

第二章 文獻探討

本研究分為五節：第一節人力資源管理意涵與相關理論；第二節超額教師人力資源運用的理論基礎；第三節國民小學超額教師人力資源運用的方式；第四節國民小學超額教師人力資源運用的相關法令分析；第五節超額教師人力資源運用的相關研究。

第一節 人力資源管理意涵與相關理論

學校中重要的成員之一為教師，如今少子化的情形嚴重，國民小學入學新生人數逐年驟減，造成超額教師之現象，縣市政府及學校急於安置超額教師之工作，此時縣市政府與學校運用人力資源管理理論與技術就顯得十分重要。以下分別就人力資源管理的意涵與相關理論進行探討。

壹、人力資源管理的定義與相關內涵

一、人力資源管理的定義

人力資源管理（Human Resources Management 簡稱 HRM）一詞起源於英國的勞工管理（labor management），第二次世界大戰後，美國開始使用人事管理（personnel management）。「人力資源管理」一詞自 1920 年代開始出現，終而取代人事管理。張火燦（1998）人力資源管理的對象主要為「人」，但其影響的層面卻是整個「組織」，而其功能也隨組織擴展而日顯重要。簡言之，人力資源管理的具體目標在遴選人才、培育人才、運用人才和留住人才；以提高生產力、提昇工作生活品質和符合法規要求的目的。Kleiman（1998）一個組織的人力資源管理功能，著重於與人相關方面的管理。

人力資源管理包含了在工作週期中的各階段，例如：人才甄選前（規劃人力資源和工作分析）、人才甄選中（招募人才和人才甄選）、人才甄選後（訓練、績效評價、薪資及福利）等各階段，幫助組織有效地應對其員工需求的步驟。李正綱、黃金印（2001）所謂人力資源管理，係如何對組織中人員加以有效管理而言，其目的在使員工、企業及社會均能蒙受其利。Dessler（2000）人力資源管理意指管理工作中對人員或員工所必須執行的政策與實務，包括進行工作

分析、勞力需求規劃、招募合格的人、遴選合格的人員、新進員工之導引與訓練、薪資管理（制定員工的薪酬制度）、提供激勵誘因與福利、考核績效、溝通（面談、諮商、維持紀律）、訓練與發展、建立員工的承諾。吳美連、林俊毅（2002）人力資源管理是以專業化、積極主動的態度，富前瞻性與整體性的觀點，將傳統的人事職務擴大，從以前控制員工的角度轉為員工能夠參與人力資源的規劃、取得、運用與發展的策略性與操作性管理。Ivancevich（2004）人力資源管理特別關注人---即員工的各種方案。組織中的人力資源管理的功能在於使人力最有效率地使用，以達成組織及個人的目標，無論是在人力源管功能或即使是在公司中的部門，每一個管理者都一定與「人」有關。人力資源管理的活動包括：1.平等雇用機會（equal employment opportunity，EEO）2.工作分析3.人力資源規劃4.員工招募、遴選、激勵及訓練5.績效評估及報酬6.訓練及發展7.勞資關係8.安全、衛生和福利。

綜合上述學者之意見，人力資源管理係以「人」為管理對象，運用專業知識執行管理方案，促使組織與個人的目標均能順利達成。

二、人力資源管理實務

人力資源管理之功能為用才、育才、留才（林政昌，2004；馬任賢，2003；張火燦，1998；謝宜倩，2002）。唯在實務運作上，從工作分析、人才招募、人才遴選、新進員工之導入與訓練、薪資管理、考核績效、訓練與發展等一系列措施，現將學者專家之意見分述如下：

張火燦（1998）人力資源規劃、任用、績效評估、薪酬、人力資源發展、勞資關係、國際化人力資源管理。Kleiman（1998）人力資源規劃、工作分析、招募人員、甄選申請者、訓練與發展、員工評估、員工績效、確立薪資及福利、提高生產力方案、維護工作場所公平、工會與團體協商、安全及健康、國際化人力資源管理。李正綱、黃金印（2001）工作設計與分析、人力資源規劃、人員招募與遴選、人員任用與遷調、人員縮減計畫、員工訓練、管理發展、績效

考核、生涯規劃、薪資管理、工作績效之激勵與獎勵、員工福利員工安全與健康、勞資關係及健康國際化人力資源管理。Dessler (2000) 工作分析、人事規劃與招募、員工的測試與甄選、員工的訓練與發展、組織再生的管理、績效評估、前程管理與公平對待、薪資管理、福利與服務、勞工關係與集體談判、員工安全與健康、國際企業的人力資源管理。吳美連、林俊毅 (2002) 工作分析、招募、選用、訓練、管理發展、個人績效與激勵、激勵評估、薪資管理、獎金與福利、組織改進、勞資關係、職業生涯管理、國際人力資源管理。Ivancevich (2004) 人力資源規劃、工作分析與設計、招募、甄選、績效評估及管理、報酬、員工福利與服務、訓練與發展、生涯規劃與發展、員工紀律的管理、勞資關係與集體談判、員工的安全與健康、公平就業機會。李誠 (2006) 員工招募與甄選、員工訓練與開發、績效評估與管理、薪資管理、職場健康管理、國際人力資源管理、組織發展與變革、領導與管理發展、人力資源 e 化管理。

從上述學者對於人力資源管理實務之看法與國內學者謝宜倩 (2002)、馬任賢 (2003)、林政昌 (2004)、黎珈伶 (2004) 等人之研究結果具有相近的看法，唯此次學者的見解除人力資源規劃、工作分析、招募、甄選、訓練與發展、績效評估、薪資管理、員工福利與服務、員工安全與健康等實務外，更增加了組織發展與變革 (組織再生的管理)、公平對待、國際人力資源管理及人力資源 e 化管理。李誠 (2006) 表示：在新的產業環境中，知識工作者佔全體就業人口的比例愈來愈大，這些獨立自主的工作者，無法以傳統的人力資源管理方法管理。是故人力資源管理的實務工作必須依據產業環境的變遷，增加實務工作項目，以達成組織與個人的目標。

貳、終身雇用制與國民小學教師

所謂終身雇用制，係指企業與員工以雇用為前提關係而建立終身雇用的概念。就員工而言，自就業後，長期在該企業服務，直至屆齡退休為止。就企業而言，若無特別事故，企業不得任意解雇或暫時解雇員工，保障員工長期雇用至退休為止(栗

山弘，2002；董莊敬，1998；賴明偉，2005）。

終身雇用一詞是由 J. C. Abegglen 在「日本的經營」(1958)一書中以 Life Time Commitment 向外界提出此一概念。一般而言，終身雇用制度由大型企業在經濟持續成長的條件下，予以實施；或者由政府機構實施。至於政府機關為確保行政運作不會因政黨輪替而遭到影響，對於文官的雇用予法律的保障，此種終身雇用方式亦稱為永業。(熊忠勇，2005)。我國公務人員保障法第九條規定：「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。」

我國國民小學教師之培育原適用 1979 年頒布之「師範教育法」，該法第 16 條規定：「師範校院及教育院、系公費生修業期滿成績及格者，由教育部或省（市）主管教育行政機關分發實習及服務。」，國民小學教師於師範學校畢業後，由縣市政府派任，派任教師為廣義公務員，派任制由政府發給派令，屬公法上行為（許禎元，2005）。自教師法施行後，國民小學教師雖然改為聘任制，教師與學校所締結之契約，屬公法上聘雇關係，除非學校基於重大公益之考量，得依行政程序法第 146 條之規定：「行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。」逕行單方解除契約，唯此項重大公益之考量在國民小學內，實不易產生，故國民小學教師之雇用，仍具有終身雇用之性質。

參、員工流動、調職與國民小學超額教師

追求自我實現是人類重要的動機，人力資源管理的實務工作便是達成企業與個人的目標，因此員工在企業的流動與調職，均為員工獲得更好發展的方法之一。故本文將分項討論員工生涯流動、調職、借調與國民小學超額教師關係。

一、員工生涯流動

員工的生涯流動就歷程而言，可分為進入組織、組織內、離開組織三部分。

在進入組織方面，著重個人與組織配合；組織內的流動包括：向上、向下和水平的流動，牽涉到流動的機會、流動的效標、流動的組型、流動的意願和流動

對工作行為的影響；至於離開組織主要探討離職的歷程及其原因（張火燦，1998）。

Ivancevich（2004）將員工生涯發展階段區分為新進員工的生涯發展、中生涯階段的生涯發展、預備退休的生涯發展。中生涯階段中往往會產生停滯期，公司面對員工中生涯停滯之危機，有三種流動是可行的：橫向流動、向下流動、備用職位。

（一）橫向流動：在同一公司中從一部門調到另一個部門。

（二）向下流動：這種調動在社會觀點上帶有失敗的意味。

（三）備用職位：是一種降低橫向及向下轉調風險的新方式，這種方式在轉調之前便表明若在新職位不適任可調回原職位。

國民小學教師轉調幹事或組長之非教學性行政職務，可視為橫向流動及備用職位之運用。

二、調職

調職（transfer）屬於企業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（陳逢源，1998；張靜宜，2000；Dessler，2000）。就企業而言，調職可以讓員工在不同部門學習不同的技能，並拓展其人際關係，或者將員工調整至極需人力之單位，支援該單位之運作。就員工而言，可以獲得更有興趣的工作，或對生活更加便利。例如日本馬自達汽車。（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至業務部門，派他們從事逐戶拜訪的銷售工作（黃同圳，2006）。

李仁淼（2000a）研究企業間人事異動，將調職區分為企業內調職及企業外調職二種，其中企業內調職之型態又可分為：工作場所調動與職務調動二

類，陳逢源（1998）認為應再加上職務與工作場所均調動之第三種型態；至於企業外調職亦可分為二種型態，其一為：公司 A 之從業員以保有原公司從業員身份之地位，被調派到其關係企業或子公司 B 工作。其二：為從業員和原公司終止勞動契約，而和原公司之關係企業或子公司簽訂新的勞動契約之調職。政府為避免企業藉調職之名行懲罰員工之實，故對企業員工調職訂定五原則予以規範。勞基法施行細則第 7 條第 1 款規定：工作場所及應從事之工作有關事項，應於勞動契約中，由勞資雙方自行約定，故其變更亦應由雙方自行商議決定，如雇主確有調動勞工工作之必要，應依下列原則辦理。

- （一）基於企業經營上所必須。
- （二）不得違反勞動契約。
- （三）對勞工薪資及其他勞動條件，未作不利之變更。
- （四）調動後工作與原有工作性質為其體能及技術所可勝任。
- （五）調動工作地點過遠，雇主應予以必要之協助。（內政部，1985）

我國國民小學教師介聘至他校服務類型，教育行政機關提供服務方式有縣外介聘及縣內介聘二種，因介聘後，教師均與新的學校訂定新的聘約，依上述企業員工調職之定義均屬企業外調職。至於學校因學生來源減少，致使減班產生超額教師，學校或主管教育行政機關依教師法第十五條規定，將超額教師調職擔任原服務校內非教學性質之職務，如幹事之職務，屬於學校內調職，因此超額教師與學校之聘約關係不必更改。若將超額教師依縣市政府訂定超額教師介聘要點調職於他校服務，因超額教師需接受新學校之聘約，此種調職為服務地點變更之學校外調職。倘若全縣國民小學均無教師缺額，且原服務學校非教學性質職務亦被他人補滿，此時則需將超額教師安排至他校擔任非教學性質之職務，如此屬工作內容與工作地點均調動之學校間調職。

茲將超額教師之學校內/間調職後有關聘約關係、工作內容、工作地點等事項分析於表 2-1 中呈現，俾使其間關係更為清楚。

表 2-1 超額教師於學校內/間調職之分析表

項目 \ 調職性質	學校內調職	學校間調職	
	調職	介聘	調職
聘約關係	原校	新校	新校
工作內容	改變	未改變	改變
工作地點	原校	新校	新校

資料來源：研究者整理

三、借調

借調為企業外之人事異動類型之一，日本學者稱之為在籍出向，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，而相當時間在他企業之指揮監督下服務，期滿之後歸建（張靜宜，2000；陳逢源，1998）。行政院訂有「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」，教育部訂定「教師借調處理原則」作為規範行政機關、學校之公務人員及教師借調服務之依據。其中將借調定義為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；至於教師之借調，每次以四年為限；其借調所擔任之職務係有任期職務，且任期超過四年者，借調期間依該職務之任期辦理。借調期滿歸建後，得再行借調。茲將教師借調處理原則全文錄寫如下，俾使對教師借調之規定能徹底了解。

教師借調處理原則

- (一)、教育部為規範各級學校編制內專任教師之借調，特訂定本原則。
- (二)、教師借調應與其專長或所授課程相關，並經學校同意後，始得辦理。

教師借調期間，每次以四年為限；其借調所擔任者係有任期職務，且任期超過四年者，借調期間依該職務之任期辦理。借調期滿歸建後，得再行借調。

前項借調期間合計不得超過八年。

教師於借調期間應辦理留職停薪。

(三)、教師借調擔任機關組織法規所定職務，應具有所任職務之任用資格。

(四)、專科以上學校未兼任行政職務之專任教師配合產學合作借調至公民營事業機構，學校應與借調機構簽訂合作契約，約定收取相當金額之學術回饋金納入校務基金運用或公務預算繳庫；其相當金額學術回饋金之收取規定，由各校定之。

(五)、學校其他聘任人員之借調，得比照本原則之規定辦理。

(六)、各級主管教育行政機關或學校如定有較本原則更嚴格之規定者，從其規定。

學校教師可以借調至行政機關或其他學校服務一段時間後再返回原學校，此種人事異動屬學校間之異動，但因教師與原服務學校維持聘約關係，和前述學校間之介聘、調職不同。茲將學校間調職之借調、介聘、調職之異同分析於表 2-2。

表 2-2 超額教師學校間調職之分析表

項目 \ 調職性質	借調	介聘	調職
聘約關係	原校	新校	新校
工作內容	改變或未改變	未改變	改變
工作地點	行政機關或新校	新校	新校

資料來源：研究者整理

肆、自願性退離與國民小學教師

自願性退離為人力精簡的方法之一，本文將先討論自願性退離的定義，其次討

論我國政府實施自願性退離之情形，最後論及國民小學教師的自願性退離措施。

一、自願性退離的定義

自願性退離係指提供優惠措施鼓勵公務人員提早退休或自願性離開政府機關（施能傑，1998；Dessler，2000）。英文用語稱 buyout，意即用錢買人離職。美國柯林頓總統主政後，即進行政府再造工作，政府人力精簡方案採裁員及自願性退離二項工具。從「聯邦政府人力重整法」實施後至 1995 年上半年度期間，總計有 132,287 人離開聯邦政府，其中 48% 選擇自願退休制度離開聯邦政府，只 6% 是以裁員方式為之。施能傑教授認為自願退離制度和裁員均具成本效益性，但是自願退離制度的經濟性與非經濟性效益均優於裁員。

二、我國政府實施自願性退離的情形

我國政府依法執行自願性退離措施有二次，第一次為 1998 年臺灣省政府功能業務與組織的調整；第二次為 2008 年立法院因應第七屆立法委員人數較第六屆人數減半，而進行的組織調整及人力精簡。行政院為因應立法院於 2004 年通過「中央行政機關組織基準法」之附帶決議，草擬「行政院功能業務與組織調整暫行條例」，該條例亦有自願性退離的相關措施，唯至今尚未完成立法程序。以下將分別就上述自願性退離之相關規定。

（一）、臺灣省政府組織員額調整之自願性退離措施

1996 年行政院召開國家發展會議，基於推動政府行政革新及提昇國家競爭力的目標，建議合理劃分中央與地方權限，健全地方自治，調整臺灣省政府之功能與組織。1997 年 7 月 21 日總統令公布憲法增修條文第九條第三項規定：「臺灣省議會及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。」，是故行政院積極推動「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之立法工作，俾利精省作業之推展及確保業務順利銜接。該條例自 1998 年 12 月 21 日生效，成為臺灣省政府制度調整作業之重要規範。

臺灣省政府原有員工人數 126,356 人，其中行政機關 48,235 人、事業機構 52,724 人、學校 25,397 人。在精省過程中，對於員工採移撥安置中央各業務承受機關、省府留用、自行請調、離職、退休或資遣方式處理，其中公務人員自願性退離措施規定於第十五條，其內容如下：

省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，除符合公務人員退休法規定之退休條件者外，任職滿二十年者，應准其辦理退休，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制。

前項退休人員除依公務人員退休法規定支給退休金外，並適用下列規定：

- 一、自願退休者，得一次加發十二個月之俸給總額。但已屆命令退休年齡前一年者，加發之俸給總額依提前退休之月數發給。
- 二、依第十二條第三項規定留用，並於留用期間自願退休者，亦得一次加發十二個月之俸給總額。但每留用一個月，減發一個月之俸給總額，已屆命令退休年齡前一年者，除每留用滿一個月，減發一個月之俸給總額外，另再依其命令退休生效日距留用一年期滿，每滿一個月減發一個月之俸給總額。

