

臺中市國小教師對減班超額之意見研究

謝慧美

東海大學教育研究所在職專班研究生

amish0305@gmail.com

摘要

少子化、新校設立、學校密集、家長教育選擇權等現象，衝擊著近年來臺中市國小的教育生態，超額教師應運而生。本研究目的在了解準超額教師對學校減班問題的認知，及其因應與期待。基於研究特性與目的，採半結構式訪談方法，針對臺中市兩所超額重點學校中，超額順位居前的三位教師進行訪談。研究結果發現：教師能以平常心面對減班趨勢，積極教學，並配合學校發展特色，以突破招生困境，紓緩被超窘境。面對工作上的可能調遷，教師能隨遇而安，甚至視此為成長契機。教師認為新校的成立讓超額問題雪上加霜，政府在因應上不夠積極，但仍相信政府會解決教師超額問題，給與教師工作保障，對變動氛圍下的職涯未做進一步規畫。教師認為現行超額辦法尚稱公允，唯對主任保障條款不以為然，「自願性」與「非自願性」超額原則，對資淺教師不利，有違社會公平正義。

關鍵字：超額教師、減班、少子化、國小教師

壹、前言

一、研究背景與動機

臺灣社會近年來少子化現象嚴重，有學者指出，造成少子化的因素是多方面的（Baron,2007；Selya,2004），以外在環境而論，經濟負擔變重、生活壓力變大、教養子女費用提高，使人在生養上裹足不前；就個人因素而言，教育程度普遍提高、女性自主意識抬頭，再加上養兒防老觀念不似以往根深柢固，不婚、不育或晚婚、晚育比比皆是，台灣的生育率於是連年降低（行政院衛生署，2004；陳淑敏等，2008）。出生人數減少，學生入學人數不足，對教師的需求相對降低，教職市場於是呈現供需失衡的現象。

面對國小入學人數減少，雖然教育部一再強調「不減班不減師」的原則（楊惠芳，2004），93 學年各縣市所屬公立國小班級數卻減少 536 班。教育部隨即提出「減班不減師」的政策，但 94 學年度國小一年級班級又減少 545 班，以一班 1.5 名教師估算，至少減少 810 名教師員額（陳康宜，2004）。教育部發出警訊，未來五年內學齡兒童人數遽降，推估國小減班合計將近 4300 班，平均一年減少 800 多班（陳麗君，2004）。教育部不斷的跳票，引起老師們的恐慌。

根據內政部統計：臺中市近 40 年來，人口與社會增加皆為正值，2008 年甚至是臺灣地區人口遷入的第一名！由臺中市歷年來人口統計表可看出，臺中市是一個人口持續成長的都市（臺中市民政局，2011a），卻自 2004 年開始出現國小超額教師。2005、2006、2007 年度超額教師人數都在 20 幾人，到 2008、2009 年激增為 60 餘人（劉又菁，2010）！

為何一向人口遷入多於人口遷出的臺中市，仍有超額教師產生？為何遷入人口多的屯區（臺中市民政局，2011b），卻是超額最嚴重的區域（劉又菁，2010）？教師對臺中市的減班超額問題理解如何？除了少子現象，是否還有其他因素造成？教師面對超額危機，對減班趨勢、超額辦法與原則、教職生涯的未來，有怎樣的認知、因應與期待呢？

就臺中市目前各校所訂的超額辦法中，超額教師之提列方式，多採「後進先出」為原則（陳世佳、許瑞娥、陳逸敬，2010），當學校產生超額危機時，多由在校年資最淺的教師先超出。本研究擬針對這些在校超額排序居前，有立即性超額危機的教師，探究其對減班超額問題的認知、因應，以及對政府解決減班超額問題的期待。

二、研究目的

根據以上之背景與動機，本研究目的在瞭解教師對減班超額問題的認知如何？面對減班超額危機，有何因應策略？有關超額問題之解決，教師對教育主管機關的期待為何？本研究蒐集臺中市教師對減班超額問題之意見，並經分析、統整，發現原則，希望可以提供給關心此議題者一定程度的應用價值。

三、名詞釋義

「**超額重點學校**」：少子化造成的減班超額屬自然現象，也是大部份學校都必須面對的問題。但臺中市自 1998 年至 2010 年，十餘年間先後在西屯、北屯、南屯

區設立了七所小學，以紓解這些地區的就學人口，新校成立必須重劃學區，也影響其周邊學校的學生來源。本文所指的「超額重點學校」是指，近幾年來因新校成立，就讀人口急遽縮減，致產生大量超額教師的周邊學校。新校對周邊學校的衝擊會持續數年，直至新校招生班數達飽和為止。根據統計，2004 至 2010 年間，西屯區的超額教師計有 68 位，北屯區的超額教師計有 93 位，都遠高於其他各行政區（整理自臺中市教育處網站，2004-2010）。

「準超額教師」：本研究所指的「準超額教師」是指，在校年資淺，超額排序居前，一旦學校有超額危機時，會優先被超額之教師。

貳、文獻探討

本研究擬探究準超額教師對學校減班超額問題的認知，及其因應與期待。文獻探討分就超額教師之意涵與現況、超額教師之成因、超額教師之處理敘述之。期望透過文獻的整理分析，更瞭解教師超額問題相關面向，以助益本研究之進行。

一、超額教師之意涵與現況

（一）超額教師之定義

「超額教師」問題，是近年來教育職場上的新議題。國內超額教師之相關研究，對超額教師有如下說明：

文超順（2007）針對宜蘭縣國民小學超額教師進行調查研究，指出超額教師係指學校因裁併校、減班或調整員額編制，致超出核定編制員額數之現職教師員額。

張雅惠（2008）對於臺北市國民小學因應減班超額教師問題對策及教師意見之調查研究中，也界定超額教師為：「學校因減班，扣除退休、辭職、資遣、遷調及其他異動人員後，仍超出法定編制員額之教師；或學區內因廢校、併校(班)、新設校、其他學區調整，依移撥班級數計算編制員額後，教師人數仍超出法定編制員額之教師。」

《臺中市國民中小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業要點》中則指出，超額教師係指本市市立各國民中學、國民小學及幼稚園因減班造成現有教師總人

數超過編制人數之教師。其中，超額教師的計算方式為該校本學年度現有編制教師人數減下學年度該校編制教師人數（臺中市政府，2012）。

綜合上述，本研究所指之「超額教師」係指「學校因自然減班，或學區內因新設校、學區調整，以致校內教師員額過剩，超出法定編制員額之現職教師。」減班原因有學區內生育率下降、學區調整、裁併校、學生移撥、調整教師員額編制等。班級數減少，教師就會過剩，但若有教師異動，也會影響超額之計算，這些異動因素包括：退休、辭職、資遣、遷調及其他異動人員（如：留職停薪、借調市府）。

《臺中市國民小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業實施要點》提及，超額教師的計算方式為該校本學年度現有編制教師人數減下學年度該校編制教師人數。所謂的「編制教師人數」，依據教育部「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」第三條之修正，101 學年度是每班 1.55 人（全國法規資料庫，2012）。不過，各直轄市、縣市政府可視財政狀況及實際需要自行調整。99 學年度臺中市教育局在教師會極力爭取之下，將教師編制提高到 1.55。100 學年度縣市合併後的大臺中市，教育局再一次調整，明訂各小學班級數在 25 班以下者，教師編制是 1.6；學校規模為 26 到 60 班者，教師編制是 1.55，至於 61 班以上的大學校，編制則仍維持在 1.5。由上可知，教師員額編制之人數，是由班級數決定的；一個 25 班的學校規模，若再減兩班，則會有 3 到 3.2 個教師要被超額。

教師除因規定而成為超額教師外，也可能因個人因素，自願成為超額教師；另外，《臺中市國民小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業實施要點》第四條介聘原則特別提到，各校因新設學校學區調整致發生教師超額情形者，得將減班班級數計算之超額教師，優先介聘至新設學校（臺中市政府，2012）。此類隨班級數移撥至新校的所謂「移撥教師」，也是超額教師（高靖雯，2011）。

（二）超額教師之產出

教育部一再重申，決定超額教師的標準，因校而異，難以由教育部統一訂定（張錦弘，2006），故中央行政機關迄今仍無統一處理超額教師的作法，而是交

給各地方政府自行訂定辦法。目前各縣市超額人選決定方式的制定權，大致可分為三類（王琇蓉，2011）：

- 1.由縣市教育局主導，統一訂定超額辦法，如臺北縣、屏東縣。
- 2.縣市教育局定原則，再由學校經校務會議擬定辦法，如合併前的臺中市。
- 3.交由學校自訂辦法決定超額人選，如臺北市、合併前的臺中縣。

由上觀之，全國各縣市處理超額教師的詳細辦法，大多是交由學校擬訂，顯示學校在超額教師的處理上，擁有相當的主導權。至於各縣市國民小學在決定超額教師人選時，採取的方式大致分兩種：積分制或年資採計。

