

我國與新加坡在中小學教師績效評鑑上的比較與啟示

張德銳

臺北市立大學、輔仁大學退休教授

一、前言

教師評鑑就其功能而言，可以分為以促進教師專業發展為目的之專業發展導向教師評鑑，以及以評估教師績效表現的教師績效評鑑（teacher performance evaluation）。教師績效評鑑，也稱為教師評估或教師考核，是在教育機構中使用的一個系統性過程，用於評估教師在工作各個方面的表現，主要目的在評鑑教師的專業表現績效，作為確保教育品質，以及作為人事決定的依據（劉春榮，2003）。

我國行之有年的「教師成績考核」（teacher performance appraisal）便是一種典型的教師績效評鑑。1947年，以臺灣省行政長官令制定之「臺灣省各級學校教職員成績考核辦法」，是為臺灣省教師考核辦法的開端，1971年教育部訂頒「公立學校教職員考績辦法」是為我國中央政府正式制定法規，考核學校教職員之始，有關教師績效表現的考核，迄今仍是政府及社會各界所關心的課題。現行公立中小學教師成績考核辦法之內涵，依據教育部2021年7月28日修正發布之「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」，共24條。

然教師成績考核在臺灣實施七十餘年來，屢被批評考核制度流於形式，祇要請事病假不超過14日以上，幾乎人人考核為四條一款之「甲等」，這種對於工作表現不同，但是考核結果卻沒有區別的成績考核制度，已失去激勵與督促教師表現的作用（李奉儒，2006；林志成，2002；秦夢群、張嘉原，2007；張德銳，2004，2012；顏國樑，2003）。由於教師成績考核制度成效不佳，再加上我國素無具有法源基礎的專業發展導向教師評鑑，是故建立一個完整且具有實質成效的教師評鑑體系，乃成為國內專家學者所關注的教育改革議題之一。

反觀，在教育成效享譽國際的新加坡，其教師績效評鑑就落實多了。許宛琪與甄曉蘭（2015）指出，新加坡是一個自然資源非常欠缺的島國，但能在近幾十年快速發展並獲得全球矚目，最大的原因就是非常重視教育，且新加坡教育部（Ministry of Education, MOE）自2000年以來開始進行一連串的教師績效評鑑改革，其中尤以2005年全面推動以教師能力本位（competency-based）的「提升表現管理系統」（Enhanced Performance Management System, EPMS），取得相當卓越的成就。許宛琪與甄曉蘭所蒐集的訪談資料結果顯示，一般教師對於EPMS評鑑系統的看法趨正向回應，並無顯著之抗拒，大多表示能接受EPMS的評鑑程序及內容，認為系統更具專業性、更能反映教育實務工作者應有的表現，並能支援職業三軌教師的專業發展。

為改善我國的教師績效評鑑，本文茲就評鑑目的、評鑑規準、評鑑運作過程、評鑑方法、評鑑結果的應用等五方面就兩國的教師績效評鑑加以比較。

二、我國與新加坡在教師績效評鑑上的比較

（一）新加坡的教師績效評鑑

1. 評鑑目的

新加坡教育部於 2001 年 4 月正式提出與實施「教育服務專業發展與生涯規劃方案」(Education Service Professional Development And Career Plan, 簡稱 Edu-Pac), 改革原有的教師專業生涯發展架構、薪資結構、教師評鑑制度, 其中 Edu-Pac 方案主要提出一個新的教師專業生涯發展架構, 為教師的職業生涯發展提供了職業三軌, 包括:「教學軌道」(teaching track)、「領導軌道」(leader track) 與「高級專家軌道」(senior specialist track), 職業三軌各有其專業生涯發展順序與職業階梯 (career ladder), 其中, 教學軌道分為一般教師 (general teacher)、高級教師 (senior teacher)、特級教師 (master teacher)、領導教師 (lead teacher) 及主要特級教師 (principal master teacher) 等五個不同的階梯, 而領導軌道和高級專家軌道則分別有八個階梯和五個階梯 (許宛琪、甄曉蘭, 2015; MOE, 2023)。

