

「流浪教師」及鐘點教師對學校現場的影響與因應策略

施惠菁

雲林縣饒平國小教師／雲林科技大學技職教育研究所碩士班

廖年淼

通訊作者／雲林科技大學技職教育研究所特聘教授

一、前言

立法院於2011年1月7日三讀通過取消軍教免稅的「所得稅法修正案」，並於2012年元旦開始實施。配合此一政策，教育部於2011年9月20日訂定「補助國民中小學調整教師授課節數及導師費實施要點」，要點內容包括增置中小學行政輔導人力、降低國中小教師授課節數、調增導師費等。其中「降低國中小教師授課節數」目的是為了增加教師備課時間，提升教育品質，其內容規定國民中小學教師每週均減授二節課，國民小學導師每週再減授二節課。該要點中提到各校所減授課節數合計達專任教師授課節數時（國民中學應同領域或科別），經縣市政府核定教師員額編制，得依教師法聘任專任教師，或依「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」聘任三個月以上之代理教師。若各校所減授課節數合計未達專任教師授課節數時，得依「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」聘任三個月以上之代理或兼任教師。但經公開甄選無人報名或經甄選未通過時，得由校內教師兼任之並領兼課鐘點費。因此2012年2月開學時，各校在減少行政作業及避免課務變動過大而影響學生學習權益的考量之下，教師減課

所遺課務，大多以由原教師以兼代課方式授課並依相關規定支領鐘點費方式辦理。然而2012年9月開學時，為符合實現國教精緻化的精神，教育部希望各校釋出的課，都能由代理代課教師上課。且依據教育部補助經費順位原則，教育部補助的經費除聘任專任教師外，僅得以聘任代理或兼任教師授課鐘點費。因此自101學年度起，學校大量聘用鐘點代課教師（以下簡稱鐘點教師）以因應各校因課稅減課後剩餘的課程，因此，才衍生出校園內充斥著「臨時工」的說法。

依據校長協會估算，以全國國中小正式教師十六萬人計算，目前教育現場每週釋出的課程多達四十六萬節課（林倖妃，2013）。然而教育部雖編列54億元實施「教師減課」的配套措施，但教育部補的是代課教師鐘點費，而不是補助地方足夠的正式教師聘任人事費（戴淑芬，2013）；以致於國中小校園內充斥著代理代課教師。各校代理代課教師人數已遠超過教育部頒布「國民小學與國民中學班級編制及教職員額編制準則」中所規範之代理代課教師人數不得超過全校教師員額編制百分之五的標準。另外，校長協會的調查顯示，學校聘雇的鐘點教師中有近七成未具教師證，雖然後來教育部澄清無教師證之代

理教師僅不到一成；但教育部統計之代理教師是否涵蓋了鐘點教師，還有待釐清。以上種種現象引起社會關注，校園內則充斥著「派遣老師」的問題令家長疑慮不已（張瀟文，2013）；同時，由於鐘點教師流動性高，學生每學期都要適應不同的老師，在在都可能影響教學成效，這種效應之下，學校課程要如何深耕、是否造成「學習碎片化」等問題，掀起了另一個危機（林倖妃，2013）。原本資源不足的偏遠小校，更加不容易招聘教師，城鄉學校教學品質差距更大（馬任賢、陳麗珠，2013），林倖妃（2013）甚至以「比12國教更緊急的教育崩壞」形容此一問題的嚴重性。

總結歸納上述，教師課稅後鐘點教師需求大增，此現象是否有助於解決現今流浪教師的問題？在課程安排方面，各校課程發展委員會依據何種理由決定減授課的科目？學校聘任鐘點教師是否考量其本身的專長？倘若由學校教師以「超鐘點」的方式兼課，是否能解決學校代理代課教師人數過多的問題？此外，以學生的觀點來看，鐘點教師的背景與教學品質、態度有無關聯？以上問題都是伴隨此一政策實施後有待釐清的問題，限於篇幅的關係，本文僅探討鐘點教師的緣起、與一般代理代課教師的區別、鐘點教師興起的供給端暨需求端因素等，研究結果期能提供教育行政與教學實務之參考。

