

我國國民教育階段學校行政 績效責任指標體系建構之研究

*A Study of Constructing the Administrative
Performance Indicator System for
Compulsory Education in Taiwan*



國立教育資料館

G637.2
2007/1

我國國民教育階段 學校行政績效責任指標體系建構之研究

計畫主持人：王世英（國立教育資料館館長）
 研究主持人：秦夢群（國立政治大學教育學院院長）
 共同主持人：吳政達（國立政治大學教育行政與政策研究所所長）
 研 究 員：梅瑤芳（國立教育資料館秘書）
 郭世琪（國立教育資料館總務組主任）
 徐玉芳（國立教育資料館助理編輯）
 研 究 助 理：陳怡潔（國立政治大學教育行政與政策研究所）
 王采蘋（淡江大學教育領導與政策研究所）



中華民國九十五年五月

國家圖書館出版品預行編目資料

我國國民教育階段學校行政績效責任指標體系建構
之研究 / 秦夢群研究主持. -- 初版. --
臺北市；教育資料館，民 95
面；公分
參考書目；面
ISBN 986-00-5079-1（平裝）

1. 教育 - 行政 - 評鑑

526.75

95007913

◎版權所有・請勿翻印◎

發行人：王世英

研究主持：秦夢群

出版機關：國立教育資料館

臺北市大安區（106）和平東路一段 181 號

電話：（02）23519090

電子郵件信箱：rs@mail.nioerar.edu.tw

出版年月：民國九十五年五月

版次：初版

電子出版品說明：本書同時登載於國立教育資料館網站

網址為：<http://www.nioerar.edu.tw>

工本費：新台幣 150 元

印刷者：承印實業股份有限公司

電話：02-29555282

展售處：五南文化廣場：台中市中山路 2 號

國家書坊：臺北市八德路三段十號 B1

法律顧問：劉祥墩律師

GPN：1009501112

ISBN：986-00-5079-1

摘要

世界主要各國均在多年前已經開始推動績效責任制度，並紛紛提出許多指標供評鑑績效之用。我國亦研議自九十六年起正式進行國民中小學學習成就評鑑指標之能力檢測，作為老師及學生評量教學成效之主要依據，並適時予以補救教學，提升學生學習成效。此能力檢測方案的實施將提供我國國民教育階段教育系統的績效責任訊息，將有助於現階段建立有效的教育績效責任系統。

基於前述的背景與重要性，本研究提出幾項具體目的，分別為探討教育績效責任的相關理念（教育績效責任的意涵、目的、功能、模式、指標等）、建構地方政府層級教育績效責任系統中的重要議題（誰應該負責、負責什麼、使用何種測量、需要什麼樣的支持），以及建構地方政府層級教育績效責任系統（其系統架構包括輸入、過程與結果），以期作為各縣市政府之教育表現評估之參考。

最後根據美國績效責任指標之發展趨勢，擬出符合地方政府層級行政績效的責任指標，其主要分為五大向度，分別為教育參與與流動、教育成效、學校經費與財物、人力資源與發展、學校組織及學習環境，共計 37 項績效責任指標。

A Study of Constructing the Administrative Performance Indicator System for Compulsory Education in Taiwan

ABSTRACT

Many countries in the world have already promoted accountability institution and provide many indicators to evaluate it many years ago. In Taiwan, we also study and discuss to take up indicators to evaluate students' learning achievement in compulsory stage since 2007 formally. Then, according to it, teachers can help students after the class immediately and elevate their learning achievement. The implementation of the bill will provide information to the compulsory education system in Taiwan. Besides, it will help us to build an effective educational accountability one beyond present education system.

Based on primary background and its importance, this research raise some abstract goals to investigate the rational concepts (eg. the meaning, goals, function, models and indicators, etc.) of educational accountability, to raise some issues (eg. who has to response, response what, how to measure and need what kinds of support) of educational accountability in local level, or to set up a local level educational accountability (its frame includes input, process and output) for evaluating the performance of local counties.

Finally, on the strength of the development tendency of the U.S. educational accountability indicators, we draw up some indicators for administrative accountability in local level, it will divide into five dimensions: the mobility and participation of education, the achievement of education, the budget and property of schools, the development of human resource and the learning environment and the organization of schools, there are totally 37 items for the indicators of administrative accountability.

