

《教育行政與評鑑學刊》
2009年6月，第七期，頁1-22

國民教育課程政策評鑑之探究

陳麗珠

摘 要

本文係以法令規定、教育評鑑架構及教育評鑑理論等層面，探討國民教育課程政策評鑑之實務。首先，探討中央對地方進行教育評鑑的實務過程之相關文獻，蒐集中央對地方教育評鑑實施架構之實徵性研究，及評鑑模式之相關理論。其次，以教育評鑑理論分析中央對地方教育評鑑之內容，發現國民教育課程評鑑過程中的規準、範疇、工具、資料蒐集與評鑑結果等向度，歸納出中央評鑑地方教育評鑑之實施架構及評鑑模式。最後，以教育部統合視導對地方教育評鑑為例，分析國民教育評鑑從規劃、執行到評鑑過程之實質內涵、模式，據以提出四項研究結論與相關建議。

關鍵詞：教育評鑑指標、評鑑模式、統合視導、課程政策、政策分析

陳麗珠：臺北市立石牌國中副組長
電子郵件：Ju891213@yahoo.com.tw

收件日期：2009.01.24；修改日期：2009.04.14；接受日期：2009.05.19

Journal of Educational Administration and Evaluation
June, 2009, Vol. 7 pp. 1-22

An Inquiry of the Evaluation of Curriculum Policy in Compulsory Education

Julie Chen

Abstract

This paper explored the education evaluation between central government and local government in Taiwan's compulsory education, from the perspectives of education evaluation related regulations, evaluation models, and policy implementation. It was first revealed that the current education evaluation related regulations were: designing, monitoring, statistics, evaluation, negotiation, and ensuring minority rights. Secondly, when analyzing these education evaluation theories in the policy-implementing context, a variety of education evaluation criteria, tools, and models were applied. Moreover, when implementing compulsory education policies, the programs executed in local governments would be different. Finally, the education inspection project was taken as an example for the illustration of this relationship.

Keywords: education evaluation criteria, evaluation model, education inspection, curriculum policy, policy analysis

壹、前言

美國自1983年以來，聯邦政府以國家目標為中心，致力於學生成就的提昇，1994年美國國會正式通過「目標兩千年教育法（Goals 2000: Education America Act）」，這項法案宣示美國的國民教育總體目標：「學生要能面對國際的競爭，足以應付新時代和新世界變化的要求，同時為了確保美國在21世紀的領導地位與繁榮發展，課程標準必須因應全球經濟體系的需求，訓練負責任、有生產力的公民」。期望在2000年時達到八項國家教育目標（高新建，2008），推動中小學教育改革的四項方針：包含一、每間教室均有高的學業標準；二、提昇教師與校長的素質；三、加強學校及學生表現的績效責任；四、確保安全、健康及有紀律的學習環境（劉慶仁，無日期）顯現出績效責任取向之教育評鑑模式。

2002年美國聯邦政府通過聯邦教育法案「沒有落後的學生」（No Child Left Behind Act）中明定，州政府所訂定的年度目標係提供弱勢兒童與其他兒童一樣的教育環境，以高期待的績效責任促使學校掌握弱勢兒童的學習表現，學校並需負起應有的責任，一同幫助教師、家長檢核學業成就差距的縮小（U.S. Department of Education, 2001），透過聯邦政府要求各州達成國家的績效責任計畫（U.S. Department of Education, 2004）。

英國皇家督學依據1996年學校視導法案（Schools' Inspection Act 1996）進行學校視導，評鑑面向及指標包含四個面向，分別為：1.學校效能；2.學生應達成的標準；3.學校的教育品質；4.學校的領導和管理（Ofsted, 2003）。從英國的學校視導制度可以發現，英國教育當局明確訂定學生應達成的標準，將學生學習標準視為學校視導之一大面向，可謂甚為重視學生學習之表現。

我國中央對於各地方之教育評鑑實施方式，於國民教育有關法規中明文規定，主要的教育評鑑方式，則依據「直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點」，實施「教育部統合視導地方教育事務」，由教育部派員實地至各地方政府進行教育評鑑，就各項重點計畫之數百項評鑑項目進行評鑑，所得訪視結果作為該要點獎勵之依據（陳麗珠，2008）。以97年度教育部對各地方統合視導教育事務之結果而言，臺南市在教育部16項重點計畫視導項目中，獲得13項優等的績效表現（臺南市政府教育處，2008），為各地方政府教育評鑑之表現優等最多者，臺北市獲得12項優等，教育評鑑顯現的績效亦獲相當的肯定。

然而，有關政策評鑑研究相當欠缺（Stufflebeam, 2000/2005）。張金淑（2007）提出「中央對地方特殊教育行政績效評鑑之評析」，分析我國、美國與英國中央對地

方特殊教育行政績效評鑑的作法，並評析與展望評鑑機制，就我國於91年、93年、95年實施的中央對地方特殊教育行政績效評鑑，提出九項優點特色。陳麗珠（2008）提出中央對地方國民教育課程政策評鑑之實徵性研究，歸納出實施架構及績效責任評估模式。有關中央對地方國民教育政策評鑑相關之研究，則欠缺實徵性文獻。

謝文全（2002，頁449-470）指出：任何行政工作在計畫及執行過程及完結之後，宜進行評鑑，以明其得失，作為改進的依據。要把評鑑做好，於實施應注意下列原則：（一）方法要科學化；（二）過程要民主化；（三）兼顧歷程與結果評鑑；（四）兼作形成性與總結性評鑑；（五）內部與外部評鑑兼用；（六）注意評鑑項目的綜和性及整體性；（七）注意評鑑後的追蹤改進。

吳清山及林天祐（2003）認為對於教育政策制定而言，溝通討論過程甚為重要，可增進政策制定者對於制定政策議程有很大之功效。溝通討論之對話過程，既強調溝通之功能，要開始對話，首先是弱的一方要提出問題，然後溝通（蕭綿綿，2008）。被評鑑之地方政府處於弱勢處境，其與中央對話及討論的方式，即為本文探究之重點，探究我國國民教育課程政策評鑑架構，歸納出中央與地方對話、討論之模式。

澳洲大學品質機構執行長Woodhouse認為：績效責任走向市場導向的目標，有效的績效評鑑系統必須包括來自市場的壓力，以具有應變力面對外在要求，並同時要具備可勝任的政策方向，以便應答公共需求，並兼顧正當合理的學術考量（許媛翔，2007）。

