

## 淺談特殊教育學校績效評估：平衡計分卡之應用

劉貞利

國立東華大學教育與潛能開發學系教育政策與行政組博士生

### 一、前言

隨著國民基礎教育的蓬勃發展及人權意識抬頭，我國特殊教育已步入精緻服務期。依據教育部特殊教育通報網 107 學年度統計資料，國內特殊教育學校之各教育階段學生數總計 5,491 人，佔全國身障生的 5%，在臺灣 28 所特殊教育學校中有 21 所主要招收智能障礙類學生，且陸續更名為特殊教育學校。今日特殊教育學校所面臨的挑戰不同於以往，例如多學部的組成複雜，校務經營與管理不易；家長不時訴諸法律、媒體或政治介入學校問題，性平事件帶來社會輿論壓力，影響特殊教育學校聲譽；12 年國教與新課綱的政策，挑戰教師及校方改革的專業；公立學校在經營上難脫傳統科層體制文化氛圍；特殊教育學校在教育投入面與產出面兩者間的比例差距頗大，或者無從評估其應有之成效水準（劉仁傑，2013）。如何建立一套有效的績效評估系統，能真實且更完整地衡量特殊教育學校之辦學成效，並持續發展出與時俱進的經營策略，已經是刻不容緩的課題。

政府為督導特殊教育學校辦學，於 2019 年特殊教育法修正案第 47 條中提到「主管機關辦理特殊教育之績效，應至少每四年辦理一次評鑑。」目前特殊教育學校的績效評估多用評鑑或訪視機制，國內有關特殊教育學校績效評估的研究甚少，且主要是探討評鑑機制（謝岱珍，2004），無法完整或如實呈現特殊教育學校的績效，也無法有效形成策略帶來改進的行動方案，而平衡計分卡可以彌補評鑑的不足，是企業行之多年、卓有成效之績效衡量工具與策略管理系統，在國內外亦有引進國防、公部門、醫院及學校等，唯特殊教育學校至今仍未應用此系統，因此，本文欲從平衡計分卡之觀點，初論特殊教育學校之績效評估，俾能有助於更全面地瞭解特殊教育學校之辦學績效，並提升特殊教育學校永續經營之生命力。

### 二、現行特殊教育學校評鑑之概況

早期特殊教育剛起步，特殊教育學校之校務評鑑較著重於師資、硬軟體設備及教材教法等項目，後期評鑑較重視辦學績效的呈現。最近一次評鑑在 2018 年，政府為因應「行政減量」政策，縮減評鑑項目及指標，以整體校務績效評估為主，而人事及主計之業務直接由上層單位主管進行績效考核，未獨立成單一衡量向度。本次評鑑衡量範圍較廣，在參考效標中含括顧客面向，也特別列入教師增能、發展專業社群、資訊能力等學習與成長面向，表示政府積極改善以往評鑑考核機制的不足，但仍有可待精進之處，例如評鑑委員隨機訪談教職員及學生家長，而這些少數的個人意見能否代表事件的全貌，值得省思！此外，學校組織結構包含

「行政系統」及「教學系統」之雙重權威系統特性，而目前大部分特殊教育學校的校務評鑑都以校內各處室的業務及重要政策為考核指標，全國僅有臺北市政府教育局特別聘請專家學者進行教學輔導評量，但並不算在學校績效評估系統的一環，主要是提供教師專業成長的機會。因此評鑑的執行方式、評鑑結果的客觀性及真實度等仍有很多爭議空間。

綜合上述，不論是評鑑或訪視機制，在執行上多為單向的、上對下的督導，是一種「消極性的責任控制設計」，易造成上有政策下有對策之消極應付；評鑑結果無法有效回應學校內外環境之迅速變遷；評鑑內容偏向行政系統的考核，多為科層體制的業務性質，以重要政策及行政內部流程之執行與檢核為主，較少衡量財務資源運用、教職員專業學習與成長及顧客滿意等影響學校績效之面向，而這些重要關係利害人的影響對學校未來的發展與競爭力，具有更長期、關鍵的決定性，因此若要從現行傳統科層體制的教育評鑑結果來檢視特殊教育學校的績效，顯然有不完整之處。

### 三、平衡計分卡之內涵

平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSD）是由 Kaplan 和 Norton 自 1990 年提出的一種有效的績效衡量工具，不像傳統上企業的績效衡量多偏重於財務營收面向，平衡計分卡更能有效掌握無形的資產，並將策略與願景有效轉換成各項實質的績效指標，這些指標可做為溝通工具，讓組織成員充分瞭解組織的整體策略，更能促成上下一心的合作關係。其發展至今已形成一套非常實用的策略性績效管理制度，在國內外曾被廣泛運用於國防、企業、醫院、公部門、學校等經營。其中「平衡」指兼具組織長期策略目標與短期行動、內部（內部流程、學習與成長面）與外部（管理面、顧客面）、過去與未來（學習與創新）、財務與非財務（顧客滿意、內部流程、學習與創新）、落後與領先等指標之間的平衡，其內涵包含財務、顧客、內部流程及學習與成長四等個構面，各構面間互有明顯的因果關係。以下綜合學者研究（張明輝，2004；翁福榮，2006；劉佩怡，2009），簡述平衡計分卡之四個構面如下：

