

# 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兼主任

amli@mail.nhcue.edu.tw

### 摘要

隨著國內教育改革的實施已進入成效驗收的階段，教育績效責任的概念也開始廣受國內教育專家學者的關注。然而，由於對績效概念的基本認定不同，因而在確保績效責任的作法上差異甚大，並引起許多的爭議。有鑑於此，本文先針對教育績效責任的基本概念作一關鍵性的釐清，並以美國密西根州績效工作團隊所進行的績效責任制度為例，提出三個影響績效責任的重要問題與其所衍生的重大議題。其次，針對美國主要的績效責任模式與伴隨而來的主要限制加以分析，並提出「整合型」的績效責任概念，以協助國內教育政策制訂者與地方教育主管跳脫「單向思維」的績效迷思，並思考如何提出有效的教育績效責任制度與模式。最後，根據本文所論述之美國教育績效概念與運作模式，提出其對我國實施教育績效責任制度之啓示，俾進一步促使教育主管、地方教育學區與學校能真正為教育的整體績效表現擔負起應有的績效責任。

**關鍵詞：**教育績效責任、教育績效責任制度、教育績效責任模式

## 壹、前言

國內教育改革已正式步入第二個十年，第一批接受九年一貫課程的國三學生已於 2005 年參與國中基測。在此同時，不僅國內縣市政府教育局處已針對四、六、八年級學生的國語、英語、數學及自然等領域進行逐年的能力檢測，國家教育研究亦於 2004 年起，接受教育部的委託，開始系統性的建置《台灣學生學習成就評量》(Taiwan Assessment of Student Achievement, TASA) 資料庫，並陸續於 2005 年進行國小六年級國、英、數三科之施測，2006 年進行國小四、六年級、國中二年級、高中(職)二年級學生在國語文、英語文、數學、自然、社會五科之學習成就評量(引自曾建銘、陳清溪，2006: 43)。而值此教育改革成效評估之際，國內有不少的專家學者也開始探討教育改革的成效，嘗試透過教育績效責任的觀點去探討教育改革是否能有效的將學校教學與學習品質帶向卓越的方向。基於此，近年來，不僅專家學者已開始探討教育績效責任的概念，政策制

訂者也開始積極的推動各種評鑑制度以檢測績效表現，嘗試透過校務評鑑、校長評鑑、教師評鑑（教師專業發展評鑑）、課程評鑑及教師分級制等方式來確保教育品質。然而，很可惜的是，許多學者指出前述的評鑑制度大多流於形式，而最能直接代表學校績效成效指標的個別學校學生學習成果卻經常被排除在外，無法直接的納入評鑑系統，作為學校整體績效表現的有利憑證。

反觀美國，在1983年時，有五個州開始發展績效責任制度，規定學校必須定期提供學生學習成果及學校績效表現給家長，且必須為此成效負責。而到了1987年時，已有多達四十五個州實施此一制度。此時，不僅全國各地的學區開始全面更新其教師評鑑的流程；在各州的協助之下，聯邦政府也開始進行制訂與評估國家目標的重大教育工程。教育政策制訂者不僅將績效責任視為是國家發展的關鍵工程，並不斷的透過立法程序來確保績效責任制度的貫徹。在各種法案中尤以「美國兩千年教育目標法」與「學童教育卓越法」最具代表性。而「學童教育卓越法」中的第十一章更明訂《教育績效責任法》(Educational Accountability Act)。除此之外，小布希政府更於2001年12月史無前例的推動《不讓任何學童落後法》(No Child Left Behind Act, NCLB)，明確的要求各州教育主管需透過各種教育績效責任措施來促使學校、教師及學生達到高學業標準。具體而言，教育績效表現的內容，包括：高中以下學生英、數兩科之測驗分數達到精熟度的比例、高中生畢業率，以及適任教師的比例為該法主要的評鑑項目。此外，值得注意的是，該法將設有獎懲機制，直接將績效成果與獎懲機制作一緊密連結，符合績效標準的學校可以持續獲得經費補助，但是，學校若連續兩年以上未能達到標準者，將被列入「亟需改善」之名單，在此情況下，學區和州政府得要求學校提改善計畫，協助學生轉學、提供補充教學、進行課程改革、替換部分或全數教職員、轉型為公立或私人經營的特許學校，甚至由學區或州政府接管學校(引自陳佩英、卯靜儒，2010:1)。

