

當前偏遠學校教師兼任行政人力的挑戰

謝紹文

國立暨南大學教育政策與行政學系博士生

苗栗縣福興武術國中小校長

一、前言

人性的可貴在：總能在混沌、迷惘中，做出有利於人性的事情，偏鄉教師不願出任行政，自是有其原因與顧忌。近年國家基於教育機會均等與弭平城鄉落差的原則下，持續推動許多政策，包括教育優先區、偏鄉發展條例通過等等，經過多年努力下，偏遠地區與都會區學校設備已無太大差異，然而，偏遠學校師資流動率高、優秀老師不願長期在偏遠地區服務，卻也是不爭的事實。平心而論，優秀教師願留在偏鄉兼任行政工作，反而將有更多大展長才與發揮的機會。校長本是校務領航者，自當用心觀察，以正向、積極、樂觀的態度，鼓勵偏鄉的教師，一起攜手教育愛的付出與貢獻，匯聚教師的力量，齊為偏鄉教育努力。

二、偏遠學校的現況

(一) 學校層面

1. 全臺極偏、特偏、偏遠學校類型中以偏遠占 7 成最高

《偏遠地區學校教育發展條例》將學校類型區分為一般、非山非市、偏遠地區等三類，其中偏遠學校依照交通、文化、生活機能、數位環境、社會經濟條件或其他因素，各分為極度偏遠、特殊偏遠及偏遠等三級（行政院，2017）。依據最新 109 學年度教育部統計處最新資料，全國高中以下學校的校數資料（見下表 1），國小偏遠學校的校數共計 933 所，占全國國小的比率約（35.5%）；國中部份，全臺國中校數共計 737 所，偏遠學校有 213 所（5.9%）；高中部份，全臺高中校數共計 513 所，偏遠學校有 26 所（5%）。依最新偏遠學校類型的類別分析，目前仍以偏遠地區學校 821 所（70.1%）所占的比率最高。

2. 全臺高中以下學校偏遠占三成，學生數只占 5%

全國高中以下學校總數有 3,881 所，其中偏遠學校為 1,172 所，所占比率達 30%；學生人數方面（見下表 2），全臺的國小學生數 1,173,872 人，偏遠地區學生的學生數，只有 62,552 人，僅占全國國小學生數中的 5.3%；全臺的國中學生數共 597,786 人，偏遠地區僅 35,053 人，占全國國中人數的比率僅約 5.9%。

綜上資料，全臺偏遠地區的國中小校數，占總校數比率高達三成，然學生數卻只有 5% 左右，另外 95% 的學生都集中於非偏遠地區，對於偏遠地區學生而

言，除缺乏與同儕互動的學習外，弱化競爭力、自我標籤化的心理效應、更容易形成大者恆大、小者越小、邊緣化的不利情況，爰此，優秀學校行政人力更應留任偏鄉，才能有助偏遠地區學子得到更好的照顧。

表 1 109 年全國高中以下學校校數

核定校數	國小（比率）	國中（比率）	高級中等學校（比率）
全國校數	2631	737	513
偏遠	639	162	20
特殊偏遠	174	33	4
極度偏遠	120	18	2
總計	933（35.5%）	213（28.9%）	26（5%）

資料來源：作者彙整 109 學年度教育部統計處「專業教育、實驗教育及偏遠地區教育概況」提要分析（不包含私校）

表 2 109 年全國高中以下學生數

學生人數	國小（比率）	國中（比率）	高級中等學校（比率）
全國學生數	1,173,872	597,786	609,745
偏遠	62,552（5.3%）	35,053（5.9%）	10,347（1.7%）

資料來源：作者彙整 109 學年度教育部統計處「專業教育、實驗教育及偏遠地區教育概況」提要分析（不包含私校）

（二）教師層面

臺灣的偏鄉教育在師資方面，面臨教師不足、教師難聘請、教師流動率高等三大難題，教師來來去去的高流動率，不僅造成孩子在課業學習的困難，更在孩子的心理上，對於教師的信任產生負面的影響（王彥喬，2014）。偏遠學校教師應投入更多時間在學生的課業學習，提供成長期間的孩子更及時的關懷，減少在繁忙的行政瑣碎的事務所花的心力（蔡金田、黃雅芹，2018）。當前臺灣偏鄉學校師資人力，普遍有以下幾種情形：

1. 合格教師比率偏低

偏鄉學校因地理位置條件偏僻，生活不便等種種因素，許多合格老師都不願意待在偏鄉，導致每一年暑假，各校為了找老師，必須要傷透腦筋。翁聿煌（2016）指出偏遠學校每年暑假，徵選代理教師非常不容易，學校從一招、二招、三招到十招，因為都無人報考，報考資格從具備教師證優先，放寬至只要大學畢業即可，且科系不限，經多次招考仍無人報名，到最後幾乎是只要有人願意來就好。原本寄望來的是合格教師優先，礙於偏鄉地點環境的落差，招聘到的代理教師中，具有合格教師的比率越來越低。

