

## 第二章 文獻探討

本研究分爲三節：第一節教師介聘之理論基礎，第二節國小超額教師產生的因素分析，第三節國小超額教師介聘之實施現況，就國小超額教師的產生因素及相關文獻深入探討。

### 第一節 教師介聘之理論基礎

#### 壹、教師介聘的相關概念

現職教師若有意要遷調原來所服務的學校，其應透過的方式有：參加教師甄選及參與教師介聘二種方式，亦即介聘僅是教師遷調的方式之一，是故在探討教師介聘之意義前，有必要先了解教師遷調之基本概念，俾以釐清遷調之真義，因此本節將先探討遷調之意義，再從介聘的角度來分析教師介聘的涵義。

##### 一、教師遷調的意義

教師遷調係指一位現職合格編制內的教師，從一所學校遷調一所學校之謂，其遷調的方式可區分爲教師甄選及教師介聘，其中教師甄選包括自辦甄選、聯合甄選及委辦甄選；縣（市）介聘包括台閩地區介聘及縣（市）內介聘。縣市內介聘包括申請介聘、專長介聘及超額介聘（郭妙霓，2001）。由此可知遷調的範圍大於介聘，而介聘僅是遷調的方式之一。

從我國小學教師遷調的制度形成，也可以了解是有其時代變遷的背景因素存在：

##### （一）聘任制度的改變

教育部在民國86年3月頒布了「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」，該辦法之實施對於中小學教師的聘任制度產生了相當大的變化，也就是國小教師的任用資格由教育行政機關統一甄選分發的派任制度，修改爲由各校「教師評審委員會」自行甄選任用，影響所及，教育人事權也下放至學校，學校教評會於民國86年成立，負責教師之聘任工作，以往由省教育廳或縣市辦理之教師介聘工作，現均先由學校教評會委託辦理後，才可以統一作業；不論教師甄選、跨

縣市教師介聘、或縣市內各種介聘（包括超額介聘等），皆在完成介聘作業後，經由教評會擔任教師的初聘審查通過後才可聘任。

亦即在教師法通過前，小學教師為派任制，其任用方式與一般公務人員相同，非經上級允許不可職離與加以解職；在任用方式上，我國與美國極為相似，均採用聘任制（秦夢群，1997）。

## （二）社會變遷的因素

由於社會變遷加上工商社會發展，導致人口的遷徙流動，山地離島地區人口大量外流，單親家庭、隔代教養、中途輟學等衍生性教育問題也不斷產生。其次，更由於地方教育經費的短缺、學校地處偏僻等，也對小學教師遷調制度產生相當大的影響，故偏遠地區學校常因教師無法參加各項教育進修活動，交通與生活不便，往返上班辛苦費時又消耗大量薪資、與家人相聚時間又短，再加上，因偏遠地區缺乏大學院校，導致教師進修意願低落、素質不易提高。因此師資往往都會地區流動；小型學校日漸增多、學生缺乏互動、教師兼職工作沉重、影響正常教學工作。

另外，有許多教育政策也充分影響到我國小學教師遷調制度的運作，如小班小校，及目前開始實施的「九年一貫課程」皆加速資深教師的提前退休，及教育人力供需的變化影響教師遷調的問題等。此外政府對原住民教育政策制定一系列的規劃，包括民國35年調派平地教師至山地學校任教、民國42年公布「促進山地行政建設計畫」、民國52年制定「台灣省山地行政改進方案」、民國77年頒訂「台灣省山胞社會發展方案」、民國87年6月通過的「原住民族教育法」，及「發展與改進原住民教育第二期五年計畫88-92」中，對原住民小學師資任用的相關規定，及小學教師遷調作業有明確的影響（郭妙霓，2001）。

## 二、教師介聘的意義

經研究者查詢相關法令、文獻及各教育相關網站，發覺除了教育部所頒布之國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法第2條，有針對介聘一詞簡單釋義外，其餘尚均找不到其他相關文獻有關介聘一詞之定義。

在上該辦法第 2 條規定內容為：「公立國民中、小學校長之甄選、儲訓、遷調；主任之甄選、儲訓及現職教師聘任之引介（以下稱介聘），依本辦法辦理。」，由上開條文意旨研究者自行將教師介聘定義為：「教育行政主管機關為服務縣籍教師，於教師在本校服務一定時間，因其結婚、照顧年長家屬、生活不便或其他需遷調原因者，經所屬學校同意，依其積分、意願選填志願，遷調回理想服務處所之謂」。

### 三、教師遷調與教師介聘的區別

一般人常將教師介聘與教師遷調兩者混為使用，雖其意義相類似，惟實際上二者涵蓋範圍仍有所不同，所謂教師遷調即教師本人有意調離原來所服務的學校，經學校同意後透過：參加教師甄選或參與縣內、縣外教師介聘二種方式行之，亦即教師介聘僅是教師遷調的方式之一。以表 2-1 說明如下：

表 2-1 教師遷調與教師介聘的區別一覽表

項 目	教 師 遷 調	教 師 介 聘
涵義範圍	定義範圍較廣	定義範圍較狹
種類	包含教師甄選	不含教師甄選
滿意度	結果個人較滿意	結果個人有可能不滿意
選擇性	選擇任教學校較自由	選擇任教學校較被動性

資料來源：由研究者自行整理

根據表 2-1 可瞭解，由於教師遷調包括教師甄選所以範圍較教師介聘廣泛，因各教師可依自己本身意願參加本縣市或他縣市之甄選，選擇性增加之後，若能順利甄選上理想學校，其個人滿意度也高。

### 四、教師介聘的種類

#### （一）台閩地區教師申請介聘（即教師縣外介聘）

台閩地區教師申請介聘即是台閩地區各縣（市）政府與台北市、高雄市政府教育局，共同聯合辦理跨縣市教師之的介聘作業，並輪流由一個縣市承辦。

故有意申請調動之國小教師，必須先經由學校教評會之決議同意參加，再由學校向各縣市所組織之教師介聘委員會提出申請現職教師介聘，以下僅就國小教師申請介聘條件及申請介聘程序二項，逐一說明：

#### 1.申請介聘條件

依「2006年臺閩地區公立國民中小學暨幼稚園教師介聘他縣市服務作業要點」第5點規定：向各縣市委員會申請現職教師介聘之學校(幼稚園)教師，符合下列基本條件且具服務條件之一者，始得申請介聘。

##### (1) 基本條件：

- ① 現任國民中小學暨幼稚園編制內合格教師，且無教師法第十四條第一項各款情事之一者。
- ② 申請介聘臺北市或臺北市教師申請介聘他縣市服務，年齡未滿五十五歲。
- ③ 保送或保障入學之教師，在該地區已服務滿規定期限者。
- ④ 申請介聘至國立師院附設實驗小學，應具有一般地區教師資格。
- ⑤ 申請介聘臺中市或臺中市教師申請介聘他縣市服務，年齡未滿五十五歲，且任教不滿七年不得以任何理由申請自願退休。

##### (2) 服務條件：

- ① 現職教師在同一學校實際教學滿四學期為原則，惟於同一學校滿二學期因結婚或生活不便，有具體事實，經服務學校同意者，得申請介聘。
- ② 持特殊地區教師證書者，限申請介聘特殊地區學校服務；持偏遠地區教師證書者，限申請介聘偏遠地區學校服務；持有特殊或偏遠地區教師證書者，需符合「師資培育法」第22條規定，始得介聘一般地區。
- ③ 申請留職停薪之教師符合第一目規定，並經主管教育行政機關核准於介聘生效日期前(八月一日)復職者。惟臺灣省教師依照「偏遠或特殊地區學校校長及教師資格標準」或有關法令甄選進用者，其申請介聘仍應受任用資格之限制。

## 2.申請介聘程序

台閩地區教師介聘之申請程序，若從縣市政府之角度來看，主要包括十五項程序，依序是：（1）介聘作業籌備會。（2）發布介聘作業要點。（3）各縣市電腦作業人員研習。（4）各縣市上網登錄介聘學校名單。（5）更正介聘學校名單。（6）參加介聘教師上網填報資料。（7）縣市委員會辦理申請人積分審查。（8）各縣市上網登錄單調缺額。（9）介聘作業協調會議。（10）各縣市將介聘作業結果通知各學校。（11）介聘學校召開教評會審查。（12）介聘名單傳送聯合委員會。（13）介聘確認會議。（14）調入縣市轉知介聘學校通知教師報到。（15）介聘作業檢會。

以下僅就2006年台南市主辦臺閩地區介聘作業流程之日程表，如表2-2所示。

表 2-2 2006 年臺閩地區公立國民中小學暨幼稚園教師申請介聘他縣市服務作業日程表

序號	辦理時間	作業要項	備註
1	2006年2月24日(星期五)	介聘作業籌備會	修訂介聘作業要點。 地點：安平國中
2	2006年3月15日(星期三)	發布介聘作業要點	函送各縣市政府轉知學校。 網站公佈，網址： <a href="http://exc.ks.edu.tw">http://exc.ks.edu.tw</a>
3	2006年4月11日(星期二)至 4月13日(星期四)	各縣市電腦作業人員研 習	地點：高雄縣教育網路中心
4	2006年4月20日(星期四)至 4月27日(星期四)	各縣市上網登錄介聘學 校名單	
5	2006年5月2日(星期二) 至5月9日(星期二)	更正介聘學校名單	
6	2006年5月2日(星期二)至 5月16日(星期二)	參加介聘教師上網填報 資料	網址： <a href="http://exc.ks.edu.tw">http://exc.ks.edu.tw</a>

表 2-2 2006 年臺閩地區公立國民中小學暨幼稚園教師申請介聘他縣市服務作業日程表（續）

序號	辦理時間	作業要項	備註
7	2006 年 5 月 18 日(星期四)至 5 月 26 日(星期五)	縣市委員會辦理申請人 積分審查	各縣市自行另訂作業時間
8	2006 年 5 月 29 日(星期一)至 6 月 5 日(星期一)	各縣市上網登錄單調缺 額	
9	2006 年 6 月 6 日(星期二)至 6 月 8 日(星期四)	介聘作業協調會議	地點：安平國中
10	2006 年 6 月 12 日(星期一)	各縣市將介聘作業結果 通知各學校	
11	2006 年 6 月 16 日(星期五)	介聘學校召開教評會審 查	原服務縣市通知調出教師至 介聘學校接受審查
12	2006 年 6 月 20 日(星期二)	介聘名單傳送聯合委員 會	
13	2006 年 6 月 22 日(星期四)	介聘確認會議	地點：安平國中
14	2006 年 6 月 28 日(星期三)	調入縣市轉知介聘學校 通知教師報到	生效日一律自八月一日生效
15	2006 年 8 月 22 日(星期二)至 8 月 23 日(星期三)	介聘作業檢討會	地點：安平國中

資料來源：2006 年臺閩地區公立國民中小學暨幼稚園教師外縣市介聘電腦作業系統。

網址：[http://exc.ks.edu.tw/announce/a/95\\_b.doc](http://exc.ks.edu.tw/announce/a/95_b.doc)。上網檢索日：2006 年 9 月 2 日。

## （二）教師縣市內介聘

國小教師縣市內介聘種類主要包括：申請介聘、校長回任教師介聘、超額教師介聘三類，說明如下：

### 1. 申請介聘

縣市內申請介聘，也是教師志願申請遷調的一種方式，惟其主要以縣內學校為考慮的範圍。如同臺閩地區介聘一般，申請縣市內介聘之現職小學編制內教

師，必須經服務學校教評會決議，委託縣市教師介聘委員會辦理現職教師介聘作業，始得提出申請。而且其申請條件、申請程序，及介聘作業等一些規定，大都與臺閩地區介聘相似（郭妙霓，2001）。

一般教師介聘作業都是由縣市政府召集各有意參加介聘之委辦學校，成立教師介聘委員會以籌辦相關介聘作業事宜。其教師之選填志願均是以公開方式，採積分高低依序唱名介聘，並填具達成介聘建議通知函，交由介聘成功之教師於規定時間內，至介聘學校接受審查，逾期不接受審查者視同放棄。另外，各縣市開缺方式不一，有：單調、互調、三角調、多角調等，惟部份縣市為方便單純作業，僅實施單角調，如宜蘭縣即是。

## 2. 校長回任教師介聘

1999年2月3日總統修正公布國民教育法增修第9條規定，國中小校長由縣（市）政府組織遴選委員會遴聘之，國中小校長任用制度由派任制改為遴選制，萬年校長走入歷史，自此具校長資格者就非終生受保障，只要未通過遴就應選擇退休或介聘回任教師一途。

該法修法後國小校長採任期制，任期一任為四年。但原住民、山地、偏遠、離島等地區之學校校長任期，由直轄市、縣（市）政府定之。國民小學校長在同一學校得連任一次，任期屆滿得回任教職，乃國民教育法第9條所明定。另，該法9-4條又規定：「現職校長具有教師資格願意回任教師者，由主管教育行政機關分發學校任教，不受教師法、教育人員任用條例應經學校教師評審委員會審議相關規定之限制。現職校長未獲遴聘，未具教師資格無法回任或具有教師資格不願回任教師者，直轄市、縣（市）政府得依下列方式辦理：（1）符合退休條件自願退休者，准其退休。（2）不符合退休條件或不自願退休者，視其意願及資格條件，優先輔導轉任他職。」

由上該條文意旨可將校長回任教師情形，歸納二種情形，亦即校長回任教師介聘種類，分述之：

### （1）現職校長主動申請回任教師者

現職校長 4 年、8 年任滿不願申請續任、他校遴選或任期未滿主動提出願意回任教師者，由縣（市）政府教育局依當事人意願選擇於本校或他校回任教師，若選擇他校回任則依國民教育法第 9 條之精神，由主管教育行政機關介聘分發學校任教，並免經學校教評會之審議由學校校長逕行聘任，惟若未具有教師資格應由主管教育行政機關優先輔導轉任他職任用。

(2) 現職校長遴選未通過非自願回任教師者

現職校長於 4 年、8 年任滿選擇原校續任或他校遴選未通過者，就應選擇退休或介聘回任教師，若該校長不符合退休條件，一般均會選擇於他校回任教師居多，此時縣（市）政府教育局多會徵詢當事人意願，協助其介聘分發至期盼理想的學校任教。

### 3. 超額教師介聘

依教師法第15條規定：「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。」故超額教師主要之原因，大都是各小學因自然減班、或學區新設校減班，導致員額裁減，同時於人員退休、辭職、資遣、遷調、異動，及校內專長調整後，仍未能消化之員額，而致使教師必須被調配他校服務者，為超額教師。

目前各縣市針對超額教師介聘時程之安排，約有二種作法：

(1) 先行辦理超額教師介聘作業後再辦理縣內教師介聘

依教師法第15規定之精神應優先辦理超額教師介聘作業，即先行將各校所彙整之缺額優先開列給超額教師選填，其優點是儘可能讓超額教師有較多的選擇機會，能順利留在原鄉鎮市其他學校繼續服務，減緩該教師之反彈聲浪。

(2) 超額教師與縣內教師介聘作業一併辦理

以有意調動之教師公平性立場而言，將超額教師與申請縣內介聘教師之作業一併辦理，是最公平的方式之一，因教育主管單位已將所有缺額一併開出，讓所有上該教師依其積分、年資或其他方式選填缺額辦理介聘作業，此也最能符合各出缺學校之需求，目前宜蘭縣有意朝此方向研修相關辦法配合辦理。

## 五、我國小學超額教師介聘制度之特色

目前我國小學超額教師介聘遷調，係經由教育行政主管機關主導辦理，介聘作業完成後超額教師並應經達成介聘學校教評會之審查，以下以保障教師工作權、以服務年資為採計標準、統籌辦理介聘作業及尊重學校教評會專業自主權四項，來說明我國小學超額教師介聘遷調制度的特色。

### （一）保障教師工作權

因學校減班、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之現職教師應優先輔導遷調或介聘，此係教師法第15條規範對現職教師工作權之保障，也是我國小學超額教師介聘制度的一大特色，無非是不因學校減班等因素，致造成學校教師員額縮減，而導致部份教師因而遭受資遣而無法繼續任教。

再者，通常經介聘學校教評會審查通過之教師，即於下一學年度前往介聘學校任校；若是介聘學校教評會審查未通過之教師，則由原服務縣市教師介聘委員會通知，仍留原校繼續服務。一般而言，超額教師只要無違反教師法第14條第一項各款情事之一，則達成介聘學校之教評會無權拒絕，此無疑是希望保障教師之工作權益之作法，此其特色之一。

### （二）以服務年資為採計標準

目前所有教師有意參加縣市內教師介聘或台閩地區教師介聘，各縣市政府教育局均依申請之教師其積分為志願選填作業依據，所謂積分係包括年資、獎懲、考績、研習進修及特殊原因加分等，惟縣市教育局在彙整各校所提報超額教師之名單，則多僅採納學校服務年資一項，即以「後進先出」為原則，年資較淺者多

被列為優先超額教師名單，此多數縣市採計服務年資為介聘依據者，為其特色之二。

### （三）教育主管機關統籌主導權

依照各縣市教育局每學年度排訂教師介聘作業流程觀之，多會將超額介聘作業安排在所有教師聘任第一輪作業，亦即將各校所開列之教師缺額優先提供現職超額教師選填，所餘缺額再保留給縣內介聘、縣外介聘、公費生分發、新進教師甄選等，並依序開缺辦理。

尤其，超額教師介聘作業關係教師權益甚鉅，各縣市教育局均統籌規劃辦理整個介聘作業，其流程包括調查各校缺額、製作缺額表、召開說明會、公開超額介聘作業及將介聘結果函知各校等，整個過程不容有稍許疏失，且無法如同教師甄選般得由各校教評會自行辦理或聯合數校辦理等多元方式進行，此其特色之三。

### （四）尊重教評會專業審查權

1995年8月9日教師法公布之後，確立各校成立教評會的法源依據，並於1996年3月19日發布高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法，使得各校教評會委員均採合議制，即由教師代表、學校行政人員代表，及家長代表，共同組成教評會審查超額教師初聘事宜。其中教師代表不得少於委員總額的1/2。此一辦法的設置大大提昇了教師參與學校人事決策的審查權，校長雖然擁有最後教師的聘任權，但仍應尊重教評會諸委員的專業自主權（郭妙霓，2001），此乃其特色之四。

## 貳、人力資源之運用

以往教師派任制的時代，國小師資由各師範院校統一培養，再由各縣市政府統一分發，教師的工作職缺可謂是「一個蘿蔔一個坑」，而今在師資培育多元化，教師任用由派任制改為聘任制，教師市場競爭激烈的浪潮中，學校如何發揮最大的效能，端賴教師能力的展現，使得人力資源管理的理念在教育界中亦愈形重要。因此，學校在進用教師之前一定要先進行學校人力資源規劃，讓學校與教師

的成長可以互相配合（吳瑞侯，2002）。

教育部在1995年出版的『中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育遠景』，曾明確表示教育的投資再大，學校的軟硬體再好，學生素質再高，如果沒有好的教師，則一切的投資都將枉然（王秋絨，1997）。而西方的諺語亦說「有怎樣的校長，教師就有怎樣的學校；有怎樣的教師，就有怎樣的學生」。學校的主體是學生，教育的主導是教師，教師的良窳決定了學校的教育品質（賴清標，1997）。顯然地，師資人力是辦好教育的主要決定條件，沒有好的教師，便沒有好的教育，教師人力的妥適運用重要性可見一般。

因為隨著時代的進步與發展，學校也愈亦重視校園中人力資源的運用，和企業界越來越重視的「人力資源管理」頗為相近。況且人員素質與組織的成功，有著密切的關係(Guthrie & Reed, 1991)。以下就人力資源管理相關理論，分述如下：

#### 一、人力資源管理的意涵

所謂人力資源管理（human resource management），是指有效發展成員的工作潛能、擴大成員參與組織決定，以同時滿足個人目標與組織目標的一套原理原則與方法（吳清山、林天佑，2002；蘇玉琦，2004）。在一般管理方面的書籍中，有不少學者針對人力資源管理做出定義，以下整理於表2-3。

由表中資料彙整得知，人力資源管理的定義係以科學、藝術的知識方法，充份運用人事管理的精神，發揮有效的經營管理，並達成機關最大的效益。故人力資源管理應用在教育上即是在使學校內各教師的人力獲得最大的發揮，來提高學校組織的最大效能。所以學校為有效達成人力資源管理的最大績效，除了在教師甄選聘到適合本校的優秀教師外，也能在縣內外教師介聘及超額教師介聘，透過教評會把關更進一步聘任到適任的教師，再輔以教師不斷的訓練與進修，以提昇教師專業知能、建立學校特色，使學生都能接受到最高品質的教育，保障學生的學習權。

表2-3 人力資源管理定義之摘要表

研究者 / 年份	定義內容
陶文祥譯（1995）	人力資源管理被視為思想及實踐的一體多面，基於讓整個人事管理緊密地圍繞組織核心管理活體運轉的考量。對於企業成功的貢獻，往往標榜「優異」、「品質」、「革新」、以及「企業精神」等精神指標來完成。
吳美連、林俊毅（2003）	人力資源管理以前稱為人事管理，這種名稱的變革與人管工作本質的改變有關。人管也由於人的價值與重要性，在社會與企業組織中逐漸被肯定而受重視。所以有效的人力資源管理是結合了管理、技術、行為三方面的知識，而它除了是一門科學外，也是一種藝術。
黃英忠（1996）	人力資源管理是指將組織內之所有人力資源做最適當之取得、活用、開發與維持，並為該計畫執行與評鑑之過程。簡言之，即是以科學的方法，使組織的人與事做適切的配合，發揮最大效用並促進組織發展。
Susan 與 Randall(2000)	係指如何對組織中人員加以有效管理而言，其目的即在使所有員工、企業及社會均能獲得益處。

