



研究論文

教師專業發展評鑑之政策脈絡分析

黃新民

黃新民，宜蘭縣成功國民小學教師

收稿日期：2010年6月25日；採用日期：2010年12月10日

摘要

台灣自 90 年代推動教改以來，提升教師專業素質成為各界所關注的重要議題之一，故自 1996 年教改總諮議報告書提到規劃教師專業評鑑制度起，提升教師專業及推動教師評鑑是歷年來教育政策的重點，其間雖有相關的推動計畫與試辦方案，但至 2006 年所公布的「教育補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」，對於教師專業發展與評鑑才有較明確的政策文本。因此，政策從形成到制定並非是水到渠成的，而是變動的非線性歷程，為使政策脈絡能有清楚的輪廓，本文運用 Ball (1994) 的政策社會學分析取向，即「政策作為一種文本」(policy as text) 與「政策作為一種論述」(policy as discourse)，檢視「教育補助試辦教師專業發展評鑑實施要點」的政策脈絡，嘗試探討：一，什麼樣的社會脈絡促使教師評鑑成為教育改革的重要議題。二，政策文本的轉變反映出某些意識型態與團體的互動歷程，其結果對政策有何影響。三，教師專業發展評鑑實質上達成什麼。四，根據脈絡分析的結果，提出對於教師專業發展評鑑後續發展的啟示。

關鍵字：教師專業發展評鑑、政策脈絡、政策社會學



壹、前言

台灣自教改運動以來，社會大眾對教育議題的重視日熾，加上少子化的趨勢，使得各級學校無不戮力提昇教育品質與追求教學績效。在面臨社會環境變革、師資來源多元化與課程的革新，教師亦需提昇專業能力以因應新的時代變局，教師專業素質的議題因而受到各界的關注（行政院教改會，1996）。而公教分途與教師法的訂定在確立教師為專業人員身份的同時，亦突顯出教師需有與公務員不同的專業規範與考核方式，因此不乏相關的草案或縣市的試辦計畫。但有較明確的政策文本是教育部自 2006 年所展開的「教育部補助試辦教師專業發展評鑑計畫」，並在 2009 年更名為「教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點」，方式以學校自願申請、教師自願參加為原則，評鑑結果與考績及處理不適任教師脫勾，主要目的在促進教師專業成長（教師專業發展評鑑網，2010）。

然檢視「教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點」政策的形成歷程發現，自推動教改以來，相關的諮議報告書內容指出，教師分級與專業成長及處理不適任教師皆含蓋在關於教師專業的議題探討之中（行政院教改會，1995a：64），而且也似乎是社會各界的共識。有超過五成以上的教育人員對「建立教師專業成長積分及分級制度」採支持態度（國立教育資料館，2000），當時全國教師會亦主張修訂教師法，透過嚴謹的教師專業評鑑以結合教師考績（全國教師會，2001），更有約九成的民眾支持教師專業發展評鑑（朱玉仿、朱麒華、陳清溪、蔡明學，2008）。而且教育部最初是規劃以評鑑為主的政策，結合教師分級與淘汰不適任教師為目標（國立教育資料館，2002：132-134），但在 2006 年所推動的「試辦教師專業發展評鑑計畫」卻轉變為以專業成長為唯一目的的政策。再者，追求專業成長既然是社會大眾與教育人員的共識，但推動四年下來，就參與人數佔總教師數而言，如表 1 所示，參加教師專業發展評鑑教師人數雖然持續增加，但仍有很大的成長空間。



表 1 參加教專人數約占總教師數的比例

	國小	國中	高中職及特殊學校
96 學年	3.4%	2.8%	1.5%
97 學年	4.0%	4.3%	3.0%
98 學年	7.0%	6.0%	13.0%

資料來源：整理自 (1) 教師專業發展評鑑網 (2010)。**辦理現況統計**。2010 年 9 月 16 日，取自 http://tepd.nhcue.edu.tw/chinese/04_situation/00_overview.php。(2) 教育部統計處 (2010)。**重要教育統計資訊**。2010 年 9 月 16 日，取自 http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956。

「教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點」的依據為 2003 年全國教育發展會議，其會議的建議之一是「建構教師專業生涯進階制度，並研訂教師專業評鑑辦法，促進教師專業成長」（教育部，2003：146），而正式的政策文本主要以專業成長為主，教師分級的部分另由國家教育研究院籌備處規劃，並不以同一政策整合教師專業成長與績效責任。故此政策的制定沿革與轉變，及其實施現況顯示出政策並非是理所當然的產物（things），而是與社會脈絡變遷及不同價值衝突有關。Ball（1993）指出，政策分析應該要檢視政策的預設（assumptions）及其過程（processes）與結果（outcomes），才能使政策浮現出更清楚的軌跡（trajectories），以釐清政策所隱含的衝突與矛盾，進一步提供政策後續發展的可能方向。為探究「試辦教師專業發展評鑑計畫」的政策軌跡，本文採政策社會學取向的脈絡分析方法，描述產生政策的社會脈絡與制定的動態歷程，並根據分析結果對政策的發展有所啓示。

貳、現今研究取向與政策脈絡分析

根據現況調查結果對「試辦教師專業發展評鑑計畫」提出改進建議，是目前多數的研究取向。¹ 此種分析取向處理政策所面臨的立即性問題，然因對政策的預設缺乏檢視，而忽略政策所隱含的衝突矛盾，造成擬訂解決問題策略時可能會忽略某些重要面向。而政策社會學取

¹ 2006 年的「教育部補助試辦教師專業發展評鑑計畫」為正式的政策文本，並在 2009 年將「試辦」更名為「辦理」，故多數已發表的期刊論文是以試辦計畫為研究文本。



向的脈絡分析，正可與目前的主要分析取向互為補充，提供政策不同的資訊思考模式，以提供政策修訂更多種的可能方向。

一、較缺乏脈絡的分析

目前對於「試辦教師專業發展評鑑計畫」的探討主要以政策實施現況為主，其內容以現況調查方式或探討「試辦教師專業發展評鑑計畫」政策沿革及實施現況為主，主要就政策的實施現況，比較不同受試者在看法上的差異，並對政策執行提出建議。或是分析政策目標的內涵，整理出主要的核心向度，如：專業自主、評鑑等，依這些向度作為檢視政策實施成效，並針對現行缺失提出建議（王毓秀，2007；李泓璉，2008；洪聖昌，2007；韓繼成，2008）。現況調查以分析問卷資料為主要的研究方法，所探討的重點在於「如何使政策更有效率執行」之層面，以可觀察到之事實現象來認定決策成效。研究過程重視系統化、可觀察到的事實與客觀知識的蒐集，解釋變項間的量化資料並作為控制與預測性的結論。例如：在實施調查研究後，若在「參加教專能促進教師專業成長」的問題上得到多數受試者認同時，則「推動教專有其必要性」即成為一普遍與合法的知識形式。故在政策的分析上，易將政策目標與執行的問題化約為具因果關係的科學知識與技術的應用，政策研究成為如 R. Merton 指出：

科學家係被請求提供一些有助於政策之實施知識，但政策本身則是「既定的」，不受質疑.....接受此種研究條件，可能損害科學家作為科學家的功能。只要科學家繼續接受此種角色，不質疑政策，不發掘問題，不尋求他種可能的途徑，他就會愈來愈習慣於官僚技術人員 (bureaucratic technician) 的角色 (轉引自黃瑞祺，2001：87)。

