

台南縣市合併後之 台南市教育整合問題與因應

鄭新輝

國家教育研究院教育制度與政策研究中心主任
國立臺南大學教育學系教授

2011年新五都的產生是國內地方行政區劃新的里程碑，對地方教育行政組織與運作型態，相對的也會帶來許多新的衝擊與挑戰。其中除了台北市原本即為直轄市，而新北市則因其行政區域維持不變，因此在改制成為直轄市之後，因受惠於組織編制之擴充，使得教育行政組織運作功能得以更為強化外，其餘的「新三都」：台中市、台南市與高雄市，皆因其行政區域涵蓋兩個縣市，以致於必須面對整合兩個原本屬於不同地理人文、行政體制、組織結構、工作習性與文化價值觀之問題。相對而言，在教育行政組織與運作方面，勢必也會面臨較多待解決之衝突與整合性問題。本文之目的主要在檢視台南市在改制為直轄市後所面臨之教育整合問題，進而提供因應之建議，以做為未來決策之參考。研究方法採用訪談法，選取六位服務於原台南縣市教育局行政人員與國中、小學校長進行深度訪談。綜合分析結果，台南市的教育整合問題與因應建議，分述如下：

一、教育整合問題

台南市的行政區域包含原屬都會地區的台南市，以及幅員遼闊的台南縣。兩個縣市在合併前之教育行政與學校組織運作、組織成員之工作習性與價值觀並不相同。因此，在合併之後，當前其所面臨之問題，可簡要歸納下列六個面向：

(一) 法規制度的整合缺乏共識

完整的法制是確保組織運作順暢的基礎。台南縣市合併前許多做法並不一致，法規制度也存在許多差異，亟待適切整合。但合併已經快一年，許多規範教育行政組織運作所需之法制，仍無法適切而有效的整合，以致於所屬學校在運作時，常會面臨無法可適從或一市兩制的問題。而兩縣市針對相同教育事務之管理法規，也因重視程度與認知不同，以致於出現分屬「自治條例」與「要點」之不同法律位階問題。

(二) 經費資源分配難以公平

由於縣市合併後，財政收支劃分法無法適時滿足地方之需求。在整體財源無法適時增加的情況下，原教育經費較多的台南市學校補助經費較以往減少，而經費較拮据的台南縣學校也無法適時與台南市學校齊一標準。目前的因應方式傾向採取各學校仍援用合併前之縣市作法，導致原台南縣的學校編制與補助經費，遠不如台南市，產生資源分配不均問題。例如國小30班的學校，在台南縣僅有5位組長、但在台南市則有12位。

(三) 欠缺有力的教育專業領導者

在轉型時期，組織需要具魅力與型塑共享願景的轉型領導者。而教育是一項專業，其領導者更須具備教育理論與實務經驗。尤其教育決策情境充滿不確定性，教育主管的決定常需仰賴直覺模式，若缺乏足夠的教育專

業知能與經驗，將無法立即做出適切而合理的決定。然而，檢視目前台南市教育行政機關中，位居重要決策層級領導者的學經歷背景，似乎離教育專業標準仍有一段差距，以致於無法有效發揮轉型領導之效能。

(四) 文化與工作習性之差異衝突

縣市文化與組織成員工作習性之差異，源自台南縣市風土民情之差異。原台南縣小型學校多，學校經營強調與在地社區文化結合並發展校本特色；相對而言，台南市與其他都會區之大型學校則偏重強化學生的學習表現與升學。而縣市教育行政人員的行政思維與工作習性，受其潛在文化影響，在擔任合併後之教育行政組織職務時，容易傾向採取原有的思考模式與工作習性，以至於產生台南縣的主管支持原南縣作法；台南市的主管則支持原南市的作法，並無意中表現出原台南市的優越感，容易讓原南縣的教育人員感到挫折。

