

教育行政論壇

第七卷第一期 2015年11月頁56-73

## 國民小學校務會議從代表制到全體制的轉變 —一所個案學校的研究

邱世杰

### 摘要

自1999年修訂國民教育法第10條後，賦予校務會議議決校務重大事項的法定任務，成為學校中最高的決策會議機制，也使教師、家長能參與決策，共同分擔權力與責任，本文以國民小學為例，主要討探內容為校務會議中，個案學校由代表制轉變為全體制所帶來的改變與效益。首先，對於校務會議的法理依據、過去代表制施行與現行全體制的現況做文獻討論；其次，實地對個案學校的行政人員及教師進行訪談，藉以蒐集本研究所需之文本資料；最後，經由文本資料的分析與討論，提出結論與建議，進行不同制度所產生的利弊得失綜合比較，期能做為日後相關教育相關人員的參考。

**關鍵字：**國民小學、校務會議、代表制

Forum of Educational Administration

November 2015, Volume7 Number 1, pp.56-73

## **The shift of elementary school conference from representative system to democracy system - a case study about one elementary school**

**Shih-Chieh Chiu**

### **Abstract**

Since 1999, the revising of National Education Act10, SchoolConference was given legislative mandates to make decision on major issues. SchoolConference is the highest decision-making meeting mechanism in schools. Teachers and parents can participate in decision-making, sharing power and responsibility in the meanwhile. In this study, it take as an example the national primary school and discuss the benefits of the SchoolConference from representative system to democracy system. First, it explores Legal basis of SchoolConference, representative system and democracy system. Second, the school administrators and teachers were interviewed. Finally, through text analysis and discussion, this study generalized conclusions and proposed suggestions in order to propose potential solutions for the competent educational authority to consider for the proper policies.

**Key words** : elementary school, SchoolConference, representative system

## 壹、研究動機與目的

新制校務會議的主要法源為 1999 年新修訂的國民教育法第 10 條，其賦予校務會議議決校務重大事項的任務，已成為學校中最高的決策會議機制，同時也使教師、家長能參與決策，共同分擔權力與責任、提升決策品質，進而達成組織目標或任務。然而，組織成員在分享決策權力與分擔組織責任之歷程中，也可能因個人利益、所屬團體或次團體的利益，使得原本的理想產生質變，本文主要探討內容即是在強調成員高度參與精神的校務會議中，個案學校由代表制轉變為全體制所帶來的改變與效益。

### 一、研究動機

學校是社會的縮影，從發揮教育的功能觀點而言，學校各項人、事、物運作的氛圍應是和諧的，才能各司其職發揮所長，而校務會議之法定權責為議決學校重大事項，其運作是否得宜攸關校務發展與政策推動，對學校有重大的影響力，故目前學校校務會議運作能否發揮其應有之功能，為值得探討與檢視的議題。

《國民教育法》第 10 條第一項明訂：「國民小學與國民中學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。其成員比例由設立學校之各級主管教育行政機關定之。」《國民教育法》施行細則第十二條規範：「本法第十條第一項所定校務重大事項，其內容如下：（一）校務發展計畫；（二）學校各種重要章則；（三）依法令規定應經校務會議議決之事項；（四）校長交議事項。」，該法令對國民教育階段學校校務會議的組成人員與任務已有相當明確規範，全國的國民中小學據以組成代表制或全體制的校務會議。為平息各地方政府對於會議採行代表制或全體制的爭議，教育部 2010 年 8 月 27 日台國（四）字第 0990119665C 號令指出：「國民教育法第 10 條所訂校務會議...。爰設立學校之各級主管教育行政機關，僅就校務會議之成員比例訂定規範，至該校校務會議之成員中係全體專任教師或教師代表，則由學校依其校內民主程序討論後決定之。」故校務會議是代表制或全體制，並非由縣市政府所指定。是以，高雄市政府教育局於 2011 年 10 月 21 日函訂之《高雄市國民中小學校務會議實施要點》第四條第 1 項規定：「校務會議由校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。」同條第 2 項規定：「前項之成員中係全體專任教師或教師代表，則由學校依其校內民主程序討論後決定之。」即各校可自行依民程序決定為代表或全體制，個案學校自 2002 年（91 學年度）設校以來，一直是代表制的校務會議，至 2012 年 8 月（101 學年度）起才更改為全體制，時間已歷時近三年，改制後校務會議的運作情形如何？所帶來的效益或優缺點又是如何？值得吾人進一步了解，此為本研究動機之一。

