

美國芝加哥教育改革模式發展的現況與問題—學校本位經營成功案例的分析與啓示

廖仁智

美國芝加哥教育改革運動在一九八八年芝加哥學校改革法案通過，推動以學校本位經營為主要架構的改革策略之後，學生成績逐漸改善，特別是在一九九五年的修正案，增加績效機制，學生的成績有顯著的改善，因此芝加哥的教育改革模式值得注意和研究。本文研究的目的即在探討美國學校本位經營芝加哥地區推動的狀況，促使國內學校經營者的反省。

依據芝加哥教育改革模式的分析，可以得知下列幾點：一、學校本位經營並不能夠單獨的促進所有學校的改進；二、芝加哥學校改革的理論基礎在於有效能學校和參與式管理的研究；三、學校改革需要「由下而上」和「由上而下」雙種策略的運用；四、為了擴大所有學校改革的成效，績效是改革的主要成份；五、芝加哥推動留級制度，固然有其爭議之處，但此項策略亦有其積極面；六、地方學校委員會的成員必須接受訓練，如果沒有完成訓練，其資格會被取消；七、芝加哥的學校教育體系成為校長、教師和學生等必須為自己行動負責，特別是校長仍然身居要角；八、為改進學校，全體教職員必須擁有機會和資源推動改革，這樣才能使改革有意義；九、芝加哥教育改革有留級制度的採用，雖然會造成輟學率的增加，但是學生的出席、成就和行為卻有顯著性的改善。

關鍵字:教育改革、學校本位經營

A Study on the Development of the Chicago School Reform — An Analysis of School-based Management in Chicago

Liaw, Matt

In today's world, school-based management(SBM) facing a loss of authority is becoming a common phenomenon.

This article examines the school-based management reforms, which were instituted in Chicago in 1988 and subsequently underwent needed changes in 1995.

After describing the development and the problems of the recent Chicago school reforms, some conclusions can be drawn:

- 1.School-based management alone is not enough to make improvements happen in all schools.
- 2.The primary theoretical basis of the Chicago School Reform lies in the examination of the affected school and in a participatory management.
- 3.Whether it is strategic management, or a balanced form of governing, school reform requires some combination of bottom-up and top-down governing.
- 4.To ensure that all schools are affected, accountability is likely to be an essential component.
- 5.Chicago Public Schools implemented a policy designed to end social promotion and to raise awareness of academic achievement. Although the impact of this policy has been controversial, it had a positive effect as well.
- 6.LSC members are legally obliged to take mandatory training; if they do not complete this training they are subject to expulsion.
- 7.Chicago is a school system, which holds principals, teachers and students accountable for their actions. School principals play a major role.

8. In order for schools to improve, teachers must have high expectations of their students. Staff must have the opportunity and the resources to adopt reform strategies that will result in a significant improvement, and the capacities of the teachers must be enhanced.

9. Academic standards have been raised and made uniform. The promotion of social status has been abolished. Education experts predicted these changes would lead to an increase in the dropout rate. However, student attendance, achievement and overall student behavior all improved significantly.

Key words: Educational Reform, School-Based Management

壹、緒論

一、研究的動機與目的

學校本位經營(school-based management)是近年來世界教育改革發展的趨勢之一，也是世界英語系國家，包括美、英、加、紐、澳等歐美先進國家在教育界上的熱門話題之一。目前，連一些亞洲及發展中的國家也陸續的在探討這個令人注目的話題。在美國，學校本位經營並不是一件新鮮事，因為它在美國發展已有二、三十年的歷史了。過去，美國的教改人士鑑於國家競爭力的趨弱，提出了不少的教改策略，總是希望這些教改策略能夠提升學校教育的效能，為國家在世界上的競爭力獲得一點貢獻，但是基於主客觀環境因素的複雜，最後似乎都落得事與願違，這個發展我們可以從一九八三年「國家在危機中」(A Nation at Risk)發表以後所推動的兩波教育改革運動中看出。這當中包括第二波教育改革運動中所推出的學校本位經營改革策略。

學校本位經營在美國推動的歷史不短，評價正負面都有，其中，大家確有一個共同的想法，那就是學校本位經營對教與學的影響不大。如今，美國芝加哥教育改革運動在一九八八年芝加哥學校改革法案(Chicago School Reform Act)通過，推動以學校本位經營為主的改革策略之後，卻有資料顯示學生的成績改善很多。由於這種表現與眾多有關推動學校本位經營的研究成果發現相左，因此，芝加哥教育改革模式的動向深受注目。

當然，芝加哥教育改革模式之所以受人注目的另外的一個因素，就是在十一年前被教育部長宣稱全美表現最差的學校，美國柯林頓總統在一九九八年一月二七日的國會演講中，居然提議要幫助其他的社區跟隨著芝加哥的領導(to help other communities follow Chicago lead)(Shipps, Kahne, Smylie, 1999: 519)。一個地區的教育改革運動居然可以引起一國元首的注意，並且還加以推荐引介，姑不論其實際的狀況為何？想必芝加哥教育改革模式必然有其獨特之處，值得我們從事學校經營改革者審慎探討。

