

# 第一章 緒論

前教育部長黃榮村於 2004 年 2 月 22 日邀集學者專家、各縣市教育處長、國民中小學校長代表、全國教師會代表、家長團體代表在國立編譯館召開「學齡人口減少對國民教育的影響及因應對策研討會」，該研討會為教育行政機關首次面對少子化對教育的衝擊，會中教育部提出「因應人口結構變化啟動國教精緻工程（草案）」（教育部，2004），希冀將人口結構改變，轉換為國民教育的新轉機。

教育部（2007a）頒布精緻國民教育方案中，論及我國國民小學新生人數，從 90 學年度的 31 萬 8 千多人逐年降低至 95 學年度的 29 萬 8 千多人，預估到 100 學年度更將迅速降低至 19 萬 5 千人，其情形如表 1-1。學生人數快速減少之情形，誠如薛承泰（2003）提到少子化對學校來說，雖有利小班的形成，卻也會產生招生不足，導致併班、併校，甚至可能因教師過剩而解聘老師或關閉學校。上述論點在宜蘭縣 2005 年國民小學新生入學時，獲得驗證，宜蘭縣政府基於教師法第十五條之規定，介聘 19 位國民小學超額教師至他校服務，2006 年介聘 22 位國民小學超額教師至他校服務，2007 年在一年級編班人數由 35 人降為 32 人的情形下，仍介聘 9 位國民小學超額教師至他校服務。教育部表示：少子化形成的減班，將使教師編制員額減少，以 97 學年度為例，自然減班 2055 班，教師編制員額自然減少 3126 人，如果推估該年度有 2011 位教師退休，仍有超額教師 1115 人待安置（詳表 1-1）。

表 1-1 91 學年度至 100 學年度國民小學新生人數

學年度	國小新生人數	學年度	國小新生人數
91	319,068	96	273,455
92	314,901	97	249,842
93	289,155	98	233,705
94	272,412	99	221,324
95	298,590	100	195,323

資料來源：摘錄於教育部（2007a）精緻國民教育方案

行政院經濟建設委員會 2006 年 7 月發表「中華民國台灣 95 年至 140 年人口推計」，其中對於未來國民小學、國民中學入學人口推計如表 1-2。以行政院經濟建設委員之推計資料與教育部依全國出生人口數所提出之資料比較，因 100 學年度（為 2011 年）之國民

小學新生入學人數即為 195,323 人，已較行政院經濟建設委員會所提 2016 的中推計數還低，是故，該會提供資料宜採低推計數來估計，可能較符合未來的情形。如此，國民小學超額教師之情形，將維持很長一段時間。

表 1-2 未來國民中小學入學人口數推計表

年別	6 歲（萬人）			12 歲（萬人）		
	高 推計	中 推計	低 推計	高 推計	中 推計	低 推計
2006	30.5	30.5	30.5	32.1	32.1	32.1
2016	22.4	19.8	18.2	21.7	21.7	21.7
2026	23.0	17.0	13.3	23.0	18.7	15.9
2051	17.4	9.5	5.7	17.2	10.5	6.9

資料來源：摘錄自行政院經濟建設委員會（2006）「中華民國台灣 95 年至 140 年人員推計」

2002 年迄今我國博碩士論文中，以「學校人力資源管理」、「超額教師」為研究主題者，計有九篇，其中以學校人力資源管理效能或人力資源管理與學校效能關係之研究便有七篇，為謝宜倩（2002）之國民小學教師對學校人力資源管理之執行成效與知覺及其組織承諾關係之研究；馬任賢（2003）之國民小學教職人員對人力資源管理實施現況之知覺與態度；翁健銘（2004）之台灣天主教中學學校人力資源管理與學校效能相關之研究；盧中原（2006）之高雄市國民中學學校人力資源管理、學校組織變革與學校效能關係之研究；陳榮信（2006）之高雄市國民小學學校人力資源管理策略與組織效能關係之研究；楊騰雲（2006）之國民小學人力資源管理效能衡量指標建構之研究。對於學校人力資源規劃詳加研究者為高家斌（2006）之高級中學人力資源規劃模式之建構。至於蘇榮長（2007）之國民小學超額教師介聘之調查研究--- 以宜蘭縣為例，亦論及學校人力資源管理然研究重點著重於宜蘭縣國民小學超額教師產生、介聘等制度之變革。超額教師除介聘至他校繼續從事教學工作外之人力資源運用方式，尚無人研究，故本研究冀能對此一領域提供貢獻。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

