

# 日本教育評鑑相關問題 之探討

楊思偉

## 【作者簡介】

楊思偉，台灣省人。曾任大學講師、副教授、教研中心主任、進修推廣部主任。現任國立台灣師範大學教育系教授。

## 摘要

因應時代的變遷，日本現在正面臨教育評鑑的需求。有關教育評鑑的歷史雖然已經很久，但由於教育改革的需求，於是產生了新的學校評鑑的理論與觀點。本文即從最近的學校評鑑觀點，分析日本有關教育評鑑的理論、現況、問題及特色等相關問題，而本文採用文獻分析法研究。

本文在內容方面，分前言、日本學校評鑑歷史回顧、學校評鑑問題探討、新學校評鑑的發展過程與學校評鑑有關的學校經營制度改革及學校評鑑的方式與內涵等，最後提出結論與啓示。結論包含五項：(一)日本教育評鑑的發展歷史已經很久；(二)基於教育改革的配套而推動教育評鑑；(二)評鑑方式以自我評鑑為先，逐步走向外部評鑑；(三)內部評鑑包括教師、學生及家長，而外部評鑑包括教育委員會及專門機構等單位；(四)自我評鑑指標，可由各行政區或各校彈性自我設計；(五)評鑑主軸以課程及學校經營為主。啓示提出三項：(一)國內學界應對教育評鑑做更多的研究；(二)深入分析現行學校評鑑的問題點(三)教育評鑑應與學校文化緊密結合。

關鍵詞彙：學校評鑑、說明責任、內部評鑑、外部評鑑

Key Words: school evaluation, accountability, self evaluation, external evaluation

不過，學校評鑑的重新受到重視，主要是受到這一波新自由主義的改革理念所影響，也就是認為教育在走向市場機制之後，學校也應如其他企業一樣，針對學校的教學活動結果及經營狀況，有對社會大眾說明的責任（accountability），因此，學校除了原本的「自我點檢及自我評鑑」外，也應該有讓家長及社區居民參與的「外部評鑑」，這是日本此波有關教育評鑑由自我評鑑走向外部評鑑的歷程。

在圖 1 可以清楚瞭解在教育領域中如何進行相關改革，及自我評鑑等如何產生之過程。此次日本的教育改革，乃從新課程修訂起，為培育新一代的國民乃有大幅的修正，但卻引起社會對學力低落的疑慮，乃有提升學力的政策，並因而牽動績效責任及自我評鑑結果公開發布等措施，另外，進而學校被要求應達成對外說明責任（accountability）的要求，也因此自我評鑑及外部評鑑受到新的重視。

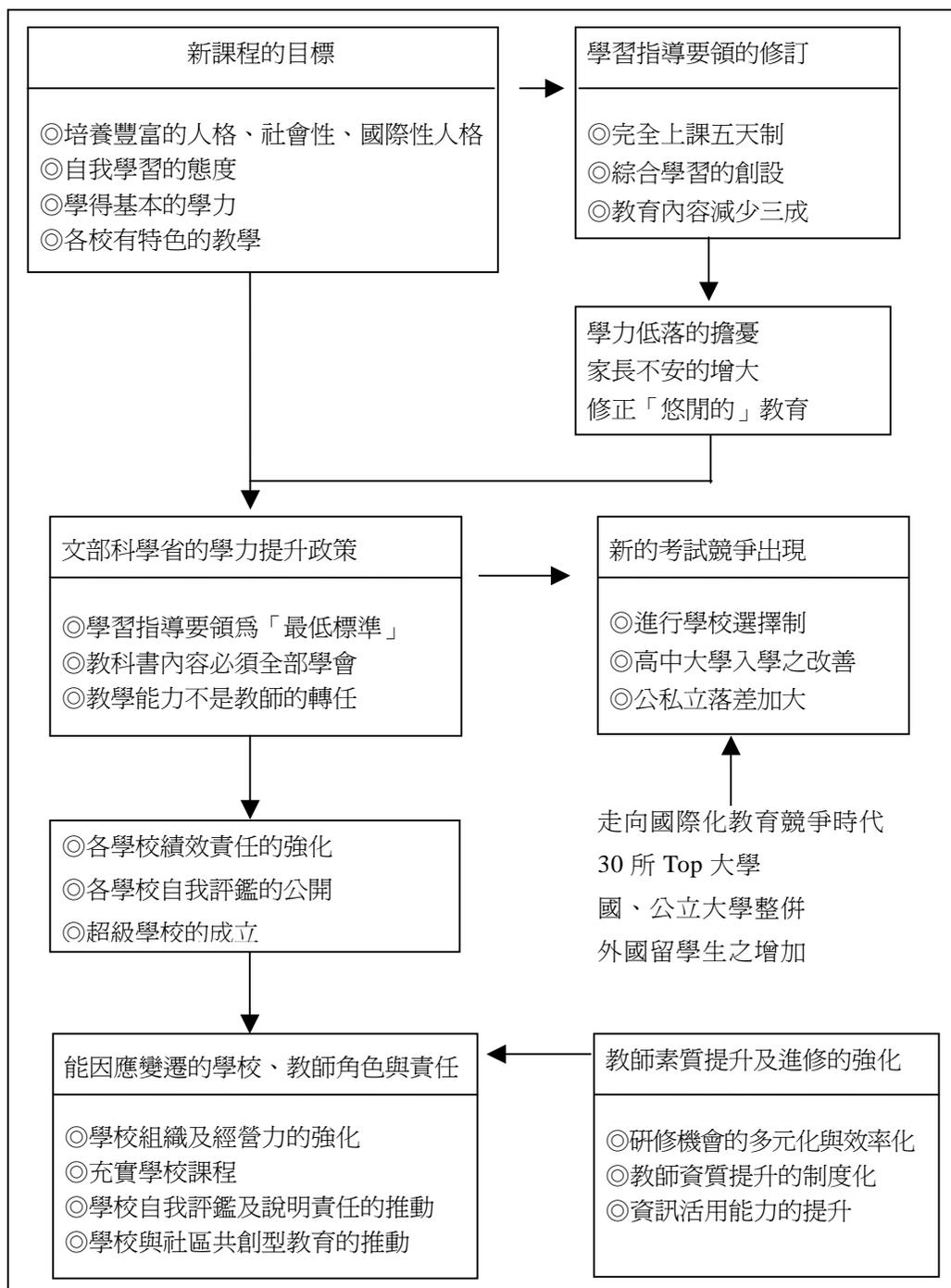


圖 1 日本教育結構改革推移圖

資料來源：高階玲治，2003：11

日本推動教育改革，依法行政是一個很重要的觀念，因此，有關學校評鑑亦是如此，先從修法開始，2002（平成 14）年，修訂公布「小學校設置基準」，其中提到與評鑑有關的內容如下：

