

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 國民中小學校長評鑑指標之建構：以階層分析法為主

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2413-H-004-002-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立政治大學教育學系

計畫主持人：秦夢群

計畫參與人員：黃貞裕(博士生)、呂志崗(碩士生)

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 11 月 1 日

國民中小學校長評鑑指標之建構

計畫類別：■ 個別型計畫      □ 整合型計畫

計畫編號：NSC 91 - 2413 - H - 004 - 002

執行期間：91年8月1日至92年7月31日

計畫主持人：秦夢群 教授

共同主持人：

計畫參與人員：黃貞裕、呂志崗

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：■ 精簡報告      □ 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢  
涉及專利或其他智慧財產權，一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學教育學系

中 華 民 國 九 十 二 年 十 月

# 國民中小學校長評鑑指標之建構

(簡明版)

## 壹、前言 (Introduction)

台灣在 1999 年之前中小學之產生方式為甄選派任制，即是經由集體的方式舉行考試，甄選具有候用資格的校長，再由行政主管機關依照各校從缺情形派任之，四年任期屆滿還可續任一屆或轉任他校當校長；再加上當選校長之後，只要不犯大錯，就可以長久穩坐校長寶座，造成不少問題。為了改善此種情況，於是提出了校長遴選的新構想。事實上，校長遴選制度在美英等先進國家已實施多年。以美國為例，各州想從事學校行政及教育行政者，在服務若干年後可到大學修習研究所層級的教育行政課程，在修完必修及選修科目並取得規定之學分數後，即可向所在地的州政府教育廳申請證照。取得證照後才有資格參加該州內中小學校長甄選。

在歷經多年的研議後，我國終於在 1999 年 2 月 3 日經立法院三讀通過的國民教育法中，確定了校長遴選由各地方政府組織遴選委員會遴選。理論上，遴選的目的在選出具有專業知能的人才，基於人人機會均等的原則，只要有學識的人才，不須具有人事背景或鑽營請託，皆能被選拔出來，達到公平、客觀的原則，同時也完成組織的目標及兼顧個人的自我實現。但是，校長遴選機制若缺乏客觀、公平與完整之評鑑指標，則績優校長之辦學績效將無法彰顯，因而失去校長遴選制度之美意。

國內針對國民中小學校長所進行之評鑑至今仍然相當少。郭昭佑(2000)的研究指出，台北市曾於 1970 年辦理公私立小學學校評鑑，而自 1981 年起，則陸續對國民小學進行學校評鑑，1989 年更進行一次大規模的國民小學評鑑活動，然而該系列評鑑活動屬學校層級的評鑑，並非校長個人的人事評鑑；而此一校長評鑑方案的缺乏，深究其因，或囿於過去校長權威的價值觀不容挑戰、或因長期缺乏校長評鑑的制度使然、或受限於文獻理論的缺乏等多項因素，致使過去國內有關校長評鑑制度的實施或研究，多以校務評鑑替代之，而將校長評鑑與校務評鑑兩者化為等號關係；實際上，校務評鑑與校長評鑑兩者雖是相似，但仍有所差異的，不宜視為相等。

傳統的甄選派任制，中小學校長的任用，從甄選、儲訓、候用、乃至派任，皆由地方首長主導。國教法增修訂條文中規定國民中小學校長由遴選委員會就公開甄選、儲訓合格人員、任職屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任，並訂定任期屆滿得回任教師，校長則依法聘任主任、輔導教師、遴用職員，使校長任用及學校人員聘用制度化，而校長經由委員會的遴選機制，則可免除政治力的過度介入，專心經營學校。

國民教育法之增修條文讓實施校長評鑑正式有其法源基礎，校長調動頻繁、過度保障與不適任校長的問題將會獲得改善。惟其目的僅限於遴選與處理不適任

校長，亦即僅以總結性評鑑為目的，尚缺乏全國一致性的評鑑指標，而是讓各縣市自行規劃訂定。因此，各縣市所建立的校長評鑑指標是否能客觀公正的實施，以及指標是否符合教育人員評鑑標準所強調的正當性（propriety）、效益性（utility）、可行性（feasibility）與正確性（accuracy）標準，顯得非常重要。

