

# 教育行政與管理評鑑的 回顧與前膽 - 一位教育 行政老兵的見證與省思

江文雄

## 【作者簡介】

江文雄，台灣省苗栗縣人。國立政治大學碩士。曾任中小學教師、教育部科員、委員、科長、桃園縣政府教育局長、台灣省政府教育廳第三科科長、省立淡水高級商工職校校長、國立台灣師範大學教授。現任中華民國商業職業教育學會秘書長、中華技術學院師資培育中心教授兼主任。

## 摘要

本文係以一位教育行政的老兵，在三級主管教育行政機關任職將近20年的見證及省思，論述教育行政及管理評鑑的回顧、省思及展望。

回顧方面包括評鑑的名詞、發展、建言及見證；省思方面包括評鑑的正用、誤用、困擾、盲點、爭論、架構、體認等；展望方面包括評鑑政策法制化、評鑑責任明確化、評鑑組織常設化、評鑑客體全面化、評鑑推動策略化、評鑑委員專業化、評鑑標準客觀化、評鑑執行持續化等。

回顧教育評鑑在國內的發展，多以局部性、試辦性及被動性為主，缺乏整體性、持續性及主動性，就主管教育行政機關而言，多以策動評鑑學校及校長為主，至於本身的自我評鑑及外部評鑑，至今仍未啟動。

為促進教育整體發展，深化教育評鑑對提升整體教育品質的意義，彰顯主管教育行政機關推動教育評鑑的決心，發揮主管教育行政機關示範與領導的影響功能，除繼

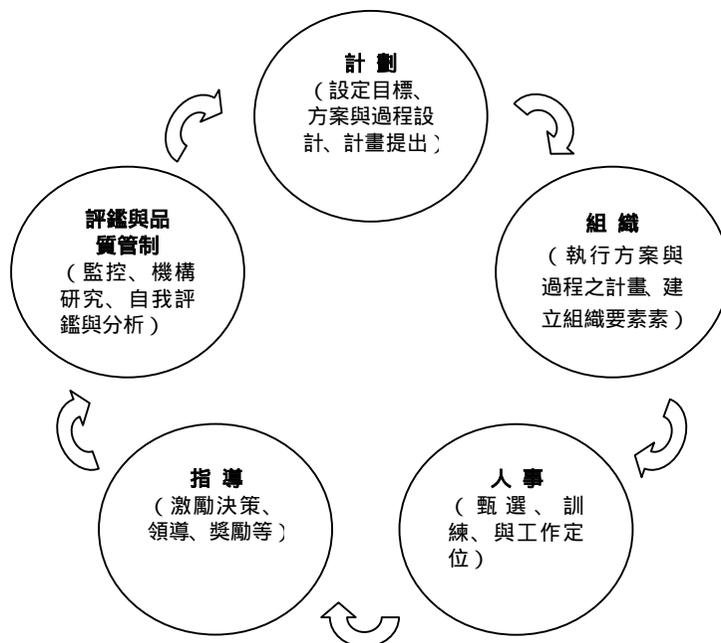
續有系統、有計畫的擴大推動校務評鑑外，應如何加速推動以「主管教育行政機關為主體的自發性評鑑內建機制——包括外部評鑑及自我評鑑」，是今後亟待努力的重要課題。

關鍵詞彙：教育行政、自我評鑑、外部評鑑、評鑑指標、評鑑標準

Key Words: Education Administration, Self-Evaluation, External-Evaluation, Evaluation Indicator, Evaluation Criterion

## 壹、前言

教育行政是計劃、組織、溝通、協調及評鑑的歷程，這是一個不斷循環的歷程（黃昆輝，2002）。教育行政是對教育相關工作的管理與教育相關人員的領導，以成就教育目的的一連串過程與行為（謝文全，2004）。從教育行政的歷程分析，評鑑是教育行政不斷循環歷程中至為重要的一環。請參閱管理過程的連續性步驟（請參閱圖一）。



圖一：管理過程的連續性步驟圖

(採用自 Mackenzie, 1969,轉引自王保進, 2002)

評鑑含有瞭解、諮詢、檢討、改進、指導、激勵及回饋等重要功能，亦是評估績效品質的一種重要手段，透過評鑑的歷程，可釐清自我角色踐行的結果，瞭解業務執行的成效及願景目標達成的情形，發現品質的良窳，激發從業人員的專業道德，促進組織不斷的成長及創新發展。

回顧過去，幾十年來國內所推動的教育評鑑，多以校務評鑑為主，近年來因應各級學校校長遴選制度的實施，已開始實施校長評鑑，但主管教育行政機關的自我評鑑及外部評鑑至今仍未啟動。換言之，長期以來主管教育行政機關都是策動評鑑別人，幾無主動評鑑自己。

筆者自大學畢業後，經由高普考試及格，投身教育行政工作行列，前後將近20年之久，曾在中央教育部、省教育廳、縣市教育局等三級主管教育行政機關服務過，也曾在小學、中學及大學等三級學校任教過，願以一位教育行政的老兵，就所經歷或見證的點點滴滴，提出個人的省思與建言，如其中有涉及較為主觀的看法或批評，也是出一片至誠，深切期盼主管教育行政機關，有創新的思維與突破的做法，敬請教育先進們不吝指教。

## 貳、一位教育行政老兵的見證舉例

筆者在民國五十年代進入教育部工作之後，歷任科員、專員、科長、縣市教育局長、省教育廳科長、省立高職校長等職，在將近 20 年的教育行政工作經歷中，雖無顯赫的官職，但有參與推動教育重要措施的事實，茲就與評鑑領域有關的見證，擇要舉例分享。

### 一、評鑑的名詞

嚴格來說，主管教育行政機關在中央、省市、縣市三級政府組織中，仍隸屬於普通行政的範疇，對本身業務及人員的績效評估與品質管理，長期以來，鮮少使用評鑑一詞。

主管教育行政機關對業務的執行及檢討，係以政府研究發展與考核部門的運作方式為主，比較常用的名詞是：管制考核、業務檢核、年度考成、年終考核、年終考績、訪視輔導、專案計畫追蹤等。

主管教育行政機關雖無評鑑之名，但也有評鑑之實，無論管考、檢核、考成、考核、考績、訪視、輔導、追蹤等工作，均含有監控進度、考評績效、檢討改進等

重要意義及歷程的事實。

較為可惜的是，主管教育行政機關一直都是評鑑下屬機構或學校，幾無對本身施政計畫及業務從事自我評鑑或外部評鑑，而各單位所推動的訪視或檢核等工作，往往流於本位，在缺乏統整的結果，往往政出多門，讓下屬機構或學校在同一年度接受多次的部門訪評，備受干擾，疲於奔命。

## 二、評鑑的發展

民國五十二年教育部接受聯合國兒童教育基金會之資助，簽署了發展與改進國民教育五年計畫實施方案，在方案中規劃有評鑑計畫，其後於民國五十三至五十八年進行了具體的教育評鑑，期終報告於民國五十九年完成（盧增緒，1995）。如果因該項計畫被視為評鑑的濫觴，則教育評鑑的實施迄今可說已有將近四十年的歷史（潘慧玲，2004）。

