國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文

指導教授：潘慧玲　博士

中小學教師專業發展評鑑政策形成之研究：多元流程模式分析

研究生：張硯凱　撰

中華民國一〇〇年二月

中小學教師專業發展評鑑政策形成之研究：

多元流程模式分析

摘要

過去教育領域在政策研究範疇上，多集中於政策執行或評鑑，鮮少直接關注政策形成的過程。教師專業發展評鑑政策自 95 年試辦以來已有五年光景，在推行過程中，曾遭受部分利益團體的反對，為究此之因，國內也有相當多的研究者已投入心力關注此議題，惟探討焦點多圍繞在意見調查及認知態度、現況與成效、政策推動歷程、變革研究、政策內涵以及政策執行等面向上，缺乏對於政策形成的重視。是以，本研究之目的在於探究教師專業發展評鑑政策形成的時空背景與多元流程，並根據研究結果提供推動教師專業發展評鑑政策與其他政策規劃參考之借鏡。在研究方法上，主要透過蒐集文件及半結構式訪談來獲取資料，並以 Kingdon 提出的多元流程模式為分析架構，試圖從三條流程、政策企業家與政策之窗等概念，勾勒教師專業發展評鑑政策形成的圖像。

綜合研究結果發現，本研究之結論如下：

壹、教師專業發展評鑑政策的時空背景，主要源自於學生受教權利及教師自身權益的公共議題產生，促使推動教師專業評鑑制度國內氣氛的形成

貳、總結性教師專業評鑑制度於實務推動上並不可行後，為回應民意，教育部除著手解決相關公共議題外，也開始思考推動其他教師評鑑的可能性

參、促使教師專業發展評鑑政策形成的問題要素包含國外教師評鑑趨勢、教師法草案完成一讀、各縣市的先期推動經驗、教師專業提昇是大眾共識等

肆、影響教師專業發展評鑑政策形成的政治因素包含不同利益團體力量的彼此互動、未受政黨因素不當干擾以及陷入膠著的教師法草案

伍、教師專業發展評鑑政策在政策建議的發展上，呈現激進、進化、趨同與漸進等四種發展模式

陸、教師專業發展評鑑政策在議程設定與備選方案的發展上，分別呈現進化及漸進兩種發展模式

柒、教師專業發展評鑑政策中的三條流程，在發展過程中彼此間會互相影響，同時採行穩健的方式逐漸發展成熟

捌、教師專業發展評鑑政策的政策之窗是在流程匯集前後，經由多位政策企業家

的長期努力不懈下所打開的，開啟過程曾經歷了消逝與再現的階段

基於本研究的發現與結論，文末針對行政機關、利益團體、現職教師、立法委員、其他政策及未來研究提出建議。

關鍵字：中小學教師專業發展評鑑、政策形成、多元流程模式

Policy Making of Teacher Evaluation for Professional Development: An Analysis of Multiple Streams

Abstract

Yen-Kai Chang

Earlier studies on educational policy in Taiwan usually focused on policy implementation or evaluation, instead of the process of policy making. Concerning the policy of Teacher Evaluation for Professional Development, it was put into trial in 2006. The policy is not favored by some interest groups. And a number of researchers are devoted to study the policy. However, mostly concentrate on surveys of policy opinions and comprehension, policy implementation and effects, without paying attention to policy-making process. Hence, the present study aimed to explore the historical background and policy-making process of Teacher Evaluation for Professional Development, using the analytical framework of multiple streams. The research methods were semi-structured interviews and document analysis. The concepts of the three stream flows, policy entrepreneur, and policy window were employed to investigate the policy-making process of Teacher Evaluation for Professional Development.

The present study concluded the findings as follows:

1. Teacher Evaluation for Professional Development is resulted from the increasing social concerns about students' education right and teachers' benefits. The public believe that there is need for a professional evaluation system for teacher in Taiwan.

2. The professional evaluation system for teacher was then proven not feasible. In response to the public opinions, the Ministry of Education in Taiwan on one hand began to deal with relevant public issues and on the other hand tried to promote other teacher evaluation system as an alternative.

3. The establishment of Teacher Evaluation for Professional Development is propelled by the international trend of teacher evaluation system, the accomplishment of the first reading of Teacher's Act draft, regional pilot experiences, and the social expectation for the promotion of teachers' profession.

4. The variables for policy making of Teacher Evaluation for Professional Development includes interaction among different interest groups, least improper influences from political parties, and the dilemma in drafting Teacher's Act.

5. The development of policy advising for Teacher Evaluation for Professional Development includes four models of change: quantum, emergent, convergence, and gradualist change.

6. The agenda setting and alternatives development for Teacher Evaluation for Professional Development appears two models of change; one is emergent while the other is gradualist change

7. The three streams of Teacher Evaluation for Professional Development influence one another during the process and stably evolve into maturity.

8. The policy window of Teacher Evaluation for Professional Development is opened when the stream flows meet one other, because of the long-term efforts of many policy entrepreneurs. In the process, the window has gone through the stages of disappearing and re-appearing.

Suggestions were made to the government, interest groups, incumbent teachers, legistrators, other policies and further researches in the future.

Keywords: Teacher Evaluation for Professional Development, policy making, Multiple Streams Model

謝 誌

飄過無垠學海，漫長的航行終於來到彼端，在行將靠岸之際，我回望這趟勞心勞力的學術旅程，胸中充滿了難以言說的感恩與悸動。

從原本熟悉的教育領域跨到完全陌生的公共政策領域，對教育系出身的我而言無疑是一大挑戰。能一路抵擋風雨完成這篇論文，首先必須感謝指導教授潘慧玲博士，從大四那年修習潘教授開設的課程起，我始終視之為學術楷模，對其智慧與風範有無限敬仰。進入碩士班後，更因有幸擔任潘教授的兼任助理，親炙潘氏家法，看到學者獻身學術的堅持，並學到許多待人處事的道理。此外，潘教授總是愛徒如子，提拔學生不遺餘力，甚至不辭辛勞，犧牲假日為我們這群上路新手指引方向，能在大師引領下，開展這段學術處女航，除倍感幸運外，我的內心亦洋溢著無限感激。

其次，校外的兩位口委——李允傑教授與張德銳教授，亦在這趟追尋學術的奇幻旅程中扮演重要角色，使我的論文脫胎換骨，點鐵成金。李教授對公共政策理論頗為專精，常給我許多實質、具體的建議，使我能精確掌握公共政策領域的重要著作，補足論文中視野不足之處；張教授則長期耕耘教師專業發展評鑑政策，對整體政策形成過程知之甚詳，因而能針對論文中，政策脈絡的細節給予中肯建言。兩位口委的寶貴意見，如風雨中的羅盤讓我看到方向，進而開始反思相關疑義之處，俾使論文更加嚴謹完整。此外，我亦感謝慨然應允受訪的各類團體代表，從他們身上我感受到溫暖的人情味，同時也發現原來有這麼多熱情的夥伴為教育默默付出，為改善教育不屈不撓，使學生有更好、更寬廣的學習樂土，這樣始終如一的精神令人感佩。

感謝碩班期間所有曾教導、指引過我的師長們，楊深坑老師、吳清基老師、謝文全老師、張明輝老師、黃乃熒老師、王如哲老師、許添明老師、王麗雲老師、魯先華老師、鄭淑惠老師以及張素貞老師，他們每一堂課都精彩非凡，每一句鼓勵都情深意重，為我的碩士班生涯留下難以抹滅的感動回憶，也讓這趟學術探險更加豐富與充實。

感謝碩班同窗，教政所的新峯、家萱、利敏、欣樺、婕婷、易儒、雅筑、孟

婷以及秀凌；教研所的展光、育萍、育澤以及庚瑜，由於他們的陪伴，使我流金似的碩班生涯充滿了歡樂溫暖，每一堂課、每一份報告也因為彼此的討論切磋，綻放出更多意想不到的學術驚奇，對我來說意義非凡。

感謝王貿學長，每當論文寫作遇到瓶頸，力不從心時，與他暢談後總能讓我獲得啟發；感謝怡樺學姐的關懷且無私提供公共政策資料，領我一窺公共政策殿堂的深邃與奇妙。

感謝論文小組的所有夥伴，彼此互相扶持、協助成長，讓過程中幾度焦頭爛額、灰心受挫的我看到晴陽綻放。感謝伯安，他總是耐心聽我分享生活中的愉快憂愁，並一同討論論文細節，與他交換寫作上的心得，總是讓我獲益良多，此外，他也常兩肋插刀，義不容辭的協助我度過難關，是學業上、生活上的好同學、好朋友；感謝培培學姐擔任我的口試紀錄，讓我能安心口試，突破碩士生涯中的關鍵一役；感謝欣姿，她如花蝴蝶般的柔軟身段讓我瞭解到許多與受訪者互動時需注意的社交禮節，使我不至貽笑大方；感謝名昱，他的樂觀與爽朗，使得我們私下討論論文總是充滿歡笑與輕鬆；感謝若葳學姐，她常提出獨特見解，啟發不同思考方向；感謝舒婷、穎琦以及淑涵三位好姊妹，跟她們相聚在一起的時光，一個眼神的交會、一句玩笑話的開啟，都讓原本寫作時沈重的指尖頓時輕盈起來，因此雖然追尋學術的過程艱辛，但因著她們的陪伴，讓我這一行走來不覺孤單，反倒充滿友誼的溫暖，有了一同往前的動力。

感謝 915 研究室的詩惠、秉修、韋伶和雅君這些效率最好、做事最認真和最有耐心的助理群。助理們除細心安排潘老師的所有行程，並協助論文小組、論文口試進行外，平時也常主動關心我們的生活，種種關懷之情點滴在心。也感謝教政所的婉妤助教，沒有她熱心協助解答疑惑，我的碩士研究便無法順利推展，在此致上滿分的謝忱。

感謝我的家人，感謝爸媽的無悔支持，雖然上大學後無法時常回家，但他們依然諒解我的學術願景，使我能毫無後顧之憂的寫作研究，這份體貼之情我始終銘感五內。也感謝姊姊常代我回家看望爸媽，與我分享家中點滴，與她閒聊常能讓我暫時放下心中的大石，是我壓力滿檔的研究生涯最快樂的事。最後感謝

summer 這四年來的陪伴，讓我的生活充滿了豐富的色彩與愉悅的氛圍，我們共有的時光，是最甜美的記憶。

這趟碩士之旅，至此已達終點，雖僅窺見浩瀚學海的一隅，對我而言卻有如親見傳說中的納尼亞，心中的感動難以言喻。在下船之際，謹將論文成果獻給所有我在乎的人，祝願我深愛的親友永遠平安喜樂，並期許自己繼續張帆前進，朝下一個未知的學術大洋邁進。

張硯凱 謹識

2011 初春 公館

目 次

第一章 緒論 1

第一節 研究動機 1

第二節 研究目的與待答問題 4

第三節 名詞釋義 4

第四節 研究範圍與限制 5

第二章 文獻探討 7

第一節 教育部中小學教師專業發展評鑑政策概述 7

第二節 多元流程模式概述 19

第三節 相關研究 64

第三章 研究設計與實施 75

第一節 研究方法 75

第二節 研究參與者 79

第三節 研究程序 81

第四節 研究信實度 82

第五節 資料整理與分析 84

第六節 研究倫理 86

第四章 政策形成 87

第一節 追本溯源 87

第二節 問題浮現 129

第三節 政治力量 152

第四節 政策漂浮 187

第五節 政策之窗 311

第五章 結論與建議.....335
第一節 研究結論.....335
第二節 建議.....343
參考文獻.....349
附錄.....365
附錄一 98 年教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點.....365
附錄二 訪談大綱（學者專家代表版）.....372
附錄三 訪談大綱（行政人員代表版）.....373
附錄四 訪談大綱（全國教師會代表版）.....374
附錄五 訪談大綱（家長團體代表版）.....375
附錄六 文件資料表.....376
附錄七 95 年教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫.....378

表 次

表 2-1　各國教師評鑑之評鑑目的比較表 10
表 2-2　四個發展模式之分析比較表 53
表 3-1　訪談時間表 80
表 4-1　2001 年至 2002 年教師評鑑相關會議一覽表 123
表 4-2　教師專業發展評鑑政策之流程示意表 313
表 4-2　教師專業發展評鑑政策之流程示意表（續） 314
表 4-3　主要政策企業家投入流程匯集情形表 320
表 4-3　主要政策企業家投入流程匯集情形表（續） 321

圖 次

圖 2-1　教師專業發展評鑑政策之中央、地方與學校層級推動圖 17
圖 2-2　政策方案決策途徑 32
圖 2-3　四個發展模式示例圖 52

第一章　緒論

本章旨在針對研究的背景與概況作一說明，共分爲：研究動機、研究目的與待答問題、名詞釋義、研究範圍與限制等四節。

第一節　研究動機

本研究以多元流程模式（multiple-streams framework）作爲分析基礎，探討教師專業發展評鑑之政策形成，主要研究動機如後。

壹、瞭解教育部教師專業發展評鑑政策之形成，有助於推動教師專業發展評鑑政策

教師專業發展評鑑政策係教育部爲協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質，以增進學生學習成果，自九十五學年度起開始推行之政策（教育部，2006a；劉美慧、黃嘉莉、康玉琳，2007）。研究者本身參與指導教授進行教師專業發展評鑑之相關專案時，[1]即發現該政策在回應教改需求及彰顯教師權能上所扮演的角色相當重要，同時影響教師自身專業發展深遠，並能提升學生學習成效。

教師專業發展評鑑政策推行至今，已有約五年光景，在這段推動政策的過程中，政策是否有回應原先相關利害團體訴求，便爲政策能否走的長久之關鍵因素。因此，如能探究相關利益團體在政策形成之初所關心的焦點，便可在推動歷程中盡量顧及不同之關切並加以回應，如此將使政策推動較爲順利，所以研究者希冀透過剖析政策的形成過程，加以瞭解各利害團體在政策上的關注焦點，進而提供教育當局檢視其訴求是否在政策推動上有所落實。此外，假使忽略探究教育政策形成的歷程，將失去檢討或改進政策的空間，故教育政策形成之研究，不但在推動教育政策上能有相當大的實務貢獻，其研究發現也可回饋到政策領域中，建構政策形成之相關理論。基於上述信念，研究者認爲有必要以政策形成過程爲焦點，瞭解教師專業發展評鑑政策之形成過程及其成因，以協助推動教師專業發展評鑑政策。

[1] 研究者為試辦中小學教師專業發展評鑑之方案評鑑（II）兼任研究助理。

貳、多元流程模式有助於瞭解教師專業發展評鑑政策之形成脈絡[2]

在公共政策領域中，相關政策歷程（policy process）之理論架構相當多（Sabatier, 1999; Zahariadis, 1999），其中研究者發現 Kingdon（1984, 2003）所提的多元流程模式不似傳統公共政策理論中的階段論模式（stages model）般強調理性與邏輯，相反地，它重視政策如何在混亂的環境中形成，因而能更貼近政策現實（吳定，2004）。教師專業發展評鑑政策之形成不似傳統階段論模式般線性發展，其形成過程受到不適任教師處理機制、教師成績考核制度、教師績效獎金制度以及教師生涯進階制度等彼此影響，政策形成前曾產生政策轉向的趨勢（蔡玉花，2006；蔡佩芳，2009），因此形成過程是複雜而混亂的。

再者，Kingdon（1984, 2003）認爲政策過程係由三條流程所組成，包含各種問題界定內容所形成的「問題流程」（problem stream）；由各種選舉活動及利益團體所組成的「政治流程」（political stream）；以及涉及政策問題解決方案內容的「政策流程」（policy stream）。研究者發現上述三條流程的分析面向相當完整，在應用於分析教師專業發展評鑑政策上，能有效勾勒出促使該政策形成的時空背景，並描繪出政策形成的主軸脈絡，同時還能從政策推動者的角度來剖析利益團體的觀點，使得政策過程中，利害關係人的彼此互動一覽無遺。易言之，運用三條流程的分析概念能詳細推展出整個教師專業發展評鑑政策之形成過程。

最後，Kingdon（1984, 2003）認爲，在一般情況下各種流程係相互獨立運作，只有當「政策之窗」（policy window）打開時，流程才有可能匯集，如此將導致政策形成或變遷，而促使流程匯集並進入政策之窗的那個人，就是「政策企業家」（policy entrepreneurs）。研究者從過去相關的研究案例中（王進德，2006；王禮福，2005；劉邵祥，2005）發現，應用多元流程模式的政策之窗與政策企業家的概念，除能明確指認出政策形成的關鍵點外，亦能有效協助定位教師專業發展評鑑政策形成過程中，是誰導引了政策，誰又讓政策浮上檯面，進一步揭開整個政策形成全貌。

[2] Kingdon 所提的理論，在國內公共政策學界有不同的譯名，如譯為多元潮流模式、多重流模型、時勢潮流論、政策窗模式等，本研究在此統一使用吳定（2003）所譯之多元流程模式。

職此之故，研究者發現多元流程模式是一有助於探討教師專業發展評鑑政策形成之分析架構，希冀運用其清楚勾勒出教師專業發展評鑑之政策形成全貌。

參、國內相關研究缺少教師專業發展評鑑政策形成之探究

公共政策領域中的政策形成過程向來是政治科學界所關心之議題，然而教育政策的形成過程卻常是政治科學界較忽略之處，在教育領域上亦復如是。過去教育領域在政策研究範疇上，多集中於政策介紹、執行或評鑑，鮮少直接關注政策形成過程。由於我國教育政策的決策過程透明度不夠，政策審議修正成型之過程並未清楚公諸於世，也未廣納不同團體意見，理論和實際有所落差，且決策過程的轉變速度之快，常令人意外（李秀芬，2003；梁恆正，1994；黃妙菁，2004），故而使得該領域的探討並不容易，多須仰賴事後的個案研究，所得資訊常不足以對教育政策的形成過程有著充份瞭解（王麗雲，2004）。如此形成在目前的教育政策研究成果中，個別政策形成過程的研究，比起個別政策的內容分析、執行或評鑑在國內所受到之注意仍然不足。

進一步綜觀教育部九十五學年度推行試辦教師專業發展評鑑政策以來，國內絕大多數期刊論文與研究專案亦有上述現象存在，大多皆在探討教師對於該政策之意見（余昆旺，2007；林幸君，2007；林純美，2009；洪劭品，2006）、分析個案學校推動該政策之歷程（林秀香，2007；馮佩玲，2007；李昆璉，2007）或分析政策內涵（陳玉心，2009；陳建羽，2008；陳淑君，2008；謝慶家，2008）等，至於在政策評鑑上，教育部亦有委託相關研究專案進行（許籐繼等，2010；潘慧玲等，2007；潘慧玲等，2008；潘慧玲等，2010a；潘慧玲等，2010b）。實際上應用公共政策理論探究教師專業發展評鑑政策者，只有兩篇碩士論文（吳東穎，2009；李泓璉，2008），與一份國科會專案（顏國樑，2009），[3]且均將研究焦點置於政策執行上，較少看到有關探究政策形成面向之研究。是故，研究者運用多元流程模式來檢視教師專業發展評鑑政策，試圖爬梳該政策形成脈絡，以豐碩公共政策理論應用於教師專業發展評鑑政策之研究。

[3] 如 97 學年度國立新竹教育大學顏國樑教授進行臺灣教師專業發展評鑑政策執行現況及其影響因素之研究。

第二節　研究目的與待答問題

基於上述研究動機，本研究主要以多元流程模式爲分析架構，探討教師專業發展評鑑政策之形成脈絡。研究目的與待答問題如下：

壹、研究目的

本研究之具體研究目的有下列三項：

一、探究教師專業發展評鑑政策形成之時空背景。

二、剖析教師專業發展評鑑政策形成之多元流程。

三、根據研究結果，提供推動教師專業發展評鑑政策與其他政策規劃參考之借鏡。

貳、待答問題

根據前述研究目的，本研究之待答問題如次：

一、形成教師專業發展評鑑政策之時空背景脈絡爲何？

二、促使教師專業發展評鑑政策形成之問題內容爲何？

三、影響教師專業發展評鑑政策形成之政治因素爲何？

四、推動教師專業發展評鑑政策形成之備選方案爲何？

五、教師專業發展評鑑政策的政策之窗開啓過程爲何？

第三節　名詞釋義

本研究之重要名詞計有下列二項，茲說明如下。

壹、教師專業發展評鑑政策

教師專業發展評鑑政策係由「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」於2002年開始規劃，小組成員包含學者專家、教師會成員、家長團體成員、教育行政人員與學校行政人員等。爲因應教師法條文尚未通過，該政策於九十五學年度起採試辦方式先行推動，並於九十八學年度起取消試辦進行推動。該政策目的爲協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質，以增進學生學習成果。在辦理方式上採自願原則，鼓勵各縣市政府、學校和教師主動參與。在評鑑方式

上則分爲教師自我評鑑、校內評鑑（他評）二種；學校實施教師專業發展評鑑前，應就評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準與實施方式爲適當宣導及訓練。在評鑑結果的處理上，主要採將個別受評教師之評鑑結果，以書面個別通知教師，並予以保密，非經教師本人同意，不得公開個人資料。對於需協助的教師應給與在職進修之機會，以協助教師專業成長。

貳、多元流程模式

多元流程模式係由 Kingdon（1984）所提出，其認爲政策過程中，議程設定（agenda setting）的過程主要受到三條不同流程的影響，分別爲問題流程、政治流程與政策流程。這三條流程在關鍵時刻的匯集，將會產生議程的變化。首先，問題流程是由真實世界間混亂的資訊和政府介入結果所組成，牽涉到問題的界定、誰在特定時間當中關注問題、個人價值和信念的涉入、戲劇性變化的狀況等。其次，政治流程受政治力量影響，包含國內氣氛（national mood）、利益團體（interest groups）以及政權轉移（regime change）等，每個參與者在政策制定過程中都可能對政策產生推動或限制。最後，政策流程由對政策具備知識的人所組成（例如官僚、利益團體或學者等），以針對政策從事問題研究，提出可能的解決方案。三條流程各有自身規則和特徵，平常爲平行發展，彼此間相互獨立，只有在流程匯集時，才是政策之窗開啓的時機，也就是設法提升決策者的注意力到想要推出的特定問題提案之短暫時機。政策之窗，代表政策變遷的可能，將使相關問題的倡議者透過其偏好的方式得到解決，或使某些問題受到重視。

第四節　研究範圍與限制

本研究的研究範圍與限制分別敘述如下。

壹、研究範圍

本研究之研究範圍從兩個面向來談，茲說明如下。

一、在研究主題方面

本研究聚焦於政策過程理論之探究。研究者以教師專業發展評鑑政策爲例，瞭解其政策形成脈絡，並應用政策過程理論中的多元流程模式爲分析基礎，使政

策形成脈絡能清晰完整呈現出來，主要探究的政策時間軸係從政策起草之初到九十五學年度試辦政策計畫正式出爐爲止。

二、在研究參與者方面

由於教師專業發展評鑑政策主要是先由「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」研擬出初步草案後，再透過參加「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）座談會」的與會成員所給與之建議進行修正，才形成目前所見政策的主要內涵。故本研究選取「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」之成員與參與「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）座談會」之與會成員作爲主要訪談對象，但礙於時空、地點因素等，有些研究參與者可能已不便受訪，故亦以目前推動該政策的各利益團體主要核心人物作爲次要訪談對象，以協助補足資訊不齊之處。此外，在選取訪談對象時，研究參與者的身份及所處之脈絡也是考量的重點，因此，在本研究中，研究者選取多元背景的研究參與者（包含學者專家、行政機關人員、全國教師會成員與家長團體成員等）以聽取不同參與者的訴求，增進研究者對於教師專業發展評鑑政策形成過程之瞭解。

貳、研究限制

本研究雖應用多元流程模式，但考量研究取向與個人研究能力後，最後僅挑選多元流程模式中與教師專業發展評鑑政策相關的重要面向進行探討，並非全面應用該模式於分析政策形成過程，未挑選進行研究的面向，如政策流程中的科技技術（如現實生活是否擁有政策建議所需的科技技術）與政策建議持久性（如究竟是一時流行抑或是可持久的取徑）等；政治流程中的選舉政治（如選舉結果是否有利於該政策推行）與管轄當局（如執政者是否支持該政策）等，由於上述面向與影響教師專業發展評鑑政策形成過程的可能因素較無直接相關，故未選擇應用，但此可能造成研究結果忽略某些較間接影響政策形成之因素，乃本研究無法全面處理之議題。

第二章　文獻探討

本研究主要探究教師專業發展評鑑政策形成的過程，並採用多元流程模式進行分析，因此在本章文獻探討的第一節首先針對中小學教師專業發展評鑑政策進行一概述，旨在瞭解教師專業發展評鑑政策之形成背景與政策特色；第二節則進一步釐清本研究所採用的多元流程模式分析架構，主要探討政策過程理論、議程設定與垃圾桶模式、多元流程模式之建構方法、關鍵概念及重要中介變數等。第三節爲相關研究，經由分別討論分析中小學教師專業發展評鑑之相關研究與多元流程模式之相關研究，希冀能站在前人的肩膀上，找出本研究可著力的方向。

第一節　教育部中小學教師專業發展評鑑政策概述

教育部中小學教師專業發展評鑑政策概述包含政策之形成背景與政策特色二大部分，如此安排係希冀能對政策制定全貌有更深地瞭解。以下首先說明教師專業發展評鑑政策之形成背景。

壹、教師專業發展評鑑政策之形成背景

教師專業發展評鑑政策之形成背景可從民間教育改革需求、學者專家大力推動、地方推行試辦經驗與國外教師評鑑趨勢等四方面進行瞭解。

一、民間教育改革需求

從 1980 年代中期開始，臺灣社會快速轉型，政治民主化、經濟自由化及社會價值多元化等，皆對教育體制及環境產生直接衝擊，教育改革浪潮接踵而來。1994 年民間發起四一〇教改運動，提出「教育現代化」、「制定教育基本法」、「國中小小班小校」及「廣設高中大學」的四項訴求（行政院教育改革審議委員會，1995）。自上述教改運動後，教育鬆綁與教育品質間該如何取得平衡便十分重要，而教師評鑑常作爲檢視教學成效的重要策略，扮演回應社會大眾對提昇教學品質、改進教師實際表現及增進學生學習成效訴求的角色（教育部，2006b；黃玉輝，2008），於是在這樣的期待下，教育部推行教師評鑑是可被預見的。

四一〇教改運動後，同年行政院成立「教育改革審議委員會」，期爲國內教育改革來規劃方向。1995 年教育部首度公布《中華民國教育報告書—邁向二十

一世紀的教育願景》，以「抒解升學壓力」與「教育自由化」爲主軸，爾後 1996 年行政院教育改革審議委員會向行政院提出《教育改革總諮議報告書》，其中針對「改革中小學教育」部分，在第一期諮議報告書第三章第六節曾提出以評鑑來瞭解校長與教師重視其工作態度與理念是否合於教育原則，甚至提出考慮將評鑑之結果與薪資、退職、分級與換證等之制度相結合，以維持師資素質，故有「提昇教師專業素質、建立教育評鑑制度」的呼籲（行政院教育改革審議委員會，1995），此爲最早有關教師評鑑之政策規劃。爲落實《教育改革總諮議報告書》之建議，教育部於 1998 年提出「教育改革行動方案」，積極推動各項教育改革方案。後於 2001 年，教育部爲檢視教育改革行動方案執行成效所召開之教育改革檢討與改進會議時，在議題貳：「提升中等以下學校師資水準」之子題二：「改善教師聘任制度與教學環境」，提出了建立教師評鑑機制，改進現行考績制度之討論題綱。當時大會並同時作成規劃教師評鑑制度，以促進教師專業成長的重要結論（教育改革檢討與改進會議，2001），同時已開始研議教師考核以評鑑制度取代的可行性，甚至進一步提及研議修訂《教師法》及相關法規，以建立中小學教師專業評鑑制度及教師分級制度，提升教師專業形象，此即爲推動教師評鑑之濫觴。

二、學者專家大力推動

觀諸教師專業發展評鑑政策的形成背景，雖是以民間教育改革訴求爲起點，但直接的政策推手卻是教育體制內的學者專家們，而非體制外的要求。由於教師評鑑是近年來世界先進國家用以提升教師素質的政策之一，建立適切的教師評鑑制度，可以提升教師素質與工作績效，彰顯教師的專業化，亦是確保教師尊嚴與社會地位的不二法門，並能順應社會變遷與時代潮流（顏國樑，2003b），所以如何透過評鑑來協助教師專業成長便成爲許多學者專家開始關注的議題，他們開始透過各種不同方式來探究教師評鑑，如透過撰寫相關文章來介紹教師評鑑的概念、可行的規劃及作法等（丁一顧、張德銳，2004；翁福元、林松柏，2004；張素偵，2003；張德銳，2003，2004；顏國樑，2003b），甚至已有調查國小教師對教師專業評鑑意見的研究出現（林榮彩，2002），在在都顯現學者專家對於透

過教師評鑑以促進教師專業成長的期待。除透過上述方式來凸顯推動教師評鑑政策的必要性外，在組成起草小組後，學者專家便開始扮演更爲直接的政策形塑之重要角色。此點可從公立中小學教師專業評鑑制度起草小組成員名單看出端倪，成員組成有一半以上都是學者專家，且其中不乏教育評鑑領域的知名學者，更可顯現該政策的推動背景實充滿了專家色彩。

三、地方推行試辦經驗

世界各國皆重視教師專業表現，我國亦不例外，早在1998年，全臺首善之區臺北市便率先推行相關協助教師專業成長活動，如臺北市政府教育局曾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，以「發展性的教師評鑑系統」爲藍本，研發出「發展性的教學輔導系統」，希冀以教師輔導爲手段，達到促進教師專業發展爲目的（教育部，2006b；臺北市政府教育局，2002），並於2002年開始進行「教學輔導教師設置方案」迄今。

至於進一步使用評鑑來促進教師專業成長的地方，如高雄市政府教育局在1999年7月以「提昇教師教學效果，促進教師專業發展」爲教育改進重點，邀請學者專家、教育局行政人員、各級校長代表與教師會代表等，召開會議來探討建立教師專業評鑑之可行性，經過溝通與討論，擬定實施期程後，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」。試行要點規劃全市從89學年度起，依學校本位特色及實際校務發展需求，自行研擬教師專業評鑑辦法，送教育局核備後實施。在時任高雄市教育局長曾憲政先生的戮力推動下，成爲我國第一個全市推行教師專業評鑑的行政區（高雄市政府教育局，2000）。

除上述高雄市推行教師專業評鑑外，臺北縣教育局有覺於國內尚未有從教學現場，建構教師教學評鑑成功模式之經驗，故於2005年2月至7月徵求15所國中小辦理「推動『教學精進、專業昇華』方案—以學校『形成性導向之教學專業評鑑工作計畫』」。同時並依循草根模式之發展策略，嘗試在學校現場建構教學專業評鑑之可行模式，具體檢證推動教學專業評鑑之可行性（臺北縣政府教育局，2004）。

綜上所述，教育部於2002年籌組「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」，

並召開會議籌備推行政策之可能性時，國內早有其他縣市展開相關的先行促進教師專業成長之作法與評鑑實施經驗，且皆於起草小組開會時簡報相關推動內容供起草小組成員參考，間接作爲教師專業發展評鑑政策形塑之借鏡。

四、國外教師評鑑趨勢

教育部在瞭解地方推行評鑑的相關經驗後，爲使教師評鑑工作能更切合實際需求與世界潮流，一方面調整推動腳步，另一方面則開始收集相關立論依據及教育評鑑經驗，以作爲推動政策之重要參考依據，並於2005年3月至8月成立專案，在同年3月至5月第二次透過駐外單位調查國外教師評鑑制度，[4]包括美國（馬里蘭、波士頓、舊金山、德州、洛杉磯、芝加哥、紐約）、俄羅斯、加拿大（安大略省、加西地區、溫哥華）、英國、法國、比利時、德國、澳大利亞、奧地利、日本與韓國等地，透過資料分析結果（教師專業評鑑大事紀94年，無日期；教師專業評鑑制度宣導稿，無日期；陳明印，2006），發現大部分國家的教師評鑑係以教師專業成長爲目的（如表2-1所示），調查的結果符應世界教師組織聯合會在1990年代表大會中強調「教師在其專業執行時間，應不斷精進，繼續增加其知識與經驗，不斷發展其不可或缺的素質」的精神，足見教師專業發展已是世界教育改革潮流訴求的重點（李奉儒，2006；教育部，2006b；陳明印，2006）。

表2-1 各國教師評鑑之評鑑目的比較表

比較項目		國別	數量
評鑑目的	專業成長	加拿大安大略、加西、澳大利亞、美國德州、奧地利、英國、德國、比利時、俄羅斯、美國加州洛杉磯、美國加州舊金山、美國馬里蘭州、法國	13
	績效考核	日本、奧地利、德國、比利時、俄羅斯、美國加州洛杉磯、美國加州舊金山、美國馬里蘭州	8
	不適任教師處理	奧地利、美國加州舊金山、比利時、德國、美國德州	5

資料來源：出自教師專業評鑑制度宣導稿（無日期：2）。

[4] 第一次透過駐外單位調查係為公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議時的結論。

貳、教師專業發展評鑑政策之特色

教師專業發展評鑑政策從 95 學年度試辦開始至今，已有五年多光景，其中更於 98 學年度起正式辦理推動該政策(有關 98 年教師專業發展評鑑政策實施要點詳如附錄一)，該政策特色可歸納如下五點。

一、透過形成性評鑑以協助教師專業成長

從評鑑觀點而言，教師評鑑可概分爲「形成性評鑑」和「總結性評鑑」。所謂「形成性」教師評鑑，學者專家間有從協助教師成長角度出發者(簡紅珠，1997；張德銳，2004），亦有從改進教師教學角度出發者（顏國樑，2003b）。但無論如何，形成性教師評鑑都旨在協助教師瞭解其教學之優劣得失及原因，引導協助教師改進教學，提高教學績效與學生學習效果，並達成教學目標。此外，透過系統性多元蒐集資料的評鑑歷程，不僅能提供教師教學上自我反省機會，亦可適當幫助教師處理教學上所遭遇的困境（張素貞，2009；張德銳，2004），是一種以教師專業發展爲主軸的評鑑類型。因此，形成性教師評鑑並不作爲聘用教師、續聘教師、決定教師薪資水準、表揚優秀教師，及處理不適任教師等總結性評鑑目的之依據。

教師專業發展則是一種持續的過程，從職前訓練開始直到在職進修，是一終身學習活動（Fullan, 2001），教師透過參加多元進修活動以達到自我反省、自我創化與自我成長的目標，經由此與內外在環境接觸的循環歷程將促使教師專業知識、專業技能與專業態度大量提升，並促進個人自我實現，提升教學成效與品質，協助組織發展，達成全人教育發展目標。

由於中小學教師專業能力的發展及專業地位之建立，是教育品質提升的關鍵，教育部乃制訂教師專業發展評鑑政策，評鑑實施要點明訂該評鑑目的有四：協助教師專業成長、增進教師專業素養、提升教學品質、以增進學生學習成果(教育部，2009)。就上述目的可見，教育部發起的教師專業發展評鑑是一種以增進教師專業發展爲目的之形成性教師評鑑，而不是以教師績效考核爲目的之總結性教師評鑑。教育部亦定位此類教師專業發展評鑑與研議中的教師分級制度分開處理，且不強迫辦理（教育部，2006b)，其主要將該評鑑定位在以促進教師專業發

展爲評鑑訴求，希冀建構一能支持全體教育人員不斷地終生學習、精進發展的教育生態，以及建立一個激勵教師不斷追求自身專業知能成長的機制，故相當符合協助教師專業發展的主要目標。

此外，觀諸教師專業發展評鑑評鑑實施要點（教育部，2009）可發現，教育部在規劃教師專業發展評鑑政策時，其追求專業發展的主角雖是教師，但終極目標卻是促進學生學習。教育部希冀教師能透過參與教師專業發展評鑑的歷程，瞭解自身教學的優劣處，在不同時間點上產生知識的質變，提昇教師省思能力，增進教師對學生學習的敏感性，以提升教師教學能力，進而幫助學生更有效學習。

綜上所述，教育部透過形成性評鑑目的之方式，期望學校內部能建構教師自評及同儕評鑑機制，並再依據評鑑結果，提供教師教學上的肯定與回饋，且對個別教師成長需求，提供適當協助，以及對整體性教師成長需求，提供校內外在職進修機會。因此，可以歸納出教師專業發展評鑑係以形成性評鑑爲導向，積極促進教師專業發展。

二、經由同儕專業對話提升教師自我權能感

觀諸教育部對該政策的態度，可發現其在教師專業發展評鑑政策之內容與規準的規定上，相當符合近年來教師彰權益能（teacher empowerment）之概念。

所謂教師彰權益能，Wilson 和 Coolican（1996）曾將其分成外部的權力（extrinsic power）及內部的權力（intrinsic power）兩部分來談。所謂外部權力的觀點是指教師享有受肯定的地位，能夠獲得所需的知識，也能參與同僚決定過程；內部權力的觀點則是指教師個人的態度，而不是支使他人的能力，是指教師有信心的展現自己的技能，並對其工作產生影響。這時權力的展現可以由教師的自決（self-determination）、或是對與教師相關的工作所作的決定、以及自我的效能感（sense of self-efficacy）中展現出來（引自王麗雲、潘慧玲，2000）。教師專業發展評鑑政策除在參與評鑑上，透過教師自主選擇參與，賦予教師權力，進而有增能的可能性與彰權益能的概念相契合外，該政策中的彰權益能概念還可進一步從三方面來談。

首先爲透過賦予教師自行挑選評鑑內容與規準的權力，促使教師主動瞭解相

關教師專業發展評鑑的評鑑內容與規準，讓其有機會發揮能力，控制與教學事務有關的事項，以學習新能力，提升知識與技能（林仁煥，2008；教育部，2007）。經由提供教師比較不同評鑑規準版本間異同的機會，使教師擁有選擇權。教育部亦允許學校在推動教師專業發展評鑑工作時，並不一定每年均需就每一領域進行評鑑，而是可以配合學校的發展工作重點，選擇一或數個重點領域進行教師評鑑工作，以吸引更多教師自願參與此政策（林仁煥，2008；教育部，2006b）。如此不但讓教師享有自主找出適於自身評鑑內容的權力與彈性擬定評鑑規準的機會，也能夠參與決定，進而促進教師專業成長。

第二爲鼓勵教師經由同儕輔導和同事做專業對話。所謂專業對話即是專業人員之間，經由自我修練或參加專業團體活動，針對理論、實務、專業自我建構等專業課題，所進行的對話（dialogue）、討論（discussion）、互動、交流與分享活動（林春宏，2007；張德銳，2008；曾憲政，2000）。由於專業是反省性的實務工作，教師在教師專業發展評鑑政策中即是反省性的實務工作者，因此教師可於和同儕的討論對話中，修改評鑑規準版本爲適合自身使用的評鑑規準，在此過程中教師將可反思自身教學是否符合評鑑規準，有助於教師進行自我專業成長。

第三係在評鑑結果處理上，教育部採書面個別通知教師的方式（教育部，2006a；教育部，2009），此舉相當尊重教師，亦同時符合教師文化與形成性評鑑之精神。由於教師首次接觸評鑑，若一開始便將評鑑結果公開，易遭致教師反彈，且將有外界的聲音評價教師教學，易造成教師心理負擔，進而不願接受評鑑（范慶鐘，2008；張茂源、王昇泰、陳仕祥，2009；黃木蘭，2008），加以教師專業發展評鑑係採協助教師專業成長的目的，透過個別通知教師評鑑情況，將能有效針對不同教師擬定個人專業成長計畫，教師能感受到被尊重的氛圍，進而願意參與專業成長，增益教師專業能力。因此透過教師專業發展評鑑，教師將能從專業對話中的同儕分享互助，豐富化教學資源，間接影響學生學習成效，並化解教師教學實踐上的迷思，更重要的，教師專業發展評鑑能有助於教師深化因材施教理念、增長教學專業知能，進而協助學生成長。

三、展現學校本位評鑑精神的自主特色

教育部教師專業發展評鑑的政策精神，最重要一點即爲引領學校行政走向教學領導以及學校本位評鑑。就評鑑而言，國內的評鑑實務偏向由上而下的指導，鮮少有出於學校自主意識的實施。然放眼未來，以學校爲中心的評鑑必定是改進教學的核心工作，因此如何推動學校本位的評鑑，實爲另一項值得努力實踐的課題（教育部，2006b）。

有覺於學校本位評鑑的重要性，教師專業發展評鑑以專案補助方式，鼓勵國內中小學建立長期以來所忽視的，以評鑑教師教學爲手段，以提升教師專業成長爲目的之機制。由於國內中小學校長工作繁忙，是故於 97 學年度起，明訂試辦學校以「教師專業發展評鑑推動小組」之方式推動學校本位評鑑工作。該政策希冀以學校爲實施主體，發揮學校本位評鑑的以下幾項功能（教育部，2006b）：

（一）透過學校行政及同儕的團隊合作，打破教師孤立狀態並產生歸屬感，鼓舞教師工作士氣。

（二）透過增加專業對話機會及充實學校教學資源，建立學校專業社群。

（三）拓展教師教學視野，使教師以更積極的態度學習各種教學技巧與方法。

（四）保持良好教學品質，建立教學專業形象。

（五）提供教師更多機會擬定、執行與評鑑教學計畫，培養教師自我成長能力。

四、運用三個層級的政策執行模式

教師專業發展評鑑在政策執行上劃分爲中央、地方與學校三個層級（如圖 2-1），有助於政策執行。主要原因有三，首先，教師專業發展評鑑爲全國性之政策，牽涉範圍甚廣，提高執行位階至中央層級以促進政策執行正當性，實屬必要；二來，將部分事項交由地方辦理有其必要性，因爲各縣市實際情況並不相同，若一致規定由中央統籌辦理所有事項，或全盤交由學校層級，恐無端增加行政事務負擔，同時無法顧及個別縣市需求；最後，將學校層級納入政策執行範疇有助學校進行校本自主管理，由於近年來學校本位管理風潮席捲，因應個別學校需求進行教師專業發展評鑑，將能更發揮學校自主精神，同時因應各校教師需求，發展特有的教師專業發展評鑑樣態，將更能貼近教師專業發展評鑑所強調之精神：引

領學校行政走向教學領導以及學校本位評鑑。以下分別說明中央、地方與學校於計畫內之職責（教育部，2006b；教育部，2009；教育部教師專業發展評鑑諮詢輔導相關資料彙整，無日期）。

（一）中央層級

中央層級在規劃與執行教師專業發展評鑑政策時，需成立「中小學教師專業發展評鑑推動工作小組」。在協助政策執行上，成立中央層級推動工作小組，提高位階並統籌辦理方向及相關工作，實具有必要性。至於在業務上則由中部辦公室和國教司共同負責。

在業務執行對象上，前者負責規劃、推動及輔導全國高級中等學校部分；後者負責規劃、推動及輔導直轄市、縣（市）政府國民中、小學及國立大專校院附設實驗國民小學的部分。

在業務執行內容上，兩者負責規劃辦理計畫複審事宜，而中央在召開計畫複審會議時，兩者應組成專案小組，並得邀請學者專家、教師團體代表及家長團體代表參與，審查地方層級之教師專業發展評鑑申辦文件、學校教師專業發展評鑑申辦文件及相關資料，並依審查結果及經費狀況，擇優核定，循行政程序辦理經費補助事宜。

（二）地方層級

地方縣市層級在推動政策時，應設「高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會」，其業務包括負責審議學校研訂之教師專業發展評鑑實施計畫、申辦文件、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（如有關教學輔導教師之資格、遴選、權利義務、輔導方式等規定）。

上述委員會之組成應包括教育行政人員、學校行政人員、學者專家、同級教師會代表及家長團體代表，且具備中小學教學經驗五年以上之委員不得少於委員總額二分之一，其組成方式及比例，由直轄市、縣（市）政府定之。

至於直轄市、縣（市）政府則需負責規劃、推動及輔導直轄市、縣（市）政府所屬高級中等以下學校辦理相關事宜，同時審查學校教師專業發展評鑑實施計畫及申辦文件，並應研擬縣市教師專業發展評鑑申辦文件，併同學校教師專業發

展評鑑申辦文件、初審結果及相關資料，報請中部辦公室及國教司規劃辦理複審事宜。

（三）學校層級

在學校層級上，凡是參與教師專業發展評鑑之學校皆應成立「學校教師專業發展評鑑推動小組」，負責推動教師專業發展評鑑工作。評鑑推動小組之成員應包括校長、承辦主任、教師會代表（未成立教師會者爲教師代表）、家長團體代表，其人數及選出方式由校務會議決定，列入學校申請實施計畫，並由校長擔任召集人，承辦主任爲執行秘書。

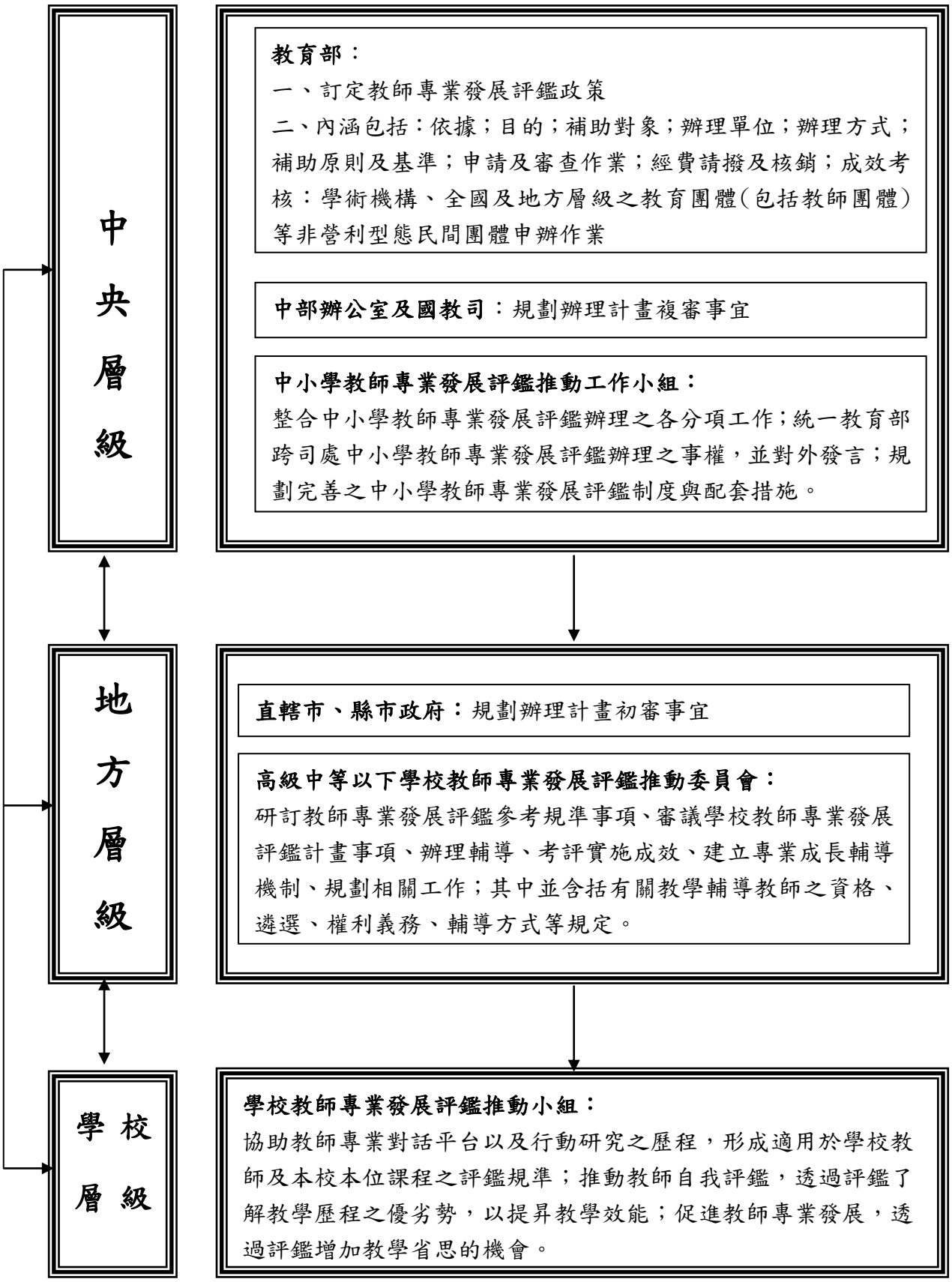

圖 2-1　教師專業發展評鑑政策之中央、地方與學校層級推動圖

資料來源：研究者自繪。

五、重視多元評鑑資料的運用

教師專業發展評鑑政策乃採自願原則方式來辦理，以鼓勵各縣市政府、學校和教師主動參與。至於教師專業發展評鑑之方式，分爲教師自我評鑑和校內評鑑（他評）二種（教育部，2006a，2006b，2009）。

在教師自我評鑑上，根據教育部試辦中小學教師專業發展評鑑宣導手冊（2006b）所言，教師自我評鑑係由受評教師根據教育行政機關或學校自行發展之教師自我評鑑檢核表，逐項檢核自己的教學表現。易言之，係以教師自我評鑑檢核表作爲評鑑工具來協助教師進行自我評鑑之工作。教師自我評鑑爲一自我診斷的方法，甚至可視教師自我評鑑的過程就是教師自我激勵與自我提昇的過程。而當完成教師自我評鑑後，需經過一段時間後再實施校內評鑑。

校內評鑑（他評）包含數種方式，學校可以彈性地加以採用，可採教學觀察、教學檔案、晤談教師及蒐集學生或家長教學反應等多元途徑辦理。其中，採教學觀察實施者，由校長或校長指定人員召集，以同領域或同學年教師爲觀察者，必要時得加入學校教師專業發展評鑑推動小組所推薦之教師或學者專家，至於評鑑人員的資格，須取得初階研習證書並具有三年以上正式教學年資，教育部希冀藉由要求評鑑人員的素質，以提昇評鑑的品質（教育部，2006b）。在校內評鑑上，無論是採何種多元途徑來蒐集教師的教學資料，皆應從多角度來觀看教師的教學情形以協助增進其自我學習，培養獨立思考、組織及反省等能力（宋曜廷、劉俊廷，2007；張德銳，2003；陳木金、邱馨儀，2006）。此外，除認知、技能與情意的成就證據外，也需真實蒐集不同資料來檢證，以呈現出教師個人的努力及進步軌跡，在兼顧受評教師個人專業和學校效能的基礎下，適時提供教師成長的機會，以提昇教學品質。

上述自我評鑑與校內評鑑，在實施次數上，凡是自願參與教師專業發展評鑑之教師，應每年接受自我評鑑及校內評鑑（他評）一次。學校在實施評鑑前，應就評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準與實施方式進行適當的宣導及訓練（教育部，2006b，2007）。教師專業發展評鑑政策採自我評鑑及校內評鑑兩種方式來進行評鑑，在資料蒐集來源上可說相當周延，二者相輔相成。自我評鑑可補足校內評鑑

看不到的缺失，校內評鑑則能適時點出自我評鑑易陷入的盲點。

綜上所述可發現，自評其實就是教師自我省思的過程，他評則是教師與他人對話的過程，透過交互使用二者，來協助精進教師專業知能以及反思自身教學。

參、本節小結

傳統以來，我國中小學教室環境，像「裝雞蛋的條板箱」（egg-crate），一間隔著一間，一層隔著一層。這種「條板箱」式的工作環境，確實阻礙教師彼此交流機會，再加上每日忙碌的教學活動和沈重的班級行政負擔，形成教師在心理上與知性上的孤立（教育部，2006b；潘慧玲，2006a）。而教育部規劃之教師專業發展評鑑，旨在促使教師同儕進行專業對話，激發教師分享與創意學習。經由協助教師專業成長爲中介目的，以增進學生學習效果爲終極目的之教師專業發展評鑑，將有助教師深化因材施教理念、增長教學專業知能。因爲在此教師專業發展評鑑的概念底下，基層教師的主體性不但被突顯，且基層教師彼此間共同學習與互相協助，提供回饋的能量將被大量解放（教育部，2006b），教師權能感亦能高度提昇，如此教師在教學上的優質表現及作爲良師的正面典範將有助於學生學習成效，是可以被期待的。

第二節　多元流程模式概述

本節首先針對政策過程理論進行說明，同時爲對多元流程模式之建構方法有先行之基礎瞭解，復就議程設定與垃圾桶模式（garbage can model）作一探究，而後闡述多元流程模式之重要關鍵概念及中介變數，以豐碩研究者對多元流程模式之認識。

壹、政策過程理論

一般來說，國內外公共政策研究者在過去一直都存在著「階段論模式」與「反階段論模式」的「路線」之爭，其各自也開展出了不同的理論樣態（吳定，2004；Jordi, 2010; Sabatier, 1999），此二種途徑可分別說明如後：

一、階段論模式

從公共政策理論發展史來看，在 1970、80 年代，階段論模式是政策過程理

論中常見的分析工具，其大略將公共政策運作過程分爲政策問題形成階段、政策規劃階段、政策合法化階段、政策執行階段以及政策評估階段等五個階段（吳定，2003；Kingdon, 1984, 2003）。在階段論模式中，主要有幾個理論在解釋整個政策過程，分別爲理性決策模式、滿意決策模式及漸進決策模式等。

（一）理性決策模式

理性決策模式認爲決策者係根據完全理性來進行決策，是科學管理時代理性決策思維的表述，強調公共決策過程中，系統、科學和全面的重要性。其指陳要做好一個決策，首先，必須系統地清楚界定政策目標；次之，找出可能達到目標的政策選項或手段；第三，系統比較這些政策選項並衡估成本和利益；最後，選擇以最少成本達到最佳目標的政策選項或手段（李允傑、丘昌泰，2003；張芳全，2005；吳定，2000：209-211；Birkland, 1997）。這種理性的預設認爲，透過「比較」將有一種最好的目標及手段來實現它，亦即存在著將公共決策最大化、最優化的科學理性。然而，受限於人類處理資訊的能力，要政策決策者仔細思量所有政策選項或手段，並進行有系統的比較，並非易事，且有時決策者根本不可能獲得有關決策狀況的所有資訊。實際上決策者通常是在擁有跟決策狀況有關的簡單印象後就行動，因而其能力在複雜的決策狀況中就受到限制；政策決策者有時也不會清楚闡明自身的政策目標，這是由於決策者必須尋求他人對某個單一訴求的支持，但他人可能並不認同決策者的整體目標，因此，若清楚闡明己身的政策目標，反而有負面的影響。同時，政策形成過程必然會有非理性的部分，如受到自身過去經歷或個性的影響，所以理性決策模式雖然有其理想性，但是並不實際（吳定，2003：211；劉邵祥，2005；魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福，1991：46-47；Kingdon, 1984, 2003）。

（二）滿意決策模式

在理性決策模式之後，由 Simon 修正理性決策模式而提出滿意決策模式，他認爲理性決策模式的假設是有問題的，因爲在市場經濟中，人的觀念、智慧、認知力、知識、技能、精力及時間等皆是有限的，人們不可能考慮到所有問題，然後找出最佳目標和方法，進而追求理性極大化，因爲有時連找出最佳解決方法

的可能性都沒有（李允傑、丘昌泰，2003；吳定，2000：208-209；謝文全，2007）。這是由於訊息、認知、機遇、思考能力及未知的變化，甚至一念之差，都會使得決策者實際上並不知道其決策是否爲當時的最佳解決策略，故其選擇也不可能是已有條件下的最優（Sabatier, 1999）。有時決策者可能連對自身的偏好都不知道，決策的依據只是單純仰賴當時自身的滿意度而已。因此可以發現，只要對決策的目標和執行的手段有了基本滿意，決策者就會做出決定，開始行動。

（三）漸進決策模式

漸進決策模式是耶魯大學教授 Lindblom 在 Simon 的滿意決策模式之基礎上所發展出來，他認爲公共政策的制訂和修改只能從現有基礎上採取少量、漸進與邊緣性的調整（吳定，2003：202-203），進步不是一蹴可及的，而是透過漸步緩慢的改變，在混亂和無序中前行，最後達到原先理想目標。決策者不需討論難以應付的長遠變化，也不需花費時間在定義目標上，其只求在對既定政策的小幅變動下，能完全解決事件。從認識論上來說，漸進決策的特點在於融合歷史和現實的態度，將事物的運作看做是一前後銜接的連續過程，即無論哪種新的決策，只能在直接碰到的、既定的、從過去承繼下來的條件下進行，這些條件包括歷史和現實的特點，包括決策主體的本身條件，以及整個社會、組織的政治經濟狀況和心理結構（Scheberle, 1994）。在方法上，漸進決策注重事物變化的量的累積，以量變導致質變。它強調在進行改變時維持社會和組織的穩定，因而主張不間斷的修正，而不是引起動盪的變革，逐步地對政策加以修改並最終改變政策（Birkland, 1997）。從政治決策的角度看，漸進決策不失爲在某種條件下一種有用的思考方向。

漸進決策模式雖能應用在可操控的結果中，但令人憂慮的是，政治餘波難以事先估算，預料之外的事情也會接踵而來，這些都是無法避免的重大改變，所以該模式只較適用於安穩的環境中，一旦社會條件和環境發生巨大變化，其所主張的修正和緩行就將遭受挑戰（Kingdon, 1984; Sabatier, 1999; Zahariadis, 1999）。因此，漸進決策模式在政策形成過程中，無法說明議程的改變（魏鏞等，1991：51-52）。原因在於或許我們可先假設議程是以漸進模式增加，人們對此議題的興

趨理應也會顯著逐漸增加，然許多研究卻發現，有很多議程出現突然增加的情況，並不完全符合漸進模式，故此說明議程的改變是非連續且非漸進式的（Kingdon, 1984, 2003）。

從上述階段論模式的觀點可發現，其將各階段都劃分清楚並試圖仔細探究各階段的細項內容，然而，階段論模式在被大量應用於實際研究後，有些學者對於公共政策的運作過程能否順序性的分成五個階段開始表示懷疑，並認爲階段論模式有其缺失，諸如：1.並未對政策如何從一個階段過渡到另一階段做出因果解釋；2.各階段間常是重疊破碎而沒有秩序，其間亦無明顯的判別界線；3.實際政策情況可能是邊執行邊規劃；4.該模式無法驗證在某些政策上；5.秉持政策制訂是「由上而下」的單一思維；6.在政策循環過程上，忽略政府中不同層次間的互動循環；7.並未在政策上提供整合性觀點等 （朱鎮明，1996：78；吳定，2004；Sabatier, 1999），其中最有力的批判在於有些學者直接挑戰了階段論模式的基本假定，認爲公共政策的實際運作可能是「跳躍式」及「反覆性」的，而非階段論模式所指陳的「順序性」，故階段論模式仍有其需克服並改進之處（Sabatier, 1999）。

二、反階段論模式

有覺於階段論模式所能發揮的功能有限，公共政策理論學者們開始尋求其他的政策過程理論。自1990年起，許多政策研究者不再拘泥於階段論的思考模式，開始採取反階段論模式來研究公共議題（Jordi, 2010; Sabatier, 1999），於此政策過程理論正式邁入多元觀點的時代，出現不同的理論，提供多元的政策過程分析面向及循環過程，並協助人們瞭解政策過程的脈絡與可能影響的相關因素。

Sabatier（1999）曾根據一些檢視標準（如是否符合科學理論的標準、是否有一定數量的概念發展與實證檢視、是否試圖解釋多數的政策過程、是否表述廣泛的影響因素等標準），篩選出一些反階段論模式中相當實用的政策過程理論，爲符合本研究所需，以下介紹兩個反階段論模式中相當受到重視的理論。

（一）倡議聯盟理論

倡議聯盟理論係由Sabatier和Jenkins-Smith（1999）所發展，該理論關注倡議

聯盟間的互動，認爲在次級系統內的每個倡議聯盟都是由不同組織團體的行動者所組成，這些人彼此間共享一組信念，爲了各自所支持的政策而進行互動。在多數情境下，一個次級系統內或許包含兩個或更多的倡議聯盟，端視政策領域內的理念架構（ideational structure）而定。行動者之所以聚集在一起，係爲追求共同的「信念系統」（belief system）（Jessica, 2009）。該系統非常穩定，且將整個聯盟緊密結合。爲達成共同目標，聯盟成員會運用策略來影響政府運作。另外，由於聯盟之間具有不同理念、對政策工具選擇也抱持不同態度，常需第三者介入進行協調，以利政策工作能持續推行，這裡的第三者就稱爲「政策掮客」（policy broker）（Sabatier & Jenkins-Smith, 1999）。

該理論除在定位政策菁英的信念系統上著墨甚多外，亦針對哪些情況下跨聯盟的政策導向學習（policy-oriented learning）會發生進行分析，並解釋在何種政治環境或是制度安排下會產生政策變遷（Michael & Vergari, 1996）。所謂政策變遷就是受到「穩定系統變數」與「次級系統外的事件」影響；前者是指問題的基本特質、自然資源、基本社會價值和社會文化與基本的法律結構，這些變數日趨穩定甚難改變，因此倡議聯盟很少意圖要改變其目標。後者是指社會經濟的變遷、系統治理聯盟的改變、或其他次級系統政策衝擊（孫煒，2002：96-102）。

Sabatier和Jenkins-Smith（1993: 34-35）認爲，當一個政策次級系統內的主要核心信念系統有所改變時，就會出現政策變遷。政策學習雖然也可以改變次要面向（執行觀點），但唯有核心信念系統（包括規範、基本政策選擇和因果假設）改變，方能導致政策變遷。由上述可知，當政策次級系統聯盟能夠掌控維持方案的權力，以及外在環境並未改變，則政策核心信念不太可能改變。因之，主要核心面向的變遷並不常見，多數變遷只發生在外在次要面向。

總的來說，該理論在分析利害關係人互動的技術上，有相當精闢之論析，同時能協助研究者分析各個聯盟間的互動。其理論內涵不僅囊括穩定的系統變數，也納入動態的外在因素；而政策次級系統內的行動者則各秉其政治信仰，採行各種策略和手段以影響政府當局之決策，於政策產出和政策影響出現後，再根據新資訊的反饋來修正政策信念或資源配置，其整合政治資源與價值體系等觀點，因

而有助瞭解政策學習如何改變信念系統，以及學習後對政策產生的影響，於此整個政策轉化的過程就能一覽無遺。至於在有關技術資訊、長期建構、以及用次級系統爲分析單位及信仰系統的分層論述等要求與呈現上，更顯示其細緻與嚴謹。然而，該理論仍有若干問題需待釐清（莊文忠，2003；Peter, 2003），例如「聯盟中不同角色的分配是如何決定？」、「誰適合哪個角色？」、「如何進一步區分聯盟成員與支持者」、「政策掮客是如何出現？擁有何種特質與技能？」等。

（二）多元流程模式

Kingdon（1984: 3）發展的多元流程模式是反階段論模式中相當受人注意的理論，他認爲公共政策制定是一套過程，在此過程當中至少包括：1.議程設定；2.產生備選方案；3.備選方案的權威性選擇；4.執行決策等。而 Kingdon 主要研究的關懷重心，放置於區分政策制定前的兩大步驟，亦即議程設定與產生備選方案。依其觀點，「議程」是政府內部官員或是外部關心人士，持續注意的一組問題清單。因此，議程設定就是政府機關決定是否將公共問題予以接納，並排入處理議程的過程。至於產生備選方案，則是由問題清單裡面所發展出來的備選方案。

Kingdon 對於議程設定的看法，可追溯至 Cobb 和 Elder 於 1972 年所撰寫的《美國政治的參與：議程建立的動態》（Participation in American politics; the dynamics of agenda-building）一書，[5]該書主要在解釋問題係如何變成政治議題，進而並成爲制度議程，對 Kingdon 日後在發展多元流程理論上影響很深。此外，Kingdon 在發展多元流程理論時，亦有受到 Cohen、March 和 Olsen（1972）所提的垃圾桶模式之高度啓發。

貳、議程設定與垃圾桶模式

由於議程設定與垃圾桶模式對 Kingdon 在發展多元流程模式上的影響頗深，故以下將先從議程設定及垃圾桶模式兩個面向切入，以便對 Kingdon 在發展多元流程模式的過程能有更深入的瞭解。

一、議程設定

所謂「公共政策議題」係指存在於兩個或兩個以上可確認的團體間，對於地

[5] 在此沿用吳定（2000）對該書之翻譯名稱。

位或資源分配的程序與實質問題所產生的衝突爭議。至於公共政策議題進入「議程設定」階段是指，當政策問題在社會引起較熱烈討論或爭論，且這些被提出來的問題具有相當正當性並值得政府重視與處理時，特定決策機關可能將這些政策問題以具體或特別型式呈現，成爲正式決策會議上討論的項目。除重大的危機事件，政府會主動處理外，其他事件的議程設定過程牽涉許多複雜的政治技巧，具有議程設定權力且懂得利用者，便有影響政策形成的可能。簡單來說，議程設定就是一個社會從公共議程形成到正式議程定案的整個過程（翁興利、官有垣、施能傑、鄭麗嬌，1998：169-172；Cobb & Elder, 1972: 85; Sarah, 2006）。

至於誰能夠去倡議「議程設定」？從1960年代以後，有學者觀察美國政策運作的實務，指出美國許多公共政策的議程設定乃是由少數對某些議題或公共問題特別熱中的「關注團體」（attention group）所主導或是倡議，進而才擴散到引起一般大眾和國家機關的矚目（魯炳炎，2003；Cobb & Elder, 1972）。亦即，很多政策其實在本質上就不太可能廣受矚目，只有少數團體才會關心，因爲與其利益直接相關。

爲進一步探究議程設定之內涵，以下說明最早提出議程設定模式的 Cobb 和 Elder 於《美國政治中的參與：議程設定的動態過程》一書中，指陳的兩種政策議程觀點，並說明議程設定之過程、議程設定之模式'、影響公共問題取得議程地位的條件、議題催生者與觸動樞紐。

（一）兩種政策議程觀點

議程設定所涵蓋的範疇是較爲廣泛的，在此範疇底下，根據 Cobb 和 Elder 的概念，存在兩種政策運作的可能性政策議程觀點，一爲普遍認爲政府所應採取行動的「系統議程」（systematic agenda）或「公共議程」（public agenda），另一個則是冀望強烈要求政府採取行動的「制度議程」（institutional agenda）或「政府議程」（government agenda）（Cobb & Elder, 1972: 14）。以下分述此二種議程之內容。

1. 系統議程（公共議程）

系統議程係指系統內成員察覺問題的重要性及迫切性，共同認爲應受大眾的

關注，且應由具合法管轄權的政府機構處理之議題（魏鏞等，1991：102；Cobb & Elder, 1972: 14-16）；這種議題通常是一般性的、成員廣泛討論的議題，當然成員活動必須在系統之合法範圍內，受權威當局所約束，故其本質屬「討論議程」（discussion agenda），主要係由社會環境之公眾或專業者所倡議提出，並希望政府可將之納爲議程者。任何具言論自由的民主社會都存在該系統議程，而這些討論的議題有可能是政府已經在作的，或將選擇納入的，或可能只是政府爲取悅民眾，根本不曾認真考慮的假議題（pseudo-issues）（丘昌泰，2000：140；吳定，2000：113-115；魯炳炎，2003；Cobb & Elder, 1972: 34-35）。

2. 制度議程（政府議程）

制度議程係指如果該議題或需求受到政治體系決策團體的注意，權威當局在其合法範圍內，認真思考系統成員需求，且該需求累積已達某一程度時，將由決策部門針對人們的爭論問題採取具體因應作爲，並主動倡議並置入研議階段，如此即形成制度議程，否則議程即自然消失。至於這些議題可能是由新事件或新情勢所產生，也可能是源於過去所處理之業務所激發產生（吳定，2003：49；魏鏞等，1991：102；Kalu, 2005），或政府決策機關將採取行動討論與處理者。由於制度議程較系統議程來得特定且具體，又因其獲得國家機關當中權威決策者的積極思考，政府可能對之採取具體行動，故可稱爲行動議程（吳定，2000：113-115；Cobb & Elder, 1972: 85-86）。

議題在進入制度議程之前，必須先進入系統議程。依據Cobb及Elder（1972）的看法，如果一項議題未經系統議程的階段引起大眾和政府認真關注，似乎是無法進入制度議程的階段。Cobb和Elder（1972）從「社會衝突模式」的角度來解釋此現象，認爲議程建立與否，取決於社會利益在衝突的過程中，能否取得優越地位，爭取到公眾支持。但此種「衝突」非暴力式的運動，而是團體間特殊的互動形式，主要是群體的、非暴力的及非面對面的。在此過程中，政府作爲衝突的管理者，將合法化衝突的結果及其共識，並加以執行。因此，在整個議程建立過程中，菁英需先發動、擴大議題衝突的範圍、密度及可見度，利用象徵、語言等工具，透過大眾傳播媒體，糾合大眾支持，直到進入系統議程後，才有可能再進

入制度議程（朱鎮明，1996：74-75；Scheberle, 1994）。

至於議題若欲在系統議程內獲得第一順位，進入成爲制度議程，則需具備三項前提：1.須被廣泛注意或至少被察覺；2.對大部分公共事務有共同的關心，以及採取某種行動去補救問題；3.政府機關在其管轄權威之內對事物有適度之關心，且彼此間存有共識（魯炳炎，2003；魏鏞等，1991：103-104；Xinsheng, Eric, Arnold, & Kenneth, 2010）。

由於議程設定過程係根據某若干基本假設，故若一項議題愈簡單、界定愈抽象、與民眾的關係愈密切、對社會具有長期影響以及不具明確慣例，將吸引更多民眾注意，日後便擁有更多機會進入制度議程（翁興利等，1998：197-199；陳恆鈞譯，2001：74）。

（二）議程設定之過程

Davies（1974）曾提出議程設定的三個階段：首先是議題創造（issue creation），公共問題的出現，創造了行動需求，關注團體開始倡議。第二爲議題擴張（issue expansion），需求開始轉換爲政府行動的議題，進而引起大眾廣泛的興趣和注意，一般來說，多半公眾對公共事務的關心和興趣通常是受到利益團體及其領袖（意見領袖）的激發所致。最後爲議題進入（agenda access），當利益團體所倡議的議題引起大眾關注達相當程度時，國家機關主要決策者認爲必須加以處理而且也採取必要措施時就會從事政策規劃，讓議題正式成爲議程項目，或是以非決策（non-decision-making）因應，議程設定的發展於焉完成。Cobb 和 Elder（1972: 152-157）認爲，在議題進入的階段，要取得議程地位的議題就必須要能夠得到群眾（the publics）的認同與關切，包括從小眾的確認群體（identification groups）、關切群體（attention groups）、關切大眾（attentive public）、乃至於廣泛大眾（mass public）。

值得注意的是，Cobb和Elder（1972）也指出，議程設定的過程雖然係由系統議程向制度議程流動，但從政府自主性的觀點而言，政府可能偏好自行產生議程並動員支持，更甚於單純受利益團體、民意和社會運動的引導。所以，政府結構和官員會影響環境也受環境影響。簡言之，議程設定會出現以下三種模式。

（三）議程設定之模式

議程有三種設定模式，分別是「外在催生模式」（outside initiative model）、「動員模式」（mobilization model）與「內在催生模式」（inside initiative model）。（曾雅真，2007；Cobb & Elder, 1972）

「外在催生模式」的發動者，是政府決策機制以外的非政府群體，經由利益的連結，將需求擴散到社會大眾，引起公眾注意後，先將某一議題變成系統議程，再對政府決策機關施加壓力，使該議題列入制度議程的內容。一般來說，關心政策議題的觀眾愈多，則議題愈可能進入政府議程。上述情況常出現於多元主義的民主國家，議題常由利益團體發動，社會團體是這個模式的關鍵力量，一個社會愈平等，議程「外在催生模式」發生的可能性愈高（曾雅真，2007；Cobb & Elder, 1972）；易言之，外在催生模式主要是以來自於系統議程中的問題催生者與觸動樞紐扮演關鍵角色，加上政策議題本身的性質，就能逐步將問題帶入制度議程。

「動員模式」的啓動者，則是決策機制內的政治領袖，當其提出政策主張時，該議題便立即優先列入制度議程，但爲表示與民意結合，於是透過宣傳，擴散到社會，以尋求獲得群眾支持，使該議題先成爲系統議程後，再順理成章地納入制度議程。一般而言，社會中的政治領導者與追隨者的社會距離愈大，或是政治領袖被視爲擁有特殊見識，則較易發生議程的「動員模式」（曾雅真，2007；Cobb & Elder, 1972）。此情形常出現於獨裁專制國家，政治領導者將政府內部所發動的問題向社會宣傳，並透過傳播媒體得到社會大眾對該議題的支持，然後議題再回到政府議程；此種議程設定模式的方向與前者相反，是由制度議程流向系統議程，再回到制度議程的反方向發展。在該模式中，議題的性質是能否成爲制度議程的關鍵性要素；然而，議題大多數是由政府官員所動員，來自於社會大眾討論的議題很難進入政府內部成爲制度議程。

「內在催生模式」是由決策機構內之單位或與決策機構有密切關係的群體所啓動，但其卻刻意限制大眾認知該議題的內容，並在有限之特定群體的策動下，對決策者形成壓力，將該議題納入議程（Cobb & Elder, 1972）。議題的催生、形成與發展到制度議程完全在政府內部或親近決策者之團體，未曾擴展到民間社

會，其與系統議程偏離。通常財富及權力分配愈不均之社會，則愈可能呈現議程的「內在催生模式」。

由上所述可知，後兩種模式一經提出，即進入政府或正式議程，過程中的說明及擴散只是企圖造成民意支持的假象罷了。

（四）影響公共問題取得議程地位的條件

公共問題相當多，但並非每一個都能夠取得議程地位，一般來說，影響公共問題取得議程地位的條件可就以下七個方面來探討。

1. 公共問題的性質

公共問題要進入議程，必須吸引大眾共同關切，且一致認爲隸屬政府相關部門權責範圍以內，並期盼政府採取某種行動加以解決。在整個議題發展過程中，議題內涵的界定愈是模糊（不具體）、技術性愈低、發展時間愈長，同時社會意義愈重大，就愈能廣泛擴散於大眾之間，引起更多關注；議題呈現於更多大眾面前的機會也就愈多，傳播媒體也將會大量報導。值得注意的是，史無前例的議題，愈能夠引起大眾的關注（吳定，2000：117-118；魯炳炎，2003）。

2. 需符合政治領導的考慮

在任何政治系統中，總有一些先天性的偏差（inherent biases）因素，使得某些公共問題較討好，某些則否（陳恆鈞、張世賢譯，1998：44-45）。比如政治系統本身的意識型態、執政者的政治理想、成員間不同的意識型態等，通常在競選前都已有一套政治優先順序表（political priorities）。由於上述先天性的偏差喜好，使得決策思考邏輯連帶受限，且決策者偏好制定法律來限制與自己偏好不同的議題，以保障既得利益（吳定，2000：116；Cobb & Elder, 1972: 12）；基於上述，可洞悉在某些問題的考量及決策上，先政治或先決策過程（prepolitical or predecision processes）扮演了關鍵的角色。即政府未作政策規劃前之先政治或先決策過程將決定何種議題將被政治體系考量，同時決定政府會如何做決策（Cobb & Elder, 1972：892-915）。

3. 需受利益團體的影響

利益團體有共同的理念、利益、地位、資源等，甚至還會採取各種遊說策略，

促使公共議題進入政府議程；如教師會對於《教師法》進入政策議程的影響力（李秀芬，2003）。

4. 危機或特殊意外事件的發生

天然災害或意想不到的人為事件，使得公共問題具備迫切的危機感與特殊地位，迫使該問題立即成為政策議程上的重要項目（陳恆鈞、張世賢譯，1998）。

5. 爆發大規模社會運動

大規模的社會運動是促成政府注意公共問題的最佳手段，隨著民主化程度的日益升高，社會運動已經成為相當重要的促進政策議程之手段（吳定，2003；許立一，2008）。

6. 傳播媒體的大量報導

民主社會中，傳播媒體扮演守門員（gate-keepers） 的角色，是公共問題的把關者，傳播媒體可以決定公共問題能否受到大眾的注意，其影響方式係透過大規模地連續對某些關鍵爆發事件加以報導並評論，以產生導向作用，讓大眾知曉政策問題，如此就有可能讓政策進入議程（魯炳炎，2009b）。目前號稱「第四權」的傳播媒體，已成為執政當局相當頭痛的制衡機制，對於議程設定的功能絕對不容忽視。

7. 國際組織與外國勢力的影響

地球村的時代，國際組織與外國勢力對於國內政策議程的設定，影響甚大（Kingdon, 1984, 2003）。

（五）議題催生者與觸動樞紐

根據Cobb與Elder（1972）的研究，在系統議程開始形成之時，議題催生者（initiators）與觸動樞紐（triggering devices）是促使議題往前推動的主要因素（丘昌泰，2000：148；吳定，2000：92-93）。

所謂議題催生者，係指一開始點出議題，引起大家討論的人；Cobb和Elder（1972:82；吳定，2000：92-93）指出，議題（issues）是政策議程發展的起點，而議題通常始於利益團體之間的衝突，然後這些議題才會進一步成為政策議程的內容。利益團體產生衝突形成議題的原因大致可以歸納如後：

1. 某個團體感到自己所分配到的地位和資源不公或受到歧視時；
2. 攸關個人或團體的利益；
3. 未預期事件的發生；
4. 路見不平，團體介入抗爭。

問題的觸動樞紐，是指引起公共問題的偶發事件，其亦會進一步激起議題的具體成形（吳定，2000：93-94）。它們包括國內的觸動樞紐（internal triggers）：如自然災難、意外的人為事件、科技進度、資源分配不均與生態變遷；以及國外的觸動樞紐（external triggers）：戰爭、武器科技的創新、國際衝突、世界局勢之樣態與國際結盟等（Cobb & Elder, 1972:82）。申言之，一項議題欲進入制度議程，僅有利益團體之間因不滿或問題產生衝突，並不見得會引發議題，當然，只有觸發機制單獨存在也不會促使議題的形成，必須是藉由不滿或問題所產生的衝突，及特定人的發動與推波助瀾，亦即透過議題催生者來突顯客觀事實，作為一種觸發點與觸發機制二者相互激盪，議題才能順利取得議程地位，並有機會進一步地轉化成為政策議程的一個項目。

由上述可知，Cobb與Elder所建構的議程設定模式主要是以系統議程中的議題催生者與觸動樞紐扮演關鍵角色，加上議題本身的特性，就能逐步將問題帶入制度議程之內。

二、垃圾桶模式

傳統組織行為觀點認為，組織的決策是理性的，然實際組織決策環境會受到組織內外部各種情境因素的影響而被打斷或改變，進而對組織的決策過程或選擇行為產生干擾，造成某種程度的模糊性，因此無法進行理性決策（江芳盛，1998）。在此情形下，組織是一種有組織但無秩序的狀態，亦即組織為一鬆散構想（ideas）的集合，而不是一致的結構，係透過行動而發現偏好，而非因偏好而行動。因此，議題形成決策的過程並無一定規則可循，制定決策的方式只能說是隨機碰撞產生的（Cohen, March, & Olsen, 1972）。

Lindblom 在1959年就曾提及在政策或組織決策過程中，會呈現出上述這種「有組織的無政府狀態（organized anarchies）」，認為組織並非傳統組織理論指

出的理性與秩序性的組織型態（黃金山，1991；Michael, 2007）。後於1972年，Cohen、March 與Olsen在以大學院校爲案例的研究中，用數理化的模式提出「垃圾桶模式」，進一步針對組織的無政府狀態，所作出非理性決定現象提出解釋。若以理性程度高低而言，垃圾桶模式是屬於「低理性」的，此可就圖2-2看出端倪。

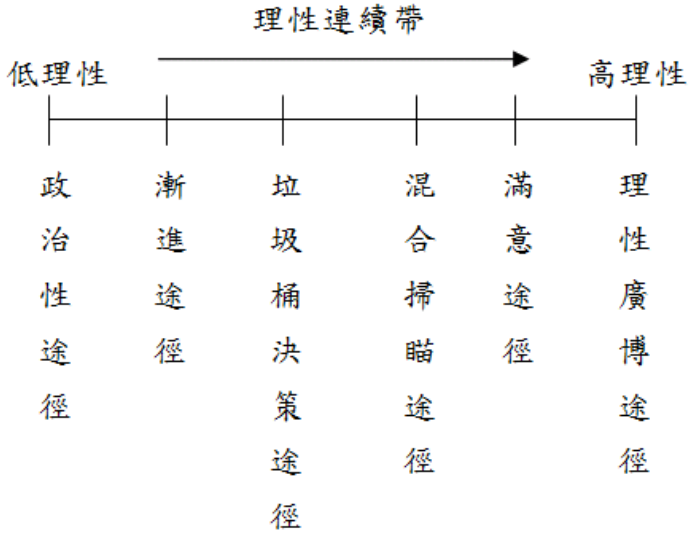

圖2-2 政策方案決策途徑

資料來源：吳定（2000：201）。

所謂垃圾桶模式係描述在組織高度不確定時，組織或個人會先行動再思考的心理傾向（吳定，2000：204；吳清山、林天祐，2006；Ting, 2006）。這種以非理性觀點來解釋「無政府狀態」組織決策過程的模式，稍後爲Kingdon（1984, 2003）所採納，並被用來解釋美國聯邦政府許多政策的決策過程。因而在介紹Kingdon的理論前，有必要先就垃圾桶模式的主要論點進行探究。

垃圾桶模式的前提係立基於「有組織的無政府狀態」組織上，此種組織具有目標模糊（problematic preferences）、不明的決策技術（unclear technology）以及流動的組織參與者（fluid participation）三項特性（Cohen et al., 1972）。

（一）目標模糊

「無政府狀態」組織對本身欲追求的目標並不清楚明確，當面臨決策時，由於決策參與者對問題和目標的偏好呈現不一致的現象，且係透過行動來發現偏好，而非以偏好爲基礎而採取行動，故其情境很難找出有某些特定的偏好（例如

只以成本來考量問題）來滿足選擇理論；反而是有許多變動，因此造成解決問題時目標模糊不清，對各種解決問題的優先順序並不清楚，甚至是不固定的。這也說明「有組織的無政府狀態」組織，是可以視情況隨時加以調整目標，此種現象的產生與其說是無意，不如說是必然的現象。因爲通常當組織發展至相當規模時，伴隨而來的就是組織愈變愈複雜，其也會同時追求許多不同目標，這些目標又可分成多項的次目標。因而當試圖再將這些次目標加以具體化陳述時，則常會出現目標間矛盾不一的情況（徐昌義，2002；許朝貴，2001；Cohen et al., 1972）。

（二）不明的決策技術

「有組織的無政府狀態」組織是一鬆散結構，有時甚至是先決定要做何事或有行動（action）後，才思考爲何要做及做的目標爲何，其並不盡然如理性決策模式所主張般依照邏輯思考的決策步驟來解決問題。因此，「有組織的無政府狀態」組織對如何達成目標的手段或方法並不清楚，雖然管理者常自己有一套解決問題之道，但組織成員卻無法了解其方法爲何，甚至管理者有時也無法說明自身究竟是採何種技術來解決問題，加以組織成員並不了解整體決策過程，通常只瞭解並執行與本身職責相關的個別業務工作，對整個組織運作充其量只有一些基本的粗淺認識。因而組織成員常出現三種方式來解決問題，首先成員常以最簡單的嘗試錯誤（try and error）方式，從經驗中去學習處理的技巧，失敗了再換另一種方式，組織成員甚至在面對危機時才摸索和思考解決之道，第二則是依照過去類似經驗來解決問題，最後則爲管理者自己獨裁的判斷（黃金山，1991；Cohen et al., 1972）。

（三）流動的組織參與者

組織參與者即爲組織中的所有人。在決策過程中，不同部門的人於不同時間對不同議題皆有不同程度的參與，此種現象產生的原因，首先是因爲人事異動，由於組織中的人事常有變動，不太可能在所有時間點下，人員都是固定的，如行政院各部會首長的更迭或內閣的改組常導致所謂「人存政舉，人亡政息」；再者個人所能貢獻的努力也會隨問題本身的領域及參與者本身的認知不同而改變，甚至是隨時機流逝而變動，如在立法院會議中，有可能因爲極少數或某一持贊成立

場的委員缺席而無法護航，導致法案被修改、擱置，或因極少數或某一持反對立場的委員不在場而被闖關成功（陳恆鈞、劉邵祥，2007；Cohen et al., 1972）。

上述三項「有組織的無政府狀態」組織之特性，使得決策通常是在模糊情況底下發生，組織中的決策情況是非理性且變動的，垃圾桶模式認爲此種組織的決策常受制於四股力量（streams）。這四股力量很像四條支流，有時各自流動，互不相干，有時又會形成交集。換句話說，什麼問題將會浮上檯面，成爲熱門議題，然後定下一個決策來試圖解決（只能說是試圖解決，因爲有時問題會解決，但有時問題並沒有解決，有時則解決一部分問題，但又衍生出另外一些問題），端看這四種力量的消長和互動（Kingdon, 1984；Zahariadis, 1994）。

這四股力量分別是問題（problems）、解決方案（solutions）、參與者（participants）和選擇機會（choice opportunities）（Cohen et al., 1972; Kingdon, 1984, 2003），整個決策過程可視爲由上述四者匯聚而成，係缺一不可且相互獨立，進入垃圾桶的時間亦無先後順序，決策結果視此四股力量在垃圾桶內碰撞配合之情形而定（Kingdon, 1984, 2003）。由此推論，決策制定並非有條不紊，而是一種匯聚問題、解決方案、參與者以及選擇機會四項要素，所產生的隨機結果。此四項要素的基本理念說明如下：

（一）問題

在此指涉各種發生在組織內部或外部而備受組織成員所關心的不同問題，不論何種因素引起，這些問題皆值得注意（江芳盛，1998；Kingdon, 1984）。問題未必能完全正確導引出解決方式，有時問題會找到適合方案而圓滿解決，然而有時並無合適方案可運用，或者所選擇的方案並沒有解決組織面臨的問題。

（二）解決方案

各種由個人或團體所提出值得採納的建議或想法即爲解決方案，解決方案與問題間並無關聯，是相互獨立存在的（吳清山、林天祐，2006；Zahariadis, 1994）。在實務上，有可能是先有理想的解決方案，當某個問題發生時，恰好適合以這個方案來解決，或可能只是某個解決方式具吸引力，因而才去探索問題。更有可能是解決方案被產生時並不知道其爲解決方案，而是當問題被清楚認知了，或是問

題已被解決了，才知其爲解決方案。

（三）參與者

組織中的所有人皆爲參與者，其可能爲了某項目的而進入，也可能基於其它理由而離去，亦即參與者在組織中是流動的，故其所提供的問題及解決方案並不一定會被採納，也因爲參與者的不斷更替與流動，問題與解決策略也和組織成員一樣快速變動（徐易男，2003；Cohen et al., 1972）。

（四）選擇機會

當問題、解決方案及參與者同時存在且符合時，會有特殊事件（occasions）發生，這時便是組織必須作出決定的時機點，亦即組織被預期做出某種行爲的時刻，此被稱爲選擇機會（吳清山、林天祐，2006；顏國樑，2003a；Cohen et al., 1972）。選擇機會有可能是規律地發生，如人員解聘雇或平日經費支出；也有可能是爲了某行爲而宣告的特殊事件，例如爲合併而簽約或是特殊資源分配等。

組織的決策就是在上述這四股力量交互作用中所產生，這就猶如參與者傾倒各式問題和解決方案於垃圾桶中，垃圾桶中的垃圾會混合，最後再拿出所想要的決策（丘昌泰，2004；Kingdon, 1984）。在此種模式下，這四者雖可視爲是相互獨立的，但其卻極易受到組織結構影響。不同的組織結構，將會影響組織決策的類型。Cohen等人（1972）便提出影響組織決策選擇的五個重要變數：決策結構（decision structure）、管道結構（access structure）、進入時機（entry time） 、決策制定者的能力負載（energy load） 以及能力分佈（energy distribution）等，以下分別說明。

（一）決策結構

「決策結構」代表組織參與者和選擇機會間的關係，表示有哪些參與者可參與某選擇機會，以及某些參與者可參與哪些選擇機會，此結構類型可分爲三類（黃金山，1991；Cohen et al., 1972；Durant & Diehl, 1989）：

1. 無階級性決策（unsegmented decision）：此結構代表任何參與者均可參與任何選擇機會。例如只要是班級的一份子皆有權參與班級幹部投票活動，故班級的一份子爲參與者，班級幹部投票活動爲選擇機會。

2. 階層性決策（hierarchical decision）：此結構之參與者與選擇機會以階層方式排列，在陣列上方之參與者，爲較重要之參與者，可以參與較多的選擇機會，即較重要之選擇機會（陣列左方），只有較重要的參與者可參與。例如在大學中，系務會議爲一般老師可參與，而院務會議爲系主任與被選出之代表方可參與。
3. 專業性決策（specialized decision）：在此結構下，只有特殊之參與者可參與某特殊的選擇機會，而特殊的選擇機會也只允許某些參與者可參與。故一個參與者只能參與一個選擇機會，而一個選擇機會只允許一個參與者來參與。例如以審查教科書爲例，在審查不同領域之教科書時，需由不同領域之專家來評斷，此時專家爲參與者，而教科書審查爲選擇機會。

（二）管道結構

「管道結構」代表問題與選擇機會的關係，表示某問題可進入哪些選擇機會，此結構類型可分爲三類（Cohen et al., 1972; Durant & Diehl, 1989; Michael, 2007）：

1. 無階級性管道（unsegmented access）：此結構代表任何問題均可進入任何選擇機會。例如推選班長，皆可由班會選舉活動來解決，故推選班長爲問題，班會選舉活動爲選擇機會。
2. 階層性管道（hierarchical access）：此結構之問題與選擇機會以階層方式排列，在陣列上方之問題，爲較重要之問題，可以進入較多的選擇機會，即較重要之選擇機會（陣列左方），只有較重要的問題可進入。例如在一般大學中，人事方面問題可由不同處室等級之會議進行討論，但若是大學整併方面的問題，則必須是較高層的會議才能討論。
3. 專業性管道（specialized access）：在此結構下，只有特殊問題可進入某特殊的選擇機會，而特殊的選擇機會也只允許某特殊問題可進入。故一個問題只能進入一個選擇機會，而一個選擇機會只允許二個問題進入。例如在法律案件處理上，在判定是否有民事罪責時，只能在民事法庭上審理，故判定是否有民事罪狀爲問題，而民事法庭爲選擇機會。

（三）進入時機

「進入時機」代表問題與選擇機會之間的關係，即決策者如何在特定時間內，處理特定問題（黃金山，1991；Cohen et al., 1972; Durant & Diehl, 1989; Michael, 2007）。

（四）決策制訂者的能力負載

「決策制定者的能力負載」代表組織解決所有問題所需的總能量，與組織可得能量的差額，此差額即爲組織在政策特定相關時間範圍內，用來解決問題時，全部可供運用的資源（時間、專業知識、預算等）。依其值之大小，又可分爲三類，輕能量負荷（light load）、中能量負荷（moderate load）以及重能量負荷（heavy load），若能量負荷愈輕，表示組織有足夠的可得能量來解決問題（Cohen et al., 1972；Michael, 2007）。

（五）能力分佈

「能力分佈」指的是行爲者對特定問題可投入多少注意力。這些變數均牽涉到機會成本，因而影響到其他問題獲得解決的機會。由於在組織中的參與者，不可能每個人對問題都貢獻相同的能量，其貢獻情形可分爲三個種類（Cohen et al., 1972）。

1. 重要決策者-較少能量（important people-less energy）：若組織中的參與者有階級之分，則愈高階者，其所貢獻的能量就愈少。
2. 相同能量（equal energy）：組織中的所有人，其貢獻之能量均相等。
3. 重要決策者-較多能量（important people-more energy）：若組織中的參與者有階級之分，則愈高階者，其所貢獻的能量就愈多。

上述這些組織結構變數的變化將會影響到不同力量（問題、解決方案與參與者），並產生三種不同的決策風格：解決（最終能解決問題的選擇）、監控（作出象徵性的選擇，並未解決實際的問題），以及逃避（參與者離開，並未解決問題）。雖然依垃圾桶模式所決定之解決方案，不見得是好的解決方案，但其替組織在混亂的情況下，提出了一套可用來做決策的模式。

綜上所述，垃圾桶模式其實透露了一個訊息，就是人們只有在問題、解決方

案與參與者等各種要素互相配合良好的情況（適當的機會）下，才有可能真正解決問題。換句話說，決策並不是遵守傳統以來那套定義問題、詳細評估可能的解決方案及選擇在最少費用下解決問題的邏輯慣例（Kingdon, 1984, 2003）。

垃圾桶模式針對過去階段論中，理性決策模式、滿意決策模式及漸進決策模式，無法有效描述充滿複雜性、不確定性、不連續性的決策現象提供較爲適切的解釋，其主要論點可整理如下：

（一）對於決策制定所處的環境看法上，垃圾桶模式視決策系統爲一種有組織的混亂狀態，不確定性甚高，且組織目標是自然出現而非預先設定。

（二）在決策者能否掌控決策過程上，垃圾桶模式採被動觀點，認爲決策過程是隨機產生，因而決策者大半是被動反應的。

（三）在建構解決方案上，垃圾桶模式認爲個人能力是有限的，很難設計出「完美」的方案，因此僅能設計出「可接受」的方案，且問題與方案的結合只有在適當機會下，方能發生，機會對作決定的影響更甚於作決定之理性。

（四）決策常常會受到問題、解決方案、參與人員及決策時機等四股力量影響。

立基在上述議程設定及垃圾桶模式的概念上，Kingdon（1984, 2003）認爲議程設定過程中會呈現出「鬆散的觀念組合」而非「理性的統合結構」，此與垃圾桶模式的某些概念雷同，他於 1984 年出版的《議程、備選方案與公共政策》（Agendas, Alternatives, and Public Policies）這本書中首先參考垃圾桶模式，進而發展出修正的垃圾桶模式—多元流程模式（吳定，2000：205-206），來解釋 Cobb 和 Elder 所提之議程設定與備選方案的發展過程。爲瞭解 Kingdon 係如何發展出多元流程模式，以下說明其模式的建構過程。

