

# 中小學教師待遇之內涵與 制度類型之探討

吳貞宜

面臨二十一世紀教育改革之契機，「教師待遇制度」是否完善，對此教育改革成敗具有偌大影響力；教師乃教改工作陣線中最前線之推動者，良好之教師待遇制度可以吸引優秀師資，留住適任教師，以提昇學校教育品質。因此，教師待遇制度之合理化，可謂是當前教育改革計畫之推動與成效之最關鍵要因。是故，本文乃擬分析、探討教師待遇內涵及制度類型，並歸結提出未來我國制訂教師待遇制度之建議，以供相關變革之參考。據此，本文提出下述六項建議：

- 一、配合「學校教育目標」
- 二、保障「教師生活水平」
- 三、激發「教師專業能力」
- 四、兼顧「有形、無形之報酬」
- 五、追求「社會經濟均衡」
- 六、符合「公平、客觀、彈性」

關鍵字：教師待遇、職位薪給制、準備薪給制、功績薪給制、生涯階梯制

Key words : Teacher's Compensation, Position-Salary Schedule, Preparation-Salary schedule, Merit-Pay Program, Career-Ladder Program

## 壹、前言

在現今工商社會中薪資的高低不容否認的是為個人就業選擇的重要決定因素，且普遍而言亦間接影響某一職業的社會地位。相同的，教師薪資

水平的高低對於個人擔任教師之意願與教師社會地位的建立具相當程度的影響力。Salmon 認為教師薪資暗示著教師專業上的經濟成長，與教師在社會上的地位 (Swanson & King, 1997)；且將影響人們的職業選擇，與多數大學畢業生從事教職的意願 (Campbell, 1996；Swanson & King, 1997)。學者所言可自美國七〇年代教師薪資普遍較從事其他行業者低落(見下表一)，因而人們失卻從事教職之動機 (Swanson & King, 1997；Burrup, Brimley & Garfield, 1999)，如下表一得見。

表一 1975-93 年美國公立學校教師與其他私人行業平均起始薪資之比較

	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993
教師(1)	8,233	10,764	15,460	19,400	(NA)	20,486	21,481	22,171	22,505
大學畢業生：									
工程師	12,744	20,136	26,880	29,856	30,852	32,304	34,236	34,620	35,004
會計	11,880	15,720	20,628	25,140	25,908	27,408	27,924	28,404	28,020
市場銷售	10,344	15,936	20,616	23,484	27,768	27,828	26,580	26,532	28,536
行政人員	9,768	14,100	19,828	23,880	25,344	26,496	26,256	27,156	27,564
文科(2) (liberal arts)	9,312	13,296	18,828	23,508	25,608	26,364	25,560	27,324	27,216
化學	11,904	17,604	24,216	27,108	27,552	29,088	29,700	29,472	30,756
數學-統計	10,980	17,604	22,704	25,548	28,416	28,944	29,244	29,472	30,756
經濟財政	10,212	14,472	20,964	23,928	25,812	26,712	26,424	27,708	28,584
電腦科學	(NA)	17,712	24,156	26,904	28,608	29,100	30,924	30,888	31,164

NA-Not available

(1)教師薪資之最小平均估計值.資料來源。

(2)不含化學、數學、經濟、及電腦科學。

資料來源：Burrup, Brimley & Garfield (1999): Financing education in a climate of change, p.346.

換言之，許多優秀教師離開其工作崗位，乃因教師所得偏低及不佳的工作環境(Riley,1999)。且在現今工商社會中，教師個人有許多職業選擇的機會；因此，學校若要約聘或留住優良師資，困難許多。然而，形成此困

境之困雖然繁雜，但教師待遇偏低，卻是其中最關鍵的因素(Khoury,1998)。是故，本文乃擬分析、探討教師待遇內涵及制度類型，並歸結提出教師待遇制度相關變革之參考。

## 貳、教師待遇之內涵

世界各國之教育當局為使教師有效發揮其教學潛能，盡其可能提供較良好之教學工作環境，並配合適切之待遇制度，以酬勞教師之服務。然瞭解教師待遇之基本內涵是為實施教師待遇相關制度之矢；是故，以下乃就教師待遇之意義與目的，及其要素兩大層面，加以敘述如下：

