

美國教育績效責任制度與模式及 其對我國實施教育 績效責任制度之啓示

李安明

國立新竹教育大學教育學系教授

前言

- 國內現已進入教育改革成效評估期
- 教育專家學者已廣泛探討教育績效責任
- 教育政策制定者與執行者已開始重視績效責任
- 國家教育研究院2005年開始建置《台灣學生學習成就評量》（Taiwan Assessment of Student Achievement, TASA）資料庫
- 但是：許多評鑑流於形式
- 學生學習成果經常被排除在外
- 教育績效指標華而不實
- 中央與地方政策執行者再教育績效的概念認知與實施方式存有重大的歧見

前言

- 反觀美國：
- 1983年只有五個州發展績效責任制度，到1987年時已有四十五個州實施此一制度
- 立法制定與確保績效責任，如美國兩千年教育目標法、學童教育卓越法、教育績效責任法、不讓任何學童落後法(簡稱NCLB)等
- 市場導向之教育績效責任
- 州可以強勢接管教育績效不彰之學校

實施教育績效責任時應有之基本概念

- 國內學者吳清山、黃美芳與徐緯平（2002）曾對教育績效的內涵加以界定，指出：「教育績效的內涵至為複雜，就廣義來看，乃是教育機構及其相關人員和學生自己負起本身教育和學習成敗的責任；而就其狹義而言，乃是教育機構及其相關人員（教育行政機關、教育政策制訂人員、學校、學校行政人員、教師和家長）負起學生學習成敗的責任。」（頁 5-6）

實施教育績效責任時應有之基本概念

- 若就上述的定義觀之，不管是廣義或狹義的解釋，教育績效責任的主體很單純的「僅侷限在教育相關人士這一方」，
- 且就其要求層次而言，係指「應負起」績效責任。
- 換言之，教育人員僅需在「道德層次」上「自我要求」，俾對其執行的事項負起「道德的績效責任」，而非被迫在「教育法規的層次上」，被課以「法律的績校責任」。
- 較傾向內部自我監督而非外部監督

實施教育績效責任時應有之基本概念

- 其次，就績效責任的「關係人」而言，上述的定義亦不包含「應對誰負起績效責任」。
- 換言之，上述的定義比較傾向於「單向的陳述」，對於另一個績效的關係人，即需被告知績效的對象，或有義務知道或監督學校績效表現的人，其「期望學校如何表現績效責任」的這一個部分則被嚴重的忽略。
- 而這也意味，學校「再怎樣的績效要求」，似乎也很難達到「社會的期待」。

實施教育績效責任時應有之基本概念

- 反觀美國的績校責任制度，其基本概念與我國現行的績校概念則有相當大的差異。例如，Hill和Bonan（1991）曾特別強調績效責任涉及「兩方」在「四個面向」的關係，
 - 即第一，一方期望另一方來執行某一項服務或達成某一項目標；
 - 第二，一方所執行的活動在接受另一方期望的合法性；
 - 第三，一方執行活動所產生的利益係源自於彼此間的關係；
 - 第四，一方所執行的活動會影響另一方的利益。

四項值得深思的議題（一）

- 國內的績效思維較強調「學校單方」的績效期望模式，而美國的績效則較側重於「雙方或雙向的互動」績效思維。
- 國內部分學者主張「與教育績效有關的所有人」即「教育關係人」均需對教育績效責任負責，但卻未對「哪些人需負哪些責任」加以釐清。在這種「全體一起負責」的狀態下，其結果通常是「推卸責任」或甚至於「沒有人願意負責」。

四項值得深思的議題（二）

- 美國的績效責任有其「合法性」的要求，甚至於制訂「教育績效法案」（Educational Accountability Act）來要求雙方在績效期望上的適法性。而國內對績效的要求上停留在「專業與道德良心」的規範層面上。
- 美國的績效責任制度強調「關係衍生利益」的「相互影響」概念，而國內雖然已開始思考「家長關係人」或「社會利益團體」的概念，但是，尚為將學校負責人與績效利益關係人彼此之間的「互益或互惠」關係納入探討的範圍。