依據李麗日（2008）等人之研究，超額教師的產出原則有兩大類：

1、自願超額

學校必須產生超額教師時，首先要協調是否有自願者。若有多人爭取自願超額，有的學校以在校年資多寡決定，資深者優先。而若在校年資一樣，再來比年齡或性別。也有的學校以縣市調動積分、校內制定積分為依據，萬一積分一樣，再來協調或抽籤。值得一提的是，也有學校在第一次的協調不成時，直接以抽籤決定人選。

2、非自願超額

學校減班卻無自願超額之教師時，經協調無功，通常以在校年資的「後進先出」為原則，亦即，在校年資淺者，須優先被超。若在校年資一樣，再來比總教學年資，若總教學年資仍是相同，則按性別、年齡、婚姻狀況來排序；而若這些條件都一致，就要再協調或用抽籤的方式決定。

自願性超額是以年資深者為優先；而非自願性超額卻是資淺者必須被迫超額，此序位是否符合公平正義原則，對學校發展是否有利，一直爭議不斷。

（三）教師超額之現況分析與推估

教師需求量之推算，考量因素相當複雜，除了班級數（或學生數）的變化，教師層面尚要考慮教師員額編制的調整、退休制度造成退休人數的變化，以及因其他因素異動的教師人數（辭職、資遣、遷調、借調……）。

根據教育部統計，全國國民小學小一新生人數從民國 92 學年度的 31 萬 6,023

人，到民國 101 學年度降為 20 萬 2,823 人，學齡人口呈現快速的遞減（教育部統計處，2012）。學校、教師與教育行政人員都是因學生而存在，而少子化導致全國國民小學在 10 年內驟減了 11 萬 3 千人，教師需求量的變化又是如何呢？

前國教司副司長鄭來長，曾在一次剖析當前國民教育政策問題的簡報中，依學生總數變化，估算 96 到 100 學年度之間，全國國民小學的超額教師數將達 15,122 人，扣除可能屆齡退休之教師 10,348 人，實際超額教師達 4,774 位（鄭來長，2007）。

據教育部「國民教育階段學生人數預測分析報告」（教育部，2012a），未來 5 年（101 到 106 學年），臺中市國小學生總數將由 101 學年的 175,214 人逐年減至 106 學年的 141,701 人。學生總數的變化，可推估將減少的班級數，以及未來可能的剩餘教師數。若以每班 29 人計算，將累計減少 1,156 個班級；教師員額編制若以 1.6 計算，將累計減少 1,849 位教師；可預見的，教師的超額問題持續延燒。

據臺中市 93 學年至 98 學年超額教師之統計，超額嚴重的區域多集中在北區、北屯區與西屯區（劉又菁，2010）。整體而言，94、95、96 學年臺中市超額教師都在二十幾人，到 97、98 學年激增為五六十人。98 學年臺中市教師超額在各縣市中最為嚴重，預估減 102 班，應超額 153 名教師，因新校成立，惠來、長安與仁美國小共增加 39 班，加上每班學生人數調降為 30 人，及市府要求各校全部釋出控管員額，超額 61 名教師全數獲得安置（臺中市新聞處，2009）。當時台中市教育處曾表示，老師們短期內還不至於面臨失業，但是「五年後」肯定有老師得面對資遣危機，這將會是全國性的問題（公視新聞網，2009），引起教師一片恐慌。99 學年則因提高教師編制，情況趨緩，但也達 23 人（臺中市教育處網站，2011），100、101 學年縣市合併，因教師編制之提高與臺中市政府對於各校報請的退休教師也盡力核准，教師超額人數得以控制在二十幾人。隨著學生人數的遞減，未來所有超額教師是否都將有足夠的缺額安置，教育政策將如何因應值得密切注意。

二、教師超額之成因

師資供需失衡造成的原因是多面向的，學生來源減少是教師過剩主因，此外，新校設立造成周邊學校招生不足，教師連年被超也是不容忽視的因素。以下分就少子化現象、新校成立與教育選擇權，說明形成教師超額的原因。

(一) 少子化現象

台灣地區人口出生率持續下降，「少子化」問題已被列為國家安全隱憂，教育部曾據此做專案研究，推測十年到十五年後演變的社會環境，研擬出因應少子化效應的教育政策白皮書。教育的主體是「學生」，「少子化」直接衝擊到師資需求量，導致超額教師的產生。

「少子化」一詞，最早是由日本官方於1990年所提出，係指每名婦女平均生育低於2人以下，導致人口增加緩慢，終至零成長的一種現象（吳清山、林天祐，2009）。生育率若太低，將不利於達到完全的世代交替。而為維持穩定人口結構的替代生育水準，最理想的「總生育率」應為2.1人（Summers，2003）。依據經建會的定義，所謂的「總生育率」(Total Fertility Rate)是指平均每位育齡婦女（一般是指15至49歲之間）一生中所生育之子女數。

Hall&Pfeiffer（2000）及Hall（2002）認為已開發國家出生率下降是必然的結果，「少子化」是世界各先進國家共同面對的人口變化趨勢。臺灣少子現象則尤為明顯。根據內政部戶政司資料顯示，臺灣歷年來婦女的總生育率以及嬰兒出生數，逐年降減。民國40年時臺灣婦女總生育率是7.04人，嬰兒出生數是38.5萬人；民國75年婦女總生育率是1.68人，嬰兒出生數30.9萬人；到民國99年時婦女總生育率為0.895人，創歷史新低，嬰兒出生數則降為16.7萬人（內政部戶政司，2012）。

這樣的數據，相較於世界各國，更可以看出臺灣少子化問題之嚴重。民國93年臺灣婦女總生育率是1.18人，與同年世界生育最低生育水準之日本（1.3人）、南韓（1.2人）、新加坡（1.2人）及香港（0.9人）等國相近（吳清山、林天祐，2009），之後一路下滑至98年的1.03人，已居亞洲各國之末，比日本（1.37人）、新加坡（1.28人）、韓國（1.15人）、香港（1.04人）都要低。99年，依臺灣傳統習俗觀念，正逢所謂的「虎年」，總生育率再從1.03人降為0.895人，成為世界生育率最低國家（內政部，2011b）。

另就嬰兒出生數，民國 75 年到民國 100 年，臺閩地區的出生人數在短短 25 年間，由 30 萬 9,230 人降到 19 萬 6,627 人，少了 11 萬 2,603 人（教育部統計處，2011）。少子化不但使社會的人口結構產生改變，對國家整體的經濟發展、國際競爭力也都不利，對教育生態的衝擊尤其大。學齡人口少，學校班級數自然減少，學校減班，教師超額問題於焉浮現。據估計，105 年時，國小教師編制將減三分之一，即減少 3 萬 3,579 人，不少教師將面臨失業，準教師求職無門情況也將更為惡化（徐明珠，2006）。所以，少子化現象可說是教師超額的首要因素。

（二）新校設立和教育選擇權

少近幾年來臺中市教師超額問題頗為嚴重，尤其是 98 學年教師超額數更居全國之冠。其中西屯區教師超額問題格外明顯。臺中市近 40 年來人口與社會增加皆為正值，97 年甚至是台灣地區人口遷入的第一名（劉又菁，2010），尤其是西屯區，市府於此開發工業區、設立臺中科學園區，境內工商業發展迅速，吸引大量青壯年人口移入，因此工業區與科學園區附近的小學（協和、國安、永安）規模都超過一千人，永安國小更是逼近兩千名學生。那麼，西屯區的教師超額問題哪裡來？

查閱臺中市教育局網站西屯區的 13 所小學近幾年來的學生人數消長，發現 99 學年至 101 學年兩所新設的學校：長安（2005 成立）與惠來（2009 成立）學生人數及班級數持續成長中，然其周邊小學學生人數則持續下滑。

通常新校設立時，周邊學校會重劃學區，移撥部份學生與教師到新校，但新校挾帶新校舍、新設備的吸引力，使其對周邊學校帶來的衝擊延續數年。這其中，家長的「教育選擇權」是最大因素。

學生的教育品質日受重視，學校可以提供什麼樣的教育服務，成了家長關注與選擇的重要參考。隨著「教育選擇權」觀念普及，越來越多的家長會主動選擇適合孩子就讀的環境。最常見到的就是「越區就讀」。雖然目前我國國民教育有學區劃分，但家長如果對自己所分配的學區學校不滿意，多半會循著「遷移戶籍」的方式來達成選擇學校的目的（陳寶鈺，2003），或是選擇私校就讀（李佩芬，2009）。

過去學校之招生倚賴「學區」保障，學區之規劃原本是教育當局考量都市發展與資源分配而對學齡人口入學的預估、掌握，依據《國民教育法》第四條：「公立國民小學及國民中學，將由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文

化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。」可見人口的變化、新校的成立都是影響學區劃分的重要因素。因此若少子化已使原有學區人口大量減少，再加上周邊有新校成立，以及後續效應家長為了使子女能就讀更符合其理想的學校，而選擇「越區就讀」，則可能使原本學區人口大量縮減，教師超額問題更嚴重。