基於上述的諸多緣由，本研究的主要目的有下列幾點：

- (一)探討芝加哥以學校本位經營為基本架構的教育改革模式。
- (二)釐清出學校本位經營與學生學習成效的關係。
- (三)促進國內學校經營改革者的反省。

二、研究的方法與界定

本研究主要以芝加哥學區內的公立學校體系為研究的對象，探討芝加哥公立學校體系於一九八八年學校改革法案通過及一九九五年修正案等前後的發展狀況。並以文獻分析法，將有關芝加哥教育改革有關的資料加以分析探討，以瞭解芝加哥教育改革模式各項因素的發展狀況及其互動的關係。因此，本研究的主要方法為文獻分析法和比較研究的因素分析法。

貳、芝加哥教育改革模式的分析

一、芝加哥教育改革的起源

芝加哥學校改革的啓動開始於一九七九～一九八〇年的財政危機，當時學校體系已經無法應付員工薪水，需要財政上的緊急支援，因此，許多財政上的決策必須加以檢討，並由芝加哥學校財政當局(Chicago School Finance Authority)負責監督和審核。在一九八五年，芝加哥改革設計小組(Designs for Change and Chicago Panel)的研究報告點燃了伊利諾州學校改革的努力，以回應「國家在危機中」的呼籲。其中報告指出芝加哥公立學校的高中生有 53%的學生無法畢業，當中有三分之二的學生閱讀能力低於十二年級(Catalyst, 2000b:1)。而學校改革的立法主要來自於立法團體、州長的辦公室、伊利諾州的教育董事會、公民企業的聯合團體、芝加哥的教師工會等，而改革的方案只包括早期兒童教育、退學和增進國小閱讀等三項。後來又有修正成立了各學校的地方學校改進委員會(Local School Improvement Council)，但成效不彰。

在一九八六年，芝加哥市長 Harold Washington 強迫學校進行改革，並召

集各方人士包括企業團體、學校、教師工會、地區大學和公民團體等參與教育的高峰會議。在高峰會議的第二年，即一九八七年，在經歷過 19 天的學校罷工事件之後，行政人員和工會代表拒絕參與協議之下，改革的努力便落在家長、社區代表和企業代表的身上。後來市長去世，新的市長對教育改革著墨甚少。

在一九八八年的三月，高峰會議採用了一個實驗性的協議，以擴大早期兒童教育的方案，在每個學校成立了學校本位經營的委員會，並尋求增進教師的專業能力。一個月之後，修正案通過加強地方委員會的權力，減少官僚體系的規模，在特別強調照顧不利學生的要求下，將經費撥給學校。而所有這些的修正在不顧行政和校長協會的反對下通過。同時，還有一些相關的立法在參、眾兩院等公民團體通過下帶進來。最後，在各方妥協之下，於一九八八年十二月二日總算通過了芝加哥學校改革法案，而於一九八九年十月，31 萬人投票選出 5420 位地方學校委員會的成員，而在 542 所芝加哥公立學校開始學校本位經營的改革(North Central Regional Educational Laboratory, 1993)。

二、芝加哥學校改革法案的主要內容

芝加哥學校教育改革法案主要有兩個，一個是一九八八年所通過的學校改革法案，另一個是一九九五年的修正法案。前面的法案基本上是以學校本位經營的理念為架構，後面的修正案則在強化績效(accountability)的機制，以解決改革的抗拒問題，茲將要點敘述說明如下(Catalyst, 2000a)：

(一)地方學校委員會 (Local School Council)

- 1.每個學校要成立一個地方學校委員會，成員包括校長、6 位家長、2 位社區代表和 2 位教師。在高中，則包括 1 位學生。
- 2.地方委員會的權責在於任命校長，任期四年。新任校長的資格要有州的行政證書；教育董事會 (Board of Education) 不能增加額外的資格條件。但一九九六年修正，董事會有權力附加條件，結果多加的條件是芝加哥的居民，六年的教師和行政資歷。
- 3.跟校長簽訂工作契約 (performance contract)。委員會可以在本州所訂的基本工作契約下增加項目，但不可以違背或與州所訂的契約不同

(Lawyers School Reform Advisory Project, 1998: 3)。

4. 評鑑校長的工作表現，並決定是否給予校長連任。一九九六年的修正，授權主要行政長官對校長的續聘有否決權，學校董事會變成上訴的法庭。
5. 幫助和核准學校改進計劃，這個改進方案包括如何提升測驗分數，減少逃學和退學率，以及學生未來的保證。委員會可以向董事會或聯邦法規要求鬆綁，以幫助推動學校改進方案。
6. 新上任的地方學校委員會的會員應接受八小時的訓練研習，但不強制。在一九九五年的修正案中，則規定在就職的六個月內，新委員必須接受三整天的訓練。並改變訓練的內容，把重點擺在法律問題，改進學生成就的方法，改變選舉的時間讓委員在夏天受訓，若委員無法完成訓練則由董事會決定給予除名。

(二) 政府的權威 (Central Authority)

1. 廢除現有 11 位成員的教育董事會 (Board of Education)，成立一個學校董事提名委員會 (School Board Nominating Commission)，它包括 23 位由市內各地方學校委員會的家長和社區代表和由市長所指派的五位成員所組成。它的任務是用來甄選候選人，成立新的教育董事會。一九九五年的修正，把有十五位成員的教育董事會和提名委員會廢除，給予市長權力任命有五位成員的學校改革信託董事會 (School Reform Board of Trustees)。
2. 董事會的任務在制定課程目標和標準；監督特別和雙語有關的教育；提供餐點和交通；制定訓導法規；建立、修補和關閉學校設施。在芝加哥學校財政當局 (Chicago School Finance Authority) 的審核下，董事會擬訂特別教育改革的目標。在任期三年合約之下，董事會選任一位教育局長 (General Superintendent)。一九九五年的修正案，市長選了一位主要行政長官 (Chief Executive Officer) 任期四年，成為學區最高教育長官。
3. 新的學校改革信託董事會的職責在於審核非教育服務的經費；提供長期均衡的預算；提高行政效率；建立學業績效委員會 (Academic Accountability Council) 確保學校的進步；成立有助於工作的必要組織。

