

## 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為進行改變 (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為的目標，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

以施加壓力給學校促使其達成目標。最後，依據官方的評定結果進行獎懲。

至於「誰該負責（who）、負責什麼（what），以及對誰負責（whom）等」之內涵，美國密西根州績效責任任務團隊（Accountability Task Force, 2000）提出了一套架構，其內容說明如下：

### 1.誰該負責

有效的績效責任系統需要所有教育系統的參與者為完成特定的結果負責。因為沒有任何一群人可以獨力改善學校和學生的績效與表現，但是整個教育系統僅可在大家共同參與和承諾對完成可達成的目標負責時才能發揮作用。州政府、學區、學校管理者、教師和學生皆影響學校的績效，若要績效產生改善，就需要所有的人履行其責任。州政府應提供適當的資源，學校管理者必須確保資源有效率及有效果的運用，教師教學要符合課程標準，並且能激勵學生精熟課程目標、家長必須確保兒童準時到校上課，而且做好學習的準備。

績效責任需與職權、能力緊密聯結，負有績效責任者必須在實際上能完成受指派的目標，舉例來說，對學校沒有教的學生學習材料負責是不合理的；同樣的，如果校長缺乏作出改變所需的編列預算和管理職權，卻要求其要對學校績效負責也一樣不合理。合理的責任分配及考量其達成績效的能力是必要，如此才能結合「道德力量（moral force）」，也就是使教師、家長和其他人對績效作出負責的承諾，進而使績效責任系統發揮功用。

### 2.對誰負責

密西根的公立學校有下列幾種負責的方式

- (1) 民主式的績效責任：傳統上，學校需對地方選民負責。如果學區的居民對於地方學校的績效不滿意，他們可以改選學校董事會的成員。
- (2) 合法式的績效責任：公立學校需符合州和聯邦的法律。
- (3) 專業式的績效責任：從事教育工作者需對同儕負責及符合專業規範與準則。由於傳統的績效責任制並沒有使密西根州的公立學校獲得足夠的高標準績效。為回應利害關係人的主張，立法機關又引進了二種績效責任制。
- (4) 市場式的績效責任：特許學校的設立與學校選擇權的擴張將市場式的績效責任引進了公立學校系統，這些政策使得學校直接對教育的「消費者」，家長及學生負責。不必等到下次地方學校董事會改選，家長可以帶著州的補助款一起轉到另一所學校，因此，學校不能符合家長的期望將

流失學生及經費收入。

- (5) 標準導向的績效責任：立法機關開始透過密西根教育評量方案 (Michigan Educational Assessment Program, 簡稱 MEAP) 訂定關於學生應該知道而且能做什麼的明確標準。在過去十年中, MEAP 所採用的標準導向績效責任制的重要性日漸增加。學生、學校和學區為達到高標準負有責任, 如果在 MEAP 的測驗中獲得令人滿意的績效則可以得到獎勵, 像是頒獎 (給學生)。對測驗結果不滿意的話會有懲處, 包括學校失去經營許可 (accreditation) 或學區面臨州政府的接管。

### 3.負責什麼

在密西根州傳統績效責任制中, 對公立學校績效的預期顯然在地方層級。有些學校董事會為地方學校及學生設定高標準, 有些則不是, 然而不管州有沒有介入地方及學校的決策, 還是要替學校和學區負起符合法規的責任, 以確保學生學習達到最低限度要求。學區被要求每一年至少要有 180 個教學的日子, 學校被要求要僱用合格的教師和管理者。

- (1) 學校改善：學校被要求發展學校改善計畫, 成立學校改善小組, 由家長及教師組成以執行改善計畫, 並且針對計畫目標測量學校的進步情形。
- (2) 基礎課程：州建立一套基礎課程, 提出所有學生學習後應有之學習結果。鼓勵地方學區的課程與州基礎課程一致, 並且在不一致的時候知會學區的居民。
- (3) 核可 (accreditation)：學校需定期評估課程的基礎、學校成員及設備, 以及評估學校改善過程符合規定的情形。
- (4) 年度教育報告：所有的學校必須提出年度報告, 以提供有關學生成就、家長參與、評估狀態及其它有關執行學校改善計畫的資訊給家長及社區成員。

另外, 美國州教育委員會 (1998) 所發展的州績效責任系統對於相同問題亦提出看法, 如表 2-1 所示

表 2-1 州績效責任系統

誰應該負責？負責什麼？使用何種測量？需要什麼樣的支持？				
誰應該負責？	負責什麼？	使用何種測量？	負責的結果？	需要什麼樣的支持或協助？
立法機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 適當及公平分配學校資金</li> <li>· 政策配合標準</li> <li>· 績效責任制的立法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 投票紀錄的報告卡</li> <li>· 政策檢視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立資金分配的公式</li> <li>· 改選</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 足夠的州教育資源</li> <li>· 選擇符合標準的政策</li> </ul>
州委員會與教育部門	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 績效責任與資料蒐集制度的建立</li> <li>· 標準</li> <li>· 對外公開報告學區或學校層級的績效表現</li> <li>· 全州學生成就進步情形</li> <li>· 指出績效偏低的學校</li> <li>· 提供有效的技術支援給學校/學區</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學生成就測量</li> <li>· 學生成就測量以外的其他指標</li> <li>· 顧客滿意調查</li> <li>· 課程評鑑</li> <li>· 員工績效</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 選舉和任命的過程</li> <li>· 委員會重新改組</li> <li>· 立法行動</li> <li>· 績效導向的員工酬賞制度</li> <li>· 檢定、重新委任或解僱成員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 績效責任方案適當的資金分配</li> <li>· 具有高技術品質及標準的學生成就測量</li> <li>· 提供學校及學區適當的資源、專業的知識與技術</li> <li>· 運用績效責任的機制以促進整體制度的改善</li> <li>· 社會大眾的參與</li> </ul>
師資培育	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 課程方針為教師和行政人員所認可</li> <li>· 課程符合 NCATE/NASDTEC 的標準</li> <li>· 培育的教師需符合 K-12 專業標準</li> <li>· 師資培育機構的畢業生符合專業教學標準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學生能力測量</li> <li>· NCATE / NASDTEC 認可</li> <li>· 專業教師標準的測量</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 師資培育課程認可或核可的師資流失。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 重新設計標準導向的師資培育課程</li> <li>· 課程包含各式各樣的教學策略</li> </ul>
地方學校委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 符合學校委員會的專業標準</li> <li>· 建立標準導向績效責任系統的地方政策</li> <li>· 建立全學區改善計畫</li> <li>· 符合州的績效目標</li> <li>· 舉辦績效結果的公聽會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 專業標準委員會的測量</li> <li>· 地方政策的檢視</li> <li>· 符合績效標準的測量</li> <li>· 學區品質的檢視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 選舉 / 任命的過程</li> <li>· 委員會的重組</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 州政策具有適當的架構</li> <li>· 合理分配州和地方資源</li> <li>· 中央辦公室的成員能執行方案和政策</li> <li>· 合格認證的教師</li> </ul>
學區 / 學校	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學生表現符合學術的標準</li> <li>· 符合績效目標</li> <li>· 適當的投入資源</li> <li>· 適當的過程</li> <li>· 符合州委員會的規範</li> <li>· 學區和學校改善計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學生成就測量</li> <li>· 指標的測量，如退學、出席及畢業生的比例</li> <li>· 認可的測量</li> <li>· 方案評估</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 向大眾報告績效結果</li> <li>· 獎勵</li> <li>· 授權</li> <li>· 懲處</li> <li>· 必要的協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 適當的資源及職權</li> <li>· 支持標準實施的地方政策架構</li> <li>· 課程符合標準</li> <li>· 技術協助及學校規劃的來源管道</li> <li>· 學校/社區設定</li> </ul>

