

影響我國中小學教師評鑑制度實施的相關因素與推動策略

饒邦安

國立編譯館

教育是一種專業，專業應經得起分析與評核。而具體客觀的教師評鑑制度，有助於教師專業地位的建立，是教改的核心關鍵所在。為數達20萬人的中小學教師之素質，與全國學童受教品質關係密切。在教育部表示有意分階段推動中小學教師評鑑分級制度之後，未來配合教師分級、人力資源重建和教師員額的調整，在在都需要一套穩定可信賴的評鑑制度。本文探討我國、美國、英國、日本及澳大利亞等國的中小學教師評鑑制度，據以分析影響我國中小學教師評鑑實施的相關因素，並建議未來的推動策略，提供行政當局參考。

關鍵詞：教師評鑑、教師分級、校務評鑑、教育視導

壹、前言

教育部杜部長本（2005）年3月28日在臺北市建國中學一項頒獎典禮場合，答覆學生所提「老師素質參差不齊」問題時，表示有意分階段推動中小學教師評鑑分級制度，經媒體的報導，使得教育界及社會各界討論多年的中小學教師評鑑、分級制度受到越來越多的重視。

大學教師的聘任與升等，即是廣義的大學教師評鑑（劉曉芬，2000）。而大學教師本就訂有分級制度，並建立評鑑制度配合教師升等審查，基於升等的誘因，大學教師專業評鑑制度的建立較容易被接受（黃政傑，2004）。中小學教師包含高中職及國中小教師共約20萬人（教育部，2004），人數龐大，與全國學童受教品質關係密切。而學生家長為老師「分級評鑑」，其實已行之有年，每當新學

期，便可見家長到處打探、運作，希望將子弟轉到「好」老師班上（2005，3月29日，聯合報A3）。此種藉打探評定老師優劣的方式，非常不客觀，但因現行的教師評鑑制度功能不彰，又礙於「教育是良心事業」的說法，家長及社會大眾無法瞭解教師實際的工作績效，中小學教師亦難以進一步樹立專業化的形象。

教育是一種專業，專業應經得起分析與評核；文學藝術作品都可以評審授獎，教學績效應該有一大部分可透過現代的社會科學技術予以具體量化。而具體客觀的教師評鑑制度，有助於同僚協同教學、親師溝通及師生互動的正向發展，更有助於教師專業地位的建立，是教改的核心關鍵所在。未來配合教師分級、人力資源重建和教師員額的調整，在在都需要一套穩定可信賴的評鑑制度，因此本文擬以中小學教師為對象，來探討教師評鑑的相關問題。

貳、教師評鑑與相關名詞之概念

要了解教師評鑑的意義，可先從評鑑的意義著

饒邦安，國立編譯館簡任秘書，政治大學教育學系博士候選人。

通訊作者：饒邦安，106臺北市大安區和平東路一段179號，國立編譯館。E-mail: bangan@mail.nict.gov.tw

手。根據「柯博英漢雙解辭典」(陸谷孫, 2000), 評鑑 (evaluation) 又稱「評價」, 係指根據對於某事物之好壞性質所進行之審慎研究, 做出重要性、價值或品質的決定。國內學者謝文全 (2003) 認為: 評鑑是一種價值判斷的動態過程。Boulmetis & Dutwin (2000) 認為: 評鑑是蒐集與分析資訊的系統化歷程, 以決定是否達成目標及達成的程度。Guskey (2000) 則簡要的指出: 評鑑是一種有系統、有價值的調查研究。Stufflebeam (2003) 則認為: 評鑑係對某一對象之目標、設計、執行及成果的價值描述歷程, 以作為改進決策、了解參與對象及其績效之參考。而黃政傑 (1987) 的看法, 較能綜合以上各種解釋, 渠認為: 在教育領域中, 「評鑑」是普遍且持續存在的事實。家長為子女選擇好老師, 學校為學生安排優良的教育環境, 教師採取適當的教學方式; 所謂「好」、「優良」、「適當」, 均經由評鑑來決定, 因此, 評鑑可視為價值或優點的判斷, 此一判斷可包含量和質兩方面的描述, 其性質是回溯的, 可評定績效, 同時也是前瞻的, 為了作成決定。

在教師評鑑的意義方面, 國內學者張德銳 (1992) 認為: 教師評鑑 (teacher evaluation) 是對教師表現作價值判斷和決定的歷程。吳清山、張素偵 (2002) 則認為: 教師評鑑是依據教學品質內涵, 訂定評鑑指標及程序, 由評鑑者以觀察、測驗、晤談、調查等方式, 進行評鑑相關資料的蒐集, 對教師個人的資格、能力及表現給予價值判斷, 除能了解其表現外, 並從而改進教學實務、激勵教師專業發展與進行適當的人事決定。Mertler & Petersen (1997) 亦認為, 教師評鑑具有「提供資訊便於人事管理」及「有利教學績效的發展與改進」兩項功能。綜合以上觀點, 教師評鑑定義可歸納為「針對教師的專業知能與工作表現, 經系統化的評鑑機制, 所作價值判斷和決定的歷程; 藉以增進教學績效、改善人事管理、激勵教師專業發展、提昇

教育品質。」

一、教師評鑑與教師考核

「評鑑」為專業導向, 「考核」為績效導向。教師評鑑係以促進教師專業成長為目的, 用以輔導教師改善教學; 教師考核強調績效, 其範圍較廣, 依據2005年5月4日教育部部務會報通過的「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」, 中小學教師之考核包括教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等項目, 以便評定績效, 執行行政上的相關措施。