### 一、教師待遇之意義與目的

蓋浙生（民 88）指出「待遇」(Compensation)是個人從事勞務活動後的報酬，含金錢與物質兩層面。Rebore（1995）認為「教師待遇」可分為內部報酬與外部報酬。內部報酬為教師從工作本身所獲致之酬勞，主要可促進教師工作滿意度之提升；而外在報酬中的直接報酬則為教師主要實質之薪資，為國稅局於收入期間內須課稅之所得；至於間接報酬則為教師之福利，包含某些保障方案，大抵而言留住教師之意涵較促進教師工作表現為深厚。由此得見，內在報酬乃個體心理、精神層面之附帶酬勞；外在報酬則為外在於個體本身之實質、制度上之酬勞。據此，可進一步將「教師待遇」之意義改寫如下：「教師待遇」乃指「當任教師一職之個體於其從事教育工作後，所得之精神、心理等層面之內在報酬及金錢、物質等層面之外在報酬。」

如同其他各類職業，「教師」一職亦需許多相關之配套措施，「待遇制度」的實施即是其中極為重要的一環。綜觀各國實施「教師待遇制度」之主要目的，大體而言，可自教育當局、學校與教師個體等三層面論述之；就教育當局而言，規劃、實施一較制度化、系統化之教師待遇制度可有效維持、控制財政預算之支出；就學校而言，可謂為達到高品質、最佳之教

學表現與成效，並吸引、留住適任教師（Rebore,1995；Burrup, Brimley & Garfield,1999；蓋浙生，民 88）以期更完備學校教育之師資；而就教師個體而言，大致為工作之酬勞（Rebore,1995；Swanson & King, 1997；Burrup, Brimley & Garfield, 1999；林文達，民 75；蓋浙生，民 88）、安定其生活與滿足其需求（Burrup, Brimley & Garfield, 1999；蓋浙生，民 88）、維護其地位（蓋浙生，民 88）以及激發其持續成長。

## 二、教師待遇之要素

教師待遇制度之基本組成要素是否完備，是為該制度實施之成敗的關鍵因素之一，亦是教師待遇之重要內涵。然關於教師待遇之組成要素，論者觀點仁智互見，是故以下試歸納各學者（如蓋浙生，民 88；Burrup, Brimley & Garfield,1999 等）之論點，歸結如下：

### (一)薪俸（本俸或年功俸）：

此要素乃教師待遇之最主要部分。指教師在某一特定期間之服務，按期所應獲得之待遇（林文達，民 75）。通常須按俸級表上之等級逐年考核，並據此為教師晉升之依據。

### (二)津貼或加給：

指因職位與職責種類、性質不同，或因工作條件之差異，所得之額外補償（謬全吉等，民 78；陳麗珠，民 79）。如我國教師法第十九條第二款中所列之「職務加給」、「學術研究費加給」、「地域加給」等。

### (三)獎金：

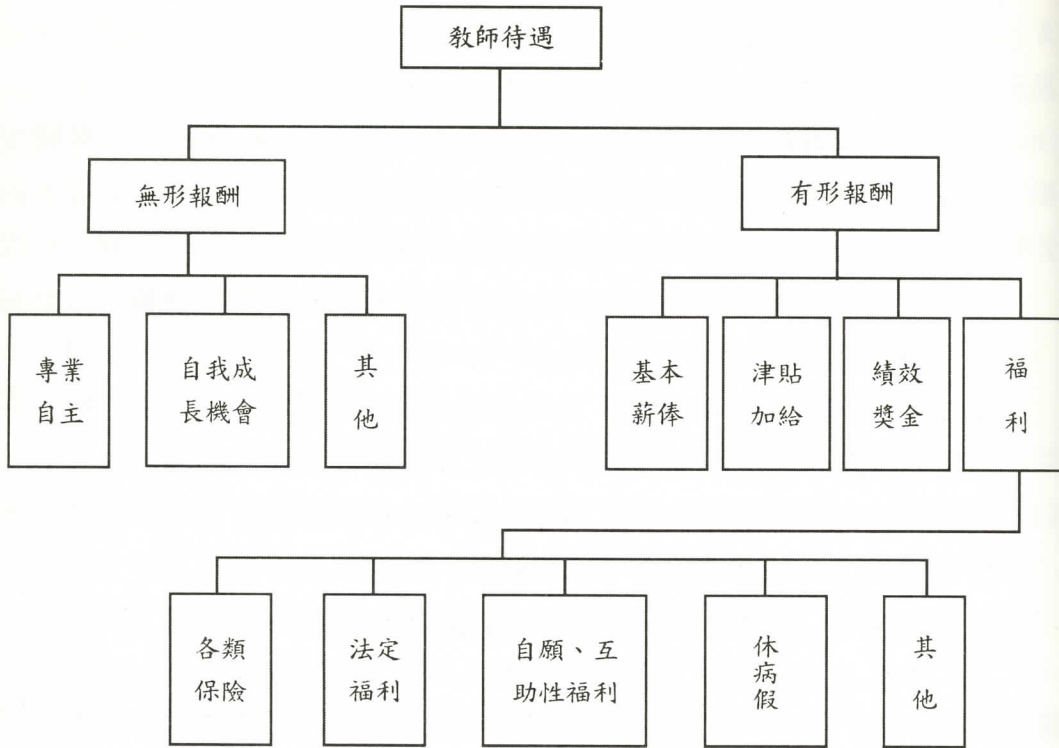
為獎勵教師教學成效、工作表現優良或慰勉其工作辛勞所發予薪俸外之金錢。在我國主要乃指教師之「年終獎金」、「績效獎金」（蓋浙生，民 88），相關辦法及程序乃依「公立學校教職員成績考核辦法」第四條條文內容之規定辦理；如第四條一項一款明列合格教師任教屆滿一年，經考核成績優良者可晉薪一級，並給與一個月薪資總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之