在蒐集相關文獻資料時發現，我國中央對地方課程政策評鑑相關研究付之闕如。據此，本文嘗試探究分析中央對地方國民教育政策評鑑之架構及模式，以了解我國國民教育政策評鑑之樣貌。

本文首先就「我國國民教育課程政策評鑑之實施架構」及「政策評鑑模式」進行文獻探討。再次，以教育評鑑理論各評判面向，分析中央制定國民教育評鑑內涵的差異性及偏廢之處，探討教育現場所顯現的教育評鑑模式及教育評鑑實質問題。最後以教育部統合視導地方教育事務之教育評鑑為例，說明國民教育評鑑從規劃、執行到評鑑之間的架構、實施模式與相關問題，並提出對於中央及地方政府執行國民教育評鑑之省思。

貳、文獻探討

我國國民教育相關法令與教育評鑑有關者，包含「憲法」、「教育基本法」、「國民教育法」、「強迫入學條例」等法令及「國民中小學九年一貫課程綱要」之行

政規章。關於中央對地方國民教育課程政策評鑑，以「教育部統合視導地方教育事務」課程政策重點業務作為評鑑內涵，中央並無其他課程政策之評鑑方案；評鑑結果之獎勵方式，明訂於「直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點」第三點（教育部，2006），其獎勵方式如下：

1. 每年由教育部籌措特定額度之獎勵經費，獎勵配合中央教育政策著有績效之直轄市、縣（市）政府。
2. 教育部相關業務主管單位每年應訂定統合視導項目及訪視或評鑑計畫，事先函知各直轄市、縣（市）政府，並按訪視或評鑑計畫執行。經訪視或評鑑後，應計算各直轄市、縣（市）政府所得積點，依積點分配獎勵經費。
3. 除統合視導項目外，教育部得依實際需要另定計分項目及其評分方式，並計算各直轄市、縣（市）政府之積點，作為分配獎勵經費之依據。

獎勵經費依據各項計畫評鑑結果之積點計算，明訂於<直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點>第五點（教育部國民教育司，2006），積點及獎勵經費之計算方式如表1所示：

表 1 中央對地方教育評鑑結果積點一覽表

(一) 一般項目及特定項目評分等級	(二) 積點：
1. 優：九十分以上。	1. 優：五點。
2. 甲：八十分以上未滿九十分。	2. 甲：四點。
3. 乙：七十分以上未滿八十分。	3. 乙：二點。
4. 丙：六十分以上未滿七十分。	4. 丙：一點。
5. 丁：未滿六十分。	5. 丁：〇點。

資料來源：研究者修改自教育部（2006：1）。

依據「直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點」規定：「各直轄市、縣（市）政府所獲評分及積點，提供予行政院主計處，作為中央分配予地方年度基本設施補助款之參考」（第八點），除了給予獎勵經費外，並作為主計處分配地方基本補助款之參考，同時影響地方賴以支付教育基本支出之補助款項。

以下就我國國民教育課程政策評鑑架構及評鑑模式進行文獻探討。

一、我國國民教育課程政策評鑑之實施架構

有關國民教育課程政策之評鑑規劃至執行之過程，經研究者分析並歸納，將我國中央對地方國民教育課程政策評鑑實施方式，分為：規劃、對話討論、評鑑、資料處

理階段（陳麗珠，2008）。以下分別就各階段實施方式討論：

（一）規劃階段

中央教育行政主管機關依據〈直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點〉（教育部國民教育司，2006），對各地方實施教育評鑑工作，評鑑業務項目因應業務內容修正改變。以97年度中央對地方統合視導為例，教育部10司處就國民教育有關業務，訂出16項重點業務，共計47項方案，詳如表2所示（陳麗珠，2008）。

表 2 教育部96年度統合視導工作訪視項目

項目	訪視項目	重點業務
1	改善校園環境及 弱勢學生照顧	(1) 降低國民中小學班級學生人數計畫 (2) 老舊危險校舍整建 (3) 教育優先區計畫 (4) 國民小學辦理兒童課後照顧服務
2	課程政策重點業務*	(1) 精進課堂教學能力計畫（含國教輔導團） (2) 攜手計畫-課後扶助 (3) 教育施政主軸 (4) 教師專長授課情形
3	幼稚教育重點業務	(1) 幼教預算概況 (2) 幼兒入園概況 (3) 優先入園及弱勢幼兒輔導措施 (4) 研習業務概況 (5) 全國幼教資訊網及全國幼生管理系統填報 (6) 幼托整合前置作業 (7) 公立幼稚園課後留園辦理情形 (8) 學前英語查察情形 (9) 宣導措施
4	增置國小教師員額、 國中常態編班及圖書設備	(1) 增置國小教師員額 (2) 國中常態編班 (3) 充實國中小圖書設備
5	社會教育重點業務	(1) 成人基本教育辦理情形 (2) 家庭教育辦理情形 (3) 外籍配偶教育輔導

（續下表）

表 2 (續)

項目	訪視項目	重點業務
		(4) 親子共學英語及成人英語研習
6	體育衛生	(1) 學校體育部分 (2) 學校衛生部分
7	國中技藝教育推動成效	(1) 開辦國中技藝教育學程 (2) 生涯發展教育實施
8	「友善校園」學生事務 與輔導工作計畫	(1) 經費編列與運用 (2) 縣市政府行政運作 (3) 「友善校園」學生事務與輔導工作 (4) 學生事務與輔導工作專業知能在職教育
9	軍訓處	學生藥物濫用防制工作
10	教育服務役役男服勤管理工作	(1) 協助焦點學校及偏遠國中閱讀輔導教學 (2) 協助偏遠國中小進行英語教學 (3) 協助中輟生復學輔導 (4) 軍訓處 (5) 校外會
11	資訊教育	資訊教育推動成效評估
12	環境教育	(1) 行政與管理 (2) 宣導與活動成果 (3) 校園環保實務 (4) 重要業務之辦理情形
13	96年度推動高級中等以下學校及幼稚園台灣母語日活動	
14	發展原住民族教育五年中程個案計畫	
15	特定項目1：特殊教育	
16	特定項目2：地方教育發展基金	

