

輔導教師專業組織發展與學校輔導工作

張麗鳳

高雄市小港高中生涯規劃科教師
高雄市學生心理諮商中心諮商心理師兼督導

壹、前言

長久以來台灣的學校輔導工作受限於法令制度的缺失，而困難重重無法為學生提供完善的輔導與諮商協助，也難以展現績效，且輔導教師陷在各樣學校輔導政策導致的困局與折磨中。本文描述筆者與一群輔導教師在困頓中奮起成立輔導教師協會的行動歷程，及輔導教師協會成立的意義與行動路徑。

貳、法令制度的缺失造成國中小學輔導工作的困境

民國83年教育部國教司取消了「國民中小學教育人員甄選儲訓及遷調辦法」中關於國民中小學輔導主任專業資格之規定，國民中小學輔導室主任之定位，由輔導專業的角色轉而傾向於行政的角色，強調只要有能力規劃活動、具備行政長才即可推動輔導工作，對其專業背景沒有任何限定(鄭崇趁，1995)。民國88年政府修訂公布的「國民教育法」第十條明定：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則。輔導室得另置具有專業知能之專任輔導人員及義務輔導人員若干人」(迄今此法條未再做修正)，另教育部所訂頒的「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」第三及第四條規定：『國民小學輔導教師：二十四班以下者，置輔導教師一人，二十五班以上者，每二十四班增置一人，均由教師專任或兼任……輔導室主任得由教師專任。國民中學輔導教師：十五班以下者，置輔導教師一人，十六班以上者，每十五班增置一人，均由教師專任或兼任……輔導室主任得由教師專任』。自97學年度教育部才決心落實國中小兼任輔導教師之設置，國中兼任輔導教師每周減授四節課，國小減授兩節課，以此減課時間來實施個別諮商與團體諮商工作。

上述法令的諸多缺失造成國中小輔導工作許多困境，諸如：

- (一)國中小未配置專任輔導教師個案諮商人力不足：國中小輔導主任及組長忙於輔導行政及初級預防輔導工作，國小僅有每二十四班設置一位每周可以實施兩節課個別與團體諮商工作的兼任輔導教師；國中綜合領域(輔導活動科)老師需授課

16-20節，加上支援包括副導師、導護、各項評鑑等行政工作，鮮有餘裕從事個案或小團體輔導工作(王仁宏，2003)，僅有每十五班設置一位每周可以實施四節課個別與團體諮商工作的兼任輔導教師，未配置專任輔導教師，個案諮商人力嚴重不足。

- (二)國中小雖有設置輔導室及輔導主任及資料組、輔導組長之編制，但均由教師兼任，許多校長以行政專長來聘任輔導主任、組長，因此近半數不具心理或輔導諮商專業背景，且一般輔導主任也希望多一些處室行政經驗的歷練，換句話說，國中、小學主任多採輪調制，多半兩、三年輪換一次，輔導室常淪為許多主任邁向校長之路的跳板，他們對輔導工作一方面缺乏專業知能所以很難掌握輔導與諮商工作的重點，當然也難有專業承諾，造成國中小輔導工作外行領導內行，將輔導工作轉為活動化、行政化，甚至可能誤用或壓抑有限的專業輔導教師，長此以往，具有專業背景的輔導教師也可能因無法發揮個人專長，而失去對輔導工作的熱忱(王麗斐，趙曉美，2005；林萬億，2003)，這些令人憂心的現象久而久之無形中削弱了輔導室的專業效能。

上述困境使得國中小輔導工作迄今仍停留在辦理輔導行政與初級預防活動，而未配置專任輔導教師，僅有每周可實施二至四節課個別諮商與團體諮商工作的兼任輔導教師，心理諮商人力嚴重不足，無法因應中小學校園適應困難學生愈來愈多、問題愈趨複雜的困境。

