

美國學校本位管理作法

劉慶仁

教育部國際文教處

壹、學校本位管理的涵義

學校本位管理 (school-based management, SBM) 是教育權鬆綁下放的一種運作形態，它指的是將預算、教學及其他決策權力由學區移轉到個別學校，自 1960 年代以來，學校本位管理已是美國學校教育改革工具，州用它增進學校績效責任，地方教育理事會用它提昇學生成就，學區用它改善行政效率，教師組織用它授權教師，以及社區用它來推動家長參與，直到 1980 年代末期，學校本位管理變成教育中最常用的單一改革方式。目前，美國很多州和學區已將學校本位管理當作授權教師、增進效率和績效責任，以及讓學校改革更有活力的策略，很多州也立法施行某些學校本位管理的措施，其中有肯塔基等五個州甚至規定所有學校實施學校本位管理。

學校本位管理最基本的概念是，最接近學生的人員是最有能力做出產生變革的決策，營造學校自主 (school autonomy) 和經由參與決策 (participatory decisionmaking) 對教師、校長、學校行政人員、家長及其他人士授權益能是學校本位管理的兩大特色。實施學校本位管理的學校通常成立學校委員會 (school council)，經由家長、社區人士、教師、校長或學校行政人員等不同的組合，成立了各種形態的學校委員會，委員會一般包括行政控制、專業控制、社區控制或同等控制四種。其次，特許學校也算是學校本位管理的一種模式，在與地方教育理事會簽訂的契約下，教師團體或其他人士能夠組成獨立的公立學校，且不受相關規定的約束，只要它們達成契約中明訂的成就標準，學校保有預算、人事及課程的主導權。早期的學校本位管理研究提出了某些具有前景的發現，但也指出學校本位管理除非設計周全及妥善執行，否則少有正面影響，然而，最近一些研究顯示學校本位管理在學校文化、課堂教學和學生學習上可以帶來改善。以下擬扼要介紹美國過去在學校本位管理上的研究，以及肯塔基州、芝加哥學區推動的學校本位管理實例，供國內教育工作者之參考。

貳、學校本位管理的研究

研究者 Briggs 和 Wohlstetter 對過去十年來學校本位管理的相關研究與評鑑進行分析研究，並在 1999 年所撰「學校本位管理策略成功的要素」(Key Elements of a Successful School-Based Management Strategy) 一文中首先提到，早期的學校本位管理研究，大部分側重在學校本位管理對教師工作滿意度之影響，而最近的研究則著重它對學校文化、教學實際和學生成就之影響。其中，Leithwood 和 Menzies 1998 年所做的研究指出，教師的工作熱忱和士氣受到參與校務決策的正面影響，學校本位管理導致教師間更大合作，學校更注重專業成長及更強的績效責任感，他們找出影響學區中學校本位管理運作的因素，包括學區的行事傳統、學生特質、社區對學校效率的知覺以及教育總監的願景，他們也發現：1. 校長對學校本位管理產生的影響及運作扮演關鍵的角色；2. 校長和教師花很多時間精力讓學校本位管理模式能夠運作，尤其是在實施的初期階段。其次，學校本位管理另一支的研究則著重學校本位管理對教學的影響，例如，教育政策研究聯合會 (Consortium for Policy Research in Education) 1995 年的一項研究指出，高層次的課程與教學改革會在實施學校本位管理的學校中發生，且學校本位管理被視為重整教學的工具；芝加哥學校改革聯合會 (Chicago Consortium on School Reform) 所做的另一項研究顯示，在實施學校本位管理的學校中，教師參與決策與教學改革呈正相關。

Briggs 和 Wohlstetter 在分析學校本位管理的研究後發現，歸納出實施學校本位管理成功的學校有以下八大要素，這些學校：

- ☆注重教與學的積極願景，且此一願景與學區、州所訂學生成就標準一致。
- ☆在預算、人事和課程上有決策權，且能運用這項權力去營造有意義的教學改革。
- ☆經由建立決策小組的網狀組織，廣泛地將權力分散到整個學校。
- ☆在建構全校性改革能力、創造專業學習社區及發展共享知識的持續過程中，去增進知識與技能。
- ☆採取多重機制蒐集學校優先施政資訊，並將這些資訊傳達給學校相關人士。
- ☆給予個人、團體金錢和非金錢的獎勵，以表揚他們在達成學校目標所做的努力。
- ☆行政人員和教師之間分享領導權，校長經常負起經理和改革促進者的角色，而教師則負起教與學有關的責任。
- ☆經由參與專業組織及透過地方企業中的活動，去尋求校外資源。

