

老師的鐵飯碗破了~談國中教師超額問題

張昱騰

新竹市立新科國民中學教師

一、緒論

在最近的教師熱門話題中，除了服儀的解禁外，大家最關心的莫過於「教師超額」的問題。早期大家都會認為，若是能擠進軍、公、教的行列，對於未來的工作是相當有保障的，而且更重要的是工作有保障，若是沒有犯錯是不可能會被解聘；尤其是教師更好，因為還有寒暑假可以彈性運用。但是曾幾何時教師的工作也開始出現了危機，一個名詞改變了教師的工作結構，那就是「超額教師」。究竟「超額教師」產生的原因為何？相信很多人會先聯想到少子化的問題，但是僅只於此嗎？而在超額教師的問題如雨後春筍般冒出，爾後這些超額教師到底該何去何從？政府相關單位如教育部或是各縣市教育局(處)，是否能制定出一套完善的因應措施來解決「超額教師」的問題，實屬當前教育工作重要的課題之一。因此，本文試由「超額教師問題分析」到「超額教師處理方式」來探討現今處理超額教師問題所面臨的困境，進而思考可有的解決之道。

二、超額教師問題分析

(一) 師資培育政策的改變

我國通過了「師資培育法」後，取代了實施將近 30 多年的「師範教育法」，其原因是因政府解嚴後，為了符合民主之精神，將原本由師範學院校

才能規劃教師的培育單一方式，轉變為以進修的管道多元化，打破「師資第一、師範為先」的觀念，希冀能透過各大專院校開放不同的人才能加入教職的行列，讓教師能更具有多元化的來源。師資多元化無非是希望透過市場競爭機制，來提昇中小學教師的品質，於是 1992 年國會改選後，由部份的立法委員與大學教育改革團體的促使下，在 1993 年 10 月隨即通過了「師資培育法」。此一觀念固然是好，但因太匆促上路，沒有明確的配套措施，因此，整個師資培育就成了各方勢力競逐協商下、倉促通過的產物。（伍振鶯，2002；吳清山，2002）

根據上述，各大專院校的師資培育機構從 1997 年的 49 所，至 2006 年的 75 所，9 年間增加了 26 所；師資培育人數也從 1995 年的 9,719 人至 2002 年遽增到 20,274 人。從這些數據中我們不難發現，雖然開放教師培育的多元化是件好事，最主要是希望透過自由競爭機制，來提升教師之素質，以及培育更多技職體系類群的教師，以彌補師範體系所不足之處。但是卻沒有做好控管，造成現今供過於求的現象產生。用意良善的師資培育政策，卻忽略了教育現場實際教師需求量的推估，導致今日產生師資供過於求的嚴重現象，豈不成了頭痛醫頭、腳痛醫腳，毫無長遠、全盤的考量的結果？。

（二）少子化的問題

「少子化」是指生育率下降，造成幼年人口逐漸減少的現象。而這樣的變化勢必會對於社會結構、教育、經濟等各方面都會產生重大影響。行政院於 2006 年 8 月通過「五年精緻國民教育方案」之降低編班人數規劃，自 96 學年度國小新生編班人數將調整為每班 32 人，爾後逐年降低 1 人，如 99 學年為每班 29 人。教育部估算在 107 年度國中班級數將減少 5500 多班，教師需求人數大減 1 萬多人如下表 1：

表 1 五年內國中小班級數及教師員額變化

103~107 國中小班級及教師員額變化				
學年度	國小		國中	
	班級數	教師數	班級數	教師數
103	52,474	94,861	25,421	51,734
104	51,279	92,294	23,589	48,099
105	49,884	89,951	21,818	44,788
106	48,955	88,467	20,742	42,771
107	49,497	89,514	19,850	41,099

資料來源：教育部,2015

再者，如以 106 年臺南市超額教師問題為例，更能說明班級數及教師員額變化的嚴重性。「受到少子化造成的『減班潮』影響，今年台南市國中共有六十六名超額教師，是近三年來最高，台南市教育產業工會表示，因國中科目無法媒合，難以圓滿處理，已造成各校紛擾」又「台南市教育產業工會理事長侯俊良表示減班之後造成老師超額，但教育局不思考這些老師正好可以補足原本因編制不足而廣

聘代課老師現象，反而是減班就減正式穩定師資，再聘不穩定的代課老師，造成今年國中減班超額的學校有許多課程讓代課老師上，卻把正式教師超額出去的怪現象。」(施春英，2016)。