資料來源：由研究者自行整理

## 二、人力資源的管理的功能

人力資源管理是管理者管理工作的一環，其主要內涵包括：規劃、組織、晉用、激勵、控制等五項基本管理功能（Gary，2000）。由於這五項管理功能中，與學校組織任務最有關聯的應是晉用功能與激勵功能二項，其中，晉用功能可細分為：甄選人才、運用人才及培育人才；激勵功能中的績效評估可再細分為：員工考核升遷及員工生涯規劃（留才）等，其內容如下（范國祥，2002；李正綱、

黃金印，2001；創意力編譯組，1995；鄧世明，1984）：

### （一）晉用功能

晉用功能始於人力資源規劃和工作分析，用以確立組織致力於人力資源供需之預測，使組織不致於出現人力資源短缺或過剩的現象。因此，人力資源規劃和工作分析是人力資源管理的基礎。而晉用功能的主要目標乃在甄選人才、運用人才及培育人才，並使其儘快融入組織，其主要內容分析如下：

#### 1. 甄選人才

甄選人才有二個步驟，包括人員的招募與甄試二項。所謂招募人員係為填補公司職缺的首要步驟，其工作涵蓋公司內部職缺的審查，考慮從何管道找尋合適的應徵者，與應徵者的聯繫工作，以及吸引優秀人才願意來參與應徵工作。其次，甄試人員係經由各種方法來評估應試者，並從應徵者之中選出最適當、最適合的工作人選。

#### 2. 運用人才

當經過甄試程序符合需求即予以錄取雇用，員工在受雇時期由公司所支配，而公司必須支付員工相對的報酬。公司具有合法的權利監控員工活動，並決定員工的工作方式，而且員工應該將公司權益置於個人權益之上。員工接受公司聘用之時，應以口頭或書面的承諾，保證自己有能力負擔公司所提出的工作。

#### 3. 培育人才

甄選錄取之員工進到公司後，需要接受有系統的在職輔導與訓練，工作知能才能不斷提昇。所謂系統的訓練方法即是提供衡量訓練效度的方法，公司可以對受訓的員工進行測驗，即可得知對方是否能夠達到既定的績效標準，或者是可以考核員工於受訓之後，其生產量或工作品質是否已獲得提升，並藉以成為未來培育、升遷的考量因素，當然訓練內容愈明確，訓練效度就愈容易評估，否則，就很難評估其成效。

### （二）績效評估

績效評估是用來評估員工績效的表現，有效的績效評估系統，它不僅可以指

引員工行爲，並經由評估過程來考核實際工作表現，來確保組織目標的達成；也可作爲工作改善、薪資調整或降職升遷等決策之參考，使企業有正確的員工雇用政策，亦可創造出企業公平對待員工的認知，使員工對工作的不滿程度與離職率降到最低，以下僅就員工的考核升遷及如何留住人才的生涯規劃敘述如下：

### 1.員工考核升遷（晉才）

升遷是指員工調升到一個較爲重要的職位，通常這個新職位會擁有較高的薪資。新的工作通常會擁有較高的職位、較佳的福利，並享有較多的特權。升遷的最主要目的是要更進一步地運用員工的能力，並且激勵員工。

一般而言，公司的升遷制度對員工是一項激勵，然而若對於升遷問題處理不當，則會引起員工的不滿，應注意幾點：

- ① 員工升遷的評估標準必須綜合多方考量。
- ② 升遷的決定方式必須講求公平。
- ③ 對未獲升遷的員工，公司應加以關懷。
- ④ 不可存有歧視觀念。

### 2.員工生涯規劃（留才）

對企業本身而言，員工的流動會造成無形成本與有形成本的增加。在無形成本方面，由於員工的流動使企業全體員工的情緒與工作績效，受到嚴重的影響，其損失是無法估計的。有形成本方面，因一位員工離職，而另外訓練一位新員工，無疑是一項有形成本的負擔，因此，如何降低員工的流動率，是企業降低成本、提高生產力的一個不容忽視的策略。

故要有效降低員工流動率，把好的人才留下來，可行的策略爲：

- ① 健全公司的福利制度、考核制度及升遷制度。
- ② 合理的薪資水準並與同行業相較具競爭性。
- ③ 重視在職訓練。
- ④ 增加員工成就感。
- ⑤ 隨時給予關懷。

### 三、人力資源管理對學校用人的啓示

由於人力資源管理的任務範圍比學校單位用人更多面性，不過兩者都是強調組織的人員面向，都要使「人」能發揮最大的能力，並使組織具有高效能的表現。故學者范國祥（2002）參酌了人力資源管理理論，分析學校用人若干啓示略有如下幾項：

#### (一)制定教師人力資源規劃

教師的聘審應考量組織結構及未來人力需求，適當規劃教師的人力資源，以確保學校未來需要用人時，都能獲得適當的人才。

#### (二)做好教師工作分析

只要是工作，都可以進行工作分析，雖然教師的工作內容可能會因為學生的個別差異而有不同的面貌，但還是可以歸納出應有的向度和內涵，我們可以藉由各種方法來瞭解教師工作的內容、基本的知識、技術及能力。當然工作分析的結果，可以方便教評會任務的推動，因為這個結果不僅可以當作教師遴選工具指標的參考，亦可作為教師評鑑的指標。

#### (三)發展教師遴選制度

學校每年六至八月，都會為了學校教師缺額而努力的辦理教師甄選，未來學校選擇人才，應依學校特色發展為考量，才能選到所欲聘的師資，學校的用人權得以施展，而教師也將自主選擇自己想去的學校參加應聘，其間要考慮的是學校與教師兩者間的接觸，行政上應如何配合才能適才適所，符合教師與學校的需求（鄧運林，1997）。

尤其，為了防止遴選弊端發生，我們更應研發完善的教師遴選制度，來訂定教師的甄選工具，也要妥善設計遴選策略，使工具能確實評鑑應徵者的「態度、行為和技能」，進而找到最優秀的教師。

#### (四)發展教師評鑑工具及營造評鑑環境

以人力資源管理理論來看，「評鑑」是提昇組織績效重要的一環，組織成員可藉由評鑑的實施，瞭解自己的績效水準及組織目標的達成程度，更可擬定改善

措施，促其改進，使組織得以永續發展；另外對政策執行而言，評鑑的報告亦可瞭解各組織的執行情形和績效，並掌握到政策執行的品質與完整性。

由此可見，評鑑工作不能流於形式，而且要了解評鑑機制的重要性，因為評鑑能順利實施，除了設計一套完善的評鑑工具之外，更應建構一個評鑑的良好環境，使全體評鑑者和受評鑑者都具有評鑑的共識，充分瞭解評鑑目的，誠實的填寫各項評鑑資料，並依據評鑑結果進行追蹤輔導，加強評鑑後的改進與協助，這樣才能使評鑑機制發揮最大效果。

#### 四、人力資源管理引用於學校教師發展評鑑

丁志達（2004）認為一般大型企業大多以績效評估做為人力資源管理決策之依據，其內容如下：

- （一）薪酬管理：員工加薪或給獎金時，是以員工對公司的貢獻度為考慮基準，並不以年資為標準。績效考核的結果，依考核等級做為薪資及績效獎金的重要參考，分別決定員工個別不同的薪資調幅及給付金額的多寡，如果績效考核結果和員工薪資不掛勾，將使績效考核功能失效。
- （二）升遷：升遷是遴選適合擔任該項職位的人，而不在報答某位員工過去努力的績效。員工升遷的條件，除了要把現在的工作做好，而且更要能表現出有接受其他更高層級的工作潛能與意願，經過培育後，組織內部一旦有較高職位出缺時，符合升遷條件的員工，則會被列入升遷的考慮對象。
- （三）裁員：企業遭遇營運瓶頸，在無計可施的情況下，需要裁員，或不定期淘汰不適任的冗員以挽救企業時，此時歷年績效考核的結果，就可以扮演相當重要且具有參考價值的佐證資料，為提供裁員名單的重要參考依據之一。
- （四）懲罰：對表現欠佳的員工，主管必須探求問題之所在，並嘗試幫助他改善，如果員工仍然沒有改善意願，一意孤行，則可考慮解僱，這也就是〈勞動基準法〉第十一條所列的「勞工對於所擔任之工作確不能勝任時」可依法資遣之正當理由依據。

以上人力資源管理決策之績效評估，如果引用到學校教師專業評鑑，則可以透過評鑑清楚瞭解教師教學成敗或缺失，能立即提供教學回饋、發揮政策影響力、增進教師專業能力與教學效能發展。良好的教師評鑑制度對學校與消費者是一種品質保證，不但保障學生受教權，也能成為教育行政決定，如：聘用、退休、留任、晉級之依據，促進教師與行政人員專業的積極合作(黃德祥、薛秀宜,2004)。Fidler (1995) 也認為企業界中有關評鑑機制進到學校當中，除了能促進教師的績效的評鑑外，並使校內教學有問題的教師無法繼續任教。全國家長團體也一再籲請教育部儘快辦理各國小教師評鑑，以為教師續聘、解聘或分級之參考依據。

就國內而言，客觀、有效、全面的推展教師評鑑仍路途遙遠，應考慮修訂「教師法」明訂各級學校教師應接受教師評鑑，並於各大學全面實施學生評鑑制度，規劃推動實驗網路化的教師評鑑制度，發展並評估當前的評鑑工具，檢討目前教師考績制度利弊得失，且應積極宣導教師自我評鑑的功能，如此才能建立完整的教師評鑑體制(黃德祥,2000)。教育部在「教師法」及「國民教育法」尙未完成修正案，明列教師評鑑法源前，為提昇教師教育品質、符應家長及社會大眾期望，已於95學年度先行試辦「中小學教師專業發展評鑑」，其執行計畫內容如下(教育部2006e)：

- (一) 評鑑目的：該試辦教師專業發展評鑑係「形成性教師評鑑」乃和教師績效考核、不適任教師處理、教師分級脫勾，目的在協助教師瞭解教學之優點、待改進之處，並進一步協助教師改進教學提升教育品質，促進教師專業發展。
- (二) 評鑑精神：以教師專業發展為主軸，鼓勵學校申請試辦，教師以自願參加為原則，並以教師自我省思及同儕專業互動為成長手段。
- (三) 評鑑內容與規準：評鑑內容包含四個層面，為課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神與態度，每年可選一個層面(含)以上實施，其評鑑規準可參考國內外教師專業評鑑規準自行研議訂定。
- (四) 試辦方式：試辦學校教師以自願方式辦理，試辦期程二至三年。

(五) 評鑑方式：

- 1.參與試辦教師每年接受自我評鑑及校內評鑑各一次。
- 2.評鑑小組將個別受評教師之評鑑結果，以書面個別通知教師並予以保密。
- 3.學校應根據評鑑結果對教師專業表現給予肯定和回饋；對於個別教師成長需求，提供適當協助；對於整體性教師成長需求，提供校內外職進修機會。

(六) 計畫內容：應包括評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準、評鑑方式、學校教師專業發展評鑑小組成員比例及產生方式、評鑑人員之比例及產生方式、評鑑實施時程、評鑑結果之應用及經費需求等。

(七) 配套措施：

- 1.培育教師專業評鑑人才：包括規劃推動知能研習、初階研習、教學輔導教師培訓、講師培訓等。
- 2.建立教學輔導教師機制：服務對象係初任教師或教學有困難的教師。
- 3.研擬教師評鑑的後設評鑑機制。
- 4.發展全國性教師評鑑規準及實施手冊。

目前，教育部已繼續推動第二年試辦計畫，其目的亦無非是要藉以間接督促教師發展專業能力與水準，提昇整體教育效能，進而成功達成教育之目標為原則。加以教育部也有意朝修正教師法及國民教育法，藉以明列「教師評鑑」之法源條依據，於此鄭崇趁（2006）認為教師最好的身分詮釋為「廣義而專業的公務員」，既屬公務員的一種，本就應該接受政府的考核與評鑑，評鑑考核尚未入法，那是法令尚屬粗糙未濟，全國教師會的幹部應該帶頭支持，發表迎接評鑑入法觀點，且儘速集合眾人智慧及早規劃合宜可行的教師專業評鑑標準及實施方式，陳請政府採行，激勵教師同仁參與評鑑。經由評鑑歷程，取得專業認證，證明自己是優質教師，找回教師應有的尊嚴。

陳世佳（2004）也認為未來教育評鑑工作的重要性會不斷增加，而教師評鑑

制度的設計須朝著「協助教師改進教學、幫助教師成爲一個更好的教學者」這樣的方向來規劃。針對不同成長需求的教師，評鑑制度應具備相當的多元性與彈性，在設計評鑑指標的過程中必須有教師的參與，並得到教師的認同與支持，這樣才可能達到評鑑所預期達成的目標，使教師成長，學生的學習受益。

## 小結

綜合人力資源管理引用於學校教師發展評鑑，它亦涵蓋績效評估的理念，而將此運用在目前教師專業發展評鑑的規劃與實施上，卻也產生許多現況執行上的疑慮與困境。首先，教育行政主管機關當然期望教師專業發展評鑑之試辦到一定階段，未來能成爲教師分級或篩選不適任教師之評鑑工具，惟教師團體對此仍有諸多疑慮，致現階段目標仍難以將人力資源理論確切落實在教師聘任審查機制上。因此未來如何將人力資源管理理論模式應用於學校教師聘任制度上，仍有待教育行政主管機關結合民間團體、家長團體等，並充份與教師團溝通，俾能早日落實實施，以符應社會大眾及家長之期待。

## 第二節 國小超額教師產生的因素分析

### 壹、全球少子化之問題探討

由於人口結構的改變，少子化問題已是全球各國共通的問題。王雲東（2004）指出根據世界經濟合作發展組織（OECD）所公布的最新調查資料顯示：台灣的生育率是世界倒數第一名，2003 年平均每一位女性終生只生育 1.2 個小孩。

所謂「少子化」，依維基百科（2006）定義爲：「生育率下降，造成幼年人口逐漸減少的現象。因爲少子化代表著未來人口可能逐漸變少，對於社會結構、經濟發展等各方面都會產生重大影響。如果新一代不足以維時上一代，更會造成人口不足的問題。所以少子化是許多國家、特別是已開發國家非常關心的問題」。另外，吳清山、林天祐（2006）則認爲人口少子化（the low birth rate）係指每名婦女平均生育率低於 2 人以下，孩子生育越來越少的一種現象。台灣 2004 年總生育率已降至 1.18 人，與 2004 年世界最低生育水準之日本（1.3 人）、南韓（1.2

人)、新加坡(1.2 人)等國相近，此項資料顯示，台灣每年婦女生育率都未達 2.1 人以上，可說已經進入人口少子化時代。

我國出生率快速減少，依內政部發佈人口統計，93 年我國人口出生率已由前一年千分之 10.06 降至千分之 9.56 左右，已經滑破千分之 10 關卡；這項指標也使我國名列低生育率國家之林。經建會亦曾依人口低度、中度、高度成長評估我國人口成長率，預期人口零成長可能在民國 111 年提前到來，亦即每年新生人數和死亡人數相當；絕大部份的國人都可以看到那一天的到來(郭添財、陳星貝，2005)。可見我國少子化嚴重的程度，並已引起社會各界廣泛的討論。

本研究首先探討日本及瑞典二國少子化情形，再對照我國少子化情形以及是否也提出相關的對策因應作為，畢竟他山之石可以攻錯，分析如下：

#### 一、 日本少子化情形

以下僅就日本出生人口減少、出生率下降、少子化的因素、少子化帶來的影響以及導入少子化對策等項，逐一敘述如下(李光廷，2005；鄭毓霖，2004)：

##### (一) 出生人口減少

日本戰後第一次嬰兒潮(1947—1949)時的嬰兒出生數年間約 270 萬人，第二次嬰兒潮(1971—1974)時的嬰兒出生數年間約 200 萬人，1975 年該出生數跌破 200 萬人後，從此不見起色，2003 年度降至 112 萬人，總生育率則自 1970 年代後半至今，30 年來長期低於人口替換水準。

日本總務省 2006 年 6 月底發表的最新調查報告指出，日本 65 歲以上高齡者占總人口的 21%，居全球之冠，未滿 15 歲人口跌至 13.6%，創全世界最低紀錄，成為全球最少子高齡的國家，少子化問題嚴重可想而知。

##### (二) 出生率下降

日本總生育率自 1970 年代至今，均長期低於人口替換水準，1998 年的總生育率為 1.38 人，2003 年為 1.29 人，到 2005 年更跌至 1.25 人，創下歷史新低。而且總人口自戰後首次出現「自然減」的現象，顯示日本社會步入人口減少的

時代。按國際間一般通例，生育率隨著國民所得水準提高而降低，惟日本超快超低的下降程度異於別國，生育率和日本不相上下的德國、意大利其生育率低，但降低速度遠不及日本嚴重。

日本有識之士雖意識到晚婚化是降低生育率的原因之一，但人口論的樂觀派認為，雖然晚婚，只要女性一生中生產子女數減的話，生育率不至於過度降低，而且高齡生育女性如果也願意生小孩的話，生育率可望提升。可惜事與願違，高齡生育女性的生育率久久不見提升；人口論的悲觀派者更擔憂長此以往日本的生育率恐怕會降至 1.0 以下。

### (三) 少子化的因素

#### 1. 晚婚及未婚效應持續

日本的晚婚化進展與未率提高原因錯綜複雜，其外部有社經環境改變，內部有個人對結婚價值觀、人生觀的思考，甚至受家庭背景因素影響。可大致歸納下列二種典型：(1) 女性高學歷化、社會進出機會增加，結婚後家庭與生育將面臨兩難，因此延後結婚、延後生產；(2) 社會文化中男女角色分工潛在意識殘存，結婚前可以再考量，結婚後才後悔為時已晚，因此延後結婚，甚至於不結婚，生育率隨之下降。

#### 2. 未婚懷孕墮胎情形嚴重

日本的未婚者雖然有人不想結婚，但是估計想生孩子的未婚者大約 49 萬人。2003 年出生數 112 萬 3,610 人當中，婚外子 2 萬 1,634 人，佔該年出生總人數僅 19.3%，和同期歐美國家的非婚生子比率幾乎不成比例（瑞典 56%、法國 44.3%、英國 43.15%、美國 33.96%）。

婚外子人數雖少，但墮胎人數卻出奇多，係因為日本戶籍上對婚外子女身分欄登記及未來就學、就業遺產繼承等婚都有差別待遇所致。以 2003 年為例，即有 32 萬件，但實際墮胎人數應會比官方統計高出 3 倍，大約在 100 萬人左右。不少關心婚外子歧視、墮胎氾濫、少女懷孕等社會問題的議員多次於國會檢討研究，試圖改善非婚生子女的差別待遇。翁麗芬（2004）也認為

爲因應此一不可逆可流的趨勢，日本在 2003 年 7 月 30 日公佈了「少子化社會對策基本法」藉以對抗少子化可能帶來的衝擊。在該法案中增加「婚外子考量」附帶決議，惟該附帶決議只是宣示意義，不具法律效力，甚至於日本國內對於是否承認婚外子或同居制度意見分歧，贊同捍衛倫理道德、社會規範者亦大有人在。

### 3. 育兒負擔及工作兩難

日本社會普遍視養育小孩及家事工作是女方的責任，男方鮮少被要求分擔育兒與家事工作。而職業婦女也常被要求需配合工作機關，以工作爲優先考量，使得女方在家庭生活與工作之間面臨到相當的心理、時間、肉體壓力等。另外，夫妻也都普遍考量到未來小孩的生活費、教育費以及育兒過程所帶來的心理、生理、精神的負擔，而存有想生而不敢生的情形。

### 4. 子女生活費及教育費過高

據日本家計經濟研究所所做的消費生活抽樣調查，日本家庭扶養 1 個小孩平均每月需花費 2 萬 6500 日圓，佔家庭總支出 10%、扶養 2 個小孩需花費 5 萬零 800 日圓，佔家庭總支出 179%、3 個小孩則 6 萬 1400 日圓，佔 198%。小孩越多，年齡漸長，花費越大，一般而言，中學生的養育費約是 0-3 歲幼兒的 3 倍。據日本家計經濟研究所分析，子女養育費成爲家庭經濟中一大負擔，家庭經濟因素影響生育率高低無庸置疑。

加上子女進入求學階段教育費更高。日本一般家庭負擔子女的教育費用直到大學畢業（如果繼續唸研究所，恐怕還得繼續支持，這點與台灣相同），而昂貴教育費用讓許多家庭深感負荷，因此不敢多子女。Ohbuchi（1998）實證研究分析，亦呈現日本子女的生活、育兒費用與生育率關係二者呈現負相關的關係。

### 5. 子女依賴父母期限延長

日本年輕人從 25 至 30 幾歲與父母同住的比率有大幅增加的趨勢，因與父母同住可得到生活上及經濟上的支援，又能得到妥善依靠與照顧，如此舒適悠

哉的生活，也讓年輕世代的青年人，失去獨立自主的能力以及對於結婚與否產生猶豫不決，間接導致延後結婚或不婚的主因。

#### 6. 勞動環境間接影響

日本部分工時受雇者的社會保障、課稅等制度不如歐美，全工時勞動者經常調職、長時間加班等惡劣勞環境對育兒與就業二者兼顧大有妨礙，經分析資料顯示女性勞動參與率較高國家其生育率亦高，日本的實證分析卻顯示：(1) 女性就勞抑制生育。(2) 全工時勞動者其確定影響生育率的證據較部分工時勞動者明顯。綜上，足以說明日本的勞動環境大有改善空間。