教師評鑑與教師考核其積極功用可據以評定教師績效, 給予激勵或獎金; 以消極功能而言, 並可據以輔導或處理不適任教師。而提昇競爭力的績效獎金制度, 更是要以教師評鑑及教師考核的結果為依據。教師評鑑比教師考核多一項積極功能, 其可使教師瞭解自己不足之處、增進教師專業成長, 長期而言, 將可促成減少不適任教師之功能。

二、教師評鑑與教師專業成長

美國的全國教學與美國前途委員會 (National Commission on Teaching and America's Future) 在1966年發表「什麼事最為重要: 為美國未來前途的教學」(What matters most: Teaching for America's future) 之報告後, 美國的教育改革重點強調推動「教師素質的概念」, 其結果是學校人事制度改革的重心就是要增進教師專業素質的發展。Danielson (2000) 檢討過去多年來美國教育改革經驗, 認為美國過去的教改措施多是環繞著學校及社區對學校辦學目標, 或行政管理效率等問題, 惟目前已有愈來愈多的教育工作者認為長久受忽視的「教師評鑑」措施, 即是增進教師素質、提昇專業發展的有效途徑 (邱錦昌, 2001)。

教師評鑑可以發現教師工作之優劣得失及其原因, 激勵教師改進教學, 以提高教學效果, 達成教

學目標。並且可以就教師工作所表現的弱點，提供教師適當的在職進修課程和計畫，以促進教師專業發展，因此教師評鑑是促進教師專業成長的手段與過程。

三、教師評鑑與教師分級

中小學教師除了朝學校行政謀求其生涯發展之外，在其教學生涯中，無論再怎麼努力，把學生教得再好，也難以獲得合理的增強和回饋（蘇進榮，1998）。教師之生涯發展被導入行政走向，至於熱心或擅長教學與研究者，卻少有一展長才並獲晉升之機會（黃炳煌，1996）。有鑒於此，行政院教育改革審議委員會（1996）在所提「教育改革總諮議報告書」中亦建議：為提升教師專業素質，應建立教師進階制度。中小學教師分級制度在美國、日本已實施多年，中國大陸也於1989年全面實施（蘇進榮，1998）。我國研議實施的教師分級將依何種標準，除年資外，參考教師服務績效應屬合理可行，因此，實施教師分級須以教師評鑑的結果作為重要依據，而此兩者皆是促進教師專業成長的手段。

四、教師評鑑與教育視導

行政院教育改革審議委員會（1996）「教育改革總諮議報告書」在「提升教育品質」的問題與背景中指出：「教育發展需要評鑑與視導的機制，以發揮檢視的功能」。而從心理學的觀點來看，教師的專業發展，需要校內外的專家裡應外合，才易收效；從社會學的法人關係來看學校經營，學校教育的委託人（納稅人、父母）、代理人（教育行政機關），對於第三方的學校教育人員之行政與教學品質，具有檢視的要求權，以證實代理法、代理項目、約定品質被確實履行，方不負委託人所托；從哲學的觀點來看，教師個人欲求與專業法則或相關法令不一時，要能自我強制，以保有康德「目的王國」概念所引申之「專業獨立自主王國一份子」的

地位，否則便須以教育視導和評鑑的必要且正當之機制，來落實教育成效（教育部，1999）。

教育改革總諮議報告書另指出：「視導制度對教育實施成果的評鑑及教育革新的促進皆有正面作用」、「視導人員之角色定位，應配合學校行政自主及教育專業尊重之精神，調適為以評鑑、仲裁、協調、諮商等輔導協助工作為主，發揮行政與教學並重的視導功能」。可看出評鑑只是視導的其中一部分。

儘管「教育視導」之實施策略已由上對下的指導，轉變為平行互相尊重的協助與輔導，但仍以行政業務及職權為要件；而評鑑可基於自發性的專業需求，如自我評鑑、委由學術單位提供建議等等。

五、教師評鑑與校務評鑑

校務評鑑係指運用系統化蒐集學校發展計畫、執行與結果等相關的資料，並加以客觀的分析與描述，以作為判斷學校績效或協助學校持續改進的過程（吳清山、林天佑，2002）。良好的校務評鑑，係「學校整體評鑑」，評鑑內容包含組織與行政、課程與教學、訓導與輔導、環境與設備、教師與專業、家長與社區等大項（湯志民，2002）。「教師與專業」係「學校整體評鑑」之一環；因此，教師評鑑應包含於校務評鑑範疇中，並為最重要之部分。

過去校務評鑑較偏向行政評鑑，甚至將之窄化為對學校行政與行政人員的評鑑，忽視教師之教學評鑑。但中小學整個校務運作核心在所有教師，教師的整體素質及其教學、輔導之成效，決定學校效能，也直接影響校務經營的成敗。與教師評鑑不同的是，校務評鑑中的教學評鑑，包含：課程發展委員會之成立、教科書之選用、教學及評量、補救教學、命題之研發等等是以學校整體績效與發展考量，而教師評鑑則是以個別教師的表現與發展為主要考量。

參、主要國家中小學教師評鑑制度

教師評鑑工作是歐美等先進國家相當重視的教育改革項目，「他山之石，可以攻玉」，參考別人的優點，衡酌本國民情，方能研訂出合理可行的教師評鑑制度，以下分述美國、英國、日本、澳洲等國的中小學教師評鑑制度：

一、美國的中小學教師評鑑制度

美國教師評鑑制度雖由來已久，但發展至今仍無全國一致的制度，以加州及波士頓地區為例，其中小學教師評鑑制度略述如下：

（一）加州的教師評鑑制度

加州法律規定各學區應訂出教師評鑑標準，但由於州政府並無統一的全州性計畫，因此仍為各學區自行辦理，大部分學區的作法是，由學區訂出評鑑標準及方法，由校長負責評鑑。但加州教育法規定，對於試用期間的教師，學區採每年重新更換聘約方式，並且每年須對新老師做評鑑；對於終身職（tenured）的教師，每二年評鑑一次。