「第二條 1.小學爲了提升教育水準與實現該校的教育目標起見，應進行有關該校教學活動及其學校運作狀況的自我點檢與評鑑，並把結果供諸於社會。

2.針對進行前項點檢與評鑑時，應設計符合前項旨意且適當的項目進行之。

第三條 小學應將有關該校教學活動及其運作狀況，積極提供相關資訊，以供家長等的參考。」

由上述條文，明白說明學校評鑑的目的、有關具體評鑑項目的設計及向外部提供資訊的政策，而學校評鑑正可明確回應家長的期待，以及符合日本憲法、教育基本法、學校教育法等目標，以實現學校教育的目標。

## 貳、日本學校評鑑歷史之回顧

日本的學校評鑑，一般認爲是從美國直接輸入的，但有學者認爲其是在第二次世界大戰以前已有類似學校評鑑的想法，而當時雖然在使用名詞方面，未使用學校評鑑的用語，但其想法是成爲今日學校評鑑發展的基礎（木岡一明，2003）。到第二次世界大戰以後，GHQ（聯合國佔領軍）開始介紹「評鑑」的概念後，瞬間日本的教育界開始普及，並與「學校」結合而成爲「學校評鑑」的觀念，以下簡要整理有關學校評鑑的歷史發展歷程。（木岡一明，2003b：34-39）

### 一、第二次世界大戰前的學校評鑑

有關第二次世界大戰前的制度又可分兩個時期說明之：

#### （一）創設視學制度與學校認可

日本的視學制度，初步構想始於 1872（明治 5）年，其後於 1885 年在文部省設置視學部，於是中央視學制度於焉建立。在此制度下，文部省制定有關優良小學的相關規定，以認可相關優良小學，此爲評鑑之濫觴。

#### （二）科學研究法的學校調查及學校檢測期

自大正時期（1912 年）至昭和初期，由於教育界展開「教育學的科學化」的實踐，因此「科學性」的教育研究在學校現場中進行。其研究活動中有關

「學校調查」，由當時的岡部彌太郎等做詳細的分析，岡部氏等提出「以何種目的，運用何種方式，調查何種事項，以進行何種改革，在這一連串的過程中所思考的，即是調查的真正意涵。」（岡部彌太郎，1938：196），可見當時的「學校調查」已有「學校評鑑」的共同思考內容。

進而，另一龍山義亮氏亦有更進一步的想法。龍山氏在強調科學的管理法之後，提到「以學校設備及班級編制狀況為首，另外包括學童的素質及努力學習的成果，進而，對教師的素質及努力及學校經營的適切與否等進行調查，可獲知其學校經營的全盤成果。」他認為利用這樣的評定，才能確知學校經營的價值，甚至未來如何改善的方案才能規劃（龍山義亮，1936：176）。

以上為日本第二次世界大戰以前，有關學校評鑑的回顧，是以視學制度為基礎，「認可」好的學校，基本上是應用他律方式評鑑學校，以促使改善學校的做法，可是這種做法，其意涵仍是以中央集權的行政結構，與其說是為改善學校及有助於改革，倒不如說是藉政策控制教師，以徹底貫徹國家教育方針的性質較強。

## 二、移植期的學校評鑑 - - 民主性的追求

1950年前後，受到美國民主主義的影響，美國式想法影響了日本的教育發展，這時期教育委員會制度及「學校評鑑」從 school evaluation 翻譯而來。這時期的學校評鑑理論，有兩種類型，其一是從教職員的全體意志運作的觀點，理解「學校的自我評鑑」的意涵，另一是認為學校的自我評鑑是教職員間，激發其自我改善的動機，以作為積極引入外部評鑑的基礎之意，另外，並同時構想重視客觀性的外部評鑑，這是與美國學校評鑑理論相當接近的觀點。雖然文部省採取後者的觀點，以試圖解決教育上的一些混亂問題，同時雖然也做了些實驗，但遇到一些挫折，最終只進行「學校的自我評鑑」。

## 三、中央統制期的學校評鑑 - - 均質性的追求

學校自主評鑑之進行，至 1955 年以後逐漸衰微，取而代之的是有關「學力」、「教職員的勤務狀況」的個別評鑑，此時期有關師資培育的課程認定制度已經導入，以及教科書的檢定制度及學習指導要領的公告都已經實施。亦即，整體而言，此時期主要做法乃依靠中央之控制以提升公共教育的水準，而教科書及教職員、學校管理、學力等，則以「外部評鑑」（監督）的方式進行。

#### 四、準企業期的學校評鑑 - - 績效性的追求

學校評鑑再度受到重視是在 1965 年前後數年間，因為關心學習指導要領的實施狀況，同時受到一般經營學（企業管理）的影響，期望追求學校經營的合理化與民主化，以及基於教職的專業觀點，追求自律的教師圖像的結果。而那和主張在自由主義經濟下，促使企業體飛躍成長的發展是一樣的理論。此時期受到經營學的影響，主張學校的自主評鑑，可促使學校自主的改善，並提高學校的自律性；另外，可促使改善學校的合理化與民主化等。可是，當時學校存在很多問題，所以對學校評鑑的實施，採取迴避的態度，而且以一般經營學的理論運用到學校經營校務運作的想法，實際上在推動過程中受到挫敗。

#### 五、學校裁量期的學校評鑑 - - 追求凝聚性

這時期主要是在 1970 年前後，以提高組織體的凝聚性為目的，而把論點集中在「學校經營的評鑑」，此時期有各種不同的看法，如牧昌見氏認為「教育目標的具體化與經營評鑑是裡外一體的（牧昌見，1986）」；另一學者中留武昭認為教學活動與校務經營活動具相關性，若緊密結合時，「課程運作的評鑑才是學校評鑑（中留武昭，1983）」；其他尚有主張動態的評鑑過程比較重要的看法，也有強調應與地區教育經營相結合，規劃更精密的評鑑計畫的觀點。（木岡一明，2000）

#### 六、最近的學校評鑑 - - 追求責任性

1990 年代以後，「問題教師」層出不窮，另外校規過分嚴苛，踐踏學童人權的事件亦被告發，以及被欺凌及逃學等學校不適應的現象更加嚴重。針對這些問題，討論學校及教育行政的責任受到重視。因此從績效責任的觀點，探討能發揮教育責任的學校及教師的論點屢見不衰。在此潮流中，同質性為前提的觀點已經落伍，追求責任的明確化成為關注的重點；同時因為此時期開放教育的實施、初任者研修制度的導入，以及協同教學的實驗等，打開了教師及教學的秘密花園，在這潮流中，學校自發性評鑑乃受到重視。不過，此時期的評鑑可說是一種他律性的學校評鑑，雖如此，但也喚起了學校的教學評鑑活動以及從新審視「學力」的學校評鑑也在其中，可是有學者認為此時期是假設學校組織是合理的，因此，如何定位學校評鑑的角色也受到討論。（金子照基，1994）

