第二章　文獻探討

本章將針對研究目的，就教師專業自主權的內涵、變革與現況，分三節探討：第一節是教師專業自主權之基本理念；第二節是教師專業自主權之理論基礎；第三節是教師專業自主權之相關研究。

第一節　教師專業自主權之基本理念

美國自 1980 年代發起教育改革運動以來，不論是第一波教改所採用的「由上而下」控制式的改革措施，或是繼之而起的第二波教育改革採用「由下而上」的分權化（de-centralization）措施，都將「教師品質」與「教師專業」視為提升教育成效與教改成功的關鍵（許藤繼，2001；黃嘉莉，2003a，2003b；黎萬紅與盧乃桂，2002；鍾任琴，1997a，1997b）。而我國自 1994 年民間發起四一〇教改運動、確立了教改方向為教育鬆綁與教育權下放以來，教師在教學與輔導學生層面上專業自主權的地位已獲得 1995 年新制定「教師法」的肯定。且於 1999 年所制定的教育根本大法--「教育基本法」中再次肯定教師「專業尊嚴」與「專業自主」之地位。換句話說，學校在面對這波國家教育權力下放的同時，除了推動學校本位管理（school-based management,SBM）外，也應讓教學現場的第一執行者--教師，瞭解到自身所擁有的專業權限與應擔負之責任，且不論於教室、學校或教師團體層面行使專業自主權，都應體認市場競爭機制引入教育場域後，對教育界要求效率與效能趨勢中教師自身所應負起的績效責任；唯此，才得顯現賦予教師專業自主權後對教學品質效益的提升，讓教師不再是過去科層體制下教育政策被動的執行者，而能以所擁有的專業知能來協助學生達到最佳的學習成效。

教師一職的專業性已於 1966 年聯合國教育科學文化組織（united nations of education,science and culture organization ,UNESCO）所發表「關於教師地位之建議」一文中受到肯定，並認定教學係一種專門職業（teaching should be regarded as a profession）；但回顧教師專業自主權概念的建立過程卻是辛苦而漫長，且教育事業不論在東方或西方社會皆由私人手中移取，公共教育建立的初期國家雖基於維持人民基本受教權的而有扮演整備教育制度義務之角色，但事實上教育事務的參與者並不僅止於國家，家長、教師與學生皆是教育事務的重要他人，尤其教師作為教學現

場第一線人員，與學生的互動密切，對於學習者人格的養成影響甚大，因此國家對於教育事務應如何評估介入程度之妥適度有其探討之必要。故本節之重點將就中西方社會教師專業自主權發展脈絡、教師專業自主權之相關概念兩部分作進一步分析探討。

壹、臺灣與西方社會教師專業自主概念發展脈絡

教師一職是否為「專業」或「專門職業」人員，長久以來一直有討論的空間，雖然在 1950 與 1960 年代有逐漸將教學視為專業，並以延長教師培育時間、准予教師成立專業團體、建立專業證照制等方向提高教師專業形象，然仍有學者以「半專業」(semi-profession）觀點來論證教學工作的自主性，認為教學工作並無法與典型專業（如醫生、律師、會計師或工程師）相比（沈姍姍，1997；周志宏，2003)；且由於教師係以受僱身分成為學校科層組織的一員，其欲建立專業所應有的自主權就愈形困難。過去臺灣在戒嚴時期，國家的權力幾乎皆透過學校體系來傳達政令，而師資培育亦延續過去日本的師範傳統，故長期以來教師儼然成為國家精神國防下意識形態的傳承與複製者；在此歷史背景下，即便教師具有典型專業的特徵，例如接受長期職前訓練與擁有證照資格，其專業形象仍難以深植人心。

然而國外的教改經驗顯示，教育改革必須有教師專業的配合才得以成功(Fullan & Hargreaves, 1992)，另我國教改總諮議報告書所提出的 5 大項建議中的教育鬆綁，亦指出保障教師專業自主權的重要性。由此中外的趨勢中可以瞭解，教師的專業自主地位將因國家追求優質教育而有所提升；為進一步瞭解臺灣與西方社會教師專業自主角色的演進脈絡，故以下分別參照湯瑞雪（2001)《國中教師角色之轉變-國家權力與教師專業自主權之關係》、黃嘉莉（2003b)《教師專業及其制度化之歷史發展》兩研究所建立之教師專業自主發展脈絡的時間分界點，分別檢視臺灣過去五十年來教師扮演之角色、培育過程、教室層面、學校層面、教師團體等層面，並論述西方教師專業地位制度化之歷史發展脈絡，以瞭解我國與西方社會教師專業地位的演進過程。

一、臺灣教師專業自主權之發展脈絡

臺灣教師專業自主權發展過程受到整個政治社會環境的影響甚深，因此我

國教師專業自主發展的時程與我國民主政治成熟時期息息相關，共可分為三個階段：第一階段為威權時期（1945-1987 年）；第二階段為權利鬆動時期（1987-1994 年）；第三階段為自由開放時期（1994 年-迄今）；其各自之發展脈絡論述如下：

(一)威權時期（1945-1987 年）

此時期的政治社會背景係國民政府甫自大陸遷臺、臺灣被視為反共復國的基地，故基層教師是國家的「精神國防」；國家要形塑教師的是熟知民族文化、愛國、反共、信仰三民主義之教師圖象（周志宏，2003）。此時的社會環境一切以政治為優先考量，民間社會力量幾乎無置喙餘地；換句話說，國家為維持其權威，透過教師等知識分子傳遞既定的知識與價值體系、藉助教師的專業權威讓人民在宰製的單一意識形態下失去自主的批判力；為配合此時期的體制，臺灣的師範教育因而一直呈現鮮明的「國家主義」與「工具理性色彩」，此時期教師幾乎無任何專業自主權限。

1.教師角色

在上述的政治社會氛圍下，教師可歸納出以下角色（四一 0 教育改造聯盟，1996；羊憶蓉，林全，1994；湯瑞雪，2001）：

⑴特定意識型態代言人

師範教育既是精神國防的堡壘，一元化的師資培育體系、課程與法規，使所培育出的師資失去自我成長與專業自主的創造力。整個培育過程以師範系統為中心設計了單一培育的法源依據係 1938、1979 年所制定的＜師範學院規程＞、＜師範教育法＞，明訂師資培育機構由政府設立，排除私人設置之合法性；因而所培育出的教師自然受政府的行政指揮，鮮有專業自主之可能。除了培育過程所造成師資單一的思考模式外，學校組織仍屬科層體制，因此科層體制所強調的分層管制、決策由上而下的模式仍會限制教師發揮自主性。

⑵課程執行者

自推行九年國民教育以來，國立編譯館便主導我國中小學教科書編印長達二十多年的「全面統編制」；另外為了管理整個中等以下教科書，並制定包括「國民小學暫行課程標準」(1968-1974 年)、「國民中學暫行

課程標準」(1968-1982 年)、「國民小學課程標準」(1975-1988 年)、「國民中學課程標準」(1983-1988 年）等課程標準作為全國統編本的規範；故當時中小學的課程教材權限完全由金字塔的科層體制頂端決定，教師被假設為國家課程的執行者，並無課程或教材上的專業能力。

⑶教學模式重複者

在教師法公布實施前，我國的教師的教育權雖業由憲法中第 11、21 條分別就教師的講學與研究自由及保障學生學習權加以授權教師外，教育部與臺灣省制定了包括「臺灣省加強國民中小學改進教學方法實施要項」、「臺灣省改進國民中小學學生作業指導實施要點」、「臺灣省國民中小學改進教學評量注意事項」與「國民中小學學生成績考查辦法」(全國法規資料庫）來賦予教師在教學方法、作業指導方式、教學評量方式與課程設計的自主權；惟我國係屬中央集權的教育行政體制，雖然中央看似賦予教師上述教室層面的專業自主權，但學校行政實務運作上卻會藉著對教師諸如統一授課時間、規範教學進度、考試科目、定期作業抽查、定期紙筆評量來監督教師（林淑芬，2001)，因此即便教室層面專業自主權，教師亦不完全擁有。

⑷準公務員身分

戒嚴時期教師與國家間的關係係屬「特別權力關係」，故對於教師的管理亦即亦具有特別權力關係中當事人地位不對等、義務不確定、國家有懲戒權、行政主體可訂特別規定且受規範者不得爭訟等內涵（吳庚，2003)；在這樣的體制下，教師往往被視為準公務員、遵守公務員的相關法令，並比照公務員依法行政、上令下從的管理方式，教師專業所應該具有的自主性桎梏甚深，且教師除了要服從國家單向由上而下的權力關係外，國家、地方政府主管教育行政單位或學校當局即可要求教師負擔特別的義務；即便是學校行政對教師所採取的查閱教學簿冊、要求配合各處室的活動亦屬學校營造物進行內部管理所必須，教師因而被當作國家維持權力結構穩定的工具，至於發展教師專業、提升教師專業態度與成長等涉及學校績效表現問題及在此時期並不是國家教育政策重視的問題。換句話說，在國家教育權的由政府主導教育走向的立論

下，此時期國家不論對於教育的內部事項或是外部事項，國家都掌控整體經營權能，而教師即為國家意識形態機器的執行者，而非批判教育學所稱之「轉化性知識份子」。

2.師資培育

威權時代的教師既然被定為特定意識型態代言人或準公務員身分，且為培育價值中立、灌輸具國家意識與價值觀的教師，自遷臺至 1994 年師資培育法公布以前，整個師資培育政策都以一元化、政治取向、實用取向、集體取向、道德取向的師範教育為主；故在此閉鎖體系下所培育之師範生，其整個培育的過程即受到思想上的限制，培育課程亦充滿精神國防的一言堂的色彩，故自培育時期起，師範生所受的訓練即非以教學工作所需專業知識為重心，相反地，執行國家命令反而是師範教育的任務；教師專業自主的概念在整個師範教育的過程中並不存在。

3.教室層面

教師能展現其教學自主的舞臺主要是教室，理論上可主導整個班級的教材、教學方法、教評量方式與輔導管教權限，尤其課程更是教育專業知識的核心，但羊憶蓉（1994）針對過去教材與課程標準進行研究指出四十年來課程標準特徵如下：(1) 標準修訂以政治領袖對教育的指示為方針；(2)「配合國策、國家至上」是重要的教育目標；(3) 重視道德教育，強調德目的灌輸與實踐；(4) 忽略學生有學術與就業個別差異所制定統一的課程標準與選修辦法。故依據當時課程標準所編訂出的教科書內容，不論是 40、50、60 到 70 年代都反應政治主題係編纂的依據，換句話說，當時在國家以權力形式控制教科書的編輯與發行過程中，教師使用的教科書是教導規格化後的政治統治工具，連帶教學方式應配合國定本，教學進度亦須齊一、依據教師手冊照表操課並統一學期考試的日期與命題；若教師無依照國定版本進行教學活動，則可依據「公立學校教職員成績考核辦法」第 4 條第 1 項第 1 款與第 2 款所列「按課表上課」、「進度適宜」等標準對教師表現作獎懲評定。故即使課程是教學的核心，但威權時代中的教師是國家意識的執行者，故不能依教學實際需要選擇教材，更遑論教師於教學其他部分有自主權發展之餘地。

4.學校行政層面

威權時代的教師於最能發揮專業自主權的教室教學層面皆須遵照國家所制定的標準照表操課，可以瞭解就學校行政層面而言，一個更具服從特性、上命下從的領域，係不鼓勵、亦不容許一般教師就學校行政措施作任何意見的表示；且就學校自治觀點來說，過去學校教師與學校之間所存在的是「特別權力關係」，亦即學校當局可在無法律授權的依據下對教師有概括命令之權力，而教師則有高度服從之義務，即使教師受到學校不合理的行政措施亦不可提起民事訴訟或行政救濟；換句話說，學校係站在絕對高權的地位擁有指揮教師的權力，教師不但無法涉入一般學校行政事務，甚至其權利亦缺乏保障，爰此時期的教師即使要就其專業提供學校行政相關建議亦無可能，學校行政事務與時期的教師係屬絕緣體。

(二)權力鬆動時期（1987-1994 年）

由上述威權時代可知，國家視教育為思想控制工具，爰教師不論自培育時期或從事教學實務層面皆扮演執行特定意識型態的角色，而政治力量對教師專業自主權發展的影響可見一般；故當臺灣於 60 年代後期走向民主多元化，一向被社會視為保守的教育界也展開一連串的變革，尤其 1987 年「解嚴」後，有關教育層面的改革運動便風起雲湧，不管是大學校院對教授治校的訴求、民間教改團體的成立或是政府主動召開的相關教改會議，在在都挑戰過去威權對教育體系的控制，並疾呼政府應進行全面性的教育改革。

故為回應社會對教育改革教師的呼聲，行政院於 1994 年 9 月成立「教育改革審議委員會」，致力教育改革的規劃，並於其後所提出的教改總諮議報告書中揭示「教育鬆綁」的教改方向；故就此時期整體的社會脈絡發展來說，更多的權力與責任將由教學現場的教師來承擔，故教師專業自主權的發展於此時期來說正逐漸受重視。

1.教師角色

在此教師專業自主權雖逐漸受重視的時期，教師角色仍扮演前述威權時期課程執行者、教學模式重複者、準公務員身分等角色，此時期較大的改變則是有關特定意識型態代言人部分，則因解嚴後讓整個社會思潮多元

化，過往以「國家教育權」為主的思維亦逐漸轉為「國民教育權」，國家對教育的干預也減少，此讓教師對其自身所扮演的專業角色自主知覺性提高，並擺脫過去傳遞特定意識型態的執行角色；爰教師於此時期所扮演的角色包括：

⑴知覺專業自主重要性並展開行動的角色

臺灣政治解嚴後對各階層社會運動與組織的興起有推波助瀾的效用，在此風潮下教師亦開始組織相關團體，包括教育會、教師人權促進會等，提出例如教師應有教學專業自主權、學校行政事務的參與和成立教師會等訴求；此時期教師已開始關心學校外事務，並瞭解應透過團體力量以爭取社會對教師專業地位之認同。

⑵協調與督導的角色

此時期的教師由於開始自覺建立專業自主地位的重要性，故此階段開始尋求法律、制度面向的改革契機，包括催生「教師法」、修訂「師資培育法」、修正「國民教育法」，這些訴求除了要擺脫過去長期以來政治對教育的干預外，教師不再是政令下沉默的執行者，相反地其專業開始拓及法令與制度等層面的監督與協商，而不僅以教室內的事務為侷限。

2.師資培育

1987 年因修正「中小學教師登記與檢定辦法」，使一般大學畢業生透過修習教育學分的方式亦可取得教師資格，故整個師資培育政策於之後呈現「一元」與「多元」並行的模式；另為了符合外界對教師素質提高的要求，教育部於 1994 年修正公布「師資培育法」，自此確立非師範體系之大學亦可培育師資的多元化政策走向；而各大學在得到獲准成立教育學程之後，為吸引優秀學生就讀，所開設課程亦朝多元化方向發展，相較於過去國防式的師範教育，此時期培育的培育課程除了加重教學專業所需課程外，亦強調教師專業自主之重要性；爰教師於職前教育則開始建立發揮專業自主之觀念，以作為日後不斷充實自我專業、維護專業自主權之根基。

3.教室層面

由於 1994 年民間教改團體所發起的四一〇教改運動，其訴求改革層

面雖廣，但仍可歸結其方向為「教育權力的鬆綁」，而其訴求對教師有較大影響則以課程改革最為顯著；而為了因應民間教改團體之聲浪，教育部則於所提出的 12 項教改行動方案中納入「研訂九年一貫課程綱要」乙項，自此為配合新課程的制定，教科書市場不但開放民營外，政策上亦開始將教師定位由「官定課程執行者」轉變為「課程設計者」；因此過去教師僅能依國立編譯館所編定之教科書進行教學的時代已經過去，取而代之的是教師應成為發展的主導者，且同時透過課程發展同步促進教師專業發展。

4.學校行政層面

解嚴之後的臺灣教育則逐漸由國家機器支配的陰影走出，故以往學界所主張學校與教師之間係屬特別權力關係的理論亦逐漸受到修正，包括學校與教師之間非屬公法上勤務關係，係屬營造物的利用關係、涉及教師基本權利限制者仍應有法律保留原則適用、並應許可教師就權利受損部分提起行政訴訟（吳庚，2003）。

5.教師團體層面

社會對於認定某領域是否屬於專業，所使用的指標之一常包括該領域人員是否有建立專業組織以提升專業水準（何福田與羅瑞玉，1992；謝文全，2004），故教師要建立社會大眾對其專業地位之認同度，有組織教師專業團體之必要性；為此我國教師便分別於 1987 年與 1989 年成立「中華民國全國教育會」與「教師人權促進會」，訴求教師於教學領域應享有專業自主權，不應受到政治外力不當之干涉。另因本時期亦為師資培育由一元化邁向多元化的過度期，教師異質化特性明顯，職前訓練的課程恐不足以培養學生對教育專業的認同度，故藉由成立教師專業團體，以團體的力量向社會爭取對教師專業地位之認同，係此權力鬆動期教師邁向專業自主地位的途徑之一。

(三)自由開放時期（1994 年 -迄今）

臺灣十年前政府部門所啟動的教育改革之所以如火如荼展開，除了前述政治解嚴所帶來的影響外，1995 年由臺大數學系黃武雄教授所發起的「四一○教改大遊行」，其所提出「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「推動教育

現代化」、「制定教育基本法」等 4 大訴求亦激起了民間對過去沉痾教育體制的不滿，要求政府應加速教育改革，故在此背景下促使行政院成立「教改審議委員會」因應，而教審會則以「教育鬆綁」理念為核心，上自高等教育、下自幼兒教育皆提出建言，開啟教育改革百家爭鳴的戰國時代。

1.教師角色

此時期的教師為因應一連串的教改措施，必須就課程與學校經營部分提升其專業以稱職地扮演以下角色：

⑴課程規劃設計者與行動研究者

為配合自 2001 學年度起所推行的九年一貫新課程，教師必須由過去「官定課程執行者」轉換為「課程設計者」，亦即教師必須走出過去照本宣科的教學方式，依據教室層面實際上的需要選擇或自編適當的教材，落實教室內的課程實踐。而為成為課程設計者，教師則必須具備課程研發、蒐集教材、撰寫計畫並執行的能力，所以教師亦必須扮演行動研究者的角色，透過不斷進修、因應教室學生不同的個別差異來進行所謂的領域統整教學，與過去一本書主義大逕相庭。

⑵學校合夥經營者

教師法與教育基本法中皆明訂教師有參與學校事務的責任與權利，且在目前民主多元的時代中，校園不再是學校行政獨大，而係由教師、家長與學校形成三方鼎立的權力生態；故在此情況下教師應以事業的合夥人角色共同參與校園經營事業。

2.師資培育

在師資培育法未通過前，我國師資培育制度是採「計畫式」培育，而自從「師資培育法」通過後，根據教育部自 1995 學年度至 2004 學年度的統計，教育部核定培育的師資人數中師範院校與教育學程（含學士後教育學分班）兩者的比例將接近 1:1(周愚文、黃政傑、林鎮坤、方永泉，2003)。在政策面採取市場競爭機制的思維下，社會對教師具備專業自主性的認同度雖然增加，但是不可否認的是各校辦理的教育學程成效不一，且是否能在透過教師甄選有限名額的市場競爭機制中建立起大眾對教師專業自主權的認同，仍是一未定數。

3.教室層面

教育部自 2001 學年度起自國小開始全面推行九年一貫新課程，除了透過新課程的推行提升學生的學習成效外，亦希望在以課程綱要取代課程標準後，能增加教師教學彈性自主的空間，解除過去對教師教學層面總總之桎梏。而為了配合新課程的推動，教育部更修訂國民教育法，授權國中小教科書得由學校選用，希冀以開放教科書市場與新課程改革雙軌並行的方式加速建立教師專業自主的地位。但細究九年一貫課程綱要中對於課程教材的目標、內容、教學仍有強制性的規定，例如採領域方式編纂教材、以協同式教學法為原則；另數學領域的細部綱要中甚至從教材至教學法係以建構理論為主。而開放教科書遴選機制是否真能讓教師挑選到合適的教材進行教學，開展其專業自主權，此皆未定之數；但能瞭解就政策面上欲朝尊重教師專業自主權方向發展是不變的方向。

4.學校行政層面

1995 年教師法制訂後，教師於學校行政參與的權力則獲得法律上的保障，除了依據該法第 16 條第 1 項教師對學校有建議權，並依據第 17 條第 7 項參與學校學術、行政工作及社會教育活動，因此教師可依據其他相關法令參與諸如校務會議、教師評審委員會、課程發展委員會、教科書審議委員會等相關會議或組織；故教師須具備的專業知能逐漸由教室層面跨足學校行政層面，教師於學校行政層面的專業自主權則是未來拓展的重心所在。

5.教師團體層面

在教師法尚未訂立之前，我國教師組織大多依據內政部所定之人民團體法成立相關團體，而在教師法公布後，以教師為主體的教師組織於是取得特別法之法源依據，且將教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣（市）為地方教師會；在中央為全國教師會。雖然我國教師組織之成立可視為向專業邁進的象徵，但細究教師法的第 27 條有關教師組織的基本任務卻是兼具「專業取向」與「工會取向」的規範；換句話說，我國教師組織成立的目的非全為提升教師專業，維護教師個人權利亦是其基本任務之一。

由上述三時期可知，我國對教師專業自主權概念與外界政治環境息息相關：在威權一言堂時代，教師僅是傳遞國家意識型態的工具，毫無專業自主權可言；直到政治解嚴之後，整個大環境日趨多元民主化後，教師應享有專業自主權的概念才逐漸崛起，並隨著教改浪潮所提出的「教育鬆綁」、將教育權力下放地方政府與學校等訴求之後，教師應就其專業部分享有相當自主權，以因應並提升學校本位管理化後的辦學品質。因此，教師專業自主權的概念對臺灣社會大眾的認知來說尚有加強的空間；而為促進教師專業自主權地位的提升，首要工作應強化大眾對教師工作專業度的認同，而此則須靠教師不斷進修以充實專業知識以維繫，畢竟唯有教師具備高度專業才可取得家長、社會的信賴，其所行使的專業自主權才不會流於隨性教學的藉口。

二、西方社會教師專業自主權之發展脈絡

由於整個西方教師專業的發展如同我國受到外在社會環境的影響，因此教師專業自主權的發展脈絡必須參照專業社會學的理論的三個時間點而發展：第一階段為西元 1950 年代前；第二階段為 1960 年代至 1970 年代；第三階段為 1980 年代迄今。下列即以英美兩國為代表略述其各階段教師專業自主權的發展（黃嘉莉，2003b）：

(一)第一階段：西元 1950 年代以前

1.管理機制

教育事業在西方，不論是最基本的教學工作、或是師資培育與授證等事務，一直以來多仰賴私人或宗教團體辦理管理事宜，直到推行義務教育與科學工業盛行後，政府才逐漸認同教師有必要納入國家管理體系，並開始建立中央、地方與學校行政的科層管理模式。另一方面，由於教師一職長久以來皆留有宗教色彩，故社會對好教師的定義僅要求符合政府相關規範即可，對所謂的教師專業並不重視。二次大戰後，英美兩國希望透過賦予教師教學上自主以重建社會秩序，扮演傳遞國家價值的角色，而自此教師專業自主權的概念開始建立。綜上兩項因素可知西元 1950 年代以前，政府管理階層對教師專業自主權的認知尚停留於「維持社會安定」的層面上，因此學者指出此時的自主係屬「被認可的自主」，非出於教師專業能

力被社會肯定。

2.培育制度

19 世紀建立專門師資培育機構以前，教師培訓的工作幾乎由私人或宗教團體辦理；之後為了提升教師品質與社會地位，則由師範學校或訓練學校培育小學教師，大學培育中學教師或行政人員並發展教育學術研究。故培育師資的的層級不同，社會所給予的尊重程度也有所差異。

3.專業知識

19 世紀私人或宗教團體培訓教師的內容主要以教學經驗或技巧的傳授為主，直到 20 世紀才加入所謂的「教育」專業科目，並於大學投入培育行列，培育課程才有兼有「教育」與「學科」等專業科目；故此時期的教師職前培育課程才剛起步，「教師專業」所要充實的內涵亦尚未成熟。

4.證照制度

早期教師證照制度雖有政府規範教師資格的功用，但證書的管理單位並非由教師團體或其他教師專業團體擔任，取得證書的程序不一；而到了師資培育機構成立後，培育的課程部分雖成為政府檢定考試的科目，但因師資培育課程並非取得教師證書的必要條件，且為了吸引能力佳的人才投入教職或為補足教師缺額，常以臨時考試所核發的臨時證書代替正式教師證書，故證照制度對於當時教師建立專業地位的幫助並不大。

(二)第二階段：1960 年代至 1970 年代

1.管理機制

1960 年代至 1970 年代間，政府與教師之間仍維持伙伴關係，教師事務的管理單位為政府，因此教師教學尚以傳達政令與遵守規定為主，尤其在此高科技逐步開展與全球化市場趨勢的影響下，教學部門的專業性仍未受正視。

2.培育制度

60 年代至 70 年代間，此時的師資培育已經逐漸制度化，社會大眾對於教師資格的要求則提高至大學學位，且在大學學位價值的影響下產生理性主義派的師資培育趨勢，認為教師應接受理論式的課程後才可以理性的思維解決實務問題；故此時期的教師專業發展的重心放在理論課程的充

實，培育教師專業等同於培育具有高深教育理論的教職人才。

3.專業知識

在 60 年代以前，教師專業主要係一般知識與學科知識，另就小學教師而言則涵蓋教學技巧的培育；本時期教師的專業知識則進一步擴充至教育專業知識與實習教育，尤其強調理論性教育科目的教授有助於培育教師的理性自主，故具備理性特性的教育哲學、教育史、教育心理學、教育社會學等科目備受重視。

4.證照制度

因本階段教師資格以大學學士學位為基本要件，因此經學士學位層級的專業訓練並符合各州政府的規定，則可取得教師證書；不過在師資培育機構多元化後，教師是否取得專業地位仍取決於各級政府是否信賴教師組織，或專業協會所提之許可標準與證書取得條件。

(三)第三階段：1980 年代迄今

1.管理機制

80 年代以後，由於政府企求透過主導教育改革與建立教師專業制度以提振國家競爭力，故整個管理機制以市場績效管理為取向，強調學校表現績效與家長選擇的權力。此時政府係以學生學業成就作為教師具有教學專業的依據；故教師專業管理的機制此時已由科層管理模式轉向市場管理機制。

2.培育制度

80 年代以後，由於理性主義所培養出的師資不足以應付教學實務現況，故理性主義師資培育模式受到挑戰；在市場化的改革趨勢之下，師資培育著重於學校經費的訓練，因此中小學於培育教師的責任甚至超越高等教育機構，故此時的師資培育制度係由理性主義模式轉向社會市場模式。

3.專業知識

80 年代以後的教師專業知識以「教學實務經驗」為主，尤其在多元參與的政策模式下，教師須透過與同儕、家長的共同參與以建立教師合作、溝通、管理與儲存知識的能力。教師專業知識的具體內涵由最初的教學知識，到後來加入教育理論知識，至今要求應具備與大眾溝通的能力，教師

應具有的專業知識一直有所改變，讓社會產生教師專業知識是否存在過的疑問。故可發現為了不陷入模糊的論辯，政府證照制度與被認可的師資培育課程就成為專業知識具體內涵的代表性，此並非以專業實踐的觀點出發。

4.證照制度

本時期的師資培育，政府係採學校實務現場培育模式為主，故形成中小學取代高等教育機構在師資培育上的責任，此也造成經驗為主的能力取向納入檢核教師資格的具體條件，故整個教師證書由最初重視的學位基礎模式轉為以能力檢定模式。

由英美兩國教師專業自主制度歷史演進的脈絡可知，西方教師所能具有之專業自主權制度並非一開始即以教師專業角度為考量，而是為了因應學校教育與社會建設需要，由政府主導漸進修改建立的。自一開始社會文化觀念對教師一職之培育課程持「技術性」看法，到後來重視技術實踐理論的基礎，可瞭解到教師一職若不重視實踐理論與概念基礎，亦不發展出原則、概念、理論，則此行業將只限於記憶層次，無法提升至專業層次；但由於教師工作之公共性無法讓教師專業自主僅陷於封閉的空間，因此必須隨社會文化的需求調整其專業知識的內涵，才可維繫其逐步建立之專業地位。

三、小結

比較臺灣與西方社會教師專業自主權發展的過程可以瞭解，教師專業自主權與教師專業間關係緊密。過去在臺灣，教師所扮演的是服膺於國家政策的執行者，而在西方社會中，教師從最早的教僕、宗教團體的佈道者到國家管理體系的一份子，因此不論中西方教師都曾歷經國家意識型態執行者角色的時光，而當教師僅作為國家既定政策的執行者時，教師自無對其專業有所要求與期待；而當國家對教育的管制逐步鬆綁，教師亦擔負起提升學校辦學績效的責任，作為教學工作的主導者，教師專業的維繫即是教學品質的第一線，故教師如何建立在社會大眾心目中的專業地位、讓其專業自主判斷獲得大眾信賴，則是教師未來在爭取保障專業自主權時的重要課題。

貳、教師專業自主權之意涵與相關概念

1980 年代以後各國所興起的教育改革運動統稱為「學校重建」(school restructuring)運動(Carlson, 1996；Murphy, 1993)，其內涵雖龐雜，但著重的面向為：1. 改變學校中的教學與學習；2. 調整學校管理結構與權力的分配；3. 增進教師於學校中做決定的歷程、改進教師與行政者入行獲取證照的條件；採取的主要策略為「學校本位管理」與「教師彰權益能」(teacher empowerment)(潘慧玲，2002)。由此可看出，1980 年代以後的教改課題在於「重構學校」(restructuring schools)，其核心為「觀念重建」與「權力的再分配」(吳清山，2000，2003)，換句話說，第二波的教改方向一改第一波教改科層權力體制「由上而下」的運作過程(沈姍姍，2000；吳明清，2002；潘慧玲，2002)，教改強調權力下放與專業自主的分權體制、容許學校自主管理與信任教師專業能力；而第三波的教育改革則進一步引入「選擇權」市場機制，更著重於教師專業自主權之增進。

在上述學校權力結構改變與教師增權益能的教改風潮下，1995 年教師法第 26 條中明訂教師組教師會的法源後，校園即形成學校教師、行政部門與家長三權鼎力的權力關係，教師儼然成為學校「權力」的新主體；然而細究教師法其他法令層面，第 16 條中卻揭櫫教師接受聘任後依有關法令及學校章則之規定，享有教學、進修與行政等八項的專業自主的「權利」而非「權力」。

究竟在教育鬆綁中所維護的教師專業自主權係指教師的「權力」或「權利」？如果近年教改總諮議報告書、教師法及教育基本法中所強調的是教師專業上「權利」的提升，那麼教師應根據專業知識、運用教師法所保障的專業自主權利，來執行教學事務並致力提升教學品質；若前揭報告書或法令有關教師專業自主權是指教師「權力」的提升，則此波教改浪潮其實僅係以彰顯「教師權力」、彰顯教師影響力、改變校園權力結構為目的(林淑芬，2001；沈姍姍，1997；許藤繼，2001)，改革的出發點則侷限於瓦解威權國家體制。而權利與權力兩者觀點應如何釐清，又教師的專業自主權利與權力又有何不同？為釐清 1996 年教改總諮議報告書中教師專業自主權的定義，以進一步確立教師現今於教育基本法、教師法等相關法令上權力與權利所擁有的保障，本段先就各方對教師專業自主權的定義作一論述，並將權力、權利與教育權等概念作一討論與釐清，以作為建構教師專業自主「權力」與「權利」

概念之理論基礎。

一、教師專業自主權之意義

賦予教師專業自主權概念的提出是近年來各國在推行教育改革經驗所得到的共識，只有教師專業受肯定且讓其專業自主權得以發揮，教師對於教改才有投入的意願與能力；惟細究我國教師法第 27 條有關維護教師專業自主權的保障僅作大方向的規定，為深入探究其所涵括的範疇，以下先就國內外研究者專業自主的意涵作一說明，再就教師專業自主概念的見解作論述，並就其涉及之層面先予釐清，作為本研究第三節建構教師專業自主權指標之基礎：

(一)「專業」與「自主」的意涵

專業（profession）一詞或者稱為「專門職業」、「專門事業」，依韋氏新國際辭典（Webster's Third New International Dictionary, 1986）將「專業」解釋為：「需要高級教育的一種職業」，依此而言，專業必須以其特定的知識為基礎，「長期專門訓練」與「專業知能」（professional knowledge and skills）成為專業的必備要素（吳清山，1997）。

自主（autonomy）一詞為古希臘語，為自己（Auto's）、法律（Nomos）兩字之組合，故亦可翻譯為自主權。韋氏大字典就自主一詞則定義為：「自主是獨立、自由、自我指導的性質與狀態，是一種個人或團體的自由」（朱岑樓，1991）。另查柯林斯字典（Collins Cobuild Dictionary,2003）則對自主作兩方面解釋，一為：「國家、組織或團體對自己而非他人的控制與管理」；另一為「有作屬於自己決定，而不被他人影響或不奉命行事的能力」。朗文當代英漢雙解詞典（Longman English-Chinese Dictionary of Contemporary English, 1989）亦解釋自主為「一個國家或團體自行管理的情形」。故於字面解讀自主一詞時，應就個人與團體自主兩部分分別探討可自行掌控的程度。

自主與專業兩個名詞雖屬不同概念，但國內外許多研究者幾乎直接以「專業自主」一詞作詮釋，並指出自主是專業的內涵，專業則以自主為重要條件；換句話說，自主是專業的核心，專業是自主的必要條件，故沒有專業的自主是空的，沒有自主的專業是盲的，兩者互為表裡，缺一不可（呂來添，2002）；因此「專業自主」一詞可以初步界定為專門職業人員具有自由和獨

立行使其專業知識和能力，而不受他人支配或干涉的行為與態度。

多位國外學者則曾對專業自主一詞提出解釋:研究者 Katz 指出專業自主包括個人與團體二面向，一為「組織內的個人行動不受組織控制，且可自行控制決定、責任與處理顧客自由」; 另一則為「專業團體可自行控制自身的決定與社會責任，並擁有導引專業活動的自由」。Kornhauser 則認為專業自主則存在於「結構與態度」兩層面間，就結構層面的專業自主乃是專業團體可以淘汰不合格的從業人員及提供執行專業任務的法理權力；而態度層面的專業自主則指專業人員能自主的行使判斷及行事。Sinnett 亦將專業自主分為「團體」與「個人」兩部分，而專業人員或團體則具有處理專業事務的權力與義務（引自卯靜儒，1991）。另關於專業自主看法最具代表性則推 Engel，其認為「專業人員自主」係指工作範圍內的活動與決定、處理服務對象等相關事務皆可在專業人員的掌握中，而與專業較有關的的事務則依所受之專業訓練執行,另與專業較無關之事務則可以合於規範的方式裁量即可;而在「專業團體自主」部分，則指專業團體可控制、指導其工作範圍及團體決定與專業上之活動（卯靜儒，1991；劉春榮，1996c）。

而國內學者對於專業自主的定義亦與前述國外研究者觀點大致符合，指出專業自主應分為團體與個人兩部分分別定義才妥適，而專業自主的特徵仍不外前述能獨立判斷、自由自我管理、免於被強迫與控制，與能不屈於內外壓力的自我決定（王為國，1995；吳宗立，1996；林彩岫，1987)；另劉興漢（1993）除亦認同該看法外，於其研究中提出應將專業自主定位為「專業自主權力」，即讓專業人員或團體依其專業知識擁有作決定的權力。

故綜合上述專業自主特徵，不論是專業團體或專業人員層面的自主，可將專業自主定義為「專業人員或團體在具備專業知能與法令規章的規範下，依據其專業知能於專業領域下判斷或作決定時，不受他人或團體的干涉，亦顧及專業倫理的規範，行使專業判斷、執行專業任務、恪守專業倫理、發揮專業自主的控制與行動以履行專業責任，實現專業理想的自由狀態」(許藤繼，2001：102；溫諭芳，2001：15)。而當專業人員或團體於依其專業行使裁量權時，提升「自主權力與能力」是嗣後爭取之目標。

(二)教師專業自主權之意涵

Dondero（1997）於探討教師專業自主與組織氣候關係對教育改革的影響時指出教師專業自主即「教師能於其工作環境中感受到自由、而非集權控制式的氣氛，擁有更多的專業考量空間和更多參與做決定的機會以機動因應學生不同的需要並溝通順暢」。

Ewald（1998）則以專業倫理作為平衡教師專業自主與行政控制，其指出，教師專業自主即「教師能夠充分發揮自身的人格特質，並免於教學歷程，例如教材組織、教室管理、教學目標與技巧被標準化」。

Tanya、Howard＆Peter（2003）則以紐西蘭於學校所推展的績效管理來界定教師專業自主即「教師專業工作能不陷入官僚式的控制和系統制式的評鑑，而可對自己的工作負責、持續追求專業發展與執行，並回顧自己的表現管理的歷程」。

林彩岫（1987）針對國民中學教師之專業自主性進行調查研究，界定所謂教師專業自主性係指「教師基於專業知能從事與教學有關的工作時，能自由地處理其工作、自由的溝通及研究創新，不受他人干擾，且在心理上感到獨立自由」。

卯靜儒（1991）就學校科層化、教師專業自主與專業自棄關係的研究中指出，教師專業自主權的定義紛歧，故其針對國內情形將教師專業自主定義為「教師個人能在其教室教學中，不受外在人、事、物所控制的一種獨立自由和自我導向的感受程度，以及教師在教學專業上受學校尊重的程度」。

劉春榮（1996c）於《教師專業自主與專業承諾研究》中界定教師專業自主即「教師在其專業領域內能依其專業知能執行專業任務，包括教學、學校或組織決策，以維持專業品質及不受外力干預的狀態」。

羅清水（1997）於其〈教師專業自主與教學選擇權〉一文內定義教師專業自主即「教師在教師專業規範，依其專業知能，對其教學、學校或組織的決策與任務，享有專業的判斷，及自由的執行，不受他人或非教師專業成員的干預。而其自主範圍一為教師自我層面專業自主（包括教師決定教學 目標、選擇教 科書、選擇教學方法、決定教學進度、選取補充教材、作業指導、教學評量、班級常規輔導、生活輔導、學業輔導、教學設備選定、課程

設計、學生編班等十三項專業自主；另一為學校團體層面專業自主（包括參與進修活動、參與教師專業組織、參與學校行政策，課程發展的專業自主）。

彭富源（1997）在《學校教師會與教師專業自主》研究中定義教師專業自主亦即「教師及教師團體依據其專業知能對狀況下判斷、作決定時，一方面獨立不受他人或團體的干涉，另一方面亦能顧及專業倫理之符合；而教師專業自主層面的內涵可區分為教室與學校層級的個人專業自主，以及教師團體的專業自主」。