參、法令制度的缺失造成高中職輔導工作的困境

高級中學法現行條文第十五條：「高級中學設輔導工作委員會，置主任委員一人，由校長兼任之。其委員由校長就各處、室主任及有關專任教師聘兼之。輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中聘兼一人為主任輔導教師。輔導工作委員會得聘請具有專業知能之輔導人員及義務輔導人員為兼任委員。」；職業學校法第10-6條：「職業學校設輔導工作委員會，置主任委員一人，由校長兼任之；其委員，由校長就各單位主任及有關專任教師聘兼之，並得聘請具有專業知能之輔導人員及義務輔導人員擔任之。輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中聘兼一人為主任輔導教師。」

雖然高中職在三級學校中較能落實諮商專業，但是在體制上仍有其困頓之處。以下分別說明法令制度導致高中職在輔導工作上的困境：

- (一)「輔導工作委員會」雖為一級單位但處室定位不明確容易被矮化。
- (二)未設組長，輔導行政人力不足，主任輔導教師業務壓力沉重折損率高。
- (三)專任輔導教師的角色認定及工作執掌不明確，究屬一般以教學為主要任務的專教師？還是行政人員？寒暑假是否需上班？工作內涵是否需涵括輔導行政與教

學均模糊不清，造成角色認定與分工上的困境。

(四)輔導人力不足，每十五班設置一名專任輔導教師，師生比約1:600遠低於英美的1:270~429(吳芝儀，2005)。

從前文所述，我們可以清楚的了解法令制度的缺失是造成我國中小學輔導工作組織架構不健全、輔導專業人力不足、輔導專業化遲未能建立等三大弊病之主要原因，導致長久下來輔導工作績效難以彰顯。以目前學校輔導工作發展已陷入困頓之中，甚至差一點就被廢除處室的危急情形而言，正邁入一個存亡或轉型的關鍵時刻，實有必要於法令制度面進行全面的改革，重新為學校輔導與諮商專業奠定紮實穩固的根基，化解學校輔導體系可能崩裂的危機(張麗鳳，2008)。

目前正逢教育部訓委會有意單獨立學生輔導法，而台灣輔導與諮商學會(96年更名前稱為中國輔導學會，本文將統一以台灣輔導與諮商學會指稱之)也已完成學生輔導法草案，學生輔導法企圖釜底抽薪全面改造各級學校的輔導體制，力求建立專業健全的輔導組織架構，身為學校輔導人員應以學生的受輔需求及改革上述中小學輔導體制的困境出發，提出適切的法條草案與學界積極對話，企盼在學生輔導法草案上取得共識後，同心協力推動，重建、再造我國學校輔導與諮商專業體制。

肆、輔導教師在學校輔導政策脈絡中的困局與折磨

這幾年衝擊中小學輔導人員的角色定位、工作負荷甚至組織編制的法令與政策，主要有：

- (一)輔導工作六年計畫的推動—由上而下的執行方式，造成由「學校體制外灌注到學校體制內的痛苦」，研究案成果與基層的需要脫節，對學校體制內原來存在的整個制度架構的問題沒有實質改變(夏林清、邱延亮、許維素、黃宜敏、王慧婉、陳孟瑩等，1998)。
- (二)教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案的實施—處室間整合困難，龐大的工作量使輔導人員怨聲載道(王仁宏，2003)。
- (三)專業輔導人員與學校社會工作師進駐校園試辦方案—與輔導教師職責混淆重疊無法釐清(林家興，2002)。
- (四)九年一貫課程綜合活動學習領域(輔導活動課程)的設置—削弱輔導教師「專業性」的角色。
- (五)心理師法的立法—輔導教師的專業被排擠、弱化、邊緣化(王行，2006；翁開誠，2006)。
- (六)國小組織再造及人力規劃試辦方案的提出—許多試辦的國民中小學將「輔導室」裁撤併入「訓導處」(吳芝儀，2005)。
- (七)國民教育法第十條修正草案的爭議—差一點瓦解國中小學校輔導體系(台灣輔導與諮商學會，2003)。