目前各縣市在校長遴選過程中，大部分尚未建立完整的績效評鑑指標，使得校長遴選委員會僅憑簡易之檢核資料或訪問意見，即進行校長遴選，不僅容易失之於主觀，亦可能形成政治問題。因此，建立公正客觀的校長評鑑指標為當前之要務。學者也一致認為，建立完整的校長評鑑指標，不僅可確保學校擁有有效能的校長與學校，也是成功實施校長遴選與解決遴選問題的主要途徑（丁一顧與張德銳，2001；江文雄，1999；林文律，1999；秦夢群，1999；鄭新輝，2002；謝金青，1997）。本研究即經由文獻分析與實證研究，利用模糊德菲術（Fuzzy Delphi），來瞭解相關評鑑指標之權重，以建構較為完整、客觀之國民中小學校長評鑑系統指標，俾作為各縣市規劃實施校長評鑑系統的參考，同時協助校長在面對國內教改的衝擊下，能順應變革、激發潛能、展現辦學績效，並降低校長遴選壓力與對評鑑的疑慮。

## 貳、文獻分析

教育評鑑是對於教育現象或活動，透過收集、組織、分析資料，加以描述與價值判斷的歷程（秦夢群，2000）。在對校長之評鑑方面，由於校長之角色相當複雜，因而增加了評鑑之困難度，但仍能從相關之層面來進行之。Katz和Kahn（1978）由三大層面來說明校長應有之管理知能，分別為：（一）技術性（technical）：包括優質的計畫、組織、協調、視導及控管等技術；（二）人際性（human）：處理人際關係、激發成員動機與鼓舞士氣的技巧；（三）概念性（conceptual）：強調組織相關服務的知能。

Stufflebeam和Nevo（1993）則從校長職業生涯歷程的角度出發，指出施予校長之評鑑內涵應包括：（一）對準備參加校長培育方案者，經由評鑑，以瞭解其是否具有成為成功校長所需的性向；（二）對受完校長培訓方案者，經由評鑑，以瞭解其是否已具備充分能力足以成為校長；（三）對有能力的校長，經由評鑑，以瞭解其是否具有成功校長所需的特殊資格；（四）對已聘用的校長，經由評鑑，以瞭解其是否完全發揮預期的工作表現，是否應予特別的獎勵。可見校長在其職業生涯發展過程中，為能持續提升其辦學績效與能力，確實需要有系統的施以校長評鑑。然而，直至目前，國內外有關國中小學校長評鑑的品質，仍處於貧乏狀況，無論是校長儲備選擇、資格能力訓練、實際表現與專業化，均欠缺完整的評鑑系統以提供校長必要的成長回饋。

Hewton和West（1992）認為校長評鑑有下列幾項特徵，使得在規劃上有別於教師評鑑：（一）直屬長官不同，因此評鑑者的規劃會有不同；（二）校長角色的複雜性；（三）校長需管理他人，因此評鑑的重點有別；（四）校長具有較廣泛的角色需扮演，因此資料蒐集對象要比教師多元；（五）校長角色的孤獨性，需