有鑑於我國在推動各種教育績效指標與評鑑制度以建立學校績效責任時，不僅教育績效指標華而不實、評鑑制度無法有效實施，更缺乏一套有系統的績效檢測概念與模式。此外，更因為地方政府對於績效責任之認知差異，因而出現某些地方實施校務評鑑，而其他縣市則實施校長評鑑的情形。同樣是在建立一套績效考核制度，卻因為中央與地方政策在基本概念與認知上的共識不足，致使在實施時產生多頭馬車的怪異現象。誠如葉連祺(2004)所述，校務評鑑是針對「事務」，而校長評鑑則是針對「人員」評鑑。兩者在評鑑內容與責任的歸屬均有顯著的差異。當校長評鑑被視同是校務評鑑時，就會產生評鑑焦點模糊化、評鑑責任集中化(即由校長一人獨力承擔總責)、評鑑效果分散化(即評鑑相關人員未能積極參與及未能充分運用評鑑結果)等負面效應。換言之，若政策制訂者對於績效責任的概念不清，必然會衍生實施面上的各種負面效應。基於此，本文分別探討實施教育績效責任時應有之基本概念以及主要的績效責任模式與限制，並據此提出其對國內實施教育績效責任之啓示。

## 貳、實施教育績效責任時應有之基本概念

實施教育績效責任必先理解其基本意涵，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）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」。若進一步擴大解釋，我國現行的績效責任制度比較傾向於「校內的自我專業要求」，而較不傾向於透過外部訂定績效責任法規的方式來監督學校的績效表現。

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」。而另一種較為普遍的負面詮釋則是，社會的期待是「非專業」的期待，自然無法符合學校專業人員的績效標準。然而，這種「學校本位式」或自陳式的績效責任模式是否能真正的達到其預期的目的，實在是有待商榷。

反觀美國的績校責任制度，其基本概念與我國現行的績效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。若就上述的國內外定義加以深入的比較與分析，大致可歸納出下列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。
- 二、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」。

- 三、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。
- 四、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，尚未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。

但若進一步簡化上述的論述，研究者認為實施教育績效責任制度，首先必須先瞭解三個主要的基本問題，即應由誰來負責實施績效責任，其次，應該對誰來負起績效責任，以及應該負責哪些項目。若無法先針對上述三項概念加以釐清，就會衍生許多實施上的問題。就「誰需負責」的層面而言，以國民小學的評鑑為例，有些縣市教育主管認為「學校校長」應該為整體校務的績效負總責，因此，應該實施「校長評鑑」。但是，更多的縣市教育主管與學校校長認為只有「校長」單獨為學校的整體績效負責是「十分不合理」的事，因為現今的學校校務發展必須依賴整個行政團隊的戮力以赴，而非單只依靠校長一人之力。因此，認定推動整體的學校評鑑以取代校長評鑑，較能符合教育現況。上述的例子凸顯一個概念上的問題，由於縣市的教育政策制訂者對於績效負責人的認定不同，因此在實施上就會產生不一致的狀況。由此看來，若能先就上述所提的三個最根本的概念問題加以釐清，應會有助於後續績效責任制度的推展。

為能具體的說明上述三項關鍵性的問題，本研究以美國密西根州的績效責任工作團隊 (Accountability Task Force, 2000) 為例，依次分析與說明。

### 一、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。在這個前提之下，密西根績效工作團隊要求上至州政府、學區、學校，下至教師、學生均需履行其所應負之特定責任。詳言之，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。

### 二、對誰負責

總括而言，密西根工作績效團隊前後共採用多達五種的績效責任制度，而每一種制度所強調的負責對象均有顯著的不同。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」(democratically accountable)，係由學校對「學校所在地的地方選民」負責。選民可以藉由改選學校董事會的方式來管控學校的績效作為。第二種為「法定績效責任制度」(legally accountable)，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」(professionally accountable)，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。然而，在實施上述三種績效制度之後，工作團隊發現密西根州的公立學校績效並未如預期的達到「高標準績效」。換言之，採用「公眾監督」、「法律規範」與「專業自律」的績效制度大概只能確保學校達到績效的「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。

