

國民小學校務評鑑改革之芻議—— 以英國學校視導制度變革為例

林驛哲

高雄市六龜區荖濃國民小學校長
國立臺南大學教育經營與管理博士生

一、前言

校務評鑑的主要目的分為「績效責任之確保」與「品質之持續改善」（陳寶山，2014）。然而，隨著國小校務評鑑的實施，問題也逐漸浮現，李安明和溫儀詩（2016）的研究指出，不僅學校未能從評鑑的過程或結果，產生正面的能量，啟動自發性的系統性改善，相反的，各級學校對評鑑已出現「反評鑑」的抗拒聲浪。來自教師團體與學校現場對校務評鑑的檢討聲浪逐漸浮現，包括評鑑造成教師兼任行政職意願低落、淪為形式對學校沒有實質助益、耗費行政人力與時間不符效益、評鑑指標過多干擾學校教育正常運作、評鑑不出真正的辦學績效、效果有限等（黃意涵，2018；周麗蘭，2018）。這股民意也促使臺北市自 107 學年度起暫停辦理校務評鑑 2 年、雲林縣 106 學年度停辦 1 年、高雄市自 108 學年度開始暫停評鑑 2 年，以通盤檢視現行評鑑制度。因此，究竟國民小學的校務評鑑機制應如何改革？有待探討。

二、國民小學校務評鑑相關研究

為進一步釐清校務評鑑實施的缺失，透過文獻的探討大致有以下問題：

（一）評鑑理論與實務上之落差

儘管 Guba & Lincoln 在 1989 年就提出了以協商溝通的評鑑思維、建構主義的觀點，強調所有相關利害關係人（stakeholder）的涉入，在資訊的交流中達成共識，以取代單純由外部評鑑者的價值判斷的評鑑觀點。國內學者也建議校務評鑑可朝此趨勢發展（陳盛賢、楊思偉和許筱君，2015），但是，國內中小學評鑑發展趨勢，卻仍是以「外部評鑑」為主要的評鑑模式，且多聚焦於政策的執行與績效責任，同時多以透過各式各樣指標的建構以及自評與訪評的方式辦理（鄭淑惠，2011）。這也造成政策的制訂者與受評者常常存在一些概念上與操作上的「代溝」，長期執行下來，兩者間的落差其實已直接產生許多「假性評鑑」或「評鑑形式化」的陋習，內化到評鑑者與受評者的基本假定與價值觀，並漸漸形成一種「形式上虛應評鑑」的「負面評鑑文化」（李安明、溫儀詩，2016）。

（二）現行評鑑機制的缺失

在現行評鑑問題的研究上，王博弘（2004）認為學校對校務評鑑的看法有：評鑑方式官樣化、評鑑歷程表面化、評鑑結果主觀化的質疑。吳煥烘、蕭永勝和魏玉縣（2005）指出國民小學校務評鑑有：1.時間過於短促，評鑑委員難以充分了解學校的運作；2.評鑑分組的排定與指標的制訂未能顧及個別差異；3.只重視外部評鑑而忽略內部評鑑；4.評鑑指標繁雜且多有重疊，準備資料耗時費力；5.前後標準不一，讓評鑑期程成為評鑑成績的變因，及 6.評鑑單位未依評鑑成績給予相對的補助或作為經費編列的基礎等問題。郭昭佑（2005）認為以外部評鑑為主的作法，使得訪評前的自我評鑑成為學校準備資料以應對外部評鑑的工具。葉連祺和楊家榆（2010）也發現學校人員對國中小校務評鑑的設計、利用與改善層面的成效同意度較低。陳鴻賢、朱奕潔（2012）指出校務評鑑有評鑑書面資料的真實性、評鑑價值判斷的客觀性、評鑑標準的普遍性與訪評時間的足夠性等問題。李安明和溫儀詩（2016）的研究指出學校評鑑有：偏重行政視導，忽視教學視導、忽略學校地域性的個別需求、視導項目龐雜瑣碎，未能真正了解學校的效能、嚴重忽略學生的學習成果等問題。且實施多年的評鑑制度已明顯脫離其原先政策規劃「提昇專業品質」的目標，漸漸陷入「科層化」的窠臼。

