

第二章 文獻探討

本研究旨在建構台北縣立高中績效責任指標內涵，本章針對學校績效責任之相關理論、現況及相關實證研究結果，予以深入探討，以爲本研究之理論參照。本章共分三節，第一節績效之研究，第二節績效責任之研究，第三節指標建構與績效評鑑。

第一節 績效之研究

壹、效能、效率與績效的意義與內涵

績效不僅意涵著組織資源運用是否有效率，同時也代表組織目標達成之程度。如何了解學校績效，重要的是要先釐清績效與效率、效能三者涵義。茲就三者意義分析如下：

一、效能、效率的意義

從文獻可知，績效概念是複雜、多元的概念，與效能、效率、生產力概念有關。

Silver (1983) 認爲效率是組織成本與效能，成本是組織之花費，效能是組織目標之達成。以教育而言，一個學區效率，可用每個學生單位成本與教育成就的函數予以衡量。

Robbins (1988) 指出效能是目標的達成，而效率是爲達到目標的投入與實際產出之比值。

吳明清（1990）指出效能能否達成組織預期的目標，效率重點在活動所需的時間、金錢、人才等資源的運用是否最經濟有效，但最後結果不一定符合組織的目標。

吳清基（1990）認為效率和效能是一體之兩面，前者強調將組織內人力、物力、財力和時間作最妥善分配，重視組織資源運用的投入與產出的比率，是導向個人目的。後者強調組織資源運用所達成目標的程度，重視實際產出與期望產出的差距，是導向組織目的。

龔平邦（1997）認為效率是產出對投入的比率；而效能要比效率包含更廣泛的含義，不只是重視當前的成果，同時地注重今日的行爲對未來的影響。

陳明璋（1979）認為效率係指以最少的投入（或資源）獲得最大產出。效能是目標之達成。二者關係可歸納如下：

- （一）有效率不一定有效能。
- （二）效能較效率重要，組織很少只追求效率。效率是辦好事（doing things right），效能是做正確的事（doing the right things）。
- （三）效率只考慮投入/產出關係，效能則考慮投入-過程-產出整個循環，反映組織與其生存大環境的關係，故效率只考慮內部狀況，效能則關心它對環境的互依、互動關係，尋求有利之機會，故它包括外在標準。
- （四）效能與效率之對比，除了做好事作對事外，尚有解決問題，尋求有利方案，保護資源，對資源最佳利用。
- （五）就長期而言，效能不僅藉經濟、技術手段外，且求政治手

腕獲取利潤，強調內外並重，考慮環境、組織、個人間最佳均衡。

歸納以上專家、學者的觀點，效能是指經由成員參與、系統運作，以追求組織目標的達成。效能非全有或全無，而是多寡的問題。其次，效率是資源輸入與輸出之比值，輸入包含人力、物力、財力、時間等，輸出指產品品質、數量。由於組織存在目的是以達成效能為主，因此，效率是獲取最大的產出，效能則指組織理想目標的達成。就學校而言，達成學校教育目標即是其效能，如學生有良好學習成就、教師有高的教學效能等。效率是校長、教師、教育經費、教學設備、教學時間等投入，與學生學習表現之輸出比值，就是學校效率。換句話說，如果學校能經濟有效運用資源獲得最好產出，就是一所有效率學校。

二、績效的內涵

績效一詞，仍缺乏一致的概念及內涵。以學校教育而言，所謂「績效責任」、「教育品質」、「學校效能」、「生產力」、「升學率」、「教師工作滿足」、「中輟學生、再中輟率」等，都與組織績效一詞有關連。事實上，績效定義之多元性，是有助於了解組織的各種現象。例如衡量一所台灣公立中學的效率，則可以該校培養一名畢業生所花經常門及資本門成本的多少，作為標準。欲衡量一所公立中學的效能，則可以其畢業生通過全國高中基測及高中學測 50%的百分比，作為標準。

Drucker(1993)認為組織的考驗就是績效意義。組織最重要目標在於績效與成果，而績效精神則需要卓越的個體，能發揮長處的人。Drucker 進一步指出，在人的組織中，績效精神乃是產能大於努力之總合，是一種創造的能量，這是機械方式無法完成的。

根據美國會計總署（General Accounting Office）對績效衡量之界定：定期蒐集廣泛之資料，包含輸入（資金、成員、物品）、工作負荷與活動、產出最後成果、成品、每單位成本效率。此外，國家標準委員會（Govenmental Standard Board）主張：績效是服務之努力與成果報告，係對輸入、產出、成果與效率測量資料之適合解釋（引自 Greiner, 1996：12）。

吳清基（1990）認為績效是一種教育過程績效，例如對同一教育活動之舉辦，應如何辦理才能給參與者或對方比較好的感受，如此將可提高教育活動內容的更高附加價值。

潘文章（1992）認為績效乃實作之表現。績效可以指效果（解決問題滿足需要、達成預定目標程度）、可能指效率（投入資源與產出成果比率）、可能指影響（產出衝擊作用之深淺、遠近、成效大小）、可能指質量（工作素質、精細、期望狀態水準之高低）、可能指時效（時間、時限、時宜、進度方面適切性）、可能指表現（個人、單位、組織、表現成果）、可能指偏好（計劃進行主觀判斷之稱心滿意與否）。

吳定（1993）認為一個機關的生產力與績效有關，可應用投入、轉換、產出的系統過程概念，運用產出與投入的比率關係而界定之。例如行政機關生產力即是行政機關從事公共服務過程中，從業務推動、資源利用、內外溝通、業務創新、施政成果等事要變項，經由適當指標衡量後所呈現的整體績效。

從上所述，績效一詞是複合概念，含有許多意義，績效在範圍及

內涵上都大於效能及效率。因此其意義可界定為個人、團體與組織執行某些工作之成績或表現。茲就績效、效能與效率關係，呈現，如下圖 2-2：

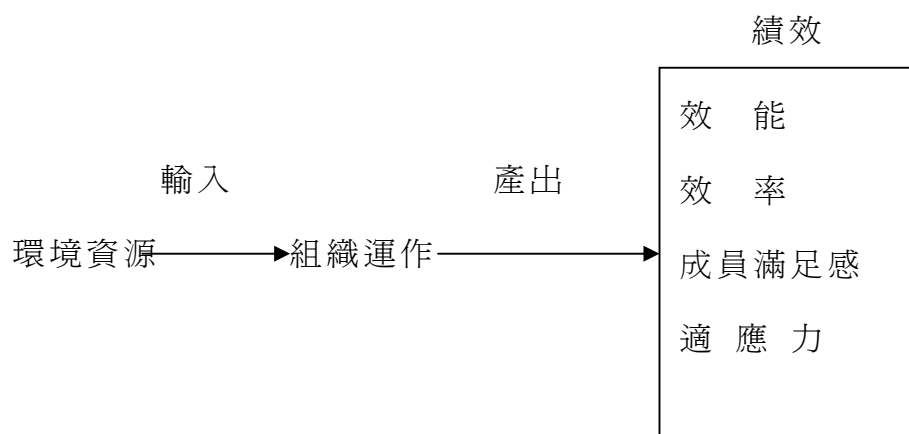


圖 2-1 績效、效能與效率關係

資料來源：出自張慶勳（1996：234）

綜上所述，績效一詞可界定為執行某些工作的成績或表現，其內涵最常見的是包含效能與效率概念，而有關成員滿意、組織適應力等概念，而有關成員滿意、組織適應力等概念，也是績效重要內涵。

（一）績效可採系統的產出與投入的關係：除有形的產出與投入，仍須考慮無形的產出（服務）與投入（知識、管理、創新）。投入與產出的比值，可代表績效程度。

（二）績效包括量與質的配合，兼顧效率與效能：績效衡量時，投入與產出的效率層面大致上可用具體的數據表示，而過程與影響層面則較難量化，或者根本不適合量化，因此可改用運作性的文字描述評定其多寡優劣。另外，組織或許可以很有效率的生产物品或提供服務工作，但並不能保證這些產出可以有效能地滿足消費者的需求及價值及達成組織目標，滿足成員與消費者需求。