沈姍姍（1997）以社會學的觀點探討教師專業自主權概念，認為教師專業自主權就是在其專業範圍內能夠發揮造成結果的影響力，而此權力包括個別自主（individual autonomy）與集體自主權（collective autonomy），前者是指教師於教室內擁有充分的控制權力，包括教學方法、教學進度、學習成果評量、作業指定、班級經營、學生管理與輔導等方面；後者包括參與校務、參與學校重大決策的權力。

呂來添（2002：7）論述中小學教師輔導管教之專業自主權時，由我國教師法第 16 條與第 17 條為中心，定義教師專業自主為「教師依其專業知能執行其專業任務或作專業決定時，不受外力干預，其他人員無論是同事或行政人員，均不能妨礙這種權威。因此舉凡教師之教學內容、教材、教學方法與技巧得依其專業上之判斷加以決定，享有不受任意干涉之自由，此種自由即為教師之教育自由，教師擁有必要且相當的自由，使得教師在教學上有自由發揮的空間」。

李宗哲（2002）於其《國民小學權力結構重組與校務會議運作之研究》中探討美國學校再造思潮中論及教師專業自主是學校革新與再造的理論基礎時，論述教師專業自主之內涵：「教師專業自主可分為個人與組織兩方面；就個人的專業自主而言：教師依其專業知能來從事教學有關工作時，能自由作決定、不受他人干擾或控制；就組織的專業自主而言：由教師組成的專業團體，應有權規定會員的資格與職業標準」。

郭淑珍（2002）於探討國民小學教師專業自主與教師效能之相關研究中，將教師專業自主定義為教師在其工作場域，遵守教師團體訂定之專業倫理規範，並不受外力干預下，依其專業知能執行其任務，並能參與學校決策、

進修等專業相關活動，其內涵可分為「享有專業自由」、「參與組織決策」、「免於外力干預」、「維持專業品質」四個構面。

許祝君（2003：14）於其《我國教師專業自主權之研究-以公立高中教師為例》研究中界定教師專業自主權為：「教師在其專業領域內，依其專業知識，遵守專業倫理，獨立自主，在不受非法干預下，對其教學活動、學校的任務或行政決策，可以擁有自主的專業判斷；並不受干擾地完成專業領域內的工作任務」。而其研究則將教師專業內涵劃分為「教學」、「輔導與管教學生」、「參與學校行政決策與教師組織」與「維持教育專業品質」等四部份。

洪小媚（2004）於其探究教師專業自主與校長權力扞格的研究中，界定教師專業自主之意涵為「教師於『教室內活動』、『校級活動參與』、『教師團體組織活動』等三層面之事宜」。

綜合上述研究者對教師專業自主概念相關論點與涵括層面，本研究界定教師專業自主權為**「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」**。而教師專業知能是建構教師自主權的核心，唯有教師建立專業領域之權威性，教師所訴求之專業自主權才能取得社會的信賴，也正因「教師專業」為教師自主權之礎石，因此本研究將於第二章第三節的論述中，進一步參考教師專業評鑑指標、教師教學專業指標等相關文獻，以構建前揭三項教師專業層面指標，並作為釐清教師法教師專業自主權內涵的依據。

二、權力之意涵

組織中有關於不單就權力的運作過程亟為複雜，即使就「權力」(power)一詞的定義至今仍有所爭論，在印歐語系中,不論是英文的 power、或法文的 pouvoir，其自義主要都是一種「完成一定事務的能力」；而就中文的「權」於古書中主要是一測量物體重量的器具,後世經演變後主要偏重於政治權力;以下就針對中西方對於權力的內涵與定義將學者的研究作一歸納與解釋：

知名經濟學家 John Kenneth Galbraith 於研究權力的性質與結構的專書《權力的剖析》中對於權力的定義亦依據德國政治學家、社會學家偉伯(Max Weber)

（1864-1920）所提出權力的定義：「權力是把一個人的意志強加於其他人的行為之上的能力」。故其也提出當個人強加自己的意志或意圖於他人的能力愈大，相對地權力也越大；Galbraith 亦提出三種行使權力的手段：（1）應得權力（Condign power）：通過給予恰當的相反結果或以此相威脅來贏得服從的能力；（2）補償權力（compensatory power）：是通過給予正面的獎賞,給予服從的個人以某些價值來贏得服從的能力；（3）調控能力（conditioned power）：係一種使他人承認權威和服從他人意志的能力（劉北成，1992）。

Etzioni 認為權力是一種關係，當權力主體為了一定目的，藉由一定方式，影響權力客體表現一定行為時，權力主體與客體之間便形成權力關係，就權力關係的特質，其為社會關係之一，故無法獨立存在；其次，組織中的主體與客體、上級與下級、支配與服從之權力關係，都是互相依存為條件地；再者，權力關係亦涉及團體（人）與團體（人）之間的關係（劉軍寧，1992）。

Bailey（1992）認為權力是「使管理能運作，能預測結果的能力；換句話說，一個有權力的人可以用一種能確認效能的方式來管理統治一個系統」。

Bragg（1996）界定權力是「指在機構中影響藉由影響別人而完成工作的潛在能力，是一種必須藉由其他程式來釋放的隱性資源」。

Robbins（2001）認為「權力是一種能力，透過這種能力，A 能對 B 的行為產生影響力」。

Yukl（2002）於研究組織領導問題時指出權力是可以不同方式呈現的彈性概念：（1）權力包括主體對另一客體的影響力，主體可能是一個團體或組織，而客體亦可是單一個人也可是多位個人。（2）權力可以是對事物潛在的影響力、態度、行為。（3）權力亦可定義為一個相對概念：主體對客體的影響力必高於客體對主體的影響力。而 Yukl 亦指出權力的類型可以分為「職位權力」與「個人權力」兩類，所包括的權力臚列如後：1. 職位權力（Position Power）--（1）立法權（Legitimate Power）；（2）獎懲權（Reward Power）；（3）強制權（Coercive Power）；（4）資訊權（Information Power）；（5）生態權（Ecological Power）。2. 個人權力（Personal Power）--（1）參照權（Reference Power）；（2）專家權（Expert Power）。故 Yukl 對權力通用的定義可總結為「單一主體對一個或更多指定客體的行為、態度於某一固定時間內的影響能力」。

May（2003）於其著作《權力與無知》一書是以「可以造成未來改變的能力」面向來探討權力：May 指出，權力原先是社會學的辭彙，主要形容國家與軍隊的行動;但因權力要仰賴情緒、動機、態度，故權力於心理學的定義為「鼓動、影響、改變他人的能力」; 而權力是生命的根本要素之一，其不僅與個人的權能感、安全感、尊嚴感、價值感密切相關，也與個人的人格發展及社會互動的倫理不可分割。就此而言， May 則定義權力是「一種能對自己佔有份量、對他人能起作用,以及能夠得到同僚認同的能力」。故權力的種類包括：(1) 剝削的權力：任意支配他人，並讓他人臣服於掌權者的能力；(2) 操縱的權力：此為他人在無助絕望時而淩駕其之上的能力；(3) 競爭的權力：此為對抗另一個人的能力，取得此類型權力的主控權並非掌權者的功績，而是競爭對手倒下去；(4) 滋養的權力：此為利他的能力，此權力的產生來自於政治人物對自己族群福祉的關心；(5)整合的權力：此係煽動他人運用權力的能力(朱侃如 譯，2003)。

劉軍寧(1992)曾就西方世界幾位學者對於權力的概念作一整理出下列學說：(1) 機會說：Max Weber 將權力定義為「處於某種社會歸係內的行動者能夠克服他人的抵抗以實現其意志的概率」。(2) 結果說：著名哲學家 B.Russel 在《權力：一種新的社會分析》(Power：A New Social Analysis) 中定義權力為「故意作用的產物」，即兩人競合後輸贏的結果即為權力。(3) 決策說：美國分析學派的政治哲學家 Oppenheim 則定義權力是「參與決策和實現決策的能力」。(4) 影響力說：此論點為最多學者，包美國政治學家 D.Waldo、美國社會學家 J.H.Nagel、法國政治學家 M.Duverger 都認為權力是影響的同義詞。以上四種學說亦可將權力歸類為「實質性力量（實體)」與「一種因果關係」。而針對以上歸類,劉氏亦對權力作一嘗試性定義：「在典型的、較為固定的支配—服從關係格局中,具備一定資格的（權力）主體（主動支配的一方）根據自己的意志要求（權力）客體（被支配的一方）作出一定行為的能力」。故權力的表現往往為：權力主體能以控制、統治、命令、影響、支配、強制、指揮、操縱、領導、指導、威脅、說服、誘導獎賞、禁止、維持、支援、創設、變更、取消、安排或分配等方式作用於權力客體。

沈姍姍（1996）在探討有關教師權力消長的動態研究中指出，權力是「對

事務有支配與指揮的能力」、「有操縱指揮而使人服從的力量」、「從事某事的能力」、「影響力」或「執行或造成某種結果的能力」。

「權力」一詞就 Collins Cobuild 字典（1997）之解釋主要有三：(1) 權力是對於他人或活動上有許多的控制力；(2) 權力是一種能力（ability)；(3) 能夠擁有資源去處理事情的職權；(4) 於職位上所行使合法的權利。而朗文字典（Longman English-Chinese Dictionary of Contemporary English, 1989）有關權力的解釋則為：(1) 權力即為勢力或影響力；(2) 權力是處理事務或產生某種影響的能力；(3) 權力是下達命令、管理他人使服從的權限。

張馨怡（2000）定義權力指「組織成員透過互動歷程，藉此互相影響與改變彼此態度、意見、行為以獲得集結其共同行動的能量」。

許藤繼（2001：17）歸納不同領域學者對權力的看法指出權力有二類分別定義如下：

1.權力為能力或力量：

(1)權力是在社會關係內實現個人意志的能力：視權力為個人展現自我意志的能力，具有個人主義的本質，但忽視了階級和社會群體的客體利益。(2)將權力視為社會交往中，權力主體支配客體的權利與能力：將權力視為一種權利與支配的能力，權利意味擁有支配的正當性，但能否產生影響，則有賴支配主體的控制力如何而定，使客體在態度、動機與行為產生改變與順從。(3)權利源於組織職務，擁有採取決定行動的合法性潛在能力：權力具有隱含於組織團體結構的特性，其權力來源是社會組織職位，而不是從個體衍生出來；故權力係指有職位者合法性能力或潛力。(4)權力即是參與並且實現決策的能力：權力就是參與決策且可左右價值決策之分配。(5)將權力視為一種影響力。

2.將權力視為一種關係：

(1) 權力為一種相互作用控制關係：即在主體與客體二者所形成的統治者與被統治者（或掌權者與被操弄者）的關係。(2) 權力視為作用的交易關係與手段：以社會交易理論為基礎，權力主體藉由酬賞與懲罰作為權力運用的交易手段以進一步獲取更大的資源；故權力行使的目的主要是滿足交易並達成預期目的。

因此許藤繼綜合歸結權力的定義為：在正式的組織中，某具備一定資格的主體，源於法律或社會群體的正當性委託，憑藉或利用某種資源為基礎，在主客體關係與結構中，運用組織中的機制與各種影響類型使其進行互動，並使客體改變行為同意或順從自己，以合力實現組織或主體意志、目標或利益功能的力量或潛能。

秦夢群（2004a）指出因權力的內涵至今仍無定論，故由指出權力的特質以辨識何謂權力：(1) 權力是相關的（relational)：權力要存在於有上下隸屬關係或利害關係的組織中才有其操弄；(2) 權力要視情境而定（situational powers)：操弄者要能使備操弄者達到就範的目的；(3) 權力必須基於對資源的擁有或控制：只要操弄者控制被操弄者所渴求的資源，便可達到操弄得目的；(4) 權力可能以隱含的形式存在：影響他人的力量不一定要具體行使，只要事實上擁有即可對之造成影響。

而秦夢群研究亦指 Etzioni 對於權力有精闢的看法，認為行使權力使下屬就範的方式有三：(1) 強制的權力（coercive power)：即運用懲罰手段迫使人服從；(2) 報酬的權力（remunerative power)：以控制物質報酬為手段（如薪水、獎金或贈品）來促使部屬努力工作；(3) 規範的權力（normative power)：運用精神的感召與非物質報酬（如名譽、尊嚴）來激勵部下爭取好成果。而 French 與 Raven 則是依權力的性質，將權力分為 (1) 獎賞權（reward power)：以控制獎賞的實施與否達成影響他人的目標；(2) 強制權力（coercive power)：以施與懲戒權或制裁為手段使他人因恐懼而順從；(3) 專家權力（expert power)：以具有專業知識與技能達成因被需求而影響他人行為的目標；(4) 法令權力（legitimate power)：因擔任某職位而獲有一定的權力；(5) 參照權力（referent power)：以過人之魅力、能力、信仰與智慧來吸引他人的跟隨與效法。其對於權力的分類法亦與 Etzioni 有類有異曲同工之相似處。

吳庚（2003）分析公務員關係特質時，論及德國過去採「特別權力關係」（besonderes Gewaltverhaltnis）以描述公務員擔任公職具有中時與服從關係，所以公務員的勤務關係定位為「力」的關係，而非「法」的關係，並排除法律保留原則的適用。因此在過去公教不分途的戒嚴時代，教師為國家特別權力關係下的工具，其於國家權力之下所受的規範包括：(1) 比一般人民更具附屬性；

（2）無主張個人權利的餘地；(3）教育行政機關可不受法律保留原則拘束而對教師下各種指令。換句話說，過去教師完全處於國家概括命令「權力」下，教師只有高度服從的義務，而無所謂的專業自主權可言。

綜合上述研究者對權力意義與其特性之論述，本研究對於權力的定義如後：「權力主要是以能力或社會關係的形式存在，擁有權力者常以有形的物質獎懲及資源控制，或以無形職位權威、個人特質及專業技能，透過影響力的外顯來達成權力擁有者意圖的效能；簡而言之，權力即其擁有者所能支配他人、影響他人決定與言行的潛在控制力量」。

三、權利之意涵

權利（right）一詞常與「義務」相對且互為表裡，若權利無義務相配合，權利則空無一物（陳敏，2001）；而法學家梅克爾曾言：「權利之本質乃可以享受特定利益之法律上之力」(鄭玉波，1992)，此即法律上對於權利的認定是「個人得享受特定利益」的力量。採行民主體制的國家，人民除了依法盡義務外，同時也依法律享受權利；教師既為公民，自有其依法令遵守之權利與義務。故本研究探究教師專業自主權時，先就教育法令上所出現之「權利」一詞作東西方定義上的分析：權利一詞在中國語文傳統原義有二：第一種意義指權利為「威脅與貨利」，例如：《史記．武安侯傳》:「陂池田園宗族賓客為權利，橫於潁川」。《史記．鄭世家傳》:「語有之，以權利合者，權利盡而交疏」。《漢書．嚴安傳》:「賤權利，上篤厚」。《後漢書．馮衍傳》:「紛綸流於權利兮」。《荀子．勸學》:「是故權利不能傾也」。《鹽鐵論．雜論》:「或上仁義、或務權利」。第二種意義則指權利為「非普通尋常之貨利」，如《鹽鐵論．禁耕》:「夫權利之處，必在深山窮澤之中」(湯梅英，2001：35)，因此就中文字義中「權利」兩字常與君子所重仁義相左，字義解釋上偏向自私自利的權力爭奪。

但「權利」一詞就西方而言，係屬於法律上的概念，研究亦指出現代民主法治國家常將「法律權利」簡稱為權利(曾大千，2003)；查柯林斯字典(Collins Cobuild Dictionary, 1997）將權利解釋為：「正式或合法地被賦予去做某事或擁有某物的要求/聲明」；而朗文當代英漢雙解詞典（Longman English-Chinese Dictionary of Contemporary English, 1989）有關權利的定義亦解釋為「法律上的

宣稱或要求」。權利的概念在十八、十九世紀大部分採「義務說」，認為權利是盡義務後所產生的利益，且任何一個權利的陳述句皆應該發生於團體人際互動中，即表達權利擁有者應該享有某種特權或機會，而他人有義務以積極「作為」或「不作為」方式提供權利擁有者享受到此特權或機會，若權利擁有者無得到此利益則義務承受者就應受道德或法律上的處分。

王煥琛（1996）探討教師權利與責任義務中定義「權利」為：人民由國家憲法和法律所賦予並保障的種種權益；即法學家認為權利的第一個涵義即「法律上之權力」，第二個涵義即「權利者可以享受的特定利益」。但人民可以擁有多少權力及利益，要由國家制度決定，並由社會經濟文化水準所制約。

沈姍姍（1996）於探討教師權力消長的動態研究中指出：「權利」是指「對某物有正當控制權的狀態」、「可依法去做或擁有的權限」或「道德上正當且法律授與屬於某人的訴求或頭銜」。

湯梅英（2001）由權利的概念探討教學工作的意義時總結權利的意義：「權利社會生活的產物，存於人與人的相處關係間；權利與義務是相對的…權利的內涵與合理限制是由法律程式以保障與實施，任何人都不應任意剝奪」。

秦夢群（2004b）主張採「法律說」定義「權利」乃為：「法律賦予特定人享受特定利益之力」。故權利乃是(1)法律上之力：任何特定人所享受的利益，必須由法律賦予一定的力量加以保護；(2) 乃是特定人得享受的特定利益：特定利益之特定人即為權利主體，在法律的規範下擁有生活上所得享受的利益。

巨克毅（2004）則認為權利的意義會因為其種類、時代社會及界定者觀點而不盡相同，依照二十世紀法定權利的觀念（legal right），權利是法律上所設定、賦予、許可及保障，並依法行使而受法律限制與約束。但法律不能產生權利，沒有法律的社會並非沒有權利；有法律亦未必能保障權利（如極權獨裁國家），只有在民主國家，法律才是人民權利的保護者。

由上述有關「權利」的定義，本研究將權利定義為「為使特定人能享受合理利益，由法律賦予特定人該合理利益的一種方式或手段。權利人得依其意志行使其權利，並得以法律訴訟力量實現其權利內容」。

四、教育權之意義

「教育權」一詞就法學觀點論兼具「自由權」與「社會權」之性質，就自由權層次言，教育權即排除國家權力對教育干涉之自由；就社會權層次言，國民得要求國家積極作為以保障受教的權利(許慶雄，1992，引自呂來添，2002：20)。因此教育權意涵隨著國家對於教育事務的介入程度與人權思想的發展而有不同的定義與詮釋：就廣義的教育權言，可將教育權區分為「人民在教育事務上享有的權利」與「國家或各級地方自治機關在教育事務上行使的公權力」；狹義的教育權則以保障學習權實現而存在的「受教權」稱之。由上述廣狹義所定義的教育權觀點分析可知，廣義的教育權屬於「自由權」層次，主要保障國家未來的主權者以排除國家權力對教育之介入與干涉，由人民自由決定培育的方式與內容。而就狹義的教育權意義則屬於「社會權」層次，除了消極排除國家權力的介入外，更賦予人民得要求國家在財力所及範圍內積極提升受教育的相關設施，以享有更理想的教育環境(周志宏，1999；張曉玲，1999；顏厥安、周志宏、李建良，1996)。

然而，教育權在日本戰後實務界與學術界的「國家教育權」與「國民教育權」論辯中，將其定位為「教育內容決定權」，就教育內容決定主體究竟是屬國家或國民為論爭重心（周志宏，1999)。

由上論述可知，教育權是一多義且易引起爭議的概念，因此本研究以下論述重點採對教師專業自主權中的教學層面有重要之影響的「教育內容決定權」論點作為教育權之定義，在以「國家教育權」與「國民教育權」的觀點論述教育內容決定權歸屬問題後，加入兩論點對教師專業自主權定位的探討作為論述重點：

(一)主體歸屬：國家教育權說 VS.國民教育權說

國家教育權與國民教育權的論爭起源於日本長年以來對於國家應在教育事務中扮演何種角色所產生的爭議，即教育權的主體應是國家或國民、誰有權決定教育的內容的論題，而爭議的目的在於確定國家權力在教育內容的界限，以及國民（父母、教師、住民）在教育內容決定上的主體地位及參與權(顏厥安等，1996)；爰本段將參考美國比較教育學 I.L.Kandel 於西元 1933

年所提出的教育「內在事項」與「外在事項」理論，說明前揭二理論內涵與法理依據以作為下段探討教師專業自主權行使定位的基礎。

1.國家教育權說

國家教育權的立論以「教育為國家的權力、人民的義務」為典範，而主張國家應掌控所有教育事務的權力，其法理基礎與內涵如後（呂來添，2002；林淑芬，2001）：

(1)國家教育權的法理基礎

①憲法規定國民有受教育之義務，故國家有實施教育的權利。

②國家基於現代福利國家的理念，有整備教育外在條件的義務；為保障教育機會均等以提升教育水準，國家有權力頒布一定基準之學習大綱，使學生接受相同基本程度的教育。

③民主代議制度，人民託付國會制定教育法規，故行政機關應依法實施教育措施，國家因而有實施教育內容之權力。

④父母親權移轉於國家，故國家有主導教育內容之權力。

(2)國家教育權於我國的憲法級基礎

①強迫教育權：

憲法第 21 條：「人民有受國民教育之權利與義務」、憲法第 160 條：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給」。憲法既已規定人民有受教育的義務，由反面推斷則可知國家有行使管理教育事務的權利。

②教育保障權：

教育基本法第 8 條第 2 項：「學生之學習權及受教育權，國家應予保障」。

③監督權：

憲法第 162 條：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」。

④教育資源分配權：

憲法第 164 條：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及

產業，應予以保障」。1997 年修憲後則增修條文第 10 條為：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」。教育基本法第 5 條規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源」。

(3)國家教育權的論點主張

持「國家教育權說」主張者認為，教育權屬於國家，國家透過國會制定法律，教育行政部門透過法律或法律授權，則具有決定教育內容與方法的權力。亦即持國家教育權論者認為，國家係因擁有「國家統治權力」而有教育權，此觀點可與和國家是固有教育主體的理念緊密結合，因此國家有權力決定課程標準、教科書，並將教師定位於受國家委託而執行教學職務（溫諭芳，2001；薛化元與周志宏，1994)；故其理論內涵可歸納如後：

①歷史角度：國家權力擴張後，教育公共性應高於教育私事性，故國家因有統治權而為教育權主體，可主導教育內容方針。

②政治角度：國民義務教育有齊一教育品質之必要，故國家應介入教育內容的實施而謀求教學內容的一致性。

③學術角度：民主國家係依國會通過的法律管理教育事務，故不論「教育內部事項」或「教育外部事項」都有對全民負責的權利與義務。

「教育的內在事項」係指教育內容面的事項，包括教育內容、教育方法、課程編寫、教材的選擇、成績的評價、學生生活指導（管教）與班級活動指導等有關學生身分、教師研究進修等層面；相對於教育內在事項的「教育外在事項」則是指教育外在條件的事物，包括教育財政、教育設施與設備、學校制度、學校環境、教育費用、教師資格、教職員勤務條件、教育預算與執行等，都屬於教育活動遂行的外在條件（呂來添，2002；許育典，2002；薛化元，1994)。教務事務自從加入公共色彩，教育目的國家化即是不可避免的趨勢，而國家教育權理論就是在此背景下所建構的立論基點，因此不論是教育的內在事項或外在事項都是國家權力監督的範圍。

總結上述國家教育權理論內涵可知：掌控所有行政權力是國家，故包

括教育權的主體、實施教育的內容與方法均應由國家決定；依此推斷可得到人民並非國家主體的結論，且亦無權力與法律進一步保障其教育權利的制度設計。

2.國民教育權說

國民教育權的立論以「教育為人民的權利、國家的義務」為典範，而主張國家應掌控所有教育事務的權力，其法理基礎與內涵如後（周志宏，2003；許祝君，2003）：

(1)國民教育權的法理基礎

①民主國家體制的國民主權論：民主國家威權來自國民，故國家教育的合法性根源是來自國會制定的教育法律。

②國民自由權理論：依據民主立憲國家明文保障人民的學術自由，以及人民應享有受教育的社會權理論，皆肯定國家雖有提供良善教育環境的責任，但不代表國家要對教育事務處處箝制。

(2)國民教育權於我國的憲法級基礎

①我國憲法第 2 條：「中華民國之主權屬於國民全體」。此為國民主權之原理，故國家一切的權力皆來自國民之付託。

②憲法第 3 條中規範：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」。故教育活動中有關教學方式、教學內容、教材種類、教科書內容與編輯方式的選擇與決定皆有自由之保障，教師得視教學實務需要而調整上開各項方式與進度。

③依據憲法第 21 條：「人民有受國民教育之權利與義務」。此一方面規範父母有使子女受教育的義務，另一方面則是以協助人民人格發展與自主精神培養為目的，而讓受教者的學習權得以實踐；憲法既已規定人民有受教育的權利，由反面推斷則可知國家有提供教育機會的義務。

④憲法第 10 章揭示我國中央與地方分權的權力體制，其第 107 至 110 條更規範教育事項係採地方分權原則，故國家為使地方教育依其特色而發展應採行國民教育權觀點，逐步修正過去國家權力過度介入教育產生意識型態化的問題，並正視國民在教育事務的參與權利。

(3)國民教育權的論點主張

持「國民教育權說」主張者認為，教育權屬於國民，有關教育的教育內容與方法應由家長、教師與學生決定；國家僅須整備教育外在條件即可。國民教育權主要可歸納為五個範疇，包括教師教育權、兒童受教

權、父母教育權、住民教育權、私校教育權等；其中教師教育權、兒童受教權、父母教育權的結合更是國民教育權對抗國家教育權的基礎，故其理論內涵可歸納如後（溫諭芳，2001；謝瑞智，1992；薛化元，1994）：

①歷史角度：

國家教育權出現前，父母對子女之教育權早已存在，且隨著人權思想的演進，教育權利係屬人民基本權利之重要事項，保障國民受教權是國家當然之義務。

②法律角度：

國家教育權合法的根源雖來自國會正當程式的授權，但此並不完全否定國民對於教育事務關心的權利，亦不意味國家可全權主宰教育領域。

③學術角度：

由憲法保障的學術自由可以推導出教育自由的需要以促進學術的進步；尤其是「教育內部事項」（教學計畫、內容、課程、教材）涉及專業知識、教學技巧、學生輔導等高度屬人性的教學事宜更需要由國民（包括父母和教師）共同參與決定，而不宜由國家全部代勞。

總結上述國民教育權理論內涵可知：雖然國家主要掌控所有行政權，也依據民選國會制訂之法律主管教育事務，但教育權的主體、實施教育的內容與方法涉及國民受教權的重要事項，國家雖有整備教育設施的義務，但針對教育內部事項等具有高度屬人性事務應尊重包括父母與教師等國民的參與決定權，畢竟國家教育權力在法治國原則下，仍應依據憲法賦予人民受教權利等憲法層級保留的規範支配；因此不論是國家教育權或國民教育權理論，此處的「權」都有法律的基礎下，應採「權利」一詞來作解釋。

有關上述兩個教育權理論論點的差異可參見表 1，以深入瞭解兩理論之差異：

表 1：國家教育權與國民教育權比較表

項目	國家教育權	國民教育權
教育權典範	教育是國家的權力、人民的義務	教育是人民的權利、國家的義務
教育權主體	國家	人民
法理基礎	1. 憲法規範國家有實施教育的權利。 2. 現代福利國家之國民應享有相同的教育品質。 3. 國家依法律而有決定教育內容之權力。 4. 親權移轉給國家。	1. 民主國家體制的國民主權論。 2. 國民自由權理論。
憲法級基礎	我國憲法第 21 條、第 162 條、第 164 條；教育基本法第 5 條、第 8 條第 2 項。	我國憲法第 2 條、第 3 條、第 107 至 110 條。
教育事項的管理範圍	教育內、外在事項	教育內部事項
國家地位	主導者	給付行政提供者以積極建構教育環境
國民地位	無權參與教育事務	教育事務參與者
取向	權力（power）取向	權利（right）取向

資料來源：本研究整理

(二)教育權與教師專業自主權之關係

過去我國學界雖無教育權的論爭，但因受政治戒嚴、教育作為精神國防的影響，教育作為促進國家發展的論點使得教育方式與內容由國家機關統一決定的運作模式被視為理所當然，因此教師的教育內容決定權自然以「國家教育權」的論點為主；惟教育事務之性質並不宜全盤由國家層層管控，受託行使國家教育公權力、依法從事教學工作的教師如何在「國家教育權」與「國民教育權」的論點間讓其專業行使自主權取得平衡，其可依其專業行使自主權的界限又應如何界定？以下將先就前揭二理論對教師專業自主權內涵的相關影響作論述，再討論我國教師專業自主權所面臨的內外在限制。

1. 國家教育權與國民教育權理論對教師專業自主權之影響

近年來世界各國就教育權歸屬的問題並不完全偏於國家教育權或國民

教育權之論點，調和二者意見常為教育行政機關立場所在。在民主代議制度的運作下，國家權力介入教育內容有其必要性與合法性，尤其國民教育階段，訂定全國一致標準以確保人民學習品質更為國家之重大責任（薛化元等人，1994）。惟國家雖因統治權而間接掌握教育權，並不代表專業知識和真理的傳授應為一元化、教師僅為國家傳遞主流價值的執行工具；在民主國家中基於「國民主權」觀點，人民才為教育權之主體，因此父母、學校與教師都負有協助教育的責任，尤其教學工作關係到學生人格養成，必須肯定教師自身的主體性與自主性始能讓教師因材施教並合理履行其教育責任。就此言，當國家教育單位以國家教育權思維規劃教育政策，那麼教師專業自主權的訴求必然束之高閣；然當國家教育單位能以國民教育權思維作為政策軸心，則教師將能就其專業領域發揮其自主權。爰過去採用國家教育權觀點者如何在維持義務教育品質與尊重教師專業自主權間開創出平衡點，則是未來研究觀察的重心所在。

雖然保障教師專業自主權的概念已逐步融入開發國家的教育法規中，但如何落實該理念，在國民教育權與國家教育權兩派典範間一直是爭議的焦點。以日本法院判決為例，採取國民教育權觀點的「杉本判決」認為：「教育內部事務因涉及專業知識和技能，且教學職務是由父母與國家委託而行使之職權，故應該由教師依據教學實際情境的需要來判斷並研發、保障教師教學自由權」；但採國家教育權教育權觀點的「高津判決」則認為：「國民義務教育階段在適當的範圍內應求全國統一，教師專業自主權雖應予以尊重但非絕對、排他，國家對於課程與教材內容仍應有管理權」。雖然日本法院的判決對於兩種學說皆曾採用，惟多數法院判決仍支持國家教育權的立場，僅教育法學者仍主張應依教育內部事項與外部事項之區分採用國民教育權理論，以限制國家介入教育事項之範圍（楊巧玲，2000b；顏厥安等，1996）；有關教育內外部事項區分的參考點係由國際比較教育學者 Kandel 所提出，該區分論點除可作為國家是否主導教育事務的底限依據外，亦保障國民教育權在教育內部事務的優位性，並定位國家於教育事務的權限。後續研究的學者則根據此論點，進一步提出教育內部事項有其專門性與自主性，爰應尊重父母的教育權與教師的專業自主空間，國家教育行政機關對教育內容並無介入

干涉之決定權；另就教育的外部事項言，其條件整備牽涉國家整體財政與資源的分配，並受國會立法權的監督，因此國家負有積極整備教育外在條件以維持最低教育水準的義務與責任(薛化元、李英毅、周志宏與賴麗春，1997)。依此而論，持「國民教育權」典範者認為有關教育事項應由學生、家長及教師所構成的國民來決定，國家僅須承擔整備教育條件與環境之義務；主張「國家教育權」者則認定教育權屬於國家，關於教育的內容與方式應由議會及行政部門等國家機關來決定。

按國民教育權的主張，國家雖有義務提供教育外部條件，但此並不等同國家對於教育內部事務即完全無管理的責任，亦不代表國家扮演協助者與支持者的角色，就意味國家權力的削弱；國民義務教育既是每個人民應享有之權利，國家應透過行政與立法上的積極作保障人民獲得自由與受教的機會，就人民自身捍衛學習權的角度而言，亦非只消極以免除國家權力的侵害為足，更何況教育的內部事務常涉及德國法係上所稱之「重要性事項」，例如課程的安排、教材之選用、成績評定、學生管理與入退學等事項，仍與學生學習權息息相關，因此當教師由國民教育權的觀點行使專業自主權時，國家仍應以保障學習權為基礎，對於涉及教師專業領域的不確定法律概念所作的「判斷餘地」；為避免專業自主之名形成教師獨斷的癖護所而有損學生學習權，國家基於教師仍係「受託行使公權力」者，故仍有監督之責（溫諭芳，2001；顏厥安等，1996)。

另以國家教育權的角度觀之，學校應受法治國原則約束，對於主管教育行政機關所發布的通令有要求教師遵守之義務，其拓及教材、教法、評量、輔導管教等範疇，國家雖然有行政監督之責，但此對教師教學自主的影響甚大，國家基於監督立場是否應完全採用「法律保留原則」作為管理教師教學事宜之圭臬，尚有爭議空間，故德國法學者對此則提出教師專業自主權行使範圍的基礎要件：(1) 基於學生權益與人格健全發展，教師對學生能力、知識、性向的判斷不可恣意為之；(2)教學自主權之行使應以合於憲法忠誠度、法治規定，不可對學生作思想上之教化；(3) 教師的教學自由僅係執行教學工作所必須，非屬教師一職之基本權利（Grundrecht der Lehrer)，故裁量自由應以合乎「教學目的」與屬於「重要」事項為依歸，國家對於衡量教師教

學自由與行政監督兩者間權限的拿捏，其介入與否應以可否輔助或提升學生學習品質與效能等屬於重要事項為考量依據，非以消極行政怠惰作為不侵害學生學習權與教師教學權之藉口，仍應擔負起維繫教育品質的責任；另教師執行的教學活動雖是受託行使國家公權力，惟基於教學目的在讓每位學生人格自由得以開展，因此教師基於職責仍應就其專業享有裁量自主權，除了可藉教學成效實證爭取自主權外，基於扮演協力、引導學生建構知識的角色，應爭取教學內部事項屬低法律保留密度範疇、建立教育行政制度建議權。換句話說，國家雖保有政策上的外部限制，其介入程度仍應符合法律保留（明文允許行政權介入）、授權明確性、比例原則（許育典，2002；溫諭芳，2001；顏厥安等，1996）。

而教師基於保障學生學習權、開展學生人格自由與教學現場權變之需要，應在充實自身專業度以提高社會對教師專業認同的基礎下，爭取教學工作享有專業自主的權利。故國家與教師兩造間就教育事務應掌握多少權限，除尊重教師於教材編選、教學法選擇、輔導管教、班級活動指導等教學內部事務的專業自主性外，國家就此範疇應尊重教師因應個別差異、啟發學生思考與研究精神之必須，不作硬性規範，僅須建立一套綱要性的「法律監督」制度作為保障學生受教權的依據即可，亦即國家於教育部門之主力應置於教育財政、學校環境設施、教職員服務條件等外部事項的充實，以作為提升教育品質之基礎。而教師則因教學工作有高度屬人性、經驗性，故教育內部事務賦予教師裁量空間有其必要性，惟此自主權非教師一職之基本權利，而係其遂行職務之必備條件、依其專業知識所運用的自由裁量權，故教學自由仍有「法律保留原則」之適用；其於教育法制設計上學者提出幾項思考方向：（1）學校仍係法制國體制下的國家機構，教學活動雖有其個別性質，國家仍有就法律保留的範圍內督導教師是否遵守憲法忠誠、傳授學生正確的法治觀念與自由真諦之責任，故教學仍是法律保留的適用領域；（2）國家對義務教育階段雖有建置體制的任務，但教學內容與方法的「專業監督」密度應以符合教學目的為依歸即可，毋須鉅細靡遺過度規範，教育事務龐雜多樣，管理者事事規範除有專業（門）能力有限窘境外，終將造成立法一方空泛授權、行政一方能力有限並疲於奔命的窘境（顏厥安等，1996）。

2.我國現行教育體制改革的趨勢

我國自 1987 年解嚴後，政治社會經濟各層面都朝多元民主化方向改革，教育事務受到社會環境的變遷，則由偏向由國家主導一切的國家教育權走向國民教育權的政策導向，過去舉凡經費編列、入學方式、學校體制、課程規劃、教科書編製等事項皆由中央政府統籌管制，另各科教師的教學表現亦有由教育部至地方教育局一條鞭的督導措施；然自解嚴以來，尤其 1984 年四一〇教改大遊行提出「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「推動教育現代化」、「制定教育基本法」等 4 大訴求後，政府部門受到來自民間社會要求教育鬆綁的呼聲，因而也就開始推展一連串的教改措施，在「四一〇教育改造推動聯盟」持續加溫下，教育部於同年召開以「紓解升學壓力」、「教育自由化」為主軸的第七次全國教育會議，並於嗣後成立的「行政院教育改革審議委員會」匯集民間與官方各界精英對教改的意見提出《教育改革總諮議報告書》，揭櫫教育改革的五大方向：「教育鬆綁」、「帶好每位學生」、「暢通升學管道」、「提升教育品質」、「建立終身學習社會」，並以此作為教育改革的總指導原則。

為了因應社會大眾與官方對教育改革的關切，並落實教改 5 大方向，教育部於 1998 年特編列新臺幣 1571 億元、推動 12 項教改行動方案（包括健全國民教育、普及幼稚教育、健全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育與資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生輔導新體制、強化原住民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究）以深化教改工作，由行動方案內容可瞭解我國教育體制變革係以「教育鬆綁」為核心，就多元化、大眾化、市場機能化、專業管理化等方向進行改革；而國家為建立新定位、重塑社會意識與新文化、提高國家競爭力，必須一改過去重重管制的國家教育權觀點，讓教學現場的教師有專業自主權，可就其教育與學科專業擁有決定學生學習適合的教材、內容與方法的權力，方可配合時代脈動培育出因應外界瞬息萬變的人才。換句話說，現今我國教改所推動的鬆綁政策與國民教育權立論有其異曲同工之處，教育鬆綁的政策立場雖引導過去國家對教育的管制由集權轉為分權，但並非主張教育事務完全脫離國家權力運

作的範疇，而基於保障國民受教育的權利與教育機會均等的立場，國家權力也不容於教育範疇中缺席；適度將國家教育權下放地方、學校與教師已是必然的趨勢，而未來國家如何在鬆與綁之間一方面使教師重建專業自主的尊嚴、遵守法治紀律、承擔專業責任，並同時維持多元化教育制度下的品質，在在都考驗國家權責鬆與綁間的智慧，以建立優質的教育行政文化而利於教育改革的推動。

3.教師專業自主權的類型與限制

經前論述雖界定教師就其專業領域部分可享有專業自主權，但在此並不意味教師專業自主權範圍無一界線；由前述文獻分析可知，教師專業自主權理論上所包括的教室教學、學校行政與教師團體等三部分，僅以前開兩部分的內涵指標可依據現行相關法令劃歸為權利範籌來論。