參、多元流程模式之建構方法

在發展多元流程模式前，Kingdon 首先針對長久以來，政策學者們之所以無法針對政策起源，發展一完整介紹議程設定與政策備選方案的理論，進行反思。他認爲主要原因如下（Kingdon, 1984, 2003）：

首先在於政策原初的想法來自四面八方，即便是單一政策，往往也是由各方的聲音或提議所形成，並非被某個特定對象所獨占，因此難以找出真正提出想法

的特定當事人。故若要了解政治決策過程，並不適合從尋找想法的來源入手，而是要找尋政策想法能被保留及成長的原因。

次爲政策原初想法彼此間可能都有關係，在追溯過程中易落入循環，而找不到真正源頭。這是由於人們通常不是靜靜坐著等待靈光乍現，而是藉由其他事物的啓發而產生重要想法。

植基於上述原因，Kingdon（1984, 2003）發現在政策形成過程中，試圖準確找出某個單一政策的起源是毫無意義的，因爲影響一個議題進入議程往往是許多因素的綜合，因此與其追溯政策的來源，不如去找出造成一個議題進入政策議程的各種因素來的更爲重要。因爲政策形成過程中會有許多力量參與其中（Kingdon, 1984），找出這些力量將能使整個政策形成過程更爲明確。在上述想法下，Kingdon 認爲垃圾桶模式的某些概念（如四種力量及其對組織模糊理性的根本假定）似乎能作爲解釋議程設定的基礎，故其立基於垃圾桶模式上，開始發展一個政策過程理論。

Kingdon 首先將垃圾桶模式應用於美國聯邦政策中的健康醫療與交通運輸此二政策領域，[6]並落實於分析政策形成前的過程（即議程設定和闡述備選方案）（陳恆鈞，2009）。Kingdon 研究此二政策領域，係希冀能排除因獨立個案或單一政策領域所造成的影響，藉由比較兩個政策領域以建構政策過程理論。

爲形塑政策過程理論，Kingdon（1984, 2003）共進行四波訪談（時間橫跨 1976 至 1979 年，在每年夏天進行），研究參與者共 247 位（包含健康醫療類 133 位，交通運輸類 114 位）。[7]其中 21%爲國會職員（委員會職員或幕僚單位人員）、34%爲行政機關人員（高級文官或政務官），以及 45%爲非政府部門人員（國會

[6] Kingdon 為達成建立政策過程理論的研究目的，在選擇政策領域時，採用三個判準（Kingdon, 1984）：一為廣泛性（breadth）。由於議程設定（agenda setting）是選擇的過程，選擇的研究領域須有充足的廣度，故研究對象領域須具備議題的多樣性；二為變動性（change）。研究之政策領域須具潛在變動性，而非保持穩定狀態；三為對比性（contrast）。Kingdon 所欲探究之兩個政策領域，其決策部門和國會委員不能來自同一人事、組織，如此才能確保領域獨立性（如健康醫療與社會服務、社會福利、社會保險有關；交通運輸則與貿易、財政、經濟有關）。

[7] Kingdon 採兩種方式來篩選研究參與者：一為 Kingdon 判斷某些關鍵職位的人員及重要利益團體代表；二為滾雪球抽樣技術（snowball sampling）選取的樣本。但因 Kingdon 採縱貫性追蹤研究，過程中難免因人員職位更迭或政治情勢逆轉而流失研究參與者，Kingdon 乃嘗試以同等職位人員替換研究參與者。值得注意的是，Kingdon 訪談之關鍵職位人員並非限於決策制定者，還包含與決策制定者密切接觸的人（Kingdon, 1984）。

遊說者、相關領域記者、研究者、學者與顧問）。Kingdon（1984, 2003）的訪談目的，是爲探尋議程內容及備選方案（alternatives）在這四年間的轉變，並解釋議程內的項目配置或備選方案所引人注意之處（或不引人注意之處）。經由訪談資料，他進行年度間的比較，並追蹤議程項目與備選方案所受注意的動態，透過這些訪談來即時描述特定時間的議程，追溯議程項目的起落；同時調查爲何某些主題獲得較多關切，及引起改變之原因；最後，藉由議題訪談策略（issue-by-issue interview strategy）來探索政策形成過程理論。

Kingdon（1984, 2003）除蒐集訪談資料外，亦蒐集可作爲分析議程地位的替代資料來源，包括國會公聽會主題與委員會報告、總統咨文、全國公眾氣氛資料、蓋洛普民調（Gallup polls）、1976 年黨綱與紐約時報索引等。他也透過個案研究來進行質性分析，經由個案去理解政策所涉入之過程，並透過個案所建立之模型（model），來發展議程設定的理論。

肆、多元流程模式之關鍵概念：三條流程

誠如Kingdon所言，在制定政策前應先區分議程設定與備選方案。在相同點上，兩者都深受參與者活動，以及如何吸引大眾注意之影響；在相異點上，議程設定是指選出決策者優先注意到的問題，使其由系統議程進入制度議程之行爲，參與成員包含政府內部與外部的參與者等，同時Kingdon發現議程設定在發展上是採行非漸進且間斷性的方式發展（Kngdon, 1984; Zahariadis, 2003）。至於備選方案，Kingdon（1984: 200）認爲是從政策流程中，選出能有效處理問題的解決方案，其同時也會受到問題、政治與政策三條流程影響，在備選方案的發展上是呈現一種漸進的方式。

爲進一步說明上述概念，Kingdon在發展政策過程理論時，特別解釋爲什麼某些問題的議程能受到政策決策者注意，而另外一些卻被忽略。他認爲在整個政策系統中存在三條流程，即問題流程、政治流程與政策流程。每一流程的概念在界定上與其他二者有所不同，並具有自身的動力和規則。在需要決策的關鍵時刻，政策問題的提出者就會將三者結合起來，此時問題獲得決策者高度關注的可能性便大量提升（王進德，2006；王禮福，2005；丘昌泰，2004；劉邵祥，2005；

Ann & Chris, 2005; Kingdon, 1984, 2003; Margaret, 1997）。以下進一步說明這三條流程。

一、問題流程

政策問題的出現是議程設定的起點，在問題流程中，問題係個人所關心的價值與信念之呈現，爲吸引民眾與政府的注意問題，參與者會彼此競爭，將本身所認定的問題推向優先位置。然而爲什麼決策者關注某些問題，卻對其他問題視而不見？問題究竟如何吸引人們注意力？Kingdon（1984, 2003）認爲會讓人們形成「這是問題的意象」的因素來自影響指標（indicator）、焦點事件（focusing events）、相關回饋（feedback）與問題界定（defined problem）。

由於問題本身並非不證自明，故有時需要一些推力，這些推力也許來自影響指標。許多政府或非政府機構常對各種活動和事件進行例行性的監控，並將結果數字化以瞭解問題現況，這樣的結果就是一種指標的展現（Kingdon, 1984, 2003）。決策者常爲瞭解問題重要性，便採用指標來評估問題嚴重性，或是瞭解問題的變化。許多決策者甚至會將指標的變化視爲一個系統狀態上的變化，並進而將此界定爲問題。

第二個彰顯問題的推力就是焦點事件。[8]一些重大事件或危機經常促使決策者關注某個問題，如颱風水災造成人民生命財產大量損失，會成爲挹注大量防颱經費之強而有力的推動因素。Kingdon認爲提出的危機並不全都相同，有的危機對議題而言是第一根保齡球瓶（bowl），有的則端賴是否切合決策者的經驗，如議員的親屬是因某疾病過世，則可能會特別關注某個疾病議題，或是因常搭飛機而關心航空議題。Kingdon的研究亦發現「有力象徵」（power symbol）的出現和擴散也會影響焦點事件，如一綱多本政策推行後，臺北市卻推行一綱一本，導致全臺有多個縣市共襄盛舉。Kingdon認爲這種象徵通常扮演一種對於已發生事情的強化。然而，焦點事件很少自身就能影響政策議題。危機通常被用來強化去

[8] 在 Kingdon（1984, 2003）的訪談結果中，關於焦點事件的部分，有 35%人提到危機、災難或其他事件等。Kingdon 亦提及在健康醫療與交通運輸事件上有所差別，交通運輸事件較常討論危機（63%），健康醫療部分較少（11%）提到。Kingdon（1984, 2003）認為導致兩者差別的原因可能與健康醫療領域的公共能見度較廣有關，能見度越高，被視為是危機或災難的可能就越低。另一種可能是與兩個領域的結構不同有關，交通運輸領域的災難較易被放大。由於健康醫療領域通常以個人醫療為主，故較少被放大轉化成高度危機。

覺知既有問題，有時也被用來當成一種問題的早期警示。它通常必須結合其他事件才能影響問題定義，同樣情況也存在於一連串的災難中（Zahariadis, 1999）。值得注意的是，一般來說，只有極少數情境得以被形成問題，部分問題也可能因情境變遷、民眾已經習慣、問題已解決或其他焦點事件取代等因素而被淡忘（Birkland, 1997）。

第三個促使問題被注意的推力就是相關回饋。這些回饋包含像是目前推動政策的運作情況，是否遭到民眾抱怨等，這些回饋常會引起決策者的注意（Kingdon, 1984, 2003）。決策者還有可能從一些定期的評估研究報告獲得相關回饋訊息，或是透過一些非正式的管道（像是私下的個別調查或詢問等）來獲得資訊。在相關回饋中還包含最重要的一點，即是推動政策的成本，假使解決問題需付出過高代價，那麼決策者很有可能就會放棄不去處理，但假使此代價能被接受，那麼問題很有可能就會被高度重視（Robert & Jerome, 2006）。

最後讓問題得以被重視的原因，就在於問題界定的方式。問題有時與對比有關，某個議題相較別的議題而言，如果更爲棘手，那麼很有可能當局就會選擇先去解決比較容易達成的議題。問題界定還會受到價值觀的影響，Kingdon（1984, 2003）曾提出當社會大眾發現真實生活與其理想價值觀有所落差時，便會將該落差視爲是一個問題，並希望當局能儘速解決。在瞭解問題是如何被提出來後，若想要進一步讓問題能被重視，那麼就需要由政治流程同時進一步來協助發展了。

二、政治流程

獨立於問題流程和政策流程外的是政治流程，[9]其包含整個大環境的政治情勢，特別指涉政治運作對解決方案的影響，包括新議題的興起以及不同備選方案之採用。其組成因素有國內氣氛、[10]利益團體與政權轉移等（Kingdon, 1984）。

在說明政治流程之組成因素前，應先瞭解政治流程中的事件，不同於政策流

[9] Kingdon（1984, 2003）此處指涉之政治（political）並非政治學上對政治的廣義界定，而是以口語上美國政府的意義（colloquial Washington sense）來使用，是狹義的、美國政府內部的界定。這種說法所指的「政治」因素，包含選舉、政黨或壓力團體。人們會用「政治」動機來和政治謀略實踐者（practitioners of the art）交談，如政治家關注選民反應、拉攏反對黨成員與爭取重要利益團體領袖的支持所做的努力等。

[10] 國內氣氛此一概念尚有其他譯名，如國家氛圍、公共輿論的變化與廣泛的社會運動等，本研究統一使用國內氣氛。

程中專家社群發生的事件（此部分於後詳述），亦不同於問題流程中讓問題引起政府內部或社會大眾的關注，而是如國會中出現新的多數黨、新政府誕生等（Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis, 2003）。政治流程中的這些發展對議程具有強大影響，因爲新的議程項目將可能變得重要，而其他項目相對下只能被束之高閣，進而使原先不可能的事情成爲可能，其他可能的事情變得不可能。

政治流程中的組成因素，首先是國內氣氛。政府內部或社會大眾（people in and around government）相信自己可以感受到國內氣氛的變化，國內氣氛常透過媒體、需求與網際網路等（通常是被操控的結果）蔓延出來（丘昌泰，2004；魯炳炎，2009b），其共同點在於認爲一個國家裡常有大批民眾傾向沿著共同方向思考，且這種氛圍會隨時間變化明顯改變，並對政策的議程和結果有重要影響（Kingdon, 1984, 2003；Zahariadis, 1999）。政府參與者對國內氣氛的知覺可促使某些項目被提上議程，亦即政策發展的沃土（吳定，2003）；但也可能成爲一種限制，將其他項目推到較不重要的位置。公共輿論的專家們長期研究並討論這種知覺的可靠性，某種程度上，國內氣氛的變化被認爲像是鐘擺擺動一樣無可避免，也可能是政黨重組的結果，或一個項目的通過、執行、遇到問題、修正、遇到新問題及再修正的反饋循環（Kingdon, 1984, 2003）。

政治流程的第二部分是利益團體。Kingdon（1984, 2003）曾討論利益團體的資源、阻礙和促進活動的頻率及其他類似政黨這種有組織的力量，此部分留待政策流程再行討論。在此主要討論這些利益團體的政治勢力如何融入政治流程，政府內部和社會大眾又如何考慮到各種利益團體的活動，並做出反應。對此的考慮關鍵因素在於需對利益團體間的共識與衝突有所認識。若利益團體對某個項目皆共識一致，整個環境就會轉向對他們有利；若其存在衝突，政治領袖會瞭解支持或反對某個項目出現在議程上的平衡已被打破（王禮福，2005；Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis, 1999, 2003），即使這未必能阻止某項目受到重視，但這亦清楚表明推行某項目將需付出代價，如假設所有利益團體都支持開放大陸學歷認證，政府官員就很可能會把問題提上議事日程。但若利益團體間的意見彼此衝突，政治家們通常會想辦法維持正反派間的平衡，而爲達到平衡所採取的方法通常也就

直接影響該問題是否還能繼續受到關注（Ting, 2006；Zahariadis, 1999）。

政治人物評估外界支持或反對政策涉及到他們對傳播流（communication flows）的洞察力（Zahariadis, 1999）。如果他們從第一方聽到很多，從第二方聽到很少，就會假定需支持第一方，因爲傳播可視爲強度的一種指標。雖如此，但他們的評估仍來自對各種群體資源的全面性分析。就算傳播的頻率和力度差不多，仍可判斷支持哪一方（Kingdon, 1984, 2003）。[11]因爲重要人士認爲優勢方具有優越的政治資源，如團體凝聚力、選舉動員優勢與經濟影響力等。

大多時候，利益團體間力量之平衡可減緩變化歷程。擁有必備資源的重要利益團體可阻礙不合其意的計畫，甚至阻其受到重視。該計畫的倡導者也會因此做出寧願不提問題，也不願把心血和資本浪費在注定失敗的事業上。易言之，他們評估議程建立的強度，和國會議員們評估如何投票有異曲同工之妙（Kalu, 2005）。Kingdon（1984, 2003）就述及一位研究參與者談到某個動議失敗的原因：如果太多人會對該議程生氣，那麼就不值得投資。

利益團體亦多少受到政府慣性（governmental inertia）影響（Kingdon, 1984）。政府慣性係指政府習於繼續從事之前曾做過的事情，因而某個項目一旦確立，從中獲利的一方就會組成強大的利益團體，目的是保護從中獲利的項目。欲對抗此強大慣性，公共政策專家指出須有一批支持變革的擁護者（a constituency favoring change），缺少擁護者將導致某些須被認真對待的事情未被提到議程上（Kingdon, 1984；Michael & Natascha, 2003）。造成項目無法進入議程的原因雖複雜，但主因之一即是缺少能言善道的受益人和支持者（Kingdon, 1984, 2003）。但值得注意的是，變革有時會成功，因而利益團體利用掌握的資源來反對某項政策建議，未必能獲勝。此外，國內氣氛變化、政府更迭或選舉結果導致的席次變動，皆足以戰勝利益團體的反對，也能讓政治流程傾向變革（Zahariadis, 1999, 2003）。有時，利益團體族群內部也會產生變化，如教科書政策遊說團會受到教改團體、家長與學者專家等對立集團的阻撓，或政治人物利用高度組織的反對派，激勵他們支持自身立場。若決策者要利用有組織的力量、直言反對，就須衡估利益團體的能耐

[11] 多數情況下，Kingdon（1984, 2003）提到研究的受訪對象都能具體指出誰站在哪一方，哪一方較有勢力。

有多少，並瞭解自身將爲此付出何種代價（李秀芬，2003）。

政治流程的第三部份是由政府自身內部事件及政權轉移所構成（Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis, 1999, 2003）。官僚機構和國會委員會的政策地盤爭奪戰將高度影響議程，議程的改變是因主要參與者發生變化而受到明顯影響，如內部關鍵人事調整。人事調整會讓新的議程項目產生，或讓原本被考慮的某些項目得不到重視，其可同時創造或掩埋某些政策建議的機會，進而高度影響議程，像總統選舉、國會席位易手等，都將讓國會中的意識形態、政黨平衡等產生變化，進而使某些議程消逝（王進德，2006；王禮福，2005）。這些選舉後主要行政官員的變更所帶來之高度影響，常宣示著潛在變化即將發生，導致像削減財政預算等類似問題將獲得更多關注，間接排擠像老人教育這類議題。

那麼在政治流程中如何達成共識？與政策流程中強調說服相比，政治流程的共識是透過討價還價（by bargaining）來控制（Zahariadis, 1999）。在政治流程中，聯盟（coalition）透過妥協以換取聯盟間支持而建立，或隨實際聯盟成員、潛在聯盟成員的討價還價而建立。個人之所以加入聯盟，並非因其完全被說服相信某個行動步驟帶來的好處，而是因害怕不加入聯盟就會得不到利益。所以，這種討價還價可能是「你給我好處，我就給你想要的」而非「讓我說服你，我給你的東西有多好」（Joe, 2001；Zahariadis, 1999）。但應該明白的是，說服並非政策專家專利，討價還價也非政治人物專利。人們經常看到政治人物在說服，也常看到政策專家在討價還價。Kingdon（1984, 2003）之所以要對兩種不同類型的聯盟加以區分，目的係引起人們關注政治流程和政策流程的過程差異，而非證明一個過程專屬某種角色的領地。因此，政治流程中，如果個人沒有透過討價還價來建立聯盟，使其被重視的話，如此將會付出慘痛代價。但有時團體間的共識會建立的很快，因此共識只是透過放入許多不同利益來建立的（Kingdon, 1984）。甚至有人表示他們在某些情況下不得不提出某些議案，只是想讓自己可以參加遊戲，以防被排除在聯盟外，即使這些議案最初本身就是個笑話。

政治流程對於議程具有明顯促進或抑制作用。政治人物不只要判斷政治流程中各種力量平衡是否有利於行動，也要判斷公眾是否會默認菁英的追求方向。若

無，則選民將可能透過選票讓某些建議在國會中消失（Zahariadis, 1999）。

政治流程試圖讓各種政治力量取得平衡，但實際上彼此並不平等。尤其是國內氣氛和政權轉移的結合，似乎會對政策議程產生強大影響，打破各種利益團體間的平衡。然而，雖然國內氣氛和政權轉移結合會影響議程，但進入議程後，利益團體的力量就會登場，儘可能對備選方案的產生做出最後妥協，或試著通過完全廢除某些計畫以使結果有利於其。因此，各種因素對於議程和備選方案或結果的控制，仍然不盡相同（劉邵祥，2005；Kingdon, 1984）。

Kingdon 雖然從三個面向來說明政治流程，但 Zahariadis（1999, 2003）並不同意 Kingdon 對於政治流程的看法，他反而將政治流程中的三個向度（國內氣氛、利益團體及政黨輪替）整合爲一個概念變項：執政黨的意識型態。其認爲如此整合並未削弱多元流程模式的分析能力，反而對擁有相對集權的政治系統和強而有力政黨的國家而言更有意義。正如 Kingdon 所述，國內氣氛是指國家中許多人民傾向沿著共同方向思考，政府官員們對國內氣氛非常敏感並試圖將其轉化爲政治資本。然而，這是一個模糊的概念。國內氣氛究竟包含什麼，人民主要指涉哪些人？從理論上來說，雖可創造一個指標，但事實上卻很難操作。一些分析雖指陳公共意見能反映國內氣氛本質，但 Kingdon（1984, 2003）提醒，國內氣氛不一定存在於大多數公眾中。那麼如何才能將此概念可操作化呢？且由於國內氣氛不斷改變，怎能知道何時發生改變？它們是由於其他政策所導致的嗎？如政黨沒有成功實行它們計畫時會影響國內氣氛，則在此情況下，政黨政治就是國內氣氛改變的主要決定因素。

Zahariadis（1999）同時將利益團體和政權轉移融爲一體。他認爲在美國分權化的政治脈絡下，將利益團體和政權轉移分別進行分析，是有意義的。然而，在其他國家，政治現象會受中央更加集權的限制，政黨在限制政策選擇中的作用相對較大。在立法會議中占多數的政黨在執法中同樣佔據關鍵職位。因此，政策過程是集權化的。如英國政府的主要區分不是在立法和行政部門間，而是在英國國會下議院中控制國會下議院和內閣的多數黨派與反對黨派間（Kingdon, 1984）。政黨紀律確保政黨的偏好能夠經常成爲法律。其結果就是由政府支持的

法案，通常會在國會通過，且很少被修正。如 1945 年到 1987 年間的英國，政府法案在國會下議院通過比例爲 97%。在法國，控制的力量同樣強大，推動立法的特權是由總理和國會分享的。從 1985 年的第五共和國開始到 1985 年 10 月，在所有法律中，平均只有 12.5%是在國會中產生。總體而言，政黨傾向於主導政治流程，並對政策選擇進行嚴格控制。因此，集中關注政黨的意識型態與 Kingdon 的理論差別不大，因這樣做並沒有導致結果偏差，但 Zahariadis（1999）的研究隱約透露出，他認爲政黨的作用更加重要，執政黨（或執政黨聯盟）的意識型態限制能夠提上議程的問題類型，界定能夠被接受的解決辦法類型。當然，政策與政黨意識型態的吻合並不是該政策被採納的充分條件，但通常是必要條件。

Zahariadis（1999）雖然宣稱將政治流程的主要內涵簡化爲政黨意識型態的作法，不但無損於多元流程模式的分析能力，反而將更有意義，但對研究者而言，Zahariadis（1999）此舉若應用在臺灣的政治環境脈絡上，仍有過度化約且過於草率之疑，其對利益團體和政黨作同一解釋之舉也尚未獲得認同。這是由於臺灣的政策環境非常多元，利益團體間的行動也非常複雜且頻繁，若僅化約成單一概念，恐無法解釋政策形成的全貌。故在政治流程的幾個重要觀點中，研究者雖選擇國內氣氛、政權轉移與利益團體等爲研究的切入面向，但仍不會將此三向度簡單化約爲 Zahariadis 所述之單一概念變項：執政黨的意識型態。

三、政策流程

在政策流程中，主要指涉那些爲解決問題，所形成的各種提案，亦即政策備選方案，也就是政策社群所持之理念。[12]至於這些理念能否持續存在，Kingdon（1984, 2003）認爲端賴技術可行性（technical feasibility）、價值一致性（value congruence）及預期未來可能的約束條件（future constraints）等，唯有符合多數人理念之提案才有被接受的可能。

[12] 所謂政策社群是由特定政策領域之專家組成，這些專家雖分別來自政府內外，但都同樣關注某一領域的政策問題，也透過互動交流，如演講、法案介紹、公聽會等而彼此熟悉（朱鎮明，1996：78-79）；其運作並獨立於行政變革與國會議員的選區壓力等政治議題外。政策社群還包含官僚、國會委員會成員、相關學者和智庫中的研究人員網絡，這些成員共同關注某一政策領域中的問題，如健康政策、環境政策等（Kingdon, 1984; Zahariadis, 1999）。政策社群扮演著類似過濾器的角色，問題和解答因此常在政策社群中發展。換言之，在尚未進入正式議程時，未受重視的問題早就被過濾掉，如此的結構可以減少議題的數量，成為管理問題與解決方案的第一步。

在政策流程中，備選方案與政策建議的產生類似生物學的自然選擇過程，猶如生命誕生前，分子漂浮在生物學家所謂的「原湯」裡（王進德，2006；王禮福，2005；劉邵祥，2005；Christopher, 2008; Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis, 1998）。由此可知，政策的起源具有不確定性，主要係由不同理念在原湯中相互激盪與結合下，透過自然的選擇，留存或消失，而某些議題就會產生，Kingdon 稱此爲「政策原湯」（policy primeval soup），政客、民意代表和學者專家皆在其中尋找機會。政策原湯並不完全是一個理性決策系統，其中沒有明確界定的備選方案，決策者亦無法從中做出選擇，裡面有許多政策建議被考慮，而這些政策建議係由政策社群中的專家們所提出。

理論上，良好的政策建議其重點應在於政策建議的內容，而非政治壓力。由於政府官員不僅考量政策建議的政治成本與收益，也評判其優點，人們往往因這些論據或論證（argument）而倡議某項政策建議或被說服。但實際上較好的論證不常勝出，因爲政治科學家們往往過於關注權力的影響，而忽略內容的重要性（劉邵祥，2005；Kalu, 2005）。因此，在政府議程中常爲彰顯某些重要項目而排擠其他項目，所以政治壓力其實與政策建議的本質內涵同等重要（Kingdon, 1984；Majone, 1989）。此外，有些政策建議始終未能浮上檯面，僅僅因爲決策者覺得它們無聊而不感興趣。此種關注感興趣的項目而避開無聊者的傾向背後，有兩點重要意涵（Kingdon, 1984, 2003）：一爲倡議者往往傾向於過份吹噓其主張來吸引注意；這是由於倘若不誇大，則容易失去他者的興趣與關注。二爲政策社群受到智性潮流（intellectual fads）的影響，對於議題的關注亦隨之自然衰敗或增強。

爲使政策建議受到關注，倡議者會試圖軟化一般公眾、專業公眾及政策社群本身，營造一種允許變革的氛圍；若缺乏這項預備工作，即使在有利時機提出的政策建議也可能無人理睬（Kingdon, 1984, 2003; Peter, 2003）。軟化的手段有許多種，如提出議案、舉行演講、辦理公聽會，[13]或透過大眾媒體進行；釋放試探氣球也是其中一種方式，用來引起人們注意，並檢測某一政策建議的被接受狀況（丘昌泰，2004；Zahariadis & Allen, 1995; Zahariadis, 1998）。

[13] 有些議案的提出與演講雖並未產生直接效果，但其主要目的只在使該議題保持活力；就算嘗試後卻失敗，在過程中亦並非毫無助益，因其至少可引起人們對於議題的關注。

研究者進一步探究決定政策建議取捨與存廢的判準；政策建議若無法滿足這些判準，則可能需重新擬定或與他者結合，然後再繼續漂浮，直到有一天被採納爲止。判準有以下三點（Joe, 2001; Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis & Allen, 1995; Zahariadis, 1998）：

首先是技術可行性。可行性的要求與執行層面密切相關。不臻完善的想法可作爲試探氣球，但最終倡議者仍須深入探究其中的細節與技術，逐步消除明顯缺陷與注意執行可行性，並具體說明一套促使想法能被實際運用的現實機制（王禮福，2005；Kingdon, 1984, 2003）。問題往往複雜且難以預料，透過技術可行性試驗的建議亦不必然就能有效運作，惟一旦缺乏這種相信可行的信念，政策建議便不可能存活。值得注意的是，可行性除包含技術上外，亦包含政治上、行政上的可行性，否則光靠技術的可行性，在政治及行政上亦不可能倖存。

第二是價值一致性。在政策社群中最後篩選出的政策建議大都符合社群成員的價值觀，雖然價值觀在個體間有其變異，但最終仍可歸結出類似觀點，成爲某種主流思想（王進德，2006；Kingdon, 1984, 2003；Scott & Warren, 2010）。這些價值觀不僅包括對政府之適當角色和規模的看法，也涉及公平與效率的觀念。

最後是預期未來可能的約束條件，此部分可從預算約束（constraints of budgets）及公眾接受度（public acceptance）來看。以前者而言，任何一個政策社群成員都知道，一項政策建議最後要能付諸實行，其推行的成本勢必要能在接受範圍內，因此，社群成員常會針對政策成本進行核算，把成本減少到能控制的程度，之後再將「減肥」後的政策建議拿出來討論（Kingdon, 1984, 2003）；至於後者則是重視政策建議要能順利形成，最終須能被公眾所接受，這些公眾可能是社會中大多數人，或是範圍較小的利害關係人，也可能是專業化的公眾；政策專家並常將民選官員的支持或反對詮釋爲公眾情緒（public sentiment）的象徵（Kingdon, 1984, 2003）。

簡單來說，政策原湯中的政策建議仍需通過多元方式的檢驗，包括公聽會、學位論文認可或會談等（Kingdon, 1984）。經過檢驗後，一些建議將原封不動或被合併爲新的提案，一些則被取消。儘管政策建議很多，但僅有少數能引起高度

重視，並大致通過政策專家據以評估的標準。難以應用的政策建議其生存可能性較低，同時，與決策者的價值觀念不一致之建議則很少被考慮採用（王進德，2006；丘昌泰，2004），例如關於開放陸生來臺，在民進黨執政下便很難實現。國家預算是否能配合政策也是考量的重點之一；公眾對於政策的看法若是兩極化，則很難有推行的可能性。

最後，政策社群將產出一組想法之候選名單（short list of ideas），它們大致通過政策社群成員的審核，有待決策者進一步考量與選擇，這些候選名單中的想法在形成過程通常具有以下幾點特色（Kingdon, 1984, 2003）：

（一）浮現中的共識：樂隊花車效應與翻轉模式的影響（Bandwagons and Tipping）

政策社群中的專家可能在問題意識與解決方案或政策建議上產生共識。基於傳播與接受原則（diffusion and acceptance），往往會發生類似樂隊花車效應的事情，[14]使一種想法變得流行；而後再經過某種程度的傳播，達致某個臨界點（tipping point）：許多人都在討論該建議或想法，某程度也就是Thomas Schelling的「翻轉」模式（引自Kingdon, 1984）。在其中，一種想法始於少數人，且迅速傳播至想法轉爲平凡的地點；一項政策建議被討論得愈多，便愈受重視。

（二）太陽底下無新鮮事

一切事物都有其先例，如是結果可由前述邏輯推演而來。既然政策建議必定經歷過考慮、漂浮、討論、修改與試驗等長期醞釀過程，且多透過重組的方式呈現，則備選方案難免顯得熟悉（Tanya & Andrea, 2005）。倡議者往往以修改後的舊有建議與想法，去回應新的需求；這是一種新的重組，但卻不是全新的材料。

（三）有效備選方案的重要性

制度議程係人民共同關注的主題，當中的項目有時並未附帶解決方案。決策議程（decision agenda）則僅爲正進入某種權威性決策狀態的主題，例如立法或

[14] 樂隊花車（bandwagon）是一種邏輯謬誤、一種社會心理的狀態、也是一種宣傳的技巧，常被稱為「從眾」；是人類害怕在社會中被孤立，因而向社會其他多數靠攏的一種過程。樂隊花車直接翻譯自英文的 bandwagon，也就是在花車大遊行中搭載樂隊的花車。參加者只要跳上這台樂隊花車，就能夠輕鬆地享受遊行中的音樂，又不用走路；也因此，英文中的「jumping on the bandwagon」（跳上樂隊花車）就象徵著「進入主流」。

總統行動；通常一個主題在決策議程中獲得穩固地位之前，便有一組可供決策者考量的可行備選方案（Cobb & Elder, 1972; Sarah, 2006）。僅僅拋出問題是不夠的，一般還要有一個準備好的、經過軟化的、已經擬定好的解決方案。因此一個附帶解決方案的問題將不但更可能在制度議程中被提出，其被提上決策議程的可能性也會顯著增加。

Kingdon 雖對政策流程提出精闢詳實的說明，然而並非所有人都同意 Kingdon 的見解，如學者 Durant 與 Diehl（1989）便曾對政策流程中，備選方案的產生過程提出迥異於 Kingdon 的想法。在討論政策流程時，Kingdon 將具體可供選擇之政策備選方案的產生過程視爲是漸進式的，他將該過程比喻爲是「軟化」的過程，認爲在通常情況下，意見主張都是重新組合而成的。但是 Durant 與 Diehl（1989）對 Kingdon 在政策流程中，對備選方案發展過程的假定提出質疑，其借用生物學演化觀點，透過比較分析國內與外交政策領域後，發現備選方案發展的過程，可能爲非漸進式且非僅是原有意見主張的重組過程。這是由於政策備選方案的發展軌跡在「醞釀速度」（tempo）和「發展形式」（mode）兩個方面上都存在較大差別。政策的醞釀速度（備選方案的孕育時間長短與速率，即政策相關理念概念化的時間及是否對政策社群有持續且長時間的說服活動）有快（rapid）有慢（protracted）；政策的發展形式（備選方案發展過程的重組方式）也包括從種類過渡（transformation）到完全突變（mutation），種類過渡是指立基於原先的備選方案進行改變，至於完全突變則是指全新的備選方案（劉紹祥，2005；魯炳炎，2009b；Durant & Diehl, 1989）。

Durant 與 Diehl（1989）認爲，上述面向並非是絕對的二分法，備選方案在政策流程中的重新組合，實質上是在連續演進光譜中間的一種混合模式，其建立了一個能說明政策發展軌跡特徵的演化過程模型。一系列的演進既包括突破性的質變，也包括不顯著的軟性改變。新的備選方案可能並非是全新的，但也不完全是舊的。在整個備選方案發展的類型上會出現四種模式：即激進（quantum）、進化（emergent）、趨同（convergent）及漸進（gradualist）發展軌跡（劉紹祥，2005；魯炳炎，2009b；Durant & Diehl, 1989），如圖 2-3 所示例。

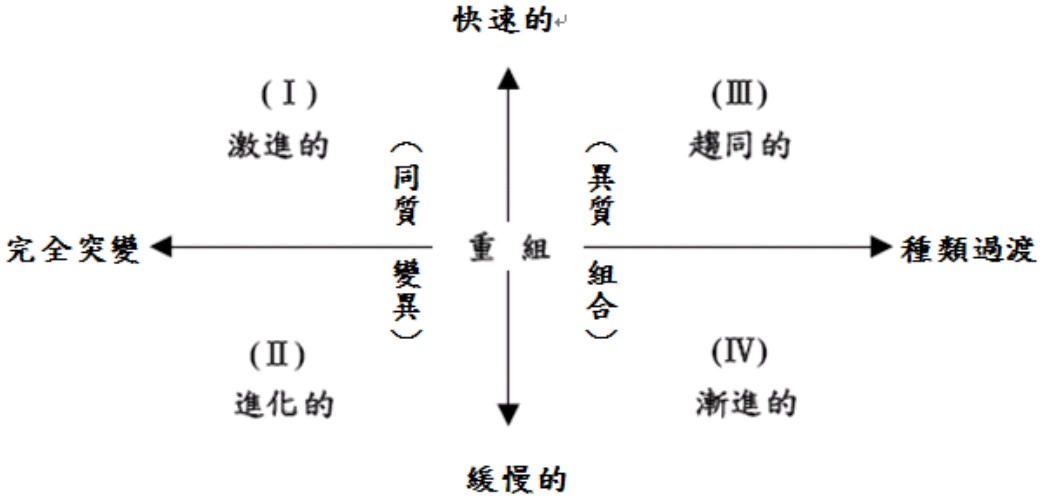

圖2-3 四個發展模式示例圖

資料來源：修改自劉紹祥（2005）、Durant & Diehl(1989: 196)。

對於上述四種發展模式的比較，可以從七項不同的指標來分析。此七項指標分別是：1.改變形式：探討究竟是本質上的完全突變，亦或是細部的種類過渡；2.發展速度：瞭解發展速度的快慢之別；3.政策社群的涉入與討論，亦即「軟化」過程中，人員針對備選方案的討論深度以及討論長度；4.備選方案性質：是本質上的不同還是改變程度上的差異；5.決策結構（decision structure），指能夠合法參與決定的相關人員是層級化、專業化或是未分割（大眾皆可參加）的結構；6.管道結構（access structure），即決定那些問題能夠被聯結到決策過程的通道是層級化、專業化或是未分割（大眾皆可提出）的結構；7.進入時機（entry times），即決策者面臨到決定機會與問題進入備選方案過程的時機是不可預測、短暫或是有週期性的出現（劉紹祥，2005；Durant & Diehl, 1989）。詳細的四個發展模式5之分析比較表，詳如表2-2。

綜上所述，Kingdon 認爲議程設定過程，通常是一種非漸進的方式，在此Durant與Diehl認同Kingdon的看法；至於在備選方案的發展上，Durant與Diehl修正Kingdon認爲是採漸進的觀點，主張備選方案的發展除漸進發展外，另有激進、進化及趨同等共四種發展軌跡。

表2-2 四個發展模式之分析比較表

模式 / 指標	激進	進化	趨同	漸進
改變形式	根本的	根本的	細節的	細節的
發展速度	快速	緩慢	快速	緩慢
政策社群的涉入與討論	較少	長期且深入	較少	長期且深入
備選方案性質	本質不同	本質不同	改變程度不同	改變程度不同
決策結構	層級且專業化	層級且未分割	層級且專業化	專業化
管道結構	層級且專業化	專業且未分割	層級且專業化	未分割的
進入時機	不可預測	短暫	不可預測	週期性

資料來源：修改自劉紹祥（2005）、Durant & Diehl(1989)。

四、三條流程間的關係

在探究三條流程間的關係上，可從流程間的獨立性與流程間的互動性兩部分說明。在三條流程間的獨立性上，Kingdon（1984, 2003）認爲每條流程都遵循自身的規律，其發展變化也與其他流程相獨立。唯有在政策之窗打開時，三條流程才會相互作用，然後政策企業家們將問題與解決辦法結合起來，並展示給願意接納的政治「聽眾」們。

值得注意的是，並非所有人都贊同上述想法，如 Mucciaroni 便於 1992 年針對 Kingdon 這種對流程間相互獨立的看法提出質疑。其認爲若將流程間視爲彼此相互依賴的，則將更有意義，因爲這代表任何一條流程的改變都將導致或促使其他流程發生改變，匯流過程的偶然性就大大降低，整個過程的目的性及戰略性也就更強（引自 Zahariadis, 1999）。國內學者針對各個流程是否獨立進行，是否爲按部就班的不同階段亦進行深入探討，如程韻舫（2004）在國內「臺灣第三部門政策倡導之研究—以國民年金爲例」之研究中，證實國民年金政策之問題流程雖穩定，但政策流程中紛擾不斷，且與政治流程不斷交互影響，似乎不如 Kingdon 所言，三者皆自主發展。劉邵祥（2005）亦發現在應用多元流程模式時，不同流程間的關聯性，並非如 Kingdon 所述之流程間係相互自主獨立，而是彼此間具有高度關連性。此外，劉文還進一步推論不同流程間的關連性高低，會依據所圍繞的議題多寡而有所不同。同時流程匯集是累積流程能量的結果，不同的流程對於政策發展都會造成影響，差別在於影響程度上不同。換言之，匯集除能指認出匯

集點外，亦能觀察流程對於政策發展的影響。而政策流程的共識程度可視爲政策社群整合程度的替代指標，亦即不同流程的共識程度高低，能用來判斷政策社群整合程度的高低。此外，魯炳炎（2009b）的研究結果，進一步支持了程文和劉文的發現，證實流程彼此間的確會相互影響，只是影響程度的大小不一。

至於在探究三條流程間的互動上，王進德（2006）在我國教師會政策形成之研究中，發現單獨看待每一個流程時，有理性現象出現，但當流程間匯集，與政治因素交融時，則會出現非理性的過程，因此在多元流程模式中仍會出現片段理性，這是Kingdon始料未及的。

伍、多元流程模式之重要中介變數：政策之窗、政策企業家

Kingdon的多元流程模式最大特點就在於「結合」（Zahariadis, 1999）。由於許多議題會同時相互競爭，行政與國會要讓所有相關項目通過，本身就有困難，故造成對某些議題的考量是值得的，但有些議題則被壓抑住。因而爲突顯議題，就需在關鍵時間點上，將上述三大流程匯合一起，如此問題才能浮上議事日程。Kingdon（1984, 2003）將該時間點稱爲「政策之窗」，並將其定義爲「提案支持者們推廣其解決方法或吸引別人重視他們特殊問題的機會」，該機會是稍縱即逝的。政策之窗一旦開啓就是政策議程設定的最好時機（Kingdon, 1984: 166-168）。這些「窗口」是由緊迫的問題或政治流程中的重大事件所「打開」，如暑假期間學童溺斃事件頻傳，就會促使大眾關注學童的游泳安全。

由於政策之窗開啓的持續時間相當短，一些可預測，如年度財政預算安排，一些則無法預測，如地震事件。所以當政策之窗被打開時，政策企業家（即那些願意投入時間、精力、信譽、金錢，以便在未來獲得物質及重大回報的人，可能是民選政務首長、文官、遊說者、甚至是學者等）需迅速抓住機會開始行動，以免失去機會，而得再等待下次機會來臨（Ann & Chris, 2005）。政策企業家不僅需堅持不懈，還需具備整合各種因素的技巧。這是因爲問題流程、政治流程與政策流程三者匯流時，政策之窗並不必然打開，充其量，它只提供倡議解決方案的最佳契機，蓋此時問題已被認定、解決方案已備妥，而妨害改革的因素大半已不存在。爲有效運用此一氛圍，政策企業家須把問題與解決辦法相結合，且在政治

上被接受，一旦問題與解決辦法或解決辦法與政治結合（Kingdon, 1984: 181-182），該問題浮上議程的機會將高度提升，並促使政策之窗的開啓。爲深究「政策之窗」與「政策企業家」之意涵，以下分別說明如下。

一、政策之窗

如同太空梭發射般，設定目標後就應啓動，若非如此，就須等待下次機會，政策之窗亦復如是，故政策企業家需把握適當時機將議案提出。政策企業家們會除去各自的問題，把握機會將所有力量合而爲一。在許多政府議案中，已裁決的議案準備立法通過，或成爲中央較急切的法案，這代表該議題屬於較熱門的議案，這也是政策之窗所要掌握的（Kingdon, 1984）。雖不一定會立刻通過，但總比一堆議案埋沒在政府中好。從另一面向考量，若無政策之窗，政策參與者就會較鬆懈，將不會花費時間、資源致力於此，如此將無法得到他們要的結果。同時當議題進入立法裁決時，正反雙方間的談判會變得較有彈性，就會有妥協空間。但當不確定議案是否會通過時，即使妥協也無意義，故有政策之窗時就能增加提案機率，藉由妥協與談判空間的擴大，政策企業家就能孤注一擲，增加提案通過之機會（Zahariadis, 1999）。

政策之窗並非一直開啓，它也會關起來，爲何如此？整體而言，問題在於時機，重點是：「在重要的時機提出重要的提案」。所以要有效執行提議，必須把握時機，亦即在窗口打開前就應準備好，否則便要等待下次窗口打開。窗口也不會一直開著，它有最好的發展機會，但也很快就會過去，在此可引述 Kingdon（1984: 169）的話：「一旦政策之窗打開，它就不會開得太久。因爲思想的火花會一閃即逝，開端打開並不代表會永遠持續下去。」至於窗口關閉的原因有如下幾點：決策者認爲他們已將問題闡述得很充分；決策者沒有付諸行動；沒有可供選擇的政策備選方案；打開政策之窗的人不再擁有權力；重大事件或焦點事件已消失；政府沒有多餘經費。所以選擇時間點非常重要，因爲做出決策的時間很有可能影響做出的決策。故政策企業家需「打鐵趁熱」，把握短暫的政策之窗開啓時間（George, 2004; Zahariadis, 1999）。

魯炳炎（2009b）進一步補充說明爲何政策之窗會不定期的開啓和關閉。他

在「蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇」的研究中指出，或許是因爲在密集的新聞報導激情過後，蘇花高已經從民眾關切討論的「系統議程」和被決策者關切並付諸政策行動的「政府議程」上，喪失其原來有的議題地位，故基於新聞媒體設定議程的功能性，政策之窗很少開啓，但卻會很快關閉。對於贊成或反對蘇花高的政策企業家來說，是生命中不可承受之重，因爲其對於方案的抉擇，必須視當時受到密集新聞報導觸動人心的走向而定。由之，魯炳炎（2009b）的研究似乎隱約透露，媒體在左右政策之窗開啓或關閉上，扮演著重要角色，且點出進一步補充 Kingdon 說法之處。

另外，在政策之窗的類型上，Kingdon（1984, 2003）提到了兩種不同的政策之窗：一種是開放於問題流程之中，另外一種則是開放於政治流程之中。

問題流程中產生的政策之窗，其過程是連續性的（consequential），是一般傳統理性決策的模式，它鼓勵人們對重要政策進行探索，即使該問題還沒有被界定清楚（Zahariadis, 1998, 2003），例如飛機墜毀將帶來對安全問題的關注，因爲安全問題至少是該次事件或其他偶然事件發生的原因，因此，整個過程就從現有問題尋求合適的解決辦法開始，在匯流的過程中，解決辦法和問題的界定都會作出一些調整，以達到彼此良好的契合。

相反，若政策之窗是開啓於政治流程，則注意力是先聚焦於解答上，再從受到青睞的解答去尋找或創造相應的問題來（丘昌泰，2000），其過程是具有意識型態的（ideological）。換言之，可以說是爲政策尋找背書，其本質是對於解決方案的接收，而非對於問題的解決，造成此種結果的主要原因有如下幾點（Zahariadis, 1999）：

（一）為獲得更多政治利益

任何選舉的勝利，無論其勝出的差距多麼微小，都會被新政府認爲是民眾同意頒行相應政策的一種允諾。當然，這種勝利也許是對上屆政府所持政策的一種懲罰，或是對反對黨所提政策的一種認可。但此亦說明政策之所以被接受，主要是由於公眾需求的改變所致。因此採用先前競選時已經承諾的政策比真正解決實際問題更爲重要，也會獲得更多政治收益。

（二）決策者考量其能力及成本問題

不可否認，搜尋解決辦法比搜尋問題要容易得多，決策者經常要面對大量潛在的重大問題，但囿於時間及資源的限制，不可能對所有問題都做出深入細緻的分析，故只能提出少數解決辦法（丘昌泰，2000；吳定，2000）。這就導致先有問題然後尋求解決辦法遠遠比其逆過程要耗費更多的成本。風險規避型的決策者更傾向於先提出解決辦法，因爲他們無法解決複雜程度過高的問題，或害怕被強迫接受一些他們不喜歡的解決辦法。這種先提出解決辦法的方式恰恰與政治家及其支持者的偏好相符合，並能讓政治家對關注什麼問題、如何界定這些問題享有更多的控制權，還能以更少的成本發現或發掘一個問題，從而讓該解決辦法合法化（Kingdon, 1984, 2003）。

（三）外溢效果的產生

政策之窗的開啓出現了外溢效果（spillover effects）。外溢效果是指在一個特定的政策領域中，某一政策之窗對議題的開啓具有連鎖性，利用一個窗口助長另一個政策領域中的相似政策之窗模仿它的經驗，彼此產生連鎖效應。外溢效果的發生原因，可能是：1.政策企業家的引導；2.政策經驗的複製，即在某政策領域中成功的經驗，移植到另一個政策領域中；3.準則建立之後，對於圍繞政策的聯盟結構的調整（Kingdon, 1984: 202; Zahariadis, 1999）。

林萬政（2003）進一步研究政治流程與開啓政策之窗的關聯，他發現政治流程的脈動與 Kingdon 強調政策之窗的開啓有極大的連動性。雖然政府議程的變動主要是因應一些問題或政治情勢的演變而起的變化，且政策觀念或方案的發展及醞釀有其本身的運作邏輯，使得三股流程似乎有其各自的生命歷程，但是政治流程所蘊藏的機會之窗意味著政策變遷的結果，因此政策之窗最終還是取決於政治過程的發展，故可說政治流程在匯流中扮演相當重要之角色。

綜上所述，可視「政策之窗」是暫時的政策促進因素。對政策企業家而言，政策之窗不僅代表流程匯集過程中的暫時限制，也代表能搜索合適問題或把政策結構化，這些問題或政策可能就是當時決策者所想瞭解的。同時可預見的是，一旦窗口打開，許多建議將蜂擁而至，在此情況下，將會出現很多超過政策之窗所

能負荷的解決方案（王進德，2006；王禮福，2005）。反過來說，對反對者而言，也會藉由提出許多提案刻意去阻礙法案施行。導致大部份參與者認爲議題太複雜、問題太多，選擇方案超過當下能負荷時，就會將焦點往其他議題發展（丘昌泰，2004）。問題的解決與決定經常是依當下趨勢而定，當愈多人參與就愈能挹注資源，更多問題就能被解決且有更多解決方案可採取，所以，後果經常是無法預測。此外，當一個法案的提出，我們無法控制其發生及後果，或當解決方案與問題連結在一起，問題卻不是那麼真確性時，這種不確定性和無力去針對事情掌控問題的發生與提案的發展，就會讓參與者產生困惑與左右爲難，導致有時參與者會選擇不去打開窗口以免使情況更糟（Kingdon, 1984, 2003）。

最後，當要討論的議題符合問題流程、政策流程與政治流程時，項目被提出來成爲議案的機會就會更大。相對而言，若缺乏其中一個流程時就會降低議案提出的可能性。當其中一個流程不存在時，如缺乏問題流程，則問題就不會被發現並積極推動，或沒有政治流程時就缺乏促進與推動的動力。所以議案的提出，是在特定時間點由多種因素結合爲一，透過此種結合因素及流程的各自獨特性使力量壯大。

二、政策企業家

在瞭解政策之窗後，不禁讓人好奇，是誰能促進這些流程結合一起，其中投入的力量是什麼？Kingdon（1984: 196-204）發現當進行個案研究時，可指出某些特定或少數人，常針對某個議題出現，並讓提案能依他們的意思呈現，這些人即是政策企業家。政策企業家猶如商場上的企業家，他們作爲倡議者，盤算未來的回收利潤而樂意投注資源（時間、精力、聲望、金錢、能源與期許等），希望未來能達到他們想要的利益，而利潤的回收可能以其所支持的政策、因參與而產生的滿足感及個人在工作保障與升遷的增益等形式呈現（朱鎮明，1996：96；Zahariadis, 1999）。

爲瞭解政策企業家扮演的角色爲何，瞭解其特質便相當重要。政策企業家的特質是什麼？此類特質爲何會成功？答案是因爲這些人都想追求名氣與聲望。這些人可能包括專家、有能力替他人發聲及爲利益團體講話。這些人具有良好政商

關係，能結合高明的談判技巧及對政治的見解，進而發揮巨大影響力。但其實最重要的是政策企業家具有不屈不撓的特質，俾使政策能達成功，透過意志力結合上述特質，就使政策推動無往不利（Kingdon, 1984: 196-204; Xufeng, 2008; Zahariadis, 1999）。

至於政策企業家爲何而倡議？一個直接的可能性是因他們意識到某個問題存在，爲解決問題而倡議某些解決方案；但有時他們並不解決問題，而是反過來尋找符合其認爲最得意之解決方案的現存問題（魯炳炎，2010；Michael & Phillipa, 2009; Kingdon, 1984: 196-204; Zahariadis, 1999）。具體而言，促成政策企業家其倡議的動機有三：

（一）增進個人利益

此種考量關注於直接的、個人的與具體的獲益，類似於 James Q. Wilson 所提的物質性動機（material incentives）（Kingdon, 1984: 196）。例如官僚爲保住其飯碗、擴大其機構、提昇其職位；遊說者爲促進其團體的利益；政客爲選舉的收益。

（二）推廣其價值觀或影響公共政策的型態

此等考量類似Wilson所提的目的性動機（material incentives）（Kingdon, 1984: 198）。如倡議十二年國教便是基於其對政府在社會角色中應有角色的一種意識形態。

（三）樂於倡議

政策企業家中的某些人如同政策追星族（policy groupies），他們享受倡議本身，樂於居處或接近權力中心、成爲活動的一份子（劉紹祥，2005；魯炳炎，2009a，2010；Kingdon, 1984: 200）。

政策企業家的主要工作談來簡單，但實際卻很複雜。他們會在政策之窗開啓前掌握天時、地利與人和（亦即結合人脈、把握機會），使事情運作能成功。這事前的準備功夫相當重要，若等到政策之窗開啓後才準備提案工作，那就會花費很多額外時間。假若政策企業家連結提案做政策流程的改變，就會發現問題，也許提案就是政策解決方案，亦即將問題、政策、與政治流程結合在一起（丘昌泰，

2004；朱鎮明，1996：79；Michael, 1997）。假如問題是重要時，政策企業家就會動用人脈與內部的運作。若沒有政策企業家的存在，那這些流程間的連結就不會發生。故好的建議若無一政策企業家，則政策就會被擱置，政策事件若沒有一個提倡性或發展性的方案就沒有辦法被運用。

三條流程最終匯集涉及問題與政策企業家所提出的可行解決辦法間的吻合性。Zahariadis（1999）對上述思想作進一步剖析，他著重探究兩個因素對整個過程的影響：政策企業家的地位和戰略。

（一）政策企業家所處的地位

政策企業家的地位在流程匯集過程中非常重要。具有良好社會關係並堅持不懈的政策企業家在匯集中的成功機率更大（王進德，2006；魯炳炎，2009a），如政策企業家若身為執政黨的國會議員、部長或部長顧問將會加大自身見解的政治影響力；高級行政人員或黨派頭銜能提高對決策者的潛在影響。若政策企業家同時是多個競爭性部門或機構一員，那麼就可輕鬆將問題從一領域轉換到另一成功機率更大的領域（Kingdon, 1984; Micheal & Vergari, 1996）。這些成功的政策企業家都願意投入大量資源，使其主張和提議為所有決策者接受，甚至在某些情況下，其出缺席某個關鍵會議也會影響到最終政策結果（劉邵祥，2005）。

（二）政策企業家使用的戰略

政策企業家們為獲得流程匯集的機會，常會採取各種戰略。成功的政策企業家們使用一或多個戰略，包含操縱政策問題角度、控制議事日程與進行戰略性投票等，其中又以前兩項最常被使用（Zahariadis, 1999）。

操縱政策問題角度對匯集而言非常重要，因為它影響決策者對問題和解決辦法的思考方式。透過引入新角度或重新定義問題，都會破壞原有的政治平衡。一旦突出的問題引起目標群體注意，就有可能影響受操控的行動者間利益的獲得（或損失）（Michael, 1997）。政策企業家同樣透過一些辦法來實現目標，壓制他們尚未解決的方案或認為政治成本過高的問題，僅僅討論那些他們認為成功可能性較大的問題，如某些國家熱中於在議事日程上保留因應全球暖化政策，因為他們知道這是一項有政治價值的政策（Michael & Phillipa, 2009）。此外，在充滿模

糊性的情境下，政策企業家很容易藉由語言符號的方式進行政治操控。當政策企業家對於他們偏好的方案夾帶著高層次符號時，對於匯集問題流程、政策流程與政治流程的成功機率是較高的。依此方式，政策企業家能傳達其理念至更多人的心中，並喚起強烈的情感反應、或利害關係的衡量，以減少行銷理念的成本（魯炳炎，2009a，2010）。綜上所述，可知操縱政策問題角度是任何政策企業家的戰略中不可或缺的部份，有時甚至政策企業家會採用欺騙的手段。雖然 Kingdon（1984, 2003）認爲政策企業家可能是倡議者、掮客、媒介等等，其相信自身理想，不會故意去哄騙某些人。但 Zahariadis（2003: 19-20）認爲若欺騙是必要的，則他們可能會在資訊不對稱中，利用優勢，藉以推動他們所欲的議程；或者是片面的呈現相關資訊。

至於在控制議事日程上，則僅限於政治領導者和重要的媒體巨擘，像執政領袖這樣能同時使用兩種手段的人，在流程匯集中將獲得高度成功（Kingdon, 1984, 2003; Xufeng, 2008）。

藉由上述對政策企業家的描繪，可知政策企業家是扮演問題、政策與政治實踐間的橋樑（Kingdon, 1984）。由於當事件發生時，因立場不同會產生不同爭論，所以政策之窗的開啓與政策企業家們的個人背景有關，他們存在的重要性因而彰顯，亦即一方面扮演倡導者角色，一方面亦扮演掮客。前者能對問題處理過程產生具緩和的機制，後者則是執行周旋於問題與人間作協商、連結的工作，同時展現施壓、談判與妥協的手段（丘昌泰，2004；魯炳炎，2009a，2010）。政策企業家此種有限制性的個人風格能促進創意，一般而言，以政治觀察者的角度去看政府作決定應該會更有架構性並按部就班，但政府內部機制大，相對人員工作效率較不顯著。故若假設政策企業家也用此方式去運作，他們也會屈服，並使那些有趣、有創意的點子無法施行。反之，政策企業家的目標與政治立場不會太僵硬與精準，以鼓勵創發創意點子。最後，不能把政策企業家想像成極度聰明的份子，雖然認爲他們是成功的，但實際上，此成功機率並不如想像的多。

陸、結論

研究者於此簡單歸納 Kingdon（1984, 2003）的多元流程模式，可分成兩個

面向來談：

一、多元流程模式的重要概念

多元流程模式主要在說明議程設定過程是由政治流程中的事件、受到矚目的問題及可見的參與者所組成；而備選方案則係由政策流程中的政策建議與相關參與者所組成。政策制定是受到三個不同的問題流程、政策流程與政治流程所影響，並經由政策企業家的努力經營，以致政策制定能夠順利完成。當三條流程匯集時，政策企業家將開啓政策之窗，並提出建議與解決方案，政策議案就會產生。至於使流程匯合有一關鍵性方法，就是使問題、政策建議與政治的可接受性同時存在，就能讓一個項目提至某一決策的議程機會大增，解決方法將與問題流程合而爲一，並與有利的政治力量相結合。

政策企業家往往準備好政策建議並等待下次機會出現，這種機會包括：一個能夠將自己提出的解決辦法附加在可能會產生的問題上；政治流程中的政策建議，所提供的思想氛圍之發展。由於政策之窗的開啓時間不會很久，儘管機會降臨，也會很快流失，政策企業家若錯失機會，則須等待下次機會來臨。

最後，一個成功的政策決議可增加相關領域成功的機會，事件之所以向相關領域外溢，是因爲政治家發現之前的相同案例成功且獲回報（聯盟之所以成立亦然）。

多元流程模式能解決國家體制下議程設定和政策選擇過程中的問題。政策之窗的使用賦予該理論一個動態性質，這與傳統結構性的決定政策類型和理性選擇的理論解釋有所不同，其增加更多模糊性，更符合真實情況。此種「融合」的觀點表明，幾個流程的作用不是相加的關係，而是只有在同一時間將所有三條流程匯流起來，才能獲得預期效果。政策之窗概念的內涵表明，由於問題、解決方案和政治的不同組合，政策可能是被改變或修改。但這不是說選擇完全是偶然的，僅僅說明運氣和政治是同一過程中的關鍵性因素。

多元流程模式雖是一良好的政策過程理論，但若從階段論的觀點來看，其在分析面向上較集中於探究政策問題形成階段、政策規劃階段以及政策合法化階段，於政策執行或政策評鑑的分析面向上較少著墨，乃該理論之限制所在。

二、議程設定模式、垃圾桶模式和多元流程模式間的關係

在瞭解多元流程模式後，再回過頭來檢視 Cobb 和 Elder 的議程設定模式、Cohen、March 和 Olsen 的垃圾桶模式及 Kingdon 的多元流程模式時，會發現三者間的某些概念其實相當雷同。

事實上 Kingdon 所指涉的「問題流程」，即是從垃圾桶模式蘊含的四股力量其中之「問題」上發展出來，其概念亦與 Cobb 和 Elder 的議程設定模式中的「觸動樞紐」概念相似。至於「政策流程」的概念，則是由垃圾桶模式蘊含的四股力量其中之一「解決方案」所組成；「政治流程」的概念則是由垃圾桶模式蘊含的四股力量其中之「參與人員」所組成。除三條流程有垃圾桶模式及 Cobb 和 Elder 議程設定模式的影子外，政策之窗與政策企業家的概念亦復如是。例如「政策之窗」即爲垃圾桶模式的四股力量中所提及之「選擇機會」，「政策企業家」則類於 Cobb 和 Elder 的議程設定模式中所提及的「議題催生者」。

上述三者間亦有不同之處，例如（一）在解釋對象上，垃圾桶模式主要是用來解釋組織決策的情況；多元流程模式則擴及至政府政策制定。因此，在多元流程模式中包含較多的要素，例如政策企業家；（二）在決策制定的隨機性上，多元流程模式比垃圾桶模式低。因爲多元流程模式中的政策企業家致力於將三條流程予以匯流，並利用匯集的機會提出方案。因此匯集的產生並非完全隨機，也可能是人爲努力的結果。所以，二者對於決策選擇機會的看法，並不完全一致；（三）在政策備選方案上，多元流程模式的政策備選方案比垃圾桶模式所指稱的解決方案更加理性，因爲垃圾桶模式中的解決方案只是隨機碰撞產生的，但多元流程模式另增加政策社群的概念，使得政策備選方案出現篩選的機制；（四）在政策企業家的概念上，多元流程模式的政策企業家似乎更爲積極，Cobb和Elder所提的議題催生者則較爲消極，其只是扮演點出問題者，讓大眾注意，而非政策企業家那般積極地打開政策之窗。

柒、本節小結

本節主要透過探究 Kingdon 的多元流程模式，以找出研究者在進行研究時可著力之處，並增益研究者對於該模式之理解。對研究者而言，多元流程模式中的

問題流程，啓發吾人將研究面向關注在影響指標、焦點事件、相關回饋與問題界定上；在政治流程上，以國內氣氛、利益團體與政權轉移等三個面向進行研究分析；在政策流程中，鎖定技術可行性、價值一致性及預期未來可能的約束條件等四個關鍵重點。至於政策之窗的提出，也讓研究者欲在研究過程中，瞭解促使教師專業發展評鑑政策進入議程的窗口開啓時機爲何，三條流程中的各自關鍵重點又如何影響了政策之窗的開啓，政策企業家爲何要推動教師專業發展評鑑政策進入議程？另在三條流程間的關係上，許多學者提出的修正看法也提醒研究者宜注意流程間是否真如 Kingdon 所述般彼此獨立，Durant 與 Diehl 對於政策備選方案產生的另類觀點也給予研究者進行研究時可注意的觀察視角等，種種如此皆協助研究者建構出本研究的具體方向與基礎。

第三節　相關研究

在第一章緒論中，研究者雖曾提到目前國內尚缺乏教師專業發展評鑑之政策形成研究，然而國內在教師專業發展評鑑領域上的研究發展仍然相當多元，且有豐富的研究結果產出，所以研究者有必要檢視整理目前國內既有之研究，以擴增研究者對於該領域的認識，進而作爲研究前的先行知識基礎。故在本節，研究者首先整理國內教師專業發展評鑑的相關研究，並從六大面向來分別闡釋，以從這些研究中梳理出對於本研究之啓示及可著力探討的新興研究面向。

在第二部分的政策形成相關研究上，近年來在公共政策領域中不乏政策形成之探究，然而這些研究與教育領域的關連性甚少，在此便不贅述。然而，若縮小至應用多元流程模式分析於教育領域之研究上，國內恰巧有零星研究可供分析探究，有助於增加研究者對多元流程模式之理解，勾勒出運用於分析教師專業發展評鑑政策形成之藍圖。

壹、教師專業發展評鑑之相關研究

早在教育部於九十五學年度推動試辦教師專業發展評鑑政策前，國內在教師專業發展評鑑議題上便多所討論（丁一顧、簡賢昌、張德銳，2003；方國榮，2004；張國松，2004；曾憲政，2000；馮莉雅，2003；顏國樑，2003b；羅清水，1999）

直到教育部確立辦理教師專業發展評鑑政策的基調後，國內以「教師專業發展評鑑」爲主題的實徵研究更是蓬勃發展。研究者以「教師專業發展評鑑」爲關鍵詞，於全國博碩士論文資訊網進行搜尋後，[15]發現我國目前以教師專業發展評鑑爲研究主題之學位論文共有 100 篇，發表時間多從 2006 年爲開端，直至 2010 年仍不斷有研究產出。至於在其他相關研究專案上，由於教育部相當重視該政策，故亦委託相當多單位來進行相關研究。研究者在蒐集上述相關實徵研究並閱讀分析後，歸納出國內教師專業發展評鑑的研究趨勢可分成六大面向。首先是「意見調查及認知態度」面向，國內碩士論文多集中探究於此，如王進添（2007）、洪聖昌（2007）、黃福賢（2008）、羅春文（2006）、羅國基（2007）等人分別以竹苗地區作爲研究對象，針對國小教師與教育人員進行的意見與認知調查研究，發現教師認爲評鑑目的應以形成性目的爲主，在評鑑人員的組成上以教師代表最獲得肯定，評鑑方式則以支持使用教師自評檢核表爲多。另外教師多數認爲教育部彙集之教師專業發展評鑑規準極具參考性。在協助複評未通過的教師上，以輔導改進其教學最獲得支持，且多數教師認爲學校應先擬訂完善的實施計畫。值得注意的是，苗栗縣國小教師雖多數贊成對每位教師每年做一次自我評鑑，但多數國小教師卻不贊成推行教師專業發展評鑑制度，這可能與其研究結論中提及教師認爲教師專業發展評鑑政策欠缺一套公平、客觀的制度有關，故研究最後提到多數教育人員對於教育部層級規劃的建議爲「健全教學輔導教師機制」，而對於教育行政機關的改進建議爲「訂定明確的評鑑後輔導機制與獎懲制度」。

在「現況與成效」面向的研究上，如高嘉卿（2009）透過以方案理論爲基礎的評鑑來評鑑試辦學校的實施成效。她採用文件分析和訪談法，首先歸納臺北市國民小學「試辦教師專業發展評鑑」的方案改變理論，爾後自編「臺北市國民小學試辦教師專業發展評鑑實施調查問卷」，並以臺北市國民小學 96 學年度 31 所參與試辦的教師爲研究對象，共發出 778 份問卷來進行統計分析。高文的主要發現在於執行理論的「教師討論方案」面向落實情形最佳；具不同任教身份、參

[15] 研究者於 99 年 5 月 1 日進行資料搜尋。

與教師專業發展評鑑的經驗和評鑑身分的教師，對執行理論的落實情形之知覺程度有顯著差異情形；教師對方案理論「有助於教師進行教學反思及瞭解教學得失」的知覺程度最佳。高嘉卿（2009）並建議主管教育行政機關應協助學校發展專業社群，同時整合教師專業發展評鑑、教學輔導教師制度和發展性輔導系統的課程。另外學校行政單位亦應善用教師專業發展評鑑結果，來妥善安排學校教師的進修或研習活動，並加強落實評鑑規準的討論和編訂，凝聚教師對專業標準的共識，增進教師實施自我評鑑和觀察前會談的機制和知能，鼓勵學校評鑑人員運用學生或家長對教學反應的評鑑方式。教師亦應主動認識並接納教師專業發展評鑑的助益，同時需積極參與試辦教師專業發展評鑑的討論和決策。

至於在教育部委託的相關研究專案上，如潘慧玲等人（2007，2010）進行試辦中小學教師專業發展評鑑之方案評鑑（I）、（II）研究，該研究團隊採用問卷調查、訪談、焦點團體座談和文件分析等方式來蒐集資料，在方案評鑑（I）上是以第一期第一、二波的試辦學校爲研究範圍，方案評鑑（II）則以第一期第三波和第二、三期的試辦學校爲研究範圍，據以瞭解試辦評鑑的實施現況、問題與成效。方案評鑑（I）的研究結果發現就計畫內容方面，多數研究參與者都能了解試辦計畫的內容，並認爲方案內容適切，惟仍有值得釐清的部份。就方案執行目的上，發現教師專業成長與改進教學品質是學校參與試辦評鑑方案最主要的目的。就推動準備工作方面，多數研究參與者認爲推動試辦的組織分工適切。就宣導而言，尚有一至二成的學校受訪者知覺宣導資訊不充分。就推動方式與流程方面，縣市政府都能採取多樣方式來推動及輔導學校試辦方案，學校也多能依據推動流程執行。就評鑑實施方面，就評鑑規準而言，學校自行編選的評鑑規準被視爲最具合宜性。就評鑑內容與方式而言，課程設計與教學以及班級經營與輔導是選用最多的評鑑內容。就評鑑人員而言，評鑑人員主要是由評鑑小組安排校內同領域或同學年的教師擔任，或由同事協調產生；八成以上的學校行政人員認爲評鑑人員的角色適切。就評鑑時間而言，教師自評以投入 4 至 10 小時者最多。研究團隊並建議在政策宣導方面，宜具體宣達試辦教師專業發展評鑑的未來可能政策方向，另於研習與輔導方面，應強化評鑑的實作課程，朝向評鑑委員或輔導教

師的資格檢證，同時規劃標竿學習的機會，另外評鑑需與其他促進教師專業成長的系統相結合等；方案評鑑（II）的研究結果則發現研究參與者多肯定方案目的能夠協助教師專業成長，同時對方案執行的各面向，大多持正面態度，惟縣市層級的承辦人力與講師人力不足，以及縣市層級與學校表示最需要的配套措施爲教師評鑑的法源和教師專業發展系統。另外發現在參與試辦之學校數與教師數上逐年成長。只是學校層級在推動方案上遭遇到不少問題，仍須透過掌握方案精神，採取緩步推動、隨時調整，並且作好溝通與時間安排、提供必要的行政支援，以及在各個教學領域培養教學領導者等來加以解決。該研究專案並建議教育部宜明確宣達教師專業發展評鑑的未來可能政策方向，並持續透過多元管道，來宣導評鑑內涵與功能。在縣市政府教育局／處方面，建議需正視與因應承辦人力不足及流動對教師專業發展評鑑推動的影響，同時公開支持與鼓勵所屬學校參與試辦，並整合相關計畫與資源協助方案推動。最後在學校方面，宜營造推動教師專業發展評鑑的先備條件，且領導者應表達支持與投入的態度，採用逐步漸進的方式推動評鑑，並針對教師的需求，規劃與執行不同的教師專業發展評鑑方案。

在「政策推動歷程」面向上，如沈靜濤（2008）以一所國中爲個案，並以各領域所形成的專業學習社群爲焦點，探討該校推動「試辦教師專業發展評鑑」的歷程。他並以學校革新階段理論爲基礎，分析因教師專業發展評鑑而形成的各領域專業學習社群其演進歷程與特性，以瞭解專業學習社群之發展。在研究方法上，他使用文件分析、現場觀察與訪談來蒐集資料，在研究結果上，他發現個案學校參與評鑑的背景與推動方式係依循政策指引與掌握學校既有的條件與參與經驗，在評鑑目標、修訂評鑑規準與運用評鑑結果的方式上則採領域本位的規劃與實施。沈靜濤（2008）亦提出學校行政人員應擴大教師參與學校事務的機會，以增進教師對評鑑活動的認同，同時參與試辦的學校教師應接納教師專業發展評鑑，促進教師專業學習社群的發展，同時善用專業學習社群的影響力，以有助於學校推動教師專業發展評鑑。

在「變革研究」面向上，如江惠真（2008）以一所中學來瞭解其推動教師專業發展評鑑來促發學校革新的歷程，在研究方法上他使用質性個案研究法，並透

過參與觀察法、訪談法、文件分析法等來蒐集料。江文指出個案學校在運用教師專業發展評鑑來促進自身革新的脈絡上，係歷經課程本位化、學校社區化及優質化的過程，同時整個歷程亦由萌芽期、適應期的先期導入，隨組織文化的改變進入制度化的發展期。江惠真（2008）並認爲未來欲推動教師專業發展評鑑宜從學校改進發展的面向思考，且主管教育行政機關宜提供有效資源以協助學校推動教師專業發展評鑑，另爲使教師專業發展評鑑能有效促進學校革新，宜重視教師在革新計畫中的主體性，學校亦應建立計畫執行步驟和組織分工及評鑑倫理以制度化地推動教師專業發展評鑑。總而言之，推動教師專業發展評鑑目的應著重其過程性用途，學校應建置專業對話平台以促進組織學習並妥善運用評鑑實施結果，建立教師專業成長機制，如此方能達成運用教師專業發展評鑑來注入學校革新的活水之效。

在「政策內涵」面向上，如陳建羽（2008）從探究政策配套措施角度出發，在「教學輔導教師制度及其專業能力之研究—以臺中市國民小學爲例」中，分析臺中市公立國小教師對教學輔導教師制度之看法，並探討臺中市教學輔導教師所需之專業能力，闡釋不同專業發展狀況及不同背景之臺中市國小教師對教學輔導教師專業能力看法之差異情形。主要研究發現教師對教學輔導教師制度之看法皆爲正向，超過八成支持教學輔導教師制度，認爲其能「增進教師互助、減輕教學壓力、提供教師專業諮詢、分析教師教學困難及提供解決策略及教學經驗傳承」。而在教師對教學輔導教師制度可行性之看法上，認爲實施之主要困難在於教學輔導教師授課時數之問題，故其配套措施應爲補助相關經費給予教學輔導教師減課。

至於在教育部委託的相關研究專案上，許籐繼等人（2010）進行中小學教學輔導教師制度規劃與推動策略之研究，該研究團隊透過文獻分析、文件分析、焦點團體座談、問卷調查、訪談和研究小組研討等方式來進行資料的蒐集與分析，以釐析中小學教學輔導教師制度的理論基礎，並發展中小學教學輔導教師制度的規劃方案，最後提出中小學教學輔導教師制度的推動策略。該研究團隊建構出中小學教學輔導教師制度的四個理論基礎，包括建構理論、反省實踐理論、成人學

習理論和同儕輔導理論等，同時提出中小學教學輔導教師制度要點，並釐清中小學教學輔導教師制度與其他制度的關係，最後擬定在計畫、執行和回饋階段上，中小學教學輔導教師制度在中央、地方和學校三個層級的推動策略。該研究並做出未來應修改相關法令整合現存輔導機制，建構教學輔導教師制度整體架構等建議。

最後在「應用公共政策理論」的面向上，如李泓璉（2008）曾自編「中部地區國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素研究」之調查問卷來探討目前國小政策執行人員對試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素的看法，進而研究不同背景變項的政策執行人員，對國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素的差異情形，並進一步探討政策執行影響因素間的相關性。他採隨機抽樣方法，抽取苗栗縣、臺中縣、臺中市及彰化縣等 390 位參與試辦教師專業發展評鑑之學校教師來進行調查。他在整理問卷結果後，發現整體國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素的知覺情形良好，然而不同背景變項的政策執行人員，對國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素認同度的差異情形，部份有顯著差異存在。另外，國小試辦教師專業發展評鑑政策執行影響因素之間呈正相關，某一層面的教師專業發展評鑑政策執行影響因素認同程度越高，其他層面的影響因素認同程度也會越高。

研究者歸納國內目前教師專業發展評鑑的相關研究後，發現目前國內以「意見調查及認知態度」爲主題之研究篇數佔二十六篇最多，在研究方法上，則約有七成研究以量化問卷調查爲主要的研究取徑，次之爲個案研究及訪談法等質性取徑。這可能是因爲多數研究偏向意見調查及認知態度所致，值得注意的是，應用質性方法者近年來亦有增加趨勢，或許與教師專業發展評鑑係採形成性評鑑，故若輔以質性觀點來進行研究將能捕捉量化所不能得知的個別教師真實受評樣貌，因而能更貼近真實情況有關。另外，城鄉及推動成員的差異性，導致量化無法進入地區的脈絡性，可能也是許多研究逐漸將研究旨趣轉向透過質性論述以瞭解量化背後的現象之因。總的而言，經由上述對過往教師專業發展評鑑相關研究的探討，可得到目前國內對教師專業發展評鑑政策進行政策過程理論分析的研究

仍付之闕如，仍需學者專家積極努力開拓，亦啓示研究者未來在研究時應朝多元研究方法的運用邁進。

貳、多元流程模式之相關研究

多元流程模式自Kingdon於1982年提出以來，已有將近28年的時間，無論國內外皆有相關實徵研究產出，應用領域也很廣泛，包含醫療與健康領域（鄭麗嬌，1999）、交通及環境領域（林萬政，2003；張添福，2004；游顯，2007；魯炳炎，2009b；Joe, 2001; Rick & Zahariadis, 2002），甚至應用於瞭解廢除禁止賭博政策的形成（Ting, 2006）、行政法令制訂之過程（王雅玲，2003）及政策倡導之研究（程韻舫，2004；鄭明宗，2003）。

至於在研究方法的使用上，目前多元流程模式常被視爲以應用質性研究取徑爲多，這可能與Kingdon最初發展多元流程模式時，係以質性研究取徑進行有關，然而近年來亦有出現以量化研究取徑應用於多元流程模式的研究出現，例如Rick和Zahariadis（2002）就嘗試利用量化問卷的方式應用於多元流程模式中，並證實多元流程模式可採用量化途徑，同時研究結果與理論的預期係具有高度相關的。該研究亦拓展Kingdon的理論原先只用於國內進行決策的架構，來增加決策效果，透過同時去探尋國外政策的問題，以對國內政策提出建議（Rick & Zahariadis, 2002）。

多元流程模式亦被應用於比較分析兩國間政策形成的不同，如Joe（2001）便曾透過應用多元流程模式來解釋爲何加拿大能在1960年代便採用國家健康保險政策，並與美國近來所採用國家健康保險政策進行比較。在應用多元流程模式於研究的過程，他證實多元流程模式確實能對複雜的政策制訂過程進行描述，並指出常被忽略的重要關鍵因素，如制度、利益團體、意識型態和階層結構等。

若將焦點轉回研究者所關心的教育領域上，國內目前亦有零星研究係應用多元流程模式來進行分析（王進德，2006；王禮福，2005；劉邵祥，2005），但就研究者所蒐集到的實徵資料看來，目前以教育領域來進行多元流程模式分析者，多爲公共行政界人士，而非教育領域研究者。顯見國內在應用政策過程理論於分析教育政策上，仍爲教育領域研究者所忽視。

深入來看國內教育領域目前幾篇應用多元流程模式進行分析的論文，可發現這些論文的切入焦點亦有所不同，如王進德（2006）係以瞭解整個教師會政策的形成過程作爲出發，以多元流程模式作爲研究架構，[16]他採用文獻分析與訪談法，透過大量蒐集期刊文章、書籍、論文、研究報告以及1980年至1995年的報紙與立法院公報，並訪談各方的政策企業家代表，進行各方資料的整理、比對與分析。最後，他發現整個教師會政策形成中的問題流程，其焦點事件爲1987年8月教權會的成立與遊行引爆積壓已久的教師人權問題外，也發現政治解嚴提供教師人權發聲的管道，政府內部成員與結構也大幅度改變，民進黨立法委員不但人數增加，在教育委員會也取得相對優勢，故政治氣氛扮演著源流匯集的重要因素。同時，在教師會政策形成過程中，政府與民間教改團體各自支持的教師組織政策，其屬性與功能分歧，導致政府、立法委員與教改團體的多元角力態勢明顯，且各有利益盤算而互爲合作或抗衡，此過程更加顯現多元流程模式中，集體決策行爲的無效率。此外，該研究也指陳在我國脈絡底下，政治氣氛扮演著相當重要的角色，很多法案存在著重大事件，也提出多種政策方案，然而最後若無政黨力量支持，政策制定往往無疾而終。最後，該份研究提出對於日後研究最重要的啓示在於，應用多元流程模式進行研究前，須事先找出扮演政策企業家角色的關鍵人物，以便迅速進入政策制定脈絡中進行研究。

上述王進德（2006）的研究係瞭解單一政策的形成歷程，而劉邵祥（2005）則將研究焦點擴大至分析整個「國民教育課程」政策的變遷過程，他融合了Hogwood 與Peters 所提出的變遷分析指標與變遷類型，作爲政策變遷形式的分析方式，並提出4個指標去分析變遷結果；另外，運用Kingdon 與Zahariadisa 對多元流程模式的觀點，[17]作爲變遷過程之探討方式，並採用內容分析法作爲資料分析方法。

劉邵祥（2005）的研究主要發現九年一貫課程初期並未受到廣泛注意與討論，而是在2002年11月與2003年9月才開始受到注意與討論，同時該政策在發展過程中，各界的共識程度並不高。另外，教育部長在該政策中扮演重要角色，如

[16] 王進德（2006）將多元流程模式譯為多元潮流模式。
[17] 劉邵祥（2005）將多元流程模式譯為多重流模型。

就政策前期而言，其扮演政策推介角色，後期則扮演問題解決角色。劉邵祥（2005）同時認爲在政策變遷過程中，於規劃期時應擴大社會參與並從加強監督著手，以減少事後犯錯的頻率。研究者認爲，由於從政策變遷理論的角度而言，劉邵祥（2005）的研究係從多元流程模式中的流程與匯集概念進行分析，屬於宏觀角度；因此，應還可從政策企業家的微觀角度著手探討，以進一步證實研究結果。

另外一篇以多元流程模式進行政策分析者爲王禮福（2005）的研究，他與劉邵祥（2005）都將研究焦點置於瞭解政策轉變的過程，但與劉文不同之處在於，除個案的選擇不同外，在分析上王文只以Kingdon的多元流程模式進行分析，但在研究方法上更趨多元，如歷史研究法、文獻分析法與深度訪談法等。

王禮福（2005）的研究結果發現師資培育政策從一元、管制與公費的計畫制，轉變爲多元、開放與自費的儲備制之過程，問題的焦點始於師範生對升學限制的不滿，引起大眾對師範教育的關注與批判，形成了問題流程；學者專家對問題的細究，引發師資培育政策一元與多元的論戰；隨著新保守主義與多元文化理念之盛行，鬆動了威權政治體制；社會上一股要求開放的氣氛，助長了多元化的政策潮流；壓力團體的遊說、國會改選後立法院的生態改變等政治潮流的發展，開啓了政策轉變的機會之窗，終於使得市場機制的「那隻看不見的手」，成爲立法人員最後的政策選項，促成了全面開放的「師資培育法」（王禮福，2005）。值得注意的是，王禮福（2005）發現在師資培育政策轉變過程中，各方利益與政治力的角逐處處可見，使得政策結果充滿妥協痕跡而失去理想性；同時他也發現行動者透過積極行動、策略聯盟、立法遊說等手段倡導多元化的政策，成功將本身訴求與主張付諸實現，因此，在多元社會裡，行動聯盟、政策倡導與行銷也將愈來愈重要。

總的來說，研究者在閱讀國內外相關應用多元流程模式的實徵研究後，發現多元流程模式確實是一個整合不同種類訊息及描繪政策過程互動的良好理論，各種政策中的確都存在著Kingdon所提之三種不同流程並能有效進行分析，然而，有些個案（Joe, 2002）也啓示研究者應注意是否有些變數比其他變數相對不重要，有些變數的功能是否被過度渲染，例如政策企業家在決定是否將議程項目排

入公共議程過程中，其所扮演的角色是否相較於其他變數重要？此外，有些其他個案（Rick & Zahariadis, 2002）亦啓示研究者，問題流程在議程設定方面的解釋，是否比政策流程或政治流程來的重要？但最重要的是，上述研究（王進德，2006；王禮福，2005；劉邵祥，2005）多集中於以三條流程進行鉅觀的分析，而較少以其中政策企業家的角度來進行微觀分析，啓示研究者往後在研究時或可多加以著墨之處。

參、 本節小結

本節主要針對國內現有的教師專業發展評鑑實徵研究及國內外應用多元流程模式的實徵研究進行介紹。基本上國內目前教師專業發展評鑑之相關研究面向可說相當多元，但研究結果仍較少觸及至公共政策理論面向上，即使有，也是停留在政策執行階段爲多，然而若欲使政策能有效推行，除瞭解政策執行的限制外，亦應探究政策形成過程以瞭解政策內涵訂定的原始目的，分析政策內涵與教師實質需求間的落差，藉以提供未來政策修訂之參考。

除目前國內教師專業發展評鑑相關研究尚缺少政策形成之研究外，另即便於公共政策領域中，採用Kingdon的多元流程模式來分析教育政策的實徵研究也只有三篇，故本研究除可補足教師專業發展評鑑政策形成此一面向外，也可爲應用教育議題於公共政策領域中開拓一新的視野，加以目前國內應用Kingdon理論於教育議題者，多爲公共政策領域人士，而研究者乃教育領域出身，進行教育政策形成時，能融入更多教育觀點，顯現教育思維。

第三章　研究設計與實施

本章旨在說明研究設計與實施情形，共分爲六部份：研究方法、研究參與者、研究程序、研究信實度、資料整理與分析及研究倫理。藉此使讀者能對整個研究設計及流程有一基礎概念，並對研究者在研究過程中所做的決定及考量能有所體會及認同。

本研究首先廣泛蒐集相關文獻，尤其是他人所做類似教師專業發展評鑑與政策過程理論之相關研究，甚具參考價值。透過相關研究，可彌補研究者主觀論述上的不足，藉由參閱他人研究結果，詳加閱讀、歸納及分析，以探討教師專業發展評鑑之相關內涵與實施現況，並對政策過程理論作一探究，進而導引出後續研究問題，作爲建立研究架構依據及研究論述之基礎。

本研究採取質的研究途徑，由於此途徑強調知識嵌入情境之中，歷史與社會脈絡將影響「真實」的呈現（潘慧玲，2006b），故必須將經由系統描述複雜社會現象所得之資料，化約成能被了解且富有意義的概念架構中，故質性資料的蒐集與分析相當重要（吳建華、謝發昱、黃俊峰、陳銘凱，2006），復因爲歷史文件有助研究者了解政策的歷史脈動，補充驗證訪談所得來的資料，並有助探索一個現象的順序、時間背景、以及爭議的問題（陳皓薇、高毓坤、黃聖明、陳宜君，2006）。故本研究蒐集有關教師專業發展評鑑政策形成的相關資料並分析相關研究報告、學術刊物、專業書籍、學位論文、報紙資料以及立法院公報等進行整理、歸納與分析，以做爲本研究探究基礎，同時參照現今事實，對於不足或未予探討的部分，透過半結構式訪談以獲得研究資料，瞭解在政策形成過程中三條流程是如何匯集，使研究者能正確、客觀記錄研究資料，並逐一與文件資料作結合，以檢證兩者間的關係，並回應本研究的目的與待答問題。

職此之故，本研究以文件分析與半結構式訪談來蒐集資料，以下進一步說明研究設計與實施如後。

第一節　研究方法

爲回應研究問題與設計，本研究初期係蒐集相關文獻作理論分析，繼而根據初步研究結果，發展研究問題。而爲聚焦研究主題，提高研究結果的周延性與適

用性。而後，研究者利用文件分析與半結構式訪談等方式以獲得質性資料，確保蒐集資料的飽和度及完整性。最後，把所獲得的全部資料加以彙整、分析、比較、檢證與補充，進而歸納論點。

爲進一步說明，以下就文件分析與半結構式訪談等方法，詳細臚列如下：

壹、文件分析

本研究在進行文件分析上主要先透過大量蒐集多元的相關文件以進行資料檢證。之所以選用文件分析的原因在於文件進行分析時並不受時空限制，且文件較少產生不同反應，跟實地訪談不同。同時文件分析樣本也可以非常大，另外，文件資料於後的分析階段上，其時間可以隨機，不似訪談有時間限制性（林鴻泰、何偲安、施玉芬、許維芳，2006；黃瑞琴，1991）。另外，文件相對而言也具有較高品質，因爲能獲取確切的名稱及事件的細節。

蒐集文件來進行分析亦有其缺點，如文件常會反應作者未知的偏見以及選擇性的存在，且不同於訪談，研究者較無法從書面中瞭解文件撰寫者的心境，另外有些文件取得有其難度等，亦可能受到地區的限制，如有些文件在臺灣找不到，但在國外可能會取得很多資料，所以敘事相對會較不周延（陳向明，2002；謝水南譯，2003）。

針對上述蒐集文件來進行分析時所可能產生的缺點，研究者透過仔細檢視文件中的意識型態，並對照不同的資料來源，以確保文件資料的正確性，同時研究者也請教相關學者專家，並尋求提供相關教師專業發展評鑑政策形成的相關文件以拼出政策形成原貌。綜而言之，本研究應用文件分析的主要用途是檢核和增加資料蒐集的多元性，使得當發現文件和訪談所得的資料相互矛盾時，研究者得以進一步探究。

至於在文件蒐集的對象上，本研究蒐集相關教師專業發展評鑑政策形成之歷史文件，包含起草小組會議紀錄、報章雜誌及立法院公報等，以檢核蒐集到的訪談資料與研究結果間的關連性，同時亦透過蒐集文件的方式來確認與增強由其他途徑獲得的證據。由於這類型證據可能有很多形式，所以研究者盡可能蒐集。但文件並非代表絕對正確及毫無偏見（朱柔若譯，2002；吳明清，1991；吳建華等，

2006；陳向明，2002），故研究者仍不會把文件視爲已發生過事件的的原樣紀錄，而會事先檢核文件本身正確性及可信度。

研究者在蒐集文件前也會先去瞭解欲蒐集的資料係屬於第一手文件或是第二手文件，[18]並儘量以蒐集第一手資料爲主，即使蒐集到第二手資料，也會於分析文件前事先檢核文件正確性及可信度，並摒棄品質不佳的文件資料。

進一步來談研究者所蒐集到的文件資料。首先在起草小組會議紀錄上，研究者盡可能完整蒐集第一次會議至第二十五次會議的會議議程或會議紀錄，然而第十一次至第十四次會議，囿於時間久遠且相關單位的資料保存不齊，故未蒐集到會議議程或是會議紀錄，唯這幾次會議係集中於討論不適任教師之處理，與教師專業發展評鑑政策之討論未有任何直接的相關，故對本研究影響並不大。除起草小組會議紀錄外，賡續辦理的座談會階段，研究者亦有進行蒐集相關會議議程與會議紀錄，唯座談會共召開九次，相關資料亦有所遺失，故研究者僅蒐集到前七次會議的相關資料，然而最後二次的座談會多討論有關推動的細部配套措施部分，較爲重要的政策方向已於前討論完畢，故與本研究所探討的部分未有過多的關聯，並不影響整體研究的完整性與嚴謹度。

至於在報章雜誌的蒐集上，研究者主要以聯合知識庫來蒐集報章雜誌，[19]報紙資料來源包含聯合報、聯合晚報、歐洲日報、經濟日報、美洲世界日報、星報、民生報、upaper（依照筆畫順序由多至少排列）等；雜誌資料來源包含遠見雜誌、康健雜誌、商業周刊、動腦雜誌、天下雜誌以及Cheers雜誌（依照筆畫順序由多至少排列）等。研究者還另使用立法院新聞知識管理系統來蒐集相關新聞資料，[20]同時在蒐集時，會盡量多次使用不同的關鍵詞，以確保資料蒐集的完整性，同時亦會逐一檢視所蒐集到的報章雜誌資料之正確性及可信度，並與不同出處的資料進行檢核比對。

最後在立法院公報的蒐集上，研究者透過立法院國會圖書館來蒐集重要公

[18] 官方東西、政府出版品或決策者的日記等，都是第一手資料；而高度引用別人看法的文章則可能被其它學者提出質疑，因為採用的是第二手資料（陳向明，2002；黃瑞琴，1991；趙如錦譯，2005）。

[19] 聯合知識庫網址：http://0-udndata.com.opac.lib.ntnu.edu.tw/library/。

[20] 立法院新聞知識管理系統：http://nplnews.ly.gov.tw/outSideLogin.jsp。

報，[21]同時也蒐集相關與教師評鑑相關的重要教師法草案，以確保資料蒐集的完整性。

貳、半結構式訪談

本研究探究教師專業發展評鑑政策的形成脈絡，勢必得追本溯源至最初的政策推動者，才能徹底瞭解政策的形成過程，而最初的政策推動者，就是所謂的政策企業家。由於政策企業家們在推動政策過程中扮演著特殊角色，擁有特殊經歷，這些都使得研究者必須向他們蒐集資料，取得的方法便是透過「半結構式訪談」。

研究者在進行半結構式訪談時，首先除會建立訪談雙方間的信賴程度外，同時亦會事先作好周全準備，包括瞭解研究參與者的背景與擬定訪談大綱等。同時避免犯半結構式訪談的大忌，如問了在書上就可輕易查得到的資料，以避免浪費雙方時間，或讓研究參與者對研究者的觀感不佳。第三，研究者小心處理具爭議性的問題，在詢問爭議性問題時，避免對問題作評論，以免引起研究參與者不快。第四，謹慎回答研究參與者所問的問題。由於研究參與者會詢問研究者對某些問題的意見或看法等，對於這些問題研究者皆小心處理，因爲這些問題不全然都出自於對研究者的好奇心而來，有時是研究參與者對研究者態度與觀念的試探。故研究者對此皆保持模糊，或表示無知，再多蒐集資料，或請對方表達立場，再決定要拋出什麼意見。第五，事前磨練訪談技巧。由於訪談技巧是訪談成功的關鍵要素（范麗娟，2005；陳儒晰譯，2004；黃意舒，1988；趙如錦譯，2005），訪談結果常會因爲訪談對象的成熟度、時間壓力及處理問題的敏感性而有所不同，因此研究者積極訓練自身訪談技巧，以促使半結構式訪談過程順利。第六，研究者小心處理研究倫理的問題。具體而言，一般研究倫理中需要遵守三項原則，即保護參與者不受傷害、確保研究資料的機密性與不欺騙參與者。研究者的作法則包括說明研究目的，並徵得訪談同意等。最後，研究者爲避免半結構式訪談流於空泛，會針對不同類型的研究參與者發展不同的訪談大綱作爲訪談依據。研究者先歸納蒐集到的文件資料，再分析成若干個議題，之後並以這些議題與相關政策

[21] 立法院國會圖書館網址：http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage。

企業家訪談，獲取有關的研究資料，深入了解影響政策形成的脈絡。

深入來談訪談大綱的編製過程，由於研究者訪談四類人員（學者專家代表、行政機關人員代表、全國教師會代表以及家長團體代表），因此共發展出四份訪談大綱（如附錄二、附錄三、附錄四以及附錄五），每份訪談大綱的內容均包含政策形成之時空背景及政策內涵之形成歷程兩大部分。在訪談題目的編製上，皆與研究目的及待答問題有緊密的連結，同時也留意 Kingdon 理論的相關分析架構，於訪談大綱中適時穿插呈現，以便所蒐集到的訪談資料能與理論加以對話。在訪談題數上以不超過 12 題爲原則，以避免研究參與者因爲題數因素而感到疲累或不願受訪。