（三）績效兼具客觀與主觀的性質

績效除做為系統性、整體性評估的客觀指標外，在主觀上也代表成長與發展的含義。

（四）績效兼目標導向與成員導向

績效衡量除強調有形或無形的投入與產出，且期望能達成既定目標。應滿足目標消費者或一般民眾的需求外，也須滿足內部員工的需求及激勵員工的士氣。

（五）績效具有變遷性與層次性

績效通常會隨時間變遷或任務環境改變，而調整評估的重點。組織會隨環境與目標不同而改變績效表現。例如二十世紀初期，常基於科學管理：結構功能論，定義績效意義為數量、標準與成本。但近來，管理派典走到本質—人性論，績效意義在於改進、創新、發展、與彈性。另外，績效衡量的焦點具有層次性，可分個人、團體、及組織三個層次。

貳、學校組織績效之意義與內涵

學校是一個鬆散正式組織，由行政專業組織及教學專業組織鬆散結合而成，核心成員是由校長、學校行政人員、教師、職員、學生所組成，非核心成員是由家長、志工、退休教職員工、社區人士、師資培育機構專家學者，透過正式化、階層化、部門化、共同的目標願景，來達成組織應有目標與績效。

一、組織績效的意義

「組織績效」一詞之意義和內涵，不同學者有不同觀點。茲先引述各學者看法，再加以分析歸納。

Weber 認為組織績效是指組織目標的達成（引自 Silver, 1983）。

Parsons 認為分析任何社會系統結構之關鍵點在其價值型態，由它決定了系統（組織）運作之基本定向，且引導系統（組織）成員之行為。每個組織皆係為達成某一目標而建立，此目標必需為組織價值型態認可才屬合法。而價值系統是由組織的超級系統所決定，是故，組織績效乃由其超級系統而非由該組織來衡量，組織績效的高低，一則視組織對超級系統達成預期功能的程度而定；再者，組織乃為社會謀福而存在，社會成員亦成為評估組織績效之最適當的參照架構（引自林新發，1990）。

Barnard 指出一個組織要能繼續生存，就需要效能及效率，效能（effectiveness）即指組織目標之達成，而效率（efficiency）即指成員個人需要之滿足，一個組織之績效應考慮以上二個層面。假使個人在組織中行為能達成組織目標，則具有效能，而組織目標同時能滿足個人動機，則亦兼具效率。效能與效率有賴行政主管功能之發揮（引自張明輝，1991）。

Gross（1967）採目標的觀點研究大學組織，發現大學實際追求的是產出、適應、管理、激勵及地位。而衡量大學組織績效即以此五大目標作為評量之依據。

Pickle 和 Friedlander 認為組織係由各種人員所組織而成的，如與組織有關的有股東、社區、政府、供應商、債權人、消費者、員工及經理人等成員。他們可能與組織有往來，且與組織有密切關係。是故，組織的績效乃依其滿足各種成員之相對程度來衡量（引自林新發，1990）。

吳再居（1984）將組織績效界定為組織在不同的成長階段下，滿足外在環境與內部需求之目標的程度。

謝文全（1985）認為組織績效應包括組織及成員個人目標之達成或需要之滿足。如只顧及組織目標之達成，而忽略了成員個人需要之滿足，將造成成員士氣低落及組織績效不高的現象。

范熾文（2002）認為學校組織績效具有兩大特點：

（一）學校組織績效是組織實際之表現，是指一所學校在各方面均有良好的成績或表現。這種成績或表現是一種程度問題，而非全無或全有的問題。

（二）學校組織績效的內涵包含學校教育目標之達成、資源有效運用、教師工作滿意及學校組織適應能力等。

綜合上述各學者看法，學校組織績效大體上有幾種觀點：第一種觀點為組織目標達成之程度，第二是效率的觀點，第三為成員滿意感，第四是組織適應力。職是之故，學校組織績效可參酌上述四種觀點，是指學校組織實際之表現與成果，其內涵包括了教育目標之達成、教育資源有效運用、教師工作滿意感及組織適應能力。

二、學校組織績效的理論模式

由於專家、學者對組織績效的觀點不同，其理論模式也不同，每一種模式有其基本假設與研究方向，對組織績效研究都有其貢獻。

Campbell (1977) 認為組織效能建構有兩種最常用的模式：

- (一) 是目標中心模式 (goal-centered model)
- (二) 是自然系統模式 (nature system model)

Pennings 和 Goodman (1977) 認為組織內部與次級單位運作是影響組織績效之重要因素。

Hoy & Ferguson (1985) 提出三種組織績效模式：

- (一) 理性目標模式
- (二) 開放系統模式
- (三) 參與滿意模式。

Denison (1990) 提出四種組織績效模式：自然系統模式 (natural system model)、目標達成模式 (goal attainment model)、決定歷程模式 (decision process model) 及持分者模式 (the stake holder model)。

鄭彩鳳 (1996) 應用競值架構將學校組織效能分成四個效能模式：

- (一) 理性目標模式：重視組織靜態的最大成果。
- (二) 開放系統模式：重視組織與環境之互動。
- (三) 人群關係模式：重視非正式團體與人際關係。

(四) 內部過程模式：重視內部運作、溝通與穩定。

歸納上述各專家學者看法，學校績效之理論模式有理性目標模式、開放系統模式、參與滿意模式等三種。

(一) 理性目標模式認為組織績效即指目標達成的程度。假使組織活動的結果符合或超過組織目標，則是有效能的組織。一般在學校行政上就有許多觀點是採取此模式，例如目標管理、成本效益分析、行為目標等等。此理論觀點假定是將組織決策者視為理性的，在他們心中有一組想要追求之目標，以此目標達成作為組織績效之評估。

(二) 開放系統模式

自然資源模式將組織視為是一個開放系統，是一個動態之歷程。因此，它著重組織與環境之互動關係，即從環境中輸入師資、經費、設備等資源，經過組織內部運作後，產生具有價值之成果回饋到外在環境之中，組織與環境乃是相互依存關係。

(三) 參與滿意模式

參與滿意模式是以組織成員的利益與滿足來衡量組織效能，因為組織是由人所組成，是人在作決定，而非組織在決定。因此，組織績效即是以成員滿足感為重要內涵。

第二節 教育績效責任研究

Bennett (1997) 認為績效責任在教育上並不是一個新的概念，常以「教育品質」、「教育評鑑」、「學校效能」、「人力資源」等概念影響教育的發展。早在兩千年以前柏拉圖即建議家長定期對兒女施以評量，以了解其學習情形，並且要求教師定期提出報告，促使其對

教學負起更多責任，可說是績效責任概念的濫觴。

壹、績效責任之意義

Norlin-Weaver (1999) 指出績效責任概念的緣起，可以追溯到教育管理以及公眾對公立教育的關注態度上。如科學管理的概念，或是學校應該以科學或系統化的方式來管理的想法。

《牛津英語字典》(The Oxford English Dictionary, 2005) 對於「績效責任」的解釋為：「具有負責的特性、有說明和回答的責任、忠於職守、履行責任。」也就是說，個人或組織具有負起責任的特性或狀態，然後就其表現經過評估後，給予適當的獎懲。

Jennifer (1999) 則將績效責任定位為組織目標是否明確、達成率是否可測量、及是否記錄目標達成之所有過程。

吳清山與林天祐 (2001) 指出績效責任是個人或單位對於職責範圍內的工作成效與成敗負起完全責任。換言之，個人為對本身行為的結果負責，單位要對單位的整體表現負責。由此看來，績效責任包括資料、評鑑、責任及改進等範疇。其目的包括：將資料告知大眾，更重要的是採取行動以尋求改進。

