

## 借鏡美國《邁向顛峰》提升臺灣高中優質化

李建翰

新北市中華高級中學教師兼任主任  
國立臺北教育大學教育創新與評鑑研究生

### 一、前言

「高中優質化」是支持臺灣推動「十二年國民基本教育」、「108 新課綱」等重大教育改革的重要方案之一，歷經臺灣教育改革的政策過程，其政策具有延續性。以此觀點來看《邁向顛峰》（Race to the Top Program）政策，其政策來自於美國歷經長期的教育改革的政策過程，陳麗珠（2014）認為《邁向顛峰》政策是根據前一方案的政策影響及政策工具之缺漏，作為抉擇或規劃下一政策的準據。除此之外，《邁向顛峰》政策採用一種誘因導向的政策獎勵指標，由各州提出申請，這點對照於高中優質化方案，由政府給予高中各學校機會，以提報申請計畫書的方式爭取補助經費。換句話說，兩方案都在支持國家推動國民基本教育，而政策具有延續性，且因補助經費有限，申請單位歷經審核及競爭的過程，是故雙方政策可作為相互比較，以力求進步發展。

### 二、目標導向政策

邱紹一與樊學良（2005）表示教育評鑑運動興起於 1960 年代，早期評鑑的目的是為了反應社會需求，並藉由評鑑決定教育補助。美國國會於 1965 年通過「初等及中等教育法」（Elementary and Secondary Education Act），提供全美各學區數十億元的補助款，並依據各學區的評鑑計畫給以補助。為能獲得補助經費，史塔佛賓（Daniel L. Stufflebeam）當時在俄亥俄州立大學組織和領導的評鑑中心，協助發展評鑑理論與實務改進，在美國教育評鑑史上佔據了很重要的地位。當時他運用了泰勒（R.W.Tyler）的目標導向原理，建構並發展出現今仍經常被使用的 CIPP（Context-Input-Process-Product）評鑑模式。2001 年美國推動《沒有孩子落後法案》（No Child Left Behind Act, NCLB），聯邦政府在檢核計畫執行成效時，採取一種高標準的績效責任（accountability）作法，明顯可以從計畫內容中明顯發現這種目標導向模式，並且將政策修正後延伸到《邁向顛峰》計畫。

臺灣政府除了每年依教育經費比率，核撥經費給各縣市單位之外，包含國民教育、弱勢學生就學、特殊教育等經費補助之外，另提供競爭型計畫，開放各教育單位積極爭取補助經費，以利達成階段性的教育策政目標。通常各級學校向各縣市申請的補助經費頂多數十萬元，然而高中優質化計畫提供的教育經費不但可達百萬，且是一種持續性計畫，非縣市政府所能提供的補助經費。不難想像，這種競爭型計畫的補助款，一定與重大教育政策相呼應，如同美國《邁向顛峰》補助款連結辦學績效，而臺灣高中優質化被設定成為優質學校的指標。本文企圖從

美國《邁向顛峰》政策與臺灣高中優質化兩者推動之內涵、經費、申請條件及績效指標等內容作差異比較，並探討兩國政策與方案在推動過程所產生的影響及其受益層面。

### 三、美國《邁向顛峰》政策與臺灣高中優質化之比較

#### （一）美國《邁向顛峰》

##### 1. 推動理念

吳清山與蔡菁芝（2006）表示，《不讓孩子落後法案》可以說是美國聯邦政府，長期從事學校教育績效責任推動的具體成果之一。美國總統歐巴馬（Barack Obama）繼前總統布希（George Walker Bush）之後，於 2009 年提出的《邁向顛峰》政策，延續並修正《不讓孩子落後法案》的政策作為，並提供各州可以積極爭取教育經費補助方式來改善教育現況。

##### 2. 政策目標與績效指標

根據洪詩婷（2012）研究資料，聯邦政府提供 43.5 億美元教育經費，各州若要提出申請，必須通過州內財務穩定基金的審核，且審核項目有 6 大審查標準，含一項獨立優先標準，總計 20 項審查指標。審查內容涵蓋《邁向顛峰》政策的四大主要項目，包含提升學生競爭力、協助學校改善教學、改善表現不佳的學校，以及激勵教師及校長聘僱、培育、獎勵及留任有效能的教師和校長（龔祐祿，2013）。《邁向顛峰》政策採獎勵及協助的方式將學生基本學力與教師及校務經營的績效責任作結合，可是政策執行上仍面臨一些問題，龔祐祿（2013）提出包含：「聯邦政府面臨侵犯地方教育權之質疑」、「教師評鑑與學生學業成績掛勾引發教師反彈」以及「評比過程不盡公平」三個政策性問題。上述的最後一個問題，指出該政策在申請要求上，排除了各州資源及執行能力的差異。洪詩婷（2012）對該政策進行綜合評析時也提出：「申請標準未考慮州的差異性」的問題，並將「過度依賴數據辦學」的部分提出討論。陳麗珠（2014）從政策工具的觀點，在善用誘因型政策工具的內容中表示：「如何避免經費成為齊頭式平等的補助機制，實為我國可參考之處。」由此可見，從申請標準到補助款如何發放的部分都還有很大的討論空間。