台灣近年來受到教育改革全球化的風潮影響，為提升國家競爭力及符應國民需求，引進美、英等國的教育政策，對於既定的教育制度做了相當多的變革，其中賦予教師、家長更多參與學校教育事務的權責，期待在優先考量學生受教權益的前提下，保障教師與家長彼此間的最大權益，而校務會議為學校最高地位的決策會議，自然成為權力衝突與角力的平台，周水珍（2014）認為校務會議形同戰場，在衝突、對立中運作，當校務會議討論議題涉及教師權益，不論是對多數教師或少數教師權益影響時，在會議中免不了舌劍唇槍的爭論，且行政人員與教師立場可能是對立的，所謂「真理是禁得起辯論」的前提是大家都在理智的情況討論才能成立，但經常看到的是學校成員的對立與疏離，無法凝聚學校成員的共識與建立對學校的認同感，校務推動變得窒礙難行，學校要有所創新無疑是緣木求魚。以微觀政治的角度觀之，在校內資源有限的前提下，校務會的討論與決議經常過程充滿權利的交換或交鋒，故其為代表制或全體制，對於討論、決議過程具有重大影響，究竟其影響層面與深度為何，此為本研究動機之二。

## 二、研究目的

基於前述研究動機，本研究欲達成下列三項具體研究目的：

- （一）瞭解個案學校在現行全體制的制度下，校務會議的執行情形。
- （二）探討個案學校行政人員及教師，對於校務會議在代表制與全體制的不同制度下的實際感受。
- （三）針對校務會議在代表制與全體制的不同制度下，做綜合的利弊得失比較，作為日後教育相關決策人員的參考。

## 貳、文獻探討

校務會議為國民小學最高決策會議，國內教育界對其研究不在少數，第一節探討現行國小校務會議現況之相關研究，整理當前國小校務會議普遍遭遇的困境；第二節主要探討文獻為涉及代表制或全體制議題的主題，據以歸納當前教育研究中對於二者間利弊得失之論述。

### 一、國民小學校務會議現況的相關研究

在傳統科層體制的規範下，校長為學校最高行政首長，對於校內事務具有完全的決策權責，1979年三讀通過的《國民教育法》第9條：「國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，...」更明確規範了校長在校務推動中的法職權，如此的規範雖給了校長辦學的決策空間，卻也可能因一人決策而帶來專制獨斷的情形，李珮瑜（2014）指出，當時學校成為馴

化的場所，校園比較封閉，校務運作不會因時代進步而有所改變。

自 1999 年《國民教育法》修正案通過第 10 條：「國民小學及國民中學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之...」確認了校務會議的集體決策地位，而相關法令亦跟進要求校務會議進行決策，如《國民教育法》中的教科書選用辦法、《教師法》中的教師輔導與管教辦法、《高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法》的委員總額及選舉方式等。但在校務會議實行初期，仍常見校長主導一切、校務會議淪為合法化形式、模糊議事規則、操弄教師權益等不符校園民主的運作模式（許振家與翁福元，2014），以致校務發展仍為校長個人意志及行政裁量所決定。

近幾年來校園民主化，教師權益在校園中日益受到重視，校務會議的主導權已非校長一人所獨攬，甚至造成行政人員與教師間的衝突與對立，王素貞等人（2012）認為校務會議採共識決，校長無否決權，並要負執行成敗之責，與會人員優先考量個人權益，串聯抵制部分行政工作之推展。蔡仁政與翁福元（2014）更形容會議為質疑批評和權益爭取等權力展現、競逐的過程，並提出四項校務會議常見的問題：（一）立場不同，各說各話，各有堅持，會議無法聚焦；（二）教育理想與現實環境衝突，面臨抉擇時，容易遷就個人或團體利益；（三）受抗拒權威之被壓迫者心態影響，對主事者較不信任，容易影響判斷；（四）主事者缺乏正面思維，面對質疑批評時，容易墜入為堅持而堅持的盲點。

對於校務會議所出現的亂象，身為會議召集人、綜理校務發展的校長責無旁貸，黃玉幸（2014）認為校長之於校務會議，猶如樂團指揮之於各聲部樂隊，對於行政科層系統，校長有正式的職位權指揮行政部門；對於教學專業系統，校長有非正式的專業權威，於教學、課程領導教師發揮教學專業。劉嘉貞（2006）更指出，若從吸納來看的話，校長若因為放棄權力而使得更多的人參與校務的決策，藉此產生更大的支持，校長反而會獲得更大的權力，校長在校務會議中權力的消或長並非必然，端看校長如何從中加以吸納，將破壞的力量轉為支持的後盾。

據此而論，校長在各方人馬各佔一定比例的校務會議中，若能凡事依法行政、依理行事，仍是大有可為。但《國民教育法》中所謂「校務重大事項」的定義仍有待釐清，2011 年 11 月 7 日修正之《國民教育法》施行細則第 12 條雖已規定其內容為：（一）校務發展計畫；（二）學校各種重要章則；（三）依法令規定應經校務會議議決之事項；（四）校長交議事項。然多位學者（陳清義與曾燦金，2014；杜岐旺，2014；蘇哲賢，2014）仍提出範圍定義不明、與校長行政裁量衝突的質疑。