然而隨著國民教育權理念帶動受教者才為教育最高價值的理念，教師的主體性與自主性雖逐步獲得肯定，但不可否認的是，國民教育階段畢竟屬於義務教育，即使教育權已逐步鬆綁的今天，國家仍無法完全卸下維持國民受教品質的責任，而教師的專業自主權亦應有其合理的依據與界限，非完全流於自由心政的無限上綱。惟在國家管制與鬆綁之間，教師的專業自主權可行使於哪些範疇，則有討論與研究空間；爰以下茲就國家教育行政監督的種類和教師專業自主權所應受到的限制法令依據與理論分析如後：

(1)教育行政監督類型

我國係屬法治國家，因此所有國家事務都應依據法律來運行，教育事務亦不例外；即使教改的趨勢已逐步授權教學現場第一線的教師於課堂教學與學校行政範疇內享有專業自主權，但國家基於法治國原則仍有監督之責；監督的範圍應包括「教學」與「行政」兩部分，雖然教學活動本身帶有個別性質，非法律上能全盤規範，但此僅是「法律保留」範圍的問題，並非法律對之完全不可規範。

監督乃指有監督權者以行政規則、個案指令或事實上的措施等影響被監督者，以達成行政目的之行為；公法監督的種類眾多，包括行政、立法、司法、監察、考試、國家機關、自治機關、公民、法律、專業等監督類型，教育事務主要於行政監督領域，故主要可分為法律監督與專

業監督（顏厥安等，1996）：

①法律監督（Rechtsaufsicht）：又稱為「適法性監督」，主要監督被監督者行使公權力是否違法，並不包括不當與否；監督的項目主要為外部學校事務的組織、管理、及財務事項。

②專業監督（Fachaufsicht）：又稱為「適當性監督」，此不僅監督被監督機關行為的合法性，亦包括其行政行為的當或不當；此監督形式多半以內部行為方式作成，由上級機關對下級機關，或授權機關對被授權機關間的一般性監督關係作成；監督的項目主要為內部學校事務，包括學校的課程及教育活動。

(2)教師專業自主權的限制

由上可瞭解，我國要落實法治國原則在教育法治中的實踐，教師雖就專業部份享有自主權，但國家仍有維持教育品質的監督之責，即便是就高度屬人性的教學活動層面行使專業自主權，但教師仍應該受到一定專業監督，包括遵守憲法、法律與命令，並服從行政指令、教學計畫、教學目標與教育主管機關對教學所作的大綱提示與監督；尤其教師因其專業而行使之自主權係以保障學生受教權為前提，因此就主管教育行政機關立場，基於教學活動進行之個別性而言，雖須承認教師教學自主權存在對達成學校教育目的之必要性，惟關於教師專業自主權與國家行使監督權之間的界限分際為何，則應就法律層面與主管教育行政機關的權責作討論：

①法律對教師專業自主權限制之正當性（溫諭芳，2001）

A.教育行政部分：

教師於廣義的教育行政專業自主權應視為「對抗科層制度」的自由，而狹義來說則為「學校行政」內的自由；依據教師法第 16 條第 1 款與第 7 款（對學校教學及行政事項提供興革意見；除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動），教師對於科層體制應等事涉公益與責任政治事項僅有「制度建言權」，而對於學校行政事務則僅有「參與決策權限」，只是參與最低限度何在，教師法並無明文限定。

B.教學事項部分：

學校的教學活動性質上亦屬國家行為，故應同受法治國原則之拘束。按教師法第 16 條第 6 款的規定，教師於教學工作亦須依據法令及學校章則才享有專業自權；該法第 17 條第 1 項第 3 款，教師亦應依法令及學校安排之課程實施教學活動，故法令對於教師教學工作仍有一定的約束性；惟教學工作相較於其他行政工作牽涉到較多的個別性，非法律所能全盤規範，此所要進一步討論的係「法律保留」密度問題，因國家僅能依法律對教師的教學行為進行干預，除非該法律違憲，否則教師仍應依據國家所訂定法令行使其法定職權。

②主管教育行政機關對教師專業自主權限制之正當性

前揭教師法第 16 條第 6 款與第 17 條第 1 項第 3 款之規範係以法令的觀點說明對教師教學限制之合理性；而學校行政機關因作為教育行政機關之下級機關，負有執行上級頒布法令之義務，故可基於職權與相關法令就學校的教學活動有所規範或管制，而其範圍則包括教材內容、教學方法、成績評定方法與標準等範疇。就法治國的原則而言，學校依據法令對教師專業領域行使職權干預於法有據，但其干涉的界限仍應建立在法律保留、授權明確、符合比例原則等考量，尤其當學校行政單位對教師專業自主權（包括教學與行政層面）作出限定時，應有強力與明確的事由證明有利學習者的受教權保障，才符合教育基本法第 15 條保障教師專業自主權之意旨。

五、小結

教師專業自主權所涵蓋的內涵由前述研究大致可將其歸類為「課堂教學」、「學校行政」、「教師團體」三層面，而各層面的內涵應屬教師權力或權利，依據前開對『權力』的定義為「能支配、影響他人決定或言行的潛在控制力量」，另『權利』則定義為「由法律賦予特定人享有合理利益的手段或方式」；爰本研究於界定教師專業自主權的「權利」內涵時，應符合現行教師法第 16 條「教師對於教學與學生輔導享有專業自主權」之規定，將「教師課堂教學」劃歸為教師專業自主權利，另將「學校行政」、「教師團體」兩層面劃歸為教師專業自

主權力始為恰當。

而將教師課堂教學層面界定為教師專業自主之法定權利後，國家是否即無權責進行監督，以全權尊重教師自主為依歸？自「**國家教育權**」的觀點而言，教師專業自主權雖應於以尊重，但大體而言，**學校仍應受法治國原則的約束**、國家對課程教材仍應有最後決定權；另以「**國民教育權**」的觀點而言，因教育內部事務具有高度屬人性，因此應完全**尊重教師**對教學**內部事務的專業判斷**為宜。兩觀點看似對立，惟就國家仍有維護學生受教權與維持教育品質之責任而言，教育**外部事務**的整備國家自有發揮公權力以**維繫最低教育水準**之義務，而即使在教育**內部事務**部分，教學自由雖係教師遂行職務之必備條件，但國家仍有就**法律保留範圍監督**教師是否遵守憲法、傳授學生正確法治觀念之責任；此融合國家教育權與國民教育權觀點的理念，由我國教師法第 16 條第 1 項第 6 款雖授予教師有教學與學生輔導的專業自主權，但仍應在符合有關法令及學校章則的規定始可享有該權利的規範可瞭解，我國教育法令層面上對教師專業自主權所認定的範疇為「教學」與「學生輔導」，該範圍內教師雖享有專業自主權，但因其自主權涉及學生學習之基本權利，爰仍有受法律保留原則限制之必要；換句話說，**我國的立法體系仍以課堂教學層面為教師專業自主權保障核心，至於教師於學校行政與專業組織層面的自主權於現行法規的相關規定仍僅止於鼓勵參與的宣示性質，尚未有完整的保障與監督體系**。因而當教育當局推行鬆綁政策、正視教師專業自主權對提升教育品質助益的同時，如何兼顧「教育行政監督責任」與「尊重教學專業」，使教師在運用專業自主權以增進教學成效的同時，仍符合法治國原則，此正考驗國家在落實教育基本法以保障學生學習權重要課題。

第二節　教師專業自主權之理論基礎

我國近年來一連串之教育改革措施，係以「教育鬆綁」為其改革核心，而在此符應社會民主與多元化的重建工程中，鬆綁並不代表完全放任，相反地，學校與教師在獲取自主空間的同時，必須提高教育的品質與績效，否則無法於全球化的時代中培育具競爭力的人才。故在政府採取解除高度與重視教育績效責任兩手策略的政策走向下，過去教師於其專業領域所缺乏的自主權不但可重新獲得，另外教師角色專業化更是必然的趨勢。教師身為教學現場第一線的執行者，擔負開展學生人格的重責大任，必須就學生不同的資質因材施教，若不允許教師於其專業領域擁有自主裁量權，而由國家訂定統一規範，則必阻撓學生獲得真理的機會，故本節擬從教育學與教育法學的觀點分別探討教師專業自主權的學理基礎，作為本研究支持教師專業領域享有自主權之依據。

壹、教師專業自主權之教育學基礎

依據前述對教師專業自主權相關概念之分析，以自主權主體而言，可以是教師個人或教師團體；就權力行使的範圍來說，包括微觀教室層面與學校組織整體教學環境決策的運作與施行；就內涵而言，教師專業自主包括教師專業知能的具備與進修、相關教育法令規章的專業規範、教師權力的賦予和教育相關事務等；就目的而言，希冀以教師專業的角度參與以營造並維持良好教育環境（許藤繼，2001）。因此教師建立專業自主權地位有助教師專業化運動的推展，為深入瞭解教師專業自主權之必要性，以下擬由教育行政、課程與教學等教育學觀點來探究教師專業自主權之基礎。

一、教育行政基礎

學校體系雖然係以教師為主體，但由於過去學校以科層組織作為管理模式，因此過去學校行政決策運作的模式係以學校行政人員為主體，教師甚少能就其專業領域表達相當意見；惟隨著我國政治民主化歷程，教育事務由中央集權走向地方分權的趨勢下，學校權力亦逐漸提升並能於授權範圍內有相當決策權，因此在學校本位管理需求日益提升的同時，教師於行政領域彰權益能就有其必要性。爰以下將就「學習行學校」、「學校本位管理」與「教師彰權益能」等理論針對教師專業自主權提出教育行政面向之基礎。

(一)學習型學校

組織的蛻變與進步除了架構重組外，「學習」理念的建立則是組織再激盪新智慧火花的重要途徑；美國麻省理工學院 Senge 教授，於 1990 年出版「第五項修練：學習型組織的藝術和實務」(The Fifth Discipline：The Art and Practice of the Learning Organization）一書之後，帶動企業組織學習的熱潮，也讓許多企業組織紛紛轉型為學習型組織，以應經濟情勢的變革。而學校作為培育人才的搖籃，唯有建立「學習型學校」(learning school）的組織型態，其教育品質與效能才可透過整個組織成員不斷學習才得以維持；換句話說，未來教師必須不斷藉由終身學習、並打破教室的藩籬與其他教師相互合作學習、進行深度會談以及相互探詢，才得以提升自身專業知能與個人的心智模式。為深入瞭解學習型組織對未來學校教師的影響，以下先就學習型組織的意義與學習型學校之特性作一論述，再就教師專業自主權對學習型組織之建構之重要性作探討。

1.學習型組織與學習型學校之意義及特性

秦夢群（1998）綜合中外學者對學習型組織的重點特徵可歸結為學習、組織、個人與環境四層面；組織成員在學習方面應抱持不斷學習的信念，在組織結構方面應建立良好組織氣氛與組織文化，在個人方面應堅持自我超越與專業提升，在目標與環境則應塑立願景與應變敏銳度。學校組織亦應如百川，時時有活水注入，透過形塑學校組織為學習型組織才是因應時代的不二法門，因此學習型學校應具備以下條件：(1）明確可行的目標：使學校成員瞭解組織運行的方向；(2）良好的組織文化：使學校成員共建願景以達組織目標；(3）流暢的資訊系統：使學校成員因訊息的完備而作系統性思考並不斷反省；(4）自我超越的個人：讓學校成員在創新的團體中改變既有的心智模式，使組織脫胎換骨。

林新發(1998)指出「學習型學校」包括下列四項特徵：(1）重視學生自我導向學習能力的鍛鍊：藉由學習型學校的培養「學習如何學習」、將學習目標內化的關鍵能力；(2）學校領導者應即為學習的領導者：校長、主任應協助教職員擁有釐清動態複雜現象、建立共同願景、改善成員心智模式的能力；(3）蘊含豐富的校園學習文化：即學校組織成員重新檢驗其

心智模式、學會以系統的觀點來看待學校組織結構及其運作；(4) 學校為一學習系統的組織：學習型學校在一連串的學習活動中，不斷地嘗試錯誤、調整方式，才能慢慢地呈現學習型學校的特色。

林海清（2001）於探究知識經濟時代中學校組織要邁向專業化、效率化與科學化除進行組織再造外，如何運用學習策略以建立持續競爭的優勢是鬆綁教育官僚體系的重要條件；其引述林清江（1998）所指出學習型組職的特性包括：(1) 個人的自我超越；(2) 組織潛能的發揮；(3) 思考模式的改變；(4) 改革願景的建立；(5) 團隊精神及行動的學習；(6) 慣用系統的思考；(7) 市場機制及工作成效的重視；(8) 全面品質管理及人力資源的人性管理；(9) 優秀人才的任用及其終身學習權的保障；(10) 個人發展及組織文化變遷的結合；所以學校成員必須藉由學習發展出適當的智能以因應變遷迅速且不確定的世界。

魏惠娟（2002）由成人教育的觀點歸結 Senge 教授所提出的學習型組織，即以學習、能力建立、改變、轉化與持續進行為核心要素，組織透過不斷學習不僅是創造知識、獲取知識，更要轉化知識獲得能力產生改變，並在瞬息萬變的複雜社會中贏得先機；學習型組織最終的目的不是在建立學習的組織，乃是在藉由有意義的學習讓組織成員建立學習的觀念以突破自己能力的上限；故學習型組織大致可歸納為三項特色：(1) 是一個真正共同學習的組織：藉由反思、傾聽、對話、討論等技巧構築知行合一的學習；(2) 因為共同學習，塑造出不同的組織文化：包括不同的思考、做事、與談話方式；(3) 透過共同學習，促使個人心智模式轉化。

張明輝（2002b）於〈學習型學校的挑戰與因應〉一文中歸結 Senge（1990）有關學習型組織五項修練（系統思考、自我精進、改善心智模式、建立共享願景、團隊學習）的研究指出，學習型組織是一個不斷在學習與轉化的組織，其學習的起點為組織中的個人、工作團隊；學習是一種持續性、策略性運用的過程，讓組織整體學習的結果除了可使組織成員的知識、信念與行為上產生改變，並可強化組織的創新與成長的動力。因此運用學習型組織概念所建構的「學習型學校」，是其面對世界變革潮流的最佳策略；透過形塑學習型學校的過程，組織成員必須具備學習的熱忱與團

隊學習的風氣，才得以讓學生、教師、教職員間和學校領導者透過學習引導（learning orientation），以再創新使學校成為具有活力以及持續更新的場所。

綜合上述研究者對學習型學校的觀點與定義，可瞭解學校轉型學習組織的變革目的在使學校儲備因應改變的能力，藉由學校成員團隊合作學習的歷程以培養其主動學習的責任感而構築學校共同願景；爰學校在面對未來知識經濟的時代要確保長期的競爭力與教育品質，打造學習型學校是科層學校體制邁向永續經營的礎石；而建立學習型學校並非一蹴可及，其推動策略涵蓋了學校的行政與教學、領導與激勵、授權與參與、學校願景及組織文化的型塑、團隊的建構與運作、行銷策略與資訊科技的運用等重要的配套措施。

2.學習型學校與教師專業自主權的關係

Senge（1999）在《變革之舞》書中進一步指出學習型學校並非被普遍接受及應用，其可能面臨的十大挑戰包括：時間不夠、缺乏協助、不能適用、說說而已、憂心焦慮、評估與評量、信與不信、如何管理、如何擴展、策略與目的等，因此學習型學校的建構與維持，除有賴學校領導者轉變領導理念與風格外，賦予學校成員充分自主的成長與發展空間共同蘊育與發展，才能有效化解困境建構理想的學習型學校。由前揭研究者所論述學習型組織的要義可知學習型學校建立之重要性，由下列相關研究中亦顯示該理論支持教師專業自主權之建立：

英國教育學者 Southworth 於 1994 年發表〈學習型學校〉(The Learning School）論文特別指出教師專業對建立學習型學校的重要性，他認為個別教師應不斷學習並能夠和其他同仁共同合作或相互學習，學校才得以為一完整學習系統組織。因此學習對教師而言不僅是提升專業的途徑，亦是學校完備學習型系統的措施，唯有教師繼續延伸其教學專業知能、和其他教師一起合作學習塑造出優良的教學文化，其所建立的專業性才得以作為自主裁量權的依據。

Shipman 於 1990 年的研究指出，學習型學校除有賴學校行政建立促進教師團隊合作的專業成長環境、營造教師樂於專業分享的學校組織文化

外，校內傳遞資訊的溝通流程若能由「垂直流程」轉變「循環交流」(circulate)系統，讓訊息流通環繞在整個學校組織成員間的互動與學習，並針對專業人員的教師再供其充分的學習機會，對於促進教師以系統思考從事各種不同的行動研究和問題解決，進而提升大眾對於教師專業自主判斷之認同度，對於強化學校組織變革和創新的能力皆有助益（張明輝，1997）。

吳曉青(2001）為瞭解中小學推動學習型學校的可行策略，採用德懷術建構學習型學校的策略，其研究指出首要策略除了學校領導者要以身作則持續給予教職員推動革新時所需的心理支持與物質支援外，對於學校教職員所參與學校事務，使其感受信任與尊重是推動學習型學校的重心；另在推動學習型學校的整體策略中，適度採納教職員團隊之專業意見，並建立教職員研究成果的獎勵制度以增進其參與成就感，不僅有助打造學習型學校，對於形塑教師專業形象更具實質效益，藉由學習型學校所建構的雙圈回饋學習組織，使教師運用其過往的教學經驗建立組織目標與價值，使教師專業地位透過學習型學校有系統規劃呈現，為教師享有專業自主權有助提升學校經營效能提供最佳典範。

Senge 在提出學習型組織的變革概念後，針對學習型組織的實踐困境和挑戰，與其研究團隊們在《變革之舞》一書中提出學習型組織順應變遷的核心理念，Senge 認為要組織變革要能順利進行，需徹底改變其傳統思考方式；組織持續性的成長，必須靠不斷投入心力組織學習在帶動新事物的成長，新舊事務不必然衝突，只要領導者給予組織成員成長與發展的空間，成員即能以權變式的思考模式採用新方法面對成長與變革。國內學習型組織的研究者張德銳（1998a）便強調建構人性化的學習空間、營造開放、自主、人性的教學環境，並分階段進行學習型學校的成效評估，學習型學校領導者適時激勵教師維持創意思考，尊重其專業自主權所開發之新策略則有效延續學習型學校的發展動能。

由上相關研究可瞭解，學習型組織變革的首要條件即組織成員皆具有變革的認知能力，爰要形成學習型學校，應讓教師發揮專業自主權，使其就專業領域表達意見，始能賦予教師充分自主的成長與發展蘊育的空間、延續學習型學校的發展動能；學校領導者必須體認教師專業自主的機動性

是發展理想學習型學校的關鍵，瞭解學校的蛻變成長與教師專業發展息息相關，此才能讓學校科層體制藉由教師專業的參與，活化學校組織、提昇校務運作效能。

(二)學校本位管理

美國在西元 1980 年代以前採行中央集權式的第一波教改措施，雖以進步主義與績效責任作為教育改革的軸心，但此種由上而下、未觸動教師主體性的改革方案並無達到預期成效，再加上美國在當時國際經濟競爭上的失利，因此「全國教育卓越委員會」於西元1983年發表《國家在危機中》(A Nation at Risk)，促使第二波教改措施改弦更張，進行分權式的學校重整運動。教育分權化（de-centralization）既是時興改革趨勢，故學校本位管理則成為最普遍採行的方式，並主宰美國 1980 至 1990 年間的學校系統重建運動(潘慧玲，2002；Murphy & Jacob, 1998)，且持續成為關注的議題。學校本位管理既屬分權決策模式，學校在擁有經營自主權後，由第一線學校成員共同參與學校事務的決定則為必然的趨勢，因此具有專業知識的教師則可透過權力的分享就其專業領域表達相關意見以發揮其專業自主權。爰以下就學校本位管理（school-based managemenet,SBM)之意義與對教師專業自主權之影響作進一步論述：

1.學校本位管理的意義

張素貞（1997：108）於探討學校本位管理於國民小學之可行性中提及學校本位管理係一種強調由下而上的管理過程或實務，讓學校有更多的人事、經費、課程決定權，來滿足各學校不同的條件和需求，另一方面將授權教師賦予教師專業自主權來設計符合學生學習需求的學習方案。再者，它亦鼓勵家長的參與和合作，讓教育的改革腳步加速、效果彰顯，也同時要求學校能負起績效責任；因此，學校本位管理是一種分權分責的教育改革策略。

張明輝（1997）研究指出：學校本位管理是將教育行政機關作決定的權力授權到學校層級，由學校成員(校長、教師、學生)、家長和社區人士組成學校本位管理委員會共同分享作決定的權力，而決定的範圍包括預算、人事、課程和教學，且學校必須擔負績效責任。

鄭彩鳳（1999）歸結國內外學者對學校本位管理之定義，認為學校本位管理從「管理」層面解析係官署將決策權力轉移到各校，透過校長、教師、學生、家長及社區人士組成 SBM 委員會，在預算、人事及課程等方面共同作決定，為學生創造更佳的學習環境，藉以改進教育的一種策略。

陳俊生與林新發（2003）於探討學校本位管理實施成效評析時，透過綜合學者（王順平，1999；林新發，1998；孫志麟，2000；張明輝，1997；謝文全，2002；）之意見，歸結「學校本位管理」之策略要旨主要為「教育行政機關將決策權力，諸如經費資源、人事、課程、教學、乃至組織目標、結構及評鑑等事項下放給學校，使學校作為決策主要單位，並負起辦學成敗及績效責任」。

謝文全（2004：500）則將學校本位管理界定為「由學校人員高度參與的管理方式，透過學校管理權下放到學校，讓學校利害關係人參與校務的經營並負起績效責任，使學校的決策與措施能適應學校的需要，成為高表現的教育組織」。

歸結上述研究者對「學校本位管理」之見地，可歸結瞭解學校本位管理係一透過賦予學校更多預算、人事和課程方案的自主權與責任，由校長和教職員、家長、社區人士等代表依學校特性與需求運用資源解決問題的教育行政管理方式，其管理變革除權力移轉外，亦是促使學校單位擔負起績效責任的進步動力。

2.學校本位管理與教師專業自主權之關係

學校本位管理的行政變革，既是權力下放讓學校人員高度參與的管理方式，爰教師的角色必須由過去被動的執行者調整為主動的研發者、由知識的提供者轉變為學習系統的管理者；在學校本位管理風潮之下，借重教師專業的投入對於分權下的校務運作更形重要，由下列相關研究中亦可瞭解該學校本位管理模式與教師專業自主權之間的重要相關：

鄭彩鳳（1999）於〈校基管理與學校經營〉一文中比較傳統的學校管理模式與學校本位管理模式之差異，傳統的學校管理模式屬於所謂的外控管理（external control management），對學校進行嚴密地管制；而學校本位管理則主張：教育目標具多樣性，因此應採自我管理系統原則。在採行學

校本位管理模式的組織時，讓教師透過參與規劃、發展、及改善校內之教學計畫來影響決定，且讓教師居於核心以專業的態度持續專業成長與發揮專業自主權，就學校本位管理模式而言有其必要性。另國外的研究則指出（David, 1989；Norflus, 1998；Rosenholtz, 1985；Simkins, 1993），學校本位管理除可使資源的管理更具效率，對於提振教師士氣、增加教師教學效能感皆有所助益；且不論採用何種學校本位管理發展的主要模式（校長行政控制模式、教師專業控制模式、家長社區控制模式、平衡控制模式）都可發現教師將成為學校本位管理的核心角色，尤其是在課程與教學之自主更無法缺席；因此如何促進教師專業成長，特別是學校本位管理理念與作法之探討，及作決定能力的提升方面，均是實施學校本位管理之要項。

許添明（2000）於〈學校本位經營的成與敗-國外經驗〉一文中提到，學校本位經營觀念於 1970 年代末期首度引用到教育現場，以解決中央集權的決策方式無法解決教育問題與提高學生成就表現的困境，希冀透過賦予學校自主與專業空間以建立更適性的教育環境。而要推動成功的學校本位管理，除了獲得上級政府提供的支援，美國 Wohlstetter 等三位學者針對美國、加拿大、澳洲等三國實施學校本位經營的學校進行長達 4 年研究的結果指出成功學校所具備的 7 項特質中，教師專業的影響則佔兩項，該研究特別指出「持續投資教師專業發展有助強化個人與組織達成改變、課程、教學、團隊合作、預算等方面的能力」，且「鼓勵教師以專業為基礎負起領導責任」，是學校本位管理能成功推動的關鍵特色，因此在學校根據自身特性發展課程、教學計劃及教學模式的同時，教師專業能力的提升是目標達成的重要捷徑。

潘慧玲（2002：103、456）於探討學校採取由下而上的校本管理革新趨勢時提及，學校本位式的管理革新涉及整體性的改變，除了校長係學校革新的領航者外，教師必須扮演校務推動的行動者；過去將教師視為政策執行者的觀點，此舊典範不僅否認教師以實踐知識（practical knowledge）共同參與學校知識生產的可能性，也造成過去學校的革新僅為紙上談兵，無法讓第一線面對問題的教師有參與問題解決的機會。為了讓學校由集權（centralization）走向分權（de-centralization）的校本位管理能激發學校能

量以強化學校的績效責任並善用教師專業，讓教師對於自己工作的掌控範圍愈廣、並能構築專業社群以肯定教師的主體性與能動性，除了使教師成為革新的行動者而跳脫教室王國的侷限，亦讓學校藉由提供教師專業成長的機會為學校革新注入一股活水。

謝文全（2004）研究指出我國在教改為落實教育鬆綁理念，期藉由學校本位管理以提升學校教育品質，而在此分權制度下，校長可適度授權、實施團體決策、鼓勵成員自主，因此教師除了要扮演以往純教學的角色外，還要轉換扮演以下角色：(1)診斷者：診斷學生需求並擬定解決方案；(2) 合作學習的領導者：領導學生執行合作學習或動；(3) 計畫者與願景者：創造教學願景並擬定適合學生的學習計畫；(4) 評量者：除評量學生學習表現外，並參與學校課程與校務評鑑以謀求改進；(5)專業發展者：參與學校成員進修發展方案設計以提升校本管理知能；(6) 校本領導團隊成員：擔任校委會委員以貢獻經驗與專業知識協助校本決定。由前述教師所新增扮演的角色可以瞭解，搭配學校本位管理體制的教師授權範疇，需就其專業參與學校計畫及預算的決定、擬訂、執行與評鑑，並和學校、家長建立與維持良好合作關係。

學校本位管理運動的推行起因於過去由上而下的學校管理模式無法提升學生的學習成效，故自 1980 年代以來透過調整學校權力結構、提升教師在教學與決策角色的方式，讓處於教學第一現場的教師成為提振學校績效工程主體成員。在融入教師參與決策以促進學校變遷的同時，在推行學校本位管理制度後，教師必須不斷追求專業成長，才得以同時因應教學與學校行政事務的挑戰，並提升專業自主的地位。前揭文獻雖指出教師專業主要集中於課堂教學層面，惟在學校推行本位管理後教師專業勢必跨足學校行政與教師團體層面，才得以於兩層面亦享有專業自主地位；學校本位管理在推動的過程中因涉及學校整體預算、課程、人事等決定權力的分散，爰整體學校行政團隊的運作如同學者 David(1989)指出，除非教師參與相關的計畫，否則教育改革之步調將更形蹣跚不前(falter)，因此在學校本位管理中教師所扮演的角色包括參與規劃、發展、監視及改善校內之教學計畫來影響決定，藉由教師第一手的教學經驗以瞭解問題之所在、需求

之所殷，所以在學校本位管理中教師於參與學校計畫及預算的決定、擬訂、執行與評鑑，以專業的態度持續專業成長與發展，與學校、家長建立與維持合作關係，其所能展現的專業自主度將是這波學校本位管理能否成功的關鍵與支柱。

(三)教師彰權益能

行政院教改總諮議報告書所提出的教改首要措施即以「教育鬆綁」為首，其鬆綁的範疇最大的突破應屬行政層面的鬆綁；行政層面除了就教育相關法令部份加以鬆綁外，特別強調於法令應朝學校中心的管理方式、激發學校內在自生力量、並尊重教師專業自主權以提升教師投入學校行政之意願等方向修正。而由英美整個教改的趨勢亦顯示教師專業能力的增強、擴大教師參與校務的機會，有助於提高教師工作滿意度，因此透過教師彰權益能（empowerment）的概念支持教師於行政領域的投入，將有助教師專業自主權地位的建立。

1.教師彰權益能之意義

彰權益能（empowerment）理論就字面而言僅可解釋為增加權力（power），但《朗文當代英漢雙解詞典》（Longman English-Chinese Dictionary of Contemporary English）則將該字詞翻譯為「授予權力或法定權利」(to give someone the power or lawful right)；另《偉氏新國際辭典》（Webster’s Third New International Dictionary,1986）對 empowerment 的意義解釋包括（1）授予權力或權威；(2）增能（enable）或允許（permit)；梁實秋於其所編之《遠東實用英漢辭典》(1988）則定義 empowerment 同時具有「授權」與「使能」兩個意義，即組織成員不只消極接受權力，亦要主動增加能力。

而彰權益能概念最早運用於教師一職起自於西元 1986 年的美國侯姆斯小組（the Holmes group)，其成立的宗旨即以追求教師行業專業化為理想，其理論主要內涵訴求可分為增加教師於「教學」與「校務」兩方面相關事務的權力（沈姍姍，1997；郭逸瑄，2003)，而教學事務因一直以來教師享有較多的主導權，故該理論所突破以往教師權力的部分主要於校務

行政層面，透過教師於行政層面的參與以作為增進爭取專業自主權之籌碼。由 teacher empowerment 字面可知其所要賦予教師的是權力（power），此理論所訴求的權力是否係教師在自主情況下所能發揮的影響力？以下即針對教師增權部分就國內外學者的定義作一略述：

Lightfoot（1986）提出教師彰權益能係指教師應擁有的一種權力與機會，指教師有自主權、責任感、選擇權與專業權威，而此權力與機會不但為教師所認知，且亦為基層學校所肯定。

Bolin（1989）則提出教師彰權益能係教師參與學校教育目標、政策決定的權力，並於課程、設備、教學等面向有專業判斷的能力與權力。

Klecker＆Loadman（1996a，1996b）指出教師彰權益能是一種專業發展的歷程，是學校教師具有專業自主的能力，能發展自我成長、解決自我問題；且教師亦相信自身的專業知識與技能於教學工作與校務決策有相當程度之自主性。

Short＆Rineheart（1992）認為教師彰權益能是一多元複雜的概念，為定義其內涵，爰於 1992 年建構了一「學校參與者彰權益能量表」（School Participant Empowerment Scale,SPES），並依此量表建立以「教師參與決策」、「教師專業成長」、「教師專業地位」、「教師自我效能」、「教師自主性」、「教師專業影響力」等六個面向呈現教師彰權益能之內涵。

Wilson＆Coolican 於 1996 年提出教師彰權益能應分為兩個概念：一為外部權力（extrinsic power），一為內部權力（intrinsic power）；以外部權力的觀點，教師彰權益能係屬於教改教師專業地位的途徑，是指教師享有肯定的地位，能獲得所需的知識、也能參與同僚決定的過程。而以內部權力的觀點論教師彰權益能，則係指教師個人有展現自己技能、並對教學與學校行政工作所產生的影響力。而此二部分的權力可由教師自決、教學相關工作之決定與教師自我效能感中展現出來（王麗雲、潘慧玲，2002）。

沈姍姍（1997）認為教師彰權益能是「一種手段或活動，用以增加教師的專業地位；「教師權力」所依恃的法律與道德正當性乃來自「老師權利」的訴求，教師權利為教師在其教學和校務的工作範圍內所具備的支配力與影響力」。而其內涵可包括「教學指導」、「班級經營」、「學生輔導」

與「參與校務」等四層面。

鍾任琴（2000）於相關研究指出：「教師益能是一種動力專業的發展歷程，指教師具有專業自主的能力，能自我成長、自我解決問題；而教師彰權則是一種專業權力的結果，指教師具有充分的專業知識與教學效能，能實施專業判斷、負專業責任、參與校務決策、提升專業素質、增進學生學習效果等專業自主與地位」。另教師彰權益能的實質層面則可參考 Short 之論點分為「參與決定權」、「教學自主權」、「專業成長權」、「專業地位與影響力」，故以統合的觀點定義教師彰權益能可知此一係教師因本身職責及專業素養而擁有的專業權力，另一則是因權力發揮而擁有的專業地位與影響力。

許藤繼（2001）則定義教師彰權益能為「在學校組織中，教師個人對自我能力的信任與提升，經由主動具體的作為，影響工作的達成與組織環境的改變，使教師本身在學校組織中擁有參與決定的權力與影響力的能力」。

王麗雲與潘慧玲（2002）則以具體實現的角度取向就教師彰權益能作定義：「教師彰權益能就教師個人部份，即教師有機會學習與發揮能力的機會；就環境部分，則指教師能於所處的環境有自主權力可參與決定；就結果部份，教師能透過彰權益能的歷程建立責任感、社群感（sense of community）與互助合作關係，以發揮具體影響力」。

陳志和（2003）則定義為「教師經由內發性自我權能增長引發動機，藉由外在支援因素，進行彰顯權力、增加能力、提高教師工作滿意度、教學信心及專業形象之歷程；而彰權可由法職權、專家權、參照權，益能可由心理能力、行動能力、政治能力等方面涵括其內容」。

歸結上述國內外研究者對教師彰權益能的觀點與定義，其內涵大致可分為四個項度：(1)教師專業發展的知覺歷程；(2)學校組織權力的分享；(3) 係權力與影響力的產生；(4) 複合多元的概念。

2.教師彰權益能理論與教師專業自主權之關係

教師專業自主權的概念於前述西方社會發展的歷史脈絡可知是因應

學校教育與社會建設需要漸進修改而建立；而教師彰權益能理論則是在教育權力下放地方學校所發展的概念，其理論除了指出對學校決策與學校變遷的重要性，由下列相關研究中亦顯示該理論支持教師專業自主權之建立：

White（1992）的研究指出：教師參與校務決策，其教育相關專業知識與經驗對其教學決策的形成有正向助益，尤其是教師對於課程發展的決策參與愈多，愈能協助學校進行課程方面的改進；而教師彰權益能程度的增加也有助於提高教師士氣與自我認同、強化其自尊和地位。換句話說，學校愈能讓教師於教學與學校行政兩方面感受權力的提升，除了愈促進學校興革外，亦可讓屬於教師專業的範疇感受到更多自主權力的尊重。

Rice＆Schneider（1994）曾就教學導師的彰權益能進行研究，發現教師愈有參與校務決策工作的機會，工作滿意度亦相對提高，並擁有相對的自主權能感。

Kirby＆Colbert（1994）的研究指出：校長是教師彰權益能能否成功的關鍵（引自王麗雲、潘慧玲，2002）；而 Sergiovanni（1991）則進一步提出，教師彰權益能在給予教師更多的權力下，重行合議了學校的辦學理念、權力分配，也提高了教師工作專業自主程度。

鍾任琴（2000）提出教師彰權益能的主要目的即在營造一正向積極的工作環境，藉由賦予教師專業自主的權力將可讓教師專業成長與工作效能提升，進而增進學生學習成就、提高組織效能與競爭力。

許藤繼（2000）則認為學校教師若能於學校組織中獲得參與決定的權力，則有助於學校組織力重建；而此也讓教師的主動具體作為對工作達成與組織環境改變有影響力，則有助教師專業自主權之提升。

郭逸瑄（2003）則歸結教師彰權益能的重要性包括：有助學校願景實現、校務推動、決策合理、增進教師專業知能與工作滿意度，並有助穩定教學情境與提升學生學習成效；故教師在分享以往屬於學校行政人員的權限後，其專業領域不僅可獲得更大的自主性，同時也讓學校、學生與自身呈現三贏的狀態。

由上論述可瞭解教師彰權益能理論雖主要著重提高教師於行政層面

的權力，而其成效由前開研究則顯示此措施不僅開拓教師與其專業相關行政事務的自主權力，亦使教師拓展專業自主權範疇的基礎更穩固。

二、教學基礎

自十九世紀末心理學興起以來，教學是一門藝術或科學就存有爭議，惟隨著教育心理學獨立成一門應用科學後，不論由學科知識包含知性與感性知識、學生的學習活動是在師生交感互動下產生、或是教師應以人性化方式靈活表現專科與專業知識的觀點，教學工作係科學與藝術的結合當無疑義；因此要成為有效能的教師，其教學必須同時掌握科學所強調的客觀與理性、並針對學生不同心理需求以全人化之專業取向作變通，才能使學生學習成就提升、達成預設教學成效並呈現教學專業。爰以下由教學目標、教學設計與師生互動、教學評量、適性教學與教學效能的觀點論述，作為本研究論述教師專業自主權之基礎：

(一)教學目標

以教育心理學的觀點而言，教學目標不外乎知、情、意三方面，最早將學生學習行為作為教學目標分析首推美國教育學者 Bloom，其將教學目標分為認知領域（cognitive domain）、情意領域（affective domain）、動作技能領域（psychomotor domain）三大領域，因此教師必須了解所要達成的教學目標屬於何種領域，才能依據其專業認定進行教學活動並編製可達成該類目標的教材與測驗（余民寧，1997）。而近來強調教育目標對教學有重大影響的學者首推美國學者蓋聶（Robert M.Gagné），其主張教師所設定的教學目標具有處方性作用，因教師設定之教學目標主要可分為發展學生心智技能（包括辨別、概念、原則、問題索解）、建立學習認知策略（包括記憶、組織知識與後設認知策略）、獲得語文知識（包括基礎、陳述與複雜性知識）、學習動作技能與養成良好態度等五類，而教師則依據所設定之教學目標進而安排後續的教學歷程：喚起學生舊有經驗、提供適宜教材內容、指導學生學習、展現學習行為、適時給予回饋、評定學習成果、加強記憶與學習遷移，而教師要如何進行前述的教學歷程則要視學生的心智、能力與學習科目性質再彈性選擇教學策略，此皆有賴教學現場判斷。目前教育心理學上的教學策略主要分為「教師主導」與「學生自學」兩種取向，前者策略對於學生一般學科的

測驗結果有較佳的協助，後項策略則有助學生抽象思考、學習動機與學習態度方面的表現，在實務教學上，教師應視教學需要將兩策略合而為一，才可達到學生在教師引導下發現學習、並以合作學習作為建構知識架構方式之一。Huberman 的一項研究指出：較具年資的專家教師因其於教學專業知能較為豐富、對教學事件的理解與分析較深入，因此對於處理教學問題與選擇教學策略也有較佳表現（張春興，1997）。因此可以瞭解，教學目標的確立是整個教學活動的進行的指南針，對於教師將其作為教學的根據，從而設置教學情境以達成目標，其所影響的不僅是教師教學策略的選擇，更決定了學生學習結果的取向，因此在訂定教學目標時應借重教師專業與教學經驗規劃整體教學藍圖，尊重其專業實務判斷所進行的適性教學，才能使教師於教學現場針對學生的學習需要採取務實的教學措施。

