

績效責任：美國當前教育改革的趨勢

討論人：劉慶仁

教育部國際文教處文化專員

績效責任的發展趨勢

美國十年來推動標準為導向的教育改革 (standards-based reform)，聯邦與各州紛紛為學生建立高的學業標準而努力，也就是說，在學生的教育過程中，明確界定他們需要知道什麼及能夠做什麼。標準提供了決策者、教育工作者、父母及社會大眾監控、測量及持續改善學生成就與學校品質的方法。這種以標準做為教育改革的基礎，促使各州重新思考它們績效責任 (accountability) 的架構、目的及重點，例如：誰應該負起績效責任？負起什麼績效責任？學生及學校表現應如何評量、比較或公佈？在教育體系中的什麼層次蒐集、分析及報導績效責任資料？對於成就表現將施以什麼後果？績效責任措施如何設計以提供更大的教育彈性？如何讓社會大眾了解及支持績效責任措施？總之，在這一波標準為導向的改革浪潮下，美國大多數的州已經採用學生應該知道什麼的標準以及評量他們學習效果的測驗，並訴諸績效責任的機制來促進改革。

美國最重要的教育智庫福翰基金會 (Thomas B. Fordham Foundation) 於八十七年發表「國家仍在危機中」(A Nation Still At Risk) 的教育宣言 (manifesto)，對當前的教育發展提出針砭與改革意見，參與聯署的學者專家建議政府採行兩大密切並行的改革策略，一為標準、評量和績效責任，一為多元、競爭和選擇 (pluralism, competition and choice)，前者指的是，每一學生、學校和學區必須被要求達到學習的高標準，父母必須被告知子女及他們所上學校的進步狀況，學區與州的主管官員必須獎勵成功並在面對失敗時有能力和義務去干預協助。布希總統今 (九十) 年元月就任後，提出了「不讓任何孩子落後」(No Child Left Behind) 的教育改革藍圖，重點之一便是加強學生成就的績效責任，目前正提交國會辯論中並獲得支持。最近，美國經濟發展委員會 (Committee for Economic Development，係獨立超黨派的政策研究組織) 也發表了「測量重要內容」(Measuring What Matters) 的報告，呼應總統與國會領袖的看法，強力支持藉由評量與績效責任的工具，期使教育的重點放在成效上，這份報告並向聯邦與各州的決策者在擬訂評量與績效責任政策時提出相關的具體建議。此外，一項調查研究顯示，州長暨州教育行政主管們一致認為，在跨世紀教改中相互有關的標準、評量與績效責任是當前各州最重要的教育問題。

由此可知，以成效為導向的績效責任（performance-based accountability）是近年來美國政府、教育智庫及相關委員會的主張，並已獲得社會大眾的支持，這將是美國推動教育績效責任的一大助力。接下來筆者擬就美國當前績效責任的涵意、績效責任建構的準則、各州績效責任實施的現況及聯邦推動績效責任的構想等方面，分別介紹於後。

績效責任的涵義

在美國，教育績效責任並不是一項新的理念，其新穎之處在於近年來它把重點放在學生的成就（performance）上，有異於以往著重教育輸入（input）、過程（process）及有關規定的遵守（compliance with rules and regulations），這種以成就為導向的績效責任，成為今天美國教改上的重要課題。美國教育週刊（Education Week）曾對績效責任提出明確的定義如下：「州或學區要求學區、學校或學生對成就負責的相關政策，學校及學區績效責任制度通常包括依據學生成就及其他指標評比學校或學區，向社會大眾報告學校或學區的表現，以及基於它們的表現或進步狀況施以獎懲。至於學生的績效責任則指經由規定學生通過測驗才能升級或從高中畢業，去要求他們對自己的學習表現負責」。威認扮演教改推手的各州教育協會（Education Commission of the States，簡稱 ECS）則認為，當前成就為導向的績效責任制度是確定成就目標並對有關人員組織賦予達成目標的責任，然後要求每一個人對達成目標負責；在此一制度下，決策者需要清楚地敘述目標、責任及權力，然後公平合理地對後果施以獎懲，至於負有績效責任者需要了解他們的責任及後果，相信成就標準是可以達成的，而且擁有資源與訓練去有效執行他們的工作。

