

目錄

| | |
|------------------------------------|-----------|
| 論壇發起緣由 | 2 |
| 一、論壇緣起..... | 2 |
| 二、論壇目的..... | 3 |
| 三、論壇對象..... | 3 |
| 用詞定義..... | 4 |
| 一、學校認定..... | 4 |
| 二、教師身份..... | 5 |
| 偏鄉教育及師資培育相關政策 | 7 |
| 一、教育優先區計畫..... | 7 |
| 二、教育行動區試辦計畫..... | 7 |
| 三、增置國小教師員額（2688 專案） | 7 |
| 四、國中小教師共聘及巡迴輔導制度..... | 8 |
| 五、教學訪問教師計畫..... | 8 |
| 六、教師輪調制度..... | 8 |
| 七、教師增能制度..... | 9 |
| 八、中小學師培分流制度..... | 9 |
| 九、區域集中宿舍..... | 9 |
| 臺灣師資供需相關影響因素 | 10 |
| 一、少子女化問題..... | 10 |
| 二、班級數變動趨勢..... | 12 |
| 三、教師超額問題..... | 13 |
| 四、教師員額管制之衍生問題..... | 15 |
| 五、2015-2017 年臺灣公立國中小教師介聘統計概況 | 16 |
| 六、師資儲備安全量及任職情況..... | 18 |
| 臺灣偏鄉師資三大議題觀點 | 20 |
| 一、偏鄉師資人力不足..... | 20 |
| 二、偏鄉師資人才難聘..... | 21 |
| 三、教師流動率高..... | 22 |
| 政策預擬之專案教師方案 | 23 |
| 一、偏鄉師資困境脈絡分析..... | 23 |
| 二、專案教師方案內容..... | 27 |
| 參考資料..... | 29 |

論壇發起緣由

一、論壇緣起

依據《師資培育法施行細則》第 8 條及《偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準》第 2 條的認定標準，105 學年共有 1,120 所國民中小學位於偏遠地區，還有許多處於「不山不市」地區的學校，由於地遠人稀、交通不便、城鄉差距等因素，形成教育資源不足之現象，包括：教師年資未滿五年比例偏高、代理教師比例偏高、教師流動率偏高...等，相對損及當地學生受教權，不符《憲法》第 163 條保障國民平等受教權及均衡區域發展之原則。

我國立法保障偏遠地區教育雖始之甚早，面對逐漸拉大的城鄉差距及學生學習表現的落差，實應重新檢討現行偏鄉的教育方針及成效。最重要應以學生為主體，從教育資源配置出發，設法強化缺乏教育資源學校的軟、硬體投入，並維持其穩定，合理設計因地制宜的彈性機制，以因應不同類型的教育資源缺乏地區之教育需求，才能真正落實學生受教權之保障，促進區域文教均衡之發展。

其中，教師是整個教育過程的實施者，依據《國民教育法》第 12 條，國民中小學之班級、教師員額編制由教育部訂之，但面對少子化趨勢，各地方政府辦理教師甄試時，為避免將來發生超額教師之情勢，多採保守估計，缺額極少，以致願意留任偏鄉學校之錄取者相對有限，對於偏鄉師資之穩定更為不利。

因應今年 5 月行政院院會通過《偏遠地區學校教育發展條例》草案，並送立法院審議，因此關心偏鄉教育的諸位立委共同發起此論壇，針對現行偏鄉教育政策、未來草案內容、「專案教師」方案等進行討論，期能廣蒐各界意見，以做為未來規劃、執行之參考，也希望透過「專案教師」方案，提供培訓補助，讓熱心投入偏鄉服務、優秀的代理、代課教師，更加強化其專業、多元的教學能力，並提高其保障及待遇，「留住人、更要留住心」，緩解長期以來偏鄉師資「找不到」、「教不來」、「留不住」、「久任也不一定好」等問題，落實保障偏鄉學童受教權。

二、論壇目的

由關心偏鄉教育的諸位立委共同發起、串聯舉辦，以掌握各界對於偏鄉學校師資困境的想法，並呼籲各界重視偏鄉學童受教權之保障。有關本論壇之目的為下：

- (一) 藉由本論壇蒐集、彙整各界看法，以了解偏鄉師資困境。
- (二) 廣納各界意見對穩定偏鄉師資之專案教師方案，完備專案教師規劃策略計畫法制。
- (三) 藉由完善的專案教師方案，以解決偏鄉師資困境、提升學生學習品質。

三、論壇對象

為蒐集各界意見，以利未來制定合理、務實的政策方針，廣邀對象包括：

- (一) 儲備教師
- (二) 代理／代課教師
- (三) 偏鄉中小學教師及校長
- (四) 師資培育生
- (五) 教師團體
- (六) 家長團體
- (七) 地方政府
- (八) 偏鄉服務團體
- (九) 師資培育機構
- (十) 偏鄉教育專家學者
- (十一) 其他相關人員

用詞定義

在閱讀之前，有關手冊提及的幾個名詞需先釐清與定義：

一、學校認定

有關偏鄉學校的認定，目前有《偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準》、《師資培育法施行細則》與「教育優先區計畫」的認定標準：

表 1 105 學年度偏遠或特殊地區、教育優先區學校定義表

| | 《偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準》 第 2 條及《師資培育法施行細則》第 8 條 | 教育優先區計畫 |
|------|---|---|
| 認定標準 | <ol style="list-style-type: none">由各直轄市、縣（市）政府秉權責認定後（常見係以每年檢討調整一次為原則），列表層轉教育部核定或核備，並得視實際需要予以調整。實務上，大部分縣（市）政府尚依學校之交通狀況、地理環境等條件，再於其中區分出特偏地區學校。 | <ol style="list-style-type: none">原住民學生比率偏高之學校；低收入戶、隔代教養、單（寄）親家庭、親子年齡差距過大、新住民子女之學生比率偏高之學校；國中學習弱勢學生比率偏高之學校；中途輟學率偏高之學校；離島或偏遠交通不便之學校；教師流動率及代理教師比率偏高之學校。 |
| 校數 | 3,445 所 | 1,120 所 |

資料來源：自行整理

本計畫所稱之偏鄉學校，為《師資培育法》所認定或納入「教育優先區計畫」的對象。

二、教師身份

表 2 教師身份說明

| | |
|--------------|---|
| 專任教師 | 於公立及已立案之私立各級學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格者。 |
| 中小學 編制內教師 | 指依《國民教育法》第 12 條及《高級中等教育法》第 24 條授權規定之教職員員額編制所聘任之教師。 |
| 在職教師 | 指公私立高級中等以下學校領有合格教師證（含技術教師證）之正式編制專任教師。 |
| 代理教師 | 指依《教師法》第 35 條第 2 項及《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》規定，以 全部時間 擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。 |
| 代課教師 | 指依《教師法》第 35 條第 2 項及《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》規定，以 部分時間 擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。又稱「鐘點教師」。 |
| 兼任教師 | 指依《教師法》第 35 條第 2 項及《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》規定，以 部分時間 擔任學校編制內教師依規定排課後 尚餘之課務或特殊類科之課務者 。 |
| 儲備教師 | 依《師資培育統計年報》所稱，指已取得合格教師證，但尚未成為學校正式編制專任教師及代理、代課教師者（包含具正式編制公務機關員工身分、任職公務機關非編制缺及其他行業職缺與待業中之師資儲備人員）。 |
| 流浪教師 | 近年用來形容獲得教師證書但卻無法找到正式職缺的「待業老師」。 |