有鑑於此，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「學生與經費」轉移至另一所學校的方式來遂行其學校績效的控管。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。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，為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。此一制度的另一特點在於明訂達到高標準後的獎懲辦法，學校若在一定期限內無法達到「認可」(accreditation)的標準，很可能會失去經營權，或甚至面臨全面被州接管的困境。

### 三、負責什麼

在實施績效責任制度的初期階段，密西根州政府對於績效責任的介入不深，學校績效責任的成效大多取決於地方學校或學校董事會。由於部分的學校董事會要求高績效表現，而另有為數不少的學校董事會並未制訂高績效標準，致使少數學校績效表現十分突出，而大部分的學校只能達到法規所要求的最低標準。但，無論如何，州仍然必須為學校及學區負起「合於法規」的各項責任，以確保學生的學習能達到最低的要求。此外，各學區也必須要負責「提供一年 180 天的上課天數」。學校除了必須負責雇用合格的教師與管理者之外，尚須負責完成下列四項任務：

- (一) 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。
- (二) 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。
- (三) 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。
- (四) 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。

由上述的說明大致可歸納以下四項重點：

- 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。
- 二、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。
- 三、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。
- 四、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。

除了上述之州的積極作為之外，研究者認為 Jones（2004）指出三點政府所應扮演的角色亦十分的重要。首先，政府應致力於為學生的學習與校務之推展提

供服務，並設法促進公平競爭（如對弱勢學生的協助）與提供有效的通路，而非只侷限於對學校提供酬賞或處罰。其次，政府應對地方之教育決策提供輔導與資訊，而非僅將學校歸類為成功與失敗的學校。最後，政府應反映民主的取向，並致力於促使不同層級的政府均具有均衡的責任與權力。

### 參、美國主要教育績效責任模式與其限制之分析

近年來，美國績效責任相關的研究文獻指出已有不少學者與機構提出各種教育績效責任類型與模式，然而，由於所持觀點與主張各異，因此其所涵蓋的內容亦有顯著的不同。為能有簡要的呈現各類學派的主張，本文將美國主要的績效責任模式列表加以說明。

表一 美國教育績效責任之模式

倡導者 採用之模式 模式類型	Kogan (1988)	Elmore (1990)	Darling- Harmmond & Ascher (1991)	Kirst (2000)	Accout- ability Task Force (2000)
公共或政府控制模式	v		v		v
專業或自我控制模式	v	v	v	v	v
消費者、顧客或市場機 制模式	v	v	v	v	v
科技模式		v			
績效指標或標準導向 模式				v	v
監督或法規模式			v	v	v
誘因系統模式				v	
變革模式(如改變權威 或學校控制的方式)				v	

資料來源：研究者自行編製

表一清楚的顯示五種常用的績效責任模式：即公共或政府控制模式（有些學者稱之為公眾或國家控制模式）、專業或自我控制模式、消費者、顧客或市場機制模式、績效指標或標準導向模式及監督或法規模式。但誠如密西根州的經驗所示，任何一種的績效責任制度或模式均有其先天設計上的限制，當傳統的內部控制與道德規範無法要求績效負責團體善盡其績效之責時，強勢的外部控制力量（如市場與標準導向）將起而代之。因此，政策制訂者應該在挑選績效責任模式之前先分析其限制，並盡可能透過「截長補短」的方式，混和運用不同的績效責



任模式。以下本文先針對美國現行的績效責任制度之限制加以說明，並在啓示部分提出「整合型」的教育績效責任概念。

## 一、現行教育績效責任模式之限制

在過去的二十年間（1980-2000），美國的教育績效責任系統與流程是主要的教育改革項目。然而，由於許多現行績效責任都源自商業績效的概念，而商業績效的經驗又很難在教育界中加以複製，這些亟待克服的阻礙進一步限制了教育績效責任制度與模式在教育界的應用成效。誠如 Jesse Burkhead 所述：

在中小學教育情境中，我們並沒有理由去假定學校的校長、學區教育局長或教育董事會在投入資源的生產力方面具備相關的知識與興趣。即使他們知道這些訊息，也不應該一廂情願的認定去確保最低成本組合（cost-combination）以及在命令與實作方面去訂定制度性的嚴苛標準是可能的事。而事實上，在學校的現實環境之中，可能連利益極大化（profit maximization）的合理替代物都不存在。因此，私部門（private sector）之生產功能最佳化的原理便無法適用於中小學的教育層面。（Burkhead, 1973）