這個董事會可以決定教師和校長的解聘案。工會亦被除去有關教育問題的談判權力。董事會不僅不用將教育和財政計劃簽報芝加哥學校財政當局的核准，並給予學校有關州和地方經費使用的彈性。

(三)校長的權威

1. 校長可以為空缺的職位任用所需要的人員，而無需顧及年資。任期中的教師若因課程變動或學生人數減少而失去職位，可以有 20 個月的保障。一九九五年的修正，將保障取消。校長可以用非教師人員管理圖書館及課外活動。
2. 每位校長必須與地方學校委員會發展學校改進計劃和課程。因此學校可以成立一個專業人員顧問委員會(Professional Personnel Advisory Committee)幫忙。這個顧問委員會的成員由合格教師組成。編制和組成方式由學校自行決定。

(四)績效

1. 23 個現有的中小學學區的分區都要成立分區的委員會(Subdistrict Council)，成員中必有一位從地方委員會來的一位家長或社區代表。
2. 分區的局長要提出改進表現欠佳學校的方案，包括草擬改進計劃，如果問題續存，則把學校列入特別輔導(probation)，由分區委員會審核。假使在特別輔導之後一年未能進步，在公聽會上又無法成功的辯解，則教育董事會可以作出下列的決定：重新改選地方學校委員會；換校長；解聘教師或關閉學校。一九九五年的修正案：廢除分區；權力轉移到新成立的主要行政長官和改革董事會。他們可以決定是否要干預學校。這個主要行政長官和地方學校委員會一樣，有權可以評鑑校長，推薦關閉學校名單 (Lawyers School Reform Advisory Project ,1998:1)。

(五)州政府經費的補助(State Chapter 1 Funds)

基於貧窮學生的需求，州政府經費的補助款必須分配到學校，而學校只能用在：基本課程的補充；縮減班級人數；早期兒童教育；充實方案等。校長必須優先發展這些方案，地方學校委員會也必須支持。

三、芝加哥學校改革推行的現況

在一九八七年美國教育部長於訪問芝加哥之時，把芝加哥的公立學校描繪成全美最差的教育之後，在一九八八年的五月，芝加哥論壇報(Chicago Tribune)也刊載了一連串有關芝加哥公立學校教育體系表現欠佳的報導，認為芝加哥的學校是多麼的差，他們不但傷害了成千上萬的孩童，也造成芝加哥未來的危機，而學生與家長成為政府集權官僚之下的受害者，而教師工會保護資深工作者的關心大於改進孩童學習機會的問題。其後，伊利諾州通過的改革法案，改變了芝加哥公立學校教育的結構。而這個改革法案的核心就是在於分權化的措施，把政府的權力直接下放到當時 550 所學校的地方學校委員會(Local School Council)上，讓他們有權去選用校長，解聘校長，並審核學校預算及改進計劃。有關改革法案的主要內容，前面已有概述，至於實際的推動狀況，則依改革法案的主要內容依序說明如下。

按照上述改革法案的主要內容加以分析的話，我們可以看出改革法案可以分成三個主要部門：第一是目標，第二是資源的重新分配，第三是所有市區學校建立學校本位經營。表面上看，這個法案包含了三個不同的策略，實際上卻是一個整體。首先在目標方面，主要目的是要讓芝加哥的學生成績達到全國性的標準。其次在資源分配方面，配合各校基本教育方案，以低收入學生的人數為基準，配給各校可自行運用的經費，平均下來，一般國小可以擁有 45 萬元，而一般高中則有 85 萬元可自行運用的經費。至於學校本位經營的建立，則透過各校所成長的地方學校委員會來推動。這個委員會有 6 位家長、2 位社區代表、2 位教師和校長組成。高中則增加一位學生代表。家長和社區代表每兩年選一次。教師則由全體教職員以選舉產生，而由教育董事會任命。而校長則為當然委員。至於高中的學生代表則每年選一次。地方學校委員會的主席由家長擔任。地方學校委員會的主要任務有三項：制定學校發展計劃；推行預算所支持的計劃；聘任或解聘校長。

從一九八九年以來，改革法案雖有進展，但並不順利，其中包括一九九三年的財政危機，迫使政府靠借貸讓學校運作正常。不過到了一九九五年，在共

和黨的州長和民主黨的市長執政之下，修改了法案，改變了學校經費的運用方式，賦予市長權力直接任命新的而人數較少的信託改革董事會(Reform Board of Trustee)和學校教育體系最高的五位管理者，並給予新的辦法讓教育局有權力處理表現不好的學校。這次法案的修正雖然有人批評有再度集權之嫌，但亦有人認為這種修正可以讓重點明顯的落在學生的成就之上，而使各方權力保持均衡。事實上，一九九五年的修正主要是讓政府有能力將那些表現不好的學校列入特別輔導觀察名單之內，並將這些表現最差的學校人事加以重組，而一九九六年的年末和一九九七年的夏天，改革董事會就採取了這些重建的工作。

