

我國教育視導制度之演變及其義蘊

溫明麗、王世英
華梵大學副校長/教育部參事

壹、前言

「欲期教育目標之實現與教育效能之增進，有賴於健全之教育視導」（臺灣省政府教育廳，1976：1）。由此可見，教育視導對教育效能的提升有不可或缺的重要功能。臺灣的教育視導工作基本上包括教學與一般行政兩大部分，但此任務隨著校務評鑑的興起、廢省政策、督學人員與經費的不足等因素而逐漸式微。目前各縣市中小學均有校務評鑑，一則以評定學校辦學成效之良窳，再者可及時發現問題並行改進，亦可作為評定校長辦學績效之用，乃至於可影響教育政策方針之訂定，此任務與教育視導的範圍與內容多有重疊，且已有取而代之的態勢。

由於評鑑的理念與教育革新、教育成效、教育管理等追求卓越的國際教育趨勢息息相關，復以欣逢建國百年，本文以「臺灣教育視導制度的演變及其義蘊」為題，一則回顧臺灣教育視導制度的演變，¹並從中推衍評鑑對臺灣教育發展的義蘊或啟示，期能提供臺灣教育品質提升與促進評鑑制度回歸教育本質之參考。

¹我國教育視導制度雖已因為廢省和校務評鑑之興起，導致其功能分別由校務評鑑和督學分攤為之，故本文探討之視導制度主要針對其實際存在且被賦予教學與行政督導、評量與輔導的年代（師範大學與師範學院雖也陸續加入協助視導任務，故本文亦將該時期納入），但囿於篇幅，不將校務評鑑和目前的督學制度納入討論。

貳、臺灣視導制度之回顧與成效

一、中央教育視導制度的緣起

清光緒末年，新學制伊始，學部（清代中央教育行政機構，猶如今日的教育部）為明瞭各地教育概況，乃派遣大員視察地方教育。此雖有教育視導之實，但仍屬於臨時性質，尚未形成制度；日據時代，臺灣總督府之下設有民政局，民政局之下又設有學務部，學務部（日治時代總督府下的教育主管機構）乃負責掌管全臺教育行政的單位，相當於今日的教育部。日本於明治34（1901）年2月21日，於學務課增設視學系（當時各州廳均設視學），此可謂臺灣教育視導機構之濫觴（臺灣視導制度探源，無日期）。簡言之，臺灣教育視導制度肇始於清末新學制之視學單位。

民國2（1912）年，北京政府公布《視學規程》，教育部仍設「視學處」，為中央設置正式視導機構之始（臺灣教育發展史料彙編，1986）。後來，視導機構或因組織變革，或因法規修改，而陸續更迭，其權限與隨著組織的變革而有所增減。

以下將視導制度的更迭年代與其相對應的重要內容表列如表1。

表1
中央教育視導制度之更迭一覽表

時間	內容	重要變革	與視導關係	其他說明
1926年三月	成立國民政府教育行政委員會。		會內設秘書、參事、與督學等三處，督學處設督學若干人，掌理、監督與視察教育法規實施之現況、教育行政之人事與財務之監督審查等。	
1931年七月	國民政府修正《教育部組織法》。		設置督學4—6人，視察全國教育事宜。	1928年，中華民國大學院改為教育部，但當時尚未設視導人員。
1935年五月	修正《教育部組織法》。		增設督學為6—10人。	

（續下頁）

時間	內容	重要變革	與視導關係	其他說明
1938年十二月		實行緊縮政策。	督學僅剩3人。	政府準備遷台。
1940年十一月		適值抗戰期間，視導工作更受重視。	增設督學為8—16人。	
1941年六月	教育部公布《教育部視導規程》及《教育部視導室辦事細則》。		規定以下兩件事： 1.督學視察員應置辦公室——視導室。 2.視導室由部長於督學中輪流指定1人處理日常事宜，並酌設科員、書記、佐理之。	督學更受重視，行政體制亦趨完整。
1943年一月	修正公布《教育部組織法》。		1.增設督學為20—24人。 2.視導人員一律稱為「督學」。 3.「視導室」改稱為「督學室」。	督學任務的重要性有增無減，組織也趨於龐大，名稱亦更確立。
1944年十一月	教育部頒《教育部督學服務規則》。		規定督學視導注意事項，包括視導前準備工作與視導後之工作。	1.此法光復後繼續沿用。 2.督學組織與行政邁向合法化。
1956年六月		督學室另設專門委員。	督學名額為12人。	
1962年二月	第四次全國教育會議		提案「教育行政機關增設專科督學，以充實教育視導」。	1.鑑於歐美國家對於自然科學與美術音樂等藝能科均設有督學，我國亦追隨之設置。 2.此旨在輔導並促進各級學校專門學科之發展。
1968年二月	修正《教育部組織法》。		1.設督學11—17人。 2.其中4—6人為簡任、2—4人為簡任，其餘為薦任。	此時督學相關法規更為完整，任務與職等也更明確、清楚。

(續下頁)

時間	內容	重要變革	與視導關係	其他說明
1969年起	因應政府推行公務員職位分類制度。		1.教育部將聘任督學列為一般教育行政十二職等。 2.督學主要為視察主管，並指導全國學校教育之發展。	
1973年七月	修正《教育部組織法》。		1.教育部置督學6—10人，列為十至十二職等。 2.視察5—7人，職等為第六至第九。	1.人數略有減少。 2.組織與職等更為明確具體。
1981年一月	修正《教育部督學服務規則》。		1.由22條修正為18條。 2.督學視導由每年1次增為每學期視導1次。 3.到校後應聽取學校簡報，並與校長和單位主管晤談；並約集行政與學術主管及有關人員座談。	1.此次修正之內容的幅度較大。 2.此乃目前校務評鑑方式的濫觴。 3.督學視察時與相關人員座談的目的在於交換意見、發掘問題，並共商改進之策。

二、中央教育視導工作內容

依據民國32（1943）年11月29日號令之《教育部督學服務規則》，督學視察分為定期與特殊兩種：（一）一年一度定期視察；（二）依次、部長之令而行之特殊視導（臺灣教育發展史料彙編，1986）。

此外，督學之視導有參與相關會議與實質視導兩種：（一）參與之會議包括各重教育集會、視導期間討論視導方法及實際問題之小組會議、以及視導之後的視導會議；（二）實質視導內容包括地方教育計畫、教育經費、教育人員是否違反教育法令、查點學生名額、試驗學生成績，必要時並得調閱各項簿籍表冊。特別的是，督學視導時應遵照部次長指示，蒐集各項參考資料，闡揚三民主義，並宣達國家教育政策及中央政情（臺灣教育發展史料彙編，1986），可見當時的督學視導亦負有傳達政令與政治宣導之任務。

由上述督學的職責與權限之相關規定可以清楚看到，當年督學的權限很大，視導學校與地方教育時，其身分猶如教育部長或次長的代理人，且對教育人員的不法行為也有舉報、糾正之「權」，故督學雖名為「指導」，但實