一次獎金。

#### (四)福利：

福利是每位教師皆可享有，但多數卻與工作表現較無直接關係 (Rebore, 1995)。基本上是為教師生活之保障，安於教學之前提，因此將之歸於 Herzberg 所言之保健因素勝於激勵因素，無可厚非。然因福利常因行政機關或學校財務狀況之變動，而得以彈性調整。因此福利常被稱為「優餘福惠」(surplus welfare)，或「邊緣利益」(fringe benefit)；相對於薪俸而言，亦即為從屬待遇 (謬全吉等，民 78)，其於教師待遇制度中可謂僅次於薪俸，亦是極為重要之部分。通常教師待遇制度中的福利大致包括「各類保險」，如公保等；「休病假」，如產假、病假、各種休假等；「法定福利」，如退休金、資遣費、子女教育補助費等；「自願性福利或互助性福利」，如結婚互助、生育互助等；及「其他」，如公教人員福利品供應；所得稅扣抵等五大類 (林文達，民 75；民 78；蓋浙生，民 77；陳麗珠，民 79；謬全吉等，民 78；Rebore, 1995；Swanson & King, 1997；Burrup, Brimley & Garfield, 1999)。

正如 Rebore (1995)認為一套有效的教師待遇報酬系統應是多元、多面向的，且兼具內部報酬與外部報酬，而非僅是金錢或物質上的報酬，尚須顧及教師之精神層面等內在需求 (如決策參與權等)，而給予適當的滿足。著實，除了上述探討之外部報酬、有形報酬，在現今更強調人權、專業與教學成效的時代，教師專業上的自主權、教師個人的成長與自我實現的滿足等教師個人精神、心理等層面上的無形報酬應或重視。因此，承上所探討之教師待遇組成之主要要素，配合 Rebore 之論點，本文試歸納、研擬一教師待遇結構圖，如下：