民國六十四年起，教育部首先對大專院校各所系科進行評鑑，迄至民國七十二年先後完成各大專校院日、夜間部各所系科之初評及複評工作，至於有關高級中等以下學校之評鑑，係按分層負責原則，由各省市教育廳局，依本身需要，審度可能人力、物力之支持，自行處理（教育部，1985）。

民國七十年起，各級主管教育行政機關為講求績效責任，提升教育品質，評鑑領域漸由高等教育的評鑑，逐步推展到中等教育、國民教育、幼稚教育、特殊教育及附屬機構的評鑑。

民國八十四年（國民教育法）的修訂，將校長辦學績效納入遴選考量，使得北高兩市及地方縣市政府紛紛辦理國民中小學校務評鑑或校長評鑑。此外，中小學教師專業評鑑也是這兩年不斷討論的課題（潘慧玲，2004）。

民國九十二年十一月七日教育部高等教育司黃司長宏斌在「私校中程校務發展計畫評鑑制度研討會」中，發表「高等教育政策的發展方向」專題演講中指出：「為配合政府精簡人力、業務政策，復為建立評鑑公信力，並累積經驗使評鑑工作制度化，本部擬研議成立財團法人大學評鑑專責單位；研訂大學分類指標，推動自我評鑑、校務績效與系所評鑑，並將教學績效納入評鑑指標；專案性經費經由評鑑機制予以分配，公私立學校一體通用；得依評鑑結果，進行學校及系所的調整與淘汰；評鑑資訊公開，以建立質量管控機制。」

由上可知，教育評鑑已由局部的高等教育評鑑擴展至全面的各級教育評鑑；已由外部評鑑擴展至自我評鑑；已由校務評鑑擴展至校長評鑑；評鑑組織已由委外的任務編組擴展至研議設立專責的單位辦理；並積極朝向發展完備之評鑑系統及建立

將評鑑結果做為管控各級學校及系所進場、退場及專案經費分配的機制等方面努力中。

### 三、評鑑的建言

在筆者將近20年的教育行政工作歷程中，基於業務及職責，有關評鑑機制及實施的建言，曾經多次對當時任職的長官提出，長官鑒於當時政經文化背景或另有其他因素考量，雖未採納筆者建言，但印證今天「評鑑」已成為教育行政發展的一項重要趨勢，證明筆者當時所提的建言，的確有其前瞻性及重要性。

民國六十四年前後，當時教育部鑒於升學惡性補習猖獗，參考書氾濫，國民中小學在升學主義考試領導教學的導向下，教學極不正常，不照功課表上課、上課中使用坊間參考書、測驗卷及教師在校內外從事補習等情形頗為嚴重，教育部為糾正此一弊病，爰經研訂「加強國民中小學正常化教學實施安點」頒布施行，並派員抽查。

當時筆者在教育部國民教育司擔任科長，曾在相關會議場合，向教育部部次長提出建言：可否建立國民中小學校長辦學績效評鑑制度，根據評鑑指標及工具，對每位校長每三年實施評鑑一次，如果評鑑結果發現校長辦學不正常或績效不彰，應建立淘汰制度，即每年淘汰百分之一辦學績效不佳的校長，如果能如此執行的話，那麼全國的校長勢必認真辦學，全力以赴，當然協助校長辦學的相關配套措施及教師評鑑，亦應同步規劃實施，以示公允。

民國六十七至七十年間，筆者在桃園縣政府擔任教育局長期間，發現各國民中小學，每學期開學後將近一個星期以上，仍然不能正常上課，舉凡課表安排、環境整理、教科書配發，各項會議召開等都沒準備好，遲遲不能上軌道，甚至亂成一團。

筆者有鑒於此，乃請主任督學召集有關同仁研討開學前各校應完成準備的事項，並通函各國民中小學將寒暑假最後一個星期列為開學準備週，全體教師開始返校，積極進行各項準備工作，務必做到開學當天即能正常上課為目標。為貫徹令出必行，每學期開學當天即將教育局課長及督學編成三組，事前不通知的情形下，同時出動前往各國民中小學檢查及輔導，經過兩個學期落實執行以後，各國民中小學都能步入正軌。

事隔20多年前往事，目前情況是否有變不得而知。筆者後來任教國立台灣師大，時常有機會走訪基層，發現開學仍不能正常上課的學校（包括大專校院及中小學），為數還是很多，令人遺憾。

鑒於開學後不能正常上課及上軌道的不良現象，筆者曾在民國七十至七十四年

擔任台灣省政府教育廳第三科科長期間，運用正式或非正式機會，向長官建言多次，可否將教育不正常的源頭之一：「將學校教師的鐘點制廢除，改為上班制」。換言之，即教師應比照公務人員每天上班八小時，由學校指派合理的工作，包括教學、研究、進修、代課或行政業務分擔，不能沒課就離開學校，或教滿規定鐘點數，其他業務一概不管。環視世界各國沒有一個國家採用鐘點制，都是實施上班制。

如果能改為實施上班制，至少有兩個很重要的好處：第一、教師都能留在學校，學生要找老師請教問題才有可能，輔導工作才能逐步落實；第二、因公出差教師之代課鐘點費可省下一大筆。當長官聽了筆者建言及分析，一時之間都認為很好，但仔細思考之後，卻不肯採行，原因不外乎受到選票文化及官位自保之影響，深怕教師反彈或走上街頭，就沒有了選票而影響執政，或政務官官位因此而不保，好的政策沒改革好，卻先被革去自己的職位。筆者認為上班制一天不實施，教師留不住在學校內，任何再好的教育改革都是枉然，不切實際的。

另一個重要的建言，係民國八十至九十年，筆者在國立台灣師大任教期間，也曾在相關會議場合，多次建言：「教育重大政策或專案計畫，應建立事前及事後評估制度，一如重大工程應先做好環境評估，沒有通過，即不能施工；藉此釐清政務官應負的責任，如果政務官做出不當決策，造成國家社會重大損傷或經費浪費，應追究其責任」。

筆者發現有部分政務官在教育重大決策的過程中，極為草率，常憑自己興之所至，為所欲為，事前缺乏深入的評估分析做為依據，匆忙間所做的決策，執行之後，才發現漏洞百出，人力物力的損失不計其數，比貪污還可怕，更嚴重的是把學生當白老鼠，學生所受的傷害更大，最後這些政務官大不了下台一鞠躬，屁股一拍一走了之，船過水無痕，什麼責任也沒有。