質上真可謂為代「天」（中央教育主管）巡視，其視導之後的結果也必須如實地詳細上報，該報告很可能成為上級機關考核下級單位主管教育績效的重要參考，也可能影響教育主管單位的決策。就此言之，當時的視導制度不但具有監督之責，亦「分享」上對下的考核之權，對於教育政策也存在潛在的影響力。

記得就讀小學時，校長、教師們一知道督學要到校視導時，便會特別要求學生打掃校園、整理課室，並會不斷地叮囑學生注意賓客來訪之相關禮節，若干平時上課用的「坊間參考用書」（當時參考書是被官方禁止使用的）也都會暫時收藏起來，當時年記小，也不懂大人世界的權力遊戲，只管將督學對學校造成的驚慌現象，以其諧音「毒蛇」戲稱之。

督學於視導期間亦可借住教育機關或公共場所，但不得接受他人供應（第13條）。另外，1981年1月21日公布之《修正教育部督學服務規則》特別提及，中央政府教育部督學、地方教育視導人員、師範學院地方之輔導人員之間的關係，以及視導人員及其對學校的指導與協助。該條文提到，

調閱地方教育視導人員報告，應究其成績最優最劣者加以復核，必要時得會同地方教育視導人員及設有師範學院地方之輔導人員，對於成績低劣者擬具辦法，指導其改進，並將成績優良學校之事時盡量介紹。（臺灣教育發展史料彙編，1986：886）

視導完畢之後，應約集當地主管教育行政機關及其他與教育有關各人員座談，商討一切改進事宜。（臺灣教育發展史料彙編，1986：887）

由上可知，督學除了對相關的人事、經費、行政績效有審查、督導權外，更重要的是對於視導時所看到的問題，必須約集相關人員，共商改進策略。由此可見，當時督學的任務不僅在於監督，更轉變為對學校教育的把脈、管理和督促，以及指導與協助，權力的色彩稍減，但反而增加了專業的比重，此時督學對於學校的視導可謂名實相符。

三、臺灣省教育視導制度及其工作內容

除了中央教育視導機制外，1946年2月2日核准之《臺灣省行政長官公署教育處組織規程》第4、6兩條，均規定督學室掌理地方教育行政、各級學校、社會教育、義務教育之視察與指導，其中亦包含對地方教育行政人員之

考核（臺灣教育發展史料彙編，1986）。可見省督學的視導工作不僅是針對學校和相關行政人員進行視導，還擔負與社會教育相關的任務，督學對社會教育的功能乃省督學不同於教育部督學所負任務之處。

1946年6月25日，省教育處為檢討省教育行政措施，以策劃未來，乃召開第一屆「全省教育行政會議」，並提出「省縣市各區視導人員應取得聯繫」之決議，行政長官公署遂於該（1946）年7月11日，訂頒《臺灣省行政長官公署教育處學室辦事細則》，其中將督學的分工更周全的列出，其督學之視導更具成效。該細則中更明白規定，「督學及視察得隨時至各校檢查……於執行職務時，得臨時變更學校授課時間。」（臺灣教育發展史料彙編，1986：888）當時督學的權力之大和地位之尊貴，由此可見一斑。

隨後於1946年十二月訂頒《臺灣省各縣市督學視導規則》，以強化各縣市教育視導工作。同（1946）年，為增進中小學各學科教學效率，制定《臺灣省中小學專科視導辦法》，確立各學科設置視導委員會及指導員，各學科指導員必須具有10年以上教學經驗，且成績優異者，方能被選聘為學科指導員（臺灣教育發展史料彙編，1986）。此辦法和精神旨在更積極明確地提升督學的條件，也是透過法規肯定督學任務和確認督學職權的重大宣稱。督學的權位此時可謂如日中天，備受肯定與尊重。

由上述政府積極制定督學視導的相關細則或法規內容觀之，一則可以推知政府對視導工作的看重；再則，為確保學科視導的協助績效，設立指導委員會，針對視導問題進行討論或研究，並規定視導人員的學經歷，藉以獲得社會對視導人員的認同，此舉亦有助於視導工作的順利進行。質言之，若欲視導的任務順利達成，則視導的社會地位和專業都必須受到社會的肯定，更需要法定的身分認同，因為法定的身份乃確保視導權責的要件。

明顯地，教育視導的工作內涵已經由巨觀的視導各級教育制度與政策實施的成效，逐步深化到微觀層面的學科指導與視察，並實質協助各校教師舉行專題討論會、教學實驗工作、舉辦講習會或師資訓練班，甚至督促各校成立教材研究會，也蒐集鄉土教材及其他補充教材，乃至於編印教師進修刊物，以提升教師專業知能等與學校教師教學直接相關等事宜。可見督學的任務已經更明顯地著重於實質的學校教師教學專業，而不再只是強調教育行政運作與政策執行成效的視導。

析言之，督學任務內涵的重點也更清楚地呈顯出來，自1946年起，政府已明確透過督學任務內涵之修正，而督促教師進行教學實驗、自編教材、並

推動終身專業學習，同時，也透過督學而著手蒐集鄉土教材，並編製補充教材。由此可知，重視本土化不是千禧年之後的教育政策，而是上個世紀就已經開始的政策，只是當時尚未在學校課程內正式設立「鄉土教材」之科目。

質言之，舉凡蒐集鄉土教材、自編教材和補救教材、進行教學實驗，以及在職進修等活動，迄今仍持續進行。惟，如今此工作已經不再是各縣市督學的主要任務，而轉為教育部推動的重要業務，並直接由學校及教師執行鄉土教材與教學。析言之，1940年代的教師除了教學之外，仍被要求進行教學準備、在職進修等活動，當時的教師也大都能配合；反觀今日的教師，大多會主張教學以外的工作都是附加在教師身上的「負擔」，該時代（六、七〇年代）一個班級的學生人數少說也有50—60人，教材與設備更遠遠落後今日現代化的設備，而且幾乎所有的教室布置、較具都是教師自己動手設計出來者；相對於今日班級人數27—35人，更有科技的協助、以及教科書商提供的學習單和補充教材等，教師的負擔孰輕孰重應該相當清楚。

學生人數的多寡為不是教師負擔的唯一判準，其實師者的教育使命感和教育熱忱更為關鍵，此也是當時社會、學生和家長對教師相當尊重，教師發揮的不僅是專業、傳統和法理的權威，更多人格感召的權威。此乃今日教師在要求權益之前應該先自省之處。再者，當年督學對學校或教學的視導對於教師的教學和校長的辦學，可以說是一種壓力，更是一種督促，當時的教師對於教學與學校相關行政事務所承載的負擔雖不能說甘之如飴，卻也幾乎毫無怨言，甚至從中不斷學習與成長，是「做中學」理念具體落實的典範。