資料來源：研究者修改自教育部（2008）。

(二) 對話討論階段

以國民教育業務而言，中央與地方教育行政主管機關對話討論方式，本研究依辦理時間及實施方式分為四類（陳麗珠，2008）：

1. 定期辦理之會議溝通：中央教育行政主管機關針對各項業務經常性辦理之會議如：全國教育局局長會議、全國教育局學管課（股）長會議、全國教育局國教

課（股）長會議、全國教育局幼教課（股）長會議等，透過會議與地方教育行政主管進行對話討論，及宣導重要政策事項。

2. 不定期辦理之會議溝通：中央教育行政主管機關視需求不定期辦理的會議，如工作檢討會議、政策研商會議、研討會議、諮詢會議、審議委員會會議、計畫專案訪視等，針對業務內容討論對話，澄清計畫本質及相關執行績效問題。
3. 定期辦理之書面溝通：中央教育行政主管機關定期公佈要點及有關法規命令，以宣示國民教育評鑑各項計畫，並透過專案計畫經費申請及核定給予地方教育經費補助，作為執行地方教育績效之財源。
4. 不定期辦理之書面溝通：中央教育行政主管機關不定期針對政策進行解釋說明，就民眾檢舉案件函請地方政府查楚，作為地方教育評鑑之稽核機制。

綜上所述，本文將我國中央與地方中央教育行政主管機關對話討論方式，歸納如表3所示：

表 3 中央與地方對話討論方式一覽表

實施方式	定期辦理	不定期辦理
會議溝通	第一類	第二類
宣導分享	全國教育局局長會議 全國教育局學管課（股）長會議 全國教育局國教課（股）長會議 全國教育局幼教課（股）長會議	工作檢討會議 政策研商會議、研討會議 諮詢會議、審議委員會會議 計畫專案訪視
書面溝通	第三類	第四類
督導查核	公佈要點法令 專案計畫經費申請及核定	政策釋示 檢舉案件督導查處

資料來源：研究者整理。

綜上所述，可以發現處於被評鑑地位之地方教育行政主管機關，主動積極地透過書面或會議之方式提出問題與困難，以獲得中央教育行政主管機關之重視及協助；中央教育行政主管機關亦主動召開會議邀集縣市政府人員共同協商討論。

（三）評鑑階段

中央對地方執行教育評鑑方式，主要以「教育部統合視導地方教育事務」方式辦理。各有關司處共計10單位，進行16項重點業務教育評鑑，事先將修正定案之評鑑紀錄表送各地方自行檢核並紀錄；中央教育行政主管機關於1至2月期間，由督學率員至地方進行實地視導，就書面資料進行查核，由各單位人員給予評核分數（陳麗珠，

2008)。

(四) 資料處理

中央中央教育行政主管機關各單位人員依據表1所列16項業務重點之各項訪視報告，將各項分數轉化為五等級，所得總積分即為各地方教育評鑑檢核結果，以此作為中央給予各地方政府經費獎勵之依據，及中央對地方基本設施補助款之分配依據。所得書面資料由中央分送各地方教育行政主管機關參考，除作為教育改進參考之意見外，並提供教育評鑑檢核項目修正意見予中央參考（陳麗珠，2008）。

綜上所述，中央對地方國民教育評鑑實施架構，從規劃初步檢核項目、對話討論修正檢核項目，到統合視導實地評鑑階段，完成教育評鑑之結果，且在評鑑結果完成後進行反思，中央彙整地方意見於下次訪視時修正評鑑指標，此一循環歷程，經研究者歸納如圖1所示。

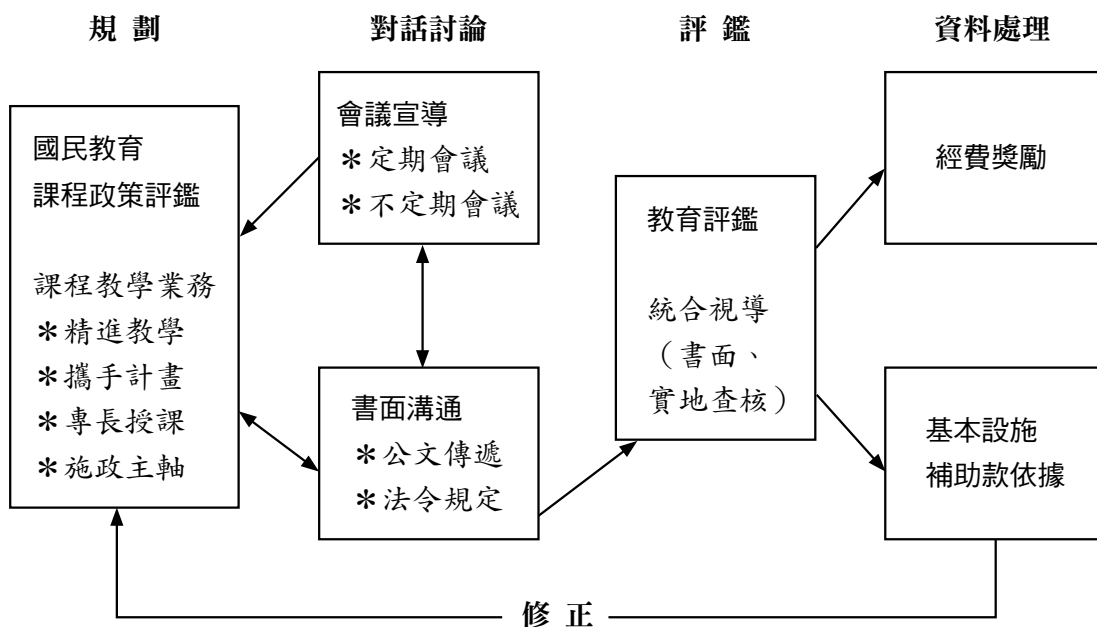


圖1 我國國民教育課程政策評鑑實施架構

資料來源：中央對地方教育績效責任之實務探究：以國民教育政策為例。陳麗珠（2008，12月）。論文發表於國立臺灣師範大學師資培育與就業輔導處主辦之「地方教育發展學術研討會」，臺北市。