第二節　研究參與者

由於本研究係探究教師專業發展評鑑政策之形成脈絡，故必須回溯至 2002 年「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」首次開會的時間，一直延續至 2003 年第 25 次會議獲得「高級中等以下學校教師專業評鑑辦法」之決議後，陸續召開的座談會階段，如此才有可能勾勒出整個政策之形成脈絡。在訪談對象的選擇上，由於相關研究顯示政策企業家在多元流程模式中扮演媒合的重要角色，其在政策制定過程中的地位相當重要，故在以多元流程模式進行相關研究時，事前一定要先找出「誰是政策企業家」如此將有助於進行後續研究（王進德，2006），所以研究者蒐集相關訪談資料前，皆與指導教授充分討論現實可行性及對研究之重要性後，在挑選訪談對象上盡量以重要的政策企業家爲主，並佐以相關政策利害關係人來進行訪談，同時根據起草小組會議及座談會出席次數多寡決定受訪對象。另外，研究者爲力求訪談資料的多元性與豐富性，亦以目前推動該政策的各利益團體主要核心人物作爲次要訪談對象，以協助補足資訊不齊之處。在訪談對象上共分成四類（此四類人員分別爲學者專家代表、行政機關人員代表、全國教師會代表以及家長團體代表等），以聽取不同聲音，並進行訪談資料的交叉檢核。

爲使讀者能對研究參與者的背景有基礎瞭解，研究者在不透露研究參與者資料的原則下，簡述四類研究參與者的相關背景，同時於化名後臚列訪談時間表如

表 3-1。[22]

表 3-1 訪談時間表

訪談類別	訪談對象	訪談日期	歷時
學者專家代表	A	2010/08/19	60 分鐘
	B	2010/08/25	90 分鐘
	C	2010/10/07	65 分鐘
行政機關人員代表	A	2010/08/19	90 分鐘
	B	2010/08/24	80 分鐘
	C	2010/09/01	70 分鐘
全國教師會代表	A	2010/08/16	70 分鐘
	B	2010/08/16	100 分鐘
	C	2010/09/06	60 分鐘
	D	2010/09/24	120 分鐘
家長團體代表	A	2010/09/01	70 分鐘

資料來源：研究者自繪。

首先在學者專家代表上，研究者主要訪談三位學者專家代表，在主要參與起草小組會議及座談會的受訪代表上，依重要程度分別爲學者專家代表 B（化名）與學者專家代表 C（化名）。學者專家代表 B 長期參與整體政策形成，是政策中不可或缺的重要代表，同時其擁有豐富推動政策的實務經驗，能有效拉近理論與實務的距離；至於學者專家代表 C 亦是長期耕耘教師專業發展評鑑政策的重要人物，同時其擁有厚實的基層行政經歷，對於政策推動可行性有其獨到見解，影響整體政策形成頗深，同時能有效掌握不同利益團體與行政當局對評鑑政策的看法，對本研究助益甚大。至於在推動政策後的學者專家代表上，則是訪談學者專家代表 A（化名），其並非一開始就參與教師專業發展評鑑政策之研討，雖然如此，由於其在政策推動後便長期參與相關會議，故對整體政策形成規劃仍有一定理解，能清楚描述前後期會議過程中各利害團體的意見及討論癥結。

第二，在行政機關人員代表上，研究者主要訪談三位行政機關人員代表，在主要參與起草小組會議及座談會的受訪代表上，依重要程度分別爲行政機關人員

[22] 在研究參與者的化名上，研究者主要先以訪談類別進行區分，後於訪談對象上分以 A、B、C、D 稱呼之，如「學者專家代表 A」。同時在化名順序上係以訪談日期前後作爲標準，如訪談日期較前者，便以 A 稱呼之，較後者便以 B 稱呼之，依此類推。

代表 C（化名）和行政機關人員代表 B（化名）。行政機關人員代表 C 長期參與起草小組會議，深刻瞭解不同團體在會議中的互動，同時也對整體政策形成的轉變有通透的認識，其亦扮演教育當局與利益團體對話的重要角色；行政機關人員代表 B 則曾親自參與地方所推動的教師評鑑，同時也參與多次起草小組會議，對整體政策形成的重要方向影響頗深，且對各利益團體的意見相當瞭解。至於在推動政策後的行政機關人員代表上，則是行政機關人員代表 A（化名），其曾於地方推動教師評鑑，因此實務經驗相當豐富，爾後在教育部試辦教師專業發展評鑑政策後，亦參與相關重要會議，因此對整個試辦政策的來龍去脈亦有所知曉。

第三，在全國教師會代表上，研究者主要訪談四位全國教師會代表，在主要參與起草小組會議及座談會的受訪代表上，依重要程度分別爲全國教師會代表 C（化名）、全國教師會代表 B（化名）以及全國教師會代表 D（化名）。全國教師會代表 C 多次參與起草小組會議，因此對政策形成前期的過程有所瞭解，且相當清楚不同利益團體的意見分歧處，能有效掌握各方團體的爭論點；全國教師會代表 B 爲全國教師會的重要幹部，從座談會時期便長期參與研擬評鑑政策，相當瞭解各利益團體對教師評鑑所秉持的態度，其也屢次於會議上爲教師表達心聲；全國教師會代表 D 爲全國教師會的重要幹部，其在後期座談會時期才開始參與討論評鑑政策，其積極爲教師權益發聲，是利益團體中的重要角色。至於在推動政策後的全國教師會代表上，則是全國教師會代表 A，其長期耕耘地方與全國教師會，對地方推動評鑑的情況知之甚深，同時亦熟稔後期試辦政策發展情況，藉由其能有效瞭解政策是否回應最初利益團體的訴求。

最後，在家長團體代表上，囿於某些重要人士不在國內，故研究者主要訪談一位家長團體代表，家長團體代表 A 長期參與家長團體的事務，並關心學生學習權益，其經常參與起草小組會議，相當理解各方利益團體的訴求，並常在會議上捍衛學生受教權，是家長團體代表的重要人物。

第三節　研究程序

爲瞭解教師專業發展評鑑政策的形成脈絡，本節主要說明資料蒐集歷程與分析。

壹、研究前的準備工作

研究者首先大量檢索、蒐集、篩選、閱讀相關資料與文獻，並和指導教授充分討論，在確定研究主題後，開始界定並聚焦研究問題的範圍與性質，以擬訂可行的研究方向，建構良好的研究計畫。次之，研究者著手分析相關文獻及論述，以蒐集、探究、分析、歸納、整理並比較相關文獻（文件）資料的異同，作爲研究之厚實理論基礎。最後請教相關領域學者專家意見，將擬定之研究計畫與訪談大綱，交由學者專家指正，並聽取學者專家意見，視所需作爲修正計畫基礎，據以俾使研究更趨完整周延。

貳、正式進入研究階段

研究者於正式開始進入訪談現場蒐集資料前，在文件分析上會大量蒐集立法院公報、報紙資料及相關會議紀錄等，並著手進行分析。同時整理出文件中需待進一步深入瞭解的部分，再透過半結構式訪談來獲取資料。每次訪談皆以一小時至一小時半爲主，並於資料飽和之後，才停止訪談。

研究者在正式開始訪談前，會事先寄送訪談大綱，並再次向各研究參與者說明研究主題與進行方式，而爲了日後整理訪談資料的需要，也會對研究參與者說明訪談錄音的必要性，並在向其保證錄音內容僅作爲研究分析之用後，徵求研究參與者的同意後才開始錄音。訪談期間談及研究參與者認爲不宜錄音之內容，也會由研究參與者提示後中止錄音，以確保隱私。至於正式開始訪談時，研究者透過訪談大綱來掌握訪談方向，並輔以訪談紀錄表，詳細註記訪談日期、時間、對象與主題，並隨時留意研究參與者的情緒反應或寫下相關問題，最後記下訪談的情境及訪談經驗的描述。在訪談結束後，研究者於三天內將紀錄內容與訪談錄音合併整理成完整的訪談逐字稿，並開始加以分析。

第四節　研究信實度

在質性研究的世界中，雖並非如量化研究般追尋研究的信度（reliability）與效度（validity）等標準，而是將關懷焦點放置在研究者如何進入參與者的生活世界中，瞭解或剖析其如何看待世界、詮釋世界。但爲使研究更具可信度，而非淪

爲單純的自說自話，研究信實度（trustworthiness）的問題仍值得研究者加以重視（潘慧玲，2006b；Patton, 2002）。因此，本研究即從三角檢定（triangulation）、參與者檢核（member check）、厚實敘寫（thick description）與同儕檢視（peer briefing）等四個向度加強研究的信實度。

壹、三角檢定

研究者使用三角檢定來確保研究信實度，方式包含不同資料來源、方法、研究者與理論的檢定。在本研究中，研究者透過文件分析以及半結構式訪談的方式來瞭解政策的形成歷程，除用此二種方式來交互參照找出有力的支持證據外，研究者還會透過訪談前先行閱讀文件資料，以歸納出閱讀過程中所發現的問題，在訪談過程中與研究參與者一同來澄清疑義處並進行對照檢核。另外，研究者亦會對照不同研究參與者的說詞，以確保蒐集到的資料可信度，若遇有不同意見處，則重新詢問其意見，若仍有意見不同之處，則同時於文中並列陳述，以避免資料偏頗。

貳、參與者檢核

參與者檢核係指研究者把蒐集到的實徵資料進行轉錄、整理後，再給予研究參與者進一步瀏覽檢視，以釐清資料是否有誤。在研究過程中，研究者善用參與者檢核的方式，把繕打完成的逐字稿內容及所蒐集到的資料或所做之分析、詮釋與結論拿給相關研究參與者表示意見，並檢視其中是否有偏誤之處，以建立研究確實性，同時刪除研究參與者認爲訪談逐字稿中不妥之處。

參、厚實敘寫

研究者進行厚實敘寫，以協助讀者瞭解研究結果是否具有轉移性。由於研究的情境與人事描述得愈清楚，愈有助於讀者掌握其他情境是否具有共同特徵，可將此研究發現應用於他處。因此研究者透過厚實敘寫方式的方式，以提昇本質性研究的研究信實度。

肆、同儕檢視

同儕檢視係指邀請未參與研究的外部人員（通常是研究者的同儕），檢視研究的內容，包含針對過程中研究者所使用的方法、所做的資料分析與詮釋，以及在田野中如何與他人互動等，從不同的評析觀點來提出問題詰問，以指出研究可能出現的問題，俾進行修正以提升研究的信實度，讓研究者得以誠實面對自己、面對研究。因此，在研究過程中，研究者不斷與同儕討論，試圖從不同觀點來獲得有用資訊，以澄清撰寫論文過程中，研究者自身可能出現的盲點。

第五節　資料整理與分析

在資料分析上，研究者分從資料整理、資料分析等二方面來談。

壹、資料整理

在文件資料的處理上，首先研究者妥善保管所蒐集到的文件資料，並根據資料內容分別歸類，以找出教師專業發展評鑑政策之形成脈絡。在閱讀資料時，研究者也避免自身主觀經驗涉入，而以客觀方式進入文件脈絡中來進行分析。

至於在訪談資料上，待資料蒐集逐漸飽和後，研究者便逐漸減少訪談次數，之後就訪談內容進行謄寫、檢核，並加以分類、編碼，以進行分析。研究者在把訪談內容轉譯成逐字稿時，盡可能記下非口語的重要訊息，亦會根據訪談逐字稿的前後文，把語句中因口語轉爲文字而喪失的重要訊息補上，使得句子間的連結更爲緊密，更能完整呈現研究參與者所要陳述的內容。

貳、資料分析

在資料分析上，首先研究者反覆閱讀逐字稿，以開放的角度去體驗研究參與者的經驗之後，把訪談逐字稿裡與研究者所關注的焦點相關之敘述句，逐一標示清楚顯著記號，並劃出相關意義單元。同時，研究者會中止對資料的反應與解釋以便進入研究參與者獨特的個人世界，瞭解其世界觀，而不是期待研究參與者應說些什麼。

研究者在完整瞭解研究參與者想表達的訊息後，接著使用 QSR NVivo7.0 的

質性工具軟體來對資料進行編碼，[23]之所以選用此套軟體的原因在於 QSR NVivo7.0 涵蓋多數質性分析軟體的常見功能，並能適用於處理非數值性、無結構的資料，如訪談逐字稿、訪談札記等。其更能進行編碼、搜尋、建立索引、建立邏輯關係、建立規則、建立模式或理論、網絡構圖等。使用該質性工具軟體相較傳統手動編碼而言，能有效減少耗費在這些瑣碎的「勞力」上，協助研究者將精神專注於探索高層次的意義。

至於在編碼上，研究者首先會按照順序給已瞭解架構的每個相關單元一個名稱，分別建立出一個節點，[24]且描述單位會以第三人稱的方式改寫，儘量使用研究參與者所說的詞彙。再來研究者把相關意義單元稿中，擁有相同本質的各個節點歸類爲同一節點下，最後慢慢編織成爲一個樹狀節點（tree node），[25]並在不改變原研究參與者的意涵下將其命名。由於同一陳述句中可能有重複的意涵，因此一個陳述句可能同時出現在多個樹狀節點之中。至於若是遇到暫時未形成架構的原始資料，就先將其編碼成自由節點（free node），待概念清楚後，再編至樹狀節點內。

最後，研究者把發現到的樹狀節點予以整理，建構出教師專業發展評鑑之政策形成脈絡，並仔細研讀逐字稿與各個形成的樹狀節點，撰寫成政策形成之描述文本，並把現象與理論做一連結。研究者會就個人不同的觀點及位置，給予詮釋內容下一標題，並針對所蒐集到的資料做一詮釋性分析，再呈現研究參與者的原始資料。

在整體書寫上，研究者綜合文件分析及訪談資料發現，歸納具體研究結果，並把文獻探討所得的資料與發現，予以歸納整理，撰寫成研究報告。在撰寫過程中若欲引用訪談資料，則是以「訪談類別/訪談對象/訪談日期」做爲檔案代碼，例如某段資料出自於 2010 年 8 月 19 日訪談學者專家 A 所得的資料時，則註明

[23] QSR NVivo7.0 這套軟體原名叫 Nudist（Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing, Nudist），視窗介面版的 Nudsit 簡稱 Nvivo。該軟體是澳洲 La Trobe 大學電腦科學系 Tom Richards 教授從 1981 年起，為協助相關論文分析，於 1982 年到 1994 年所發表的大學研究計畫 Nudist1.0-3.0 中，所開發的一套輔助質性研究軟體（王宏仁，2007）。目前該軟體版本已從 2006 年發表的 7.0 版過渡到 2008 年發表的 8.0 版，但本研究採用的研究工具仍是使用技術發展較為純熟的 Nvivo7.0 版本。

[24] 節點代表的是類目名稱。

[25] 樹狀節點是用節點再去細分變成如樹枝狀的圖形。

爲「學者專家 A/20100819」，其餘依此類推。至於在文件資料的引用上，則是以「會議類別/會議次數」做爲文件代碼，例如某段資料出自公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議議程，則註明爲「文件 1-1」，詳細的文件資料表詳見附錄六。

第六節　研究倫理

研究者透過半結構式訪談來蒐集資料，與研究參與者將有複雜互動關係，尤以部分觸及研究參與者的內心世界，涉及個人獨特性及人際性，爲顧及研究安全感，研究參與者的個人隱私權之保護不容忽視（李政賢譯，2006；畢恆達，1998）。在訪談前，研究者對研究倫理的相關文獻（王玉麟，2004；李政賢譯，2007；林天祐，1996，2005；畢恆達，1998）加以閱讀，以提升自身研究倫理素養。在具體作法上，研究者首先保障研究參與者隱私權，對從研究參與者身上所蒐集到的任何訪談資料、文件等都不輕易公開，若有特殊用途，必須獲得研究參與者的同意。另外，在這期間除與指導教授及論文小組成員討論外，[26]不與他人分享、談論與研究參與者有關的資料內容。在研究報告最後呈現階段，研究者也仔細將研究參與者的姓名、受訪場所與相關事件等，經由匿名或轉化技巧加以保護。如內容遇有相當的敏感性，則會再與研究參與者進行溝通與確認，最重要的原則是在不傷害研究參與者的前提下才加以撰寫，且研究結果的呈現，僅作爲未來政策推動之參考。第二，研究者儘量保持研究的客觀性，研究者必須保持中立立場，不加入主觀意見和價值判斷。在資料分析與詮釋時，研究者會將自身看法呈現給研究參與者參考，並詢問其看法爲何。遇有衝突時，則與研究參與者一同討論；若無法達成共識，則並列雙方的看法。第三，研究者詳細告知研究參與者相關細節，在正式訪談進行前，會詳細清楚告知研究參與者本研究的研究目的、內容及研究進行方式等，並就相關事項與研究參與者達成協議，如相關敏感內容均匿名處理或不予引用。最後，研究者對研究參與者真誠相待，在研究進行過程都以真誠的心和研究參與者相處，真誠對待、不欺瞞，讓研究參與者有權與研究者討論及瞭解研究結果。於上所述，使本研究在研究倫理的關懷氛圍下，順利進行。

[26] 論文小組係由指導教授潘慧玲博士帶領指導學生共同研討的小組。

第四章　政策形成

公共政策領域中的政策過程理論可化約爲兩派，一派是階段論模式，一派是反階段論模式，本研究使用的分析架構係反階段模式中的多元流程模式。該模式由 Kingdon（1984, 2003）所提出，他認爲當問題流程、政治流程及政策流程三者匯集時，就會打開政策之窗，進而促使政策前景露出曙光，然而在此過程中仍須政策企業家的多方奔走與遊說，並抓準適當時機將政策推出，如此才能讓政策真正嶄露頭角。以下便依此架構，首先說明教師專業發展評鑑政策的背景脈絡，其次分述問題流程、政治流程、政策流程、政策企業家與政策之窗的開啓時機，以描繪出整個教師專業發展評鑑政策的發展脈絡。

第一節　追本溯源

本研究所關注的教師專業發展評鑑政策，並非一開始就定名爲以教師專業發展爲導向的政策，其前身爲「教師專業評鑑制度」，當時該制度之推動隱含總結性評鑑之意味，這主要跟當時許多與師生權益相關的問題引起大眾高度關注，使得推動教師專業評鑑的呼聲四起有關。然而研究者發現上述師生權益的問題在一一找到對應的解決管道後，是否仍要推行教師專業評鑑制度便成爲教育當局和政策企業家們開始思考的重點，最終使得該制度走向迥異於原先預期的變化。爲深入瞭解教師專業發展評鑑政策形成的來龍去脈，本節首先從「教師專業評鑑制度」著手談起，以使讀者在真正進入教師專業發展評鑑政策形成前，能對其先前的背景脈絡有著一定的瞭解。

Kingdon（1984, 2003）認爲在分析政策形成的過程中，首先應從問題面向著手，因爲政策問題的出現是議程設定的起點，問題往往能彰顯大眾所關心的價值與信念，故爲吸引民眾與政府注意周遭的問題，在政策形成過程中，政策參與者間會彼此競爭，並將本身所認定的問題推向優先位置，以便在政策競技場中獲得一席之地。進一步深究，爲何決策者會去關注或忽略某些問題？問題究竟如何吸引大眾的注意力？Kingdon（1984, 2003）提出會讓人們形成「問題意象」的因素主要係來自焦點事件。因此本研究爲清楚勾勒整個政策轉變過程，首先以 Kingdon 的焦點事件爲分析概念，說明形成「教師專業評鑑制度」的四個焦點事

件，並論述當時推動教師評鑑的國內氣氛，最後說明教育當局如何積極回應，並爲部分問題找到解決出口，以對該制度轉變爲教師專業發展評鑑前的脈絡有深入的瞭解。

壹、顯現中的重要公共議題

在這一波教育改革的潮流中，世界各國開始紛紛重視教育績效責任，同時視教師爲影響學生學習的重要關鍵，如美國之A Nation at Risk等均指出此點。不同國家開始致力於討論教師標準，以引領教師專業成長，並進行評鑑。至此，評鑑的聲音逐漸成爲主流，大眾開始檢視教師的教學表現，注意教師是否定期進修，專業能力是否與時俱進等，我國亦然。此種轉變的最明顯證據，首先可從1990年時，臺灣省教育廳爲協助中小學教師吸收新知，提升專業素質，於當年度起五年內調訓十三萬名教師，每人至少參加一週以上的進修或研習看出端倪，當時實施的最終目標是能夠推動教師評鑑來促進教師專業（〈教師評鑑提升素質，教師不再是鐵飯碗！〉，1990），[27]顯見早在20年前，政府就已開始體認到能透過評鑑來提昇教師素質。

除在1990年代初期已有教師評鑑的聲音出現外，自1994年以來在我國這波以鬆綁爲主軸的教育改革中，如何確保教師能真正彰顯自身權能，提高教育成效，更是社會各界所熱切關注的課題（教育部，2001）。家長十分關心如何透過評鑑來瞭解教師素質，亦認爲當時校園發生的許多問題（如少數不適任教師、教師考績問題以及薪資結構調整問題等）需透過評鑑來解決，因此在這樣的想法下，教師必須接受評鑑的呼聲，自然而然在民間逐漸興起，而這無疑的，如Kingdon所指陳般，是一種危機符號的展現，進而讓教育部必須組成相關小組來回應民間需

[27] 詳細新聞內容：為鞭策中、小學教師吸收新知，提升專業素質，臺灣省教育廳決定自本年度起五年內調訓十三萬名教師，每人至少參加一週以上的進修或研習。教育廳的最終目標是實施「教師評鑑」，未來，教師職業將不再是「鐵飯碗」，不肯「上進」或無法通過評鑑的教師及校長，恐怕會被降級或取消教師資格。「教師評鑑」是鞭策教師自我進修的良方，但每當教育廳傳出有意實施這項制度的風聲，立即受到來自現職教師的反對壓力，足見現職教師安於現狀的心態。教育廳一位官員認為，教師不接受每年一次的評鑑，又不願參加在職進修，對中、小學基礎教育非常不利。目前教師在職進修管道並不充裕，因此短期內仍無法實施「教師評鑑」制度；不過，教育廳訂定這項「師資進修五年計畫」則顯示政府實施「教師評鑑」的堅定態度（〈教師評鑑提升素質，教師不再是鐵飯碗！〉，1990）。

求。

我記得一開始最早還是民間很多聲音是要求教師要做評鑑，因為那個時代剛好是接著九年一貫課程開始推動，開始不久。然後因為410教改是1994！所以，我的印象可能當時我覺得最主要是校園裡面發生很多事情，包括：不適任教師的問題，還有教師的考績的問題，所以還有教師分級制的問題，反正在九年一貫課程的時候也有這種的討論，…，也是要有一種討論，就是說教師應該分級，而且甚至於要就是他的薪資的結構要做彈性的調整，按照他的級數，有不同的薪水！形式！所以我的印象裡面那時候最主要是來自民間教育跟家長團體的壓力。所以在推，…，就是教育部面臨到這個壓力他們才組一個小組說要來討論，就是怎麼做。（家長團體A/20100901）

從上述家長團體代表受訪者的意見可得知，當時社會對於教師素質的疑慮是有根據的，因此，評鑑自然會被視爲改善並提昇教師素質的策略。依循上述脈絡，研究者歸納整理出當時社會存在的四個與教師相關的問題，其對大眾開始以評鑑來瞭解或促進教師教學專業有著深遠影響，分別是少數不適任教師問題、教師成績考核制度問題、教師績效獎金制度問題與教師生涯進階制度問題，分述如下。

一、少數不適任教師時有所聞

Schweizer（1998）認爲不適任教師就像一顆壞蘋果，這些老師有時不僅不適任，有時甚至會造成更大的危險。不可否認的，我國目前基層教師中仍存在少數不適任教師，他們可能是教學不力、品德欠佳或是患有精神疾病等，都可能在教學現場上對學生的生理發展、人格發展或心理健康造成或深或淺的不良影響。有關少數不適任教師的問題，研究者主要從過去長久放任少數不適任教師問題、不適任教師問題日益累積最終爆發、少數不適任教師的處理流程不嚴謹、處理少數不適任教師的進度較緩慢，以及家長要求積極面對不適任教師問題等五個層面談起。

（一）過去長久放任少數不適任教師問題

不適任教師形成的原因有非常多種，有研究參與者便曾提到其中的成因可能是學校當局的長期放任，由於當時仍流行能力分班，這些潛藏的少數不適任教師自然會被發放到所謂的後段班去教學，在這種不以升學爲導向的環境下，師生間自然會形成一種心照不宣的態度，彼此間對學習抱著得過且過的態度，如此一來學生樂的輕鬆，教師也不思成長，形成一種惡性循環。因此，若從教學專業角度來剖析不適任教師的成因，過去能力分班的方式，的確間接讓不適任教師有了存活的空間。

> 民國77年的時候，那時候校園裡面也會有這種情形，但是學校的校方就是那時候有所謂的A段班跟放牛班，那他可能就是把那些老師排去放牛班裡面，那感覺上就是相安無事這樣子，然候就是校園內就會變成這種反正沒有人願意當壞人，那就這樣子過。（教師會D/20100924）

不適任教師與後段班學生相安無事數年後，最終在1994年教育改革之際發生問題。由於國內開始倡導常態編班，使得不適任教師問題逐漸受到關注，主因在於當學生程度呈現常態分配時，原先不思成長的教師便易凸顯其教學弱勢所在。此時教師專業能力的不足，無法滿足求知慾旺盛的學生，自然使得家長與學生勇於表達意見，加以目前發聲管道相當多元，因此容易將少數不適任教師問題公諸於媒體，使得社會開始注意到少數不適任教師的問題。

> 那問題後來就是會凸顯出來就是因為一直在推動所謂的學校資源應該要公有，公平分配，那你要公平分配的時候是不是就開始推動所謂常態編班，那當常態編班當一些成績比較好的學生是散落在各個班級的時候，他們就會要求教師的分配應該是要公平的，像我們學校更做的更公開透明一點就是，我們學校一年級的任課老師，國英數理化生物是用抽籤的，那你們抽籤的完之後當然如果是不是很適任的老師的話，當然家長跟學生就會開始去反應，以

前是因為不愛讀書的學生他也不會反應，老師不要管我最好，老師也不要教太多，然後現在e-mail系統又很發達，媒體大家也都很發達，你敢報我敢報這樣子，所以大家一些問題就有點浮上檯面。（教師會D/20100924）

在資訊發達且民主風氣漸開的社會脈絡下，家長們開始勇於捍衛孩子的教育權，透過媒體這種傳播流的擴展加深大眾印象，使得社會大眾開始逐漸發現到不適任教師的存在，因而開始回頭檢視少數不適任教師的問題。

（二）不適任教師問題日益累積最終爆發

這些少數不適任教師的問題絕非一朝一夕間所形成，而是一點一滴慢慢累積，最後因爲媒體的大量報導才爆發，進而促使教育當局認爲不得不處理。

不適任教師的問題是長年累積二三十年的，因為媒體的大量報導，這邊爆這邊爆，執政者當然就會覺得有一點，…，所以就想要以一個政策來做。（教師會D/20100924）

這種「不適任教師是長年累積下來」的說法有其根據，研究者僅以「教師、體罰」爲關鍵字，[28]便蒐集到總計高達 1431 筆的新聞資料，同時發現最早與不適任教師相關的新聞早於 1952 年便已出現（〈教員毒毆學童，竟至屎尿俱〉，1952），[29]此可謂是「問題的第一根保齡球瓶」（Kingdon, 1984）。另再以「教

[28] 研究者於民國 99 年 10 月 20 日於聯合知識庫進行搜尋。

[29] 詳細新聞內容：現在政府嚴禁國校教師，體罰學童的時候，苗栗縣通宵鎮竟發生一宗教員無故毆打學童，致當場暈倒的傷害案。被害者為通宵鎮烏眉國校三年生溫靖煌，現年十一歲（住該鎮楓樹裡八九號，溫添盛五子），因該校於本年正月，放春假前曾通令學生，如希望購買銅製證章者，須拿新台幣一元五角定貨。至本月二十一日上午九時，該校發放證章時，被害者溫靖煌亦進去向級任教員林增坤領證章，林教員卻指他未繳錢，該生卻要領證章，乃被斥一場。被害者遂跑回家再向父親溫添盛討一元五角，但不敢找林教員買證章，向另一個級任教員王世宗（該校三年級有三班，均由林，王兩教員擔任教學）去買。所以他也在胸前掛了證章，林教員發現，乃追問證章來源，又責被害者「胡說八道」，明明未繳錢卻要抵賴等語。被害者不服還口辯護說，這個錯誤是你忘記給我登記所致，現在是向王老師買。那知林教員竟老羞成怒，指被害者對老師竟敢直呼姓名，不予尊稱，乃先用手掌，後改用拳頭教訓被害者一頓。但經這場無名的制裁，林教員其性未收，再將情形報告王教員，又激起王教員發無名之火，被害者一再飽受兩教員鐵拳，至屎傾尿瀉，暈倒在地上不省人事。後由學友扶回被害者之叔父家，是晚經該鎮張輝昌醫師診斷結果，診斷被打腫的雙頰須十二天的治療始能恢復原狀。但因被害者受不了成人鐵拳，神經系統，

師、性侵」爲關鍵字來蒐集新聞資料，發現仍有 609 筆資料可供瀏覽，顯示少數不適任教師問題存在已久且相當嚴重，令人遺憾的是，當時教育主管機關仍未準備好面對這個既複雜又龐大的教育問題，如當時臺北市現代婦女基金會就曾接獲多件校園性騷擾和強暴事件受害人的投訴，指陳他們在校園內不但遭到闖進校園的歹徒性騷擾和強暴，更有老師涉入，但校方不但不主動查證和協助受害人，更存有「學生受害事小，學校名譽事大」的鴕鳥心態，把事情隱瞞起來（沈長祿，1994）。教育當局這種未緊急處理的情況或來自對問題仍未有清楚的界定，或因當時有其他問題更爲重要，所以等到問題被鬧的更大後，教育當局才不得不面對處理之。

研究者進一步仔細分析這些新聞資料後發現，幾乎每年至少都有高達 20 多篇報導或討論不適任教師的新聞出現，社會大眾在隱忍少數不適任教師的問題幾乎超過半世紀後，對於不適任教師的不滿情緒自然到了極點，這是可以理解的。當有力象徵的出現和擴散時，會迅速凝聚人們原本分散的注意力，開始集中感覺到某種現實上存在已久的問題，進而影響到焦點事件的後續發展（Zahariadis, 1999），對不適任教師問題而言，它是社會大眾心中的痛，所以每當少數不適任教師的新聞出現時，都是一種有力象徵的展現，社會撻伐聲即使在新聞時間點過後仍未消散，故當不同的少數不適任教師新聞連續好幾年不斷出現時，這種有力象徵的多次出現便更加強化社會大眾覺知少數不適任教師的問題，使得政府不得不開始採取必要手段來安撫人心。

（三）少數不適任教師的處理流程不嚴謹

少數不適任教師日益累積的原因還在於過去處理流程不夠嚴謹，由於行政人員對標準處理流程不熟悉。由於事前在處理不適任教師上並未有完整且良好的訓練課程，使得不適任教師往往在申訴時有反擊的機會，爾後學校基於行政考量不願作第 2 次考核，如此幾回下來，反而最後還影響教學成效與校園安寧。

但是以前常常覺得這一套體系裡面沒有辦法去成功的原因就是因為校長，或

及後腦受打擊至今（廿五）未省人事。被害者現在入新竹病院治療中，據被害者父親溫添盛說：他決向治安機關控告該林、王兩傷害兒子雲（〈教員毒毆學童，竟至屎尿俱〉，1952）。

是人事處對於這個法律的流程不夠嚴謹，或是不熟悉，然後使得有一些真的不適任的老師在他申訴的時候反而成功，那學校行政又不願意再做第 2 次的重覆考程序的時候，就會變成有一種感覺就覺得好像那一套體系沒有辦法運作。（教師會 D/20100924）

（四）處理少數不適任教師的進度較緩慢

由於上述執行過程的疏失影響，所以家長縱使對於不適任教師有再多不滿，也無法有效立即發揮考績功能來處理此隱藏在校園中的危機，加以學校有時認爲處理少數不適任教師要花掉許多成本，反而更不願意去做，因而過去不適任教師的處理進度緩慢是可以預見的。

以前不適任教師的處理這個我想我們可以從現實面去看，就是說，我覺得很多的家長，對於老師是有相當程度的不滿意的，相當程度。不管是自己孩子的老師，還是聽到人家講說，其他隔壁孩子的老師等等的問題。那因為畢竟講起來，在學校過去以來我們對處理老師不適任教師的這種相關的時效上是很延緩的，很遲緩的，遲緩到有時候連學校都認為說我要處理的不適任教師，我要花更大的成本。所以大家寧可就是姑息，就是說這不適任教師的處理上並沒有得到一個有效的改革。（行政機關人員 B/20100824）

值得注意的是，處理不適任教師的所需花費的成本竟是考量重點之一，因此使得處理少數不適任教師更爲棘手。Robert 與 Jerome（2006）在針對問題的可處理性中，亦提及預算問題，預算常迫使決策者及倡議者們修改其政策建議以減少政策開支，預算有時會逼得其不能對某些備選方案、創新舉措或政策建議進行周全思考，甚至最後可能導致某些選擇被完全忽略。這說明爲何有些潛在的議程項目從未進入議程，因爲它們跨不過預算這個門檻。由此觀之，同樣當處理不適任教師的成本過高時，問題往往就會被擱置一旁，由於當時民怨對不適任教師問題尚未積壓至爆發的程度，在預算考量上自然使得問題提上議程的機會消逝，間

接使得該問題繼續掩埋，直到最後爆發爲止，才浮上檯面。

（五）家長要求積極面對不適任教師問題

面對累積已久的少數不適任教師問題，社會大眾最終開始要求教育當局積極處理，並儘速發展可行的篩選機制來淘汰少數不適任教師。

面對不適任教師的嚴重問題，教師會代表受訪者表示社會大眾開始對教師專業產生疑問，係因爲教師法通過後，教師訴求專業自主，但社會大眾卻常看到全國教師會爭取己身權利，至於對學生的教育付出，則較少提及。

> 因為從教師法通過之後，就是強調所謂教師專業自主，那全國教師會一般給人家感覺上就是說在所謂的自主，或者教師權益的保障上面比較盡力的去維護或者爭取，但是反過來其他的團體，比如說家長團體或者是一些民間的聲音，或者行政的部門會反過來質疑，老師你要自主，你要你的權益，那相對的教師的專業在哪裡？是不是能夠讓人家信服……。（教師會 C/20100906）

同時行政機關人員代表受訪者也表示某些少數教師固守成規，不願與時俱進並主動提升教學技巧，也讓家長們對教師專業感到不滿意，進而難以信任教育成效。

> 因為覺得說我就是教課本，教學這一些，其實說實在的，現在還是有老師可能那種…還是有這種心態，像那一些，如果政府不用措施把這部分做一些改變，家長、社會當然期待落差很大！他覺得怎麼這種老師好像怎麼…用以前他 2、30 年前的，來教他的孩子，你更不用講說現在數位化的這麼快速，老師的教學方法，還是原初那一種，這個家長真的是會對我們學校教育是會很難滿意的信任。（行政機關人員 A/20100819）

上述各界對教師專業質疑的表述都是一種危機信號的展現，當這些符號累積到一定程度時，教育當局自然會有不得不即刻處理的意識產生。值得注意的是，

這樣的危機信號由誰提出或是什麼事件暗示了危機信號，都會產生不同影響。以教育部而言，由於教育部在傳統印象中係負責教育的最高政府單位，具有重責大任，所以若連教育部開始批評教師專業時，很難不讓一般民眾開始認同這個危機信號，進而注意到問題的嚴重性。

前述社會大眾對少數不適任教師的深惡痛絕並非一日之寒，早在 1954 年，便已有社論指出當前教育的實際問題，並對不適任教師問題感到憂心（胡丙申，1954）。面對這個長期積壓而難以處理的不適任教師問題，家長團體開始提出訴求，認爲政府有責任處理少數不適任教師問題，並維持教師教學專業，維護學生受教權益，而不是讓教師擁有教師證後，就能安穩的生活而不思專業成長。

> 你至少要把這些老師處理掉，你不能夠再因循苟且或是說再縱容，那政府當然有這個責任，你怎麼可以這個事情丟給家長來做呢，家長要的就是一個教學品質，…，孩子受到一個好的照顧、好的教養，就是這樣，那問題是你現在老師畢業拿到證照，或者是說變成正式老師之後，你好像後來就沒有一個好的一個機制，去好好處理這個問題。（家長團體 A/20100901）

少數不適任教師的問題此時可說是已正式浮出，且民間已開始要求政府正式回應，教師會代表受訪者表示家長團體希望能經由政府的公權力介入，使孩子的受教權能得到應有的保障。家長除要求政府應重視不適任教師問題外，亦提出相關意見給教育當局參考，其中評鑑就是家長團體的主要訴求，希冀透過評鑑讓少數不適任教師有退場機制。

> 大家面臨到一些，第一個想要做評鑑的時候的時空背景是因為有一些不適任的老師，所以他們就想要做，那做的時候怎麼做？就有人提出來說要做教師評鑑才能夠把不好的，不適合的老師就是說讓他有一個退場機制。（教師會 D/20100924）

家長團體秉持使用評鑑來處理不適任教師的想法，係由於評鑑具備全面檢視教師的教學功能，可作爲發覺不適任教師的有用利器，進而再做後續的處理動作，且評鑑甚至還有教師分級的功能等。

教師評鑑是應該可以，應該是一個必要的做法，它也應該有它的正當性，一方面能夠將教師的專業的能力，跟專業的精神態度，這也許譬如說每幾年應該做一個考評，然後一方面做教師分級，二方面對不適任教師能夠有效的，至少你能夠發覺，發現，然後做處理，不管是要專業的輔導，或者是說要甚至於停聘或解聘，這樣，對。那當然，我們那個當然覺得那個是對學生的學習權是最重要的保障，最基本的保障。（家長團體 A/20100901）

易言之，家長團體認爲，處理不適任教師應該要有教師專業評鑑機制作爲後盾，同時此種機制除針對中小學教師外，也包括幼稚園教師於內。

所以那時候就覺得說要趕快弄一個教師，…，中小學教師評鑑。這裡面當然主要含幼稚園。所以那個立場其實很簡單就是，教師的教學表現應該要有一個比較專業而且合理的一種評鑑。（家長團體 A/20100901）

面對家長欲透過評鑑來處理不適任教師的思維，全國教師會代表受訪者亦表達同理，認爲家長團體代表受訪者這樣的思考，的確是有其道理存在，由於許多家長受到幼時受教的不愉快經驗影響，所以即使目前不適任教師並沒有社會各界想像的那麼多，但過往的既有印象卻也很難扭轉，所以家長們自然會希望避免孩子受到不適任教師的教導。

所以基本上來講他們這些家長也會覺得說，對阿，把不適任老師淘汰很好，所以他們就會覺得說應該要做教師評鑑，把不適任老師淘汰掉，讓我的孩子受最好的教育，其實家長這樣講也無可厚非…所以他們總會覺得說希望學校

老師是好的，的確偶爾他可能也會碰到不是那麼優的…不是一樣那麼優的老師，所以他們就會覺得…對要用評鑑，把這些老師都淘汰掉，所以他們會有這種想法，我覺得以前一直不處理不適任的老師的問題，導致讓家長有這樣的印象，尤其我們那時候就是那個蔣中正一聲令下，那個國中成立然後就開始上，全部初中改成國中這樣子，…，那那個時候師資是良莠不齊的，所以在現在的大人的成長歷程當中，的確他自己有碰到不好的老師，所以他覺得對！應該這樣，所以那個社會的既有印象很難去扭轉掉，我覺得是很難去扭轉。（教師會D/20100924）

Kingdon（1984, 2003）認爲欲使大眾注意到某些問題，需要一些特殊的推動力來引起政府內部及重要人士的關注，包括直接透過特殊焦點事件、政策制定人員的先前經驗而讓問題突顯。由此觀之，當時許多特殊的不適任教師案例，使社會大眾開始注意這個現象，且部分家長因幼時受教經驗影響，覺察到爲維護學生權益，應立即處理不適任教師問題。綜而言之，不適任教師確實是當時社會大眾相當關注的議題，此議題亦直接影響後續整個教師專業評鑑制度起草小組的發展方向，並爲後續研擬「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」等不適任教師處理機制埋下伏筆。

二、教師成績考核制度面臨挑戰

教師成績考核制度係考核教師工作績效的制度，主要包含決定俸給、升遷任免人員、發掘培育人才與促進溝通協調等功能。教師在被任用後，主管機關係透過該制度來觀其績效，始能瞭解這位教師是否能擔任教職，亦能知其任事能力，亦即所謂「才試於事，事見於物，則賢不肖較然，故遭事不惑，則知其智，犯難不避，則知其節，臨財不私，則知其廉，應對不疑，則知其辯」（在官法戒錄，無日期）。因此，教師考核績優者，考知其才能，應給予適當獎賞，考核績劣者，應協助其專業進修，積極向上，是以獎優懲劣，黜陟賞罰。[30]若能有效發揮教師

[30] 教師成績考核制度的重要功能之一在於決定教師薪資俸給，主管機關係依照一定期間之考績結果，作為決定教師俸給之基礎。在考績影響工作權益上，主要可從年終考核、平時考核及專案考核三種來看（公立高級中等以下學校教師成績考核辦法，1971）。

成績考核制度的正向功能，則將能篩選出良好教師，進而提昇教師教學品質與學生學習成效，保障學生受教權益。

歷年公立高級中等以下學校教師依《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》（1971）考列第四條第一款（相當於公務人員甲等）人數比率高於95％，為社會詬病已久。行政院人事行政局為落實公務人員考核，2001年10月22日函文各縣市政府，公務人員同年起考績獎金甲等比例以50％為原則，最多不得超過75％。同時要求教育部通盤檢討修正「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」等相關規定，並於90學年度開始實施，教師成績考核制度實面臨嚴峻挑戰。的確，教師考績甲等人數過高確實是當時社會大眾所關心的問題，誠如當時的行政機關人員所述，目前考績在執行上，考列甲等者的確過高，讓社會大眾覺得不成比例，同時與現實感受有極大差距。

> 現場的執行面上面，一直有很大的問題是，到底有多少老師？全臺灣的老師，這麼多人，到底有多少比例的老師他的考核真的被考列四條二款。多少老師？那個比例是非常低的，…，你有這一套制度，那好像看起來跟，…，就是說產生出來的結果跟他們的，得到的那種感受是覺得差異很大。你說，老師好像看起來人人都甲等，都四條一款，然後不適任教師處理下來好像這個人數相對於老師這個這麼龐大的母數，那個感覺好像有一點點不成比例。（行政機關人員A/20100819）

研究者發現各校成績考核委員會係由學校教職員遴選組成，基於學校安定及

（一）年終考核：可分為四等，教師考核結果符合四條一款者，給予晉薪及獎金；考列四條二款者，亦給予晉薪及獎金（獎金數額比前者少）；考列四條三款者，則予留支原薪；考列四條四款者，則予解聘或免職。由此可看出，年終考核結果不但與教師能否晉薪或領取獎金有關，甚至會與其工作權益有高度連結，影響到其是否能繼續工作。

（二）平時考核：應給予獎勵者，依情節分為嘉獎、記功與記大功三種；應給予懲處者，依情節分為申誡、記過、及記大過三種。所以即使是平時考核仍會與教師能否得到額外獎賞或是繼續工作有關。

（三）專案考核：一次記二大功者，給予晉薪及獎金之獎勵；一次記二大過或同一學年度內獎懲抵銷後累積達二大過者，應予解聘或免職。在作法上仍是與教師的工作權益有著高度相關。

和諧的考量下，在進行考績時，除極少部分教師因重大事故考列乙等外，目前幾乎所有老師皆能考評甲等，使得教師考核失去意義，如此行之有年後，多數教師反倒認爲考評甲等乃爲天經地義之事。一旦被考評乙等，心中憤憤不平，損害校園寧靜，因此，在這個篩選機制無法正確考出老師等第及高度講求人情壓力的臺灣脈絡裡，自然多數人都被打甲等。至於爲何考核制度的執行成效會如此不彰，研究者認爲有以下二點原因。

（一）教師成績考核制度無法源依據

教師成績考核制度的法源依據有其爭議，同時原先欲以教師待遇條例來解決適法性的問題，然而卻無較大進展，因此用評鑑來取代考績的呼聲便逐漸升高，詳述如下：

1. 教師成績考核制度的適法性不足

從法源上來看，公務人員之考績，之前係依行政命令規定，75 年後則以《公務人員考績法》明訂，[31]至於教師之考績則係依據 60 年《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》（未有法律授權）辦理，[32]仍以行政命令規定沿用至今，係處違法地帶，該命令已產生的問題主要有四個面向：（1）違反《憲法》及《中央法規標準法》所提到的精神：人民之權利義務事項的法律保留原則；（2）違反《國民教育法》（1972 年公布）規定：教師之考績另以法律定之（第十八條）；（3）違反《公務人員考績法》規定：教育人員之考績另以法律定之（第二十三條）；（4）違反《行政程序法》規定：無法律授權之行政命令存廢的問題。

2. 教師待遇條例目前仍舊陷入僵局

爲解決上述適法性不足的問題，教育部於教師法草案研訂時，原擬訂績效評量專章以爲日後另定績效評量條例之法源依據，惟當時立法院認爲教師地位崇高，宜尊重其專業地位之自主性，不宜施予考核，乃將該績效評量專章刪除。並

[31] 其年終考績分成甲、乙、丙與丁四等（同法第六條）；甲等晉本俸一級及並給一個月獎金，乙等晉本俸一級並給半個月獎金，丙等本俸不晉級不給獎金，丁等免職（第七條）；考績兩年甲等可以取得同官等高一職等之任用資格（第十一條）（公務人員考績法，1949）。

[32] 其成績考核符合第四條第一款情形者，晉本薪一級並給一個月獎金；符合第四條第二款情形者，晉本薪一級並給半個月獎金；符合第四條第三款情形者，不晉薪不給獎金；第四條第四款情形者，解聘或免職（公立高級中等以下學校教師成績考核辦法，1971）。

明訂「教師之待遇，另以法律定之」。因此，俟教師待遇條例（草案已送立法院審議）完成立法施行後，《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》即停止適用，然而教師待遇條例直到目前爲止仍陷僵局（曾美惠，2005）。由於教師待遇條例一直無法通過，連帶使得目前教師成績考核制度仍處於違法地帶。因而利益團體暫時尋找其他管道以迅速解決考績問題的想法便慢慢浮現了。

（二）該制度易流於形式

教師成績考核制度實施以來，教師考績甲等人數一直過高，同時考績制度所規範的內容並不明確，爲人詬病，全國教師會爲此曾與教育部溝通，但教育當局未能予以解決，使得制度最終流於形式化，詳述如下：

1. 規範內容細項不明

考績的本意應是秉持「綜覈名實、信賞必罰」之旨辦理，然而考績無法完全發揮功能還有另一個因素，即是考績制度本身的規範就不明確，使得長官很難去評斷成員。

> 可是現在考核制度說真的，都是一個長官很難去評斷說他要給他甲等或乙等，那除非你因為他那個考核制度有一些很明確的一些規範，那你沒有超過那個規範，其實也都沒有辦法考你乙等。（行政機關人員C/20100901）

另外，家長們相當在意的教師專業表現，事實上在目前的考績制度裡也無法突顯，通常都是因爲請假超過一定天數才會反映在考績上，無怪乎家長團體對考績制度失去信任，認爲考績根本無法反應教師的教學專業。

> 基本上屬於因為說真正在關係到老師教學，或其教學表現阿或什麼這一方面而去反應在考績上的比例其實並不高。大部分都是因為老師可能就請假超過，或是有真的重大的疏忽，這個就按照考績法他就已經會列為二等，甚至按照那種什麼服務的這個規定裡面他可能就被行政處分。所以也就是說這一部分也是社會，尤其是家長他們一直覺得比較耿耿於懷（教學專業）的。（行

政機關人員A/20100819）

在進一步探究教師成績考核辦法中各等第的相關規準時，發現家長的不滿其來有據，因爲該辦法中提及的多項規準無論在用字或語詞上都不明確，如在服務熱誠上，對校務能確實配合者（四條一款三項），對訓輔工作能負責盡職者（四條二款二項），到底何謂配合？何謂盡職？端賴自由心證。再者，等第之間的規準亦不甚明確，如四條一款二項考列甲等者的條件爲「訓輔工作得法，效果良好」，但相對於四條二款二項考列乙等之規定「對訓輔工作能負責盡職者」，兩者之間不易區別。因此，假使規範能更明確一點，對於考績的執行將更有效率。

如果考績機制能有效且詳盡的訂出針對教學不力的處理規範細部事項，則應該更能提昇考績制度的效用，然而考績制度卻存在著規範模糊不清且難以執行的缺點，使得考績制度更是窒礙難行了。

通常什麼樣的老師大家都會很快的把他做處理，道理很簡單，性侵阿！有沒有？就是他已經明顯的，甚至有的是違反了刑法，他已經觸犯了相當明顯的法令，這個不用你擔心，為什麼？政府會處理！可是你在校園當中還有多大的比例是很多的老師，他有嚴重教學不力的問題。這學校，想處理嗎？好處理嗎？不見得好處理！（行政機關人員B/20100824）

2. 執行考核不夠徹底

不適任教師的處理機制原以考核方式進行，然而考核執行過程卻出現很大的漏洞，使得多數教師都沒有被確切考核，導致考核結果並不符合正常應有的比例。

不適任教師的部分，坦白講，不適任教師其實這個處理，本來就有老師考核！可是那個問題出在於是現場的執行面上面，一直有很大的問題是，到底有多少老師？全臺灣的老師，這麼多人，到底有多少比例的老師他的考核真的被考列四條二款。多少老師？那個比例是非常低的。（行政機關人員

A/20100819）

教師考核結果相較公務人員考績比例，二者落差相當大，前者往往是人人有獎，無法有效落實執行的情況。所以雖空有教師考核制度，但事實上執行時並無彰顯考核的基本精神，因此，教師考核自然不會反映到現實的不適任教師教學表現上。

到底有沒有回到這個辦法的，貫徹這個辦法的。顯然目前看起來是不夠落實！感覺有時候如果說以國中小老師的這種考核的這個跟相對公務員的這個比例，你就看出他的差異是很大的，…，然後不適任教師處理下來好像這個人數相對於老師這個這麼龐大的母數，那個感覺好像有一點點不成比例。（行政機關人員 A/20100819）

由於教師考核甲等人數過高，使得家長及社會大眾對教師考核制度原應展現的實質功能深感懷疑，並對考核結果產生高度不信任。

因為以前那個教師那個考績根本就是形同虛設，99%都是甲等，那所以沒有落實那個考績制度。（家長團體 A/20100901）

在這種相關報導長久累積下，有力象徵逐漸擴散開來，自然凝聚大眾的視線，開始發現到教師考核執行不周的問題。

3. 鄉愿文化十分嚴重

臺灣是一個講究人情的社會，也由於這種特性，在校園裡發展出了特殊的「鄉愿文化」，學校成員不願得罪彼此，在績效考核上自然也展現某種特殊的姑息性格。

全臺灣的老師，這麼多人，到底有多少比例的老師，他的考核真的被考列四

條二款。多少老師？那個比例是非常低的。所以那代表什麼，代表就是組織當中有一定程度，我們常講的那個叫做鄉愿文化，姑息的文化。（行政機關人員 B/20100824）

教師考核在篩選不適任教師上的問題也可從新聞資料加以分析（謝梅芬，1999），如高雄市政府教育局的統計曾指出，全市各中小學校約一萬五千名教育人員中，不適任人員共有廿六人，含教師廿一人、員工五人。這首先說明考核不及格的人數比例過低，再者大部分考核未過者多是久病不癒，考核原因與教師教學不力無直接關係，無法看出教師考核篩選不適任教師的功能。由此可見人情壓力之故，在講求人際圓融的教育現場，要用考核來篩選少數教學不力的不適任教師確有其困難之處。

在上述教師成績考核制度在無法源依據，且教師待遇條例未明朗化的情勢下，若要有一較清楚的出路，則勢必得與專業評鑑制度結合，誠如全國教師會（無日期 a）在針對有關教師考績獎金比例設限之問題的新聞稿裡指出，應儘快修正該會委請委員提案教師法版本，實施教師專業評鑑制度，透過嚴謹的教師專業評鑑，與教師考績結合，一方面實施教師專業評鑑，也讓教師之考績法制化，同時解決目前教師考績法律定位與執行之問題。由上可見，當時在透過評鑑以解決教師相關考績的問題上，全國教師會是贊同的，由 Kingdon 理論看來，的確當某些問題已找到相對應的政策答案時，則將有機會立刻進入議程中討論。

三、教師績效獎金制度仍不明確

教師的獎金領取多與考績有關，然而目前大部分教師考核均爲甲等，對於教學認真或有特殊表現者，並無特殊及鼓勵的作用。爲獎勵並提昇優秀教師的教學士氣，額外發放教師績效獎金的建議於是出現。

其實整個社會對我們的老師的形象，還有社會責任，那當然也有人可能會談到，其實對那個獎金的概念就是說，到底是不是說要有一種讓老師，怎麼講？其實好的老師有受到肯定那個部分。（學者專家 C/20101007）

對於教師應有績效獎金的概念一旦成形，教育當局便開始思考該如何建構一個有別於過去的考績制度，以真正辨別哪些教師是教學認真或有特殊表現者，進而發放獎金，於此家長團體已經開始思考應有一定的標準做爲參考依據。

……教師法通過以後，教師的教學品質或是教學表現應該有一個機制去監督！否則你教師的不管是年終獎金，考績獎金，或是他考績的那個表現，那個你要根據什麼來評鑑，來衡量呢？總要有一個標準！（家長團體 A/20100901）

至於要用什麼樣的方式來對教師績效加以界定，此時評鑑的概念就進來了，因爲要處理考核一定要用評鑑才能看出績效。於是在此脈絡底下，如何透過評鑑來完善績效獎金制度的推行便成爲重要議題。

不過績效獎金也是說，為什麼，績效當年就講到評鑑，為什麼？一定要有一個很好的考核跟評鑑才會去處理到績效這樣子。（學者專家 C/20101007）

四、教師生涯進階制度有其必要

爲強化教師專業能力，落實教師終身學習，促進教師專業成長並提升教學品質，教師分級制度是一可行措施，在這樣的思考下，我國教師分級制度便以建立教師生涯發展階梯及鼓勵教師終身進修爲目的，開始進行規劃（蔡培村，1994）。由於教師是教育過程中主要協助學生獲得知識的重要來源，透過該制度將能讓教師重視自我專業表現及主動提升教育專業知能，有助於養成教師終身學習的良好習慣，讓教師在循環動態的專業成長過程中產生知識的質變，確保教給學生的知識與時俱進，如此運作將能把學生置於教育的最核心，亦即教師生涯進階制的最終目的是提供學生優質教育，協助學生快樂成長（蔡培村，1999；張素貞，2006）。

有關教師生涯進階制度的問題，研究者主要從教師生涯進階制度所能彰顯的

功能及教師分級是家長們的積極期待兩個部分來談。

（一）教師需要專業成長

生涯進階制度的緣起，主要是因爲少數教師不願持續專業成長，加以現行的教師專業成長活動成效不彰，爲了能增加教師參與專業成長活動的動力，所以教師分級的概念便被提了出來，詳述如後：

1. 少數教師怠惰不願專業成長

基層教師乃推展教育工作的靈魂人物，爲因應知識半衰期縮短，社會快速變遷，這些肩負知識傳授任務的基層教師便需隨時吸取與提升專業能力（蔡培村，1994）。然而長久以來，由於教職工作穩定，加以教師升遷管道有限，使得少數教師由於缺乏督促與激勵，開始停滯不前。

> 包含就是老師對自己專業發展的認知是什麼，因為覺得說我就是教課本，教學這一些，其實說實在的，現在還是有老師可能那種…，還是有這種心態。（行政機關人員 A/20100819）

在這種平庸的教師文化氛圍下，教師只要符合「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」之規定，本俸每年調增，年資到了就自動升級，因此削弱教師終身學習的動機是可以想見的。

2. 現行專業成長活動成效不彰

教師專業成長活動從過去到現在一直都不斷進行，然而教師是否真的在過程中獲得成長，卻也是讓人相當懷疑的。

> 從以前都是有在做教師專業成長，教師專業研習，都有啊！但是結果如何呢？結果如何呢？老師是不是真的是有透過這樣子一個研習的過程當中去讓他自己願意去做呢？（行政機關人員 C/20100901）

因此，國內目前現行教師專業成長活動，是否真能提升教師專業知能仍有討

論空間。

我們有時候會聽到，老師們參與過包含學校規劃甚至政府規劃的一些專業成長，其實對老師的幫助，或老師的參與度，其實這是一個很值得去探討的……（行政機關人員 A/20100819）

研究者另從訪談全國教師會代表受訪者的過程發現，當前教師對研習缺乏信心及興趣的主因有二，其一爲現行教師專業成長活動缺乏有層次的規劃。

另外一個就是說現在開設，我們一直跟教育部講說現在的教師專業進修，教師專業的研習裡面沒有層次，而且散彈打鳥這樣，沒有層次。（教師會 D/20100924）

其二則是研習課程沒有針對不同年資教師的專業需求進行瞭解，如初任教師應是精進其教學專業，資深教師應是喚醒教學熱情等，但目前研習反而都上一樣的專業進修課程，沒有客製化提供實際所需。

非老師，資深的老師，教 20 年的老師，教 10 年的老師跟新進的老師去上的課程都一樣，那可是有時候，本來就是應該針對他不同的學科，然後不同的那個年齡，給他不同的所需。也許教 20 年的老師是要重新喚起他的熱忱，也許教 3 年、5 年的老師是希望能夠，應該是說引起他的那個專業上面的精進，讓他能夠在教學專業上更有成就感。（教師會 D/20100924）

如此一來讓教師感覺進修內容不夠精緻，對專業提升毫無幫助又浪費時間，但礙於規定又必須參與。

然後現在教育部就會要求，你要去要求多少研習時數，做研習時數，那你去

參加兩個鐘頭、三個鐘頭研習時數，那個演講又不是對你的專業有所成長的，所以這個問題會造成，你的時間又浪費在那裡。那行政又覺得我這樣子要求，他覺得我全面這樣子要求，他只能做到這樣。所以我們覺得研習的不夠精緻化，這也是一個問題。（教師會 D/20100924）

這些問題最終使得教師對於研習進修興趣缺缺，無法彰顯原本教師專業進修的實質意義與正向功能。

（二）教師分級是社會大眾的積極期待

基於鼓勵教師進修及打破齊頭式平等的思考下，推動教師生涯進階制度的建議乃應運而生，同時如何建立一套整全的教師生涯進階制度，以協助教師樹立專業形象、激勵教師專業成長，便成爲當前教育改革的重要課題之一（蔡培村，1996，1999）。

在此議題上，有行政機關人員認爲教師分級制能協助教師專業成長，確保教師的專業品質與專業地位。在理想上，教師可分爲實習教師、初任教師、一般教師、一級督導教師、二級督導教師、三級督導教師等六級。由於一個成熟的教師至少要經過五年才能培養出來，從第一年的教室經營、第二年的教學法純熟運用、第三年的全方位教育學生、第四年的建立風格，到第五年的自訂規則、隨心所欲而春風化雨等五個階段，才能勝任督導教師。所以建立教師分級制，目的絕非區分教師等級，而是在確立教師的專業地位（〈教師分級制，吳英璋：可確保專業品質〉，1995）。

學者專家蔡培村亦提出爲了激勵教師工作士氣，政府有必要透過教師分級制度，建立一套教師專業晉升的管道，提供教師追求專業成長的動機（蔡培村，2001；賴淑姬，1995）。有學者專家代表受訪者亦認同教師分級制想傳達的正向積極概念，希冀能協助教師專業成長。

其實我們應該有一個這樣的讓老師有一個向上的力量，…，其實它（教師生涯進階制度）背後有一個很重要的核心價值就是要鼓勵老師。其實有向上的

力量！一個是透過制度，一個是透過獎金這樣子，是完全不一樣的，可是當時真的是有討論到這一類。（學者專家 C/20101007）

雖然教師分級制度的出發點是好的，但當時的主要利害關係人——教師，卻有著兩派不同的聲音，例如教育部考慮透過教師換證及教師分級制度強迫教師進修，以提高教師素質，但當時臺灣省教育廳的一項調查卻發現國中小學教師雖不排斥在職進修，對換證制度及分級制度卻有四成頗有疑慮，而在教師進修現況方面，教育廳發現，國小教師比國中教師熱中在職進修，越資深的教師越不想進修，也越反對教師換證（賴淑姬，1998）。

有些教師則不反對教師分級制，認爲透過分級機制鼓勵教師將能較專業進修，更有效促進教師專業成長。

教師應注重自己的專業成長，但若只依靠自發性的專業成長，或許效果會較不好，假使能透過機制鼓勵老師，那麼成效可能會較好。我認為教師分級制度如果規劃得宜，可促進教師專業成長，此制度不是全然的好或不好，整個的規劃才是重點。（教師會 C/20100906）

時任高雄全國教師會總幹事李根政和全國教師促進會理事長張輝山亦曾指出，教師未來一定要走向專業化，因此教師不分級根本沒辦法走向專業化，教育部研擬教師分級新制是正確的方向（陳香蘭，1999；張輝山，2000）。可見教師分級制在尚未正式出爐前，這個概念已然受到行政人員、學者及部分有專業成長需求的教師認同。Kingdon（1984, 2003）認爲當各個政策利害關係人都認同需立即解決某個問題時，其重要程度就會提高，政府亦會開始因應，由此觀點來看，亦可符應後續政府爲教師分級所進行的政策措施。

此外，前面提及教育行政人員、專家及部分教師認爲教師分級有必要外，當時家長亦期待教師能夠分級，同時配合薪資結構進行彈性調整。

我們積極上是希望做教師分級。配合教師的那個薪資結構要做調整，或是說要彈性的處理這樣，對，教師根據他的能力表現，對不對，我們應該給予他不同的待遇，不同的一個榮耀，除了說他很多的獎勵…什麼卓越獎、教學卓越獎，什麼師鐸獎之類的。（家長團體 A/20100901）

因此，家長至今對教育部主動推行教師分級，其抱持的看法相當樂觀，不但贊成，而且還希望儘快進行，因爲「孩子成長不能NG」，時任全國家長團體聯盟教育、法制、政策委員會召集人包崇敏先生亦指出：「教師素質相差太多，好的很好，爛的很爛，一定要推動分級，才能驅逐劣幣，留下良幣，提升平均水準。」（李名揚、簡慧珍、徐如宜、孫蓉華，2005）由此便可看出推動教師分級，實爲社會大眾的共識，並希冀能透過這樣的舉措來提昇教師專業。綜上所述，教師生涯進階是一種循環式的歷程，該制度可促進教師不斷自我學習，鼓勵教師不斷提昇，以因應變動快速的社會，同時依教師個別差異與發展速率進行正向的生涯規劃，有助於教師的專業永續發展，對教師權益影響甚大。

由於公共問題要進入議程，首先必須出現一個重要且迫切的問題後，吸引大眾共同關切，且一致認爲隸屬政府相關部門權責範圍內，並期盼政府採取某種行動加以解決（吳定，2000：117-118；魏鏞等，1991：102；Cobb & Elder, 1972: 14-16）。從上述四個與教師相關的焦點事件看來，這些問題對教師本身或教育環境的穩定而言，皆有一定的急迫性與重要性存在，是影響學生受教權及教師自身權益深遠的重要議題，應受高度重視，且教師的工作權益問題常是一般性的、成員廣泛討論的議題，這種主要由社會大眾或專業者所倡議提出，並希望政府可將之納爲議程者，即符合任何具言論自由的民主社會都存在的系統議程（Cobb & Elder, 1972: 34-35），因此這些問題自然不容忽視，是教育當局應立即處理，且該成爲重要的公共議題。

貳、教師應接受評鑑的國內氣氛

行政當局必須回應社會需求，否則選票即會逼使其下臺（Kingdon, 1984），在社會認爲教師問題必須急需解決的情況下，教育部自然應當立即回應民意以鞏

固行政權力，評鑑於此便被提了上來。這樣的結果與 Zahariadis（1999）認爲政府參與者意識到國內氣氛後，會促進一些項目被提上政策議程的概念不謀而合。

這個是我覺得在那一段時間其實我們都看到整個社會對老師的一個期待，所以後來就是教育部當然也就是，只要有一個什麼挑戰，當然他就有一個因應。那就覺得說他應該要成立一個小組，有一些人員大家一起來定期討論，來對於教師評鑑制度，說有一些回應這樣子。（學者專家 C/20101007）

教育部之所以要如此立即面對教師問題，其實與大量的家長團體成立有關，在爲數可觀的利益團體要求下，對教育部難免會形成無形壓力，而教育部感知這樣壓力的方式就來自於政治上的交流，就如 Kingdon 所提的透過郵件、市民大會、小型聚會、接待利益團體代表或於辦公時間來訪等的交流方式來判斷國內氣氛。

那在政治上的壓力而言，我覺得家長團體慢慢的成立或越來越多家長團體，在政治上而言對政策難免多多少少會有一些影響，或者說壓力的存在，我覺得這個是在民主時代民主社會裡面團體對政策的影響是難免的。（教師會 C/20100906）

除此之外，當時全國教師會常盡力維護教師權益，因此會被民眾質疑，當教師要求權益的同時，教師自身專業性是否足夠，因此用評鑑來檢視教師專業的呼聲也就慢慢聚集起來了。

因為從教師法通過之後，就是強調所謂教師專業自主，那全國教師會一般給人家感覺上就是說在所謂的自主，或者教師權益的保障上面比較盡力的去維護或者爭取，但是反過來其他的團體，比如說家長團體或者是一些民間的聲音，或者行政的部門會反過來質疑，老師你要自主，你要你的權益，那相對

的教師的專業在哪裡？是不是能夠讓人家信服，所以一直就有所謂教師專業評鑑的這種討論，或者說覺得老師應該接受教師專業評鑑，教育部可能也是在這種氛圍或者壓力之下所以去啟動這樣的一個小組做一個討論這樣子，初步的一個討論。（教師會 C/20100906）

除上述家長團體給予教育部無形的壓力外，其實當時社會也到處瀰漫評鑑的氣息。由於透過評鑑可以協助民眾進行選擇，所以任何職業都開始強調需要做評鑑，教職自然也不例外。

坦白講我覺得那時候評鑑這樣的概念下來，包括那時候立法委員有評鑑，各式各樣的人大家都會覺得應該評鑑，那坦白講，如果跟社會大眾講，計程車司機要評鑑，大家會不會同意，一定說好。老師要評鑑好不好，一定好，然後最好所有的人都接受評鑑，因為就一個…我根本不曉得他們這樣的一個的行業裡面，到底是什麼樣的狀況之下，我沒有任何的一個指標可以告訴我，誰會比較好，誰會比較容易，就是說感覺至少合格，可是回過來再講，我們就會覺得說，是因為社會氛圍，覺得評鑑是一件可以幫助我瞭解這個行業，誰比較好的一個指標，那我覺得，那時候社會大眾就好多那個，什麼行業都進行評鑑的一個狀況之下……。（教師會 A/20100816）

行政人員代表受訪者亦表達：「因為當時候的氛圍是學者認為說老師應該需要成長，家長認為老師應該要負起專業的責任。」（行政機關人員 B/20100824）由此可見「教師需受評鑑」這樣的想法無形中已經逐漸開展起來。

全國教師會代表受訪者則指出，此種認爲教師必需要專業成長的原因，大部分是來自於教育部將九年一貫政策推動後，所產生的各種問題都歸諸於教師身上，認爲都是教師不願意專業成長，使得社會大眾也開始認爲教師都不專業成長。

那一定是之前有一個氛圍的醞釀，認為教育失敗，尤其是國中小教育的失

敗，意思是這個事情一定九十幾年的事情！九十幾年的事情一定是，…，八十幾年，88、89 就開始九年一貫了對不對？它一定有幾年的社會氛圍說，教育有問題。或者說甚至教育部有一陣子，大概從全國教師會八十六年到七年成立之後，它有一陣子不斷的攻擊教師，教師太混、那個太涼，不專業成長！就罵老師。（教師會 B/20100816）

在這樣的情況下，透過評鑑檢視專業似乎已被社會大眾視爲是理所當然的事情，所以在國內氣氛普遍傾向教師需接受評鑑的氛圍下，教育部對教師評鑑的想法，係由行政被動回應轉變成在民意高壓下而主動出擊的，由此可見國內氣氛的影響力確實不可小覷。

……教育部之前應該算是被動回應，被動回應。到最後是因為整個社會的那個氛圍，社會的氛圍慢慢的去融合，凝聚這樣子一個想法之後，部裡面就是變成是主動出擊，主動出擊的一個角色。（行政機關人員 C/20100901）

面對教育部主動回應民眾對於教師需受評鑑的訴求，家長團體代表受訪者認爲教育部其實只是想緩衝一下社會壓力而已，根本不是有心想做教師評鑑，因爲如果是真的想做，那就不會在有民意壓力的情況下才做，而是之前就要主動提出做教師評鑑，這樣的看法其實和 Kingdon 認爲政治家在衡估國家氣氛後才會做出是否回應的決定相當類似，因爲如果民意沒有高張到會影響現任政府存在的程度，那麼政府很容易就會撒手不管某些議題。

所以它（教育部）只是要緩衝那個社會壓力！那社會壓力如果已經不在了，社會壓力第一個當然是譬如說家長團體的壓力，或是有些教育團體的壓力，比方說人本，OK 還有一個當然是有沒有來自民意代表的壓力，對不對？如果這個壓力不夠，那它就因循苟且，得過且過，反正能過一天算一天！干我何事？（家長團體 A/20100901）

如果從上述家長團體代表受訪者的觀點來分析，可發現教育部在正式介入教師評鑑時，是認爲這種「教師應受評鑑」的想法可有效回應人民訴求，解決教師問題，如此就可以鞏固自身正當地位，讓大眾覺得政府有在做事情。

所以我覺得教育部是用一個社會壓力的東西想要來期待解決，因為它做了教師評鑑，社會上的人就不能再怪教育部說你們都沒有做事情，它就說有我都做了，有法源做教師評鑑，大家都做了，所以教師的品質就會提高。（教師會 D/20100924）

只是教育部雖表現出支持教師應接受評鑑的想法，藉著民意來推動教師評鑑，但仍有許多現實的挑戰必須克服，首先便是如何面對全國廣大教師的質疑，因此要怎麼推評鑑，便是教育部接下來需面對的重要課題。

教育部會覺得說這個是家長或者社會的一個期待，那教育部本身應該，它的想法裡面可能也會傾向說它也希望去推動這個，那會這樣做，也許只是借力使力！就是說好，剛好有家長團體支持，那我們教育部的立場應該也是，行政部門的立場也是比較傾向說這個應該要做，只是說要怎麼做，方法怎麼樣才不會遭遇到教師的太大的反彈。（教師會 C/20100906）

綜上所述可知，國內當時瀰漫教師應接受評鑑的氛圍，教育部爲了順應民意，所以傾向認爲教師應接受評鑑，進而提上議程，然而如何進行評鑑，仍須一段時間進行研擬。

參、教育當局積極回應

教育公共議題在社會發酵多時後，最終引起社會大眾的迴響，並促使教育行政主管機關必須即刻回應。當時由於考績制度屢遭批評，於是 2001 年 11 月 26 日便首先有「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」召開，討論如何解決公立高級中等以下學校教師成績考核制度面臨的問題，

當時教育部人事處邀請全國教師會與全國教改協會等代表共同研商討論教師考核等相關措施（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期），成爲解決上述教師的四大問題之開路先鋒。爾後，教育部亦陸續召開了多次會議，試圖爲當時的教師問題找出可行解決之道，此亦與 Kingdon 提及「重要問題浮上檯面後，政府勢必得回應」的看法相同，分別說明如下。

一、教師評鑑的里程碑

教育改革自行政院教育改革審議委員會提出《教育改革總諮議報告書》，並啓動《教育改革行動方案》以來，教改工作雖陸續上路，並達到一定成果，但部分措施亦已引發些許爭議。當時教育部爲在現有改革過程中吸取推動經驗，並檢視近年來教育改革行動方案執行成效，遂於2001年召開教育改革之檢討與改進會議，其中在結論與建議事項，議題貳「提昇中等以下學校師資水準」之子題二「改善教師聘任制度與教學環境」中，即提出建立教師評鑑機制，改進現行考績制度之討論題綱。當時大會並做出「規劃教師評鑑制度，以促進教師專業成長」的重要結論（教育部，2001）。研究者也在訪談過程中聽到學者專家代表受訪者提及該次會議，並將該次會議結論視爲推動教師評鑑的重要里程碑。

> 大概他們是說要對教育改革作回應，教育改革裡面有關這個改革的這個建議書裡面有提到說，教師應該要在教學的品質上面做一個確保的動作，那確保的動作當然就是用教師評鑑。（學者專家 A/20100819）

另外，也可從行政機關人員代表受訪者的言談中發現，其實評鑑的概念在教育界亦慢慢擴大，從原先較常提及對事務或機關做的評鑑，逐漸漫延至對人的評鑑。

> 只是知道是 90 年那個開那個大會的時候，大家有提出了這樣子的一個訴求。那就評鑑，以前常常講的是教育評鑑的概念，所以教育評鑑的觀念都是用在所謂的那個事務和機關上面，校務評鑑也是，都是對學校的一個校務的

運作過程當中去作評鑑，很少對於人的部分去做評鑑。所以，在 90 年的時候才有慢慢有人希望說對老師要老師的專業知能要提升，應該是要還要是要評鑑，這樣子。（行政機關人員 C/20100901）

由上所述，當時教師評鑑似乎已是國家未來的底定政策，問題只在該如何推、要怎麼推及誰來推等細部問題，仍須進一步與相關利害團體進行協商及配套措施層面上的討論。

二、教師聘約與教師評鑑之商討

在「教育改革之檢討與改進會議」結束不久後，2002 年 1 月 18 日教育部召開座談會，邀請縣市政府教育局長共同針對教師績效評量、績效獎金及年終工作獎金等措施，進行商討。之後，時任教育部長黃榮村先生邀請時任全國教師會理事長張輝山先生更針對細部的「訂定教師聘約準則之相關事宜」、「研議公立高級中等以下學校教師評鑑試辦計畫事宜」等進行協商（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期）。

三、考核、評鑑與績效獎金之研擬

教育部在與全國教師會針對教師聘約準則與教師評鑑試辦事宜進行初步討論後，緊接著開始著手深入進行討論考核、評鑑與績效獎金三者的改進研擬會議，並於同年九月確立了「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」分組開會研商的方式，分述如下（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期）。

（一）初步共識

教育部邀請學者專家、學校校長、教師與行政機關代表召開「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」工作小組進行研商，並在 9 月 9 日全國教育局長會議上提出來討論，最後獲得規劃方向之初步共識，在近程規劃方向上（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期），首先爲配合行政院於 92 年起推動績效獎金實施計畫，公立學校需研擬績效獎金實施計畫；第二，爲落實執行績效獎勵政策，教育部以半年時間，綜合全國教師會建議之「公立學

校教師考核辦法草案」與教育部前所研擬之教師服務成績考核辦法草案，再次會同全國教師會及各縣市政府研擬完成績效獎金實施計畫，並於 92 年二月起先行試辦，試辦期間表現優異者，先發給獎狀，不發獎金，至 92 學年度正式實施後，再依績效發給獎金。

從上述近程規劃方向上的第一點可看出，由於行政院欲推動績效獎金計畫，但公立學校卻從未有績效獎金的實施經驗，所以研擬績效獎金的計畫在當時有其急迫性，此也影響到日後公立中小學教師專業評鑑制度起草小組的開會討論事項，至於從第二點可發現，教育部當時的想法是將教師考核辦法與績效獎金作一結合以同時解決考績長久以來累積的正當性問題，但若仔細深思教師考核與績效獎金背後的細節作法，將可發現其實評鑑是二者皆須採行的配套措施，教師評鑑的必要性在此便被凸顯了出來。

至於在中長程規劃方向上（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期），爲提昇教師專業成長及達成教學、輔導之成效，業於教師法修正草案第五十三條增列教師評鑑法源，俟完成立法程序，即以評鑑取代現行考核制度。同時亦成立專案小組審酌評鑑相關內涵，同時評鑑結果做爲教師晉薪與發給獎金之依據。

從上述中長程規劃方向來看，可發現教育部已考慮到教師評鑑的適法性問題，故教育部當時提出未來應積極推動評鑑入法，希望透過在教師法中加入評鑑的法源，提高教師對評鑑的接受度，另外教育部當時也已思考到需同時成立專案小組來審酌教師評鑑的發展方向，俟未來時機成熟全面取代考核制度。值得注意的是，從評鑑結果做爲教師晉薪與發給獎金之依據來看，當時教育部對教師評鑑的構想似乎隱含著總結性評鑑的意味。

至於當時較立即需解決的公立高級中等以下學校教師成績考核制度的法源問題，因爲受限《教師待遇條例》於立法時程難以掌控，[33]故決議配合行政程序法實施，採送請行政院審議《高級中學法》、《職業學校法》、《國民教育法》及《幼稚教育法》修正案等方式，增訂辦理教師成績考核之法源，賦予教師晉薪及發給考核獎金之法源依據。

---

[33] 教師待遇條例目前仍未通過。

（二）再次協調

由於教育部希望引進專業評鑑精神，建立符合學校、學生及老師需要且公平合理之良好制度，以協助教師專業成長、提昇教學輔導成效並激勵教師工作士氣，遂與全國教師會召開協調會議協談有關「教師權益與教學品質合理化」相關議題，針對「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」進行討論，最後獲致以專業評鑑取代目前施行之成績考核共識（教師專業評鑑大事紀90-91年，無日期）。

從上述來看，當時教育部與全國教師會已取得未來將以專業評鑑取代現行成績考核的共識。但在同年11月，時任行政院人事行政局局長李逸洋先生致時任教育部部長黃榮村先生箋，希望能加速修正教師成績考核辦法，並解決考績人數比例問題。

> ……至於中小學教師成績考核部分，為配合公務人員考績制度改革趨勢及回應外界對政府改革之需求，貴部宜加速研修公立高級中等以下學校教師成績考核辦法，儘速推動教師評鑑制度法制化，以落實考核之旨。有關國立高級中等以下學校教師考核考列第四條第一款人數比例問題，仍請參酌上開會議結論辦理（文 2-3）。

從此箋可發現，行政院人事行政局給予教育部人事處相當大的壓力，也因爲這龐大的行政壓力，迫使教育部不得不提昇處理層級，針對「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度」成立專案小組來進行細部研擬，以回應上級要求，同時爲達到教育改革與檢討會議的結論，一併針對評鑑的部分進行討論，這也就是之後召開「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」的主要原因。

> 教育部是在91年，大概年底左右，那時候教育部的人事處，他們因為人事行政局給他們很大的壓力，說為什麼教師的考績這麼鬆？一般行政人員政府的基層公務人員的考績規定是70%打甲等，但是全國的老師統計，甲等的人數

是98.2%，這個差異非常的大，所以希望教育部應該做一些檢討、改進，…，所以教育部人事處就蠻著急的，他覺得人事行政局這個要求，那他們應該用什麼方式來解決這個問題，所以就召開了一個會議，那個會議找了教師團體代表，家長團體代表，還有一些學者專家，行政機關的一些代表，大家開會。（學者專家B/20100825）

由上所述，亦可發現教育部人事處當時似乎已傾向透過評鑑處理教師考績，爲未來教師專業評鑑的研討揭開了序幕。

四、成立學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度專案小組

前所述及爲回應行政院人事行政局的要求，教育部成立公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度專案小組，該小組於同年11月開了兩次會議，會議共識略以（教師專業評鑑大事紀90-91年，無日期）：

（一）在相關法源如《高級中學法》、《職業學校法》、《國民教育法》及《教師待遇條例》等尚未完成修（立）法前，現行成績考核辦法暫不予修正，91學年度仍依現行規定辦理；

（二）教師法修正草案增列高級中等以下學校辦理教師評鑑之法源，俟完成立法程序，即以評鑑取代現行考核；

（三）教師專業評鑑宜以形成性評鑑爲主、總結性評鑑爲輔，爲協助教師專業成長，評鑑過程需要教師參與，且影響教師權益甚鉅，規劃過程要與教師對話溝通，取得共識；

（四）教師專業評鑑試辦草案由本部邀請學者專家、全國教師會代表一位、家長團體代表一位組成起草小組研擬，規劃期程至92年7月完成；92年8月起宣導、訓練、試辦，準備期以一年或二年爲宜，建議提分區基層教師座談會徵詢意見；

（五）基於公教分途及規劃試辦教師專業評鑑之需要，建議行政院人事行政局同意公立高級中等以下學校暫緩實施績效獎金制度。

上述會議結論相較之前的會議結論而言，在推行教師專業評鑑此議題上可說

是大躍進，首先是 2002 年 9 月 3 日「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」會議原先提出的中長程計畫裡，強調的評鑑入法時程似乎被提前且重要性也提高了；第二，教育部首度表態教師評鑑的目的，認爲應是以形成性爲主、總結性爲輔；第三，教育部首度針對教師專業評鑑試辦草案作出具體的回應，即是成立起草小組，並列出規劃期程；最後，由於評鑑政策尚未明朗化與常態化，故績效獎金制度暫緩實施。

五、成立公立中小學教師專業評鑑制度起草小組

教育部人事處爲了回應前述行政院人事行政局的要求，特組成「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」（以下簡稱起草小組），希冀針對「用教師評鑑來解決公立高級中等以下學校教師成績考核制度的問題」此一議題進行討論（教師專業評鑑大事紀 90-91 年，無日期）。起草小組第 1 次會議推舉出曾任高雄市政府教育局局長曾憲政教授擔任起草小組召集人，以擬定工作時程。此次會議決議有關公立中小學教師專業評鑑試辦計畫初步規劃方向，擬兼顧學校校務推展需求與教師專業成長導向，採總結性評量及形成性評量併行制，惟應朝向先進行總結性評量之規劃工作。教育部亦於此次會議中，表達教師評鑑制度的實施需有完整規劃及良好的宣導，同時在各界獲得共識及取得法源依據下，讓制度上路。於此也可發現，原先在學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度專案小組中所做的結論——以形成性評鑑爲主、總結性評鑑爲輔的評鑑目的，至此已修改成先朝總結性目的進行規劃。

由於上述教師相關問題存在高度緊迫性，促使教育部不得不立即找出解決之道。原先教育部人事處組成這個小組是希望透過評鑑來解決教師考績的問題，所以找了不同團體的代表來一同討論，然而當時高雄市係推動形成性評鑑，以協助教師專業成長爲主軸，而非與教師考績掛勾的總結性評鑑，在此脈絡下，有學者專家便於第 2 次起草小組會議時表達用評鑑來處理教師考績的不可行之處，並經充分討論及參酌各國專業評鑑制度後達成共識，認爲教師專業評鑑與考核爲兩種不同的概念，各有不同之目的。專業評鑑係爲輔導教師改善教學，應經由教師法規範，以落實提升教師專業成長及達成教學與輔導成效之目的；教師考核強調服

務績效，以處理晉薪及獎金事宜及執行行政上獎懲相關措施，故應回歸教師待遇條例草案中研訂明確、可行考核制度（文 1-3），最終說服與會成員，確認評鑑不應與教師考績掛勾的目的，此時評鑑目的又從第一次會議所得的總結性評鑑目的結論轉移至形成性評鑑目的。

> 在那次會議裡面，他們（小組會議成員）就推曾憲政教授做那個會議的主席，就是要討論教師的考績應該怎麼辦，那它的會議通知呢，寫的是教師專業評鑑。那個人事處長的說法是，他覺得因為高雄市在民國 89 年就開始做教師評鑑，它們教育部人事處認為高雄市的教師評鑑，如果做一些調整，應該是解決教師考績的一個非常好的辦法。那也是為什麼找曾憲政教授來，可是在會上他這樣一講，曾憲政教授就覺得，他可能找錯人了，因為曾教授在高雄市推教師評鑑，開宗明義就講了，這個評鑑絕對不跟考績掛勾，也不跟教師的績效相關，如果未來做教師分級，或者做教師的不適任，這些都脫鉤。曾憲政教授在高雄市就是這樣推，那現在教育部找他來，認為說，高雄市的教師評鑑可以拿來做修改來做為教師考績的一個改進的辦法，所以曾教授就花時間說明為什麼這個行不通。（學者專家 B/20100825）

至於爲何推動總結性評鑑不可行，有學者專家在第 2 次起草小組會議上便提出因爲臺灣過去並未有任何大規模的教師評鑑推動經驗，所以一開始若就進行總結性教師評鑑，是絕對不可行的。

> 一開始，就是在開始，人事處想要做考績的時候，是有辯論的。那曾憲政教授那時候是告訴他們說，國外做教師評鑑做了4、50年了，對他們來講是家常便飯，老師受評鑑是理所當然的。但是在臺灣，老師從來沒有被評鑑過，你要從零開始做評鑑，一下子就要做總結性評鑑，那個是吃力不討好的，而且是絕對不可行的。（學者專家B/20100825）

學者專家並以評鑑規準爲例來說明，認爲相較國外而言，臺灣在發展評鑑規準上仍不成熟，因爲國外已發展出非常精確且實際的評鑑指標供評鑑人員勾選，此爲推動總結性評鑑是否可行的關鍵處所在，但臺灣目前在評鑑規準的研究上仍不完整，貿然推動總結性評鑑會讓受評教師有所疑慮，易言之，我國尚未準備好因應此一挑戰。

> 你做評鑑，最重要是指標！也就是那根尺，你要用一根尺去量，誰是60分以上及格，誰是60分以下是不及格，那根量尺要很精準，不然你就會引起很大的抗議。…因為我們的研究，學術研究上還沒有一個精準的尺出來。國外它會指標（此處為口誤，應是指稱規準）出來之後，後面還有一個rubrics（評鑑指標），…，就是說你要去解釋，哪些行為算是做到了，他的哪些行為表示是這個指標是沒有做到的。我看國外的他有一些比方說，這個老師會跟學生很友善的跟學生作應對，那他觀察什麼？他觀察老師進教室跟學生互相他會問候。學生也會問候老師，他會觀察一些，如果有做到這樣，那他算是到什麼程度？如果沒有做，他舉很多實際的例子說，做到什麼情形，就是你要勾這個優良，勾這個普通，還是勾待努力。這個勾在哪裡，那是很關鍵的。（學者專家B/20100825）

除此之外，若從過去推動考績的經驗來看，光是少數被打乙等的人就因不服而跑去中央教師申訴評議委員會（以下簡稱中央申評會）要求申訴，這些少數的地方申訴個案，在中央申評會累積成大量業務，就此觀之，若加上目前仍發展未臻成熟的評鑑規準因素，若推動總結性評鑑，則最後對評鑑結果不服者勢必大量湧進中央申評會要求申訴，屆時必定影響整體行政運作流程與處理效率，所以實在不可行。

> 就以老師過去這些考績來講，即使是98.2%的人是甲等，但是那些少數，那1.8%拿乙等的人，其中又有一大部分是根本他就失格了。什麼叫失格了？就

是他請假超過14天以上，照規定就是不能拿甲等了。他都知道，他就是認了，就是乙等就乙等。但是少數的少數理面，他是請假沒有超過14天，他覺得他就是要拿甲等。已經到這個地步，所以雖然他表現不是很好，學校給他打了乙等，他不服氣，他也去教師申訴評議委員會去申訴，在縣市政府的申訴，如果他不服，又到中央申評委員會來申訴，中央申評會光是這樣！很少量的少量，中央申評會都有很多案子，是在處理老師的考績乙等的這種申訴案。你就知道說，如果全面來做，用一個不是很精準的尺、指標去打老師的考績，這時候申訴的量，會有多大，曾憲政教授那時候就告知人事處，到時候你中央申評會每一個禮拜開一次會議，你都消化不了那些申訴案。（學者專家B/20100825）

由於在評鑑規準未臻完善的情況下，有學者專家認爲貿然推動會造成紛爭，但因爲仍得有一因應對策出來，所以在發現推動總結性評鑑並不可行後，便有與會人員提出實務上較爲具體可行的作法，即是推動「形成性評鑑」。由於形成性評鑑跟績效無關，所以教師即使對評鑑結果不甚滿意，倒也不至於大量申訴，如此務實的推行下來，慢慢等待國內評鑑規準發展愈臻成熟後，或許爾後臺灣就能擁有人事處所想推動的總結性評鑑環境，屆時再討論是否實施總結性評鑑仍不遲。於是，在專家學者的說服及與會其他專業人員的支持下，當時在第 2 次起草小組會議時，便訂下了教師專業發展評鑑應以形成性評鑑爲主的評鑑目的。

他認為，但是我們現在那個rubrics，沒有發展出來。那在沒有發展出來的時候硬要去做，就是引起很大的紛爭，你憑什麼說，我這個是有待努力，我有做啊！這個我有做啊！你怎麼說服我說，那個東西是，…，目前臺灣是沒有準備好的，但是形成性評鑑就不一樣了，形成性評鑑跟你的這個績效無關，所以你沒有那麼大的壓力，即使你覺得心裡不是很服氣，我勾在有待努力，你一笑置之就可以了，你不會去跟我去申訴做什麼，沒有。但是透過這樣的一個機制，我們這樣推幾年下來，慢慢、慢慢到一個程度，這個rubrics發展

到非常精準的，要再去做總結性評鑑，就比較水到渠成了。現在我們是沒有條件做的。（學者專家B/20100825）

在焦點事件逐漸散發出重要訊號後，教育部後續自然不得不面對處理，以回應民眾需求，在綜合上述會議時程後，以表 4-1 呈現 2001 年至 2002 年教師評鑑的相關會議，以示例整個會議的流變。

表 4-1　2001 年至 2002 年教師評鑑相關會議一覽表

會議時間	會議訊息
2001 年 11 月 26 日	教育部、全國教師會與全國教改協會等代表共同召開「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」
2001 年 12 月 15、16 日	教育部召開「教育改革之檢討與改進會議」
2002 年 7 月 9 日	教育部與全國教師會針對教師聘約與教師評鑑進行討論
2002 年 9 月 3 日	教育部召開「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」會議
2002 年 9 月 9 日	教育部召開「全國教育局長會議」
2002 年 9 月 11 日	教育部與全國教師會召開「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度改進方向」協調會議
2000 年 11 月 1 日	銓敘部邀集中央暨地方各主管機關人事機構開會研商考績作業相關事宜
2002年11月	教育部召開「公立高級中等以下學校教師考核、專業評鑑與績效獎金制度專案小組」會議
2002 年 11 月 22 日	教育部召開「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」第 1 次會議

資料來源：研究者自行整理。

觀諸各個焦點事件後，教育部從一開始 2001 年召開的「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」到 2002 年第 1 次召開「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」會議的流變，發現過程包含幾個重要特色：

首先是會議層級相當高，在面對整個焦點事件所引發的學生權利與教師權益相關問題，教育部在開會處理過程中，不乏全面性檢視教師權益及學生權利問題，因此開會參與的行政人員皆位高權重，甚至某些重要會議已至部長級的層

次，顯見教育部相當重視民間及利益團體的聲音，將整個會議層級拉得相當高；次之爲會議皆以協商方式進行爲主軸，仔細分析每次會議的召開方式，皆邀請利害團體表述看法，並納入相關重要意見，同時多方徵詢才作結論；第三爲會議召集次數相當密集，自 2002 年起在三個月內開了多次處理學生權利與教師權益相關問題的重大會議，且會議結論多爲指引後續政策發展的重要關鍵。由於當時教育當局積極面對學生權利與教師權益相關問題，政策契機就逐漸出現，這些會議所做的結論即爲最好例證；最後則是教師評鑑乃主要共識，從整個會議的流變來看，評鑑此一議題其實貫穿所有開會核心，無論是以評鑑做爲政策配套措施，抑或是以評鑑作爲政策主體，評鑑無庸置疑的都扮演著重要角色，這也是爲何政策會逐漸朝向評鑑發展的主因。

鉅觀來談整個教師專業評鑑議程設定之發展，就如 Davies（1974）所曾提出議程設定的三個階段般，首先於議題創造上，教育公共問題的出現，創造了各利益團體的行動需求，許多關注教育議題的團體開始積極倡議，爾後議題開始擴張，需求開始轉換成大眾認爲政府必須開始採取行動的議題，利益團體及意見領袖等開始激發引起大眾廣泛的興趣和注意，國內氣氛的重要性在此便被凸顯了出來，最後終究達到議題進入階段，教育當局在大眾高度關注教育公共問題的情況下，自然認爲必須趕緊加以處理問題，並採取必要措施來進行政策規劃，讓議題正式成爲議程項目，議程設定的發展於焉宣告完成。

至於在議程設定的發展模式上，研究者也發現教師專業評鑑的議程設定模式類似於 Cobb 與 Elder（1972）所提的外在催生模式，主要是先由家長團體或是學者專家等，爲追求學生福祉及促進教師專業，因而將教育公共議題擴散到社會大眾，引起公眾注意後，先將不適任教師等議題變成系統議程後，再對政府決策機關施加壓力，使該議題列入制度議程的內容。

如果再仔細探究促進教育公共議題能夠取得議程設定地位的原因，研究者認爲這主要與教育一向以來都受大眾高度關注有關，且教育公共議題被視爲政府必須積極處理的，另外，教師考績問題也符合政治領導者的考慮，認爲必須加以解決，再加上各利益團體的強力推動，與少數不適任教師的問題常被媒體大量報導

等種種因素，都是促使教育公共議題能迅速取得議程設定的重要關鍵。

肆、部分問題的解決出口

在與會專家學者明確表達總結性的教師專業評鑑制度在解決上述教師相關問題上並不可行後，原先成立起草小組的目的便受到很大挑戰，但因教育部人事處急於解決上述教師相關問題，同時考量立法院當時即將審查教師待遇條例草案，於是教育部便趁此難得機會，決定先交由起草小組來研擬考核辦法草案以處理晉薪及發給獎金。於是從第 3 次起草小組會議起，起草小組便先研擬考核辦法草案處理晉薪及發給獎金，以回應外界對教師考核人數比例不設限制的疑慮，至於有關形成性的教師專業評鑑試辦草案的部分則至第二階段再行研議（文 1-3）。自此開會焦點一直不在評鑑身上，如第 4 次到第 9 次會議前半段皆在討論有關教師績效獎金的政策研擬部分。