相較之下，今日多數教師對於「狹義」教學以外的工作大都會認為是對教師專業和自主的干擾與阻礙，因此對與教學間接有關的學校事務比較會採取消極的對待，此不但顯示教師的專業熱誠已經大不如前，也說明督學功能的式微和其視導權力的低落。由此可知，督學權限的法定位階，以及其專業的認證，應有助於穩定督學的權限，也較能發揮督學對提升教師專業與教學熱誠的功能。

總之，無論激勵與提升教師專業熱誠的責任落在何人身上，都需要該職位者具有法定與社會認定的專業知能，故認證與終身學習可視為維護督學法定職位與社會地位不可或缺的具體作法。然而，若教師本身不能視教育為志業，則縱令督學功能發揮得再好，也非教育之福，更非教育所需要的良師，故督學雖不可少，但充其量僅能視為協助學校經營與提升教師教學的助力，而非主力。

《臺灣省各縣市督學視導規則》堪稱為臺灣省各級學校視導工作的重要依據。以下歸納該法中視導工作的重要內容，以呈顯視導工作的重要，並作為檢討督學權限被限縮後，之利弊得失的參照。

（一）視導範圍

依據《臺灣省各縣市督學視導規則》，各縣市督學的視導範圍包括教育法令之推行、地方教育行政、學校教育、社會教育、義務教育等事項，以及縣市教育經費、縣市教育人員服務與考核等各縣市管轄內的教育機關，而且亦規定每學期至少視導2次以上（臺灣教育發展史料彙編，1986）。由此可知，地方視導人員與中央視導人員的任務和工作內容大致雷同，只是其範圍不是中央級管轄的教育機構，而侷限於各縣市。

易言之，無論教育部督學或地方督學的視導範圍和工作內容，在實質上除了家長部分未涉及外，可以說已經涵蓋了今日校務評鑑的各項內容，包括校長的領導、學校的經營和管理（行政）、教師的教學、以及學生的學習等，因此督學的人力必須充分，其專業也必須足夠充實，即除了教育和教學專業外，尚須具備行政業務、地方事務、社會教育、相關法規等知能，否則不但會疲於奔命，更無法達成視導工作的預期目標，故若說督學的視導偏向行政是不公允、也不適切，此從下文闡述之督學視導權責時，將更明確的呈顯督學視導不僅限於行政，更關注學生的學習成就。

（二）視導權責

各縣市督學對於教育機關、人員，以及經費具有督導、糾正、與調閱、試驗、召集會議等權力：即督學視導時若發現有違反教育法令事件者，應隨時糾正，亦得調閱被視導學校之各類簿冊，也能檢查學生名額，並可試驗學生的學習成績，必要時亦可召集當地現職教育人員開會，討論視導時發現的相關事務或問題。此外，督學視導時亦具有臨時變更學校授課時間的權限。由此可見，當時法令賦予視導人員的權限和責任既明確、又重大，而且賦予其相當的自主性，期許督學視導學校時均能代替主管教育單位督導並協助學校的經營與教學能達成原定目標。惟如上述，督學的任務艱鉅，若欲完全落實法令所賦於他們的任務，則督學的人力和素質不但必須適切考量，更需要不斷充實其行政與教學相關知能，否則徒法不足以自行，縱令法令或社會授與督學至高的權限，督學也無法善用此權限而施展其功能。

（三）視導制度健全化

1956年，省政府為發揮行政三聯制精神，建立教育視導網，期能提升視

導效率，又訂定〈臺灣省加強教育視導計畫〉，其中規範的任務與功能處處顯現政府試圖建立地方教育視導制度系統之政策方針。以下將該計畫之重點分析如次（臺灣教育發展史料彙編，1986）：

1.系統化視導網絡：為落實督學任務以及減輕督學的工作，全省各縣市之教育視導組織乃細分成若干教育視導區，同理，各縣市視導區又也分為視導分區。此舉乃期望視導工作更細部、更落實，也期能避免督學因為個人負擔過重，或視導範圍過廣，導致其視導工作流於形式的缺陷而設置的綿密視導網。

2.大專校院參與並輔導督學進行視導工作：各教育視導區與視導分區除依照教育廳所訂定之教育視導輔導要點進行視導外，並分由省立師範大學（今國立臺灣師範大學）中等教育輔導委員會、工業教育學系、省立農學院（今臺灣國立中興大學）共同指導視導人員，且協同前往視導，以隨時提供意見。此舉旨在解決視導人員因為專業知識不足而導致視導功能流於虛設或視導功能不彰的困境。目前師範校院承載之大學輔導學校的工作仍持續進行，但其性質與功能已有所改變：原以協助督學順利達成學校督導任務，現在已經成為師範校院為了了解與督促其學生於學校進行教學實習之成效，不再是陪同視導人員進行學校或教學視導工作。此等轉變直接間接地呈顯視導工作的式微。

3.藉著建立民主化視導機制，積極落實教育視導功能：此乃指教育視導人員協助縣市與學校確保與提升教學品質之意。自1956年起，視導人員於每次視導後，必須隨即召開輔導座談會，並就視導情形進行視導結果討論與意見交換；教育廳並於每學年舉辦一次全省視導會議，以檢討與改進視導工作，一則掌握地方教育現況；再者思考學校教育問題的解決方案。由此可見，當時視導工作的確已達到具體化、系統化、和績效化的程度，其視導報告也是制訂教育政策相當重要的參照。反之，若政府不重視視導工作時發現之教學問題或第一線教育工作者的心聲與困難，則政策的制定將難免與現實面產生落差，其政策或教育措施也將難以落實。

屆此，臺灣的教育視導體制可謂相當完備，復以臺灣省政府於1971年頒布《臺灣省各縣市政府教育局督學視導規則》，明定「督學為責任制度」（臺灣教育發展史料彙編，1986：905），更強化學校教育視導工作的不可或缺，此法亦是我國實施督學駐區制度之法源依據。駐區督學體制的建立除了更落實督學的分工和階層體系，也彰顯臺灣地方自治的精神。惟中央與地

方分權是兩面刃，雖然讓督學的功能更綿密與更健全有助於教育主管單位及時發現教育實際問題，但卻也同時彰顯地方自治與中央集權之決策方式不同時對學校可能產生的衝擊：中央集權的決策方式有利於政令的宣導與落實；相對的，地方分權的決策方式雖可更符應地方需求，但中央政令的落實，卻也會因為中央與地方的落差，以及各地方彼此間的差異，加上中央對地方的管理因為鞭長莫及而大打折扣。總之，教育是複雜的活動，教育政策的制訂更為艱難，若欲制訂面面皆光、處處討好的政策誠屬不易，此也是導致原已建立健全組織的視導體制，隨著地方自治和民主的風潮，而逐漸被取代的重要因素。

