

從大學組織特性探討教師評鑑制度之現象與問題— 以教育部中央教師申訴評議委員會再申訴案為例

楊旻睿

國立臺北教育大學教育經營與管理學系教育政策與管理博士班研究生

一、前言

鑒於我國高等教育發展已循 Trow（1973）模式擴張為大眾教育現象，為維護大學教育品質，兼顧學生受教權益，教師之教學、研究、輔導及服務效能，對於推動大學校務發展及實踐辦學品質至為重要。因應我國長期少子女化現象致生員減少，屢見大學為解決師資過剩問題，進而以教師評鑑結果剝奪教師工作權之爭議，諸如公、私立大學教師評鑑結果丁等或連續 2 年丙等者，提送學校教師評審委員會（下稱教評會）審議其不續聘或資遣案；或教師評鑑結果作為教師不予晉薪、不得超授鐘點、不得在外兼職兼課、不得借調、不得申請休假研究、不得出國講學、不得申請留職留薪出國研究或進修，且不得擔任校內各級教評會委員或行政、學術主管等措施，影響教師權益甚鉅。教師不服學校所為之教師評鑑結果，得依《教師法》規定提起申訴、再申訴救濟，經查教育部中央教師申訴評議委員會（下稱教育部中央申評會）再申訴評議決定案例，有關大學教師評鑑原措施違法遭撤銷之案例甚多，顯見大學教師評鑑現況爭議仍層出不窮。

本文藉由教育部中央申評會近 3 年之教師評鑑行政救濟案，以「再申訴有理由」（即學校原措施違法遭撤銷）之案例為分析討論對象，從大學組織特性之觀點，探討大學教師評鑑制度之現象與問題，並提出建議淺見供實務參考。

二、大學組織特性

（一）科層體制

德國社會學家韋伯（Max Weber）提出之科層結構（hierarchical structure）理論，將學校視為一種科層體制，其認為科層體制是治理學校組織之最佳手段，並指出科層體制具有下列主要特徵（孫志麟，2005）：權威階層（hierarchy of authority）、專職分工（division of labor and specialization）、法令規章（rules and regulations）、資源控制（control of resources）等。科層體制權限劃分明確，專職分工可增進組織效率，完備組織法令規章對於組織事務處理達到公正客觀要求，並得按組織需要分配資源，惟吳清山（1998）及秦夢群（2019）認為，科層體制反功能包括組織成員容易產生倦怠感、階層分化易導致溝通障礙、法令規章導致體制僵化等問題。

（二）鬆散結合系統

根據張明輝（1997）研究指出，美國學者韋克（K. E. Weick）提出學校組織成員間，彼此關係雖互相聯結，卻保持各自之獨立性，即組織各成員如教師間、教師與學校行政間、師生關係間皆擁有較大之自主空間。鬆散結合系統之缺點，如組織核心命令較難迅速傳達所有成員等問題。

（三）雙重系統

根據張明輝（1997）研究指出，美國學者歐文斯（R. G. Owens）提出之雙重系統理論承續鬆散結合特性，認為學校組織在教學系統方面具有鬆散特性，而在行政事務之非教學系統方面，則具有緊密結合特性。教學系統具有專業自主性，行政系統則具有科層體制性質，兩種組織結構特性同時存在且需彼此協調。

三、以教育部中央申評會案例檢視教師評鑑制度之現象與問題

（一）大學建立教師評鑑制度之目的

揆諸《大學法》建立教師評鑑制度之意旨，係為符應大學基於學術責任及追求卓越之要求，以提升教師之教學、研究、輔導及服務表現。依《大學法》第 1 條第 2 項及第 21 條規定，大學辦理教師評鑑係對教師之教學、研究、輔導及服務成效定期進行評鑑，屬大學自治範疇，是有關教師評鑑之方法、程序及具體措施等規定，經大學校務會議審議通過後實施，如無不合法或不當情事，理當尊重大學自治所為之教師評鑑。又大學教師評鑑結果係作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考，故大學教師評鑑相關規範之訂定、修正及實施，攸關教師工作權及重要權利，大學必須遵守相關法定程序，並受一般法律原則之拘束，避免恣意專斷，俾使大學得以公正評量教師之各方面表現。

（二）教育部中央申評會再申訴案例分析與討論

1. 恣意評分－主管就評鑑結果得再予核扣分

依科層體制權威階層特徵觀之，學校組織權責劃分明確，依學校自訂之教師評鑑辦法規定，各級主管如校長、副校長、院長均得對於教師評鑑結果分數再予綜合核扣分，例如校長（±15 分）、副校長（±10 分）、院長（±5 分）。惟各級主管核扣分方式為整體表現綜合評分，評鑑辦法或評分表並未明定各級主管核扣分標準或依據，且對於各級主管核扣分權管範圍亦不明確，參照《行政程序法》第 5 條「行政行為之內容應明確」之精神，學校該部分章則規定違反一般法律原則，且有恣意專斷評分之嫌，難謂公正評量教師各方面表現。