由於政策目標是既定而不受質疑，因此政策科學家主要在對於政策執行現況進行描述與預測，政策科學家也因為擁有科學知識而具有



詮釋研究結果的權力，因此對於政策的探討將比一般社會大眾更具有代表性與權威性，政策科學家也因而強化自身的正當性。

然而，此種現象可能造成政策的相關探討為技術專家所掌控，並且導致工具理性（instrumental rationality）的極端發展，亦即在政策技術專家的掌控下，所強調的不是政策目標或價值合不合理，而是政策有無成效與如何有效執行的問題。技術的研究取向能增進對於政策實施現況的了解，提供相關問題的解決策略，以及促進教育行政當局在執行政策時更有效率，但卻因此可能簡化教育問題的複雜性以及忽略相關政策間的互動關係，且由於偏於實證論的理性分析模式重視成本效益，強調客觀知識與量化資料所具有的價值中立性，而忽略政策形成過程中意識型態的衝突。

教育研究不宜再為糾結教育過程中未盡合理的意識型態找尋所謂的「經驗性的證據」，而更應透過批判性的反省來揭露教育過程以及經驗研究背後的真假意識，以便重建合理的教育過程（楊深坑，1999：25）。

再者，上述的政策分析取向雖檢視「政策的執行現況是否符合政策目標」，並提供政策修訂時參考的依據。然由於著重政策實施結果的面向，除忽略政策中價值矛盾衝突之探討外，且忽略政策在特定的社會歷史時間（beginnings）上所具有的意義，例如「為什麼在某個時間點，教師專業及評鑑成為政策的議題」、「某些價值被政策納入或排除」與「政策的內容為何是以現在的文本形式呈現」等問題，而造成後續政策制定執行時忽略政策中所隱含的矛盾，或其他可能的重要面向。

二、政策脈絡分析

政策脈絡分析運用政策社會學的研究取向，認為政策本身並非是價值中立與自然而然的產物，而是立場不同團體間的衝突、協商與妥協。政策也不會是憑空產生，而是鑲嵌在某些特定的歷史時間、意識



型態或社會經濟脈絡中的動態歷程 (Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997), 故政策分析不能僅是執行結果的成本效益分析, 而是需進一步探究政策的脈絡, 以釐清政策是否在實質上真的達成目標, 以及政策目標與執行成效間的落差, 進而使政策能有更合宜的修訂。Bowe, Ball 與 Gold (1992) 將政策脈絡主要分為三個部分, 此三個部分相互獨立卻又彼此相互影響: 一, 影響脈絡 (context of influence): 相關團體會影響政策的內涵, 並開啓政策的論述。二, 政策文本產生的脈絡 (context of policy text production): 政策會有不同的呈現方式, 例如相關的會議紀錄、講稿等, 政策文本亦常是衝突與妥協後的結果。三, 實踐脈絡 (context of practice): 政策的執行並非是線性的, 而是會被詮釋與重新創造。

因此, 分析政策脈絡就不能僅是解釋官方文件的文字, 更是要探究在什麼樣的特定脈絡下, 文本被賦予什麼意義, 以及政策文字所呈現出的論述 (discourse) 意涵。就此種分析取向而言, 政策就不僅是計畫—執行—評鑑的循環歷程, 而是具有動態與非線性的意涵。Ball (1994) 提出兩種政策的理念類型, 且在分析上可相互援用: 一, 「政策作為一種文本」 (policy as text): 政策不會僅止是如政策所呈現的文字, 而是經過衝突協商與不同詮釋後的再現 (representation)。二, 「政策作為一種論述」 (policy as discourse): 不是行動者建構出論述, 而是論述透過政策建構出現在的面貌, 排除/納入某些知識型式與權力關係。

依此, 本文在探討「辦理教師專業發展評鑑計畫」的政策脈絡時, 就不僅是分析現行的政策文本, 並包括之前的草案, 以及現行政策所援用的相關政策, 如表 2 所示。此種文本分析方向可彰顯出政策的發展脈絡並非是線性的, 而是變動的歷程。例如: 以「試辦教師專業發展評鑑計畫」之前的相關政策名稱而言, 皆無「發展」的字詞, 而是以「教師專業評鑑」為名, 若再進一步對照相關政策版本間的文本差異, 將有助於釐清在政策發展的歷程中, 哪些價值被政策納入或排除。



表 2 「辦理教師專業發展評鑑實施要點」之相關政策及沿革

時間	政策名稱
2000 年 2 月 21 日	高雄市高級中學以下學校教師專業評鑑試行要點 ²
2002 年 3 月 20 日	台北市高級中等以下學校教學輔導教師設置試辦方案
2004 年 2 月	高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法(草案)(已有整合修訂過)
2004 年 4 月 6 日	教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫(草案)
2005 年 2 月 17 日	推動「教學精進、專業昇華」方案—以試辦學校「形成性導向」之教學專業評鑑工作試辦計畫
2005 年 11 月 25 日	教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫
2009 年 2 月 6 日	教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點

資料來源：教育部(2010a)。教師專業發展評鑑大事紀。2010 年 9 月 16 日，取自 <http://140.111.34.34/moe/common/index.php?z=119&zzz=119>。

政策的制定歷程並非是水到渠成的，而是與其他相關政策交互作用並鑲嵌在社會脈絡之中。為使政策脈絡有更清楚的輪廓，本文所分析的政策文本除現行政策與草案之外，主要還包括相關的教改諮議報告書、教育部公報、全國教師會電子報及相關報導，透過互為文本的方式，探討政策的沿革與轉變以彰顯出政策中所隱含的衝突與矛盾，檢視教師專業發展評鑑的政策脈絡，並嘗試探討：一，什麼樣的社會脈絡轉變促使教師專業評鑑成為教育改革的重要議題。二，政策文本的轉變反映出那些意識型態或團體的互動歷程，其結果對政策有何影響。三，教師專業發展評鑑實質上達成什麼。四，對於政策後續發展的啟示。

叁、形成政策的社會脈絡

自 80 年代以降，隨著社會變遷與產業升級，如何提升相關從業人員的專業化程度成為台灣發展的重要課題，再加上 90 年代以來的教育改革運動以及公教分途，使得教師專業的議題倍受關注。

² 在 92 年 4 月 25 日所召開的公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十六次會議決議：融合台北市與高雄市二者之經驗及做法，兼重教師專業評鑑及輔導教師設置機制(教師專業發展評鑑網，2009)。



一、專業與績效受到社會重視

自 1980 年代以來，台灣的產業結構產生明顯的轉變，工業與服務業佔生產毛額比例逐漸拉大。就業人數在工業與服務業所佔的比例，在 1990 年代以後，服務業佔總生產毛額一半以上外，服務業的就業人數比例超越了工業的就業人數比例（經濟部統計處，2003），產業結構的轉變顯示台灣邁入後工業社會，而後工業社會的主要特徵有（Bell, 1973）：一，服務業成爲主要的生產結構，包括商業、貿易、個人服務、交通、金融、運輸、教育、醫療和政府部門。二，電腦的應用將改變人類生產技術與生活方式。三，服務業的大量成長，使得以知識生產的白領中產階級成爲主要的生產者。四，由於知識成爲主要的生產基礎，相對於工業社會的技術人員或企業家，後工業社會將更強調人員所受的正規教育與專業訓練。故隨著工業化程度愈高、產業結構變遷，專業技術亦日益受到重視，如政府在「新世紀人力發展方案 90-93 年」中指出（行政院經建會，2003）：