#### （二）臺灣高中優質化

##### 1. 推動理念

臺灣高中優質化最初構想始於 2003 年臺北市為能打造優質學校環境，自 2005 年頒布「臺北市優質學校評選及獎勵要點」，於 2006 年開始辦理的優質學校遴選。當時教育部能了讓學生就近入學，紓解學生跨區升學壓力，使相對弱勢

地區也能吸引學生就近入學，必須提供地區性的優質學校，故於 2006 年公告《優質高中輔助計畫》，並配合十二年國民基本教育的推動，在 2007 年將高中優質化納入「十二年國民基本教育實施計畫」。優質化政策推動至 2017 年已歷經 8 次修正，期間將學校評鑑結果之總成績須達二等（80 分）以上納入績效檢核要求。蔡志明（2012）表示：「顯見，高中優質化輔助方案是為協助學校達成優質高中之過程措施而非遴選結果。」藉由提供高額的補助經費，來鼓勵各校主動爭取申請通過機會來提升辦學績效。

## 2. 政策目標與績效指標

教育部為協助各縣市各區域學校都能發展優質高中，除了均衡各地的高中教育、建置適宜學生潛能發展之教育環境之外，高中優質化的另外兩個政策目標，是要「促發教師專業成長及學校團隊精進動能」、以及「落實十二年國民基本教育課程綱要精神」（教育部，2017）。事實上，高中優質化方案的規劃過程是歷經持續滾動修正的結果，蔡志明（2012）曾分析 2006 年至 2012 年的方案內容，表示：「從每年訂定的目標及其績效檢核來看政策發展的方向，以及在政策的目的性上的轉變與差別。」可區分基礎發展、焦點創新及特色深耕等三個期程的發展階段。方案原則上是以三年為一個期程，因配合國家教育政策，故有部分年段會出現期程整併，譬如：教育部原預定於 107 推動新課綱，於 2016 年開始，優質化的政策目標聚焦在新課綱發展，申請學校以漸進式銜接新課綱的課程發展與實踐為主。由此可知，高中優質化是持續不斷配合國家教育改革政策的一種延續性方案。

### (三) 美國《邁向顛峰》與臺灣高中優質化之比較

為能便於比較美國《邁向顛峰》與臺灣高中優質化政策內容，研究者依據洪詩婷（2012）、龔祐祿（2013）、蔡志明（2012）與教育部（2018）等文獻內容進行兩方之政策背景、補助層級、對象、法源依據、理念、申請條件、補助期程、補助費用、政策目標、申請方式、審查公告、審查標準、審查內容、審查委員、補助數量、實施情形、成效分析、正面影響、政策爭議與政策差異等內容部分的比較對照，彙整成對照，詳見表 1。

表1 美國《邁向顛峰》與臺灣高中優質化政策及執行情形對照表

政策名稱	美國《邁向顛峰》 Race to the Top Program	臺灣高中優質化
政策背景	2011 年《別讓孩子落後法案》	2006 年《優質高中輔助計畫》
補助對象	代表美國的 50 州、哥倫比亞特區以及波多黎各自治邦。	不分縣市政府之公私立高級中等學校，含完全中學。
法源依據	2009 年《美國復甦及再投資法案》	2007 年《十二年國民基本教育實施計畫》
法源理念	提升學生學習成效、達成學校長期	為使相對弱勢地區創造更多優質

