

偏鄉小校行政職位接續制度盲點與創新策略

劉世閔

國立高雄師範大學副教授、臺灣教育評論學會永久會員

李惠敏

台東縣金峰鄉新興國小校長

一、前言

偏鄉小校長期面臨行政職位難以穩定接續的制度困境，影響學校治理品質與在地連結。行政體系不穩，不僅削弱校務延續性，也反應出制度對人力接續支持的不足。鄭耀男（2017）指出，校長需以抽籤安排主管，顯示制度準備不足；謝紹文（2022）與陳知穎（2024）則指出教師普遍面臨行政負擔沉重、權責失衡與角色衝突，影響接任意願與穩定性。張玲娟（2022）進一步指出，穩定教師留任有助於行政經驗延續與學校運作穩定。本文聚焦偏鄉行政職位的制度斷層與接續挑戰，透過文獻回顧與實務觀察，探討制度缺漏、人力失衡與誘因薄弱等問題，作為提出創新策略的基礎。

二、偏鄉小校行政職位接續的困境與人力挑戰

偏鄉小校長期面臨人口流失、師資不穩與行政人力難以接續的結構性挑戰。行政職位（如主任、組長、校長）的穩定性與傳承品質攸關學校發展的延續性與地方認同。現行制度對於行政接續的支援薄弱，行政歷練與傳承高度仰賴個人意願與熱忱，缺乏系統性安排與知識保存機制，導致人際網絡的疏離與科層制下的異化，成為偏鄉行政現場常態（金惠恬、馮丰儀，2014；李政憲，2014）。

（一）人力配置失衡與過度兼任現象

偏鄉小校雖規模精簡，卻仍依一般學校設置完整行政處室。曾大千（2019）指出，即便僅六班以下，全校約三分之一教師須兼任行政，多數還需擔任導師，形成高負荷現象。行政人力不足下，校長難以擇人適任，影響校務品質。更甚者，行政工作量未因規模縮小而減輕，導致教學與行政效能雙雙下滑。根據多項調查報告，多數偏鄉教師面臨行政負擔過重、誘因不足、角色模糊問題，影響其留任意願與教學品質（願景工程、全教產，2023，2024）。

（二）行政誘因薄弱與角色定位模糊

偏鄉小校行政職位常面臨誘因不足與角色模糊困境。謝紹文（2022）指出，兼任行政的教師多處於「有責無權」的位置，負擔沉重卻缺乏權限與資源，導致接任意願低落。行政職務長期被視為吃力不討好，欠缺榮譽感與職涯晉升制度，難以形成正向循環。根據願景工程（2023）調查，逾八成偏鄉教師認為行政工作干擾教學，近半表示行政負擔影響其留任意願，凸顯現行制度與支持機制斷裂，已成偏鄉教育永續發展的重大挑戰。

（三）新進教師無支援即上任，加劇接續困境

行政職位常被視為吃力不討好，教師普遍缺乏參與意願與生涯規劃（吳錦惠，2014），實務現場「邊做邊學」的模式，亦多由初任教師臨時補位，反應出制度準備與支援機制斷層。蘇傳桔等人（2018）指出，缺乏行政訓練與歷練不利於經驗傳承與職涯發展。洪文政（2025）進一步指出，初任教師進入偏鄉後，除適應生活與文化，還需立即承擔行政工作，卻常缺乏導師制度、培力機制與必要資源挹注形成高度壓力。陳知穎（2024）亦指出，新進教師未建立安全感與歸屬前即身兼兩職，易產生內在衝突與倦怠流動。當行政僅仰賴新進人力臨時補位，將難以維繫穩定性與社群連結，也無法建立持續性的制度文化。

在學校邁向學習型組織與協力治理的當下（吳俊憲、林怡君，2014），偏鄉行政制度更需納入「行政培育－交接接續－在地融入」的系統視角，避免經驗與社群資源的流失與斷層。綜合來看，偏鄉行政困境並非單一問題，而是編制僵化、誘因缺乏與培力斷層交織所致。若無系統支援，行政難以穩定接續，學校治理與社區信任亦將動搖。因此本文將進一步剖析制度四大盲點，釐清根源，尋求解方。