三、超額教師之處理

國內有關解決超額教師問題，教育部與臺中市政府所提出的因應策略主要有：降低班級人數、提高教師編制、進行教師缺額控管（5%的控管員額、停辦教甄）。

（一）降低班級人數

調降班級人數，可以增加班級數，提高教師需求量，減緩教師超額問題。教育部降低班級人數的措施行之有年，最早是順應時代趨勢，希望藉由小班教學提高教育品質，而在少子化日益嚴重的臺灣社會，家長對於國民教育品質的要求相對提高，教育部因應時勢，在過去幾年一直致力於調降國民中小學的班級人數。

民國70年教育部發布「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」，規定國民小學每班人數以四十人為原則，最多不得超過五十二人。民國87學年度，執行「降低國民中小學班級學生人數計畫」，順應小班小校教育發展與學齡人口減少之社會趨勢，從國小一年級開始每班逐年降至35人，到民國92學年度，達成國小一至六年級全面35人編班（教育部，2010）。民國95年教育部規劃五年期程，提出「國民小學班級學生人數調降方案（期程：96學年度~100學年度）」（行政院95年9月18日院臺教字第0950040901號函核定）。96學年度起，將小一新生編班人數降為每班32人，97學年度降為每班31人，98學年度降為每班30人，99學年度到100年度降為每班29人。另外辦理小型學校增置教師，針對小型學校全校未達9班且學生數51人以上者，加置教師員額編制1名，減輕小型學校人力工作負荷，拉近城鄉差距。

以目前我國整體公私立小學於100年度統計每班班級的人數為25.1人，比大多數OECD國家高。OECD國小每班平均人數為21.4人，義大利平均每班人數為18.8人、比利時20.1人、西班牙21.1人、德國21.7人、法國22.7人、美國23.3人、澳大利亞23.7人和英國24.5人，以上國家國小每班人數均較我國低（教育部，

2012b)，和先進國家相比，我國在降低班級人數上，還有改善空間。

（二）提高教師員額編制

教育部有關教師員額之編制皆規範在《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》中，此準則自民國70年發布以來，至民國99年，歷經十次編修，教師員額編制始終訂在1.5人。不過教育部也允許各地方政府在財政許可情況下，自行彈性調整此編制。99年臺中市政府在決定教師編制時，即採取彈性作法，提出依學校規模調整教師員額編制。99年6月3日統籌考量各國小情形，依學校規模大小，策略性提高與調整各校教師員額編制，55班以上的教師編制是1.5，55班以下的學校採取1.55。同年7月27日，提「99學年度臺中市國民小學暨附設幼稚教師員額編制表」，將臺中市各校教師編制再做第二次調整分配，明確規範25班以下的學校教師編制為1.6，26到60班的學校教師編制為1.55，61班以上的學校則仍維持1.5的教師編制。此依學校規模彈性調整編制的措施，在當時算是全國首創，也巧妙的化解了過多的教師超額危機。

此次調整的實際成效如下：在99學年度臺中市所屬公立國小普通班教師員額編制表中的資料可看出，98學年度班級數是2,738班，教師員額數是4,093人；而99學年度核定班級數2,677班，卻核定了4,063名教師員額。99學年度雖然比98學年度減少了61個班級，但扣除新校設立多出的20班，班級數仍減少41班，若是以1.5的編制算，應該有62名教師要被超額，但因提高教師編制，得以只剩下23名超額教師（周玉娟，2011）。

民國100年12月1日馬總統接見全國教師工會總聯合會代表時，宣布自101學年開始，國小班級教師員額將分4年期程逐年提高0.05，於104學年度達到每班教師員額編制1.7之目標（教育部，2011），以因應持續降低的學生人數。101年10月5日教育部正式公告：「101學年度起將全國教師員額編制從每班1.5人，提高至每班1.55人，102學年度則提高至每班1.6人。」（全國法規資料庫，2012）。教育部只明確公告至102學年的1.6，與總統宣布的教育政策還有一段差距，顯然教育經費之短絀，使此項政策之執行轉趨保守。

調高教師編制，一直是多數縣市及教師團體認為有效解決超額教師問題的辦法，不但能有效提升教學品質，也可促進教育界新陳代謝的流動，及保障優秀而資淺教師的工作（李麗日等，2008），如此不只保障教師的工作權，也保障了學生的受教品質。

（三）控管教師員額

教育部及各地方政府，在執行教師總量管制之政策上，主要有依《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》所示 5% 的員額控管，及停辦教師甄試。分述如下：

1、5%的員額控管，改聘代理代課教師

為了避免因持續少子化造成的減班日益嚴重，直接衝擊到現職教師的工作，當學校有教師退休或離職而留下缺額時，多數學校都會進行內部控管，以做為未來調節超額教師之準備。缺額暫時以代課教師替代，進行正式教師遇缺不補之控管機制，可說是最直接減緩超額教師的方法（張雅惠，2008）。依《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》，學校可視需要控管百分之五的教師員額，改聘兼任教師、代課教師、代理教師及其他教學支援工作人員。但由於少子化現象持續發威，學校控管過頭也一直引來社會評論。

全國教師會理事長吳忠泰曾一度表示，因應少子化產生的減班超額問題，地方政府適度保留教師缺額的合理範圍為3-5%，但有的縣市控管卻高達15-20%，嚴重影響教學品質（周依禪，2008）。一年一聘的代課教師，看似方便的彈性人力配置，終究非編制內成員，對學校的歸屬感可能不足，也影響其教學投入，一度在媒體上有「校園臨時工」之討論（呂苡榕，2010）。尤其代課教師多半是擁有教師執照的合格教師，早日通過教師甄試，成為正式教師是其共同心願。照顧學生須要心力和時間，唸書準備考試同樣也須撥出空閒，難以兩全。更有甚者在學期中突然辭職，全力衝刺備考，留下課務讓學校徒增困擾。

2、停辦教師甄試

近幾年來，各縣市國小教師甄試幾乎已停辦，錄取率微乎其微。根據教育部 95 年至 100 年的師資培育統計年報資料，歷年來全國報考國小教師甄試的人數動輒數以萬計，但錄取率卻遠低於 3%，可謂僧多粥少、競爭非常激烈。許多考生年年應試，長期累積的心理壓力可想而知，為了當老師只得一報再報，連年參加考試。以民國 100 年為例，報考國小教師甄試的 1 萬 5,924 人中，不乏多次回鍋一考再考者，最多的甚至考了 14 次（教育部，2012c）。

停辦教師甄試，以致教育新血輪的注入日益稀少，師資的新陳代謝漸漸停滯，對教育品質相當不利。有朝一日，學校終將僅留下年紀較長的資深教師，雖然教學經驗豐富，但也可能欠缺衝勁與活力，且一旦這些教師退休，恐造成經驗

傳承之斷層，值得留意。

叁、研究方法

為了深入探究臺中市國小教師對減班超額問題的認知、因應與期待，本研究採質性研究中的文件分析與半結構式訪談法蒐集資料。質性研究是一種深度的、「互動性的面對面」研究，需要在時間上對自然發生的過程，作密集的系統觀察、訪談及記錄。而資料蒐集策略聚焦於參與者所認定的現象之意義（王文科、王智弘，2002）。透過質性研究的深入探究，可以真實的呈現臺中市國小教師對減班超額問題的觀點。

一、研究對象

本研究是以 100 學年度臺中市西屯區的兩所國小為研究場域，此兩所小學都是臺中市近三年來持續出現超額教師的學校，且據臺中市教育局的統計資料，超額嚴重的國小。其中一所學校從 2001 年至 2011 年間，各年級的班級數由 13 班減到如今的 5 班，另一所學校從 2004 到 2011 年學生數從 1200 人驟減到目前的 600 多人。臺中市西屯區近年來受市區重劃、市政中心轉移及中科進駐之影響，人口激增，區內學童爆滿，為紓解學區內過多的學齡兒童，市府先後於 2001、2005、2009 年成立上安、長安、惠來等國小。研究場域中的這兩所國小除了受普遍性少子化影響，尚因新校成立學區重劃，學生人數因而銳減，對減班超額議題有切身感受。

研究者依研究目的從這兩所學校中經立意取樣，選定三位教師進行訪談。受訪的這三位教師，是研究者依研究目的所設計的剖面圖下所挑選出的研究個案（王文科、王智弘，2011），亦即，是超額重點學校中具立即性超額危機的教師，在校的超額排序皆在前五名，只要學校再減三班就會成為超額教師，對減班超額相關議題，有著豐富體認與深刻思考。聚焦於他們的另一個原因是，以期達到豐厚描述與充分的詮釋。

三位教師訪談前研究者都親自送上訪談邀請函，說明研究目的、研究內容與保密原則，並取得其簽署同意書後，再擇日進行約談。參與本次研究的三位教師，年齡分布於 40-50 歲之間，任教總年資約分為 10 年、20 年、30 年，然在目前學校的年資都未超過十年，皆屬年資較淺的教師。受訪教師的基本資料如下：