三項關鍵性的問題—以美國密西根州 績效工作團對為例

誰該負責

- 基本而言，教育績效責任系統是否能有效運作取決於「所有的」參與教育系統的人員必須要為其所擔負的特定任務負起全責。換言之，其基本假定為：沒有任何一個人可以獨立負起整體學校教學與學習的「總責」。但反過來說，只有全部參與的人員願意對整體的教育目標負責，才能讓教育績效達到最好的狀態。
- 州政府的績效責任在於其是否提供適當的資源；學校管理者的績效責任為其是否能善於運用有限的學校資源；教師的績效責任在於其教學是否能符合課程標準，而學生的績效則在於其是否能達成其預定之學習標準。

三項關鍵性的問題—以美國密西根州 績效工作團對為例

對誰負責：

- 在實施績效責任制度的初期階段，工作團隊採用三種不同的績校責任制度來對學校課以責任。
- 第一種為傳統式的「民主績效責任制度」，即對選民負責。
- 第二種為「法定績效責任制度」，強調學校必須對其「州與聯邦的教育法令」負責，亦即學校的課程必須符合州與聯邦的教育法令。
- 第三種為「專業績效責任制度」，此一制度則強調學校中的教育工作者必須對其「同儕與專業規範」負責，亦即學校工作人員可以透過「同儕視導與評鑑」來確保每一位同仁的作為均能符合專業規範。
- 結果：學校績效不如預期，因而採用另外兩種模式

三項關鍵性的問題—以美國密西根州 績效工作團隊為例

- 州立法機關在第二個階段開始引進「市場導向」與「標準導向」等兩種績效責任制度，企圖提昇學校的績效表現。
- 其中，市場導向的績效責任制度強調學校必須對其主要的「消費者」（學生與家長）負責。家長可以透過「教育卷」（州直接撥補予家長的教育補助款）來選擇符合其「高績效標準」的學校。此即國內學者所提倡之「家長教育選擇權」的績效控管模式。其有別於民主績效責任制度之處在於家長不是透過學校董事會的改選這種耗時的方式，而是透過直接將「學生的管費」轉移至另一所學校的方式來遂行其學校績效的管。學校在面臨「人財兩失」的威脅時，才會認真的執行其教育績效責任。

三項關鍵性的問題—以美國密西根州 績效工作團對為例

- 除了上述的制度之外，「標準導向」的績效制度亦是州教育管理單位的另一項利器，爲了提高學校的績校表現，密西根州制訂了「密西根教育評量方案」（Michigan Educational Assessment Program, 簡稱MEAP），並對於學生「應知道的內容與能做什麼」訂定明確的標準。而學生、學校與學區必須對「達到高標準」負全責。

三項關鍵性的問題—以美國密西根州 績效工作團對為例

負責什麼

- ◆ **學校改善計畫之提出與執行**：學校需負責提出改善計畫。除需成立改善小組之外，家長與教師必須參與改善小組以執行改善計畫，並測量學校達成計畫目標的程度。
- ◆ **確保課程品質與學生學習成果**：由州來發展一套基礎的課程，並在課程中規定學生應有之學習成果。州教育主管單位必須主動的監督州訂之基礎課程與地方學區課程之間的一致性，並有義務在兩者之間不一致時，告知學區的居民。
- ◆ **學校自我評核工作之推動**：學校必須定期的針對課程、學校成員及設備進行評核的工作，並評估學校改善的過程是否符合規定。
- ◆ **提出年度教育報告**：學校有義務對家長及社區成員提出年度報告，並在報告中說明學生學習成果、家長參與以及有關學校改善計畫的執行概況。

四項重點（一）

- ◆ 推動績效責任制度時，需特別強調「全面品質績效責任」的概念。誠如前文所述，沒有任何一個人可以獨立負起整體學校教學與學習的「總責」。但反過來說，只有「與教育績效相關的所有關係人願意對其所負責的教育任務克盡其責，才能讓教育績效達到最好的狀態」，而這正是全面品質管理的基本精神所在。
- ◆ 每一種績效責任制度皆有其先天設計上的限制，教育政策制訂者與地方教育決策執行者在選用與執行不同的績效責任制度時，應先分析其可能面臨之限制，並提出因應之道。

