



社會學觀點的教育政策分析： 以教師專業發展評鑑為例

劉國兆

國立臺灣師範大學教育系博士候選人

**Education Policy Analysis Based on Sociological
View Point: Take the Evaluation of Teacher's
Expertise Development**

Kuo-Chao Liu



一、前言

教師專業發展評鑑政策的形成，與近年來教育改革的推動有密切的關係，由於教師專業發展評鑑政策目前尚無法源依據，故相關教育行政或政策研究學者提及該政策之推動過程，大抵皆從 1996 年行政院教育改革審議委員會（以下簡稱為教改會）在「教育改革總諮議報告書」針對「改進中小學教育」部分所提出的「提升教師專業素質、建立教育評鑑制度」呼籲作為加強政策論述權威性的基礎，並接續以 2001 年教育改革之檢討與改進會議中針對「提升中等以下學校師資水準」所提出「建立教師評鑑制度，並將進修納入評鑑項目之一，考評教師年終整體表現，據以核發績效獎金」之建議來強調其為全國性關注的重要議題，接著更說明這個政策經教育部邀請全國教師會、全國家長聯盟、學者專家等召開多次會議形成共識後才決定試辦的內容，以強化其民主參與的正當性。且多數學者皆認為「評鑑」可以提升教師教學「品質」，並促進教師專業發展，尤其在先進國家行之有年之情況下，更值得大力倡導與推動。

就在「評鑑」這股風潮全面地進入到教育的每個層面中，並成為評定教育品質優劣的重要判準後，主政者也試圖以評鑑的方式來促進教師的專業發展，然而這個「自願」參與的教師專業發展評鑑政策，在實施七年的時間後，參與學校的數量與教師的人數比例卻始終偏低，雖然主政者不斷宣稱此計畫「仍以鼓勵學校申請試辦，教師自願參加為原則」，¹ 但是國家投入教育經費卻無法看到教師參與的成效，也讓筆者想瞭解其真正目的與企圖為何。

¹ 在教育部教師專業發展評鑑網上所公布的參與學校數（國小、國中、高中職及特殊教育），2006 年為 165 所，到了 2011 年已增加為 1,031 所，增加了五倍之多；參加的人數也從 2006 年不到 5,000 人，增加至 2011 年的 35,000 多人，增加了六倍之多；不過這看似亮麗的數字，如果進一步對照 2011 年總共 3,919 所的學校數以及 204,928 人的教師數來看，參與學校數約占全部的不到三成比例，參與教師數則占全部的不到二成比例，二者比例皆偏低。





為了解答前述的疑問，本文以教育政策社會學的研究方法來尋求答案。² 傳統政策研究取向是一種線性的政策反省模式，認為可以從政策輸入、政策過程、政策產出及政策背景等因素去瞭解政策執行的成效，然而這樣的政策反省模式卻未能觸及隱藏於社會結構底層的諸多複雜因素。³ 張建成則認為教育政策有其歷史性、變遷性、結構性、正當性及目的性，必須放置在整個國家政治體制、社會結構、文化脈絡中加以檢視，才能理解政策表象所無法解讀的意識型態與文化霸權的深層意義。故本文將深入反省教育政策深層結構中的意識型態、權力、控制、規則等議題，並進一步從教師專業發展評鑑的政策發展過程中各種文本、各家論述與各方勢力相互競逐的政策場域中，藉由社會學觀點的批判與反省，讓國家無形的手現形，並試圖從國家目的、政策目標與實際結果之間的差異尋找可能的答案，最後則提出結論與建議，以作為後續研究者之參考。

二、教師專業發展評鑑的政策發展

教育政策的歷程有相當多的階段，一般將其分為政策形成、政策執行及政策檢視三個階段。本文亦將教師專業發展評鑑的政策發展分為政策形成、政策實施及政策檢討三個階段。分述如下：

（一）教師專業發展評鑑的政策形成

教師專業發展評鑑政策形成的緣起，一般皆認為是 1996 年教改會針對「改進中小學教育」部分所提出的「提升教師專業素質、

² 在傳統政策研究者的思維中，政策是可以劃分為一個一個清楚的階段，並分別加以分析及檢驗，不過在教育政策社會學者眼中，政策是鑲嵌在整體政治經濟社會文化脈絡中，很難將其單獨抽離。

³ 張建成（2002）《批判的教育社會學研究》。臺北市：學富文化。頁 15-39。



建立教育評鑑制度」建議，該建議被視為教師專業發展評鑑政策之濫觴，然而促成此建議的教改運動，卻被批評是抄襲自新自由主義與新保守主義這兩股對立論述所融合的「新右派」教改理論，並以市場與國家二者為基礎之複製品。而在這段期間的教育改革出現了極度對立的現象，包括：「政府與民間、體制內和體制外、師範體系和非師範體系的對立衝突」，⁴而從表面來看教育改革似乎是全民共識下的產物，其實卻蘊含了衝突、不滿、對抗與矛盾。

就在這段教育改革語言百家爭鳴及反威權的時代背景之下前後階段，《教師法》立法通過，教師擁有所謂的「專業自主權」，但是這樣的「專業身分」，卻無法獲得教師的自我認同。尤其在市場化的教育改革中，教師專業已成為執政者達成政策目標之工具，這種工具化的教師專業，「讓教師成為『技術操作員』，只要按照課程大綱、教學指引、還有學者專家制定的標準化流程，就可以依樣畫葫蘆地完成任務，並且生產出規格完備的『產品』」。⁵