新加坡的 EPMS 的目的, 除了主要作為教師生涯晉階的考核之用外, 也給予表現績效不同的教師給予不等的績效獎金, 以及處理不適任教師, 另外評鑑結果對教師的回饋, 可以促進教師的專業發展 (許宛琪、甄曉蘭, 2015)。是故, 新加坡的 EPMS 是一個獎懲性與發展性兼具的績效評鑑體系 (洪榮炎, 2016)。

2. 評鑑規準

饒明元 (2013) 指出, EPMS 的規準係採教學能力模式, 主要是由 5 叢集能力和 13 關鍵能力組成, 五叢集能力包括一個核心能力「培育健全的兒童」(nurturing the whole child) 和四個主要能力叢集, 分別為「培養知識」(cultivating knowledge)、「贏得心智」(winning hearts and minds)、「與他人合作」(working with others) 及「了解自我與他人」(knowing self and others), 各能力叢集下各包含 2 至 4 項相關的關鍵能力, 例如「培養知識」此一能力叢集之下, 包括「科目精熟」、「分析思考」、「主動性」、「教學創意」等 4 項關鍵能力; 「贏得心智」此一能力叢集下, 包括「了解教育環境」、「協助他人發展」等 2 項關鍵能力。

3. 評鑑運作過程

EPMS 的運作分成三個階段，即計劃、指導及評鑑，適用於所有中小學教師。各階段的主要的評鑑與輔導內涵如下（許宛琪、甄曉蘭，2015）：

(1) 年初「計劃」階段

EPMS 主要採取「目標管理法」，在年初時，每位教師需結合自己的工作任務，設定未來一年的工作目標。此外，教師也必須根據自身發展需求，擬訂個人專業培訓與成長計畫。教師擬訂計畫後，便與自己的督導者（通常為受評教師的直接主管）開會討論，確認教師擬訂的計畫是否緊密與部門、學校、教育部的目標、使命、願景及價值觀相結合。

(2) 年中「指導」回饋階段

新加坡中小學除了教師申請進階為外部評鑑外，每年度的教師評鑑主要進行校內的教師評鑑與輔導，提供適時的支持與協助。在整個年度，督導者在平時即會監督與觀察教師在個人工作目標與能力目標上的表現進程，並經常與教師溝通及討論，在其需要的時候提供協助與支持。在年中時，則會召開一個正式的訪談，針對教師工作表現提供建設性的批判與支持性的回饋，以幫助教師在下半年度有更優秀的表現。

(3) 年末「評鑑」階段

督導者在年終評鑑階段會召開正式會議與教師面談，主要討論及評鑑兩個部分，一為教師「平時工作表現評鑑」，檢視教師實際表現與工作計畫表現的符合程度；二為對教師「個人發展潛能評估」，以發掘教師的潛能，幫助教師進一步規劃生涯進階的途徑。

最後，在整個評鑑工作完成之後，由校長、副校長、部門主任等組成學校評鑑委員會召開閉門會議，根據多元評鑑資訊的來源，對全校教師的表現進行統一的排名，將教師依序分為 A、B、C、D、E 五個等級，各等級有其名額比例，將決定教師個人的聘任、職業三軌晉升以及年度績效獎金，是故教師排名是非常保密，並不對外公佈。

4. 評鑑方法

在評鑑人員上，除了教師自我評鑑之外，主要還是由督導者主導整個評鑑過程，另外亦設計有第三方的檢核者（countersign officer）評鑑。檢核者必須是比被評鑑的教師更高一職務的人，提供督導者之外的觀點，讓整個評鑑歷程更為公

平與嚴謹，也更具有彈性的空間（洪榮炎，2016；許宛琪、甄曉蘭，2015）。

在平時的工作表現評鑑方面，它是根據觀察教師平時工作的表現，給予評估，檢視教師平時工作表現與其所設定的工作計畫和目標的落差，教師輔導員及督導者都會與教師進行會談、討論，並提供持續性的回饋與建言，教師可以了解自己本身能力不足的地方及教學缺失，並進行專業進修和教學改進，以提升教學品質（洪榮炎，2016）。其中，督導者所進行的會談較具有官方色彩和實質的影響力。