最後，他們在結論中表示，學校層級的自主仍將是教育改革重要特色，並強調許多教改方案，從標準到教學品質措施，似乎是支持學校本位管理實施成功的八大要素，當教育體系持續由這些趨勢所塑造時，實施學校本位管理的學校，無論它是主要或其中的一項改革機制，只要具有這些要素，將比較有可能獲得成功。

參、肯塔基州的學校本位管理政策

1990 年，肯塔基州州議會制定肯塔基州教育改革法 (Kentucky Education Reform Act, KERA)，對整個教育體系提出一套綜合性的改革方案，這項法案規定每一所學

校必須成立包括三位教師、兩位家長和校長（通常擔任主席）所組成的學校委員會，從事所謂的學校本位決策 (School-Based Decision Making, SBDM)，惟在州教育理事會的批准下，允許學校籌組由不同成員所組成的學校委員會，根據肯塔基州教育研究院 (Kentucky Institute for Education Research, KIER) 的報告，目前已有六十二種的模式業經批准；自 2000 年 7 月起，已成立 1238 個學校委員會，佔全州學校的 98%，只有 18 所學校經批准免予成立，另 8 所學校因代表單一學區而不必成立。學校委員會在許多問題上做決策，根據皮查學業卓越委員會 (Prichard Committee for Academic Excellence) 的報告，包括：

- ☆課程。
- ☆教學與教材含教科書。
- ☆學生編班分組及空間利用。
- ☆日課表。
- ☆訓導和教室管理。
- ☆學校的教職員職位。
- ☆教職員時間分配。
- ☆課外活動及學生參與政策。
- ☆與地方教育理事會政策謀求一致，與配合州學業標準、科技使用和計畫評鑑等有關程序。
- ☆學校預算包括教職員在職進修費以及學校獎金之使用。
- ☆教職員出缺時校長如何與學校委員會商議。
- ☆教學實務。

學校委員會也遴選它們的校長，至於其他教職員係由學校委員會建議，並由校長做決定。由於缺乏評鑑資料，學校委員會的運作效果如何尚未可知，更明確地說，在肯塔基州，學校委員會的管理機制與學生成就、學生生活之間的關係仍未探討，而且肯塔基州的教育改革法是綜合性的，難以認定影響是源自何種改革策略。雖然如此，肯塔基州學校委員會仍有不少有價值的發現：

- ☆研究顯示學校委員會成員對他們的參與抱持肯定的態度，雖然參與是耗費時間的活動；一般而言，教師和校長肯定學校委員會對學生的影響。
- ☆學校委員會比較注意學生管教、預算和人事而不太注意課程與教學有關的問題。
- ☆校長在學校委員會運作的過程中扮演專業者的角色，是學校委員會成功的重要因素，教師和學生家長需要仰賴校長法規行政上的專長，惟這方面專長也對所有委員會成員在決策過程中所必需的信賴和平等構成威脅。
- ☆學校委員會在某些方面妨礙地方教育理事會和教育總監的權力，造成有關學校政策和人事問題上的衝突，從學校委員會的觀點來看，地方教育理事會和教育總監被視為運作的最大障礙，換言之，學區抱怨它們不知道在解決學校委員會需要時扮演何種角色，因為怕侵犯它們的職權範圍。

肆、芝加哥學區的學校本位管理措施

伊利諾州州議會 1988 年制定了芝加哥學校改革法 (Chicago School Reform Act)，該法案影響最為深遠的部分或許是規定每一公立學校成立一個由地方學校委員會 (local school council, LSC)，該委員會由六位家長、兩位社區人士、兩位教師和校長等十一人所組成，並由成員推選一位家長擔任主席，高中成立的地方學校委員會另包括一位學生代表，家長、社區人士係由選舉產生，而教師、學生則由芝加哥教育理事會所任命。芝加哥學區目前正籌辦於今年五月初舉行之地方學校委員會委員選舉，預計要選出五千位以上的委員，學區總監 Arbe Duncan 公開呼籲社區人士踴躍登記參選，而且最近的話題環繞著如何使學區與地方學校理事會的權力求取最佳平衡。地方學校委員會的主要職責包括：

- ☆採行和監督包括課程和教學的學校改革計畫。
- ☆批准預算和管控資源利用。
- ☆經由遴選、評鑑校長及決定四年任期屆滿是否續聘等方式以決定學交人事。

1995 年，伊利諾州州議會再頒訂一項影響芝加哥學校的重要法案—芝加哥學校改革修正案 (Chicago School Reform Amendatory Act)，規定學區管轄上的許多變革，包括將學區管轄權交給市長，該法案也賦予芝加哥教育理事會權力，去要求地方學校委員會對學區的標準負責，基本上取消了地方學校委員會獨立於地方教育理事會政策之外運作的能力。