面對這一波波由上而下的教育政策與教改措施的推行，中小學輔導教師就像面

臨一場又一場來不及也無處可躲的雷陣雨，其實是很無奈又狼狽耗竭的，這些教育政策與教改措施並未能反映被制度扭曲犧牲的學生學習權益，亦未考量基層輔導教師的處境與束縛，不但無法改善長久以來孱弱不堪的學校輔導體制，更使輔導教師陷入疲於奔命撰寫計畫、辦理各項活動、核銷經費、製作成果報告、應付訪視評鑑的惡夢當中，而無法無暇兼顧所任教學校學生真正的輔導與諮商需求。而基層輔導教師為了個人及學校的榮譽更卯足勁呈現績效，使上級單位沾沾自喜政策施行的正確與成效。至於這些耗費大量人力、物力的教改政策與教育措施的缺失，則只能在輔導老師私下的閒談中一起無奈地喟嘆抱怨了。

伍、從抗議高級中學法修法草案刪除設置專任輔導教師條文到成立輔導教師協會的行動歷程

(一)驚聞高級中學法修法草案決議刪除設置專任輔導教師的條文

94年10月驚聞教育部召開「高級中學法修法草案」第四次審查會議(這是最後一次會議，結束後全案將送教育部法規會，再經行政院會通過後，就會送立法院三讀)，會中決議刪除設置專任輔導教師的條文。教育部的函文(教育部，2005)說明刪除設置專任輔導教師條文的原因為：

- 1.配合修正草案第十四條(「高級中學為辦理教務、學生事務、輔導、實習、總務、圖書、資訊等事項，得視學校規模大小及業務需要設處(室)一級單位，並得分組辦事。」)設輔導處(室)，和以往未有輔導專責單位之處理方式不同。(是否設置輔導處室之一級單位由中央主管教育行政機關依據法律授權訂定組織及員額配置準則予以定之)
- 2.專任輔導教師，於修正草案第十四條所授權訂定之「組織及員額配置準則」定之即可。
- 3.現行各科專任教師之員額編制，亦無明訂於母法中，仍有其編制，尚無適法性之問題。

我以高雄市教師會的名義緊急召集高雄市各高中職的輔導教師共商因應對策，會中A教授、諸位校長與任先生都一致認為若於母法中刪除設置專任輔導教師條文，將會失去設置專任輔導教師的法源依據，且「組織及員額配置準則」屬行政命令，教育部有權決定是否設置專任輔導教師，因此高中的輔導教師將可能於一夕間被撤職，實屬事態嚴重。出席的近三十多位輔導教師在一遍焦慮、不平與急於行動的激烈氣氛中共商對策，大家初步決定透過全國教師會及台灣輔導與諮商學會發聲尋求支持、將會議的結論向教育局長官簡報，一則循教育局的管道向教育部陳情，一則請教育局長官前去教育部開會時能發聲支持、聯繫各縣市高中職輔導團一起關注並進行抗議行動、尋求教育文化委員會立委的支持、投書報紙以引起輿論與教育部的關切等，當天大家做了分工並認領工作任務。

經由發動全國輔導教師連署及在林岱樺立委的支持下號召輔導教師們赴立法院

召開公聽會的一波波動員與凝聚力量持續奮鬥下，教育部始認知到輔導老師捍衛學校輔導體制與學生輔導需求的堅定意志，終於應允保留「設置專任輔導教師」條文。

陸、實踐行動的回觀、反思與自立門戶成立輔導教師協會

在此行動歷程中我曾尋求全國教師會與台灣輔導與諮商學會的支持，但是在高級中學法中保留專任輔導教師條文並不是全國教師會關心的焦點，當時他們正忙於抗爭公教人員18%退休金利率的行動，無力為我們動員，因此只得到有限的支持，只能做到將我們的行動相關訊息刊登在全教會的網頁中、發公文向教育部表示反對刪除的意見，而無法將此議題作為全教會的努力目標。

台灣輔導與諮商學會的教授們願意接受個別邀請出席公聽會，但是當時正逢十二月，教授們都忙於趕國科會的計畫，無法分身支持此行動，也不能以學會的名義公開支持此抗議行動，所以我們的說帖連署書與動員訊息均無法刊登在學會的網頁中，教授中也只有高師大A教授明確表明願意出席公聽會相挺。在我寫給學會兩位擔任理事的教授的信函中，透露出我對學會的失望與質疑：「為什麼修法的議題(含高級中學法)不能成為輔導學會學校輔導工作任務小組的重點工作之一？學校輔導教師大多是輔導學會的成員，為了成員的工作權益或是學校輔導體制的健全而奮鬥，難道不是輔導學會的重要議題嗎？」

