

芝加哥與肯塔基學校
本位管理模式之比較研究

A Comparison of the
School-Based Management Models in
Chicago and Kentucky

黃嘉雄
Chia-hsing Huang

國立台北師範學院學報第十二期
中華民國八十八年六月出版
National Taipei Teachers College
Taipei, Taiwan, Republic of China
June 1999

芝加哥與肯塔基學校 本位管理模式之比較研究

黃嘉雄*

摘 要

本研究旨在比較芝加哥與肯塔基所實施的學校本位管理(School-Based Management)模式。採用貝爾德(G. Bereday)描述、解釋、併排和比較的比較教育研究方法與步驟，先描述解釋兩地實施SBM的背景與緣起，再列出背景、緣起、制度內容與責任控制等項目，併排比較兩種模式在這些項目上的異同。

本研究發現兩模式間有許多相似處，也有若干相異處。在相似處方面，兩地實施SBM前，學區對學校均擁有實質管理權，而兩地的教育成效均不佳，教育經費的分配也不公平，兩地乃進行全盤式的教育改革立法，實施SBM制，希藉以提升教育品質。兩地的SBM制，均於學校層級設立學校審議委員會，作為自主管理的最高權力組織，也另都建立校內其他人員參與決定的機制。兩模式都授予學校幾乎完全的實質人事決定權，運作維持經費管理權；但校內的課程決定權，則須在上級行政機關的課程架構規範下為之。兩模式都建立了對學校成敗監督的嚴格責任控制方式，包括建立決策公開制度，藉由公眾力量來增進決策的合理化。

另一方面，兩模式也有若干相異處。其中較重要的是，芝加哥的學校審議委員會以家長席次居多；肯塔基則以教師和校長居優勢，且校長係當然主席。芝加哥學校對人事費的自主餘地較少，但擁有人事聘免的決定權；肯塔基學校對校內人事費的運用，有極大的自主權，但解聘校長和教師則須經學區教育局核定。另外，芝加哥以視導評鑑來衡量學校績效，而肯塔基則以學生定期評量的成就來判斷成敗。

*黃嘉雄：初等教育學系副教授

芝加哥與肯塔基學校 本位管理模式之比較研究

黃嘉雄*

壹、緒 論

一、研究動機與目的

近十餘年來，許多西方國家推動教育改革，並進行中小學教育行政體系及組織再造：一則強化中央的教育決策權，另則實施學校本位管理(school-based management, SBM)政策，期藉以提升教育行政率和學校教育效能，追求卓越的教育品質。

已經實施或試辦某種形式學校本位管理政策之國家，至少包括美國、英國、澳大利亞、紐西蘭、加拿大、荷蘭、比利時、西班牙、瑞典、以色列、土耳其(黃嘉雄，民88，頁199)。

前行政院教育改革審議委員會也正式向政府建議，我國未來應採取以學校為中心的行政管理政策。唯政府尚未正式宣布採用此種政策。政府未立即接受此項建議的主要可能原因包括：(1)學校本位管理的合理性尚待釐清、論辯，不能貿然實施；(2)學校管理制度之變革，涉及權力再分配，敏感度高、爭議性及困難度大，認為時機尚未成熟；(3)國內的中小學行政管理，長期以來都採取中央集權管理，有關中小學SBM的制度模式，尚待規劃；(4)認為我國國情不適於在中小學實施SBM，不想採納教改會的建議。

無論原因為何，若能針對主要國家的SBM制度模式予以分析比較，一則可對教改會所提建議的合理性基礎加以論證；二則能為國內的制度建構，提供參考模式；三則可作為比較教育學術研究的重要文獻。基於此，本文乃選擇美國芝加哥