（四）建構與強化視導能力

如前所述，為確保督學的視導品質與落實其視導責任，省政府於1978年又訂定《臺灣省政府教育廳駐區視導人員升遷處理暫行要點》，以提升駐區視導人員素質，俾達成發展教育之目的（臺灣教育發展史料彙編，1986）。自此以後，無論是中央或省之視導督學，甚至各縣市之駐區視導人員，均規定最地必須具備大學學歷；此外，政府也開始辦理督學甄試與培訓，以確保督學之素質；督學素質與培訓制度屆此堪稱已經完備。當時中央及省督學之全期課程包括共同課程（42小時）、專業課程（183小時）、訓育課程（26小時），足見政府對駐區督學的重視，也顯示政府對督學素質與彰顯視導功能的決心。1978年五月《縣市督學基本能力研究》報告書出爐，更具體的訂定一位稱職縣市督學應具備的基本修養、專業知識、專業才能等三類基本能力，此三項基本能力的詳細內涵分別如次：

1.基本修養：縣市督學必須具有下列基本修養，此即

具有崇高教育理想、信仰三民主義、敬業樂群、公私分明、以身作則、嚴正客觀、儀容端莊、身體健康、經常保持情緒的平衡」等品德與健康，以及在集會中作適切講話、綜合適當的結論、現代管理科學知識、適應現代生活知能、熟練一般公文程式與法律知識等能力。（臺灣教育發展史料彙編，1986：910）

2.專業知識：縣市督學必須具備的專業知識包括教育理論基礎、課程教材與教法、以及行政實務等三大項（臺灣教育發展史料彙編，1986），於此也再度證明督學的視導工作，不但不止於行政，更重要的是提升教師教學

成效，以及確保學生學習的成果。易言之，政府對於督學之教學視導的知能也比以往更為重視，此時督學視導的重點也逐漸從行政向教學視導傾斜。因此，縣市督學的專業知能也必須與教學所需的知能密切相關。茲將此三大知能說明如次：

(1) 教育理論基礎：此主要涵蓋體認尊師重道教育傳統、體認蔣公手定之「革新教育注意事項要旨」、明瞭近代教育思潮、當代世界各國國民教育發展趨勢、教育宗旨、當前教育政策極重要措施、運用教學評量統計與研究方法、以及社會教育和特殊教育等。

(2) 課程教材教法：此除了解現代課程的一般原則外，尚需清楚各級學校教育之課程與設備標準、教學、教材選擇編排、評閱學生作業、撰寫教學設計、示範教學技術、乃至於運用視聽器材、教育診斷與補救教學等，上述能力均直接與教學的教育專業素養息息相關。

(3) 督學所需具備之行政實務能力：此主要包括熟悉人事、營繕、經費等相關教育法令、以及各級教育計畫等，可見行政實務能力的培育需求遠不如教學知能般的受到重視。

督學若具備上述三種專業知識，勢必可以獲得教師、校長和社會的認可，駐區督學自己實地進行教育視導時，也會更顯得專業，對其視導品質也會更具信心。

簡言之，視導效能可以隨著視導人員專業的提升而愈見視導成效，更重要的，督學本身也因為其專業知能的提升，更能從視導工作中展現自我實現，進而對督學視導任務充滿自信，也更能在視導時將專業知能轉化於教育實務，並提供學校與教師更多實質上的幫助。可見督學視導專業知能的提升，實乃利人利己之事，政府不僅應當持續提升各級督學的專業知能，且更應以嚴謹的態度視檢督學專業知能與視導成效間的關係，俾隨時改進，以確保教育政策的落實與教育目標的達成。然而，好不容易建立起來之堪稱體制完備的教育視導制度與督學培訓制度，卻隨著1998年的廢省而愈形虛設，殊為可惜。

3. 專業才能：此專業才能特別指諸如設計、領導、執行、視察、輔導、協調、調查、評鑑與進修及創新等與督學實務視導相關的能力。視導人員的專業知識除行政實務能力外，大多強調認知層面，但是相對的，此所稱之「專業才能」，則指將專業知識轉化為實際視導工作之實作能力，尤其是實際進行教育視導時所需具備之處理教育現場事務及偶發情事之專業行動和

問題解決的能力。統括言之，此等能力乃督學專業與行政知能的轉化能力。

由上述政府對於臺灣督學素質與能力之要求可以推知，一位稱職的督學不僅需要不斷充實自我、創新工作、客觀視導，也需要具備比較分析、行動研究與問題解決等觀察、診療、彙整與分析資料、批判思考與問題解決等能力；此外，為人處事所需之需要協調、調查、及評鑑知能亦不可或缺，方能勝任督學視導之責。畢竟，督學視導時除了必須能精確地指出學校教學與行政之應興應革處外，也必須能敏銳地察覺學校與經費效益、組織運用之成效與問題，更需要有能力激發教育人員發揮團隊精神，也能自行訂定、規劃與執行視導工作，必要時亦有能力提供學校與教師必要之協助。

職此，若說督學「需要具備與教育相關的十八般武藝」，此語就當時政府、學校或社會對督學視導任務的賦予和期望言之，真是一點兒也不為過。反觀今日的督學，在政府逐漸淡化督學視導實權和實質內涵之際，宣導學校本位經營和地方分權的政策更不斷弱化督學的功能；同時，中央與地方一樣，均逐漸忽視督學對學校經營的必要性，此時，學校或政府對視導人員的專業知能也隨之產生愈來愈不重視的現象，督學的社會地位與權力自然不能同日而語。林明美、簡茂發（2005）也從督學的組織、權責與其任用資格等面向發現，隨著督學視導功能的削弱，其專業性或對其專業知能的要求也更顯模糊。

四、臺灣視導工作新境界的方針

1982年6月26日，教育部假臺灣師範大學召開全國教育視導會議，配合教育政策，擬定下列創新視導工作新境界的八大方針（臺灣教育發展史料彙編，1986）：

第一，鼓舞國小教師以兒童為中心，推展「生動活潑教育」，促使德、智、體、群、美五育均衡發展。

第二，輔導國中與高中強化文理分組與學生性向試探功能等「適性發展教育」。

第三，輔導高職與師專實施「能力本位教育」，以把握「教育品質管制」、「鼓勵學生自我加強學習」、及「實施補救教學」等原則，務期達成培育優質基本技術人力與教師。

第四，透過輔導中小學改進命題方式，期能促進教學正常化。

第五，輔導各校從教學、訓導與行政措施三管齊下，以加強各級學校學

生公民教育，並培養學生愛國情操。

第六，輔導各校注意校園衛生與安全，一則減少校園滋事事件，再者亦可預防或降低近視與B肝人數，讓學生有安全的學習環境。

第七，推行主動敏捷的教育行政，以提升教學與工作效率，因此，必須鼓勵全校同仁互助合作，並營造溝通、協調、公開的民主文化，建立動態和諧的人際關係，其充分發揮人力、物力、財力之效。

第八，視導工作不僅在學校教育，也擴及基層文化建設。質言之，文化中心舉辦的文化將因為以學校為中心，故也由都會區延伸至鄉村，俾其文化的傳遞與發揚能向下扎根，當時政府也期望能透過深耕文化，以提升國民生活品質。而此任務除了政府的政令宣導外，也需要督學於視導學校時執行政令的宣導。