至於一套績效責任制度應包括那些內容，以下試舉二例說明，好讓大家有一清晰的認識。華盛頓大學公共事務研究所教授 Paul Hill 表示，績效責任制度有以下四個部份：

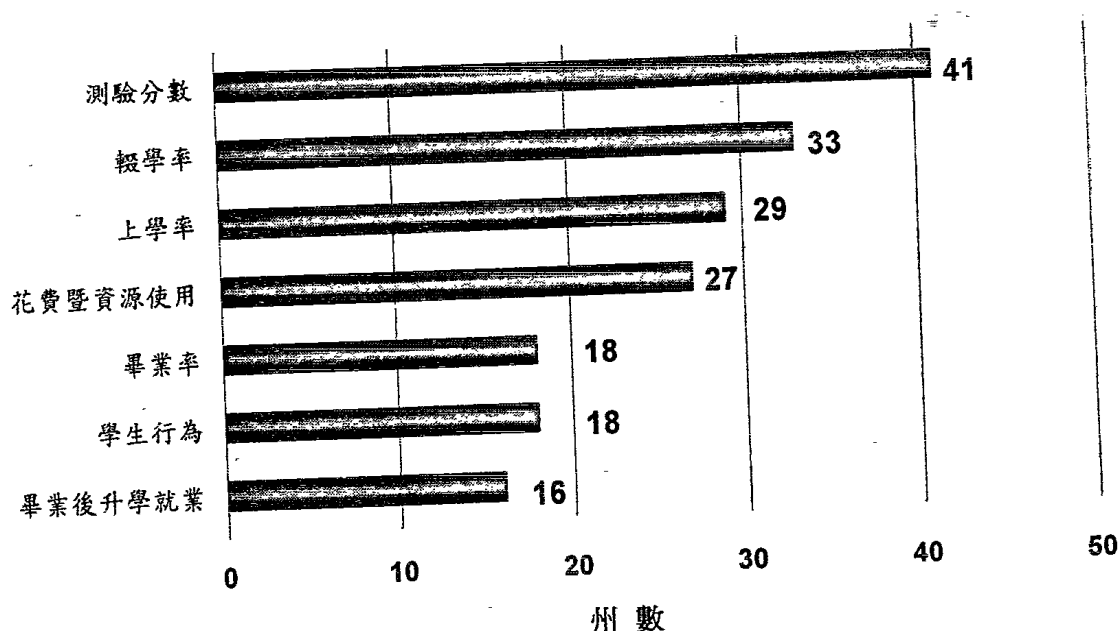
- ✧ 測量（Measurement）-學生在州標準表現上的測量。
- ✧ 公佈成績（Reporting）-向學區、學校、父母及社區民眾公佈成績。
- ✧ 評比分級（Labeling）-依評鑑結果將學校分級，以做為獎勵、協助或大幅度矯正之依據。
- ✧ 補救措施（Remedies）-藉由協助有能力改革的校長教師們、輔導一再失敗的學校及重組無法改善的學校，以幫助低成就學校，它也包括協助措施的檢討，以確保實際可行。

其次，各州教育協會指出成就為導向的績效責任制度含括以下幾項基本要素：

- ✧ 標準與評量（Standard and assessments）--藉由內容或成就標準的擬訂，在不同年級的特定學科領域，清晰地敘述學生必須知道及能夠做什麼，標準搭配測度學生達到標準狀況的評量措施。
- ✧ 多重指標（Multiple indicators）--一項指標直接或間接地測量某一特別要項對學生成就的影響，指標包括諸如學校或學區成績報告、上學率、輟學率、畢業率、學生人口結構及教育花費等，請參閱圖一。
- ✧ 獎勵（Rewards）--當學生成就超過所訂的標準或先前的學習成果時，提供老師、學校或學區獎勵，這些獎勵是基於所得的成效，它們不是提供