## 參、學校評鑑的問題檢討

依照上述分析，可知日本有關學校評鑑的發展歷史已久，但實施的成果如何，又存在什麼問題，很值得進一步分析，以下舉出三點說明之。

### 一、學校經營的合理化與民主化

戰後推動民主主義的教育，以批判的合理的精神為依據，並在為實現近代化的價值觀之下，日本的教育走向再生的道路，而這就像航行於大海的小船依靠羅盤針般的，作為參照的依據的就是「評鑑」。而今日的學校評鑑中，有關上述批判的合理的精神與對民主主義的期待，仍是不可欠缺的。不過在學校現場，通常存在不相互侵犯的默認，在教學研究會的檢討會上，至多有「不痛不養的批判」，或「瑣碎事情的看法」而已，因此為了革除這種相互不干涉、多一事不如少一事的學校文化，必須具有批判及合理的觀點來提升內部文化，而這也更突顯學校評鑑的重要性。其次，從來的學校評鑑，都是綜合學校評鑑的參與主體，以保障各主體參與學校運作的權利，所以也具有民主性的觀點。可是，這種直接參與也容易引起衝突，所以有必要做合理的解決，而當學校評鑑具有客觀性及科學性時，合理的解決就成為可能，但如果情況「曖昧」，就會強化衝突，所以如何經由學校評鑑，達成學校經營的合理化與民主化是重要課題。

### 二、學校的開放問題

由於沒有真正面對學校現實問題，因此，學校評鑑就以「學校的自我評鑑」方式，作為學校處理內部的方式展開。可是，在1951年日本政府提出「中學校及高等學校學校評鑑的基準與指引（試案）」時，雖然強調「學校自我評鑑」，但也同時強調與第三者機構進行「協同評鑑」的重要。此處所謂第三者是指他校的校長、教師、指導主事、大學教授等，強調與地區的教育相關人士互相合作，以指導並協助個別學校的改革是期待的目標。進而，也把「與地區社會的相關事項」列入評鑑的領域，亦即在評鑑對象層級，學校的開放事項亦被期待，這和現在強調「創建開放的學校」的觀點是相一致的。

可是，不僅是社會「問題」的解決，包括教育「問題」的解決，很難有真正解決的辦法，這是一向受到質疑的重大問題。同時具有良知的老師們，在學校的日常行事中，通常也以迴避問題作為其做事的方法，所以如何透過「開放性的學校評鑑」，

以協助處理「實踐與理論的落差」的問題，且以更開放的立場，共同尋找解決相關的問題非常重要，唯有如此才能使學校更開放，並促使學校更有良性的循環。

### 三、教育責任的明確化

有關教育目標的達成，其責任的歸屬應包括教職員與行政單位兩方面。在教職員方面，應要求確認自我的責任所在，以圖謀個人專業能力的發展，因此自我評鑑是必要的，因為為了保障學生能獲得學力，到底應做何種作為或可以做何種作為，進行這種反省的評鑑是不可欠缺的。但是為了促使達成上述的目標，必須提供協助職務進行與職能提升的各種條件整備，以及提供各種必要的改善與協助，在此層面的評鑑如果不充分，將會導致行政績效曖昧化。所以有關行政層面，包括學校及班級的適度規模、各種補助款、教職員的正常勤務量等也都相關。因此，欠缺這種行政評鑑的觀點，只要求學校單方面負擔責任，也會阻礙學校評鑑的成敗。

### 四、新評鑑觀點的導入

日本在這一波的評鑑時期被稱做「新一波評鑑期」，其主要的原因是因為新評鑑觀點的引入，以下整理三點說明。

#### (一) 形成性的觀點的引入

1965 年起，東京都教育委員會首先以學校階段個別公布學校評鑑參考資料，其中將評鑑領域，以 P-D-S (Plan-Do-See) 為單位整理，這項參考資料引起很大的迴響，促使各地方都仿效製作學校評鑑基準。這種評鑑模式，因為符合能將學校的教育目標、計畫、實踐與結果相互結合，前後彼此相互扣緊，並可在下一循環進行修正，所以廣泛受到使用。不過，其後有關這種模式，又加上了改善的階段 (Action)，因此組成 P-D-C-A (Plan-Do-Check-Action) 新的模式 (兒島邦宏，1990)，最近更有增加「公布」(show) 及「改革」(innovation) 的模式，這表示教育界已日漸重視過程的評鑑。

#### (二) 重視教學的觀點

至目前為止，已經有幾次都與學習指導要領的修訂相關聯，為了評鑑課程實施成果，而促使進入學校評鑑的流行期。其所以如此是因為學校的中心工作就是課程的編制與實施，因此產生了評鑑課程的學校評鑑構想；而且它並假設在優良的學校中，經由系統性的課程編制，然後建立具體化的教學計畫，並以教學計畫為基礎，撰寫個人的授課計畫，並據以進行教學。可是果真從

課程到教學可以有計畫的實施嗎？勿寧說在能實施優良的教學實踐之學校中，是由具體的教學案例為基礎，再建立授課計畫與教學計畫，並據此而整理成課程。因此，其根本關鍵乃在教學，所以必須更把眼光集中在教學方面，如此也與「教學與評鑑的一體化」觀點一致，所以從教學評鑑出發到學校評鑑才是有效的。

### (三) 學力保障的組織發展

一向障礙從教學評鑑到學校整體評鑑之原因，是學校中缺乏「協調及合作性」。到目前為止，有關評鑑學校課程時，通常有兩種面向：其一是以學童成績與學力為起點，評鑑教學活動過程及品質的面向；另一是以學校的組織為起點，評鑑經營活動過程及品質的面向。前者是包含學力評鑑及教學評鑑的教育評鑑問題，後者是包含教育行政評鑑及學校經營校務運作評鑑的「學校評鑑」的問題，而要如何統整這兩個面向，一直是一個重要的問題。因此，以教學評鑑為起點，並以學年及學科組織能夠相互支援是必要的。進而，事務人員及其他職員等明確發揮其功能，並能跨越學年及學科的差異，相互合作，以促使學校整體教育能力的提升，創造這種組織之提升與發展是重要課題，所以，日本此波學校評鑑之目標，已導向最終乃期望帶給學校組織的再造，改善校務經營之績效。