◎參與研究教師基本資料

受訪者編碼	性別	年齡	在校年資	總年資	超額順位	在校職務
TA (小玫老師)	女	40	10	10	4	導師
TB (莉莉老師)	女	45	10	20	5	導師
TC (小雅老師)	女	47	9	27	4	導師

三位受訪教師對減班超額問題在認知與因應上都有豐厚描述，訪談時間都超過原先預計的 60 分鐘，其中與 TB 教師第一次訪談時因其家長臨時來訪中斷，另擇日進行第二次訪談。

◎訪談日期與時間

受訪者	訪談日期	訪談地點	訪談長度
TA (小玫老師)	100.04.22	TA 教室	70 分鐘
TB (莉莉老師)	100.04.26	TB 教室	50 分鐘
TB (莉莉老師)	100.05.02	TB 教室	45 分鐘
TC (小雅老師)	100.05.04	TC 教室	70 分鐘

二、研究者角色

研究者任教的小學，近幾年來也持續減班中。以目前臺中市各國小決定超額順位最具關鍵性的考量在校年資而言，尚不致於被超，但對於超額問題在同事間引發的不安，在教學與行政運作上所帶來的衝擊，感同身受。此背景在訪談中有利於了解受訪者要表達的意涵，以及其深層思維。

訪談過程中，研究者扮演的角色是，做為一名探究者，欲探究臺中市國小教師對超額危機的認知與因應；同時也是一名傳遞者，期望能真實呈現準超額教師對減班超額議題的觀點與心聲；還是一名反思者，在審思研究發現之後，呼籲教師們面對時代變局要主動掌握資訊，走在趨勢的浪頭上，看準變化以隨時因應。

三、資料蒐集

本研究是以半結構式訪談與文件分析法進行資料的蒐集。正式訪談之前，研究者先蒐集有關教師超額的成因、現況、處理機制等相關文獻進行閱讀與整理，

初步擬出訪談重點如下：

- 1、受訪教師對臺中市國小減班超額狀況的了解及資訊來源。
- 2、受訪教師對所屬學校減班超額狀況的了解。（減班超額狀態對教師的教學、生活、生涯規劃的影響，對學校行政的影響，對學校氛圍或同事關係的影響。）
- 3、受訪教師對減班超額的壓力與因應策略。
- 4、受訪教師對臺中市及外縣市「超額教師處理辦法」的認知與意見。
- 5、受訪教師對自己學校與教育主管機關對減班超額的因應措施之認知與期待。

訪談進行中，研究者努力營造與受訪者之間溫暖、對等的關係，時時提醒自己要以所有感官積極傾聽，保持對資料的敏感度，以辨識出語文之外更豐富的線索（王文科、王智弘，2002），並同時運用深度訪談技巧，提出開放性反應問題（open-response questions）讓老師可以自由發揮（王文科、王智弘，2011）。

四、資料整理與分析

為了確保口語互動的完整性、掌握文字資料的準確性和提供信度檢核的資料，徵得受訪者同意，訪談中皆全程錄音。每一次訪談結束之後，研究者在當天即著手逐字謄寫錄音的原始資料，並反覆進行資料的閱讀與分析，抽取出資料中主要概念的關鍵字，再將訪談內容逐一分門別類，把關鍵字相同的歸於同類。基於研究倫理考量，研究者將每一位受訪教師予以編號匿名處理，如 TA/小玫老師、TB/莉莉老師、TC/小雅老師，並將訪談內容中提及之國小名稱，也以化名處理，如幸福國小。訪談資料的編碼方式如下：第一二碼表示研究對象，由 TA 至 TC；第三碼至第五碼代表訪談逐字稿開始的頁數；第六碼以下代表逐字稿的所在頁碼。例如，「TA-246-P9」指這段話出現在小玫老師訪談逐字稿第二百四十六行開始，且本段話出現在該份逐字稿的第九頁上。

五、研究信實度

本研究透過以下之方式，提升研究之信實度。

- 1、逐字稿謄寫：訪談進行中為避免遺漏重要訊息，或誤解原意，全程以錄音筆記錄。訪談後當天立即做逐字稿謄寫。
- 2、資料的查核：分析逐字稿時若發覺語意不清，再向受訪者確認與澄清。
- 3、同儕的檢核：為避免逐字稿的編碼有失客觀，請研究所同學代為檢核主題類別，並比對修正。（協同編碼）

- 4、確認「紅旗」：當發現受訪者講述內容不一致時，仔細解讀隱藏之訊息。比如有教師認為他對減班超額資訊並不會特別關切，但而後又表示其實會擔心；研究者的解讀是，是否教師因對超額問題之複雜性與不確定性感到無力，才有此表示。

六、研究倫理

本研究透過以下方式確保遵守研究倫理：

- 1、建立信賴：透過人脈尋找的受訪者，達成初步的信任。
- 2、透過預訪，表達尊重與善意，並面呈一份訪談邀請函，溝通研究目的、研究內容與保密原則。
- 3、互惠原則：訪談過程，和受訪者有信賴、安全的互動關係，也有受訪者表示，以後應對超額問題與時局趨勢多加關注，達到訪談的互惠性。

肆、研究發現與討論

一、教師對減班超額問題的認知

(一) 教師對學校持續減班的原因有充分的了解

對於臺中市近年來持續性的減班超額現象，除了普遍性的自然因素，還有哪些原因也會對學校的招生造成衝擊，受訪的教師多能充分掌握狀況。

1、少子化：

受訪教師認為臺灣近年來婦女生育率逐年下降，少子化社會成形，造成教育市場的供需失衡，是學校持續減班超額的主因。

是少子化，就那個新生兒少很多啊，很明顯的就是這樣，是影響最大的啦。

(TB-112-P5)

2、新校設立（學區內學校太過密集）

少子化是全臺普遍共有的現象，但臺中市一向遷入人口偏多，竟也在 2004 年開始出現超額教師且逐年加劇。根據 2005 到 2010 年各校的超額教師統計表，可以發現重點超額學校集中在屯區（劉又菁，2010），這與臺中市在 2004、2005、2009、2010 在屯區設置數所新校不無關係。受訪教師也一致認為新校的設立，超過教育需求量，對學校原先因少子化自然減班的問題，是雪上加霜。不過新校的成立，從開始招生到學生數達到飽和這段時間，對周邊學校的影響最大，過了

這段時間以後影響就有限。

平平國小成立以後還沒有對我們學校造成嚴重影響，比較嚴重的會影響我們主觀意願的是最近這三年，一直到安安國小成立後，還有八班的規模，不然我們一個學年有 13 班，過度飽和了。從 13 班到 8 班的時候，陸續是我們一個穩定的狀態，就是學校比較適合教學的環境，一直到安安成立、惠惠成立才真正對我們造成影響，那現在就是五班六班。所以造成我們學校減班的主要原因就是，以我們學校為中心，周邊又成立了三個學校。(TC-118-P5)

3、老舊社區遷入人口有限

地理環境的限制上，部份教師認為學校若位於老舊社區，附近新建大樓較少，人口結構過於穩定，外來遷入人口也較有限，這會直接影響該區的新生人數。

我們學校所在的地方，剛好都是舊社區，那舊社區其實新進來的移民很少，所以呢，再加上因為我們學校這條路上就有好多學校。其實我們這附近的學區太多小學了，所以呢學生其實是越來越少。(TA-163-P6)

4、不適任教師的存在

不適任教師的存在，也會影響學校的招生。雖然教師法中明文規定不適任教師的處理程序，不過學校要處理不適任教師困難重重。部份受訪教師認為，在家長教育選擇權意識抬頭的今日，各校招生動作頻繁，刻意經營學校特色招攬學生，檯面上的學區畫分形同虛設，在此局面下若學校內有不適任教師，將造成學區內既有就學人口的流失。

明顯從轉出那個家長還是會因為老師的因素而流動，有的一編完班馬上就轉出去了，那這個是不可諱言的……是說教師的個人領導風格不是家長所希望的。(TB-104-P4)

當然家長之間都會有一些交談嘛，……其實老師們都很努力，可是可能有一兩個老師，或許就是造成有一些困擾，家長的擔憂，以致於可能就是孩子要升上的那個年級，有可能會被這個老師教到的時候，我知道有好多後來就是轉到鄰近的小學去。因為現在少子化，其實家長都很關心孩子，那又是電腦亂數去編班，他就覺得說不能預先去設定我要讓哪一個老師教，……這當中我知道有些家長就會……開始有動作。(TA-173-P6)