綜上，現行國民小學校務評鑑以外部價值判斷為主的評鑑方式，產生了過度管理主義與形式化的缺失。而對評鑑機制的批評大致有：時間不足、忽略個別差異、過度重視外部評鑑、自我評鑑成為外部評鑑應對工具、評鑑資料準備耗時且真實性存疑、偏重行政忽略教學與學習成果、評鑑指標繁雜重覆瑣碎等問題。在評鑑結果方面則有過於主觀不夠客觀、標準不一與未能針對評鑑結果給予適當的補助或改善等問題。與學者（孫志麟，2004；鄭淑惠，2016）所期待，學校評鑑存在的價值，在於改進學校運作的缺失、確保教育品質、促進學校整體發展、輔助行政決定以及政策說服等，理想仍有相當落差。

三、英國視導制度變革之特色

它山之石，可以攻錯，英國以實地訪視為主要學校視導機制的方式與我國極為類似，因此，進一步探討英國視導機制的變革以尋求可供借鑑之處。英國採取視導（inspection）一詞來架構其學校評鑑機制，其現行規範乃依 2005 年的教育法第 5 條而來，並由英國教育標準署（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills，簡稱 Ofsted）依上述法規訂定教育視導框架（Education inspection framework）（Ofsted, 2019a）和學校視導手冊（School inspection handbook）（Ofsted, 2019b）並據以實施全國的視導工作，而 2019 年的視導手冊和教育視導框架都做了大幅修正，以上兩個規範彙整如下表 1，並針對主要的視導機制變革的特色說明如下：

(一) 以減少受評學校不必要的工作負擔為評鑑原則

英國與我國都面臨因實地訪視工作常造成大量的額外行政負擔而飽受學校批評，因此在最新版的規範中特別強調不因視導而增加學校不必要的工作量、由學校根據本身情況決定而不是視導規定證明其做法的合理性等大原則（Ofsted，2019b）。因此，在佐證資料的準備上無需依照特定資料格式、以學校日常業務流程運作文件資料進行視導，同時不為視導目的產出額外文件，並輔以實地視導的觀察、問卷調查、訪談、學生作品等第一手質性資料。這將有助於受評學校落實日常的運作，並減輕視導負擔，但也因為相當依重視導人員在現場蒐集的第一手資料，因此視導人員的專業能力必須受到信任是必要前提，以英國為例，新視導員會接受可能長達七天的研習並在實習導師帶領下進行實地視導實習。

表 1 英國例行視導機制彙整表

項目	視導規範
自評準備	於視導當天提出學校自評摘要，無特定自評格式，所提供資料是學校業務流程的一部分，不為視導目的而產出。
視導原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重點在確認 Ofsted 要求的事實證據，不因視導增加學校不必要的工作量。 2. 不提倡特定的計畫、教學或評量方式，由學校自行決定。 3. 學校應根據本身情況，非視導規定證明其做法的合理性。
實地訪視週期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學校每五年必須接受 Ofsted 完整視導（為期兩天），前次視導被評為優秀（outstanding）的豁免學校除外。 2. 當被評為良好（good）學校時，可改為每四年簡易視導。 3. 當有引起關切之特殊情形時（如投訴）可進行臨時視導。
視導層面/向度 （指標數）	1. 整體成效；2. 教育品質：課程目標(6)/執行(6)/影響(6)；3. 行為與態度(7)；4. 個人發展(12)：精神(5)/道德(3)/社會(3)和文化發展(6)；5. 領導與管理(8)/治理(3)/補助款運用(3)。
視導資料取得原則	不超出視導手冊範圍，無制式格式，以學校日常運作文件資料為主，以蒐集第一手證據為首要任務。
資料取得來源	問卷調查：通過線上問卷蒐集學校工作人員和學生意見，並在視導的第一天下午 3 點前進行問卷調查。 實地訪視：教學觀察、檢閱學生作業與作品、於課外時間與學生交談並觀察、學校行政人員訪談、學校校長訪談等。
視導人員組成	皇家督學（her majesty's inspector），標準局視導員（Ofsted Inspectors）、約聘助理視導員。