加州公立中小學教師評鑑工作通常由各校校長負責，如果學校規模較大，例如老師及學生人數多的高中，則除校長外，其他重要行政人員，如副校長等，亦擔任評鑑教師的工作。至於評鑑程序，由各學區擬定。校外專業人士及家長並不參與教師評鑑，但家長如認為教師有不適任情形，可向校方行政人員或學區的教育董事會反映。評鑑的內容主要是觀察教師授課情形及學生學習成果，另外包括學生和家長的反應、其他教師的觀察和意見等。評鑑結果只有「通過」與「不通過」。被評鑑的教師有權在規定期限內對評鑑報告作書面回應，此回應會附在評鑑報告後，歸入教師個人檔案中，並不對外公布。

學校評鑑人員會以書面通知老師評鑑未獲通過之原因，並提供建議及改進之道。在學年中，初次評鑑不理想的老師可參加「教師協評計畫」（Peer

Assistance and Review Program）。加州於2001年7月開始實施該計畫，希望透過資深教師的協助，幫助教師達到加州所定教師專業標準的六大目標。以舊金山聯合學區的教師協評計畫為例，評鑑對象為初任教師及上年度評鑑結果不佳的教師，每位受評教師被指派一位指導教師，年度結束時，由指導教師依據評鑑標準對受評教師做總結報告給主管小組，協評期間並正式或非正式進行課堂教學實地考察，最後由主管小組向學區總監（superintendent）彙報，並建議是否續聘。至於各學區的教師協評計畫主管小組（panel），其成員大部分係由教師組成，且由教師團體選出，惟學區可任命一位或數位教育行政主管參加（教育部，2002c）。

（二）波士頓地區的教師評鑑制度

波士頓地區的學校每學年開學首日，各中小學校長或副校長即公布評鑑辦法，評鑑內容包括：1. 對任教課程的學養和學習進程的掌握。2. 建構學習的環境。3. 教室管理。4. 教學效率。5. 督導、測驗評量和追蹤輔導。6. 對學生傑出的表現能予鼓勵。7. 一般教學行政工作（如是否與家長保持密切聯繫等等）。前述每項各分「合於標準」（Meets or Exceeds Standards）、「低於標準」（Does Not Meet Standards）兩級。評鑑者由校長或副校長擔任，家長、教師或校外專業人員並不介入。所有項目獲評為合於標準者，可兩年後再行評鑑；任何一項被列為低於標準，則須逐年考核；綜合獲評為「低於標準」時，須陳報至學區行政部門，由相關部門主管約談輔導，建議具體改善辦法，責成四十天內限期改進；期間督導人員得定期或不定期訪視當事人上課情形（formal or informal observation），並做成紀錄。此步驟可重複四次，如仍不見具體改善，方考慮是否予以解聘。

二、英國的中小學教師評鑑制度

1970年代前，英國有許多學校以自願方式實施

教師評鑑，學校為發展課程亦實施自我評鑑。部分地方教育當局，也已發展地方性的教師評鑑工作。1970年代後，因應要求教育拿出績效的呼聲，工黨首相卡拉漢在 Ruskin College 的演講，表示想要引進教師評鑑制度，以加強教師的控制與管理。1983年教學品質（Teaching Quality）白皮書的公布，要求系統性的評鑑教師教學表現，已成為政府部門的重要施政方針。1986年公布的教育法案，授權國務大臣訂定教師評鑑規程，對全國中小學教師實施強制性的工作表現評鑑。1991年教育科學部公布「教育（學校教師評鑑）規程」，英國教師評鑑便已完成法制化工作，並於1992年正式、強制性的要求地方教育當局負責督促所屬學校實施教師評鑑工作（傅木龍，1998）。

英國在1998年通過「教學及高等教育法」（Teaching & Higher Education Act），規定設立「英格蘭及威爾斯一般教學委員會」（General Teaching Council for England and Wales, GTC），目的在改進教學及學習品質，並維持及提昇教師專業行為，所有合格教師均須向該委員會註冊，每年繳交定額之註冊費。該委員會得為教師之專業行為做出規範並負有維持教師紀律之權責。學校教師之薪級調整、降級或解聘係由學校評鑑教師後，提報該委員會，由該委員會調查審議後決定。GTC係一獨立自主之機構，設立之初係由教育部長決定補助金額來開辦此一機構，自2001年10月起，該機構以教師每年繳交的合格教師註冊費來自主運作。GTC提名委員64位中有44位為現任教師，此44位委員中，又有25位係由所有會員教師中選舉產生。

英格蘭及威爾斯一般教學委員會（GTC）透過其下設立的調查委員會（Investigating Committee）、專業行為委員會（Professional Conduct Committee）及專業能力委員會（Professional Competence Committee）等三個委員會來調查、處理相關案件，以維持教師專業素質。

以專業能力委員會運作為例，此委員會通常就所獲得的評鑑或考核資料是否足以證明該教師之不適任而決定是否解聘；同時，並須就該教師仍否具教學專業能力而可繼續在GTC註冊擔任教師，或須在該教師每年的註冊中增加特定評鑑條件等情形做出決定。如讓該教師在每年的教師註冊中增加特定評鑑條件時，則必須先設定一定日期來檢視該教師是否達成上述條件後，才決定是否讓該教師繼續註冊擔任教師（教育部，2002c）。

