第一章　緒論

本章共分為四節，第一節說明本研究的研究動機與目的，第二節敘明研究問題，第三節解釋本研究主要之專有名詞，第四節闡述本研究的範圍與限制。

第一節　研究動機與目的

壹、研究動機

自 1980 年代以來 ，歐美各國為了因應國際競爭、全球化的趨勢，以及資訊科技社會來臨，莫不希冀透過推行「教育改革」以提高本國的競爭力，為經濟發展尋找出路；而在各種教育革新的提議中，「鬆綁(deregulation)、「分權」(decentralization)或「市場導向」(marketization)即為一個主要的共同趨勢（陳怡如，2003；楊巧玲，2000a)；臺灣若要在這波全球化知識經濟競爭中脫穎而出，勢必要進行教育轉型，以作為因應社會和時代變遷的一種調適機制（湯志民，2001)。

相較於歐美各國為因應經濟系統所發生的危機，而從教育層面採取「去國家管制」分權式的因應策略，現今臺灣教育的改革由中央集權走向地方分權，從科層體制管理走向學校本位管理的轉型過程中，其改革脈絡與歐美福利國家教改起因於經濟危機並不相同，我國教育改革的根源主要是來自於對威權國家體制的批判（齊力與蘇峰山，2003)；因此自 1987 年政治解嚴後，受到民主風潮的影響，民間活力開始釋放，官方與民間皆開展一連串的改革浪潮，從 1994 年民間「四一〇教改聯盟」提出教育改革四大訴求，到成立了「行政院教育審議委員」推行教育改革運動以來，迄今已邁向第十個年頭，十年來的改革歷程皆以「教育鬆綁」為核心，以激發中小學校自主經營的生命力，教改總諮議報告書也特別指出宜落實「學校自主經營的理念」，藉由去除影響學校專業自主的法規與行政命令(行政院教育改革審議委員會，1996)，以突破過去我國戒嚴時期將各級學校視為傳遞意識形態的國家機器、將教師視為國家政策與法令的執行者，與國家教育行政體系延伸枷鎖的窠臼。

周志宏（2003）的研究指出：我國過去為了使教師符合國家期待，關於師資培育的體制與教師資格取得皆由教育行政機關控制，以確保教師是國家精神國防的堡壘；故在此背景脈絡下的基層教育工作者—教師即是國家意志的執行者，而非具有

專業知識的專業人員，更遑論對於教學與學校事務的參與有相當的自主權；亦即「國家教育權」的論點主導一切，教育為國家所支配壟斷、教師為國家支配教育的控制工具（李英毅，1994）。然而，回顧歐美國家自 1980 年代以來的教改風潮與我國十年教改的過程中，愈來愈多的研究指出教師專業自主是教育改革成功的關鍵（許祝君，2003；黃秋柑，2004；黃嘉莉，2003b；簡茂發，2003；饒見維，1996；Ewald , 1998；Fullan＆Hargreaves, 1992：97）；二次大戰以後，以國民主權為基礎的「國民教育權理論」亦肯定教師主體性與自主性，因而有關教師教育自由的理論於是產生（李英毅，1994）。所以臺灣在這波教育改革的過程中，不能再墨守過去官方由上而下單向式改革，亦不能忽視學校自主管理的需求性，應正視教師發揮自身的專業自主權對增進學校效能的重要性，以落實教改鬆綁理念，使教師成為教育改革的主體；因此我國目前教師專業自主權是否有因十年教改而有所提升，此為本研究之動機一。

儘管前揭研究指出賦予教師專業自主權可讓第一線教師視教學情境需要，依據自身的專業知能進行教學與輔導，有助提昇教育品質提昇，但我國法令上對於教師專業自主權的肯定，卻是在 1995 年公布的「教師法」才確立教師在校園中的地位、提昇教師專業地位，並正式宣告公教分途發展（許祝君，2003；董保城，1997），該法於第一條開宗明義規定：「為明訂教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法」。此條文充分闡明教師法對教師專業自主權之重視，並於其他條文中規範教師於教室層面、學校層面、專業組織層面上的自主性；也因為教師法開啟對於教師專業自主權的重視，而在之後教改團體所推動的教育憲法位階的「教育基本法」第 8 條中規範：「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之，教師之專業自主應予尊重」。雖然教育基本法沒有進一步闡明教師擁有哪些專業自主權，但其精神仍舊強調學校或教育行政機關應尊重教師職業上的專業性與自主性，不得不當干涉教師之教學方法、運用之教材及其評量方式。