省級公務人員，於移撥安置後一年內，符合第一項條件者，得比照前項第二款規定辦理退休。

依本條例退休者，於退休生效日起一年內，按比例繳回扣除退休月數之俸給總額後，得再任臺灣省諮議會、臺灣省政府與其所屬機關（構）、學校或業務承受機關之職務。

上述自願性退離措施有二項特點：

- 1、放寬自願退休條件：公務人員退休法第四條第一項第二款規定任職滿二

十五年者，應准其自願退休，放寬為任職滿二十年。

- 2、發給自願退休獎金：凡經核定自願退休者，最高加發十二個月之俸給總額；但已屆命令退休年齡前一年者，加發之俸給總額依提前退休之月數發給。

(二) 行政院功能業務與組織調整暫行條例草案之自願性退離措施

林嘉誠(2005)將政府組織再造分為1998年以前、1998年及改造現況三階段，其中1998年政府再造有較完整的架構，在當時行政院蕭萬長院長指示下，頒布「政府再造綱領」正式啓動政府再造推動計畫，積極展開政府組織的重整與塑身工作，特擬訂「中央政府機關基準法草案」送立法院審議。2004年6月20日立法院通過「中央行政機關組織基準法」，並作成附帶決議：「一、行政院應於本法通過後三個月內，依照本法規範意旨，重新檢討修正『行政院組織法修正草案』及『行政院功能業務組織暫行條例草案』等諸法案，送請立法院審議，……。」。

行政院組織法修正草案明定自2006年1月1日施行，為使行政院組織法修正草案審議通過後，順利啓動新的組織架構，有關功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等相關配套措施，應先行審慎規劃，故擬具「行政院功能業務與組織調整暫行條例」草案。其中將自願性退離措施規定於第十一、十二條，特將條文摘錄於下：

第十一條 公務人員於中華民國九十四年七月一日起至九十五年六月三十日止之期間，符合下列規定之一者，得准其自願退休，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制：

- 一、任職滿二十年以上者。
- 二、任職滿十年以上，年滿五十歲者。
- 三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年者。

依前項第一款規定辦理退休之公務人員，年滿五十歲者，得擇領或兼領月退休金。但依前項第二款及第三款規定辦理退休者，僅得支領一

次退休金。

於第一項規定期間內不符合退休條件之公務人員，得辦理資遣。

第十二條 依前條規定辦理退休、資遣之公務人員，除依公務人員退休法規定應領之退休金或依公務人員資遣給與辦法領取之資遣給與，其於中華民國九十四年七月一日起之一個月期間內自願退休、資遣生效者，並一次加發七個月之俸給總額慰助金；延後自願退休、資遣者，每延後一個月減發十二分之七個月之俸給總額慰助金，遞減至一年期滿，不再發給。其加發俸給總額慰助金基準，依附表一規定。

上述自願性退離措施特點為：

- 1、增加自願退離選擇：除任職二十年以上者外，增加任職滿十年以上，年滿五十歲者；及任本職務最高職等年功俸最高級滿三年者，更多人可選擇自願性退離。
- 2、增加年齡限制：任職滿二十年以上者，增加需年滿五十歲方能領月退之規定。
- 3、發給自願退休獎勵金：經核定自願退休者，加發七個月之俸給總額慰助金。

(三) 立法院組織法之自願退離措施

立法院為因應 2008 年 2 月 1 日就任之第七屆立法委員人數較前屆減半，進行人力組織精簡，於 2007 年 12 月 7 日修正通過立法院組織法（立法院，2007），增訂第 33 條之 2 條文，明確規定：立法院任職滿 20 年，年滿 50 歲任用、派用之人員，得准其自願退休，擇領或兼領月退休金或支領一次退休金，不受公務人員退休法第 4 條第 1 項第 2 款規定之限制。其中明確指定自願退休人員職稱及數額，於 2008 年 2 月 1 日優退者計有 27 人。為使法令規定更為清楚，特將立法院組織法第 33 條之 2 條文摘錄於下：

第三十三條之二

為配合第七屆立法院委員會組織調整及人員精簡，立法院任職滿二十年，年滿五十歲任用、派用之人員，得准其自願退休，擇領或兼領月退休金或支領一次退休金，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制。

前項自願退休人員之職稱及數額，依下列各款規定，並依申請順序核准之：

- 一、參事以上或同陞遷序列職稱者共七人。
- 二、秘書或同陞遷序列職稱者或單位副主管共四人。
- 三、編審或同陞遷序列職稱者共四人。
- 四、科長或同陞遷序列職稱者共四人。
- 五、專員或同陞遷序列職稱者共四人。
- 六、編輯、科員、校對員、書記或同陞遷序列職稱者共四人。

前項第一款至第五款之人員自願退休，不得再行遞補或進用之職缺，為參事、委員會秘書、編審、科長、專員。

自中華民國九十七年二月一日起，依第一項辦理自願退休者，最高得一次加發七個月之慰助金，每延後一個月退休者，減發一個月之慰助金，實施日期至中華民國九十七年八月三十一日止。但於實施期間屆齡退休者，依提前退休之月數發給慰助金。

前項慰助金指俸額、技術或專業加給及主管職務加給。

上述自願性退離措施有二項特點：

- 1、放寬自願退休條件：公務人員退休法第四條第一項第二款規定任職滿二十五年者，應准其自願退休，放寬為任職滿二十年。
- 2、發給自願退休獎金：凡經核定自願退休者，最高加發七個月之慰助金。

三、我國自願性退離之特點

從前述我國政府提供自願性退離之案例中，歸納出下列幾項特點：

- (一)、領月退休金自願退休人員之年齡需年滿 50 歲，與公務人員退休法規定一致。
- (二)、上述人員服務年資為 20 年，較公務人員退休法規定縮短 5 年。
- (三)、均發給慰助金。
- (四)、自願性退離措施實施時機均為組織調整需進行人力精簡作業時。

四、國民小學教師的自願性退離措施

我國國民小學受少子化影響，致使超額教師現象發生，各縣市僅賴介聘安置，有所困難；縣市政府財政困窘，需大幅降低人事費支出，自願性退離措施可以降低縣政府之困境。

- (一) 超額教師大量產生，安置措施緩不濟急

教育部(2007d)出版「國民教育階段學生人數預測分析報告：99~111 學年度」，該報告係依據台閩地區人口統計、學生數、班級數、教師數、單一年齡之死亡機率等數據，透過公式計算出各縣市各年別之學生數、班級數及教師數。

依據上述推估班級數之公式，檢視宜蘭縣 96 學年度國民小學班級數統計表中，將一年級新生平均每班人數大於 31 人之累計人數算得占總學生數之 14.76%；其累計班級數占總班級數之 11.16%，套進公式後依序將 97~102 學年度之班級數推計出，並彙整於表 2-3。

宜蘭縣出生人數快速降低，以致於 2007 年以後每年國民小學學生人數均減少 1200 人以上，是故造成超額教師大量產生，2008 年超額教師將無法安置實缺，日後需以借調方式安置於代理教師缺或非教學性質之工作。

表 2-3 宜蘭縣 84-102 學年度實際與推估學生數、班級數彙整表

學年度	學生人數							教師人數	班級數	
	計	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級		全縣	一年級
84	40508	6828	6703	6231	6382	6989	7377	1903	1207	196
85	40007	6845	6776	6686	6272	6401	7027	1971	1238	209
86	39614	6729	6809	6777	6635	6270	6394	2028	1277	210
87	39868	6744	6695	6773	6762	6649	6245	2110	1345	239
88	40379	6897	6724	6640	6738	6745	6635	2176	1367	243
89	40443	6752	6944	6621	6640	6737	6749	2229	1400	243
90	40142	6551	6716	6845	6687	6614	6729	2257	1413	233
91	39920	6550	6550	6697	6864	6639	6620	2328	1432	233
92	39760	6466	6533	6565	6732	6817	6647	2316	1443	231
93	38979	5935	6434	6540	6537	6729	6804	2299	1438	231
94	37523	5380	5912	6447	6516	6559	6709	2290	1398	207
95	36448	5551	5382	5920	6483	6519	6593	2236	1366	209
96	35079	5266	5541	5375	5911	6474	6512	2164	1301	205
97	33172	4647	5256	5534	5366	3902	6467	2112	1266	198
98	31143	4475	4639	5249	5525	5359	5896	2052	1226	191
99	29429	4216	4467	4633	5242	5518	5353	2003	1193	186
100	28148	4107	4208	4461	4626	5234	5512	1967	1169	181
101	26456	3851	4100	4203	4454	4619	5229	1910	1131	170
102	24906	3709	3844	4094	4196	4448	4615	1859	1097	164

資料來源：教育部(2007d)國民教育階段學生人數預測分析報告：96~111 學年度，暨研究者參考宜蘭縣政府國民小學班級數資料後自行整理之（陰影部分）。

(二) 超額教師實施自願性退離，可疏緩縣市政府財政壓力

學校教職員退休條例（1995）第八條：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之撫卹基金支付之。並由政府負擔最後支付保證責任。、、、、、、第一項共同撥繳費用，按職員本薪加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。」此為退休儲金制，依此規定縣市政府僅需負擔退休教職員於 1995 年 8 月 1 日以前服務年資之退休金，因擁有舊制年資之教職員將逐年減少，且舊制年資亦逐年降低，是故縣市政府負擔教職員退休金將日趨漸輕，再加上領高薪（約 75,000 元）之教師退休後，初期因教師人數仍屬過剩之情形，可不必聘用新進教師，迄至出生人口數穩定且現職教師數量低於需求量時，再行聘用相對低薪（約 40,000 元）之教師，亦可降低教育人事成本。

我國國民小學現正受到少子化影響，學校因服務之學生人數減少，以致形成超額教師之現象，此種情形似乎與第七屆立法委員人數較以往減少，立法院因服務之立法委員減少，而必須進行組織調整並進行人力精減之情形相同，故應在國民小學超額教師無法妥善安置時，提供自願性退離措施，供國民小學教師選擇。

小結

人力資源係以「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。企業間人事異動，調職可區分為企業內調職及企業外調職二種，其中企業內調職之型態又可分為：工作場所調動、職務調動與職務與工作場所均調動等三種型態；至於企業外調職亦可分為二種型態，其一為：公司 A 之從

業員以保有原公司從業員身份之地位，被調派到其關係企業或子公司 B 工作。其二：為從業員和原公司終止勞動契約，而和原公司之關係企業或子公司簽訂新的勞動契約之調職；前述企業之人事調動方式，縣市政府在運用教師人力資源時，已使用部分作法，本研究將以上述人事調動方式，研議超額教師人力資源運用方案。另國民小學教師與人力資源管理有關的議題為終身雇用制、員工流動、調職、借調、自願性退離等。國民小學與學校締結之契約，屬公法上聘雇關係，實務上非有重大公益之考量，要解聘教師十分困難；至於教師之調職、借調又可區分學校內與學校間的作法，主要差別在於教師是否擔任教學工作及是否與新學校訂定契約。自願性退離制度已由政府機關率先實施，我國亦應於國民小學超額教師無法妥善安置之際，提供國民小學教師自願性退離措施，以疏緩超額教師之壓力。

第二節 超額教師人力資源運用方案的理論基礎

「超額教師」一詞，顯示教師供給大於需求的現象，經濟學提供市場之供給需求理論來探究該現象；教師之薪資為教育經費的重要支出項目，且人事費具有易漲難縮之特性，教育財政學探討一般事務性經費與人事費之關係；在資遣的規定下，縣市政府是否能斷然執行超額教師資遣作業？則社會文化對政府在作決定的過程，具有關鍵性的影響。故本節將就經濟學、教育財政學、社會學等層面探究超額教師運用的理論基礎。

壹、經濟學理論

討論市場的供給與需求是經濟學的重要功能之一，近年來我國少子化的趨勢越來越明顯，亦即表示社會上對教育的需求量，正逐年下滑，而政府及民間提供的國民小學供給量呈現過剩的情形，故以經濟學的供給與需求理論來討論超額教師形成的原因及處理方式。

國民小學雖然不是一個開放的市場，但是仍需因應社區人口變遷而設立，學校因學生報到率來決定班數，進而確定教師的編制，學校再據以聘用教師。是以學生數為社會對國民小學教育的需求量，政府或民間則供給學校及教師，以滿足社會對國民小學教育的需求，其情形如表 2-4。就學生數而言，1971 年為人數最高一年，其中 1966 至 1991 年間國民小學學生數維持在 220 萬人以上，在此一期間學校數、班級數、教師數亦呈現增加之現象，1996 學生數減少，唯政府配合小校小班之政策，降低班級人數，以維持學校數、班級數及教師數之需求，且仍呈現增加之情形。迨至 2006 年學生數降至 179 萬餘人，學校數雖仍在增加，唯班級數及教師數已呈遞減之情形，是故國民小學教育已發展至需求減緩的階段，致使班級數及教師數供給量縮減。

表 2-4 我國國民小學學生數、校數、班級數、教師數彙整表

學 年 度 School Year	學生數	校數	班級數	教師數	備註	
四 十 51'	計	970,664	1,248	17,743	21,682	
	私立	—	—	—	—	
四 五 56'	計	1,344,432	1,537	26,189	29,504	
	私立	—	—	—	—	
五 十 61'	計	1,997,016	1,932	37,906	46,576	
	私立	38,234	55	772	1,219	
五 五 66'	計	2,307,955	2,175	44,382	54,736	
	私立	34,739	46	721	1,151	
六 十 71'	計	2,456,615	2,331	49,300	60,576	
	私立	25,380	23	434	693	
六 五 76'	計	2,341,413	2,378	49,682	64,974	
	私立	26,863	23	487	795	
七 十 81'	計	2,213,179	2,444	50,622	69,613	每班 40 至 52 人
	私立	25,244	22	482	812	
七 五 86'	計	2,364,438	2,486	53,885	74,838	
	私立	24,969	22	482	815	
八 十 91'	計	2,293,444	2,495	56,009	84,304	
	私立	25,986	22	508	812	
八 五 96'	計	1,934,756	2,519	56,627	90,127	每班 40 至 45 人
	私立	24,535	22	528	865	1998 年 每班 35 人
九 十 01'	計	1,925,491	2,611	63,172	103,501	
	私立	21,344	25	554	920	
九五	計 Total	1,798,436	2,651	62,011	100,692	
	公立 Public	1,770,232	2,615	61,251	99,327	
2006-07'	私立 Private	28,204	36	760	1,365	

資料來源：研究者整理自教育部（2007）歷年學生數

我國出生人口數在 1990 年前維持每年 32 萬餘人，至 1994 年出生人口數首次低於 30 萬人，從此出生人口數便逐年下滑，2006 年出生人口數再次創新低，少 20 萬人，茲將我國出生人口數列於表 2-5。

表 2-5 我國出生人口數

年別	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
人數	323,952	307,732	293,694	303,837	254,776	292,724	236,687	206,936	192,887

資料來源：摘錄自內政部戶政司。 <http://www.moi.gov.tw/stat/20070726>

由於出生人口數逐年降低，社會對於國民小學教育需求量減少，使得政府供給之學校與教師形成逐年過剩之現象。教育部有鑑於此，特頒布精緻國民教育發展方案，自 96 學年度起逐年降低國民小學一年級班級人數，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 人以上小型學校加置教師員額編制 1 名。藉此增加國民小學教師的需求量，以降低教師供給過剩之現象。

貳、教育財政學理論

一、教育經費之經常門與資本門分配

經常支出旨在維持正常運作，係屬必須性的消耗支出項目；資本支出則是偶發性的大宗投資，且有較長久性的功能（蓋浙生，1986；林文達，1986）。根據調查研究分析國民小學歲出經費支出分配結構，經常支出最低者佔 57.61%，資本支出佔 42.39%（如台北市），最高者經常費支出佔 95.5%，資本支出僅佔 4.5%（如花蓮縣）。從經費使用的觀點分析，經費稍為充裕的縣市，其經費除支付人事費（經常支出之一部分）外，尚有餘額可充實設備。但是如前述花蓮縣，其經費除支付人事費外，已無餘額可用於資本支出（蓋浙生，1986；吳宗憲，2004）。是故對於資本、經常支出之比重如何畫定，實為教育財政學重要探討的議題。

教育財政學者許添明（2003）表示：教育經費的人事費、經常門與資本門支出的比例會直接影響教學的品質、教學設備的狀況，因此，參考各國在經費支出比例的分配，可以了解各國對各項教育品質的均衡與重視；教育是一項勞力密集的行業，使用七成的經費在人事的薪津與福利，是可以理解的，其餘三成則在提供教師教學需要的資源、學校運作所需要的水電、辦公費，以及硬體設備的增購與維護。

OECD 國家教育經常門支出與資本門支出的平均比例是 92%對 8%，經常門支出中人事費占 73.6%，其他經常門支出占 18.4%（OECD,2001）。我國教育經費編列與管理法對於教育經費的定義：「本法所稱教育經費，係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。」因此，我國教育經費非僅指用於學校教育之經費，尚包括主管教育行政機關與所屬教育機構之經費。故教育經費之定義可能與國外不盡相同，但仍可參考外國作法之原則，以檢視我國教育經費類別分配之合理性。茲將宜蘭縣政府 2002-2006 之教育經費預決算情形臚列於表 2-6。從表中得知宜蘭縣教育人事費經費所占比例高於 OECD 國家，其中預算尤甚於決算，故應降低人事費編列與支出並且提高其他經常門之經費，以充足學校水電費、維護費等。

表 2-6 宜蘭縣各項教育經費預決算金額與占總教育經費比例 單位：%

年度	人事費		其他經常門		經常門		資本門	
	預算	決算	預算	決算	預算	決算	預算	決算
2002	86.36	79.18	7.77	9.10	94.12	88.28	5.88	11.71
2003	85.77	81.00	7.61	8.46	93.37	89.46	6.63	10.54
2004	83.11	80.77	7.88	9.16	91.00	89.93	9.00	10.07
2005	82.09	79.95	7.49	8.35	89.58	88.30	10.42	11.70

