

同工不同酬——直轄市督學 VS. 地方政府督學

游淑靜

花蓮縣政府教育處督學

國立東華大學教育與潛能開發學系博士班教育政策與行政組博士生

范熾文

國立東華大學教育學院院長

一、前言

教育視導與學校的效能其實一直存在著一種依存關係，所謂的教育績效；這種結果若表現超越預期目標，則具有高績效表現（吳清山、林天祐，2006）。邱錦昌（2001）認為，教育視導的工作乃是針對與增進教師教學和學校整體辦學成效有關的工作，提供積極支援性的服務。呂木琳（2002）認為，教育視導是領導者透過有效管理、發展課程和改變教師教學行為，以確保達成學校教育學生的目的。也就是領導相關人員，一同努力達成教育目標。綜上，可知督學在教育現場的職責多麼重要！

筆者擔任教育行政工作二十年，歷任科員、督學、主任及科長，期間督學經驗將近八年，發現原來督學的工作除了前列學者們所列的工作內容，舉凡學校視導、調查校安事件、評鑑訪視、校園危機處理等，均屬督學的職務範疇。

綜觀中央法規或地方自治法規，直轄市督學與地方政府督學的職責、工作項目與範圍均相仿，但卻同工不同酬；本文以宜蘭、花蓮、臺東三縣及臺北市政府教育局（直轄市）為例，期望藉由探討直轄市政府督學與地方政府督學在實務工作的質量，剖析地方政府督學職務列等調整至與直轄市政府的督學相同，為第八職等至第九職等之必要，以提升地方政府督學的士氣及增強服務熱忱。原因詳如後述。

二、督學的職責與業務

現今的教育現場氛圍、工作項目、學生樣態及親師生關係等，均與二、三十年前大不相同。以前學校知道督學要來時，趕緊藏起參考書、整理環境，將督學視為長官、視為縣長和教育局（處）長的分身；但現在督學除了是縣長與教育局（處）長的分身之外，更擔任學校與行政機關間的橋樑，亦是訊息的傳遞者、政策的宣導者及問題的解決者。蔡明學（2016）指出，視導人員有好的教學視導能力，學校則呈現好的視導績效。其深切建議地方教育主管機關應加強視導人員在教學的工作知能，除提升視導品質，亦提升學校品質。督學的職責已非單單只是身分的代表，更重要的是，督學必須在教育 and 行政方面具備更多專業，方能提供學校更多協助，成就更友善的校園環境，其專業與職責相對顯得重要。

Wiles 和 Bondi (1991) 提出教育視導有六大項重點，分別是行政視導、課程視導、教學視導、人際關係視導、管理視導、領導視導。這說明了督學在地方教育視導工作中肩負的重責大任。蔡明學 (2011) 以教育視導人員行為為目標觀點，作為視導人員專業能力指標建構為依據，認為其能力中主要內涵有三項：(1) 教育專業力；(2) 行政管理力；(3) 環境互動力。可知督學是一種非常著重專業的工作。

依「教育部國民及學前教育署教育視導實施要點」，教育視導為督學之主要工作，包括行政視導與教學視導，行政視導偏向教育政策的貫徹與督導、學校行政業務的溝通與協調。教學視導則著重在課程發展，教學改進及教師進修等 (張清濱，2008)。如何扮演好督學的角色，將督學的工作做好，確實是一門不容易的學問。督學擔任教育視導的任務，除了前述業務外，更必須了解教育局 (處) 內的業務，並在學校需要時提供相關資訊與建議，協助學校改進教學，更藉重視導的技巧提高教育品質的一種行政行為。

