

理念學校績效評估之探討

陳世聰

摘 要

我國「理念學校」的追尋始於 1980 年代，旨在爭取更彈性自主的辦學空間。幾經試驗與經營，法令也迭有開放調整，但研究論述有限。國家教育研究院從 2009 年起以研究專案——理念學校之論述建構與實踐，作為體制內外、主流與另類教育之間的對話及協作平臺，並於 2011 年出版專書。屏東縣則自 2011 年起開始執行「理念學校」(charter school)，於 2014 年公布〈屏東縣所屬國民中小學辦理理念教育實施要點〉，明定辦學績效的評鑑向度包含課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等內容。研究者所經營之學校係屬屏東縣第一期理念學校，因此對此政策格外關心。然就各地理念教育的執行情形觀之，無疑都還處於學習與試驗階段，而如何績效課責，以證明達到親師生和學校多贏的局面，確待研究。本文旨在探討理念學校績效評估，先就國內外理念學校相關文獻進行梳理，分析其理念、源起、作為與成效，再就績效評估加以探究，進而提出理念學校績效評估的看法。本文認為，其評估應著重：理念學校應有清楚明確的核心理念、理念與策略間強力的關聯、兼採共同性與個殊性績效指標、自主管理達成年度目標、著重多元評量與生活表現、籌措資源與支援教學的能力、自我改善的策略與作為、活化在地與永續發展等。

關鍵字：理念學校、績效評估、學校課責、實驗教育

Journal of Management & Operations

March 2016, Number 11, pp.67-86

Inquiry Into Charter Schools and Performance Evaluation

Shih-Tsung Chen

Abstract

In Taiwan, the "ideal school or charter school" search began in 1980, to obtain greater flexibility for independent school-running space. After many tests and operations, Regulations for experimental education also be adjusted more open, but with limited research. National Academy of education from 2009 year research project--Ideal schools discusses construction and practice, as the within and outside the system, mainstream and alternative education platform of dialogue and collaboration, and in 2011 year printed the results book. In Pingtung County, the 2011 year launched "Charter School", in the 2014 year published the enforcement essentials for charter school in Pingtung County, designated school performance evaluation to include curriculum planning, teaching, student-teacher interaction, parent-teacher cooperation, environmental design, administration and so on. This paper aims to explore the concept of school performance evaluation. This paper argues that the assessment should focus on: charter school should have a clear core ideals, ideals and strategies among powerful associations, both autonomous management of Commons and a special performance, achievement of annual objectives, focusing on diversity measure and live performances, the mobilization of resources and support teaching ability and self-improvement strategy, and as, activation and sustainable development.

Keywords: charter school, performance evaluation, school accountability,
experimental education

壹、緒論

「理念學校」一語在臺灣源起於 1980 年代，旨在爭取追求更大彈性自主的法源依據，以落實所信奉的教育理念，實踐預期的教育的目的。而後國教院所進行的理論建構，則納入各類體制內外的學校型態與非學校型態的學校或方案，並於 2011 年出版《教育的藍天：理念學校的追尋》一書（王令宜等，2011），然而從中不難發現，不同教育型態並非全新的理念與作為，而是應用之妙、著力之重、宣稱之詞不同。實則「一個教育語彙付諸實踐，經過一定的歲月印證後，或許倡導力道漸漸消弱，未再加以標榜，但可能之前倡導的許多內涵已內化在原本的體系中」（周愚文，2010）。

近年教育改革的追尋之路，中央與地方各自推出符合職權的教育作為，為教育理想實踐之路增添許多取徑，而以「理念學校」作為政策推動者，當屬屏東縣；該縣於 2011 年 8 月正式執行「理念學校」政策，並以「charter school」作為認可標章的英文用語，從教育理念與目標、課程與教學、師資與人事、環境與設施、採大學區招生等五大面向著力，經過三年的執行，再於 2014 年公布〈屏東縣所屬國民中小學辦理理念教育實施要點〉，更確定理念教育的實施規範，要點中並明定有辦學績效的評鑑向度，包含課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等內容。雖然臺灣在解嚴之後的年代，孕育更多元的另類教育、理念教育的方案與經驗，但畢竟在規模和法規制度面上仍屬起步階段。他山之石可以攻錯，自 1991 年以來，美國已經有超過三十個州通過立法，允許 charter school 的存在，而自 1992 年明尼蘇答州的聖保羅市立中學(St. Paul City Academy)成為全美第一所特許學校之後，至 1998 年年底以前，增加為一千所，目前已成為美國中小學的另一種主流。特許學校呈現穩定且接近線性的成長趨勢，於 2012 年即已逾六千個辦學主體，特許運動的正向成效，使其扮演了近年教育改革的核心位（Rebarber & Zgainer, 2014）。

若以「理念學校」的相對譯詞來看應以「ideal school」較相近，國教院理論建構亦以此英譯名；而國外就「ideal school」的研究則是近年才出現，其核心概念主要在探討 ideal 學校的特徵或特質，顯然其意偏向「理想」學校，即一所理想學校、好學校應有的特徵。雖然名詞不同，但自有學校這名詞出現以來，好學校無疑是共同追求的。何謂好學校呢？雖然有各種不同的名詞，不過歸納之都可稱之為好學校，簡言之，雖都好，但好得不同。歸納分析當會發現好學校有其共同面向，也有個殊的向度；如果考量到背景條件、國情民俗則對於好學校的描述應是一個最小公倍數，然就比較教育的觀點或尊重差異背景來看，則應有共同可以比較的內涵，則此內涵應以最大公因素，意即名列為好學校者至少應有其共同的特徵與內涵。這也是國際學校效能研究(潘慧玲，1999)原初的研究理想最終還是得遷就個殊背景，因此只

能取去脈絡化、去文化差異性的因素來作比較的原因。研究者因緣籌設莫拉克風災災後重建基地新設立的理念小學，創校四年內學校連獲教育部教學卓越國小組和幼兒園組金質獎，然在面對理念學校的績效課責之外，也一樣得接受校務評鑑，似乎有再思考的空間，而此也是探討理念學校的績效評估的主要動機所在。本文旨針對理念學校的績效評估加以探討，先就國內外理念學校相關文獻進行梳理，分析其理念、源起、作為與成效，再就績效評估加以探究，進而提出一些理念學校績效評估的看法。

貳、理念學校之發源

一、理念學校的追尋

就《教育的藍天—理念學校的追尋》書中所敘，「理念學校的翻譯、界定與範疇一直存在多種看法與爭論」（陳伯璋、李文富，2011），國內過去探討此類教育形式最常使用的名稱是另類教育(alternative education)，但在另類教育一詞尚未出現之前，多數研究者使用人本教育、開放教育、理念教育、實驗教育等語彙，透過非主流教育的否定性特徵來指稱「另類教育」，另類教育也往往具有一種批判主流教育及傳統教育形式之意(陳伯璋、李文富，2011)。