2. 評鑑標準僵化－評鑑標準與指標一體適用所有教師

依科層體制專職分工特徵觀之，大學教師評鑑辦法多由行政相關部門研訂，教師參與程度較少，教師評鑑規範較缺乏兼顧組織績效管理與教師專業發展之平衡，例如教師評鑑標準與指標未針對教師各職級（正教授、副教授、助理教授、講師）、教師個人專業背景（研究型、教學實務、技術應用或產學合作等取向）或個別需求彈性調整。教師個人得調整之部分，得針對教學、研究、輔導及服務各項評鑑分數之配分比率，在規定範圍內酌予調整。

3. 程序違法－學校教師評鑑規範之訂定違反正當法律程序

依科層體制法令規章特徵觀之，建置完善之法令規章有助於組織制度之運作，使學校成員易於遵循。大學為因應學校、院、系（所）個別特性及發展，得於學校教師評鑑辦法授權各學院自訂教師評鑑細則。惟教師評鑑細則往往規定教師評鑑之細項受評項目、核分方式及計分標準等，核屬教師評鑑之重要項目，尚非技術性或次要性等程序事項。是學校教師評鑑辦法授權由學校各學院、系（所）之「院務會議」或「教務會議」通過之教師評鑑施行細則，並未經「校務會議」審議通過，即違反《大學法》第 21 條第 2 項「經校務會議審議通過後實施」之正當法律程序。

4. 逸脫評鑑範圍－評鑑指標逸脫教師專業範圍

依科層組織資源控制特徵觀之，大學為促進組織績效及永續發展，將招生績效納入教師評鑑項目或「輔導與服務」項目之門檻，與大學教師評鑑制度之建立，其目的在於協助教師持續深化教學專業、改善教師教學及提升教師專業發展，並確保學生受教權益等意旨不符。為兼顧學校永續經營，教師之招生績效宜作為教師評鑑額外加分項目，避免過度強調績效管理而弱化教師評鑑其他專業發展功能。

四、結語

考量大學組織同時具備科層體制、鬆散結合及雙重系統之特性，藉由教育部中央申評會再申訴案例分析討論發現，大學辦理教師評鑑之現況，往往偏向學校科層組織之觀點，諸如促進組織發展（如建立辦學特色、強化學校招生等）、強調績效管理或人事決定等目的，相對忽略教師之主體性，對於教師專業發展之評鑑取向仍顯不足，茲提出本文反思建議淺見。

1. 學校本位評鑑之反思

為避免教師評鑑過於強調績效管理及人事決定之機制，建議學校決策者宜弱

化教師評鑑管理監督之工具性，考量學校脈絡，併用獎勵誘因、強化輔導改善等機制，衡平學校行政及教師專業自主之雙重系統特性，建構學校成為教師自我實現及專業發展之環境，以落實教師評鑑之目的。

2. 提升教師主體性之評鑑取向

大學教師評鑑制度應著重提升教師之專業發展，包括提供教師參與研訂教師評鑑規章辦法之機會，了解教師各方面之實際需求，制定合宜之評鑑標準及合理之指標內涵，使教師評鑑本質由科層取向轉為鬆散結合之教師專業取向，提升教師對評鑑制度之認同，落實賦權增能之教師評鑑精神。

3. 教師評鑑結果應用之正當性

大學實施教師評鑑之目的，係為協助教師了解自身教學、研究、輔導及服務等整體成效，教師評鑑結果並作為教師升等、聘任及獎勵之重要參考。是大學應將教師之重要權利義務明定於學校章則及教師聘約，並經校務會議審議獲得共識後實施；大學如修正自訂之教師評鑑章則規定時，亦應容留合理之過渡期間使受評鑑教師可資遵行，俾公正評鑑教師各方面表現。

4. 大學自治與教師專業自主之衡平

大學組織結構之運作，其目的在於促進個人與組織之雙重發展。大學實施教師評鑑屬大學自治範疇，亦應保障大學教師學術自由及教學專業自主，例如大學基於學術研究發展需要，如訂定過高之研究項目標準，易導致教師為取得研究項目分數而選擇承接研究計畫替代，或改變其研究方向；或大學為爭取經費補助，針對特定課程提高教學項目分數，導致教師變動課程教學形態等。爰大學教師評鑑制度應兼顧大學自治與教師專業自主，以達大學校務發展及實踐辦學品質之目標。

參考文獻

- 吳清山（1998）。**學校效能研究**。臺北：五南。
- 孫志麟（2005）。跨越科層：學校組織對教師自我效能的影響。**國立臺北師範學院學報**，18(1)，29-62。
- 秦夢群（2019）。**教育行政理論與模式（第四版）**。臺北：五南。
- 張明輝（1997）。學校組織的變革及其因應策略。**教育研究集刊**，38，1-21。

- 教育部（2023）。教師申訴案件查詢系統。取自https://appeal.moe.gov.tw/app/raise_search.aspx
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