二、政策評鑑模式

首先檢視國內外學者關於政策評鑑及評鑑模式之相關文獻，進而提出本文國民教

育課程政策的界定，作為後續分析與論述的依據。

（一）政策分析研究（Policy analysis）

張芳全（2004）指出教育政策分析是在教育情境下，運用社會科學的研究方法及問題解決技術，來解決教育制度或教育情境中的問題，最終目的再達到教育目標。教育政策評估的重點在於執行的教育政策、計畫、方案是否達到預期設定的政策目標。此一政策目標在政策形成時，教育政策分析者已事先規劃出「事實需求」、「預期目標」，以及事實需求與預期目標之間的「差距」。易言之，它已經事先預定在一定的政策期要完成的差距。而教育政策評估除了要了解政策目標的達成程度之外，也要了解此差距是否減少或已完成。

進行政策評估時，需要確認或建立教育政策評估的標準，應掌握幾個重點：1.評估指標應具體可行，不可以模糊與界定不清；2.評估指標訂定應由專家學者與評估人員及政策執行者協同認定，並經由教育行政首長摺可；3.評估標準應依不同的政策執行方案、年代、區域或學校有變革或調整，除非是要以執行前後，或政策延續參考，需要統一指標；4.政策評估指標應多元，除了重視歷程評估標準，亦應重視評估結果與投入標準；5.評估標準應隨時間與方案進行調整比較（張芳全，2004）。

吳政達（2002）認為教育政策評估是教育政策分析過程中一個重要的組成部分，其為制定新的政策之必要前提，是合理配置教育政策資源的基礎，是調控教育政策執行過程的有利工具，並且是教育政策持續、修正或終止的重要依據。而教育政策分析的最終目的，是要能針對教育政策議題提出妥適的教育政策建議（educational policy recommendations），教育政策建議一經採用，便形成教育政策行動；而有教育政策行動自然就會產生教育政策結果。對於教育政策分析者而言，了解政策或方案各部份間如何配合以達教育政策目標是必須透過監控（monitoring）教育政策執行過程的內部動態，並且觀察實際結果與執行預期結果之間的差距，以描述政策或方案的實施狀況。

Taylor、Pizvi、Linfard、與Henry（1997/2006）說：「作政策分析沒有食譜！」「政策分析取向的選擇端賴於政策生產的本質與場所。」只有研究者本身最清楚食材的特性、風味及內涵，因此也最了解如何將石材配出最可口的佳餚。研究者要為手中的研究去尋找一個適合的理論及概念，甚至從自己的研究中去創造理論，而非去套理論，套理論的結果可能封閉各種詮釋的可能性。據此，本文在高等教育弱勢扶助政策的評估上，著重預期目標之達成情形，了解政策執行過程，呈現政策實施狀況，作為政策分析的詮釋。

(二) 評鑑模式 (evaluation model)

Stufflebeam (2000/2005) 指出二十一世紀適用的方案評鑑基本模式有四種類別，分別為假評鑑、問題/方法取向評鑑途徑 (準評鑑研究)、改善/績效責任取向評鑑途徑及社會議題導向 (倡議) 之途徑，共可分為22種途徑，茲歸納整理如表4所示：

表4 評鑑模式與評鑑途徑一覽表

評鑑模式	評鑑途徑
1.假評鑑	途徑1：啟發公共關係研究
2.問題/方法取向評鑑途徑 (準評鑑研究)	途徑2：政治控制的研究
	途徑3：目標本位研究
	途徑4：績效責任，特別是依結果敘薪的研究
	途徑5：客觀的測驗方案
	途徑6：結果評鑑作為附加價值的評估
	途徑7：表現測驗
	途徑8：實驗研究
	途徑9：管理資訊系統
	途徑10：成本利益分析途徑
	途徑11：澄清聽證
	途徑12：個案研究評鑑
3.改善/績效責任取向評鑑途徑	途徑13：評判與鑑賞
	途徑14：方案理論本位評鑑
	途徑15：綜合方法研究
	途徑16：決策/績效責任取向研究
	途徑17：消費者導向研究
	途徑18：認可/檢定途徑
4.社會議題導向 (倡議) 之途徑	途徑19：委託人中心的研究或回應式評鑑
	途徑20：建構主義者評鑑
	途徑21：民主審議評鑑
	途徑22：實際利用為焦點的評鑑

資料來源：二十一世紀適用的方範評鑑基本模式 (45-101頁)，蘇錦麗 (譯)，2005，臺北市：高等教育。

Roger與Badham（1992）所提出的評鑑模式係從三個評判向度（critical parameters）來看評鑑指標（evaluation indicator）：

1. 評鑑規準的焦點範疇之選擇（the choice of target areas and evaluation criteria）：

由學校以外的人員制定評鑑範疇，或是由學校自行決定評鑑焦點及規準，由學校以外的人員訂定者為外加的評鑑，由校內人員訂定者為內部評鑑，以此為判斷之依據，將評鑑模式分為外部評鑑及學校本位的內部評鑑。

2. 評鑑工具的控制（the control of the evaluation instruments）：

評鑑工具的選擇，包含資料蒐集方法。分為由外部評鑑人員決定或由學校自行決定兩極。評鑑所需使用之工具及資料蒐集方法；由學校以外的人員訂定評鑑工具為外加的評鑑，由校內人員訂定評鑑工具為內部評鑑，以此為判斷內部與外部評鑑之依據。

3. 結果判斷（the judgement of outcomes）：

評鑑結果是不公開的、學校無法參與陳述；或是與學校人員協商的判斷過程；由學校以外的人員判定評鑑結果屬於外部評鑑，由校內人員共同協商評鑑結果則屬於內部評鑑，以評鑑結果是否開放協商作為判斷內部與外部評鑑之依據，評鑑結果從密閉到協商的過程，為外部評鑑到內部評鑑之評斷。

Roger與Badham（1992）依據評鑑指標的三個向度，將評鑑模式整理如圖3所示：

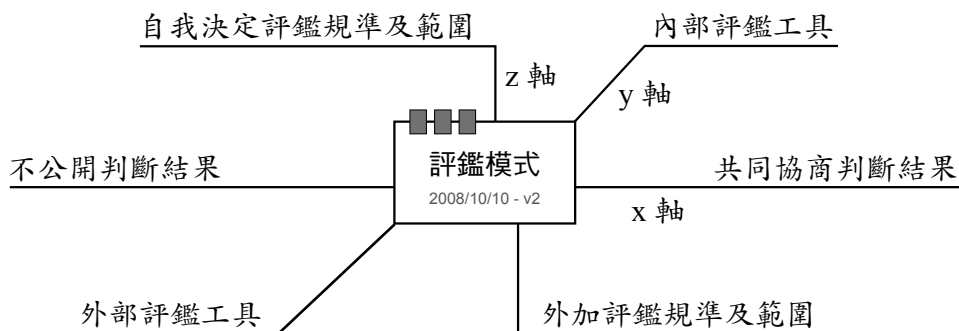


圖 3 評鑑模式

資料來源：Evaluation in School (pp. 3-24) , by Roger, G., & Badham, L., 1992, New York: Chapman and Hall.

