

澳洲與臺灣教師評鑑政策之比較研究

摘要

在知識經濟的全球化浪潮之下，為提昇教師專業並改善教育品質，以厚實國家人力資本的競爭優勢，近年來各國在教育改革上致力於教師評鑑的推行。澳大利亞與臺灣在歷史發展上，同具殖民背景，政策方針也傾向親近美國，也都標榜教師評鑑的改革，但因國情不同、東西方文化與教師地位的差異，是以不論教師評鑑政策是否隱含對教師績效考核或專業發展的意圖，兩國在政治角力以及政策術語的轉化下，教師評鑑政策的發展方向就顯得大相徑庭。本研究採用文獻分析方法，旨在比較臺灣與澳大利亞教師評鑑政策背景之異同，並省思台灣教師專業發展評鑑的方向。

東方的教師地位與待遇相對西方較為崇高，惟全然借用西方的教師評鑑政策並不適宜，需因應脈絡而有所轉化，才不致陷入「橘逾淮，而為枳」的困境。本研究發現，教師評鑑若僅以行政立場課予績效，恐徒增實務檔案的堆積或整頓異己的肅清，卻未必能實際促進教師專業發展，反而使校園中的隱諱、鄉愿與陽奉陰違的情事不斷上演。建議台灣未來教師評鑑可以融入相關教育學者、領域專家、教學輔導團、社群夥伴、學生以及社區家長的立場，使得評鑑更具多面向的回饋，真正促進教師的專業成長。

關鍵詞：教師評鑑、教師專業發展、臺灣、澳大利亞

The comparison of policy upon teacher evaluation in Australia and Taiwan

Abstract

The dynamic of modern country reform usually has highly visual impact, which policy content had even been imitated by many developing countries. However in the countries which have ever been colonized, there is a dependent phenomenon upon the political, economic and cultural aspects. Especially under the influence of globalization and knowledge economy, each country's educational reform policies have deep homogeneity. In the ideology of accountability, which through globalization makes it popular in USA and other countries, the teacher evaluation is widely valued by national education reform. Additionally to enrich national human capital, the countries start to enhance teaching profession and then improve the quality of education.

Australia and Taiwan both have colonial history, which political development also imitate USA, but might due to different social context, the policy of teacher evaluation evolve different contents. This study attempts to understand the background of policy development, suggesting that policy development is not entirely borrowed, but to be a response and transformation to context.

Key words: teacher evaluation, teacher professional development, Taiwan, Australia

壹、緒論

澳洲即澳大利亞，其近年教改政策繽紛多元，而有關教師評鑑政策的推行更是受世人矚目。知識經濟促使世界各國強調全球經濟體系人力資本培育之重要，而教育的過程中對學習品質最為關切的往往莫過於良好的教師素質（Guild, 2006 ;Mayer, Mitchell , Macdonald & Bell, 2005）。是以，美國 1999 年「學童教育卓越法」¹、香港 1999 年「二十一世紀教育藍圖」²、澳大利亞 1999 年「阿德雷得宣言」等相關教改政策，皆係盼望藉由提昇教師素質來改善學校教育，以厚植國力、因應未來科技發展需求而制定的教育改革方針。教師評鑑即為提升教師素質的方式之一，近年許多國家紛紛推動教育改革著手規劃教師評鑑制度，在過去的十幾年間，教師評鑑的實施遍及英國、愛爾蘭、澳大利亞、波蘭、日本、西班牙、土耳其、臺灣、韓國、馬來西亞、保加利亞、斯洛伐克、愛沙尼亞、巴西、墨西哥等國，實反應出以教師評鑑作為提昇師資素質手段的全球化趨勢。

然而，此股全球化浪潮對於備受文化殖民的國家而言，或許僅是「西方化」的制度移植，缺乏在地脈絡的立場使得教育改革的內容竟多充斥著「現代化」國家的教改論述。如美國教師評鑑受 2001 年「NCLB 法案」的影響，學生學習成果及進步情形成為評鑑教師教學的重要指標。無獨有偶，OECD 在 2009 年針對 24 個國家教與學的調查，發現學校對教師的評鑑指標中，「學生考試成績」成為許多國家評鑑教師

¹ 因應未來科技持續進步及全球競爭下，學童教育卓越法（Educational Excellence for All Children Act of 1999）推動中小學教育改革的四項方針中，第二條即提昇教師與校長素質。詳參見劉慶仁（2000）。美國中小學的教育改革趨勢。2011 年 1 月 10 日取自 <http://www.tw.org/newwaves/44/1-b.html>

² 該改革聲明在全球化的知識經濟下，需提高教師及校長專業水平，以讓學生獲得更切合其成長過程需要的學習經歷。詳參見香港教育統籌委員會（2000）。教育制度檢討改革方案諮詢文件摘要。2011 年 1 月 10 日取自 http://www.e-c.edu.hk/tc/online/annex/c_ABR.pdf