於是，原本應該在教師專業發展過程中所展現出來的教師彰權益能的專業能動性，反而變成學者所憂心的「少部分教師所訴求的

⁴ 1970年代新右派在英美發跡後，藉由市場經濟理論，迅速從英語系國家向世界其他各國蔓延。由於臺灣高等教育發展同樣面臨擴張太快、生源減少、財政短絀等問題，故在近年來所發動的教育改革中，一方面引進新右派新自由主義的市場化概念，另一方面卻又借重新保守主義國家管制的觀念，故在實際操作上，反而引起了開放與保守等二元對立的激化現象。

⁵ 由於臺灣所主張的教師專業自主權，是必須受到國家機器的層層管制，就以九年一貫課程為例，教師的課程設計必須符合課綱的規定，課程的實施必須符合學校本位的要求。故姜添輝（2003）就提出「教師是專業或是觀念簡單性的忠誠執行者？」的疑問，參見姜添輝（2003）。《教師是專業或是觀念簡單性的忠誠執行者？文化再製理論的檢證》。教育研究集刊，第49期第4輯。頁93-126。





專業自主，會淪為其因循苟且、圖謀私利的護身符與保護傘」，⁶ 因此 David 和 Elizabeth 認為：⁷

教師專業是一個令人混淆的名詞，因為每個人都有不同的定義，而且還時常拿這些定義作為權力運作的手段，雖然教師專業意味著為教師帶來更多的自主與權力，然而諷刺的是，1980 和 1990 年中所謂的教師專業，都是由外來的行政人員及學者專家所領導。

就在教師專業不斷呈現出論述前後不一致、矛盾衝突等情況之下，標榜著「改善教育品質、提升專業成長」的教育評鑑制度，趁著教育市場化的趨勢大舉進入，並一躍成為教育行政之主流政策，從大學以降，甚至連幼稚園都得接受評鑑，我們已經進入了一個「評鑑」的時代。由於評鑑所強調的方式，是依據一個個可以檢驗的標準並加以檢視，此種模式也讓教師強烈質疑是否會讓自己遭致被「去專業化」並被「工具化」的可能性。

然而，教師專業的模糊性與矛盾性尚待論辯澄清，加上評鑑所被質疑的工具化角色又未能解除教師疑慮之複雜情況下，教育部卻以 2001 年教育改革之檢討與改進會議中所提出「建立教師評鑑制度，……考評教師年終整體表現，據以核發績效獎金」之建議為政策基礎，進而於 2002 年起成立「公立中小學教師專業評鑑制度起

⁶ 「教師專業」成為少部分學者眼中「教師不專業」的保護傘及藉口，這也讓各界對於「教師專業」所代表意涵的解讀，形成各有立場、各自為用的紛亂狀況。參見楊振昇（2003）《教學領導與教師專業發展》。教育資料集刊，第 28 期。頁 287-318。

⁷ 當外界高呼「教師專業」的同時，也讓人懷疑這究竟是一種口號，還是政治人物的權謀工具。參見 David, C., & Elizabeth, O. (2000). *Teacher professionalism: The wrong conversation*. Education Canada, 40(1). p.4-7.



草小組」展開討論，並開始邀請全國教師會、全國家長聯盟、學者專家等代表參與會議。

教育部雖然不斷對外宣稱「評鑑的本質不在於『證明』與『比較』，而是在於『了解』、『詮釋』與『提升』，評鑑在幫助教師專業成長的整體架構中，扮演一個讓教師可以了解自己教學之優劣得失及原因，並且從不斷的自我了解與省視中獲得成長契機的回饋機制」，又不斷強調「評鑑」與「教師成績考核」及「不適任教師處理」是脫鉤的，事實上，教師仍然對評鑑背後的動機與真正的目的抱持著高度懷疑的態度。⁸

雖然政府一再保證，這是一個協助教師專業成長的制度，但是若以政策效益的觀點來看，政府投入教育經費的本意絕不只是為了讓「教師自願參加」而已，事實上，教育部不僅認為這是符合「家長及社會大眾的期望」的政策，且也回應了外界對於「推動不適任教師淘汰機制」的要求，可見其真正的動機及用意顯然不僅於此。教育部認為：

目前教師評鑑既無法源依據，並不能強迫全體學校、全體教師參加，因此在本試辦計畫第五點第一款中明訂：「於自願原則下，鼓勵學校申請試辦；試辦學校教師亦依自願方式辦理。」

也就是說，「自願原則」是基於「無法源依據」，若有法源依據，當然也不可能是「自願參加」，再加上《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》訂有「違反法令，情節重大」予以記大過之懲處、「其他違反有關教育法令規定之事項」予以記過之懲處及

⁸ 教師對於評鑑背後動機與真正的目的所抱持的懷疑態度，其實正肇因於教育改革以來，教師往往成為被改革的對象，而非共同改革的參與者，因此教師所憂慮及擔心的，就是會成為教師專業口號下的犧牲品。