資料來源：研究者整理自審計部台灣省宜蘭縣審計室（2003-2006）

二、行政院核定縣市政府國民小學人事費之作法

依據行政院頒 2008 年台灣省各縣市政府基本財政支出核列之審核原則規

定，國民小學教學員額（未兼行政職之教師）係按各校各年級編班學生人數核計：小三至小六每 35 人為一班，小二每 32 人為一班，小一自 2008 年 8 月起由原每 32 人降為 31 人一班，依上開編班人數計算應有之班級數，再按每一班配置 1.235 名方式估算正式教學員額；行政員額（包括教師兼任行政職及專任行政人員）其計算公式如下：

$$c \leq 24, \text{ 行政人員} = 0.3 * c + 2$$

$$24 < c \leq 60, \text{ 行政人員} = 0.2 * c + 4.4$$

$$c > 61, \text{ 行政人員} = 0.13 * c + 8.6$$

c：按上開各學校各年級學生數計算之應有班級數。

為使上述核定國民小學員額公式更明瞭，將套入班級數計算，並與宜蘭縣國民小學編制人數進行比較於表 2-7。由該表中了解，除 6 班核定員額與國民小學實際編制一樣外，其餘班級數均有落差，且班級數越大之學校，落差越大。

表 2-7 行政院核定國民小學員額試算比較表

普通班班級數	教學員額	行政員額	員額合計	備註
6	7.41	3.8	11.21 (12)	員額合計採無條件進位法
過嶺國小	9	2+1	12	行政員額職員加校長
12	14.82	5.6	20.42 (21)	
大洲國小	18	3+1	22	
24	29.64	9.2	38.84 (39)	
五結國小	36	5+1	42	
30	37.05	10.4	47.45 (48)	
宜蘭國小	45	5+1	51	
50	61.75	14.4	76.15 (77)	
南屏國小	75	6+1	82	
70	86.45	17.7	104.15 (105)	
北成國小	105	7+1	113	

註：宜蘭縣國民小學教學員額之計算公式為：班級數*1.5，行政員額為縣政府核定之職員人數+校長 1 人。

資料來源：研究者整理

至於平均薪俸之計算係以 2007 年 5 月份薪資清冊予以抽樣後，按抽該樣本之每人每月平均薪資為基準，再以「標準常態分配」之統計方法，計算各縣市每人每月平均薪資，除 2008 學年度配合降低班級人數增加之教師及行政員額按 5 個月核列外，其餘正式教師及行政人員按 14.5 個月核列，代課教師按 9 個月核列（保險費及導師費均以 12 個月核列）。綜上所述，行政院核定縣市政府一般性補助款人事費項，有關教育人員之部分，係以編制內之教師員額為準，超額教師之薪資則需由縣市政府另籌財源負擔之。

三、以宜蘭縣政府財政為觀點的超額教師運用原則

審計部臺灣省宜蘭縣審計室（2007）於 2006 年宜蘭縣總決算審核報告提及：「歲出用途別各項支出中人事費高達 81 億 5,487 萬餘元，約占歲出決算審定總額 50.12%，以自有財源再上統籌分配稅款合計 66 億 2.853 萬餘元尚不足支應，亟待檢討人力結構及配置，落實精簡政策。」，宜蘭縣政府 91 年至 95 年總決算歲入歲出差短分別為 18.85 億元、9.14 億元、17.55 億元、32.45 億元及 19.49 億元，顯示近年預算執行結果，連年財務赤字，財政狀況惡化嚴重。宜蘭縣政府財政處處長楊政誠表示，縣政府去（2006）年收入 120 多億元，支出要 160 億元，短差 40 億元，光是人事費支出就要 82 億元，縣府自有財源才 40 億元，不得不靠借款維持運轉。縣府累計舉債 238 億元，等於全縣 46 萬縣民每人要揹負 4 萬 3 千元債款，一天利息 65 萬元（吳淑君，2007）。

宜蘭縣政府財政情形已如上所述，今再面臨如表 2-3 之超額教師產生情形，倘以教育部計算每人每年之人事費為 90 萬元為例，則 2010 年需自籌 1 億 80 萬元，2013 年需自籌 2 億 700 萬元，如此加重縣政府財政負擔，將影響縣政建設。是故，宜蘭縣政府（2007a）基於財政困難之國民小學超額教師運用原則如下：

- (一)、超額教師介聘至其他有教師缺額之學校服務。
- (二)、教育處、教師研習中心、特教資源中心借調教師之服務學校，安置超額教師執行教學工作，減少聘用代課教師之經費。
- (三)、應控留行政院核定補助人事費的職缺，由無其他教師職缺安置的超額教師執行工作。
- (四)、現職教師因差假或申請留職停薪等情形，所產生的代課工作，由超額教師執行。
- (五)、運用超額教師執行增進教育效能的工作。

壹、社會學理論

社會學是一門研究人與人之間互動社會科學。故其研究內容繁多，其中人口學探究生育、死亡、遷移等三種現象，與超額教師的產生有密切的關聯。文化係指人類為求生存而創造、發展或學習得到的一切知識、信仰、工藝技術、生活規範等，故文化深深影響該社會中每一個人的行為，以致於行政首長面對超額老師之現象，決定處理的方式，便深受社會文化的影響，以下就人口與文化的層面來討論超額教師的產生與處理。

一、人口與超額老師

將宜蘭縣 2007 年的人口，以年齡組合與性別組合所形成的金字塔表現出來（如圖 2-1），由圖中得知 10 至 24 歲人口差異不大，但 5 至 9 歲已呈現大幅減少的趨勢，0 至 4 歲減少的最為嚴重。就人口的動態過程：生育、死亡及遷移等三種現象中，本研究著重於生育的部分，國際間評量及比較生育率即是以總生育率為標準，總生育率(Total Fertility Rate)係指平均每位婦女（一般是指 15 至 49 歲之間）一生中所生育之子女數。台灣自 1984 年起平均每位婦女生育數少於 2.1 人，已低於維持穩定人口結構的替代生育水準(2.1 人)，再加上近年持續降低的生育趨勢，2006 年總生育率已降至 1.1 人之少子女水準。根據內政部新生兒統計報告，今（2007）年 1 至 9 月台灣出生嬰兒登記有 14 萬 6517 人，折合年粗出生率約千分之八點六，較去年降低千分之零點四，再創歷史新低。甚至生母為大陸和外籍的新生兒粗出生率，都較同期減少 1.6%（中國時報，2007），因此會影響未來總人口之成長及人口結構之變遷。現將宜蘭縣與全國生育率彙整於表 2-8，不論宜蘭縣與全國的總生育率，自 2000 年起逐年下降；縱然宜蘭縣的總生育率略高於全國總生育率，但是全縣國民小學教育仍然受到少子化影響，形成逐年減班的趨勢，亦使超額教師逐年增加。

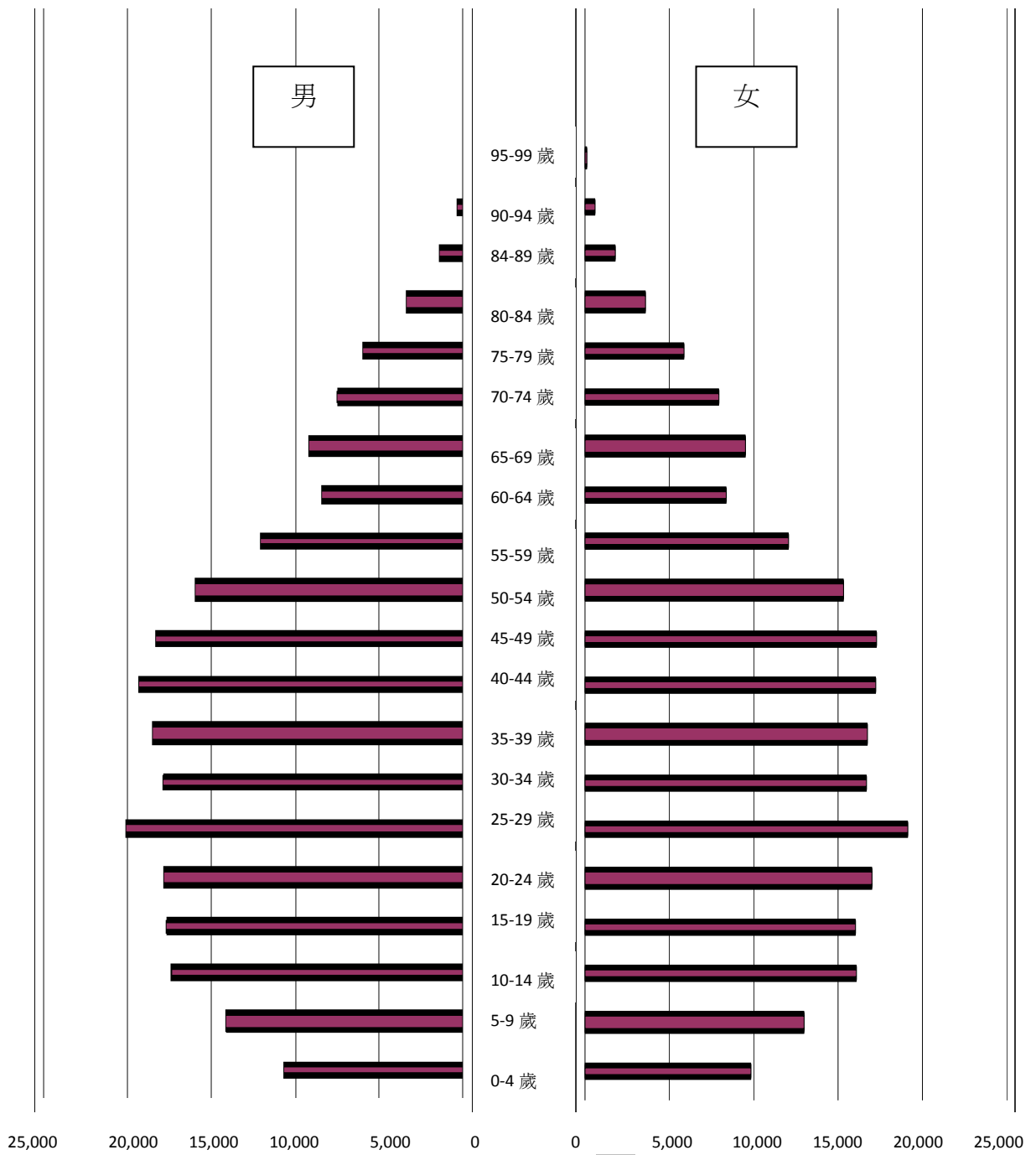


圖 2-1 宜蘭縣 2007 年人口金字塔 單位：人

表 2-8 宜蘭縣與全國總生育率彙整表

年別	宜蘭縣一般生育率 (%)	宜蘭縣總生育率 (0/00)	全國總生育率 (0/00)
1999	48	1,585	1,555
2000	51	1,725	1,680
2001	44	1,465	1,400
2002	41	1,380	1,340
2003	38	1,285	1,235
2004	36	1,210	1,180
2005	34	1,150	1,115
2006	33	1,115	1,115

資料來源：整理自內政部戶政司

二、人口異質化與教育需求

在全球經濟影響下，台灣農工階層的男性人民不易找到結婚對象，相對經濟弱勢的東南亞國家女性人民想要透過婚姻方式來擺脫貧窮，因此台灣婚姻仲介業掀起一股娶外籍新娘的風潮；外籍新娘來到台灣，肩負二項責任：生育、經濟。外籍配偶家庭所生子女，因年齡增長，遂進入國民中小學就讀，其人數隨著時間，快速增長，其情形如表 2-9（教育部，2008），92 學年度為 30,040，至 96 學年度成為 103,600 人，計增加 73,560 人，另就學生父母一方來自國家而言，中國在 5 年均居首位，越南則快速成長，由第 4 位升至第 2 位。宜蘭縣政府（2008）表示國民小學中，外籍配偶子女人數為 1,562 人，其中一年級為 400 人，佔一年級全體學生的 7.7%，其父母之一來自國家，以越南為最多（詳表 2-10）。

國立教育資料館於 2006 年召開「外籍配偶子女教育問題之探討」研討會中，溫明麗教授提出外籍配偶子女學習之研究，發現國民小學外籍配偶子女各領域皆在「甲等」，只是各年級各縣市有個別差異；國民中學外籍配偶子女在數學領成績為「丁等」，語文、自然、社會領域成績為「丙等」，健康與體育、

綜合、藝術與人文領域成績為「乙等」。針對外籍配偶子女學習的情形，溫明麗教授建議學校利用課後或彈性教學的時間，或者利用資源班的教學進行補救教學。

表 2-9 全國就讀國中小之外籍配偶子女人數彙整表

	92 學年	93 學年	94 學年	95 學年	96 學年	
國中	3,413	5,504	6,924	9,369	12,642	
國小	26,627	40,907	53,277	70,797	90,958	
合計	30,040	46,411	60,201	80,166	103,600	
學生	中國	10,087	15,764	21,181	28,776	37,552
父母	印尼	7,839	11,525	14,143	18,107	21,825
一方	越南	3,567	7,141	10,940	16,584	25,299
來自	菲律賓	2,143	3,185	3,801	4,500	5,084
國家	泰國	1,859	2,447	2,858	3,257	3,590
分布	其他	4,545	6,349	7,278	1,477	10,250

資料來源：教育部（2008）

表 2-10 宜蘭縣就讀國小之外籍配偶子女人數彙整表

	一年級	二年級	三年級	四年級	五年級	六年級	合計	
國小	400	331	249	217	222	143	1,562	
學生父	中國	116	118	83	78	66	49	510
母一方	印尼	46	28	30	28	35	24	191
來自國	越南	182	136	108	84	89	44	643
家分布	菲律賓	8	8	4	7	5	3	35
	泰國	10	17	5	9	10	6	57
	其他	38	24	19	11	17	17	126

資料來源：宜蘭縣政府（2008）

三、文化與超額教師

葉至誠（2001）認為文化是人的社會活動，是人類特有的生活方式。因此人參與社會時會表現一種「文化心向」（culture set）的特徵，所謂文化心向是指在某一社會文化環境長大的人，在生活習慣、言行態度及價值觀等方面傾向於接受本土文化。陳素秋（2006）翻譯 Laura Desfor Edles 之文化社會學的實踐中，提出每個社會都有其文化（象徵）體系，人們透過此體系將世界「賦予意義」。代表著一種模塑行動之組織，其確切影響力正如其他較為明顯可見之結構一般。由於文化是整合社群價值經驗、規範、意念、態度的集合體，是故在模塑社會人格方面產生主導的力量，使社會運作井然有序，而形成共同的集體意志和行爲。

「天、地、君、親、師」為我國固有文化中對教師地位之尊崇，雖然社會的變遷對於教師的社會階層有所影響，然而我國社會對於教師仍保有較高道德要求，並賦予更重的社會責任。長年來我國政府對於公教之待遇、福利及行政規範多趨於一致，是故社會文化中已將公教併為一體，因此，公務員之永業保障制度，在社會文化觀念上亦及於公立學校教師。

1999 年我國進行台灣省政府組織變革，將其地方自治團體之公法人之地位變更為行政院派出機關。台灣省政府原有員工人數總計為 126,356 人，其中行政機關 48,235 人、事業機構 52,724 人、學校 25,397 人。在組織變革過程中有 1,327 人選擇退休資遣，省府業務需求保留 905 人外，其餘人員移撥安置中央各業務承受機關。中央各部會更在原省政府所在地，設置中部辦公室以容納上述移撥安置人員，未依相關法令資遣剩餘人力，即我國社會文化影響所致；至今我國受少子化影響，各縣市政府均訂定超額教師介聘要點，以安置超額教師，除嘉義市政府外，尚無縣市政府以資遣方式來處理超額教師，此即文化影響政府對超額教師處置方案的情形。

小結

國民小學超額教師人力資源運用方案之理論基礎可以就經濟學、教育財政學、社會學等三個學門來討論，經濟學的需求與供給理論中，了解因少子化造成對教育需求的減少，形成供給面（學校、教師）過剩，是故政府應積極處理超額教師的問題；教育財政學重視經費的分配與取得，我國國民小學的經費結構為經常門遠大於資本門，經常費中人事費又佔約九成的數量，一般經常門經費僅一成多，影響學校發展；至於縣市政府依中央政府計算國民小學員額取得之人事費，比國民小學實際用人為少，以致於縣市政府必須運用本身的財政來彌補此一短差。是故，縣市政府如能積極將超額教師人力資源運用於行政院核定補勵人事費的教師及公務人員職缺上，並由渠等執行代課教師之工作，自能減少人事費的負擔，應為縣市政府運用超額教師人力資源方案之一。在社會學的人口與文化理論中，我國每位婦女總生育率在 2006 年已降至 1.1 人之少子女水準；外籍配偶家庭所生子女，進入國民中小學就讀，其人數隨著時間，快速增長，溫明麗教授研究外籍配偶子女學習之情形，建議學校利用課後或彈性教學的時間，或者利用資源班的教學進行補救教學，是故學校增進外籍配偶子女學習效能亦可為超額教師人力資源運用方案之一；在文化心向上，我將公教人員視為同一群體。因此，公務員之永業保障制度，在社會文化觀念上亦及於公立學校教師。