根據此三項評鑑的評判項向度，可將評鑑分為八種模式，以下將其分為「自我決定（self-determined）評鑑規準及向度的評鑑模式」及「外加（exposed）評鑑規準及範疇的評鑑模式」兩部分說明：

1. 自我決定（self-determined）評鑑規準及向度的評鑑模式

從學校本位自我決定（self-determined）評鑑規準及指標的向度來看，根據結果判

斷、評鑑工具兩個向度來分，可分為四種模式。茲說明如下：

- (1) 模式1：內部評鑑，評鑑各方面由學校控制，為學校本位之內部評鑑模式。
- (2) 模式2及模式3：外部評鑑，由學校決定評鑑內容，聘請專家進行評鑑工作的兩種狀況。模式2係由學校與評鑑人員共同協商評鑑報告；模式3係由外部評鑑人員完全決定評鑑報告。
- (3) 模式4：自行決定評鑑規準及範疇，但是由外部評鑑人員裁決，無法從評鑑計畫及資料蒐集過程中獲益。

2.外加（exposed）評鑑規準及範疇的評鑑模式

評鑑規準及範疇是外加（exposed）的方式，根據結果判斷、評鑑工具兩個向度來分，可分為以下4種：

- (1) 模式5：皇家督學視導報告（Her Majesty's Inspectorate of Education Report [HMI Education Report]）即是，評鑑規準、資料蒐集及結果判斷完全由外部代為決定，學校沒有參與討論。
- (2) 模式6：英國地方教育局（Education Education Authority [LEA]）視導報告的現行方式，規準及評鑑工具由督學決定，但是最後的報告由LEA督學及學校共同協商討論決定，未來需視英國地方教育局（LEA）人員的功能而決定。
- (3) 模式7：使用國訂或英國地方教育局（LEA）所訂定之規準，由學校自我評鑑，規準由學校以外的團體決定，包含英國地方教育局（LEA）、技術與職業教育優先權（the Technical and Vocational Education Initiative [TVEI]）、課程委員會，但是未來皇家督學將有更多決定規準的權力，學校仍可以選評鑑工具及如何蒐集資料，然後做出自己的決定。
- (4) 模式8：由外部決定評鑑規準及範疇，但是由外部評鑑人員裁決，無法從評鑑計畫及資料蒐集過程中獲益。

從以上文獻可以發現，Stufflebeam所提出的評鑑模式，係以評鑑的取向來區分評鑑之模式，提出適合21世紀的22種評鑑途徑；Roger與Badham（1992）係從評鑑規準與範疇、評鑑工具、評鑑結果等，以三個評判向度來分析政策評鑑模式，將評鑑分為8種模式，作為評鑑模式區分之評斷。

Stufflebeam所提出的評鑑模式，能提供我們判別評鑑之取向；Roger與Badham提出之評鑑模式，具有明確的評鑑規準與範疇、評鑑工具及評鑑結果等評判指標，具體清晰的評鑑規準，較適合本文之評鑑研究，因此從該模式之三個向度進行實徵性分析，進而提出具體的建議。

參、研究方法

本文係以國民教育法令規定、教育評鑑理論、及教育評鑑實務等層面，探討中央對地方政府國民教育政策評鑑與教育評鑑實務之內涵。嘗試建立我國中央對地方國民教育評鑑之實施架構與評鑑模式，進而提出研究發現及省思。

研究方法以文件分析為主，主要分析的文件為「教育部統合視導地方教育事務」，其中之課程政策重點業務各項檢核表件為本文分析之依據（教育部，2008、2009）。參與及觀察的角色、方式、時間、倫理加以研究者本身擔任該業務承辦人六年餘，以完全參與的過程，全時參與中央教育行政主管機關課程工作，規劃政策評鑑指標內容並實地至各地方進行評鑑工作，研究者對政策規劃與評鑑深入了解的經歷，透過參與、觀察及文件分析法等後設分析，據以提出個人詮釋及分析意見。以中央教育行政主管機關實施「課程政策」各項檢核文件，依其規劃、討論修正、執行評鑑及資料處理等層面，探究中央對地方國民教育評鑑系統，從中歸納出課程政策評鑑之實施架構。再以評鑑模式的評判向度，來評斷我國國民教育政策評鑑之模式，進而提出相關省思。本文之研究架構，如圖2所示：

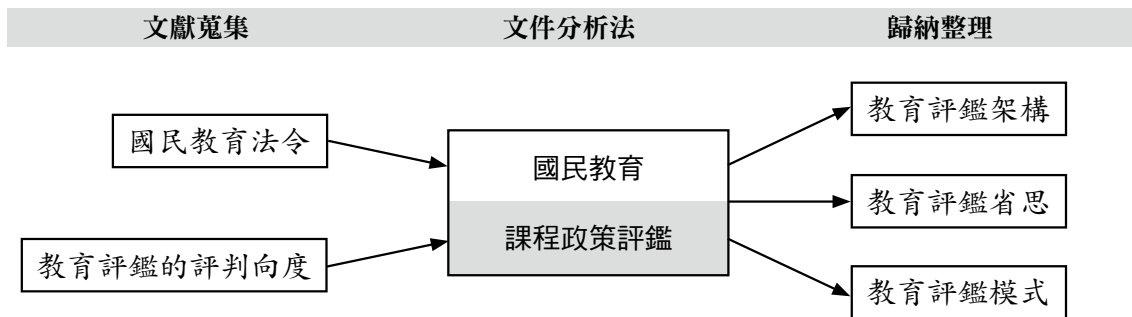


圖 2 研究架構

肆、結果與討論

以下就本研究對於我國國民教育課程政策評鑑之實施架構及評鑑模式，提出研究發現。

一、國民教育課程政策評鑑架構

本文針對表1所列之第2項評鑑項目：「課程政策重點業務」進行分析，由中央負

責之業務科別針對有關課程政策有關工作進行評鑑，包含：精進教學、攜手計畫、專長授課、教育施政主軸等四項。

以下說明本文分析之國民教育政策相關計畫內容（如表5）：

表5 「課程政策」相關計畫一覽表

計畫名稱	內容說明
一、精進課堂教學能力計畫（含國教輔導團）	提昇教師教學能力及品質
二、攜手計畫-課後扶助	幫助學習成就低落的弱勢學生 提高學習表現
三、教育施政主軸（97年度刪除）	重要施政計畫執行情形
四、教師專長授課情形	國中藝能科教師以專長授課情形、 國小英語師資專長