學校去達到成效，獎勵通常是用金錢。

- ✧ 懲罰 (Sanctions) --倘若學生表現低於預訂的標準，或學生測驗分數持續無法改善，州可能對整個學區施以懲罰，或學區可能對個別學校施以懲罰，懲罰方式不同，可能是一紙警告、干預協助或由州接管。



圖一：各州績效責任指標

績效責任建構的準則

我們了解了績效責任是美國現階段教改的重要方向，以及它所含括的涵意和內容，那麼，如何設計一套可行的績效責任制度，應該是教育決策者及教育工作者所共同關切的問題，茲就建構績效責任制度所需考慮的政策問題及相關準則簡介如下。一套績效責任制度必須滿足父母、教育工作者、決策者及社會大眾各種資訊的需求才算有用，為了解決這些需求，州、學區和學校的績效責任制度必須是連貫一致的設計。州必須掌控學區、學校的進步情形，並課以負起協助學生達到高學業標準的責任，學區必須蒐集州、學區教育目標和標準有關的資訊，並要求學校為它們的成就目標負責，至於學校的績效責任必須著重蒐集有關學校、學區和州教育目標的成就資料，同時提供學生學習及學校改善的診斷性資訊。根據 ECS「規劃與執行的標準為導向績效責任制度」的研究報告指出，州在建構績效責任制度所需要考慮的政策性問題，包括：界定目的和目標、建立規劃和執行的程序、決定誰負起績效責任及如何測量成就與進步、決定如何比較成就與進步、決定在那一階段蒐集公佈資料、評估所需費用、建立獎懲和其他誘因、協助社會大眾了解成效、協助教師學校及學區以及不斷評估改善這套制度。

其次，教育週刊歸納州設計與執行績效責任制度的十項準則，亦頗具參考價值：

- ✧ 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。

- ✧ 獎勵與後果應與實際表現一致，並清楚界定公佈，學生與成人均應為後果負責。
- ✧ 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。
- ✧ 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。
- ✧ 獎勵誘因和後果應能激勵學校特別注意成就偏低的學生。
- ✧ 學生測驗成績應為找出成績偏低學校的依據，但不能夠是施予獎懲的唯一基礎。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。
- ✧ 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選擇，州與學區不應是技術協助的唯一來源。
- ✧ 學校該對學生的表現更加負責，因此它們在人事與經費上需要更多自主權。
- ✧ 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。
- ✧ 關閉辦學失敗的學校時，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。

各州績效責任實施現況

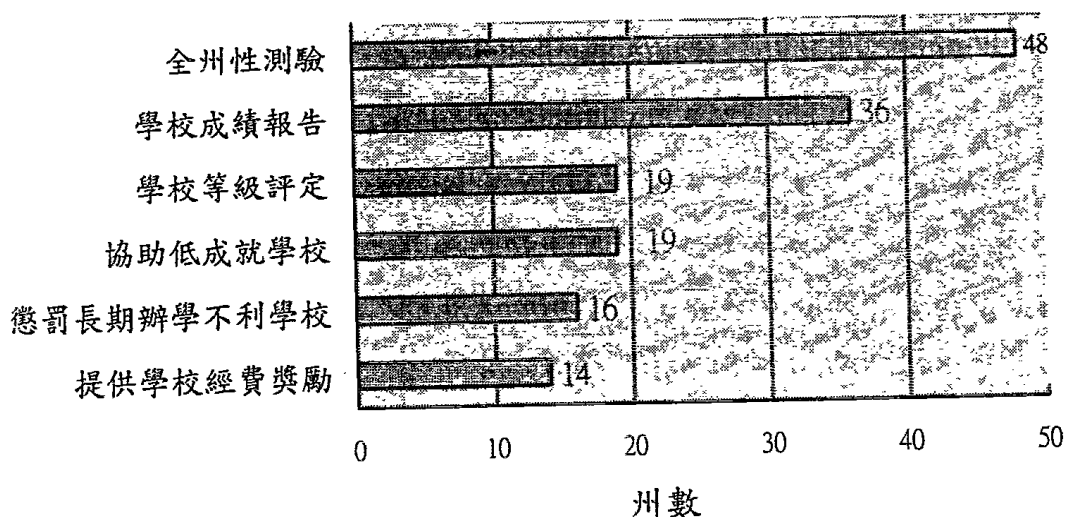
基於當前績效責任的發展趨勢，美國各州的角色已由確保遵守法令規定轉而評量學習成果、提供獎勵誘因、執行懲罰及協助學校建立改革能力等，同時，各州為換取學校負起更多績效責任，學校與教育工作在做決定上被賦予更多彈性和自主，換言之，州擬訂學生成就的標準，惟讓學校教育工作者選擇他們的教學策略。那麼各州實施績效責任的現況為何？

