

* 師資培育文獻回顧 *

教師流動的組織觀

董子毅

(國立臺灣師範大學教育研究與評鑑中心研究助理)

近年來臺灣社會僧多粥少的教職現況和流浪教師議題，在大洋彼岸的美國卻是長期面臨著師資短缺的窘境。該文作者 Ingersoll 跳脫以市場供給需求的慣性思維，改以組織管理的視角重新探討美國學校教師不足的問題，透過對教師流動定義的詳細論證，並以全國調查資料庫為基礎，逐步分析教師個人、學校特性、組織條件和離職原因等因素，提出可能影響教師流動的旋轉門效應 (revolving door effect)。研究結果不僅支持作者所強調學校管理層面與教師流動的關係，也挑戰了對於學校教育組織設計的部分迷思。該文既對教師流動保有宏觀和微觀的分析，更加入學校組織的中層 (meso perspective) 條件探討，對國內在探討教師流動或人力资源管理時所忽略的組織因素有所參考。

一、對於教師流動的研究

美國自 1980 年代開始關注學校教師短缺的問題。學校無法適當招聘合格教師的問題 (staffing problem) 經常被認為是由於退休教師和新進學生雙重增加的效應所導致教師數量的相對不足。因此，諸如增加教師執照等辦法來提高教師供給的方案便被視為是解決教師短缺的最佳方式，然而，這也造成調低錄取資格和排擠其他教育預算的現象。同時，大量的研究開始投入探討教師供給失調以及教師流動 (teacher turnover) 的問題。過去研究顯示，教師的流動主要和個人因素有關 (如健康、家庭、懷孕等)，並以特殊教育、數學和科學領域的教師流動率最大，流動率和年齡呈現 U 型曲線的關係，即新進和屆退休階段的教師離職率較高，中堅教師的離職率較低。然而，過去的研究較缺乏全國代表性的樣本、在不同學校特性的差異比較，以及對教師流動的完整定義。因此，作者 Ingersoll 以「學校和雇員調查」(Schools and Staffing Survey, SASS) 以及「教師追蹤調查」(Teacher Followup Survey, TFS) 兩筆全國教育統計資料庫，針對中小學的教師調動、離職和離職理由 (reason for departure) 進行分析與探討。

二、教師流動的組織結構

有別於傳統人力供需觀點並借鏡於組織社會學在職業與勞工流動的研究，見圖一整理，作者提出的三項前提：

(一) 員工流動的程度與組織績效有關：

適度的員工流動能有助於組織創新，而過度的人員流失也會是無效能組織的因果。人員流動對組織效能的影響也需考量流動員工的類型和在不同組織類型的差異，例如員工的可替代性（substitutability），對於仰賴非確定性和例行性技術、以及生產歷程須透過成員間密集互動的組織而言就會有重大影響，學校便是典型這類特性的組織。所以，流動率的高低不僅能作為學校職員管理的指標，也能反映學校社群和表現的品質。

(二) 須同時考量調動（migration）和離職（attrition）兩類型的流動：

無論調動或離職，兩種人員流動對組織而言有相似影響和意義。

(三) 需檢視組織特性和條件與員工的流動關係：

累積的研究已顯示除了員工個人因素以外，工作場所的整體條件會顯著影響員工對組織的依附，已知的關鍵條件包含員工的薪資結構、行政支援程度（特別是對新進人員）、內部衝突管理程度，以及員工對組織政策影響的程度，這四項條件也適用於學校的情境之中。

三、與教師流動相關的結構和原因

整理 Ingersoll 資料分析的結果如下：

(一) 教師高流動率的事實與學校管理有關

1. 全美職業勞工的平均流動率為 11%，教師的平均流動率（含離職和轉職）達 13.2%。若考量職業的性別取向，相較於護理行業的平均流動率 12% 仍屬偏高的情形。
2. 私立學校教師的平均流動率要高於公立學校，嚴重貧困學區的公立學校教師流動率要高於輕微貧困區的公立學校教師，小型私立學校教師流動率要高於大型私立學校教師。
3. 支持學校管理不當使得教師流失的證據，包含英語科和社會科教師其實呈現超額供給卻仍發生學校雇員不足的問題；新進教師一年後離職的比率遠高於退休