				目標、檢視行動結果的過程
校長／行政人員	<ul style="list-style-type: none"> <li>學生表現符合學術的標準</li> <li>符合專業行政管理者的準則</li> <li>行政人員的評鑑</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>學生成就測量</li> <li>指標的測量</li> <li>行政人員認證的測驗</li> <li>專業檢核</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建立證照和評鑑制度</li> <li>執照或證書</li> <li>重新認證</li> <li>績效獎金</li> <li>補救及協助</li> <li>檢定、重新委任或解僱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>專業發展的機會</li> <li>適當的資源與職權</li> <li>標準課程</li> <li>技術協助及學校規劃的來源管道</li> </ul>
教師	<ul style="list-style-type: none"> <li>學生表現符合學術的標準</li> <li>專業教學標準</li> <li>教師出席</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>學生成就測量</li> <li>其他指標的測量</li> <li>教師證照測驗如 Praxis or INTASC 測量</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>結合學生成就教師評鑑</li> <li>重新認證</li> <li>區別教職員的角色</li> <li>依知識／技能給薪</li> <li>績效獎金</li> <li>補救及協助</li> <li>檢定、重新委任或解僱</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>專業發展的機會</li> <li>適當的資源</li> <li>標準課程</li> <li>技術協助及學校規劃的來源管道</li> </ul>
學生	<ul style="list-style-type: none"> <li>學生表現符合學術的標準</li> <li>符合課程或畢業所要求的標準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州和地方評量</li> <li>課程總結性評量</li> <li>成績單</li> <li>GPA 及其他指標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>升級或升學</li> <li>測驗分數登記在永久性的成績單</li> <li>高級學校畢業</li> <li>授予證書</li> <li>特殊成就的表彰</li> <li>參與課外活動</li> <li>必要的補救措施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>學習的機會</li> <li>合格的師資</li> <li>高品質的課程</li> <li>修訂課程</li> </ul>
家長	<ul style="list-style-type: none"> <li>家長自願參與</li> <li>家庭和學校間的溝通</li> <li>家長的能力及學生的支持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>測量家長參與校務的指標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家長的認知</li> <li>學校的選擇</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家長承諾及參與校務</li> </ul>
社區／企業領導人	<ul style="list-style-type: none"> <li>依學生的成績單作用人標準</li> <li>允許家長請假出席學校會議</li> <li>支持教育相關活動</li> <li>與學校建立夥伴關係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>說明企業僱用成績優秀畢業生的調查報告</li> <li>測量企業參與學校事務的指標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法要求家長花時間參與校務</li> <li>鼓勵僱用訓練 (hiring practice)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>企業界對教育的承諾與關心</li> </ul>

資料來源：Designing and implementing standards-based accountability systems. (ERIC Document Reproduction Services No. ED 419275) ,p25-26, by Education Commission of the States (1998) .

## (二) 績效責任系統的功能

Newmann, King 和 Rigdon (1997) 主張一個完整學校績效責任系統要有四項關鍵性的要素 (轉引自 Ginsberg & Berry, 1998) :

1. 有關組織績效的資訊 (例: 測驗成績)
2. 判斷組織成功與否的標準
3. 對於失敗的懲處及對成功的酬賞
4. 外部教育行政機構接受 (receive) 和通過 (pass) 組織績效評定結果

教育品質與績效責任辦公室 (Education Quality and Accountability Office, 簡稱 EQAD) 指出績效責任系統的成果資料可以提供納稅人、學生、教師, 清楚、可靠的資訊, 進而對績效的改善有所助益。

### 1. 對納稅人而言:

- 基於清楚可靠的資訊增進其判斷教育品質的能力。
- 報告學生評量的結果, 達到公認的合理的標準之情形, 據以評鑑及改善學生的學習。
- 能夠分析學生的成就與國家及國際標準的關係。
- 改善公眾對學生知識和技能評量方式的了解。
- 學校的成績單可向公眾報告學生的成就及影響學生學習的背景因素。

### 2. 對學生而言

- 針對學生進步情形提供清楚與及時的資訊。
- 使學生能成功達到標準及指出應該注意的地方。
- 提供學生資訊和方向, 協助其作生涯規劃。
- 向學生證明所要求的知識和技能在不同的省份都是一致的。
- 增強學生繼續學習和持續改善的意願。

### 3. 對家長而言

- 增進家長對於學校所教的內容和預期達到標準的認知。
- 創造即時介入以支持學生改善的機會。
- 釐清對學生在特定年級的學業表現之預期, 藉此家長可以評估其小孩的進步情形。
- 提供家長資訊, 家長可以用來與教師討論其小孩學習情形。

#### 4.對教師而言

- 協助教師確認學生習得的知識和技能，如此可以適當的介入學生學習並作出改善。
- 使教師認知到日常觀察和紀錄好的教學和好的課堂評量的重要性。
- 良好的評量模式和公開良好評量實務可以作為日常隨堂測驗的例子，並可協助教師改善其評量技巧。
- 運用共同的語言或文字符號和學生成就的例子，以作出直截了當的學生成就報告。
- 大眾對教育體系的批評指教應提供教師清楚和可靠的學生成就資料以及改善的策略。

綜上所述，教育績效責任的功能歸納如下：

- 1.溝通的功能：學校績效責任建立在有形的資料上，讓資料來說明學校經營的狀況，學校透過學校績效責任，可以理解學校經營得失，以及向社會大眾或家長說明學校營運目標及得失。
- 2.控制的功能：政府透過績效責任的方式，掌握學校發展狀況，並針對未達到目標或是低成就的學校，給予其適當的建議及處置，而對表現優良的學校，則給予獎勵。
- 3.改進的功能：學校績效責任不是單一評鑑的結果，除了外部評鑑之外，學校本身可以進行內部自我評鑑，不管採取任何評鑑方式，都可診斷出學校的疏失，然後學校就結果提出改善措施，以提升學校整體的表現。

## 二、建構有效的績效責任系統

### (一) 績效責任的標準

教育智庫福翰基金會（Thomas B. Fordham Foundation, 2000）指出，追求教育績效責任有賴標準、評量和結果這三個環環相扣的要素相結合，茲分述如下：

- 1.標準（standards）：標準定出學校教育所欲達成的結果，學業標準指出在某特



定年級學生在基礎科目應有的認知及該知道些什麼，而且要能實際運用。標準之層級可以設定為地方、州、國家層級，甚至國際層級的。透過標準導向的績效責任系統可以根據結果和學生成就來評定學校的績效，而非經由學校符合規則和規準的情形來判斷，不過這樣的標準需建立堅強的學術標準。

2. 評量 (assessments)：要得知學生、教師或學校是否符合標準，與標準直接相關的測驗 (test) 是不可以或缺的。評量可以是複選題、開放性問題、論文測驗及「真實評量」(authentic assessment) 如學生作業檔案。然而評量要有效，必須要可以提供學生、教師、學校績效與標準可靠的資訊。
3. 結果 (consequences)：最後，標準與測驗必須與結果產生關聯，學生達到要求的學業標準則可以升一級，學校如一直不能達到標準，則必須面臨介入（例如重組）與懲處（包括可能面臨關閉），教師所教的學生如一直不能達到標準，教師則應接受再訓練，最壞的情況就是被解聘。高績效的學生、教師和學校則應得到應有的獎勵。

Sirotnik 和 Kimball (1999) 提出標準導向績效責任系統的十一項標準：

1. 績效責任系統應避免只使用單一指標（例：測驗分數）及基於指標過分單純化的獎懲公式。
2. 績效責任系統必須評估學校本身的背景而且還要與他校作比較。如果發展「公式 (formula)」來測量學校改善的情形，這些公式應不只包括測驗分數，而且要能將社區、學生、教師及學校為基礎的指標納進來，並且必需用到經驗判斷。
3. 績效責任系統必須包括追蹤考核 (monitoring) 及提供 (supporting) 所有學生公平的及充分的學習機會（包括不同種族、性別、社經地位及身心障礙者）。
4. 績效責任系統必須具有彈性，允許學生在學習速度及學習類型上的個別差異；「一種尺寸要適合所有的類型」的哲學，以及嚴格的留級制度將無法創造迅速回應學生需求的高品質教育系統。
5. 績效責任系統必須能提供及確保教師、管理者有充分的、長期的專業發展機會以檢查其原則及檢視、修正其教學內容知識、教學及領導技能（包括評鑑及認證）。
6. 績效責任系統必須支持及檢視由教師所進行以班級為基礎的評量，使評量能與高品質的課程與內容標準相結合。
7. 績效責任系統必須以高品質的內容標準為基礎，並允許學區、學校及教師認