三、日本的中小學教師評鑑制度

日本公立中小學教師之專業評鑑，含括於年度「工作成績評定」之考核項目內，並未單獨實施教師評鑑制度。依據「地方教育行政組織及營運法」第四十六條：都道府縣教育委員會應有計畫的對教師實施「工作成績評定」，並由市町村教育委員會執行。教師工作成績評鑑係由校長負責，評鑑之結果並不通知受評教師，而由各校校長密封逕送鄉鎮市層級之教育委員會，該委員會原則尊重校長之評定結果。經評定績優之教師，在東京都會提早其晉升時間六個月，有部分縣市則以加發月薪10%至15%之特別津貼為獎勵。另外，評定結果亦將作為該名教師如擬參加教頭或校長甄試時之參考。

「工作成績評定」不良之國公立中小學教師，因屬公務員身分，如無違法情事，不得免除其職務，惟須於教學之餘參加研修。各都道府縣均設有研修輔導制度，惟研修期限不同。以東京都為例，該等教師於每日授課完後，另於學校內進行相關研修，或參加東京都教育委員會舉辦之研修活動，每二個月考評一次研修結果，最長研修期限為二年。日本文部科學省自1992年1月11日起修正實施「地方教育行政組織及營運法」第47條，凡不適任之教師於參加研修後，經評定仍不適宜擔任教師工作者，可免除其教員職務，轉任為該都道府縣教師以外之工作。本項新措施，可解除各都道府縣處理

不適任教師職務時所面臨之各種壓力，亦可提供不適任教師離開校園，轉赴其他職務發展之機會。

為加強教師評鑑的功能，日本文部科學省已委請各都道府縣教育委員會研究、調查可立即實施之不適任教師人事管理制度，配合公務員制度之改革，導入新的中小學教師評鑑制度，適切的評量教師能力、成績，同時研議建立優秀教師之表揚制度，結合特別加薪方式，實質鼓勵優秀教師（教育部，2002c）。

四、澳洲的中小學教師評鑑制度

澳洲實施公立中小學教師專業評鑑之法源依據為「澳洲首都特區公務機構管理法」及其他相關法規。評鑑對象包括校長與教師，評鑑校長之內容為：1.學生讀寫及計算能力表現；2.住民教育政策及照顧學生政策；3.學校發展計畫；4.課程更新；5.提昇學校工作性質；6.技職教育之參與；7.學生評量及證書發予；8.與專業人士及社區之夥伴關係；9.領導能力等項目。評鑑教師部份則包括：1.專業工作表現；2.專業學習；3.個人成長及生涯發展；4.在全校中扮演之角色及責任；5.資訊科技及其他所需訓練之個人年度目標是否達成。

在評鑑者方面，各校校長之評鑑者為教育廳各該區督學；教師之評鑑者為同校高其一級之較資深教師（澳洲首都特區之中小學教師略分為五等級：Level 1係一般教師，依年資又細分12級；Level 2係資深教師或「校長一級」即學生數125人以下的校長；Level 3係「副校長一級」學生數276至450人，或「副校長二級」學生多於451人；Level 4係「校長二級」學生數126-450人，「校長三級」學生數276-450人，「校長四級」學生數451-899人，「校長五級」學生數900人以上；Level 5則係指高於Level 4之「校長五級」職位）。評鑑結果並無通過或不通過，若為「未圓滿達成目標」，學校會請高該教師一級之較資深教師協助輔導該教師（教育

部，2002c）。

五、小結

美國教師如對評鑑結果產生疑義，得申請由不同人士進行再評鑑，或由教師針對評鑑結果提出書面抗辯，而此一抗辯文件亦將收存於教師個人檔案中；英國則規定對結果不服，需於28天內上訴高等法院。此種申訴機制，可適時紓解行政壓力，避免執行偏頗，值得我國借鏡。此外，美國的「教師協評計畫」、日本的不適任教師研修措施以及澳洲的資深教師輔導措施，皆可作為我國實施「教學輔導教師」制度的參考。另外，英國中小學教師評鑑制度的法制化，確有利於加強實施功效，亦足以提供我國省思。

在教師評鑑參與人員方面，美國、日本、澳洲等國多由校長或學校行政人員負責，僅英國由成員較為多元的委員會負責。內部評鑑雖較為方便可行，但如能適度的輔以外部評鑑，應更能客觀、公正的發揮檢視及評鑑功能。在教師評鑑結果與教師績效、考核、獎金的關連性方面，美國各州作法不同；英國教師評鑑與教師進修緊密連結，但與考核、獎金無直接關係；日本教師評鑑結果則與晉升、獎金皆有密切關連；澳洲教師評鑑結果並無所謂的通過或不通過，僅顯示「是否圓滿達成目標」，其評鑑結果與晉級、獎金並無關連。我國教師評鑑之實施初期，為減少阻力，似可參考英國、澳洲之作法，以形成性功能為主，評鑑結果提供教師自我檢視教學狀況、改正教學缺失之參考；俟建立相當信心之後，再行考量是否基於教育施政之整體性及實效性，規劃與教師績效獎金制度、教師分級制度相結合。

肆、影響我國中小學教師評鑑制度實施的相關因素

在分析影響我國中小學教師評鑑制度實施的因

素之前，先略述目前我國中小學教師評鑑制度的實際情況：

一、我國中小學教師評鑑制度的現況

行政院教育改革審議委員會（1996）在「教育改革總諮議報告書」中已提出：建立彈性獎金與薪給制度，以持續根據教師評鑑的結果，獎勵優秀教師，淘汰不適任教師。2001年政府又規定公務人員自當（2001）年度起，年終考績考列甲等比例最高不得超過75%；但歷年公立高級中等以下學校教師依公立學校教職員成績考核辦法列第四條第一款（相當於公務人員甲等）人數比率均高於95%，教師評鑑與考核機制受倍受各界關注。