目次

壹、緒論	01
一、研究計畫之背景與動機	01
二、研究目的	05
貳、文獻探討	07
一、績效責任的意涵及功能	07
二、建構有效的績效責任系統	14
三、教育績效責任的模式	21
四、教育績效責任指標	32
參、美國績效責任指標發展趨勢	41
一、全國性績效責任指標	41
二、州層級績效責任指標	43
三、市層級績效責任指標	52
四、專家學者提出之績效責任指標	58
肆、結論與建議	65
一、結論	65
二、建議	71
參考文獻	75

表 次

表 2-1	州績效責任系統 -----	11
表 2-2	不同層級之績效責任系統 -----	19
表 2-3	Elmore 教育績效責任的三個競爭性觀點 -----	22
表 2-4	Kogan 提出的三種教育績效責任模式 -----	24
表 2-5	Simkin 的四種績效責任模式 -----	25
表 2-6	Halstead 提出績效責任契約性與責任制的兩種形式 -----	26
表 2-7	Halstead 提出績效責任的六種模式 -----	27
表 2-8	Radnor 等人提出三種地方教育局的績效責任模式 -----	28
表 2-9	Darling-Hammond's five types of accountability in US big-city systems -----	30
表 3-1	美國教育協會在“Keys to Excellence for Your Schools”中提出之指 標架構 -----	41
表 3-2	美國 2001-2005 『教育現況』 指標架構之彙整 -----	43
表 3-3	紐約教育委員會的『學校表現評量系統』之指標架構 -----	44
表 3-4	密西根教育局擬定的『學校表現測量指標』 -----	46
表 3-5	佛羅里達教育局所彙整的指標架構 -----	48
表 3-6	密爾瓦基公立學校績效表現報告書 -----	53
表 3-7	Round Rock 市 2005 年季報告書中的指標架構 -----	55
表 3-8	Meyer2001 年受美國教育部委託進行的指標架構 -----	59
表 3-9	Richard 在 2001 年整理出來的指標架構 -----	60

表 3-10	West (2005) 設計的學校表現評鑑指標 -----	62
表 4-1	學校行政績效責任指標架構 -----	65

圖 次

圖一	全美 50 州實施績效責任現況	-----03
圖二	績效責任系統概念架構的組成要素	-----17
圖三	績效責任架構圖	-----32
圖四	學校品質指標與學生學習關係圖	-----58

壹、緒論

一、研究計畫之背景與動機

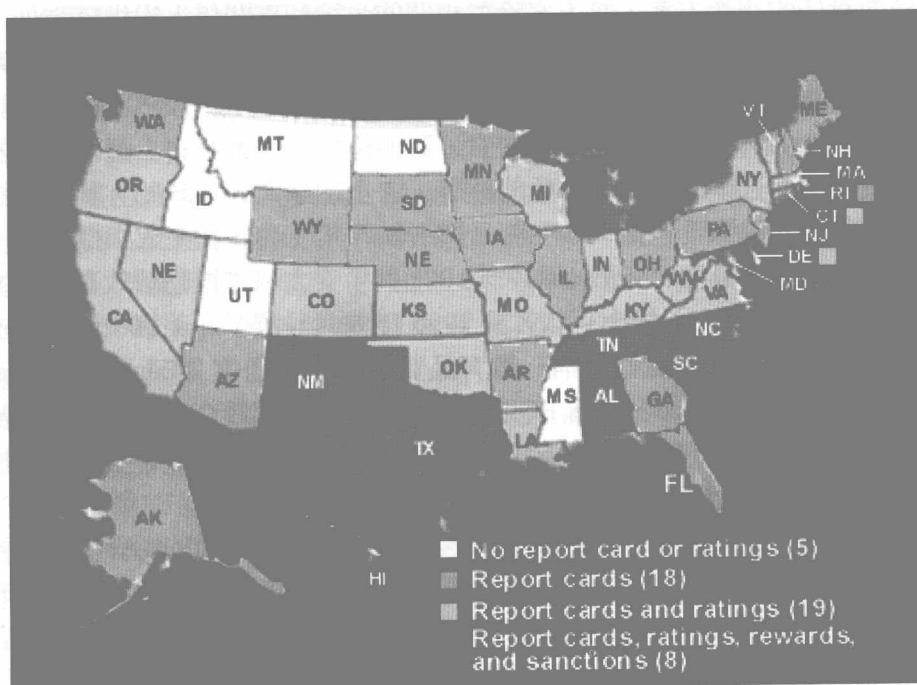
自一九八〇年代中期以來，西方先進國家政府部門嘗試回應技術上的變革、全球化以及國際競爭上的挑戰，各國推行的的大規模改革計畫，相較於二十世紀任何其他時期，都要來得廣泛。在公共行政的領域中呈現出典範轉移的現象，其特徵為透過管理（management）取代行政（administration），藉由市場（markets）、契約（contracts）替代官僚體制（bureaucracy）。該現象的最佳寫照莫過於公共行政的領域從傳統的公共行政到新公共管理研究途徑（Hughes, 1994）。該途徑有許多名稱，包括管理主義（managerialism）（Pollitt, 1990）、市場導向的公共行政（market-based public administration）（Lan & Rosebloom, 1992）、企業型政府（entrepreneurial government）（Osborne & Gaebler, 1992），而 Shafritz（1998）認為新公共管理（new public administration）相對於其他名稱對此現象的描述較為恰當，且該途徑較傳統的公共行政對結果的完成以及管理者的績效責任給予更多的關注。Hughes（1994）也認為儘管名稱各異，但基本上卻描述著同樣的核心概念，即授權公民將監督政府的權力從官僚體制轉移到社區中，以產出來衡量各部門的績效責任。

