

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：歐信宏博士

國小流浪教師問題與對策之研究

碩士班研究生：洪子惠

中華民國一〇五年六月七日

# 國小流浪教師問題與對策之研究

研究生：洪子惠

指導教授：張信芳 (簽章)  
審查教授：張信芳 (簽章)  
傅恆德 (簽章)  
張心水 (簽章)  
專班主任：史美強 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 105 年 06 月 07 日

## 謝 誌

好快啊！兩年的東海碩士學習之旅，轉眼間已接近尾聲了，期待著快快完成論文，期待著早日畢業，然而在這本百頁心血結晶即將付梓的前夕，我的心中卻有著萬般的不捨與無盡的感謝。

我的指導教授－歐信宏博士，感謝您兩年來的指導，老師對我的信任與期待，讓我在論文寫作方面獲得極大的自由發揮空間，即使遇到瓶頸時，也總能在老師的指點及鼓勵後得以突破繼續前進。

感謝大綱口試委員宋興洲教授、劉志宏教授，以及論文口試委員傅恒德教授、張峻豪教授的細心審閱，提供論文修正的相關意見，您們專業地指導及中肯地建議，使得這本論文能減少疏漏而更加完善與嚴謹。感謝專班史美強主任，每次見面總是親切地詢問在專班上課情形及論文進度，您的關懷讓我備感溫馨。還有系辦的助教，也感謝您們的諸多協助。

感謝爸爸的支持及姊姊的鼓勵，我最親愛的媽媽，此刻您在天上，一定也會為我感到高興吧！

兩年的辛苦學習生涯，每每深夜十點已過，獨自驅車於臺灣大道上，偶爾興起孤單疲憊的情懷，然而想到家中等候我的外子及寶貝承擘，就會勇氣倍增，感謝我最愛的家人，因為有你們的支持，我才能無後顧之憂全心全意地完成學業。

無盡的感謝，謹以此文獻給這兩年來給予我鼓勵與幫助的人！

洪子惠 謹誌

中華民國一〇五年六月



# 摘要

本研究旨在探討流浪教師因為師資培育政策變革所面臨的困境，以 John W. Kingdon 的多元流程模式作為本研究之理論架構，透過歷史研究、文獻分析、及深入訪談等方法進行研究，研究發現如下：

- 一、師資培育政策變革後產生數以萬計的流浪教師，一職難求，造成人力資源的浪費。
- 二、流浪教師造成許多社會怪象，例如平均每位流浪教師考過 5.3 次教師甄試。
- 三、流浪教師現象讓優秀學生不敢報考師院、或修教育學程，深怕會成為下一個流浪教師，讓人擔憂未來教師素質會不升反降。
- 四、對於流浪教師問題提出解決的策略與建議

## （一）減少供應量

政府應該精估師培生人數，師資培育機構要有退場機制。

## （二）增加需求量

1. 提高教師編制，降低班級人數。
2. 暢通退休制度。
3. 建立不適任教師淘汰機制。

## （三）其他相關策略

1. 流浪教師組成「專業流動教師」團隊，由各縣市政府成立「人力派遣局」，統籌派遣代理代課。
2. 學校的課後照護班或育樂營，優先聘請流浪教師授課。
3. 政府要求合格立案的補習班，要聘請有修過教育學程之合格教師。
4. 由政府協助到世界各地當「交換教師」教授中文。
5. 政府招考正式教師但需要先到偏鄉或山上服務幾年。

五、根據研究結果，提出以下建議

（一）政策勿僵化，要能反映社會脈動，及時調整。

（二）期待政府為流浪教師提供「階段性配套措施」。

關鍵詞：流浪教師、儲備教師、超額教師



## Abstract

The purpose of the study was to explore predicament of nomadic teachers seeking for permanent employment after Teacher Education Policy Reform. Multiple Streams Model by John W. Kingdon was used as theoretical framework for the study. Historical research, literature review and in-depth interview were adopted as research methods.

The major findings were shown as follow:

1. Teacher Education Policy Reform caused tens of thousands of nomadic educators working from one school to another every year as well as waste of human resources.
2. Nomadic teachers lead to social weird phenomena such as on average, every nomadic teacher takes 5.3 job assessment tests .
3. The problems of a large number of jobless teachers prevent outstanding high school students from applying for Normal Colleges or taking education training courses, which give rise to low qualities of educators.
4. Strategies and suggestions for solving nomadic teachers were as below:
  - (1) To reduce the amount of pre-service teachers: Our government should accurately estimate the numbers of pre-service teachers needed and reduce the amount of colleges providing the teacher training courses.
  - (2) To increase the amount of job vacancies:
    - a. Lower the numbers of class students;
    - b. Build a flexible retiring system;
    - c. Establish the eliminating mechanism of incapable teachers.
  - (3) The other strategies:
    - a. Local governments should form an office of Teacher Human Resources

in charge of dispatching nomadic teachers to fill in substitute teacher vacancies in schools.

b.Schools give priority to nomadic teachers when hiring teachers for after-school programs or clubs.

c.The government should enact a policy to demand qualified cram schools to hire qualified teachers.

d.The government should assist nomadic teachers in finding teaching jobs overseas.

e.The government should require new teachers to serve in remote areas for the first few years.

5. Based on the findings,the following suggestions were proposed:

- (1) The policy should be flexible and adjusted based on current status of the social situation.
- (2) The government has obligation to provide solutions to nomadic teachers.

Key words: nomadic teachers, reserved teachers, surplus teachers



# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機 .....	1
第二節 研究目的與研究問題 .....	6
第三節 研究設計與實施 .....	7
第四節 研究範圍及限制 .....	13
第二章 文獻探討 .....	15
第一節 流浪教師現象與相關研究 .....	15
第二節 公共政策的制定與執行 .....	21
第三節 研究架構 .....	34
第四節 重要名詞定義 .....	36
第三章 教育政策與流浪教師 .....	39
第一節 教育政策的制定過程 .....	39
第二節 我國師範教育之沿革 .....	42
第三節 流浪教師產生的原因 .....	48
第四章 訪談執行及結果分析 .....	57
第一節 訪談題目之擬訂 .....	57
第二節 訪談對象之選擇 .....	59
第三節 訪談之執行與內容分析 .....	61
第五章 結論與建議 .....	91

第一節 研究發現 .....	91
第二節 研究建議 .....	97
參考文獻 .....	99
附錄一、研究邀請函 .....	105
附錄二、訪談同意書 .....	107
附錄三、訪談大綱 .....	109
附錄四、訪談逐字稿 .....	111
附錄五、參與者對暫時性策略意見歸納表 .....	153



## 表目次

表 2-1	流浪教師的現況與困境之相關研究 .....	19
表 2-2	國內外學者對公共政策的定義 .....	22
表 2-3	政策決定過程的三股趨勢潮流 .....	33
表 2-4	學者對流浪教師下的定義 .....	37
表 3-1	Guba 八個不同觀點的教育政策涵義 .....	40
表 3-2	「師範教育法修正草案」修正重點 .....	47
表 3-3	臺灣地區教育程度別失業率統計表 .....	50
表 3-4	依 1994 年《師資培育法》培育與核證之師資人員發證年度與任職情況 ...	51
表 3-5	臺灣與主要國家 2010-2060 年生育率趨勢比較表 .....	53
表 3-6	我國人口粗出生率、粗死亡率、自然增加率及總生育率 .....	54
表 3-7	學齡前人口及入學年齡人口數及其增加率—中推計 .....	55
表 4-1	訪談大綱 .....	58
表 4-2	訪談對象之基本資料 .....	60

# 圖目次

圖 1-1	研究流程圖 .....	7
圖 2-1	政策、計畫、實施方案關係層次圖 .....	23
圖 2-2	公共政策制定與執行的「團體模型」 .....	26
圖 2-3	公共政策與執行的「菁英決策模型」 .....	27
圖 2-4	公共政策與執行的「系統理論模型」 .....	28
圖 2-5	研究架構圖 .....	35
圖 3-1	師範院校一元化、計畫式培育流程 .....	45



# 第一章 緒論

我們賴以生存的社會，需要制定有效率、合乎民主的公共政策，讓社會運作流暢，人民才得以安居立業。教育政策是各國公共議題中最受重視的一環，因為它關係著人民的素質，是社會前進的動力；而師資的良窳決定教育的成敗，有健全的師資培育制度，才能提升教師素質，教育好下一代，使國家競爭力向上提昇，因此，世界上各先進國家，皆戮力於師資培育制度的改革，我國當然也不例外，近二十年來亦積極推動師資培育制度的革新，且改革速度不可謂之不快。

在師資培育政策改變的同時，由於世界各國經濟逐漸不景氣，教育子女花費過高，不結婚、或不生育的頂客族增多，造成少子化結果；少子化現象讓入學人口銳減，是學校減班的主因，學校減班造就了「超額教師」，然而新的師資培育政策卻培育了過量的「儲備教師」，這些儲備教師雖有教師「資格」，但面對少子化趨勢及越來越多的超額教師，因為謀不到正式教師之「職缺」而變成「流浪教師」。「流浪教師」數量累積驚人，且此一現象發生多年卻始終無法有效改善，因此研究者想從師資培育政策變革的過程切入，探究此過程中因為政策的未盡完備所衍生出的「流浪教師」現象，並了解此一社會怪象對教育層面及社會未來將產生哪些影響。本章共分為四節，第一節敘述研究背景與研究動機，第二節說明研究目的與提出研究問題，並在第三節中介紹研究設計與實施，在第四節中介紹研究範圍與限制。

## 第一節 研究背景與動機

「國家的未來，關鍵在教育；教育的品質，奠基於良師」，教師素質是影響學生學習最重要的基礎，也是教育革新能否成功的關鍵。世界各國為提升人力素質與國家競爭

力，皆戮力於提升教育品質，推動教育政策與法案，尤其是精進師資的品質，更是各國共同努力改革的政策之一。隨著社會快速變遷，民主化及自由化的風氣漸盛，臺灣早期的教育政策及師資培育制度的一元化，漸漸受到社會大眾批判，並亟予推翻。1994年「師範教育法」退場，頒布施行「師資培育法」以後，正式開啟了我國師資培育管道轉趨多元、培養方法與任用方式分離、儲備制與聘任制當道的新紀元。

多元化的師資培育管道，的確增加了許多具有教師資格的「儲備教師」，解決了原先教師不足的困境，例如：2004年全國已有95所大學設有教育學程課程，該年一共培育師資生2萬1805人（楊朝祥，2007）；但是，隨著少子化的趨勢，開辦教育學程的院校沒有退場機制，各校都不願放棄這塊師培的大餅，因為它可以吸引學生入學；2004年教育部雖然提出師培人數三年減半計畫，也就是到2007年師培人數一年減為九千多人，但數量依舊未能達到供需平衡；每年仍有許多「儲備教師」投入教師甄試的「廝殺」，大部分的人失敗了，積累成了數以萬計的「流浪教師」，衍生一連串的問題與爭議。

受少子化影響，教職缺額變少，師資培育量也跟著減少，教育部今公布103年師培統計年報，各大學培育師資生8088人，歷來最低，相較93年最高峰的2萬1805人，只剩37%。未來每年師培量不會再大減，約8千人上下。教育部統計，今年共3萬9326人甄選公立中小學及幼兒園老師，4248人錄取，錄取率10.80%，只比去年的11%略減。另統計，自20年前實施新制師培制後，至今18萬多人拿到教師證，其中10多萬人已成為正式教師；扣除近7年從未參加過教甄和55歲以上者，仍有4萬2621名儲備教師，即通稱的「流浪教師」。<sup>1</sup>

根據上述資料中教育部統計，全國約有四萬多名流浪教師，然而，全國教師工會總聯合會秘書長劉欽旭卻表示：真正的流浪教師人數，絕對不止4萬2621名這數字，他認為教育部只看到帳面上漂亮的數字，卻沒有顧及社會真實情況：這兩年師培數量雖然和

---

<sup>1</sup> 引自張錦弘（2015）。教育部統計：全國流浪老師 4.2 萬多人，2015 年 11 月 11 日，取自：  
<http://udn.com/news/story/9/1307566-%E6%95%99%E9%83%A8%E7%B5%B1%E8%A8%88%EF%BC%9A%E5%85%A8%E5%9C%8B%E6%B5%81%E6%B5%AA%E8%80%81%E5%B8%AB4.2%E8%90%AC%E5%A4%9A%E4%BA%BA>。

退休教師人數差不多，但教育部卻沒把還在熬著代課、代理的教師，以及等著考取正式老師，目前仍未就業的流浪教師算進去，這些人也會和未來的師培生一起搶教職。因此，研究者認為，在未來，如何逐步讓教師的供需達到合理的平衡，依舊是一條漫漫長路。顯然，流浪教師的產生與師培政策的轉變關係密不可分，因此，探究「師資培育政策」變革發展的過程究竟如何？是研究者的第一個研究動機。

今年高中以下學校及幼兒園教師資格檢定考試今天放榜，共有4287人通過，及格率52.99%，創下教檢自2005年起開辦以來史上新低（去年通過率61.50%）<sup>2</sup>。

根據上述新聞了解：去年的教師檢定放榜了，錄取率為52.99%，創十年的新低。這意味著即使修過教育學程且成績及格、經過半年實習合格的「師培生」，卻有將近一半無法通過教師檢定的門檻。我們的師培制度究竟出了什麼問題？是師培生所修的教育學程專業知能不足？或是實習半年的教學實務智能不足呢？這樣的教育學程，如果讓學生修完後卻無法通過教師檢定，顯然是師培的課程不夠完善；又或者因為目前我們不須過多的師資，所以教師檢定通過率刻意逐年壓低，而這樣的做法，是否需考慮讓過多的學生選擇接受完教育學程，卻又無法獲得教師資格，不正是浪費了教育資源？師資培育政策影響教育甚深，因此現行的師資培育政策實施二十年後，實在有必要重新審慎檢視與評估該修正之處。

研究者任職於臺中市公立國民小學，每年學校裡都會有幾位代理代課教師，他們有的服務一年離開，有的甚至只教了一學期就離職，原因是要為半年後的教師甄試提早做準備，因此，常常有家長抗議：學生一學期或一學年剛適應了新老師，卻又要換老師了（一般小學教育在正常情況下是一個年段也就是兩年換一次級任老師）；然而這些擁有教師資格，卻無法求得正式教師職缺的流浪教師們也是滿腹苦水：他們擔任代理代課教師，除了薪資所得較低之外，工作也不穩定，因為沒有正式教師資格，常受到家長質疑能力；有的即使表現再好，一旦聘約到期還是沒書可教，只能離開。然而，這些儲備教

---

<sup>2</sup>引自蔡永彬（2015）。教師檢定考試放榜 通過率史上最低，2015年04月15日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150415/593094/>。

師經過半年甚至更久的努力準備後，得到的有時卻又是讓人洩氣的消息……。例如以下這則相關報導：

受到少子化影響，台北市政府去年調整教師與學生人數比，執行國小減班策略，教育局昨更表示，104學年度（即今年8月）要停止公立國小教師聯合甄選，各校若有需求，可自行辦理代理教師甄選。

教育局資料顯示，103學年度北市國小學生總數有12萬1218人，未來呈下降趨勢，104學年度估11萬8197人，105學年度為11萬5081人，106學年度會降到11萬3244人，相較於103學年度，104學年度學生總人數會減少3021人，到106學年度累積減少7974人，減少幅度達6.58%，主秘陳順和表示，學生人數減少、班級數降，跟退休老師取得平衡，「先前也做過統計，像A校超額、B校有缺，A校老師就補去B校了。」<sup>3</sup>

以上是2015年關於教師甄試的消息，每年到了教師甄試旺季前，這類的相關新聞議題就會不斷反覆的出現。然而在這僧多粥少，招不到學生只好減班的情況下，再加上各校害怕因為未來學生數減少時產生超額教師而採「鎖缺」政策，導致教師即使有缺額，也先以代理代課教師補足，造成沒有正式教師的職缺出現，使得教師甄試錄取率始終低迷，甚至停辦的情況，「流浪教師」現象成為嚴重的教育及社會問題；因為未來就職不易，即使修完教育學程，也會有一半的人在考合格教師證照時便鎩羽而歸，而即使通過教師檢定考試拿到了合格教師證照，在考教師甄試時，錄取率卻又如此低迷，因此許多優秀學生擔心未來出路而不敢選填就讀師範院校或修讀教育學程，如此更直接影響未來教師素質，甚至影響教育的百年大計。上述問題即是研究者的第二個研究動機。

少子化也影響正式教師進用。北市國小教師聯合甄選今年停辦，議員王鴻薇昨在議會市長專案報告時質詢，停辦甄試讓年輕老師教育夢碎，教育局曾說因少子化，聘一名老師要付退休金1000萬才停辦，但各國小情願大量進用代理教師，卻不辦教師甄選，本末倒置。市長柯文哲答詢說，聘這些教師進來，「怕他們沒事幹」，惹怒王鴻薇。

---

<sup>3</sup>引自梁珮綺（2015）。北市停辦明年度教甄 家長、老師反彈，2015年05月06日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1309152>。



她質問柯，現在學校有多少都是代課老師，都在當導師，「柯文哲你懂教育嗎？居然說他們進來會沒事幹！」柯則直接回答：「我父親是小學老師」。

但依統計，北市103學年度國小代理教師人數達845人，其中有52.8%的代理教師兼任導師。代理老師一年一聘沒保障，做的又是導師的繁雜工作，經驗不足、管教班級不易；考上正式教師後就離開，學生好不容易適應，就要換老師，問題嚴重。王鴻薇說老師無法「新陳代謝」，要年輕的教育新秀要到哪去？老師快變成夕陽產業。<sup>4</sup>

從以上的報導可以推論：新的師資培育政策，可能會衝擊未來有志邁向教職之路的學生：因為怕空有「儲備教師」資格，卻苦無教職之缺，恐淪為「流浪教師」而怯步？或雖然已有「儲備教師」資格，卻因陷在苦尋不著教師之職的困境，中途選擇放棄而做其他生涯抉擇，讓師資培育求學路白走一遭？在過去，成績優異的學生，期待能擠進師範體系的窄門，夢想成為老師；然而目前的制度卻讓同樣懷有教師夢，且對教職有極高興趣的學生，因為了解求得教職之路越來越艱辛，使其就讀師範院校或是修教育學程的意願越來越低落。而過去想就讀師範院校的學生，在聯考時的成績需十分優異才能考取，現在卻因為師資需求銳減，學生修習教育學程意願已不高，申請修讀的人數每況愈下。例如，臺灣大學2005年教育學程核准可錄取135人，但是卻只有262人報名，創下11年來的最低報名人數記錄；而當年政治大學預計要錄取135人，報名人數也只有160人（吳清山，2005：23-29）。這些著名的國立大學情形如此，其他大學的情況當然更形嚴重；因此研究者認為：隨著需求呈現負成長，目前願意修教育學程的學生素質相較之下沒有嚴格管控，是否直接影響未來教師素質？這些在師資培育政策變革時未能事先預測到的問題，如今一一浮現，究竟該如何解決？是研究者的第三個研究動機。

---

<sup>4</sup>引自高宛瑜（2015）。北市停辦甄試 柯「怕教師沒事幹」挨轟，2015年05月19日，取自：<http://disp.cc/b/163-8HPE>。

## 第二節 研究目的與研究問題

1994年立法院咨請總統公布的「師資培育法」，正式結束了過去舊式的師資培育制度，將我國的師資培育帶入新紀元。新的培育制度完全顛覆舊有傳統的師範教育型態，改變了教師培育制度及培訓機構。例如：過去的制度是較封閉式的型態，現今則走向開放多元的型態；過去的模式是公費培養，目前轉變為以自費培育為主、極少數公費培育的模式；過去主張培養與任用合一，如今是培養與任用分離；過去可說是計畫制培育，如今轉變為儲備制培育；過去的教師任用是派任制，而如今已改為聘任制。

本研究將依循著師資變革的途徑，進行相關問題的分析與探討，希望透過文獻的分析，以及深入訪談的方式，對於師資培育變革引發的問題，以及流浪教師問題進行探究與理解，期望對於政府在未來修正師資培育制度或者再次改革時，能提供規劃及思考的方向。

### 壹、研究目的

依據研究動機，本研究的研究目的如下：

- 一、了解師資培育政策變革的時空背景及實施後產生的爭議問題。
- 二、探討師資培育法施行後，政策制度帶給流浪教師的阻礙。
- 三、探究流浪教師對教育制度及社會的影響。
- 四、提供解決流浪教師問題的政策建議，作為主管當局研擬新政策之參考。

### 貳、研究問題

依據上述研究目的，本研究主要的研究問題如下：

- 一、師資培育法實施後，引發了哪些重大爭議問題？
- 二、流浪教師大量產生，造成哪些社會怪象？
- 三、流浪教師對教育制度及社會產生哪些影響？
- 四、解決流浪教師問題的政策有哪些？

### 第三節 研究設計與實施

#### 壹、研究流程

2003年起政府試著針對流浪教師問題，企圖想找出解決的辦法，因此對師培生數量做出減量管控，然而從上述幾則最新消息的報導，可知流浪教師現象始終無法有效解決，讓研究者想去探討它的根本成因以及解決之道；在確立研究主題以後，研究者隨即進行相關文獻的蒐集、閱讀、整理及分析，並閱讀學者有關公共政策及教育政策的論述，希望探討相關文獻作為基本的理論架構，接著確立研究目的，訂定想要研究的問題；並決定研究方法，準備進行訪談的工具，在找到合適的訪談對象之後，依據擬定的訪談大綱及設計的問題進行訪談。在訪談結束後，立即將訪談錄音內容，整理逐字稿，並對獲得的資料進行分析、探討、解釋與反思，並加入自己的意見，寫出對本研究主題的結論及建議內容，期望能提供可行的解決之道。

為了能清楚呈現，研究者針對上述流程擬定流程圖，如下圖1-1：

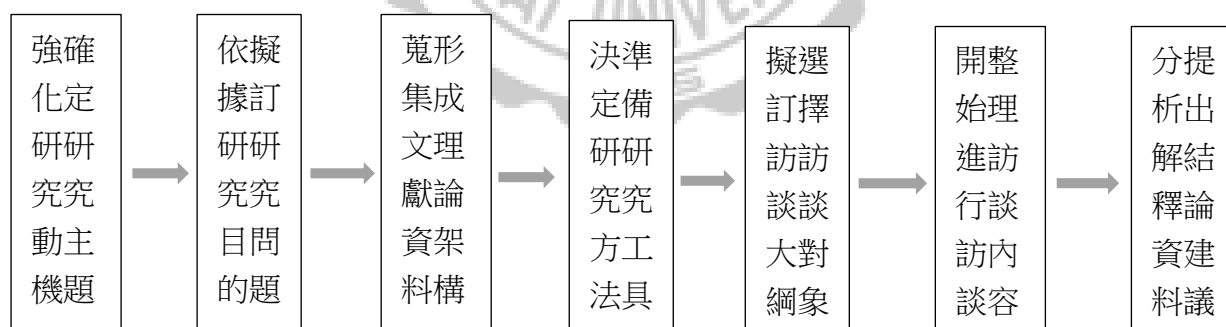


圖 1-1 研究流程

資料來源：研究者自行繪製。

以下再逐一說明流程內容：

#### 一、強化研究動機，確定研究主題

因為流浪教師議題始終被討論，加強研究者的研究動機，在選定研究主題後，隨即請指導教授指導修正題目，並開始閱讀相關文獻及進行資料蒐集。

## 二、依據研究目的，擬訂研究問題

在研究目的確立之後，建立了研究問題，並決定研究範圍與流程，以此訂立未來研究的方向，以及相關資料的蒐集。

## 三、蒐集文獻資料，形成理論架構

依據研究問題，蒐集師資培育政策改變及流浪教師形成的相關資料，並加以歸納、分析及整理，作為本研究理論之基礎，並形成理論架構。

## 四、決定研究方法，準備研究工具

根據研究目的及研究問題，參考指導教授的指導，決定採質性研究之文獻分析法並進行訪談，故準備訪談所需之工具，準備進行訪談工作。

## 五、擬訂訪談大綱，選擇訪談對象

在進行訪談工作之前，先徵得參與者同意，將事先擬訂好的訪談大綱送交參與者，在約定的時間進行訪談工作。

## 六、開始進行訪談，整理訪談內容

選定訪談對象後，開始進行訪談工作，並將訪談的錄音檔，轉化整理成逐字稿，並將取得的資料加以整理及分析。

## 七、分析解釋資料，提出結論建議

對於訪談結果進行資料分析及整理，將分析的結果做成結論，並對研究問題提出相關建議。

## 貳、研究方法

本研究的目的是主要在探討造成流浪教師的主要因素，並找出相關解決的可行之道，過去的研究者針對流浪教師議題的研究結論，多半是針對師培制度的改革做建議，期待能朝師資的供給與需求達到平衡方向前進；但是研究者認為從2007年至今，師培生數量雖然已經減半，但因為少子化造成教師需求減少，過去累積數以萬計的流浪教師數量始

終無法有效減退，因此本研究則希望能找出對策，對現有的流浪教師提供暫時性可以接受且能實施的解決之道。為了達到研究目的，將先循師資培育法改革的路徑，探索歷史背景，找出造成大量流浪教師存在的因素；並分析相關文獻資料，整理歷史文獻及過去之相關研究進行分析，最後再透過深度訪談法及半結構式訪談法對受訪者進行深入訪談，整理訪談所得資料，希望能達到研究目的。

## 一、歷史研究法

唐太宗說：「以史為鏡，可以知興替」，歷史研究法正是對歷史上發生的人、事、物等相關史料，藉由歷史資料的蒐集、考證，將這些錯綜複雜的史料有系統地探討其前因後果，做批判鑑定與解釋，並研究結果，作為現代人的殷鑑與策劃未來政策的參考。換句話說，歷史研究法以「歷史」作為研究的材料，探討「歷史」中所記載人類過去的活動，藉此提供線索讓我們來瞭解過去事件發展的軌跡，並用來預測未來。故「歷史研究法」是研究過去發生的事實，並用科學的態度來蒐集材料，進行檢驗與證實，再透過系統的整理和解釋，以重建過去，推測未來；所以說歷史研究法具有重建過去、瞭解現況及預測未來這三種功能。

任何一個新政策的形成，一定要經過長時間對舊政策的實施、修正、再實施、再修正，然後，才會頒布施行新的政策。因此，要探討2004年的師資培育法，如何取代1979年頒布的師範教育法，研究者想透過歷史研究法分析歷史背景及社會因素，了解當時國內政治氣氛、社會期待以及經濟狀況等，才能了解新的師資培育政策施行的時代意義及實施的前後因果，並對本研究的研究問題，作完整的剖析與了解。

## 二、文獻分析法

本研究第二項主要的工作，即是大量蒐集整理相關文獻，並加以分析歸納，而相關蒐集資料的管道如下：

- (一) 政府文獻：包括教育部網站公告的資料、中華民國師資統計年報、內政部人口政策白皮書、以及法規、公告……等相關資料。
- (二) 國內外相關學術著作：如相關著作、碩博士論文網相關論文、專業期刊、

學報或相關發表學術論文。

(三) 報章雜誌相關報導。

(四) 網路中相關議題之資料：包含非政府以及非教育機構之個人網站上的相關資料。

透過上述管道蒐集大量文獻資料，期待在整理及分析的過程，對流浪教師問題的全貌能有更深入理解，並設計配合研究問題的訪談大綱問卷，針對研究目的得到線索及合理的解釋。

### 三、深入訪談法

深入訪談法是社會科學研究中一種十分重要的研究方法，一個好的訪談人員要能尊重他人並擅於傾聽，能夠理解並適時給予回應。深入訪談通常會預設一個目標，選定特定的主題，希望能聽到受訪者敘說親身經歷的故事。訪談員對於研究的主題需要有充足的事前準備，才能有足夠的專業知識將訪談問題標準化、一致化，來增進測量的可信度；透過標準化的訪談過程，研究者可以得到具有信實度的資料，來釐清研究主題。本研究將採半結構式的訪談法，研究者先設計訪談大綱及問題，但是在訪談的過程中，不須完全按照大綱順序及問題，而是期待參與者在不受限制的情況下，反思自身經驗，提供深入的資料；畢竟參與者背景不同，能提供的資料、思考方向及提供的線索，一定也有所不同。

### 參、研究信度與效度

教育問題在過去的研究大都以量化研究為主，量化研究對教育理論的建構和理解助益頗多，也解決了不少教育相關問題；然而，將量化這種自然科學的研究方法，用到社會及人文科學的研究上，尤其是用來深究不斷變動的教育現象，似乎有其不足之處。而質性研究卻能讓研究者的研究方法趨向多樣化，能夠深入去探索事件的本質，以及研究不斷改變的現象，但是質性研究跟量化研究最大的差異，在於它不是經由統計的程序，或是由其他量化的方法來產生研究的數據以獲致研究結果，因此如何有效地去提昇質性研究的信度與效度，是質性研究者務必要去深入思考的重要問題（邱勝濱，2008）。

有關質性研究的信度一般可以分為內在信度(internal reliability)和外信度(external reliability)兩種。內在信度指的是對於相同的條件下，處理所蒐集到的資料、加以分析再去解釋相關資料的一致程度；至於外信度則是指所做出的研究結果是具可信度的，也就是說不同研究者在與前一項研究運用相同的方法與相同的條件時，能夠獲得相同的結果，也就是說質性研究的信度是以可重複性為其主要的焦點（王文科，2000：1-21）。因此，若要提高質性研究之信度，可透過下面五個方法來改善並提高信度：1.盡量少用推論的資料，最好能去蒐集第一手資料；2.研究者的專業能力要能提高；3.與資料提供者如果能密切配合，將可獲得較有廣度與深度的資料；4.要讓其他研究者和同事參與，提供檢討改進的意見，避免讓自己陷入「以管窺天」；5.可使用機器（例如錄影機、錄音機）協助記錄資料（邱勝濱，2008）。

效度是指研究結果能獲得正確答案的程度，亦即研究發現及結果能夠獲得所要的資訊，且此資訊要具有可靠性、可預測性以及正確性；各種社會科學研究法都有其相同的目的，就是希望研究結果能獲得「真」的知識。質性研究探討之效度和量化研究一樣，有內在效度 (internal validity)和外信效度(external validity)兩種。內在效度所關注的是在研究結果不分是否具備有因果關係；而外信效度則是希望當研究的發現或結果，推論運用到其他的人、情境與時間上，都能得到相同結果（Cook & Campbell, 1979；王文科，2000：1-21）。許多學者更提出了以「信實度 (trustworthiness)」來取代和檢視效度的問題，亦即是對建構的現場文本和詮釋的研究文本的信實度有所關注(Polkinghorne, 2007：471-486)，主張這種理論的學者認為：質性研究的效度議題，指的是研究過程與結果的信實度或可信賴程度，是可以用來檢視規準－合理性、適當性及實用性，即用來檢視研究的效度。

因此，為了讓本研究盡量不受研究者之主觀看法影響，研究者需常常做自我省思(reflexivity)，也就是對自己可能持有的偏見和傾向能夠積極不斷的去進行省思，如此，研究者才能瞭解現況、調整自我，並試圖控制研究者的自我偏見(researcher bias)（邱勝濱，2008）（王文科，2000：1-21）。此外，研究者將採用以下方法來提高本研究的信度

與效度：

一、訪談全程錄音：為了避免在訪談過程中有所疏漏，因此在取得參與者同意後，訪談全程進行錄音，並且盡可能在訪談結束當天，透過多次聆聽將訪談得到的資料轉譯成逐字稿，並將轉譯資料寄給參與者檢核，是否與其述說的內容相符合，即時給予必要之補充與修正，刪除參與者認為逐字稿不妥之處，以提高參與者所提供資料的信度與效度。

二、推論描述法：對於訪談過程之情境脈絡及參與者情緒，利用低推論描述法，盡可能準確、完整的詳實紀錄，為了避免研究者的經驗背景及主觀的觀點影響研究的進行，在文本呈現時直接引述參與者的訪談逐字稿，讓閱讀者更能貼近參與者想表達的原意。

三、使用三角檢定(triangulation)：三角檢定意指希望藉由多元管道得來的資料，由研究者透過觀察、分析、確定焦點、再觀察、再分析的過程，降低研究者的偏見，提高研究的信度與效度；其方式包含方法、理論與觀點及不同資料來源的檢定。在本研究中，研究者透過歷史研究法及文獻分析法，來了解師資培育政策的形成歷程，研究者在訪談前會先行閱讀文獻資料，並找出研究問題，在訪談中與參與者一起來探討問題；另外研究者亦會對照不同參與者的意見與觀點之一致性，並與參考文獻進行多方檢證，希望提升分析之客觀性，避免陷入主觀陳述；再根據多方資料來交叉驗證參與者提供的資料，以確定參與者提供的所有資料之正確性。最後並採用同儕評論(peer review)，研究者需將覺得研究內容有偏差之處與同僚討論自己所提出的解釋，從中找出問題的癥結及正確答案。

#### 肆、研究倫理

研究倫理係指進行研究時研究者必須遵守的行為規範，現在教育研究越來越普及，研究者如何確實掌握研究倫理，以保障參與者的隱私與權益，並提升教育研究的品質，十分重要。如果研究者無法切實遵守研究倫理，以保護參與者個人隱私為第一要務，並謹守誠信原則，相信未來願意接受研究的對象將會越來越難找，而且研究的結果恐怕也會越來越不可靠。因此，研究者期許自己能做到下列幾項原則：

一、在研究問題確立時，要能同時兼顧研究價值與參與者的尊嚴，秉持兩者同等重要的



信念來作為衡量研究價值的圭臬，兩者之間一旦發生衝突，則要能秉持研究的結果對於參與者沒有傷害的原則。

二、在研究實施過程前，要坦誠向參與者告知研究的性質，並尊重其參與的意願。文本不呈現參與者的個別研究資料，也不洩露參與者身分。在訪談過程中專注傾聽，保持中立的研究態度，對於參與者分享之個人經驗與個人價值，給予真誠的尊重，即使立場或信念與研究者不同，也能抱持不否定且不批評的作法，對於參與者提供的資訊絕對保密。

三、在進行逐字稿的謄寫、反覆閱讀文字稿及資料分析的過程中，如實呈現參與者想表達的經驗及想法，並自省對於研究的分析有無加入自我的主觀意識，客觀地解釋資料代表的意義，並盡量詳實報導分析的結果，不刻意隱瞞、增添或遺漏，如實呈現研究結果；且獲得之研究結果僅作為本研究之學術用途，不任意作其他研究來使用。

#### 第四節 研究範圍與限制

根據本研究的主題與目的，研究者的研究方法是以流浪教師的訪談為主，研究的範圍及限制如下：

##### 壹、研究範圍

研究者因為服務於臺中市之小學，礙於對實務的瞭解性，將挑選服務於國小之流浪教師，或是已經選擇其他職業但是具備國小合格儲備教師資格者作為訪談對象，因此在論文題目特別加上「國小」二字；對於其身分是具備國中合格教師之儲備教師，將不在本研究訪談的範圍之內。因為研究者本身服務於國小二十多年，熟悉小學之教師及校務運作狀況，因此，本研究之範圍界定為國小之流浪教師。

##### 貳、研究限制

###### 一、研究時間

教師的培育及養成制度由來已久，然而本研究將研究的時間範圍界定在1979年「師

範教育法」頒布後，到1994年「師資培育法」施行，了解兩種師資培育制度之差異；以及1994年「師資培育法」施行後經過二十多年的時間，產生的流浪教師問題，這二十多年中間雖然經過修正，卻始終無法有效解決流浪教師問題的這段過程，為本研究的时间範圍。

## 二、研究內容

師資培育政策的問題包羅萬象，除了培育制度建立，培育課程內容與實習制度、教師檢定、教師甄試、任用辦法都會影響到制度實施的結果，但本研究將研究焦點與研究架構，聚焦於研究師資培育政策過程轉變的因果脈絡，其他面向的相關問題則無法面面俱到。