教學績效的首要項目（高靚，2010），而目前澳大利亞《全國教師專業標準架構》（National Framework for Professional Standards for Teaching）亦將學生學習評量的進步與成果納為教師評鑑中重要的內容（黃純敏、許般宏、江愛華，2008：141）。透過時間脈絡推斷，比較其中相互雷同重疊之處，不禁使人好奇其中相關國家教改政策中提到教師評鑑的論述，究竟存在多少「依賴」現象？是否隱含著依賴理論所探究的「中央—邊陲」(center-periphery)、霸權(hegemony)、及複製(reproduction)之關係，而導致「教師評鑑」蔓延成為各國教育改革的重大的政策方針之一？

多數國家將教育改革作為促進國家現代化、增加在世界經濟系統的競爭性之介入策略，具殖民史的國家在提出教改論述的過程中，往往存在著單向、單一聲音的「中央—邊陲」之依賴現象。Popkewitz(2000)以為實際上並非全然如此，而是混合國外概念與教育實際、全球化與在地化的雜交方式，並無純粹的發聲，也非多元主觀的論述，而是受權力關係所影響。若純然只是全球化的教育改革政策卻忽視在地化脈絡的反思，其隨時可能面臨在地文化的反撲，形成錯綜複雜的角力拉鋸。例如在東方教師地位、待遇及專業性皆較西方為崇高的傳統下，韓國在引入學生及家長意見的教師評鑑制度，即面臨教師團體嚴峻的抗拒（張雷生，2010），而包含分級和薪資考核的規劃更使韓國、臺灣的教師評鑑政策面臨一度停擺的厄運。是以，純然的依賴理論似乎不見然能解釋教改的移植現象，而全球在地化的脈絡顯然還存在更複雜的權力關係。

臺灣與澳大利亞之教師評鑑制度皆借鑒於美國，然澳大利亞教師評鑑制度的實行係以獎敘和薪資掛勾的分級制，臺灣卻轉化為與績效考核脫勾的教師專業發展評鑑，雖兩者教師評鑑目的皆定調為提升教師專業，而所採行手段的強制力卻大不相同。因此，本研究欲蒐集及整理澳大利亞與國內學者對於教師評鑑政策的議題探究，從而分析兩

國在形成教師評鑑政策的背景，瞭解其在制度的移植與轉化間所存在的權力運作關係，並加以比較背景脈絡上的異同，祈能裨益於理解政策背後的形成原因。

貳、澳洲教育的社會環境

政策的形成往往與社會情境相關，要瞭解澳大利亞教師評鑑的政策背景，必需先從社會情境的理解作開端，以下茲就其社會情境中的結構環境、經濟文化、政治環境等三面向，說明、詮釋並連結澳大利亞社會中的教育情形。

一、結構環境：中央集權的體系

澳大利亞全國總面積約為 770 萬平方公里，總人口數約一千九百萬餘人，居民大多集居於東部、東南部及西南部海岸，兩大城市分別為 Sydney（人口約 390 萬）和 Melbourne（人口約 330 萬人）。而澳大利亞本土分為 New South Wales、Victoria、Queensland、South Australia、Western Australia 及 Tasmania 等六州（state），及 Australian Capital Territory 與 Northern Territory 兩個行政區（territory）。依據 1901 年憲法，教育權責係歸屬各州政府，各州教育行政採中央集權制，由州教育廳（Department of Education）統籌辦理教育事務。由於地廣人稀、人口分布又極不均勻，因此教育政策上往往面臨如何兼顧人口與廣大領土的管理問題（Bill Green, 2003）。而為提供均勻的教育預算給散佈在廣大地區的學校，必須有效地依賴科層與結構去做分配，所以澳大利亞教育系統乃呈現高度科層、官僚化的特徵（Bill Green, 2003）。

二、經濟文化：備受殖民的影響

澳洲經濟向來以農牧業為主，成為致力發展工業的英國本土之有力後盾。在二次大戰以前澳大利亞經濟、政治與文化皆極為仰賴英國，並承襲不少歐洲傳統，其在 20 世紀初「New Education」的教育

改革，甚至無所不包地融合歐洲 19 世紀的教育思潮（Bill Green, 2003）。直到因戰時物資運輸困難、澳大利亞積極進行工業化、及英國轉向歐洲共同體的懷抱等因素，澳大利亞傳統對英國的依賴程度乃大幅降低，並轉而尋求美國的強權庇護。由是之故，相關美國的政策、文化、教育對澳大利亞的影響乃愈深。除了進步主義推動過去澳大利亞的教育思潮外，其相關政策多缺乏歷史觀、總是美國觀點，進而時常與實務產生隔閡，因此部份澳大利亞學者（如 David Kirk、Terri Seddon、Bill Green、Bernadette Baker）受 Foucault 等後結構的影響以 post-New Sociology of Education 及 postmodern critical-theoretical 的位置及觀點去做課程歷史與實踐，並逐步擴展到女性主義、後殖民、環保行動及文化研究（Bill Green, 2003）。