要有積極性的表現回饋；(六)校長缺乏有系統的訓練與成長；(七)校長需要接受更持續性的支持。

英國與美國在校長評鑑的指標研究方面亦提供諸多可供借鏡之處。英國強調專業發展的全國性評鑑系統中，可以發現對評鑑指標的訂定並不贊成採用標準化、結構性與固定式的設計；而應配合校長的工作描述，在其職責範圍內，考量學校的政策與校務發展需要，設定其目標，通常指標內容均由評鑑者與受評校長共同商訂而成。依 Hellowell 和 Hancock (1997) 的研究發現，在英國校長評鑑系統中，被列為評鑑範圍或項目的，主要有四個管理與發展層面，包括：(一)教學與課程；(二)教職員；(三)財務與物質資源；(四)外在的公共關係。然而在 2000 年新的表現評鑑系統中，為能有效提昇學生的學習表現與學校效能，因此在評鑑的指標內容上，更明確的規定所設定的目標內涵應與兩方面有關，包括：(一)學校領導與管理；(二)學生的進步情形 (DFEE, 2000)。美國在指標建構方面也一些不同的看法。Peters 和 Bagenstos (1988)綜合提出四項各州規定的校長評鑑指標，包括：視導能力、與學校及學區的關係、課程與教學領導、財物管理。Tennessee 州教育委員會 (Tennessee State Board of Education) 則以下列幾個層面作為校長表現評鑑的指標：(一)學生學習成就與社會發展的表現；(二)學校的學習環境；(三)教職員的專業發展與投入；(四)家長與社區的投入及滿意度；(五)財物與方案管理 (Stufflebeam & Nevo, 1993, p.32)。Williams (1997) 分析全美五十州有關校長評鑑的法令規定顯示有九個州(18%) 明確規定校長評鑑的能力指標；有五個州 (10%) 是以「表現本位」或以「專業性能力」的層面來最為評鑑的指標；有四個州(8%)是以「效率」作為主要指標；有三個州 (6%) 是以個人的資格與能力作指標。Black (1995) 研究 Illinois 州校長行為表現的評鑑指標後發現：有 98%的學區將「人際關係」列為評鑑指標；「教學領導行為」的有 97%；「管理能力」的有 82%；「任務取向」的有 78%；「人格特質」的有 67%；「專業知能」的有 53%。由此可見，美國各州在校長評鑑指標的使用上有所差異。Glasman 和 Heck (1996)認為校長的行為直接影響的重點在校內的運作歷程，例如：發展願景與目標、設定目標、溝通表現期望、促進做決定歷程、維持社區與其他社區的利益、監視教學活動等，而校長評鑑指標應該是他所能掌控者，否則不應成為評鑑內容。因此若將學生的學習成果或測驗分數納為校長評鑑指標是不公平且不正確的，因為校長只是影響學生測驗分數的因素之一，校長的行為並未直接影響學生的學習成果，而只有間接關係 (Hallinger & Murphy, 1987 ; Stufflebeam and Nevo, 1993 )。以 2000 年美國 Auburn 市之校長評鑑觀之，其所用的指標為教學領導、學校管理、溝通與人際關係、專業發展與領導、及專業責任等五大項，摒棄了校長未直接造成影響之相關指標。

在國內之研究方面，所使用的研究指標與英美兩國大致相同，這些指標主要包括：政策執行、教學領導、行政管理、言行操守與人際關係、與專業素養等層面 (張德銳, 1999 ; 王麗雲, 2000 ; 吳政達, 2000 ; 陳梅娥, 2003 )。

### 參、研究方法 (Method)

本研究所使用之主要研究方法有三：

#### 一、文獻分析法

本研究首先以文獻分析法,探討國內外有關校長評鑑之文獻資料,包括:(一)校長評鑑指標建構的基本理念;(二)校長評鑑的可能探究取向或模式;(三)英美兩國與國內國民中小學校長評鑑指標的建構與發展情形。經由資料蒐集、綜合、分析、歸納,以提供建立完整的國民中小學校長評鑑指標之理念架構,並作為實證研究規劃的基礎。

#### 二、問卷調查法

為提供國內完整的國民中小學校長評鑑指標之建構乃先以文獻分析所得資料為基礎,先自編「國民中小學校長評鑑指標建構之調查問卷」,對教育學者、教育行政人員、國中小校長、主任、與教師進行實證研究,藉由量化分析,先建立完整的國民中小學校長評鑑指標庫,並由填答者在其中篩選出重要的指標,以供指標權重分析時使用。

#### 三、模糊德菲術

指標權重分析時採用模糊德菲術 (Fuzzy Delphi) 來進行。模糊德菲術是新興之研究方法,其主要之基礎來自 1965 年美國加州大學柏克萊分校 L. A. Zadeh 教授所提出的模糊理論 (Fuzzy theory)。該理論之基礎信念為「現實環境裡普遍存在的模糊與不確定性之現象」,因而發展的一種模糊概念 (vague concept) 的學問。「整體在部分之中 (新的模糊概念); 部分在整體之中 (傳統概念)」這有助於對模糊邏輯的瞭解。模糊理論包含有三種: 模糊集合論 (對通常集合論的擴充)、模糊測度論 (對概率的擴充意涵) 與模糊邏輯 (將模糊概念導入通常邏輯)。模糊測度論所處理的不是語意上的不確定,而是在對事物進行判斷時所表現出的主觀不確定。過去傳統的集合是二值規定,即是一個元素屬於一個集合 (以 1 表示) 或是不屬於一個集合 (以 0 表示); 而在模糊理論中,則用介於 0 與 1 之間的數值來表示其隸屬程度。綜言之,「模糊理論」包含有: 一、一般集合論擴充之後的模糊集合 (Fuzzy set) 論, 二、具有概率擴充之後的模糊測度 (Fuzzy measure) 論, 三、將模糊概念導入一般邏輯後的模糊邏輯 (Fuzzy Logic) 論等三種理論內涵。其中又以模糊集合論為基礎,其基本精神係接受模糊現象存在的事實,目前已被廣泛地採納與應用 (陳梅娥, 2003)。