「其他違反有關教育法令規定之事項，情節輕微」予以申誡之懲處等規定。

未來若教師專業評鑑獲得立法委員的支持並修法通過後，在這些規定的「規訓」之下，「自願原則」也可能就轉變為「非自願原則」，而當初所強調的「協助教師專業成長、增進教師專業素養，提升教學品質」的評鑑目的，大概也就跟著質變，無怪乎全國教師會在教師專業評鑑草案制定時，從「支持提升教師專業及公平、公正、客觀的教師專業評鑑……建立長期有效的教師專業評鑑人員之培訓制度，做好教師專業評鑑之完整研究」且「在健全相關準備、提供應有資源、與基層教師做好對話溝通後，始能進行教師專業評鑑試辦之相關計劃」的「有條件支持」立場，到後來卻轉變成不斷提出質疑、呼籲與建議的「反對」立場。全國教師會主張：⁹

本會以為目前教育部推出的這一套「試辦教師專業發展評鑑」，是一條走不通的路……教師即使通過這一套粗糙形式的教師專業發展評鑑數次、數十次，亦無法獲得專業上之肯定。因此本會除反對教師專業評鑑入法外，亦要求教育部對多年來教師進修制度紊亂、成效不彰問題，做全面深入的檢討與改進。

⁹ 全國教師會的態度從觀望、有條件支持、批評質疑到反對到底，這其中的轉折在於全國教師會堅持教師專業發展評鑑必須與「教師考核、教師分級、不適任教師處理」脫鉤的一貫立場，然而，從教育部的文宣、立法院報告、對媒體的發言內容等，都可以感受到教育部不僅止於「鼓勵教師自願參加」的辦理方式而已。故全國教師會對於教育部的不信任感也持續增加，再加上家長團體不斷呼籲，希望教師法修法納入教師評鑑，以「淘汰不適任教師」，故雖然計畫仍以自願參加為主，然而教育部仍持續推動教師法修法，以增訂辦理高級中等以下學校教師評鑑之法源依據，並於2012年10月11日提行政院院會通過修正草案，並將函請立法院審議。



除了全國教師會的反對聲音外，來自於家長團體的抗議聲浪也一波波的打向教育部，他們對於與「教師考核、教師分級、不適任教師處理」脫鉤的教師專業評鑑政策及對「無能與缺乏擔當」的教育部表達強烈的不滿。

就在這種對立、衝突、互不信任的氣氛下，教師專業發展評鑑試辦計畫於 2006 年正式上路，其實成效將於下文中繼續加以探討。

（二）教師專業發展評鑑的政策實施

就在紛紛擾擾之中，教育部在 2006 年正式推出「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」，參與之學校及教師數，到了 2011 年時雖然增加了五倍之多，¹⁰ 但是整體比例卻仍然偏低，而這偏低的數字正反映出某些問題。

為什麼這個以「協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質」為目的的計畫，並未受到國中小老師的青睞，難道就只是因為教師保守、抗拒的文化及教師組織運作的亂象等原因？筆者進一步檢視 2006 年至 2011 年教育部所訂之計畫，除了 2009 年將計畫名稱「試辦」二字刪除並改為「辦理」，並將「計畫」改為「要點」外，原條文中的「試辦二年至三年之辦理期程」亦隨之刪除，其餘內容則未作改變，大致區分為補助對象、辦理單位、辦理方式、補助原則及基準、申請及審查作業、經費請撥及核銷、成效考核及非營利型態民間團體申辦作業等項目，對於此計劃，教育行政官員、教育行政學者及學校行政人員多持正面肯定的態度，咸認為教師專業發展評鑑確實有助於教師專業的全面發展。

¹⁰ 參見註 1。





雖然學者一再為此政策背書，但是教師對於投身這個「助人利己」的教師專業成長的大工程，卻仍舊抱持著遲疑的態度，這其中頗有值得細細推敲之處。進一步分析計畫第五點第三款有關「評鑑規準」之規定：「教師專業發展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、敬業精神及態度等，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，自行訂定之」，雖然各校可自行訂定評鑑規準，但是教育部已提供四大向度的規準作為各校自訂的參考，加上在各縣市辦理之「國民小學試辦教師專業發展評鑑人員研習」中亦針對這四大向度規準詳細闡述並舉例說明，就算各校真有學校本位發展之需求，在缺乏相關背景知識及時間有限之情況下，大概也只能從中挑選並依樣畫葫蘆罷了。當然也就不會有人質疑：「為什麼教師專業被區分為這四個向度」、「這樣的教師專業代表的是『誰』的想法，背後是否隱藏了什麼樣意識型態」、「為什麼教師專業發展面向中忽略了教師作為文化工作者的使命」、「為什麼我們不培養學生的批判意識」、「為什麼我們不清楚的告訴學生存在於社會結構中的諸多不平等事實」等問題。¹¹

¹¹ 教師專業發展評鑑四大向度的規準，是國家管制思維加上市場經營績效二者交互作用下的產物。「敬業精神及態度」是教師兼負起培育國家下一代的神聖使命所必須具備的基本條件；而「課程設計與教學」正是執行國家意志及優勢階級意識形態所必須具備的武功；至於「班級經營與輔導」則是教師規訓學生必要的手段；而「研究發展與進修」自然是檢視教師績效成果的判準。從前述的探討，可以理解教師專業發展評鑑其實符應了行政管理的想法，這種承載特定目的與價值觀的「教師專業」，也就順理成章地成為服務國家與市場的工具。不過，從批判教育論的角度出發，教育不該只是為國家服務的機器而已，P. Freire 就投入巴西成人識字教育，並以親身參與的實際經驗，融合理論與實務，完成《受壓迫者教育論》之大作，他從受壓迫者的立場出發，提出「提問式教育」，透過師生之間的平等對話，