### (四) 少子化帶來的影響

#### 1. 高度經濟成長美景不再

高度經濟成長在日本或其他成熟型社會國家高中即將走入歷史，國際競爭壓力下個人及政府隨時都可能面臨風險。經濟景氣下跌則可處分所得減少，生育率亦隨之下滑。

#### 2. 家庭型態多樣化，個人主義抬頭

養兒防老結構解體，政府無力介入私領域的結婚或生育。

#### 3. 終身雇用條件動搖，勞動型態多樣化

勞動的環境惡化、收入降低，影響生育意願。

#### 4. 生活價值觀改變、生活方式多元化

晚婚、遲產、不結婚，甚至當單身寄生貴族風氣成形，生育率無法提高。

#### 5. 公共化、社會化意識抬頭

家庭成員減少，家庭功能降低，養小孩養老人都須仰仗外部服務及支援，而服務的對價經由家計支出，養兒育女轉以少量高品質考量。

#### 6. 財政平衡困難化

隨著高齡化的進展年金、醫療、長期照護等社會保障支出日益擴大，政府過去累積的財政赤字成爲下一代與生俱來的債務，站在個人自私自立場不願生育。

### (五) 導入少子化對策

近幾年，日本為因應少子化時代的來臨，接連制定了許多與兒童保育制度有關之政策與法律，其中，以 2003 年 7 月通過之「少子化社會對策基本法」最為重要（薛曉華，2005）。並由全體閣員參加上該會議，2004 年 6 月制定大綱、同年 12 月制定具體計畫，2005 開始實施，經過討論後於 2006 年 6 月發表新的少子化對策（大紀元，2006）。可以顯現日本針對少子化議題重視的程度，並積極研擬出具體對策執行（李光廷，2005），如下：

### 1.推動安琪兒及新安琪兒二階段計畫

1994 年日本推動二階段安琪兒計畫，該計畫所持基本理論在於：（1）結婚生子是個人自由，但政府應該為想生孩子的家庭提供一個可以安心生兒、養兒的環境；（2）帶孩子以家庭育兒為基本，但社會全體應合力建構一套保育支援體系，幫助這些育兒中的家庭；（3）該保育支援體系，應以尊重兒童最大利益為考量。

為達成上述理念，計畫分二階段 10 年為期執行，由教育、厚生、勞動、建設等相關部會合力推動，先在社會上釀成一股支持育兒的風氣，繼而誘導企業、職場、地方社區等全部加入保育支援行列。第一階段執行期間由 1995 年到 1999 年，第二階段的少子化對策 5 年計畫由 2000 年到 2004 年，計畫除明確擬定預達目標值外，同時獲得財政部、內政部的同意及背書，並確保財政預算，加速擴充硬之體需求。

### 2.推動男性就業型改革育兒休假制度

即為打破「工作比家庭優先」的固有觀念，營造一個可以安心工作，又可以安心帶孩子的職場。日本政府當局推動男性育兒休假制度之二大政策為：（1）規定企業主動導入育兒期間減少加班、彈性工時措施。（2）嬰兒出生時父親最少請產假 5 天以上。

### 3.推動母子保健措施

日本的嬰幼兒死亡率已是世界最低，不過對於孕婦死亡率、嬰幼兒意外以及近年新增的兒童虐待、學童虐待、中輟生、思春期健康問題等新課題，

不盡令人滿意。為達到足以傲世的母子保健水準，並作為少子化對策的一環，擬定母子保健相關措施，其主要方針略有：強化思春期保健對策、支援不孕者家庭、提高小兒醫療保健水準、孕婦免費檢查次數增加、生產後領取育兒補助金（30 萬日圓）的手續簡便化等。

#### 4.修訂兒童福利法

基於家庭與社區的環境變化，必須改善各種不利於兒童健康成長的環境。1997 年 6 月大幅修訂兒童福利法，除導入契約式托育機構利用制度外，其他一併改革者，包括充實兒童醫療制度、支援育兒家庭自立、放學後兒童身心保護及支援單親家庭等措施。

#### 5.擴大兒童福利給付

相關給付項目有：(1) 兒童津貼：制度成立當初，以未滿 5 歲的第 3 胎為支給對象，津貼金額每月 3000 日圓，但有所得限制；(2) 生產育兒健保一次給付金；(3) 生產津貼。

#### 6.年輕學子助學金

2002 年 9 月 10 日厚生勞動省提案以公共年金的提存儲備金為財源，提供高中生、大學生每人每年 50 萬日圓助學金的無息融資，以作為少子化對策的一環。貸款對象包括所有 16—20 歲學生，此與日本育英會貸款給「因經濟困難而無法升學」的助學金意義不同。惟申請者滿 20 歲時必須加入公共年金制度，該助學金分 20 年歸還給所屬的公共年金制度。

#### 7.鼓勵企業採取對策支持

日本大企業也配合採取對策因應，包括延長育兒休假期間、增加育兒津貼及重新僱用於育兒而辭職的女性職員等，惟目前尚僅止於大型企業，但日本已開始積極因應邁出一大步，能否有效遏企人口減少及改善少子化問題，仍有待考驗及評估。

### (六) 小結

從以上文獻資料，可以瞭解日本針對國內少子化問題，已提出相關對策，

雖各政府部門及學者專家也都清楚，要達到生育率緩慢回升，一直到人口停止減少，期間需要花費相當長的時間與心力，而且也不一定能夠達到，現在若不採取積極行動，生育率可能會降得更低、更爲嚴重，日本國家各部門的努力我們看到了。

但反觀國內，台灣 2005 年的總生育率已降到 1.1 人，比日本最低紀錄 1.25 人還低，加上台灣女性的勞動力和家庭政策上均比不上日本，可見國內針對少子化的危機感比起日本差太多了，值得國人深思。

## 二、瑞典少子化情形

以下僅就瑞典出生人口趨勢、少子化與他國比較二項，分別敘述如下（李光廷，2005）；

### （一）出生人口趨勢

瑞典的生育率受經濟景氣影響變動頗大，其總生育率由 1978 年的 1.6 人提升到 1990 年 2.14 人，除明確的「育兒社會化」政策方針理由外，該時期經濟景況絕佳亦有相乘效果。2000 年時瑞典臨時雇用勞動者大幅增加，佔總勞動人口 14%，其中大部分爲出生於北歐國家以外的年輕藍領階級家庭，從事於旅館、餐飲、商店等服務員或照顧病患、老人等低薪資工作，此對大環境經濟景氣振興及促進生育率有極大助益。

但由於高負擔福利的育兒社會化制度穩定形成，使 1990—2000 年間瑞典因經濟景氣不佳、失業率高、生產熱潮已過等因素而導致生育率一直下降，如今景氣復甦，其生育率已有緩緩回升趨勢。

### （二）少子化情形與他國比較

瑞典少子化情況不若日本及我國嚴重，其歸納原因有幾項：

#### 1. 女性勞動力最高

瑞典 25—44 歲間的女性勞動力在全世界數一數二，但卻不影響其總生育率，此特殊情形和日本、台灣大不相同。據「海外勞動情報」統計，40%的瑞典女性以縮短工時型態進出勞動市場，惟瑞典縮短工時的勞動型態其身分

待遇和全工時的正規職員條件相同，幾乎所有就業女性都利用育兒休假制度而保有復職權。

此外，瑞典勞動市場男女薪資差距不大，男女平均薪資比為 100：88.4；相對於日本，女性平均薪資大約是男性的 65.3%，而女性較多的照護工作更以低於平均工資的待遇參與勞動。以日、瑞二國勞動環境相較：(1) 瑞典女性就業率高、(2) 瑞典男女間薪資差距小、(3) 瑞典女性大多受雇於地方村政府公務員、(4) 瑞典部份工時者享受正規雇用保障等待遇，日本（台灣亦然）女性的勞動條件可謂望塵莫及。

## 2.家長照護子女壓力較低

瑞典的社會投資完善，由小學至大學全都是公費。高中畢業後，滿 18 歲的子女被視為可以決定自己前途的自主人格，繼續求學或就業由自己決定，並可離開父母而獨立生活；而為人父母者，則可開始計畫自己下半段的人生。家庭經濟中父母不必為子女的教育費張羅，僅需負大學求學期間的生活費，此生活費亦可以「教育分期付款」方式向政府借貸。瑞典的大學生一半以上是社會人轉入大學就讀者，由高中畢業後直接進入大學的應屆學生僅佔所有大學生的 30%。

## 3.政府承認男女同居關係具法律效力

瑞典承認男女同居（事實婚）關係階法律效力，不嚴格要求所謂婚姻生活一定得透過結婚程序而取得夫婦名份，同居關係之權益保障，幾乎與法律婚無異。而且於 1970 年修訂家族法，婚外子與婚生子獲得同等繼承權，並可選擇從父姓。1976 年修訂親子法，法律上消除「非嫡生子」差別歧視用語，婚外子的法律、社會地位均受到保障，不管父母有無婚姻關係，孩子的法律及社會地位不受影響。瑞典 95%的婚外子由同居伴侶所生，單親母親僅佔 5%。

若以結婚率與生育率關係來看，瑞典於 1965 年、日本於 1970 年以後結婚率開始下降，但瑞典 1970 年後的生育率仍維持一定水準，而日本卻一路下滑，原因在於瑞典結婚下降的差幅由事實婚填補，事實婚伴侶照樣生育，因此

生育率內法涵當中「婚外子」比率明顯增加，相較於其他先進國家，瑞典婚外子比率處於高比率位階。

瑞典的結婚率下降並不表示全國可能生育的人數減少；而初婚提高亦表示有婚姻事實的同居者不肯結婚，只能推測是「同居中的伴侶同居期間延長」，或「同居關係的事實婚比率提高」現象；而日本的結婚率降低則是名副其實的結婚配偶減少。前者不結婚同居亦可能生育，則後者不結婚生育的可能性幾乎很少。

#### 4. 家庭政策計畫

##### (1) 兒童津貼支給

瑞典 2005 年政府為提高兒童津貼額度，第一胎小孩每月平均支給 1,050 SEK（每月提高 100 SEK），第二胎 2,200 SEK、第三胎 3,600 SEK。支給對象一直到年滿 18 歲為止（2003 年 1 SEK = 14.9 日圓、2004 年匯率 1 SEK 約 15.03 日圓）。

##### (2) 育兒休假津貼支給

瑞典休假期間支給育兒休假津貼相當於休假前全薪的 80% 達 390 日（相當於 1 年平工作時數），其餘 90 日每日津貼 60 SEK 瑞典有 7 成母親申請育兒休假長達 1 年以上；小孩出生後半年內申請育兒休假的父親亦達平數以上。

且該國政府預定自 2006 年 7 月 1 日起將育兒休假津貼水準再提高，上限由 2 萬 5000 SEK 提高至 3 萬 3000 SEK，屆時將有 90% 以上父母適用此給付範圍。此外，即使就業年數不長，受雇者亦不必擔心因申請育兒休假而被解雇，雇保障有效期達 17 或 18 個月；不問薪資水準如何，每月最低津貼保障額 180 SEK、最高將由 605 SEK 提高至 880 SEK。幼兒滿 8 歲以前，育兒休假日數可以分散運用。同時，扶養 8 歲以下兒童的父母可以減薪方式縮短每日勞動工時，不少女性利用此條例下午 3 點左右回家照顧小孩。家庭政策中並且包括兒童津貼，根據 2005 年預算，第 1 個小孩每月平均 1050 SEK、第 2 個小孩每月平均 2200 SEK、第 3 個小孩 3600 SEK，受給對象直到滿 18 歲為止。

### (三) 小結

瑞典少子化情況不像日本以及台灣嚴重的主因，首推該國財政健全、經濟狀況良好、人民低失業率及完善的家庭政策等利多因素。其次，瑞典法律同意男女同居關係的事實婚與結為夫婦的法律婚，同樣受到保障，且都是社會制度化的一環，不結婚的家庭型態照樣可以大方生小孩，婚外子與婚生子受到同樣的保障及對待。不像日本以及台灣男女結婚後才算合法家庭，合法家庭才能生小孩，此社會價值觀的執著顯然是反映於生育率的關鍵原因。

惟必竟國情不同，台灣是否得採納瑞典男女同居關係的事實婚同具法律保障效力，藉以舒緩國內少子化嚴重情形，實應透過審慎評估再加以研議為當。

### 三、我國少子化情形

以下就我國出生人口減少、出生率下降、少子化的因素、少子化帶來的影響以及導入少子化對策等項，逐一敘述如下：

#### (一) 出生人口減少

台灣地區近十年來，出生人口數下降的趨勢從 1991 年的 32 萬 1 千人至 2001 年的 26 萬人，以 2001 年與 2002 年相較之下更減少 88,423 名兒童，顯示出人口轉型趨勢由成長期進入穩定期發展至今日的衰退期，各項人口成長數據均呈現下滑的趨勢，凸顯我國人口結構趨向少子化的社會現象。由於經濟壓力與社會價值觀的轉變，女性生育期受到晚婚之趨勢而相對減短，預期未來婦女生育率將呈現下降的型態。台灣未來將面臨人口零成長而後轉為負成長（莫藜藜、賴珮玲，2004；張鈿富，2004）。

據內政部估計 2006 年台灣地區新生兒人數僅約 20 萬 6 千人，比去年再減少約 1 萬人。1982 年台灣地區新生兒達 41 萬 4 千人，20 餘年間新生兒數目減半。照此趨勢，如新生兒每年續減少 1 萬人，最快 2011 年，我國死亡數會超過出生數，人口呈現負成長，比政府預估提早 15 年。日本原是全球人口老化程度最嚴重的國家，但也是 95 年才首次呈現負成長，因此我國少子化現象，可說是「後發先至」，一舉超越歐、美、日等先進國家，我們不得不慎。

由於早期台灣經濟發展程度較低，因此政府提倡人口穩定下降，以提高家庭生活品質，至今演變成低出生的人口老化問題，卻也是始料未及，台灣人口轉型速度完成至今只花了 70 年光陰，反觀歐美等先進國家卻花費 200 年的時間才完成。台灣出生數量持續下降的主因是「家庭計畫」造成人們越來越不想生育的觀念，不是很恰當，家庭計畫真正影響是在於 35 歲以上婦女，降低高齡產婦生育風險，而使生育步調往前（金泰康、王德睦，1995）。

## （二）出生率大幅下降

台灣地區出生率開始下降是從戰後死亡率先行下降，至 1983 年降至替換水準，主因是因為人口週期內在因素影響，年輕婦女生育率下降是因為節育、遲婚、第一胎出生延遲所致，而高齡婦女生育率降低是因為家庭計畫政策所致（陳寬政，1985）。根據內政部統計數據顯示，台灣地區在 5、60 年前每位婦女生育高達 6 個子女，到了 2005 年總生育率已降至 1.1 個，從婦女生育率下滑趨勢，顯示出「少子化」時代已經來臨，而且愈來愈多夫妻不願生育孩子、甚至最多只願生 1 個，獨生子女的比率也不斷往上升。Sharryl Hawke & David Knox (1978) 認為由於家中只有 1 個小孩，父母親將所有的精力和財力都用在這唯一的孩子身上，對他有許多的期望，也因此在此無形中有很多壓力都會加諸在這個孩子身上。

94 年台灣地區總生育率已下降到全球倒數第二，僅次於香港、澳門，甚至比南韓、日本、中國等鄰近國家還低，這樣的比例比開發中國家的平均數 1.6 還要低。雖然出生率下降是許多歐美國家的共同現象，但台灣地區在轉變以工業為主的都市化結構之後，也正顯示台灣社會已邁向少子化的趨勢，若再不能提出有效方案，未來將可能面臨比歐、美或日本少子化更嚴重的社會問題。

## （三）國小學童減少的衝擊

近年來，國小入學新生逐年降低，教育部統計處根據內政部戶政司歷年出生人口數，推估台灣地區 92 至 98 學年度國民小學一年級新生入學人數，92 學年度約 322,000 人，93 學年度小一新生約為 284,000 餘人，創 50 年來新低紀錄；

到 98 學年度，將可能只剩下 234,000 餘人（韓國棟，2004）。從 92 至 98 學年度總計國小將有 87,000 餘學童數的減少。如果以 2003 年出生人口估計，只有 22 萬多人的狀況來看，未來學齡人口減少幅度將比預期的還大。此一現象對目前的教育規劃，如小班小校、班級師資的員額配置以及生師比的標準等，將有相當大的衝擊。經彙整 92 年至 102 學年度全國國小學生人數統計表 2-4，如下：

表 2-4 92 至 98 學年度全國國小學生人數統計表

學 年 度	國 民 小 學						
	學生數計	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級
92	1,918,250	322,000	319,978	319,089	319,143	321,476	316,964
93	1,883,148	284,550	320,826	319,402	318,574	318,636	321,126
94	1,835,440	276,018	283,896	320,284	318,886	318,067	318,289
95	1,811,246	296,611	275,383	283,385	319,767	318,380	317,721
96	1,762,551	271,516	295,928	274,887	282,927	319,259	318,033
97	1,689,858	247,738	270,892	295,396	274,443	282,478	318,912
98	1,603,144	234,476	247,168	270,405	294,919	274,007	282,170

資料來源：整理自教育部（2003，台北：1）。

#### （四）少子化的因素與影響

我國近十年來的總生育率似乎逐年下降，形成少子化的現象。依據內政部統計，我國總人口自然增加率在 89 年度為 8.1%，91 年度降為 5.3%，92 年度更降至 4.3%。至於出生人數則由 91 年度的 24 萬，降至 92 年度的 22 萬 7 千人，少子化已形成為社會趨勢，值得我們加以瞭解其形成原因，以及少子化將帶來的影響（李光廷，2005；莫藜藜、賴珮玲，2004；鍾俊文，2004）：

##### 1. 少子化的因素

##### （1）經濟負擔壓力增加的影響

台灣社會隨著失業率高升、競爭力強、薪資萎縮等因素，大家對社會

及生活充滿著不確定感，覺得生活愈來愈辛苦，組成家庭及養兒育女形成一種經濟及心理的壓力及負擔。

由於挺進全球化趨勢，台灣社會人際競爭越來越強，現代父母多數傾向精英式的教育，希望給自己的子女最好的培養，而這也讓養兒教育率費用節節攀升，多數家庭會在經濟考量下，趨向選擇生育一或二個或乾脆不生來減輕經濟上的負擔。這也就是生與養很容易，但「教育」卻不容易，如此，每個家庭的子女數一旦逐漸減少，少子化便是必然現象（人間福報電子報，2004）。

#### (2) 受到家庭計畫及人口政策的影響

台灣的社會觀念由「多子多孫多福氣」轉為「兩個孩子恰恰好」的想法，家庭計畫教育所扮演的角色不可忽視，而在計畫中普遍提供有效而廉價的避孕方法，迅速提高全民的避孕實行率，讓民眾能隨心控制其生育，以實現其逐漸下降的理想子女數，使台灣於短短七十年間就完成人口結構的轉型。

#### (3) 婦女不婚與晚育效應的結果

台灣近年來有愈來愈多婦女晚婚或終生不婚，當然也造成婦女生育率低於替代水準的主要原因，且晚婚又常肇因於受教育年限延長的影響，也由於結婚年齡延後與結婚率下降，影響社會人口結構變化，造成少子化的惡性循環。

加上因為台灣女性對於自主權越加重視，獨身貴族意識抬頭，這樣的男女觀念落差讓婚姻市場出現失衡狀態，現代女性不再固守傳統家庭觀念，也因此經濟的獨立，多數選擇自己想要的生活，也形成國內單身及不婚女性比例逐漸提高的主因。

#### (4) 社會價值觀念改變

過去農業時代，由於欠缺投資與儲蓄工具，因此把養小孩視為投資與儲蓄，但現在父母很難再指望『養兒防老』，反而許多人認為子女是重大負擔，觀念一百八十度改變，成為『養老防兒』。同時，有許多人對世界未來發展持悲觀看法，認為下一代的生活會比這一代差。有人甚至指三十年之後，三

個年輕人要養一個老人，與目前的八比一相較，未來的年輕人負擔將會更重。

#### (5) 科技文明發達影響

拜網路及電腦普及所賜，現今許多年輕人整天上網，不但耗去很多時間，而且網路不正常的兩性關係（從色情圖片、網路交友到網路一夜情）日益普遍，許多人因此遲婚、不婚或不生育。並且拜女性主義的興起，強調生育自主，以及墮胎合法化、墮胎藥物之普及化、E 世代嬌生慣養、不願意負擔養兒育女的辛苦責任，視生育為畏途等都是原因。

### 2. 少子化帶來的影響

美國知名作家布坎南所著「西方之死」曾經提到，少子化會使西方文明崩潰，說明了少子化可能撼動的效應（工商時報，2003），也因為少子化現象造成人口結構失衡以及總人口數日益減少，如果任由該趨勢繼續發展，可能導致未來社會的勞動力不足，以及扶養負擔過重等家庭、社會與經濟問題，使得下一代青年及中年人必須一人扶養數人，造成使個人及家庭經濟負擔增大或儲蓄減少的問題。不但如此，首先在國小教育方面即帶來極大的影響，徐明珠（2006）認為因少子化生源不足問題，將產生以下情況：

#### (1) 學校減班，造成空間閒置

面對少子化的來臨，國中小必然要跟著減班，但近年中央補助地方降低班級學生人數計畫、興建教室，未來將造成學校校舍空間閒置。

#### (2) 師資人力過剩

在學校減班下，據估計，教師人數將減少 16,000 多人。105 年，國小教師編制將減三分之一、減少 33,579 人，不少教師將面臨失業。同時準教師求職無門情況將更為惡化。自 86 年迄今，流浪教師累計高達 5 萬 758 人，問題更形嚴重。若師資培育及教育政策不能順應調整，不僅影響教師流動和新陳代謝，更將造成師資培育資源的浪費。

近年來，美國、加拿大、英國、澳洲等國家均面臨師資短缺問題。而我國則因師資多元化開放而產生師資過剩現象，台灣地區師資需求與政策因素關係較密（陳彥文，2003；Santiago, 2001）。因此，師資供需機制必須有效建立。

宜兼顧總體與結構性師資供需，以免造成師資短缺或過剩，將影響教育品質或增加社會成本（范熾文、林清達，2004）。

### （3）學校招生不足

在生源不足下，幼稚園、國小可能會經營困難，偏遠離島地區還有可能發生廢校或併校情形。由於國小減班情況一年比一年嚴重，問題已隱然浮現，各校間更是時有耳聞悄悄展開一場「搶學生」的生存大作戰。

