

國民中小學教師

兼任行政工作之 **yes** 或 **no** ?



蔡金田

壹、前言

學校行政長久以來一直學術界研究的重要議題，它在學校教育的推動過程中扮演了重要的角色。學校行政是處理有關人、事、物等一切學校教育資源的手段，是要整合校內各種寶貴的教學人力、物力資源，以及校外豐富的可開發不可依賴的社會資源，有計畫、有組織的投注到學習者一連串的學習活動中，達成學校教育目標（陳寶山，2005）；學校行政乃學校教育之一環，其任務在支援教學（范熾文，2006）；學校行政係指依據教育目標與法令，對相關之學校事務，進行經營管理，以達到既定目標與績效的動態歷程（秦夢群，2007）。由上可知，學校行政乃在有效整合與開發教育資源，透過教育目標、法令與政策，進行學校教育績效品質的管控，以實現優質學校教育，因此學校行政在學校教育工作所扮演的角色，其重要性不可言喻。

近年來世界各國在學校端都面臨了相同的學生問題而感到困擾，無論是在學業、行為、社會或是情感方面，諸如Al-Zaki與Khattab（2012）調查研究發現，學校行政管理在防止中學輟學方面有高度的效果；Al-Shehab（2013）的研究也顯示，學校領導者在遏制學生自殺有高度的成效；Hamadneh（2014）的研究調查顯示，學校行政管理在減少學校暴力現象方面的作用很高，這些問題已成為實現學校最終目標的主要障礙，而最重要的即在學校應提供能滿足學生、教師和員工需求的環境（Anastasia & Angeliki, 2008）。學校行政與教學相連，是校務發展中不可或缺的重要核心

。學校發展需要行政領導，是故優質的行政團隊才能提供高品質的專業服務，讓師生能有效的教與學，提升教師效能、解決學生生活與學習問題，進而創造學校教學績效。

人類行為的發生，關係到相當多的因素，諸如需求、動機、行動、意願、目標等，這些因素所產生的行為並非各自獨立，有可能同時伴隨產生（Deese & Hulse, 1967）。近年來，隨著教育改革與社會環境變遷，學校行政業務日益增加，加上業務本身所牽涉的專業能力（如十二年國教課程改革），讓不少教師對於兼職行政，只敢遠觀，不願親身力行，加上導師費入法後，原有的行政加給不再具有兼任行政的誘因，因此，教師兼任行政工作成為學校領導者的頭痛課題。林曉雲（2016）指出，全國校長協會曾建議政府首要解決中小學行政荒及校長主任大逃亡問題，行政支援教學理想不該淪為口號，政府教育經費的分配應符合公平正義，為教育永續經營做通盤考量；鄭惠仁（2015）談及，暑假對許多校長來說是最難熬的時刻，因為新學年度行政職找不到老師接手等，都是當前學校行政面臨的困境。如果未來的學校行政主管，只能採取輪流、抽籤的方式，來決定人選，則未來國中小學的行政品質令人堪憂（鄭耀男，2017）。學校行政也面臨價值思維的衝擊，諸如民主法治、教育體制、教師意識、家長參與和學生自我意識覺醒等

蔡金田：國立暨南國際大學教育政策與行政學系/教授

，學校行政與教學系統關係緊張，學校教師對擔任主任、組長等行政工作意願不高的運作危機（顏永進，2016）。綜上可知，當前學校行政隨著環境的變遷與政策的改革，已讓身處教育現場的教師望而卻步。然究竟哪些因素影響教師兼職學校行政的意願？有無適當的策略可改善當前面臨的困境？實乃今日教育工作者必須共同面對的課題。

貳、學校行政的意涵

近年來國內學者對學校行政的詮釋雖有不同見解，但談論內容較偏重於校內，諸如鄭彩鳳（2008）提出，學校行政乃是學校依據教育之原理原則及相關法令規定，運用有效及經濟的方法，對於學校組織相關的人、事、物、財等要素，做系統化的經營管理，藉以促進教育進步，進而達成學校教育目標的一種歷程。陳俊璋（2011）認為，學校是一個正式的教育組織，學校行政是學校組織運作重要手段與策略，所以學校行政具有特別的意義。謝文全（2010）認為，學校行政乃是對學校教學以外的事務作系統化的管理，以求有效而經濟的達成教育目標。學校行政所做的則大多屬於執行工作，政策性的決定較少，其影響只及於學校內。任晟蓀（2010）認為，學校行政乃學校依據教育原則，運用各種有效的行政理論與科學的方法，將校內人、事、財、物等，做有效的領導與管理，使校務能順利運轉，從而達成學校的教育目標之歷程。吳清山（2014）以為學校行政乃是學校機關依據教育原則，運用有效和科學的方法，對於學校內人、事、財、物等業務，做最妥善而適當的處理，以促進教育進步，達成教育目標的一種歷程。學校行政旨在支援教師教學，優質的行政才能提供高品質的專業服務，讓師生能快樂有效的教與學（林志成，2016）。