歸納上述專家、學者之看法，研究者認為績效責任之概念，大意指為個人或組織忠於職守，角色責任與義務之主動表現，經評估後，公告其成效，給予獎勵或處罰，並據以改進。

貳、教育績效責任之涵意

一、教育績效責任的意義與特性

績效責任應用於教育上的意義隨著各國國情差異、時代背景的變遷、研究角度及文化脈絡的迥異等因素而有所不同，故較難研擬出絕對的定義。

Darling-Hammond and Ascher (1991) 指出，教育績效責任是一套承諾、政策和措施，其目的在於增加好的教育措施、或減少不適宜的教育措施，並建立持續的評鑑、診斷制度，以建立並發展良好的實務運作及持續的自我評鑑。諸如測驗分數和輟學率等表現指標只是績效責任的資訊，真正的績效責任，必須有效運用與解釋這些資訊。

美國教育週刊 (Education Week, 2001a) 將教育績效責任視為州或學區要求學區、學校或學生對表現負責的相關政策。學校和學區的績效責任通常包括評鑑學校或學區、公開表現報告與基於其表現或改善狀況施以獎懲。至於學生的績效責任則通常透過學生晉級測驗或高中畢業測驗，要求其對自己的學習表現負責。

吳清山、黃美芳和徐緯平 (2002) 認為「教育績效責任」是實現教育目標不可或缺的要件，其主要特性整理如下：

- (一) 是一種內發的行為，出自於教育工作者內在的省思與實踐。
- (二) 是一種法律的責任，具有強制性和義務性。
- (三) 是一種教育工作表現結果的價值判斷，是否盡職，可經由系統化、客觀化的評量指標與其表現相對照之下，了解其表現的優劣。

(四) 透過回饋過程，得知整個教育活動實施情形，在回饋過程中，不斷修正與符應新的需求。

(五) 係經由績效責任評估，達到自我檢視與改進的功能，有助於教育的健全發展。

綜合上述國內外學者對教育績效責任所下的定義，研究者將教育績效責任視為上級政府或社會大眾要求教育者（教育經營者）為其表現負責，所設定相關法令、專業倫理、運作程序及評估（含公開表現報告）、獎懲與回饋機制等相關政策。是一種內發行爲、法律責任、價值判斷、回饋過程，透過績效責任評估，達到自我檢視與改進的功能，而有助於教育的健全發展。

二、教育績效責任的要素

Lashway(1999)指出，根據美國南部區域教育委員會(**The Southern Regional Education Board**) 的研究，學校績效責任包含五項因素：

- (一) 建立嚴格的内容標準。
- (二) 評量學生的進步。
- (三) 專業發展與標準和測驗結果緊密結合。
- (四) 向社會大眾報告結果。
- (五) 依據結果決定獎懲和提供協助。

美國教育週刊(**Education Week**, 1999) 歸納了十項教育績效責任的指導方針，如下：

- (一) 州應該將學校與個人應負責的內涵，說清楚並讓民眾瞭解，

且不侷限於測驗成績。

- (二) 獎勵與懲處應與實際表現一致，並清楚界定公佈，學生與成人均應為結果負責。
- (三) 績效責任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解。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。
- (四) 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。
- (五) 獎勵誘因和懲處應能激勵學校特別注意表現低落的學生。
- (六) 學生測驗成績偏低可作為學校績效不彰的依據，但不能作為獎懲的唯一考量。倘若沒有完全仔細評估學校的環境，不宜馬上採取整頓措施。
- (七) 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三類，需要幫忙的學校應可獲得協助，學校應可從許多策略與協助者之中，加以選擇，州與學區不應是技術協助的唯一來源。
- (八) 學校對學生的表現更負責，因此在人事與經費上當要更多自主權。
- (九) 成績低落的學校不容許一成不變，不能改善或未來也無法改善的學校，應予關閉及重組。
- (十) 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，應讓學生就讀較好的學校或其他教育選擇的機會。

吳清山等人（2002）認為教育績效責任的主要功能，如下：

- (一) 溝通的功能
- (二) 控制的功能
- (三) 激勵的功能
- (四) 改進的功能。

綜合上述國內外學者意見，構成教育績效責任的要素可歸納包括：職責與標準、指標、表現、評估與公開報告、獎懲與協助措施。首先需明確訂定個人或團體的工作職責與評估標準，確定責任歸屬與劃分，建立指標作為評斷依據，以為通盤了解執行情形之標準。收集執行與表現資料，包括質性之描述性資料與量化的數據資料，以便績效責任評估工作之進行。根據學校整體表現資料，進行自我評估或委託專家小組進行評估，以資料核對、問卷調查和訪談等方式，進行評估，建構一套適當的獎懲制度，以利整個績效責任評估之落實。

三、教育績效責任的應用模式

與其他社會組織的績效責任一樣，教育組織也具有各種不同的類型或模式，茲將學者專家對教育績效責任提出的看法，說明如下：

Kogan (1988) 認為教育績效責任主要有三種模式：

- (一) 公共或政府控制模式 (public or state-control)
經由民主的過程授權與立法，評鑑規準來源是上級。
- (二) 專業控制和自我調節模式 (professional control)
由專家作決定，評鑑規準來源是專業同儕。
- (三) 消費者控制模式 (consumerist control)

由顧客導向，評鑑規準來源是遴選之代表及市場機制。其中消費者控制模式主要有兩種形式，一為民主參與或是合夥關係，另一為市場機制。每種績效責任模式都有其決定適當關係、適當過程及評鑑來源的方式。

Elmore（1990）提出了三種類型的教育績效責任模式，亦即技術（technique）、顧客導向（client-oriented）、專業（profession）等三種類型，其主要內容分述如後：

（一）技術模式

技術模式認為，只有在教師教學、學生學習以及學校領導實際工作上，運用科學上被認為有效的知識，學校才有進步的可能。技術模式強調學校所被賦予的角色任務、學校所應該達成的事宜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著對目標清晰明確的定義、設定表現指標，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。

（二）顧客導向模式

顧客導向模式認為，只有當教育工作者對顧客（例如家長、學生和社會人士）負起責任時，學校才有進步的可能。顧客導向模式重視提供者與消費者間的溝通、互動關係，而改善提供者與消費者關係的策略則在於賦予消費者選擇的權力、彈性的資源管理以及制定能反應民意的政策。因比，績效責任可以藉由政治上、市場上以及管理上的機制諸如消費者參與學校政策、競爭機制的提倡、外在的評鑑以及適切的人力資源管理與發展來落實。

（三）專家模式

專業模式認為，只有當教育工作者以及其領導者願意盡最大的努

力去提升知能、從事專業判斷以及能夠完全掌控工作內容，那麼學校才有進步的可能。學校教育相關人員專業化程度的提升，是專業模式相當重重視的一點，而提升教師以及學校領導者專業化的策略則在於提供專業化的條件，例如專業自主、專業尊重、協助資源以及專家諮詢等。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。

Darling-Hammond 和 Ascher(1991)認為在教育環境中，至少五種教育績效責任的類型：

(一) 政治績效責任 (political accountability)

政治績效意指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普遍需求，促使其為教育決策負責。

(二) 法律績效責任 (legal accountability)

法令績效是指在法令的規定下，教育工作者的作為必須以其為引領方針，達成其目標。人民對於學校違反法律規定的行為可要求法庭進行裁決。

(三) 科層績效責任 (bureaucratic accountability)

科層績效是指學區或州的教育主管機關由公布法令以及訂定規章，確保學校教育實施的內涵符合其所設定的標準。

(四) 專業績效責任 (professional accountability)

專業績效是指教師以及學校成員必須熟悉其專業領域的知識，通過專業認定考試，以及堅守實務工作的專業標準，來達成其角色所界定的責任與義務。

（五）市場績效責任（market accountability）

市場績效責任意指在教育市場化的趨勢下，顧客導向的理念促使家長及學生可以選擇他們認為最適合的課程與學校。家長及學生可以透過參與學校決策的實際工作，以市場化的消費導向方式，來促使學校為其教育成果負起績效責任。