### （4）學校與社區關係面臨解構

學校是社區的「文化中心」，社區是學校的「資源教室」，學校如被撤併，社區將因此失去學校，而缺乏可以凝聚住民的場所，無法做知識的交流與傳遞；學校亦將因為無社區的依附，無法推動資源整合和終身學習的概念。兩者的關係面臨解構，將衝擊社區整合和文化傳承的使命。

### （5）學校經營品質受到影響

在少子化時代，大型學校會轉為中型學校，中型學校則轉為小型學校，由於縣市中小學教育經費大部份來自地方政府及教育部補助款，而經費補助一般以學生人數作為補助款金額多寡，相對學校可用資源逐年降低，學校也因班級數減班而減少人員編制，勢必增加教師額外工作負擔，當教師面臨教學還須兼任行政工作，壓力及倦怠自然增加，教學品質勢必受到影響（潘道仁，2004）。

## （五）導入少子化對策

針對國內少子化嚴重的情形，政府及民間各界紛紛提出不同的歸因及解決方案，從「第三胎生育獎勵」、「嚴格限制墮胎」，以及課徵「單身稅」來鼓勵生育（劉金山，2003）。惟政府也理應儘速研擬因應少子化效應之人口政策白皮書，提出台灣未來10年至15年明確的人口政策，再配套處理以有效延緩與降低少子化惡化的現象。

國民健康局調查指出，國人不願生小孩的主因分別是小孩教育、養育問題與經濟負擔。比較其他先進國家，過去法國生育率偏低，但是在政府大量投資托育環境之後，法國總生育率回升到1.8人，比台灣還高，顯見政府提出具體政策，分擔照顧孩子的責任，可以提高父母生育的意願（國語日報，2006）。依研究者自行歸納整理政府應提出之可行措施，如下：

### 1.加強衛生保健宣導以提高生育率

宣導正確人口教育，鼓勵適齡結婚以提高生育率，協助不孕夫婦順利懷孕，並加強優生保健諮詢以降低死亡率。

### 2.改善國內就業環境

政府應力拼不使財政惡化的情況下加速經濟的提昇，並持續改善就業環境以降低失業率，如此民眾方能安心生養下一代。另外，也要保障婦女懷孕工作權，及不排斥或阻其升遷機會，如此都是間接促成提高生育率的有效方式。

### 3.提供各項育兒補助及稅捐優惠減免

鼓勵生育之措施，可以給予家長一些誘因，諸如：生育及育嬰津貼、小孩生活補助、教育補助、便宜的托育設施、提高免稅額或減稅優惠、及提供協助婦女照顧幼兒、建立兒童托教體系等各項協助，如此足以減輕家庭育幼費用負擔，才有可能提高生育率。

台北市政府已於 2006 年 6 月 27 日經市政會議通過辦理鼓勵生育的幾項措施，相信亦有助於紓緩生育率持續的下降，如下：(1) 95 學年度起發放 6 至 12 歲第 3 胎(含)以上市民就讀台北市公立小學期間，每學期補助 500 元。(2) 低收入戶，不分胎次提供生育補助，並發放育兒補助予弱勢家庭六歲以下之兒童。(3) 低收入戶與危機家庭兒童托育補助與提供優先就讀機會等措施。(4) 設籍台北市 2 年以上且符合資格之 6 歲以下兒童，提供兒童健檢、急診掛號費 80 元及部分負擔（全額）之補助。

### 4.未婚懷孕應優予補助

目前政府已規劃針對未婚懷孕少女之補助，包括：(1) 養育福利措施減輕懷孕少女負擔。(2) 處遇服務有：設置諮詢專線，提供情緒支持、醫療、法律、經濟補助等諮詢，且專人服務費用均由政府負擔。(3) 產前、產後安置照護措施。(4) 產後提供就業輔導、協助申請經濟補助、托育服務等。

### 5.提供所有勞工全面適用育嬰假

目前國內就業人口仍以勞工占多數，原兩性工作平等法僅限 30 人以上

公司員工可請育嬰假，而且也無育嬰留職停薪之津貼，當然也造成年輕婦女不敢輕易生育的主因之一，政府有鑑於此，已朝向修法方向思考。依蘋果日報（2006）報導為提昇生育率，勞委會委員會已審議通過「兩性工作平等法」修正案，讓只限 30 人以上公司員工可請的育嬰假，擴及到 30 人以下單位也適用，使全國所有勞工全面適用育嬰假。未來工作滿一年、家有三歲以下小孩的勞工，最高可請兩年育嬰假，請假期間每月可領一萬多元津貼、最多領半年，將有五百四十一萬名勞工受惠。相信未來在該修正案經行政院、立法院通過後，對國內生育率會有實質上的提升。

#### （六）小結

日本有感於少子化嚴重性，2003 年公布「少子化社會對策基本法」，2004 年又公布「少子化社會白皮書」分別針對少子化現況及對策，提出明確方向，期望透過家庭、學校、社會和政府的共同努力，建構良好生育環境，以提高生育率。薛曉華（2005）認為反觀我國與日本同樣面對生育數減少之趨勢，但卻並未有類似日本的「少子化社會對策」整合性之對策計畫，只見到若干零星的鼓勵生育政策宣示，卻無全盤的政策思考，更不用說有決定性政策方針與原則之基本法的制定及配套之相關法令政策。

值此少子化嚴重時期，我們也期盼政府相關單位能夠拋開本位觀念，成立跨部會因應小組，並提出整合性、全面性的兒童教保重大政策方案，諸如：鼓勵負責任的生育、托兒政策、維繫育齡婦女職場工作權、創造有利托育環境、教育資源重新分配等政策，並以日本近年來的努力為借鏡具體落實執行，相信才能達到立竿見影之成效，否則，以目前行政院仍停留在研議階段的「人口政策綱領及人口政策白皮書」，迄今尚遲遲未公布，猶如只聞樓梯響的階段，怎不令國人擔憂。

## 貳、班級學生人數暨教師編制

### 一、國小班級學生人數之探討

### (一) 行政院宣示降低國小班級學生數

行政院於 1994 年 9 月成立行政院教育改革審議委員會，負責教育改革及教育發展之研究和審議，而後於 1996 年 12 月 2 日提出「教育改革總諮議報告書」，並於綜合建議擷彙：教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提昇教育品質、建立終身學習社會五大方向。其中，帶好每位學生的改革方向也提出具體建議有：縮小學校規和班級規模：小班教學是政府與民間教育改革的共識，應積極努力於 95 學年度前達成每班 30 人以下的目標，實施可由國小一、二級做起（教育改革審議委員會，1996）。

其次，行政院也曾於 1998 年 5 月核定「教育改革行動方案」，12 項行動方案之一「健全國民教育」執行事項之二，即為「降低國小學班級學生人數，並提昇小班教學效果」。執行內容於 96 學年度國中小班級學生人數降至每班 35 人並增聘教師，相信小班教學的效果明顯可以預期，如果教師也能夠善用合作學習，將能有效提昇教學的效率（高強華，2003）。

### (二) 我國各國小班級學生人數編制沿革

1.教育部於 1981 年 1 月 28 日發布「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，其中第二條：「國民小學每班學生人數以四十人為原則。……國民小學每班人數最多不得超過五十二人。山地、偏遠、離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低。因財政困難未達前標準之地區，得由省（市）政府戰地政務機構另訂標準函經教育部核准後實施。」

2.教育部於 1996 年 1 月 10 日將上開編制標準第二條修正為：「國民小學每班學生人數以四十人為原則。……其每班學生人數最多不得超過四十五人。山地、偏遠、離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為準。因財政困難未能達前標準之地區，得由省（市）政府另訂分期逐年降低班級人數標準，函經教育部核准後實施。特殊教育學校（班）級編制標準，依特殊教育設施置標準辦理」。

3.教育部於 1999 年 12 月 10 日將原「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」修正為「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，其第二條文字酌予修正為：「國民小學每班學生人數以四十人為原則。其每班學生人數最多不得超過四十五人。山地、偏遠、離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為準。因財政困難未能達前標準之地區，得由直轄市、縣（市）政府另訂分期逐年降低班級人數標準，函經教育部核准後實施。特殊教育學校（班）級編制標準，依特殊教育設施置標準辦理」。本次第二條條文修正部份，僅文字酌予修正而已，並未針對學生班級人數再作調整修正。

4.茲為配合降低國民中小學班級學生人數之政策，並順應小班小校教育發展與學齡人口減少社會趨勢，教育部於 2005 年 6 月 23 日發布將原「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」修正為「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制準則」，其第二條規定修正為：「國民小學每班學生人數以三十五人為原則。……但特殊教育學校（班）級編制標準，依特殊教育設施置標準辦理。山地、偏遠及離島等地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為原則。」

因教育部修正上開員額編制準則仍維持國小每班三十五人為原則，全教會認為前教育部長林清江任內曾依據各界反映意見，依照當時人口趨勢及教學現場，規劃10年教育改革方案，行政院於1998年即核定要逐年降低班級人數，到2005年國小應降到三十五人以下，結果教育部跳票，這種作法很不負責任（聯合報，2005）。

5.為因應連年出生人口大幅減少，教育部正式推出為期五年的「精緻國民教育發展方案」，該項方案業於 2006 年 8 月 1 日獲行政院同意在案，即從九十六學年度起，國小一年級新生編班人數將從現在的每班卅五人降為卅二人，之後逐年降低，九十七學年度降為三十一人，九十八學年度降為卅人，九十九起全面降為每班廿九人，另小型學校未達九班且學生數在五十

一人以上者，加置教師員額編制一人，預期針對小一新生相對享受的教育品質，將變得更好（教育部，2006b）。

綜合上述，個人針對教育部歷年來所頒布之各國小班級學生人數，彙整製表 2-5 如下：

表 2-5 我國各國小班級學生人數編制沿革一覽表

項次	教育部頒布 實施日期	法令全銜	班級學生 人數規定	備註
一	1981 年 1 月 28 日	國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準	每班 40 至 52 人	
二	1996 年 1 月 10 日	國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準	每班 40 至 45 人	
三	1999 年 12 月 10 日	國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準	每班 40 至 45 人	學生數未作調整
四	2005 年 6 月 23 日	國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則	每班以 35 人 為 原 則，未訂 上限	
五	2006 年 8 月 2 日	精緻國民教育發展 方案	96 學年度 小一每班 降為 32 人	97 學年度降為 31 人，98 學 年度降為 30 人，99 學年度 再降至 29 人。且未達九班 學生數在 51 人以上者，加 置教師員額編制 1 人。

資料來源：由研究者自行整理

### （三）小結

歷年來各縣市政府或教師團體一再建請教育部應逐年降低班級學生人數，惟受制於政府財政拮据，一直無法落實執行，目前因面臨少子化減班現象與壓力，教育部已更積極研議可行降低班級學生人數，並已獲行政院 2006 年 8 月 1 日同意，行政院主計室也已於 96 年度中央政概算中以國小新生人數調降至 32 人編班，另未達 9 班且學生人數超過 51 人之學校再加置 1 名員額之標準，設算補助地方政府相關人事費用。

由於小一新生調降後，預期學生將相對享受到更好的教學品質，教師也有更多時間進行個別化教學。但國語日報（2006）報導全國家長團體聯盟卻持保留的態度，該聯盟認為，學生人數減少，教師批改作業本量自然減少，關照學生的時間會增加，但是人數減少能否相對改善教學，還是被家長質疑。關鍵在於教師的專業能力，依目前相關法律層面，沒有提供任何教學專業評鑑機制，可以檢測教師的教學能力，因此，連不適任或是教學不力的教師，也不清楚哪些地方有疏失。

綜上可知，國小全面降低班級學生人數之政策，尚需要輔以教師多元的教學技巧，激發高度的內在興趣（E.G.Cohen,1994）尤其教師的語言表達技巧及溝通能力，亦攸關教師教學效能之提升甚鉅。所以教育品質的提昇，非僅透過今日降低班級學生人數，明年就可立竿見影看到明顯改變，而應輔以其他各種方案，實際上目前已有許多學校為因應少子化影響，開始積極建立學校品牌特色、申請 ISO 認證、參與教師教學評鑑或爭取擴大學區等，藉以增加招生之來源。

## 二、 國小教師編制之探討

### （一）我國各國小教師編制沿革

1.教育部於 1981 年 1 月 28 日發布「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，其中第三條：「國民小學教師：每班置教師一·五人為原則。辦理實驗之學校得視需要增置教師。其設置標準，視實驗性質訂定之」。

2.教育部於 1996 年 1 月 10 日將上開編制標準第三條修正為：「國民小學教師：

每班置教師一·五人為原則，全校未達九班者，得增置教師一人。但財政困難之地區，得由直轄市、縣(市)政府另訂實施年度。辦理實驗之學校得視需要增置教師；其增置標準，視實驗性質訂定之。」。

3.教育部於 1999 年 12 月 10 日將原「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」修正為「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，惟該標準第三條規定仍為：「國民小學教師每班置教師一·五人為原則，全校未達九班者，得增置教師一人。」條文未作修正。

4.教育部於 2005 年 6 月 23 日將「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，其第三條規定為：「國民小學教師額編制如下：每班置教師一·五人為原則，全校未達九班，得增置教師一人。但學校得視需要，在不超過全校教師員額編制數百分之五範圍內，將專任員額改聘兼任教師或教學支援工作人員。辦理實驗之學校，在上開原則所計算之教師員額範圍內，得視需要增置教師；其增置基準視實驗性質定之。」，本次該教師編制修正重點，係授權學校得視需要，在不超過全校教師員額編制數百分之五範圍內，將專任員額改聘兼任教師或教學支援工作人員，除讓學校因應少子化減班因素，可控管教師缺額以因應超額教師外，更可將專任員額編制改聘鐘點教師或教學支援人員，使學校能夠充份運用現有人力資源並活化教學。

## (二) 我國各國小教師人數快速遞減

依教育部統計全國各縣市未來 5 年減班狀況：96 學年度減少 1,329 班、97 學年度減少 2,055 班、98 學年度減少 2,339 班、99 學年度減少 1,989 班、100 學年度減少 2,258 班，總計未來 5 年預估將減少 9,970 班。

若依目前每班 1.5 位教師編制計算，則未來減少之教師將為數可觀，以 94 學年度國小教師編制人數為例，教師數為 100,431 人、100 學年度減至 80,257 人，至 112 學年度教師僅剩下 58,021 人，減少約 1/2 情形相當嚴重，以下僅就

我國 94 至 112 學年度國小教師人數及預估減班後教師人數之變化趨勢製表，如表 2-6。

表 2-6 我國 94 至 112 學年度國小教師人數變化趨勢一覽表

學年	國小教師 編制人教	較 94 年累計增減	
		數量	百分比%
94	100,431	0	0.00
95	99,124	-1,307	-1.30
96	96,474	-3,957	-3.94
97	92,607	-7,824	-7.79
98	88,103	-12,328	-12.28
99	83,872	-16,559	-16.49
100	80,257	-20,174	-20.09
101	75,521	-24,910	-24.80
102	71,952	-28,479	-28.36
103	69,495	-30,936	-30.80
104	67,732	-32,699	-32.56
105	66,853	-33,578	-33.43
106	65,753	-34,678	-34.53
107	65,247	-35,184	-35.03
108	64,221	-36,210	-36.05
109	62,711	-37,720	-37.56
110	61,111	-39,320	-39.15
111	59,535	-40,896	-40.72
112	58,021	-42,410	-42.23

資料來源：整理自教育部（2005，台北：6）。

### (三) 小結

我國國小教師編制數為 1.5，一向低於國中 2.0 之編制，再加上國中每 9 班得增置教師 1 人，也是國小編制所沒有的，可以想見國中教師編制及教師人力調配均優於國小甚多。

全國各縣市政府也一再建請教育部應研議提高國小教師編制數與國中相同，若真無法達成也應逐年予以提高，惟受限於中央政府及地方財政均不佳情形下，要逐年提高教師編制，在現實考量因素下仍有一段漫長的路要走。

## 參、國小教師聘任制度

國小準教師在經各校教評會甄選審查通過，並初聘為正式合格教師前，尚有二個重要階段：包括該準教師之資格檢定、教師證書之取得等，應先予以述明，再來探討整個國小教師甄選聘用制度。

### 一、國小教師資格檢定與教師證書之取得

師資培育法於 2002 年 7 月 24 日修正，有關於國小教師之教育實習、資格檢定、取得教師合格證書等階段、程序，均應適用修正後之新法，惟因修正前後法條差異頗大，且目前尚有部份準教師們得適用舊法情形，簡言之，依師資培育法第 20 條規定：於該法修正施行前已修畢師資培育課程者，或修習而尚未修畢師資培育課程者，其教師資格之取得，得由準教師自行選擇對本身有利的新法或舊法二者擇一適用，茲區分為「新制」與「舊制」二種，詳述如下：

#### (一) 舊制

教師法第 4 條規定：「教師資格之取得分檢定及審定二種，高級中等以下學校之教師採檢定制；專科以上學校之教師採審定制。」，另該法第 5 條規定：「高級中等以下學校教師資格之檢定分初檢及複檢二階段行之。初檢合格者發給實習教師證書；複檢合格者發給教師證書。」，以上規定與師資培育法於 92 年 8 月修正後，其整個實習制度、教師證書取得方式與程序已大不相同。

#### 1. 初檢合格取得實習教師證

依據教師法第 6 條規定：初檢採檢覈方式。具有下列資格之一者，應向主管

教育行政機關繳交學歷證件申請辦理高級中等以下學校實習教師之資格：

- (1) 師範校院大學部畢業者。
- (2) 大學校院教育院、系、所畢業且修畢規定教育學分者。
- (3) 大學校院畢業修滿教育學程者。
- (4) 大學校院或經教育部認可之國外大學校院畢業，修滿教育部規定之教育學分者。

所以實際作法上，一位國小準教師在修畢師資職前教育課程後，即得由畢業生其所屬之師資培育機構繕造名冊，向該師資培育機構所在地之直轄市或縣（市）政府教育局申請初檢。經審查合格者由該直轄市或縣（市）政府教育局代為核發實習教師證書。Holm & Horn（2003）認為師資培育不僅要遴選優秀人選，也要在不同情境透過課程與實習的經驗，對不同學習者提供創造性意義的聯結，以提昇其專業知識；可見要取得實習證書必須經過相當嚴謹的培育程序。

## 2. 複檢合格取得正式教師證書

一般之準教師均應經過初檢合格取得實習教師證後，方得參與實習階段並經複檢程序，才能取得正式合格教師證書，惟取得實習教師證書之準教師，若曾經有代理教師資歷者，則得申請代課折抵實習之不同規定，故二者複檢程序作法上有所不同。

### (1) 參與一年實習合格取得教師證書

依據教師法第7條規定：「複檢工作之實施，得授權地方主管教育行政機關成立縣市教師檢定委員會辦理。具有下列各款資格者，得申請高級中等以下學校教師資格之複檢：①、取得實習教師證書者。②、教育實習一年成績及格者。教師合格證書由教育部統一頒發。」，亦即國小準教師取得實習教師證書後，並於學校教育實習一年成績及格者，由教育部統一頒發教師合格證書。

### (2) 代課折抵實習成績優良取得教師證書

準教師以代課折抵實習取得教師證書，又有二種不同之態樣，說明如下：

①依高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第32條規定：「下列人員於初檢合格取得實習教師證書後，得以其最近十年內連續任教二學年以上，或最近十年內每年連續任教三個月以上累計滿二年，並與初檢合格同一教育階段別、類別、科別且成績優良或經評量達80分以上之任教年資，折抵教育實習一年：

- a.依有關法令規定進用之試用教師、合格偏遠或特殊地區教師證書尚在有效期間內者。
- b.本辦法 1998 年 6 月 20 日修正施行前，依有關法令規定進用，並取得合格技術及專業教師證書，其證書尚在有效期間內者。
- c.中小學兼任代課及代理教師聘任辦法 1997 年 6 月 6 日生效前，經直轄市政府教育局、縣（市）政府或學校公開甄選進用之代課或代理教師。
- d.本辦法 1998 年 6 月 20 日修正生效前，依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法進用之代理教師。
- e.2001 年 9 月 30 日前，已修畢師資前教育課程，且依中小學兼任代課及代理聘任辦法進用之代理教師。

合於前項規定之各款人員，其任教年資得合併計算。

第一項各款之人員，依下列程序辦理複檢合格後，按前條規定發給合格教師證書：

(a)現職人員：由服務學校報請學校所在地之直轄市政府教育局、縣（市）政府。

(b)非現職人員：由當事人自行報請戶籍所在地之直轄市政府教育局、縣（市）政府。」，亦即符合上開資格人員得備齊最近十年內連續任教二學年以上，或最近十年內每年連續任教三個月以上累計滿二年，並與初檢合格同一教育階段別、類別、科別且成績優良或經評量達80分以上之任教年資資料，送請戶籍所在地或服務學校所在地之直轄市政府或縣

(市)政府教育局辦理複檢同意以二年折抵教育實習一年，並送請教育部頒發教師合格證書。

②另依高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第 33 條規定：「下列人員於 2001 年 9 月 30 日前修畢師資職前教育課程，初檢合格取得實習教師證書後，得以其與初檢合格同一教育階段別、類別、科別，且連續任教二學年之年資，折抵教育實習一年；其服務成績優良經評量達八十分以上者，得以連續任教一學年之年資，折抵教育實習一年：

- a.依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法規定經學校聘任為代理教師者。
- b.依職業學校技術及專業教師甄審登記遴聘辦法進用並取得合格技術及專業教師證書，經學校依規定聘任為技術及專業教師者。

前項人員比照參加教育實習，得申請延期徵集入營，以一年為限。

第一項人員應比照本辦法實習教師之有關規定辦理輔導、評量及檢定。第一項人員有不可歸責於己之事由，報經教育部核准者，其合於規定之實習、代理年資得予併計。」，亦即符合上開資格人員得備齊與初檢合格同一教育階段別、類別、科別，且連續任教二學年之年資，折抵教育實習一年；其服務成績優良經評量達八十分以上者，得以連續任教一學年之年資，折抵教育實習一年，並送請教育部頒發教師合格證書。