另在國外部分，Bardana與Ashour（2016）認為，學校行政被認為是行政中最重要領域之一，也是社區中最重要的領域，它不僅僅是在實施教育政策和目標，也在培育新世代在迅速變遷的時代擔負起應有的角色與責任；學校行政管理是協助學生在各個領域成長與學習，使其成為良好公民並為自己和自己的國家負責（Zahran, 2012）；學校行政的重要性在於透過行為功能的實踐對學生的行為產生影響和改變，例如對學校目標的信念、為學校工作的意願以及為學校感到驕傲而不願意離開學校（Hulpia et al., 2009）。學校行政也持續關心學生的問題，監控並提供解決方案（Faulkner, 2015）。

綜合上述國內外學者之論述得知，國內學者強調，學校行政在為教師教學與學生學習，提供最佳服務品質，將校內的人、事、財、物等資源，運用行政理論、科學、有效及經濟的方法予以經營管理，以達成教育目標，這是從比較工具性、微觀的觀點，來闡述學校行政的意義。再從國外學者對學校行政的論述得知，學校行政以學生學習為中心，與社區一起合作，幫助學生全人發展，成為良好公民；這是從比較理想性、鉅觀的觀點，來闡述學校行政的意義。研究者認為，學校行政為達成政府政策與教育目標，必須有效統合人力、物力與財政資源，因此，學校行政工作涵蓋的場域與人員不會侷限於學校內部，應兼顧學校外部資源的整合，方能竟其功。因此，統合上述國內外論點，更能有效闡述當前學校行政的現狀，它不僅涉及學校內部範疇（如學校願景與教育目標、領導管理、人員專業能力與意願、學校生態與文化、辦學品質等），更涵蓋學校外部因素（如教育政策與制度、社區、家長、政府機構與民間團體等）。

由上可知，學校行政多元且複雜，包含學校內部與外部多項事務，若學校教育人員專業能力不足，無法獲得適當的成長；執行學校行政工作未能獲得領導者與同儕支持；繁重的工作負擔，壓縮與家人相處時間無法獲得家人的支持，將可能影響教師兼任學校行政人員的意願。

參、教師兼任學校行政的相關論述

影響教師兼任學校行政的因素可能來自於本身與投入學校教育工作後所獲得的相關訊息，今將教師兼任學校行政的相關研究與論述說明如後：

蘇傳桔與伍嘉琪（2018）兼任行政教師之工作困境可從「行政事務管理」、「學校組織文化」、「個人系統思考」、「組織人員編制」等方面加以探討，其中行政管理包括行政事務範疇廣及業務繁多，全面及熟稔的行政管理經驗不足；學校組織文化包含行政科層與教學專業的雙重系統並存於校園，形成矛盾的組織文化現象；在個人系統思考方面包含缺乏系統思考與周延規劃，面臨溝通與協調問題。蘇傳桔等人（2018）研究發現，兼任行政工作教師之工作困境，則可歸納為四個方面：在行政事務管理方面：學校行政事務範疇廣泛，各處組執掌業務繁多且雜，難發揮學校行政功能，且超時超量的行政工作，同時也考驗行政教師體力負荷。在學校組織文化方面：校園中並存著行政科層與教學雙重系統，有時因立場、考量等不同，容易引發對立或衝突現象。在個人系統思考方面：多數行政教師於職前教育或在職進修時未能具備系統性的行政專

業知能學習，且行政教師與未兼任行政教師無對等、暢通的溝通管道，造成業務的執行困難與溝通誤解。組織人員編制方面：學校各處室行政事務繁多，各校皆會面臨行政人力不足的問題，影響行政教師工作與生活。陳河開（2013）指出，兼任行政教師困境主要為各處室組長多半是以師徒方式，交接業務傳承而累積行政經歷，對於教育政策方向及計畫規劃缺乏專業知能。再加上教育政策不斷推陳出新，業務量逐日累積，在缺乏誘因的情形下，多數教師並不願意接任行政工作，致使特定組別因人員更換頻繁而造成運作不穩定。林素娟等人（2014）提出，學校行政工作之困境包含缺乏行政專業知能、人際溝通技巧有待提升、行政人員歷練不足。