綜上所述，國民小學校務會議的共同參與機制，對傳統的校長決策權威是一大挑戰，雖然

教師與家長因為擁有參與校務會議的法定權，也分享了部分校務決策的權力，校長已經不是最後決策權的單一擁有者，然而，從國民教育法第 9 條「國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應為專任，並採任期制，…」，可以發現學校校長在法理上仍為綜理校務之最高權責行政首長，擁有對校務的最後行政裁量權。據此而言，若從民主參與及責任分擔的角度論之，校長反而應致力將校務會議的群體力量轉化為推動校務的助力，在過程中以理服人，吸納更多的正向能量，才能有利於校務發展，若仍執著於過去一校之長的獨斷作風，縱使決策目的是為推動校務，亦可能會招致更多阻力。

## 二、國民小學校務會議的代表制及全體制爭議

《國民教育法》第 10 條已明訂校務會議代表的組成，其中教師代表可為部分代表或全體代表，教育部繼之於 2010 年 8 月 27 日台國（四）字第 0990119665C 號令指出須由校內民主程序來決定。目前台北市、新北市、台中市、台南市與高雄市均訂有「國民中小學校務會議實施要點」(陳清義與曾燦金, 2014)明訂如須變更採全體專任教師或教師代表參加，應由校務會議討論後決定之。

校務會議採代表制或全體制，在與會人數上會有莫大的差異，尤其大型學校全校教職員人數動輒上百人，在議事效率上為一大難題，陳清義與曾燦金（2014）、江鴻鈞（2014）、周水珍（2014）等學者均指出，全體制校務會議的實施，雖落實參與決策、校園民主化，卻導致校園失序與混亂、會議冗長效率不彰、難以凝聚共識等負面影響。

除了會議品質外，李永烈（2014）認為，目前國中小校務會議的組成往往多以全體專任教師參加為主，少見以教師代表的形式，主因為校園中專任教師均佔絕大多數，如要議決如導師輪調、作息時間、寒暑假返校日等攸關教師權益事項時，便能以教師本位權益為優先考量。是以，當學校的最高決策會議中全體教師佔絕大多數時，掌控議事效率對行政單位即為首要挑戰，且在會議成員比例失衡的情形下，所作出的決議可能無法盡如行政單位所規畫，出現 102 學年度第一學期台南市有 39 所國中小學透過校務會議決議導師早上 8 點上班，學生到校無人看顧的窘境也不足為奇了。

從校園民主化與校務共同參與的角度而言，全體專任教師參加校務會議，會中表達自己對校務的看法，柯佳伶與李麗日（2011）則持正面的看法，認為校園中的每一位成員，均應有表達主張的權利。張福建與劉義周（2002）則從身為「代表」的矛盾加以論述，會議代表一方面被期望能充分、忠實的反映被代表者的意志與心聲，一方面又被社會要求能依事實做出獨立的判斷及裁量，必須同時兼顧「民之所欲、常在我心」及「妥善運用智慧與判斷」，這兩種要求間存著一定的緊張關係，故會議代表的作為自然會受到質疑。

據此而論，代表制確有其無法克服的先天缺陷，全體制的校務會議，如能依 Habermas 的審議式民主理想，在「理性」與「民主」的前提下，相互論辯，所有參與者均能在過程中理性的討論與相互尊重，而不以投票多數暴力方式解決爭議（李珮瑜，2014），校務會議才能發揮理想的功能。18 世紀末英國著名的政論家 Burke（1987）選舉結果揭曉後對選民的演說中，亦強調「理性思考」的重要性，其指出身為代表，不僅是要勤奮，更要有自己的理性思考判斷能力，假使放棄自己的判斷而屈從選民的意見，在未經討論之前就做成決定，這算是哪種理性呢？

綜上所述，支持校園民主化者，認為全體制的校務會是落實校務共同參與的最佳方式，但卻會有議事討論冗長的缺失。而代表制的校務會議除了成員的代表性是否充分會遭質疑，更會因身份的重疊而無法兼顧校園中不同人員的權益。對照實際校務會議運作實況，目前國內國中小，不管是大、中、小型學校，專任教師均佔絕大多數，如要議決一般事務當然沒問題，但如要議決超額教師介聘辦法、導師輪調辦法、減課辦法等攸關教師工作權益時，將難以理性思考，往往會以教師本位權益為優先考量。

## 參、研究設計與實施

本研究旨在探究個案學校校務會議由過去代表制改為目前全體制，其間的會議執行情形、教師參與的實際感受，據以比較不同制度的利弊得失，因為不同職務教師對於不同制度有不同的觀點，故本研究採質性研究方式，重點在於透過個別訪談、進行資料蒐集與分析，藉以達成本研究的目的。

### 一、研究訪談對象

個案學校自創校以來，校務會議一直都為代表制，在民國 100 學年度由教育產業工會會長提出全員制的議案，並於表決通過後，自 2012 年 8 月（101 學年度）起校務會議改為全員制，至今仍維持全員制的模式。