另外，同屬公共行政領域的公立教育部門也受到該典範變遷的影響，譬如 Kirst（2000）指出二十世紀初迄今的教育績效責任運動有其相似之處，即強調以商業取向的模式作為提升教育競爭力的方式；Simmie 和 King（1990）談到教育問題時亦指出：

右派但非如此極端的人士，懷疑在公部門的某程度上……，生產者、政府官員和工會人士之間形成了可怕的統合主義聯盟，它奪去了消費者的最高期望，從而導致市場的扭曲、無效能、浪費，以及與工作世界及經

濟需求的不相干性。這可以部分解釋英國產業表現不佳的產因。至少表面上，英國的反應是透過消費者選擇與權力的方式來注入績效責任性；如果願意的話，可以透過市場而不是集會。

此強調以績效責任為中心的教育改革運動，濫觴於後 sputnik（前蘇聯人造衛星）時期美國聯邦立法通過的「國防教育法案」、向貧窮宣戰運動、以標準化測驗作為績效責任的工具、有效能教學的研究、「國家在危機中」報告、1989 年全美州長教育高峰會議的影響（Hansen, 1993），同時也反應 1980 年代起因為教育的國際競爭比較所知覺出教育的缺失，因而成為遍及全球的教育改革運動，進而對教育績效責任有較多的期許及增加對學校系統的監控與評鑑（McEwen, 1995）。另外，美國總統 George. W. Bush 於 2002 年 1 月 8 日剛簽署「沒有落後的兒童」法案（No Child Left Behind Act of 2001），該法案全面改革自 1965 年制訂的初等及中等教育法案（Elementary and Secondary Education Act），並重新定義美國聯邦政府在幼稚園至中學（K-12）教育的角色，以及減少低下階層、少數民族的學生在學業成就上的差距，並強調成果取向的績效責任系統（Bush, 2001）。同時，教育週刊（Education Week）亦於 2001 年發表第十五次全美教育現況的特刊（Quality Counts 2001: A Better Balance），對於目前五十州的績效責任措施進行調查並提出報告。這項調查研究指出：目前五十州中有四十五州對學校績效責任提出報告，其中二十七州更進一步針對所有學校排序或者指出表現較差的學校（詳如圖 1 所示）（Orlofsky & Olson, 2001）。



圖一 全美 50 州實施績效責任現況

資料來源：Quality Counts 2001: A Better Balance. By Education Week (2001), Retrieved January 28, 2002, from <http://www.edweek.org/sreports/qc01/articles/qc01chart.cfm?slug=17policy-cla.h20>

而同屬北美州的加拿大，在聯邦政府層級設置的省教育廳長會議（Council of Ministers of Education，簡稱 CMEC）自 1989 年起提供兩個績效責任方案；分別是學校成就指標方案（School Achievement Indicators Program，簡稱 SAIP），以及全加拿大教育指標方案（Pan-Canadian Education Indicators Program，簡稱 PCEIP）（Canadian Education Statistics Council, 1994）。其中學校成就指標方案係指 1991 年 12 月對 13 及 16 歲學生進行閱讀、寫作以及數學的成就測量，並於 1993 年 9 月增加科學一科，同年 12 月提出第一份數學成就測驗報告。而全加拿大教育指標方案則指 CMEC 於 1993 年 9 月在加拿大教育統計中加入對