(二)教學設計與師生互動

知名教育心理學家 Dick＆Carey 以二十多年的研究指出，教學完整教學設計系統九項步驟：(1) 確定教學目標、(2) 進行教學分析、(3) 檢查起點行為、(4) 訂定作業目標、(5) 擬訂測試題目 、(6) 提出教學策略、(7) 選定教學內容、(8) 做成形成性評量、(9) 做總結性評量；教師根據教學需要建立一套完整流程除了可幫助學生學習外，亦可讓教師透過此一備課系統檢視教學的環節，以配合學生學習需求修正教學的步調。前述九個項目中，又以訂定目標、提出策略與制定評量三項最為重要；教學目標的制定係教師預期學生經過教學活動後產生知情意向改變的結果，並具有處方性功能，因此教師必須就科目、學生能力、學習動機與學習基礎彈性調整目標層級，並選擇適當的教學策略與評量方式，才得以在有限的教學時間內讓教學活動發揮效用（李咏吟與單文經，1995）。

教師作為學生學習過程中的重要他人（significantothers），良好的師生互動是提高學生學習動機重要的因素之一，教師對於學生的期望透過師生交互作用所產生的影響，除了會形塑學生的自我觀念外，亦影響學生的成就動機。美國心理學家 Rosenthal,R.＆Jacobson,L.於 1968 年針對教師期望所做的研究指出：教師的期望對於學生的學業與行為表現有重要影響，此即「自驗預言」（self-fulfilling prophecy）或「畢馬龍效應」（pygmalion effect），故教

師對學生的悅納與期望可帶給學生積極肯定的感受，並有助提升學業成就與學習動機；另美國一份有關「有效教室教學」的研究亦指出，優良教學品質的教師於與學生互動的表現上呈現溫暖同情、熱誠、重視學生情意等情意表現外，其教學信念、教學技術與教學設計等方面亦有優良的表現（李咏吟與單文經，1995；陳李綢與郭妙雪，1998）；因此學生是否能夠對於教師教材所傳遞的知識有良好的吸收並培養健康的身心，除了靠教師班級經營所建立與學生良好的互動外，教師信念、教學設計等教學架構化的工作，須尊重教師專業判斷並予以自主空間，才得以讓教師針對學生的個別差異創造師生教與學的雙贏成果。

(三)教學評量

教學目標與策略是否達到預期效果，必須於教學活動後進行教學評量工作，教學活動才有瞭解學生學習成效的基礎；學習的結果不單僅限於認知層面，情義與技能兩方面亦有評量的必要性（郭生玉，1998），因此過去最常使用的總結性紙筆評量已不足以作為教師瞭解學生學習成果的依據，還必須加入形成性評量、安置性評量與診斷行評量的輔助，才能引導學生學習重心不僅侷限於書面知識的框架中。

認知層面的評量因施行目的主要在於考核學生的學習成就，因此除了採用選擇、是非與填充等可涵蓋教材重要內容的客觀測驗的命題方式外，論文式考試（essay type examination）亦為瞭解學生對於知識組織、運用與觀念表達創造的重要評量方式；惟論文題的評量方式雖可測得學生分析、綜合、評價等較高層次的能力，但其命題與評分則須與教師教學內容相互搭配，才可使此評量方式發揮其效益（張春興，1997）。另教學評量常於教學活動告一段落後才實施，且依據 Glaser 所建構的教學基本模式（教學目標→起點行為→教學活動→教學評量）中亦位於 4 階段的最末位，但教學目標是否達成、學生基本學習能力為何、教學活動如何改進，都有賴教師在所面臨的教學實務中藉由教學評量收集相關資料、利用科學方法客觀評估，才能作為修正每一教學環節的參考（余民寧，1997），使教學評量發揮激發學生學習動機、提供教師診斷學生學習困難，確實發揮檢討與改進教學的根據。

另在推展全人教育的理念下，如果認知學習是學習者智能成長所必須，

則情意學習則是人格成長所必須，因此教師對於情意方面評量，其重要性並不亞於認知方面；惟情意評量不同於認知評量可分科評定，必須靠教師對於學生平時學習情形的觀察與紀錄才得以建立此質性的評量依據，換句話說，教師對於學生學習態度與行為的評定要經長期與學生互動和收集資料，情意評量的結果才具有公信力、作為改進教學與輔導學生之用（陳李綢與郭妙雪，1998）。

因此不論是認知或情意層面的評量，教師於評定學生成果都須與其所設定的教學目標、授課內容與教學設計相結合，才得完整瞭解教學活動的效果；而為了兼顧學生認知與情意的發展，知情意合一評定法則係教師執行評量作業時可參考的方式之一，此評量法的特點主要以學生為主體，教師教學的成敗繫於學生認知與情意學習兩方面的交互作用結果；即使某些學生於認知層面的評定結果不如教師預期，但其於情意層面的評定結果卻可發現學生對教學內容深感興趣，此評量取向則符合「寓情意教學於認知」理念的落實，也顯示教師評量方式與內容應有依其專業與教學需要權宜調整的自主空間，不能僅單一著眼於紙筆評量的結果，此不僅有違多元評量的趨勢，亦埋沒學生多元發展的可能性；故教師要爭取於評量的專業自主權除了可朝開發新式評量以發掘學生多樣才能外，另可以學生為中心、結合認知與情意層面評量的趨勢發展，對建立教師評量專業的形象不僅有所助益，對於活化學生學習面向亦有正向效用（張春興，1997；陳李綢與郭妙雪，1998）。

(四)有效能教師之特質

近年來教育心理學家針對有效能教師的表現做進一步研究，探討有效能教師的教學特徵與教學策略與一般教師有何差異，發現能使學生產生良好學習結果的優良教師所具備的基本條件包括：(1) 教學活動組織化（包括教室管理組織化與教材講解組織化）；(2) 師生言語溝通順暢（包括教材解說明確、徹底瞭解教材內容）；(3) 回饋的有效運用；而這些有效能教師的基本要件都顯示從事教學工作者必須享有高度自主性，才得以依其專業與學生差異建構教學設計並作正確判斷（張春興，1997）。要成為有效能的教師，能有效運用教學策略是係成功的關鍵，因為教學不但是一門科學，也是一門藝術，教師的教育哲學觀究竟應該以行為主義、人本主義或認知心理學的觀

點，教學策略要以有助學生學科測驗結果的「教師主導取向」或有助學生抽象思考、學習動機與學習態度方面的「學生自學取向」，每個教師選擇不同的論點對於學生有何影響？教師選擇的依據又與其所設定的教學目標息息相關，端賴教師視教學需要機動調整。

Onosko（1989）曾於比較高低效能的中學教師於教學過程方式的差異發現，高效能的教師於課程方面有下列特徵：(1) 集中教材中某些主題，而不將照單全收、照本宣科；(2) 能適宜地控制教學進度，並將不合邏輯或不適當的教材內容作一轉接；(3) 能就教學內容提出有結構、挑戰性的問題。而就教學技術方面，高效能的教師於課程方面則有以下特徵：(1) 熟練表現教材內容；(2) 提供學生引導性與獨立的練習機會；(3) 明確告知學生課程目標與主學習觀念（李咏吟與單文經，1995)。故可知教學不同於一般技術取向的工作，教師要於教學工作表現出高效能不能僅按表操課、照本宣科，而是必須依據任教班級學生的個別差異而隨時調整自己的教學步伐；即使國家訂定全國一致的教育目標與課程綱要，課程內容仍有賴教師就自身的專業知識、教學經驗與學生資質作權變調整，才得以使教學發揮效果。

(五)適性教學的基礎

所謂的適性教學即實現「人盡其才，物盡其用」此教育機會均等理想的主要方式，不論是過去東方孔子的因材施教或西方蘇格拉底的詰問法，或是近二十年來 Bloom 的精熟學習、Cronbach 的性向--措施互動模式等都顯現出教師因材施教、適性教學的重要性。雖然各家學者對於教師依其專業判斷與教學環境需要採行所謂的適性教學有不同的定義，但大體上都認為學習者的學習形式係由教師與學生共同決定的，學習者應該學什麼與如何學習缺乏的認知應有表達的空間，且適性教學與傳統教學法不同處包括：(1) 教師有更多時間進行個別輔導、學習困難診斷與補救教學；(2) 學生以自身學習進度進行學習；(3) 教師給學生更多機會選擇學習教材與方式；(4) 教材多元化；(5) 學生中心、教師輔助教學模式。由此可知當教師要進一步對學生的學習需求進行輔導時，適性教學係教學主軸中可採行的模式，而不論學者又將適性教學細分成何種類別，其尊重教師經驗性、對學生學習概況的熟稔性與教學專業性都是教師建立教學專業自主權的重要利基（張春興，1997)；故

教師若能藉由適性教學之途來建立專業形象，不僅可提升社會大眾對教學工作專業度的認同，更是促進學生接受最佳教育品質的理想途徑。

由上述可瞭解，不論是教學目標、教學設計、師生互動、評量方式或學界對有效能教師的定義，就教學領域來說沒有所謂最佳的教學法，只要教師的教學活動能有助學生學習行為、讓其學習成就提升、建立良好師生互動，且不違反相關教育法令規定，主管教育行政機關或學校行政單位對於教師要如何進行教學活動則不應以行政力量介入，亦即應尊重教師於教學領域中對專門科目與教育專業知識的判斷、學生學習實況的熟知、以及教學經驗的累積，讓其依教學需要有自主判斷的權力，如此才可讓教師在診斷學生的個別差異後有因材施教的空間，給予每個學生適性教學的受教權。

三、課程基礎

長久以來我國中等以下學校即採「中央集權式」的課程模式，不論自課程設計、教科書編纂與審核或發行，皆由國家一手包辦，故雖然教師是屬學者 Goodlad 所定義之學校與教室層級的課程決定者，亦是學生最後學習到經驗課程、運作課程的接受者，但不可否認的是政策層級所決定的理想課程與正式課程，對於教師而言仍具有相當的拘束力，造成課程發展與設計雖是教師專業的核心，但在過去許多國家的課程機制中，由上而下的課程實施模式仍是主流。教師對於課程發展是否有自主或決定權，就理論而言仍有爭論，「系統課程論」主張者認為課程設計係「專家」的工作；而「概念重建論」主張者則認為課程設計應由「師生」共同建構；另國家基於統治權力鞏固的需要，課程設計工作則由主流意識型態認同者擔任（周淑卿，2004）。課程作為一種制度性文本，雖然學術界有各種爭論，但如同前述，由上而下的國家意識與課程專家的概念仍是主導學生課程學習的力量，教師僅被視為課程的執行者，也因此教師角色多流於教學技術的應用層次，而不被視為一個專業任務；然而隨著時代的演進，教師僅於課程領域中僅扮演執行者的角色已無法因應社會對課程改革的要求，因此教師專業應含蓋課程領域、並能擁有課程自主權的概念則隨著學校本位課程發展（school-based curriculum development,SBCD）的趨勢逐漸崛起，以下即由學校本位課程發展（SBCD）的觀點論述作為教師課程自主權的基礎，以

建構教師課程自主之學理依據。

(一)學校本位課程發展之意義

學校本位課程運動雖是教育分權趨勢下的政策，但其變革除了基於中央控制式的課程發展不能有效改善學校教育外，配合學生與學校需求、反應社會變遷、學校自主要求與教師專業能力表現等因素亦是本位課程發展的基礎；因此許多研究界定學校本位課程發展之內涵即以課程發展的動態概念為基礎：

高新建（2003a）於〈學校本位課程發展的意涵與實施〉研究中認為學校本位課程發展的意義為：以學校的教育理念及學生的需要為核心，以學校的教育人員為主體，以學校的情境及資源為基礎，針對學校課程所進行的規劃、設計、實施與評鑑。因此就學校本位課程發展的目標觀而言為「適切回應學生與學校的個殊需求提升學習效果」；課程觀而言為「情境與師生互動的過程與結果」；教學觀而言為「引導學生主動發揮潛能培養學習能力」；教師觀而言為「轉換成研究者、詮釋者、發展者、實施者、評鑑者的角色」。

張明輝（2002a）提出學校課程發展即在於政策充分賦予學校發展課程的權力與彈性下，學校教師依照學校條件與願景，主動收集資料、討論、設計、規劃學校所需的課程與教學，就課程標準的瞭解、教科書的遴選、教材的編選、教法的設計及評量的運用等發揮專業判斷與專業自主處理和執行的過程。

周淑卿（2004）對於學校本位課程的意義則由集中化與離中化的角度界定之，其主張學校本位課程發展的倡導即課程權力離中化的象徵，透過學校本位課程發展將可達到「知識在地化」、「課程權力分享」的理想；教師於此離中化的課程趨勢下除了被賦權（empowerment）外，課程專業能力的增加更是學校本位課程發展能否成功的核心。

林佩璇（2004）分析國內外課程學者對學校本位課程發展之研究（黃政傑，1999；Craig,1980；House,1992；Short,1983；Skilbeck,1984），將學校本位課程發展界定為：係依據學生所在地區及學校環境脈絡，結合同一學校內教師或不同學校教師的實踐智慧，主動參與課程的研發、選擇或採用課程教材以配合學生的學習需要。並指出學校本位課程發展的共同主張為：教師是

課程研究發展者與課程自主決策者；課程發展是一個以學校為課程發展中心、突破教師本位且不斷修正的過程。

學校本位課程的概念於國外雖已盛行多年，但就我國課程發展的現況而言，係直到 2001 年起推動國民中小學九年一貫課程，學校本位課程的概念始於國中小生根；爰歸結上述研究者對學校本位課程的定義，本研究可將其定義為：「學校實務工作者透過討論、協商、論辯逐步發展以學校為主體、彰顯教師教育專業權責與專業判斷，以有效改善學校教學品質的的課程革新計畫與發展歷程」。

(二)學校本位課程發展與教師專業自主權之關係

歐洲經濟合作發展組織（the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, 1979）認為學校本位課程發展旨在建構符合學生需要的課程，凸顯學生於課程中的重要性，學校本位課程即學生中心課程。而其所提出學校本位課程發展的程序為：1. 分析學生；2. 分析資源與限制；3. 訂定一般目標；4. 訂定特殊目標；5. 確立方法與工具；6. 評鑑學生的學習；7. 分配時間、設備與人員；8. 實施、評鑑與修正（張嘉育，1997）。分析前述八步驟皆係以學生為核心，因此作為引導學習方向、主導課程發展模式的教師必須依據其專業判斷，針對學校在地需求開發符合本位發展的課程，學校課程中心的政策模式更需要教師提供切合社區、學生所需的課程，以啟動學校本位課程的變革、教師專業行使發揮專業自主，以作為學校本位課程發展之立基，因此若要成功建構學校本位課程，教師發展專業自主權確有其必要性。

顧瑜君（2002）在〈學校本位課程發展與教師專業成長〉一文針對 Eggleston(1979)與 Senge（1990）有關學校本位課程發展的研究指出：學校本位課程發展的推行必須將「發展」置於「課程」之前來理解，唯有透過教師瞭解學校願景與目標後，才可促使教師面對教育專業問題有所省思與行動；因此教師發揮課程專業自主權是學校本位課程不僅牽涉分權課程政策的成敗，亦是讓邊陲地區的教師跳脫無助困境、透過參與、融合與轉變的歷程重新蛻變成長的關鍵。

鄧鈞文（2002）於〈學校本位課程發展困境與解決之道〉研究指出課程權力下放政策若只著重於制度面的變革、單方面的要求教師的績效責任，未

賦予教師課程改革的自主性，則學校不但無法發展出具特色的本位課程，教師亦不能將師生互動的經驗課程（experimental curriculum）傳遞予學生；爰促進教師專業成長、提升教師專業自主權即是發展學校本位課程、使學校成為永續灌溉教改活動。因此學校本位課程的實施，提供教師重新恢復專業化（re-skill）的絕佳機會。

甄曉嵐與鍾靜（2002）於〈學校本位課程發展相關問題及其相應措施之研究〉中指出，學校是最適合且最能穩定發展課程計畫與教學方案的場所，且課程決策是教師專業自主的重要成分，其有責任督導學校總體課程發展之品質；而學校本位課程發展必須結合地方資源使學校與社區成為伙伴關係，以共同營造學生在學校的學習經驗，因此學校於發展學校本位課程的過程中，必須讓教師主動進行課程方案的規劃、設計、實施與評鑑工作，藉由對教師所提課程計畫活動進行批判反省，以釐清活動內容與形式的教育意義；爰學校於發展與實施本位課程勢必面臨「以學校為主體、以教師為核心、以學生為目的」的挑戰，而要落實課程改革的龐大工程，促使教師成為課程潛力的主導者、鼓勵教師嘗試轉化性課程領導、努力發展課程專業自主能力，則是未來我國推動國中小九年一貫課程的重要配套措施。

蔡清田（2004）於探討課程的定義時，特由教師專業的角度出發，認為課程是「教師在教室情境脈絡教學過程中加以實地考驗之研究假設」，因此課程不僅為教材（material package），更是教育理念與價值轉換的教學實務，必須重視教師的教學方法、學生的學習思考模式、師生互動等因素，才能透過教學實務驗證課程理念、改進教學歷程與結果。亦即「課程即研究假設」的定義，要重視教師專業自主與其專業成長，才能使學校本位課程的研究假設獲得驗證，讓所蘊含的教育理念與本質付諸實際以引導學生學習如何學習、提供學生心智成長的機會。

周淑卿（2004）於探討教師專業與課程發展之研究中指出，教師的專業性一般而言包括三部分：一為教師的專業知識，二為有效實務運作的自主性；三係基於專業責任所應具有的價值與態度；故教師要於課程領域取得專業地位應該符合上述三要點，具備所謂的課程知識（包括目標與內容的知識、方法與過程的知識），與提升自身課程涵養的態度外，其於課程設計亦

應有相當的自主性才能取得社會大眾對其課程專業領導地位的認同。而我國自 2001 年起所推動的國中小學九年一貫課程改革為配合教育鬆綁政策，即以「建立學校本位課程發展」作為課程改革軸心，讓教師獲得更多課程決定權力的同時，亦強調重視學生個別差異與學校教師課程發展的責任，此不僅回歸教育本質，亦透過學校本位課程發展促使教師自我增能、並觸動以教師專業為主體的學校本位課程改革使教師成為這波學校本位課程革新理念轉化實踐的關鍵角色，其如何發揮參與、決定課程的專業權力將是我國學校本位課程發展成敗之關鍵指標。

我國過去各級學校課程因皆由國家掌控，教師無所謂的課程發展或決定權，因此教師課程專業的形象難以建立，更遑論有所謂的課程自主性。惟隨著學校發展本位課程理念的推行，已逐步引導學校成為課程研發中心，讓教師課程專業自主的合理性獲得支持；另「去中心化」、「反權威」、「多元化」、「尊重學生學習權」等概念將更突顯教師課程專業的地位，此對於過去一向推行國定課程、由專家決定課程標準的我國而言雖係一大觀念上的挑戰，但透過由下而上批判的角度挑戰過去威權的課程政策、重建教師課程專業主導權，則係目前建立教師課程專業身分認同的架構基礎，而未來要持續推動教師課程專業，除以學校本位課程理論支持外，教師自我於課程的定位、課程專業知能的成長則是教師課程專業能否取得自主地位的核心概念與成功關鍵。

四、小結

我國過去的教育與學校行政的體系係採由上而下、中央集權式的管理體制，在近年來教育鬆綁的政策與強調學校績效管理的風潮下，都強調教師參與校務的重要性，此不僅是對教師一職的專業性加以肯定，亦奠定教師於其專業領域發揮自主決定以履行專業責任的基礎。過去我國教育行政體系係採中央集權的管理模式，為了因應社會環境的快速變化，以往學校既有的科層結構必須轉型為學習型組織，透過組織整體的學習強化其競爭力，作為推動學校本位管理的礎石。透過學習型學校與學校本位管理體制，教師將因學習型學校分享式的學習機制而提升自我專業度，並藉由參與學校本位決策的機會貢獻專業，爰在權力結構重整的學校革新中，教師專業將日益提升，其因專業所發揮之自主

權亦才可受到社會大眾之肯定而提高專業範疇之自主程度。另由課程觀點而言，目前國內義務教育階段所推動的課程改革已由中央集權模式走向學校本位課程模式，強調教師非為國家課程的執行者，應為課程發展專家，因此作為課程的主要詮釋者，教師有責任運用其專業判斷擔任學校本位課程的研究者、諮詢者、協調者、評鑑者與教材撰寫者（林佩璇，2004）。

因此由前揭學習型學校、學校本位管理與課程發展的分析可瞭解，學校組織要具有自我管理能力，並成為具學習能力的有機體，教師專業是其變革的關鍵，且當學校行政在肯定教師專業自主並給予教師參與決策的機會，教師個人的績效將不僅展現於教學層面，對於學校行政組織、課程研發亦有相當貢獻；爰自教育學觀點而論，教師專業自主權不僅獲得教師教學領域的肯定，從較保守的行政與課程角度而論，亦因組織變革與政策鬆綁，可預見的是教師專業自主權將成為未來學校轉型之必備要件。

貳、教師專業自主權之教育法學基礎

綜觀世界主要已開發或開發中國家的學制，國民中小學階段的教育多半屬於義務教育（compulsory education），亦即人民屆法定年齡時即應接受一段時間的國民教育；一般研究通說皆認定「國民教育」（national education）即「義務教育」，故「國民教育」之意涵主要指國家依法律規定所設立之「義務教育」，只要法律明文規定就學年限，國民義務教育就有「強迫」、「免費」、「免試」、「教育內容等質同量」的內涵，而人民都有接受此教育之權利與義務（周志宏，2003：9；楊思偉、吳清山、吳明振、蔡清華，2003）。正因為國民教育係以國家行政權力行使為出發點，並輔以法律明文揭示其義務性，爰關於教育的內容與方式等皆由國家一手決定，而不同於大學教育為完成學術卓越任務而享有高度學術自主權；由此可知，國民義務教育階段教師是否亦為憲法保障學術自由的對象，於行使其職權時享有完全專業自主的權利，或僅享有有限度的專業自主權？

有關國民義務教育階段教師是否應比照大學教師享有憲法所保障學術自由之基本權利，長久以來在德國即引起學者不同的見解，部分學者認為在中學課程逐漸學術化的取向下，研究和教學自由不限於大學活動，或僅為大學教師所獨有，中小學教師亦應有專業自主權；但多數學者通說認為，依德國基本法第 5 條第 3 項之學術自由規定，此條款僅應以大學教師為適用對象，不包含中小學教師，其理由包括

（1）中小學校不以學術研究活動為主要目的，僅負單純傳遞知識之責；(2）中小學為國家之營造物機關，故應服從教育主管機關之指令，以免牴觸國家監督權，並降低全國教育水準。因此依德國學術界之通說，中小學教師專業自主權非屬基本法保障範圍，應依據各邦學校法視其為「教師之行為裁量」或「反射利益」，非教師之主觀權力（或稱基本權利)(呂來添，2002；董保城，1997)。

教師享有專業自主權之正當性是建立在協助學生人格自由開展與維護學生學習權的基礎上，但國中階段仍屬國民義務教育，國家應依據憲法負有提供人民國民教育的義務，而為維持國民教育階段的品質以確保人民受教的權利，國家仍有制訂一致性規範的必要，只是所規範的事項涉及人民基本權利的重要性事宜，應遵循「法律保留原則」，才符合正當程序；爰國中教師在行使教學專業自主權的同時，亦應遵循國家制訂之相關法規，而在這鬆與綁之間，國家與教師各自的權責界線為何，以下將針對前述學者研究所歸結教師專業自主權項目，由教育基本法、教師法、國民教育法、國民中小學九年一貫課程綱要、國民中小學學生成績評量準則、公立學校教職員成績考查辦法等相關法令檢視其法律保留密度對教師專業自主項目之合宜性，以瞭解教師專業自主權利之法理基礎，並作為本研究嗣後問卷設計之參考依據。

一、教育基本法

教育基本法於 1999 年公佈施行以來，法律全文雖僅有 17 條，但相較於其他教育法令中位階而言則可以用「教育中的憲法」來稱之，該法揭示確定教育主體及目的、明訂教育責任及實施方式、確保國民教育機會均等、教育經費保障、教育中立、保障教師專業自主權與學生學習權等 18 項教育發展基本原則，為我國教育史開創新的一頁。且該法第 2 條即明訂「人民為教育權之主體」，對於我國過去偏重於國家教育權的政策有導引為國民教育權之宣示作用，因此學者指出教育基本法的制定象徵我國教育法令正進行典範移轉(paradigm shift）實不為過（楊巧玲，2000b)。

而教育基本法中不僅明訂人民才是教育權之主體，更進一步規範國家、教育機構、教師、父母皆負有維護學生學習權與受教權的責任：該法中對於國家扮演的角色設定於建構教育外在條件、提供充沛教育資源以積極維護學生學習權；家長在教基法中的定位主要是行使學校選擇權與參與學校事務；另教師身

為學校機構第一線教學人員，在教育權典範移轉為國民教育權後更有維護學生受教權的責任，且為使教師專業能充分發揮以提高教學品質，教育基本法中亦明訂教師專業自主權應加以尊重（第 8 條），若受侵害則政府有義務依法令提供教師事後救濟途徑（第 15 條）；從教育基本法中明文規範教師因其執行專業任務而享有自主權利，更可見我國教育法令已開始正視教師專業領域之重要性，雖教育基本法仍未對教師專業自主權之內涵作明確界定，本研究仍試圖由該法其他條項分析教師專業自主權行使所應注意之事項。

(一)教育基本法第 6 條：

教育基本法第 6 條：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動」。此條文乃揭示國家教育行政應採中立原則，不應為任何特定的政治或宗教意識型態作服務；而國民義務教育階段，教師雖依據自身教學實況調整授課內容與方法，但若將自身特有之意識型態帶入課堂傳遞予學生，則此應非「教育」，而係「灌輸」，因此教師應將教育行政中立原則納為專業自主權行使時之參考圭臬，不可濫用權威使學習者處於被支配的地位，以尊重學生人格自由開展之可能性。

(二)教育基本法第 8 條：

教育基本法第 8 條略以：**「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。學生之學習權及受教育權，國家應予保障。國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利」**。本條文雖再次肯定教師法中教師對於教學及學生輔導依法令及學校章則享有專業自主，但仍無具體釐清其實質意義，且依據教師法第 16 條第 6 款教師自主權之行使應屬對人民基本權利實現的「重要部分」，應由國會自行立法規範，不得授權行政機關以行政命令為之，否則此條文恐僅成為一種宣示作用。

教師專業自主權的具體行使項目雖未有法律明訂，但不論就教育行政機關或學校的立場，教師對於學生的指導行為大致都秉持尊重教師對事實真相之熟稔，僅教師之教學行為違法或顯然不當時才加以介入，且本條文第 3 項

中又賦予家長參與學校教育的權利，教師的專業必然面臨相當挑戰。因此教師當前應努力的方向應為提升自身的專業性，以爭取學生、家長與學校對其之認同，唯有教師建立自身專業性使教學品質提升，社會對於教師的專業自主範疇自會成形，屆時必然法律則因教師專業範疇的成熟而明訂保障教師專業的具體項目。

(三)教育基本法第 9 條與第 10 條：

教育基本法第 9 條略以：「**中央政府之教育權限如下：二、對地方教育事務之適法監督。...前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方**」。**第 10 條**略以：「**直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會...負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師...**」。由本法第 9 條與第 10 條的規定可瞭解在地方教育事務的運作上，教師即取得參與的權利，因此教師對於教育的專業領域由此可知已走出教室層面拓展至學校，甚至是地方整體教育事務的參與；藉此規定，教師對於地方教育行政將有更多機會提供教學實務現場的專業建言，以協助地方政府由實務角度設計相關制度。

(四)教育基本法第 15 條：

教育基本法第 15 條：「**教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道**」。復查教師法第 29 條中亦提供教師對於教育主管行政機關或學校對於其「個人措施」認為違法或不當致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴以茲救濟；比較兩者同樣提供教師法律救濟途徑的條文可發現，教師法僅抽象地指出教師可提出救濟的條件，然教育基本法第 15 條則具體指出「教師專業自主權」特別須加以保障，故可知教師專業自主權日益受正視的重要性。

二、教師法

教師法自 1995 年公布以來除了確立我國公教分途發展的政策，有關教師資格認定、聘任、進修研究、退撫、教師組織與申訴等事宜該法皆有針對教師的工作性質定立相關規範，其中有關教師應享有的權利與應盡的義務於該法中

亦特別設立專章以明確規範，其中有關教師專業自主權的相關事項概述如下：

(一)教師法第 16 條、第 17 條：

「教師專業自主」一詞首次於我國教育法規出現，即在教師法之教師權利義務專章的第 16 條第 6 款中有所規範；復查法律明文規定保障「教師專業自主權」用詞，則是首見於教師法第 27 條賦予各級教師組織維護教師專業自主權的任務，嗣後則於教育基本法亦明訂政府應依法另提供教師專業自主權之救濟管道。教師法第 16 條雖明文規範教學及對學生之輔導為教師專業自主權利，惟於該法第 17 條中又將教師教學、輔導或管教學生定位為義務性質，因此教師教學與輔導管教學生的專業自主權的運用於兩條文間有相制衡之處，可分別就教師教學與輔導管教學生之專業自主之教育法學基礎作一分述如下：

1.教師教學

教師法第 16 條略以：**「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：一、對學校教學及行政事項提供興革意見。五、對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當致損害其權益者，得依法提出申訴。六、教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主。七、除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動」**。由本法**第 16 條**中可瞭解，成功的教學有賴教師專業、情感投入與良好師生互動，因此國家基於學生最佳學習效果與教學工作特性之必要而賦予教師教學專業自主的權利；另依據該法第 17 條略以：**「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：二、積極維護學生受教之權益。三、依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。六、嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神」**。

由該兩條文分析可知，教師教學專業雖係難以逐一界定項目的不確定法律概念，但如同前揭德國教育法學通說所論，教師的專業自主權並不屬於基本人權或主觀權力，而是為了遂行其職務所須具備的條件、教師執行職務之「反射利益」，且此權利要受到學習權目的性的限制（行政院教育改革審議委員會，1996；呂來添，2002；許育典，2002；曾大千，2003；董保城，1996、1997），故教師必須在「法令與學校章則」的規範中才能

於教學專業上享有專業自主權利；因此教師的教學專業自主權內涵就教師法的法律層面而言是兼具權利與責任的概念，而非漫無邊際任教師就其職務所訴求的權力空白支票，教師仍須依據教育行政與立法機關所頒布的政策、法令與學校本位規範進行教學工作，始可合法行使教學專業自主權利。

2.教師輔導與管教學生

教育工作不僅限於傳遞知識，健全學生人格發展、培養作為未來國家公民所應具備守紀律、負責任與服務之美德亦是教師必須擔負的重責大任；因此為達此任務，教師須有適當的管教自主權限以隨時端正學生言行、引其走上正途。查現行教師法中有關教師對學生輔導管教的規範為第16條與第17條，比較兩條文字面定義：**第16條**略以：**「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：六、教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主」**。**第17條**略以：**「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」**。因此就教師法對於學生輔導與管教的規範而言，「輔導」不但是教師的專業自主權利亦是義務，而「管教」僅屬於教師的義務；另由於立法者未對管教定義加以釐清，作為擔負管教義務的教師亦難拿捏管教可行之範圍與手段，又管教一詞常與懲戒、懲罰、訓導、體罰相混淆，故每每教師自認行使管教學生之法職權，卻被家長或社會大眾解讀為體罰或懲罰，因此儘管教師管教就教師法規定為教師之義務，且其目的與輔導相同皆為導引學生適性發展、培養學生健全人格，但由於管教、懲戒與體罰三者常有灰色界限，因此在過去所訂之「教師輔導與管教學生辦法」廢止後（教育部2003年5月30日臺訓（一）字第09200740606號函），教師按現行教師法所採取輔導管教學生的措施裁量界線為何，社會各界對此仍有爭論；惟教育部日前對於教師管教權限的立場表示：教師仍擁有管教之處罰權，但不包含體罰權，處罰是在不妨害學生身心理的前提所做適當的懲處，未來教師若體罰學生將依「公立學校教職員成績考核辦法」規定記大過一次，另並將邀家長、教師共同釐清處罰與體罰之定義，使教師管教學生能有具體依據（陳康宜，2005）。

依據教師法前揭第17條，教師管教於我國的規定雖已劃定為教師義

務，但由於教學現場對管教措施如何執行仍有爭論，因此學者即提出教師行使管教權時不應侵害學校正常教學之運作，並維護學生受教育之利益；另於執行教育公權力時亦應遵守憲法、法律或其他法令，甚至包括教學大綱、方針以及學期課程大綱、進度等規定；畢竟教師的專業自主權僅係遂行其職務所必備的條件，亦為職務上根據專業知識所運用的裁量權，其仍應依附學生受教權而存在，不應恣意而為（董保城，1996）。惟現行教師法對於教師「管教」的意義與可執行範圍並未釐清，且教師若以管教之名行體罰之實，該法並無相對約束教師的配套措施；且因教育部已於 2003 年 10 月 16 日廢止「教師輔導與管教學生辦法」，並修訂教師法第 17 條第 2 項條文，授權各校校務會議訂定輔導或管教學生的辦法，因此教師輔導管教學生的法源主要以各校制定之辦法為基準，惟根據報導指出截至 2005 年 2 月底為止，全臺灣仍有 43 所國民中小學尚未訂定校本位之「教師輔導與管教學生辦法」（李名揚，2005），在教師法將權限下放回歸至各校訂定相關辦法後，學校能否掌握教師管教定義之「專業性」、「比例性」與「價值性」，在在都考驗各校校務會議所制定辦法之可行性與合法性。

教師除了可依據學校校務會議通過之教師輔導與管教學生辦法行使管教權外，教師與學校亦可依「校規」作為管教學生行為的依據，然而校規絕大意涵僅是學校管理意志的展現，鮮有權利保障的色彩；然在考量法治國與福利國雙重概念下，仍應將校規視為法規範，質言之，教師依據「校規」對進行學生行為所採行之管教措施係符合教師法第 16 條教師專業自主之規定，惟基於保障學生受教權與促進教育目的，設計校規時仍應在符合教師專業權與教育理念的考量制定具體運作上之合理界限。另林佳範（2004）研究指出校規的制定應符合下列原則，始符合正當法律程序，以保障學生之權利：(1) 公告原則；(2) 簡單明瞭；(3) 符合教育目的；(4) 符合明確原則；(5) 違反結果之告示；(6) 政策訂定之懲罰類型要納入校規之中；(7) 符合比例原則的懲處方式；(8) 懲處前請求陳述意見的權利；(9) 告知懲處的依據與救濟之權利；(10) 以書面載明懲處之事實、理由、根據與救濟管道。

教師運用合理的管教方式以端正學生偏差行為有教育之必要性，但管

教方法是否可對學生施以體罰，涉及不當行使會觸犯刑法之傷害罪，而教師法又僅規範在符合有關法令及學校章則下教師享有管教之專業自主權利，因此有必要由行政相關法令的角度補充解釋教師管教或懲罰方面的界限。行政程序法訂立於 1999 年，在適用範圍上，依據該法第 3 條第 3 項雖不適用在學校或教育機構為達成教育目的之內部程序，但往往於教師行為係屬管教、懲戒或體罰，學校基於行政單位立場仍可參照該法的相關規定來處理管教事宜的程序問題；例如依據教師法第 16 條，教師基於教學專業知識對學生進行管教處分，可參酌行政程序法第 103 條、大法官釋字 491、563 號解釋（釋字內容詳如附錄一、二），循正當法律程序（due process of law）先給予學生聽證或陳述說明的機會，以保障受懲處學生享有審理與辯護正當程序的權利，非俟申訴階段始提供陳述機會。

而學校或教師對學生行為所採取的管教措施，其與體罰的合理界線可遵循行政程序法第 4 條、第 5 條、第 7 條所規範，行政行為內容應該明確，並受法律、一般法律原則與比例原則的拘束，爰教師應在合法的授權範圍內與符合比例原則下，以有助行政目的之方式，事先向公告管教原則俾利學生周知；合理的輔導管教與非法的體罰界線的區分，即於是否造成學生的身心傷害與正當程序與比例原則的落實，體罰僅能造成學生身體疼痛或疲乏，是否具有教育效果仍待探討，惟根本的解決之道應是以深入了解與協助學生處理自身問題、避免造成師生對立才是解決之道。

教師管教方式除了體罰易引起爭議外，足以改變學生身分的開除學籍、退學、輔導轉學或類此之處分亦應保障學生受教權，學校或教師在最後以此消極的方式所為之管教方式，仍應遵行大法官釋字第 396 號解釋採取審理的制度（釋字內容詳如附錄三），並由學校或教師來證明其有違背學校規定的事實，而為保障學生受教權益則得於學校申訴未獲救濟時，依法提起訴願及行政訴訟；另法院於審理類此案件則應依大法官釋字第 382 號解釋尊重學校或教師本於專業之熟知、教師日常工作所涉及「不確定法律概念」具高度的屬人性、經驗性、專業性與個人價值的判斷，除有該判斷有明顯重大之瑕疵，否則仍應尊重學校或教師之專業自主權（釋字內容詳如附錄四）。

德國教育法中有關學生管教事務方面的規定，將教師管教學生的措施分為「維持秩序措施」與「教育性措施」，兩者之差異主要在於前者（例如調班、退學等）乃因學生行為嚴重影響學校教育與學習活動，故必須有法律授權之依據，才可以學校名義對學生基本權利作限制；而後者（例如斥責、取消參觀的權利等）則係基於導引學生適性發展、健全學生人格之考量，具有促進當事人學習的效果，因此屬於教師本於專業即得自主處置之事項範圍，原則上無須法律明文授權（秦夢群，2004b；董保城，1997）。故比較兩者性質可推知，教師所引用管教學生的校規若涉及獎懲處分、校內申訴等，此校規應在符合法律明確授權的前提下才有法效性；另若教師引用的管教校規屬於引導學生行為之措施，則應尊重教師之專業裁量與判斷。

我國現行教師法所規範教師享有輔導管教權僅有宣示效果，實務上教師管教學生的所應遵循的規範應以教育部授權（教育部 2003 年 5 月 30 日臺訓（一）字第 0920074060 號函）各校自訂之「教師輔導與管教學生辦法」作為實務操作之補充，教師若能以「保障學生學習權」與「促進學習效果」理念作為糾正學生偏差行為管教措施的依據，則即使法規明令排除體罰作為管教方式，但教師多採用教育性之管教措施仍可同時發揮維持社會秩序與達到教育目的之功能。