綜合上述學者意見，可歸納出五種教育績效責任的類型與模式：

（一）技術導向績效責任

運用有效知識，尋求進步之可能。由清晰的目標與明確的定義、設定表現指標，蒐集表現資料，作為改進依據。

（二）專業導向績效責任

發揮專業表現、提升知能、從事專業判斷、專業自主尊重、提供資源以及專家諮詢等工作內容。解構以及重新建構學校教育，達成提供專業化的條件。

（三）市場導向績效責任

學校之進步，繫於教育工作者負責任的理念。家長及學生可以選擇最適合的課程與學校。透過溝通互動，實際參與學校決策工作，促使學校為教育成果負起績效責任。

（四）政治導向績效責任

因應民主呼聲，經由民主的過程、授權與立法，確定教育方向與政策，並為決策負責，回應社會大眾的普遍需求。

（五）法律導向績效責任

教育工作者的作為必須遵守符合法令規定與組織規章之需求，確保學校教育實施的內涵符合其所設定的標準。並達成其目標。人民對於學校違反法律規定的行為可要求法庭進行裁決。

四、教育績效責任制的建構

National Governors Association (1999) 以表現為基礎的績效責任系統應明確訂定成就目標、配置責任，並使每個人確實負起達成目標的責任。在如此的系統，決策者必須清楚的訂定目標、責任與權力，然後根據結果公平的施與適當的獎懲。

一般建構績效責任制是採系統理論，針對背景、輸入、過程以及產出，做有系統分析與整體性思維。完整的績效責任制須回答以下的問題：誰 (who) 該負責？負什麼責 (what)？以及對誰 (whom) 負責？如何負責 (how)？等核心問題。試以美國密西根州績效責任任務團隊 (吳政達, 2002 a ; Accountability Task Force, 2000) 所提出的一套架構為例，說明如下：

一、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，但是整個教育系統卻可在大家共同參與和承諾下，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的有效運用，教師教學要符合課程標準，並且能激動學生精熟課程目標，至於家長則必須確保兒童準時到校上課而且做好學習的準備。

二、對誰負責

密西根州的公立學校有下列幾種績效責任的方式：

(一) 民主式績效責任 (democratically accountable)

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，它們可以改選學校董事會的成員。

(二) 法律績效責任 (legally accountable)

公立學校需符合州和聯邦的法律規定。

(三) 專業績效責任 (professionally accountable)

從事教育工作者須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，立法機關又引進了兩種績效責任制度：

(一) 市場導向的績效責任

特許學校的設立與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，這些政策使得學校直接對教育的「消費者」—家長及學生負責。家長不必等到下次地方學校董事會改選，便可以帶著州的補助款將學生一起轉到另一所學校。因此，學校若不能符合家長的期望將不斷地流失學生及經費收入。

(二) 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 Education 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。

三、負什麼責

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著重在地方層級。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，他仍然必需要替學校及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。學區每一年被要求至少要有 180 個教學的日子，學校被要求要雇用合格的教師及管理者。其負責內容包括：

（一）學校改善

學校被要求發展學校改造計畫，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。

（二）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其州基礎課程一致，並且在不一致的時候知會學區的居民。

（三）核可

核可是指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是否符合規定的情形。

（四）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、評估狀態及其他有關執行學校改善計畫的資訊給家長及社區成員。

五、教育績效責任在實務上的應用與困境

在教育實務上，為落實績效責任制，需針對不同層級教育績效責任、實施狀況、困難與限制加以研究，以利務實有效的推動教育績效

責任制。

一、不同層級教育績效責任系統上的運用

美國各州教育委員會（Education Commission of the States，1998）曾提出績效責任應用於教育上不同層級的系統，並對其特徵及目標做出建議，以提供建構教育績效責任系統之參考，主要內容，詳見下表 2-1（引自吳政達，2002a：43-44）：

由表中內涵分析可知，績效責任應用於教育上以不同的層面，或以不同的層級建構，將會有不同的效果，因此必須因應所須建構不同層面及不同層級的教育績效責任指標，才能全面提升教育品質。

二、教育績效責任在實務運用上的弔詭與限制

當前各國推行教育績效責任之時，仍有諸多質疑、弔詭與限制，以下將彙整相關研究成果，期能提供本研究在建構完全中學教育績效責任指標之參考（黃美芳，2002；陳正義，2004；黃淑梅，2005；Cibulka & Derlin, 1995；Cibulka et al., 1992；Hannaway & Crowson, 1989；Kirst, 1990；Theobald & Mills, 1995）：

（一）評定學生表現的問題：評定學生表現的最大問題在於評量工具的公平性及難易度經常受質疑，因此評鑑的結果常無法使人信服，所以在設計評量工具，應兼顧基本能力的測試（易或量化，所有學生皆需達到的標準）及學生特殊能力的展現（難或質化，個別學生在某學科的優異程度），如此，應可避免較大的衝擊。

（二）強調核心科目可能忽略其他學習領域美國的評量因強調核心科目，較容易產生上述問題，英國、澳洲便無此問題。

（三）獎勵制度的反效果

美國以獎金獎勵的功能並未如預期的大，且金額的大小也深切影響鼓勵的程度，甚至還會造成教師不願至績效不彰的學校任教的反效果；行政院暨地方各級行政機關九十三年實施績效獎計畫指出，台灣在 93 年元月公立學校教職員也開始實施績效管理制度，為求和諧，學校採輪流給獎方式處分，因此學校表現良好在獎勵時應採多元、較接近人性的方式。

表 2-1 不同層級教育績效責任系統的目標特徵

層級	績效責任系統的目的	為目的特別設計的特徵	運用績效責任系統達成目的
州	<ol style="list-style-type: none"> 1、監控系統整體運作 2、指出系統與其他系統的相對績效 3、對學區和學校負有責任 4、提供教育目標 5、提供課程改善資訊 6、分配資源 7、學生通過考試證照 	<ol style="list-style-type: none"> 1、指標包含經費支出、學區或學校的人口資料、課程品質 2、配合州標準的評量只評鑑核心的課程標準 3、至少評量三個，小學、中學、高中各一次 4、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 5、績效系統若為高標準，則評量要符合高技術及高法定標準 	<ol style="list-style-type: none"> 1、提供高績效學校的獎勵與低績效學校的懲罰措施 2.修正州的政策以改善公平性與適當性 3、重新分配資源給最需要的地方 4、提供低績效學校特定的協助 5、提供社會大眾有關學校與教育系統狀態的資訊 6、頒發獎狀或證照給優秀同學 7、集中教師的注意力在標準化教學上
學區	<ol style="list-style-type: none"> 1、監控學區進步 2、改善學生表現 3、對學校負有責任 4、提供教學目標 5、分配資源 6、評鑑課程是否有效 7、提供教學目標 	<ol style="list-style-type: none"> 1、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 2、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 3、學區的評量結果向社區報告，也可以將州評量結果一併報告 4、評量項目形式包括選擇題、或許可以加入簡答、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 	<ol style="list-style-type: none"> 1、提供高績效學校的獎勵與低績效學校的懲罰措施 2、重新分配資源給特別需要額外協助的地方 3、指出有效的課程，如全校的課程設計 4、與學區內條件相似的學校比較 5、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
學校	<ol style="list-style-type: none"> 1、評鑑課程是否有效 2、學生分班 3、發予學生證書 4、改善學生表現 	<ol style="list-style-type: none"> 1、指標需包括社區的特性、學生的人口統計資料、出席率、畢/結業率並追蹤學生離開學校之後的整體表現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 2、評量能與學校目標和課程結合 3、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 4、評量結果能獲得及時的改善 	<ol style="list-style-type: none"> 1、學校策略規劃過程的投入 2、評估學校達成目標的情形 3、評估學校設計符合學生和社區需要的有效程度 4、校內資源的重新分配 5、社區對話的基礎係基於學校改善的程度 6、測量家長對學校課程的滿意度 7、提供資訊給學區的消廣者來指引學校
級	<ol style="list-style-type: none"> 1、學生學習表現診斷 2、改善學生表現 	<ol style="list-style-type: none"> 1、評量需配合學校的課程並根據各年級不同學生比例來實施 2、評量結果可以立即獲得並使用來診斷學生並改善學生表現 	<ol style="list-style-type: none"> 1、提供家長個別學生學習表現的資訊並與之進行溝通 2.提供資訊作為分班或選擇學生的依據 3、提供有效班級教學的資訊