芝加哥學校改革包含了許多的方法。而早期改革推動的報告都偏重在管理。但近年來，由於改革推動的成熟，重點則移到學生成績的表現上。學生成績的改變是決定學校是否納入特別輔導觀察名單之內，以及學校人事是否重組。芝加哥有一項績效標準，這項標準是依據受測學生在愛我華基本技術測驗(Iowa Test of Basic Skill)上成績的表現，看他們成績落在或超出國家常模的比例有多少，如果達到 15%，則達到標準。而這個標準是一九八八年改革法案的主要目標，測驗的結果可以在下列表 1 和表 2 中看出(Hess, 1999: 498-499):

表 1 芝加哥三到八年級學生達到或超出國家標準的百分比

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 改變 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 閱讀 | 23.5 | 21.8 | 22.4 | 26.8 | 26.5 | 26.5 | 29.1 | 30.3 | 34.7 | +11.2 |
| 數學 | 27.1 | 26.6 | 26.3 | 30.1 | 28.0 | 29.8 | 31.2 | 35.9 | 39.6 | +12.5 |

表 2 芝加哥三到八年級學生達到或超出國家標準的百分比

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 改變 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 閱讀 | 30.6 | 27.6 | 23.7 | 25.4 | 22.2 | 23.6 | 20.5 | 24.6 | 28.6 | -2.0 |
| 數學 | 21.6 | 21.6 | 21.3 | 25.5 | 20.7 | 25.3 | 21.7 | 30.4 | 31.1 | +9.5 |

雖然這些結果並未符合改革的目標，但是卻可以看出改革前學生成績滑落的部份，有部份在改革後獲得改善。最重要的，當這些資料產生之後，成績獲得改進的學校數多於成績未見改善的學校。例如，有 94% 的小學在一九九八年的表現好過於一九九〇年的水準。當改革開始時，其中有 80% 的學校進步 4 個百分點，60% 的學校超過 8 個百分點。

小學情況是如此，很不幸的，高中的表現卻不見得獲得改善。在一九九〇和一九九六年之間，數學進步很多，但閱讀方面卻落後不少，而在一九九七年和一九九八年則有些許改善。高中閱讀分數在一九九六年大幅滑落，滑落的是九年級的學生。八年級的分數則較穩定。在數學方面，剛開始時，表現比閱讀差，一九九三年時有些許進步，到了一九九八年時，則持續增加。整體說來，在一九九〇到一九九六年間，66 所高中有 61 所顯示失敗。

在 14 所小學和高中於一九八九和一九九五年之間，由芝加哥學校政策小組（Chicago Panel on School Policy）監控中顯示，有 5 所學校決定將要改善學生的成績，3 所學校表現穩定，6 所學校下滑。在 6 所學校下滑中有 3 所是高中，其中有 1 所列入特別輔導觀察名單內。從一九九五年開始，整個芝加哥學校體系都在進步中，所以上述的結果可以說是早期改革的成績。至於這些獲得進步的學校大都保有一個強勢的校長，並傾向保有溫和均衡的管理型態，他們把自己的經費大都用來補充傳統課程的方案，而較少花在班級規模的降低。

在芝加哥，小學在閱讀和數學方面一直都在進步，而在高中於最近上升之前，數學進步而閱讀退步。這種結果的顯示是相當重要的，因為以前有關學校本位經營的研究，大都認為學校本位經營的改革與學生成績並無顯著的關係，如今，芝加哥的學校本位經營的推展卻有成果，情況亦和紐約推展地區分權化一樣，顯示有某種關係存在。事實上，芝加哥的成果是在一九九五年修正案加上績效體系的要求之後才產生的，如今芝加哥對這種進步的程度尚未感到滿意，而有待進一步的改革與努力。

四、芝加哥學校教育改革所面臨的問題

推動學校本位經營有其困難，芝加哥的改革亦不例外，茲就其所面臨的問

題，說明如下 (Hess, 1999)：

(一)期望的問題

爲求學校教育改革能改進學生的成績，校長、教師和家長必須對學生有高度的期望。在芝加哥改革運動中和一九八八年的教育改革法案中，對市內貧窮的少數民族的高度期望是改革活動中不可或缺的活動。芝加哥改革法案目標中的第一部份就是要確保學生在閱讀、書寫、數學、高層次思考等各方面能力獲得熟練。這種目標是很重要的，因爲學校教師往往將學生的社經地位因素作爲學生表現不好的藉口。而芝加哥的公立學校體系在改革前，即有高退學率、低閱讀能力和特教不當的現象。因此，要改變芝加哥地區學生成績，首要努力的目標就是要改變教師對學生的期望。期望高，學生成績表現就會高，否則就低落。根據一九九一年的調查，芝加哥地區的教師有 31% 的教師認爲學生無法吸收他們所教的東西，如今同樣的調查在一九九七年進行，則比例降低到 18%。在改革法案中規定，校長必須對地方學校委員會負責，因此，家長和社區代表在對校長表現作判斷時，就會注意到學校教育對孩子學校成績成功與否的問題。同樣的，改革者相信，地方學校委員會在對學校資源的使用和決定學校改進計劃時，亦會持相同的態度。

(二)學校改革機會的問題

高期望固然很重要，但是學校若沒有改革現狀，學生的成績是無法改善的。在芝加哥學校改革案內，就給學校改革的機會，而希望學校成爲一個改革的單位。因此在將近 550 所學校中，學生素質和背景有異，無法找出一套的辦法通行整個學區。因此，芝加哥改革法案就賦予學校新的權力去制定改進方案，擁有自主資源推動計劃，自行聘用或解聘校長及教師，以便支持改善計劃。這些新權力在早期推動的學校本位經營時並未多見。

