

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

沈珊珊

初等教育學系

摘要

本研究企圖以動態的觀點來分析台灣中小學教師權力的本質。主要論點有三：第一，教師權力具有專業主義的理想性；第二，此種理想性與教師實際所處的教育情境在本質上存有衝突；第三，教師權力之消長可視為一種辯證的過程，係介於教師與教育實權擁有者兩股動力間運作，因而並非僅恃教師單獨追逐理想而能獲致。

本研究之架構係以教師權力在專業主義理想上的訴求，以及此訴求框限於教育行政體制內的關係探討來建立論証依據，用以分析在台灣教育情境內，教師的工作條件及權力問題。研究所得到的結論為：

- 一、就「專業主義」的觀點來分析教師專業的屬性，自大多數國家來看，教師行業的專業自主權力有限，因而以「完全專業」稱之似乎不宜。
- 二、教師專業自主性與學校科層組織間存有的衝突係屬於本質上的難以相容，採調合或折衷之方案或能暫時平息，但根本的解決或許須俟美國正進行的「重建學校組織」的運動，教師權力的訴求若自外於學校組織及結構將無法成功。
- 三、中央集權與地方分權教育行政體制下教師權力行使的範圍與內容有所差異，是以若就兩種體制內的教師權力相互比較，在立足點上不平等也無意義。惟當教育行政體制在中央集權與地方分權間移動時，教師權力之消長可見。
- 四、就台灣中小學教師的工作情境分析，基本上其專業屬性與教師權力受學校組織與行政體系之限制情形，均與他國之發展模式相仿。惟目前台灣正經歷教育「鬆綁」的訴求，社會各界要求教育權力下放之聲音頗多，教師在這一波的教育改革中，權力可望提昇。

關鍵詞：專業主義、教師專業、科層體制、教育行政制度、教師自主權。



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

壹、緒論

一、研究動機與架構

近年來在國內外一片教育改革的浪潮中，擔任教學前線的教師往往成為教育品質低落、學生行為不良等教育問題責難的對象。面對這些社會輿論的指責，吾人必須承認部份問題確實是由於師資不佳、教師欠缺教育熱忱或敬業精神所致，但是如果就教師缺乏充份工作自主權的角度來看，教師應該如何為其未具備權力而奉命或照章執行的教育事務負責呢？因而在一個教師沒有具備充份的工作場所權力的社會中，大多數教育失敗的責任似乎不應該由教師來扛負（沈姍姍，民84）。反過來的敘述則是，唯有具備充份工作場所權力的教師方應該為其權力範圍所及的教育事務的成敗負責。由此所引出的第一個問題是：教師工作場所的權力該有多大？從專業主義的理想觀點來看，教師專業應該具備充份的專業自主權，就如同律師與醫師在面對「當事人」事務時擁有的判斷與行事權力。但是如果就教師身為現代科層組織內受薪人員的角色來檢視，教師權力勢必直接受到學校行政組織的束縛，更廣的則是受到整個教育行政體系（中央集權或地方分權）授權學校、教師程度多寡的影響。第二個問題則是，如果進行教育改革，使教師擁有較多工作場所的權力，則其是否具有足夠能力來行使該權力？又其是否願意負擔隨著權力而來的責任呢？前者涉及師資培育的方式及內容是否以培育專業自主性教師為目標而設計，至於後者則可能會是增加教師權力的教育改革的訴求裡來自教師自身的阻力。

本研究企圖以動態的觀點來分析教師權力的本質。主要論點有三：

第一，教師權力具有專業主義的理想性；

第二，此種理想性與教師實際所處的教育情境在本質上存有衝突；

第三，教師權力之消長可視為一種辯證的過程，係介於教師（或教師團體）與教育實權擁有者（國家或地方政府）兩股動力間運作，因而並非僅恃教師單獨追逐理想而能獲致。

二、相關名辭定義

首先，本文所談的是教師「權力」（power），雖然與另一個常為人所談論的「權利」（right）概念有所關聯，然後者並非本文的重點，惟仍有稍加識別之必要。「權利」通常指的是「對某物有正當權利之狀態」、「有權利要求東西」、「可依法去做或具有之東西」（牛津英英、英漢雙解辭典），或「道德上正當及法律授與或屬於某個人的訴求（claim）或頭銜」

(The Collins English Dictionary)；而「權力」則指的是「對事務有支配與指揮的力量」(辭全)、「有操縱指揮而使人服從的力量」(大眾國語辭典)、「從事某事之能力」、「影響力(influences)」(The Collins English Dictionary)或「執行或造成某種結果的能力」(Webster's Third New International Dictionary)。此處所以談論「教師權力」乃企圖瞭解教師在其教學與學校事務的工作範圍內所具備的支配力與影響力之多寡，而此「教師權力」所依恃的法律及道德的正當性自是來自「教師權利」的訴求。

其次，本研究所談論之教師係以中小學教師為主，高等教育機構的教師由於在教學計畫、教材選擇、教學方法及學生學習成果評量等方面均較中小學教師擁有較大之決定權，有時難以相提並論，故主要集中於論述中小學教師之情況。至於捨「學校」而取「工作場所」(workplace)之辭彙乃試圖跳出已為傳統價值倫理拘泥之「學校」概念，試著以較為客觀與價值中立的角度，視教師行業如同一般職業，再探討其在工作上應該具有之權力，以及應負之責任。

貳、教師權力理想的訴求

教師權力，或者更具体地說，「教師專業自主的權力」在本質上會處於理想的專業主義，與實際的教育行政體制及學校組織結構相衝突與難以相容的情境中。首先，就理想層面來看，教師權力的訴求大多來自追求完整的教師專業自主權的理想。此種作為所涉及的假定是：第一，專門職業是進步的工業社會許多職業企圖的理想；第二，教師行業是一種專門職業；第三，教師是專業人員。由此邏輯推論，所以教師自當擁有充份的專業自主權，表現在教學指導、學生管理、輔導及校務管理的事務上時，便需要具有完整的計畫、執行及評鑑權力(Conley, S.C., Schmidle, T. & Shedd, J.B., 1988, 264)。若是教師未能充份擁有這些權力，則這些權力之擁有即成為教師努力獲得的標的；而如果教師沒有具備足夠能力來行使這些權力，則應該訴諸師資培育制度之昇級、在職教育之加強或師資培育方式典範(paradigm)的轉移等努力來改善。如此便形成了一套完整的與系統的教師專業的理念。

然而此處令人質疑的是這些被視為理所當然的假定，對教師而言大多未經批判性思考即予以接受。所謂的「專業」(the profession)與「專業主義」(professionalism)的概念與意義，在歷經時代變遷，社會就業型態變化後，是否仍然保有其原始內涵？而教師視其本身為專業人員以及所從事的是專門職業，對其工作的實質意義又有何影響呢？

一、專門職業與專業主義之變遷

專門職業源起於歐洲前工業社會，是為那些未從事商業與手工業者提供可以謀生的工作



機會，當時典型的專業包括法律、醫學、神學，而陸海軍官職務也包括在專業之內（Mitchell, 1989, 149）。隨著工商業的發展與進步，傳統專業之外，出現了許多新的職業類別，也企圖納入專業的範疇，所以專業成為欲求的標的。其所以成為新興職業企求或舊行業「晉身」的理想，依據功能主義理論（functionalist theory），專業是由於其從業人員俱備對社會功能重要的知識與技能，因而享有社會上較優勢的地位。於是有關專業的「定義論」與「特徵說」乃出現，用以界定某個職業是否稱得上專業。

雖說各家學者對於專業之定義與其應該具備的特質，並無一致認同的看法，但一般較為大眾所認定的專業業屬性包括：

- 1.獨特的、確定的與重要的社會服務；
- 2.執行服務時能夠應用其智識能力；
- 3.受過長期之專門訓練；
- 4.在執行個人業務或專業團體業務時具有相當大的自主權；
- 5.在專業自主範圍內，執業者必須為自己所做之判斷與行為負責；
- 6.強調行業的服務性質，而非經濟收益；
- 7.組成專業團體，遵守專業信條。（Lieberman, 1956, 摘自The International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education, 1987, 622）
- 8.不斷的在職進修。

此種以專業所屬的特性來界定某些職業是否能夠稱為專業，在1950及1960年代被人廣為採用。社會工作人員、護理人員、圖書館人員以及吾人最關心的教師等均有機會重新界定其職業地位（社會科學百科全書，1989, 601）。然而專業主義的特質係形成於特定的歷史時期與情境裡，在今日時空環境與就業性質均不同於往昔的情況之下，仍然堅持專業主義是否象徵著其他意義？

柯林斯（Collins, R., 1979, 132）指出專業協會之興起往往是在廣受歡迎的現代化與改革的口號下進行，其理想化的形象不僅影響公眾，學術界也深受影響。然而當愈來愈多的傳統專業人員如律師、科學家等受雇於科層組織時，專業社會學（sociology of profession）則不得不致力於角色衝突的研究。因為科層組織所強調的是層級節制的權威，低層職位者必須由高層職位者監督控制，在如此清楚的主從關係下，受雇之專業人員如何能夠保有所謂的專業自主權力，並為自己的專業判斷與行為負責呢？