第三節 國民小學超額教師人力資源運用的相關法令分析

國民小學超額教師人力資源運用方式，所涉及的人事法令繁雜，有法律、法規命令、行政規則等類別，以下將先彙整有關任用、編制、借調等重要的法令規則，其次分析有關法令影響超額教師人力資源運用之條文或規定，並提出修訂之建議。

壹、超額教師人力資源相關法令之彙整

國民小學教師之聘用、解聘、停聘、不續聘、資遣等有關教師身分之取得與喪失規定，均由教師法規範；教師之資格，由教育人員任用條例明定；國民小學教師編制員額由國民教法授權教育部訂定法規命令予以規範，縣市政府推行國民教育施政所需之任務編組亦規定於國民教育法。至於有關教師借調的規定，則由行政院與教育部訂定行政規則中予以規範。茲將本研究分析之法令彙整於表 2-11。

表 2-11 超額教師人力資源相關法令彙整表

法律	法規命令	行政規則
* 教育人員任用條例 * 教師法 * 國民教育法	* 國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準	* 行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點 * 教師借調處理原則

貳、影響超額教師人力資源運用之法令規定分析

本研究之目的為國民小學超額教師人力資源運用方案的研究，需探討之項目明確，故將針對人力資源運用方案議題的重要性，進行法令適用及窒礙難行之處的分析。

法令具有位階性，上位階的法律內容更動後，則相關法規命令、行政規則均需隨之修訂，以求法令之周延。本文於分析時，將優先提出上位階法令修訂之意見。

一、教師借調

我國教育行政機關中，上從教育部起，下至縣市政府，均借調國民小學教師，協助推行業務，是故最先分析有關教師借調的法規，其一為行政院限

制所屬公務人員借調及兼職要點，其二為教師借調處理原則。

(一) 行政院限制所屬公務人員借調與兼職要點之教師借調規定

該要點對於機關借調教師協助工作的條件、借調期間、借調教師之條件、借調人員支薪方式等，均有明確的規範。

1. 機關借調教師協助工作的條件

機關之職務具專業性、科技性、稀少性，本機關無適當人員可資充任，而外補亦或困難者，因屬機關組織法所定之職務，故借調教師需具所任職務之任用資格，一般而言，目前縣市政府無此一情形。縣市政府多依據「辦理季節性或臨時性之工作者」、「因業務擴充而編制員額未配合增加者」之規定條件，借調教師。

2. 借調期間：借調期間除法令另有規定外，最長以四年為限。

3. 借調教師之條件

該要點第六點明確規定：「教授、副教授、講師借調或兼任行政機關職務或工作，以具有專長者為限。」，其中教授、副教授、講師之教師職稱，依教育人員任用條例第 14 條之規定，為大學、獨立學院及專科學校之教師。是故，大專院校教師借調行政院所屬機關，方有適用之時機。

4. 借調人員支薪方式

縣市政府現行借調教師之作法，為工作支援性質，而非機關組織法規所定職務之借調，故依行政院的規定，借調教師之支薪，以在本職機關支薪為原則。

(二) 教師借調處理原則之教師借調重點規定

教師借調處理原則係規範各級學校編制內專任教師之借調，故規範範圍較行政院限制所屬公務人員借調與兼職要點更大。該原則對借調之同意、借調期間、借調教師留職停薪等規定分述於下：

1.借調教師之同意

教育部 1999 年規定：「借調須經學校科系所會議或其他有關會議通過，並經校（院）長同意始得辦理。」，故學校有關會議不同意教師借調，校長將無能為力。2007 年修正為：「經學校同意後，始得辦理。」，已充分尊重校長的行政權。

2.借調期間

「教師借調期間，每次以四年為限；借調期滿歸建後，得再行借調。」，由於未規範教師歸建後，需在校服務之時間，故可於歸建日再行借調，唯最長借調期限為八年。

3.留職停薪之規定

該原則規定教師於借調期間，應辦理留職停薪。唯公務人員留職停薪辦法第四條規定：「配合公務借調至其他公務機關任職，且占該機關職缺並支薪，經核准者。」，方有留職停薪之適用。因此，必須檢視縣市政府現行借調教師是否占機關職缺？以宜蘭縣政府借調教師的情形而言，均屬協助推行業務性質，未占機關職缺。如強行要求借調教師必須，辦理留職停薪，縣政府亦無法核准。

（三）修正法令之建議

應儘速修正教師借調處理原則，刪除「教師於借調期間應辦理留職停薪。」之文字。理由如下：

- 1.可令行政規則之內容與目前教育部及各縣市政府借調教師之事實相符。
- 2.公務人員留職停薪辦法為法規命令，教師借調處理原則為行政規則，行政規則砥觸法規命令者無效。
- 3.教師借調是否需留職停薪？已在公務人員留職停薪辦法中有明確的規定，故不需重複規定。

二、教職員員額編制

國民小學教師與職員的任用資格分別規定於教育人員任用條例及公務人員任用法。因二類人員的任用資格不同，以致於在用人時，必須受二類員額編制之規範。本研究對於學校內人員的調職，採企業的觀點，著重於工作支援、員工訓練及因應困境等，故重視的是員工是否勝任工作？為顧及法律規定，對於教職員員額編制，採總量管制的觀點，適時調整教師與職員的員額編制。

在討論國民小學教職員的員額編制時，必須檢視「國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則」，該準則為教育部基於國民教育法之授權，訂定之法規命令。因此，本文先討論國民教育法之規定，再探究教職員員額編制準則。

（一）國民教育法中教職員員額編制之規定

1997年頒布之國民教育法第12條規定：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則；其班級編制及教職員員額編制標準，由教育部定之。」有關國民小學班級編制及教職員員額編制以法律保留的方式，授權教育部訂定，至今僅法規命令之名稱由標準改為準則。

唯在1999年我國分別頒布地方制度法與教育基本法，對於國民小學教育制度均有重要影響。地方制度法第19條第4款第1目規定：「縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理。」屬縣（市）自治事項；就自治事項執行，縣政府得自為立法。因此，國民小學教職員員額編制的立法權是否應歸屬縣政府？是一個值得探討的問題。教育基本法第9條，以列舉方式規定中央政府的教育權限，其中對於地方教育事務，僅有適法監督之權；對於列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。

國民小學教職員員額編制準則恰屬於法律規定教育部訂定之法規命令，故屬教育部之權限。唯教育基本法第16條規定：「本法施行後，

應依本法之規定，修正、廢止或制(訂)定相關教育法令。」，周志宏(2004)研究「日本少子化社會對策基本法」，指出：作為「基本法」之共通性質者，是指基本法具有一種性質，及國會在法律的名稱上，對政府明示關於各種領域中的一些的政策、方針上的基本大綱，命令政府應據以採取的一定措施。因此，作為基本法的法律性質，得承認基本法的優越性。為了實施基本法以及達成基本法之目的而制訂的法律規定，「必須盡可能要求其依據基本法之目的與旨趣來加以解釋。」。我國目前基本法僅有：原住民族基本法、教育基本法、科學技術基本法、環境基本法、通訊傳播基本法等五種，其中原住民族基本法、教育基本法、通訊傳播基本法於該法律倒數第二條均有「主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。」類似規定，是故在我國亦應承認基本法的優越性。此時需再確認教育部對於國民教育的權限是否應採限縮態度，以落實地方制度的精神，將訂定教職員員額編制準則權交由縣市政府的方向，進行國民教育法修正工作。

(二) 國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則之規定

國民小學教師與職員員額編制，均由國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 3 條規範，教師員額編制為每班至少置 1.5 人，全校未達 9 班者，得另增置教師 1 人。職員員額編制如下：

1. 幹事、助理員、管理員及書記（含各處室職員及圖書館、教具室、實驗室管理員等，不含人事、主計專任人員）：七十二班以下者，置一人至三人；七十三班以上者，置三人至五人。
2. 護理師或護士及營養師：依學校衛生法規定辦理。其具有護士資格者，以護士任用；具有護理師資格者，以護理師任用。
3. 人事及主計人員：依人事人員員額設置標準及主計員額設置原則規定辦理。

各類職員中，因國民教育法第 12 條已規定人事及主計業務應由專業人事及主計人員辦理；護士或護理師之工作需具備專業護理知能，恐非教師所能勝任外，其他職員員額與教師員額宜併計為員額之總量，依學校面臨不同環境，在總員額量下，彈性進用職員及教師。例如：學校在正常運作期間，教師多不願兼任行政工作，此時可將部分教師員額調整為職員員額，讓學校行政工作穩定；在學校面臨少子化，產生超額教師之際，教師教職有保障之條件下，可以接受轉任安置（林美雲，2007），可以將職員員額調整為教師員額，以減少超額教師的產生。

（三）修正法令之建議

由於國民教育法為上位法律，故先行討論，其次討論教職員員額編制準則。

1.修正國民教育法第 12 條

將訂定國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制之權限，透過法律保留的方式，授權縣市政府訂定，其理由如下：

- （1）符合地方制度之精神。
- （2）符合教育基本法立法之精神。
- （3）縣市政府可以依自身條件及學校需求，迅速調整法規命令的內容。

2.修正國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 3 條

將教職員員額總量管制，彈性調整的作法，增列於準則第 3 條內，其理由如下：

- （1）學校用人更具彈性。
- （2）可以隨時調整教師及職員之人力，減輕超額教師的壓力。
- （3）縣市政府可以因應國民小學超額教師人力資源運用方案，適時調整學校員額編制。

三、自願性退離

立法院因第七屆立法委員人數減少，進行委員會組織調整及人員精簡，故修正立法院組織法，增列自願性退離之規定。我國國民小學因少子化，造成服務對象減少，而需進行教師精簡，唯尚無教師自願性退離之法源，故建議修正教師法，增列教師自願性退離之條文。

教師自願性退離之條件與慰助金之發給，應與行政機關規定相同，即需年滿 50 歲，服務滿 20 年以上者，可以申請領月退休金之自願退休，並加發 7 個月之慰助金。

就實施自願性退離之次數而言，我國行政機關目前僅實施 2 次；但是國民小學受少子化影響時間甚長，需實施多次自願性退離，方能解決問題，唯恐多次實施後，成為常態性，反而成為鼓勵教師提早離開學校的措施，故在教師法增列教師自願性退離規定時，應一併考量縣市實施教師自願性退離的條件，及核定機關之責任。

小結

國民小學超額教師人力資源運用方案涉及人事法規中有關借調、教職員員額編制、自願性退離等規定。因借調之規定，均屬行政規則，且修訂內容簡單，故應立即進行，俾縣市政府有所遵循；立法院因第七屆立法委員人數減少，進行委員會組織調整及人員精簡，故修正立法院組織法，增列自願性退離之規定；為縣市政府爭取國民小學教師自願性退離的依據，該措施為精簡教師員額之良好方法，惟修訂教師法亦非易事，建議教育部立即成立專案小組積極推動，俾使在正確的時機運用；至於國民小學教職員員額編制之修法，涉及國民教育法之修正，亦屬高難度的工作，但因有編制員額及預算員額的行政操作，亦能執行超額教師人力資源運用方案，故建議教育部組成專案小組推動修法之工作。

第四節 超額教師人力資源運用之國外案例及相關研究

本節旨在蒐集其他國家、地區政府安置超額教師的案例，作為我國擬訂國民小學超額教師人力資源運用方案的參考。並蒐集有關超額教師人力資源運用之研究，以充實本研究之學理，俾使理論與實務能充分結合。

壹、香港、美國、日本超額教師安置案例

本研究為使超額教師人力資源運用方案更具價值性，特蒐集不同文化背景之地區與國家，在面臨少子化之現象時，對於超額教師的安置措施，期能收他山之石的效果。

一、香港地區的超額教師安置措施

單文經、鄭勝耀、曹常仁（2000）之研究中，香港的學校制度，大致可分為 2 年或 3 年的幼兒教育，接著是 6 年的小學教學，3 年的初中教育，小一到中三屬於九年義務教育階段。

香港小學依經濟來源分為官立、資助、私立三種，資助學校為達到政府的標準，接受政府的監督與補助，私立學校若辦學成效達到標準，由政府向其「買位」，以安置學生就讀。

由於香港小學生絕大部分就讀於官立與資助小學，香港政府出版之香港便覽資料僅刊載官立與資助小學之學生數與學校數，經彙整後如表 2-12、表 2-13。從表 2-12 中了解香港在 4 年間，小學學生減少 60,800 人；表 2-13 中，呈現在二年間小學減少 56 所的現象。是故，香港超額教師為爭取工作權，於 2004 年上街頭遊行，要求香港政府提供更多的教學工作機會。

表 2-12 香港小學學生一覽表

年 別	學生數（官立和資助小學）
2003	418,300
2004	397,500
2005	373,700
2006	357,500

資料來源：整理自香港便覽（<http://www.gov.hk>）

表 2-13 香港小學學校一覽表

年 別	學校數 (官立和資助小學)
2005	609
2006	553

資料來源：整理自香港便覽 (<http://www.gov.hk>)

香港教育統籌局 (2006) 為因應出生率下降，以致適齡學童人數減少，針對資助人力小學提出超額教師的安置方式如下：

(一) 教職共享：

學校可以共享教職方式填補教職空缺，例如「二人一職」或「三人兩職」等。

(二) 聘用超額教師填補臨時教職：

學校應積極考慮聘用原校的超額教師，填補校內為期一年或以上的臨時教職空缺。

學校亦可運用現有的資源，例如學校發展津貼、專科教學津貼等，推行一些特別計畫，以促進教育/課程改革的推行，並按照臨時聘用條件，聘用原校的超額教師出任因而產生的空缺。

(三) 教師放取無薪假期：

學校亦可考慮支持教師因進修以外的其他理由申請放取無薪假期，或申請放取為期一年以上的無薪假期。

(四) 抵消超額教師：

學校如有在職教師退休、辭職，以及參加資助小學教師提早退休計畫等而出現教職空缺，應用以吸納超額教師。

香港教育統籌局於 2004/05 學年向立法會提出設立津立教師提早退休特專基金，該基金金額為七億元，讓教書滿十年而未到六十歲的教師及校長申領，

初步計畫為三年，後來延長辦理（香港大公報，2007）。

香港政府提供給小學教師的優惠退休方案實施 4 年，2004 年申請人數為 506 人；2005 年申請人數為 948 人；2006 年申請人數為 475 人；2007 年申請人數為 475 人，共計 2,338 人（香港大公報，2007）。

綜上所述，香港小學教育受到少子化影響，學生數、學校數及教師數都呈現減少的趨勢。香港教育統籌局對資助小學提出解決超額教師的方案，並要求資助小學予以配合；另籌措七億元，辦理 4 年優惠退休方案。

二、美國的超額教師安置措施

根據美國聯邦憲法規定，公立學校的管轄權在各州政府，教師聘任制度亦同。根據各州的法律，教師證書的授與由州政府負責，然而聘任的相關權限則落於地方學區。此種地方分權的方式乃美國之歷史傳統，各學區可依其需求，延聘具有合格證書之教師。

秦夢群（2004）表示：根據規定，聘任教師之決議必須由地方學區教育委員會集體為之，個別委員或教育局長的承諾不具法律效力。依照美國的相關法令，聘約乃是地方學區教育委員會與教師之間所簽訂的工作契約，其中載明雙方的工作關係與彼此間的權利義務。

美國許多學區隨著學生註冊人數下降，加上面臨財政危機，學區必須減少支出以平衡預算，因此，許多學校面臨學區重新規劃，因而教師編制、教育計畫及教育服務等皆面臨縮減，造成許多教師被「強制裁員」而失業（洪志欣，2001；秦夢群，2004）。

因為學生註冊人數下降，或學區財政困難而遭強制裁員的老師，有日後優先雇用制度（recall），其方式為教師事先以書面方式向該學區登記，將其姓名登錄於隔年有餘缺之優先錄用名單（recall list），當隔年有餘缺時，學區教育委員會以文件通知登記有案之教師，予以重新雇用。

Richardson（1991）報導華盛頓地區的學生人數在 1980 年代開始下降，以

致於產生超額教師。華盛頓特區的學校預算有 87% 花在人事費上，因政府最近限制了學校 1992 年的財政預算到 5 億 1,800 萬美元，於是華盛頓特區的政府針對最高薪的教師，提供優退方案，希望讓 1300 名學校老師以及行政人員提早退休，方法是提供 10,000 美元的優退獎金。根據財政會議會長 Karen Shook 的說法，在這樣的自願退休機制下，省下的錢來自於空出的職缺或者是聘用較低薪的新進人員。下一個年度省下的錢預估在 440 萬到 2,500 萬元之間。

從上述分析中，得知美國超額教師，一般而言，均遭地方學區教育委員會以強制裁員方式不續聘；部分學區如華盛頓學區，會採取優退方案，鼓勵資深領取高薪的教師提早退休。

三、日本的超額教師安置措施

王家通（2003）日本的學制大致上，係模仿美國的六三三四制而成。學童自年滿 6 歲進入小學，小學修業年限 6 年，畢業後絕大部分進入修業年限 3 年的中學校，一小部分進入「中等教育學校」，修業年限 6 年，屬於完全中學的性質。