研究者於個案學校中徵求 6 位教師接受訪談，其中兼任行政人員與非兼任行政人員各 3 位。行政人員包含現任實際負責承辦校務會議之教務處主任與過去代表制時期曾擔任教務處主任者接受訪談，以了解承辦業務單位的感受及想法，另 1 位為兼任組長之教師。3 位非兼任行政人員之教師均為過去代表制時期曾擔任校務會議代表者，其中 1 名曾任教師會會長，期望能聽到不同職務教師對於不同制度的感受及想法，受訪者編碼如表 1 所示：

表 1

訪談對象基本資料一覽表

職稱	編碼	訪談時間	訪談地點	備註
教師兼主任	A1	103.12.9	校外餐廳	承辦單位主任
教師兼主任	A2	103.12.23	班級教室	
教師兼組長	A3	103.12.8	班級教室	
教師	T1	103.12.8	班級教室	曾任教師會長
教師	T2	103.12.9	班級教室	
教師	T3	103.12.23	班級教室	

## 二、訪談實施與資料蒐集

所採用的方法為實際進入學校現場，透過半結構式訪談法進行個案之探究，在訪談前一周先將本研究問題和訪談題綱送交受訪者，希冀瞭解個案學校在代表制改變為全體制整體脈絡中的真實性與特殊性，探究行政人員與未兼行政教師實際想法感受。

研究者依據研究目的擬定訪問題綱，導引訪談的進行；雖採半結構式訪談，但問題的型式或討論方式採取較具彈性的方式進行，可以提供受訪者認知感受較真實的面貌呈現。在訪談的過程中，徵得受訪者的同意，使用錄音方式記錄受訪者在訪談過程中所有陳述的內容，以避免訪談內容有所疏漏，在訪談結束後，將訪談紀錄謄寫成逐字稿，輔以現場筆記訪談重點，進行查核校正，形成訪談實錄。

研究者將錄音檔案轉為逐字稿，再標上觀察當天的日期、受訪人員代號及發言次數，如 12 月 9 日在 T1 老師的訪談紀錄中第 4 次發言就標示為「1209T1I4」；1209 就是受訪日期，T1 則是受訪者的代號，I 是代表受訪者的發言次數。

## 三、研究信效度

### （一）研究信度

內在信度是指研究者在資料的選取、選擇、分析與解釋上的說明的相當清楚，讓不同的被研究者在相同的研究情境下，使用相同的研究方法進行同一個研究，所得到的結果亦能夠與原研究者獲得某種程度上的一致，此即顯示原研究具有可靠性，即內在信度很高。本研究為提高內在信度，採用以下幾點作法：

1. 使用蒐集到的訪談逐字稿第一手資料。
2. 在訪談與參與會議前，事先徵求受訪者與被觀察者之同意，才進行錄音記錄，並整

理成逐字稿與完成觀察紀錄，期能真實反應研究情境。

3.完成逐字稿後，請受訪者過目，與受訪者討論內容有無不妥或需修正之處，避免出現資料上的偏誤。

4.研究過程中，研究者不斷省思，並寫成省思札記，避免出現主觀、先入為主的觀念。外在信度係指由不同的研究者在相同或相似的情境中，重複進行相同的研究而得到相同的結果，就可據此說明此研究的外在信度很高。本研究為提高外在信度所採取的做法如下：

1.詳細說明個案學校的背景，但為保護受訪教師身分，對教師身分的說明採保守呈現。

2.明確描述資料的來源，及蒐集的時間、地點、情境、方法及選取的理由。

3.詳細說明資料分析的觀點與詮釋的方法。

## (二) 研究效度

內在效度是一種真實性的追求，指的是研究發現真正能代表真實的程度。最常見到的是學者 Denzin (1978) 提倡的三角檢證法 (triangulation, 又稱三角檢定法、三角測量法)，可減少資料蒐集過程中可能產生的偏見，以提高內在效度。本研究先進行校務會議的相關研究探討，據以擬定大綱對會議參與成員實施訪談，並與公告在個案學校校網的會議紀錄做對照，以期研究成果盡可能反映出真實的情境。

## 四、研究方法

本研究採取個案研究法，對個案學校的教師與主任以訪談方式進行資料的蒐集，並對個案學校校務會議之相關文件做蒐集，請受訪者說明學校校務會議在過去代表制情形、目前全體制的情形、改變的過程以及參與會議的實際感受，以期透過完整脈絡之實徵研究，提出相關意見，作為教育行政相關人員參考。

## 五、研究對象

本研究係以高雄市某公立國民小學校為個案研究對象，個案學校自 2002 年成立至今已邁入第 13 年，普通班總班級數 60 班 (另含 1 班資源班)，教職員工近 120 人，學生約 1700 人。在 99 名正式編制教師中，教學年資 21 年以上者有 6 人、11 年至 20 年者有 35 人、10 年以下者有 58 人，已取得研究所以上學歷者為 55 人，是一所教師年輕、學歷高的新生代學校，再加學校位處新興社區，學生人數並未受到少子化影響而有所減少，近幾年前均屬於高雄市政府教育局核定之學生人數總量管制學校，家長屬中產階級，以雙薪家庭居多，對孩子教育、學校校務、課程規劃、班級事務之參與度高。