事實上，在給予學校改革的新權力中，最主要的一項權力，就是讓學校有機會進行改革，而不受教育局和一般法令的束縛，除非學校違反法律和人權時，教育局才可以懲罰學校。同樣的，學校也可以透過當地教師工會成員的投票，爭取工會契約的鬆綁，進行改革。教師選用的標準亦可從

年資制 (seniority-based) 改變為能力制 (merit pay)。為了促進改革，學校逐漸獲得更多經費的自主權，平均每個小學可得 50 萬元，而高中達到 85 萬元。

假使學校為求學生成績表現符合國家標準，則那些低收入家庭子弟多的學校，則需要更多的資源去改進。事實上在改革之前，卻非如此，而 1988 改革後，這種情況已經改變過來，讓貧窮子弟較多的學校有較多的經費獲取較多的協助和改善。特別是在一九九五年修正案通過後，有些學校被列入特別輔導觀察名單時期，都會尋求外在的助力，改革學校和課程。

至於校長的部份，法案規定校長必須對地方學校委員會負責，而不是教育體系的科層體制。改革者希望，讓校長對選出的父母和社區代表負責，可以使不適任的校長離開。所以校長通常與地方學校委員會簽訂 4 年的契約，以便他有時間顯現成果，並於 4 年結束時，以改善學生成績的結果決定是否續聘。

(三) 教師能力的提升問題

高期望和確保學校改革的機會是改革成功的兩項重要因素，而第三項的問題是教師的能力。在一九八四年，芝加哥地區就發現，那些準備進入大學未來想當教師的高中畢業生，在進入大學時的能力就很欠缺，如果讓這些學生在大學畢業後再回去當教師，其所能教出來學生的能力未必樂觀，所以為了要克服這種惡性循環，一九八八年的改革法案就授予校長權力，可以用能力標準而非年資來聘請教師，但不得違反種族均衡的原則。依一九九九年的資料，芝加哥公立學校的教師，在 26,245 位當中，非裔美人佔 42.1%，白人佔 45.1%，拉丁人 10.5%，亞洲人 2.1%，原住民 0.4% (Chicago Board of Education, 2000)。

改革法案並沒有允許校長可以撤換不滿意的教師，所以除了新聘的教師之外，為改進教學，校長必須想辦法改進現有教師的能力。但不管如何改進，外在協助是需要的，而改革的過程是辛苦的。

推動學校改革需要有效的專業發展和研習。在芝加哥研習是否成功是以學生成績為主，而成績指的是閱讀或數學成績在標準化測驗上的表現。

然而傳統上學校重建最常用的方式就是縮減班級人數，也是教師工會數十年來努力爭取的目標。

四改革的意願問題

在芝加哥的公立學校，於一九八八年推展改革 6 年之後依據芝加哥學校研究協會(Consortium on Chicago School Research)的研究，大約有三分之一的小學就依據改革法案推動改革，另外三分之一的學校則利用自主性的經費，增加方案推動革新，而剩下的三分之一，不是改革很少，就是根本不動。至於高中，則甚少改革。由此可知，並非所有的學校或教師都有意願從事改革。爲了解決這個抗拒改革的問題，於是在一九九五年的修正案中，就加入了較嚴峻的績效辦法。

在一九九五年的修正案通過一年半之後，改革信託董事會就把體系內四分之一的學校列入特別輔導觀察名單內，因爲他們學生表現合於國家標準的人數低於 15%。如此，在高中 66 所當中有 38 所列入特別名單，在小學 475 所中有 71 所被列入。

列入被輔導觀察的學校必須受教育局的監督，經費支出必須經過特別輔導經理(probation manager)的同意。校長的表現亦受到檢視，而處在危機的學校，教育局隨時會準備介入。在特別輔導觀察期間，若無法改善，則學校人事必須經過改組。雖是如此，輔導觀察的學校仍會受到額外的支持。輔導觀察經理可以視爲校長的輔導者，幫助學校修正行動計劃。這個修正案可以取代原有經過地方學校委員會通過的計劃。另外，亦可聘請以大學爲主的外在夥伴提供協助。

以達到或超過國家標準的 15%爲輔導觀察的界限，有些人認爲太獨斷，但大部份的人則認爲這個標準太低。然不管如何，在一九九七年的夏天，改革信託董事會決定把 7 所高中加以重組。所有教職員全部解聘，但可以重新應徵。結果有五位校長被解聘，30%的教師被解雇，其中有一所學校有 60%的教師被解雇，另外一所幾達 80%。不過，回不到原學校的教師可以到另外一所學校去尋職，但是如果他找不到新的職位，那就只有另謀生路了。

對待教職員是如此，對學生亦是如此。如果學生在 3、6、8 等年級，成績未達標準時，就不能升級，除非他能以其他的成就作證明。對這些無法升級的學生，就必須到政府規定的夏季學校接受輔導，如果在夏季學校研習之後仍無法過關，那就留級。

現在芝加哥公立學校成爲一個以表現爲主作評斷的教育體系。在這個績效辦法實施的第二年，就有 115 所學校被列入特別輔導觀察名單內，而超過一萬名的學生無法升級。同時，爲收留那些超過 14 歲而無法達到升入高中者，芝加哥政府設立了過渡中心(transition center)。而學生在一學期當中缺課 20 天，年齡超過 16 歲者，就無法上學，必須轉到變通學校去。由於芝加哥學校改革的辦法推行以來，時間還不足以加以完成論斷，但是學生的成績仍然持續在上揚。