政府機關為確保行政運作正常，不會受到選舉後政黨輪替的影響，故於 1996 年制訂公務人員保障法以保障公務人員。2003 年大幅修正，由 35 條驟增至 104 條，對於公務人員的保障更為周全。該法第九條規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」第十條規定：「公務人員非依法律，不得予以停職。」第十二條規定：「公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定者外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。」此種工作保障使公務人員之任用，成為終身雇用制度。1995 年教師法頒布之前，國民小學教師之任用依教育人員任用條例辦理，第二十六條：「各級學校教師任用程序如左：國民小學教師除實驗國民小學由校長遴聘外，由主管教育行政機關派任。」，由於派任教師視同為公務人員，是故我國對於公教人員之規範及待遇、福利等行政措施均相互參照訂定，務使趨於一致。雖然在教師法頒布後，國民小學教師任用制度已變更為聘任制，然我國社會文化對於公教人員的保障仍持一致看法。是故，我國國民小學受少子化影響，入學學生數逐年遞減，為避免超額教師無法安置，2006 年時，台北縣政府率先將國民小學一年級編班人數由 35 人調降為 30 人，台中縣政府降為 34 人。上述縣市政府主動降低編班人數，旨在維持定量的班級數，以保障教師的工作，縣市政府未依教師法第十五條規定將超額教師資遣，實為前述我國社會文化對公教人員保障影響所致。因為如此，本研究議題：「超額教師人力資源運用」之重要性更為彰顯，且為各級教育行政機關所重視。

從表 1-1 及表 1-2 了解全國國民小學新生人數已明顯受到少子化的影響且此種影響直至 2051 年，但是從內政部提供台閩地區各縣市人口數性別及單一年齡分（中華民國 95 年 8 月底）之資料，發現各縣市人口數之成長與減少，呈現不同的情形，茲選取不同成長趨勢各三個縣市之資料呈現於表 1-3，僅就 5-7 歲而論，臺北市、

新竹縣、嘉義縣三縣市呈現人口數遞增現象，臺北縣、宜蘭縣、桃園縣三縣市則表現出人口數起伏之情形。是故，國民小學因少子化造成超額教師人數多寡的狀況，在縣市間是有差別的，如 2006 年教師人數多於 2005 年的縣市有桃園縣、新竹市、金門縣等，澎湖縣二年間教師人數無增減現象，其他縣市則呈現教師數減少（教育部，2007d），以致於各縣市因應超額教師的解決方案，亦有不同。是故，對超額教師人力資源運用議題之研究，需擇定特定之縣市；另因研究者服務於宜蘭縣政府，擔任教育處處長職務，為使研究與實務工作能充分結合，故選擇宜蘭縣作為研究對象。

表 1-3 台閩地區各縣市人口數（摘錄六縣市）按部分單一年齡分

縣市別	5 ~ 9 歲分齡人口數					
	合計	5	6	7	8	9
臺北市	151,017	29,421	29,351	28,298	30,664	33,283
新竹縣	35,909	7,250	7,165	6,806	6,971	7,717
嘉義縣	31,867	6,546	6,137	5,904	6,482	6,798
臺北縣	237,354	44,828	47,823	45,231	47,292	52,180
宜蘭縣	28,885	5,380	5,561	5,415	5,988	6,541
桃園縣	144,288	27,664	29,015	27,515	28,985	31,109