由此可見，在教育部的「師資培育政策」之下，又面臨社會環境「少子化」的變遷，產生了大量超額教師的問題。因此正視本問題，研擬解決的方案，如何維護教育工作者的權益且又能提升教師素質實是刻不容緩。

三、超額教師處理方式

承上述所論我們不難發現，現今教師超額的問題是無可避免，目前現階段各縣市處理超額教師的法源依據大多是依據【教師法第 15 條】，也有少部分縣市是依據【國民中學校長主任教師甄選儲訓遷調及屆聘辦法】；但在中央卻無明確的立法規範；且每個縣市對於超額教師辦法，都有所不同，導致產生一國多制的現象發生。但要如何讓教師有公平、公正、公開的原則進行，而不是淪為處理不適任教師之機制等問題，或是讓淪為少數人操弄的工具，以及人數眾多的領域教師變相霸凌少數科目之教師，將牽動校園倫理與學校教育文化（王春明，2010）。

（一）各縣市超額教師辦法比較

各縣市都有超額教師介聘的「實施要點」或是「作業要點」，因此此次共蒐集 19 個縣市，並加以分析，各縣

市異同之處；分別從「超額教師產生的方式」、「審查方式」、「介聘方式」與「特殊保障名額」4 個面向來探討如下表 2：

表 2 各縣市國民中學超額教師處理簡要規定

4 大面向 縣市	超額教師產生方式	審查方式	介聘處理原則	特殊保障名額
基隆市	縣市政府訂原則各學校決定	校務會議通過	服務資積	校內得依實際需求及發展方向，經校務會議通過，決議保障之內容
臺北市	縣市政府統一原則	校務會議通過	服務資積	無
新北市	縣市政府統一原則	教師評審委員會	服務資積	學校現任教師兼主任
桃園縣	縣市政府統一原則	聯服小組審查	服務資積	無
新竹縣	縣市政府訂原則各學校決定	教師評審委員會	服務資積	由各校自行決定
新竹市	縣市政府訂注意事項各學校決定	依學校權責	服務資積	無
苗栗縣	縣市政府訂注意要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無
臺中市	縣市政府訂實施要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	考量教師自願、年資、教學需

4 大面向 縣市	超額教師產生方式	審查方式	介聘處理原則	特殊保障名額
彰化縣	縣市政府訂處理要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無
南投縣	縣市政府訂作業要點各學校決定	課程發展委員會	服務資積	依編制專任輔導教師不列入超額教師名單，但因減班編制改變，則不在此限。
雲林縣	縣市政府訂作業要點各學校決定	校務會議通過	服務資積	得視學校行政需要，對於現兼任主任人員，不列為超額教師。
嘉義縣	縣市政府訂作業要點各學校決定	校務會議通過	服務資積	未獲聘兼主任之教師者，應併同校內全體教師參加自願協商或積分評

4 大面向 縣市	超額教師產生方式	審查方式	介聘處理原則	特殊保障名額
				比。
臺南市	縣市政府訂實施要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	未獲聘兼主任之教師者，應併同校內全體教師參加自願協商或積分評比。
高雄市	縣市政府訂作業要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無
屏東縣	縣市政府訂作業要點各學校決定	校務會議通過	服務資積	各校得依合理需求自訂教師免列超額規定。
臺東縣	縣市政府訂處理原則各學校決定	校務會議通過	服務資積	無
花蓮縣	縣市政府統一原則	校務會議通過	服務資積	無
宜蘭縣	縣市政府訂處理原則各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無
澎湖縣	縣市政府訂處理要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無
金門縣	縣市政府訂處理原則各學校	教師評審委員會	服務資積	無

4 大面向 縣市	超額教師產生方式	審查方式	介聘處理原則	特殊保障名額
	決定			
連江縣	縣市政府訂處理要點各學校決定	教師評審委員會	服務資積	無

資料來源：筆者自行整理

從上表中可發現各縣市超額教師產生的方式，都會有不同的作業要點(處理要點或原則或實施要點)，但是僅供各校依原則自行修訂符合各校的超額比序辦法，只有臺北市、新北市、桃園縣三縣市是由縣市統一相關超額比序辦法；而各校由校務會議中訂定辦法後，大多是由校長、各處室主任與教師評審委員會組成審議小組，或是全校大會中依積分高低或是自願者進行超額教師資格審查，而在保障名額部分有 9 個縣市依學校權責自訂，如輔導教師、特殊專長教師或是保障擔任主任行政職務者。