Hess 對十四所學校進行研究，發現地方學校委員會發展出四種模式：

- ☆有限管理 (limited governance)—家長和社區人士參與極少，通常在教師的支持下由校長主導。
- ☆中度管理 (moderate governance)—至少有一位家長或社區人士帶動問題討論，這些地方學校委員會係正式組成且通常由校長主導，但必要時能夠一起面對危機。
- ☆平衡管理 (balanced governance)—由地方學校委員會主席和校長分享真正的領導，而且所有成員在討論決定上有廣泛深入的參與。
- ☆過度管理 (excessive governance)—在學校日常行政中有過度的衝突，這些地方學校委員會係由學生家長或社區人士主導，較常召集會議、開會時間較長且討論時常是敵對和衝突的。

芝加哥學校改革聯合會 (Chicago Consortium on School Reform) 指出，大多數地方學校委員會正有效地施行它們的管理權責，一項調查研究發現，50% 至 60% 地方學校委員會是改革的積極參與者，10% 至 15% 被評為有很大困難，其他則介於兩者之間。有關研究也顯示，大多數地方學校委員會能夠有效運作並有助於改善學校，不過它們所帶來的困擾和成就一樣引起同樣的注意，有時候委員進行被視為干擾學校及職權以外的活動而遭逮捕並驅逐於校園之外。至於芝加哥學區 1988 年、1995 年兩項聞名全國的學校系統重組法案，對學生學業成就改變的程度則難以確定，不過清楚的是，改革初期幾年學生成績有降低的情形，之後便有重要的進步，特別是從 1995 年開始，例如，一項芝加哥學校標準測驗分數的研究顯示，1988 年、1995

年的變革突然使得許多小學的成績大幅改善。Hess 對芝加哥實施地方學校委員會的研究找出了決策者感興趣的四項主要議題：

☆城市學校的改革，若要有效地提昇學生成就，校長、教師和家長必須對學生持有高度期望。

☆學校及它們的教職員必須給予改變現狀的機會。

☆學校人員的能力必須加強。

☆必須有辦法激發校長、學生和家長改革的意願，可行方式是經由績效責任。

伍、結語

綜上所述，學校自主、參與決策是學校本位管理的特色，課程、預算和人事等的自主決定是學校本位管理的內容，學校委員會是學校本位管理的運作機制，以及學校本位管理研究所得的模式與成功要素，這些都是美國州與學區十餘年來實施學校本位管理所累積的經驗。近年來，我國已從鬆綁切入積極推動教育改革，特別是九年一貫課程賦予學校發展學校本位課程的空間，也提供教師協同安排教學的機會，因此在新課程實施後，學校必須成立發展委員會，並由教師和家長共同規劃百分之二十的彈性課程，這一點顯示學校本位管理的精神已開始在我們的學校教育改革中落實，盼本文可做為我們持續推動學校本位管理之參考。

參考文獻

- Briggs, K.L. and Wohlstetter, P.(2000). *Key elements of a successful school-based management strategy* [On-line]. Available : <http://www.usc.edu/dept/education/>.
- Chicago Public schools(2002). *2002 local school council elections* [On-line]. Available:<http://www.cps.edu>.
- Consortium on Chicago School Research(2002). *Brief history of Chicago school Reform* [On-line]. Available:<http://www.consortium-chicago.org/aboutus/ui002.html>.
- Education Commission of the States(2001). School-based management, *The Progress of Education Reform 1999-2001*, 2(5) [On-line]. Available:<http://www.ecs.org/>.
- Education Week(2001). School-based management [On-line]. Available:<http://www.edweek.org>.
- Gewertz, C.(2002, April 24). *Chicago ponders how to balance governing power* [On-line]. Available:<http://www.edweek.org>.
- Hess, A.G.(1999). Expectations, opportunity, capacity and will:The four essential components of Chicago school reform. *Education Policy*, 13(4), pp.494-517.
- Kentucky Institute for Education Research(2000). *2000 review of research on the Kentucky education reform act* [On-line]. Available:<http://www.kier.org/SBDM.html>.
- Prichard Committee for Academic Excellence(2001). *Kentucky school updates:A parent/citizen guide for 2001-02* [On-line]. Available:<http://www.prichardcommittee.org/pubs/2001updates.pdf>.