然而對於教育形式的批判恐非輕易之事，「形式跟隨功能」的假定往往存在問題。以美國學校教育來看，其普及化的公立學校制度實施已逾 160 年，過程充滿著不公平、不利兒童不幸命運的塑造(陳麗珠，2000)。一路從種族隔離問題、教育財政公平的爭議，到 1983 年〈國家在危機之中〉(A Nation at Risk)報告激起提高教育品質的改革運動，教育重建行動未曾停歇。就美國廿世紀中葉的教育改革脈絡來看，從 1955 年至 1965 年的均等年代(Age of Equality)，1965 年至 1975 年的效率年代(Age of Efficiency)，之後進入公平時代，1980 年代開始仍以促進教育機會公平為主，1990 年代開始強調機會選擇的自由，強調資源分配應給予被補助者更多選擇的機會(Odden, 2004)。從前述美國教育政策改革的歷史來看，無疑是公平、充足、效率與選擇的價值追求之旅，背後有其時代發展的脈絡性，也因而創設出各類的辦學型態。在相對的年代裡，臺灣也有各式另類學校、特許學校等規模不等、方式不同的辦學實驗方案在進行，這些價值的追求，一樣普遍存在於台灣社會中。但相較於民主先進國家發展的時程，台灣追尋的時程是短了些。

就屏東縣的理念學校英譯用語採「charter school」，因此在國外文獻探討上則以「charter school」為主要參引與分析之對象，在國內 charter school 的譯詞多見為「特許學校」。吾人認為，無論學校品質如何界定，學校辦學型態如何不同，一所好學校如何描述，其最核心的關鍵要素在於一群理念相同的教育夥伴，一群願為教育理想奉獻的工作夥伴。吾人相信，此關

鍵核心是達成教育理想的必要因素。而就國外「charter school」的功能來看，它提供學生更好的教育品質、提供家長更多的教育選擇機會、提供教育工作者更大發揮教育理想的機會、為保守教育系統提供一個激勵的契機(陳麗珠，2000)，這四大功能和學習權的保障、父母教育權的維護、教師專業自主權的維護與教育鬆綁等教改四大理念，不謀而合。再者國內「理念學校」的英譯初始採 idea school，後轉變為 ideal school，然誠如前述 ideal school 在國外的文獻探討並不多，較不符合國內理念學校的內涵，難以此石攻錯。是以，本文所稱之理念學校，偏睽符應特許學校精神辦學型態之學校，雖然文獻探討與名詞定義無法精準明確，但就評估典範(Guba & Lincoln, 1989)來看，這樣的不確定性也未嘗不是當代典範的一種特質。研究者綜合相關文獻整理「臺灣與美國理念教育相關發展脈絡」，從中(圖 1)可快速瞭解理念學校的相關發展脈絡之概要，並於後續章節接續說明。

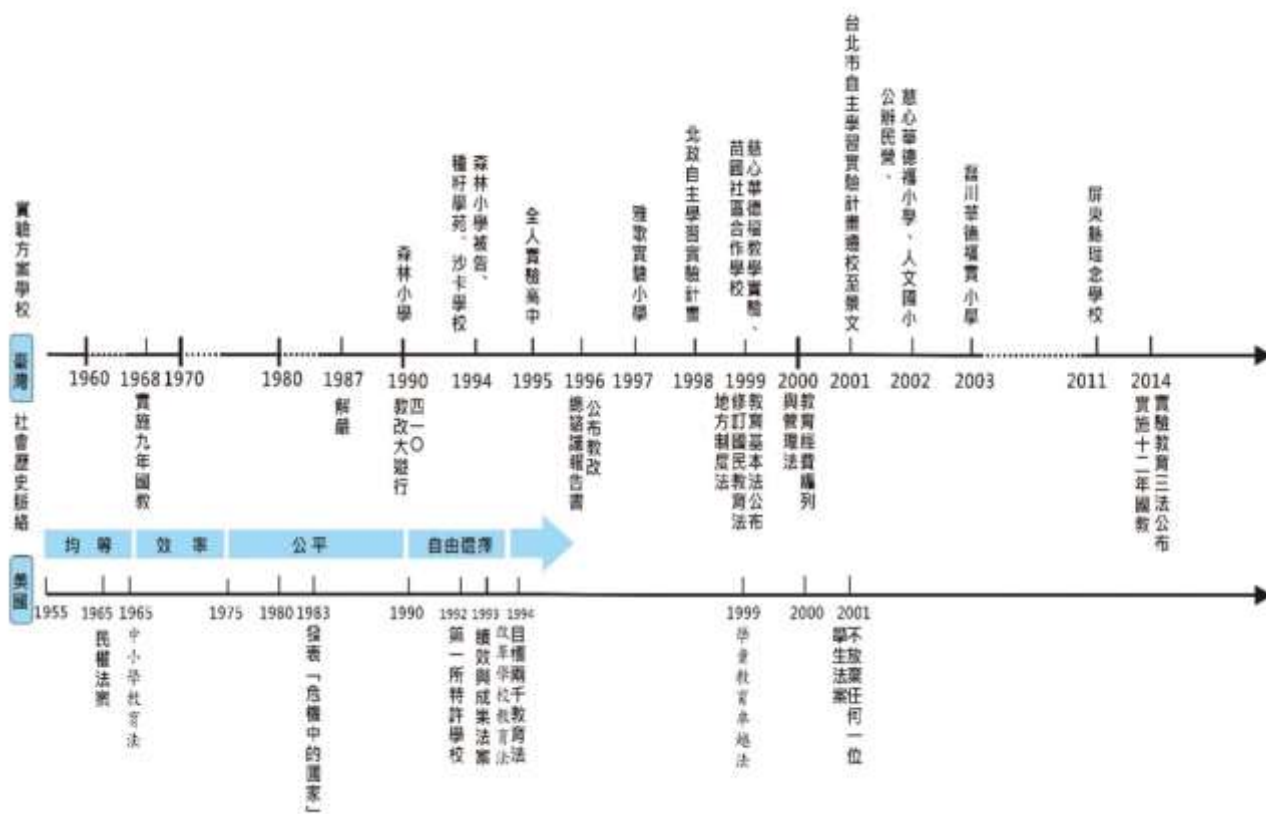


圖 1 臺灣與美國理念教育相關發展脈絡

資料來源：臺灣部分改自王雅惠（2006），美國部分研究者依相關文獻自行整理。

二、美國特許學校之發源

從近代教育改革追求的歷程來看，臺灣在政策初始的動心起念階段，都懷抱著崇高的理想，但並未有明確的敘述，加上國內政治氣候之影響，沒有價值觀的共識，因此走著走著難

免失去對終極目的應有的精準關聯。可以說，本文在國外文獻探討以特許學校為主，在國外這是一個明確的教育理想且係正式教育政策，已累積豐富的法規與執行系統。而國內尚從理想的探討與有限規模的實驗，有如從 pilot study 要進到訂定遊戲規則到推展階段，這也是本文也將實驗教育三法納入述說的原因，因為它正是未來理念學校施展的重要遊戲規則所在。綜上所述，借用國外的經驗是需要的。