參、芝加哥教育改革模式的評論

芝加哥公立學校是全美第三大的學區，是伊利諾州僱用人數第二大的機關，所僱用的人員超過 4 萬 5 千人。學區內總共有 597 所學校，小學 491 所，中學 92 所，14 所特許學校(Charter School)。學生在一九九九年九月的資料，有 43 萬之多，其中來自非裔美人佔 52.5%，拉丁族佔 34.2%，白人佔 10%，亞洲人佔 3.2%，原住民佔 0.2%。至於社經水準方面，84.5%來自低收入家庭，15.9%的學生英文能力有限(Chicago Board of Education, 2000,p.1)。因此，在這種情況之下，學生成績不佳，似乎理所當然。然而，依據芝加哥公立學校一九九五年七月到一九九八年八月的三年教育進步報告書，顯示在這三年期間，主要的成績表現指標呈現持續性的進步。而透過強力的績效辦法，嚴格的學科要求和個別化的支持，這種進步仍在往前邁進當中。(Chicago Board Education, 2000)。

由於芝加哥改革模式對學生的影響深遠，並且具有爭議性，所以芝加哥學校研究協會(Consortium on Chicago School Research)在名爲“Ending Social Promotion: Results From the First Two Years”的第一份研究報告中，比較兩類學生之間的成績差異(即 97、98 年面臨升級考試的學生和留級制度實施前兩年的

學生)發現 (Roderick,Bryk,Jacob,Easten & Allensworth ,1999:1):

- 一、達到升級考試標準的學生人數有顯著性的增加。
- 二、達到升級考試標準的學生在下一年的成績並不見得就會比較好。
- 三、留級的學生必須繼續的努力奮鬥。
- 四、六年級與八年級的學生比起三年級的學生，整體上表現的比較好。
- 五、對那些沒有達到升級標準的孩子，究竟是否給予通過或留級的決定，往往會形成行政上的問題而影響學生。

根據上面的陳述，我們可以知道芝加哥的教育改革模式基本上是受到肯定的。但是事實上，這種改革的成績仍然無法令人滿意，甚至有些人持反對的意見。例如美國哈佛大學教育研究所教授 Moore，聯合同為哈佛大學教育研究所教授 Orfield 及威思康新大學教授 Hauser，科羅拉多大學教授 House 等三人，在一九九九年的十二月十四日宣稱，芝加哥的留級制度是一種失敗，其他的城市請勿跟進。其理由有下列幾點(Moore,1999:10-34)：

- 一、留級的學生比起同類似低成就而獲升級的學生，在幾年後，並不能夠獲得改善。
- 二、留級的學生比起同類似低成就而獲升級的學生，在往後輟學的可能性很高。
- 三、紐約市的學校體系也曾經實施過類似芝加哥教改模式的 留級制度，對留級的學生也給予特別的協助。但是後來的研究發現，沒有長期的效果，後來輟學的比率很高。
- 四、使用標準化的測驗作為學生升級的判斷的依據是不對的，它不是用來分類學生。而愛我華測驗的編製者也反對芝加哥這種作法。
- 五、當一個學校的成就被一種標準化測驗來衡量時，學校的課程和教學會流於這種測量的訓練，而窄化了教育的功能。
- 六、在平均每年有一萬個留級學生當中，白人留級的比例為 4%，非裔美人為 18%，拉丁人 11%。相較之下，非裔美人是白人的四倍，拉丁族人為白人的三倍。這種制度似乎對少數族裔人不很公平。
- 七、有三分之一未達升級標準的學生可以因為“整體的學業表現”而升級。這個辦法也因為缺乏客觀的標準，而被批評不公平。

基於上述諸端緣由，這些教授們建議應改採以研究為基礎的替代方案，採取預防性的措施，避免學生未來的失敗，其中採行的措施包括：兒童教育品質的提升；以高成就市區學校的實務經驗為基礎，進行基本的學校重建；讓教師成爲一位有效能的教師。

芝加哥教改模式的功與過評論甚多，難有一致性的看法，而身爲芝加哥學區最高教育行政長官的 Wallas 對自己所推動的教育改革又有什麼看法？

在一九八七年，美國教育部長 William Bennett 在訪問芝加哥的時候，把芝加哥市區學校的教育描述成全美最差的教育，但是在一九九八年十二月十日，當 Bennett 在華盛頓 DC 傳統基金會上介紹芝加哥公立學校的主要行政長官 (CEO) Paul Vallas 時，Vallas 邀請他再度蒞臨芝加哥，而 Bennett 也欣然接受。事實上，從一九八七開始，芝加哥學校教育已有部份產生蠻大的改變，包括學生成績的進步，學校教育環境的改善，而 Vallas 的成功更是吸引全國的注意。依據 Vallas 的分析，芝加哥教育改革之所以有進步，主要要六個因素 (Kirkpatrick, 1999:1-3)：