2. 偏鄉教師流動率大

甄曉蘭（2007）指出偏遠國中教師流動率約 15.45%，比一般學校 4.59%，高出許多，偏遠學校的位置都是生活條件不方便的環境，教師居住生活條件不佳，有別於市中心的生活便利及交通便捷，連最基本的三餐恐怕都要自理，更遑論教師想要的專業進修與假日時間的休閒活動，相較都會區的環境實在無法相提並論。目前的教師公費制度，雖將公費生優先分發到偏遠地區，並且要求老師，必須至少任滿 6 年才能調動。公費留任的教育政策，就是要留住老師，目的在減少教師的流動率，但實施至今，仍未能有效留住偏鄉教師。反而待在特偏地區的教師，調動時可以累積更高的積分，甚至每年的縣外介聘，都可以發現許多特偏學校的教師，調動成功時，累積的分數都非常高，偏遠學校反而成了正式教師調動時的跳板（蔡宜恬，2012）。

3. 行政缺乏專業業務能力訓練

偏鄉地區學校的教育資源及設備，因政府持續的教育資源挹注下，已經有許多的改善，但是學校人力資源上卻存在相當的不確定性，偏鄉學校大多教師多為代理性質的情況下，學校行政業務延續面臨許多的考驗。賴威廷（2017）提到學校在面對少子化的情況下，教師的行政負擔反而增加，學校在缺少相關行政人力支援下，有關行政工作的公文簽辦與主管機關的教育事務評鑑，可能都要交由擔任行政事務的代理教師處理，這些代理教師並未接受相關公文簽核的課程，對於學校行政推動的順暢與銜接都會造成阻礙。

三、偏遠學校教師不願擔任行政的可能原因

甄曉蘭（2007）指出偏遠地區國中教師必須兼任主任或組長的比率約 30.7%，相較一般地區 13.18%，高出兩倍以上，因沉重的行政負擔，造成許多教師兼任行政的意願低落。偏遠地區的教師與校長在學校經營上必須要投入更多的熱情，教師是偏鄉學校發展的重要關鍵，近年學校普遍面臨教師不願意投入行政工作的問題，導致每年都會面臨行政人力難尋的困境，對於偏鄉地區學校經營發展更形不利。以下就學校教師不願意擔任行政工作的可能原因分述如下：

（一）教師身兼數職、行政業務繁瑣

偏鄉學校與都會區學校所接收的公文量都是一樣的，在教師行政人力不足的情況下，導致偏鄉的教師除教學工作外，還要耗費龐雜的行政手續與工作量。教學工作外耗費行政人員過多的體力，造成兼任行政的教師容易產生疲累與疲乏，面對過多額外表面、形式、無意義的活動，讓人望行政而卻步（賴威廷，2017）。

偏遠學校面臨環境的交通不便、教師流動率高、家庭教育資本不夠、文化刺激不足等等的困境下，教師應該要花更多的時間，在學生個別學習能力的培養，對於偏遠學校的行政事務應給於酌量調整，學校擔任行政教師可以給予更為完善的行政支援，確實提升課程與教學的品質，而不是行政業務繁重的惡性循環，造成教師視行政工作為畏途，不願意擔任行政。

(二) 行政生涯規劃發展有限，教師缺乏使命感

教師未兼任行政工作者，以擔任導師、專任教師居多。許多教師甘於平庸，認為只要工作單純，將課堂班級課業及班上學生班級經營處理好即可，不須再額外處理行政事務，就是最好的工作模式。兼任行政，勢必要執行教育政策計畫，處理各種教育訪視評鑑、經費核銷、競爭型計畫撰寫、家長行政溝通等等，相較之下，未兼任行政教師，只要將其分內工作處理妥適即可，另外每年的寒暑假的假期，無須再到學校上班，都是自己的休假時間，這種多一事不如少一事的工作，反而是許多教師所嚮往的生活，這種心態的教師越多，就越不利學校行政推動與校務發展（鄭耀男，2017）。