*黃嘉雄：初等教育學系副教授

(Chicago)與肯塔基(Kentucky)的學校本位管理模式，進行比較研究。

選擇此兩模式進行比較之主要理由為：第一，兩者推動SBM的時間相近：芝加哥於1988年伊利諾州(Illinois)立法通過芝加哥學校改革法案(Chicago School Reform Act)後實施中小學的SBM制度，肯塔基則於1990年通過肯塔基教育改革法案(Kentucky Education Reform Act, KERA)後採行SBM制，兩者開始實施的時間相近，較具可比較性。第二，均採全盤激進的改革策略：兩者對原有的教育行政管理體制，進行全盤的組織再造工作。芝加哥的再造案被學者描述為「美國二十世紀以來最根本的再造案」(Bryk & Rollow, 1992, p.3)、「美國最激進的教育試驗」(Walberg & Niemic, 1994, p.713)；肯塔基的改革法案，則曾被形容為「全美國最全面性的教育改革立法」(David, 1993, p.1; Guskey & Oldman, 1996, p.3)。兩者改革的幅度皆非常鉅大，相似的激進策略，深值進行比較。第三，兩者分別代表不同SBM制度模式的典型：J. Murphy & L.G. Beck (1995, pp.41-45)曾從學校權力結構組成的角度歸納SBM的主要模式有三，分別是以校長為權力核心的行政控制模式，教師居權力結構主要支配力量的專業控制模式和家長社區擁有權力優勢的社區控制模式。芝加哥乃社區控制模式的典型，而肯塔基則是行政控制模式的佳例。對兩種不同模式的典型，加以比較，饒富意義。

至於研究之目的，臚列如下：

- (一)說明此兩制度模式的發展背景與改革緣起。
- (二)探討此兩模式的制度內容。
- (三)針對兩模式的背景、緣起和制度設計進行併排比較，辨其異同。

二、研究方法與界定

採用貝爾德(George Bereday, 又譯白瑞第)描述、解釋、併排與比較的比較教育研究方法與步驟(謝文全, 民73, 頁35; 徐南號譯, 民80, 頁112)，先分別描述、解釋芝加哥與肯塔基的SBM制度背景、緣起和內容，再訂出背景、緣起、權力結構、授權範圍，以及責任控制方式等項目，進行併排比較，最後分析辨明兩模式之異同。

本研究所謂的芝加哥學校本位管理模式，是指美國伊利諾州議會於1988年立法通過芝加哥學校改革法案所建立的芝加哥公立中小學學校本位管理制度及其相關措施。而肯塔基模式，則指肯塔基州議會於1990年立法通過肯塔基教育改革法案所建立的公立中小學學校本位管理制度及其相關措施。

兩模式的SBM制度，皆是上述兩法案內涵中的一重要部份而非全部。為了掌握兩SBM模式的整體精神，本研究的描述和解釋部份，將包括說明兩法案的要點；但

在進行併排、比較時，則將焦點鎖定在兩法案的SBM部份。

貳、芝加哥學校本位管理模式分析

一、背景與緣起

芝加哥在1988年學校改革法案通過前，共約有540所公立學校，形成一龐大的公立學校體系，由芝加哥教育董事會(Chicago Board of Education)及其所任命的市教育局長(General Superintendent)領導。為了管理如此龐大的學校體系，市教育局長下設分科辦事、人員眾多、組織膨脹的中央辦公室，負責全市各校的管理。另全市又分成若干區，置區教育局長(Subdistrict Superintendent)及辦公人員，承市教育局之命令，負責各區學校的管理與視導。

各校在市、區教育局的指揮、領導下辦學，大都根據標準化課程指引實施課程與教學，預算亦大都由教育局分配決定。校長選擇教職員的權限，也相當有限，通常學校教師出缺時，教育局的人事協調員(personnel coordinator)會就手上的合格教師候用名冊，遴選人員遞補。有時，職缺係透過他校轉調、行政人員轉任和依專長公開徵求來補足，但基本上大都由人事協調員主其事(Naftchi-Ardebili & others, 1992, p.2 & p.25)。

各校校長的產生與遷調，亦操於教育局和區教育局長之手。初任校長產生後，必須試用實習三年，由區教育局長輔導。三年期滿，由區教育局長根據其表現，決定是否授與終身職(tenure)。取得終身職後，除非有特別原因，幾乎不會被解職，唯其升遷或獎懲仍受區教育局長之考核(Moore, 1991, p.38)

要言之，改革前的芝加哥中小學教育行政體制，顯現出集權化管理色彩。行政層級有市、區和學校三級，而權力核心在於市教育局及其所派出的各區辦公室，校長角色類似於垂直化科層體系末端的線上管理者(Ford, 1992, p.1)，執行上級的法令規章辦學。各校家長對於學校事物，僅擁有極有限的諮詢權，並無實質的參與權或決策權。