資料來源：內政部（2006）；8 月底之資料

教師法第十五條：「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；……」是故，各縣市政府訂定超額教師介聘/處理要點，協助學校將超額教師安置至其他學校任教。此種學校間安置教師執行原來的工作項目（教學）外，是否還有其他的安置方式？為本研究動機之一。

日本馬自達汽車（Mazda Motor Corporation）在 1980 年代景氣不振時，並未裁員，而是把現場工人改調業務部門，派他們從事逐戶拜訪的銷售工作。當年終公司頒發最佳銷售獎時，前十名的業務人員竟然都是以前的現場工人。他們可以創下亮麗銷售佳績的主要原因，是他們非常了解產品的性能（引自黃同圳，2006）。此種

在企業/機構內以調職方式，安置員工執行不同職務的作法，對於縣市政府在安置超額教師時，有何啓示？為本研究的動機之二。

精緻國民教育發展方案規定自 96 學年度起，全國逐年降低國民小學一年級班級學生人數，96 學年度每班降至 32 人，97 學年度 31 人、98 學年度 30 人、99 與 100 學年度每班 29 人。另針對全校未達 9 班且學生數 51 人以上小型學加置教師員額編制 1 名。香港教育統籌局（2007）於新聞公報及刊物說明將小學課程統籌職位改為常額職位。如此香港小學可以增設一個固定職位並獲得教育統籌局的補助款。上述以增加原有教學職務及新增職務方式，減少學校超額教師人數的作法，對縣市政府運用超額教師人力資源有何啓示？為本研究動機之三。

## 貳、研究目的

基於上述研究背景及研究動機，本研究之目的為：

- 一、探討企業界員工調職對超額教師人力資源運用方式之啓發。
- 二、探討安置超額教師為教學工作的人力資源運用方案。
- 三、探討安置超額教師為非教學工作的人力資源運用方案。
- 四、發展宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用方案。
- 五、了解宜蘭縣國民小學教師對於超額教師人力資源運用方案的認知、態度與選擇順序。
- 六、研究結果供教育行政機關參考。

## 第二節 研究待答問題

依據研究動機與研究目的，提出以下幾個待答問題進行研究，在降低教育財政負擔與提升教育效能的條件下，發展出宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用之方案。

### 壹、企業界人員調職對超額教師人力資源運用方式之啓發為何？

- 一、企業界人員調職的現況為何？
- 二、國民小學運用企業人員調職方式安置超額教師的可行性與限制？

### 貳、安置超額教師為教學工作的人力資源運用方式有哪些？

- 一、了解各縣市超額教師介聘的作法為何？
- 二、分析教育部精緻國民教育方案之子計畫「國民小學班級學生人數調降方案」的作法為何？

### 參、安置超額教師為非教學工作的人力資源運用方式有哪些？

- 一、縣市政府借調教師的現況為何？
- 二、宜蘭縣國小超額教師人力資源的作法有哪些？

### 肆、如何發展宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用方案？

- 一、宜蘭縣政府國民小學超額教師人力資源運用之原則為何？
- 二、其他國家超額教師安置方式及相關研究的啓示為何？
- 三、國民小學超額教師人力資源運用之法令規定及限制為何？
- 四、如何擬訂適切的宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用方案？

### 伍、宜蘭縣國民小學教師對於超額教師人力資源運用方案的意見為何？

- 一、宜蘭縣國民小學教師對於超額教師人力資源運用方案的認知、執行困難與態度等意見為何？
- 二、宜蘭縣國民小學教師對於超額教師人力資源運用方案的認知、執行困難、態度與安置項目優先順序等意見是否有差異性？
- 三、宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用方案的認知與態度之間的關係為何？

## 第三節 名詞解釋

### 壹、超額教師

本研究所稱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。本定義之「編制員額數」係指各縣市政府依據教育部頒「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：「國民小學教職員員額編制如下：四、教師：每班置教師一·五人為原則，全校未達九班，得增置教師一人。」及第四條：「國民中學教職員員額編制如下：四、教師：每班置教師二人，每九班得增置教師一人；全校未達九班者，得增置教師一人。」之規定，核定所屬學校教師編制人數。