企業界正面臨新科技與新知識的衝擊，必須重新檢討發展方向與策略，以因應各種知識創新所帶來的挑戰與變革；各級教育在面對產業結構調整及生產技術快速改變的激盪中，自亦必須重新檢討系科設置、課程設計、教師素質及終身學習體系，才能滿足產業發展之人力需求。

社會分工與生產技術的複雜化，知識和專業成爲專業人員的重要內容，而專業人員的素質亦朝向更強調從業人員的理性、情感中立、技術性與可被證明，如學習年限、證照，其專業性具有科學邏輯的原則。

當「知識」與「專業」、「績效」成爲社會的共識及相關政策的重要目的時，不僅有助於經濟發展所需要的資本累積，而且與社會秩序的議題相連結。因爲在產業結構轉型的同時，台灣亦同時面臨「累積



資本」的危機，自 90 年代以來，台灣經濟成長率有減緩的趨勢、失業率在 1990 年代中期後攀升。在個人所得方面，最高個人所得組（前 10%）與最低個人所得組（後 10%）的差距在 1999 年達到 42.17 倍，失業率過高與貧富差距擴大將可能在政治上引發治理的危機。因此，「知識」與「專業」、「績效」在台灣 90 年代倍受重視具有其合理性，一方面可符應產業技術需求，一方面可將結構問題轉化為個人自我責任，亦即能否在職場中占有一席之地，以及受到認可與否是和個人知識及專業程度有關。在此社會脈絡下，強調教師專業就不僅是關於教學技術與教學觀的改變，關於「專業」論述的形成將連結到政府治理的議題，而且教師專業改變的歷程也會連結專業化與制度化的發展，例如師資培育機構從單一到多元，課程由分科到強調統整的轉變或其他相關政策，進而對教師形成新的治理模式（Hargraves, 1994）。

對於教師專業制度化有較具體的討論與展現是在 90 年代所興起的教育改革運動，以及 1995 年所公布之「師資培育法」、「教師法」。「師資培育法」第一條和第二條即指出，師資培育不僅要充裕師資來源，並增進專業知能，而且應著重教學知能及專業精神之培養。「教師法」更是明確規範教師資格與聘任，以及接受聘任後的權利與義務、教師工作的範圍。而教師專業化更是台灣教育改革的重要論述之一，提升與確保教師專業素質為教改的重要議題之一。

二、教改運動與公教分途

台灣自 90 年代推動教改以來，如何確保教師素質與提升教師專業是教改的重要議題之一。教改第一期諮議報告書即提到教師素質應包括（行政院教改會，1995b：48）：一，自主自律的人格特質。二，關懷他人的情操。三，了解教育的理論。四，豐富的通識素養。五，充份的學科知識。六，熟識學科的教學方法。七，充份的輔導知識與能力。八，具有創造與批判的能力。九，具有自我修正與成長的能力。相較於 1979 年所修訂的師範教育法第十三條規定：「師範校、院課程應包括普通科目、教育專業科目及專門科目，並應著重民族精神之涵



泳、道德品格之陶冶、專業精神及教學知能之培養」。教師專業的內涵從傳統「科目學習」、「道德陶冶」與「專業精神」轉向重視教師的「學科知識」、「人格特質」與「教學方法」，此種轉向顯示出專業意涵是動態的，並受到社會發展脈絡的影響，當社會分工程度愈高時，愈強調從業人員的「專業性」，此種意識型態延伸至教師專業的內涵，強調教師教學的科學化（薛曉華譯，2007：114）。Bourdieu（1996: 2）指出：

偏好體系 (preference systems) 是由社會主要結構所構成，並形成我們做選擇時所衍生與整合的原則，無論是教育機構、學科分類、文化或政治判斷，皆與社會空間的客觀性區分 (divisions) 有清楚的關連性。

社會結構中的客觀性區分形成不同階層間的差異與分類，因此，在日常生活的實踐行動雖然看似由理性且主觀的決定，實際上已無意識的受到客觀條件的制約並視為理所當然，進而調適自己適應環境，形成「構成性的自我」(a constitutive conception of the self)，此種形成的歷程是具有客觀性且是習焉不察 (Bourdieu, 1996)。教育體系為社會結構的一部份，教育政策為其交互作用後的社會實踐，所蘊含的意識型態是鑲嵌在社會轉變之中，並且是在特定的歷史時間脈絡下被建構出來的 (Ball, 1990)。而「專業」成為教改的主要論述也不是由教育人員所說，而是此種論述在規範教師該如何做才能成為專業的教師，例如「培養學生帶得走的能力」為教育改革的重要課題，其具體的策略之一即是九年一貫課程的實施，以課程綱要取代課程目標，並以能力指標指引教師選擇教學文本、學生所需習得的重要知識及技能與陳述學生學習成果的方式。就 Bernstein (2000: 45) 的理論觀點而言，此種轉變使得教師教學模式從重視學科知識的外在「表現模式」(performance model)，轉向強調學習者解決問題的「能力模式」(competence model) 教學實踐：一，以學習者本位的領域教學取代專門化的學科知識。二，教師自主性提高，師生從階層性的控制關係轉



向溝通與知識協助者關係。三，以多元評量的方式取代唯一標準形式的測量過程。教師從傳統的課程執行者成爲設計者、執行者與評鑑者，新的教學技術成爲教師專業最重要的內涵，而關於教師專業的知識與技能在此種轉變的過程中重新被選擇／排除與組織，並成爲使個人產生自我意識的社會技術，新的教學技術連結了班級體系與社會系統，使得教育機制能讓轉變的社會運作模式具有合理性（Bernstein, 2000），教師專業與否成爲教育改革成效的重要關鍵。

再者，依 1992 年大法官釋字第三〇八號解釋：「公立學校聘任之教師，不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用...。」以及 1995 年所公布施實的「教師法」第一條：「爲明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法」，與第二十七條：「教師組織之基本任務如下，一，維護教師專業尊嚴與教師自主權...」。雖然上述解釋令與條文指出教師的權利義務及專業自主，以及教師的專業規範與考核方式不能等同公務人員，但實際上對於教師工作的專業表現與考核方式卻多仍以援用的方式，並沒有相關的明確規範。如在教師考核制度方面，即使在 2005 年公布「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」取代「公立學校教職員成績考核辦法」，但只要不違背其中四條一款的規定，仍可一年晉一級，且不適任教師的淘汰率過低，故其社會公平性受到家長團體與各界的質疑。

隨著 1995 年「師資培育法」與「教師法」的通過，師資多元化與增加教師權力雖符合台灣民主多元的發展趨勢，卻也需要規劃相關配套以回應社會大眾對於教師素質的要求。第二期教改諮議報告書中即提到，對於不適任教師迄無一套妥善之評量與處置辦法，建議應及早實施教師進階制度與早日訂定不適任教師之認定標準及輔導辦法（行政院教改會，1995a：61）。在 2001 年教育改革之檢討與改進會議中，討論題綱五即是「建立教師評鑑機制，提升教師教學績效」，建議教師評鑑的目的，主要是幫助教師專業成長，並確保教育品質及建立教師