資料來源：自行整理

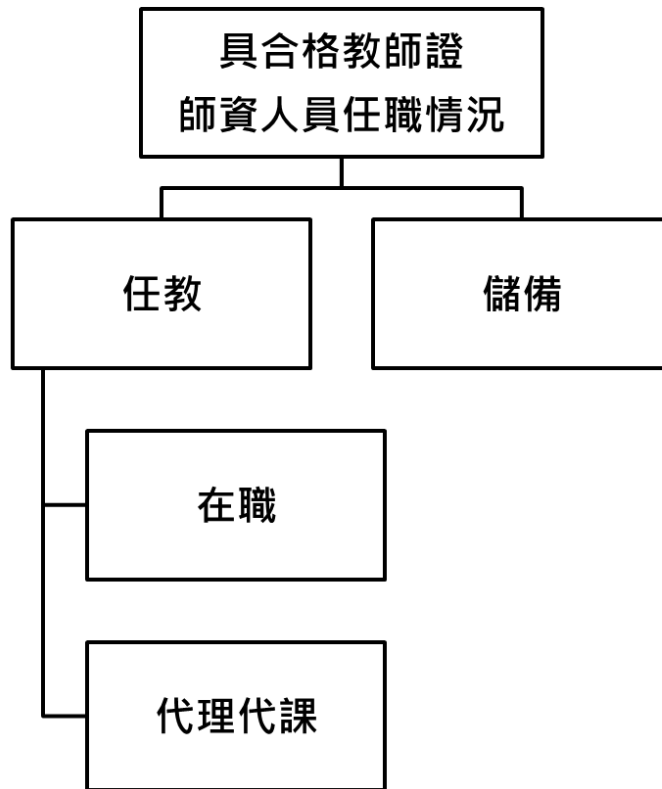


圖 1 教師身份圖

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

偏鄉教育及師資培育相關政策

以下為與偏鄉教育及師資培育相關政策或計畫之簡介：

一、教育優先區計畫

由於臺灣地理環境殊異及社會環境的急劇變遷，造成了教育資源分配不均，產生城鄉教育失衡及少數弱勢族群未能受到積極照顧的現象。爰此，參酌英、法等國家作法，教育部於 1994 年試辦「教育優先區計畫」(educational priority areas program)，針對文化資源不足地區或相對弱勢的教育族群，進行加強改善的措施，實踐英、美等先進國家提倡的「積極性差別待遇」(positive discrimination)，基於教育機會均等理念、社會正義及垂直公平原則，試圖透過規劃合適的教育資源分配之優先策略，以有效發揮各項資源的實質效益、確保弱勢族群學生之受教權益、提升處境不利學生之教育成就、提供相對弱勢地區多元化資源，期望能夠實現社會正義與教育機會均等，且促進不同地區的國教均衡發展，進而提升我國整體人力素質與教育文化水準。

二、教育行動區試辦計畫

教育部於 2013 年進行「教育優先區—成功專案」試辦計畫，嘗試進行以一所國民中學為軸心，與其學區內之國民小學結合為「區」的單位運作，並引進外部協力及輔導團隊，以學生為主體，推動學校發展改進策略。

復於 2016 年擴大為「教育行動區」試辦計畫，整合相關協助學習成就低落學童之計畫，並輔以結合民間資源，主要內容包括：1. 以「區」的概念進行診斷與介入；2. 提供校長和教師必要的增能與支持；3. 因應學校特性彈性規劃經費，將教育資源與人力做更有效的分配與整合，以提高教師效能、提供支持的學習環境及提昇學生基本的能力。

三、增置國小教師員額（2688 專案）

為因應「九年一貫」課程之實施、學校本位的管理，積極解決長久以來小學教師工作負荷過重之困境，教育部於 90 學年度決議，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。

又 1997 年全國公立國小計 2,619 所，平均每年補助每所國小經費約 47 萬元，各校約可聘任 1 位代理教師，但因各縣市政府經濟困窘，無力負擔增置教師退休金不足之自籌款，故教育部增定此專案經費可聘任人員為：兼任教師、代課教師、代理教師及教學支援工作人員等 4 類（排除專任教師），以解決過去 2688 專案聘

任人員混亂不一之情形。

四、國中小教師共聘及巡迴輔導制度

「教師共聘制度」意指適用國民中小學之特殊科目（如藝文領域、體育及英語等），依教學需要，規劃數校共聘教師之制度，以增置專案教師模式，提供該區學校所申請之員額。「巡迴輔導制度」則指由經過訓練的巡迴教師機動巡迴一定區域內之學校，對學生提供直接服務，或對教師、家長提供諮詢等間接服務。

教育部於 1999 年曾推動「偏遠國中小師資共聘制度之試辦」，而試辦一年後並未持續辦理。近期，教育部國教署於 2014 年所推動的「改善偏鄉離島地區師資人才不足政策」，研議訂定國民小學及國民中學合聘正式教師辦法，並將共聘及巡迴制度合併為「偏遠國中小師資共聘及巡迴教師制度」。

五、教學訪問教師計畫

教育部國民及學前教育署於 105 學年度起訂定「教學訪問教師試辦計畫」，一方面建置短期偏鄉教育服務制度，提供一般地區學校優秀教師協助並陪伴偏鄉學校進行經驗傳承與教育創新之機會，另一方面鼓勵一般地區學校優秀教師提供短期課程與教學專業服務，俾補充偏鄉學校師資結構之不足，並擴展個人教育視野。

六、中小學師培分流制度

1979 年我國公布《師範教育法》，規定中小學師培由政府設立之師範學校實施，公立大學教育系（院）準用該法之規定，並於第 3 條規定中小學教師係採分流培育：師範大學及學院以培養中、小學教師及其他教育專業人員為目的，並兼顧教育學術之研究；教育院（系）以從事教育學術之研究為目的，並兼顧培養中等學校教師及其他教育專業人員；師範專科學校以培養小學、幼稚園教師及其他教育人員為目的。

1994 年改為《師資培育法》後放寬規定：師資及其他教育專業人員之培育，由師範校院、設有教育學院（系所）或教育學程之大學校院實施，並針對中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育師資類科之需要，分別訂定教育學分及課程。

七、教師輪調制度

教師輪調制度在韓、日、澳等國已行之多年，施行目的在於改善各地區與各學校間的差距，並且適當地調整教師的員額配置，其優點是可以均衡各校教育發展、促進教育均質化，藉由教師輪調，績優教師可將其具有創意的教育理念、教材、教法，分享、傳承給他校教師，也透過不同學校的教師間互動，可接觸多元的學校文化、社區特質與學生屬性，而能激發更多教學創意，促進教師專業成長。

八、教師增能制度

教師的增能賦權，係指教師專業發展中，能充分彰顯其專業自主權及專業知能，更能不斷自我學習及啟發個人批判、省思能力，除提升教學效能外，更有助於促進學生學習成效及學校效能。

1982 年的世界教師組織聯合會代表大會以「師資培育的繼續歷程」為題，指出教師的在職教育應關心教師的專業發展；其二，終身教育時代來臨，教師也應建立終身教育之理念，不斷進修與成長；其三，增能制度為教師心理發展與生涯規劃之需求，像是新加坡為了能夠吸引、挽留、激勵教師的能力和在教育體系中培養良好的教師，規劃了三種不同的生涯路線，即教學軌道、領導軌道和高級專家的軌道，供其教師多元發展。

九、區域集中宿舍

為安定偏遠地區教師的生活、增加偏鄉教師間的互動及交流、健全宿舍之管理，特規劃「區域集中宿舍」，讓於偏遠地區服務且戶籍地距服務學校達到 30 公里或一定車程距離之教職員，得向各區管理學校提出宿舍申請。期能改善偏遠學校教職員居住環境，以降低教師流動率、提升教師教學品質，協助偏鄉學生安定學習。

臺灣師資供需相關影響因素

一、少子女化問題

少子女化是指生育率下降，造成幼年人口逐漸減少的現象。少子女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。如果新一代增加的速度遠低於上一代自然死亡的速度，更會造成人口不足。

在少子女化的衝擊下，各級學校可能面臨招生不足的困境，有些學校甚至無法經營而倒閉，近年來許多偏鄉小學因為招不到生便是一例，未來這股學校關閉風潮可能會蔓延到各級學校，如同骨牌效應一樣，無一倖免，屆時教師失業的情形就更嚴重。

下圖 2 呈現出 100-106 學年國中小新生學齡人口，如圖所示，國中小入學的新生人口每年遞減，國小新生從 100 學年的 208,843 人驟減至 106 學年的 169,367 人；國中新生從 100 學年的 271,564 人減至 106 學年的 208,996 人。而從表 3 與表 4 可以看出國中小畢業生與新生人數的差異，這將導致自然減班而產生的超額教師問題，後續將更詳細說明此現象。