三、政治環境：矛盾的政治傾向

澳洲受英國殖民百餘年，在 1901 年各殖民地正式聯合組成聯邦政府前，大部份承襲英國殖民的文化傳統，迄今仍屬大英國協、以英女王為元首的君主立憲國。聯邦採內閣制，國會中的多數黨黨魁成為政府最高首長，無任期限限制，並得籌組政府，目前的兩大黨分別為自由黨（Liberal Party）與工黨（Australian Labor Party）。僅建國百餘年的澳大利亞，政治上始終面臨擺盪在英國傳統或靠攏美國的矛盾，雖澳大利亞百年來深受英殖民所影響，但自 1951 年簽署「美澳紐安保條約」後，澳大利亞政府長期堅持與美國結盟，在政治、軍事和外交等方面積極追隨美國（張象、張宏毅、盧文璞、延藝云，2003：419）。受美影響益深的情況下，1999 年 11 月 6 日，澳大利亞亦曾舉辦是否脫離大英國協並更改國體為總統制的公投。此種矛盾的政治意識型態，顯現出以英國為主教育制度色彩，教育政策卻反映出美國教育的影子（Welch、吳姍娟，2009：436）。

參、澳大利亞教師評鑑政策之背景

在上述環境脈絡下，形成澳大利亞教師評鑑政策的背景有以下三項特色：

一、以改善教育品質為目的，聯邦主導教師評鑑政策

澳大利亞教師品質一直以來存在著專業性受到質疑、通過教師認證的員額不足、薪資結構無法留住優秀人才等問題（江愛華，2007）。為解決此些問題，澳大利亞政府於1999年《二十一世紀國家學校教育目標阿得雷德宣言》（The Adelaide Declaration on National Goals for Schooling in The Twenty-first Century），宣示提昇教師專業地位與品質並強化學校成為學習社群的保證（沈姍姍，2008）。其實早在1995年Victoria州即已發展一套正式的中小學教師評鑑制度——專業認可計畫（The Professional Recognition Program），惟隨著聯邦意圖介入各州教育的立場逐漸顯明，後來地方的評鑑政策旋面臨大幅度的修訂（湯誌龍，2001）。2003年澳大利亞政府更頒佈《全國教師專業規準架構》（National Framework for Professional Standards for Teaching），以促進學校教育高品質的教學、為教師品質提供全國性基準、提升教師的職業期望和專業成就、促進統一的教師認證與註冊體系建立等。而此架構的主要內容包括教師職涯分級與專業組成內涵兩部分：前者將教師分作初任（graduate）、能力（competence）、成就（accomplishment）、領導（leadership）等四級；專業組成內涵包括專業知識（professional knowledge）、專業實踐（professional practice）、專業價值（professional values）、專業關係（professional relationship）等四部份，各州在參照《全國教師專業標準架構》後，得發展出各具特色的教師評鑑計畫（黃純敏、許殷宏、江愛華，2008：139）。

據此，目前澳大利亞教師評鑑政策主要由聯邦統籌規劃，再由各州依地方特色及實際情形發展計畫。雖然澳大利亞政府宣稱教師評鑑政策之主要目的是為提昇教師專業與地位，但「高品質教師形塑高效

能學校」卻顯現出個人專業化的經濟理性意識型態假定，並配合經費核撥與分級制，以由上而下的方式實施律令課程、去賦權化個別教師，使國家透過具規準的評鑑更能有效地控制學校教育 (Doecke, 2001)。

二、建立全國一致規準架構，隱含控制教師教學意圖

澳大利亞廣大的區域使教育權責以州為單位，而為兼顧人口與廣大領土的管理、且受到美國教育效能取向的影響，需要有效地依賴科層結構去分配教育預算及連結與傳遞課程，是以教師與行政人員的品質就十分重要，以使教育科層體制內能做有效的溝通 (Bill Green, 2003)。在確保教學能連結課程的前提下，澳大利亞各州陸續頒布教師專業規準，以促進教學品質及提升教師專業地位。然而頒布的規準其實除了促進教師專業學習外，也是對教師評鑑、管理與控制的設計 (Mayer, Mitchell, Macdonald & Bell, 2005)。澳大利亞教師社會地位向來不高、薪資水準又普遍偏低，頒布評鑑規準除為扁平化的教師薪資結構，提供進階梯度及獎金政策以留住優秀人才外，更重要的是透過規準的內化來齊一教師的教學品質。

在 2003 年的就業、教育暨青年事務部長會議 (Ministerial Council for Employment, Education and Youth Affairs)，即協調發展教學專業規準的意圖，而早在 1999 到 2001 年間國家學科協會 (national subject associations) 就已陸續完成有關英語、數學及科學等學科的教學規準之設立 (Mayer, Mitchell, Macdonald & Bell, 2005)。這些規準的訂立其實是為使教師教學符合國家課程的意圖，進而強化對個別教室的控制。如澳大利亞英語教學學會 (Australian Association for the Teaching of English) 及澳大利亞讀寫教育協會 (Australian Literacy Educators' Association) 即透過財政支持 Victoria、Queensland 及 Western Australia 等三州的英語教師產出敘述故事，來連結學校特定脈絡與讀者共同反思

「完成英語教學」宣稱的有效性，藉以強化規準對教師教學的控制意圖 (Doecke, 2004)。

三、藉由政策術語的操弄，提高政策正當性與接受度

澳大利亞 Queensland 教師專業規準從 2002 年開始試用，其規準是為作為專業學習工具、教師評鑑工具、及對教師管理與控制所設計的，旨在促進教師的教學品質及專業地位，並且作為敘獎及獎金提供的依據。