三、制度設計的四大盲點分析

（一）制度缺漏，行政接續缺乏標準化流程與知識管理機制

偏鄉小校行政變動頻繁，卻缺乏完整交接流程與知識管理機制，導致業務多以口頭傳承，難以累積制度性知能與組織記憶，增加新任行政者壓力（曾大千，2019）。研究者認為，雖然偏鄉小校具備社群合作經驗，但現行行政制度普遍缺乏「學習型組織」所需之知識建構流程、以及「協力治理」架構下所需的角色明確性與跨層次溝通協作機制，導致制度在組織學習與參與治理面向均難以支撐。此亦呼應王智弘（2020）所指，多數行政教師的任用與培力尚未制度化，缺乏職能認證與支持性訓練，致使經驗無法有效傳承、價值無法累積，形成制度性斷裂與治理失靈。

（二）行政交接脫節，弱化在地文化連結與社區互信

偏鄉小校深植於特定族群文化與地方脈絡，行政輪調若忽略在地經驗與文化理解，易產生執行上之落差與溝通障礙，而破壞既有信任基礎（謝紹文，2022）。若未同步傳承人脈與文化記憶，則每次交接皆須重建社群連結，導致資源耗損與制度延宕。張玲娟（2022）指出，教師留任動機除了來自文化認同，也受制度誘因影響，顯示行政策略應重視文化互動與情感連結，方能建立具情境智慧與地方認同的行政系統。

（三）人力培育制度未臻成熟，行政歷練與職涯路徑缺乏系統性

偏鄉行政人力來源有限，制度又缺乏歷練機制與長期發展路徑，導致行政承擔高度仰賴個人意願與臨時安排。由於行政教師缺乏明確的角色定位與職責界定，導致行政工作難以被納入專業發展的體系之中（蘇傳桔等人，2018）。王智弘（2020）也指出，多數教師認為行政投入高、回饋低，專業定位模糊，缺乏晉升途徑，致使行政職被視為負擔而非志業。因此，在制度與誘因皆薄弱的情況下，行政職務往往成為教師職涯中的「負擔」，而非「志業」。

（四）外部政策不匹配，輪調與升遷機制忽略小校特殊性

行政人事制度的規劃長期以都會大型學校為模型，忽略偏鄉小校在發展階段、教育目標與治理結構上的差異性。行政人員的指派與輪調，常在學校進行重大轉型或計畫推動之際發生異動，導致策略中斷、執行弱化，甚至造成校內混亂（曾大千，2020）。行政評鑑與業務要求未能因應偏鄉小校的負荷能力調整，進一步加重第一線行政人員的壓力，削弱整體行政工作的持續性與合理性。

綜上四大盲點，偏鄉行政接續體系之脆弱源於制度支撐不足、學習機制缺位，致使行政專業難以建立，亦無法穩定延續（王智弘，2020）。唯有從制度層面重構接續邏輯與支持系統，方能形塑兼具專業性與在地性的行政人才治理模式，實現偏鄉教育的永續發展。

四、制度創新與在地化的策略

前述指出，偏鄉小校行政職位接續制度面臨四大結構性盲點。根據全國教育產業總工會（2023）統計，112 學年度全臺有逾千名教師同時身兼導師與行政職，尤以高雄、雲林、屏東為甚，不少教師自嘲為「行政奴隸」，行政負擔沉重卻未獲合理報酬，與「行政減量」政策背道而馳。許多兼任教師長期處於「責多權少」「加班無加給」狀態，與未兼職者同酬，導致公平感與專業價值感下降。相較之下，歐美多國設有清晰的行政晉升機制與職涯誘因，如 Olsen 等人 (2025) 指出美國的國家教師與校長調查 (National Teacher and Principal Survey, NTPS) 與美國學校行政人員協會 (the American Association of School Administrators, AASA, 前身為美國全國教育局長協會 The School Superintendents Association) 薪資報告，吸引資深教師投入行政領域。我國則缺乏相應支持，致使行政職長期乏人問津、制度執行困難。因此，重建偏鄉行政接續制度，應從「職能支持」與「文化承接」兩軸並進，回應現場教師對公平、專業與參與的核心期待。具體而言，可從以下五項策略展開：