以教育部國民教育司從民國六十五年起所執行的「發展與改進國民教育兩個五年及六年計畫」，後來改為設備整建計畫為例，前後延續執行長達二十多年，動支國家經費高達千億元，整體而言，該項計畫對國民中小學各項設施的改善極有幫助，對國民教育素質的提升亦有貢獻。但執行到後來，據筆者走訪所知，有許多在鄉區或偏遠的小型國民小學，全校學生數已蛻減到幾十人，甚至更少，卻仍然對該校校舍及操場跑道等挹注大量經費改建，造成閒置不用等浪費現象，前教育部長楊朝祥先生在擔任行政院研考會主委期間，有鑒於此，曾囑託筆者提出國民教育改進計畫執行績效調查評估計畫，期對最後十年之執行情形及經費運用做一深入的調查及評估，盼能找出問題癥結及提出改進對策，俾有利於今後相關政策擬訂及經費分配的重要參考。但是該項構想及計畫，最後還是未能獲得教育部國民教育司的支持而胎

死腹中，令人惋惜。

#### 四、評鑑的見證

筆者對評鑑工作極有興趣，也非常重視，並加以積極推動，為落實目標管理、行動研究及自我評鑑的觀念，曾在任內推動許多重要評鑑工作，茲擇要加以介紹。

民國六十五至六十七年間，筆者在教育部國民教育司科長任內，曾研擬「發展與改進國民教育五年計畫」，積極協調中央財政、主計、研考等單位獲得支持，並提報第七次全國教育會議討論通過，形成重要專案計畫，分年籌編專案經費執行，在執行過程中，同時訂定執行目標及進度，邀請中央各相關部會主管人員組織專案訪評小組，巡迴全國各縣市進行訪視評鑑，深入檢該專案經費執行績效，發掘困難問題，廣泛搜集意見，做為下一年度改進的重要張本，充分發揮行政三聯制「計畫→執行→考核」的功能。

民國六十七至七十年，筆者在桃園縣政府教育局擔任局長任內，鑒於前述國民中小學教學的不正常，爰經結合學者專家及縣內教育人員代表組成「桃園縣國民中小學實施教學評鑑」專案規劃小組，積極規劃行政支援教學、觀察教師教學、學生技能科目學習成效等三大構面的評鑑項目、標準、方式及工具等，採加強宣導溝通及漸進實施方式進行；此一教學評鑑計畫，不但獲得當時縣長許信良先生的重視支持，並優先核編專案經費預算支持，後經報奉台灣省政府列入政治革新實驗計畫列管，由於局內同仁的認真執行，各國民中小學的充分配合，使得教學評鑑工作執行順利，對促進國民中小學的教學正常發展頗具效益，特別是按功課表上課、減輕學生書包負擔及技能學科正常教學等方面收效最大，期末經台灣省政府評鑑結果，執行成效優異，獲頒甲等獎狀（江文雄，1982）。

另外教育局長依規定必須向縣議會提出施政報告及備詢，當時筆者破天荒的利用施政報告時機，很坦誠的對全體縣議員做「自我質詢式」的施政報告，亦即筆者以教育局長綜理全縣教育工作的職責立場，不僅報告教育局工作的現況及成效，更就推展全縣教育工作的缺失、困難問題及準備採取的行動策略，毫無保留的報告出來，懇請議員們不吝指教及支持，筆者這種勇敢面對問題，坦誠自我檢討，主動尋求改進，不斷要求自我成長進步的做法，贏得了議員們的肯定與喝彩，當時的鍾副議長維炫曾當面鼓勵筆者：「江局長能這樣做，桃園縣的教育有救了」，每一次施政報告筆者都承接上次報告未了的事項或新增問題提出自我質詢，議員們對筆者推動自我評鑑的做法雖然很肯定及支持，但最後議員們想要提出質詢的問題，卻被筆者

先提出了，議員們變成找不到問題來質問，後來曾經有議員對筆者說：「請局長可否不要再自我質詢了，請留些問題給我們問吧！」看看今天政府各級首長的施政報告，絕大多數都是報告自己做了什麼、做得多好，幾無自陳缺失及問題的自我質詢；這種自我歌功頌德或報喜不報憂的現象與文化，仍然積重難返，令人痛心。

民國七十至七十四年，筆者在台灣省政府教育廳第三科科長任內，主動把評鑑列為該科施政重點，分年編列經費，分類分群全面推動高級職業學校校務評鑑，期能透過評鑑，溝通學校教育人員自動自發努力向上的動力，共同朝向創造一所有效能的學校邁進；身為教育行政主管人員，亦可藉由評鑑，加強內省與外證，以達成自我改進及調整施政目標及策略的功能。

民國七十四至八十年，筆者奉派籌辦省立淡水高級商工職業學校，並出任首任校長。該校地處淡水郊區的山麓，在一片荒煙蔓草的現址上，依循「整體發展、單元完善」原則，精心規劃，採行目標管理，與學校成員共同討論建校工作目標及進度，每週落實自評完成進度及目標的達成情形，遇有困難或問題，立即檢討、協調及調整，終於在短短三年中，披荊斬棘，在無數的艱難中，開啟校運，展佈校史，創立基業，造就今日一片巍峨的盛況。創校的順利與成功，使筆者深深感受到：持續的自我診斷與評鑑，是學校經營成敗的關鍵，更是永續經營的動力。

民國八十年迄今，筆者轉任國立台灣師大及中華技術學院任教期間，經常受邀參與技專校院及中小學之評鑑工作，發現評鑑是提升績效及貫徹政令的重要手段，很多主管教育行政機關要求的事項，學校不是做不好就是沒做，但一旦正式評鑑，立即就把它做到及做好，由此可知評鑑有其正面而積極的功能，但不可諱言地，目前推動中的各級學校校務評鑑的機制仍欠完整，評鑑人員的專業素養及態度有待加強，評鑑的工具設計及運用有欠完善，尤其教育人員的心態多數仍然停留在「為評鑑而評鑑」及「談評色變」的刻板印象，應付及急就章的情形非常普遍，換言之，「平時做得好，不必怕評鑑」及「自我評鑑是教育診斷與改革起點」的觀念，尚未深植於教育人員的心中。

## 參、教育行政管理與評鑑發展的省思

教育評鑑在國內的發展，多以局部性、試辦性及被動性為主，缺乏整體性、持續性及主動性；就各級學校來說，多以校務評鑑為主，對校長評鑑正在局部試辦階段，對教師評鑑仍在研議階段，對學校的評鑑多為主管教育行政機關策動，學校多為被動接受評鑑，至於學校本位的自我評鑑，近年來才漸受重視；就主管教育行政

機關來說，多以策動評鑑學校或校長為主，幾無對本身的施政目標、政策、業務或人員主動實施評鑑，亟待加強。筆者以一位教育行政的老兵，反思過去一路走來的所見所聞或參與實踐的見證，茲就評鑑的正用、評鑑的誤用、評鑑的困擾、評鑑的盲點、評鑑的爭論、評鑑的架構、評鑑的體認等方面提出省思與討論。