(二) 教師對減班超額的資訊尚能掌握

教師對於臺中市的減班超額現況，大致上能掌握。比如哪裡可以獲得超額資

訊、哪些學校會產生超額、哪些學校可能會有缺額，都有一定的推估，顯示教師對大環境與自身處境，有一定程度的理解。

一定是新設立的學校才有缺，其他的不是減班超額就是有缺的話也會控管。然後哪些學校在超啊？有新設立的學校周邊的學校，都是超額第一嚴重的學校，其他的學校就滿平均的。至於有沒有超額就要看這個學校的師資結構，……像忠孝或是文心，因為他們再來有人陸續退休了，相對就會比較沒壓力。師資結構年輕的，也通常是年輕的學校，如果是 10 年左右，等於就是重點超額學校，如果是百年老校、八十年、五十年，這些老校就是會有一些老師是在排隊退休的名單上。(TB-007-P1)

相對的，如果被超額，遷調到怎樣的學校可以符合教師的需求？受訪教師一致認為去當新校的創校元老，或去師資結構老化的學校（申請退休的教師，可與逐年減班的狀況達成動態平衡），也有教師分析認為明星國中附近的小學不易減班，較有保障。

學校具備哪些條件喔，附近有蓋大樓啊、高樓啊，如果老社區的話就會很容易有減班超額。……以臺中來講，比如他要讀忠孝資優班，或是他接下來要讀居仁，那他會去居仁學區內的那四所小學先卡位。可是這個狀況幾年後會改變也說不定。(TB-269-P11)

當然還是以交通離家近比較方便啦，我可能還會回去我以前那個學校吧。因為它是早年就已經減班減得很厲害，現在應該已經達到一個平衡的狀態。……有一些老師的考量點可能是，比方說去師資結構比較中高齡的學校，他覺得去那邊會比較穩，因為陸續有人會退休，啊如果去新學校，前幾年還好，去當創校元老。(TC-94-P4)

(三) 教師認為現行超額辦法尚稱公允

目前的超額辦法，教育主管單位有原則性要點處理，但實際上的運作是交給各校自行協調，臺中市的小學也大都有自己的超額教師辦法。對於這些現有的超額辦法，教師普遍認為尚稱公允，但對辦法的制定也有個人的意見。

1、對以年資為超額第一順位的辦法勉可接受

臺中市學校在處理超額教師問題上，大多數學校認同以教師在現職學校之任教年資作為優先考量（陳世佳、許瑞娥、陳逸敬，2010）。但是在臺中市的超額教師處理要點第四點明文規定：「各校超額教師調出之優先順序應考量教師自

願、年資、教學需求、師資結構或校務發展因素，由各校經校務會議決定訂定。」（臺中市政府，2012）。換句話說，超額教師又分「自願性」與「非自願性」，自願超額是以年資較深的教師優先享有請調他校的權利，而非自願性超額產生時，卻是年資淺的優先被迫調校。在這看似不公平的遊戲規則下，部份受訪教師雖覺無奈，但表示與比「積分」或論對學校的「貢獻度」所引起的不良效應相較，還是可以接受的。

其實我覺得很多事情你要說全部都公平，那是不可能的，但是一定會找到對大多數人來講是公平的。基本上我覺得它是公平的，我覺得我可以接受，……年資的機制我想有的學校也是這樣。（TA-366-P14）

會說不合理的大概都是比較晚進的。因為年資上比不過人家就覺不合理。那時候也有人講說比貢獻，但就我個人還比較支持年資，就比較單純一點，後進先出。雖然它不見得公平，公平就看個人覺得，有人覺得對我有利就公平，對我不利就不公平。所以這怎麼說？（TB-412-P16）

我覺得還可以啦，因為不然你要怎樣？其實比較理想的辦法應該是年資越久的應該先調，依照我們剛剛的說法，為了讓學校有新的刺激的機會，應該是年資越久的先調這樣子。……你老師在一個學校越久，越容易產生慣性跟惰性，然後對學校的推動改革也容易產生老大心態，所以超額的話如果大家可以接受，應該是年資越久的先調。這是理想狀態啦。（TC-240-P9）

2、對主任保障條款不以為然，專長教師則須予以保障。

臺中市教育局曾修定「臺中市國民中小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業要點」，明文保障主任職教師除非自願，否則不必納入超額，引起基層國小教師反彈（鄭敏玲，2009）。當時主政者的考量是「維持校務運作順利」，但部份受訪教師對此不以為然，認為主任相較於一般教師，功能上對家長與學生比較不重要，工作的可替代性也高，保障主任並無必要。顯見教育主管機關與基層教師間觀念的落差。但對專長教師，如英語、體育、特教，則認為有不可被取代性。

去年還是前年教育處訂的其中一條我很不認同，就是他們訂主任是免超額。……他說為了什麼校務的穩定發展，那難道走幾個級任對校務是沒有影響是嗎？……所有的主任他的職稱上面都是教師兼，……既然是教師兼，就沒有說……那麼的不可取代啦。（TB-442-P17）

今天如果一個老師去接主任，校務應該可以繼續運作，但是今天如果叫我去

教英語，去弄個英語嘉年華、英語教學計畫，我不認為我有辦法。……主任的行政工作如果要我接，就一段適應期吧，我想一年半載學校也不會倒吧。可是今天沒有這些專業教師，我們很多的（活動）都沒辦法推動！（TB-457-P18）

臺中市部份教師對主任一職的看法，認為並沒有不可取代的重要性，甚至曾有普通教師在超額選填志願時，因無缺可填，率然填寫某校的主任缺。

有一個例子是主任缺，就有老師直接去填，因為他就覺得我一定要有地方去，可能對那些我一定要調動或超額的老師他沒有選擇的時候他就只好……上次有聽到他們回來說，啊包含主任缺他就給他填下去了，然後人家告訴他，他們已經有內定的人了，他還是給它填下去，哈哈！那個老師就說我為什麼不行，不然我要填哪裡？……所以很多人就鼓掌。（TA-320-P12）

3、超額辦法的制定或修訂事關教師權益，必須經由全體教師共同決定。

大部份的學校超額辦法都是在校務會議中由全校教師共同決定，但仍有部份受訪教師提及，辦法的修訂曾經為少數人所決定，感覺不受重視，甚至影響到自身權益。

我是教學年資很久，可是到幸福國小的年資沒有那麼長，再加上呢我請假的他們說要扣掉，所以就變成我的排序（指超額）要大幅往前。本來我以前排 20 幾名的，我現在排序就變成前 10 名，甚至排前 5 名。（TB-172-P7）

當然覺得不公平啦，可是我就想算了吧，就這樣。我會覺得就一個層面來講，五六月要超額，然後你在四月的時候臨時修改，……而且那時候好像教評會去修改，也不是經過全校的校務會議，那當然是有受到影響的積極去推動。

（TB-246-P10）

（四）教師認為減班超額狀態製造同事間的緊張關係

1、資深教師搶搭超額列車

教師的超額調動分為自願與非自願，其中更以年資為第一考量。資深教師可以優先選擇被超到心目中的理想學校，比如當有新校設立時，周邊的學校可能因學區重畫而減班，因此新校通常在第一年會為這些周邊學校按照學生提撥比例，保留幾個超額教師的名額。由於資深教師可以因年資優勢主動出超，以致於而後該校持續減班時，真正的弱勢-----資淺教師可能會在無可選擇的情況下，被迫超去不符理想的學校，乃至在其後淪落於反覆被超、甚至無缺可超的窘境。

我來到青青國小的第二年，附近成立了平平國小，從那時候起學校就陸陸續

續有減班的情況。不過因為我們學校很大，主動要求超額的教師也很多，所以對我的教學生涯並沒有造成太大的困擾。一直到最近的三年，附近又成立安安國小、樂樂國小，我才明顯的感受到教師超額的壓力，覺得可能要離開這個學校，而且縱使我不想離開……。學校的超額剛開始是有人主動超額，到後來就出現被動超額了。……目前已有 5 個老師是被動被超的。我到這個學校 9 年了，同一批進來的老師有一部份已經被超額出去，那有一些還沒有被超額是因先前有自願要超額的先出去。所以就被動超額而言，這 9 年以後進來的老師都是遲早要被超額的。(TC-005-P1)

當學校在討論超額問題時，由於事關教師工作權益，教師們多半會去衡量是否符合自己的利益，並力求符合最大多數人的共同利益。然而辦法的制定畢竟是個敏感問題，有時一個不小心，就可能在原本和諧的校園氛圍中，撒下擦撞的火花。

五六月要超額，然後你在四月的時候臨時修改，是臨時的喔，不是我們例行的二月八月的校務會議醞釀之類的，我會覺得以這個來講不是很那個（舒服）。……我只是因為看到有的人會因為這樣子去運作什麼的，那這個運作完以後去運作別的，要不要對學校有貢獻啊那些之類的，就覺得不舒服。

(TB-247-P10)

2、超額列車中的另類思維-----成全別人祝福自己

受訪者中有教師表示不願意看到教師間為了超額問題，破壞同事間的情誼，在有理想的學校可去時（如：去當新校的創校元老），主動放棄權利，認為這是「成全別人，祝福自己」。在一片動盪詭譎的超額氛圍中，成了一幅另類畫面。