教育部所採取的因應措施，略述如下：

- （一）在「2001年教育改革之檢討與改進會議」中，將「建立教師評鑑機制，提升教師教學績效」、「改進中小學教師現行考績制度，提高教師專業表現」，列為討論題綱（教育部，2002a）。
- （二）成立「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」，討論完成「處理高級中等以下學校不適任教師注意事項（草案）」及「高級中等以下學校教師績效獎金發給辦法（草案）」，並研擬「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）」，以協助教師專業成長、增進教師專業素養、提升教學品質為目的；以高級中等以下學校教師為受評對象，採試辦性質，於教師自願、不強迫之原則下辦理。
- （三）與全國教師會展開多次座談，以尋求教師共識，由於全國教師會對於在缺乏法源基礎下試辦，是否能完全尊重教師自由參加之意願仍有疑慮。經小組討論決議，改以「補助」方式鼓勵試辦，希望在自願的前題下，提供教師自我反省教學及促進教師團體合作的機會，於教師評鑑法源確立前，先發揮引導作

用，讓教師自我提升專業形象。

- （四）雖然教育基本法第九條及第十三條明定政府有進行「教育評鑑」之權責，然對於「教師評鑑」並無明確法源依據，教育部杜部長認為在此情況下試辦教師專業評鑑補助計畫效果不易彰顯，因此，前述補助計畫亦告暫緩實施。除部分縣市如臺北市、高雄市、臺北縣等已自行試辦教師評鑑制度外，教育部已將教師法修正草案加入「為提昇教師專業成長及達成教學與輔導之成效，高級中等以下學校教師應皆受評鑑」條文，俟立法通過後再全面同步實施。

教育部上述規劃研擬之教師績效考核、不適任教師之處理及教師專業評鑑制度，原係予以分別處理，以期於「教師法」修正草案未修訂通過前，能收紮根之效。惟「教師法」修正草案立法院尚無法於短時期內修訂通過，現階段推動補助試辦教師評鑑工作在全國教師會反對之下，未能發揮實質功效。未來尚須與教師、家長、學校等團體妥為溝通，建立共識，並通盤考量相關法令之配合，統一規劃，方能為教師評鑑制度奠定扎實之根基。

二、影響我國中小學教師評鑑制度實施的相關因素

（一）有利因素

1. 教師專業成長的世界趨勢

世界教師組織聯合會在1990年代表大會中強調：「教師在執行其專業期間，應不斷精進，持續增加其知識與經驗，不斷發展其不可或缺的素質。」由此，足見教師之專業成長已是世界潮流訴求的重點，而教師評鑑制度正是促進教師專業發展的重要方式。

美國各州之教師聘約多半要求教師應接受州法所規定的評鑑，以做為其聘任、遷調或薪資的參考。教師不得以憲法工作權之保障為由，拒絕接受評鑑（秦夢群，2004）。南非報載（Pretoria

News, 2004, 8月2日), 為提昇教師教學品質以確保學生素質, 該國教育部預定在一年內評鑑全國所有教師的工作表現。日本京都府自2004年於部分學校實驗實施教師評鑑新制, 預計從2006年度起正式實施, 其評鑑的對象, 包括校長等管理職在內約12,000位的全體學校教職員(2004, 1月15日, 京都新聞)。東京都教育委員會則決定自2005年起, 在都立高中實施由學生評鑑教師的制度(2003, 6月3日, 朝日新聞)。另依美國、英國、日本、澳大利亞等國辦理教師評鑑情形觀之, 以教師評鑑促進教師專業成長已是世界趨勢。

2. 社會對教師評鑑的期望

教師專業自主近年來為熱門話題, 教育為一項專業工作, 身為專業工作者, 既要有專業自主性, 也應受到專業上的監督。其他專門職業, 諸如醫師、律師、法官、會計師都陸續建立評鑑制度, 教師的專業評鑑制度應屬勢在必行(黃政傑, 2004)。

以我國大學畢業生為例, 進入職場起薪大約25,000元至27,000元, 如果在大學多修26個教育學分, 當老師起薪就可以超過40,000元(2005年, 4月12日, 中國時報A10)。而在美國, 其公立學校教師薪資並無統一標準, 端視個人學歷、年資、職務等級及各學區稅收而定, 以2000年麻塞諸賽州為例, 其國民平均年所得為37,760美元, 中小學教師年平均所得為46,580美元, 而個人薪資所得約三分之一須繳付聯邦和州所得稅, 與我國教師免繳所得稅的優惠相比, 其待遇明顯不如, 因此, 全美各地不時出現教師荒的現象, 尤以數學與自然科為最(教育部, 2002b)。

與美國相比, 我國教師擁有相當職業聲望與專業自主, 工作條件及待遇又較一般私人機關或公務人員為佳(表), 對吸引有志者加入, 具有相當誘因, 現今每出現教師職缺而甄選, 皆有許多人報名應試。在具備教師評鑑的條件與時機下, 以教師評

鑑機制來維持其專業品質, 已是社會大眾的一致期望。

3. 教育機會均等的訴求

1960年代的美國詹森總統為推展大社會理想, 企圖透過教育實現社會平等, 故隨著1965年通過的「初等與中學教育法案」, 聯邦政府投注大量經費推動不同的教育方案, 而評鑑也因教育方案的成效需被檢視而大為風行, 進而促使教育評鑑自1970年代起, 逐漸步入專業之途(潘慧玲, 2002)。