簡言之,模糊德菲術為一專家判斷法,最早在 1985 年由 Murray 教授將模糊理論與德菲術做一結合後所提出。爾後經由一些學者引進模糊集合論,進而提出整合每位參與者的意見或評估值的整合函數及方法 (吳政達, 2000)。此一整合方法即利用每位參與者的偏好判斷 (preference judgment) 來建構每位參與者個人的模糊偏好關係 (individual fuzzy preference relation), 進而求得團體的偏好關係,並利用團體的偏好關係進行最佳方案的選擇。模糊德菲術可說是傳統德菲術之一種調整。由於傳統德菲術一再反覆之間卷調查過程,勢必造成研究期程延宕過久、曠日廢時,因此乃於 1993 年 Ishikawa 等人提出 Max-Min 法與模糊整

合 ( Fuzzy Integration ) 法，來解決先前傳統德菲術的種種缺點。

#### 肆、研究結果 ( Result )

本研究所採用之指標係根據謝金青( 1997 ) 吳政達( 1999 ) 郭工賓( 2001 ) 陳梅娥 ( 2003 ) 與其他相關文獻，並參酌各縣市已實施的國民小學校長評鑑表冊而產出。原始指標有 6 個第一層指標，32 個第二層指標，與 87 個第三層指標。

經 Delphi 小組填答並經  $\chi^2$  分析後，產生第一層指標，分別有「依法行政與執行教育政策」、「課程與教學領導」、「學校組織運作」、「教育專業提升與改革」、「學生事務與管理」、「溝通技巧與公共關係」等六個層面。各第一層指標並分別下轄二到七個不等的第二層指標，計有二十三個指標。每個第二層指標下分別含有二到五個不等的第三層指標，共計有 57 個第三層指標。

Delphi 小組成員之選擇，乃依研究之需求，針對與研究有關連的相關利害關係人為對象，包括有教育行政學者 ( 4 人 ) 教育行政人員 ( 5 人 ) 學校行政人員 ( 8 人 ) 及教師 ( 8 人 ) 等四類專家計 25 人，作為寄發問卷的對象。在寄發問卷前，研究者根據所擬的相關利害關係人名單，先告知其研究目的，在徵得其首肯、並明白本研究目的後，即逕行寄送問卷二十五份。填寫時間為期十天。

之後，將所回收的 25 份問卷進行統計處理。採用 SPSS 10.0 for WINDOWS 統計套裝軟體，進行  $\chi^2$  考驗，先剔除不適切的指標；若達顯著差異，則再進行事後比較；再則以軟體 EXCEL 之運算功能，計算三角模糊數以利指標的分析與擷取。

校長評鑑指標之選取，係以每個指標的三角模糊數之總值，代表各 Delphi 小組成員對各指標評定量尺的共同看法。依據門檻值篩選指標，三角模糊數之總值高於門檻值 ( 1.0 ) 者，則將該指標選入校長評鑑指標系統；總值低於門檻值者，則予以剔除。

在剔除後，第一層面的指標數為 6 個，第二層級主指標數目為 23 個，第三層級為 57 個。由表 1 與表 2 可看出各指標之權重分佈情形，其中之標號已先行調整，代表剔除程序後之標號。各指標權重值愈高，代表該指標愈重要。而藉由各權重值之呈現，當可做為相關單位在進行校長評鑑時之參考。

表 1 第一層級指標重一覽表

第一層級指標	權重值 ( % )
1. 依法行政與執行教育政策	8.50
2. 課程與教學領導	17.45
3. 學校組織運作	33.42
4. 教育專業提升與改革	7.41
5. 學生事務與管理	9.12
6. 溝通技巧與公共關係	22.10