在集權化科層管理體制下的芝加哥學校，教育成果如何？D.R. Moore(1991, p. 1)引用人類學家Ray Rist的話說：「芝加哥公立學校長期以來即是失敗者的製造廠。」他發現1980年入學的中學生約有6700名，到了1984年時有49%約3300名已輟學，9%約600名轉校，僅有42%約2800名畢業。但畢業者的閱讀能力，53%約1500名低於9年級，37%約1000名高於9年級但低於全國平均水準，僅有11%約300名高於

全國平均水準。更諷刺的是，近半數居住在芝加哥的中學教師，將其子女送至私立學校接受教育。難怪前美國聯邦教育部長William Bennett曾公開表示，芝加哥公立學校系統乃全國最差者(Walberg & Niemic, 1994, pp.713-714)。

從教育資源分配的角度來看，改革前芝加哥的教育經費分配亦不適當、不公平。第一，教育經費有許多是用來維持龐大的行政機關，而非支援最需資源的學校及學生。例如，1976至1986年間全市學生數減少18%，但全市中央教育行政人員卻增加了30%，使行政人員高達3300名，耗費了許多資源卻未見成效(Walberg & Niemic, 1994, p.174)。第二，低收入家庭學生較多之學校，卻未獲得較多的經費資源，造成資源分配的不公平。研究指出，低收入家庭比率較高的學校，每生所獲得的平均經費，卻低於學生家庭較富裕的學校。問題關鍵在於州補償教育補助款，不是按各校符合補助條件之學生數補助各校，而是由教育局統籌運用(Hess, 1992a, p.9)。換言之，市教育局對補償教育款的分配，有不公平現象。

芝加哥公立學校在原有的集權化科層體系管理下，失敗的學生遠多於成功的學生，且資源使用不當與不公平。改革者乃認為失敗者非為個別的學童或學校，而是整個學校系統。改革者主張不能再責怪受害者，必須把改革的矛頭對準整個系統。而且，改革的訴求對象不再是芝加哥市教育當局，而是州立法當局，改革者直接訴請州議會於1988年通過芝加哥學校改革法案。

改革法案所以能通過，綜合學者們之看法，係多股力量的結合(Hess, 1992b, p. 12; Bryk & Rollow, 1992, p.3; Mcpherson & Crowson, 1993, p.3-4)。這些力量，至少包括：第一，政治力量。例如，當時的芝加哥市長R.M. Daley對於市教育董事會無法平衡預算和芝加哥教師工會的不斷需索，相當不滿，經常於電台和電視上予以抨擊。第二，民間組織的力量。W.S. Mckersie(1995, p.2)指出，芝加哥當地非營利性民間基金會，在芝加哥學校改革法案的形成、通過和實施過程中，都扮演極重要的角色。法案通過前，若干基金會所贊助的研究案即鼓吹改革，成為改革的壓力來源。有些研究報告的建議，後來成為法案的主要內容。法案通過後，有些基金會則提供經費補助學校。第三，社區民眾的力量。改革法案立法前夕，改革鼓吹者發起罷課活動，長達19天的罷課，展現出民眾對立法者的強大壓力。這麼多力量的結合，終於促使改革法案通過，芝加哥學校再造於焉展開。

二、芝加哥學校改革法案的主要內容

改革法案所推動的改造政策內容，主要有：

(一)訂定明確的目標

改革法案列出十項全市中小學共同努力追求的目標，作為改造的行動方針。這些目標中，最重要的為：提升學生在閱讀、寫作、數學和科學上的學習成就，提高學生的出席率、入學率、升學率和畢業率，希望五年內使全市學生在各項學業成就指標上，能達到全國一般水準(Walberg & Niemieć, 1994, p.714; Bryk & Rollow, 1992, p.4)。

為了達成這些目標，並使目標更明確化，法案同時要求市教育董事會研訂出芝加哥學校學術標準和公立學校課程架構，作為各校研訂學校改進計畫，發展學校層次課程，實施教學活動的指針。根據1998年芝加哥教育董事會公布的資料，上述學術標準和課程架構涵蓋語言、數學、科學和社會科學四個核心科目領域。學術標準以清晰明確的用語，描繪學生在三、六、八、十、十二等關鍵年級，在上述科目領域上所應具備的觀念、知識與技能。課程架構則陳述各年級在各科目領域的學習範圍和順序，以達成學術標準所列的規準(Chicago Board of Education, 1998b, p. 1)。