### 貳、調職

調職（transfer）屬於企業/學校人力資源管理功能的一部分，在名稱定義上亦可稱為「人事異動」，可將調職視為企業/學校人員異動型態的其中一種，其意義係指員工的職務種類或工作地點的變換，通常薪資或等級不變。本研究論及超額教師之調職類型可分為校內調職、校外調職兩種。

### 參、借調

就企業人事異動的觀點而言，借調是指受異動的勞工保持與原雇主雇用關係下的從業員地位，而於相當時間在他企業之指揮監督下服務，期滿之後歸建。至於行政機關人員借調之定義，係指各機關因業務特殊需要，商借其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定之職務或工作。本研究討論超額教師之借調類型可分為借調縣政府及他校二種。

## 肆、人力資源管理

本研究所指人力資源管理係以「人」為管理對象，運用專業知能執行管理方案，促使組織與個人的目標均能順利達成；人力資源管理之實務工作為人力資源規劃、工作分析、招募、甄選、訓練與發展、績效評估、薪資管理、員工安全與健康、組織發展與變革、公平對待、國際人力資源管理及人力資源 e 化管理等。

## 伍、人力資源運用方案

本研究所指人力資源運用方案係指機關/企業於招募、甄選員工後，基於機關/企業之組織目標而運用員工專長，以達成組織目標之計畫。方案內容包含現況分析、目的、實施方式、所需經費、配套措施、預期效益等。

## 陸、編制員額

宜蘭縣國民小學於每年 7 月 1 日確定學生數及班級數，經宜蘭縣政府教育處核定後，以每班 1.5 人核定各學校之教師員額編制，另由宜蘭縣政府人事處依據學校總班級數核定職員員額編制，教師員額編制與職員員額編制總人數為本研究之編制員額。

## 柒、預算員額

宜蘭縣政府於編列年度預算時，針對各單位、機關與學校任用之人員計算全年度人事費，納為年度預算之人事費，所計算的員額數即為預算員額；一般而言，預算員額與編制員額相等，惟在特殊情形之下，縣政府核定單位、機關與學校預算員額低於編制員額時，該單位、機關與學校則須依據預算員額進用人員。

## 捌、員額總量管制

員額總量管制係指以學校之教師員額編制與職員員額編制合計總人數，作為

管制學校最高人數依據，縣政府與學校可以在總人數範圍內，適度調整教師員額編制與職員員額編制，增進用人的彈性。

## 玖、教育處

立法院於 2007 年 7 月 11 日修正通過地方制度法第 62 條，其中第 4 項規定：「前項縣（市）政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及屬一級機關之一級單位為科。」，是故，目前縣市政府之教育主管單位，均稱為教育處，為使本論文中教育行政主管單位名稱一致，除台北市、台北縣及高雄市的名稱仍為教育局外，其餘一律書寫為教育處。

## 第四節 研究方法與步驟

本研究將透過文獻探討、焦點團體座談諮詢及問卷調查等方法，對研究主題進行探究。為使本研究所採用的方式更為明確，茲將研究實施程序呈現如圖 1-1 所示。本節分研究方法與步驟兩部分，說明如下：

### 壹、研究方法

#### 一、文獻分析

針對本研究之動機、目的及問題蒐集相關文獻及資料，包括書籍、論文、期刊、法令規章、會議紀錄及政府出版品等，進行文獻閱讀與分析，做為本研究之理論基礎及發展研究工具的依據。

#### 二、焦點團體

為使研究工具更為周延，邀請宜蘭縣國民小學校長、主任、組長、教師、人事主任及宜蘭縣政府財政處、教育處、人事處人員與宜蘭縣教師會代表等 20 人，針對研究題目進行焦點團體訪談，彙整與會人員意見，作為發展研究工具的參考。