## 肆、研究結果分析與討論

本研究根據訪談所獲得的文本資料，進一步針對本研究之目的進行分析討論，茲分述如下：

## 一、個案學校全體制校務會議的現況

個案學校目前的校務會議現況，經研究者整理訪談資料後，歸納為：教師對法規與校務發展議題關心程度仍待提升；家長對議題的認知不足，對校務的正面效益不大；校務會議成為教師權利相互衝突的戰場，分述如下：

### (一) 教師對法規與校務發展議題關心程度仍待提升

在校務會議中所討論或議決的各項章則，均有其背後的母法依據，了解母法後才能理解章則的文字內容，並審視其適切與否，個案學校的受訪教師及行政人員均認為深入了解議題的人並不多，即使已先 mial 給大家，也只是在網路上點選，不見得會仔細研究。

「真正深入議題的，真正把議題弄懂的人並不多」(1208T1I1)

「我們都會先提案，把提案寄給老師，可是大家都點了但跟本不去看，不會去想那些...」(1223T3I3)

「我覺得沒有弄懂議題，可能是來自於是對母法不懂，有些法令公布了但我們卻沒有用心去了解，上來(開會的視聽教室)也許只有聽人家說，大家才會注意一下，才會去思考」(1208A3I3)

碰到需要舉手表決的議案，三位行政人員均認為仍有不少教師的投票方式是盲從，跟著大家一起舉手，即使對議案本身不了解，只要不是直接的權益增損，便覺得跟著舉手也無妨。

「老師的舉手，有時候是看到誰舉就舉了，尤其是對不關心的議題，就是這樣隨便舉。」(1209A1I6)

「本校的教師特性，不管你什麼，就算再多人開會，也是看指標人物，也是跟著投票」(1223A2I2)

「就真的是切身的才會比較投入，其他制式的修正的，就只有少數人，會幫我們改改作文，修一修文字。」(1223A2I6)

### (二) 家長對校務參與感不足，對擔任代表無使命感

對於過去代表制時期，T1 教師覺得家長代表比較進入狀況，而 A2 行政人員則認為家長代表講話機會也不高。目前的全體制現況，不論行政人員或教師均指出家長的參與程度不高，無法在會議中發揮影響力。

「我覺得代表制的家長比較進入狀況...全體制的家長幾乎沒有在發言」(1208T1I8)

「...家長部分比較沒有發言，...，我覺得對議題參與程度並不高，以前傳統代表制時，講話機會也不高...」(1223A2I12)

「...原則上家長是看不太懂我們的議題，部分家長是看誰舉就跟著舉，比如說我跟哪個主任比較熟，就跟著他著舉手。」(1209T2I17)

甚至曾有一次校務會議發生教師在會議進行當中，集體退席以致人數不足而流會的情況，家長代表當場也沒有表達意見。

「期末那次家長雖然當場沒說什麼，可能會後吧，因為校長滿難看的...」(1223T3I12)

### (三) 校務會議成為教師權利相互衝突的戰場

在全體制的校務會議中，每個人的發言或投票就是代表自己的意志，以自身的權益為優先考量，周水珍（2014）指出，全校教師在校務會議中為捍衛權益而失去理性思考的空間，以致會議成為教師權利相互衝突的戰場，缺乏以整體校務發展為重的遠見。個案學校的校務會議中，教師及行政人員都感受到與會者會捍衛自身權益，甚至以程序不符為由來抵制，而不會從全校共同利益或教育本質的觀點看待議題，會議中產生的衝突反而讓全校的向心力降低了。

「另一個缺點是衝突變多，有關教師權益的，就人多勢眾的感覺」(1209A1I6)

「大家都會想到自己的那一塊，不會去想到全體的、整個去看。」(1223A2I7)

「有沒有更有向心力，我覺得沒有地...反而把自己的權利放大了，忽略了法案本身的教育意義...」(1208A3I5)

「...變成所有的會議都議而不決、決而不行，因為人很多，就很容易操弄...表決的結果不如他的意，或是這一票人的意，就會用程序違法的方式來抵制...我覺得沒有更有向心力。」(1208T1I2)

「就有人發言後，另一個人發言拍桌罵人，像這樣子尖銳的場面...」

(1223T3I3)

## 二、校務會議採行全體制所呈現的優缺點

個案學校全體制校務會議的優缺點歸納為：教師認為全體制免除被選為會議代表背負的壓力；全體制的決議能避免事後的爭議；全體制能提升教師對校務發展的關心程度，但成效有限；全體制會議人數眾多，開會時間拉長，凸顯議事規則的重要性；全體制教師對切身權益議題發言尖銳，無助校內和諧；行政人員認為多數教師仍被意見領袖牽著鼻子走，茲分述如下：

### （一）教師認為全體制免除被選為會議代表背負的壓力

個案學校過去代表制的代表為教師不記名投票選出，當選代表的教師通常被寄予厚望，期待能在校務會議中為教師的權益發聲，但若是會議所討論的議題攸關教師間的權益拉距，如減授課務、職務分配等，在資源有限，無法全部平均分配的情形下，會議代表就會有「順了姑意、逆了嫂意」的壓力。