（一）建立「行政見習」與「行政師徒制」

偏鄉地區學校難以留住優秀教師，高流動率影響了師生和家庭之間長期關係的發展，進而影響學生的教育機會，Halsey（2018）指出，吸引和留住偏鄉學校最優秀教師的持續挑戰繼續影響教育機會。Ebejer 等人 (2022) 提出「鄉村

即教師」(Country as Teacher) 概念化是一個關鍵因素，它是一個原住民和非原住民都可以向鄉村學習的框架，因為鄉村學習 (On Country Learning, OCL) 體驗是滋養教學實踐體現的主要場所。

師徒制可提供角色榜樣、文化傳承和社群支持而形成的非正式影響與引導。蘇傳桔等人（2018）建議，行政職涯應發展分層歷練機制，讓教師可依其資歷與志向進入行政見習、任務實作與領導歷練等階段，形成具階梯性與支持性的專業行政發展軌道。因此，研究者認為，為避免行政角色斷裂與經驗流失，應制度化行政見習與師徒引導機制。透過安排準接任者參與行政會議、討論決策歷程、陪同進行社區拜訪等方式，使其在實際情境中理解行政角色與在地關係，累積行政知能與地方情境智慧。聘請退休、優秀或有意願的主任或校長擔任良導，有助於形成可持續的人才接續系統。

（二）建構行政知識管理與數位平台

設立數位化行政知識管理平台，將學校重要業務標準流程、政策文件、任務分工、社區人脈圖譜與歷屆經驗影片等資料加以編碼儲存。透過文字、影音與圖像多元方式保存行政知識，接任者可快速掌握業務運作與人際網絡，避免重新摸索，提升行政效能與接續品質。

（三）優化在地培育制度與職涯誘因設計

本文認為應建立「偏鄉行政職涯支持方案」，透過選才、培力、進修與晉升制度，鼓勵具在地經驗與地方認同的教師投入行政工作。例如提供加分、職務加給、地區專業發展津貼等誘因，確保行政職涯誘因能普及偏鄉各類型小校。其次策略四，修改為回應偏鄉小校人力不足，教育主管機關應優先考量地理可及性，先由鄰近學校群試辦，並採線上支援、分區服務等混合模式，其財源可由中央教育部專案預算統籌主導，並視地方政府財政能力採彈性配套模式設計，以減輕縣市差異所造成之制度落差，並結合校內歷練制度（如專案領導、實務見習）建立明確的行政職涯路徑。強化行政職位的榮譽感與制度支持，使教師不再將行政視為負擔，而是成為具發展性與影響力的專業選項。

（四）推動「區域行政合作聯盟」與地方參與制度化

為回應偏鄉小校人力不足，教育主管機關應優先考量地理可及性，先由鄰近學校群試辦，並採線上支援、分區服務等混合模式。同時，應強化地方知識的傳承與連結，例如於交接期間納入社區參與機制，定期與家長會、部落耆老召開諮詢會議，使新任行政快速融入社區文化。此舉有助避免信任斷裂與行政失衡，並形塑具在地連結的治理系統。

（五）建構協作與學習導向的行政制度文化

為支持組織知識的累積與行政人員間的角色協作，避免行政經驗流失與治理斷層，須從制度設計著手進行優化。首先，應制度化校本行政反思與共學機制，透過定期行政共備、交接經驗分享與問題討論，強化組織的知識建構歷程。其次，可由縣市教育局統整實務案例、支援工具與培力資源，設計跨校行政協作平台，以形塑行政知能共創機制。最後，應明確界定各項行政職責與溝通層級，透過角色映射（role mapping）與決策階層設計（decision tier），建構具備分工清晰、上下協調的協作架構，強化行政體系的韌性與知識傳承機制。對應 Sjögren 等人（2022）研究指出，清晰的角色映射不僅提升協作效能，更有助於促進制度創新與證據民主化（democratization of evidence），成為邁向學習型治理的重要策略之一。

五、結語

偏鄉行政制度改革不應止步於表層的配置與減量，更應聚焦於制度設計的合理化、職務支持的組織化與角色價值的文化性。當制度能回應教師對公平、成就與歸屬的期待，方能重建偏鄉行政的專業性與永續性，進而穩定學校治理與教學文化的延續，更避免因行政斷層而影響學生的學習支持系統與課程品質。