拉森（Larson, M.S.）則在檢驗了資本主義社會中專業主義改變的基礎後，發現專業主義的條件在現今科層組織下增加了許多受薪的專業人員之後已然不復存在。但是專業主義的觀念仍然深植於這些從業者腦海中。專業主義已與其實際的職業功能、工作條件及社會關係沒有必然關聯，而成為一種理想。也可能只是成為一種階級意識或標誌，以擁有別於其他較低

層次階級的優越感。

丹斯摩爾（Densmore, K., 1987, 135-136）指出社會學中有以「無產階級化」（proletarianization）的觀點來說明現今勞動過程改變的趨勢。此觀點也是質疑以「專業主義」來分析現今「專業人員」工作條件的有用性，其中包括了教師。「無產階級化」指的是在資本主義制度之下，工作組織與工作流程的一些趨向：如分工愈細、分隔執行任務的概念—例行化高層次任務、增加對勞動過程每一步驟的監督與控制、增加工作量、技術層次降級等。這些趨勢也出現在專業人員的工作上，更遑論尚對「專業」與否仍有爭論的教師工作了。而此專業工作「無產階級化」的理論乃認為雖然專業人員與其他工作者之間仍然存有差異、但是當專業人員愈來愈服從於受雇機構的管理控制時，專業自主的條件已逐漸腐蝕。所以專業主義的修辭在專業人員於其工作組織中減少了自主性及對工作流程的控制權力時，專業人員已類似其他工作者，而此辭彙即轉變為一種「意識形態」（ideology），雖然為專業人員所持有，卻與其工作條件關聯甚低。

如此專門職業的變遷與專業主義流於意識形態的論點，對於尚在爭論「教師專業」與否及追求「專業自主權」的教師是否具有意義呢？如果傳統的專門職業都難以免除受現代組織型態的約束，而失去其充份權力來執行「當事人」之事務，則教師行業努力欲成為「專業」的實質意義已然動搖，那麼是否只剩下「名稱」上的意義呢？此為接下來之焦點。

二、教師行業是否為專門職業？

在討論教師行業是否為專門職業，以及教師是否為專業人員的問題上，一直莫衷一是無有定論。在1950及1960年代傾向將教學視為專業，乃是就前述之專業特質來論證之。如說明教師具有教學法上之專長（知識與技能）、大學及研究所畢業的師資要求證明了教師訓練的時期夠長、而在教室內教師擁有顯著的自主性（指英美等國）、新型態的行政管理與組織形式給予教師參與校務較大之自由、制度化的在職訓練，以及各國大多具有組織的教師專業團體等情況來証實教師行業是專門職業。然而也有些學者以「半專業」（semi-profession）的觀點來論証教學工作就自主性而言無法與典型專業（如醫師、律師、會計師、工程師及建築師等）相比擬，差強也只能以半專業視之。

因為教師為學校科層組織內的受雇人員，在教室內傳遞既定或規範的知識予學生，且其接受專門訓練的時間在大多數國家均不若醫師及律師等專業人員長，而教師若不願意接受在職進修通常也不致於威脅到其職業之繼續，再加上擔任教學工作者在許多國家大多是女性與社會階層出身較低者，所以與其他典型專業大多男性與出身背景佳者相較，教師行業的專業屬性的確難以媲美。

然而自1970年代以來，這些以專業特質描述為主的方法較不為人們所採用了。「人們認



爲，那些被用來規定一門專業的特性在分析上或經驗上常是含糊不清的，而那些定義要素的清單的構成相當武斷，幾乎不打算從理論上闡明這些要素間的關係」，而且「這種方法過份密切地反映了專業人員試圖傳達的自己工作的意識形態形象，不加鑑別地接受專業對於諸如道德行爲、利他主義和社區服務之類屬性的要求」(社會科學百科全書，1989, 601)，此即前面提及的拉森所稱的在現今科層體制下受雇的專業人員，往往被要求從事無酬勞的額外工作，特別是教師，而這些工作者常被其管理者或社會大眾勸說從事利他主義及爲「公眾服務」(摘自Densmore, 1987, 134-135)。似乎只要某個職業符合這些專業特質，即能「晉身」專業的行列。教師行業因而彷彿一個準專業，「完全專業」即成爲其發展的目標及理想。

1955年教師專業組織世界聯合會(World Confederation of Organization of Teaching Profession)以「教師的專業地位」爲議題，雖然其認定教師工作爲專業，但自其結論可看出，教師專業只是一個努力的目標，而非教師實際工作情況與條件的描述。在當時教師專業只不過是一種主觀的認定，實際狀況是教師專業理論不足、專門訓練不夠、薪資過低、教師專業團體力量薄弱。顯示當時所謂的教師專業是教師努力去達成的理想目標。此理想於1966年聯合國教科文組織所通過的「關於教師地位建議案」的主張中更加明顯：「教師職業必須被視爲專業；教師職業是一種需要有教師嚴謹地與不斷地研究，以獲得專門知識與特別技能，而提供的公共服務，教師職業並要求教師對於其所教導之學生的教育與福祉，負起個人與協同的責任感」(中國教育學會，民71)。

由此回到本章開頭所質疑的問題而企圖澄清一些概念。即專業主義在資本主義制度工業社會的發展下，已經失去其原本的一些特性：如充份的專業自主權。專業從事者除了自行開業的「費用收取的專業人員」(fee-taking professionals)，如醫師、律師外，尚增加了受雇主、管理者或民意所支配的「受雇的專業人員」(employed professionals)如工程師、會計師及「公眾的專業人員」(public professionals)如政府官員、立法委員。一旦專業人員成爲受薪者，其實際工作的自主權力勢必受到影響。然而這些人對專業主義的信仰與堅持卻不因工作條件及情境改變而式微，反而更堅固的成爲專業團體獲得政治權力或壟斷該行業入門(藉著証照發給、資格鑑定)藉以維護既得優勢的依據(Collins, 1979; Berlant, 1975; Freidson, 1983後二者摘自社會科學百科全書，1989)。而教師行業雖爲許多學者聲稱具備專業的特質，但若以其受雇身份及實際工作條件來看，也許認定其在非專業一半專業一完全專業的連續體上，乃介於半專業與專業之間的某一點較合宜。然而當專業主義的概念已經成爲一種意識形態，教師們願意認同教師專業，也朝向獲得充份專業自主權而努力，便形成了訴求教師權力的教育改革理想，此即專業意識對教師資格與工作改善造成的實質影響。

三、朝向教師專業的努力



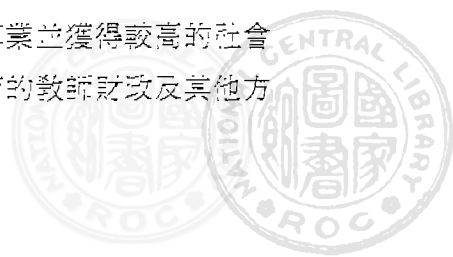
承上所述，若就教師實際的工作條件分析，教師行業似乎只適宜稱之為半專業或準專業，但是在國際教育組織及各國教師團體聲稱教師專業的情況下，教師專業的理想就導引了師資培育與教師在學校工作條件等方面之改革。如師資培育制度的昇級即為了符合專業主義的長期專門訓練，及培育專門的知識與技能的特質而發展。柯文（Cowen, R., 1995, 27-29）以歷史的觀點來分析師資培育的發展模式。他指出在國家教育制度形成後，任教於小學的教師自1840年代出現於美國、法國、德國及英國。自此後小學師資培育的模式大致可區分為五個階段：

第一階段主要是學徒制度的發展：對於那些想當教師者延伸其小學後之教育。第二階段是出現在創造了大量的中等學校教育後的學校制度中，師資培育被定位在中等學校開始或結束的階段。第三個階段的師資培育則是在專門的師範學院中進行。第四個階段則是將單一目標的師範學院與高等教育的其他部門合併。第五個階段則是將所有的師資培育都置於大學內部，典型的如1950年代的美國，及1980年代成立「進修教育學院」（the Colleges of Advanced Education）的澳洲。

由此可知師資培育是由小學發展至小學後或初級中學；然後到高級中等教育。之後是將師資培育放在中學後階段，通常是專攻師資培育的師範學院。接下來，則是到達現代版的「進步的」師資培育制度：將師範學院含括進入多元目標、準專業的訓練機構；而最後則將這些機構併入大學制度中。柯文指出這整個過程即為比較教育學者稱為「一種所有畢業生專業」（an all graduate profession）的成長。