淘汰機制，應於教師法中明訂教師需接受評鑑，以做為教師成績考核及分級之參考（國立教育資料館，2002：133-134），並建議配合「教師法」修正，賦予中小學教師評鑑制度之法源依據（國立教育資料館，2002：277）。在 2003 全國教育發展會議中更明確的訂定出時程：「建構教師專業生涯進階制度，並研訂教師專業評鑑辦法，促進教師專業成長，並預定於 94 年 12 月完成」（教育部，2003：146）。其討論題綱三的結論暨建議事項中，「研訂教師專業評鑑辦法，促進教師專業成長；建立縣市督學視導的機制，及增進教育行政人員課程與教學素養，以免課程實施產生偏失」（教育部，2003：146-147）。且在 90 年代台灣經濟開始走下坡的社會氛圍下，為提振國家競爭力，教育績效重新受到檢視（行政院教改會，1996），在強調績效與品管的社會脈絡下，品質控管概念與評鑑成為確保教師素質與專業以提升教育成效的最好策略。

依此而言，教師評鑑政策的形成似乎有利於建立較明確的教師專業內涵：一，在教改解除教育管制的訴求下，達到師資多元化、教師增權、教科書開放與課程鬆綁，相關的教師評鑑政策對教師專業素質而言，正可建構起新的規範方式。二，在教改的趨勢下，教師專業要能被證明及檢驗，以確保新的教學技術能符合教改發展需求，同時因公教分離使得教師需有別於公務員的專業規範，且透過檢討教師考核制度，亦可回應社會各界對於教育績效的期盼。

肆、1996～2006：政策形成的歷程與轉變

教師專業評鑑政策的形成似乎是各界的共識，但分析教改諮議報告書及全國教育會議紀錄指出，自 1996 年教改總諮議書中提到規劃教師評鑑制度起，提升教師專業及推動教師評鑑雖然是歷年來的政策重點，然直至 2002 年才召開公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議，具體規劃推動期程與評鑑內容。這顯示出教育政策的目標並非是如表面所論述，其制定的歷程亦非水到渠成，而是多面向且隱含各種價值，同時存在於和其他政策交互影響的脈絡中（Taylor et al., 1997:



14)。「爲了在社會情境中實現多重功能，教育政策的制定歷程不會是「靜態而和諧」，相關政策和同一政策內所欲達到的目標，以及相關協商團體的不同立場即會產生相互矛盾甚至衝突，因此政策並非是和諧的整合，而是在看似形成某種共識下的妥協。

一、政策制定的歷程

自 1995 年教師分級、不適任教師、教師專業等議題開始受到關注以來，教育部也委託高師大在 2000 年 3 月 10 日研擬出「高級中等以下學校及幼稚園教師分級及審定辦法（草案）」，但直至 2006 年的「試辦教師專業發展評鑑」才對於教師專業發展與評鑑有較明確的政策文本。此期間除仍持續推動教學視導外，也有與教師評鑑相關的推動計畫，主要有（劉美慧、黃嘉莉、康玉琳，2007）：一，台北市政府教育局於 1998 年委託大橋國小組成研究小組，進行有關教師專業評鑑的規劃研究，研發出「發展性的教學輔導系統」，並於 2002 年發布「臺北市立高級中等以下學校教學輔導教師設置試辦方案」。二，高雄市教育局於 2000 年 2 月 21 日發布「高雄市高級中等以下學校教師專業評鑑試行要點」。三，2005 年 2 月，台北縣教育局徵求 15 所國中小推動「教學精進、專業昇華」方案—以試辦學校「形成性導向」之教學專業評鑑工作試辦計畫。

上述的推動計畫與歷程雖提供之後「試辦教師專業發展評鑑」政策許多重要的參考依據，然促進「試辦教師專業發展評鑑」進入政策制定歷程的重要關鍵之一，是行政院人事行政局在 2001 年 10 月 22 日函文各縣市政府公務人員考績獎金設限的規定，同時要求教育部「通盤檢討修正公立學校教職員成績考核辦法」等相關規定。教育部也在 2001 年 11 月 23 日作出回應，強調教師待遇條例草案及教師績效評量辦法未擬定前，教師考核辦法不會採公務員考績比例，但在近日將邀請各縣市教育局、學者及專家開會研商教師績效評量新制度的方向與方式（陶念文，2001）。因此，教育部在 2001 年 11 月 26 日邀請全國教師會、全國教改協會等相關代表組成研商公立高級中等以下學校教



師成績考核及績效評量制度變革籌備會議，達成以專業評鑑取代現行成績考核的共識。教育部在 2002 年 1 月 18 日新聞稿中表示，基於公教分途原則，教師的考核一定要建立績效評量或專業評鑑的機制，之後於 2002 年 11 月召開公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議，至 2006 年公布試辦計畫期間歷經二十幾次的相關會議討論。期間較重大的轉折是 2003 年 4 月 15 日做成教師專業評鑑制度與不適任教師處理及師績效考核區隔處理，而在 2004 年因全國教師會與全國家長團結聯盟對教師專業評鑑仍有歧見，且在法源存有爭議的情形下，教育部決定暫緩試辦「高級中等以下學校教師專業評鑑」，並於 2005 年修訂為「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」，並移請國教司、中部辦公室辦理後續事宜（教育部，2010a）。

而造成政策轉折的主要原因為：一，全教會及全家盟的立場不同—全教會除了對「高級中等以下學校教師專業評鑑」提出諸多疑質外，並主張評鑑制度應該以協助教師專業成長為目的「...好的專業評鑑制度也正如身體健康檢查，不但出於自由意願，也要有可資信賴的「專家」，且結果也必須是個人隱私....」(劉淑婷、陳揚盛、林益民，2004a)，但全家盟認為評鑑制度應結合淘汰不適任教師及績效考核「....『專業表現』有長有短，不能按年資來『同工同酬』，他希望教師和醫師一樣，最終要建立一套與所得、等級相關的專業評價系統，才能激勵專業成長..」(劉淑婷、陳揚盛、林益民，2004b)。二，對於法源依據難有共識—最初的草案是依據教育基本法第九條、第十條及第十三條，但全教會主張「...『教育事務之評鑑』包括校務評鑑、課程評鑑、教科書評鑑等等，這些都是教育基本法所指之評鑑的範疇，不專指『教師專業』，更未明文規定為強制辦理，不能據為該草案執行之法源依據...」。在未能有共識的情形下，教育部在 2004 年 4 月 6 日的會議中提出「教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫（草案）」，表明如果為教育部「補助試辦」，則不需要與教師會協商，然此提案卻同時遭到全家盟與全教會的抗議，全家盟認為如果變成試辦，則除了檢討會就不必再開什麼會了，而全教會則抗議未先與教師代表協商就提出草



案，實屬不妥（劉淑婷、陳揚盛、林益民，2004c），但之後「教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫（草案）」即取代「高級中等以下學校教師專業評鑑」成為相關會議中的討論文本，顯示出政策發展的軌跡並非是線性的歷程，而是協商與妥協的過程與結果。