其實早在 1980 到 1990 年代早期，深受美國效能運動影響的教師效能運動 (teacher competencies movement)，即有相似的政策議程，然其政策之所以未能具體落實，主要係「效能」(competencies) 一詞被批評把教學當作技術活動，缺乏脈絡意義 (Mayer, Mitchell, Macdonald & Bell, 2005)。但在官僚邏輯的實務運作中，為求便宜行事往往透過各種模糊的宣稱、似較友善或含蓄用語的表達等語言操弄以遂其政，遑論其實際的語言意指或對象 (Kelly, 2004:40)。是以，在 1990 年代末英美紛紛將「規準」(standards) 替代原先「效能」(competencies) 的術語，充滿科層官僚色彩的澳大利亞教育體系，當然也隨之更替更具滲透力的術語操弄，並宣稱其政策涵括教師專業成長過程、價值與態度，而非僅是原先在意的結果而已。但是「規準」(standards) 迄今仍是被批評可能狹隘地界定為可說明、外顯的成果，而與先前「效能」(competencies) 相似 (Mayer, Mitchell, Macdonald & Bell, 2005)。誠如 Kelly (2004:41) 對官方語言操弄的批評：有關規準 (standards) 等術語使用，皆以為其意指什麼、界定給誰明瞭等都不是問題，即使缺乏清晰概念這術語仍能被賦予新意。面對外來的質疑聲浪，澳大利亞的官方邏輯仍不改形塑教育的科層意識，即使政策術語上略有微調，目的還是為了加強對教師管理與控制而已。

綜上可知，由於當前澳大利亞為有效整合及提升全國教師素質，集權控制色彩日益濃厚，故教師評鑑政策的推動，主要係由中央主導，地方與學校實際參與教師評鑑政策規劃的空間則較小。而政策術語的轉化，澳大利亞主要係跟隨美國的步調，其政策推動的邏輯仍是充滿管理與控制的科層意識。至於建立專業規準、依照教師差異的進階分級給薪，表面係為提昇教師專業地位與待遇等問題，實質上卻隱含控制教師的意圖，目的在確保教師教學能有效連結官方課程。

肆、臺灣教師評鑑政策之背景

不同於澳大利亞的集權化趨勢，目前臺灣教育偏向中央與地方均權化的原則，教育事務主要由中央教育部與地方縣市政府教育機關共同負責。此外，臺灣教師的培育、晉用有一定規則，而澳大利亞因師資缺乏，教師的聘任則較具彈性，因此，臺灣教師評鑑在發展過程、學校權限與評鑑內容等方面便發展出不同的樣貌。當前臺灣教師評鑑政策的發展背景主要特色為：

一、意圖融入績效責任，地方先行規劃制度

臺灣較早的政策文本中出現「教師評鑑」字樣，約自 1996 年《教育改革總諮議報告書》中，提及應「建立彈性獎金與薪給政策，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。」，其以建立績效為目的，卻未有實質內容的討論（劉美慧、黃嘉莉、康玉琳，2008：200）。早期提出教師評鑑政策主要以汰除不適任教師為主，但後來中央政策卻將此議題擱置而未有進一步的發展。

首先著手實際規劃並落實教師評鑑政策則為臺北市教育局，於 1998 年委託張德銳等學者參考美國學者 Harris 和 Hill 之 1982 年版《教師發展評鑑系統》(Developmental Teacher Evaluation Kit, DeTEK)，研訂出「發展性教學輔導系統」，以「教學輔導」一詞替代

「教師評鑑」(潘慧玲、張德銳、張新仁, 2008: 243)。另一推動教師評鑑之地方層級則為高雄市政府, 其基於對於教師教學品質的關心, 在教育局曾憲政局長等主持下, 從 2000 年開始試辦教師專業評鑑制度, 並公佈「高雄市高級中等以下學校教師專業評鑑試行要點」(張德銳, 2004: 4)。北、高兩市都是率先形成教師評鑑的具體制度內容, 然後依據要點擇選學校試辦, 在政策的發展上皆領先於其它縣市乃至中央的。

就在北、高兩市教育局的持續推動下, 教育部終在 2001 年教育改革之檢討與改進會議中, 將「提升中等以下學校師資水準」列為五大議題之一, 並將「建立教師評鑑機制, 改進現行考績政策」作為題綱之一。最後, 定調評鑑目的是協助教師專業成長、確保教育品質及建立教師淘汰機制, 甚至作為教師成績考核及分級之基礎(趙志揚、楊寶琴、鄭郁霖、黃新發, 2010: 93)。臺北縣教育局則在 2005 年訂定「教師教學專業評鑑工作試辦計畫」, 邀集十五所國民中小學的教師共同參與試辦(魏汎珊, 2006: 49)。中央則遲至 2006 年依據 2003 年全國教育發展會議結論及建議事項, 訂定「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計劃」, 由學校申請試辦、教師自願參加受評為原則, 評鑑規準面向分為課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神及態度(教育部, 2006)。