特許學校（charter school）可謂是美國近代教育政策發展到追求「自由選擇」的產物，源起於市場經濟概念引入教育體制之中，然吾人不可忘卻的是，在自由選擇之前，先是追求的是公平與效率。可見一個正式教育制度的採用，涉及層面甚廣，且離不開整體社會氛圍與大環境的影響。這些上位觀點的關注，也是本文犯下大題小作的主要原因。

陳仕宗(2000)綜析各家論述指出，「charter school」是一個獨立自主的實體，係由個人（教師、家長、社區人士）或團體（相關團體、基金會、非營利機構、有的州甚至准許營利機構）與有權核准的機關（如州教育董事會、州政府、地方理事會、大學校院、新成立的批核單位；依各州法律規定而有不同）簽定契約，在特定時間內（通常是五年）依合約規定的學校營運及教學方式來教育學生，使學生達成約定的教育目標（未達目標將依約遭到停辦或撤銷的處遇）。特許學校或是新成立的（依據特許學校法而新近設立的）、或是現有學校轉型的（現有的公立學校，很少數以前是私立學校），一經核定為特許學校之後，學校的自主性即提高，不受例行性地方行政規定的約束，可全力提升教育品質，滿足社區需求。因屬家長可選擇的學校，故需展現高度績效，才能吸引可能的學生

「特許學校」基本上是當前美國公共教育系統中最大授權的辦學型態(Powers, 2009；Rebarber & Zgainer, 2014)，已是一穩定的運動，然因各州法令制度不同，作法不竟然相同，學校的獨立程度差異甚大（Hill, 2004）。一般而言，特許學校屬公立學校，和原有公立學校獲得相同的每生補助，負有達成教育結果的責任，可免除原有公立學校所受的限制與官僚規章（Nathan, 1996）。在學區方面，特許學校通常採自由學區非固定學區制，因學生數影響學校人員的工作，且特許學校的經費補助決定於家長的選擇，因此常以父母為中心的(Kayes & Maranto, 2006)。

特許學校是否如此美好呢？美國「charter school」有多種經營主體，實施多年後發現成效良窳不齊(Hassel, 2003; Hill & Welsch, 2007; Hochschild & Scovronick, 2003; Peterson & Chingos, 2009)。特許學校擁有較多的自主權，但不必然能將之運用自如(Bulkley & Wohlstetter, 2004)。在三至五年的租約期限，若未能達到契約目標，可能面臨關門的命運，而多數關門的原因並非教學不力，主因在於財務管理不善、人事流動率過高、軟體與硬體設施不良等(甘平治, 2009)，可見辦學並非輕易之事。

前述政策學觀點來論，經費是否到位，關乎政策執行的決心。因此美國教育政策走向背後欲成就的價值觀，是教育財政學分類政策發展年代的重要觀點。而從美國特許學校的經營困境加以分析，不難發現「錢非萬能，但沒錢真的萬萬不能」，當然投入總量是一個問題，如何有效運用是另一個問題。就佛州特許學校的困境來看，財務原因是學校關門的主要原因。由於佛州並不要求辦校的組織或公司進行資金擔保，所以很多特許學校由於資金匱乏而不得不關門。佛州政府很少監管特許學校的董事會成員，連資格認證的要求也很少。而這些學校的董事會成員卻掌管著特許學校募集到的資金和稅款。教學水平不達標則是特許學校關門的第二大原因（岑華穎，2014）。

綜合前述，研究者認為基於教育係國家重大政務深切影響個人和公共效益，因此對辦理組織的委員會成員應予資格認證，嚴格檢視申請單位的辦學能力（實驗教育是在現有基礎之上，追求更好，而非完全不可預測的“實驗”，畢竟受教者不是白老鼠）；依現有容納量與選擇性適度開放，以產生投入的浪費（我國非以人口設算經費，而傾向以學校和班級單位成本設算）；定期從學生端檢視教學品質，以即時修正教學無效能現象；限定行政管理費的佔比，降低與教學無直接相關的支出等。

然而有課責機制，相對地也應對辦學團體有穩定的支援機制。不然「基於種種之理由拖延與經費之未能到位，進而造成特許學校先天不足，而面臨寅吃卯糧的困境」（Koppich, 1997；引自秦夢群，2014）。

三、臺灣理念學校的發展

隨著國家體制的變革，近二十年來國內興起一股另類教育/學校、理念學校、特色學校的追尋潮，起因亦似前述。相關名詞的發源與定義，各家看法也是不一（人本教育札記編輯部，2001；林文生，2011；林志成，2011；陳世聰，2011；劉若凡，2011），互有包含，發展至今亦難截然區分。從國家教育研究院彙集多年理論建構成果《教育的藍天—理念學校的追尋》（王令宜等，2011）一書中不難發現，不同教育型態並非全新的理念與作為，而是應用之妙、著力之重、宣稱之詞不同。

楊文貴、游琇雯(2011)認為，「理念學校」一詞係出自 1998 年，緣於森林小學、種籽學苑、全人中學、雅歌小學四所體制外學校的主事者，為集結臺灣民間教育團體的力量，而組成的一個正式組織，所命的名。基於各自名稱不一，因此萃取四所學校共同特徵——追求、實踐、堅持某項教育理念而建校——遂以「理念學校」一名定稱，並進而籌組「世界理念學校聯盟」(World Ideal School Association, WISA)。吾人認為，論及我國理念學校的發展，說是隨著 1980 年代臺灣整個大環境，尤其是政治環境的改變而起，基本上是沒有問題的。至

於是由何人、何團體開始發起，則是見仁見智。不過，1994 年四一〇教改大遊行確可視為是初具雛型的理念學校、各類教育的一個里程碑，它成功開啟了政策之窗，引動後續行政院教育改革總諮議報告書與教育改革行動方案。

而 1999 年教育基本法的公布實施，則是國家以法令確保「人民學習及受教育之權利」的具體作為。該法第八條中明示「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。學校應在各級政府依法監督下，配合社區發展需要，提供良好學習環境。」然而，國民教育屬地方自治事務，許多重要事項，得經地方立法機關議決應以自治條例定之。就《地方制度法》於 1999 年公布施行至今，透過地方立法機關訂定理念學校相關自治法規之縣市並不多。可見前述兩個同時公布施行，也同時對人民在國民教育階段學習及受教育之權具有深切相關的法令，並未搭配完善以成就更大幅度的教育理想實踐與教育事務的興革之利。2014 年 11 月公布施行「實驗教育三法」是一個更重要的里程碑，在地方制度法公布施行的 15 年之後，經歷一段更廣泛的政策學習與社會自覺，加上實驗三法中一些相關的執行辦法要求由直轄市、縣(市)主管機關定之，預期會為臺灣的教育帶來更多的可能與省思。綜觀