而計畫第五點第五款有關「評鑑方式」之規定：「自願參與辦理教師專業發展評鑑之教師，須配合學校推動進程接受自我評鑑（自評）及校內評鑑（他評）」，其中「接受評鑑」正是教師專業發展評鑑最核心的概念，但是這也造成了校園內教師專業的分等與區隔，同樣身為教育專業人員，有的是可以評鑑他人的優良教師，有的則是必須接受評鑑的「次一等」教師，全國教師會對此也提出質疑：¹²

致力於恢復人性的實踐，並幫助處於文化邊緣及經濟不利地位之學生能夠「意識」到自己受壓迫者的角色，從而產生「抗拒」的行動，以達到主體解放的政治目的。參見 Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. London: Penguin。 McLaren (1994) 則認為批判是一種辯證思考，意在針對日常生活當中，大家習而不察或視為理所當然的兩極對立現象，經由歷史、文化與制度的分析，揭露它產生矛盾的原因，從中找出解決之道。參見 McLaren, P. (1994). *Life in schools*. New York: Longman。 Giroux (1990) 強調要發展對話、自我反省與批判思考的教育形式，並以解放的權威，引導學生把自身的文化資本和聲音加入課程之中，讓學生共同解構和重寫文本權威，並進而採取集體抗爭和行動去改變不合理的現狀。參見 Giroux, H. (1990). *Curriculum theory, textual authority, and the role of teachers as public intellectuals*. *Journal of Curriculum and Supervision*, 5(4), 361-383。 Apple (1986) 則提醒我們要深入到教育所在的環境脈絡中去了解「內在的」學校課程和教學實施，並與「外部的」社會結構作關連性分析。參見 Apple, M. W. (1986). *Teachers and Texts: A political economy of class and gender relations in education*. New York and London: Routledge & Kegan Paul。若從批判教育學理論去形構教師專業的內涵，當然會呈現出截然不同風貌的教師專業發展評鑑。

¹² 全國教師會對於評鑑人專業性和可信度的質疑，亦來自於對教育部及整體評鑑制度的不信任，特別是對於評鑑造成的各種形式主義、紙上作業、影響正常教學等缺失，更視為是影響學校正常運作的主要原因。參見羅德水（2012）《懸崖勒馬吧，教育部》。全國教師工會，第4期。頁2。





……評鑑人的專業性和可信度受懷疑：只參加三天的「初階訓練」，就可以擔任評鑑人，評鑑其他同事的教學品質。不少評鑑人有自知之明，謹慎客氣地只提供建議給自願受評老師。但仍有些評鑑人以上級指導自居。

不過，從相關實證研究中卻發現，參與辦理教師專業發展評鑑的學校在實施一年以上的時間後，都獲得了「正面」的成效，包括：「可以瞭解自己專業之不足，以及專業成長之需要與內涵」、「可以改進教學，並引導教師各方面之專業發展，以提升教學成效」及「發展學校的特色，促使教師專長發揮，塑造學校專業氛圍」等，這些成效似乎正與計畫所強調「協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質」的三個目的相互呼應。但是，教師專業發展評鑑的政策願景真的有這麼樂觀嗎？其他的研究則從不同的角度來提醒我們，實施此政策還必須處理及面對諸多問題，包括：「國民小學教育人員對教師評鑑效標，在實際施行上的可行性看法不若重要性樂觀，且彼此之間的意見因其背景不同而較為紛歧且複雜」、「學校行政人員與基層教師對教師評鑑的看法不同，故國民小學推行教師評鑑制度之時機仍待考量」、「目前實施教師評鑑制度，依舊是困難重重，仍需要許多的措施相互配合，而且具有鼓勵性質的評鑑結果，較易獲得教師的支持」，另外還有研究者以微觀政治學的角度反省學校停辦教師專業發展評鑑的主要問題是「校長策略不當造成教師聯盟集體抵抗」，而且還造成「學校中權力結構的改變」。由此可知，教師專業發展評鑑不全然都會生產出符合政策目的的結果，它還有許多意料之外或已經預期到卻刻意隱瞞的政策效應會發酵，而這些效應往往最需要我們加以反省並妥善處理。



現在讓我們再思考這個問題：既然教師專業發展評鑑政策是有助於提升教師專業地位的「良策」，為什麼現場教師只是「觀望、質疑及抗拒」，是否真如某些學者所言，只要「以利誘善」及「形體化於教師的身心言行之中」即可「全面與永續的發展教師專業制度」？

因此，我們必須進一步思考的是，除了「面對教師專業發展評鑑試辦計畫」，「調整自己的心態去接受它」之外，是否還有超越政策表相之外的社會結構、文化及意識型態等更深入的問題，是我們真正必須去面對及處理。