#### 三、問卷調查

為深入了解宜蘭縣國民小學教育人員對於超額教師人力資源運用方案的意見，本研究以自編之「國民小學超額教師人力資源運用方案之研究調查問卷」進行調查；其於研究需要及相關條件限制，以宜蘭縣 74 所國民小學之主任、組長、教師等計 682 人，作為意見調查總樣本數，進行調查統計分析。

## 貳、研究步驟

爲了使本研究順利進行，將其實施步驟說明如下：

### 一、擬訂研究計畫

閱讀相關文獻資料，找出目前國民小學教育最重要的議題，構思研究主題後，與指導教授討論，即著手擬訂研究計畫。

### 二、蒐集相關文獻

透過國家圖書館網路系統蒐尋與研究主題相關之博碩士論文、發表於期刊之文章、書籍、政府出版品、法令等相關資料，作爲研究的基礎。

### 三、文獻分析探討

就蒐集之相關文獻資料，加以研讀、分析、歸納，作爲本研究的理論依據。

### 四、草擬調查問卷內容及訪談諮詢大綱

首先經由文獻探討，歸納分析國內外有關「超額教師」與「人力資源」研究之內容，並依據我國現行教育體制，草擬調查問卷內容並進行學者專家意見之徵詢，爲使焦點團體進行順利，亦草擬訪談諮詢大綱。

### 五、進行調查問卷焦點團體諮詢座談會

本研究爲增進研究工具之周延，商請宜蘭縣校長協會及教師會理事長、國民小學校長 1 位、人事主任 1 位、2006、2007 年安置之超額教師 3 位及宜蘭縣政府財政處、人事處、教育處人員的協助，進行調查問卷之焦點團體諮詢座談會，並根據渠等之意見，修正研究工具。

### 六、進行預試問卷施測

就宜蘭縣國民小學以班級數分層隨機方式抽取 19 校，並以分層隨機抽樣選取 116 位教師，作爲預試樣本進行預試，經資料處理與統計分析，以考驗研究工具的信度與效度。最後，依預試結果修訂編製成研究正式問卷。