史丹佛大學等五校所組成的教育政策研究聯合會（Consortium for Policy Research in Education，簡稱 CPRE）曾對新績效責任制度的特色、擬訂與實施新績效責任制度所面臨的難題以及新制度如何運作做過深入的探討。CPRE 指出目前各州實施的績效責任制度與以往不同，歸納起來有以下幾項特色：

- ✧ 強調學生成就一州在學區、學校的認可上，多強調學生成就而少強調遵守規定，傳統上，州藉由自評及定期訪視，考核教育輸入與歷程標準，最近，重視學生成就導致監管教育成果的資料如測驗分數及畢業率。決策者不僅對讀寫算的進步狀況感興趣，而且他們在績效責任制度下含括所有主要學科的成績評量。
- ✧ 學校為改革的單位—傳統績效責任制度要求學區負責及著重學區的活動如聘用合適的老師及擬訂政策去執行州的指令，新的制度改以學校為主，目前成效的評量與報告是以學校為單位，學區也可能要負起整體成效的責任。

- ✧ 持續的改善策略—大多數新的績效責任措施端賴州所訂的成就標準或進步標記，然而，一項新途徑讓學校依具體的成就目標做決定，如閱讀、數學測驗分數的改善，只要進步達到地方學區所訂的標準，便可做為認可或州批准的主要依據。
- ✧ 視導—有些州正嘗試將學區和學校的訪視重點放在教與學上，一改以往資料查核及來自學區的訪視，新的視導方式由長期的同儕訪視所組成，包括課堂觀察並使用回饋和實務上的深入討論。
- ✧ 更多績效責任的類別—成就評比的類別予以增加，以便仔細分辨學區和學校的表現，學區和學校不再是採及格或不及格的簡單等級，它們所得的評比等級增加，例如密西西比州採五個等級，得分高的第四、五級被視為是提供學生良好的教育，至於名列第一級的學區則被「留校察看」(on probation)。
- ✧ 向社會大眾公佈成績—愈來愈多州向社會大眾公佈學區及(或)學校的測驗分數及其他成果如上學率及輟學率。
- ✧ 依成就水準施以獎懲—獎懲逐漸被採用，與不同的認可等級或成就水準相結合，除了向民眾公佈成績外，某些州也提供金錢獎勵或其他看得見的表揚。

教育週刊 (Education Week)、皮吾慈善信託 (Pew Charitable Trusts) 八十八年一月發表了全美教育品質報告 (Quality Counts '99)，對於目前五十州的教育績效責任措施進行了調查並提出報告。這項報告指出，各州在要求學校對教育成效負起責任上尚在起步階段，對於擬訂清晰、公平及完善的績效責任制度，大多數的州還有很長的路要走，讀者從以下的統計數字便可一目瞭然 (請參閱圖二)：



圖二：美國各州績效責任實施現況

- ✧ 目前有四十八個州對學生施以測驗，其中三十六個州公布每一所學校的年度成績報告。
- ✧ 十九個州對所有學校評定等級或至少找出低成就學校（Low-Performing Schools）。
- ✧ 十四個州依據成績表現對學校提供經費上的獎勵。
- ✧ 十九個州規定學生須通過州測驗才能從高中畢業，六個州明文規定未來學生升級與測驗結果相連結，且只有兩個州嘗試將教師評鑑與學生表現相連結。