## 肆、新學校評鑑制度的發展過程

最近幾年有關提出學校評鑑的政府報告書，可舉 2002 年 2 月中央教育審議會「有關今後教師證照制度應有的做法」報告書談起。該報告書提及「學校評鑑體系的建構」的重要性，且提及「學校自我評鑑的實施其結果的公布」，甚至提示應做「外部評鑑」。因此，2002 年 3 月納入學校自我評鑑及結果公布理念的「各級學校設置基準」，分別修訂公布，並自 2002 年度開始實施。有關自我評鑑部分，小學設置基準第二條中提及「小學為了提升教育水準，實現各校的教育目的起見，各該小學應對教學活動及其學校運作狀況進行自我點檢及評鑑，並把結果公告社會」。進而，有關評鑑項目的設計，則「各校可適切的設計評鑑項目」。在這設置基準開始實施的時候，日本文部科學省事務次官並發出一分「通知」，提及「基於新學習指導的全面實施及學校每週上課五天制的實施，小學為回應家長及社區居民的關心，並與家庭及地區協力合作，共同協助學童健康的成長起見，應針對教學活動及學校運作狀況，實施自我評鑑，並把結果公布，同時並應據之而進行改善。其次，為了推動開放性的學

校，且為達成學校的對外說明責任之目的，小學等應對家長積極提供相關資訊。」

另外，與第二條有關的注意事項，共舉出六點之說明：

- 一、因應各自的學校及地區狀況，以適當的方法實施評鑑，而且配合學校狀況，建構適切的校內體制，在校長的領導下，全體教職員共同參加學校整體的評鑑，以改善教學活動及學校運作。
- 二、有關自我評鑑的內涵，例如學校的教育目標、課程、學習指導、生活指導、進路指導等教學活動狀況及成果、校務分掌等組織運作的項目都可參考列入。
- 三、站在學校的教育目標等基礎之上，設計適當的項目，並據以評鑑之。
- 四、為能應用到改善現況，應全年且有計畫的實施。
- 五、在各個學校中，例如應活用學校通訊或召開說明會，或利用網路等，為了能向眾多的家長及居民公布結果，應規劃適當的方法。
- 六、配合學校及地區的狀況等，不僅實施自我評鑑，也應加入家長及地區居民等進行評鑑的安排；另外，已經導入學校評議員的地區，也應適切地利用之，以進行外部評鑑。

由上面的引述，可對日本的學校評鑑的整體架構有所了解。而在文部科學省公布相關辦法以後，其下的都道府縣層級，分別進行相關研究與開發，製作學校評鑑手冊，辦理學校評鑑之研習，以及設置研究委員會等；而在市町村層級也分別依照指示開始進行學校評鑑的準備與執行。

依照上述，日本的學校評鑑，基本上以學校的自我評鑑為主，但也逐漸導入外部評鑑。不過，在評鑑指標項目方面，各校或各行政單位不一定會設計相同的規準，就學校評鑑的整體架構而言，以前及今後實施的評鑑架構略有不同，其差異處有如下表 1：(木岡一明，2003a：26)

表 1 以前與今後學校評鑑觀點之比較

	以前的做法	今後的做法
目的 (why)	學校教育目標達成 以改善為導向	實現願景及完成任務 改革導向(學校組織發展/教師職能提升) accountability 的履行
內涵 (what)	學校中的全部活動 教學成果 綜合的	學校中的各種活動領域(主要是教學與校務經營) 學校目前的課程/過程與成果 有關學校實施策略中所揭示的步驟 滿足程度、達成程度、能力

主體 (who)	校內教職員（專任教師為主）	教職員、學童、家長、學校評議員、社區人士、教育委員會相關人員、專家 第三者機構 相互的（互惠的）
時期 (when)	學期末、年度末、每次活動	診斷的（事前）、形成性的、綜合的 短期、中期、長期 日常的
對象 (whom)	學校本身 教育委員會 一般家長	自我本身、相關人員 擔負責任的人 利害相關人士
場所 (where)	校內 校務會議	任何地方 內部（個人、集團、組織……）與外部
方法 (how)	共同協議 問卷（自由敘述與勾選） 客觀化導向	各種方式 略以存疑觀點 數值化指標與尊重主觀
公布 (show)	校內 統計結果	作為今後改進的參考 今後做法的依據 製作學校各自的策略綱領 宣揚學校的長處與短處

資料來源：木岡一明，2003a：26

## 伍 與學校評鑑有關的學校經營制度改革

日本在學校經營方面，進行兩大主軸的改革，分別是設置學校評議員制度，及義務教育階段公立學校選擇制度。以下分別說明之：（木岡一明，2003b：75-86）

### 一、學校評議員制度

有關學校評議員的導入，是在中央教育審議會，有關「今後地方教育行政應有做法」中間報告書及最後報告書裡分別提出。雖然在最後報告書中，並沒有提到學校評議員與學校評鑑的關係，不過一般認為學校評議員與學校評鑑有密切相關。不過，其後有關學校評議員參與學校評鑑的想法在各種報告書及公文中，逐漸被提出，如上述有關第二條的注意事項中就有提到。至於學校評議員角色如何，以下分三項說明。

#### （一）學校的具體問題的協助解決者

在法律層級，學校評議員制度是可依據地區的實際需要，認為有必要設置

時，即可設置的制度。至於其設置的型態，則以每個學校設置為原則，並且「學校評議員以個人身分，針對其擁有的責任，向學校發表其意見」所以它不是合議制，而且並沒有參與學校的事務決定。因此，學校評議員是針對校長提出的問題，各自依憑自己的知識與見解，提出建言的角色；亦即它不是小型的教育委員會，也不是歐美的「學校理事會」，既沒有干涉經營的權限，也沒有監督校長及學校的功能。目前，雖然說可設置或不設置，但是幾乎所有的地方都有設置。

## （二）提供校長資料的助理

有關學校評議委員的任命，是依據校長的推薦，由該學校的上屬主管單位委任之，其人選為該學校教職員以外的人士，且對教育有理解與見地者。至於校長具有主導權，因為校長可以依據自己的判斷，認為有必要時，向評議員諮詢意見，至於諮詢何種意見則由校長決定，而且評議員的意見對校長並沒有約束力。

## （三）學校與家庭及地區的溝通管道

學校評議員的主要功能，是協助掌握及反應家長及地區居民的意向，同時並尋求協助，以協助進行學校運作的機制。至於學校評議員的人選，可以配合學校的種類及目的等，在學區內外尋找有見識者、相關機關及青少年團體等的代表者、家長等，盡量廣泛地找尋相關人士。其次，學校評議員應轉告學校運作相關資訊給於地區居民，以有助於學校與地區的了解與合作；另外，學校的校長也要向學校評議員說明學校的相關狀況，所以它是一個溝通的管道。

## 二、義務階段公立學校的選擇制

為了促使學校提升素質，學校評議員制度是從學校內部出發的支持角色，而學校選擇制則是從外側而來的刺激機制，其基本做法是擴大學區範圍，或訂出重疊學區，以提供家長有較大選校之空間。為何日本政府提倡義務公立學校的選擇制呢？其理由是從家長的角度來看，若因為不能選擇學校，就可能會對學校間的落差及目前的學校及老師產生不滿，而那已經是某種程度的學校評鑑。日本在某些地區開始試辦學校選擇制，但存在著對選校資訊不足，以及對被選擇的不快感與抵抗感的問題。日本此項學校選擇制，是在積極導入市場機制後而進行的，未來的發展仍需繼續觀察。