除了上述的應用限制之外，教育績效責任制度所面臨的各種限制可以說是源自於實施教育績效責任制度所需的各項要件與其要求。因此，以下本文透過績效責任的各項要件來闡述相對應的各種限制條件。

### （一）教育績效責任目標共識不足

執行教育績效責任的學校與整個教育系統都應該要有明確的教育目標或至少在學校所必需負起的績效責任上達成共識。但是，California 的 PPBS 與 Michigan 州評量的經驗顯示，要在州的目標或甚至是達成目標的過程上達成共識是一建困難的事。舉例而言，高中的課程強調不同的目標，有的強調傳統的學業科目，有的則強調職業教育或允許學生自由選課與獨立研究的課程。除此之外，令人不解的是，部分的教育政策制訂者在意識形態上也反對去建立精確的學生學習目標。

### （二）教育目標模糊且不易測量

教育績效之實施需要具體明確的教育目標。但是，許多教育目標，如國民的義務卻變得十分的模糊，而且目標與課程的發展的關係也變得不明確。到最後，多元型態的智力，包括創造、藝術及人際等屬性都無法簡單的縮減到可以測量的目標範圍之內（Gardner, 1983, 1989）。而當 Connecticut 與 California 兩個州所設計的新測驗比全國性標準化測驗更能評估高層次的技能時，其測驗範圍卻無法擴及全部的智力型態。有鑑於此，在績效系統尚未先行實施之前，政策制訂者應先致力於發展一種範圍廣泛的測驗工具。由於缺乏書面的目標，且教師與行



政人員誘因系統大致只能針對教育人員的服務年資而不是其教育專業成就給予獎賞。因此，教育部門所能運用的績效責任誘因在數量與類別上均受到相當大的限制。

### （三）外部監控與內部監控之爭議不止

雖然前述的密西根州績效責任制度指出內部監控的專業績效自我管理方式並無法產生高績效的學校效能，但是，O'Neill（2002）指出若是採用外部監控的公眾監控模式，則更可能扭曲專業的績效目標。因此，如何在兩者之間取得平衡，進一步結合學校內部與外部監控的模式，以確保學生的權益，成為政策制訂者必須慎思的一項議題。

### （四）嚴重忽略背景因素對於特殊學生的影響力

許多專家學者指出在確認學校或班級附加價值對特定學生學習精熟度與行為的獨特影響力部分存在著一個難解的問題。詳言之，由於有關學生成就方面的研究很少會去計算社經地位與環境因素對學生成就所造成的影響，也因此，我們無法要求教師去對他們無法控制的因素負完全的績效責任。此外，學校與「社會利益」（social benefits）間的連結，比如國民的義務、生產力及經濟成長已經從學校教育的實施情境中被排除掉，而動態的社會、政治及經濟結構卻很可能會改變現存的各種關連。如此一來，新的教育工作經常無法與當前的職業訓練方案相配合。其結果會進一步使得短期教育成果與長期社會成果間的連結變得更加的困難（Gintis, 1971）。

### （五）績效責任制度尚未完善即貿然實施

雖然美國在實施績效責任開始之初，教師組織對各種績效責任的抗拒已經愈來愈強烈。但是更糟糕的是，績效責任制度目前還處於一種錯誤嘗試的階段，而當某些績效責任的概念還處在不成熟或無法執行的狀態時，學者們卻發現某些績效責任的「理解系統」（comprehensive systems）與相關的標語已經發展到不切實際的程度。而即便是在上述的種種限制之下，許多以績效責任機制為訴求所創造出來的績效責任機制如獎金制度與 PPBS 系統，在尚未進行實地的測試之前，就已經被過份的簡化、過度的推銷並昌促的強制實施。

### （六）理想與現實存在重大的落差

美國的績效研究指出，教育政策制訂者花了許多的精力去為教師設定新課程目標，但卻不去關心先前就已存在的師資培育系統。此外，花費大量的時間去推行如綜合、分析、推論及詮釋性寫作等高層次概念的課程架構，但在現實環境中卻不斷的使用只強調基本與最低技能的州評量系統。