四項重點（二）

- ◆ **政策制訂者需「階段性」的導入市場導向的績校責任制度。**
根據密西根之經驗，採用「公眾監督」、「法律規範」與「專業自律」的績效制度（可視為績效責任的「保健因子」），大概只能確保學校達到績效責任的「最低要求」或「基本要求」，並無法促使學校朝向高績效的目標邁進。只有透過校外「家長學校選擇權」的績效控管模式（可稱之為提昇績效責任的「激勵因子」），使學校明確感受到「人財兩失」的立即危機，學校才會認真的思考並力求改善。
- ◆ **地方教育主管需「主動介入」制訂績效責任制度的整個過程。**
密西根州的案例指出在實施第二階段的績效責任時，州開始制訂「高標準」的績效責任標準。不僅要求學校及學區採用州訂之基礎課程，並要求學校及學區接受州所設計之評量工具的評鑑。此外，州要求學區與學校必須向大眾公開報告評鑑的結果。而更值得我國教育政策制訂者注意的是，連續績效表現不佳的學校也可能被州所接管。

現行教育績效責任模式之限制

- ◆ 教育績效責任目標共識不足
- ◆ 教育目標模糊且不易測量
- ◆ 外部監控與內部監控之爭議不止
- ◆ 嚴重忽略背景因素對於特殊學生的影響力
- ◆ 貿然實施績效責任制度
- ◆ 理想與現實存在重大的落差

啓示

- ◆ 應強化「整合型」的教育績效責任模式概念
- ◆ 研議制訂適合國情之「教育績效責任法」，以落實法定的教育績效責任
- ◆ 評鑑「各種教育績效責任制度」，以避免提供錯誤的教育資訊

啓示

- ◆ 發展「多元學生成就」的測量工具及配套措施，以確保學生學習績效
- ◆ 確保實施「家長教育選擇權」之後，弱勢學生不致於更弱勢
- ◆ 慎防實施績效責任後所可能引發的「校長荒」

附錄：從標準到標竿

- 學校標竿 (Benchmark)：有關學校各核心價值之性質與標準的清楚敘述與具體反應。即根據標準本身所代表的具體功能加以整合，以成爲標竿之形式。
- 最佳實務 (best practices)：能實現每一項功能的最佳表現敘述
- 爲最佳實務表現設定標竿(Benchmarking for best practices)：

附錄：從標準到標竿

- 學校標竿 (Benchmark)：有關學校各核心價值之性質與標準的清楚敘述與具體反應。即根據標準本身所代表的具體功能加以整合，以成爲標竿之形式。
- 例如：將學校各項標準整合成四項標竿：
 1. 界定學校願景與確立學校目標
 2. 藉由核心功能已達成學校目標
 3. 發展與應用學校資源與結構，確保永續發展
 4. 建立一所能承諾學習與改善的學校

附錄：從標準到標竿

- 學校願景標竿的描述：

台南市明日國民中學：一所位於台南古都裡的「學習型學校」

強調本土文化與國際觀兼具的特色

我們體認世界潮流改變的趨勢，創造積極因應的環境。

我們關懷莘莘學子成長過程，尋求個人潛能的全面發展。

我們建構優雅，活力的校園文化，以培育文質彬彬、健康快樂的優質國民。

我們經營開放、反思的學習環境，以培育多元智慧、自律自重的未來人才。

在明日國中，人人都是終身學習者，我們永遠追求卓越與創新，勇於接受挑戰。

附錄：從標準到標竿

- 最佳實務描述：
- 愛與關懷：珍賞學生與生命教育—歡喜迎新生、學生學習檔案、得勝者計畫、生命體驗營。
- 如何描述？
- 國際宏觀：多元文化、國際交流、網路學習—締結姊妹校、大家說英文、參觀在台外國學校、校舍標示英語。
- 如何描述？
- 活力校園：
- 終身學習：