

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）取代理行政（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。