真思考建構及傳授符合標準並能有創新、具有彈性，而不致限制課程豐富變化，以符合在多元及民主社會教學多樣化的需求。

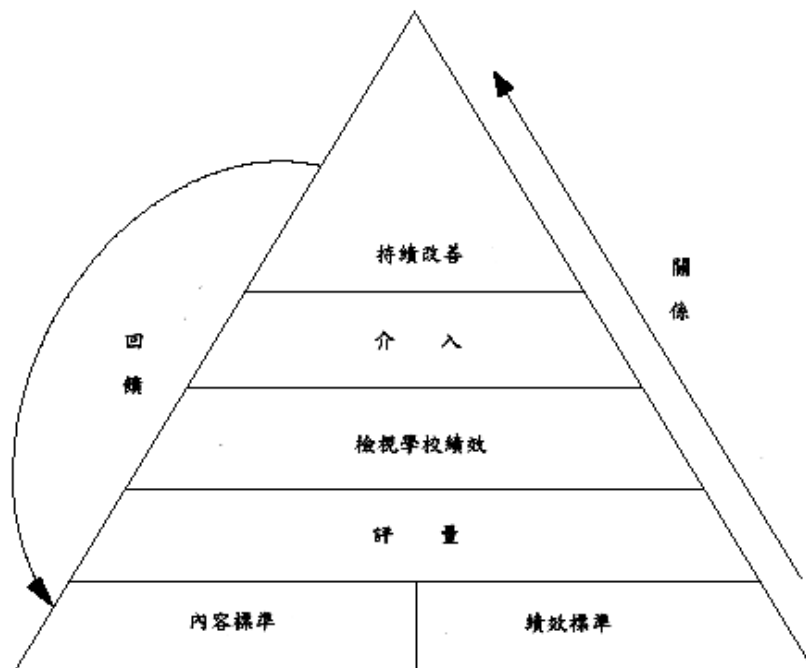
8. 績效責任系統不管是對學生或老師、學校而言都不一定要是懲罰性的 (punitive)。取而代之的可透過投注人力和物力資源，對績效衰退及沒有進步之學區及學校進行協助及提供支援。
9. 績效責任系統必須確保教師及管理者能做出委託者所要的教學改善，並且在所從事工作的重要性上可以得到與其努力對等的報酬。
10. 績效責任的目標以及上列所提及的各項事物，所需的資金必須得到社會大眾及政府基礎建設的支持。
11. 大眾和政府基礎建設必須支持績效責任系統，透過保護學校的教育功能及保障教育功能發生作用的學校環境。如果學校必須承擔許多其他功能以維持學生的健康及福利，那麼充足的人力和物力資源是必要的。

總之，根據 Guth, Holtzman, Schneider, Carlos, Smith, Hayward, 和 Calvo (1999) 的說法指出績效責任系統有賴下列六個相關要素的協調一致，其架構如圖二：

1. 州和地方的內容標準要有某種程度的一致性：任何的績效責任制應有清楚的內容標準指明學生應具備的知識與能力，在加州某些學區甚至發展出自己的內容標準，因此，關於全國與地方層級上的內容標準必須具有一致性來規範學生的行為表現。
2. 學生績效標準要與評量配合：就內容標準的層面來看，績效標準與測量學生是否符合績效標準的評鑑都應互相配合，在加州許多學區都被鼓勵發展它們自己的績效標準以及採用多元的評鑑方式，雖然全國性的評鑑制度也存在，它的評鑑內容與各州的評鑑標準不太一致，甚至有些州並未採行任何的績效標準。
3. 不斷地進行資料分析和檢視學校績效：學校的績效標準應不斷進行調整、改變，例如：在特定時間內，學校內被指派的學生比例也需符合某種績效標準（例如在五年內有 80% 的學生符合績效標準）。而學校的績效標準或績效目標必須以建立全州或是學區的監控、輔助與介入協調方案為基礎，再者學校也被鼓勵分析學生的評鑑資料以發現影響學校發展的因素。
4. 學校改善策略及介入策略：學校被要求符合績效目標，因此也需提供適當的協助來提升學校的表現，其中自動介入績效低落的學校並提供其必要的協

助、居中協調是滿足某些特定需求的方式之一。

- 5.利害關係人的參與和承諾：介入協調的方案（intervention program）也有些限制，它必須有強大的支持後盾。事實上，在發展績效責任制過程中每個利害關係人，諸如：學生、家長、老師、學校行政人員、政策制定者、企業家及社會人士等都是成敗的關鍵，他們的參與與意見都影響著方案的發展。
- 6.績效責任系統的不斷改善：有效率的績效責任制最後一個要素即是定期的、有系統的檢驗、確認此制度所產生的影響，它是否達成既定的目標？學生與學校的表現是否達到一定的標準？是否還有不完善需要補充的地方？建立起一檢核與平衡的機制，例如：外部評鑑者的參與，以確保績效責任制的長期合法性與適用性。



圖二 績效責任系統概念架構的組成要素

資料來源：Evaluation of California's Standards Based Accountability System: Final Report November 1999. Figure 3.2 (p.18) , by Guth, G. J. A., Holtzman, D. J., Schneider, S. A., Carlos, L., Smith, J. R., Hayward, G. C. & Calvo, N. (1999) . Retrieved January 28,2002, from [http://web.wested.org/online\\_pubs/accountability/index.htm](http://web.wested.org/online_pubs/accountability/index.htm)

## （二）建構績效責任系統

近來愈來愈重視學校和學生應對教育成果負責，是一項相當新的現象，那麼應如何設計一套可行的績效責任措施呢？美國教育週刊（Education Week, 1999）歸納了十項績效責任的指導方針如下：

- 1.州應該將學校與個人負責的內涵說清楚並讓民眾了解，包括但不限於測驗成績。
- 2.獎勵與懲處應與實際表現一致，並清楚界定公布，學生與成人均應為結果負責。
- 3.績效責任評量所得的資訊應廣為宣導，尤其是提供給父母的資訊應清晰易懂。其次，學校在解釋資料及提出因應措施上應獲得技術上的協助。
- 4.評量措施應配合州的學業標準，測驗應公開、公平並包括多重選擇以外的測驗項目。
- 5.獎勵誘因和懲處應能激勵學校特別注意成就最低的學生。
- 6.學生測驗成績應為找出成績偏低學校的依據，但不能夠是給予獎懲的唯一基礎。倘若沒有完全仔細評估一個學校的環境，不宜馬上採取整頓措施。
- 7.學校應予明確分類為有能力自行改善、提供協助才有能力改善或沒有能力改善，需要幫忙的學校應可取得協助，學校應可從許多策略與協助者中加以選擇，州與學區不應是技術協助的唯一來源。
- 8.學校該對學生的表現更負責，因此它們在人事與經費上需要更多自主權。
- 9.成績低落的學校不容許一直地壞下去，不能改善或未來也無法改善的學校，應予關閉及重組。
- 10.關閉教育失敗的學校時，須優先提供學生適當的受教機會，學校若辦學不力，則應讓學生就讀較好的學校或有其他教育選擇的機會。

各州教育委員會（Education Commission of the States, 1998）則建議在設計及採行標準導向的績效責任系統指出發展績效責任的步驟如下：

- 1.定義教育績效責任的目的（purposes）和目標（goals）
- 2.建立構想和執行的步驟
- 3.決定誰要負起績效責任，以及績效和進步如何測量

- 4.決定績效和進步如何作比較
- 5.決定蒐集及報告何種層級的資料
- 6.成本加權
- 7.建立獎懲制度和其他激勵措施
- 8.協助社會大眾了解教育成效
- 9.協助教師、學校和學區達成教育績效責任
- 10.不斷評估，藉以改善績效責任系統

另外，關於不同層級績效責任系統之發展，各州教育委員會（Education Commission of the States, 1998）提出統整、多層次的績效責任系統的一些目的和設計特徵的建議，供作建構績效責任系統之參考（詳見表 2-2）。

