使教師結合學生日常生活，有效培養學生交通安全知能，以保障學生自身之安全，善盡教師對學生交通安全輔導之義務。
- (二) 上放學路線規劃應切合實際所需，除了交通工程的設置完善之外，學校本身應實

際評估上放學動線，按照學生上放學所使用的交通工具和路線，規劃路隊行走的路徑、家長接送的區域、安親班接送的區域，鼓勵學生走有人行道、交通號誌及導護商店的路線，讓交通工程和交通崗哨的設置能發揮到最大的功用。

- (三) 妥善建立職務代理制度，相關單位需為擔任校外交通導護者研擬配套措施。因此，如果仍由教師擔任校外交通導護工作，學校應尊重教師意願並妥善安排其校內職務之代理，避免教師面臨班級學生與校外學生無法兼顧的窘境。
- (四) 增加招募導護志工，目前交通導護的定位未明，警察人力不足，教師需要在教室照顧學生，如此之下，尋求導護志工的協助變得如此重要，每多招募一名導護志工，則可分擔教師執勤的次數和壓力，相較之下，教師能運用更多的時間，將專業發揮在教學上，而不是交通安全的維護。
- (五) 尋求社區資源的協助，如申請義交、義警或社區巡守隊等，有的則與鄰近企業合作，由他們提供人力和經費的支援，如此一來，教師則可專心教學而不為交通導護而煩惱，也解決人力不足的問題，路口有人照應，家長也比較放心。
- (六) 取消學生參與校外交通糾察的工作，國內並無學生擔任校外交通糾察隊的法源。雖然國外學生參與校外交通糾察是一種榮譽，但是在我國由於國民守法觀念不足以及交通複雜，加以國內兒童保護相關法令之規範，建議學校取消學生校外交通糾察的工作。

學校的經營需要行政與老師共同配合，兩者應是合作的夥伴關係。當教育現場發現問題，教育主管不應當僅以行政命令要求學校單位服從，雖然這是最便宜的解決方式，然而同時也會衍生出無窮的問題。學校行政的責任首要應該是作為老師的支援與後盾，協助解決老師在教學現場遇到的問題，這樣校內各種工作都不愁沒人做，導護工作只是其中之一。若是一再便宜行事，或以高壓方式要求，只會引起反彈，最後兩敗俱傷，權益受損的還是學生。

本組跳脫適法性與義務歸屬的爭執泥淖，嘗試以激勵理論營造正向的校園氛圍，希望能在這轉型的過渡期間，藉由行政與老師的合作，實際從各校的小環境中務實地應付交通導護的需求，也希望教育主管能盡快拿出辦法，以國家的高度與資源徹底解決這個看似微小卻又重要的交通導護問題。

參考文獻

- 刑泰釗（1998）。校園法律實務。臺北市：教育部。
- 刑泰釗（1999）。教師法律手冊。臺北市：教育部。
- 吳政倫（2007）。交通導護之研究：以台北縣青潭國小為例。台北市立教育大學社會科教育學系研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 何香蓮（2002）。學生安全的守護天使—訪談一位導護老師的心聲。嘉義文教，59，56-57。
- 許禎元（2004）。教師兼任導護工作與適法性析論—1993年教改實施後的觀察。學校行政雙月刊，32，115-128。
- 許籐繼、羅綸新（2006）。國民中小學教師擔任校外交通導護工作之研究。師大學報，51（2），237-256。
- 斯偉義（1998）。從台北市導護工作之回顧與前瞻，探討我國國民小學導護制度之轉型—赴日交通安全教育研習有感。第一屆中華民國交通安全教育學術論文研討會論文集，161-176，新竹。
- 斯偉義（2005）。碧湖國小校園規劃之個案研究。國立花蓮師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，花蓮縣。