然而欲朝向教師專業發展，只是將師資培育延伸至大學畢業似乎仍嫌不足，所以有學者主張，應該在大學畢業後再增加額外一年的時間（也許在研究所內）學習教育專業及教學法。除了學習認知領域的知識外，教師還需要研讀專業內更廣範之領域，如教育史、教育哲學、教育經濟及財政學等以符合從事專業所需的廣博知識的要求。此外，更進一步的發展是，未來欲擔任教師的學生僅靠在求學期間的教學實習，而去獲得實際教室內的教學技巧及經驗乃是不夠的，所以在美國對新任教師又要求須增加一年任教學校實習的時間，由該校有經驗的教師指導與評鑑，以確保師資的品質（Wise, A.E., 1990, 58）。

與師資培育制度昇級相呼應的是確保教師的資格，所以必須進行教師資格檢定與證照的標準化測驗。因為若欲社會大眾發展出對教師專業的信心，如同對醫師、律師、建築師及工程師般，則師資的認可與證照制度的建立乃是必須的。而為了獲得與留生學識、能力及各方面條件俱佳的教師則必須從採用誘因策略與改善教師工作條件著手。莫爾與亞傑（Mertens, S. & Yarger, S.J., 1988）指出美國在1980年代末期加強教師專業的努力多置於新聘與留住優良教師方面。其理由是一旦有較多優秀合格教師進入教學行列，視其為專業並獲得較高的社會地位，則能淘汰能力差的教師，所以應該提供那些有能力的又熱心教育的教師財政及其他方



面的職業報酬。而經由公共的支持，特別是財政方面，也具有增進教師行業專業化的功能。

除此之外，懷茲（Wise, 1990, 58-59）認為朝向教師專業理想發展的努力，尚包括重組學校組織、改革教師專業團體及改善教學效能（accountability）等方面。而其中重組學校組織（restructuring of school）係美國在1980年代中期以來重要的教育改革訴求之一，其中以增加教師權力（teacher empowerment）最引人注目，其企圖增加教師參與校務、課程計畫、教科書選擇，及組織與執行學生評鑑制度等方面之權力。因此由上述這些英美學者對教師專業所規劃的努力方向來看，教師專業當作是一個理想目標的追求，更勝於是實際工作之描述。

四、增加教師權力的訴求

既然教師專業的發展係以符合專業主義的特質為努力方向，所以在達成了專業對從業者的基本要求（長期的專門訓練、特定的知識能力）之後，教育學者及教師們也就要求應具備與典型的專業人員相當的權力。即「在執行個人業務或專業團體業務時具有相當大的自主權」與「在專業自主範圍內，執業者必須為自己所做之判斷與行為負責」。此種企圖尤其在美國1980年代中期後，形成一股教師要求增加權力的風潮。

「教師增權」（teacher empowerment）指的是一種活動或手段，用以增加教師的專業地位。在美國「教師增權」始自侯姆斯小組（the Holmes group）（1986）追求教師行業更為專業化的理想。其改革方向包括前述的將師資培育的教育專業課程置於學士後修習、增加初任教師任職學校的實習時間，以確保教師具有能力來行使其專業自主權。隨後卡內基基金會（the Carnegie Forum）（1986）建立了「全國專業教學標準局」（National Board for Professional Teaching Standards）（大多為教師團體所控制）來嚴格控制進入教師專業的人數。其合理化此機構設置的理由是：如果教師能支持這樣的訴求，能夠展示其資格好、能力高，那麼這些教師就可要求較高的薪資以及其他權力，如對其同僚及校長的選擇權、對於學校課程的協調具有較大的控制權、較少的行政監督及增加教師間相互幫助的專業成長、及減少行政事務負擔（摘自Browder, L.H., 1994, 140）。

對於「教師增權」的訴求，利伯曼（Lieberman, A. 1989）認為美國教師應該增加的是「集体的自主權」（collective autonomy）而非「個別的自主權」（individual autonomy）。其理由是美國教師在教室內已經擁有相當的個人自主權——特別是自給自足教室（self-contained classroom）內的教師，所以教師應該爭取的是能夠合法地擁有權力而一起工作。如此不僅能促使教師具有團體意識，也有助於解決問題（Brandt, R., 1989）。

由此回到前面所提出的問題，教師視其行業為專業，視其自身為專業人員，不論是從專業實質的工作條件定義，或是從朝向專業的理想來看，對教師工作的實質意義是其訴求較大的工作自主權，而為了行使此自主權，所以必須具備專業的能力，因而促使師資培育方式與

內容之改良。所以專業主義的理想所形成的增加教師權力的改革訴求基本上具有積極意義，但也令人憂心的是專業主義意識形態的負面作用，可能會抵消了一些教師爭取自主權的努力。而前述的專業工作的「無產階級化」現象，若也發生於教師行業，則教師工作的改革究係增加了自主權還是減少了呢？

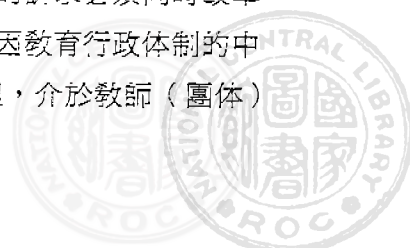
波克威茲與林達（Popkewitz, T.S. & Lind, K., 1989, 591-592）針對美國這幾年來所進行的誘使教師從事教學改革的方案分析，認為雖然這些改革的訴求在改善教師的工作條件，事實上改革的架構卻在透過標準化行為、增加科層體制與更多的監督方式（monitoring），而減少了教師的責任。以威斯康辛州所進行的改革計畫來看，其包括：

- 一教員專業發展計畫（staff-development project, 針對第一年教師）由教師提出改善教學之計畫，由校方評定計畫之價值，以credit計算，得到5個credits，可獲得獎賞，每個credit值美金50元。
- 一事業階梯（career-ladder program, 或教師分級制，以功績與努力分級），教師每年須接受評鑑4次，2次告知，2次則否。教師依據評鑑結果來增加薪級及晉身高一層級的教師地位。而其評鑑所強調的則是例行的教學計畫。
- 一差別薪資制度（incentive program, 薪資區別等級）

這些改革的假定是：1. 教師應該較目前做更多的事；2. 增加監督能夠啟發及改善教師能力；3. 監督應力求客觀，以減少價值判斷及成見；4. 應該系統地組織所增加之工作與監督，以做為報酬分配階層化之依據。由這些假定可以看出，這些改革策略在標準化教師工作，更進一步納入學校教育的科層結構內，而減少了教師自主性及責任。因而教師工作的「改善」只是在增加教師工作過程之理性化（rationalization）與對教師的監督而已。所以若說此種改革方向在朝著教師專業發展，則對於教師自主權的增加不見得有利。由此可知教師專業改革的努力若孤立於學校結構及組織則難以達成目標，因學校科層組織與教師所欲爭取的自主權，在本質上難以相容，這也是美國近年來進行學校本位管理（school-based management）或重建學校組織等改革的原因之一了。

參、教育情境與體制對教師權力之限制

此處所指的教育情境與體制係自學校科層組織，及國家教育行政制度採中央集權或地方分權等制度層面，分析其對教師專業自主權的影響與限制。本節的主要論點是：一、學校的科層組織與教師的專業自主權在本質上是不相容的，因此增加教師權力的訴求必須同時改革學校組織與結構；二、教師權力的多寡除了受限於學校組織結構外，也因教育行政體制的中央集權或地方分權而有差異；三、教師權力的消長可視為一種辯證過程，介於教師（團體）



訴求與學校組織、教育体制權威（authority）間變動。

一、科層組織與專業自主之衝突

首先，若從學校科層体制組織的角度來檢視「教師專業」，可發現科層体制的學校組織與教師的專業自主權在本質上是存有衝突且難以相容的。科層体制若以韋伯理論來看，基本上是建立一個縱向的權威階層系統（hierarchy of authority），配合橫向分工所確立的權限，再以成文之法律及規章做為權威（或權力）的來源與行事的依據。所以若認為學校也屬於科層組織（因其也具有人員分工、因才任用、權威系統與照章行事等特性），或說因知識激增、學生人數增加、都市化、流動頻繁及教育經濟功能與效率之重視（Corwin，摘自陳奎熹，民69）而使得學校不得不趨向科層化組織，則此組織形式勢必與教師之「專業自主」難以相容。教師在處理其「當事人」（學生）事務時，必須受到上面層級的權威影響或限制，而難以進行專業自主的判斷與行事。然而社會大眾或家長又不斷施予教師壓力，要求教師對學生的學習成就低落、行為不良等教育失敗負起「專業」的責任，所以教師的角色扮演充滿著緊張與衝突。