而流浪教師產生的原因，除了本研究專注的師資培育政策轉變因素之外，當然還有其他因素，但本研究探討的範圍主要聚焦在因為師資培育政策轉變讓師資培育管道開放，增加了大量師培生，以及少子化因素造成學齡人口減少，不適任教師淘汰機制不明確、退休制度由「七五制」醞釀改為「八五制」，以及退休後所得替代率降低，許多教師不敢貿然退休，讓教師需求降低，儲備教師越積越多因而造成流浪教師現象；其他諸如師資的培育過程、及教師檢定、實習辦法，各縣市的甄選及任用制度公平與否，本研究將不做探討。

## 三、研究對象

本研究所指流浪教師，泛指的是已經取得小學合格教師證書，但是尚未錄取正式教師資格者，而這些流浪教師可能持續待在小學中擔任代理代課教師，或者從事補教業、其他行業等待甄試機會，或是已經放棄等待成為正式教師，轉而從事他項工作。而因為他項因素，曾經擔任教師工作但是目前已經離職者，則不是本研究所要研究的對象。

此外，本研究希望能找出對策，對現有的流浪教師提供可以接受且能實施的解決之道；然而這些政策，是訪談流浪教師所得結論，一旦要實施時，或許在執行上有政府考量因素而無法完全採納，本研究對於政府是否能採納建議並將之實施，將不做相關研究，或者可以提供後續有興趣之研究者繼續研究。

## 第二章 文獻探討

本章將針對相關的文獻進行整理研究，全章將分為四節：第一節闡述流浪教師現象與相關研究；第二節中探討公共政策的意義、制定與執行，以及公共政策模型在政策分析時的相關應用；第三節中以John W.Kingdon的多元流程理論模型，建立本研究之理論架構；第四節對本研究中相關重要名詞作定義；首先在第一節中將闡述流浪教師現象，以及呈現過去十年內與本論文題目領域最接近之研究，做分析與比較。

### 第一節 流浪教師現象與相關研究

為什麼會有「流浪教師」的產生？無疑的，跟師資培育政策的變革息息相關：在新的師資培育法缺乏總量管制的情形下，出生率又不斷的下降，「少子化」的大趨勢讓各縣市面臨減班廢校的窘狀，棘手的超額老師得以優先安置，因此，各校為了擔心未來幾年的教師超額問題，願意真正釋出的新進教師缺額越來越有限，使得師資市場呈現供過於求的現象，待業流浪教師的就業及出路，便形成新興的社會議題。而透過網路與媒體的傳播，「流浪教師」一詞也廣為閱聽大眾所熟知，它所指的就是那些到處尋覓教職的合格儲備教師（徐聖堯，2004：3）。

#### 壹、流浪教師現象

自從1994年新的師培制度上路，儲備教師人數急速增加，加上嚴峻的少子化現象，使得儲備教師供過於求，每年到了教師甄試的旺季，就會有合格的儲備教師，拖著教具箱攜帶大批教具，各縣市四處去趕場應試，因為錄取率低，所以只要有辦理甄試的縣市幾乎都去報名，在短短的考試季節內全臺奔波，因此有「流浪教師」的稱呼出現。

當2005年傳出各縣市國小教甄即將停辦的消息時，在臺大批踢踢實業坊實習教師

(studyteacher)版引起版友的熱烈討論，版友們提議發動遊行，向教育部表達意見，這就是由準教師們發起的「612拯救國教大遊行」的由來，遊行當天上午剛好是臺北市辦理教師甄試，有八千多人報名爭取22個錄取名額，這些準教師們上午參加考試，下午則大約有三千人參加遊行，而「流浪教師多如狗」即是當時遊行時盛傳的順口溜。

「流浪教師」不只為了尋得教職得四處奔波，他們每年為了準備考試所做的準備、等待各縣市公布是否辦理甄試、甄試的名額多少，這種心中的煎熬及不確定感，更加深了流浪教師的飄泊性與無助感；研究者本身雖只親身經歷「流浪教師」生涯短短一年，然而那種壓力與不確定感卻是終身難忘。

流浪教師現象，大約可以歸納出以下幾點特色：

### 一、游牧般全臺大趕考

少，且每年都會有許多縣市不辦理甄試（例如臺北市停辦104學年度國小聯合教師甄試），因此只要有招考的縣市，再遠也要去報名；許多縣市開放各校可以選擇自行辦理甄試，或委託教育局聯合辦理教師甄試，於是，只要考試時間不衝突，能報名多少縣市或多少學校都盡量報名，只求能上榜，報名費、住宿費花再多都不覺得可惜。

### 二、要魔法才能通過甄試

參加教師甄試的第一關大多是筆試，筆試過了，還有口試、試教等各項關卡，如果連第一關筆試都過不了，根本就談不上後面展現教學能力的機會。而參加教師甄試的流浪教師一年比一年多，所以筆試的題目也一年比一年刁鑽，許多儲備老師雖然準備多時，然而到了教甄現場，如果在筆試這第一關都無法通過，一切還是歸「零」。而各縣市、各學校筆試科目不同，試教的科目亦不同，因此即使過了筆試這一關，後面各種科目的教具要準備的項目琳琅滿目，且絕對要準備得比其他考生的教具更精美花俏，就怕無法吸引甄試委員，教具的製作及考試的準備確實是一大挑戰，沒有魔法實在很難通過甄試。

### 三、「教師甄試補習班」四處林立

因為教師甄試競爭激烈，錄取率低迷，因此教師甄試補習班四處林立，花錢到補習

班尋求協助的儲備教師越來越多，甚至還有「保證班」、「網路授課班」提供多元服務，不管筆試題庫教材、口試技巧、試教方法傳授，都有專人授課。

#### 四、甄試公平性受到質疑

教師甄試競爭十分激烈，因此過去教師甄試的公平性經常受到質疑，內定、人情關說、送紅包買職位的傳言時有耳聞，雖然依照《教師法》的規定中小學教師採聘任制，可由各校依法組成教師評議委員會，負責教師之聘任工作；但是目前各縣市的教師甄選為了維護公平性，各校多半委託各縣市聯合教師甄試委員會辦理該學年度之教師甄試，少數由學校自辦，以減少關說或其他舞弊事件發生。

#### 五、繼續堅持或痛苦放棄的生涯抉擇

根據1111人力銀行針對儲備教師所做的調查，得到的結果顯示：平均每位儲備教師參加過5.3次的教師甄試，有9成2的人曾經參加過居住地以外縣市的教師甄試。而為了爭取到正式教師的職缺，每年平均花費17,348元，其中花費最多的項目為甄試的報名費、交通費和書籍費。而教師甄試雖然難考，但是有近3成的人表示絕不會放棄，部分的人則自行設定底限，平均最多5年將會「變節」轉換跑道。<sup>5</sup>從上述報導可以理解流浪教師為了參加甄試，在經濟的支出、及考慮堅持或放棄時，身心受到多麼大的煎熬。

以上五點是研究者整理出流浪教師的五大特色，可以理解流浪教師現象及流浪教師問題，的確值得受到重視，並為其尋找可以解決的對策。

#### 貳、流浪教師相關研究

「流浪教師」可說是臺灣社會特有的現象，這個名詞具高度的本土性，國外在這方面的研究幾乎付之闕如，研究者嘗試以「流浪教師」為關鍵字，在「臺灣博碩士論文知識加值系統」網站中搜尋，發現以「流浪教師」為研究對象的論文總共有18篇，雖然有18篇看似不少，研究主題面向卻不盡相同；例如蔡明翰（2006）研究題目是生涯定向的追尋之旅：內容敘述四名國小流浪教師的生命故事，他以訪談、觀察、省思等方式蒐集

---

<sup>5</sup>引自 1111 通訊社記者報導（2009）。教師「甄試」難考，2009年06月29日，取自：[http://www.1111.com.tw/news/surveyns\\_con.asp?ano=53662](http://www.1111.com.tw/news/surveyns_con.asp?ano=53662)。

資料，探究四名國小流浪教師，為何以教職為目標堅持持續追求、影響他們的因素又有哪些；而當他們在考試失利後，對自我及環境的重新認識有哪些？最後，形成他們生涯規劃的類型又是什麼；藉此想瞭解流浪教師，假使未能如願取得國小正式教職，如何善用己身的優勢與特質，去開闢出適宜自己的道路來，亦即進行「生涯再定向的歷程」。而張義明（2009）則是運用渾沌理論來探究流浪教師之成因，他認為大量流浪教師的形成絕不是突如其來，它所形成的前因及後果，值得教育研究者去探究。他也認為教育事務是一個動態系統，任何時刻會因為接受到外部環境的波動而跟著波動，牽一髮而動全局，且會造成系統的連鎖反應。因此他透過渾沌理論的四個主要觀點——耗散結構、蝴蝶效應、奇特吸引子、回饋機制，來分析大量流浪教師產生的原因。他的研究結果得到下列五項結論：（一）流浪教師的形成，具耗散結構之特性。（二）系統存在許多吸引子引領系統，朝向流浪教師而去。（三）一件看似不起眼的事件，最終卻能引起有如蝴蝶效應般的震撼。（四）大量流浪教師的形成分為三波耗散結構。（五）教育存在於動態的渾沌系統當中。廖惠珠（2008）則認為一般大學教育學程、學士後職前教育學分班所培育出來的合格待業教師，雖然兼具有教育及其他專業的雙重知識背景，甚至擁有社會上實務的經歷，但是在面對茫然未知的前景，應如何找出因應策略及自處的方法，並思考有何自我優勢、探究如何去激發自我潛能、積極組織最佳的「修辭策略」、挖掘新時代的「利基」(niche)；讓自己無論要繼續堅持教職之路、或是想另遷其他職場就業、還是開創自己事業的天空，皆能掌握住時代的脈動，從此拒絕遊牧，不再繼續流浪。另外也有研究者陳佳姣(2014)以情感事件理論來檢視流浪教師的工作壓力、情緒與溝通策略；楊皓凱(2014)在其小學流浪教師教職生涯抉擇之研究中，分析了小學流浪教師所面對的教職生涯困境，包括有：(1)教師甄試難考且錄取率低；(2)家長對代理代課教師身分的質疑；(3)一再重複沒有前景的考試及對未來的不安定感；他還分析影響小學流浪教師教職生涯抉擇的因素，有個人面向因素—包括年齡、個性、興趣喜好、工作價值觀等，與環境面向因素—包括工作條件的吸引、重要他人的影響、教職環境的挫折以及其他原因等，他並探討小學流浪教師教職生涯抉擇的過程。

綜觀上面介紹的論文，大部分研究者選擇流浪教師的生涯阻礙與生涯抉擇作為研究重點，流浪教師的工作壓力相關研究有二篇、流浪教師的修辭策略、生涯定向的追尋之旅、流浪教師任教補習班之個案研究、流浪教師生涯發展及其阻礙因素之研究、從流浪教師到華語教師生命歷程之敘事研究、流浪教師教職生涯抉擇之研究……等，而與本研究內容主題相似的僅有二篇碩士論文及一篇博士論文，以下分別介紹這三篇論文的研究主題及相關研究發現：

表 2-1 流浪教師的現況與困境之相關研究

研究者(時間)	論文題目	研究方法	研究發現
吳宜蓉(2014) ／碩士論文	「流浪」教師的形成、現況與困境：以高雄市某國中為例	透過與議題相關人士進行訪談，輔以報章網絡媒體等文本資料，探索他們的職場經歷與所遭遇的困境及因應之道。	研究者提供建議給相關教育單位及研究人員作為後續研究參考，期能就現行結構問題進行反省思量，並檢討修訂教育政策與法規，也盼能引發「流浪教師」的覺醒意識，進而敏銳地感知教育問題，捍衛自身的權益。
王禮福(2005) ／碩士論文	師資培育政策轉變過程之研究－從「流浪教師現象」談起	研究者以John W. Kingdon的時勢潮流之推論為分析架構，透過文獻探討、歷史分析、訪談與觀察等方法進行研究。	(1) 行動者要重視政策倡導與聯盟、政策制定者要尊重各方意見、政策執行時要及時調整等理論層面的建議； (2) 師範院校轉型、降低班級人數、規範安親課輔與補教業應有教師資格等實質層面的建議。

表 2-1 (續)

<p>劉欣宜(2008) ／博士論文</p>	<p>流浪教師的夢與 現實—師資培育 政策變革後準教 師的困境</p>	<p>研究者採用敘事 研究法來呈現八 位流浪教師的生 命故事，包括選擇 教職的原因、師資 養成的歷程、謀求 教職的經歷，以及 結構面因素對其 在謀職過程中的 影響。</p>	<p>根據研究結果，提出建議： 一、師資培育方面： 師資培育的改革需有延續性及 前瞻性的考量，且政府應建立師 資供需機制，並以多元標準遴選 師資培育學生。 二、教師甄選與評鑑方面： 教師甄選制度在程序、內容、標 準和成本上可有更完善的規劃。 三、解決流浪教師問題方面： 政府應妥善思考鎖缺政策與教 師甄選名額的收與放。</p>
----------------------------	---	--	---

資料來源：研究者自行整理。

從1994年「師資培育法」公布後，學者大多針對「師資培育法」所帶來的衝擊，及發生的問題進行研究與討論，而「流浪教師」則是近十年來伴隨著新的師資培育政策及「少子化」的趨勢，所衍生出的新議題；1994年公布的師資培育法施行至今二十二年，已陸續修改多次，顯見當初的立法的確不夠周延（王家通，2005：1-17）；縱使過去亦有學者針對流浪教師進行研究與建議，坊間也有許多研究是探討因為師資培育法演變，所伴隨出現的問題研究相關之書籍及論文資料，但是研究者閱讀後，似乎鮮少看到為這群「現任」五萬名以上的「流浪教師」尋找出路的聲音；另外，如果只是希望減少師培人數來逐漸達到平衡，根據過去十年的經驗，似乎還是無法迅速達成目標，因為從2004年後政府已逐年減少師培人數，目前達到每年培育約八千人師培生，然而教育部師資藝



教司長張明文表示「近幾年每一年教師約有五千多人退休<sup>6</sup>」，卻仍舊少於師培生的數量，可見這五萬名流浪教師要「消化」而與師培人數達到逐漸平衡，似乎是不容易達到的；因此，本研究希望能為這些「流浪教師」尋找可以接受的「出路」，希望作為主管當局研擬新政策或修正「師資培育法」之參考，因為過去並未見到協助流浪教師尋找「階段性配套措施」這個方向之研究，即從過去論文中未見有研究者涉足此方向之討論，此乃本研究之特色，或為本論文能提供學術貢獻之所在。

## 第二節 公共政策的制定與執行

### 壹、公共政策的定義與內涵

西元1951年，拉斯威爾（H. D. Lasswell）與冷納（Daniel Lerner），正式提出了「政策科學」（Policy Science）這個概念<sup>7</sup>，兩位學者認為社會科學今後的發展，應該要以政策作為取向，以解決實際問題；一般人皆以此作為「公共政策」研究的起源。我們如果將公共政策定義為「政府機關人員為解決公共問題、滿足公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的所有相關活動」的話，那麼，公共政策其實對社會上每個人來說，便是一種如影隨形、無所不在的事物。因為公共二字的意涵是與大眾福利或公共利益息息相關的，而非侷限於個人私利的滿足。

許多國內外學者都對公共政策下過定義，表2-2中，研究者整理了學者對於「公共政策」所下的定義：

<sup>6</sup> 引自吳柏軒（2014）。解決流浪師 教部研擬統籌分派，2014年11月19日，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/831326>。

<sup>7</sup> 西元1951年，拉斯威爾（H. D. Lasswell）與冷納（Daniel Lerner），合編了《政策科學：範疇與方法的最近發展》（The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method）一書，正式提出了「政策科學」（Policy Science）這個概念。

表 2-2 國內外學者對公共政策的定義

國外學者	定義
拉斯威爾和普南 (A. Kaplan)	政策是為了完成某項目標、價值與實踐而設計的計畫
費德烈克 (Carl Friedrich)	政策觀念的要件為：政策具備目標、標的或目的 (goal, objective, or purpose)
伊士頓 (David Easton)	公共政策是政府對整個社會的價值，作權威性的分配
戴伊 (T. Dye)	凡是政府選擇作為或不作為的任何決定即公共政策
夏坎斯基 (Ira Sharkansky)	政府的重要活動即為公共政策
瓊斯 (C. O. Jones)	公共政策是政府為解決社會問題，滿足人民需要所採取的一系列行動的過程
國內學者	定義
魏鏞 (1982)	政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性陳述 (general statement)
林鍾沂 (1991)	公共政策是政府對公共事務所做的決策，而這些決策活動涉及到與政府直接和間接往來的關係者，如政府機構、非營利組織、民營化政府、企業公司、利益團體等。故公共意涵，與大眾福利或公共利益息息相關，而不僅僅侷限於個人私利的滿足
湯詢章 (1993)	公共政策乃政府與其他社會團體，為達成其目標與重心的長期工作或工作綱領，而作為管理者們確定與估計所負責與進程序的指針
吳定 (2004)	公共政策指政府為解決公共問題或滿足公共需求，決定作為或不作為，以及如何作為的全部相關活動

資料來源：研究者自行整理。

自古以來，世界各國的政府組織為了解決人民的問題、滿足民眾的需求、增進社會的福祉、以及保障國家的安全，都努力制訂執行各式各樣的政策。政策可說是一連串動態變化的過程，它隨著時間的改變而發生變化，有些變化來自於目標的改變，有些變化則來自於執行過程中，去發現到的問題，或執行時得到的經驗。史達寧（Grover Starling）更指出：「政策是將事務的目標或目的作一般性的陳述，而計畫則是為達成政策目標，所使用的一種特定的方法。」（Starling，1988）史達寧還將政策(policy)、計畫(plan)、實施方案(program or project)的關係圖解如下圖2-1：

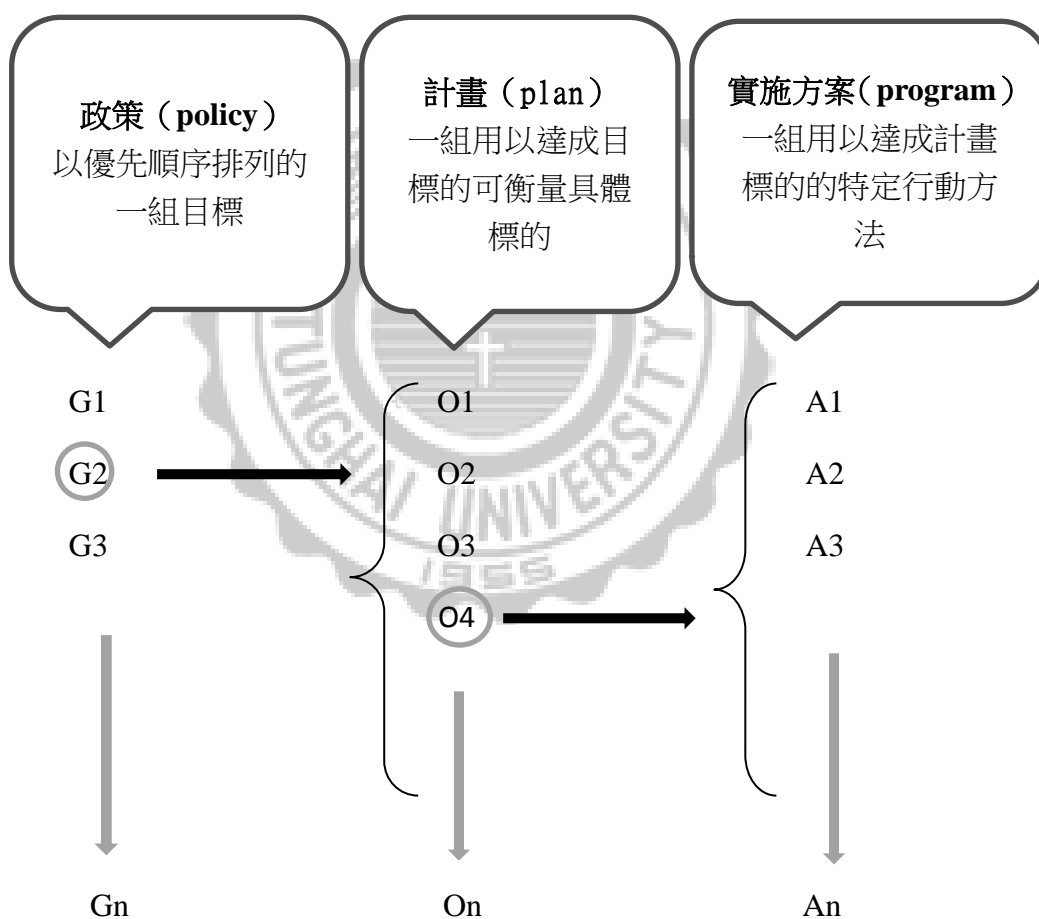


圖 2-1 政策、計畫、實施方案關係層次圖

資料來源： *Strategies for Making*(p.3)， by Grover Starling， 1988， Chicago， Illinois： The Dorsey Press。

綜合以上定義，可得一個普遍性概念：公共政策是政府機關為了解決公共事務，或滿足社會大眾的需求，因而決定作為或者不作為的所有相關活動或決策；而決策結果影響的廣度與深度，有時甚至比原來問題的原始影響更為深遠；如果決策是要採取「作為」的話，那麼就會制訂各種法案或相關法律以便解決問題。例如：為了要發展國內經濟、以及促進兩岸關係，政府於2008年下半年修訂法律，推動跨世代的「兩岸三通」政策；為了挽救金融危機(financial crisis)重創臺灣經濟，政府制訂法律，通過於2009年1月全民發放「消費券」此項拚經濟的政策。當政府面對許多政策問題時，官員經過仔細評估研究後，也有可能決定採取一些「不作為(do nothing)」的決策，就像政府決定不續建核能電廠，或決定不興建蘇花高速公路……等。

## 貳、公共政策的理論模型

公共政策的內涵非常多元化，性質亦十分複雜化，許多學者運用不同的理論模型，希望藉著理論模型的解釋，能夠更適切、更清晰地解釋公共政策的制定過程。就像學者魏鏞所說：「研究公共政策，就像其他學門一樣，必須能去挑選出適當的研究途徑(approach)，即從不同面向(dimension)，就不同的觀點，來解釋公共政策訂定之過程，並進而加以解釋及預測後續可能之發展，而這些的研究途徑，也就是社會科學方法論所稱的模型建構(model constructing)。」(魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福，1991：37)。

模型就像從現實生活中的某一部分，化約成一幅簡單的線條圖畫，模型的建立就像指南，提供我們思考的方向，讓我們在瞭解決策過程時，幫助我們理解政策制定過程的變數及政策的發展脈絡。本小節將介紹六種理論模型，每一種模型都有其不同特性，其中的某個模型，或許特別適合去解釋某個公共政策制定的過程，但是每一種模型都有它的優點與缺點，而且有的政策亦可能同時用兩個、三個或數個模型一起來解釋。

### 一、制度模型

「公共政策是政府機關的活動」是制度模型最主要的論點，所以，政府機關的活動就可以被認為是公共政策的執行，如果要了解公共政策制定的過程，就應該先知道政府

的組織、組織的結構、功能和職責。因此，在這個模型中的所有公共政策，皆與政府機關密不可分。換言之，這個模型具有三點特性：

1. 政府的立法機關賦予了政策的合法性。
2. 政府政策一般適用於全體國民，因此具普遍性。
3. 政府對於違抗政策的個人或組織團體，具有合法的制裁力與強制執行力。

這種制度模型，被普遍認為是一種純靜態的研究，對於政策制定的「過程」屬於動態的部分，無法清楚的解釋與了解。因為制度模型的研究途徑，受到以上限制，因此在使用上比較不廣泛（朱志宏，1991：35-39）。

## 二、團體理論模型

「公共政策是團體間利益均衡的結果」是團體理論模型最主要的論點，公共政策形形色色，為何某些議題特別受到政府的「青睞」，能夠排入修法、立法的「議程」，而人民又是如何讓政府注意到他們在意的問題是哪些？以下，是團體理論模型對這些現象的解釋：

團體理論模型認為人不能獨立離群索居，一個人的價值，要看他在一個團體中的發展才能決定；而團體又是由一群有相同目標或理想，且彼此有利害關係、經常互動的人所組成，而每個團體間的目標或利益可能相同或不同，這時，要能維持平衡關係，才能和平相處沒有衝突。然而社會中的團體性質多元，追尋的利益及目標不盡相同甚至互相衝突，這時當團體間的平衡傾圮，受威脅的團體就會產生反應，向威脅它的團體提出請求或抗議，希望雙方能恢復到平衡狀態。團體理論模型有一個基本論點，它認為團體與團體之間的互動，是政治最基本的現象。換言之，政治其實就是為了影響公共政策的制定，團體之間展開的「較量」；而當團體彼此之間因為目標或利益發生衝突，這時，由「政府」出面協調解決，這就是政府的功能。根據團體模型理論學者拉珊（E. Latham）的說法：「公共政策是在既定的時間裡面，團體彼此之間經過競爭、衝突之後，最終達成的平衡狀態。這個平衡狀態代表著競爭的團體或者黨派，經過許多努力，包含立法院中的黨團抗爭與協商，最後得勢的團體獲勝，落敗的團體讓步配合。」（Latham，1956：

239) 然而，團體與團體之間成員的多寡、財富勢力的龐大與否、組織成員是否緊密、內部成員的團結性及領導者能力的強弱，都關係著團體相對的影響力。團體影響力大者，對於政策的制定比較有利，團體影響力小者，對於政策的制定則比較不利；但是，團體的人數及影響力也會變動，隨著人數增多、勢力龐大、領導正確且內部愈團結，則對政策的影響大也會愈大，換句話說，政策也會越來越符合此團體的利益，相反地，內部鬆散的組織則其影響力就不足；從上述團體的動態變化中，可以看出政治的動態現象，它可以解釋許多其他傳統理論無法解釋的面向。但是，團體模型理論也有其限制與無法解釋之處（朱志宏，1991：39-42），例如在臺灣此次的總統大選中，人民再次用選舉對政府表達不滿與對政策的失望與不滿，而非透過團體來表達

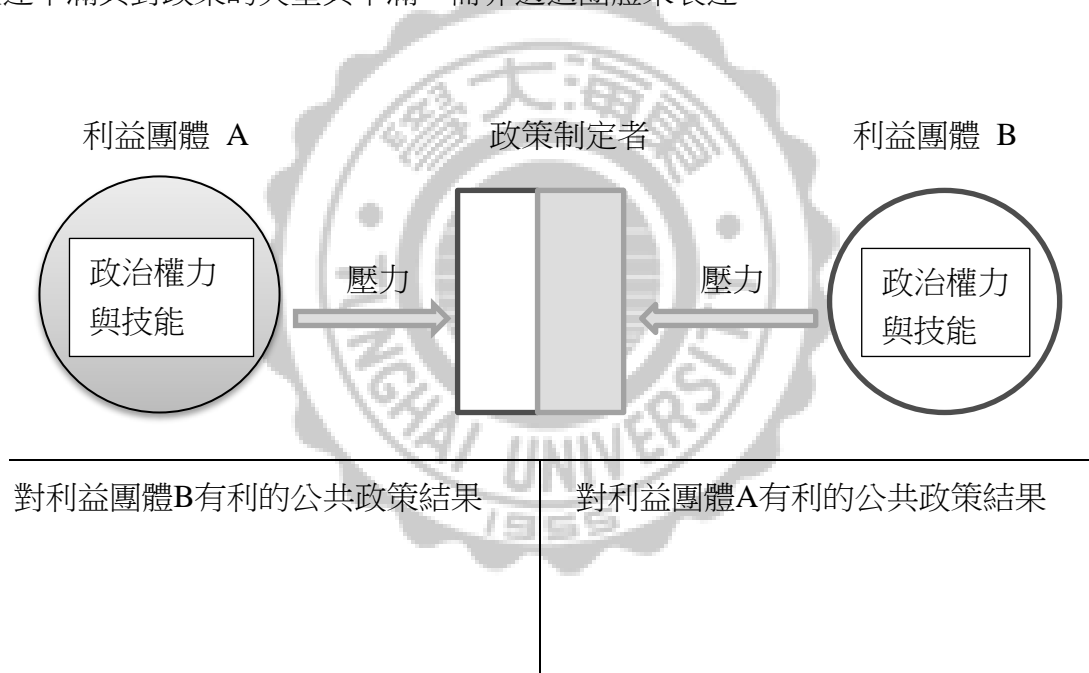


圖 2-2 公共政策制定與執行的「團體模型」

資料來源：行政學的世界（Thomas Herzog原著）（頁592），蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，2003，新北：韋伯文化。

### 三、菁英決策模型

菁英決策模型論者認為：一般民眾對公共政策都是冷漠以對，因此很少對政府提出政策性的請求；菁英決策模型的特色就是主張政策是由少數人所決定，而不是將社會大

眾的意見集合而形成。菁英常是社會上有權勢者，而菁英的偏好與價值常常投射於政策之中，因此政府只是執行了菁英提出的政策，而公共政策僅僅是反映了少數菁英的理想與價值。如同下圖2-3，政策並不是政府響應民情所做出的決策，而僅僅是從菁英「下向」(flow downward)流到平民百姓；社會也因此被分為擁有權力的菁英階級，及沒有權力的普羅大眾（蕭全政等譯，2003：590）。

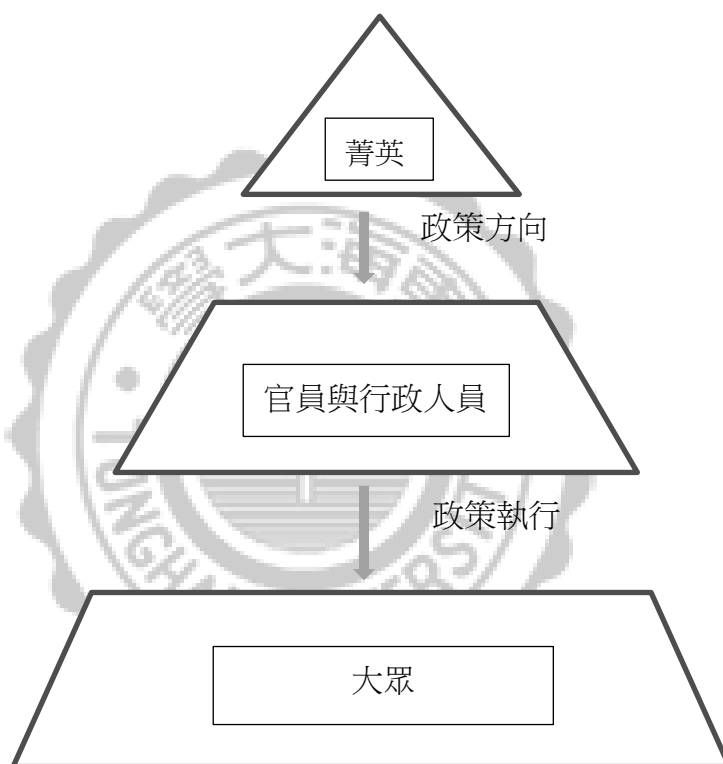


圖 2-3 公共政策與執行的「菁英決策模型」

資料來源：公共政策（44頁），朱志宏，1991，臺北：三民。

#### 四、系統理論模型

在系統理論模型中，學者David Easton是此理論的代表學者，如下圖2-4，他認為公共政策是政治系統的輸出，當政治系統受到外在環境的壓力時，所發出的一種反應即是公共政策；政治系統外的任何情況與現象稱為環境，而外在環境中影響政治系統的所有

力量，統稱為投入；政治系統或稱為團體，它的功能是對社會做權威性的價值分配，而這些分配的價值即是公共政策（朱志宏，1991：73）。

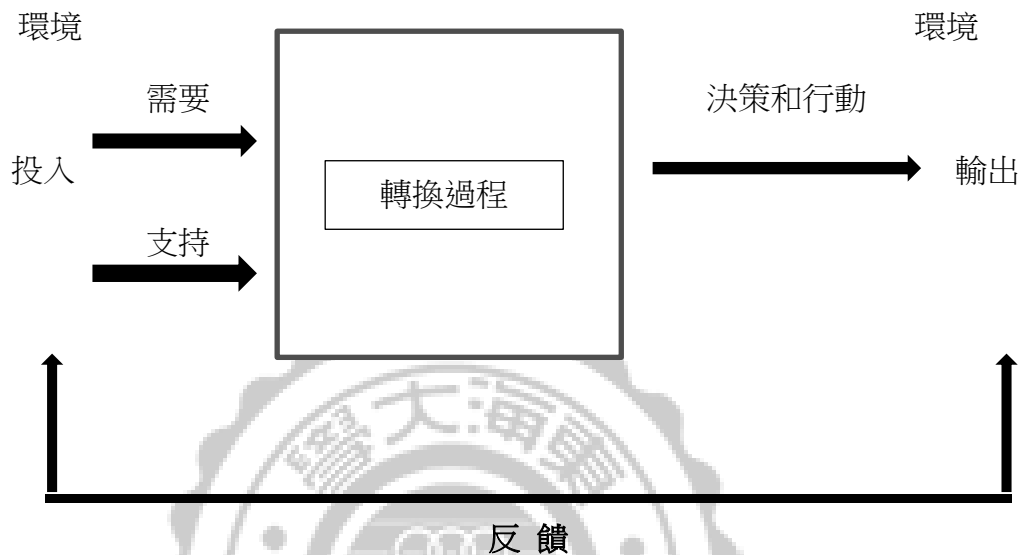


圖 2-4 公共政策與執行的「系統理論模型」

資料來源：公共政策（74頁），朱志宏，1991，臺北：三民。

## 五、垃圾桶理論模型

垃圾桶理論模型是由孔恩（Michael Cohen）、馬齊（James G. March）、歐爾遜（Johan Olsen）所提出的，他們提供了一個新的創造性途徑，他們以「垃圾桶」作為隱喻來論述組織中的決定過程，一個垃圾桶即代表一個容器，裡面裝著決定過程所需的要素且不停運轉著；他們用此理論來解釋當組織中的決策成員之間，對於決策意見廣泛性分歧時，該如何去做出決策；首先，他們將這類組織稱之為「組織化無政府模式」(organized anarchy)（蕭全政等譯，2003：151），「組織化無政府模式」組織有三個特徵：

### （一）目標模糊不明確(problematic preferences)

理論中顯示整個組織努力所要追求的目標不夠具體明白，對各種施政目標



的優先順序也未經確立，這代表組織對施政目標的優先順序並非一成不變，而是視必要情況，能夠隨時加以調整的。這種組織成員是一個「理念的鬆散結合」(loose collection of ideas)，此外，當一個組織發展越久，具有相當的規模時，伴隨而來的就是組織的複雜化，而組織所要追求的目標，又被分成許許多多的次目標。當組織想再將這些次目標具體化描述出，則常常會出現目標之間互相產生矛盾的情況。所以前面即提到：組織目標是模糊的，施政目標的優先順序可以挪動，它並非一成不變。例如：我國各級學校教育的目標，極為複雜化而且抽象化，不易具體化及明確化，這些目標因此很難去評鑑其成效。

## (二) 手段方法不清楚(unclear technology)

垃圾桶理論的第二項特徵，就是對如何達成目標的程序或手段並不清楚。「有組織無政府狀態」這類組織裡的成員，常常只知道自己負責的相關業務，對整個組織的運作及目標並不十分了解，因此成員需要常常去嘗試錯誤(try and error)，從經驗中學習，甚至要在面對危機時才去找出解決問題的辦法，或者是依照過去的類似經驗來處理解決問題；會產生這種現象，其主要原因是成員與組織目標之間缺乏明確的聯結。所以組織在運作時，通常會先依據一組最簡單的「嘗試錯誤法則」來運作，最後決策者也常常無法清楚地指出，到底會造成某種後果的特定程序究竟為何？對於達成目標的方法眾說紛紜，甚至在目標實現後，也很難去斷定到底是哪一種方法有效？這就是所謂的手段方法不清楚。