其次，各州之間的績效責任制度有很大差異，且在書面作業階段多於付諸實施，其中德州和北卡羅萊納州公認擁有近乎完整的績效責任制度，這兩州學生 1992 年至 1996 年期間在國家教育進步評量（National Assessment of Educational Progress）上的成績，獲得最大幅度的增加。各州儘管有差異，但以下幾點確能反映當前的實際狀況：

- ✧ 大多數州藉助測驗分數決定獎懲。
- ✧ 大多數獎懲主要是對學校及它們的表現，而不是個別教育工作者。
- ✧ 雖然有十九個州找出成績偏低的學校，但並沒有一致的改革策略。
- ✧ 儘管這些州揚言施以懲罰，但已準備或願意使用它們的州卻很少。

值得一提的是，目前的績效責任雖以學校為主，但學生和教師的績效責任，最近也受到重視。愈來愈多州和學區要求學生為他們的升級及從高中畢業負起績效責任，通常是學生需要通過規定的測驗。研究顯示無論測驗的風險（stakes）高或低，評量措施對學生成就均有正面的影響，例如紐約州採風險低的高中畢業考試（稱為 Regents exams），其學生在學術評量測驗（Scholastic Assessment Test，簡稱 SAT）及國家教育進步評量數學科的表現優於其他州，之後該州便明文規定高中生必須通過州的畢業考試才能畢業。至於學生升級的問題，最近芝加哥、巴爾的摩及德州的幾項研究指出，不讓學習失敗的學生升級對於學生成就具有正面的影響，然而也有不少研究顯示相反的效果，即讓學生留級時常是弊多於利，例如芝加哥的研究發現，參加暑期補救教學的學生達到升級測驗分數的比例大幅增加，但是很多這樣的學生不能夠維持進步的狀況，並在一年後再度面臨學習失敗的危機。其次，好的教學在促進學生學習上扮演重要的角色，於是決策者、教育工作者及父母試圖要求教師為學生學習的成敗負起責任，並尋求可靠的方法去評量教師的效率。雖然目前沒有任何一個州要求教師對他們的學生成就負起責任，但某些州已採取成就為基礎的教師效率評量措施，例如：

- ✧ 德拉瓦州最近通過立法，每一位教師年度評鑑的 20%，是基於他或她的學生在州成就測驗上的表現。
- ✧ 德州規定教師年度評鑑的八分之一是基於學校在全州性測驗上的成績。
- ✧ 田納西州將教師影響學生學習成就的報告（teacher effect reports）分送四至八年級的教師以及每一位高中數學教師，報告描述教師影響學生全州性測驗表現的程度，校長可以不將它列入教師評鑑考慮，但可以據以提供教師在專業進修上的忠告。

- ✧ 科羅拉多州規定學生成就資料列入教師評鑑，但由地方學區決定如何做。
- ✧ 明尼蘇達州是唯一的州依學生表現提供教師金錢獎勵，州提供教大學預修（Advanced Placement）科目的教師額外津貼，如果學生在大學預修科測驗上得三分或更高的分數（按五分為最高），每一位學生二十五美元。
- ✧ 在北卡州，評鑑低成就學校的校外小組可以建議教師參加一般知識測驗，不及格者可能失去其教師證照。

聯邦推動績效責任的構想

美國聯邦政府對教育事務並無主控權，但在近年來標準為導向的教育改革中扮演了促進的角色，它對績效責任的發展有什麼作為呢？前總統柯林頓八十三年一年內推動通過了目標兩千年教育法、改革美國學校法及學校通向就業機會法，這三大教改法案有一共同的特色，即聯邦與州在教育與職業訓練上的法令規定，賦予地方更多彈性以換取績效責任，經過幾年改革的檢討後，他於八十六年二月呼籲大家為二十一世紀美國教育而打拼（Call to Action for American Education in the 21st Century），明確指出促進學校教育選擇及公立教育的績效責任，教育部稍後將它列為持續推動教改的優先施政計畫之一。國會八十七年十月通過高等教育修正案（Higher Education Amendments of 1998）後，教育部將師資培育改革列為當時的重要施政項目，其中明文規定績效責任，要求今後各州及高等教育機構對師資培育的品質提出報告，包括它們的學生通過教師檢定考試的表現。