（三）教師專業發展評鑑的政策檢討

教師專業發展評鑑政策從試辦到正式實施至今已經六年，雖然教育部認為本案「有完整的配套措施」，但是全國教師會卻認為本案「配套措施不足」；教育部認為本案「確實能夠協助教師專業成長並提升教學品質」，但是全國教師會卻認為「教師即使通過教師專業發展評鑑數次、數十次，亦無法獲得專業上之肯定」。為什麼存在於教師組織與主管教育行政機關之間會有這麼大的歧見與鴻溝？

我們再進一步反省學者對於教師專業發展評鑑政策的檢討建議，依據¹³劉祐彰的看法，教師抗拒文化是一項「傳統」，因此必須透過「立法」及「溝通」等「胡蘿蔔與棍子」雙管齊下的策略運用，並進一步將評鑑「內化」於組織文化中，才能收政策最大之功

¹³ 持「教師抗拒文化是一項『傳統』」的論點，是一種先入為主的預設，在某些學者的心中，已認定教師必然抗拒各種改革，而這種「逢改革必反」也已經成為一種「習慣」，並轉變成「文化」，故必須透過軟硬兼施的方式，才能有效地將評鑑「內化」於組織文化中。





效，不過這樣的論點忽略了「教師抗拒」的深層意涵及其所處的特定時空脈絡等結構制度中的複雜因素。另外，¹⁴張素貞及林和春的建議，主要是認為「教師還未看到好處」，因此必須結合學術界與實務界，與各團體進行充分的溝通，這樣才可以「解決長久以來教師專業評鑑的問題與質疑」。但是所謂的「好處」如果就是「專業成長」，那這樣的「專業成長」真的符合老師的需要，還是為了滿足了外界期待，或只是符應了執政者的需求，教師的問題與質疑有可能解決嗎？

筆者在此不斷地提出質疑，不是為了全盤否定教師專業發展評鑑的政策用意，但是如果執政者或學界只從「教師必然會採取抗拒的手段」及「要讓教師嘗到甜頭」的心態，並只是設法「以利誘善」，以期「形體化於教師的身心言行之中」，即以為可以達成「全面與永續發展的教師專業制度」，這種化約的結論及工具化的想法，又如何理解教師專業發展評鑑的政策表面下所隱藏的諸多深層結構問題。

諸如像：「國家的師資培育政策是如何影響教師的專業發展取向」、「為什麼評鑑成為教師專業發展的『正確』方向」、「教師專業發展評鑑究竟是讓教師『專業化』、『去專業化』或『再專業化』」等諸多問題，或許還有待我們進一步澄清與反省。

¹⁴ 持「教師還未看到好處」的論點，亦是一種先入為主的預設，在某些學者的心中，也已認定教師專業發展評鑑必然會促進教師專業成長，然而持反對立場如全國教師會卻始終認為教育部借用美國的作法，是一種自打嘴巴的矛盾說法，因為政府所宣揚的教改典範芬蘭並未實施任何教師評鑑，但是各項國際測驗成績遠落後於我國的美國，卻反而成為我國學習、模仿的對象。參見全教總專業發展中心（2012）《官版中小學評鑑 將重蹈高教評鑑覆轍》。全國教師工會，第4期。頁2。



三、社會學觀點的批判與反省

教育政策的形成並非在真空狀態之中，它必須被放置在社會規則交織而成的複雜網絡中加以檢視，因此本文將從社會學觀點加以批判與反省。

（一）在市場化與專業化對立中所形成的政策論述

1994年4月10日由教育改革聯盟發起的「410教育改革運動」，提出了四大訴求，不僅點燃了教育改革的火花，也因此燒起了一片熊熊烈火，這群由黃武雄教授所號召的民間團體及教改人士，雖然各有各的盤算，但在臺灣解嚴後政治民主化的促發之下，形成一股反對威權的反動力量，他們要表達對於「中央長久以來集權統治造成的升學主義高漲、學生學習痛苦、各項教育措施停滯不前的強烈不滿」，他們共同的目標是「拯救『我們』的下一代」，然而弔詭的是，這個所謂的「我們」，在各個利益團體加入，政治勢力介入之後，似乎也被賦予了許多不同的定義。

就在此時，國家與市場兩股力量相互拉扯著，然後也就各自找到可以安身立命的地方。而教育評鑑也就在社會大眾對於學校教育的保守、缺乏效率的普遍不滿情況下，趁著教育市場化的強烈需求而大舉進入教育領域中，並依據教改會針對「改進中小學教育」部分所提出的「提升教師專業素質、建立教育評鑑制度」建議，開始進行教師評鑑的規劃工作。另一個矛頭則指向教師，尤其是培育教師的師範教育，更成為眾矢之的，曾幾何時，一度被視為是國家精神國防的「師範教育」已成為¹⁵「臺灣學術界中一個保守囚的大本

¹⁵ 在立法院公報中，「師範教育」被形容為「臺灣學術界中一個保守囚的大本營」，這種論點是將師範教育妖魔化為造成教育發展停滯不前的罪魁禍首，





營」，因此，「在未來師範教育競爭的市場中，必須給師範院校一條生路，必須為其注入新生命」，而這條生路就是「市場化」，於是，教師就在國家與市場之間不斷來回地找尋著自我的專業定位。

就在這種對立、衝突、矛盾的政治氛圍中，教師評鑑的政策論述逐漸成形，而隱含著二元對立意識型態的教師專業發展評鑑，也就成為主管教育行政機關、教師組織、家長團體與評鑑專家各方角力的政策競技場域。