根據上述論述，本研究建議採區域化、專業化與彈性化來改善行政職位接續制度。

一、區域化：建議用行政師徒制，採就地取材、在地啟才的方式，建立長期的在地文化認同，增加學校行政人員留任意願。

二、專業化：優化偏鄉行政職涯階梯，由教育部專案預算支援，結合地方政府與師資培育大學資源推動，將行政資歷資本年資整合作為升遷或加薪級（如，偏鄉行政創新獎）之依據。

三、彈性化：優化在地培育制度與職涯誘因設計的區域行政合作聯盟中心：建議設立跨校人才儲備庫，打破校際藩籬，共用專業人力。

透過區域化、專業化、彈性化三大原則，系統性強化偏鄉小校的行政韌性，以從根源改善職務接續的斷層危機。

參考文獻

- 王智弘（2020）。探討中小學行政教師專業困境與其專業發展之可行途徑。*教育人力與研究發展*，5(2)，45-62。
- 全國教育產業總工會（2023年12月15日）。全台逾1千名教師身兼3職導師行政通包恐損教學品質。*聯合新聞網*。<https://udn.com/news/>

story/6885/7642801

- 吳俊憲、林怡君（2014）。學習型學校組織的實踐與挑戰：以臺灣國中為例。**教育政策論壇**，17(4)，1-25。
- 李政憲（2014）。偏鄉小校的行政經營困境與改善策略。**教育研究月刊**，234，35-42。
- 周家弘（2023）。〈偏遠地區學教育發展條例〉探討對偏遠地區小學現職教師任教意願之影響 [未出版之碩士論文]。**國立臺南大學教育學系教育行政碩士在職專班**。 <https://hdl.handle.net/11296/53snu3>
- 金惠恬、馮丰儀（2014）。教育現場的人力接續與知識流失問題：以偏鄉小校為例。**教育社會學報**，12(2)，31-50。
- 洪文政（2025）。偏鄉新進教師的適應挑戰與支持策略：提升師資穩定性的實踐與展望。**臺灣教育評論月刊**，14(4)，132-138。
- 張玲娟（2022）。偏遠地區國小與原住民重點學校教師留任意涵與理論基礎分析。**臺灣教育評論月刊**，11(3)，92-96。
- 陳知穎（2024）。偏鄉初任教師之心聲。**臺灣教育評論月刊**，13(6)，55-57。
- 曾大千（2019）。小型學校處室編制及其教師兼任行政職務之研究。**國家教育研究院研究計畫成果報告**（編號：NAER-107-12-C-2-01-00-1-01）。新北市：國家教育研究院。 <https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12352904>
- 曾大千（2020）。小型學校教師兼任行政職務改進措施。**國家教育研究院電子報**，196。 https://epaper.naer.edu.tw/edm?edm_no=196&content_no=3471
- 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。
- 謝紹文（2022）。當前偏遠學校教師兼任行政人力的挑戰。**臺灣教育評論月刊**，11(4)，184-191。
- 願景工程、聯合報系願景工作室（2023年9月20日）。偏鄉教改大調查：

一千位第一線教師的聲音。 <https://visionproject.org.tw/story/6851>

- 蘇傳桔、伍嘉琪、許沛祥（2018）。探討中小學行政教師專業困境與其專業發展之可行途徑。 *教育行政論壇*，10(2)，97-120。
- <Ebejer, S., Facchin, J., & Gowen, A. (2022). Community book projects: A case study of place-based collaborations. *Australian and International Journal of Rural Education*, 32(2), 142-150. <https://doi.org/10.47381/aijre.v32i2.324>>
- Halsey, J. (2018). Independent review into regional, rural and remote education: Final report. Canberra, ACT: Commonwealth of Australia.
- Olsen, A. A., Bailey-Watters, J., Green, A. L., & Vega-Uriostegui, T. (2025). Investigating the interaction between teacher autonomy and teacher race/ethnicity on job satisfaction: Results from the national teacher and principal survey. *Journal of Education*, 205(3), 171-184. <https://doi.org/10.1177/00220574251316888> (Original work published 2025)
- Sjölund, S., Lindvall, J., Larsson, M., & Ryve, A. (2022). Mapping roles in research practice partnerships – a systematic literature review. *Educational Review*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/00131911.2021.2023103>>