二、從績效考核轉向專業發展

根據上述分析，「試辦教師專業發展評鑑」政策的形成主要是在回應教改對於教師專業素質的要求、公教分途後的教師考核問題，以建立新的教師專業規範。若就當時所欲處理的問題而言，2000年高雄市所欲推動的教師專業評鑑，其政策文本即是教師全面參加，且與考績結合：「計畫第一條，提升本市高級中等以下學校教師教學品質，透過診斷、輔導方式提供教師自我反省教學的機會，促進教師專業發展，維護學生學習權益，特訂定本試行要點。第二條，各校應配合校務發展計畫暨辦學目標，訂定教師專業評鑑計畫，並經校務會議通過...第十條，教師專業評鑑成績優良者，應予適當獎勵；評鑑成績不良且改進無效者，其評鑑結果得提送教師評審委員會，作為教學不利具體事實之參考」。高雄市的試辦計畫似乎是回應並連結教師專業與教師考核的問題，但此計畫並未成為正式的教育部政策文本，到了2006年正式實施的「試辦教師專業發展評鑑」是以自願為原則、申請計畫需校務會議通過且不涉及教師績效考核及不適任教師之處理，政策文本只以教師專業成長為主。

進入政策制定議程討論修訂的文本最初為2004年「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）」，而後2004年4月6日修改為「教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫（草案）」，再經開會協商後於2005年11月25日訂定「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」。如表3中所示，正式進行協商的政策文本已經和處理不適任教師及教師考核區隔，且從草案到實施計畫之間，政策文本仍有所轉變：一，依據從教育基本法轉為根據92年全國教育發展會議的結論與建議。二，政策名稱加入「發展」，目的除強調教師專業成長外，且將教師專業成



長的目的聚焦在提升教學品質。三，對象由行政機關擇定到採取自願原則。四，評鑑方式從原來所規劃的三種方式到刪除外部評鑑方式。五，刪去原先草案中，將辦理教師專業評鑑成效列入校務評鑑項目。六，參與試辦及學校的試辦計畫必須提交校務會議討論及通過。

上述的政策文本分析顯示，被排入討論議程的政策文本已經與政策形成之初的共識－「以專業評鑑取代現行的成績考核」產生不一致的政策軌跡，甚至從草案到確定公布的實施計畫，以及 2009 年更名的實施要點更是明顯朝向自願性與鼓勵性質的教師專業成長。

表 3 教師專業評鑑的政策文本

政策名稱	高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）	教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫（草案）	教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫	教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點
依據	教育基本法第九條、第十條、第十三條	92 年教育部全國教育發展會議	92 年教育部全國教育發展會議	92 年教育部全國教育發展會議
目的	鼓勵教師專業發展，維護學生權益	促進教師專業成長，提升教育品質	協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質	協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質，以增進學生學習成效
辦理方式	主管教育行政機關得擇定部分縣市或學校試辦，若評估確實可行時，得分階段逐步擴大辦理	於自願原則下，採鼓勵申請方式辦理；必要時主管教育行政機關得擇定部分縣市或學校試辦，惟不得強迫學校及教師參與	於自願原則下，採鼓勵學校申請試辦；試辦學校教師亦依自願方式辦理	同左，試辦改為辦理
評鑑方式	教師自我評鑑、校內評鑑及外部評鑑	教師自我評鑑、校內評鑑及外部評鑑	教師自我評鑑及校內評鑑，必要時得加入學者專家	同左



表 3 教師專業評鑑的政策文本 (續)

政策名稱	高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法 (草案)	教育部補助試辦教師專業評鑑實施計畫 (草案)	教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫	教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點
評鑑內容	得包括課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神與態度，其規準由各校參照主管教育行政機關訂定之教師專業評鑑參考規準自行訂定之	得包括課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神與態度，其規準由各校參照主管教育行政機關訂定之教師專業評鑑參考規準自行訂定之	得包括課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神與態度，其規準由各校參照主管教育行政機關訂定之教師專業評鑑參考規準自行訂定之	同左
配合事項	學校辦理教師專業評鑑，應結合主管教育行政機關教學視導工作，並由駐區督學督導實施，學校實施教師專業評鑑之成效列為校務評鑑項目	刪除左項規定，改為 評鑑計畫應經校務會議通過後，報請主管教育行政機關備查	同左	同左

資料來源：整理自教育部 (2010a)。教師專業發展評鑑大事紀。2010 年 9 月 16 日，取自 <http://140.111.34.34/moe/common/index.php?z=119&zzz=119>。

三、技術理性與專業自主的衝突

教改政策的推動需要第一線教師執行，故教改成效的重要關鍵在於促進教師專業與素質，並形成教師評鑑政策的重要內涵與目標，其目的在強調教師執行技術的層面，亦即專業的教師應是教育改革忠實的執行者。隨著台灣民主化的發展，1995 年所通過之教師法賦予教師成立教師會以保障其專業地位，明確指出教師對其工作享有專業自主權。就專業的社會意涵而言，「專業」本身具有意識型態的功能，透過對工作內容的控制權與排他性以獲取較高的利益 (姜添輝，2001)，因此技術與自主取向的專業意涵皆並存於教師專業的意識型態之中，並



透過政策予以制度化（國立教育資料館，2002：557）：

教師法於八十四年八月九日公布施行迄今已逾六年，對提升教師專業地位有正面積極之意見，惟其間亦有諸多問題，研議後擬具教師法修正草案共計七章四十七條...3.為提升教師專業成長、兼顧中小學學生受教品質及教師績效考核，爰增列高級中等以下學校辦理教師評鑑及賦予教師分級之法源...5.考量學校教師會在提升教師專業及自主上仍具相當功能，茲維持三級教師會之運作模式，惟將全國、地方及學校教師會之任務及定位加以區隔，以杜紛爭。

上述引文顯示出教師專業是複雜與矛盾的意識型態，專業自主的法制化（通過教師法）結果賦予教師對於工作內容擁有選擇／排除的權力，以及確保自身工作利益的合法性與合理性。例如全國教師會代表在 1999 年「中小學教師分級制度的實施與展望」會議中提到：「期待教師分級制能使教師的教學工作更專精，使更多的學生受惠。然而對教師分級制度，仍有諸多疑慮.....」。但在 2002 年 3 月 17 日全教會對教師評鑑的建議是：「為達成教師進修及增進教學輔導之成效，高級中等以下學校教師應接受評鑑...，教師通過專業知能或教學輔導評鑑後，學校應核予教師年資晉薪或晉支年功薪...。」就此而言，全教會的立場並非全然反對教師評鑑，而是質疑教師評鑑究竟是真能提升教師專業或反而是干預教師專業自主，故在多次的協商會議中對於教育部所規劃的評鑑目的、內容與方式提出諸多質疑。高雄市教師會更在 2006 年發文給高雄市政府，其主旨即為：抵制教師評鑑－「貴局即日起與本會協商本市教師專業評鑑事宜，在未與本會重新協議完成之前，本會會員拒絕配合接受任何有關貴局辦理之教師專業評鑑活動」。