這件事讓我們有了深刻的覺醒---「目前學校輔導工作已到了生死存亡的關頭，輔導教師不能再倚賴、指望大學教授、全國教師會幫我們爭取、保障學校輔導體制，大學教授多半有學術研究的興趣與升等的壓力，關切學術研究更甚於學校輔導實務是理所當然的事，全國教師會關切的議題很多層面也很廣，而輔導只不過是其中一個小議題，難怪乎其關心程度有限，所以輔導教師當自立自強，放下對教授、全國教師會父母式的期望，必須自己承擔起改革學校輔導體制的責任」。

經由這次的抗議行動，我們深深體會到必需成立一個具主體性、關心學校輔導工作，屬於輔導教師的專業社群，才會真正願意為學校輔導體制與專業的提升而努力不懈，才能為輔導老師爭得一個具主體性的發聲位置！有了專業社群使輔導老師得以團結、凝聚共識與力量，才能長期監督修法、立法與建立健全的學校輔導體制，並提升學校輔導與諮商的專業！於是我與一群輔導教師們決定發起成立「中華民國輔導教師協會」，以開展改革學校輔導體制的行動，為自己的工作權、為學生的輔導需求、為台灣的學校輔導工作一起奮鬥！

早在93年6月我即展開籌組全國輔導教師協會的行動，期間陸續召集高雄市各級學校對改革學校輔導體制有使命感的輔導教師，至95年1月共召開六次籌備討論會持續努力推進籌組的進度，後來為了將籌組協會的願景傳遞至全國，我巡迴全國各區歷經彰化的發起人會議、及中彰投、桃竹中壢、雲嘉南、高高屏、花蓮、宜蘭的六場籌備座談會，及基隆台北地區由基層教師協會協助辦理的座談會，我一方面傳遞成立輔導教師協會的迫切性與必要性，一方面與來自各地區高中職、國中小的輔導教師一

起研商目前輔導工作的困境，並聽取輔導教師們對輔導教師協會的期許與願景，如此漸漸在各地輔導教師間匯集了一股強烈的共識與動力，終於95年8月26日正式成立「中華民國輔導教師協會」(以下簡稱輔導教師協會)，過程中各地區核心輔導教師溫文慧、林文魁、黃鈴喬、周立甄、陳姚如、彭湘蘭、林宏茂等老師，與基層教師協會(簡稱基教)王慧婉、廖新春、陳惠雯、王曉薇等老師因著對教師社群發展相挺的行動，決定投入一起發展輔導教師社群，協助推動輔導教師協會的成立，其中王慧婉老師、周立甄老師協助全力投入完成人民團體成立的各項行政工作。

柒、輔導教師協會成立的意義與行動路徑

筆者與一群輔導教師以行動研究方法成立台灣第一個以輔導教師為主體的專業社群……輔導教師協會，為分散各地的輔導教師爭得了一個發聲的位置，使輔導教師能成為集體行動者，可以針對政府各種學校輔導的法令、政策與制度對外發聲。一群來自各縣市的輔導教師們開始學習拮抗同行集體前進，以學生的需求與輔導教師在實務工作中的處境出發，對影響工作內涵、工作權益、工作量、工作品質的法令、政策與制度進行監督、反思與批判，漸能看懂政策的脈絡並能辨認我們和知識權力與體制權力在位置上的差異與利害矛盾上的差別。我們努力運用行動研究的循環歷程與步驟找出解決困境的方案或行動策略進行改革，期能改善輔導教師的工作處境，健全學校的輔導體制，為學生提供更完善的輔導與諮商服務品質。