「代表制每次都會被批評，開完會之後，事後會被傳出來，那個誰贊成什麼...大家要選你(擔任代表)，但是當你的意見和他不一樣時，又會批評你...」(1209T2I2)

「我覺得還是贊成全體制，讓大家都了解學校的現況或是要討論的事情，不用事前事後轉達。」(1208T1I11)

「比較深刻的，記得有一次的在代表制時，討論也是很激烈，是有關剩餘的課要減給誰，之後有聽到一些聲音，說為什麼這樣，...，就有感受到一些壓力，那時當代表的感受不是很好，大家都覺得低年級比較輕鬆，要把課減給高年級」(1223T3I9)

改為全體制後，T2 教師認為自己可以在會議中名正言順的為自己的權益發聲，T2 教師以職務選填積分計算方式為例，當時其為代表制校務會議的代表，會議中怕被認為「自肥」，反而不敢提出有利於自己積分計算的方式。

「我明明是代表，卻不敢講，但講了會不會是變成在爭取我的利益...也很怕事後傳出來，說我都在為自己講話...那天如果是全體制，我就可以勇敢說出來，我們外校的年資也很重要，因為我是代表我自己」(1209T2I22)

### （二）全體制的決議能避免事後的爭議

受訪的三位行政人員及 T2 教師均指出，過去代表制的校務會議，在會議前就會傳出許多臺面下運作的情形，會議結束後，而會有許多不滿會議決議的聲音。改會全體制後，由於每個人都有參與會議及表達意見的機會，所有的爭議可以在會議中溝通或表決，會後自然就不會有不滿決議事項的聲音。

「我覺得在傳話方面，在轉述的過程中問題很多，代表制的话，...，事後才傳出來，全體制大家當場都知道，馬上就可以表達意見，不用下一次再討論。」(1208A3I2)

「...因為很多人就不用事前在私底下有太多的耳語，傳過來傳過去，...，倒不如全體制大家都能夠表達自己的意見，反正那天都能有機會表達。」(1209T2I9)

「對於決策後的意見比較沒有聲音，比較不會決定後又一大堆意見，事後的聲音比較出不來」(1209A1I6)

「以前是代表制，如果通過的是他不喜歡的，還會去怪別人，就會去講怎樣怎樣的。現在就現場講，講不贏也沒辦法。」(1223A2I8)

### (三) 全體制能提升教師對校務發展的關心程度，但成效有限

柯佳伶與李麗日(2011)認為全體制校務會議能實踐校務共同參與及體現校園民主化，受訪的 T1 教師、T2 教師、T3 教師、A1 行政人員及 A3 行政人員也同樣有如此感受，認為是往正向的發展，但教師們對校務熱衷的程度仍有待提升。

「我覺得有更熱衷...有些法令公布了但我們卻沒有用心去了解...沒有很仔細去研究」(1208A3I5)

「我覺得全體制這樣是往正確的方向在走，有比較關心提案，只是大家還不是那麼認真去研究一些議題，但我相信會越來越好」(1208T1I12)

「...，從前很多議題是擺著沒有人會去關心，...我是認為功能更完整，比較像是大家的校務會議」(1209T2I19)

「參與的程度會比較高，大家都坐在那邊，但是不關心的還是不關心」(1209A1I6)

「我覺得一點點，有多一點點啦，比較能夠了解大家在說什麼，...在校務會議上大家吵啊吵啊，就知道那是什麼意思。」(1223T3I3)

### (四) 全體制會議人數眾多，開會時間拉長，凸顯了解議事規則的重要性

由於全校正式教師近百人，開會人數眾多，為了讓大家的意見充分表達，開會時間勢必冗長，相較於代表制，不僅會議效率低，主席對流程與時間的掌控難度更高。

「我覺得當下主席很重要，他要掌控這麼多人的發言」(1208T1I5)

「...有權利發言，但是有問題就是時間可能會拉的很長。」(1209T2I9)

「就效益來講，開會本身、準備所需要的時間，都會拉長」(1209A1I12)

「...很沒效率，沒必要把大家都找來開會。」(1223A2I3)

「會很沒效率，那麼多人要去討論一件事，...，我會覺得會很花時間」(1223T3I2)

在更改為全體制的校務會議之後，個案學校曾在會議中發生教師集體退席而導致流會的情形，且多次遭教師會會長以不符程序為由，中斷會議進行，凸顯出會議主席及行政人員對議事規則不夠熟悉，無法有效掌握會議的每個細節。

「有更關心，可是我覺得是缺點並不是優點，...，因為人很多，就很容易操弄，表決的結果不如他的意，或是這一票人的意，就會用程序違法的方式來抵制，常常是會而不議、議而不決、決而不行...」(1208T1I2)