## 一、評鑑的正用

教育是繼續不斷改進的歷程，不斷促進教育品質與效能，提升競爭力，積極追求卓越，是當前教育行政發展的重要指標，透過持續的評鑑，可以獲得下列正面的效用：

- (一) 瞭解學校辦學及教育發展的現況，包括是否正常運作？有無效率？績效？
- (二) 診斷學校辦學及教育發展的問題，包括內部管理的問題？外部環境的問題？有那些缺失？找出問題的癥結及謀求有效改進對策等。
- (三) 衡量學校辦學的價值及教育施政目標的正確性，包括學校辦學的哲學觀念及價值取向是否正確？教育行政的願景及目標是否明確？
- (四) 激勵教育人員的工作士氣，包括評鑑的結果所呈現的優良事實及具體績效，可給認真投入的教育人員莫大的鼓舞，增強不斷求進步、求發展的強烈動機；評鑑結果所呈現的缺失及問題，可給久任其職的教育人員善意的提醒；指引應行改進的方向及策略，可使學校教育或教育行政績效與品質不斷提升。
- (五) 系統化的評鑑制度，可作為激勵教育機構及人員追求卓越的指標；專案性經費可經由評鑑機制予以公正、公平分配；評鑑結果可作為學校及系（科）所調整及淘汰的重要參照。

以技職校院為例，教育部技職司張司長國保於民國九十四年七月十日出版之技職通訊」發行人的話：「藉評鑑提升技職校院辦學績效」一文中指出：評鑑是提高辦學成效的策略及方法，評鑑的結果並非懲罰學校，而是辦學優良的學校應予鼓勵，評鑑較為不佳的學校則給予相關的協助，以提供其改善之機會，共同提升技職校院的辦學品質。評鑑的結果將反應三個層面：

- (一) 增設設系所及招生名額：1.列為一等之學校可就總量管制原則增加招生名額；2.列為二等之學校於九十四學年度招生不增加名額；3.列為三等之學校要酌減其招生名額。
- (二) 作為改名科技大學或專科升格為學院的依據：九十四學年度起行政類均要評鑑為一等，有二等或三等即不考慮；專業類至少要有十個系科評鑑為一等，如果評鑑系科未達十個，則應全數為一等；此外，要改名為科大或專科升格

為學院者，則不得有系科列為三等。

- (三) 經費獎補助：若有系科列為三等者，包括績效獎助及計畫型獎助，通通不得列為申請。

## 二、評鑑的誤用

評鑑本身沒有錯，教育評鑑之所以受到許多批評，其主要原因是部分教育人員對評鑑的誤導所致：

- (一) 誤認評鑑是找麻煩的工作，部分教育人員談評色變，是由於平時未能善盡本身職責、受到傳統評鑑專制領導的影響、以及對評鑑的真諦缺乏了解等所致，多抱持能躲就躲的過關心理，甚至存有多一事不如少一事的心態。
- (二) 誤認評鑑為考核的手段，部分教育人員一提到評鑑，就誤認為來考核自己，因此，如臨大敵，非常緊張，其實評鑑並不等於考核，評鑑的目的在於檢討、改進、績效、品質、成長、發展，只要平時做到、做得好，就不必怕評鑑。
- (三) 誤認評鑑為單位的排行或競爭，其實評鑑是一種助長的歷程，重在自我的比較，而且單位間的歷史、人員、資源、文化等主客觀條件都不一樣，是很難加以橫的比較或排行，否則就違反了評鑑的精神。
- (四) 誤認為評鑑而評鑑的應付心態，部分教育人員誤認評鑑是對被評鑑者的打壓或威脅，誤認幾年才來評鑑一次，只要這次評鑑能應付過去就算了事，而沒有掌握評鑑的旨趣，主動尋求自我的了解、持續從事自我的檢討及改進。

## 三、評鑑的困擾

由於教育評鑑的系統及工具標準仍欠完整，加上部分教育人員的觀點不清及心態偏差，導致教育評鑑在執行過程中，產生下列重要的困擾：

- (一) 評鑑為一創新的工作，部分教育人員對於制度的變革具有抗拒性，總認為推動評鑑是件徒增人力、物力負擔的工作，加上安常蹈故的習性，在觀念溝通上極為困難。
- (二) 部分教育人員因平時工作鬆懈，一旦實施評鑑，無法很快適應，不但不面對評鑑及接受評鑑，反而製造一些不正確的輿情，企圖博得同情，以達阻撓或反對評鑑工作的進行。
- (三) 部分教育主管人員往往假藉評鑑之名，作威作福，把雞毛當令箭，由於執行的偏差，引起教育人員的強烈反彈，更增加評鑑工作的困難。
- (四) 評鑑系統有欠完整，尤其各項評鑑指標及評鑑標準訂定不易，有不少標準無

法具體描述，更難做到量化，因此評鑑結果的客觀性與公平性，受到各界嚴重的質疑。

- (五) 由於受評對象眾多，評鑑項目繁雜，加上幅員遼闊，以及本身正常工作，自我評鑑及外部評鑑的時間安排不易，目前所實施的校務評鑑至多一天，少則半天，評鑑時間顯然不足，容易使評鑑流於走馬看花，不切實際。
- (六) 評鑑委員尚未建立公開遴選、培訓及發證制度，目前擔任教育評鑑的委員，大部分聘請大學院校學者來專家擔任，少部分聘請教育行政主管人員或企業界人士擔任，評鑑委員的素質及專長頗不一致，而且對受評機構或學校的實務經驗幾乎沒有，往往同一類型的受評學校由數批不同的委員評鑑，委員評分的寬嚴標準不一，評鑑的結果未盡公平，加上評鑑委員之評鑑態度是否專業、認真、嚴謹、公正，直接影響到評鑑結果的客觀性。以高中職評鑑為例，評鑑委員多係大專教授，根本沒有高中職的行政或教學經驗，評起來就很外行，難以深入；以技術學院評鑑為例，評鑑委員多為公立大學教授，往往以公立的標準來要求私立學校；或以普通大學的標準來看技術學院，也造成很多的落差、不切實際及不公平的地方。
- (七) 評鑑組織尚未設置專責的專業單位或團體負責，目前多採臨時任務編組方式，委由學校承辦，且常常更換，導致評鑑工作的進行，常因承辦學校的不同，而有不同的做法及品質。
- (八) 評鑑工作固然重要，持續的追蹤改善、力求進步更是重要，國內過去所推動的教育評鑑，往往採用一次大規模的評鑑，大拜拜之後就了事，對於評鑑結果亦乏有效追蹤，最後不了了之，甚至隔了很久不再續辦評鑑，造成被評鑑者抱持觀望或僥倖心態。

#### 四、評鑑的盲點

國內教育評鑑的實施過程中，發現評鑑所需的書面資料是建立了，但也暴露了行政管理及運作上的許多盲點，茲舉其要者如下：

- (一) 部分教育人員安蹈故的習性根深蒂固，評鑑的認識不足，評鑑觀念窄化，甚至主管人員亦不重視與支持。
- (二) 部分教育人員缺乏求好、求新、求變的意願，非常被動消極，評鑑工作往往流於少數行政人員的責任，多數教育人員置身事外。
- (三) 部分教育人員控制績效品質的觀念甚差，愈來愈多的業務產生推砌、重複現象，缺乏去蕪存精，簡化流程的做法。