因此，若就政策的軌跡而言，教師專業自主的法制化歷程在保障教師自主權的同時，亦形成所謂對抗政策的意識型態，對抗政策中技



術理性取向的專業意識型態。此種矛盾與衝突顯示出政策的目標不會是單獨存在，而是存在與其他政策的互動脈絡之中，專業技術與專業自主兩種意識型態的衝突反映出，官員與專家學者的「作者文本」(writerly texts)與實務工作者的「讀者文本」(readerly texts)間的差異，官員與專家學者擁有書寫文本的權力以制定教師評鑑政策，但實務者亦有權力運用所具有的實務知識與經驗解讀與詮釋文本 (Bowe, Ball, & Gold, 1992)，且政策制訂過程需符合民主程序，教師代表得參加政策協商，讀者文本得以透過制度而成爲作者文本，進而影響政策文本，這同時亦顯示出教師評鑑的政策需要實務工作者執行，但政策文本卻又無法符應實務工作的脈絡，政策的目標與執行取向與實務工作者所面臨的問題沒有一致性，然此部分卻未在協商過程中被充份討論與獲得共識。

政策文本的轉變歷程顯示，即使是已有設定的政策目標與所要解決的問題，但政策的軌跡仍不會是線性的發展，而且教育政策的形成往往多是相互矛盾意識型態在交互作用後的妥協產物，政策的制訂歷程「從來就不是價值中立，而是價值權威性的分配，權力與控制更是政策過程的核心」(Taylor et al., 1997: 27)。M. Foucault 認爲政策的核心在於知識／權力之間的論述，也就是誰的主張在政策更具合法性，故在分析政策的權力關係方面，除了探討誰擁有權力外，更需進一步探究權力是如何行使。政府在制訂政策時，會闡述政策目標及實施程序，然當進一步以批判的觀點來探究政策的文本時，將會發現政策內涵基本上是權力的運作、充滿意識型態衝突與妥協。政策所論述的目標與內涵具有其政治目的，並使用讓政策合法化的語言或具體策略建構某些特定意義，以遮蓋矛盾與衝突的事實，而誤以爲政策能真正回應多方需求並增進公眾利益 (Taylor et al., 1997; Apple, 1979)。就「教師專業發展評鑑」政策的發展歷程而言，政府、專家學者、全家盟及全國教師會對於政策文本皆有詮釋與創造的權力，最後所「再現」的政策文本似乎也回應了多方的需求，對政府與全家盟而言，政策從研議規劃進展到執行層面，是促進教師改變的開始；就全教會而言，雖



然在配套不足的情形下，政府仍然推動政策，但政策強調自願原則、不涉及考績及不適任教師，所以亦無損教師專業自主權。但妥協後的「教師專業發展評鑑」政策文本已不是處理原先所欲規範教師專業與考核等問題，所以雖然可能具有鼓勵教師專業成長與提升教學品質的政策效果，但對於仍待建立新的教師專業規範並無法產生論述功能。

伍、教師專業發展評鑑所隱含的矛盾

1995 年以來的教改雖強調教師專業成長的重要性，亦借代英美等先進國家的教師評鑑制度，績效責任、教師評鑑、專業自主在當時似乎也成爲大家的共識，但上述分析顯示，教師評鑑政策在研議之初是爲了回應各界對於教育成效的期望，但制定政策的過程中卻反而突顯出台灣教師評鑑缺乏正當性的論述，亦即政策無法明確的說服大家，特別是執行的基層教師，透過教師評鑑可以解決那些問題及提升那些專業內涵，政策文本只是闡述「依教改決議」、「世界各國潮流」，且政策制定的歷程亦反映出相互衝突矛盾的意識型態，未能討論出那些教育問題可以透過政策而獲得解決。故教師評鑑在政策文本充斥意識型態但在缺乏主要論述的脈絡下，教育部仍於 2006 年推動試辦教師專業發展評鑑計畫。這顯示在參與政策制定的不同團體互動歷程中，行政部門缺乏政策論述及法源依據，但卻又需對現況問題有所回應時，只好採取妥協策略，選取看似參與團體的共同意識型態（專業成長），訂定以專業成長爲主的教師專業發展評鑑。然因爲缺乏真正的共識，因此政策文本中所隱含的矛盾仍會是政策實施後所需面臨的問題。

一、政策借代 vs. 本土脈絡

在教師評鑑政策的形成過程中，相關政策文本多會強調教師評鑑是世界教改趨勢，如英美等先進國家，而爲提升教師專業能力，台灣應推動教師評鑑以符合世界潮流（教育部，2010a）。但以英國爲例，推動教師評鑑的主要原因除檢核國定課程的成效外，其中小學教師的地位低落、不適任與離職率高，且學生學業成績低落、校園霸凌情況



嚴重，因此推動教師評鑑有明確的外在表現指標，評鑑內容以課程設計、常規管理等主要向度，且與薪資結合，故「專業發展」的核心在以績效責任為主（張芬芬，2007：8-9）。教育危機與國家危機，如國力衰退、政治經濟危機等議題相連結，因此新自由主義所強調的市場化、績效責任成爲 1988 年英國教改的主要論述，並成爲一種特別的霸權方案（hegemonic project）（Ball, 1990:15）。此種霸權方案使得教師評鑑的論述成爲「意識型態的超結構」（ideological superstructures），且並非僅由政府推動就理所當然爲大家所接受，而是建立規範並使大家同意如何做。「霸權」主要需透過市民社會運作，也就是市民社會「同意接受」（consensus）的重要性是在政治社會的「強迫」（force）之上（Mouffe, 1979: 2-3），故當接受此種規範時，似乎能解決社會成員所面臨的問題，且讓參與其中的社會成員獲得好處，例如評鑑結果連結教師分級與薪資。

但台灣教師面臨的處境和英國有若干不同，台灣中小學教師地位與薪資相對較高與穩定，且社會各界亦多肯定教育爲台灣經濟發展貢獻良多。在 90 年代的教改脈絡中，學生學習成就低落並非是教改主要的議題，教改的主要訴求反而是要消除因過度強調學業成績所衍生的升學主義（行政院教改會，1996），而教師評鑑的政策文本雖強調「促進教師專業發展以提升學生學習成效」，然若爲規避過於強調分數主義而不談學生學業分數或升學率，那提升學生學習成效的具體表現究竟爲何，亦即教師專業發展評鑑此政策所要解決的問題並不明確。從 1996 年的教改總諮議報告書到 2003 年全國教育會議，其間雖不斷強化教師評鑑政策的重要性與必要性，皆提到評鑑的目的是要促進專業成長，但卻沒有明確指出教師需要強化那些專業能力。若是因實施九年一貫課程，所以教師應有所成長，但 1995 年也才剛推動九年一貫課程，依此而言，教師需要的應該是相關教學技能的成長而不是評鑑，那應該是以相關政策明確規範九年一貫課程所需要的教師專業。雖然教師評鑑指標亦規劃課程設計、班級經營等向度，但這些評鑑指標偏向專業成長，與台灣實際面臨教育績效問題之間的關連性，並沒有相關的報



告或研究。

評鑑的目的與指標缺乏本土脈絡，使政策與教師專業問題間缺乏明確的連結，並造成相關政策意識型態的衝突，如提升學生學習成效及分數至上的升學主義間的矛盾。且在政策缺乏主要論述的情形下，使得參與教師專業發展評鑑可能成爲只是爲了進行評鑑而尋找或想像教師專業問題，且政策中的矛盾之處又結合教育鬆綁與學校本位等意識型態，產生雖然有評鑑內容但亦可自行選擇訂定之。如現行實施要點指出：「...其規準由學校參照選用本部或直轄市、縣（市）政府訂定之教師專業發展評鑑參考規準，自行選擇訂定之。」「...受評教師根據學校自行發展之自評程序及評鑑表格，依序檢核，以瞭解自我教學工作表現」，在參與教師專業發展評鑑的過程中，教師是被評鑑者同時也是評鑑執行者，所以基層教師的參與意願以及對於評鑑實施方式、內容、規準的詮釋能力，成爲推動教師專業發展評鑑成敗的重要關鍵，換言之，知道如何進行評鑑成爲教師專業成長首先需具備的知識。