(二)教師法第 27 條：

教師法第 27 條略以：**「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權」**。由本條規定可瞭解，有關教師享有之專業自主權除了教師個人權利外，另授予教師以組織團體方式以執行維護教師專業自主權的任務；惟本條第一項所提之任務亦與本法第 16 條第 6 款相同，面臨教師專業自主權的實質具體項目為何的問題，為使教師於行使其職權有法可循，教育行政主管機關除了依教師法外，亦須參考前述憲法、教育基本法保障教師專業自主權的相關規定擬訂具體範圍與項目，否則法律的概括授權將造成實務運作的爭議不斷。

綜合教師法第 16 條第 6 款與 27 條可知，教師法對於教師專業自主權亦是

針對教師教學與對學生的輔導部分授權教師有自主權，惟再分別探究該法第16條第1款、第7款，教師對於學校教學及行政事項享有提供興革意見的權利，但除法律另有規定外，教師亦得拒絕參加與教學無關之工作。故由第 16 條所規範教師的權利中可知，該法的增加教師參與學校行政的權利亦符合教師增權益能的時代趨勢，惟考量行政工作畢竟有其依法行政、上令下從的工作特性，其自主程度有發展限制，爰僅就教師教學與對學生的輔導層面明文保障教師專業自主權的行使，至於學校行政層面則就保障其參與表達興革意見的法定權利為主，自主部分則先予保留；此應為立法者斟酌社會大眾對教師的專業層面認知主要集中於教室與學生輔導方面，而行政工作有受指揮監督的自主性限制特性考量有關。

三、國民教育法與國民教育法施行細則

國民教育法自 1979 年制訂公佈以來，為因應近年來教改教育鬆綁的核心理念，迄今已歷經 4 次修正（1999、2001、2003、2004 年），每次修正的條文重點雖不同，但由修正的大方向可了解皆朝有助於教師專業自主權之提升；進一步分析現行國民教育法中除了就課程綱要、教科書編審與選用等涉及教師專業核心的課程事項外，尚包括成績評量準則訂定、學生訓導與輔導工作、編班分組教學等教室教學層面的教師自主權。賦予教師專業自主權雖為促進教師教學品質之途徑，但教育事務因有其公共性，國家對於教師專業自主的事項仍應有一原則性規範，以盡維護教育品質的監督之責，並作為國民教育工作者所須遵守的重要圭臬。惟所要討論的是，國民教育法進一步針對教師的教學、學生輔導等教師法所賦予教師的自主權領域作進一步規範時，其法律保留的密度是否與教師專業裁量權有所扞挌有其細究討論的空間；以下並將針對國教法及其施行細則修正前後有關教師課程評量課程、學生訓輔獎懲與編班分組教學之相關規定作論述，以作為瞭解教師專業自主權於該方面過去與現今縮放間之差異，並納入嗣後本研究問卷調查之參考項目。

(一)教師課程與評量之相關規定

1.課程目標與指導原則

國民教育法第7條不論於第一次條文修正（1999 年）前或後，都揭示國民教育階段課程設計的主軸，所不同的是 1999 年以前的**國教法第 7 條**

條文指示：國中教育之課程設計應兼顧學生升學及就業之需要，不應偏重任一面向（條文內容略以：**「國民小學及國民中學之課程，採九年一貫制……國民中學應兼顧學生升學及就業之需要，除文化陶冶之基本科目外，並加強職業科目及技藝訓練」**），且 1999 年以前的**國教法施行細則第 7 條**亦配合明訂教師教學與活動應以九年一貫精神為準則（條文內容略以：**「國民小學及國民中學之課程依左列各款辦理：一、國民小學及國民中學教學科目及活動，應本九年一貫之精神，妥善安排。二、國民中學為適應升學與就業學生之需要，採彈性選科制度。」**）

之後於 1999 年所進行之第一次國教法修訂則將**該法第 7 條**中教師應兼顧升學及就業的課程目標要求刪除，而將該條文修正為：**「國民小學及國民中學之課程，應以民族精神教育及國民生活教育為中心，學生身心健全發展為目標，並注重其連貫性」**，明文以「學生身心健全發展」與「重視課程連貫性」作為國民教育培養之目標。

國民中學階段於我國的制度中尚屬國民教育階段，與高中職教育係屬分流教育的培育目的不同，國中教育課程重心由法律直接規範，並以此作為教師設計課程目標之依據，此原條文對於教師課程自主權行使實有窒礙之處，因此 1999 年修正國教法第 7 條後已將國中課程應加強的課程走向刪除，改以健全學生身心與重視課程連貫性為課程設計目標，由字面規範可以看出該法有釋放教師於課程專業自主權有稍多的揮灑空間。

2.課程綱要

我國國中小課程決策權力在過去解嚴之前是集權中央，完全由教育部訂定全國一致標準，並由國立編譯館負責課程撰寫工作，整個課程決策核心幾乎以教育行政主管機關與相關領域學者為主，甚少有基層教師代表參與過去稱為課程標準的制定過程，僅於課程標準公佈或修定前讓教師參加由教育部舉辦的座談會或課程實驗計畫等；雖然課程教材設計是教師專業生命延續的核心，惟在採行課程標準時期，中央教育行政主管機關則處於完全主導的地位。

1996 年行政院教教改總諮議報告書揭示教育鬆綁的原則中，課程鬆綁

亦是重要的改革方向，為配合此政策走向，國民教育法亦修正過去國中小課程標準的相關規定，於 2003 年所進行的第三次修正中修訂將該法第 8 條修訂為：**「國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之」**，因此國民中小學課程編纂的依據則由課程標準轉變為較有彈性之課程綱要；而此轉變對整體課程政策面影響甚廣，故以下針對國教法有關課程標準修正前後的規定對於教師專業自主權之重大影響作一說明：

(1)從「課程標準」到「課程綱要」

1999 年第一次所修訂之國民教育法，對於國中小課程的編輯方式仍以教育部訂定之「課程標準」為依據，該法**第 8 條**內容為：**「國民小學與國民中學之課程標準及設備標準，由教育部定之。國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之」**；依此規定，則課程標準及教科書編輯、審定等相關事宜雖取得法律層級之概括授權，但此授權方式就學者吳庚（2003）所指出之『法律保留原則』而言，卻因國民教育法未敘明授權內容、目的、範圍，使實務執行者無法就該法整體表現之關聯意義判斷教育部所取得的授權範圍；因此在課程標準的規範下，不論是科目、授課時數、教學目標、時間分配、教材綱要、實施方法即在國教法概括授權下由教育部一手掌控，基層學校與教師對於校本課程完全無置喙之餘地，而讓課程內容呈現全國一致性的現象。

2003 年第三次所修訂的國民教育法則配合國中小九年一貫新課程授權發展學校本位課程與主題式統整教學的精神，將有關課程編定依據的**第 8 條**修訂為：**「國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之。國民小學及國民中學設備基準，由教育部定之。直轄市或縣（市）政府亦得視實際需要，另定適用於該地方之基準，報請教育部備查」**。此確立了過去國民中小學教科書編纂所依據的課程「標準」將走入歷史，改以授權性較高的「課程綱要」作為開放民間教科書版本的新依據，而以往作為官定課程執行者的教師在該課程綱要下放課程權力後，至少可逐步轉變為課程發展者以發展學校本位課程，此條文的修正可見政府正視教師於課程專業權的決心與開始。

(2)從「教育部」訂定課程標準到「教育部常設課程研究發展機構」訂定課程綱要

而修訂後的國教法有關課程編纂的制定單位由行政單位性質的教育部改為常設課程研究發展機構研發，使嗣後國民教育階段的課程編輯的法定依據更有彈性，並授權學校發展各校課程特色。而課程綱要的制定與後續修正則交由「常設課程研究發展機構」隨時空背景需求作持續性的調整，國民教育階段的課程編輯可見其專業化發展之趨勢，亦可逐漸感受課程決定權力已由過去中央獨斷決定走向專業決定，亦由中央集權走向學校本位課程發展，爰此修正後的規範對於教師課程專業自主權之提升有其助益性。

3.教科書編審與選用

課程教材編寫是教師專業表現的重要面向，由未修正前的國民教育法第 8 條可知，國民教育階段教科圖書，一向由教育部編輯或審定之，且依據「國立編譯館組織條例」，教科圖書之編譯事務皆係由國立編譯館統籌，因此教科書從課程標準的建立到編審的整個過程皆由中央主管教育行政機關掌控，教師僅屬於國定課程的執行者；黃政傑（1996）的研究指出，教師的重點工作僅被設定為教育政策的執行者、實施教育既定課程者，則學校課程不僅流於標準化，教師也失去從事課程的動機與能力；為增進教師對於自身課程專業發展的動機，並使僵化的教科書制度有所改變，有關教科書編審、選用權的行使則於國教法第 8 條有下列修正，而條文修正前後之差異分析如後：

(1)教科書的編審權限由中央政府移轉至民間、學校

2003 年所修正的國民教育法第 8 條第 2 項略以：**「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之」**。爰依此規定教科書的編審權則釋放給民間、學校，教育部僅對送審的民編版教科書進行審查，而不再進行編寫。即便是由教育部審查，亦由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成的「教科圖書審定委員會」審定，因此課程編寫的權限已由中央釋出到民間，意即教科書的編纂權不再是中央政府獨占之公權力，民間亦有編纂符合時代需求教科書的權力，在經過

教育部審定合格的教科書版本，皆有權利出版並於各國中小中供教師選用，因此過去一言堂版本的統一教材將呈現更多元版本、百家爭鳴的競爭型態，學校與教師將對課程表現更多的專業自主權，不再僅是中央由上而下政策的基層執行者，而逐漸由「官定課程執行者」逐漸轉變成「課程的決定者」(饒見維，2001)，其於教學現場將有更多自主權可依據學生學習實況調整授課教材內容。

(2)在遵行教育部「課程綱要」規範下地方或學校擁有教科書的編寫權

1999 年所修正後的**國民教育法施行細則第 10 條**規定略以:「**國民小學及國民中學應依本法…規定選用教科圖書，如無適當教科圖書可供選用時，得由主管教育行政機關或學校依本法第八條規定之課程綱要編輯教材**」。因此國民教育階段的學校只要無適合教科書可選用時，即可由地方政府或學校依據教育部核定之課程綱要編寫授課教材，不再依 1995 年的國民教育法施行細則第 7 條版本，地方政府或學校僅能就鄉土教學科目、職業陶冶科目、技藝訓練及各科補充教材等教材進行編寫。

換句話說，教師雖間接透過國教法授權地方教育行政機關或學校而取得編寫課程教材權力的法源依據，惟只要是撰寫教材的性質屬於「教科書」，仍應依照教育部核定頒行的「課程綱要」編寫，且以「地方主管教育行政機關」或「學校」之名義送教育部審定，而教育部審定的依據為「**國民小學與國民中學教科圖書審定辦法**」，其**第 2 條**規定:「**本辦法所稱教科圖書指依本部發布之國民中小學九年一貫課程綱要所編輯之學生課本**」，因此只要教師所編輯的教材屬於「教科書」性質，皆要依據國民中小學九年一貫課程綱要編寫，並由教育部依據前開審定辦法審核通過後才得成為正式教科書候用版本。

依上述分析，雖然教師只要撰寫具有公權力性質的「教科書」皆須以「地方主管教育行政機關」或「學校」名義，並依「課程綱要」進行撰寫，惟若僅是教師自行於課程進行過程中所補充的其他教材，此教材不於需要公開出版之教科書性質，教師於教學實務現場仍可就課程進行所需撰寫補充性質教材，以豐富教科書所提供的限定內容。

因此近年來教師對於鬆綁課程、釋放撰寫教科書權力的訴求，透過

新修正後的國教法與其施行細則所制定的「正當申請程式」(due process of application),編寫教科書則依據現行法令,則間接成為教師法定的「權利」。

(3)教師新獲課程教材「選用權」

2003 年所增訂的國民教育**法第 8 條第 2 項**略以:「**國民小學及國民中學之教科圖書,由教育部審定,必要時得編定之---國民小學及國民中學之教科圖書,由學校校務會議訂定辦法公開選用之**」。另教育部 2001 年 6 月 8 日臺(90)國字第 90080980 號函再次重申學校辦理教科書選用原則:「教科圖書應由學校自行選用,不得由地方政府統一選用」;因此國民義務教育階段教師授課所採用之教科書版本,應遵行前開法律所授權校務會議訂定之選用辦法辦理教科書選用作業。而校務會議依據**國民教育法第 10 條**規定略以:「**校務會議以校長、全體專任教師、家長會代表、職工代表組成之**」,因此教師將可於制定校本位教科書選用辦法的校務會議中表達對教材選用的意見,此法令鬆綁使教師不再是國定統一課程的執行者,相反地教師亦將成為教科書選用規則的參與者;另依據課程綱要所設立之「課程發展委員會」會議、「各學習領域課程小組」等校本課程發展相關會議中,教師亦可對教科書選用版本表示相關專業意見。

綜上所述,過去由國家獨攬的課程標準與教科書制度,排除了父母、教師及地方對教育內容的參與,嚴重斲傷父母的教育選擇權及教師專業自主權(四一〇教育改造聯盟,1996);惟在教改總諮議報告書中揭示教改的主軸為教育鬆綁,故以往國家教育對於課程掌控的權力亦應鬆綁;故這此次教改過程透過修改法令,將過去國家對課程管制的權力下放給教學第一現場的學校與教師,除了有助發展學校校本位課程外,教師亦間接獲得包括教科書撰寫與教科書選用的法定權利。國民教育法所釋出國家課程編輯的權力不僅增進教師專業自主權的內涵,更明確定義出課程編輯與教科書選用權是教師專業自主權之核心項目,故課程編輯與教科書選用的事宜由教師依據其專業知識決定除符合法律保留原則外,亦符合法律授權具體明確原則,作為教師依專業行使自主權限時

判斷其權利行使範疇的依據。

4.學生成績評量

教師於教學後所進行評量除了提供課程設計與實施改善的重要資訊外，評量結果對於學生學習診斷亦有助益，且教師對學生個人成績的評量又有高度屬人性，為避免教師行使評量權出於恣意，國民教育法中對於學生成績評量亦有相關規定，以下即就該法對教師評量自主權所訂之裁量規範作進一步瞭解：

⑴授權國中小學生成績評量準則與其相關辦法由教育部、各地方主管教育行政機關定之

國民教育法第 13 條於 1999 年未修正前，僅規範國民中小學學生修業期滿、成績及格後由學校發給畢業證書，並未明文要求主管教育行政機關應訂定評量成績等相關規範。在 2003 年 2 月 6 日新公佈修正的國民教育法中，教育部為配合九年一貫新課程目標中所要培養學生的十項基本能力，因而 2003 年所修正的**國教法**有關學生評量的相關事宜則授權教育部訂定準則（第 13 條文略以：**「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定」**），俾利九年一貫新課程推行學校及教師需要瞭解學生在各項基本能力上的進展程度、實際生活中應用的情形須採用多元的評量方式時有法源依據可循。

⑵學校喪失依其發展特色制定學生成績評量補充規定之授權

依據 2003 年修訂之國民教育法第 13 條（條文內容略以：**「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定。」**），教育部應訂定『學生成績評量準則』、地方主管教育行政機關訂定『學生成績評量辦法』，因此教育部立法制定之「國民中小學學生成績評量準則」係各地方教育行政主管機關制定相關辦法之依據。另該法之施行細則亦於 2003 年搭配國民教育法第 13 條之修訂，修訂**第 21 條**略以：**「教育部應邀集…代表訂定國民小學、國民中學學生成績評量準則。直轄市、縣（市）主管教育行政機關應依前項規定，訂定**

學生成績評量辦法。國民小學及國民中學得依其發展特色訂定補充規定」。

惟依據 2004 年 7 月 26 日重新修正發布之國民教育法施行細則，原條文中第 21 條的規定遭刪除，因此國民中小學學生成績評量之法源僅能以國教法第 13 條為依據。刪除原施行細則第 21 條，對於教育部與各地方主管教育行政機關取得制定國民中小學學生成績評量的法律授權並無重大影響；主要影響係為國民中學與國民小學等基層學校，其失去依學校課程發展特色訂定學生成績評量補充規定的法源，而僅保有依規定發給畢業證書的形式權限，對教師的主要影響則使其失去參與制定校內學生成績評量規則法律授權的依據。因此國民中學教師對學生學習成果之評量權限依據仍為教育部與所屬縣市政府所訂定之辦法，教師對學生於「學習領域」與「日常生活表現」範圍的評量結果才係法規上所認定依職權行使的專業自主權利，至於教師對學生的其他範圍的評量結果僅可作為教師輔導學生的參考資料，無法成為全校性的評量項目依據。

(二)學生訓輔獎懲之相關規定

根據 2003 年新增訂**國民教育法第 20 條第 1 項**規定：「**直轄市、縣（市）主管教育行政機關應訂定學生獎懲規定**」，因此地方的教育行政主管機關可依國教法之授權制訂國民教育階段的學生獎懲規定，惟不論地方教育行政主管機關所訂之規定是實質的行為規範，或懲處的程序性規定，仍須考量學生受教權之保障與促進教育目的為制訂依據，所設計之獎懲規定始能達鼓勵學生優良行為與防範不良行為之功效。爰依據前開規定之授權，臺北與高雄兩直轄市政府教育局亦分別訂定「臺北市國民中學學生獎懲實施要點」與「高雄市國民中學學生獎懲實施要點」以作為輔導管教學生之具體依據（各項實施要點詳如附錄五、六）。

比較北高兩市對於國民中學學生獎懲實施要點由獎懲原則、獎懲種類與事由、獎委員組織、學校與教師之懲罰輔導措施的規定大致相同，其與一般學校校規的差異主要除了本要點在法源屬於較高之命令位階外，獎懲實施要點更著重於學生輔導改過遷善的目的，因此作為每天與學生接觸的導師即作為各校獎懲事項的第一線處理者，相關規定可見臺北市國民中學學生獎懲實

施要點第 14 條略以：「學生有左列情事之一者，應予特別處置…前項特別處置應經「綜合表現成績審核委員會」議決通過，校長核定後，依左列方式執行處理之：一、留校察看或交由家長帶回管教（時間以兩週為限），或協調由少年輔導委員會輔導，管教期間，輔導老師及導師應作家庭訪問，繼續予以適當之輔導」；第 15 條略以：「所有獎懲…嘉獎、警告由訓導處核定公佈，並會知導師通知家長。小功、小過、大功、大過則由訓導處會知輔導室及導師簽註意見後，由校長核定公布」。高雄市國民中學學生獎懲實施要點第 3 條：「各校處理獎懲事項應事先知會該生導師。若屬學生違規行為，宜由導師先予妥適處理」；第 6 條略以：「學校辦理警告、小過、大過以外之懲罰輔導措施時，得依下列方式處理之：交由家長或監護人帶回管教，時間以每學期累計七天為限。管教期間，輔導老師及導師應作家庭訪問，繼續予以適當之輔導」。

大體而論，獎懲係屬管教之一環，惟教師有管教學生雖無疑義，但是否應採用懲戒或體罰則各界爭論不已，就「管教」的定義來說係指「校方或教師為達教育目的，運用管理與輔導手段以端正學生偏差傾向的行為」;「懲戒」係「對學生施以身體或精神上的痛苦，或剝奪其應享權益的行為，目的在於喚起受罰者的悔悟且不再犯」;「體罰」則係「對學生施與身體疼痛或造成疲乏之行為」。雖然教師管教界線至今法律仍難以明確規定，但可以確認的是除了體罰已被我國法界否定外，教師懲戒學生已逐步擺脫特別權力關係，並偏向教師應透過相關法律授權再行使懲戒權的趨向（秦夢群，2004b)。爰在我國國民教育法第 15 條授權地方政府主管教育行政機關訂定學生獎懲規定後，雖然教師法第 17 條仍未明定管教是否代表教師有懲戒權，但在授權地方主管教育行政機關所訂立之獎懲實施要點後，教師對於偏差行為學生的輔導管教工作若須透過懲戒手段，因涉及學生就學權益，則應在符合「學生獎懲實施要點」的正當法律程序後始得進行，以維護學生受教權，並尊重教師本於專業與對事實真象之熟知所為之決定。

根據德國教育法學界研究指出：將教師管教措施劃分為「教育性措施」與「維持秩序措施」兩類（秦夢群，2004b；董保城，1997)，細究北高兩市所訂定對學生懲罰輔導的事由與措施，多屬學生行為已嚴重影響學校教育與

學習活動，故教師有採行「維持秩序措施」(例如書面警告、調班或轉學)以確保學校教育任務達成之職責，惟此措施多半影響學生基本受教權利或改變學生身分，按大法官第 382 號解釋應視為行政處分；另因該類管教措施對學生受教權係屬重要，爰應適用德國憲法所採用之「重要性理論」：舉凡行政範圍內的重要決策，應有法律明確授權始妥適，因此國民教育法於母法中授權地方教育行政主管機關所訂定相關實施要點，可作為教師行使維持秩序管教措施職權的法源依據；至於教師採用的管教方式屬於引導學生行為之教育性措施，則以尊重教師之專業裁量與判斷為宜。

(三)編班分組教學之相關規定

教師基於學生個別差異實施因材施教有其教育心理學之理論根據，惟學校常將班級內的能力分組教學擴大為能力分班，導致對部分學生產生標籤效應（labeling effect)，因此教育部特於 2004 年 9 月 1 日所修訂的**國民教育法**增列**第 12 條第 2 項**以賦予常態編班法源依據，俾利縣市政府落實常態編班政策。前開條文規定略以：「**國民小學及國民中學各年級應實施常態編班；為兼顧學生適性發展之需要，得實施分組學習；其編班及分組學習準則，由教育部定之**」；另為配合國教法納入常態編班的規定，教育部亦修訂「國民中學學生編班實施要點」，明訂國中新生編班原則與方式，更進一步規劃「國民中小學常態編班及分組學習準則」，以落實常態編班政策(教育部，2004)。教育部增訂該條文雖基於保障學生公平的學習權利，但對於教師基於教學過程需要所進行的分組學習，教育部仍保有監督與制定遊戲規則之權力。由此可推知長期以來教師雖依其教學需要、專業判斷、考量學習效果之差異而支持能力分組教學，惟過去教師行使此專業自主判斷卻未對後續分班、分組進一步處理學習差異輔導事宜，爰導致受社會大眾質疑其專業性成為放棄學生的藉口，教育行政主管機關為糾正此惡習僅能透過立法手段加以規範，因此即使教師依其教學專業判斷認為學生有依其程度調整教材深淺之必要，仍常會直接受到學校、間接受到教育行政機關的規範所限，因此教師如何配合能力分組政策，進一步就提升分組教學效果向學校行政提出建議，則是常態編班納入法律位階後教師所要思索之重要課題。

四、國民中小學九年一貫課程綱要

課程是教學的核心，其在教改所扮演的角色可由前述的教育內容應由國家或國民決定的「國家教育權」或「國民教育權」理論之爭可見其重要性；而長久以來，課程被視為價值傳遞、資源分配、國家權力再製的重要媒介，其對意識型態的宰制不僅使教師失去對課程自主反省與批判能力外，亦扭曲了學習者心靈圖像的建構（朱敬一、戴華，1996；陳伯璋，1987)。且四一〇教育改革聯盟（1996）於所出版的《民間教育改造藍圖‧朝向社會正義的結構性變革》一書中指陳過去臺灣課程與教科書制度長期以來被視為控制思想的工具，因此國家透過建立課程標準，對於教學總目標、時間分配、教材編選、實施方法、教學評鑑等原屬教師專業自主權的層面皆具細靡遺規定，箝制教師對其選擇的自由，故在過去戒嚴時期，遑論教師會由多元文化的思潮中選擇適合學生人格開展的多樣性知識，以對抗國家於課程標準或教材設計上特定意識型態的不法干涉。而 1995 年行政院教改會為突破過去國家對課程與教學上的控制，重建教師專業自主權，爰於《教改總諮議報告書》提出應訂定「課程綱要」取代課程標準、強化課程的銜接與統整、減少學科數目與上課時數的建議；而為落實教改審議委員會所提出之改革方向，教育部旋即於 1995 年 4 月成立「國民中小學課程發展專案小組」進行「九年一貫課程綱要」規劃，希冀以「課程綱要」取代「課程標準」來減少管制，進而賦予教師彈性自主空間；亦即「九年一貫課程綱要」推行的目的即配合整體課程權力下放的政策走向，讓教學第一現場的教師能因課程綱要對於課程內容、教學方法、選用教科書與評量方式等過去屬於國家主導範疇權力的鬆綁，進而勾勒出執行教學職務時享有法定專業自主權利的具體項目。但僅將「標準」改為「綱要」是否就能增加教師對於課程政策走向的影響力？或可由現在的國定課程執行者轉變為「課程決定者」？教師於課程的專業是否因九年一貫課程綱要的制定而受肯定？亦或是另一波宰製的開始？

為深入瞭解教育部所制定「國民中小學九年一貫課程綱要」作為教師課程自主權鬆綁的基礎，本研究擬依據教育部對教師課程自主所劃分的「課程實施自主權」與「課程發展自主權」兩層面，所分別涉及教師教學方法、教學策略、教學評量自主決定權；學校本位課程發展、教科書選用、教材編選等指標，逐

一探討於前開課程綱要規範下教師課程專業的自主程度。

(一)課程實施自主權

教師課程實施自主權的內涵主要屬於「教室層面的自主層面」，包括教學方法、教學策略、教學評量與班級經營實務自主權的指標，爰以下即針對前揭教師課程專業指標於九年一貫課程綱要所獲自主權程度作一探討：

1.以「基本能力」、「領域統整課程」、「合科教學」作為教師選擇教學方法與教學策略之原則 （取代學科知識、分科課程與分科教學）

九年一貫課程綱要與過去課程標準最大的變革處，在於強調學生基本能力的培養，新公布的**國民中小學九年一貫課程綱要（肆）、基本能力**之規範：「**國民教育階段的課程設計應以學生為主體，以生活經驗為重心，培養現代國民所需的基本能力（瞭解自我與發展潛能；欣賞、表現與創造；生涯規劃與終身學習；表達、溝通與分享；尊重、關懷與團隊合作；文化學習與國際瞭解；規劃、組織與實踐；運用科技與資訊；主動探索與研究；獨立思考與解決問題）。**」故可知：過去的課程標準偏重學科知識取向，而綱要重視學生生活實用等帶著走之基本能力、非背不動的書包與繁重知識的培養；且為了提供學校與教師更多彈性教學的自主空間，課程綱要中亦開放學校依據所規範之比例，配合實際教學需要，安排各週之學習節數。

惟儘管九年一貫課程設計理念係以生活為中心、配合學生身心能力發展歷程，並賦予學校、教師課程自主空間，但隨著過去企業界所盛行之績效管理制度亦於教育領域蔓延，為兼顧績效責任與課程鬆綁後的品質，爰課程綱要中除訂定國中小學生所應具備的十項基本能力外，並於其七大學習領域中分別訂立分項能力指標作為檢測依據；而這些能力指標雖讓評量學生學習成就有所依據，但教育部對於指標的信效度並無公布實證資料佐證，亦無對教師或社會大眾調查部定指標認同支持度即逕自頒行全國實施新課程綱要。因此該課程綱要雖標榜尊重教師課程專業自主權為綱要內涵之一，但在十大基本能力和七大學習領域指標為其自主的依據下，由課程標準改名稱為課程綱要是否僅換湯不換藥，甚至反鬆綁課程之道而行，引進更多規範控管而窄化教師課程專業自主的空間，此仍有探討餘地。

另九年一貫課程對於國中教師最大的衝擊莫過於由過去分科模式改

採領域統整模式，依據**國民中小學九年一貫課程綱要（伍）、學習領域**略以：「**為培養國民應具備之基本能力國民教育階段之課程應提供・・・七大學習領域**」；換句話說，新課程將由過去所細分出的二十一個科目簡化為七大學習領域【語文（本國語文、英語、閩南語、客家語、原住民語言）、健康與體育、社會、藝術、數學、自然與科技及綜合活動】、六大議題（兩性、環境、資訊、家政、人權、生涯發展），希冀透過打破各科互不連貫之界線，以彈性調整學科及教學節數、實施大單元或統整主題式的教學來培養具統整能力的健全國民。惟不可否認的是本次改革就課程理論而言，統整課程僅能被視為組織學科知識的一種形式或技術；而將各種學科加以連貫，並統整窄化為某一主題中心，就對於提升教師教學或學生學習成效仍無法提出具實證性的合理說明（周淑卿，1997；歐用生，2002）。九年一貫課程綱要之訂立雖係以課程鬆綁、重新賦予教師課程自主權為前提，但由綱要內涵卻明訂授課教材編寫模式與教師教學方法，除未考量教師是否能接受統整課程模式外，為達到課程統整的理想而以協同教學為配套，亦無考量教師現場教學應變的機動必要性，此為統整而統整的課程內涵取向，實無法作為教師主張教材或課程編定之自主依據。

2.教學評量

九年一貫新課程的推動因搭配教科書開放民營，新課程的教材呈現「一綱多本」百家爭鳴的狀態，而此背景也就牽動教師行使評量權的方式；依據**國民中小學九年一貫課程綱要(陸)實施要點六教學評量(二)、(三)**略以：「**・・・為配合高中職多元入學制度之推動，應參酌本課程綱要舉辦國民中學基本學力測驗・・・其分數得作為入學之參據**」；「**國民中學基本學力測驗之編製、標準化及施測事宜，應參照國民中小學課程綱要之能力指標及相關法令之規定辦理**」。故在綱要明文指示新課程綱要的評量方式下，國中教師不僅在對學生評量方式上，甚至是教學重心都受該綱要影響甚深。

評量係提供教學成果重要的回饋訊息，亦是作為改善課程與教學重要參考；依據九年一貫課程綱要實施要點的規定，其將全國統一的基本學力測驗分數定位為學生入學管道之依據，但又為評量學生十大基本能力，新

課程配套的評量制度應為多元評量；在升學取向的評量制度與能力取向的多元評量理想兩者競合下，即使教師欲採用多元評量以開發學生不同資質，以目前重視升學與文憑的社會風氣與社會大眾對升學績效企盼壓力下，教師脫離基本學力測驗的評量重點恐難為學校與家長所接受，因此教師評量專業自主權的行使要兼具多元評量與升學成效兩項理念相佐的評量方式，以作為課程發展改進之基礎實有執行上之困難。

(二)課程發展自主權

我國過去因社會政治背景因素，國民義務教育被視為精神國防的一環，故課程係國家傳遞政令與意識型態的媒介工具，換句話說，課程僅是一套預定計畫或結構化教材，並無課程發展等長期經營的概念；而新課程綱要於最初修訂運作的特色即「開放參與、由下而上、重視民意、以及整合研究」等四項，故新課程發展的決定權不同於以往由上而下、第一線的教師僅能按表操課而無參與權限的運作模式，新綱要將學校本位課程發展理念納為推展重心，視其為教師與學生共同建構的學習經驗與互動歷程，因此教師是課程設計的重要一員，爰以下將就新課程綱要有關教師課程發展自主權的規範作一探討：

1.學校本位課程發展取向

課程綱要透過賦予學校成立「課程發展委員會」的法源，讓學校依自身發展特色需要分配各學習領域學習節數與彈性學習節數，此由下而上強調「課程綱要取代課程標準；學生學習中心取代學科本位的傳授；學校本位課程設計取代統一課程設計」的概念除了為學校教師提供更彈性的教學自主空間，亦保留給地方政府發展地方層級課程特色更多的機會。

國民中小學課程**綱要（陸）、實施要點三（一）、（二）**略以：「**各校應成立課程發展委員會．．．完學校課程計畫之規劃、決定各年級各學習領域學習節數、審查自編教科用書、及設計教學主題與教學活動．．．。學校課程發展委員會應．．結合全體教師和社區資源，發展學校本位課程，並審慎規劃全校課程計畫**」；故在此授權下，教師透過參與學校課程發展委員會的機制，不僅獲得編輯教材的行政資源，亦可以規劃發展全校性課程計畫，此與以往教師僅可依據教育部所訂定全國統一課程標準照表操

課、學校無校本課程，教師不能參與課程計畫制定的限制相比較，九年一貫課程綱要對於教師參與課程制定的自主權提升甚有助益。

雖然課程綱要希望透過下放全國統一課程的權力以激發教師課程設計的活力，並藉此正視教師專業自主權於課程領域的重要性，但細究前述課程綱要（陸）實施要點，教師仍應依據課程綱要的新理念設計學校依中央主管教育行政機關所交辦的「自主課程架構」，因此教師仍須對課程綱要所要傳遞的精神內涵有充分的瞭解；換句話說，九年一貫新課程雖然標榜課程決定權下放，但查課程綱要中所訂定的課程目標、課程內容（包括分類與組織方式）、節數劃分（領域及彈性學習節數）與實施方式（強調統整與協同），學校教師的權利在於將國定能力指標轉化為學校本位教學目標、編製教材與設計教學活動。

根據教育部於 2002 年對全國國中小校長與教師發出的一份問卷指出，有高達六成接近七成的教師對於九年一貫綱要係自行解讀，爰教師雖可主導教材的研發，但學校課程設計的成敗仍要依賴教師，為避免教材編纂不符合綱要的內涵、有行政上責任歸屬問題，學校行政對於教師的監督與干預仍會出現（王國原，2002：65）。換句話說，課程權雖採鬆綁政策，但此「設計」與「執行」分離的政策推行模式，卻使教師無法瞭解教改的意義（姜添輝，2002），即便教師在獲得研發教材的專業自主權上被期待成為新課程的執行者，但實際執行面卻使教師自主研發教材的形式意義大於實質意義，而當教師失去對課程與教學的主控權，可預見的是職業倦怠感之產生。

2.教科書選用

自國民教育法授權國中小學校校務會議訂定教科書選用辦法後，國中小教師即獲得選用教科書的法源依據；另依據**國民中小學九年一貫課程綱要（陸）實施要點四、（一）**規定：「**國民中小學教科用書應依據課程綱要編輯，並經由審查機關（單位）審定通過後，由學校選用。審查辦法及標準由教育部另定之**」。因此教師選擇教科書的權利是在教育部審核通過教科書的範圍內，才具合法性，而教科書由過去國立編譯館編寫各級學校全國一致版本到今天開放民間編印、學校有教科書選擇權，其中開放幅度不

可謂不大。

細究教育部審核教科書版本的依據為「**國民小學及國民中學教科圖書審定辦法**」，該法**第 2 條**即明訂：「**本辦法所稱教科圖書，指依本部發布之國民中小學九年一貫課程綱要（以下簡稱課程綱要）所編輯之學生課本及其習作**」。爰由此可知九年一貫課程所標榜的課程自主係有限度、於法有據的自主；又學校在依課程綱要規範發展領域課程與自編教材的同時，仍應符合國定課程綱要規範，故其最快的作法即在合法授權範圍內選擇現成教科用書。

在新課程制度上路之初，教師必須面對的是九年一貫課程政策決定過於倉卒，在尚未瞭解該綱要內涵、但又要立即執行政策的壓力下，為符合相關法規規定，選用由民間出版公司所匆促上架的版本係權宜的應變措施，據此，教師不得不由體質尚未健全的各版本中選擇品質「稍佳」的版本作為教材，因此教師表面上雖有選用教科書的權利，但其權限卻受制於教科書品質的良誘不一，選用審定版教科書制度在無完善配套措施下即施行，對提升教師教材選擇的專業自主權並無助益。過去國中教師未能有選用教材專業自主權係因有全國性聯考制度所限，而必須採用國立編譯館之統編版；但分析當前教科書市場百家爭鳴的戰況，教師難以行使其教材專業自主權卻是因教科書市場機制的引入，而使其教材選擇之專業自主權虛有其名卻無實質內涵，此恐為當初新課程綱要明訂讓學校享有教材選用權所始料未及的缺失。

3.教材編輯

國中教科圖書教材除依據國民教育法規定要透過學校校務會議訂定辦法公開選用之外，依據**國民中小學課程綱要（陸）實施要點四、（二）**規定：「**學校得因應地區特性、學生特質與需求，選擇或自行編輯合適的教材，惟全年級或全校且全學期使用之自編自選教材應送交課程發展委員會審查**」；因此雖然九年一貫課程如上所述並非綱要所標榜的百分之百自主，但就其設計的教育觀、知識觀已迥異於以往的課程標準下，學校教師可有比以往享有更多課程設計的自主權可選擇適合者加以改編或自行編輯設計教材，是相對於以往對於以升學為導向的國中教育注入一股新的活

力。

王國原（2002）於其教師對九年一貫課程改革依違態度形成之研究中指出：「雖然教師自編研發教材是九年一貫課程對教師課程專業尊重下的鬆綁措施，但學校為配合發展本位課程政策，並避免教師編纂教材出現疏漏，學校仍會要求教師依據學校整體規劃編寫教材；另即使政策內涵鼓勵教師依據教學需要編寫教材，但不可否認教學工作現場並無法讓教師有充足時間思索研究教材的嚴謹性與精緻性，且即使教師參與眾多九年一貫課程的研習，仍有難以掌握新課程綱要內涵之感」；又國中學生仍有參加升學考試的壓力，因此可推知教師詮釋教材內容與形式上，升學考試導向應高於課程綱要內涵，因此九年一貫課程綱要開放教師編輯教材的政策立意雖佳，但於實際執行層面就第一線教師而言，專業仍不敵升學績效的壓力。

由上述分析可知，雖然九年一貫課程係對過去由上而下的課程決定模式的反動，廣納各界代表建言改採由下而上的課程制定模式，讓教師更多課程自主權；但根據吳怡萱（2002）由整個九年一貫課程決策研究中指出，官方、民間與家長間的對等與互信關係雖逐步建立，但對於教師的信任仍不足，教師仍舊被視為是需要改革的對象或是新課程的執行人員，被要求要履行更多的責任，亦即在不信任教師對新課程實際執行困境的實務判斷下，九年一貫新課程至今受社會大眾抨擊，甚至整個決策過程於監察院 93 年的專案調查報告中糾正整個決策倉卒不慎，其與當初決策者雖舉著課程權下放地方學校的旗幟，但實際上忽視教師對統整課程取向與協同教學所提出窒礙難行的專業判斷而強行上路的政策，對於教師專業自主權中的核心—課程權，並無真正落實尊重教師對課程的專業自主權，反而最後流於因學術理想的主導，導致教學第一線教師的無力感。

五、國民中小學學生成績評量準則

學生成績之評定由前述法學基礎文獻探討可知係屬教師教學層面專業自主之重要權利，就法律層次來說，**大法官會議決議第 382 號解釋理由書**指出：「**對於涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校**

本於專業及對於事實真象之熟知所為之決定」；又教學理論研究則指出：評量不但可瞭解教師的教材教法是否適當，且可分析教學目標是否達成，而評量於教學過程對師生所產生的回饋作用亦可由 Glaser 提出之教學基本模式中看出（郭生玉，1998）；故成績評量對於學生就學權益係屬重要事項，亦應尊重教師對學生考核的專業自主權。