資料來源：出自吳政達（2002 a：43-44）。

（四）均等的議題

個別學校及學生的背景條件的不同、不利兒童（偏遠地區、社經背景差）等皆引發均等議題的討論，惟因各項條件的不同就不追求教育的提升，那背景較差的學童將來出社會時不是更不具競爭力，或許將進一步造成社會的負擔，有鑑於此，確保學生擁有適當的能力，將為設計評量的主要原則，況且評量並非績效責任的全部。

（五）象徵性（形式）報告的產出

除可量化的測驗成績外（如台灣基本學力測驗）及學生表現外，學校可能會提出經修飾過的報告及資料，因此視導人員的專業素養須充足，方可解除此項限制。

（六）權力下放的迷失

當政府教育權力下放時，例如實行學校本位學校自主管理等，卻同時要求須達到一定的績效，否則將追究責任。其介入的程度太多，將違反權力下放的原則，完全自主又無法要求此時，傳統和科技的績效責任標準和過程將被擾亂，且當政府欲重新行使中央集權的主 控制功能（經費的編列、獎懲的標準）時，便形成一個新的諷刺潮流。

（七）教育上的政策研究愈來愈集中在可計數的輸入、過程和輸出以及在經濟上的附加價值：這樣的霧化現象將使相關利害關係人僅能看到學校的表面，而且原本學習、教學、領導和政府是共生和互惠的關係，將因太過於量化，使其失去原本的意義。

參、學校績效責任之涵義

Levin (1974) 認為學校績效責任的主要內涵在於定期的公佈學校表現報告以提升學校成就，而學校表現報告的內容應著重在學生的學業成就表現與學校財政運作狀況。透過市場化機制中所強調的向公眾提供機構表現的相關資訊，將是學校績效提升的主要關鍵。如果要落實績效責任，學校間以及校內的成員對於學校所產生的結果應有所體認與共識。

Darling-Hammond and Ascher (1991) 認為學校教育績效責任可說是透過一系列的承諾、政策以及實務，來完成下列三個目標：

- (一) 提升學生處於優良教學與支持性學習環境的可能性。
- (二) 減少無益或有害的教育實務工作的產生。
- (三) 強化學校內部對於有害或無益的教育活動的自我判定、診斷、改變以及修正的能力。

吳清山 (2000) 指出教育績效責任落實於學校本身至少涵蓋學校目標、課程內容、學生學習成就、教師專業發展與學校經營適應力等層面內涵。

吳清山 (2002) 指出教育績效責任的理念，係指在教育環境中，負有教育責任者（如學校、教師、相關教育行政人員等）須為其教育的成效（如學生的學習表現、學習結果）負起責。而一個良好的教育績效責任制度，基本上應該包含標準、指標、評量、公開報告及獎懲與協助措施等要素。

歸納上述專家、學者之看法，研究者認為績效可以是指效果（解決問題滿足需要、達成預定目標程度）、可以是指效率（投入資源與產出成果比率或教育資源有效運用）、可以是指影響（產出衝擊作用之深淺、遠近、成效大小）、可以是指質量（工作素質、精細、期望狀態水準之高低）、可以是指時效（時間、時限、時宜、進度方面適切性）、可以是指表現（個人、單位、組織、表現成果）、可以指偏好（計劃進行主觀判斷之稱心滿意與否）也可能是指有關教師（成員）工作滿意及學校組織適應能力等概念。

而所謂的「學校績效責任」，若從組織之個人或團隊角度看，係指學校各相關人員（所有利害關係人）在各領域工作之應有表現（角色責任、角色義務），包括應承擔完成的「工作職分」加上「工作表現」，經評估之後，將績效對其利害關係人提出報告，並就其績效責任給予適當的獎懲或進行改進與發展行動。若從學校層級而論，將涵蓋學校目標、課程內容、學生學習成就、專業發展與學校經營等層面。此種責任機制具有監督與診斷教育成效的功能，最終的目的在於找出教育系統的優缺點，據以改進教育品質，提升學生學習成效並分別出各校間之優劣施以獎懲。亦即教育績效責任雖不必然是對於學生、教師或學校的處分，卻是基於職責、權力與績效相互一致的概念，透過評鑑與協助，提升學校的教育成效。

第三節 教育績效責任指標建構與評鑑

壹、績效責任指標的內涵

自 1980 年代以來，各國爲了改進教育績效與表現、並尋求教育改革與發展的共識，紛紛開始利用教育指標來監控與評估教育的發展，教育指標在教育決策與教育評鑑中的應用，也越來越趨於成熟（吳清山，2000；Elliott, 1991；Johnstone, 1991；Oakes, 1986；Scheerens, 1991）。

一、教育指標內涵

Stern（1998）認爲教育指標是測量教育系統特徵或是績效責任的重要資料，可以反映出教育的健康程度與發展趨勢

Oakes（1989）認爲指標是用來顯示教育體系的表現與健康狀態的統計量數，可以用來測量教育的基本結構，或是教育政策執行結果的重要層面

Smith（1988）也認爲指標能夠提供有用的訊息，可以描繪出整個體系的所欲結果或是其核心特質。

孫志麟（1998）認爲，一套良好的教育指標系統，應該符合下列四個要求：

（一）理論性

教育指標的選擇必須依據理論，指標確定後，應檢視其在理論上的涵義。如果缺乏理論基礎，這些指標只是一堆統計數字而已，將不

能作進一步有系統的解釋。

（二）層級性

教育指標除了要了解整體教育系統的狀況與變遷外，還要能深入教育系統中各領域、層面的表現情形。因此，教育指標要能分離處理，使之具有層級關係。

（三）多元性

顯示某一屬性的教育指標需有多種資料來源，據以展現教育的複雜現象。

（四）完整性

教育指標體系所涵蓋的範圍，除了教育系統的表現結果外，尚須考量其所投入的教育資源以及運用情形。

從系統模式的觀點而言，教育制度本身為一多層次的系統，基本上包括輸入、過程與輸出等三個部分，在此一系統下，任何一個運作的次級系統單位，都提供了其他層級所需要的服務，而本身也接受其他層級的服務（Johnstone, 1981；Oakes, 1986；Scheerren, 1991）。

Smith(1988)認為，任何層級的教育指標，主要都是由教育輸入、過程與輸出等三個部分所組成，透過直接與間接、單向與雙向、前後聯繫、互為因果的關係加以連結。

Johnstone（1981）認為，在系統模式的架構下，教育輸入係指投入整個教育系統中的資源；教育過程係指將教育投入資源轉化成為教育結果的運作機制，亦即與教育結構、資源配置有關的部分；而教育輸出的部分則包含了教育系統的品質與其對社會的貢獻而言。

Oakes (1986) 針對對此三大領域再加以細分：在輸入部分，包含教育財政與其他資源、教師素質、學生特性等；過程部分，包含學校運作、課程品質、教學品質與教導品質等；輸出部分則包含了學生成就、參與、輟學、態度與抱負等。而教育系統中，這三大領域間是彼此交互影響的。

Poter (1991) 延續 Oakes 的看法，從學校改進功能的觀點，強調教育歷程的重要性。教育過程部分將指標區分為學校教育的「組織特徵」與「教學特徵」等兩大領域。學校教育的「組織特徵」方面，包括國家、州、學區與學校品質等四個層面；學校教育的「教學特徵」方面，包括屬於內容層向的課程品質、屬於指導層面的教學品質、學生非學業活動、教師專業素質以及特定課程資源等層面。

綜合上述國內外學者意見，認為良好的學校教育指標可以測量學校獨特的特徵、持久性的特徵，可為使用者或學校利害關係人所理解，指標內涵架構在時間、成本、專業資料蒐集上具有彈性，且有其信、效度的。而教育指標的建構模式，依分析架構的不同，一般可以分為系統取向、演繹取向、歸納取向、目標取向與問題取向等五種。本研究擬採系統取向的模式，建構績效責任指標內涵架構，採社會系統的方法進行分析，以多層面的角度，從不同層面來探討教育系統的相關因素。