(二)調整權力結構與進行組織再造

就市教育局、區教育局和各校間之權力關係而言，改革法案採SBM策略，將許多原由市教育局管理的人事、預算和管理權直接轉移至各校，區教育局實質上幾已不存在(Mcpherson & Crowson, 1993, p.12)。市教育局的功能，首重於訂定目標，發展課程架構和學術標準，決定經費分配原則與公式，視導與評鑑辦學成效，推動特殊教育、雙語教育、學生交通、午餐和學校建築等政策性、輔導性、監督性和服務性角色，不再管理學校的日常運作。

在學校層級方面，權力結構亦有大幅調整。各校均須成立家長席次居多數的學校審議委員會(Local School Council, LSC)，作為學校層級的最高權力機構。校長直接向各校的LSC而非以往的市教育局負責。由於LSC性質上屬政策審議機構，成員大都非專任人員，故各校日常事務的管理由校長負責，校長的實質權限乃比以往增加。R.B. Mcpherson & R.L. Crowson(1993, p.1)將改革後的芝加哥校長，喻為小局長(Mini-Superintendent)。

另外，為增進學校決策的專業化與民主化，各校亦須成立教師所組成屬校內諮詢性質的專業人員諮議委員會(Professional Personnel Advisory Committee, PPAC)。校長研擬學校改進計畫、預算草案、課程計畫和選聘教師時，必須先與校內的PPAC諮詢(Naftchi-Ardebili & others, 1992, p.9; Moore, 1991, p.31)。

反應權力結構的調整，芝加哥教育體系也進行組織調整。重要者包括：第一，改造教育董事會：解散原教育董事會，於1989年法案實施前，由市長任命成立七人

組成的臨時教育董事會，負責過渡階段的決策運作；1990年，市長再由各校LSC組成的代表團所推薦的名單，選任15位新的教育董事(Hess, 1992b, pp.2-3)。第二、縮減市教育局行政人員：臨時教育董事會成立後，即裁撤約500名行政職務，將其經費轉分配給各校。第三，各校成立LSC。第四、各校由新成立的LSC選任新的校長。第五、如前所述，各校亦需成立專業人員諮議委員會。

(三)實施學校本位管理

實施SBM乃改革法案改造管理制度的主要策略，茲將其內容詳述如下：

1. 以學校審議委員會作為學校層級的最高權力組織：

各校的LSC，由6位家長委員、2位社區委員、2位教師委員和校長組成(高中則另增1席學生委員)。委員除校長外，餘均由各自的母群體選舉產生，每2年改選一次(Ford, 1992, p.1)。

LSC的權責包括：選任和評鑑校長，決定校長四年任滿後是否續聘，核可校長於徵詢LSC和校內PPAC後所提出的預算案，核定校長於徵詢LSC、教師、家長和社區後所提出的學校改進計畫(school improvement plan, SIP)，監督校長執行SIP和預算，對學校有關入學和學生紀律等重要政策提供建議(Naftchi-Ardebili & others, 1992, p.9)。

為了增進決策的公開化、合理化，芝加哥改造案要求各校LSC每年至少召開兩次公開化的社區會議，以聽取社區對學校改進計畫、學校預算和學校年度報告的意見(Wohlstetter & Van Kirk, 1995, p.24)。

2. 校長負責實質日常管理權責：

由於LSC屬決策性組織，且其成員大都為無給職非專職人員，也不經常集會，故平常實質的校務是由校長負責處理。

校長的權責，包括：選擇教師，發展與執行三年期的SIP，發展並執行預算，發展符合全市課程目標和課程架構的校內課程，作為學校的行政管理首長，監督校內工程和午餐管理人員，提供與學校目標、需求相契合的教師成長方案，矯正改善表現不佳教職員，或對頑劣而無法改正者予以解職(Naftchi-Ardebili & others, 1992, p.9)。