由教師評鑑發展過程可知, 臺灣教師評鑑政策最早是由中央教改的論述主導, 然後由地方教育局具體規劃詳細的制度內容並試辦之, 最後才甫由中央整合及參酌地方試辦經驗形成教師專業發展評鑑政策。而在政策形成之初, 曾意圖將教師評鑑作為汰除不適任、績效考核乃至於分級的基礎, 是有考量融入績效責任的概念在政策裡頭的。

二、採取學校自願原則, 鼓勵教師參與評鑑

目前教師評鑑雖已正式辦理, 惟落實在實際面向是以學校為單位申請, 由參與學校教師自願參加受評之方式為原則。在相關的組織業

務上，教育部責成中小學教師專業發展評鑑推動工作小組，統籌辦理相關業務；參與之縣市則成立高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會，負責訂定教師專業發展評鑑參考規準、審議學校教師專業發展評鑑計畫、辦理輔導、考評實施成效，建立專業成長輔導機制，並規劃相關工作；而學校成立評鑑推動小組，鼓勵自願參與教師每年接受自我評鑑及校內評鑑（他評）一次（教育部，2006）。是故，政策規劃較大的工作量是落在縣市政府教育局所管轄，而實際執行則在於各校教師的自願參與，中央僅作統籌並不細部干涉內部運作。

截至今年的評鑑經驗，研究顯示教師較贊同「評鑑目的」以提供自我省思、瞭解自己教學之優缺點為優先考量；「評鑑結果應用」，宜以書面個別通知教師，並予以保密、不公開；「實施方式」以教師自我評鑑為主；「資料蒐集」以教室觀察為優先；「評鑑人員」以校內任教同一學科的教師最能被接受（趙志揚、楊寶琴、鄭郁霖、黃新發，2010）。研究者在民94年於高雄市實習、民98年在臺中市任教，發現兩所學校辦理教師評鑑大抵依循上述方式辦理。惟面臨教師質疑及缺乏參與，學校因申請試辦的時間緊迫，往往內定校內教學輔導教師與夥伴教師定要加入評鑑方案，致使部分教師覺得「半強迫」而非「自願」參與（張德銳，2009），甚至校內教學輔導教師的產生可能帶有行政授受，未必以專業作為主要考量。而「評鑑結果應用」常與教育理念的溝通無關，對教育價值觀的不同而產生教育作為的爭執，實難以解套（方國榮，2004）。另外，中國人講人際和諧，行事邏輯思考重「拿捏分寸」與「陽奉陰違」的特質，教師有意見也「不敢」提出，教師寧用「諱」的沉默語言，避免受到打壓（方國榮，2004）；是以實際與夥伴完成評鑑的結果，無論出於自評或觀察他人，往往多是較為「鄉愿」而非專業取向的。

是故，當前教師評鑑雖採志願、鼓勵為原則，卻已顯現出對行政的管理控制之疑慮；種種「鄉愿」跡象和理念不同的溝通，更將專業

發展的意圖大打折扣，而形成上下交相賊的和諧假象。這些都是將來面臨教師評鑑全面推動時，不得不謹慎應對的文化面向。

三、利益團體政治角力，訴諸專業發展導向

國外教師評鑑政策往往伴隨教師分級而生（如：美國與澳大利亞），主要係因其教師存在待遇少、地位低、升遷機會不多、專業素養不夠、工作環境差等問題；因此欲透過立法保障教師的品質，採取「利誘－威脅」的葫蘆筍與棍子之立法策略，混合著薪資誘因與表現評鑑的方案，盼藉此促進教師品質的改進（方國榮，2004：62）。而臺灣為促進中小學及幼稚園教師專業成長，建立終身學習之梯階政策，亦曾有配合教師評鑑制訂分級制的構想，並於2000年制定「高級中等以下學校及幼稚園教師分級及審定辦法（草案）」。惟當年，行政院初審雖已通過，但到院會時就擱置了，而無法送達立法院形成具體法案（鄭彩鳳，2008）。這之間可能多少有政治勢力的拉鋸在作祟，畢竟國情不同，臺灣中小學教師享有較高的社會聲望、專業素養及薪資待遇。在國外實施教師分級可能是成功的，而國內的教師似乎在這個立場上都是採取比較抗拒的態度，而且是教師專業組織帶頭抗拒（全國教師會訪談資料，2010）。

在2008年，教育部仍處於思考是否將「教師分級」列入教師評鑑的項目階段，就已引發官員與民意代表的探討與爭議（立法院公報，2008）。惟教育部仍將教師專業發展評鑑定調為：協助教師瞭解教學的優缺點，進一步改進教學並提供適當的專業成長計畫，以促進教師專業發展、增進教師專業素養、提升教學品質及增進學生學習成果，並採認評鑑性質屬「形成性教師評鑑」而非「總結性教師評鑑」（教育部，2008：1）。或許在教師評鑑在未獲得實施的法源依據以前，考量推動初期教師的接受程度，仍以發展教師專業為目的之形成性評鑑較為可行，待實行略有成效後，方可能加入教師績效責任的考量（張德銳，2004）。