為了解此種科層制與專業化的衝突，國外學者採取的解決方案，莫不是自科層体制與控制形式（forms of control）改良的角度著眼。如學校不必完全採用科層制度，建議學校行政管理宜改採「代表性模式」，即學校行政人員「應改變其正式体制上之權威，而以高水準專業能力之權威，以及政策形成的代表程序」獲得全体教師之合作（摘自陳奎熹，民69）；或者將直接「直線」權威改成間接的控制形式，給予教師較多的自主權，但仍受限於學校組織之基本規範。類似的改良理念是，學校最好的形式是科層組織的結構，但採取「人文關係」（human relations）的原則，而賦予教師較大的自由（Husen & Postlethwaite, 1994, 6137 & 2162）。吾人非常同意此種採「專業強、科層弱」或企圖兼納二者優點之改良取向，卻也感慨韋伯之名言——「人類創造社會結構，可是這些結構立即呈現其自身生命，其創造者幾乎很少，甚至無法再控制它」也頗適用於解釋學校科層組織之難以改良及妥協（沈姍姍，民84）。既然學校科層組織難以改良，以允許教師專業自主權的充份行使，所以訴求教師權力者即不得不從事所謂的「重建學校」的運動，以增加教師在有關學校事務與課程選擇的決策權力，並經由教師的參與建立教師與行政人員的合作關係，以改進學校教育的效能。

二、教育行政体制的限制

就世界國家的教育行政体制來看，大致上可區分為中央集權的体制（centralized system）及地方分權的体制（decentralized system）。前者指的是由國家政府或中央的教育行政機構擁有教育決策的最高權力；後者則是由中央將教育決策權力及功能性責任交予地方層級的郡

縣、學區或城鎮負責 (International Dictionary of Education, 1979)。通常中央集權的教育行政體制較講求國家教育的一致步調，各地教育水準較少參差不齊；而採地方分權者之理由大多為適應各個地方及各種文化差異、符合社區教育利益、增加教育機構之自主性及增加教師和學生之參與 (Husen & Postlethwaite, 1985, 2617)。雖然對於此種區分教育行政體制的方式有學者認為過於粗略且易於誤導 (Chapman, R., 1973)，但就其已被廣為採用且概念化的現實，吾人仍用以做為分析教師在此兩種不同體制內之權力差異。

以最典型的法國中央極權的教育體制來看，1958年憲法賦予國家「組織各級俗世的與免費的學校教育」的責任後，國家即擁有合法的教育義務及權力。舉凡教育目標、教育政策、教學方法趨勢及課程等均為國家權力的行使範圍，而有關教師的聘用、訓練、管理及薪資也是由國家負責。全國所有公立學校及絕大多數私立學校教師均為公務員身份 (Ottenwaelter, M.O., 1995)，因而自主權力較小，其在課程、教育目標等方面很容易受到高層權威的影響 (the International Encyclopedia of education, 1994, 5179)。

一般來說，在中央集權教育行政體制下的教師較會經驗例行性之工作型態、具有明確及狹隘定義的責任，接受非常權威組織的學校管理、採取制式的溝通管道及正式規範及控制的教學方法。而地方分權教育行政制度下的教師較有機會參加組織的決策與政策的執行，較能與地區團體接觸並獲得支持，在學校中能扮演較多的角色，在教室內也較能採用多樣的教學法 (Poppleton, P., Gershunsky, B.S. & Pullin, R.T., 1994)。由此可知教師對於其工作範圍內的事務擁有權力之多寡勢必受其所處教育行政體制之影響。

1920至1990年間全世界國家的教育行政體制在中央集權與地方分權之間做周期性的循環。以美國為例，傳統上是一個地方分權的教育行政制度，各州擁有教育的最高權力，對於義務教育年限、課程標準、及教師資格認可等事務均擁有絕對控制權，雖然州政府也可將這些權力授予地方學區。但是在1975-1985年間第一波的學校改革時，出現了權力向中央的聯邦政府及各州政府集中之趨勢：如全國性教育目標、測驗及教育標準的措施。由於此時係將學校教育失敗歸咎於教師的教學不良，因而採取規範機制 (regulatory mechanism) 要求教師服從。政府官員對教師工作加強監督且依賴標準化的外在測驗以增進教學效能。後來證明此種作法非但未能使學生測驗分數提高，且造成一些優秀教師痛恨如此一致的標準及外部控制而離職。因而有第二波改革的出現。第二波的改革大致從1985年開始，趨向採取實質的地方分權制度 (substantial decentralization)，希望能確實達成第一波改革的教育目標 - 即增進學習。此時觀念已改變，認為教師不應該是學校教育改革的目標，而應該是改革的行動者 (agents)，所以改革的策略即包括前述的增加教師權力、學校本位管理 (school-based management) 等。如此使得教師訴求權力之意識更為提昇 (Husen & Postlethwaite, 1994, 6079-6080)。

通常中央集權的教育行政体制朝向地方分權改革的理由，往往是加強行政效率、促進學校效能、與增加地方參與及民主化的訴求。而從相反方向來看，自地方分權教育体制的傳統趨向增加中央對教育之干預或涉入，可由英國、美國自1980年代以來逐步強調全國一致性的教育目標、課程及測驗看出端倪。所以朝此方向發展的理由，往往因為各地方自行負責的教育，出現成就水準低落或參差不齊現象、以及教育支出過於耗費等。以英國而言，教育行政制度長久以來採用地方分權制度，中央政府、地方教育當局、教會及教師專業組織等均負有提供教育之責任。中央教育科學部（Department of Education and Science）的任務在於提昇各階段教育水準、確定教育資源使用的有利回收等較為抽象或經費分配之事項，而實際執行每日學校教育運作之權力則屬於地方教育當局與學校。地方教育當局須負責招募教師、給薪、增建與維修學校建築、提供教學材料與設備，並備有諮詢機構以供學校行政人員與教師使用。至於教材的選擇、課表安排、教學內容與方法的決定權則留予各校校長（headteachers）與教師。

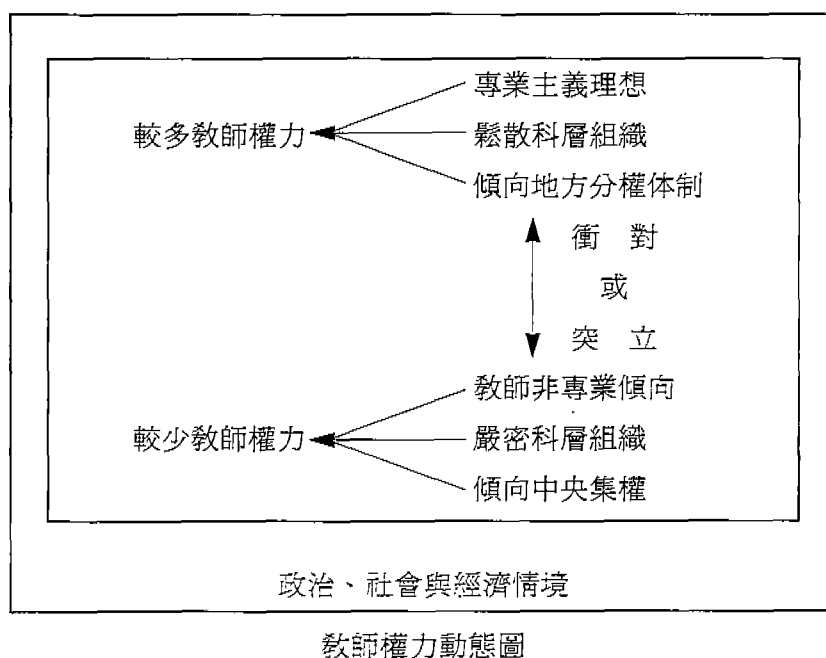
此制度的優點是學校自主性強、教師在工作上較具自主權且各地區可針對地方特色發展適合當地之教育；缺點是各地方教育當局之經費多寡與運作效率不盡相同，而各校教材之選用、課程之安排、教學法之運用與學生成就之評量更有所差異。教育水準之低落與各地區學生成就之差距遂成為一九八八年教育改革法案強迫施行「國定課程」（national curriculum）及全國性考評制度（national assessment and testing）的主要動機。此國定課程限制了教師的課程計畫權力，且要求採行學科教學之方法在小學階段使用，更是增加學校與教師之困難（原先英國小學多採用主題式教學法，如以金字塔為主題可涉及歷史、地理及數學等知識）（Couby, D. & Bash, L., 1991, 37-39）。

由此在回到本文前面所提出的論點：教師權力受到其所處教育行政体制與學校科層組織的限制。教師若視己之行業為專業而訴諸專業自主權，則勢必難以存在於以權威階層為基礎的科層体制。此表示教師朝向專業自主理想的發展仍待努力。但是若能從教育行政體制上決策權力下放來努力，也未嘗不是一條捷徑。然而此處的問題是，講究民主及參與的地方分權体制真的是「行政制度發展之終結」嗎？地方分權的教育行政制度真的能使學校具有較大的自主性？使教師增加專業的影響嗎？從過去20年來世界許多國家（如美國、英國、加拿大）在此兩種教育行政体制間擺盪，似乎顯示改革只是為了脫離現況的困境，至於改革是否真能解決如行政效能遲緩、教育成就低落等問題，仍然沒有確定答案。所以教師權力在這些体制的變動下，也只能出現對權力多寡程度採權宜性之接受，而非能以專業主義之特質做為目的地。