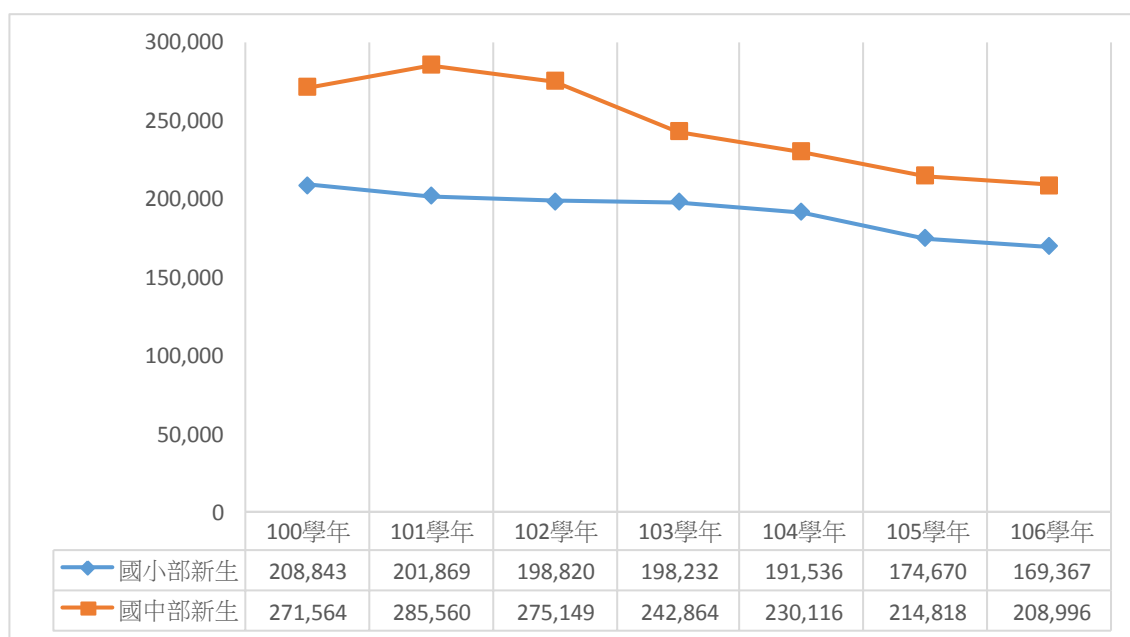


圖 2 100-106 學年國中小新生學齡人口

資料來源：教育部統計處

表 3 國小上屆畢業生與今年新生人數差異

單位：人

| | 100 學年 | 101 學年 | 102 學年 | 103 學年 | 104 學年 | 105 學年 | 106 學年 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 國小新生 | 208,843 | 201,869 | 198,820 | 198,232 | 191,536 | 174,670 | 169,367 |
| 國小畢業生 | 271,625 | 285,628 | 275,346 | 242,831 | 230,012 | 214,785 | 214,818 |
| 新生與畢業生人數差異 | -62,782 | -83,759 | -76,526 | -44,599 | -38,476 | -40,115 | -45,451 |

資料來源：教育部統計處

表 4 國中上屆畢業生與今年新生人數差異

單位：人

| | 100 學年 | 101 學年 | 102 學年 | 103 學年 | 104 學年 | 105 學年 | 106 學年 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 國中新生 | 271,564 | 285,560 | 275,149 | 242,864 | 230,116 | 214,818 | 208,996 |
| 國中畢業生 | 316,960 | 309,159 | 284,579 | 267,798 | 276,628 | 265,886 | 242,404 |
| 新生與畢業生人數差異 | -45,396 | -23599 | -9,430 | -24,934 | -46512 | -51,068 | -33,408 |

資料來源：教育部統計處

二、班級數變動趨勢

如圖 3 所示，受少子女化問題影響，自 100 學年度至 106 學年度，無論國民小學或國民中學教育階段，學校班級數均呈現逐年下降的趨勢。國小教育階段由 100 學年度的 57,986 班，降至 105 學年度為 51,097 班，而推估在 106 學年度會降至 49,093 班；國中階段方面，由 100 學年度的 27,639 班，降至 105 學年度為 24,636 班。減班結果可能造成學校裁校或併校、校園空間設備閒置等現象，亦使得教師出現供過於求的情形。不僅衝擊到教師的工作權，在缺乏新血加入的情況下，更可能連帶引發教師高齡化、教師供需失調、校園氣氛動盪不安、教師工作士氣受到影響等效應。

從數據上顯見少子女化現象對我國中小學教育階段班級數之衝擊，如何解決因班級數減少帶來之超額教師問題，以及如何確保教師之工作權利，均成為我國教育界的當務之急。

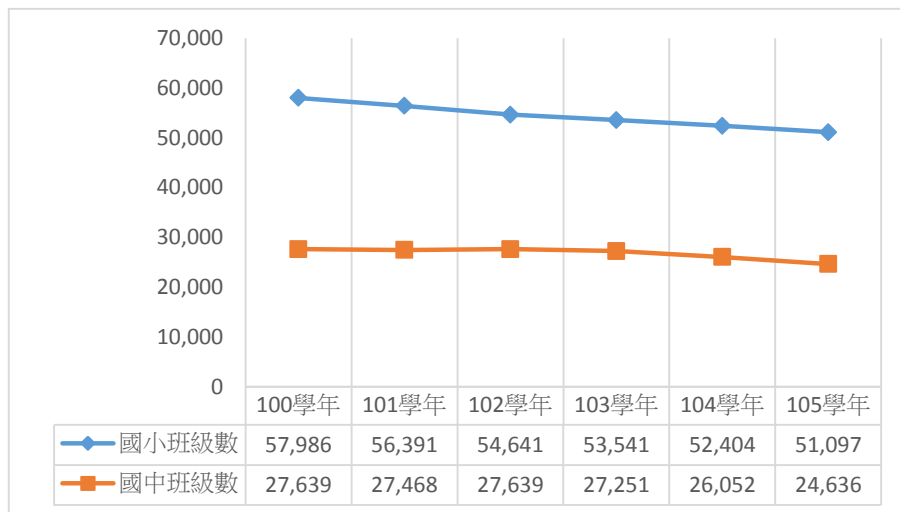


圖 3 全國國民中小學學校班級數（學年度別）

資料來源：教育部統計處

三、教師超額問題

由於班級數的驟降，使得各級學校的教師員額編制數逐年遞減。根據〈國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則〉第3條與第4條規定，國小班級數每減少1個班，教師員額數就會減少1.65人；國中班級數每減少1個班，教師員額數就會減少2人。為因應少子女化衝擊，使得教師超額的問題，國小班級數的教師編制已從過去的1.5人、1.6人，到現在調整到1.65人。

另外，從上述談到的班級數下降趨勢，我們可以知道自100學年到105學年國小班級數共下降6,889班，也就是說教師員額編制至少要減去11,366名；而國中的班級數共下降3,003班，也就是說教師員額編制至少要減至6,006名，甚至更多，因為若該所學校的班級數每超過9班便能多一名教師員額數，故減班數越多，教師員額數會減更多，最後可能導致超額教師的產生。

在這方面，各地方政府皆採取不同的政策方針以防止超額教師的情形發生，如放鬆各級學校教師員額編制準則；或是在退休教師數以及新聘教師數上作彈性調整，讓該校的員額編制數並未超過實際聘用人數；也有利用介聘的方式將超額教師介調至未超額的學校...等等的政策方針。

儘管各地方政府努力防止產生超額教師，但班級數減少，導致編制員額下降，確實使各校招聘師資人數逐年下降。下圖4為臺灣國民中小學專任教師總數（實聘人數）。從數據中，我們仍然可以發現全國實聘的專任教師總數逐年遞減：國小部分從100學年的98,559人，下降到105學年的95,096人，共減少了3,463位教師；國中部分從100學年的51,200人，下降到105學年的48,060人，共減少了3,140人。可見教師員額編制的驟降對專任教師數的減少有其影響力。