- (四) 普遍缺乏願景，參與及溝通管道猶待擴大；消極防弊及教權意識抬頭，造成行政主管欲振乏力，非常無奈。
- (五) 部分教育人員缺乏知識管理的概念，對於經辦業務的重要資料檔案多未能適時建置，運用電腦科技建構資訊系統亦做得不理想，因此在評鑑過程中，增加不少查閱上的困難。
- (六) 若干教育法規除舊又不合理，未能配合時代的進步與需求及時修正或增訂；若干教育政策，不但形成過程倉促，缺乏評估，而且不能持續，嚴重造成執行困擾及浪費。
- (七) 主管教育行政機關每年有部分預算經費委託專題研究，但對於建構完整評鑑系統、各類評鑑指標及標準、評鑑有效運作機制等整合性或系列性研究，至今仍付闕如。

## 五、評鑑的爭論

國內教育評鑑實施迄今，因見仁見智，受到爭論的問題也不少，茲舉其要者如下：

- (一) 教育評鑑有無效用或浪費人力、物力的問題？
- (二) 教育評鑑的組織，採常設機構或任務編組的問題？
- (三) 教育評鑑的過程與結果，何者為重的問題？
- (四) 教育評鑑的花費是否符合成本效益的問題？
- (五) 教育評鑑的標準，應如何訂定及量化與質化的問題？
- (六) 教育評鑑的委員如何遴選，培訓及發證的問題？以及是否專業化的問題？
- (七) 教育評鑑的結果，是否公正與客觀的問題？
- (八) 教育評鑑的費時費力，是否成事不足，敗事有餘？是否造成教育人員的挫折感及士氣低落的問題？
- (九) 教育評鑑的實施是否增加工作負擔？造成恐怖症候群的問題？
- (十) 教育評鑑的結果是否評定分數？是否公布還是個別通知的問題？

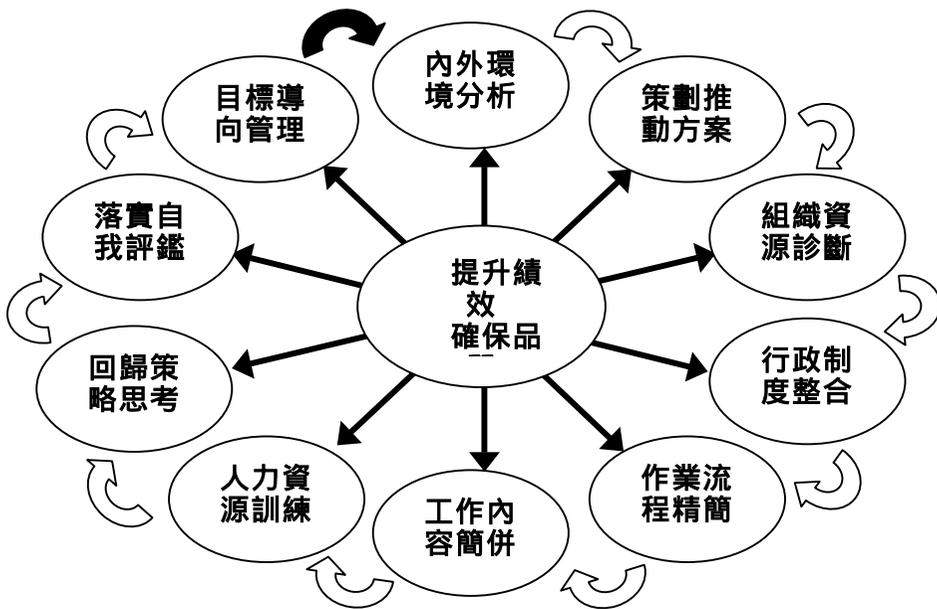
## 六、評鑑的架構

組織的生存法則，乃依環境變遷、科技進步、社會需要而建立，各項變革做法或管理措施，均有其時代的背景作依據。組織的經營過程，有同層次的問題，亦有其較為複雜的一面，各種管理策略或工具，不是萬應藥丹，有其一定的功能及限制。

組織的成長發展，有不同階段的危機和適應方式，各種策略應量身訂做，不能

依樣畫葫蘆。組織任何的改革，必須以目標為導向，為經營策略服務，回到問題的根本才有交集，否則徒增勞民傷財。

以教育行政為例，要強化內部促動的動機，強調自我評鑑與自我管制活動，任何教育的改革，必須從正確的診斷對症下藥，慎選策略及工具，激發員工士氣要與改善優質管理、危機處理及策略選擇等相結合，全面觀照，提升績效、確保品質及追求卓越，方能畢其功於一役。（請參閱圖二：評鑑的思考架構圖二）



圖二：評鑑思考的架構圖

## 七、評鑑的體認

評鑑是重瞭解、衡績效、明得失、找原因、尋改進，在計畫的循環歷程，亦是「既問耕耘，又問收穫」的工作，受到著重績效、強調效能的影響、基於內省改進與品質提升的責任、激勵士氣與追求卓越的理想，任何組織及個人，都需要持續的實施自我評鑑。

教育人員應有止於至善、精益求精的胸懷，應對教育產品的優劣負責到底、溝

通教育人員的評鑑觀念、是評鑑工作的第一步，提升評鑑本身的可行性及可信度是教育人員共同努力的目標。人人抱持「沒有最好、只求更好」的理念，是提升績效、確保品質、追求卓越的根本。

## 肆、教育行政及管理評鑑的展望

對於教育行政及管理評鑑的未來發展，主管教育行政機關不能以策動校務評鑑及校長評鑑為滿足，而應更進一步的從評鑑所屬機構及人員，轉變為主動評鑑本身政策、計畫及人員，發揮領導及示範的作用，果能如此，那麼藉由評鑑逐步提升整體教育品質及績效的理想，便可指日以待。教育行政及管理的評鑑機制，牽涉甚廣，茲就評鑑政策的法制化、評鑑責任的明確化、評鑑組織的常設化、評鑑客體的全面化、評鑑推動的策略化、評鑑委員的專業化，評鑑標準的客觀化，評鑑執行的持續化等方面提出建議。

### 一、評鑑政策法制化

目前主管教育行政機關對各級學校的評鑑，多已列入相關法令中規範，以大學為例，大學法第四條第三項規定：「各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及學校特色自行規劃，報教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。」同法施行細則第二條規定：「本法第四條第三項關於大學發展方向及重點之評鑑，由教育部組織評審委員會辦理之。」

因此，各級主管教育行政機關之發展方向、願景及施政重點，亦應透過修法程序，明訂於各該機關組織法規中，規定必須實施自我評鑑及組成委員會實施外部評鑑，俾使主管教育行政機關的施政績效更為卓著，重大政策或計畫更能落實執行。