根據學校教育法規定，只有國家、地方公共團體及學校法人，始能設置學校。國家所設立的學校，稱為國立學校；地方公共團體所設立的學校，稱為公立學校；學校法人所設立的學校，稱為私立學校。日本的學校教員，根據「國家公務員法」、「地方公務員法」及「教育公務員特例法」之規定，具有公務員身分，國立學校的教員為國家公務員，公立學校的教員為地方公務員，至於私立學校的教員，為了尊重其自主性，故未將其當作公務員。公立學校教員既然具有公務員身分，所以必須接受派任及定期調動（正常 3-6 年，最多 8 年）（楊思偉，1999）。

日本自 1990 年以來，學校學生數受少子化影響嚴重，大幅度減少，1995 年為 837 萬餘人，2000 年為 736 萬 6 千餘人，2007 年為 713 萬 2 千餘人（詳表 2-14）。12 年學生數減少 120 萬餘人，雖然近年來少子化的現象有趨緩的現象，

但每年仍在減少。

表 2-15 呈現日本國民小學減少的情形，公立學校減少數量最為嚴重，12 年來減少 2209 所學校，私立學校則有微幅的上升。林鏞智（2006）日本整併中小學在教育專業考量項目為：通學區域、學校的合適規模；行政因素考量項目為：財政與教育經費、學校建築與設備、一般行政考量。

表 2-14 日本小學學生數統計表

區分年度	學生數			
	合計（人）	國立（人）	公立（人）	私立（人）
1995	8 370246	47,318	8,254,741	68,187
2000	7,366,079	47,288	7,251,265	67,526
2006	7,187,417	46,484	7,067,863	73,070
2007	7,132,874	46,202	7,011,876	74,796

資料來源：1995,2000 年資料摘錄自王家通（2003）日本教育制度----現況趨勢與特徵。

P.80。其餘整理自日本文部科學省統計資料情報

（http://www.mext.go.jp/b_menu_68.htm）。

表 2-15 日本小學校數統計表

區分年度	學校數			
	合計（校）	國立（校）	公立（校）	私立（校）
1995	24,548	73	24,302	173
2000	24,106	73	23,861	172
2006	22,533	73	22,262	198
2007	22,366	73	22,093	200

資料來源：1995,2000 年資料摘錄自王家通（2003）日本教育制度----現況趨勢與特徵。

P.80。其餘整理自日本文部科學省統計資料情報

（http://www.mext.go.jp/b_menu_68.htm）。

前述日本小學學生數與學校數的減少，自然也會影響教師任用的人數，表 2-16 呈現出公立學校教師人數減少 35,275 人（詳表 2-16）。因公立學校教員具有公務員身分，除了學校整併後，必須調動至其他學校服務外，對於超額教師的安置方式，日本名古屋大學市橋 克哉教授於 2008 年 5 月 23 日參與國立政治大學法學院公法研究中心舉辦之「行政組織管制鬆綁----日、韓大學法人化之經驗」，報告內容中，談到日本 18 歲青年減少，未來國立大學將減少一半。因此研究者詢問市橋 克哉教授，在日本國立大學減少一半時，大學教師如何安置？是否會被資遣？現在日本小學已有許多所小學被裁併，小學教師是否有被資遣之情形？市橋 克哉教授說明如下：

日本有一個特別的制度，不會將現任的教師解聘、解任，然後不聘用，而是採用一種漸進的方式，譬如說，這個職位的人退休後就不再聘用。日本戰後嬰兒潮世代的人，現在漸漸要退休了，這些人退休不補，就可以漸漸解除人事問題，日本不會採取很激烈的解聘方法，被廢校的公立學校老師，將他們派到其他學校，就可以了。

表 2-16 日本小學教師數統計表

區分年度	教師數			
	合計（人）	國立（人）	公立（人）	私立（人）
1995	430,958	1,777	426,003	3,178
2000	407,598	1,783	402,579	3,236
2006	395,742	1,758	390,329	3,655
2007	396,315	1,776	390,728	3,811

資料來源：1995,2000 年資料摘錄自王家通（2003）日本教育制度----現況趨勢與特徵。P.80。其餘整理自日本文部科學省統計資料情報（http://www.mext.go.jp/b_menu_68.htm）。

綜上所述，日本小學教育受到少子化影響，學生數、學校數及教師數都呈現減少的趨勢。公立學校教師因具有公務員的身分，因此在學校併校後，將被調動至其他學校服務，而不會受到資遣或解聘的對待。

貳、超額教師人力資源運用的相關研究

研究者為蒐集超額教師人力資源運用的相關研究文獻，特至國家圖書館全國博碩士論文資訊網中，以「超額教師」為關鍵字，進行蒐尋，結果獲得林美雲（2007）國小教師師資運用之研究---以桃園縣為例；吳坤壅（2008）少子化對國民小學教育影響與因應之研究；蘇榮長（2007）國民小學超額教師介聘之調查研究---以宜蘭縣為例三篇論文，進一步分析論文內容，吳坤壅所撰寫之論文中，僅在結論中提及因少子化，造成超額教師情形。因此，中文論文研究，僅針對林美雲、蘇榮長所撰寫之論文進行說明。另研究者於國立政治大學圖書館的 Pro Quest 資料庫，以“surplus teachers”為關鍵字，進行蒐尋，結果獲得 MacDonald, P. C. (1996). The effects of the loss of forty teachers in the Green Bay Integrated School District in the school years: 1994-1995 and 1995-1996. 一篇論文，並透過圖書館館際合作，取得論文。該論文雖然是討論 Green Bay Integrated School District 的中等學校在解聘老師後的效能，雖與本研究的關係略有差距，但為唯一的國外論文，故仍將其研究結果呈現。

一、林美雲（2007）。國小教師師資運用之研究---以桃園縣為例

該研究之研究方法為問卷調查法與訪談法，研究對象為桃園縣內公立正式教師，研究所獲致的結論如下：

（一）在超額介聘辦法方面

1. 教師們對「後進先出」原則，公平合理性雖表示不贊同，但目前無較完善機制，所以現階段仍較能接受「後進先出」方式處理，並贊同以績效評核為超額依據。
2. 認為超額介聘辦法無法解決超額問題、教育人力運用或不適任教師問題。
3. 超額介聘以年資為優先考量，再比較積分高低，只是積分計分標準應公

平。敘獎應核實並增加名額，避免造成學校內部階級化和對立。考績等第列入考量應考量是否為非意願性質。

4. 教師們的期望是教育政策、師資需求的訊息能公開透明。縣府可為超額介聘辦法訂定大原則，其餘授權學校決定。可採推薦制設誘因獎勵措施，鼓勵優良教師志願到偏遠地區服務，使超額調動更具正面意義與成就感。

(二) 在超額問題與師資運用的看法

1. 教師大多擔心成為超額教師，贊同未來超額教師有可能被資遣。
2. 認為退休改八五制將使超額問題更嚴重而不贊同退休八五制，停止教師甄試將影響師資新陳代謝，聘任兼任教師可促進師資新陳代謝。
3. 建議主管機關能深入對地方特性之國民教育做系統性教育政策的質與量研究，以為未來師資供需做參考。
4. 對學校實施教師甄選控管 5% 為代課教師政策，是令人肯定的。

(三) 解決超額教師及提升教學品質

1. 非常贊同課程改革、社會變遷促使教師教學、輔導、親師互動上需花更多的時間與心力，負擔加重。
2. 期望配合教師課稅制度，逐年降低班級學生數、廣設資源班，及增加教師員額編制，以落實教師專長專任，提升教學品質，並改善超額教師問題。
3. 非常贊成增置輔導教師、研究型教師、資源班教師，大部分教師傾向同意轉任制度可以改善超額問題，亦趨向同意轉任為其他師資。
4. 目前認為最缺乏的專業輔導教師、表演藝術教師、英語教師、資源班老師與研究教師。
5. 聘任兼任教師與辦理少數新進教師甄試，以支援專長教學並促進師資代謝與傳承。增置助理教師協助處理事務，讓學生得到更好的教學與照護。
6. 能制定優退制度鼓勵提早退休，不贊成以教師評鑑處理不適任教師，應建立更適當的處理模式。

(四) 解決超額教師及提升行政效能

- 1.贊成增置扶弱組長、課程組長等，及全縣活動籌辦專責小組，大部分教師傾向同意轉任，認為可以改善超額問題，但借調到教育局的意願偏低。
- 2.增編行政人員或成立聯合辦公室負責非教學之行政工作。

二、蘇榮長（2007）。國民小學超額教師介聘之調查研究---以宜蘭縣為例

該研究之研究方法為文獻分析法與問卷調查法，研究對象為宜蘭縣國民小學之校長、主任、組長及教師，研究所獲致的結論如下：

- (一) 宜蘭縣國民小學教育人員所知覺到對超額教師產生因素的程度，就整體而言屬於中上程度。
- (二) 宜蘭縣國民小學教育人員所知覺到對超額教師介聘實施意見的程度，就整體而言屬於中等程度並值得探討的。
- (三) 不同背景變項國民小學教育人員所知覺到對「超額教師介聘制度」的現況差異情形不一。
- (四) 受少子化因素影響國民小學新生入學人數明顯減少，造成學校減班、減師之壓力愈來愈大。
- (五) 為因應少子化減班趨勢，多數學校雖皆已研擬配套措施，惟仍期待政府有關部門導入相關對策方案，以有效改善人口持續減少問題。
- (六) 教育人員期待主管教師行政單位，能逐年調降國小班級學生人數之認同度高，且因降低班級學生人數將有利於教師教學。
- (七) 逐年降低班學生數能有效紓緩超額的壓力，而且目前正是執行降低國小班級學生數的適當時機。
- (八) 教育人員對於逐年提高教師編制之需求迫切，主管機關應摒除預算排擠效應的憂慮，優先考量教師工作權，才能讓教師安心從事教學。
- (九) 逐年提高教師編制將有利提昇教師教學效能，加上目前亦是提升國小教師編制的良好時機。

- (十) 教育部未能有效進行長期的師資需求評估，是導致目前國小師資培育形成供需失衡現象因素之一。
- (十一) 停辦國小教師甄選能紓緩超額教師的壓力，但相對地亦不利於教育長遠之發展。
- (十二) 學校接受超額教師時教評會除應有實質性審查權外，若產生超額教師時，教評會亦應有提列名單的建議權。
- (十三) 未來可朝研擬試辦教師專業評鑑，以為學校提列超額名單之參考。
- (十四) 教師非自願被超額時，應保障一定年限內不再被超額，而且有缺額學校應全數開列缺額供他校超額教師選填介聘。
- (十五) 超額教師帶來之校園衝擊情形依序為：教師對學校產生不安定感、使教師無心教學、專長教師若被超額將影響正常教學及擔心自己成為被超額的對象。

三、MacDonald, P. C. (1996). The effects of the loss of forty teachers in the Green Bay Integrated School District in the school years: 1994-1995 and 1995-1996.

在本研究中的高中教師已經嚴重受到員額減少的狀況所影響。最年輕的老師們因為年資最少而被資遣，而留下來的老師們則必須教授更多不同的科目、更多的課程份量、更大的班級以及承擔更多課外活動的壓力。綠灣綜合中學學區的老師就是因為教師員額平均大多在中年以上，所以也發生了前述的狀況。在 1995 年，該學區就有百分之五十的老師超過四十歲；當時推估到 1996-7 年度時會有 27 位老師失去工作，而另外百分之十七年齡低於二十九歲的老師（共有 15 位）、除非有特殊專長否則根本無法保有他們的職務。另外百分之三十三的老師（年齡介於三十到三十九歲之間）也會因此失去工作或因為其他老師的辭職而影響到他們的工作。根據統計，該學區到 1996-7 學年時只需要 139 位教師員額，到時候年齡超過四十歲的教師的百分比會更高。

在研究資料中的另一項重大發現則是老師們的士氣普遍低落。隨著教師年

齡的逐漸提高以及教師員額的逐漸減少，這樣的情況應該會繼續下去。學生的學習也會受到影響：因為可以選擇的課程越來越少，甚至有些小型學校只能提供那些足夠學生修畢學業的必修課程。這些小型學校有許多課都成為大班上課，其他課程則只能以遠距教學的方式進行。在這種狀況下，學區內不在兩個島上的學生則必須搭巴士到一段距離外的地方去上課。

在大型學校的學生們也失去了選修課程的享受。學區內的行政人員們必須因應教師員額的減少而做出一些困難的抉擇，而他們最常做的選擇就是取消那些只有少數學生選修的課程或是與畢業無關的課程，這樣一來，學生們能選擇的課程就會越來越少、學校的課程很難呈現多元化。換句話說，學校會回到以前注重「三個 R」的年代。

另一項負面影響則發生在課外活動方面：學區內的學生參與這些活動的機會將會大幅減少。有些個案是因為學區內學生人數的減少、導致沒有足夠的人數來開課。同樣的，教師們因為職位上低落的安全感和士氣感到更多壓力，促使參與課外活動的人數也隨之減少。隨著教師職位的逐漸消失，這樣的情景會在這個學區內的許多學校上演，這樣的趨勢將會對這個學區內的教育品質產生負面的效應。

小結

從香港、美國、日本超額教師安置情形而言，教師與學校間的關係，如屬契約關係，在學校入學學生數減少的情形下，便會遭到不續聘；但是在香港及美國部分學區會提供優惠退休方案給資深教師，供其選擇提早退休，將職缺提供給其他教師，以減少超額教師的壓力，是故，國外實施自願性退離措施（優惠退休方案）的時機與作法，可供我國參考。至於教師身分為公務員時，雖然沒有不續聘的現象，但是須接受政府的命令式遷調，以降低教師不均衡之情形。

在超額教師人力資源運用的相關研究中，發現降低班級學生人數，增加班級教師編制為解決超額教師問題的共同訴求，另建議學校能增置輔導教師、研究型教師、資源班

教師，以提昇教育品質，上述之研究建議，可供本研究研議超額教師人力資源運用方案時之參考。加拿大綠灣綜合中學學區教師減少且有百分之五十的老師超過四十歲，以致於只能提供那些足夠學生修畢學業的必修課程，影響學生的學習權益甚大。

第五節 國民小學超額教師人力資源的運用方式

依據企業員工調職類型有企業內調職與企業外調職二種。企業內調職形態又可分為工作場所調動與職務調動二種。將前述作法運用於縣市政府或學校思考解決超額教師問題時，可以工作項目與服務單位二個面向作系統性思考，工作項目區分為教學工作與非教學工作；服務單位區分為本校與其他學校或單位，形成四個向度（如圖 2-2），本研究以工作項目為撰寫主軸，故以下將以教學工作與非教學工作闡述國民小學人力資源運用的方式。

服務單位	本校	<ul style="list-style-type: none"> ✧ 降低班級人數 ✧ 小型學校增置教師 ✧ 輔導學習弱勢學生 ✧ 例外：自願性退離 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ 補助國民小學約聘雇行政人力 ✧ 執行職員工作 ✧ 提供課後輔導、照顧浮萍兒 ✧ 學校提報增進學校效能競爭型計畫，安排超額教師執行
	其他學校或單位	<ul style="list-style-type: none"> ✧ 超額教師介聘 ✧ 借調至他校執行代理代課教師之工作 	<ul style="list-style-type: none"> ✧ 借調至縣市政府 ✧ 借調至教師研習中心 ✧ 借調至特殊教育資源中心 ✧ 借調教師成立新服務團隊
		教學工作	非教學工作
		工 作 項 目	

圖 2-2 超額教師人力資源運用的方式

壹、超額教師在原服務學校安置教學工作

增加國民小學班級教師編制或快速降低班級學生人數，均可令學校不產生超額教師，唯限於宜蘭縣政府財政太差而不可行，僅能配合行政院核定之精緻國民教育發展方案，逐年降低班級人學生數及在小型學校增置教師，理由為行政院負擔人事費，其次在超額教師已無法安置的情形下，宜蘭縣政府訂定「宜蘭縣國民小學人力資源規劃方案」可在學校設置輔導弱勢學生之教師；最後討論國民小學教師自願性退離措施。

一、降低班級學生數，以增加教師需求

蘇榮長（2007）彙整「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」中，國民小學班級學生人數情形：1981 年為以 40 人為原則，最多不得超過 52 人；1996 年為以 40 人為原則，最多不得超過 45 人；2005 年為以 35 人為原則。雖然我國已努力降低國民小學的師生比，但國民小學仍面臨三項問題，分述如下：

（一）我國國民小學班級學生數仍偏高

目前我國國民小學編班人數是 35 人，平均每班學生人數是 30.1 人，若與世界各國作一比較，義大利平均每班學生人數是 18 人、美國 22 人、德國 22 人、日本 28.6 人，經與先進國家比較，我國國民小學平均每班學生人數仍偏高，宜再降低編班人數，提升學生受教品質。

（二）國民小學新生人口快速下降

由於國內生育率的降低，國民小學新生人數從民國 92 學年度的 31 萬 5 千人，到民國 95 學年度降為 29 萬 8 千人，預計到民國 100 學年度更降為 19 萬 5 千人，學齡人口呈現快速的遞減，對於各級教育的供需造成嚴重的衝擊。

(三) 超額教師難消化

未來 5 年，若依照目前的 35 人編班人數不變，全國國民小學將因「少子化」現象而自然減班 9,970 班，導致教師超額總數達 15,122 人之多，而推估未來 5 年教師退休人數約 10,348 人，在扣除退休教師數後，累計預估有 4,774 名超額教師，如此多的超額教師將難以消化，造成資遣教師問題（詳表 2-17）。