校長權力比以往雖增大，但壓力亦大增。改革後，校長不再擁有終身職，改為四年期的契聘制，校長初聘和四年期滿是否續聘，均由各校的LSC決定之。

3. 發展並執行學校改進計畫(SIP)：

改革法案規定，校長須與各校PPAC、LSC和社區充分溝通協商後，提出能達成改革法案所列目標的三年期SIP。SIP須詳列學校的發展目標、課程內容、教學實施、

資源分配、人員發展方案和經費預算，經LSC核定後，成為學校辦學方向和經費分配的藍圖。校長是否執行SIP，或執行後有無達成預定提升學生成就的目標，將成為市教育局評鑑學校，LSC考核、續聘校長的主要參考依據。

4. 根據市學術標準和課程架構發展校內課程：

改革法案要求市教育董事會必須根據州的規定，發展出全市統一，且又能反應多元文化特性的學術標準、課程目標和課程架構。各校則須依市課程架構，參酌當地特性與需要，發展學校課程，納入學校改進計畫。所以，發展學校課程，實施教學領導，乃校長的重要職責。

根據1990年芝加哥教育董事會出版的校長手冊，校長應展現下列課程和教學領導行為：建立學習目的與目標，規劃活動、發展方案以達成這些目的與目標，選定學習材料，決定評量標準與評量方法，規劃符合各學習領域需要的人員成長方案，定出學校與社區的特殊教育需求並設計課程闡明之，運用當前的研究成果資料來引導課程、教學和人員成長方面之決定(Naftchi-Ardebili & others, 1992, p.19)。

5. 學校經費再分配與更多的經費自主管理：

為解決原先經費分配不當與不公平問題，芝加哥學校改革法案規定：第一，教育董事會必須將州的補償教育補助經費，根據各校家庭經濟不利學生的註冊數，直接交由各校自主運用。第二，限制全市非教學相關之人事經費，不得超過全州其他學區此類經費的平均比率；此舉迫使教育董事會不得不撤除許多行政職務，將經費轉分配給各校(Hess, 1992b, p.31)。第三，要求芝加哥財政局負責確保學校間之經費，以及教育董事會對學校補助的各種預算方案，必須公平分配。在公平分配原則下，教育董事會給各類學校的基本維持經費，必須是相同的；而那些為適應特殊需要學生而設的特殊項目補助預算，則必須根據各校特殊學生人數，分配給各校(Hess, 1992b, pp.31-34)。

從這些規定觀之，學校間的經費分配將更公平，且由於州補償教育補助款授權由學校運用，也使各校擁有更多的經費自主管理權。不過，依改革法案之要求，各校的經費運用必須與LSC所核定的學校改進計畫相結合。

從1998年芝加哥教育董事會所公布的教育預算形成程序發現，到目前為止，各校的SIP仍然是各校預算形成的主要依據。該程序為：首先，市政當局行政人員先發展、檢討、評估、修正並推算出全市的教育經費來源。其次，市政當局與校長代表、諮詢團體、公民團體等諮詢、檢討後決定經費分配公式。接著，各校根據他們的SIP，發展各自的經費預算草案。再來，透過電腦傳遞系統，各校匯報預算草案給市政當局審查。最後，市政當局舉辦全年教育預算草案公聽會至少兩次，供公眾檢視提意

見後，由教育董事會核定(預算最終決定日前15天，須將草案公開，公開後的5天後舉行至少兩次公聽會，公聽會舉辦的至少5天前須將舉辦日期在報紙公告)(Chicago Board of Education, 1998a)。換言之，這是透過預算資料的公開化，藉由公眾力量來監督預算的公平分配；另外，藉著預算與SIP的緊密結合來實現改造所揭櫫的目標。

6. 校長取得校內人事權：

改革法案將校內教師的聘免權，由市教育局之手轉授予校長。依新制，具有合格證書之實習教師(或初任教師)欲至學校任教，可先向市教育局的人事協調員取得各校缺額表，然後依職缺向學校提申請，由校長面談後決定是否聘任。校長決定聘任後，僅須以書信或公文知會教育局的人事協調員，由其完成後續的聘僱手續。換言之，實質的決勝者乃校長，教育局只負責聘用行政程序之完成而已。但是，在實際的聘用過程中，各校校長會採取不同的做法。有些會徵詢校內教師意見，有些則洽LSC諮議，亦有的完全由校長自己決定(Naftchi-Ardebili & others, 1992, pp. 25-26)。