教育的主體是學生, 辦學的主體則是教師。教師是決定能否帶好每位學生的關鍵。而教師評鑑的首要目的乃在「確保品質」(quality assurance), 亦即著重在確保每個班級裡的學生都是在具有良好素質能力的教師的教導下學習的(邱錦昌, 2001)。如此才能達成教育改革總諮議報告書中「帶好每位學生」的理想。我國1999年通過的教育基本法第八條第二、三項規定:「學生之學習權及受教育權, 國家應予保障。國民教育階段內, 家長負有輔導子女之責任; 並得為其子女之最佳福祉, 依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」確立了家長學校選擇權之法律依據。因應家長對教育選擇權的不同期盼, 全面提昇教師整體素質方為釜底抽薪之道, 透過教師評鑑的良性機制, 可協助教師改進教學方式、促進專業成長, 營造最適宜的學習環境, 以保障學生的學習權。因此, 教育機會均等理想的實現, 首先有賴於教師評鑑制度之落實。其在消極方面, 可避免學生就學過程中受到不公平待遇; 在積極方面, 可讓學生入學後之受教過程, 享有同等教學品質。

在事事講求績效、要求品質的今日社會, 學生家長及社會大眾引頸期盼教師專業及教育品質的提升。而實施教師評鑑能協助教師專業成長、增進教師專業素養、提升整體教學品質, 已是國際共同趨勢。依以上有利因素觀之, 現階段中小學教師評鑑制度的推動, 在我國已具備了相當的內外條件。

表 中小學教師與公務人員各項工作條件與待遇比較表

分類 項目	中小學教師	公務人員	備 注
一、薪資	學術研究費	工作補助費	學術研究費較高
二、休假	寒暑假	依年資休假（服務滿十四年後，每年 休假30日。）	
三、考績	除請假超過時數限制或發生查證屬 實的教學不當事由外，皆可列四條 一款（甲等）。	依公務人員考績法，考列甲等人數有 75%之上限限制。	
四、退休	教師退休條例（最高採計40年，月 退可至本俸舊制95%，新制60%。）	公務人員退休法（最高採計35年，月 退可至本俸舊制90%，新制53%。）	
五、專業自主	教學及對學生之輔導依法令享有專 業自主（教師法第十六條）	科層體制、層級節制。屬官對長官有 服從之義務（公務員服務法第二條）	
六、納稅	國民中小學教職員免納所得稅	依法納稅	財政部正研議取 消軍教免稅
七、進修	依教師法規定進修為教師之權利與 義務	視首長態度及機關需要	
八、晉級	依年資晉級至該學歷之最高級	有官等、職等限制，未佔缺無法晉 升。	教師最低可晉至 相當公務人員九 職等之薪級
九、救濟及保障	依教師法，教師對主管教育行政機 關或學校之措施認為違法或不當， 至損其權益者，可提申訴，乃至行 政或民事訴訟。亦可直接提起訴 訟、訴願及行政訴訟。	依公務人員保障法，對行政處分可提 復審乃至行政訴訟；對工作條件及管 理可提申訴及再申訴，對再申訴之決 定則無爭訟之餘地。	一、教師之申訴 兼具公務人員復 審及申訴之功 能。 二、教師可選擇 的救濟方式較為 自由與多元。
十、任職資格	以往以學歷為主，無須考試及格； 現為修畢規定教育學分，教師檢定 合格。	國家考試及格	
十一、職業聲望	較高	較低，但高低階差距大。	

資料來源：研究者自行整理

(二) 不利因素

1. 教師組織的掣肘

美國前哈佛大學校長 James Conant 曾指出，任何教育改革的企圖，常因各地學校需要大量的教師而大打折扣。而教師組織（teacher union）也往往藉著提高教師檢定資格等各種策略，以保障教師既有的工作與權利（蔡清華，2000）。美國新聞與世界報導（U.S. News & World Report）於1996年2月26日刊載一篇文章——為何教師不好好教書（Why Teachers Don't Teach-How teacher unions are wrecking our schools），對教師組織摧殘公立學校教育品質的現象大加抨擊（教育部，2002b）。美國加州在教育法中訂有教師評鑑機制，但教師方面由於教師組織的支持，加州學區想要藉評鑑淘汰不適任教師並非易事，有些學區為免日後訴訟曠時費錢，又有敗訴風險，甚至接受律師建議，與不適任教師私下協商給予優厚退休條件，請渠等提早離開學校（教育部，2002c）。

我國教師法賦予教師結社權之後，全國教師會會員人數已超過十萬人，成為有力的壓力團體。基於尊重全國教師會之意見，教育部規劃的教師評鑑制度即由原先之「試辦辦法」改為「補助計畫」，並一再強調自願，最後並決定暫緩實施。

2. 相關法令規定付之闕如

教師法公布施行後，加強對教師工作權的保障，學校除依法執行教師解聘、停聘、不續聘等處分外（其功能不彰已如前述），尚未能對教師進行評鑑，以提升教師專業形象。目前教育部修正之「教師法」，已將教師評鑑列入修正條文中，教師法草案研訂初期，教育部原擬訂績效評量專章，以為日後另訂績效評量條例之法源依據，惟當時立法院認為教師地位崇高，宜尊重其專業自主性，不宜施予考核，乃將該績效評量專章刪除。行政程序法公布之後，牽涉人民權利義務事項嚴格規定必須以法律定之。因此，未建立教師評鑑之相關法規之前，

相關運作無所依循，以致連推動試辦或補助試辦等前置措施或事倍功半或無疾而終。

3. 技術層面未臻完備

張德銳（2004）、Danielson & McGreal（2000）均認為沒有一種最佳的教師評鑑系統。事實上，教師的工作表現包括課堂教學、學生輔導、學生問題的處理、作業的批改、行政工作的配合、與家長的聯繫及與同仁的相處等多種面向（傅木龍，1998）。也由於教育工作的特性，其成效無法立竿見影，要將教師工作予以量化或質化是一件不容易之事，導致教師評鑑的標準模糊不清，也因此評鑑是否能精確的顯示實際結果，是否能令當事人信服，目前仍是令人擔心的問題。