「...我覺得是主席的問題，像上次表決後又提程序問題，清點人數後發現人數不足，然後表決的結果就不算了，整個下午都耗在那邊，可是其實就我所知，一旦決表後，就不能去質疑人數，但顯然當時的主席或其他行政人員並不曉得，也沒人制止...」(1208A3I10)

「有人會玩弄議事規則，讓投票人數不足，然後就流會了」(1223T3I11)

#### (五) 全體制教師對切身權益議題發言尖銳，無助校內和諧

張福建與劉義周(2002)指出「代表」的矛盾來自於要反映被代表者的意志與心聲，又須依事實做出獨立的判斷及裁量。而全體制的校務會議中，每個人均能為自己的權益表達意見，雖然有效增進校園民主，但也使得針鋒相對的情形更為頻繁，增加同事間的磨擦。

「我覺得有更熱衷，有沒有更有向心力，我覺得沒有咄，比如說跟教師權利有，因為參與的人多，所以，反而把自己的權利放大了，反倒忽略了法案本身的教育意義...」(1208A3I5)

「我覺得沒有更有向心力...」(1208T1I3)

「比如說教師會會長，他講得太激動，...，他會急，情緒就會比較激動，言語上會有不悅的感覺，...，我想表決，可是他發言還沒結束，...，大家一定都是站在對自己最有利的角度，代表制圍一桌而已，頂多是一對一攻防，全體制是多角攻防...」(1209T2I16)

「大家如果有共識，是對事不對人，要尊重所有人的發言，才能比較和諧，但我們就有人不尊重。(就課編這件事)，我覺得是不好，真的是族群在撕裂。」(1223T3I6)

#### (六) 行政人員認為多數教師仍被意見領袖牽著鼻子走

受訪的三名行政人員均認為多數教師仍以意見領袖的意見為意見，對於議案的內容就算不甚了解也會跟著舉手表決，而在討論時，發言的人依然固定是幾位意見領袖，大部分的教師是不發表意見的。

「...就是一個人一直發言，一直發言，...，大家都很累，所以並沒有很在意這些細節，...，像我們學校，全體制會發言的人也是很少。」(1208A3I1)

「開會時會去表達意見的還是原來會表達意見的那些人，其他人還是配合投票而已」(1209A1I6)

「全體制的意見其實還是意見領袖的意見，大部分的人都沒意見。」(1223A2I3)

### 三、行政人員及教師對全體制校務會議的評價

本研究中6位受訪者均經歷現行全體制與過去代表制的校務會議，對於全體制的評價，3位行政人員中，有2位認為過去的代表制較能發揮校務會議應有的功能；3位教師中，則有2位認為現在的全體制較能讓大家共同討論，是往正確的方向在走。

「小校比較適合全體制，大校的話，像我們這樣，人實在太多，我覺得制度的選擇應該看學校的規模去做考量。」(1209A1I10)

「以目前狀況而言，我覺得代表制比較好。」(1223A2I15)

「雖然目前開會的情況不理想，但我還是贊成全體制...學校的問題或是要表決的議題還是應該讓大家一起討論。」(1208A3I10)

「我覺得還是贊成全體制，讓大家都了解學校的現況或是要討論的事情，不用事前事後轉達...我覺得全體制這樣是往正確的方向在走，有比較關心提案，只是大家還不是那麼認真去研究一些議題，但我相信會越來越好...。」(1208T1I11、1208T1I12)

「我是認為功能更完整，比較像是大家的校務會議，以前就不是這樣。」(1209T2I20)

「以我們學校這樣的組成份子、這樣的民主素養，我覺得還是代表制比較好。」(1223T3I14)

### 伍、結論與建議

本研究透過文獻探討與實地訪談進行資料蒐集分析，而研究者本身也是國民小學現職教師，實際參與校務會議的運作有多年經驗，針對本案研究目的，提出以下結論與建議，茲分別說明如下：

#### 一、結論

以下從個案學校校務會議現況、改為全體制校務會議的優點及改為全體制校務會議的缺點三個層面，分述研究結論：

##### (一) 個案學校校務會議現況

本研究發現，個案學校校務會議改為全體制後，教師對校務的參與程度有小幅度的提升，還是有很多教師對於會議內容不甚關心，仍有盲從投票的情形，尤其是在未與切身直接相關的議案，通常都是聽從意見領袖的想法，易被牽著鼻子走。

另外，在改為全體制後，相較於家長代表與行政代表，未兼行政的教師為最多數的出席人員，大家能在討論時暢所欲言，但也呈現出針鋒相對、你來我往等權利交鋒的不愉快場面。

雖然個案學校的學區校為新興社區，家長的社經背景普遍而言高於一般水準，但家長代表對於議題的討論不夠積極，對討論的議題未能深入了解，無法發揮正面的影響力，同理亦可想見，在非都會地區，家長對於透過校務會議參與校務的程度應更不理想。