(三) 教師權責不對等，行政溝通增加困難

兼任行政工作的教師，除原本應肩負的教學工作外，還要處理許多額外工作，舉凡公文簽辦處理、計畫執行、經費核銷、訪視及評鑑等等，多如牛毛。相反的，未兼任行政工作的教師，只要單純將自身的工作完成，其他行政業務相互配合即可，在此種權責不相稱的情況下，導致兼任行政的教師常是有責無權，勞逸分配不均，有能力者需要負擔更多工作與責任，導致容易心生不滿與怨氣，行政與教師之間的溝通，更是行政事務推動的成敗關鍵，如果行政與教師溝通不和諧，更常有行政事務窒礙難行的狀況，最後造成教師擔任行政意願薄弱，教師寧可平凡任事，也不願強出頭，擔任行政工作。

(四) 兼任行政與未兼任教師待遇無差別

偏遠地區教師缺額以代理代課居多，在正式教師不願擔任行政工作的狀況下，許多兼任行政事務轉交由代理教師協助，校長無法勉強正式教師，雖然政府為提高偏鄉教師留任偏鄉的意願，而給予偏遠加給，但僅限於極偏山僻及離島地區的教師能夠享有。近年教師缺額多以代理代課居多，偏遠地區學校的教師流失，影響甚鉅，代理代課教師工作不穩定，生活條件不佳、薪資待遇福利又不高的情況下，許多正式教師都不願前往，因此一有機會離開偏鄉，都會選擇離開（蔡金田、黃雅芹，2018）。

依照目前機關學校公教員工地域加給標準（行政院，2020），能夠享有偏遠加給的學校，大多屬於山僻及離島地區的學校，仍有許多偏遠地區但不完全符合偏遠地區學校條的教師無法領取，對於這些地區的教師而言，兼任行政的待遇與付出的時間不成正比，加上地處偏遠生活不便的與金錢消耗，長久下來熱情也會慢慢地被消磨，不願意兼任行政工作。

四、面對校內人員不願擔任行政職務，校長解決困境應有之心態

1. 給予同理、尊重與肯定：理解教師不願擔任行政的心態與原因。
2. 身先士卒、以身示範：以具體行動感動教師，大家願意攜手前進努力。
3. 致力重塑學校文化，從團體氛圍、組織向心著手，改變組織文化氣氛。
4. 給予激勵、獎勵與榮耀，建立團隊共同願景與目標，共同齊心克服困難。
5. 善用組織團隊力量，集思廣益，思謀校務經營與改善行政業務環境。
6. 啟動教育使命與認同，激勵重新投入校務行政事務，提升行政工作認同。

五、協助解決校內人員不願擔任行政之具體作法

（一）政府教育政策層面

1. 放寬偏遠學校教師行政工作津貼，提高教師擔任行政工作意願

偏遠地區的教師的待遇並沒有比非偏遠地區的學校來的優渥，許多偏遠地區的學校都有生活不便、地方財政困難，福利與待遇並沒有比較好。當前偏遠地區的行政業務，許多正式教師不願擔任，造成偏遠地區學校，重要的行政事務交由代理教師兼任，而所謂的偏遠加給，相對於偏鄉學校付出的時間，實在不成比例，在這種情況下，導致代理教師有機會，都會以都市服務為優先。

2. 開設偏遠教師行政業務能力專班，提升偏遠地區教師行政能力

偏遠學校的行政工作，多由教師兼任，身兼多種職務是很常見的現象，由於偏鄉教師流動率高，校長每年都要為尋覓行政人力傷透腦筋，在人力無法到位的情況下，已經無法考慮正式教師、代理教師、適合與否、是否有經驗等等考量，到最後幾乎都是只要有人願意做即可，此種現象對於學校校務經營發展會有很大阻礙。

各地方政府對兼任行政工作的教師，應就各學校行政職務酌予提供協助，例如教務處、總務處、學生事務處等業務，地方政府開辦研習課程，協助這些初任

行政的教師，而不是任由教師自己摸索，只要將業務交接的電腦硬碟複製貼上即可。教師兼任行政工作舉凡公文撰寫、文書收發處理、教育政策執行、學校本位課程推動、計畫撰寫，都需要專業與細心。筆者於此建議各地方政府，可於每年寒暑假，開設偏遠教師行政業務能力專班，提供相關課程，協助偏遠學校的行政人力訓練，讓偏鄉學校的行政人員，不因業務內容陌生而擔心，並有助提升偏鄉教師擔任行政人力之效率與意願。

3. 降低偏鄉學校行政事務評鑑業務，減少偏遠教師行政負擔

偏遠地區學校，面臨交通環境偏遠且不便利的難處，不論生活採買、教師研習進修都十分不便，在人力不夠的情況下，也面臨業務多、公文多、訪視項目多、評鑑多、雜事多等諸多的行政業務，因此學校常要面臨行政人力難尋的難題。針對偏遠學校行政業務的要求，政府應能給予適度行政減量、教育訪視評鑑減少、廢除不必要的評鑑制度，讓偏遠學校教師有更多心力，給予學生學習與生活照顧，才能達到偏遠學校精緻化的目標，讓學校團隊的校務經營給予學生教育更多心力，以弭平偏遠與都會區的教育落差。