4. 政治因素的干擾

常常舉辦的選舉，使得教育決策者為保持其政治上的選票，不敢遽而推動吃力不討好的教師評鑑；而教育行政首長更迭過快，亦不利於此種重大政策之規劃與實施。此外，以大學經驗言之，教師升等與教師評鑑結合起來，有時會出現泛政治化的現象，教師評鑑反而成為箝制教師專業成長與發展的手段（黃政傑，2004）。在教育部宣佈將規劃推動中小學教師「評鑑分級」制度的同時，更易加深此種疑慮。

民主開放的國家，任何重大政策之推動，都應經過意見的溝通、觀點的論辯，乃至於立法實施。現階段教師組織的掣肘，主要著力點即是相關法令付之闕如。依前述各項影響實施的不利因素觀之，中小學教師評鑑制度之推動，行政單位能否妥為說明溝通，尋求各方共識或最大交集，是立法院通過相關法案，建立明確法源的重要因素。而建立教育專業權威也能去除政治因素的干擾，國立教育研究院未來規劃成立測驗與評量研究所，如能在評鑑的技術面部分強化其信度與效度，應能化解許多疑慮，塑造有利的實施環境。

伍、推動中小學教師評鑑制度的策略

任何一種教育施政不可能十全十美，遭遇阻力在所難免，但舉棋不定終將錯失良機，我國中小學教師評鑑制度之推動亦復如此，基於本文之分析，以下提出教師評鑑的因應策略作為參考：

一、尋求社會支持，建立教師共識。

儘管教師評鑑缺點仍然不少，但若不實施教師評鑑，是否教師效能或教學效果即能自然提昇？恐亦未必。故目前應以宣導並建立社會大眾及教師正確觀念為優先，在推動實施教師評鑑之前，應加強觀念溝通，多辦理講習及座談，努力尋求家長及教師在對立意見中之交集，化解彼此疑慮，以爭取對教師評鑑工作的支持。

二、確立相關實施法規

據行政程序法的規定，攸關人民的權利義務必須以法律定之，以作為政府機關實施依據。教師法修正案業已將中小學教師評鑑及分級制度納入，在宣導及尋求社會大眾及教師支持的同時，亦應努力說服立法委員，使早日立法通過，中小學教師評鑑之實施才能獲得明確的法源依據。

未來除教育部依教師法相關條文之授權，統一訂定教師評鑑之類別、標準、方式、程序等事項外；應促使地方教育局在授權範圍內，配合地方發展需要，訂定教師評鑑的地方相關法規；再由學校訂定各校教師評鑑要點，依此進行校內教師評鑑。以此全面而整體的推展方式，應較能展現具體成效。

三、分階段推動教師評鑑

教師評鑑之規劃，應與教師績效獎金、教師分級制互相結合，並配合相關法令予以通盤之長遠規劃。但為了減少阻力並增加其可行性，教師評鑑可分階段實施，初期可由自我評鑑開始，初期以促進教師專業發展為主，評鑑結果宜著重讓教師了解自

己的教學得失，提升自己教學能力等形成性之功能；俟教師對評鑑制度較為適應，接受度提高後，再與教師績效、教師分級等制度相結合。

四、建立多元的評鑑規準

多元評鑑是未來教師評鑑的發展趨勢，其特徵為：評鑑資料的多元運用，評鑑方式不斷改進，評鑑期限富彈性，評鑑項目廣泛周延，提高評鑑的效度、信度與客觀性，以及周密的評鑑設計（黃德祥、薛秀宜，2004）。

「教學是一種藝術」，教師的各項工作任務很難以某種單一的評鑑方式來評量。因此，無論是評鑑時間、評鑑方式、評鑑資料的蒐集、評鑑內容及評鑑人員的選擇等等，都應多元融合運用；對於評鑑結果的解釋與分析，除了符合量化指標規準之外，應該還要包括質性的資料解釋與分析，以期達到真實詮釋評鑑結果的目標。

五、注重追蹤評鑑及後設評鑑的機制

教師評鑑除了瞭解教學績效之外，促使教師加強教學效能、提昇教學品質，讓學校及學生受益才是根本目的。因此，教師評鑑的過程應包括追蹤評鑑和後設評鑑。前者係指持續了解受評教師對評鑑結果之運用改善情況；後者係指評鑑完成之後，針對評鑑實施情形再做一次評鑑，掌握其利弊得失後，可作為下次實施教師評鑑時加強或改進之參考。

六、建立教學輔導教師及申訴的配套機制

教師評鑑的結果除用以考評教學績效之外，對於評鑑結果有缺失的地方，也應有輔導改善的機制。藉由同儕的相互觀摩學習，可加強回饋、促進團體合作，美國馬里蘭州蒙哥馬利郡（Montgomery County）於2005年開始實施同儕教師教學協助與評量計畫（Peer Assistance and Review Program）；而日本、澳洲及歐美先進國家的「教學輔導教師」

(mentor teacher) 制度已普遍推展；臺北市也從2001年開始試辦教學輔導教師制度，此種能肯定資深優良教師、促進教師專業成長的制度應普遍推展。

教師評鑑在技術面或有未盡周全之處，在政治面或有人謀不臧之處已如前述，因此，應建立適當的申訴機制，在民主開放的時代裡，此項措施益顯重要。

七、發揮教師資格檢定及聘約的評鑑功能

我國教師法規定高級中等以下學校教師資格之檢定採初檢及複檢兩階段行之；聘任則分初聘、續聘及長期聘任。在資格檢定方面，美國州政府有權核發教師證書，也有權予以撤銷（秦夢群，2004）。我國最近實施的教師檢定考試，希望能落實品質把關的功能；在教師證書效期方面，雖不必如同美國般有撤回之機制，但以往所倡議的教師十年換證措施，隨著資訊的日新月異及終身學習時代的來臨，應可重行研議推動。此外，教師的續聘或長期聘任，如能與教師評鑑制度相互結合，將能有助於提昇教師素質。