## 肆、啓示

### 一、應強化「整合型」的教育績效責任模式概念

前述的績效責任基本概念與主要的模式大致可形成兩個重要論點。首先，所有的績效責任機制均有其優缺點，且每一項機制都或多或少適用於某些特定的教育介入（educational interventions）與教育情境。舉例而言，當權力與運作流程的界定十分的明確且成果底線並不重要時，則要求合法監督與符合規範的績效責任機制就比較有效。其次，如前所述，各種確保績效責任的策略不僅會彼此相互排斥，且需以富有創意與效能的方式來加以整合。誠如 Dunford (2003) 所述，教育決策者必須發展一種「智慧型的績效責任」(intelligent accountability)，以統整學校績效進度的內部監控與外部監控。但遺憾的是，即使是要求當前的教育決策者透過系統思考的方式來探討績效策略間的相互關係與平衡性都很可能是一件困難的事。因為大部分的教育決策者寧願將其中的一種策略強調為主要確保學校或學生績效方法的方式。而相對的，較少的決策者會認定學校層級之政策主導權的強化需借助於能強調廣義教育目標的報告系統。

就理想的情況而言，各種確保績效責任的策略可以在一個完善的績效系統中顯現，但是要立即去執行每一種策略卻是件不太可能的事。以美國為例，雖然許多的州已經發展為數頗多的績效政策，但這些政策不是經常不完整就是彼此間不相關連。

以國內目前的教育績效責任而言，的確出現「偏重」某一種績效責任的現象，換言之，不是偏重於校務，就是偏重於行政人員的績效檢測。截至目前為止，尙未能發展出一套可以同時評鑑校長、行政人員、教師、課程、教學、學習與校務的評鑑工具，也因此常常出現評鑑結果一出爐，即會出現「爭功諉過」與「互推責任」的現象。因此，當務之急，政策制訂者應當要集合教育績效責任的相關人員，徹底的探討每一種績效責任彼此之間的「關連性」，並以「截長補短」的混和使用方式來整體的評估教育績效的成效。

### 二、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

我國目前雖無制訂「教育績效責任法」，以明文規定各層級的教育績效責任，但就目前九年一貫實施的現況而言，教育部不僅訂定課程總綱、學生分段學力指標、學生基本能力測驗，地方教育主管單位亦致力於進行校務評鑑與校長評鑑等績效責任制度。未來，在教育部的推動之下，更可能實施教師評鑑、課程評鑑及教師分級制度。但如前文所述，若教育政策制訂者無法透過制訂教育績效責任法的方式來明文規定各層級的教育績效責任，則很可能會導致各層級之間的績效責任目標與任務不一致，因而無從發揮整體的力量。舉例而言，教育部的國家教育績效責任與地方的教育績效責任應先釐定清楚。國定課程目標為何？地方、學區

與學校的教學與學習目標與國家的教育目標是否一致。其次，一至九年級的學生學力指標為何？是否能與學區及國家的學力指標相呼應。此外，教育資訊與資源的提供應是哪一個教育單位的績效責任範圍。學校是否有義務透過教育績效報告書的方式每年定期的向大眾公開學校的教育績效表現。更重要的是，家長與教育利益團體的教育績效責任為何？家長是否有權力與義務對學校績效課責？而其對自己子女的學習應負起何種績效責任？凡此種種，均需透過教育法規的制訂，才能進一步的要求教育績效相關的單位負起應盡的責任。

### 三、評鑑「各種教育績效責任制度」，以避免提供錯誤的教育資訊

近年來，研究者發現各縣市對各級學校所進行的「校務評鑑」制度已漸漸趨向於科層體制的「例行性的業務評鑑」。而爲了要改進「現行的評鑑制度」，因此，較負責任的縣市會在評鑑之後進行所謂的「後設評鑑」，以作爲下次評鑑改善的重要依據。然而，在評鑑之前，爲何無法較有系統性的針對各種檢視績效責任的評鑑制度進行「先期的評鑑」，並進而試評，以了解各種績效評鑑制度的限制。由於無法執行評鑑前的績效工具評鑑，進而匆匆的進行評鑑，最後產生需許多虛假的評鑑報告內容，甚至提供的錯誤的教育訊息。誠如 Elmore, Abelman 與 Fuhrman (1996) 所述：「美國大部分的州與地區都在進行所謂的學校績效表現評鑑，而這些在協助教育工作者瞭解如何去作對的事情上，是毫無助益的。設定標準與組織再造的安排本身並無法導引出要如何作對的事情。」(頁十) 有鑑於此，教育政策制訂者應針對各種確保學校教育績效責任的檢測工具，進行計畫性的評估，並訂出遴選績效評量工具的原則，以大幅的提高績效評鑑的信、效度。