> 所以我們在前面一開始開會花了四五次的時間在辯論這個的時候，就是讓他們知道，利用這個評鑑，現在要用評鑑來打老師的考績是不可行的。所以我們後來說服了人事處，我們另外設計了一套，對考績怎麼來做，量不需要做到那麼大，…，絕對不是用現在這個評鑑來做。（學者專家B/20100825）

自第 9 次會議後半段起，終於有研擬評鑑試辦計畫作業時程的聲音出現，然而當時家長團體代表便提出看法，認爲現行法規制度無法有效淘汰學校不適任教師，希望藉由總結性的教師專業評鑑制度來診斷教師問題，進而處理不適任教師，同時認爲家長應可適度參與評鑑制度（文 2-9）。

家長團體代表的意見其實挑戰了整個會議原初對於教師評鑑用途的看法，由於當時會議已經定調教師評鑑應走形成性的評鑑目的，然而此時家長團體代表卻發出「欲使用評鑑來淘汰不適任教師」此種應屬於總結性評鑑用途的聲音，自然遭到與會其他委員的反對，因而紛紛開始重申教師專業評鑑制度應以形成性評鑑爲主，可透過教師自評、同儕互評及教學檔案建立等方式來進行，此種評鑑結果可做爲教師的一面鏡子。形成性評鑑的主要目的應在於使教師瞭解自己不足之

處，增進教師專業成長，長期而言亦可達成減少不適任教師的情況，但不宜直接與不適任教師淘汰機制掛勾，否則會導致教師抗拒評鑑制度，且總結性的教師專業評鑑制度需經充分討論、試辦及培訓種子評鑑人員，絕非一蹴可幾，若貿然實施，難以達成教師專業成長之長期目的，因此建議不宜迫於時效而貿然實施。

由於當時有關不適任教師的淘汰機制，教育部前已於教師法修正草案中研議擬具修正條文，同時蒐集相關利害團體的意見，當時並另請各縣市政府提供處理學校不適任教師現行作法及困難問題擬具建議意見，亦即教育當局對於不適任教師問題刻正進行處理中（文 1-10）。但在上述與會小組專業人員的不同意見下，家長團體代表對教師評鑑最後不與淘汰不適任教師有所連結感到不滿，認爲那麼就該立刻找出其他方法來解決不適任教師，因此便發文給教育部表達不滿，說明家長團體重視不適任教師的處理問題，但起草小組會議卻不重視這一部份的處理，因此家長團體便不願意再繼續參加起草小組了。

但是我們的會議裡面，它（家長團體）就正式來文，就說我們不再參加會議了，因為你，…，我們在意的是不適任老師，你都不談這一塊。（學者專家 B/20100825）

在家長團體以拒絕參加會議爲由對教育部施加壓力下，教育部不得不開始思考是否應由起草小組來先行規劃研議關於不適任教師的處理機制，俟完成規劃後，再繼續研議形成性的教師專業評鑑制度。

然後家長團體他們也會要求說，那你教師專業評鑑不跟老師的考績、不跟不適任教師做掛勾來處理，那不適任教師的處理這一塊是不是也要討論？所以教育部當時就覺得，既然難得有這樣一個小組，那就一併把這些問題來做一個討論、處理。（教師會 C/20100906）

那這個談完以後，因為會議通知本來寫的是教師評鑑，所以家長團體就表達

不滿，他們說他們不參加了，因為他們來的目的是要把教師評鑑做好，評鑑的用意就是要做不適任老師的取捨。所以他們覺得，這個會如果再不處理不適任老師的事情，他們就不來了。所以人事處，因為這個也是人事處的業務。他們就說好，那考績的事情已經想出一套辦法了，所以就告一個段落。接著我們又花了大概七、八次時間，針對中小學裡面的不適任老師的處理應該怎麼做，又開了一段時間……。（學者專家B/20100825）

在因應家長需求下，第 10 次到第 15 次起草小組會議便轉向討論有關不適任教師處理注意事項的部分。

我們初期的討論甚至那個整個辦法都還沒有完全訂下來。我們後來討論那不適任教師的處理是那個專業評鑑有沒有完全討論好，好像還沒，就是說，覺得就是這個部分很重要，…，家長那麼覺得這個那麼重要，為了讓家長放心，或怎樣我們就先來討論這個，那個（評鑑）先丟到旁邊。（教師會C/20100906）

幾次的起草小組會議開下來後，最後針對處理不適任教師的機制上亦有所成果。

後來也針對不適任教師的處理機制也去做研擬，就是說怎麼樣發現不適任教師？那不適任教師有哪幾類，可以透過什麼樣的一個流程來處理這樣的一個問題，有討論到處理的，…，它的界定跟處理的流程。（教師會 C/20100906）

綜觀整個起草小組前期的幾次會議，只有在第 9 次會議時，曾短暫重申教師考核強調績效，評鑑應與教師晉薪及發給獎金脫鉤外，直到第 15 次會議前半段為止，全部都在處理相關教師問題，最後於第 15 次會議後半段開始才真正進入討論形成性的教師專業發展評鑑的相關事宜。[34]此後起草小組便召開多達 25 次

[34] 當時討論的內容雖已是教師專業發展評鑑政策的範疇，但會議中使用的名稱仍是「教師專業評鑑」，一直到後期的各方座談會時才將政策更名為「教師專業發展評鑑」。所以研究者雖於此後

的會議，在教育部與全國教師會就實施教師評鑑的共識基礎下，廣徵各方意見，透過協商、研擬、宣導、培訓、修法等漸進引導方式逐漸爲教師評鑑接軌，以建立進步、專業參與且客觀公正的評鑑機制。至於相關其他教師問題的後續處理方式，由於非本研究所關注的焦點，所以在此便不多加詳述。

> 譬如說他希望人事處你要去擬一個東西什麼出來，因為人事處他就有另外一個管道，就是說他覺得在評鑑裡面那有人就，…，其實我們這裡面小組的每一個人想法都，…，你另外有另外的處理管道，所以後來好像有拉出去，就是人事處自己去起草然後再經過整個家長團體、全國教師會去通過，當然也有拿到會上來討論，但是並不是我們那麼主軸的東西。對於不適任教師這一塊當然當時是一起談，後來才脫鉤的！（學者專家 C/20101007）

伍、本節小結

研究者於本節主要探討教師專業發展評鑑政策形成前的背景脈絡，並以 Kingdon 的理論爲架構，分析當時的教師問題以及緊接著凸顯公共議題的過程。同時並探究當時國內對於教師應受評鑑的期待心理是如何影響當局的政策決定，最後則針對問題的解決出口進行瞭解。

研究者發現在形成教師專業發展評鑑政策前，原本是要研擬總結性的教師專業評鑑制度，而總結性的教師專業評鑑制度之所以會提上議程係因爲四個重要的焦點事件，分別是少數不適任教師問題、教師成績考核制度問題、教師績效獎金制度問題與教師生涯進階制度問題。這四個問題在政策形成過程中由於長期累積民怨及有力象徵的高度擴散，使得問題逐漸明朗化。研究者發現 Kingdon 所述之有力象徵亦在該政策中表露無遺，首先是在各個焦點事件中，幾乎所有的焦點事件都發生有力象徵逐漸擴散的現象，再者在四個焦點事件彼此間也發生互相影響，互相擴散「教師是否具備專業知能」此一問題意象。

引用文件資料時仍沿用「教師專業評鑑」一詞，但事實上後面內容指涉的都是「教師專業發展評鑑」。

研究者還發現上述這種個別焦點事件內與個別焦點事件間的彼此影響，最終使得學生受教權益及教師自身權利問題被彰顯出來，由於學生受教權與教師工作權乃憲法層級保障的人身自由權利之一，社會大眾自然高度關注，國內氣氛開始發出教師應接受評鑑之聲，最後使教育當局不得不採取策略應對，以符合民眾要求。於此，焦點事件開始引發後續的效應，教育部召開多次會議研討學生受教權利與教師自身權益問題，並做出教師應接受評鑑的初步共識，最後組成公立中小學教師專業評鑑制度起草小組開始研擬評鑑制度。

值得注意的是，Kingdon 認爲政府內外部及社會各界對某問題的想法、問題是否有解決之道都會影響該問題最終是否提出，若是沒有相對應的解決辦法，則問題很有可能沈沒。若回過頭來檢視，在教師專業評鑑制度中，總結性的教師專業評鑑是一開始的因應解決之道，然而在相關政策企業家的說服下，是否應使用評鑑來解決上述問題逐漸受到挑戰，最終使得問題轉向朝其他出口邁進，於此教師專業評鑑制度是否仍須推行便受到質疑，朝向形成性教師專業評鑑制度的聲音慢慢出現，正式進入了教師專業發展評鑑政策的問題流程階段。

大體而言，雖然總結性的教師專業評鑑制度一度被視爲解決教師問題的萬靈丹，但在問題逐漸找到更適合的解決方式來處理後，某些公共議題被提上議程的機會便小了許多，反而是教師應接受評鑑的國內氣氛久久不散的結果，間接促使教育部開始思考評鑑的其他用途，最終使得教師專業評鑑制度的性質由原初的總結性轉成形成性評鑑目的，成就了另一番氣象。

第二節　問題浮現

研究者已於前節說明教師專業發展評鑑政策形成前的背景脈絡，本節進一步探討形成教師專業發展評鑑政策的問題流程。Kingdon（1984, 2003）曾提出問題流程的概念，說明問題是如何引起大眾關注，並從影響指標、焦點事件、相關回饋與問題界定等四方面來分析，以下即透過上述四個向度來探究教師專業發展評鑑政策中的問題流程。

首先鉅觀來看整個教師專業發展評鑑的流變，形成教師應接受「教師專業發展評鑑」這個意象的重要關鍵會議是在 2001 年 12 月 15、16 日召開的「教育改

革之檢討與改進會議」。該場會議的結論與建議事項中，議題貳的子題二提到應「建立教師評鑑機制，改進現行考績制度」，由於當時此場會議在教師評鑑議題上，仍秉持著形成性與總結性並行的概念，所以會有此種用評鑑來改進考績的說法產生，但之後在 2002 年，教育部籌組「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」，該小組確立了教師評鑑應以形成性評鑑目的爲主軸後，該場會議結論中所提的形成性評鑑目的便會被彰顯出來，如該次會議結論亦指出教師評鑑目的主要是幫助教師專業成長，教師評鑑的成員，應有多元化成員的參與，除校長等行政人員參與評鑑外，並可透過教師之同儕視導，以加強評鑑過程的公正性。同時在評鑑規準上亦提出應建立評鑑最低標準，教師評鑑應建立全國統一性的基準，並可授權由各校與此政策相關的利害關係人共同協商，訂出適合學校發展需求及特色之基準等。由此可見，形成性的教師專業發展評鑑的相關精神係由此場會議最先被提出來的。相關行政人員代表受訪者亦提到起草小組是受到該會議的結論而成立的，所以在確立形成性評鑑目的取代原先總結性評鑑目的之走向後，自然會回歸到有關該會議提出教師評鑑應走形成性評鑑目的之看法上，以積極回應教改原始訴求。

> 其實它整個政策起草小組的部分，是90年，就是因為那時候90年教育改革的檢討會上面有要求的，對，那時候有提到是說希望能夠必須要對老師要進行評鑑。所以才那時候部裡面就由人事處去起草這樣子一個評鑑的，那個教師專業評鑑制度小組的成立這樣子，那時候是最主要是要回應當初這個教改，教育改革檢討會所提出來訴求這樣子。（行政機關人員C/20100901）

教育部在2002年籌組「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組」後，隔年便邀請學者專家、全國教師會、家長團體等代表共同研擬「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）」，同時爲因應試辦辦法討論過程中，在法源依據上有較多爭議，無法達成共識，故後研訂「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫（草案）」替代試辦辦法，另外2003年的「全國教育發展會議」上，在會議

結論與建議事項中提及「研訂教師專業評鑑辦法，促進教師專業成長」，於此更確立了推動教師專業發展評鑑的必要性，最後評鑑計畫於2006年4月發布，希望在不與教師績效考核、不適任教師及教師進階制度掛勾的前提下，能在中小學推動教師專業發展評鑑，讓教師透過評鑑來檢視自身教學情況。

在大致瞭解整個教師專業發展評鑑的流變後，若仔細檢視最後 95 年出爐的實施計畫會發現，整個教師專業發展評鑑政策的走向與先前採形成性與總結性評鑑目的並行之教師專業評鑑制度大相逕庭。雖然前已提及這和「教育改革之檢討與改進會議」、「全國教育發展會議」兩大會議的結論有關，但若細究其中的轉變走向，研究者認爲轉折點可從人事處認爲推動教師評鑑已與其業務無關談起。

研究者曾於前節提及人事處原先希冀透過評鑑來解決教師考績問題，但在與會學者專家說明教師評鑑應以形成性的評鑑目的來協助教師專業成長後，由於人事處的業務主要以處理教師考績有關，而非協助教師專業成長，因此在起草小組開會研議完成相關教師問題的處理策略後，便將教師評鑑業務移轉給其他教育部所屬單位來負責，亦即目前負責該政策業務的教育研究委員會（以下簡稱教研會）。

他們認為有關老師的部分，是因為他們有討論到兩個方向，一個是評鑑，評鑑大家的概念有一種是形成性評鑑，總結性評鑑，那那時候他們與會有很多專家學者，比如像曾憲政老師，吳清山老師他們認為你教師的評鑑應該基本上，它是屬於專業性的評鑑，而不適合跟，就是不適合跟總結性評鑑去combine在一起，所以那時候才有，你才整個案子就全部移給教研會這邊來處理。（行政機關人員C/20100901）

但是人事處已經表達這跟他們無關了，所以後來教育部就把這個業務轉給教研會，那教研會就接手，是這樣來的。（學者專家B/20100825）

因為教師專業評鑑制度起草小組那時候整個是在人事處，那後來他們就這個

案子有一些開幾次會之後，就沒有辦法繼續再延續下去，然後他們就跟長官請示，整個案子就移到教研會來。（行政機關人員C/20100901）

在人事處將業務轉移給教研會後，整個政策便開始朝協助教師專業成長的專業發展評鑑方向邁進，研究者深入追尋政策轉向的原因，發現有學者專家代表受訪者認爲當時會去推教師專業發展評鑑其實根本沒有任何特別的原因，純粹是因爲人事處欲借鑑高雄市試辦教師評鑑的經驗，而後發現無法應用於解決教師考績問題上，囿於當時會議名稱訂定爲教師評鑑的規劃，所以後來才轉往教師專業發展評鑑政策一途，業務也才轉給教研會。

其實那時候並沒有…社會上並沒有說什麼，沒有。就是我剛一開始講的，就是陰錯陽差，這個教育部的人事處看到高雄市在做教師評鑑，人事處有壓力，它要考績98.2%的甲等，是非常離譜的。對不對？那它要怎麼改？它就想到這個要過來，結果沒有想到這個是過不來的。我也說服他們說，這樣是過不來的。但是因為它的會議名稱就是教師評鑑的一個規劃，所以呢，最後才轉到教研會。（學者專家B/20100825）

雖然有上述這種說法出現，隱約透露出教師專業發展評鑑政策的形成只是一個「美麗的錯誤」，但研究者發現若將問題形成的層次拉高來看，當時促進教師專業發展評鑑政策形成的因素其實可以從四個面向來談。

壹、國外教師評鑑趨勢

在知識變遷快速的時代，如何跟國際接軌已是教育界廣爲關注的課題，在教師評鑑此一議題上亦不例外。當國外都在進行教師評鑑，而我國卻沒有進行時，某程度上「爲何我國沒有像外國一樣進行教師評鑑」這樣的質疑就會出現，亦即如 Kingdon 所陳述般，教育當局會將國外有在進行教師評鑑視爲一個指標，並將此指標的變化程度（例如有越來越多國家進行教師評鑑或是評鑑目的上有所變化等）視爲重要依據，並將「我國沒有進行教師評鑑」界定爲問題。

爲了說服他人認同這個問題的存在與重要性，將此指標具體化便成爲急迫推動教師評鑑的政策企業家所關注之課題，對教育部而言，爲點出教師評鑑的重要性，並務實推動教師評鑑，其曾二度請駐外單位蒐集有關國外推動教師評鑑的資料，希冀從他國推行經驗中來發揮他山之石足以攻錯之效，調查結果發現各國多以形成性的教師專業成長爲評鑑目的。因此讓起草小組成員開始思考我國教師評鑑或許應先從形成性的評鑑目的著手，才是較爲可行的作法。

那所以我們要想的一點就是說，應該是要從，坦白講，從容易進行，為了這個方案我也曉得當時候教育部也透過我們臺灣駐各國相關的教育代表，那麼去蒐集當地國家對教師專業成長，教師評鑑相關作法的資料彙整來做參考，我如果沒有記錯的話，當時候有國外將近有11個單位，彙整回來的資料裡面發現到，絕大多數的國家對於老師，都是以我們講的那個叫做形成性評鑑為主。反而進行績效評鑑的國家是少數。那這更讓中央認為說，那也許在目前這個當下，目前這個當下應該是要先從形成性評鑑的部分去做思考，會是比較務實。（行政機關人員B/20100824）

我們就是也去透過我們駐外單位去蒐集有關其他國家對於教師評鑑的一些，他們怎麼實施的程序，然後他們的目的，那為什麼他們要辦教師評鑑這樣子的一個精神，我們有蒐集相關的資料回來。（行政機關人員 C/20100901）

教育部這種調查國外對教師評鑑的作法，其實相當類似 Kingdon 提到政府、非政府的研究人員或學者等，常就某一問題進行研究，經由這樣的研究來促使大眾發覺一個可能需要大力關注的問題。同時透過瞭解他國作法，形塑出一個指標，點出國際間多以形成性評鑑目的爲走向，這樣的做法一來可以瞭解教師評鑑的問題在國外是否炙手可熱，二來也可以瞭解教師評鑑的作法有何不同。

在進一步分析教育部當時所蒐集的國外資料，發現雖然國外多是以形成性評鑑推行爲主，但其中亦不乏採總結性與評鑑性併行的例子，如波士頓、休士頓、

芝加哥、洛杉磯與日本皆是最佳例證，上述這些國家在評鑑結果上多與晉級、獎金無關，但事涉是否續聘，只有洛杉磯係將評鑑結果分成「通過」與「未通過」，通過者續聘，晉級則依其他標準，日本則是將評鑑結果連結獎金，是否續聘則另有標準（文 2-2）。上述某些地區其實推行教師評鑑都已有相當長的一段時間，如波士頓推行教師評鑑已有 50 年以上的歷史，所以採行形成性與總結性評鑑併行的方式，其實是可以預見的。反觀我國仍未有大規模推行教師評鑑的經驗，故從形成性評鑑著手，的確是較爲可行且務實的作法。

林遊嵐博士回來的時候，他講了一句話，他三、四年前他推的時候，他就講說，他 26 年前從政大畢業去到波士頓，波士頓已經做了 50 年。（學者專家 C/20101007）

除書面調查外，起草小組亦於第 22 次會議時邀請臺北美國學校校長進行意見交流，他指出在評鑑作法上亦不會將教師評鑑結果做爲總結性用途，同時強調教師應在專業上不斷自我學習（文 2-22）。

由上述國外教師評鑑趨勢以及我國尚缺乏大規模推動教師評鑑的經驗來看，我國初次推動教師評鑑係朝教師專業發展爲主軸的走向已是可預見的了。

貳、教師法草案完成一讀

教師專業發展評鑑的焦點事件主要是教師法草案完成一讀，當時會開始注意到教師評鑑議題的另一原因，係教師法草案中增加了教師評鑑相關條文。

當時爲因應行政程序法的通過，教師法必須進行相關修正，所以教育部便主動修法，並由呂木琳次長擔任會議召集人進行法條的討論，教育部開始全面性的檢視法條可行性，並進行版本修正。由於教育部調整完法條後，還需送行政院審查，所以有許多法定程序必須遵循，時間上自然會較慢。

我們是依照程序，而且都是透過立委，都是立委那邊主動提案來做一些條文的修正。到我 94 年開始的時候，是重新有在由那時候呂木琳理事長來擔任

召集人，針對教師法的部分，召開了 18 次會議。討論完之後，因為我們還有一些程序，我們基本上都是還是要去那個跟部長報告，然後也要必須法規會審議通過，報到行政院去，行政院也必須要同意做審查，審查完之後再送到立法院去。所以他基本一個法不管你一個法訂定或是一個法的修訂，其實應該要有的行政程序他都必須要去完成，對。（行政機關人員 C/20100901）

由於教師法的修正光靠教育部版本來修訂，時間與程序上需花費較久，且當時社會大眾對不適任教師的處理聲浪又非常大，即便教育部已將不適任教師的處理辦法列入教師法中，但限於行政的必須程序，所以也無能為力。為加快教師法的修正通過，當時另一較快方法便是直接請立委提法案，所以教育部人事處便委請當時的王淑慧立委提出教師法修正草案，其中除一併納入不適任教師的草案外，同時也將教師評鑑條文一併納入。[35]

那時候王淑慧的版本，她是比較著重在不適任老師那一塊，不適任老師那一塊。但是當然不可否認是說她那邊版本裡面留有一些是屬於那個像那時候評鑑也有在那邊，評鑑也有在那邊。那其實我們一直，說真的如果說你說行政沒有介入其實是騙人的！最主要是因為我們知道整個全文版要在立法院通過有它的困難度！那所以我們是，而且因為那時候各界聲音對於不適任老師的那個訴求是非常非常的，聲音非常大！所以很多立委就是質疑說我們教育部有點就是執行不力！執行不力這樣的概念，然後都沒有辦法去處理不適任老師的問題。所以那時候部裡面也是有點為難，雖然我們都有透過正式的程序去報回到行政院去，但是說真的在最快的方式是立委提案，有時候立委提案其實她只要願意提，有連署然後討論，基本上她的那個時效，比我們行政單位提出去要經過行政院再送到立法院的時間是比較快！所以那時候人事處他們有委請她幫我們提……。（行政機關人員 C/20100901）

[35] 在王淑慧立委的草案中，主要與教師評鑑有關的條文是第二十三條之一：「為提升教師專業成長並達成教學與輔導之成效，高級中等以下學校教師應接受評鑑。前項評鑑之類別、內容、程序及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」

在教師法草案納入教師評鑑條文後，由於當時臺灣並未有任何大規模推動評鑑的經驗，所以爲了能提早因應當時可能通過三讀的教師法草案，所以必須事先做好教師評鑑的相關準備工作，在這樣的情況下，教師評鑑的研擬工作便勢在必行。

當時教育部那個教師法的草案裡面也有加了一個教師評鑑，…，回過頭來，現在反而在看那個試辦計畫比較像在要做那些準備工作……。（行政機關人員 A/20100819）

值得注意的是，94年時雖由王淑慧立委提出教師法草案，並於同年10月21日排入院會，11月23日委員會審查完畢，最後12月19日一讀審查完畢，交由朝野協商，但因爲會期已過，所以最終該草案未三讀通過。

雖然教師法草案三讀未通過，但仍希望可以在未來教師法草案再次進入三讀程序前，教師評鑑可以先有因應的萬全準備，所以教師評鑑的議題並未隨著教師法草案的殞落而熄滅，反而越燒越旺，最終於95年公布評鑑計畫，正式進入試辦。

當時候應該是有在想說配合修法，立法。因為那時候已經一讀通過，他們推估未來應該可以伴隨著去二讀、三讀的時間，應該要儘早啟動試辦。（研究者：所以就是為了要配合教師法修法，所以就決定趕快試辦這樣。）對，類似。所以你就必須要讓它趕快把那個規章、架構訂下來。（行政機關人員 B/20100824）

歸納上述可知，教師專業發展評鑑的研擬係受到推動教師法草案的影響，而有了較大的進展，雖然最後教師法草案並未順利修正通過，但也因爲這樣，讓教育部決定先行將教師專業發展評鑑的規章等先行訂定出來，並加以試辦推動。

參、各縣市的先期推動經驗

研究者在第二章文獻探討曾提過，教師專業發展評鑑的形成背景係受到地方

推行試辦經驗影響，研究者在深入進行訪談過程中，亦蒐集到不少相關訪談資料，進一步佐證了在教育部全面推動教師專業發展評鑑政策前，其實高雄市、臺北市及臺北縣便已有相關的舉措出現，也由於這些縣市的先行推動經驗，使得教師專業發展評鑑在政策形成過程中有了可參考的依據，這些縣市的經驗亦是促使教師專業發展評鑑政策形成的重要推手，是形成問題流程中的重要關鍵。

> 那個辦法其實是這樣的。我們有好幾次，蒐集了高雄市的教師評鑑的辦法，然後臺北縣那時候開始，其實在民國 91 年的時候，他們也開始做一點試辦，所以他們也訂了辦法。所以教研會在訂辦法，94 年訂的辦法，我們在 93 年的時候，大概就各種，…，臺北市的那個教學輔導老師的辦法，也都有了，蒐集了出來以後，彙整以後，根據那個，教研會根據那個去草擬出來，大家再來做討論。（行政機關人員 C/20100901 ）

若從會議資料來看，在起草小組第 16 次會議時便曾邀請臺北市國語實小報告臺北市立高級中等以下學校教學輔導教師設置試辦情形，並請黃玉幸委員報告高雄市苓洲國小教師專業評鑑實施現況（2-16），由此可見此二縣市由於推動時間點較早，所以在會議中便直接發揮了政策影響作用，至於臺北縣因爲推動的時間點較晚，因此發揮的政策影響力較屬間接，然而當時臺北縣推的政策內涵卻更接近教育部後來所推的政策，現分別探究如下。

一、高雄市的推動經驗

在起草小組的開會過程中，其實受到高雄市的推動經驗影響非常深，如前所述人事處原先是想將高雄市的評鑑經驗拿來修改作爲教師考績之用，由此可知在對結性的教師專業評鑑制度上是頗有影響的。另在教師專業發展評鑑政策上，高雄市的推動經驗亦發揮高度作用，高雄市推動教師評鑑的實施計畫重點主要在於以協助教師專業成長爲目標，和績效考核完全不掛勾，同時評鑑指標是由各校自訂共同努力目標，各校並會將指標上網供其他學校參考，在推動上主要是以彈性辦理模式，所以學校自主性高，所需經費亦較少，高雄市這種採普及實施的方式，

較類似體檢，另輔導教師之機制尚未納入（文 2-16）。高雄市之所以推行形成性目的爲主的評鑑政策，係因爲評鑑一旦與教師自身權益有高度相關，教師必定會花更多額外時間作表面功夫來敷衍評鑑者，藉以維護自身利益，如此非但無法發揮評鑑原先的實質意義，反而可能斲傷教育真正目的，因此高雄市乃是以形成性目的爲主軸，而不使用總結性的評鑑目的。

> 簡單講呢，就是如果我們透過評鑑要來決定老師的考績，那麼老師因為有嚴重的這個權益關係，所以老師不會坦然的接受評鑑，也就是說，老師會做各種包裝。你就無法看到真相，為了看清真相，我們就要花更多的時間去做評鑑，那老師就做更多的包裝。然後就在玩這個遊戲，這個跟教育已經，…，不是我們的本意了。（學者專家 B/20100825）

高雄市的推動經驗給了教師專業發展評鑑政策很大的啓發，除在評鑑目的上，亦對於評鑑參與者、經費與後續輔導機制等配套措施上給予了良好的政策示範，因而間接使得教育部在推動教師專業發展評鑑政策上有了明確可參考的方向。

> 高雄市的做法它的好處是什麼？它是全面的，那時候因為叫評鑑，第二個是全高雄市全面試辦，那時候是因為跟全國教師會的關係很好，全國教師會全力支持，所以沒有什麼自願的、不自願的，就是所有學校，所有的老師，都要參加，是全面的。但缺點就是，經費太少了，評鑑人員沒有幫他受訓，評鑑後要輔導這個老師，也沒有辦法減授鐘點，都是靠學校校長的面子，這個老師有這些問題，哪一個老師我覺得你這方面應該可以輔導他，請你幫忙輔導一下，就是這樣。完全熱心的協助，沒有減授鐘點。（學者專家B/20100825）

學者專家代表受訪者也表達，高雄市確實是作爲教育部辦理教師專業發展評鑑政策的先鋒，因爲高雄市的試辦經驗其實已爲教育部後續政策的規劃打下了基

礎，易言之，無論在評鑑規準或是推動經驗上，高雄市都可作爲教育部的借鏡，使得教育部在推行政策上能更爲順利。

那時候高雄市在研擬規準的時候，也是初期其實沒有什麼參考資料，民國89年的時候，教育部到民國94年開始推，應該已經過了5年了。這時候研究出來的規準，從那個越來越多，資料越來越多，所以後續的學校，參考的資料越來越多了，而且他們大部分學校不見得需要去參考教授的原始資料，他只要性質相近的這些中小學，已經辦了一兩年的學校，它把規準拿來，更接近實用，它只要稍微修改就好了。所以越到後來，其實辦理的學校是越輕鬆，那我覺得這個也對，等到教育部要全面推動的時候，這個準備工作就做好了。（學者專家B/20100825）

亦有全國教師會代表受訪者提及起草小組會議的情況，說明確實是有參考高雄市的推動方式作爲討論依據，只是最後教師專業發展評鑑政策後續的討論結果並不是跟高雄市的那麼相近，但基本上一開始仍是以高雄市的試行要點作爲討論的基本內容，顯見高雄市的推動經驗的確影響當時政策形成頗深。

我知道有，是高雄市的一個…當時有拿那個辦法出來做參考，只是說他們目前的一個做法，他們當時的做法可能跟我們後來討論的，有一些區隔，不是那麼相近，我覺得那個只是當作一個比較基本的一個參考！基本上就是有一點好像有，跳脫的蠻多的，就是不是精神上或者是做法上跟那個應該相去蠻多的。好像有拿那個來參考，只是說後來討論出來的，跟那個好像還相去蠻多的這樣子。應該是主要是一個參考性質！好像是討論的幾次之後有，就有相繼的一些討論慢慢、慢慢出來。（教師會 C/20100906）

二、臺北市的推動經驗

在臺北市的推動經驗上，主要是推動教學輔導教師制度。主要在推動「臺北市立高級中等以下學校教學輔導教師設置試辦方案」上，首先會考量試辦學校數

量、規模及各校輔導教師人數後，進行評估經費需求，第二則會透過教評會機制來推動，讓教學有困難之教師除予以輔導外，還需送教評會認定其合理性及運作相關問題進行審酌，最後則是推動過程會整合社會資源，透過遴選輔導教師，除同年級、同校輔導外，亦考量跨校輔導、整合社會資源（如國教輔導團）、納入現有相關計畫（如深根計畫）等配合執行，易言之，輔導資源整合的功能相當完備（文 2-16）。由上述說明可發現臺北市的推動經驗相較高雄市之下有較大的不同，主因在於臺北市在推動上其實並沒有完全碰觸到「評鑑」二字，而是以教學輔導教師的名義進行，是比較軟式的推動方式，因此教師們的接受度也較高，另外，教學輔導老師的受訓過程也較完整，在經費與配套措施上亦比高雄市來的更爲完善。臺北市的經驗對教育部而言，最主要就是可以整合資源，以完善整個政策推動。

> 那臺北市的做法，它的優點就是，它的評鑑人員都受過訓練，它其實不叫評鑑人員，它是教學輔導老師。不但受過訓，而且受15天的訓。比現在初階3天要多了，它是15天的訓，受完訓，他去輔導一個老師，減授2節課。所以在這個培養過程，投入的訓練費就很高。然後實施的時候它的減授兩節課那個鐘點費、經費，鐘點費也是很高，那這個是高雄市資源不夠的。但教育部來做，那當然就是把這個臺北市這個資源這個部分，拉進這裡面來。（學者專家B/20100825）

臺北市推行教學輔導教師的經驗雖然沒有直接接觸到「評鑑」二字，但因爲其秉持以教師輔導爲手段，達到促進教師專業發展的目的，與教育部當時透過評鑑後，用教學輔導教師來協助教師專業成長有異曲同工之妙，因而在形成教師專業發展評鑑政策時發揮高度參考依據，此亦可從日後教師專業發展評鑑政策配套措施中的教學輔導教師制度看到臺北市推動的影子加以佐證。

三、臺北縣的推動經驗

臺北縣推動評鑑的時間是在高雄市與臺北市陸續推動相關協助教師專業成

長的措施後，當時起草小組已開始研擬教師專業發展評鑑政策一段時間了，由於臺北縣有感於國內尚未有從教學現場，建構教師教學評鑑成功模式之經驗，故便在2004年開始籌備相關的教師評鑑舉措，於2005年2月徵求15所國中小試辦「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』」透過尋找縣內相關學校的試作，找出推行的可能問題。

民國93年11月，當時候我在臺北縣政府教育局服務，那以我的瞭解，93年之前，好像國內就有一些就是想去作教師專業評鑑、教師評鑑等等議題的醞釀，但那時候沒有什麼具體的雛形，那當年93年11月時，我在縣政府服務，當時候臺北縣政府教育局呢，就有先作一個初期的規劃是，要推一個試辦叫做，教師教學評鑑，還是教學專業評鑑的方案，就是要先作一個試辦，當時候中央的政策是還不明確的，那從93年11月我們就開始在找有沒有學校願意來參與試辦，後來找了15個學校，小學是10所，國中是5所，那從94年的3月份，就開始有一個試做的一個這樣的一個情況，那因為94年的那個學期就開始試做的時候，到了94年的8月，就是新學年度了！那我們就更重視現場上到底是怎麼運作。（行政機關人員B/20100824）

臺北縣在推行時主要是以協助老師教學爲主軸，易言之是以形成性評鑑爲主的評鑑目的，在推行上不會出現外部的總結性評鑑目的，由於時任臺北縣教育局局長潘文忠先生很清楚表達政策訴求，絕對不會增加教師負擔，所以政策也就如此順利推行了。

因為他（臺北縣教育局局長）那時候就覺得說我們應該可以嘗試來看看作一下教學評鑑，那只是說他那時候主導的時候，我覺得他的概念還算清楚，第一個，他的主導，他就認為說我這個是要來幫助老師，以不增加老師負擔，再來他時候就是講得非常清楚，絕對不作外部評鑑，也就是說一定是做學校校內一個內部評鑑的機制來弄，然後因為他的理念這樣的推動……。（教師

會 A/20100816）

當時潘文忠局長在進行該政策時，由於抱持廣泛傾聽教師需求的態度來瞭解現場教師聲音，所以北縣教師會與全國教師會並沒有阻擋，反而會提供一些良好的意見，與當局共同研討改進對策，也由於此種穩紮穩打的政策推動方式，最後也使得臺北縣找出了形成性評鑑政策的可行推動效果。

所以他那時候其實是講了，如果這個政策推的動下去，那就請大家支持，如果實施到最後他覺得有問題，他也會立即把這個政策喊卡，他那時候事實上是有這樣的概念跟理念在進行，所以我覺得因為他這樣的一個理念的支持，所以我覺得既然他們這樣推，那全國教師會當然不至於到完全支持，可是我覺得大家在過程裡面就會隨著參與，然後提供一些比較好的意見，然後來共同研討這樣。（教師會 A/20100816）

因為他在臺北縣，局長說他試辦的很謹慎！我也知道他辦得很謹慎！他也講過，試辦！就是為了找出問題，找出可行性，如果問題找出來了無法解決，沒有可行性就要提。所以他在臺北縣就是他是真的找幾個學校在辦，辦的蠻紮實的，在找可行性，在找可行的效果。（教師會B/20100816）

雖然臺北縣推動教師評鑑的時間是在起草小組研擬政策一段時間後才開始的，對於教育部後來研擬的評鑑政策似乎沒有直接的相關，但值得注意的是，二者評鑑目的相當類似，甚至連政策名稱也非常接近，且臺北縣相關推動評鑑政策的人員最後也都曾參與幾次起草小組會議，其推動的經驗無形中亦間接對教育部的教師專業發展評鑑政策產生了影響。

那時候當然同時間像高雄市，在更早期也有一些措施，當然名稱不見得完全一樣，像臺北市他們當時是用…叫教學…教學輔導還什麼…，那我那時候在

臺北縣推的時候其實名詞比較接近後來教育部，他就是教師專業發展評鑑。（行政機關人員A/20100819）

他們（教育部）就是討論到一個覺得，…，咦！我發現某些精神是非常接近的，因為它的目的，它處理的方式是很接近的，那那個接近也就是說雖然那個過程，我所瞭解到的，其實也有很多的歧異，包含到那個草案，那個所謂要試辦的那個草案已經定案了，其實不見的是已經完全形成共識了，…，當然我說那個教育部後來形成那個試辦計畫，跟我之前在臺北縣的其實很多的基本的那個概念是還蠻相近，當然教育部因為經過更多的討論，包含也很多的學者專家進來參與，他在工具，策略各方面其實是更周延的。因為一個縣的力量當然不能，…，只是說那個基本的，對這個事情的看法、定論還相當的接近。（行政機關人員A/20100819）

上述三縣市的經驗其實相當類似 Kingdon 所提到的反饋概念，透過不同的回饋訊息管道，讓當局能夠瞭解不同縣市的評鑑推動經驗，如透過起草小組會議、或是私下的個別詢問各縣市全國教師會等，以接收關於不同縣市運作情況的回饋訊息。教育當局透過這些回饋來評估推動評鑑的可行性，另外教育當局也會從另一種回饋來瞭解，也就是政策成本。有時，一些政策成本的代價可能太高，會導致決策者重新考慮未來政策走向，甚至可能會爲了省錢而削減政策項目，在高雄市與臺北市的推動過程，就可明顯看出其推動過程中經費的運用情況相當不同，對於教師專業發展評鑑的經費投入方式自然也會有所影響。

肆、教師專業提升是大眾共識

讓教師專業發展評鑑成爲重要議題的幕後推手，還包含最重要的，大眾對提昇教師專業有一致的共識，Kingdon 認爲這種價值觀在問題界定上所發揮的作用相當大，當社會大眾發現真實生活與其理想價值觀有所落差時，便會將該落差視爲是一個問題，所以大眾原先認爲教師應是具備高度專業的，所以一旦知覺到教師並不如心中所期待般具有高度專業時，便會開始大聲疾呼教師專業必須提昇。

由於過往以來教師專業成長活動的成效無法被有效彰顯出來，使得社會大眾開始懷疑教師專業，同時有覺於教師專業必須與時俱進，所以如何確保教師專業的同時，又能促進教師專業，便是社會大眾開始關心的公共議題，於此運用評鑑來檢視教師專業，並促進教師專業的種子便逐漸在社會各角落慢慢發芽了起來。

一、過去專業成長活動成效不彰

從過去以來，教師進修一直被視爲維持教師專業成長的有用利器，然而教師是否真的透過進修而獲得專業成長卻是一直爲人所質疑，另外在師資培育法刪掉相關規範教師進修的法源後，少數教師便不積極進修，使得教師專業成長活動在推行上增添許多困難。

> 從以前都是有在做教師專業成長，教師專業研習，都有！但是結果如何呢？老師是不是真的是有透過這樣子一個研習的過程當中去讓他自己願意去做呢？尤其再來就是因為我們的之前師資培育法裡面有規範老師每一學期要進修多少學分，後來那個法源被刪除掉之後，以致於有很，有些學校的老師，基本上他就不會說進行進修的工作，就比較少，就比較不願意去進行進修工作，有時候甚至研習他們能不去就不去，就會有這種狀況在。（行政機關人員C/20100901）

除此之外，目前教師專業進修的時間及內容也是造成教師專業發展成效不彰的原因，由於教師認爲課程內容對於其專業成長沒有任何幫助，因此便不認真進修，甚至在進修時處理其他無關事項，如此一來更無法彰顯教師專業進修的實質意義。

> 中小學老師的進修，小學是週三下午進修，國中高中是利用段考完的下午來進修。效果其實都不很好，我常常也會去這些時候去給他們做演講，我就發現…，這些演講真的對演講者是一個非常大的挑戰，因為來的老師他還沒有開始聽講就已經…，有的是已經在那邊睡覺，有的是開始拿他的考卷，拿他

的書在那邊，自己做自己的事，他根本一開始就存心是抗拒的。他不是要來成長的，…，那這個問題在哪裡，也不能全怪聽課的人，因為講的內容不是他要的。安排的時間也不對，所以他們有點抗拒。（學者專家B/20100825）

傳統上教師地位相當崇高，然而在教改後，教師無法立即有效回應社會對其的高度期待，這使得原先尊重教師崇高地位的想法慢慢轉變，社會開始對教師專業感到存疑，慢慢的整個社會覺醒後，自然開始注重教師專業成長是否能有效發揮。

我覺得我們臺灣的社會其實越來越成熟，那很多都是學習的過程，有時候以前對老師的態度認為為說老師是地位是很崇高的，老師的話是沒有辦法去跟他挑戰的，那像這個教育改革的過程裡面就有慢慢看到，社會對老師的期望是很高的，可是老師是不是…，教師本身回應到這個社會的需求上面他們是不是能夠達到社會的這個共同的滿意，已經開始有點存疑了…，所以我認為是應該是整個社會的覺醒。（學者專家A/20100819）

二、教師專業必須與時俱進

教師專業進修的成效雖然無法彰顯出來，但是教師專業的重要性並不因此而被忽視，由於時代變動快速，知識亦然，教師如何與時俱進，提供學生最新的知識，便被社會大眾所關注，一名教師如果仍使用好幾年前的知識，則其教師專業必然會被挑戰，因而教師專業應是一種循環的歷程，是一種確認教師自主地位的表徵，教師應該隨時讓自己吸收最新的知識。

……國中小的老師還是專業者。那一個專業者你不能一直說我用十年前、二十年前我所得到的那一些知能，就認為我永遠的專業了，所以評鑑它是一個，比如說你一個階段你就必須要再來一次的概念，…，評鑑它是有專業意義的，它是一個階段後，不是你的知識的保鮮期永久喔，你的保存期限就是

這樣子……。（行政機關人員A/20100819）

除國中小教師需要專業成長，高中職教師亦不例外，由於高中相較國中而言，課程難度提高，同時亦更需跟隨產業變化來調整課程內容，在此脈絡下，教師專業的永續發展更是刻不容緩，因此爲協助教師專業能隨時回應外在需求，政府勢必得在此部分有所作爲。

高中職他們基本上有些教學內容會跟這個時代的變化，比如產業的發展，改變的時候它有很大的這個不一樣，所以它的專業發展裡面，我看到尤其像高職部分是非常需要的，…，老師本身就應該有照理要做專業發展，所以我們國內就是十分需要有這方面的這個作為。（學者專家A/20100819）

在上述教師專業必須與時俱進的想法下，社會大眾自然期待教師能隨時提昇專業，加以教師團體近年來高聲呼喊教師專業自主的概念，使得社會大眾開始注意教師需求。然而，想要自主，必定得有一定的專業才能讓大眾信服，因此社會期待教師專業提昇是可以想見的。

這個過程都符合社會的期待，哪一個老師不用專業成長，…，何況說你已經長期…跟教育專業失聯的人。你根本就沒有再去接觸新的，你怎麼可以不要呢？…老師自己就是一個工作者，你要取得自主權，一定要先是讓人家蓋正字標記，你是一個專業的老師，你才能自主。我說教師或教育人員他一直…大家不會去懷疑他是一個專業，他已經是…教育本來就是一個專業不是每一個人，不然就不用經過這麼長的培訓，也不用經過這個證照的考試跟後面的這一些。那其實一個專業工作，因為專業有時候常常會跟另外一件事情連在一起，他是自主，就像老師的教學上他雖然有課綱，有一些規範，但是基本上在教學的那個現場裡面，還是由老師來決定這個專業的表現。那專業那就是相當於自主。（行政機關人員A/20100819）

三、社會大眾認為評鑑能檢視與促進教師專業發展

在教師專業進修沒有明確成效及教師必須隨時維持知識新鮮度的情況下，社會自然認爲教師教學品質是必須好好被檢視的，因此，品質管理的概念逐漸浮現出來，認爲教師教學應有一定的品質，讓社會大眾能放心的將學生交到老師手中。

> 我認為這是回應著社會的需求，對於教學品質的關心，有些這個社會的聲音是說老師也應該要注意一下他的教學品質，所以他本身應該要有一些品質管理的機制。（學者專家 A/20100819）

這種企業界的品質管理概念被提出後，自然會有人開始思考是否適合用於教育界，由於教育是教人成人，跟單純的企業獲利概念是完全不同的，因此應該著重的是教師專業是否提昇此一面向上，而非以總結性目的來看待，因此當時2003年的全國教育發展會議便提到應重視教師專業成長，並認爲教師不應作總結性的專業評鑑，而是進行形成性的專業發展評鑑，使用評鑑來看待教師是否專業發展的概念便進來了。

> 另外一個部分就是社會就是到92年，其實更是有全國教育會議，其實對，有一個決議是提到說，就是老師的一個專業成長應該是這樣子，並不是談專業評鑑。…我覺得在那一段時間其實我們都看到整個社會對老師的一個期待，所以後來就是教育部只要有一個什麼挑戰，當然它就有一個因應。那就覺得說應該要成立一個小組，有一些人員大家一起來定期討論，來對於教師評鑑制度，說有一些回應這樣子。（學者專家C/20101007）

至於爲什麼要使用評鑑，而不使用其他的方法，有行政人員受訪者在訪談過程中提及評鑑背後蘊藏著專業意義，是過了某一階段就得重新再來的循環歷程，而非永遠停留原地，這種概念跟前面所提及教師專業是非常契合的，由於教師專業是一種不斷更新的永續歷程，透過評鑑將能有效爲教師專業注入活水，增益教

師新知，因此自然得使用評鑑來協助教師專業不斷精進了。

……國中小的老師還是專業者。那一個專業者你不能一直說我用十年前、二十年前我所得到的那一些知能，就認為我永遠的專業了，所以評鑑它是一個，比如說你一個階段你就必須要再來一次的概念，…，評鑑它是有專業意義的，它是一個階段後，不是你的知識的保鮮期永久喔，你的保存期限就是這樣子，那評鑑就是代表這個意義。不是你今天認證了，從此就不用再來，一直在變化，這個就是專業的特性。（行政機關人員A/20100819）

當時教育部會朝形成性評鑑發展的重要原因便在於希望能維持並提昇教師教學品質。

那現在行政裡面想要做教師評鑑的部分，他們還有另外一個理由就是要維持教師的品質跟提升教師教學的品質。（教師會D/20100924）

這種注重教師專業成長的形成性評鑑概念，是有助於教師警覺到自己的教學專業是否更新，易言之，是防止成爲不適任教師的前哨站，讓老師們在參與專業發展評鑑的過程中體會到自己必須不斷專業成長，這種評鑑作法事實上是有助於讓教師自我覺醒，同時從教師養成觀點來看，是較爲經濟的作法，因爲協助老師改進比淘汰教師更能節省經費，因此，這種以教師專業發展爲導向的評鑑的確是較爲可行且務實的作法。

政府是說如果說鎖定這個專業發展是非常重要的，可能比如說捨棄現在要處理極少部分的不適任人員，或用一個方式去處理老師的年度表現，反過來應該是這個人要讓他回復他正常的功能，對多數老師來講你是應該讓他真正的體認到我沒有專業發展我可能會在幾年後，你會掉入去你自己是那種型態的老師，你可能是比較教學不力的，你可能是什麼。那所以很自然的你為什麼

一定要把這一套等同於取代了所有的東西？我一直覺得，那個還是在老師內心的思考跟動力。（行政機關人員A/20100819）

在這種「教師是專業」的意象下，透過評鑑來被大眾認可似乎已是必定的趨勢，尤其在當時這種專業發展導向的教師評鑑目的下，身為政策利害關係人，一向認為教師專業自主的教師團體自然也沒有任何立場能夠大聲對評鑑說不。

但是前面那個問題就是說，應該是專業的人員，你應該是要被認可，你就是一個專業，之後來率行你的專業自主，…，所以這一種氛圍應該是即使連老師本身我相信也都理解自己，除非自己不認為自己是專屬，你是一個例行的工作，也沒有什麼好講的，那你就照著那個方式來做，所以老師本身來講，包含我們教師團體，他們對教師要接受這種專業上的評估，他們也不能提出說，我不必要，我不需要。（行政機關人員A/20100819）

既然教師本身都無法拒絕「評鑑是必要」的，那麼學習接受評鑑，運用評鑑便是新世紀的教師們本身必須主動接受的新興知能，教育部基於這樣的想法下，自然必須鼓勵教師勇於接受評鑑。

那另外我想教育部本身的立場或想法，他們也會有這樣的一個想法，就是說老師要專業自主，那專業的部分我們也希望…，他們可能也會希望老師接受專業評鑑，我跟你講教育部本身也應該是這樣的一個態度。（教師會C/20100906）

教師應接受評鑑已是潮流趨勢，這是教師們未來必須深刻面對的議題，是不能逃避的，所以該如何善用此評鑑機制來促進自身專業發展，便是教師們必須去學習應對的重要課題。

不可否認，未來整個潮流趨勢，它還是會走向（評鑑）這一塊，還是會再走向這一塊，那我是希望說，你的我們的現在專業發展評鑑的部分還是能夠繼續 run，能夠繼續 run，讓老師能夠瞭解這樣子一個機制在，對他們來講，這是老師以後必須要面對的問題。這是無庸置疑的。（行政機關人員 C/20100901）

由上述可知，在過去專業進修活動成效不彰的情況下，大眾開始注意到教師專業必須與時並進的問題，進而希望能有一個機制可以定期確保教師專業知能的新鮮度，於此評鑑的概念就被提了出來，希冀透過評鑑來確保與提昇教師專業。

伍、本節小結

研究者於本節主要探究教師專業發展評鑑政策的問題流程中，政府官員是如何將其注意力固定在教師專業發展評鑑上，而不是在其他的問題。[36]由於一旦某一特定問題開始引起重要人士的關注，就會促使其他人開始重視某些特定問題，而忽略其他不重要的問題，所以此種注意力固定的過程是議程建立中一個極為重要的組成部分。至於如何引起重要人士關注，研究者從指標、焦點事件、回饋和問題界定等四個機制來分析問題是如何引起關注的。

研究者發現在指標上，重要人士會透過利用指標來評價某一問題的重要性以及該問題的變化，如教育部蒐集到的國外資料便形成了一個重要指標，顯示出大多國家的教師都需接受評鑑，使得國內在是否應推動教師評鑑的風向球上有了參考依據，同時也明確點出我國對於教師應受評鑑的觀念上仍有提昇空間，另外國外指標亦顯示教師評鑑多以形成性評鑑為主，給予我國在形塑評鑑推動方式上有了明確的可參考方向，研究者發現這種透過解釋指標來定義問題的方式，相較直接評價事實而言，雖有著更為複雜的過程，但也更能凸顯出問題存在的事實，並點出其待解決的急迫性所在。

[36] 此將注意力集中的過程，並非是件偶然的事情，通常都是有政策企業家在使問題引起公眾和政府關注的過程中，投入大量的時間和精力，因而影響人們對問題的關注，例如可以透過新聞發佈、相關會議、演講以及其他的手段來使問題突出，有關政策企業家的部分留於第五節進行更詳盡的說明。

至於在焦點事件上，Kingdon 認爲焦點事件包括災害、危機、個人經驗和符號，若運用於教師專業發展評鑑中，研究者發現，由於王淑慧立委所提的教師法草案中納入了教師應受評鑑的條文，在某程度上對教育界而言，是一種符號或危機的展現，所以亦使得過去從未推動教師評鑑的教育界開始動員，認爲必須及早準備因應，以避免立法通過後，一時間實施教師評鑑措手不及的窘境。

研究者也發現，儘管焦點事件很重要，但若要受到大眾的高度重視，便必須要有強化此事件的其他重要結合物來爲其「伴奏」，如此才有可能促其進入議程。其中以「回饋」便爲伴奏的最佳人選，由於透過現有事務的回饋可以提供相關訊息給行政當局參考，理解會有哪些後果產生，所以在問題流程中也扮演重要角色。在教師專業發展評鑑政策中，高雄市、臺北市與臺北縣先期推動的相關類似評鑑經驗，就是給予教育當局有了研擬評鑑的回饋機制，同時亦指引教育部思考評鑑的必要性與可行性，另外各縣市在推動時，經費的運用狀況有所不同，某程度上也爲問題流程構成了一個思考面向，因爲預算其實在問題能否被提上議程的過程中，扮演著重要角色，有時預算會被充當爲一種促進因素，它有助於被關切的事情或政策建議處於顯著位置上。以過去三個縣市的推動經驗來看，只有臺北市的經費預算最爲充足，同時花費金額也較高，反觀其他二縣市的經費，反而較爲拮据，所以在問題被解決的可行性上，如果要花很多錢，那麼就不太可能會被提上議程，但如果所需經費還能負荷，那麼問題就很有可能就會被重視，因此，從過去推動經驗看來，教師專業發展評鑑所需經費應屬可接受的範圍，所以問題才有存活下來的可能，同時，教育部也會將原本臺北市推動的經費整合至政策中，更能增加可用資源。

最後研究者發現，由於社會普遍認爲教師是一具備高度專業的職業，所以對教師有著高度期待，但爲進一步瞭解教師是否真的擁有高度專業，同時促使教師提昇專業，推動教師專業發展評鑑便是其中的問題解決出口了。

綜上所述，研究者發現促使教師專業發展評鑑進入議程的問題流程，主要包含國外教師評鑑趨勢、教師法草案通過、各縣市的先期推動經驗以及教師專業提昇是大眾共識。即便問題流程的發展似乎已是相當成熟，然而正如 Kingdon 所提

及的，通常問題本身並不足以把某一項目推上議程。因爲在政府環境中存在的問題實在太多了，而且官員們只會認真關注其中的一部份問題。所以要使得問題能夠順利提上議程，並不能單靠問題流程，還需靠政治流程的凸顯，才能順利進入。

第三節　政治力量

在瞭解促使教師專業發展評鑑政策形成的問題流程後，本節進一步探究讓問題得以浮上政策議程的重要推手，政治流程。在政治流程的理論上，主要是探究政治力量如何進入政策流程，研究者已於本章第一節應用過「國內氣氛」的概念進行分析，現另以「利益團體」及「政權轉移」此二部分來分析教師專業發展評鑑政策中的政治流程，並進一步探究不同團體面對教師法草案通過與否，於檯面下的互動是如何影響了政策形成。

壹、利益團體力量

在「利益團體」此一部分，研究者分成兩部分來談，首先是探究不同利益團體對教師專業發展評鑑政策提上議程的看法，之所以如此安排係因爲 Kingdon（1984, 2003）曾提到利益團體間，其共識與衝突的展現將會影響到整個政治流程的發展傾向，所以瞭解不同利益團體間的看法，有助於勾勒出政治力量如何影響政策流程之發展；第二，研究者探討推動教師專業發展評鑑可能需付出何種代價，之所以如此係因爲 Kingdon 提到如果將一個政策提上議程，政府需付出太多政策成本的話，那麼它就很有可能不會將其提上議程，這也是政治流程影響政策形成最爲深遠之處，現分別說明如下。

一、不同利益團體對教師專業發展評鑑提上議程的看法

廣義而言，公共政策參與者的範圍非常大，從政府內部的行政當局（包含總統、政務官及事務官等）、國會（議員、辦事員等）到政府外部的利益團體、研究人員、學者專家、諮詢顧問、媒體、政黨、其他與選舉有關的角色以及大批民眾等其實都可說是參與政策的一員。

基於本研究所需，研究者認爲在瞭解不同利益團體對教師專業發展評鑑提上議程的看法上，將政策參與者的範圍限縮至教師專業發展評鑑政策中的政策社群

是較爲合理可行的作法，該政策社群基本上是由教育領域的各個專業人員所組成，他們分散在政府內外部，如教師（王兆基、王嘉蘋、呂秀菊、洪龍秋、楊振標與葉慶龍等人）、家長（包崇敏、余安邦先生等人）、學者專家（吳明清、吳政達、張新仁、張德銳、傅木龍、曾憲政、潘慧玲與簡紅珠等人）、民間教育團體（丁志仁等人）、學校行政人員（吳美金、黃玉幸及戴振華等人）及許多行政單位代表等（技術及職業教育司、高等教育司、國民教育司、教育研究委員會、中等教育司、法規委員會、中部辦公室、人事處、行政院人事行政局、臺北市政府教育局及高雄市政府教育局等單位）。

> 我的印象那個時候是請當時的，現在已經退休了，新竹教育大學的那個校長，來主持！主持那個會議，所以他們找了一些師範體系的教授，民間的家長團體，還有全國教師會還有其他的一些教育團體，好像也有校長吧！有一些校長跟老師的代表，我記得那時候可能基層教師協會可能也有人在裡面。（家長團體 A/20100901）

綜上所述，研究者認爲主要影響教師專業發展評鑑的「有組織的政治力量」，可歸納爲學者專家、行政人員、全國教師會代表與家長團體代表四部分，以下透過瞭解他們的看法與立場，推演出彼此間對評鑑政策是有一致的共識或對立的衝突，以瞭解他們是如何透過政治力量來影響教師專業發展評鑑政策提上議程。

（一）學者專家的看法

長期以來，學者專家係爲引領社會前進的旗手，並負有改善社會問題的重責大任，具高度理想性。所以在中小學教師專業成長這塊領域上，學者專家自然責無旁貸希望能發揮學術專長來促進教師專業發展。研究者在蒐集相關資料後，回溯當時學者專家對於是否應對教師進行專業發展評鑑以促進教師專業發展，主要歸納出三點看法。

1. 化學術理論於教育實際現場

早在1992年，國內就已有針對國小教師進行教師評鑑的研究出現（張德銳，

1992），爾後亦慢慢出現教師評鑑模式及教師評鑑指標體系等研究（歐陽教、張德銳，1993；吳政達，1998），教育評鑑領域中的教師評鑑相關理論逐漸飽和。既然評鑑理論已累積一定程度，學者專家們開始思索將理論付諸實行的可能性則是必然之勢，因爲綜觀過去教育界以來，從未對中小學教師進行過任何評鑑，所以學者專家便開始思考若實際在現場推行評鑑，結果會如何。

> 大概就是這個從學界的部份是因為臺灣過去以來，我們對教師評鑑的研究，其實比較多的是在做文獻，因為比較少現場操作的實證研究，那我覺得也剛好提供給國內的學術界，對於一個老師在現場上，到底什麼樣的評鑑才是合理有效的專業模式？到底要不要進場看他教學？晤談要怎麼個晤談？怎麼去看他的…教學的檔案？（行政機關人員 B/20100824）

這種將理論運用於實務上這樣的推行方式，一方面將可發揮理論的指引功能，二方面亦可回過頭來修正理論。學者專家受訪者就很明確表達：「我倒是覺得說，大家想理論去實踐一下吧，就這樣子好不好。」（學者專家C/20101007）於是，自然而然最後學者專家間便逐漸形成將評鑑理論落實於教學現場的想法。

2. 國內缺乏本土教師評鑑模式

評鑑的概念最早便落實於中國周代（潘慧玲，2005），但長久以來，評鑑理論在西方學術界的發展皆較我國來的快，在教師評鑑的理論上，也因爲國情與學術發展脈絡與我國差異甚大，西方早已發展出不同的教師評鑑理論，但我國當時在教師評鑑的理論與實踐對話上則仍處於剛起步階段，並未發展出屬於本土的教師評鑑模式。在這種背景下，部分教師囿於過去對教師專業評鑑的認知問題及目前推動評鑑的成功經驗多來自國外，缺乏我國教師接受教師專業評鑑的說服力，因而「談評色變」這是可以理解的。基於知識份子的理想性與使命感，教育評鑑領域的學者專家們開始覺得有必要發展本土的教師評鑑推動經驗，以真正發揮評鑑理論的實質功能。

必須要澄清一件事情就是說，教授的角色是什麼？我覺得教授有理想性，教授基本上，他學評鑑，他也很想驗證他所有的所學，所以那當然就是說…他認為說，臺灣也應該有所謂一個建構本土性的經驗。（學者專家 C/20101007）

於是，學者專家把握此機會，希望能將過去所學發揮出來，在臺灣實際發展出一個本土的評鑑模式，所以自然支持教育部應開始導引地方來推動教師評鑑，從而建構出一套適合我國國情脈絡下的本土教師評鑑模式。

那這個東西我覺得也是一個從過去很多的學者，他可能是因為他留學，他把國外的模式帶回來，可是因為畢竟在不同國情的情況之下，要發展出一個臺灣具有本土性的、在地性的實證研究，我覺得剛好利用這次的機會，由部裡面去做整個方向的引導，我覺得是一個不錯的事情。（行政機關人員 B/20100824）

在上述這種想法的開展下，可發現學者專家當時的確是非常樂見教師專業發展評鑑的推動，並願意發揮一己之長來協助規劃整個評鑑政策。

3. 評鑑應能促進教師省思專業

在評鑑目的上，一開始起草小組會議中，學者專家們並未形成一致共識，有的秉持績效觀點，傾向使用總結性的評鑑目的；有的則抱持協助教師專業成長的形成性評鑑目的，希冀透過協助教師彰顯專業權能，就如同學者專家代表受訪者在回想當時的情況時所陳述般，認爲評鑑應能適當協助教師專業成長，所以國內應推動教師評鑑。

老師本身就應該有道理要做專業發展，所以我們國內就是十分需要有這方面（評鑑）的這個作為。（學者專家 A/20100819）

全國教師會代表受訪者也肯認學者專家對於運用評鑑來協助教師專業成長

的立場，指陳學者專家的確很支持教師，並肯定教師的辛勞，同時相較家長團體代表而言，對教師更爲友善，在對評鑑的看法上，也都較傾向協助教師的立場。

> 我覺得學者專家的立場我感覺是…，覺得學者專家對教師或者對整個教師是蠻支持的，就是說，很能夠肯定老師的這個辛勞或者是老師的這個的重要性，只說他們也會覺得老師在某些方面遇到一些困難，或者真正有什麼狀況，那希望透過教師專業評鑑去給老師協助，所以我的感覺是學者專家還算蠻能夠肯定老師支持老師的，那家長的部份會讓我覺得他們對老師比較充滿不信任，對，就是一種比較不信任的態度或者是想法，所以他們的發言有時候就是會比較讓我覺得…，比較有一種針對性，或者是讓我覺得比較那麼不友善（教師會 C/20100906）

綜上所述，雖然學者專家對教師評鑑的目的有不同看法，但可以確定的是，無論是總結性或形成性的評鑑目的，學者專家都認爲透過評鑑能讓教師重新省思自我教育專業知能，提供教師一個自我成長的積極向上空間，至於到起草小組會議後期時，學者專家間的共識亦逐漸朝形成性的評鑑目的轉變，因此在教師應接受專業發展評鑑的看法上，無庸置疑已成爲當時學者專家間彼此的高度共識。

（二）行政人員的看法

研究者曾於第一節提到，教育部起初是在各方的壓力下不得不開始正視國內各種教師的相關問題，並思索推動教師專業評鑑的可能性。至於進一步深究教育部對教師是否應進行教師專業發展評鑑的看法，研究者歸納相關資料後，認爲教育部當時對教師應否接受評鑑有以下四點看法：

1. 尊重各界對評鑑看法與態度

當一開始各個問題的解決矛頭都指向教師應接受評鑑時，教育部便開始思考評鑑的可能性，因此在面對各界提出應用評鑑來檢視教師專業的看法時，其抱持開放但謹慎的態度，對學者專家所提供的意見一律給予高度尊重。

就我在參與的那段期間教育部它的立場應該是要都是一致的，只是說它那當時它顯現出來的立場就是說，教育部想要去做這個部分，但是它在過程當中是尊重學者專家的討論。（教師會 C/20100906）

同時教育部也積極聆聽社會各界不同代表的聲音，讓各界能夠各自論述意見與看法。

那當然這個找我們來討論，找教研會來討論，找什麼校長代表，連教改協會民間教育團體代表丁志仁先生也抓來，當然各自表述。（教師會 B/20100816）

在這整個過程中，其實教育部當時最大功能就在於扮演主動處理問題並扮演協調的角色。

但是（教育部）這個角色其實它說雖然是主動出擊，但是它還必須要去協調各方不同的意見。（行政機關人員 C/20100901）

由上所述可見，教育部對是否推動評鑑的看法雖已有定見，但仍會聽取並尊重各方人士的建議，而非一意孤行。

2. 對評鑑沒有任何預設的主張

教育部雖支持教師接受評鑑，但卻對細部的政策內容沒有任何預設想法，也無意主導什麼，而是採取開放的態度來讓各界討論。

行政部門它比較沒有說，…，去主導些什麼，它比較，…，因為它有要求一些學者專家，學者專家也有好幾位、家長團體，…，然後還有行政部門，…，那以教育部本身而言，它是尊重大家的討論的結果跟意見，教育部沒有特別去主導些什麼，它們的官員參與的時候是抱持著這樣的一個立場跟態度。（教

師會 C/20100906）

事實上，當時教育部甚至對評鑑目的亦無任何主張，有學者專家代表受訪者便提到：「NO，我不覺得，我覺得（教師專業發展評鑑）這件事情他們（教育部）並沒有主張。」（學者專家C/20101007），相關會議紀錄也顯示有學者專家曾直接提及由於推動評鑑涉及技術和專業，所以教育部沒有任何的預設立場。

> 制度之推動涉及技術與專業，教師專業評鑑制度採總結性或全面性，教育部並無預設立場（文 2-17）。

在沒有任何主張及預設立場的情況下，教育部自然對評鑑也不會有任何政見出現，只有提出要做評鑑，但其餘推動方式仍待各界討論。

> 那個教育部裡面其實沒有政見，你去問江妲姬，你去問顏寶月，根本不會有政見，整個環境那時候就是這樣出來的，就是要作評鑑，但沒有人說要作總結還是形成……。（教師會 B/20100816）

教育部對推動教師評鑑抱持這種「非常開放」的方式，自然使得當時強調一定要徹底推動總結性評鑑的家長團體感到不滿，認爲：「教育部在我來看就是沒有立場，軟趴趴的…，哈哈。」（家長團體A/20100901），同時並表達：「所以我說這事情本來該做就要做了，我覺得教育部因為它畢竟還是一個保守的力量，政府也是非常保守的，對，它就大概是這樣吧。」（家長團體A/20100901）由上所述可知，教育部在教師評鑑議題中扮演中立的角色，針對政策推動方式來廣聽民意，只是家長團體認爲這種與學生利益高度相關的政策，政府應以更高的公權力界入，而非任其發展，這也是家長最不滿意之處。

教育部這種本身沒有對教師評鑑表達確切的立場下，自然使得外界感覺教育部的立場模糊不清，這樣的不確定性最後反而也讓教育部內部出現兩種完全不一

樣的聲音，導致教育部在對外發言時，曾出現口徑不一致的情況，因此也使得相關利害團體更加不信任教育部想推的評鑑政策，所幸後來教育部內部有進行溝通協調，才逐漸讓不同利益團體不再反對評鑑政策。

……那時候還是有點模糊，但是後來是我們也發現事情的嚴重性，發現竟然部裡面政策出去應該是要口徑一致，不應該有不同的單位不同的意見，所以後來我們有在內部有再溝通過，透過長官那邊的協調溝通過，說好，那這個政策的話就是反正教研會，…，既然是我們教研會來規劃的，那國教司！中辦他們配合，那我們就是我們現階段就是往這邊走。因為大家也知道你要把一個教師評鑑制度把它完善的話，其實要很多，要有時間去 run 才有辦法，不是說你現在想做你現在就可以做，原因就在這個地方。（行政機關人員 C/20100901 ）

研究者歸納上述後，發現教育部對評鑑並沒有抱持任何預設立場，然而也因爲這樣的態度讓家長團體有些不滿，甚至也因此讓教育部內部對於評鑑看法出現了分歧的現象，最終是透過內部的討論後，對外口徑才趨於一致。

3. 評鑑應能確保教師教學品質

教師專業發展與教師教學品質的良窳息息相關，而評鑑向來被視爲促進教師專業發展的重要管道。當時教育部認爲透過評鑑應能協助教師永續專業成長，讓一個即使長期離開教育專業培訓現場的教師仍然可以隨時擁有最新興的專業資訊，進而達到教師專業自主的可能。

（評鑑）這個過程都符合社會的期待，哪一個老師不用專業成長，你即使是一個師鐸獎的老師，大家肯定你的教學，也有一個時效…何況說你已經長期…，已經跟教育專業失聯的人。你根本就沒有再去接觸新的，你怎麼可以不要（評鑑）呢？老師能我想應該還是要那樣的想法，你自己就是一個工作者，你要取得自主權，一定要先是讓人家蓋正字標記，你是一個專業的老師，

你才能自主。（行政機關人員 A/20100819）

那現在行政裡面想要做教師評鑑的部分，他們還有另外一個理由就是要維持教師的品質跟提升教師教學的品質。（教師會 D/20100924）

透過評鑑這樣的作法，其實也能回應社會大眾對於教師專業的質疑，在教師團體要求專業自主下，可以讓大眾心服口服的承認教師是專業，進而願意給予專業自主權，所以評鑑在對於促進教師專業自主，達到教育本質上，實在相當重要。

教師是一個專業工作者，專業工作者有他的自主權，那你要取得這個自主權的前提，你的專業是必須被客觀，有一個專業標準來給你做檢核的。所以這個議題本身我認為是完全從教育的本質上去思考這個問題，你如果說在執行面上，也真的能夠符應這樣子，那其實對教育來講太重要了！（行政機關人員 A/20100819）

研究者認爲在不適任教師及教師考績等問題找到解決出口後，據此脈絡思考，形成性的教師專業發展評鑑自然成爲教育部想協助教師維持專業並永續成長的利器，同時如何推動評鑑來確保教師專業發展便是教育部開始思考的重點了。

4. 發展本土教師評鑑可行模式

由於當時教育部先前未有辦理任何教師評鑑的經驗，而評鑑的聲音在國內呼聲漸高，國外又已有推行多年的教師評鑑經驗，這促使教育部想藉此機會發展本土的教師評鑑模式：「有有，我覺得當時有這個意味（教育部想發展本土模式）」。（學者專家C/20101007）透過大規模推動教師評鑑，以達到有效累積教師評鑑經驗的希望，並發展本土教師評鑑模式藉以提昇教師素質，準此，教育部推動教師評鑑的決心已非常明顯且積極。

（三）全國教師會成員的看法

由於過往評鑑常與受評者的利益關係有所牽扯，因而教師談評色變，然而當

時全國教師會在前期這波以評鑑來檢視教師教學成效的民間呼聲中，卻不反對教師接受評鑑，甚至願意協助教育當局，如此正向的態度顯見評鑑當時確實已成爲解決教師問題的一個重要出口，同時也可發現當時教師的相關問題似乎已嚴重到連教師本身都認爲不得不處理的地步了，如其實早在1990年就已有贊成評鑑的呼聲出現，一名不願具名的教師投書聯合報表示，由衷支持教育廳的此項決定，並希望教育廳能排除各種反對壓力，克服重重困難，將此構想確實施行（〈提高師資素質，研習須有成績考核〉，1990）。值得關注的是，在後期從總結性的「教師專業評鑑制度」開始轉變成形成性的「教師專業發展評鑑政策」時，全國教師會初期並無太大反對聲浪，但至教師專業發展評鑑政策形成後期時，全國教師會內部卻開始有不同聲音出現。研究者分析當時相關資料後，認爲當時全國教師會成員看待教師應否接受教師專業發展評鑑有以下兩點看法：

1. 教師應可接受評鑑

全國教師會成員在受訪過程中表示：「一開始人家願意作一個新的嘗試，站在全國教師會立場，沒有理由去反對。」（教師會A/20100816）同時，有教師代表於起草小組開會時，也認爲評鑑對他而言是能被接受的，亦覺得評鑑在社會已討論相當久的時間，也是時候該作進一步的研擬規劃了。

> 以他（教師代表）個人立場是可以接受的，就是說因為我們對於所謂教師專業評鑑都討論那麼久了，教育部，就是說教師專業評鑑到底要做什麼？或拿來做什麼？或者怎麼做？其實一開始難免會充滿了一些疑慮，那他（教師代表）的立場上是說，如果能討論出一個我們覺得還不錯的，版本或做法，他（教師代表）認為是好的，OK 的。（教師會 C/20100906）

由此可見，當時教師代表是相當贊成推動教師專業發展評鑑，同時也希望教育部能有進一步的規劃出現。

教師代表雖然贊成教師應接受專業發展評鑑，但所贊成的是教師專業發展評鑑這個「概念」，至於細部的政策內涵仍須等教育部規劃出來後才能進一步表態

是否支持。

不是說一開始他（教師代表）就絕對去支持，認為說這個很好，一定要做。因為我們也不敢去確定說，到底討論出來是什麼樣的東西，那它（教師專業發展評鑑政策）可以是被接受的，或者說可以是，就你剛才講的是好的，OK 的，但是重點是它（教師專業發展評鑑政策）最後會是什麼樣的一個版本或樣態這樣子。（教師會 C/20100906）

研究者亦從訪談資料中發現，當時教師代表其實不會一味的去否定評鑑對老師的好壞，而是採開放的心態來期待研擬出來的評鑑政策是可以被接受的，當然前提是辦法需完善，同時必須符合教師需求。

他（教師代表）個人是不排斥，那當然你的處理方法跟那個辦法必須是比較完善的，可以接受的，…，他（教師代表）沒有預設立場，不會說就是要去反對或者說就是要來贊成，而是說去看說這個辦法的這個過程當中，我們怎麼樣去討論，那討論出來能夠，…，能夠達到這個所謂專業評鑑的一個效果，也能符合老師的期待或者老師能夠接受的範圍，他（教師代表）的立場是比較傾向說去參與討論，那要考慮到一般老師的想法或者接受程度，可以討論或是可以朝這個方向來做，但是要怎麼去做？那個方法過程是不是，…，是怎麼樣，…，我們也接受的，對。（教師會 C/20100906）

行政人員代表受訪者亦表示，教師比較在意推動評鑑後是否對教師能有所幫助，同時希望在推動評鑑政策時，整個政策架構是穩定的、成熟的之後，再來整體推動。

我覺得老師他可能比較在意的是說：第一個，希望做這個東西對老師是有幫助的，對不對？那第二個，希望你要做這個事情之前，你的系統是架構好的，

就是說你應該要有一定好的成熟的模式之後，再來推到老師身上。（行政機關人員 B/20100824）

研究者發現當時部分全國教師會成員雖已認同教師應接受評鑑的想法，但是要怎麼評鑑才是廣大教師們所關心的重點。

其實我們早年我們就認為，（教師）這是一個公部門的工作，要接受社會的公評，只是公評的形式是什麼？需要考慮的很清楚。（教師會 B/20100816）

也因爲全國教師會當年派出對評鑑態度較爲友善的教師代表，其對教師專業發展評鑑釋出善意的看法，使得一開始研擬評鑑的過程助益甚大，亦讓教師應接受評鑑此一概念就此發芽。

2. 教師不應接受評鑑

雖然全國教師會成員有秉持教師應可接受評鑑此一觀念者，但亦有秉持教師不應接受評鑑此一觀念者，其認爲應先推動校長評鑑，而非教師評鑑，因爲怎能放著已有法源的校長評鑑不先執行，反而先推行沒有法源的教師評鑑呢？這樣的推動方式讓某些全國教師會成員無法接受。

有些教師代表是當然是強力的反對，他們的訴求認為說，中央放著有法源的評鑑不做，而做沒有法源的。那什麼叫有法源的評鑑不做？因為校長這個國教裡面有講到，校長在遴選之前必須要進行績效評鑑，依照評鑑的結果做為遴選的依據。所以全國教師會認為說你中央那個有法源的校長評鑑不做，要做這個沒有法源的教師評鑑。（行政機關人員 B/20100824）

在這樣的情況下，有行政人員代表受訪者便提到全國教師會成員希望如果要接受評鑑的話，應該學校校長也要接受評鑑，亦即齊頭式的進行，而不是讓教師覺得專門針對教師族群開刀。

因為他們（教師會成員）比較希望的是說，如果今天認為教育是專業，就要接受評鑑的話，他們（教師會成員）認為那學校的校長也是專業，那校長也要接受評鑑，就是說老師的要求比較站在應該是齊頭，而不是針對說現在針對老師的這個族群，因為他們會認為說好像是拿老師開刀嗎？（行政機關人員 B/20100824）

另一個全國教師會成員認爲教師不應接受評鑑的理由便在於，認爲教師專業發展評鑑就是教育部想用來管理教師的一種策略，讓教師能乖乖配合教育部的政策，而不會提出很多反對意見。

特別我覺得教育部常會想一些方式，覺得我就是要管理老師，我就是要想一些策略用這些策略來管理老師，讓老師聽話。（教師會 A/20100816）

某些全國教師會成員則更激進的視教師專業發展評鑑爲宰制的工具，由於校園民主化後，過往校長的權威已然消逝，所以現在評鑑的出現，校長們自然認爲要用評鑑來檢視教師專業表現，這在某些全國教師會成員眼裡，就是一種變相的行政復辟政策，要讓校長重新在校園中拾回行政權威，用看不見的評鑑之手於背後操控整個校園。

其實全國教師會一開始認為（評鑑）那是一個上級準備殺下級的一個工具，準備宰制的工具，因為過去二十年來解嚴之後，起碼校園已經成為民主化，校長的權威不見了，校長以前只要下令就好，教育局只要下令就好，多好，現在還要跟全國教師會講半天，校長協會同意，當然是總結性的，…，校長組織就說這（評鑑）當然是考核的一種，就是要找出老師哪裡不好，還可以把他改過來的就讓他活著，改不過來的就叫他走路，對校長組織而言就是這樣，對我們而言，什麼東西阿，這根本是要推責任給老師的政策，根本是要重新獲得行政權威的政策，就這樣子，講獲得行政權威的政策也不是只有我

們講，你看英國，英國教師工會，美國教師工會都這樣講那根本就是行政人員想要在學校獲得宰制權力的工具，對臺灣更是如此，因為臺灣才剛解嚴而已，突然就冒出來了，那是什麼，權威重新復辟的工具。（教師會 B/20100816）

某些全國教師會成員除認爲教師專業發展評鑑是行政權威復辟的工具外，還認爲這種評鑑會首先來攻擊全國教師會成員，因爲他們捍衛教師權益，是行政權威的最大敵人，使得行政權威無法自在操控教師行爲，全國教師會成員認爲這種行政權威其實非常矛盾，因爲在希望教師聽話的同時，又害怕教師聽話違背了目前主流的教師專業自主，所以行政權威只好透過評鑑在檯面下控制教師。當然這樣的看法有點偏激，所以仍有部分全國教師會成員還是深信民主化後，行政權威應該不會再現。

譬如我剛剛跟你講的，一開始全國教師會一定覺得，它是一個權威復辟的工具。第二個，它會第一個來攻擊全國教師會幹部。為什麼？最不聽話。那其實如果要權威復辟的話，行政體系或是校長最希望老師聽話，可是老師聽話，他又不敢講叫老師要聽話，為什麼？因為老師聽話就沒有專業自主，就這麼回事。他不敢講老師不要專業自主，就聽我的就好了！就這麼回事。所以基本上全國教師會一定從那個起始點開始往下研議，因為講這個東西，講權威復辟的東西，有一部分的人聽得懂，有一部分的人覺得，不會！有民主化了，不會復辟！（教師會 B/20100816）

至於其他認爲教師不應接受評鑑的理由，如有全國教師會成員認爲大學教授也有做評鑑，那麼成效如何？真的能提昇大學教授品質嗎？當全國教師會成員發現這樣的問題，大學教授本身都無法回答，然後他們卻還要將這樣的評鑑政策推到中小學教師身上來時，便感到沒有任何的說服基礎，進而不願支持，同時認爲某些大學教授本身對於大學教學評鑑制度都頗有微詞了，怎麼還能再將類似的概念推到中小學教師身上來呢？

那我們還想問一個，大學有做教師評鑑吧，大學教授的品質都很優嗎？，…，做了大學的教師評鑑之後有增加提高大學老師的研究品質跟教學品質嗎，如果這個答案是沒有，那大學教授憑什麼來告訴我們說服我們說，我們大學教授都做教師評鑑，為什麼你們中學小學不用做教師評鑑，所以我們也一樣的問題去問他，你們很多的教授都覺得那套教學評鑑是有問題的，你們把你們自己認為有問題的評鑑來告訴我們說我們應該要做，你不覺得你們自己這樣子講立論沒辦法說服任何人嗎，當我們這樣跟他講的時候他就不知道怎麼跟我們解釋了，…，那一樣的問題我再問你，中小學全部都做了教師評鑑之後所有的素質就會提高嗎？（教師會 D/20100924）

上述這樣的看法，有全國教師會代表受訪者進一步指出，大學教授雖然大力推中小學教師接受評鑑，但是他們自己其實也受評鑑之苦，可能因爲對學生要求較爲嚴格，所以被學生評的較差等，所以接受評鑑對教授而言，不見得是公平的，既然如此，爲何又要在中小學推教師評鑑呢？

因為這樣的一個方案你就會發現，大學教授其實推得很厲害，…。可是應該這樣講，蠻多大學教授也受評鑑之苦耶，比如說他們包括要接受學生評鑑，那我也聽到很多教授，其實因為很認真，對學生要求高，結果被學生評的很差，可是我覺得這個東西其實對一個教授來講，也不見得是公平。（教師會 A/20100816）

除上述看法，認爲教師不應接受評鑑外，亦有全國教師會成員認爲評鑑在多年醞釀後的出現，是爲瞭解決關鍵的教師素質問題，評鑑本身就是一種考核的概念，就如同家長團體成員所陳述般，如果是形成性的，其實根本沒有意義，唯有總結性的才有意義，能夠發揮考核功能，來剝奪教師工作權，所以教師根本不應接受評鑑，必須站出來捍衛自身工作權。

評鑑這個方法出來了，它是一個好幾年的醞釀，醞釀到最後，老師不好，老師是最關鍵的，那就評鑑，你去看它所有氛圍，是考核，老師有沒有考核，年終每一年考核，跟你講大部分都甲等，形式化，所以我們要評鑑，可是評鑑還是考核的觀念，不然你去看全家盟，全家盟從頭到尾跟你講一件事情，評鑑要總結性的才有意義，評鑑如果像教育部講的，形成性的，沒有任何意義。他講的就是評鑑就是要把老師殺掉。（教師會 B/20100816）

全國教師會代表受訪者認爲評鑑本身就是考核的概念，其實跟國外非常一致，但其認爲我國的方式非常特殊，有了教師考績制度後，認爲考績形式化，所以要重新弄一套評鑑制度，但是又說這套評鑑制度不是考核的概念，而只是間接的考核性質，其認爲這種看法對外國人而言是無法理解的，因爲對他們來說，評鑑就是考核的概念。

其實評鑑一開始就是考核的概念，你看國外的評鑑，它就是考核，所以我們這邊很奇怪，我們有考核但說考核形式化，所以要搞評鑑，可是評鑑又不是考核，是間接的，所以你拿這個東西去找老外談，老外就覺得你在說什麼我聽不懂。教育部不是每年都找很多，找那個林遊嵐他們進來分享，對他們而言，評鑑就是考核，就是這麼回事，為什麼還有別的東西。（教師會 B/20100816）

至於一談到評鑑的這種考核概念，就會聯想到處理少數不適任教師的問題，全國教師會代表受訪者認爲爲了處理少數不適任教師，卻叫所有老師都來接受評鑑，實在是不合成本，因爲目前不適任教師處理機制其實沒有大家想像的那麼慢，如果發現教師不適任，提報學校教評會後就開會了，之後經過輔導期後，再沒改進就解聘了，所以處理速度並不慢，所以家長團體成員一直想要用評鑑來處理少數不適任教師的作法，這是全國教師會無法接受的。

如果為了處理不適任教師來作這個教學評鑑，這叫拿大砲打小鳥。原因是因為目前為止，我們所有的教評會的機制，就已經在處理不適任教師。那你因為一兩個老師，坦白講，你說整個臺灣的不適任教師的處理現在非常快，沒有像大家想像的，其實還滿快速，而且一般來說，學校教評會如果發現，家長如果覺得說這個老師有問題，其實他就提報，提報教評會就開會，開會之後就是看他類別，看是教學不力，如果教學不力，就會兩個月的輔導期，然後最多到六個月，如果兩個月沒有就解聘了。所以我覺得現在其實整個校園內部在處理不適任教師其實還算滿快速。（教師會 A/20100816）

從上述某些全國教師會成員所提反對評鑑的立場看來，似乎隱約透露出某些全國教師會成員的確承認教師專業發展評鑑若沒有走總結性評鑑目的是沒有意義的，同時隱含著認爲教師專業發展評鑑雖然一再呼籲要走形成性評鑑，但是最後仍會朝向總結性評鑑目的，於此便可看出某些全國教師會成員對於政策的不信任，更遑論正向支持評鑑政策了。

綜上所述，全國教師會起初對於教師專業發展評鑑的態度可說沒有任何負面的看法，幾乎認爲評鑑可以協助促進教師專業，且在瞭解教師專業上不失爲一個好的工具，雖然於政策形成後期，全國教師會成員有較多不同的反對意見產生，但基本上未來能否擬出一個好的評鑑政策，仍是教師所高度關心的重點項目，因此，當時教師代表才會秉持開放態度與政府聯手討論用評鑑來解決教師的相關問題。

（四）家長團體成員的看法

家長身爲孩子法定上的守護者，對於教師問題自然抱持必須儘快解決的態度，然而教師專業發展評鑑政策係採形成性評鑑目的，與家長訴求的總結性評鑑目的大相逕庭，因此當時家長團體對於教師應否接受專業發展評鑑便有如下三點看法：

1. 教師教學表現應有一完整檢核機制

由於家長質疑教師的專業問題，所以評鑑概念便被提出，希望可以瞭解教師的專業知能是否與時俱進，而不是在教師離開大學校園後，就不吸收新知了，爲避免這樣的情形，評鑑在此觀點下勢在必行。

……你評鑑最重要就是說，你教師不是說你從以前師專或是師範或是師大或是教育大學畢業以後，他的專業的知能也好，專業的精神跟態度，你總要經過一段時間，要經過一個適當的一個衡鑑的方法，去瞭解，這個已經是一個世界的潮流！而且像臺灣來講，在大學早就這樣做了…。所以這個根本不需要、不值得爭論，可是要討論的是說要怎麼做的問題。（家長團體 A/20100901）

值得注意的是，如果秉持上述觀點來看評鑑，那麼就會是以總結性評鑑爲主的評鑑，而非強調形成性的教師專業發展評鑑。

家長認爲教師教學表現應有一完整檢核機制的原因還在於，自從教師法通過後，教師團體紛紛成立，這使得家長們開始擔心教師在高度重視己身權益的同時，是否也顧及了學生的學習權益，因此便會積極想用評鑑來檢視教師。

我覺得家長可能，在老師教師法通過之後、全國教師會成立之後，會讓家長覺得老師都是在…，可能都是在比較著重於爭取自己的權利，或者是所謂爭這個所謂的這個專業自主權，所以大部分家長團體，可能都會有一點擔心或覺得老師爭取自己的權利之後，反而會影響到學生的學習權利，或者是說老師在保障自己權利的同時有些…，所以就會比較尖銳或者說他們採取的做法會比較積極一點，會這樣子。（教師會 C/20100906）

2. 評鑑應可做為教師分級的配套措施

家長當時對評鑑的想法，除消極的透過評鑑來確保教師素質外，另外的積極想法則是希望能用評鑑來作教師分級，並配合來調整教師的薪資結構。

我們積極上是希望做教師分級。配合教師的那個薪資結構要做調整，或是說要彈性的處理這樣，對，教師根據他的能力表現，對不對，我們應該給予他不同的待遇，不同的一個榮耀……。（家長團體 A/20100901）

如此看來，當時家長係抱持教師應不同工不同酬的想法，希冀透過評鑑來讓優秀教師的良好表現獲得應有之獎賞與社會認同，爲學生的受教權益嚴格把關，因此對於以協助教師專業成長爲主的教師專業發展評鑑便不那麼認同。

3. 評鑑應可彌補現有相關機制的缺失

當時少數不適任教師的問題亦嚴重到家長想透過評鑑來檢核教師的教學專業表現是否達到標準，希望能夠爲教師的教學專業做把關。

所以那時候就覺得說要趕快弄一個教師…中小學教師評鑑。這裡面當然主要含幼稚園。所以那個立場其實很簡單就是說，教師的教學表現應該要有一個比較專業而且合理的一種評鑑……。（家長團體 A/20100901）

家長之所以如此認爲，係由於考績制度和不適任教師處理機制讓家長頗爲失望，所以即使在研擬不適任教師處理機制後，家長仍認爲無法發揮功能，而冀求評鑑來彌補現有處理機制的缺失，進而有做教師分級的可能。

透過評鑑裡面，希望能夠彌補目前用行政命令的那個叫做，不適任教師處理辦法…，要彌補不適任教師的處理機制的問題。所以教師評鑑是應該可以，如果它是應該是一個必要的做法，它也應該有它的正當性，一方面能夠將教師的專業的能力，跟專業的精神態度，這也許譬如說每幾年應該做一個考評，然後一方面做教師分級，二方面對不適任教師能夠有效的，至少你能夠發覺，發現，然後做處理，不管是要專業的輔導，或者是說要甚至於停聘或解聘，這樣，對。那當然我們那個當然覺得那個是對學生的學習權是最重要

的保障，最基本的保障。（家長團體A/20100901）

家長之所以認爲不適任教師處理機制無法發揮功能的原因，主要是囿於目前學校教評會的生態，有二分之一以上是教師，進而使得在處理少數不適任教師上更爲棘手，因爲礙於同事情誼所以常不願當壞人，讓少數不適任教師離職，因此學校教評會在處理少數不適任教師機制上，反而更難執行。

不適任教師喔，…我認為沒有建立在教師評鑑的基礎上，你現在目前的處理的辦法跟處理機制，跟現在的教評會的那個生態是非常困難的，就是很難去處理不適任教師的問題。因為二分之一以上是教師，那你同事之間你怎麼處理，你還要不要見面，當然還要再見面，以後都同事你怎麼見面？你想也知道，我明明知道，比如假設你已經有性侵害，好，但是我要投下那一票說讓你撤職或是說讓你停職，你看那個對同事是多大的殘忍，所以那個機制，那個機制就是很難執行，所以顯然你要放到教評會，教師法裡面的教評會那個機制是很困難的。（家長團體 A/20100901）

除教評會的組成讓不適任教師處理機制難以落實外，整個處理機制的過程繁瑣複雜、曠日廢時也是家長們相當不滿意的重點，認爲爲何教師已經有不適任之嫌了，還能讓其繼續在教室上課，整個處理機制那麼重視處理的環節，最終導致整個處理速度落後，無法有效保障學生受教權益。

那個處理（不適任教師）的過程也是非常的繁瑣複雜，然後呢曠日費時，我剛講曠日費時，然後你明明假設已經，就是假設已經知道人家舉發，而且有這種嫌疑了，你這個老師就不應該繼續在那個班級上課，但是你還要讓他，在一切還沒有定讞之前，你還是說不能影響他的工作權，你應該給他再給他薪資，連這個都做不到，然後在那個好幾個期…，幾個階段，那每個階段那個環節都說很重要……。（家長團體 A/20100901）

在對不適任教師處理機制的失望下，家長團體轉向覺得評鑑應能直接拿來作爲不適任教師的處理機制，亦即家長的終極想法即是經由評鑑來革除不適任教師。

……比如說家長們他們期待的，當然就很期待說，這個就是等於可以來做檢視（不適任教師）的。（行政機關人員 A/20100819）

……其實家長團體就是要總結性評鑑，對不對？他認為說現在學校有很多不適任老師，你應該透過評鑑方式把他，請他離開校園。然後吸引更多優秀老師進來。（行政機關人員 C/20100901）

因此可知當時家長認爲評鑑可以改進不適任教師制度，甚至認爲可以取代不適任教師制度，這種想法使得家長日後更加積極推動總結性的教師專業評鑑制度，對於形成性的教師專業發展評鑑政策反而沒有那麼關心。

家長團體此種較傾向進行總結性評鑑目的，係希冀能有效篩選出不適任教師，這種積極推動總結性評鑑的想法，是可以被預見的，由於考績制度未能落實，無法根絕少數不適任教師，因而評鑑自然會被家長視爲捍衛學生受教權的最後防線，因此由上所述可知，家長們想要的是能「講求總結性評鑑目的」的教師專業評鑑制度，而非教師專業發展評鑑政策此種「重視協助教師成長的形成性評鑑目的」。家長們即使在已經研擬出不適任教師處理機制後，仍不滿意，一心仍希望能進行總結性評鑑來處理不適任教師，因此家長其實在面對形成性的教師專業發展評鑑制度時，仍是抱持著扭轉評鑑目的的心態來進行會議，因此在會議過程中針對評鑑目的亦重新進行非常多討論，有關此部分將於第四節再詳述。

在瞭解不同團體對於教師是否應參與評鑑的看法後，研究者發現多數團體都傾向教師應進行教師專業發展評鑑，即便全國教師會成員的意見不一，但是他們也已經開始願意觸及「教師應接受評鑑」這樣的概念，其餘如家長團體成員就比較支持總結性的教師專業評鑑，而不是教師專業發展評鑑，但即便如此，教師專

業發展評鑑傾向被提上議程的曙光仍然逐漸顯露出來了，就如Kingdon（1984）和Zahariadis（1999, 2003）所述般，如果重要人士環顧四周，發現所有利益團體大多都把政策引向同一方向，那麼整個環境就會提供強大動力，政策朝著那個方向前進。此時，只需再瞭解推動教師專業發展評鑑究竟需付出多少政策成本，如果這個代價是合理的，那麼評鑑政策就肯定會被提上議程來討論。

二、推動教師專業發展評鑑的政策成本

身懷重要資源的利益團體除能阻礙不合他們胃口的政策建議受到重視外，有時甚至還能阻止該政策建議通過。所以倡導政策建議的政策企業家，在謹慎檢視過提出政策建議可能面臨的困難後，有時會寧願不提出政策建議，這是因爲有時付出的時間和資源代價可能會太大，同樣的情況也會出現在政府中，Kingdon（1984, 2003）認爲政府常會就議程建立的強度進行一番斟酌，如果某一政策建議會被強烈反對，政府需付出過多的政策成本，那麼通常其就很有可能會選擇放棄將政策提上議程，轉而去關心其他更有可能提上議程的問題，以便向民眾展示政府處理問題的效率，這裡所提到的成本，包含像是失去選票、阻礙到其他更爲嚴重，亟待政府立刻解決的問題、需與利益團體進行某種交換以及必須花費許多時間與資源來敉平不同利益團體間的歧見等，這啓示了推動教師專業發展評鑑如果需要付出過過政策成本或代價的話，政府很有可能就不會將之提上議程，所以研究者在此要繼續討論的便是推動教師專業發展評鑑可能會付出何種政策成本，藉以檢視評鑑政策提上議程的可能性。研究者認爲推動教師專業發展評鑑，政府可能會面臨到如下三個關卡的挑戰，分述如後。