### 七、進行正式問卷施測調查

本研究對象以宜蘭縣公立國民小學教師爲範圍，因研究主題爲國民小學

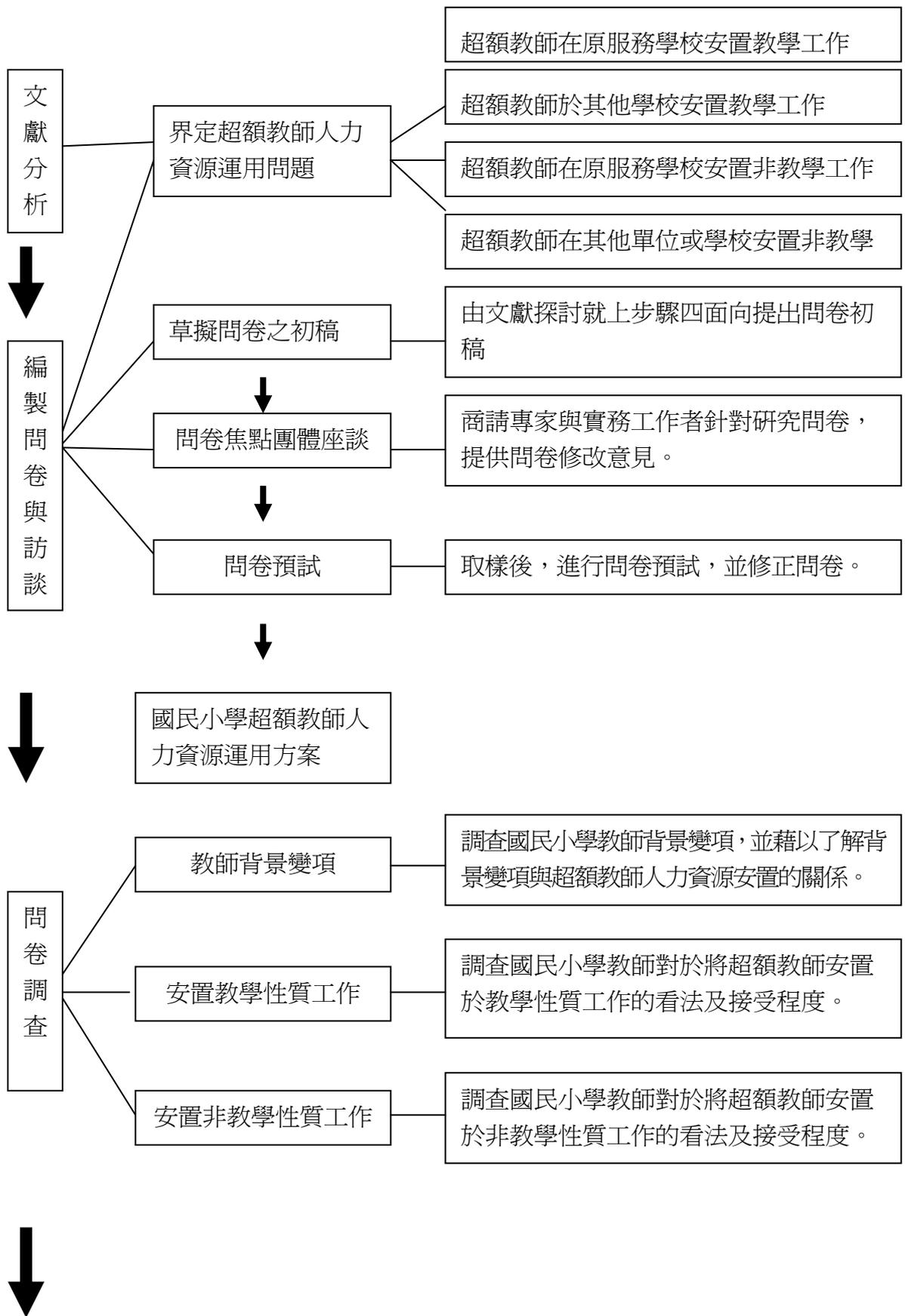
教師所關注之議題，所以將宜蘭縣之公立學校均納為研究對象，僅就不同班級之學校分層隨機抽樣選取 688 位教師，進行正式問卷之施測。