## (三) 參與者具高流動性(fluid participation)

在垃圾桶模式的決策過程中，由於參與者的不斷被更換，因此組織的參與者在不同時間、不同的議題、常常是由不同的人投入，而其努力的程度也都不同，甚至重視的重點也有很大的不同，參與決策人員具有相當程度的流動性，所以同樣的議題由前後不同的人員出席討論，結論也可能與原先規劃的南轅北轍。因此，「人存政舉，人亡政息」的情況時常可見。

「組織化無政府模式」的理論研究者認為：如具有上述三項特徵的組織，其決策常常決定於四股潮流（streams，或譯成“趨勢”）：問題（problems）、解決方案（solutions）、參與人員（participants）、和決策的機會（opportunities）；這四股潮流在一般時間彼此之間少有連結，然而當某特殊時機讓這四股潮流彼此確實結合在一起時，它的結果往往就能形成一項重要的決策。如上述狀況由問題、解決方案、參與人員和決策的機會結合而成的狀況，就是所謂的「垃圾桶理論模型」（garbage can model）。此種理論的決策，是由問題、解決方案、參與人員和決策的機會各自擁有的資源（也就是垃圾桶）相互作用後所產生的一個函數，而決策的機會就是在垃圾桶內的相互作用，而上述「組織化無政府模式」的結構，就是不同的潮流在貫穿組織時的流動，因此這種理論模式的決策結果，就是依賴這些潮流在特定時間點中的匯合（coupling）（蕭全政等譯，2003：153）。

這四股潮流（趨勢）就像四道河水，有時候各自流動，互不相干，有時又會形成交集。就如同現實社會中某些問題會浮上檯面，成為熱門的焦點議題，然後訂下一個決策來試圖解決（並不一定是真正解決，因為，有時候眼前的問題是解決了，或者解決了一部分的問題，然而卻又衍生出另外一些問題），真正能解決的決策就看這四種潮流的力量彼此消長和互動，當面臨垃圾桶理論模式時，政策的決定，是需要等待恰當的時機出現，讓這四股潮流匯聚製造出產品，而此項產品就是決策。此外，垃圾桶理論模型是反對理性階段的，支持此種理論學者不認為決定政策的過程可以明確劃分成幾個階段，因此它認為決策過程是沒有規則可循的組織化無政府模式（丘昌泰，2004：64）。

前述之組織化無政府模式及垃圾桶理論模式，後來再為京頓（John W. Kingdon）所沿用，只做了少許的更動，修正後成為多元流程理論模型（multiple streams model），並且被運用來解釋許多政策的決策過程。以下，將介紹被修正後的多元流程理論模型。

## 六、多元流程理論模型

多元流程模式（multiple streams model）是Kingdon在1984年，依據孔恩、馬齊、歐爾遜所提出的垃圾桶理論模型，經過修正後所提出來的，Kingdon觀察構成決策的過程，發現一般政策過程是由三股相互獨立的趨勢（stream）所組成，當這三種趨勢（stream）交會

在一起的時候，Kingdon將它稱之為政策視窗(policy window)，正恰巧是一個公共政策在此形成或轉變的最佳時機。Kingdon所稱的三股趨勢潮流分別是「問題趨勢」(problem stream)、「政治趨勢」(political stream)和「政策趨勢」(policy stream)，以下分別解釋三種趨勢潮流之涵義：

#### (一)「問題趨勢」

它涵蓋了如何讓政府與社會大眾，將關注的焦點集中於一個特定的問題之上，以及問題的界定、或為何忽視其他問題、甚至去運用新政策來解決問題等。而要能對某特定問題加以注視，須經過下列的過程：(1) 對社會議題的經常性監督；(2) 某一特定焦點事件的發生；(3) 從正在執行的調查案或持續進行中的公共計畫所得的回饋（蕭全政等譯，2003：597）。因此，如何去界定一個問題，就變得非常重要。

#### (二)「政治趨勢」

「政治趨勢」是指各方的政治運作會影響議題的解決方式，這些包含有民意、國際情勢及國內氣氛、政黨利益或其他利益團體的多方角力（陳恆鈞譯，2001：76）。在政治趨勢中，經過各個主要勢力互相角力後，問題名單或待解決的事件便漸漸形成政府議題，這些勢力包含有國家利益、團體的利益、組織的力量還有政府自身的動能。在公開場合中曝光率較高的一群人，也經常是政府議題的主要參與者，就像政務官員、總統幕僚、立法委員、地方議員、利益團體、媒體、及一般大眾輿論，在上述參與者的意見及看法互相交涉折衝協商後，就形成共識。而所有的參與者，都希望在尋找該項政策的解決策略時，自己的意見能被採納進去，而不要完全被排除在外，這就是所謂的「貨車通載效應」(bandwagon or tilt effect)（蕭全政等譯，2003：597）。

#### (三)「政策趨勢」

「政策趨勢」包括處理問題時的技術可行性、技術有效性、還有問題處理方案被接受的程度（陳恆鈞，2001：76）。在政策趨勢中，決策議程在不斷的討論

中被決定出來，決策議程即是面對公共議題時，一系列被提出來的公共政策與議題，他們或許是一些不相同的選擇方案，而決定這些選擇方案的人，Kingdon認為不是全部來自行政官員，而是來自「政策企業家」(蕭全政等譯，2003：597)。

「政策企業家」是個案在研究進行當中，常常會有一群特定的人通常針對一些特定的議題長期關注，並且會讓自己的提案能夠被採納；這些人雖然有能力去影響決策議程的行程，然而他們不一定常出現在檯面上，他們的提案透過演講、媒體、書面介紹、公聽會而被廣泛討論，形成輿論力量，使得提案或建議可以排進政府議程；也就是說，政策企業家的角色功能即是把握重要的機會關鍵時刻，將分離的問題趨勢、政治趨勢和政策趨勢匯集在一起，這些人的職業包含公共行政官員、學者、國會幕僚、利益團體……等(蕭全政等譯，2003：598)。當上述決策議題形成以後，會進入另外一個試探階段，不一樣的決策議題會在不同的公開場合或私下場合中被熱烈討論，有些議題不被接受就黯然退場，然而有些議題則被接受成為主流議題而被公開討論，而其最後能不能被接受，則決定於(1)在技術面是否可行；(2)是否能被社會大眾認可並接受；(3)政策企業家預測是否能通過預算限制、政治協商及社會接受度。就像政治趨勢一般，參與者通常都期待自己的議題被採納，此時，上述之「貨車通載效應」又再次出現(蕭全政等譯，2003：598)。

這三股趨勢潮流原本是各自獨立的，且各自有各自的途徑，但是在因緣際會時互相匯流，意即如果有新的政策出現，配合好的政治時機，並且能解決問題，這時，就是公共政策形成或是轉變的最佳時機；此時，三股趨勢潮流「完整匯流」，則此一議題將被採納，且地位十分穩固；然而也有「匯流不全」的狀況產生，例如問題的決策雖然已經找到，但卻得不到國內政治氣氛的支持，所以無法形成新的政策(吳定，2003：129)。而這種三股趨勢潮流的「完整匯流」，Kingdon將它稱之為「政策視窗」，當行政組織改變、國內氣氛變動或發生一個亟需馬上解決的問題時，政策視窗的窗口就會打開，而此時政策企業家的角色便十分重要，他們必須擁有合法的資格、豐厚的人脈關係及持續不斷的對此議題做努力，才能獲得成功

另外，國內學者王禮福（2006）將John W. Kingdon所述的三股趨勢潮流的內涵及構成要素，歸納整理如下表2-3：

表 2-3 政策決定過程的三股趨勢潮流

	問題潮流	政治潮流	政策潮流
構成因素	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現行政策方案運作的回饋</li> <li>2. 焦點事件的發生</li> <li>3. 社會大眾對問題的認知</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政治情勢、國內氣氛</li> <li>2. 行政或立法人員的更迭</li> <li>3. 利益團體的施壓</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專家及研究者細探問題，提出對策及解決方案，並評估可行性</li> <li>2. 透過演講、介紹、公聽會而被廣泛討論</li> </ol>
參與者	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 利害關係人</li> <li>2. 媒體</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高層行政長官</li> <li>2. 民意代表、媒體、利益團體</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 常任事務人員</li> <li>2. 學者、專家、民意代表助理、利益團體</li> </ol>
發展策略	透過社會的資料，經常性檢視政策績效或焦點事件，以引起社會大眾對問題的注意	透過協商來達成共識	透過討論、勸服及辯論，來達成共識
擴大持續要素	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 利害關係人的持續努力</li> <li>2. 媒體的推波助瀾</li> <li>3. 問題本身的特性</li> <li>4. 問題的嚴重性與影響人數的多寡</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 技術可行性</li> <li>2. 國內氣氛與主流價值</li> <li>3. 足夠的預算與資源</li> <li>4. 政治上所獲得的民意支持度或是反對聲音及反彈力量的大小</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 技術可行性</li> <li>2. 國內氣氛與主流價值</li> <li>3. 足夠的預算與資源</li> <li>4. 政治上所獲得的民意支持度或是反對聲音及反彈力量的大小</li> </ol>

資料來源：師資培育政策轉變過程之研究－從「流浪教師現象」談起（146頁），王禮福，2006，未出版。

公共政策制定的過程，受到許許多多因素的影響，因此不容易用單一的理論模式來解釋，因為每一種模型都有它的優點與缺點，而政策的每一個過程有時連續、有時重疊，或許同時用兩個、三個或數個模型一起來解釋較為恰當。而Kingdon發展的多元流程模式，修正自垃圾桶理論模型，亦涵蓋了組織化無政府模式，對於整合不同型態的訊息，及描繪政策制定過程互動相當完備，因此研究者決定採用Kingdon的多元潮流模式作為本研究的理論架構。

### 第三節 研究架構

本研究依據Kingdon的多元流程理論作為研究架構，希望了解師資培育政策轉變的過程當中，「問題潮流趨勢」、「政策潮流趨勢」及「政治潮流趨勢」當時各自的發展狀況，以及三種潮流趨勢如何匯聚打開「政策視窗」，讓師資培育政策多元開放得以成真，達到政策形成的契機。公共問題的產生深受當時大環境的變遷影響，就如同臺灣剛解嚴時，政治、經濟、文化等結構因素變得更加的多元化，社會對師資培育制度本身的僵化與惰性，質疑聲浪愈發澎湃，加上解嚴讓人民集會結社開放自由，民間教改團體如雨後春筍般設立，積極運作教育改革，師資培育制度自然是浪頭的改革重點；再者，此時臺灣的國會也進行全面的改選，立院生態徹底改頭換面呈現新人新氣象。Kingdon的多元流程理論提到：當問題趨勢潮流、政策趨勢潮流與政治趨勢潮流匯集時，政策視窗便在此絕佳時機打開了，此時政策企業家也積極促使師資培育政策改革議題進入政府議程，於是師資培育政策變革的時機水到渠成，政策的改革就此成功。然而，新的公共政策一旦制定實施後，便進入了另一個新的循環：意即隨著新的政策施行，將產生新的公共問題，這時，如果能將問題背後的真相找出，才能為新的政策問題找出另一條嶄新的、適當的出路；所以說公共政策總是在政策規劃、制定、執行、評估、產生新問題之間不斷的循環。依照上述理論架構，研究者繪出圖2-5，呈現本研究之研究架構。

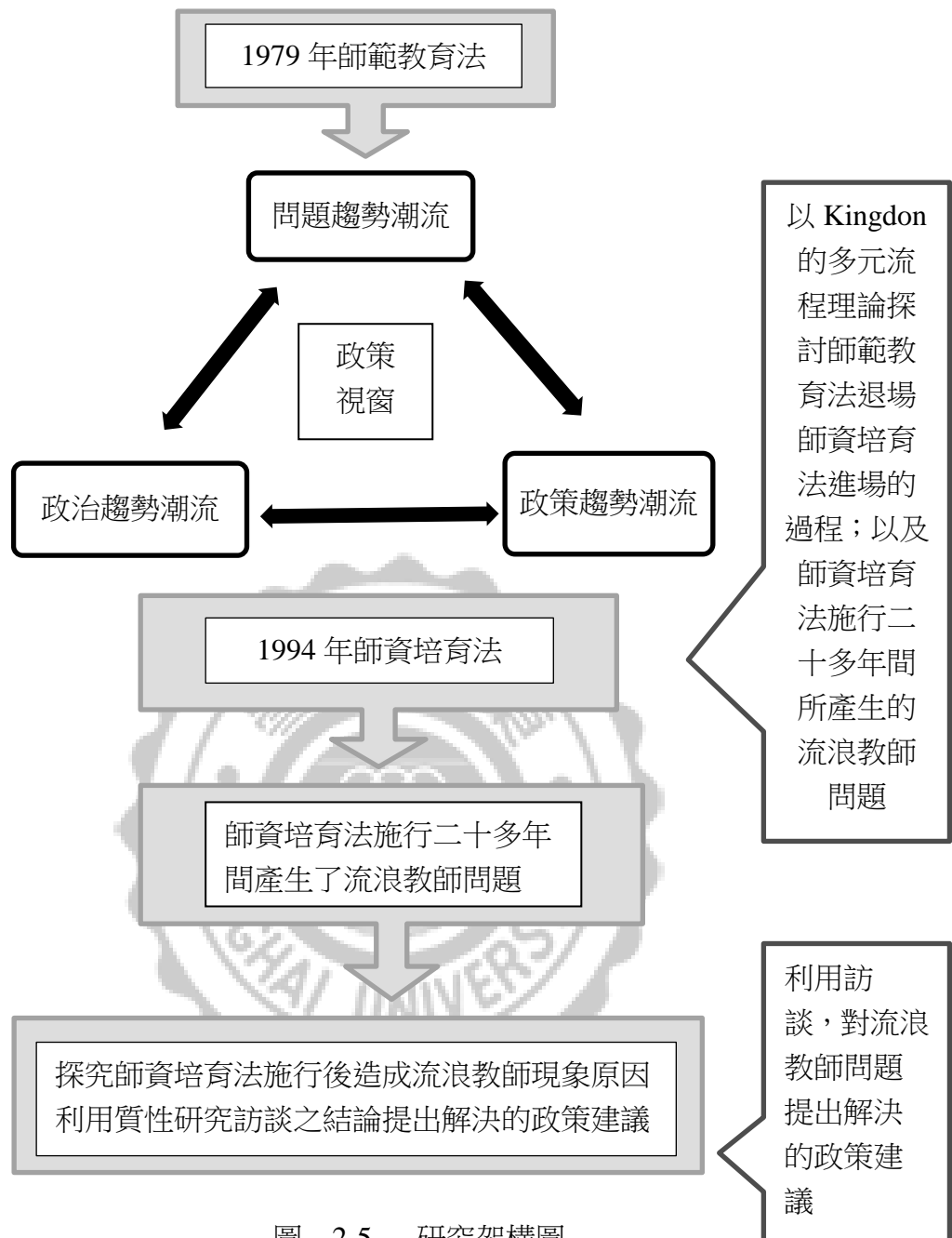


圖 2-5 研究架構圖

資料來源：研究者自行繪製。

在上面討論中研究者認為以Kingdon的多元流程理論，的確最適合解釋師資培育政策變革的過程；但是當時問題趨勢潮流反映的是解嚴後的社會概況與景象，社會氣氛對多元開放的培育政策一面倒的支持，許多理想的建議被忽略，此時誕生的新政策雖然是當時各利益團體與政治力角力後的結果，那時候三種趨勢潮流匯集讓政策視窗打開，所

以產生了受當時大環境歡迎的新政策，然而這個政策卻也不會永遠受歡迎；大環境的時勢潮流一旦改變，如果政策不及時調整因應，就會造成另一個公共問題。例如師資培育法施行的時機是景氣佳、股市活絡、教師辭職者眾、師資缺乏的年代，多元開放的培育政策成為主流價值，但是不過十年不到的光景，景氣開始蕭條、少子化趨勢來臨、流浪教師大量出現產生嚴重的教育及社會問題，此時的師資培育政策，就是該調整與修正的時刻到了。

## 第四節 重要名詞定義

### 壹、儲備教師

教育部對於「師資儲備人員」有清楚的定義：指已領取合格教師證照，而尚未正式編制聘任者，也就是指未能登錄於公教人員人事管理系統，或私校退撫會人事基本資料系統的教師，又稱「未受聘（儲備）教師」（教育部，2005：viii）。這就是一般廣義的「儲備教師」。而狹義的「儲備教師」是指這些擁有合格教師證書的待業師資人才，但是尚未進入公、私立學校服務，成為「正式教師」，就是所謂的「儲備教師」。

### 貳、流浪教師

對於「流浪教師」一詞，近十年來，國內才有專家學者為文探討，目前大家認知的「流浪教師」，係指四處報考，想要謀得公立中小學編制內正式教師資格的「儲備教師」。如果比較「儲備教師」與「流浪教師」的異同，「儲備教師」應該屬於較「靜態」的，此類教師雖然具有教師資格，但無意於教職或已另找出路，沒有年年繼續參加甄選，到處應考；而「流浪教師」則是亟欲謀取教職從事教育工作，在教職少之又少的情況下，連年四處「征戰」報考，經由媒體的報導形成了「流浪教師現象」；因此，「流浪教師」應該屬於較「動態」的。

以下表2-4分別整理三位學者對「流浪教師」所下的定義：



表 2-4 學者對流浪教師下的定義

學者	定義
徐聖堯(2004)	早期意指因為申請調動不易，而無法如願回鄉與家人團聚的現職教師；現在指的則是已修習教育學程並經過實習，取得合格的教師證書，但因為正式教師的缺額極少，因此無法取得正式教職，想成為正式教師的路途遙遠、機會渺茫不可測的準教師而言。
顏志峰(2004)	流浪教師可以分為現職流浪教師與候用流浪教師兩種，前者是因為教師介聘管道窄化，造成夫妻離鄉背井，或與家人分離教書的現象；後者則是指因為新的師資培育政策培育出數量龐大的合格教師，但正式的教職卻一位難求，而造成無書可教的窘狀。
陳世昌(2006)	指「已領取合格教師證，而尚未受聘編入學校正式編制聘任者」，包含擔任非正式教職的「代理代課教師」，以及其他未從事教職的「儲備教師」。

資料來源：研究者自行整理。

不過值得注意的是，當少子化現象持續，許多學校陸續面臨減班、併校甚至被裁撤的命運，此時學校中經常以年資最資淺之教師為超額教師，這些教師不得已只能轉介聘至其他學校；然而到其他學校又成為新進「菜鳥」教師，有些老師甚至一、二年後又因減班再度面臨超額的命運，這些編制內教師，稱為「超額教師」，無疑也成為另類的「流浪教師」。

#### 參、超額教師

有關「超額教師」可以說是近十年左右，因為少子化的趨勢，在教育界產生的新興議題；以下列舉兩個縣市政府在超額教師處理辦法中，對超額教師的定義：

(一) 在「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，民國102

年4月15日臺中市政府教育局中市教中字第1020023430號函修正發布之資料第二點中定義：本要點所稱超額教師係指本市市立各國民中學、國民小學及幼兒園因減班造成現有教師總人數超過編制人數之教師。前項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）。

(二) 在「新北市政府所屬國民中小學及幼稚園超額教師輔導介聘實施要點」中，民國102年4月22日新北市政府北府教國字第1021559106號令修正名稱，明白指出：本要點所稱超額教師，指符合下列情形之一：

- 1.學校自然減班、停辦、解散或改制為他校分班、他校校區，扣除退休、辭職、資遣、遷調及其他異動人員，仍超出法定編制員額之教師。
- 2.學校學區內因遷校、新設校或其他學區調整，學生自然移撥，致超出法定編制員額之教師，原校教師依移撥班級數計算編制員額後隨同移撥。

因此，「超額教師」泛指因為學校自然減班、或學區重新劃分調整、裁併校或學生移撥等因素，教師員額扣除遷調、退休等其他異動，仍有超出法定編制員額之教師，即稱之為「超額教師」。

## 第三章 教育政策與流浪教師

在第三章中，首先將論述教育政策的形成及制定過程，接著在第二節中介紹我國師範教育之沿革，是如何從「師範教育法」變革到「師資培育法」；而流浪教師又是如何產生的，則在第三節中作介紹。

### 第一節 教育政策的制定過程

公共政策範疇廣泛，然而二十世紀在人類的發展史上，是個變化詭譎、充滿挑戰的世紀，不論在政治、經濟、文化、社會、資源等面向的公共政策皆快速變遷，因而帶給人類極大的挑戰與嚴峻的考驗，為了應付接踵而來的考驗和挑戰，為了解決蜂擁而至的危機，亦即為了使人類社會能和諧發展、朝理想境界邁進，各國政府都一致認為，從教育著手是最佳途徑，也都瞭解到教育文化的重要性，因此先後都進行教育改革（行政院教育改革審議委員會，1996：5）。邁入二十一世紀的今天，各國競相提高教育的投資，期望藉由提升人才的實力，來提高國家生存的競爭力，已是個不爭的事實；目前歐盟各國更是將人才培育及教育訓練，提升到國家戰略的層次，由此可見人才培育有多麼的重要（于承平，林俞均，2013：65-98）。

#### 壹、教育政策的涵義

教育政策影響深遠，舉凡學生、教師、升學、就業準備、國家及社會人才的培育，都與教育息息相關，古訓言道：「建國軍民，教學為先」，即明確提出國家興衰的基礎在於教育。而教育政策是推展教育工作的方針，也是實施教育計畫的依據，更是評估教育成就的指標，還是達成教育目標的策略原則（林天祐，1997）。教育政策也是反省某種假設，肯定價值與信念，並藉此來引導進行教育決策（黃乃熒，1999：23-58）。Guba認為教育政策一詞有下列八種涵義（吳政達，2007：16）：

- (一) 政策是一種目標或意圖。
- (二) 政策是政府長期的標準化的決策，用來規範、控制或引導，並提供服務。
- (三) 政策是任何活動的最高指導方針。
- (四) 政策是能夠解決問題、改善問題的最好的策略。
- (五) 政策是種長時間非正式的期待或授權認可而發生的行為。
- (六) 政策是在特定範圍中，具規律及持久性的行為規範。
- (七) 政策是策略決定後的輸出結果。
- (八) 政策是顧客所體驗政策制定與實施制度作用的結果。

根據上述八個不同觀點的涵義，可以分為三種不同的政策型態繪表格如下表3-1：

表 3-1 Guba 八個不同觀點的教育政策涵義

教育政策型態	教育政策涵義
目的性政策 Policy-in-intention	1. 目標或是意圖
	2. 固定且長期的決定
	3. 所有活動的方針、指南
	4. 問題改善或解決的最佳策略
實施性政策 Policy-in-implimentation	5. 被認可的行為
	6. 行為規範
	7. 策略制定後的輸出結果
經驗性政策 Policy-in-experience	8. 根據經驗所解釋或建構出的事物

資料來源：修改自“The Effect of Definitions of Policy on the Nature and Outcomes of Policy Analysis,”by E. G. Guba,1984,*Educational Leadership*,42(2),p.65.

綜合以上八種涵義，學者吳政達對教育政策所做的定義如下：「教育政策」係指政

府機關為了解決教育各項問題，或是滿足社會大眾的教育需求，決定作為和如何作為的教育相關行動，以及這項政策行動實施後所產生的結果，包含對社會大眾的影響（吳政達，2007：17）。統整專家學者說法，研究者認為教育政策是針對教育問題，提出可行的解決計畫或策略，而決定的政策可能是各方角力協商後獲致的結果，也可能是投機者刻意運作形成氛圍而做出的決策，它亦可能代表一種商機。

## 貳、教育政策的制定過程

Minogue（1983）將政策的制定過程分為以下三個階段：（1）形成階段（2）執行階段（3）評估階段。著名的管理大師Deming提出的「戴明循環」（Deming Cycle）是由計畫（Plan）、執行（Do）、查核（Check）及行動（Action）四大步驟過程所構成的一連串政策追求改善的行動。因此，政策制定分析可以歸納為訂定議題、執行議題與後效評估三個步驟（劉世閔，2005：54）。而教育議題的產生因素可能來自社會變遷，導致社會解組、價值衝突、個人的行為失調，使得原有的教育制度無法滿足社會大眾的需求，不再符合社會大眾的期望，因而形成教育問題。此外，在教育政策問題形成的過程中，一個公共議題是否能成為被矚目、被討論的議題，受到許多主、客觀因素的影響，這些因素包括：（1）政治領導人物的意向（2）利益團體的主張與施壓（3）民意代表（4）選舉造成的政治結構改變（5）大眾輿論（6）抗議、示威等行動。

教育政策形成與制定過程的特徵，則有下列幾點：

### 一、教育政策形成與制定的過程多元而對立

在教育政策的形成與制定過程之中，因為有多方因素的交互影響，且過程中充滿了主動與被動、理性與非理性、行動與靜態、形式與多元的對立現象。

### 二、教育政策的形成與制定是一個漫長的動態消長的過程

在這漫長的過程中，政策問題、制定主體及所有影響因素之間，有互為消長的現象。

### 三、重要教育政策的形成與制定緩不濟急

重要教育政策的形成與制定，具有需求的立即性，以解決教育問題，但是由於制定主體的不察，或是因為制定過程的冗長，使得教育政策緩不濟急。

四、教育政策的形成與制定的過程，政治因素的考量往往高於其他因素的考量

不管是以政黨利益、政治責任的觀點考量，最後的決定仍然以政治為依歸。

五、教育政策的形成與制定，有追求實質民主化、過程透明化、決定理性化的趨勢

實質民主化則廣泛採納各界對教育政策內容的看法，達到廣泛參與的結果；過程透明化則公開提出問題、開放公眾討論、政策制定過程及政策結果皆開放公開；決定理性化則能反應民意的需求(林天祐等，1996)。

在下一節當中，將透過文獻的分析，配合前述教育政策形成及制訂的特徵，來分析師資培育政策變革的過程，隨著解嚴的政治情勢，多元的聲浪如何衝擊保守主義以及社會自由主義的氛圍、要求政府解除師培管制，以及要求教師市場多元開放，希望能了解當時問題趨勢、政策趨勢與政治趨勢如何匯集，使得師資培育政策變革的時機水到渠成，一連串的改变因而接踵而至的過程。

## 第二節 我國師範教育之沿革

在這一節當中，首先說明我國師資培育制度的沿革，再介紹過去師範教育法時代一元化及計畫式的培育流程，並說明由於時代的變遷，以及當時法規的種種限制受到強烈批判，演變成爲當時國民企盼改革的洪流，經過多方折衝，多元化的師資培育法，終於在1994年正式實施。

### 壹、臺灣師範學校的創設

臺灣最早師範學校的創設，是在1899年(明治三十二年)3月，臺灣總督府為了培育公學校教育所需的臺籍師資，因此在臺北、臺中及臺南三個地方籌設師範學校。當時的師範學校，招收的是十八歲以上、二十五歲以下的臺灣人；除了要精通漢文，並具備官立學校或公學校畢業資格，還要求沒有家累，而修業年限是三年，畢業後至少要從事十年以上之教師工作。當時培育的教師以服務於國語傳習所、公學校、書房或義塾……等

為主（李園會，2001：8-9）。在日本統治臺灣的數十年間，相繼發布「臺灣總督府國語學校規則」、「國語學校規則」，並在1919年(大正八年)1月，制定了「臺灣教育令」；其中明確規定了實施師範教育的機構為師範學校。接著，臺灣總督府更在1919年的4月1日，頒布了「臺灣總督府師範學校官制」，由師範學校培育之教師，負責教授小學校及公學校。1922年(大正十一年)修正「臺灣教育令」公布以後，臺灣的師範教育有了大躍進，並在隔年1923年，將臺北師範學校分為臺北第一師範學校及臺北第二師範學校，至此，臺灣已經有四間師範學校。1940年(昭和十五年)，又增設新竹師範學校及屏東師範學校，來培育足夠的教師；至此，臺灣此時已有六間師範學校。

1944年10月我國公布「全國師範學校學生公費待遇實施辦法」，臺灣光復後，臺灣省教育處依據上述辦法，於1946年訂定「臺灣省師範生公費待遇辦法」，普通師範生享受三年公費，畢業後就要服務三年，服務期滿才發給畢業證書；如果未服務滿三年就不願再服務，除了要賠償公費，還拿不到畢業證書。公費制度雖然補助不是十分優渥，但是因為光復初期臺灣經濟正待復甦，因此對於清寒家庭子女及有志從事教職者，助益頗大。師範畢業生具有就業保障，但也有學者認為公費生畢業後皆由政府分發實習與服務，保障就業機會，卻因缺乏求學謀職的動機，反而不利於新制發展（張春興，1991：267-309）。臺灣光復後的師資培育制度，屬於閉鎖式且一元化，所謂的師資培育其實就是師範教育；因為當時政府剛播遷來臺，政府的政策以復國建國為第一要務，因此，改革教育的目的也是為了能加強國力。

1950年所頒布的「戡亂建國教育實施綱要」中，將師資培育及師範教育列為教育的重要中心指標，當時的蔣中正總統確信師範教育是精神國防，他在1970年的第五次全國教育會議頒布訓辭中，提到「師範教育乃在培養師資，樹立師表，以達到良師興國的崇高理想，實為重要課題。」（伍振鸞，黃士嘉，2002：1-28）。而薛光祖亦曾在《當前師範教育問題之研討》一文中提到：政府認為教育為推行政治及發展經濟最有效的方法，視師範教育為精神國防教育，教師為國家文化政策的鬥士，所以教師應如軍事國防幹部一樣，由國家以公費來培育（薛光祖，1980：46）。因此，師範教育在那個年代受到政

治力量的滲入，不僅單單在培養學校師資方面，也在對學生進行忠君愛國的精神喊話，容易成為「意識形態的製造廠」（張芬芬，1992：395）。這樣帶有政治意涵色彩的師資培育制度，也為後來「師範教育法」的頒布灑下種子。

## 貳、一元化的師範教育

我國的師範教育，開始於1897年（光緒二十三年），雖然在課程、學制已有相當基礎，但一直沒有制訂師範教育相關法條，以致師範教育未能做具體完整的規劃與實施。1932年頒布的「師範學校法」只適用於培育小學師資，內容不夠完備。民國四十九學年度起師範學校陸續改制為三年制師範專科學校，一直到民國五十六學年度，全省的師範學校皆升格為五年制師範專科學校；至此，「師範學校法」已無法順應時代的趨勢與需求，為了使師範教育做有系統的規劃，提升師資素質，在幾次教育會議中，均有專家學者提出建議制定師範教育的相關法律，因此，政府在1979年頒布「師範教育法」，使發展師範教育有可遵循的目標。「師範教育法」的頒布與施行，完全確立了我國師資培育政策為一元化、封閉式、計畫制的公費培育制度。

在一元化、計畫制的師範教育制度中，師範生進入師範院校就讀，完成學業後由學校安排分發至學校實習，實習過程中只要無重大缺失，一般學生都能順利實習完取得畢業證書，再依畢業成績選填志願，分發至學校服務，成為正式教師。以當時的社會經濟狀況，師範生的公費培育及保障分發讓就業無慮，的確吸引許多優秀學生參加競爭的師範院校聯招，也確實吸引不少菁英學生投身教育界，當時，不只師範生的角色獲得社會大眾的肯定，教師的社會地位也贏得尊重。

下圖3-1描繪師範生循著路徑投入教職，從表中可以看出過去學生進入師範院校就讀，一直到畢業的就業分發，完全受到保障，幾乎都能拿到教師證書，並且取得正式教職成為正式教師。



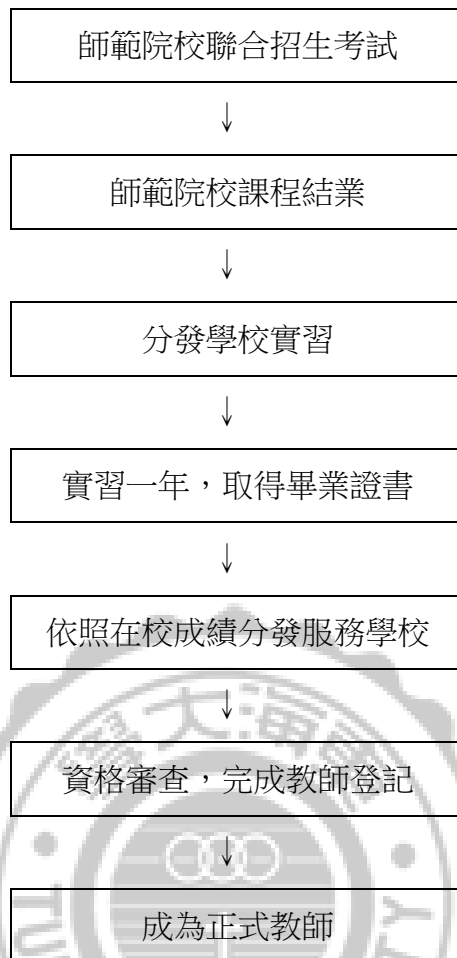


圖 3-1 師範院校一元化、計畫式的培育流程

資料來源：研究者自行整理繪製。

根據李園會（2001：124-125）的統整歸納，「師範教育法」的要點有以下六點特色：

- (一)確立師資培育一元化制度
- (二)建立了師範教育完整的體系
- (三)擴充師範教育任務
- (四)確立中小學教師分途培育的原則
- (五)強化師範生的公費制度與專業精神
- (六)加強在職教師進修

然而，由於時代的變遷，以及法規本身的限制，「師範教育法」漸漸的也產生了以下的問題：

#### 一、師範生轉業或升學的限制

根據「師範教育法」第17條：「師範生在規定服務期限內，不得從事教育以外的工作或升學」。此項規定讓許多想繼續升學或出國深造的師範生，以及志不在教育工作的師範生，升學及就業之路受到限制及阻礙，因此1983年2月，臺灣師範大學和高雄師範學院學生一起向教育部請願，希望放寬「師範教育法」第17條之限制。同年三月師大張春興教授做了「師範生任教意願調查」研究，該項研究最後提出兩個重要結論：一是進入師範院校當教師已非一般青年夢寐以求的理想出路，拿公費當作條件來限制師範生升學，達成按期服務的目的已不合時宜；二是師範生從事教育的意願隨入學後年級增長而遞減，顯示入學接受師範教育洗禮非但沒有增加師範生的教育熱忱，反而與日劇減。上述研究結果的公布讓輿論譁然，亦使得師範教育的公費制度和不可被取代性，遭受強烈的質疑（熊瑞梅，紀金山，2002：216），因而究竟師資培育應該維持一元化或開放多元化，引起了學者及大眾的激辯與討論。

#### 二、對師範教育一元化專賣化的批判

有鑑於社會大眾對師範教育的關注及爭議不斷，當時的行政院長孫運璿指示教育部長朱匯森成立「學制改革小組」，對當時的學制問題及爭議加以探討研究，該小組提出主張提高中小學師資水準的建議，各界樂觀其成；然而對於師資培育維持一元化的主張，則引起更多的爭議（舒緒緯，1998：64-65）。上述張春興教授的研究，也讓許多學者持續質疑及繼續針對師範生的任教意願做研究，然而此時的教育官僚並沒有因為學生的請願、學者的研究、或立法委員的聲援而退讓，隨後教育部長甚至迅速核准了「未能履行服務義務的師範生追繳全部公費」的辦法，更證明當時的師資培育，是以政治防堵與一元化的意識形態為基礎核心價值（熊瑞梅，紀金山，2002：216-219）。1983年政大教授黃炳煌和蔡保田在中央日報為文提出批評：他們認為師範教育要重視的是專業化的品管流程，而非一元管道的專賣化，他們更強調師資培育的「專業化」，並不同於師範教

育的「專賣化」，如此一元管道的培育方式，將扼殺其他師資培育機構的生機和創造力（黃炳煌，1985：139-144）。

而「師範教育法修正草案」在1992年於國人的熱烈企盼中完成審議送到立法院，總計有十九條條文，其修正的重點如下表3-2：

表 3-2 「師範教育法修正草案」修正重點

修正重點	1. 師資培育管道多元化	2. 建立教師資格檢定制度	3. 公、自費並行	4. 加強教育實習	5. 加強辦理教師在職進修
相關內容	「師範院校、設有教育院系所或教育學程之大學院校」皆可培育師資	初檢及格者取得實習教師資格，實習一年複檢及格者，取得合格教師資格	採公費、自費及助學金等方式實施	凡修畢師資職前教育課程需實習一年並合格，才可取得合格教師資格	明訂師範院校院所或教育學程之大學院校得設專責機構辦理教師在職進修
相關條文	修正條文第4條	修正條文第7條、第8條	修正條文第11條	修正條文第13條	修正條文第16條