（續上頁）

家長參與	由 Ofsted 寄送電子郵件調查在學學生家長和其他利益相關者意見，學校在收到正式評鑑報告後需採取合理可行的方法確保所有學生家長收到報告副本。
總體視導結果等級	1 級-優秀(outstanding)、2 級-良好(good)、3 級-需要改進(requires improvement)、4 級-不合格(inadequate)。
豁免機制	優秀（outstanding）學校可豁免視導，但有引起關切事項時（例如投訴事件）可隨時進行視導。
後續處置措施	3 級-需要改進學校：報告發表後的 30 個月內重新視導；4 級-不合格學校：中央有權終止資金提供協議，另行委託信託機構管理。通常會轉成贊助學院，並在 30 個月內重新視導。

資料來源：修改自 Ofsted. (2019b). *School inspection handbook*.

（二）投入可觀的經費與人力資本辦理視導工作

Ofsted 投入大量的資金和人力資本辦理視導工作，他們由女王任命僱用了數百名視導員，稱為皇家督學（Her Majesty's Inspectors），並與外部機構簽約僱用了約 2,000 名助理視導員以進行實地訪視。根據 2018 年的視導報告，Ofsted 共完成了 35,000 場次的視導，在經費方面，該年度用於視導的經費約 1 億 5 千 1 百萬英鎊，佔所有公共教育支出的 0.2%（Ofsted, 2018b），可見英國為維持視導機制所運用的資金和人力規模相當可觀。

（三）評鑑指標持續簡化、調整並更重視整體教育品質

為回應教學現場的訴求，避免執著過於瑣碎的指標，並更關注學校的整體教育品質。最新修訂的視導指標，包括：整體成效、教育品質、行為與態度、個人發展與領導與管理等五個層面，計 65 個指標。其與 2018 年版指標的主要差異在於評鑑指標的持續優化與簡化，例如領導與管理項目的指標從 29 個刪到 14 個，且調整項目順序，將教育品質放到最優先順位，同時在教育品質又分為課程目標、執行和影響三個子向度，以強化對整體教育品質的掌握。

（四）彈性的視導機制設計並與後續視導連結

英國的視導機制有例行視導（最完整，約五年一次，每次為期兩天）、簡易視導（約四年一次，每次為期兩天，以較少的視導委員，專業對話為主，目的在評估學校是否保持良好狀態）和臨時視導（例如當有風險評估機制中的條件發生

時)三大類，同時將評鑑結果與後續評鑑方式進行連結，前一次評鑑結果表現優秀 (outstanding) 的學校可豁免視導、表現良好 (good) 的學校可實施簡易視導、只達到需要改進 (requires improvement) 的學校在 30 個月內需再重新視導、不合格 (inadequate) 的學校每隔一到兩年就需再接受全面的實地訪視，並在兩者之間進行間歇性的監督訪視，且可能被轉型為公辦民營的贊助學院 (sponsored academies) 等不同結果，且不管學校之前的評鑑等級如何，當學校有特殊情況引起關切時 (投訴案件或有其他疑慮)，即可進行臨時視導。這種制度的設計可以透過豁免評鑑鼓勵表現優良的學校，表現尚稱良好的學校亦可簡化評鑑方式，減輕負擔，同時讓評鑑資源更集中在待改進和不合格的學校。

(五) 建立風險評估預警機制，可即時進行臨時視導

風險評估預警機制通常會在最近一次完整視導後的第三個學年開始實施，在風險評估中主要分析：學校的成績數據和進展、學校工作表現普查數據、家長的線上問卷調查、關於學校的投訴意見、學生流動率、其他視導結果 (問卷)、相關法定的警告通知及引起官方注意的任何其他重大問題。當進行風險評估後，可依法針對關切的重點學校隨時進行臨時視導。