由上可知，視導的任務與範圍已經逐漸從全面的教育與文化活動，弱化或窄化至「以教學為主，行政為輔」或「以輔導為主，監督為輔」之方向，可謂為已經向民主的趨勢轉型，而以「建議、輔導為主」，來協助教師改善教學，甚至只是到學校了解教師教學情況，或依據上級指示處理交辦或學校偶發問題等事務，充其量督學的學校視導僅將學校的問題帶回教育行政機構，因此，教育主管機構或社會對其專業的要求也大不前文所述之各時期。前文所述之原定的督學法定督導權、獎賞或懲處建議等權，也隨著縣市政府自治權的「擴大」²而變弱。然而其中不變的仍是「上對下」的管理概念：形式上大聲疾呼，教育應走向地方、民主與平等，但精神和本質上卻仍未能落實真正以學校和地方為主，更不用奢望能在短時間內即強化學習者主體意識，或落實兼具本土與人文的民主教育理念。

目前臺灣的督學任務大都必須與督學、各縣市教育輔導團或課程督學等共同合作，且大多僅扮演溝通、協調、建議、仲裁、危機處理、諮詢之功能，乃至於止於觀察、了解學校狀況等偏向服務性的工作內容為主。此等督學任務的轉型也導致原來督學必須具備教育理論基礎、課程教材與教法、及行政實務等專業知能逐漸被忽略，反而更強調督必須具有同理心、聯繫資源、了解問題、善和媒體溝通等能力。一言以蔽之，政府已經不再強調督學一定要具備與教學與行政等專業相關的知能。因此，督學專業成長的管道也

2 此所稱之「擴大」，不是地方自行的擴權，而是政治體制將國中小及縣級高中的教育權劃歸地方管轄。

從強制要求接受職前培訓，轉為自願性自我進修活動，如參加國教輔導團研習等。

析言之，雖然督學制度並未從骨子中呈顯民主和學校本位精神，但是督學本身實務經驗的淬煉、擅長與學校建立良好關係、以圓柔態度為人處世等知能已經成為落實教育民主和追求個人自由的重要素養；相對的，督學視導依法在視導前必須有充分的準備，視導後也必須召開視導結果檢討會並撰寫視導報告，但此等法定的任務和程序也隨著督學任務的改變，以及學校本位經營方式的興起而逐漸消失（張明輝，2000），督學的社會地位和受到學校重視的程度當然也受到衝擊。

然而，縱令團體視導制度仍舊存在，但其視導後的檢討會議也大多因為督學權力式微，督學結果報告也逐漸未能受到決策者的重視，以致於使真正的視導任務更無法彰顯其應有的成效，視導制度最後難免流於形式、形同虛設，並可能走入臺灣教育的歷史且引而不現。一旦視導制度隨著校務評鑑而式微之後，只要校務評鑑仍存在未具共識的「普遍性」唯一評量標準，則學校教育民主化之精神將恐仍難以真正彰顯。

綜上所述，視導人員專業素養的改變，或視導任務的形同虛設，雖不足以說明教育政策之本質已由上而下轉變為由下而上的權力結構，但卻呈現臺灣學校自主的發展尚待努力。

參、問題與對策

教育乃百年樹人之良心志業，各項政策與措施必須具有連續性、持久性與擴延性。由上文中我國視導制度的沿革可以看出，我國視導制度的興起可謂為教育政策與學校執行成效的媒合點、檢視站與中介轉換平台。質言之，政府透過建立綿密、健全的視導網絡，以落實教育視導成效，並為確保教育視導品質而提升視導人員素養所做的努力與所建立的制度，多少已經為臺灣教育的發展立過汗馬功勞；尤其各級政府藉由提升與維護視導人員的專業權責與地位，豎立督學實際視導的權威，也有助於學校在短期內步入正軌。臺灣學校教育能有今日的體制與成效，督學制度之功實不可沒。

然而，一旦時代潮流、社會文化、學校經營理念與行政決策與執行模式改變，則我國已經建立起來的督學視導制度必然面臨挑戰；或許這也是督學階段性任務的完成吧！

繼之，分析我國督學權責隨著教育政策與學校經營理念改變所產生的問題與意義，並期藉著凸顯督學權責的削減，激發教育決策者、視導人員與學校教育工作者共同思考督學視導制度之存廢或興革，並解決督學虛有其名的尷尬角色及解決策略，以進一步彰顯民主教育的義蘊，或可對學校教育的發展，以及教育政策的制訂有所啟示。

析言之，教育視導機制乃國家與地方政府檢驗教育成效的「工具」，也是溝通與協調的平台，其制度的設計能否發揮預期功能？視導人員的素質是否足以勝任政府賦予的任務？教育視導、教學視導與校務評鑑之間的關係是否合理等，均涉及督學視導效能的功能與品質的良窳，也可作為檢討我國督學制度存廢與興革的重點，更是我國教育與決策民主化程度的試金石。

本文從督學權力之漲落、視導制度、人員與政治生態的變革等面向，思考視導制度之應興應革，也彰顯教育決策之權力關係，並試圖提出可能的解決策略，且藉此呼籲教育決策應回歸教育本質。畢竟，此乃教育決策者應該守護的教育專業精神。

一、問題

下文先分析督學制度之興衰歷程中的問題，然後，針對此問題，從教育本質提出若干教育活動與教育決策不可輕忽的原則。

（一）均（分）權制虛化督學視導報告既有之決策參照功能

我國視導制度採中央與地方分權制，就教育視導言之，即中央督學視導大專校院；省督學視導中等學校（廢省後，省督學併入教育部督學室，仍以視導國立高中為主）；縣市督學視導小學及幼教機構；直轄市督學視導市屬各級學校及教育機構。此分權制度彰顯的問題是：各級視導工作間不論橫的或縱的連結都甚為鬆散，溝通與協調不佳，導致政令宣導、學校績效等功能因為各級督學「各司其職」，又少有相互檢討、分享與溝通之機制，而形成各自為政的現象。

再者，督學也未參與政策制定，政策決策者亦未能重視或善用督學於視導後所提供的關於學校經營效能、學校現況與問題等一手訊息，殊為可惜。督學的視導報告因為未受到決策單位的重視，此也直接間接的加速督學地位的低落，更凸顯督學視導功能的不彰（李高英，2010）。《教改總諮議報告書》亦指出，教育評鑑及視導功能的確成效不彰：

教育發展需要評鑑與視導機制，目前我國教育視導偏重行政考核性質，缺乏教學專業的視導。加上客觀的教育評鑑制度尚未建立，學校的績效考核常流於主觀及表面層次，無法深入探究教育問題，發揮評鑑與視導的應有功能（行政院教改會，1996：45）。

然而，教育決策忽略視導結果的現象，加速視導功能式微的速度，也削弱視導人員的權力和傷害視導人員與視導工作在政府、學校與社會的地位；另一方面，視導決策未能重視地方和學校或第一線教育人員也顯示，我國教育決策仍停留於集權的方式，即採取由上而下的方式為主。就此言之，視導人員及其內涵被忽視的現象，並無法直接證明此與教育決策的模式與結果並未存在因果關係；但可以確定的是，政府對督學視導制度的重視程度卻能影響教育的文化氛圍（陳永明，2010）。質言之，我國視導制度的任務在社會邁向民主之際，亦需要重新考量視導的內容及決策模式，方能發揮視導制度之功能，卻又有助於促進教育決策的民主化。