（一）選舉的壓力

政府的任何一個作爲背後都會有選票的壓力，因爲政府必須對人民交代，否則便需下臺，教師專業發展評鑑政策亦復如是，因爲沒有人可以一句話就推動政策，背後仍有許多選票壓力。

> 可是我認為，教育部沒有人敢做這種事。誰敢負這種責任？你講，你今天是部長，你說了就算嗎？誰服你？你背後有選票的壓力啊！（學者專家

C/20101007）

由於行政當局爲能鞏固地位，會思考推動教師專業發展評鑑後，會不會受到多數人反對，進而有可能用選票來懲罰做出決策的政府，因此顯現出來的結果就是，政府在面臨選舉壓力下，會不得不以政策的直接利害關係人（教師）來做考量。

所以我覺得評鑑這個東西就是說，不管是哪一個藍綠，我覺得他們只要是有面臨到會有選舉的壓力，政治的壓力，我覺得他們大概都會覺得說，老師大多數人的意見為意見。（學者專家 C/20101007）

家長團體代表受訪者也認爲在選票的壓力下，教育部似乎很在意全國教師會，所以不願意承擔政策直接推動後可能造成的選票流失，其亦認爲教育部在意全國教師會的另一原因在於全國教師會很無理，但即使如此，選票仍然才是教育部的最大考量。

那個教育部的立場，它就我的瞭解，教育部的立場當然是它我們感覺上它沒有肩膀，它很怕，感覺上它很怕，尤其這些不管是部長，司長或是些承辦人，他們好像很怕全教會！我不曉得他們在怕什麼，我覺得背後可能是，第一個可能是全教會當然也，他們態度非常的…，不是強勢，我是覺得是無理，那但是我覺得最重要是怕選票，我覺得是怕選票。因為還是有很多老師他不贊同。（家長團體 A/20100901）

研究者認爲雖然家長也能用選票來促使政府改變決策方向，但推動教師專業發展評鑑充其量只是沒有直接朝家長的終極目標前進而已，事實上也開始在推教師評鑑了，所以對家長的訴求不會有太大的負向影響，因此家長並不會直接用選票來表達不滿，但全國教師會受到政策的直接影響，所以就很有可能會動用到選

票，因此行政當局會審慎考慮教師的訴求，進而使政策朝教師專業發展評鑑前進。

（二）阻礙到其他更緊急的問題

行政當局必須解決的事情相當多，但囿於政策資源有限，所以當解決某一問題時，就很有可能同時會無法解決另一個問題。因而在此過程中，教育部便不會去挑選阻力最大的事情來做，而是會去思考，什麼是最緊急的事項，必需要立刻處理，同時阻力又最小。教育部這樣的思考方向是可以理解的，因爲如果推出了一個政策卻失敗，必定會遭致社會高度反彈，過去教育改革的前車之鑑就是最好例證。

> 我是覺得說是那種教育部要做的事情太多了！這個只是其中的一個部分…，你是不是要去選擇這個艱難而且可能有阻力的大事情先去做，或者還是去挑一些比較阻力比較小的先做，我不知道，這個你要問教育部，我在猜他們可能不會願意去做那種這個意見很多，然後阻力很大，然後說不定搞不好會失敗的這種教育的改革，要改革也是要溫和，溫和一點。有些主政者大概也應該是這樣思考。（學者專家 A/20100819）

至於什麼是當時阻力最小的政策，學者專家代表受訪者就提到其實教師專業發展評鑑就是當時最安全的案子，這樣的說法是根據當時人事處同步委託出去的專案報告結果而提出的，由於當時教師進階、教師分級等都仍有爭議，所以相較而言，教師專業發展評鑑政策的確是較爲可行且安全的。因此在不會阻礙到其他更緊急問題的情況下，教師專業發展評鑑政策被提上議程的機會自然提高了不少。

> 所以它（教育部）一定是留那個存在的說，比較可行的先做，那甚至後來它（教育部）同步，人事處委託很多案子出去喔，包括進階制度，教師分級又請李俊湖去做成進階，接著背後還有一件事情是請蔡清華去研究分級，那個教師換證。你看看有多少的東西同步在做。因為這件事情是在，當時三件案

子裡面是最安全的一件。我剛才講的，第一個就是分級進階談不攏，其實我們同步你可能不知道，那時候同步三個小組都 run 起來了耶！（學者專家 C/20101007）

（三）消除利益團體間的歧見

教師法通過後，全國教師會順理成章的冒出頭，而與之抗衡的家長團體數量也開始增加，不同團體間的聲音便逐漸浮現，如家長團體會開始談論不適任教師的處理問題，某程度上對教育部產生了壓力，而教育部本身也考慮著教師專業的問題，所以會希望用評鑑來確保或是促進教師專業自主，所以在許多利益團體的政治壓力下，教育部的確對教師評鑑此一議題必須開始謹慎思量，去瞭解不同團體對評鑑的接受度與意見。

如果講政治上應該是說，在教師法之後教師團體…，全國教師會成立，那相對的家長也成立了很多家長團體，那家長團體他們常常都會提這個所謂的教師專業評鑑或不適任教師處理，這兩個部份他們常常會去提，那對教育部而言難免會有一些壓力存在，那另外我想教育部本身的立場或想法…，他們也會有這樣的一個想法，就是說老師要專業自主，那專業的部分我們也希望…，他們可能也會希望老師接受專業評鑑，我跟你講教育部本身也應該是這樣的一個態度，那在政治上的壓力而言，我覺得家長團體慢慢的成立或越來越多家長團體，在政治上而言對政策難免多多少少會有一些影響，或者說壓力的存在，我覺得這個是在民主時代民主社會裡面團體對政策的影響是難免的。（教師會 C/20100906）

Kingdon（1984, 2003）、Ting（2006）和 Zahariadis（1999）認爲政府在瞭解推動政策上需付出什麼代價時，首先必須判斷利益團體間的共識程度，若這些力量間存在一致性，那麼政府官員就要試圖去迎合他們，或是至少知道自己要對付的是什麼。如果這些力量間存在衝突，那麼官員就要判斷他們之間力量的平衡

狀況。其認爲如果利益團體間對政策存在某種衝突的話，那麼政治領袖或多或少在瞭解到這樣的情況發生後，會同時知覺到該政策已經打破某種政治上的平衡，政治家們會發現無論支不支持這個政策，都會讓某一方的利益團體感到失望。教師專業發展評鑑其實便存在著這樣的問題，就如同前述般，起初並不是每一個利益團體都十分贊成這個政策的，即使是家長或社會的殷切期盼，希望教師應接受評鑑，教育部也借力使力想去推動，但是推動過程中，如果遭到利益團體（如全國教師會）的大力反對，自然有可能讓教育部想放棄推動的念頭，所以教育部便先得花費許多時間與資源來瞭解全國教師會的訴求爲何，以求得不同利害關係團體間力量的平衡。

> 教育部會覺得說這個是家長或者社會的一個期待，那教育部本身應該，它的想法裡面可能也會傾向說它也希望去推動這個，那會這樣做，也許只是借力使力！就是說好，剛好它家長團體支持，那我們教育部的立場應該也是，行政部門的立場也是比較傾向說這個應該要做，只是說要怎麼做，方法怎麼樣才不會遭遇到教師的太大的反彈。那你剛才講那個政治壓力也是，教師團體對教育部也是一種政治上的壓力，所以它既然要做，但是也要顧慮到教師這邊的接受程度，這樣子。不是，教育部應該不是說要不要做的問題，是要做，但是是怎麼樣做，才能兩方面都能兼顧的到或者說反彈比較小，這樣子。（教師會 C/20100906）

教育部在瞭解教師訴求後，認爲如果要推動評鑑，就必須朝協助教師專業成長的形成性評鑑目的來推動，但家長團體又表達其訴求應是做總結性教師專業評鑑，兩邊平衡再度被打斷，這使得教育部就得花更多時間與資源來敉平利益團體間的意見差異。幸運的是，在整個評估平衡的過程並沒有讓教育部放棄將評鑑政策提上議程，這是因爲教育部比較常聽到「教師應走形成性爲主的教師專業發展評鑑」建議，而非「以總結性爲主的教師專業評鑑」，之所以如此可能與學者專家和教育部較有緊密的聯繫有關，此可從許多教育部委託學者專家進行教師專業

發展評鑑的專案研究看出端倪。上述教育部評估利益團體間政策看法的平衡過程，亦可從 Kingdon 的理論來分析，Kingdon （1984）和 Kalu（2005）認爲在某種程度上，教育部評估政策建議平衡的過程涉及其對傳播流的知覺，它可以根據傳播的頻率或者強度來發覺力量的大小，亦即如果他們聽到很多聲音認爲要做形成性評鑑，而較少人提及要做總結性評鑑，那麼教育部就會假定整個政策能順利推動的平衡點就在於前者。教育部之所以會做出這種假定，其部分原因在於聲音的強度確實可以說明問題的嚴重性，而且他們把傳播流視爲認可政府去做形成性評鑑的一種指標。

雖然在某種程度上，教育部的確會如此判定政策的平衡點，但是他們對政策建議平衡的評估，某程度上還取決於分析不同利益團體所把持的資源來發覺力量的大小，這也是爲何教育部認爲要做評鑑，但卻不會偏向家長團體所提政策建議的主要原因。因爲全國教師會無論在團體凝聚力、選舉動員優勢以及影響經濟的能力上，都較家長團體擁有更多優越的資源（此部分將於第四節進行說明），所以儘管教育部無法在支持教師專業發展評鑑或反對間的平衡，進行精確的衡估，但是教育部確實能夠大致掌握政策建議間的平衡方向。

在瞭解「有組織的政治力量」間是如何運作與抗衡以影響政策形成後，另一個於政治流程中能發揮高度影響力的便是「政權轉移」了，然而如果將此概念具體化，便是政黨最關心的「選舉」了。

貳、未受政黨因素不當干擾

研究者發現教師專業發展評鑑政策形成過程中，並沒有受到任何政黨的影響。

> 我覺得這個是我覺得還蠻好的。沒有什麼任何黨，或者民意代表，來干涉做什麼，我真的沒有接到，教研會那邊也沒有接到。（學者專家 B/20100825）

這回應了 Zahariadis 將政治流程內涵修正成「政黨的意識型態」爲分析架構，在此政策的發展脈絡上並不可行。至於該政策沒有受到政黨影響的原因，主要在

於教師評鑑這件事，無論是哪個政黨都積極在推，並沒有哪個政黨特別反對。

這件事情是不管是國民黨政府或民進黨政府，…，因為這個通過是在民進黨任內，但是在研議的時候是從國民黨的時候就開始的吧，對不對。（教師會B/20100816）

若深入用 Kingdon 所提的理論來分析，在政權轉移的部分，Kingdon（1984）和 Zahariadis（1999, 2003）提到政府中的人事調整對議程具有重大影響。政府的變更、國會席次的重大調整或者行政機構的高層人事變動等都會對議程產生重大影響。就如前述般，由於教師專業發展評鑑中並未受到任何政黨的影響，但唯一會與政權轉移扯上關係的，便是選舉，因爲評鑑可能被作爲選舉議題炒作，所以與會小組人員仍不敢掉以輕心，因此評鑑計畫雖已於 94 年 11 月定案，但是到隔年 4 月才公布，爲的就是避免評鑑被當時 11 月的選舉操弄。

然後我們就等當時是 11 月要選舉，然後就把他放到隔一年選完再，…，就是不要這麼快推出來，然後正式是在四月才公布。…因為選舉的時候評鑑兩個字都不是好，因為大家沒有說清楚的時候，評鑑都是亂成一團。（學者專家 C/20101007）

研究者認爲與會小組成員的擔心是有道理的，因爲一旦評鑑被當作選舉工具，那麼政策就很容易被拿來做爲煽動群眾的利器，如此將造成家長團體與全國教師會的更加對立，勢必更不容易推動政策。

參、陷入膠著的教師法草案

教師法草案的修正，除在行政程序法公布後，有較大變動外，其餘多屬零星修正，且多透過立委來進行修正。至於教師法全文版的草案修正，教育部內曾全面檢視教師法，不過由於在法的修訂上，若由教育部這邊提起，則有許多既定程序必須遵守，因此也導致由行政程序上來進行修法會比較慢。

我們是依照程序，因為其實從 84 年教師法訂定之後，那這到 92 年行政程序法公布之後，有一個比較大幅度的修正之外，其他都是零零星星的一些小條文的那個修正，而且都是透過立委，都是立委那邊主動提案來做一些條文的修正。那真正的整個大版本的條文修正其實…都有在 run，…，所以那時候我們就是從 95 年的時候開始就連續開始 18 次會議，然後把全版本的部分全部做討論這樣子。討論完之後，因為我們還有一些程序，我們基本上都是還是要去那個跟部長報告，然後也要必須法規會審議通過，報到行政院去，行政院也必須要同意做審查，審查完之後再送到立法院去。所以他基本一個法不管你一個法訂定或是一個法的修訂，其實應該要有的行政程序它都必須要去完成，對。（行政機關人員 C/20100901）

爲加速教師法草案的修正時程，教育部當時委託王淑慧立委來提出教師法草案，當時她所提的草案版本是較注重不適任教師的處理上，至於教師評鑑相關條文其實也有在裡面，之所以如此係因爲教育部很清楚知道，由教育部內部所提的教師法全文版草案要在立法院中全面通過有其難度，在各界對不適任教師的撻伐聲浪中，教育部其實處於兩難地帶，一方面限於雖有心處理少數不適任教師，但行政程序就是如此緩慢，一方面又得面對來自社會大眾的壓力，所以教育部便想出委由立委來直接提案，如此一來相較由行政院這邊提案來講，可加速草案修正時效，也可適當回應大眾訴求。

那時候王淑慧的版本，她是比較著重在不適任老師那一塊，不適任老師那一塊。但是當然不可否認是說她那邊版本裡面留有一些是屬於那個像那時候評鑑也有在那邊，評鑑也有在那邊。那其實我們一直，說真的如果說你說行政沒有介入其實是騙人的！最主要是因為我們知道整個全文版要在立法院通過有它的困難度！那所以我們是，而且因為那時候各界聲音對於不適任老師的那個訴求是非常非常的，聲音非常大！聲音非常大！所以很多立委就是質

疑說我們教育部有點就是執行不力！執行不力這樣的概念，然後都沒有辦法去處理不適任老師的問題。所以那時候部裡面也是有點為難，雖然我們都有透過正式的程序去報回到行政院去，但是說真的在最快的方式是立委提案，有時候立委提案其實她只要願意提，有連署然後討論，基本上她的那個時效，比我們行政單位提出去要經過行政院再送到立法院的時間是比較快！所以那時候人事處他們有委請她幫我們提，…（行政機關人員 C/20100901）

研究者分析王淑慧立委所提的教師法草案後，發現該草案主要是圍繞在不適任教師處理上，包括教師評審委員會、教師申訴評議委員會及教師評鑑等相關事項進行增修，其中教師評鑑的相關條文只有第二十三條之一，[37]相較其他條文而言，並非修法重點，且若深入來看該教師法草案的討論過程，根據立法院公報記載（立法院，2005），整個會議過程多圍繞在討論不適任教師的處理，即使在委員質詢教育部長的過程中，也隻字未提評鑑，至於在協商結論的部分，則有針對原本二十三條之一進行文字修正，[38]但內容並未有太大差異，且該條文並未送政黨協商，顯見各政黨間對於推動教師評鑑有著高度共識。

雖然教育部主動委請立委提出的教師法草案，已順利進入一讀，但最後因爲會期已過，所以教師法草案仍未順利三讀通過。

就是由，那時候人事處他們有委請她（王淑慧立委）幫我們（教育部）提，但是最後也因為屆期的不允許就也…。（行政機關人員 C/20100901）

面對立委協助教育部提出教師法草案的情況，全國教師會自然必須做出回應，其內部於討論共識後，便提出修正條文建議表，在教師評鑑條文的修正建議

[37] 教師法修正草案第二十三條之一的內容：「為提升教師專業成長並達成教學與輔導之成效，高級中等以下學校教師應接受評鑑。前項評鑑之類別、內容、程序及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」

[38] 教師法修正草案第二十三條之一的內容文字修正：「為提升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接受評鑑。前項評鑑之類別、內容、規準、方式、程序及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」

部分，[39]首先全國教師會建議此條文應直接刪除，但最後若有折衝而無法刪除時，則應朝交由全國教師會來執行，且應是推動專業認證，而非教師評鑑（全國教師會，無日期 b）。然而此修正建議並未在立法院公報上出現，因爲整個協商過程根本無暇提及評鑑條文，由此也可見到在社會輿論及整個政治氛圍下，教師法草案的修正基本上各界都將關注焦點放置於處理不適任教師，而非教師評鑑。

另對王淑慧立委替教育部提出法案的行爲，全國教師會代表受訪者也感到不以爲然，他表達王淑慧立委當時不過是賣教育部一個人情，順水推舟替教育部提教師法草案，以爲能獲得許多聲望，但事實上她也知道那個草案其實是有問題的，因此在法案一讀後，雖然賡續與家長團體聯辦了三場說明會，但真正關心的人卻非常少，並未獲得太多迴響。全國教師會代表受訪者認爲這是由於並非每個家長都如同家長團體般喜歡與教師爲敵，於此似乎也可嗅出家長團體似乎與一般家長並不完全相同。

> 王淑慧也不過是幫教育部一個…，賣一個人情，她也知道那個有問題，王淑慧一讀之後就叫全家盟全國辦說明會，以為可以做的洋洋灑灑，她可以獲得很多聲望，你覺得那種去辦說明會辦幾場？3場！沒幾個人，無聊。並不是家長大家都喜歡跟老師為敵耶，家長跟老師是要合作去幫助孩子的。（教師會B/20100816）

全國教師會代表受訪者認爲王淑慧立委爲教育部提出教師法修正草案，只是給教育部一個面子這樣的說法，其實也能從立法院會議紀錄（立法院，2005）看出端倪，因爲當時王淑慧立委身爲提案人，但在立法院審查當天並未出席，反而是交由藍美津立委代爲說明提案旨趣，顯見王淑慧立委當時的確就只是代教育部提案，給教育部一個方便而已，本身並未特別關心教師法草案。

---

[39] 全國教師會對教師法修正草案第二十三條之一的內容修正建議：「為提升教師專業成長並達成教學與輔導之成效，高級中等以下學校教師應實施專業認證。前項認證之內容、程序及其他應遵行事項之實施辦法，由中央主管機關定之全國教師會提出計畫，經中央主管機關審核通過後實施。前項教師專業認證之經費，由中央主管機關編列預算，並監督執行之」（全國教師會，無日期 b）。

上述王淑慧立委代教育部所提的教師法草案雖然順利一讀，但因爲在屆期已過的情況下，所以並未三讀通過，在此之後，要再送教師法草案進入程序卻突然變得很困難了，學者專家代表受訪者指出這其中的原因，應與相關利益團體在其中角力有關，由於家長團體和全國教師會彼此對評鑑的看法並不相同，前者希望法能明文規定教師評鑑應做總結性的評鑑目的，而後者則希望最好都不要做評鑑，因此雙方互不相讓，因而教師法草案目前仍然有許多版本躺在立法院中載浮載沉。

> 後來因為過了會期！就沒了。那就重頭來，現在送進去都很難了，後來聽說就是也有在角力，家長團體他希望當然做總結性，那全國教師會當然是不要做最好了，沒有就還是要形成性，就是這樣。所以現在聽說好幾個版本躺在那裡。（學者專家 C/20101007）

雖然教師法草案沒有進入二讀的程序，但是完成一讀程序也使得全國教師會內部出現了不同的聲音，使得教師法草案難以再送入立法院中，此還與全國教師會成員的內鬥有關，由於當時全國教師會內部某些成員質疑原本就不應讓教師評鑑進入一讀，所以對全國教師會幹部讓王淑慧立委的草案一讀成功感到不滿，因此質疑幹部能力，藉此利用教師法草案爲由，來對某部分全國教師會成員進行反對，引發全國教師會成員間的內鬥。

> 那是涉及我們會內一些鴿派跟鷹派的那個，…，就是有一派的人認為那是誰想攻擊誰，就這樣子，不過那是我們內部的矛盾，用那個東西（教師法草案進入一讀）來打。（教師會 B/20100816）

面對全國教師會內部成員的質疑聲浪，全國教師會代表受訪者指出，由於一讀只需立委提出後，委員會通過即可，那只是一個程序，所以全國教師會幹部並沒有主動阻擋評鑑進入一讀，且全國教師會的力量並沒有強大到可以完全阻擋立

法委員連法案一讀都不能，所以基本上王淑慧立委所提的教師法草案只要提出來，就會送進去了。

我覺得那個一讀只要委員會提了就行了，我覺得我們全教會大概沒有力量大到可以阻擋所有的立法委員，就是連一讀都不能提。我覺得雖然大家都覺得全教會那個力量還蠻大的，但是事實上也沒大到那種地步，他還是有一種，比如說每個委員其實只要送他就進去了，他們只要委員會通過就進入一讀了。（教師會 A/20100816）

另一位全國教師會代表受訪者則進一步指出一讀在立法過程中所扮演的角色，他指出一讀只是一個形式的過程，所以不需要去反對，除非有意識型態上的明顯問題，在一讀時黨團會去擋下來外，否則一般來說一讀本來就是立法委員可以推展法案的過程。

它在一讀的時候我們沒有辦法，因為我們對它，…，因為那件事情對我們是，…，我們很瞭解立法院在一讀的時候是一個形式過程，所以形式過程你跑去跟人家反對幹什麼？行政過程即使立法委員彼此之間反，…，譬如說我是立法委員，是你提的案子，你是王淑慧對不對？你提的案子，對我而言我反對這個案子，可是我不會在一讀的時候退回，只有黨團會去一讀退回，那黨團去退回一定是意識形態的部分，譬如說民進黨會對ECFA法案在一讀的時候就要求通通拿回去，不准進去這種形式過程，對不對？就這樣子，對我們而言，你形式過程你是立法委員你本來就可以進展那個過程。（教師會 B/20100816）

雖然一讀在立法院中只是一個形式過程，但對視評鑑爲行政權威復辟及清算教師組織成員的全國教師會成員而言，聽到草案進入一讀後就猶如驚弓之鳥般，深怕評鑑入法成真，所以便會對全國教師會代表施加壓力，這也使得之後教師法

草案如果又要送進立法院時，全國教師會幹部便會主動去阻擋一讀程序，好讓全國教師會成員安心，於此也可看出爲何之後要送教師法草案會如此困難的主要原因了。

在立法院裡面，基本上那是一個形式過程，我們不會說特別去擋，當然我們為了這個事情我們被會員罵個半死，所以那當然如果你再送，我們就不一定不擋，因為我們被我們會員罵個半死，驚弓之鳥，因為那個已經被視為是行政權威復辟，或者說他就是要來清算教師組織幹部，清算教師組織那不是開玩笑的，我們都是最不聽話的，只要殺掉我們這幾個人，教師就聽話，大部分教師就聽話。（教師會B/20100816）

家長團體代表受訪者對於上述全國教師會幹部阻擋教師法草案進入一讀程序的情形曾有一番描繪，其指出全國教師會在首次評鑑入法失敗後，對教師法草案就開始進行大動作杯葛，對教育文化領域的立法委員採行緊迫盯人或勸阻遊說等方式來阻擋，以打消立法委員將教師法草案送入立法院的念頭，且全國教師會幹部做的很巧妙，所以幾乎找不到具體證據可以指陳其阻止教師法草案通過。

就我的瞭解，全教會一直是在杯葛這樣的立法動作。他們對所謂的立法委員，尤其是教育文化的那個立法委員，就是緊迫盯人然後去用各種不同的方式去勸阻，或是打消教育部送這個法案到立法院或者是說，反正用各種的動作去阻止這個事情立法，對，這是我們的瞭解是這樣。那當然這個你找不到什麼證據。（家長團體 A/20100901）

由上所述可發現，由於全國教師會對評鑑入法仍抱持反對態度，這使得短期內要讓評鑑能順利入法幾乎成爲不可能，因此眼下之際唯有說服全國教師會，避免其反彈，否則評鑑入法仍有一段很長的路要走。

肆、本節小結

研究者於本節主要分析教師專業發展評鑑政策的形成過程中，不同利害團體與政治力量在政治流程上的互動情形，同時針對可能影響政策形成的政黨選舉因素進行剖析，並將教師法通過與否對推動教師專業發展評鑑政策與否進行詳細的說明。

研究者發現整個政治流程主要是由不同利益團體間對於評鑑的看法所構成，這些看法間的高度落差，進而對將評鑑提上議程的過程產生影響，如學者專家、行政人員和家長團體成員都較傾向教師應接受評鑑，至於全國教師會成員對此則是意見不一，但在評鑑目的上，由於家長團體成員堅持應做總結性的評鑑目的，與其他團體代表所建議的形成性評鑑目的有所不同，故此也會影響政策共識的產生，各方團體代表也會透過政治力量來發揮組織實力，使得政策走向能更如其意。至於在瞭解不同團體對評鑑提上議程的意見後，政治流程中另一個重要的構成因素就是評估推動政策需付出多少政治成本，在教師專業發展評鑑政策中，這些政治成本可能包含失去教師族群的選票，或是阻礙到其他更爲緊急必須處理的問題，幸運的是，教師專業發展評鑑並未排擠到其他問題，因爲它相較其他問題而言，更能審慎來解決，此外，當局也必須考量是否得花許多額外的力氣來敉平利益團體間的歧見，在過程中是否又會浪費掉政治資源，對教育部而言，其發現推動的歧見並不大，且多半都是可以透過說服來爭取利害團體的認同，因此這部分並沒有太大的政治資源必須投入。

研究者還發現，政治流程中除會有利益團體於其中彼此角力外，教師專業發展評鑑還面臨另一個政治上的挑戰，便是選舉的考量，由於在選舉時，評鑑易成爲選戰的工具，如此不利於政策本意及推行，所以爲了避免政治力量捲入其中，於 94 年起草小組研擬完成試辦計畫後，便暫且擱置至 95 年才行發佈計畫，如此便是爲了讓教師專業發展評鑑能夠更超然於政黨與政治壓力外，這也是教師專業發展評鑑在政策形成過程中與其他政策最大不同之處，即是較少受到政治壓力與政黨因素的影響。

最後，研究者認爲「教師法草案遲遲未能通過」是政治流程中的最後一片拼

圖，由於教師法草案曾完成一讀程序，但最後因爲會期已過而未能三讀通過，此後，全國教師會便與家長團體積極鬥法，全國教師會積極阻撓法案通過，而家長團體則對教育部施加壓力，戮力推動法案通過，然就結果而言，目前仍是全國教師會居於上風。也因爲全國教師會幹部的強烈阻擋，對立法委員緊迫盯人或遊說等，所以無論是立法委員或教育部於現階段都不太可能迅速完成教師法草案，而傾向先去解決其他更重要的問題，這也間接使得短期內評鑑入法的機會趨近於零。

雖然教師專業發展評鑑的政治流程暗潮洶湧，但由於該政策的專業程度相當高，且牽涉教育在傳統上視爲必須中立的緣故，因此政策並未受到太多的政黨政治影響，這相較其他許多政策的形成過程而言，是相當難得的事情，同時此種發展情況無形中也削減不少非理性的政策建議出現，亦能更將討論焦點回歸於教育本身，是該政策在形成過程中較難能可貴之處。至於要瞭解整體細部政策備選方案的發展始末，就必須回歸至政策流程中才能一窺全貌了。

第四節　政策漂浮

在瞭解促使教師專業發展評鑑政策提上議程的問題流程與政治流程後，此時教師專業發展評鑑政策的議程設定可說是大功告成，政策形成的探究焦點便開始轉移到政策流程上了。

Kingdon認爲在政策流程中，許多備選方案與政策建議的產生過程，類似生物學上的自然選擇過程，如同生命誕生前，分子漂浮在生物學家所謂的「原湯」裡（王進德，2006；王禮福，2005；劉邵祥，2005；Christopher, 2008; Kingdon, 1984, 2003; Zahariadis, 1998）。不同理念彼此間可能會在其中激盪與結合，進而自然發生選擇、留存或消失，最後某些政策建議通過特定標準後於焉產生。Kingdon同時認爲在政策原湯中，有一群很重要的政策社群成員（如研究人員、國會議員、預算小組、學者與利益團體代表等）在裡頭彼此較勁著，不斷提出政策建議並尋找機會，在這些成員中有些可能是重要的政策企業家，但有些也可能只是不甘寂寞的參與者罷了。

研究者立基於上述觀點下，首先會對問題流程與政治流程中，教師專業發展

評鑑政策的議程設定發展過程作一說明，以凸顯出議程設定過程已逐漸從原先總結性的教師專業評鑑制度逐漸聚焦到形成性的教師專業發展評鑑上，再行針對後續政策流程中，整體政策備選方案的形成過程來分析，探究政策建議在政策原湯中，又是以何種方式發生變異，使讀者能深刻理解各社群之間何以在後續政策形成中會有這些作為；最後剖析這些政策建議是如何通過取捨標準，於載浮載沉的政策原湯中脫穎而出，進而形成最後的政策備選方案面貌。而為使分析架構能更為具體，在議程設定、政策備選方案以及政策建議的發展過程上，研究者皆採Durant與Diehl修正Kingdon的理論後，所提出的理論作為分析架構，分別闡述如後。

壹、再次聚焦後的議程設定

在探究教師專業發展評鑑政策的議程設定過程上，研究者採用Durant與Diehl（1989）針對議程設定與備選方案的發展模式所提出的理論來進行分析，他們認為在整個議程設定與政策建議發展的類型上會出現四種模式，分別為激進、進化、趨同及漸進的發展軌跡。至於在進一步應用此四個發展模式於分析的過程上，Durant與Diehl（1989）以七個標準來檢視，並從此七個標準來分別探討議程設定與政策備選方案的發展過程。研究者在總結問題流程與政治流程的發展後，發現教師專業發展評鑑政策的議程設定過程，係屬於進化的發展模式，理由如下：

首先在改變形式上，由於無論是教師專業評鑑制度的議程或是教師專業發展評鑑政策的議程，其實都圍繞著「教師專業」此一議題，所以在議程本質上雖是以提昇教師專業為主，但前者是希望透過評鑑來提升教師專業的同時，可以篩選出不適任教師，進而淘汰；至於後者則認為透過評鑑來提升教師專業本身就是最終目的，因此不會用評鑑來篩選教師，反而是致力於協助教師改進教學以及提升專業能力，所以在議程本質上是屬於根本的改變；在發展速度上，從最原初的第2次起草小組會議起就已經有提到類似形成性教師專業發展評鑑政策的概念出現（文2-2），然而一直到第16次會議起才開始認真討論方向（文2-16），所以整體議程設定的發展時間雖然相當緩慢，但在聚焦於教師專業發展評鑑之議程上，出現的時間卻是相當迅速；在議程的討論過程中，政策社群之涉入與討論亦是相

當深入（此部分已於前二節進行佐證）；議程設定的性質雖都是以評鑑爲主，但在政策本質上卻有較大差異，因爲評鑑目的已從總結性評鑑之討論轉移至形成性評鑑；在決策結構上，推動問題進入議程設定者，多爲專業人士，類似於垃圾桶模式中的專業性決策；至於在管道結構上，則屬於未分割管道，主要是先透過民意對教師專業的需求進行發聲後，再透過起草小組會議等較專業的管道來提上議程；最後在進入時機上，是有意識的被提起，而非隨機的被提上議程，如一討論完不適任教師的處理流程後，用評鑑來促進教師專業這樣的想法便立即被提出來，所以是有目的性的，而非碰碰運氣（文2-15）。從上述七個標準來分析，可發現教師專業發展評鑑的議程設定過程的確符應進化的發展模式。而這樣的結果也與Kingdon的看法相同，議程設定的發展的確是以一種非漸進、間斷性的方式進行。

在瞭解議程設定的發展過程後，研究者轉而將關注焦點放置在議程設定後的政策備選方案發展過程上，在整體政策備選方案發展過程中，有許多的利益團體代表在其中游移著，不斷促進政策建議的發展，俾以成爲解決問題的備選方案，對於政策流程的走向影響頗深。

貳、潛伏多變下的政策原湯

在政策形成過程中，Kingdon（1984, 2003）提到政策企業家會使某些政策建議得到重視，並使其成爲最終選定的那組政策方案的組成部份。在政策企業家們力圖向政策社群的其他專業人員推銷政策理念的過程中，有些政策建議可能很快就被捨棄，或是更加受到重視而留存下來，其他的也許則以某種改變的形式繼續留存著，易言之，其實在政策原湯裡什麼樣的政策建議都有可能出現，但若想進一步探究整個政策原湯的情況，就必須具體瞭解政策建議在政策原湯中的演進。

若將焦點暫且拉回教師專業發展評鑑的政策形成過程中，其實最初在形成政策時，就有許多起草小組參與人員針對政策的研擬方向提出相當多意見，如起初在政策研擬方式上，學者專家代表與民間教育團體代表就認爲可融合高雄市與臺北市先前推動的相關作法，並考量現場執行可行性後，踏實的研擬出一套政策。

教師專業評鑑之規劃應參酌高雄市實施之成效，並融合臺北市輔導教師之機制，同時考量教學現場之困難予以改善，採迂迴、長遠部署方式以研擬一套可行之方案加以推動（文2-16、文2-17）。

在政策推動時程上，家長團體代表則建議研擬政策時應優先訂出細部的政策作業時程規劃，才有落實評鑑制度之可能。

教師專業評鑑制度在初期應優先建立作業時程規劃，包括法源、評鑑人員來源、評鑑內容、項目等事項，以落實評鑑制度之目的（文2-17）。

至於進一步觸及政策內涵的討論上，學者專家代表則提出，「規劃時建議思考專業評鑑對象分類、實施方式、宣導期等問題（文2-17）」。

綜而言之，與會成員多提出教師專業發展評鑑之規劃應以長遠方向來考量，並需經過嚴謹程序的討論後，再透過試辦以瞭解政策可行性。上述對政策研擬方向的討論，多在第15次至第19次起草小組會議上進行，直到第19次會議結尾時，才有學者專家做出總結，認爲應「參酌與會委員意見，將各草案版本歸納整併為一個架構後，提下次會議繼續討論（文2-19）」。

整合出一個草案架構是有必要的，學者專家代表受訪者就曾針對最初的會議過程進行說明，其提及最初起草小組會議過程中，與會成員都會不斷提出各種意見，然而整個討論過程由於沒有具體可參考的東西出來，所以討論常會失焦，故請教研會擬出一個政策草案的架構出來，就能讓與會人員可以有討論的依據，此後整個會議便開始不斷各自表達主張，各方間也開始進行政策協商與討論。

剛才講的就是說，大家不是在那邊講講講嗎，然後最後其實就是教研會…，是因為大家認為沒有聚焦，你既然大家都這樣怎麼做？是不是要有一個東西出來，所以才會請教研會擬這個東西出來…，我的認知裡面只知道說，真的各自在主張，然後大家就是會在妥協過程，就是在協商的那種過程其實有妥

協的成分……。（學者專家C/20101007）

因此，在整合與會人員的意見與多份教師專業發展評鑑政策的規劃草案後，起草小組會議於第 20 次會議起，便正式進入具體討論教師專業發展評鑑政策細節的階段，最後於 95 年發佈補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫（如附錄七）。

在對整個開會過程有一概略性的瞭解後，可以發現當時有許多政策建議在其中產生，所以對研究者而言，若想要深入瞭解教師專業發展評鑑政策的備選方案發展過程，首先就必需完整探究細部的政策建議發展過程，包括各個政策建議的發展模式，及最後這些政策建議是否通過篩選標準等，之後再就整體備選方案的發展過程進行分析，方能勾勒出整個政策流程的樣貌。

研究者於上段已透露出政策建議的發展似乎也有其模式，之所以如此係因爲研究者認爲，雖然Durant與Diehl（1989）所提的四個發展模式是針對議程設定與備選方案而來，但這樣的分析架構若應用於瞭解細部政策建議的形成上也是很有價值的，因爲政策建議的形成其實就是微觀的備選方案發展過程，所以瞭解這四個發展模式是否也能應用於分析政策建議之形成上，將有助於檢視並擴大理論的應用範疇，所以研究者除在前面議程設定的部分已採用Durant與Diehl（1989）所提的理論來加以分析外，以下在探究政策建議與備選方案的發展上亦秉持同樣觀點來加以應用分析。

在此部分的應用上，與議程設定較爲不同之處在於，雖然Durant與Diehl提出的七個標準有其參考之處，然而研究者發現在教師專業發展評鑑的政策建議形成過程中，由於專家色彩較爲濃厚（如會議名單中有過半數都是學者專家），所以政策建議於決策結構上，多以合法參與決定的專業人員爲主，同時問題被聯結到決策過程的通道，多以專業爲導向，是在會議上做出決定，而非聽取大量民意，因此較少出現民意管道，亦即是傾向垃圾桶模式中的專業性決策結構，而不是大眾都可參與的無階級性決策結構，或是有分層級的階層性決策結構。另在進入時機上，政策建議的浮現也多是在起草小組會議與座談會上等較屬於特定專業人士可參與的場合中形成。所以對研究者而言，以下在應用發展模式於分析政策建議

上，採用決策結構、管道結構和進入時機等標準來分析較無新意產出，反之，若使用改變形式、發展速度、政策社群的涉入與討論以及備選方案性質此四個標準，將更能把分析重點聚焦在政策建議本身內容，深刻彰顯出四個發展模式的不同，並看出政策建議的發展脈絡。

基於上述緣由，以下研究者在分析政策建議的發展上，首先會使用四個標準來瞭解政策建議的發展模式後，復就針對各個政策建議是否通過Kingdon所提的三個政策建議篩選標準來進行分析，以使讀者能仔細觀察整個政策形成全貌。之所以如此安排係因有些政策建議起初似乎雖有起步，但在發展過程卻胎死腹中，無法受到重視。Kingdon認爲其中主因即是政策建議無法通過政策建議的篩選標準所致，這些標準有的是政策社群本身內在所固有的，亦即是這些政策社群中的專業人員對政策方向的「正確」類型以及使政策建議是否具有可行性的技術特徵，分別形成一種內在的認知；專業人員還必須去預想如果該政策建議未來在一個更大的政治舞台上被提出時（例如預算審查過程），可能會發生什麼事情。這些政策建議的篩選標準分別是技術可行性、價值一致性與預期未來可能的約束條件（Kingdon, 1984），Kingdon認爲若政策建議無法通過此三者的試煉，那麼這些政策建議就不可能被視爲重要可行的政策建議，甚至如果政策建議一開始發展後就不能滿足這其中一個或更多的檢驗標準，那麼它可能就需重新擬訂或與其他政策建議結合起來，然後繼續在政策原湯中漂浮，期待某個政策企業家的注意。總而言之，最後倖存下來的政策建議通常都可以滿足上述三個篩選標準。

研究者希冀透過這樣的分析脈絡，能夠讓此一複雜的政策流程中，不同政策建議的發展模式清楚地凸顯出來，同時並與Kingdon所提的三個篩選標準來進行對話，以找出是否真的未能通過標準，政策建議便會無法受到重視，之後再就整體備選方案的發展過程作一描述，現探究如後。

一、激進的發展模式

在探討政策建議的形成過程前，首先研究者要說明Durant和Diehl（1989）所提的激進發展模式之概念意涵。他們認爲以激進方式發展的政策建議多具有以下特色：

首先在政策建議的改變形式上係採行根本性的改變，發展速度上相當迅速，過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議性質上，由於是全新的政策建議，所以在本質上也跟原先的有所區隔。

（一）各級委員會組成

在瞭解激進發展模式的概念後，若應用在本研究所關注的政策中，可發現由於國中小學校數目龐大，若欲推動教師專業發展評鑑，勢必得從中央、地方到學校三層級逐步推動才較爲可行，其中對於在地方及學校兩個層級的推動方式，在起草小組會議中亦有進行討論，現分述如下。

在「各級委員會組成」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲根本的改變，因爲過往並沒有在不同層級上設立推動委員會的經驗，另在發展速度上是迅速的，只經過三至四次會議便已有雛形出現，因而過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議性質上，由於是全新的政策建議，因此在政策建議的本質上跟其它的政策建議有所不同。可視爲是激進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

1. 地方層級推動部分

在地方層級推動的部分，研究者分成三部分來談，首先是在成立縣市層級的教師專業發展評鑑委員會上，與會成員皆有共識，認爲應成立縣市層級的教師專業發展評鑑委員會，但在各類代表名額上卻有較大的認知差異，如家長團體代表就建議，「評鑑委員會之組成應明定代表之層級，各類代表之名額則不宜硬性規定（文 2-20）」，但某學者專家代表卻認爲由於評鑑與教師有直接相關，所以：「建議於委員組成中增加教師代表之比率（文 2-20）」。這樣的看法於後他亦有修正，如在後續座談會上，他便表達，從原本應增加教師代表，轉變成行政人員和教師應對等參與，學者專家與家長間則採協助性質。

有關「學校專業評鑑推動委員會」乙節，建議參酌美國經驗，由行政人員和教師對等參與，學者和家長協助（文4-1）。

但有其他學者專家代表則認爲具備教學經驗的教師代表比例應佔二分之一以上。

建議「教師專業評鑑推動委員會」的教師代表比例，由具備教學經驗的教師佔二分之一以上，或以教師代表佔二分之一為原則的方式修正（文4-1）。

全國教師會代表也贊同此觀點，並指出組成人數應明定。

有關「教師專業評鑑推動委員會」的組成人員比例宜明定，且設置該委員會的單位應修正為申請試辦學校或縣市之主管教育行政機關；另為保障評鑑的專業性，參與該委員會的教師比例應佔二分之一以上（文4-1）。

第二，在評鑑委員會的設立方式上，民間教育團體代表建議可交由地方政府規定即可，不需由教育部訂定。

有關各地方政府「教師專業評鑑委員會」設立方式，建議由地方政府訂定辦法予以規範，不宜於教育部鎖定之要點中明定（文2-20）。

學校行政人員代表亦贊同可交由地方政府來規定，但人數不宜硬性規定，俾增彈性。

有關「教師專業評鑑委員會」之組成，建議僅規範代表之種類，至於各類代表之人數不宜硬性規定，以賦予各地方政府實務運作之彈性（文2-20）。

學者專家代表亦認爲可交由各級主管教育行政機關訂定規範即可。

「學校教師專業評鑑推動委員會」乙節，係以規劃評鑑作業為主，建議其組

成比例由各級主管教育行政機關訂定（文4-1）。

家長團體代表也同意上述二位的看法，於此，評鑑委員會的設立方式交由主管教育行政機關訂之的政策建議便於焉形成。

有關「學校教師專業評鑑推動委員會」之組成人員比例，基於尊重各地方政府權責的立場，爰未予明定（文4-1）。

最後，在評鑑委員會的業務上，學者專家代表認爲該委員會不應辦理行政業務，而是應專注於推動與規劃評鑑的角色。

教師專業評鑑委員會不應牽涉到辦理行政業務事項，也不應做決策性的決定與考評各校評鑑成效。委員會在此就應扮演推動及規劃教師專業評鑑的角色（文2-25）。

學校行政人員代表則另提出可將該委員會定位成後設評鑑研究小組，可惜未有與會人員進一步發聲支持。

鬆綁的原則下宜有開放的空間，建議將「教師專業評鑑推動委員會」定位為「後設評鑑研究小組」即可（文4-1）。

在上述的討論之下，最後 95 年所推出的實施計畫裡便具體表明，試辦教師專業發展評鑑學校之主管教育行政機關，應設立高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會，主要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，並規劃相關工作等。另外，有關高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會之組成，包括教育行政人員、學校行政人員、學者專家、同級全國教師會代表及家長團體代

表，其組成方式及比例由主管教育行政機關定之，惟具備中小學教學經驗五年以上之代表不得少於委員總額二分之一。

2. 學校層級推動部分

在學校層級推動的部分，如同地方層級推動般，亦應於學校成立評鑑小組，以推動評鑑工作，如學者專家代表便提出，「贊成校內成立評鑑小組或規劃小組予以輔導，於決策會規劃小組研議階段家長可參與（文 2-18）」。家長團體代表則進一步補充家長參與教育事務有其正當性，爲使家長發揮監督功能，所以在此應可朝家長委員代表浮動制的方向規劃。

> 家長參與教育事務，法律上基於親權有其正當性，不應排斥家長參與，建議提供家長一個瞭解學校事務、尊重專業之機會，讓家長監督之力量予以發揮，如評鑑小組中家長委員代表可採浮動委員方式賦予彈性（文2-18）。

家長團體代表還認爲可透過家長團體推派方式來產生家長代表，讓家長能有真正的發聲機會，而不會淪爲陪審。

> 在家長參與教育事務之程序上，建議經由家長團體推派機制產生家長代表，教師專業評鑑時家長並非陪審仍應有表達意見之機會（文2-19）。

在家長團體代表的強力要求下，所以最後在此部分做出的決議便爲家長應可參與校內評鑑小組，適度參與教師評鑑相關規劃會議，但不得在不具專業知識及經過完整評鑑人員受訓的情況下擔任評鑑人員。

> 那尤其現在我們在探討的過程當中，…，曾經有思考過，咦？因為家長團體爭取…希望能夠進到所謂的那個評鑑小組，那基本上我們後來去討論，因為家長畢竟你不是教育專業，那後來重新釐清之後也去做一個比較好的定位，我覺得還蠻合理就是，這個各校本來要成立一個教師評鑑的規劃小組，規畫

小組裡面就允許以家長的角度來參與，但是規畫小組裡面就會去分配，…，評鑑的時間，受評的人員，評鑑的委員，那家長就不得擔任評鑑委員，因為他沒有教育的專業，可是他可以來參與這個方案的規劃的部分這樣子。（行政機關人員B/20100824）

至於在校內評鑑小組的組成人員比例上，民間教育團體代表認爲，「有關校內評鑑小組之成員，建議僅作原則性之規定，至於各類代表之人數，則賦予各縣市彈性（文 2-20）」。學校行政人員代表也認爲在彈性原則下，可交由地方政府來規定。

有關「校內評鑑小組」之組成，建議僅規範代表之種類，至於各類代表之人數不宜硬性規定，以賦予各地方政府實務運作之彈性（文2-20）。

家長團體代表亦贊同上述看法，認爲「校內教師評鑑小組的成員及比例，建議由各縣市主管教育行政機關自行訂定（文 2-21）」，學者專家代表則另提出應於小組中納入專家，以提供評鑑的技術建議，並由校長推薦適合人選。

教師評鑑之校內評鑑小組建議納入一名專家，以提供其在技術性問題的協助與諮詢，在程序上得由校長推薦（文2-21）。

另一家長團體代表亦同意此觀點，認爲「同意校內教師評鑑小組在必要時加入一名諮詢顧問，協助解決技術層面問題（文 2-21）」。但是民間教育團體代表認爲，如果實施校內評鑑過程中需加入學者專家，則此人選就應由校內評鑑小組來決定，而不應由校長來指定，以確保公平。

在實施校內評鑑中的教學觀察時必要得加入的學者專家應由評鑑小組來提名、選出不應由校長來指定（文2-23）。

這樣的觀點也受到教師會代表的認同，他也指出，「建議在評鑑必要時得加入的學校行政人員應由校長所指定，學者專家應由評鑑小組所推派（文 2-23）」。

至於在校內評鑑小組的教師代表上，民間教育團體代表認爲校內評鑑小組的教師代表可由全國教師會代表內產生，以彰顯全國教師會代表依法能代表教師權益的地位。

> 校內教師評鑑小組的教師代表，建議由全國教師會代表內產生。教師不能因不參加全國教師會代表而否定全國教師會代表所依法代表教師權益的合法性（文2-21）。

學校行政人員代表也贊同此看法，認爲「在學校教師評鑑小組中教師代表選出方式，應由全國教師會代表直接派出，而非票選選出（文 2-21）」。但家長團體代表認爲，教師代表不應限制在全國教師會代表中，因爲全校教師應該都要有機會可以成爲評鑑小組的成員，而非只限定於全國教師會代表。

> 有關學校評鑑小組之教師代表不宜限制在全國教師會代表，亦即，學校內全部的教師皆有機會成為校內教師評鑑小組之委員，而不是只限定全國教師會代表的成員才能參與教師評鑑的運作（文2-21）。

家長團體代表還進一步補充可行作法，認爲「校內教師評鑑小組之教師代表，應由學校教師推派，其中得內含全國教師會代表（文 2-21）」。學者專家代表也表態支持家長團體代表的看法，認爲校內評鑑小組成員之組成的確可包含非全國教師會代表於內，因爲「教師評鑑小組為一成長團體，各校教師應都有機會成為校內評鑑小組之成員（文 2-21）」。有別於其他專業人員將重點放置於教師代表應否由全國教師會代表選出上，教師代表則認爲應加入兼行政之教師較爲妥當。

> 有關教師代表之規範，建議參酌高雄市試行要點之敘寫方式，修正為「教師

代表應包含兼行政之教師（文2-21）。

至於誰來進行評鑑，學者專家代表提出不應由校內評鑑小組來進行評鑑，而是交由小組自身去決定實際進行評鑑的人員組成。

建議評鑑小組不去第一線做評鑑，應開放更多的可行性，讓評鑑小組自行去決定實際做評鑑的組成人員（文2-25）。

綜上所述，95年發佈的實施計畫便表明了，試辦教師專業發展評鑑之學校應設學校教師專業發展評鑑小組，主要負責推動教師專業發展評鑑工作。在成員組成上，學校教師專業發展評鑑小組成員應包括校長、教務主任、全國教師會代表（無全國教師會代表則改爲教師代表）、家長團體代表，至於其人數及選出方式由校務會議決定。另外，學校教師專業發展評鑑小組在推動教師評鑑工作時，應重視教師之參與，以彰顯教師專業發展評鑑的專業成長功能。

（二）教師評鑑應交由全國教師會來執行

當時起草小組開會過程，全國教師會代表曾提出「教師評鑑應交由全國教師會執行」的政策建議，此政策建議的出現，根本上顛覆了原先眾人對評鑑的看法，且會議討論過程時間相當短（甚至在會議紀錄中沒有存在過）。雖然其最後並未發展成功，甚至在剛起頭就被腰斬了，所以嚴格來說並不能歸類於激進發展模式之中。雖說如此，研究者仍認爲將其發展過程視爲偏向激進的發展模式是很有意思的，以下深入說明。

研究者認爲全國教師會代表所提的「教師評鑑應交由全國教師會代表來執行」是一個相當特別的作法，其希冀透過交由全國教師會代表來評鑑教師，以消弭教師對於教育部的不信任。

我們還有幹部是認為，做阿！全國教師會代表做！全國教師會代表直接拿過來做就好，為什麼？全國教師會代表做起碼比教育部做好，為什麼？老師信

任你，起碼全國教師會代表不會搞他，就是這麼回事。（教師會B/20100816）

同時全國教師會代表受訪者另提及此套制度的落實，必須以教師自願參與這套評鑑爲前提，並不強迫參與。

意思就是說由全國教師會代表自己來作一套評鑑的制度，我們自己來實施評鑑，然後我們的會員如果願意，就接受全國教師會代表這套的評鑑制度，對。（教師會A/20100816）

全國教師會代表之所以有這樣的想法出現，是因爲看到目前各縣市所推動的評鑑樣態都不太一致，彼此間有許多差異存在，甚至有些學校光是教室觀察部分就弄得很繁重，如此是否真能看出評鑑的實質成效，令人懷疑。此外，目前主要協助推動政策的四個教授，無論是在實施方式或是評鑑形式上都不盡相同，但對全國教師會代表而言，會希望可以真的有一個評鑑是在不增加教師負擔爲原則的下來推動，所以交由全國教師會代表來策劃推動，是可以最貼近教師需求的。

因為我覺得，其實當然，各縣市現在在發展的評鑑，以及各校現在發展的評鑑，你會發現不太一樣，且差異點還蠻大的，有些學校可能他們就作那個量表作得很可怕，我覺得光是一節課你可以看那麼多你都很懷疑，好，那像是我們現在主要推的四個教授，他們所實施的方式，所推的教學評鑑的形式都不太一樣，那很多學校就是說看他們找到哪一個教授去指導，那他們學校就會比較偏向那樣的方式，可是我們當然會希望說到底有沒有一個評鑑制度是可以真正幫上老師，可是我們現在就覺得如果是會增加老師負擔的評鑑，那就要好好思考了。（教師會 A/20100816）

此外，這樣的觀點還源自於全國教師會代表身爲主要支持教師權益的利害團體，與教師間的互信基礎較爲強烈，如果要用評鑑來協助教師專業成長的話，教

師理應較爲信服，尤其在其他職業工會都有類似的自發性評鑑舉措來協助成員專業成長的情況下，全國教師會代表認爲如果教育部願意將評鑑委由全國教師會代表來進行，應是一個較爲可行的作法。

那全國教師會代表裡面其實有那個主張就是說，如果他是要做教師專業發展的時候，這個評鑑有沒有可能是交由全國教師會代表來做？因為基本上我要協助一個教師去做成長的話，基本上我跟他應該是比較有互信基礎的吧！那我跟他如果比較有互信基礎的話，你應該可以委託我來做啊！你就像說，律師工會或是醫師公會他們也有自己的團體去看看去協助他自己的醫師的斟酌，就是他要維持第一個，他要維持進修，第二個他要維持他專業的水準。我覺得他，我覺得我們也一直有跟他講這樣的訴求。（教師會D/20100924）

研究者認爲該政策建議的特殊之處在於，全國教師會代表當時有這樣的想法其實透露出教師對於教育部及評鑑的不信任，認爲教育部推行評鑑其實另有其他目的，所以寧願交由全國教師會代表來進行評鑑也不願交給行政機關執行。

雖然全國教師會代表所提出的政策建議出發點良好，但最後並未被深入討論，更遑論通過，主因或可從Kingdon所提的政策建議篩選標準來談。首先是在技術可行性上，全國教師會代表若欲自己來做教師評鑑，那麼不免會讓外界說閒話，因爲全國教師會代表的成員也是教師，就算是由全國教師會代表的幹部來擔任評鑑人員，仍有球員兼裁判之嫌，再者，全國教師會代表幹部是否人數多到能來評鑑全國教師，其評鑑專業程度如何，亦是讓外界質疑的事情，所以很明顯在細部的技術執行層面上並不可行。

請問一下全國教師會代表的成員是不是也是在教師？對不對？好，那全國教師會代表是誰來做評鑑？全國教師會代表的誰？OK，你去思維這個的時候你就會發現到說，全國教師會代表的有幹部，那幹部，好，那幹部有多少人？能做到全國的評鑑嗎？所以這背後有很多就是，有大家就是各自有主張，但

是他現在要去思考一個點就是說，當你講出了這個話，你能夠這個政策就可以推得動嗎？NO。對不對？（學者專家C/20101007）

上述政策建議除無法通過技術可行性的考驗外，在價值一致性上亦備受質疑。Kingdon 雖認爲專業人員可能彼此間價值觀不一致，但在某些方面上，大部分專業人員實際上最終仍會以類似觀點來看待世界，使得其在面對某些處理問題方式的態度上，最終仍會傾向一致的價值觀（王進德，2006；Kingdon, 1984, 2003; Scott & Warren, 2010）。若以此觀之，由於學者專家普遍認爲評鑑是一種專業，既然是專業，就不可能交由評鑑專業不足的全國教師會代表來執行。

因為我講真的！誰來做評鑑這背後還很多的一個可以討論的！那全國教師會代表來做評鑑請問一下全國教師會代表的會員假如說學者他會同意他這樣子嗎？可能也不會吧？（學者專家C/20101007）

此外，教師評鑑原先是縣市政府的權力，現在全國教師會代表想要這個權力，縣市政府是絕對不可能答應的，因爲利益團體間其實就是在爭奪地盤，以維護自身權益，所以這個政策建議與行政人員的價值觀亦是大相逕庭，更是沒有通過的可能。

大家是在爭地盤！我講一個比較白的就是說，誰來評這個問題，對不對？好，縣市政府他怎麼會把這個權力落出去呢？他也不太想啊！（學者專家C/20101007）

雖然這樣的政策並不可行，但許多公共政策領域的專家認爲即便是不完善的政策建議也可以作爲試探輿論的想法（丘昌泰，2004；Zahariadis & Allen, 1995；Zahariadis, 1998），所以全國教師會代表雖然沒有成功獲得認同，但仍讓與會專業人員瞭解到其訴求了。

二、進化的發展模式

在探討政策建議的形成過程前，首先研究者要說明Durant和Diehl（1989）所提的進化發展模式之概念意涵。他們認爲以進化方式發展的政策建議多具有以下特色：

首先在政策建議的改變形式上是採行根本性的改變，但在發展速度上卻相當緩慢，於過程中政策社群的涉入與討論也較持續且長期進行，亦即所謂的「軟化」過程時間較久，在政策建議性質上，由於亦是全新的政策建議，所以在本質上也跟原先的有所區隔。

在瞭解進化的發展模式之內涵後，爲清楚說明整個政策建議於其中的發展變化，以下深入探究。

（一）家長能否參與教室觀察

在「家長能否參與教室觀察」的政策建議中，是屬於較新的發展形式，因爲其挑戰了舊有「家長不適合擔任評鑑」的概念，同時先前北高二市的作法中也未出現此種作法，另雖然只有六次會議曾討論過這個政策建議，但是其在第9次起草小組會議時，就已經由家長團體提出來討論了，直到第23次會議後才定案，所以是屬於較長時間的發展，此外在政策社群的涉入與討論上，亦有較多的意見碰撞產出，與會成員對於「家長能否參與教室觀察」的意見上分成兩派不同的看法，所以在檢視與討論過程中，更能凸顯此議題的重要程度，此外，政策建議性質則與舊有的參與教室觀察者僅能爲學者專家的概念不同，因此「家長能否參與教室觀察」的政策建議過程可視爲是進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

行政機關人員受訪者曾提及家長團體代表曾提出家長有權利參與教室觀察的政策建議。

> 那時候在會議上也有人（家長團體代表）提出這樣子的問題，認為是說其實家長其實就是應該也有權利進入到教室裡面去評鑑老師！（行政機關人員C/20100901）

但若追溯原始開端，研究者發現其實早在第 9 次起草小組會議時，家長團體代表就曾提出此看法，認爲家長應可適度參與評鑑制度。

現行法規制度無法有效淘汰學校不適任教師，希望藉由教師專業評鑑制度診斷教師問題，進而處理不適任教師，同時認為家長應可適度參與評鑑制度（文2-9）。

由於後續起草小組會議的任務改變，所以一直到後來第 18 次起草小組會議時，家長團體代表才進一步說明當時家長應可適度參與評鑑制度此一概念應落實於教室觀察上，他認爲應打破舊有教室封閉的思維，讓家長參與教室觀察，同時不能以家長無評鑑專業爲由，拒絕家長參與，因爲專業學問並非評鑑教師的唯一面向，家長應可適度在其他面向上對教師進行評鑑。

評鑑方式應依據評鑑目標而定，家長關心的理念是應打破教室封閉之思維，不可以不專業做為家長不可進入教室觀察之理由，專業學問並非評鑑唯一指標（文2-18）。

Kingdon（1984, 2003）雖認爲即便是不完善的政策建議也能作爲試探輿論的想法。但是最後，一項政策建議的倡議者必須深入分析細節，逐漸消除不一致性並注意執行的可行性。家長團體提出的這個政策建議在某種程度上其實就是一種試探，其於當時會議上討論相當久，並對細部的技術可行性上，有過詳細的討論，如行政人員代表受訪者便提及當時與會專業人員曾指出，教師經過長期培養所展現的教學表現，乃是一種專業行爲的展現，所以家長若不具備這樣的專業知能，貿然進入教室觀察教師教學的話，容易在觀察的事實認定上與觀察進行中遺漏重要訊息。

那領域的專業性，教學的專業性部分，畢竟這些老師說真的他接受的教育的

那個專業訓練其實是蠻久的時間，對不對？10幾年20年的時間，都是這樣子在培育過程當中，當一個完全你不能說他完全不懂教育，但是就是他對於所謂教學或是對於有一些班級經營的部分，他其實不是那麼清楚的時候，你就叫他來做所謂評鑑人員這樣的工作的話，其實在所謂觀察事實上的認定跟觀察的部分，其實就會有miss掉一些訊息。（行政機關人員C/20100901）

至於從公眾接受度的取捨標準來看，這個政策建議仍是有可再討論的地方，如民間教育團體代表便認爲家長意見在評鑑過程中雖重要，但如考慮到整個校園文化來講，家長直接進班觀察，似有不妥，因此在此部分的考量上，家長團體應回歸思考家長參與評鑑的定位，才是此政策建議的考量重點。

評鑑時亦需考量校園文化，如排除家長之意見，弊多於利，但家長參與不宜以外行或內行為判準，而應以角色之正當性與否為判準，建議家長團體進一步思考家長參與教師專業評鑑之定位（文2-18）。

若繼續從技術可行性來看，學者專家代表另從過去高雄市的推動經驗出發，指出家長過去較少參與教室觀察，但多會參與後續的會議觀察，所以家長入班觀察的部分應該改由透過蒐集家長對教師的教學意見作爲評鑑資料之補充爲宜。

有關家長之參與，建議先針對教師教學方法之評鑑進行觀察，高雄市各校實務運作時，家長委員多數未出席，但會參與小組後續之討論，有關評鑑制度之定位建議賦予彈性，實務運作時可行性較高，而家長之意見除可透過擔任評鑑小組委員表達外，亦可思考針對家長進行意見調查作為專門學科教學評鑑時之補充資料，家長之聲音對校園有其監督功能，建議對於家長參與之程序與方式進一步研議（文2-18）。

由此觀之，學者專家代表雖不認同家長入班觀察，但仍肯定家長可採用其他

方式表達意見。

另有學者專家代表認爲，學科專業知能是否足夠，是評鑑人員能否入班觀察的重要核心，故應由校長與同科的同儕教師來進行較爲適當，所以家長的角色必須再思考。

如欲進入教學現場，學科專業部分是教學重要關鍵，建議對資深教師教學之校外評鑑…應由同學科教師及校長進行觀察較為恰當，此時家長介入之角色及可行性宜審酌（文2-18）。

學校行政人員代表則提出，「目前社會評鑑能力普遍仍不足，家長如要參與教育事務，建議先經過一定的培訓階段（文 2-18）」。同時他亦認同學者專家代表的看法，認爲交由同儕或校長進行教室觀察的作法，能考量到教師心理，透過同儕協助，教師較不會抗拒，所以家長如要表達意見，還是能透過其他管道，如校務會議或校長遴選等多元管道，不一定要入班觀察。

實施教師專業評鑑實應考量教師之心理因素，涉及教師專業部分由同儕進行觀察與輔導，較具可行性。家長參與教育事務之方式，建議可於校務會議、校長遴選等多種管道中表達意見（文2-19）。

值得注意的是，學者專家代表並未強力反對家長入班觀察，而是認爲如果家長是這方面的學科專家，亦可參與教室觀察，同時若有家長真的想觀察教師教學情況的話，也可透過觀看事後錄影帶的方式，而不宜直接進班觀察，造成教師教學壓力。

但如家長為學科專家亦可參與，制度規劃時並未完全排擠家長，且家長亦可事後觀看教學觀察之錄影帶及相關記錄，達到提供意見之功能（文2-19）。

家長團體代表亦建議，「將家長與教師參與評鑑之前，先經過專業訓練之研習階段等部分納入規範（文 2-19）」。

面對某些與會人員對於該政策建議在實務上可行度不高的意見，家長團體代表首先指出，「家長參與教育事務之法源似可參酌教育基本法第 8、10、13 條（文 2-19）」。並繼續以國外的推行經驗作爲例證，指出「美國華盛頓州實例，如必要時家長可不預告進行教室觀察（文 2-19）」，言下之意似乎透露出國外可以，國內應也可以的意味，然而，與會成員多半還是認爲，「實施專業評鑑時，『教學觀察』部分應尊重教學專業，以同儕輔導教師專業成長較具成效（文 2-20）」。臺北美國學校亦提出過去的推動經驗，認爲「家長在教師評鑑過程所扮演之角色，得提供意見，但不宜直接進入教室觀察（文 2-22）」。但家長團體代表仍繼續表達家長對於參與課室觀察的堅定決心，認爲「要家長完全不進入教室觀察，可能難以實行（文 2-23）」。

爲使該政策建議被與會成員考慮，不致於被完全反對，家長團體代表繼續針對上述執行的可行性問題找出解答，以說服其他與會成員，如家長團體代表便曾提到或可在家長專業門檻上進行限制，同時必須參與相關評鑑研習等。

> 不如在家長的專業門檻上加以限制，如要有該學科畢業背景等資格限制，參與評鑑之家長與教師應經研習過程（文2-23）。

這樣的意見也與前述學校行政人員代表和家長團體代表分別於第 18 次會議和第 19 次會議時，所提的建議一致。

研究者另從價值一致性的標準來看「家長參與教室觀察」此一政策建議，發現此一政策建議和許多與會成員心中的價值觀有所衝突。如行政人員代表受訪者便表示，評鑑時應要將心比心，所以家長想評鑑老師，可是在評鑑專業素養不足的情況下去評鑑老師，那是很難被教師接受的。

> 但是其實我們那時候大家討論的過程當中是認為說，我們不是不信任家長的

那個專業，但是就是說你要評鑑一個，就是說我們將心比心，你要被去被，就是說你要去評鑑人家，基本上你應該要具有一些（專業）……。（行政機關人員C/20100901）

學者專家代表、全國教師會代表與校長協會代表對此政策建議的價值觀也相當一致，認爲家長不應該入班觀察：「倒是對於家長來講的話，其實學者跟教師跟校長的意見也蠻一致，認為家長不應該去參加這個專業評鑑。」（教師會D/20100924）

進一步分析學者專家代表在看待該政策建議的價值觀上有何不同，研究者發現大多數都認爲教學是專業，不太可能讓家長進來評斷專業，如全國教師會代表受訪者就提及學者專家代表認爲要讓家長評斷專業，那是不可能的。

或者說家長要作教學觀察評斷老師…家長要擔任教學觀察這樣，然後學者專家代表就說這是不可能的事，這是專業。（教師會B/20100816）

有學者專家代表亦表示「家長已能在許多方面參與並回饋教師專業評鑑，在教室教學觀察方面，應尊重專業，留給專業（文2-23）」。

有趣的是，在面對「家長能否參與教室觀察」上，家長團體代表間卻也有著不同的看法，如家長團體代表受訪者便提到當時家長團體代表便反對，認爲家長不應該站在教師後面看教師教學，除實際上不可行外，以家長角色來說也不應該。

那麼教師對班級的經營或是說教師對整個小孩的對待，我們家長不可能站在教室後面看，角色上也不應該！（家長團體A/20100901）

家長團體代表所提的政策建議在經過多次討論後，最終出現折衷的結果，而結果亦與先前所提的技術可行性、價值一致性及公眾默認三者篩選標準有所關聯，所以最後出來的政策是「家長不宜直接參與教室觀察」的部分，但就如學者

專家代表指陳般，家長仍可以參與相關的規劃活動，至於家長若想表達意見的話，如同學校行政人員代表所述般，仍可透過多元管道來參與表達意見。

另外，若有家長真的想參與教室觀察的部分，則必須事先受過專業訓練，擁有一定的資格後才能符合評鑑人員的專業，亦即不是一定不讓家長擔任評鑑人員，而是前提需先擁有足夠評鑑知能才能對教師進行評鑑。

> 評鑑，那是專業的，要受過訓的人，才能做評鑑。所以對評鑑人員，我們並沒有排除家長不行，我們只規定要有一定的資格，這個資格比方說你有中小學教學經驗，至少三年以上，你受過三天的初階研習，對不對？這樣你才能當評鑑人員。如果有家長滿足這些條件，他是可以去當評鑑人員的。比方說，我是學校的老師，我的小孩有在這邊教，我也被選為家長的代表，那我當然可以當評鑑人員！我只要去受過專業訓練就可以！對不對。（學者專家B/20100825）

由此看來，最後的結果家長應是可以接受，全國教師會代表受訪者亦認爲評鑑應是專業的看法最後也說服了家長團體代表。

> 那個討論的過程，最後家長應該是還算可以接受這個部份，因為現在談論的就是所謂專業評鑑，那老師是不是專業的部份？應該是有…具有這個專業背景的人來作評鑑會比較適當，我跟你講這部份是後來家長應該是算是可以接受，這樣。（教師會C/20100906）

（二）評鑑規準是否統一

在「評鑑規準是否統一」的政策建議中，是屬於較新的發展形式，因爲之前北高二市推動評鑑時是屬於地方性的推動，所以不會有評鑑規準是否需統一的聲音出現，但教師專業發展評鑑係屬於全國性推動的政策，因此針對評鑑規準是否統一的意見自然會被提出來。另從第16次會議時便開始討論此一政策建議，但至

第1次座談會時才真正確認了方向，中間經歷了一段較長時間的研擬與討論，所以是屬於較長時間的發展，此外在政策社群的涉入與討論上，各方團體代表亦有許多不同意見提出，這也使得政策建議的性質與其他原先已有的其他概念不同。因此「評鑑規準是否統一」可視爲是進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在評鑑規準上，當時曾針對評鑑規準是否應統一，亦或是由各校自行決定而有所討論。學者專家代表受訪者提到，家長團體代表曾提出認爲規準應由教育部統一規定，這樣進行評鑑時才能有所遵循。

家長認為說應該教育部要統一，因為它統一，他的觀點是認為，那這樣才有一個就是，知道它的統一規準在哪裡…，我有當場聽到說他們認為規準要不要統一這件事情有談很多這樣子。（學者專家C/20101007）

在「評鑑規準應統一」的政策建議上，與會專業人員雖對評鑑規準應統一上有不同的價值觀，但多一致認爲規準應由各校彈性訂定，如學者專家代表、學校行政人員代表及家長團體代表，都認爲規準應由各校評鑑小組彈性訂定。

應增列「其規準由各校訂定」，讓各校評鑑小組可彈性訂定評鑑規準之細目，賦予各校自行衡量之彈性（文2-19）。

但在後期時，某家長團體代表的態度有所改變，認爲訂定評鑑規準應是地方政府的責任，而不能交由學校，否則評鑑在執行過程會引起動盪，同時學校所訂的規準不得超出政府規定的指導性原則。

若是讓各學校去訂定評鑑內容的規準，這會是動盪的來源，地方政府責無旁貸應去訂定評鑑規準，學校裡的版本也不能逾越出此一指導性的原則（文2-25）。

至於另一名家長團體代表亦抱持同樣看法，認爲「關於評鑑內容的規準，應讓當地教育主管行政機關去訂定（文2-25）」。

從政策建議的技術可行性上來分析，在「評鑑規準應統一」的政策建議上，行政人員代表認同應由地方教育局來統一訂定評鑑規準，因爲學校第1次碰到這些業務可能不熟悉，因此地方教育局責無旁貸。

> 關於評鑑內容的規準，較擔心學校在此方面的經驗不足。若是由教育局來訂定，可減輕學校初接觸此條文的不熟悉及行政作業上的負擔（文2-25）。

民間教育團體代表則認爲交由地方教育局研擬出來的規準不一定好，他認爲應在實施計畫上列出大項目規準即可，因爲評鑑內容規準應有彈性，讓學校能自行研擬出適合校本的評鑑規準。

> 關於評鑑內容的規準，應予以保留彈性，贊成實施計畫之評鑑規準僅列大項目，讓各校去自行發揮，賦予學校彈性訂定一套適合自己學校的評鑑規準，實務執行時由學校依需要及易達成之方式選擇辦理方式。因為地方教育局鎖定的評鑑規準也不見得比各校訂定的好（文2-25）。

學校行政人員代表也認爲不應交由地方政府來研擬規準，而應交由各校的評鑑推動委員會來訂定，才能更貼近學校需求。

> 關於評鑑內容的規準，可讓各個學校去訂定，各校可以在討論規準中成長，瞭解自己學校真正所需。但其規準應被教師專業評鑑推動委員會所規範（文2-25）。

值得注意的是，民間教育團體代表曾提到「評鑑規準應完全由學校自行訂定，僅在實施計畫之評鑑規準列出大項目」的意見（文 2-25），與會專業人員多

有著一致的反對。反對意見中如學者專家代表便認爲不是每所學校都有能力去訂定規準，所以地方政府必須先制定一套統一的規準，但爲了因應學校個殊性，所以應該予以學校彈性的調整規準的能力。

關於評鑑內容的規準，不是每所學校都有能力去自行訂定。各縣市政府應有一套規準讓學校做為參考，各學校再依自己的能力看是否要去訂定該學校自己的規準（文2-25）。

學者專家代表亦認爲地方政府應提供一個準則性的評鑑規準，再交由各校去參考。教師代表也認爲一定要有一個統一的評鑑規準，但是規準又可因地制宜有所調整。

關於評鑑內容的規準，應讓各地教育主管行政機關去訂定出一個指導性原則的規準，再讓各校去參考（文2-25）。

關於評鑑內容的規準，各校一定要有參照規準。但各校自行的規準可透過核備、考評，促使學校在過程中成長，做的更好（文2-25）。

有其他學者專家代表則認爲必須交由各行政主管機關訂定，同時此統一規準應適中。

關於評鑑內容的規準，各教育主管行政機關不能逃避責任，應去訂定一套大家可以達到的標準，而不是一套太高或太低的標準（文2-25）。

若從上述說法來看，其實已經結合先前兩個不同的作法，就是交由學校來擬訂評鑑規準，但地方政府仍須制訂一套統一的規準供學校研擬時參考。這也就是最後 95 年提出實施計畫時的結論，「教師專業發展評鑑規準由學校參照主管教育

行政機關訂定之教師專業發展評鑑參考規準自行訂定之」（教育部，2006）。

（三）是否給予教師誘因來參與評鑑

在「是否給予教師誘因來參與評鑑」的政策建議上，是屬於較新的發展形式，因爲之前各縣市的推動經驗中並沒有給予教師任何誘因，另發展時間上是從第 1 次座談會才提出的，發展時間其實並不算長，但從研究參與者所提到的內容來看，在政策社群的涉入與討論上，的確是有兩派不同意見產生，政策建議性質也與其他的方案在發展上有所不同。因此「是否給予教師誘因來參與評鑑」雖然不是完全都符合進化的發展模式，但大致上而言，是較偏向進化發展模式的，以下深入說明。

學者專家代表在政策形成過程中，曾提出「應給予教師誘因以鼓勵參與」的政策建議，如學者專家代表就曾建議「本案宜提供適度誘因，以鼓勵申請試辦（文 4-1）」。全國教師會代表受訪者亦曾提及「倒是有一個很大的爭議，我們一直跟他 argue 說那個錢不夠。」（教師會 D/20100924）

擁有多年教育實務現場經驗的學者專家代表也贊成教師想法，認爲應給予適當誘因，因爲目前教育現場推行政策時，其實很多地方都需要用到經費，如果能提供較充裕的經費誘因，則勢必能使政策推行更加順利，其認爲這是相當合理的。

> 那他比較贊成基層老師的想法就是說，你要讓人家申請是不是要有點誘因，你的誘因何在，你現在學校連個辦公會議，你知道他們真的叫不知民間疾苦，學校辦公會議要買個紙張都很難啊，那這樣子你了解那個光一大堆辦公費是很少，因為他當過校長知道這些事情，那你哪有可能說什麼事情都不用錢，對不對，你開個會然後不給老師叫杯茶水嗎？對不對，講一個白一點的，你請個教授來你不需要錢嗎？對不對，你送老師做卷宗你不用買個文具嗎？疑，他覺得這也合理，所以不必多但是要給，但是有些人認為說一定就回歸不要給，就這樣。（學者專家C/20101007）

在技術可行性上，在是否應「給予教師誘因以鼓勵參與評鑑」上，學者專家

代表受訪者就從執行實務面上來看其可行性，他認爲不應去談誘因，就算從國外推動經驗來看，也都沒有提供什麼誘因，因爲誘因一多，原本教師參與的政策目的就容易走偏，而且評鑑後所產生讓教師成長，讓學校氣氛、文化改變就是最大的誘因所在，根本不需要其他物質上的誘因。

> 你不要談什麼誘因，誘因訂多了，最後就質就變了，本質就變了。國外在做評鑑，它也沒什麼誘因，最大誘因就是你學校要辦到好，就有很多的獎金、獎勵金會出來。是倒過來的，你因為有做評鑑，使得你學校的氣氛、文化改變了，你變成一個學習型組織，這是你不管申請什麼案子，…，因為你學校本質就好，你怎麼申請你都申請的到。（所以這個）是倒過來，…，你要到這個程度，你做了評鑑，就比較容易達到這個程度。（學者專家B/20100825）

除此之外，因爲誘因少，所以「（因為誘因不高）所以他會參加，應該是真正覺得，這個對他們是有幫助的才會來。」（學者專家B/20100825）因此唯有真正讓老師發自內心覺得評鑑是有幫助的，這個政策才有持續推行的可能性，老師也才會持續願意參加。

> 我都不去談這個（誘因），因為那些都是短暫的，不能持久的，真正能持久的是，從內心裡面覺得這件事對我好的，我願意去做。（學者專家B/20100825）

若再從高雄市先前的推動經驗來分析，其實當時高雄市在推行時，甚至沒有編列額外經費來推動評鑑，反而是將誘因集中在強調評鑑後可以爲學校所帶來的無形好處，所以當時高雄市的許多學校都是自掏腰包來解決經費的問題，而現在教育部這個政策甚至還已編列相關經費來支應了，所以自然不應再額外去編其他經費誘因。

> 那規準的部分，當時在高雄市做的時候，坦白講，規準的研擬什麼…也沒有

經費，那時候辦是零啊！零經費，完全沒有編預算，那個概念就是說，這個誘因在哪哩，誘因就是在於你學校的整個的進展，因為有評鑑時的學校的水準提升，沒有什麼其他的誘因，所以他們規準要研擬要做什麼，討論阿印刷阿，常常來叫說，喔我們增加好多印刷費，都是自己付，教育部現在是有一些少少的經費，但是也不多。（學者專家B/20100825）

全國教師會代表受訪者面對上述學者專家代表認爲不用給予太多經費誘因的看法，則深表不滿，認爲如果真的要做好評鑑，不提供高額經費是不可能的。但教育部究竟願意花多少錢來做呢？全國教師會代表受訪者深表懷疑，同時認爲教育部有想剝削老師的意味存在，因爲即使讓進班觀察的老師可以減一堂課，但同時他卻必需要去幫同儕進行好多次教室觀察，換算下來，教師付出的心力反而不是減課可以補償的，如此就會讓教師有被剝削的感覺。

你要把一個評鑑制度真的落實做好，不花錢是不可能的事，那我現在要問你，請問一下教育部或教育局你打算花多少錢？還是你們要剝削老師？我覺得我有所想到的就是剝削。為什麼講剝削？你今天有空堂去看這個老師，那我的授課節數就是不多，你這樣算不算額外增加我的工作負擔，我覺得也是。那他們的方式當然是說可以減課，可是我覺得那通常是不符合經濟效益的，一個學期每個禮拜減一堂課，要你可能去看好多堂，我覺得這個東西就不見得是，那個成本其實還是滿高的。（教師會 A/20100816）

由上所述可發現「應給予誘因以鼓勵參與」此一政策建議，在技術可行性上一面倒的受到挑戰，但在價值一致性上，與會專業人員卻是呈現兩種不同的看法。其中一邊是秉持務實觀點，認爲必須要給予誘因，不管是記功或減課等，總之要有誘因才能吸引教師參與，政策也才有推動的可能。

好多學者就說他們誘因不夠，應該給他…參加的人應該給他記個功！參加老

師應該給他減一小時課等等。（學者專家B/20100825）

此外也有學者認爲推動政策上有一些例行經費必須支出，所以還是必需要編列金額才行。

那有些人認為試辦是要給錢，因為你要有一些要run的東西，譬如說你因應規準也要錢，用什麼也都要錢，是認為說，你應該給我多一點我才有辦法去run這些東西，cover過去！（學者專家C/20101007）

至於另一派則是秉持長遠眼光，認爲萬一政策初期就給予高度誘因，那麼日後若變成恆常的推動機制時，勢必得持續編列許多經費，如此將會在現行國家預算上多出許多額外經費，甚至可能會排擠到其他政策預算。

可是大家從政策的形成就在談一件事情，假如說你以後都是給錢的，那這件事情變成正常要去辦的時候就是沒錢的，那怎麼推得動呢，所以說一個是說要回到恆常，這是本來就是要這樣做的，以潘文忠的說法，當時他是認為不需要給錢的，他認為要恆常性的，所以他就是不主張。（學者專家C/20101007）

如果用 Kingdon（1984, 2003）對預算的看法來分析，其實秉持長遠眼光的專業人員是正確的，因爲任何一個政策社群的成員都知道，一項政策建議在整個政策形成過程中，一定需表明其可能花費的成本，同時這成本至少對政府預算來說還必須是可以過得去的成本，才有可能推行。所以，專業人員必須花費大量時間對政策建議進行成本核算，以瞭解政策推動可行性，如果經費需要太多，就必須對政策建議「減肥」，亦即把政策建議的成本減少到可以控制的程度，但若遲遲提不出一個在財政上可以接受的政策建議，那麼這個政策建議很可能就會被淘汰。由此觀之，與會專業人員在考慮預算可行性後，已發現該政策建議無法達到預算的最低要求了。

在上述兩種不同的看法下，與會專業人員就會開始權衡二者輕重，但其實這個東西並沒有絕對的答案，因爲在經費編列上其實應該是要回歸思考評鑑所需的經費項目，而不是誘因多少的問題，所以解決方式便逐漸清晰起來。

那這背後就很多事情就來了，這個東西就是說沒有絕對的答案，你知道嗎，因為這個東西只能說，恩你將來要怎麼走是不是真的你…你要學校做評鑑、初評，你是不是也要編一些經費，所以你應該重新去思考評鑑經費的項目，而不是多少的問題，你要用在什麼東西比較重要。（學者專家C/20101007）

在上述種種考量下，「提高誘因」這個政策建議最後在起草小組會議中就逐漸不再被提起，政策形成也朝向不提供額外誘因給教師，而是針對學校規模及辦理年數去分析評鑑過程所需的經費來進行編列，且給予的經費數目並不多，以確保參與的教師是真心想透過評鑑來達到教師專業成長。

所以我們不會提太大的誘因，誘因高，老師參加是因為看到那個誘因，而不是真正想要做教師專業發展評鑑。所以每一個學校做的，它大概了不起兩、三萬，三、四萬，看學校規模，做到第2年的，教育部會給一個就是說你繼續做第二年了，它可能會有一個設備讓你去買一個這個攝影機，做為教學的錄影，然後做教學的一個觀察。像這一類的，也許這個學校大概那年可以了不起大概八、九萬，不會超過十萬塊，這個對一個學校來講，誘因其實不高。（學者專家B/20100825）

研究者發現如果暫時將焦點快轉至政策實際推動後的情況來反思，可以發現的確不能用誘因來吸引教師參與，這個原因或可從高中職的政策辦理情形來瞭解。由於評鑑計畫雖然未明定誘因，希冀能讓教師爲專業發展而主動參與評鑑，但中部辦公室卻將高中職優質化計畫的申請條件訂爲，學校必須有參與教師專業發展評鑑。由於高中職優質化計畫所通過的經費動輒數百萬，因此便吸引許多學

校紛紛參與評鑑，整個高中職的參與校數突然暴增。然而此種參加動機並不單純者，便很難真正推動教師專業發展評鑑，往往都是在評鑑計畫申請通過，同時也拿到了高中職優質化經費後，便將教師專業發展評鑑放置一旁，而專心去推高中職優質化計畫，這麼一來就會將原本預定的評鑑時程給延後了，例如有高中職去年八月申請參與評鑑計畫通過後，直到今年五月還在進行初階研習，這就讓人擔心，推動進度如此緩慢，之後的研擬規準、自評、他評等該如何進行，是否有敷衍了事的疑慮就會慢慢產生，所以此總只爲誘因而來，而非真心想做評鑑者，的確就會把評鑑的政策本意犧牲掉了。

> 現在比較多還有意見的就是高中職的這一部分。因為高中職中部辦公室是把優質化高中的申請條件訂為，你學校有評鑑的機制。那那個一通過就是五百萬，那高中職打死它也要來參加，可是我覺得那個是扭曲的，它來參加目的不是為了這些，它是為了要那一塊，所以當這都是教務主任在做，所以教務主任這邊有五百萬的經費要執行，他當然重心全部放在這裡，那這邊他就擺著，擺著就會怎麼樣呢？該做的一些事情就延誤了。舉個例子來講，我們今年就發現，高中職有很多學校到了三月、四月、五月還在辦理初階研習，你知道是去年八月份通過，到了今年的三、四、五月才在辦初階研習，請問你辦完初階研習以後，你的規準怎麼研擬？才開始，然後要做自評，要做他評，你怎麼安排？根本不可能的事情。所以一看就知道這個根本就是敷衍的，你初階辦了，但是後面，後面評鑑就做不下去了。（學者專家 B/20100825）

這種爲鼓勵老師試辦，就以參與這個評鑑政策後，日後就有機會可以跟教育部拿到多少補助款等的說法，可以發現其實跟教師專業發展評鑑的政策本意全然無關，因爲原本是希望教師爲協助自身專業發展而參與評鑑，但最後出發點反而變成爲替學校日後能更順利爭取到高額經費而參加，如此一來，政策標的就會置換，自然政策推行不易成功。

> 你會覺得說，像我拿資源來看好了，像有些學校說，我為了要試辦這個計畫，我要去爭取多少經費的硬體設施改善，真的有啊！因為它就是拿這個來鼓勵老師說，我們如果參加這個計劃就以後有機會可以爭取到教育部多少的這個補助款，我說這個跟這個議題是無關的。你如果是拿這個當作誘因，這個完全是有點模糊焦點，…你不是為了要發展出這個專業，而是用一種為了學校，好像大家要一起來努力犧牲一下去爭取學校的什麼建設資源。如果說以這種想法，這個學校是不容易成功的。因為它標的有一點點的弄錯了！（行政機關人員 A/20100819）

在與會人員的討論下，最後95年所公布的實施計畫中便未將給予教師誘因納入，而是根據實際政策推動需求來補助經費。

（四）評鑑人員應進行培訓

在「評鑑人員應進行培訓」的政策建議上，首先在改變形式上是立基於國外皆針對評鑑人員受訓的推動經驗而來，過去國內從未有這方面的訓練出現，所以是採行較爲根本的改變，在發展速度上則經過了較漫長時間的發展，如從第16次會議開始討論至第25次會議，都還有零星的聲音出現，所以發展並不迅速，過程中政策社群的涉入與討論皆偏向評鑑人員需培訓，大多都只是針對執行上的細節提出意見而已，在政策建議性質上，由於是全新的政策建議，所以在改變的本質上有所不同。因此是進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

欲使教師專業發展評鑑政策推動順利，其中重點之一便是必須培訓具有良好評鑑知能的評鑑人員，由於培訓評鑑人員是教育部起初規劃政策時便非常明確要做的事情，所以會議過程中主要討論的便是培訓評鑑人員的方式。教育部之所以會如此認真想培訓評鑑人員的主因在於，以往臺灣從來沒有一個良好的評鑑人員受訓制度，導致過去推動類似評鑑時，常有受評者對評鑑人員所評的結果感到不公，另外也因爲評鑑人員標準不一，讓許多受評對象無所適從，因此教育部爲求審慎，在教師專業發展評鑑政策的評鑑人員受訓上便抱著必做不可的決心，以避免非議。

但是評鑑人員，你知道臺灣過去各種各式各樣的評鑑，評鑑人員從來就沒有受訓過，所以一評鑑完，比方說校務評鑑，系所的，學門的評鑑，評鑑完，評鑑不好的，就會開始放砲說評鑑人員怎樣，這個評鑑人員說我們好，那個評鑑人員說我們不好，到底我們要聽誰的？同樣一個作為，評鑑人員的標準就不一樣，因為評鑑人員沒有受訓。那現在我們是對人的評鑑，那更是要謹慎。所以評鑑人員必須要受訓，這個概念從教育部剛開始規劃，訂這個試辦的辦法的時候，就非常的明確。（學者專家B/20100825）

確立了評鑑人員應受培訓後，學者專家代表受訪者曾提到「要受幾天的訓呢？這些教授原來建議要五天。」（學者專家 B/20100825）如學者專家代表便表示「教師專業評鑑之推動前，辦理評鑑研習有其必要性，但不宜太長，以三至五天為重（文 2-16）。」

「評鑑人員必須受訓五天」這樣的政策選項，有與會專業人員便認爲實務上並不可行，因爲受訓五天必須耗費的能量實在太多了，且課程還包含實做，全臺培訓人數又不少，因此在現實層面上是完全不可行的，所以學者專家代表另提出，既然培訓時間不能太長，那麼培訓一天即可，但這樣的看法卻無法被與會學者專家代表所接受，在認爲受訓時間太短了，在多方折衝下，最後折衷變成培訓三天。

要受幾天的訓呢？這些教授原來建議要五天，他（另一學者專家代表）一定要昏倒，他（另一學者專家代表）說如果要評鑑人員要五天的受訓，光是那些受訓的能量就要很大，你看，他們這個受訓還要實做，所以每一梯次人數最多60個人，要五天，那你看，老師要出來的時間這麼多天，然後老師的老師有那麼多人要來上課，這個量啊，是不得了的量，所以一開始他（另一學者專家代表）就跟這些教授說不可行！這個太理想了。他（另一學者專家代表）說一天。好，後來討論到後來他們說，一天絕對不行了！他（另一學者

專家代表）被他們（其他學者專家代表）說服了，後來就說三天，那這三天的訓練叫作初階研習。（學者專家B/20100825）

此外，評鑑人員受訓在實際推動的技術可行性上，於受訓課程內容的部分，學校行政人員代表提出「為提昇評鑑人員評鑑知能，辦理「專業評鑑研習課程」時，建議以「專業課程」為優先考量（文2-20）」。學者專家代表另建議此種評鑑研習，應由各主管教育行政機關來辦理推動，不應由學校本身來做，免得校務不堪負荷。

應由各直轄市、縣（市）政府訂定教師專業評鑑相關研習，若以各校為單位辦理，恐不堪負荷（文2-21）。

在與會專業人員的價值一致性上，其實多半對評鑑人員應受訓的認知並無差異，如有學者專家代表便認爲「評鑑人員也應參加評鑑研習會以加強評鑑之專業性（文 2-23）」。但只有在對評鑑人員受訓天數上，某學者專家代表和其他與會專業人員有所歧異，但到最後，大致而言他和其他與會成員之間的價值觀仍是相近的。

他（某一學者專家代表）說一天。好，後來討論到後來他們說，一天絕對不行了！他（某一學者專家代表）被他們說服了，後來就說三天，那這三天的訓練叫作初階研習。（學者專家B/20100825）

學校行政人員代表則進一步指出「各主管教育行政機關應辦理評鑑人員研習活動，各校辦理輔導教師計畫（文 2-25）」。

在會議中確立相關評鑑人員應受訓的方向後，於 95 年實施計畫就明確規定了「學校實施教師專業發展評鑑前，應就評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準及實施方式爲適當宣導和訓練」。

（五）評鑑週期

在「評鑑週期」的政策建議上，首先在改變形式上由於過去並沒有推行評鑑，所以評鑑週期是新的討論議題，係採行較爲根本的改變，在方案發展速度上相當緩慢，共橫跨了九次起草小組會議，政策社群的涉入與討論也是呈現長期的運作方式，在政策建議性質上，由於是從無到有，所以是呈現本質改變上的差異。所以可視爲是進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

決定「評鑑週期」是在教師專業發展評鑑政策形成中的一個重要過程，由於評鑑週期會影響政策經費的投入多寡，亦會影響教師參與評鑑的意願，所以經過較長時間的會議討論。

在評鑑週期上，學者專家代表首先提出「辦理方式建議可四年觀察一次，平時則以幫助專業成長為主（文2-16）」。但亦有其他人員認爲劃分評鑑週期應是以更細部的受評對象來彈性擬訂較爲正確，如有其他學者專家代表便提出可針對初任教師每年評鑑，但資深教師則彈性而定，此外如有發現教師疑似不適任的傾向時，便可先透過評鑑機制來進行預防處理，如此制度才能更加靈活。

> 評鑑實施時機及受評對象可依專長分類，如對初任教師採每年評鑑、對資深教師視實際情況而定、或經家長反應、校長發現之疑似不適任教師隨時予以評鑑等方式，制度應思考其靈活性（文2-17）。

學校行政人員代表則認爲應「視需要才接受小組評鑑，建議每年提供一次機會，讓教師將心胸打開，以促進教師專業成長（文 2-18）」。另一學者專家代表則認爲如果要全面性進行教師評鑑，那麼無論在人力、物力上都將花費甚多，所以若以二至三年爲週期或較可行，同時建議可將教師長聘的精神來作爲考量評鑑頻率時的參考。

> 如要作全面性之教師專業評鑑，需要很大之人力物力，現階段也許可思考二年或三年實施一次評鑑，實施週期可再討論，但至少是漸進實施之方式，透

過正面之教師專業評鑑，提供教師自我改進之建議，避免成為不適任教師，同時建議可將長聘之精神作為考量評鑑頻率時之參考。（文2-18，文2-19）。

其他學校行政人員代表則仍秉持學者專家代表先前所提的建議，認爲「行政人員之專業倫理仍未建立，評鑑週期建議不分大小型學校四年辦理一次較佳（文2-19）」。至於家長團體代表則舉美國實例，表達「美國華盛頓州實例，評鑑週期自我評鑑每學期一次，專業評鑑則三至四年辦理一次（文 2-19）」。

在與會人員的建議下，有學者專家代表對評鑑週期的想法亦進行修改，認爲評鑑週期應可再依據學校規模大小進行考量，這樣的見解也和民間教育團體代表的意見一致，「評鑑週期可考量學校規模分別規範（文 2-19）」。