#### （一）財務構面（financial dimension）

此構面是一切計分卡構面目標與量度的交集，能反應企業過去之績效，發展出適當的經營策略，改善未來之營收及創造現金流量。企業在不同發展階段（成長期、維持期及成熟期）的財務目標及經營策略亦不同，但所關注的財務性議題都是相同的，包含營收成長組合、降低成本與提高生產力、資產利用與投資策略等三項，企業可依不同的生命週期發展出適合的績效衡量指標。衡量指標包括成本和生產力、減少風險、營業收入、資本運用報酬率及附加價值等。應考量問題：

我們如何看待關係利害人？

## （二）顧客構面（customer dimension）

企業透過產品與服務來創造、爭取顧客忠誠度及滿意度，此構面應先確立顧客和市場區隔，包含市場佔有率、顧客爭取率、顧客延續率、顧客滿意度及顧客獲利率等五大核心量度；可由產品和服務之屬性、顧客關係、形象和商譽等三大類形成顧客價值主張，值得注意的是不同產業會有不同的價值主張，即使在同一產業中不同區隔的價值主張也不完全相同。衡量指標包括顧客滿意度、獲利比率及新顧客增加率等。考量問題：顧客如何看待我們？

## （三）內部流程構面（process dimension）

此構面之目的在於達成財務及顧客構面的目標，企業必須先辨認顧客的需求，改善舊有的營運流程，規劃新的解決方案，透過「創新流程」（產品設計、產品發展）、「營運流程」（供應鏈之生產、市場、服務），最後由「售後服務流程」來滿足股東和顧客之需求。衡量指標包括製造、行銷、售後服務、產品開發及創新等。考量問題：我們有哪些優勢？

## （四）學習與成長構面（learning and growth dimension）

此構面是促使財務、顧客、內部流程三大構面表現卓越之驅動力，也是一切經營策略之基礎。員工績效有助於企業進步與發展，透過這些無形資產可以創造出高價值的顧客關係，為組織創造長期的成長與進步。企業先選定核心衡量標準（員工生產力、員工滿意度及員工延續率），再藉由特定情況與獨特的成果驅動因子（員工技能、科技與資訊系統能力、員工行動氣氛）來達成核心衡量指標，如此更能發揮員工之潛能，提升公司之技術、組織文化及氣氛。衡量指標包含組織對員工技術與資訊能力專業成長的投資。考量問題：我們可否持續改進與創造價值？

特殊教育學校屬於非營利組織，研究者認為傳統上對下的評鑑機制無法帶來行動，只有發展策略才能引發行動，若能適當轉化並應用平衡計分卡系統於特殊教育學校，除了可以彌補現行評鑑機制的不足，將評量結果發展為具體的策略，並轉化為教育實踐之行動方案；在運用平衡計分卡建構學校績效衡量指標的同時也是一種形成性評量，讓教學方與行政方能從統整與回饋的過程中，共同創發學習與成長；平衡計分卡涵蓋顧客面，學校將更能了解關係利害人接受服務的滿意度及校方需要改善之處；學習與成長面促進教師的增能賦權與專業訓練，將有助於學校策略的規劃與發展，由此可見，平衡計分卡應能更適切衡量特殊教育學校

之辦學績效。

#### 四、平衡計分卡應用於特殊教育學校之績效評估

綜合前述，評鑑不完全等於績效，而平衡計分卡恰能彌補其不足。因此，研究者參考國教署「107年國立特殊教育學校校務評鑑項目與評鑑指標」及多位學者應用平衡計分卡制度於學校績效管理之研究（洪榮威，2004；張明輝，2004；翁福榮，2006；劉佩怡，2008；郭添財，2009），從平衡計分卡之觀點初步探討特殊教育學校之績效評估，分述如後：

##### （一）財務構面

特教學校多為公部門，其經費來源大致上是透過年度預算申請，應考量各項預算編列、執行、財產管理及校務發展基金運作情形等。具體衡量指標可包括 1.學校能爭取充足的年度預算；2.學校能合理分配各項經費之使用；3.學校能積極爭取專案計畫補助；4.學校能有效管控預算執行；5.學校之年度預算能持續成長；6.學校能自籌學生活動不足之經費；7.學校能合理管控人事經費；8.學校能有效運用經費與資源；9.學校經費支付便捷；10.學校能爭取教育輔具或改善教學設備、環境之經費等。