教育績效責任的測量方案，該方案除對相關的政策利害關係人提供諮詢外，亦發展一評估教育學習的全方位指標，從學前教育到終身學習階段提供教育系統績效訊息，以反應聯邦政府所關注的績效責任。至於省級部分，該國統計（Statistics Canada）報告中顯示，卑詩省、亞伯達省、安大略省、魁北克省及紐芬蘭省負責四百五十萬中小學學生的教學（占全加拿大的 85%），其採取績效責任取向的共同特徵，包括：學生評量與考試方案、發展並完成指標系統、提供教育績效的官方報告（McEwen,1995）。而其中安大略省推動績效責任制度為最，Mawhinney（1998）指出：該省於 1996 年 6 月設置了北美第一個以追求教育績效責任為任務的獨立性機構－教育品質和績效責任室（Education Quality and Accountability Office，簡稱 EQAO），負責提供有關教育品質的訊息以及提升教育品質實踐活動，同時並完成該省在 3 年級全體學生以及 9 年級部分抽樣學生之數學、閱讀與寫作等測量，以確保教育的績效責任。

英國教育績效責任的形式始於 1988 年教育法案（Education Act,1998），該法案反應出英國在公共領域的政治背景，即英國政府在過去十年中自本身成為公共服務的供應者轉型為決定政策、標準以服務其他政府部門以外的供應者；此所謂其他的供應者，係指如電力、瓦斯、通訊、鐵路、自來水等完全的民營化現象，而教育與健保等則視為具有準市場機制的領域，由政府此一管制機制的主體決定績效標準以確保顧客能享受到應有的服務（Whitty,1996）。因該法案通過所產生的地方管理學校（local management of school，簡稱 LMS）便屬於因應市場機制迫使地方教育局（local education authorities，簡稱 LEAs）下放財政權至基層學校，以利學校更能反映顧客的需求（Maclure,1992）。另亦規定國定課程以及實施全國性的測驗，此現象削弱了地方教育局的權力，相對地增強了學校管理委員會（school governing body）的權力，該委員會由家長代表、教師代表以及社區代表所組成，而家長另擁有學校選擇權，此種教育權力的轉移激發了學校績效責任的動力（Ouston, Fidler, & Earley,1998）。另外，1991 年通過的家長憲章（Parent's Charter）中結合績效責任的觀點，規定家長應獲得下列五種文件以確保資訊的完整，包括：

- （1）其子女於學校年度報告，包括國家考試和測驗結果、出席率、未實施測驗的學科和其他活動的成就表現狀況；
- （2）教育標準局的定期視導報告；
- （3）國家考試和測驗結果的年度報告；

- (4) 有關學校執行國家政策之說明書或手冊；
- (5) 學校管理委員會的年度報告 (Ouston, Fidler, & Earley, 1998)。

而 1992 年成立的「教育標準局」(Office for Standards in Education, 簡稱 OFSTED) 更代表英國對教育機關績效要求的制度化。幾乎所有教育機構的評鑑工作都是由教育標準局負責, 受評機關含括師資培育機構、教師訓練機構、地方教育局、公立中小學以及特殊學校。它自 1992 年開始評鑑中學辦學績效, 至 1997 年止, 已完成所有 3,590 所中學以及 18,680 所小學的評鑑 (OFSTED, 2000)。另外, 教育與就業部 (Department for Education and Employment, 簡稱 DfEE) 於 1997 年 10 月 9 日公布的施政白皮書 (White Paper) 中明確指出: 初等與中等學校必須提出有關提升該校通過國定標準的計畫以促進學生的表現; 同時, 地方教育局 (LEAs)、教育標準局 (OFSTED) 和教育與就業部 (DfEE) 必須支持學校完成該計畫並提供適當的支持與壓力以促進學校的改善 (DfEE, 1997)。

我國教育部於民國九十年十二月召開的「2001 年教育改革之檢討與改進會議」中, 針對「劃分與調整中央、地方與人民三者間之權責關係, 建立地方自主與多元參與之教育行政體制」的題綱中指出: 為能確保教育效能的提升, 教育評鑑與視導的機制仍扮演重要角色。尤其當國內的教育行政體制正逐步朝地方自主管理、學校本位管理、授權化管理的方向發展的同時, 教育的績效責任必須跟著強調, 才不至於因行政的怠忽而傷害受教者的品質 (教育部, 民 90)。另於 91 年 12 月 20 日表示隨著九年一貫課程之推動, 如何了解學生學習成就, 掌握學生最基本的學習能力, 將視為課程改革中之一項重要課題。因此, 研議自九十六年起正式進行國民中小學三、六、九年級學習成就評鑑指標之能力檢測, 作為老師及學生評量教學成效之主要依據, 並適時予以補救教學, 提升學生學習成效 (教育部, 民 91)。此能力檢測方案的實施將提供我國國民教育階段教育系統的績效責任訊息, 有助於現階段建立有效的教育績效責任系統, 以釐清誰 (who) 該負責? 負責什麼 (what)? 以及對誰 (whom) 負責? 等核心問題。