資料來源：研究者修改自教育部（2008）。

與英國及美國的教育評鑑面向比較，可以發我國於2009年刪除教育施政主軸中學生表現之成效指標（如：每學期作文篇數、課外閱讀書籍的數量），減少學生表現的施政主軸評鑑指標；然而各項評鑑指標均未提及學生學習表現應有之標準，學生表現評鑑方面是我國較欠缺之處。

綜上所述，我國中央對地方教育評鑑著重對話討論，雖由外部人員來進行地方教育事務評鑑，中央教育行政主管機關仍以民主的過程，召開會議與地方教育人員討論，針對被評鑑者的意見進行指標修正，但是評鑑向度較少改變，會議討論意見多為指標內容之文字或數據修正。依據圖2之架構可以看出，在會議及書面溝通之下，被評鑑者均已了解各項指標的評分項目、內容、標準及方式，可避免後續評鑑結果之爭議，我國之作法可說是值得推動的架構。

二、我國國民教育課程政策之評鑑模式

以下根據Stufflebeam（2000/2005）及Roger與Badham（1992）提出之評鑑模式，說明我國國民教育課程政策之評鑑模式：

（一）以Stufflebeam提出之評鑑模式分析：

來看，我國中央對地方之教育評鑑取向，係以國民教育課程政策評鑑為途徑，課程政策評鑑明定執行規準，以中央訂定之教育評鑑指標之達成情形作為評分之依據，具有引導地方教育行政機關之政策方向；評鑑結果並作為後續獎勵經費分配之依據，期望落實各地方課程政策，本文將其歸類為「途徑16：決策／績效責任」取向研究，

為改善／績效責任取向評鑑模式。

本文發現我國中央對地方教育評鑑模式係以改善／績效責任取向，屬於第16種途徑之決策／績效責任取向研究，由課程政策評鑑之推動作為，作為九年一貫課程實施結果之評鑑，以此評判各地方及學校的績效責任表現，進而提出改進的建議。

(二) 以Roger與Badham (1992) 提出之評鑑模式分析：

1. 評鑑規準與範疇：

我國中央對地方教育評鑑項目，評鑑工具的制定方面，由中央教育行政主管機關初擬，召開會議經地方政府人員提出修正意見後，最後經教育部斟酌與會人員的意見增修，成為「教育部對各地方政府統合視導訪視紀錄表」。研究發現評鑑範疇、規準、指標係由中央教育行政主管機關訂定評鑑規準及範疇，地方教育行政主管單位可經由中央舉辦之會議提供修正意見，最終的決定權力仍在中央教育行政主管機關，教育部將與會人員意見納入考量，而決定評鑑規準及範疇層面仍屬於教育部之裁量權，此部份係屬外加的評鑑規準與範疇。

國民教育課程之四項方案計畫，於98年度修正為三項，中央教育行政主管機關將「教育施政主軸」一項刪除，並修正配分方式，與前一年之差異，分析如表6所示。

表 6 我國2007年及2008年之課程政策評鑑分析表

2007年課程政策評鑑（配分）		2008年課程政策評鑑（配分）	
一、精進課堂教學能力計畫	(38)	一、精進課堂教學能力計畫	(20)
二、攜手計畫-課後扶助	(36)	二、攜手計畫-課後扶助	(20)
三、教育施政主軸	(6)	97年度刪除	
四、教師專長授課情形	(20)	三、教師專長授課情形	(20)

以上結果可以發現，在評鑑規準與範疇方面，係屬外部訂定的外加規準，非地方政府所能決定。

2. 評鑑工具之控制：

評鑑人員方面，在中央對地方進行教育評鑑時，係由外部人員（中央教育行政機關人員）擔任，單位內部人員依據中央教育行政主管機關交付之評鑑表進行自我評鑑後，最後由外部人員決定評鑑所得之分數。其次，資料蒐集方式係以中央教育行政主管機關派員至各地方教育行政主管機關，實地於教育行政場域內蒐集評鑑資料，並有與受評人員實地討論的機會，此種於受評場域內的資料蒐集方式較能保有資料的真實性及正確性。

3. 評鑑結果之決定：

評鑑分數係由外部人員（中央教育行政主管機關）決定，評鑑結果並非中央與地方共同協商而來，在未公開的過程中產生評鑑報告，地方政府無法參與評鑑結果協商討論的過程，所得結果由中央教育行政主管機關直接函知各地方政府，依據「直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點」，分配績優縣市績效獎勵經費；各縣市政府亦要求所屬教育行政單位，在課程政策評鑑項目中，獲得良好的績效表現，地方教育行政機關亦將教育政策評鑑表現，及獲得評鑑優等情形，列入縣市政府施政表現，並作為所屬國民中小學績效改進之根據。由此可以看出，地方政府對於政策評鑑結果表現出肯定及完全配合的態度。

以上分析可以發現，中央對地方進行教育評鑑工作，從評鑑範疇、規準、指標、評鑑人員及資絡蒐集等工具、評鑑結果的產生方式等三向度進行分析。可以發現，外部評鑑系統之機制為主；關於地方國民教育課程教學特色部份，多數為不納入計分之自我評鑑項目，地方政府教育行政主管機關自行選擇及決定特色內容，主動列出但不計分，屬於內部教育評鑑系統機制。

綜合而言，我國中央對地方國民教育評鑑模式，在三個評判向度的交互分析中，偏重外部評鑑模式，對地方政府而言，係以外部評鑑的分數作為最後評鑑結果的依據；而內部評鑑的地方課程政策特色部份較不受中央重視，由地方自行檢核列舉，不列入教育評鑑評分項目，內部評鑑部份因為不採計分數，在中央對地方的教育評鑑模式中，並不影響評鑑的結果。基此，本文將其評鑑模式歸類為外部評鑑。