(五) 基層面臨專業信任危機

由於縣市合併後不僅教育行政事務繁重、權責劃分不清、缺乏強而有力的專業領導支持、兩個分立的行政中心、政治力的介入等問題，以致於基層行政面臨角色模糊、工作過度負荷、疏離感與專業不信任感。若長此以往，不僅影響基層工作人員的服務士氣，連帶也會影響其對組織的承諾。

二、因應之建議

面對前述有關台南縣市合併後之當前教育整合問題，謹提供下列幾項因應建議供參考。

(一) 成立法規修訂小組積極研修各項教育法規

法規之修訂與整合是健全組織法制的要務。由於組織重編與人員調整後，成員每天忙於熟悉新事務與適應新的主管，因此常無暇思索健全法規之問題。因此可成立教育法規修訂小組負責研修各項法規。其成員可涵蓋原台南縣市主管教育行政人員、學校代表與法制專長人員，以分工方式進行資料蒐集與彙整，過程中可參考其他直轄市之作法並邀請其主管人員參與提供意見。

(二) 確保教育資源分配的公平性

常言道：「不患寡，患不均」。雖然新三都同樣面臨財源未能適時增加的窘境，但如何適切平衡原台南縣市組織編制與教育經費補助標準，以化解因資源分配不均所萌生之不滿情緒，也有賴提出適切的因應策略。基本上，大多數的教育人員皆是理性的，經由合理的說明當前財政所面臨之窘境，應能獲得何以無法即時滿足需求的諒解。但僅憑窮不能窮學生或以學生為優先的道德勸說，倒不如具體提出逐年改善教育資源分配的計畫，讓教育人員能夠確實感受到縣市合併之後，「看見未來」的願景與希望。

(三) 強化教育專業領導品質

教育轉型需要強而有力的核心專業領導者，扮演領航者角色，以強化所屬教育人員在轉型時期的變革承諾。然而，由訪談中深切感受基層工作人員對當前教育決策核心領導者，因缺乏教育專業領導力的決策力所產生的信任危機，主事者或縣市首長必須正

視此問題並採取適當的措施。如因政治考量而無法適切進行人事調整，則應透過強化教育專業諮詢小組或委員會的組織與運作功能，以提升教育專業決策的品質。

(四) 促進縣市間校際與人員之交流

文化與習性之差異需要藉由互動與學習歷程，以增進彼此的了解與認同。台南縣市合併之後，為拉近彼此的距離，在決策上可以推動原台南縣市校際間之聯盟計畫，讓原台南市每一學校與台南縣兩所以上學校結為姊妹校，並透過強化城鄉間師生互訪與交流，分享教學與生活經驗，增進彼此的了解。

(五) 強化成員的專業信任感

縣市合併容易產生組織調整、人員與職務改變、行政人員的工作調適與壓力。這些問題會隨著時間或透過適切的轉型領導與關懷逐一化解。但如果持續讓基層工作人員產生專業信任的危機，則無法激發其主動付出的組織公民行為，甚至產生低組織承諾，萌生不如歸去的離職傾向。因此建議

教育領導者應省思如何強化轉型領導與制度領導，不僅是適切傾聽與掌握教育整合問題，更要有積極性的協調與回饋機制，及時研擬對策，並適時做出回應，以凝聚組織成員的向心力與專業的信任感。

三、結語

新三都是台灣地方制度發展史上新的里程碑，合併後的教育生態環境也面臨許多新的挑戰。原本不同的地理與人文特性、組織與行政運作方式、成員的工作習性與文化價值衝突，在合併後主政者將無法避免的需面對許多教育整合性問題。本文針對當前台南縣市合併後之教育整合問題與因應進行探討，訪談部分基層工作人員的感受所歸納出之問題與因應建議，或許僅為管窺之見，但若基於「凡事必須慎始」的意識，主政者仍應省思在合併初期所產生的問題，並做出適切回應，才能讓台南市在成為直轄市之後，新的教育行政與組織變革，為府城營造更美好的教育環境，讓所有的師生能夠真正看見未來，有機會享有改制後的教育實惠。