##### （二）顧客構面

指特教學校透過所提供的教育產品與服務來爭取顧客對學校的認同或滿意，顧客含括內部顧客（教職員）及外部顧客（學生家長、社區民眾、上級機關）。具體衡量指標可包括 1.學校能提供學生家長、教職員充分且正確的訊息；2.學校能及時回應教師及學生家長的問題、意見回饋；3.學生家長對學校的服務品質（教育、交通車、住宿、膳食）之滿意度；4.上級機關對學校整體辦學績效的評估；5.社區民眾對學校形象的評價；6.教師及學生家長對有關其權益事項的參與情形；7.學校能提供學生家庭支持與支援服務；8.學生的學習成效與 IEP 計畫執行滿意度；9.學生家長對教育輔具、教學設備及學習環境的滿意度；10.學校善用各種管道與學生家長溝通、互動；11.學校提供學生家長相關特教諮詢服務等。

##### （三）內部流程構面

特殊教育學校要能發揮效能與效率必須重視內部流程，應考量學校行政作業流程改進情形、教學支援系統運作情形、學校教育行銷策略及學校創新經營等。具體衡量指標可包括 1.學校之行政作業流程便捷；2.學校各處室間的內部協調、合作情形；3.學校各處室的外部協調能力；4.學校各項計畫之執行力；5.學校行

政流程錯誤之發生率；6.學校發生錯誤後能即時處理修正；7.學校發展校本課程設計及學校特色活動；8.學校能有效且廣泛地利用資訊系統；9.專業團隊間的協調與合作情形；10.學校提供畢業或新轉生之轉銜服務流程順暢；11.學校處理學生緊急意外事件流程確實而縝密；12.學校能提供處理情緒與行為問題學生之行為介入方案及行政支援。

#### （四）學習與成長構面

特殊教育學校包含專業型組織與人本服務組織之混合體（Johnson & Kruse, 2012），因而服務者之專業知能的提升與服務熱誠與心態的調整相當重要。本構面指教職員工專業知能與資訊運用能力之提升情形及教職員工專業成長活動辦理情形。具體衡量指標可包括 1.學校提供教職員工在職訓練或講習；2.教師專業社群發展與教學團隊合作；3.教師專業進修與研習；4.教師能配合教學需要運用教學科技輔具與媒體；5.教師能精進班級經營之能力；6.教師專業能力素質指標；7.教職員對學校工作的滿意度；8.教職員的出勤情形；9.教師能創新與精進課程發展；10.教職員重視團隊績效等。

## 五、結語

國內特殊教育的服務已進入「精緻服務期」，特殊教育學校在因應學生的特殊需求、課程綱要的調整、教師教學專業及家長的需求與期望部分，其特殊性有別於一般學校，加上近年來家長知識水平普遍提升，要求校方進一步改進並提升經營效能、教育品質等訴求，在在顯示建立一套有價值的績效評估系統，能真實且更完整地衡量特殊教育學校之辦學成效，並持續發展出與時俱進的經營策略，已經是不容漠視的課題。研究者認為特殊教育學校可以試行導入平衡計分卡系統，以彌補現行特殊教育學校評鑑機制之不足。

不過，沒有一套績效衡量系統是萬能的，平衡計分卡的推動需要高級主管的支持與配合，學校需要思考如何將大量「質的資料」轉化成可具體衡量的指標，且屏除「上有政策下有對策」的心態，上下一心共同凝聚共識、投入時間及人力，配合學校短、中、長期的校務發展計畫及學校內外環境條件之變化等，機動調整衡量指標內容及優先順序，才能有效運用平衡計分卡制度，提昇整體之辦學績效，因應未來教育之變化，使特殊教育學校能在地化永續經營。

## 參考文獻

- 洪榮威（2004）。平衡計分卡在國中教師教學績效考核應用之研究（未出版之碩士論文）。國立東華大學，花蓮縣。

- 翁福榮（2006）。全面品質管理與平衡計分卡在學校經營策略應用整合模式之研究（未出版之博士論文）。國立臺中教育大學，臺中市。
- 張明輝（2004）。平衡計分卡制度在學校績效管理之運用。教育研究月刊，123，19-25。
- 郭添財（2009）。學校績效管理—平衡計分卡的內涵、應用及限制。國教之友，591，60(2)，3-7。
- 劉仁傑（2013）。我國特殊教育學校課程與教學績效責任指標建構之研究（未出版之碩士論文）。國立彰化師範大學，彰化縣。
- 劉佩怡（2008）。臺北市國民中學績效管理之研究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學，臺北市。
- 謝岱珍（2004）。我國特殊教育學校評鑑之研究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學，臺北市。
- Johnson, B.L., & Kruse, S. D. (2012). *Decision making for educational leaders: Underexamined dimensions and issues*. Albany, NY: SUNY Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 1-2, 71-79.