二、教學技術 vs. 教師專業

「教師專業發展評鑑」以自願參加原則、且與考績與不適任教師脫勾，但在缺乏明確規範與明顯外在誘因的情況下，教師改變與否端賴教師自發性的動機，如辦理四年以來，仍有多數教師採取觀望的態度並未參加，故此政策對於提升教師整體素質是否產生實質助益有待商榷，但可能會讓「專業」的老師更專業，「不專業」的老師在專業自主的頭銜下仍缺乏改變動力。再者，「教師專業發展評鑑」的內容「包括課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修及敬業精神及態度等四個層面，規準可由學校參照教育行政機關所訂之參考規準訂定之，其主要目的在增進學生學習成果。」其內涵顯示出專業是要能被規準指標所證明的，而評鑑即是提供教師績效的證明，透過完成自我評鑑與同儕評鑑爲主的教室觀察、書面紀錄爲主的專業精神與倫理、教學檔案製作等。



就目前政策所設定的規準而言，透過評鑑亦可能使得教師專業與學生學習成效產生線性連結關係，評鑑的內容與規準在形成共識與強調可觀察紀錄的過程中，同時也規範了教師專業的知識，教師專業因此有可能被窄化為教學科學 (Popkewitz, 1994)。以提升學生學習成效為例，在台灣的升學脈絡下，學生考試成績及升學率適不適合包含在學生學習成效之中，例如學校在自訂規準時，以升學率做為評鑑指標之一。且當過度重視教學或管理技術、及在已經設定好的專業規準下，教師專業成為只是如何有效執行已經被設定的目標。然教師專業素質除包括教學知能與技能外，不也應該具有關心社會公眾議題，關懷學生、以及創造學生幸福感及更多公平機會嗎，而這些專業素質皆需要長時間的專業養成，亦難以在短時間內透過書面檔案被證明，若「教師專業發展評鑑」過度朝向技術化的專業發展取向，反可能讓願意進行專業成長的教師「去專業化」(de-professionalization) 而「再技術化」(re-skilled)。

就教學現場而言，中小學教師所要面對處理的相關評鑑視導或行政業務，並沒有因推動「教師專業發展評鑑」而有所合併或刪減，教師的教學場域仍深受時間與空間結構的限制，教師每日面臨瑣碎而複雜，卻又需立即處理的事務，使得教師必須在極短的時間內處理不同對象的問題 (單文經, 1998)，此種現象切割教師的思維，以致簡化教學事務的複雜性。就級任老師而言，每個教師有其負責的班級，可能早上進教室到下午放學期間面對的只有班級學生，缺乏教師間的交流與分享，遑論產生專業性的對話，即使是有週三下午或各科共同不排課的研習時間，也可能已排滿許多例行或重要的宣導活動。在時空間的限制下，不但難以發展教師真正自我反省能力，更深遠的影響是深化「工具理性」對教師內在思維模式的束縛，形成教師習慣以直覺、經驗的知識處理例行性的教學事務，而無法探究社會文化結構對於教學的影響 (姜添輝, 2003)。因此，缺乏明確整合的政策論述但需要成果的政策可能徒讓學校行政人員與教師增加文書資料工作，而耗損掉政策所欲達成的教師專業成長效果。此外，許多以促進教師專業成長



的政策也同時在執行，例如精進課堂教學、九年一貫課程、重要議題等進修研習活動，在時間與人物力有限的情形下，「教師專業發展評鑑」的推動可能只是增加教師成長進修的方式與途徑，以及成為學校眾多要辦理的行政業務之一。

陸、啟示與結語

分析「教師專業發展評鑑」的政策脈絡顯示，在社會分工日益複雜的趨勢下，強化從業人員的專業化成為國家發展的重要價值，而且教師是攸關教育改革成效的關鍵執行者，因此提升與確保教師專業素質成為教育改革中的重要議題。然公教分途與公佈教師法後雖確立教師專業自主的地位，卻也顯示出教師需要有新的專業規範可以依循，而「教師專業發展評鑑」政策軌跡的開始，即是欲透過評鑑考核的機制來確保教師專業，但真正進入制定議程的政策文本卻已是與教師分級或考績區隔，且最後實施的「教師專業發展評鑑」是以教師專業成長為主要目的。

此種轉變的歷程反映出政策的複雜性以及政策軌跡的動態歷程，而現行政策的文本更是具有其社會脈絡意涵，就「教師專業發展評鑑」政策發展脈絡而言，雖然「教師專業」是政策相關文本的核心價值，但即使是在進入政策議程與制定的階段，「台灣的教師專業存在什麼問題」或者「台灣的教師工作存有什麼問題」並沒有被充份的討論與界定，亦即政策所欲處理的問題並未被明確化與脈絡化，只是強調政策的目的是在促進教師專業成長。就政策的實踐脈絡而言，現行「教師專業發展評鑑」既然是以促進教師專業成長為主，那對於基層教師所處的工作世界應有更深層的政策同理，王麗雲（2006：248-249）提到：「其他類型的知識，如技藝或日常知識，也有其重要性，例如教育實務人員經過長期經驗累積所獲得的知識歸納，亦可視為重複考驗檢證的過程」。就此而言，基層教師對於「教師專業發展評鑑」政策的貢獻或定位，應該不僅只是課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修及敬業精神與態度等層面的執行者或修正者，而且教師日常生活所



具有的統整性似乎亦很難就只是切割成這四個層面，甚至過度強度技術的教師專業可能反而導向教師去專業化的發展。

既然專業的意涵亦包括能解決所面臨的工作實務問題及教師專業自主，且在第八次全國教育會議中，教育部目前規劃將教師評鑑分三部分辦理（教育部，2010b）：一，教師績效考核。二，不適任教師處理機制。三，教師專業發展評鑑。姑且不論未來是否會整合這三個部分為教師評鑑政策，但就現階段教師發展評鑑的發展而言，此政策屬形成性評鑑的教師支持系統，故在政策面上可再研議：一，整合相關的教師專業成長政策：既然政府已挹注許多資源透過教師專業發展評鑑推動教師專業成長系統與認證，故在提升教師評鑑知能及賦予自訂評鑑規準的同時，行政部門及專家學者亦應規劃與整合相關在職教師專業成長課程，以提升政策效益。二，避免過於強調技術的教師專業學習社群：自 99 年度起，參與的學校需成立教師專業學習社群以推動教師專業發展評鑑，故「教師專業發展評鑑」亦應納入專業自主的意識型態為政策文本，除培訓政策宣導的種子講師外，同時應培養能引導與真正協助基層教師的伙伴教師，讓教師有能力將所擁有的技藝知識或隱匿知識表面化與系統化，以將所存在的問題明確化，此種過程即在使教師覺知到，透過群體行動可以共同分析習焉不察的學校及教學事務，透過專業對話深入分析背後所代表的價值，並藉由自我組織（self organization）及自我教育（self education）的途徑，採取實踐的行動（Shor, 1993），真正能透過專業社群以轉化教學並提升學生的學習。以讓老師真正朝向專業人員發展而非僅是技術人員或執行人員，並將「教師專業發展評鑑」更確切的導入建立教師專業規範與促進專業發展的政策軌跡上。