年終的評鑑資料來源則更為多元，主要為督導者根據個人平時的觀察及訪談，並參考協助輔導該位教師的高級教師、級主任或科主任的意見，做出對於教師表現的評鑑外，另外還有教師個人的自我評鑑及第三位檢核者的檢視與評論（洪榮炎，2016；許宛琪、甄曉蘭，2015）。

5. 評鑑結果的應用

許宛琪與甄曉蘭（2015）指出，EPMS 評鑑結果的應用主要有三：

(1) 做為教師聘任或解聘的依據

新加坡依評鑑結果依既定比例的教師分別排列到 A、B、C、D、E 五個等級的範圍之中，一般而言，A 級占教師總人數的 5%，B 級占 25%，C 級占 65%，D、E 級占 5%，排名最後的 E 級教師沒有硬性規定比例，但不超過 5%，績效評鑑中獲得 A、B、C 等級的教師可以直接獲得聘任，如果考核為 D 級，學校會對該教師指出問題所在，提出改進要求。如果連續兩年沒有改進，都是 D 級，學校將會勸其辭職，而被評為 E 級的教師，通常學校會再給半年的考察期，如仍無改進，則上報教育部依法律程序進行解聘。

(2) 教師職業三軌職務晉升的參考

新加坡教師在職務晉升上，主要參考前三年的 EPMS 工作表現評鑑結果。新加坡教師晉升時要經過教師本人申請，校長推薦，校群督導、其他學校校長及教育部相關人員的審查和面試，核准後才能獲得晉升，其過程相當的嚴謹，但也因此確保了進階教師的素質，提高教師的專業形象與地位。

(3) 決定教師年度績效獎金的發放

被評為 A 級教師可以得到 3 個月的績效獎金，B 級教師可得到 2-2.5 個月的績效獎金，C 級教師可得到 1-1.5 個月的績效獎金，而 D、E 級教師則沒有績效獎金。

（二）臺灣的教師成績考核

我國的教師成績考核是目前唯一有法律依據的教師評鑑機制。現行《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》（以下簡稱本辦法）係 2021 年 07 月 28 日所修正公布的，其法源基礎係《高級中等教育法》第三十三條及《國民教育法》第十八條第二項之規定訂定之。

1. 評鑑目的

教師成績考核的目的在決定受考核教師可否晉本薪或年功薪，以及依表現績效給與績效獎金。

2. 評鑑規準

依本辦法第 4 條之規定教師之年終成績考核，應按其教學、輔導管教、服務、品德及處理行政等情形，共分為四條三款，其中四條一款（即甲等）之規準如下：(1)按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。(2)輔導管教工作得法，效果良好。(3)服務熱誠，對校務能切實配合。(4)事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課。(5)品德良好，能作為學生表率。(6)專心服務，未違反主管機關有關兼課兼職規定。(7)按時上下課，無曠課、曠職紀錄。(8)未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限。

3. 評鑑運作過程

依本辦法，教師成績考核的實施程序如下。

- (1) 組織考核委員會：辦理教師成績考核，高級中等學校應組成考核會；國民小學及國民中學應組成考核委員會（以下併稱考核會）。考核會由委員九人至十七人組成，除掌理教務、學生事務、輔導、人事業務之單位主管及教師會代表一人為當然委員外，其餘由本校教師票選產生，並由委員互推一人為主席，任期一年。
- (2) 由考核委員會召開會議進行初核：於初核之前，學校人事人員應將各項應用表件填妥，並檢附有關資料送考核委員會初核。在審查時，尚需審查受考核人平時紀錄、工作成績、勤惰資料、品德生活記錄、獎懲及其他應考核事項。考核的類型有平時考核、年終考核兩種。

- (3) 由校長進行覆核：考核會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。
- (4) 將考核結果送交主管教育行政機關核定：教師年終成績考核及另予成績考核結果，應於每年九月三十日前分別列冊報主管機關核定。
- (5) 通知：教師成績考核經核定後，應由學校以書面通知受考核教師，並附記不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。
- (6) 執行：教師成績考核結果應自次學年度八月一日執行。