直到八十八年六月，柯林頓發表國情咨文時具體提出在年度內推動「教育績效責任法」（Education Accountability Act）的構想，首次要求州與學區採取相關措施對績效責任負責，例如取消自動升級（Social Promotion）、整頓辦學不力學校、負起教師素質責任、提供家長更多學校資訊與選擇等，這些措施就在同年五月著手修訂的中小學教育法中予以納入，足見績效責任已受到聯邦政府的全面重視。當時修訂的中小學教育法稱為「學童教育卓越法」（Education Excellence for All Children Act of 1999），勾勒了聯邦政府未來五年（一九九九～二〇〇四）推動中小學教育改革的四項方針，其中包括加強學校及學生表現的績效責任，經由增列的教育績效責任法專章，擴充現有的績效責任規定如下：

- ✧ 強化學區及學校的績效責任—鼓勵各州發展一套嚴格的績效責任措施，以要求所有學校對學生的學習成果負責。州將有彈性採用法案中所列的績效責任模式或其他有效的模式，沒有整體績效責任措施的州，仍必須為其州內接受聯邦補助的貧窮學校建立一套措施。
- ✧ 經由學校成績報告加強對父母與民眾負起績效責任—規定接受中小學教育補助款的州提出每一學校、學區及全州的年度成績報告，該報告明列學生成績、教師資格、班級規模、校園安全、出席率及畢業率，合適的話，學生成績資料可依族裔背景呈現以找出社經地位不利學生與一般學生之間的差距。
- ✧ 廢止現行不當的自動升級和留級措施—要求州在四年內，針對在三個關鍵時刻（例如四、八年級及畢業時）需要額外幫助達到挑戰性標準的學生，

實施有效的教育策略，這些策略包括早期發現與預防措施、小班級內安置有能力的教師、高品質專業進修、更多父母參與及延長學習時間，州將使用多重的措施，包括一項有效的評量去確定學生是否達到標準。

- ✧ 扭轉低成就的學校—規定學區公開找出過去三年未見改善的最差學校並提供協助，包括實施延長學習機會、有效的學校改革模式及密集的教師訓練等，學生表現在兩年內若未見改善，學區必須採取改革行動，如更換教職員以重組學校，或完全關閉學校後聘用新的教職員重新開張，或改為委辦學校。州必須保留地方補助經費的 2.5% 去支援瀕臨失敗學校的改革，並提供這些經費的 70% 給學區以扭轉低成就學校。

布希總統今年初上任後，在其「不讓任何孩子落後」的教改藍圖中，宣示加強對學生表現的績效責任，他表示聯邦將採取下列的措施：州、學區及學校必須確保所有學生（包括社經地位不利學生）達到高的學業標準，州必須擬訂一套獎懲制度去要求學區和學校為改善學業成就負起責任，學校須對三至八年級學生在一年一度的全州閱讀及數學測驗負起責任，此外，將讓父母了解他們子女在學校的學習狀況以及學校教育品質的資訊。現任教育部長 Rod Paige 隨後在眾議院預算委員會的聽證會上表示：「布希總統教改藍圖的目的在為美國的教育制度帶來真正的績效責任及縮短貧窮與少數族裔學生與其他學生的成就差距……，現在正是停止補助失敗的時候，並著手在教育制度中建立績效責任及學習成就的文化……。」