103 年 11 月 7 日通過立法的「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」「高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例」「學校型態實驗教育實施條例」即所謂的實驗教育三法(見表 1)。此三法主要源自教育基本法第 13 條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」此除為政府及民間進行實驗教育的法律依據，亦是各類型實驗教育的上位規範(教育部，2014)。而此三法立法之宗旨，雖有鼓勵教育創新與實驗之意，但最終的目的無非是要保障「保障學生學習權」及「家長教育選擇權」，此二目的均屬教改四大理念。

而學校型態的整合性實驗教育，係教育部參考先進國家之法例，賦予此類實驗教育型態的學校，得排除現行法令及體制限制，依據特定理念辦理完整的學校型態實驗教育。此類學校享有充分自主性，得以創新求變思維，促進實驗教育多元發展，回應社會多元需求並落實教育改革的精神。這與美國特許學校被賦予功能，而享有的排除法令與行政規範的精神相同。

美國特許學校大多屬公辦民營，仍歸義務教育的範疇，因此經費係由政府依就學學生數給予相對補助。反觀我國實驗教育三法，三種不同辦學型態的經費來源並不相同。基本上，政府指定公立學校辦理實驗教育、委託私人辦理學校由政府補助經費，而參與非學校型態實驗教育之特殊教育、原住民及低收入戶學生，政府提供必要之資源和協助，除此之外則應由學校自籌經費，家長相對也得付出更多的教育費用。就教育公平的角度，如若實驗教育辦學主體向家長收取高額的費用，是否會是另類的篩選學生族群與社經背景學生的舉措？

表 1
實驗教育三法辦學模式比較

法規名稱	公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例	高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例	學校型態實驗教育實施條例
目的	為鼓勵私人參與辦理公立國民小學及國民中學，促進教育實驗及教育多元化，發展教育特色，以共同養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民。	為保障學生學習權及家長教育選擇權，提供學校型態以外之其他教育方式及內容	為鼓勵教育實驗與創新，實施學校型態實驗教育，以保障人民學習及受教育權利，增加人民選擇教育方式與內容之機會，促進教育多元化發展。
定義	委託私人辦理指直轄市、縣（市）主管機關基於發展地方教育特色、實踐教育理念與鼓勵教育實驗，依學校辦學特性，針對學校土地…等事項，與受託人簽訂行政契約，將公立國民小學、國民中學（以下簡稱學校）委託其辦理。	非學校型態實驗教育（以下簡稱實驗教育），指學校教育以外，非以營利為目的，採用實驗課程，以培養德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為目的所辦理之教育。	學校型態實驗教育，指依據特定教育理念，以學校為範圍，從事教育理念之實踐，並就學校制度、行政運作、組織型態、設備設施、校長資格與產生方式、教職員工之資格與進用方式、課程教學、學生入學、學習成就評量、學生事務及輔導、社區及家長參與等事項，進行整合性實驗之教育。
申辦對象	自然人、非營利之私法人或民間機構、團體，就特定學校委託私人辦理，得向直轄市、縣（市）主管機關申請核准依前項規定進行專案評估、舉行公聽會。	一、個人實驗教育：由學生之法定代理人，向戶籍所在地主管機關提出。但學生已成年者，由其本人提出。 二、團體實驗教育：由學生之法定代理或成年學生自己一人，共同或推派一人為代表，向團體成員設籍占最多數者之主管機關提出。 三、機構實驗教育：由非營利法人之代表人，向擬設實驗教育機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出。	私立實驗教育學校，由學校財團法人（以下簡稱學校法人）或其他非營利之私法人申請設立，或由學校法人將現有私立學校改制、主管機關得指定所屬公立高級中等以下學校辦理
經費來源	學校委託私人辦理，直轄市、縣（市）主管機關應提供同等學校相當之人事費、建築設備費及業務費予受託學校。	1. 私人辦理經費自籌 2. 直轄市、縣（市）主管機關與設籍學校對參與實驗教育之特殊教育、原住民及低收入戶學生，應提供必要之資源及協助	1. 私立實驗教育學校自籌 2. 指定公立學校辦理者由政府補助
績效課責	定期或不定期實施評鑑及輔導。優良者，得予獎勵；未達標準者，得以書面糾正、限期改善，並接受複評。複評未通過，再限期改善。優良者，得優先續約。屆滿有意繼續經營者，應於屆滿一年前提出辦學績效、財務報告、校務評鑑報告、後續經營計畫等，申請續約。未獲同意、無意願續約，或依規定終止契約者，由主管機關接管。	每學年訪視，訪視前公布項目，訪視後公布結果，必要時得進行成果發表。訪視不佳予以輔導、限期改善，未改善者，廢止辦理許可。訪視優良作為許可續辦之參考。期滿三個月前，辦理成效評鑑，通過者得以提出續辦申請。	每三年辦理評鑑一次，免再參加一般學校校務評鑑。評鑑應包括：實驗教育計畫之執行、學生權益之維護、學生學習之發展、財務之透明健全、相關法規之遵循、實驗成果之發表、其他主管機關規定與實驗教育相關之事項。評鑑結果為優良者，應予獎勵，並應定期舉行公開發表會、學術研討會或教學觀摩會。優良或良者，得作為審議續辦申請之參考。評鑑結果為待改善者，予以輔導、糾正或限期整頓改善；屆期未完成者，得視情節輕重予以減少招生人數、停止招生或令其停辦。不通過者，得令其停辦。

資料來源：研究者自行整理

四、屏東縣理念學校的發展

理念學校是屏東縣近八年教育蛻變的重要興革作為之一。從 2007 年起推出教育 SPA：系統／制度、專業與績效責任，企求改善過去體質上的不足，在第二波在地教育政策變革中，自 2011 年起推動「理念學校」。其經營面向在兼顧親師生的權益，同步著力在五大面向：

- (一) 教育理念與目標：自然與人文並重，加強族群文化創意與自信的多元表達。
- (二) 課程與教學：課程跳脫原有課程設計，採多元文化觀點，納入在地意見、族群歷史文化及價值觀，並統整各領域課程，以自編教材方式教學。
- (三) 師資與人事：師資採自辦甄選，依需求就縣正式編制內，具課程設計規劃、多元文化觀念及教案編寫能力及熱誠之教師參與甄選。理念學校可增聘兩位專長教師，協助發展課程與教學。
- (四) 環境與設施：主題式、探索式情境佈置。
- (五) 採大學區招生：只要設籍縣內學生均可就讀。

有意申請理念學校之學校須提出包含前述五個面向的整體計畫，尤其課程發展架構和內容。第一階段，由縣府評審委員就計畫文本和相關資料進行初審，第二段，為實地訪評。實地到校訪評通過後，下一學年可公開就縣內專任教師介聘徵選增聘兩位專任理念教師(亦可折成鐘點聘任多位專長兼任教師)，其甄選辦法依校本師資需求自訂。參加徵選者需提出含有教育理念的申請表，並經口試或教案設計實作等。增加新力軍之後，經一年的課程發展，須再透過策略聯盟分享研習中，接受實地訪評通過後，才可正式掛牌為「理念學校」。