(六) 視導單位每年自我問責並公布問責報告

皇家督學除了視導所屬學校與機構進行問責外，也關注自我問責。他們調查教師、家長對視導結果的認同程度和視導員對資訊取得的滿意度等相關資訊，並每年公布自我問責報告。在針對受評學校教師問及是否認同「視導報告是對學校優缺點的一個公平和準確評估」時，2017 年有 57% 的受評教師表示認同，2018 年有 62% 的老師表示認同；而家長的部分 2018 年就整體平均也有 59% 認為他們的報告是可靠的 (Ofsted, 2018b)，2019 年的報告顯示有 74% 的家長認為視導報告是可靠的 (Ofsted, 2019c)，顯示教師及家長對視導結果的認同逐漸上升。

(七) 進行視導機制的效果研究，即時修訂視導制度

因視導工作受到批評，2015 年 Ofsted 透過研究教師的工作量後做出了回應，從而簡化了視導制度 (對被評為「良好」的學校改為簡易視導，對於被評為「優秀」的學校進行了豁免)，並減少了教師為受評所需呈現的文件 (Berner, 2017)，2019 年他們更進一步修正了新的教育視導架構，更關注於課程、教育的本質、減少不必要的數據收集 (Ofsted, 2019b)，也因此，隨著英國視導機制的不斷修正，評鑑者，受評者及家長的對評鑑結果的信任度也不斷提高。

四、對我國校務評鑑改革之啟示

綜觀以上來自教師團體、學校現場的批評與相關校務評鑑的研究結果，我國國民小學的校務評鑑所延伸的問題，不管是準備耗費過多時間與行政人力、淪為形式對學校沒有實質助益、評鑑時間不足、忽略學校地域性的個別需求、視導項目龐雜瑣碎、忽略學生的學習成果、過度重視外部評鑑等缺失，其背後都是評鑑機制設計的問題。透過英國視導機制變革的探討，其對我國的校務評鑑改革之啟示如下：

（一）以評鑑負擔最小化為目標，建立多元、平衡與彈性的評鑑資料檢證原則

英國透過只檢視學校日常運作與視導之必要文件（且保留學校依實際運作情形提供項目與格式之彈性），再輔以實地視導的觀察、問卷調查、訪談、學生作品等多元的第一手質性資料進行交叉檢證，以改進受評學校須依指標耗時費力產出大量「佐證資料」的缺失，是其最為重要的變革。從其受評學校教師、家長及評鑑人員對評鑑結果的認同度逐年上升，可以看出英國的視導變革已初具成效。雖然目前我國各縣市的校務評鑑也是以文件資料、觀察與訪談等多重管道取得評鑑資料，但是在缺乏「以不增加受評學校額外行政負擔、不為評鑑特別產出文件資料與尊重學校資料呈現選擇彈性」的原則下，實際運作往往容易變成上傳佐證資料的軍備競賽。因此，若能參考以上原則進行評鑑人員專業培訓，並建立評鑑人員與受評學校在評鑑資料準備之共識，評鑑實施時兼顧文件資料與觀察、訪談等多元資料蒐集管道的平衡性，或可改善耗費過多時間與行政人力、忽略學校個別需求、評鑑形式化等問題。

（二）以進行視導成果研究為策略，持續優化評鑑指標，並聚焦整體教育品質

以 2018 年為例，在年度視導工作結束後，英國教育標準署即針對該年度受評學校與教師辦理多場的公聽會、訪談以蒐集來自教育現場的改進意見，同時除公布年度視導成果報告外也立即修訂 2019 年版的學校視導手冊以做出回應與改進，例如：大幅簡化其視導指標數量，並將視導焦點逐漸轉向整體教育品質的檢核，例如將領導與管理層面的指標大幅刪減，並大幅增加教育品質層面的指標。其作法也同時體現了與利益關係人協商溝通的第四代評鑑思維，若能參考以上作法逐年改進，將有助於改善目前國內評鑑項目龐雜瑣碎、忽略學生的學習成果及過度重視外部評鑑等缺失。