4. 增聘專任行政人員、行政業務減量

偏遠學校地區由教師兼任行政工作是常態，由代理教師兼任導師、行政業務，甚至身兼數職也是常見的現象。然而，在這種情況下，行政事務勢必會壓縮導師與學生相處的時間，給予學生的關懷與照顧都會受到影響，考量學生優先的重要性，適當簡化行政龐雜事務，可以運用數位的線上審查，減少紙本繁雜的訪視評鑑，適時調整偏遠學校行政業務人力，額外增列專任行政人員。例如「嘉義縣阿里山區學校聯盟資源中心」及「台南市學校資源中心」成立，都是將學校行政專業化與精緻化的良好範例（呂玟霖，2016）。

(二) 學校教育層面

1. 找出教師不願擔任行政工作原因，嘗試溝通、釋疑，並允諾改善行政環境

- (1) 善用偶遇、對話、各項會議，理解教師心聲，正向驅策教育使命感。
- (2) 端正學校制度章程，平時行事公允，確保校務正常化運作，減少行政困擾。

2. 更新教師權責不對等思維，消弭不當疑慮，重啟教師行政工作信心

- (1) 進修、對話與研習，正向宣導校務推動需人才擔任之必要性。
- (2) 授權領導，邀請參與行政事務，尊重創意，給予行政發揮舞台。

3. 文化領導，型塑「積極」、「樂觀」、「正向」、「和諧」學校文化
 - (1) 校長熱衷校務參與，凡事身先士卒、以身作則，建立教師行政楷模。
 - (2) 願傾聽民意，走動管理，瞭解教師困難，行政與教師彼此齊心共好。
 - (3) 校務參與開放、尊重教師建言，型塑開放、正向氛圍，營造溫馨氣氛。
4. 校內領頭羊功能，發揮團隊合作力量，引領校務永續向上發展
 - (1) 拔擢領頭羊，邀請擔任行政要職，給予實權、尊重創意發揮，鼓勵行動。
 - (2) 善用次級組織效應，允諾在「學生主體思維」下，鼓勵同仁校務參與。
 - (3) 建立教師與行政信任，彼此權責分工合宜明確，時時滾動修正。
5. 實施行政減授課、勞役平均機制，合理分配行政校務
 - (1) 適才適用，依據教師專長、特質，安排職務，善用教師不同專長。
 - (2) 校務工作合理分配，表現傑出者，給予敘獎、公假、補休，給予榮耀感。
 - (3) 建立校內行政輪調原則，鼓勵教師嘗試不同工作歷練，提升行政榮耀感。

五、結語

追求成就與榮耀本是人之天性，善用「教育使命」與「榮耀感」，激勵偏鄉教師參與行政不二法門。是故，做好文化領導、授權領導與端正校務運作是吸納教師參與重要之策略，留住優秀偏鄉教師投入行政事務，讓教師以偏鄉永續發展為使命，點燃偏遠教師的榮耀自信，大聲疾呼，我來自偏鄉，我驕傲。

參考文獻

- 王彥喬（2014）。別再撒錢了！台灣偏鄉教育的問題在「人」。取自 <http://www.storm.mg/article/34165>
- 行政院（2017）。制定《偏遠地區學校教育發展條例》—落實教育機會實質平等。取自 http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=12BA4A6C821B1A5C&sms=40AB385F5327CFB4
- 行政院（2020）。《各機關學校公教員工地域加給表及相關解釋》。取自 <https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=108&pid=10253>
- 陳啟榮（2015）。中小學學校行政困境與革新方案。臺灣教育評論月刊，4(2)，78-82。

- 翁聿煌（2016）。留住師資偏鄉教育大難題。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1036209>
- 甄曉蘭（2007）。偏遠國中教育機會不均等問題與相關教育政策初探。教育研究集刊，53(3)，1-35。
- 蔡宜恬（2012）。回應偏鄉教育的師資課題。臺灣教育評論月刊，1(8)，44-45。
- 蔡金田、黃雅芹（2018）。南投縣偏遠地區國民中小學教師流失成因與因應策略之研究。經營管理學刊，16，57-79。
- 蔡政宏（2020）。《偏遠地區學校教育發展條例》初探。學校行政，129，166-182。
- 鄭耀男（2017）。偏鄉學校行政人才的銜接與危機。臺灣教育評論月刊，6(9)，53-58。
- 賴威廷（2017）。論我國偏遠地區學校經營之困境－以學校行政人員觀點。學校行政，110，118-139。