縣內理念學校形成策略聯盟，每月固定分享，由不同學校擔綱。這樣的機制，讓學校課程教學領導者齊聚一堂，形成一縣級專業學習伴夥社群；在課程分享與體驗中，紮實地吸收他山之石。聯盟學校在課程、師資和遊學行程等都可相互分享與支援。

理念學校均需提出年度成果報告，並於策略聯盟分享活動中提出課程研發成果；成果除了文本之外，也需有實際的課程教學展現。從諸多理念學校在教育部推動的全國性獎項中屢獲得佳績、學生人數穩定成長來看，此政策確已發揮一定程度的成效。在區域間也產生的教育競合關係，彼此的辦學特色與亮點產生交互激勵效應，相互觀摩與學習。而這也是屏東縣推動理念教育的另類課責方式。

「只要我們夠努力夠專業，學校不僅是特色學校更能發展成為理念學校。」(顏慶祥，2010)。屏東縣「理念學校」推動五年，從第一年認可的 7 所國中小到目前僅有 14 所小學受認可。於 2014 年公布〈屏東縣所屬國民中小學辦理理念教育實施要點〉，明定辦學績效的評鑑向度包含課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等內容，對於

績效課責的機制更加健全。也因此績效課責的檢核，有數所學校即因未通過檢核而未續辦理念教育。

伍、教育品質與績效評估之析論

教育品質與績效課責這議題至少含蓋三個子議題，即理想上的品質、課責機制與課責內容，這方面有諸多文獻進行探討，本節僅作概述。

一、學校效能、品質與課責

先就教育品質談起，由於教育產品是人的思想與能力等，不似具體可見或功能明確的產品，因此此概念的論述說法不一，有從過程，有從結果，有從影響來論述。而教育品質理論層面以「行政管理」層面較受到學者及機構所重視；其次依序為「學習輔導」、「課程教學」、「環境設備」、「顧客導向」、「人力素質」以及「研究發展」等（蔡金田，2013）。臺北市於2004年《精緻教育：臺北市優質學校經營手冊》中以「輸入—過程—輸出」系統模式建構「優質學校指標」，包含：輸入要項：領導（道德領導、趨勢領導、專業領導、整合領導）。過程要項：行政管理、課程發展、教師教學、學生學習、專業發展、資源統整、校園營造、學校文化。輸出要項：優質學校。綜析前述，吾人發現論及課責是一個相當嚴肅的問題，因此對於測驗成績的要求似乎是不可少的內容，若僅就教育品質或學校品質來談，則出現指標也是策略的相互用語，臺北市《精緻教育》即是一例，優質學校指標也是優質學校經營策略。

談及教育品質，與其關係密切的「學校效能」，不可不談。因績效課責之濫觴與 Coleman 於1966年公布的「教育機會公平」（Equality of Educational Opportunity）研究報告有重大相關。會如此受到重視，在於「家庭背景與孩子的教育結果、成就與成年的就業狀況息息相關」（Coleman et al., 1966）。此研究掀起學校效能的討論與研究熱潮，至1970年代中葉，美國學校效能的研究領域逐漸成形（潘慧玲，1999）。何謂效能？英國皇家督學曾就有關學校效能提出報告（王如哲，1999）在「有效的中等學校」與「有效的初等學校」的報告中，主張：教育的效果是遠超過個別教師貢獻的總和，它是一包含整個學校、社區與教育局的集體事業。因此關注學校效能不僅應注意良好教學有效學習層面，也必須注意超越學校界線與其他的教育部門、父母及雇主之間，密切溝通之管理策略。因此，學校效能應從教育的本質去探討；這可能必須假設學校教育本質中有高於社會組織結構層次的形而上成份，意即不管其家庭背景或個人原有之性質如何，均有一些因素是學校教育才可或主要影響學生。換言之，學校可以是有效的，不管其招收的學生社經地位是絕對有利或不利的情况；招收低社經背景的學校

也可能是高度有效的，反之，招收高社經條件學生的學校，也可能是無效的，並且學生的成就低於預期。也因此，沒有任何一所學校(即使是高度有效的學校)能夠保證使所有學生都能進步。

然而，國際學校效能研究計畫(International School Effectiveness Research Project，簡稱 ISERP)進行系統性的跨國研究，企圖尋找各國學校效能特徵的共同性與差異性，卻受文化因素的影響，區別學校效能的規準也不得不有所牽就。從此國際學校效能比較研究模式之成果變項觀之(潘慧玲，1999)。可見效能、品質的表述極具複雜度。

經歷了企欲在學校效能研究上建構方法論與大規模的實徵研究後，隨著「績效」觀念的興起(參見圖 1)與世俗對「品質」二字的親易性，以及民主氛圍使然，績效課責形成一股風氣。「而學校課責制日益風行全球，它是以學生表現測量作為基礎來評估學校表現之過程。在美國，課責制已經成為民主黨和共和黨聯邦政府的教育政策的核心。然而，它對師生長期成果的影響難以判斷，學校工作人員的回應也呈現正、反兩極，是以課責若不小心深思熟慮與並監測，可能有弄巧反拙的風險」(Figlio, & Loeb, 2011)。確實，政策工具得小心謹慎，課責原本賦予家長和教育工作者追求自主教育多元價值，但課責與特許學校的政策有時在目的上是不一致的。課責界定了學習型態與學校必須的產出，尤其在測驗成績上的要求，無視於家長的看法，這造成特許學校自治權的限縮(Loveless, 2002)。就美國各州各不同認可機關對於特許學校和特許租約規範來看，自治權贈予的水準確實存在差異。然而 Brinson 與 Rosch (2010)認為特許學校的經營者應瞭解自治權的範疇，適當地連結同業加以倡導與爭取，甚至為求更廣泛的自治權限，寧可提高課責也在所不惜。然而氏等也直言，實際自治權部分繫於特許學校領導者的意志、理解權利的能力、與當權者有效地協商。

二、績效課責與評估之析論

聯合國針對一般教育系統品質提出的分析架構分為五大向度：支持機制、核心的資源、核心過程、預期結果、發展目的等(UNESCO, 2012)。而績效評估系統可包含五大向度：財務資源與投入(財務健康指數、直接班級投入指數)、學校品質(學習環境指數、教師資格指數、重新編班指數)、學生表現(學業表現指數、年度適量的進步、學術能量指數)、學術生產力(英語或語言藝術生產力指數、數學生產指數、整體學校生產指數)(Brown & Wohlstetter, 2006)。類似的觀點，都有濃厚 Stufflebeam 所提出的 CIPP 評鑑模式的身影。基於對學生繼續學習的重視，舉凡課責一事，定然免不了要對各科測驗成績有所要求。即使是教育部設立的校長領導卓越獎在辦學績效的向度，也關注「學生表現是否平均水準以上」。