表 2-2 不同層級之績效責任系統

不同層級績效責任系統的目標特徵			
層級	績效責任系統的目的	基於目的而設計的績效責任系統的特徵	運用績效責任系統達成目的
州	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 監控系統的整體運作</li> <li>· 指出系統與另一系統的相對績效</li> <li>· 對學區和學校負有責任</li> <li>· 提供教育目標（target）</li> <li>· 提供課程改善的資訊</li> <li>· 分配資源</li> <li>· 學生通過考試證照</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 指標包括經費支出、學區或學校的人口資料、課程品質。</li> <li>· 配合州標準的評量只評鑑核心的課程標準。</li> <li>· 至少評量三個年級—一次在小學、一次在中學、一次在高校。</li> <li>· 評量項目形式主要為選擇題並配合簡答、申論及工作表現來評量更複雜的標準。</li> <li>· 如果績效責任系統為「高標準（high stake）」，則評量要符合高技術性的和高法定標準。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 提供高績效學校的獎勵與低績效學校的懲罰措施。</li> <li>· 修正州的政策以改善公平性與適當性。</li> <li>· 重新分配資源給最需要的地方。</li> <li>· 提供低績效學校特定的協助。</li> <li>· 提供社會大眾有關學校與教育系統狀態的資訊。</li> <li>· 頒發獎狀或證照給優秀同學。</li> <li>· 集中教師的注意力在標準化教學上。</li> </ul>
學區	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 監控學區進步</li> <li>· 改善學生表現</li> <li>· 對學校負有責任</li> <li>· 提供教學目標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 指標包括學校人口資料、學校層級的經費支出、學校課程、教師品質和家長滿意度。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 提供高績效學校的獎勵與低績效學校的懲罰措施。</li> <li>· 重新分配資源給特別需要額外協助的學校。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 分配資源</li> <li>· 評鑑課程是否有效</li> <li>· 提供教學目標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 評量需配合學區的標準，各年級可選擇接受管理或是不接受州立績效責任系統的評量。</li> <li>· 學區的評量結果向社區報告，也可以將州的評量結果一併報告。</li> <li>· 評量項目的形式包括選擇題、或許可以包括簡答、申論、工作表現和檔案來評量更複雜的技巧促使評量結果更正確。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 指出有效的課程，如全校的課程設計。</li> <li>· 與學區內條件相似的學校作比較。</li> <li>· 向大眾報告學校層級的資料，以促進有關學校設計及改善的對話，創造消費者導向的學區學校。</li> </ul>
學校	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 評鑑課程是否有效</li> <li>· 學生分班</li> <li>· 發予學生證書</li> <li>· 改善學生表現</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 指標需包括社區的特性、學生的人口統計資料、出席率、畢業/ 結業率、追蹤學生離開學校之後（post-school）的整體表現以及學校層級的投入如資源分配促進專業發展、教材和學校課程實施。</li> <li>· 評量能與學校目標和學校課程結合。</li> <li>· 評量項目形式可以包括選擇、簡答、申論、工作表現、檔案及成果發表。</li> <li>· 評量結果能獲得及時的改善。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學校策略規劃過程的投入</li> <li>· 評估學校達成目標的情形</li> <li>· 評估學校設計符合學生和社區需要的有效程度。</li> <li>· 校內資源的重新分配。</li> <li>· 社區對話的基礎係基於學校改善的程度。</li> <li>· 測量家長對學校課程的滿意度。</li> <li>· 提供資訊給學區的消費者來指引學校。</li> </ul>
班級	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 學生學習表現的診斷</li> <li>· 改善學生表現</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 評量需配合學校的課程並根據各年級不同的學生比例來實施。</li> <li>· 評量結果可以立即獲得並使用來診斷學生及改善學生表現。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 提供家長個別學生學習表現的資訊並與之進行溝通。</li> <li>· 提供資訊作為分班或選擇學生的依據。</li> <li>· 提供有效班級教學的資訊。</li> </ul>

資料來源：Designing and implementing standards-based accountability systems. (ERIC Document Reproduction Services No. ED 419275) ,p15-16, by Education Commission of the States (1998) .

### 三、教育績效責任的模式

有關教育績效責任的模式約可歸納出七種說法，包括 Elmore (1990) 提出了科技、消費者及專業績效責任模式；Kogan (1986) 以控制的角度提出三種主要的績效模式公共或國家控制、專家控制、消費者控制模式；Simkin (1992) 年提出績效責任的四個模式，專業、管理、政治、市場模式；為避免絕對的專業控制與專業自主，Halstead (1994) 將教育績效責任分為責任契約性績效責任與責任制績效責任二大類，再依有支配力的利害關係人的不同細分為六種模式；Radnor et al (1996) 提出地方教育局的三種績效責任模式；Darling-Hammond 認為在教育環境中有五種教育績效責任的機制；此外，NASDSE 也提出了績效責任平衡模式。茲將各學者所提出之模式依序詳述如下：

#### (一) Elmore 提出三種類型的績效責任模式

Elmore (1990) 指出科技 (Technique)、消費者 (Client)、專業 (Profession) 三種不同向度之競爭性模式，其內容摘要如下：

##### 1. 科技模式 (Technical perspective)

科技模式係指教師教學、學生學習以及學校領導實務上，運用科學上被認為有效的知識，學校才有進步的可能。科技模式強調學校所被賦予的角色任務、學校所應達成的目標以及明確定義出學校實際的成就水準。而績效責任可以藉由對目標清晰的定義，設立表現指標，然後蒐集客觀的表現資料並且作為下一次計畫的改進依據來落實。就如同管理顧問所言，績效責任的落實就像全面品質管理 (Total Quality Management) 所追求品質控管與保證。

##### 2. 消費者模式 (Client perspective)

消費者模式認為只有當教育工作者對教育消費者 (例如家長、學生和社區人士) 負起責任時，學校才能不斷的朝追求卓越而邁進。消費者模式相當重視提供者 (例如：學校、教師) 與消費者間的溝通以及互動的關係，設法改善兩者的關係並賦予消費者選擇的權力、建立彈性的資源管理策略以及制訂能反映民意的政策。因此績效責任可以藉由政治上、市場上以及管理上的機制例如：消費者參與學校政策、競爭機制的提倡、外在的評鑑及責任制的人力資源管理

與發展等方式來落實績效責任。

### 3.專業模式 (Professional perspective)

專業模式認為要提升學校整體的發展必須透過教育工作者及其領導者不斷地提升專業知能、從事專業判斷以及完全地掌控工作內容。學校教育相關人員專業化程度的提升，是專業模式所強調的重點，而提升教師以及學校領導人專業化的策略即是在於能提供專業化的條件，例如：專業自主、專業協助、資源提供及專家諮詢等。此一模式對於非專業人士的觀點以及外在評鑑的信效度有所質疑，並認為績效責任可以藉由解構以及重新建構學校教育、合作計畫、協同教學與合作學習來達成。

表 2-3 Elmore 教育績效責任的三個競爭性觀點

向度	科技模式 Technical perspective	消費者模式 Client perspective	專業模式 Professional perspective
績效責任的決定性因素	教師教學、學生學習以及學校領導都須以大眾所認可的知識為基礎。	教育者須對教育消費者（例如：家長、學生及社區人士）負起責任。	教育者以及其領導者不斷提升知能，從事專業判斷以及完全掌控工作內容。
改革的策略目標	學校的核心知能。	提供者與消費者的權力相對關係。	教師以及學校領導者自身能力的專業化。
合適的改革策略	隨時引進新的知識並有效的執行；適時調整組織權力與結構關係。	賦予消費者選擇權，彈性的資訊管理策略、制定適時反映民意的政策。	提供專業化的條件，例如自主、尊重、資源以及專家。
知識基礎	客觀的測量學校成就與學生學習成果。	政治上的、市場現況和利害關係人彼此間關注焦點的調和。	有效學習的團體規範。
理論來源	管理導向	消費者導向	專業導向
績效責任程序	定義目標與表現指標。蒐集客觀的表現與結果資料並作為下一次計畫的改進依據。	政治上、市場以及管理的機制。消費者協助管理學校政策、競爭、外在的評鑑以及責任制的人力資源管理與發展。	依據專業賦予權力以解構以及重新建構學校教育。合作計畫、協同教學以及合作學習。

資料來源：Educative accountability： Theory, practice, policy and research in educational administration. (p.8), by R.J.S. Macpherson, 1996, Oxford, OH： Pergamon