實際作法上，依高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第 31 條規定：「實習教師之各項實習成績由師資培育機構彙總，並將實習成績及格者造具名冊，函報師資培育機所在地之直轄市政府教育局、縣(市)政府複檢合格後轉報教育部發給合格教師證書。前項合格教師證書之發給作業，必要時得由教育部委託直轄市政府教育局、縣(市)政府辦理」，即可取得教師合格證書。惟實際上教師證之核發教育部並未授權直轄市政府或縣(市)政府教育局辦理核發，而係由教育部委託教育部中部辦公室核發。

## (二) 新制

我國現行之師資培育，係由師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學為之。而且，師資培育之大學辦理師資職前教育課程，應按中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育學校（班）師資類科分別規劃，所以並非所有師資培育大學均得開設國小師資職前教育課程，如此方能兼顧到教師養成階段的質與量。再則，師資培育包括師資職前教育及教師資格檢定。也就是準教師們在參加教育部所舉辦的教師資格檢定前，其本學系四年所修習的師資職前教育課程（包括普通課程、專門課程、教育專業課程及半年教育實習課）均應修習及格，若成績優異者，得依大學法之規定提前畢業，但半年之教育實習課程不得減少。

另外，依師資培育法第9條規定：各師資培育大學亦得開設不同之師資培育班別，於學生修畢規定之師資職前教育課程，成績及格者，由師資培育之大學發給修畢師資職前教育證明書，其班別如下：

- 1.一般學士班：各大學師資培育相關學系之學生，其入學資格及修業年限，依大學法之規定。
- 2.碩、博士班：設有師資培育中心之大學，得甄選大學二年級以上及碩、博士班在校生修習師資職前教育課程。
- 3.學士後師資班：師資培育之大學，得視實際需要報請中央主管機關核定後，招收大學畢業生，修習師資職前教育課程至少一年，並另加教育實習課程半年。

由於師資培育不論是何種學制或班別，其理論模式各家說法不一。蔡進雄（2003）認為師資培育模式歸納為教育理論模式、社會理論模式及教學技術模式等三大方向，而且應三者多元並進，不可偏廢，只重視教育理論的教導，學生會感覺不切實際，只有社會化之潛移默化影響亦略顯不足，而若一味強調教學技能的訓練，則可能會淪為教書匠之譏，所以師資培育過程應兼顧認知、情意及技能三方面能力之養成，以期成為教育界之經師、人師、良師。

因為修習完成師資職前教育課程，並於取得師資培育大學發給之修畢師資職前教育證明書後，方得參加由教育部舉辦之高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定通過後，再由教育部委請中部辦公室發給教師證書。試以師資培育法修正前

後比較，整個教師資格檢定與教師證書之取得程序，差異頗大，其比較流程如圖 2-2 所示。

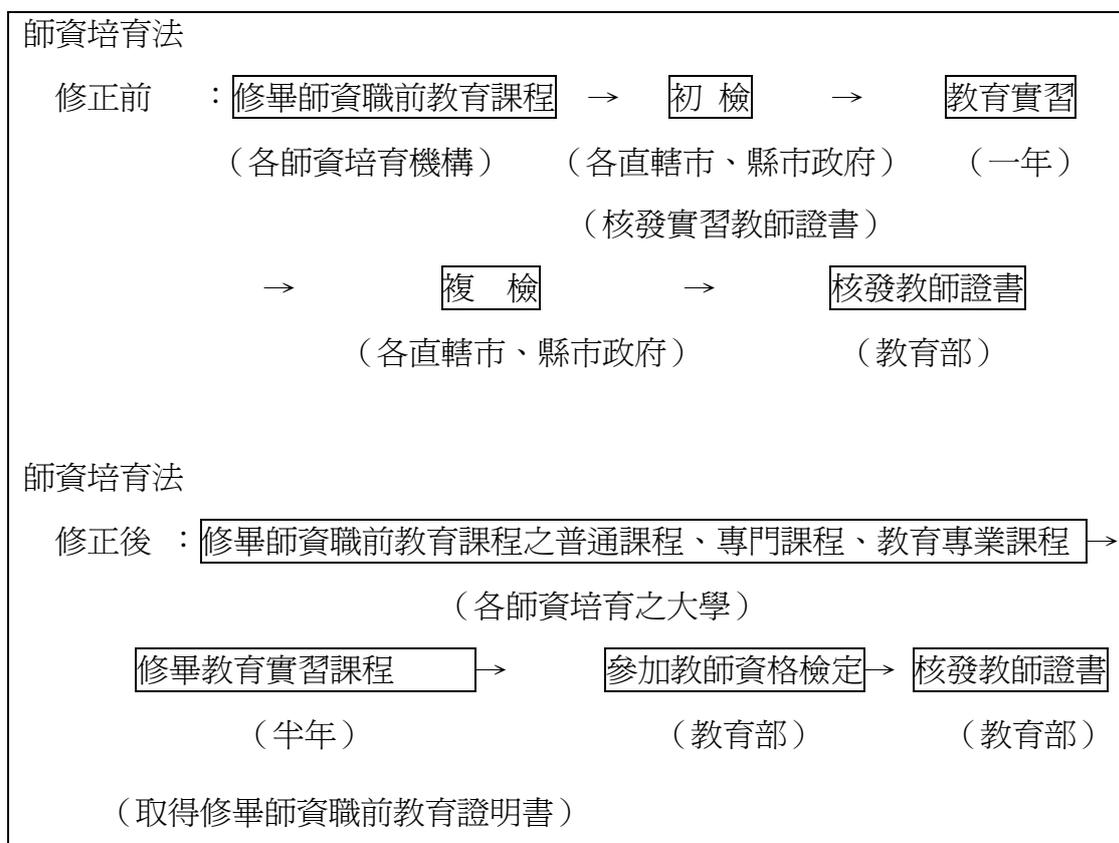


圖2-2 師資培育法修正前後比較流程圖

資料來源：教育部擬訂新舊「師資培育法」有關教育實習及教師資格取得方式之比較說明。上網檢索日：2006年9月1日

網址：<http://www.ncue.edu.tw/~practice/practice/news/06.distribute/940930/1-5.doc>。

從2-2圖師資培育法修正前後比較可以看出，不論是新制或舊制之師資培育過程均應經過教育實習階段，由於實習制度在師資培育過程中又肩負最為重要的功能，值得未來教育行政單位再修正時，審慎思考目前實習制度缺失，以尋求一勞永逸徹底解決的方案。游進年（2000）提出應加強師資培育機構與實習學校及有關人員的聯繫，建立綿密有效輔導與支持網絡，強化實習教師或初任教師的導入實習，以培養其優良的教育專業精神與知能，可為近程努力的目標；至於配合成立的教育研究院設置專責師資培育的研究與評鑑單位，以健全實習教育制度，提昇實施成效，可做為中長程的計畫；最後，若能推動教師評鑑與教師分級或分

類，真正建立長聘制度（tenure），當有助於實習教師制度的健全發展，提昇教師的專業能力與教學品質。

### （三）小結

教育為一國教育的基石，其不僅傳遞知識，更有化民成俗的責任。健全師資培養，實為國家教育成敗樞紐（秦夢群，1998）。是故不論是以新制或舊制資格取得教師合格證書，想要成為一位正式合格教師都必須經過學校教評會甄選審查通過始可成為編制內合格教師，惟因受到少子化的影響，國內尤其國小階段更為嚴重，已連帶影響師資培育制度。對於師資供需市場產生失衡，每年培育的師資卻僅極少數部份得以獲得正式教師一職。

以2006年國小教師甄選為例，全國有18個縣市停辦，其中，僅台北市、台北縣、高雄市、桃園縣、苗栗縣、金門縣、台中市等7個縣市開出242個缺額辦理甄選，總計報名31,530人、錄取率尚不足0.80%，競爭之激烈可見一般。所導致產生逾3萬名的流浪教師，這對於師資培育機構以及取得教師證，但卻無緣進入教學現場的準教師們而言，所投入人力、物力與時間，無疑是造成一種教育的浪費。

## 二、國小教師甄選聘用制度

1994年師資培育法公布實施後，我國師資培育制度產生重大的變革。除師範校院外，一般大學校院亦得開設教育系所或教育學程。同時，師資的培育由過去採取公費為主的計畫性培育制度，轉變為以自費為主，兼採公費及助學金等方式的培育制度，自此我國師資培育制度走向多元化。

加上在教師法公布之前，我國國民小學對於縣市主管教育行政機關派任(或分發)的教師並沒有多少選擇的餘地。對於國小教師之派任，乃主管教育行政機關基於特別權力關係所作之行政處分，學校本身能夠作主的成分極少，而且未必能充分的反映出學校或學生對教師的真正需求。在教師法公布之後，有關國小教師派任部分的問題已經不再存在，而聘任的決策權也下放給各校教師評審委員會，由校長就主管教育行政機關分發或公開甄選之合格人選，提請教師評審委員會評審後聘任。另外，教師對任教學校的選擇權(至少在應徵的選擇權)有了較大

的空間，加上聘任決策權的下放，也使得教師的聘任與否不至於只憑校長個人的意見就決定。而且也較不易發生校長受到種種威脅利誘影響，或是濫用私人的流弊（林信志，2001）：

#### （一）國小教師任用之消極資格條件

所謂教師任用之消極資格條件，依據教育人員任用條例第31條規定，具有左列情事之一者，不得為教育人員；其已任用者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職：1.曾犯內亂、外患罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者。2.曾服公務，因貪污瀆職，經判決確定或通緝有案尚未結案者。3.法停止任用，或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因未消滅者。4.褫奪公權尚未復權者。5.受禁治產之宣告尚未撤銷者。6.經醫師證明有精神病者。7.行為不檢有損師道，經有關機關查屬實者。

#### （二）國小教師應具備之積極資格條件

國小正式教師除需取得國小教師證書外，對於學歷之要求在教育人員任用條例第12條即規定國小教師應具有資格之一：1.師範專科學校畢業；2.師範大學、師範學院各學系、或教育學院、系畢業；3.本條例施行前，依規定取得國民小學教師合格證書尚在有效期間者。第13條則規定中等學校教師應具有左列資格之一：1.師範大學、師範學院各系、所畢業者。2.教育學院各系、所或大學教育學系、所畢業者。3.大學或獨立學院各系、所畢業，經修習規定之教育學科及學分者。4.本條例施行前，依規定取得中等學校教師合格證書尚在有效期間者。

#### （三）國小教師任用之初聘

公立中小學教師之初聘以具有實習教師證書或教師證書者限。實習教師初聘期滿，未取得教師證書者，經教師評審委員會審查通過後得延長初聘，但以一次為限（教師法第12條）。亦即會獲得一校初聘一年者大致有以下兩類：1.到該校實習之實習教師。2.第一年到該校之正式教師。

在師資培育法與教師法公布之前，初任教師之任用以公費生分發為主，師範校院或大學教育科系應屆畢業之公費生經由公開作業程序，分發至公立中小學任

教，而成爲占實缺之實習教師；也有少部分修習教育學分中之合格人員經公開甄試，亦分發至中小學任教。而在師資培育法與教師法公布之後，欲擔任中小學實習教師，需於修畢規定的規定的教育學分後，經初檢合格後、才能被聘任爲實習教師（學校給予初聘一年）；欲擔任中小學正式教師，則需經教育實習一年、複檢合格，再經教師甄試合格，才能被聘任爲正式教師，且學校給予初聘一年。因此，經由學校教評會審查通過，第一年到該校之正式教師即爲該校之初聘教師；另外，經由教育主管機關統一分發之公費生亦是初聘教師，只是依規定不需經由教評會審查，程序有所不同而已。

#### （四）國小教師甄選方式與聘任程序

依教師法第11條之規定，教師之聘任分初聘、續聘及長期聘任，可以瞭解國小教師之任用係採聘任制，且須經教評會審查通過後，才能由校長聘任之。但對於教師甄選由誰來辦理，教師法則無明確規範。而依據高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法第2條規定：各校教評會辦理教師初聘以公開甄選或現職教師介聘方式辦理，辦理公開甄選之方式由教評會決議選擇之，可以成立自校之甄選委員會自行辦理公開甄選，可以聯合數校成立甄選委員會辦理公開甄選，也可以委託主管教育行政機關辦理公開甄選。

#### （五）國小教師聘任組織—教評會

教育部於1987年底及1988年8月先後成立「教師法研究專案小組」及「教師法諮詢委員會」積極展開研訂工作，歷經7年半的時間，教師法終於在1995年8月9日經由總統公布施行（張清濱，1997；鄭勝期，1997）。該法第11條規定：「高級中學以下學校教師之聘任…經由教師評審委員會審查通過後由校長聘任之」。因此，經過多次研擬修訂，教育部終於1997年3月公佈「高級中學以下學校教師評審委員會置辦法」，於該年7月正式實行。自此，國小教師聘用之人事權，實際由各校教評會所主導，學校行政單位及教育主管機關僅站在敘明理由及輔導地位協助辦理（李慶茂，1997）。

基於上揭所述，無論是法源上之依據，或是實際運作之方式，教師聘任最後

之審查與決策權係在教評會。林信志（2001）認為教評會為我國國小教師聘任制度中之核心，說明如下：

### 1.教評會的任務

國民小學教評會之任務為：

- （1）關於教師初聘、續聘及長期聘任之審查事項。但依法令分發教師之初聘免經審查。
- （2）關於教師長期聘任聘期之訂定事項。
- （3）關於教師解聘、停聘及不續聘之審議事項。
- （4）關於教師資遣原因認定之審查事項。
- （5）關於教師違反本法規定之義務及聘約之評議事項。
- （6）其他依法令應經本會審查之事項。

### 2.教評會之組織

依高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法第3條規定：教評會置委員5人至19人，可見各校得依據其學校規模自行決定設置委員之人數。但是委員組成有：當然委員包含校長、家長會代表及教師代表各1人，選舉委員由全體教師選（推）舉之；其中未兼行政或董事之教師代表不得少於教評會委員總額之二分之一。

### 3.教評會之成立與運作情形

目前我國小學教師均已由各校教評會負責審查教師聘任的相關工作，為學校選出最優秀的教師。依教師法第11條之規定，國小教師之聘任，分初聘、續聘與長期聘任，並經教評會審查通過後，由校長聘任之。

該會辦理公開甄選教師初聘時，得決議是否成立教師甄選委員會，一般而言，所有教評會委員皆為教師甄選委員會之當然委員，且得視教評會委員教學專業是否可以勝任各科缺額教師之審查工作，若教評會委員可以完全勝任，則不再延請校內其他教師或校外專業人士；若教評會委員不能完全勝任，則應聘請校內專長教師或校外專業人士擔任教師甄選委員。所有教師甄選委員會之委員由校長

依法聘任之。

### 三、國小教師培育與選用情形

目前各縣市都在舉辦中小學教師甄試，從預定錄取名額與報考人數比率，可以看出當前中小學師資培育已嚴重的供過於求，從每一縣市報考者均數千上萬，而錄取錄都僅數百人之情形觀察，輾轉報考多縣市而不一定錄取之「備用教師」已經十分可觀此一批「備用流浪教師」儼然已形成教育界的「未爆彈」（鄭崇趁，2006）。由此可以想見當初教育部針師資培育並未作好妥適規劃，才會形成今日師資供需嚴重失衡的情形，甚至導致各縣市紛紛停辦教師甄選的主要原因，敘述如下：

#### （一）國小師資供需失衡

不論是以新制或舊制資格取得合格教師證書，要成爲一位正式合格教師都必須通過各學校教評會審查通過始可予以聘任，惟受到少子化影響，師資供需市場已嚴重失衡，每年培育的師資也僅只少數部份得以獲得教職，多數均無緣進入教學現場，而需年年繼續奔波參加教師甄選。

根據統計，94 年度取得中小學教師資格的人，有 1,986 人在職，卻有 16,400 人在儲備中，在職率只有 10.9%，若以近 5 年來取得教師合格證之準教師，但仍無法進到校園中成爲正式教師者估計約有 5 萬多人，供需失衡情形儼然已成爲社會問題。預估至 96 學年度全國教師缺額（扣除退休等缺額）已成爲負數（-1.23%），統計表如 2-7。

表 2-7 全國國民小學師資供需推估表

學年度	預估學生人數	預估教師人數	預估退休人數	預估當年教師缺額	當年合格教師培育數	當年無法擔任教職數量	累積無法擔任教職數量	當年預估錄取率
94	1,827,874	98,679	3,000	482	8,196	7,714	24,066	1.96%
95	1,802,371	97,120	2,500	941	8,260	7,319	31,385	2.91%

表 2-7 全國國民小學師資供需推估表（續）

學年度	預估學生人數	預估教師人數	預估退休人數	預估當年教師缺額	當年合格教師培育數	當年無法擔任教職數量	累積無法擔任教職數量	當年預估錄取率
96	1,752,521	94,636	2,000	-484	7,969	8,453	39,838	-1.23%
97	1,679,078	90,877	2,000	-1,759	7,178	8,937	48,774	-3.74%

資料來源：全國教師會選聘網。網址：<http://140.111.1.189/>

有鑑於國小師資供需失衡，教育部已調整未來師資培育政策，將朝向多元、儲訓制，持教師證書者僅具有參加教師甄選之資格，應依甄選結果決定受聘與否，並以「回歸教育專業本位為核心」，也就是在師資的「品質」與「數量」兩方面做妥善的規劃（教育部，2006c）：

- 1.質的方面：教師檢定及格只具有教師甄選基本資格，將以優質、卓越的師資為目標，並研訂「師資培育素質提升方案」，確保師資培育品質。
- 2.量的方面：評估未來師資需求數量與趨勢，並依評估結果適量培育，以落實發布之「師資培育數量規劃方案」，從 93 至 96 學年度的 3 年內，師資培育的數量至少減少 50%以上，如表 2-8。

表 2-8 93-96 學年度師資培育數量之規劃表

招生別/學年度	93	94	95	96
師範校院招生	8295	6266	5481	4708
一般大學教育學程	7280	5824	4659	3727
學士後教育學生班	3815	1025	675	360
總計	19390	13115	10815	8735
以 93 學年度為 基準之減量幅度	0	-32.36%	-44.22%	-54.64%

資料來源：教育部，確保師資素質提升國教品質 Q&A。

## (二) 各縣市教師甄選辦理現況

### 1. 教師甄選各縣市紛紛停辦

依教育部(2006a)統計96至100學年度國小將自然減少9,970班，減少之教師約為15,122人，但退休人數僅有10,348人，故將會產生4,774名超額教師無法超額介聘之難題，實在值得吾人加以重視，如表2-9。

各縣市有鑑於此已陸續停辦國小教師甄選以為因應，而且情況越形嚴重，經查2005年有6個縣市停辦，至2006年已有18個縣市停辦，可以預期教育部若未能及時增加核定各縣市教育經費基本需求，2007年各縣市政府將會全面停辦國小教師甄選，影響層面深遠，研究者自行統計2005、2006年各縣市辦理國小教師甄選情形及2006年各縣市國小教師甄選錄取率一覽表，如表2-10及表2-11。

表2-9、全國96-100學年度國小教師超額情形表

全國	96 學年 (90-96)	97 學年 (91-97)	98 學年 (92-98)	99 學年 (93-99)	100 學年 (94-100)	合計
自然減班數(班)	1,329	2,055	2,339	1,989	2,258	9,970 班
自然減班超額數(人)	-2,018	-3,126	-3,541	-3,044	-3,393	-15,122 人
退休教師數(人)	2,105	2,011	1,972	2,021	2,239	10,348 人
教師超額數(人)	87	-1,115	-1,569	-1,023	-1,154	-4,774 人
備註：教師超額數=自然減班超額數－退休教師數						

資料來源：行政院95年9月18日院台教字第0950040901號函頒「國民小學班級學生人數調降方案」(期程：96學年度—100學年度)

表 2-10 2005 及 2006 年全國各縣市辦理國小教師甄選情形

年份	停辦國小教師甄選縣市	續辦國小教師甄選縣市
2005 年	宜蘭縣、苗栗縣、台中縣、嘉義市、嘉義縣、台南縣、高雄縣等 7 個縣市	基隆市、台北市、台北縣、桃園縣、新竹市、新竹縣、台中市、雲林縣、南投縣、彰化縣、台南市、高雄市、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣等 18 個縣市
2006 年	宜蘭縣、基隆市、新竹市、新竹縣、台中縣、雲林縣、南投縣、彰化縣、嘉義市、嘉義縣、台南市、台南縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、連江縣等 18 個縣市	台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣（僅考特教）、台中市、高雄市、金門縣等 7 個縣市。
備註	2006 年續辦國小教師甄選縣市，已有台北市確定 2007 年要停辦。	

資料來源：全國教師會選聘網。網址：<http://140.111.1.189/>

表 2-11 2006 年各縣市國小教師甄選錄取率總表

縣市別	國小教師缺額	報名人數	錄取率
桃園縣	34 人	5,931 人	0.57%
台北市	41 人	7,811 人	0.67%
高雄市	39 人	4,018 人	0.97%
台北縣	38 人	4,276 人	0.89%
台中市	68 人	8,476 人	0.80%
苗栗縣	15 人	381 人	3.94%
金門縣	7 人	637 人	1.10%
總計	253 人	31,530 人	0.80%

資料來源：全國教師會選聘網。網址：<http://140.111.1.189/>

## 2. 停辦教甄之兩大隱憂

各縣市紛紛停辦國小教師甄選，雖可減緩超額教師壓力，但相對產生兩大隱憂，敘述如下（國語日報，2006）：

(1) 師資培育機構無法吸引優秀大學生就讀，師資培育機構的發展日漸萎縮，未來中小學教師素質將大為降低。

(2) 中小學教師缺乏新進人員加入，難以新陳代謝，易造成學校組織老化與隋性，不利於教育長遠發展。

### (三) 小結

由於少子化減班減師情形嚴重，期盼教育部及早降低生師比，增加教師需求量，才得以追求教育精緻化，政府各單位也應努力拚經濟，開拓更多就業機會，讓已修習教育學程但仍無法進到校園中成爲正式教師們，能在原主修領域有更好的發展前途。

