

從教師觀點談校務評鑑

討論人：楊益風

全國教師會諮商輔導處處長

壹、校務評鑑成熟的背景和現況

在二十世紀台灣戒嚴時期的教育，教育行政的模式篤行科層的控管理論。為求全民意識型態的純粹性，控制基層教育視同政府的「內部國防」。因此由上而下的各種考核、監督和指揮，將學校的生態經營得有如軍事系統！這樣的壓制，直接導致了「校園民主運動」變成了二十世紀末解嚴後教改風潮的主流。校園中各種由下而上的權力顛覆，瞬時間便將傳統擁有絕對權力的行政系統給瓦解。於此同時，美國的資本主義文化隨著全球化的腳步也加速衝擊著台灣原本「儒家式」的社會結構。在「開放」和「回歸市場」的號角聲中，以往「從中央到地方到學校」這個迅速且有效的控制系統更是快速的土崩瓦解。剎那間原本在各層級擁有幾近軍權的各個教育主管，突然都變成了被拔了牙的老虎，甚至是過街老鼠。不過，在向來也不熟悉開放市場法則的台灣，這樣的權力鬥爭卻也帶來了不少的問題。在不同的角色族群中，多數為優勢社經階層的家長組織幹部，習於將市場理論簡化成消費者導向運動；懷著社會主義理想的教師組織幹部，則不但要和早已習於右派思惟的社會文化對抗，甚至還得和「宰制與被宰制成習」的同儕對抗；至於行政勢力呢，亦果然無法習於新的公「僕」角色，而持續不斷的替自己似乎「有責無權」的處境爭取傳統權力模式再現的契機和正當性。於是，在成人們嘴裡：「一切為孩子」，心裡卻一味只想實踐自己的「理想」的拉鋸下，我們的教育方向僅維持了假象的交集！以九年一貫課程為例：明明是後現代主義課程的派典，卻被官方定位成可實施「績效責任」管理的契機；而社會優勢社經階層則拿來當作「商機」，或推動「教師商品化」的基石；至於教師更因左、右派的不同立場，分裂成支持和反對兩邊論戰不休。因此，一個原本需舉國共同努力的政策，卻在各懷「遠志」的情形下變成爭議不斷的亂源。於是：「學校在權力重組後，必須回到穩定的系統，並確實擁有共同的目標」便成為後解嚴時期教育系統最重要的工作。而「校務評鑑」也就被隱而不宣的視為達成前述目標的重要工具。

然而，校務評鑑的目的和內涵就能免於因角色立場而被異化嗎？根據全國教師會於今年八月下旬針對教師所作的電話調查顯示：87.3% 的受訪者認為「校務評鑑是主管教育行政機關『控制』學校和教師的手段」，僅不到5% 的受訪者認為「校務評鑑是爲了協助學校發展或解決問題」。另外，認為接受校務評鑑會「浪費時間準備」並反而「影響正常教學」的人有62.7%，表示「會呈現真實資料」的也不到二成（18.3%）。多數受訪者表示：爲了「榮譽」（39.4%）或「避免被處罰」（35.8%），所以「不會呈現真實資料」參加評鑑。依此，筆者以爲：即使官方接受學界的部分建議，將傳統目標或經營導向模式的評鑑不斷融入質、量並行的方法，或用「協助學校發展」等參與者和案主中心模式的自然派典包裝，但因施行者的慣性思惟未改變，或宣導的不夠，仍被多數教師視爲只是行政權復辟的一個動作。因此，不是「不予理會」（11.3%），就是「消極配合」（37.2%），甚至多數教師（45%）還表示「那是行政人員要負責的，不關我的事」。由此觀之，則校務評鑑除非真的要重建行政權的一個合理藉口，否則將有必要正視基層校園對此政策的冷淡，並修正其實質目標和手段。不宜再有類似政策失敗時，總惱羞成怒或自我安慰的將教師的疑慮解讀成「既得利益者之抗拒」的情緒。以免誘發另一波的反彈或階級對立，屆時不但不能「協助學校發展」，甚至又成爲「導致校園亂象」的另一個亂源。基此，以下筆者便從教師的觀點，提出目前校務評鑑易生爭議的一些問題與建議，供有識者參酌。