綜上可知，臺灣教師評鑑政策一路從立基於美國所強調的績效責任概念出發，到衡量實際狀況轉化為教學輔導、形成性評鑑、以教師專業發展為導向的評鑑目的，可以想見這其間存在的政治拉鋸與被迫轉變的妥協立場。未來臺灣教師評鑑的走向是否全然與考績、分級脫鉤，另圖合適於本土脈絡的形式？或採漸進式的改革，逐步朝教師分級做努力？仍有待後續觀察。

伍、澳洲與臺灣教師評鑑政策形成之比較

雖然臺灣與澳大利亞教師評鑑政策皆受到美國的影響，然其社會環境不同，在不同社會環境脈絡下教師評鑑的發展背景便有所殊異。依據澳大利亞與臺灣教師評鑑政策背景的特色，兩者政策背景發展的差異主要有以下三項：

一、中央或地方的政策主導

澳大利亞由於地廣人稀、人口分布又極不均勻，為提供均勻的教育預算給散佈在廣大地區的學校，往往需依賴科層體系去做分配，因此各州的教育管理傾向集權制，而部分州政府也在 1990 年代各自訂定了些教師評鑑計畫，以考核轄區內教師的教學表現。原先憲法即授予教育權責歸屬於各州，因此各州教師評鑑計畫各行其道，就算略有異同聯邦也不會加以干涉。但在資訊科技日新月異、複雜的環境及社會挑戰等時代變化下，「阿德雷得宣言」則將澳大利亞學校教育提昇為國家架構（江愛華，2007），其後更頒布《全國教師專業規準架構》有效統籌各州教師評鑑規準，致各州必須將先前評鑑計畫依此架構作大幅修改（如 Victoria 將教師職級從三級改為四級）。當多數教師認定專業規準是國家用來檢核他們表現基準的術語時，聯邦其實早已規劃透過檔案、故事敘述等方式來達成教師專業規準及認證的需求（Doecke, 2001, 2004）。對澳大利亞多數地方而言，存在著教師流動

率高、員額不足、及許多教師甚至未有認證的情況，為提昇教育品質，聯邦不得不藉由教師評鑑來促進統一的教師認證體系、為教師品質及職業期望提昇到一定基準。尤其在知識經濟有關國家競爭力的督促下，聯邦主導教育的意圖逐漸鮮明，影響教育品質至為殷切的教師評鑑，聯邦當然也就極力干涉，以確保教育政策的改革成果。

臺灣的教師評鑑雖一開始是在《教育改革總諮議報告書》提及，與澳大利亞

一樣來自教改壓力及美國影響，但發展差異的是實際上主導權係來自學術上的轉化及地方縣市的試行。可能如 Bill Green(2003)所述澳大利亞的教育學術及思考是較偏技術、從屬於政策之下的面向，往往充斥技術官僚導向缺乏歷史觀。再加上澳與美同屬英語系國家，國情發展較多雷同，是以，澳大利亞教師評鑑政策較容易產生多移植自美國的情況。而臺灣的教師評鑑在張德銳等學者的努力、縣市教育局的持續推動、因應國情的需求，方促使教育部整合及參酌地方試辦經驗，形成教師專業發展政策，因此較能因應地方實際多所轉化。在此觀察到中央主導、技術官僚體系的澳大利亞教師評鑑似有因知識經濟的壓力，而傾向美國的教改論述，其所呈現的「依賴」現象顯然較臺灣明顯；臺灣則在地方及學術的努力下，轉化後的政策是較偏國情而有明顯在地化的傾向。

二、政策術語的操弄或轉化

澳大利亞對教師評鑑政策術語的操弄，主要是跟隨美英的腳步，將原先的「Competencies」更改為「Standards」一詞，以含糊外界對其技術旨趣的批評，並宣稱改弦易轍後的術語，更能涵括教師專業成長過程、價值及態度，而非僅是「結果」而已。至於過渡到臺灣的教師評鑑，即已考量國情不同——臺灣中小學教師享有較高的社會聲望、專業素養及薪資待遇——故以「教學輔導」、「教師專業發展評鑑」等較為中性術語，替代國外混合「教師分級」、「總結性目的」的教師

評鑑一詞。澳大利亞與臺灣政府對政策術語的更替，主要皆是為使政策能配合教育改革順利推行，但澳大利亞在術語上的操弄與美、英更弦的步調較為一致；澳大利亞教師工會更是仿照美國教學專業規準，發展各學科的教師專業規準，並協助初任教師能從暫時性註冊登記通過完全登記（黃純敏、許殷宏、江愛華，2008：150）。

相較之下，臺灣卻不直接沿用國外直接分級的作法，只是採取「形成性評鑑」、「自願參與」的原則，而在教師團體帶頭抗拒下，定調為「專業發展」更是妥協政治拉鋸的軟性聲明。或許澳大利亞在社會、人口及文化等情境脈絡上，本就較為貼近英美，政策的移植也就較為順利；而臺灣在地文化迥異於西方，移植國外制度引起較大的政治反彈本就可以預期的。因此，在全球在地化的權力運作關係下，臺灣教育改革在參考西方的政策之餘，有關術語的轉化就必須更加謹慎處理。