伍、結論與建議

研究發現96年度中央對地方教育評鑑係以96年度教育部統合視導地方國民教育之實地視導為主，依據統合視導實質內涵，研究發現如下：

- （一）中央對地方教育評鑑架構以政策擬定、透過會議及公文宣導之對話溝通方式，對於統合視導檢核項目進行討論及修正，最後實地訪視而得評鑑結果，所得評鑑結果，作為獎勵經費分配及中央對地方補助基本設施經費之依據。

我國中央對地方教育評鑑與美國不同的是，我國以經費獎勵作為教育評鑑之評鑑，並無相關罰則及對於績效不彰縣市之學校後續處置，未以政府接管或公辦民營等模式接手管理。以獎勵代替罰則的方式係仁慈寬厚的教育評鑑，雖然沒有罰則，相形之下，欠缺獎勵金則為實質的懲罰，不失為一種約束，給予各地方政府及學校的壓力

較小。

(二) 中央對地方教育評鑑架構之對話討論方式，在過程中讓有較多管道讓被評鑑者均了解各項指標的評分項目、內容、標準及方式，可避免後續評鑑結果之爭議，是值得推動的評鑑架構。

本文發現我國中央對地方之教育評鑑實施方式，以外部績效檢核指標，給予修正意見，但仍以中央教育行政主管機關意見為主，進行小幅修正，指標增修之權在中央，各地方-教育評鑑內部人員處於被評鑑之態勢，中央仍居於教育評鑑之主導地位。透過會議宣導，強化中央對地方評鑑之必要性、重要性，再以書面公文宣告此項教育評鑑工作，要求地方必須接受中央制定的教育評鑑內容，此種行政程序形成外部的評鑑模式，配合各項計畫嚴謹的預算執行結果，讓各地方在教育評鑑之競爭下，臣服於中央對地方教育評鑑之法職權。

教育評鑑實施過程從檢核指標、溝通討論、修正定案、發佈實施等階段，中央與地方之會議討論及書面溝通等程序，在中央對地方教育評鑑實施過程中，各地方處於被評鑑之弱勢地位，若未主動提出修正意見，往往決定權力仍落入中央教育行政主管機關；而各地方教育業務繁多龐雜，承辦人員及行政主管未多加審視時，即落入中央教育評鑑之主體意識，減少對話溝通功能。對於各地方教育行政機關而言，應注意把握會議溝通之機會，適時提出教育評鑑評核意見，以獲得中央重視，爭取教育評鑑系統中內部人員發聲之效果。

(三) 我國中央對地方國民教育課程政策評鑑對於學生表現評鑑方面，較為欠缺，未將學生表現指標納入評鑑範疇。

相較於美國「沒有孩子落後法案(No Child Left Behind)」對各校學生之表現要求一致性標準，以重視英文及數學成就表現作為學校評鑑指標，並以評鑑結果作為學校是否收歸中央管轄之依據，相較之下，我國的教育評鑑未列入「沒有孩子落後法」之中央統一要求學生成就評量結果。

(四) 中央對地方國民教育課程政策評鑑，係以外部評鑑模式為主。地方政府的國民教育特色部份，則以內部評鑑方式進行自我檢核。

從以上研究結論可以發現，我國中央對地方教育評鑑政府對教育的干預增加，政府對於各地方教育評鑑，表現出對於教育評鑑的要求，從台灣與美國政府對地方教育事務的評鑑取向，可以看出東方與西方有相同的評鑑取向。臺灣自教改以來，對於教育鬆綁後的集權約束，這幾年更加直接表現在中央對地方補助計畫之教育評鑑方面。教改倡導教育鬆綁之後，緊接著受到輿論及教育評鑑的要求，政府必須表現出對教育評鑑之責任，也對應法令之規定，否則依法失職，未盡監督之責。

有關我國中央對地方國民教育課程政策評鑑，提出以下建議：

一、對於課程政策評鑑範疇之建議

有關課程政策評鑑指標之建議如下：

- (一) 課程政策應整合「教師專業發展計畫」，以提昇國中小課程之專業品質。
- (二) 課程教學項目配分比例調整，精進教學評鑑內容應整併教師專業發展，比例調減至課程政策重點業務之33%。指標調整建議：

1. 偏重教師進修之行政檢核，關於校長、主任行政人員教學領導課程列入各縣市校長主任培訓課程，無須列入
2. 未列教學評鑑之教師表現層面
3. 欠缺教學設計及教學技巧
4. 未評鑑領域運作實際情形，需進一步討論對應課程綱要之教師專業成長指標。
5. 不能以教師進修數量作為績效，應回歸教師專業表現，如獲得全國教學、領導績優數量作為評核基準。

- (三) 指標內容應著重課程政策之實質內涵：

配合九年一貫課程綱要之領域教學研究工作，將領域教學實施現況納入教育評鑑檢核，落實課程專業教育評鑑；課程銜接及設計之課程結構教育評鑑，以維護學生學習權益。教育改革引發去中心化的課程權力下放，九年一貫課程重視學校本位思考，然而，各地方課程教學工作品質仍曖昧不明，成為教育評鑑的死角，在民主自由的思潮下，教育評鑑仍有其反民主之趨勢，對於各地方自主的課程教學工作，應重視其教師教學表現，作為政策實質內涵之指標。

- (四) 增列各地方「教師知識庫建置」之評鑑範疇：

目前課程教學僅列出一項有關指標，且不計分；然而，此項指標應為教師教學之輸出性指標，更增加其計分比重，以符合教師專業發展表現之評鑑需求。建議增加「教學示例甄選」、線上及實地「教學演示」、「讀書會」、「工作坊」、「教師評量有效性及多樣化」檢核項目，並列入教育評鑑計分。

二、對於國中小學生績效評鑑之建議

有關國中小學生表現績效方面，建議可加入以下評鑑項目：

- (一) 學生表現（作文篇數及文章發表篇數、課外閱讀、欣賞藝文表演、吹奏樂器）過少：

2009年教育評鑑竟刪除教育施政主軸中有關之項目，建議增列科展優異表現、學

生創作表現、技藝課程優異表現、國中基測低分比例過低進步情形等。

(二) 維持計分比例項目，如補救教學、照顧弱勢族群權益、教師專長授課情形。

(三) 學生成就以多元評量方式進行，且為評鑑記分項目。

從課程教學的輸出端來看，對於學生教育評鑑表現之檢核，有其必要性。然而，基於教育評鑑係為提供地方改進之參考，應以學生進步情形之追蹤觀察作為教育評鑑成就表現檢核基準，與現今我國中央對地方教育評鑑檢核內容比較結果。可以發現對於學生成就表現之教育評鑑方面可以增加，以了解各地方學生表現情形，作為課程教學之輸出方面的評鑑，並應避免造成各地方及學校過多教育評鑑壓力，以免遭到反彈及教育評鑑變相成為考試壓力。