二、教育績效責任指標的內涵

Darling-Hammond & Ascher (1991) 認為教育績效責任的內涵包

含著學校在僱用教職員、評鑑成員、提供成員專業進修及發展、與學生以及家長的互動關係、日常工作的管理、決策的運作、如何確保學生養成最佳的知識、如何檢測本身的功能是否健全、處理問題的能力以及採用什麼樣的措施來確保其持續不斷地進步與提升等方面的措施與成效。因此，建立一套用來蒐集學校教育與學生成就的相關資訊，提供給教育決策者、學校、教育工作者、家長及社會大眾的適切的教育績效責任指標，是教育績效責任得以健全發展的關鍵。透過這些相關資訊的蒐集與提供，教育決策者、學校、教育工作者及關心教育的人上，可以了解到關於現今學校教育的成效、趨勢以及進展的情形；同時，也可以作為學校教育績效責任成效的界定與學校自我改進、提升的主要依據。

職是之故，教育績效責任指標係指據以衡量學校教育績效責任中各層面重要表現的變項。透過指標檢核所提供的相關教育資訊，可以具體判斷學校教育的實施情形、績效達成的程度以及其問題所在，作為發展與改進的依據。

至於如何設計出一套適切且合宜的教育績效責任指標呢？根據 Oakes (1986) 的觀點認為，教育指標基本上須提供至少下列五種學校教育的相關資訊：

(一) 問題導向的資訊

指標可以顯示出整個教育系統目前的問題或是潛在的困難。例如教師的流動率、學生人口的變遷或是學生數的增減。

(二) 政策相關的資訊

指標所描述的應該不只是政策制訂者所關心的資訊而已，也包含

了在政策方針的引領下，教育實際隨之改善的情形。

（三）教育成效的資訊

指標應該可以顯示出教育系統表現與教育成效的面貌，例如學生的出席率、學習成就、畢業率、升學率等。

（四）學生背景和組成情況的資訊

基本上，學校教育的主體是學生，在衡量學校績效責任的同時，學校學生的背景與組成情況的資訊是相當重要的參考依據，例如學生的族裔組成、家長的社經背景、學區學生的流動率、學生本身的素質等。

（五）學校本身特色的相關資訊

指標應該描述出學校的主要特徵，以便了解學校在這些內外因素下如何運作。這是因為假設只有教育成效資訊，例如學校的測驗分數，而不對照學校的特性、過程、活動及資源等相關資訊，那麼在指標的解釋上將會有所困難。舉例來說，一個學校測驗分數的提升或是降低，有可能是因為學校變項的改變所致（學校教學、教師品質或是教學方法上的改變等），但是也有可能是受到許多其他的因素影響（受測學生本身素質的差異等）。

綜上所述，當實施學校績效責任表現評估或視導時，可從系統的觀點切入，學校績效責任指標，應包括輸入、過程與輸出等三個層面；而在指標內容的選取上，則應參酌學校教育績效責任的意義、內涵為核心，呈現出教育績效責任成效、政策相關、學校背景與特色、學校問題資訊，並符合理論性、層級性、多元性、完整性的原則，換句話說，可從檢視學校系統中的資源條件、運作過程與教育成果著手。

貳、美國教育績效責任指標之建構

美國在教育績效責任制度之建立，已具有相當的專業性，由於美國係為分權制國家，由聯邦政府統一立法，並交由各州訂定相關績效責任制度之執行項目，因此各州之指標因應地區及環境的不同而有所迥異，目前以馬里蘭州的績效責任制度最為完整及建全的，以下就美國教育績效責任指標之實施現況及馬里蘭州教育績效責任指標系統加以論述說明如下：

一、美國教育績效責任指標之實施現況

美國各州教育學會（2000）（Eduaction Commission of the States[ECS], 2000）指出：目前美國各州實施以成就為導向的績效責任制度的指標，具備了多重指標的特色，其中包含下列幾項重點指標，而全美各州目前重點指標的使用情形如下：

（一）測驗分數：學生在州標準測驗表現上的測量，目前有全美有 41 個州使用這項指標。

（二）輟學率：指學生就學後因某項因素而中途輟學之比率，學校應盡力避免學生輟學，以保障學生就學的權益，目前有有 33 個州將此項指標列為追求績效責任的標準之一。

（三）上學率（出席率）：呈現四種主要資訊，包括：學生年度平均出席率、主要的缺席原因、曠課比率及過去三年該校的出席率之比較，目前全美有 29 個州執行此項指標。

（四）花費暨資源使用：指每位學生每學年度所使用學校的金額及學校資源之使用是否確實，目前全美有 27 個州執行該項指標。

（五）畢業率：指學生是否能自學校順利畢業比率，及留級或休學

的比率，目前全美有 18 個州執行該項指標。

(六) 學生行爲：學生在校表現的行爲，將影響其學習成就及未來的發展，因此全美亦有 18 個州執行該項指標。

(七) 畢業後升學就業情形：畢業後升學就業輔導機制的建立，將提供學生較明確的方向，目前全美有 16 個州執行此項指標。

美國各州教育學會 (ECS, 2002) 而全美各州目前重點指標的使用情形如下：

有 32 州使用成就為導向的績效責任制度的指標；有 21 州使用學生成就改善 (improvement in student achievement) 的績效責任制度的指標；有 12 州沒有使用以上兩者；全美除其中 2 州之外，其餘各州均向公眾報告其教育成效。

(一) 學生成就/測驗分數 (Student achievement/assessment scores)：學生在州標準測驗表現上的測量，目前有全美有 31 個州使用這項指標。

(二) 學生成就/測驗分數的改善 (Improvement in achievement/assessment scores)：共有 21 個州使用這項指標。

(三) 上學率 (出席率)：共有 17 個州使用這項指標。

(四) 輟學率：共有 13 個州使用這項指標。

(五) 畢業率：共有 8 個州使用這項指標。

(六) 學生行爲(包括紀律/安全，開除，停學)：共有 6 個州使用這項指標。

(七) 高中畢業後升學就業情形：共有 4 個州使用這項指標。

(八) 花費暨資源使用：共有 3 個州使用這項指標。

由表 2-2 可知：從 2000 到 2002 年美國績效責任制度的指標，在項目及使用州數有些許的改變，其中採用「學生成效/測驗分數」指標由 41 州降為 31 州，而增加「學生成效/測驗分數的改善」指標，共有 21 州採用，而且其他指標採用州數也大幅減少，由此看來，以「成就為導向」的績效責任制度，似有朝「成就改善成效」方向遷移。

表中指標係指美國目前實施績效責任制度之普遍性指標及概略性情形，然由於美國係為分權制國家，由聯邦政府統一立法，並交由各州訂定相關績效責任制度之執行項目，因此各州之指標因應地區及環境的不同而有所迥異，其中根據教育週報提出的研究報告「Quality Counts 2001: A Better Balance」(徐緯平，2001；Education Week, 2001b)顯示，目前美國各州不論在測驗、診斷、績效責任報告及獎懲與協助措施上，以馬里蘭州的績效責任制度最為完整及健全的。

表 2-2 2000 年至 2002 年全美各州目前重點指標的使用情形表

	2000 年	2002 年
1. 學生成就/測驗分數	41 州	31 州
2. 學生成效/測驗分數的改善		21 州
3. 輟學率	33	13
4. 上學率 (出席率)	29	17
5. 畢業率	18	8
6. 學生行為(包括紀律/安全，開除，停學)	18	6
7. 高中畢業後升學就業情形	16	4
8. 花費暨資源使用	27	3

資料來源：出自江書良、陳紅蓮 (2006)

二、馬里蘭州教育績效責任指標系統

馬里蘭州於 1989 年通過馬里蘭州學校表現方案 (Maryland School Performance Program, MSPP)，其中有關於教育績效責任指標的層面分為「學校表現」(school Performance) 及「學校支持」(support improvement efforts) 兩項 (Maryland State Department of Education, 2000)。