兩年來協會持續對政策提出批判論述，所參與投入的行動包括：發動抗議「高級中等學校法」修正草案的連署；投書質疑教育部推行校園憂鬱與自我傷害防治工作之政策、參與學生輔導法草案公聽會、座談會；與教育部官員對談社工師與心理師進駐國中校園之計畫；向教育部官員建議高中生涯規劃課程應列為必修；推動由參看美國ASCA全國學校諮商模式，以各地區學校學生的特質與受輔需求出發，擬定各校的學生輔導工作計畫；實施學校輔導工作相關論文獎助計畫；建請教育部推動國中輔導活動科教師甄選方式以「個別諮商」取代「試教」、參與搶救總爺國小等行動。協會並於96年3月成立學校輔導體制觀察與行動小組，針對各種法令與政策進行研商、對話與行動、分工。各理監事也學習對行動責任的分擔分權，積極推動各地區輔導教師社群的發展，陸續辦理多場論壇，形成專業知識分享與相互支持的社群。

因著協會的成員來自台灣各地公私立高中職與國中小學的輔導教師，各個縣市、各級學校乃至各個學校的人力編制、工作內涵、工作對象、與工作處境都不相同，因此，協會成立兩年來持續進行社群內部的訓練與反映對話，我們力圖使協會有別於官僚系統，成為一個協同探究、集體前進、互為主體的反映性實踐組織，因此我們學習看重、接納、欣賞差異與衝突，並努力將衝突與矛盾推至表面，以進行建設性的公開探究，使協會成為促進組織價值與原則不斷批判重組的學習系統。因為當我們能進行辯證性的對話、相互教育，才能增進相互的了解與尊重，才能學習互為主體地相互對待，自我的主體性才得以在差異內被建構生成，也才能使個人增進往內對自己處境

的覺察，往外移位參與集體拮抗的行動(夏林清，2008；夏林清等譯，2004)。經由這樣的探究與對話才能增進我們覺察自身在學校輔導體制中的處境、改革的行動策略、學習路徑與內隱知識。透過這樣的集體行動歷程，我們期盼輔導教師們能逐漸成為主體能動知識的發展者與改革者。

未來我們希望和台灣輔導與諮商學會發展互為主體的關係，在學校輔導工作的相關議題上分進合擊，共同為建立完善的學校輔導體制而努力。

參考文獻

- 王行(2006)。從推動到抵抗：我在諮商心理建制化過程中的行動。*應用心理研究*，30期，頁21~36。
- 王仁宏(2003)。從教訓輔三合一談學校輔導體系的建立。*學生輔導*，85，95~104。
- 王麗斐、趙曉美(2005)。小學輔導專業發展的困境與出路。*教育研究*，134，41-53。
- 台灣輔導與諮商學會(2003)對於「國民教育法第十條一讀修正條文」的聲明----搶救與重建學校輔導體系。未出版。
- 吳芝儀(2005)。我國中小學輔導與諮商工作的現況與挑戰。*教育研究月刊*，134，23-40。
- 林家興(2002)。中學輔導教師與專業輔導人員工作內容的時間分析。*教育心理學報*，33:2，23-39。
- 林萬億(2003)。大家談---心理師法與學校輔導工作座談會。*學生輔導*，85，164-178。
- 夏林清、邱延亮、許維素、黃宜敏、王慧婉、陳孟瑩等(1998)。86年教育部輔導工作六年計畫之評估。行政院研究考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=14155&ctNode=7072>。上網查詢日期97年9月17日。
- 夏林清等譯(2004)。*反映的實踐者...專業工作者如何在行動中思考*(原著 Donald A.Sch n)。台北：遠流。
- 夏林清(2008)。卡榫.....拮抗同行的社會學習。*哲學與文化*，35(1)，39。
- 翁開誠(2006)。心理師法的衝擊與反思。*應用心理研究*，30期，頁19-20。
- 教育部(2005)教育部於94年11月24日回覆高雄市政府教育局的函文(台中【一】字第0940159882號函)。
- 張麗鳳(2008)。*從零到一.....輔導教師成為集體改革行動者的歷程研究*。國立彰化師範大學輔導與諮商系博士論文。未出版。彰化市。
- 鄭崇趁(1995)。認輔制度的教育價值與時代意義。載於*教育與輔導的軌跡*，台北：心理。