二、「鐘點教師」一詞緣起及與一般代理代課教師區別

依據教育部頒訂之「國民小學與國

民中學班級編制及教職員員額編制準則」，國民小學教師員額編制自102學年度提高至每班一·六人，各校得視需要，在不超過全校教師員額編制數百分之五範圍內，將專任員額控留並改聘兼任、代課教師、教學支援工作人員或輔助教學工作之臨時人員（教育部，2014）。顯示「代理代課教師」一詞是教育部訂定之。事實上，當學校正式教師因公（差）假、或因故請假時，聘用代理代課教師代替其課務是恰當的作法。但若學校內代理代課教師人數過多時，就存在著隱憂。所謂代理代課意味著非正式的、臨時的、短暫的、補充性質的，甚至是不合格的人（張民杰，2012）。其實，針對課稅後各校的減課節數，教育部原意希望各縣市能運用課稅配套的經費來聘任正式教師，不足的費用由各縣市自籌；但對於龐大的教師人力缺口仍如同杯水車薪一般，尤其是財政困難的縣市招聘正式教師的缺額更是少（馬任賢、陳麗珠，2013）；也因此，各校才以聘請「鐘點教師」來因應。

依目前制度中小學校內有三種教師身分：正式教師，代理教師、鐘點教師，三者之間的差別詳如表1。代理教師與鐘點教師雖皆屬於非正式教師，但其聘任條件及薪資結構卻迥然不同。代理教師乃一年一聘，支領月薪，且薪額得依學歷高低支給；反觀鐘點教師，聘期不固定，依授課節數計薪，國小一節260元，國中一節360元（教育部，2012），薪額與學歷程度無關。另外，立法院修正通過學校教職員退休條例部分條文，自97年起有關各項代課（理）教師的年資，都不得再併計為退休年資。此項

表1 三種教師之聘用時機、條件、聘期及年聘雇成本之分析

| | 正式教師 | 代理教師 | 鐘點教師 |
|--------------------|--|---|---------------------------------|
| 聘用時機 ¹ | 舉辦教師甄選 | 缺額控管、正式教師請長假 | 減授鐘點時數 |
| 聘用條件 ¹ | 國中導師：14節/週 國小導師：16節/週 初任月薪：4萬元 有寒暑假 | ◎上課時間與月薪與正式教師相同 ◎無寒暑假 | ◎依授課節數計薪 ◎每週20節以內 |
| 聘期 | 長期聘任 | 三個月-一年 一年一聘 | 彈性不固定 |
| 教師資格 | 有教師證 | 聘雇條件 ¹ 依以下招考順序： 1.有教師證 2.有修過教育學程 3.大學畢業 | |
| 薪資結構 | 教師薪額依學歷高低支給 | 教師薪額依學歷高低支給 | 國中：360元/節 國小：260元/節 |
| 年聘雇成本 ¹ | 67萬7仟多元 | 52萬8仟多元 | 28萬9仟多元 |
| 超時授課節數 | 兼任不超過4節，代課不超過5節，兼任復代課併計不超過9節為原則 | 兼任不超過4節，代課不超過5節，兼任復代課併計不超過9節為原則 | 兼任不超過4節，代課不超過5節，兼任復代課併計不超過9節為原則 |
| 年資計算 | 逐年累計 | 自97年起不得再併計為退休年資；擔任正式教師時仍得採計提敘薪級 | 年資不得累計 |

備註：¹表資料係修改自天下雜誌--誰在教你的孩子

規定是否導致流浪教師不願擔任代理教師，轉而報考公職機構，還有待研究釐清。

三、鐘點教師興起的供給端因素—儲備教師供過於求、流浪教師充斥

我國師資培育自1994年由計畫培育分發制改為多元儲備制後，師資核定招生人數持續上升，2004年起出現師資培育嚴重供過於求的情形（郭淑芬，2103）。出生率逐年遞減的這10年，也正是師資培育政策走向多元化的10年，導致中小學師資供需嚴重失衡，造成教育職場外「流浪教師」數逐年擴增，而職場內「超額教師」的問題也逐年浮現

（鍾德鑫，2007）。根據教育部統計，過去十年，一共13萬人取得教師資格，僅僅5.7萬人進入學校當老師，還有7.3萬名儲備教師擠不進教職窄門。且依據全國校長協會統計，102年臺台公立國小約59,771班，需新聘鐘點教師14,943人，全臺公立國中約25,973班，新聘鐘點教師5,195人，全臺約有2萬名鐘點教師。教育部最新公布之師資培育統計年報顯示，依民國83年「師資培育法」所培育與核證之師資人員總數中，國小專長計有67,983人，其中正式編制之專任在職教師有32,324人，代理代課教師有8,223人，尚有約27,436名未任教的合格儲備教師。此2萬多名儲備教師正好能補足全臺所需國小之鐘點教師數。然而，目前各校因