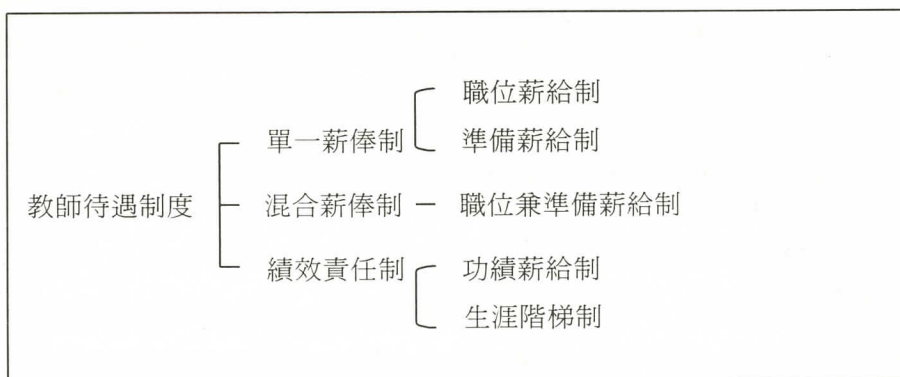


圖一：報酬結構圖

資料來源：研究者根據文獻整理

### 參、教師待遇制度的類型

百工酬勞其員工服務之待遇原則不盡相同，教師待遇制度亦可能因時因地而有所差異，猶如二十世紀初以來美國教師待遇制度即非全國一致，未曾變更，而僅採某一特定之待遇制度，可謂各州、各時期因地制宜、有所更替，至於世界各國之教師待遇制度更遑論相同，但若以教師待遇支給的主要依據論之，大致可分為三大類型，五種主要制度（見圖二）。茲分述如下：



圖二 教師待遇制度主要類型

資料來源：研究者根據文獻整理

## 一、單一薪俸制 ( Single-Salary Schedules )

此制度形成之因素，主要在於可減低教師受到差別待遇的可能性；但於此制度之下，教師充其量只能讓自己的薪資增加一倍，且僅止於充分不斷的進修與三十年的服務後，才能達到 (Khoury, 1998)。一般而言單一薪俸制之變化，多以「職位」或以「職業準備、訓練」為依據之「職位薪俸制」與「準備俸給制」兩類型為主(Burrup , Brimley & Garfield, 1999)。茲說明如下：

### (一)職位薪給制 ( Position-Salary Schedule )

指薪俸之支給乃依教師職位類型(如依教師職責分成校長、主任、組長、教師等)或依學校類別、等級而加以區分(如依學校規模分為大學校、小學校等；依學校發展方向分成普通學校、或技術學校等)，大抵而言此制度並未顧及教師專業訓練或其他相關因素(蓋浙生，民88)。

### (二)準備俸給制( Preparation- Salary Schedule )

此制度意指依教師所受專業訓練程度而定，即視教師所完成之職業準備程度而有所差異，如依學歷而分；因此此制度可能出現於幼稚

園教師、小學教師、初中教師等任何階段之學校服務的教師，其薪級皆相同（蓋浙生，民 88），造成教師認為百工同酬之不公情形。

## 二、混合薪俸制 (Mixed Schedules)

混合薪俸制乃上述職位薪給制與單一薪俸制之融合併用。因此亦稱為「職位兼準備薪給制」，即於同一學校之教師，使用同一薪級表，但薪給之起敘點，是學歷高低而定，並非全校教師皆自本職之最低薪給起敘（蓋浙生，民 88），可謂是擷取職位薪給制與準備薪給制之長而捨其短（陳麗珠，民 79），而以「職位」與「職業準備、訓練」兩因素與教師教學年資複合而成之改良式制度。如美國 Hawaii 州 1999-2000 新聘任教師起薪薪級表，是為此制之典型（見下表二）。

表二 1990-2000 年 Hawaii 州新任教師起薪薪級表(單位：美元/年)

	第一級 BA	第二級 BA +30 MA	第三級 BA+45 MA+15	第四級 BA+60 MA+30	第五級 BA+75 MA+45	第六級 BA+96 MA+66 Ph.D.orEd.D.
教學年資						
0-2 年	29,204	31,403	32,659	33,966	35,324	37,444
3-6 年	30,123	32,391	33,687	35,034	36,436	38,622

BA(學士學位)；MA(碩士學位)；Ph.D(哲學博士)；Ed.D(教育學博士)

BA+30：BA+30Semester Hours

資料來源：Department of Education, Hawaii State,1999, unpublished data

## 三、績效責任制 (Accountability Systems)

就美國教師待遇制度之發展情況而言，大體而言，1950 年是「職位薪給制」與「準備薪給制」盛行之分水嶺，然而發展至今卻極少只採用以職位或職業準備為依據之「單一薪俸制」，大多均融合職位與職業準備，而採行「職位兼準備薪給制」之「混合薪俸制」（蓋浙生，民 88）。不過，近年



來因學生學業成就之衰退，為提升教師素質，以改善學生素質之問題，而重視教師之教學表現，美國部分學區即逐漸採用以下所探討之績效責任制（陳麗珠，民 79）。由於強調教師表現、績效責任之相關制度各地不盡一致，以下本文僅就「功績薪給制」與「生涯階梯制」兩主要之教師待遇制度加以探討。