（二）在國家目的與專業目的對立中所造成的政策執行落差

由前述反省可以得知，國家推動教師專業評鑑的用意絕不只是讓教師專業發展而已，更可以窺見國家藉此淘汰不適任教師，並作為教師績效考核及進一步將教師專業區隔分等之用心，然而國家卻不敢明目張膽的將真正的目的揭示出來，反而以「協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質」作為政策目標，以「吸引」教師加入，並在各種場合中一再宣稱參與者具有「高人一等的專業知能」。

但是，根源於教師專業發展相關政策中的矛盾衝突並未獲得妥善處理，國家也無能說服這群「碩士以上學歷比例愈來愈高的中小學教師」，「心甘情願」地接受評鑑或評鑑他人。所以，教師專業發展評鑑政策經過六年的執行結果，當然也就只有不到二成的低參與比例。

由此開始的一系統市場化措施，也開啟了師培中心競相設立及師資量產的新時代，然而過剩的師資也就成為社會上失業、待業、轉業的「流浪教師」。參見立法院公報（1993）《立法院教育委員會第二屆第二會期第十二次會議記錄》。第 82 卷，第 15 期。頁 469-470。



故存在於國家目的、政策目標與實際結果之間的差異性，所反映的正是國家政策一意孤行所造成的結果，也讓彼此的不信任更加地嚴重。

（三）在國際化與在地化對立中所移植的教師專業發展模式

教育部在委託專家學者所作的研究報告及宣導手冊中皆強調此一政策已在英美國家實施多年，且具有相當的成效，故可以在臺灣實施，還希望教師認知到「接受評鑑是教師的基本職責」。但是西方國家所推行的教師專業評鑑是否能移植到臺灣社會中呢？

進一步比較臺灣與西方國家中小學教師的職業聲望、專業認同與階級位置等差別，相形之下，臺灣中小學教師擁有高職業聲望，且高度認同自己的專業，並具有強烈的中產階級的認同感，再加上受到中國傳統文化對於知識分子向來敬重的影響，臺灣中小學教師對於評鑑的看法與需求，自然也不會與西方國家相同。故教育部官員出國考察過西方國家的實施情況，就「理所當然」的認為臺灣也可以如法炮製一番，這種近似被「文化殖民」的論點，無怪乎¹⁶ Said 會批評我們是以西方之眼看世界，並一股腦地將西方制度套用到本國之中，而且還「沾沾自喜」地以西方國家派駐在本國的報導人自居。

¹⁶ 在 Said 所著的《東方主義》一書中，強烈批判西方世界對其他國家的政治、經濟及文化等各種層面的帝國殖民主義的作為，更對於本國知識分子甘於被收服，成為駐外的「買辦」(comprador)，有極為嚴厲的批評。參見 Said, E. W. (2006). *Orientalism now*. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. H. Halsey (Eds.), *Education, globalization and social change* (pp. 138-142). Oxford: Oxford University Press.





倘若臺灣的教師專業發展或教師評鑑模式，無法深入到教師所處社會文化脈絡中的諸多結構因素加以探討反省後再提出可行的方式，那麼就算教育部再怎麼訴諸於「教師專業的熱情與感動」，甚至於也通過立法強制教師必須接受評鑑，但是執行結果恐怕無法如執政者所預期，這種缺乏本土脈絡的教師專業發展評鑑政策的成功機會當然也就微乎其微了。

（四）在國家霸權與專業自主對立中所建構出的教師專業發展「操作型定義」

國家介入教育往往有其「合法」又「正當」的理由，尤其是國家的教育政策必須透過教師作為「有機的知識分子」的中介者角色，來加以有效執行及落實，才能維繫國家優良的文化傳統並確保統治者政權的穩固性，故國家不可能放手任教師以「文化工作者」自居，並讓教師的「增權賦能」及「解放行動」危害到統治者的利益，是故教師專業發展評鑑就成為國家「規訓」教師的最佳武器。

因此就在國家所建立的評鑑規準的「規則」中，教師依照符合「國家標準」的模式進行教師專業發展工作，就算教育部釋出「善意」讓各校自己發展評鑑規準，但是制式的遊戲規則仍然存在，所有的參與者都在遊戲規則中「玩遊戲」，怎麼玩也逃不出「如來佛的手掌心」。誰是這個遊戲的最大贏家，答案也就呼之欲出。

由此可知，國家所期待的是藉由教師專業發展的「操作型定義」，將評鑑的觀念與作法透過日復一日的例行性工作以「形體化於教師的身心言行之中」，久而久之，教師就會「習以為常」，甚至「習焉不察」，當然也就順利達成「規訓」教師的目的了。所以所謂的「全面與永續發展的教師專業制度」的真正含義，就留待後人加以檢驗吧。



(五) 在去專業化與再專業化對立中所形塑的教師專業處遇

教師專業發展評鑑政策究竟是一個「幫助教師專業成長」的「再專業化」政策，抑或是讓教師「無法獲得專業上之肯定」的「去專業化」政策？仔細檢視教育部所列舉的教學觀察、教學檔案等多元評鑑途徑，每種途徑都指向明確的標準，而且不論透過哪一種途徑來發展教師專業，最後都是要讓教師瞭解到自己的專業是否符合「規定」，然而原本教學關係中最可貴的師生真誠互動，那種難以言明的情感交流，都必須化約成一道又一道可以檢驗的標準程序，並以工具理性思維一一加以檢驗其真偽。