### 二、評鑑責任明確化

評鑑是否列為施政重點工作，能否有效執行，端視首長是否重視與支持而定。如果首長重視與支持，主動帶領從自我評鑑做起，所屬人員亦會跟著認真執行，因此，主管教育行政機關的高層主管，如部次長、廳局長、司處長等，應有遠見、有擔當、有風骨，能為政策失敗而負責，不為官位延續而戀棧。

評鑑工作成敗的關鍵在於人，再好的評鑑制度，如果沒有健全的人，還是沒辦法有效執行的。所謂健全的人，是指有正確觀念、責任感重、奉獻熱誠度高、求成

長進步及績效動機強、甘願主動付出去實踐行動的首長、主管及承辦人員。

評鑑之路不能停，評鑑沒有終點，唯有每位教育行政機關的首長、主管及承辦人員都能將評鑑視為一種習慣，自動自發執行自我評鑑，永遠持續反省檢討、鍥而不捨追求卓越，才能兼顧個人生涯及機構整體發展，發揮評鑑應有的功能。

### 三、評鑑組織常設化

為建立評鑑的公信力，評鑑辦理單位至為關鍵，回顧過去國內的教育評鑑多採委任外部的學校或機構辦理，但其結果仍由主管教育行政機關公布，其公正及客觀性仍飽受批評。

因此，就主管教育行政機關，如中央教育部、地方教育局的自我或外部評鑑近程目標而言，可在內部組織中，責成一部門統籌辦理之；就遠程目標而言，教育部應籌設教育評鑑常設機構或成立財團法人的教育評鑑中心，專責辦理全國有關教育機構及學校的評鑑事宜，俾使評鑑工作真正落實於制度化。

### 四、評鑑客體全面化

過去國內教育評鑑的對象，大部分侷限於校務評鑑，有失偏狹，今後宜對評鑑的客體全面觀照，分別對政策方案、校務(業務)課程教材、教學品質、教育人員、學生基本能力等實施評鑑，全面發展完整的評鑑系統及指標。

就政策方案評鑑言，應對重大教育政策及專案計畫，從事事前，事中及事後的評鑑，以明政務官或教育首長的成敗責任；就教育人員言，應對教育部長、教育局長、各級學校校長、各級學校教師，分別實施定期評鑑，以明瞭其績效品質及滿意度，必要時可透過機制評鑑發揮淘汰或調整的功能。