（二）視導制度未能對焦、視導人員素養又不足，且政治生態與牽絆視導成效

1. 視導制度的設計並未依照督學人員的素質而定

我國視導制度雖然曾經趨於完備，但是，視導制度的設計大多非以第一線教育工作的校長、教師或行政人員為核心來進行設計，反而採用一套由上而下的行政體制來運作與規範督學的任務。試想：若視導人員未能熟稔第一線工作的內涵，又豈能期待視導工作展現高成效（謝金城，2001），此亦顯示，臺灣視導制度與視導人員任務間尚無法完全相互應，可見視導制度設計並未對準視導人員的能力或學校之需求（蔡明學，2008），尤其國、高中的分科教材或領域相當繁複，且各領域間專門知識的深度和廣度的差異也很大，此等領域知識的落差和多元，也將更壓低視導人員的視導「氣勢」，³視導成效必然也難以彰顯。

目前的校務評鑑雖然已經明確地包含教學評鑑（鄭崇趁，2006），但校務評鑑者的「能力」是否與其「能力」相呼應，並未能獲得「公認」。質言

³ 此所稱「氣勢」，乃指視導人員因為對教學專門知能的不足，尤其低於任教的教師時，視導人員心理對視導教學工作的信心將會有所不足，也因此「不太能」胸有成竹的指導教師。上述種種內在心理反應的強弱即形成督學視導時之氣勢。

之，視導或評鑑人員的「資格認證」乃成為視導或評鑑是否公允、可信之爭議的焦點，故一旦視導人員的知能未能符應其工作內涵，則無論視導工作或校務評鑑的功能均將難以確保。

再者，督學制度從原來的「包山包海」，逐漸簡化到後來的形同虛設，此歷程猶如鐘擺的兩個極端：前者過於繁複，後者又流於形式，遂導致臺灣設置視導制度真正的功能隱晦不明，也使該制度容易被忽視或被取代。政府的確有必要評估我國視導致度是否有存在的必要？重新思考其功能是否有其他現有的單位或機制可以整合？質言之，視導制度已經到了需要重新定位的時機，決策者不可視而不見。

2. 視導人員素養不足、視導制度有名無實

視導人員必須依照所分配的視導責任區，分赴不同鄉鎮、不同學校進行訪視工作。視導期間每位督學舟車勞頓，薪資又不高，此使很多教育或行政人才望而卻步，導致視導人力資源不足；且如上文所述，教學視導科目愈趨繁複，內容深淺又不一，視導人員若未隨著學校的更迭持續進修，視導人員進行教育或行政視導時，難免產生心有餘而力不足的現象。

復以，視導人員參與地方整體決策的機會不多，對人事、經費、營繕等法規與程序所知有限，不易完全分辨地方與學校之運作是否違反規定，也難以確知其績效達成的程度；甚至由於視導人員學科專門知能不足，終身學習又無法充實其應具有之知能，故督學對於教學實驗與教材等的熟悉程度也不夠，導致視導工作未能依照目標確實落實。更甚者，雖然法令已經明定視導人員的資歷，也提供所需之相關培訓，但除了各專門領域知識龐雜，欲熟稔各領域並非易事，尤其偏遠或特偏地區更常因視導人員不足，以暫代方式為之，此更容易影響整體視導工作的成效。

長此以往，原初所設計的視導制度極可能因為功能不彰或窒礙難行而崩解。其實此現象已經從目前各縣市學校督學人數不足，而權宜地由退休校長或相關人員充當可見一斑。雖說退休校長的學經歷均與現行督學不相上下，甚至有過之而無不及，然而時代變化迅速，課程與教育體制與決策的變革亦屬多元，退休校長若不再持續進行專業的提升，則欲其能順利達成督學之任務，恐也是海市蜃樓。

再者，臺灣學校校務評鑑思潮隨著美國評鑑觀念的引進而興起，督學視導的成果已被視為考核校長的依據，而非針對學校教師教學的視導（若干縣市已經開始推動教學輔導教師，取代了督學的教學視導功能）。迄今，督學

的視導甚至成為代替教育局處長去了解學校現況，或暫代校長職缺，或處理學校偶發事件等任務。由此可見，視導人員地位的低落已經成為台灣教育體制的事實，甚至已然偏離原來設計的視導制度。當然爾後臺灣視導人員的資格與素養也不再被積極檢驗或討論，所以縱令視導體制再完整，督學一職也已成爲「閒差」的代名詞，難以再發揮當年的視導功能。

總之，前述各級督學視導制度已成昨日黃花，督學的地位、尊嚴與權限也早被壓縮成「代理人」、「形式」、「閒缺」等角色。臺灣自1968年開始實施視導責任制，並獲大學或學院的協助與輔導，俾能協助視導人員有效地推動視導工作，但主客之間的責任與權限一直未能釐清，加上教育隨著社會的劇變而變革，導致視導人員因其專業知能難以與學術機構的人員相抗衡，最後退守在行政視導或「陪同視導」的視導範圍，視導的職權也因之更加速其弱化。但是，學校與教師教學的自主權並未因為大學或學院對視導工作的參與與協助而明顯發展，相對的，校務評鑑或大學對中小學的「輔導」所顯現的權力，迄今仍凌駕於學校自主權之上，甚至壓縮視導制度存在的空間。

3. 地方政治生態乃視導工作的牽絆

中小學教育行政工作隸屬於地方行政，故學校行政人員或視導人員常難免受到地方民意代表或政治派系對學校或教育的關切及其影響，限制視導人員發揮自主性的自由度，尤其自政治解嚴後，選舉活動愈趨白熱化，藍綠政治板塊如楚河漢界般，形成對峙之勢，學校表面上不參與政治，但無論校長或教師均難免有其政治立場，督學或其視導工作也難免將地方政治生態納入視導結果或問題處理的考量。

簡言之，視導人員進行學校視導工作時，若欲擺脫政治因素的影響，恐不是件容易的事。易言之，督學視導學校或處理地方與學校事務的同時，地方政治人物極可能參與意見，督學又不能完全不採納或考量地方人士的意見，也不能完全自外於地方民意代表的「交代」，故督學的獨立性便在此等權力的瓜分中漸行消弱。

雖然視導工作實確為教育政策的宣導與其順利執行，建立不可抹煞的功勞，但是，地方民情複雜多元，加上地方政治派系的人情困擾，此均可能使教育視導功能難以發揮。其實1982年，《全國教育視導會議報告》（臺灣教育發展史料彙編，1986）已指出，教育制度、人員素養與地方政治生態引發教育視導功能的困難與視導人員地位的式微，惜未見政府對視導制度進行整體的檢視或及時修正，故讓已經建立起來的臺灣視導制度並未完全發揮其應