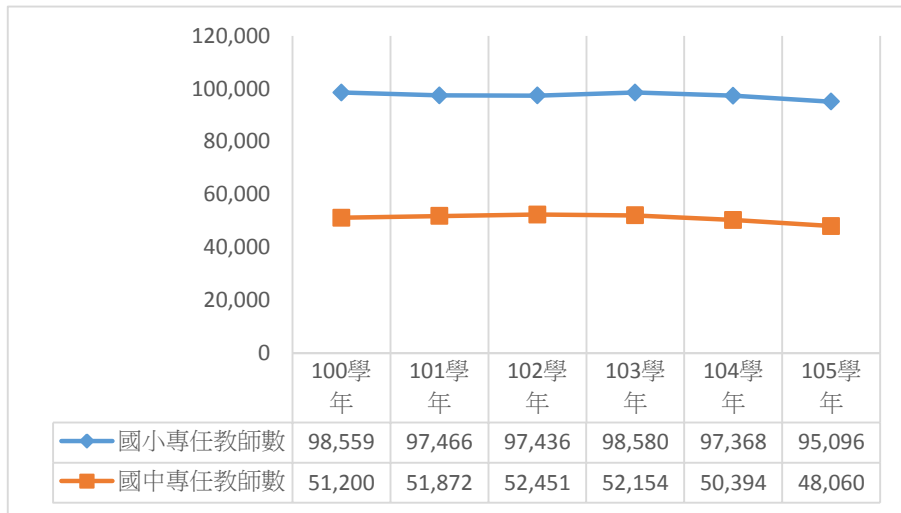


圖 4 全國國民中小學專任教師總數（學年別）

資料來源：教育部統計處

四、教師員額管制之衍生問題

承上所述，教師的員額編制受到班級數減少的影響，在職教師卻無法一下子隨著班級數的變化等量減少，產生超額教師問題，每年的退休教師數也無法趕上因班級數驟降的教師員額數，因此，為預估未來因少子女化所降低的教師數，辦理教師聯合介聘及甄試的地方政府，多採取保留部分缺額的措施，也就是控制每年教甄的開缺數，推估出來的保留缺額（控留缺）便成為各級學校聘任代理代課教師之名額。

表 5 2011-2015 學年國民小學教師控留缺預估表

單位：人

| 學年 | 99 | 100 | 101 | 102 | 103 | 104 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 國小教師離退人數 | 1,851 | 2,260 | 2,508 | 2,313 | 2,187 | 3,136 |
| 國小教甄通過人次 | | 620 | 1,353 | 1,248 | 1,763 | 1,611 |
| 預估空留缺額 | | 1,231 | 907 | 1,260 | 550 | 576 |

註：預估空留缺額之計算方式為上一年度教師離退人數減掉今年度教甄通過人數。

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

表 6 2011-2015 學年國民小學教師控留缺預估表

單位：人

| 學年 | 99 | 100 | 101 | 102 | 103 | 104 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 國中教師離退人數 | 1,827 | 2,191 | 2,204 | 1,939 | 1,933 | 2,093 |
| 國中教甄通過人次 | | 1,024 | 1,778 | 1,919 | 1,300 | 688 |
| 預估空留缺額 | | 800 | 413 | 285 | 633 | 1,245 |

註：預估空留缺額之計算方式為上一年度教師離退人數減掉今年度教甄通過人數。

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

五、104-106 年臺灣公立國中小教師介聘統計概況

除了縣內介聘，每年依據《國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法》、《公立國民中小學暨幼兒園教師介聘他縣市服務作業要點》，符合辦法第 12 條之在職專任教師，可依其合格教師證書資格申請介聘科(類)別，調動至他縣服務，並循《公立國民中小學暨幼兒園教師申請介聘他縣市服務「積分審查參考原則」》計算其積分，從單調開始辦理，後依序為六角調、五角調、四角調、三角調、互調。

(一) 國小部分

2015-2017 年臺灣公立國民小學教師介聘到其他縣市服務的統計概況，國小教師申請總人數從 2015 年的 2,670 人降到 2017 年的 2,161 人，有小幅縮減的趨勢；而介調成功率平均在 45% 左右。可見國小教師在縣市間的流動率有小幅縮減，但變動不大。

表 7 2015-2017 年國民小學教師調出、調入統計概況

單位：人；%

| 年度 | 調出調入申請總人數 | 調出調入申請成功人數 | 成功率 |
|--------|-----------|------------|--------|
| 2015 年 | 2,670 | 1,200 | 44.97% |
| 2016 年 | 2,466 | 1,145 | 46.43% |
| 2017 年 | 2,161 | 986 | 45.63% |

資料來源：臺閩地區公立國民中小學暨幼兒園教師介聘他縣市服務網

(二) 國中部分

2015-2017 年臺灣公立國民中學教師介聘到他縣市服務的統計概況，可見國中教師的流動逐年下降，近三年的申請人數從 2,390 人降到 1,979 人，大多接近 2,000 人，然而成功調出調入的教師人數卻從 2015 年的 733 人，掉到 389 人(2017 年)，成功率降至 19.66%，由此可見國民中學的教師在縣市間的流動越來越低。

表 8 2015-2017 年國民中學教師調出、調入統計概況

單位：人；%

| 年度 | 調出調入申請總人數 | 調出調入申請成功人數 | 成功率 |
|--------|-----------|------------|--------|
| 2015 年 | 2,390 | 733 | 30.67% |
| 2016 年 | 2,157 | 501 | 23.23% |
| 2017 年 | 1,979 | 389 | 19.66% |

資料來源：臺閩地區公立國民中小學暨幼兒園教師介聘他縣市服務網

六、師資儲備安全量及任職情況

從圖 5 可見，近年來為因應少子化，中央教育主管機關逐年限縮師資生核定人數，最高為 2004 年曾達 2 萬 2 千人，逐年縮減至持平約 8 千人左右。

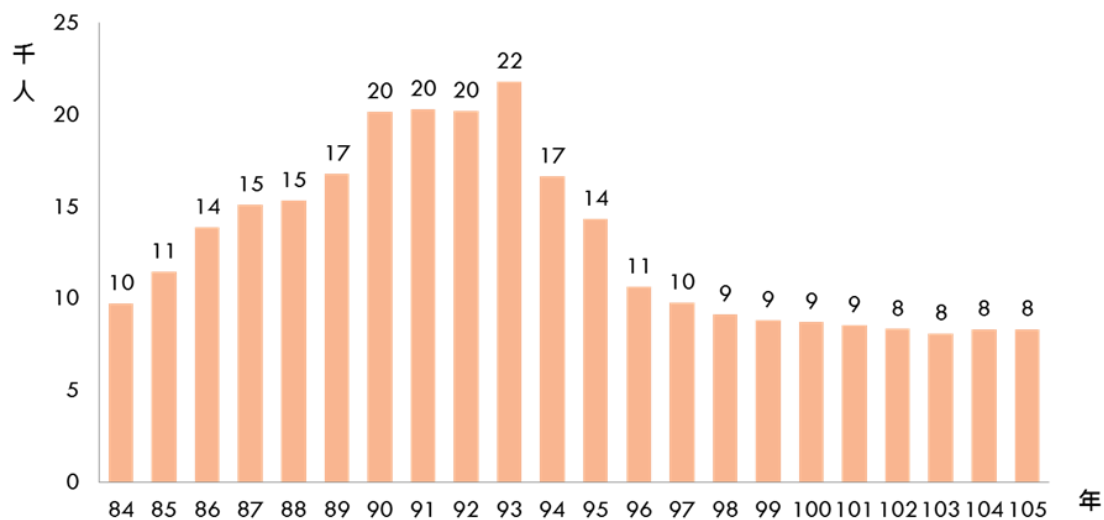


圖 5 歷年師資生核定人數

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

依圖 6 所示，1997-2015 年，我國法定儲備師資人員總計為 82,438 人，扣除年齡 55 歲以上及近 7 年（2009-2015 年）未參加任一次公立學校教師甄試者（44,743 人），故儲備安全量共為 37,695 人，即約 46% 的人仍對於教職具有熱忱（儲備安全量）。