## (二) Kogan 提出三種主要的績效責任模式

Kogan (1986) 以控制的角度提出三種主要的績效責任模式，三種模式清楚地指明每一種模式都有其決定績效責任關係的最佳夥伴、最適當的過程、最佳的來源管道以及提供判斷的規準（詳見表 2-4）。邏輯上而言，績效責任假定目標與方法都是清楚、無爭議的，然而這個假設持續面臨挑戰。就如同公共財般，公共教育的目的與方式無疑地也必須參與競爭，特別是身處在這個民主的時代，公共教育必須維持其競爭性，因此，績效責任的模式與架構也須針對目的與過程衍生出許多競爭性的理論。

### 1. 公共或國家的控制 (public or state-control)

係指學校教育的主管機關，經由民主合法的監督機制，並透過種種的規定與措施，要求學校負起績效責任。

### 2. 專業控制 (professional control)

指學校中的教育專業人員（包括教師及行政人員），基於專業自主與專業倫理規費，透過專業進修、成長、自我報告與評鑑的方式，落實其所應負起的績效責任。

### 3. 消費者控制 (consumerist control)

係指學校的主要消費者（通常指家長及社區成員），透過民主參與、夥伴關係及市場選擇機制，來要求學生負起績效責任。

根據 Kogan 的看法，學校績效責任的主要控制者，因實施方式的不同，可能是主管教育行政機關、學校的教師和行政人員或是教育中的主要消費者（即家長）。但是無論控制者是誰，其對學生受教品質與學習績效提升的關注應該是一致的。

表 2-4 Kogan 提出的三種教育績效責任模式

取向	公共／政府的控制 Public or state control	專業的控制 Professional control	消費者的控制 Consumerist control
績效責任的目的	民主過程中賦予合法性	專斷的，由專家來決定	專斷的，由顧客來決定
績效責任過程的適切性	科層體制結構與權威；階級制與單向、由上而下的外部觀察	以結構為基礎的團隊，專家技術、知識為導向的權威。互動的關係，內部與外部的觀察	暫時的功能性結構，契約性的合夥
標準的來源管道	在上位者	專業的同儕	所選出的代表人物與市場

資料來源：Education accountability: An analytic overview. (p.16), by M. Kogan, 1986, London: Hutchinson.

### (三) Simkin 提出績效責任的四個模式

Simkin (1992) 將績效責任分成專業模式、管理模式、政治模式、市場模式，這四種模式其具有影響力的關鍵人物、影響績效責任的因素和達到成功的標準均有所不同，茲將四種模式分述如下，並列表說明（如表 2-5）。

#### 1. 專業的模式 (Professional model)

專業模式重視學生個別導向與知識本位，而每一個學生又有其個別差異，因此整個教育系統必須確保專業工作者有足夠的專業知能來做專業的判斷與決定。其目標在透過嚴格的專業訓練、認證、篩選、評鑑以及持續不斷地同儕評量、在職訓練來確保其專業能力。

#### 2. 管理的模式 (Managerial model)

管理模式的績效責任係運用系統性的行政程序，透過資料的蒐集、策略性的計畫，設定適當的願景與目標以創造兼具效能與效率的學校。學校行政高層人士被賦予較大的責任，引領學校朝既定目標而努力。

#### 3. 政治的模式 (Political model)

政治模式的績效責任強調學校教育的結果可視為對全體或部分選民的需求

，因此議員代表等政治人物必須對選民負責，從這個觀點來檢視教育，最強而有力的政黨將會支配學校教育的走向，而教育的績效責任，則是在落實學校教育成果與特定政黨、選民需求結合的程度上。

#### 4.市場的模式 (Market model)

在美英兩國的教育績效責任方面，家長選擇權與磁性學校的概念都是根據市場機制的觀點來設計的，希望在顧客擁有選擇權的壓力下，促使學校更努力去提供滿足家長與學生需求的服務，相對的表現欠佳的學校將會在教育市場顯現出來，迫使教育政策制訂者正視其問題之所在。

表 2-5 Simkin 的四種績效責任模式

模式	專業模式 Professional	管理模式 Managerial	政治模式 Political	市場模式 Market
關鍵人物	專家	管理者	議員代表	消費者
影響因素	同儕觀察	階級組織	管理的方式	選擇的機制
成功的標準	傑出的活動表現	效能與效率的提升	政策的一致性	競爭性的成功

資料來源：Policy, accountability and management: Perspectives on the implementation of reform. (p.12), by T. Simkins.

#### (四) Halstead 提出六種績效責任模式

為避免絕對的專業控制與專業自主，Halstead (1994) 發展出教育績效責任政策的六項提議：

1. 負有績效責任者即是任何被賦予角色者 (校長、教師、行政人員、家長及社會人士等)。
2. 負有績效責任者 (role-holder's) 需根據其不同角色的需求而有不同的責任義務。
3. 負有績效責任者的責任義務是針對一個或多個的對象負起責任，而這些對象

- 授權給他們或者是接受他們的行動結果。
4. 績效責任的對象對角色扮演者有正當的期盼且可望他們的需求能被滿足。
  5. 績效責任的負責人樂於接受各種資訊或是評鑑以加速滿足績效責任對象的期望。
  6. 假若評鑑的結果指明績效責任對象的期望無法被滿足，則應予懲罰或是進行適當的補救措施，包括專業建議、諮詢服務及回饋等

這份文件清楚地說明誰應該負起績效責任？績效責任的對象是誰？績效責任的內容為何？在何種環境下採取績效責任？又該以何種的態度來進行？

Halstead 提議的優點在於清楚的指出契約性績效責任與責任制績效責任的差異性，一方面教育工作者的責任義務能完全的展現，學生能真正習得他們應該學的知識，此即為契約性績效責任 (contractual accountability)；而另一方面，再制定教育決策時，將所有利益團體的需求納入考量的過程則稱之為回應性績效責任 (responsive accountability)。Halstead 的整體架構假設各種情況的相對性，契約模式旨在探討教學與學習結果間的因果關係，而責任模式則尊重利害關係人對政策主張合法性的意見。績效責任契約性與責任制的兩種形式，如表 2-6 所示：

**表 2-6 Halstead 提出績效責任契約性與責任制的兩種形式**

面向	契約性績效責任 (contractual accountability)	回應性績效責任 (responsive accountability)
主要關切重點	教育的結果與效果	特別強調過程與決策
主要議題	從教育服務獲得的利益	利害關係人的利益以及價值觀
目的	加強決策者的控制	增進決策者與顧客間的互動
績效責任的過程	教育工作者將他們的行動及獲致的結果作一描述性的續寫	教育工作者需為教育結果負起責任並解釋、修正其行為

資料來源：Accountability and values. (p.149), by M. Halstead.

Halstead (1994) 再根據上述的分類更進一步探討雇主、專家與顧客三者間的關係，並歸納出績效責任的六種模式（詳見表 2-7）：1.集中控制模式（central control model）強調管理主義（managerialism）2.自我責任模式（self-accounting model）則建議需有絕對的專業性自主權 3.消費者模式（consumerist model）完全由市場機制來決定 4.連鎖責任模式（chain of responsibility）依賴普及的公平正義 5.專業模式（professional model）則有信心建立起學習社群 6.夥伴模式（partnership model）強調民主式的參與。每一種模式的主張都充滿了競爭的意味。

表 2-7 Halstead 提出績效責任的六種模式

有支配力的 利害關係人	契約性績效責任 (contractual accountability)	回應性績效責任 (responsive accountability)
雇 主	集中控制模式 教師（員工）簽約保證提供適當、可測量的學習，並採用合適的測驗與評量方法。可能有較低的內部所有權（ownership）以及缺少自主性。	連鎖責任模式 階級組織中每個層級的決策者都需對每個利害關係人負起絕對的責任。可能會助長科層體制的成長、權力鬥爭以及不明確的結構性。
專業人士	自我責任模式 教師（擁有自主權的專家）使用內部、主觀的方法來自我監控學習與教學。此模式的可信度較低。	專業模式 契約性的事務授權給政府官員，回應性的事務則授權給教師。可能導致地方主義（localism）及完全被提供者所宰制（provider capture）。
顧 客	消費者模式（consumerist model） 教師（提供者）採用市場及政治的機制，例如：聯盟表格（league tables）、家長選擇權。可能會增加工作任務以及不公平的現象產生。	夥伴模式（partnership model） 綜合各利害關係人的意見，彼此互動進行決定、計畫與評鑑等活動。可能缺少外部合法性以及受制於當地的政策法規。

資料來源：Accountability and values. (p.149), by M. Halstead.