有的功能。

二、對策

針對上述問題，本文提出以下策略，提供思考，並期有助於重新檢討視導制度之興革，期能提升學校教育績效與品質，更重要的，讓教育決策者的思維，以及其制訂教育決策時能回歸「教育以德為核心」之本質。

（一）視導單位應有其獨立運作的法定地位

我國教育視導組織隸屬於中央政府或教育部，雖然如今已將大學評鑑以「公辦民營」方式為之，但實質上政府的角色仍甚為鮮明。此雖非本文的研究重點，但也從此顯現「視導」任務具有「法定地位」在臺灣傳統社會所彰顯的深意。

至於是否應將教育或教學視導的權責獨立於教育部？本文認為各有優劣。若隸屬於政府，則較能直接協助政府制定符合第一線需求的政策，同時政府的政策或政令均較易於宣導，也有助於相關措施具體落實；反之，若獨立於教育部之外，則視導標準的制定權不在教育部，雖可能被社會認定視導標準較具客觀性，亦有助於擺脫政治的包袱，但另一方面，此也可能使視導與政策之間的關係較為疏遠，不但上情難以下達，下情恐亦不易上達，除非視導機制和教育決策單位之間建立法定的溝通機制。

此外，若視導單位隸屬於教育部，則其對學校的視導不僅直接檢視學校的辦學成效，也會被社會用以評定政府教育政策成效之依據，政府的教育政策也可隨時獲得掌控；然而此兩刃刀同樣也會在發揮直接落實政策的同時，亦被視為剝奪社會督促政府教育成效的權利與機會。如此一來，獨立運作之教育視導單位雖具有督促政府制定合理性教育政策的功能，卻也可能因為不同團體所持的教育價值觀不同，導致對辦學績效認定的落差，甚至造成學校無所適從，故視導機制是否該隸屬於中央或獨立於中央，仍需經由理性的論辯，並審慎為之。最重要的，教育不能不維護學生學習的自主性和教學的自由度，至於教學成效的認定當然無法僅止於「良心」，但卻也不能完全依賴政府的權力。

若政府欲放手讓視導機構獨立運作，則英國的視導制度可供我國參考。若我國欲學習英國的視導制度，採取獨立於教育部之外的方式為之，則必須具備以下兩個基本條件，方能發揮獨立與客觀的優勢，亦能避免政治權力或利益角力的缺失：第一，該獨立機構必須受到社會和學校的認同和肯定；第

二，視導人員必須有能力客觀、專業地進行教育成效的正確判斷，並能有效地輔導教師的教學，協助教師提升其教學成效。

第一個條件除需要時間、相關法規等配套措施外，更需要提升視導人員的素質和其視導品質，並須受到學校和社會的肯定；至於第二個條件，則視導人員必須自己對學校的經營與教師的教學或學生的學習做出一定程度的成績，此亦需要時間和視導人員的專業知能和智慧。

由此可見，無論視導機構是否獨立於教育部之外，視導人員的素質都是其中的關鍵，而且一旦視導機制有其法定地位，視導人員的權責與任務也將更為明確，不會發生包山包海的弊端。目前各級學校均存在實施已久的學校校務評鑑，若能考慮如何將督學的視導制度適切地和校務評鑑、各縣市教師研習中心等分工合作，明確劃分彼此的責任區和合作的項目，也許我國的視導制度在早已奠定的基礎下，可以從英國督學制度學到既具有政府主導功能，又兼受到民間認可的兩全之策；再者，若能將視導制度與校務評鑑、教師專業知能提升緊密結合，亦有助於確保督學的視導、學校的辦學、以及教師的教學不易受到地方政治力的影響。

（二）提升視導人員的專業素養，最好應建立證照制度

臺灣百年來對於視導人員的條件有相當嚴謹的規定，並隨著教育和社會的需求，對視導人員專業條件的要求也愈形嚴苛：

教學視導應以「教育內容」為重點，並注意「五育並進、術德兼修」，發揮教學研究與服務功能，期能「兼顧物質與精神建設」。（臺灣教育發展史料彙編，1986：886）

首先，教育視導人員必須具備批判性思考能力：因為教育視導人員不但必須能夠清楚地掌握教育的本質，保持客觀的態度，必須能分辨「教育」與「非教育」的活動，也必須能時時自我反省，且藉著提升視導知能，改進視導方式，強化其視導功能和成效，真正幫助學校提升其辦學效能，發揮輔導與協助教師提升其教學品質之目標。其次，教育視導人員的專業知能最好能夠建立證照制度，以作為其進修之依據，再者，亦可藉此強化視導人員的法定地位，也有助於增進視導人員的社會公信力。

教育視導人員的專業素養除了必須達到證照或法定的程度外，更必須具備行動研究的能力，如此，視導人員除了能有計畫且適切地進行視導外，更

能於視導過程中，對發現的問題深入研究，掌握問題癥結，並尋找適切有效的解決策略。就此言之，視導人員亦須具有國際觀，且應時時赴國外考察，一則拓展自我的視野，再者隨時檢討與引進新的教學理念與方法，比較先進國家教育視導制度之優劣與實際成效，提供我國提升視導功能之參考。此也是政府提升教育視導人員專業知能必要且可行的手段。

現行縣市級督學之遴用雖然需要經過考選制度，但職等不高，中央教育主管機構的督學只等同於簡任職公務員；省縣市督學雖依照相關規定，必須具備教師資格與任教經驗，但只具備規定的資格與任教經驗並不足，仍需要提供足以作為視導人員工作專業具體典範的案例，加深加廣視導人員的視野與經驗，並藉以提升視導人員的社會地位。

上文中提及廢/精省之前的督學培訓制度堪稱完備，但隨著廢/精省，督學已經不再如以往般接受嚴格的培訓，故其職能的專業度和視導的適切性也受到質疑。故政府應積極確立督學的位階與實質任務，包括視導的工作內容與視導的指標等，皆須明確化。首先，必須釐清中央、地方之視導權限和彼此間縱向和橫向的關連性；再者，除了區別中央與地方教育視導任務之競合關係外，亦須區分教育視導與校務評鑑、或特色學校認證等不同名稱卻與視導本質相似之各類政策或評鑑制度。如此，既可避免學校因為多頭馬車而發生無所適從之弊，亦可有效地統整各種評鑑、督導或協助的相關措施，即各相關單位或措施若能加以統合，則其任務與成效間的互補關係勢必更為明確化，亦將更有助於提升學校辦學績效和其教學品質。

（三）教育視導制度應兼顧由上而下和由下而上的決策模式

臺灣民主的腳步隨著政治解嚴與國際化的思潮，民主成為社會共通的訴求，學校教育是社會機構的一環，自不能脫離社會的脈動，因此，在確立視導制度與提升其成效的同時，亦應關注學校本位的經營，以及教師教學的自主性和學生學習的主體性，故教育視導制度的建立與修正，均須顧及地方、學校、教師與學生的主體性和自主性，在追求成效之餘，也能同時關照人文性、倫理性和審美性（Milley, 2006），如此方能使教育視導成為促進教育發展的助力，又能謹守教育的本質。果能如此，才是教育或制度改革之福。