然而從教育的核心本質來看，測驗分數並非是課責的充要向度。周愚文(2010)認為進步

主義共通的定義為：兒童中心、關注「整個兒童」需要、兒童在教育內容決定的主動角色等。吾人則認為理念學校也好或是以其他名稱命名的各另類學校也好，其核心精神也與此相似。只是如何證明確實做到了這樣的核心精神，如何課責以確保受教權和受教品質，似乎在相關的文獻中並不多見，反倒多於闡述理念和執行作為居多。

林志成（2011）認為，針對理念學校所訂定的自治條例，應強化學校的績效責任，讓學校能更嚴謹且有系統性的呈現學生的學習成果，才能符合國民教育法，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨，並維護學生健全的身心發展。就此而言，一個健全國民也非是量化測驗可以檢核。因此氏進一步指出，理念學校的核心理念為彰顯自主學習的價值，而學校的績效責任、家長學校選擇權及學校自主更是不容忽視的重要內涵。學校存在的目的旨在提升學生的學習表現，所以理念學校相關法令應適度規範理念學校的績效考核，讓理念學校能呈現學生達成學習目標的程度或進步的情形。惟評估的方式應採多元化及個別化的評量，不應過於死板，或過於偏重量化的資料。換言之，除多元化的評量指標與評量方式外，應重視內在實質的績效責任，強調內在責任感、反應力與回應力，重視能否培養學生思考力、人文視野、批判省思力，而非只重視外在表相的數據，應強調 360 的全方位評鑑。

宜蘭縣對於是類學校的課責則規定，依自治條例所辦理之校務評鑑，應包括課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等內容。校務評鑑成績優良者，縣府得給予獎勵；其成績不佳者，縣府得予書面警告，並促其限期改善。臺北市則規定辦理實驗教育者應於每一學年度及實驗計畫結束後一個月內，提出成果報告書，報請教育局備查。教育局為了解實驗教育學生之學習，得邀集審議委員會委員組成訪視小組輔導之；必要時，並得請參與實驗教育之學生進行成果發表（林志成，2011）。

近年「特色」二字如同流行語言，「貴校的特色是什麼？」。對此林文生(2011)在分析了國內許多頗具名氣的特色學校後指出，如果特色學校的發展，能夠更加強化活動與學科知識的聯結，會讓這些學校的學生比較有機會擁有「帶著走」的競爭力，而不只是將學習的痛苦延後到上國中之後再發生。氏認為臺灣目前特色學校的發展，很多學校所依賴的只是校長自身的熱情，以及現場摸索的經驗和創意。從廣義的課程定義來看，他們的想法是對的，可是從「經驗活動與學科知識的統整」來看，他們的想法是「偏」的。

不可諱言地，這樣的課程方向，對於鄉小校的學生是危險的。氏將這種現象稱之為學習活動的「偏食現象」，學生習慣於快樂的具體化的動態活動之後，慢慢地就「怠化」抽象思考的習慣和能力。吾人認同此觀點，隨著年齡的增長其認知層次會有所不同，在每個個體條件不同的前提下，教學者如何進行差異化教學，更形重要，而動態的教學方式應是策略的選項，但不是充要選項。從具體的感官經驗到知識的抽象化，是統整課程最難的部份，也是目

前大部份特色學校尚未處理的地方。其實課程與教學的實踐時空不只止於正式課程的課堂之中，還包含非正式、潛在課程與生活教育。學習者接受某種形式的課程與教學，能否進而轉化、統整或歸納，能否自主學習以領悟課程內的箇中道理，需有更多促進與激勵作為。沒有讓學習的動機提升，學習的續航力沒有持續，終究會有前述學習成效的不確定性。

陸、結論

本文認為理念學校的績效評估應回歸理念學校源起精神，依特許或契約之約定循名責實。對於績效評估應有如下圖（圖 2）向度之關懷，茲說明於后：

一、清楚明確的核心理念

衡諸國內理念學校的追尋，初始起於對某一教育理念的信奉，據此明確的核心理念方可作為教育策略與作為的方針與準則。從各追尋的故事中，不難發現多經歷過因理念不合而創始團隊成員分道揚鑣的現象，可見對於理念是否有一致的理解與信奉，並不是一件容易的事；尤其從理念到實踐，得經歷許許多多預期與不預期事務之挑戰，合意則幸，不合意則是組織裂痕的開始。