### (二) 改為全體制校務會議的優點

個案學校校務會議在 101 學年度起改為全體制後，有二項優點，第一項優點為避免過去會議代表承受眾人期望的壓力，不會因會議決議招致同仁責怪或引來自肥的異議，尤其是攸關教師間權利的消長的議案，如職務分配、課務減授等，在全校資源有限的前提下，身為代表無法滿足全校老師各自不同甚至彼此相互衝突的期待。

第二項優點為全體教師共同參與，相較於過去的代表制，會議中能讓教師的意見充分表達，最後大家共同投票決議通過，會後不會出現對會議決議有不滿、對會議成員考慮不夠周詳或質疑教師代表沒有為教師爭取權益的聲音。

### (三) 改為全體制校務會議的缺點

個案學校改為全體制校務會議後，主要呈現出二項缺點，第一項為會議時間較代表制冗長許多，為了讓與會者有充分表達意見的時間，常常一開就是好幾個小時，致使會議效率不彰，且曾發生教師集體退席而導致流會的情形，以及多次遭教師會會長以不符程序為由，中斷會議進行，凸顯出了解議事規則的重要性。

第二項缺點為會議中全體同仁各自代表自己本身的權益，在全校資源有限的前提下，為了討論資源分配方式（如減課規則），同仁間針鋒相對的情形較過去代表制的情形更為激烈，對校內和諧產生負面的影響。

## 二、建議

根據本研究之結論，並參酌國民小學校務會議的相關規範，分別對學校行政人員、教師及家長提出以下建議供參考：

### (一) 行政人員

- 1.學校行政單位應致力提升教師對校務的參與感，在會議前讓全體教師充分了解議案的內容與重要性，減少教師們在會議中盲從的情形。
- 2.承辦單位對於攸關教師權利的議案，應重視會前意見溝通交流，善用各種正式或非正式場了解教師的需求及感受，以降低會議中的衝突。
- 3.校長（主席）及承辦單位應加強對議事規則熟悉程度，確實掌握會議程序並管控時間，以提升會議效能。

## （二）教師

- 1.對於每一項討論提案深入了解其重要性，提升對教育事務的敏感度與視野，在議案表決過程中應充分展現對教育的專業考量與自主性。
- 2.個人權益固然重要，但同時應兼顧學生的學習權與受教權，以及家長的社會觀感，畢竟學生才是教育的主體。

## （三）家長

- 1.在校務會議中，家長是法定代表，握有較傳統更大的權利與影響力，應花更多時間了解議案內容，以發揮身為教育合夥人的正向影響力。
- 2.過去校務會議代表制時期，家長代表通常僅為家長會會長或重要幹部，但全體制的校務會議中，家長代表人數需隨著教師代表的人數增加而提升，家長參與校務會議的機會較以往提高許多，對於校務應以客觀的角度表達更具教育理想性的意見，使校務會議發揮其應有的效能。

## 參考文獻

- 王素貞、蕭國倉、楊銀興 (2012)。教育變革措施對國民小學校長領導權運作影響之研究。  
**教育理論與實踐學刊**，(26)， 71-102。
- 江鴻鈞 (2014)。支持國民中小學校務會議「代表制」的兩個理據。**臺灣教育評論月刊**，  
3(2)， 58-62。
- 李永烈 (2014)。國中小校務會議組成運作問題與努力之道。**臺灣教育評論月刊**，3(2)，68-70
- 李珮瑜 (2014)。由 Jürgen Habermas「審議式民主」論校務會議運作。**臺灣教育評論月刊**，  
3(2)，8-12。
- 杜岐旺 (2014)。淺論校長行政裁量與校務會議合議制之衝突與調和。**臺灣教育評論月刊**，  
3(5)，135-141。
- 周水珍 (2014)。校務會議運作的我思我見。**臺灣教育評論月刊**，3(2)， 36-38。
- 柯佳伶、李麗日 (2011)。談權力關係下及人際互動中—教師異化現象。**區域與社會發展研  
究期刊**，2，129-160。
- 張福建、劉義周 (2002)。代表的理論與實際。**政治與社會哲學評論**，1，117-149。
- 許振家、翁福元 (2014)。校務會議：校長的另一戰場。**臺灣教育評論月刊**，3(2)，43-47。
- 陳清義、曾燦金 (2014)。小學校務會議之組織與運作—以臺北市為例。**臺灣教育評論月  
刊**，3(2)，63-67。
- 黃玉幸 (2014)。學校行政科層與教學專業在校務會議之「交鋒」與「交會」。**臺灣教育評  
論月刊**，3(2)， 16-19。
- 劉嘉貞 (2006)。從中小學校務會議探討學校校務決策權力之重組。**學校行政**，(46)，  
326-344。
- 蔡仁政、翁福元 (2014)。校務會議：另類的校園霸凌？。**臺灣教育評論月刊**，3(2)， 48-53。
- 蘇哲賢 (2014)。國小校務會議的功能與運作之我見。**臺灣教育評論月刊**，3(2)，73-76。
- Burke, Edmund (1987). *The political philosophy of Edmund Burke*. London: Longman.
- Denzin, N. (2006). *Sociological Methods: A Sourcebook*. Aldine Transaction.