

## \* 師資培育文獻回顧 \*

## 建立最具經濟效益的教師支薪制度

蔡育澤

(國立臺灣師範大學教育研究所碩士生)

鄭景澤

(國立臺灣師範大學教育研究所博士生)

本文旨在透過美國中西部 120 個學區的教師薪資數據，來探討如何建立最具經濟效益的教師支薪制度。由於過去針對教師待遇的研究，大多聚焦在教師薪資的編列方法，或是批判現行教師支薪制度的缺失，而甚少就教師薪資的決定過程和背後的價值預設進行討論。基本上，教師提供的教育服務，並不具有一個絕對的價格，而是會隨著不同勞力市場的情況有所變動。因此，作者乃根據四種勞力市場假設相對應的四種經濟原則，對美國中西部的學區進行實徵研究，試圖從中發現最具經濟效益的教師支薪制度。研究結果顯示，以「供需原則」和「成本效益原則」來決定教師的薪資，是最具經濟效益的方式，即在控制教育預算的情況下，同時維持教師人力的品質。最後，作者也指出，學區內的教育雇主應提供教師合理的工作條件，並依據其教學表現給予不等的獎勵，方可招募好老師、留住好老師。

教師薪資通常受到許多利害關係人的關注，主要包括納稅大眾、教育局官員及學校教師等三者。首先，納稅大眾對教師薪資的關注，大多來自於預算控制的角度，因為「教師待遇多寡」與「民眾稅金高低」密切相關，即當教師薪資調動時，民眾的稅金亦會有所變動。其次，教育局官員對教師薪資的關注，在於其除了必須承擔財務運作的責任外，亦需維持學區內的教師人力素質。再次，學校教師所關注的，是提供教育服務，可以換得多少的生活品質，這是身為一個工作者的心理滿足和自我價值。由於教師薪資受到上述的關注，本文作者企圖透過四種勞力市場的假設，從經濟效益的角度，提供界定教職「起薪」和「均薪」的資訊，進以透明化教師薪資決定的過程。

## 一、消解職場歧視的齊頭薪資？

近年來的經濟頹靡，讓美國政府緊縮教師人事經費的發放額度，儘管如此，

教師薪資的研議，對於教育改革來說，仍是關鍵的議程。Furtrell (1984) 認為美國教師的薪資應該要提高，這是教育改革的首要任務；Jacobson (1995) 也透過歷史分析，指出教師薪資一向是美國教改運動的核心議題。現今美國所採行的教師薪資制度是依據固定比率 (fixed-rate) 支付，憑藉的是教師本身的學歷和服務年資。Firestone (1995) 的研究指出，早期 (1940 年代以前) 薪資發放的不平等，出現在「初級教師 vs. 中級教師」及「男性教師 vs. 女性教師」的對比中，所以美國政府才會落實現行固定比率的薪資制度，由此消弭「同工不同酬」的現象。

然而，此一齊頭薪資制度在當前美國的教育環境下面臨了「績效責任」的挑戰，即學生的學業成就表現，成為決定教師薪資多寡的依據。Odden (2000) 認為，教師薪水應按照「專業標準」有所區隔，因為透過「按表現支薪」的方式可以增加教師工作時的潛力。Firestone (1995) 則指出，「水平擴展」及「垂直擴展」教師的工作內容，可作為「差別支薪」的合法來源，前者旨在拓展教師的教學技能，後者則在追加教師的工作職責。而 Kelly (1997) 更倡導一種「能力本位」的酬賞制度，以三向維度的標準—長 (教學技能)、寬 (科技運用能力)、高 (班級經營能力)，作為教師支薪的考量，以區別於傳統「學歷」和「年資」取向的固定薪資。

實際上，在固定薪資之外，給予優良教師額外的酬賞，雖然可以縮小政府的財政衝擊，但其獎勵效果卻相當有限。這是因為一位教師最多拿到 1000 美元的獎勵金，而在扣除稅額後，早已所剩無幾。尤其，獎勵金的發放金額，也遠不如「年資」和「學歷」的加薪額度，又怎能帶來真正的激勵作用？！Jacobson (1988) 發現，美國現行的教師支薪制度，是以年資逐漸加給 (back load) 的，因此有一定年資的教師所獲得的薪酬，會優於新進教師。這種「倒吃甘蔗」的敘薪方式，基本上是非常沒有效率的，因為學校教師比較容易在生涯早期離職，而非生涯後期，這無助於留住新進的好老師。上述學者的見解，乃根據不同角度提供各種「教師敘薪」的建議，但是卻都缺乏教師薪資決定過程的相關資訊，故作者認為應該透過社會比較 (social comparison) 來探討教師支薪的制度。

## 二、四個經濟原則的比較

作者認為，教師支薪制度離不開「分配正義」與「程序正義」這兩個社會比較的觀點。「分配正義」關注教師實際獲得和希望獲得的薪水，而教師會透過內部



比較（同僚比較）和外部比較（學區比較）的方式，來評價自己的薪資數目。至於「程序正義」關注的焦點則為教師獲得薪水的方式或手段，教師通常較關注薪資發放的公平性，這乃獨立於薪資數目的關注之外。作者認為，在決定教師薪資的程序性脈絡中，特定相關的勞力市場假設之選擇，是最重要的一環，而教育局官員和教師雙方皆會選擇最符合自身利益的立場。