陸、結語

隨著社會的多元開放，揚棄目前效果不彰的教師考核制度，重建新的教師績效評鑑方式應為大勢所趨。此雖不免引起教師疑慮，在擬定評鑑的向度、方式、歷程和應用的過程中，亦難免有所爭議，但在內外環境的配合下，以現代社會應用科學、企業管理知識的發達，服務業和人力資源管理工具的進步，此等技術層面的問題應不難解決。因此，順應時代潮流與社會趨勢，建立適切的教師評鑑制度，從而促進教師的專業化，以提升教師素質、加強工作績效，將可促成教師、學校、學生及家長多贏，也是確保教育改革順利成功的重要關鍵。

參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會（1996）。教育改革總諮議報告書。臺北市：行政院。
- 吳清山、林天佑（2002）。校務評鑑。教育資料與研究，44，132。
- 吳清山、張素偵（2002）。教師評鑑：理念、挑戰與策略。載於中華民國師範教育學會主編，師資培育的政策與檢討（頁177-192）。臺北：學富文化。
- 邱錦昌（2001）。教育視導與學校效能。臺北：元照。
- 秦夢群（2003）。教育行政——實務部分。臺北：五南。
- 秦夢群（2004）。美國教育法與判例。臺北：高等教育。
- 湯志民（2002）。臺北市國民中學校務評鑑之評析。初等教育學刊，11，25-50。
- 黃政傑（1987）。課程評鑑。臺北：師大書苑。
- 黃政傑（2004）。建立教師專業評鑑制度。師友月刊，447，12-16。
- 黃炳煌（1996）。教育改革——理念、策略與措施。臺北：心理。
- 黃德祥、薛秀宜（2004）。教師評鑑的模式與發展趨勢。教育研究月刊，127，18-32。
- 張德銳（1992）。國民小學教師評鑑之研究。新竹市：國立新竹師範學院。
- 張德銳（2004）。我國中小學教師評鑑的規劃與推動策略。教師績效評鑑。現代教育論壇，臺北市立師範學院。
- 教育部（1999）。我國教育視導制度改進之研究。教育部教育研究委員會委託研究，教育計畫叢書，111。
- 教育部（2002a）。2001年教育改革之檢討與改進建議大會結論暨建議資料彙編。臺北：教育部。
- 教育部（2002b）。美國麻州波士頓公校系統教師薪資、教學時數、教師工會以及評鑑制度概況報告。臺北：教育部。
- 教育部（2002c）。教師專業評鑑調查內容。臺北：教育部。
- 教育部（2004）。中華民國教育統計。臺北：教育部。
- 陸谷孫（總校訂）（2000）。柯博英漢雙解辭典。臺北：東華。
- 傅木龍（1998）。英國中小學教師評鑑制度研究及其對我國之啓示。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北。
- 蔡清華（2000）。實施中小學教師專業評鑑此其時也。港都文教簡訊，38，4-5。
- 劉曉芬（2000）。我國大學教師資格審查制度之研究。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北。
- 潘慧鈴（2002）。方案評鑑的緣起與概念。教師天地，117，26-31。
- 謝文全（2003）。教育行政學。臺北：高等教育。
- 蘇進榮（1998）。中小學教師分級制度之理論研究與實證

分析。國立臺灣師範大學教育學系博士論文，未出版，臺北。

- Boulmetis, J., & Dutwin, P. (2000). *The ABC's of evaluation: Timeless techniques for program and project managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Danielson, C., & McGreal, T. L. (2000). *Teacher evaluation to enhance professional practice*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Guskey, T. R. (2000). *Evaluating Professional Development*. Thousand Oaks, Calif: Corwin Press.
- Mertler, C. A., & Petersen, G. J. (1997). *A collaborative model of teacher evaluation: Roles and challenges faced by various constituent groups*. Paper presented at the Annual Meeting of the Mid-Western Educational Research Association. (ERIC Document Reproduction Service No. 413 331)
- Stufflebeam, D. L. (2003). The CIPP model for evaluation. In T. Kellaghan, & D. L. Stufflebeam (Eds.), *International handbook of educational evaluation* (pp. 31-62). Dordrecht: Kluwer Academic.

初稿收件：民國94年5月16日

完成修正：民國94年5月30日

正式接受：民國94年5月31日■

The Influential Factors and the Implementation Strategy of the Evaluation System for Elementary and Secondary School Teachers

Bang-An Rau

National Institute for Compilation and Translation

Since education is a kind of specialty so it should undergo the process of analysis and appraisal. Therefore, the development of the concrete teacher evaluation system is necessary to build the specialty status for the elementary and secondary school teachers, and that is the nucleus of the education reform. There are over 200,000 elementary and secondary school teachers in Taiwan, and the quality of their specialty has the critical impact on the students. The Ministry of Education intends to implement the system of teacher career ladder for the elementary and secondary school teachers, the stable and reliable teacher evaluation system should be developed to cope with the teacher career ladder, the reform of the human resources, and the adjustment of the allocation of teachers. This study is to explore the teacher evaluation system of the United States, United Kingdom, Japan, Australia and Taiwan in order to analyze those influential factors on the implementation of the teacher evaluation system so as to give some suggestions to the strategy planning concerned.

Keywords: teacher evaluation, teacher career ladder, school evaluation, the supervision of education