第一次碰到超額的時候……剛好是卡在我跟一個老師是一樣的積分……我無意間聽到同事說小康老師家就在文文國小附近，他很想超去那裡。那時候其實我就碰到一個很大的（衝擊）就是，我如果出來，那勢必我們兩個人就要抽籤，那表示有一個人會是失望的，然後……我就沒動（沒提出申請）。最後當然這幾位老師都很順利超到文文國小這樣。那留下來有一天我突然覺得好可惜，我好像錯失了那個機會。……當然也會有難過的時候，但是我覺得，在我裡面還是有平安。……不是有一句話說，成全別人就是祝福自己嗎？

(TA-100-P4)

(五) 教師能以平常心迎向不確定的未來

1、變數太大，隨遇而安

受訪教師了解自己在年資上不俱優勢，沒有籌碼對未來規畫，所以對超額採取隨遇而安的態度。年資少須隨時準備被超，但是當年學校是否會產生超額教師有許多變數，除了須考慮下一學年度的新生班級數、及當年度的畢業班級數外，尚有一不確定的因素-----是否有教師申請退休、是否有資深教師為生涯考量自願被超。部份受訪教師認為客觀環境變數太大，事先了解只會讓自己更慌。

我覺得就是，你要好好的享受在你的地方，就是每一天，然後每一屆，我都把他們當作是唯一的一屆。.....如果有一天剛好學校有很多人都不想走，那結果最後就我留下來（哈），.....就是你很難去想像的。我發現那後面的超額反而很多老師是主動的，就是.....大家一直擠那個超額的名單要出去。所以我覺得很多事情的變化滿大，對我來講，我就覺得我不會去預設立場，我就是好好做好我的工作這樣子。（TA-128-P5）

2、視職務遷調為成長的契機

不同的工作環境提供不同的歷練與成長，也可以避免在同一地方工作太久的安逸與惰性，所以職務遷調對教師或組織都是有利的。以日本教育制度為例，教師屬「教育公務人員」，通常3到6年就必須調動他校，且初任教師會先派到都會區以獲得較多專業成長機會，再輪調到偏鄉，使教育資源可以共享，整體教育也獲得較均衡的發展（林峻堅，2011）。

我覺得人生嘛，不同的學校有不同的閱歷，不同的風景，遇到不同的老師，交到不同的朋友，我本身來說都無所謂，所以我沒有很care.....我覺得說，應該給自己一個調適。（TC-016-P1）

我滿贊成像日本的學校，在八年就要換學校，因為這樣的輪動學校比較有新的生命力，一方面是老師面對新環境從頭學習，一方面是學校有新血的加入，會有比較有創新的想法做法。以目前年資決定一切，可能出現的狀況像，有一些資深老師怎麼樣都超不到他，那他教學也不改變，做事情的都是年輕的在做，日本的那種做法可以避免這樣的現象。（TC-208-P8）

（六）教師認為政府對減班超額的因應措施不積極

少子化是全球性的問題，近幾年臺灣更是躍升成為人口出生率世界最低的國家，根據教育部推估臺中市100年1到7歲人口數，其間落差將近七千人（教育部，2012a），顯見人口出生率銳減中，但在此情況下臺中市近幾年連續設立了四所小

學。依市府的說法，臺中市小學分佈的區域並不均衡，尤其近幾年屯區發展相當迅速，當地幾所學校變成超大型學校，成立新校是為了紓解學生爆滿的壓力，並達成小班小校的目標。市府認為新興發展地區的學校，學生不僅沒有減少，總班級數還增加，增加的地區正是市政府要新設學校的區位（臺中市新聞處，2008）。但是根據劉又菁之研究發現，近年臺中市的人口與學齡人口皆集中於屯區，但少子化與新校設立使得人口遷入區反成教師超額最嚴重之區域，實因小班小校政策未能掌握學齡人口動態、又頻設新校所致（劉又菁，2010）。

面對教師供需失衡的結果，教育主管機關做了什麼因應措施，教師們的理解如何？

我知道他們想把班級人數再往下降，就逐年降，……但是我覺得教育學程他們人數太多，就看到好多流浪教師，覺得他們滿可憐的。這當中我看到很多很有才華的，可是他就必須每年考代課。我覺得政策那時候沒有想很多就開放，如果政府有努力做那現在老師大概就不用這麼擔心了。（TA-387-P14）

第一個就是編制嘛，從 1.5 提高到 1.55，這是臺中市的做法……這個編制我還是覺得太少，因為我在十年前從臺北市調來臺中時，那時臺北市記得是 1.69 吧，那附小一律是 2.0，我在附小教過一年。這個編制直接影響就是課嘛，當然它還可以再調啊！而且以選舉的政見來說，就是以 2.0 為目標，那你都完全不動怎麼可能有 2.0 的一天？（TB-475-P18）

我的直覺是沒有世，因為像去年我們去向胡市長提出建議，希望提高老師的編制，好像在決定前又踩了煞車，因為我們一直討論到教師課稅問題，不是有增加課稅來源，那所增加的稅收是不是可以用在提高老師的編制，減少老師的授課節數，應該可以相當緩解這些超額問題，可是到目前為止沒有看到，一百年就要扣稅了，可是還沒有相關的措施出來。教師編制從 1.5 提高到 1.55，我們的節數也沒有差多少。1.55 也還是不夠。目前少子化、減班是全國性的問題，我覺得應該由教育部整個統籌來解決這個問題。（TC-267-P10）

（七）教師普遍相信政府會負起解決超額問題的責任

臺中市自 2004 年以來國小教師超額問題，持續蔓延，截至 2009 年超額教師累計兩百餘人；2010、2011 年雖因提高教師編制趨勢暫緩，每年也都還有 20 幾個超額教師。目前雖無超額教師被資遣，但衡諸未來的五年，臺中市一年級新生再減近六千人（教育部，2012a），教師超額仍都可以獲得妥當的安置嗎？

期待啦，我覺得很困難吧，但是還是期待，這是政府可以為老師加油的地方。
(TA-439-P16)

之前曾經有聽說，就是過幾年可能無法幫超額教師做安排，後來教師會其實有去抗議說你這個是沒有保障我的工作權，後來這個就不是問題了。目前的理解是這樣。……基本上就是相信說，就算是一直減班，那老師還是會被轉介，甚至說可能到行政單位去。……我的認知是這樣……因為一旦越來越多的縣市是全縣超額的話，他不會不處理。我的認知裡面這是我們的工作權，他必須保障我的這個工作權。所以……因為就好像我們是依照那個準公務員的那個，那既然我們是準公務員，那就像公務員，他可以幫他安排別的工作，可是你不能說今天我們這個部門裁併，所以今天我們這個部門就通通都沒工作。對不對，他是不是會到別的部門去？一樣的道理啊。(TB-337-P13)

二、教師對減班超額困境的因應

(一) 因為資淺及變數大，教師對超額資訊並未特別關切。

受訪的三位教師，其服務的學校都是臺中市近幾年來的重點超額學校，且在校年資淺，超額順位排在前面，極可能是下一波的超額教師，但訪談中發現教師對自己在校的超額排序並未顯著關切。為什麼事關己身，而教師卻未積極尋求掌握相關資訊呢？

我覺得說很多東西你先去預想，它不一定，它變化其實是很大的，所以我不会特別去了解這個學校那個學校的超額的部份。……我知道我們會越來越少子，也知道有一天我大概就是還是要出去，但是我覺得先去預期或者說先去找，只是讓自己的心更慌。(TA-27-P1)

都是聽到人家說，路人甲路人乙在說，才會知道喔這個怎樣、喔那個怎樣，從來不曾主動詢問。……我自己覺得沒有任何影響，然後每天回去不會想到這件事，從來沒有去因為這個然後煩惱什麼，反正根本就沒有想過啦。

(TB-157-P6)

是不是因為教師了解自己在年資上不俱優勢，沒有籌碼對未來有妥善規畫；且由於學校是否有超額，變數太大，除了須考慮下一學年度的新生人數，以及當年度畢業的班級數外，尚有一不確定的因素，即當年度是否有教師申請退休、是否有資深教師因生涯規畫主動提出被超。受訪教師認為客觀環境變數太大，事先了解並無實質幫助，只會讓自己更慌。臺中市就曾發生過因學校錯估班級數，教

師於七月底才臨時被通知成了超額教師之錯愕（喻文汶，2009）。

（二）教師在減班超額狀態下仍能積極教學

教師在面對隨時被超額的壓力下，都能調整心態以樂觀、積極、正向的態度面對教學工作，認為做好當下的每一件事，就是成功教師。此與謝韻雯（2010）之研究發現相符。受訪教師中也有人認為應把自己裝備到擁有很好的教學自信，則未來無論走到哪裡、做什麼事都無所畏懼，換句話說，就是要多儲備自己的教學能量。