## 陸、學校評鑑的方式與內涵

在前文的部分，曾對學校評鑑的歷史發展加以敘述，而日本最近的學校評鑑趨勢，主要是從 1990 年代前半，由於教育資訊是否公開的問題，受到社會大眾的關心；另外，所謂開放的學校及學校的自主性與自律性，也同樣成為注目的焦點。其後，至 2000 年起，提倡創建開放的學校，進而創建讓家長及地區社會信賴的學校，更在中央教育審議會的報告書中被提出，並成為政府的主要教育政策。在這一連串的政策推動中，本來就被推動的學校評鑑，也重新出現生機，並逐漸形成重大的潮流。亦即，有關學校評鑑的活動，為了迎接 21 世紀，與學校向社區開放的潮流相結合，乃更加受到重視，此時學校評鑑的重要特徵，可以舉出四點說明（天笠茂，2004）。

第一是學校評鑑的結果，必須向家長及社區居民說明。這表示作為構建開放性的學校的策略，必須進行針對績效責任能回應的機制，因此學校評鑑的角色特別受到關注。

第二是必須進行外部或第三者的評鑑。學校評鑑一向是由學校教職員等當事者為主進行的內部評鑑，未來將包括他人的評鑑或外部的評鑑。

第三是以學校的教學目標及經營目標為主軸進行學校評鑑。評鑑指標重視與教學目標的相關性，並測試達成的程度，以及評鑑教學的成果，這也是一項重大特色。

第四是教學評鑑與學校評鑑結合的特色。有關教學方法的多樣化、指導與評量的一體化等有關教學改善的措施，另外有關組織運作的診斷與評鑑的結合，成為學校經營上的重要課題，此次就是從將兩者一體化的觀點，試圖改善學校評鑑的機制。

### 一、自我評鑑與外部評鑑的雙向考慮

日本有關學校評鑑的用語，包括；自我評鑑、內部評鑑、外部評鑑、他人評鑑等，常常將彼此混合適用，一般通常以內部評鑑和外部評鑑為主軸，再輔以自我評鑑與他人評鑑作輔助性的使用。可是，實際上日本之大學作評鑑的時候，通常由自我點檢與自我評鑑開始，再擴充到外部評鑑之制度化方式，所以是以自我評鑑與外部評鑑為基本的做法，可說是一種扭曲的做法（喜多村和之，2002）。而學者大脇康弘從學校評鑑的權限，及責任的主體之所在為基本觀點，配合評鑑表的製作者、評鑑目的及評鑑結果的應用加以組合，整理如表 2 所呈現的內容（大脇康弘，2003：38）。

表 2 學校評鑑的分類

	變化主體	製作評鑑表	評鑑目的與應用
自我評鑑	學校	學校或既有的評鑑表	教學改善＋對外說明
外部評鑑	教育委員會或專門機構	教育委員會或專門機構	學校的相對評鑑與行政資料
協同評鑑	學校與教委 學校與專門機構	協同製作	學校改善＋行政資料 基準認可或協助改善學校

資料來源：大脇康弘，2003：38

正如表 2 所示，大脇氏認為評鑑可分三種，即自我評鑑、外部評鑑與協同評鑑，而評鑑目的與應用方面，三種各有其目的及功能，而第三種方式，在大阪府地區，實際由大阪教育大學與大阪府教育委員會合作在實驗中（長尾彰夫，2003）。

## 二、自我評鑑的推動

日本戰後有關學校評鑑之導入，主要是從文部省於 1951 年提出「中學與高中學校評鑑基準與指引」的實驗案的開始，其後東京都教育委員會就於 1953 年提出「學校評鑑基準－試案」。東京都的評鑑表格，從教學評鑑與經營評鑑兩個面向進行，分別是下列表 3（A 表）－教學活動的編制與實施評鑑表，及 B 表－支援課程實施的條件評鑑表。在 A 表中列出「學校的教學目標」等評鑑項目十一項，另外，將其「目標的設定」等具體化成 85 個項目，將評鑑的觀點明確化且結構化；另外上列表 4（B 表）的部分，將「經營與組織」等的評鑑項目列出六項，然後具體化評鑑單位成 63 個項目。而且，各評鑑單位提出九個細項（計畫、實施、評鑑各階段的共同理解、意願、團隊作業），有結構性的組成評鑑表格。由於到目前為止的學校評鑑，容易陷入只考慮教學評鑑，所以增類學校經營部分，上述學校評鑑基準於 1993 年作了修訂，進而於 2001 年以「學校評鑑資料」再提出來。

至於有關評鑑的指標項目，下面如表 3 及表 4 所示，其「評鑑細項」內容處有些省略，未全部列出。

表 3 東京都中小學學校評鑑規準表 - (A 表) 有關課程編制與實施

評鑑項目	評鑑單位	評鑑細項
A <sub>1</sub> 學校教學目標	A <sub>11</sub> 目標的設定	◎法令依據 ◎現況把握 ◎目標內容
	A <sub>12</sub> 目標的具體化	◎設定重點目標 ◎設定學年及班級目標 ◎具體的落實
	A <sub>13</sub> 目標的宣達	◎目標的傳達 ◎對家長及社區說明及協助狀況
A <sub>2</sub> 達成目標的基本分析	A <sub>21</sub> 達成目標的方針	◎基本方針的設定等
	A <sub>22</sub> 課程內容的重點化	◎呼應教學目標課程內容的重點化
	A <sub>23</sub> 因應教育的課題	◎人權問題、國際理解問題等的推動
	A <sub>24</sub> 道德及體育的教學計畫	◎詳列道德教學等的計畫
	A <sub>25</sub> 編制教學及實施計畫	◎各學科等的教學及實施計畫
	A <sub>26</sub> 設計教學方法	◎有關教學法的規劃與平量方式的設計
	A <sub>27</sub> 應用教材及教學	◎購置與活用教材及教具
	A <sub>28</sub> 活用設施與設備	◎活用特別教室及設施
A <sub>29</sub> 教學環境的整備	◎語言環境及特別教室等的設備	
A <sub>3</sub> 各學科的教學	A <sub>31</sub> 教學及落實的狀況	◎確實教會基本學力 ◎體驗的及解決問題式的學習等
A <sub>4</sub> 道德的教學	A <sub>41</sub> 教學及落實的狀況	◎培養道德的實踐力及教導道德的實踐力等
A <sub>5</sub> 特別活動的教學	A <sub>51</sub> 教學及落實的狀況	◎教導發揮個性及優點 ◎重視體驗活動等
A <sub>6</sub> 綜合學習時間的教學	A <sub>61</sub> 教學及落實的狀況	◎落實各校的學習目標等
A <sub>7</sub> 有特色的教學活動	A <sub>71</sub> 教學及落實的狀況	◎發揮家庭及社區特色的教學活動等
A <sub>8</sub> 生活指導及進路指導	A <sub>81</sub> 教學及落實的狀況	◎充實生活指導 ◎充實進路諮商體制等
A <sub>9</sub> 全學年上課日數及時數	A <sub>91</sub> 全年上課日數	◎全年上課日數的配當即確保
	A <sub>92</sub> 生活時間及週時間	◎一天的生活及週生活的安排
	A <sub>93</sub> 功課表	◎良好的節數安排
	A <sub>94</sub> 各學科的全年節數	◎全學科全年上課日數的配當及確保
	A <sub>95</sub> 道德的全年節數	◎道德的日數配當及確保
	A <sub>96</sub> 特別活動的全年節數	◎特別活動的日數配當及確保
	A <sub>97</sub> 綜合時間的全年結數	◎綜合學習時間的日數配當及確保
A <sub>10</sub> 學校行事	A <sub>101</sub> 教學及落實的狀況	◎法令依據 ◎學校形式的計畫落實與評鑑
A <sub>11</sub> 健康與安全指導	A <sub>111</sub> 教學計畫	◎法令依據 ◎教學計畫的編製
	A <sub>112</sub> 環境的整備及活用	◎法令依據 ◎設施的管理與點檢
	A <sub>113</sub> 教學及落實的狀況	◎充實教學方法 ◎充實安全指導