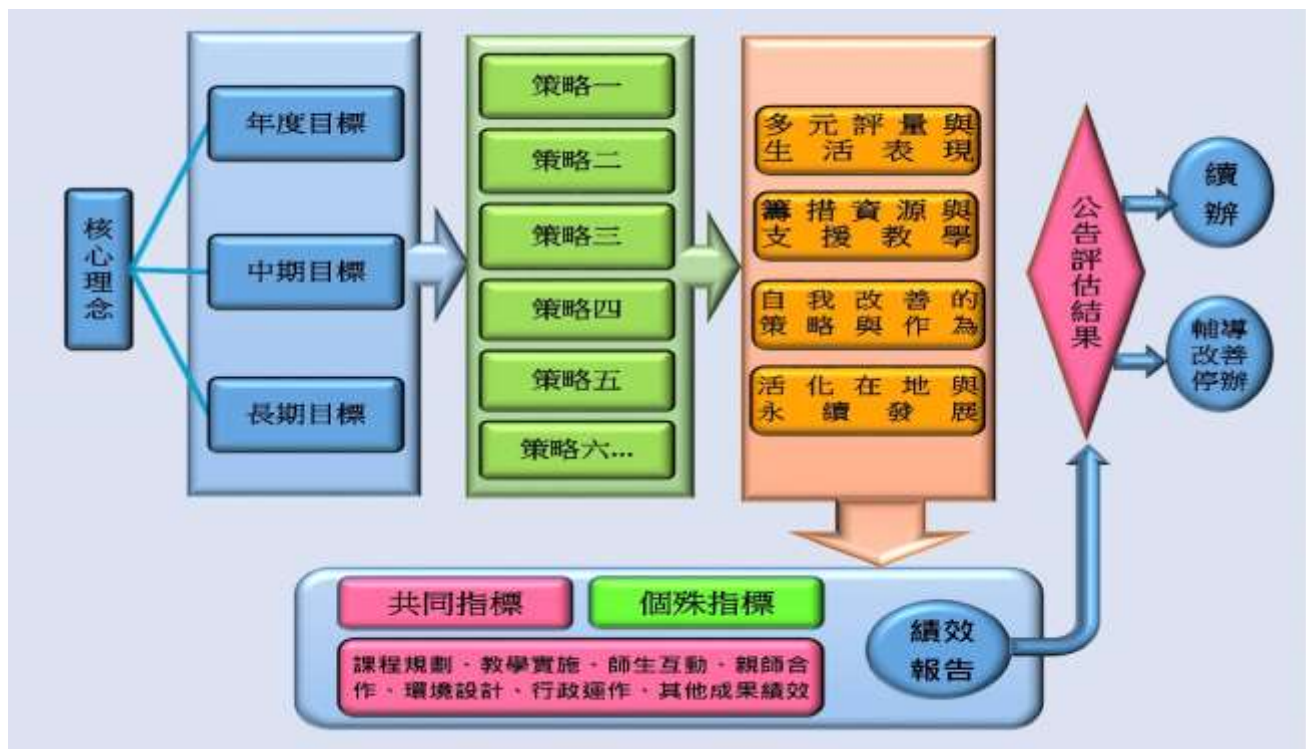


圖 2 理念學校績效評估概念構圖

資料來源：研究者自行繪製 -

因此理念學校申請之初，即應就辦學核心理念、教育哲學、文化觀點、課程與教材、教學與評量、評量等面向交待清楚。有了明確的共同信念，組織成員才可基於此基礎各自展能，

各自揮灑教育理念。而績效的課責，受評鑑者與評鑑者也應就此基礎進行協商，進行校準。

二、理念與策略間強力的關聯

「沒有哲學的教育是盲的，沒有教育的哲學是空」。理念與作為之間的關聯性深深影響終極目的的達成，也在在影響組織成員能否同心協力。教師是社會菁英中的菁英，具有頗高程度分析事理的能力，如果學校的策進作為無法說服教師，當難以同步齊心。「熱誠來自理解專業的價值」，如果深信是對的方向與作為，當減少內部分歧與對立，而集中能量之後的教育實踐，可明確感受到學習者的成長。從近年我國特色學校的推動成果來看，普遍存在課程教材與教學成效之間的關聯性問題，尤其崇尚體驗和經驗的課程教學觀點，強調遊學體驗的課程模組，尊重在地文化背景，所追求自由感受的過程，在教學歷程間並未環環相扣，尤有甚者，可能只是學校少部分夥伴戮力之作，並未獲得全體組織成員的認同。這中間最大的問題在於課程慎思不足，太輕率地擬定課程教材與教學策略，並未與核心理念和預期目標緊密配合。缺乏團隊共同研發與討論，理念與策略的關聯強度就會不足。

三、兼採共同性與個殊性績效指標

各縣市多建立有校務評鑑、校務評鑑等各項全校性、整體性的評鑑，雖然各地作法有所不同，但評鑑的層面與指標仍具有一定的共通性。這些共通性都可作為理念學校績效評估的指標的參考，但數量上宜減不宜加、宜統不宜增，如果可以從更接近實際成效的角度來評估的話，則盡量減少行政歷程的文書佐證，改以實際改善與策進作為。理念學校具有特許功能在，基於特殊或 charter school 之精神，旨在回應學生的需求，因此，不同背景脈絡與學區特性的學校，定有不一樣的條件與目標，需採不一樣的工具作為，不可能不同地區的學校都採以一樣的作為。不過，學生的後續發展勢必脫離不了融入大社會之中，且國民教育階段本就有基於國家公民或世界公民之需要所需實踐的任務，或者為學生繼續教育奠下應有的基礎，定然有得完成的共同任務。從各縣市普遍採用的績效檢核向度，課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等，確可作為共同性層面，至於個殊性則可保留在層面項下的指標中來表述，以屏東縣沒有明列細項指標，由評鑑委員就整體方案來評估，亦不失為一項不錯的作法。

四、自主管理達成年度目標

理念學校具有四大功能，其中「讓教育工作者有揮灑空間」很讓人振奮。選擇民主政體的臺灣，教育工作與教育合夥人本就應以共同的教育理念來努力。雖然理念學校依法、依理

應有更大的辦學彈性空間，可以排除一些不必要的規範要求，但在理念學校的理念之下，學校團隊應訂定短中長期目標，並紮實地完成自訂的年度目標，提出執行年度目標的證據作為績效課責的依據。辦學主體獲得授權，獲得彈性，可以以不一樣的策略和檢核規準來證明自己的努力；可以不一樣，但不能沒有。績效課責是必要的，但內容與課責方式是具有彈性的。在自主管理上，為免缺乏反思修正的功能，違反教育本質，辦學主體應建立自評與諮詢的機制。

五、著重多元評量與生活表現

理念學校的功能中，學生學習權受到更大的保障是重要之重，而學生學習權應回到單一個體來思考與檢核。理念學校之學校規模通常會限定在一定的人數範圍，以利辦學者可以關注到個殊需求的學習者。因此，理念學校不應偏重整體式的測驗成績，更應關注在每一學習者的需求，學校與家長應共同擬定近以每生的 IEP，據此提供其發展所需的必要協助。從一致化的教學轉變為尊重學習主體的學習模式，最大的不同應在於更聚焦在學生的學習上，無論是形成性的成效或是結果性的成效，都應看得到學生進步的證據。而多元評量觀點，亦應納入學習者在家庭與社區的實際表現，重視一位小公民在生活現場應展現的素養。

六、籌措資源與支援教學的能力

近來中央與地方的經費補助常採競爭型計畫，因此各校的對競爭型計畫的競爭能力與爭取補助的能力，深深影響學校經費充足情況。尤其在實驗教育三法施行之後，在法令上得獲政府補助的公式與方式，會因教育成本的設算方式而會有許多落差。依各國相似理念學校的經費補助，多以學生單位成本來設算或以學校既有經費來補助，欲以超過一般學校的整體經費來辦學，基本上是不太可能的事情。以理念學校的精神是希望透過理念相同來提升學習成效，而非提升經費來提升之。然而不可諱言地，經費的充足與否對學生的學習定然有某種程度的相關，至少可以更充分支持教學者的教學資源。吾人認為，對於籌措經費的能力也應列為績效課責的一環，即使不列入非必要共同的指標，也應列入個殊可以加分的指標中。

七、自我改善的策略與作為

考慮到受課責學校的個殊性，對績效評估是一大挑戰。但理念學校的前提是辦學團隊有「教育熱誠」，因此面對績效評估，學校與教育工作者的心態不是上對下的評鑑，而應是下而上自我檢視成效，應以分享成果擴大教育良方的心態才是。所以，受評估者應清楚自我面對的問題挑戰、努力的方向與作為、執行的果與困境等。換言之，辦理念學校的辦學團隊，

應有自我舉證、自我證明的義務。這樣的辦學或教學理想性格不存在的話，就沒有資格辦理理念學校，或可說，這樣的自我追求理想實踐，自我感覺良好，可以提出符合邏輯的證明來分享自我教育的喜悅，應是“理念學校的倫理”。而此心態對了，加上前述的看法，績效課責在不同背景與條件的前提下，更應強調自我改善的策略與作為才是。

八、活化在地與永續發展

從教學目標知、情、意、行的層次來看，一個良好的教育模式應該不是一段亮麗火花，而是可以永續發展、能量源源不斷投入的志業，至少它不會僅是一位校長一、二任內的成績而已。成功的教育模式當會納入在地組織與親師生成為教育夥伴，而此夥伴關係如果只發生在正式課程或上學時間內的有限時空，自然無法有機永續地轉動整體教育能量——包含所有環節的教育。因此，前述的夥伴關係與一直存在於在地的組織，可以活化之使和學校教育能量相加相乘，才可使學生各個面向的成長顯著有效，良好的表現可以穩定而使學習者的態度產生正向蛻變。