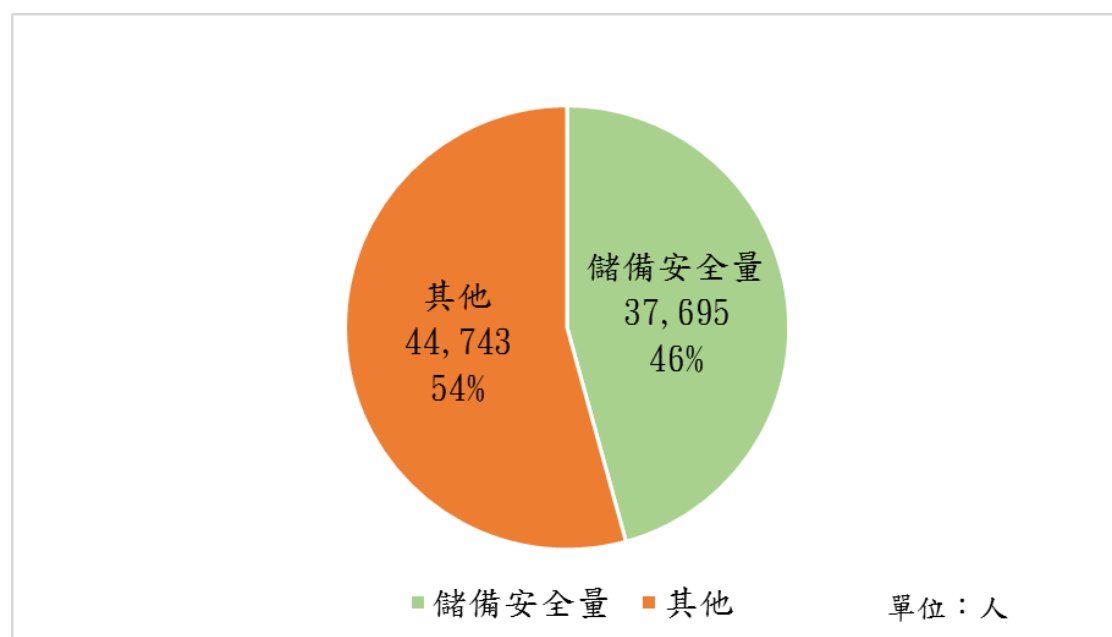


圖 6 儲備安全量

資料來源：師資培育及藝術教育司

另外，表 9 為統計至 2015 年具有教師證者，共 189,544 人，調查其任職狀況，共有 126,964 人進行任教，包含在職教師與公立學校代理代課教師，而儲備教師為 62,580 人，故其任教率約為 66.98%。

表 9 發證年度與任職狀況

| 教師證發證年度 | 合計 | 任教 | 儲備 | 任教率 |
|---------------|---------|---------|--------|--------|
| 1997-2015 年總計 | 189,544 | 126,964 | 62,580 | 66.98% |

註：職業狀況-任教：係指依 1994 年《師資培育法》培育與核證之師資人員，其職業狀況為「在職」與「公立學校代理代課」者。

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

臺灣偏鄉師資三大議題觀點

進一步探討臺灣偏鄉學校所面臨的三大師資議題：

一、偏鄉師資人力不足

首先，因偏鄉學校的班級規模普遍較小，在教師員額編制規定下，偏鄉學校師資數較少。從圖 7 可見，104 學年度偏遠地區國中小教師數合計 18,263 人，佔全國比率 12.4%，相較於非偏遠地區國中小教師數（129,505 人，佔全國比率 87.6%），約低了 75.2%。

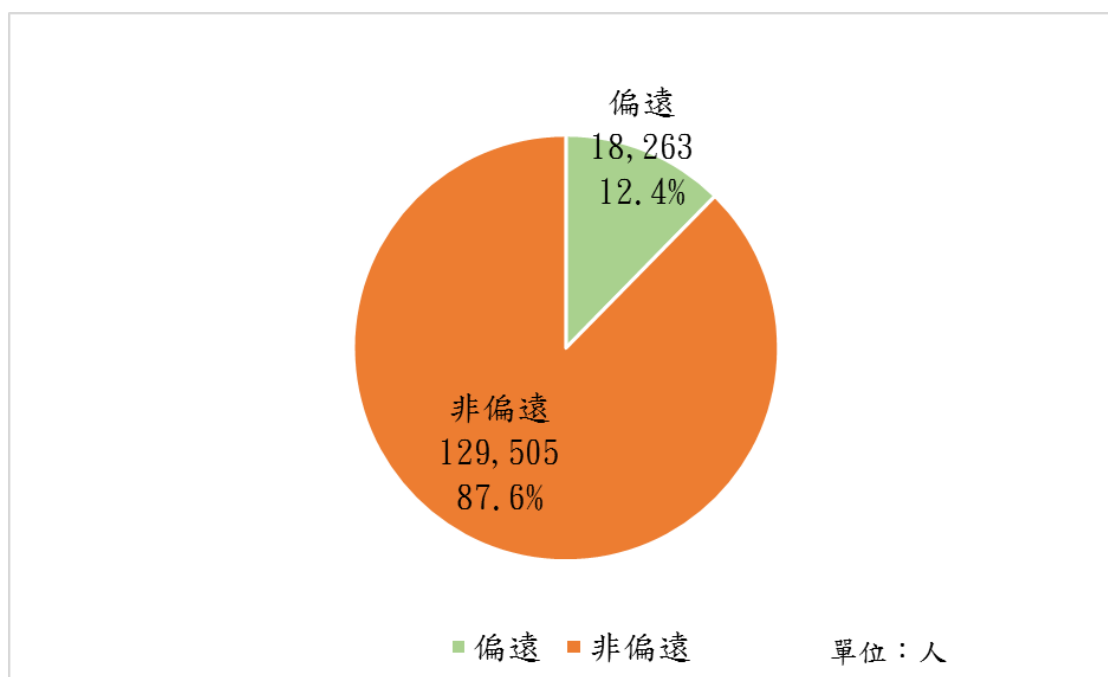


圖 7 104 學年度臺灣偏遠、非偏遠地區學校教師數

資料來源：教育部（2016）。104 學年度各級教育統計概況分析。

然而，這些偏遠地區小型學校的教師數較少，行政的業務量卻與中大型學校不相上下，故偏鄉學校的人力通常不足以因應。甚至有些偏鄉學校的教師人力，同時兼導師、行政組長之職，一方面處理班級教學事務，一方面尚需協助行政，此皆可能間接影響教學品質。因此，究竟要哪些教師兼導師與行政，這也是偏鄉學校校長可能面臨的領導難題。另外，人力不足的情形下，教師兼課、超鐘點的比率也較高，可能影響教師的教學效能。

二、偏鄉師資人才難聘

若得從制度面調整偏鄉學校的員額，則將有較多師資人力可運用。然而，偏鄉學校通常須一再招聘才有代理代課教師，或甚至招聘到教師，通常也留不住。因此，偏鄉學校常面臨的處境是，到了開學仍未招募到教師。

另外，針對偏鄉學校招聘到的師資結構分析，可發現相較於非偏遠地區學校，偏遠地區學校長期代理教師的比率過高，且教師多屬較年輕、資淺者。如表 10 所示，104 學年度偏遠地區國中小長期代理教師比率為 17.1%，而教學年資未滿 5 年者佔 28.3%，年齡未滿 30 歲之教師比率則有 12.8%，較非偏遠地區分別高出 5.4%、10.9%、4.7%。

表 10 104 學年度偏遠、非偏遠地區教師結構

單位：%

| | | 長期代理教師比率 | 教學年資未滿 5 年比率 | 年齡未滿 30 歲比率 |
|-------|-----|----------|--------------|-------------|
| 國小 | 偏遠 | 16.8 | 25.1 | 10.8 |
| | 非偏遠 | 11.4 | 16.0 | 6.8 |
| 國中 | 偏遠 | 17.8 | 35.5 | 17.1 |
| | 非偏遠 | 12.4 | 20.1 | 10.4 |
| 國中小合計 | 偏遠 | 17.1 | 28.3 | 12.8 |
| | 非偏遠 | 11.7 | 17.4 | 8.1 |

資料來源：教育部（2016）。104 學年度各級教育統計概況分析。

偏遠地區學校的教師結構較不穩固的原因，一方面是偏遠地區學校的交通成本高，另一方面也因此使得教師外出進修不易，加上學校的資源缺乏，無法提供教師穩固的進修管道，故人才通常不願意到偏遠地區學校任教。因此，形成師資結構組成及師資人才難聘、不利學生穩定學習及校務正常運作之隱憂。