李雯琪 (2016) 的研究指出，彙整各縣市督學工作職掌後，將工作職掌分為 6 大範疇，分別為行政視導、教學視導、校園偶發事件處理、資源整合、行政管理、研究與發展等。臺北市政府教育局督學的視導事項如下：(1) 教育法令推行事項；(2) 教育政策執行事項；(3) 學校校務興革事項；(4) 學校行政事項。(5) 學校教學事項；(6) 家長會組成及運作事項；(7) 私立學校董事會組成及運作事項；(8) 社會教育事項；(9) 教育經費運用事項；(10) 教育工作人員考核事項；(11) 特殊事件視導事項；(12) 其他事項 (摘錄自臺北市政府教育局網站，2020)。

本文以宜蘭、花蓮及臺東三縣為例，督學視導事項與臺北市政府教育局視導要點規定之工作項目相仿。歸納地方政府督學的視導工作如下：(1) 協助推展教育政策及法令宣導；(2) 調查投 (控) 訴案；(3) 協助業務科執行各項訪視及評鑑作業；(4) 協助學校解決各項疑難問題；(5) 出 (列) 席學校各項會議及活動；(6) 撰寫視導報告；(7) 處理偶發事件；(8) 視導學校有關學校行政事務；(9) 提供教學意見；(10) 其他臨時交辦事項。

綜上所述，無論是直轄市政府或地方政府的督學，其專業及業務職掌實務上是相仿的；長久以來地方政府督學擔負著與直轄市政府督學相仿的工作內容，也默默承擔著繁重的工作量，但職等與直轄市政府的督學卻有高低之分；究其主因係法令與制度的關係，那麼，調整地方政府督學職等為九職等，是可以從法令解套的！

三、從法令調整地方政府督學的職等

期盼調整地方政府督學職等的原因概述如下：

（一）業務量繁重且性質機動

由前述地方政府督學的職務和相關學者的論述可知，督學肩負推動教育政策和行政、協助各業務科執行業務、處理學校各種校安事件、提供學校各項諮詢意見、辦理專案及假日常須參加各項活動等等工作！業務量繁重且性質上來說是屬於機動性的。

以臺北市政府教育局、宜蘭、花蓮及臺東為例，分別就交通及視導學校數量及薪資結構來說明，將地方政府督學職務列等調整與直轄市政府督學相同，為第八職等至第九職等之必要：

1. 編制、交通及視導學校數量

臺北市政府教育局督學室編制目前有主任 1 人、駐區督學 8 人，書記 1 人、支援教師 1 人；另奉派支援副市長室督學 1 人，主秘室核稿督學 1 人，學生輔導諮商中心督學 1 人，輔導團督學 1 人。共 15 位。視導督學每人視導校數依行政區域不同，約在 35-45 校之間。

臺北市交通便利，無論是搭乘大眾運輸工具或使用個人車輛往返各校的距離，便利性遠遠大於地方政府。且地方政府的督學室並無調用教師或行政人員協助行政事務。

宜蘭縣編制 2 位督學，全縣公私立國中小校數計 103 校，國中 27 校，國小 76 校；2 位督學之視導學校各為 52 校；花蓮縣南北狹長約 137.5 公里，東西寬約 43 公里，來回需耗時四個多小時；此距離已跨越數個縣市！平原僅為全面積的 10%；13 鄉鎮中有 3 個山地鄉，部分學校火車及公車均無停靠，所以督學到校視導的路程時間就是一大考驗！花蓮縣目前編制 3 位督學，公私立國中校數 26 校，國小 105 校，共計 131 校；每位督學的視導區包括北、中、南區，約 43 校；臺東縣編制 3 位督學，全縣公私立國中小校數為 111 校，國中 23 校，國小 88 校；3 位督學之視導學校各約 37 校（表 1）。

以前述臚列督學的職責觀之，業務量真是繁重、龐雜又瑣碎！加上需常常奔波於各校間，在交通上花費的時間真的不少，路途風險亦相對較高。臺東縣的轄區更是分散，不但有海線、山線，更包含離島-綠島及蘭嶼！地方政府督學無論