### 四、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

前車之鑑，後事之師，美國的實施多元成就測驗的經驗可爲借鏡。前文指出美國 Connecticut 與 California 兩個州所設計的新測驗比全國性標準化測驗更能評估高層次的技能，但令人遺憾的是，其測驗範圍卻無法擴及全部的智力型態。有鑑於此，在績效系統尚未先行實施之前，政策制訂者應針對的學生學習成就，發展一種範圍廣泛的多元成就測驗工具。然而，要執行此一任務，其困難程度甚高，國內的學者（李坤崇，2002；余民寧，2004）認爲不僅教師缺乏如何進行多元評量的知能，教育市場也缺乏實施多元評量的材料，甚至於教育政策執行者都欠缺大格局的教學評量改革視野。在這種不利的情境下，要如何透過類似美國加州評量系統或密西根州定之評量工具來檢測學生基本能力，甚至預防這些系統與工具所可能產生的缺失，都可能成爲我國教育政策制訂者在實施績效責任制度時可能要面對的重大挑戰。因此，當務之急，在進行學生學習成就檢測之前，應先針對學生的「多元學習成就」訂出「操作型」的定義，並進一步發展與確認測量的目標途徑、方法與工具，才能有效的解決問題。

### 五、確保實施「家長教育選擇權」之後，弱勢學生不致於更弱勢

由於許多績效檢測的項目並無法將學生的學習結果與其背景變項合併評量，而且也很少會去計算社經地位與環境因素對學生成就所造成的影響。也因此，我們無法要求教師去對他們無法控制的因素負完全的績效責任。因此產生許多績效評鑑之後，不僅無法改變現狀，甚至於導致「強者愈強，弱者愈弱」的現象。有鑑於此，在尚未能有效的要求教育主管提供資源來確保弱勢學生的教育機會時，若貿然實施「消費者至上」的家長教育選擇權，則在可預見的未來，勢必對社經地位弱勢的學生產生不利的影響（例如，流失學生與教育經費的學校，是否能再得到有效的經費挹注，進而有效的改善其學校，或是任憑學校向下沈淪？）。據此，教育行政機關應在實施教育績效責任的同時，提供更多的教育資源，以便於確保弱勢學生的教育機會。

#### 六、慎防實施績效責任後所可能引發的「校長荒」

績效責任文獻顯示，在學生的學習成就上，校長通常被認定應負較大的績效責任。而反映學校績效最直接的方式就是學生的測驗分數。如前所述，在美國，絕大部分的州會要求學校定期公布績效報告卡，並依績效的表現程度將學區與學校加以區隔，部分的州也以金錢補助辦學的方式，來獎勵表現好的學校、或是懲罰未能達到預期成效的學校。而 Kochan 等人(2000)指出上述的這些措施，經常順理成章的轉化為校長辦學的新壓力源，並進而造成校長的行為改變。若校長在面臨新增的壓力源時無法獲得配套措施的協助，則很可能會產生工作倦怠感，甚而離職。以美國為例，Utah 州針對各級學校所進行的一項大規模研究發現，有半數以上的調查結果指出校長不足的現象（Galvin & Sperry, 1996）。此外，有兩項 Colorado 州的研究報導指出校長候選人有嚴重不足的現象（Hirsh & Groff, 2002; Whitaker, 2001），並認為未來問題會更嚴重。在 New York 與 Los Angeles 兩個都會型學區中，研究發現在指派「候用」的校長（temporary principals）到校服務部分有困難度增高的趨勢（Tirozzi & Ferradino, 2000）。基於此，研究者可以預見，國內若實施法定教育績效責任制度，並透過「市場導向」的績效責任制度向學校施壓，則必然會對於校長產生雙重的壓力，在組織結構與薪支結構未能因應績效責任而有大幅度的調整之下，校長們可能必須「超時工作」。若無「使命感」作為基石，在日積月累的壓力環境之下工作，許多的校長很可能會萌生去意。因此，教育主管單位應在實施教育績效責任時，慎思其可能引發的負面效應並及早提出對策。