(一) 學生的成就表現 (student Performance)

有關「學校表現」是蒐集學生的成就表現如學生知識的評量、學生參與程度的評量以及學生成就表現的評量等資料。

1. 學生知識的評量

(1) 馬里蘭學校成績診斷計畫 (Maryland School Performance Assessment Program, MSPAP)，這是一種效標參照測驗，係針對全州第三、五、八年級施測，主要的內容有閱讀、寫作、文法、數學及社會學科等。

(2) 馬里蘭高中診斷測驗 (High School Assessment, HAS)，測驗對象為九、十、十一年級的學生，測驗內容為英文、數學、科學、及社會學科等。

2. 學生參與程度的評量

(1) 出席率

(2) 輟學率

3. 學生成就表現的評量

(1) 升級率

(2) 各項課程通過的比率

4. 學生畢業後升學及就業情形

(二) 學校支持程度的評量

- 1.入學率
- 2.異動率
- 3.學校特別協助學生的情形
 - (1) 英語補救教學的施行
 - (2) 特許學校(1) 方案
 - (3) 午餐費的優惠
 - (4) 是否有因應特殊教育的機制
- 4.其他部分
 - (1) 學生的健康情形
 - (2) 教育經費使用於學生的多寡
 - (3) 學校財務情形
 - (4) 師生比
 - (5) 教學時間的調配

5.新生中具有曾就讀幼稚園背景者

6.普通基本能力測驗(Comprehensive Tests of Basic Skill,CTBS)，為常模參照測驗，係針對全州第二、四、六年級施測，以瞭解學生具備基本能力的程度。

7.學校改善計畫(方案、計畫、措施、缺失改進報告等)

若依社會系統理論角度分析，馬里蘭州教育績效責任指標系統，偏向以較多的「產出指標」及少數的「背景指標」、「輸入指標」、「過程指標」來蒐集、監控學校應負有的績效責任。

如表 2-3 所示，馬里蘭州以學生成就表現及學校支持為向度編製指標內涵，加州也以成就表現及學校支持編製指標內涵，但加入「學

生成就表現的改善」為向度編製指標內涵，此一向度值得我國發展學校績效責任指標及學校績效報告之參考。

美國績效責任制度指標體系，是強調以成效表現為基礎，所發展出來的學校績效責任指標體系，而國內徐緯平(2001)和黃淑梅(2005)所建構的國民中小學學校績效責任指標體系，係採輸入、過程及輸出三個層次為基礎建構，兼採成效表現及成效改善為依據。

表 2-3 2000 年美國績效責任制度指標體系

	影響成就表現過程		成就表現
	輸入	過程	輸出
美國各州以學生成就導向編製重點指標內涵	1. 花費 2. 資源使用	1. 畢業後升學輔導機制	1. 測驗分數 2. 輟學率 3. 出席率 4. 畢業率 5. 學生行為
馬里蘭州以學生成就表現及學校支持編製指標內涵	1. 學區背景 (1) 新生中具有曾就讀幼稚園背景者 (2) 入學率 (3) 波動率 (4) 師生比	1. 學生畢業後升學及就業情形 2. 學校特別協助學生的情形 3. 教學時間調配 4. 學校改善計畫 5. 教育經費使用於學生的多寡	1. 學生知識評量 2. 學生成就表現評量 (1) 升級率;(2) 各項課程通過的比率 3. 普通基本能力測驗(2、4、6 年級使用) 4. 學生參與程度評量 (1) 出席率;(2) 輟學率 5. 學生的健康情形
加州以成就表現及學校支持編製指標內涵	1. 目標與任務 (1) 學校的基本教育目標 (2) 學校教學與組織運作的方式 (3) 學校的願景、理念與發展趨勢 2. 學區(校)背景 (1) 地理位置 (2) 入學率 (3) 學生各種族的組成 (4) 各項統計學資料 3. 教師兼任其他行政工作的情形 4. 提出學校前一學期的就學情形 5. 教學負荷的減輕與學生人數的降低情形及改善計畫 6. 專業諮商人員及助理教師証照的比率	1. 教科書與教學資源的管控 (1) 教科書與教學資源使用 (2) 學媒體的使用 (3) 教學設備的使用 2. 教學和領導的素質 (1) 學校教學計畫的內容與執行的績效 (2) 學校在教學領域中領導團隊的地位 (3) 提供特殊學生需要的程度 (4) 學校對學生、家長及學校人員提供機會的公平性程度 3. 教師評量步驟及標準 4. 財務使用 (1) 學生平均使用經費 (2) 學校財務配置 (3) 平均薪資 5. 符合法定教學時數的程度 (1) 學校各年級教學時數的比較 (2) 學校列出整學期學生在不同領域的上課時數 (3) 列出教師整學期的教學時數，並評量是否合乎法定標準 6. 教師與學校人員參加研習活動與課程研發的計畫 (1) 陳述學校人員的專業在職計畫 (2) 提出學校相關課程改善的計畫	1. 學生學業成就的表現 (1) 診斷測驗的表現 (2) 與其他州和其他學校比較時之表現 2. 輟學率改善 (1) 出席率與缺席率 (2) 提昇出席率並改善 輟學率計畫 3. 社區與學校的關係 (1) 家長參與學校活動程度 (2) 社區參與學校活動的程度 (3) 相關利害關係團體參與學校活動的程度 4. 教師與學校人專業發展機會 5. 學習的文化 (1) 學校提出提升學習文化的計畫 (2) 學校的訓導方案 6. 學校設備、環境的安全與維護 1. 學校樓層的清潔的程度 2. 學校設施的安全程度

資料來源：出自江書良、陳紅蓮 (2006)

貳、我國學校績效責任指標之研究現況

我國以「學校績效責任指標建構」為主題之文論，仍相當少，經 Google 搜尋於 2006 年 5 月 30 日止國內有三篇有關學校績效責任指標建構之相關研究論文，如徐緯平（2001）：「國民小學學校教育績效責任指標之建構」；黃淑梅（2005）「國民中學學校教育績效責任指標建構」之研究；江書良、陳紅蓮（2006）「完全中學學校績效責任指標之建構」--以三重高中為例。

一、國民小學學校績效責任指標之建構

徐緯平（2001）建構國民小學學校教育績效責任指標與權重係參酌美、英兩國教育績效責任指標內涵，運用問卷調查法與層級分析程序法（AHP），以學者專家、教育行政機關人員、學校教育人員以及學生家長為調查對象，進行國民小學學校教育績效責任指標之建構。此國民小學「學校教育績效責任指標」之建構，係以美國馬里蘭州

（Maryland State）、加州（California State）及英國教育標準局（OFsted）教育績效責任指標內涵為藍本，且參酌國內國民小學學校教育改革趨勢與實際教育現況，予以適度修正建構而成。指標架構係採系統取向「輸入—過程—輸出」之概念模式，依指標屬性之關係，確定指標之層級體系，進行學校教育績效責任指標之建構。

此一「學校教育績效責任指標」之建構，是採系統觀點切入，在「輸入—過程—輸出」的概念模式之下其中層級 0 為指標目的，亦即學校教育績效責任指標；層級 1 涵蓋教育績效責任系統的輸入、過程與輸出三大領域，涉及學校教育的背景資源、運作歷程與結果，為體系結構的主

要領域；層級 2 包括背景資源、成員素質、教師教學、課程設計、行政管理、支援服務、學生表現、教師表現以及學校表現等九個層面，分屬輸入、過程與輸出三大領域；層級 3 乃是針對上述九個層面內涵再加以細分，共計有三十八個細目指標，作為體系評估的標準。

由於學校教育績效責任指標中各指標對於學校教育績效之貢獻各有不同，因此其在實際應用上的重要性必然會有所差異，因此，一套適切且具有實用性的教育績效責任指標，應包含其各指標間相對重要性權重分配的相關資訊，方能提供其正確的績效評估結果。另外，有鑑於指標建構中權重分配對於指標實用、判斷與參考上的重要性，因此，運用層級分析程序法建構出「學校教育績效責任指標」相對權重。