表 2 第二層級指標重一覽表

第二層級主指標	權重值 (%)
1.1 執行上級主管教育行政機關之教育政策。	6.70
1.2 確實瞭解相關教育法令與其背景。	1.80
2.1 支援教學。	1.82
2.2 教學環境之創設。	3.92
2.3 提升教學專業知能	3.71
2.4 促進學校課程發展。	6.89
2.5 教學評鑑之設計與進行。	1.11
3.1 依法行政維持學校的運作。	1.50
3.2 營造積極的學習環境。	9.28
3.3 營造和諧的學校氣氛。	2.15
3.4 提供經費資源的管理。	7.43
3.5 展現問題解決的能力。	7.69
3.6 展現組織運作的能力。	5.82
3.7 維持校內的紀律。	1.55
4.1 發揮專業技能以扮演領導者的角色。	5.47
4.2 發動且與學校成員合作進行改革。	1.94
5.1 瞭解學生的發展與學習需求。	4.20
5.2 適度輔導有特殊需求的學生。	1.75
5.3 關懷學生並維護其權益。	3.17
6.1 建立師生的溝通管道。	7.79
6.2 建立與家長的人際關係。	4.32
6.3 建立與社區良性互動的關係。	7.63
6.4 建立與媒體與地方有力人士之公共關係。	2.36

### 重要參考資料 (Bibliography)

- 丁一顧、張德銳 (2002)。開啟學校行政專業之窗：中小學校長專業檔案的基本概念及其應用。《初等教育學刊》，12，19-40。
- 王麗雲 (2000)。台南縣國民中小學校長評鑑量表。台南：台南縣政府教育局。
- 江文雄 (1999)。校長做得好，不怕被評鑑：談校長評鑑的觀念。載於《中小學校長培育、任用、評鑑制度論文集》(pp.33-38)。台北：國立教育資料館。
- 吳政達 (1999)。國民小學教師評鑑指標體系建構之研究：模糊德菲術、模糊層級分析法與模糊綜合評估法之應用。國立政治大學教育學系博士論文，未出版。
- 林文律 (1999)。美國校長證照制度。《國立台北師範學院學報》，13，65-90。
- 張德銳 (1999)。國民中小學校長評鑑系統的初步建構。《台北市立師範學院初等教育學刊》，7，15-37。
- 郭工賓 (2001)。國民小學校長辦學績效評鑑指標建構之研究。國立台北師範學院/國民教育研究所碩士論文，未出版。
- 郭昭佑 (2000)。學校本位評鑑。台北：五南。



- 陳梅娥 (2003)。 *模糊德菲術在國小校長評鑑指標系統建構之研究*。私立淡江大學教育政策與領導研究所碩士論文，未出版。
- 鄭新輝 (2002)。 *國民中小學校長評鑑系統之研究*。國立政治大學教育學系博士論文，未出版。
- 謝金青 (1997)。 *國民小學學校效能評鑑指標與權重體系之建構*。國立政治大學教育研究所博士論文，未出版。
- Black, K. W. (1995). *A study of principal evaluation in Illinois high school districts: current practice as articulated by*. Unpublished doctor dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- DFEE (2000). *The Education (School Teacher Appraisal) (England) Regulations 2000* (No. 1620). London: The Stationary Office.
- Glasman, N. S. & Heck, R.H. (1992). The changing leadership role of the principal: implications for principal assessment. *Peabody Journal of Education*, 68(1), 5-24.
- Hallinger, & Murphy, J. (1987). Assessing and developing principal instructional leadership. *Educational Leadership*, 45(1), 54-61.
- Hellawell, D. & Hancock, N. (1997). Appraisal for primary heads. *Professional Development Today*, 1, 29-39.
- Hewton, E. & West, N. (1992). *Appraisal primary headteachers: challenge, confidence, and clarity*. Buckinham: Open University.
- Katz, J. S., & Kahn, R. (1978). *The social psychology and organization*(2nd ed.). New York: John Wiley.
- Peters S., & Bagenstos, N. S. (1988). *State-mandated principal evaluation: A report on current practice*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 292 889)
- Stufflebeam, D., & Nevo, D. (1993). Principal evaluation: New directions for improvement. *Peabody Journal of Education*, 68 ( 2 ) , 24-46.
- Williams, D. M. V. (1997). *The effect of state statues and case law on the evaluation of public school principals*. Unpublished doctoral dissertation. Arizona State University.