表2 公立國小階段近三學年不同背景教師人數統計

| 項目 | 年度 | 99學年度 | 100學年度 | 101學年度 |
|-------------------|----|--------|--------|--------|
| | | 2010年 | 2011年 | 2012年 |
| 教師人數 ¹ | | 97,897 | 96,887 | 95,793 |
| 教師資格檢定合格 | | 2,161 | 1489 | 1478 |
| 儲備教師 | | 27,854 | 27,852 | 29,115 |
| 合格代理教師人數 | | 7,918 | 8,946 | 9,345 |

備註：¹本列資料來源為教育部統計處，其餘資料來源為教育部中華民國師資培育統計年報。

缺額控管，合格代理教師人數近三年來增加約1400名，其佔全體教師人數的比例亦由8%提高到10%。倘若再加上15,000名左右之鐘點教師，則國小非正式教師比例將高達25%。雖然如此，但近年來儲備教師人數有增無減，對照因少子化現象造成教師人數逐年減少，在在都顯示儲備教師要跨越成為正式教師的門檻是愈來愈高。表2呈現近三年公立國小階段不同背景的教師人數。

四、鐘點教師興起的需求端因素— 少子化衝擊、學校管控員額

根據教育部統計處的數據顯示，從97學年度到102學年度，國小學生人數減少三十萬人。臺灣的生育率下降，人口結構出現的少子女化型態，已儼然是目前不可忽視的社會現象，此現象近幾年嚴重影響學校經營的走向。教育部因此於98學年度推出「精緻國教發展方案」，預計到104學年度，國小每班人數由原本的35人逐年降到29人；國中則由每班35人逐年降到30人。另外，自102學年度起，將教師員額編制由原本的每班置教師1.5人提高至1.6人，以提高師生比。這些都是為了減緩少子化衝擊的具體作

法。然而，自97學年度到101學年度，國小班級數由59,771班逐年下降至55,419班，減少了4,352班，合計減少了6,528個教師員額。

為解決超額教師的問題，各縣市政府要求各校當有教師員額出缺時，在不超過全校教師員額編制5%範圍內，將專任教師員額控管，改聘代理代課教師。雖然國中小教師薪資所得課稅後，政府新增了72億元的稅收，基於「課教師，補教育」原則，教育部編列54億元實施「教師減課」的配套措施；然而，為何不擴大正式教師員額編制，教育部指出，若將全國正式教師減授課節數全部增聘正式教師，需聘請1.5萬名教師。且少子化趨勢下，師生比嚴重不均，未來勢必造成更多「超額教師」（黃朝琴，2012）。

五、結語

中小學教師培育歷程，不論是師培機構或是準教師本人，均需花費許多資源、時間與心力。在臺灣，有一群具有合格教師資格、受過正式師資培訓教育的準老師們，每年為了要爭取少數一兩個正式教師的職位，南北奔波、趕場應

考，他們就是俗稱的「流浪教師」，多年來，專家學者及教育團體亦不斷呼籲政府當局須正視這個問題。

然而，流浪教師的問題懸而未解，鐘點教師可能引發的疑慮又起，面臨即將實施的十二年國教，我們的教育現場卻彷彿即將陷入一場另一個窘境——一方面是具備合格教師資格的流浪教師充斥、但學校現場卻有諸多因為「課多少補多少」的稅賦政策而釋出的四十餘萬節課程必須仰賴應時而起的「鐘點教師」來消化；而鐘點教師礙於經濟現實因素，勢必在他校或校外兼差才得以平衡生活開銷。倘若教育工作被視為是一項「副業」，授課的教師也被視為可以隨時呼之即來、揮之即去的另類勞動派遣人力的話，犧牲掉的將是孩子的受教權與學習品質。在政府當局積極推動十二年國教之時，為防止國家的基礎教育崩壞，當務之急應是正視問題並尋求解決方法。