有一次就是...上次就是有一個老師，就是他的小朋友要讓我帶，然後我很可愛，我告訴他就是，可是我可能只能帶一年捏，他問我說為什麼，我說因為我可能搞不好帶完一年就被超額出去了，然後他就告訴我說，沒有關係，帶一年也好。然後我就覺得說，哇，怎麼有老師這樣告訴我，然後我自己覺得說，對啊，反正我就是很努力，我不知道我哪一年會調出去，可是我就把每一年都當作很重要的一年去經營它。（TA-48-P2）

坦白說我對自己的教學生涯有滿多的自信，我在國語文方面鑽研多年，在全省跟全國都拿到很好的名次，然後我本身是音樂教育系畢業的，所以如果有音樂教師的缺額，我想我也可以勝任的。目前臺中市保障有音樂專長的教師，有機會的話我會去試。所以我無所謂啦。而且坦白說，我曾經擔任全臺中市課程改革的先鋒部隊，可說歷經了大風大浪，走到哪裡我都不會害怕。.....當你有萬全的準備的時候，你就不會怕任何的挑戰。（TC-051-P2）

（三）教師努力配合學校發展特色，期能突破招生困境

減班超額不利於學校的人事與經營，近年來臺中市各國小莫不透過多元行銷，積極爭取家長與社區認同，例如：新生家訪、各式文宣、社區深耕、媒體曝光率.....。而教師認為學校穩固自己的工作才有保障，也會努力配合學校發展特色與招生，對內則會要求自己做好班級經營，照顧好每一個學生，並持續精進教學效能。

每一個老師其實都應該盡自己之力為這個學校，學校有一個口碑的時候，那相信家長會更願意來。.....當然有時候你會覺得很累，可能會超出（工作份量），也有一些事情你會覺得不用做，但是我相信行政也是為了學校可以更受肯定。（TA-192-P7）

我們今年新校長來，他很有凝聚力，整個學校都動起來，像特色課程發表會，

從三四年級開始，中年級的每一個班級每個禮拜都有一堂舞蹈課。.....每年四月中旬，招生之前都會辦發表會，融合學校特色課程，除了舞蹈課每一班都上臺，還有一些社團，像扯鈴、跆拳道、合唱團、樂隊、舞蹈社團，都會上臺表演，邀請家長社區跟未來要讀一年級的家長來參加。.....家長看到自己的孩子唱唱跳跳都很開心。.....學校還會不定時主辦一些藝文表演，像下課 follow me，給學生一個藝文發表舞臺。.....我們還鼓勵小朋友提交作品張貼在藝廊，有一張貼一張，有八張就幫你貼八張。.....所以小朋友很喜歡啦！.....你會覺得說，很多很多的小細節，把小朋友的心一個一個的凝聚起來，就像一塊大磁鐵一樣，這是在社區深耕啦，平常就持續在做。(TC-144-P6)

三、教師對減班超額問題處理機制的期待

教職看得到未來嗎？受訪教師除了認為：無論如何政府一定會給教師一個保障之外，也有教師認為在少子化趨勢下各校招生白熱化，學區制似乎形同虛設，但家長的教育選擇權應得到尊重，透過市場機制，可以提升教育的品質。但也有教師擔心工作權問題，呼籲教師們支持教師工會，透過教師工會去爭取權益與對話機制。

我在 84 年 85 年從事教育改革工作，那時就接觸到很多的訊息。那時候日本我們談到的是大學區制。那我們的教育理想是無學區制。就是在一個大的學區範圍內，開放給家長自由選擇學校，甚至你應該每個老師就開放給家長選擇。其實我從一開始就有這樣的概念，老師必須要充實自我、與時並進，才不會被淘汰啦，這是一個良性的循環，我們那時候做教育改革就是一直在參照歐洲美國還有日本對教育改革的做法，所以這些東西我都覺得沒有那麼大的問題。
(TC-217-P8)

我覺得他乾脆利用這個時候來提升編制，然後降低班級人數。他以前一直提小校小班，還有什麼精緻化，那就趁這個時候來做吧，這樣做並沒有提高教師經費啊，我們只是不減師不減班，並沒有增加老師，也沒有增加班級數，怎麼有多花錢呢？.....然後你要要求什麼就要求沒關係，.....比方說他就更有力去要求不適任教師，.....因為我要提升教學精緻，然後本來就有的退休制度，七五制，就不要改成八五制了，因為其實我也很難講說我五十歲以後我有沒有這個體力來去跟他們追趕跑跳碰。他這樣對減班超額會有一個比較舒緩的機制。已經在減班超額他還在講八五制，這些部門我覺得他該去做的努力他沒去做還

把它更嚴重化，因為再來就是教師需求少，教師又不能像以前那樣自然的淘汰，那就會變成一灘死水，而且現在變成沒有年輕的新的老師進來，所以這樣是不對的。(TB-492-P19)

我覺得老師們還是要比較團結，沒有人會幫你爭取權利的，權利是靠自己爭取來的，老師要有這個自覺，不要認為我可以搭便車或怎麼樣，我會滿覺得說如果我們沒有教師工會，是沒有人理我們的，像我們現在想的這些東西如果是教師工會提出來的，政府會很正視，可是如果是我們之前教師會提的話他們不見得聽，因為我們只是一個社會團體，不見得有那個效力，所以我覺得老師們要有這種自覺性，要支持工會。……不要認為工會就是工的階層，因為只有工會才能為自己保有好的工作環境。有這個對你是很大的保障，……教師這方面的認知是很欠缺的……我們要有一個比較凝聚的組織來爭取，因為我們自己也沒有辦法想得那麼周全，減班超額的問題其實是很嚴重的，可是老師們就是會事情沒臨到你身上的那一天，幾乎是沒有去想的，這是我們當老師的人的一個壞習慣，就很埋頭在自己的象牙塔中，不會探頭出來看週遭是怎麼了，可是別人不一定會很有良心的認同你的這些付出。(TB-543-P20)

伍、結論與建議

一、教師的工作權-----正視教師資遣問題

受訪教師對教職的未來採隨遇而安的心態，也多半表示相信政府會負起解決超額問題的責任；但衡諸《教師法》及歷年來《臺中市市屬國民中小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業實施要點》內容，皆未排除資遣教師之可能性，超額教師實應正視此問題，及早因應。

依《教師法》第 15 條規定，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，報經主管教育行政機關核准後是可以資遣教師的。美國與香港的小學皆已有因學生數減少造成裁員之情事（文超順，2006；胡久樹，2006）。而臺灣在最近幾年各縣市也陸續有教育局最高層級表示，未來並不排除資遣教師。臺中市教育處副處長葉俊傑提及，未來不排除資遣教師，而在教師界引起軒然大波（鄭敏玲，2009）。而高雄縣教育處長黃瑞芬在處理教師超額問題時曾表示，高縣已連續 4 年未辦國小教師甄試、管控了 5% 缺額，才使得教師人數達到

「供需平衡」，但以後產生的超額教師，將無法悉數調當地學校，部分必須到旗山服務，「這是少子化、減班必然的結果」。她也提醒，當老師已經不再是「鐵飯碗」，若少子化再惡化下去，很可能老師有一天會面臨資遣的窘境（王紀青，2008）。

《臺中市市屬國民中小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業實施要點》歷年來雖經幾番修訂，但都保留第十點：「接受介聘調入學校之超額教師，除有教師法第十四條第一項及教育人員任用條例第三十一條、第三十三條各款情事之一或其他法令規定不予聘任之事實，提請本委員會覆議者外，不得拒絕聘任。覆議通過後，該教師由原校優先輔導，原校因超額已無缺額安置該教師，依教師法第十五條規定予以資遣。」要點中始終保留「資遣」的可能性；且市府一再強調，不得將不適任教師提報為超額教師，若然，則申請調入之學校可予以拒絕，並交回原校輔導；而若原校也無缺額安置該名教師，依教師法之規定是可以將其資遣的。

面對時局變化，教師實應多留意時代趨勢，及早準備因應，一方面在教學崗位上兢兢業業，努力充實教學知能，提升專業素養，另一方面也要觀察時勢，同時留意是否有職涯轉銜的需要。至於工作權問題，教師們宜團結，透過教師工會凝聚向心力，為自己爭取該有的權益。

二、師資供需失調之解套，教育主政單位扮演舉足輕重的角色

面對全國性的少子化，學校減班超額問題方興未艾，不管是教師個人或學校，莫不積極因應；而教育行政機關全面性的策略規劃，對問題之解決更俱有舉足輕重的影響力。不管是調降班級人數或提高教師編制，政策層面的因應成效是全面性的，也是顯而易見的。教育是百年大計，與其讓各校或各縣市尤如多頭馬車的各自解決教師超額問題，未如由教育高層統籌規劃。比如超額之處理機制是否有一致準則，教師的退場機制（退休與不適任教師之處理）能否流暢；而針對教師課稅後之所得，如何用來提高教育品質，如增設輔導教師（台北市、屏東縣之做法），將課後照護、補救教學納入教師正式節數（如芬蘭之做法），對身心障礙學生的照顧（補充足夠的助理教師）……，未來的教育政策在在考驗主政者的智慧，也是關心教師超額議題者須持續關注的。