資料來源：參考整理自臺灣師範教育史（336頁），李園會，2001，臺北：南天。

「師範教育法修正草案」在1992年送到立法院，4月開始審議，至隔年11月共計舉行五次聯席會議進行法案審查，直到1994年2月7日終於完成三讀通過，並且正式修正名稱為「師資培育法」，通過條文總計二十條。

### 參、多元化的師資培育

1994年2月7日，在多方勢力的奔走及折衝後，師範教育法退場，「師資培育法」正式上路，國內師資培育的管道，從過去一元、封閉、計畫制的培育方式，轉型為多元、開放、儲備制的師資培育制度，從此以後，師資培育不再是師範院校的「獨佔事業」，一般大學生或研究生，在學期間可以經由校方所訂定的標準經過篩選，取得修習教育學程的資格；而已經畢業的大學生，亦可以報考學士後師資班來補修教育學分，投身教育工作的行列。而過去的師範院校，全部公費培育的名額縮減為極少數，大部分的學生考取師範院校入學後是自費培育，當然，這些人畢業後也無須服務亦無協助分發，可以自由選擇是否投身教育工作；而教師資格檢定的方式，更與過去完全不同，是利用考試採行證照制度的方式實施。

在下一節當中，將探討師資培育法實施後，師資再一次出現的供需失衡現象，只是這次情況與過去相反，過去是師資嚴重不足，現在卻是供過於求，因而造成嚴重的「流浪教師」現象。

### 第三節 流浪教師產生的原因

自從1994年實施「師資培育法」以後，師資培育從原有的一元計畫制改為多元儲備制，企盼透過多元競爭的機制，提升中小學師資品質及充足的師資，然而多元管道的培育制度開放以後，各大學競相設立教育學程，讓師資培育快速走向市場導向趨勢，又因為少子化的衝擊，師資市場上供過於求，新聘任教師的需求緊縮，師資生雖然修完教育學程，然而卻苦等不到教職釋出可以上任，因此造成嚴重師資培育人數供需失衡及影響優秀學生願意繼續投入教職的意願（教育部，2011）。從第二章第一節流浪教師現象之論述中了解大量空有教師資格、卻苦等不到職缺的儲備教師，為了工作，每年奔波參加教師甄試，經常可見不到1%的錄取率，讓他們流浪了一年又一年，流浪教師產生的

原因，當然就是師資培育供需失衡所導致，而引發師資培育供需失衡的原因，分別是師資培育人數總量過剩以及出生率急速下降、造成少子化現象這兩大因素，當然除了兩大因素之外，尚有教師退休制度不健全及缺額控管（鎖缺政策）、擇優汰劣機制無法建立……等問題，以下分別加以說明：

#### 壹、師資培育人數總量過剩

師資培育多元管道開放，是造成師資供需失衡的主要因素，「師資培育法」公布施行之前，國中小師資培育機構僅有十三所學校（九所師院、三所師大與政大教育系），1994年之後大量開放大學院校設置師培課程，到2004年全臺總計有95校設置師資培育學程，培育了大量的儲備教師，造成供過於求的危機。依據1995年發布的《大學校院教育學程師資及設立標準》中規定：各校只須具備三名以上與任教學科專長符合的專任教師、至少需有教育類圖書一千種、以及教育專業期刊二十種、研究用之必需儀器設備即可申請設置教育學程，於是各校紛紛設立教育學程來廣招學生（吳清山，2005）。

過去臺灣地區的就業情況極佳時，一般失業率大都維持在3%以下，但自2001年起，整體的失業率竟攀升至4.5%以上，到了2002年更是高達5.17%。在整體失業率竄升時，相對的，大學生的失業率也從2000年之前的3%以下逐漸上升至3%以上，從下表3-3可以清楚看出，從師資培育法1994年開始施行後，一直到2003年之間，失業率顯示出越來越嚴重的情形。因此，在失業率攀升工作不好找的年代，學生們就會希望能去修教育學程，期待畢業後多一個選擇工作的機會，剛好此時政府將師資培育管道開放，許多學校都有教育學程可以，因此只要合乎資格的學生幾乎都會爭取機會去修教育學程，造成師培人數過剩。

更深入來說，當失業率逐漸上升後，一般的年輕學子為了尋求未來的工作保障，更會想在主修的系、所之外再加修教育學程，期待畢業後多一分保障與機會，因為除了可以在主修的領域找工作，亦可以有機會參加教師甄試，尋得一份穩定的教職，因此在此種思考模式下，學生選修教育學程的意願越來越高，各大學爭相設置教育學程，師培學生數量當然逐年攀升。

表 3-3 臺灣地區教育程度別失業率統計表

單位：(%)

年度 教育別	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
合計	1.56	1.79	2.60	2.72	2.69	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99
高中	1.80	2.12	2.82	2.89	2.85	2.92	2.96	4.86	5.55	5.28
專科	2.12	2.35	3.14	2.85	2.90	3.10	2.90	4.03	4.60	4.32
大學以上	2.38	2.52	3.13	2.63	2.67	2.69	2.67	3.32	3.89	3.82

資料來源：改編自國政研究報告：中小學師資供過於求之成因與因應之道，  
<http://www.npf.org.tw/post/2/1725>，檢閱日期：2007年3月29日。

另外，從下表 3-4 中可以看出師資的供給面，在 2000 年到 2007 年這 8 年當中，每年師培生總數皆破萬名，在最高峰時一年甚至接近兩萬人；然而在需求面來看，在職率卻是連年下滑，儲備率雖然在 2014 年到達 46.10%，也僅將近是師培人數的一半，且這其中的在職率包含了在公立學校服務的代理代課教師；假如只計算真正的在職教師（領有合格教師證之正式編制專任教師），那麼百分比僅僅只有 20.37% 了。而如果我們以 1997 年至 2014 年的師培生總數 185,253 人，減去在職教師 103,839 人，可以得到儲備教師大約還有八萬一千多人；這其中扣除少數已經轉換跑道就任其他工作者，就可知還在辛苦爭取教職的流浪教師人數，至少還有六、七萬人以上；由此可知在 2015 年教育部統計儲備教師人數只有 4 萬 2621 人並不正確，因為還在代理代課的教師，他們的目標一樣是在考取正式教師，因此他們還是會繼續參加甄試。因此這些尚未考上正式教職的合格儲備教師（即流浪教師），也會跟未來的師培生在一起競爭，爭取少額的正式教師職缺，所以未來願意參加師培的學生，也會因為擔心成為流浪教師而對師培課程減少參加修習的意願。

表 3-4 依1994年「師資培育法」培育與核證之師資人員發證年度與任職情況

年度	總計	任教				單位：人	
		在職	百分比 (%)	公立學校 代理代課	百分比 (%)	儲備	百分比 (%)
<b>總計</b>	<b>185,253</b>	<b>103,839</b>	<b>56.05</b>	<b>20,044</b>	<b>10.82</b>	<b>61,370</b>	<b>33.13</b>
1997	999	784	77.08	7	0.70	222	22.22
1998	2,631	1,854	70.47	50	1.90	727	27.63
1999	7,220	5,205	72.09	93	1.29	1,922	26.62
2000	11,384	9,156	80.43	177	1.55	2,051	18.02
2001	16,483	13,434	81.50	328	1.99	2,721	16.51
2002	15,929	11,743	73.72	669	4.20	3,517	22.08
2003	17,693	11,188	62.23	1,343	7.59	5,162	29.18
2004	17,362	9,750	56.16	1,326	7.64	6,286	36.21
2005	18,726	8,516	45.48	1,846	9.86	8,364	44.67
2006	17,561	8,213	46.77	1,877	10.69	7,471	42.54
2007	13,319	5,772	43.34	1,696	12.73	5,851	43.93
2008	9,677	4,801	49.61	1,306	13.50	3,570	36.89
2009	7,390	3,390	45.87	1,306	17.67	2,694	36.45
2010	7,038	3,084	43.82	1,526	21.68	2,428	34.50
2011	5,731	2,358	41.14	1,370	23.91	2,003	34.95
2012	5,679	2,018	35.53	1,636	28.81	2,025	35.66
2013	5,188	1,519	29.28	1,730	33.35	1,939	37.37
2014	5,243	1,068	20.37	1,758	33.53	2,417	46.10

註：1. 標題之「任職」係指師資人員於各級學校擔任教職之在職教師與公立學校合格代理代課教師者，以及儲備者未擔任教職者。

2. 「在職」係指高級中等以下各級公私立學校領有合格教師證之正式編制專任教師。

資料來源：師資培育及藝術教育司：2014年中華民國師資培育統計年報，

<http://depart.moe.edu.tw/ED2600/News.aspx?n=C6A181E8F32C2BBA&sms=EA1FA0326D3BA142>，檢閱日期：2015年11月09日。

## 貳、少子化趨勢的影響

「少子化」一詞最早源自日本，在1990年由日本官方提出，日本也是世界上第一個將出生率降低視為嚴重社會問題，而積極以實務來面對的國家。在2012年日本政府發表的《少子化白皮書》中顯示該年日本的小學學生人數為6,642,721人，比2008年之7,121,781

人，共減少479,060人，因此日本政府在此時已著手研議因應對策。

少子化問題是世界各先進國家共同面臨的問題，低出生率讓許多現代化國家出現人口老化、人口零成長的現象，而進入高齡化社會。伴隨著經濟快速發展，雙薪家庭日漸普遍，女性自主意識逐漸抬頭，而社會各項競爭激烈，年輕人創業維艱，要謀求穩定的家庭經濟並非易事，於是婦女紛紛進入職場；加上育子付出的心力和經濟上龐大的負擔，已使現代的年輕人漸漸沒有養兒防老的傳統觀念，少子化現象幾乎成為先進國家普遍的趨勢。包含法國、日本等先進國家，已經開始施行各項鼓勵生育的政策，企圖提高生育率，解決高齡化問題所帶來的後遺症。

對於少子化的趨勢，一般常用的指標即育齡婦女之總生育率（Total Fertility Rate，TFR：係指平均每位婦女於15至49歲育齡期間所生育之子女數）。近年來，臺灣地區在經濟迅速成長後，出現生育率逐漸下降的狀況，因為社會的急遽變遷與國人生育觀念的改變，出現晚婚、不婚、晚育及不育等現象，臺灣在2010年的生育率已經遠低於法國、美國、英國、德國、日本和韓國，且行政院經濟建設委員會（2012）推估在2015至2060年間的發展趨勢大致不變，亦是如此。下表3-5是將臺灣的生育率與世界主要國家相比較，可以發現我國婦女生育率自1951年後，即呈現一路下降的趨勢，在2010年生育率更進一步下跌0.90人的新低點（內政部，2012）。

從下表3-5中可以看出我國生育率降低的概況，生育率的降低在教育上代表著學齡人口數的減少，而學齡人口減少後最快面臨衝擊的將會是基礎教育階段的幼教及國小教育，因此，近年來臺灣由於生育率降低，學齡人口減少而造成國小減班、併校、廢校的消息時有所聞，連帶影響師資需求量亦大量萎縮，許多縣市因而不辦理教師甄試，因為怕過多的超額教師無法安置，因此許多學校採取「鎖缺政策」，如此一來更加劇了合格待業教師的謀職困境。



表 3-5 臺灣與主要國家2010-2060年生育率趨勢比較表

單位：人

國別	2010年	2015年	2020年	2030年	2040年	2050年	2060年
臺灣	0.90	1.04	1.13	1.28	1.30	1.30	1.30
日本	1.39	1.38	1.34	1.34	1.35	1.35	1.35
韓國	1.23	1.28	1.35	1.41	1.42	1.42	1.42
美國	2.06	2.06	2.06	2.06	2.05	2.03	—
英國	1.98	1.94	1.93	1.93	1.92	1.91	1.91
德國	1.39	1.38	1.40	1.41	1.47	1.50	1.54
法國	2.03	1.99	1.99	1.98	1.97	1.96	1.95

註：1. 2015 至2060 年資料為中推計值。

2. 資料來源：日本－日本國立社會保障人口問題研究所，2012 年1 月。韓國－韓國國家統計

(National Statistical Office)，2011 年12 月。美國－United States Census Bureau。

歐洲國家－EUROSTAT。

資料來源：研究者整理修改自財團法人國家實踐研究院科技政策研究與資訊中心：行政院經濟建設委員會中華民國2012年至2060年人口推計，

[http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/policy/2012/policy\\_12\\_037\\_2.pdf](http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/policy/2012/policy_12_037_2.pdf)，檢閱

日期：2012年08月24日。

從下表3-6亦可看出臺灣人口出生率一直在下滑的情況，縱觀過去近二十年來，臺灣人口出生率產生的遞減現象更是快速，對於各級教育無論是師資的需求量或是學校的供需造成嚴重的衝擊，將來一旦學生的來源不足，勢必影響各級學校之運作，造成教師嚴重超額與校舍資源閒置問題，部分學校將遭到裁併甚至廢校，而這些都使得流浪教師的前景更形堪慮。除了幼教及小學受到衝擊，大學教師目前也呈現供給過剩需求減少的現象，於是有的系所被整併、甚至有許多大學面臨退場關門等挑戰，這些都必須嚴肅面對（教育部，2011）。2016年臺灣新政府上台後馬上就遇到「105大限」，即虎年出生的新生兒從高中職畢業即將進入大學，整體學生數將較2015年驟減3萬人，少子化使高等

教育亦面臨嚴峻的招生危機，因此新政府計畫成立新台幣50億元基金來處理大學退場。

表 3-6 我國人口粗出生率、粗死亡率、自然增加率及總生育率

單位：‰

年別	粗出生率	粗死亡率	自然增加率	總生育率
1951年	49.97	11.57	38.4	7.040
1956年	44.84	8.02	36.82	6.505
1961年	38.32	6.74	31.58	5.585
1966年	32.47	5.46	27.02	4.815
1971年	25.67	4.79	20.88	3.705
1976年	25.92	4.70	21.22	3.085
1981年	22.96	4.84	18.13	2.455
1986年	15.93	4.90	11.03	1.680
1991年	15.70	5.18	10.52	1.720
1996年	15.18	5.71	9.47	1.760
2001年	11.65	5.71	5.94	1.400
2006年	8.96	5.95	3.01	1.115
2007年	8.92	6.16	2.76	1.100
2008年	8.64	6.25	2.4	1.050
2009年	8.29	6.22	2.07	1.030
2010年	7.21	6.30	0.91	0.895
2011年	8.48	6.59	1.88	1.065
2012年	9.86	6.63	3.23	1.270
2013年	8.53	6.68	1.85	1.065
2014年	8.99	7.00	1.98	1.165

資料來源：研究者整理自內政部統計處查詢網：我國人口粗出生率、粗死亡率、自然增加率及總生育率，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>，檢閱日期：2016年03月21日。

下表3-7統計資料顯示：因為出生人數減少，未來0歲至5歲學齡前人口也將隨之減少。依據中推計，2012年學齡人口約為119.0萬人，到了10年後2022年時，將減少5.9萬人（或5.0%）；到了20年後即2032年時，將再減少4.8萬人（或4.2%）。而2012年6歲、12歲及18歲進入國小、國中及大學之人口分別為20.7萬人、30.6萬人及32.2萬人，10年後，

將分別減少1.5萬人(或7.2%)、13.5萬人(或44.3%)及10.4萬人(或32.0%);長期而言,由於未來出生人口數持續減少,各級學校入學人口亦為持續下降趨勢(行政院經濟建設委員會,2012:10)。

表 3-7 學齡前人口及入學年齡人口數及其增加率—中推計

年別	年底學齡前人口 0-5歲(千人)	年底入學年齡人口(千人)		
		6歲(國小)	12歲(國中)	18歲(大學)
2012	1,190	207	306	322
2022	1,131	192	171	218
2032	1,083	190	190	196
2060	717	124	128	133
期間	增加率(%)			
2012~2022年	-5.0	-7.2	-44.3	-32.0
2022~2032年	-4.2	-1.3	11.7	-10.3
2012~2032年	-9.0	-8.4	-37.8	-39.0

註：a年~b年增加率=(a年人口-b年人口)÷a年人口×100。

資料來源：研究者整理修改自財團法人國家實踐研究院科技政策研究與資訊中心：行政院經濟建設委員會中華民國2012年至2060年人口推計，  
[http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/policy/2012/policy\\_12\\_037\\_2.pdf](http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/policy/2012/policy_12_037_2.pdf)，檢閱日期：2016年03月24日。

### 參、其他相關因素

教育部曾指出中小學的教師供需失衡，主要的原因有：受到少子化趨勢的影響、師資培育多元化總量超額、不適任教師淘汰機制不明確、以及教師退休未能完全如願等種種因素造成(師資培育統計年報，2008)，師資培育人數過剩及少子化因素已經討論，以下針對後面兩項因素進行討論：

一、不適任教師淘汰機制不明確：教師評鑑、考核、獎懲制度一日未建立，將無法確實淘汰不適任教師，促進教育市場中的人力流動。不僅是行為誇張之不適任教師需要淘汰，教學績效低落之教師也有待透過相關評鑑法規予以淘汰，教師法在實際運作時，幾乎很少有老師不被續聘，且一旦拿到長期聘約，等於就是獲得終身聘書，教職因此成了名符

其實的鐵飯碗。

教師的優劣直接關係著學生的受教品質，因此，適當且具公信力的教師評鑑制度不可少，如果不能適度淘汰不適任的教師，給予合格儲備教師和教師新鮮人一個翻轉教育的機會，更無法加速校園師資的新陳代謝。

二、教師退休未能完全如願：過去十年由於教師的退撫制度躍躍欲「改」，讓許多屆齡退休教師興起退休潮，然而有部分縣市因財政困難，年度預算無法提撥支應退休教師的退休金，則影響教師是否可以順利申請退休，讓職缺是出相對減少；目前教育部人事處正在研擬將教師退休撫卹制度由目前之「七五制」逐年往「八五制」邁進，如此一來將更延長老師的服務年限，此項方案一旦實施，正式教師拉長服務年限，將讓職缺釋放相對變少，可以預知合格儲備教師的流浪之路，將更加漫長坎坷。

而由於國家財政漸漸浮現困難窘境，因此，原本的退休福利有諸多獎金及優惠部分陸續被取消，退休金所得替代率亦醞釀要逐年下修，因此有許多原來計畫五十歲退休的老師，擔心太早退休後領的月退俸金額過少，與沒有退休時的收入差距過大，因此選擇繼續工作，不敢太早退休，如此一來同樣也影響正式職缺的釋出。

## 第四章 訪談執行及結果分析

本研究依據John W.Kingdon的多元流程理論作為研究架構，希望了解師資培育政策轉變的過程當中，「問題潮流趨勢」、「政策潮流趨勢」及「政治潮流趨勢」當時各自的發展狀況，以及三種潮流趨勢如何匯聚並且打開「政治視窗」，讓師資培育政策多元化得以成真，達到新政策形成的契機。然而，在師資培育政策變革的過程中，遇到了困境也陸續修訂了政策，卻還是產生大量流浪教師的結果，且多年無法改善；而這些流浪教師的最佳解決策略為何，研究者希望藉由訪談，提出可行的對策與建議。

在第一節中，研究者先針對研究問題，擬定訪談大綱；第二節中整理介紹十二位參與者的基本資料，並進行訪談及逐字稿的整理；最後第三節再針對訪談得到的內容，配合研究問題，進行結果分析。

### 第一節 訪談題目之擬訂

為了能夠在訪談中得到充分的回饋，並可以讓研究問題找到解答，設計一份好的訪談大綱更形重要；經過與指導教授的充分討論，並以研究目的及研究問題為訪談大綱設計之主軸，研究者將訪談大綱分成四個主題，分別如下：

- 一、師資培育法實施後引發的爭議與問題
- 二、流浪教師的心事誰人知
- 三、流浪教師對教育制度及社會的影響
- 四、解決流浪教師問題可行的方案

期待經由訪談與整理，能夠提供解決流浪教師問題的政策建議；下表4-1將完整呈現訪談大綱之所有內容。

表 4-1 訪談大綱

### 一、師資培育法實施後引發的爭議與問題

- 1.請問您今年幾歲?求學過程如何?師資培育背景?家庭狀況?
- 2.在接受師資養成教育的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列已經越來越難?

### 二、流浪教師的心事誰人知

- 1.您參加過幾次教師甄試?有過幾年代理代課經驗?
- 2.在您經歷一年又一年的挫敗後，是否想過要放棄?繼續堅持的理由為何?

### 三、流浪教師對教育制度及社會的影響

- 1.您認為教甄之路如此坎坷，最大的原因在於?
- 2.如果時光倒流，您仍贊成政府對師資培育制度採開放多元管道嗎?請加以敘述。
- 3.您覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎?
- 4.您認為「流浪教師」現象，還會對社會產生哪些影響?

### 四、解決流浪教師問題可行的方案

- 1.少子化趨勢短期勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，您認為政府能為流浪教師做些什麼?
- 2.臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，您的居住地市政府如果也這樣做，您願意參加嗎?
- 3.如果學校的課後照護班或育樂營，能優先聘請儲備教師授課，您會考慮擔任授課教師嗎?
- 4.如果政府要求立案的補習班一定要聘請合格的儲備教師，您會考慮加入嗎?
- 5.最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎?

- 6.近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？
- 7.針對流浪教師議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟他說些什麼？

資料來源：研究者自行設計。

## 第二節 訪談對象之選擇

### 壹、參與者的選取

本研究擬採質性研究法，在質性研究法中一般研究者通常會依自己的主觀經驗，從總體樣本中選擇研究者認為最具代表性、且最能符合研究目標的對象，作為選取的樣本，這種抽樣方法稱為「立意抽樣」(purposive sampling)；本研究亦採取立意抽樣，期待選擇出的參與者最適合本研究主題，能提供務實、豐富、詳細的資訊，並且願意配合錄音之深入訪談者；意即以「有意願性」作為選擇參與者的最主要因素，因為唯有有意願者，才是最適合的「故事敘說者」，才會願意提供真實的經驗分享(蔡敏玲，2002：64)。

為了配合研究主題，主角「流浪教師」的界定以符合下列條件作為依據：首先是要修完國小教育學程，完成實習且通過教師檢定，已經領有合格教師證書，但是尚未通過甄試獲聘為正式教師者；其次是至少曾經參加過教師甄試二次或二次以上者，且目前仍未放棄繼續參加甄試者；或者是至少曾經參加過教師甄試二次或二次以上者，目前已經考慮要轉業者。除了上述條件，在選擇參與者時，特別考量參與者的意願，及對本研究主題有興趣參與且願意分享自己親身經歷及心境者，作為適合的參與者。師資培育法實施之後，師資培育的管道多元，包含師範校院、學士後國小師資班、大學教育學程，都能培育國小合格師資，因此研究者在參與者的選擇時，希望能兼顧以上管道培育出來之不同的儲備教師，期待能從這些不同管道培育出的儲備教師，得到最多樣性、最豐富的

資料，所以在挑選參與者時，特別將各種管道培育之儲備教師都能平均選出，也特別將年齡盡量平均分布於二十幾歲到四十九歲之間，期待不同培育背景及不同年齡層之參與者所提供之資料，能讓訪談內容更具多樣性。依據上述條件，由研究者過去服務學校同事引介，或由目前服務學校代課教師介紹，總共邀請十二位願意受訪的「流浪教師」，其中有十位女性教師，二位男性教師，因為擔心受訪者們的辨識度過高，也為了避免將其資料外洩，因此以英文代號呈現，參與者之基本背景資料如下表 4-2：

表 4-2 訪談對象之基本資料

類群	代號	性別	年齡	婚姻狀況	師培背景	參加甄試次數	代理代課年資	目前工作狀況
第一類群	A	女	49	已婚	學士後國小師資班	3	大於 15	代課
	B	女	47	未婚	學士後國小師資班	大於 10	大於 15	代理
	C	女	41	未婚	學士後國小師資班	5	7	代理
	D	女	38	未婚	學士後國小師資班	5	7	代理
第二類群	E	男	35	已婚	師院數學系	3	7	代理
	F	女	33	未婚	師院教育系	2	5	代課
	G	女	31	未婚	師院教育系	5	6	代理
	H	女	25	未婚	師院教育系	2	2	代理
第三類群	I	男	32	已婚	大學修教育學程	3	6	私校
	J	女	30	未婚	大學修教育學程	3	4	代理
	K	女	27	未婚	大學修教育學程	2	2	代理
	L	女	26	未婚	大學修教育學程	2	1	代課

資料來源：研究者自行整理繪製。

十二位受訪流浪教師包含來自三種不同培育管道之儲備教師，每個類群各有四位，



共計有十二位參與者。值得注意的是，受訪的十二位流浪教師中女性占了絕大多數，其原因有兩項：第一是在國小的環境中女性教師本來就比男性教師多；第二則是根據許多流浪教師表示，男的流浪教師因為受到中國人成家立業、傳宗接代觀念影響，比較會放棄繼續堅持，而選擇其他生涯規劃，因此繼續流浪的老師女性比例則高出男性許多。

## 貳、與參與者的互動

為了讓參與者敞開胸懷願意提供深入的資訊，研究者事先必須與參與者建立良好的關係，以獲得參與者的信任與支持。因此，在初步確定參與者之後，首先送達研究邀請函（附錄一），並進行訪問前的電話聯繫，與參與者約定第一次見面的地點與時間；在首次見面時，向參與者說明研究目的、訪談進行方式、訪談後資料處理方式，並說明會恪遵保密倫理原則，讓參與者清楚訪談過程且在訪談同意書上（附錄二）簽名表示願意接受，才開始進行訪談。進行正式訪談之前，研究者提供訪談大綱（附錄三），讓參與者對訪談重點有基本脈絡可依循；研究者依據訪談大綱編製訪談題目時，特別注意到配合研究目的及研究問題，同時也將研究架構中理論的基礎，於訪談題目中穿插詢問，讓蒐集到的資料能應證理論基礎。

在每次的訪談結束之後，研究者隨即將訪談內容謄寫逐字稿，並反覆聆聽錄音內容與校閱逐字稿，隨即將轉譯資料寄給參與者檢閱是否與所述說的內容相符合，並給予必要之補充與修正；待修正完以後，再集合所有參與者的資料作分析與統整，對研究問題提出解釋。

### 第三節 訪談之執行與內容分析

本研究的研究目的是希望了解師資培育政策變革的時空背景及實施後產生的爭議問題（壹），並探討師資培育法施行後，政策制度帶給流浪教師的阻礙（貳），及探究流浪教師對教育制度及社會的影響（參），最後希望提供解決流浪教師問題的政策建議，作為主管當局研擬新政策之參考（肆）；以下，將依據研究架構，並融合Kingdon的多元

流程理論，以及訪談所得資料，做分析與整理。以下敘述將穿插呈現參與者的逐字稿部分內容，按照出現的順序作編碼，例如參與者A第一次出現的逐字稿部分編碼為A-1，參與者A第二次出現的逐字稿部分編碼為A-2，以此類推。

## 壹、師資培育政策的變革與爭議

在本段中首先根據Kingdon的多元流程理論，說明我國師資培育制度的沿革背景，再針對師資培育政策變革的發展過程，及實施後產生的爭議問題進行綜合討論：

### 一、問題趨勢潮流(Problem stream)的擴大與持續

隨著1987年7月臺灣政治解嚴，陸續開放報禁及黨禁，政治制度的自由化及經濟的繁榮加速臺灣社會的多元開放，當時的「黨外」人士對政治制度及教育制度展開強烈的批判，師範教育培育管道壟斷的問題，亦遭受強烈抨擊及批評聲浪，醞釀著改革的適當時機，慢慢匯聚形成一股問題趨勢潮流，且不斷的持續並擴大。此時除了政治的多元開放，經濟發展也蓬勃起飛，股市不斷狂飆讓國中小教師辭職的人越來越多，造成了「教師荒」；根據當時臺灣省教育廳的統計：民國七十七學年度，在師範生分發之後，全省的國小教師缺額約有三千餘名，國中教師缺額約有一千餘名，合計的教師缺額約有四千一百五十人；而次年民國七十八學年度也預估將有二千多名的教師缺額。據當時臺灣省教育廳的解釋，這兩個學年度出現大量教師缺額的原因有二點：(1) 該年入學的兒童適逢龍年嬰兒潮，入學兒童增加，拉高班級數總數；(2) 過去各縣市因為經費編列困難，造成老師申請退休總是無法如願，而教育廳分別於這二年各編列專款五億五千萬及九億一千萬，各縣市政府獲得補助款，使得如願申請退休的人數激增，造成大量的教師缺額出現（臺灣日報，1988/08/30，第二版）。

*「我畢業當時景氣很不錯，股票市場很活絡，當時很多老師都辭職投入股票市場，因為股票市場一天的收入可能是老師一個月賺不到的，因此教師缺額很多，所以政府開始招收學士後國小師資班。」(B-1)*

為了補足大量的教師缺額，省教育廳決定放寬代理代課教師報考資格，准許非師範教育體系畢業之大專及高中畢業生報考代理代課教師，此舉更暴露了「師資荒」的嚴重

程度及一元化師資培育政策的缺失，降低代課教師的報考學歷資格也讓社會大眾對教師素質更加憂心，輿論繼續競相對師範教育的壟斷閉鎖加以撻伐，問題趨勢潮流持續擴大。

*「我大學讀的是靜宜大學國貿系，畢業後因為有機會到小學代課，當時我的親戚很多人都在小學代課，那時候教師缺額多，我的堂姊還因為代課多年後，便可以去考學分班，就介紹我也去代課，後來我便愛上教書這個工作。」(A-1)*

教育改革浪潮洶湧四起，教育問題成為社會大眾關心的焦點議題，而師資培育又是教育改革的核心，大眾期待多元化培育的師資，能活化教育，因此改革的議題發展始終無法脫離師資培育制度的改革；「師範教育法」第十七條對師範生進修的限制，是問題趨勢潮流的起點，政治解嚴後透過民間團體的積極運作、媒體的大肆報導、以及國內各大學極力爭取教育學程開放，背後所隱藏的龐大利益，以Kingdon的多元流程理論來看，這股問題趨勢潮流的確位於絕佳的窗口，正在等待政治趨勢潮流與政策趨勢潮流在絕佳時機的匯流。

*「很多學校為了要爭取學生，廣開教育學程，即使學校並沒有非常好的設備，及教育相關科系，但是為了要吸引學生，還是利用學校董事會的力量，跟政治人物施壓，讓政府沒有辦法，最後一堆學校都設教育學程，這樣跟原來想培育更優質的老師，而多元開放的本意已經完全不同了。」(A-2)*

*「本來只有九所師院及三所師大畢業可以當老師，後來其他大學也極力爭取開設教育學程，當然就是希望提供學生除了本科系以外，將來還有其他機會可以轉行當老師，這樣學生來選填這所學校的機會就會增加，目的當然就是藉此招攬學生，但是這樣的師培管道，真的有提升教師素質嗎？」(C-1)*

## 二、政治趨勢潮流的興起與匯流

1980年代是臺灣政治轉型劇變的時代，也是教育改革運動開啟動力的年代。此時臺灣與世界文化交流漸漸頻繁，隨著全球性的移民、海外投資、留學、通婚的增加，多元文化已是當代國際社會的特色（湯仁燕，1997：319-334）；多元文化的觀念在臺灣也逐

漸受到重視，這種重視差異、強調所有價值皆同等重要的多元文化觀念，帶動臺灣1980年代中期以後的社會運動風潮。

而政治的轉型過程中，在臺灣出現許多前所未有的「黨外」運動，1979年的「美麗島」事件，以及1986年臺灣「民主進步黨」宣佈成立，1987年解除戒嚴，臺灣政治正式解凍，國內政治體制產生本質上的變化，由威權戒嚴邁向民主憲政，更由一黨獨大邁向多黨競爭。政治的解嚴，對臺灣社會各層面帶來新氣象，一連串開放的改革措施，讓人民在言論上亦獲取更大自由，無論是政府各階層人員或社會各階層民眾都想打破舊式的一言堂，教育改革聲浪響徹雲霄，師範教育制度的改革更成了眾矢之的，開放多元師資培育管道的聲浪，也在此時化為實際具體的行動積極展開。解嚴後人民除了言論獲得自由，集會結社亦獲得自由，人民團體法及集會遊行法相繼立法以後，一些教改團體前仆後繼成立，成為推動教改的重要推手，更在師資培育政策變革過程中扮演重要角色。

*「解嚴以後，社會上瀰漫著自由、開放、多元的氛圍，不僅言論集會結社自由了，社會的價值觀也逐漸改變，人民對各方面都要求多元開放，更認為過去一元化的師範教育，無法培養出適合嶄新年代的教師。」(I-1)*

主張師資培育應該開放多元化的學者，他們藉著師資培育問題潮流的擴大，以及國內政治趨勢潮流走向開放，強烈批判過去一元化的師範教育；例如1984年部分師大的校友和師大的在校生，在戒嚴時期禁止集會結社的情況下籌組教育社運團體，並於次年（1985年）6月定名為「振鐸學會」，其宗旨為推動教育改革與主張多元的教育參與，並希望提倡教師主動維持自身的進步性。解嚴後，政府開放人民集會結社自由，於是振鐸學會由「地下」走向「地上」，向內政部登記並成立了「中華民國振鐸學會」，該會主張「師資改革」是「教育改革」的核心。而1987年成立的人本教育促進會，後來轉為人本教育基金會在1989年正式成立；它的成立宗旨在倡導「以人為本」的教育觀，並希望推動臺灣的教育改革；主導的學者強烈反對師範體制的一元化，強調師資培育應該走向多元化，並認為「師大十分保守，教育過程無法培養學生省思、批判的能力」，甚至批評「師範院校體系出來的學生，除了學了幾門教育概論這類的『營養副科』以外，跟其他

一般大學生沒有甚麼不同。(史英，1990：20-21)」

民間團體對於教育改革的聲浪及行動，一波又一波，此起彼落，而且採取合作及結盟的方式讓聲勢更是浩大，也提升了行動的影響力，並利用強大的結盟勢力給立委及政府施壓，提供策略要求立委及政府採納他們提供的訴求及政策，就如同Kingdon的多元流程理論中提到的政策企業家，在這絕佳契機，準備打開政策視窗，完成師資培育多元化的成功立法。

*「民國83年，時任該屆之立委，目光短淺，未考量人口成長趨勢，大量開放師培機構，也許是出於美意，但對於總量卻也沒嚴加把關，從以往供不足求，急遽轉而險峻的供過於求。」(I-2)*

1992年立法委員改選後，民進黨許多新進委員，進入新的教育委員會、法治聯席會議，過去完全由國民黨立委主導的委員會，如今卻有大比例的反對黨參與，使得教改團體的方案有了進入議程的著力點，過去師範教育體系在本屆立委的第二次聯席會議中，遭到反對黨立委全面性的批判（熊瑞梅，紀金山，2002：228）。隨著選舉政治的日漸重要，民間教改團體的訴求及支持的法案，得以藉由選舉過程的政治運作，以支持某政黨或特定候選人，和政黨協商或和個別參選人達成聯盟關係，因此民間教改團體在政治趨勢潮流中，也展現出重要的影響力；使得政治趨勢潮流朝向政視窗的窗口匯流。