#### **八、資料整理與統計分析**

回收問卷後，先篩選出無效問卷，再進行編碼、登錄輸入電腦等作業後，以描述性統計先進行資料校正，確定資料無誤後，即依研究需要進行統計分析。

#### **九、報告撰寫與印製**

完成上述程序後，進行報告撰寫與印製的工作。如圖 1-1 所示。



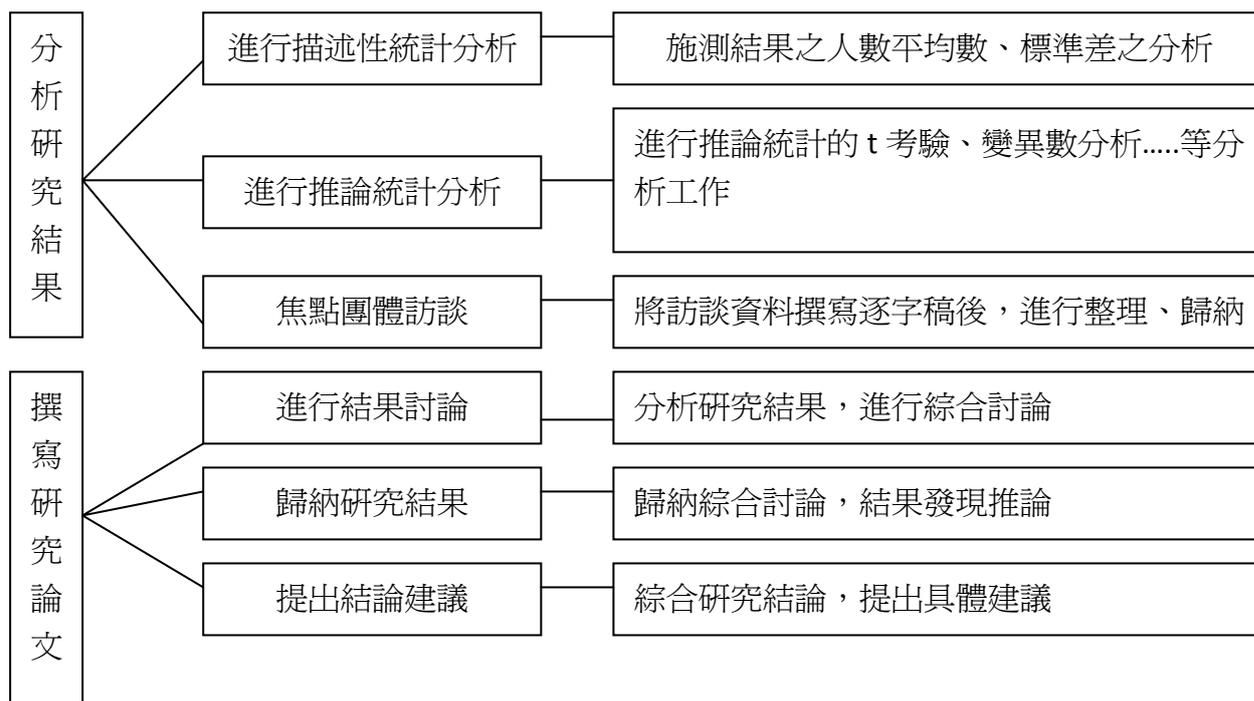


圖 1 - 1 宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用方案研究實施圖

## 第五節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

#### 一、研究對象之範圍

本研究之對象為宜蘭縣政府、宜蘭縣國民小學及其教師。

#### 二、運用超額教師人力資源之機關及學校之範圍

宜蘭縣國民小學超額教師人力資源運用之機關為宜蘭縣政府，學校則為宜蘭縣國民小學。

### 貳、研究限制

#### 一、適用上的限制

本研究係以宜蘭縣國民小學及其教師為研究對象，故其適用範圍僅限於宜蘭縣，不能進一步適用於台灣地區其他縣市，是為本研究推論之限制。

#### 二、研究文獻資料的限制

美國教育體制對於超額教師之處理方式為教師人力縮編，教師人力縮編（Reduction In Force, RIF）指學區重新調整教師編制之員額以因應學童註冊人數減少及財政危機之窘境（洪志欣，2000；秦夢群，2004；許禎元，2005）。我國駐奧地利代表處文化組提供 2006 年 7 月 4 日報紙 die Presse 之報導：「奧地利今年小學一年級的新生將比去年減少 1100 人，總數只剩下 84550 人。因此，光是在上奧地利、布根蘭及弗阿爾貝格三個邦就有十所小學要關閉。--- 受影響最大的是上奧地利邦，有三所學校被迫關閉，共有 780 位中小學及特教學校教師成為待業狀態。」綜上所述，歐美國家在學童註冊人數減少時，以解聘教師為因應之道，是故超額教師人力資源運用的國外文獻資料不容易蒐集，國內雖有教師遷調之研究，惟均聚焦於遷調制度之研究，對於超額教師人力資源運用部分，則付之闕如，故研究者擔心文獻探討未盡周延，而導致本研究可能出現的疏忽與盲點。

### 三、研究倫理的限制

研究者原服務於宜蘭縣政府，擔任教育處長一職，對於服務機關內部文件取得較為方便，唯基於研究倫理，研究過程僅使用行政規則、會議紀錄及有關統計資料，凡涉及機關與學校不便公開資料，均一律捨去。