二、研究目的

基於前述的背景與重要性，本研究的具體目的，主要包括以下幾項：

- 1.探討教育績效責任的相關理念，包括教育績效責任的意涵、目的與功能、教育績效責任模式、教育績效責任指標等內涵。
- 2.探討建構地方政府層級教育績效責任系統中的重要議題，包括誰應該負責、負責什麼、使用何種測量、需要什麼樣的支持等。
- 3.建構地方政府層級教育績效責任系統（其系統架構包括輸入、過程與結果），並作為各縣市政府之教育表現評估之參考。

貳、文獻探討

有關本研究重要參考文獻包括：績效責任的意涵及功能、如何建構有效的績效責任系統，以及教育績效責任的模式、教育績效責任指標等，分述如下：

一、績效責任的意涵及功能

績效責任（accountability）從字義上來看，一般認為可以定義為需負責任（accountable），負有明確的義務（obligations）和責任（answerable）。以往，學校校長及教師只要努力及遵循既定的專業標準，就能滿足並符合績效責任的需求；相較之下，現行的績效責任運動強調結果（results）。

（一）績效責任的意涵

美國為確保所有的學童接受良好的教育，聯邦與州紛紛決定採取更加嚴格的相關措施以獎勵辦學績效優良的學校並懲罰辦學績效不彰的學校，因此教育上的績效責任問題更加受到重視，並成為美國近來教改的重點工作。了解績效責任的意涵也就是要回答誰（who）應該負責什麼（what）及對誰負責（whom）等問題？目前，美國許多州已採用學生需要知道什麼的學業標準和評估學習效果所需的測驗，並進一步指望採用績效責任體系來改善學校教育（劉慶仁，民 89；許明，2001）。

美國各州教育委員會（Education Commission of the States）認為，績效責任制度是確定組織的成就目標，並對有關人員賦予達成目標的責任，要求每一個人對達成目標負責。在此一制度下，決策者須清楚的陳述目標、責任與權力，然後公平合理的對其績效成果實施獎懲，至於負有績效責任者需要了解他們的責任與義務，相信組織目標是可以達成的，而且擁有資源與接受訓練以有效執行其工作。

各州教育委員會 (Education Commission of the States, 1998) 認為績效責任意指系統化的蒐集、分析及使用有關學校、教師及對學生表現應負責任者的資訊。

各州教育委員會並指出最有效的績效責任需做到下列各點 (McEwen, 1995)：

- 使職權和相稱的資源與責任產生關聯。
- 釐清責任與共同義務間的界限。
- 針對議定的目標要有公平適當的評量。
- 對於結果要有適當的處理 (譬如，對觀察所得的績效表現，要有酬賞和懲處配合措施)。

Kogan (1986) 認為績效責任「應以績效責任負責者均易於檢視為條件」(p.25)。當應用到學校的情況下，應對績效責任負責者包括同儕、學校領導人及經營者，與非專業的利益團體如地方社區等，之所以要將可能的受檢核者區別出來，係因為他們對於教師合法權威的來源反映出互斥的觀點 (轉引自 Timperley & Robinson, 1998)。

Darling-Hammond 和 Ascher (1991) 則將績效責任定義為承諾、政策和實務的組合，設計用來提高學生在支持的學習環境中接受良好教育的可能性、減少採用有害學習之教學活動的可能性，以及提供系統作內部自我校正，透過辨認、診斷並針對有害及無效課程之行爲進行改變 (轉引自 McEwen, 1995)。

Macpherson (1996) 另主張績效責任包括規則 (criteria) 及過程 (process)，績效責任的規則用來作為績效和服務良窳的判斷，績效責任的過程包括蒐集、儲存、報告並提供改善績效和服務品質之資料加以運用。而績效責任執行的過程中需要注意的是確保「績效」不要被窄化為只是行爲的目標，而「服務」需避免被降低成道義上的責任。

美國南部地方教育董事會 (The Southern Regional Education Board, 1998) 指出現今績效責任系統應包括以下五要素：1. 建立嚴格的課程內容標準；2. 評量學生進步情形；3. 專業發展需與課程內容標準和評量結果相結合；4. 向社會大眾報告結果；5. 依據結果進行獎懲及協助 (轉引自 Lashway, 1999)，結合這些要素以改善學生學習成就。換言之，標準可以提供明確的目標，讓教師知道應該專注的焦點，精心設計的評量可以提供朝目標進步的具體證據，符合標準的專業發展可以協助學校發展達成目標的能力。此外，向社會大眾報告結果可