面對上述其他學者專家代表所提之初任教師需每年接受評鑑的看法，另有學者專家代表則認爲不一定非得如此，他認爲評鑑週期應由各地方政府決定，並從推動過程中發現問題，再進行修改，此外，評鑑時間應避開最爲繁忙的五月，並宜分階段進行。

初任教師不需要每年評鑑一次，有關評鑑之實施範圍及頻率，建議由各地方政府自行決定，同時建議由評鑑過程中發現問題，再修改評鑑實施之頻率與期限，另外，實施評鑑時間不宜訂於每年五月份，建議分階段進行（文2-20）。

另外還有學者專家代表亦認爲應有所區隔，他提出初任教師應於教學前兩年內，每年接受校內評鑑即可，「建議初任教師的評鑑週期應在初任教學前兩年每年接受校內評鑑一次為原則（文 2-21）」，同時他認爲評鑑除需在教師初聘時介入，也應在教師教學有困難時介入，並透過同儕輔導發揮效果，校長介入時機也應依據不同受評者而有所區別。

建議教師評鑑在教師初聘或在教師教學有困難時介入較有效，真正對教師教學有幫助是同儕輔導；校長介入教師評鑑之時機，建議應依據評鑑對象（如

初任教師、資深教師、教學有困難之教師等）而有所區隔（文2-21）。

家長團體代表另進一步提出，「建議增列「一般教師於續聘前一年，必須接受校內評鑑一次」等文字（文 2-21）」。

至於臺北美國學校校長也提供美國經驗，指出「評鑑時間應為三年實施一次正式評鑑，但每年會請老師填寫簡式「自我評鑑表」（文 2-22）」。此外對初任教師的評鑑，校長首先會在初任的 90 天內進行密集的三次教室觀察，若發現不適任則予以解聘。

對於新任老師，校長將於初任的九十天內，進行三次的教室內授課觀察，若發現有不適任之情形，將予以解聘，此並不適用於輔導教師改善之寬限期（文 2-22）。

家長團體代表則仍不斷強調「在續聘時一定要做評鑑，且評鑑應以三年一次為原則（文 2-24）」。

在上述討論後，最後小組結論研擬出教師應每年自我評鑑一次，每三年接受一次校內評鑑。但初任教學二年內之教師，每年應接受一次校內評鑑。另外，非初任教學之初聘教師第一年應接受校內評鑑，雖然起草小組會議的結論如此，但於 95 年實施計畫公布前，相關利益團體仍有意見，遂最後的計畫內容仍有進行修正，最後則爲「參與試辦教師專業發展評鑑之教師應每年接受自我評鑑及校內評鑑一次」。

（六）校務會議通過

在「校務會議通過」的政策建議上，首先在改變形式上是屬於較爲根本的改變，因爲無論是過往的北高二市經驗等，都沒有提到教師接受評鑑需經過校務會議通過，而且此政策建議在發展速度上經過了三、四次座談會的討論後才定案，其實速度並不慢，然而在過程中政策社群的涉入與討論卻是呈現非常深入且激烈的討論，甚至最後只好以投票的方式來做出決定，另在政策建議性質上，由於是

較新興的想法，所以比較屬於本質上的不同。因此雖然在政策社群的涉入與討論上是比較趨近於激進的發展模式，但如果以其他的發展條件下來分析，該政策備選方式仍是較傾向進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

起草小組原先於會議過程中曾擬出「教師是否參與評鑑應經校務會議通過」的草案，之所以會有這樣的政策建議出現，係因爲當時全國教師會代表的意見，其認爲如果要辦教師專業發展評鑑就必需要在校務會議上提出，以使全校教職員工都能瞭解，這樣比較合適。

> 然後因為其實那時候在所謂要求訂校務會議通過的時候，其實是全國教師會代表的意見，全國教師會代表他們意見是希望能夠，你要參加這個試辦的教師專業發展評鑑你應該要經過校務會議的通過之後，再來辦會比較適合一點。（行政機關人員C/20100901）

既然全國教師會代表提出這樣的訴求，於是與會專業人員就開始思考如果推動教師專業發展評鑑是一件好事，那麼即使設立必須校務會議通過這個門檻，那麼應該也是能通過。

> 那個過程當中，所以才會提到說包括像老師的觀點，他們在思考這個問題。那大家當然當時候我想大部分有的認為說如果這個事情是一個好事，如果是個好事，那怕他去開校務會議嗎？會有這樣的想法。（行政機關人員B/20100824）

「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」這個政策建議當時一提出，便引起與會專業人員的熱烈討論，因爲好處在於學校行政可以彈性調配資源，同時制度化的方式進行有利於政策推動，但壞處亦在於有可能校務會議根本通不過，那就更甭提推動政策了。

所以我就說校務會議到底通過是好還是不好，這辯論還有得談的，好的理由是因為它制度化，然後我在學校也都知道我們在做這件事情，也包括要調課配課，什麼所有的資源是不是可以集中來幫助這些人，可是假如說講另外一個負面的，講白的，我連通過都通不過我怎麼試辦阿？真的，…，是這樣的。（學者專家C/20101007）

至於深入來談爲何全國教師會代表希望「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」，有行政人員代表受訪者表示這是由於全國教師會代表認爲，過往行政人員常掩蓋相關訊息，亦即學校行政人員爲達到某種政策目的，常會刻意忽略告知教師某些訊息，使得教師在渾然不知的情況下便參與某些行政人員想要教師參與的政策，使得教師有不受尊重的感覺出現。

當時候是這樣子就是，為什麼要經過校務會議通過？教師代表強烈要求一定要校務會議通過，為什麼呢？因為，他們說以前學校有很多都是行政去做決定。當然他們也把話講得很好聽，就是說因為評鑑是個很重要的事情，一定要在很正式的場合，讓全部的人都能夠理解，讓他們去做決定。那講這句話其實是倒過來講就是說，因為以前行政經常會掩蓋了很多訊息。（行政機關人員B/20100824）

第二個全國教師會代表希望「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」的原因，則在於作爲保護教師權益的第二道防線。因爲在校務會議中，教師人數大多過半，所以面對評鑑，教師如果不想參與的話，大可以投下反對票，不會影響到教師工作權益。

第二個老師都很清楚，校務會議裡面，誰才是真正的多數。誰才是真正多數？老師。我如果今天我從一個比較權謀的角度來看，教師團體希望以校務會議通過，做為要有試辦的基礎。我認為它是他們的第二道防線。因為我老師人

多，我都給你反對，我看你學校要怎麼做。（行政機關人員B/20100824）

第三個全國教師會代表認爲「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」的原因還在於，校務會議通過有助行政運作推展。由於過去學校從未辦理過教師評鑑，所以透過校務會議還可讓行政與教師間能夠去協商相關教學與行政事務，例如排課等，學校成員也能清楚瞭解到目前學刻正推行教師評鑑，有助於學校事務的傳播。

只是說就是有要經過校務會議的通過是因為全國教師會代表那邊認為是說，其實這個是大事，在他們認為，他是教師要進行教師專業發展評鑑是一件大事，那這件大事應該讓學校的那個，要經過校務會議大家討論過，通過之後會比較好，那也其實也方便說，像因為排課，那一開始的時候要進行評鑑其實它有，我們其實在評鑑過程當中有一種是所謂在非正式的那個上課時間，你必須要安排老師去幫忙做評鑑的話，那可能也是比較有利於那個行政的一個作業方法跟讓學校老師知道，你們學校有做這件事情。（行政機關人員C/20100901）

全國教師會代表認爲「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」這樣的建議，在後續召開座談會的部分遭到許多與會專業人員的質疑，例如家長團體代表就大力反對，認爲一個國家政策的推行根本不需要經過校務會議通過才能辦理。

那當時家長團體是很反對。家長團體是很反對說，為什麼你一個國家政策要推動還要經過校務會議通過你才能夠辦？（行政機關人員C/20100901）

家長團體代表受訪者還進一步說明，大學做教師評鑑都不需要校務會議通過，而是被視爲理所當然，爲什麼中小學要做教師評鑑卻還需要校務會議通過，這是讓家長團體代表受訪者很難理解的事情。

我們家長意見當然是說，這個根本不需要校務會議通過，因為這個本來就該做，我舉個例子，各大學教師要作評鑑，校方要做就做，它沒有要求全大學的所有教授去投票，沒有這種回事。（家長團體A/20100901）

另外，也有行政人員代表受訪者提及許多校長反應，希望可以把「參加教師專業發展評鑑需經過校務評鑑通過」這樣的規定拿掉，同時校長們的看法亦與家長團體一致，皆認爲國家推動政策還需經過校務會議通過實在是讓人無法理解。

但是就是說在這種過程當中，我們常常碰到是很多學校的校長，一直就希望把校務評鑑，經過校務評鑑這樣子的字眼拿掉。他（校長）認為說為什麼一個國家推動一個政策還要經過校務會議通過？他們覺得不太能理解。（行政機關人員C/20100901）

校長們的反彈是有道理的，誠如行政人員代表受訪者所述，「只是說要真的在現場上，要經由校務會議其實有一定程度的難度。」（行政機關人員B/20100824），之所以有困難是在於目前學校校務會議的生態，以教師參與居多，若要校務會議主動通過讓教師接受評鑑，根本是不可能的事情，因爲教師仍然談評色變，甚至認爲評鑑會損害己身利益。

好！那你知道現在學校校務會議的生態嗎？二分之一以上是教師，所以有的時候…大部分學校是通不過的，哈哈，…所以即便那個是在做所謂的專業發展，很多老師也是非常恐懼、害怕，因為他怕那個東西將來就當作…跟真正要作評鑑的一個指標，然後會對他產生很大的威脅，或者講說，對他的利益可能會有所損害，對。但是…結果就變成這樣的問題。（家長團體A/20100901）

由於上述這些執行上可能產生的問題，所以家長團體代表堅決認爲是否參與

教師評鑑根本不需校務會議的討論或通過，並指出會議討論應是將重點放在如何發展良好的評鑑方法以發揮評鑑的可信度，而不是去討論是否需通過校務會議。

所以我是覺得，或是我們家長團體當時堅決說，根本不需要校務會議通過，我們知道那校務會議一定很多通不過的，而且這事情根本不需要通過，就是該做，問題是說怎麼做而已，就是說應該怎麼做才比較，不會去…就是說，可能這個老師是很棒的，怎麼評鑑結果那麼差？這就那評鑑的那個所謂的…評鑑的可信度、可靠度，評鑑的有沒有效？跟這個有關，ok，那就是說你要怎麼樣發展一個比較好的評鑑的方法，對不對？我覺得沒有道理…沒有道理要經過校務會議。（家長團體A/20100901）

至於學者專家的意見則是傾向「教師參與評鑑需由校務會議通過」，因爲只有透過「校務會議通過」這個試金石，才有辦法先行判斷學校在參與評鑑政策前，是否學校內部已擁有足夠的能量支持評鑑推動，此亦考驗學校人員是否已清楚瞭解參與教師專業發展評鑑的好處何在，進而能主動說服教師參與。

但是我們認為學校要參加，校務會議是一個試金石，如果這個學校的校長，他非常清楚學校為什麼要參加，參加到底對學校有什麼好處？他真正體認到這個，他對學校的老師就有說服力。（學者專家B/20100825）

若從上述學者專家的看法來推論，則無法通過校務會議的學校，必定是學校尚未理解參加教師專業發展評鑑的好處，學者專家認爲這很可能就是爲什麼校長想推，但卻無法讓校務會議通過的原因之一，因爲校長不知道參加教師專業發展評鑑的真正好處何在，其推動可能只是爲了面子或是受到上頭長官的指示，甚至走高壓路線，想推評鑑就推，如此一來校務會議當然無法順利通過，更甭提推行教師專業發展評鑑了。

當然這裡面還有一個可能是，校長本身並不是真正知道參加的好處在哪裡，他只覺得人家都參加，我不參加好像很遜。或者教育局、教育處給他明示，給他暗示，你辦起來績效不錯，為什麼你不參加？他覺得有壓力，所以他就要學校老師參加，那他可能很行政導向，一向就是行政講了就算，所以用這種方式，那校務會議當然通不過。（學者專家B/20100825）

無獨有偶，全國教師會代表受訪者就曾提到，的確有些校長在校長會議上會受到長官明示暗示的壓力或是同儕間較勁的影響，而會回頭要求教師接受教師專業發展評鑑的情況。有些校長甚至會視是否能使校內教師參與評鑑來做爲校長能耐的展現，這種情況尤其在女校長身上更容易看到。在這種本末倒置的作法下，似乎說明學者專家的看法是正確的，欲讓校務會議能順利通過必定得先讓學校成員都知道參與教師專業發展評鑑的好處，如此才有成功推行的可能。

就會在校長會議就開始，而且你知道他們校長之間會有比較，像校長之間就會說：唉唷，你看你都罩不住你們學校老師，你看我就可以讓我們學校老師同意要辦，你喔，你這個校長就是比較沒有能力，沒有辦法扣住你們學校老師。我覺得校長之間其實他們彼此也有這種較勁，你對於老師控制程度的高低，那當然有些校長不在乎這些，可是其實不可否認，我們其實會聽到蠻多…我不曉得這跟男女是不是有關係，蠻多女校長會很在意，在意學校有沒有作，或者是我們學校老師到底會不會服從校長的指示，我覺得那個權威感還蠻重的，有時候好勝心還蠻強的。然後一個就比較，說你有沒有能耐讓你們學校答應要作教學評鑑，我覺得他們也把這個東西視為校長能耐的一塊。（教師會 A/20100816）

各利益團體間除對「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」此政策建議有所爭議外，另一個爭議的重點便在於究竟「校務會議通過」一詞指涉的是，「校務

會議通過參與評鑑後，想參加評鑑的教師參加」抑或是「校務會議通過參與評鑑後，全體教師參加」，對於此二爭議，兩派各有不同的支持者擁護，彼此間也互相爭讓不下。

> 那我在幾場我也真的是看過吵很多次，所謂那個吵就是那種爭鋒相對那種，兩個人就是說，校務會議要不要通過，然後可以，就很多人想法是不同的對不對，我說通過應該全部人去做，然後全國教師會代表就說為什麼一定要這樣，通過給要做的人去做，那有人就回說，以行政的立場就認為說你不通過給全部人去做，那學校不就亂成一團嗎？（學者專家C/20101007）

首先是「校務會議通過參與評鑑後，想參加評鑑的教師參加」的部分，持此意見者多爲全國教師會代表，如全國教師會代表理事長便認爲，校務會議本身並不具備可以決定全體教師權利義務的功能，所以不應以校務會議是否通過，來決定是否全體教師參與評鑑，而應是以申請教師個人爲主體。

> 申請試辦教師專業評鑑時不宜以學校校務會議之決議要求全體教師皆參與評鑑；校務會議不具備決定教師權利義務的權利，應以教師為申請試辦評鑑的主體為宜（文4-1）。

其他全國教師會代表亦認爲，召開校務會議是爲了處理行政事務，跟決定教師權利義務無關，所以不能這樣推動。

> 不應以學校校務會議的決議要求教師皆接受評鑑；校務會議係議決行政事項，不可議決教師的權利義務（文4-1）。

全國教師會代表受訪者也從較務實的執行面來分析，認爲事實上根本沒那麼多資源可以讓校務會議通過後，就讓全校教師參加，所以應是以申請受評教師個

人爲單位來參與。

所以應該說要做的時候就已經定調在形成性評鑑，所以才會設計成讓校務會議通過，在互信基礎下，第一個也沒那麼多錢。（教師會D/20100924）

不同意上述全國教師會代表觀點者，如家長團體代表就認爲「建議本案以學校為申請試辦的單位，並以全校教師參與評鑑為宜（文4-1）」。之所以會有這樣的聲音，係因爲校務會議通過讓某些教師去參加評鑑，某些卻不參加，這對學校行政的運作並非好事，且要某些不願意接受評鑑的教師答應去讓另一群想參加評鑑的教師參加評鑑，這基本上是非常不合常理的事情。

這個學校裡面如果只要少數的老師有意願試辦，好，他們幾個說我們贊成學校要試辦這個方案，過不了關！你一定要讓還有很多不願意辦的人，他願意舉手說，好，我們同意學校，要去申請成為試辦學校。可是有點類似，我自己不做對不對？我同意讓你做，不是很怪？有沒有怪？還挺怪的對不對？我自己可以不用做，因為我就講過，因為我自己不參加這個計畫，可是如果你們想做的話，可以，這個我可以舉手，不是很怪？（行政機關人員B/20100824）

除此之外，囿於「參與評鑑必須校務會議一定要通過」的規定，這使得某些想參與評鑑的教師反而無法參加，這就引發爲什麼少數教師自身想做評鑑，但同意參與評鑑權卻在其他多數教師身上的紛爭。

為什麼要校務會議通過？學校裡面有一群老師想要參加，為什麼另外一群老師可以在校務會議反對，就不參加呢？讓這些想參加的人失去機會，這講的是很有道理的。（學者專家B/20100825）

甚至有些學校會發生不管校內有無教師願意主動參與評鑑，直接透過人海戰

術，就是要讓校務會議無法通過參與教師評鑑的怪現象。

而且也會有很多的學校認為說，我們就是不做啊！我管你們幾個人要做，我們就是不做！他手一舉起來，多。（行政機關人員B/20100824）

面對上述不同團體間的角力，「教師是否參與評鑑需由校務會議通過」的政策建議的最後共識是「教師參與評鑑仍須經由校務會議通過」，而且這樣的共識是經由投票得來的，顯見當時不同團體間的確爭執不休，投票結果也顯示了唯有經由校務會議通過，校內才會有互信基礎，教師才有可能安心專業成長。

第一個就是說，學校要經過校務會議同意，然後當然就是說如果在教育行政跟學校教師裡面是互信足夠的狀態之下，大家才有可能做所謂那種，我是要幫助你做專業成長的。（教師會D/20100924）

進一步說明之所以如此的原因，首先是希望起初推動教師專業發展評鑑時，大家不應有高度緊張關係，經由校務會議通過，可適度促進行政和教師間的彼此溝通。

因為畢竟講起來還是回到那個邏輯是，希望在一開始大家不要有高度的緊張關係。對不對？你為了這個東西你要僵在那邊。（行政機關人員B/20100824）

爲此行政人員代表爲能讓政策早點形成，也與家長團體進行溝通，希望能減輕家長對於教師接受評鑑需於校務會議通過的不滿。

那當時家長團體是很反對。家長團體是很反對說，為什麼你一個國家政策要推動還要經過校務會議通過你才能夠辦？但是那個部分因為我們希望這個政策能夠先推出去的過程當中，我們也先跟家長團體那邊做一些溝通。（行

政機關人員C/20100901）

至於在「校務會議通過參與評鑑後，是全體教師參與還是有意願參與的教師參與」的政策建議上，最後也是採表決的方式進行，決議出「校務會議通過參與評鑑後，由有意願參與評鑑的教師參與」。

記得曾經有一個表決說，是不是大家同意說，校務會議通過，全校來做？那個我有看到表決，後來大家不贊成。不贊成的原因是說，應該是通過給要做的人去做，而不是全部人來做。（學者專家C/20101007）

另有關於在校務會議通過的過程中，如有少數教師想做評鑑，但評鑑同意權卻在其他不願意做評鑑的教師手上情況時，解決之道則是：「那你可以不去支持它，但是你也可以不要去反對它。你就是讓有意願的你去做，就OK了。」（行政機關人員C/20100901）同時校長如果真能體驗到教師專業發展評鑑可能帶來的良好效益，那校長就應該主動與校內教師領袖溝通，進而做到不反對評鑑，甚至支持評鑑，讓校務會議有通過的可能，這在一所擁有良好文化氣氛的學校來講絕對是可行的。

學校要參加，校務會議是一個試金石，如果這個學校的校長，他非常清楚學校為什麼要參加，參加到底對學校有什麼好處？他真正體認到這個，他對學校的老師就有說服力。然後他去找校內的那些意見領袖，好好跟他們坐下來談，讓這些意見領袖了解參加到底對老師的教學，對學校的發展，會有什麼樣的好處？讓這個意見領袖，至少做到不反對，即使這個意見領袖他覺得怕麻煩了，他不參加，沒有關係。但是校長可以告訴他說，你不參加，請你尊重其他老師參加的權利，你不要去反對，在校務會議的時候，你不要舉手就好了。那我相信一個合理的、理性的知識份子，…理論上如果這個意見領袖是夠理性的，跟學校的關係、文化、氣氛也都很好的，他應該不會去反對。（學者專家B/20100825）

全國教師會代表受訪者亦認爲，要能成功推動教師專業發展評鑑，那麼信任感非常重要，如果連校務會議都無法通過來爭取教師的信任了，那更遑論推動評鑑。亦即將校務評鑑通過作爲一個試金石，必須通過此一考驗，才能成功的走向下一步。

我們其實那時候就一直認為說，其實一個評鑑制度要走的好，就像我剛剛一直在講的，信任很重要，那你如果連校務會議這個門檻都沒有辦法取得，那這個學校怎麼會有信任感來推動這樣的政策，因為我覺得對我來講那是一個試金石，也就是說到底其實是在評估你們學校到底有沒有足夠的氛圍或條件去接受教學評鑑這件事，這是我覺得很重要的一部份。（教師會 A/20100816）

假使如有校內教師不但惡意反對他人接受評鑑，甚至煽動其他教師來參與反對評鑑，如此亦顯示這所學校當務之急絕非參與教師專業發展評鑑，而是必須重建校內的互信氣氛，營造一個良好的學校文化後，再來談參與教師專業發展評鑑的可行性。如此觀之，校務評鑑的確是作爲考驗學校是否能推動教師專業發展評鑑的試金石，唯有透過校務會議的一致通過，才能確保政策推動有其可行性，於此更凸顯出校務會議通過的必要性存在。

那如果說這個人不但自己反對，他還去找了一批人，運用他的關係去影響別人，來反對。在校務會議有超過一半的人來反對這個案子，如果這個意見領袖竟然還拉了一堆人來反對這樣，那我覺得，這個學校的當務之急，大概不是來參加教師專業發展評鑑，他可能要先解決學校裡面的，更嚴重的問題。因為這個學校裡面氣氛是很詭異的，行政跟老師之間沒有互信基礎，所以他不但教師專業發展評鑑做不好，可能校務其他大概都做得不好，都做不好，所以我覺得校長的當務之急可能是先忘掉教師專業發展評鑑，你自己先把學校好好經營出一個文化出來。（學者專家B/20100825）

在上述不同團體代表的討論折衝下最後透過投票得出了最終的結論，於是95 年公布的實施計畫便點明，試辦學校應研擬學校教師專業發展評鑑計畫，經校務會議通過後，報請主管教育行政機關申請試辦。

（七）教師自願參與評鑑

在「教師自願參與評鑑」的政策建議上，首先在改變形式上，由於先前討論評鑑時，從未有自願參與與否的問題產生，所以是採行較爲根本的改變，至於在發展速度上，由於是在後期座談會才開始討論的，所以全部的發展速度算快，至於在政策社群的涉入與討論上，則是經過座談會多次密集的討論，另在政策建議性質上，由於是新的議題，所以呈現的結果較傾向本質上的不同。因此雖然在發展速度上是比較趨近於激進的發展模式，但如果以其他的發展條件下來分析，仍可視爲是進化發展模式的最佳例證，以下深入說明。

教師專業發展評鑑政策係採行自願的方式辦理，之所以如此主有幾個原因。首先是沒有法源依據，前已提及教師專業發展評鑑缺少法源依據，在此情況下，「必須試辦就需要自願，自願就一定要形成性，這個都是扣在一起的，對不對？」（教師會B/20100816）而這個訴求也是全國教師會代表們在政策形成過程的堅持，如有全國教師會代表便在座談會中表明，既然評鑑尚未於教師法明訂清楚，所以法源依據仍有可議空間，因此若要進行教師專業發展評鑑應以鼓勵自願試辦方式爲宜。

> 現階段「教師法」尚未修訂完成，本辦法（草案）的法源依據尚有疑義，爰應以「自願試辦」方式實施教師專業評鑑為宜，建議辦法應朝「鼓勵自願申請」方向修正（文4-1）。

還有全國教師會代表受訪者也認爲如果要試辦，就一定要採教師自願參加的方式。

> 試辦要老師接受，一定要自願，連學校都可以自願，連校長都可以不參加對

不對，自願要老師參加。（教師會B/20100816）

全國教師會代表理事長則更清楚要求，「本案究係「自願試辦」與否，其定位應先予釐清，並於條文中明定為宜（文4-1）」。然而也並非所有全國教師會代表都秉持這樣的看法，如有一全國教師會代表就與上述其他成員意見較不一致，他表示「贊成教師專業評鑑以先自願試辦、再進行全面性推廣的方式辦理（文4-1）」。

由於多位全國教師會代表緊抓住沒有法源依據的理由，加上計畫只是採行試辦性質，故若採教師自願受評的方式，其實也無可厚非，因此學者專家代表便表示，「本案係屬試辦性質，爰宜於條文明定係「自願參加評鑑」，俾臻明確（文4-1）」。教育行政人員代表也認爲評鑑入法後才能有全面實施的法源依據，所以宜先以自願試辦的方式推動。

教師專業評鑑於「教師法」修訂通過後，具備全面實施的法源依據；於「教師法」尚未修訂完成前係屬自願試辦性質（文4-1）。

學者專家代表受訪者亦指出，當時既然是宣示建構臺灣本土的大型評鑑推動經驗，加上專業評鑑人員並不多，所以採自願方式來推動其實也是一種可行方式。

自願我倒是覺得我也贊成，就是說大家總是，既然因為我們當時有宣示說我們是一個建構臺灣本土性的評鑑的經驗，那我們因為臺灣都沒有這種所謂人員的評鑑才這樣。（學者專家C/20101007）

教師自願受評，除是因爲法源依據不明確外，行政機關人員代表受訪者亦提到另一個原因。由於當時學者專家和家長都認爲老師要接受評鑑，所以老師有所壓力，在心態上就會覺得若真的要受評，那麼就得先採漸進自願的方式來實施，比較能讓教師有緩衝空間，提高教師接受程度。

那因為當時候的氛圍是學者認為說老師應該需要成長，家長認為老師應該要負起專業的責任，那老師的心態上就有那麼一點點說，那這個希望如果真的要進行評鑑的話，也應該尊重照老師的自願性。你要漸進，你要自願，等等的部分這個樣子。（行政機關人員B/20100824）

若依照上述行政人員的說法來看，其實某程度上全國教師會代表是有點逃避的心態，因爲如果採自願方式辦理的話，則教師就可以不用那麼快面對評鑑。

全國教師會代表除用法源依據不明確來提醒與會成員，應該採自願參與的方式來辦理教師專業發展評鑑外，亦認爲必須真的是教師自願參加，不能使用各種方法逼使教師「不得不」自願參加。

全國教師會代表的代表一直提醒說，這個是沒有法源的，你不能強迫老師做。所以後來大家都認為那這樣的話，我們就採自願的。採自願的話，全國教師會代表也不能反對，但是全國教師會代表堅持的就是說，那你必須真的自願。你不能用各種方式去讓學校不得不參加，這個我們都非常注意，讓教育部在政策決定的時候，確實讓學校是自願參加。（學者專家 B/20100825）

這在某程度上透露出全國教師會代表對行政的不信任，或許是從過往經驗瞭解到行政可能會有意無意的用一些方法來逼使教師「自願」參加某些政策，所以讓他們在政策形成過程中有所警覺，因此提出必須讓教師真的是發自內心想參加。

教育部與全國教師會代表間的關係也可從行政人員代表受訪者的言談中有進一步的瞭解，由於雙方間長期間存在著高度不信任感，所以全國教師會代表堅持教育部必須規定採自願方式來辦理評鑑。即便如此，全國教師會代表仍舊沒有鬆口認同評鑑政策，而是採取冷眼旁觀的態度來看待教育部推動評鑑。

可能有點彼此之間長期所謂有點不信任感存在，所以他們（全國教師會）認為說你教育部所訂的政策都是在，就是有一句話說「引青蛙入甕」的感覺，對。所以他們就一直會很堅持說，你要的話就是一定要老師願意自願去參加。那這樣子的話你們，你這個評鑑，這個實施計畫我們才能夠去，他沒有說認同喔，從頭到尾他都沒有說認同，但是他也知道我們要推，他也知道我們要推，但他也不會，他也已經說就是有點好，你推你的，這樣子，我不會去支持你去推這個案子。（行政機關人員 C/20100901）

此外，上述全國教師會代表擔心教師「不得不」自願參與評鑑的情形，爾後也果然成真，有些校長爲使教師能夠「自願」參與評鑑，於是便每天都到教室去說服教師，用一種無形的壓力來讓教師接受，在這樣的情況下教師無奈只好自願受評，但是如此推動下，就會發現整個學校的信任度是不夠的，評鑑能否確實推行，並啓人疑竇。至於全國教師會代表對這種「自願參與方式」所採取的後續反制行動，由於非本研究探討範疇，於此便不贅述。

他們用了一個方式，這個校長就天天去找那個老師，到他教室去，你覺得校長這個舉動會不會造成老師很大的壓力，他就到你教室說，你看某某某，誰誰誰都參加了教學評鑑，那我覺得這是一個很好的方式你要不要加入。第一天來，第二天來，第三天來，哪個老師在上課當中，校長天天到你們班去？你的壓力會大嗎？那我覺得很多老師其實在這種狀況之下，就勉為其難的簽下，因為他後來發現我簽了之後，校長都不要再來煩我，那所以像這樣的一個學校，如果是用一個由上而下的方式來讓老師覺得說我就是要作教學評鑑，你就會發現那所學校信任感是很不夠的。（教師會 A/20100816）

繼續將焦點重新拉回至政策形成過程，在經過上述起草小組會議與座談會的接續討論後，全國教師會代表對於自願參與的立場就是，如果有教師想自願參加

教師專業發展評鑑，他們並不阻擋，但絕對不能利用其他方式來誘使教師非自願參加。

他們現在還是一樣，就是說你要是自願參加，他沒有辦法反對，他也不會來反對。但是他就是堅守立場，你不能用各種誘因去讓學校不得不參加。（學者專家B/20100825）

上述這種採自願參與的方式，當時亦遭家長團體代表反對，他們認爲採自願的方式進行意義性不大，唯有全面強迫參與評鑑這樣才能發揮效果，如此也才能確保教師專業有受到監督，不會流於教師自說自話。

我們（家長團體）認為自願是沒什麼意義了，假設你一個學校有一百個老師，你說我自願做，那其他老師不做，…，那有什麼意義，對不對？你做當然是要全部做，對不對？你重要的是說在一個學校裡面怎麼樣去發展出一個比較好的機制，這個機制當然最重要就是說，就是說我的教學表現是應該受到監督，這個道理你不管從學生的學習權，或家長的教育選擇權，或者你教師的專業本來就是應該受到監督，你專業沒有受到監督就不是專業，那個叫做威權，就是我覺得我要怎麼做都可以，誰也管不了，對。（家長團體A/20100901）

家長團體受訪者亦指出，在法令上，評鑑計畫已經未列入法源依據了，現在又採自願，那麼願意參與的教師人數一定很少，而且在這種情況下，願意自願參與評鑑的教師一定是教學優秀的老師。所以在這種沒有授權給校長直接去推動，反而是採教師自願的方式來辦理的評鑑，效果一定不彰。

第一個你如果法令上沒有突破、沒有立法，然後中央沒有說經過，在任何法的基礎上，下公文到各縣市到或是各學校，你校長想做也動彈不得，因為你教師他能夠自願的一定是少之又少，而且要自願評鑑的人一定都是，一般來

講我們常識判斷一定是教學很棒的老師，對不對？那大部分老師不願意你根本做不來，所以那你沒辦法授權給校長，因為你現在沒辦法授權，要是說教育部他能夠在有法律的基礎上，授權給校長，校長說要做你老師敢不做嗎？你不做你違法，我就是做。（家長團體 A/20100901）

上述家長團體受訪者所提的情況，行政機關人員代表受訪者亦有提及，他認爲在自願參與的原則下，很有可能反而最應該接受教師專業發展評鑑的教師不會來，來的反而是教學良好的教師，那些最需受評的教師永遠都不會自願進入這個評鑑政策內，這也是有些與會專業人員所擔心的最主要原因，而這樣的情況在政策推動試辦後，確實也出現了。

當然有些人說那你這樣子推，又是試辦又是自願，那那一些可能最需要成長的永遠不會自願進來做，這個論述一定也有很多學者專家他看到了確實如此！那一些比較不具備這種認為自己，…，對自己的反省性可能沒有那麼高的老師永遠不會進入你這個制度，這個，…，他們所說的，也是一個實情！因為你從試辦的過程當中，那個參與的比例就發現，這個可能不知道多少年才能夠說讓這些老師的專業發展都能夠真的透過這個評鑑的制度，去提升起來。（行政機關人員A/20100819）

雖然在政策執行現場裡的確出現上述這個問題，使得許多校長都認爲只要教育部的公文下來，全校教師照做即可，但是教育行政人員代表受訪者仍認爲如果全面要求老師都做評鑑，必定會遭致反彈，所以爲了政策能夠推行順利，採行自願方式是必然的趨勢。

這個就是一直到從推出到現在一直爭議蠻大的部分，很多校長是認為說你只要那個教育部一紙公文過來就好了，就是一紙公文過來我們就全部照做，幹嘛還要老師同不同意呢？但是這樣子思維是變成是有點你強迫老師要去

做，做這樣的政策。結果會如何呢？我想大家應該都會猜測到，會有一些反彈聲音，那現在我們意思是說你老師自願，就是說你身體檢查也是自己自願去，自願來參加身體檢查，當然是說如果覺得，你已經生病了之後，人家強迫你一定要就醫你也一定要去就醫，這個評鑑就是說你反正你自願，你說我現在讓你採用自願，你願意來參加，你就來參加。（行政機關人員C/20100901）

學者專家代表受訪者亦認爲，他並不擔心那些最應該受評但卻未參與的教師，因爲等到整個政策更爲成熟後，所有配套機制都已經發展完善了，那麼之後他參加時，評鑑結果就不會有太大的反彈，所以現階段此種慢慢推的方式是好的。

那些我們不急，等到我們這個配套做的更周延以後，他來了以後，他受這一套檢驗出來的結果他不會有太大的反彈，他不會覺得這個不公平，什麼這個，辦的不對。讓他做得更周延，那個是不是需要時間的？好。（學者專家B/20100825）

在全國教師會代表的強力要求及與會專業人員的一致認同下，雖然家長團體成員對於採教師自願參與評鑑的方式頗有微詞，但爲能讓教師有接受的空間，所以最後決議等教師法三讀通過後，再行全面辦理評鑑，現階段推行仍是以自願方式辦理。

本辦法（草案）朝「教師法」修訂後的方向訂定，俟「教師法」修訂通過取得法源後再全面辦理教師專業評鑑；現階段倘教育部認為有先行試辦之必要，先以「自願」、「申請」的方式實施（文4-1）。

於此，確立於自願原則下，採鼓勵學校申請試辦；試辦學校教師亦依自願方式辦理的方式。

三、趨同的發展模式

在探討政策建議的形成過程前，首先研究者要說明Durant和Diehl（1989）所提的趨同發展模式之概念意涵。他們認爲以趨同方式發展的政策建議多具有以下特色：

首先在政策建議的改變形式上是採行較爲枝節的改變，在發展速度上是迅速的，過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以只有程度上的不同，並非本質上的不同。

在瞭解趨同的發展模式之內涵後，爲清楚說明整個政策建議於其中的發展變化，以下深入探究。

（一）校長及教務主任是否應為評鑑委員

在「校長及教務主任是否應爲評鑑委員」的政策建議中，首先在改變形式上是立基於過去高雄市的推動經驗及視導本身即爲校長的工作上出發，而進行較爲細部的改變，在發展速度上只經過三次會議的討論，相當迅速，在過程中政策社群的涉入與討論也沒有什麼太大爭議點，另在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以內容只有程度上的不同，而非本質上的不同（亦即是針對誰來擔任評鑑委員進行討論，而不是該不該有評鑑委員），所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在起草小組的開會過程中，在討論評鑑人員的組成上，小組成員曾針對關於校長及教務主任是否應擔任評鑑委員的政策建議進行討論。與會成員中，發出校長及教務主任應爲評鑑人員的聲音者多爲家長團體代表，如家長團體代表便曾在第 18、19 次會議時提出，「建議校內評鑑小組加入校長及教務主為當然委員，呼籲將校長及教務主任納入評鑑小組成員（文 2-18，文 2-19）」。面對家長團體的意見，學者專家代表從教學視導的觀點出發，認爲「支持教學視導工作為校長之工作，同時亦建議可將校長納入視導之成員中（文 2-19）」。但若從政策建議的技術可行性來看，學校行政人員代表則從技術層面指出，假設要校長及教務主任納入評鑑委員的話，那麼「有關校長介入校內評鑑之時機建議再審酌（文 2-21）」。

由於當時並未有強烈反對聲音出現，因此學者專家代表便提出校長應可擔任評鑑之成員，但至於實際推行時之行政參與機制，應彈性處理頗爲妥適的結論。

> 校長應為教師評鑑之當然成員，惟至於進行教學觀察時校長之角色及其推薦行政或專家參與之機制，應可賦予彈性（文2-21）。

所以在 95 年所推出的實施計畫裡便提到，學校教師專業發展評鑑小組成員應包括校長、教務主任等人，同時由校長擔任學者專家代表，教務主任爲執行秘書。

雖然校長及教務主任納入推動小組的當然成員中，但如果從政策回饋的角度來回頭檢視這個政策建議，全國教師會代表受訪者便指出，從校長、主任等行政人員擔任評鑑人員的比率，及推動評鑑的講師或宣導人等也多半都是行政人員的趨勢便可看出，評鑑其實就是權威復辟的展現，是展現宰制教師的過程，這某種程度上讓教師在參與評鑑過程上感覺更加不服。

> 如果是個校長，校長現在很多都當評鑑人！主任也當評鑑人！還有一些老師當評鑑人，其實你去看，大部分都是行政人員，從大部分都是行政人員來擔任評鑑人，還有擔任評鑑的這些訓練的講師，評鑑的宣導人。其實從這三個指標，我就可以說他是權威復辟的一個過程。你去看，我都把那些數據弄出來了，教育部這些所謂三天的評鑑人員訓練，十天的訓練還有宣導人員，那大部分的 75%是行政人員，是這樣子，而且我告訴你，其實不只 80%，其實應該是 80 以上，為什麼？因為有些老師後來才當行政人員，都是，從這幾點，我們念政治學的會跟你說，他是權威復辟的一部分，他就是行政宰制老師的一部分。（教師會 B/20100816）

（二）是否將學生意見納入評鑑蒐集資料來源

在「是否將學生意見納入評鑑蒐集資料來源」的政策建議上，首先在改變形

式上是採行較爲枝節的改變，因爲此並非全新的政策建議，之前於北高二市推動時就已有相關討論出現，此外在發展速度上是迅速的，只經歷了兩次會議，過程中政策社群的涉入與討論也沒有什麼衝突的意見產生，在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以只有改變的程度有差異，亦即只有要不要納入學生意見的差異而已。所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

欲瞭解教師的教學是否妥適，透過詢問學生的意見是最快速且最直接的辦法，學者專家代表除贊成教師評鑑時應納入同儕意見外，亦認同「贊成評鑑時重視學生之意見及學習成果（文2-18）」。

在此一政策建議的技術可行性上，學校行政人員代表從技術層面上提出建議，認爲在「調查與教師相關之「他者」意見時，對於學生之看法深受價值觀及偏好影響，應予慎重（文 2-18）」。至於在價值一致性上，雖然在討論過程中，「納入學生意見」此一政策建議，前述有人員對此在執行可行性上有所疑問，但其他與會專業人員對此政策建議卻是深表贊成，如家長團體代表便表示「對教師進行評鑑時，學生之意見也很重要，應適當參酌（文 2-18）」。於是在沒有太多的不同意見下，該政策建議便於焉形成。因此在 95 年提出的實施計畫也才有敘明，評鑑實施時可採蒐集學生或家長教學反應等多元途徑辦理的字眼出現。

（三）要設立教學輔導教師

在「要設立教學輔導教師」的政策建議上，首先在改變形式上，由於是參考過去臺北市推動教學輔導教師的經驗，所以是立基於過去經驗而採行較爲枝節的改變，在發展速度上也只有經過四至五次會議就定案，所以是迅速凝聚共識的，在討論過程中，與會專業人員在政策社群的涉入與討論也多持正向意見，而無反對聲音產出，至於在政策建議性質上，由於是立基在過去舊的政策建議上，所以只有程度上的不同（亦即如何辦理，而非要不要辦理），並非本質上的不同。所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

爲使教師專業發展評鑑能發揮協助教師成長的正向功能，有與會學者專家代表便提出應「設立教學輔導教師」的政策建議。如某學者專家代表就認爲評鑑結果不佳的教師，應透過輔導教師機制來協助其專業成長，而不是直接送教評會或

教育局，其中又以初任教師更需輔導。

> 採行評鑑制度過程中，對於無法改善者，建議不送教評會或教育局，改以輔導教師之機制，予以協助其專業成長較佳，尤以初任教師更需要輔導（文2-16）。

亦有學者專家代表亦認爲「另針對少數灰色地帶之教師，設置輔導教師，協助其教學成長（文2-16）」。其他學者專家代表亦同意上述兩位學者專家的觀點，認爲對於潛在可能成爲不適任教師者，應透過評鑑來輔導其加以改進，同時搭配教學輔導教師機制，方能使教師專業成長。

> 當務之急應先針對尚未走向不適任前屬灰色地帶之教師透過輔導機制，協助其專業成長，可朝評鑑加上輔導教師之機制予以規劃（文2-16，文2-17）。

這種以協助教師發展、促進專業成長的想法亦獲得民間教育團體代表的贊同，認爲「現階段之目標建議評鑑之外再加教學輔導教師（文2-18）」。

深究爲何會有這樣的政策建議形成，除出發點是爲協助教師專業成長外，其實與先前臺北市推動教學輔導教師的經驗有關，同時有學者專家代表的學術專長亦爲推動教師專業發展，所以會有設立教學輔導教師來協助教師專業發展這樣的想法出現，其實是可以理解的。

> 那個推動小組一直幾個核心的成員，其實他（學者專家代表）一直從政策形成過程到後來都一直在參與，那從參與裡面，…，因為裡面也有不乏幾位都是有實務經驗的，像輔導教師，臺北市在推，…，一開始就是要做教師的那個教學輔導，那個概念是很像的，那有點類似像師傅老師的那個指導者的那個概念。（行政機關人員A/20100819）

在「應設立教學輔導教師」的政策建議一出現後，與會專業人員便紛紛檢視在實務上的可行性，不過並無任何高度反對的意見出現，與會專業人員多都只是針對細微執行部分提出更好的建議而已。首先是在確認教學輔導教師的資格上，學校行政人員代表認爲「教學輔導教師由各校抑或由各縣市政府指派方式應予明定（文2-20）」。學者專家代表則認爲在指派教學輔導教師上，不宜由教育局評鑑委員會訂定，以免造成過多的工作負擔。

> 教學輔導教師之資格條件與評鑑工作，由教育局評鑑委員會訂定執行，將造成大量人力負擔，實務執行上有其困難（文2-20）。

民間教育團體代表則認爲，或可由各縣市直接訂定相關教學輔導教師產生的規範即可，較有彈性。

> 教學輔導教師之產生方式，建議由各縣市訂定相關規範較佳，如經學校推薦名單、教育局核備後、選用、講習等（文2-20）。

另於擔任教學輔導教師者應可減課的討論上，學者專家代表認爲教學輔導教師必須減課，雖然其所付出的時數其實遠超過預定減授的時數，但爲保障其權益，仍須將減課的依據列入實施計畫裡，以徹底保障教學輔導教師權益。

> 有關教學輔導教師「得酌減原授課時數一至二小節課」等文字，實際上教學輔導教師所付出之時數不只一至二節課，建議仍列入，才有法源依據（文2-20）。

但學校行政人員代表則對擔任教學輔導教師得以減課的作法提出不同看法，認爲「『得酌減』原授課時數一至二節課」乙節，建議應考量各縣市政府財政困難情形（文2-20）」。教師代表則認爲「教學輔導教師『得減課時數』應有法

源依據，用『得』字可讓各縣市依財政情形彈性運用（文2-20）」。教育行政人員代表則認爲，目前教師授課時數法已明訂，所以教學輔導教師如要減授時數，則宜由各縣市自訂才具彈性，不宜於實施計畫中直接規定。

> 教育部91年4月24日訂定「國民中小學教師授課節數訂定基本原則」，對於教師課務編配原則已有規範在案，至於教育部版第十條教學輔導教師「得酌減原授課時數一至二節課」乙節，建議檢授之時數授權由各縣市自訂較具彈性（文2-20）。

至於在價值一致性上，與會學者多認爲教學輔導教師的概念不錯，在教學輔導教師的職責範圍上，家長團體代表表達「教學輔導教師輔導之對象同意包括『初任教師』」（文2-20）。有學者專家代表則進一步認爲「建議教學輔導教師有必要時才介入，其輔導對象不一定針對初任教師（文2-20）」。其他學者專家代表亦同意除初任教師外，教學有困難者亦應納入輔導範疇，才能真正發揮成效。

> 如教學輔導教師之職責主要係輔導「初任教師」，如僅針對「教學有困難者」予以輔導，評鑑制度的實質成效不大（文2-20）。

因此，學校行政人員代表最後做了總結，認爲「有關教學輔導教師之輔導對象，仍應包括『初任教師』、『教學有困難教師』（文2-20）」，於此與會專業人員對教學輔導教師在輔導對象上的認知便趨於一致，「應設立教學輔導教師」的共識也於焉形成。

除設立教學輔導教師的政策建議外，民間教育團體代表則另外提到「實施評鑑之後接受輔導之運作方式，可為未來分級制度鋪路（文2-20）」。至於學者專家代表亦提出在輔導教師專業成長上，應可適時邀請教學輔導團，也就是除教學輔導教師的機制外，如有其他的專業輔導機制亦可一併納入，是政策推動上可以去思考的重點。

在教師被評鑑為不適任時，應適時邀請教學輔導團體加入，替老師在教學上所遇瓶頸進行輔導（文2-23）。

（四）評鑑內容

在「評鑑內容」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲枝節的改變，係針對評鑑內容究應包含學科專業或教學專業進行討論，在發展速度上是迅速的，約經過兩次會議就確定了，在過程中政策社群的涉入與討論也較少，沒有太多的倡議者發聲，在政策建議性質上，由於是立基在舊有的政策內容政策建議上進行選擇，所以只有程度上的不同，並非根本上的本質不同。所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在評鑑內容的討論上，可分成學科專業評鑑內容與教學方法評鑑內容兩部分來談。最初爲使評鑑內容能順利研擬出來，有學者專家代表曾提出可先參考高雄市的作法，將評鑑內容區分爲教育專業評鑑與學科專業評鑑二者，再分別規範其推動的具體方式。

現階段先研擬一個教師專業評鑑綱要性之辦法，參酌高雄市之作法，可思考區分為教學方法評鑑與專門學科評鑑二大類型，建議二大類型皆列入辦法中，但應將二類型之成員、方式予以分別規範，供各縣市自由選擇辦理方式（文2-18）。

學校行政人員代表則認爲此二個評鑑內容皆相當重要，在規劃時應予以衡酌考量人際互動、教育專業與學科專業等方面。

評鑑時對於人際關係與溝通、教師對人之觀念、學科專門知識與教學方法之互動三部分因素應予考量（文2-18）。

至於家長團體代表則認爲學科專業評鑑最重要，再來是教育專業評鑑，最後才是研究與進修等。

> 評鑑內容最重要的是課程及教學，應建立在專業基礎上，由課程轉化至教學過程中，可檢視學科專門知識之達成度，其次為教師對人之觀念與態度，再其次為研究、進修等，建議評鑑內容之敘寫方式先依重要性、周延性排列，再規範執行方式（文2-18）。

家長團體代表的想法和與會學者專家代表其實頗爲相近，後者認爲針對教師的學科專業內容進行評鑑十分重要，同時在進行此部分的評鑑時，宜納入分科的專業教師來擔任評鑑人員，以便能提供受評教師實質的教學建議，同時應以高雄市的推動要點爲主，先行釐清教學內容評鑑與教學方法評鑑之不同。

> 教師之學科專業與教學方法無法劃分，真正影響教學的，除教學方法外，絕對是學科專業之內容，檢視教學成效時，教學內容之評鑑比教學方法佔更大部分之比重，如涉及學科專業評鑑時，以同學科教學專門教師擔任評鑑者較為恰當，如涉及教學方法時，人事輔導部分也很重要。評鑑分為二類，一為教師評鑑，是對人之評鑑，另一類為教學評鑑，是針對教學之評鑑。贊成學科教學評鑑一定要做，但學科教學如要納入評鑑之內涵，建議評鑑成員中對教師代表部分應予以分科，方可提供教師有效改善教學行為之實質建議。建議以高雄市之要點為主，再把學科教學評鑑之概念予以釐清（文2-18）。

雖然前述幾位與會專業人員都認爲學科專門評鑑很重要，但是教師代表卻認爲，針對學科進行評鑑在實施上有其困難，因爲工程浩大，在校長與教務主任爲當然評鑑成員的情況下，他們必須對全部老師的教學觀察，但基於上述二位人員工作職責繁重的情況下，所以這個可行性實在不高。

對課程之評鑑實施上有其困難，同一所學校內，班級數多時，如僅針對一個學科之教師作教學觀察，校長與教務主認為當然成員，工程龐大，實務執行層面之困難度應予考量（文2-18）。

民間教育團體代表亦認爲在評鑑內容上，首先「應重視教學輔導，贊成排除學科專門評鑑（文 2-18）」。

學者專家代表受訪者亦提到學科專業評鑑是不可行的，因爲光靠評鑑是無法瞭解教師自身學科知能是否足夠，評鑑只能瞭解教師專業成長是否足夠，至於要瞭解教師學科知能程度就必須透過嚴謹的學科測驗才能知曉。同時教師如果要增進學科專業，應是去與學科相關的研究所進修才能獲得更多，而不是靠以注重教育專業爲主的教師專業發展評鑑。

在教師的專業成長裡面，我們教師專業發展評鑑，我們講的是這一塊，教學技巧這一塊，學科的那一塊，很抱歉，那沒有人，不可能透過評鑑來這個，你說要去評說你的數學夠不夠程度，那不是靠這個評鑑弄得出來的，所以你現在如果去訪問好多人，他們都搞錯了，他覺得這個東西都沒有分學科什麼，開玩笑你去分學科，學科東西就是你是數學，你去師大數學系，你去台大數學系，你去清大數學系，你去進修，你如果覺得不夠，你去進修。那個靠評鑑，找不出來的。難道要每個老師辦一個數學考試，對不對？那個評不出來的。所以他們搞錯了，這個評鑑是評這一塊。這個成長，你要怎麼成長？你辦…這個是非常 general 的，一般性的，跟你學科是無關的。（學者專家 B/20100825）

在上述與會專業人員的共識下，於是學科專業便確定不納入教師專業發展評鑑的評鑑內容中，在 95 年的實施計畫裡便呈現，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、敬業精神及態度等屬於教育專業的評鑑內容，而不包含學科專業的範疇。

（五）評鑑過程應保密

在「評鑑過程應保密」的政策建議上，首先在改變形式上是從以往高雄市經驗而來，發展速度較快，只有經過三次會議，在討論過程中政策社群的涉入與討論也沒有太大的歧見，至於在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以只有程度上的不同。所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在「評鑑過程應保密」的政策建議上，臺北美國學校校長曾針對在評鑑結果保密性的執行方式上，分享其過去推行經驗，是採密封方式進行，同時評鑑結果報告只有受評教師本人與校長才能看到。

> 教師專業評鑑的「自我評鑑表」為絕對保密之文件，老師填寫完後即密封，隨同家長之意見表一同送交美國愛荷華大學進行分析，待分析完數據後寄回兩份結果報告，一份交給教師本人，另一份交給校長（文2-22）。

上述這種將評鑑結果保密的方式，亦獲得與會專業人員的認同，如學者專家代表就認爲「此教師專業評鑑應遵守保密原則，不將資料公開，否則家長心中更會有老師的排名（文2-23）」。學者專家代表則從讓教師安心受評的觀點出發，認爲評鑑過程保密有助增加老師對評鑑的信任感，同時也不會怕被標籤化，讓老師能更放心的受評，願意檢視自身仍需專業成長之處。

> 在教師專業評鑑過程中，應將過程保密、不公開，讓老師放心去做評鑑，不用擔心自己的結果被公開、討論，被家長、學生、甚至其他老師所標籤化（文2-23）。

上述學者專家代表們的看法也獲得教師代表認同，認爲「在評鑑過程中應保密尊重教師隱私，學校也應多與教師接觸以瞭解教師確實狀況（文2-24）」。

「評鑑過程應保密」的概念，在執行技術上並沒有受到什麼質疑，我國在評鑑結果的保密性處理上，最後在推行上則採取用代號的方式來呈現資料，再透過

對照表的方式來確認受評對象，同時評鑑結果只有受評者及委員會討論時能觀看，但委員會討論時並不知是誰的評鑑結果，所以能進行更爲客觀的討論。

我們現在這個倒是非常嚴謹的，去評鑑的時候，我當然知道我是評你，但這個單子上我不會寫你的名字，我們會有一個對照表，比方說你代號就是032，那在這上面就是032，只有一個人知道032是誰。我們都建議他們要做好這些保密的工作。第二個呢，這份資料只有被評的人看，我知道，你知道，還有就是最後有一個委員會在討論的時候，他們會看到這個資料。那他們看那個資料，也不知道是誰的，所以這個資料本身是沒有公布的。（學者專家B/20100825）

只是有其他學者專家代表事後來看這樣的作法時，便認爲其實這就是一種公開討論了，跟原先的保密概念相差甚遠。

要審議人家的final，譬如說你觀察完，評鑑完，然後到最後要成立一個小組來處理，某老師（其他學者專家代表）說，那不就是本來要保密，保密什麼？這樣，對不對？不就大家討論了嗎？公然討論。（學者專家C/20101007）

至於在價值一致性上，與會專業人員對於「評鑑過程應保密」的概念其實認知概念彼此間相差不遠，都認爲必須保密，因爲如果要將評鑑能有效推行，顧慮受評者的感受是相當重要的。

那至於其他流程包括保密，基本上來講，我想大家希望把這個事情做好的話，還是要顧慮到受評者的尊嚴跟感受，所以是都還蠻有共識，就是在整個流程上、作法上。（行政機關人員B/20100824）

此外，評鑑結果保密應爲一個必然的趨勢，因爲即使是總結性評鑑結果也不

應該大剌剌的公布出來，更何況是以形成性評鑑爲導向的教師專業發展評鑑政策，應該是只要讓受評者瞭解結果即可，不需對外公開。

大家都贊成，保密是這個是一個必然的。因為我們不覺得，即使是總結性評鑑也不應該公告。那也只是當事人知道而已。（學者專家B/20100825）

只是就如前面提到的，在某位學者專家代表的價值觀裡認爲，成立一個小組來討論評鑑結果便不算是保密的行爲，所以也並非所有與會專業人員都同意最後研擬出來的作法，只是因爲當時學者專家代表並未參加到那次會議，所以就讓這個政策建議過去了。

那某老師（其他學者專家代表）好像有去討論，然後他好像有一次沒去然後就定案了，他覺得說…那他好像有一點就覺得說啊這誰想的，他有時候會很多細節上，但是有些人有些意見人家會採納他的，有些東西因為他沒有說，就是說剛好那一次沒到或怎樣就，好像人家就這樣過去了，所以他有時候他也覺得好像不是盡如他的意這樣子，對。（學者專家C/20101007）

由於當時某位學者專家代表並未參加該次會議，所以就讓政策建議具體成形，這與垃圾桶模式所提到，流動的組織參與者之概念很相近，可能因爲某次會議未參加而使得會議成員的認知概念有所轉變，就彷彿立法院中，可能會因爲某一持反對立場的委員不在場而讓法案被闖關成功般。

在上述與會專業人員討論下，最後在 95 年公布的實施計畫中便提到「學校教師專業發展評鑑小組應將個別受評教師之評鑑結果，以書面個別通知教師，並予以保密，非經教師本人同意，不得公開個人資料」，爲教師受評過程應嚴守保密原則，在程序上作了最嚴格的規範。

（六）政策名稱應改變

在「政策名稱應改變」的政策建議上，首先在改變形式上，由於只是名稱的

改變，內容並未有大幅度的變動，所以是採行較爲枝節的改變，在發展速度上也相當迅速，在第9次座談會時便達成共識，所以在過程中政策社群的涉入與討論也較少，各方利益團體代表也無較多爭議的意見，在政策建議性質上，由於是立基在舊的「教師專業評鑑」名稱上進行調整，所以只有名稱改變的程度上不同，本質上無任何差異。所以可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

從總結性的「教師專業評鑑制度」過渡到形成性的「教師專業發展評鑑政策」，此政策名稱其實是在座談會中協商後的共識。由於當時教育部希望能儘速形成共識，學者專家代表在此壓力下，便希望與會專業人員能提出具體方案來進行試辦，所以政策名稱便是在當時這樣急迫的情況下所產生的。

> 我記得後來因為，當時候部裡面一直希望工作小組能夠具體的提出一個比較成型的方案的時候，那當時候他（會議主持人）也特別希望我們在場的人能不能盡快能夠形成共識，那剛開始，其實剛開始的名稱是叫做教師專業評鑑，教師專業評鑑，後來的名稱是不是稱為教師專業發展評鑑？為什麼會跑出發展這兩個字？是後來在檯面上協商的共識。（行政機關人員B/20100824）

至於整個會議名稱改變的脈絡，最早可從臺北縣的推動經驗談起，首先分析「教師專業評鑑」一詞，其實同時含括總結性評鑑與形成性評鑑的概念。

> 教師專業評鑑，聽起來就是在評鑑一個老師的專業，對不對？沒錯吧？教師專業發展評鑑，它評鑑的是什麼？一個老師有沒有在做專業發展？換句話說就是講，如果今天我這個老師，如果滿分一百分，我現在六十分，如果我今天從教師評鑑的角度來看，我是很危險的。為什麼？因為教師專業評鑑他很重視你的現況！你現在六十分，還是你現在五十九分，我就把你fire，類似。（行政機關人員B/20100824）

由於在起初會議討論過程的方向並不確定時，家長團體、學者代表與全國教

師會代表間對於評鑑目的仍有較多歧異，如家長團體希望能用評鑑來處理不適任教師，學者專家與全國教師會代表則認爲評鑑要推的長久，應該是要先取得教師信任，而不能直接走總結性的評鑑目的。

可是因為當時候談的過程當中，雖然家長團體一直認為說，應該要比較積極有效的處理不適任教師問題，但是學者跟教師團體都認為，希望這個方案如果能夠做得成功，應該要循序漸進。要取得老師的信任，要發展出可行的模式。（行政機關人員B/20100824）

爲了形成較清楚的共識，於是學者專家代表便邀請當時刻正推行試辦教師評鑑的臺北縣教育局人員來提供經驗，並表態對政策的看法，於是臺北縣教育局代表便說明當時臺北縣推動的正是協助教師專業發展的形成性評鑑，亦即是全然與績效考核等脫鉤進行的評鑑，這樣的評鑑相較處理少數的不適任教師而言，對整體教師來說是更爲有利的作法，且處理不適任教師有其他的管道，不必然要用到評鑑。

所以後來他（會議主持人）就說，那如果大家家長的意見跟老師們覺得不一樣，所以他（會議主持人）就比較希望說，剛好最近當年那時候在試做的，就是臺北縣！他（會議主持人）就說那要不要請臺北縣稍微表態，那到底你們從過去的經驗當中，給中央要訂政策的參考意見裡面，你們能不能提供你們的過去的經驗來看？那在畢竟以前臺北縣發展的教師教學評鑑就是比較站在從專業發展，從漸進的部分，甚至連評鑑的結果是無償，也就是說評鑑的結果跟他的績效考核都脫鉤！於是北縣教育局代表就這樣講了，說以前我們的做法是這樣做，那麼那當然，當時候在那個會場上這樣的表態，我相信家長是很不舒服的。因為他們認為說，就是要利用這個時候趕快把那個不適任教師處理好，可是畢竟北縣過去的經驗談的是…怎麼去協助更多的老師做專業發展，那個效益比起另外去處理那個不適任教師來講，其實是更重要，

而且第二個，處理不適任教師有處理不適任教師的機制，他不必用到評鑑的做法。所以後來在會場上曾校長說，那要請臺北縣來做一點點意見的說明。（行政機關人員B/20100824）

在臺北縣行政人員代表於會議中表態方向後，與會專業人員也很快就有了共識，此後政策便朝專業發展方向前進，而不是朝總結性的方向，政策名稱也隱約出現了改變的曙光。

我記得那時候談完了之後，大概就很快的就讓這個整個方案的性質就定調在做專業發展。所以為什麼後來那個名字，我記得最後一次開會的時候，那個名稱本來都是叫做教師專業評鑑，因為那一次大家就形成了多數的共識，應該要針對老師進行專業發展。所以後來的名詞就多加了這兩個字，叫做教師專業發展評鑑。是這樣來的。（行政機關人員B/20100824）

既然評鑑是爲了促進教師專業發展，於是當時的家長團體代表便認爲不能使用教師專業評鑑一詞，而是必須在政策名稱上更明確的表達是要協助教師專業發展的形成性評鑑，所以在後期座談會上的來回溝通後，便決定改變政策名稱。

但是就是在這個討論的過程當中是，我是稍微隱稀記得是那個像家長團體，因為家長團體是說那你，因為我們教師專業評鑑的部分是希望促進教師專業發展。我們的那個要點裡面開宗明義就是這樣講，那他說那這樣子的話你就是把他貼出來就是教師專業發展，就是，…，促進教師專業發展的評鑑。對，所以用這種方式來談，那溝通了幾次之後，其實大家就算是勉強接受這樣子一個……。（行政機關人員C/20100901）

家長團體之所以認爲要改變政策名稱的理由，還在於不能讓國外覺得好像臺灣已經在做總結性的教師評鑑了，對家長團體的堅持而言，似乎也是一種無聲的

抗議，抗議政策最後不是朝他們心中所想的總結性評鑑目的前進。因此，最後家長提出了政策名稱應從隱含總結性與形成性併行意味的「教師專業評鑑制度」改爲只有形成性意味的「教師專業發展評鑑」。

那接著談教師評鑑，他們（家長團體代表）意見就來了，他們就說，你們談的教師評鑑，都是形成性評鑑，他們要的，家長他們要的是總結性評鑑。所以他們覺得，不應該掛羊頭賣狗肉，不能用教師評鑑，讓人家以為國外都覺得，臺灣很進步，已經在做教師評鑑了。他們覺得，沒有！你們做的是形成性評鑑。不能只用教師評鑑這樣簡單的名詞就把他概括過去，應該要名正言順，想了半天，後來就變成是教師專業發展評鑑，加了個發展進去。（學者專家 B/20100825）

至於進一步從「教師專業發展評鑑」此一政策名稱的技術可行性上來看，其實當時有學者專家代表是認爲行不通的。因爲從中文語法的觀點來分析，「教師專業發展評鑑」並無法清楚地表達含意，容易讓人誤解爲是針對「教師專業發展所進行的評鑑」抑或是「針對教師專業的發展評鑑」，二者概念間容易混淆。

那我事後來看這個名詞，這個名詞其實是不通的，如果有國文、語文的底子你就發現，教師專業發展評鑑不知道在說什麼，是教師專業發展的評鑑嗎？是教師專業的發展評鑑嗎？到底是什麼，講不清楚。（學者專家B/20100825）

雖然「教師專業發展評鑑」這個名詞容易讓人誤解，但是在家長團體的堅持下，學者專家代表便試圖爲其找出解決出口，也就是將「教師專業發展評鑑」視爲一個專有名詞，並重新定義它，而不是拆開來使用。這樣的解決方式其實是源自於國外許多詞彙，起初翻譯引進至國內時，亦無法讓人知道其所隱含的意義，但若爲其下一個定義後，自然也能讓國人所接受，所以「教師專業發展評鑑」也延此方式現身於政策名稱上，將其定義爲形成性評鑑，主要是在協助教師專業成

長，不在於做績效考核。

那他（學者專家代表）的想法就是這個名詞，我們的解釋就是教師專業發展評鑑不要拆開來，就是一個專有名詞，新的名詞，我們就給它定義，它的定義就是這種評鑑，就是形成性評鑑，就通了，就像我們國外引進來一個新名詞，雷射。你剛開始看到雷射，誰知道是什麼？好，但是雷射我們就給他解釋，就是這樣。你看邏輯，我們都講邏輯，邏輯就是logic翻譯過來。那聽久了，你給它定義就好了，所以教師專業發展評鑑這幾個字，就這樣定下來了。它的目標也很清楚，就是一種形成性評鑑，在協助老師做專業的成長，不在於做績效的考核。（學者專家B/20100825）

前所述及，學者專家代表其實對於「教師專業發展評鑑」一詞不甚滿意，但當時仍試圖爲其找出解套方式，便是將其視爲一個全新的詞彙，之所以如此，是因爲全國教師會代表和家長團體長久以來在許多政策建議上有所歧異，但唯獨在對改變政策名稱上，很難得同時未對「教師專業發展評鑑」一詞提出異議，於是會議主持人不希望節外生枝，於是便立即決定通過，使得政策名稱最後順利定案。

很難得的是，家長團體建議這個名字，而教師團體完全沒有意見…所以教師團體也同意，家長團體也同意。所以他（會議主持人）就認為，做主席就是不要節外生枝，會議到一個程度，有共識我們就趕快做總結論。（學者專家B/20100825）

進一步探討在政策名稱如此轉變下，其他與會專業人員是如何解讀的。如以全國教師會代表的價值觀來看「教師專業發展評鑑」一詞，可以發現其並不反對，因爲該詞其實彰顯以形成性評鑑爲推動的主軸，如此一來教師便可不用擔心日後可能會變成總結性評鑑。

他們（全國教師會）覺得這樣也很好，因為如果是，名字寫清楚了，以後就不會被教育行政單位拿去做總結性評鑑，因為寫的很清楚是教師專業發展評鑑，你就不應該拿去做總結性評鑑，做考績，做不適任教師的處理。（學者專家B/20100825）

所以全國教師會代表其實並沒有反對，反倒是認爲只要不全面評鑑，同時又採自願性，那就可以用這樣的政策名稱來辦理。

其實全國教師會代表後來好像也是說，你們只要不是全面評鑑，你也只是自願性，其實我覺得他們鬆口了耶！對。（學者專家C/20101007）

至於家長團體代表提出政策名稱必須轉變的意見，其實除彰顯他們對政策走向的不滿外，另亦有退讓的跡象產生，因爲家長團體代表認爲，至少教師評鑑已經跨出第一步了，所以雖不滿意，但尚可接受，未來仍待繼續努力，所以最後他們發佈相關聲明稿，說明雖然教師評鑑已有起步，但未來家長團體仍會繼續努力。

但是家長團體就是那種態度已經是也不對了就是這樣子，他們那種就是我的主張好像也沒達成，但是他們後來也應該有讓步，協商的過程當中，不是也沒有協商，就他就認為說至少有起步，我相信你應該有聽到這種說詞，至少有起步！他是不滿意，是不滿意的，但是至少你有走了，所以他們對，他們好像後來有發表聲明稿，這樣子。（學者專家C/20101007）

（七）教師應否提出改進計畫

在「教師應否提出改進計畫」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲枝節的改變，是在原本評鑑結果的運用方式上所發展出來的，在發展速度上經歷了四次會議，所以相當迅速，討論過程中政策社群的涉入與討論也較少，多集中在第21次會議上，至於在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，基本

上仍是以進行專業成長爲主，所以只有改變程度上的不同，可視爲是趨同發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在評鑑結果出來後，如何運用此結果以協助教師專業成長便是與會專業人員所高度關注的焦點，研究者於前曾提到必須設立教學輔導教師以協助教師專業成長，但除此之外，亦有與會專業人員認爲「教師應根據評鑑果來提出改進計畫」，對於這樣的政策建議，與會專業人員的看法不一。

持反對者多認爲此政策建議在現實推動上並不可行，如民間教育團體代表便認爲「若在教師自我評鑑後再提出自我專業成長計畫，將造成太多紙上作業，建議刪除（文 2-21）」。教育行政人員代表亦以過去高雄市推動經驗爲例，認爲光是要教師填寫自評所需的自我檢核表都已有困難了，更別提還要增加教師自我擬訂專業成長計畫，所以在執行上有其困難。

> 以高雄市實施經驗而言，要求教師填寫自我檢核表確實有困難，如果未來在自我評鑑表後又增加自我專業成長計畫，對教師而言更是困難，建議應審慎考量（文2-21）。

學校行政人員代表也認爲與其要教師另外提出專業成長計畫，不如直接在教師自我檢核表上增列「省思與改進」讓教師填寫即可，如此亦能達成專業成長目的。

> 建議在教師自我檢核表之後增列一「省思及改進」項目，即可達到「專業成長」之目的，比另外「提出專業成長計畫」較為可行（文2-21）。

持贊成者則多認爲專業成長計畫對教師有所助益，所以有必要推行，如學者專家代表便認爲，在自評後若沒有提出具體的專業成長計畫，如此評鑑結果將失去原先的正向意義，所以教師自我擬訂專業成長計畫是必要的。

若在教師自我評鑑後，沒有提出專業成長計畫，這樣的評鑑結果較沒有實質上的幫助，故建議仍應輔導教師研提專業成長計畫（文2-21）。

其他與會專業人員的建議重點則多放置於細節執行上，如家長團體代表亦認爲由教師自身擬訂出一個專業成長計畫是必要的，如認爲工作繁重不可行的話，可擬訂具彈性、簡易的專業成長計畫即可，同時主管教育行政機關也應提供相關範本給教師作爲編擬參考，並在試辦兩年計畫後，再回頭評估專業成長計畫的內容是否需修正。

教師的自我教學成長計畫是必要的，計畫內容可賦予彈性，不需要太過詳細，可提供一個簡單的範本讓教師參考，建議計畫先試辦兩年，再視其實施成效加以修訂計畫內容（文2-21）。

臺北美國學校校長亦提供美國的作法，在教師專業成長計畫擬訂上，是由校長與教師共同會談後，由教師自身擬訂的，並視情況給予教師 90 天至一學年的時間來加以改善教學。

學校應安排教師與校長會談，由教師設定一個專業成長目標，在會談中對此成長目標建立共識，同時對於評鑑不合格之老師給予最短一學期九十天，最長為期整個學年之寬限改進期，輔導教師改善教學表現（文2-22）。

美國的推動經驗似乎也啓示著，校長在協助教師專業成長上，扮演不可或缺的重要角色。學者專家代表則提出更多方面的意見，認爲除擬訂專業成長計畫外，還可透過由學校組織團體或整合教育部資源等方式來協助教師改善教學，進行專業成長。經由這樣的多元方式，來協助教師能有更多的專業發展面向。

建議實施教師專業評鑑的學校，宜組織團體，輔導受評教師，並善用教育部的專業及資源，而非一再進行複評，造成教師的壓力（文4-1）。

在上述與會專業人員的彼此表述與說服下，最後95年的實施計畫裡，在針對教師擬訂專業成長計畫的部分，最後是採「經學校教師專業發展評鑑小組認定為未達規準之教師，應於接獲通知一個月內，由學校教師專業發展評鑑小組與之共同規劃其相關輔導協助成長計畫並進行複評」，於此可看出，教師擬訂專業成長計畫勢在必行，只是為了減輕教師負擔，避免淪為紙上作業，最後折衝由校內評鑑小組共同協助教師研擬，以發揮積極的協助教師專業成長功能。

四、漸進的發展模式

在探討政策建議的形成過程前，首先研究者要說明Durant和Diehl（1989）所提的漸進發展模式之概念意涵。他們認為以漸進方式發展的政策建議多具有以下特色：

首先在政策建議的改變形式上是採行較為枝節的改變，在發展速度上相當緩慢，過程中政策社群的涉入與討論是呈現持續且長期的運作方式，亦即所謂的「軟化」過程是相當持久的，在政策建議性質上，由於是立基在原先的政策建議上進行討論，所以結果往往只有改變程度上的差異，而非本質上的不同。

在瞭解漸進的發展模式之內涵後，為清楚說明整個政策建議於其中的發展變化，以下深入探究。

（一）法源依據

在「法源依據」的政策建議中，首先在改變形式上，由於過往並未有任何教師評鑑經驗，法源自然付之闕如，所以是採行較為根本性的改變，至於在發展速度上，則相當緩慢，跨越了好幾次起草小組會議與座談會後才逐漸定案，自然在政策過程中，政策社群的涉入與討論也會是呈現長期的運作方式，在政策建議性質上，由於過往沒有任何經驗，所以主要是於政策建議的本質上有所差異。因此雖然在改變形式上，似乎是較傾向進化的發展，但就其他幾個檢視面向看來，仍可視為是較偏向漸進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

一個民主國家在推動政策時，必定需有法源依據才能讓人民有所依歸，對教師專業發展評鑑政策而言亦復如是。最初起草小組在討論整個政策內涵時，學校

行政人員代表就曾首先針對政策的法源依據問題，提出「建議辦法第一條增列法源依據（文2-18）」。

雖然在第 18 次會議時就曾有這樣的政策建議出現，但實際上最後定案卻是在後期座談會階段。因爲原先起草小組會議是朝擬訂教師專業發展評鑑辦法的方向討論，但若訂定「辦法」，則需有母法授權，囿於當時教師法草案並未三讀通過，仍缺少授權教師評鑑的條文，所以若訂定「辦法」可能遭到教師反彈，此時起草小組成員才意識到沒有法源依據的嚴重性，進而提出討論。

當然討論過程中，是希望先訂一個教師專業評鑑的辦法，就是說老師有義務，老師有義務接受主管機關的評鑑，那評鑑的方式內容然後程序的部分由教育部另訂辦法。等於說就另外一個授權的一個執法，來讓教育部來做，但是辦法基本上它是屬於那個授權的執法，可是因為在母法教師法裡面沒有所謂這樣子一個授權，沒有這樣子條文，以至於也沒有授權的那個執法可以用。所以當時訂辦法的時候，就是我看的文獻是很多尤其教師團體，教師團體他們就有點反對這樣子。發現其實因為你沒有母法，沒有法源，你訂辦法其實就會有它的問題。（行政機關人員C/20100901）

在與會專業人員提出法源依據的問題後，家長團體代表受訪者提及，當時家長團體代表認爲其實按照目前的教育基本法、國民教育法與教師法等三項法令之規定，從法律條文的解釋看來，中央與地方政府早就可以推行評鑑。

就是那個關於法律的解釋的，至少從我們家長團體的角度來看，我們覺得那個或是說我就我在教育界也在學術界，我的理解，你回去可以查一下教育基本法跟國民教育法，或者是教師法，我現在…，大概就是這三個法，其實我覺得不管是中央政府或地方政府其實早就可以這樣做了。（家長團體A/20100901）

行政人員代表則不認同這樣的法條解讀，如有行政人員代表就從法制面層面出見解，於會議中表示教育基本法第10條的規定並不是以中央爲規範範圍，而是以直轄市、縣市政府爲規定範圍。

教師專業評鑑制度之法源，如依據教師法，目前修正草案仍未完成立法，至於教育基本法第十條，係以直轄市、縣市政府為規定範圍（文2-19）。

學者專家代表則進一步表達，「教師專業評鑑，涉及教師權利義務建議以教師法為法源（文2-20）」。

全國教師會代表也與家長團體代表秉持完全相反的意見，其認爲大學法的確是明確規範教授需接受評鑑，但是教師法卻沒有明確法條規範中小學教師應接受評鑑，所以在法源依據不明的情況下，教師不應該接受評鑑。況且教師一聽到要做評鑑，都會認爲是總結性的評鑑，自然抗拒的力量就會展現出來。

大概基本上因為要談教師評鑑的話，他們都會認定這是一個總結性的評鑑，那因此抗拒的力量就很大，我們在法的制度上沒有建立，我在大學裡面我們教授要接受評鑑，那教授接受評鑑那很正常，因為有大學法，大學法裡面有規定就是一定要有評鑑，那高中職、國中小是屬於一般我們教師法的這個範圍，那裡面就是沒有提到教師應該要接受評鑑，那所以這個部份在教師團體裡面他們當然有聲音，他們認為說，第一個：法沒有規定。（學者專家A/20100819）

他們就提出很多教師評鑑要做，那是因為就是也考慮到說你現在沒有法源，雖然很多大家就說，咦，為什麼大學教授都可以評鑑，為什麼你中小學老師不能接受評鑑？一個前提是在於說你大學教師接受評鑑是有法源的，在大學法裡面是有明文規定的，但是現在中小學老師在法裡面並沒有這樣的規定的時候，那變成我們的政策推動就是非常的難訴求。（行政機關人員

C/20100901）

上述家長團體代表和全國教師會代表所提之兩種截然不同的政策建議，其實在技術可行性上是有討論空間的，與會小組專業人員對此亦有不同看法，如民間教育團體代表就認爲家長團體的建議可行，既然教師法草案尚未通過，那麼就可先以教育基本法第 13 條作爲法源依據。

在教師法修法通過前，應替此試行辦法另找法源。如可依據教育基本法第13條，而非教師法（草案）第51條（文2-25）。

家長團體代表亦提出法國實例，認爲不一定要教師法明定才能進行教師專業評鑑，而且就算教師法草案沒有通過，依照教育基本法第 13 條的規定仍可推行。

有關本案法源依據的問題，參考法國的例子，並非一定要「教師法」法有明定才可實施教師專業評鑑；「教師法」中教師專業評鑑的實施依據雖尚未通過，但基於「教育基本法」第13條規定，實施教師專業評鑑應屬可行（文4-1）。

全國教師會代表則在教師法缺少評鑑法源的情況下，提出跟家長團體代表完全相反的政策建議，「建議刪除法源依據，並刪除『維護學生權益』，宗旨修正為『提昇教育品質，鼓勵教師專業發展』（文 4-1）」。

雖然某些與會專業人員認爲家長團體代表所提的意見可行，但研究者則進一步實際搜尋家長團體所提的教育基本法、教師法和國民教育法三個法令來爲教師專業發展評鑑法源尋根後，發現教育基本法中與評鑑相關的法令，於第 10 條中曾提及教師評鑑事項，[40]但職權係屬直轄市與縣市政府所有，而非中央。研究者認爲教師專業發展評鑑乃係以中央爲首要推動單位，故若以教育基本法第 10 條作爲法源，恐遭致權責劃分不清。

40 直轄市及縣 (市) 政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜（教育基本法，1999）。

另於教育基本法第 13 條，[41]尚有提及政府與民間應加強評鑑工作，但若從法條前後文來看，似乎可作爲兩種解釋，一爲政府及民間應進行教育實驗的研究與評鑑工作，二爲單純針對廣義的教育活動加強教育研究及評鑑工作，法條解讀可能因人而異。

至於在教師法上，研究者則未搜尋到任何與評鑑相關的字眼，但在國民教育法第 9-3 條則有提及評鑑，[42]只是內容係以校長應接受辦學績效評鑑的部分爲重，與教師評鑑無任何相關。由此看來，家長團體所提的教師評鑑法源，在實務上無法明確展現出可行性，讓教師能心服口服願意受評。

在法源不明確的狀況下，若強訂一不適切的法源依據，必然造成教師反彈，所以研擬方向便不太可能朝家長團體所提的三項法律來形成：「而且甚至你沒有法源的東西，你敢說了就算嗎？對不對？所以我認為說，當然大家都在怨！」（學者專家 C/20101007）

面對這樣的結果，家長團體代表受訪者則認爲完全是解釋差異及行政擔當的問題，因爲家長團體代表其實對於教育基本法、國民教育法與教師法的法條解釋係採行較寬鬆的認定方式，如雖然現行教育基本法與教師法沒有明確規範教師評鑑的內容，但是如從政府有權進行教育評鑑的觀點來看，教師評鑑自然包含於教育評鑑的範疇內，所以政府要求教師應受評鑑絕對是一件合理而自然的事情。

> 第二個是說法令上，因為你法令上是有爭議。包括我知道的教育基本法裡面跟教師法，它沒有明白裡面的一個條文是說，教師每幾年應該做教師評鑑，專業評鑑。但是呢其實政府是有權利去做一些教育評鑑的事情。那我來看教育評鑑，教師的專業評鑑應該是教育評鑑的一部分，所以這個是解釋的問題。（家長團體A/20100901）

41 政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展（教育基本法，1999）。

42 依第九條第三項至第五項組織遴選委員會之機關、師範校院及設有教育院（系）之大學，應就所屬國民小學、國民中學校長辦學績效予以評鑑，以為應否繼續遴聘之依據（國民教育法，1979）。

如採上述家長團體的解釋方式，教師評鑑當然有其法源依據，所以這已經偏向是不同認知觀點的問題了。

剛才我跟你講那個法是有解釋上的爭論的，我個人的理解，現在的教育基本法，國民教育法跟教師法其實可以做了，就可以做教師評鑑了。（家長團體A/20100901）

但家長團體代表受訪者亦從行政人員的思考立場來分析，認爲教育當局完全不敢做這種解釋，但對家長團體而言，這是政府必需要承擔起來的責任，但政府這種推託的態度只加深家長團體對行政當局沒有擔當與改革魄力的印象。

但是我的印象裡面，教育部不敢做這種解釋。或者說教育部他沒有那種就是說…所以就是那個關於法律的解釋的，至少從我們家長團體的角度來看，我們覺得那個或是說我就我在教育界也在學術界我的理解，…教育基本法跟國民教育法，或者是教師法，…大概就是這三個法，其實我覺得不管是中央政府或地方政府其實早就可以這樣做了，但是他們…我會覺得是他們就是教育主管機關沒有那個魄力，或者那個肩膀敢去做。（家長團體A/20100901）

家長團體代表甚至認爲從教育部必需要教師法明確寫出「可以進行教師專業評鑑」他們才肯做看來，指出教育部其實相當保守，也因爲如此，家長團體代表認爲這使得全國教師會代表有了可以掌握的把柄，導致評鑑始終無法大步邁進，進而影響到後續的辦理方式。

不敢。它（教育部）要明文說，什麼教師每年要做教師專業評鑑，有這幾個字它才敢做。你就知道那個教育部的保守到這種程度，那當然全教會也是抓著這個尾巴，它（全國教師會代表）也知道它們（教育部）的弱點，就是整個行政官僚的弱點，所以現在教育部你可以看到也沒有多大的進步啊！所以

吵到現在還在吵。（家長團體A/20100901）

雖然家長團體認爲法源完備，是解釋與認知差異及行政魄力上的問題，但全國教師會代表受訪者卻點出家長團體代表其實也自知法源不足，所以才會一直想推動評鑑入法。

所以它（家長團體）也知道它（評鑑）法源不足。所以它（家長團體）一直才要再想在教師法裡面加評鑑。（教師會D/20100924）

在上述爭論之後，最後法源依據仍未按照家長團體的意見進行，因爲教師法的確沒有明確法源可依據，在無法依據的情況下，推動評鑑可能會傷害到教師工作權，於是辦理方式就改成試辦，採軟性訴求的方式推動政策。

一定要有法源，你可能要剝奪人家工作權，剝奪那個要法律對不對，你沒有法源對不對，好那就寫試辦，試辦不需要法源，試辦只是在試，對不對。（教師會B/20100816）

那辦法這個，他們那個溝通的過程當中就是考慮說，因為整個教師法裡就沒有法源，那你現在訂的辦法會比較不適合，所以他們是希望說用試辦的方式，試辦那是你一定是用比較屬於軟性的方式去訴求會比較適合。（行政機關人員C/20100901）

至於原先起草小組是討論教師專業發展評鑑的辦法，在無法源的情況下，就不能以列屬於行政命令的「辦法」來通過，遂改成以「實施計畫」的方式公布。

在成立的時候因為他們是有訂了一個，當時候叫做什麼，教師專業發展評鑑的辦法，但因為它沒有法源，它沒有法源的時候你就沒有辦法把它當作行政

命令，你只能夠把它當作一種什麼…什麼要點，事項，計畫的部分這樣去做處理。（行政機關人員B/20100824）

起草小組成員希冀透過用「計畫」的方式，讓行政在推行試辦評鑑時，可以減輕阻力，鼓勵教師自願參與。

行政上的問題在，所以我們說那如果我們現在要推的話，我只能用補助要點（當時95年是以計畫）的方式，補助要點（當時95年是以計畫）的方式來讓這個計劃能夠先推出去。那這樣子也是看大家的，阻力會比較小一點，那是不是說這樣子阻力會比較小一點，會比較好一點，所以那時候就用補助的方式然後去鼓勵老師願意來參與。（行政機關人員C/20100901）

（二）評鑑方式

在「評鑑方式」的政策建議上，首先在改變形式上，由於是採校內或校外評鑑方式上的論辯，所以是較爲細節的改變，在發展速度上相當緩慢，從第16會議起至第1次座談會，都還在討論此政策建議，至於會議過程中政策社群的涉入與討論上，則是呈現深入且持續的運作方式，在政策建議性質上，由於是立基在原先高雄市推動評鑑方式上進行討論，所以只是評鑑方式上修正程度的不同。所以可視爲是漸進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

教師評鑑方式可概略分成校內評鑑（含自評、他評）與校外評鑑兩種，當時起草小組成員在討論教師專業發展評鑑方式時，便曾針對二者進行討論。

學者專家代表首先以高雄市作法爲例，說明當時在推動上是自評與他評併行，雖然當時他評的推動方式仍不成熟，但亦可爲教師提供反思機會，所以在規劃教師專業發展評鑑時，或可考慮他評與自評共同規劃。

以高雄市作法為例，在自評之外亦有他評，他評制度目前雖較不專業，但至少提供教師一面鏡子自我檢討，未來規劃制度時可考量自我評鑑外也有他評（文2-16）。

研究者發現，在究應採用校內評鑑或校外評鑑上，與會成員的價值觀也多所不同，但是在對於校內評鑑的部分多有一致的正向觀點，如學校行政人員代表便表示「校內評鑑的好處，讓教師瞭解評鑑過程中外界相關人員也會加入（文2-16）」。另一學校行政人員代表也認爲雖然自評可信度較低，但至少對教師能產生一種提醒作用，若再輔以校內他評，則會讓受評教師更加信服。

> 教師專業評鑑之規劃雖可採自評與他評併行，雖自評可信度低，但對教師有提醒作用，只要另一方面輔以他評，加以強化輔導教師之專業，讓受評者信服亦深具意義（文2-16）。

學者專家代表則認爲除校內評鑑中的他評部分可有校外人士加入外，原則上其他部分仍應回歸校內成員，其中以校長與教務主任納入當然評鑑委員。

> 評鑑應不宜太依賴校外人士，教學現場觀察可加入校外人士，但其他部分仍建議回歸校內成員。校長及教務主任納入評鑑委員（文2-17）。

民間教育團體代表同樣贊同以校內評鑑爲主較易推行政策，假若要加入校外評鑑的話，則應是針對未來欲擔任教學輔導教師者進行評鑑較爲可行，因爲教學輔導教師未來要輔導其他教師專業成長，所以有必要透過校外評鑑來雙重把關教學輔導教師的品質，同時因爲輔導教師人數相較受評教師而言較少，所以推動可行性較高。

> 以校內評鑑為主，也許較具可行性，除自評、校內評鑑外，也安排校外評鑑，但建議僅針對未來欲擔任教學輔導教師部分做校外評鑑，人數予以限定，較具可行性（文2-18）。

學者專家代表也贊同校內評鑑中自評的重要性，同時他提出「平時則以自評為主，評鑑方式可包括教學檔案、行動研究、專業成長等多樣化途徑（文 2-18）」。

家長團體代表亦贊成此種多元的資料蒐集方式，並提出可行的資料蒐集方式，如透過同儕教師或是觀察學生學習表現等，且應先行針對初聘與續聘教師來做評鑑。

> 評鑑教師時，可同步瞭解以教師為核心之「他者」對教師的看法，如觀察學生學習前後之情形、或調查同儕對受評者之意見等，建議評鑑方式可針對受評者及受評者相關之其他人員雙管齊下。技術上建議先針對初聘、續聘教師進行評鑑，此類教師數量不大，實務執行上亦較具可行性（文2-18）。

至於在校內評鑑中的教學觀察推動上，學者專家代表認爲可採分組個別觀察的方式，最後才召開討論，如此就可避免干擾現場的問題。

> 對於班級數多之學校，高雄市之實務經驗，評鑑小組委員可採分組個別觀察方式進行，最後再一起討論，可避免因人數眾多干擾教學現場之問題（文 2-18）。

家長團體代表還進一步補充，「自評、校內評鑑是重要的，校外評鑑也很重要（文 2-18）」。

家長團體代表之所以如此表達，是因爲其認爲唯有他評才能彰顯協助教師專業成長之目的，且透過他評能結合總結性評鑑之目標。

> 對於評鑑者之評鑑應由校外評鑑才可落實輔導之目的，建議先訂出一個總結性專業評鑑之時程表（文2-19）。

但學者專家代表從高雄的推動經驗來分析，認爲校外評鑑應是必要時才進

行，而不能全面實施，如此於實務上才可行。

高雄市之作法，校外評鑑是必要時才進行，並非全面實施校外評鑑，僅針對特定範圍辦理，實務運作上才具可行性（文2-19）。

家長團體代表則繼續支持其看法，並試圖爲實務推動上可能遇到的困難解套，他認爲評鑑方式除應校內、校外評鑑併用外，其中需更重視校外評鑑的結論，推動初期時或可先從校內評鑑著手，必要時再請教育局複評，同時若加入外部評鑑時，地方教育審議委員會亦應負起責任。

專業評鑑之實施方式，應包括自評、校內評鑑與校外評鑑，校外評鑑之結論尤應重視。外部評鑑比內部評鑑重要，初期可先就自我評鑑、校內評鑑部分進行，必要時報請教育局複評，加入外部評鑑，同時地方主管機關之教育審議委員會，負有評鑑之任務，應予落實（文2-19）。

有學者專家代表也認爲應該在必要時才請教育局複評，但同時他不認同由教育局直接進行校外評鑑，因爲若要全面實施校外評鑑的話，那麼教育局的業務量應該無法負荷。

教育局直接進行校外評鑑」之時機與方式建議再審酌，建議教師評鑑在必要時才報請教育局複評，如要求全面實施校外評鑑，教育局恐無法勝任（文2-20，文2-21）。

此外，在校內評鑑中的蒐集資料方式上，學者專家代表進一步指出，爲增加評鑑彈性，可採「建構教學檔案資料」與「進行教室觀察」二選一，俾增彈性。

在「建立個人教學檔案資料」部分，如每學期要求教師作一次教學檔案，將

增加教師之負擔，為免流於形式，建議刪除「教學檔案資料」等文字，實務執行時較具彈性，教師可就「教學檔案資料」、「教學觀察」二選一即可（文2-20）。

家長團體則進一步對學者專家代表對於「教育局未來若全面實施校外評鑑時，恐無法勝任」的聲音做出回應，他認爲教育局若無法勝任此一業務，那麼也可委託其他教育專業機構辦理複評。

校外評鑑不盡然由教育局自行辦理，若教育局無法親自辦理複評時，可委託校外的教育專業機構或團體來進行複評（文2-21）。

學校行政人員代表則擔心此種外部評鑑所帶來的負面效果，認爲外部評鑑應是於內部評鑑有爭議時才能有所介入。

外部評鑑應是在學校內部評鑑有爭議時才介入仲裁。此一機制不應輕易啟動，因為此一機制所帶來的效果負面多於正面（文2-24）。

而且他也對外部評鑑的時效性與公平性提出質疑，認爲利多於弊。

在送交外部評鑑時，應考量文件一來一往的時效性。外部評鑑常常在校內評鑑的數個月後才進行，如此將會有失評鑑的公平性及時效性（文2-24）。

相較他評在討論過程中有較多爭議，在實施自評的討論上明顯較少不同意見產生，如學者專家代表便認爲，教師專業發展評鑑初期推動自評是較爲可行且務實的作法。

初期建議先採高雄市方式，經費少且可行，以自評所佔比重較大，可快速使

教師評鑑踏出第一步，較易普及化（文2-16）。

學者專家代表亦提出各國資料佐證自評對教師專業成長有正面的影響，所以在政策中適當融入自評制度應給予肯定。

各國相關研究均顯示「自評」對教師的成長是有效的，透過適當自評制度的實施強化教師的反省與互動，教師自然會產生良性的改變，專業評鑑之規劃應給予肯定（文2-17）。

這樣的價值觀亦與學校行政人員代表相同，他提出「建議專業評鑑先以自評為主，如同照鏡子般，提供教師反省之機會，必要時再加入他評（文 2-20）」。

爲使自評在實施上能更有彈性且務實，與會專業人員從技術可行性上出發，針對自評在實務上可能產生的缺失予以改進建議，如教育行政人員代表便從過去高雄市的推動經驗指出，「以高雄市實施經驗而言，要求教師填寫自我檢核表確實有困難（文 2-21）」。學校行政人員代表則認爲如果要使自評能發揮更大功能，或可增列「省思及改進」項目來進一步協助教師專業發展即可。

建議在教師自我檢核表之後增列一「省思及改進」項目，即可達到「專業成長」之目的，比另外「提出專業成長計畫」較為可行（文2-21）。

臺北美國學校校長則提出過去推動經驗，認爲教師應在自評過程中能具體舉例來支持自我評鑑結果，如此自我評鑑才能發揮功效。

老師在填寫「自我評鑑表」時應能舉證自己在評鑑項目中到達的項目，例如來自家長或學生的感謝函等（文2-22）。

教師代表則認爲要提昇教師自評成效，可從「建議在自我評鑑檢核表後應附

上範例，協助教師填寫自我省思及改進（文 2-23）」做起。

值得注意的是，雖然與會專業人員對於究應採校內評鑑或校外評鑑而有所討論，但亦有其他人員在會議過程中跳脫此思考，認爲重點不在此，如民間教育團體代表就認爲應先注意如何讓教師接受自評與他評的概念後，對於未來政策推展才有幫助。

> 對於目前教師普遍認為「學校或班級不對外開放」、「教學不應被評鑑」之觀念，應予突破心防；先讓教師接受「可被評鑑」、「教室可被觀察」，實務上較可行；教師專業評鑑之短期目標，建議先讓教師接受「應被評鑑」、「班級是可被觀察」方向規劃（文2-18，文2-19，文2-20）。