三、教師權力消長的辯證過程



由前文之論述似乎可發現，教師權力的訴求在一方面，以專業主義為理想；或說因專業主義意識形態而促使教師獲取較多權力的動機出現。另一方面此種權力訴求卻與教師所處的學校科層組織及教育行政體制之型態產生辯證的關係——即教師權力的多寡與適宜性不具備標準答案，卻與學校組織之控制形式、教育行政體制的授權寬嚴及其所持的理由相關。教師訴求較多權力以朝向專業發展，於學校科層組織較為「鬆散」或採納「人文關係」取向原則的科層組織，與教育地方分權體制授權教師擁有較大工作場所決定權的情境下較易達成。反之，在一個非常中央集權的教育行政體制下，事事必須服從命令、照規章執行的學校組織內，教師擁有的自主性及權力自當較少。而此種教師權力除了會受行政體制、學校組織結構變動及教師理想堅持程度差異等變數的影響外，也會受到政治民主化、社會思潮，或經濟結構變遷而帶動社會其他部門變動的影響，因而很難以一個固定的標準來衡量之。以下試著以簡單的繪圖呈現。



舉例來說，以學校組織由上而下（top-down）管理的觀點著眼，研究改進學校教育的策略，往往會影響教師工作的自主性。如前章所述教師工作流程的理性化，即類似專業工作的「無產階級化」，易造成教育勞動者工作的兩個傾向：(1)勞動分工的擴張及僵硬化；(2)勞動過程的強化（intensification）（Larson, M.S., 1980,163）。此傾向若也出現在強化學校組織階層體系而形成了教師工作條件的改變，則可能造成教師的「非技能教學」（deskilling）：如使用套裝課程、標準化測驗等。教師工作分化為許多細小項目，而教師能控制項目的內容及時間

則減少。因而批判性的社會學觀點即指出，此種教師比較像是勞動工人，而非中產階級的專業人員。

再如，當國家政治趨向民主化，或社會思潮趨向「私有化」(privitization)(如英國自余契爾夫人主政期開始的改革，先自經濟層面做起，後擴展到其他層面，如社會福利、教育等方面)，促使人民的權利意識覺醒或提昇，則會要求父母的教育權力非僅以授權國家，再由學校組織及教師來執行為滿足，而是要爭取直接參與學校教育的權利。此即英美目前在提倡的「家長選擇權」(parental choice，如父母有權為子女選擇好學校而不受學區限制)以及家長擔任學校教育合夥拍檔(partner)的改革趨勢。如此則教師的自主權勢必會受到家長意見的影響或干擾。前文提及的美國學者利伯曼對於「教師增權」後可能產生與家長權力衝突的問題，主張應建立教師與家長間的互信關係，增進家長對教師的信心。因為實際上教師與家長並非對立的角色，他們的目標一致「都是在為學生及子女好」，所以教師權力的訴求應先取得家長的信任與合作。

由以上論述可知，教師權力有其專業理想的訴求，不論此專業真正之意涵是一種意識形態或階級標誌，均為教師普遍認同(即或法國教師具有公務員身份，自主權受國家限制甚多，仍大多認定其為專業)。然而此種專業理想，訴求教師具有更多權力，卻不得不考量教師所處的學校組織型態、校長領導方式、教師工作的分化及流程控制程度等因素的影響及限制。因而若僅自理想標的追求教師的充份自主權，則可能遭遇強大阻力也難以克盡其功。此外教育行政体制的集權程度是外於學校的更大制度的考量，一個國家採取哪一種的教育控制形式，基本上均有其合理化的解釋與難以克服的缺點。因而在不同教育集權程度下的學校自主性及教師工作的自由度在本質上是難以相提並論的。是以若採非常地方分權教育行政制度內教師擁有的自主權，作為中央集權体制下教師工作改革欲獲得的成果，如果不同時改革教育行政体制促使權力下放，而只要求教師獲得充份的工作場所權力，會是昧於制度與結構的限制了。以下將轉向台灣的教育情境來分析。

肆、台灣教師的工作分析

根據前文之論述，本節企圖分析在台灣學校工作場所情境內，教師所擁有之權力與自主性的情形。試圖回答以下的問題：一、台灣教師專業是實際工作條件的描述，或是較具意識形態的內涵？二、台灣教師專業是否也是師資培育的理想目標？三、台灣中小學教師工作自主權與學校組織間的關係為何？四、中央集權的教育行政体制對中小學教師工作自主權之影響為何？以及五、近年來各項教育「鬆綁」的改革趨勢對教師權力意識及訴求又發生何種作用？以下即分別論述之。

一、台灣中小學教師工作場所權力探討

美國學者康萊等人（Conley, S.C., Schmidle, T. & Shedd, J.B., 1988, 264）在檢視了美國教師擔負的主要責任之後，以目的（purpose）與過程（processes）區分這些責任。他們認為教學的目的或角色，包括指導（instruction）（發展學生學術能力與成就）、管理（supervision）（組織與引導個人、小團體及全班）、輔導（counseling）（處理個別學生問題與瞭解其社會與情感上之需求）與校務管理（school management）（對校務有效運作有所貢獻）四個層面。而在教學的過程或功能上則涉及計畫、執行與結果之評鑑三個項目。由於教學中任何角色之表現都需要經歷計畫、執行與評鑑的過程，是故教師責任即可以矩陣來表示一直列是教學指導、管理、輔導與校務管理；橫列是計畫、執行、評鑑所形成的矩陣。即包括了教學計畫、教學施行、教學評鑑；管理計畫、管理執行、管理評鑑；輔導計畫、輔導執行、輔導評鑑與校務計畫、校務執行與校務評鑑。

若以康萊等人設計之矩陣來瞭解我國中小學教師之任務與角色，一位教師在教學內容之選擇、教材之採用、教學活動之安排、教學方法之運用、教學進度之規畫、教學效果評量方式之決定、以及學生學習成就之評鑑等屬於教學活動之事項，都應該具有相當的自主權力。也唯有在教師能夠充分擁有這些權力時，教師方能為所謂的教學成效擔負責任。

然而我國中小學教師在中央集權的教育行政體制下，既受教育部制定之教育目標、課程標準、教學目標與教學指引之限制與影響，又受省教育廳、地方教育局與學校當局層層權力階層之政策導引，以及規範教學進度、考試時間、考試科目與評量方式的局限下，教師在教室內教學層面能夠擁有的自主權僅剩下提供補充教材、推薦課外讀物、規定作業等瑣碎事項。因而，若就前述之矩陣來檢視，台灣中小學教師在教學活動方面，似乎集中於「執行教學指導」而已。

一些實際的調查研究也透露出相似的訊息。如陳添球（民78）以俗民誌的方法所做的「國民小學教師教學自主性之研究」發現「國小教師依據課程標準從事教學，在教學內容、教學進度、教學時間方面都是被規定的；教師的授課時數、授課科目是根據教師的編制現實人數來分攤，所以教師的教學自主性很低」、「教師依據課程標準的教學，對組織所提供的各項教學條件，具有高度的依賴性」、「教師所做的非教學性的工作量大及兒童特性與班級情境、班級規模的大小、教科書內容的份量、教職員工編制的多寡、授課科目的多寡、考試成績的壓力、學校建築與教學設備等教學條件，與教師的教學準備、教學時間、教學內容、教學進度、教學目標有密切的關聯性，影響教師的教學自主性」。此外根據高新建的「國小教師課程決之研究」（民81）調查顯示，國小教師課程決定之現況也是依賴性高於自主性。

在管理與輔導方面的責任，在我國則相當於教室管理以及有關學生之訓導與輔導工作。中小學教師在「決定訓導方針」、「擬訂訓導工作計畫」、「審訂訓導上各項章則」、「研訂訓

導實施方法」、「研究學生操行成績考查辦法」以及「研擬輔導工作計畫」等屬於「計畫」事項，均得透過參與「訓導會議」及「輔導會議」來完成。若是這些會議能夠確實召開，並廣泛徵詢教師意見，則理論上教師在此項目上的權力便能有所發揮。但是令人疑慮處，乃在這些會議之召開多半流於形式上尋求教師的認可，實際上行政作業單位早已決定了方案。至於「執行」與「評鑑」教室管理、學生行為、生活指引與輔導學生事務上，幾乎是教師責無旁貸，也是能夠擁有充分權力的地方。然而若這些屬於「管理」與「輔導」的事務尚包括：「負責週會升旗各種慶點活動點名或清查人數」、「協助兒童體格檢查及各種預防接種」、「紅十字防癆票義賣及冬令救濟活動之推動」、「交通導護及放學路隊」、「指導三項競賽（整潔、秩序、禮節）」（教育部教研會82年專題研究，饒見維，83，25-27）、「冬令救濟自由樂捐宣導、收款、統計及送繳」、「防護團長年訓練」等項目，在如此忙碌的情況下，吾人懷疑教師能否充分行使權力，並確實負起學生「管理」與「輔導」之責任。