表 2-17 全國未來 5 年國民小學教師超額情形

全國	96 學年 (90-96)	97 學年 (91-97)	98 學年 (92-98)	99 學年 (93-99)	100 學年 (94-100)	合計
自然減班數（班）	1,329	2,055	2,339	1,989	2,258	9,970
自然減班超額數 （人）	-2,018	-3,126	-3,541	-3,044	-3,393	-15,122
退休教師數（人）	2,105	2,011	1,972	2,021	2,239	10,348
教師超額數（人）	87	-1115	-1569	-1023	-1154	-4,774

教師超額數=自然減班超額數-退休教師數

資料來源：教育部（2007a）精緻國民教育發展方案

2006 年 9 月 18 日行政院以院臺教字第 0950040901 號函核定，教育部(2007a) 頒布精緻國民教育發展方案之子計畫「國民小學班級學生人數調降方案」，該方案規劃，從 96 學年度起全國統一逐年降低國民小學小一編班人數，編班人數將從 96 學年度每班 32 人、97 學年度每班 31 人、98 學年度每班 30 人，99 學年度與 100 學年度每班 29 人。

教育部估計該方案在五年內，因降低班級學生人數，需增加 6,722 教師員額，倘每位教師人事費以每年 90 萬元計算，其需 149.06 億元，由行政院主計處就 96~100 學年度國民小學新生每班學生調降後之編班人數，設算地方政府基本財政需求，並以一般性經費補助地方政府。

宜蘭縣國民小學 96 學年度編班時便依前述規定，一年級以 32 人編班，經彙整各校學生數及班級數後，將因 32 人編班而增加班級數之學校相關資料呈現於表 2-18，宜蘭縣國民小學因國民教育精緻方案較原 35 人編班之學校，共增加 20 班，30 位教師。

表 2-18 宜蘭縣國民小學 32 人編班增加班級數之學校一覽表

學校	32 人編 班班級數	實際 學生數	每班平均 學生數	35 人編 班班級數	35 人編 班最高 學生數	35 人編 班學生不 足數	35 人編 班每班平 均學生數
宜蘭國小	5	138	27.60	4	140	-2	34.5
黎明國小	8	240	30.00	7	245	-5	34.28
南屏國小	7	194	27.71	6	210	-16	32.33
羅東國小	8	228	28.50	7	245	-17	32.57
成功國小	7	209	29.86	6	210	-1	34.83
公正國小	11	330	30.00	10	350	-20	33
北成國小	11	348	31.64	10	350	-2	34.8
蘇澳國小	5	130	26.00	4	140	-10	32.5
士敏國小	2	29*	14.50	1	35	-6	29
南安國小	3	68	22.67	2	70	-2	34
頭城國小	6	172	28.67	5	175	-3	34.4
礁溪國小	7	188	26.86	6	210	-22	31.33
古亭國小	4	100	25.00	3	105	-5	33.33
大福國小	2	34	17.00	1	35	-1	34
員山國小	4	101	25.25	3	105	-4	33.66
冬山國小	5	138	27.60	4	140	-2	34.5
中興國小	2	34	17.00	1	35	-1	34
利澤國小	4	99	24.75	3	105	-6	33
大洲國小	2	34	17.00	1	35	-1	34
人文國小	2	35	17.50	1	35	0	35

合計增加班級數：20 班；增加教師人數：30 人

註：士敏國小因一年級有 2 位情緒障礙學生，依規定每位可扣抵 3 人。

資料來源：研究者整理自宜蘭縣政府 96 學年度國民小學班級數

二、國民小學增加新職位

以有別於增加班級教師編制的思維，考量在國民小學內專案增加教師及行政人員作法。

(一) 香港教育統籌局的作法

香港教育統籌局（2003）發布「二零零四年資助小學處理超額教師的安排」通函，請資助小學運用現有的資源，例如學校發展津貼，推行一些特別計畫，以達到促進教育/課程改革的目標，並按照臨時聘用條件，聘用原學校的超額教師出任因而產生的空缺。至於該局同意學校由二零零四年至二零零五學年增設課程統籌主任，該課程統籌主任一職自 2007 年改為常額職位，因此由代課教職成為正式教職。

香港的資助小學受到少子化影響以致於造成超額教師被資遣，因此有降低班級學生數，落實小班教學之議。唯香港教育統籌局（2005）針對該議題提出看法：「我們反對以推行小班教學來解決超額教師問題。事實上，我們在過去數年已妥善解決超額教師問題而今年亦不會構成困難。自願離職計劃及需要聘用額外 500 名教師的專科教學計劃，將會提供足夠教席。」

(二) 教育部的作法

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，透過增置教師員額，減輕小型學校人力工作負荷，拉近城鄉差距。

教育部評估上述措施，每年需增加 773 位教師員額，五年為 3,865 位教師員額，每位教師人事費每年以 90 萬元計算，共需 30.59 億元，亦由行政院主計處設算地方基本財政需求，以一般性經費補助地方政府。

宜蘭縣政府確定所屬國民小學 96 學年度學生數及班級數之基準日為 96 年 7 月 1 日，經彙整各校資料，將符合上述增置教師之 25 所學校

列於表 2-19，故可增加 25 位教師。

表 2-19 宜蘭縣政府國民小學增置教師學校一覽表

學校	班級數	實際學生數	備註
蓬萊國小	6	119	
士敏國小	7	158	
永樂國小	6	61	
岳明國小	6	65	
大溪國小	6	106	
大里國小	6	51	
梗枋國小	6	83	
玉田國小	7	153	
過嶺國小	6	94	
七賢國小	6	86	
湖山國小	6	92	
武淵國小	7	149	
大進國小	6	52	
柯林國小	7	129	
憲明國小	6	89	
萬富國小	6	104	
南山國小	6	64	
寒溪國小	6	72	
南澳國小	6	96	
碧候國小	6	104	
武塔國小	6	51	
澳花國小	6	98	
東澳國小	6	58	
金岳國小	6	62	
金洋國小	6	48	
合計增加教師數：25 人			

資料來源：研究者整理自宜蘭縣政府 96 學年度國民小學班級數

(三) 宜蘭縣政府的作法

宜蘭縣政府為因應少子化對國民教育的影響，研議「宜蘭縣國民小學

人力資源規劃方案」提交教育審議委員會審查，獲得支持後，並經縣長核定，成為運用超額教師人力資源的行政計畫。該方案頒布後，一方面可以穩定學校教師教學心情，因為縣政府已充分表達維護教師工作權之作法；另一方面亦具有引導教師進修該方案所需之專業知能，俾能獲得更多的保障。方案中可直接在學校內增加三項職務，唯屬教學工作者，僅有輔導學習弱勢學生之職務。

輔導學習弱勢學生之職務係指由學校提出輔導學習弱勢學生教學計畫，經教育行政主管機關審核，依計畫分配超額教師，協助學習弱勢之學生。

三、國民小學教師自願退離措施

自願性退離是政府與企業執行人力精簡過程中，一項重要的方法，其目的在於鼓勵公務人員或員工自願性離開政府機關或企業，並不是要充分運用過剩的人力資源，惟本研究分析我國政府實施自願性退離措施時，鼓勵自願退休者，均為年滿 50 歲且服務 20 年以上資深人員。國民小學如實施自願性退離，亦將如同政府機關一般鼓勵符合上述條件之資深教師自願性退休，渠等退休後遺留之職缺可安置超額教師。故本研究將其列為例外的超額教師人力資源運用方式。

我國政府已執行及研議要執行之自願性退離有下列三項：

- (一) 臺灣省政府組織員額調整之自願性退離措施
- (二) 行政院功能業務與組織調整暫行條例草案之自願性退離措施
- (三) 立法院組織法之自願性退離措施

上述第二項行政院原已於 2004 年提送立法院，唯仍未完成法定程序，李順德、鄭任枝（2008）報導行政院會今天（2 月 13 日）將通過，在 2010 年 1 月 1 日啟動行政院改造工程，中央公務員若配合組織調整可申請優退，2009 年 7 月 1 日即可受理申請，凡服務滿 20 年，50 歲即可享優退條件，獲優退者可

加發 7 個月慰助金。

分析前述三個自願性退離措施，其中以立法院因服務之立法委員人數減少而實施之員工自願性退離案例，可作為縣市政府因國民小學服務學生人數減少而爭取教師自願性退離立法之依據。

宜蘭縣國民小學教師年齡超過 50 歲以上者，計有 113 位（詳表 2-20），服務年資滿 25 年以上者，計 92 位（詳表 2-21），就上述資料而言，實施領月退休金之自願性退離措施，僅 11 人可執行，效益不大；唯年齡在 45-49 組之教師有 187 人，服務在 20 年至未滿 25 年組之教師有 54 人，服務 15 年未滿 20 年組之教師有 353 人，顯示在國民小學實施自願性退離，如獲得資深教師選擇，是降低超額教師壓力有效方案。

表 2-20 96 學年度宜蘭縣國小教師年齡分組統計

	總計	未滿 25 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	65 歲
公 計	2235	25	393	565	618	334	187	92	17	4	0
男	891	5	166	223	277	113	55	43	7	2	0
立 女	1344	20	227	342	341	221	132	49	10	2	0

摘錄自教育部統計處（2007），表號 1514-02-03-50-2

表 2-21 96 學年度宜蘭縣國小教師服務年資別統計

	總計	未滿 1 年	1 年至未滿 5 年	5 年至未滿 10 年	10 年至未滿 15 年	15 年至未滿 20 年	20 年至未滿 25 年	25 年至未滿 30 年	30 年及以上
公 計	2235	198	302	711	525	353	54	52	40
男	891	41	114	286	243	131	26	22	28
立 女	1344	157	188	425	282	222	28	30	12

摘錄自教育部統計處（2007），表號 1514-02-02-50-2

貳、超額教師於其他學校安置教學工作

依國民小學超額教師之意願及以宜蘭縣政府財政為考量的超額教師運用原則，均應優先安置於其他學校之教師編制缺額，執行教學工作，其次為運用超額教師執行學校教師因借調、留職停薪、差假所必須聘請之代理代課教師工作。本研究將分別探究之。

一、超額教師介聘制度之探究

本文先論述台灣地區各縣市超額教師介聘的規定，其次再討論宜蘭縣的超額教師介聘制度。

(一) 台灣地區縣市國民中小學超額教師介聘行政命令之分析

透過網路及各縣市政府縣市長信箱蒐集台灣地區各縣市政府制訂之國民中小學超額教師介聘作業要點，其中苗栗縣未訂定外，澎湖縣政府未回函，故不知該縣是否制定處理超教師之行政命令？彙整基隆市等廿一個縣市之介聘要點如表 2-22。

表 2-22 各縣市國民中小學超額教師處理方式彙整表

縣市別	中小學合併訂定	超額教師產生方式			規範不得提出不適任教師	原校教評會審查超額老師	返回原校之強制性註 3	非自願保障積分	介聘方式			特殊保障		
		縣市	縣市訂原則學校決定	學校					2至3年	志願	鄰近	積分	主任	專長
基隆市	√		√			△		√	√				√	
台北市	√			√		△		√			√			
台北縣	√	√			√	√	√		√			√	√	
桃園縣				√	√	△	√				√			
新竹縣				√		△	√				√	√		
新竹市				√		△	√				√			
台中縣	√			√		△	√			√		√		
台中市	√			√	√	√	√				√			
彰化縣				√		√	√			√				
南投縣				√						√				
雲林縣				√	√	△	√				√	√		
嘉義縣				√		△	√		√					
嘉義市	√			√	√	√		√	√					
註 4														
台南縣	√			√	√	△		√			√			
台南市		√		√		△		√			√	√	中	
高雄市	√			√		△			√					
高雄縣		√				△	√	√		√		√	√	
屏東縣				√		√		√			√			
台東縣		√				△	√		√					
註 2														
花蓮縣	√		√		√	√	√			√		√		
宜蘭縣		√				√		√	√	√	√	√	√	
合計	9	5	2	15	7	3	√ 7	12	8	7	6	9	8	3

△13

資料來源：研究者整理

註 1：苗栗縣未制定超額教師介聘要點，澎湖縣未回函。

註 2：提報超額教師人數二倍以上，為全國特例。

註 3：符號√表示應返回原校；符號△表示依教師意願得返回原校。

註 4：規定全市均無超額教師得任教之科別缺額，應由原服務學校自行調整或依教師法第 15 條之規定辦理資遣。

從表 2-22 的彙整項目，發現具有下列特色：

1.分別制定國民中學與國民小學超額教師介聘要點多於合併制定

廿一個縣市中有十二個縣市分別制定國民中學與國民小學超額教師介聘要點，較合併制定之縣市數量多，其中主要原因係國民中學與國民小學教師授課之性質不同所造成，其次為縣市政府將超額教師介聘作業統一規定於國民中學或國民小學教師申請介聘縣內他校服務作業要點中（南投縣政府，2002；彰化縣政府，2003；臺南市政府，2005a，2005b）。

2.學校超額教師產生方式多由學校決定

各校超額教師產生方式由縣府規定「後進先出」者計有台北縣等五縣市，學校自行決定超額教師人選者計有台北市等十五縣市，縣市政府訂定超額教師產生原則，學校透過校務會議認同外並可增加校內特殊項目後報請縣市政府同意者有基隆市等二縣市。教師法第十一條：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。」已規定教師聘任屬學校權責，是故有十五縣市規定由學校決定超額教師產生之方式。上述作法與美國與香港之操作方式相同。

3.規範教師超額學校不得藉由超額教師介聘處理不適任教師

不適任教師影響學校聲譽甚鉅，唯處理過程中需由學校教師評審委員會審查並核定解聘、停聘或不續聘，但該會成員除家長代表一人外，均為學校教師，基於同事情誼，多不願意堅決處理，因此有藉由超額教師介聘之機會，將不適任教師問題拋給他校之情事發生。基於教師法第十一條之規定，聘任教師為學校權責，解決教師不適任之問題自應由聘任學校負責為宜，是故有花蓮縣等七縣市政府規定學校，不得為達成處理不適任教

師之目的，以任何形式強迫教師自願為超額教師。

4.提報超額教師經原校教評會審查

台北縣政府（2005）、台東縣政府與花蓮縣政府均要求學校於提報超額教師應經教評會審議；桃園縣政府（無日期）更進一步規定，原學校應負責審查超額教師無教師法第十四條第一項各款情事之一；在介聘後三個月內，經新任學校教評會審查發現該師係在原服務學校就有教師法第十四條第一項各款情事，應追究原學校教評會審查之責任。是故由學校教評會審查超額教師產生方式符合規定，並確保教師之品質，為良好的策略。雖然教師法第十五之一條規定：「學校或主管教育行政機關依前條規定優先輔導遷調或介聘之教師，經學校教師評審委員會審查發現有第十四條第一項各款情事之一者，其聘任得不予通過。」，然而超額教師至新學校報到，教評會縱使再認真審查，因無該教師服務之資料，不易判斷為不適任教師，桃園縣政府之規定，可適時彌補上述缺失。

5.依教師意願多於強制返回原校服務

超額教師經介聘至新任學校服務，一年內原服務學校產生教師缺額，有七個縣市要求超額教師應返回原校，而有基隆市等十三個縣市則視超額教師之意願，得申請優先返回原校服務，二種作法各有其所蘊含之理由。唯從表 1-1 了解，我國少子化情形將日趨嚴重，強制要求超額教師返回原校服務，易造成第二年仍為該位教師執行超額介聘作業，將嚴重影響教學士氣。

6.非自願超額教師介聘後保障積分或二、三年不再列為超額教師

非自願超額教師經介聘至新學校，為避免一再成為超額教師，有台北縣等十一個縣市保障超額教師在原學校之積分，另有基隆市等八個縣市保障渠等在新學校二、三年內不得再列為超額教師，以安定教師之教學。僅南投縣政府未給予保障機制，宜蘭縣政府（2004，2005）僅同意保障國民中學超額教師，國民小學超額教師則無保障機制，誠屬特例。

7.超額教師介聘方式多元

超額教師介聘作業時，依教師志願者計有基隆市等七縣市，要求先介聘至同鄉鎮之學校，倘缺額不足再開放鄰近鄉鎮之學校者有台中縣等六縣市，依教師積分介聘者有台北市等九縣市。其中宜蘭縣國民中學與國民小學採用不同方式進行介聘，係考量教師授課型態不同所致。

8.部分縣市保障主任或專長教師不列為超額教師

為確保學校運作順暢，有台北縣等九個縣市保障主任得不列為超額對象或由學校校務決議不列為超額對象；有基隆市等三個縣市保障專長教師如國小英語教師等，不列為超額教師，以確保學生之學習權。許禎元（2005）批評台北縣政府保障主任作法不當，恐係不了解國民中小學校務運作所致。

9.特殊案例：提報超額教師人數至少二倍

台東縣政府於國民小學教師超額介聘處理原則規定學校提報超額教師人數至少為教師超額人數之二倍，提供缺額供超額教師介聘之學校教評會，得對申請介聘至該校之超額教師先行審核，此種作法為全國唯一，故特於此提出。

（二）宜蘭縣國民小學超額教師處理要點之分析

宜蘭縣國民小學超額教師產生方式在 2006 年以前，均以該校服務年資淺者為超額教師，自 2007 年起，以各校教師之積分最少者為超額教師，今針對新修正之宜蘭縣國民小學超額教師處理要點分析如下：