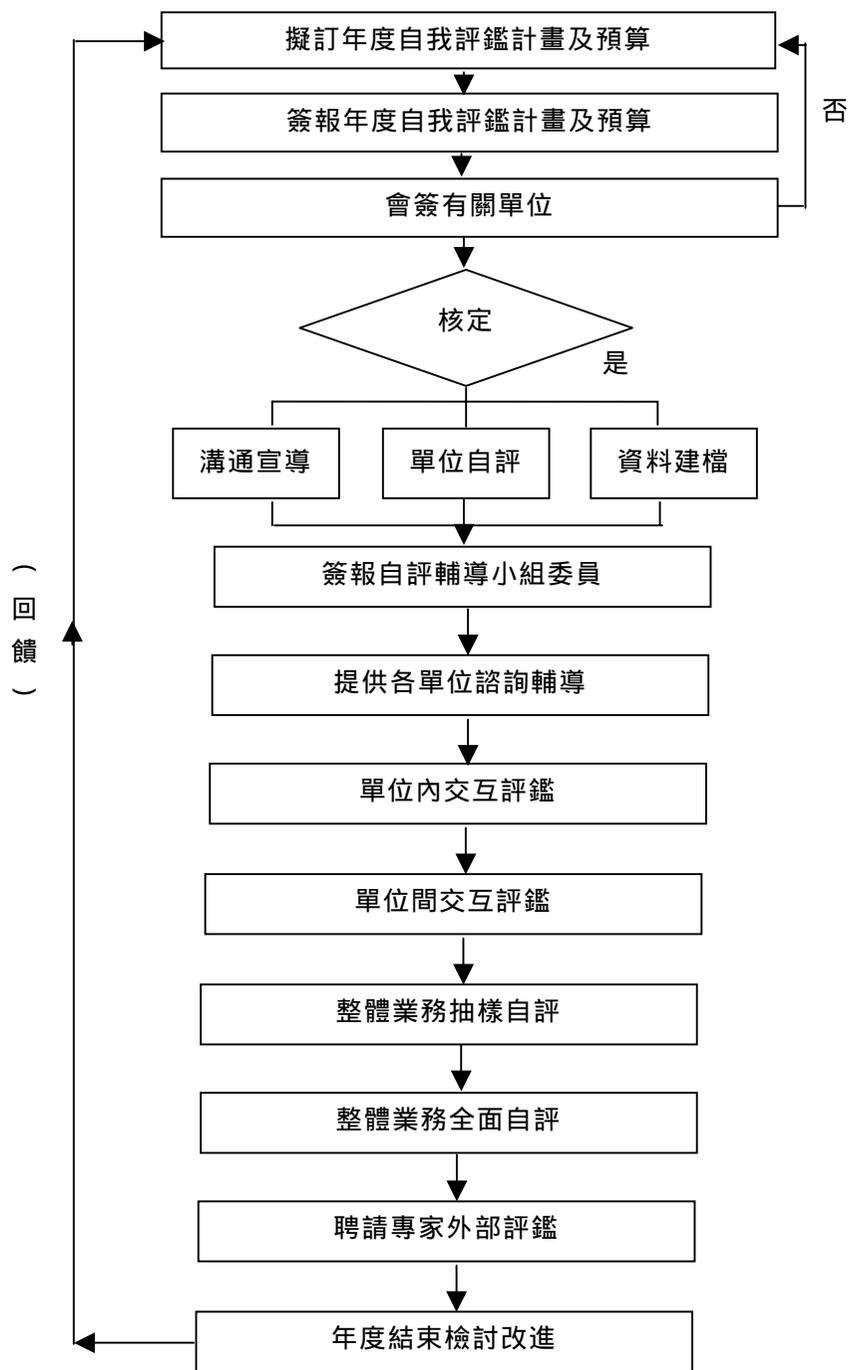
### 五、評鑑推動策略化

有效推動評鑑的可行策略，可從實施策略、資源策略及配套策略等三方面加以說明：

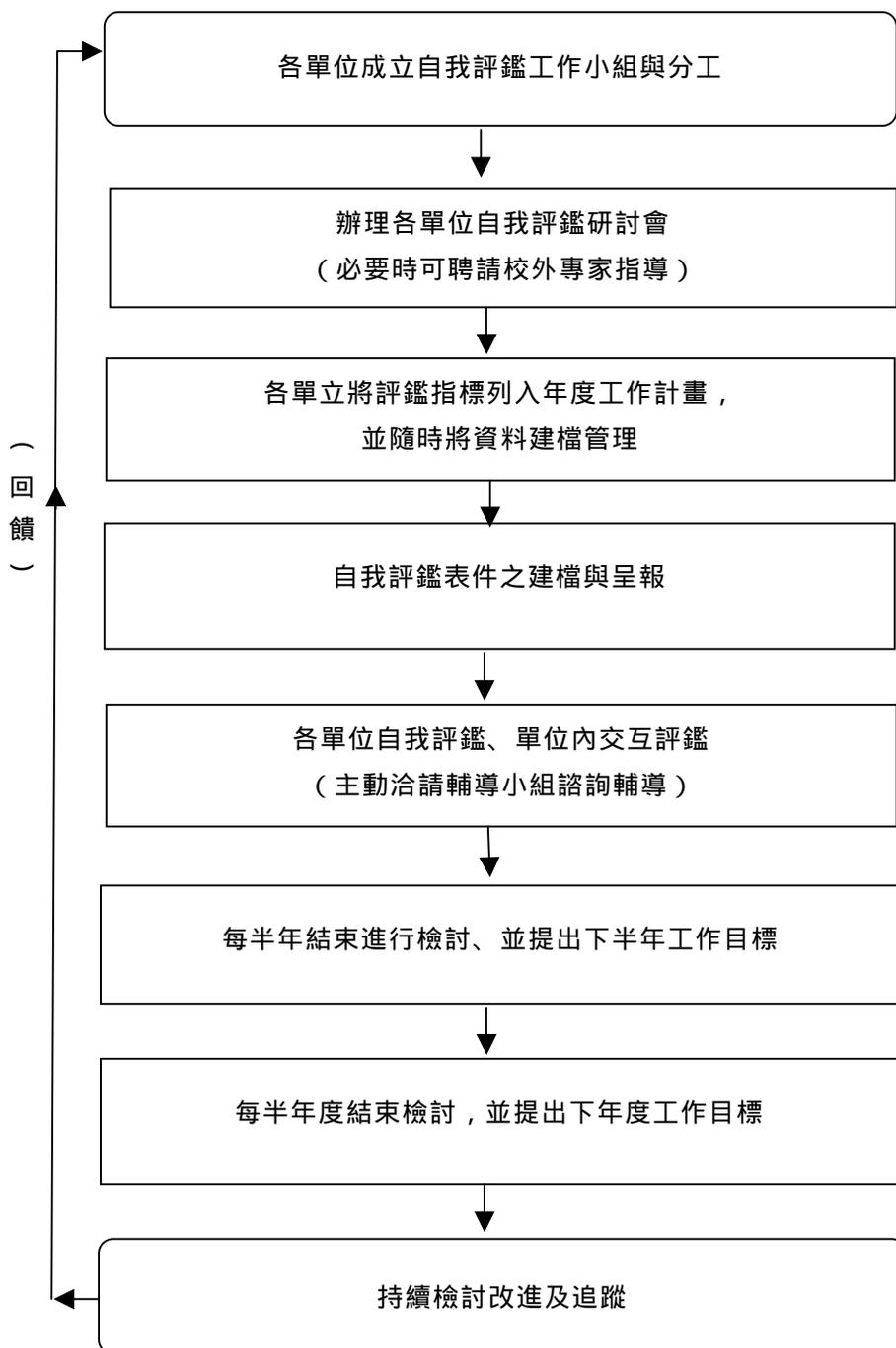
- (一) 實施策略方面：
  - 1.前置性評鑑階段：包括組成自我評鑑推動委員會、擬定主管教育行政機關自我評鑑實施計畫、研訂整體業務及部門業務自我評鑑指標、設計自我評鑑表格、召開各部門自我評鑑說明會等。
  - 2.形成性評鑑階段：包括期中、期末的各部門自我評鑑、各部門主管進行該部門業務的檢核及指導，各部門主管人員與承辦人員共同討論業務執行的進度及得失、落實目標

管理、建立必要的資料檔案備查等。3.專案性評鑑階段：包括對初任主管或承辦人員、不適任主管及承辦人員、偶發重大事件、重要計畫方案等從事專案評鑑。4.總結性評鑑階段：包括年度結束各部門整體性業務的自我評鑑、每遴聘專家學者的外部評鑑等。5.追蹤性評鑑階段：包括自我及外部評鑑報告的撰寫、召開年度自我評鑑檢討會議、依據評鑑結果實施獎懲及追蹤輔導管控、依據需要辦理員工專業成長研習、對不適任主管或承辦人員做適當處理等。

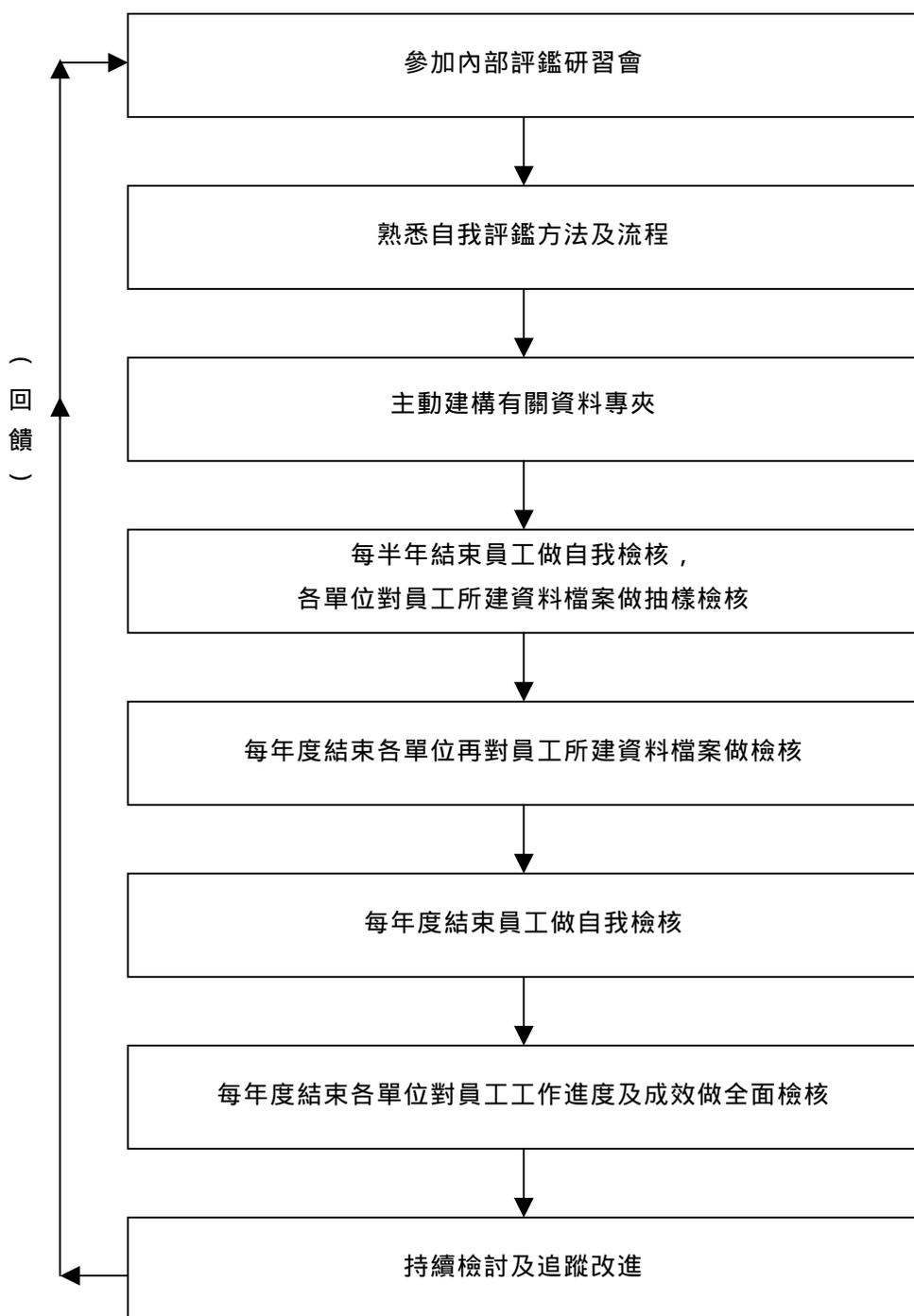
- (二) 資源策略方面：1.經費預算的編列：包括推動評鑑工作所需的人事費、業務費、委外研究評鑑系統、標準及工具的專案費用等。2.人力資源的運用：包括退休優秀教育行政人員的網羅、現有專門委員、督學、視察等人員經培訓後成為內部執行評鑑的人員、其他學術界的專家學者等。
- (三) 配套策略方面：1.首長重視、各界支持：包括首長有貫徹決心、主辦人員充分配合、民意代表及相關機構鼎力支持等。2.溝通觀念、凝聚共識：包括的業務溝通、會議溝通、評鑑研習、首長宣導等。3.釐清爭議、冰釋群疑：包括工作負擔、心理壓力、挫折感、恐懼症及其可能產生的問題等。4.妥善規劃、漸次進行：包括評鑑指標及實施計畫具體可行、局部試辦檢討後逐步擴大、充分溝通及準備，不可操之過急等。5.製訂流程，落實執行：包括整體業務自我評鑑流程（請參閱圖三）、各部門的自我評鑑流程（請參閱圖四）、內部員工自我評鑑流程（請參閱圖五）等。