#### (一)功績薪給制 ( Merit-Pay Program )

此制度依教師教學品質、成效之異，發給不同之獎金、待遇(陳麗珠，民 79)，其假設額外及物質的酬賞可激勵教師更具生產力的 ( Swanson & King , 1997 )。此制度於美國境內實施後，雖舒緩了教師待遇低弱情形，亦改善了單一薪俸制的缺失，但確有些許之弊病。首先，由於該國為地方分權之民主國家，教師待遇相關制度乃下放於各州中之各學區自我決策，教師待遇所實施之策略不一，各州各學區並未皆採行之，因此造成全美各州、各學區教師待遇差異極大的不均情形 ( Ornstein, 1990 )。其他如並無有效證據顯示激勵教師之表現能貢獻在學生成就上；無法完善之評鑑教師表現的相關配套措施；會影響教師間的互動關係或情感、道德上的問題等競爭下所產生的負面影響；額外經費的負擔...等缺憾 ( Swanson & King , 1997 )。然，雖言如此，此制度能較有效聚焦教學成效、力量於學區的要求中，提升大眾的信心與信任，這是不容否認的 ( Khoury, 1998 )。

#### (二)生涯階梯制 ( Career-Ladder Program )

又名「職級制度」，乃根據不同評鑑標準，經一定之程序，將教師分為若干層級，並賦予其各層級名稱、地位、權責、待遇……等相關規定，在此制度中之一系列進階過程中，教師可逐級晉進陞，但須達於各職級之評鑑標準，職級愈高，評鑑標準相對提高，即便是藉由提供教師升遷機會，更具專業精神的意涵；隨著職級的昇遷而有更優渥薪資、福利之措施。概括而論，可謂是上述教師待遇制度之融合類型；不過，與其他教師待遇制度相較下，正如 Schlechty 所言，更強調教師在改善教學表現與專業成長上的責任 ( 引自 Swanson & King , 1997 )，

此亦即是此制度之最大特色。總而言之，提昇教師專業知能、發展教師個人之潛能(蔡培村，民 85；民 88)，是生涯階梯制之最基本訴求與目標。然如何研擬一較完善之相關配套措施，是須加以審慎思索，不容等閒視之。

## 肆、對未來我國教師待遇制度變革之建議——代結語

一般而言，政治上的政府決策、立法；社經上的政府財經負擔能力、師資供需數量、國民平均所得、生活物價指數、普遍工資率、稅率；專業方面的個人專業訓練程度、教師組織工會的集體協議或反應；以及其他等原因，皆可能是影響教師待遇的決定因素。雖然並無任一教師待遇制度可完全滿足所有教師個人之需求，然針對教師待遇的訂定，是否合理、可廣為接受，將左右教師個體之工作意願與效率；因此，研發一套較具時代化、人性化之合理、完善的教師待遇制度，是極為重要的。是故，以下筆者試提出六項建議，以茲作為制定教師待遇制度相關變革之參考：

### 一、配合「學校教育目標」

制定教師待遇時應能配合人事政策目標，維持組織活力、穩定，及促進組織經濟效率，以發揮組織功能，實現組織目標(林文達，民 75)。教師是從事教育工作行列中的一分子，教師待遇之訂定應能配合教育人事政策之目標，維持教師工作團隊之活力，並能穩定且促進教育之經濟效率，以發揮學校教育之功能，實現學校教育之目標。

### 二、保障「教師生活水平」

教師待遇之個體目的中，安定教師生活及滿足教師生活需求是其中一要項。謀生存以生活是人類之本能，更是人類最基本之需求。據此，教師個人生活若無法得到適度妥切合理之滿足，將影響其在校教學情緒、熱忱與效率。因此，保障教師一定水平之生活水準，以滿足心理者 Maslow 所

提倡個體需求層次論中之生理、安全兩最基本層級為依歸，是為制定教師待遇制度之人性化的考量。

### 三、激發「教師專業能力」

滿足制訂教師待遇制度的個體層面之需求，不失教育目的之實現，因此，此制度之訂定時，應考量教學品質，藉此驅使教師發揮其教學專業能力，配合一永續發展之歷程，以一較為合理、完善之待遇系統，輔以有效之教師評鑑等相關機制，循序漸進督促、激勵教師積極參與進修，並賦予其相對待遇高低之職責、地位，以強調教師之專業績效與責任。