雖然我國以「教師法」、「教育基本法」的法律位階保障教師的專業自主權，但實務運作上仍要面對科層組織與專業自主的衝突（沈姍姍，1999）；秦夢群（2004a）的研究指出學校行政體系除了具有科層組織的 6 大特性（職位分類分層、權力階層的存在、法令責任的訂定、記錄檔案的建立、理性關係的建立、薪水系統），依據 Meyer＆Rowan 的研究顯示學校組織是兼具鬆散與緊密結合的雙重系統；由於教師受聘於學校既是科層體制下的一份子，也是具獨立自主性的專業人員，因此在學校

組織的科層特性仍會干擾教師的專業自主而無法全盤由自己決定（陳奎憙，1980）。劉春榮（1996a，1996b）於我國教師法頒布初期即對國民小學教師專業自主與專業承諾間的相關作探究，研究結果顯示：國小教師雖已具有高度專業自主知覺，但教師於免於外力干預的知覺度略顯不足，就教室層級的教師專業自主權而言，僅教學方法一項有較完整的自主權；而在學校行政層級而言，雖眾多權利受教師法保障，卻因預算不足或課務繁重，讓教師於校務參與更是淺嘗輒止；另就教師團體層面的教師專業自主權上，則因真正的教師團體尚未發展成熟，亦未能發揮專業組織的力量；且該研究亦顯示國小新任教師（服務年資 3 年以下）或年輕教師（25 歲以下）對於教師專業自主知覺不如資深教師。另相關研究更指出：即使有高達九成的國中小教師肯定教師是一門專業，但主要的自主範圍侷限於教室教學層面，凡涉及校務行政決策部分或專業團體項目之自主權仍舊偏低（沈姍姍，1997）。教師法推行初期之國小教師專業自主權之相關研究既然顯示國小教師專業自主權仍有努力提升的空間，另亦屬於國民教育階段的國中教師之專業自主權是否在教師法公布施行邁入第十年的今天已有所提升，此為本研究之動機二。

此外，隨著「教育績效責任」（educational accountability）風潮的推行、新保守主義強調的「國家監控模式」與新自由主義主張的「教師專業自主權」、「學校本位管理」此二元對立理論的爭論下，「教育市場機制」顯然已經成形（沈姍姍，2000；謝廣錚，2001），現今教師所要面對的不只是學校既有科層組織的束縛，更要面對來自外界引進市場競爭機制的壓力，其於教學上如何透過教師專業自主權的發揮提高學校教學品質，以建社會大眾對教師專業自主權之認同，此為本研究之動機三。

美國總統 George Bush 於西元 2001 年就職時提出「沒有孩子落後」（No Child Left Behind）的教育改革方案，其中除了重申教育責任績效的重要性外，更希望透過標準化國家測驗的實施來提供教師瞭解學生更精確的學習成就。而英國的教育事務在長久以來屬於地方政府，但自從西元 1988 年教育改革法案實施後，中央政府直接介入教育事務的項目與日俱增，除了制定國定課程與全國性評量測驗制度外，更在 1998 年公佈的綠皮書《教師：迎向變遷的挑戰》（Teachers：Meeting the Challenge of Change）中提出「教師表現敘薪」（performance-related pay）（王如哲，1999；沈姍姍，2000；陳怡如，2003；Wragg、Haynes、Chamverlin＆Wragg, 2003）。由上述先進國家採取的教改措施，可以瞭解到這些國家已經將改革的力量跨足教師管理的部

分，希望藉由標準化的量化指標來協助教師改善教學的品質，此趨勢雖立意良善，但也存在著國家在全球化激烈的經濟競爭下衍生出對於推行教師專業自主權而產生對教學成效不信任的陰影。

我國在「全球化」的概念下，教育科層結構已逐步解體，加上權責下放的學校管理新趨勢，教師必然成為此波教育改革的主體；因此教師作為教改第一線的執行者在此潮流下，我國中央主管教育行政當局對於釋放教師的自主空間、提高教師的專業自主性將成為不可避免之趨勢，如何將教師專業自主權融入並協助學校行政運作，則是未來教育與學校行政人員思索之重要課題。

貳、研究目的

綜上所述，可以瞭解到教師是教育改革成敗關鍵之一，而當今教師身處在教育制度鬆綁、學校權力重構、教育績效責任制的衝擊下，如何依據自身擁有的專業知識與自主權在國家教育權力重組與下放的過程中來提升教學品質、達到教育目標，並於參與學校行政事務過程中協助校務運作、達到外界對學校教師績效責任的要求，是本研究的探討中心。為深入瞭解上述研究動機，本研究以探討高雄市立國民中學教師專業自主權為研究主題，其研究有五項目的：