評估的形式與作法，在國內已有豐富的經驗，且就甫公布施行不久的「實驗教育三法」相關的評鑑課責條文來看，該法已納入過去各縣市辦理之評鑑形式和內容（見表1），對於財務報告也都有要求。因此本文強調的是理念的明確性、邏輯的正當性、回應主體（受評者、教學者與學習者）的差異性，而經過評估之後，通過與否，後續應依契約和相關要點落實執行。本文僅屬初探，倉促之作定有許多未盡詳實之處，有待後續更進一步的研究。

參考文獻

- 人本教育札記編輯部(2001)。夏山教育自主保衛戰與臺灣理念學校正名之征。人本教育札記，**140**，15-20。
- 王令宜等(2011)。教育的藍天—理念學校的追尋。臺北：國家教育研究院。
- 王如哲(1999)。教育行政學。台北：五南。
- 王雅惠(2006)。覺醒與爭權的社會行動--另類學校家長教育選擇權意識之個案研究（未出版之碩士論文）。國立政治大學幼兒教育，臺北市。
- 甘平治(2009)。美國：特許學校救美國公校生？親子天下，**2009**（4）。2011/06/06，取自 <http://parenting.cw.com.tw/web/docDetail.do?docId=1022>
- 岑華穎(2014)。佛州特許學校的困境 關閉還是發展？取自 <http://www.epochtimes.com/b5/14/9/17/n4250349.htm>
- 周愚文(2010)。新世紀的教育反動。載於周愚文(主編)，進步主義與教育。台北：師大書苑。
- 林文生(2011)。從反思抽象的觀點重新審視特色學校的理念。載於陳伯璋(主編)，教育的藍天—理念學校的追尋(頁 147-158)。臺北：國家教育研究院。
- 林志成(2011)。理念學校相關法令之析述與評論。載於陳伯璋(主編)，教育的藍天—理念學校的追尋(頁 111-130)。臺北：國家教育研究院。
- 秦夢群(2014)。美國特許學校經營與成效之研究。取自 <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/73371/1/169-192.pdf>
- 教育部(2014)。實驗教育二法三讀通過-保障實驗教育學生學習權及家長教育選擇權。取自 http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=25504
- 陳世聰(2011)。特許學校的理念與實踐。屏縣教育季刊，**47**，5-10。
- 陳仕宗(2000)。美國特許學校的發展狀況及其對我國教育改革的啟示。花蓮師院學報，**10**，127-144。
- 陳伯璋、李文富(2011)。從反思抽象的觀點重新審視特色學校的理念。載於陳伯璋(主編)，教育的藍天—理念學校的追尋(頁 3-13)。臺北：國家教育研究院。
- 陳麗珠(2000)。美國教育財政。臺北：五南。
- 楊文貴、游琇雯（2011）。臺灣理念學校發展與現況之探討。載於陳伯璋(主編)，教育的藍天—理念學校的追尋(頁 83-109)。臺北：國家教育研究院。
- 臺北市政府教育局（2004）。臺北市優質學校經營手冊。取自 <http://www3.nccu.edu.tw/~mujinc/teaching/9-102leadership/excellentschool9-102-5-5.pdf>

潘慧玲(1999)。學校效能研究領域的發展。國立台灣師範大學教育系主編，**教育研究集刊**，**43**，77-102。

蔡金田(2013)。國民小學教育品質理論層面建構與實證分析之研究。**嘉大教育研究學刊**，**31**，1-33。

顏慶祥(2010)。全球思維在地行動-談屏東縣特許學校的設立。2011/06/06，取自
http://blog.yam.com/educationradio_yblog/article/32263731

Brinson, D., & Rosch, J. (2010). *Charter school autonomy: a half-broken promise*. Retrieved from
[http://edex.s3-us-west-2.amazonaws.com/publication/pdfs/ Charter %20School](http://edex.s3-us-west-2.amazonaws.com/publication/pdfs/Charter%20School)

Brown R. S., & Wohlstetter, P.(2006). *Developing a Performance Evaluation System for Charter Schools:The Balanced Scorecard Approach*. Retrieved from [https://www.sde.idaho.gov/site/charter_schools/research/Accountability/Developing%20a%20Performanc e%20Evaluation%20System.pdf](https://www.sde.idaho.gov/site/charter_schools/research/Accountability/Developing%20a%20Performance%20Evaluation%20System.pdf)

Bulkley, K. E. & Wohlstetter, p. (2004). (Eds.). *Taking account of charter schools : what's happened and what's next?* New York : Teachers College Press.

Coleman, J., Sudha, E., Campbell, Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfield, F. D. & York, R. L. (Eds.). (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Figlio, D., & Loeb, S.(2011). *School Accountability*. Handbook of the Economics of Education, Volume 3

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA. : Sage Publications.

Hadderman, M.(1998). *Charter Schools*. Retrieved June 10, 2011, from <http://eric.uoregon.edu/publications/digests/digest118.html>

Hassel, Brian. (2003). "The Future of Charter Schools." In Paul E. Peterson(Ed.). *The Future of School Choice*. Hoover Institution Press.

Hill, P. T. (2004). Foreword.In Bulkley, K. E. & Wohlstetter, p. (Eds.), *Taking account of charter schools : what's happened and what's next?* New York : Teachers College Press.

Hochschild, J., & Scovronick, N.(2003). *The American Dream and the Public Schools*. Oxford University Press.

Kayes, M. S., & Maranto, R.(2006). *A guide to charter schools : research and practical advice for educators*. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Education.

Loveless, T. (2002). Charter school achievement and accountability. Retrieved from <http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/events/TAConfPDF/PEPG02-09%20TA%20Loveless.pdf>

Nathan, J.(1996). *Charter Schools: Creating Hope and Opportunity for American Education*. San Francisco: Jossey Bass.

Odden. A, & Picus, L.(2004). *School finance: A policy perspective* (5th. ed.). New York, NY :

McGraw-Hill

- Peterson, P. E., & Chingos, M. M. (2009). *Impact of For-Profit and Nonprofit Management on Student Achievement: The Philadelphia Intervention, 2002-2008*. Retrieved from <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504449.pdf>
- Powers, J. M. (2009). *Charter schools : from reform imagery to reform reality*. New York : Palgrave Macmillan.
- Rebarber, T., & Zgainer, A. C. (2014). *Survey of america's charter schools*. Retrieved from [https://www.edreform.com/wpcontent/uploads/2014/02/2014Charter School SurveyFINAL.pdf](https://www.edreform.com/wpcontent/uploads/2014/02/2014Charter_School_SurveyFINAL.pdf)
- UNESCO(2012). *General education quality analysis/ diagnosis framework*. (GEQAF). Retrieved from http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/GEQAF/GEQAF-2012_eng.pdf