### 三、政策趨勢潮流的概況與分析

1987年解嚴後，人民恢復了集會、結社的自由，不論是政治或社會都朝自由化邁進，教育民主運動開始萌芽，許多民間教育改革團體陸續成立；當時教育部預計在1988年2月1日起於國立中央圖書館舉辦「第六次全國教育會議」，這是睽違十八年後再次舉行全國教育會議，因此受到各方所矚目；此時，全國有三十二個民間教育改革團體，搶在「第六次全國教育會議」舉行的前一天，召開了「民間團體教育會議」，這些團體包含有人本教育促進會、婦女新知基金會及全國教育會……等，針對當時教育弊端提出建言，討論對於不合時宜的國民小學課程標準能加以修正，修改師資培育制度以及教師在職進修問題，還提出建議成立全國家長會及教師會，建立評鑑制度及參與教育政策等訴求，民

間團體更針對師範教育，強烈主張打破師範教育的「專賣制度」，強調師資培育應該要多元化。

而這次第一屆的「民間團體教育會議」果然發揮作用，讓師範教育的議題在「第六次全國教育會議」中受到強烈批判。專家學者針對「師範教育專賣店」獨佔「師資培育之大餅」強烈批判，至此師範教育的爭議甚囂塵上。例如政大教授黃炳煌就針對師範教育的一元化，提出幾項缺失：如違反世界潮流、抹煞了「師範教育」的真義、師資無法配合實際需求、扼殺其他師培機構的生機等諸多批判（黃炳煌，1985：140-143）。他更認為政府只要能在師資培育開放多元化後，清楚訂定師資培育機構設立之標準、並在師資培育歷程中實施評鑑、並且實施合格教師證照的考試制度，如果能守住這三道關卡，就能夠確保師資之品質（黃炳煌，1988：10）。

在「第六次全國教育會議」之後，當時的教育部長毛高文立即宣布未來教育政策將朝彈性且多元的方向發展，教育部並迅速聘請專家學者組成專案小組，研究並檢討我國現行的師資培育制度之缺失，做為修訂「師範教育法」的依據。「師範教育法修訂小組」共有二十一位委員，在1988年的6月15日召開了第一次專案小組會議，商討修訂方向及進度（吳清山，2003：28）。在研擬修訂時，小組成員亦參考美、英、法、德、日各國的師資培育制度，並對當前國內現況加以評估，希望先參考世界各先進國家的制度，再根據國內現況提出改革建議，作為修訂制度之參考（教育部中等教育司，1991：3-138）；國外多元培育的政策趨勢，在那時深深影響著我國未來師範教育的修訂方向；例如英國在90年代初期亦進行師資培育制度的改革，除了強調教師專業的提昇，同時也強調市場的自由競爭，也就是市場化取向，這些精神主要是受到新右派(the New Right)思潮的影響（Barton et al.1994:533），這種精神也就是後福特主義(post-Fordism)主要的論點之一（Rustin.1994:188）。英、美對教育市場化的主張有許多相似之處，隨著教育改革市場化的風氣正盛，教育領域與國家的關係，已經成為教育學最重要的核心議題（Chubb & Moe, 1990; McMurtry, 1991）。而中小學師資，採多元開放給一般大學來負責培育，似乎也已經成為世界各國的趨勢，不過各國施行的利弊得失尚有許多的爭議，更何況各國民

風不同，能推行的最佳政策未必相同，因此我國不應該完全追隨歐美各國改革的步伐與複製他國的政策。

隨著世界時勢潮流趨勢的發展，多元化政策雖然已成為主流趨勢，然而也有不少讓學者感到憂慮及不周全之處，因此紛紛提出不同的意見。然而，這些學者的憂慮及建議，還是無法抵擋越來越蓬勃的多元政策趨勢潮流，因此，當問題潮流、政治潮流及政策潮流，在這個社會運動興盛的年代會合在一起時，於是新政策實施的機會之窗—即Kingdon時勢潮流論中的政策視窗得以開啟，讓「師資培育法」正式上路。顯然以Kingdon的多元流程理論模型，來印證「師資培育法」施行的過程，可以得到合理的解釋。

#### 四、新的問題與爭議

1995年6月通過實施的「大學校院教育學程師資及設立標準」，開放允許由一般大學申辦各級教育學程（包括中等教育、國小、幼教、特教四類），正式開啟我國師資培育多元化的時代（陳伯璋，1996：12~18）。而其內容主要規定摘錄如下：

1. 教育學程的設立，以培育高級中等學校、國民中學、國民小學、幼稚園、特殊教育之師資為目的。
2. 各校為辦理教育學程得設專責單位，各類教育學程中至少應置三名以上與任教學科專長相符之專任教師。
3. 各校設立教育學程至少需有教育類圖書一千種、教育專業期刊二十種，以及教學、研究用相關之必須儀器設備。
4. 各類教育學程應修學分數規定如下：
  - (1) 中等學校：二十六學分。
  - (2) 國民小學：四十學分。
  - (3) 幼稚園：二十六學分。
  - (4) 特殊教育：四十學分

2003年「大學校院教育學程師資及設立標準」修正，名稱正式更改為「大學設立師資培育中心辦法」，全文共15條；並自2003年8月1日開始施行。其內容主要規定摘錄如

下：

1. 各大學依其發展特色及師資培育需要，並符合下列規定者，得填具申請書，並檢具證明文件，向中央主管機關申請，經師資培育審議委員會審議通過後，核准設立師資培育中心：

(1) 教師員額：應置五名以上與任教學科專長相符之專任教師；其員額得由學校現有員額調配運用。

(2) 圖書設備：應有教育類圖書一千種、教育專業期刊二十種以上及教學、研究用之必須儀器設備。

2. 各類科教育學程之教育專業課程應修學分數，規定如下：

(1) 中等學校：至少二十六學分。

(2) 國民小學：至少四十學分。

(3) 幼稚園：至少二十六學分。

(4) 特殊教育學校（班）：至少四十學分。

(5) 中小學校：至少五十學分。

每學期修習教育專業課程學分數之上限及修業期程等相關規定，由各校擬定，報中央主管機關核定。

師資培育管道多元化，原意是為了要能提升教師的素質，但是多元而盲目開放的結果，卻讓人對於師資培育機構的素質、師培生的來源及素質，感到更加的擔憂（張鈿富，2002：51-72）。想要成為教師的人只要修習教育學分，再加上實習成績及格，很容易拿到合格教師證書。但是師資多元培育開放後不少大學院校的教育學程中心，已經淪為學校自籌經費的生財來源，學校的師資也成了董事會的酬庸的工具，這樣的消息時有所聞，而對於是否能真正培育切合未來中小學教學所需要的師資，彷彿就已經不是最重要的問題了（張仁家，2003：44-47）。張鈿富（2002）更提及：目前大量開設師資培育的結果，許多新設立的技術學院或剛改制大學的學校亦設立教育學程，他認為此一作法相當值得商榷。因為師資培育機構的學生應該需要有一定的素質，即要進入師資培育機構的學生



素質基本上不應低於過去傳統師範體系的水平，如此才能符合師資培育開放的理想，如果不以專業性來考量，而只是屈就政治的現實，將讓整個師資培育市場陷入混亂。

除此之外，教育學程擔負著培養中小學師資的重責大任，因此教授教育學程的教授，無形中便成了「教師的教師」，責任更形重大（楊景堯，1996：77-88）。而一般大學教育學程師資往往只有三、五人，既要開設各種教育學程科目，又要指導畢業生教育實習，不僅疲於奔命，連帶也會影響到教學效果（賴清標，2003：8-17）。

而教師檢定考試的實施，是否會讓師範教育變成著重在通過考試的考試導向，重視了教育知識的背誦，卻忽視了專業精神的培養？（陳舜芬，1991：19-24）。而楊深坑則認為美、英、法、德等國家的一般大學已具備相當完備的基礎，對於承擔師資培育的任務完全可以勝任，但是返觀國內的各一般大學並無教育科系之設立，一時之間要負責師資培育的重責大任恐非易事；在開放師資多元培育管道之前，應該先讓現有的師範院校及設有教育系所的學校，先培育更多的教育專業研究人才，為未來各校廣設教育系或師培課程做準備（楊深坑，1989：127-128）。

「我不贊成多元培育政策，因為可以開辦教育學程的學校良莠不齊，目前的評鑑機制並無法真正評斷哪些學校能真正培育未來教師需要具備的技能，所以未來教師的品質讓人覺得憂慮。」(E-1)

「當初成立師範體系就是希望從事教師工作之老師能夠在專門培育師資的學校接受四年的訓練，對於教學有熱誠以及了解，教師市場開放後，許多學生只是把修教育學分作為增加未來就業的機會而已；我念大學時，其實已經有許多同學志不在教書，因為我們不像過去公費生一畢業就分發，但是還是得混畢業等一張大學文憑到手，可是要找工作時卻又是什麼都要重來，所以等於大學四年白讀，真是浪費教育資源，不懂政府為什麼還要繼續這樣做下去。」(F-1)

「進到職場後發現許多由其他私立大學所開辦的師培生，無論是正式教師或是代理教師，都存在著專業素質不足的現象，該教的未教，或是對學生基本的了解不足，造成許多教學及不適任教師的問題，卻又占了學校教師的缺額，令許多

優秀的新老師無法進到職場任教，所以我認為教育部應該針對這個政策，有必要再做修正。」(H-1)

「擔任小學老師，班級經營能力、對學生心智的輔導、服務熱忱及愛心才是最重要的，這應該不容易在急速的師資培育課程及考取合格教師證時，篩選出適合教書的人才。」(I-3)

「教育是一門很深的學問，還包括教育愛與使命感。其他修教育學程的老師，或許在學識部分相當淵博，但教育大學非常重視教育愛跟使命感的部分，在大學時教授會一直強調身教會影響孩子，常常叮嚀準時、服裝儀容、態度等等，學科知識可以再精進，但是教育愛就很難速成；所以我個人並不贊成廣開教育學程。」(J-1)

隨著師資培育多元開放、少子化的趨勢，以及政府教育經費無法到位、小班小校政策無法落實等各項因素影響，師資供需從供應不足轉變成供過於求，培育過剩的師資成了新的教育問題，大量「流浪教師」衍生一連串的問題與爭議。

「就像少子化啊!這是一個趨勢，短時間不太可能改變。還有各縣市教育局受限於經費問題，緩慢調高教師員額編制，這些問題都讓教師甄試錄取率無法提高啊!」(B-2)

「就是僧多粥少，現在師培人數繼續增加，過去的流浪教師都還沒有消化完，甄試當然不好考。」(B-3)

「當然是受到少子化影響以及非教育體系師資培育人數過多所導致。」(C-2)

政策實施十年後，面臨新的問題與爭議，教育部雖於2003年試圖修正「師資培育法」，規劃在三年內至少減少師資培育人數50%，然而過去累積的「流浪教師」人數達數萬人，卻始終無法順利考上教師甄試，因此，新的爭議仍有待新的政策來解決。

## 貳、流浪教師問題造成的社會怪象

在師資多元培育剛開放的年代，一些原本不是就讀師範院校的大學生，得以報考學士後師資班，而即使正在就讀大學的學生，不管是否就讀師範院校，都能在學校中，通

過各校自設的評量標準，自費參加師資培育。

「大學畢業後，報考學士後師資班，在臺中師院就讀學分班。」(A-3)

「我是師資班第七期，應該是倒數第二期了吧?!那時候在就讀時，就有聽說教師甄試越來越難考，但是當時一心想要換工作，加上景氣越來越差，原來工作的銀行據說會被併購，所以才不管當時狀況，決心報考師資班。」(B-4)

「現在我女兒念師大，班上同學的成績在前面50%的都可以修教育學程。」(A-4)

「我今年24歲，畢業於臺中教育大學教育學系，當時就讀教育學系時我們是全系參加師培課程。」(H-2)

國內各大學就算未設教育系所，也爭相開辦教育學程，尤其是當景氣變差，就業環境不佳時，會有越來越多人想投入教職，有開辦教育學程的大學，更容易吸引學生就讀，因為學生除了學到原有科系的「一技之長」，還能修到師資培育這項「第二專長」，各校爭搶師培大餅的結果，最高在2004年就有95校設置師培課程，彷彿各校都搶著分食教師就業市場這塊大餅，然而嚴峻的少子化現象，讓教師缺額越來越少，供給大於需求的結果使得教師甄試之路坎坷能行。

「缺額少絕對是主因，政府釋放了一大堆可以得到教師證的管道，讓我們有教師證卻只能做萬年代課教師。」(D-1)

「如果政府無法釋放更多的缺額讓老師有機會考上正式老師，只是單純開放師資培訓管道，讓一堆有教師證的老師只有代理的工作可以做，那應該要管控一下培訓管道，讓培訓和考取的缺額達到一定的平衡，這樣也能控管一下，避免流浪教師的過量。」(D-2)

「因為政府開放師資培育多元，剛開始因為教師短缺，但是沒有經過正確的推估，短短幾年間就培育過量有教師資格的儲備教師；而師培機構沒有退場機制，即使政府開始有設退場機制，師培的人數依舊太多，供過於求，當然讓教師甄試難考。」(E-2)

「當然是受少子化以及廣開師資培育多元管道所影響。」(F-2)

「我認為先前開放非師範體系大學生也能修教育學程，只要修過教育學程考過教師檢定，也能參加教師甄試，衍生一堆的流浪教師，目前的現況是流浪教師甚多，但少子化讓學生逐年減少，考上教師甄試的門檻逐年變窄，使得教師越來越難考。」(G-1)

「教師之路之所以坎坷，我想是因為分母太大分子太小，也就是每一年考試人數都增加，而錄取率卻越來越少。」(H-3)

「第一個原因就是少子化因素，再來當然就是現在可以參加教師甄試的人太多了，因為以前可以當老師的就是師範院校畢業的學生，但是現在一般大學只要修過學程的人都可以當老師。」(K-1)

數以萬計的流浪教師，雖然擁有合格的教師證照，卻無法謀得正式的教職，不能順利執教的結果，讓這些擁有教師證照者，無法藉由證照與沒有證照者帶來區隔，享受教師應有的生活、權益及發展，面臨喪失以證照維繫教師專業文化的可能(黃嘉莉，2006：79)。相反地，這群流浪教師們，為了謀得教職，每年六、七月考季一到、拖著教具箱，全臺大趕考，一次又一次、一年又一年，這種臺灣特有的流浪教師現象，不僅是嚴重的教育問題，更已成為臺灣新興的社會問題(陳啟榮，2005：33)。

「我只有考過三年就放棄了。一方面是因為先生工作不錯，當時已經是副教授，經濟方面壓力不大；後來，因為每次放榜後落榜，就會心情低落，我先生說這樣會影響家庭氣氛，叫我乾脆不要考了。」(A-5)。

「坦白說考的次數已經多到讓我數不清記不得了。從積極準備應考到現今，心態已經做了適度的調整，算一算，也已經離家在外當代理老師十幾年了。」

(B-5)

「我認真準備的有考了5次，後來漸漸調整心態，就去碰碰運氣就好，不認真準備就去考的次數太多，我已經記不得了；而代課年資有七年。」(C-3)

「我師資班畢業後就上台北考試，當時台北都幾乎是各校獨招，所以考取正式教師的資格簡直是萬中選一，太難了，所以我考了2年就放棄，去各大補習班上班

了，因為我姊也是最近幾年考上正式老師，我認為開始有正式老師的缺額了，所以就又辭掉補習班工作回來考教甄，後來又代課2年，所以算是參加過5次教師甄試，代課的時間有比較多，因為之前工作的性質蠻特別的，一半在補習班一半在學校兼課，所以代課加代理應該有6.7年了。」(D-3)

「我認真準備是考了三年！總共參加過六場考試，而今年代理代課是第七年。」(E-3)

「我現在已經轉往國考方向準備了；參加過2次教師甄試，不會想再去參加教師甄試了。」(F-3)

「我參加過5年的教師甄試，各縣市加起來，次數有點數不清了。有過3到4年的代課經驗，3年的代理經驗。」(G-2)

第二章中曾提及：1111人力銀行針對儲備教師所做的調查，得到的結果顯示：平均每位儲備教師參加過5.3次教師甄試，9成2的人曾經參加過居住地以外縣市的甄試。而為了爭取教師職缺，每年平均花費17,348元，其中花最多的項目為甄試報名費、交通費和書籍費。從上面的數據，清楚顯示流浪教師所造成的社會怪象。

「民國98年退伍後參加當年的擴大就業方案，各縣市紛紛舉辦增置教師員額專案考試，通過筆試後進入台中市力行國小任職，一年後參加台中市松竹國小代理教師甄試，連帶兩屆六年級。前兩年，台中市未開普通教師缺額，甚至全國各地開缺情況也不理想，對於正式缺額不抱理想，但第三年看到各縣市輪番釋放缺額，開始覺得有值得一拼的機會，便試著準備教甄。代理也由松竹轉到鄰近的文昌國小。在文昌的三年裡，每一年參加的甄試，都通過複試，然而在最後關頭皆以差距不到一分(約一題至兩題的筆試題)而飲恨，雖然沒錄取，但也總感覺離自己不遠。」(I-4)

「前三年各縣市招考都去，加起來可能有考10次喔！而今年代理代課是第四年。」(J-2)

「我考了兩次喔！而今年代理代課也是第二年。」(K-2)

「我參加過二次教師甄試，而代課即將滿一年。」(L-1)

從以上的訪談，清楚看到流浪教師造成的社會怪象—這些受訪流浪教師，參加過的甄試次數竟然平均超過五次，他們的花費與精神煎熬真是巨大啊！

### 參、流浪教師對教育制度及社會的影響

期待師資培育多元開放立意是良善的，然而，開放前的目標果真有達成嗎？還是不僅沒有達成，反而又造成更大的教育問題，帶來更多的社會衝擊呢？

#### 一、大學新鮮人對師範院校及教育學程卻步

原先期待透過培育管道的開放，師資來源多元化，不同的師培背景、不同的專業化領域培育的人才，透過市場競爭的機制，期許能提升教師素質，然而師資培育機構沒有退場機制，培育過量師資產生「流浪教師現象」，卻讓原本有意從事教職、成績優異的學生，不敢繼續貿然投入師資培育的「市場」，因為市場中已經太多人擁有合格教師證書卻無法謀得工作，所以即使原本有志於教職、成績優異的學生，漸漸對師範院校與教育學程卻步。

「當然會不敢就讀師院啊！流浪久了，再有心教學也會被磨到提不起勁，我就因為這樣而找補習班的工作，而無法堅持在學校教書。當然不是每個人都會像我一樣放棄，但是堅持久了，也會因為受挫而漸漸地對現實感到失望，進而有其他轉戰的想法吧！而大學生在考大學時一定也會畏懼成為未來的『流浪教師』，因而不敢填師範院校；所以現在師院的成績都比過去低，你不覺得嗎？因為公費的名額寥寥無幾，自費就讀後，未來卻不能獲得分發保障，願意去讀的人當然越來越少，分數自然就下降了。而一些原本不喜歡教書工作的人，因為不小心填上了，或在一般大學『順便』參加師培課程的人，未來若對教書工作沒有熱忱，不又造成另一種教育資源的浪費；跟過去比起來，師資來源雖然多元了，但是師資素質有提升嗎？這個問題我個人認為當然是沒有啦。」(D-4)

如此一來，成績優異或原本有意從事教職的學生不敢投入，根據學者吳清山(2005：23-29)的研究證實，因為師資需求銳減，現在學生修教育學程的意願已經不高，例如

臺灣大學2005年教育學程核准可錄取135人，但是卻只有262人報名，創下11年來的最低報名人數記錄；而當年政治大學預計要錄取135人，報名人數也只有160人。收不到學生自然降低錄取標準，如果沒有嚴格管控修教育學程的學生素質，必然直接影響未來教師素質，這絕對有違當初開放多元培育的本意。

「因為電視、媒體一直在報導流浪教師的相關新聞，而多年以來政府也沒有一個良好的對策來解決，所以我想要填大學志願的人及他們的父母，一定會擔心孩子未來出路；所以當然會讓一些人轉填其他學校。」(E-4)

「當初高中畢業時，其實我們班上幾個本來想教書的同學，都因為怕未來考不上甄試，就放棄填師院了，因為現在公費的名額好少好少。反而是像我及其他幾個原本沒想過要教書的同學，因為想填上公立大學，但是又填不上好科系的人，最後填上了師範院校。」(F-4)

「會！一定會的！身旁的同學們有一部分在大學時知道教師甄試的錄取率如此低，早就已經轉換跑道考插班考或重考大學，並非繼續堅持所嚮往的教書生活。」(G-3)

「多少都會，流浪教師越來越多，每一年教師檢定通過率都下降，拿到教師證的同時幾乎也宣布了同時成為流浪教師，許多人的教師證都只是在補習班職場“加分”的一張證書罷了。許多同屆的同學都拿著教師證的頭銜轉往補教業發展，薪水或許高其他沒有教師證的人一些，但是對於還沒進入這個市場的人，其實是讓那些人產生恐懼，使他們不敢加入。」(H-4)

「這是見仁見智的問題，以現實面考量，想要穩定生活者一定望而卻步。」(I-5)

「一定會的，因為工作不穩定很難成家立業，少子化會更嚴重，其實老師們很適合養育下一代，政府不妨多開一些缺，讓我們能更放心進入人生下一個階段，我身邊許多流浪教師，他們也都是因為尚未有穩定的工作，即使有好的對象也不敢結婚，有的是已經結婚了，可是因為經濟來源不穩定，再加上每年到處去代課，流浪的生活讓他們不敢生小孩。」(J-3)

「一定是會的，因為畢竟如果對教書不是很有興趣的人，他應該會衡量未來出路，會去選其他的行業，選填其他科系。」(K-3)

## 二、「流浪教師現象」對社會產生的影響

師資開放多元培育後，大量的大學不斷的複製師資培育的管道，然而目標卻只是為了衝高各校招生人數，而不是為國家提升教師素質盡一份心力，大量的合格教師證照發放，產生「人人皆可教書」的假象，但其結果卻是「無書可教」；教師專業越來越無法受人尊重，家長對教育品質及老師的教學則是抱著質疑的態度，因為不解為何學校中流動性高的代課老師如此多？這樣如何教育好下一代？紛擾的流浪教師問題，每年考季一到，藉由媒體大量放送，這對於教師形象及教師地位的提升，帶來的都是負面的效果，教職將成為夕陽產業，教師地位將更低落。

「我個人認為社會對於教師的尊重不如往年，教師專業受到質疑。而這些，身為一名代課老師，感受更是深刻。」(C-4)

「長久下來流浪教師沒有辦法有正式的工作，一直在各個學校代課，只能讓家長對於老師的教學及教育的品質更有質疑。」(D-5)

「一些優秀的人不敢來讀師範院校，結果反而讓教師素質變差，這樣跟當初教育部開放多元培育，期待提升教師素質的美意，完全相反了。」(E-5)

「流浪教師這個名詞對我們來說是貶義不是褒詞，在教學崗位上，如家長知道此班教師或科任教師並非正式教師，或多或少對我們都會持有不信任不專業的看法。」(G-4)

「現在家長知道你是代理就不放心把孩子交給你，要花上比正式老師多一個月時間去說服家長把小孩交給你，家長會開學後一個月跑來教室後面看你教學，干預班規，其實我們都知道該怎麼做，可是家長比較不信任。家長也會懷疑教育品質，為何學校中這麼多代理代課教師？所以對老師的尊重，也漸漸在降低當中。」(J-4)

而大量的流浪教師找不到工作，經年累月，累積人數數以萬計，形成人才嚴重浪費



的現象，對於培育師資的教育資源，無疑地也是當初開放多元培育時，沒有衡量預估到的浪費。一篇中時電子報2008年11月2日的報導這樣寫著：「根據最新統計，臺灣師範大學畢業生，僅三成五獲得教職，高達40%的師培生（修習教育學程者）轉投入其他行業<sup>8</sup>。」其他六成五的師範大學畢業生，沒有第二專長也沒有獲得教職，在另覓工作時，可能又得重新進修另一專長或投入國考，對於大學四年所學是種浪費；而其他一般大學師培生，亦有六成未投入教職，對於自費修習的師培課程，一樣是一種資源的浪費。

「我覺得像我個人就是一種資源的浪費，還有剛剛提到的很多成績好的人不願讀師院，因為未來工作沒有保障，這樣對未來的師資素質，不是有嚴重的影響嗎？怎麼政府都沒有想到這些呢？」(A-6)

「我覺得不僅造成大量人力資源的浪費，未來大學師資培育機構也會很難經營，大概想參加師培課程的人不多了吧。」(B-6)

「流浪教師現象造成許多專任專才的教師無所去處，到處都能看到教育系背景畢業的學生，卻都從事著一些無須相關專業知識的工作，浪費了當初學校師培的資源與耽誤師培生學習時間，而國家也同樣浪費了教育資源，提供這些人選修師培課程的經費。」(H-5)

「當初滿懷希望去修教育學程的人，可能因為不想繼續當流浪教師而轉業，或去考國考，我個人覺得其實非常可惜，也是一種資源浪費，畢竟跟他們當初所學的不一樣。」(K-4)

此外，這些受訪的十二位流浪教師僅有三位結婚，其中有多人透露因為未通過教師甄試，工作不穩定前不敢考慮結婚生子，這問題應該也值得政府注意。

#### 參、流浪教師問題的解決策略

2004年10月11日在立法院第五屆第六會期中，教育部針對流浪教師問題提出《我國中小學師資供需與「流浪教師」之問題專案報告》中指出，中小學教師供需失衡的問題，

<sup>8</sup>引自陳至中（2008）。教大畢業生覓教職 全班損龜，2008年11月2日，取自：<https://www.ptt.cc/bbs/NTUEtalk/M.1225627311.A.525.html>

主要是受到師資培育多元化影響，致使「量」難以估計，並受「自由市場競爭機制」的影響，還有不適任教師淘汰不易、教師未能順利退休，以及「少子化」降低師資需求等種種因素所造成。流浪教師形成的主因，當然是在於找不到教職，找不到教職的原因在於師資需求減少，這時如果供給繼續增加，要找到教職就難上加難。

*「教師之路之所以坎坷，我想是因為分母太大而分子太小，也就是每一年考試人數都增加，而錄取率卻越來越少。」(H-3)*

而師資供過於求，解決之道不外乎以下兩種：一是要減少供應量，另一則是要增加需求量（楊朝祥，2007）。當「六一二拯救國教大聯盟」走上街頭時，提出了六點需求：「降低國中小班級人數，每班降低至三十人以下」、「提高國小教師員額到每班兩名教師」、「教師課稅須用於提高教育建設經費」、「修訂落實教師評鑑制度」、「獎勵優良教師、淘汰不適任教師制度化」、「各縣市教師甄試制度統一化」等六大訴求；綜觀以上六大訴求，其實不離減少供應量以及增加需求量（楊朝祥，2007）。上述訴求如果能落實實施，當然可以解決部分師資供過於求的問題，但是政府礙於教育經費之不足，是否有能力將上述訴求實施，正是解決流浪教師問題癥結之所在。

#### 一、減少供應量的策略

在減少供應量的部分，要能管控師資培育系所的總量以及師培生的總量，勿培育過多師培生，造成人才浪費。師資培育法施行二十多年來，過度強調多元、自由的結果，就是造成為日後師資培育過剩、流浪教師問題紛亂的關鍵。因此當務之急是必須建立一套完整的退場機制，讓師資培育中心能遞減師培數量，也就是要有合理的退場機制。

*「希望不要再浪費教育資源了，繼續讓那麼多人接受師培，卻沒有職缺給他們，對剛畢業、對教書工作懷抱憧憬的年輕人實在太殘忍了。」(A-7)*

*「應該要減少師培人數的編制，才能完全解決。」(C-5)*

*「如果政府無法釋放更多缺額讓老師有機會考上正式老師，只是有師資培訓管道，讓一堆有教師證的老師只有代理的工作可以做，那應該要控制一下培訓管道，讓培訓和考取的缺額達到一定的平衡，這樣也能控管一下，避免流浪教師*

的過量。」(D-2)

「現在政府有心無力，無法將現在的體制改進，也無法大刀闊斧提出有效的改善方法，所以我覺得多說無益……。如果可以，就是不要再繼續開放那麼多可以修教育學程的名額了。」(D-6)

「因為政府開放師資培育多元，剛開始因為教師短缺，但是沒有經過正確的推估，短短幾年就培育過量有教師資格的儲備教師；而師培機構沒有退場機制，即使政府開始有設退場機制，師培的人數依舊太多，供過於求，當然讓教師甄試難考。」(E-2)

「師培機構的退場機制要盡速訂出，且精算教師需求量，不要再培育過量的師培生，才不會一直惡性循環。」(E-6)

「減少開放多元管道修習師培課程：有些大學無相對的師資能夠開設師培班，或是修畢後教師專業度明顯不足，這方面可能需要評鑑。」(H-6)

「我覺得應該提高各大學院校開辦教育學程的資格，及提高個人可以修教育學程的資格，這樣不僅可以讓人數縮減，我想應該也可以提高教師的素質，讓真正願意教書的人一起來做好教書這個志業。」(K-5)

我們建議教育部能夠從嚴審核師資培育機構，同時也能對現存的教育學程進行評鑑，認真辦學且績效卓著的教育學程應給予鼓勵與支持，但是對於成效不彰的教育學程機構，應該縮減其培育學生之人數。除此之外，還要嚴格要求修習教育學程學生的素質，修習教育學程的學生，當然有許多都是對教育抱持著極大的熱情，致力於教育專業與教學技能的用心鑽研受到肯定；但是部分學校對學生的素質不設限制，只要有人願意來讀一律廣開大門，在這樣的情況下，師資培育管道多元開放後，將不能提升整體教師的素質。因此我們期待教育部能在供應量的部分，真正做到量的控管與質的提升。

「我不贊成多元培育政策，因為可以開辦教育學程的學校良莠不齊，目前的評鑑機制並無法真正評斷哪些學校能真正培育未來教師需要具備的技能，所以未來教師的品質讓人覺得憂慮。」(E-1)

「然而師資培育該是一套嚴謹而久遠的訓練，如果本意是想讓不同領域的優秀人才進入到教育界，那參酌其特殊優秀經歷，應該將培育的門檻提高，並且對於學生素質嚴格把關，畢竟教育現場也許並不需要如此「大量」的「特定」專業領域人才。」(I-6)

師資培育法的通過與實施後，舊有師範校院過去培育師資的優勢已經消失，再加上目前師資的供應過度飽和甚至已過量，因此師範校院的發展受到相當大的衝擊，與其他學校合併或轉型，已成為勢在必行的選擇。而國內近年來的高等教育正掀起一股改革的風潮，先是過去的專科陸續升格改制為學院，接下來是許多學院又改名大學，而最近幾年則是為了因應大學的追求卓越，而多數校院的規模又太小，高等教育市場競爭壓力更形加遽，而各大學未來將面臨生源不足以及經營困難的窘境。1996年在行政院教改會的《教育改革總諮議報告書》中指出：「現有公立高等教育學府有部分規模太小，以致於教育資源重疊而難獲致應有之效益，宜考慮予以合併或擴充至適當規模，才能有效運用資源，提升品質」，因而建議許多學校的合併與聯盟，在這股風潮中，師範校院積極自行整合或與鄰近學校的整併，已成為教育部要執行的重要政策。有的師院已經單獨轉型為普通大學，例如臺南師範學院及臺東師範學院已直接轉型為綜合大學，沒有與其他學校合併；而嘉義師範學院與嘉義技術學院，則合併轉型成嘉義大學；教育部亦特別成立了「師範校院轉型發展指導委員會」，就是為了使師範校院能適應轉型劇烈的衝擊，並協助各師範學院先轉型之後再改名為教育大學，甚至再去考慮與其他大學整合。在師範校院陸續轉型後，師資的培育數量當然會逐漸的下降，然而僅僅減少了師範校院的招生數，仍然不足以有效的減少師資的總供應量，一般大學教育學程如果能配合減少招生人數，多管齊下，才能有效遏止師資儲備數量大量擴增的現象。目前政府一年約核准師培生培育數量為8000人，然而過去四年教師退休一年平均約只有5000人，再加上過去已經累積數以萬計的流浪教師，因此研究者認為，教育部有必要再精估教師需求量，衡量師培人數究竟要核准多少，才不至於繼續造成教育資源浪費。

## 二、增加需求量的策略

(一) 提高教師編制，降低班級人數

「小班小校」一向是教改人士最重視的議題，每位老師的精力有限，如果一個班級的學生人數過多，老師就無法照顧到每個學生，當然也就不能提供良好品質的教育，多元學習更是無法落實，帶好每個孩子更只能成為空談。充足的教師員額是教育品質的核心，亦攸關學生受教之權益，提高教師編制亦可以增加教師的需求量，目前我國國小教師員額編制，係採每班固定教師員額1.65人的編制，馬總統曾對教師會團體做過承諾，未來全國教師編制將調到1.7；但是目前國小教師尚需兼任許多的行政工作，如果可以調整每班2.0個教師才是理想的設置數額，如此的編制與現行的每班1.65個教師的配置，仍有相當大的距離。倘若每年能以增加0.1位教師的比例成長，現今國小有四萬班左右，在未來四年內，每年可以增加4000名教師缺額，這樣將可以大量增加教師的需求量。

此外，教育當局宜採「國民教育精緻化」的目標前進，因應少子化的趨勢，如果能降低班級人數，將教師納稅部分用於提升教育品質之用，讓更多優質、有衝勁的教育新尖兵投入教職，必能提升教育品質。

「教師課稅後，政府可以撥些經費用在提高師資員額編制還有提高師生比。」

(B-7)

「應該從擴編班級教師比例做起，這樣對教師的需求就會大量增加。」(C-6)

「少子化現象雖然短時間無法改變，但是讓老師帶班人數減低，減少老師的流動(例如超額教師)，使教學班級數不減反增，不僅讓老師帶班效率更好，正式老師和代理老師缺額也可以因此微幅增加，來避免因為少子化而造成的班級數減少的衝擊。」(D-7)

「如果可能的話，我覺得可以提高師生比，或者採取雙導師制度。」(E-7)

「將國小班級老師由每班平均1.65人改為2.0人，這樣可以增加教甄名額。」

(F-5)

「班級人數能再降低，小班教學上不僅能顧及每位學生，教師需求量也能

再釋出許多。」(G-5)

「現在大多學校都以代理缺取代正式缺，我希望政府能將代理缺轉成實缺，各校不要因為怕產生超額教師而過度管控缺額，增加教師甄試錄取率，讓真正有專業及教學能力的教師能夠為國家盡一份心力，也是學生之福。」(H-7)

## (二) 暢通退休制度

有暢通的退休制度，才能加速校園教師的新陳代謝，過去十年因為退撫制度一直醞釀要修改，所以有許多教師急著要退休；然而這一、二年由於教師的退休金所得替代率更改計算方式，讓退休教師所領到的月退俸跟未退休所領取的薪俸差距擴大，因此有許多待退老師都不敢太早退休，這樣就使得教師缺額的釋出更形不利，對於領取月退俸服務年限由現行七五退休制可能馬上修法延長為八五退休制，是許多老師的夢魘；當然對於所謂「鞠躬盡瘁，死而後已」的九五退休制，就更是恐懼無比。一旦修法通過，對於流浪教師而言，將是個不利的政策，因為如此一來，學校教師的缺額會更少，教師甄試錄取名額相對會減少，直接影響新進教師的工作機會。而退休的制度倘若真的要修正，則應該盡速在短期之內定案，不要陸陸續續放消息，讓教師們人心惶惶而影響工作情緒；如果沒有要如預期在短期內修正，也應該公告週知，或者可以保證現在任職的教師都能適用現行的退休制度以安教師之心，亦可消除教師「延退、不敢退」的現象。

「希望政府在退休制度也能有所改制，使老一輩的教師在適當的年紀下崗位，讓年輕有熱誠的年輕教師及早上崗。」(G-6)

「穩健財源讓新陳代謝正常，目前教師已經扣稅，應該將繳納的稅金經費移部分至退撫基金，讓想退休的老師趕快退休，這樣有進有出，讓退休制度得以健全，也才会有甄試的缺額釋出。」(I-7)