另徐詩柔（2016）提出影響教師兼任行政職務因素，可分為三個方面：一、外部環境因素：社會政策興革頻繁增加學校行政工作壓力、家長參與學校教育權力提高可能過度牽制行政運作、課稅政策與其配套措施降低行政加給的誘因；二、學校組織結構與制度因素：學校規模小使行政工作負荷變重、校長領導風格無法讓人信服、組織文化僵化不利行政業務推展、學校行政職務勞逸不均、職務與酬勞不對等、學校行政工作負荷增加；三、個人因素：能力與準備度不足、偏離個人職涯規劃方向、對教育的熱忱與信心。賴岳聰（2015）提出，影響教師兼任行政職務除個人意願外，仍有教師是有學校行政熱忱，願意兼任行政職務。但在處理行政業務時，因缺乏相關專業知能，導致工作所形成的角色衝突及工作壓力，容易造成其在工作意願及工作士氣之低落，若能積極支持教師強化專業知能的機會與活動，可以降低工作壓力，提升工作滿意度

（石宜家等人，2011），或可減輕教師兼任行政業務的阻力。另外，從行政專業的層面來看，兼任行政教師要順利推動校內行政業務，除了需有工作熱忱外，亦必須具備處理行政工作的相關專業知能。學校行政人員必須藉由專業發展為媒介來提昇專業能力，才可得到學校教師的信服與認同，並以專業能力受人尊敬（蔡明貴，2010）。

蔡金田與趙士瑩（2019）認為，影響教師兼執行政包含以下因素：一、在校園民主化浪潮下，家長會、教師會與學校行政三足鼎立，有時，家長會與教師會的力量更甚於學校行政，若是採取敵意而非合作的態度，可能藉機干預行政決策或刁難兼任行政教師的工作，在在讓兼任行政教師備感壓力。二、在教育政策上，從九年一貫課程至目前的十二年國民基本教育，教育政策隨時在變動，學校行政必須緊跟著中央及縣市政府的教育政策伺機而動，往往熟悉業務之後，因為政策的轉變，又得重新學習新的業務，例如：因為國中升學制度的改變或微調，註冊組長就必須重新再適應業務內容的調整。三、教育部每年對地方政府的教育績效考核，多如煩瑣。這些評鑑工作大多數都落在中小學兼任行政教師的身上。即使教育部已提出對地方政府考核或評鑑的內容簡化，為數頗多的教育考核或評鑑，仍讓教師對行政工作敬謝不敏，接任校內行政工作的意願不高。四、教育部對國中小調高導師的導師費並減授其上課節數，然卻未對兼任行政教師有任何激勵的措施，也是造成教師在權衡利弊之下，除了極少數有教育行政熱忱及抱負，日後有擔任校長的打算，所以會選擇行政之路外，大多數教師寧可選擇擔任導師或專任，不願意兼任行政工作。蘇德晉（2020）研究指出，影響學校任用行政人員的因素包括：一、學校組織認同和個人自我期許要符合是兼任行政工作的主要原因，家庭支持及薪酬福利並非主要影響因素。二、友善健全的行政氛圍與校長民主領導及授權，可提升教師兼任行政人員的工作意願。三、公平公開的行政制度是校務評鑑特優學校任用行政人員的共通之處。四、校務評鑑確實會影響教師兼任行政工作意願。



肆、影響教師兼任學校行政工作因素

綜合上述教師兼任學校行政影響因素之相關研究與論述，研究者認為影響教師兼任學校行政工作之影響因素可歸納為教師個人因素、學校環境因素與教育政策與法規因素等三個層面，茲說明如下：

一、教師個人因素：如從事行政工作所需具備的專業能力（林素娟等人，2014；徐詩柔，2016；陳河開，2013；賴岳聰，2015；蘇傳桔等人，2018；蘇傳桔與伍嘉琪，2018）、工作負擔與壓力影響身體健康及家庭生活（徐詩柔，2016；賴岳聰，2015；蘇傳桔等人，2018）、行政工作非個人生涯規劃（徐詩柔，2016；蔡明貴，2010）缺乏兼任行政誘因（陳河開，2013）等。

二、學校環境因素：如校長領導風格與作為（徐詩柔，2016；蘇傳桔與伍嘉琪，2018）、學校組織文化的氛圍（徐詩柔，2016；蘇傳桔與伍嘉琪，2018）、行政業務繁雜（蘇傳桔與伍嘉琪，2018）、學校組織溝通不佳與衝突（蘇傳桔與伍嘉琪，2018；蘇傳桔等人，2018）、行政業務勞逸不均（徐詩柔，2016）、行政業務人員編制不足（蘇傳桔等人，2018；）；勞逸不均，承受較重的工作負荷與工作壓力（徐詩柔，2016；賴岳聰，2015）、學校內部的民主化程度（蔡金田與趙士瑩，2019）等。