- 一、管理的改革：市長任命一個五人小組的改革董事會代替先前的學校董事會，並任命 Vallas 爲學區的主要行政長官。
- 二、彈性：Vallas 認爲這個是改革成功的最重要因素，他把 29 項的專款補助改成 2 個整筆性的經費補助，讓學校彈性應用。除採取私立學校的作法之外，並與地方教師工會合作，讓學校從事改革。
- 三、標準：提高並統一學生的學科標準。採取留級制度。雖然教育專家預測這種制度會造成輟學率的增加，但是學生的出席率、成就和行爲等都有改善。
- 四、績效：行政人員沒有任期保障，甚至教育局長也是如此，做不好隨時都會被調整下來。校長有四年契約，有績效要求。教師有任期但可以調動，而教師工會不准對工作規則討價還價。學校表現欠佳不僅會被列爲特別輔導觀察，也有可能被關閉。績效明確，無可推託。
- 五、對兒童的額外支援：支持方案所涉及的活動很多，包括早期兒童教育、青少年懷孕輔導、戒酒方案、夏日學校課程加強等都是對學生的額外輔導。
- 六、多項選擇：Vallas 說，最差的隔離就是學業上的隔離，他主張開放高中的

入學，並成功的把特教和職業教育私立化，如變通學校和個別學校等，同時加強與地方的教會和教會學校密切合作。

依據上述六項因素來看國內的教育改革運動，深覺我們需要努力的地方很多，啓示亦不少，若以 Vallas 所說彈性是改革成功的最重要因素來看，國內的彈性似乎未曾踏進校園一步！

肆、芝加哥教育改革模式分析與啓示

芝加哥教育改革模式基本上是成功的，因為它與學生成績的改善，無可置疑的確有某種程度的關聯。只不過這種改善幅度並不是很令人滿意，然而就芝加哥教改模式的推展經驗而言，對國內從事學校經營改革者確有許多的啓示，值得我們重視與思量。

- 一、芝加哥教改模式的基本原理是以有效學校經營與參與式管理的理論為基礎。前者重視有效學校的特徵。後者則強調分權化措施的重要，以授權的方面，讓最接近學生的教師參與決策，以提高士氣，增進效能。因此，身為學校經營者對有關這方面的專業知識要多加涉獵，才能充實學校經營的專業素養和能力。
- 二、學校本位經營的推動固然有其理論上的優點，符合民主教育行政上的趨勢，但是將它運用到學校改革上就會發現單靠推動學校本位經營一項策略，而缺乏其他配套性的改革，仍然無法發揮學校本位經營的理想，換言之，改革是整體的、系統性的。學校本位經營要有效，仍需有其他的措施搭配。
- 三、學校本位經營基本上是一種「由下而上」的草根性改革，需要教師積極性的活動才易奏效。遺憾的是，教師積極性的潛力固然普遍性的存在，可是卻很難全面性的激發出來，因此，就必須靠績效機制的設計，以彌補策略的不足，所以近年來，歐美先進國家的教育改革趨勢，雖倡導草根式的改革，但亦不乏「由上而下」策略的運用。
- 四、學校是一種專業性的組織，保守性很強，改革不易奏效，特別是學校內部自發性的改革更不易見到，其原因固然很多，但是基本上就是缺乏立法的

支持和催動。芝加哥教改的主要依據是一九八八年的學校改革法案和一九九五年的修正案。有了法案依據，要進行改革就容易多了。反觀國內，近年來雖有整體性的改革法案推出，但是配套性的考量和立法仍嫌不足，以致改革的成效不易彰顯。

五、績效制度的必要性。畢竟人有其習慣性，傳統的官僚體系亦有其穩定性，而改革勢必打破制度的穩定性，否則改革無法進行。因為人有習性，對於新的改革和情境往往會產生抗拒，所以為使改革容易推動，某種壓力的施予是有必要的。如芝加哥一九八八年改革的設計就缺乏強制性，以致有些學校表現並不積極，而後一九九五年的修正案，就有了解散學校及關閉學校的強烈措施，而相關人員若表現不好，就必須面臨被解聘的命運，如此，績效的建立就可以使相關人員的表現積極一些。

六、芝加哥教改模式之所以會促使學生的學業進步，顯然的，留級制的建立是有其作用的。從前述芝加哥教改模式的評論中得知，一些教育學者對留級制度有所不滿，其中如科羅拉多州大學教授 Ernest R. House 在一九八八年十一月（1998），即預測此留級制度將會失敗，他的理由是此制負面影響太大，不應實施，況且長期看留級制度並不能使學生能力增強，最後這些學生大多以輟學收場。雖然說芝加哥當局辯稱此留級制度異於從前，但 House 認為，它跟八〇年代紐約所實施的相類似，最後還是失敗的。目前芝加哥當局已將留級制度作調整，對那些成績不佳者，除考慮門檻分數之外，亦考慮年級、出席狀況、行為、家庭作業和測驗結果等給予升級，因此與上年度比較（Pick, 2000 :2-3），無法升級人數少了將近一半，而剩下五千多位。

七、芝加哥教改模式是一個校長負成敗責任的典型案列，校長的工作契約有四年，連任與否看地方學校委員會對他的評斷。評斷的標準為：(一)學生學業的改進狀況；(二)學生缺課率；(三)教學領導；(四)對改進學生學業的策略、政策、方案等有效推動的狀況；(五)學校經營；(六)與學校經營的相關因素，如建立和維持以學生為中心學習的溝通能力和技巧；發展專業機會；鼓勵家長參與；社區關係等以實現學校改進（Chicago Lawyers' Committee for Civil Right Under Law, 1999: 5）。而依據資料顯示改革前與後，芝加哥公立學校