肆、結語——展望與建言

臺灣教育視導制度的建立肇因於為確保教育政策的執行具有績效，視導

任務與範圍甚為廣泛，從政令與法規的宣導，逐步關注到學校教育與班級經營的成效與教師教學的品質，不一而足。然而歷經時間的物換星移之後，視導內容也慢慢分工與更迭：從視導轉而輔導；從行政及教學為主軸擴延至整體的教育與文化活動，但其目的不外為了確保教育達成提升人民生活品質之目標。由督學視導制度與其工作內涵可以歸納出我國視導制度能否發揮功能的二大關鍵：一為視導制度能否發揮功能；另一為視導人員素質能否勝任。

我國視導制度不論從中央、省到地方，或從地方到學校，均可謂為規劃縝密且具系統性的視導網，尤其加上大學校院的協助與諮詢，教育視導體制堪稱完整，其功能也頗具成效。此可由視導過程與結果必須掌握精確性、持續性、客觀性、整體性、民主性與科學性等原則可見一斑：

舉凡教育政策政令及計畫之實施、執行貫徹及績效考核等，既需視導人員發揮「喉舌之功」，為之宣傳、指導、支援、輔導；亦須其發揮「耳目功能」，為之查察、聽聞、研判、反應、以達成預期目的。（臺灣教育發展史料彙編，1986：965）

由上可知，教育視導人員不但必須具備足夠的教育專業和行政的專業知能，也需要具有批判性思考的能力，俾能明辨是非、公私分明，不受制於人情或政治生態多元複雜等外在因素的左右，能如此，則無論視導機構或人員是否隸屬於中央教育主管單位，視導人員均能發揮獨立思考與自主自律的德行，確實落實視導目的，協助教育達成目標。

然而隨著民主與民間教改的甚囂塵上，加上教育鬆綁政策、教師專業自主的呼聲高聳雲霄，而且民主式管理風潮的全面衝擊，促使學校本位經營理念已蔚為全球化的趨勢，然而我國教育視導制度卻仍偏重威權式精神和上對下督導的封建傳統，尚難以完全適用於當代社會強烈要求民主之訴求。

復以家長教育權的明確化、法制化，教師增權賦能與強化教師專業自主性精神之教育趨勢銳不可擋，無論校務評鑑人員或學校教育視導人員的專業素養皆必須透過終身學習與證照制度的建立方能迎頭趕上，否則教育視導難以有效發揮考核、督導、協助、示範與輔導之功。當然在追求卓越、績效與競爭力的同時，教育視導人員仍應本著以人為本的教育理念，兼顧專業知能與專業倫理的提升，為教育品質把脈，為維護教育公義把關。

本文有鑑於對我國教育視導制度沿革之探析，並分析其發展歷程中的

問題與相對應的對策後，本文發現英國皇家督學（Office for Standards in Education, Ofsted）⁴制度呈顯之獨立性、公正性與超然性，以及該國皇家督學地位受到政府與社會肯定與信任的作法與特色，均可作為思考我國教育視導制度變革與重新定位之參照。

「他山之石可以攻錯」，本文最後誠摯建議政府，除了有系統地深入研究各國教育視導制度之特色、功能、作法，並了解各國對提升教育績效與教育品質之關係與有效策略外，也能在視導過程中更民主地激發學校發展其辦學特色，鼓勵教師發揮教學創意，俾讓教育與視導能同心協力，攜手合作，成為相輔相成、邁向卓越的夥伴，不再只是「上對下」監督的權力關係。

參考文獻

- 王靜珠（1976）。**國民小學校務視導及教學輔導評量**。臺中縣：臺灣省政府教育廳。
- 全國家長聯盟（2009）。**教育視導法草案研討會**。取自<http://www.coolcloud.org.tw/node/43697>
- 行政院教改會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。臺北市：作者。
- 李高英（2010）。**教育視導制度法治化研析**。取自http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=13780
- 林明美、簡茂發（1986）。改革教育視導制度，**教改通訊**，17（8），5-7。
- 林明美、簡茂發（2005）。**改革教育視導制度**。取自<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j17-18/05.html>

4 英國皇家督學自1993年後之正式名稱為「教育標準局」（自2007年又更名為「Office for Standards in Education, Children Services and Skills」，但英文簡稱不變，仍沿用Ofsted之簡稱）。其雖為中央層級的視導與評鑑組織，卻是個獨立於教育部之外的獨立作業機構，其自訂教育視導標準（「學校視導架構」為其視導依據，架構中詳列視導內容、規定與標準等）、自組視導人員，主要負責中小學及師資培育機構的視導（Ofsted, 1993），由於其組織之獨立性與自主性，並將視導結果公諸於世，加上其視導人員的專業培訓及視導人員的多樣性，其視導甚具公信力（Moretimore, 1998），其精神亦足供臺灣各級教育視導或校務評鑑之參考。

- 邱錦昌（2010）。**教育視導——理論與實際**。臺北市：五南。（第1版1991年出版）
- 孫邦正（1966）。**教育視導大綱**。臺北市：商務。
- 陳永明（2010）。**教育領導學**。北京市：北京大學。
- 張明輝（2000）。**改進中小學教育視導的相關課題**。取自<http://web.cc.ntnu.edu.tw/~minfei/>
- 黃政傑、曾燦燈、姜麗娟、林進材、陳惠萍、謝振裕（2002）。**督學視導體系與專業視導功能之研究**。臺北市：教育部。
- 楊文雄（1980）。**教育評鑑之理論與實際**。臺中縣：臺灣省政府教育廳。
- 蔡明學（2008）。地方視導工作理念與實務的差距。**教育研究與發展**，4（3），197-222。
- 臺灣教育發展史料（彙編）（1986）。**臺灣教育發展史料彙編**。臺中縣：臺灣省政府教育廳。
- 臺灣教育視導制度探源**（2010）。取自<http://w2.nioerar.edu.tw/basis1/706/05/05-02.html>
- 鄭崇趁（2006）。國民中小學校務評鑑指標及實施方式研究。臺北市：心理。
- 謝文全（1996）。改革教育視導制度引言之評論。**教改通訊**，19，32-33。
- 謝金城（2001）。**教育視導制度的檢討與改進**。取自<http://www.hcjh.tpc.edu.tw/master/edubook/a06.pdf>
- Office for Standards in Education (Ofsted) (1993). *Framework for the inspection of schools*. London: Author.
- Milley, P. (2006). Aesthetic experience as resistance to the “iron cage” of dominative administrative rationality. In E. A. Samier & R. J. Bates (Eds.), *Aesthetic dimensions of educational administration and leadership* (pp. 79-96). New York, NY: Routledge.
- Moretimore, P. (1998). *The road to improvement: Reflections on school effectiveness*. Netherland, Lisse: Swets & Zeitlinger.