在工作量、擔負的責任與承受的壓力上，並不亞於直轄市政府督學，實有酌予調整職務列等為八至九職等之必要，以激勵地方政府督學提高工作士氣，增強其工作熱忱。

實際上，各縣市的教育視導係以督學為主體，但督學除了必須執行本職業務之外，尚必須協助各業務科執行各項業務的訪視和評鑑（包含繕打報告）、接聽（辦）陳情投訴電話，撰寫視導紀錄、參加（含假日）學校各項慶典活動、控案調查等，業務包羅萬象，機動性高；但目前各縣市政府（直轄市除外）的督學無主管加給，亦無任何工作津貼；就因為督學係以公務人員進用，以職務列等敘薪；若無調高職務列等，並無調薪機會。

表 1 臺北市及花東三縣（宜蘭、花蓮和臺東）督學的視導區資料

縣市	官等或級別	職等	員額	視導區	全（市、縣）校數及每位督學視導校數
臺北市	薦任	8-9	8(視導督學)	1.共 12 區（含高中職、國中、國小（含附幼）及幼兒園）。 2.其中（中正區及萬華區）、（中山區及大同區）、（內湖區及南港區）、（松山區及信義區）分別由同一位督學視導。	291 校（大安區 29 校、文山區 38 校、士林區 35 校、北投區 29 校、中正區及萬華區共 40 校、中山區及大同區共 45 校、內湖區及南港區共 40 校、松山區及信義區共 35 校。）
宜蘭	薦任	8	2	以蘭陽溪區分為溪南及溪北 2 區	102 校；51 校。
花蓮	薦任	8	3	全縣 13 鄉鎮(含 3 個山地鄉)，每人約五個鄉鎮	132 校；約 43 校。
台東	薦任	8	3	因轄區特別，以路線來區分：市區、海線、山線及大武。另包含離島（綠島）	111 校；約 37 校。

資料來源：筆者自行整理

2. 薪資結構

據了解，督學的職務列等除了直轄市政府（6 都）為八等至九職等之外，其餘各地方政府督學只單列八職等，與直轄市政府督學實質上明顯地同工不同酬。又因為督學係以公務員身分進用，只能依據公務員的薪俸規定敘薪，沒有主管加給或任何津貼；相較於同級中小學教師大學畢業，單純擔任教師的薪資，已達八職等最高俸點的督學每月薪資則相對約低 2 千 375 元；若該位教師兼任導師（導師費 3 千元），那麼，將比八職等最高俸點的督學每月的薪資高出 5 千 375 元。

且教育人員係以學歷敘薪，督學是考試晉用的公務員，是以考試等級之職務列等敘薪，縱然力行政府鼓勵終身學習的政策完成碩士，甚至博士學位，仍無法調整薪資！這種種因素形成受視導的人員的職等和待遇反而比視導人員的職等

和待遇高的奇特現象。

筆者以臺北市九職等督學及地方政府八職等督學最高薪俸和同等級的國中小學校長、主任和教師之薪資結構作說明（表 2）：

由表 2 明顯看出，臺北市政府教育局督學的職等為八-九，俸點為 630-710，地方政府的督學僅八職等，俸點為 630，職等低、薪資待遇低、沒有主管加給或任何津貼；與臺北市政府教育局督學的薪俸一個月相差新臺幣 6,590 元（以俸點 710 計算）！原因是，督學係以公務人員進用，以職等敘薪；除了調高職務列等一途外，並無調薪機會。依據教育基本法第 8 條規定，教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之；督學身為教育視導人員，在教育現場，督學的職責之一就是教學視導，素有「老師的老師」之稱，負有課程指導與輔導教師之責；如果調薪的方向可朝調高職等、或依教育人員(教師)薪俸標準方向研擬，或核發工作加給，如此既有法源依據，更有規準並符合實際面。