在「校務管理」方面，台灣教師不論是在參與校務計畫、決定、執行校務活動、及評鑑校務發展方面，均顯現出權力之薄弱或缺乏。非兼行政職務之教師參與或「知道」校務發展情況的唯一管道，是一學期開會一至二次之校務會議，如此若謂教師具備「校務參與決定權」也令人有流於形式之感慨。

以上之分析乃就教學、管理、輔導與校務參與之角度探討台灣中小學教師之權力，在「教學」、「管理」與「輔導」的「執行」方面，中小學教師具有較大之行使力與影響力，然而在教學計畫、評鑑以及校務管理各層面，台灣教師則顯得無能為力（沈姍姍，民84）。據此則吾人可進一步探討，以此有限之教師權力與工作條件來分析，我國教師行業是否稱得上是「專門職業」，而中小學教師又能否稱為「專業人員」呢？以及「教師專業」對台灣教師的意義是否該以「意識形態」或「理想目標」來視之呢？

二、台灣教師專業的「意識形態」？「理想目標」？

我國對於「教師專業」之認定似乎並非以「專業主義」的特質來論證，而較傾向先認定「教育專業」或「教師專業」，再以達成專門職業的特點為努力方向。孫邦正在說明教師的專業道德時，提及中國教育學會在民國36年於南京舉行第五屆全國學術團體聯合年會時，通過「為提高教育專業修養，發揚教育專業自治精神起見，共同商定教育專業道德規約，以資信守」及於民國37年中國教育學會第九屆年會時，曾草擬「全國教育專業道德規約」提請大會討論。由這些議題可知其以教育專業為發展目標，特別是透過教育專業團體的力量與規範來達成。而民國45年蔣建白草擬的「教師專業道德規約」中的條文，如「乙、三、教師應認清教育為專門事業，力求增進自己的專業知能，提高工作效率」更明顯地看出以增進教師的知能來促使教師專業達成之企圖（摘自孫邦正，民52，351-353）。

林清江於民國68年與80年進行「我國教師職業聲望與專業形象之調查研究」，結果發現大多數社會人士認為中小學教師工作是一種專業，而愈是教育水準及知識程度高的從業人員，愈肯定教育工作的專業性。由於其問題係直接詢問受調查者對於教師工作的看法，就「是一種專業」、「是一種半專業」，及「不是一種專業」三個選項中選擇，並未以專業特質或半專業特質作為受調查者判斷的依據。因而或許可推測社會人士，包括師範生在內，對於教師專業的看法也許只是從一種朦朧的印象，或是社會習慣的稱謂而來。而師範生對教師專業的肯定較非師範生來得高，是否有可能受到學習過程中授課教師增強的結果，似乎也值得進一步研究。此外從兩次的調查研究來看，雖然大眾對於教師專業的肯定，十多年來依然佔多數，但是從民國68年認為教師專業比例的80.04%，到民國80年的70.8%；而半專業則自16.55%增加到25.1%，由於其報告中未見作此差異之顯著性考驗與分析，故不知是否隱含些什麼意義？是否可能隨著時間推移，而大眾認定的教師專業反而較低呢？或者只是樣本選取的差異而已。總之，由此研究結果可肯定的是教師專業是大多數社會人士及師範學生認定的，但卻非自其工作條件及自主性之角度來衡量。

又從這兩次研究進一步調查「對教師在學校中工作原則的看法」（多數認為教師工作原則應該「兼重教育專業理想與校長意見」）、「對教師的教學知能與一般常識的看法」（多數受調查對象對教師專業知能的評價不高）及「對教師研究精神的看法」（大多認為中小學教師的研究精神有待加強）的教師專業特質的結果，可發現與前面所認定的教師專業不太一致，所以可判斷人們在評價教師的專業地位時，可能較少考量其實際的工作條件與情況。

王家通在「我國中等學校教師專業知覺與其他國家之比較研究」（民83）中發現我國中等學校教師有較大的工作滿足度、認為工作條件具備的程度也較其他國家（英、美、日、新加坡、德國）為高、行政任務做到中等程度、與其他國家教師同樣重視實際教學問題。然而比較欠缺的是「工作展現較為不足」，如「受鼓勵實驗不同教學策略觀念」、「決定如何工作的自由」，及「個人的專業發展」程度較低，其中「分擔各科的行政責任」均較各國（日本除外）為低。王家通認為此可能與課程、教科書的決定權有關。我國「教師分擔各科行政責任機會很少，除了高職以外幾乎沒有所謂『各科行政』，就這一點而言，西方國家的教師可能有比較多的機會參與課務的行政」。從此研究結果也可得知，我國中學教師在實驗教學、課程決定等屬於教學層面的自主權也有限。然而卻不影響教師認定其為專業之概念。因而「教師專業」在台灣也彷彿具有「意識形態」或「理想目標」之意味。

對於「教師專業」、「教師是否是專業人員？」這樣的問題，盧增緒認為應以專業化的動態歷程來詮釋。教師是不是專業人員並非問題的關鍵，而應是放在如何使教師專業化的重點上。「教師專業化應以培養教師為其第一要務，而教師培養之過程與內容之規劃，又須以我們理想中的教師形象為標的」（盧增緒，民81，176）。此種教師行業專業化的訴求，說明了台

灣師資培育與教師工作條件改善的方向。

首先就師資培育制度的昇級來看，我國教師資格要求的發展也是與歐美的發展過程相似。就小學教師的養成來看，從在大陸的由師範學校（相當於高中階段）培育，延續到台灣，而於民國四十九年逐年改為師專，從原來的三年養成期增加為五年。又於民國七十六年將師專改制師範學院，招收對象不再是初中畢業生，而成為高中畢業生。如此企圖以師資培育學校層級的昇級來提昇教師專業素質，以符合「長期專門訓練」的特質。

除了延長師資培育的年限外，在教育專業知能的加強、在職進修與教育之制度化與教師團體的組織等，均為朝向教師專業發展的努力。這其中加強教師專業道德與信念之呼籲也不時響起。但是對於教師專業自主權的爭取則是近年來由於教育改革風潮而帶動的。其所以在這許多教師專業特質中較晚才受到注意，部份原因如前文提及的，由於受到學校科層組織與專業自主衝突本質，及中央集權的教育行政體制授權較少的影響。

三、台灣中小學教師所處的學校組織環境

台灣學校科層組織的威權階級與教師專業自主權的衝突，可能出現的影響就是教師除了執行與學生相關的教學、訓輔方面的權力外，其他有關學校事務及未來發展規劃方面的權力則很小。首先就一些實証研究的文獻來瞭解情況。

吳麗芬（民75）在「國民小學組織結構正式化、集中化與教師工作動機之關係」的研究中發現台灣學校科層組織在愈是城市、愈大的學校愈是嚴密。而教師在此種學校中之「參與決定權力」即相對地小於小型學校。而又由於難以「參與決定」所以教師工作動機低。故吾人可想像，其專業成長的努力也可能因此感受沮喪而遲緩。

林明地（民80, 151-152）在「國民小學行政管理之調查研究」中，發現我國國小行政管理運作現況，較屬於「商議式」的管理方式，雖有較多的個別參與（校長於決定校務前會諮詢少數教師意見），但團體參與式之行政管理則少見。且發現教師參與有關其本身工作的主要決定機會仍然不夠，校長對於與教學專業性有關的事情徵詢教師意見的比例也不夠。楊振昇（民80）在「國民小學教師參與學校行政決定與工作士氣關係之研究」也發現「國小教師參與行政決定的意願及實際與工作士氣各層面及整體工作士氣間，均達顯著正相關」，顯示校長或學校組織結構若擴大教師參與行政決定，對教師士氣的提昇將會有所助益。林勝結（民81）在「國民小學組織結構與教師工作倦怠之關係」的研究中，建議國小組織結構應該「擴大教師參與校務決定之機會」因為「國民小學組織結構運作愈趨『集中化』，亦即學校各項事務的決定權愈集中於校長時，則教師愈容易產生工作倦怠。城市及中、大型學校，『集中化』的傾向愈高，校長宜適度授權及分權擴大教師參與校務決定之機會……。在各項校務中，尤以有關教學的決定，更須尊重教師的意見，例如：教科書的選用、教學設備的購置與更新、教

師進修活動的安排等。」此與前面吳麗芬之研究結論大同小異，教師訴求權力的意願頗為一致。此外楊樹權（民81）的研究也發現「國民小學教師參與決定的方式中，以『適度參與決定』及『過度參與決定』士氣較高」。