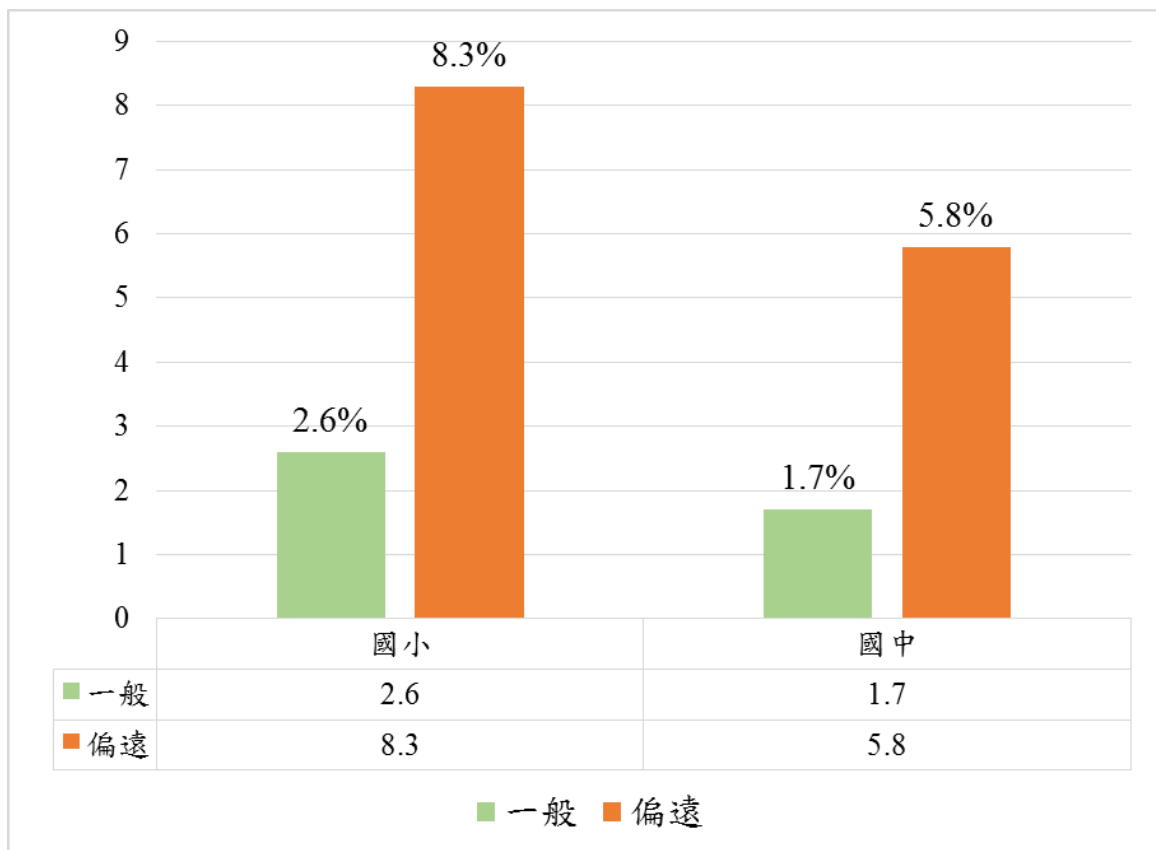
依據《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 3 條，中央主管機關為充裕偏遠或特殊地區師資需求，應規劃公費生之培育。然當地方政府提出公費師資生的名額需求，歷經 4 年的大學師培後，缺額情形可能已經不同，亦即偏鄉師資雖可藉公費師資生補充師資之不足，往往仍是涸轍鮒魚、緩不濟急。

三、教師流動率高

師資流動率實與教師留任意願有關；所謂的教師留任意願，可分為自願性留任與非自願性留任，當教師對於所服務的學校具有高工作滿意度，則自願地留在原校服務，較無想離開學校的想法或行為；或可能因個人或組織因素，產生想離開學校的想法或行為，但卻受限於外部因素，會使得教師非自願地留任於現職工作。有關師資流動率的影響，何慧群、永井正武（2016）認為偏鄉教師的高流動率會影響學習氛圍、教學方式無以銜接，也使得教學品質無法獲得保障。

如圖 8 的數據，104 學年度一般國小教師的流動率為 2.6%，國中教師流動率為 1.7%；至於偏遠地區國小教師的流動率為 8.3%、國中教師流動率為 5.8%。由此可看出，偏遠地區教師流動率明顯高於一般地區學校。如此高的流動率與不穩定狀態，為偏鄉教育之一大困境。因此，欲降低師資流動率高的問題，應思考如何「留住教師的人，也留住教師的心」。

圖 8 104 學年度臺灣一般學校、偏遠地區教師流動率



資料來源：監察院（2016）。偏遠地區學校聘用兼任代課教師彌補教學人力。

政策預擬之專案教師方案

一、偏鄉師資困境脈絡分析

由前述資料發現，近年因人口結構變遷，面臨少子女化、學生數降低、班級數減少的情況，整體教師員額不僅無缺額，在職教師數也因「永業制」保障，甚至是不適任教師也不易退場，無法在短期內因應班級數的變化而減少，因此產生了供過於求的「供需失調」、「超額教師」的問題。

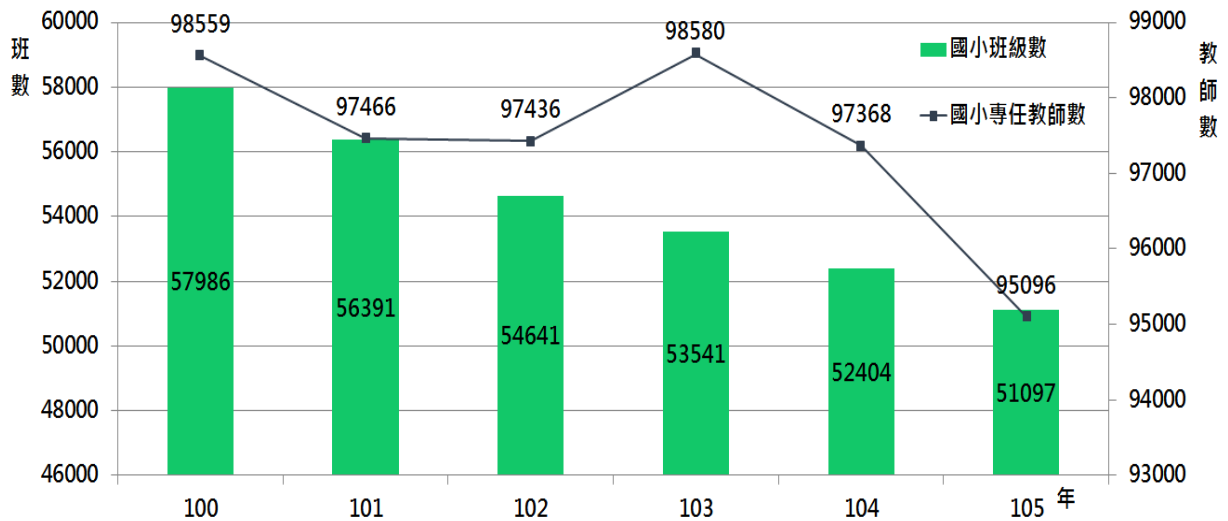


圖 9 歷年國小班級數、專任教師數

資料來源：教育部統計處。

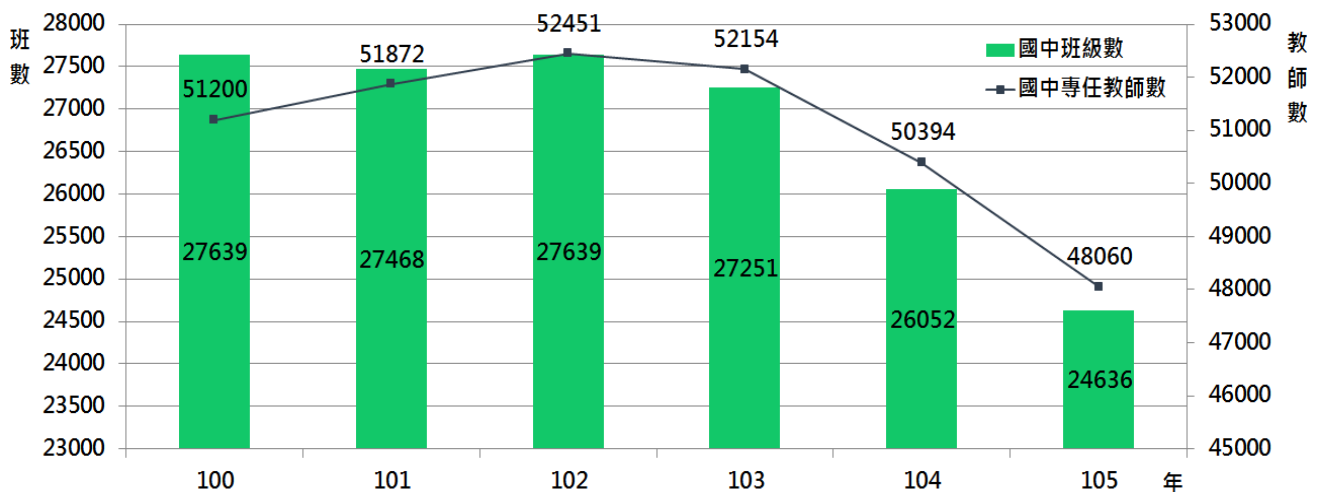


圖 10 歷年國中班級數、專任教師數

資料來源：教育部統計處。

根據〈國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則〉第3條與第4條規定，國小班級數每減少1個班，教師員額數就會減少1.65人；國中班級數每減少1個班，教師員額數就會減少2人。綜觀近5年國中、小班級數及專任教師數的變動趨勢，如上圖9、圖10，國小班級數共下降6,889班，也就是說國小教師員額數至少要減11,367名教師，但依據統計，國小專任教師僅減少3,463名，有7,904名超額教師；國中班級數共下降3,003班，也就是說國中教師員額數至少要減6,006名教師，但依據統計，專任教師僅減少3,140名，有2,866名超額教師。