	目標來增強學校系統能量及強化國家效能。	學校，使所有具備潛力學生就近入學，紓解跨區升學壓力。
申請條件	必須通過州內財務穩定基金	各級學校評鑑結果之總成績須達二等(80分)以上
補助期程	2010年~2014年，計4年	2007年~至今，原則上分3個期程每期3個學年度。
補助費用	43.5億美金(總計)	14億39,219,000(108年度預算)
政策目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 發展全國共同標準及評量以提升國際競爭力。</li> <li>● 建立科技化教育資料系統以追蹤學生情形。</li> <li>● 重新招募、發展、獎勵以及續聘有效能的教師和校長。</li> <li>● 徹底改善績效不佳的學校以發展學校創新經營模式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 促發教師專業成長及學校團隊精進動能。</li> <li>● 協助學校發展課程，培養學生素核心能力，落實十二年國民基本教育課程綱要精神。</li> <li>● 建置適宜學生潛能發展之教育環境，達成學生適性揚才之教育目的。</li> <li>● 均衡各地高中教育，落實十二年國教之穩定長期發展。</li> </ul>
申請方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 區分為1月、6月及隔年9月等三階段申請，申請時提交州的年度報告書。</li> <li>● 第二階段有入圍但未受補助可參加第三階段。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 每年4月提報學校計畫經營計畫書(以40頁為原則)。</li> <li>● 需經複審及計畫修訂。</li> </ul>
審查公告	● 4月、9月及隔年12月。	● 7月下旬前公告。
審查標準	● 6大審查標準，含外加一項優先標準，總計細分20項審查指標。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 6大審查項目，細分22項審查校標。</li> <li>● 涵蓋績效檢核5項關鍵檢核指標(KPI)，細分38項「量化」及「質性」指標。</li> </ul>
審查內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 州成功的因素。</li> <li>● 標準和評量。</li> <li>● 資料系統支持教學。</li> <li>● 良好的教師及校長。</li> <li>● 改善低成就的學校。</li> <li>● 一般。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 6大審查項目：學校發展與目標、計畫具體作為、學校自主管理與績效檢核、資源運用與整合、部訂政策、學校基本資料。</li> <li>● 5項關鍵檢核指標：評鑑成績提升、教師專業發展、學生就近入學、學生適性揚才、課程特色發展。</li> </ul>
審查委員	● 具有國家認證的教育工作者、學者或是知識淵博的教育人士組成，從1500個專業審查人員提名，公開遴選而出。	● 包含大學教授、校長、退休校長、處長、主任等，合計272人。
補助數量	● 計26州(第一年資料)。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 每學年預計核定25~35所。</li> <li>● 全臺228所學校接受補助(截至2017年)。</li> </ul>
實施情形	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 聯邦政府鼓勵各州參與跨州共同核心標準計畫。</li> <li>● 學習成效有數據、學生學習歷程(含成績、出缺席、輟學危機等資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央層級制訂與推廣政策，由地方層級支持與配合政策，而學校層級擬定實施計畫。</li> <li>● 促進各區域高中普遍優質發展。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 學生表現進步(升學率、閱讀書冊、體適能等)。</li> <li>● 鼓勵及獎助各校發展傳統創新特色。</li> <li>● 增進家長與社區對學校認同。</li> </ul>
<p><b>成效分析</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 教育改革政策有延續性。</li> <li>● 引領教育品質之提升層面。</li> </ul>
<p><b>正面影響</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 吸引當地優秀學生就讀，促進國中畢業生就近入學。</li> <li>● 充實學校資源，均衡區域與城鄉的教育發展落差。</li> <li>● 創造學校優勢並發展學校特色。</li> <li>● 教師專業社群積極朝向跨領域交流。</li> <li>● 特色課程改變傳統的教與學模式。</li> </ul>
<p><b>政策爭議</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 考試引導教學，教育目標窄化。</li> <li>● 過度依賴數據辦學，僅見表彰形式。</li> <li>● 教師薪酬結合學生成績，形成功利性師生關係。</li> <li>● 聯邦教育權限擴大，趨向均權制而非地方分權。</li> <li>● 申請標準未考慮各州差異性。</li> </ul>
<p><b>政策差異</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重視學生評量成就。</li> <li>● 發展全國共同標準及評量以提升國際競爭力。</li> <li>● 建立科技化教育資料系統以追蹤學生情形。</li> <li>● 重新招募、發展、獎勵以及續聘有效能的教師和校長。</li> <li>● 徹底改善績效不佳的學校以發展學校創新經營模式。</li> </ul>

資料來源：研究者自行整理

《邁向顛峰》政策雖有不足之處，但其執行成效也有值得我們學習地方，可作為臺灣推動高中優質化方案之借鏡，若統整兩方政策與執行情形進行對照，也可以發現在政策的推動過程中，兩方出現的共同成效及面臨的問題。

#### 四、借鏡與反省

推動高中優質化工作已餘十年的楊豪森（2018）表示十年來優質化計畫給予學校大量的經費挹注，帶來學校發展明顯的進步。文中更表明在焦點創新的階段：「引導學校做聚焦的工作，減少計畫的數量，集中資源，促發學校團隊精進能量」，能有效發展校本特色。此點，如同《邁向顛峰》政策的成效之一，可以「引領教育品質之提升層面」，但可能產生學校為了通過申請，積極爭取補助款而著重於表彰形式，反而失去了原有的辦學精神。楊巧玲等人（2018）研究高中優質化的領導實踐，曾歸納六所學校參與高中優質化方案的歷程，並從研究中發現六所個案學校的受訪者較少主動提出或表達對弱勢學生的關注與協助。