## 第三節 國小超額教師介聘之實施現況

本部分將從學校超額教師介聘之實施、超額教師介聘之法規分析作一探討，藉以對我國目前國小超額教師介聘有更清楚的認識與瞭解。

### 壹、超額教師介聘之實施

經縣政府統一超額介聘完成之教師，均需經介聘學校召開教評會審查是否予以初聘，才算完成整個超額介聘作業工作，因學校教評會之組成、運作功能與整個超額教師介聘制度密不可分，所以以下將針對超額教師介聘之法源依據、教評會之運作功能及整個超額介聘作業流程，分述之：

#### 一、超額教師介聘之法源依據

本研究旨在探討國民小學超額教師介聘之相關事項，由於超額教師介聘審查方式與程序，與新進教師之初聘過程大約一致，故綜合其牽涉之相關法令有：教師法、教師法施行細則及高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法等，以下並針對這些法令分別予以敘述之：

##### (一) 教師法（教育部，2006d）

教師法全文總計有十章共三十九條，包含教師之：資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣及保險、教師組織、申

訴及訴訟等，且適用於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師。以上教師法各章與國小超額教師介聘問題相關之條文略有：第11、13、15、15-1 條，分析如下：

1.超額教師應經介聘學校教評會審查通過後始予以聘任：

高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。前項教師評審委員會之組成，應包含教師代表、學校行政人員代表及家長會代表一人。其中未兼行政或董事之教師代表不得少於總額二分之一；其設置辦法，由教育部定之。（第 11 條）

2.超額介聘通過之教師均為第一年初聘：

高級中等以下學校教師聘任期限，初聘為一年，續聘第一次為一年，以後續聘每次為二年，續聘三次以上服務成績優良者，經教師評審委員會全體委員三分之二審查通過後，得以長期聘任，其聘期由各校教師評審委員會統一訂定之。（第 13 條）

3.教師工作權之保障：

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。（第 15 條）

4.經超額介聘審查不予通過之條款規定：

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。主管教育行政機關依國民教育法所訂辦法辦理遷調或介聘之教師，準用前項之規定。（第 15-1 條）

其中，教師法第 14 條 第 1 項之規定如下：

- (1) 受有期徒刑一年以上判決確定，未獲宣告緩刑者。
- (2) 曾服公務，因貪污瀆職經判刑確定或通緝有案尚未結案者。
- (3) 依法停止任用，或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅者。
- (4) 褫奪公權尚未復權者。
- (5) 受禁治產之宣告，尚未撤銷者。
- (6) 行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實者。
- (7) 經合格醫師證明有精神病者。
- (8) 教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大者。

由以上條文可知，超額教師均應經過介聘學校教評會審查是否具有第十四條第一項各款之情事之一，若確定無上該情事之一則介聘之審查方予通過，並完成聘任之程序，由校長核發第一年初聘聘書。另該教師於該介聘學校任職後，若以本校年資計，則係屬最資淺之教師無庸置疑。

其次，教師法第11條第2項也賦予高級中等以下學校教師之聘任，不論是初聘、續聘及長期聘任，都應經過教師評審委員會審查通過才得由校長聘任，讓教師任用制度由派任制從此進入聘任制的時代，充分落實學校本位管理、提昇教師專業自主並增進家長之教育參與權。

## (二) 教師法施行細則（教育部，2004）

教師法施行細則全文總計有三十一條，其中，與國小超額教師介聘問題相關之條文有：第11、16、21條，分析如下：

### 1.初聘之定義

本法所稱初聘，係指實習教師或合格教師接受學校第一次聘約或離職後重新接受學校聘約者。（第11條）

### 2.解聘、停聘及不續聘之定義

本法第十四條第一項所稱解聘、停聘或不續聘，其定義如下：

- (1) 解聘：係指教師在聘約存續期間，具有本法第十四條第一項各款情事之一，經服務學校教師評審委員會決議，除有第七款情形者依規定辦理退休或資遣外，並報經主管教育行政機關核准後，解除聘約者。
- (2) 停聘：係指教師在聘約存續期間，具有本法第十四條第一項各款情事之一，經服務學校教師評審委員會決議，除有第七款情形者依規定辦理退休或資遣外，並報經主管教育行政機關核准後，暫時停止聘約關係者。
- (3) 不續聘：係指教師具有本法第十四條第一項各款情事之一，經服務學校教師評審委員會決議，於聘約期限屆滿時不予續聘，除有第七款情形者依規定辦理退休或資遣外，並報經主管教育行政機關核准者。

教師聘任後具有教育人員任用條例第三十一條或第三十三條規定情事者，應依法解聘。（第 16 條）

### 3. 資遣原因之審查：

認定本法第十五條有關資遣原因之認定，由學校教師評審委員會審查。（第 21 條）

### （三）高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法（教育部，2001）

教育部於 86 年 3 月頒佈了「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」，該辦法之實施對於中小學教師的聘任制度產生了相當大的變化，也就是國小教師的任用資格由教育行政機關統一甄選分發的派任制度，修改為由各校「教師評審委員會」自行甄選任用，自此國小教師任用權在於學校教評會，其條文內涵與教師介聘相關之條文有：第 2、3、4、5、6、7、8、11 條，說明如下：

#### 1. 規範學校教評會（以下簡稱本會）之任務

- (1) 關於教師初聘、續聘與長期聘任之審查事項。但依法令分發之教師免經審查；
- (2) 關於教師長期聘任聘期之訂定事項；
- (3) 關於教師解聘、停聘及不續聘之審議事項；
- (4) 關於教師資遣原因認定之審查事項；

- (5) 關於教師違反教師法規定之義務及聘約情事之評議事項；
- (6) 其他依法令經本會審查之事項。

本會辦理教師初聘之審查事項時，應以公開甄選或現職教師介聘方式為之。辦理公開甄選時，得經本會決議成立甄選委員會、聯合數校或委託主管教育行政機關辦理。前項甄選委員會之組織及作業規定，由辦理的學校或機關定之；現職教師之介聘，依相關法令規定辦理。（第2條）

## 2.教評會委員組成及產生方式

教師評審委員會委員為五到十九人，其組成方式如下：

- (1) 當然委員：包括校長、家長會代表、教師會代表各一人。校長因故出缺時，以代理校長為當然委員；學校尚未成立教師會者，不置教師會代表。
- (2) 選舉委員：由全體教師選（推）舉之。

本會委員中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一。但教師之員額少於委員總額之二分之一者，不在此限。

第一項第二款之委員選（推）舉時，得選（推）舉候補委員若干人，於當選委員因故不能擔任時依序遞補之。無候補委員遞補時，應即辦理補選（推）舉。

本會委員之總額及委員選（推）舉之方式，由校務會議議決。（第3條）

## 3.規定教評會委員之任期：

本會委員任期一年，自九月一日起至翌年八月三十一日止，連選得連任。遞補之候補委員或補選（推）舉產生之委員，其任期均至原任期屆滿之日止。（第4條）。

## 4.新設立學校組成教評會之方式：

新設立學校無法依規定組成本會前，得由校長或籌備主任聘請地方教師會代表、社學區公正人士或其他相關人員組成遴選委員會，報經該管主管教育行政機關核定，辦理第二條有關事項。學校成立後三個月應即依第三條規定成立本會，前項遴選委員會並於本會成立之日解散。（第5條）

## 5.教評會會議之召集

本會由校長召集。如經委員二分之一以上連署召集時，得由連署委員會互推一人召集之。本會開會時，以校長為主席，校長因故無法主持時，由委員互推一人為主席。（第6條）

## 6.教評會決議方式

本會之決議除有下列情形之一者外，以委員二分之一以上之出席，出席委員半數以上之同意；可否同數時，取決於主席。（第7條）

## 7.迴避條款

本會委員於審查有關委員本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者之事項時，應自行迴避。

本會委員有下列各款情形之一者，審查事項之當事人得向本會申請迴避：

- (1) 有前項所定之情形而不自行迴避者。
- (2) 有具體事實，足認其執行任務有偏頗之虞者。

前項申請，應舉其原因及事實，並為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提出意見書，由本會決議之。本會委員有第一項所定情形不自行迴避，而未經審查事項當事人申請迴避者，應由本會主席命其迴避。（第8條）

## 8.行政工作之歸屬

本會之行政工作，由學校人事單位主辦，教務、總務等單位協辦；人事單位並就審查（議）案件會同相關單位，依據有關法令研提參考意見，開會時並應列席。（第11條）

由以上條文可知，教評會當初設置的構想，即在改變教師派任制度，使教師不再為上級教育行政機關所掌控，而欲改變這傳統的任用制度首須修正相關的法律相關規定，再加上符應現今教育環境的時代需求。因此，教師法的修法以及高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法之訂定，就成了教育改革的重要指標，至此我國國小教師的任用從此由派任制改為由學校自行任用的聘任新制度，並使得教評會成為聘用教師的最重要組織。學者劉仲成（2001）也認為，該新制

度中學校有更大的自主空間，依其專業及需要，為學生選擇好老師，也為校園自主開啓新紀元。

因學校教評會之設立，實為教育制度上的一大變革，透過教評會來審查教師之聘任，以達到各校視其實際需求選擇最合適的師資，並藉以邁向校園自主之目標。惟由於教評會審查工作經常要占用教師相當多的時間，所以實施幾年以來，已使教師參與辦理教師介聘或甄選審查工作之熱忱逐漸消退，甚至不願擔任教評會之委員，結果造成教評會之組成，因教師擔任教評會委員意願低，淪為工作分派，良法美意盡失，預期成效尚未見著，然其所衍生的問題卻益發明顯，值得我們關切（金振鏞，1998；劉仲成，2001）。

## 二、教評會之組成與運作功能

教師法的公佈，確定教師任用為聘任制，為落實教師專業自主與學校自治做出明確的宣告。聘任是基於「平等對待關係」，聘請的一方以尊重之態度敦聘受聘者，因此受聘者應聘從事教師工作後，往往有較多獨立自主的空間（劉昊洲，1993）。

在教師法第十一條有規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，經教評會審查通過後由校長聘任之。」因此受聘者應聘從事教職後，跟過去相比有較多獨立自主的空間，和以往基於「特別權力關係」、被派者必須服從上級機關命令的派任制是有很大的差別。而教評會委員之組成，其中未兼行政或董事之教師代表不得少於總額二分之一，確立教師參與學校人事聘用之決定權，改寫過去教師聘用由教育行政機關或校長自行遴聘的時代（蘇鈺琦，2003）。另外教師評審委員會所做的教師聘任審查工作，除了審查現職教師之續聘和長期聘任之外，同時也包括新進教師甄選及縣內外教師之介聘工作，其中，尤以近年來少子化減班因素所形成超額教師介聘之審查工作最受矚目、以及關心的議題，可見教評會的運作成效對教師任用之成敗，產生極大之影響。以下分別從教評會之組織、設立目的、設置的重要精神、功能以及任務來瞭解教評會的基本概念，並進一步探討其相關問題。

### （一）教評會之組織

教評會雖為教師法所明訂之必設組織，惟僅於行使有關職能事項時，始有必要開會，又因屬委員制，故採委員等職之合議制，必須達到一定比例之委員支持，才能通過做成決議，又以委員為無給職，因此，教評會之組織宜界定為任務編組性質，而非常設單位。

依據「高級中等以下學校教評會設置辦法」之規定，教評會的組織可分別從委員總額、委員代表、委員任期與委員產生方式等四方面來看（吳三靈，1997；吳瑞侯，1992）：

#### 1. 委員總額

依教評會設置辦法第三條規定「本委員會置委員五至十九人」，主要係考量到我國各級學校規模大小相差十分懸殊，大型學校教師數以千計者有之、小型學校僅有數位教師者亦不少見。因此，委員總額規定太少，對大型學校而言，代表性不足；規定太多，迷你學校則無法籌組。是故委員人數之規定係採彈性制，由各學校依實際需要，審酌自己的情形來決定。

#### 2. 委員代表

教評會設置辦法依民國八十八年教育部所做的修定，規定委員組成方式有：

- （1）當然委員：包括校長、教師會代表、家長會代表各一人。校長因故出缺時，以代理校長為當然委員；學校尚未成立教師會者，不置教師會代表。
- （2）選舉委員：由全體教師選（推）推舉之。

本會委員中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一。但教師之員額少於委員總額之二分之一者，不在此限。

#### 3. 委員任期

本會委員任期一年，自九月一日起至翌年八月三十一日止，連選得連任。遞補之候補委員或補選（推）舉產生之委員，其任期均至原任期屆滿之日止。

#### 4. 委員產生方式

教評會委員一律以全體教師選（推）舉方式產生，但是整個教評會的委員人數及選（推）舉之方式，則由校務會議決定。

## （二）教評會設立的目的

學校教評會設立的目的在促進教師專業成長，以保障學生學習權，落實「教師是辦學的主體，學生是教育的主體」的精神理念（吳瑞侯，2002），據此，學校教師評審委員會的設置開始了國小教師聘任制度，結束了行政部門主宰一切的時代。舊制的威權—凡事要求一致性、執意維持某種形式，要求下屬服從、墨守成規，不容異議的時代過去了，取而代之的是教育自由化的呼聲（馮聞，1997）。

綜此，教評會成立的目的可歸納以下幾點（周志宏，1997；顏國樑，1998）：

### 1. 教育權力下放的落實，建立校本管理的學校自治制度

教師法將聘任與淘汰教師之權力下放給學校教評會，乃為自治的開端，可以使真正熟知學校狀況與需要的人員來參與學校的人事決定，讓各校依自己的特色、環境和需求，選拔出符合本身要求的教師，不必再被動地接受教育行政主管機關的分發，有助於各校發展各自特色；另外也能增加學校人事的穩定性。

### 2. 尊重教師自主、自律與專業的判斷

教師法規定教評會的成員中教師代表不得少於總額之二分之一，乃是基於尊重教師的專業判斷，擴大教師參與學校事務的機會，使教師在人事決策上可享有決定性之影響，並落實教師在專業上的自主與自律。因此透過教評會甄選教師，不僅可提升教師專業素養、增加其對學校行政之實質監督與制衡力量外，並發展學校本位的選才機制，提升師資品質。

### 3. 落實家長教育參與權

教師法內容有教評會成員家長代表一人的設計，除了明定家長有權利參與學校事務外，並希望藉此容納家長參與並反應家長意見，落實家長教育參與權，對學校人事的評聘與考核發揮監督作用，為未來學校教育的親師合作

奠定基礎。

#### 4. 降低少數人員操控權力，建立公正、客觀之教師選聘與淘汰制度

甄選大權的決定者，從以往校長權力獨大到現今教評委員會制度之多數權力，乃是尊重多元聲音並開啓權力分享之大門。因此教評會的設置，藉由集體民主決策方式使聘任及淘汰教師機制，透過共同參與及審議過程而發揮功能，達到公正客觀的目標，並使學校與教師能做雙向的選擇。

### (三) 教評會設置的重要精神

教評會設置的重要精神有以下六項（江志正，1996；謝瑞智，1993；劉湘川，1995；張清濱，1997）：

1. 教育中立精神浮現：過去，小學教師是由政府派任，故常會有行政力量干擾教育專業的情形發生；而今改由學校聘任，這種作法可說是讓教育中立的精神明顯浮現。
2. 教師與政府的關係從公法轉私法契約關係：教師是經由教評會通過的，正式脫離公務人員系統。此種改變將教師對社會的責任和權利義務單純化，未來聘任制中的聘約內容及訂定方式，將會左右教師的服務情況。
3. 教師專業自主的展現：當學校有機會且被允許藉助其專業眼光和實際經驗來挑適任的教學人才時，教師本身的專業能力將受到一種實質上的肯定，如此的刺激必能提昇其專業能力的展現。
4. 從生產線邁向多元化的教師生產方式：教師任聘從三條鞭制變成培育、檢定、聘用三階段，培育不等於通過檢定取得教師資格，取得教師資格也未必一定能擔任教職。過去由師範體系囊括，經由「進入師範院校→取得教師資格→派任」的教師產生模式已不復見，取而代之的是更激烈的飯碗保衛戰。
5. 教師工作權之保障：新制辦法中對於教師的工作權明定，除非教師觸犯教師法第十四條中八款規定，否則非經教師評審委員會通過，校長不得隨意解聘、停聘、不續聘教師，使得教師權益可以獲得保障，並可藉此建立師資

品質管制的機制。

- 6.強調教師專業自主意識：新制甄聘教師之制度，賦予教師組成教評會的權力，展現學校教師聘任的自主性、落實了學校人事自主權，尊重教師之自主、自律與專業判斷，希望依靠教師的專業知能為學校甄聘合適的教師，增加學校聘請合適人才之機會，反應出教師專業自主與學校本位的理念。

#### （四）教評會的功能

學校教評會的設置，在落實學校本位管理的精神，立基於自我特性與需要，自行進行教師聘任的工作，故該會的設置具有下述之功能（楊式愷，1997；吳鐵雄、李崇坤，1997；黃政傑，1997）：

- 1.落實教師參與校務之精神：教師依法參與學校校務決策，經由集體合議制的決策與智慧，激發教師奉獻校務與選拔優秀專長人才的責任。
- 2.落實教師聘任之公平性：以往國小教師之聘任往往取決於校長，若校長能勇於任事，避免關說，則取賢納良當使校務蒸蒸日上，若校長以教師職位為個人資源利用，則恐怕落人口實，無法有效確保教師師資之良窳。
- 3.透過教師專業審查並可避免衝突之情事：以往教師之適任與否與聘任問題，常造成教師和學校行政單位的衝突，現若由教評會眾多委員來審查，亦可避免人情包袱或對立事件之產生。
- 4.管控進用不適任教師：教評會具有審查初聘教師之職權，對不適任教師保有篩選之機制，並確保學生之受教權益。
- 5.審查初聘教師方式多元化：採取教師聘任制後教師評審委員會可自行決定評量方式，並採取二種以上方式評量，包括採口試、試教、筆試或實作等方式，使初聘教師之審查多元化，並達到甄選人才之目的。不過針對超額教師介聘則僅能以形式上審查，並不能以筆試、試教等方式進行實質之審查。
- 6.平衡師資供需：教評會的設置能使各校聘到適合的師資從事教育工作，促使各校師資供需平衡，提高各校的教欲效能和教育品質。

綜合上述，教評會的功能在發揮新任教師之選用、現任教師之評鑑，保

障學生學習權，確保國民教育的品質，以求達到提昇國民教師專業地位的目的（張民杰、林威志，1999）

#### （五）教評會的任務

依教育部頒布之「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」第2條及「教師法」第11、15-1條，可以略見學校教評會之任務，約可分為形式審查和實質審查兩種。前者係指就參加甄選者所提供書面資料（包括：學經歷證件、教學專業知能證明等）予以書面審查；後者則指直接就參與甄選者以筆試、口試試教等考選方式執行實質審查。就此制度設計而言，教評會聘任審議功能的發揮，著實關係教師甄選之成敗與學校教育品質的提升，因此教評會若能確實運作，將可更落實「教師法」中聘任審查之精神。

所以從教評會的任務來看，除了肩負著維護教師專業保證之任務外，對於教師平日之教學，亦負有考核權，以做為教師續聘或長期聘用之參考依據。而教評會成員以教師佔為多數，所以教師不僅扮演知識傳承工作，且應扮演積極謀求學校發展之代言人，主動參與學校事務，謀求學校發展、學生成長，因為「教育改革的動力在學校，希望在教師」。教評會設置的功能可說是品質監控之重要機制，順利達到提升教師專業地位之目的（吳瑞侯，2002）。