資料來源：東京都教育委員會，2001 年 2 月公布

表 4 東京都中小學學校評鑑規準 (B 表) 支援課程編制與實施的條件

評 鑑 項 目	評 鑑 單 位
B <sub>1</sub> 經營及組織	B <sub>11</sub> 經營方針
	B <sub>12</sub> 政策之決定
	B <sub>13</sub> 校務分掌
	B <sub>14</sub> 學年班級經營、專科及保健室管理
	B <sub>15</sub> 校務會議
	B <sub>16</sub> 各種委員及小組
	B <sub>17</sub> 危機管理
B <sub>2</sub> 研究及研修	B <sub>21</sub> 校內研究及研修
	B <sub>22</sub> 校外研究及研修
	B <sub>23</sub> 初任者研修及在職進修
B <sub>3</sub> 資訊	B <sub>31</sub> 資訊處理的計畫與組織
	B <sub>32</sub> 資訊的活用及保護
	B <sub>33</sub> 公文書等的整理與保管
	B <sub>34</sub> 各種表冊的製作與保管
B <sub>4</sub> 設施及設備	B <sub>41</sub> 校地的設施與設備
	B <sub>42</sub> 校舍設施與設備
	B <sub>43</sub> 教材、教具的整備與管理
B <sub>5</sub> 出納及會計	B <sub>51</sub> 預算編制及執行
	B <sub>52</sub> 學校伙食及其他費用
B <sub>6</sub> 開放的學校	B <sub>61</sub> 學校間的交流
	B <sub>62</sub> 與社區間的交流
	B <sub>63</sub> 宣傳活動
	B <sub>64</sub> 學校評議員制度等

註：本表將「評鑑細項」欄位省略

資料來源：東京都教育委員會，2001年2月公布

### 三、外部評鑑的推動

有關外部評鑑部分，長時期以來一直沒有辦法落實的原因，至少有以下幾項：

1. 有關學校評鑑是指內部評鑑，並未受到質疑；
2. 學校評鑑的目標等，並未明確被規範出來；
3. 教職員對外部評鑑缺乏認識，對於其實施懷抱抵抗感；
4. 各學校尚未形成適當的評鑑體制；
5. 學校仍存在拒絕外部評鑑的強硬體質。而此次特別提出外部評鑑的理由可舉出四項：1. 使學校評鑑更具功能性；2. 促進學校與家庭及地區社會的合作關係；3. 促使提升教職員的素質，提升家長等對學校的信賴度；4. 改革教職員的觀念。(西村文男等，2004：31-35)

目前，日本學校的外部評鑑，以針對家長及地區相關人士採用問卷調查的方式最多，這是市場原理的應用，也是一種教育需求調查，大阪府教育委員會即是採用這種方法的例子。大阪府教育委員會於 1998 年試辦「學校教育自我診斷」的制度，編製針對校長、教職員、學童、家長四種診斷表格，如表 5 及表 6 所示，表 5 包括教學活動與學校經營共有 73 項，而表 6 也有 32 項，本文因篇幅所限，大部分內容省略了。另外，評鑑表中也有開放的欄位，供意見陳述之用。大阪府試辦結果顯示，有一豐中市立第一中學試辦的結果，提出以下的意見，包括「也有非常嚴苛的意見，但基本上對學校改善具有強力的推力」，「能夠從新審視學校教育目標及重點項目，也能充分了解現在的自我」、所以認為「自我診斷是有效的」不過，「未來課題的具體化很困難」，並且強調「雖然課題的觀點大致形成，但是能需更多時間才能充分形成共識。」（木岡一明，2003：206）。

日本的學校評鑑，亦期望達到客觀化的評量目的，因此也提出指標數值化的問題，表 7 是有關廣島縣小學自我評鑑的例子，其中很清楚地標示出數值化的指標內容，至於評鑑的評分標準，依照達成率的百分比，分別標出 5、4、3、2、1 的分數。

表 5 大阪府學校教育診斷表（中學教師用）

NO.	診 斷 內 容	A	B	C	D
1	有關本校的教育課題，教職員在日常生活中互相討論。				
2	各年度教學計畫的製作，教職員會好好討論。				
3	本校有他校所沒有的教學特色。				
4	有關課程編制時，學習指導要領的旨趣有充分被回應到。				
5	針對教學活動的評鑑，有回饋到次年度的計畫中。				

資料來源：長尾彰夫，2003：200-202

表 6 大阪府學校教育診斷表（學生用）

NO.	診 斷 內 容	A	B	C	D
1	到學校是快樂的事。				
2	老師會傾聽我們的意見				
3	上課容易理解且快樂				
4	上課方式有很多實驗、觀察、實作等的課程				
5	在上課中歸納自己的想法及發表意見的機會很多				

資料來源：長尾彰夫，2003：203-204

表 7 2003 年度 廣島縣小學自我評鑑表 (舉例)