本文在十二年國教推行之初率先從賦稅制度、供給端與需求端等層面剖析鐘點教師問題的來龍去脈及可能衍生的影響，以下進一步提出若干對策供教育主管機關及學校相關人員參考。

（一）學校宜整合不同方案之教學鐘點並優先排予鐘點教師，以增加其收入

為了照顧弱勢兒童，教育部目前的課後輔導方案包含夜光天使點燈計畫、課後照顧服務、攜手計畫—課後扶助方案…等，這些方案或計畫也都提供鐘點費，因此，學校單位如果可以結合正規課程釋出的「鐘點」與前述的課後輔導方案或扶助計畫的鐘點，相加起來的酬

勞如果得以接近三萬元的話，或許可以滿足鐘點教師的基本生活開銷，吸引更多「流浪教師」加入鐘點教師行列、並且穩定的在同一所學校服務，不必到處兼差，如此一來不但可減少流浪教師人數，學校同時也可以穩定這群鐘點教師人力，甚至長期的與學校配合擔任前述雙重任務的話，對於鐘點教師聘用與教學品質均可因而提高，進而保障學生的受教權。

（二）適切的尊重與接納，讓鐘點教師產生歸屬感與向心力，降低其離職意願

除了上述妥善結合課後輔導相關方案的教學資源優先排課予鐘點教師外，學校主管與正式教師們亦宜發揮同理心善待這群校園內的準勞動派遣人力，將其視為學校家庭的一員，讓鐘點教師感受到溫馨與尊嚴，應可相當程度的降低鐘點教師的離職意願與流動率，如此一來也可吸引更多流浪教師應聘鐘點教師、學校釋出的鐘點課程又可以有較穩定的合格教師人力授課，可謂一舉兩得。

（三）建立優良鐘點教師優先續聘機制並比照正式教師提供專業發展或進修機會

為了避免鐘點教師流動率太高，相關的教育主管機關應積極尋求提供更優渥的辦法或獎勵來協助學校穩定這群淪為勞動派遣命運的教師人力。例如：針對教學表現良好的鐘點教師，教育行政機構授權學校可不辦理教師甄選，直接以續聘方式聘任之；另外，亦可考慮開

放鐘點教師免費參加提升教師專業知能之相關課程研習，使其能與正式教師一樣有專業成長的機會，以提升其教學品質。

因教師課稅制度新興之鐘點教師，

眼前雖然引發一連串的連鎖衝擊，負面新聞不斷，但倘若教育主管機關與學校主管能善加變通運用，或能將其轉化為學校另類之專業補充人力，成為充沛及時雨滋潤十二年國教政策。

參考文獻

- 林倖妃（2013）。比12年國教更緊急的教育崩壞—誰在教你的孩子。天下雜誌，**527**，127-145。
- 馬任賢、陳麗珠（2013）。國中小教師課稅配套措施之檢討。臺灣教育評論，**2**（10），21-26。
- 張瀨文（2013）。開學一個多月，連信義區都缺老師。商業周刊，**1352**，85-86。
- 張民杰（2012）。過渡的日子—代理教師生涯發展困擾之分析。台中教育大學學報，**26**（2），1-24。
- 郭淑芳（2013）。我國師資培育數量規劃政策實施之效能分析。測驗統計年刊，**21**，61-86。
- 教育部（2011）。中華民國師資培育統計年報（2010年）。臺北市：作者。
- 教育部（2012）。中華民國師資培育統計年報（2011年）。臺北市：作者。
- 教育部（2013）。中華民國師資培育統計年報（2012年）。臺北市：作者。
- 教育部（2014）。國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則。2014年4月9日，取自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008932>
- 教育部（2012）。公立中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準。2014年4月9日，取自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL035211>
- 黃朝琴（2012，1月4日）。教師取消免稅 相關配套措施因應。青年日報，2014年4月8日，取自<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfXeut3OMJo83bj7NmngTAG00AlkzL4T0uTu6lbNP6gA5vA9xzaz3t0IAuNFgLwtdX%2by%2fcAc9Cvdsqu%2bHeHH2YfAk%3d>
- 鍾德馨（2007）。少子化趨勢對國民教育師資供需之影響與對策。學校行政雙月刊，**49**，254-271。
- 戴淑芬（2013）。國中小教師課稅減課後代理代課教師增加相關問題探討。臺灣教育評論，**2**（10），32-35。