於是，我們所深信不移的專業價值，放在今日市場導向的現實社會中，反被視為是一種守舊且落伍的過時產物，因為「接受評鑑」並將專業轉變成「透明」且可以「審計」的資料及數據，才是國家心目中真正的專業，就在這種「去專業化」的過程中，國家重新建構出新的專業標準，而專業主義也成為一種推廣市場化及工具化行為的新論述。令人好奇的是，教師在「去專業化」與「再專業化」的循環辯證過程中，有沒有可能生產出屬於自己的「新專業化」論述？

這種¹⁷「新專業化」的論述或許可以帶領我們重新看待教師專業，並從人的主體性出發，去實踐人之所以為人的基本道理。

¹⁷ 筆者在此所提出的「新專業化」論述，是希望從目前國家主導控制的教師專業論述中的「對立論述」及「霸權論述」中跳脫出來，從非黑即白、非我族類的思維模式中掙脫。因此教師發展專業不必要讓自己成為行使國家意志的工具，也不需要讓自己覺得專業武功盡失，而是在為自己、學生及社會增能的前提下，從「心」出發，並產生一股改變社會諸多不公平現象的實踐能力，這是一種有別於「去專業化」與「再專業化」的「新專業化」論述。在「新專業化」論述的引領下，不儘可以匯集所有教師的改革能量，而且可以發展出屬於臺灣本土、並具有實質內涵且可以永續發展的教師專業發展模式。





四、結論與建議

(一) 結論

從社會學觀點對教育政策進行批判與反省，主要是想找出潛藏於政策底層的意識型態及霸權的作用與影響，以瞭解社會規則如何建構出特定型態的教育政策。

本文發現，雖然國家一再宣稱教師專業發展評鑑是一個「幫助教師專業成長」的「良善」政策，然而，根植於政策發展歷史脈絡中的衝突、矛盾並未獲得重視及處理，加上不同團體之間缺乏互信基礎，也使得國家所積極推動的教師專業發展評鑑政策的參與比例始終偏低。

況且臺灣中小學教師所處社會文化脈絡中的諸多結構因素與西方國家不同，國家慣以西方國家已實施多年之政策作為本國政策藍本之作法，實乃喪失臺灣主體性並忽略在地文化脈絡的一種便宜行事的政策推動模式。

尤其是國家不斷運用各種論述方式，將教師「去專業化」後，再以符合市場需求的標準重新賦予教師新的專業定義，也讓教師陷入「去專業化」與「再專業化」的困境之中，如此的操作手法，反而更加惡化了各方對於「教師專業」的兩極化論述所造成的對立與衝突。最後，我們應該反思的是，在國家霸權的宰制之下，教師如何生產出屬於自己的「新專業化」論述，以作為反制國家威權、彰顯教師主體性進而展現教師專業能動性之利器。

(二) 建議

根據前述結論，本文提出如下建議：



1. 國家應慎思霸權的運用與影響，並在市場需求與人民信任之間取得平衡點，勿以政治手段之操作激化不同群體之對立

國家霸權透過有形及無形的傳遞方式，不僅全面滲透至國家機器、制度、規章，甚至於已「或明或暗」地進入到人民的生活之中，雖然國家都有冠冕堂皇的正當理由，如訴諸於「美好的未來」、「為了我們的下一代」等等「虛幻」的主張，但是，骨子裡卻是為了符合那個無止盡的市場需求。然而為了滿足市場的大胃口，國家往往也必須運用政治伎倆並操作政治手段，從激化不同群體之間的對立來獲取政策之最大利益，就在國家不斷靠向市場的同時，也葬送掉了人民對政府的信任與支持。

以「教師專業發展評鑑政策」為例，國家藉由政治人物、媒體、權威的專家學者、社會有影響力的意見領袖等媒介，並透過政策的制定、意見的論述、理論的建構、媒體的發聲等方式，建構出教師專業發展的「本質性」定義，並在拋出政策的「風向球」，形成輿論的力量後，再開始邀集教師及家長等團體參與會議。然而衝突的種子已由主政者撒下，又如何要求與會者解決？是故會議過程中衝突不斷在所難免，結果在衝突紛爭未能化解的混沌局勢中，主政者卻仍然執意推動此一政策，也讓人高度質疑其真正動機為何。

國家如果背負著不得不為的巨大壓力，就應該坦誠地告訴人民，並將政策評估的原始資料公諸於世，否則就算在一意孤行後往市場靠近了一大步，但卻失去了民心，失去了教師對政府的信任，如此做法所造成的傷害，日後反而得花費更多心力加以彌補，實在是得不償失，故執政者得三思而後行。

2. 教育政策制定模式應跳脫傳統的理性政策制定模式，並從社會結構網絡交織而成的複雜因素中加以探討反省

傳統的理性政策制定模式關注輸入與輸出，重視數據與證據，在乎效率與效益，只在社會結構的表層反省問題，對於社會結構中





規則、權力、控制等諸多議題視而不見，對於潛藏於其中的階級、族群、性別等不公平現象更是置若罔聞。尤其是國家為了達成政策目的挹注了龐大經費，不僅委託學者專家作研究案為其政策背書，更進一步派官員到西方國家考察「取經」以強化其政策與先進國家接軌的正當性。但是這樣的教育政策制定模式，究竟是為了解決問題，還是為了製造另一個問題？