1.不適任教師不得提列為超額教師

明定有超額教師之學校，不得將教學不力或不能勝任工作等情事之教師提列為超額教師名單。此一規定因無進一步對違反之學校進行懲處，而成為宣示性規定。

2.請假一年者，得保留相等人數之超額教師

有超額教師之學校，因教師請病假、育嬰假、研習、進修、受訓、

服役或公假等事由，請假期滿一學年以上者，本府得保留相等人數之超額教師，免予調動。

3.保障依法請假教師之權益

要點規定當年度八月起至翌年六月底止因服兵役、公假、育嬰假、留職停薪等情事，依法請假之教師，不得列入超額教師員額。如此可保障依法請假教師不會因不在校之情形下，被超額介聘至他校之情形發生，以確保其權益。

4.保障實際任教之特教及英語專長教師

為保障學生的學習權，學校基於教學需要，凡持特教合格證任教特殊班教師或具英語特殊專長教師且任教英語特殊專長科目者，得不列入超額教師名單。

5.以積分確定超額教師名單

以服務本校年資積分、服務本校之職務積分（專任教師、導師、組長、主任等職務）、服務本縣其他學校年資積分、服務他縣市學校年資積分、最近 5 年本校獎懲積分及特殊事項積分等項目累計分數，總分較低者，依序為該校學年度之超額教師。

前述特殊事項積分授權校長決定採計項目及分數，惟總分不得逾 20 分。此一積分項目設計之目的，在於提供校長一個引導教師為學校與學生奉獻的機制；因此，特殊事項之項目與分數越明確，使能更具引導力。唯因各校採計指標不一，故在全縣超額教師介聘時，此項積分排除不計。

6.超額教師安置於服務之鄉鎮為原則

為安定教師之生活，不致受到被動介聘太大影響，故規定超額教師僅得就原任職學校所屬鄉鎮市出缺學校填具志願表，原任職學校之鄉鎮市學校無缺者，始得以臨近鄉鎮市之出缺學校填具志願表，原任職學校之臨近鄉鎮市學校無缺者，始得以全縣出缺學校填具志願表。

7.被遷調學校不得拒絕超額教師之安置

縣政府依教師法第 15 條規定，將超額教師遷調他校服務，以各校開列之現有缺額為準，被遷調之學校不得藉故拒絕。

8.原服務學校有教師出缺時，超額教師應返回原校服務

宜蘭縣政府規定各超額學校如在當年七月卅一日前有教師出缺者，超額遷調他校之教師應無條件返回原校服務，不得異議。若人數有二人以上者，其返校順序原則由提列超額之學校自訂。此種新學年開始前原服務學校有缺額時，超額教師應返回原學校之規定，由於時間過短，致使超額教師無法返回，唯從新任學校觀點而論，可減少教師在學年中之異動，以確保學生之受教權益。

二、縣市政府專案增加借調教師服務學校之教師編制，供超額教師介聘

台北縣議員曾指出台北縣有 79 位教師借調至其他單位，其中 10 人借調至教育部，5 人調至外僑學校，文化局 6 人，教育局 58 人（雷鳴，2004）。國民小學教師借調至行政機關服務者，多以縣市政府為對象，在縣市政府的單位中，則以教育處為主，其他單位為副。由於教育處業務龐雜，除了教育行政業務外，尚有縣網中心、家庭教育中心、特教中心、國教輔導團、體育場等附屬機關及任務編組，因正式編制員額不足，方有借調教師之情事，是故前台北縣代理縣長林錫耀表示，教育局編制僅 65 人，調用教師非體制內常態，情非得已，其他縣市也是如此，.....。林代理縣長一席話不僅道出縣政府借調教師之處境，亦由於各縣市議會均以此議題批評教育處，以至縣市政府借調教師的真實數據不易取得。茲將部分縣市借調教師情形彙整於表 2-23。

表 2-23 縣市借調教師情形彙整表

	教育處	縣網中心	家庭教育 中心	特教中心	國教輔導 團	其他
屏東縣	18	3	0	3	2	0
基隆市	16	7	0	0	2	0
連江縣	1	1	0	0	2	0
台北縣	44	0	0	0	0	0
桃園縣	33	5	0	0	0	0
台北市	25	0	0	0	0	0
臺南縣	15	6	0	0	0	0
台南市	13	4	0	1	1	0
台東縣	25	2	0	9	4	0
高雄市	21	13	0	3	57	0
新竹市	8	5	0	3	3	0
澎湖縣	2	4	0	0	4	0
高雄縣	24	6	0	0	3	0
金門縣	3	2	0	0	3	0
宜蘭縣	14	0	0	6	3	0

資料來源：研究者自行整理

縣市政府借調教師協助推動工作，該位教師在學校的職務便需聘請代理教師執行，以致於增加教育財政的負擔，縣市政府得依「國民小學及國民中學班級編制及教職員額編制準則」(教育部，2007b)之規定，針對借調教師之學校，專案增加教師編制，學校教師員額增加，符合「每班至少置教師 1.5 人」之規定；唯需要求學校不得再聘請代理教師，如此便能減少代理教師之人事費支出。宜蘭縣政府每年需借調 23 位教師，每位代理教師人事費每年以 50 萬元計，則每年可節省 1,150 萬元

三、借調至其他學校服務

國民小學教師請長假除服兵役外，尚有公務人員留職停薪辦法第四條第二項各款申請留職停薪之項目，供教師們有需求時，申請留職停薪。茲將留職停

薪之原因、要件及期限列於表 2-24。當學校有教師申請留職停薪時，因該教師之工作仍需有人執行，現行的作法是由學校甄選代理教師執行留職停薪教師之工作，日後則可由縣市政府協調超額教師以借調的方式至學校執行留職停薪之工作。如此，不僅可以確保教學品質，其次可以減少支應代理教師之薪俸，再其次可以安置超額教師，實為一舉數得的作法。

表 2-24 教師留職停薪之原因、要件及期限彙整表

原因	要件	期限
育嬰	養育三足歲以下子女者	期間以二年為限，必要時得再申請延長一年。
侍親	1 本人或配偶之直系血親尊親屬老邁(65 歲以上)或重大傷病須侍奉者。 2 配偶或子女重大傷病須照護者	期間以二年為限，必要時得再申請延長一年。
出國依親	配偶因公派赴國外工作或進修，其期間在一年以上須隨同前往者	期間以二年為限，必要時得再申請延長一年。
進修學位	赴國內外大學院校進修學位。	1 以學年度為基準並以二年為限。 2 如須延長者，由指導教授出具證明經學校同意後，得至多再延長一年。但教師國外進修者，如因取得學位需要時，得再延長一年。 3 應配合學期辦理。

資料來源：研究者自行整理

參、超額教師在原服務學校安置非教學工作

將超額教師安置於原服務學校之非教學工作之構想，係參採企業人員調職之作法。由於企業人員調職通常薪資或等級不變，因此將超額教師人力資源運用於非教

學工作時，亦維持以教師身分支領薪俸。至於學校內非教學工作項目，首要為行政工作，其次為縣市政府基於施政目標或社會需求所附加於學校之任務。

一、超額教師安置於教育部補助國民小學約聘雇行政人力

2006年1月9日立法院第6屆第2會期，財政、教育及文化國防委員會第2次聯席會議，繼續審查行政院函請審議「所稅法第四條、第十七條及第一百二十六條文修正草案」，經朝野協商之決議，「取消國民中小學及幼稚園教職員工免稅後，其課稅收入須用於：1.補助國中小的聘雇行政或輔導人力（約20億元）、2.調增國中小及幼稚園導師費（約29億元）、3.教師專業基金，獎勵優秀教師之專業表現（約5億元）、以及4.降低國中小教師授課節數（約43億元）等四項目。」教育部特依據該決議，研訂「教育部補助國小約聘雇行政人力運用計畫（草案）」計畫目標在解決學校行政人力不足現象，改善教師工作環境，避免負荷過重現象。將該計畫重點內容分述如下：

（一）補助對象：全國公私立國民小學

（二）人力資源定義

本計畫所聘用之各項人力資源，均屬非編制內之約聘雇人員，其聘任資格條件須符合教育部相關法規之規範。

（三）增置行政人力員額配置方式：

教育部以每校配置一名（含私立國小）之原則核配經費給各直轄市、縣市。

（四）各直轄市、縣市政府應行注意事項：

- 1.各直轄市、縣市得邀集學校、校長、教師、家長代表，依學校人力資源統合各項條件，研訂分配辦法，秉持總量管制之精神，對所配置之員額作彈性之運用。
- 2.各直轄市及縣市政府對行政人力之人數，應以達成本計畫目的之方向，作全面規劃與調整，以力求均衡。
- 3.各直轄市及縣市政府得依實際需要規劃數校共同聘雇行政人力之制度。

4.各直轄市、縣市政府應將本補助款依計畫目的定額補助學校，以減輕教師兼任行政工作負擔。

(五) 進用之人員方式及類別有：

- 1.學校進用行政人力，得以年度、月份或以鐘點費方式約聘雇行政助理人員。
- 2.學校亦得依需求採數校共同聘雇方式聘雇行政助理人員，如協助辦理營繕工程、物品採購、設備維修、財產管理……等。

(六) 經費支出原則：

- 1.各直轄市、縣市政府分配增置人力時，各公私立小學每校均應獲得一定金額之補助，所剩經費再依人力資源統合條件，分級配置各校（分級方式由直轄市、縣市政府依實際現況定之）。
- 2.各直轄市、縣市政府應就經費分配及執行之相關原則，加強與學校、校長、教師、家長代表溝通協調取得共識。

(七) 行政人力經費

每位行政人力每月 33,000 元，每年以 13.5 個月計算，每人每年總計為 445,500 元，唯核定經費應包含健保、勞保暨勞保退休金提撥政府應負擔之部分等相關費用。

教育部這項增加學校行政人力之方案，所任用之人員並非專業人員，因國民小學教師長年服務於學校，且需分擔部分行政工作，其具有教學及學校行政經驗，將是該方案最佳人選。由於超額教師之人事費用原本全額由縣市政府負擔，如將超額教師安置於此一方案中，縣市政府每安置一位超額教師每年可減少 445,500 元之負擔，倘依教育部規定，安置 74 位超額教師，每年約可節省 3,300 萬元人事費支出。

二、超額教師安置於學校行政職員之職務

國民小學人事編制可區分為：教師與職員二類，校長、教師兼主任、教師兼組長、教師等具有教師證者，屬教師類；組長、幹事、人事主任、人事管理員、會計員等具有公務人員身分者及護士或護理師具有專門技術人員資格者等屬職員類。學校內調職係指將超額教師安置於非教學性質之職務，即為將教師之教學工作調整為執行職員之工作。國民小學教師與職員的編制，均由教育部制訂國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則（教育部，2007b）中規範，國民小學職員員額編制如下：1.幹事、助理員、管理員及書記（含各處室職員及圖書館、教具室、實驗室管理員等，不含人事、主計專任人員）：七十二班以下者，置一人至三人；七十三班以上者，置三人至五人。2.護理師或護士及營養師：依學校衛生法規定辦理。其具有護士資格者，以護士任用；具有護理師資格者，以護理師任用。3.人事及主計人員：依人事人員員額設置標準及主計員額設置原則規定辦理。

宜蘭縣政府依據教育部的教職員員額編制準則規定，考量學校規模、縣府財政及其他相關法令之規定，頒布「宜蘭縣政府所屬國民中小學職員員額配置標準」（宜蘭縣政府，2006），有關國民小學職員員額配置情形如下：

（一）幹事或組長

1.19 班以下者，置 1 人。

2.20-39 班者，置 2 人。

3.40 班以上者，置 3 人。

註：10 至 25 班未置專任人事、主計之學校增置幹事 1 人。

（二）護士或護理師

1.72 班以下者，置 1 人。

2.73 班以上者，置 2 人。

宜蘭縣各國民小學職員人數均於班級數確定後，由縣政府予以核定，茲將 95 學年度國民小學職員人數依類別彙整於表 2-25。

表 2-25 宜蘭縣政府 95 學年度國民小學職員人數彙整表

類 別	幹事或 組長	護士或 護理師	人事室		會計室		合計
			人事 主任	人事 管理員	會計 主任	會計 員	
人 數	132	77	23	3	22	4	261

資料來源：宜蘭縣政府（2007）

各類職員中，因國民教育法第 12 條已規定人事及主計業務應由專業人事及主計人員辦理；護士或護理師之工作需具備專業護理知能，恐非教師所能勝任，至於幹事或組長在學校執行出納、採購及文書等無需具備專門知識之一般行政工作，是超額教師可以調職之職務。

依據行政院核定國民小學員額公式，學校職員包含在補助人事費的範圍內，將超教師人力資源以調職方式，執行職員的行政工作，一方面可以減輕縣市政府的財政負擔，另一方面因為超額教師熟悉學校教學事務及工作流程，有助於提升行政績效。唯此項調職作業應依下列步驟執行，方符合現有法令規定。

- （一）現有學校職員應出缺不補，並嚴格控管缺額。
- （二）在未安置超額教師執行出缺職員之工作前，先由學校教師以減課方式，分擔該工作。
- （三）學校教師減課分擔行政工作，最高以一位教師每週最高授課節數 24 節計算，每節課以 260 元計，全年以 40 週計算，故縣市政府並應負擔每個控管行政職缺 249,600 元。
- （四）縣市政府每學年核定學校職員編制時，仍應依原標準人數予以核定（即依編制核定編制員額），唯在編製預算時，應將該控管之職員人事費減列（即在預算員額中減列）。
- （五）當超額教師已無教學工作安置時，便可在教師的同意下，安置於學校控

管之職員職缺。

(六) 縣市政府針對控管職員缺額之學校，依控管數，專案核給相對人數的教師編制，並據以編製人事費的預算。

三、宜蘭縣政府運用超額教師人力資源執行縣府施政項目及增進學校效能之方案

邵冰如(2006)報導「1/10 孩子成浮萍兒 社會新隱憂」指出弱勢的家庭愈來愈多，下課後沒錢上安親班、沒人陪伴的「浮萍兒」也不斷增加。中華救助協會指出，根據內政部最新的調查，台灣有十分之一的孩子是浮萍兒，放學、放假時四處遊蕩，此一社會現象因涉及學生放學後的生活與學習，故受到宜蘭縣政府重視，而成爲運用超額教師人力資源來解決社會問題的方案。學校辦學績效，素爲家長所關心，然而學校教師編制員額有限，如需呈現較佳之績效，勢必要有更多的人力執行工作，因此，宜蘭縣教師會在宜蘭縣政府研議「宜蘭縣國民小學人力資源規劃方案」時，特別建議提供學校超額教師執行競爭型計畫。該方案在學校端執行項目有三，其一屬教學工作，已在前文敘述，此處僅說明其餘二項。

(一) 提供課後輔導，照顧浮萍兒

近年來離婚率增高，使得單親家庭快速增加，致使部分學生放學後，無人照顧而在街道上遊蕩，媒體稱爲「浮萍兒」，此類學生應給予更多的照顧，以免衍生社會問題，是故學校可提出課後輔導計畫，申請超額教師，此類教師上班時間可調整爲下午 14 至 20 時，爲家長提供多的服務。服務地點除學校外，亦可因應社區需求，在社區提供的地點服務。

(二) 學校提報增進學校效能競爭型計畫，安排超額教師執行

學校得就專案研究、課程發展、行政工作等需求提報競爭型計畫，爭取留用超額教師，經教育行政主管機關審核及評選後，依計畫分配超額教師，以增進學校效能。

肆、超額教師在其他單位或學校安置非教學工作

將超額教師人力資源運用於其他單位或學校執行非教學工作，係運用企業界與政府借調作法。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（張靜宜，2000）。至於行政機關人員借調，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（行政院，1999）。超額教師之借調，主要為借調縣政府。

縣政府借調教師，需依據相關行政規定辦理，本文將先摘錄相關法規，並加以闡述，其次再討論縣政府現行借調教師的作法，最後論及未來運用超額教師人力資源運用方式。

一、借調之行政規定

行政院及教育部頒布三項借調行政規定，分別為「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」、「教師借調處理原則」。宜蘭縣政府為借調教師至教育處服務，另訂定「宜蘭縣政府商借所屬中小學及幼稚園教師協助服務實施要點」，現將行政規定中，與教師借調有關規定，摘錄如下：

（一）行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點

1. 行政院（以下簡稱本院）為限制所屬公務人員之借調及兼職，以期專任專責，特訂定本要點。
2. 本要點所稱借調，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，借調期間其本職得依規定指定適當人員代理。
3. 各機關均應一人一職，除法令另有規定外，須合於左列情形之一者，始得借調或兼職：
 - （1）專業性、科技性、稀少性職務，本機關無適當人員可資充任，而外補亦有困難者。
 - （2）辦理有關機關委託或委辦之定期事務者。

- (3) 辦理季節性或臨時性之工作者。
 - (4) 因援外或對外工作所需者。
 - (5) 依建教合作契約，至合作機關（構）擔任有關工作者。
 - (6) 因業務擴充而編制員額未配合增加者。
4. 各機關公務人員借調或兼職期間，除法令另有規定外，最長以四年為限，但借調或兼職之職務有任期，且任期超過四年者，以一任為限。
前項人員如係擔任機關組織法規所定之職務，應具有所任職務之任用資格。
 5. 教授、副教授、講師借調或兼任行政機關職務或工作，以具有有關之專長者為限。
 6. 借調、兼職人員之支薪，除依公務人員留職停薪辦法有關規定辦理外，以在本職機關支薪為原則。