人員所佔的比率；相同師資供給的州或學區，各學校招募教師的難度不同，開缺學校的教師流動率是無開缺學校流動率的兩倍。

(二) 顯著預測教師流動的相關因素

1. 個人特徵：教師的年資（新進或退休教師 > 中堅教師）。
2. 學校特性：學生人數（學生越少，流動率越高）和城鄉區域（都市學校 > 鄉下學校）。
3. 組織條件：對新進教師的行政協助、減輕學生管教問題（如冒犯、曠課和肢體衝突），教師的教學自主和參與學校決策的程度越高，皆與教師的低流動率有關。
4. 無論學校特性（如私立學校）、教師類型、加入額外變項，或不同的流動類型、自願離職與否，分析結果與上述大致相符。

(三) 教師流動的理由主要與不同的組織特性有關

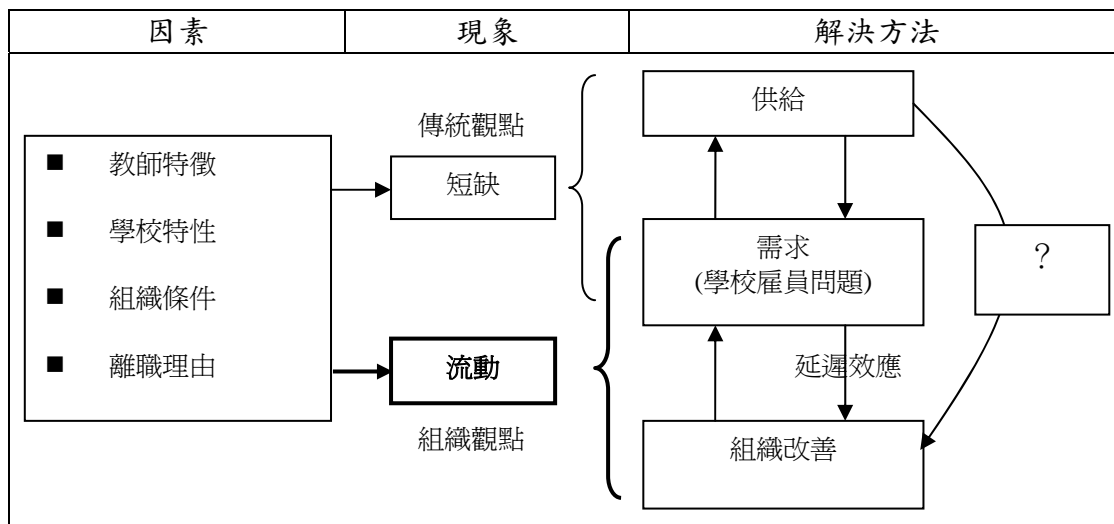
1. 都市嚴重貧困區的公立學校與小型私立學校間的教師平均調動率（movers）相近，但平均離職比例（leavers）有差異。
2. 總體學校和嚴重貧困區的公立學校退休教師比例相近（27%與 32%），但小型私立學校退休教師的離職率卻偏低（8%）。
3. 教師因個人理由或追求其他工作而流動的比例在整體或各個學校類型間的變異不大。
4. 學校人員精簡的舉動會導致教師轉職而非離職。
5. 在對工作場所各項不滿原因的調查，小型私立學校教師反應的流動比例普遍高於總體學校樣本和嚴重貧困學區的學校。
6. 都市嚴重貧困區公立學校的教師高流動主要和缺乏適當的行政支援、學生管教問題、學生學習動機，及教師的影響力有關；小型私立學校的高教師流動則與低廉的薪資和缺乏行政支援有關係。

四、省思與啟發

(一) 正確並充分提出對問題診斷的證據

從教師流動的事實面而言，該文探討的美國教師短缺問題雖然不同於臺灣的國情，然而，透過其採組織觀點所進行的詳細分析，仍揭示了學校組織管理對於教師人力運用的重要性。試以圖一說明 Ingersoll 所提出以教師流動的指標作為檢視美國目前教師不足的問題，透過分析與教師流動相關的個人、學校特性和組織