三、對於重要政策績效評鑑之建議

有關配合政策推動方面，建議可加入以下評鑑項目：

(一) 藝能科教科書回收之政策建議可納入加分項目，鼓勵地方政府教育主管機關配合中央推動之政策。

(二) 經費執行率不需每項計畫都列入評鑑，由會計處就所有補助經費提出執行比例，不必在各項計畫分別計算經費執行率，以節約人力與時間。

(三) 將鼓勵教師專業成長之措施列入加分，如配合推動「教師專業發展試辦計畫」之地方政府，可予以加分，作為地方政府教育行政主管機關之鼓勵措施。

四、對於中央對地方評鑑模式之建議

根據本文之研究結果，提出中央教育行政主管機關評鑑模式之建議如下：

(一) 教育評鑑報告應公開，提供各界參考。

(二) 各項檢核指標應著重教育政策計畫內涵。

(三) 增列外部評鑑人員：建議增列社會人士（如家長或社區代表），增加市場需求性。因此，從市場導向觀點而言，教育評鑑受到社會大眾監督，可增列社會人士參與教育評鑑指標研訂，社會人事評鑑分數不一定列入評分，可作為評鑑之參考資料。

中央對地方之教育評鑑要求應該鬆還是緊？以學生表現面向而言，2007年加入課程政策評鑑項目，2008年於評鑑項目中刪除，一年間從有到無的改變改變過程，應仍有調節空間，學生表現面向是否須列入評鑑項目？套用黑格爾辯證過程來解釋：

「黑格爾正、反、合的辯證公式適用於工業革命是『正』，資本主抑或社會主義是『反』，而第三步情況將是資本主義與社會主義的『合』；而且這種調節現象，西方國家很明顯在進行中」（威爾·杜蘭，1973）。教改鬆綁之後，接之而來的是趨向中央管理的集權化；而中央集權管理後，接續著去中央化的呼聲再起，如此不斷循環繼續。對於學生表現面向的評鑑正顯現出正反意見的變化，最終應有一個調節的結果，適度評判學生表現情形，才能符合九年一貫課程的基本精神—

不論教育改革傾向鬆綁或集權、教育評鑑檢核項目如何修正、評鑑模式如何，中央對各地方必須負教育評鑑之權責，同時亦需負有督導各地方之權力；各地方亦須督導所屬學校表現教育評鑑。教育評鑑最終將回歸教育本質以及全體學生就學之權益，亦即教師教學與學生學習，教育評鑑將持續實施，透過前述教育評鑑實施架構，中央與地方達成良好溝通及默契，對教育品質共同負責，共創美好的教育藍圖，讓我國教育品質及國家整體素質有所提昇與改進。

參考文獻

- 吳政達（2002）。**教育政策分析：概念、方法與應用**。臺北市：高等教育。
- 吳清山、林天祐（2003）。**教育小辭書**。臺北市：五南。
- 李淑菁（譯）（2006）。教育政策研究的傳統與批判。（原作者：Taylor, S., Pizvi, F., Linfard, B., & Henry, M.）。載於黃乃熒主編，**教育政策科學與實務**（89-106頁）。臺北市：心理。（原著出版年：1997）。
- 威爾·杜蘭（1973）。**歷史的教訓**（51-63頁）。臺北市：幼獅。（原著出版年：1973）。
- 高新建（2008）。**美國全國教育目標及學科標準的訂定與解讀及其啟示**。2008年4月16日，取自<http://w2.nioerar.edu.tw/basis3/17/gk7a.htm>
- 張芳全（2004）。**教育政策分析**。臺北市：心理。
- 張金淑（2007）。中央對地方特殊教育行政績效評鑑之評析。**教育研究與發展期刊**，3（3），165-196。
- 教育部（2008）。**96年度教育部統合視導地方教育事務紀錄表**。臺北市：作者。
- 教育部（2009）。**97年度教育部統合視導地方教育事務紀錄表**。臺北市：作者。
- 教育部國民教育司（2006）。**直轄市縣（市）政府落實中央教育政策獎勵要點**。臺北市，作者。
- 許媛翔（2007）。績效責任八大有效機制—Dr. Woodhouse談績效責任模式。**評鑑雙**

- 月刊，8。2009年2月13日，取自<http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2007/07/06/301.aspx>
- 陳麗珠（2008，11月）。中央對地方教育績效責任之實務探究：以國民教育政策為例。黃乃癸（主持人）**地方教育發展學術研討會**，臺北市：國立臺灣師範大學師資培育與就業輔導處。
- 臺南市政府教育處（2008）。「**臺南市政府教育處受教育部統合視導，評列優等項次冠居全國**」新聞稿。臺南市：作者。
- 劉慶仁（無日期）。**美國中小學教育改革的趨勢—從學童教育卓越法談起**。2008年4月16日，取自<http://www.tw.org/newwaves/44/1-b.html>。
- 蕭綿綿（2008）。達賴喇嘛談和解者的世紀。**天下雜誌**，392，151。
- 謝文全（2002）。**學校行政**。臺北市：五南。
- 蘇錦麗（譯）（2005）。二十一世紀適用的方範評鑑基本模式（原作者：Stufflebeam, D. L.）。載於蘇錦麗（審訂），**評鑑模式：教育及人力服務的評鑑觀點**（41-108頁）。臺北市：高等教育。（原著出版年：2000年）
- Office for standards in education (2003). *Inspecting schools: Framework for inspecting school*. London: Ofsted Publications Centre.
- Roger, G., & Badham, L. (1992). *Evaluation in School* (pp. 3-24). New York: Chapman and Hall.
- U.S. Department of Education(2001). No Child Left Behind. Retrieved January 1, 2009, from <http://www.ed.gov>.
- U.S. Department of Education(2004). Decision Letters on State Final Assessment Systems Under Title I of ESEA as amended by the No Child Left Behind Act of 2001.