在上述與會專業人員的彼此討論對話下，家長團體代表的想法也有所轉變，逐漸接受評鑑過程應是先校內自評後，再由其他成員進行校內評鑑，最後才會是校外評鑑。這樣的觀點與前面提到第 19 次會議時，其所提的觀點已經有很大的不同了。。

> 在評鑑的過程中應注意程序的問題，如應先自評，再做校內評鑑，若被學校評鑑為不適任時才請校外評鑑團體進行外部評鑑（文2-23）。

學者專家代表也認爲「教師專業評鑑係以內部評鑑為主，不得以才進行外部評鑑（文 4-1）」

在上述與會專業人員的彼此討論下，於 95 年所公布的實施計畫中便明列，教師自我評鑑是由受評教師根據學校自行發展之自我評鑑檢核表，填寫相關資料，逐項檢核，以瞭解自我教學工作表現。至於校內評鑑則是由學校教師專業發展評鑑小組安排評鑑人員進行定期或不定期評鑑，評鑑實施時應兼重過程及結果，得採教學觀察、教學檔案、晤談教師及蒐集學生或家長教學反應等多元途徑辦理。另採教學觀察實施時，由校長召集，以同領域或同學年教師爲觀察者，必

要時得加入學校教師專業發展評鑑小組所推薦之教師或學者專家。

（三）評鑑目的

在「評鑑目的」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲枝節的改變，主要是進行形成性或總結性目的間的選擇，在發展速度上相當緩慢，從起草小組第2次會議起，學者專家代表就曾針對評鑑目的作一說明，但一直到最後的座談會時期，小組成員間對於評鑑目的之看法仍有歧異，至於在過程中政策社群的涉入與討論亦是呈現持續且長期的運作方式，不同團體間對於評鑑目的各有不同看法，且有堅持己見的情況發生，因此討論幅度與深度也相當廣，另在政策建議性質上，由於是立基在評鑑目的上進行討論，所以結果只有總結性與形成性之不同，是改變程度上的差異，而非本質上的不同。所以可視爲漸進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

在評鑑目的上，研究者曾於本章第一節提及，當時學者專家代表曾表明教師專業評鑑不應使用總結性評鑑目的，而應採用形成性目的來推動。所以在第2次起草小組會議時便訂下未來應朝形成性評鑑目的來研擬評鑑，但此後一直到第15次起草小組的前半段會議爲止，都還未真正開始研擬評鑑，所以在相隔這麼久的時間後又開始討論教師評鑑事宜，難免與會專業人員對評鑑目的又開始有其他聲音出現，其中認爲評鑑目的應走總結性評鑑目的者，以家長團體代表爲最大宗：「家長團體認為應該要做總結性評鑑。」（教師會D/20100924），「那個總結性評鑑是其實是家長最想要的，最想要的部分！」（行政機關人員C/20100901）

首先是家長團體代表，他認爲應進行全面總結性評鑑才能建立合理可行的教師專業品管機制。

> 教育專業如未經評鑑不是專業，建議應作全面性之評鑑，同時評鑑有積極與消極意義，重點在於可行與有效，針對不同類型教師建立品管之機制（文2-16）。

教師代表卻認爲不宜使用總結性評鑑掛鉤績效考核的方式，透過形成性評鑑

其實也可以發揮效果。

建議評鑑與績效考核不要掛鉤處理，評鑑的同時不需以文字與考核作結合，但實質上有其效果（文2-16）。

學校行政人員代表亦支持的看法，認爲「建議教師專業評鑑回歸專業評鑑，不適任處理則回歸不適任處理之機制，分別處理（文 2-16）」。但另一位家長團體代表則仍秉持總結性評鑑的觀點，認爲形成性評鑑雖然重要，但若只強調輔導教師改善教學，那麼便無法發揮積極的評鑑意義，所以必須進行總結性評鑑，另若於現階段採總結性評鑑有其窒礙難行之處，則也必須有一套類似的考核回饋機制出現，同時評鑑結果若欲與績效脫勾，則在教師聘書上需有較明顯的區隔出現。易言之，總結性評鑑雖推行不易，但絕不能因此就不去推行，或可先從推動類似的總結性評鑑配套機制著手。

教師專業是要不斷發展的，該做的事就要全套做，形成性評鑑是重要的，但不是唯一，如僅作為輔導教師改善教學之參考，沒有積極作為的意義，總結性評鑑當然有其執行困難，但不可因此而不做。即使不要求每人每年接受評鑑乙次，但至少應建立一套考核、回饋的循環程序，如欲將結果之運用脫勾，也應反映在聘書中區分初聘、續聘、長聘等（文2-17）。

爲使總結性評鑑能夠順利推動，家長團體代表也進一步提出可行的辦法，他認爲可採分階段進行，在第一階段上可先不與考績掛勾，於後二、三階段再逐漸推動與考績、分級及聘任等掛勾。

評鑑應有階段性，第一階段可不與考績掛鉤，第二、三階段應與考評、分級、聘任掛鉤，建立淘汰機制，否則易因人設事。建議分階段逐步擴大實施總結性之教師專業評鑑制度（文2-17）。

家長團體代表提出「應推動總結性評鑑」這樣的觀點，挑戰了整個起草小組會議最初對評鑑目的之結論，因而遭到許多與會專業人員的反彈，其中尤以全國教師會代表的反對聲浪最爲強大，認爲教師專業發展評鑑應是以形成性評鑑目的爲主，且在沒有法源依據的前提下，應採自願方式進行。

> 全國教師會代表是主張要做形成性的評鑑，他們不贊成做總結性的評鑑。但是即使做形成性評鑑，他們也覺得要先立法，要有法源才來做。所以我們做的是形成性評鑑，即使這樣，也是要採自願性。（學者專家B/20100825）

學者專家代表亦表達，教師評鑑若是採總結性評鑑，則在實務上，首當其衝的問題便是缺少合格的評鑑人員，執行公信力問題也需深議。

> 教師專業評鑑之規劃，如採全面又深入的總結性評鑑，於實務技術上施行有其困難，在政策推動上非短期可實現，如欲與獎懲結合，如何訓練大量且合格之評鑑人員將是一大問題，且執行者是否具有公信力仍須再討論（文2-16，文2-17）。

學者專家代表還明確指出教師專業發展評鑑之規劃應以協助教師專業發展爲主軸，可透過先專業對話、行動研究與設立機制等較爲軟式的方法，再運用評鑑，方可有效推動。

> 教師專業評鑑制度之規劃應明確界定在以幫助教師專業成長、改進教學為目的，將理論與實務結合，經由專業對話、行動研究、設立機制、再推動評鑑，始可減少教師之疑慮，擴大辦理成效（文2-17）。

同時在與會專業人員對評鑑目的之價值觀上，對評鑑目的之爭執，有學者專

家代表建議首先應去澄清形成性與總結性評鑑二者間的不同，以使討論更爲聚焦。

> 應先澄清「形成性」與「總結性」評鑑概念之本質、目的、可行性、用途，避免討論失焦及模糊（文2-17）。

同時其認爲家長雖然重視處理不適任教師，但事實上家長所提的理念與提昇專業成長目標的概念大致上仍相同，僅是用詞不同。

> 家長關心之重點，在於對不適任教師之處理，其與目前所討論以提昇教師專業成長之目標，僅字面詞彙用語不同，實質上並無太大差異（文2-17）。

其他學者專家代表則認爲不用太侷限於形成性或是總結性的評鑑用語，而是跳脫此二架構，針對評鑑的推動方式等各方面進行較爲縝密的思考。

> 不宜侷限於「形成性」或「總結性」之詞彙用語，需就評鑑之目標、內涵、工具、結果之運用等方面去思考各自的定位與功能（文2-17）。

至於教師代表則仍表達評鑑目標應回歸至給予教師一個回饋，作爲改進教學的參考，而非評斷教師教學績效。

> 建議教師專業評鑑之目標回歸讓教師有一個回饋機制，或當作一面鏡子作為教師自我改進之參考（文2-18）。

民間教育團體代表也表達「教師專業評鑑的目的應用來幫助一般老師，及加強或改進新聘老師在教學上所遇到的困難（文 2-23）」，而不是拿來考核教師。

至於當時大部分與會人員的立場，全國教師會代表受訪者提及大多與會人員

都認爲形成性評鑑可以協助教師專業成長，就類似進行健康檢查般，並透過檢查結果來聆聽相關建議，進而擬訂改善計畫。評鑑結果也不會與績效考核等掛鉤，如此教師才會願意大方暴露教學弱點，尋求專業人士的幫忙與建議，讓教學能力可以有所增長。

那個時候去參加的人員大部分都是贊成形成性評鑑，他是認為如果老師就是說他們把他形容成叫做健康檢查似的。就是說，我可以自己先健康檢查，也許健康檢查完別人可以給我一些建議，我可以自己有建議，然後我最後就訂出一些比如說，運動，飲食，各方向的。也許我在專業的上面不足，我可能要再去看一點專業的書，那也再釐清一些迷思概念，不要有講錯的地方，…，我覺得這些東西來講的話，他會覺得說，你是幫助你自己做一個檢查，所以因為我信任你，而且這個檢查我這個報告不會拿去給任何人看，所以我縱使上面有缺失，我覺得我也很放心，所以我可能我很大方的告訴你說，…，我教學上面我覺得我自己是弱項的部分跟你請教，跟你討論。（教師會D/20100924）

從前幾段的敘述看來，可以發現當時教師專業發展評鑑之評鑑目的，在起草小組會議上爭論不休。但若從 Kingdon 的技術可行性觀點，分析不同評鑑目的在實際推行上是否可行，似乎可以發現其實評鑑目的之走向已經呼之欲出了。

首先是在總結性評鑑的目的上，如果實際推行的話，首當其衝的便是會面臨許多評鑑的紛爭，進而造成教師急退潮。

我也覺得，如果有一天真的要做總結性評鑑，我覺得會產生很大的紛爭，申訴案件會特別多，它會造成老師的急退潮。（教師會D/20100924）

之所以如此可能源於教師質疑評鑑人員進行總結性評鑑的專業素養不足，進而對評鑑人員的專家權感到不信任，同時總結性評鑑有可能侵犯到教師的工作

權，所以會讓老師們起而抗爭。

你要是提到總結性，跟你翻臉。你聽十三天課說我是一個不適任的老師，我跟你翻臉到極點！為什麼？這是我工作權，對不對？何況，你聽那些理論就來說我教的不好，那你是什麼？（教師會B/20100816）

另外，由於總結性評鑑與教師的考績、分級或在確認是否爲不適任教師上有著高度關聯，所以自然會造成教師下意識的隱藏自身教學弱勢之處，而此非評鑑政策所樂見之處。

但是你當這個東西是跟你的考績，跟你的分級跟你的不適任有關係的時候，對不起，我告訴你，我每個地方都很強，每個地方都教得很好，我都沒有問題，學生都很喜歡我！對不對？（教師會D/20100924）

在這樣的情況下，久之教師便會放錯教學重點，從原本協助孩子學習轉爲關心自身工作權益是否能有所保障，長久下來並非教育之福。

你總結性評鑑你要來看我教學，開玩笑，你評了以後我是甲等乙等，那我當然要盡各種時間努力，我把power point做的漂漂亮亮的，為了這堂課我花了10幾小時在準備，這個不對的啊！（學者專家B/20100825）

另外一個疑問則是，如果走總結性評鑑的話，那目前教師考績制度存在的必要性爲何？因爲如此一來就像是一年要考核兩次，如此豈不浪費教育資源。

當然它（總結性評鑑）就會遇到一個問題，一個老師每年要遇到兩次的考核是什麼意思？意思說原本就有考核了，再來評鑑，兩個是一樣的是什麼意思？（教師會B/20100816）

在種種原因下，全國教師會代表便在座談會上提出，首先需釐清評鑑的定位，並建議教師評鑑目的應以協助教師成長爲主要評鑑目的，以達專業成長的目標。

> 教師專業評鑑的目的究為「考核」或「進修」，其定位應予釐清。本案建議參酌美國第三代評鑑「評鑑後協助其成長」的概念，協助教師專業成長（文4-1）。

深入探討上段提及的「教師質疑評鑑人員進行總結性評鑑的專業素養」問題，由於臺灣過去缺乏大規模的教師評鑑經驗，所以可想而知評鑑人員受訓當然不足，在評鑑人員短缺的窘境下，更別提評鑑人員專業認證的可能性，因此根本沒有人敢替任何教師進行總結性評鑑。

> 因為第一個，臺灣沒有足夠的資料知道怎麼做，基層也不知道怎麼做，第三個要去評鑑，也沒有人。沒有經過認證的人可以去評鑑，然後要去評鑑的人都一直覺得我沒有辦法去針對這個人給他下一個結語說，他是A、他是B、他是C。沒有人敢做這種事情。（教師會D/20100924）

除評鑑人員可能產生評鑑素養不足的問題，而不敢替教師進行總結性評鑑外，即使有評鑑人員自身評鑑素養豐富，卻也出現不願替教師進行總結性評鑑的情況。主因即在於進行總結性評鑑後，若受評教師不服結果，就會開始申訴，一旦申訴後，評鑑人員就必須到中央申評會解釋理由，到時若是有大量教師不服評鑑結果，紛紛申訴，那麼評鑑人員就會疲於奔命，教師在學校裡也難以安心教學，更遑論提升學生學習成效了，這也就是爲何當初學者專家代表於第 2 次起草小組會議時，堅決表達現階段推動總結性評鑑不可行的主要原因。

以後如果要找這些人去做這些事情（評鑑他人），這些老師會願意去嗎？今天我要去A校裡面把這些一百個老師都評鑑完，我要給他ABC，對不起，我不想去。因為以後申訴都有我的事。你既然評了，他要申訴，你要准他申訴阿！中華民國政府就從中央到地方都辦這些申訴就辦不完了，你只要給我B，我不服，我也要申訴，我明明就教的那麼好，應該A為什麼我是B？我承受不起啊！怎麼能夠叫我，他A我B？為什麼？就開始問為什麼，對不對？…所以老師不服，我就申訴，你可以想像到時候會有多少申訴，你給我C的，我一定全部申訴，好，到時候誰來主持他那個評鑑是公平的？是不是進入一場紛爭？所以我們是認為其實那個對教育，其實不見得是一個只有優點沒有缺點。所以我們是認為那（總結性評鑑）對校園裡面的和諧或是校園裡面真正的專業成長的部分，不見得是好的。（教師會D/20100924）

全國教師會代表對於總結性評鑑的看法還不只上述這些，他們亦認爲如果真的進行總結性評鑑，那麼家長團體必然進而希望能對評鑑結果訂出一定比例設限，以淘汰後段教師。如此一來，教師間將形成一種「諜對諜」的詭譎氛圍，因爲只有「你不好，我才能好」，整個校園文化就更難朝向學習型組織的理想前進。

我覺得教師就必須要敝帚自珍，你要不好我才能好啊！那我東西為什麼跟你分享？我們（怎麼）能夠一起成長，另外一個就是說喔，你到時候有沒有比例限制？你既然要評ABC就一定會，會有比例限制啊！50%A，40%B，10%C，這樣嗎？可以這樣切嗎？你發一張考卷下去不准所有的人都考一百分嗎？你的意思就是不准所有人都考一百分！你的假設就是不能！那你假設前提是希望教師是這樣嗎？（研究參與者畫了一個常態分配圖）不可能！教師你就是希望他是這樣！（研究參與者畫了一條直線）均值的！或是說應該是說，他可能是這樣（在常態分配圖的下方畫了一條直線），但是都在這一條均值之上，這個絕對是微幅，絕對不是一個那個。所以我覺得說這個問題是大家一個問題，我們只是想少部分在下面（直線）的這個，他（家長團

體）可能想要把他（不適任教師）淘汰……（教師會D/20100924）

上述全國教師會代表的憂慮，在英國的推動經驗中獲得最好的應證。由於英國在這波以績效責任爲導向的教改潮流中，紮實地透過教師評鑑來瞭解教師的教學績效表現，易言之，是進行真的總結性評鑑，結果導致校園氛圍不佳，學校教師間不願去分享，教師彼此關係從互助合作轉爲惡性競爭，學習型組織的氛圍自然無法彰顯出來。

以國外的來講，國外英國他們推動那個績效責任制以後，教師評鑑真的這樣玩真的，學校的氣氛是弄的很糟糕！因為只有比如說只有 5%或 10%的人會是加薪的那個對象，其他的也許是減薪或者是維持一樣的薪水，那我會不會去分享？優秀的老師就不願意分享，就也許這個學校裡面氣氛就是變成是由合作變競爭，那這個要好好思考（學者專家 A/20100819）

除上述之外，全國教師會代表還認爲家長這種只想淘汰掉某些教師的心態，卻要如此勞師動眾的叫國家投入這麼多教育經費來做教師評鑑，實在不合理。

他（家長）可能想要把他（不適任教師）淘汰，那小部分這個（不適任教師），你為什麼要叫大部分的人？這是你國家，你以教育經濟來講，值得嗎？我們是認為你的，你現在政府經濟又這麼不好，你要投入一百億，五十億來做這件事情，不值得！（教師會D/20100924）

全國教師會代表擔心「進行總結性評鑑可能花費太多教育資源」是有道理的，學者專家代表受訪者就指出，光是做形成性評鑑就要花費許多時間進行教室觀察、檢視教學檔案等，但由於是爲協助教師專業成長，所以能分年度來分別完成，但若是採總結性評鑑的方式，那就必須每年都要做，如此需耗費的教育資源相當可觀，加以國內發展出來的評鑑指標相當繁複，不似國外般簡潔，所以真要走總結性評鑑，於實務上確有其困難。

做總結性評鑑，不能太大張旗鼓，那個花的資源太多，你看現在我們做的形成性評鑑，學校大的學校，他是分兩年，三年做完一輪的，你全校有一百多個老師，你光做，我們…我要進去教室觀察，你看，要多少人去觀察，要去看這個檔案，你有多少檔案要去看，這些都要人力，為了要做診斷，我們做這個，這個沒有關係，我可以分兩年、三年完成，但是考績是每年都要打的，你每年要做那麼大的量。在國外如果做總結性評鑑的話，它的評量的那個指標，大概一張A4的紙，就完了。大概列個10條到15條就夠了，這幾條裡，你做了哪個？我們現在不是，我們是整本那個指標，那是蠻複雜的，那學校做起來是很花時間的。所以那個是不可能直接用來做總結性評鑑。（學者專家B/20100825）

總結性評鑑在實務推動上的難處，若從國外經驗來反思國內推動的可行性，也可發現其中的問題。首先是在評鑑工具上，除前面提及我國指標太過繁複外，國外是長期由教師工會與教育當局所共同研擬出來，這在我國脈絡下是很難想像的。另外在評鑑人員上，是由校長與督學共同來評鑑教師，但國內較缺乏此種課程培訓，所以不太可能立即推動總結性評鑑。

那因為其實國外對於，他們有實施教師評鑑，他們比較focus在屬於總結性評鑑那一塊，尤其是波士頓那部份，但他們的評鑑，像一些工具，指標，其實他們是工會，他們也是花了大概10年多的一個過程當中去研擬出來，然後再跟波士頓的教育當局去討論，最後才去做實施這樣子。所以他們的過程，我們也是跟長官講說，其實國外的評鑑，其實他們都有一個時間性，就是說他們不是一下子想做就是做了，他們一定是要一個從你的草擬到你最後的指標的訂定，跟你人員的培訓，像他們的評鑑是校長進去評鑑的，他們評鑑人員，還有他們那個駐區的，好像駐區督學還是他們的督學會一起陪同，對，

所以他們也就是把評鑑這樣的責任是放在校長的身上的時候，他們的校長比較就會，比較屬於這種教學領導，課程領導那種概念進來。所以他們在受訓，他們有相關的課程是要做這樣子類似的培訓課程。但是我們國內是對校長的部分是比較少有這方面的一個課程的培訓。（行政機關人員C/20100901）

行政人員代表受訪者進一步補充，認爲推動總結性評鑑的機會不大，即使是法源確定後，真要推動總結性評鑑也會有困難，因爲整個配套措施都需再研議，是否與其他機制結合也仍得經過嚴謹的討論，教育部未來也會規劃相關單位來負責研議，所以總結性評鑑在目前實務執行面上的推動可能性的確不大。

基本上形成性評鑑還是會run，還是會run，但是就是說當形成性評鑑大家的認知，然後也都有一些概念的話，我想這個部分還是會繼續做，只是說要結合總結，變成總結性評鑑時候可能必須要再去評估它，評估它。你雖然是即使是法源已經有確定了，那你法源確定之後，有可能去假設是全民要做的時候，那你是不是全面一定就是用總結性評鑑，這個都必須要有一個後面配套措施去run會比較好，那像因為它這個，就會牽涉到我們整個師資，師資的培育跟師資的在職進修跟證照換證的部分，其實都是要環環相扣的。所以那以後我們就是會有一個師資規劃及培育司，那裡面就會統籌去做這樣子一個政策，對對對。（行政機關人員C/20100901）

瞭解推動總結性評鑑的窒礙難行之處後，反觀形成性評鑑，多數與會專業人員都認爲較妥適可行，如學者專家代表就認爲評鑑應朝提昇教師教學素質與專業發展爲標的，教師較能接受。

宜以「提昇教師教學素質及專業發展」為目的，建議條文朝「形成性評鑑」方向修正，較易為教師所接受（文4-1）。

全國教師會代表常務理事也提出應採納較爲可行的形成性評鑑，避免使用可行性不高的總結性評鑑，如此才能「避免流於形式化，成為無效率、無意義的評鑑（文 4-1）」。

有行政機關人員代表受訪者亦提及形成性評鑑目的比較容易進行，同時教育部蒐集各國資料後發現，多數國家在教師評鑑上多以形成性評鑑爲主，因此這也使得教育部開始思考實施形成性評鑑的可能性。

> 我們要想的一點就是，應該是要從，坦白講，從容易進行，為了這個方案我也曉得當時候教育部也透過我們臺灣駐各國相關的教育代表，那麼去蒐集當地國家對教師專業成長，教師評鑑相關作法的資料彙整來做參考，我如果沒有記錯的話，當時候有國外將近有11個單位，彙整回來的資料裡面發現到，絕大多數的國家對於老師，都是以我們講的那個叫做形成性評鑑為主。反而進行績效評鑑的國家是少數。那這更讓中央認為說那也許在目前這個當下，目前這個當下應該是要先從形成性評鑑的部分去做思考，會是比較務實。（行政機關人員B/20100824）

除國外推動經驗外，臺北縣的推動經驗也顯示協助教師成長應以形成性方式較爲可行，透過專業社群成長，教師彼此協助精進教學，而不宜推動總結性評鑑。

> 那個北縣後來在做教師評鑑的時候，他就一直主張說應該是要做形成性的，而不應該做總結性的。那形成性的就是我們在互動的過程當中是以專業社群成長，然後資深的去協助新進的，完全就是站在協助互信的基礎。所以現在目前大概在建立資料的，還有在做的都是以這個為做為基礎來做。（教師會D/20100924）

行政人員代表受訪者也提及與會學者專家代表從實務經驗推動上去分析，認爲若要務實推動政策，的確應是以形成性評鑑爲主，而非一聲令下採總結性評

鑑，但卻淪爲形式化。

當然有參與過的，或不管像是他擔任像曾憲政校長擔任高雄市局長，像張德銳他參加，…，他等於有點在幫臺北市做那個方案的推動，他們這些實務者他們很理解、也了解一個他們希望是務實的達到，提昇老師專業成長的效果，他們其實也認為說你如果一聲令下，很可能就會變成形式化，這個這樣的觀點是有從實務經驗裡面去把它反映到這個計畫裡面的。（行政機關人員A/20100819）

全國教師會代表受訪者則從法源上來看整個評鑑目的之走向，認爲其實最後一定會朝向形成性的評鑑目的，因爲沒有法源能夠強迫教師參加總結性評鑑，所以朝向形成性的評鑑目的是必然現象。

其實我相信很快就會進入形成性，因為沒有法源，就必須試辦，必須試辦就需要自願，自願就一定要形成性，這個都是扣在一起的，對不對？除非你教育部立刻通過法源，那總結性有可能對不對？就是這樣子。（教師會B/20100816）

若進一步去談不同學者專家代表間對於教師專業發展評鑑所抱持的價值觀，可發現其實一開始亦有所不同，其中以某些學者專家代表在先前北高二市推動經驗的影響下，所以主張「教師專業發展評鑑應一直走形成性評鑑目的」最爲明顯。

光對評鑑這件事情，每一個人的期待本來就不見得一樣，那特定團體那就更清楚了，那學者專家這部分其實是包含著這一種，就是說他在這個目的的部分，主張總結性的一定有。主張形成過程的…，因為這裡面也有很多是像曾憲政他在高雄市他推過，他走的方向是比較屬於形成的…，那包含像張德銳

他也是成員之一，張老師在臺北市他也是推教師輔導的概念，那個概念……。（行政機關人員A/20100819）

甚至有學者專家代表還會直接在會議上「阻擋那些要做總結性評鑑的人。」（教師會D/20100924）

學者專家中對評鑑目的抱持另一種看法的是「教師專業發展評鑑採形成性評鑑目的是爲了總結性評鑑目的作準備」，秉持這種目的者當時是以另一些學者專家代表爲主，其餘也有些大學教授常會跟全國教師會代表閒聊時，提出「教師應接受總結性評鑑」這種概念。

當然還有兩種！一種是，就是一定要作形成性的，不要變。有一種是，形成性是為了總結性做準備，我不知道那個某老師（某位學者專家代表）立場改了沒有，可是這個問題都是未來式的。那教育部可能一開始想做總結吧！那後來就變成走形成！因為它也知道沒有法源！對不對。（教師會B/20100816）

像某老師（某位學者專家代表），某老師（某位學者專家代表）就是覺得它（教師評鑑）應該做總結性…，然後我們常常也會聽到大學教授跟我們閒聊就是說，我們大學教授都做評鑑了，為什麼你們中小學不做？（教師會D/20100924）

隨著時間過去，雖然起初開會時學者專家間的價值觀並不一致，但在開會過程中，學者專家們的價值觀也逐漸修正趨於一致，認爲教師雖然需要改進，但沒有到不適任這麼嚴重，所以如透過形成性評鑑的方式，應可有效協助老師改進並專業成長，所以後來學者專家間便逐漸形成共識，認爲應該先朝形成性評鑑目的前進，進而導引教育部朝向形成性評鑑目的前進。

那目前大部分這些學者認為有老師有需要改進但是他不到不適任狀況，因為

所有工作場合都有人有缺失，就是這麼回事，所以他們認為評鑑一定要形成性的，去幫老師。所以有蠻多學者，譬如說你們潘老師、張新仁、曾憲政拉、張德銳、他們起碼都覺得說那個應該先幫助老師，張新仁現在作幾年後，也傾向你不要搞總結性的，她很怕在任何的語言裡加上總結性的。（教師會B/20100816）

雖然學者專家間在表面上對於評鑑目的有了共識，但有學者專家代表受訪者對此仍認爲這只是暫時的共識，彼此間認爲的確需要讓教師有對話的空間，與專業成長做一結合，但未來彼此共識會如何變化，仍是未知數。但值得注意的是，至少有了一個終極的共識，即是協助教師專業發展。

學界！他們這些的，表面是看起來和諧的，私下每一個人都有每一個人的主張，所以我覺得也不是我們所想的是這麼樣，當然會議紀錄所記出來的，都是已經是有一些表面效度的東西…，你說我們內部都整合了嗎？只是現在暫時有共識。（研究者：學者專家目前暫時有共識？）我覺得有。因為大家都認為說同意先有讓老師有一個對話，讓老師甚至就認為說，這一套制度就要帶到專業成長去結合，才會有診斷，跟改善。我覺得暫時有共識，我認為。（學者專家 C/20101007）

在學者專家間有了暫時的共識，認爲評鑑應先走形成性目的後，全國教師會代表受訪者亦表達贊成，認爲如果要做教師評鑑就必需要真的使用形成性評鑑來幫助老師專業成長，讓老師在互信基礎下，透過同儕互相教室觀察來促進教師彼此專業提昇。

我們是覺得你應該一直做這個（形成性評鑑），這個是真的有助於老師成長，專業成長，而且老師是在很一個互信的基礎下，他願意開誠布公，打開你的教室，告訴你，然後你來告訴我說我可能哪些不足的地方。…，也許你用這

些教室觀察你可以，那我們如果是同事，我有這樣進教室觀察的時候，我們可以去作改進。（教師會D/20100924）

至於在價值觀上，仍全面秉持以總結性評鑑爲主的，就屬家長團體了。家長團體代表認爲評鑑需有總結性才有意義，所以若走形成性的評鑑目的無法彰顯出家長團體的訴求。

不然你去看全家盟，全家盟從頭到尾跟你講一件事情，評鑑要總結性的才有意義，評鑑如果像教育部講的，形成性的，沒有任何意義。他講的就是評鑑就是要把老師殺掉。（教師會B/20100816）

家長團體代表受訪者則不認同外界認爲他們是秉持總結性評鑑的概念。其認爲形成性和總結性根本不衝突，即使是形成性目的最終也會有一個總結性的東西出來，做總結性的東西也不會因此沒有形成性的東西，所以家長團體代表認爲二者不衝突。

我們家長當時候我們不管那什麼總結性、形成性，那個是學者的或是學術語言。總結性跟形成性評鑑兩個根本不衝突，就是說你在那個過程你要有一個評鑑的過程，評鑑的…，假如說你可以評，你一個總的，總結的東西是整個那個過程的總合是叫總結，所以問題不在那個地方。問題是在於說你就是教師應該要做評鑑，那問題是怎麼做？這個是，它是需要從長計議，或是說邊作邊調整，邊修改。這個是 OK 的，那個不是在總結性評鑑跟形成性評鑑的問題，所有的形成性的評鑑在目的也是要有一個總結性的東西，因為你要了解那個過程，你不可能在，只是在一個，做一個最終的一樣的東西來說，它整個過程都是這樣，所以我的瞭解是這樣。（家長團體 A/20100901）

研究者認爲家長團體代表受訪者這樣的說法，其實某種程度上混淆了形成性

與總結性的評鑑目的，因爲家長團體是希望形成性的結果要拿來與考績等掛鉤，可是這樣的作法其實就等同於總結性評鑑目的的作法，至於進行總結性評鑑目的之過程雖涉及形成性評鑑的過程，但最後卻不是以協助教師專業成長爲主軸，並非形成性評鑑的原意，由此可見，家長團體代表雖不願歸類他們的訴求究係屬於哪一類的評鑑目的，但實際上分析後卻可明顯看出是以總結性評鑑目的爲主的價值觀。

全國教師會代表受訪者則反對家長團體的價值觀，認爲根本不應該走總結性評鑑，因爲如果是爲革除少數不適任教師，那麼就應該是行政人員的責任，應該將教師的不適任情況反應在考績上，而不是反而要全部老師都來做評鑑，浪費教育經費。

> 如果學校行政裡面你覺得這個學校這個老師的表現的不OK，你一定知道，你為什麼不送？你要讓A跟B的人全部都來大費周章做教師評鑑，而且A跟B的人，你要做教師評鑑，政府要花多少錢？他要請學者專家，要交通費，評鑑，所以我們認為，如果已經表現到C的人，理當，校長就該處理了，不可能不知道，你不知道，那你當校長當幹嘛？再來，你要A跟B的人，所謂的四條一、四條二都是優秀的人要去陪這些人全部去做健康體檢，這些錢不是浪費的嗎？對不對？明明他就教學很優秀，然後效能也很好，你還要他做評鑑幹嘛？我覺得不需要！（教師會D/20100924）

雖然家長團體代表對於總結性評鑑的訴求，沒有被廣爲接受，但其實家長團體的聲音，與會專業人員仍都有聽進去，只是學者專家代表仍認爲這樣的訴求透過形成性評鑑就可以達成了。如學者專家代表受訪者就認爲雖然教師專業發展評鑑是形成性評鑑，不與績效考核掛鉤，但是不太可能完全無關，因爲教師專業發展評鑑其實是一個能篩選出潛藏的不適任教師之機制，但是它找出來後，並不會將結果與考績做結合，而是先去協助老師改進，促進其專業發展，進而避免成爲不適任教師。但是，如果教師仍不思改進，依舊我行我素，如此終究會從潛藏的

不適任教師轉變成法律上所認定的不適任教師，到時就會被學校依照不適任教師處理機制或是考績等方式予以革除，如此亦能達成家長所要求的總結性評鑑目的。

它（教師專業發展評鑑）雖然講是跟績效考核無關，但是不可能完全無關，為什麼？因為教師專業發展評鑑，你做下去對一個不適任老師，或者考績應該乙等，丙等的老師，你去給他評鑑出來，一定會有很多需要改進的地方。那我們評鑑的精神在於，我發現你其實缺點一大堆，但是我們不會說你是考績幾等，不會說你是不適任老師，NO。我們只是告訴你，你有很多很多需要改進的，給你做建議。那你自己要自己作檢討…，如果是我們告訴這個老師說，你有哪些應該改，這個老師完全不理，我行我素，最後他終究是會產生一些教學上的困擾，家長、學生都會抗議，那時候就經過不適任老師的處理機制，或者是學校的考績委員會的處理，他們就會根據教學的結果去做處理。（學者專家B/20100825）

我們不會因為你的評鑑不好，或者說評鑑的裡面有很多很多要改進的這個項目，就說你是怎樣，NO，我不做這個事情。也就是說你以後如果考績打乙等，打丙等，或者變成不適任老師，不是因為教師專業發展評鑑說你是這樣，NO，那只是一個檢驗的一個工具，有一個報告，檢驗的報告出來。最後你會成不適任老師，是因為你自己不知道檢討改進，我行我素，就像你照樣這樣教，教到最後產生了一些跟學生之間的緊張，跟家長之間的緊張，最後告到學校來了，學校當然透過其他的管道要去做處理。（學者專家B/20100825）

家長團體代表受訪者對此則表示，評鑑後竟然還要透過不適任教師機制來處理未免太曠日廢時了，應由評鑑結果直接處理較爲妥適。

因為不適任教師的處理辦法機制，它不是很理想，常常曠日廢食，或是它裡

面有很多的一些利用那些，一些處理的方式，或是處理的機制，太過曠日廢時，然後不太能夠立即有效的處理。（家長團體A/20100901）

學者專家代表受訪者則表達透過教師專業發展評鑑，其實反而更能促進不適任教師處理的流程，因爲過去不適任教師申訴通過的原因，多半在於學校沒有進行輔導期來協助教師改進，如今透過教師專業發展評鑑，學校可以提出證據說明學校有經過輔導不適任教師的程序，如此將能加速整個不適任教師處理的流程，並預防潛在的不適任教師成爲真正的不適任教師。

這個（不適任教師）處理，反而會比現在更有效率，為什麼？因為現在所謂的不適任老師，到最後他去申訴都會贏，為什麼？因為他會講說，你學校有沒有經過輔導期，對不對？有沒有協助他改進？常常學校沒有，沒有做。所以就說不行，你不能說他不適任老師，你還要盡到輔導的責任。但是我們做教師專業發展評鑑的話呢，其實就有點說發現你有問題，來協助你，促成你去做改進，提供你輔導，但你不改，那是你拒絕輔導，所以不能講學校沒有協助你。所以那時候如果產生不適任老師的結果的時候，學校也有很多的資料可以提供，當這個老師提出申訴的時候，學校也比較容易站的住腳。所以其實也不是完全無關，我會跟學校講說，這個不會直接變成說你就是不適任老師，但是教師專業發展評鑑可以預防不適任老師的產生，及早提供老師，讓他做改善。那如果老師自己不改善，那是他自己自找的，對不對？所以我們把這個教師專業發展評鑑就是這樣定調下來。（學者專家B/20100825）

在瞭解不同評鑑目的於技術可行性及價值一致性上的爭論後，研究者另從Kingdon 所提的公眾接受度來分析。若從公眾接受度來看，其實形成性評鑑的公眾接受度亦較總結性評鑑來的高，如同全國教師會代表受訪者所提到的，「因為大家都會覺得你要做評鑑，大家就會心裡想到你要做什麼，所以大家基本上都是採取不信任的。」（教師會 D/20100924）也因爲這種不信任，讓形成性評鑑在

推動時都會受到許多阻礙，更遑論推動總結性評鑑的可能了。

但是應該那麼說，現在要一直在說他（教育部）在做這邊（形成性評鑑目的），但是我們都一直覺得他（教育部）是要做這一邊（總結性評鑑目的），所以我們就會覺得你做這個是為了要……。（教師會D/20100924）

行政人員代表受訪者亦認爲以目前評鑑接受度來看，我國仍不具備進行總結性評鑑的條件，須待以後有了一定的條件才有可能進行總結性評鑑，因此現在仍然無法推行。

如果它有具備了可以做總結性的條件，也許有可能吧。也許有可能。說不定啊！只是說我們現在在看會覺得說，將來會怎麼走，我覺得大家應該都心知肚明！只是說他還沒有辦法進到那個程度。我是這麼認為。（行政機關人員A/20100819）

至於在家長團體的意見上，行政人員代表受訪者則提及會議討論過程中，不斷跟家長團體代表說明，總結性評鑑對初次接觸評鑑的教師可能有的打擊，並希望能給予教師較多時間來改善教學，進行專業成長，於是家長團體代表才鬆口認爲那就先採形成性評鑑的方式做做看。

基本上我們在討論過程當中，就家長的意見我們也在聽，但是我們也會跟他說明，現在一下子要推總結性評鑑，然後對老師來講其實打擊會非常大，而且其實我們應該基本上，…，都要相信老師真的他可以改善他的教學，他也願意去精進他的那個專業素養，但是一定要有時間性，給他們去做這樣子，所以那時候也是家長團體那邊，我們在溝通的過程當中，他說：好好，他說那我們這樣子先做。（行政機關人員C/20100901）

雖然家長團體鬆口答應先推動形成性的教師專業發展評鑑，但家長團體代表受訪者仍認爲推動這樣的評鑑其實根本不可行，因爲它沒有法律強制性，雖然對需要專業發展的老師，可以協助其專業成長，但對是品德、性格或情緒上有問題的老師，在沒有強制性的法律規範下，教師專業發展評鑑根本無法發揮功效，所以其實推動教師專業發展評鑑的意義根本不大。另雖然政策宣稱能協助教師成長，但在輔導教師等相關配套措施的作法上，能發揮的實質功能卻也有限，所以在實務執行上仍會有很大缺失。

我們反對是因為它的做不好，所以顯然那個計畫不可行，那個東西（教師專業發展評鑑）要建立在我剛講說，第一個它有法律上的強制性之後，發現這些所謂的不適任老師，不適任老師很多種，可能是說他真的能力不行，譬如說我的教學能力確實差，但是我很想改進，對這種的老師我們怎麼樣真的要協助他，這時候那個發展，教師專業發展那個東西就可以上來，或是所謂輔導教師要上來，但是對那些不是能力的問題，是他的品德問題，或是品性或是操守問題，或是他的性格問題、情緒問題，那這些問題這樣的老師你怎麼辦？你如果沒有剛我講那個法律上的強制性，或是說這個事情本來就是要做，你根本對他不可能做任何事情。那如果這樣的話，我們怎麼會覺得那是（教師專業發展評鑑）一個好的辦法呢，好的計畫呢？當然不會啊！所以現在的教師專業發展評鑑我認為是意義不大，作用不大，即便他現在的輔導教師的做法我看那個效果也是很有限，就我剛講的，你憑什麼來輔導我？我資深耶，我教2、30年了，我厲害的很，你憑什麼？你有沒有比我強？對不對？那如果說我是那種所謂的品德或品性，操守不好的老師，那你要來輔導我，你不被我罵出去，被我罵走才怪咧！（家長團體A/20100901）

全國教師會代表受訪者甚至提及，家長團體代表曾直接表達，如果要辦這種形成性的教師專業發展評鑑，而不是總結性的評鑑，那就沒有意義，不如不辦。

他們（家長團體代表）譬如說這個試辦計畫快定案的時候，就講一句話：既然要辦試辦教師發展評鑑，本來叫試辦教師評鑑。後來因為形成性的就叫試辦教師專業發展評鑑，那個家長團體代表就直接講，要辦這種教師專業發展評鑑，形成性的這個，乾脆不辦。不辦總結性的，沒有意義，就這個樣子。（教師會B/20100816）

值得注意的是，家長團體代表受訪者認爲：「現在的教師專業發展評鑑我認為是意義不大，作用不大。」（家長團體 A/20100901）但在某位學者專家受訪者卻表達，「家長團體其實到現在他們還是覺得，這件事情是好事。」（學者專家B/20100825），顯見二者之間的認知落差相當大。

至於家長團體爲何最後會鬆口答應，學者專家代表受訪者認爲家長之所以願意接受先推動形成性評鑑，是因爲至少教師評鑑有起步了，雖然無法全盡其意，但起碼是一個好的開端，所以家長團體也就接受了，但即使如此，他們仍對外發表聲明稿，說明家長團體持續討論推動教師總結性評鑑的決心。

就他（家長團體代表）就認為說至少有起步，我相信你應該有聽到這種說詞，那個包理事長大概就覺得說，有，至少有做教師評鑑，有起步了，至少有起步！他（家長團體代表）是不滿意，是不滿意的，但是至少你有走了，所以他們對，他們好像後來有發表聲明稿，這樣子，就是好像覺得說這件事情…，反正對老師評鑑這件事情是有一些起步，但是就是說他們內部應該還是會有一些討論，這樣子。（學者專家 C/20101007）

全國教師會代表受訪者對於家長團體鬆口讓步的態度，則表示那是因爲家長團體知道形成性是總結性的先決條件，所以他們才願意先試辦看看，否則如果形成性都做不來了，怎麼可能推總結性，所以全國教師會代表甚至有人便開玩笑的認爲那乾脆都不要提供意見，如此中央自然而然會知難而退。

形成性是做總結性的先行條件！你沒有做形成性，它沒有資料沒有委員無法做總結性！所以家長團體同意先做形成性是因為，你不先用形成性你不可能做總結性！你形成性如果做不來，你總結性絕對做不來。所以有人就開玩笑就說，中央我們都不要提供什麼意見讓它做亂了就收拾掉了。因為有人認為是這樣子講！對！（教師會D/20100924）

在上述起草小組成員對評鑑目的討論了持續一段時間後，終究決議定案以形成性評鑑目的爲主，總結性評鑑爲輔的方向。

本案基於提昇教育專業品質考量，宜以「形成性評鑑」為主，「總結性評鑑」為輔的方向修正（文4-1）。

所以評鑑目的便定下以「協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質」。在如此定調形成性評鑑目的後，教育部自此便不斷對外宣示「所以教育部就一直宣示，一直宣示，一直宣示說沒有，就是形成性，幫助做專業成長。」（教師會 D/20100924）全國教師會代表受訪者也認爲如果真能如此下去，對於教師專業成長的確是有利的。所以此後於相關會議時，雖然家長團體代表仍有零星聲音產生，說要做總結性評鑑，但因爲政策已定調，所以就一直持續形成性評鑑至今。

如果你一直是在進行做形成性評鑑的，的確可以去幫助老師做成長，只是資源應該再給多一點。所以因為那邊已經定調了，已經先定調了去進行試辦所以就沒有太大的衝突，所以在與會的時候其實頂多就是家長團體會提出來說，應該要做總結性評鑑的，但是既然已經定調了，所以那個只是一些聲音，也就過了，所以這幾年的試辦基本上就是定調在那裡。（教師會D/20100924）

（四）評鑑結果是否掛鉤

在「評鑑結果是否掛鉤」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲枝節的改變，針對評鑑結果用途所進行的細節修正，在發展速度上經歷了不下八、九次會議，所以發展速度相當緩慢，另外，政策社群的涉入與討論亦相當深入，是呈現持續且長期的運作方式，在政策建議性質上，由於是立基在過去各北高縣市在評鑑結果運用的政策建議上進行討論，所以結果只有改變程度上的差異。因此可視爲是漸進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

評鑑結果是否應與績效考核或是敘薪晉級等掛鉤，在起草小組會議過程中一直都爭論不休，一開始由學者專家代表首先提出，「評鑑與績效考核應與脫勾較具可行性（文 2-17）」。但家長團體代表則提出家長團體堅持評鑑應與教師利益相關才能持續推動的看法，認爲教師續聘時，就需以專業爲依歸，評鑑就是最好瞭解教師專業的利器。

> 家長團體堅持評鑑辦法應與教師利益有關，才可長可久，教師續聘時應以專業為依據，將誘因納入，包括建立積極輔導之機制等（文2-18）。

所以在陸續幾次會議中，家長團體代表便不斷提出訴求，「建議修正草案教師專業評鑑與教師續聘制度結合，即續聘時至少辦理一次校內評鑑（文 2-19）」。

對於家長團體提出將評鑑結果與績效考核、續聘或敘薪等掛鉤的作法是否可行上，其他與會專業人員多抱持反對態度，認爲並不可行，學者專家代表就認爲「建議實施評鑑時不宜與續聘、長聘、敘薪、考績獎金掛鉤，以免與教師績效考核系統混淆（文 2-20）」。學校行政人員代表亦認爲，「教師專業評鑑制度不宜明定與教師績效考核掛鉤，以免引起教師反彈（文 2-20，文 2-23）」。

至於同樣認爲評鑑結果應與教師聘約掛鉤的，還有另一位家長團體代表，他認爲家長已經沒有直接參與評鑑了，所以應可如國外般，提供評鑑結果作爲家長能夠影響老師聘約的介面。

雖然家長沒有直接參與教師專業評鑑，但仍希望提供家長一個間接的介面，能夠影響老師的聘約。如美國學校的school board或school council（文2-23）。

學者專家代表對此則認爲從現實執行面上來看，「教育的客觀環境是看不到績效的，所以不能以教導出來學生的成績來看老師的績效（文 2-24）」。

雖然上述其他與會專業人員表達此政策建議在實際執行上並不可行，但家長團體代表卻認爲如果評鑑未達標準，就可以啓動不適任教師處理機制，連結過程中應該沒有什麼困難處。

教師若經評鑑後未達一定標準時即應啟動「不適任教師處理原則」，評鑑與不適任處理應相互連結（文2-24）。

另一位家長團體代表也認爲在執行上，「希望教師在初聘及續聘時，能夠進行教師專業評鑑（文 2-24）」。但教師代表卻不認同，認爲已有不適任教師處理原則，如果再與評鑑掛鉤，則亦引起教師誤會，使得執行上更加不可能。

「不適任教師處理原則」中本身就有處理不適任教師的方式，不宜再與教師專業評鑑掛鉤，易引起教師的誤會（文2-24）。

如果再從與會人員的價值一致性觀點來看，家長團體提出將評鑑結果與績效考核、續聘或敘薪掛鉤的作法，和其他與會專業人員在價值觀上大多有高度不同，例如全國教師會代表受訪者就提到對於教師專業發展評鑑的認知，認爲這就是應該協助找出教師教學問題，來協助教師成長的，評鑑結果應與跟考績等沒有任何關係。

就是這評鑑的結果只是拿來…，不是要拿來做什麼考績、考核，也沒有要把這個結果公開，就是針對有問題的部份再進一步去處理。（教師會C/20100906）

學者專家代表更進一步重申其立場，說明評鑑結果之應用本來就該是協助教師專業成長，不能跟考績彼此掛鉤。

> 教師專業評鑑之結果應用來幫助一般教師改進在教學上所遇到的困難，並加強教師在專業上的提昇與進步，不應與考績相互掛鉤（文2-24）。

至於民間教育團體代表亦認同上述其他與會專業人士的看法，認爲評鑑結果不應涉及教師權益與不適任教師的處理，以避免教師反彈。

> 在教師專業評鑑制度中不應涉及教師權益以及申訴相關問題，草案中條文不應與「不適任教師處理原則」相互掛鉤，以避免教師反彈，造成負面影響（文2-24）。

家長團體代表在面對其他與會人士於「評鑑結果是否應與績效考核等項目掛鉤」上的價值觀，呈現傾向一面倒認爲「評鑑結果不應與績效考核等項目掛鉤」的情況下，其價值觀也有逐漸改變，認爲「此評鑑結果應加以應用，並要評鑑多次，給老師改進機會，協助教師專業成長（文 2-24）」。但即使如此，他仍試圖透過國外資料來逆轉會議局面，期望會議成員能夠再三思考，並促使評鑑儘速實施。

> 基於提昇教育品質的考量，教師專業評鑑的有效性十分重要，參考其他實施教師專業評鑑的國家，其評鑑結果皆與教師續聘與否相關；惟目前本辦法（草案）並未以此方向訂定，僅對教師造成無形的壓力並無實質的利害影響，期望大家能正面看待教師專業評鑑乙案並應儘速實施為宜（文4-1）。

在上述政策的技術可行性及與會成員的價值一致性下，最終形成評鑑結果不應與考績等其他事項掛鉤的決定，因而最後推出的評鑑計畫闡明了，學校應根據評鑑結果對教師專業表現給予肯定和回饋；對於個別教師成長需求，提供適當協

助；對於整體性教師成長需求，提供校內外在職進修機會，而沒有任何跟其他與教師權益相關的事項有所掛鉤。

（五）政策是否應試辦

在「政策是否應試辦」的政策建議上，首先在改變形式上是採行較爲根本的改變，因爲之前北高縣市在推動上，並未有提及是否應進行試辦，至於在發展速度上相當漫長，因爲從第18次會議起，便開始提及是否應試辦，但一直至後期座談會時才確認試辦，然而，在會議過程中政策社群的涉入上，並未有持續討論的情況產生，而是到後期時才有零星討論，也因爲如此此政策建議才有較長的發酵時間，亦即所謂「軟化」過程相當持久。另在政策建議性質上，只有要不要試辦的差異，所以是傾向改變程度上的差異，而非本質上的差異。雖然不是每一個特點都完全符合漸進發展模式的特點，但仍可視爲較傾向漸進發展模式的最佳例證，以下深入說明。

起草小組會議過程中，最初提及應將政策於學校現場進行試辦的是學者專家代表，他建議應先行讓部分學校自願進行試辦評鑑，並發展一個推動模式供未來其他學校推動參考。

> 透過建立評鑑系統，應讓部分學校先行試辦，辦理方式可採自願性申請或委託幾個具代表性（如依城鄉、規模大小擇定）學校辦理，並經評鑑小組訓練後，提供一個模式供學校參考，才較為可行（文2-17）。

另有學者專家代表也在第 18 次會議時提出實施初期應由某一部分學校進行試辦，並訂出試辦時程。

> 實施初期可考量由教育部提供教學輔導教師之員額支援，由某一部分學校（如挑選三分之一或五分之一）先行試辦，訂出一個實施時程（文2-18）。

其他與會的學者專家代表亦同意上述二人的看法，認爲政策規劃後應進行試

辦，並從試辦回饋中找出合理可行的推動方式。

教師專業評鑑制度規劃初期先研擬大原則方向，提供各種模式，讓有意願之學校、縣市進行試辦，完成後研提成果報告，最後由教育部成立評鑑督導小組，依據試辦成果報告評估最適合全國實施之方式（文2-20）。

爾後，學者專家代表們對試辦的議題提出更爲細部的建議，認爲初期可先試辦四年，再依據辦理成效進行期限調整，同時試辦地點建議可先挑選南北各一縣市進行試辦，較爲妥適。

實施日程建議僅規範自何學年度起試辦，至於試辦期限暫不明定，較具彈性，規劃時初期可先試辦四年，之後再依據學生作品、教師作品、教師省思等試辦成效配合調整期限，試辦範圍建議於北部、南部各由一個縣市先行試辦較為容易（文2-20）。

此後直到第 24 次會議時，才又由學者專家代表提出政策應進行試辦的想法，「此一草案應先走出第一步，說服老師放心去做評鑑，幫助老師提昇專業素養及教學品質（文 2-24）」。學者專家代表則補充提出「應在實施教師專業評鑑兩年後進行檢討，檢視實施成效（文 2-25）」，以作爲改進政策之基礎，與先前提的建議相近。

除上述提到的學者專家代表贊成政策應先推試辦外，其他與會專業人員也贊成應試辦，如教育行政人員代表就提到，教師所關心的許多問題或可由試辦中找出解決之道，同時透過試辦也能有更進一步的研究產出。

教師關心的是適法性、專業性、個別性三層面問題，建議以團隊長時間試辦本案，藉由專業的評鑑者及培訓輔導員、研究教師的過程，俾利實施教師專業評鑑（文4-1）。

行政人員代表亦提出爲因應教師法的修訂，的確有必要先行試辦評鑑，透過專業發展的方式，推動形成性評鑑。

本案如係「試辦」性質，廣義而言，係屬「形成性評鑑」，以專業發展的角度為出發點，經由試辦尋找一個較好的方式；建議本案應先行試辦，俾因應「教師法」的修定（文4-1）。

至於認爲不應立刻試辦者，則多秉持應於試辦前先進行評估，如此才能與後續教師法修正做一結合，如學者專家代表雖認爲應該試辦，但「建議本案於實施前應先進行評估，俾利後續修法事宜（文 4-1）。」全國教師會代表則更進一步要求必須等配套措施都研擬完成後，才能進行試辦，如全國教師會代表常務理事就認爲教育部應先針對評鑑的相關配套措施進行研擬才能試辦。

有關實施教師專業評鑑的公信力、專業能力、經費資源、專責機關等問題，教育部應規劃相關配套措施（文4-1）。

全國教師會代表亦認爲應先做好前置作業準備才能推行試辦，同時試辦不應干擾到正常教學。

本案涉及人力、經費及配套措施等問題，於試辦前應先做好前置作業準備工作，且實施時應以不干擾教學工作為優先考量（文4-1）。

由於與會人員多支持必須先推動試辦才能找出待改進之處，所以最後便決定推動試辦，同時於每年檢討評估其可行性，以決定是否繼續辦理。

參、政策備選方案出爐

在從微觀角度來分析政策流程中，政策建議的形成過程後，爲使整個政策流程的整體脈絡更爲清晰，研究者進一步從鉅觀的角度來分析整體教師專業發展評

鑑政策的備選方案發展模式。

整體備選方案的發展其實受到各個細部政策建議的發展影響甚大，這是因爲備選方案係由許多政策建議所組成，因此在發展過程中，難免會出現政策建議發展的影子。研究者在深入分析這些不同政策建議的發展模式後發現，大致而言整體政策建議在改變形式和政策建議的性質上多是立基於枝節及程度上的改變（如有 12 個政策建議的發展便是屬於趨同與漸進），即便也有根本性及本質上的改變發生（如有 9 個政策建議的發展便是屬於激進與進化），但相較而言，數量仍是比較少的；至於在發展速度和政策社群的涉入與討論上，則多爲緩慢且持續形成的（如有 11 個政策建議的發展便是屬於進化及漸進），但亦有迅速形成且較少討論的部分（如有 9 個政策建議的發展便是屬於激進與趨同）。若以此觀之，就可發現教師專業發展評鑑政策在備選方案的發展上是採行一種較爲漸進的過程，在改變形式上是較爲枝節的，同時在發展速度上較爲緩慢，政策社群的涉入與討論上係採行一種持續且長期的運作方式，政策建議性質也多是程度上的不同而已，這樣的結果也與 Kingdon 的看法一樣，認爲備選方案的發展過程就是一漸進發展的軟化過程。

研究者還從上述備選方案的發展過程中，發現有幾個重點特色。

一、逐漸凝聚而成的共識

若細看整份政策備選方案，可發現大多都是經過長久討論所形成的，亦即共識是在會議上的你來我往中逐漸浮現出來，沒有人可以完全性地主導政策發展，然而在政策建議上，卻會出現政策企業家特別引導的趨勢出現（例如在評鑑目的或是教學輔導教師上），在此種趨勢的引領下，就會逐漸發生 Kingdon（1984, 2003）所提到的，政策社群中的專家可能在問題意識與解決方案或政策建議上慢慢產生共識的情況很相似。基於傳播與接受原則，最後在政策建議的討論上往往會發生類似「從眾」的事情，使某種想法開始變得流行，如在校務會議通過的政策建議上，就曾發生這種現象。

二、不斷變異的政策建議

在政策建議的形成過程中，多半都是立基於北高二市的推動經驗，另於評鑑

目的上則多少受到臺北縣當時推動形成性評鑑的影響，所以在整個政策備選方案上，內容其實看來分外眼熟。如果將成因與 Kingdon 的理論兩相對照，的確，由於政策建議必定經歷過考慮、漂浮、討論、修改與試驗等長期醞釀過程，所以多半是透過重組方式呈現，因此政策建議難免感覺熟悉。這是由於政策企業家往往會將舊有建議與想法進行修改後，再去回應新的需求，事實上這樣的過程就曾於起草小組會議過程中發生，如從會議紀錄可發現，家長團體代表就曾在聆聽他人意見後，重新修改其建議，然後再於會議過程中拋出，讓大家去思考可行性，因此政策建議的組成往往不是全新的素材，而只是一種不斷重組的變異過程，直到小組成員們都同意這個政策建議後，其才有從政策原湯中熬出頭的機會。

三、問答契合的備選方案

在教師專業發展評鑑政策的備選方案發展過程中，政策企業家多會先提出一個問題，讓與會成員重視後，其再提出相對應的政策建議來解決，如此最後往往會成功讓該政策建議發展起來，像在「評鑑目的」此一政策建議上，全國教師會代表首先點出總結性評鑑的種種不可行之處後，便附帶提出形成性評鑑的解決辦法來爭取其他與會成員認同，當然，學者專家代表對此也多採形成性目的之看法也是促使政策建議浮出的重要推手，但由此便可看出，在提出問題後，立刻推出一個符應的政策建議，確實能增加政策建議被採納爲備選方案的成功機率，久之最後形成的備選方案，往往就是這些政策建議所組成的。

肆、本節小結

研究者於本節主要探究教師專業發展評鑑中政策流程的發展情形，首先在第一部份是探究教師專業發展評鑑政策的議程設定過程，整理出問題流程與政治流程交織後，問題提上議程的過程究係如何發展的；在第二部分上，研究者從四個面向來分析整體政策建議的發展過程，此四面向分別爲激進、進化、趨同以及漸進，透過這樣的分析架構，來加以凸顯不同政策建議發展過程中的多樣性，同時更能明確看出整體政策在發展過程中大致上是以什麼樣的模式進行發展；在第三部分上，研究者後設分析最後討論出來的整體政策備選方案的發展模式，並提出

其在形成過程中的特色，以對最後政策流程所發展出來的結果能有更深入的理解。

在議程設定上，研究者發現教師專業發展評鑑政策的議程設定係採行進化的發展模式，這樣的結果與 Kingdon 的觀點相同，認爲議程設定的發展並非採漸進的方式。

研究者繼續深入瞭解細部政策建議的形成過程，發現這些政策建議的形成過程可以分爲四種模式，首先在激進的發展模式上，研究者認爲「各級委員會組成」與「教師評鑑應交由教師來執行」此二政策建議，在改變形式上係採行根本性的改變，發展速度上相當迅速，過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議性質上，由於是全新的政策建議，所以在本質上也跟原先的有所區隔。

至於在進化的發展模式上，研究者認爲「家長能否參與教室觀察」、「評鑑規準是否統一」、「是否給予教師誘因來參與評鑑」、「評鑑人員應進行培訓」、「評鑑週期」、「校務會議通過」以及「教師自願參與評鑑」等七個政策建議，在改變形式上是採行根本性的改變，但在發展速度上卻相當緩慢，於過程中政策社群的涉入與討論也較持續且長期進行，亦即所謂的「軟化」過程時間較久，在政策建議性質上，由於亦是全新的政策建議，所以在本質上也跟原先的有所區隔。

第三，在趨同的發展模式上，研究者認爲「校長及教務主任是否應爲評鑑委員」、「是否將學生意見納入評鑑蒐集資料來源」、「要設立教學輔導教師」、「評鑑內容」、「評鑑過程應保密」、「政策名稱應改變」以及「教師應否提出改進計畫」等七個政策建議，在改變形式上是採行較爲枝節的改變，在發展速度上是迅速的，過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以只有在改變程度上不同，並非本質上的不同。

最後，在漸進的發展模式上，研究者認爲「法源依據」、「評鑑方式」、「評鑑目的」、「評鑑結果是否掛鉤」以及「政策是否應試辦」等五個政策建議，在改變形式上是採行較爲枝節的改變，在發展速度上相當緩慢，過程中政策社群的

涉入與討論是呈現持續且長期的運作方式，亦即所謂的「軟化」過程是相當持久的，在政策建議性質上，由於是立基在原先的政策建議上進行討論，所以結果往往只有在改變程度上的差異，而非本質上的不同。

研究者在瞭解細部政策建議的發展過程後，深入用鉅觀的角度來看待整體備選方案是如何發展的，發現從上述四個發展模式的交雜情況看來，可梳理得知整體政策建議，在改變形式和政策建議性質上多是立基於枝節及程度上的改變（如有12個政策建議的發展便是屬於趨同與漸進），至於在發展速度和政策社群的涉入與討論上，則多爲緩慢且持續形成的（如有11個政策建議的發展便是屬於進化及漸進），整體政策建議的發展進而組成影響了政策備選方案的發展模式，所以最後整個備選方案的發展模式是採行一種較爲漸進的過程。

研究者另從後設角度來分析最後獲得共識後所推出的政策備選方案，發現其在形成過程中，都是經由長久討論後所凝聚而成的共識，所以沒有人可以全然主導整體政策方向的發展，但在細部的政策建議上，則有政策企業家特別引導的趨勢產生；整體政策建議的產生過程可視爲是一個歷經考慮、漂浮、討論、修改與試驗等長期醞釀的循環過程，多半最後都會透過重組及再重組的方式來呈現，這也使得政策建議往往最後沒有特別的新奇感產生；最後，這些被推出的政策草案在政策形成過程中，往往是先透過政策企業家提出一個問題，然後獲得與會成員重視後，其再提出相對應的政策建議來解決，最後才成功讓政策建議發展起來，這樣的作法就很像是「一個蘿蔔一個坑」，問題只要找到相對應的答案，就無可避免的會組成備選方案，然後蓬勃的發展起來。

政策流程的發展相較問題流程與政治流程而言，的確是複雜許多，因爲裡面牽扯到更多利害關係人的討論與說服，同時也與其利益有更直接的相關，所以如何在政策流程中形成一個能讓各方至少維持一定滿意度的政策，便爲政策流程是否能水到渠成的關鍵了。至於在問題流程、政治流程與政策流程發展至一定的成熟度後，在某個關鍵時刻，政策企業家就會趁勢而入，推出政策備選方案，開啓政策之窗。

第五節　政策之窗

在瞭解三條不同流程各自的發展情況後，緊接著研究者繼續探究三條流程匯集後所開展的政策之窗。Kingdon 認爲當三條流程匯集時，將會打開政策之窗，政策於此便會出現運作的契機，不過在此之前，政策企業家必須抓準時機，將三條流程匯集起來，待時機成熟後才能協助打開政策之窗。爲深入探究教師專業發展評鑑政策究竟是如何開啓試辦的政策之窗，研究者分從三條流程的匯集談起，進而探討政策企業家在整個政策形成過程中如何協助打開政策之窗，另外，政策之窗在開啓的過程，又是如何發生消逝與再現的，分述如下。

壹、三條流程的匯集

三條流程的結合通常意謂著政策之窗的開啓，但爲什麼三條流程會結合，背後的動力是什麼，匯流的情況又是如何，研究者認爲有必要做一解釋。首先是在問題流程上，其之所以能順利匯流的原因在於其構成因素相當完整，例如從蒐集國外教師評鑑經驗便可讓我國看出整個教師評鑑的世界趨勢指標情形，在焦點事件的教師法草案完成一讀也點出教育當局應事先備齊評鑑經驗，以避免未來教師法草案三讀通過後，一時間措手不及。另外，各縣市的先期推動經驗也使得教育當局有了推動回饋的參考依據；至於最重要的，相較其他議題而言，教師應受評鑑乃社會大眾的共識，所以問題流程於此便發展得愈臻成熟，同時在有相關行動者於問題流程中穿梭的情況下，例如媒體常在新聞上報導教師的相關問題，使得大眾開始注意到教師專業的重要性，其他如教師團體、家長團體、民間教育團體、學者專家，甚至學校與教育行政人員等，也都紛紛感受到評鑑的重要性，所以不斷讓問題流程中的各種意見能透過各種管道彰顯出來，如提供國內外相關評鑑推動經驗，報紙投書或在相關會議上發表言論等，因而問題流程中的公共議題不斷擴大，進而促使教育當局無法逃避，必須站出來提供解決的策略，以鞏固行政當局的合法地位。

問題流程在發展快速的情況下，另一政治流程也悄悄的開始奔騰起來，因爲既然問題的解決出口都指向「教師需接受評鑑」，那麼要怎麼做評鑑，便會是大

眾所關心的議題，但是各個利益團體的主張都不相同，所以彼此間就會不斷透過政治力量來進行互動，這些政治力量可能包含選票或是政治結盟（如教師團體與學者專家的意見漸趨一致，就某種程度而言已經成爲類似聯盟的情況），教育當局必需要在眾聲喧嘩下試著找出各方代表都能接受的政策方向，甚至教育當局會去檢視推動教師評鑑是否會影響到其他更重要的問題形成，也就是評估需付出多少政策成本才能推動評鑑政策。此外在政策形成後，政治流程中的人們還必須去注意選舉是否會影響到評鑑計畫的發佈，避免評鑑成爲選舉下的政治工具，以維持政策的正當性等，所以政治流程表面上看起來似乎只是利益團體間的意見歧異，彼此不斷互動希冀能找出政治平衡點，但實際上卻是暗潮洶湧，利益團體間比較的是誰擁有更多的政治資源，能夠更有力的掌控政策走向。上述利益團體間的角力，在促使教師法修正草案通過與否上最爲明顯，全國教師會透過多元的策略來阻擋教師法草案通過，家長團體則極力推動草案，雙方呈現你來我往的拉鋸戰，但就結果看來，目前仍是全國教師會居於上風，研究者認爲這是由於教師法攸關教師權益甚鉅，所以教育當局必須和全國教師會這個重要利害關係代表達成一致共識，唯有獲得他們的配合，如此一來草案通過才有推行的意義與可能性。

問題流程既然已累積至某種程度，政治流程又是呈現你來我往的激烈互動，作爲主要發展政策建議的政策流程，自然也是人聲鼎沸。在起草小組的會議過程中，不同利益團體間往往會提出相異的政策建議，於是政策攻防戰就此展開，政策建議必須一一通過技術可行性、價值一致性、預算接受度或公眾考驗等篩選標準才有可能安全進入政策名單中，當然，在此過程中，不同利益團體間免不了會彼此說服，爭取認同，甚至採取車輪戰或是以退出會議等作爲要脅，使得政策流程的轉變常常出乎意料，讓政策建議的發展出現了不同的變化樣態。

爲使三條流程的發展過程更爲清楚明瞭，研究者整理「問題流程」、「政治流程」與「政策流程」的內容後，以「構成因素」、「參與行動者」、「發展策略」以及「擴大與持續要素」等四方面作爲分析架構，繪製教師專業發展評鑑政策之流程示意表如表4-2，以具體呈現三個流程間的情況。

表4-2 教師專業發展評鑑政策之流程示意表

	構成因素	參與行動者	發展策略	擴大與持續要素
問題流程	1.國外教師評鑑趨勢 2.教師法草案通過 3.各縣市先期推動經驗 4.教師專業提昇是大眾共識	1.大眾傳播媒體 2.教師團體代表 3.家長團體代表 4.學者專家代表 5.民間教育團體代表 6.學校行政人員代表 7.教育行政人員代表	由於教師專業提昇是大眾的共識，加以高雄市與臺北市之前都有推動經驗，另外也會提供國內外推動經驗，或是透過新聞發表訴求等似評鑑的相關舉措，使得運用教師評鑑來促進教師專業發展的方式逐漸受到政策企業家與教育當局的重視	1.國外推動教師評鑑多採形成性評鑑目的 2.爲因應教師法修正草案加入評鑑議題，先行做準備 3.臺北縣當時正推動與教師專業發展評鑑相當類似的政策 4.部分教師覺醒，認爲需要推動評鑑來協助自身成長
政治流程	1.不同團體間彼此較勁力量 2.潛藏的選舉因素干擾 3.教師法草案未能順利通過	1.教師團體代表 2.家長團體代表 3.學者專家代表 4.民間教育團體代表 5.學校行政人員代表 6.教育行政人員代表	不同利益團體間看待教師專業發展評鑑的意見並不一致，所以不斷彼此較勁與磨合，同時爲避免選舉因素干擾，將評鑑計畫延後發佈	1.學者專家與某些教師對於政策看法漸趨一致 2.教育當局支持學者專家看法 3.推動教師專業發展評鑑政策所必須付出的政治代價在可接受範圍內 4.爲教師法未來可能將評鑑入法進行暖身

表4-2 教師專業發展評鑑政策之流程示意表（續）

	構成因素	參與行動者	發展策略	擴大與持續要素
政策流程	1.不同團體代表共同擬出政策建議 2.政策建議以四種方式發展	1.教師團體代表 2.家長團體代表 3.學者專家代表 4.民間教育團體代表 5.學校行政人員代表 6.教育行政人員代表	不同的團體代表提出不同的政策建議，最後在會議中慢慢溝通協商出一個完整的政策草案	1.政策建議需通過技術可行性、價值一致性、預算接受度與公眾接受度的考驗 2.討論過程不斷納入相關利害關係人

資料來源：研究者自行整理。

在瞭解三條流程的發展情況後，研究者發現其實個別流程在發展成熟後，就會開始有匯集的傾向出現，但在繼續探討誰進一步協助促進匯集前，研究者首先要暫時將關注焦點拉至三條流程間的關係上，研究者分從流程間的獨立性與流程間的互動性來探討。

在流程間的獨立性上，研究者曾於第二章提及 Kingdon（1984, 2003）認爲三條流程間都遵循自身的規律，其發展變化也與其他流程相獨立。唯有在政策之窗打開時，三個流程才會相互作用。但研究者發現在教師專業發展評鑑政策形成過程中，個別流程的發展變化並非與其他流程相互獨立的，例如在政治流程與政策流程的發展過程中，不同利益團體所展現的政治資源或是壓力，甚至是看法等，都影響到了整個政策流程的變化，同時問題流程在發展上雖然的確是遵循自身規律發展，然而其在發展過程中卻也與政策流程有所重疊，二者間的緊密程度相當高，例如問題流程中的縣市先前推動經驗便不斷在政策流程中被提起。至於問題流程中的教師法草案通過，亦與政治流程中全國教師會不斷杯葛評鑑入法有著高度關聯，所以三條流程間的關係並不必然如 Kingdon 所述般獨立，必須等至政策之窗開啓後才會有所交互作用，研究者認爲其實在流程發展過程中，就會彼此相互交織了。研究者這樣的發現亦與 Mucciaroni（1992）的見解是雷同的，其認爲若將流程間視爲彼此相互影響，如此一來任何流程的改變都會導致或促使其他流程發生改變，匯流過程的偶然性也會降低，整個匯流過程的目的性及戰略性也就更強了（引自 Zahariadis, 1999），所以研究者亦認爲教師專業發展評鑑政策

的匯流過程，雖然有非理性產生（如政策流程中起草小組的會議過程），但大致而言，偶然性仍是較低的情況，呈現一種較偏向溫和發展的過程。

至於在探究三條流程間的互動上，王進德（2006）曾提出單獨看待每一個流程時，會有理性現象出現，但當流程間與政治因素匯集時，就會出現非理性的過程，因此在多元流程模式中仍會出現片段理性，這是Kingdon沒有提及的。然而，就如同研究者在上段所提到的，教師專業發展評鑑政策的形成過程，雖然有些與會專業人員來來去去相當不固定，但是其中仍可看出片段理性的足跡，這除歸功於某些與會小組成員長時間的耕耘，使會議能夠維持一定的討論方向外，亦與教師專業發展評鑑政策較偏專業導向有關，同時其經由政治因素的影響比較少，這或可解釋爲何王進德（2006）的研究會出現混亂的非理性情形，而教師專業發展評鑑政策卻是穩健的發芽成長。

貳、政策企業家出手

若將談論焦點拉回至誰進一步促進了流程匯集，並打開政策之窗，研究者發現在理想狀態下，問題流程、政治流程與政策流程間彼此發展成熟後，三者間就會逐漸匯集，最後就打開了政策之窗。然而現實政策在形成上卻非如此美好，開啓政策之窗除基本的三條流程發展成熟外，還需要政策企業家的協助才能打開政策之窗。Kingdon認爲政策企業家是那些願意投入資源（包括時間、精神、聲譽和金錢在內），以倡導促成相關政策，使自身可以獲得高度利益的人，他們通常擁有合法性、良好的政治關係或人脈關係、高超的協商技巧與堅持不懈等特性。一個成功、有魄力及高度技巧的政策企業家，會在各方角力競逐與議程設定的過程中，借力使力地促成既有政策方案出線（Kingdon, 1984; Micheal & Vergari, 1996）。在某方面來說，政策企業家會試圖將問題、政策建議及政治力三者結合，加速三條流程的匯集。至於誰會是政策企業家，Kingdon（1984, 2003）的界定相當廣泛，包括民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、政策遊說者，甚至是新聞記者等，可能都會是政策企業家。研究者認爲在教師專業發展評鑑政策中，主要協助開啓政策之窗的政策企業家共有四類，他們分別來自政策社群中的不同團體，在影響政策之窗開啓的過程有著一定的影響。研究者以下逐一分析

這些隱身於不同團體中的政策企業家是如何協助流程間進行匯集，同時他們又是否成功達成政策目標。

一、學者專家代表

首先是學者專家代表，在問題流程上，他們提供各縣市先期的推動經驗，如高雄市的推動經驗：「高雄市的做法它的好處是什麼？它是全面的，我們那時候因為叫評鑑，第二個我們是全高雄市全面試辦……。」（學者專家B/20100825）「高雄市的一個…當時（學者專家）有拿那個辦法提出來做參考……。」（教師會C/20100906），以及臺北市的經驗：「臺北市的做法，它的優點就是說，它的評鑑人員都受過訓練，它其實不叫評鑑人員，它是教學輔導老師……。」（學者專家B/20100825）。另外也透過分享國外教師評鑑趨勢來點出問題：「學者專家有些有提出所謂相關的國外的一些評鑑的資料來做參考。」（教師會C/20100906）

> 我覺得他們（學者專家）就是有提供很多資訊，然後提供很多他們（學者專家）曾經做過的經驗，或推動的經驗，發言中就會提到什麼人家是怎麼做的。然後他也很多學理依據，然後甚至有很多中外的一些文獻，他看過了。（學者專家 C/20101007）

在政治流程上，他們認爲：「老師本身就應該有道理要做專業發展，所以我們國內就是十分需要有這方面（評鑑）的這個作為。」（學者專家A/20100819），因此在評鑑目的上便認爲需採形成性評鑑之目的，而不能用總結性評鑑之目的：「在臺灣，老師從來沒有被評鑑過，你要從零開始做評鑑，一下子就要做總結性評鑑，那個是吃力不討好且絕對不可行的。」（學者專家B/20100825）此外，他們亦希望能建構本土評鑑模式：「他（學者專家）認為說，臺灣也應該有所謂一個建構本土性的經驗。」（學者專家C/20101007）行政機關人員亦表達學者專家希望能由教育部做引導，發展出一個聚本土特色的評鑑模式。

> 過去很多的學者，他可能是因為他留學，他把國外的模式帶回來，可是因為

畢竟在不同國情的情況之下，要發展出一個臺灣具有本土性的、在地性的實證研究，我覺得剛好利用這次的機會，由部裡面去做整個方向的引導。（行政機關人員 B/20100824）

在政策流程上，學者專家常提出評鑑應朝協助教師專業成長的政策建議，像是設立教學輔導教師、評鑑目的應朝形成性等，此部分已於前節中詳述，於此便不再贅述。

由上述可看出，學者專家是朝向推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸。

二、教師會代表

至於在教師會代表上，對於問題流程多半從評鑑應能促進教師專業發展此一概念來開展：「也許發現老師在專業的部分有…有怎麼樣的一個問題，那要透過什麼方式去協助教師專業成長，所以就用評鑑的方式這樣。」（教師會 C/20100906）

在政治流程上，教師會代表則抱持著支持教師應接受形成性評鑑的嘗試態度：「一開始人家願意作一個新的嘗試（形成性評鑑），站在全國教師會立場，沒有理由去反對。」（教師會A/20100816）對於總結性評鑑則抱持著：「如果有一天真的要做總結性評鑑，我覺得會產生很大的紛爭，申訴案件會特別多，它會造成老師的急退潮。」（教師會D/20100924）

另於政策流程上，教師會代表在會議討論過程中，多次提出評鑑應朝協助教師專業成長、彰顯教師權能的政策建議，例如評鑑目的之討論、校務會議通過與否以及自願參與政策等，此部分已於前節中詳述，於此便不再贅述。由於教師會代表積極表達教師專業成長的權益，及工作權的保障，所以亦使得政策最後並未朝總結性評鑑目的邁進。

由上述也可看出，教師會代表是朝向推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸。

三、行政人員代表

在學校行政人員代表上，大多認爲：「（評鑑）這個過程都符合社會的期待，

哪一個老師不用專業成長。」（行政機關人員A/20100819）教師會代表受訪者也表達：「現在行政裡面想要做教師評鑑的理由就是要維持教師的品質跟提升教師教學的品質。」（教師會D/20100924）於此便可看出行政人員對於透過評鑑來維持教師專業成長的期待。

在這樣的期待下，在政治流程中對評鑑目的之使用自然就會朝向以協助教師專業成長爲主的形成性評鑑：「那我們就是就是往這邊（形成性評鑑）走。」（行政機關人員C/20100901 ），同時認爲如要推動總結性評鑑，還需要額外配套措施：「你是不是全面一定就是用總結性評鑑，這個都必須要有一個後面配套措施去run會比較好。」（行政機關人員A/20100819），因此形成性評鑑是較爲合理可行的做法。

至於在政策流程上，行政人員代表多提出應朝協助教師專業成長的政策建議，像是評鑑結果的運用、評鑑目的之討論等，都可顯現出行政人員對形成性評鑑的期待，由於此部分已於前節中詳述，於此便不再贅述。

從上述看來，行政人員代表主要推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸

四、家長團體代表

家長團體代表在問題流程中主要提出應有一個評鑑機制來檢視教師專業，由於教師的專業知能必須與時俱進，因此透過評鑑來了解教師專業是相當合理的做法。

> 你教師不是說你從以前師專或是師範或是師大或是教育大學畢業以後，他的專業的知能也好，專業的精神跟態度，你總要經過一段時間，要經過一個適當的一個衡鑑的方法，去了解，這個已經是一個世界的潮流！（家長會A/20100901）

在政治流程上，家長便支持教師應接受總結性評鑑。尤其希望透過總結性評鑑的方式，來彌補處理不適任教師的問題，並朝教師分級制度邁進。

透過評鑑裡面，希望能夠彌補目前用行政命令的那個叫做，不適任教師處理辦法…，要彌補不適任教師的處理機制的問題。所以教師評鑑是應該可以，…，一方面做教師分級，二方面對不適任教師能夠有效的，至少你能夠發覺，發現，然後做處理，不管是要專業的輔導，或者是說要甚至於停聘或解聘，這樣，對。那當然我們那個當然覺得那個是對學生的學習權是最重要的保障，最基本的保障。（家長團體A/20100901）

……其實家長團體就是要總結性評鑑，對不對？他認為說現在學校有很多不適任老師，你應該透過評鑑方式把他，請他離開校園。然後吸引更多優秀老師進來。（行政機關人員 C/20100901）

在政策流程上，家長團體代表則提出評鑑應朝處理不適任教師的政策建議，因此舉凡在評鑑目的、評鑑結果之使用、法源依據或是教師自願參加等細部政策建議討論上，都可見到家長團體推動總結性評鑑的影子。由於此部分已於前節中詳述，於此便不再贅述。

綜上所述可發現，家長團體主要推動以總結性爲主的教師專業發展評鑑，認爲評鑑結果應與績效、獎金或分級等掛鉤，認爲評鑑主要是用於瞭解受評者是否爲不適任教師。

在進一步分析上述這些政策企業家想推動的政策目標後，發現多半都是希望可以推動以形成性目的爲主的教師專業發展評鑑政策，同時評鑑結果不應與績效、獎金或分級等掛鉤，在政策目的上主要是以協助教師專業成長爲主軸，至於秉持其他目標者則都是家長團體代表，他們希冀能夠推動以總結性評鑑目的爲主的教師專業評鑑，同時評鑑結果必須與績效、獎金或分級等進行掛鉤，認爲此舉將能有效瞭解受評教師是否爲不適任教師，同時再行將結果和不適任教師處理機制有所連結，於此便可清楚看出由於小組成員的政策目標多半是比較傾向前者，而非以後者家長團體的意見爲主。在這麼多政策企業家費心將政策目標導引至以

專業成長爲導向的評鑑政策後，於三條流程匯集之際，政策企業家們就抓緊機會提出下一步應爲進行政策試辦的時候了，政策之窗的開啓在政策企業家適時出力下，自然水到渠成。同時由此也可驗證，政策之窗的開啓絕非是一人之力，而是必需透過多方政策企業家的協助才能順利開啓政策之窗。

爲使這些主要政策企業家投入流程匯流的情況更爲清楚明瞭，研究者整理各個主要政策企業家「投入流程中的匯流情形」及「政策目標」，示例主要政策企業家投入流程匯集的情形如表4-3，以具體呈現各個主要政策企業家投入流程匯集的情況。

表4-3 主要政策企業家投入流程匯集情形表

政策企業家	投入流程中的匯流情形	政策目標
學者專家代表	1.問題流程：提供各縣市先期的推動經驗、國外教師評鑑趨勢 2.政治流程：支持教師應接受形成性評鑑 3.政策流程：負責主持起草小組會議、協助成員間彼此協商與溝通、作爲理論與實務間對話的橋樑、提出評鑑應朝協助教師專業成長的政策建議	推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸
教師會代表	1.問題流程：評鑑應能促進教師專業發展 2.政治流程：支持教師應接受形成性評鑑 3.政策流程：提出評鑑應朝協助教師專業成長的政策建議	推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸
行政人員代表	1.問題流程：評鑑應能促進教師專業發展 2.政治流程：支持教師應接受形成性評鑑 3.政策流程：提出應朝協助教師專業成長的政策建議	推動以形成性爲主的教師專業發展評鑑，評鑑結果不與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是以協助教師專業成長爲主軸

表4-3 主要政策企業家投入流程匯集情形表（續）

政策企業家	投入流程中的匯流情形	政策目標
家長團體代表	1.問題流程：應有一個評鑑機制來檢視教師專業 2.政治流程：支持教師應接受總結性評鑑 3.政策流程：提出評鑑應朝處理不適任教師的政策建議	推動以總結性為主的教師專業發展評鑑，評鑑結果應與績效、獎金或分級等掛鉤，主要是瞭解受評者是否為不適任教師

資料來源：研究者自行整理。

參、政策之窗的開啟

在上述政策企業家們的大力推動下，教師專業發展評鑑的政策之窗最終開啓了試辦的契機。然而，Kingdon認為政策之窗雖會開啓，但也會很快關閉（1984: 169）。這樣的現象在教師專業發展評鑑政策的形成過程中，其實也曾發生過，為使整個政策之窗關閉與開啓的過程能夠更清楚的凸顯出來，研究者分從「政策之窗的消逝」和「政策之窗的再現」兩部分來探討，說明如下。

一、政策之窗的消逝

Kingdon（1984, 2003）提出政策之窗關閉的原因有很多，其中一個便是重大事件或焦點事件已消失。對教師專業發展評鑑政策而言，教師法草案未通過便是首次使政策之窗關閉的原因。由於當時教育部人事處曾委託王淑慧立委提出教師法草案，並完成一讀程序，但後來因為會期已過，[43]所以導致教師法草案無法有進一步的發展。

> 就是由，那時候人事處他們有委請她（王淑慧立委）幫我們（教育部）提，但是最後也因為屆期的不允許就也…。（行政機關人員 C/20100901）

至於為何政策之窗會關閉，除立法院會期已過外，還與全國教師會的強力杯葛有關，此部分研究者前已於第三節說明，在此便不加贅述。最後另一政策之窗關閉的原因則是在於立法院有太多草案等著被處理，教師評鑑相較其他案子之

[43] 立法院會期每年兩次，自行集會。每年二月至五月底及九月至十二月底是法定集會期間，必要時得依法延長會期。

下，並不是最急迫需處理的案件，因此如果再沒有一個重要的事件指出評鑑入法的急迫性，讓立法院不得不趕快通過教師評鑑的話，評鑑入法自然就易被暫時擱置一旁。由此可知教師評鑑議題雖然重要，但其重要性程度顯然仍有待提昇，因爲目前大眾的關注焦點仍多放在處理不適任教師的議題上，對於以協助教師專業成長爲主軸的教師專業發展評鑑來講，當然會暫時被忽略，而讓立法委員不得不先朝向民意所趨的不適任教師處理機制進行研擬。

> 應該是說太多案了，據我的瞭解，事實上這個法條不算多重要的案，只要沒有任何再一個社會的事件，覺得說非得作教學評鑑，那個案就會躺在那邊，…，只是說讓那案子就一直躺在那邊，因為目前為止立法院的案子非常多，那以我判斷，雖然大家覺得這個東西還蠻重要，可是畢竟我覺得以整個來講，它都是小案，包括我們很多教師法的修正還不只這個，其實教師法的修正還包括非常多，那你會看到最近社會氛圍比較重視其實是在第 14 條不適任教師的處理，所以你就會比較說，那個整個社會氛圍的趨向，會導致我們現在的立法程序會優先通過哪一個部分，那我覺得像現在如果說，就立法委員他們可能覺得處理不適任教師這部分，我就法直接處理，可能就比你作教學評鑑，我覺得還要來的比較快，對，我覺得是一個那樣的一個氛圍，就看大家覺得什麼樣的部分，是比較社會觀感比較重視的，以立法委員現在的一個看法是這樣。（教師會 A/20100816）

除立法院的原因外，教育部要處理的事務相當繁雜也是一大重點，由於教育部要推動的事情實在太多了，相較而言，評鑑入法需花費相當多的資源與時間，且阻力會相當大，所以在這種情況下，教育部可能會先去挑選阻力小、較易做且溫和的事務來進行，至於評鑑入法此種工程較大、阻力較高的政策，教育部就比較可能傾向暫時不要那麼快推動，必須慢慢的推，慢慢的醞釀，讓教師能有適應的空間之後再來談，會比較容易推行。

我是覺得說是那種教育部要做的事情太多了！這個只是其中的一個部分，那教師評鑑如果真的入法要推動的話那是一個很大的工程，你是不是要去選擇這個艱難而且可能有阻力的大事情先去做，或者還是去挑一些比較阻力比較小的先做，我不知道，這個你要問教育部，我在猜他們可能不會願意去做那種這個意見很多，然後阻力很大，然後說不定搞不好會失敗的這種教育的改革，要改革也是要溫和，溫和一點。有些主政者大概也應該是這樣思考。（學者專家 A/20100819）

雖然教師法草案所開啓的政策之窗一度有了成功推展的契機，但最後因爲當時教師法草案未三讀通過而關閉，但值得慶幸的是，該政策之窗的關閉卻也間接促使了另一扇試辦的政策之窗出現開啓的曙光。

二、政策之窗的再現

雖然當時教師法草案未順利三讀通過，但評鑑可能入法這樣的聲音卻也讓各方利益團體開始感受到壓力，因此教育部爲因應未來評鑑入法可能三讀通過，並提高通過機率，於是便希望先透過試辦政策的方式，累積相關具體的教師評鑑作法，以配合未來教師法草案修正通過後，評鑑就可以直接上路了。

因為它當時候就是說教師評鑑，教師評鑑這個議題要入教師法，一讀當時候是已經通過，可是二、三讀其實都有很多的因素還在影響，因為它還沒有辦法具體成型的角度之下的話，那當初部裡面本來是有希望說，…，去累積成熟穩定的做法，配合將來立法之後就可以上路了。（行政機關人員 B/20100824）

進一步來談這整個試辦的政策之窗開啓的過程。其實上述試辦政策的想法在原先教育部成立起草小組時就已曾提過，當時是提出要於研擬教師專業發展評鑑計畫的同時，配合教師法修正草案通過後來推動教師法，由於當時教師法草案已

經進入一讀程序，所以預想到的二讀、三讀可能隨之而來，故原本想配合這個時間點儘早去做試辦評鑑的工作，希望能儘速啓動試辦計畫，因此教育部在面對研擬計畫的態度上希望能趕快將計畫規章、架構等儘速底定下來。

當時候應該是有在想說配合修法，立法。因為那時候已經一讀通過，他們推估未來應該可以伴隨著去二讀、三讀的時間，應該要儘早啟動試辦。，…，就必須要趕快把那個規章、架構訂下來。（行政機關人員 B/20100824）

可惜的是，教師法草案並未順利三讀通過，但這至少提醒教育當局一件重要的事情，便是在讓教師法草案能有較大的進展前，教育部還有很多事情必須先完成，首先是要讓評鑑能有一個比較具體的運作模式出現，例如評估評鑑入法會不會影響到老師對於執政黨的支持，在預算上是否能說服主計處，政策配套措施是否足夠，此外最重要的是，各團體間的共識是否漸趨一致，教育當局開始意識到必須等這些細部事項都已有一定的確切方向後，教師法草案才會有修正通過的可能，這也說明了爲何教育部後來會積極召開會議來協調不同團體間的意見，以達成基礎的共識。

因為你如果這個一讀通過之後，你就必須要進到二讀跟三讀。因為畢竟講起來，二讀跟三讀裡面一個老師，就是老師接受評鑑，接受評鑑。如果今天我們從政策的角度來看，有沒有影響到老師這個族群對執政黨的支持？我不知道喔，那部裡面我覺得它應該是希望能不能讓它進到這個法制面。可是你要進到法制面之前你就必須要做很多的準備，你要開始有一個比較成型的運作的模式，對不對？你，…，因為你說你要進到二讀，你要進到三讀，因為等到立法院進到三讀通過之後，你應該在隔年你就必須要開始實施，那你實施了之後你有沒有預算，你有沒有說服那個主計處？要啊！都要有啊！那配套都要出來，最後我覺得那時候他們在，…，這個一讀通過要進到二、三讀我覺得部裡面應該，它需要做很多的準備才有，才比較有辦法包括就是說，它

要有共識，它不能有一個政策要出門的時候，大家還在吵著天翻地覆，他一定要有共識。所以為什麼後來我參加那個部份，我覺得它就是一直要處理那個內部，內部緊張的彼此關係，它必須要讓家長代表，要讓老師代表，要讓學界，要讓地方政府大家都有一個共識。（行政機關人員 B/20100824）

在確立還有這麼多事情得做的情況下，由於起草小組會議已經開了非常多次會，終究最後要有個答案出來，所以就決定進行試辦，因此政策之窗於此再度有了開啓的機會。

應該如此吧！因為都很多已經討論那個推動小組的會議不知道 N 次了！總要有一個答案，那個答案就是試辦計畫。（行政機關人員 A/20100819）

只是在做出試辦的這個決定前，其實不同團體仍有著不同看法，例如全國教師會代表就希望能夠將政策的配套措施規劃得較爲完善後，再來試辦，但學者專家代表則認爲應從試辦中找出問題，再來解決會比較可行，亦即提供基礎的配套措施，至於更爲細部的整全配套措施，必須透過試辦才能知道政策推動的實際需求，所以兩方對政策試辦便有不同看法，但最後仍是較朝向先進入現場實做後，再去彙整遇到的問題，並加以解決。

因為老師會認為，如果你要作評鑑，…，可以！你把配套都準備好了再來做，對不對？可是學者的觀點認為說，就是沒有配套，配套要從實踐而來，要從試辦產生，…，這個問題就有一點就是雞生蛋，蛋生雞的問題！從研究的角度認為說：我今天如果沒有去做實驗、沒有去做實證，怎麼會有理論呢？對不對；那老師會認為說：你們今天要做可以！你給我一套專業的東西，對不對？你要給我專業的評鑑委員，對不對？有沒有，你們評鑑用的委員你有沒有一個合理的指標，你有沒有合理的評鑑的流程，你都有了嗎？你都沒有！你都沒有那你要做什麼評鑑呢？所以一開始坦白講…，從老師的觀點他們認

為，會有很多他們擔心的問題，那直到後來還是比較趨向於說應該要讓他進到現場，實做的那個部分之後再去彙整……。（行政機關人員 B/20100824）

之所以會有這樣的轉變，是由於教育部認爲既然做形成性評鑑是會議中各方的基礎共識，那麼不妨就先試辦形成性評鑑看看。

這個過程當中，因為之前反對，應該是說教授都一直覺得說應該去試辦看看，把這些機制建立起來，然後教育部也認為說既然兩邊的平衡點是在可以做形成性評鑑，那就來試辦看看，來做形成性評鑑。（教師會 D/20100924）

教育部做出「推動試辦評鑑政策」此一決定的主要原因可分成四點來看，首先是「坐而言不如起而行」。由於無論在起草小組會議或座談會上，每個與會成員提出來的意見或多或少都有其價值性所在，所以若要驗證何種推動方式最爲合理可行，最直接的方法便是直接推動試辦，因爲一個政策不可能等到討論的盡善盡美時才去實踐，勢必是在有一個想像中可行的政策輪廓出現後，便需勇敢去實踐它，並從實踐過程中找出可改善之處，如此才有可能將一個政策修正的更爲完整，讓多數人都能欣然接受。

我說在那種不同的爭論點裡面，應該講的，大家的關鍵點，其實都是有他的道理。但就一個教育部，一個行政機關來看，你還是要解決那個問題，你要往前走，那是政策！那不是一個學術研究，說：我講講哪一個的道理。你在這種的考量之下，當然就會很務實的去面對，你做這樣的處理。所以當時為什麼這個整個推動小組後，還是提出了三年的…，用三年的試辦計畫。其實那個正式在政策是啟動的，你如果說永遠等到大家都討論完了，所有的工具都準備好了，所有評審都…，在臺灣可能國中小要推教師專業發展評鑑，那可能是20年後，搞不好都還進不了實踐。你如果說用三年裡面，它其實也可以在三年裡面其實有很多的配套，像那個什麼，那個教學評鑑，初階、進階