表 2 臺北市督學、地方政府督學與同等級中小學校長、主任和教師待遇比較表

	敘薪標準	俸點	督學或教育人員薪俸	專業加給	導師費	學術研究費	主管加給	地域加給	合計
臺北市督學		630-710	48,505	26,550	0	0	0	0	75,055
地方政府督學		630	43,015	25,450	0	0	0	630	68,465
國中小校長	博士 330-680	680	49,745	0	0				90,395
	碩士 245-650	650	48,415	0	0	31,320	8,700	630	89,065
	大學 190-625	625	47,080	0	0				87,730
國中小主任組長	博士 330-680	680	49,745	0	0	31,320 本薪 475 以上			86,835
	碩士 245-650	650	48,415	0	0	26,290 本薪 350-450	5,140	630	80,475
						23,160 本薪 245-330			76,010
	大學 190-625	625	47,080	0	0	20,130 本薪 190-230			72,980
國中小教師	博士 330-680	680	49,745	0	3,000 特教導 師再加	31,320 本薪 475 以上	0	630	84,695
	碩士 245-650	650	48,415	0	1,800	26,290 本薪 350-450			78,335

					23,160 本薪 245-330	73,870
大學 190-625	625	47,080	0		20,130 本薪 190-230	70,840

單位：新臺幣元

資料來源：筆者自行整理

（二）督學職等似被矮化

107年7月份，各縣市政府（直轄市之科長原本就是八職等至九職等）的科長由八職等調整為九職等，但督學的職等卻沒有同時調整！在同一個教育局（處）裡似乎有一種怪異的現象就是，督學，是局（處）長的幕僚，原本科長、督學都是八職等，但科長調整為九職等的同時，督學卻未同步調整，在行政氛圍上，督學似乎被矮化了！

四、結語

督學，是局（處）長的幕僚，最重要的就是擔任教育處與學校間溝通的橋樑、須具備教育專業知能以及法律常識，方能發揮行政視導和教學視導的功能。以宜蘭、花蓮及臺東三縣為例，督學雖屬非主管職，惟視導區幅員廣闊，視導校數介於37-43所之間，幾十所學校倘發生校園事件，督學幾乎都是跑第一，無分平日或假日；以職務廣度來說，與業務科科長帶領一個科室相較，實質上管理的人、事，需面對的疑難雜症更多！責任更重！就專業面向來說，督學更需熟捻各業務科的相關業務、法令，有其專業度。因此，調高地方政府督學的職務列等，實有必要！

綜上，在考量督學職責繁重，及與直轄市與地方政府督學同工同酬的原則下，期盼將地方政府督學的職務列等比照直轄市政府督學，調整為八職等至九職等，方符同工同酬的精神並鼓舞地方政府督學的工作士氣，此乃地方政府督學深深的企盼。

參考文獻

- 李雯琪（2016）。從縣市督學工作場域論其所需專業能力。彰化師大教育學報，28，1-24。
- 呂木琳（2002）。教學視導-理論與實務（二版）。臺北市。五南。

- 吳清山、林天佑（2006）。教育績效。教育研究月刊，152，51-52。
- 邱錦昌（2001）。當前教育行政體系下督學角色功能之探討。人本教育札記，150，28-30。
- 邱錦昌（2001）。教育視導與學校效能。臺北市：高等教育。
- 張清濱（2008）。教學視導與評鑑。臺北市：五南。
- 臺北市政府教育局網站（2020）。督學室組織職掌。取自：https://www.doe.gov.taipei/News_Content.aspx?n=C931C09B12745D79&sms=69B4E6B26379EE4E&s=F7B0F142EDCD87D3
- 蔡明學（2011）。探究各縣市教育視導人員能力指標。教育研究月刊，209，85-96。
- 蔡明學（2016）。應用決策樹分析視導人員專業能力與學校視導績效之關係。清華教育學報，33(1)，39-76。
- Wiles, J., & Bondi, J. (1991). *Supervision: A guide to practice*. New York: Macmillan.
- Fink, S. (1987). *Crisis management : Planning for inevitable*. New York: American Management Association.