參考文獻

一、中文部份

- 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。
- 文超順 (2007)。宜蘭縣國民中小學超額教師處理意見調查之研究。《學校行政雙月刊》，48，276-299。
- 王文科、王智弘編譯 (2002)。質的教育研究—概念分析 (第五版)。臺北市：師大書苑。
- 王文科、王智弘 (2011)。教育研究法 (增訂第十四版)。臺北市：五南。
- 王紀青 (2008)。超額 120 人，呂瑞芬：教師資遣非不可能。《聯合報》，2008 年 7 月 30 日，C2 版。
- 王琇蓉 (2011)。國民小學超額教師之研究—以臺北市和新北市為例 (未出版之碩士論文)。臺北市立教育大學歷史與地理學系，臺北市。
- 內政部 (2011a)。我國人口結構變遷與因應策略。檢索自
http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=5755&type_code=&search_k=%e7%94%9f%e8%82%b2&pages=1
- 內政部 (2011b)。內政部戶政司人口統計資料。檢索自
<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/y1s700000.xls>
- 內政部戶政司 (2012)。總生育率及嬰兒出生數 (民國 40 年至 100 年)。檢索自
http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346
- 公視新聞網 (2009)。超額教師年漲 1 倍，市府決心瘦身。《公視新聞網》，2009 年 4 月 26 日。檢索自 <http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=115045>
- 行政院衛生署 (2004)。國人對婚姻與生育態度電話調查結果。檢索自：
http://www.doh.gov.tw/ufile/Doc/200412_%B0%EA%A4H%B9%EF%B1B%AB%B3%BBP%A5%CD%A8%7C%BAA%AB%D7%BD%D5%ACd%B5%B2%AAG.pdf
- 全國法規資料庫 (2012)。《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》。中華民國一百零一年十月五日教育部臺參字第 1010176706C 號令修正發布。檢索自
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0070006>

- 吳清山、林天祐（2009）。**教育 E 辭書**。臺北市：高等教育。
- 李佩芬（2009）。公校大解析—現況分析。**親子天下**，特刊 13 號，104-111。
- 李麗日、郭宏德、姜明雄、連建傑、陳佳雯、莊惠卿（2008），超額制度對於國民小學超額教師影響之研究—以臺中縣市為例。**社會科教育研究**，13，125-152。
- 呂苡榕（2010）。校園臨時工系列：老師年年換，學生怎麼辦？**台灣立報**，2010 年 4 月 6 日。檢索自
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-11154>
- 林峻堅（2011）。日本教育改革發展趨勢。**臺中市教育電子報**創刊號「校長課程與教學領導研習摘錄」檢索自 <http://www.tc.edu.tw/epaper/index/view/id/32>
- 周玉娟（2011）。少子化下減班超額學校經營策略之研究-以改制直轄市前之臺中市為例（未出版之碩士論文）。國立臺中教育大學教育研究所，臺中市。
- 周依禪（2008）。員額控管過頭，5 萬教師流浪。**台灣立報**，2008 年 6 月 10 日。檢索自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-22032>
- 胡久樹（2006）。失業風暴席捲中小學教師。**中華民國全國教師會論壇**，檢索自 http://www.nta.org.tw/stopbbs/topic.asp?TOPIC_ID=7470&FORUM_ID=41&CAT_ID=7
- 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（未出版之碩士論文）。國立中央大學法律與政府研究所，桃園市。
- 徐明珠（2006）。少子化時代教育應有的對策與行動。國政研究報告財團法人國家政策研究基金會教文(研)095-003 號。檢索自
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-R-095-003.htm>
- 陳世佳、許瑞娥、陳逸敬（2010）。誰是超額教師？—臺中市國小超額教師輔導遷調介聘作業要點之分析。**教育科學期刊**，9（1），163-177。
- 陳淑敏、廖遠光、張澄清（2008）。少子化趨勢與教育改革之民意調查研究。**教育政策論壇**，11（3），1-31。
- 陳康宜（2004）。今年國小減 536 班教部：教師權益不減。**國語日報**，2004 年 8 月 28 日。檢索自
http://www.mdnkids.com/info/news/adv_listdetail.asp?serial=33679&keyword=減班

- 陳麗君 (2004)。教育時事～國小減班，當老師愈來愈難。科學小芽子電子報，2004 年 9 月 15 日。檢索自 <http://www.bud.org.tw/epaper/2004-09-15.htm#3>
- 陳寶鈺 (2003)。臺北市大學區國小越區就讀學生家長教育選擇行為之研究 (未出版之碩士論文)。國立臺北師範學院國民教育研究所，臺北市。
- 張雅惠 (2008)。臺北市國民小學因應減班超額教師問題對策及教師意見之調查研究 (未出版之碩士論文)。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所，臺北市。
- 張錦弘 (2006)。小班制超額教師依然嚴重，教育部保證不會資遣。聯合報，2006 年 12 月 14 日，C8 版。
- 教育部 (2010)。中華民國教育現況簡介，國民教育。檢索自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20121224161932/%e5%9c%8b%e6%b0%91%e6%95%99%e8%82%b2.pdf>
- 教育部 (2011)。總統宣布重大教育政策。教育部即時新聞，2011 年 12 月 1 日。檢索自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4999&pages=0&d_1=100-12-01&d_2=100-12-01
- 教育部 (2012a)。國民教育階段學生人數預測分析報告 (101~116 學年度)。
- 教育部 (2012b)。教育統計指標之國際比較 (民國 101 年版)。檢索自 <http://www.edu.tw/files/publication/B0013/i2012.pdf>
- 教育部 (2012c)。中華民國師資培育統計年報 (100 年)。
- 教育部統計處 (2011)。臺閩地區出生人數及出生率。教育部統計處重要教育統計資訊。檢索自 http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview76.xls
- 教育部統計處 (2012)。國民中小學歷年暨 101-116 學年度學生數推估。檢索自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=3378&Page=14083&Index=5&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>
- 喻文汶 (2009)。國小減班超額教師像人球。聯合報，2009 年 7 月 31 日，B2 版。
- 楊惠芳 (2004)。22 縣市面臨國小減班—教部：不減師。國語日報，2004 年 6 月 9 日。檢索自 http://www.mdnkids.com/info/news/adv_listdetail.asp?serial=32291&keyword=減班
- 臺中市民政局 (2011a)。歷年人口統計表。檢索自

http://210.69.115.220/Taichung_intra/upload/58a24abe-350b-4254-92ef-e9094203385c.xls

臺中市民政局（2011b）。臺中市各區人口數統計表。檢索自

<http://www.civil.taichung.gov.tw/internet/main/docList.aspx?uid=9292>

臺中市政府（2012）。《臺中市國民小學及幼稚園超額教師輔導遷調介聘作業實施要點》，中華民國 100 年 5 月 4 日中市教中字第 1000024228 號函訂定，中華民國 101 年 10 月 16 日中市教中字第 1010075549 號函修訂。

臺中市新聞處（2008）。解決西南屯學生爆滿，市府將設 2 國中 2 國小因應。臺中市新聞處，2008 年 9 月 17 日，檢索自

http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=48d0d7b0:3aba&theme=&layout=

臺中市新聞處（2009）。98 學年度超額教師均妥善安排，市府：無教師資遣問題。臺中市新聞處，2009 年 4 月 26 日。

臺中市新聞處（2010）。建立動態平衡機制 臺中市部分國小教師員額編制將提升至每班 1.55 人。臺中市新聞處，2010 年 4 月 30 日。檢索自

http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=4bda859a:2588&theme=&layout=

鄭來長（2007）。當前我國國民教育政策與問題。檢索自

<http://www.ntcu.edu.tw/sal/96/download/compulsory%20education%20960428.ppt>

鄭敏玲（2009）。主任有免死金牌「不公平」。臺中市教師會網站。檢索自

http://www.taotc.org/xoops/modules/newbb/viewtopic.php?topic_id=771&forum=6

劉又菁（2010）。臺中市國民小學教師超額的成因與因應（未出版之碩士論文）。國立臺東大學社會科教育學系，臺東市。

謝韻雯（2010）。國民小學超額教師的壓力及因應策略之個案研究（未出版之碩士論文）。中臺科技大學文教事業經營研究所，臺中市。

二、英文部份

Baron Bodissey(2007).What is the Cause of Low Birth Rates?retrieved from:<http://gatesofvienna.blogspot.com/2007/05/what-is-cause-of-low-birth-rates.html>

Hall,P.&Pfeiffer,U.(2000).Urban future 21:A global agenda for twentyfirst century cities.U.S.&Canada,E&FN Spon.

Hall,P(2002).Planning: millennial retrospect and prospect. Progress in Planning.

Selya,R.M.(2004). Development and demographic change in Taiwan. River Edge, NJ:World Scientific.

Summers,A.(2003).The women who can most afford motherhood are the least likely to have babies.The Medical Journal of Australia,178(12),612-613.