圖三：主管教育行政機關整體業務自我評鑑流程圖



圖四：主管教育行政機關內部單位自我評鑑流程圖



圖五：主管教育行政機關內部員工自我評鑑流程圖

## 六、評鑑委員專業化

評鑑要成為一種專業，必須從慎選評鑑委員及建立評鑑委員的認證入手。雖然在評鑑委員專業化的過程中，或許仍然有部分不良評鑑委員的存在，但此點可在專業化的過程中逐步予以匡正或淘汰。

因此，主管教育行政最高機關的教育部，應儘速建構「評鑑委員遴選、培訓及發證」的制度，透過法制化付諸實施，因為有制度的規範總比沒有要來得更好。

同時，更盼望國內教育專業學術團體能拿出道德勇氣，重視評鑑委員專業化的重要性，有計畫地進行對評鑑委員的監督與批判，充分發揮學術團體的影響力，讓不稱職的評鑑委員能知難而退或淘汰出局。

## 七、評鑑標準客觀化

評鑑既然在量度優劣得失，則在判定優劣得失前，必須先訂定衡量的標準（謝文全，2004），評鑑標準是進行評鑑的重要工具，回顧過去國內所實施的教育評鑑，均未涉及評鑑標準的具體描述，頂多在評鑑指標（包括構面、項目、細目）之後列出 54321（優良中可差）五個等第，做為評鑑委員評定成績的參照準則。

何謂 5？何謂 4？何謂 3？何謂 2？何謂 1？其所代表的意義及衡量的尺度並未明訂，全憑評鑑委員的印象所得，給予較為主觀的評分，雖然同組評鑑委員，在評鑑結束前有短暫的集會研討會商，但因分工分項評鑑，在會商中幾乎都尊重某一評鑑委員評定的結果。

評鑑結果要做到公平客觀，除了評鑑委員的專業化很重要外，應如何針對各類教育評鑑研發具體的評鑑指標以及每一指標評定所依據的標準（包括量化及質化），是當前極為艱難、浩大、迫切及重要的工程，盼望主管教育行政最高機關的教育部能會同國家科學委員會，統籌規劃分類教育評鑑指標及評鑑標準的專題研究計畫，公開徵求委託研究，只要開始行動，相信若干年後，必然有成，達到逐步全面提升整體評鑑水準的目標。

## 八、評鑑執行持續化

回顧台灣教育的發展，若干重大教育政策及計畫的制定與執行，常因教育首長的更換而有重大影響，所謂「人存政舉，人亡政息」的現象，五十年來可說是屢見不爽，教育評鑑工作亦不例外。

今後為持續追求進步及發展，盼望主管教育行政機關能明確訂定教育評鑑工作

不能因首長之更換而停頓，應持續辦理，至於評鑑結果更要持續追蹤，切實督導受評單位於限定期間內依照評鑑結果和建議提出改進之行動策略，並認真執行，直到改善為止。

同時，各類教育評鑑方案的後設評鑑亦應同等重視，同步進行，俾讓教育評鑑的系統更臻完善，教育評鑑的指標及標準更為具體、客觀及實用、期能為整體教育評鑑樹立具有公信力的口碑。

## 伍、結語

二十一世紀的社會，充滿多變與挑戰，觀念、科技及管理革命的交互影響，已經徹底改變教育行政原有的管理觀念與策略。確保品質靠管理，提升績效需評鑑，實行評鑑在自己，已成為教育行政管理的重要課題。

對主管教育行政機關而言，實施自我評鑑是一條必走的路，主管教育行政機關在持續策動各級學校校務評鑑及校長評鑑之餘，亦應進一步省思，如何運用目標管理導向的評鑑觀念，加速建構主管教育行政機關內部的自我評鑑機制，俾讓持續的自我評鑑，能夠發揮示範的功能，增進組織的學習，提升組織的效能，幫助組織的成長，進而型塑優質的組織文化。

## 參考文獻

- 王保進（譯）（2002）。H.R.Kells 著。大學自我評鑑。台北市：正中。
- 江文雄（1982）。國民小學實施教學評鑑之研究。台中縣：台灣省政府教育廳。
- 張國保（2004）。藉評鑑提升技專校院辦學績效。技職通訊，151，2~3。
- 教育部（1985）。中華民國教育年鑑（第五項）。台北市：正中。
- 黃昆輝（2002）。教育行政學。台北市：東華。
- 潘慧玲（2004）。教育評鑑的回顧與前膽。教育評鑑回顧與展望學術研討會議手冊，11~23。
- 盧增緒（1995）。論教育評鑑觀念之形成。中國教育學會（主編），教育評鑑，3~59。台北：師大書苑。
- 謝文全（2004）。教育行政學。台北市：高等教育文化。