在中學方面實証研究的發現也與小學大同小異。如王秋絨（民70）在「國民中學組織環境對教學壓力的影響」研究中發現「組織的集中化、保守化程度愈低，教師的角色壓力愈小；否則，愈大。可見學校少數人的集權及墨守成規的作風，足以妨礙教師繼續專業社會化獲取新知，增加教師表現行為的困難」；郭文景（民74）的研究顯示「在不同參與決定類型下，教師的工作滿足以適度參與為最高」；而林彩岫（民76）在「國民中學教師專業自主性的研究」中也發現，「任教於小型學校教師最能表現出專業自主性行為」及「國中教師專業自主性期望顯著高於專業自主性現況」；此外潘文忠（民82）在「國民中學組織結構類型與教師士氣關係之研究」論文中發現「國民中學組織結構之科層化程度較專業化高。就組織結構各層面表現情形視之，以『專職分工』、『法制化』較高，『強調專業知能』及『專業自主』較低。」，因而建議「應給與國中教師更多之專業自主權」，具体作法是「盡量分層負責，增加各級教育人員之自主性」，以及「提昇組織人員參與校務決策之意願，並擴大其參與之層面與機會」。這些研究雖或有變項與著重點之不同，但應可約略看出國中教師在參與校務或與其工作切身相關事務上權力之薄弱。

四、中央集權的教育行政制度對教師權力之影響

我國中小學教師在中央集權的教育行政體制下，既受教育部法令之限制與規範，又受省教育廳、地方教育局與學校等行政權力階層在有關學校各方面活動的層層約束，因而教師在學校中的權力比起地方分權制的美國、英國自是較少。以關係中小學教師最密切的「國民教育法」（68年5月23日公布）及「國民教育法施行細則」（71年7月7日公布）來看，在課程方面的限制如「國民教育法」第七條：「國民小學及國民中學之課程，採九年一貫制，應以民族精神教育及國民生活教育為中心，國民中學應兼顧學生升學及就業需要，除文化陶冶之基本科目外，並加強職業科目及技藝訓練」，第八條：「國民小學及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，由教育部編譯或審定之」，甚至私立小學及中學也不例外，在「國民教育法施行細則」第二十二條規定：「私立國民小學及私立國民中學應遵照教育部訂定之國民小學及國民中學課程標準，本國民教育精神施教，並受主管教育行政機關視導監督…」。而與課程教學密切相關的成績考查也是由教育部訂定，如施行細則中第十九條：「國民小學及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切實辦理。考查辦法由教育部定之」。由此可知在課程目標、教學內容及學生成績評量等大方向，我國中小學教師所受到的法令約束，小的事項如教育局規定的考試時間、學校

訂的教學進度等，均可能訓練教師機械式地反應各種規範，而漸失教學自主能力。

此外在訓導與輔導方面，也有具體的規定：如施行細則中第八條：國民小學及國民中學的訓育實施，及第九條：國民小學及國民中學之輔導工作。由這些條款之規範可看出國中小教師在訓導輔導目標、實施方式及獎懲方式、及輔導的資料處理等之自主權力均受約束。而此施行細則中詳列的學校應具備的表簿，也呈現出教師工作之規條化、僵硬性與瑣碎性：如全校作息時間表、各年級課程表、各班級日課表、教師授課時間表、教學進度預定表、勤惰考查表、成績考查表、獎懲登記表、身體檢查表、及班級日誌等。

此外，在「公立學校教職員成績考核辦法」（74年8月6日修正公布）中也出現一些要求教師必須恪守的規定，卻與其專業自主權可能有所抵觸的條文：如「教法優良，進度適宜，成績卓著者」、「訓導得法，效果良好者」、「服務熱忱、對校務能切實配合者」可獲加薪及獎金的獎勵，而「不批改作業或不進行實驗實習，且常有錯誤情事者」則可解聘或免職。此種獎勵與懲罰條例似乎假定優良教師必須是能夠配合預定的教學進度或實驗的安排，照著規定的流程授課，以及遵守校方認定的適宜的訓導方法，和對校務配合的順從者。所以一旦教師經由此項目（如配合校務）而受到獎勵，則可能使其習慣科層組織的約束了。

回到前面章節論述之觀點，基本上在中央集權教育行政制度下的教師較具例行性之工作型態、明確狹隘的責任界定、接受權威組織的管理，採制式的溝通管道及規範與受控制的教學法。由台灣中小學教師在學校組織中的行為及其受法規約束的限制，可清楚瞭解我中小學教師若欲爭取較目前為多之權力，除了教育專業理想的訴求外，若不努力自體制及組織上尋求變革，是難以克盡其功的。而這也正是目前台灣教育改革的方向。

五、權力下放改革趨勢中的教師角色

十幾年來台灣由於政治情勢的改變，由原先較為威權的政治型態，轉變得愈為民主。再加上由於地方權力意識的覺醒，不滿意事事受中央的支配與控制，於是台灣原先相當集權的政治型態，在民國83年底民選省長及直轄市長之後，已經朝向中央與地方較為均權的發展趨勢。此種政治上之變革，自然帶動社會其他部門也要求權力下放的聲音，教育部門即為其中最為顯著的一環。

民間要求教育改革的訴求從早期的「人本教育」開始，繼而「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「中小學社區化」、「民間興辦教育」、「推動教育現代化」及「制定教育基本法」的訴求不斷，這其中有具體改革事項的建議、也有要求制定法律，但基本上是「國民教育權」的覺醒，表達對長期以來「國家教育權」過度擴張之不滿。

行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）之成立，係國家回應民間對於教育部長期控制並執行教育不力的具體組織。此委員會最近提出「鬆綁」的教育理念，頗能突顯教育權力

掌握於中央教育部的缺點。在這樣教育鬆綁的環境中，本文所關心的焦點在於教師能夠從被約束的制度內解放程度的多寡。吾人若能體認到類似美國第二波教育改革的觀點，視教師非教育改革之標的，而是教育改革的行動者，而最後教育改革欲求成功，也唯有依賴教師之努力，則或能意識到教師在此教育改革中獲取權力的重要性了。以下茲就這幾年的改革措施關係教師權力者論述之。

在教育部順應社會潮流所進行的「教育自由化」的改革中，賦與了學校與教師較大的自主權。如「大學法」通過，建立了大學自主運作的規範，落實教授治校的理念，強化了教學專業權威與工作上較大的自主權；「教師法」的通過，則確定了公教分途，將原來比照公務員規定的教師資格與審定、聘任、服務、俸給、進修、退休、撫卹、資遣、保險、自治組織、申述，都將以教育人員角度單獨考慮，使得教師受到法令的約束可望不若公務員般之嚴密。而研修中的「教育實驗辦法」將擴大範圍，授權各縣市自行核定各項教學實驗計畫，包括科目、教學方法、教材改進及實驗研究，如此將可能賦予教師較大的教學自主權。

此外國小教科書採「逐年逐科」方式，開放給民間編輯，而由國立編譯館審議。以及爲了配合國小新課程標準，民國85學年起，國小新課本將出現「留白」單元，教師可依地區差異及學生程度，自行設計教材，教師在教學內容之決定權將可提高。此外83年5月修訂的「國民教育法」，將過去中小學教師的派任，配合師資培育法及教師法而改爲聘任；同時增列國民中小學應設校務會議，每學期召開會議一次，並得召開臨時會議或各處室會議，提高教師參與校務決策機會（中華民國教育報告書，民84）。這些均是教育部在逐步授權地方、學校後，使得教師的工作條件得以改善。當然教育部也有堅持權力不放的事項，如對於「教師工會」的組織、及教師罷教權等影響層面較廣的事項，仍持相當保守的態度。

本節以專業主義之特質來分析台灣教師之工作，發現難以稱呼在如此有限工作自主權裡的中小學教師爲「專業人員」。然而從實際的調查研究資料又顯示大多數社會人士認爲教師行業爲專業，如此或許吾人可推測教師專業仿如西方學者所稱的「一種意識形態」，也成爲台灣教師在師資培育昇級、證照制度建立、在職進修加強等改進方案之「理想發展目標」。由此引發的台灣教師專業自主權之追求，卻與其所處的學校科層組織及中央集權的教育行政制度難以相容的難題，所以出現參與度低之教師其工作滿意度也就低的研究結果，也是預料中事了。但是近年來在「教育自由化」的「教育鬆綁」的改革聲中，集權的教育部也逐漸釋放權力予地方教育局、學校及教師，教師的自主權可望提昇。惟若期望有相似於英美地方分權教育制度下教師擁有的充份「個別自主權」及愈成氣候的「集體自主權」，則也許尚待下一波的改革浪潮了。