的校長幾近 80% 都被更換過。反觀國內，校長雖負成敗責任，但幾乎無任何實質權力。近年來，配合教改所實施的校長遴選制度，似乎與學校辦學好壞無甚關係，機運與競爭好像是成敗關鍵，這種制度值得檢討。再說，芝加哥公立學校教師的待遇平均年薪為 4 萬 9 千元，校長待遇為 9 萬元 (Chicago Board of Education, 2000: 2)，而國內卻無此差距，值得玩味。

八、芝加哥教育改革模式是一種校長和教師合作式經營的範例，因為學校經營不好，教師亦會被解聘。因此在芝加哥的學校改革法案中規定，每個學校都又成立專業人員顧問委員會 (Professional Personnel Advisory Committees)，成員由合格的教師和行政人員組成，主要任務在於提供有關教育方案的建議給地方學校委員會和校長，並讓教師可以成為校內的教育領導者和創新者。同時，專業人員顧問委員會亦可以協助校長發展學校課程和教學改進計劃 (Lawyers' School Reform Advisory Project, 1993)。由此可見，教師和學校密切的關係。反觀國內，學校經營的好壞似乎全是校長的責任，與教師無關。這種現象在校務評鑑中就可看出，因為忙碌者只有校長和行政人員。

九、要學校改革就要給予充分的授權與資源。在芝加哥改革模式中，我們看到了法令鬆綁的一面，如教師聘用、教育局的規定、教師工會的協約等，都作了某種程度的修正，讓學校放手去作。反觀國內，政府正把中央的權力下放到地方上來，但是在教育界，這種趨勢並不明顯，而行政機關一手包的熱忱依舊未減。

十、芝加哥教育改革模式是學校本位經營社區控制模式，由家長和社區代表為主要成員的地方教育委員會來掌控學校的經營。這種由外行領導內行的作法，的確會讓教育專業人員感到不妥。不過在一九九五年的修正案中，強迫這些委員必須受三整天的研習，研習沒有完成，則必須離職。如一九九九年三月即有 182 位委員離職，因為他們沒有完成研習 (Catalyst, 1999: 5)。

參考書目

- Catalyst (1999). *Chicago school reform timeline* 1999 「online」. Available: <http://www.catalyst-chicago.org/timeline/time99.htm> (2000.8.22) .
- Catalyst (2000a). *Chicago school reform act highlights*. 「online」. Available: <http://www.catalyst-chicago.org/resources/reformact.htm> (2000.8.21) .
- Catalyst (2000b). *Chicago school reform timeline:1985-1987*.「online」. Available: <http://www.catalyst-chicago.org/timeline/time85.htm> (2000.8.22) .
- Chicago Board of Education (2000). *CPS at a glance*. 「online」. Available: http://www.cps.k12.il.us/CPS_ata_Glance/cps_at_a_glance.html (2000.8.21) .
- Chicago Board of Education (2000). *Trending up*. 「online」. <http://www.cps.k12.il.us/Trending-up/trending-up.html> (2000.8.21) .
- Chicago Lawyers' Committee for Civil Rights under Law (1999). *1999 Legislative changes affecting local school councils*. 「online」.Available: <http://www.clccrul.org/senbill652.htm> (2000.8.20) .
- Hess G. A. (1999). Expectations, opportunity, capacity, and will: The four essential components of Chicago school reform. *Education Policy*, 13(4), 494-517.
- House, E. R. (1998). *Predictable failure of Chicago's student retention program*. 「online」.Available: <http://www.dfc.org/Chicfail.pdf> (2000.8.20) .
- Kirkpatrick, D. (1999). *Chicago school reforms bring improvement*. 「online」.Available: <http://www.heartland.org/education/feb99/chicago.htm> (2000.8.22) .
- Lawyers' School Reform Advisory Project (1993). *Common questions about professional personnel advisory committees*.「online」.Available: <http://www.clccrul.org/PPACqs.htm> (2000.8.20) .
- Lawyers' School Reform Advisory Project (1998). *1995 Board of education policy on closing schools*. 「online」.Available <http://www.clccrul.org/closing.htm> (2000.8.20) .
- Lawyers' School Reform Advisory Project (1998) . *Principal performance contracts*. 「online」.Available: <http://www.clccrul.org/performa.htm> (2000.8.20) .
- Lenz, L. (1997). *Punching up reform*. 「online」.Available: http://www.catalyst-chicago.org/11-97/117_punch.htm (2000.8.20) .
- Moore, D. R. (1999). *National experts judge Chicago's student retention program a failure*. 「online」.Available: <http://www.dfcl.org/> (2000.8.20) .

美國芝加哥教育改革模式發展的現況與問題—學校本位經營成功案例的分析與啓示

- North Central Regional Educational Laboratory (1993). *Rationale and history of Chicago school reform*. 「online」. Available: <http://www.ncrel.org/sdrs/areas/envrnmnt/go/93-1/hess.htm> (2000.8.20).
- Pick, G. (2000). Reshaping student assessment in CPS. *Catalyst*, 7(1), 1-10.
- Roderick, M., Bryk, A. S., Jacob, B. A., Easton, J. Q. and Allensworth, E. (1999). *Ending social promotion: Results from the first two years*. 「online」. Available: <http://www.consortium-chicago.org/endsocialpromo.html> (2000.8.22).
- Shipp, D., Kahne, J. & Smylie, M. A. (1999). The politics of urban school reform: Legitimacy, city growth, and school improvement in Chicago. *Education Policy*, 13(4), 518-545.