前述要點之特點如下：

1. 該要點之限制對象不僅包含公務人員，亦擴及大專院校教師。
2. 借調擔任機關組織法規所定之職務應具有所任職務之任用資格。相反解釋為不是擔任機關組織法規所定之職務，則不需具備任用資格。
3. 公務人員留職停薪辦法第 4 條第 5 款：「配合公務借調至其他公務機關任職，且占該機關職缺並支薪，經核准者。」應予留職停薪，其餘借調人員，以在本機關支薪為原則。

（二）教師借調處理原則

1. 教育部為規範各級學校編制內專任教師之借調，特訂定本原則。
2. 教師借調應與其專長或所授課程相關，並經學校同意後，始得辦理。
教師借調期間，每次以四年為限；其借調所擔任者係有任期職務，且

任期超過四年者，借調期間依該職務之任期辦理。借調期滿歸建後，得再行借調。

前項借調期間合計不得超過八年。

教師於借調期間應辦理留職停薪。

3. 教師借調擔任機關組織法規所定職務，應具有所任職務之任用資格。
4. 專科以上學校未兼任行政職務之專任教師配合產學合作借調至公民營事業機構，學校應與借調機構簽訂合作契約，約定收取相當金額之學術回饋金納入校務基金運用或公務預算繳庫；其相當金額學術回饋金之收取規定，由各校定之。
5. 學校其他聘任人員之借調，得比照本原則之規定辦理。
6. 各級主管教育行政機關或學校如定有較本原則更嚴格之規定者，從其規定（教育部，2007c）。

前述原則之特點如下：

1. 該原則以規範學校專任教師為主，學校聘任人員得比照辦理。
2. 每次借調期間規定與行政院之要求相同，但教師歸建後，得再行借調。
3. 要求教師於借調期間應辦理留職停薪，較行政院之規定更為嚴格。

（三）宜蘭縣政府商借所屬中小學及幼稚園教師協助服務實施要點

宜蘭縣政府如同台北縣政府一般，在宜蘭縣議會的質詢後，與該會協調並訂定「宜蘭縣政府商借所屬中小學校及幼稚園教師協助服務實施要點」，該要點規定教育處借調教師以 14 人為限；另強調國教輔導團、特教資源中心等商借教師，因仍與教學本質有關，不受前述調局之 14 人限制，再次說明表 2-25 的內容，縣市政府借調教師不僅是教育處，亦包含其他機關及任務編組。茲將述要點詳列於下：

1. 宜蘭縣政府（以下簡稱本府）為商借具有業務相關專長之所屬中小學校

及幼稚園教師協助服務，俾期提昇行政效能及加強政策規劃與執行，特訂定本要點。

2.本要點名詞定義如下：

- (1) 借教師：本府因業務特殊需要，得商借公立中小學校及幼稚園編制內教師，以全部時間或部分時間至商借機關辦理特定之業務或工作。
- (2) 原服務學校：指商借教師本職所屬之公立中小學校及幼稚園。
- (3) 本府：指府內一級單位之教育處，至於設於府外任務編組之國教輔導團、特教資源中心等商借教師，因仍與教學本質有關，不受本要點五、六之規範。

3.本府得視業務特殊需要，並經縣長批准，商借本縣公立中小學校及幼稚園教師，至本府協助業務之執行與推動。

4.本府經徵得商借教師意願及原服務學校同意後，始得發函原服務學校辦理商借，於接獲同意商借函文後，完成商借程序。

5.商借以一個學年度為限，惟為執行特定計畫必須延長商借時間，得經商借教師及原服務學校同意後繼續商借，並於該計畫完成後歸建。商借期間之年資與在校年資併計。

6.各公立中小學校商借至本府協助服務教師人數，以十四人為限。

7.商借教師之原服務學校應於商借期間聘用代理、代課教師代其課(職)務。

8.遇本縣超額教師無法安置時，得不受前述五、六點限制，商借教師學校聘用代理、代課教師，應優先安置超額教師。

9.商借教師之待遇，按商借教師原應領薪級支薪，本薪(年功薪)、學術研究費、考核獎金、年終工作獎金及各項補助費等津貼給與，除出差旅費、休假補助費及未休假加班費外，由原服務學校依規定支給。

10.商借教師參加全民健康保險之保險費及退休撫卹基金之繳納，均由原服務學校依規定辦理。

11.商借教師服務期間之成績考核與差假勤惰管理，由本府教育處評核後，

於每學年度結束前或商借期滿歸建時，送交原服務學校辦理考核。遇有具體功過情形，仍依前開程序及權責隨時辦理。

12.商借教師於課程重大變革時，應優先接受相關課程內容研習。

13.本要點奉縣長核定後實施，修正時亦同。

宜蘭縣政府商借所屬中小學及幼稚園教師協助服務實施要點於頒布後，使教育處借調教師有所依循，其特點分述如下：

- 1.該要點係依宜蘭縣議會要求而訂定，且要點內容獲議會認同，縣政府依要點執行，縣議員便無從借題發揮。
- 2.教育處商借教師時，除教師有意願外，尚需原服務學校同意；商借期限以一學年度為限，期滿雖可經教師及原服務學校同意後，繼續借調；唯規定已較教育部頒教師借調處理原則更為嚴格。
- 3.教育處借調教師以 14 人為限，可避免教育處任意擴張用人數量。
- 4.當宜蘭縣超額教師無法安置時，前述借調至教育處服務之教師職缺，以借調方式安置超額教師；一方面可以舒緩超額教師的壓力，另一方面可以減少聘用代理教師人事費之支出。
- 5.為了避免借調教師因執行教育行政工作而疏忽教學的本職，故規定在課程有重大變革時，借調教師優先接受相關課程內容研習。

二、宜蘭縣政府借調教師之現況

宜蘭縣政府借調教師協助服務之單位以教育系統為主，其中教育處 14 人，教師研習中心 3 人，特殊教育資源中心 6 人，本文說明如下：

(一) 宜蘭縣政府教育處借調教師之情形

宜蘭縣政府教育處編制員額僅 25 人，除處長、副處長、督學 3 人外，分置 6 個科辦事，人力顯然不足，故訂定宜蘭縣政府商借所屬中小學校及幼稚園教師協助服務實施要點，固定每學年借調 14 位教師，協

助推行各項業務。編制公務人員與借調教師配置情形如表 2-26。

表 2-26 2008 年宜蘭縣政府教育處各科人力分析表

科室	編制 員額	實際人員 合計	正式 人員	教師	營養 師	約聘 雇
處長室	1	1	0	1		
副處長室	4	2	2			
學管科	3	6	3	3		
國教科	4	8	4	2		2
終學科	3	5	2	2		1
體健科	4	6	2	2	1	1
特教科	3	8	2	3		3
課發科	3	4	2	2		
小計	25	40	18	14	1	7

資料來源：研究者自行整理（整理時間：2008 年 2 月 22 日）

（二）宜蘭縣政府借調教師至教師研習中心服務

1984 年台灣省政府教育廳指示各縣市政府積極規畫成立「輔導中心」。期盼輔導中心成為「教師之家」，以發揮研習進修、教學輔導和教育服務之功能。當時宜蘭縣政府教育處徐文雄局長在陳定南縣長的支持下，率全國各縣市之先，成立教師研習中心，惟教師研習中心非法定單位，沒有正式員額編制，以致於長年來均以借調教師來執行中心的工作。宋基彰（2002）研究我國教師研習中心之現況，發現除北、高二院轄市外，各縣市教師研習中心借調教師人數為 1 至 3 人。

宜蘭縣教師研習中心借調教師 3 人，其中 1 人擔任執行秘書，在兼主任教育處長的指揮下，統籌全縣教師研習之工作。借調教師之原服務學校現仍以聘請代理教師之方式處理借調教師遺留之課務。

(三) 宜蘭縣政府借調教師至特殊教育資源中心服務

特殊教育法施行細則第十條：「直轄市、縣（市）主管教育行政機關應結合鑑輔會、特殊教育資源中心、特殊教育諮詢委員會、身心障礙教育專業團隊及其他相關組織，建立特殊教育行政支援系統；其聯繫及運作方式，由直轄市、縣（市）主管教育行政機關定之。前項所稱特殊教育資源中心，指直轄市、縣（市）主管教育行政機關為協助辦理特殊教育相關事項所設之任務編組；其成員，由直轄市、縣（市）主管教育行政機關就學校教師、學者專家或相關專業人員聘兼之。」（教育部，1997）。各級主管教育行政機構提供普通學校輔導特殊教育支援服務辦法第四條：「特殊教育資源中心之工作項目為提供該轄區學校特殊教育諮詢、研習及教材、教具、輔具、評量工具等之蒐集、交流與出版，必要時得協助特殊教育人力規劃分配及其他相關事項之辦理。特殊教育資源中心應結合社區各項資源，建立人力及社區資源資料庫，提供學校使用。」（教育部，1999）。

宜蘭縣政府基於上述中央法規之命令，於 2000 年 6 月 18 日成立宜蘭縣特殊教育資源中心，其中除設有早療復健室、心理評估室等專業需求空間，亦將鑑輔會、身心障礙團隊、在家教育及視障輔導班等特殊教育服務團隊納入（宜蘭縣政府，2003）。

蔣伶華（2004）研究我國特殊教育中心之人員配置，發現各縣特殊教育資源中心在人員編制上除台北市為正式的編制人員外，其他縣都採任務編組，人員編制大致是用借調教師。宜蘭縣特殊教育資源中心人員有物理治療師等專業服務團隊 5 人、教師助理員 2 人外，尚有借調教師 5 人。借調教師所遺留課務，目前均有原服務學校聘請代理教師執行。

綜觀上述宜蘭縣政府借調教師協助推行業務之情形，就研究者的實務工作經驗，已長達二十餘年，倘不核給教育處合理的人員編制，將無法改變此一現狀。縣市政府借調教師服務，均未擔任機關組織法所定之職務，故符合行政院之規

定，唯並未辦理留職停薪，與教育部之規定有違，需進行修訂行政規則的工作。宜蘭縣政府現行借調 23 位教師，均可於借調教師服務學校，依借調人數增加教師員額編制，供縣內超額教師介聘，如此可每年節省 23 代課教師的人事費支出。

三、其他超額教師人力資源運用之可行方式

為疏緩宜蘭縣財政之壓力及符合借調教師之行政規定，超額教師人力資源之運用，可思考取代宜蘭縣政府內約聘雇及臨時員工；另為增進全縣教育績效，宜蘭縣政府已頒布「宜蘭縣國民小學人力資源規劃方案」中，縣政府有二項運用超額教師之作法，分別予以闡述。

(一) 宜蘭縣政府借調教師執行專案工作

宜蘭縣政府借調教師至教育處、教師研習中心、特殊教育資源中心服務人數總計為 23 人，縱然全部予以借調超額教師安置，安置人數仍然有限。宜蘭縣政府(2007b)頒布「宜蘭縣國民小學人力資源規劃方案」，方案說明宜蘭縣國民小學超額教師自 2008 年起逐年增加，2012 年超額教師將高達 294 人。因此依據縣政府施政優先順序，充分運用超額教師、職員等人力，提升教育品質，創造優質教育環境。因此，對於教師教學能力之提升，學生輔導工作之加強，弱勢學生之照顧等工作應優先執行。故在方案中由縣政府統籌運用借調教師執行之專案為：設置教學視導人員（聘任督學）及設置輔導教師二種。

1. 設置教學視導人員（聘任督學）

教育部辦理之 2001 年教育改革之檢討與改進會議中，建議成立視導機制，本縣自 92 年起，每年均培育教學視導人員，經測驗及格者，發給教學視導證書，迄今已有百位校長及教師獲得證書。設置教學視導人員七至九人，其中二人可兼課程督學，領導本縣國民教育輔導團，進行課程輔導，七人執行教學視導，倘以每人每日視導一位教師，一學期以 60—80 日計算，則每學期可視導 490 位教師，

平均而言，每位教師二年半可接受視導一次，如此，將可有效提升本縣教師教學效能。

2.設置輔導教師

香港教育統籌局解決超額教師方案之一為在學校設置新的職位。鑑於我國青少年問題向下延伸，國民小學五、六年級亦成爲被關注的對象，故可考量每 200 位學生設置輔導教師一名，學校規模大者，獨自設置，學校規模小者，可跨校設置。該輔導教師應修習專業學分並經甄選後分發至學校服務，平日進行學生輔導及個案管理，對於管理之個案應結合導師進行家庭訪問。（註：高級中學輔導教師編制標準爲十五班設置一人。）

（二）以增進全縣教育績效之國民小學超額教師人力資源運用方式之構思

教育部現正進行國民教育法修正工作，將縣市政府成立國民中小學輔導團、增置輔導工作或資訊教育相關專業人員之規定增列該法中。

在台灣身心障礙兒童的比例，爲佔同年齡人口的 0.15%~0.63%（內政部，2002）。另智障者家長總會（1995）表示，四歲以下的我國特殊兒童中，有發展遲緩現象的兒童佔三分之一。爲促使兒童發展更爲健全，可以運用超額教師人力資源成立早療團隊。故本研究將提出運用超額教師的方式，並加以討論。

1.成立國民中小學教學輔導團

爲利於縣市政府建置長期推動課程發展與教學研究輔導機制，幫助國民中小學教師解決課程與教學問題，教育部認爲有成立國民中小學教學輔導團之必要，故於國民教育法增列設置之法源，如修法通過，各縣市政府得遴選教學優良之國民小學及國民中學教師擔任專職教學輔導員，負責領域教學輔導任務。

2.接辦宜蘭縣教學網路中心

宜蘭縣教學網路中心原隸屬資訊室，後因組織變革，改隸計畫處，唯該中心負責宜蘭縣國民中小學資訊教育，由非資訊、教育專長的單位主政，似有不妥，故宜蘭縣政府教育處應於國民教育法修正通過後，遴選具資訊專長之教師，接辦教學網路中心，以提升學校資訊教育。

3.成立早期療育服務團隊

早期療育的內容為：發現、通報、轉介、鑑定、療育服務（智障者家長總會，2002）。其成效對兒童的幫助，按國外經驗，如果發展遲緩兒童在三歲以前就接受療育服務，其一年的療效就等於三歲以後十年的療效，把握最好的療效時機，則孩子的殘障程度可減輕甚至消失（台北市早期療育綜合服務中心，2002）。是故，縣政府如能運用超額教師成立早療團隊，期能提早發現發展遲緩兒童，並予以充分協助，使其發展能趨於正常，如此，可以大幅減少爾後投入之補救教育經費。

（三）超額教師人力資源運用於縣府行政事務

2006 年底宜蘭縣政府員工總人數為 617 人，其中正式職員為 360 人，佔總人數的 58%；聘用人員為 45 人，約雇人員為 73 人，臨時員工為 101 人（詳表 2-27）。故宜蘭縣政府財政處楊政誠表示；縣政府 2006 年光是人事費支出就要 82 億元，縣府自有財源才 40 億元，只夠發半薪。

要縮減上述正式編制員額外之人員，便需思考替代之人力，否則將造成行政運作困難；林美雲（2007）進行國小超額教師師資運用之研究結果之一：對新進教師而言，只要教職有保障，基本上轉任安置或借調教育處都可以接受。因此，超額教師在無更積極增進全縣教育效能之方案下，是縣政府臨時性員工的最佳替代人選。

表 2-27 2006 年宜蘭縣政府員工總人數

年 底 別 及 機 關 類 別	總 計	正式 職員	測 量 助 理	技 工 (含 駕 駛)	工 友	駐 衛 警 察	聘 用 人 員	約 雇 人 員	臨 時 工 工
縣政府	617	360	4	10	18	6	45	73	101

資料來源：摘錄自行政院人事行政局地方人事行政處。

<http://bgacstold.e-land.gov.tw/bgacst2/95年宜蘭縣政府統計要覽/HTM/3B/2303.xls>

小結

本研究運用企業人事異動之調職、借調等概念，將國民小學超額教師人力資源運用方式，以服務單位及工作項目二個面向，進行統整，產生以下四個運用向度及實施項目：

一、超額教師在原服務學校安置教學工作

- (一) 降低學生班級人數、以增加教師需求。
- (二) 國民小學增加新職位。
- (三) 國民小學教師自願性退離措施。

二、超額教師於其他學校安置教學工作

- (一) 超額教師介聘至其他學校服務。
- (二) 縣市政府專案增加借調教師服務學校之教師編制，供超額教師介聘。
- (三) 借調至其他學校擔任留職停薪代理教師之職務。

三、超額教師在原服務學校安置非教學工作

- (一) 國民中小學教職員繳納所得稅後，將超額教師安置於教育部補助國民小學約聘雇行政人力。
- (二) 將超額教師安置於學校行政職員（組長、幹事）之職務。
- (三) 宜蘭縣政府運用超額教師人力資源執行縣府施政項目及學校提報增進效能競爭型計畫。

四、超額教師在其他單位或學校安置非教學工作

- (一) 借調至縣市政府教育處、教師研習中心、特殊教育資源中心等單位服務。

(二) 縣市政府借調教師執行專案工作---教學視導人員、輔導教師、專職教學輔導團、早期療育服務團隊及接辦教學網路中心等。

(三) 超額教師人力資源運用於縣府行政事務。

上述國民小學超額教師人力資源運用向度及實施項目，除「國民中小學教職員繳納所得稅後，將超額教師安置於教育部補助國民小學約聘雇行政人力。」尚須完成修法工作後，才能順利執行，其餘實施項目在現行法令規定下，均可立即實施。