從指標的觀點而言，權重是指某一組指標群內各指標間比重的關係，某一指標的權重是指該指標在某一組指標群中的相對重要程度。而一組指標群內的各指標之相對應權重則組成了這組指標群相對應的權重體系。國民小學學校教育績效責任指標權重值分別為輸入層面（17.7%）、過程層面（46.6%）以及輸出層面（35.7%）

二、國民中學學校績效責任指標之建構

黃淑梅（2005）在其碩士論文：「國民中學學校教育績效責任指標建構」之研究中，建構國民中學學校教育績效責任指標與模糊權重。國民中學教育績效責任向度與權重值共分爲「領導與行政效能」（19.58%）、「教師教學成效」（12.29%）、「教師專業發展成效」（12.35%）、「教學資源運用成效」（9.81%）、「學生行爲表現與輔導成效」（12.96%）、「學生學習成就表現」（7.52%）、「公共關係成效」（12.44%）及「展延性

之學校績效」(13.05)等八個向度，共計有四十個細目指標，作為體系評估的標準。

經整體國民中學教育績效責任指標權重及排序結果，較重要的前五項指標分別是學校特色發展成效（2.717%）、學生在校行為表現(含品格及生活等）（2.7%）、學校接受各項教育評鑑成績（2.7%）、班級經營與教室管理成效（2.67%）、上學率(出席率）（2.67%）、學校參與各項競賽獲獎成效（2.636%）、教師依專長授課比率（2.619%）。

綜合上述國內外學校績效責任指標之研究，可以發現因國情、地方特色、學校層級等不同，指標內涵架構有所不同。歸納上述研究核心指標有：

- （一）學生成就/測驗分數
- （二）輟學率、輟學率改善(預防及輔導)
- （三）上學率(出席率)
- （四）學生行為(包括紀律/安全、品格、開除、停學)
- （五）學生的健康情形(身心檢測及輔導)
- （六）補救教學
- （七）成員專業發展的規劃與執行
- （八）社區與學校關係
- （九）資源結合、學校發展(改善)計畫
- （十）目標、任務、願景與政策執行。

台灣因國情及學校層級不同或因研究者背景關係，指標體系所重視的重點與美國重點指標有所不同，如台灣較重視教師與學校變項而

美國較重視學生變項；美國重視教師薪水、背景變項而台灣較重視教學層面。

郭昭佑（2000）對建構教育指標，有三點建議：（一）指標之研訂宜使利害關係人共同參與；（二）各指標直訂定適當權重；（三）教育指標的研訂宜區分固定指標及浮動指標來鼓勵學校發展特色，但為達教育行政機關對學校績效責任的要求，浮動指標的比例不宜過高，以20%為宜。

職是之故，如何與所有學校利害關係人共構意義體系，指標是否適合學校資料蒐集與導引學校發展，另外，是否滿足公眾知的需求與督促學校提昇表現，是值得本研究建構「學校績效責任指標」時的探討與分析之重點。

肆、績效評鑑

評鑑的目的有時為了績效責任（Scriven,1967），而有時則為了發展與改進（Stufflebeam,1971）。

Chelimsky（1997）將評鑑的目的區分為以下三個觀點：

（一）績效責任評鑑的觀點（如施政成果或績效的評量），從顧客、評鑑研究贊助者、及國際組織捐獻者立場來看，評鑑的目的在於檢視執行單位對其任務達成程度的績效責任。

（二）知識性評鑑的觀點（如針對某特殊領域進一步認識的習得），從大部份的研究者及學術機構的評鑑工作者而言，評鑑是用來

尋求事情脈絡，並解釋各種現象的方法與工具。

（三）發展性評鑑的觀點（如提供評鑑組織強化的協助），對被評鑑客體及其內部成員的觀點來看，評鑑可以是一個極具彈性且具有回顧及展望的工具，且本身具有相當大的空間，可提昇並增進學校的效能。

吳政達、郭昭佑（1997）指出教育評鑑的主要發展始於二十世紀初期，Guba 及 Lincoln 以「代」（generation）來區隔 1910 年以後各成功的評鑑典範，並將建構主義之後現代認識論所衍出的評鑑典範定義為第四代評鑑：

（一）第一代（1910-1930）：教師使用測驗測量學生的能力，並依據學生的表現，編製他們的相關位置表，視評鑑為測量。

（二）第二代（1930-1967）：認為測量僅是評鑑的手段，為實際瞭解學生的表現，允許教師描述學生間的差異，並為釐清學生表現與目標間的差距，教師開始涉入許多的方案評鑑，視評鑑為描述。

（三）第三代（1967-1987）：此一發展自社會公平的課題出發，認為評鑑者即是判斷者；教師亦在學校方案評鑑中產生價值判斷的需求，而基於既定的規準，評斷方案或學生的表現，視評鑑為判斷。

（四）第四代（1987-）：強調所有相關利害關係人（stakeholder）的涉入，在一個易感應的建構主義觀點下運作，利害關係人在各自的方案利益中相互對待，在資訊的交流中達成共識，視評鑑為與相關政策利害關係人協商的方式進行。

Chelimsky（1997）認為評鑑的主要目的在於：

（一）評量闡釋施政成果

- (二) 裁定計劃、方案及其程序之效能
- (三) 能夠對今昔公務問題的處理模式做合理的解釋
- (四) 了解組織學習的歷程
- (五) 強化機構組織，改善管理表現
- (六) 加強機構對民眾的回應
- (七) 經由自由流通的評鑑資訊達到政府改造的目的
- (八) 將評鑑結果及效能自地方推行至中央乃至於全球

歸納上述專家、學者之看法，評鑑的發展趨勢，多集中在績效責任（學校績效取向）與發展改進（學校專業成長取向）兩方面，事實上，學校評鑑雖有取向的不同，但並不是截然劃分，因為在評估學校績效責任確保學校教育品質之同時，常也能促動學校發展與改進，也就是說，評鑑的功能，除了瞭解其投入資源後所應負有的績效責任之外，亦應以其發展與改進為重要課題。

職是之故，本研究之學校績效責任評鑑可歸納下列六項重點：

(一) 評鑑的內容：以學校為達成上級教育行政機關政策及社會大眾的期望與要求，在既有的學校資源上，學校成員在一定的時程內所達成的具體辦學成果為主要評鑑內容。

(二) 評鑑的指標：依據學校各方面能產出的最大表現，來加以判斷學校效能是否能充份發揮，所以，標準應在於學校績效的表現，另外，需充份考量區域特性、學校大小等差異，與相關政策利害關係人協商，選擇適當的研究方法並以審慎的態度加以訂定評鑑指標。指標的面向，如學生學業成就、校長的領導、學校的氣氛、學習技巧和策略、學校文化和價值及教職員發展等指標，是選用的重點。

(三) 評鑑的時程：由於學校績效責任評鑑屬於結果性的評鑑，

故評鑑的時間應有一段學校經營時間後（如二年或四年或配合現有學校校務評鑑時程），方可據此評鑑出具體的學校經營績效。

（四）評鑑的本質：係對學校在一定的時程內（如二年或四年）所達成的具體學校經營績效成果作描述及判斷的活動，是所有利害關係人共同的價值意義。

（五）評鑑的目的：首先在追求學校的經營績效責任，檢視學校經營成果是否符合教育行政機關及社會大眾對該校的期望及要求，即依據績效責任評鑑之結果，將績效對其利害關係人（或社會大眾）提出報告，並就其績效責任給予適當的獎懲或進行改進與發展行動，進而鼓勵學校自我反省及評鑑以改善學校經營品質及學校績效。

（六）評鑑的特性：由於學校經營績效責任評鑑的目的，在追究學校的校務經營績效責任，其重點應在於結果的評鑑，故應屬於總結性評鑑，然而，學校亦可依其評鑑的結果來改善學校經營品質及及學校績效之參考，故仍具形成性評鑑的價值。