結語

綜上所述，教育上的績效責任雖不是新的理念，但美國近十年來推動標準為主軸的教育改革，強調績效責任是自然的趨勢，各州不但以學生成就做為評比的基礎，並據以要求學區、學校或學生負起責任，聯邦政府亦不遺餘力經由立法的手段帶頭倡導，以協助所有學生達到高的學業標準，早日完成預訂的國家教育目標。然而，要建構一套公平、合理、完善的績效責任制定所牽涉的問題很多，諸如評量測驗、指標、評比等級、成績報告、獎懲、協助等，殊非易事，就以聞名全美的德州績效責任制度來說，實施以來頗具成效並贏得不少肯定，仍在不斷地評估與改進中，該州最近才立法實施未通過全州性測驗的學生不得升級及畢業的規定。鑒於我國教育主管機構為了確保中小學教育的品質或評估學校特定計畫的執行成果，時有評鑑訪視學校的安排，惟評鑑的工具是否可靠可信？結果宜否向社會大眾公佈（按民眾有知的權利）？評鑑所得的資料如何有效利用？績優學校有否給予獎勵？獎勵誰？如何獎勵？以及辦學不佳的學校是否予以懲罰？懲罰的方式為何？如何提供所需的協助？這些問題或多或少都是教育行政主管機關必須面對的。筆者認為，美國當前教育績效責任的發展趨勢和做法，似值得我們去探討並做為學校評鑑訪視之參考。

參考文獻

- 劉慶仁（民 89）。美國教育改革研究。台北市：國立教育資料館。
- Allen, M.(1999). Student results and teacher accountability. *Policy Brief*. Denver: Education Commission of the states.
- Bradley, A.(1999). Zeroing in on teachers, *Quality Counts '99*, XVIII(17), 5.

- Bush, G. W.(2001, January 23). *Transforming the federal role in education so that no child is left behind* [On-line]. Available: <http://www.ed.gov/inits/nclb/part2.html>.
- Committee for Economic Development (2001). *Measuring what matters* [On-line]. Available <http://www.ced.org>.
- The Editors(1999). Demanding results. *Quality Counts '99*, XVIII(17), 5.
- Education Commission of the States(2001, March 23). *State warns of massive test failures*[On-line]. Available: <http://www.ecs.org/ecsmain.asp?page=/html/newsmedia/e-clips.asp>.
- Education Commission of the States(1999). *Education accountability systems in 50 states*. Denver: Education Commission of the States.
- Education Commission of the States(1998). *Accountability-state and community responsibility*. Denver: Author.
- Education Commission of the States(2000). *Accountability, The progress of Education Reform 1999-2001*, (2)[On-line]. Available:<http://www.esc.org/clearinghouse/16/52/1652.htm>.
- Education Week(2001). *Accountability* [On-line]. Available: <http://www.edweek.org/context/glossary/accountability.htm>.
- Fuhrman, S. H. (1999). The new accountability. *Policy Briefs*, RB-27. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania.
- NGA Center for Best Practices(2001). *Standards, assessment, and accountability* [On-line]. Available: http://www.nga.org/center/topice/1,1188,D_413,00.html.
- Paige, R.(2001, March 13). *Testimony on no child left behind: A blueprint for education reform*[On-line]. Available: <http://www.ed.gov/Speeches/03-2001/010313.html>.
- Thomas B. Fordham Foundation(1998). *A nation still at risk* [On-line]. Available: <http://www.edexcellence.net/library/manifes.html>.
- U.S. Department of Education (1998). *Turning around low-performing school* [On-line] . Available: <http://www.ed.gov/pubs/turning/prt.html>.
- U.S. Department of Education (1998). *Improving teacher quality, recruitment, and preparation* [On-line] . Available: <http://www.ed.gov/inits/FY99/1-teach.html>.
- U.S. Department of Education (1999). *The Educational Excellence for All Children Act of 1999* [On-line]. Available: <http://www.ed.gov/offices/OESE/SEA/index.html>.
- White House (1999, January 19). *President William Jefferson Clinton State of the Union Address* [On-line] . Available <http://www.whitehouse.gov/WH/New/html/19990119-2656.html>.