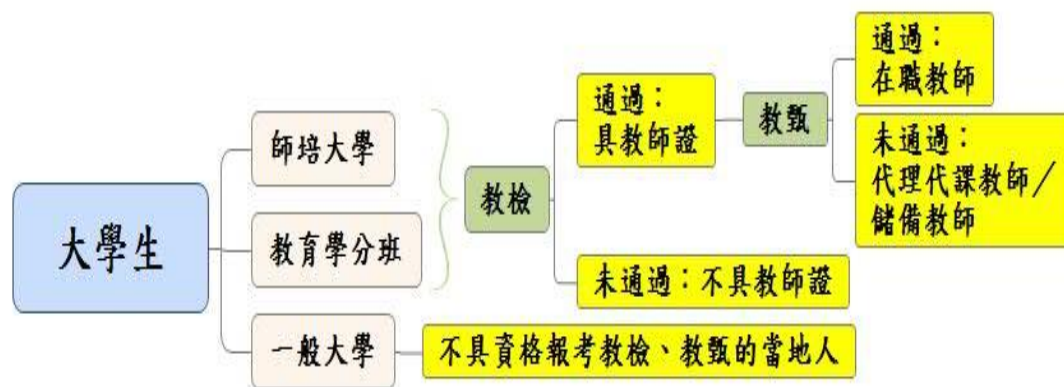


圖 11 師資路徑圖

資料來源：自行整理

如圖 11「師資路徑圖」所示，具學士學位以上學歷且修畢師資培育之大學所規定之師資職前教育課程，取得修畢師資職前教育證明書者（師培大學、教育學分班），得依證明書所載之類科別，報名參加教師資格檢定考試，通過者即具有合格教師證書，並得參加教師甄試。若教甄通過、獲得聘任則為正式編制內的「在職教師」；若未通過，但獲得代理代課的聘任則為「代理代課教師」；或是尚未成為學校正式編制專任教師及代理代課教師者的「儲備教師」。

然而，學校的教師聘用由「教師評審委員會」（以下簡稱教評會）掌握聘用教師的權力，但「單一學校」並無法解決「整體教師超額」的問題，例如資遣或調動超額教師皆可能引發教師工作權之爭議，無力面對教師超額、跨校調動等問題的各校教評會，便授權由地方政府辦理「教師聯合介聘及甄試」，簡要流程如圖 12 所示，而縣市政府為因應整體學生數、班級數逐年減少所引致的教師超額問題，多會選擇減少每年教甄的開缺數、彈性地控留一定的缺額，並招聘代理代課教師，以補充師資。

觀察圖 13「100-104 年度公立國民中小學正式、代理教師與儲備教師人數統計」，可以發現近幾年的在職教師數呈現下降的趨勢，而代理代課教師數則微幅上升，此現象可呼應前面之論述，學校多以聘任代理代課教師來控管員額以因應少子女化。

