

# 「一間教室三種教師」—談中小學師資的隱憂

楊怡婷

國立臺南大學附設實驗國民小學校長

## 一、前言

今年暑假即將開學前，全臺出現代理教師荒，縣市教育局各級學校的網頁，一整排都是徵選代理教師的訊息，就連都會區也不例外，新竹市十三招，新北甚至有學校進入第十五招；臺東縣偏鄉開出月薪四萬五千元搶人；屏縣國中小十校招不足代理教師，有學校六招無人考（徐如宜、尤聰光、魏斌、鄭惠仁、王駿杰、劉懿萱，2022；章明哲，2022；劉星君，2022），讓學校陷入找不到教師的集體焦慮中。

依據教育部《高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法》規定，國中小代理代課教師甄選第三招以後，標準放寬為不需具備合格教師證、不用取得師資職前教育課程修畢證書，只要大學畢業即可，然降低師資要求卻仍找不到教師，反應了國教現場長期以來教學人力不足，學生學習品質與受教權益堪慮的課題。

## 二、中小學師資的隱憂

### （一）一間教室三種教師成為學校常態

在九年一貫課程推行之前，學校依法訂的教師員額編制，特聘正式教師，偶因教師病假、育嬰假、侍親或進修留職停薪等原因，才需要聘任代理教師或兼任鐘點教師，校園中的教師人力結構與教學穩定。

民國 90 年，教育部因應「九年一貫」課程實施，欲積極解決長久以來小學教師工作負荷過重之困境，將「教改行動方案」核定增置之教師員額所剩餘額共 2,688 名，於當年度一次悉數挹注於各國民小學（國立臺灣師範大學師資培育學院，2017），以提升教學品質，發展學校特色。自此，非典型教師人力進入校園，學校開始有固定的專案，聘任長期代理或兼任代課教師。

民國 101 年，中小學教師課稅政策實施，國中小教師平均每週減少 2 到 4 節課，衍生龐大的課務需求人力，為此教育部將提高教師員額編制的重責，交由地方政府承擔，只補助學校教師鐘點費，由於地方政府財政困窘，無力支應龐大的人事費及退休金，只能聘請短期代課教師，於是出現令人憂心的現象，校園中每六個國中小老師，就有一個鐘點兼任老師（林倖妃，2013；翁崇文，2015）。因為薪資低，學校很難找到具備教師證的合格老師，加上聘期不穩定，教師流動率高，師資不穩定，無法保障學生的受教品質。

民國 104 年，教育部訂定《教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點》，提高教師員額編制，欲解決校園兼任教師越來越多的教學問題，改聘請長期代理老師，補學校法定員額之不足，以降低編制外代課教師比率，確保教學現場穩定性，維護學生學習權益。然此舉卻讓學校大量聘任原本作為「暫時性補充人力」的代理教師，替代正式教師的教學工作。

當學校教室同時出現正式教師、代理教師與代課教師；當教師代理代課制度成為校園的常態，將造成教學人力結構的質變，不僅不利於教學現場的穩定，無法保障學生的受教權，更嚴重危及國教的品質。

## （二）學校代理代課教師比率嚴重超標

穩定優質的師資是維護國教品質的基礎。依據《教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點》，國小普通班教師員額控留比率不得超過 8%。然根據民國 111 年 7 月 14 日監察委員葉大華所提之調查報告，110 學年度各縣市公立國小教師員額控留比率均高於 8%；公立國中有 18 個縣市均超過 8%，且全國僅 29%公立國中小教師員額控留比率未超過 8%。此外，96 學年度的國中小全國代理教師僅 8,916 人，占 5.8%，但此後比例不斷攀升。107 學年度占 14.8%；108 學年度占 15.8%；109 學年度占 15.6%；110 學年度占 17%，然這些數據並未包含學校的兼任代課老師，由此可知，教育現場非正式教師的比率更高且已經嚴重超標。

根據筆者在教育現場的觀察，因各校正式教師員額不足，本土語言課程多半只能聘請教學支援工作人員，擔任兼任代課教師上課。加上近年來教育部推動各項重要教育政策方案，如十二年國教課程前導學校協作計畫、部分領域課程雙語教學實施計畫、推動中小學數位學習精進計畫等，為減輕教師執行計畫之負擔，增進學校推動績效，皆編列代理代課之教師鐘點費，以彈性因應教師執行計畫減授鐘點、協同教學、研習增能、公開觀議課等事宜。如此一來，學校對代課教師的需求增加，讓教學與師資更加不穩定，實非學校運作之常態。