伍、結論：教師權力消長係動態歷程

從前文論述，本研究可約略歸納出以下結論：

- 一、就「專業主義」的觀點來分析教師專業的屬性，以大多數國家來看，教師行業的專業自主權力有限，以致若以「完全專業」稱之似乎不宜。然而大多數國家教師多認定其乃從事專業（美、英、法、蘇聯、印度、台灣），所以「教師專業」似乎容易成為一種「意識形態」，但也成為師資培育及教師工作條件改善的「目標」。
- 二、教師專業自主性與學校科層組織間存有的衝突係屬於本質上的難以相容，採調合或折衷之方案或能暫時平息，但根本的解決或許須待美國正進行的「重建學校組織」的運動，教師權力的訴求若自外於學校組織及結構將無法成功。而台灣的實証研究大都顯示，在目前的學校組織型態下，易造成教師工作動機弱，且滿意度低。
- 三、中央集權與地方分權教育行政体制下教師權力行使的範圍與內容有所差異，是以若就兩種体制內的教師權力相互比較，在立足點上不平等也無意義。惟當教育行政体制在中央集權與地方分權間移動時，教師權力之消長可見。是以教師權力之消長是一種動態歷程，視其所處的學校組織結構的嚴密與否、教育行政体制之集權程度、與政治、社會、經濟環境之變遷而變化。
- 四、就台灣教師的工作情境分析，基本上其專業屬性及教師權力受學校組織與行政体系之限制情形，均與他國之發展模式相仿。惟目前台灣正經歷教育「鬆綁」的訴求，社會各界要求教育權力下放之聲音頗多，而教師在這一波的教育改革中，權力可望提昇。
- 五、目前教育「鬆綁」的理念下，較具體且與增加教師權力有關的措施，包括大學法、師資培育法、教師法、草擬中的教育實驗辦法及國小教科書的審訂。唯對於「教師工會」的組織、罷教權及是否廢除教師的績效評量制度等教育部則仍採保留的態度。

在本研究結束前有幾點考量，也許可做為未來研究之參考：首先是教師權力的行使，必須是建立於具有相當的能力（或專業能力）的條件上，當教師上未具備這些能力，而卻必須行使權力時，可能的「受害者」將會是學生。其次，與權力相呼應的是責任，擁有更多的權力，代表的是更多的責任，所以教師權力訴求增加的同時，似乎也應提醒相對的義務與責任。最後，語重心長的感受是教師權力的訴求應以「教育會更好」為目的與考量，否則若淪為另一種「權力爭奪的遊戲」，損失的將會是我們最在意的下一代。



參考書目

- 王秋絨（民70）國民中學組織環境對於教師角色壓力的影響，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 王家通（民83）我國中等學校教師專業知覺與其他國家之比較研究，八十一、八十二學年度教育學門研究計畫成果發表會資料。
- 中國教育學會（民71）教育組織與專業精神，台北，華欣。
- 沈姍姍（民83）英國進入二十一世紀之教育改革——一九八八年以來之變革與紛擾，比較教育通訊，第34期，32-40，83年4月。
- 沈姍姍（民84）教師專業與教師權力關係探討，載於中華民國師範教育學會主編，邁向二十一世紀的師範教育，台北，師大書苑。
- 亞當·庫珀/杰西卡·庫珀主編（1989）社會科學百科全書，上海譯文出版社。
- 吳麗芬（民75）國民小學組織結構正式化、集中化與教師工作動機之關係，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 林文達（民69）教育行政學，台北，三民。
- 林明地（民80）國民小學行政管理的調查研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 林清江（民81）我國教師職業聲望與專業形象之調查研究（第三次），載於中華民國比較教育學會主編，兩岸教育發展之比較，台北，師大書苑。
- 林清江、楊國樞（民84）現況分析與教育改革理念，載於教育改革審議委員會第一次研討會資料。
- 林彩岫（民76）國民中學教師專業自主性之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 林勝結（民81）國民小學組織結構與教師工作倦怠之關係，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 高新建（民80）國小教師課程決定之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 陳奎熹（民69）教育社會學，台北，三民。
- 陳添球（民78）國民小學教師教學自主性之研究——所國民小學日常生活世界的探討，東吳大學社會研究所碩士論文。
- 郭文景（民74）國中教師參與決定與工作滿足程度關係之研究，國立高雄師範大學教育研究所碩士論文。
- 孫邦正（民52）師範教育，台北，正中。
- 教育部教育研究委員會（民83）教育專題研究報告八十三之三，國小教師資格檢定項目之研究。
- 教育部（民84）中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景。



楊振昇（民80）國民小學教師參與學校行政決定與工作士氣關係之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。

楊樹權（民81）國民小學校長的權力類型、教師參與決定與工作士氣關係之研究，國立高雄師範大學教育研究所碩士論文。

潘文忠（民82）國民中學組織結構類型與教師士氣關係之研究，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。

鄭照順（民73）國中教師專業社會化之研究，國立高雄師範大學碩士論文。

盧增緒（民81）教師是專業人員嗎？載於瞿立鶴編著，教師法定身份權，台北，全國教育會。

Brant, R.(1989) 'On Teacher Empowerment: A Conversation with Ann Liberman' *Educational Leadership*, Vol.46, No.8, PP.23-25.

Browder, L.H.(1994) 'Exploring the Meanings of Teacher Empowerment' , *International Journal of Educational Reform*, Vol.3, No.2, April, PP.137-153.

Chapman, R.(1973) 'Decentralization: Another Perspective' *Comparative Education*, Vol.9, No.3, October, PP.127-135.

Collins, R.(1979) *The Credential Society*, Orlando, Academic Press.

Conley, S.C., Schmidle, T. & Shedd, J.B.(1988) 'Teacher Participation in the Management of School Systems' , *Teachers College Record*, Vol.90, No.2, PP.259-280.

Coulby, D. & Bash L.(1991) *Contradiction and Conflict - The 1988 Education Act in Action*, London, Cassell.

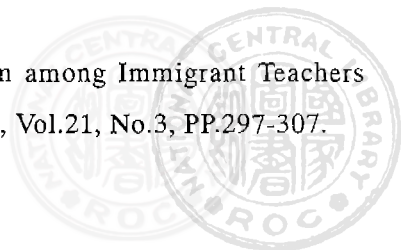
Cowen, R.(1995) *The State, the University and the Accreditation of Teacher Education in England: Tradition and Contemporary Conflict*, 3月21日發表於新竹師院與政治大學教育研究所主辦之「師資培育評鑑國際學術研討會」。

Densmore, K.(1987) 'Professionalism, Proletarianization and Teacher Work' in Popkewitz, T.S.(ed.) *Critical Studies in Teacher Education*, London, Falmer.

Dunkin, M.J.(1987) *The International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education*, Oxford, Pergamon.

Halasz, G.(1993) 'The Policy of School Autonomy and the Reform of Educational Administration -Hungarian Changes in an East European Perspective' *International Review of Education*, Vol.39, No.6, PP.489-497.

Horowitz, T.R.(1989) 'Professionalism and Semi-professionalism among Immigrant Teachers from the U.S.S.R. and North America, *Comparative Education*, Vol.21, No.3, PP.297-307.



- Husen, T. & Postlethwaite, T.N.(eds.)(1985) *The International Encyclopedia of Education*, Oxford, Pergamon. 1994, 2ed.
- Larson, M.S.(1980) 'Proletarianization of Educated Labor' , *Theory and Society* 9, No.1, PP.131-75.
- Mertens, S. & Yarger, S.J.(1988) 'Teaching as a Profession: Leadership, Empowerment, and Involvement, *Journal of Teacher Education*, Vol.39, No.1, PP.32-37.
- Mitchell, G.D.(1989) *A New Dictionary of Sociology*, London, Routledge.
- Ottenwaelter, M.O.(1995) *Teachers in France: The IUFMs and Their Evaluation by the CNE*, 1995年3月21日發表於新竹師院與政大教育研究所主辦之「師資培育評鑑國際學術研討會」。
- Page, G.T. & Thomas J.B.(1979) *International Dictionary of Education*, London, Kogan Page.
- Popkewitz, T.S. & Lind, K.(1989) 'Teacher Incentives as Reforms: Teacher Work and the Changing Control Mechanism in Education' *Teachers College Record*, Vol.90, No.4, Summer, PP.575-594.
- Wise, A.E.(1990) 'Six Steps to Teacher Professionalism' , *Educational Leadership*, Vol.47, No.7, PP.57-60.



Professionalism, Teacher's Autonomy and Educational Administration : A Study on Teacher Empowerment

San San Shen

Department of Elementary Education

Abstract

There are three arguments in the article. First, to empower teachers is an ideal of teaching profession. Second, teacher empowerment will conflict with the bureaucratic system of educational administration. Third, teachers have more power or less is a dialectic process, depending on the negotiation and compromise between teachers' union and government.

Teachers' working conditions in Taiwan and some countries has been studied in above three arguments. the conclusions are :

1. In most countries, the entitlement of teaching profession seems inappropriate to describe teachers' work. Teachers do not have much autonomy as other professionals.
2. Teachers' autonomy in nature is incompatible with educational bureaucratic system. Thus to empower teachers but not improve the system of school management is destined fruitless.
3. Centralized educational systems will have more restriction on teacher's autonomy than decentralized educational systems do, thus to comparing teachers' autonomy in different countries is meaningless. Teachers' power should be understood in variables such as centralization/decentralization of educational organization, system of school management and socio-political change.
4. Taiwan is engaging educational reform, the 'deregulation' has been requested . We expect teachers' power will increase in the near future.

Key words: professionalism, teaching profession, bureaucracy, educational administration, teacher's autonomy.