一、釐清教師專業自主權於我國教育法令層面之權責界線。

二、瞭解高雄市立國民中學教師專業自主權運用的現況。

三、探討高雄市立國民中學教師專業自主權發揮的程度。

四、分析不同背景因素的高雄市立國民中學教師於各專業自主權層面指標發揮程度的差異。

五、依據研究結果，對提升高雄市立國民中學教師專業自主權的策略提出具體建議，供有關單位參考。

第二節　研究問題

依據前述研究動機與目的之分析，本研究的研究問題如下：

一、教師專業自主權於我國教育法令層面之權責界線為何？

二、高雄市立國民中學教師運用專業自主權的現況為何？

三、高雄市立國民中學教師就「課堂教學」、「學校行政」與「教師專業組織」等層面發揮專業自主權的程度為何？

四、不同背景因素的高雄市立國民中學教師於「課堂教學」、「學校行政」與「教師專業組織」等層面發揮專業自主權的程度差異為何？

五、促進高雄市立國民中學教師專業自主權發展的策略為何？

第三節　重要名詞釋義

壹、高雄市立國民中學教師

本研究所稱之「國民中學教師」，係指 2004 學年度服務於高雄市市立國民中學，並符合「教育人員任用條例」第 13 條資格的合格教師，包括專任、導師及兼任學校行政之教師，不含實習教師與代課教師。

貳、教師專業自主權

本研究所指稱之教師專業自主權（the right＆power to teacher professional autonomy）係指「教師於課堂教學、學校行政、教師專業組織的領域內，依其專業知識與能力、在符合專業倫理規範下執行任務或作決定時，能享有受尊重且不受外力干預的專業判斷權力或影響力」。而因自主權可進一步區分為「權力」（power）與「法定權利」（right）兩部分，故各依其定義，本研究將所建構之「課堂教學」、「學校行政」、「教師專業組織」三個層面指標界定為「教師專業自主權力」（the power to teacher professional autonomy）；並依據我國現行教師法第 16 條第 1 項第 6 款將教師「課堂教學」層面定義為「教師專業自主權利」（the right to teacher professional autonomy）。

而本研究所採用此三層面之具體定義與指標分述如下：

一、**「課堂教學層面」**：在符合專業倫理規範、法令及學校章則下，教師於從事教學及對學生之輔導工作時，可依其專業知識與能力就「教學規劃」、「教材/教科書選用」、「教學資源/設備選用」、「教學方法」「教學進度」、「學習評量」、「班級經營」、「學生輔（訓）導與管教」、「教學輔導」、「講授自由」等方面享有受尊重且不受外力干預的法定專業判斷權利與權力。

二、**「學校行政層面」**：教師就學校行政事項提供興革意見時，在符合專業倫理規範下，可依其專業知識與能力就「專業進修/成長」、「課程規劃」、「參與決策」、「領導」、「影響力」、「學科能力分組」、「參與學校層級組織」等方面影響他人決定享有受尊重且不受外力干預的專業判斷權力或影響力。

三、**「教師專業組織層面」**：教師藉由參與依教師法所成立之教師會於表示對「制定/協議教師聘任聘約與準則」、「訂定教師倫理規範」、「訂定教師自律公約」、「改善教師工作條件」、「維護教師專業尊嚴」、「協助解決教育問題/政策」、「形成監督團體影響教育政策」、「安排提升教師專業水準的規劃」等法定基本任務之意見時具有受尊重且不受干預的專業權力或影響力。

第四節　研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究所探究之「教師專業自主權」係依現行法令所界定範疇為基礎，進而輔以本研究所探討有關教師專業文獻之指標為參考依據，建立高雄市立國民中學教師專業自主權之相關指標，並依此指標探討高雄市立國民中學教師目前專業自主權運用現況與困境；故本研究所探討之文獻主要為建構教師專業自主權之相關指標，無探討有關教師專業發展（成長）之項目。

貳、研究限制

本研究因限於時間與財力因素，另經文獻探討歸結出教師專業自主權包括教師專業組織領域，又參照現行教師法第 26 條將教師專業組織定義為三級教師會；爰

本研究以有參與教師會組織的高雄市立國民中學教師為研究對象（包括兼任學校行政職務之教師），不包括未參加教師會組織之高雄市立國民中學教師；且因研究者自身時間與能力的限制，故在問卷調查對象範圍僅限高雄市立國民中學教師與兼任學校教育行政之教師，不包含臺灣其他縣市之教師與學校行政人員，解釋時有其限制。