#### （六）教評會運作之作業流程

教評會之運作依設置辦法有其一定程序，如下圖2-3所示。

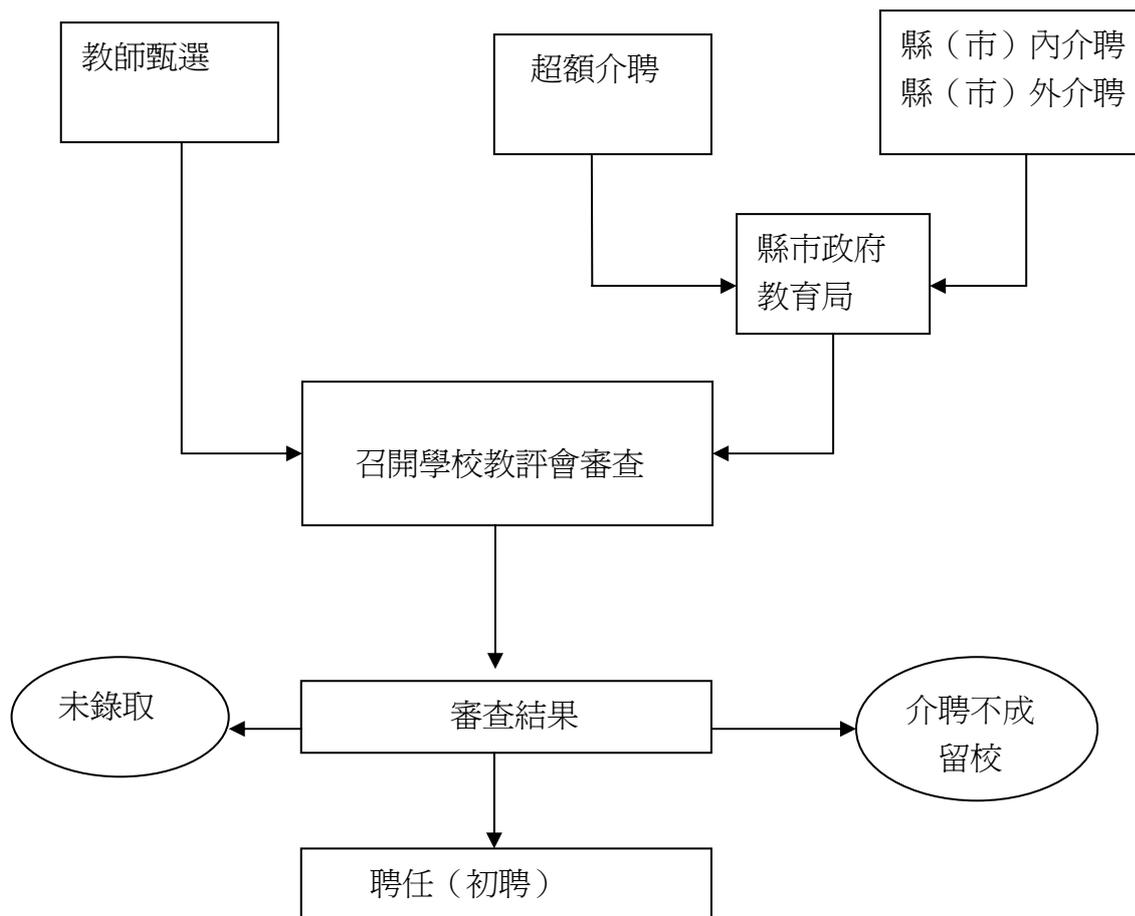


圖 2-3 教評會運作架構

資料來源：研究者自行整理

學校教評會運作內容可從教評會之召開與審查二方面分述之：

### 1.教評會之召開

(1) 該會由校長召集，如經委員二分之一以上連署召集時，得由連署委員會互推一人召集之。

(2) 開會時以校長為主席，校長因故無法主持時，由委員互推一人為主席。

### 2.教評會之審查

(1) 該會之決議除有下列情形之一者外，以委員二分之一以上之出席，出席委員半數以上之同意；可否同數時，取決於主席。

(2) 審查教師長期聘任事項，應有全體委員三分之二以上之通過。

(3) 審議教師法第十四條第一項第六款、第八款事項，應有全體委員三分之二以上之出席，出席委員半數以上之通過。

#### (七) 小結

凡超額介聘成功之教師都應經過學教評會之初聘審查，經審查通過後始得由校長核發聘書，惟依教師法第 15 條之精神，教評會似乎又無法針對該超額教師進行口試或試教等實質審查，致造成有教學能力不佳之超額教師夾雜其中，無法透過審查程序予以拒絕，針對此一存在的事實問題，未來僅能透過教育部修改教師法及教評會設置辦法等相關法規予以解決。

### 三、國小超額教師介聘之運作與架構

各縣市政府教育局辦理國小超額教師介聘作業時間不大一致，但大約都會在每年 5-7 月份期間辦理完成。僅約略歸納多數縣市辦理之流程，如圖 2-4 所示。

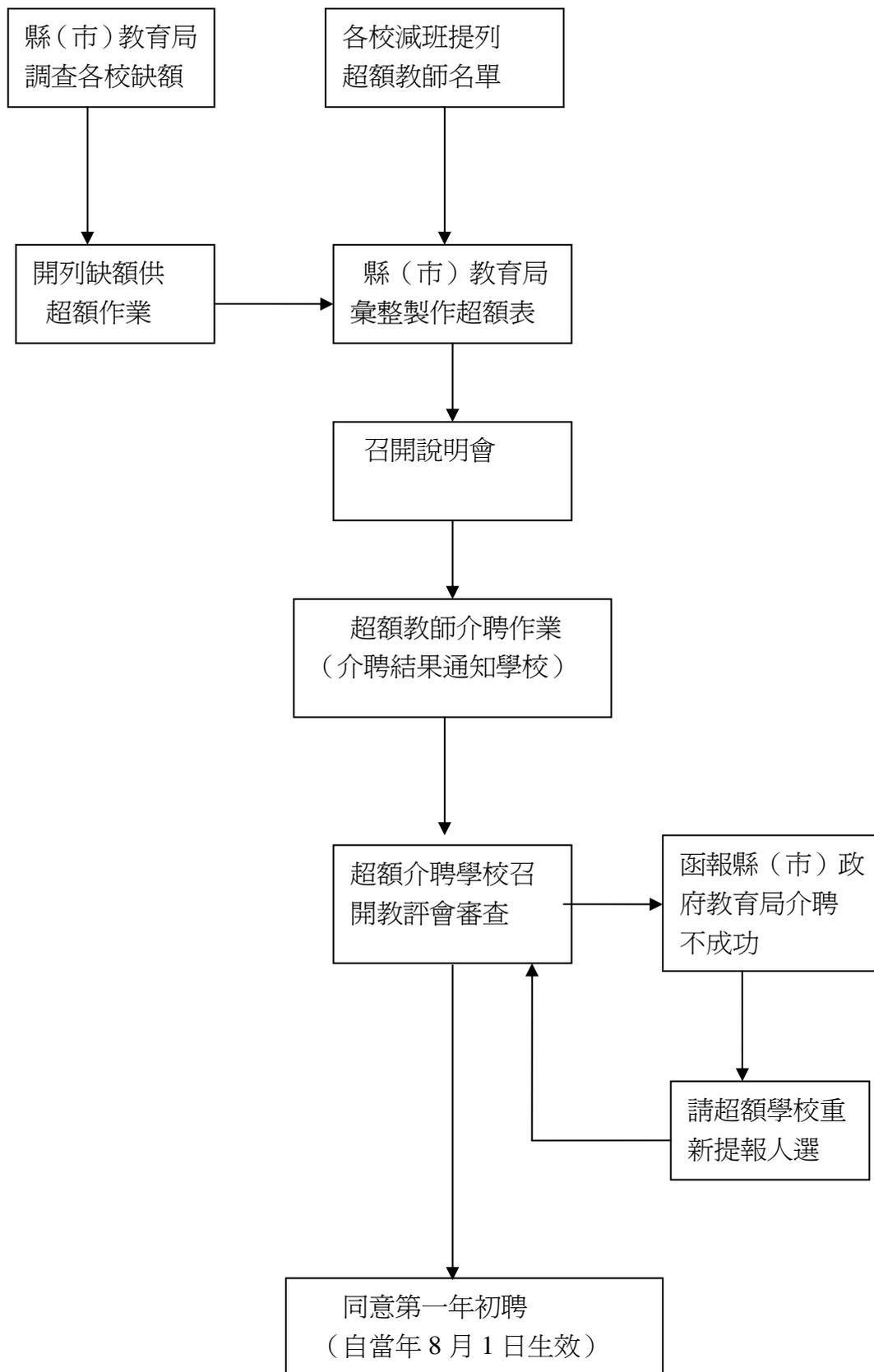


圖 2-4 國小超額教師介聘之流程

資料來源：研究者自行整理

就其超額教師介聘運作內容提出說明：

#### (一) 各校提列超額教師

各縣（市）於超額作業前，都會設計調查表函請各校預估下學年度教師編制人數，因為各校有增（減）班及教師退休等因素，致使各校會有超額及缺額教師情形，故各校應於一定時限內將該調查表送請縣（市）教育局彙辦，其中，因減班致造成有超額教師學校，並應一併提列超額教師名單。

#### (二) 縣（市）教育局彙整製作超額表

各縣（市）政府教育局於製作超額作業表前，有二件事情應完成：

- 1.彙整超額教師名單：確認各校函送之超額教師名單，並依本縣（市）超額要點規定彙整超額教師作業順序表，其順位一般多依年資積分排序，即屆時由積分高者先選學校缺額，至全部作完成；不過亦會有部份縣（市）會除依年資積分外，並兼採其他方式，諸如宜蘭縣先由同鄉鎮市先行作業，除非同鄉鎮市都無缺額可選填，才可由鄰近鄉鎮或開放全縣缺額選填，其目的無非是應優先照到原鄉鎮市教師權益。
- 2.彙整各校缺額人數：屆時依超額教師人數開列等額、等額加成或全部缺額開出方式供超額教師選填方式辦理，雖各縣市開列缺額人數之方案會有稍許不同，惟均會讓超額教師有缺額可選填。

#### (三) 召開說明會

由於成為學校超額教師，本身都會相當的恐慌與茫然，對於未來的超額作業或多或少，也有一些疑惑與不確定感，所以各縣（市）教育局都會在超額教師作業前，都會先行邀集所有超額教師召開說明會，針對超額教師的一些疑問當場予以說明並回答。

#### (四) 超額教師介聘作業

- 1.公開作業：超額作業當天超額教師本人與出缺學校校長都應出席會議，教育局將先前製妥之超額表公告，並依積分逐一唱名選填缺額至全部作業完成。

2.介聘結果通知學校：教育局於作業完成後將介聘結果通知出缺學校依規定予以聘任。

#### (五) 召開教評會審查

學校收到教育局函知介聘結果通知，應儘速依「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」規定召開學校教評會審查，惟僅能作形式上之審查，即依教師法第 15-1 條規定：「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。」，亦即除非學校教評會能確確實掌握該介聘教師有符合教師法第 14 條各款情事之一，否則，並不能以其他審查不通過理由，拒絕該介聘教師報到及聘任。綜上超額介聘教師經出缺學校教評會審查結果有二種情形，說明如下：

- 1.審查通過：將由學校校長核給第一年初聘聘書。
- 2.審查不通過：該超額介聘教師退回原校，並請該校重提超額教師送請教育局辦理。

#### (六) 報到訂聘

超額介聘教師經出缺學校教評會審查通過後，送請學校校長核給第一年初聘聘書，並自當學年度 8 月 1 日生效起聘。

## 貳、超額教師介聘處理原則之法規分析

### 一、各縣市訂定國小超額教師介聘相關法規內容

本研究之對象為全國二十一個縣市及台北市、高雄市二個直轄市，合計為二十三個單位，不含金門縣及連江縣。經透過宜蘭縣政府函請各縣（市）政府教育局提供該單位訂定之國民小學超額教師處理之規定，各縣市寄回之相關法規經彙整後，除嘉義縣、嘉義市及苗栗縣等 3 個縣市未訂定外，其餘 20 個縣市資料均已提供彙整。

針對各縣市所訂定之國民小學超額教師處理相關法規，要作詳細分析可就法

規性質、法規訂定方式、超額教師之提列原則、超額教師之審查原則及超額教師之保障條款等作一分析之。

### (一) 法規性質分析

依據中央法規標準法規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」惟目前本研究蒐集各縣市處理超額教師相關規定均為行政命令之性質，尚無以自治條例訂定者。其中，以「超額實施要點」型式發布命令者有宜蘭縣、台北縣等 13 個縣市佔最多，以「超額處理（介聘）原則」發布者有台北市、高雄縣等 4 縣市；以「超額作業規範」者則有高雄市 1 個縣市；以「超額處理注意事項」發布者有新竹、南投 2 縣市；目前尚無相關規定者有嘉義市、嘉義縣及苗栗縣等 3 個縣市，總合計共有 23 個縣市。經分析所蒐集 23 個縣市超額教師相關處理依據資料之情形如表 2-12。

表 2-12 各縣市國小超額教師處理依據之法規性質彙整表

法規性質	縣市別	小計
實施（作業）要點	宜蘭縣、基隆市、台北縣、桃園縣、台中市、台中縣、雲林縣、彰化縣、台南市、台南縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣	13
處理（介聘）原則	新竹縣、高雄縣、台東縣、台北市	4
作業規範	高雄市	1
注意事項	新竹市、南投縣	2
尚無訂定規定者	嘉義市、嘉義縣、苗栗縣	3
合計		23

資料來源：由研究者自行整理

### (二) 法規訂定方式

各國中小教師之需求，因依領域及專長的劃分有所差異，致各縣市對超額教師的處理也會基於各種考量，目前有些縣市處理超額教師規定係依國中小分別訂

定，惟也有部分縣市國中小採合併訂定者。

經統計 23 個縣市中分別訂定國中及國小超額教師處理方式者有宜蘭、新竹等 12 個縣市；合併訂定處理方式者有基隆市、台北縣等 8 個縣市；而無訂定辦法或方式者有 3 個縣市，經彙整如下表 2-13。

表 2-13 各縣市超額教師處理方式國中、小規定是否合併訂定彙整表

訂定情形	縣市別	小計
國中小分別訂定	宜蘭縣、新竹縣、桃園縣、高雄縣、澎湖縣、雲林縣、彰化縣、屏東縣、台東縣、台南市、新竹市、南投縣	12
國中小合併訂定	台中縣、台中市、台南縣、台北市、台北縣、基隆市、高雄市、花蓮縣	8
尚無訂定規定者	嘉義市、嘉義縣、苗栗縣	3
合計		23

資料來源：由研究者自行整理

### (三) 超額教師之提列原則

由於隨著社會的多元開放，教育改革腳步也日益加快，教育部爲了順應這一波的改革潮流，自民國86年3月發布了「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」，其中對於中小學教師的聘任制度產生了相當大的變化，也就是國小教師的任用資格由教育行政機關統一甄選分發的派任制度，改由各校「教師評審委員會」自行甄選任用，打破長期以來由教育行政機關主導教師聘用的傳統，將教師聘用權力下放到學校教師身上，讓各校可依本身需要選擇適合的教師，落實教師專業化要求，使我國教師選聘制度邁向一個新的里程碑。

相對的，針對由各校「教師評審委員會」自行甄選任用之教師產生之超額情形，各縣市處理依據原則之訂定單位亦有別，分爲：由縣市政府訂定、授權由學校自行訂定者及目前仍未訂定者三種。其中，由縣市政府訂定處理依據者：有宜

蘭縣、基隆市及台北縣等16個縣市；授權學校自行訂定處理依據者有新竹縣、新竹市、台中縣等5個縣市；目前仍未訂定規範者有嘉義縣及嘉義市等2個縣市，如表2-14。

表 2-14 超額教師提列原則訂定單位分析

訂定情形	縣市別	小計
縣市政府訂定超額教師提列原則	宜蘭縣、基隆市、台北縣、桃園縣、台中市、南投縣、彰化縣、雲林縣、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣	16
縣市政府未訂超額教師提列原則而是授權由各校自訂者	台北市、新竹市、新竹縣、台中縣、苗栗縣	5
尚無訂定規定者	嘉義縣、嘉義市	2
合計		23

資料來源：由研究者自行整理

從表 2-14 可以了解，各縣市訂定超額教師提列原則之作法，惟若再細分該提列原則，係採教師自願為主或依其年資、積分為學校提列超額教師之原則，又可劃分如下表 2-15。

表 2-15 超額教師提列原則之採納方式分析

提列原則		縣市別	小計
協調自願者為主	次採計年資	宜蘭縣、基隆市、台北縣、高雄縣、高雄市、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣	8
	次採計積分	台中市、雲林縣	2
僅採計積分		桃園縣、南投縣、彰化縣、台南縣、台南市、台東縣	6
授權學校自訂原則		台北市、新竹市、新竹縣、台中縣、苗栗縣	5
尙無訂定規定者		嘉義縣、嘉義市	2
合計			23
備註：「協調自願者」，係指先徵詢是否有自願成爲超額教師者，若全校均無意願者，或自願人數仍不足時，則有些縣市會直接採納年資，有些會僅採納積分，二者有所不同。			

資料來源：由研究者自行整理

實際上超額教師提列原則，不論是由縣市政府訂定或授權任由學校自行訂定者，其所採納之方式不外：先行協調是否有自願者，若協調不成或人數仍不足時，則有些縣市會直接採計年資比較，也有縣市會採計各種積分（含教學年資、獎懲、考績或進修研習時數等，不一而足），惟若選擇採用積分因其如何訂定、採納幾項、各占比例爲何等，往往又容易遭受超額教師們的質疑，陳情之問題接踵而來，值得各縣市政府進一步研議探討。

#### （四）超額教師之審查原則

學校或主管教育行政機關依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教師法第十四條第一項各款情事之一者，其聘任得不予通

過，換言之，只要沒有符合上開情事之一者，其聘任即要給予通過，此係教師法第 15-1 條所規範。

各縣市多依上開原則給予超額教師介聘之審查，除嘉義市、嘉義縣、苗栗縣尚未訂定超額規定外，僅有新竹市、台東縣另訂其他實質審查機制，其餘縣市學校教評會僅針對教師法第 14 條進行形式審查，經彙整如下表 2-16。

表 2-16 處理超額教師審查原則分析

審查原則	縣市別	小計
教評會僅針對教師法第 14 條審查	基隆市、台北縣、桃園縣、新竹縣、台中市、彰化縣、台南市、台南縣、花蓮縣、宜蘭縣、高雄市	11
教評會實質審查	新竹市、台東縣	2
無特別審查規定	台中縣、雲林縣、南投縣、高雄縣、屏東縣、台北市、澎湖縣	7
尚無訂定規定者	嘉義市、嘉義縣、苗栗縣	3
合計		23

資料來源：由研究者自行整理

小結：

雖然不論教師甄選或教師遷調，包括縣（市）內教師介聘、縣（市）外教師介聘及超額教師介聘等都應經過學校教評會之審查通過始得聘任，並由校長核發第一年初聘聘書，惟礙因接受超額教師介聘學校之教評會僅得針對該介聘教師進行形式上審查，並不得另外以試教、筆試或實作等實質審查不通過為由，拒絕該教師之報到及聘任，此也使得該教評會審查超額教師時形同背書，毫無審查實質意義，若該超額教師又有其他教學不力之傳言，則該接受超額學校反彈之聲音可想而知。故各校也針對該現象迭次建請教育主管行政機關，重視此一議題，及早修正教師法等相關法規，以解決目前超額教師介聘之漏洞。

### (五) 超額教師之保障條款

由於年資淺成爲超額教師是教師們最感無奈的問題，故有些縣市會另外訂定超額教師保障條款，其中：有屏東縣同意超額教師二年內得不再被提列超額；基隆市、高雄縣、台北市 3 個縣市得三年內不再被列超額；台南市四年內得不再被列超額；台南縣曾連續三年被列超額得不再被列超額，無特別保障之規定有台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、台中縣、台中市、雲林縣、南投縣、彰化縣、台東縣、花蓮縣、宜蘭縣、高雄市、澎湖縣 14 個縣市；未訂定規定者有嘉義縣、嘉義市及苗栗縣等 3 個縣市，彙整如表 2-17。

表 2-17 超額教師保障條款分析

保障條款	縣市別	小計
二年內不再被列超額	屏東縣	1
三年內不再被列超額	基隆市、高雄縣、台北市	3
四年內不再被列超額	台南市	1
曾連續三年被列超額 不再被列超額	台南縣	1
無特別保障之規定	台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、台中縣、 台中市、雲林縣、南投縣、彰化縣、台東縣、 花蓮縣、宜蘭縣、高雄市、澎湖縣	14
尚無訂定規定者	嘉義市、嘉義縣、苗栗縣	3
合計		23

資料來源：由研究者自行整理

## 二、宜蘭縣國小超額教師介聘制度之評析

### (一) 宜蘭縣國民小學超額教師介聘制度背景概述

#### 1. 教師法與國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法條文之規定

教育部針對各縣市國小因減班、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，此於教師法第 15 條已有明確規範。此條文可以說是各縣市援引訂定國小超額教師介聘作業相關規範的母法依據。

其次，在教育部訂定之國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法第 5 條規定：「國民中、小學教師除主管教育行政機關依相關法令分發或甄選者外，得經學校教師評審委員會之決議，由學校向主管教育行政機關所組織之委員會或小組申請現職教師介聘。前項經介聘之教師，其聘任仍應由學校依教師法及相關規定辦理。」此條文是各國小申請參加縣內介聘的依據，其主動權是在學校經教評會同意後向縣市政府提出申請，與上開超額教師介聘作業決策權在縣市政府教育局主導，有極大之不同。

## 2.宜蘭縣國民小學超額教師介聘之運作

依據教育部所公佈的「國小師資供需推估表」呈現我國國小教師數隨著少子化的情形一路下滑：於 93 學年度國小教師有 101,197 人、94 學年已突 10 萬人以下，為 98,679 人、95 學年度為 97,120 人、96 學年度為 94,636 人、至 97 學年度僅有 90,877 人，可以預估至 98 學年度將減少為 9 萬人以下，而且，於 96 學年度教師數將首度呈現負成長，預估當年國小教師甄選錄取為-1.23%，由此可見未來幾年各縣市國小超額教師將相當嚴重。

當然宜蘭縣因減班因素所造成的國小超額教師情形亦相當嚴重，故近二年來除停辦國小新進教師甄選外，國小超額教師亦應辦理介聘作業。依宜蘭縣政府教育局目前所訂定國小超額教師處理之提列原則，其要項有二：

### (1) 以年資深淺為原則

由超額學校先自行協調，並於縣府擬定之時限內提列超額名單送縣府教育局彙辦，惟有超額教師之學校，經協調後無人願意他遷者，由各校就該校「年資最長者」依序開列遷調。但遷調後原學校教師出缺，則應由該校遷調

成功之超額教師中，年資最長者依序調返原校服務，原學校年資併計，此項規定與各縣市所採計之原則相仿。據了解目前各縣市國小超額教師介聘亦多以年資為依據者居多，以國語日報（2006）報導，台北縣 2006 年公布之「台北縣國民中小學超額教師輔導介聘實施要點」的最新修正版本，超額教師仍保留以「年資」深淺為首要計算項目，年資較淺的教師列為優先介聘，至於先前教師會建議納入的「積分」，則因為積分制度包含項目太多、計算方式複雜，教育局擔心納入後會引發更多爭議，因此決定暫停採計。

## （2）以本鄉鎮市之超額教師優先介聘為原則

各超額教師僅得就原任職學校所屬鄉鎮市出缺學校填具志願表，原任職學校之鄉鎮市學校無缺者，始得以臨近鄉鎮市之出缺學校填具志願表，原任職學校之臨近鄉鎮市學校無缺者，始得以全縣出缺學校填具志願表。若超額教師填具之志願相同，協調不成者，其優先順序如下：①年資較深者。②年齡長者。③女性。④抽籤方式處理。而且，超額教師遷調他校服務，以各校開列之現有缺額為準，被遷調之學校不得藉故拒絕。該規定旨在優先保障本鄉鎮市籍學校之超額教師權益，避免因市區內學校被超額教師因其年資較淺而必須介聘遷調到偏遠鄉鎮學校，造成不公現象引起反彈。