(二) 相關問題的衍生

雖然各縣市政府先將原則訂定出來，並尊重各校依各校不同需求訂定出超額教師辦法，但實際上這種作法卻無法達到公平之實，其一是這種制度的建立，是讓少數人享有操控超額名單的特權，讓平靜的校園產生混亂與對立。其二是新進教師因積分較低，才剛進到學校卻要成為超額教師之列，新進教師不論多努力都會面臨被迫離開學校，讓新進教師的服務熱

忱受到打擊。其三是各校得依合理需求自訂教師免列超額規定：如擔任學校處室主任行政職務，因怕學校所推行之業務會有所中斷無法延續，故擔任學校各處室主任者可免於超額教師之內；還有學校內特色發展項目或是特殊班級之專長教師，包括語文領域、特教教師、輔導教師、體育教師、藝文教師等等；這些教師在校內被認定為無可取代之專業能力，方能享有在校內免於被超額之危機。但這些規定不免讓其他教師質疑，若是擔任處室主任就可免於超額比序，那擔任學校其他職務之行政工作那些組長們為何不能享有此種待遇；是否更會造成校內更沒有教師願意兼任行政職務的工作，另外若是特殊專長教師真的如此有需要，那又為何無法吸引到學生，讓學校成為額滿學校還是要面臨到減班之命運；難道平時默默付出的教師就沒有貢獻嗎？這一系列的問題更會造成校內教師間的互相對立與衝突。（陳英素，2012）

四、結語

綜合上述的問題，在政府開放師資培育之後不僅供過於求，且又沒有完善的教師控管機制，因此衍伸出教育的亂象。教師人力市場猶如水庫，師資供需猶如水源的注入與流出。當源頭的師資培育機構培育大量師資加入水庫，但是卻有閘門篩選進入水庫的水質與水量，且若水庫的流出口不多（退離職教師的職缺數量不多），即能讓水庫無法有活水的注入，故如何能進行開源又能兼顧到節流（黃嘉莉，2009），試就以下三個層面來討論之。

（一）師資培育的內容和控管

吳清山曾指出，師資培育機構辦學素質良莠不齊。試問，良莠不齊的師資機構過於浮濫且四處林立，不僅浪費教育資源更叫人憂心所培育師資之素質。（吳清山，2006）。因此如何改善現行師資培育之亂象，可以從政策上著力，吳清山也成提出數種突破困境之途徑：（一）提供獎助學金，鼓勵優秀學生加入師資行列；（二）改進現行教育實習制度，確保實習教師實習品質；（三）持續辦理師資培育評鑑，確保師資培育機構品質；（四）暫緩教育學程之申請，紓解師資培育過剩之壓力；（五）訂定師資培育退場機制，做好師資培育把關工作；（六）規劃教師換證評鑑進修制度，確保教師專業品質；（七）建立完整不適任教師淘汰機制，有效淘汰不適任教師。（吳清山，2005）。據上述所提之途徑，完善的師資培育內容與控管方式，是決定教育品質的一大關鍵。除此之外，如政府能協助師資培育機構增置現職教師專業進修管道，而且政策上鼓勵現職教師持續進修或取得第二專長認證，使得專業度增加又有任教上的彈性空間，俾利解決因超額所衍生出師資不穩的問題。

（二）讓活水流動

教師評鑑、考核、獎懲制度一日未建立，將無法確實淘汰不適任教師，增進教育市場中的人力流動。不僅是行為誇張之不適任教師需要淘汰，教學績效低落之教師也有待透過相關評鑑法規予以淘汰。因此為了能

突破目前學校員額編制概念，仿效國外教師之分級制度，定期更換教師證照，藉以淘汰不適任教師（周祝瑛，2009）。建立我國教師分級制度，其分級目的不只是在建立學生學習的成效而已，而是確實將教師級數做為薪資發放的依據，相信重賞之下必有勇夫，而不適任之教師則會物競天擇自然淘汰，選擇提早退休。