條件，指出學校管理與組織條件的改善方為留住人才之道，不同於傳統供需平衡的觀點，以持續增加供給來滿足過度需求的做法。增加供給短期雖延宕了人員流失的問題，同時卻使得組織規模變大而加深管理難度，倘在學校管理未獲得明顯改善的前提下，最終仍將上演人員大量流失的戲碼，重蹈覆轍。



圖一、教師供需和組織管理的模式

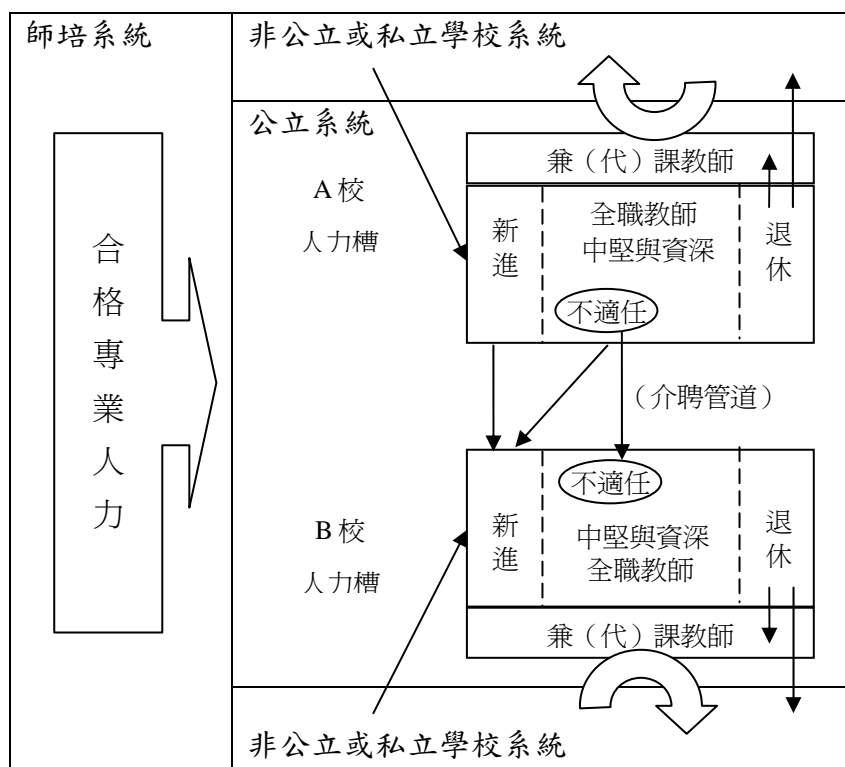
資料來源：本文作者自行整理

(二) 建立對學校教師流動的系統思維

對於問題的解決如何對症下藥，向來考驗著當權者的智慧。我們不妨循著 Ingersoll 提供的組織觀點，來反觀臺灣教師流動率偏低現象的成因為何？組織層面的哪些條件與其相關？偏低的流動率又會對學校組織的表現有何影響？目前影響學校組織教師流動的相關政策為何？

在探討上述相關問題以前，本段試簡要描繪教育系統中教師流動的情形。學校教師的來源主要是由各大專院校師培系統所提供合格的專業人力，除了未進入學校教育的人力外，進入的學校系統可以公私立粗分，進一步聚焦在公立學校系統內教師流動的情形時，可將各學校容納教師的員額單位視為一個人力槽，人力槽中又可依據不同的教師特性進行切割，初步考量對學校運作影響和利害關係的程度，先以全職（經學校完成認證與聘任）和兼（代）課教師區別，全職教師再依據年資深淺區分出新進、中堅與屆退休三個人力群，以及不適任教師等類型。





圖二、國內公立學校系統的教師流動模式

資料來源：本文作者自行整理

(三) 國內教師流動僵化的原因與組織因應機制的關係

以下分別針對公立學校系統的前中後三段歷程，依據相關研究與政策來分析教師人力流動的問題。

1. 系統前段的教師流動問題

前段新進教師進入教育系統是仰賴市場供需機制的調節。過去由於教改大舉開放師資培育的管道，加上大環境面臨經濟不景氣失業率攀升，使得有福利保障和社會地位高的教師證照成為護身符（楊朝祥，2007）。然而，每年大量人力（無論應屆畢業或從私立學校轉考等）湧入教育市場，在需求有限的情況下所累積無法消化的合格師資便衍生「流浪教師」的議題，也造成對公立學校系統內部人力的壓力，使得不適任教師或超額教師不會放棄得來不易的飯碗。