（三）視導結果連結彈性化視導機制，減輕學校負擔並更有效運用視導資源

依英國視導機制，每三年一次的學校例行視導結果將影響其下一次接受視導的方式，視導結果優良的學校可以豁免視導、良好的學校可改為簡易視導、待改進的學校將在 30 個月內再度被視導、不合格的學校視情況於一年到兩年內就須再度接受視導，這種視導結果與未來視導方式連結的機制，可讓有限的視導人力資源配置更為合理，一方面可以減輕視導結果優良或良好學校的額外負擔，也有鼓勵學校努力辦學以通過視導的效果；另一方面，節省下來的人力資源可以對於待改進和不合格的學校加強輔導，以促進學校改進，讓視導不致淪為對學校沒有實質助益的形式工作。因此，對我國校務評鑑的改革而言，評鑑結果與未來評鑑方式連結的機制是一個可以思考的方向，除了讓評鑑結果對學校產生意義外，也有鼓勵學校努力辦學以符合標準的效果，更可促進評鑑人力資源的合理運用。

五、 結語

在部分縣市紛紛暫時停辦國民小學校務評鑑並重新檢討評鑑機制之際，正是一個可做出具體變革的良好時機，面對問題，教育主管機關與學校應更務實地對話、省思目前的缺失並朝向更具建設性的方向加以修正，建構一個可行且有助於協助學校維持教育品質且持續改進的評鑑系統，而英國的學校視導機制的諸多變革或可做為我國國小校務評鑑機制改革的借鏡。

參考文獻

- 王博弘（2004）。校務評鑑後的省思。*師友月刊*，**443**，43-45。
- 吳煥烘、蕭永勝、魏玉縣（2005）。國民小學校務評鑑之評析與建議—以臺中市為例。*教師之友*，**46(2)**，64-73。
- 李安明、溫儀詩（2016）。教育改革的困境與挑戰：實施中小學校務評鑑之問題與對策。*學校行政雙月刊*，**101**，1-14。
- 周麗蘭（2018年8月17日）。減輕行政負擔，校長讚德政。*中時電子報*。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20170817000548-260107?chdtv>
- 林信志（2016）。英國中小學評鑑內涵對我國高中校務評鑑指標的啟示。*國家教育研究院教育脈動電子期刊*，**7**，170-176。
- 郭昭佑（2005）。學校自我評鑑可行性探究。*教育政策論壇*，**8(1)**，159-184。

- 陳盛賢、楊思偉和許筱君（2015）。四代評鑑觀論述中小學校務評鑑之發展趨勢-以臺中市國中小校務評鑑為例。 **教育理論與實踐學刊**，32，23-41。
- 陳鴻賢、朱奕潔（2012）。校務評鑑之省思與展望。 **學校行政**，77，246-254。
- 陳寶山（2014）。國民中小學辦學績效的現況與展望。 **學校行政雙月刊**，94，1-25。
- 黃政傑、王麗雲、翁福元、楊坤祥、羅明都（2018）。中小學校務評鑑。 **臺灣教育**，712，1-20。
- 黃意涵（2018年8月17日）。減輕行政負擔，校長讚德政。 **中時電子報**。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20170817000548-260107?chdtv>
- 葉連祺、楊家榆（2010）。國中小校務評鑑之後設評鑑指標及其影響關係模式。 **教育學刊**，35，167-202。
- 鄭淑惠（2011）。介入策略導向評鑑的意涵與實施。載於吳清基（主編）， **教育政策與行政新議題**（頁 331-348），臺北市：五南。
- 鄭淑惠（2016）。地方教育行政機關校務評鑑運用之研究。 **當代教育研究季刊**，24(4)，33-69。
- Ofsted. (2018a). *Annual Report and Accounts 2016–17*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/628005/Ofsted_Annual_Report_and_Accounts_2016_to_2017.pdf
- Ofsted. (2018b). *Annual Report and Accounts 2017–18*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725797/Ofsted_Annual_Report___Accounts_2017-18_-_WEB-160718.pdf
- Ofsted. (2019a). *The education inspection framework*. (Reference no:190015) Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/801430/Education_inspection_framework.docx
- Ofsted. (2019b). *School inspection handbook*. (Reference no:190017) Retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/>

attachment_data/file/814756/School_inspection_handbook_-_S5_4_July.pdf

- Ofsted. (2019c). *Annual Report and Accounts 2018–19*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817247/CCS0519265192_Ofsted_Annual_Report_and_Accounts_2018-19-WEB.pdf