### 參考文獻

- 余民寧（2004）。多元智力理論教學評量的省思。**教育研究月刊**，110，57-67。
- 吳清山、黃美芳、徐緯平（2002）。**教育績效責任研究**。台北：高等教育。
- 李坤崇（2002）。多元化教學評量理念與推動策略。**教育研究**，98，24-36。

- 陳佩英、卯靜儒 (2010)。落實教育品質和平等的績效責任制：美國《NCLB 法》的挑戰與回應。《當代教育》，18(3)，1-47。
- 曾建銘、陳清溪 (2006)。2006 年台灣學生學習成就評量結果之分析。《教育研究與發展期刊》，4(4)，41-86。
- 葉連祺(2004)。平衡績效取向之校務評鑑指標建構。《教育研究月刊》，126，106-121。
- Accountability Task Force (2000) . *So all succeed: Delivering the promise of Michigan public schools*. Retrieved October 7, 2004, from <http://www.mi-accountability.org/report.pdf>.
- Burkhead, J. (1973) . Economics against education. *Teachers College Record*, 75, 193-205.
- Darling-Hammond, L., & Ascher, C. (1991) . *Creating accountability in big city schools*. ERIC Document Reproduction Services No. ED 334339.
- Dunford, J.(2003) . Accountability of school leaders. *Evaluation Journal*, 69, 8-9.
- Elmore, R. F. (1990) . *Restructuring schools: The next generation of educational reform*. San Francisco: Jossey Bass.
- Elmore, R. F., Abelman, C. H., & Fuhrman, S. H. (1996) . The new accountability in state education reform: From process to performance. In H. F. Ladd (Ed.) , *Holding schools accountable: Performance-based reform in education* ( pp. 65-98 ) . Washington, DC: The Brookings Institution.
- Galvin, P. and Sperry, D. (1996) . *Educational leadership in Utah public schools: Results of the Utah school administrator survey*, Utah Consortium for Educational Leaders, University of Utah, Salt Lake City, UT.
- Gardner, H. (1983) . *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. New York: Basic Books.
- Gardner, H. (1989) . Balancing specialized and comprehensive knowledge. In T. Sergiovanni (Ed.) , *Schooling for tomorrow: Directing reforms to issues that count*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Gintis, H. (1971) . Toward a political economy of education. *Harvard Educational Review*, 42, 70-96.
- Hill, P. T., & Bonan, J. J. (1991) . *Decentralization and accountability in public education*. Santa Monica: RAND.
- Hirsch, E. and Groff, F. (2002) . *Principals in Colorado: An inventory of policies and practices*, Report of the National Conference of of State Legislatures, Denver, CO.
- Jones, K. (2004) . A balanced school accountability model: An alternative to high-stakes testing. *Phi Delta Kappan*, 85 ( 8 ) , 584-590.
- Kirst, M. W. (2000) . Accountability: Implications for state and local policymakers. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus & T. Kellaghan (eds.) ,

- Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation* (2<sup>nd</sup> ed.) (pp. 319-339) , Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Kogen, M. (1988) . *Educational accountability: An analytical overview*. London: Hutchinson.
- Kochan, F., Spencer, W., & Mathews, J. (2000) . Gender-based perceptions of the challenges, changes, and essential skills of the principalship, *Journal of School Leadership*, 10, pp. 290-310.
- O'Neill, O. (2002) . *A question of trust*. Cambridge University Press.
- Tirozzi, G. and Ferrandino, V. (2000) . The shortage of principals continues, *Education Week*, 1 (15) .
- Whitaker, K. S. (2001) . Where are the principal candidates? Superintendent perceptions, *NASSP Bulletin*, 85 (625) , 82-92.

#### 討論議題：

- 一、我國實施教育績效責任應有的基本概念為何？
- 二、美國主要的績效責任制度有哪些？其主要限制為何？
- 三、在實施績效責任制度時，如何克服下列問題：
  1. 教育目標模糊與不明確
  2. 中央與地方對於績效責任的共識不足
  3. 缺乏具有信、效度的學生學習評量工具
  4. 無相關法規強制學校需提出學校年度成果報告
  5. 教育資源分配不均，弱勢學校與學生無法完全擔負績效責任
  6. 學校不願主動訂定改善計畫來提高學生學習績效

## 7. 教師過分強調自我專業績效的實施，抗拒教師評鑑