那些輔導知能，然後後來發展輔導教師，然後那些制度說實在，都是在不斷的過程當中去發現怎麼樣能夠幫助到這些學校或受評的老師。（行政機關人員A/20100819）

其他行政機關人員受訪者也表示，由於過去許多政策在研擬時往往都想得很完美，但在實際政策執行上常會出現落差，所以需先透過試辦才能有效找出問題，並回過頭來修正政策。因此，一個政策要能長久推動下去，絕非等到政策研擬的很完善才去推行，因爲百密總有一疏，唯有在現場落實後才能彌補政策與實務間的落差。

因為其實有很多的政策在開始的時候能夠想得很周詳都 OK，但是你到實際上落實的時候一定會碰到一些的問題，當然你碰到這些問題你必須要回來修正，你就必須要來討論，用什麼機制讓這樣子一個阻力會比較小一點。這是一定的！你沒有辦法完全一個政策好，你想的，縱使你想得太，很完美很完善，你到現場，你還是會碰到問題，所以我們常常在講說，你理想裡面跟實務上、實際上都有他的落差，你縱使差了零點零一也是一個落差，對不對？也是都會有落差，所以不可能百分之百說你政策完全都 OK，都很完美，perfect，你才能你到現場才去落實，那是不可能的事情，很多事情都是說，好，我先做了之後那可能，我也許我們想的不是很周到，尤其是在現場裡面其實有一些落差的時候，你怎麼去再彌補這樣子一個落差。然後這個政策的一些環節或是方法是不是要再做轉換一下？（行政機關人員 C/20100901 ）

第二個試辦的原因則在於「教師評鑑尚未有一個穩定可行的作法」出現。雖然教師法草案進入一讀程序，但在是否能完成二、三讀上仍有許多不可控制因素在干擾著，所以教育部便希望能夠先用試辦的方式爲未來可能入法的教師評鑑先作一個前導性的暖身推動工作，透過培養一個成熟穩定的教師評鑑模式，讓未來教師法草案通過後就可以全面辦理。

因為它當時候就是說教師評鑑，教師評鑑這個議題要入教師法，一讀當時候是已經通過，可是二、三讀其實都有很多的因素還在影響，因為它還沒有辦法具體成型的角度之下的話，那當初部裡面本來是有希望說，是不是做一個4年的，我記得是4年左右的試辦，它可能是希望說以這4年的經驗，去累積成熟穩定的做法，配合將來立法之後就可以上路了。（行政機關人員B/20100824）

於是教師法草案在當時增加教師評鑑的條文下，由於修法過程遇到了阻礙，因而最後採取試辦的方式，比較像是替未來若評鑑順利入法後的先行準備工作，而教師評鑑無庸置疑的是大眾都認爲教師必須接受的。

當時教育部那個教師法的草案裡面也有加了一個教師評鑑，只是那個時候，從現在去看它當然會覺得那個概念比較…，應該說有那個概念！但是那個概念下有沒有及時去進行後續的發展，回過頭來，現在反而在看那個試辦計畫比較像在要再做那些準備工作，所以那個教師法草案在一讀後開始就很多的討論出來了，所以就是它修法可能也碰到了一些阻礙。但是對教師這個專業該不該接受評鑑？我想不用做問卷調查，你問任何人、問家長、問老師本身、問學者專家、問社會各界，大家還是覺得他（教師評鑑）絕對是要的。（行政機關人員 A/20100819）

第三個推動試辦的原因則在於「回應社會大眾要求」，由於家長團體代表殷切期盼能推動總結性評鑑，所以若要突然修正此觀念，並不太可能，因此政府在這樣的民意期待下，自然必須先啓動試辦評鑑機制，之後才能再思考要如何修正政策，同時透過試辦先贏取教師信任，否則未來難以推動政策。

如果站在這樣的角度，他們（家長團體代表）這種期待，不管老師、政府也

不能否定他們。但是在實務面裡就講的那個大概要一瞬間一夜就把它換過來，可能做不到。所以你說政府一定也要面對這種社會或家長強烈的期待，他不可能等你那麼久。所以我常說啟動試辦是一個必要的，你有了試辦你才能講我政策應該還要再怎麼訂，你才能夠去讓受評者的這些教育人員老師們，願意進入你這個政策，否則你發現大家都知道他重要，可是永遠都是在那種彼此猜忌，彼此有不信任的情況下，那個政策要這麼全面推開，那大概不太能期待。（行政機關人員A/20100819）

最後一個推動試辦的原因則在於「讓利益團體間能有對話的空間」，由於家長團體代表和全國教師會代表對評鑑的看法不一，無法認同彼此，所以爲能有更多瞭解，雙方將心比心，不讓對話窗口失焦，因此在家長團體的深切期盼及全國教師會尚不信任評鑑的狀態下，政策草案終究要走出一條可行的道路，也就是「試辦」教師專業發展評鑑政策。透過啓動試辦的過程，讓教師和家長都能彼此發現問題，彼此對話與溝通，否則一切都只會停留在空想階段，而沒有實質的政策產出，進而更不可能滿足家長期待並消除教師疑慮。

我說家長的殷殷期待我們了解，教師可能的不信任、憂心我們也能理解，那大家一個強烈的期待，一個是那麼忐忑不安，那教育部你要擬這個政策，總不能拿只是這兩個情緒來處理！最好的方法當然就是往前走！那既然是試辦計畫，就有一個最大的好處，表示說這個政策是不斷可以被檢證的，而且這個計畫，也就政府機關來講，也要有個責任是你要不斷的去蒐集更多你在推動的過程當中的意見，你不斷的把它…，讓它更完整，更周延，而且也真的達到…，可以達到這個你預期達到的目的。這個我想是這個試辦計畫要推，一個非常重要的，而且我也一直覺得，啟動了，你才有機會去把期待跟憂心在這個當中去做交互討論，否則永遠都是只停留在會議桌上，那有什麼用？人家講的再怎麼強烈的殷殷期待，再怎麼樣的憂心恐懼，那都是假想的。你不進入實踐，哪一天才能夠去除這個，這些疑慮，對不對？（行政機

關人員 A/20100819）

由於推動試辦對家長團體、全國教師會與學者專家三方而言，並無損失，反而是呈現三贏的局面，家長團體可以看到教師評鑑有了開端，全國教師會認爲試辦評鑑是採自願辦理，對教師尚無太大威脅，對學者專家來說，也看好能讓評鑑理論與實務進行對話，進而能拓展評鑑的研究領域，在這樣的機緣下，於是教育部便決定在實施計畫研擬好後，先行推動試辦政策。

我覺得認不認同這件事情（試辦），是大家就是說也有一點覺得說…，其實家長團體當時覺得說，至少我們無魚蝦也好，那覺得說至少有推，…，那個包理事長大概就覺得說，有，至少有做教師評鑑，有起步了。那全國教師會也認為說，反正現在也沒有威脅老師太大，而且是自願的，大家其實都會有各自的讓步，學界也看好這件事情就是說，對，那我們是不是因為，當時我記得德銳老師也一直在說，教師專業發展評鑑在國外也有這樣的制度，那個 cooking 那本書，湯馬士那本，就有在講說，我怎麼樣透過一些評鑑能夠找到自己的一些優勢、弱勢而去做改善的地方，我覺得總是大家學界也有一些共識出來，就是這三方都有共識。然後才會，大家默認說那我們是不是就把這又透過一個後來就變成了推一個實施計畫！然後把這個計劃討論完！起草一個計劃，那把他討論完，大家覺得說那可以把這個計劃拍板定案了……。（學者專家 C/20101007）

於是在 94 年底討論出教師專業發展評鑑政策計畫後，教育部便於 95 年公布實施計畫，開始推動試辦評鑑。

那個草案出來的時候就有談說，我們什麼時候開始實施，所以 94 年通過，95 年開始推這個合理，經過 94 年的草案…，那個試辦的辦法過來以後就開始做宣導了。然後有一些學校來參加，就是這樣。（學者專家 B/20100825）

提筆至此，研究者發現教師專業發展評鑑的政策之窗是從政治流程中逐漸發展出來的，相較於從問題流程中產生的政策之窗，從政治流程中產生的政策之窗主要是先有解決答案後才去尋找問題（丘昌泰，2000；Kingdon, 1984），由於原本是要將評鑑運用於處理不適任教師上，但在發現並不可行後，在國內普遍認爲教師需受評鑑的氛圍下，因而才開始思考用評鑑來促進教師專業成長的面向，這樣的結果也與臺北縣推動教師評鑑的經驗有關，由於臺北縣推動的評鑑內容與教育部欲推動的政策類似，因此臺北縣推動時所開展的政策之窗某方面發生了外溢效果，讓教育部想到或可參考其經驗。

> 他們（教育部）就是討論到一個覺得…，咦！我發現某些精神是非常接近（臺北縣推動經驗）的，因為它的目的，它處理的方式是很接近的，那那個接近也就是說雖然那個過程，我所瞭解到的，其實也有很多的歧異，包含到那個草案，那個所謂要試辦的那個草案已經定案了，其實不見的是已經完全形成共識了，…，當然我說那個教育部後來形成那個試辦計畫，跟之前在臺北縣的其實很多的基本的那個概念是還蠻相近，當然教育部因為經過更多的討論，包含也很多的學者專家進來參與，他在工具，策略各方面其實是更周延的。因為一個縣的力量當然不能…，只是說那個基本的，對這個事情的看法、定論還相當的接近。（行政機關人員A/20100819）

當然此過程中也得歸功於政策企業家的大力引導，並讓政策的成功推動經驗有了繼續開展的可能。

肆、本節小結

研究者於本節探究了教師專業發展評鑑的政策之窗開啓過程，並從問題流程、政治流程與政策流程等三條流程的匯集談起，說明了各個流程內是如何發展成熟，各個流程間又是如何激盪出交織的水花，並分析政策之窗開啓前，政策企業家們是如何穿梭在流程間，協助流程開展生命，並抓準三條流程的匯流點，開啓了政策之窗。最後在政策之窗的部分，研究者另外深入剖析教師專業發展評鑑

政策形成過程中，政策之窗的開啓情況，並進一步描繪政策之窗的隕落與重生，以彰顯最後政策之窗終究開啓的難能可貴之處。

首先在三條流程匯集上，研究者發現問題流程在匯集前，其發展過程已經相當完整，從國外教師評鑑的趨勢指標，到焦點事件的教師法草案完成一讀，以及各縣市的先期推動經驗回饋，到最後社會大眾對教師應受評鑑的問題界定有一致的共識可看出，問題流程於此已發展的愈臻成熟；至於在政治流程上，由於各方的意見不一，所以利益團體間會開始展現彼此的政治資源與實力來主導政策走向，另外由於評鑑政策並未阻擋到其他更需被解決的問題，因此並不會有其他更大的政黨政治聲音阻撓評鑑政策，最後，評鑑在教師法草案中被忽視的情況，亦彰顯了政治力量在促使評鑑入法上仍有努力的空間，但此一未修法成功的結果也讓教育部立下決心必須先試辦政策，找出窒礙難行之處，政治流程於此便大功告成；最後在政策流程上，政策建議在透過多方討論與妥協下，展現不同的變化樣態後，最終一一通過技術可行性、價值一致性、預算接受度或公眾考驗等篩選標準的考驗而進入政策名單中，於此，三條流程間的匯集已是指日可待，唯一能做的便是等待最好的時機，迸出蛻變的巨浪。

三條流程各自發展成熟後，各方政策企業家便開始準備採收甜美的政策果實，研究者發現這些政策企業家其實於各個流程還尚未成氣候時，便已在旁等待多時，並不斷透過各種方式（如凸顯問題、善用政治實力或提供政策建議等）讓流程可以逐漸發展成熟，值得注意的是，最後這些政策企業家似乎已有分成兩派的態勢出現，在彼此對政策的意識型態非常接近的情形下，理念雷同的政策企業家開始產生類似聯盟的傾向，進而在會議或是座談會上，不斷壓制反方政策企業家們的政策訴求，進而使得政策目標可以朝某方政策企業家的理念前進，最後在三條流程都蓬勃發展之際，政策企業家提出試辦的建議，一舉打開了政策之窗，使得政策閃耀出落實的希望曙光。

最後在政策之窗的開啓上，研究者發現政策之窗於整個政策形成過程中，其實早已有過開啓的契機，然而該時間點卻是一閃而過，讓政策企業家們措手不及並感到份外氣餒，這個短暫的開啓時機便是「教師法草案完成一讀程序」，然在

會期的限制下，政策之窗又迅速的關上了這一絲希望。值得注意的是，也因爲政策之窗的曾經開啓，點燃了教育部和政策企業家們的動力，認爲也許再度打開政策之窗是有可能的，於是在三條流程都已完備的情況下，政策企業家們再次試圖打開政策之窗，讓流程於其中迅速澎湃起來，最終成功打開試辦的政策之窗，讓政策有了推動的機會。

大致而言，研究者認爲在教師專業發展評鑑政策形成過程中，流程的成熟與政策之窗的開展間有著一定的因果關係，但過程仍需政策企業家長期的多方奔波遊走，才能將政策之窗順利開啓，因此政策企業家在政策形成過程中，絕對是一個不可或缺的重要角色。

第五章　結論與建議

本研究主要探討教師專業發展評鑑政策的形成過程，首先除探究教師專業發展評鑑政策形成的時空背景外，並剖析教師專業發展評鑑政策推行之形成歷程，最後瞭解利害關係人在影響教師專業發展評鑑政策形成時所採用之策略，同時透過多元流程模式作爲分析的架構，從問題流程、政治流程、政策流程與政策之窗等概念探討教師專業發展評鑑政策之形成。在本章針對研究結果提出結論與建議。

第一節　研究結論

本節主要以第四章之研究發現爲脈絡，分別歸納形成教師專業發展評鑑政策的時空背景、促使教師專業發展評鑑政策形成的問題要素、影響教師專業發展評鑑政策形成的政治因素、推動教師專業發展評鑑政策形成的備選方案、教師專業發展評鑑政策的政策之窗開啓過程、利害關係人影響教師專業發展評鑑政策形成的策略等研究結果，作爲本研究之結論。

壹、教師專業發展評鑑政策的時空背景，主要源自於學生受教權利及教師自身權益的公共議題產生，促使推動教師專業評鑑制度的國內氣氛形成

在教師專業發展評鑑政策的時空背景上，其實在形成教師專業發展評鑑政策前，原本是研擬教師專業評鑑制度，之所以會有這樣的制度產生，係因爲四個重要的焦點事件，分別是少數不適任教師問題、教師成績考核制度問題、教師績效獎金制度問題與教師生涯進階制度問題。少數不適任教師問題的成因主要來自過去以來未能有一有效辦法處理不適任教師，於是在日益累積下，家長開始高聲疾呼應儘速處理不適任教師問題，同時應以評鑑作爲處理機制。至於在教師成績考核制度的問題上，由於制度缺少強有力的法源依據，而制度規範的內容又易流於形式化，未能彰顯考績的真正用意，故有透過評鑑來解決考績執行成效不彰的聲音出現。在教師績效獎金制度問題上，爲獎勵並提昇優秀教師的教學士氣，乃有額外發放教師績效獎金的建議出現，因此爲辨別哪些教師才是真正應領受獎金者，評鑑的概念此時就被提出來了。最後在教師生涯進階制度問題上，由於過去

少數教師不願持續專業成長，加以現行專業成長活動成效多不彰，使得各界開始思考推動教師分級以促使教師提昇自我專業成長動力的可能性，故有希望透過評鑑來做分級的想法。

在長期累積民怨及有力象徵的高度擴散下，上述四個問題逐漸明朗化。同時這四個問題彼此間或多或少開始發生交織作用，互相擴散「教師是否具備專業知能」此一問題意象，在四個問題逐漸彰顯出學生受教權利及教師自身權益的重要公共議題後，由於學生受教權與教師工作權乃憲法層級保障的人身自由權利之一，社會大眾自然高度關注，因此開始凝聚出一個共同的思考方向。在此過程中，在多方團體的引導下，逐漸朝向教師應接受評鑑的共識，國內氣氛於焉形成。在此壓力下，促使教育當局不得不積極應對，以回應民眾的積極期待。

於此，公共議題開始捲起浪潮引發後續的一波波效應，像是教育部就召開多次會議研討對策，以解決相關學生受教權利與教師自身權益的問題，最後做出「教師應接受評鑑」的初步共識，並組成公立中小學教師專業評鑑制度起草小組開始研擬教師專業評鑑制度。

貳、總結性教師專業評鑑制度於實務推動上並不可行後，為回應民意，教育部除著手解決相關公共議題外，也開始思考推動其他教師評鑑的可能性

以總結性為主的教師專業評鑑制度雖然被提出，但在起草小組的前幾次會議中很快被否決了推動的可能性，主因在於總結性評鑑此種與教師自身權益相關的推動方式，在臺灣尚未有大規模推動教師評鑑的經驗底下，若貿然推動，勢必遭致教師反彈，因此推動總結性評鑑這樣的想法雖不斷被家長團體提起，卻最終未成為會議中的主流。由此可發現以總結性的教師專業評鑑在一開始雖被作為因應解決之道，然在相關政策企業家的說服下，是否應使用總結性評鑑來解決上述問題逐漸受到挑戰，最終使得問題轉向朝其他出口，這樣的轉向也是因為原已存在的重要公共議題必須即刻解決所致，顯見公共議題的急迫性相當高，於是起草小組便著手開始研擬相關的解決對策，以迅速回應民眾需求。

在此過程中，有問題因為沒有受到重視而逐漸消逝，如教師生涯進階制度的推行，必須立基於評鑑制度上，所以就暫時被擱置而不再被提起；有的則順利彰

顯其重要性，如少數不適任教師的問題的確找到了相對應解決的處理機制。在這些問題逐漸找到了解決的出口後，由於國內已有「教師應接受評鑑」的氣氛，間故促使評鑑制度的研擬進入確認以教師專業發展爲目的之另一階段。

參、促使教師專業發展評鑑政策形成的問題內容包含國外教師評鑑趨勢、教師法草案完成一讀、各縣市的先期推動經驗、教師專業提昇是大眾共識等

從討論教師專業評鑑制度的可行性過渡到研擬教師專業發展評鑑政策，研究者發現教師專業發展評鑑逐漸讓大眾開始重視的主要原因，首先在於國外教師評鑑趨勢，由於國外推行評鑑行之有年，且多側重教師專業成長。在這樣的脈絡下，國內關心教育的有志之士自然會希望能運用評鑑來促進教師專業成長；第二是教師法草案曾完成一讀程序，並將評鑑入法，所以爲因應未來可能通過的教師法修正草案，教育界勢必得動員起來面對可能發生的變革，一起做好教師受評的心理準備；第三是各縣市的先期推動經驗，由於北高二市曾有推動類似評鑑的先行舉措，過往推動的經驗給予教育部一個參考的方向，去構思全面性推動評鑑經驗的可行性，之後北縣亦進行了相關教師評鑑措施，也使教育部看見評鑑更多的可能性。易言之，這些推動經驗點出了地方對推動教師評鑑的支持，亦讓教育部開始反思評鑑能發揮的正向功能；最後則爲教師專業提昇是大眾的共識，由於過去專業成長活動成效不彰，但教師專業又必須與時俱進，所以如何提供教師好的專業成長活動，協助教師永續專業成長，便是大眾希望政府即刻處理的重要事項。在這樣的思考下，評鑑自然而然會被提起，因爲評鑑背後蘊藏著專業意義，這樣的概念與教師專業是相當契合的。教師專業是一種不斷更新的循環歷程，透過評鑑，將能有效爲教師專業注入活水，增益教師新知。

肆、影響教師專業發展評鑑政策形成的政治因素包含不同利益團體力量的彼此互動、未受政黨因素干擾以及陷入膠著的教師法草案

在教師專業發展評鑑政策的形成過程中，受到某些政治因素的影響，這些因素首先包含了不同利益團體間的彼此互動，由於不同團體對於是否將教師專業發展評鑑提上議程有各自不同的看法，此時互動就會開始產生，如學者專家認爲過去所學評鑑理論尚未有落實的機會，理論可行性亟待驗證，而且國內尚缺乏本土

化的教師評鑑模式，所以推動評鑑勢在必行，另外，評鑑也能促進教師省思專業，因此更加深了學者專家推動評鑑的信念；行政人員則是尊重各界對評鑑的不同看法，並沒有對評鑑抱持任何預設主張，但仍贊成評鑑應能確保教師教學品質的理念，同時也認爲必須儘快發展本土教師教學評鑑的可行模式；至於全國教師會成員的看法則分成贊成與不贊成兩派，持前觀點者多認爲評鑑有助於教師專業成長，持後觀點者則多認爲應先推動校長評鑑而非教師評鑑，且視評鑑爲管理宰制的工具，並以大學推動教師評鑑經驗爲例，認爲教師評鑑確實有其問題所在；最後家長團體成員的看法則認爲教師教學表現本身就應有一完整的檢核機制，所以評鑑是一定得做的，同時推動評鑑後可將其做爲教師分級的配套措施，甚至能作爲彌補不適任教師處理機制的缺失。不同團體間在表述各自看法後，自然在會議過程中就會產生頻繁的互動，以求己身意見能獲得認同，於此教育部自然必須開始思量推動評鑑可能付出的政策成本，例如選舉的壓力、阻礙到其他更緊急的問題以及消除利益團體間的歧見等，幸運的是，在政策形成過程中並未付出過高的政治代價，也因此使得評鑑政策有了成形的契機。

此外，雖然教師專業發展評鑑的政治流程中有不同團體彼此互動，但由於該政策的專業程度相當高，在意識型態的部分牽扯較少，同時在傳統視教育爲中立的緣故下，政策並未受到太多的政黨政治影響，這相較許多其它的政策形成過程而言，是相當難得的事情，同時這種發展情況無形中也削減不少非理性的政策建議出現，亦更能將討論焦點回歸教育本身來進行探討，在政策形成過程中實屬難能可貴。

最後，教師法草案未能通過也是政治流程中的一大重要關鍵，由於教師法草案曾進入一讀程序，但最後囿於會期已過而未能順利三讀通過。但在此後，全國教師會成員驚覺到教師法草案會有通過的可能，家長團體則對草案未順利通過感到失望，因此前者開始戮力杯葛教師法草案，後者則更加積極的推動教師法草案修正，至此可看出兩大利益團體在教師法草案議題上的對立態勢逐漸明顯。值得注意的是，在前述教師法進入一讀程序的過程中，教師評鑑條文雖列入教師法修正草案中，然而兩大利益團體在立法院會議過程中的關注焦點，卻多在討論不適

任教師的處理上。因此可發現在沒有利益團體高度關注的條件下，評鑑入法自然很難即刻完成。

伍、教師專業發展評鑑政策在政策建議的發展上，呈現激進、進化、趨同與漸進等四種發展模式

在教師專業發展評鑑政策的形成過程中，各方團體都會彼此角力競逐，其中最能看出此種互動的地方，就是在細部政策建議的形成過程上。研究者發現這些政策建議的發展過程可以分爲四種模式，首先在激進的發展模式上，「各級委員會組成」和「教師評鑑應交由全國教師會執行」此二者，在政策建議的改變形式上，由於過往並無在不同層級上設立推動委員會的經驗以及交由全國教師會來執行評鑑，所以係採行根本性的改變，同時政策建議的發展速度上相當迅速，發展過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在備選政策建議的性質上，由於是全新的政策建議，所以在本質上也跟其他的有所區隔。

至於在進化的發展模式上，「家長能否參與教室觀察」、「評鑑規準是否統一」、「是否給予教師誘因來參與評鑑」、「評鑑人員應進行培訓」、「評鑑週期」、「校務會議通過」以及「教師自願參與評鑑」等七個，在政策建議的形式上，由於過去地方的推動經驗並無類似舉措，所以是採行根本性的改變，但在政策建議的發展速度上卻相當緩慢，於發展過程中政策社群的涉入與討論也較持續且長期進行，亦即所謂的「軟化」過程時間較久，在備選政策建議的性質上，由於亦是全新的政策建議，所以在本質上也跟原先的有所區隔。

第三，在趨同的發展模式上，研究者認爲「校長及教務主任是否應爲評鑑委員」、「是否將學生意見納入評鑑蒐集資料來源」、「要設立教學輔導教師」、「評鑑內容」、「評鑑過程應保密」、「政策名稱應改變」、「教師應否提出改進計畫」等七個，在政策建議的形式上，由於過去地方推動經驗已有相關舉措產生，所以是採行較爲枝節的改變，在政策建議的發展速度上是迅速的，發展過程中政策社群的涉入與討論也較少，亦即所謂的「軟化」過程是相當短暫的，在政策建議的性質上，由於是立基在舊的政策建議上，所以只有程度上的不同，並非

本質上的不同。

最後，在漸進的發展模式上，「法源依據」、「評鑑方式」、「評鑑目的」、「評鑑結果是否掛鉤」、「政策是否應試辦」等五個，在政策建議的形式上，由於過去地方推動經驗已有相關舉措產生，所以是採行較爲枝節的改變，在政策建議的發展速度上相當緩慢，發展過程中政策社群的涉入與討論是呈現持續且長期的運作方式，亦即所謂的「軟化」過程是相當持久的，在政策建議的性質上，由於是立基在原先的政策建議上進行討論，所以結果往往只有改變程度上的差異，而非本質上的不同。

陸、教師專業發展評鑑政策在議程設定與備選方案的發展上，分別呈現進化及漸進兩種發展模式

教師專業發展評鑑政策的議程設定過程係屬於進化的發展模式，首先在改變形式上，雖然始終圍繞「教師專業」此一議題，但在議程的本質上是已從篩選不適任教師轉變爲提昇教師專業爲主，所以係屬於在議程本質上的改變；在發展速度上，經歷了長達10次以上會議的醞釀，所以整體議程設定的發展時間相當緩慢，但在聚焦於教師專業發展評鑑之議程上，出現的時間卻是相當迅速；至於在議程的討論過程中，政策社群成員的涉入與討論亦相當廣泛且深入；另在議程設定的性質上，雖都是以評鑑爲主，但在本質上卻有較大差異，因爲評鑑目的已從總結性評鑑之討論轉移至形成性評鑑；在決策結構上，推動問題進入議程設定者，多爲專業人士；在管道結構上，則屬於未分割管道，使得管道更爲多元；至於在進入時機上，是有目的的被提起，而非隨機的被提上議程。從上述七個標準來分析，可發現教師專業發展評鑑的議程設定過程的確符應進化的發展模式。

至於在備選方案的發展上，由於政策建議組成了備選方案，所以無可避免的，所有政策建議的發展模式也會影響到整體備選方案的發展，因此在剖析這些不同政策建議的發展模式後發現，大體來說整體政策建議在改變形式和政策建議的性質上多是立基於枝節及細部程度上的改變（如有 12 個政策建議的發展便是屬於趨同與漸進），即便也有根本性及本質上的改變發生（如有 9 個政策建議的發展便是屬於激進與進化），但相較而言，數量仍是比較少的；至於在發展速度

和政策社群的涉入與討論上，則多爲緩慢且持續形成的（如有 11 個政策建議的發展便是屬於進化及漸進），但亦有迅速形成且較少討論的部分（如有 9 個政策建議的發展便是屬於激進與趨同）。由上述針對整體政策建議發展模式的分析可歸納出，教師專業發展評鑑政策在備選方案的發展上是採行一種較爲漸進的過程，在改變形式上是較爲枝節的，同時在發展速度上較爲緩慢，政策社群的涉入與討論上係採行一種持續且長期的運作方式，政策建議性質也多是程度上的不同而已，這樣的結果事實上是與 Kingdon 的看法相同，備選方案的發展過程其實就是一漸進發展的軟化過程。

在教師專業發展評鑑政策的備選方案發展過程上，還有幾個重點特色，首先是「逐漸凝聚而成的共識」，整體備選方案的發展經過與會成員的討論後才逐漸形成共識，所以無人可以完全地主導政策形成，頂多只能透過引導政策建議的發展，來爭取他人認同。第二個則爲「不斷變異的政策建議」，由於許多政策建議的提出是受到過去地方縣市推動經驗的影響，同時政策建議也都經歷過考慮、漂浮、討論、修改與試驗等長期醞釀過程，並多半透過重組的方式呈現，因此政策建議的組成往往不是全新的素材，而只是一種不斷重組的變異過程，直到會議成員們都同意這個政策建議後，其才有從政策原湯中被撈出的機會，此最終備選方案的某些內容難免會感覺熟悉。最後則是「問答契合的備選方案」，在教師專業發展評鑑政策的備選方案發展過程中，政策企業家多會先提出一個問題，來吸引與會成員的重視後，再提出相對應的政策建議來解決，如此最後往往會成功讓該政策建議發展起來，由此可得知，在提出問題後，立刻推出一個符應的政策建議，確實能增加其被採納爲備選方案的成功機率，這樣的結果最後也使得備選方案往往就是由這些政策建議所組成的。

柒、教師專業發展評鑑政策中的三條流程，在發展過程中彼此間會互相影響，同時採行穩健的方式逐漸發展成熟

教師專業發展評鑑的政策之窗並非一蹴可幾，而是透過三條流程的長久發展後，才逐漸有了開啓的基礎。首先在三條流程匯集上，問題流程在與其他二條流程匯集前，其已經發展的相當完整，內容包含從國外教師評鑑重視形成性評鑑，

到焦點事件的教師法草案通過，顯現出累積教師評鑑經驗的重要性，以及縣市的先期推動經驗回饋，讓教育部開始思索教師接受評鑑的必要性與可行性，到最後社會大眾認爲教師應受評鑑可看出，問題流程的發展已漸趨成熟，不得不去正視此一嚴肅的公共議題。至於在政治流程上，其發展主要是由不同利益團體對評鑑的看法所形塑出來的，彼此間會開始展現擁有的政治資源與影響實力來主導政策走向，此外，由於評鑑政策的出現，並未阻礙其他更需解決的問題，所以並不會有其他的政黨政治聲音阻撓評鑑政策形成，最後，從推動教師應接受評鑑入法並不積極的情況看來，亦可發現政治力量在推動評鑑入法上仍有加強空間，然而，教師法草案未順利通過的結果卻也讓教育部決定必須先試辦評鑑政策，以找出窒礙難行之處，政治流程的發展於此可說是大功告成，各團體開始重視推動試辦評鑑的可能性。最後在政治流程上，裡頭的政策建議在透過多方討論與妥協下，最終在展現不同的發展變化後，一一通過技術可行性、價值一致性、預算接受度或公眾考驗等篩選標準的考驗而成爲政策備選方案，政策流程也有了令人滿意的結果。

值得注意的是，在這三條流程默默發展的過程中，在流程間的獨立性上，在教師專業發展評鑑政策形成過程中，個別流程的發展變化並非與其他流程相互獨立的，例如在政治流程與政策流程的發展過程中，不同利益團體所展現的各種政治資源或是壓力，甚至是看法等，都會影響到整個政策流程的變化，同時問題流程在發展上雖的確遵循自身規律發展，然而發展過程卻也與政策流程有所重疊，二者間的緊密程度相當高，例如問題流程中的縣市先前推動經驗便不斷在政策流程中被提起。至於問題流程中的教師法草案通過，亦與政治流程中全國教師會不斷杯葛評鑑入法有著高度關聯，所以三條流程間的關係並不必然如 Kingdon 所述般獨立，必須等政策之窗開啓後才會有所交互作用，研究者認爲其實在流程發展過程中，流程間彼此就會相互交織了。

至於在探究三條流程間的互動上，雖然教師專業發展評鑑政策的形成過程中，有些與會專業人員來去相當不固定，但仍可看出片段理性的足跡，這除歸功某些與會小組成員長期耕耘，使會議能維持一定討論方向外，亦與教師專業發展

評鑑政策較偏專業導向有關，同時其受政治因素的影響較少，這或可解釋爲何教師專業發展評鑑政策是採行穩健步調前進。因此大致而言，在教師專業發展評鑑政策的匯流過程中，其偶然性仍是較低的情況，係呈現偏向溫和發展的過程。

捌、教師專業發展評鑑政策的政策之窗是在流程匯集前後，經由多位政策企業家的長期努力不懈下所打開的，開啟過程曾經歷了消逝與再現的階段

教師專業發展評鑑的政策形成過程中，在三條流程尚未成熟之際，許多政策企業家其實就已在旁等待多時，並不斷透過各種方式（如凸顯問題、善用政治實力或提供政策建議等）讓流程逐漸發展成熟。在等待流程匯集的過程中，這些政策企業家逐漸有分成兩派的態勢出現（一派支持形成性評鑑目的，一派支持總結性評鑑目的），彼此會不斷壓制反方政策企業家們的政策訴求，促使政策目標能朝己方的理念前進。最後在三條流程都發展成熟時，持形成性評鑑目的那方的政策企業家們提出試辦的建議，一舉打開了政策之窗。從此過程中可發現，政策企業家們的確是相當辛苦的，爲推展政策理念，必須不斷說服他方，同時又要掌握時機，若缺乏對教育的高度熱情實難以支持其走下去。

另外，在政策之窗的開啓上，在整個政策形成過程中，曾出現消逝的情況，這個短暫的開啓時機便是「教師法草案完成一讀程序」，由於沒有政策企業家能預期教師法草案通過此一政策之窗會如此快的關閉，當時甚至還在研擬教師專業發展評鑑政策草案中，所以政策之窗關閉的速度之快讓人難以預料，幸好政策企業家們並沒有因而放棄希望，反而更爲積極推動試辦的可能性，希望能先建構出一個能讓教師接受的評鑑機制，以替未來教師法重新進入修法程序時，做好準備。於是在政策企業家們的大力協助下，最終三條流程發生匯集，其也順水推舟的打開了試辦的政策之窗，讓政策有了付諸實現的機會。由此也可看出，政策企業家在政策形成過程中，絕對是一個不可或缺的重要角色。

第二節　建議

本節研究建議分從四個面向來談，首先是針對行政機關及利益團體在教師專

業發展評鑑政策的形成過程上提出建議，這樣的作法係基於政策形成是一個持續的過程，所以透過舊有政策形成經驗的角度，提出不同團體在未來賡續形成政策時應注意之處，將有助於整體政策改善。接著研究者對其他政策形成過程提出建議，希冀能從教師專業發展評鑑政策的形成經驗中，提供給其他政策於形成時做爲參考。最後，研究者對未來的可行研究方向提出建議，以期能繼續拓展教師專業發展評鑑領域與公共政策領域的研究視野。

壹、對行政機關的建議

在教師專業發展評鑑政策的形成過程中，家長團體之所以不斷希望能將評鑑用於處理不適任教師上，係對於不適任教師處理機制的不信任，因此如何確實發揮目前現有的不適任教師處理機制，以正面積極回應家長期待是教育部必須負起的責任，因此建議教育部應儘速針對不適任教師處理機制的執行情形進行瞭解，唯有透過落實不適任教師處理機制才能取得家長團體信任，同時也能讓全國教師會心中憂慮評鑑結合不適任教師處理機制的大石放下，願意更爲積極的投入參與評鑑政策。

第二，爲爭取更多教師的認同，願意主動參與教師專業發展評鑑，教育部需全面檢視該政策目前的配套措施，並積極聆聽教師意見，評估這些配套措施是否能回應現場教師訴求。易言之，教育部在推動政策上應成爲教師後盾，必須站在協助教師的立場來支持教師，惟有如此，才能解除教師疑慮，讓政策推動更爲順利。

最後，教育部應積推動評鑑入法，雖然教師法草案未順利三讀通過，但評鑑入法仍是當局必須積極呼籲的，不能受限於法條修正程序緩慢或被其他政策草案所掩埋而忽略教師法的修訂進度。由於評鑑入法截至今日，仍較少被大眾提及，鎂光燈焦點仍多聚焦於處理少數不適任教師身上，因此爲使評鑑政策能夠順利全面推動，教育部一方面除應積極檢視少數不適任教師處理機制的執行情況外，還應推動評鑑入法，俾使政策推動能有一完整且確實的法源依據。

貳、對利益團體的建議

在教師專業發展評鑑政策形成過程上，各利益團體必須注意除維護自身利益外，在思考政策走向上，也應適時考慮不同團體的訴求，如全國教師會應適時站在家長團體的角度來思考政策，並在不同聲音中盡力理出具體可行的政策建議，避免僅只訴求己身成員利益。另外，如要使評鑑政策能順利推動，利益團體還必須協助教育當局一同推動評鑑入法。由於評鑑入法是一所費不貲的工程，需要各方團體的大力投入才有可能實現，因此眼下之際，各方團體亦應彼此結合，共同朝形成性評鑑目的條文前進，如此才有可能讓教師專業發展評鑑真正法制化，對全體教師的專業成長也才能有所幫助。

參、對現職教師的建議

從教師專業發展評鑑政策的形成過程來看，最後 95 年所發佈的實施計畫應能回應全國教師會的訴求，教師專業發展評鑑可說是教育部目前對教師相當友善的政策之一。在這樣採自願參與的政策推動理念下，現場教師應適度反思己身教學專業，並主動參與該評鑑政策，透過形成性的評鑑機制來協助己身專業成長，同時也能在參與評鑑過程中彰顯自身權能，促進自我專業意識的提昇。易言之，雖然目前教師評鑑尚無法源，但現職教師應有所體認，教職是一永續專業成長的職業，透過評鑑將能有效確立自身的專業地位，讓社會大眾願意對教師專業感到信任。因此無論教師評鑑法源有無與否，現職教師都應主動且積極的自願透過參與評鑑，成為勝任教學之教師。

肆、對立法委員的建議

在教師專業發展評鑑的政策形成過程中，雖曾有立法委員替教育部提出教師法草案，推動評鑑入法，但在過程中，立法委員扮演的是協助教育部進行既定程序，本身並非主動協助評鑑入法。同時該教師法草案在立法院的會議討論過程當中，仍是以討論處理不適任教師為主，並非以評鑑入法為主要訴求，於此在在顯現著評鑑入法仍有需克服之情事。雖然如此，基於推動教師評鑑的適法性，立法

委員仍須秉其專業，積極協助教師評鑑入法，由於教育部要提出類似修正草案必須通過多重行政程序，因此透過立法委員主動提出修正草案是最爲快速且可行，所以建議立法委員宜研擬相關評鑑入法的草案，並推動該草案的通過，唯有如此，才能全力協助並確保全國教師的專業本質都能永續提昇。

另外，由於《教師待遇條例》一直無法通過，使得《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》沿用至今，此也使得社會大眾對於教師考績制度的成效感到質疑。因此爲使社會大眾能夠對教師考績感到名副其實，立法委員亦應大力協助《教師待遇條例》草案的通過，俾使社會大眾對教師考績能有較爲正向的觀感。

伍、對其他政策的建議

在教師專業發展評鑑政策的形成過程中，不同團體的政策企業家雖多各執己見，但在三條流程有了開啓政策之窗的契機後，政策企業家間卻也有類似結盟的情況出現，因此建議其他政策企業家可於推動政策的形成過程中適時結盟或是拉攏他方團體的政策企業家，以迅速獲得共識，俾順利開啓政策之窗。

政策之窗的開啓時機相當寶貴，如果錯過就得重頭再來。教師法草案未三讀通過即是政策之窗關閉的最明顯例證。然而，政策之窗的關閉也未必全都無法事前察覺，如教師法草案是在 12 月 19 日一讀審查完畢，距離 12 月 31 日會期結束不遠，所以於此就可發現要在剩餘的時間內迅速完成三讀已是不大可能的了，除非突然發生非常重要的事件，促使立法院迅速通過三讀，否則三讀通過的機率微乎其微，所以該政策之窗的關閉其實是可以預期的。故未來政策企業家除應仔細評估打開政策之窗的時機外，也應盡量事先察覺政策之窗在開啓後，何時就會關閉，據以衡估欲投入的政策資源，以達事半功倍之效。

陸、對未來研究的建議

針對未來研究的建議，在此研究者主要就研究範圍的轉向、政策個案的選取、研究方法的拓展以及資料蒐集的方式等四個面向切入。

首先在研究範圍的轉向上，由於本研究係將研究範圍放置於 95 年教師專業發展評鑑政策推出前的政策形成過程，至於 95 年推出教師專業發展評鑑計畫

後，整體政策的發展流變並未加以著墨，因此建議未來研究者可將研究焦點放置於此，以深刻描繪出整體教師專業發展評鑑政策自始至終的發展脈絡，並可與本研究的發現彼此呼應，以追蹤 95 年前的政策形成過程，是否對於 95 年後的政策形成過程有所影響，同時各方團體對於教師專業發展評鑑的看法或態度是否有所變化亦是可加以著力探討之處。

再者於政策個案的選取上，本研究挑選的中小學教師專業發展評鑑政策，在政策發展上是採凝聚共識的方式，係偏向由下而上的發展模式，但在大學的教師評鑑政策上，我國卻是採由上而下，透過法案的方式來推動。因此後續在選擇政策個案上或可以大學教師評鑑政策作爲探討對象，研究大學教師評鑑何以能迅速推動之因，並與中小學推動教師評鑑所遭遇到的困境進行比較研究，以作爲未來在不同教育階段推動教師評鑑之彼此借鏡。

至於在研究方法的拓展上，本研究係採行質性的研究途徑，但國外目前業已有出現透過量化的方式來運用多元流程模式的研究；國內也有採行多元流程模式爲分析架構，並利用內容分析法，將質化的研究素材轉化爲量化資料的公共政策研究產生。因此未來在應用多元流程模式上，可朝多元的研究方法運用上邁進，以得到更爲豐富的研究資訊。

最後在資料蒐集的方式上，由於本研究仍係採行一種回溯式的探究方式，無法實地進入過去的政策形成時空中蒐集資料，故建議未來研究者在進行政策形成的研究上，或可就目前正值初步發展階段的政策爲研究對象，採用實地參與的方式進入政策形成中的各種會議來蒐集第一手資料，如此一方面可較爲貼近現實地看到整體政策形成過程的鉅觀與微觀面，一方面也可避免回溯式的探究方式，可能產生年代久遠，重要會議資料遺失的問題發生。

參考文獻

丁一顧、張德銳（2004）。美英兩國教師評鑑系統比較分析及其對我國之啓示。**臺北市立師範學院學報，35**（2），85-100。

丁一顧、簡賢昌、張德銳（2003）。國民中小學教師教學專業發展標準及其資源檔之研究。**教育資料集刊，28**，213-239。

公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（1971）。

公務人員考績法（1949）。

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。

王玉麟（2004）。研究倫理的相關議題。**教師之友，45**（2），33-47。

王宏仁(2007)。作爲一種思考的鷹架，質性分析輔助工具介紹：NVivo 7.0，2010 年 6 月 10 日，取自：http://www.pomine.com/softwares/NVivo/documents/Nvivo7_doz_2007.pdf

王進添（2007）。**國小教師對專業發展評鑑意見調查之研究—以苗栗縣爲例**。玄奘大學公共事務管理學系碩士論文，未出版，新竹市。

王進德（2006）。**我國教師會政策形成之研究－以多元潮流模式分析**。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

王雅玲（2003）。**我國行政中立法制定之研究。**國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北市。

王禮福（2005）。**師資培育政策轉變過程之研究**－從「流浪教師現象」談起。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

王麗雲（2004）。**教育研究應用：教育研究、政策與實務的銜接**。臺北：心理。

王麗雲、潘慧玲（2000）。教師彰權益能的概念與實施策略。**教育研究集刊，44**，173-199。

丘昌泰（2000）。**公共政策**。臺北市：巨流。

丘昌泰（2004）。**公共政策基礎篇**。臺北市：巨流。

立法院（2005）。立法院第 6 屆第 2 會期教育及文化委員會第 13 次全體委員會議紀錄。**立法院公報，95，**1，223-248。

全國教師會（無日期 a）。**全國教師會針對有關教師考績獎金比例設限之問題新聞稿**。2010 年 10 月 18 日，取自 http://www.maillist.com.tw/maillist/file/ntamail/20011224180843.html

全國教師會（無日期 b）。**教師法王淑慧委員版本對照本會版本**。2010 年 10 月 18 日取自 http://tinyurl.com/4qj7x6q

在官法戒錄（無日期）。2010 年 10 月 22 日，取自 http://jzf.cixin.org/www.shoukang.org/bianjibu/community.asp?Id=458

朱柔若（譯）（2002）。W. Lawrence Neuman 著。田野研究。載於**社會研究方法—質化與量化取向**（Social research methods：qualitative and quantitative approaches.）（頁 635-712）。臺北市：揚智。

朱鎮明（1996）。**制度、官僚與政策過程：分析政府運作的概念性架構**。臺北市：洪葉文化。

江芳盛（1998）。垃圾桶模式在我國教育決策分析上的應用。**教育政策論壇，1**（2）, 13- 25。

江惠真（2008）。**教師專業發展評鑑促進學校革新之個案研究**。國立臺灣師範大學教育學系在職進修班碩士論文，未出版，臺北市。

行政院教育改革審議委員會（1995）。**第一期諮議報告書**。臺北市：作者。

余昆旺（2007）。**教師專業發展評鑑實施意見之研究—以臺北縣市國民小學爲例**。臺北市立教育大學教育行政與評鑑研究所碩士論文，未出版，臺北市。

吳定（2000）。**公共政策（全）**。臺北市：中華電視。

吳定（2003）。**公共政策**。臺北縣：國立空中大學。

吳定（2004）。公共政策研究宜採「階段途徑」或「反階段途徑」平議。**空大學訊，328**，105-110。

吳明清（1991）。蒐集實徵資料的方法與要領。載於**教育研究：基本觀念與方法之分析**（頁 305-352）。臺北市：五南。

吳東穎（2009）。**教師專業發展評鑑政策執行影響因素之研究**。輔仁大學教育領導與發展研究所碩士論文，未出版，臺北縣。

吳建華、謝發昱、黃俊峰、陳銘凱（2006）。個案研究。載於潘慧玲（主編），**教育研究的取徑：概念與應用**（頁 199-236）。臺北市：高等教育。

吳政達（1998）。**國民小學教師評鑑指標體系建構之研究**。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。

吳清山、林天祐（2006）。垃圾桶決定模式。**教育資料與研究，144**，151-152。

宋曜廷、劉俊廷 （2007）。教學卷宗在中小學教師專業評鑑的應用：評析 NBPTS 經驗。**教育研究集刊，53**，55-86。

李允傑、丘昌泰（2003）。**政策執行與評估**。臺北市：元照。

李名揚、簡慧珍、徐如宜、孫蓉華（2005，3 月 29 日）。教師分級／家長觀點，孩子成長不能 NG，教師分級不能拖。**聯合報**，A3 版。

李秀芬（2003）。利益團體對教育政策制定之影響及因應之道：以馬來西亞新「數理教學英語化」政策遭逢之挑戰爲例。**教育政策論壇，6**（2），107-127。

李奉儒（2006）。我國中小學教師評鑑機制規劃之芻議：英國的經驗與啓示。**教育研究與發展期刊，2**（3），193-216。

李昆璉（2007）。**國小教師專業發展評鑑歷程之個案研究～石頭坑的故事**。國立新竹教育大學人資處學校行政碩士班碩士論文，未出版，新竹市。

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**。國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所，未出版，嘉義市。

李政賢（譯）（2006）。Catherine Marshall, Gretchen B. Rossman 著。**質性研究：設計計畫與撰寫**（Designing qualitative research.）（頁 136-146）。臺北市：五南。

李政賢（譯）（2007）。K. B. deMarrais 著。**透視質性研究─18 位研究者的反思**。臺北市：五南。

沈長祿（1994，3 月 21 日）。**校園性騷擾，不容姑息。聯合報**，14 版。

沈靜濤（2009）。教師專業發展評鑑與專業學習社群之個案研究。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。

林仁煥（2008）。賦權增能內涵對教師專業發展評鑑的啓示。**竹縣文教，37**，23-26。

林天祐（1996）。認識研究倫理。**教育資料與研究，12**，57-63。

林天祐（2005）。教育研究倫理準則。**教育研究月刊，132**，70-86。

林秀香（2007）。**國民小學實施教師專業發展評鑑之行動探究**。國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所碩士論文，未出版，嘉義市。

林幸君（2007）。**臺北市國民小學教師對教師專業發展評鑑認同程度之研究**。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。

林春宏（2007）。從參與試辦教師專業發展評鑑計畫檢視自我教學成長歷程。**屏縣教育，30**，10-12。

林純美（2009）。**教師對教師專業發展評鑑之認知、態度與參與意願之研究**。輔仁大學教育領導與發展研究所碩士論文，未出版，臺北縣。

林萬政（2003）。**光復後臺灣地區土地改革之政策形成研究**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

林榮彩（2002）。**高雄市國小教師專業評鑑實施意見之研究**。國立臺南師範學院教師在職進修學校行政碩士學位班碩士論文，未出版，臺南市。

林鴻泰、何偲安、施玉芬、許維芳（2006）。調查研究。載於潘慧玲（主編），**教育研究的取徑：概念與應用**（頁 36-80）。臺北市：高等教育。

洪劭品（2006）。**臺北縣國民小學教師對教育部試辦教師專業發展評鑑意見之研究**。國立新竹教育大學教育學系碩士班碩士論文，未出版，新竹市。

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，新竹市。

胡丙申（1954，7 月 20 日）。當前教育的幾個實際問題。**聯合報**，4 版。

范慶鐘（2008）。一所參與教師專業發展評鑑試辦計畫學校的微觀政治分析。**教育科學期刊，7**（2），45-67。

范麗娟（2005）。深度訪談。載於王雅各、盧蕙馨、范麗娟、成虹飛、顧瑜君、吳天泰、蔡篤堅、魏惠娟、謝臥龍、駱慧文（合著），**質性研究**（頁 81-123）。臺北市：心理。

孫煒（2002）。**公共政策與教育規劃—政府與非營利組織的人力資源管理**。臺北

市：翰蘆圖書。

徐易男（2003）。從垃圾桶模式談教育行政決定。**學校行政，25**，26-34。

徐昌義（2002）。垃圾桶模式在教育行政上之應用。**教育社會學通訊，36**，7-16。

翁福元、林松柏（2004）。臺灣國民教育階段教師專業發展評鑑指標建構芻議。**教育科學期刊，4**（2），63-94。.

翁興利、官有垣、施能傑、鄭麗嬌（1998）。**公共政策**。臺北縣：國立空中大學。

高雄市政府教育局（2000）。**高雄市高級中等以下學校教師專業評鑑試行要點**。高雄市：高雄市政府教育局。

高嘉卿（2009）。**臺北市國民小學「試辦教師專業發展評鑑」之方案理論評鑑研究**。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。

張芳全（2005）。**教育政策分析**。臺北：心理。

張茂源、王昇泰、陳仕祥（2009）。教師評鑑的意涵與問題挑戰，**學校行政，61**，212-225。

張素貞（2006）。高級中等以下學校教師進階制度審查機制之研究。**教育資料與研究雙月刊，72**，33-46。

張素貞（2009）。中小學試辦教師專業發展評鑑計畫之省思──專家夥伴的觀點。**教育資料與研究，89**，49-70。

張素偵（2003）。教師評鑑重要議題與推動策略之探究。**教育資料與研究，53**，28-37。

張國松（2004）。國民小學教師專業發展評鑑與策略。**現代教育論壇，11**，52-61。

張添福（2004）。**中山高速公路開闢東湖交流道之政治運作分析**。銘傳大學公共事務學研究所在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

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（2003）。我國中小學教師評鑑的規劃與推動策略。**教育資料與研究，53**，216-231。

張德銳（2004）。專業發展導向教師評鑑的規劃與推動策略。**教育資料集刊，29**，169-193。

張德銳（2008）。認知教練及其在教師專業發展評鑑上的應用。**初等教育學刊，29**，1-21。

張輝山（2000）。對幼稚園及中小學教師分級制度之意見。**全國教師，3**，27-31。

教育部（2001）。**二〇〇一年教育改革之檢討與改進會議**。臺北市：作者。

教育部（2006a）。**教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫**。臺北市：教育部。

教育部（2006b）。**試辦中小學教師專業發展評鑑宣導手冊**。臺北市：教育部。

教育部（2007）。**訂定教師專業發展評鑑規準及選用評鑑工具注意事項**。臺北市：教育部。

教育部（2009）。**教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點（98 年版）**。臺北市：教育部。

教育部教師專業發展評鑑諮詢輔導相關資料彙整（無日期）。2009 年 11 月 27 日，取自 http://tepd.nhcue.edu.tw/chinese/05_download/01_list.php?fy=5

教員毒毆學童，竟至屎尿俱（1952，2 月 26 日）。**聯合報**，6 版。

教師分級制，吳英璋：可確保專業品質。（1995，8 月 18 日）。**聯合報**，14 版。

教師專業評鑑大事紀 90-91 年（無日期）。2009 年 8 月 1 日，取自 http://140.111.34.34/docdb/files/dma7fffffff0db.pdf

教師專業評鑑大事紀 94 年（無日期）。2009 年 8 月 1 日，取自 http://140.111.34.34/docdb/files/dma7fffffff0db.pdf

教師專業評鑑制度宣導稿（無日期）。2009 年 8 月 1 日，取自 http://boe.kh.edu.tw/downloadedu.do?actionType=downloadF&file.id=121680

教師評鑑提升素質，教師不再是鐵飯碗！（1990，7 月 23 日）。**聯合報**，5 版。

梁恆正（1994）。由國內教育政策制定看教育政策研究的發展。**教育研究月刊，29**，16-20。

畢恆達（1998）。社會研究的研究者與倫理。載於嚴祥鸞（主編），**危險與秘密─研究倫理**（頁 31-49）。臺北市：三民。

莊文忠（2003）。**政策變遷之研究－停建核四政策個案分析**。國立政治大學公共行政研究所博士論文，未出版，臺北市。

許立一（2008，1月）。**公共政策理論實踐的發展回顧：從利益團體政治到公民參與治理**。論文發表於國立政治大學公共行政學系主辦之「探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念」學術研討會，臺北市。

許朝貴（2001）。我國教育政策制定過程之探討-以教育基本法制訂爲例。**教育政策論壇，4**（1），168-194。

許籐繼、張德銳、張新仁、謝寶梅、丁一顧、黃嘉莉、張民杰、詹子青、林亞葳（2010）。**中小學教學輔導教師制度規劃與推動策略之研究**。教育部委託專案報告。基隆市：國立臺灣海洋大學教育研究所/師資培育中心。

陳木金、邱馨儀（2006）。以教學檔案爲核心主軸的教師評鑑系統建構。**教師天地，143**，25-34。

陳玉心（2009）。**國民小學教師專業發展評鑑指標之研究:以教師觀點爲取向**。未出版之碩士論文，國立臺東大學教育學系，臺東縣。

陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。臺北市：五南。

陳明印（2006）。**國外教師專業評鑑介紹**。載於教育部 95 年度試辦中小學教師專業發展評鑑研討會手冊（頁 27-33）。臺北市。

陳建羽（2008）。**教學輔導教師制度及其專業能力之研究—以臺中市國民小學爲例**。國立臺中教育大學/課程與教學研究所碩士論文，未出版，臺中市。

陳恆鈞（2009）。我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式。**政治科學論叢，39**，1-54。

陳恆鈞（譯）（2001）。J. P. Lester and J. Stewart, Jr.著。**公共政策：演進研究途徑**（Public Policy: An Evolutionary Approach）。臺北市：學富。

陳恆鈞、張世賢（譯）（1998）。Tehezkel Dror 著。**政策科學的設計**（Design for Policy sciences）。臺北：國立編譯館。

陳恆鈞、劉邵祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。**T&D飛訊，56**，1-19。

陳香蘭（1999，1 月 16 日）。中小學變革，教師將採分級制，校長改遴選。**聯合晚報**，7 版。

陳淑君（2008）。**教師專業發展評鑑-以賦權增能評鑑觀點分析**。國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所碩士論文，未出版，嘉義市。

陳皓薇、高毓坤、黃聖明、陳宜君（2006）。歷史研究。載於潘慧玲（主編），**教育研究的取徑：概念與應用**（頁 123-151）。臺北市：高等教育。

陳儒晰（譯）（2004）。L. Cohen, L. Manion, K. Morrison 著。訪談。載於徐振邦（主編），**教育研究法**（Research methods in education.）（頁 419-459）。臺北市：韋伯文化。

提高師資素質，研習須有成績考核。（1990，8 月 2 日）。**聯合報**，27 版。

曾美惠（2005，1 月 4 日）。敘薪方式改變教師待遇條例協商破裂。**臺灣立報**，5 版。

曾雅真（2007）。從議程設定論國際經貿規範之法制化：以「市場擾亂」概念的發展與演化爲例。**問題與研究，46**（3），85-124。

曾憲政（2000）。以教學評鑑促進教師專業發展。**港都文教簡訊，38**，2-4。

游顥（2007）。**環境污染整治政策形成之研究—以中石化（台鹼）安順廠爲例**。國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，未出版，台南市。

程韻舫（2004）。**臺灣第三部門政策倡導之研究—以國民年金爲例**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。

馮佩玲（2007）。**國民中學試辦教師專業發展評鑑之個案研究**。國立彰化師範大學教育研究所碩士論文，未出版，彰化縣。

馮莉雅（2003）。三種國中教師教學效能評鑑方式之關係研究—教師自評、教室觀察、學生評鑑。**國立臺北師範學院學報，16**（1），201-228。

黃木蘭（2008）。難以面對的真相－談教師專業發展評鑑。**師友，496**，30-33。

黃玉輝（2008）。從教師專業發展評鑑論教師專業自覺之道。**竹縣文教，37**，32-35。

黃妙菁（2004）。**九年一貫教育政策規劃過程之研究**。臺北市立師範學院社會科教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。

黃金山（1991）。**垃圾桶決策理論之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。

黃意舒（1988）。深度訪談法。載於陳伯璋（主編），**教育研究方法的新取向**（頁95-102）。臺北市：南宏圖書。

黃瑞琴（1991）。**質的教育研究法**。臺北市：心理。

黃福賢（2008）**新竹縣國民小學教育人員參與教師專業發展評鑑試辦之調查研究**。國立新竹教育大學教育學系碩士班碩士論文，未出版，新竹市。

臺北市政府教育局（2002）。**臺北市立高級中等以下學校教學輔導教師設置試辦方案**。臺北市：臺北市政府教育局。

臺北縣政府教育局（2004）。**臺北縣高級中等以下學校推動「教學精進、專業昇華」─形成性導向之教學專業評鑑試行要點**。臺北縣：作者。

趙如錦（譯）（2005）。Keith F. Punch 著。蒐集質化資料。載於林世華（主編），**社會科學研究法：量化與質化取向**（Introduction to social research.）（頁271-303）。臺北市：心理。

劉邵祥（2005）。**「國民教育課程」政策變遷之探討**。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，未出版，臺北縣。

劉美慧、黃嘉莉、康玉琳（2007）。臺灣教師評鑑制度之分析。**當代教育研究，15**（3），37-68。

歐陽教、張德銳（1993）。教師評鑑模式之研究 。**教育研究資訊，1**（2），90-100。

潘慧玲（2005）。邁向下一代的教育評鑑：回顧與前瞻。載於潘慧玲（主編），**教育評鑑的回顧與展望**（頁 3-36）。臺北市：心理。

潘慧玲（2006a）。教育效能與教育革新。載於**教育行政學—理論與案例**（頁471-495）。臺北市：五南。

潘慧玲（2006b）。緒論：轉變中的教育研究觀點。載於潘慧玲（主編），**教育研究的取徑：概念與應用**（頁 1-34）。臺北市：高等教育。

潘慧玲、王麗雲、張素貞、吳俊憲、鄭淑惠、郭玟婷、張硯凱、林伯安、呂秉修、沈舒婷、林欣姿、陳穎琦（2010）。**試辦中小學教師專業發展評鑑之方案評鑑（II）研究報告**。教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

潘慧玲、王麗雲、張素貞、鄭淑惠、林純雯、李詠絜、沈靜濤（2008）。**試辦中小學教師專業發展評鑑之後設評鑑研究報告**。教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

潘慧玲、王麗雲、張素貞、鄭淑惠、林純雯、謝卓君、李儀珊、高嘉卿（2007）。**試辦中小學教師專業發展評鑑之方案評鑑研究報告。**教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

潘慧玲、張素貞、鄭淑惠、陳文彥、劉君雅、賴姿妤、林欣姿、沈舒婷（2010）。**教育部試辦中小學教師專業發展評鑑之後設評鑑諮詢輔導及執行計畫報告**。教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

潘慧玲、張素貞、鄭淑惠、陳文彥、劉君雅、賴姿妤、張硯凱（2010a）。**國立附設實驗國民小學試辦教師專業發展評鑑之後設評鑑報告**。教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

潘慧玲、張素貞、鄭淑惠、陳文彥、劉君雅、賴姿妤、張硯凱（2010b）。**基隆市、苗栗縣及彰化縣 97 學年度試辦教師專業發展評鑑之後設評鑑報告**。教育部委託專案報告。台北市：國立台灣師範大學教育政策與行政研究所。

蔡玉花（2006）。從教師專業評鑑至教師分級制度政策分析。**學校行政，41**，43-54。

蔡佩芳（2009）。試辦教師專業發展評鑑之政策分析。**教育研究，17**，129-142。

蔡培村（1994）。**中小學教師生涯進階與等級劃分可行性之研究**。教育部中教司委託專案報告。高雄市：國立高雄師範大學。

蔡培村（1996）。**教師生涯與職級制度**。高雄：麗文。

蔡培村（1999）。我國實施教師職級制度可行性研究。**教育資料與研究，31**，1-12。

蔡培村（2001）。教師分級制度規劃的內容與思維。**師友月刊，3**，4-7

鄭明宗（2003）。**我國寬頻網路政策之回應性評估**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。

鄭麗嬌（1999）。美國「家庭與醫療假法」（FMLA）政策形成過程之研究。**政治科學論叢，11**，265-294。

魯炳炎（2003）。我國工業專用港轉型改制爲工商綜合港之公共政策觀點：政策網絡與政策變遷的應用。**政治科學論叢，19**，255-296。

魯炳炎（2009a）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。**文官制度季刊，1**（3），125-158。

魯炳炎（2009b）。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。**東吳政治學報，27**（4），171-240。

魯炳炎（2010）。政策企業家化解政策衝突之研究。**文官制度季刊，2**（3），151-181。

賴淑姬（1995，11 月 15 日）。教師需要專業晉升管道。**聯合報**，17 版。

賴淑姬（1998，4 月 6 日）。410 教改聯盟將階段性結束。**聯合報**，19 版。

謝文全（2007）。**教育行政學**。高等教育。

謝水南（譯）（2003）。Jack R. Fraenkel, Norman E. Wallen 著。質的研究法（二）。載於楊孟麗（主編），**教育研究法：研究設計實務**（How to design & evaluate research in education.）（頁 570-596）。臺北市：心理。

謝梅芬（1999，10 月 14 日）。不適任教師難處理，校長寧當濫好人。**聯合報**，17 版。

謝慶家（2008）。**國民小學教師專業發展評鑑指標與權重體系建構之研究**。國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文，未出版，彰化縣。

簡紅珠（1997）。專業導向的教師評鑑。**北縣教育，16**，19-22。

顏國樑（2003a）。我國地方教育政策立法過程及其相關因素之研究。**國教學報，15**，289-328。

顏國樑（2003b）。從教師專業發展導向論實施教師評鑑的策略。**教育資料集刊，28**，259-285。

顏國樑（2009）。臺灣教師專業發展評鑑執行的問題與推動策略—政策執行的觀點。**研習資訊雙月刊，26（5），**35-46。

魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福（1991）。**公共政策**。臺北縣：國立空中大學。

羅春文（2006）。**苗栗縣國小教師對教師專業發展評鑑之意見調查研究**。玄奘大學教育人力資源與發展學系碩士班碩士論文，未出版，新竹市。

羅清水（1999）。教師專業發展的另一途徑－談教師評鑑制度的建立。**研習資訊，1**(16)，1-10。

羅國基（2007）。**竹苗地區國小教育人員對「試辦教師專業發展評鑑實施計畫」意見調查之研究**。國立新竹教育大學人資處學校行政碩士班論文，未出版。

Ann, M. G. & Chris, N. B. (2005). Moving rivers, shifting streams: Perspectives on the existence of a policy window. *Arts Education Policy Review,107*(2), 3-12.

Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.

Christopher, M. W. (2008). Expert-Based information and policy subsystems: A Review and synthesis. *Policy Studies Journal, 36*(4), 615-635.

Cobb, R.W., Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly, 17*, 1-25.

Davies, J. C. (1974). *How Does the Agenda Get Set? The Governance of Common Property Resources*, in E. Haefela (ed.), Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Durant, R. F. & Diehl, P. F. (1989). Agendas, alternatives, and public policy: Lessons from the U.S. foreign policy arena. *Journal of Public Policy, 9*, 179-205.

Fullan, C. I. (2001). The new meaning of educational change. (3th ed). London:Teachers College Press.

George, A. (2004). Bioterrorism, fear, and public health reform: Matching a policy solution to the wrong window. *Public Administration Review, 64*(3), 275-289.

Jessica, E. B. (2009). Surfing for problems: Advocacy group strategy in U.S. forestry policy. *Policy Studies Journal, 37*(3), 415-435.

Joe, B.(2001).The fate of national health insurance in Canada and the United States: A multiple streams explanation. *Policy Studies Journal, 29*(1), 10-32.

Jordi, D. (2010). The importance of policy frames in contentious politics : Mexico's national antihomophobia campaign. *Latin American Research Review, 45*(1), 33-56.

Kalu, N. K. (2005). Competing ideals and the public agenda in medicare reform: The "Garbage can" model revisited. *Administration & Society, 37*(1), 23-57.

Kingdon, J. W. (1984). *Agenda, alternatives, and public policies* . Boston: Little, Brown.

Kingdon, J. W. (2003). *Agenda, alternatives, and public policies* (2nd ED). New York: Harper Collins Publishers.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process.* New Heaven, Conn.: Yale University Press.

Margaret, J. W. (1997). Through the policy window: The context of cultural policy -- introduction to the symposium on the policy role of education entities. *Arts Education Policy Review, 98*(5), 9-13.

Michael, B. & Natascha, F. (2003). Explaining public management policy change: Germany in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis, 5*(1), 7-28.

Michael, L. (2007). A "Garbage can model" of UN peacekeeping. *Global Governance, 13*(1), 79-128.

Michael, M. & Phillipa, N. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal, 37*(4), 649-667.

Michael, M. & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy Studies Journal, 24*(3), 420-435.

Michael, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science, 41*(3), 738-771.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods* (3th ed). Thousand Oaks, CA: Sage.

Peter, J. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal, 31*(4), 481-499.

Rick, T. & Zahariadis, N. (2002).A multiple streams model of U.S. foreign aid policy. *Policy Studies Journal, 30*, 4.

Robert, F. D. & Jerome, S. L. J. (2006). "wicked problems," piblic policy and administrative theory: lessons from the GM food regulatory arena. *Administration & Society, 38*(3), 309-335.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework. In Sabatier P. A. (Ed.), *Theories of the policy process(pp. 117-166)*. Boulder, Colo. : Westview Press.

Sabatier, P. A. (1999). The need for better theories. In P. A. Sabatier(Ed.), *Theories of the policy theories(pp. 3-17)*. Boulder, Colo. : Westview Press.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (Eds) (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition Approach.* Oxford: Oxford University Press.

Sarah, P. (2006). The "Mouse That Roared": Agenda setting in Canadian pesticides politics. *Policy Studies Journal, 34*(2), 171-195.

Scheberle, D. (1994). Radon and asbestos: A study of agenda setting and causal stories. *Policy Studies Journal, 22*(1), 74-86.

Schweizer, P. (1998). Firing offenses. *National Review, 50*(15), 27.

Scott, E. R. & Warren, S. E. (2010). Participation in policy streams: Testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *Policy Studies Journal, 38*(2), 199-216.

Tanya, H. & Andrea, K. G. (2005). The formation of large-scale collaborative resource management Institutions. *Policy Studies Journal, 33*(4), 583-603.

Ting, W. M. (2006). Multiple streams of change:expalining the removal of singapore's casino ban using John Kingdon's agenda-setting framework. *Asian*

journal of public affairs, 2(1), 34-48.

Xinsheng L., Eric L., Arnold V., & Kenneth V. (2010). Understanding local policymaking**:** Policy Elites' **p**erceptions of local agenda setting and alternative policy Selection1. *Policy Studies Journal, 38*(1), 69-62.

Xufeng, Z. (2008). Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of ‘‘Technical Infeasibility’’. *Policy Science, 41*, 315–334.

Zahariadis, N. & Allen, C. (1995). Ideas, networks, and policy streams: Privatization in Britain and Germany. *Policy Studies Review, 14*, 71-98.

Zahariadis, N. (1994). Garbage cans and the hiring process. *Political Science & Politics, 27*, 98-99.

Zahariadis, N. (1998). Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal, 26*(3), 434-449.

Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, time, and multiple streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 73-93). Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, N. (2003). Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

附錄一

98 年教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點

中華民國 95 年 4 月 3 日台國（四）字第 0950039877D 號令發布

中華民國 96 年 3 月 1 日台研字第 0960013140C 號令修正

中華民國 97 年 2 月 5 日台研字第 0970009723C 號令修正部分規定

中華民國 98 年 2 月 6 日台研字第 0970253430C 號令修正

中華民國 98 年 11 月 24 日台研字第 0980187124C 號令修正第五點、第六點、第八點

一、依據：依九十二年九月十三日及十四日教育部全國教育發展會議結論及建議事項辦理。

二、目的：教育部（以下簡稱本部）為協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質，以增進學生學習成果，特訂定本要點。

三、補助對象：

（一）直轄市、縣（市）政府。

（二）國立及臺灣省私立高級中等學校。

（三）國立大專校院附設實驗國民中小學及國科會設立之實驗國民中小學。

（四）學術機構、全國及地方層級之教育團體（包括教師團體）等非營利型態民間團體。

四、辦理單位：

（一）本部各單位依下列權責辦理教師專業發展評鑑事宜：

1. 中部辦公室：負責規劃、推動及輔導全國高級中等學校辦理本要點相關事宜。

2. 國教司：負責規劃、推動及輔導直轄市、縣（市）政府國民中、小學及國立大專校院附設實驗國民小學辦理本要點相關事宜。

（二）直轄市、縣（市）政府：負責規劃、推動及輔導直轄市、縣（市）政府所屬高級中等以下學校辦理本要點相關事宜。

（三）各高級中等以下學校(以下簡稱學校)：辦理學校教師專業發展評鑑事宜。

（四）學術機構、全國及地方層級之教育團體（包括教師團體）等非營利型態

民間團體：依第十點規定規劃、辦理教師專業發展評鑑事宜。

五、辦理方式：

（一）辦理原則：

1. 採自願辦理為原則：由學校自願申請，及學校教師自願參加之方式辦理。

2. 評鑑推動小組於推動教師專業發展評鑑工作時，應重視教師之參與。

（二）辦理組織及成員：

辦理教師專業發展評鑑之各級單位應成立下列推動組織及依下列規定執行：

1. 組織：

（1）本部應成立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。

（2）辦理教師專業發展評鑑之直轄市、縣（市）政府應成立高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會，負責審議學校研訂之教師專業發展評鑑實施計畫、申辦文件、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。

（3）辦理教師專業發展評鑑之學校應成立學校教師專業發展評鑑推動小組（以下簡稱評鑑推動小組），負責推動教師專業發展評鑑工作。

2. 成員：

（1）直轄市、縣(市)政府高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會之委員應包括教育行政人員、學校行政人員、學者專家、同級教師會代表及家長團體代表，且具備中小學教學經驗五年以上之委員不得少於委員總額二分之一，其組成方式及比例，由直轄市、縣（市）政府定之。

（2）評鑑推動小組之成員應包括校長、承辦主任、教師會代表（未成立教師會者可免列入）、家長團體代表、教師或行政代表等，其人數及選出方式由校務會議決定，列入學校申請實施計畫，並由校長擔任召集人，承辦主任為執行秘書。

（三）評鑑內容：

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，自行選擇訂定之。

（四）評鑑方式：

參與教師應配合學校推動進程實施自我評鑑（自評）及接受校內評鑑（他評）：

1. 教師自我評鑑（自評）：由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。

2. 校內評鑑（他評）：

（1）由評鑑推動小組安排評鑑人員進行定期評鑑，必要時得依受評教師之需要進行不定期評鑑。

（2）評鑑實施應兼重過程及結果，得採教學觀察、教學檔案、晤談教師及蒐集學生或家長教學反應等多元途徑辦理。

（五）評鑑實施：

1. 學校實施教師專業發展評鑑前，應就評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準與實施方式為適當宣導及訓練。

2. 評鑑完成後，評鑑人員應將綜合報告表等資料密封，送交評鑑推動小組審議；評鑑推動小組彙整評鑑資料後，應與評鑑人員（代表）共同審議認定評鑑結果是否達到規準。

3. 評鑑推動小組應將個別受評教師之評鑑結果，以書面個別通知教師，並予以保密，非經教師本人同意，不得公開個人資料。

4. 經認定為未達規準之教師，應於接獲通知一個月內，由評鑑推動小組安排適當人員與其共同規劃專業成長計畫，並於進行專業成長後，再次安排校內評鑑（複評）。

（六）教師專業成長之協助：

1. 學校應根據評鑑結果對教師專業表現給予下列肯定及回饋：

（1）對於受評個別教師之成長需求，提供適當協助。

（2）對於受評教師之整體性成長需求，提供校內外在職進修機會。

2. 學校對於初任教學二年內之教師、自願接受輔導之教師或經評鑑認定未達規準之教師，得安排教學輔導教師予以協助，由本部、直轄市、縣（市）政府依教學輔導教師之資格、遴選、權利義務及輔導方式等相關規定辦理之。
3. 本部應研發專業成長之途徑，建立完整之專業成長體系，以為學校執行時之依據。

（七）評鑑相關人才之培訓：

1. 類型：本要點之人才培育類型包括：評鑑人員初階培訓、評鑑人員進階培訓、教學輔導教師儲訓、講師儲訓等四項，並針對承辦人員辦理宣導說明會、申辦說明會、行政研習等。
2. 辦理單位：

（1）國民教育階段之評鑑人員初階培訓與認證、宣導說明會、申辦說明會由直轄市、縣（市）政府辦理；高級中等教育階段由本部（中部辦公室）辦理。

（2）評鑑人員進階培訓、教學輔導教師儲訓及認證、在職進修等業務，由本部辦理或委由大專院校承辦。

（3）行政研習及講師儲訓由本部委由國家教育研究院籌備處承辦。

3. 講師及教學輔導教師之資格、遴選、權利義務及運作方式等，依本部相關規定辦理。
4. 人才培育課程依本部相關規定辦理。

（八）諮詢輔導：

1. 本部得邀請學者專家擔任輔導委員，並培訓參與本要點之校長、主任與教師擔任輔導夥伴，以提供參加本要點學校之協助及輔導。
2. 本部得委由大專院校整合該區域之輔導委員與輔導夥伴人力，以進行該區域參加學校之各項輔導及協助。
3. 本部得組成教師專業發展評鑑中央輔導群（以下簡稱中央輔導群），輔導直轄市、縣（市）政府、核心學校之推動工作與未參加直轄市、縣（市）政府及學校之宣導。中央輔導群之運作、輔導員之資格、遴選、權利義務及輔導方

式等規定，依本部相關規定辦理。

4. 本部應整合輔導委員、輔導夥伴及中央輔導群等，建立完整之輔導網絡，以統籌規劃各項諮詢輔導事宜。

六、補助原則及基準：

（一）原則：

1. 本要點為專案性計畫，補助經費用於辦理教師專業發展評鑑相關事宜，專款專用。
2. 本要點之補助依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第九條第二項規定，對直轄市政府補助比率不得超過計畫總額百分之五十；對縣（市）政府得全額補助。
3. 本補助得依本部預算編列情形、地方政府財政狀況，及因應天然災害或其他特殊需要酌予調整。

（二）基準：

1. 直轄市、縣(市)政府及學校應依本部公布之補助內容提出經費申請。
2. 有關要點經費編列基準，應依中央政府各機關單位預算執行要點、本部補助及委辦經費核撥結報作業要點、本部補助及委辦計畫經費編列基準表辦理
3. 業務費補助項目以出席費、講座鐘點費、輔導費、印刷費、資料收集費、膳食費、交通費或花蓮縣、臺東縣、離島地區之住宿費、減授節數所需之鐘點費或雜支等為限。
4. 資本門補助項目以攝錄影、資料儲存媒體等相關設備為限。
5. 教學輔導教師以輔導二名教師為限，每輔導一名教師得減一節課，跨校輔導得減二節課；各校辦理減授節數，因教學輔導教師之教學需要而無法減授節數，得改發鐘點費；教學輔導教師減授節數所需之鐘點費，得由本要點補助經費項下支應。

七、申請及審查作業：

（一）學校應經校務會議同意參與後，成立教師專業發展評鑑推動小組，審議學校教師專業發展評鑑實施計畫及申辦文件後，分別報請本部或直轄

市、縣（市）政府申請辦理。

（二）直轄市、縣（市）政府應依學校整體配合性、規劃內容適切性、計畫內容可行性、申請經費合理性及學校參與教師比例五項指標，審查學校教師專業發展評鑑實施計畫及申辦文件，並應研擬縣市教師專業發展評鑑申辦文件，併同學校教師專業發展評鑑申辦文件、初審結果及相關資料，報請本部複審。

（三）本部各主管單位應組成專案小組召開複審會議，並得邀請學者專家、教師團體代表及家長團體代表參與，審查直轄市、縣(市)政府教師專業發展評鑑申辦文件、學校教師專業發展評鑑申辦文件及相關資料，依審查結果及經費狀況，經由本部擇優核定，循行政程序辦理經費補助事宜。

八、經費請撥及核銷：

（一）經費請撥、支用、核銷結報與結餘款請依本部補助及委辦經費核撥結報作業要點規定辦理。

（二）直轄市、縣（市）政府應於核結時限內，彙整實施成果，報請本部主管單位備查。

九、成效考核：

（一）為檢核本要點之實施成效，由本部辦理方案評鑑，其評鑑報告作為評估全面辦理教師專業評鑑之參考依據。

（二）為檢核直轄市、縣（市）政府及學校之實施成效，得由直轄市、縣（市）政府辦理後設評鑑或由本部辦理專案訪視，其結果作為下年度補助額度及要點推動之參考依據。

（三）本要點補助之機關學校，未依要點及相關規定辦理者，或成效不彰者，得列為下年度不予補助之參考依據。

（四）辦理本要點之機關學校及教師等相關人員，績效卓著者，依權責從優敘獎，或頒予獎狀、獎品。

十、學術機構、全國及地方層級之教育團體(包括教師團體)等非營利型態民間團體申辦作業：

（一）為鼓勵教師發展專業知能，有助於提昇教師專業形象之學術機構、全國及地方層級之教育團體（包括教師團體）等非營利型態民間團體，得檢具與教師專業發展評鑑有關之實施計畫，報請本部申請經費補助；其計畫內容應包括實施目的、實施時程、實施內容及規準、實施方式、實施對象及參與人員、結果之應用及經費需求等，並得參酌本要點之辦理方式等相關規定研擬之。

（二）本部各主管單位應組成專案小組召開審查會議，並得邀請學者專家、教師團體代表及家長團體代表參與，依計畫整體配合性、計畫內容適切性與可行性、申請經費合理性及參與教師比例五項指標進行審查，依審查結果及經費狀況，經由本部擇優核定，循行政程序辦理經費補助事宜。

附錄二

訪談大綱（學者專家代表版）

一、政策形成之時空背景

（一）當時成立教師專業評鑑制度起草小組的目的為何？主要探討哪些議題？

（二）當時為何會開始討論教師專業發展評鑑？

（三）當時是否有某些重要事件發生（如教師法修正等）？您覺得這些事件對於教師專業發展評鑑政策的形成有什麼影響？

二、政策內涵之形成歷程

（一）專家學者在整個政策形成過程中主要扮演何種角色？專家學者間對於政策看法（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）是否有不一致？其他利害關係人（如學教師會、家長會、行政機關人員）又秉持何種立場？

（二）當時政策起草小組在開會時對於教師專業發展評鑑政策的討論重點為何？討論過程有哪些爭議點產生？各方對此又有什麼樣不同的看法？

（三）面對上述爭議點，與會小組成員如何形成共識？

（四）整個政策草案（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）最後是如何出來的？

（五）您覺得政策內涵（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）是否回歸教育本質需求？為什麼？

（六）當時政策草案未獲得相關利害團體的一致支持，您覺得其原因何在？

（七）在未獲得上述利益團體支持的情況下，該政策卻仍得以推行，您覺得最主要的原因是什麼？

（八）您覺得在該政策草案形成過程中，是否有受到當時的政治因素所影響？

附錄三

訪談大綱（行政人員代表版）

一、政策形成之時空背景

（一）當時教育部成立教師專業評鑑制度起草小組的目的為何？主要探討哪些議題？

（二）當時為何會開始討論教師專業發展評鑑？

（三）當時社會上是否有某些重要事件發生？您覺得這些事件對於教師專業發展評鑑政策的形成是否產生直接或間接的影響？

二、政策內涵之形成歷程

（一）教育部在整個政策形成過程中主要扮演何種角色？其對該政策抱持何種看法（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）？其他利害關係人（如學者專家、教師會、家長會）又扮演何種角色？秉持何種立場？

（二）當時政策起草小組在開會時對於教師專業發展評鑑政策的討論重點為何？討論過程有哪些爭議點產生？各方對此又有什麼樣不同的看法？

（三）面對上述爭議點，與會小組成員如何形成共識？

（四）整個政策草案（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）最後是如何出來的？

（五）您覺得政策內涵（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）是否回歸教育本質需求？為什麼？

（六）當時政策草案未獲得相關利害團體的一致支持，您覺得其原因何在？

（七）在未獲得上述利益團體支持的情況下，該政策卻仍得以推行，您覺得最主要的原因是什麼？

（八）您覺得在該政策草案形成過程中，是否有受到當時的政治因素所影響？

（九）教育部如何看待當時教師評鑑相關條文進入立法院一讀？教育部在當中又扮演何種角色？

附錄四

訪談大綱（全國教師會代表版）

一、政策形成之時空背景

（一）當時為何會開始討論教師專業發展評鑑？

（二）您認為該政策草案的形成是否受到當時某些重要事件（如教師法修正等）的影響呢？

二、政策內涵之形成歷程

（一）家長會在整個政策形成過程中扮演何種角色？秉持何種立場？其他利害關係人（如學者專家、家長會、行政機關人員）又秉持什麼立場呢？

（二）當時政策起草小組在開會時對於教師專業發展評鑑政策的討論重點為何？討論過程有哪些爭議點產生？各方對此又有什麼樣不同的看法？

（三）面對上述爭議點，與會小組成員如何形成共識？

（四）整個政策草案（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）最後是如何出來的？

（五）當時家長會為何不支持該政策？其主要原因為何？

（六）您覺得政策內涵是否回歸教育的本質需求？為什麼？

（七）該政策當時在未獲得主要利益團體（如教師會、家長會等）的認同情況下卻能推行，您覺得主要原因為何？

（八）您覺得當時的社會氣氛是否也間接支持了該政策的形成？您對此看法為何？

（九）就您所知，在該政策草案形成過程中，是否有受到政治因素影響？

（十）為了讓政策更好，您覺得整個政策過程有哪裡是需要被修正的？

附錄五

訪談大綱（家長團體代表版）

一、政策形成之時空背景

（一）當時為何會開始討論教師專業發展評鑑？

（二）您認為該政策草案的形成是否受到當時某些重要事件（如教師法修正等）的影響呢？

二、政策內涵之形成歷程

（一）教師會在整個政策形成過程中扮演何種角色？秉持何種立場？其他利害關係人（如學者專家、家長會、行政機關人員）又秉持什麼立場呢？

（二）當時政策起草小組在開會時對於教師專業發展評鑑政策的討論重點為何？討論過程有哪些爭議點產生？各方對此又有什麼樣不同的看法？

（三）面對上述爭議點，與會小組成員如何形成共識？

（四）整個政策草案（如目的、精神、辦理方式、配套措施等）最後是如何出來的？

（五）教師會代表剛開始在參與政策研擬時對該政策並無反對，但爾後卻開始反對該政策，其中為何會出現此種轉折呢？

（六）您覺得政策內涵是否回歸教育的本質需求？為什麼？

（七）該政策當時在未獲得主要利益團體（如教師會、家長會等）的認同情況下卻能推行，您覺得主要原因為何？

（八）您覺得當時的社會氣氛是否也間接支持了該政策的形成？您對此看法為何？

（九）就您所知，在該政策草案形成過程中，是否有受到政治因素影響？

（十）教師法（其中包含著教師評鑑相關條文）曾一度在立法院中通過，教師會當時的立場為何？為何會讓該法案通過？

附錄六

文件資料表[44]

文件代碼	文件主題
文件 1-1	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議議程
文件 1-2	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二次會議議程
文件 1-3	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第三次會議議程
文件 1-5	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第五次會議議程
文件 1-6	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第六次會議議程
文件 1-8	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第八次會議議程
文件 1-10	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十次會議議程
文件 2-1	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次會議紀錄
文件 2-4	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第四次會議紀錄
文件 2-5	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第五次會議紀錄
文件 2-6	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第六次會議紀錄
文件 2-7	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第七次會議紀錄
文件 2-8	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第八次會議紀錄
文件 2-9	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第九次會議紀錄
文件 2-15	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十五次會議紀錄
文件 2-16	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十六次會議紀錄
文件 2-17	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十七次會議紀錄
文件 2-18	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十八次會議紀錄
文件 2-19	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第十九次會議紀錄

[44] 文件 1 表「公立中小學教師專業評鑑制度起草小組會議議程」文件；2 表「公立中小學教師專業評鑑文件制度起草小組會議紀錄」；3 表「『高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）座談會』紀錄」；4 表「『高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）座談會』議程」。至於後面的數字則表示會議召開的次數，如文件 1-1 表示公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第一次召開會議的議程，其餘以此類推。

文件代碼	文件主題
文件 2-20	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十次會議紀錄
文件 2-21	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十一次會議紀錄
文件 2-22	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十二次會議紀錄
文件 2-23	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十三次會議紀錄
文件 2-24	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十四次會議紀錄
文件 2-25	公立中小學教師專業評鑑制度起草小組第二十五次會議紀錄
文件 3-1	「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）座談會」第一次紀錄
文件 3-2	「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）」第二次座談會紀錄
文件 3-3	「高級中等以下學校教師專業評鑑試辦辦法（草案）」第三次座談會紀錄
文件 3-4	「高級中等以下學校教師專業評鑑」第四次座談會紀錄
文件 3-5	「高級中等以下學校教師專業評鑑」第五次座談會紀錄
文件 3-6	「高級中等以下學校教師專業評鑑」第六次座談會紀錄
文件 4-7	「高級中等以下學校教師專業評鑑」第七次座談會議程

附錄七

95年教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫

94年11月25日台研字第0940161069號函訂定

一、依據：九十二年九月十三、十四日教育部全國教育發展會議結論與建議事項

二、目的：協助教師專業成長，增進教師專業素養，提升教學品質。

三、補助對象：

（一）直轄市政府教育局及縣(市)政府(以下簡稱各縣市政府)。

（二）國立暨台灣省私立高級中等學校。

（三）國立大專校院附設實驗國民小學。

（四）學術機構、全國及地方層級之教育團體（含教師團體）等非營利型態民間團體。

四、辦理單位：

（一）教育部(以下簡稱本部)各單位依權責辦理教師專業發展評鑑試辦事宜：

1. 中部辦公室：負責規劃辦理高級中等學校(北、高二市負責該市之高級中等學校)教師專業發展評鑑試辦事宜。
2. 國教司：負責規劃辦理各縣市政府國民中小學及國立大專校院附設實驗國民小學教師專業發展評鑑試辦事宜。

（二）各縣市政府：辦理縣市學校教師專業發展評鑑試辦事宜。

（三）各高級中等以下學校(以下簡稱學校)：試辦學校教師專業發展評鑑事宜。

（四）學術機構、全國及地方層級之教育團體（含教師團體）等非營利型態民間團體：依本計畫第十一點規劃辦理教師專業發展評鑑事宜。

五、辦理方式：

（一）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。

（二）試辦教師專業發展評鑑學校之主管教育行政機關，應設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。高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會之組成，包括教育行政人員、學校行政人員、學者專家、同級教師會代表及家長團體代表，其組成方式及比例由主管教育行政機關定之，惟具備中小學教學經驗五年以上之代表不得少於委員總額二分之一。

（三）試辦教師專業發展評鑑之學校，應設學校教師專業發展評鑑小組，負責推動教師專業發展評鑑工作。學校教師專業發展評鑑小組成員應包括校長、教務主任、教師會代表（無教師會則改為教師代表）、家長會代表，其人數及選出方式由校務會議決定，列入學校申請試辦計畫；由校長擔任召集人，教務主任為執行秘書。學校教師專業發展評鑑小組在推動教師評鑑工作時，應重視教師之參與。

（四）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，其規準由學校參照主管教育行政機關訂定之教師專業發展評鑑參考規準自行訂定之。

（五）教師專業發展評鑑方式分為教師自我評鑑、校內評鑑二種：

1. 教師自我評鑑：由受評教師根據學校自行發展之自我評鑑檢核表，填寫相關資料，逐項檢核，以瞭解自我教學工作表現。
2. 校內評鑑：由學校教師專業發展評鑑小組安排評鑑人員進行定期或不定期評鑑。評鑑實施時應兼重過程及結果，得採教學觀察、教學檔案、晤談教師及蒐集學生或家長教學反應等多元途徑辦理。採教學觀察實施時，由校長召集，以同領域或同學年教師為觀察者，必要時得加入學校教師專業發展評鑑小組所推薦之教師或學者專家。

（六）自願參與試辦教師專業發展評鑑之教師應每年接受自我評鑑及校內評鑑一次。

（七）相關配合事項：

1. 學校實施教師專業發展評鑑前，應就評鑑目的、評鑑內容、評鑑規準及實施

方式為適當宣導和訓練。

2. 學校教師專業發展評鑑小組應將個別受評教師之評鑑結果，以書面個別通知教師，並予以保密，非經教師本人同意，不得公開個人資料。
3. 學校應根據評鑑結果對教師專業表現給予肯定和回饋；對於個別教師成長需求，提供適當協助；對於整體性教師成長需求，提供校內外在職進修機會。
4. 學校對於初任教學二年內之教師或教學有困難之教師，得安排教學輔導教師予以協助。教學輔導教師之資格、遴選、權利義務、輔導方式等規定，由主管教育行政機關定之。
5. 經學校教師專業發展評鑑小組認定為未達規準之教師，應於接獲通知一個月內，由學校教師專業發展評鑑小組與之共同規劃其相關輔導協助成長計畫並進行複評。

六、補助原則及標準：

（一）本計畫補助經費用於試辦教師專業發展評鑑相關事宜，專款專用。各縣市政府經費補助之額度，原則依申請試辦教師專業發展評鑑之學校校數及教師人數計。

（二）教學輔導教師每輔導一名教師，得酌減原授課時數二節課，最多以減授原授課時數四節課為上限；教學輔導教師減授節數所需之代課鐘點費，得由本計畫補助經費項下支應。

（三）補助經費項目以業務費(含出席費、宣導費、培訓費、研習費、代課鐘點費)、差旅費、雜支等為限。

（四）有關計畫經費編列標準，應依「中央政府各機關單位預算執行要點」等規定辦理。

七、申請與審查作業：

（一）試辦學校應研擬學校教師專業發展評鑑計畫，經校務會議通過後，報請主管教育行政機關申請試辦。學校教師專業發展評鑑計畫內容應包括評鑑目

的、評鑑內容、評鑑規準、評鑑方式、學校教師專業發展評鑑小組的組成比例及產生方式、評鑑人員之比例及產生方式、評鑑實施時程、評鑑結果之應用及經費需求等。

（二）各縣市政府應設置高級中等以下學校教師專業發展評鑑推動委員會，依學校整體配合性、規劃內容適切性、計畫內容可行性、申請經費合理性及學校參與教師比例等五項指標，審查學校教師專業發展評鑑計畫，並應研擬各縣市教師專業發展評鑑試辦計畫(含後設評鑑機制及經費明細表)，併同學校教師專業發展評鑑計畫初審結果及相關資料，報請本部主管單位複核。

（三）本部主管單位應組成專案小組召開複審會議，並得邀請學者專家、教師團體代表及家長團體代表參與，審查各縣市教師專業發展評鑑試辦計畫(含後設評鑑機制及經費明細表)、學校教師專業發展評鑑計畫及相關資料，依審查結果及經費狀況，擇優循行政程序辦理經費補助事宜。

八、經費請撥與核銷：

（一）經費請撥、支用、核銷結報，應依「教育部補助及委辦經費核撥結報作業要點」規定辦理。

（二）各縣市政府應於核結時限內，彙整實施成果，報請本部主管單位備查。

九、辦理期程：本計畫試辦二至三年，每年檢討評估其可行性，以決定是否繼續辦理。

十、成效考核：

（一）本計畫補助之機關學校，未依計畫及相關規定辦理者，或成果績效不彰者，列為下年度不予補助之參考依據。

（二）本部主管單位為評估本計畫實施成效，應辦理專案訪視或後設評鑑研究，其結果將作為下年度補助額度和計畫推動之參考依據。

（三）本計畫之實施成效，將作為本部主管單位評估全面辦理教師專業評鑑之參考依據。

（四）辦理本計畫之機關學校及相關人員，績效卓著者，依權責從優敘獎。

十一、 學術機構、全國及地方層級之教育團體(含教師團體)等非營利型態民間團體申辦作業：

（一）為鼓勵教師發展專業知能，其他有助於提昇教師專業形象之學術機構、全國及地方層級之教育團體（含教師團體）等非營利型態民間團體，得檢具與教師專業發展評鑑有關之實施計畫，報請本部主管單位申請經費補助；其計畫內容應包括實施目的、實施時程、實施內容及規準、實施方式、實施對象及參與人員、結果之應用及經費需求等，得參酌本計畫之辦理方式等相關規定研擬之。

（二）本部主管單位應組成專案小組召開審查會議，並得邀請學者專家、教師團體代表及家長團體代表參與，依計畫整體配合性、規劃內容適切性、計畫內容可行性、申請經費合理性及參與教師比例等五項指標進行審查，並依審查結果及經費狀況，擇優循行政程序辦理經費補助事宜。