4. 評鑑方法

教師成績考核的類型有平時考核、年終考核兩種。教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄；其有合於第二項獎懲基準之情形者，應予以獎勵或懲處。獎勵分記大功、記功、嘉獎；懲處分記大過、記過、申誡。在年終成績考核方面，人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送考核會初核。

5. 評鑑結果處理

考核會依書面考核結果，決定教師可否晉本薪或年功薪，以及依教師績效表現等第，給與一個月或半個月的績效獎金或留支原薪。

(三) 新加坡與臺灣教師績效評鑑的比較

茲將新加坡與臺灣在教師績效評鑑之比較如表 1。

表 1 新加坡與臺灣在教師績效評鑑之比較

比較項目	新加坡	臺灣
評鑑目的	教師生涯晉階、給予績效獎金、處理不適任教師、促進教師的專業發展。	晉本薪或年功薪、給與績效獎金。
評鑑規準	採教學能力模式，主要是由 5 叢集能力和 13 關鍵能力組成。	教學、輔導管教、服務、品德、處理行政、事病假。
評鑑運作過程	採計劃、指導及評鑑三階段，每階段的設計相當嚴謹。	無計劃與指導階段，僅詳細規定評鑑階段。
評鑑方法	1.評鑑者有教師自我評鑑、督導者評鑑、檢核者評鑑、學校評鑑委員會評鑑。 2.評鑑方法多元，主要為平時的觀察、	1.評鑑者由考核會進行評鑑，校長覆核。 2.評鑑方法單一，採書面評鑑方式。

	訪談、教師同仁的反應意見，另外還有第三位檢核者的檢視與評論。	
評鑑結果的應用	教師評鑑的等級有比例規定，做為教師聘任或解聘、教師生涯晉涯、給予績效獎金的依據。	教師評鑑的等級無比例規定，除請假超過日數外，幾乎人人得甲等，並順利晉本薪並取得一個月的績效獎金。

資料來源：作者自行整理。

由上述比較可知，我國的教師成績考核與新加坡的教師績效評鑑皆是強調教師工作表現的評鑑，其目的皆在決定教師績效獎金、皆由評鑑委員會做教師績效表現的決策。唯不同的有以下各點：

1. 新加坡的教師績效評鑑之目的，不僅限於教師績效獎金的決定，主要是作為教師生涯進階以及不適任教師處理之用。
2. 新加坡的教師績效評鑑規準，強調在教學上 5 個叢集能力和 13 個關鍵能力所組成的教學標準，而我國的教師成績考核規準則包含教學、輔導管教、服務、品德、處理行政、事病假等。
3. 新加坡的教師績效評鑑採計劃、指導及評鑑三階段，每階段的設計皆相當嚴謹，而我國的教師成績考核僅有評鑑一個階段。
4. 新加坡的教師績效評鑑的評鑑者涵蓋教師自我評鑑、督導者評鑑、檢核者評鑑、學校評鑑委員會評鑑，而我國的教師成績考核則僅有考核會初核，校長做覆核。
5. 新加坡的教師績效評鑑的評鑑方法多元，應用觀察、訪談、教師同仁的反應意見，另外還有第三位檢核者的檢視與評論，而我國的教師成績考核則僅有書面審核。
6. 新加坡的教師績效評鑑的等級有比例規定，做為教師聘任或解聘、教師生涯晉涯、給予績效獎金的依據，而我國的教師成績考核等級無比例規定，除請假超過日數外，幾乎人人得甲等，已違背了綜核名實的原則。

三、新加坡的經驗對我國教師績效評鑑的啟示

從新加坡經驗，可以獲得下列幾點可以學習的地方：

- (一) 教師成績考核的目的除決定教師的績效獎金的多寡之外，應依國情的發展，做為教師生涯進階、以及不適任教師處理的依據。不適任教師處理係家長團體長期關心的問題，而教師生涯進階，則有助於教師的專業化。就教師生涯進階制度而言，我國並沒有建立，以致於教師在初任教職所承擔的教學任務和權責，和其退休前所承擔者幾乎沒有什麼不同，而導致了三個不良的後果：