## 3.宜蘭縣國民小學超額教師作業要點之研修意見分歧

宜蘭縣各校之教師針對原有作業要點多所意見，故縣政府教育局曾召開多次「國民小學超額教師作業要點修正」會議，總計於 2005 年計召開 4 次會議、2006 年召開 2 次會議，其各次會議重點為：

### （1）2005 年 8 月 19 日召開第一次會議決議為：

①縣府統一之處理原則（即由各校自行協調、年資最短之原則）刪除，由各校自行訂定處理原則，並應於校務會議討論通過實施，縣府僅協助各校處理各校所提報出來之超額教師介聘作業。

②修訂服兵役、公假、育嬰假、留職停薪期間之教師及特殊班教師，各校應不列入超額教師名單。

③修訂超額教師學校於當年七月三十一日（含）前有出缺教師情事者，超額遷調他校之教師應無條件返回原校，若人數有二人以上者，其返校順序原則由各校自訂，並於開列超額名單時一併提送縣府教育局辦理。

④針對接受超額教師學校，理應獲有選擇教師之機制，與會人員均有高度共識，惟如何提出雙贏之方案，由於遷涉問題層面極廣及法條適用疑義，請業務單位先行請釋教育部有關超額介聘之審查原則疑義，並另擇定時間邀集縣教師會、家長協會、校長協會及各校部份代表等，先行研擬出具體方案後，再召開第二次會議研討。

(2) 2005 年 8 月 26 日召開第二次會議決議為：

①上次會議決議由「由各校自行訂定處理原則」部份，與會者提出共識，希望將該規定修正為由鄉鎮市內學校共同擬訂出本鄉鎮市之處理原則。至於，針對接受超額教師之學校，如何獲有選擇教師之機制，因與上開原則息息相關，擬於下次會一併研討。

②請業務單位先行將上開原則轉知各校知照，並請各校得利用校務會議或教評會之會議機會研討，俾形諸共識以提供該要點修正之參考。

③請縣教師會、家長協會、校長協會各自於一個月內研擬出本會較具共識之原則意見，提下次會討論。

(3) 2005 年 10 月 5 日召開第三次會議決議為：

①各校應透過校務會議機制，研訂校內超額教師處理原則（即提列超額教師名單之原則），未來本府僅協助各校處理所提列之超額教師介聘作業。

②各校所提列之超額教師人數與本府超額介聘該校之人數相等（例：該校超額 2 位教師，即提列 2 位教師名單於超額介聘作業）。

③各校所提列之超額教師，均應先行經本府或委託之教育團體等審查（得以教學視導或其他適當之實質審查方式進行），經審查通過後，方得進入介聘作業並選填缺額。

④超額學校應不得將有教學不力或不能勝任工作等情事之教師，提列為超額

教師名單，否則，若經審查結果不予通過時，該校除應更換名單外，並應將該教師列入不適任教師處理流程察覺期開始處理，本府並予以追蹤列管。

(4) 2005 年 11 月 2 日召開第四次會議決議為：

由於基層教師對宜蘭縣國小超額教師處理要點仍有諸多意見，為慎重起見，縣政府教育局將另行摺發調查問卷請各校教師填寫，俟統計分析結果，再行修正後公告發布施行。

(5) 2006 年 8 月 15 日召開第五次會議決議為：

①經統計有效問卷 1188 份，綜合分析如下：

a.多數贊成由縣政府統一訂定標準及原則，在不牴觸縣府標準及原則下，授權各校另訂相關子法或規定。

b.以本校年資為主，本縣及教師年資為輔，多數同意加入年資、獎懲等積分計算。除本校及本縣年資外，教師仍有服務他縣市總年資之事實存在情事，多數意見仍希望列入參考。

c.另除了本校年資以外，其餘加入計算之積分部分，在學歷與進修研習較有可能產生與教學非相關之情事且爭議性較大；惟獎懲較明確與教學及學校行政有高度相關，建議納入以提升獎懲之意義。

d.在保障角色方面，不傾向保障任何條件，包括主任、組長及各領域專長教師等；全體教師一律公平計算積分。

e.因應時空背景因素改變，原本規定超額教師如果原校一年內（至翌年 7 月 31 日有缺額時，仍應回原校。但可能造成已經接受超額教師學校的困擾，擬調整為當年度 7 月 31 日前出缺才返回原校。

②由縣政府統一訂定標準及原則，在不牴觸縣府標準及原則下，授權各校另訂相關子法或規定。

③沿採舊要點，惟修改部分內容：

a.將現行條款處理原則“協調”二字拿掉，以杜爭議；

b.除保障主任外，國小則保障特殊專長英語教師，並刪除國中「經校務會議通過」之規定；

c.基於學校人事安定考量，原條文「超額學校在『次年』7月31日前如出缺，超額教師需無條件返回原校服務」，修正為「當年7月31日」。

④借調教育局、借調省輔導團服務年資應計算在學校服務年資內，各校不得另訂抵觸該規定。

⑤教師留職停薪、持特教合格證教師未任教於特教班者、教師服兵役等，應不計算在學校服務年資內。

⑥採積分制，以本校年資為主，(若積分相同比較本縣及教師年資為輔)，多數同意加入年資、獎懲等積分計算，若確認採納積分，則俟下次會再深入討論積分表內容。

(6) 2006年9月22日召開第六次會議決議為：

①由縣政府統一訂定標準及原則。

②保障角色部分，國中每一領域至少保留1位教師，國小保障英語教師。

③為激勵校園積極向上熱誠奉獻風氣，採積分制，至積分表之項目及內容，各會可先行了解各縣市積分表訂定情形，俟下次會議再作討論，尤其針對校內教師無意願擔任之職務或工作部份，應提列出來並加重佔分比例。

(二) 宜蘭縣國民小學超額教師介聘制度問題分析

由於少子化因素，宜蘭縣近年來，國小學童數一路下滑，以94學年度學生數觀之：國小六年級學生為6,651人，下降至五年級6,407人、再下降至二年級5,908人以及一年級的5,360人，減班情形相當嚴重，另依戶政事務所提供本縣5歲至0歲幼兒數，亦是呈現逐年遞減趨勢，以0歲（即94年出生兒）為例，新生兒人數尚不足4,000人，其嚴重情形可見一般。經統計宜蘭縣小一至小六學童數，如表2-18。

表 2-18 宜蘭縣 94、95 學年度國小一年級至六年級學生數

年 級	小一	小二	小三	小四	小五	小六
94 學年度學生人數	5,360	5,908	6,372	6,435	6,407	6,651
95 學年度學生人數	5,455	5,375	5,778	6,333	6,374	6,387

資料來源：由研究者自行整理

由上述少子化因素所造成減班、減師情形，已相當層面造成學校超額教師之問題，並延伸各校校際間、家長團體與學校間及教師彼此間之矛盾情形，敘述如下：

#### 1. 超額學校與出缺學校間之教師意見兩極

由於少子化減班已衝擊到各校且逐年嚴重，各國小未來都有減班超額教師壓力，故各校多不願意開出缺額接受超額教師，以避免日後本校減班超額問題無法處理，惟依教師法第 15 條規定：「因…學校減班時，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。」，復依宜蘭縣國小超額教師處理要點第 4 點第 5 款規定：「超額教師遷調他校服務，以各校開列之現有缺額為準，被遷調之學校不得藉故拒絕。」，故教育行政機關針對仍有意願繼續任教之超額教師，應優先輔導遷調或介聘。由此可知各有缺額之學校並不得拒絕教育行政主管機關所統籌介聘之超額教師，除非該超額教師經該校教評會審查發現有教師法第 14 條各款情事之一者，始得拒絕接受，由於接受超額學校教評會並不得對該超額教師進行其餘實質審查，此為各被超額學校不願意接受超額教師主因之一。

其次，有屏東縣、高雄縣等 6 個縣市，實施經超額作業後該教師二年或三年內得不再被超額等保障條款規定，由於該規定將影響到接受超額學校年輕教師的權益甚大，宜蘭縣超額教師亦有迭次陳情縣政府也能比照上開保障條款，惟此會直接影響出缺學校教師之權益，實為各有缺額學校不願意接受超額教師的第二個重要原因。

綜上，針對超額學校與出缺學校教師之意見恰好矛盾，也是很正常的現象，

不過該兩極意見，是否可尋求彼此有交集或共識，甚至應以互相體諒、包容的心態，來看待目前浮現的超額教師問題，或許可找到一個大家都能共同接受的答案。

## 2.超額教師提列原則意見分歧

學校產生超額教師時，應如何提列超額名單給教育行主管機關之原則，各縣市政府教育局之規定不盡相同，依統計分析：除嘉義市、嘉義縣、苗栗縣 3 個縣市未訂定超額要點外，其中，有新竹縣、桃園縣、雲林縣、台中市、台南縣、彰化縣、南投縣、新竹市、台中縣、台南市、台北市、高雄市等 12 個縣市政府未訂定相關規定而是授權由各校自訂，至於宜蘭縣、澎湖縣、基隆市、屏東縣、台東縣、台北縣、高雄縣、花蓮縣等 8 個縣市則是由縣市政府統一訂定提列處理原則。

由於每個學校組織結構及規模不同，超額教師提列原則究竟由縣府訂定統一原則為佳或授權由各校自訂為宜，因各有其優缺點，故各縣市有不同之因素考量，以宜蘭縣為例，係由縣政府統一訂定採「年資」為原則，各校在不抵觸上開原則下得自訂子法規範，惟少部份學校、家長團體及超額教師針對以年資為主要超額依據有極大的反對聲音，故縣府曾邀集學校、家長團體開會研商，其意見兩極（宜蘭縣政府，2005）：

(1) 反對由縣府統一訂定年資為首要原則者，其意見為：

- ①年資淺者非原罪，應依教師之教學績效評比為主要依據。
- ②學校兼行政之主任、組長及英語、專長教師等其年資淺者，不應被列為超額教師，以免影響學校行政運作及教學正常化。
- ③應將獎懲、學歷、研習進修等與年資合併計算積分，而不應單以年資為準。

(2) 贊成維持由縣府統一訂定年資為原則者，其意見為：

- ①教師教學績效評鑑，在現況實施上有困難，因評鑑規準如何之訂定、誰來擔任評鑑委員都有問題，況且目前教育部正在推行「教師專業發評鑑」也僅止於試辦階段，學校試辦與否應經校務會議討論通過，教師參加否可自行決定，並宣達該評鑑係「形成性教師評鑑」和教師績效考核、不適任教

師處理脫勾；況且評鑑結果是績效優者或績效差者應列為超額教師，其出缺或超額學校意見亦是兩極。

②由於兼行政人員及專長教師在校內必竟是人數較少的一群，縣政府也曾針對全縣各國小進行問卷結果，多數教師不贊同將主任、組長及英語等專長教師納入免超額對象，因為大家都擔心會造成排擠情形。

③獎懲、學歷及研習進修應如何計算績分、與年資比率各占多少，一直是多數老師無法取得共識之處，加上獎勵績分對兼行政有利，學歷高者、進修時數多者，是否能與教師之教學熱忱、教學績效畫上等號都不無疑問。

### 3.各教育團體意見角力

宜蘭縣家長協會經常參與縣政府召開之教育相關會議，深刻了解超額教師介聘名單中，偶有不適任教師夾雜其中，因目前超額原則是校內有超額教師先行「協調」，若協調不成由年資最淺者列為額教師，故利用該「協調」之漏洞，把校內不受家長歡迎或不適任教師列為超額教師是有可能的，故家長團體一再呼籲並大聲疾呼，超額要點應修正為依教師評鑑結果決定超額名單。

宜蘭縣教師會則持不同看法，目前教師評鑑尚無法源依據，且教育部所規劃教師專業發展評鑑也僅止於教師自發性參與及試辦階段，再則，現況教師教學績效如何評鑑，包括評鑑規準、指標等仍有諸多疑慮，是故不宜冒然實施否則將引起教師強烈反彈之聲音。至於不適任教師問題縣教師也支持應循不適任教師處理作業流程辦理，以維護學生之受教權。

由於家長團體所擔心的是子女的受教權，但教師團體所關心的卻是本身的工作權，兩者沒有交集。Clark（1999）也談到，針對學生的問題，家長和老師應該平時就建立起合作關係，共同分擔責任，由於這樣的合作關係平時已建立起互信基礎，當有衝突及矛盾發生時就能順利溝通解決。所以，針對該兩團體惟有建立起互信、溝通機制，才能化解彼此的疑慮。

### 4.安置減班超額教師之困難

目前各校除面臨少子化減班因素外，更加上國中限班措施形成所謂明星國中

學校，家長為及早讓子女卡位安排上理想的國中就讀，致使鄉下學校人口遷移流入市區，導致鄉下學校年年減班，因為減班就形成超額教師，這些超額教師如何調整，往往會形成地方上很大的風波，影響學校的和諧，增加行政機關處理的困擾。校長常因大家均在工作崗位努力而不知要調何人，而老師也心理惶惶不知哪天會因超額而擔心被調往偏遠山地的學校任職，嚴重影響他們的工作情緒（郭妙霓，2001）。

依教師法第15-1條規定：「學校或主管教育行政機關依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教師法第十四條第一項各款情事之一者，其聘任得不予通過」，換言之，只要沒有符合上開情事之一者，其聘任即要給予通過，此係該法條所規範。由於針對達成超額介聘之學校並無實質審超額教師權利，致使近年來常耳聞有教學不夠認真、不負責任之教師，夾雜於超額教師中，間接形成有缺額學校也不願開缺吸納超額教師之情形。學者劉毓芬（1997）也認為，超額問題通常必須提前作業，而此主要是依核定學校班級數做依據，學校如果核定減一班，必須協調介聘出去兩位教師，等到學生報到時，卻又增班。或原核定不減，報到時卻減一班，又必須協調教師進出，教評會是否有能力解決這些問題備受質疑。

### （三）宜蘭縣國民小學超額教師介聘制度之內容與執行情形

#### 1.2003年訂定之宜蘭縣國民小學超額教師遷調他校服務實施原則的特點

##### （1）明定超額教師產生原則

宜蘭縣國民小學超額教師遷調他校服務實施原則第四點第一款規定：「凡有超額教師之學校由各校自行協調，並於時限內提列超額名單送教育局辦理。」另第四款規定：「凡有超額教師之學校倘經協調後無人願意他遷者，由各校就該校年資最短者依序開列遷調。」，意即有超額教師之學校先由校內經過協調機制產生超額教師，若經協調後倘無人願意他遷者，則由各校就校內年資最短者依序開列遷調。

##### （2）規範暫不予以遷調作業類別之教師

前述原則第四點第二款規定：「學校有超額教師，但有教師因病假、

育嬰假、研習、進修、受訓、服役或公假等原因，請假滿一學年以上者，得保留相等人數之超額教師，免予調動。」

(3) 基於教學需要規範部份教師得免列入超額

前述原則第四點第三款規定：「學校基於教學需要，特殊班教師及依專長分發之藝能科（音樂、美勞、舞蹈、體育）教師，得不列入超額教師名單。意即基於學校教學特殊需要，將部份專長教師列入保障，得免予列入超額名單。」

(4) 超額教師填具志願區域及志願相同時之處理方式

前述要點第四點第五款規定：「由縣府教育局公布縣內十二鄉鎮市區各校之缺額及超額教師人數。」及「超額教師填具之志願相同，協調不成者，以下列順序優先：

- ①年資較深者優先。
- ②年齡長者優先。
- ③女性優先。
- ④抽籤方式處理。」

(5) 被遷調之學校教評會僅得就教師法第 14 條進行審查

前述要點第四點第六款規定：「超額教師遷調他校服務，以各校開列之現有缺額為準，被遷調之學校不得藉故拒絕。」

(6) 超額教師遷調成功後之返校情形

前述要點第四點第八款規定：「有超額教師之學校在超額教師遷調成功後，該校不得因增班而增聘教師，另各超額學校如在七月卅一前有教師出缺時，超額遷調他校之教師應依本原則第四項但書之順序無條件返回原校服務，不得異議。」

## 2.2004 年國民小學超額教師介聘作業情形及特點

(1) 修正要點名稱

將原銜名稱「宜蘭縣國民小學超額教師遷調他校服務實施原則」修正為「宜蘭縣立國民小學超額教師處理要點」，使適用更為明確。

(2) 修正基於教學需要得免列入超額教師之範圍

原特殊班教師及依專長分發之藝能科教師包括：音樂、美勞、舞蹈、體育

教師，得不列入超額教師名單，因範圍太過廣泛，加上近幾年來，各校都聘任有英語教師是否宜再列入，延伸更多問題，且國小教師本即不分科，故本次修正重點將專長教師刪除，僅保留特教教師得不列入超額名單。

### (3) 調整超額教師填具志願區域

各超額教師僅得就原任職學校所屬鄉鎮市出缺學校填具志願表，原任職學校之鄉鎮市學校無缺者，始得以臨近鄉鎮市之出缺學校填具志願表，原任職學校之臨近鄉鎮市學校無缺者，始得以全縣出缺學校填具志願表。

## 3.2005 年訂定之宜蘭縣國民小學超額教師處理要點的特點

### (1) 修正要點名稱

由於各位被超額之教師都是迫於無奈，不得不接受既成之事實，故將原全銜名稱「宜蘭縣立國民小學超額教師處理要點」修正為「宜蘭縣立國民小學教師超額處理要點」，使名稱適用上較為貼切。

### (2) 修正提供超額作業之缺額規定

將原由本府教育局公布縣內十二鄉鎮市各校之缺額及超額教師人數，修正為由本府教育局公布縣內鄉鎮市各校「供超額作業」之缺額及超額教師人數，使教育行政機關在超額介聘時，更利於作業。

### (3) 增訂各國民小學超額教師遷調作業原則

針對同一鄉鎮市及跨鄉鎮市如何進行超額遷調作業，作更明確之規範，以免徒增各校超額教師遷調作業之糾紛。

## 參、國小超額教師對校園帶來之衝擊

### 一、對教師帶來之衝擊

「少子化」使得學齡人口逐年減少，根據教育部推估，未來五年，國民小學一年級新生如果以目前標準 35 人編班，各縣市國小未來五年將自然減少 9,970 班，教師超額總數高達 15,122 人，扣除退休教師人數後，預估五年內將有 4,774 名教師將無處超額窘況（徐詠絮，2006）。故行政院於 2006 年 8 月 1 日核定教育部所擬訂「五年精緻國民教育發展方案」，即希望透過五年內將國民小學每班人數

逐步降至 29 人，以為因應超額教師問題。但必竟超額教師問題仍然存在，造成各縣市國小教師之恐慌可以想見，約有如下幾個存在的問題：

(一) 教師擔心自己可能成為被超額的對象

由於各縣市國民小學受到少子化減班因素的衝擊層面相當廣泛，幾乎無一學校可以幸免，所以各國小教師均有面臨被超額的壓力，復以教師法第 15 條又規定：「因學校減班、停辦、解散時，學校或主管教育行政機關對現職已無工作又無其他適當工作可以調任者報經主管教育行政機關核准後予以資遣。」，不但造成未來工作有不確定感，甚且嚴重會有資遣等情事，也難怪教師們個個憂心不已。

(二) 因超額不安定問題影響工作精神

工作精神是指教師的士氣、精神及活力之高低程度而言。工作精神高的學校，教師熱心教學，彼此敬重，相互幫忙，精力充沛，對學校忠誠，對工作負責，因此教師能滿足其個人的社會需要，並且亦獲得專業成就感，工作精神低的學校則反之（黃昆輝，1988）。可以想見因超額不安定問題將致使教師無心教學，間接影響教學品質，甚且減低對教師工作負責任的態度，影響深遠值得加以重視。

(三) 因超額問題讓教師們對學校產生疏離感

工作都可能沒有保障，對於單位的向心力當然減低，甚且形成疏離感，產生同仁間的猜疑、不信任的情形，亦是可以理解。

(四) 因超額問題造成教師間的衝突及不和諧

學校當中若同事情誼佳，則表示教師間彼此之交往互動密切，相互信賴程度高，反之亦然。但近二年來，因國小超額教師問題日益嚴重，學校每每為了提報超額名單，都造成教校內教師間的矛盾與衝突，也時有所聞，故研擬一套大家都能接受的超額作業規定，實在是刻不容緩。

## 二、對學校帶來之衝擊

因少子化減班產生超額教師，對學校所造成之衝擊有：

### （一）學校聘任教師停滯形成一潭死水

由於各校減班嚴重，退休教師人數將遠不及減班後所形成超額教師的人數，故各校已無甄選新進教師空間，原有現職教師也擔心成爲超額教師不敢輕易參加縣內外介聘作業，致使校園中教師產生長期不易流動之現象。

### （二）校內專長教師被超額影響教學甚鉅

學校中英語、音樂或舞蹈等專長教師，本就聘任不易，加以員額又少，而且該等師每又受限於年資尚淺，每每形成學校超額的首要人選，對學校造成莫大教學上的影響，實應不容忽視。

## 三、小結

由於少子化減班因素，對各國小因產生超額教師所帶來的衝擊已不可免，各校也應針對如何將衝擊降至最低研擬因應措施。因衝突並非全部對組織有害，重要的是要能事先預防、以及衝突發生時的因應，藉以化危機爲轉機，將破壞性的衝突轉變爲建設性的力量（蔡進雄，1997）。

因此，學校決對不能忽視校內可能衝突的存在，甚至不予關心或處理，企圖瞞天過海，更不必對引起衝突的當事人，視爲惹事生非者或異端份子

（Steers, 1991；Owens，1995）。總之，學校校長及單位處室主任對超額教師問題可能引起的衝突，一定要建立正確的觀念及態度，用心謀合衝突的存在，以減輕衝突帶來負面影響，發揮衝突的正面價值，如此，化阻力爲助力以將校園衝突消彌於無形。