三、績效考核的脫鉤與結合

澳大利亞教師長期面臨社會地位不高、專業素養及認證通過率不足等困境，在知識經濟導向之教育改革的大纛下，結合分級、薪資考核的教師評鑑政策，很容易就服膺市場績效運作的經濟理性思維，被政府用來作為提升教育品質的政策工具。當澳大利亞政府逐漸降低對公立學校的經費補助、減少對學校教育承擔的責任、卻引導學校成為製造社會及經濟問題的代罪羔羊，往往訴諸市場邏輯的操控，讓原本繁忙的教職員在績效責任下疲於奔命，依循政府事先預設的目標而不再有額外發展空間（Welch、吳姵娟，2009：468-471）。如此教師無暇顧及其它民主活動或參與團體抗爭，政府方進一步展現控制教學的意圖，而又能安心撇開政策成敗的責任。

臺灣在面對與國外不同文化輿情，自不適合沿用教師評鑑是為了改善教師專業地位的說法，實際上無論升學競爭環境、師資培育素質、穩定的專業教師來源及社會聲望等，在在都使擬定教師評鑑制度

的考慮因素更加複雜。若貿然地推行混合分級與考核的評鑑制，引起複雜的政治壓力反易使教育的理想與意圖遭受扭曲。因此臺灣相關政策援引當無法如澳大利亞直接依賴關係，而於在地化的權力脈絡下，採取自願性質、形成性評鑑、與績效考核脫鉤等方式辦理，以漸進方式推動為宜。

綜上，由「中央主導教師評鑑」、「規準術語的操弄」與「評鑑與績效考核的結合」等面向可知：澳大利亞由聯邦主導的評鑑政策不但壓縮教師自主的空間，且政策工具應用市場績效思維，透過薪資考核直接影響教師工作內容。而在相關論述與政策內容上，更明顯借用美方的教師評鑑制度，表現出澳大利亞在教改政策方面對美方的依賴程度。相對地，臺灣教師評鑑政策起初雖意圖融入美國教師評鑑的績效概念，欲據此增進教師專業以提升教育品質，但因在不同情境脈絡的政策形成過程上，面臨地方化的權力競逐而使既定意圖有所轉化，故政策內容亦更具彈性，學校及教師專業更具自主權。

陸、結語

澳大利亞因過去殖民背景以及後來的國際關係，教育政策的相關論述與內涵逐漸從英國轉向美國觀點，除影響整個教育政策走向外，亦足見經濟對國家教育的間接影響。於是在以美為首關注績效、重視教育品質的全球化浪潮下，澳洲便首當其衝，循著前例借用美方的教改論述，形成欲以教師評鑑課予績效提升教育品質的呼聲，經政策術語的操弄後，各州便全面推動教師評鑑。加以澳洲教育系統本就具中央集權色彩，在各州已具有的基礎上一統教師評鑑政策已非難事。

相較於澳洲，臺灣教育政策雖亦受美國影響甚深，但在社會環境不同的情況下，地方政府推動時就已受到教師團體的反對，又教師居於較高社會地位與較完整之任用與證照制度，其本具一定的專業度，

便無澳洲政府推動教師評鑑以維持教師素質的急迫性。因此本質仍強調績效責任的教師評鑑，到了臺灣便轉化為輔助教師專業發展的工
具，且與澳洲具強制性的政治手腕亦有不同。

藉由對照澳洲與臺灣教師評鑑政策發展背景可知，擬定教育改革政策的意圖與聲明，時常來自錯綜複雜的脈絡關係，有時是出於微觀連結鉅觀的因素、有些是政治勢力的交相妥協，要使政策順利推行常須考量甚多背後的成因、問題及社會環境等背景，才能兼應趨勢且又符合國情。當前知識經濟暨資訊社會的動力引擎，多是促成各國教改重視教師評鑑的遠因，然而各國政治、社會及文化在受全球化的洗禮之後，所要面對及解決國內的教育問題自是不甚相同。於是在借用他國的教育政策時，不能只為追趕國際潮流，或只簡要地考慮國內對政策目的之需求，扭曲政策原本欲達成的目的，陷入「橘逾淮，而為枳」的困境。

再者，借入的教育政策面臨之轉化以及各方勢力之角力雖可能改變原本借入的政策，甚至連政策目的皆有所調整，但並非所有更動皆為負面，以全球化的角度視之，其亦為一種在地化的歷程。譬如臺灣教師評鑑政策，其可謂從政策目的、執行方式的再詮釋，根本性的轉化，幾乎動搖績效責任的意識型態，轉而以同樣能達到提升教育品質的輔助專業發展性策略呈現。在規劃的過程中，無論是積極地抗爭，如教師團體，或是消極地不表態，如一般社會大眾，皆在某程度上，因政策內容的公開，以自己的方式表達意見，達到部分溝通的效果。使教師評鑑政策能融入臺灣多元利益團體聲音，展現出不同的政策風貌。

當然，「他山之石，可以攻錯」，若未來臺灣教師專業發展評鑑繼續變革，那麼目前澳洲所面對的問題，將可提供臺灣教師評鑑政策之參考。因此未來進一步規劃教師評鑑時，教育部應避免以強制分級威脅教師薪級，並且保持目前賦權漸進的優點，使教師評鑑不致落入鉗