三、教育政策與法規因素：如頻繁的教育政策改革（陳河開，2013；蔡金田與趙士瑩，2019）、家長參與學校事務權力提高（徐詩柔，2016；蔡金田與趙士瑩，2019）、政府退休制度課稅問題（林素娟等人，2014；徐詩柔，2016；陳河開，2013；蔡明貴，2010；蔡金田與趙士瑩，2019；賴岳聰，2015；蘇傳桔等人，2018；蘇傳桔與伍嘉琪，2018）、教育法規的束縛與陳舊（蔡金田與趙士瑩，2019）、教育人員薪給福利（蔡金田與趙士瑩，2019）；過多績效評鑑與考核（蔡金田與趙士瑩，2019）等。

伍、建議（代結論）

根據上述歸納結果，本研究提出以下建議供各級教育機關及相關人員參考。

一、對中央主管教育行政機關的建議

經由文獻探討發現，教育政策與法規的不合時宜與不友善會影響教師兼職行政的意願。因此，中央主管教育行政機關應盤點現有法規與政策，短期應就教師兼任行政主管加給與導師費進行跨院及跨部會檢討，提高教師兼任行政津貼，提高教師兼職

行政誘因；在例行行政減量的議題上，應盡量簡化各項報表數量與流程、減少不必要的訪視評鑑內涵、並跨部會協商減少非教育相關事務加重學校行政負擔；在提高員額編制上，能針對不同學校型態之人力需求，給予彈性的增加員額，讓行政能更有效支援教學，實現行政與教學、學生三贏的學校教育。長期而言，則應檢討現有不合時宜與對行政推動不友善的法令規章，讓學校教師與行政的天秤重新平衡，行政與教學榮辱與共，為學校教育發展齊心努力。

二、對地方主管教育行政機關的建議

經由文獻探討發現，地方政府對於兼職行政規定的鬆綁是影響教師兼職行政的因素。因此，地方主管教育行政機關應針對所轄學校現況，盤整現有法令規定予以彈性或鬆綁，例如兼任行政減授課時數、學校遴聘兼任行政相關規定等；其次，對於現職兼任行政教師以及有意願兼任行政之教師辦理各項行政專業增能研習，提升行政專業能力；再則，當學校面臨困境時能適時提供必要的支持、協助與指導，讓學校行政的因應策略更圓融與完善；最後，能有計畫的辦理甄選校長工作，減少候用校長人數，解決當前教師行政職涯阻塞的困境，暢通教師行政職涯發展，提升教師兼任行政意願。

三、對學校領導者的建議

經由文獻探討發現領導者領導風格、組織溝通、組織文化以及行政工作量分配等都是造成教師兼任行政工作的原因。因此，學校領導者在實踐行政領導時，應能應給予行政人員支持、關懷及授權，強化行政團隊的凝聚力與溝通，重視工作的分工或簡化，在行政效能的原則下，適時給予行政人員成就感、自我實現的機會。此外對於兼職行政人員的行政專業能力，提供專業成長的管道，協助行政人員專業成長，減低因對行政的陌生而產生的恐懼感，對兼職行政意願的退卻。

四、對現職兼任行政教師之建議

經由文獻探討發現兼職行政教師是否具備行政專業能力，會影響教師兼職行政意願。因此，現職兼任行政之教師，除了處理校內的各項行政事務外，更應能掌握並理解當前教育趨勢與發展、教育法令的修訂與更替，方能在面對問題時妥善因應，提出有效策略。而為達成上述目標，時時不斷的自我增能是不變的策略，畢竟知識與能力的與知識的更新是行政的不二法門。

五、對有意願兼任行政教師的建議

經由文獻探討發現教育政策與法規、校長領導以及行政專業能力等都是影響教師兼職行政的因素。行政是教學的另一工作，其所面對的人與事相較

於教學更加複雜，因此，有意願兼職行政的教師，平時可多參與學校行政的運作，了解校長領導風格，藉由與行政人員的互動熟悉學校行政事務以及相關教育政策與法令的變動。在熟悉學校行政事務與

政策法規之後，可進一步思考有效推動學校行政所應具備的專業能力，透過政府與學校安排的各項專業成長研習，逐步厚實行政專業素養，與時俱進，日後兼任行政職，便可快速接軌行政的運作。