中程經營目標	進成經營目標	達成目標的計畫	評鑑項目
1.提高教學品質成爲名實相符的教學研究先進學校。	1.1 爲了提升教學人員能力，對權限開放辦理教學觀摩會	1.1.1 進行兩年期有關國語科中培育溝通能力的研究 1.1.2 製作參觀他校研究會的紀錄表項目 1.1.3 每月一次聘請講師教授教材及教案之研究	在第二學期結束前，會整體人員參加國與科的研究會 依照紀錄表項目觀察他校研究會活動 聘請講師一人來校，一年中辦理兩次以上的教學研究活動
2.NRT 學力測驗的偏差值平均在 50 分以上。	2.1 國語及算數的偏差值在 53 分以上的學童占 60% 以上	2.1.1 每次教學完畢進行測驗 2.1.2 提供進階性教材 2.1.3 辦理讀書儲蓄活動	教學後隻小考應有 90% 以上的學童得到 100 分 每單元的測驗平均在 90 分以上 每一算術課時，進行兩種發展性學習的準備 學童每月讀 20 冊以上的課外書
3.不管對任何人都能和氣的打招呼。能學得基本的習慣。	3.1 有關打招呼方面，能獲得社區人士 90% 的肯定。	3.1.1 製作生活回顧卡片，使導師能掌握基本的生活狀況，並適切的指導。	在生活回顧卡中所有項目都填○的兒童有 80% 在校內能打招呼的學童達到 100%
4.在市、縣、全國層級參加各種比賽，能獲得最優成績。	4.1 在特優方面的獲得數，每年能有十件。	4.1.1 積極指導參與廣島自行車比賽及利用統計圖製圖比賽。 4.1.2 積極參加作文、俳句、繪畫等的比賽。	願景作統計圖的兒童能增加 20% 每年參加四次的比賽 特優的得獎作品每學年兩件以上
5.積極發布相關訊息，推動開放的學校。	5.1 每月有計畫地向社區發布訊息 6.1 確立學校評鑑體制，每年進行兩次外部評鑑，明確把握各種課題。	5.1.1 每月兩次學校通訊向社區發送，並在公民館設置發送點。 5.1.2 透過網頁發布學校訊息 5.1.3 每年實施兩次公開教學 6.1.1 實施學校評鑑調查，並公布結果	每月更新一次 Home Page 從社區來的教學觀摩者能增加 30 人 外部評鑑的問卷回收率能達到 85%

資料來源：八尾坂修，2003：32

至於圖 2 是大阪地區堺市立土師小學自我評鑑體系概念圖，是學校現場之實踐成果，清楚呈現整體概念，可供理解其運作概念與流程。圖 2 是學校進行自我評鑑時，依照 P-D-C-A 的流程，即計劃-實行-評鑑-改善流程改善教學的例子，雖說是自我評鑑，但已包含外部人員，包括對學童、家長、評議員、地區居民等。

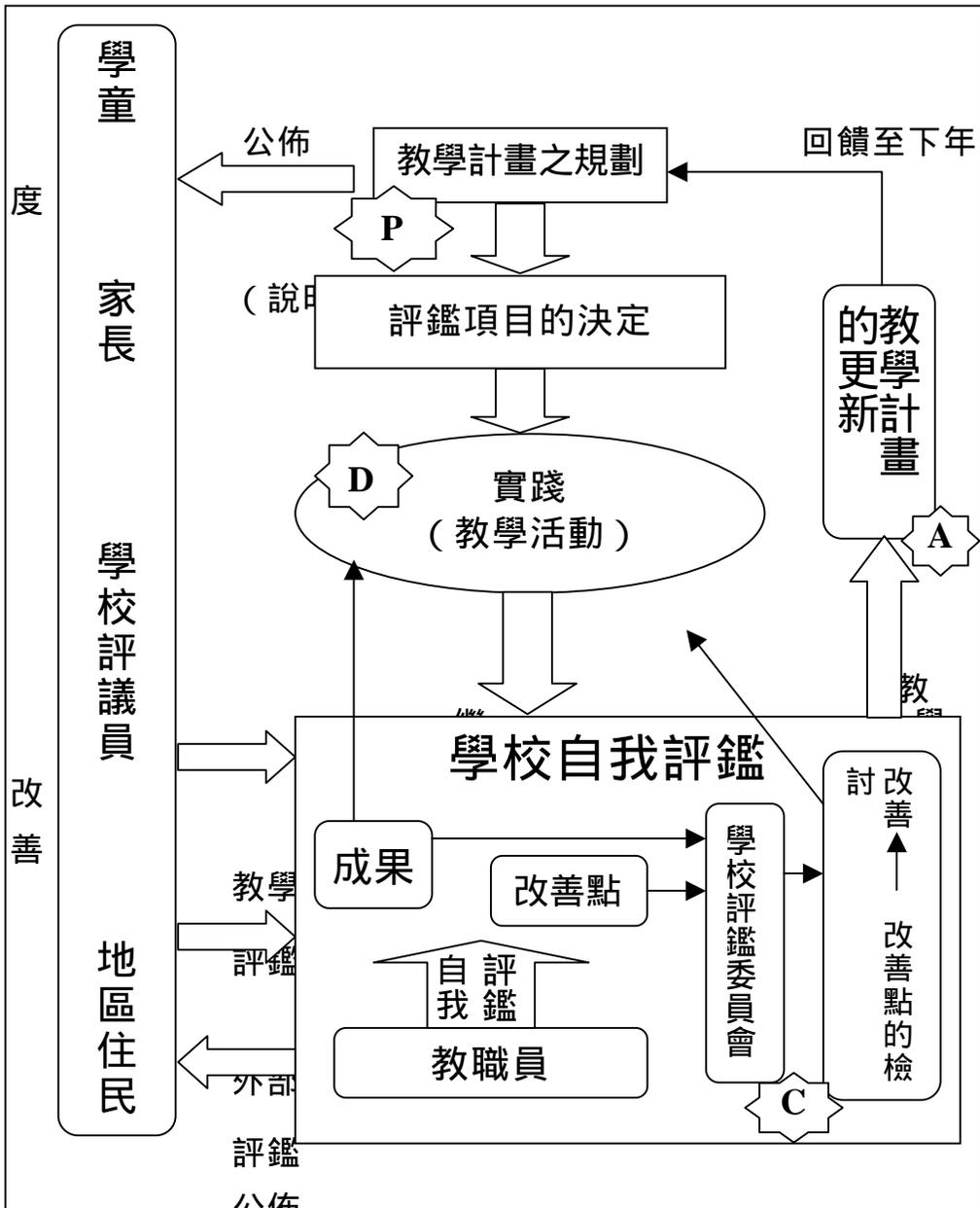


圖 2 堺市立土師小學自我評鑑體系概念圖 資料來源：長尾彰夫 (2003 : 113)