（三）超額教師介聘制度立法

各縣市政府超額教師作業要點與實施要點中，雖不盡相同，但大致上超額教師的產生一般分為兩種模式，一種是自願超額介聘，此種方式通常是以在學校教資深教師為優先；而另一種方式是若無自願者，則以積分作為審查依據，積分內容通常內容包括：基本條件分數（學歷積分、年資積分、獎懲積分、成績考核積分、指導積分）、專業條件分數（研習積分、進修學分、著作積分、特殊表現積分）及其他（生活機能積分、校長評比）等三項，但各縣市的積分仍有些許不同，若是仍有同分的情形發生，則是用抽籤的方式決定。（陳英素，2012）

雖然各縣市政府都有訂定出一套要點，請各校依照其要點原則自訂適合學校的超額比序辦法，但此種做法卻可能成為少部分人士的權利操控，同時若被超額之教師到新的學校時，雖保留原校的積分，但尚有部分積分是無法銜接等等的問題衍伸；造成一國多制之困擾。同時依據教師法中第 15 條之規範：「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。」可否請教育部立法，請各縣市政府統籌資源調度，超額之教師可以選擇介聘到有缺額之學校、借調至縣市政府教育局（處）擔任行政職務、或是減少代理代課聘任，將介聘教師名額統整後，依各校課程所需擔任各校巡迴教師、甚至可以縣市互動調至仍有缺額之縣市服務，總比現行各縣市政府自行規範制度，屆時若無缺額時或因制度不相同，各縣市名額又無法相互流動時造成資遣的情形發生。

教育是國家百年大計，教育政策的好壞，關乎的不只是學生學習的成效，而是國家的整體發展。教育政策的制定牽一髮而動全身，若不是依長遠之計的遠瞻來規劃，那樣性掉的不會只是老師的工作權，或是學生的受教權，故是否鑑請相關單位重視，超額教師所帶來的警訊，認真的思考教育政策改革機制，建議可從三方面著手：首先，從師資培育開始嚴選與控管教師的質與量。其次，確實建立教師的考核與獎勵分級制度，勿讓現行制度造成了鏽幣逐良幣之現象產生。最後，中央能針對超額教師介聘確實立法，針對各縣市超額教師介聘之問題，制定出一套完善的措施與規範，而不是將問題丟給各縣市政府，各縣市政府再將問題丟給各級學校，造成學校內教師間的對立與衝突，同時又能真正的保障現職教師工作之權益；讓台灣的教育如活水注入般生生不息。

參考文獻

- 文超順(2006)。臺灣地區縣市國民中小學超額教師介聘之研究。《學校行政雙月刊》，45，237-246。
- 王春明(2010)。超額教師的焦慮。《師友月刊》，517，47-50。
- 伍振鸞(2002)。師資培育政策與供需機制建立之探討。中華民國師範教育學會主編：師資培育的政策與檢討，1-28。
- 吳清山(2002)。中小學師資培育。群策會編印，邁向正常國家：群策會國政研討會論文集，330-352。
- 吳清山(2005)。師資培育發展的困境與突破。《研習資訊》，23-29。
- 吳清山(2006)。師資培育的理念與實踐。《教育研究與發展期刊》，2（1），1-32。
- 周祝瑛(2009)。台灣地區師資培育政策之檢討與展望。《中等教育季刊》第60(3)，08-20。
- 施春英〈民105年5月12日〉。少子化一國中教師超額3年新高【中華日報】。取自 <https://tw.news.yahoo.com/%e5%b0%91%e5%ad%90%e5%8c%96-%e5%9c%8b%e4%b8%ad%e6%95%99%e5%b8%ab%e8%b6%85%e9%a1%8d3%e5%b9%b4%e6%96%b0%e9%ab%98-152800264.html>
- 謝卓君(2005)。對師資培育政策中市場化論述的批判反省。《臺灣教育社會學研究》，5（1），119-157。
- 馮漢昌(2014)。未來5年公立國中小教師人數推估分析報告。教育部統計處。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/103basic_teacher.pdf
- 高靖雯(2011)。公立高級中等以下學校超額教師介聘制度之研究。國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，未出版，臺東市。
- 黃嘉莉(2009)。超額教師現象對師資培育之啟示。《中等教育季刊》，60(3)，32-46。
- 陳英素(2012)。屏東縣國小教師對超額教師介聘他校服務作業要點意見之調查研究。國立臺東大學教育學系碩士論文，未出版，臺東市。
- 郭妙霓（2001）。中澳美小學教師遷調制度之比較研究。暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 曾建銘(2013)。公立國民小學國民中學教師超額之法律問題與超額教師之因應策略。國立臺北教育大學教育經營與管理學系碩士論文，未出版，臺北市。