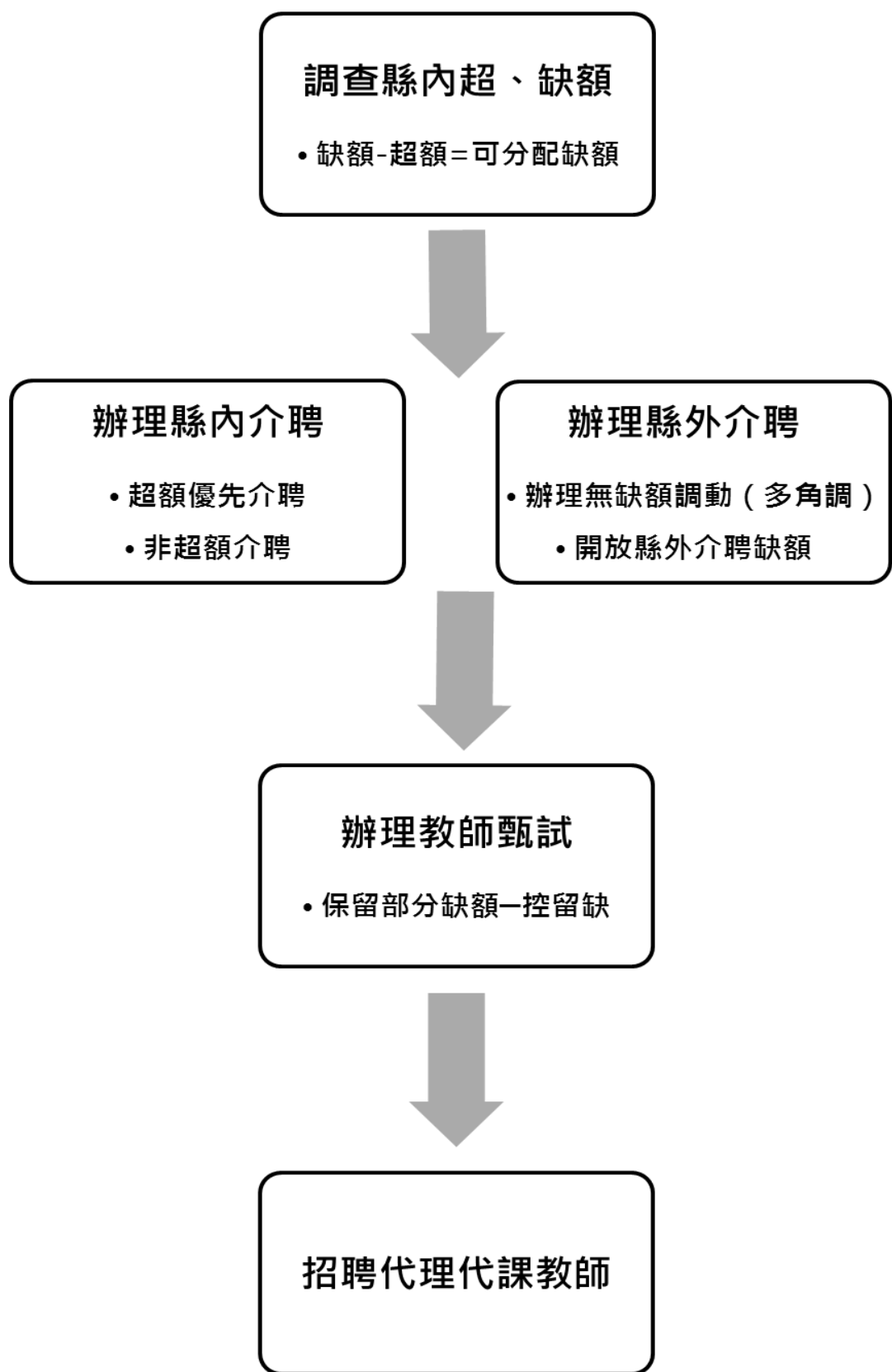


圖 12 縣市政府辦理教師聯合介聘及甄試流程示意圖

資料來源：自行整理

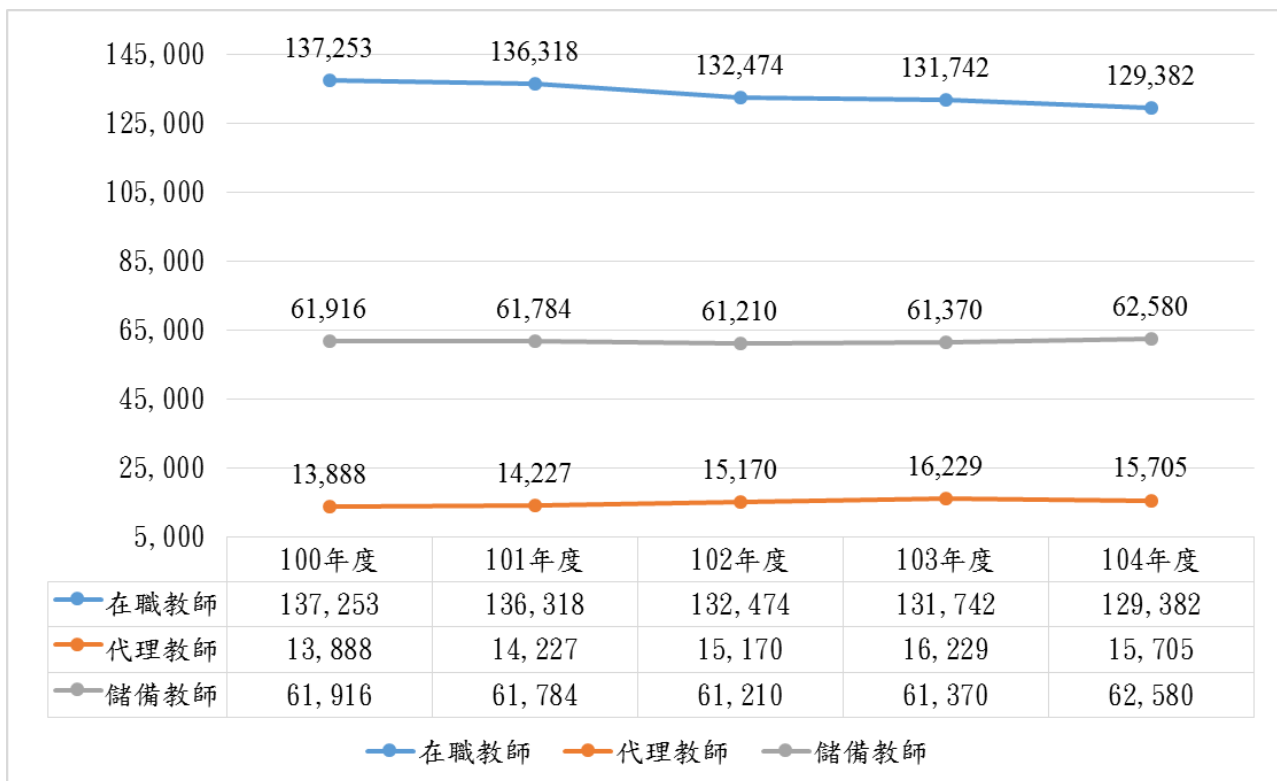


圖 13 2011-2015 年度公立國民中、小學正式、代理教師與儲備教師人數統計

資料來源：師資培育及藝術教育司 100-104 年中華民國師資培育統計年報

立委鍾佳濱長期任屏東副縣長，主持教師聯合介聘及甄試之相關會議，從實務現場，可以觀察發現：因著偏鄉交通不便、生活機能不佳、小校工作量吃緊，偏遠地區的教師，大多會透過介聘、教甄或是擔任代理代課等方式，流向都市地區，故都市地區學校如有缺額，通常可馬上獲得填補，甚至由於少子女化的問題，多有超額的現象。反觀偏鄉學校，則常有缺額難以補足的情形，連代理代課教師的招聘¹，往往都要到第三招以上、甚至開學後才招聘得到教師，大多是不具教師證者。

呼應至前述「臺灣偏鄉師資議題觀點」之相關數據與論述，除了偏鄉師資人力不足、代理代課教師比率過高、師資流動率高的困境之外，偏鄉師資難聘、超過三招才募得師資，師資素質可能因此受到質疑，都深深影響學生的學習品質與受教權益。

¹根據《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》，第 3 條第 3 項規定，有關代課、代理教師的資格為：1. 具有各該教育階段、科（類）合格教師證書者；2. 無前款人員報名或前款人員經甄選未通過者，得為具有修畢師資職前教育課程，取得修畢證明書者；3. 無前款人員報名或前款人員經甄選未通過者，得為具有大學以上畢業者。

二、專案教師方案內容

為因應上述偏鄉師資問題，立委鍾佳濱自第九屆第一會期起，便倡議「地培、地考、地用」，區分一般和偏鄉地區的教師甄試，藉由分開選才，讓有志投入偏鄉的教師有合理的機會、正式的保障。經舉辦兩場立法院內公聽會及多次諮詢會議，從嘉義縣處長提出之「縣聘教師」方案，發展出「專案教師」方案（名稱暫定），期能協助具有教師證的現職代理、代課教師，通過「教師第二專長學士後學分學程」後，考取首聘以六年為期之編制外正式教師資格，除聘期、服務學校依契約之規定，餘權利義務皆比照《教師法》之規定，並得在依約服務滿六年後，成為參加原任職縣市之教師甄試的優先加分項目，作為鼓勵熱心且優秀的師資，願意留任並精進的誘因。

如此一來，轄有教育優先區的縣市政府得以指派這些具有教師證的專案教師至縣市政府指定之教育優先區中小學任教，且訂有一定的服務期程，故能穩定學校師資。而不具教師證的當地人，原本有機會透過三招任教，但此時缺額已由專案教師所填補，故能激勵這些具有熱忱的當地人先取得合格教師證，並修習教師第二專長學士後學分學程，從而提升師資專業、確保師資品質。

（一）資格

現任教於中小學之代理、代課教師，申請「教師第二專長學士後學分學程」帶職就讀一年，由政府補助進修經費。畢業後，參加專案教師的甄試取得「專案教師」資格。

（二）聘用單位

轄有教育優先區之縣市政府。

（三）服務學校

縣市政府指定之教育優先區中小學。

（四）服務期程

首次聘約之服務期間為六年，約滿得續聘，續聘一次以兩年為期。

（五）轉任條件

首聘依約服務滿六年之表現優異者，得做為任教縣市辦理之校聘教師甄試之

優先加分項目。

(六) 權利義務

專案聘約教師於聘用期內，除聘期、服務學校依契約之規定外，其餘權利、義務準用《教師法》。待轉正後，其聘約服務期間的年資得提敘。

(七) 優點

1. 提高代理教師的工作穩定性，同時保障教師及學校；
2. 加強偏鄉師資之第二專長、吸引儲備教師任教並減緩少子化對師培之衝擊；
3. 透過保障偏鄉教育之立法並授權相關法規，讓地方政府得善用此編制外員額，有效管理師資，讓缺乏穩定師資的偏鄉孩子得到合理的保障。

(八) 專案教師與一般教師之比較

表 11 專案教師與一般教師比較表

| | 專案教師 | 一般教師 |
|------|--------------------|--------|
| 資格 | 員額編制外 | 員額編制內 |
| 聘用單位 | 縣市政府 | 各校教評會 |
| 服務學校 | 縣市政府指定 | 工作地選擇權 |
| 服務期程 | 首聘六年、 續聘一次以兩年為限 | 永業制 |

資料來源：自行整理

參考資料

- 行政院(2017)。制定《**偏遠地區學校教育發展條例**》-- 落實教育機會實質平等。
- 何慧群、永井正武(2016)。偏鄉小學教育：校長駐校與代理扶正。臺灣教育評論月刊，5(2)，12-20。
- 林俊瑩(2010)。工作滿意度、組織承諾與離職意圖：中小學教師與其他職業之比較。教育實踐與研究，23(1)，1-30。
- 師資培育法(2017)。
- 國民教育法(1979)。
- 教育部(2011)。100年中華民國師資培育統計年報。
- 教育部(2012)。101年中華民國師資培育統計年報。
- 教育部(2013)。102年中華民國師資培育統計年報。
- 教育部(2014)。103年中華民國師資培育統計年報。
- 教育部(2015)。104年中華民國師資培育統計年報。
- 教育部(2016a)。106年度教育優先區計畫。
- 教育部(2016b)。104學年度各級教育統計概況分析。
- 監察院(2016)。偏遠地區學校聘用兼任代課教師彌補教學人力。
- 憲法(1947)。

附件一 偏鄉師資困境脈絡分析圖