# 柒、結論與啟示

## 一、結論

綜合歸納上述的論述，以下歸納日本有關教育評鑑的特色。

### (一) 教育評鑑的發展歷史已經很久

日本的教育評鑑歷史，或說學校評鑑歷史已經很悠久，所以不論自我評鑑或外部評鑑，都有其發展的軌跡，此次由重視自我評鑑到兼重外部評鑑，也有其歷史背景。

### (二) 基於教育改革的配套而推動教育評鑑

日本在教育改革的浪潮中，此次為強化教育績效，促使學校提升教育成效，並達成對社會大眾的「說明責任」(accountability)；另外，也由於新課程的推動，為了確保學生能學得基本的學力，而再次強化推動自我評鑑與外部評鑑，所以其推動的背景比較明確。

### (三) 評鑑方式以自我評鑑為先，逐步走向外部評鑑

探討日本的評鑑方式，在其特殊的教育文化背景下，包括大學評鑑在內，都以先推動自我評鑑為主，外部評鑑為輔。而此次並強調評鑑結果對外資訊應加以公開，以獲得家長及社區居民的信賴，此項亦與我國有不同的思考方式。

### (四) 內部評鑑包括教師、學生及家長，而外部評鑑包括教育委員會及專門機構等單位

有關內部及外部評鑑的主體，內部評鑑將教師、學生及家長分開辦理；而外部評鑑，除教育委員會(教育局)外，也包括專門機構，這種想法也與我國有些差異。簡單言之，日本原則上以學校自我評鑑為主，不像我國大都由教育行政機關主導教育評鑑工作的方式。

### (五) 自我評鑑指標，可由各行政區或各校彈性自我設計

有關評鑑指標部分，教育委員會規範大的架構，至於細項則由各校自己決定，可讓各校發揮其特色。日本學者大脇氏建議評鑑指標之建構，可包含五個重點：1.學童的學力達成度及學力提升度；2.學童的學校生活滿意度；3.學童學校生活參與度；4.各校教學活動的重點目標；5.各校面臨的教育課題(大脇康弘，2003：35)，這意見受到廣泛的注意。

### (六) 評鑑主軸以課程及學校經營為主

日本此波學校評鑑的評鑑主軸，主要包括課程規劃與實施，及學校經營兩大

面向，各成單獨列出非常有意義，而學校經營部分，可能較接近國內的校務評鑑，不過規準有較大的差異，這與我國通常實施校務評鑑的主軸也略有差異。

## 二、啟示

### (一) 國內學界應對教育評鑑做更多的研究

日本在教育評鑑相關研究方面，可說非常豐富，也造就了很多研究人員與評鑑專家，同時學校現場人員也有很多實踐成果，這值得了解與學習。

### (二) 深入分析現行學校評鑑的問題點

國內學校實施評鑑多年，也略有一些成果，不過逐漸成為形式主義後，其實施成效越來越淡薄，其原因應在於學校人員的認知與實施流程的掌控問題，進而，評鑑目的也未完全形成共識；另外評鑑表格設計，自我評鑑與外部評鑑之功能分攤等，都有待進一步的探討。

### (三) 教育評鑑應與學校文化緊密結合

教育評鑑成效不佳，其一項最大原因，應是學校內部人員未能完全產生接受評鑑之深層文化，國內不太強調自我評鑑，其原因在於學校文化中，無法產生自我評鑑的良好土質，相關人員也無法以誠實的態度面對評鑑的結果，如何培養學校現場接納評鑑的良好機制，是國內實施教育評鑑未來最重要的課題。

## 參考文獻

- 中留武昭(1983)。地方教育センター等における學校經營評價の展開過程。載於國立教育研究所編，**學校經營診斷の開發に関する基礎的研究**。東京：國立教育研究所。
- 八尾坂修(2003)。これまでの学校評価とこれからの学校評価の違いは何か。載於**教職研修 2003年10月増刊(頁28-33)**。東京：教育開發研究所。
- 大脇康弘(2003)。学校評価の思想と技術の構築。載於長尾彰夫、和佐真宏、大脇康弘編，**学校評価を共に創る(頁28-42)**。東京：學事出版。
- 木岡一明(2000)。學校評價論。載於日本教育經營學會編，**教育經營研究の理論と軌跡**。

木岡一明 (2003a)。豊富な学校評価を共に創り出す。

載於長尾彰夫、和佐真宏、大脇康弘編，**学校評価を共に創る** (頁 10-27)。東京：學事出版。

木岡一明 (2003b)。新しい学校評価と組織マネジメント。東京：第一法規。

天笠茂 (2004)。学校文化を育てる学校評価。**教育展望** 2004年3月号。

西村文男、天笠茂、堀井啓幸 (2004)。**新学校評価の論理と実践**。東京：教育出版。

長尾彰夫 (2003)。大学と教育委員会の連携の始まり。載於長尾彰夫、和佐真宏、大脇康弘編，**学校評価を共に創る** (頁 181-183) 東京：學事出版。

金子照基 (1994)。**教育經營の改善研究事典**。東京：學校經營運營研究會。

牧昌見 (1986)。**學校經營診斷マニュアル**。東京：教育開發研究所。

岡部彌太郎 (1938)。**日本における學校調査の批判的研究**。東京：東京大學教育研究室。

兒島邦宏 (1990)。**學校經營**。載於**新教育學大事典**。東京：第一法規。

高階玲治 (2003)。**学校の自己点検、自己評価の必要性和教育課題**。

載於**教職研修總合特集 NO.156** (頁 10-13)。

高橋寛人 (2004)。**構造改革特區は学校を変えるか**。載於市川昭午編，**教育改革の論争点** (頁 40-43)。東京：教育開發研究所。

喜多村和之 (2002)。**学校は生まれかれるのか**。東京：中央公論新社。

龍山義亮 (1936)。**學校經營新講**。東京：東洋圖書。

## A Study on Educational Evaluation in Japan

### ABSTRACT

To accommodate the world trend, Japan is facing new demand of education evaluation. Although the history concerning education evaluation has been a long time, there are new theories and viewpoints of school evaluation for the demand of education revolution. The article analyzes the relevant problems of theories, immediate situations and characteristics of education evaluations in Japan just from the new viewpoints of school evaluation, and adopts literature review to do the research.

There are introduction, review on the history of school evaluation in Japan, discuss on the problems of school evaluation, development of new school evaluation, school management revolution concerning school evaluation and ways and meanings of school evaluation, and come up with conclusion and inspiration. The conclusion includes six items: (1) The developing history of education evaluation has been a long time; (2) Educational evaluation is based on relevant measures of educational reforms and set into action; (3) Self evaluation is priority of evaluation, and goes towards external evaluation; (4) Internal evaluation includes teachers, students and parents, and external evaluation includes education councils and professional institutions; (5) The indicators of self evaluation can be designed flexibly by executive districts and schools; (6) The main streams of evaluation are curriculum and school management. The inspiration are proposed: (1) The academic circles in our country should do more research; (2) Deeply analyze the points of school evaluation problems nowadays; (3) Educational evaluation and school culture should be integrated closely.

Key Words: school evaluation , accountability , self evaluation , external evaluation