參考文獻

- 王毓秀（2007）。國民小學教師對教師專業發展評鑑認知之研究－以花蓮縣為例。國立花蓮教育大學教育行政與管理學系碩士論文，未出版，花蓮。
- 王麗雲（2006）。教育研究應用－教育研究、政策與實務的銜接。台北：心理。
- 全國教師會（2001）。全國教師會電子報 1784 期。2009 年 12 月 11 日，取自 http://www.maillist.com.tw/maillist/maillist_browse.cgi?maillist_id=nta_mail。
- 朱玉仿、朱麒華、陳清溪、蔡明學（2008）。2007 年台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查研究。教育研究與發展期刊，4(3)，21-52。
- 行政院教育改革審議委員會（1995a）。第二期諮議報告書。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（1995b）。第一期諮議報告書。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。教育改革總諮議報告書。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院經建會（2003）。新世紀人力發展方案 90-93 年。2009 年 12 月 9 日，取自 <http://www.cepd.gov.tw/people/plan.htm>。
- 李泓璉（2008）。中部地區國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素之研究。國立嘉義教育大學教育行政與政策發展研究碩士論文，未出版，嘉義市。
- 姜添輝（2001）。評論馬克思主義的普羅化論點及在教師專業與階級意識的意義。台灣教育社會學研究，1(2)，33-57。



姜添輝 (2003)。教師是專業或觀念簡單性的忠誠者執行者？文化再製理論的檢證。《教育研究集刊》，49 (4)，93-126。

洪聖昌 (2007)。苗栗縣國民小學教育人員對試辦教師專業發展評鑑之認知與意見的調查研究。國立新竹教育大學教育學系碩士論文，未出版，新竹。

國立教育資料館 (2000)。對教育部推動教育改革意見調查研究。台北：作者。

國立教育資料館 (2002)。二〇〇一年教育改革之檢討與改進會議實錄。台北：作者。

張芬芬 (2007)。英國教師評鑑之背景、趨勢與啓示：胡蘿蔔與棒子下的英國教師。《初等教育學刊》，28，1-32。

教育部 (2003)。二〇〇三全國教育發展會議實錄。台北：作者。

教育部 (2010a)。教師專業發展評鑑大事紀。2010年9月16日，取自 <http://140.111.34.34/moe/common/index.php?z=119&zzz=119>。

教育部 (2010b)。第八次全國教育會議大會資料。2010年9月18日，取自 http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=24669。

教育部統計處 (2010)。重要教育統計資訊。2010年9月16日，取自 http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956。

教師專業發展評鑑網 (2010)。辦理現況統計。2010年9月16日，取自 http://tepd.nhcue.edu.tw/chinese/04_situation/00_overview.php。

陶念文 (2001年11月24日)。教育部強調教師考核法不會採取公務員考績比例。《中華日報》，3版。

單文經 (1998)。教育改革的風潮下一初探時間資源的多重意義。《中等教育》，49 (2)，14-24。



- 黃瑞祺 (2001)。批判社會學。台北：巨流。
- 楊深坑 (1999)。意識型態的批判與教育學研究。載於陳伯璋 (編)，
意識型態與教育 (頁 9-63)。台北：師大書苑。
- 經濟部統計處 (2003)。我國產業結構變動。台北：作者。
- 劉美慧、黃嘉莉、康玉琳 (2007)。台灣教師評鑑制度之分析。當代教育研究，15 (3)，37-68。
- 劉淑婷、陳揚盛、林益民 (2004a)。全教會：評鑑好比健檢。2010 年 9 月 16 日，取自 <http://www.maillist.com.tw/maillist/file/ntamail/20040414174754.html>。
- 劉淑婷、陳揚盛、林益民 (2004b)。時時評鑑，讓老師切合學生需求。2010 年 9 月 16 日，取自 <http://www.maillist.com.tw/maillist/file/ntamail/20040414174754.html>。
- 劉淑婷、陳揚盛、林益民 (2004c)。曾憲政：試辦不需要與教師會協商。2010 年 9 月 16 日，取自 <http://www.maillist.com.tw/maillist/file/ntamail/20040414174754.html>。
- 薛曉華譯 (2007)。T. S. Popewitz 著。教育改革的政治社會學—教學、師資培育及研究的權力／知識 (A Political Sociology of Education Reform)。台北：巨流。
- 韓繼成 (2008)。論試辦教師專業發展評鑑及改進策略。學校行政雙月刊，55，169-189。
- Apple, M. (1979). *Ideology and curriculum*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books.



- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy-making in education: Explorations in policy sociology*. New York: Routledge.
- Bowe, R., B., & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse, 13*(2), 10-17.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Bourdieu, P. (1996). *The state nobility: Elite schools in the field of power*. UK: Polity Press.
- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, symbolic control and identity*(2nd ed). London: Taylor & Francis.
- Hargreaves, D. H. (1994). The new professionalism: The synthesis of professional and institutional Development. *Teaching & Teacher Education, 10*(4), 423-438.
- Mouffe, C.(1979).Gramsci today. In Chantal Mouffe (Ed.), *Gramsci and Marxist* (pp. 1-18). London: Routledge.
- Popkewitz, T. S. (1994). Professionalization in teaching and teacher education: Some notes on its history, ideology, and potential. *Teaching & Teacher Education, 10*(1), 1-14.
- Shor, I. (1993). Education is politics: Paulo Freire's critical pedagogy. In P. McLearn & P. Leonard (Eds.) *Paulo Freire: A critical encounter* (pp. 25-35). New York : Routledge.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational policy*



and the politics of change. London: Routledge.



Analysis on the Policy Context of Teacher Profession Development Evaluation

Sing-Min Huang

Elementary School Teacher, Cheng-Gong Elementary School

Abstract

Since education reform was promoted in the 1990s in Taiwan, the enhancement of the professional quality of teachers has become one of the important issues that arouse public concern. Therefore, since the planning of the system for the professional evaluation of teachers was mentioned in the General Consultation Report for Education Reform in 1996, the enhancement of teachers' profession and the promotion of teacher evaluation have become of focuses of educational policy over the years. Although relevant promotion plans and pilot projects were executed before, not until the "Ministry of Education Granted Project for the Pilot Implementation of Teacher Profession Evaluation" was announced in 2006 did the specific policy text of teacher evaluation for professional development appear. Therefore, the formation and formulation of policy is not a matter of time but a changing nonlinear process. To make the outline of policy context clearer, this paper refers to Ball's(1994) approaches of policy sociology analysis, namely "policy as text" and "policy as discourse", to examine the policy context of the "Ministry of Education Granted Project for the Pilot Implementation of Teacher Profession Evaluation". This paper aims to answer the following questions: (1) what is the social context that drives teacher evaluation to become an important issue of education reform; (2) what is the influence of the outcome of the



interactive process of certain ideology or groups reflected by the transformation on policy; (3) what has the teacher evaluation for professional development substantially achieved and what are their influences on policy; (4) the inspiration of teacher evaluation for professional development to follow-up development based on the results of the analysis on context.

Keywords: teacher profession development evaluation, policy context, policy sociology

