第一章　緒論

教育是國家百年樹人之大計，目的在培育未來的棟樑，以增進國家永續的發展。卓越的教育規劃，方能確保國家目標的實現。不過，教育行政之規劃、執行和評估，是一項挑戰性的任務，需要有知識和有智能的主管和幹部擔任，方能竟功。再者，目標不會自行實現，教育計畫也需要中間階層的設計才會誕生，培育具有卓越領導能力之中間幹部，是國家教育大計推動成功之關鍵所在。

自「地方自治法」公佈後，各地方縣市政府對地方教育業務之主管權限倍增，無不積極推動各項地方教育計畫，展現出地方教育政府旺盛的企圖心。此外，隨著民主政治進步，社會期許日增，家長和民間團體活躍參與決策的慾望也水漲船高。面對外在的壓力，地方縣市政府首長和其教育主管需要更能勝任挑戰的中間幹部；做好人力資源規劃，縣市政府妥善規劃一個儲備、訓練、任用和績效考核的制度，實為要務。

教育視導工作的標的，最早是在於中小學校行政的督察與教師教學的輔導，這樣的功能對於教育品質之維繫，起了莫大的作用。加上今日社會大眾對教育品質的要求日益增加，更凸顯教育視導存在的價值性。

但民國 85 年行政院教育改革審議委員會提出「教育改革總諮議報告書」，其中「好還要更好：提升教育品質」乙節指出：「當時我國的教育視導功能不彰，對學校的考評往往流於主觀及表面層次，根本無法深入探究教育存在的深層問題，因而必須徹底改革我國的教育視導制度，始能促進教育的發展與革新（行政院教育改革審議委員會，1994：55）。」顯然當時社會各界，特別是教育領域，視教育視導的功能為學校之督導和考評，視導人員必需能客觀和深層的發現教育問題，以尋求有效解決之道。又，教育視導對於教育品質是有直接的影響（林碧真，2003），若教育視導功能不彰，檢核學校辦學之作業一旦鬆動，可能導致學校教育服務之品質低落。為使教育能永續發展，儘速釐清教育視導問題和探求解決方案，是必要的。

第一節　研究背景與問題

地方教育視導主要功能在落實教育政策、維繫教育素質，使教育更趨近於專業化之

發展。視導效能影響教育行政工作之推展至鉅，因此教育當局也訂定相關遴選法規，以期確保視導人員之素質。回顧教育視導人員任用法規之歷史，教育部於 1961 年頒布「縣市教育局(科)長督學及課(股)長遴用標準」，規定縣市政府遴用督學應以具各科專長者為對象。1970 年台灣省政府訂定「台灣省各縣市教育行政人員任用遷調辦法」，除提高主任督學及督學之遴用資格外，也規定督學須經甄審任用之。1971 年為網羅專門學科視導人員，台灣省政府訂頒「台灣省各縣市政府教育局聘任督學甄審聘用與待遇要點」，從公立各級學校現任合格教員中甄審聘任督學。1982 年，省政府修訂頒佈「台灣省各縣市教育行政人員遴用辦法」，更明確地規範主任督學及督學之資格(楊振昇，1998)，確立視導人員專業地位和其重要性。

1994 年，行政院公佈「省縣自治法」，對於教育視導制度影響至鉅。各縣市政府獲得自治權限後，可自行遴用教育視導人員，不再由教育廳統籌辦理。雖然 1997 年台灣省政府教育廳再頒訂「台灣省各縣市政府教育局主任督學、督學暨課長遴用資格參考標準」，希望確保視導人員遴用水平，但必竟仍只是建議性質，端視縣市政府是否願意採用而定。這樣的制度變遷後，導出專業素養和任用問題。

視導人員專業素養愈高，視導績效愈為彰顯。有好的視導專業，才有好的視導品質。今日各縣市政府督學，只須具備公務人員資格，而不限於教育資歷者，部分學者擔心部分地方教育視導人員未具有專業能力（林碧真，2003)。設想如果地方教育決策和行政人員不具教育專業背景或知能，那麼這類人員對學校單位和教職員的指導內容、能力和品質，是否能達教育專業水平，誠為值得思考的問題。然而，既然法規已經鬆綁，人事權已經授權給地方縣市政府，那麼在檢討得失或修改法規之前，是否可以透過職前或在職訓練等機會之提供，強化新進或未具教育專業背景人員之實力，不失為良策。

由於教育視導之任用來源，不限於教育專業背景之條件，因此提供教育訓練是必要的。唯，自 1994 年，「臺灣省縣市教育行政人員遴用辦法」中明令：「教育視導人員的甄選及儲訓等，改由各縣(市)政府自行辦理遴用作業」。但是，地方行政機關有時候為了應付需求，而捨棄了人員訓練的這一部份。這樣的狀態下，用人標準未能全然以專業考量，職前訓練又付之闕如，導致視導工作品質備受挑戰。