1995 年修訂的國民教育法施行細則第 19 條即授權教育部訂定國民中小學學生成績考查辦法；而國民教育法於近年雖歷經 4 次修訂，有鑒於學生成績評量亦是廣義課程一部分，同時為配合教育部九年一貫統整性課程之改革方向，爰於新修訂的國民教育法中直接明文授權教育部訂定學生成績評量相關事項之準則，以作為教師改進教學與作為輔導學生之依據。以下就現行國民中學教師行使評量權依據之「國民中小學學生成績評量準則」與過去依據之「國民中學學生成績考查辦法」進行比較，以瞭解教師於評量權利所作之突破：

(一)法令依據

有關國中小成績評量的新舊辦法其法源皆是國民教育法母法與子法，現行國中教師評定成績所依據的「國民中小學學生成績評量準則」，其法源係現行**國民教育法第 13 條**（條文內容略以：「**學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定**」）；而過去國民中學學生成績考查辦法之法源則來自 1999 年所修定國民教育法施行細則第 19 條與第 21 條（節錄），其條文內容分別為：「國民小學與國民中學學生成績考查，應依德、智、體、群、美五育均衡發展原則確實辦理，考查辦法由教育部定之」；「教育部應邀集直轄市、縣（市）主管教育行政機關及國民小學、國民中學代表，訂定國民小學、國民中學代表，訂定國民小學、國民中學學生成績準則。直轄市、縣（市）主管教育行政機關應依前項規定，訂定學生成績評量辦法。國民小學、國民中學得依其發展特色訂定補充規定」。

比較上述兩辦法之法源可瞭解，現行的「國民中小學學生成績評量準則」所依據的國教法第 13 條中有明確指出教育部於訂定評量辦法的範疇，符合法律授權具體明確原則，而以往「國民中學學生成績考查辦法」所依據的國教法施行細則僅空白授權教育部訂定評量相關辦法，並無規範教育部具體項

目之權限，質言之，新評量準則之法源基礎已較以往完備，爰國中教師於運用專業評量權時，應依據教育部所訂的內容、方式、原則等準則辦理，始可稱其為行使法定專業自主權利，逾越或與相關準則不符者則主管教育行政單位與學校有權責糾正之。

(二)評量內容

目前國中現行評量辦法為配合國中小九年一貫新課程的推動，故修訂為國中小皆通用的評量辦法；依據現行「**國民中小學學生成績評量準則**」**第 3 條**略以：「**國民中小學學生成績評量應依學習領域及日常生活表現，分別評量之：一、學習領域評量：依能力指標、學生努力程度、進步情形，兼顧認知、技能、情意等局面，並重視各領域學習結果之分析。二、日常生活表現評量：學生出席情形、獎懲、日常行為表現、團體活動表現、公共服務及校外特殊表現等**」。可瞭解，評量範圍除了學生生活表現部分外，教師於學生學業評量方式應配合九年一貫課程統整的政策方向，修訂以「學習領域」形式進行評量，且以該課程綱要各領域訂定之能力指標作為評量依據；亦即，隨著課程政策由分科轉為合科的變革，過去「國民中學學生成績考查辦法」所訂定依科別評量的考查方式則有配合合科課程修正之必要，於 2001 年 7 月 31 日廢止，另由「國民中小學學生成績評量準則」作為新課程評量方式之依據。

比較前開評量準則與辦法最大不同處雖僅是評量範疇的劃分，但評量畢竟是瞭解教師教材教法是否適當的途徑，因此評量範疇的劃分方式與課程編寫形式息息相關（郭生玉，1998）；教師雖在成績評量享有調整評定方式的裁量權，但當教師對行政機關制定之課程教材無法充分表達教學專業上之異議，又其有依相關法令進行教學活動的義務、並依部定能力指標與評量格式呈現學生評量的評量結果下，教師教學評量權仍會受課程修訂的配套措施影響，在此層層束縛下教師如何同時兼顧評定學生認知、技能、情意等面向發揮因材施教與評量，在在都考驗教師展現專業影響力進而發揮教學自主權之實力。

(三)評量原則

在教室情境下，學生的許多方面的學習成就係無法以純紙筆評量加以測

量，例如情意特質、溝通技能、心理動作技能等；但我國過去培育學生的重心都放在智育的紙筆測驗，因此過去**國民中學學生成績考查辦法第 3 條**即揭示：「**國民中學學生成績考查，應本德、智、體、群、美五育均衡發展原則，依綜合表現、一般學科及藝能學科分別辦理**」，但以德、智、體、群、美的評量劃分方式仍未達到評量的目的係在「改進」（improve），而非「證明」（prove），故新制定的評量準則第 4 條則中則以「多元評量」為原則，賦予教師評量多元化取向的專業權利。

另新辦法雖揭示多元評量的原則，但比較新舊兩法所訂定的評量方式大致相同（筆試、口試、表演、實作、作業、報告、資料蒐集整理、鑑賞、晤談、實踐等），但評量除了對學生有增進自我瞭解的作用，對於教師瞭解學生學習亦具回饋作用，因此評量準則所訂之方式外，教師應可再根據教學需要開發新的評量方式，以符合多元化評量原則。

(四)評量標準、換算與紀錄

評量結果所依據的標準、換算方式與解釋涉及教育測驗的專業技術，因此教師於評定學生學習成就仍應以有統一參照標準，才能使學生的評量結果依據學理基礎作進一步的診斷與解釋。

比較新舊制的國中生成績考查辦法有關學生一般學科成績的換算方式，舊制於該辦法第 10 條規範應參照定期考查與日常考查結果依比例評定之，而參照新的評量準則第 12 條，則改變為授權地方教育行政機關訂定評量辦法；而評量等第舊制係採優、甲、乙、丙、丁五等第方式，而新制則以甲、乙、丙、丁、戊五等第九分制方式紀錄，惟此新制於 2005 學年度起又將改為以優、甲、乙、丙、丁的標示方式紀錄，並明訂五等第全國一致的百分數的轉換標準（陳康宜，2004）。由表 2 所比較之新舊評量標準、換算與紀錄規定可瞭解到，教師評定學生成績非自由心證，仍應依據相關評量準則辦理成績評定事宜，才可達到評量測驗解釋個人在團體中相對位置、與因材施教的功能與目的。

表 2：「國民中小學學生成績評量準則」與「國民中學學生成績考查辦法」比較表

法令	國民中小學學生成績評量準則	國民中學學生成績考查辦法
評量標準	＊國民中小學學生成績評量準則第五條 國民中小學學生成績評量，分定期評量及平時評量二種；定期評量之次數，由直轄市、縣（市）主管教育行政機關定之。 ＊國民中小學學生成績評量準則第七條 國民中小學學生成績評量紀錄應兼顧文字描述及量化紀錄。 文字描述應依評量內涵與結果詳加說明，並提供具體建議。 量化紀錄得以分數計之，至學期末應轉換為甲、乙、丙、丁、戊五等第方式紀錄。	＊國民中學學生成績考查辦法第六條（節錄） 國民中學學生成績考查過程，以百分法計分。學期結束時，將各科（項)分數，轉換成五等第九分制記分，所得之結果，即為各科（項）之學期成績。通知學生、家長或監護人之學期成績，應以優、甲、乙、丙、丁五等第方式紀錄。 一、綜合表現及藝能學科（略）。 二、一般學科：各等第應依專業判斷及學生個別表現評定之（略）。
評量換算		＊國民中學學生成績考查辦法第十條（節錄） 一般學科各項成績考查所占比例，依下列各款辦理： 一、 一、二年級第一、二學期及三年級第一學期，每學期舉行三次定期考查，每次占該科成績百分之二十五，共占該科學期成績百分之七十五。日常考查則由教師依日常表現予以評定，占該科成績百分之二十五。 二、 三年級第二學期，定期考查僅辦理二次，共占該科學期成績百分之七十五，日常考查占百分之二十五。
評量紀錄	＊國民中小學學生成績評量準則第七條 國民中小學學生成績評量紀錄應兼顧文字描述及量化紀錄。 文字描述應依評量內涵與結果詳加說明，並提供具體建議。 量化紀錄得以分數計之，至學期末應轉換為甲、乙、丙、丁、戊五等第方式紀錄。	＊國民中學學生成績考查辦法第六條（節錄） 國民中學學生成績考查過程，以百分法計分。學期結束時，將各科（項)分數，轉換成五等第九分制記分，所得之結果，即為各科（項）之學期成績。通知學生、家長或監護人之學期成績，應以優、甲、乙、丙、丁五等第方式紀錄。

資料來源：全國法規資料庫（http://law.moj.gov.tw）

六、公立學校教職員成績考查辦法

公立國民中學教師（不含兼任行政職的教師）按教師法所確立公教分途原則雖不屬於公務人員，亦不以公務員相關的獎懲要點（公務人員考績法、公務員懲戒法）作為考核教師的依據，但因公立國民中學教師仍屬於政府編制內的正式人員，因此對其於學校整體表現仍應依據教育部發布之「公立學校教職員

成績考查辦法」接受考評，而此命令層級的規範對於教師專業自主權行使所造成的影響為何，以下針對教師於職行其教學職務權利時，所應受規範的項目作探討，以瞭解教師專業自主裁量權的合理界線。

(一)成績考核標準

教師教學工作雖因有其專業性而較其他工作有較高的教學自主權，但其工作涉及學生受教權，因此其教學自主仍應受政府考核機制監督；而考核的範圍依據**公立學校教職員成績考查辦法**包括「教學、訓導、服務、品德及處理行政」等 5 項，至於考核的標準依據**第 4 條**略以：「**各校教師之成績考核，應按其教學、訓導、服務、品德及處理行政之紀錄，依下列規定辦理：一、在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金。(一) 按課表上課、教法優良、進度適宜、成績卓著，且未採用或推銷坊間出版專為應付升學或考試之各種參考書或測驗卷者。(二) 訓輔工作得法，效果良好者。(三) 服務熱誠，對校務能切實配合者。(六) 專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定者**」。由此規範可知，教師雖然於教室中的教學有較高的自主決定權，但其**教學**仍應**受考評**，且於**選擇教材**的部分受限制；另有關**教學法**優良、**進度**適宜、**成績卓著**等考核指標雖難以評斷，且我國教師考績除有重大過失，否則幾乎都可獲甲等考績，但此規範係對教師執行職務時把關的參照標準，而不至使教師假借專業自主之名而行恣意而為之實。

(二)平時成績考核標準

教師考核除了年終考核外，平時考核亦訂有參照標準，與課堂教學、學校行政方面有關的指標於前開辦法**第 8 條**規定如後略以：「**前條平時考核之獎懲，除記功、記過以下之獎懲另訂標準外，記大功、記大過之標準，規定如下：一、 有下列情形之一者，記一大功：(一) 對教學或遇重大困難問題，能及時提出具體有效改進方案，圓滿解決者。(二) 辦理重要業務成績特優，或有特殊效益者。(五) 執行重要法令克服困難，圓滿達成任務者。二、有下列情形之一者，記一大過：(一) 違反政令或不聽調度者。(四) 故意曲解法令，致學生權利遭受重大損害者。(五) 貽誤公務，造成重大過失，導**

致不良後果者」。此雖只是教師記大功、大過的參照標準，但由其內容可知教師善用其專業於教學、學生權利與學校行政效率提升方面，不僅可因其專業性而穩固其自主權之發揮，更是平時考核的重要指標。

另依據教職員成績考查辦法第 10 條，各校辦理教師成績考核所組成之考績委員會成員主要教務、訓導、輔導、總務、實習輔導及人事主管與校長為當然成員，並依據第 13 條依據教師的工作成績、勤墮資料、品德生活紀錄與獎懲等資料進行考核，而參照前揭第 4 條考核標準，各校考核委員對於教師依據其專業判斷所作的自主決定是否能審慎考評，此裁量權利掌握於各校考核委員會各委員決議中。以目前教師考核的情形而言，考核委員會委員對於教師於教學、訓導、服務等部分，大多尊重其專業判斷，以該辦法第 4 條第 1 項作為考評依據；然而教師的專業自主權畢竟係以學生學習權為基礎，當教師執行教育公權力侵害學校正常教學運作、使學生受教育權受損，教師發揮其所謂的專業自主權不能激發學習者的潛在能力、反而阻撓或減低學習者獲得真理的機會，則教師專業自主便失去其存在的意義與價值；故當教師在爭取保障教師專業自主權的同時，應強調自身作為專業人員所必須堅持的自律，讓考核委員會的考核監督機制僅為最後出現之措施而非常態，方為教師建立專業自主地位的長遠之計。

七、小結

透過前揭我國教師法、教育基本法、國民教育法及其施行細則、國民中小學九年一貫課程綱要、國民中小學學生成績評量準則、公立學校教職員成績考查辦法、行政程序法、大法官解釋、臺北市與高雄市國民中學學生獎懲實施要點等相關法令的探討，可以瞭解就現行法令層面而言，教師專業自主權已取得並建立法定地位，尤其在我國教育的根本大法---「教育基本法基本法」，將教師專業自主權應予以尊重納入法條，並明定當其專業自主權遭不當或違法侵害時，政府應提供有效及公平的救濟管道；換句話說，我國立法之論點與德國多數法學者的觀點全然不同，德國法學者認為中小學教師教學工作因有完成國家教育宗旨之任務，因此其教學自由不全然具備基本權利之地位，僅可享有學校的制度性保障（institutionelle Garantie der Schule），另當教學自由受到教育主管機關或校長之侵犯是否可提起訴訟，亦屬未定論（董保城，1997：225）。爰與

德國對於中小學教師教學專業自主權之法律地位保障相比，我國教育相關法令對於教師課程、評量、輔導管教等課堂教學層面的教師專業，皆賦予該層面充分之自主權；即使是較有爭議性的學生行為管教部分，在**大法官第 382 號解釋理由書**提出：「**涉及學生品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更**」。因此即使屬於較有爭議性的學生輔導與管教仍屬教師專業自主權之重要內涵，除教師有顯然濫用或違法才得由教育行政機關或法院介入，否則依據教師法，教師仍應本於其專業和經驗執行管教義務。因此可以瞭解我國目前對於提升教師專業自主權非僅停留在學術界的呼籲，業已透過立法的形式確立教師於課堂教學的專業自主地位，並使教學專業自主權成為教師法定權利，此除了肯定教師教學工作的專業性外，也肯定教師依其專業協助學生自我實現與人格自由開展的重要地位。

綜合前述分析之教育法規，雖然現行教育法規已將教師專業自主權保障之理念融入法體系，但因我國教育法體系並無明訂教師專業自主權的範疇，其具體保障內涵僅能散見於各教育法規，爰分析教育基本法、教師法、國民教育法及其施行細則、九年一貫課程綱要、大法官解釋等相關法令，仍可發現我國教育法令對教師專業自主權保障的範疇仍以「教師課堂教學」為重心，且已逐步朝建立法律與專業監督的雙軌機制邁進；因此我國教育法規對於建構教師專業自主權的步伐為先完備教師教學專業自主權之制度後，再逐步拓展其他領域專業自主權，始可在鞏固教學專業的基礎上發展行政與專業組織之專業自主權，以確保學生之受教權與學習權能受到充分的保障。

第三節　教師專業與教師專業自主權的範疇

教師是否屬於專業人員曾有一段長期的爭論（黃坤錦，1992；鍾任琴，1994；簡茂發，2002），此除了因為學者與社會大眾「專業」一詞有廣狹的定義外，其所應具有的特質與基本條件亦多有所爭論；惟大眾對於專業之認定皆肯定專業從業人員應該經長期的訓練而具有專門的技術與知識，並享有相當的社會地位與酬勞（沈姍姍，1997；黃嘉莉，2003；劉炳華，1997）。雖然專業的定義學者眾說紛紜，仍可將主要論點歸納為下列七項：（1）透過專業培育而擁有專業知能；（2）享有自主的權利並能自律；（3）訂定並信守專業倫理規範；（4）實施專業證照制度；（5）有一套篩選的標準程式；（6）建立專業組織以提升專業水準；（7）不斷在職進修（何福田與羅瑞玉，1992；吳清山，1997；謝文全，2004）。

教師的專業標準之所以被重視，除了因為影響教育品質的關鍵仍是第一線負責教學任務的教師外（饒見維，1996），教師專業自主權被視為學校組織權力重建的一環，故不可否定其理論基礎是來自對「教師專業」肯定；學校行政實務工作者亦指出：專業是教師的生命，在法律上給予教師專業自主的權利，其目的是在維護學生學習權，教師專業自主權與學生學習權事實上是一體兩面，而教師所主張的專業自主權應該建立在發展學生學習權利上；因此，不論是相關法令或各種文獻每提及教師自主權時，都加上「專業」二字，在在都強調「專業是自主的前提或先備條件」，沒有專業的教師自主無法取得家長、社會的信賴，亦會流於隨性教學的藉口（丁亞雯，2001；王國原，2002；林月榮，2001；劉春榮，2001）。

由上述可知，教師在爭取提高自主權的同時，應建立一套社會大眾認同的教師專業內涵或指標，除作為維護其專業自主權的依據外，亦可作為日後教育基本法與教師法明訂保障教師專業自主權的參考依據。在確認教師應建立其專業的重要性後，本（第三）節將以前開第一節所確立之教師專業自主權三個層面為具體的範疇，先參酌中外相關文獻有關專業教師內涵、教師專業評鑑、教師教學專業等指標，以建構「教師專業」之具體指標。另理論上就教師專業的範疇即應享有專業自主權，且專業定義的相關研究亦指出專業與自主係一體兩面，惟教師受聘於學校而執行教學工作、享有自主權係為促進教學效果和保障學生學習權益而存在，並非允許個人恣意行使職權，教師仍須就重要事項遵守法律與行政指令，瞭解專業不全然等於專

業自主之概念。因此本研究將進一步歸納學界所界定的教師專業自主指標，以作為本研究建構「教師專業自主權」指標與俟後修訂相關法令之建議依據。

壹、教師專業指標之相關研究

教師專業問題之所以被重視，除了世界教改的潮流肯定「教師品質」與「教師專業」對於教育改革的重要性外，美國目前所推行的學校重整運動其中所採的實施策略亦提出在信任教師專業前提下而讓教師彰權益能的理念，企求藉由釋放過去掌控在學校行政體系的權力給教師，使其對學校事務參與更具認同感，以破除過去教改皆採由上而下導致基層教師冷漠以對所造成的教改失敗經驗（潘慧玲，2002；鍾任琴，2000）；換句話說，教改要具有成效很重要的一部分應該肯定教師參與的重要性，而教師之所以被視為提升教育成效與教改成功的關鍵，主要基於對「教師專業」地位的肯定；而教師專業雖以專業的知識與能力為核心，但其實質內涵究竟為何？是僅止於作為課堂教學活動層面，亦或因為學校本位管理思潮與相關法令肯定教師對學校行政事務參與的重要性而對教師專業層面有新看法？以下茲就國內外教師專業內涵定義、教師評鑑與教師教學專業等相關文獻探究教師專業各層面之內涵。

一、教師專業相關定義之研究

Blai（1982）於其對有效能教師的研究中對其評鑑的歸準即採用「培訓成果」、「教學歷程」與「教學成果」三部分。而 Munroe（1983）同樣對於有效能教師評斷的層面作討論，其則提出有效能教師的專業行為包括「教學」、「班級經營」與「對學生接納與回饋」等三部分。

Shulman（1987）於其〈知識與教學新改革的基礎〉（Knowledge and teaching ：Fundation of the new reform）一文中對於教師專業項目則定義包括：（1）學科內容知識；（2）一般教學法知識；（3）課程知識；（4）學科教學知識；（5）有關學生及學生特性知識；（6）教育環境脈絡的知識；（7）教育目標與教育價值及其教育哲學與歷史淵源的知識。

Scriven（1991）則以教師評鑑的觀點定義教師專業的範疇為：（1）學科知識；（2）教學技巧；（3）學生學習成果評量；（4）專業精神與態度；（5）其他有關學校服務工作。

Seyfarth（1991）則提出對於有效能學校中教師所應具備的專業包括：(1)學科知識；(2)準備和計畫；(3)教學實施和管理；(4)學生評量；(5)班級環境。

Ewald（1998）則引用美國全國教育協會（National Education Association,NEA）對教師專業之定義包括五個面向：(1)引導學生追求知識，並以以民主的方式讓他們成為有用的公民；(2)與父母分擔形塑學生目標與行為以達到社會要求的標的；(3)建立讓公眾相信的個人的行為和良好的學校社會互動；(4)與學校間建立良好的僱傭關係；(5)能贏得社會大眾支持與尊敬的專業特色與品質。

Serafini（2002）於教學專業化的可能與挑戰的研究中指出：美國國家教學專業標準會（National Board for Professional Teaching Standards,NBPTS）為回應卡內基於教育與經濟論壇對教學專業化的要求，因此自西元 1987 年開始研發一套教師專業認證系統（Standards＆National Board Certification,2004），而該系統發展之指標雖時有修正，但對教師專業指標的認定仍有 5 項核心原則：(1)對教學的與學生學習的承諾；(2)對任教科目與教學法的熟稔；(3)對學生學習負起管理與監控的責任；(4)對實務教學能作系統性思考；(5)教師要成為學習社群的一員。因此不論是評鑑或認證的過程中，前開 5 項原則都是教師專業指標建立之依據。

英國教育與技能部（Department for Enducation and Skills）國務大臣 Estelle Morris 於西元 2001 年發表〈專業主義與信任：教師和教學的未來〉（Professionalism and Trust：The Future of Teachers and Teaching）的演講中指出現代教師的專業包括：(1)建立專業的高標準；(2)建立教學知識系統；(3)有效組織支援性人員；(4)運用先進科技；(5)激勵與回饋表現卓越的教師；(6)提供學生與家長最佳的服務。

鍾任琴(1994)於＜教師專業之探討＞一文中曾綜合國內外專家學者對「專業」與「教育專業」的定義後，提出「教育專業」的主要六項指標作為教師專業的內涵；並於 1996 年＜國小實習教師教育專業信念及專業踐行之研究＞一文參照過去臺灣省國民學校教師研習會研究指出的國小教師應具備之四項工作能力中，再歸納專業教師應有的四層面專業行為，略述如下：

(一)六項指標

1. 專業的知識與技能（professional knowledge and teaching skill）：

包括教育知識、教學方法、任教學科專門知識；亦即應具備美國全國師範教育認可審議會（National Council for Accredication of Teacher Education,NCATE）所提出應具備「教育基礎知識」、「教學原理」、「任教學科領域的專門知識」與「教學實習」等四類教師專業知能。

2.教育專業自主（professional autonomy）：

教師於教學工作中擁有教育專業判斷與教育決策參與的自主權；即教師能依其專業知能在執行其專業任務或作出專業決定時不受外力干擾，具體項目則包括「處理班級事務」、「教學歷程」、「激勵學生動機」、「學習結果評鑑」與「學生管理」方面，教師都充分擁有法理權威，而此專業自主非無限度，只是信任教師教學行為係經自我管理的。

3.教育專業成長（professional growth）：

於師資培育機構受長期的專業訓練，並於教學生涯中不斷進修與研究。

4.遵守教育專業倫理（professional ethics）：

專業教師應遵守之倫理規範，可參照中華民國教育學會所制定之「教育人員信條」以作為扮演專業角色之依據。

5.專業認同（professional identity）：

肯定教育工作係具有價值的專業，對教育工作有積極的認同感與歸屬感。

6.專業服務（professional service）：

教師能尊重學生的獨立性，依據學生的個別差異協助學生身心發展。

(二)四項專業層面

1.教學能力：

包括基本學科能力；教學計畫、教材、教具、教法、評鑑、班級經營管理等能力。

2.行政能力：

包括計畫、執行、考核行政三聯制的能力；領導、溝通、協調能力；教務、訓導、總務、輔導業務能力。

3.輔導能力：包括學生輔導及和諧的師生關係。

4.**專業信念覺知能力**：包括專業倫理、專業服務、專業成長、專業知能等信念覺知與踐行的能力。

饒見維（1996）於其《教師專業發展-理論與實務》一書中探討有關教師專業內涵時指出，雖然教師的專業內涵應包括知識、技能與情意（例如態度、信念、價值觀）等三方面，但因多數研究此之學者多將焦點著重於「教師必備知識」的層面，故饒見維對於教師專業內涵的定義僅侷限等同於教師專業知識，而此知識範疇又分為「教師通用能力」、「學科知能」、「教育專業知能」、「教育專業精神」，其細部知識體系分類細分如下：

(一)教師通用知能

1.通用知識

2.通用能力：

(1)人際關係與溝通表達能力。

(2)問題解決與個案研究能力。

(3)創造思考能力。

(4)批判思考能力。

(二)學科知識

(三)教育專業知能

1.教育目標與教育價值的知識

2.課程與教學知能：

(1)一般課程知能。

(2)一般教學知能：a.教學理念取向； b.教學原理原則； c.教學方法與策略；d.教學技巧；e.教學資源知能；f.教學評量知能；g.教學設計能力；h.教學實施能力。

(3)學科教學知能。

3.心理與輔導知能

4.班級經營知能

5.教育環境脈絡的知識

(四)教育專業精神

另有些研究係以教師專業踐行（professional performance）來定義教師專業的內涵：例如，鍾任琴與魏宗明（2002）即以國小教師為研究對象，並定義所謂的「教師專業踐行」係指：教師扮演其角色一職時，所表現出符合專業規範的行為；而其具體要素可分為八個內涵層面，分別是「專業知識」、「學科知識及教學知能」、「班級經營」、「輔導知能」、「行政能力」、「教育信念、教育態度與專業精神」、「人際相處能力」與「研究發展能力」。

而自國中小九年一貫新課程政策推行以來，國中小課程走向重視學生基本能力之培養，因此教師要具備的專業能力亦不同；蔡英姝（2002）即透過其所編製的「九年一貫課程教師專業能力量表」探討教師應於此波課程改革下應凸顯的專業能力，其研究則歸結出四項九年一貫課程教師之專業能力包括：

(一)課程方面

教師瞭解包括：(1) 九年一貫課程理念、(2) 任教領域課程內容、(3) 學校本位課程、(4) 彈性課程、(5) 課程統整的內涵；及具有依需要自編或改編任教領域教材內容、學校本位課程內容與彈性課程內容的能力。

1.教學能力

教師能以協同方式、利用教學媒體、校外資源、資訊科技融入教學等方法來實施多元化教學，並建立個人教學檔案夾。

2.評量能力

教師能針對多個學習層面、多種評量方式、多個評分者、多個評量標準、多個評量時機及多種呈現方式進行評量。

3.專業成長能力

教師能在評估內在個人與外在環境需求後，主動參與各種正式與非正式的進修活動，以期達個人自我實現、拓展與豐富學生學習視野的境地。

高義展（2002）於其《國民小學教師知識管理、學習型態、專業成長與專業表現關係之研究》中，對其研究對象-國小教師專業表現的定義包括四個層面，其細部指標包括：

(一)行政管理表現：

1.具有處理學校行政之計畫、執行、評鑑等能力。

2.有處理教務、訓導、總務、輔導工作等專門事務的能力。

(二)親師合作表現：

1.具有與家長對話、協調、相互支援合作的知能。

2.能激勵家長共同參與教學與行政工作以激提高效能。

(三)有效教學表現：

1.擬定教學計畫。

2.編選適當教材。

3.熟悉教學策略與方法。

4.設計適當教具。

5.客觀進行教學評量。

6.從事教學研究與創新。

(四)服務熱忱表現

1.遵守與執行教育政策。

2.主動協助校務推展。

3.從事教育實務行動研究。

柯志恩（2003）研究強調，教師專業內涵除了應該重視「教師必備的知識與技能」外，更應該重視「教育專業精神」中「教師的態度、信念、承諾」與「教師的自我專業期望」，也就是教師專業角色應該重視「教師專業自尊」的層面。

有東方明珠之稱的香港地區，不論是政府或業界在過去的 10 年內都致力於改善香江的教育素質，雖不同於英國近年來對基層教師推行上述績效色彩濃厚的新教師專業主義，但為提升香江教育品質，香港教育當局除了於 2002 年首次為校長正式訂定有系統的專業發展安排，以架構校長專業能力，香港社會亦認同教師一職其專業能力的重要性，為了確立香港逾 5 萬名教師專業指標的通用參照架構，以作為持續專業發展的方向，香港師訓與師資諮詢委員會（2003）於 2002 年 2 月成立「教師專業能力及在職專業發展專責小組」（專責小組）負責擬定「教師專業能力理念架構」，此草案並於 2003 年的師訓會中通過，而其對於教師專業能力的指標建構 4 個範疇，計有（1）教與學範疇；(2）學生發展範疇；(3）學校發展範疇；(4）專業群體關係及服務範疇；各範疇詳

細指標如表 3 所示：

表 3：教師專業能力理念架構表

教與學範疇	學生發展範疇	學校發展範疇	專業群體關係及服務範疇
＊學科內容知識 -掌握學科內容知識 -更新學科內容知識及探求新的學科知識 -分享有關科目的教學方法 **＊課程及教學內容知識** -掌握及應用教學內容知識 -設計、落實及改進課程 -更新及分享教學內容知識 **＊教學策略、技巧、媒體、語言** -教學策略及技巧的知識與應用 -善用教學語文能力 -善用不同教學法及多媒體教學激勵學習動機 -研究及發揚教學策略及技巧 **＊評核及評估** -掌握評核學生方法及程式 -使用學生評核結果 -評估及檢討教學及學習計畫	**＊學生在校的不同需求** -理解學生的不同需要 -識別學生的不同需要及提供支援 -與同儕協作，識別學生的不同需要及提供支援 **＊與學生建立互信關係** -明白與學生建立融洽關係的重要性 -培養互信和融洽的師生關係 **＊學生關顧** -為學生提供關顧服務 -與同儕協作，提供關顧服務 **＊學生多元的學習經歷** -參與及執行多元的學習計畫 -策畫及組織多元的學習計畫 -關注學生的全人發展	**＊學校願景、使命、文化及校風** -配合學校願景、使命、文化及校風 -實踐學校的信念、願景及使命 -營造關懷和愉悅的校園氣氛 -檢視學校願景和使命、推廣學校文化和形象 **＊校政、程式及措施** -瞭解學校目標及政策 -執行學校政策、程式及措施 -制定學校政策、檢討有關程式及措施，推動學校持續發展 **＊家庭與學校協作** -瞭解學生家庭背景 -與家長保持溝通 -投入與家長有關的活動 -與家長建立互信，促進學校發展 **＊回應社會變革** -瞭解社會轉變對學校的影響 -回應社會轉變及相關的社會價值觀	**＊校內協作關係** -與個別同工協作 -與不同組別協作 -在建制內與不同組別協作 **＊教師專業發展** -與他人分享知識及成功經驗 -為教師專業發展作出貢獻 **＊教育政策的參與** -瞭解教育政策 -回應教育政策 -對教育政策作出貢獻 **＊與教育有關的社區服務及志願工作** -與社會大眾保持互動關係 -參與有關教育的社區服務及志願工作
前提：教師成長及發展			

資料來源：整理自香港師訓與師資諮詢委員（2003），**教師專業能力理念與架構網頁**：

http://www.swcs.edu.hk/info/staff 。

另香港教育統籌局（Education and Manpower Bureau）與香港優質教育基金會為了表揚卓越教師，提升教師專業發展，亦於 2004 年 9 月舉行「行政長官卓越教學獎」的頒獎典禮，以表揚專業於中國語文、英國語文與幼稚園學生語文領域的專業教師；本獎項對於專業教師評選的依據則分為五個範疇，其細部的指標如下（香港教育統籌局，2004）：

(一)專業能力範疇

1.課程：

(1)課程策劃及組織---課程目標及政策；課程架構；學習時間的編排。

(2)課程管理 ---課程的統籌和協作；課程實施的監察和評鑑。

2.教學：

(1)策略和技巧---教學的策劃和組織；學習差異的照顧；傳意技巧；課堂互動；課堂管理。

(2)知識和態度---專業知識。

3.學生學習：學習過程中的表現和進展---學習態度、學習表現。

4.學習評估：

(1)學習評估的策劃和推行---評估政策和制度；評估的實施方式；評分、批改和回饋。

(2)評估資料的運用---評估資料的管理；評估資料的用途。

(二)培育學生範疇

1.態度和行為：

(1)態度和情意發展---自我概念、對學習的態度和價值觀。

(2)群性發展---社交能力和人際關係與紀律

2.學生表現：

(1)學業表現---與學業有關的成績

(2)學業以外的表現---文化活動/體藝活動/社會服務的參與及成就與體適能和健康意識。

(三)對教師專業及社區的承擔

1. 對教師專業的承擔：能力與態度---領導同儕工作或與他們協作。

2. 對社區的承擔：與社區及外間機構的聯繫。

(四)專業精神範疇

1.自完改進：追求持續的自我改進。

2.專業發展：熟悉教育的最新發展。

3.作為典範：以身作則、樹立榜樣。

(五)學校發展範疇

1.活動與課程：

(1)校本活動---籌辦及發展校本活動及課程。

(2)校本課程---籌辦及發展校本活動及課程。

2.協作：

(1)家校合作---與家長合作並與其他持份者協作。

(2)與其他持份者協作---與家長合作並與其他持份者協作。

蘇新其（2003）在其關於《高中教師對導師制度相關議題的調查研究》中探討導師的角色與功能，歸納了教師應扮演專業角色的四個層面，包括在一般教學上是學科知能的「傳授者」、教學過程的「設計者」、教材教法的「研發者；就訓導工作而言，教師是學生社會技巧的「發展者」、價值規範的「澄清者」、校園安全的「維護者」、與班級事務的「經營者」；在輔導工作上，教師是學習困難者的「診斷者」、心理挫折的「輔導者」、與生涯發展的「引導者」；就行政層面而言，教師是親師合作的「促進者」、校務發展的「參與者」。

柯嘉興（2004：46）以調查研究法探討國民小學科層化與教師專業化關係時，對於教師專業的定義則依據其所論述之專業特質提出 6 項教師專業特質，包括：

(一)專業知能：

教師擁有專門知識，並能自我反省、進行研究、與他人合作教學。

(二)專業自主：

教師在教學、學校參與、教師組織決策等專業領域內，能自由和獨立行使其專業知能，而不受他人支配或干涉。

(三)專業成長：

教師在生涯表現上，從事有關增進個人專業知識和技能知自我改善活動

的能力與意願。

(四)專業服務：

教師公平合理的對待學生與主動服務於學生與家長的信念。

(五)專業倫理：

學校教師或教師會訂定與討論教師必須遵守之道德行為準則或自律公約。

(六)專業組織：

教師主動參加教師組織，與「教師會」參與學校運作之情況。

臺北市政府教育局為打造首都學校教育品質，於 2004 年建構 7 項優質學校指標（行政管理、課程發展、教師教學、學生學習、專業發展、資源統整、校園營造），作為各級學校經營的依據；其中對於教師專業的認定指標，主要聚焦於「教師教學」部分，而其中的具體的指標則採用「專業教學」、「創新教學」、「有效教學」、「活力班級」與「良師典範」等 5 項檢核指標（臺北市政府教育局，2004）。故目前臺北市政府教育局對於教師專業的官方認定仍以教學層面為主、班級經營為輔，未拓及至學校行政決策或教師組織參與等層面。

上述相關研究皆顯示教育學術界對於教師專業內涵的界定，仍以「教學」為中心加以建構，雖然上述學者對於教師專業指標尚無標準的看法，但教師專業作為提升教育品質的基礎，將其專業指標具體化是強化社會對教師專業地位的第一步。上述教師專業的指標雖林林總總、不同研究者對不同階段任教教師所應具備的專業條件亦各有偏重，不過仍可將前揭教師專業指標歸納為「教學知能（包括學科、教育專業知識；班級經營；訓輔知能）」、「研究進修」、「專業態度」、「行政實務」、「人際關係」等五個層面，且研究結果顯示仍以教師教學層面為核心，學校行政層面的專業度於相關研究中較少被列為主要面向，因此以下將進一步就教師教學實務專業具體指標作探討。

二、教師教學專業之相關指標

教師的專業能力由上述分析可知大致包括「教學知能（包括學科、教育專業知識；班級經營；訓輔知能）」、「研究進修」、「專業態度」、「行政實務」、「人際關係」等五個層面，然細究各研究仍以「教學實務」工作著墨最多，換句話

說，教師工作的專業發展係以保障學生學習權、健全人格身心發展為中心；因此在現今社會大眾心目中對於教師專業地位仍不及醫師、律師的現況下，加強教學工作由專門培訓教師擔任的專業性與不可取代性，是目前構築教師專業的當務之急。而各研究者所以肯定教師教學工作專業性高於學校行政實務工作，係因教學工作除了有科學理論基礎外，亦兼具藝術性質，於教學實務面更須在尊重教師自主權的境況下讓教師發揮專業知能，爰本段即就相關研究者所歸結國內外有效能教學教師應具備之相關指標作略述，以作為本研究編製問卷之參考依據。

美國「州際新任教師評估及支援聯盟」(Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium,INTASC)曾提出 10 個評鑑教師教學的專業規準，包括：（1）學科知識；(2）人類發展與學習的知識；(3）為個別學生需要進行的教學調整；(4）多元的教學策略；(5）教室動機和管理技巧；(6）溝通技巧；(7）教學計畫技巧；(8）學習評量技巧；(9）專業投入和成長；(10）與學校同事、家長和社區其他教育機構的夥伴關係。此 10 項可歸納為 4 個領域即：教學、訓輔、研究（專業成長）與服務（張德銳，2000)。

王淑怡（2002）於教師教學效能的相關研究中，則以教師有效教學的層面中區分教師應具備的兩大能力領域，包括：教學能力領域與經營能力領域。教學能力係由（1）教學準備（2）教學技術（3）教材呈現（4）溝通技巧（5）教學評量等五大指標；而經營能力則包括：(1）班級經營（2）時間管理（3）師生關係等 3 大指標組成；而每一指標的細目可再發展出 6 項具體指標，故該研究建構了 48 項有效教學教師的具體指標。

英國的教育標準署（OFSTED）也於其工作手冊（WHAT OFSTED INSPECTORS REPORT ON,2003,）中更進一步指出教師專業中有關教學效能評鑑模式所採用的 9 項指標包括：(1）對任教科目知識的熟稔；(2）有效能的教學計畫；(3）學生管理；(4）教學基本技巧；(5）有效地運用資源、時間與人際關係；(6）有效率的教學方法；(7）教師對學生的期望；(8）持續地對學生進行追蹤輔導；(9）有效運用回家作業。

李榮東（2003）根據文獻分析、專家諮詢意見及預試之信效度考驗所發展出國民中學教師的 4 個教學評鑑指標分別是：(1）教學規劃與準備；(2）教學

實施與策略；(3) 教學評量與回饋；(4) 教師專業成長。

而李惠淑（2003）亦針對臺灣北部 5 個縣市五百多位國中教師以德懷術法所建立的教學評鑑規準則有 5 個構面、14 個項目，共 56 個評鑑指標：(1) 教學實務與能力構面之 18 個指標；(2) 專業知識與發展構面之 13 個指標；(3) 班級經營與管理構面之 14 個指標；(4) 人際關係與溝通構面之 7 個指標；(5) 行政配合與執行構面之 4 個指標。