貳、後設評鑑 (meta-evaluation) 機制推動的重要性

早期之教育由於多採國家發展準備說，由上而下的直接控管遂取代了評鑑的必要性，故在校務評鑑的概念上，雖表面來自行政理論，實則連行政管理中評鑑的概念亦多引自工商管理的相關理論。而這些理論除早期（工業革命）以歐陸研究較蓬勃外，後工業時期以降幾乎都以美國本土的相關認識爲主流。但以台灣近年來較主流的教育和評鑑策略來看，多仍停留在目標及績效管理，並以消費者或專家爲主體的外部觀點，來主導政策的發展和設定評鑑的方法。這種故步自封卻還自以爲進步的評鑑模式，也就是趨使基層對評鑑總是充滿敵意的主因。其實由於台灣解嚴的晚，因此我們對新觀念的認識多僅仰賴學界的「願意」引入，當多數學者不願意引入與其角色立場不一致的思惟時，我們就容易誤以爲美國的資本主義哲學從來也就是消費者導向，或經營者觀點的。孰不知歐陸社會主義對美國的衝擊，早使後資本主義的市場哲學爲平衡決策者、受僱者（決策者 V.S 受評者）、以及消費者的利益分配，而有了很大的變化。學校內各種方案評鑑（program evaluation）的哲學派典主流，也早從目標、專家導向模式，發展成經營、消費者導向模式，然後又進展成自然派典和發展取向的評鑑。這種由服務決策者，到服務外部觀點，到著重文化情境與內部觀點的進步，主要即仰賴角色間衝突所形成的後設評鑑機制，使得評鑑者的主觀與正當性不斷被檢驗，甚至因而產生抗詰模式的評鑑（Worthen, Sanders & Fitzpatrick, 1997），才將原先與「考核」相當的「評鑑」導入中性而易被受評者接受的領域，減少了衝突所需耗費的成本。反觀國內目前的校務評鑑，雖也多被主管機

關「美化」成具有傾向質性派典，和協助受評者發展或解決問題之意涵。但實際上卻根本仍是用來服務上級領導「表面評比，實則控制」的需求，甚至在消費者沒有足夠的專業資訊前，便粗暴的利用其需求形成壓力，自然也就撕裂了基層教師對所謂校務評鑑的信任。是故，未來若要重建此一信任進而讓教師主動樂於參與，那開放基層參與後設評鑑與推動將是首要之工作。

參、市場機制應確實開放

筆者基本上是反對將市場機制導入教育和校園的。但若要从美國第二代評鑑、第三代評鑑的觀點談市場機制的重要性時，就至少得做到讓市場真正開放，而非控制市場機制圖利特定人士。這又可以從以下兩個方向來談：

一、開放的市場機制是供需的自然平衡，不能窄化成消費者導向

目前台灣的教育問題之矛盾，即在市場自由化和個體發展準備說的氛圍下，卻又擁抱社會主義內涵憲法對公民的基本保障，使得人民對教育有消費權，學校卻僅有被消費義務，而不能自行發展出多元消費型態的教育哲學，也沒有拒絕被消費的權利。這種跛腳的市場機制，是「學校本位」只能當成口號，而絕不可能成功的重要原因。因此也導致所謂「尊重學校文化情境」的校務評鑑新內涵，變成口惠而不實的文宣。

二、去除市場的黑手

在 2000 年於加拿大辦理的全美洲經濟峰會中柯林頓曾提醒南美各國領袖：要學習美國的經濟就要讓市場徹底開放，而非潛藏一隻政府的黑手隨時進場干預。事實告訴我們：在資本主義的市場中愈干預問題只會愈大。同理，當台灣官方一味的將市場哲學導入學校經營理念時，卻始終捨不得率先放棄自己那隻隱含權力的黑手，一方面還要否認對權力的棧戀。筆者在多年前即已一再提醒政府：不宜再主動辦理或介入各類學校評鑑方能回歸市場多元機制，如此才能呈現不同價值之主觀性，引導學校發展特色，並去除政府之控制。如今政府一面以 BOT 恐嚇學校，一方面卻又球員兼裁判的以雇主之姿同時再擔任評鑑者（委託辦理時亦然），還無辜的表示並沒有反對其他人也來評鑑！如此戲碼，怎不叫基層教師質疑評鑑的目的到底在哪裡？

所以，要嗎！官方應即放棄市場之思惟，堅決捍衛教育專業的不可侵犯性，要嗎！就應徹底開放市場。否則對學校所作成之評鑑如何能擺脫「表面談理想，實乃鞏固行政集權」之質疑？又教學校如何敢真的發展出有理念但可能非主流的特色呢？

肆、落實第四代評鑑觀的實施程序和精神

目前實施校務評鑑之縣市，在學者的協助下，所訂出之校務評鑑相關規定多已具有第四代評鑑「質化」和「重視內部觀點」的色彩，問題是在實施時常全變了調！一般而言：新一代的評鑑觀有以下特色，但因與傳統我國教育行政偏「軍事化」的行事慣性不符，故落實不易，但卻是現階段台灣後解嚴時期若要急於實施校務評鑑成事的關鍵，故再分述之：