## （三）少子女化衝擊師培的就業與招生

根據教育部日前公布 111 至 126 學年度各教育階段學生數預測報告，未來 16 年，國小學生平均年減 2.0 萬人或 2%；國中學生平均年減 8.8 千人或 1.7%；高級中等教育學生平均年減 10.4 千人或 1.9%，顯示臺灣小學至高中，將面對學生來源減少的重大衝擊（教育部，2022）。受少子女化的影響，學校控管正式教師員額，以代理代課彈性因應的作法，短期內很難改變，此勢必將加重流浪教師問題。

111 學年度大學分發榜，總缺額人數高達 14,493 人，僅 11 所大學滿招，師範及師培大學也面臨缺額暴增的危機（楊綿傑、洪美秀、林曉雲，2022）。從統計數據來看，今年只是雪崩的開始，未來大學招生將更困難，面對益加嚴峻的少子女化衝擊，師資生取得教師證就業的機會每況愈下，及大學不到十年之間學生來源更少，將出現更嚴重教育品質低落現象和轉型退場壓力（黃政傑，2020）。為求招生無虞，恐降低錄取門檻、寧濫勿缺，將導致師資生的學力愈來愈差，師資培育的品質大幅滑落，而危及國家教育的長期發展。

### 三、省思與建議

#### （一）公平合理待遇，穩定教學人力

教育現場需要穩定，由於長久以來代理教師薪資待遇低人一等，勞動權益受損，還常遭家長質疑，影響其工作意願與教學品質。根據筆者在教育現場的觀察，代理教師的工作與正式教師幾無差異，且積極度、配合度與專業性有時更勝正式教師，因此學校會將重要職務或乏人問津的苦差事，交由代理老師承擔，然各縣市對於代理教師待遇的規範不盡相同，而有不同聘期和不同薪資的亂象，未能合理保障代理教師的工作權。

因此，在短期內無法釋出正式教師員額的情況下，政府應該從制度面根本保障代理教師權益，給予完整聘期、起敘基準比照正式教師的公平合理待遇，避免因權益保障有落差，而影響應聘意願，以維護代理教師的工作尊嚴，穩定教學現場人力，保障學生的受教品質。

#### （二）改變師培政策，吸引優秀人才

師資良窳關係著教育的成敗與國家的未來。我國師資培育自民國 83 年改採行多元、儲備制後，師資培育數量快速增加，初期核定招生數逐年增加，造成供需失衡，產生流浪教師過多的問題。教育部自 93 學年度起進行師資培育減量，持續進行師資培育數量管控作業（教育部，2019）。由於正式教師缺額少、錄取率低，影響師資合理流動，優秀學生投入教職意願降低，師培生的素質不若以往。根據筆者在教育現場的觀察，近年來由於師資生的入學成績及整體學力素質降低，學校教師在指導實習生時倍極辛勞，更對未來師資感到憂心。

在科技快速進步、社會與人口結構急速轉型之際，做為一名教師，除教育志向與熱忱外，必須具備高素質的學力，以因應十二年國教課綱、各項教育政策所需之課程設計與教學專業，及滿足教學現場學生多樣化的需求。因此有必要改變師培模式，檢討現行耗費許多資源、淘汰再淘汰的師資培育模式，規劃能招收優

秀學生就讀，提供優質教育並能充分就業之培育模式（黃政傑，2020）。政府應提高教育人力與正式教師員額，增加教職的工作機會；鼓勵地方政府提高公費生和獎學金的名額，以吸引優秀高中生投入教職，提升師資素質，也確保偏鄉教學之人力與教育品質。

### （三）增加教育經費，邁向精緻國教

根據教育部統計處（2021）的資料，全國教育經費佔國內生產毛額（GDP）的比率，從民國 90 年的 5.8%、民國 95 年的 5.6%、民國 100 年 5.5%、民國 105 年 5.0%、民國 109 年 4.8%，到民國 110 年的 4.8%，顯見國家投入教育的經費呈現逐漸下滑的趨勢。由於校園代理代課教師比率遠超過 8% 的規範，已嚴重影響國教品質，建議政府應解除國中小教師員額的控管，納入正式教師編制；為改善教學品質，投入更多的教育經費；並透過政策力量，讓代理教師比率逐漸回歸正常。

