

壹、前言

《憲法》第21條規定，人民有受教育之權利與義務，其所保障的主體是學生。《教育基本法》第2條第1項規定，人民為教育權之主體，同法第8條第2項同時規定，學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障；特別是對國中、高中與小學的學生，在其心智未完全成熟與理性前，對學生進行教育與照顧，是父母、教師及國家共同參與並共同追求的教育目標。然而，在學生受教育場所之學校，任何教育制度之改革，例如：教材教法之變更、教師專業評鑑或教師分級，以及十二年國教之推動等，教師首要關心的往往是教師個人權益，例如：退休、薪資、授課鐘點、通勤時間、家庭生活與孩子照顧等所謂「個人基本需求」是否受到影響，至於教師個人專業需求之提升則非教師首要關心要素。謝傳崇、林志成與顏國樑（2011）之研究結果顯示，學生受教場域中，興革措施推動之可行與否並非以滿足學生受教權益為主，反而是以教師個人基本需求是否受到限制或不被滿足為主，呈現出「本位倒置」、「主客異位」之現象。長期以往發展下去，生活便利、教學環境舒適、福利良好地區學校教師安於現狀，日復一日，教學方式與授課內容容易流於制式僵化，而資深優良教師長期聚集某些特殊地區學校，形成明星學區，甚而拉大城鄉教育資源之差距。

學生求學期間遇到一位良師，不應該歸因於運氣，而應強調受教於良師為其權利，國家自有責任保障每位學生之受教權，提供其優質之教師，以開展其人生與實現自我，以落實《教育基本法》第8條第2項之立法意旨。因此，平衡國民教育師資水平為政府刻不容緩之施政課題。借鏡日本之經驗，日本政府致力於確保中小學各校間擁有一致且均衡之教學設施及設備，惟在人的部分，則規範校長及教師皆須定期異動，以消弭重點學校及普通學校之分，平衡各校之發展。此措施且有利於避免組織成員習於同一環境而日益安逸，間接促使教育人員不斷精進並保持熱忱，最後受益則為學生之受教權。

反觀台灣現行學校教育制度，除校長採取任期制外，人事主任及會計主任皆亦實施職期異動機制。回顧我國實施中小學校長遴選制度之立意，即為避免萬年校長之產生，期藉由流動制度之設計，以激勵校長辦學熱忱，提升學校效能，其基本假定為：倘校長久任同一學校職務，日久不免因循苟且，不思校務革新，是以，1999年修訂之《國民教育法》明訂校長採任期制，同一學校至多服務二任八年。同理可

探討我國現行教師聘任制，一名教師自考取學校教師甄試後，極大可能自始自終服務於同一學校至退休，如何避免人性在同一環境日漸安於現狀，進而喪失熱忱，亦有待制度設計來克服。然在中小學教師異動部分，雖有縣內外教師介聘，可供教師申請調動，但其成效有待評估，諸如2011學年度國中申請縣外介聘之教師數計2,330人，成功調動教師數僅753人，媒合率為32.32%；國小申請介聘之教師數則達2,342人，成功調動數為755人，媒合率32.24%，顯見教師縣外調動之不易。進一步探討縣內介聘機制，其流動率近年來在少子化衝擊日益嚴峻的挑戰下，教師申請調動意願更為低落，遑論媒合率。此因學校減班超額情形日趨嚴重，在當前以年資為主要衡量標準的前提，「後進先出」規則造成許多新進資淺教師往往成為學校超額之對象，更甚者為是類教師今年超額，不意味其來年即可免除列為超額教師，因此，在教學現場往往出現同批教師每年皆被超額至他校服務之情況。影響所及，中小學資深教師調動之可能性可謂趨近於零，間接也剝奪教師工作場所的選擇權。

對此，邱承宗（2011）即認為此現象將造成教師生涯規劃受阻；平均年齡愈來愈高；新教師生力軍不易進入校園；各校資深教師掌控學校文化，致學校氣氛難以轉化。如果與同事互動不佳卻又無法調離，更導致其意興闌珊、教學得過且過之間題。如此，受傷害的不僅是教師本身，對於學習主體的學生更是毫無正義可言。職是之故，全國校長協會主張教師之定期調動有其必要性，籲請教育部儘速訂定「國民中小學教師區域調動制度」。無獨有偶地，相同之呼籲見於第八次全國教育會議分區座談會，學者鑑於部分地區偏鄉小學教師流動率幾乎趨近於零，致使校園無法注入新活力，於是建議建立區域教師調動制，並以服務七年為限，藉以促使校際間教師流動（陳祥麟，2010）。

實務上，部分縣市政府為促進教師正向流動、打破原有學校組織僵化結構、利於發展專業研究團隊及鼓勵教師實現理想，實施有中小學教師短期流動專業增能試辦計畫，鼓勵教師以鄉鎮市為區域單位申請為期一學年度之調動制，藉此讓教師走出學校，體驗不同學校間的教學環境，同時激勵教師發展出不同教學教材與教學方法，以提升教師教學熱忱與自我探索能力。可見，適度的教師流動將有利於教師生涯發展及活絡組織文化。

環視鄰近國家，日本自二次世界大戰初期起，即實施教師定期調動制度，中小學教師平均每六年必須輪替調動一次，實施迄今，對於校際之間辦學經驗交流、提高教師素質及熱情、合理配置人力及保證中小學教學管理及水平之均衡性，都起了莫大之作用。另，韓國是一般中學教師於服務五年之後，無論意願為何，均必須調