一、評鑑者宜多元化、商品化

新的評鑑觀施評的目的在服務受評者而非決策者。故評鑑者不能以傳統「官大學問大」或「是教育學者即可」的觀點遴任，而應公開徵求主動願意擔任者，並經評鑑專家訓練後備用。至於派出則需由受評學校圈選後，再由施評機關決選。因此，愈能協助學校解決問題而非擺專家架子的人，愈能受到學校的認同。至於其後設評鑑機制，則由社會和施評機關共同檢驗。一味討好學校者也自然將無法生存。

二、訂定配套措施，鼓勵學校自行而非強制參加

如前所述，為幫助學校發展而非鞏固權力的校務評鑑，應以自由市場機制開放學校主動爭取受評，而非強迫學校受評。後者根據 ISO 系統的研究，除了逼使企業花時間做假資料外根本沒有幫助。至於前者則需配合獎勵措施。尤其獎勵措施應要能吸引最基層人員，即寧可吸引教師而非校長，其理由則亦源自前述受迫評鑑的分析和結果。

三、評鑑的實施應側重形成性，評鑑者應帶狀而非點狀的參與受評學校生活

九年一貫課程以過程模式取代傳統目標模式派典，在教育哲學上早已蔚為主流，惟因不利於科層系統工具理性的思惟慣性，故多為論述而少有制度化。未來若果要教師努力落實此一派典，校務評鑑便應率而示範之。評鑑時，多看看學校的努力，多感受學校的文化背景，不要再強調什麼「形成性與總結性兼顧」這種模稜兩可又完全不知基層辛苦的官話，也不要來個幾天就繳出評鑑報告。評鑑者應與受評者一起生活一長段時間，否則就一定要選用最近曾於此文化脈落下生活的評鑑者。近年來香港及新加坡的視導系統將「督學」改稱「視學」，並規定由教師調任，但經一定時間後尚須輪回任教師。效果極佳，即已掌握了前述精神，排除了基層認為評鑑者一定不知民間疾苦的疑慮之故。

四、整合評鑑，並多進現場少看資料

國際知名的 ISO 評鑑公司，曾公開承認辦理評鑑最大問題在過多的表報資料本身成為受評者的另一個大問題，不但耗費資源排擠公司正常行事，更有偽造資料的通病。即使它們發展出了案主中心式的相對（而非絕對）規準——「說你所做；做你所說」，仍不能免偽造資料的問題！因為多數受評者的目的根本是那張認證而非進步！基此，評鑑者應正視自己是個耗費學校正常資源者的事實，盡量用自己的時間資源去看現場，而非叫學校繳交大量資料。如此不但能降低已稀少之教育資源浪費，也較接近真相。再則，近年來學校內各類評鑑的複雜受到主管單位權責「太」清的影響，被割裂得破碎不堪又勞民傷財，較前述現象對學校負擔更有過而無不及！故主管機關若真要強調評鑑是為幫助學校，就應以學校需求為主體，整合校務評鑑為一，不要再讓學校荒廢教學，疲於應付各類評鑑。

五、積極避免評鑑結果之濫用

目前各縣市之校務評鑑多已強調其結果並不作為獎懲之依據。但實情仍不然！

據全國教師會之了解，北市即有學校表示因某項評鑑結果不佳，該項預算即被刪減。如此報復性懲罰，怎叫協助學校發展？另某市校務評鑑後，有學校自行辦理獎懲，受懲組長電詢教育局，其回答則為：「我們只說不懲處表現不佳的學校，但不能阻止學校不懲處你。」如此一來，根本是擺明了要基層教師爲了學校面子作假資料。這樣的校務評鑑又有何意義呢？

伍、結語

綜上所述，筆者原本是教師組織中最倡導評鑑機制者。惟最近校務評鑑所導致的問題，卻也令筆者受到基層同儕的極大質疑！這些質疑，主事者當然可以嗤之以鼻，謂之爲教師的既得利益心態！但反觀一個教師不支持的政策，有無真正成功過？再則，本文所指如虛造資料、耗費資源影響教學、以及缺乏後設評鑑……等問題，是否存在？相信這些皆非主事者閉眼攤手即可無視的問題。課程及社會學者佛雷爾（B. Frier）在倡導南美左派革命運動時常提及：政客在擴張自己的權力和利益時，對於率先起而口誅的人，都會先攻擊他是抗拒改變的得利階層。卻不知高社經階層的人永遠沒權力這麼說，因爲他們才是少數人，是經常把利益建立在基層汗水和痛苦上的人，如果他們不懂，那麼就讓我們起而抗暴。台灣的民主，或許類似的問題毋須用革命來顯現，但因而引起的對立和混亂，相信絕非任何人所再能承受！故筆者衷心希望未來校務評鑑應經營成台灣教育恢復尊重和對話的契機，而非再現業績文化，更莫變成另一場權力鬥爭的開端。

參考書目：略

悟得因果理，方知吃虧是福；

參透人生禪，始知名利如雲。

摘自海濤法師人生金言