此外，本研究的受訪者（訪一）對於高中優質化的優點表示：「因經費挹注讓學校發生改變，行政跟教師接連滾動，看到學校整個活化起來的情況。」但另其中一位受訪者（訪二）表示：「有錢好辦事，可是爭取到經費後就有一堆研習跟活動要辦，為了核銷經費沒辦法，難免影響到學校的生活作息。」這點如同王瑞堦（2014）表示：「增添例行性事務外之其他活動，衝擊原有之學校行政與課程教學事務推動。」此點是與《邁向顛峰》重視全國評量的相異處；另外，高中優質化方案雖沒有直接影響教師薪酬，但卻存在校內教師勞逸不均的問題（閔郁晴、蕭建華，2018）；再者，關於訪視評鑑的問題，受訪者（訪一）表示：「配合新課綱的方案成果以書面文字呈現，沒有委員到現場審查，無法掌握實際推動成效。」借鏡《邁向顛峰》為紓解前一方案強加佐證資料來達成績效指標的問題。黃龍欽（2010）曾建議當專家來訪視執行成效時，是否能夠精簡訪視資料，而非資料的完成呈現。如何適時且有效評鑑有待後續研究。最後又回到經費問題，另一受訪者（訪三）提到：「公私立的補助機會與經費應該要公平一點。」而黃龍欽（2010）曾表示高中優質化補助方案上，是否要再進一步討論完全中學補助模式。反應出先前所提到的申請標準及補助款發放的問題。

#### 五、結語

研究後發現，競爭型計畫在推動政策雖然有其必須達成的大目標，但學校應以校本階段性目標，逐一申請補助方案，執行項目越專一越好，呼應政策且有實際需求，來避免為了爭取經費而讓方案美意變質。此外，文中提到採用相同的審核標準來均衡城鄉差距問題，關於申請標準、補助對象及經費多寡值得後續研究，尤其方案在經資門對半比率的情況下，加上方案撰寫與執行工作僅落在少數人身上，優質學校竟然靠少數人來驅動也是失去政策美意。再者，績效目標若完全參照數據資料就要堪憂數據不正的問題，若過度依賴書面成果評鑑，可能是一種政策與對策的應變。無論如何，美國《邁向顛峰》政策的推動雖然短暫，但其政策的優劣至今仍可以帶給我們省思，作為推動臺灣方案的借鏡。

## 參考文獻

- 王瑞堦（2014）。高中優質化輔助方案推動之個案分析。**臺灣教育評論月刊**，3(12)，120-126。
- 邱紹一、樊學良（2005）。台美教育評鑑研究取向之比較分析。**高雄師大學報**，19，81-105。
- 吳清山、蔡菁芝（2006）。英美兩國教育績效責任之比較分析及其啟示。**師大學報**，51(1)，1-21。
- 洪詩婷（2012）。美國「邁向巔峰」政策內涵及其評析（未出版之碩士論文）。臺北市立教育大學，臺北市。
- 黃龍欽（2010）。高中優質化輔助方案申請及實施之個案研究。**學校行政雙月刊**，71，132-157。
- 陳麗珠（2014）。美國《邁向巔峰》政策及其啟示－政策工具的觀點。**市北教育學刊**，47，75-100。
- 楊豪森（2018）。扎根、蛻變、雁行－溪湖高中優質化十年景緻。**師友雙月刊**，612，23-27。
- 楊巧玲、陳佩英、洪雯柔、陳美如、洪詠善、孫志麟（2018）。從分散到回應：高中優質化的領導實踐跨個案研究。**中等教育期刊**，69(1)，21-43。
- 蔡志明（2012）。高中優質化輔助方案之政策規劃構念。**臺灣教育評論月刊**，1(10)，14-21。
- 閔郁晴、蕭建華（2018）。以微觀政治視角觀高中優質化輔助方案帶動學校之發展變化。**中等教育期刊**，69(1)，44-60。
- 龔祐祿（2013）。美國「邁向巔峰」計畫之實施現況及啟示。**教育研究月刊**，225，118-135。
- 教育部（2018）。高中優質化輔助方案現況發展與未來規劃報告。2019年4月1日，取自：<http://sap.cere.ntnu.edu.tw/>。

- 陳佩英、鍾蔚起、林國楨（2017）。教育部高中優質化輔助方案現況發展與未來規劃報告。取自<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/23/refile/8059/51512/d8826b06-2a9d-4b5c-aa44-1832689100d5.pdf>。