### (五) Radnor 等人 (1996) 提出地方教育局的三種績效責任模式

英國地方教育局 (LEA) 提供的資訊顯示教育制度歷經了文化上的轉變，LEA 所做的四種深度個案研究指出三種地方教育局的績效責任模式。

表 2-8 Radnor 等人提出三種地方教育局的績效責任模式

績效責任的取向	本土管理模式 (Local management model)	地區服務模式 (Regional service model)	社區管理模式 (Community government model)
管理與政策的價值基礎	提供有效率合約的專業知識；右派的政策	容納多元論的代表性政治與民主	社區的管理工作，右派與集左派的政策
管理事務的優先權	價值遞減；績效與監控	學校服務與支持的維持	根據社區需求與當地政治利益定義出的服務規則
政策的來源	顧客與提供者間的交換關係	不同利益團體的滿足與管理	與學校所處社區進行溝通、協商
政策的焦點	學生與學校之比較性、可測量的績效	服務規準和與學校的關係	與學校的關係
學校表現的規準	固定的績效指標與消費者主義的資料	法規結構與適用性的穩定一致性	協商所導致的社會與管理結果
系統績效的規準	政治與教育須因時因地制宜	教育的功能定期地被委託	大眾性的文件，例如討論公平與解決問題等議題
合法性的來源	現今的法規與市場	代議制的民主	社群主義
統治、支配的型式	市場與道德的績效責任	專業的績效責任	地方政治的績效責任

資料來源：Local educational government, accountability and democracy in the UK: Paper given to the annual meeting of the American educational research association. (10-11), by H. A, Radnor et al.

## (六) Darling-Hammond 所提出之五種教育績效責任制

Darling-Hammond 認為在教育環境中有五種教育績效責任制，可以用來達成績效責任，分別敘述如下：

### 1.政策的績效責任 (Political accountability)

教育立法人員與學校行政人員，基於民主與選舉的壓力，在教育方向與教育政策上，必須回應社會大眾與選民的一般性需求。

### 2.法令的績效責任 (Legal accountability)

是指在法令的規定下，教育工作者的行事必須以其為方針，盡力達成教育目標。

### 3.科層體制的績效責任 (Bureaucratic accountability)

上級教育主管機關藉由公布法令以及規章以確保學校教育實施的內涵符合其所設定的標準。

### 4.專業績效責任 (Professional accountability)

教師以及學校成員必須熟悉其專業領域的知識，通過專家任應考試或是認證，以及堅守實務工作的專業標準，來達成其角色任務。

### 5.市場績效責任 (Market accountability)

在教育市場化的趨勢下，顧客導向的理念促使父母及學生有權選擇他們認為最合適的學校與課程。他們也可以參與學校決策的實際工作，透過市場化的方式，督促學校為其教育成果負起績效責任。

上述這些績效責任的模式與機制各有其所欲達成的目標，同樣的也有情境適用上的特點（詳如表 2-9）。政策績效責任制可以協助建立一般性的政策方向，可是它並未提供社會大眾參與決策制定權力；法令績效責任制有助於定義個別與團體的權利，但並非所有的教育決策都是受法令所支配，而且並非所有的公眾都透過這個機制去檢視教育機構的績效；科層績效責任制強調透過標準化的實施程序可以獲得所欲結果，但若是教育服務對象有不同的獨特性與需求，則科層績效責任制的實施可能就會產生不良的後果；專業績效責任制著重在運用專業的知識、技能與決策來滿足顧客的需求，但是在社會大眾的需求不斷的提高之下，專業績效責任制也有力不從心之處，無法一一滿足大家的期望；而

市場績效責任制則強調顧客需求的多樣化以及教育選擇權的開放，可是這並不能確保所有學生皆能獲得相同品質的服務。由於這些不同的限制，我們可以了解到並無所謂最佳的績效責任類型可以概括全部，隨著問題不斷浮現、社會目標與公眾期望的轉變、課程架構的革新以及教育改革趨勢與國際潮流的進展，各種績效責任制的比重、績效責任工具的使用，以及績效責任的內涵應適時做調整與重組。

表 2-9 Darling-Hammond's five types of accountability in US big-city systems

取向類型	政策的績效 責任制 (Political accountability)	法令的績效 責任制 (Legal accountability)	科層體制的績效 責任制 (Bureaucratic accountability)	專業的績效 責任制 (Professional accountability)	市場的績效 責任制 (Market accountability)
合法性的 基礎	委任	法律	特權階級	專業知識與技能	消費者主義
績效責任 的取向	立法者與學校成 員需為選舉負責	立法機關用法令 規範學校最適宜 的活動	學區與州政府以 標準與專業標準 的程序來規範學 校	教師或其他學校 成員需擁有專家 知識且通過認證 考試	消費者對學校課 程與政策的選擇
優點	建立一般性的政 策方向	建立、保護個人 或是團體的權利	透過標準化的程 序產生所欲的結 果，如：公平	運用各種專業知 識、技術來滿足 個體的需求	顧客需求的多樣 化以及教育選擇 權的開放
限制	政府官員的決定 可能被蒙蔽，並 無法保證少數人 的權益	並非所有的教育 決策都受制於法 律，法律的來源 管道是不一致的	對獨特多元的需 求不具敏感性， 無法鼓勵學習	對與日俱增的公 共目標無法面面 俱到	無法確保所有學 生接受相同品質 的服務
績效責任 的目的	公共政策與服務 的一貫性	公平地獲取公共 資源	公平與標準化的 教育	促進學習以及專 業知識的成長	確保、改善教師 與學校的責任、 義務
績效責任 的過程	利害關係人進行 評鑑	法律的證據、爭 論與解釋	規範性的活動， 評鑑與考試制度	教學活動的專業 反省	家長學生有權選 擇學校、課程及 參與學校的決策
績效責任 的焦點	利害關係人之間 優先權與結論的 協商	立法權、公眾服 務的品質與管道	標準化的實施程 序	回應顧客需求的 專業性教學	滿足顧客的需求

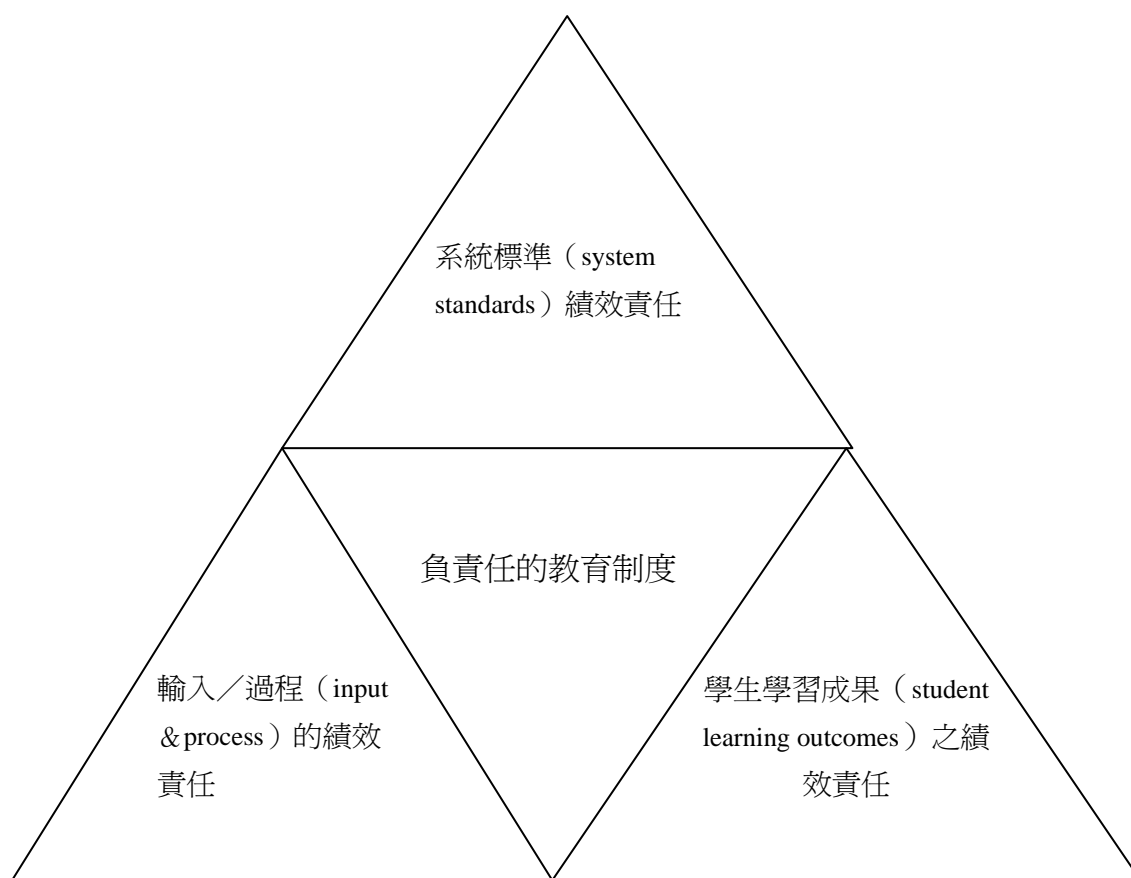
資料來源：Creating accountability in big city schools. (p.11), by L. Darling-Hammond, C. Ascher.