## (三) 建立不適任教師淘汰機制

「教師法」中對於教師聘期可分以下三種，即初期聘約（一年一聘）、續聘聘約（二年一聘）及長期聘約（永久聘任）等三種，但是在各校實際的運作中，除非教師有重大過失，否則幾乎很少有教師無法拿到續聘聘約及長期聘約，因此只要進入學校服務幾乎就跟永久聘任沒有兩樣。而雖然各校都設有教評會，但是對於學校內有問題的不適任教師，基於同事情誼，幾乎都是睜一隻眼閉一隻眼，每年人人的考績一般都是可以得到甲等，考績制度多半流於形式。另外，合格的教師證書並不需要定期換證，等同永久可以使用，教師如果沒有評鑑的制度來要求老師再進修或是鞭策惕勵自身，如此，就無法定期對教師品質做評鑑及把關的功能。

政府應該積極推動教師評鑑制度，可以由教師專業團體以及教育學者，在政府的輔助下廣徵意見，得到共識之後再訂定一套有鑑別度的評鑑標準，利用多元評鑑的方式，例如可藉由學生的學習成果及其他的行為表現，教師教學活動的實際觀察，以及同儕評量、家長評量為依據，以此作為推薦教師升級、教師獎懲及考績的依據。對於老師的表現如果能有明確的判斷標準，才能針對教師的工作績效以及服務表現，有判斷優劣的基準，將不適任教師做不續聘或解聘的處置，如此不但可以提升教師素質，使學生的受教品質更有保障，而且不適任教師離職後的職缺亦可釋出，提供新任教師工作機會，加速解決數以萬計流浪教師的問題。林政逸（2006：31～35）更進一步論述透過評鑑的淘汰機制，即使暫時無法立即開出教師的正式職缺，也可以增加部份代課教師的職缺，有助於大量流浪教師問題的暫時紓解。

*「教專評鑑越來越多學校在做，但我納悶教專評鑑大多用來評鑑學校新進教師人員，卻忽略了現任在職教師才是最應該評鑑的人，許多在職教師存在許多問題，包括觀念、教學方法等是否能跟著時代進步及創新？這才是需要評鑑及審核的，進到職場後聽到也實際看到許多不適任教師的例子，政府卻不能透過有效的評鑑來將他開除或轉調，造成師生問題連連，也讓教育行政人*

員及校長頭痛，除了新進及代理教師須評鑑外，在職現任教師也需評鑑，以確保學生是受到專業的教師進行教學。」(H-8)

### 三、其他相關策略

因為人口結構並沒有辦法在短時間內改變，少子化的現象不可能短時間產生劇烈變化，而國家教育經費之提撥亦無法快速到位，導致臺灣在近二十年內一定會面對「沒有學生」的窘境，讓這些流浪教師無法在對的位子上發光；以下的階段性配套措施是由研究者在教學現場根據實際狀況提出建議，訪談後根據受訪者的意見整理出來的結果，研究者希望提出這一些可行的建議，雖然只能治標不能治本，然而卻期待政府能採納施行，給流浪教師獲得基本生活的保障，繼續等待下一次正式教師甄試的機會。

(一) 流浪教師組成「專業流動教師」團隊，由各縣市政府成立「人力派遣局」，統籌派遣代理代課：臺北市長柯文哲在競選之前上廣播節目，談到流浪教師議題時指出：北市府未來可以成立「人力派遣局」，由教育局甄選一批具資深經驗且有合格教師資格的流浪教師，若哪裡有缺代課，就配合調動，成為「專業流動教師」團隊，因為這樣，教師團隊中教師屬編制內成員，所以福利受保障、教學品質好。目前各縣市代理教師幾乎都由有需求的學校自行招考，如果可以以各個縣市為單位，由教育局成立「人力派遣局」，協助代理代課教師代課工作之分配，避免學校招考的壓力；並且增長代理代課教師服務之年限，使其有穩定之工作，不必年年為生活奔波換校工作，努力教學工作及準備下一次的教甄，而小朋友也可以減少常常換教師之適應問題，對於學習必定有助益。

「當然會願意參加，這樣我就不用像現在這樣，每年自己去找代課缺了。」

(A-8)

「會考慮參加，但要說清楚派遣順序及如何派遣，畢竟代理代課有長缺、短缺，如果是在公平、公正、公開的機制下施行，我會願意參加。我有聽朋友說過臺南市政府已經施行多年。」(B-8)



「這樣應該可以減少學校黑箱作業，加上如果能有地方政府背書，協助人才的把關，可以嘗試看看也無妨。」(I-8)

「我很願意，吃苦沒關係，只要有工作我都願意配合，暑假沒收入已經很痛苦了，我不想整年都在家靠父母養我。」(J-5)

「我會願意參加，因為政府實施的制度，有政府背書會比較有保障，所以我想我會願意去參加。我想會比自己去考各個學校自辦的代理代課教師來的好。」(K-6)

「如果是在居住的城市附近我願意參加，希望可以建立完整制度，我覺得有教師證跟沒教師證的代課老師還是要有分別，其實學校也常常找不到代課資源，說不定可以解決很多問題。」(L-2)

「目前就我了解的是代理老師如果表現優良，可續聘在同一間學校任教三年，但是三年一到就又一定要參加教師甄試來得到新的工作，政府既然無法給予更多正式教師的缺額，可以再放寬續聘年限，讓在校教學認真的代理代課老師可以繼續在同一個職場努力，讓流浪教師可以不用為了工作奔波而搞得心力憔悴，而無心工作。」(D-8)

「我可以接受，事實上某些縣市目前也已經採取這樣的作法；像過去三年，我都是報考彰化縣的教師甄試，在沒考上的時候，縣政府教育局也會優先安排代課，只是說如果可以代課的年限，可以再放寬一些，這樣可能讓流浪教師不用年年奔波找工作。」(E-8)

然而也有流浪教師提出更進一步的想法，他們認為一旦縣市政府願意做這樣的統籌工作時，各校就應該要遵循教育局的規定辦理實施，不要礙於人情壓力，或為了省經費不願意接受代理代課教師，而只願意晉用鐘點教師，這樣等待分發的代課老師才不會在家空等，白白浪費等待時

「如果柯P要成立的人力派遣局，所能提供流浪教師的工作量和薪資有辦法相符或是合理，這個方法才有辦法讓勞資雙方滿意，但是如果只是給時薪的

制度或是以件計酬，對流浪教師來說還是一樣不穩定，那流浪教師還是只能繼續找有穩定月薪的工作，只能治標無法治本的形式，不能讓流浪教師安心，而柯P的德政可能也只是空有口號而趨於形式了。」(D-8)

「如果這樣的辦法要實施，教育局一定要對各校有強制性，要各校一定配合辦理；如果能這樣我會願意參加，因為這樣才不會白白浪費時間去期待，讓自己一直沒有等到的工作，只是待在家裡空等。」(E-9)

(二) 學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課：由於受到新移民人數逐年增加的影響，外籍配偶剛到臺灣無法指導孩子課業，以及現代家庭中父母雙親均要工作的比例增加，學校中的課後托育需求也日益增加，而在周休假期或寒暑假中，也有學校辦理假期育樂營，這是立意良好的政策，然而這部分的師資常常是由正式教師兼任，也就是說在忙完一天的教學後，教師仍然有相當的比例要再加班，準備課後照護班的課程，而這樣的課程可能延續到晚上6點甚至更晚；此外，目前有些學校則是聘請沒有合格教師資格者擔任教師，對小朋友的指導則更令人擔憂，因此研究者認為若是能整合時數，招考具合格教師資格的專門人員來任教，除了可以保障學生的受教品質，也可以增加流浪教師尋找工作的機會。

「如果是時間固定的課後照護班我很願意，但假期育樂營因為上課次數少、時間短，且一般需要有專長，所以我會比較不願意上。」(A-9)

「流浪教師之所以一直流浪是因為現在社會對於教師的需求供過於求，當然希望會有除了學校以外的地方能夠在設備及待遇方面合理的安置這些教師；如果有政府的安排，那當然是最好的。」(F-6)

「我會願意加入，其實許多正式教師不願意帶課照班或育樂營，所以都是以代理教師及擁有教師證的老師為優先權。至於補習班若聘請有教師證的人為優先的話，讓新出社會的老師自行選擇是否繼續報考教甄，找到真正適合自己的工作，這樣一來，擁有教師證不再只能考公職，還能去一般業界就業，增加師培生的工作選擇，也能讓參加教師甄試的人數減少，有利於那些真的

想考上正式教師的人。」(H-9)

(三) 政府要求合格立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師：目前因為孩子生得少、所以個個都是寶，家長為了兒女的成長與受到最好的教育，花在補習與安親班方面的經費不算少。因此，流浪教師可以考慮轉往安親班、家教班或英語補習班等方面發展，甚至好友幾人合作投資創業，搶食補教大餅。而如果政府可以要求合格立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，不但可以提供流浪教師工作機會，提升學生受教品質，對於教師地位之提升，無形中也有很大的助益。

「如果能這樣要求，相信待遇會比較有保障，且家長知道我們有合格教師資格，應該也會比較尊重些，這樣對學生相對也是一種保障，不用擔心師資狀況如何，至少有考過合格教師甄選，都有一定的水準才對。」(A-10)

「會，我會願意。這樣可以增加實際教學經驗，又能增加額外收入，何樂而不為？」(I-9)

「願意，只要有工作我都願意配合。之前待過安親班跟補習班，一般大學畢業生的薪水是兩萬四，教育大學畢業是兩萬七，其實他們也會比較喜歡用有合格教師證的，因為可以跟家長說我們找的都是有合格證照的老師，這樣也會比較能吸引家長跟學生。」(J-6)

「到補習班上課，如果政府有這樣的限制，家長應該會用正面態度對待補習班老師，所以我會願意。」(K-7)

「會考慮加入立案的補習班，但就音樂的方面來說，坊間有很多音樂教室，其實師資很雜亂，很多只是自學多樣樂器一兩年就開始教學生，對技藝並不專精，不是說自學不好，但音樂很講求基本功，如果幼年學音樂底子沒打好，後果不堪設想。另一方面，很多去國外留學的音樂表演者，雖然表演精湛，但並不會教學，所以可以結合教育學程我覺得這樣是對的。」(L-3)

(四) 全球興起學習中文熱潮，由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」：近二十

年來中國大陸經濟快速發展，掀起了「中國熱」，連帶帶動了「華語熱」。全球瘋華語，讓華語教學熱門了起來，近幾年全世界都在瘋狂流行學中文，不只是歐美國家，甚至連鄰近的韓國為了加強與中國大陸的貿易及交流，以及發展觀光，因此學習中文已經蔚為一種風潮，很多國家的大學紛紛設立中文系，到中國及臺灣學習中文的外國人及交換學生比比皆是，為了迎合這種趨勢，中國大陸也在美國設立了不少「孔子學院」。

因應這股推展中華文化與華語的契機，除了可以在其中為流浪教師的工作生涯找到一個新的著力點，更可以為臺灣開創另一個優勢產業，當然政府的提倡與配合勢必要扮演重要的角色；而為了解決「流浪教師」的問題，在此契機中不只是教育部，如果外交部、僑委會等單位能夠聯合把有意願到海外教學的「流浪教師」組織起來，只要他們拿到華語教師認證，協助他們到海外教授中文，經由政府協助組織、訓練及媒介，當能解決部分流浪教師問題，減少人力資源的浪費。

「現在我的孩子已經長大，所以我十分願意；如果有這樣的機會，我一定會努力爭取。」(A-11)

「我沒有結婚生子，沒有包袱；所以是可以考慮的。」(B-9)

「我想我願意，畢竟這是很難能可貴的經驗；但是前提是以正式教師身分外派，而這些年資回國後是可以被採計的。」(C-7)

「我現在沒有結婚我會願意；但是前提是，外派這些年資是可以被採計的，而且服務幾年可回國，及薪水如何也會考慮。」(D-9)

「我個人傾向願意接受，不過回國後，也要能跟正式教師一樣的資格一樣的待遇。」(G-7)

「我還沒結婚前，我十分願意；但是希望回國後，這些年資是可以被採計的。」(H-10)

「如果待遇優渥，家人一起出國，應該也是個難能可貴的經驗。」(I-10)

「我個人願意；一方面這樣待遇應該有津貼，也可以先存一些錢。」(J-7)

「我會願意；這樣不僅可以累積不同的人生經驗，也可以到別的國家了解各地的教育概況，若有這樣的機會，我會積極爭取。」(K-8)

「我個人因為主修音樂，如果是去教中文，我想我是不合適的。但是如果是中文學校中需要音樂教師，我想我會積極爭取加入。」(L-4)

(五) 政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年：研究者建議相關主管單位，應該招考正式老師成為課業及生活輔導老師，分派到偏遠的教育優先區，提高這些地區的學生素質。針對流浪教師問題，國民黨總統參選人洪秀柱在競選期間曾經表示「培用失衡」，使得每年增加更多的流浪教師，她主張偏鄉教師應以任用正式老師為原則；但目前很多縣市在偏鄉地區只願意用代理老師，卻不願意開出正式教師職缺，因此他要求各縣市政府應該落實國民教育法相關規定，釋出教師員額聘足正式老師。洪秀柱曾經擔任十年教師，他指出針對終結流浪教師，各縣市應該把「國教法」之規定：代理老師不得高於各校教師編制 5% 的規定要求各校落實，而不是目前各校現行狀況皆有 10% 以上的代理代課教師，有缺額才可以讓更多流浪老師有取得教職機會，而如果是地方教育經費不足，尤其在偏鄉方面，中央就更應該專款補助師資費用<sup>9</sup>。而前教育部長吳思華在任時也曾說：目前代理教師幾乎都由有需求的學校自行招考，他認為可以以各個縣市為單位，由教育局協助教師分配，避免學校招考的壓力，且未來也研擬增加偏鄉誘因，例如到偏鄉擔任代理教師 3 年，可以獲得加分，讓代理代課教師在未來參加教師甄試時較有利<sup>10</sup>。

「這正是我現在的夢想，我很樂意到偏鄉或山上去服務，我十分願意。」

(A-12)

「這個我十分願意；事實上，到偏鄉服務，一直是我的夢想。」(B-10)

<sup>9</sup> 引自唐詩（2015）。解決流浪教師 洪秀柱：發「給力券」輔導轉業，2015 年 9 月 13 日，取自：<http://www.peoplenews.tw/news/705e0ad2-b8b6-44f0-8478-bc020808531d>

<sup>10</sup> 引自吳柏軒（2014）。解決流浪教師 吳思華：擬由各縣市分配，2014 年 11 月 18 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1160009>

「我當然願意；這些年這樣到處代課，其實到過許多偏鄉；如果考上甄試，先去服務幾年，我可以接受，且說不定在那裏長久服務也是可以的，因為我本來就喜歡那樣的單純的環境。」(C-8)

「我沒結婚，我十分願意；但是如果家庭後可能要考慮家庭因素，另外，則是服務幾年就可以調動，也要考慮。」(D-10)

「我會願意，現在臺灣交通便利，假日都可以回家團聚。畢竟這只是年輕時苦幾年，我覺得我可以接受。」(E-10)

「流浪教師現象就是讓優秀的學生不敢往教師之路邁進，而流浪教師大多也會因為現實而過幾年就轉往其他職業發展，導致偏鄉或是代課缺找不到老師的窘境，最後受害的還是學生。」(F-7)

「這個我願意；只要是在臺灣，假日可以回家探望陪伴父母，我會願意去這些地方服務。」(F-8)

「我十分願意；如果可以先到偏鄉教書，未來就可以調動，我當然願意奉獻。」(G-8)

「我非常願意；但是如果家庭後，家人依舊支持，我仍然會願意奉獻。」(H-11)

「我願意，現在臺灣交通便利，假日都可以回家跟家人父母團聚。如果這樣可以立刻得到穩定的工作，我覺得我可以接受。」(I-11)

「我會跟男友討論，如果他也能跟我一起去那就更好了。畢竟這只是年輕時苦幾年，未來再調動就好了。」(J-8)

「我會願意，到山上去教書，是不同的人生體驗。且只要有幾年，未來有需要調動回鄉就好了。」(K-9)

「這個我十分願意；大學時我就有這樣的經驗，我很願意上山或到偏鄉服務，教那裏的小朋友接觸音樂及樂器。」(L-5)

## 第五章 結論與建議

《禮記·中庸》：「凡事豫則立，不豫則廢。」我們也常說：「機會是留給準備好的人。」然而這些話，聽在數以萬計的流浪教師耳裡，卻是情何以堪？他們不是努力不足，只是身處教職一「職」難求、僧多粥少的年代，伸展抱負、一展長才、犧牲奉獻的舞台難覓，就似身陷「英雄無用武之地」的窘境，因此，修正不合宜之政策，並對這些流浪教師採行補救之道，政府責無旁貸。

以下在第一節中，研究者將根據已歸納的文獻資料及訪談分析，提出研究發現；並在第二節中根據研究結果，對政府提出建議。

### 第一節 研究發現

首先，本節將依據歸納的文獻資料及訪談資料，針對研究目的與研究問題，一一做彙整，並提出研究發現。本研究之研究目的的第一部份在探討師資培育政策的變革與爭議，第二部份在探討流浪教師問題造成的社會怪象，第三部份在探討流浪教師對教育制度及社會的影響，最後，在第四部份則是針對流浪教師問題提出解決策略與建議。

#### 壹、師資培育政策的變革與爭議

時勢潮流如何的影響師資政策的轉變，根據kingdon的多元流程理論，並透過資料的分析與整理，以下將從問題潮流趨勢、政治潮流趨勢及政策潮流趨勢的發展，來統整師資培育政策變革的過程，並在最後彙整出「師資培育法」施行後所產生的爭議問題。

當1968年九年國民義務教育政策倉促實施後，國中師資極為短缺，因此大量短期培育的應急師資出現，造成社會對「速成」教師素質之疑慮，因此制定「師範教育法」，對於師資採取公費培育、畢業後協助分發任教之一元化培育方式；然而「師範教育法」

施行幾年後，就接二連三出現爭議。問題趨勢潮流肇始於1983年師範生對升學制度規定的不滿，因此聯合向教育部請願，要求放寬「師範教育法」第17條的規定，學生這項請願行動引起社會大眾對師範教育問題開始關切。1987年臺灣解嚴後，人民恢復了集會結社及言論的自由，民間教育團體在解嚴前後陸續成立，開始對教育問題進行批判，而一元化的師範教育體制首當其衝，受到強烈的批判，教育團體的壓力、媒體的報導及國內自由開放的氣氛，延續並擴大了問題潮流趨勢。

新保守主義之「小政府、大市場」的觀念，主張解除政府管制、重視市場機制的價值觀，對於教育方面的影響，則是直接促成了「教育鬆綁」和「教育市場化」理念的發展（陳啟榮，2005：81-85）。「教育市場化」的理念主張運用市場機制與擇優汰劣的價值觀，這種價值觀同時啟發多元的理念，強調尊重多元差異的文化觀念，亦影響了師資培育管道希望開放多元的浪潮，推動教育改革的民間團體，藉由選舉的過程，和政黨或立委候選人建立聯盟，將師資多元培育的改革訴求成功推進了立法院，並促成法案的修改與制定。

問題趨勢潮流的擴散，以及政治潮流趨勢的帶動，讓政策企業家提出的各種解決方案形成激烈的爭辯與討論，隨著多元價值觀的興盛，師資培育政策修正的規劃亦朝向多元開放之目標前進；雖然有學者提出不同看法，舉世界其他各國的經驗，認為過度多元開放可能造成師資素質反降不升、人力資源浪費等疑慮，無奈民間要求開放的聲浪已經淹沒這些憂慮，「師範教育法」修正案送至立法院後，政策產生戲劇性的轉折，嶄新的政策—多元、開放、自費培育的「師資培育法」全新登場。

「師資培育法」實施十年左右，由於少子化趨勢造成學齡人口減少，而師資培育管道又培育過剩的師資，數量驚人的儲備教師，徒有合格教師資格卻找不到教師之職，形成流浪教師現象；政府雖試圖想減少師資培育之數量，然而已經存在的流浪教師卻苦等不到職缺，且其數量始終無法「消化」，因而帶來一連串的爭議。

## 貳、流浪教師問題造成的社會怪象

一、根據1111人力銀行所做的調查數據顯示：平均每位儲備教師參加過5.3次教師甄試，



而本研究中的12位教師，平均已經考了3.75年尚未成功，參加過的甄試次數平均值則大於上述的5.3次，這些流浪教師為了參加甄試，在經濟上的支出及身心受到的壓力與煎熬有多麼巨大，可想而知。

二、本研究接受訪談的老師中，除了A老師與D老師，因為是就讀早期的教育學分班第六期，當時教師甄試錄取率並不比一般高考錄取率低，其他十位的流浪教師在接受師培學程時，表示已經接收到教師甄試錄取率極低的訊息，然而由於不願半途放棄、及不知道會是如此艱難的情況下，都留下來繼續完成師培課程。在考了一次又一次、一年又一年的甄試後，絕大部分的流浪教師仍然堅持初衷，受訪者中僅有一位目前考慮準備轉往國考，其餘者仍然沒有放棄，堅持繼續考取教師甄試。

三、師資培育管道開放後，各大學院校爭相開辦教育學分班及教育學程，單單在2003年一年中就培育超過20000名師培生，因此，全部接受訪談的流浪教師都認為，大學校院為了招攬學生搶食師培大餅爭相開辦教育學程，提供學生另一專長，作為未來求職時的另一選擇，然而，政府對於師培生數量未做好管控，加上少子化因素越來越險峻，是造成教師甄試錄取率極低最主要的原因。

四、針對師資的開放多元培育管道，有九位流浪教師持反對的態度，他們的觀點大多認為過於開放的結果，除了造成流浪教師現象，形成教師專業折舊及人力資源浪費外，對於師資的專業素養無法速成培育，及對未來的教師素質，均感到憂慮。只有三位老師認為多元化的師資來源，可以提高競爭力，藉以提升教師素質，讓學生有更好的受教品質；不過他們皆一致強調，政府應該精估師資需求，不要再造成人力資源之浪費。

### 參、流浪教師對教育制度及社會的影響

#### 一、「流浪教師現象」對教育制度產生的影響

在訪談中，所有受訪者一致認為：流浪教師現象多年無法解決，每年考季一到，經由媒體的報導，必定會讓大學新鮮人對就讀師範院校及修習教育學程卻步，因為擔心自己會成為下一個流浪教師，對未來求職路感到畏懼；而一旦願意就讀的人少了，令人擔憂的是過去成績好的人才能進師範院校就讀或是修教育學程，現在因為願意修讀的人少

了，素質可能不升反降，因為根據市場機制，要修或要讀的人少了，成績自然會下降，因此，過去只有成績好的人可以錄取師範院校的情況將不存在，相對地，原本期待師資培育管道多元開放後，能因為師資來源更多元讓教師更具競爭力，來提升教師素質，沒想到得到的結果卻恰恰相反，未來教師的素質反而將讓人更加憂慮。

## 二、「流浪教師現象」對社會產生的影響

開放一般大學院校設立師資培育中心，讓學生在本科系之外，又多加研習教育學程，多了「一技之長」後，在未來的求職路上，增加選擇的機會；然而相形之下，師範院校的學生一旦參加教師甄試失利，則無其他退路，因此，許多師範院校積極轉型或尋求合併，就是怕在招生時毫無優勢，漸漸乏人問津。此外，流浪教師空有證照卻無正式教職，也造成證照貶值現象；擁有合格教師證照的流浪教師，為了等待機會及生活而從事代理代課教師，近幾年來許多流浪教師走上街頭抗議，要求教育部及社會各界正視流浪教師問題，一次又一次的抗爭活動，經由媒體報導，顛覆了過去教師地位崇高、清高且不求名利的印象，「教師也會失業」、「教師也會絕食抗議」，單純為了謀職而希望社會正視流浪教師問題，卻讓超過半數的代課老師都可以感受到家長的不信任與不尊重，也許是教師證照不再稀有，教師專業不再受到尊重，連帶讓教師地位更加低落。

## 肆、流浪教師問題的解決策略與建議

### 一、減少供應量的策略

在受訪的流浪教師中，有七位提到教育部應該精確估算未來學齡人口的人數，減少師培人數及開設師培學程之院校及系所，才能讓現有的流浪教師盡速考上教師甄試，讓未來的師培生不會成為下一個流浪教師。

### 二、增加需求量的策略

#### （一）提高教師編制，降低班級人數

在訪談中，有七位流浪教師提到政府應該將教師編制由目前法定標準1.65人立即朝1.7人邁進，如果能達成一班兩位老師的編制，就可以增加許多教師之職缺。另外，有計畫的逐年降低班級人數，不僅可以實踐小班小校的目標，

更能增加教師之需求量，讓各縣市都能增加教師缺額。

## （二）暢通退休制度

2010年立法院三讀通過「公務人員退休法」，未來公務人員退休若想支領月退俸需「服務年資滿25年且年滿60歲」，或是「服務年資滿30年且年滿55歲」，也就是由原來俗稱的「七五制」改為「八五制」；目前「學校教職員退休條例」尚未同時修法跟進，但是現在社會氛圍一直關注教師退休制度及教師月退俸之多寡，因此教育部人事處亦在研擬將教師退休撫卹制度由目前之「七五制」逐年往「八五制」邁進，如此一來將更延長老師的服務年限，此項方案一旦實施，教師需要服務的年資將被延長，此舉勢必讓職缺釋放相對變少，可以預知合格儲備教師的流浪之路將更加漫長坎坷。其實老師的工作勞心亦勞力，研究者服務小學二十多年，見到許多邁入五十歲以後的同事，常常因體力無法負荷而對教學工作感到力不從心，因此建議制定退撫政策之相關人員，應該到教育現場實際了解教師之工作，尤其是小學教師，是否適合工作到六十歲左右才退休？也應考慮到此項政策將嚴重影響正式教師職缺的釋出，如此一來，流浪教師問題的解決之日將更是遙遙無期。

## （三）建立不適任教師淘汰機制

近年來教師專業發展評鑑制度是教育部推行的重點政策之一，其主旨是在協助教師瞭解個人教學的優缺點藉以改進教學，並希望能促進教師的專業發展、增進教師的專業素養，最終當然是期待能提升教學品質及增進學生的學習成果。中小學教師過去被視為捧著「鐵飯碗」，就是因為就算「教學不力」卻也很少被淘汰、解聘，所以備受各界批評。近來部分教育團體主張將「教師評鑑」和「不適任教師淘汰機制」結合，也就是讓評鑑不佳的教師，以解聘、不續聘等方式懲處；而全國教師工會總聯合會2015年亦提出修改「教師法」，新設「教學專業審查委員會（專審會）」的建議，如果能夠修法通過，由「專審會」負責調查和輔導、進而解聘不適任教師，這樣不僅能提升教師整體素質，更可以

讓儲備教師早日進入校園執教。

(四) 以下的相關策略，是希望提出解決流浪教師準備及等待成為正式教師前，願意接受的「階段性配套措施」，希望提供政府作為參考，並期待政府願意對流浪教師問題多盡一分力、多做一些「安置」與「安排」，協助流浪教師們在飄泊的歲月中，能夠得到暫時的「安定」，「安心」為下一次教師甄試做準備。

1. 流浪教師組成「專業流動教師」團隊，由各縣市政府成立「人力派遣局」，統籌派遣代理代課：針對這一個由臺北市長柯文哲在競選期間提出來的政見，有十位老師表達願意接受這樣的安排，只有C老師及H老師表達不願意參加的意見，C老師認為他只喜歡在自己熟悉的學校代課，這樣比較容易適應，即使只是短期代課也無所謂。
2. 學校的課後照護班或假期育樂營，優先聘請流浪教師授課：因為學校的課後照護班及育樂營都不是全天的班職，且育樂營要上的課程往往需要有特殊才藝專長，因此有五位的流浪教師不願意先到課照班及育樂營上課，他們擔心這樣的上班時間收入不多，無法負擔生活所需開銷；然而也同樣有七位流浪教師願意接受這樣的職務，他們認為可以先累積教學經驗，是個不錯的暫時性工作環境。
3. 政府要求合格立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師：針對此項工作機會，有八位流浪教師表示願意接受，他們也期待政府能實施這項政策，認為這樣可以提升補習班的教學品質，對學生的學習是有利的。然而有四位流浪教師表達不願意到補習班工作，因為認為私人補習班是以營利為目的，與學校並不相同。
4. 由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」教授中文：目前全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助，到東南亞或其他與臺灣有商務往來的國家當「交換教師」，除了E老師因為即將迎接第一個寶寶誕生而不願意參加，F老師表達父母已經年邁需要照顧，所以需要視當時情況決定；其餘流浪教師都

十分願意擔任中文「交換教師」；其中也有三位老師提到，希望簽約服務年限一到可以調職回國服務，且希望在國外服務的年資可以採計。

5.政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年：近年來政府為了縮小城鄉差距，在教育制度上做了許多的努力；偏鄉小學的正式教師大部分都不是在地人，通常服務滿二到三年就會請調，因為未來可能面臨減班廢校的趨勢，教育局又有教師員額管控，因此偏鄉小學經常必須聘請代理、代課教師因應教師荒，但因路程較遠，代理、代課教師招聘也是不易，經常遇到公告多次，還不一定找得到合適的師資情況。如果能由政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年才可以請調，全部受訪的老師都表達他們願意到偏鄉服務，甚至有一半老師表示願意長久在偏鄉服務。

## 第二節 研究建議

在師資培育政策轉變的過程當中，雖然也有學者提出不同的意見，及對師資培育完全開放表達憂心，然而當年多元開放的風潮讓許多反面的想法與建議被完全忽略，對照今日流浪教師現象的結果，可以知道師資培育政策的確有修正的必要；因此，研究者根據訪談研究及觀察整理的結果，提出下列相關建議：

壹、政策勿僵化，要能反映社會脈動，及時調整

在師資培育政策轉變的過程當中，因為政策企業家的遊說與運作，讓原本要被修正的「師範教育法」直接退場，嶄新的「師資培育法」戲劇性全新登場；然而，對照今日流浪教師現象、學生素質越來越下降，還有教師地位日漸低落的結果，可以知道當時期待的師資培育政策可能已經喪失我們原來追求的教育目標，無法再吸引優秀的人才投入百年樹人的行列，因此，這樣的政策的確有再修正的必要。

少子化現象短期間勢必無法改變，而我們的合格儲備師資人數又已經過多，流浪教師一

職難求的現象，反映了師資培育政策「貼現」的困難度，顯現此政策應該要及時調整因應，才能更貼近社會現況，並且切合時勢潮流。

## 貳、期待政府為流浪教師提供「階段性配套措施」

多元開放的師資培育政策，已使合格教師的儲備數量不虞匱乏，但是數以萬計的流浪教師，卻帶給這個政策不可輕忽的負面效果，然而錯誤的不是流浪教師本身，而是政策使然，因此政府對於解決流浪教師問題責無旁貸。

然而，少子化現象造成就學人口減少、小班小校的政策經費來源短缺，這些對流浪教師現象可以採立竿見影效果的政策無法說做就做、一蹴可幾，因此，政府應該要提供「階段性配套措施」，協助流浪教師等待考上正式教職的機會；研究者在小學服務，常常接觸流浪教師，並且深知他們的無奈與對生活的無助感，因此，才會建議這些可以提供流浪教師工作的「階段性配套措施」，做為本研究最後的一個研究問題，希望提供政府參考，對解決流浪教師問題，能有一點小小的助益。



## 參考書目

壹、中文部分（依筆劃順序）

一、專書

王文科（2000）。質的研究方法。高雄：麗文。

丘昌泰（2004）。公共政策 基礎篇。臺北：巨流。

朱志宏（1991）。公共政策。臺北：三民。

吳定（2003）。公共政策。臺北：空大。

吳政達（2007）。教育政策分析新論。臺北：高等教育。

李園會（2001）。臺灣師範教育史。臺北：南天。

林天佑（1997）。教育政策執行的變異現象研究。高雄：復文圖書。

黃乃熒（1999）。教育研究與政策之國際比較。臺北：揚智。

黃炳煌（1985）。教育與現代化。臺北：文景。

劉世閔（2005）。社會變遷與教育政策。臺北：心理。

蔡敏玲（2002）。教育質性研究歷程的展現：尋找教室團體互動的節奏與變奏。臺北：心理。

魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福編著（1991）。公共政策。臺北：空大。

二、專書（譯書）

陳恆鈞（譯）（2001）。公共政策演進研究途徑（James P.Lester /Jose Stewart,JR.原著）。臺北：學富文化。

蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟（合譯）（2003）。行政學的世界（Thomas Herzog原著）。新北：韋伯文化。

三、專書論文

伍振鸞，黃士嘉（2002）。臺灣地區師範教育政策之發展（1945-2001）。載於中華民國師範教育學會（編），師資培育的政策與檢討（1-28 頁）。臺北：學富。

張春興（1991）。我國中小學師資培育制度改革意見之調查研究。收錄於教育部中等教育司（編），**世界各主要國家師資培育制度比較研究**（263-309 頁）。臺北：正中。

張芬芬（1992）。我國師範教育中的意識型態。載於中華民國師範教育學會（編），**國際比較師範教育學術研討會論文集（上）**（359-407頁）。臺北：師大書苑。

張鈿富（2002）。師資培育政策與供需機制建立之探討。載於中華民國師範教育學會（編），**師資培育的政策與檢討**（51-72頁）。臺北：學富。

陳舜芬（1991）。美國的師範教育。收錄於教育部中等教育司（編），**世界各主要國家師資培育制度比較研究**（3-24頁）。臺北：正中。

湯仁燕（1997）。多元文化社會的教師角色與師資培育。載於歐用生（編），**新世界的教育發展**（319-334頁）。臺北：師大書苑。

楊深坑（1989）。西德小學師資培育制度。載於中華民國師範教育學會（編），**各國小學師資培育制度**（357-370頁）。臺北：師大書苑。

楊景堯（1996）。我國現行教育學程之檢討與展望。載於中國教育學會（編），**師資培育制度的新課題**（77-88頁）。臺北：師大書苑。

薛光祖（1980）。當前師範教育問題之研究。中華學術院（編），**教育學論集**（77-88頁）。臺北：師大書苑。

#### 四、期刊論文

于承平、林俞均（2013）。歐洲職業教育訓練教育品質保證制度探討與啟示。**教育行政與評鑑學刊**，**16**，65-98。

王家通（2005）。多元化教育改革趨勢與問題。**教育研究與發展月刊**，**1**（2），1-17。

史英（1990）。師範大學與國民中學。**人本教育札記**，**7**，20-21。

吳清山（2003）。「師資培育法—過去、現在與未來」。**教育研究與發展月刊**，**105**，27-43。

吳清山（2005）。師資培育發展的困境與突破。**研習資訊**，**22**（6），23-29。

林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢（1996）。教育政策形成及制定過程之分析。**初等教育學刊**，**5**，1-40。



- 林政逸 (2006)。師資培育政策的贏家在哪裡?師友, 471, 31-35。
- 徐聖堯 (2004)。流浪教師論述的形成與發展。教育社會學通訊, 57, 3-8。
- 張仁家 (2003)。健全師資培育制度乃當務之急。師友, 437, 44-47。
- 陳世昌 (2006)。從「鐵飯碗」到「沒飯碗」?談中小學「流浪教師」與「超額教師」之法律問題。律師雜誌, 324, 5-164。
- 陳伯璋 (1996)。師範校院之定位發展與教育學程設置之檢討。教改通訊, 17, 12-18。
- 陳啟榮 (2005)。「當前教育市場化實施成效之檢視」。國民教育, 46 (2), 81-85。
- 黃炳煌 (1988)。論「教育自由化」。現代教育, 3 (1), 3-11。
- 黃嘉莉 (2006)。「1990年代後臺灣教師證照制度發展之分析」。教育研究與發展期刊, 2 (1), 63-92。
- 熊瑞梅, 紀金山 (2002)。「師資培育法」形成的政策範疇影響力機制。臺灣社會學, 4, 199-246。
- 賴清標 (2003)。師資培育開放十年回顧與前瞻。師友, 435, 8-17。
- 五、研究計畫
- 行政院經濟建設委員會 (2012)。中華民國 2012 年至 2060 年人口推計。臺北: 行政院。
- 教育部 (2005)。中華民國師資培育統計年報九十四年版。臺北: 教育部。
- 教育部 (2008)。中華民國師資培育統計年報九十七年版。臺北: 教育部。
- 教育部 (2011)。中華民國教育報告書—黃金十年、百年樹人。臺北: 教育部。
- 教育部 (2014)。2014 年中華民國師資培育統計年報。臺北: 教育部。
- 教育部 (2015)。教育部未來 5 年公立國中小教師人數推估分析報告 104-108 學年度。臺北: 教育部。
- 六、網路電子化資料
- 內政部統計處 (2014)。內政部統計處查詢網, 取自:  
<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。
- 行政院教育改革委員會 (1996)。總諮議報告書。未出版。取自:

<http://b1.rimg.tw/floratien/0b7ed745.pdf>。

邱勝濱（2008）。質性研究方法在教育上的應用。2008年12月15日，取自：

<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/75/75-09.htm>

高宛瑜（2015）。北市停辦甄試柯怕教師沒事幹挨轟，2015年05月19日，取自：

<http://udn.com/news/story/6655/910735-%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%81%9C%E8%BE%A6%E7%94%84%E8%A9%A6-%E6%9F%AF%E3%80%8C%E6%80%95%E6%95%99%E5%B8%AB%E6%B2%92%E4%BA%8B%E5%B9%B9%E3%80%8D%E6%8C%A8%E8%BD%9F>。

梁珮綺（2015）。北市停辦明年度教甄 家長、老師反彈，2015年05月06日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1309152>。

張錦弘（2015）。教育部全國流浪老師4.2萬多人，2015年11月11日，取自：

<http://udn.com/news/story/9/1307566-%E6%95%99%E9%83%A8%E7%B5%B1%E8%A8%88%EF%BC%9A%E5%85%A8%E5%9C%8B%E6%B5%81%E6%B5%AA%E8%80%81%E5%B8%AB4.2%E8%90%AC%E5%A4%9A%E4%BA%BA>。

楊朝祥（2007）。中小學師資供過於求之成因與因應之道。財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告。取自：<http://www.npf.org.tw/post/2/1725>。

蔡永彬（2015）。教師檢定考試放榜 通過率史上最低，2015年04月15日，取自：

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150415/593094/>。

## 七、報章雜誌

社論（1988年08月30日）。國中小學教師荒。臺灣日報，第2版。

## 八、學位論文

王禮福（2006）。師資培育政策轉變過程之研究—從「流浪教師現象」談起。銘傳大學公共事務學系研究所碩士論文，未出版，臺北。

吳宜蓉（2014）。「流浪」教師的形成、現況與困境：以高雄市某國中為例。國立高雄師範大學台灣歷史文化及語言研究所碩士論文，未出版，高雄。

- 張義明（2009）。運用渾沌理論探究流浪教師成因之研究。國立東華大學教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 陳佳妏（2014）。以情感事件理論檢視工作壓力、情緒與溝通策略間之關係—以臺灣國小流浪教師為例。國立交通大學理學院科技與數位學習學程研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 舒緒緯（1998）。師資培育法制訂過程及其內涵之研究。國立高雄師範大學教育學系博士論文，未出版，高雄。
- 楊皓凱（2014）。小學流浪教師教職生涯抉擇之研究。東海大學教育研究所在職專班碩士論文，未出版，臺中。
- 廖惠珠（2008）。拒絕遊牧——流浪教師的修辭策略。國立臺東大學語文教育學系研究所碩士論文，未出版，臺東。
- 劉欣宜（2009）。流浪教師的夢與現實——師資培育政策變革後準教師的困境。國立臺灣師範大學教育學系博士論文，未出版，臺北。
- 蔡明翰（2006）。生涯定向的追尋之旅：四名國小流浪教師的生命故事。國立臺北市立教育大學課程與教學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 顏志峰（2004）。九年一貫健康與體育學習領域師資培育政策趨向之研究。國立屏東師範學院體育學系研究所碩士論文，未出版，屏東。

貳、英文部分

- Barton, L., et al. (1994). Teacher education and teacher professionalism in England. *British Journal of Education*, 15 (4), 529-543.
- Chubb, J., & Moe, T. (1990). *Politics, Markets, and American Schools*. Washington, D.C. :  
Brookings Institution.
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-Experimentation; Design and Analysis Issues for Field Settings*. Chicago: Rnd McNally.
- Guba, E. G. (1984) The Effect of Definitions of Policy on The Nature and Outcomes of Policy Analysis. *Educational Leadership*, 42(2), 65
- Latham, Earl. (1956). The Group Basis of Politics- In Heinz Eulau, et al.- (eds). *Political Behavior*. (pp.239-240). New York : The Free Press.
- McMurtry, J. (1991). Education and the market model. *Journal of Philosophy of Education*, 25 (2), 209-217.
- Polkinghorne, D. E. (2007). Validity Issues in Narrative Research, *Qualitative Inquire*, 13(4), 471-486
- Rustin, M. (1994). Flexibility in higher education. In R. Burrows, & B. Loader, (Eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?* (pp.177-202). London and New York, Routledge.
- Starling Grover (1988) , *Strategies for Making* , Chicago , Illinois : The Dorsey Press

## 附錄一、研究邀請函

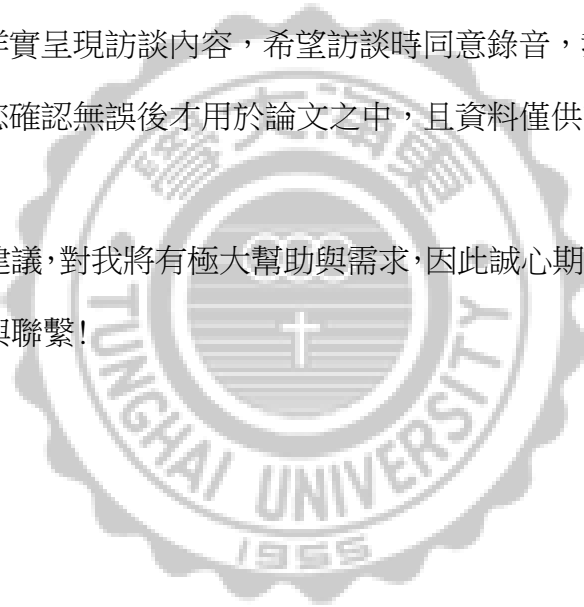
您好!

我是東海大學公共事務在職專班二年級的研究生，在本班歐信宏教授的指導下，正在進行論文的研究與寫作，希望能邀請您參與本研究，所以寫了這封邀請函給您。

我的研究主題是「臺中市國小流浪教師的問題與對策之研究」，想要透過與您的深入訪談來蒐集資料，藉由您的分享與資料提供，一起探討流浪教師問題多年無法解決的因素，並希望透過訪談找出可行的對策方案，對現有的數萬名流浪教師，提供可以接受且能實施的解決之道。預計每次訪談時間約1~2小時，希望您可以提供二至三次的訪談機會。為了正確且詳實呈現訪談內容，希望訪談時同意錄音，我會在訪談結束後盡快整理成逐字稿，寄給您確認無誤後才用於論文之中，且資料僅供論文分析使用，並匿名保密不外洩。

您的經驗分享與建議，對我將有極大幫助與需求，因此誠心期待您能接受我的邀請，並隨時歡迎您的指導與聯繫!

敬祝 平安喜樂



東海大學公共事務在職專班

研究生 洪子惠 敬上

聯絡電話：0953-\*\*\*\*\*



## 附錄二、訪談同意書

茲同意參與東海大學公共事務在職專班洪子惠研究生進行之「國小流浪教師的問題與策略之研究」論文訪談，並接受訪談過程中全程錄音，陳述的內容資料經本人閱讀文字稿並修正後，僅同意由研究者作為本研究之用。

為保障個人權益，希望盡到保密原則，日後有公開之必要時，需經本人同意並審核後方可公開。

此致

洪子惠



受訪者

(化名簽署)

中華民國 一〇五 年 月 日





## 附錄三、訪談大綱

### 一、師資培育法實施後引發的爭議與問題

1. 請問您今年幾歲?求學過程?師資培育背景?家庭狀況?
2. 在接受師資養成教育的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列已經越來越難?

### 二、流浪教師的心事誰人知

1. 您參加過幾次教師甄試?有過幾年代理代課經驗?
2. 在您經歷一年又一年的挫敗後，是否想過要放棄?繼續堅持的理由為何?

### 三、流浪教師對教育制度及社會的影響

1. 您認為教甄之路如此坎坷，最大的原因在於?
2. 如果時光可以倒流，您還是贊成政府對師資培育制度開放多元管道嗎?是或不是的理由請加以敘述。
3. 您覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉變嗎?
4. 您認為「流浪教師」現象，還會對社會產生哪些影響?

### 四、解決流浪教師問題較可行的方案

1. 少子化趨勢短期勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，您認為政府能為流浪教師做些什麼?
2. 臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，您的居住地市政府如果也這樣做，您願意參加嗎?
3. 如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課；或是要求合格立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，您會考慮加入嗎?
4. 最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，

您願意參加嗎?

5. 近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎?
6. 在流浪教師議題上，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟他說些什麼？



## 附錄四、訪談逐字稿

受訪編號：A

訪談日期：2016/03/13

訪談地點：105 教室

---

訪問者：冒昧請問您今年幾歲？

受訪者：我是 57 年次，今年 49 歲。

訪問者：那你是師資班結業的囉？！

受訪者：沒錯！我大學讀的是靜宜大學國貿系，畢業後因為有機會到小學代課，當時我的親戚很多人都在小學代課，那時候教師缺額多，我的堂姊還因為代課多年後，便可以去考學分班，就介紹我也去代課，後來我因此愛上教書這個工作（A-1）。之後大學畢業後，報考學士後師資班，在臺中師院就讀學分班（A-3）；由於師資班修業期間結婚，又接著在實習時懷孕了，因此，結業後實習完沒有參加甄試，先生希望我在家裡帶小孩；沒想到，等小孩可以上幼稚園，我想參加教師甄試時，已經變得很難考了。

訪問者：我是師資班第六期的，那你是第幾期的啊？我畢業那一年參加甄試，錄取率就不到 10% 了，所以後來錄取率就更低了。

受訪者：我也是師資班第六期，不過我是臺中師院，你應該不是吧？！那時候在就讀時，實在沒有想到教師甄試會這麼難考，當時想說有資格以後隨時可以甄試，沒想到這輩子竟然沒有機會當正式教師了。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？

受訪者：我只有考過三年就放棄了。一方面是因為先生工作不錯，當時已經是副教授，經濟方面壓力不大；後來，因為每次放榜後落榜，就會心情低落，我先生說這樣會影響家庭氣氛，叫我乾脆不要考了（A-5）。然後人家介紹我到壽險公司上班，因為是內勤會計工作，沒有業績壓力，所以我去那裏上班了六年。

訪問者：那為什麼現在又從事代課教師工作呢？

受訪者：因為有一年特別覺得倦勤想換工作，可是又沒有舉辦教師甄試，後來我參加代課老師考試就順利考上了，就到大雅附近學校代課一年；雖然，代課幾年後沒有再考了，但是陸陸續續有學校找我代理短期代課，所以一直到現在都還有在代課。

訪問者：你覺得教師甄試這麼難考，主要的原因在於哪些因素？

受訪者：師培人數太多了啦！除了我們以前八或九期的國小師資班，後來其他大學也廣設師培課程，連我先生他們學校也有開；現在我女兒念師大，班上同學的成績在前面 50% 的都可以修教育學程 (A-4)，有這麼多人能拿到教師資格，可是現代人都不生小孩，怎麼會有教師的缺呢？

訪問者：如果可以重來一次，你還是贊成當初政府對師資培育制度開放多元培育管道的政策嗎？

受訪者：我覺得本意很好啊，因為這樣師資會更多元，對於學生的多元學習是有好處的。但是後來很多學校為了要爭取學生，廣開教育學程，即使學校並沒有非常好的設備，及教育相關科系，但是為了要吸引學生，還是利用學校董事會的力量，跟政治人物施壓，讓政府沒有辦法，最後一堆學校都設教育學程，這樣跟原來想培育更優質的老師，而多元開放的本意已經完全不同了 (A-2)。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：當然會啊，所以我女兒考完學測，說他要申請師大國文系時，讓我十分擔憂。但是我先生說不要太悲觀，也許政府會有配套措施或修改師培辦法，所以還是讓女兒去讀師大國文系。

訪問者：所以你覺得「流浪教師」現象，對社會會產生哪些影響？

受訪者：我覺得像我個人就是一種資源的浪費，還有剛剛提到的，很多成績好的人不願讀師院，因為未來工作沒有保障，這樣對未來的師資素質，不是有嚴重的影響嗎？怎麼政府都沒有想到這些呢 (A-6)？

訪問者：過去的師培開放政策累積了數萬名的流浪教師，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：就是盡量開缺，不要採鎖缺政策，怕會有超額教師問題，所以各校都會有缺額管控，盡量給代課教師來代理，如果缺不肯開出去，當然就不會辦理教師甄試啊！

訪問者：臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，如果臺中市政府也這樣做，你願意參加嗎？

受訪者：當然會願意參加，這樣我就不用像現在這樣，每年自己去找代課缺了（A-8）。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？

受訪者：如果是時間固定的課後照護班我很願意，但是假期育樂營因為上課次數少、時間短，且一般需要有專長，所以我會比較不願意上（A-9）。

訪問者：如果政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎？

受訪者：也可以啊！如果能這樣要求，相信待遇會比較有保障，且家長知道我們有合格教師資格，應該也會比較尊重一些，這樣對學生相對也是一種保障，不用擔心師資狀況如何，至少有考過合格教師甄選，都有一定的水準才對（A-10）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎？

受訪者：現在我的孩子已經長大，所以我十分願意；如果有這樣的機會，我一定會努力爭取（A-11）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：這正是我現在的夢想，我很樂意到偏鄉或山上去服務，我十分願意（A-12）。

訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他

說些什麼？

受訪者：希望不要再浪費教育資源了，繼續讓那麼多人接受師培，卻沒有職缺給他們，對剛畢業、對教書工作懷抱憧憬的年輕人實在太殘忍了（A-7）。說到這裡，也不得不為我女兒開始擔心了。



受訪編號：B

訪談日期：2016/03/19

訪談地點：502 教室

---

訪問者：冒昧請問您今年幾歲？

受訪者：我是 59 年次，今年 47 歲。哇！好老了喔…嗚…！這麼老了，還在代課。

訪問者：那你是師資班結業的囉?!還是……?

受訪者：沒錯！我大學讀的是國貿系，畢業後曾在金融業工作 2 年多，我畢業當時景氣很不錯，股票市場很活絡，當時很多老師都辭職投入股票市場，因為股票市場一天的收入可能是老師一個月賺不到的，因此教師缺額很多，所以政府開始招收學士後國小師資班(B-1)。之後我轉換跑道報考學士後師資班，在花蓮師院就讀學分班；由於沒有家累，因此，每年到處報考甄試，哪裡有開缺就去考；落榜了，就到處報考代理代課職缺。

訪問者：真是辛苦啊！我是師資班第六期的，你是第幾期的啊？我畢業那一年參加甄試，錄取率就不到 10%了，所以我第一年落榜，你的經驗呢？

受訪者：我是師資班第七期，應該是倒數第二期了吧?!那時候在就讀時，就有聽說教師甄試越來越難考，但是當時一心想要換工作，加上景氣越來越差，原來工作的銀行據說會被併購，所以才不管當時狀況，決心報考師資班(B-4)。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？

受訪者：坦白說，考的次數已經多到讓我數不清記不得了。從積極準備應考到現今，心態已經做了適度的調整，算一算，也已經離家在外當代理老師十幾年了(B-5)；由於整個大環境的關係，加上考慮到自己的身體狀況，因此傾向不再考教師甄試，想專心當個代理老師。

訪問者：你所指的大環境，指的是……

受訪者：就像少子化啊！這是一個趨勢，短時間不太可能改變。還有各縣市教育局受限於經費問題，緩慢調高教師員額編制，這些問題都讓教師甄試錄取率無法提高啊(B-2)！

訪問者：所以您認為教師甄試之路如此坎坷，最大的原因在於什麼？

受訪者：就是僧多粥少，現在師培人數繼續增加，過去的流浪教師都還沒有消化完，甄試當然不好考（B-3）。

訪問者：既然這樣，現在你還是贊成政府對師資培育制度開放多元培育管道嗎？

受訪者：我還是贊成，但是必須要有配套措施，應該說贊成有條件的開放吧！

訪問者：為甚麼還是贊成呢？

受訪者：因為這樣師資會更多元，對於學生的學習是有好處的。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：一定會的，所以政府應該要好好重視這個問題。

訪問者：那麼「流浪教師」現象，對社會會產生哪些影響？

受訪者：我覺得造成不僅造成大量人力資源的浪費，未來大學師資培育機構也會很難經營，大概想參加師培課程的人不多了吧（B-6）。

訪問者：你剛剛也提到少子化是個趨勢，短期要改變不容易，過去積累了數以萬計的流浪教師是既定事實，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：其實我覺得我曾想過，如果流浪教師有專長的人，政府可以透過管道派他們到公家機關當約僱人員啊！就像教師課稅後，政府可以撥些經費用在提高師資員額編制還有提高師生比（B-7），或者將鐘點代課教師以及 2688 教師能夠以代理教師約聘。

訪問者：臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，如果臺中市政府也這樣做，你願意參加嗎？

受訪者：會考慮參加，但是要說清楚派遣順序及如何派遣，畢竟代理代課有長缺、短缺，如果是在公平、公正、公開的機制下施行，我會願意參加。我有聽朋友說過臺南市政府已經施行多年（B-8）。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你



會考慮加入嗎?

受訪者：不會，因為上課時數短，且不是正常班，薪水可能也不固定，如此也會造成工作時間的空窗期，所以我不願意。

訪問者：如果政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎?

受訪者：我不喜歡耶，畢竟補習班是私人機構，比較沒有保障，人事問題也比較複雜，所以我不喜歡當補習班老師。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎?

受訪者：我沒有結婚生子，沒有包袱；所以是可以考慮的 (B-9)。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎?

受訪者：這個我十分願意；事實上，到偏鄉服務，一直是我的夢想 (B-10)。

訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他說些什麼？

受訪者：我是個「資歷豐富」的流浪教師，已經流浪了十幾年，雖然我是流浪教師，但是我工作不馬虎，我們的權益希望政府能多照顧。就像臺北市的代理教師每年代課年資都可以提敘，已經升格為直轄市的臺中市是否可以追隨?而政府是否可以提出一些政策，幫忙輔導流浪教師轉業? 教師課稅幾年了，政府可否撥些經費用在提高師資員額編制還有提高師生比，或者將鐘點代課教師以及 2688 教師能夠以代理教師約聘，如此代理老師不會如鐘點代課教師一樣，上完課就離開學校，學生有問題時，可以找得到老師問。

每年的教師甄試勞民傷財，如果可以由教育部統一辦理初試(筆試)，待初試過關者，再去針對各縣市開出的缺額及複試科目、缺的專長教師職缺，選擇參加複試，如此可以減少人力、精力及財力的浪費，希望能考慮。

受訪編號：C

訪談日期：2016/03/19

訪談地點：北區圖書館

---

訪問者：很高興認識您；請問您今年幾歲？家庭狀況及師培背景麻煩您做一個簡單的敘述！

受訪者：我今年 41 歲，高中就讀私立宏仁女中，大學是讀東海大學國貿學系。畢業後因為工作不穩定，國內外景氣漸漸變差，因此決心報考國小師資班；順利考上臺中教育大學學士後國小教師學分班。

訪問者：在就讀時，曾經收的資訊，知道教師甄試越來越難考了嗎？

受訪者：有，有聽學校老師提過，但沒想到是這麼嚴重。

訪問者：那麼結業後，您參加過幾次教師甄試？又代課過多少年了呢？

受訪者：我認真準備的有考了 5 次，後來漸漸調整心態，就去碰碰運氣就好，不認真準備就去考的次數太多，我已經記不得了；而代課年資有七年（C-3）。

訪問者：次數真的不少，讓我十分佩服您的毅力。這麼久的時間，有想過要放棄嗎？讓您堅持下去的原因又是什麼呢？

受訪者：有啊！當然有！但是放棄了又不知該做什麼好？政府沒有協助轉業，自己也不想再花時間去學其他的一技之長，怕又像讀師資班，花了一年的時間與金錢，怕又是去浪費力氣，所以還是再回來代課好了，所以陸陸續續又代課了這麼多年。每次想要放棄時，又看見孩子的成長，就覺得很感動，所以決定即使沒考上正式職缺，還是代課吧！

訪問者：您的教師甄試路，果真是坎坷又漫長啊！您覺得造成這樣的結果，原因是什麼呢？

受訪者：當然是受到少子化影響以及非教育體系師資培育人數過多所導致（C-2）。

訪問者：那現在回頭來看這二十幾年政府開放多元管道來培育師資，您還是贊成這樣的制度嗎？

受訪者：我個人非常不贊成；本來只有九所師院及三所師大畢業可以當老師，後來其他大學也極力爭取開設教育學程，當然就是希望提供學生除了本科系以外，將來還有其他機會可以轉行當老師，這樣學生來選填這所學校的機會就會增加，目的當然就是藉此招攬學生，但是這樣的師培管道，真的有提升教師素質嗎（C-1）？除了造成流浪教師的問題以外，也讓教師品質不一，嚴重影響學生受教育的品質。

訪問者：您覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉變，不再選讀師範院校嗎？

受訪者：毋庸置疑的一定會的啊，麵包與理想總得兼顧吧。

訪問者：那麼您認為「流浪教師」現象，對社會會產生哪些影響？

受訪者：我個人認為社會對於教師的尊重不如往年，教師專業受到質疑。而這些，身為一名代課老師，感受更是深刻（C-4）。

訪問者：如果政府願意解決流浪教師問題，您覺得應該從何著手？

受訪者：應該要從擴編班級教師比例做起，這樣對教師的需求就會大量增加（C-6）；另外也應該要減少師培人數的編制，才能完全解決（C-5）。

訪問者：。臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，您的居住地市政府如果也這樣做，您願意參加嗎？

受訪者：我個人不願意。因為我比較喜歡在自己熟悉的學校代課，如果沒考上一年長缺，短代也沒有關係。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課；或是要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，您會考慮加入嗎？

受訪者：我還是不考慮，補教業畢竟與學校教師不同，既然選擇身為學校教師就是希望能免除商業性的教育方式，能兼顧孩子的身心狀況，給予孩子適時的幫助，塑造健康陽光的下一代。我不願意進入類似補習班的機構，感覺是以營利為目的。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，派您到世界各地當「交換

教師」，您願意參加嗎？

受訪者：我想我會願意，畢竟這是很難能可貴的經驗；但是前提是以正式教師身分外派，而這些年資回國後是可以被採計的（C-7）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：我當然願意；這些年這樣到處代課，其實，到過許多偏鄉；如果考上甄試，先去服務幾年，我可以接受，且說不定在那裏長久服務也是可以的，因為我本來就喜歡那樣的單純的環境（C-8）。

訪問者：針對流浪教師的議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟他說些什麼？

受訪者：教育是百年基業，請以長遠考量，並且評估國情來訂定政策，有良好的幼苗，才能有安定的社會，繁榮的經濟，優質的國民素養，延續台灣最美的風景是人的優良傳統。

訪問者：非常謝謝您接受我的訪談。



受訪編號：D

訪談日期：2016/03/11

訪談地點：員林賣\*勞

---

訪問者：請問你今年幾歲?可以聊聊你的求學過程及師資養成教育嗎?

受訪者：我已經 38 歲了，因為我是員林人，所以高中就考彰化區，順利考上彰化女中，之後考上輔仁大學數學系，畢業之後沒有打算繼續念研究所，也正在思索著自己的出路，剛好我台北的表姊比我早畢業 2 年，後來去考師資班也順利當上老師，我就認為當老師也是一個可以發揮所長而且也不錯的職業，所以就在畢業之後考師資班，不過考了 2 年才考上，接著就在埔心鄉實習，接著就繼續考教甄了。

訪問者：所以你跟我一樣都是讀學士後師資班囉！你念師資班的時候就知道真是越來越難考了嗎?

受訪者：因為我是考取台南師院的師資班，修業年限只有 1 年，不像正規師院生接受 4 年的師資培訓教育，所以感覺學習的東西被濃縮了，當然學校也有給我們一些考教師甄試的資訊，但是畢竟只有一年的培訓，再加上畢業後我又回中部實習，只有久久一次回學校討論，真的很難從學校方面得到有利的資訊。

訪問者：可以說說你考教師甄試的經歷嗎?

受訪者：我師資班畢業後就上台北考試，當時台北都幾乎是各校獨招，所以考取正式教師的資格簡直是萬中選一，太難了，所以我考了 2 年就放棄，去各大補習班上班了，因為我姊也是最近幾年考上正式老師，我認為開始有正式老師的缺額了，所以就又辭掉補習班工作回來考教甄，後來又代課 2 年，所以算是參加過 5 次教師甄試，代課的時間有比較多，因為之前工作的性質蠻特別的，一半在補習班一半在學校兼課，所以代課加代理應該有 6.7 年了 (D-3)。

訪問者：這些年的時間，你曾經想要放棄轉行嗎?支持下去的原因又是什麼?

受訪者：之前因為剛畢業，所以比較不能接受挑戰和挫折，一直考不上的代課生涯真的

很難熬，再加上以前的缺額真的很少，所以考了 2 年就放棄而轉戰補習班了。是因為這兩年的缺額比較多，我又剛好有姊姊和他朋友的指導，所以考試成績一直不差，就想再多努力一下，不過如果這次沒有考上，我也不知道能堅持多久…。

訪問者：你認為教師甄試這麼難考，最大的原因是什麼？

受訪者：缺額少絕對是主因，政府釋放了一大堆可以得到教師證的管道，讓我們有教師證卻只能做萬年代課教師（D-1），不是代課老師就素質不好，而是太多老師又要代課又要考試，根本很難兼顧，考試成績不理想，怎麼可能把工作做好又考取正式老師呢！

訪問者：那現在你對於政府開放多元培育師資的政策看法如何？

受訪者：如果政府無法釋放更多的缺額讓老師有機會考上正式老師，只是單純開放師資培訓管道，讓一堆有教師證的老師只有代理的工作可以做，那應該要管控一下培訓管道，讓培訓和考取的缺額達到一定的平衡，這樣也能控管一下，避免流浪教師的過量（D-2）。所以我是偏向反對的。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象會讓大學生心生畏懼，不敢就讀師範院校或不像過去一樣，積極爭取參加師培課程嗎？

受訪者：當然會不敢就讀師院啊！流浪久了，再有心教學也會被磨到提不起勁，我就會因為這樣而找補習班的工作，而無法堅持在學校教書。當然不是每個人都會像我一樣放棄，但是堅持久了，也會因為受挫而漸漸地對現實感到失望，進而有其他轉戰的想法吧！而大學生在考大學時一定也會畏懼成為未來的「流浪教師」，因而不敢填師範院校；所以現在師院的成績都比過去低，你不覺得嗎？因為公費的名額寥寥無幾，自費就讀後，未來卻不能獲得分發保障，願意去讀的人當然越來越少，分數自然就下降了。而一些原本不喜歡教書工作的人，因為不小心填上了，或在一般大學「順便」參加師培課程的人，未來若對教書工作沒有熱忱，不又造成另一種教育資源的浪費；跟過去比起來，師資來源雖然多元了，但是師資素質有提升嗎？這個問題我個人認為當然是沒有啦（D-4）。

訪問者：除了對未來師資素質造成影響，你認為「流浪教師」現象對社會造成那些其他的影響？

受訪者：現在並不是供過於求的問題，因為需求量是有的，只是政府無法給予那麼多人正式的工作，只能用代理代課的薪資來提供沒辦法擠進正式老師窄門的流浪教師一個暫時的棲身之所，長久下來流浪教師沒有辦法有正式的工作，一直在各個學校代課，只能讓家長對於老師的教學及教育的品質更有質疑（D-5），讓對教育有抱負理想的人，只能在一再重考的輪迴裡面打轉，讓老師對於教育這個職場都會感到無助和懷疑的。

訪問者：就你個人流浪的旅途中，你曾經想過：政府能為你們做些什麼？

受訪者：目前就我了解的是代理老師如果表現優良，可以續聘在同一間學校任教三年，但是三年一到就又一定要參加教師甄試來得到新的工作，政府既然無法給予更多正式教師的缺額，可以再放寬續聘年限，讓在校教學認真的代理代課老師可以繼續在同一個職場努力，讓流浪教師可以不用為了工作奔波而搞得心力憔悴，而無心工作（D-8）。另外少子化現象雖然短時間無法改變，但是讓老師班級帶班人數減低，來減少老師的流動率（例如超額教師），進而讓教學班級數不減反增，不僅讓老師帶班效率更好，正式老師和代理老師缺額也可以因此微幅增加，來避免因為少子化而造成的班級數減少的衝擊（D-7）。

訪問者：臺北市長柯文哲在競選時提出政見：建議流浪教師可組成「專業流動教師」團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代理代課，如果現在你還在臺北工作，你會願意參加嗎？

受訪者：我之前有參加新北市某補習班所外包某國小的課後班，補習班老闆也是盡量以有教師證的老師來聘請徵才，我們的工作是經由補習班交代到國小處理課後班的工作，我們的薪資由補習班給予，但是工作是課後班與補習班雙份的工作，有點像是柯 P 所要推動「專業流浪教師團隊」要做的工作，這個工作方式會讓流浪教師有穩定的工作，但是若只單純做課後班的工作，老闆給的薪資額度可能無法供給一個月的月薪，所以工作是以補習班和課後班兼顧，這樣才能獲得還不錯的薪資，但是基本上很穩定，也會有歸屬感。所以如果柯 P 所要成立的「人力派遣局」，他提供流浪教師的工作量和薪資有辦法相符或是合理，這個方法才有辦法讓勞資雙方滿意，但是如果只是給時薪的制度或是

以件計酬，對流浪教師來說還是一樣不穩定，那流浪教師還是只能繼續找有穩定月薪的工作，只能治標無法治本的形式，不能讓流浪教師安心，而柯 P 的德政可能也只是空有口號而趨於形式了 (D-8)。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？還是你有更好的建議？

受訪者：就我上提所述，這種工作是能給流浪教師一個安身立命的工作場所，但是暫時性的工作和短期的育樂營，不是這些流浪教師所想要得到的工作，追根究柢，還是一樣欠缺正式教師的缺額，我們要工作的話可以在學校當代理老師，還比課後班老師和育樂營工作安定，但是畢竟都不是正式的缺額，讓人工作得不安心；所以我還是覺得政府應該多釋放正式職缺。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎？

受訪者：我現在沒有結婚，我會願意；但是前提是，外派這些年資是可以被採計的，而且服務幾年可回國，及薪水如何也會考慮 (D-9)。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：一樣的，我沒結婚，我十分願意；但是如果家庭後，可能要考慮家庭因素，另外，則是服務幾年就可以調動，也要考慮 (D-10)。

訪問者：針對「流浪教師」的議題，如果有一天你可以直接向教育部長陳情，你會想跟他怎麼提出訴求？

受訪者：我不是一個會提出個人意見的老師，而且能說的我相信教育部長也聽過上百遍，只是現在政府有心無力，無法將現在的體制改進，也無法大刀闊斧的提出有效的改善方法，所以我覺得多說無益……。如果可以，就是不要再繼續開放那麼多可以修教育學程的名額了 (D-6)。



受訪編號：E

訪談日期：2016/03/19

訪談地點：\*仁小學 2 智教室

---

訪問者：冒昧請問你今年幾歲？你的求學過程如何？

受訪者：我是 71 年次，今年 35 歲，是國北師畢業，我家住彰化，結婚一年多，還沒有小朋友。

訪問者：你在就讀大學的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列的窄門已經越來越難？

受訪者：沒有耶！大概是在大二、大三時，才從新聞報導及陸陸續續聽到學長說教師甄試錄取率很低，在大二時，班上立刻有人休學，準備重考或轉學插班考，但是當時我還是堅持讀下去，一方面是不知這麼難考，一方面試教書的確是我的興趣。

訪問者：那你是自費培育或公費培育？

受訪者：因為那時想上臺北讀書，如果要填上公費，可能要到屏東或花蓮師院就讀，而且當初入學也沒有想到讀自費未來畢業教師甄試會這麼難考，所以當初還是選擇國北師的自費生。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？代理代課總共幾年了呢？

受訪者：我認真準備是考了三年！總共參加過六場考試，而今年代理代課是第七年（E-3）。

訪問者：考了這麼多次，算是十分有毅力的。但一次又一次遇到失敗，曾經想過要放棄嗎？

受訪者：坦白說真的有想過要放棄，但是因為我是師院數學系畢業，師院畢業路真得很窄，加上每次遇到學生，因為我而讓他變好，我就會十分開心，才會一直堅持到現在。

訪問者：你認為教師甄試之路如此坎坷，最大的原因在於什麼？

受訪者：當然是因為政府開放師資培育多元，剛開始因為教師短缺，但是沒有經過正確

的推估，短短幾年間就培育過量有教師資格的儲備教師；而師培機構沒有退場機制，即使政府開始有設退場機制，師培的人數依舊太多，供過於求，當然讓教師甄試難考（E-2）。

訪問者：那麼如果時間可以重來一次，現在你還是贊成政府對師資培育制度開放多元培育管道嗎？

受訪者：我不贊成多元培育政策，因為可以開辦教育學程的學校良莠不齊，目前的評鑑機制並無法真正評斷哪些學校能真正培育未來教師需要具備的技能，所以未來教師的品質讓人覺得憂慮（E-1）。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：我覺得一定是會的，因為電視、媒體一直在報導流浪教師的相關新聞，而多年以來政府也沒有一個良好的對策來解決，所以我想要填大學志願的人及他們的父母，一定會擔心孩子未來出路；所以當然會讓一些人轉填其他學校（E-4）。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，對社會產生哪些影響？

受訪者：就像剛剛說的，會讓一些優秀的人不敢來讀師範院校，結果反而讓教師素質變差，這樣跟當初教育部開放多元培育，期待提升教師素質的美意，完全相反了（E-5）。

訪問者：臺灣大環境越來越差，大家都不敢生小孩，怕養不起，要教育孩子需要花費這麼多錢，所以即使鼓勵生育，效果絕對不會顯著；例如政府可以增加補助項目，像生孩子去坐月子中心，費用應該可以申請節稅申報。還有，如果可能的話，我覺得可以提高師生比，或者採取雙導師制度（E-7）。另外，師培機構的退場機制要盡速訂出，且精算教師需求量，不要再培育過量的師培生，才不會一直惡性循環（E-6）。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成「專業流動教師團隊」，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：我可以接受，事實上，某些縣市目前也已經採取這樣的作法；像過去三年，我都是報考彰化縣的教師甄試，在沒考上的時候，縣政府教育局也會優先安排代課，只是

說如果可以代課的年限，可以再放寬一些，這樣可能讓流浪教師不用年年奔波找工作（E-8）。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？或者政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎？

受訪者：六年前我在彰化縣擔任代理教師時，當時彰化縣的「攜手計畫」曾經試辦，類似上述的機制，也就是由具合格教師資格的儲備教師來登記，安排加入這個教學計畫，可是當時我認識的人他們參加了，在等了好久後卻都沒有等到通知，因為有些學校即使有缺，卻都不願意由教育局統一派遣，而是用自己學校常配合的人員授課，或請一節 260 元的鐘點教師；因此如果這樣的辦法要實施，教育局一定要對各校有強制性，要各校一定配合辦理；如果能這樣我會願意參加，因為這樣才不會白白浪費時間去期待，讓自己一直沒有等到的工作，只是待在家裡空等（E-9）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，教授中文，您願意參加嗎？

受訪者：我可能需要跟太太討論，畢竟我剛結婚一年多，正準備生孩子，出國工作可能會影響我的家庭生活。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：我會願意，現在臺灣交通便利，假日都可以回家團聚。畢竟這只是年輕時苦幾年，我覺得我可以接受（E-10）。

訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他說些什麼？

受訪者：如果有機會，請多到教育現場了解真實情況。

受訪編號：F

訪談日期：2016/04/07

訪談地點：文化中心

---

訪問者：請問您今年幾歲？

受訪者：我今年 33 歲。

訪問者：你的求學過程如何？

受訪者：我生長在四人的小家庭，家中有一兄長，未婚。從小一直在台中就學，直到大學考上了嘉義師範學院才離家至嘉義求學。因為畢業後考了兩次甄試沒考上，也了解到代課並不是長久之路，所以一開始先去貿易公司上班，但因教育系畢業並無其他專長，因此從行政開始做起薪都非常低，因此工作了兩年之後才又轉換回一般學校代課的跑道。因為就讀師範體系的學校，因此國小教育學程是在大學教育中完成，畢業後實習一年，也順利拿到合格教師證。一開始先在實習學校擔任課後照護班的老師，但是資源非常的不足，因此轉往其他公司工作。

訪問者：在接受師資養成教育的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列已越來越難？

受訪者：是的，可是已經入學就讀了，也沒辦法再重考，所以還是繼續念到畢業。不過當時我們班上確實有同學休學重考，就是因為怕畢業考不上教師甄試。

訪問者：剛剛提到你參加過 2 次教師甄試，未來還會想再考嗎？

受訪者：我現在已經轉往國考方向準備了；參加過 2 次教師甄試，不會想再去參加教師甄試了 (F-3)。

訪問者：那麼你有過幾年代課代理的經驗？

受訪者：代課已經五年了，但是這是我生活經濟來源，所以沒考上國考前，應該還會繼續代課吧！

訪問者：你認為教師之路如此坎坷最大的原因在於？

受訪者：當然是受少子化以及廣開師資培育多元管道所影響（F-2）。

訪問者：那如果時光倒流，你還是贊成政府對師資培育制度開放多元管道嗎？

受訪者：不贊成，當初成立師範體系就是希望從事教師工作之老師能夠在專門培育師資的學校接受四年的訓練，對於教學有熱誠以及了解，教師市場開放後，許多學生只是把修教育學分作為增加未來就業的機會而已；我念大學時，其實已經有許多同學志不在教書，因為我們不像過去公費生一畢業就分發，但是還是得混畢業等一張大學文憑到手，可是要找工作時卻又是什麼都要重來，所以等於大學四年白讀，真是浪費教育資源，不懂政府為什麼還要繼續這樣做下去（F-1）。

訪問者：因此你覺得流浪教師現象，會讓嚮往教學工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉向嗎？

受訪者：會啊！當初高中畢業時，其實我們班上幾個本來想教書的同學，都因為怕未來考不上甄試，就放棄填師院了，因為現在公費的名額好少好少。反而是像我及其他幾個原本沒想過要教書的同學，因為想填上公立大學，但是又填不上好科系的人，最後填上了師範院校（F-4）。

訪問者：那當初不想教書卻填上師範院校的這些同學，他們有去考甄試嗎？現在有在教書嗎？

受訪者：幾乎都沒有，主要是因為甄試太難考了，就算想考也不容易上，所以大家幾乎都另謀出路了。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，對社會產生哪些影響？

受訪者：流浪教師現象就是讓優秀的學生不敢往教師之路邁進，而流浪教師大多也會因為現實而過幾年就轉往其他職業發展，導致偏鄉或是代課缺找不到老師的窘境，最後受害的還是學生（F-7）。

訪問者：少子化趨勢短期勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：將國小班級老師由每班平均 1.65 人改為 2.0 人，這樣可以增加教甄名額（F-5），

或讓學校課後班及寒暑班將流浪教師設為師資來源。還有代課教師與代理教師授課的節數都差不多，應該也要給予一樣的薪資待遇，也能夠增加流浪教師對於考代課教師的意願。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：如果不清楚怎麼派，我傾向不願意，寧願自己找學校報考。

訪問者：那如果是學校課後班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，或是要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，您會考慮加入嗎？

受訪者：會，流浪教師之所以一直流浪是因為現在社會對於教師的需求是供過於求，當然希望會有除了學校以外的地方能夠在設備及待遇方面合理的安置這些教師；如果有政府的安排，那當然是最好的（F-6）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎？

受訪者：我可能要問父母的意見；畢竟他們已經年邁，需要照顧。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：這個我願意；只要是在臺灣，假日可以回家探望陪伴父母，我會願意去這些地方服務（F-8）。

訪問者：在流浪教師議題上，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟他說甚麼？

受訪者：過去的教育制度我們已無法改變，只希望政府能在流浪教師的議題上多多關心，不要讓這個議題只是政客要參選時拿出來當競選時爭取選票的口號，當選舉結束時又若無其事，讓許多當初懷有教師熱誠的流浪教師只能成為教育政策失敗下的產物。

受訪編號：G

訪談日期：2016/04/08

訪談地點：受訪者家中

---

訪問者：請問您今年幾歲？

受訪者：我今年 31 歲。

訪問者：你的求學過程如何？

受訪者：我就讀臺中教育大學畢業。

訪問者：在接受師資養成教育的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列已越來越難？

受訪者：是的！在學校師資培育課程的介紹及引導下，當時已明白加入正式教師的行列門檻已經變窄。

訪問者：可以說說你考教師甄試的經歷及代課的時間嗎？

受訪者：我參加過 5 年的教師甄試，各縣市加起來，次數有點數不清了。有過 3 到 4 年的代課經驗，3 年的代理經驗（G-2）。

訪問者：這麼多年的時間，你曾經想要放棄轉行嗎？讓你支持下去的原因又是什麼？

受訪者：雖然經過多次挫敗，但我從不曾想過要放棄，堅持下去的理由是我熱愛教學，喜愛這個教育的環境。

訪問者：你認為教師甄試這麼難考，最大的原因是什麼？

受訪者：我認為先前開放非師範體系的大學生也能修教育學程，只要修過教育學程考過教師檢定，也能參加教師甄試，衍生一堆的流浪教師，目前的現況是流浪教師甚多，但少子化讓學生逐年減少，考上教師甄試的門檻逐年變窄，使得教師越來越難考（G-1）。

訪問者：那如果時光能夠倒流，你還是贊成政府對師資培育制度開放多元管道嗎？

受訪者：我非常不贊成！畢竟師範體系的我們是經由大學四年的培訓與準備，而即將加入正式教師這個大家庭所做的準備，如今政府多元的開放管道會迫使我們的門檻變窄，

況且擁有第二專長的非師院體系孕育出來的，經由多年的挫敗，他們還有原先專長可選擇，但我們呢？我們一心就只想當老師……所以我們並沒有退路了呀！

訪問者：因此你覺得流浪教師現象，會讓嚮往教學工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉向嗎？

受訪者：會！一定會的！身旁的同學們有一部分在大學時知道教師甄試的錄取率如此低，早就已經轉換跑道考插班考或重考大學，並非繼續堅持所嚮往的教書生活（G-3）。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，對社會產生哪些影響？

受訪者：流浪教師這個名詞對我們來說是貶義不是褒詞，在教學崗位上，如家長知道此班教師或科任教師並非正式教師，或多或少對我們都會持有不信任不專業的看法（G-4）。

訪問者：一般認為少子化因素是造成大量流浪教師的主因，然而少子化趨勢短期之間勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：除了鼓勵生育計畫，但我想也得想出逐年物價上漲養兒育子經濟上的困難，大家身旁朋友不生或只生一個的想法莫過於生太多養育不起！當然希望政府在退休制度也能有所改制，使老一輩的教師在適當的年紀下崗位，讓年輕有熱誠的年輕教師及早上崗（G-6）！又或者班級人數能再降低，小班教學上不僅能顧及每位學生，教師需求量也能再釋出許多（G-5）。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：是的！我願意。

訪問者：那如果是學校課後班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，或是要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，您會考慮加入嗎？

受訪者：會考慮加入！但不見得一定會加入，因為我們也需要生活上的保障，所以要衡量實際薪水狀況。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，



您願意參加嗎?

受訪者：我可能需要考慮照顧家人的因素；但基本上，我個人傾向願意接受，不過回國後，也要能跟正式教師一樣的資格，一樣的待遇（G-7）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎?

受訪者：我十分願意；如果可以先到偏鄉教書，未來就可以調動，我當然會願意奉獻（G-8）。

訪問者：在流浪教師議題上，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟他說甚麼？

受訪者：請他能認真站在我們的立場，想想我們現況……生活無保障，充滿不安定！



受訪編號：H

訪談日期：2016/03/19

訪談地點：受訪者服務學校

---

訪問者：請問你今年幾歲?可以請你談談你的家庭狀況及求學背景嗎?

受訪者：我今年 24 歲，畢業於臺中教育大學教育學系，當時就讀教育學系時我們是**全**系參加師培課程(H-2)。我的家庭經濟普通，家中有爸媽及兩位姊姊。

訪問者：在接受師資養成教育的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列已越來越難？

受訪者：在修習師培課程期間，學校時常提供及更新就業資訊，也常用數字即通過率讓我們師培生知道教師甄試的難度，但往年我們系上每一年都有人可以考上正式教師，而且已經讀了，也沒有辦法沒有勇氣休學重考，所以也並無因此知難而退。

訪問者：可以說說你考教師甄試及代課的經歷嗎?

受訪者：因為畢業才二年，我參加過一年的教師甄試，但是才南到北，也考了好幾個縣市，而代課從去年三月接短代到六月結束，一直到九月才開始正式代理到現在四月。

訪問者：知道教師甄試這麼難考，你曾經想要放棄轉行嗎?支持下去的原因又是什麼?

受訪者：因為第一年考教甄，其實在考前就有心理準備把第一年當作是”試水溫”，親身體驗教甄的流程及難度，當然能夠錄取最好，不能錄取心裡也早有個底子，而我的成績離錄取標準都非常接近，而且因為考前一直在接代課，也沒有做足充分的準備，所以讓我有著下一次會更好的想法，繼續努力，並沒有想過要放棄的念頭。

訪問者：你認為教師甄試這麼難考，最大的原因是什麼?

受訪者：教師之路之所以坎坷，我想是因為分母太大而分子太小，也就是每一年考試人數都增加，而錄取率卻越來越少(H-3)。

訪問者：那現在你對於政府開放多元培育師資的政策看法如何?

受訪者：當然持反對意見，尤其進到職場後發現許多由其他私立大學所開辦的師培生，

無論是正式教師或是代理教師，都存在著專業素質不足的現象，該教的未教，或是對學生基本的了解不足，造成許多教學及不適任教師的問題，卻又占了學校教師的缺額，令許多優秀的新老師無法進到職場任教，所以我認為教育部應該針對這個政策，有必要再做修正 (H-1)。

訪問者：因此你覺得流浪教師現象，會讓嚮往教學工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉向嗎？

受訪者：多少都會，流浪教師越來越多，每一年教師檢定通過率都在下降，拿到教師證的同時幾乎也宣布了同時成為流浪教師，許多人的教師證都只是在補習班職場”加分”的一張證書罷了。許多同屆的同學都拿著教師證的頭銜轉往補教業發展，薪水或許高其他沒有教師證的人一些，但是對於還沒進入這個市場的人，其實是讓那些人產生恐懼，使他們不敢加入 (H-4)。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，會對社會產生哪些影響？

受訪者：流浪教師的現象造成許多專任專才的教師無所去處，到處都能看到教育系背景畢業的學生，卻都從事著一些無須相關專業知識的工作，浪費了當初學校師培的資源與耽誤師培生學習時間，而國家也同樣浪費了教育資源，提供這些人選修師培課程的經費 (H-5)。

訪問者：少子化趨勢短期勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：現在大多學校都以代理缺取代正式缺，我希望政府能將代理缺轉成實缺，各校不要因為怕產生超額教師而過度管控缺額，增加教師甄試錄取率，讓真正有專業及教學能力的教師能夠為國家盡一份心力，也是學生之福 (H-7)。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：我不願意參加，因為我覺得人才流動對學生及家長都有負面的影響，其次，所有代理教師都是以考上正式教師為目標，而要代理教師每一年都適應不同學校及學生，

勞心又勞力，不利其代理教師準備教甄，也會讓學生及學校每年都在適應新老師。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？還是你有更好的建議？

受訪者：我會願意加入，其實許多正式教師不願意帶課照班或是育樂營，所以都是以代理教師及擁有教師證的老師為優先權。至於補習班若聘請有教師證的人為優先的話，讓新出社會的老師自行選擇是否繼續報考教甄，找到真正適合自己的工作，這樣一來，擁有教師證不再只能考公職，還能去一般業界就業，增加師培生的工作選擇，也能讓參加教師甄試的人數減少，有利於那些真的想考上正式教師的人（H-9）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎？

受訪者：我還沒結婚前，我十分願意；但是希望回國後，這些年資是可以被採計的（H-10）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：一樣的，我還沒結婚前，我非常願意；但是如果有家庭後，家人依舊支持，我仍然會願意奉獻（H-11）。

訪問者：針對「流浪教師」的議題，如果有一天你可以直接向教育部長陳情，你會想跟他怎麼提出訴求？

受訪者：教育部長，少子化是已發展國家社會必然的過程，但是我們也可以因應少子化而對國家師培生及流浪教師有所政策來相對應，如：

1. 減少開放多元管道修習師培課程：有些大學無相對的師資能夠開設師培班，或是修畢後教師專業度明顯不足，這方面可能需要評鑑（H-6）。

2. 將代理缺改開成實缺：以我目前服務的學校為例：每十位教師中有一位是代理老師，而這些代理教師做的事情不亞於正式教師，在學校級政府的各項活動卻有差別待遇，只因為”代理”兩字，但其實在孩子的眼中沒有差別，對他們來說，站在台上教書的就是老

師,卻要因為這兩個字讓家長及外界對這些代理教師有所差別待遇及負面眼光,認為代理就是不好所以才考不上,若能教這些缺改為實缺,增加教師甄試的分子數,給這些努力的代理老師有個交代。

3. 評鑑現任在職的正式教師：教專評鑑越來越多學校在做，但我納悶的是教專評鑑大多是用來評鑑學校及新進教師人員，卻忽略了現任在職教師才是最應該評鑑的人，許多在職教師存在許多問題，包括觀念、教學方法等是否能跟著時代進步及創新？這才是需要評鑑及審核的，進到職場後聽到也實際看到許多不適任教師的例子，政府卻不能透過有效的評鑑來將他開除或轉調，造成師生問題連連，也讓教育行政人員及校長頭痛，我覺得除了新進及代理教師須評鑑外，在職現任教師也需評鑑，以確保學生是受到專業的教師進行教學（H-8）。



受訪編號：I

訪談日期：2016/04/09

訪談地點：訪問者學校休息室

---

訪問者：請問您今年幾歲？你的求學過程如何？

受訪者：我今年 32 歲，小學是讀家裡對面的台中縣龍泉國小，國中讀鄰鎮的沙鹿國中，高中市臺中市區的臺中一中，大學士讀後山的台東大學。家境普通，父母俱在，父親開設汽車修配廠，目前已是半退休狀態。家中排行老么，前有兩位姐姐。已婚，育有一子，年已三歲半。

訪問者：你的教育學程是在大學時修的嗎？

受訪者：是的。當初我們規定班上成績前 20%可以修教育學程課程。

訪問者：你在就讀大學的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列的窄門已經越來越難？

受訪者：在選填志願前，新聞報導出現大批聲浪，大多敘述受少子化影響，教師開始供過於求，從以前的分發改為甄試，連考教師證也從我這一屆開始實行新制，自費實習半年後，參加考試及格，才可以拿到合格教師證照。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？代理代課總共幾年了呢？

受訪者：民國 98 年退伍後參加了當年的擴大就業方案，各縣市紛紛舉辦增置教師員額專案考試，通過筆試後進入台中市力行國小任職，一年後參加台中市松竹國小代理教師甄試，連帶兩屆六年級。前兩年，台中市未開普通教師缺額，甚至全國各地開缺情況也不理想，對於正式缺額不抱理想，但第三年看到各縣市輪番釋放缺額，開始覺得有值得一拼的機會，便試著準備教甄。代理也由松竹轉到鄰近的文昌國小。在文昌的三年裡，每一年參加的甄試，都通過複試，然而在最後關頭皆以差距不到一分(約一題至兩題的筆試題)而飲恨，雖然沒錄取，但也總感覺離自己不遠 (I-4)。

訪問者：考了這麼多次，真的是十分有毅力的。但一次又一次遇到失敗，且都只差些微

分數，曾經想過要放棄嗎？

受訪者：沒想過放棄，因緣際會下參加私校考試，順利錄取，每天的工作量以倍數計，但也已習慣這樣的模式，也珍惜這樣的工作機會，因為如此，讓我得以留下台中，這塊自小生長的城市中。不過有機會，還是會參加甄試。

訪問者：你認為教師甄試之路如此坎坷，最大的原因在於什麼？

受訪者：民國 83 年，時任該屆之立委，目光短淺，未考量人口成長趨勢，大量開放師培機構，也許是出於美意，但對於總量卻也沒嚴加把關，從以往供不足求，急遽轉而險峻的供過於求（I-2）。

訪問者：那麼如果時間可以重來一次，現在你還是贊成政府對師資培育制度開放多元培育管道嗎？

受訪者：不贊成，當初解嚴以後，社會上瀰漫著自由、開放、多元的氛圍，不僅言論、集會結社自由了，社會的價值觀也逐漸改變，人民對各方面都要求多元開放，更認為過去一元化的師範教育，無法培養出適合嶄新年代的教師（I-1）。然而師資培育該是一套嚴謹而久遠的訓練，如果本意是想讓不同領域的優秀人才進入到教育界，那參酌其特殊優秀經歷，應該將培育的門檻提高，並且對於學生素質嚴格把關，畢竟教育現場也許並不需要如此「大量」的「特定」專業領域人才（I-6）。擔任小學老師，班級經營能力、對學生心智的輔導、服務熱忱及愛心才是最重要的，這應該不容易在急速的師資培育課程及考取合格教師證時，篩選出適合教書的人才（I-3）。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：這是見仁見智的問題，以現實面考量，想要穩定生活者一定望而卻步（I-5）；然而，因為不是百分百毫無機會擠進窄門，所以願努力一試者也在所多有；所以雖然有影響，但並非全面性，還是有人願意去考。

訪問者：那麼你認為流浪教師現象，對社會產生哪些顯著的影響？

受訪者：學生受教權益受影響、教師適應問題、學校行政困擾，甚至影響結婚率、生育

率，因為有朋友、同事因位還是流浪教師，所以打定未考到正式教師前，便不結婚生子的決心。

訪問者：少子化是個趨勢，短期要改變不容易，過去積累了數以萬計的流浪教師是既定事實，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：穩健財源，讓新陳代謝正常，目前教師已經扣稅，應該將繳納的稅金經費移部分至退撫基金，讓想退休的老師趕快退休，這樣有進有出，讓退休制度得以健全，也才會甄試的缺額釋出（I-7）。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成「專業流動教師團隊」，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：這樣應該可以減少學校黑箱作業，加上如果能有地方政府背書，協助人才的把關，可以嘗試看看也無妨（I-8）。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？或者政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎？

受訪者：會，我會願意。這樣可以增加實際教學經驗，又能增加額外收入，何樂而不為（I-9）？

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，教授中文，您願意參加嗎？

受訪者：我可能需要跟太太討論，畢竟我已經成家，孩子也在成長階段，出國工作可能會影響我的家庭生活；但如果待遇優渥，家人一起出國，應該也是個難能可貴的經驗（I-10）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，你覺得你可以接受嗎？

受訪者：我會願意，現在臺灣交通便利，假日都可以回家跟家人父母團聚。如果這樣可以立刻得到穩定的工作，我覺得我可以接受（I-11）。



訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他說些什麼？

受訪者：希望讓教材、教學正常化，制度化，不管流不流浪，教導本國學生真切認識我們生長的土地，上下一心、團結合作才是人民之福，也是身為教師最該關注的議題。師培開放也不是部長該擔的罪責，為人師表當認真教導我們經手的學生，行政部門不要輕易頒布不合理又干擾教學的政策，讓學生有更好的受教權益才是最重要的。



受訪編號：J

訪談日期：2016/03/19

訪談地點：臺中師院

---

訪問者：請問您今年幾歲？你的求學過程如何？

受訪者：我今年 30 歲，是臺中教育大學社教系畢業，我家住宜蘭。

訪問者：在就讀臺中教育大學的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列的窄門已經越來越難？

受訪者：沒錯！一進去學校就宣導要想清楚教甄錄取率很低，並卻導要找第二專長，或轉考其他國考。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？代理代課總共幾年了呢？

受訪者：前三年各縣市招考都去，加起來可能有考 10 次喔！而今年代理代課是第四年（J-2）。

訪問者：考了這麼多次，算是十分有毅力的。但一次又一次遇到失敗，曾經想過要放棄嗎？

受訪者：坦白說真的有，但是每年總有一兩個學生的表現及感謝，讓我十分感動才能支撐到現在。

訪問者：你認為教師甄試之路如此坎坷，最大的原因在於什麼？

受訪者：當然是因為教師甄試錄取率太低，每個學校都怕超額，因此採取鎖缺政策，不肯開正式缺。

訪問者：那麼如果時間可以重來一次，現在你還是贊成政府對師資培育制度開放多元培育管道嗎？

受訪者：我個人並不贊成，因為**教育是一門很深的學問，還包括教育愛與使命感**。其他修教育學程的老師，或許在學識部分相當淵博，但教育大學非常重視教育愛跟使命感的部分，在大學時教授會一直強調身教會影響孩子，常常叮嚀準時、服裝儀容、態度等等，

學科知識可以再精進，但是教育愛就很難速成；所以我個人並不贊成廣開教育學程 (J-1)。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：一定是會的，因為工作不穩定很難成家立業，少子化會更嚴重，其實老師們很適合養育下一代，政府不妨多開一些缺，讓我們能更放心進入人生下一個階段，我身邊許多流浪教師，他們也都是因為尚未有穩定的工作，即使有好的對象也不敢結婚，有的是已經結婚了，可是因為經濟來源不穩定，再加上每年到處去代課，流浪的生活讓他們不敢生小孩 (J-3)。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，對社會產生哪些影響？

受訪者：現在家長知道你是代理就不放心把孩子交給你，要花上比正式老師多一個月的時間去說服家長把小孩交給你，家長會開學後一個月跑來教室後面看你教學，干預班規，其實我們都知道該怎麼做，可是家長比較不信任。家長也會懷疑教育品質，為何學校中這麼多代理代課教師？所以對老師的尊重，也漸漸在降低當中 (J-4)。

訪問者：少子化是個趨勢，短期要改變不容易，過去積累了數以萬計的流浪教師是既定事實，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：可以將每班導師提高至雙導師：「窮不能窮孩子」，學校怕超額不肯開正式缺，我們這些代理教師，暑假不能支薪要刷信用卡度過兩個月，好不容易盼望開學，又要比正式老師晚一個月領到薪水，這樣我們會因工作不穩定太敢成家立業，其實老師們很適合養育下一代，政府不妨多開一些缺，讓我們能更放心進入人生下一個階段，又可以減緩少子化影響。

此外，各縣市教師甄試比照教師檢定統一辦理考試：一年我們可能考 10 個以上縣市 (含外島)，車馬費加住宿是很驚人的，如果能統一，可以省下十幾萬元，像今年花蓮只招 8 人，我們要住宿、車馬費、報名費、複試費、印檔案、做教具等等，少說一萬真的跑不掉，那我們要怎麼敢生小孩呢？或者可以開放兼職，現在政府財力吃緊，那可否讓

我們去兼職，多一些額外收入。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：我很願意，吃苦沒關係，只要有工作，我都願意配合，暑假沒收入已經很痛苦了，我不想整年都在家靠父母養我（J-5）。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？或者政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎？

受訪者：我也願意，只要有工作，我都願意配合。之前待過安親班跟補習班，一般大學畢業生的薪水是兩萬四，教育大學畢業是兩萬七，其實他們也會比較喜歡用有合格教師證的，因為可以跟家長說我們找的都是有合格證照的老師，這樣也會比較能吸引家長跟學生（J-6）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，教授中文，您願意參加嗎？

受訪者：我可能需要跟男友討論，但是我個人願意；一方面這樣待遇應該會有津貼，也可以先存一些錢（J-7）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：一樣的，我會跟男友討論，如果他也能跟我一起去，那就更好了。畢竟這只是年輕時苦幾年，未來再調動就好了（J-8）。

訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他說些什麼？

受訪者：(1)提高教師甄試錄取率：其實老師們很適合養育下一代，政府不妨多開一些缺，讓我們能更放心進入人生下一個階段，又可以減緩少子化影響。

(2)各縣市比照教檢統一考教甄：一年我們可能考 10 個以上縣市(含外島)，車馬費加住

宿是很驚人的，如果能統一，可以省下十幾萬元，像今年花蓮只招 8 人，我們要住宿、車馬費、報名費、複試費、印檔案、做教具等等，少說一萬真的跑不掉如果能比照教檢統一考教甄，真的是德政一件。

(3)開放兼職。



受訪編號：K

訪談日期：2016/03/22

訪談地點：受訪者服務學校

---

訪問者：請問您今年幾歲？你的求學過程如何？

受訪者：我今年 27 歲，是臺中教育大學臺灣語文學系系畢業。

訪問者：在就讀臺中教育大學的過程中，是否經由學校提供資訊，了解到進入正式教師行列的窄門已經越來越難？

受訪者：在考大學填志願時，並不知道有這樣的趨勢！直到進去學校聽學長姐說才知教甄錄取率很低，可是已經入學，為時已晚。

訪問者：你總共參加過幾次教師甄試呢？代理代課總共幾年了呢？

受訪者：我考了兩次喔！而今年代理代課也是第二年（K-2）。

訪問者：在遇到失敗及知道錄取率這麼低時，你曾經想過要放棄嗎？

受訪者：目前還沒有耶，因為我喜歡教書這個工作，所以我想我會一直堅持下去，直到考取為止。

訪問者：你認為教師甄試之路如此坎坷，最大的原因在於什麼？

受訪者：第一個原因就是少子化的因素，再來當然就是現在可以參加教師甄試的人太多了，因為以前可以當老師的就是師範院校畢業的學生，但是現在一般大學只要修過學程的人都可以當老師（K-1）。

訪問者：那麼如果時間可以重來一次，現在你還是贊成政府對師資培育制度開放多元培育管道嗎？

受訪者：我個人覺得很不錯啊，因為有競爭力，錄取的人應該可以更優秀，來教好我們的下一代。

訪問者：你覺得「流浪教師」現象，會讓嚮往教書工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉彎嗎？

受訪者：一定是會的，因為畢竟如果對教書不是很有興趣的人，他應該會衡量未來出路，會去選其他的行業，選填其他科系(K-3)。不過如果你問我個人，我想我還是會填師院，因為現在我已經漸漸找出教書的樂趣，所以我想我會繼續堅持下去。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，對社會產生哪些影響？

受訪者：當初滿懷希望，去修教育學程的人，可能因為不想繼續當流浪教師而轉業，或去考國考，我個人覺得其實非常可惜，也是一種資源浪費，畢竟跟他們當初所學的不一樣(K-4)。

訪問者：少子化是個趨勢，短期要改變勢必不容易，過去幾年積累了數以萬計的流浪教師是既定事實，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：可以讓沒有考上教師甄試的人，優先派代課；且代課的年限可以延長，不要一年考一次，讓流浪教師有安定的生活，好好準備下一次參加教師甄試的機會。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立人力派遣局統籌派遣代課，如果將來臺中市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：我會願意參加，因為政府實施的制度，有政府背書，會比較有保障，所以我想我會願意去參加。我想會比自己去考各個學校自辦的代理代課教師來的好(K-6)。

訪問者：如果學校的課後照護班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，你會考慮加入嗎？或者政府要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入補習班教師行列嗎？

受訪者：我不願意，原因是因為我觀察各校的課後照護班中，學生大部分都是班上的低成就的孩子，我覺得這樣子對我的教學沒有幫助，且他上課的時間比較不是正常班，所以我不願意。至於到補習班上課，如果政府有這樣的限制，家長應該會用正面態度對待補習班老師，所以我會願意(K-7)。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，教授中文，您願意參加嗎？

受訪者：我會願意；這樣不僅可以累積不同的人生經驗，也可以到別的國家了解各地的

教育概況，若有這樣的機會，我會積極爭取（K-8）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：一樣的，我會願意，到山上去教書，又是不同的人生體驗。且只要有幾年，未來有需要調動回鄉就好了（K-9）。

訪問者：針對流浪教師這個議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，你會跟他說些什麼？

受訪者：我覺得應該提高各大學院校開辦教育學程的資格，以及提高個人可以修教育學程的資格，這樣不僅可以讓人數縮減，我想應該也可以提高教師的素質，讓真正願意教書的人一起來做好教書這個志業（K-5）。





受訪編號：L

訪談日期：2016/03/28

訪談地點：星\*克咖啡

---

訪問者：請問您今年幾歲？家庭狀況及求學過程請你介紹一下。

受訪者：我今年剛滿 25 歲。家境普通，父親是高職教師，母親為家管。我從國中開始進入音樂班，大學就讀台中教育大學音樂學系，主修小提琴，副修鋼琴。

選擇教育大學體系的主因是家人希望可以取得修教育學程資格，讓畢業後多一個選擇出路的機會，但出乎意料，入學時學校已開始提高修習教育學程的門檻，並非人人都可以修教育學程，加上自己對教職沒有太大的興趣與動機，所以並未申請考試。直到大二開始有了許多教學經驗，發現自己對教師這個職業有期待跟熱忱，才決定考取修習教育學程的資格，但為時已晚，名額越來越少，考了兩次才成功，並且因為規定教育學程必須修滿兩年，所以我延後一年才畢業。

訪問者：為了修教育學程延畢一年，當時知道教師甄試越來越難了嗎？

受訪者：修習教育學程時並無深刻體會正式教師難考的程度，甚至對考取正式教師的流程，包括教師合格檢定、教師甄試，考代理教師、代課教師的細節都不清楚，當時只知道要實習半年才能畢業。也有可能是自己資訊不足加上反應遲鈍造成的，但在實習期間，學校有作過多次返校講座，這時才恍然大悟，並了解抵達終點是一趟很艱辛的旅程。

訪問者：你參加過幾次教師甄試呢？

受訪者：我參加過二次教師甄試，而代課即將滿一年（L-1）。

訪問者：那對未來的規劃是？

受訪者：可能時間還沒有很長，加上這幾年名額比較豐厚一些，所以目前沒有想放棄的念頭。但是今年若沒上，可能會先就讀研究所，覺得自己的條件，很難在考試跟教好學生之間取得平衡。但我還是很喜歡教學，希望能盡微薄的力量，讓孩子們喜歡音樂、欣賞音樂。

訪問者：那麼你覺得教師甄試這麼難考，原因在於？

受訪者：最大的原因應該是面臨考試的壓力之下，還要考慮現實生活的問題吧！雖然考試經驗不多，但以音樂教甄考試的內容來看，真的讓人頭昏眼花，初試除了傳統教育綜合科目還有專業科目，有的縣市加考英文、數學或輔導，複試有音樂試教跟鋼琴考科，甚至有數學試教，雖然小學是通才教育，但真的讓人覺得無從準備，要熬很多年。再者，每年缺額公布前，讓人提心吊膽，有的縣市突然公布不考，有的每年甄試內容科目都不同，要準備實在是一大難事。

訪問者：那如果時光可以倒流，你還是贊成政府對師資培育制度像現在開放多元管道嗎？

受訪者：我並不贊成。當初我就是認為只有師範大學才可以修教育學程而就讀的，沒想到普通藝術大學也可以有這樣的管道，甚至聽就讀非師範體系的朋友說，取得教育學程的資格比我們師範院校更方便，所以心裡有點疙瘩，覺得政府這樣，不是完全不考慮教師素質嗎？而且因為開放多元管道，流浪教師越來越多，這麼簡單的問題，教育部不會不知道。

訪問者：那麼你覺得流浪教師現象，會讓嚮往教學工作的青年學子心生畏懼，而讓志向轉向嗎？

受訪者：一定會啊。像音樂這門科系，出路其實很窄也很寬，不是當音樂表演家就是老師，但目前觀察周遭朋友，通常決定不當音樂老師的人，都直接轉行、轉業尋求發展了，畢竟能在舞台上發光發熱的人不多，台灣藝術產業養不起這麼多人。

訪問者：所以你認為流浪教師現象，會對社會哪些面向產生哪些影響？

受訪者：可能對學生的學習比較有影響吧，偏鄉地區的小學，老師的流動率很高，沒有有系統的教學，老師外務也很多，常常力不從心。但如果樂觀一點的方向來看，或許這麼難考，才能從流浪教師中篩選出真正有熱情想當老師的人吧！至少他們願意堅持下去；抑或是選出會考試的機器？我也不清楚，只知道要考上才有資格跟時間來探討這些問題。

訪問者：少子化趨勢短期勢必無法改變，面對數以萬計的流浪教師，你認為政府能為流浪教師做些什麼？

受訪者：我覺得代課續聘的年份可以拉長，讓流浪教師對生活有穩定感，不用為接下來落腳何處而煩惱，這樣也較能用心在教學上。

訪問者：臺北市長柯文哲建議流浪教師可組成專業流動教師團隊，由市政府成立「人力派遣局」統籌派遣代課，如果將來各縣市市政府如果也這樣做，你會願意參加嗎？

受訪者：如果是在居住的城市附近我願意參加，希望可以建立完整的制度，我覺得有教師證跟沒教師證的代課老師還是要有分別，其實學校也常常找不到代課資源，說不定可以解決很多問題（L-2）。

訪問者：那如果是學校課後班或假期育樂營，能優先聘請流浪教師授課，或是要求立案的補習班一定要聘請有修過教育學程之合格教師，若真是如此，你會考慮加入嗎？

受訪者：會考慮加入立案的補習班，但就音樂的方面來說，坊間有很多音樂教室，其實師資很雜亂，很多只是自學多樣樂器一兩年就開始教學生了，對技藝並不專精，不是說自學不好，但音樂很講求基本功，如果幼年學音樂底子沒打好，後果不堪設想。另一方面，很多去國外留學的音樂表演者，雖然表演精湛，但並不會教學，所以可以結合教育學程我覺得這樣是對的（L-3）。

訪問者：最近全球興起學習中文熱潮，如果由政府協助招考，到世界各地當「交換教師」，您願意參加嗎？

受訪者：我個人因為主修音樂，如果是去教中文，我想我是不合適的。但是如果是中文學校中需要音樂教師，我想我會積極爭取加入（L-4）。

訪問者：近年來雖然流浪教師很多，但是偏鄉或山上卻仍然很缺正式教師，如果政府招考正式教師，但需要先到偏鄉或山上服務幾年後，才可申請調動，您覺得您願意嗎？

受訪者：這個我就十分願意；大學時我就有這樣的經驗，我很願意上山或到偏鄉服務，教那裏的小朋友接觸音樂及樂器（L-5）。

訪問者：最後，針對流浪教師議題，如果有一天您有機會直接向教育部長陳情，您會跟

他說甚麼？

受訪者：希望可以多開放偏鄉教師名額，自己是屏東人，還是很想回家，雖然家住市區，但如果是去屏東的偏鄉我還是非常願意的。其他的我沒想太多，每個流浪教師最大的願望就是希望名額能多一些吧！



## 附錄五、參與者對「階段性配套措施」意見歸納表

暫時策略 受訪者	參加「專業 流動教師」 團隊	教授學校的 課照班或育 樂營	到合格立案 的補習班授 課	到世界各地 當「交換教 師」教中文	考上教甄先 到偏鄉或山 上服務幾年
<b>A</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>B</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>C</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>D</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>E</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>
<b>F</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>
<b>G</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>H</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>I</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>J</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>K</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>
<b>L</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>	<b>Y</b>

願意接受：**Y**      不願意接受：**N**

資料來源：研究者自行整理。