### 四、兼顧「有形、無形之報酬」

要求教師專業成長、進修是教師之義務，亦是教師之職責；相對而言，提供此教師成長之機會卻是教師之權利，亦是其應享有之報酬。即便是前者以教育專業為立著點，後者乃以教師個體為出發點，兩者相輔相成，不但能激勵教師充實專業能力、不斷自我成長，亦可協助教師充分發揮其專業潛能、體驗自我實現之契機，達到學校教育之目的、個人生存之真諦。過去我國教師待遇大多僅止於提供有形之報酬，而鮮少注意滿足教師的內在、無形報酬，近年來世界各已開發國家已多所重視，兼顧物質與精神等層面之內在與外在、有形與無形報酬之較為完善之教師待遇制度，儼然已成跨時代之重要課題，然國內教育界雖已察覺，卻仍待努力。

### 五、追求「社會經濟均衡」

公立學校教師之待遇應與私校教師或社會中其它職業共同維護社會經濟均衡之理念（蓋浙生，民 88），以臻各取所需、人盡其用之理想。是若教師待遇水平較社會上的一般薪資率（prevailing wage rate）顯著低落，吸引或維繫得以勝任之人員，將是艱鉅的；反之，若待遇水平過高，將增加社會中各行業用人成本之負擔，影響整體社會經濟之發展，以及國家對外競爭力。

## 六、符合「公平、客觀、彈性」

教師待遇之支給，應以教師職業準備（學歷）為經，以教師教學經驗（年資）為緯，輔以強調教師特殊表現之績效責任、專業能力之提升為標竿，並配合國家財源支付之能力、社會經濟之成長、以及生活物價指數，做通盤、適當的調整，以達「財力、才力、能力、努力、效力」五力並重之「適才、適功、適時」之三適，並符合「公平、客觀、彈性」原則的合理「教師待遇制度」。

### 參考書目

- 林文達（民 75）。**教育財政學**。台北：三民。
- 陳麗珠（民 79）。**臺灣省私立高級中等學校教師任用與待遇情形之研究**。臺灣省政府教育廳委託專案研究報告之二十二。
- 蔡培村（民 85）。我國實施中小學教師職級制度的基本構想。載於蔡培村主編：**教師生涯與職級制度**，155-190。高雄：麗文。
- 蔡培村（民 88）。我國實施教師職級制度可行性研究。發表於國立教育資料館主編：**現代教育論壇：中小學教師分級制度的實施展望**，7-23。
- 蓋浙生（民 77）。**教育財政學**。台北：東華。
- 蓋浙生（民 88）。**教育財政與教育發展**。台北：師大書苑。
- 謬全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（民 78）。**人事行政**。台北：國立空中大學。
- Burrup, P. E., Brimley, V. J., & Garfield, R. R.(1999). **Financing education in a climate of change**. (7<sup>th</sup>ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Campbell, J.(1996). Behind the classroom door. **Regional Review**, 6(2), pp.6+. Retrieved Spring, 1998 from EBSCO on-line database (Item 9607012210)
- Khoury, K.(1998). School find creative ways to pay teachers -Phoenix teacher's stand illustrates the difficulties of competing with firms that offer big salaries. **Christian Science Monitor**, 90(145), pp.3 +. Retrieved July 23,1998 from EBSCO on-line database (Item 747763)
- Nelson, F. H.(1994). Conditions of employment for teachers in the United States. **Clear House**, 68(2), pp.82+. Retrieved November, 1998 from EBSCO on-line database (Item 9503071226)

- Ornstein, A. C.(1990). Teacher salaries look good for the 1990s.**Education Digest**, 56(4), pp.21+. Retrieved December, 1990 from EBSCO on-line database (Item 9101140818)
- Rebore, R. R.(1995). **Personnel administration in education-A management Approach**. (4<sup>th</sup>ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Riley, R.(1999).The big picture-He's been U.S. secretary of education for six years: What's on his agenda today? **NEA Today**, 17(8), pp.42+. Retrieved May,1999 from EBSCO on-line database (Item 1812580)
- Swanson, A. D., & King, R. A. (1997). **School finance: Its economics and politics**. (2<sup>nd</sup>ed.). New York: Longman.

吳貞宜，現任台北縣廣福國小教師