Castetter 和 Young（2000）對教師薪資的決定過程做了一番探討，並以下列四個規準定義不同類型學區的勞力市場假設：地理區域、學區人數、學區財富、學區表現。透過這四個規準，作者發展出四個相對應的經濟原則作為對照點，分別是「供需原則」、「經濟指數」、「付款能力」、「成本效益」。

- (1)以「供需」的角度而言，一個學區內特定學校的教師人事支出，必須考量到該學區內的師培機構能供應多少教師，而需求的教師數目及鄰近學校支付薪資的情形各為何；對應因素為地理區域。
- (2)以「經濟指數」的角度而言，其關注在相同或類似大小的學區，教育雇主所支付的教師薪酬應該要相似，因為教師工作職掌不會相去甚遠；對應因素為學區人數。
- (3)以「付款能力」的角度而言，倘若學區間教育支出結構相似時，對教師薪資有著相同的投入，則教師容易產生相近的付出，以回應其所獲得的薪資；對應因素為學區財富。
- (4)最後以「成本效益」的觀點來看，教師薪資應對應教師所創造的教育效益（學生成就表現）來支付；對應因素為學區學生表現。

作者認為，上述四個經濟原則的選擇，是會隨著政治利益考量而改變的，本文希望透過實徵研究找出最具效益的經濟原則，在教育預算有限的情況下，維持教師人力的品質。

### 三、最具經濟效益的教師支薪制度

作者從美國中西部的 615 個學區中，隨機選出 3 大區域，每個區域各包括 40 個學區，來分別比較這些學區在不同勞力市場假設下決定教師「起薪」和「均薪」的經濟效益之程度。其中，研究的自變項為四個經濟原則所對應的因素，比如「供需原則」是以物理地理距離作為變項；「經濟指數原則」是以全時學生數作為變項；

「付款能力原則」是以學區居民收入的中位數作為變項；「成本效益原則」是以學生的標準化測驗成績作為變項。另外，依變項的部份，分別是薪資價值（value）和薪資數目（amount）。「價值」為薪資背後蘊藏的意義，例如教師的教學經驗和教育程度就是一種價值，而價值牽涉到薪資的最小化和最大化，例如新進教師的薪資都是最小化，而隨年資晉升，直到最大化為止。「數量」是指教育當局投入在教師身上的人事成本，作者考量到教師薪資會受年資和教育程度而改變，故以教師團體的收入，來推估教師實際收入的程度（即均薪）。

作者使用多元迴歸（MANOVA）分析數據資料後發現，預測教師起薪（entry-level salary）的各種勞力市場因素之間，並沒有顯著差異存在。這表示不管勞資雙方（教育局官員 vs. 教師）打算選擇什麼樣的勞力市場因素，來作為「教師薪資決定過程」的背後假設，都不會造成太大的差別。但是，在有效預測教師均薪（average dollar cost）時，「供需原則」和「成本效益原則」的勞力市場假設明顯優於其他兩者，其中又以「經濟指數」為原則的勞力市場是最缺乏效率的。這項發現也符合現今的相關研究。作者認為，「供需原則」較「付款能力原則」更具有效預測力，所以教育雇主應該關注鄰近學區的教師人事費用；為了在同一地區居住和花費，所有教師都有其基本的生活水平，從而須面對相似的花費在物品和人力資本投資的服務上。教育雇主為維持現有的教師人力，學區內的學校必須支付和鄰近學區差不多的薪資給教師，確保其生活品質，如此才能招募且留住優秀的教師。

最後，作者也自陳，本研究存在一些限制，如本文只採用四種經濟原則，從而忽略其它更有效率的經濟原則和預測指標。另外，本文所帶來的問題也比解答更多；不過，勞力市場假設的選擇，仍是教師薪資決定過程中最重要的一環。

#### 四、對我國教師支薪制度的啟示

基本上，要招募好老師，留住好老師，教師薪資必須具有兩項特徵：區隔性和展望性。前者事關外部勞力市場，旨在使教師薪資和其他行業的待遇有所區別，以增進教職一途的吸引力，讓優秀人才有志從事教師工作。後者則涉及內部勞力市場，即優秀人才進入教職一行後，擁有適當的升遷機會和發展前景，使其願意繼續留任奉獻。本文作者發現，美國教師支薪制度的改革，傾向將外部勞力市場







的自由競爭機制帶進來，以學生的成績高低作為酬賞教師的依據，從而彌補教職發展前景（內部勞力市場）不足的缺憾。就我國狀況而言，教職穩定的薪水就是一種區隔性，它不若一般行業受經濟變相決定，尤其我國教師支薪制度完全依附於法令規章，使教職本身缺乏生涯階梯，乃至展望性不足。我國的教師待遇如何進行細部調整，美國的改革經驗是否有參考的價值，以提高總體教師素質，皆是教育執政者當下必須深思的課題。

### 導讀文章

Young, I. P., Delli, D. A., Miller-Smith, K., & Buster, A. (2004). An evaluation of the relative efficiency for various relevant labor markets: An empirical approach for establishing teacher salaries. *Educational Administration Quarterly*, 40(3), 388-405.

### 本文引注格式 (APA)

蔡育澤 (2010, 7 月)。建立最具經濟效益的教師支薪制度。臺灣師資培育電子報，10。檢索日期，取自 <https://tted.cher.ntnu.edu.tw/?p=303> (註：「檢索日期」請依實際檢索日更改為 XXXX 年 X 月 X 日)