制教師、消耗教師勞力於符應規準、甚至淪為與教學良窳無直接相關的檔案製作之侷限。最後，回到教師評鑑本身，績效責任的課予是為提升教師素質，進而追求高品質的教育；是以績效責任本應為手段，切不可錯把手段當目的，反使教師過份專注「績效」，而弱化了教學本質，此並非學生之福。

參考文獻

- A. R. Welch、吳姵娟 (2009)。澳洲教育。載於楊深坑主編，**比較與國際教育** (ch11)，436-481。台北市，高等教育出版社。
- 立法院公報第 97 卷 74 期 (2008 年 12 月 8 日)。立法院第 7 屆第 2 會期教育及文化委員會第 18 次全體委員會議紀錄。2010 年 11 月 14 日取自
<http://www.cw.org.tw/wp-content/uploads/2009/02/20081208%20ED.doc>
- 方國榮 (2004)。教師文化氛圍下教師專業評鑑的省思。**現代教育論壇**，11，62-75。
- 江愛華 (2007)。二十一世紀澳洲初等教育教改政策目標與計畫解析。**教育資料集刊**，33，109-124。
- 沈姍姍 (2008.3)。澳洲學校語文與識數能力改革方案之探討。**教育資料集刊**，37，75-96。
- 高靚 (2010 年 10 月 24 日)。各國教師評鑑 4：教師評鑑趨勢 首要關注學生成績。**中國教育報**，2011 年 1 月 1 日取自
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-101052>
- 教育部 (2008 年)。**教師專業發展評鑑工作參考手冊 (精簡版)**。臺北市，未出版。

教育部(2006)「**教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計劃**」。2010年11月15日取自

<http://140.111.34.34/docdb/files/dmaa7b676900e4.pdf>

請問目前各國實施教師專業評鑑及分級的概況如何？訪談與整理：花蓮縣教師會 /理事長：陳源豐老師。受訪者：楊人銓老師/全國教師會外事部主任兼諮商輔導處主任。2010年11月15日取自

<http://163.27.129.1/2/tljhta/news/news62.doc>

張象、張宏毅、盧文璞、延藝云(2003)。**世界通史當代篇**。台北市：五南。

張雷生(2010年10月3日)。各國教師評鑑1：韓國—全面實施中小學教師評價新制度。**中國教育報**，2011年1月1日取自

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-100388>

張德銳(2004)。我國中小學教師評鑑的規劃與推動策略。**現代教育論壇**，10，216-231。

張德銳(2009)。中小學教師專業發展評鑑實施問題與解決策略。**研習資訊**，26 (5)，17-24。

湯誌龍(2001)。中小學教師評鑑制度之研究—澳洲維多利亞省的實施經驗。**比較教育**，第51期，頁105-127。

黃純敏、許殷宏、江愛華(2008)。澳洲中小學教師評鑑方案之分析：以三州為例。載於潘慧玲(主編)，**教師評鑑理論與實務**，頁133-158。台北：師大教評中心。

趙志揚、楊寶琴、鄭郁霖、黃新發(2010)。高級中學教師對教師評鑑認知之研究。**教育政策論壇**，13(2)，77-128。

鄭彩鳳(2008)。教師分級制度之建構與專業形象之塑造。2010年11月15日取自

<http://www2.inservice.edu.tw/EPaper/ep2/indexView.aspx?EID=158>

- 潘慧玲、張德銳、張新仁 (2008)。臺灣中小學教師評鑑／專業標準之建構：歷程篇。載於潘慧玲主編，**教師評鑑理論與實務**，229-280。
- 劉美慧、黃嘉莉、康玉琳 (2008)。臺灣中小學教師評鑑方案之分析。載於潘慧玲主編，**教師評鑑理論與實務**，197-228。
- 魏汎珊 (2006)。教師評鑑政策執行之研究—意會的取向。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- Bill Green(2003) .Curriculum Inquiry in Austrelia: Toward a Local Genealogy of the Curriculum Field .In Pinar, W. F. (Ed.). *International handbook of curriculum research*, 123-141.
- Mayer,D. , Mitchell,J. , Macdonald,D. & Bell,R.(2005). Professional standards for teachers: a case study of professional learning. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education*, 33(2), 159-179.
- Kelly, A.V.(2004).*The Curriculum Theory and Practice*(5th ed). Los Angeles: SAGE.
- Doecke, B.(2004).Accomplished story telling: English teachers write about their professional lives(The Standards for Teachers of English Language and Literacy in Australia project). *Teachers and Teaching: theory and practice*,10(3),291-305.
- Doecke, B.(2001).Public and Personal Domains: Professional Standards for Teachers of English in Australia. *L1-Educational Studies in Language and Literature*, 1(2),163-177.
- Popkewitz, T.S.(2000).Globalization/regionalization, knowledge, and the educational practices: Some notes on comparative strategies of educational research. In T.S. Popkewitz(Ed.).*Educational knowledge: Changing relationships between the state, civil society, and the educational community*. New York: SUNY Press.