督學和課長在縣市政府教育局/處的組織位階是直屬於教育局/處長指揮之中高階幹部，是教育局/處長的重要人力。主要職責在於規劃、執行和評估地方教育政策，其工作內容一方面要瞭解學校組織效能的表現，對學校進行體檢及審視教育政策目標達成

的程度；二方面同時也在於引導及協助學校成員完成既定目標或發揮其生產力。如果督學科(課)長本身未具備教育專業知能，其勝任力和指導力將倍受學校人員的質疑，其職務將無法發揮和達成局/處長交付之任務。職是之故，督學科(課)長的提升已是刻不容緩的工作。但如何提供專業力提升的訓練課程，這個問題是本研究關心的。

第二節　研究目的

根據上述背景與動機，本研究的目的在為縣市教育局/處督學科(課)長進行工作分析，瞭解工作性質和其要求督學科(課)長必備之工作能力，再據此設計訓練課程。為此，本研究目的如下：

(一)瞭解縣市教育局/處督學、課長之工作內涵。

(二)探討督學科(課)長工作需要具備的資格與專業能力，進而建立其能力指標。

(三)訂定督學、課長職能培訓課程。

(四)提出建議供教育行政主管機關對於教育人員進修課程設計之參考。

第三節　研究方法與步驟

本研究從人力資源管理研究途徑分析督學科(課)長的職務，採文獻分析、個別深度訪談、焦點團體座談等方法，瞭解督學科(課)長職務、責任和工作內容，並據以規劃視導人員訓練課程。其研究步驟如下圖所示:

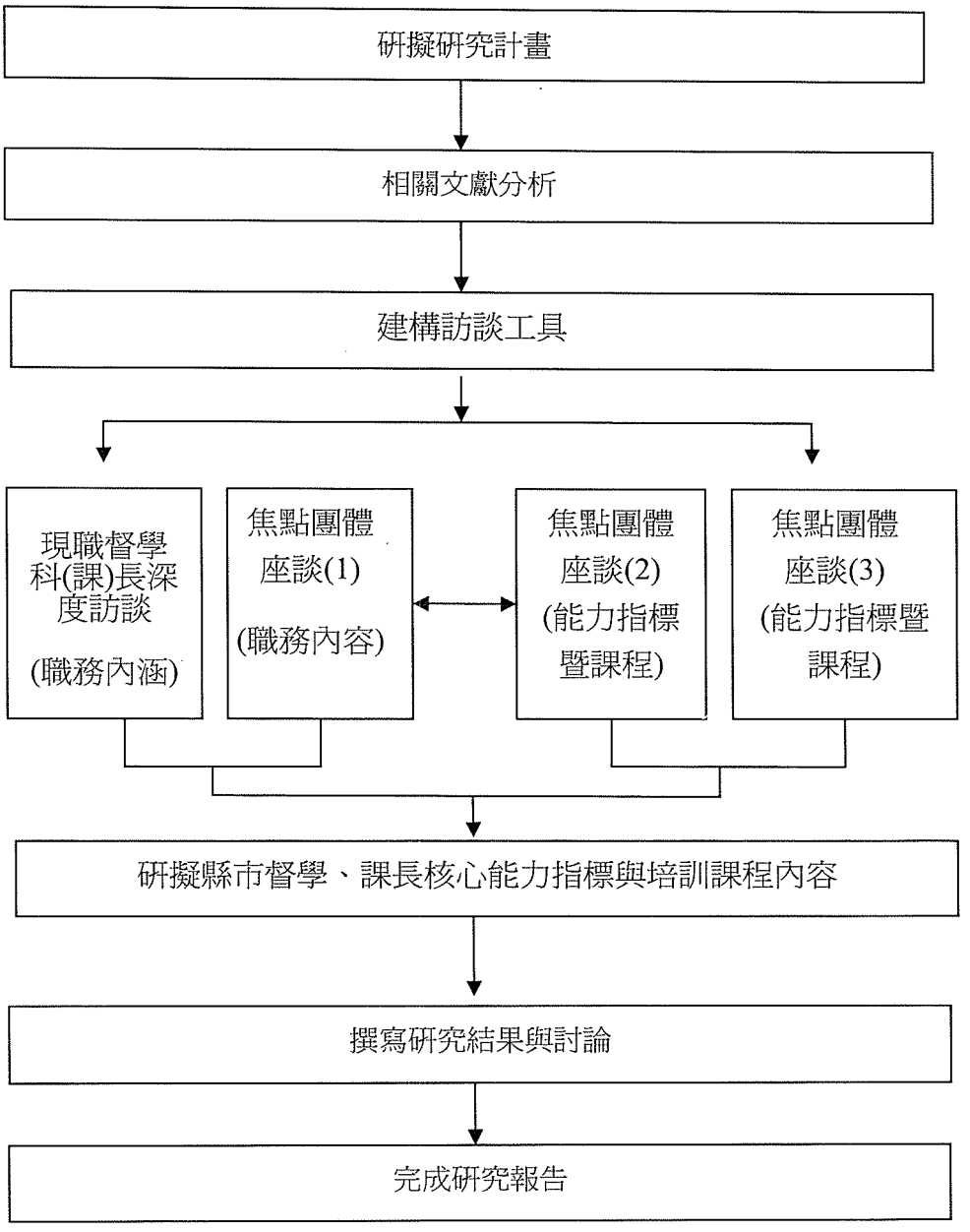

圖 1　研究步驟圖

第四節　名詞釋義

壹、視導人員

視導的英文為 supervision，在英文中，supervision 是個複合詞(a compound term)，它是由 super 與 vision 合成的。Super 具有「在上」或「超越」(above，over，

beyond)的意思。因此，就字義而言，supervision 就具有由上往下察看的意思(oversight)。換言之，即表示在控制情形下去觀察並提供指導的方向，也就是由特定的人對某事加以督導之意(Alfonso, Firth & Neville, 1981)。supervisor 意指督導者，負責管理某件事或某個人，以確保範疇內每一件事是被正確和安全地的完成(Wehmeier, McIntosh, Turnbull, & Ashby, 2005:804)。督導者要為被督導者的績效負責，所以要透過專業發展課程，提升督導效能。

教育視導人員（supervisors）是一個比較廣泛之稱謂，意指在教育系統內，無論是教育局或是學校內，負有督導其他人員或學校機構者，包括局長、單位主管、校長和學校內之部門主任等皆屬之。本研究督學科(課)長對各級學校都有督導之責，其業務轄屬各級學校的表現優劣，也是其績效所在，故皆屬於視導人員之類。

英國使用 inspectors，其工作在視察學校辦學的表現，呈現在視察報告中。雖然在報告中會提出改善之建議，但視察人員對學校之表現不必負責任。因此仔細分析兩者職務名稱，會發現兩者在兩個不同國度，使用不同稱謂，兩者確實扮演著不同的功能。儘管如此，因為他們的工作都與中小學校一起工作和接觸，目的都在關心教育服務品質，這些人員之專業訓練課程也會有一些類似的地方。

英國的皇家督學實際上不是學校績效的督導者，是視察者（inspectors)。其職務之目標在視察學校和機構的業務是否達到應該有的標準，實務運作是否符合法令規定。然後，再將視察報告公佈，提供社會大眾課責和家長選擇學校之參考。本研究督學科(課)長對各級學校也負有視察之責，定期或非定期的視察是為職務工作之一，視察之目的在檢視各級學校是否依法運作和達成應有之標準。

貳、我國督學科(課)長

雖然本研究之範圍為地方教育局/處之督學科(課)長之專業能力和訓練課程，國內有關督學的研究文獻也有很多，但是仔細推敲其參考文獻來源，加上美國各州政府對督導人員之職涯階梯規劃之呈現，研究者開始思索一個問題：是否美國文獻中的視導人員是一個普通名詞，泛指教育行政和學校行政中擁有督導別人權責的人，例如局/處長、單位主管、校長主任等，而不是我國督學之對照標的。如果這個概念是對的，那麼本研究有關督學科(課)長能力之研究，應該可以一體視之，並要聚焦在領導能力和管理能力上，有關課程設計部分下面再論之。

再者，我國督學科(課)長指縣市教育局/處組織內部之督學和科/課長等中間幹部，在地方教育局/處組織架構上兩者雖然分別有業務和幕僚職位之別，卻屬於組織中同一層級的職務，上承局/處長之命，分別掌管被指派之業務，都負有督導和視察各級學校教育之職責。科/課長為特定業務部門之主管，為九職等職階；督學或歸屬督學室或為

局/處長統轄，為八到九職等之職階。在人才資源管理上，督學常是課長之儲備人選，因此過去督學科(課)長都歸為一類施予儲備訓練。因此督學科(課)長職務都應兼具視導知能和領導統御技術。

參、工作分析

每一項職務都有其內容、職權、職責和必備之特定條件，諸如知識、技術(skills)和能力(abilities)等。知識，指擁有之教育學歷或工作證照等；技術，指與工作有關之經驗和職責等為基礎；能力，意指諸如能溝通得清楚，並具有說服別人的能力等。督學科(課)長之工作分析，就在分析其日常工作內容、擁有的職責和權限，和應備之工作條件。

第五節　研究範圍

本研究以各縣市教育局/處之督學科(課)長為研究對象，以臺灣地區院轄市和各縣市政府教育局/處為研究範圍。