2. 系統中段的教師流動問題

社會少子化的趨勢衝擊了學校教師固定比例的配額，「超額教師」的問題直接考驗學校組織在當前人員管理的處理機制。目前介聘機制已成為各縣市教育主管機關在不採取資遣手段下所明訂辦理超額教師的措施之一。介聘制

度原本立意作為方便教育主管機關和學校進行人力有效運用所設計的調配機制，透過學校間人力的移撥達到人員互補的作用（許禎元，2005）。

然而，該措施卻忽略少子化的影響局面的廣泛性，當各校學生都普遍減少而出現教師超額時，這些教師要往何處移撥？若留在原校卻無適當的規劃將使專業人力出現浪費，也加重原本吃緊的地方教育財政問題。即使能順利進行校際間的人員調動，誰該走誰該留的問題又牽涉到學校運作的生態，諸如「行政豁免」、「後進先出」、「積分制」等原則，將對新進教師產生外推的情形。在校內「超額教師」、校外「流浪教師」兩股過剩勢力的擠壓下，公立學校系統前段的教師流動更趨僵化。

另外，關於不適任教師的問題，雖然解聘不適任教師已有法源依據，但實務上從蒐證到教評會的審議過程皆面臨許多困難與校內政治的角力，使得劣質教師續留或透過介聘機制轉換學校跑道生存，仍會持續對學生和整體教育品質產生負面影響（陳星貝，2006）。

3. 系統後段的教師流動問題

後段的教師流動係由於教師職涯的發展和學校退休機制的設計，屬於學校組織的自然代謝機制。過去對於退休教師較大的爭議，即許多五十出頭於公立學校退休的教師，轉任兼（代）課、或進民間企業或私立學校引發的同時領取月退和工作薪資之「雙薪」現象。除了加重國庫的負擔外，更可能對教育系統短期人力造成排擠的問題。近期，立法院三讀通過將教師退休的「七五制」改成「八五制」，原本欲透過延長教師退休的年限來舒緩國庫支出的壓力，卻也使得中堅和資深教師的人力增加，在少子化使得學校教師員額緊縮的趨勢下更會擴大對新進教師吸收的不利，降低組織人力的新陳代謝與創新發展（徐明珠，2007）。

五、結論

從學校組織人力發展的角度而言，國內整體公立教師的流動在本身教職取得不易、超額無法有效宣洩以及退休年限拉長等三項因素交互影響下，公立學校系統的人員代謝將顯得緩慢或出現停滯情形。對於鉅觀教育發展的影響，過多陳舊的人力可能使得學校教育改革在因應日益複雜且多變的知識社會需求間的落差擴大；對於微觀層面的教師個人而言，尤其是新進教師，在抱著隨時可能被資遣與學校間來回調動等系統內耗逐步消磨教師信念和熱誠時，將不利專業認同和組織忠誠的發展，進而影響教學品質。





參考文獻

- 陳星貝 (2006, 11 月)。讓教師更專業—不適任教師的探討。國政分析 (教文 (析) 095-031 號)。財團法人國家政策研究基金會。檢索日期 2010 年 12 月 8 日，取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-B-095-031.htm>
- 徐明珠 (2007, 11 月)。教師退休制度之評析。國政分析 (教文 (析) 096-039 號)。財團法人國家政策研究基金會。檢索日期 2010 年 12 月 8 日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/3/3640>
- 楊朝祥 (2007, 7 月)。中小學師資供過於求之成因與因應之道。國政研究報告 (教文 (研) 094-013 號)。財團法人國家政策研究基金會。檢索日期 2010 年 12 月 8 日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/2/1725>
- 許禎元 (2005)。中小學教師超額暨介聘問題探討—兼評「臺北縣政府所屬國民中小學超額教師輔導介聘實施要點」。教育行政雙月刊，38 期，162-173。

本文引注格式 (APA)

- 董子毅 (2010, 12 月)。教師流動的組織觀。臺灣師資培育電子報，15。檢索日期，取自 <https://tted.cher.ntnu.edu.tw/?p=358> (註：「檢索日期」請依實際檢索日更改為 XXXX 年 X 月 X 日)