### （七）美國國家特殊教育州董事會協會提出績效責任平衡模式

在教改的潮流中，績效責任的強調是從不缺席的。美國國家特殊教育州董事會協會（National Association of State Directors of Special Education, 簡稱NASDSE）提出許多如何應用績效責任來照顧行動不便的學生之步驟說明，NASDSE 並於 1995 年出版了績效責任平衡制度的願景（Vision for a Balanced System of Accountability），其中介紹了績效責任的模式包含三個組成要素：（1）制度性績效責任（system accountability）（2）個別學生的績效責任（individual accountability）（3）輸入／過程的績效責任（input/process accountability）。這個模式的關鍵概念就是平衡的績效責任（balanced accountability），亦即教育制度必須確保所有的學生包括身心障礙的學童都能透過公平的管道，接受高品質與標準化的教育。

這個績效模式的基本原則主要著重在三個組成要素間的動態平衡（見圖三），此理論假想整個社會制度是一個三角形，在理想的狀態中，三角形的每一角都是強韌地提供它獨特的功能以維持整體的平衡性。然而，事實上當某一要素特別被強調時，相對性的不平衡就會產生，例如：若過度強調程序性的事務則容易導致身心障礙的學生被排除在正常的評鑑系統之外，無法對個別學生成就產生的正當績效責任。



圖三 績效責任架構圖

資料來源：NCEO framework for educational accountability (p.10) by Jim; Jane; Judy.; Martha; Ronald & Michael.

#### 四、教育績效責任指標

在發展績效責任系統時，指標的選擇是相當重要的步驟，一個有效的績效責任系統需要主要目標的多重指標，特別是特定層級的績效具有高度的利害關係時。教育指標系統與用來監控經濟、司法審判、或其他社會系統的目的是相

似的。運用統計指標來監控複雜情況，很可能會做出錯誤的判斷，故需了解指標的定義、功能與限制。

### (一) 績效責任指標

1. 指標的定義：指標係以符號表達一項或多項輸入、過程或結果，如此可以用來作比較或作評鑑，指標可能是數字、百分比或其他像是測驗分數、參與程度或知覺學生成就 (McEwen, 1995)。
2. 指標系統的定義：是否指標為單一的或組合的統計資料，由於單一指標很少能提供像教育這樣複雜現象的有用資訊。指標系統通常設計來產生有關實際情況更多更正確的資訊。然而，指標系統不只是蒐集統計指標，理想上，指標測量系統區分系統的要素與個別的要害彼此如何對整體產生作用的資訊。換句話說，指標系統整體比部分的總和提供更多資訊 (Richard, McDonnell, & Oakes, 1991)。全國性的指標不只要能表達一段時間的教育綜合結果，單純對結果 (例如：成就、參與) 加以監控無法為所觀察到的趨勢提出解釋，因為除了結果之外，教育政策亦間接影響結果，全國性的指標大體上至少必須表達教育系統的重要組成要素，除了監控結果，指標需能反映學校的學生特徵和學校組織特徵，而且應包括輸入、處理和輸出指標。

#### 3. 指標系統的合理期望

良好的指標系統要能提供正確與精準的資訊藉以說明教育的現況，並對改善教育系統有所助益。由於學校教育相關資訊無法透過偶然的觀察或透過指標系統以外的一般蒐集、報告和分析方式而獲取。指標被預期可以協助政策制定者運用系統化的方式將學校教育的目標轉化成行動的目標。然而指標系統不能視為解決問題的萬靈丹，那麼究竟指標不能做什麼？又指標能用來做什麼？

##### (1) 指標的限制

社會指標的文獻指出似乎有些事是指標無法做到的，因為需要人們主觀的判斷，列述如下：

- a. 設定目標及優先順序：社會大眾設定目標和優先順序透過選出代表。指標系統所產生的資訊僅能告知客觀的資訊，但是在形成有關政策的偏好與優先順序時，僅是眾多考量因素的其中之一。

- b. 方案評鑑：社會指標不能替代設計完善、深入的社會方案評鑑，指標。
  - c. 發展平衡表：社會性指標缺乏與經濟指標一致的參照點。用經濟指標來促進社會指標的發展容易誤入歧途，因為教育的構成要素沒辦法一一用貨幣來衡量。
- (2) 指標的功用：社會指標的預期有其功能，可以更清楚描述教育問題、更迅速發出新問題的信號，獲得有關教育方案的線索等等。
4. 指標的發展：加拿大 Alberta 省為倡導結果導向的教育，提出教育品質指標 (The Educational Quality indicators, 簡稱 EQI), EQI 為一四層面的教育模式 (McEwen, 1995)
- (1) 夥伴 partners (學校、家庭、社會)
  - (2) 條件 conditions (背景、輸入、處理)
  - (3) 學生成果 student outcomes (認知、情意、行為)
  - (4) 時間 time (例如 3、6、9、12 年級)

## (二) 指標的類別

公平、有效的績效責任系統應包括多重指標，Ananda & Rabinowitz 認為這些指標可以分成兩大類，一類為評量性指標—測量學生成就與學生獲得的學習成果，另一類為非評量性指標—用來覺察影響學生成就的要素，如：出席、留級情形，或是除了測驗成績以外的成果測量，例如：畢業生升學率、就業率等。

### 1. 評量性與非評量性指標

- (1) 評量性指標：關於評量性指標，首先要決定是否包括常模參照測驗 (NRTs)、標準參照測驗 (CRTs)，或者包含上述二者。很多州的績效責任系統兼採二者，以測量學生與州所設定標準比較的進步 (progressing) 情形 (此時需要 CRTs)，此外，也想了解學生在全國中的相對地位 (此時需要 NRTs)。
- (2) 非評量性指標  
根據各州教育委員會 (Education Commission of the State, 1999) 的研究顯示，一般最常為州績效責任系統所使用的指標為：
  - a. 評量分數 (41 州)

- b. 輟學率 (33 州)
- c. 學生出席情形 (29 州)
- d. 資源的支出與運用 (27 州)
- e. 畢業率 (18 州)
- f. 學生行為—紀律、曠課、停學、退學等 (18 州)
- g. 繼續升學或就業情形 (16 州)

一般同意績效責任系統應基於一個以上的指標來評估學校績效，然而這個基本原則很容易因為環境不確定性或不切實際的規劃而被違反，而導致績效責任系統產生不公平及不適當的情形。

## 2. 輸入、過程與輸出指標

Murnane (1987) 主張教育指標應只要著重在學校的產出，而 Oakes (1989) 並不同意這種說法，其建議也要提供學校脈絡的資訊指標。Shavelson (1987) 提出教育系統的整合模式，模式中將教育指標區分為教育輸入、過程與輸出指標 (轉引自 Porter, 1991)。