參考文獻：

- 吳清山 (2004)。學校創新經營的理念與策略。教師天地，128，30-44。
- 石宜家、吳和堂與謝季宏 (2011)。國小教師的工作壓力、工作滿意度與生命意義感因果關係之研究。教育學刊，37，177-214。http://doi.org/10.3966/156335272011120037006
- 任晟孫 (2010)。學校行政實務：處室篇、法規篇。五南。
- 吳清山 (2014)。學校行政 (第七版)。心理。
- 林志成 (2016)。學校行政專業的困境與突破。學校行政，102，19-28。http://doi.org/10.3966/160683002016030102002
- 林曉雲 (2016)。校長協會籲新教長解決學校行政荒。自由時報。取自http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1702849
- 林素娟、邱靜宜、紀麗珊、葉佩君與吳俊憲 (2014)。國民中小學學校行政的推行困境與人員素質提升策略。臺灣教育評論月刊，23 (4)，12-14。
- 范熾文 (2006)。學校經營與管理：概念、理論與實務。麗文。
- 秦夢群 (2007)。學校行政的基本議題。載於秦夢群 (主編)，學校行政 (頁1-42)。五南。
- 徐詩柔 (2016)。一所完全中學教師兼行政工作處境之研究 (未出版碩士論文)。國立臺灣師範大學。
- 陳寶山 (2005)。學校行政理論與實踐。冠學。
- 陳俊璋 (2011)。後現代主義對學校行政之啟示。網路社會學通訊期刊，94，25。
- 陳河開 (2013)。缺很大！國民小學教師兼任行政職務勞逸之探討。臺灣教育評論月刊，2 (10)，27-31。
- 鄭彩鳳 (2008)。學校行政研究：理論與實務。麗文。
- 鄭惠仁 (2015，7月9日)。台南國中小行政荒主任沒人想當。http://udn.com/news/story/6888/1043924
- 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。
- 蔡明貴 (2010)。學校行政人員專業發展需求及其影響因素之研究。學校行政，69，83-106。http://doi.org/10.6423/HHHC.201009.0083
- 蔡金田與趙士瑩 (2019)。學校兼任行政教師行政專業能力指標建構分析。元華文創。
- 賴岳聰 (2015)。公立高級中等以下學校教師兼任行政工作之初探。臺灣教育評論月刊，4 (5)，109-111。
- 謝文全 (2010)。教育行政學 (三版)。高等教育。
- 顏永進 (2016)。從人力資源確保談學校行政運作的危機與轉機。經營管理學刊，11，19-29。
- 蘇傳桔與伍嘉琪 (2018)。從行政實務現場析論國中小兼任行政教師之困境與其專業增能之可行途徑。臺灣教育評論月刊，7 (6)，155-159。
- 蘇傳桔、伍嘉琪與許沛祥 (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。
- 蘇億晉 (2020，10月17日)。影響教師兼任行政人員「工作意願」之省思-以雲林縣校務評鑑特優學校為例 (論文發表)。2020台灣教育政策與評鑑學會論壇暨第十屆教育政策與行政前瞻研討會。南投。
- Al-Zaki, A., & Khattab, Muhammad. (2012). The role of school administration in the face of dropout in middle schools in Ihsa Governorate. *Specific Education Research Journal*, 24(2), 733-760.
- Al-Shehab, S. (2013). The effective role of the principals to curb the phenomenon of willingness to commit suicide from the perspective of students. *College of Basic Education Research Journal*, 12(4), 25-51.
- Anastasia, A. R., & Angeliki, L. (2008). Requirements, roles, and challenges of the principalship in Greece and Cyprus. *European Education*, 40(3), 65-88.
- Bardana, L. K., & Ashour, M. A. (2016). Role of school administration in solving students' problems among Bedouin schools within the Green Line in Palestine. *Journal of Education and Practice*, 7(6), 182-190.
- Deese, J., & Hulse, H. H. (1967). *The psychology of learning*. McGraw-Hill.
- Faulkner, C. (2015). Women's experiences of principalship in two South African high schools in Multiply deprived rural areas: A life history approach. *Educational Management Administration & Leadership*, 43(3), 418-432.
- Hamadneh, M. (2014). The role of school administration in reducing the phenomenon of violence in Jordanian schools. *International Specialized Journal of Education*, 3(7), 56-73.
- Hulpia, H., Devos, G., & Van Keer, H. (2009). The influence of distributed leadership on teachers organizational loyalty. *Journal of Educational Research*, 103(1), 40-52.
- Zahrán, I. (2012, May). The role of school administration in the face of crisis of values among second grade primary students in light of the twentieth century variables. Paper presented at the meeting of the Scientific Conference, Cairo, Egypt.