此外，在少子女化的浪潮下，更顯人才培育與人力資源的重要，教育應重視學生的個別化學習與適性發展，透過降低班級人數、調整師生比，提高教育人力，提升國中小學生的受教品質，朝精緻國教的目標邁進，以確保每一個孩子都能成功，都能成為卓越優秀的國家未來主人翁。

## 四、結語

教育乃國家百年大計，師資培育乃教育之基礎，優秀的師資方能培育未來國家人才，帶動國家全面進步與永續發展。現今中小學校園因師資就業市場供需失衡，學校找不到代理教師，出現教師荒，卻有流浪老師到處奔波，找不到教職；因課稅減課政策、少子化影響控管缺額，而產生代理代課教師充斥校園的亂象；因師資就業機會每況愈下，學生就讀意願與學力不斷下降，師培大學面臨招生不足的危機，為求招生，只好降低錄取門檻，形成師資低落的惡性循環。

政府應正視教育現場這些令人憂心的問題，運用政策的力量，提高教育人力，以穩定校園師資與教學品質；改變師資培育模式，激勵優秀學生投入教職，以提升師資素質；積極投入教育資源與經費，促進教育品質的全面提升，以達成精緻卓越的國教目標。

## 參考文獻

- 王韻玲（2022）。代理教師比例逐年提高，14%的背後犧牲了誰？**翻轉教育**。取自<https://flipedu.parenting.com.tw/article/006637>

- 林倖妃（2013）。誰在教你的孩子？天下雜誌，527，126-136。
- 翁崇文（2015）。教師課稅減課後，教育現場要思考的事。臺灣教育評論月刊，4(6)，27-30。
- 徐如宜、尤聰光、魏斌、鄭惠仁、王駿杰、劉懿萱（2022年8月29日）。代理代課教師荒 全臺搶人。聯合新聞網。取自[https://udn.com/news/story/6885/6571256?from=udn\\_ch2\\_menu\\_v2\\_main\\_cate](https://udn.com/news/story/6885/6571256?from=udn_ch2_menu_v2_main_cate)
- 教育部（2019）。國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要。取自<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001502>
- 教育部（2019）。我國師資培育數量第三階段規劃方案。取自<https://web.nutn.edu.tw/gac201/best/108-04-17%E5%B8%AB%E5%9F%B9%E7%AC%AC3%E9%9A%8E%E6%AE%B5%E8%A6%8F%E5%8A%83%E6%96%B9%E6%A1%88.pdf>
- 教育部統計處（2021）。全國教育經費佔國內生產毛額（GDP）比率。取自<https://stats.moe.gov.tw/chartweb/Default.aspx?rptvalue=f5>
- 教育部（2022）。各教育階段學生數預測報告（111~126年度）。取自[https://stats.moe.gov.tw/bookcase/St\\_report/111/14/index.html](https://stats.moe.gov.tw/bookcase/St_report/111/14/index.html)
- 教育部（2022）。高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0150024>
- 國立臺灣師範大學師資培育學院（2017）。偏鄉教育巡迴論壇手冊。取自[https://tecs.otechs.ntnu.edu.tw/upload/news\\_file/2017%E5%81%8F%E9%84%89%E6%95%99%E8%82%B2%E5%B7%A1%E8%BF%B4%E8%AB%96%E5%A3%87%E6%89%8B%E5%86%8A\\_0919%E5%AE%9A%E7%A8%BF\\_778.pdf](https://tecs.otechs.ntnu.edu.tw/upload/news_file/2017%E5%81%8F%E9%84%89%E6%95%99%E8%82%B2%E5%B7%A1%E8%BF%B4%E8%AB%96%E5%A3%87%E6%89%8B%E5%86%8A_0919%E5%AE%9A%E7%A8%BF_778.pdf)
- 章明哲（2022年8月13日）。臺東逾20所國中小學 招不到代理教師。公視新聞網。取自<https://news.pts.org.tw/article/594916>
- 黃政傑（2020）。面對師資培育新挑戰。臺灣教育評論月刊，9(5)，1-8。
- 楊綿傑、洪美秀、林曉雲（2022年8月13日）。9公立2私立大學滿招7私大缺額率破90%。自由時報。取自<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4023183>

- 監察院（2022年）。糾正案文。取自<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=17977>
- 劉星君（2022年8月27日）。將開學屏縣國中小10校招不足代理教師有學校6招無人。聯合報。取自<https://udn.com/news/story/6885/6567727>