第一，對於那些久任教職且教學成效良好的教師，並沒有獲得適當的肯定，並激勵其持續精進與擔任教師領導的工作；第二，對於那些久任教職但不求進步的教師，缺乏向上提升的鞭策作用；第三，由於教師過於重視眼前的權益，將使教師保守性太濃，前瞻性不足。有鑑及此，如何規劃建構一個適合國情的教師生涯進階制度，係教育部責無旁貸的任務之一。

(二) 教師成績考核規準應符應教師專業標準。我國教育部業已於 2016 年 2 月 15 日以臺教師（三）字第 1050018281 號函發布為「中華民國教師專業標準指引」，內含十個專業標準（張德銳，2017）。是故我國教師成績考核的規準應依此一專業標準加以修訂，加強教師在課程設計與教學、班級經營與輔導、專業精進與責任的表現與成效，方能符應「標準本位教師評鑑」的國際發展趨勢。

(三) 在教師成績考核程序上，應採計劃、指導及評鑑三階段，每階段的設計要嚴謹且符合學理，才能真正達成教師績效評鑑的目的與功能。

(四) 在評鑑人員的設計上，要有教師自我評鑑，此外，督導者評鑑是評鑑的核心人物，另外透過第三方的檢核者評鑑，可以確保評鑑的正確性和彈性。

(五) 在評鑑方法上，要摒棄書面審查的單一評鑑方式，改採觀察、晤談、教學檔案、教師表現反應、書面審查等多元的方式。

(六) 如有可能應將教師成績考核的等級設有比例的規定，但比例的規定宜有適當的彈性，以減低固定比例的缺失（如各校教師表現不盡相同卻硬性分配固定的獎懲比例、增加教師之間的競爭壓力等），如不便更動現狀，以免影響教師的權益，則建議在現狀下，加設特殊績效獎金的規定，讓全校教師總人數 5% 的表現特別優秀的教師可以獲得 1.5-2 個月的特殊績效獎金（程煒庭，2020），俾一方面激勵教師工作士氣，另一方面經由特殊績效獎金的設置，便利校務的革新與發展。

四、結語

總之，我國教師成績考核制度須考察國情以及借鏡新加坡等先進國家的作法與經驗，再重新規劃與執行嚴謹且周延的評鑑目的、規準、運作過程、方法、結果應用及配套措施。在規劃與執行的過程中，要取得行政人員、教師團體與家長團體等利害關係人的接納、認同與支持，才有可能順利推動教師成績考核新制，達成制度應有的目的與功能。

參考文獻

- 李奉儒（2006）。國中小學教師評鑑機制規劃之芻議：英國的經驗與啟示。*教育研究與發展*，2(3)，193-216。
- 林志成（2002）。授能導向的專業發展評鑑。*教育政策論壇*，5(2)，81-101。
- 洪榮炎（2016）。日本、新加坡、中國大陸與臺灣中小學教師評鑑制度比較研究（未出版之碩士論文）。臺中市：國立臺中教育大學。
- 秦夢群、張嘉原（2007）。中小學教師成績考核制度與問題分析。*教育研究月刊*，158，115-124。
- 許宛琪、甄曉蘭（2015）促進教師表現與專業能力發展之評鑑機制：新加坡經驗。*學校行政雙月刊*，96，118-142。
- 程煒庭（2020）。公立高級中等以下學校教師成績考核的問題與改善。*臺灣教育評論月刊*，9(6)，104-109。
- 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（2012）。區別化教師評鑑制度的規劃與實施策略，*臺北市立教育大學學報-教育類*，43(1)，121-144。
- 顏國樑（2003）。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*，28，259-286。
- 劉春榮（2003）。教師績效評鑑的教育品質觀點（研討會論文）。現代教育論壇：教師績效評鑑，臺北市。
- 饒明元（2013）。臺灣與新加坡中小學教師評鑑制度之比較研究（未出版之碩士論文）。南華大學。
- Ministry of Education (2023). *Professional development and career track*. Retrieved from <https://www.moe.gov.sg/careers/become-teachers/pri-sec-jc-ci/professional-development>