潘慧玲與王麗雲（2004a）根據教師教學能力、教學理論基礎、本土教育情境及九年一貫課程精神以「專業能力」為核心，並採取「層面—向度－指標」為架構，建構適用於我國國民中小學教師教學專業能力的指標系統，提出了包括 5 個層面、12 個向度與 35 個教師專業能力指標：

(一)第一層面：規劃能力

1.課程規劃：

(1)瞭解學校課程計畫的理念與架構。

(2)參與學校課程的發展。

2.教學規劃：

(1)研擬適切的教學計畫。

(2)規劃適切的學習評量。

(二)第二層面：教學能力

1.教材呈現：

(1)適切呈現教材內容。

(2)善用教科書。

(3)清楚講解教學內容。

2.教學方法：

(1)運用有效的教學方法。

(2)掌握學習原則進行教學。

(3)善用教學資源輔助教學。

3.學習評量：

(1)適當說明學習評量的實施。

(2)適切實施學習評量。

(3)善用學習評量結果。

(三)第三層面：管理能力

1.班級經營：

(1)營造良好互動的班級氣氛。

(2)營造安全且有助於學習的情境。

(3)建立有助於學生學習的班級常規。

2.資源管理：

(1)有效管理個人時間。

(2)有效運用教學資源。

(3)有效管理教學檔案。

(四)第四層面：評鑑能力

1.課程評鑑：

(1)具備課程評鑑基本概念。

(2)參與教科用書的選用與評鑑。

(3)參與學校課程評鑑的規劃與實施。

(4)運用學校課程評鑑結果改進課程品質。

2.教學評鑑：

(1)具備教學評鑑的基本概念。

(2)參與學校教學評鑑的規劃與實施。

(3)進行教學自我評鑑。

(4)運用教學評鑑結果改進教學品質。

(五)第五層面：專業發展能力

1.自我發展：

(1)維持成熟穩定的情緒。

(2)反省與悅納自我。

(3)樂於與他人溝通合作。

2.專業成長：

(1)追求專業成長。

(2)主動與同儕分享專業工作心得。

(3)主動因應教育變革。

3.專業態度：

(1)積極投入時間與精力。

(2)信守教育專業倫理。

綜上所述國內外研究對教師教學實務專業的相關研究，本研究參照前揭潘慧玲與王麗雲（2004a）的研究指標，歸納教師教學專業 7 大能力：(1) 課程與教學規劃評鑑發展之能力；(2) 教材/教科書選用與評鑑之能力；(3) 有效運用教學方法呈現教材之能力；(4) 善用學習評量與教學評鑑以提升教學效果的能力；(5) 班級經營與教學資源管理之能力；(6) 學生行為輔導管理之能力；(7) 專業態度與專業成長之能力；以作為後續教師專業自主權在教學實務層面的具體指標。

三、教師評鑑指標

上述教師專業的內涵雖可歸結為六個層面，且此六層面也大致反映目前學界與社會大眾對教師專業的看法；但隨著社會對教師作為專業人士的要求日益提升，目前學界則進一步以量與質的評鑑機制將教師專業內涵具體化；換句話說，因教師專業評鑑機制所建立的指標有實證研究基礎佐證，故透過分析教師專業評鑑指標以建構本研究教師專業自主權指標亦符合邏輯推理性；惟目前國內外教師評鑑透過量化與質化研究所建立之指標眾多且各有偏重，無法逐一列舉，且本研究非以研究教師評鑑制度為主題，故以下僅將國內外重要教師評鑑規準研究結果摘要歸納如表 4 ，並於之後臚列教育部、臺北市與高雄市目前訂定之教師專業評鑑指標，以作為本研究建構教師專業自主權指標之參考依據。

表 4：國內外教師評鑑向度彙整摘要表

評鑑向度	研究者	Texas Educational Agn3cy（1986）	Seyfarth（1991）	Dwyer（1994）	Scriven（1994）	Cakvery et al.（1996）	Georgia Teachers Certification Tests（1996）	MississipiTeachers Certification Tests（2003）	朱淑雅（1998）	吳政達（1999）	湯誌寶劉龍貴（2002）	張艷華（2002）	徐敏榮（2002）	彭春蘭（2003）	鍾禮章（2003）	陳玉鳳（2003）	王保進（2004）	王俊凱	項目總計
教學實務層面	學科知識		*	*	*			*	*	*	*	*	*	*		*	*		12
	教學計畫					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			11
	教學目標							*	*	*		*		*		*			6
	教材選編							*		*		*	*	*	*	*	*		8
	教學方法			*		*	*		*	*		*	*	*	*	*	*		11
	教學評量		*			*		*		*	*	*	*	*	*	*	*		11
	教學時間管理			*			*							*		*			4
	專業知識							*	*	*	*	*	*	*			*		8
	教學策略	*						*	*	*		*	*	*	*	*	*		10
	教學準備		*						*	*	*	*	*	*	*	*	*		10
班級經營層面	教室管理知識、	*				*		*	*	*		*	*	*		*	*		10
	班級學習氣氛	*				*		*	*	*		*				*	*		8
	班級經營能力							*	*	*		*	*	*		*	*		8
	師生互動						*	*	*		*	*	*	*		*	*		9
行政配合層面	校務參與和服務					*			*	*		*	*	*	*	*	*		9
	行政配合								*	*	*	*	*	*	*	*	*		9
人際關係層面	教師與家長、同事、學生之人際					*		*			*				*	*	*		6
	學校及社區的個				*												*		2
	人際溝通能力							*	*	*			*		*	*	*		7
研習進修層面	參與進修	*										*	*		*	*	*		6
	專業發展/成長								*						*	*	*		4
	研究創新											*			*		*		3
訓輔知能層面	參與學生輔導							*			*	*	*		*	*	*		7
	訓輔之能成長											*	*		*	*			4
專業態度層面	教學敬業精神					*	*	*	*			*				*	*		7
	專業態度與責任					*	*	*		*			*			*	*		7
	品德										*		*		*				3

資料來源：本研究彙整

高雄市政府教育局為提升高級中等以下學校教師教學品質，透過診斷、輔導方式提供教師自我反省教學的機會，促進教師專業發展以維護學生學習權益，於 2000 年率全國之先首度辦理「教師專業評鑑」，並於該局當（2000）年第 3 次局務會議中通過「高雄市高級中等以下學校教師專業評鑑試行要點」

（2000.2.21 高市教三字第 5139 號函發布），並將各校實施教師專業評鑑成效列為校務評鑑項目。而此評鑑方式主要採用「教師自我評鑑」與「校內評鑑」；而前開評鑑採用的內容依據本要點第 3 點則得包括：(1) 教育專業知能；(2) 學科專業知能；(3) 服務熱忱；(4) 人際互動；(5) 特殊表現；而各項內容的細部指標則授權由各校依其需要訂定。雖然高市教師評鑑之法源依據僅規範前開五項評鑑內容，但根據高雄市教育局 2000 學年度調查高市各國中所訂定之校內評量要點內容，除了母法規範的 5 點外，依據統計各校訂定的評鑑要項還包括：(1) 班級經營；(2) 教學輔導；(3) 校務參與；(4) 學生輔導；(5) 研究進修；(6) 危機處理；(7) 人品操守等七項（高雄市政府教育局，2000)。

除了可由高雄市政府教育局建立的教師專業評鑑制度瞭解其對於教師專業認定的標準外，亦可分別由高雄市國民中學與國民小學校務評鑑中分析出其對於教師專業項目的要求。

高雄市國民中學 2003 學年度校務評鑑指標(如附錄七)包括「校務領導」、「校務推動策略」、「資源規劃與運用」、「教學與評量」四層面，其中有關教師專業評鑑的指標主要係「教學與評量」層面，其細項指標包括：(1) 學校能顧及學生個別差異，讓每位學生都有獲得成功的機會；(2) 學校能在學期初，向學生及家長說明評量方式及作法，使其充分瞭解；(3) 學校能將學生評量結果通知學生及家長，作為下一步學習輔導的參考；(4) 教師能將評量結果質化及量化，激勵學生自我比較，輔導其持續進步；(5) 教師能分析學生未達學習階段目標之原因，並採取補救措施，以協助其繼續下一階段學習；(6) 學校能辦理教師專業評鑑，促進教師反省與成長，以提升教學效能；(7) 學效能嚴守資料機密維護規定，以維護學生的權益。

高雄市國民小學校務評鑑指標(如附錄八)包括「學校經營」、「教學實施」、「學校特色」三層面，其中有關教師專業評鑑的指標主要係學校經營層面的「課程發展」與「學習活動」；而教學實施層面細項指標則包括「班級經營」、「課程教學」、「親師溝通」、「公共參與」、「研習成長」、「教學資源」、「教學評量」、「輔導追蹤」等評鑑項目可再補充呈現高雄市對於教師專業內涵的具體認定。

臺北市政府教育局於 2003 年公佈其對 30 所市立國中所作的校務評鑑結果，本次評鑑採用包括「組織與行政」、「課程與教學」、「訓導與輔導」、「環境

與設備」、「教師與專業」及「家長與社區」等六項指標，其中對於「教師與專業」指標中更進一步具體指出本次評鑑有關教師專業的指標如下（高新建，2003b；臺北市政府教育局，2003）：

(一)理念與態度

1.教師明瞭學校教育願景與做法，並能積極配合。

2.教師有清晰的教育理念，並能積極落實。

3.教師組織能協助校務發展。

(二)進修與研究

1.積極探討新興教育課題，提升專業素養。

2.積極參與校內外進修，並能分享心得。

3.發展自發性的學習成長團體，並能提升教學品質。

(三)專業與創新

1.參與或指導學生參加校內外活動、競賽。

2.積極參與各種教育實驗或專案研究。

3.發表研究或創作成果，擴展專業影響。

(四)其他

1.教師素質積極提升，能設計推動多元之創意教學活動。

2.開發教師多元潛能，研究發表不斷。

3.優良教師眾多發揮影響力。

而在臺北市與高雄市皆有訂定教師專業的相關指標後，教育部目前亦初步研擬「高級中等以下學校教師專業評鑑試行辦法」、「教育部補助高級中等以下學校試辦教師專業評鑑實施計畫」(2004.4.6 草案)，分別於前揭辦法第六條與實施計畫的第五點第四項，規範有關教師專業評鑑的四個層面為：(1) 課程設計與教學；(2) 班級經營與輔導；(3) 研究發展與進修；(4) 敬業精神及態度。而其進一步規準則由學校再參照主管教育行政機關訂定之教師專業評鑑參考規準自行訂定之（教育部，2004）。而根據張德銳（2000，2004）研究指出：教師專業的評鑑層面中，「課程設計與教學」所佔比例為 40%，其餘各項各佔 20%，足見教師專業層面中課程設計與教學能力的重要性。

由上述教育部擬訂之教師專業評鑑實施計畫、臺北市政府教育局 2003 年訂定之校務評鑑指標、高雄市政府教育局首創之教師專業評鑑試行要點與校務評鑑要點指標中，皆可見教育行政機關對於教師專業具體內涵訂定評鑑指標的政策趨勢，亦即顯示於教師專業與評鑑相結合的趨勢，而上述三個行政機關對教師專業評鑑指標之層面可歸納為表 5：

表 5：教育部、臺北市政府教育局與高雄市政府教育局教師評鑑相關指標比較一覽表

單位 / 層面	教育部補助高級中等以下學校試辦教師專業評鑑實施計畫」	臺北市政府教育局 2003 學年度國中校務評鑑之「教師與專業層面」	高雄市高級中等以下學校教師專業評鑑試行要點	高雄市國民中學校務評鑑指標之「教學與評鑑層面」	高雄市國民小學校務評鑑指標之「學校經營層面」、「教學實施層面」
教學實務層面					
教育專業		*	*	*	
學科專業			*		
課程教學	*（課程設計與教學）				*
教學資源					*
教學評量				*	*
教學輔導			*	*	
班級經營層面	*		*		*
行政配合層面		*	*		*（公共參與）
人際關係層面			*（人際互動）		*（親師溝通）
研究與進修層面					
研究進修	*	*	*		*
研究創新		*			
訓輔知能層面			*（學生輔導）		*
專業態度層面					
敬業精神與態度	*		*（服務熱忱）	*	
品德			*	*	
其他層面		*（推動創意教學；發揮影響力）	*（特殊表現；危機處理）		

資料來源：本研究彙整。

比較上述教師專業評鑑的相關實證指標表，不論是教師專業評鑑研究指標或我國中央與直轄市所訂定的教師專業評鑑指標層面，大抵都可分為「教學實務」、「班級經營」、「訓輔知能」、「研究進修（專業發展）」、「專業態度」、「專業發展」、「行政配合」等層面，此與前揭教師專業之相關文獻所提出的五個層面大致相同，所不同的是教師專業評鑑的研究並指涉與他人互動之人際層面；另特別針對課堂教學層面中的「班級經營」與「教師訓輔知能」兩項獨立出加以評判，以表對教師專業能

力中此兩部分之重視；然就兩項內涵而言仍屬教學實務層面。

四、小結

綜合上述國內外教師專業內涵、教師教學專業指標、教師評鑑等相關文獻，可以瞭解教師專業內涵大致係以「教學實務」為核心向外拓展，但隨著社會對教師達到專業標準的期待愈高，教師專業的具體指標就愈要拓展至教學實務的教室層級之外，包括「學校行政」、「專業發展」，甚至「人際互動」與「專業態度」層面等皆是教師應充實專業度的範疇。雖然教師專業的內涵與時俱變，但本研究仍可就前開論述之教師專業層面與指標加以歸結如表 6：

表 6：教師專業層面與指標一覽表

層面	向度	指標
教學實務層面	課程與教學規劃能力	研擬課程教學計畫
		參與課程教學評鑑
		熟稔任教學科與教育專業知識
	教材/教科書選用能力	參與教科書的選用與評鑑
		選編適切補充教材
	有效教學之能力	運用有效多元的教學方法
		掌握學習原則進行教學
	善用學習評量的能力	適切實施學習評量
		善用學習評量結果
	班級經營與教學資源管理之能力	營造安全且有助學習的情境與氣氛
		有效運用教學資源與教學檔案
	學生行為輔導管理之能力	以專業知能輔導學生偏差行為
		積極關懷與鼓勵學生努力學習
行政實務層面	校務參與	積極參與學校重要會議
		提供相關見解以解決問題
	行政配合	校內活動的配合參與
		關注並提供行政事務之協助
專業態度層面	敬業負責精神	積極投入時間與精力於教學
		尋求資源以工作完成為導向
	信守教育專業倫理	認同學校並實踐對學生之職責
		參與教師專業社群並遵守教育法令
專業發展層面	自我發展	樂於與他人溝通合作
		反省並悅納自我
	專業成長	追求專業新知並持續進行進修
		主動與同儕分享專業工作心得
		因應教育變革並及早完成教學準備
人際關係層面	溝通能力	接納協調他人意見並達成良好溝通
	人際和諧	與他人有良好工作互動

資料來源：本研究彙整。

總結上述有關教師專業內涵的論述，可以瞭解到社會對教師達到專業標準的期待愈高，教師專業的具體指標就愈要拓展至教學實務的教室層級之外，包括學校行政、專業進修與人際互動層面等皆是教師應提升該方面知能以充實專業度的範疇。且目前研究雖然指出教師專業自主度與教師效能有正相關（郭淑珍，2003），但要繼續探究的係是否上述所歸納的五層面對於主張教師應享有自主權的研究者來說，於相同的面向中皆贊同教師享有自主權？亦或應享有不同程度的自主權？此相關問題則續由下一段論述中探討。

貳、教師專業自主權指標之相關研究

教師專業內涵承上學者與相關研究可歸結為5層面，然是否只要是教師專業的層面皆享有專業自主權？而在相關的學術研究指出專業與自主兩者互為表裡、自主是專業的核心特徵之一時，教師專業自主權的具體內涵又應為何？

國內自教改推行以來，提倡教師應享有專業自主權的主張即風起雲湧，且教師專業自主（teacher profession autonomy）的相關研究亦為數甚多，但以「教師專業自主權」為研究主題、甚至明確區分其自主權內涵是屬教師「權力」或「權利」者卻甚少，即便有研究嘗試區分兩者，惟多數仍以「權力」定位，只是其所依據的法律正當性仍來自相關法規所賦予的教師「權利」。另查詢論文題目也僅有兩篇以「教師專業自主權」此為主題（包括湯瑞雪，2001，《國中教師角色之轉變-國家權力與教師專業自主權之關係》；許祝君，2003，《我國教師專業自主權之研究---以公立高中教師為例》），故此方面相關研究於國內目前仍有進一步深究空間。

且提升教師專業自主權雖是教育界的共識，但就教育領域的研究者仍舊多半以「教師專業自主」（teacher professional autonomy）一詞稱之（卯靜儒，1991；林彩岫，1987；陳添球，1989：4；劉春榮，1996a）。另一方面，教育法學領域的研究者卻因引用德文文獻用語 pädagogische Freiheit，將「教師專業自主」其翻譯為「教師教學自由」（許育典，2002；董保城，1996）、「教學自主」（張曉玲，1999）、「教師自我責任」、「教育自由」（李英毅，1994；周志宏，2003；范乃中，1996；陳順和，1992），爰於細究教師專業自主權之具體項目，亦須將教育法學界的「教師教學自由」（pädagogische Freiheit）納入參考之列。如同上段所述，教育領域研究者甚少進一步界定教師專業自主權係屬「權利」或「權力」，故本段先以偏向權利定義

的教育法學觀點歸納教師專業自主權利之層面，再由一般探討教師專業自主權之文獻與偏權力觀點的教師彰權益能理論歸納教師專業自主權力所屬之層面，透過教育法學界與教育界研究者相關研究論述，以建立本研究教師專業自主權指標之基礎；並探究各指標所屬層面應為教師專業自主權力或權利性質。

一、教育法學界之觀點

教師專業自主權雖是近年才興起之概念，但於我國教師法中業已明定其係屬教師法定權利，因此已由「權力」面蛻變為法律上認可之「權利」，讓教師專業真正受尊重與保障，惟依據相關教師法令仍應由已規範的教學與學生輔導管教層面加以細究其具體內涵。我國教育基本法中第十五條規定稱之的教師專業自主權，教育法學學者許育典（2002）研究指出：教師專業自主權在德文用語一般稱為「教師的教學自由」(pädagogische Freiheit)，但因德國的學校教育事務分屬各邦自治業務，故各邦學校法有「教學自主」、「教學自由」、「教師自我責任」、「自我的教師責任」、「教學自我責任」等不一致用語；以下即由教育法學研究者之權利觀點與用語，探討教師專業自主權的具體項目：

國內學者謝瑞智（1992）於《教育法學》一書之〈論教育權之獨立與自由行使〉一文中，依據當時相關教育法規分析中小學教師專業中應享有自主權利的項目包括：

(一)教師的講授自由權：

依據我國憲法第 11 條「人民有言論、講學、著作及出版之自由」；惟教師之講授自由係分為研究學術自由與研究結果自由，此兩方面之自由權應屬高等教育機構之教師享有之權利，並不包含中等以下學校之教師，因中小學教師主要工作是傳遞既有知識而非開發新知，故就講授自由權的範疇而言，中小學教師的自由程度不若大學教師。

(二)教師的授課內容編輯權：

依據國民教育法施行細則第 7 條（1989 年修訂版）略以：「國民小學及國民中學教學科目及活動，應本九年一貫之精神，妥善安排」;「各科教材之編選，應富有彈性，以適應學生個別差異及，地方需要」;「教師應依據學生之興趣、能力、性向及身心發展狀況等個別差異，增減教材，因材施教，並注重啟發

學生思考能力及自動研究之精神」。

(三)教科書使用裁量權：

因當時中小學都須使用國立編譯館編輯之統編本，故教師無法有教科書使用之裁量權，但可依據前揭國教法施行細則第 7 條，對於教科書內容之教授可加以刪減。

(四)參考書使用權：

依據「中等學校及國民小學教員學術研究獎勵辦法」第 2 條，中小學教員得編譯補充教材，並從事專門著作。

(五)教學設備選定權：

依據「中等學校及國民小學教員學術研究獎勵辦法」第 2 條，中小學教員學術研究範圍包括自製教學用具、進行教育實驗與其他有關改進教學方法及學術研究事項。

(六)教育評量權：依據各科教學目標辦理學生成績評量。

(七)懲戒權：

依據「國民中學學生獎懲辦法」等規定由教師依學生表現予以獎勵和懲罰，分別鼓勵或增強學生的正向行為，後者則是導正學生偏差傾向之管教方式。

細究學者謝瑞智當時所提出之教師專業自主權仍僅限於教室「教學自主」的部分，尚未跳脫課堂教學層面。1995 年公布之教師法中有關教師權利與義務一章之第 16 條第 1 項第 6 款中，即界定教師於「**教師教學**」與「**對學生之輔導**」二方面依法令及學校章則享有專業自主；並於該法第 17 條進一步將輔導或管教學生界定為教師之義務。另該法第 27 條並賦予各級教師組織，就前開第 16 條之項目有針對維護教師專業自主權之法定權利，且於第 27 條中賦予教師組織「維護教師專業尊嚴」、「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」、「研究並協助解決各項教育問題」、「監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜」、「派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織」、「制定教師自律公約」等任務。

我國司法院大法官會議於 1995 年議決第 382 號解釋，論及學生退學或類此處分足以改變學生身分並損及其受教權利時，此處分可視為訴願法或行政訴

訟法上之行政處分，可依法提起訴願或行政訴訟；且其理由書中亦提出為確保教育的自主性與專業性，教師專業自主的裁量權應予以尊重，其解釋理由書指出：「受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量、懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及位事實真相之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予變更或撤銷」。由此可知我國大法官對於教師專業自主權行使的範疇包括（1）學生之品行考核權；(2）學生學業評量權；(3）懲處方式選擇權等三項。而此三項都可劃歸為教師基於教學職權，在教室中進行教學活動所享有的自主權。

董保城(1996、1997)由教育法規上的觀點指出師專業自由權應表現於「課程內容」與「教育行為」上：1.課程內容層面：以「因材施教」為原則，享有（1）教學方法與技巧上自由；(2）課程內容與教材選擇自由；(3）選擇參考性課外讀物等自主權。2.教育行為層面：教師為培養學生人格而享有（1）輔導學生之行為、認知、情意、人格與情感之專業權；(2）依教育目的與比例原則管教學生之措施選擇權。

莊繡霞（1996）由憲法觀點探討學生基本權之保障時，對於教師所享有的教育自由範疇通常包含（1）教材選擇自由；(2）教學方法選擇自由；(3）教學內容之選擇自由。

范乃中(1996)關於教師教育自由的研究對於教師教學自由內涵包括：(1)課程編輯權；(2)教材選擇與使用自由權；(3)教學方式自由權；(4)管教權；(5）教育評量權；(6）專業自由權；(7）校務參與權。

德國著名的教育法學學者 Heckel（1986）於其教育法學著作中探討法律保留原則於學校行政領域的適用問題時，對於教師的教學自由內涵主要分為「教學方式自由」、「教材使用自由」、「專業評分自由」等三層面。Heckel 認為授課與教育之成功有賴教師感情之投入、師生互動與教師專業以建立師生感情，故教師應享有前開三層面之自主權，使教師完全負起教學責任；惟有關教學或特殊科目的目標、計畫等仍基於教育行政機關對此事務之熟稔，未屬教師自主權之範疇（董保城，1997)。

張曉玲（1999）由我國憲法第 11 條賦予人民講學自由、第 21 條保障人民有受教育權利與第 22 條人民基本權利之限制等觀點，論述我國中小學教師之

教學自主權應屬教師之基本權利，並以前開憲法所揭示之條文暨教師法、國民教育法與其施行細則、教育部公報、美國與我國法院判例為基礎界定教師專業自主權利具體的內涵有：(1) 課程編輯、(2) 教科書審定；(3) 教材選用；(4) 教學方式；(5) 對學生輔導與管教權，但排除學生懲戒權，因懲戒涉及侵害學生重大權益，在現行相關法律尚未對學生懲戒內容、目的與範圍有明確規範情況下，以教師專業自主權之名對學生行懲戒之處分恐有違法律保留原則，且教師法明文規定教師專業自主權必須依據依法令才為合法行使，故教師對學生所施予之體罰不屬於教師專業自主權具體範疇。

德國教師雖具有公務人員，但因教育事務於德國係屬邦之權限，故邦所訂定之學校法有針對教師專業自主權限訂定 14 條相關之行政法令，包括 (1) 公務員的權利；(2) 學校的權利；(3) 郊遊旅行參觀權；(4) 教學觀摩權利；(5) 教具教材創作使用權；(6) 成績考核權；(7) 出具證明書、成績單的權利；(8) 言論、著作、出版與自由權；(9) 休假權；(10) 受照顧與保護權；(11) 隱私權；(12) 人事權、檔案權、人事閱覽檔案權；(13) 結社、政治活動參與權；(14) 職銜上的榮譽使用權；(15) 行政申訴權（劉美淡，2001)。

雖然德國各邦之學校法對於教師之專業自主權賦予上述法律層級的保障，但有德國憲法之稱的「基本法」第五條對於教師學術自由的保障，通說只限於大學教師始能享有教學自由的權利，其他層級學校教師的教學自由並非基本法所保障的對象。爰依據德國基本法對於中小學教師專業自主權的定義係屬教師職務之「反射利益」或「行為裁量」(Handlungsermessen)，非屬基本法定權利；教師專業自主權僅可依據「邦之學校法」成為法定權利，於受到侵害時得享有提起訴訟救濟權（呂來添，2002；董保城，1997)。

而日本雖大多數學說主張教師應享有教育自由權，且受日本憲法保障，惟日本最高法院對於教育內容決定權方面，認為國家於「必要且相當」之範圍內有決定權，故教師不具有課程教材編輯權，僅能依據國家所訂定的標準教育內容範疇內享有 (1) 教學方法自主權；(2) 教科書使用裁量權；(3) 補助教材選擇權；(4) 生活指導權；(5) 懲戒權（薛化元等，1997：215)。

溫諭芳 (2001) 於論及公立學校教師權利義務時，強調公立學校教師雖是受託行使「國家行政權力」的執行者，但國家仍應基於尊重其專業地位與保障

學生學習權而賦予教師專業自由，且不僅侷限於享有教學自主權，亦應包括學校行政層面的自主權。另溫諭芳亦綜合對於「教育自由」之文獻，歸結出「教師專業自主權」與「教育自由」為相同概念，故其研究所定義之教師專業自主權具體內涵包括「教學事項上的專業自主權」與「教育行政上的專業自主權」，前者之基礎來自於我國憲法第 11 條的保障之講學自由，後者之基礎則來自於行政於教育事務得不可分割性與教師增權益能（teacher empowerment）的時代需求。故基於教師為專業人士所應具有的權利包括：

1.教育行政上的專業自主權：(1) 對抗科層（廣義的教育行政）制度的專業自由：依據教師法第 16 條第 1 項第 1 款享有學校制度建言權；(2) 存在於學校行政（狹義的教育行政）內的自由：依據教師法第 16 條第 1 項第 7 款有選擇是否參與校務之自由權。

2.教學事項上的專業自主權：(1) 教師的講授自由權；(2) 教師的授課內容編輯權；(3) 教科書使用裁量權；(4) 參考書使用權；(5) 教學設備選定權；(6) 教育評量權。

3.教師法上的法定權利：教師法第 16 條所規範之八項權利（對學校提供興革建議、享有待遇與退撫等權益、參加在職進修、參加教師組織與活動、違法或不當措施申訴權、教學與輔導權利、拒絕參與無關教學活動權）。

許育典（2002：203）則提出公立學校教師在憲法雖以學生人格自由開展、保障學生自我實現為核心的論點建構教師教學自由的正當性，並指出教師教學自由的基本層面包括：(1) 教材選擇；(2) 教學方法選擇；(3) 學生輔導；(4) 選擇引導學生人格自由開展方法；(5) 參加教學研究會等提升專業組織。

曹秀蘭（2003）以法律觀點建構中小學教師教學自由，其具體內涵則包括：(1) 課程編成權；(2) 教材選擇與使用自由權；(3) 教學方法自由權；(4) 教學評量自由權；(5) 專業自由權；(6) 輔導與管教權；(7) 校務參與權。

分析前述所提出教師專業自主權的指標由表 7 可瞭解，教育法學界研究者多數觀點將其界定於課堂教學層面的專業自主權，且主要指標集中於「教學方法」、「教材編選或選用」、「學習成就評量」、「教師對學生之輔導與管教」四項，其中有關較有爭議的教師輔導與管教學生部分，依據現行教師法第 17 條第 1

項第 4 款，教師有導引其適性發展，並培養其健全人格的義務，再加上大法官第 382 號解釋，懲處方式選擇權亦屬就教師專業自主權，因此由上述 4 項指標內涵可知，教育法學界對於教師專業自主權的認定集中於「課堂教學之個人層面」，有關學校行政或教師組織層面的專業自主權雖有文獻論及，但為數甚少外且無深入論述，認定的範疇雖然有限，惟可確定的是依據我國現行教育法規已將教師教學、輔導與管教明定為教師專業部自主法定權利，若受到違法或不當損害權益者可依法提起申訴，此已較德國制度更為進步，因多數德國教育法學通說認為即使教師專業範疇亦不屬教師個人之主觀權利，無法依據聯邦基本法提起申訴。

爰不論我國現行有關教師專業自主權之法律或教育法學界多數規定，雖仍以較保守之課堂教學層面作為教師專業自主權之內涵，惟教師於所屬專業範疇中若能把握遵守法治國原則與維護學生學習權目的為考量，則教師所能發揮專業自主權的範圍將更為寬闊，並為學生創造更寬廣的學習空間。

表 7：教師專業自主權之教育法學觀點比較表

學者 / 指標	謝瑞智（1992）	我國教師法（1995）	大法官 382 號解釋（1995）	董保城（1996）	莊秀霞（1996）	范乃中（1996）	Heckel（1986）	德國學邦校法（1997）	日本最高法院判決（1997）	張曉玲（1999）	溫諭芳（2002）	許育典（2002）	曹秀蘭（2002）	統計數
授課內容編輯權	*	*		*	*	*	*			*	*		*	9
教科書使用裁量權	*	*		*	*	*	*		*	*	*	*	*	11
參考書使用權	*	*		*	*		*		*	*	*	*		9
教學設備選定權	*	*						*			*			4
教學方法選擇權		*			*	*	*		*	*		*	*	8
學業成績評量權	*	*	*			*	*	*		*	*		*	9
操性評量權	*	*	*			*	*	*		*	*		*	9
懲戒權	*		*						*					3
輔導與管教權		*		*		*			*	*		*	*	7
講授自由權	*	*									*			3
校務參與權		*				*					*		*	4
專業自由權						*					*		*	3
公務員權利								*			*			2
學校權利								*						1
教學觀摩權利								*						1
郊遊旅行參觀權								*						1
出具證明書與成績單權利								*						1
休假權								*						1
受照顧與保護權								*			*			2
隱私權								*						1
人事權								*						1
結社權								*			*			2
榮譽使用權								*						1
行政申訴權								*			*			2
開展學生人格權												*		1
參與專業組織												*		1

資料來源：本研究彙整

二、教育相關文獻之觀點

過去教師專業自主性除了受學校科層體制的影響而難以充分發揮外，國家對教育管理權力下放程度亦對其有一定影響；教師專業化既是各國提升教育品質所努力的方向，又教師專業以自主為充要條件，則教師專業自主權的內涵為何即是教育相關工作者與研究者所要釐清的關鍵，由上述教育法學觀點可瞭解該論點僅將教師專業自主層面侷限於教師課堂教學層面，惟近年來許多研究者已注意到教師專業不應僅限教學層面，宜拓展至參與學校行政與教師專業組織層面，以提高教師對學校事務之參與度與自身專業程度（王為國，1995；劉春榮，1996b；沈姍姍，1999；Hanson,1990；Hart＆Marshall,1992）；關於教師於學校行政或教師專業團體層面部分較少提及，爰以下於相關教育文獻探討教師專業自主權的具體項目時，將就前開三個層面分類探討以歸結之。

(一)教師專業自主權之相關定義

1.教師課堂教學層面之相關研究

Fleming＆Douglas（1998）於探討加拿大擔任第二外語教師於課堂教學經常性的專業自主權包括：(1) 班級經營；(2) 教材選擇；(3) 教學需求評估；(4) 學習成效評估；(5) 課程主題設定。而加強前開 5 項教學現場的專業自主則有助師資培育對教師專業發展課程之重視程度。

加拿大瑞蒙學區的董事會（The Board of School Trustees of School District No. 38,Richmond）(1999) 曾就教師專業自主的內涵由政策與相關法規作討論，根據加拿大各省與地區所訂定的集體協議第 4 條第 1 款（Article 4.1 of the Collective Agreement），教師於合乎現行法令與聘約義務的範圍內享有：(1) 教學方法（method of instruction）；(2) 評量（assessment）；(3) 課程規劃（curriculum planning）；(4) 教材選擇（presentation of course materials in the classes of pupils）；(5) 教學設計（instructional design）等 5 方面之專業自主權（Discussion Paper：Teacher Autonomy, 1999）。

Anita (2003) 於美國教師新聞雜誌中曾就教師專業自主近年來所面臨的威脅作探討，她指出：教師專業自主即教師能夠自由運用自身專業判斷與行動的重要影響力；就公共教育系統來說，教師專業應被社會大眾肯

定，教學專業才能被發揮去針對學生的不同需求予以滿足。她指出近來美國學校在績效主義的蔓延下，包括教育法案、學區政策、校長與同僚決定，都提出許多成就標準要求教師達成，因此教師於「課程（curriculum）」、「教學策略（instructional strategies）」和「學生成就評量（assessment strategies）」部分的專業自主權幾乎殆盡；除了課堂教學的專業自主權受行政管理單位的影響外，教師亦要配合學校、州、學區或聯邦教育部門的行政成效調查來填寫相關報告卡，亦即教師的教學活動會受到相當程度管控。為了達到州、學區或學校所訂的學生成就標準，教師在無法顧及學生個別差異的情況下只能要求學生要於統一考試中表現優異。雖然全國或州際間所公告的評量標準不至使教師教師權失去教學自主權，但可預見的是教師課堂教學方面的專業自主權將逐步受到威脅。

擔任英國教師與講師協會（Association of Teachers and Lecturers,ATL）秘書一職的鮑思迪博士（Dr. Mary Bousted）於 2005 年的年會上指出，英國目前不論是工黨或保守黨執政，對於教師專業自主的三方面：「課程」（curriculum）、「評量」（assessment）與「教學方法」（teaching strategies）雖持肯定的態度，惟在目前選擇權（school choice）與績效主義（accountability）風潮盛行的時代，政府卻逐步透過國定課程與檢定考試的方式對以往屬於教師專業自主的層面進行掌控，也因此主導了教師的教學方向，對教師專業自主權的影響不可謂不大。

聯合國教科文組織（UNESCO）於西元 1966 年 11 月 30 日所提出的「有關教師地位之建議」第 61 條與 62 條指出教師得教育自由範圍包括：（1）選擇教材；（2）教科書與教學方法；（3）參加新課程制定；（4）開發教科書與教具；（4）評量方式選擇權；（5）維護學生利益；（6）對學生之輔導（薛化元等，1997）。

林彩岫（1987）有關國中教師專業自主的研究中，其對於教師專業自主性的定義為：「教師基於專業知能從事與教學有關的工作時，能自由處理其工作、自由的溝通及研究創新，不受他人干擾，且心理上感到獨立自由」；而林彩岫對於教師專業自主性的具體內涵則為「教學責任」、「自由溝通」、「研究創新」3 項，其具體內涵如下：

1.教學責任：教師於從事教學事宜（包括訓導、輔導）時，能自行選擇、自行決定工作目標和工作方式；不受外行人之干擾與內行人（如校長）不當的壓抑；而且教師在心理上能夠獨立，有自主的感覺。

2.自由溝通：教師能夠與學生、同事及有關人士自由交換意見；有機會而且願意參與組織裡的討論，共作決定；並且能夠很快、很方便的獲取與學生或教學有關的資料。

3.研究創新：指教師有機會而且願意進行研究工作，參加在職進修，而且樂於採用新觀點及新方法於教學情境中，而教師研究創新的動機及行為則受到上級（例如：校長）的支援與鼓勵。

卯靜儒（1991）於探討學校科層化及教師專業自主與專業自棄關係時，對於教師專業自主的定義則為：「教師能在教室教學中，不受外在人、事、物所控制的一種獨立自由和自我導向的感受程度，以及教師在教學專業上受學校尊重的程度」。其對於教師專業自主內涵的變項亦主要集中於課堂教學層面，包括「教學進度」、「教學方式」、「教學資源運用」、「教材選用」、「成績評量」、「學生輔導與管理」、「專業研習」、「班級經營」等。

王家通（1995）研究則指出我國教師法對於教師專業自主權利所界定的範圍甚窄，僅就「教師教學」與「對學生之輔導」等課堂教學層面，此範疇雖窄，然與日本法令尚未就該方面有所規定相比已屬明確；至於美國對於教師專業自主權所規範的範圍，主要仍限定於「課堂內的教學方法」，且該方法應適應學生年齡及成熟度且與教育目標有關，而課程內容決定權則屬於地方教育董事會；而我國教師法除於第 27 條賦予各級教師組織維護教師專業自主權任務，且另賦予教師組織「維護教師專業尊嚴」、「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」、「研究並協助解決各項教育問題」、「派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織」、「制定教師自律公約」等任務，因此前開項目雖非直接賦予教師擁有之專業自主權，比較美國、日本之規範，我國教師於教學方面專業自主權（包括教學方法與評量部分）的相關條文規範下，可發揮之教學專業範圍來說已較為寬闊。

王川玉（1995）探討教師的權利與義務時，將教師的權利歸納為「專

業的權利」、「公務員的權利」與「勞動者的權利」，而專業上的權利中針對教師專業自主權定義為：教師能依其專業知能在執行其專業任務或作出專業決定時不受外來的干預，意指教師於處理「班級事務」、「教學歷程」、「激勵學生動機」、「學習結果評鑑」與「學生管理」等方面均有充分的法理權威，其他人員包括同事、行政人員都不能妨礙此權威；而此 5 方面的自主權中又以「教學歷程」之自主權最為重要，其具體內涵又可細分為 6 項：(1) 教師講授自由權；(2) 教師的授課內容編輯權；(3) 教科書使用裁量權；(4) 參考書使用權；(5) 教學設備選定權與 (6) 教育評量權；由上述王川玉的研究中可發現其仍僅將教師專業自主權限於教室層面。