以「教師專業發展評鑑政策」為例，國家理所當然地認為評鑑一定可以幫助教師專業發展，而且也視其為幫助教師專業發展的最好政策，更將英美和臺灣的國情與教師文化等同看待，且將政策直接套用，因此而忽略了深植於政策底層的諸多問題的處理。

國家如果仍然只是以線性的政策反省模式，來處理社會結構網絡交織而成的複雜問題，那只會將問題更加地「問題化」，不僅對於問題解決無濟於事，反而會成為人民眼中的「問題製造者」。

3.「教師專業」定義應加以論辯澄清，掙脫對立的論述模式，並考量臺灣在地文化脈絡特性，以發展出具有臺灣主體性的教師專業發展模式

「教師專業」一詞已成為「意識型態」作祟下相互爭辯的工具，國家、政治人物、媒體、專家學者、教師、家長、學生等等對於「教師專業」的定義，各有各的堅持與看法，於是在各自表述之前提下，「教師專業」已淪為一個政策的競技場，表面上各方人馬都說自己是為了一個遠大的目標，但實際上卻是各有各的如意算盤，因此「非此即彼」或「二者皆非」的論述模式霸佔了教師專業發展評鑑的政策論述場域，而國家在這場「知識／權力」的爭奪戰中，確實也取得最為有利的位置，由此亦可以看出國家在知識形成與權力增強的相互增進過程中所必須行使的策略與手段。



令人好奇的是，「教師專業」一詞是否需要加以論辯澄清？尤其是「教師專業」所指涉的意涵，在經過不斷地轉化與再詮釋後，是否已呈現出不同的形貌？無論如何，經過論辯澄清及重新建構的「教師專業」，仍必須放置在臺灣社會特有的文化脈絡中加以檢視反省，並交叉比對與「教師專業」有關的結構制度等因素，以形構出屬於臺灣在地的教師專業發展模式。也就是說，國家所熱衷的以「評鑑」為核心的教師專業發展模式，並非是定於一尊、任何人皆得以其馬首是瞻、不可顛覆的權威制度，它可以被質疑、被挑戰，甚至被徹底翻轉。

當我們掙脫國家威權體制下的學術理論與專家論述的層層束縛，當我們願意以師生共有的生活經驗作為政策論述的基礎，當我們願意從教育的本質去看待人之所以為人的基本道理，或許我們才有可能讓教師對專業發展產生認同，也才有機會看到教師專業發展所透露出的一絲希望的曙光。

4. 教師組織應思考組織定位問題，除對教育議題提出批判與建議外，對於教師專業發展工作應擔負起更為積極的責任，以發揮專業團體的功能

全國教師會在教師專業發展評鑑的政策論述過程中占有相對重要之地位，而其對於主管教育機關的諸多批判確實也影響了該政策之走向，然而全國教師會在政策論述過程中，卻出現了立場前後不一致的情況，由此亦可以窺知全國教師會內部對於此一政策意見紛歧之矛盾現象。

然而，身為全國最大的教師組織，對於教師法所賦予「維護教師專業自主權」的任務自是責無旁貸，除了持續對教育議題提出批判與建議外，全國教師會是否應該從專業團體的立場出發，匯集社會各界對於教師專業的看法，並廣邀基層教師進行深度對話，進而





擘畫出臺灣教師的專業圖像，以作為教師組織從事教師專業發展工作的願景與目標。

當教師組織為了捍衛學生學習權益、促進教師專業發展，鏗鏘有力地提出教師專業發展政策的專業論述時，所展現的將是教師組織戮力於教師專業的新風貌。

5. 教師應擔負起知識分子的責任與使命，不侷限於自以為是的階級屬性與專業認同身分，並提出新的專業論述，以帶領學生從事改造社會的實際行動

教師可以是教育政策的「忠心」執行者；也可以是批判教育政策的不公不義，然後提出自己創見，並以具體行動加以實踐的「有機的」或「轉化型的」知識分子；或是成為揉合前述二者，並能夠自我批判，啟發學生批判意識的文化工作者。

教師應該以何種角色自居呢？尤其在資本主義極大化、新自由主義當道的市場化環境中，教師必須洞察到自己所處時代的特性及其所被賦予的神聖使命，勿自甘於成為國家政策實驗或競逐市場利益下的白老鼠，也別自以為是「中產階級」或「小資產階級」而沾沾自喜，只圖表面上的「安定」與「和諧」，卻任由國家霸權肆虐漫延，並傷及無辜學生的利益或生存權利。教師應該擲地有聲地提出教師專業發展的新論述，讓大家看見超越「績效、數據、工具化及市場化」以外，為自己的專業增能也為學生開拓新生命的無限可能性，這樣的教師專業不再是被化約的一道道可以測量及驗證的方程式，也不會是繁瑣的紙上作業而已，它甚至可以帶領學生從事改造社會的實際行動。

只是，教師們，你（妳）們相信，自己有這樣的能力嗎？