- (1) 輸入指標：包括財務和其他資源、教師素質、學生背景、家長/社區規範。
- (2) 過程指標：可以分成二大類，包括學校教育組織特性及學校教育教學特性，分別說明如下：
  - a. 學校教育組織特性：依學校教育系統的階層來區分，可以分為國家品質、州品質、學區品質、學校品質；學校的性質應追求教育之卓越與公平。
    - (a) 學校品質
 

學校效能的相關文獻 (Purkey & Smith, 1983) 指出認為可以提升學生學習結果的一些學校特徵，而每一項特徵均可視為潛在的指標：教學領導、任務導向、對所有學生有高期望、工作導向的組織氣候，及結果的監控，然而這些概念缺乏明確的定義，其他還有學校和班級規模、年級結構、學校管理方式、教師賦能等等組織特徵均會對學生的學習結果產生影響。
    - (b) 學區、州和國家指標
 

有六個特徵值得作為指標基礎

      - 規定 (Prescriptiveness)：各科要分配多少時間；在安排的時間內

要包含那些主題；哪些學生要學些什麼主題；每個主題在何時及以何種次序教授；所授的每一主題要達到什麼水準（Schwille et al., 1982）

- 一致性（consistency）：一致性指出那些政策工具並存在教育系統內可以互補或強化。
  - 課程內容性質的詳細說明（nature of the content specified）：除知道政策的規定和一致性是不夠的，還必須知道教或學的內容是什麼。
  - 正確性（accuracy）：課程內容的正確性，課程不見得都是正確的，有時發展出的課程、架構、測驗可能出錯。
  - 權威性（authority）：若教師認定政策具權威性，此時政策具有說服力，教師表現出來的信念和行爲會較恰當。
  - 魅力權威（charismatic authority）：提出的政策受到具有魅力的個體擁護。
  - 權力（power）：視課程政策在合乎政策的程度，有權做出獎勵與懲處。
- b. 學校教育教學特徵：教學的特徵意指學生所接受的實際課程內容與教師實際運用的教學策略。可以再分成兩個主要部分，課程品質（內容）和教學品質（教學）。特定課程的教學資源、教師素質及學生在非學術活動的參與情形可用來修正教學品質，指標應能反映學生所接受的課程與教學的適當性。
- （a）課程品質
- 由於教師所要教的與他們實際教的可能相當不同，而且要決定具體的最適合的水準是有困難的，因為沒有兩位教師的教學會完全一樣。然而，這部分主要感興趣的是描述教學的內容可以良好地預測學生的成就，因此或許從學生的觀點來看教學內容的定義會是最有效的。
- （b）教學品質：
- 專家對於良好教學的看法不見得會一致，不過，大量有關教學的研究指出良好教學品質的特徵，可以用來作指標（Porter & Brophy, 1998）

- 教師所持的目標與期望的學生學習結果的一致性
  - 教師為學生達到特定結果負適當的責任
  - 教師對於什麼該教與什麼不教有清楚的認知
  - 仔細架構教學使其建立在學生已知的基礎上；並考量學生可能有的困惑
  - 教學設計可以增進學生建構自己知識的機會，減少其花時間在消極吸收他們所被教導的知識。
  - 有效利用學生的時間，減少時間的浪費
- (3) 輸出指標：包括成就、參與、態度和志向的指標，然而指標必須與其他的指標相關，指標與指標之間關係的改變可以用來確定觀察結果改變的可能解釋。

FairTest (1995) 指出學生學習評量正產生很大的改變，同時改革也發生在學習目標、內容標準，課程、教學、師資培育，以及家長、社區、學校、政府和產業界之間的關係。全國評量論壇 (National Forum on Assessment) 提出了改變評量系統及評量實務的原則，應特別重視改善課堂評量，同時確保大規模的評量也支持有效學習。為有效的幫助學習，評量必須與課程及教學相結合，高品質的評量有賴堅強的教育基礎，包括使學校能滿足所有學生學習的需求，了解學生如何學習、為學生學習設定高標準、提供公平、適性的學習機會。如果要評量扮演協助學生改善學習的積極角色，則必須符合下列原則：

- (1) 評量的主要目的在改善學生學習
- (2) 評量的其他目的要支持學生學習
- (3) 評量系統對所有學生都是公平的
- (4) 專業合作研究與發展要支持評量
- (5) 評量的發展需要大家共同參與
- (6) 定期與清楚傳達有關評量的資訊
- (7) 評量系統需要定期檢視與改善

### (三) 標準導向績效責任系統的指標

Guth 等人 (1999) 提出標準導向的績效責任系統的概念架構依績效責任系

統的六個準則建立了學區相關的指標：

- 1.州和地方的內容標準要有某種程度的一致性
  - (1) 特定年級的內容標準
  - (2) 將學區的內容標準與州的內容標準作比較
  - (3) 使內容標準至少與州所訂的標準一樣嚴格
  - (4) 採用課程與教材與州或其他學區的標準一致
  - (5) 增進學區內的所有學校的能力以協助學生達到預期的標準
- 2.學生績效標準要與評量配合
  - (1) 設定特定年級學生的績效標準
  - (2) 評量使用多重測量，測量是否學生達到州為特定年級所訂的標準
  - (3) 依據州的要求合併多重測量
  - (4) 建立可靠及有效的地方評量測驗
  - (5) 地方發展的評量與州及學區的內容標準要有一致性
  - (6) 激勵學生在每個評量測驗中有好的表現
- 3.不斷地進行資料分析和檢視學校績效
  - (1) 為學校訂定明確的高績效標準
  - (2) 建立隨著時間應進步的標準（相對標準）與絕對的標準
  - (3) 使用明確定義的標準以指出學校需要改善的地方
  - (4) 增進所有學校分析及使用資料的能力
  - (5) 分析資料以診斷學校績效不彰的原因
  - (6) 建立個別評量資料並允許學校間公平的比較
  - (7) 將今年的資料與往年的資料比較
  - (8) 建立對學校有關學生表現的獎勵與懲處機制
- 4.學校改善策略及介入策略
  - (1) 有清楚地有連貫性的可行的介入策略，藉以改善教學
  - (2) 建立介入策略，以培養學校的能力
  - (3) 適度修正特定的介入策略以符合問題的需求與陳述個別學校的問題
- 5.利害關係人的參與和承諾
  - (1) 地方績效責任系統的規劃要有多方利害關係人的參與
  - (2) 與利益團體溝通，使他們知道地方績效責任系統的存在及向他們解釋績效責任系統的意涵



- (3) 試著培養利益團體指出他們在協助學生符合標準覺得負有共同責任的地方
  - (4) 公開評量資料，以使大眾成為績效責任系統的夥伴
6. 績效責任系統的不斷改善
- (1) 隨時努力證實、改善及精緻化績效責任系統
  - (2) 承諾長期使用選定的評量測驗
  - (3) 評估績效責任系統的影響
  - (4) 長期將績效責任系統視為增進學生成就的工具

總而言之，建立教育績效責任系統的實際作法，首先應釐清誰（who）該負責什麼（what）及對誰（whom）負責等攸關教育績效責任體系的核心議題。同時考量教育績效責任系統應結合標準導向與市場導向，其中標準導向的績效責任重點在於立法機關必須開始訂定關於學生應該知道而且能做什麼的明確標準，以產生教育績效責任的基準；至於市場式的績效責任將有助於學校選擇權的擴張，將市場導向的績效責任引進了公立學校系統，將使得學校直接對教育的「消費者」——家長及學生負責。而政策實施前，則需針對教育績效責任系統建構推行進行可行性評估，其中包括教育績效責任的目的（purposes）和目標（goals）、教育績效責任系統建立構想和執行的步驟，同時決定誰要負起績效責任，以及績效和進步如何測量。並進而考量績效和進步如何作比較，以及決定蒐集及報告何種層級的資料，同時建立獎懲制度和其他激勵措施，以協助社會大眾了解教育成效，亦協助教師、學校和學區達成教育績效責任，透過不斷評估，藉以改善教育績效責任系統。