劉炳華 (1997：165) 認為教師專業自主權可由兩個層面論述：(1) 教室生活層面：關於教學歷程、學生管理和評鑑、佈置學習環境、安排學生活動、訓練學生行為等方面，教師可憑藉其專業知識作基礎。(2) 教育內容層面：教材的選擇及修正、課程設計、呈現學習材料的方式。

王國原 (2002) 在定義教師專業自主權時，則強調此即是教師教學過程的主導權力、且免於外在的幹預和監控，其自主的範圍包括 (1) 選擇教材；(2) 選擇教法；(3) 決定課程評量的標準與技術；(4) 決定教學進度；(5) 班級經營；(6) 從事進修與研究活動。

呂來添 (2002) 提出教師專業自主層面包括：(1) 教科書採購權；(2) 教科書使用自由；(3) 補助教材使用自由；(4) 教學方式自由；(5) 專業自由；(6) 參與校務自由；(7) 教師對學生輔導管教自由。

秦夢群 (2004b) 研究指出，規範我國教師相關權利義務主要為教師法，而依據該法第 16 條教師接受聘約後享有：1.對學校教學及行政事項提供興革意見 (言論自由權)；2.享有待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險等權益及保障 (俸給及相關福利權)；3.參加在職進修、研究及學術交流活動 (進修權)；4.參加教師組織，並參與其他依法令規定所舉辦之活動 (結社權)；5.對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當致損害其權益者，得依法提出申訴 (申訴權)；6.教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主 (教學自主權)；7.除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關

之工作或活動（教學自主權）；8. 其他依本法或其他法律應享之權利。

而其中應屬教師可自主之項目主要係「教學自主權」，亦可稱為「教學裁量權」，其主要由「課程設計」、「評定成績」與「輔導學生」三部分所組成；而教學中會涉及之管教權，依據教師法第 17 條係列為教師應盡之義務，故屬維持紀律秩序、對違反義務者所為之管教措施（包括事實行為與法律行為之輔導管教），教師管教時之專業自主裁量權有受一定限制之可能性。換句話說，教師為遂行其教學任務而享有之專業自主權利，仍應依據關法令及學校章則執行其權限。

2.學校行政與教師專業團體層面之相關研究

Short＆Greer（1989）的研究指出：透過分享式管理的授權，可提升教師於參與學校政策決定和影響學生成就的自主性；在授權計畫（Empowerment Project）的模式推動後，不僅學校行政管理者的角色有所改變，教師角色亦因投入學校政策決策團隊、負起做決定的重責大任而可改變傳統學校行政管理的模式，對於促使其所任教班級的學生成為獨立學習者亦有幫助。

Andy、Tim、 Michael、 Kristie、Neil、 Michael、 Ellen、 Mike、 Andrew & Martha （2001）於日本東京所舉辦的 2001 年高等教育工作者會議中（From Developing Autonomy,Proceedings of the College and University Educators' 2001 Conference, Shizuoka,Japan.Tokyo），透過分組的工作坊形式討論教師專業自主概念，提出教師專業自主不僅係教師享有專業的自由與自我指導式的專業發展，其亦為一個如何透過教學以提升學師自動學習的連續過程。教師專業自主的範疇不應僅限於教室內，教師應去學習有關組織管理的知識以便可因應外界的限制；因此教師所要提升的專業自主包括：（1）協商技巧（negotiation skills）；（2）學校管理的知識與意願（institutional knowledge＆willingness）；（3）終身學習的能力（readiness to engage in lifelong learning）；（4）教學過程與環境之反省（reflection on the teaching process and environment）；（5）提高學生自主之承諾（commitment to promoting learner autonomy）。

Rodgers（2002）於探討教育中的自主議題時指出，目前教師在面對更

多來自家長、學生、行政管理者和政策制定者的外在壓力下，應該要學習提升自我於領導方面的自主性，除了學校行政層面的參與外，有關教學實務部分的自主決定權更應提升。

華盛頓大學研究者 Taylor（2002）於其探討教師專業自主權所面臨挑戰（Teacher Power：the exercise of professional autonomy in an era of strict accountability）一文中指出：教師專業自主權力即教師專業的思維與教學能力；今日教師非昔日無影響力的基層政策執行者，教師除了於教學面享有專業自主權外，愈來愈多的文獻指出，州或學校若要讓教育政策更貼近學生需求，則應讓教師於「政策決定（policy-making）」、「州立法（state-legislating）」與「課程發展（curriculum-developing）」等層面有發揮專業自主權之空間，透過給予教師參與行政的機會、促使教師貢獻其教學實務經驗，除可讓教師了解專業是自主的礎石而重視專業發展外，亦可提升社會大眾對公共教育品質的信心指數；因此目前美國教育部門企圖透過績效管控的監督機制以削弱教師的自主決定權，對於精緻教師專業思維與判斷力並非佳音。

王為國（1995）於探討國小教師專業自主則將其區分為教師個人專業自主與教師團體之專業自主，而教師個人專業自主又可分為教室層級與學校層級，突破前述教師專業自主僅限教室層面部分，其細部的項目則可歸類如下：

1.教師的個人專業自主

（1）教室層級的專業自主：包括決定教學目標、選擇教科書、選擇教學方法、決定教學進度、選擇補充教材、作業指導、教學評量、班級常規輔導、生活輔導、學業輔導、教學設備選定、課程設計、學生編班。

（2）學校行政層級的專業自主：包括參加進修活動、參加專業組織、參與學校行政決策、課程發展。

2.教師團體之專業自主：包括決定擔任教師工作的資格、訂定會員的倫理規範、安排教師專業成長計畫、決定免職的條件、改善成員的工作條件、影響政府的教育決策。

劉春榮（1996a，1996b，1997）研究歸納國內外文獻有關教師專業自主權，可包括個人與組織二方面的三個層級，一為「教室層級」，其次為「學校層級」，三為，「教師團體層級」，具體指標包括：

1.教室層級：訂立教學目標、編選教材與教學方法、輔導或管教學生、進行學習評量。

2.學校層級：參加教師進修、參與學校決策、發展學校課程特色、參加學校教師組織。

3.教師團體層級：能參與建立教師聘任資格與聘約、訂立教師倫理規範、改善教師工作條件與待遇、維護教師尊嚴、形成壓力團體。

沈姍姍（1996、1997）於〈專業主義、教師權力與教育行政體制關係：教師權力消長的動態研究〉研究中對教師專業自主權力所下之定義為：教師在教學與學校事務工作範圍內所具備的支配力與影響力，且該權力所依恃之法律與道德正當性為教師法定權利；另沈姍姍並以社會學角度探討教師專業與自主權間的關係，除認定教師專業自主權係屬教師權力，指出教師具體權力層面則有「教學指導」、「班級經營」、「學生輔導」與「參與校務」等四層面，細部權力指標如後：

1. 教學指導：包括「教學內容選擇」、「教材採用」、「教學活動安排」、「教學方法運用」、「教學進度規劃」、「教學效果評量」、「評量方式選擇」、「學生學習成就評鑑」等細部權力指標。

2. 班級經營：教室管理等相關事項。

3. 學生輔導：包括參與「決定訓導方針」、「擬定訓導工作計畫」、「審定訓導各項章則」、「研訂訓導實施方法」、「研究學生操行成績考查辦法」、「研擬輔導工作計畫」等訓導會議及輔導會議以執行並評鑑學生行為、生活指引、輔導學生之權力。

4. 校務管理：包括參與計畫、執行、評鑑校務活動與校務發展等重大決策權力。

彭富源（1997）研究學校教師會與教師專業自主間的關係時，先分析專

業教師應具有的形象與指標後，歸結教師專業自主的內涵可以分為「個人」與「團體」兩層面。個人層面則可再分為個人自主性方面的「教室層級」，與工作自主性方面的「學校層級」；而團體層面則可區分為「正式組織形式」與「非正式組織形式」，而前者所指即為學校層級教師會的自主事宜，後者則是非屬教師個人層次，亦非屬團體之正式組織形式的部分。

羅清水（1997）於其〈教師專業自主與教學選擇權〉一文中則歸納教師專業自主可兩大內涵：(1) 教師自我層面專業自主：包括教師決定教學 目標、選擇教科書、選擇教學方法、決定教學 進度、選取補充教材、作業指導、教學評量、班級常規輔導、生活輔導、學業輔導、教學設備選定、課程設計、學生編班等 13 項專業自主；(2) 學校團體層面專業自主：包括參與進修活動、參與教師專業組織、參與學校行政策與課程發展的專業自主、有參與教師專業組織建立教師聘約，訂定教師倫理規範，改善教師工作條件，維護教師專業尊嚴 等等自主。

許藤繼（2001）於以教師專業自主的主體來定義，認為教師專業自主的概念是「教師個人」與「教師專業團體」。就權力行使的範圍而言，教師專業自主的權力包括「教室層級的專業事務與歷程的自主權」與「學校組織整體的教學環境決策的運作與施行權」；若再就內涵而言，則是進一步包括「專業知能的具備與進修」、「相關教育法令規章的專業規範」、「教師權力的賦予」、「與教育相關事務的參與」。另許藤繼亦於學校組織權力重建的研究中指出，教師專業自主權的開展與維護有賴教師自身的努力，且教師要拓展專業權力一方面要在深度上開展教師的專業影響力，廣度上應爭取學校事務的參與權，才可拓展其專業權力；故許藤繼則提出教師專業自主權力包括：1. 教室內相關教學活動自主權：(1) 決定班級教學目標；(2) 創新選擇教學方法；(3) 增減課程；(4) 編選教材；(5) 設計達成教學目標的步驟；(6) 安排及調整教學進度；(7) 選擇對學生的管教方式；(8) 評量學生學習成效。2. 學校組織教育決策層面。 3. 教師組織的團體性自主權層面。

湯瑞雪（2001）探討國家權力與教師專業自主權間的關係，對於教師專業自主層面分為：(1) 教學與課程；(2) 教師組織；(3) 行政層面。而透過深度訪談歸納前揭教師自主的三層面的具體內涵如下：

1.教學與課程方面：(1) 能決定教學目標；(2) 能自由選擇不同教學方法；(3) 編選教材；(4) 視教學進度增減課程或教學內容；(5) 決定教學目標達程度；(6) 依 課程調整教學進度；(7) 選擇輔導或管教學生的方法；(8) 學生評量權；(9) 維護學生受教權；(10) 能全權處理教學上事務。

2.教師組織與行政層面：(1) 可自由參加校內外教師組織；(2) 能自訂服務倫理規範；(3) 能要求改善教學工作條件。

3.行政層面：(1) 可參與學校決策並表達意見；(2) 可參與設計全校性課程方案；(3) 能參與討論學校編班方式；(4) 可尊重教師研習進修意願；(5) 能拒絕參與和教學無關之活動。

李妙先（2002）於探究教師課程自主內涵時，歸結國內外學者對於教師專業自主可分為教室、學校與教師組織等三個層面自主：

1.教室層面：觀察學生行為、決定班級常規輔導、生活輔導、學業輔導、組織學習教案、選擇教學科目與教學方法、選擇教材內容和呈現方式、安排學習活動、訓練學生行為、激勵學生、佈置學習環境、評量學習成果及教學策略、決定畢業或留級標準、使用成績單報告學生進步情形或學校規定等。

2.學校層面：修訂課程標準、編輯教學指引、設計全校性教學方案、教學設備選定、課程設計、編輯各科補充教材、設計教學媒體、研討任教科目課程及以外課程、學生編班、進修活動、參加校內外課程與教學研討會及發表有關課程與教學之研究。

3.教師組織層面：參與學校行政決策、決定教師擔任教學工作資格、訂定會員倫理規範、安排教師專業成長計畫、決定免職條件、改善成員工作條件、影響政府教育決策。

許祝君（2003）以公立高中教師之專業自主權為題，於該研究中指出所謂的教師權力與權利甚難區分，故其研究將兩者交互使用，但因其研究重心置於瞭解教師於教學或學校事務工作範圍內所具備支配力及影響力之多寡，故將其定位為「教師專業自主權力」，而具體內涵則由法定教師權利內

容發展，故具體之專業自主權力包括：1.教學專業自主權：(1) 課程內容編輯權；(2) 教科書選用及教材使用權；(3) 教學方式自主權；(4) 教育評量權。2.輔導與管教學生的專業自主權。3.參與學校行政決策與教師組織之團體性自主權：(1) 參與各層級教師會之自主權；(2) 參與學校行政決策之組織之自主權：包括議決重大事項最高的校務會。

秦夢群（2004b）研究指出，就各國教育行政制度而言，中小學教師的專業權利可分為下列九項：(1) 言論自由權；(2) 教學自主權；(3) 俸給及相關福利權；(4) 進修權；(5) 結社權；(6) 工作保障權；(7) 申訴權；(8) 罷教權；(9) 管教權。就我國現行的制度而言，依據教師法第 16 條第 1 項第 8 款，教師可依據該法第 11 條參與例如「教師評審委員會」等學校組織；另教師法中亦規範了教師組織的性質與組成方式，而可依據該法第 27 條執行其基本任務。

洪小媚(2004)於《在教育改革過程中教師專業自主與校長權力之扞格》之研究中，就臺灣近十年來教育改革過程中，教師專業自主的範圍可分為(1) 教室內活動；(2) 學校行政活動參與；(3) 教師團體組織活動參與等 3 個層面，其具體指標如下：

1.教室內活動的教師專業自主：

(1) 訂立教學目標；(2) 選用教科書；(3) 編選補充教材；(4) 採用教學方法；(5) 決定教學進度；(6) 作業指導；(7) 進行學習評量；(8) 班級常規、生活及學業輔導；(9) 課程設計；(10) 選定教學設備。

2.學校行政活動參與的教師專業自主：

(1) 參與教師進修；(2) 參與學校政策；(3) 發展學校課程特色；(4) 參加學校教師組織。

3.教師團體組織活動參與的教師專業自主：

(1) 建立教師聘任資格與聘約；(2) 訂定教師倫理規範；(3) 改善教師工作條件與待遇；(4) 影響政府的教育決策。

比較前揭教育研究者與教育法學研究者所提出之教師專業自主內涵，可以發現教育法學研究者雖肯定教師多方面的專業，惟表現於相關研究或法規制定上所提出的指標仍侷限於「課堂教學層面」；而在近期教育相關研究者對於教

師專業自主的內涵已逐漸跨越課堂教學層面，就學校行政決策與教師專業組織層面亦提出多項指標，顯示隨著學校本位管理風潮與教師彰權的教改訴求，不但使教師專業自主層面由教室王國拓展至校務決策面，也讓教師專業有更多發展的空間。而前開研究者所提出教師於教師團體層面亦應享有專業自主權的相關文獻，究其該團體（組織）運作之任務多與英、美、日、德等國之教師組織相近，爰本研究將教師於教師團體所享有之專業自主權依據現行教師法第 26 條之定義，將其統稱為「教師專業組織」層面之專業自主權，並將該組織狹義定義為三級教師會（全國教師會、地方教師會與學校教師會）。

茲將前開所述教師專業自主之相關指標可用「課堂教學」、「學校行政」與「教師專業組織」三層面加以歸納除整理摘要如表 8：

表 8：教師專業自主層面相關研究摘要表

指標	Fleming & Douglas (1998)	拿集協第條一加大體識四第款 (1999)	Mary Bousted (2005)	Anita (2003)	UNESCO (1966)	林彩釉 (1987)	卯靜儒 (1991)	我國教師法 (1995)	王川玉 (1996)	Short&Greer (1989)	Andy (2001)	Rodgers, Deborah&Long (2002)	Taylor (2002)	王為國 (1995)	劉春榮 (1998)	彭富源 (1997)	羅清水 (1997)	劉炳華 (1997)	沈姍姍 (1997)	許藤繼 (2001)	湯瑞雪 (2001)	王國原 (2002)	呂來添 (2002)	李妙仙 (2002)	許祝君 (2003)	秦夢群 (2004)	洪小媚 (2004)	總計
課堂教學層面																												
編輯（選擇）教材/教科書	*	*			*	*	*	*	*		*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	22
選擇教具/設備					*	*	*	*	*		*			*		*	*	*			*			*			*	13
評量方式	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*			*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	24
教學輔導					*	*		*	*		*			*		*	*	*	*		*			*		*	*	14
行為訓導					*	*	*	*	*		*			*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*		18
教學進度						*	*	*	*		*			*		*	*	*	*	*	*	*		*		*	*	16
教學方式		*	*	*	*	*	*	*	*		*			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	22
班級經營	*					*	*	*	*		*			*		*	*	*	*		*	*		*		*	*	16
教學目標		*				*		*	*		*			*	*	*	*	*		*	*					*	*	14
教學資源運用						*	*	*	*		*					*	*	*	*		*			*				11
講授自由									*		*					*		*						*		*		6
觀察學生行為						*			*		*					*								*				5
組織學習教案						*			*		*					*								*		*		6
學校行政層面																												
與學生、家長、同事良好溝通						*				*	*					*				*								5
專業進修						*	*			*	*			*	*	*	*			*	*	*		*		*	*	14
研究創新						*				*	*					*				*		*						6
課程制定/規劃	*	*	*	*	*				*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*	*	21
參加專業組織										*	*			*	*	*	*			*	*			*	*	*	*	12
參與校務決策										*	*			*	*	*	*		*	*	*		*	*	*		*	13
學生編班									*	*	*			*		*	*				*			*				8
教師團體層面																												
制定教師任課資格								*						*	*	*	*			*				*	*		*	9
訂定教師倫理規範								*						*	*	*	*			*	*			*	*		*	10
改善教師工作條件								*						*	*	*	*			*	*			*	*		*	10
維護教師專業尊嚴與自主權								*							*	*	*			*					*			6
協助解決教育問題/政策								*						*		*				*				*	*		*	7
監督離職給付金								*								*				*					*			4
參加教師法定組織								*							*	*	*			*					*			6
制定教師自律公約								*								*				*					*			4

表 8（續）

指標	Fleming & Douglas (1998)	拿集協第條一加大體識四第款 (1999)	Mary Bousted (2005)	Anita (2003)	UNESCO (1966)	林彩釉 (1987)	卯靜儒 (1991)	我國教師法 (1995)	王川玉 (1996)	Short&Greer (1989)	Andy (2001)	Rodgers, Deborah&Long	Taylor (2002)	王為國 (1995)	劉春榮 (1998)	彭富源 (1997)	羅清水 (1997)	劉炳華 (1997)	沈姍姍 (1997)	許藤繼 (2001)	湯瑞雪 (2001)	王國原 (2002)	呂來添 (2002)	李妙仙 (2002)	許祝君 (2003)	秦夢群 (2004)	洪小媚 (2004)	總計
形成壓力團體影響政策														*	*	*				*				*			5
安排教師成長計畫														*						*							2
決定免職條件														*		*								*			3
其他層面																											
維護學生利益/受教權					*																*						2
教學歷程									*									*									2
激勵學生動機									*																		1
全權處理教學事務																					*						1
能拒絕和教學無關之活動																					*						1
專業自由																						*					1
協商技術											*																1
學校管理知識與意願											*																1
終身學習能力											*																1
教學反省能力											*																1
提升學生自主承諾											*																1
政策決定													*														1
州立法													*														1

資料來源：本研究彙整。

(二)教師彰權益能之觀點

由上述研究顯示，教師專業自主權可涵蓋的部分主要為「教師課堂教學層面」、「學校行政」與「教師專業團體」等 3 層面，而過去學校行政層面之決定權往往僅屬學校行政人員，近年來美國推動教改過程中發現教師參與學校行政事務係提升教師教學成效與促進學校變遷的重要具體措施，因此希冀藉由引入「教師彰權益能理論」作為教師參與於學校行政事務之基礎。

查國內外有關彰權益能的研究亦指出「增權」與「益能」是一不可分割的整體連續概念，且研究亦顯示增權變項與益能變項間有正相關（許藤繼，2001；鍾任琴與黃增榮，1998，2000；Lightfoot,1986；Sergiovanni,1991）；

爰就彰權益能後續之研究應將「權力」與「能力」兩部分視為一體兩面，兩者缺一都無法完整詮釋其概念。惟本研究對於教師彰權益能理論（teacher empowerment）的討論，主要用以對教師專業自主權所涵蓋之層面有深入瞭解，因此僅就理論中所劃分屬於「彰顯教師權力」的指標作為論述主軸，而屬於「益能」方面的指標則不另深究，以作為本研究系統建構「教師專業自主權力」之參酌指標。

國外研究中有關教師彰權益能的研究雖有數十年的時間，但對於此概念首度提出明確的向度則是 Morhman &Cookes（1978）；而查詢 ERIC 資料庫，將數十年來英美有關教師彰權益能研究向度作有系統歸類者則首推學者 Klecker 和 Loadman（1996），兩人將自西元 1986-1993 年教師彰權益能相關的研究歸納為 14 項指標，到了西元 1998 年則於「定義與測量重建的公立學校教師彰權益能之向度」（Defining and Measuring the Dimensions of Teacher Empowerment in Resturcturing Schools）研究再行修正為參與決策、課程計畫、影響力、領導/權威、視導、同儕合作、專業知識、專業成長、責任、自我效能、自尊、地位等 13 項指標；爰國內研究者廖運楨（2002）將前開 13 指標之前 7 項指標進一步劃分為「增權」向度，剩餘之 6 項劃分為「增能」向度。由表 9 可見國外學校改革文獻中，亦認同 Klecker 和 Loadman 所提出教師彰權指標的研究者。

表 9：學校改革文獻裡教師彰權益能的向度

教師彰權益能之指標	研　究　者
參與決策（Decision Making）	Lightfoot（1986）、Maeroff（1989）、Bredenson（1989）、Moore & Esselman（1989）、Boles（1990）、Liberman & Miller（1990）、Zeichner（1991）、Short（1992）、White（1992）
課程計畫（Curriculum Planning/Design）	Yonemura（1986）、Maeroff（1988）、Levin（1991）
影響力（Impact/Influence）	Rappaprot（1987）、Short（1992）
領導/權威（Leadership）	Liberman & Miller（1990）、Martin（1990）
績效（Accountability）	Levin（1991）
視導（Mentoring）	Morriss & Nunnery（1993）
同儕合作（collegiality）	Yonemura（1986）、Rappaport（1987）、Bredenson（1989）、Boles（1990）、Liberman & Miller（1990）、Zeichner（1991）

資料來源：摘錄自**臺灣地區公立國民小學教師賦權增能之研究**（頁 63），廖運楨，2002，新竹市：未出版。

除了上述 Klecker 和 Loadman（1996）所歸納的 7 個「增權」指標外，多數研究教師彰權益能主題者做實證研究多半採用 Short 和 Rinehart 於 1992 年所編製的「學校參與者彰權益能量表」（School Participant Empowerment Scale,SPES）作調查，而此量表則採用 6 層面，以 5 點量尺計分，其指標包括「參與決策」、「影響力」、「自主性」、「專業成長」、「自我效能」、「地位」，而前 3 項指標則主要屬於教師增權主要的向度。而本份量表所設計的題目共計 38 題（參與決策 10 題、影響力 6 題、自主性 4 題、專業成長 6 題、自我效能題 6、地位 6 題），整體問卷效度 50.5%，α 信度為 0.94，是一份具有良好信效度的問卷（郭逸瑄，2003）；也因其信效度佳，故常作為研究調查工具，並顯示教師彰權益能與轉型領導、校長權力、專業成長、教師效能、工作滿意度、組織承諾、學生成就等變項有正相關；爰本量表之 3 項教師增權指標極具本研究納入教師權力之參考指標。

學者鍾任琴係國內首位以量化方式系統探討教師彰權益能理論（teacher empowerment）指標者（郭逸瑄，2003），且連續 3 年（1997、1998、2000）以教師權能為題發表〈國民小學教師權能之調查分析〉、〈國小教師權能感及其影響因素之研究〉、〈國中教師權能之分析〉、〈中小學教師權能量表編製之研究〉探討前開理論之具體指標，但此四篇研究的所提及之指標雖大部分一致，但僅有於 1998 年與 2000 年所提出之〈國中教師權能之分析〉與〈中小學教師權能量表編製之研究〉2 篇中有將教師彰權益能的具體指標劃分出何者為教師「權力」與教師「能力」指標，且將過去「參與決策」、「教學自主」、「專業成長」等 3 項指標明訂為教師「權力」，其細部指標如下：

1.參與決策權：包括「參與校務會議權」、「參與校務發展計畫權」、「參與設計全校性課程方案權」、「參與全校性訓輔方案權」、「參與法規、制度訂定權」、「參與教學設備購置權」、「參與預算及經費分配使用權」、「參與教師聘任權」、「參與教師升遷獎懲權」、「參與教科書選用權」等 10 項細部指標。

2.教學自主權：指教師在教學方面享有專業自主的權力與機會的相關指標，包括：「教學方法運用權」、「輔導及管教方式的決定權」、「處理學生事務權」、「教學目標訂定權」、「編選教材權」、「教學

步驟與教學進度權」、「決定評量方式權」、「教師規則訂定權」、「拒絕與教學無關工作權」等 9 項細部指標。

3.專業成長權：指教師擁有權力與機會促進自我及其他教師的研究、進修與教學的成長項目，包括「參加研習、學術演講等進修權」、「參與各種教師組織權」、「規劃自我教學生涯權」、「學校支持研究創新與改進教學權」、「教學問題討論權」等 5 項細部指標。

研究者廖運楨（2002）參酌國外文獻（Butler、Etheridge＆Ellis, 1989；Short＆Rienhart,1992），保留經實證研究的向度、並刪除少數研究所定義的指標後，共整理了 8 項彰權益能之指標向度（參與決策、專業自主、領導、同僚關係、地位、專業成長、專業知識、自我效能），而於其研究中歸類為「彰權」向度者為「參與決策」、「專業自主」、「領導」3 向度；「同僚關係」、「地位」、「專業成長」、「專業知識」與「自我效能」劃歸為「益能」向度；而彰權向度的細部指標略述如下：

1.參與決策（decision making）：包括參與「教師聘任」、「教師考評」、「學校校務與行政工作指派」、「學校行事曆之訂定」、「校園整體規劃」、「學校行政計畫之研擬」、「全校性課程方案規劃」與「和教學工作有直接影響的校內決定」等細部指標。

2.專業自主（autonomy）：包括「教學進度」、「教材選擇」、「教學方法」、「評量方式」、「作業指派」、「班級經營」、「輔導與管教」等細部指標。

3.領導（leadership）：包括「學科委員會」與「班級經營」之管理權指標。

研究者潘安堂（2002）與郭逸瑄（2003）有關教師彰權益能之研究，其研究對向雖分別為國小教師與高中教師，但對於教師彰權益能指標仍採用上述 Short 和 Rinehart 於 1992 年所編製的「學校參與者彰權益能量表」（School Participant Empowerment Scale,SPES）所區分 6 構面指標（參與決策、專業成長、自我效能、自主性、影響力、地位），故其內涵仍以「參與決策」、「影響力」、「自主性」3 向度屬於本研究所探究之「彰權」方面指標；而細部指標如下：

1.參與決策：包括參與「預算分配」、「人事遴選」、「學校行事曆安排」、「課

程安排」等與校務決策相關之 4 項細部指標。

2.影響力　：指教師知覺自己對學校之影響力。

3.自主性　：包括「教學進度」、「課程內容編輯」、「教科書選用」、「教學計畫」等 4 項細部指標

陳志和（2003）於桃園縣國民小學教師彰權益能研究中，對於教師彰權益能定義為「教師經由內發性自我權能增長引發動機，藉由外在支持因素，進行彰顯權力，增加能力，提高工作滿意度，教學信心及專業形象之歷程」。而就彰權部分係指教師在「班級教室」、「同儕團體」、「學校組織」3 層次中，法職權、專家權、參照權 3 項權力的彰顯情形。而法職權係指「教師於學校組織所處之職位角色與法令所賦予擁有的權力」；專家權係指「教師因外在環境改變而增加的專家自主權，並受到他人的肯定與專業人員的對待」；參照權係指「教師因信任、友誼、忠誠等人特質所獲得的影響力，具體內涵包括：他人對己之信任程度、自身言行態度所獲他人支持程度與影響程度」。

如同上述教師彰權益能之相關研究所提，彰權益能指標不僅眾多，且因增權與益能為一體兩面之連續概念，因此在指標分類上仍有模糊之界線，惟大多研究所提出教師彰權的相關指標仍可歸結為：「**參與決策權**」、「**教學自主權**」、「**專業成長權**」、「**影響力**」、「**領導**」等 5 項權力，且由前揭研究者對教師彰權益能的定義與彰權指標可瞭解，教師專業自主權力內涵最大改變在於突破僅限於教學層面的觀點，該理論認為對於教師所具備專業知能除可運用於課堂教學層面外，應可**擴大**到課堂教學層級以外至**學校行政事務**或**教師專業組織**等二層面的活動與決定，而且此專業權力拓展的結果除了可提升教師的專業地位與學校認同度外，對於增進學生學習成效與促進學校進步亦有所貢獻。因此透過前開理論的論點，除了肯定教師專業於教學相關事務的自主權外，對於教師涉略校務參與層面亦應賦予教師相當專業自主權提出強而有力的印證，使教師專業自主權的層面拓展也因此獲得實證理論的支持，可作為日後相關研究的理論基礎。

三、小結

綜合前開所提出之教育法學研究指標、教師專業自主權指標與教師彰權益能理論等相關研究文獻指標，分為「課堂教學」、「學校行政」、「教師專業組織」三個層面，並將相關指標加以歸納整合修正後建立共 25 個指標（詳如表 10），並依此設計本研究之調查問卷。

(一)課堂教學層面

係指教師於**教學現場**所擁有的專業自主權，主要的指標包括：

1. 教學規劃（計畫與目標）之專業自主權。
2. 教材/教科書選用之專業自主權。
3. 教學資源/設備選用之專業自主權。
4. 教學方法之專業自主權。
5. 教學進度之專業自主權。
6. 學習評量之專業自主權。
7. 班級經營之專業自主權。
8. 學生輔（訓）導與管教之專業自主權。
9. 教學輔導之專業自主權。
10. 講授自由之專業自主權。

(二)學校行政層面

係指教師於學校行政相關事務上所擁有的專業自主權，主要的指標包括：

1. 專業進修/成長之專業自主權。
2. 課程規劃/制定之專業自主。
3. 參與決策之專業自主權。
4. 領導之專業自主權。
5. 影響力之專業自主權。
6. 學科能力分組之專業自主權。
7. 參與學校層級組織之專業自主權。

(三)教師專業組織層面

係指教師藉由**參加依據教師法所成立之教師會**所能擁有之專業自主

權，主要的指標包括：

1. 制定/協議教師聘任聘約與準則（包括解聘、停聘、不續聘準則）之專業自主權。
2. 訂定教師倫理規範之專業自主權。
3. 訂定教師自律公約之專業自主權。
4. 改善教師工作條件的專業自主權。
5. 維護教師專業尊嚴之專業自主權。
6. 協助解決教育問題/政策之專業自主權。
7. 形成監督團體影響教育政策之專業自主權。
8. 安排提升教師專業水準的規劃。

表 10：教師專業自主權指標一覽表

層　面	向　度	指　　標
課堂教學層面	教學規劃	可以依據基本能力指標與學生先備知識自由調整教學規劃。
		可以在符合學校課程計畫的前提下自由調整教學規劃。
	教材選用	可以基於學生及課程需要自由編輯與選擇課程補充教材
		學校對教師於參與教科書評選的專業決定可以充分尊重。
	教學資源/設備選用	可以基於課程需要自行選用合適之教學資源/設備。
		基於專業判斷所提出教學資源/設備的需求可以獲得校方與家長之適時協助。
	教學方法	可以依據學科性質與學生學習特性選擇適當的教學方法。
		基於專業自主判斷所選擇的教學方法可以不受到學校行政人員與家長的責難或干涉。
	教學進度	可以在符合學校所訂之段考進度的前提下，依據學生學習表現自由決定任教班級之教學進度。
		可以基於專業判斷就教學需要向領域教學研究會提出調整教學進度之建議並獲得採納。
	學習評量	可以針對學生學習評量之結果對其提出回饋診斷建議。
		基於教學需求與專業判斷所實施的學習評量方法可以受到學校行政人員與家長的尊重。
	班級經營	可以就班級經營之需要自由採行各種營造班級互動氣氛的策略。
		可以就班級學習環境與常規方面自主建立適當的管理機制。
	學生輔（訓）導與管教	基於專業判斷對行為偏差學生所實施的輔導方式可以受到學校與家長的尊重。
		基於專業判斷對學生所實施的管教方式可以受到學校與家長的尊重。
	教學輔導	可以依據學生學習表現自主調整教學輔導之重點以進行補救教學。
		可以依據學生學習需要自由決定教學輔導模式並受到學校與家長的尊重。
	講授自由	可以視教學需要對教材內容自由講解與補充。
		依據學生學習模式所選擇的教學講解方式可以受到學校與家長的尊重。
學校行政層面	專業進修/成長	基於充實教學知識的需求向學校提出專業進修的申請。
		學校對於教師所提出之專業進修申請能充分尊重並予以核准。
	課程規劃/制定	可以參與學校課程發展與規劃的建構工作。
		參與課程規劃時所提供之專業意見可以作為學校課程發展的參考。
	參與決策	參與學校各項會議時，可以提供相關專業意見作為學校行政決策的參考。
		參與學校各項會議所提出之專業意見可以對學校行政決策有相當的影響力。
	領導	可以在學校會議中運用專業知識彙整同儕意見以達成一定的共識。
		專業能力可以受到同仁肯定並適度受到徵詢以表達相關意見。
	影響力	可以教育專業知識影響校方決策、同仁決定與家長看法並獲得認同和肯定。
		可以教育專業態度及以身作則的方式影響校方決策、同仁決定與家長看法並獲得支持與認同。
	學科能力分組	可以參與學校學科能力分組作業以表達教學實務之相關意見。
		學校對教師所表達有關學校學科能力分組作業之實務意見能夠予以尊重並採納。
	參與學校層級組織	可以自由選擇參與學校層級組織。
		可以於所參與之學校層級組織中表達專業意見。

表 10（續）

層　面	向　度	指　　標
教師專業組織層面	制定教師制定教師聘任聘約與準則	藉由參與教師會所表達對教師聘任聘約與準則的意見可以得學校的採納與尊重。
		藉由參與教師會所表達對個別不適任教師案件的聘任意見可以獲得學校的採納與尊重。
	訂定教師倫理規範	藉由參與教師會可以表達對於制定校內教師倫理規範的意見。
		藉由參與教師會所表達制定校內教師倫理規範的意見可以獲得學校的採納與尊重。
	訂定教師自律公約	藉由參與教師會可以表達對於制定校內教師自律公約的意見。
		藉由參與教師會所表達制定校內教師自律公約的意見可以獲得學校的採納與尊重。
	改善教師工作條件的專業自主權。	藉由參與教師會可以表達有關改善教師工作條件的意見。
		藉由參與教師會所表達改善教師工作條件的意見能獲得學校的採納與尊重。
	維護教師專業尊嚴之專業自主權	藉由參與教師會可以表達對於維護教師專業尊嚴的意見。
		藉由參與教師會所表達對維護教師專業尊嚴的意見可以獲得學校的採納與尊重。
	協助解決教育問題/政策之專業自主權	藉由參與教師會可以表達協助解決教育問題/政策的相關意見。
		藉由參與教師會所表達協助解決教育問題/政策的意見可以獲得學校的採納與尊重。
	形成監督團體影響教育政策	藉由參與教師會可以形成監督團體力量以表達專業意見。
		藉由參與教師會所形成監督團體意見可以影響學校或教育行政機關的政策。
	安排提升教師專業水準的規劃。	教師會所安排提升教師專業水準的規劃可以獲得本校教師同仁的支持與認同。
		教師會所安排提升教師專業水準的規劃可以獲得學校的支持與認同。

資料來源：本研究彙整。

對照表 6 有關教師專業與表 10 教師專業自主權範疇可知，除了教師專業自主權的相關研究所主張的「教師專業組織專業自主權」層面外，兩者項目於課堂教學實務面與學校行政層面的指標大致相同；換句話說，就學術的角度而言，屬於教師專業範疇的指標即應讓教師享有專業自主權，此包括「權力」與「權利」部分。但細究表 中相關學術研究所歸納之三個教師專業自主權層面中，依據我國教師法第 16 條第 1 項第 1 款『教師對學校教學與行政提供興革建議』、第 6 款賦予教師於『教學與對學生輔導』享有專業自主權，故狹義上僅能就「課堂教學層面」之項目歸類為教師專業自主法定權利部分，至於「學

校層面」與「教師專業組織層面」僅屬教師一般權力，與本研究第一節所提出的「法定權利」性質略有不同。

惟本研究主題就廣義範疇而言，仍將前述課堂教學、學校行政、教師專業組織等三層面所屬指標納入教師專業自主權研究主軸，只是由狹義觀點與現行法令而言，學校行政層面與教師專業組織層面以仍「權力」成分居多，而課堂教學則因有法令基礎而屬於「權利」部分；但大致來說仍可將學校行政與教師團體層面納入本研究所界定之教師專業自主權範疇，作為建議日後法規明訂教師專業自主權利範疇之基礎。

綜合上述教育學與教育法學領域對教師專業自主權的論點，可知就教育學研究者所主張具法律效力的教師專業自主權利範疇，相較於教育法學研究者所提出的指標層面來說係較廣泛的。雖然前述兩個領域的研究者對於具有法律保障效力的教師專業自主權利的論點是否及於學校行政與教師專業組織層面有不同的看法，然以狹義觀點論，依據現行教師法第 16 條第 1 項第 1 款與第 6 款的規範，教師專業自主權是不及於學校行政層面，惟教師仍可於學校教學及行政事項提供興革意見，且結合該法第 17 條第 1 項第 7 款「教師有依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動的義務」，另考量行政事務依法行政的性質，故可推論我國教師就學校行政層面能受法律保障的專業自主權利性質確實較低；但隨著近代教師彰權益能理論的興起，該理論主張教師參與學校行政事務的決定係促進學校變遷的重要方法，故即使現今法令上無進一步確立教師於學校行政事務有自主權利的相關指標，但在相關教改理論與實務運作上，教師於學校行政事務所發揮的影響力將日益俱增，並依社會發展需要而落實為法令層面的教師專業自主權利。另關於「教師專業組織」層面的教師專業自主權，則因教師法第 27 條所訂定之教師組織基本任務仍須配合其他相關法令執行，因此未來此層面之教師專業自主權仍有繼續拓展之空間。

故本研究對於教師專業自主權內涵界定兼採教育學與教育法學論點將其分為「課堂教學」、「學校行政」與「教師專業組織」三個層面，但僅將「課堂教學」層面的指標定位為教師專業自主權利與權力，另將「學校行政」與「教師專業組織」層面劃歸為教師專業自主權力面，亦即教師於課堂教學層面同時具有專業自主權力與權利的力量；並依此界定本研究問卷變項定義。