7. 嚴格的責任控制方式：

新法案以學校自主管理為核心理念，學校因而取得許多的自主管理權，但相對地，也建立起對學校的嚴格責任控制方式。各校LSC對於辦學不力之校長，於四年聘期期滿後固然可不再續聘。新法同時亦要求市教育董事會必須建立評鑑制度，每年報告各校進步情形，若辦學失敗，學校可能遭受的處罰包括終止校長聘約，解散LSC，或者，由教育董事會接管學校(Bryk & Rollow, 1992, p.4)。

參、肯塔基學校本位管理模式分析

一、背景與緣起

1990年KERA立法前，肯塔基州的中小學行政管理層級有州、學區(district)和學校三級。州的中小學教育行政主管機構包括屬決策與審議性質的州初等與中等教育董事會(State Board of Elementary & Secondary Education)和屬研擬、執行及管理政策的州教育廳(Kentucky Department of Education)。教育廳的首長謂之公共教育廳長(Superintendent of Public Instruction)，由選舉產生。廳長之下，設有分別掌理行政、教學、研發規劃的三位副廳長；三位副廳長亦各轄分科分股辦事的單位及其人員。州教育廳對全州176個學區的行政關係，既是支持性的，也

是發展性、規範性的(Van Meter, 1992, p.)。

在學區層級方面，學區教育董事會(District Board of Education)和學區教育局長(Superintendent)分別掌理學區內中小學的政策審議和政策執行、管理、監督工作。學區征收稅捐以設立和維持學校，學區教育局內除局長外，亦設副局長、視導人員和行政人員。學區教育董事會和教育局長的行政決定權力，會透過校長傳遞至教師身上(Coe & others, 1995, p.5)。肯塔基第160.290號法案(KRS. 160.290)有如下規定：「每一教育董事會對學區內公立學校擁有一般控制和管理權責，可設立學校，提供課程及其他為增進學童教育、一般健康與福利的必要服務；但須符合州初等與中等教育董事會的行政規範」(引自Harvey, 1991, p.4)。

大體上，學校是在州和學區所訂定的法令規範下辦學，屬學校層次的自主管理權相當有限。一位教師回憶指出，改革前，她大部份的時間像是裝配線上的勞動者而非專業的教育人員(Holland, 1997, p.267)。

要言之，1990年改革前的肯塔基中小學教育行政，具相當明顯的科層管理色彩。州對各學區，以及學區對各校均擁有監督、管理和控制權，各校辦學的自主性相有限。不過，各學區對各校的控制程度，因學區而異；有些學區給予學校較多的自主餘地，已採SBM精神。

改革前的肯塔基中小學教育成效相當差。H. Holland(1997, p.265)指出，超過150年以來，該州的每一種教育和經濟成效衡量指標，幾乎都落於全國的底部。而最引起改革者不滿的，是州對各學區教育經費分配的不公平，以及長期以來教育經費的不足，此成為改革的導火線。

1985年，一個由肯塔基州66個學區所組成的非營利性組織「健全教育協會」(The Council for Better Education)，向法蘭克林巡迴法庭(Franklin Circuit Court)控訴州對公立學校經費補助不適當，且對各學區補助之經費不公平。1988年，巡迴法庭法官Ray Corns的判決指出，肯塔基州政府未能提供有效的公立學校系統，且對學校的補助制度亦是無效的。本案上訴到肯塔基最高法院(Supreme Court)，1989年7月判決確定，結果令人吃驚！判決指出，不但州的教育經費補助制度不適當、不公平，而且整個州公立中小學教育體系是違憲的。此種判例，在本世紀的美國是絕無僅有的(Van Meter, 1992, p.2)。

此判例，推翻原肯塔基的教育法律、行政命令和管理體制。州議會乃被迫籌組教育改革專案小組，研擬新的法案，以回應判決結果。

州的立法行動，本來祇需針對教育經費方面的違憲處，做消極性的修法即可，但議會和州長的企圖卻不僅止於此，而是要更積極地趁此機會全盤檢討、改革原有

的公立學校體系，以提升長期以來積弱不振的教育成效。新的立法，乃包括了經費、課程、管理、績效評估、責任控制和其他相關支援體系的全套教育立法，採取的改革策略是全盤再造，而非小幅修補。新法案於1990年4月11日正式由州長簽署生效 (Van Meter, 1992, p.3; Petrosko, 1993, p.3)。實施學校本位管理，乃新法案的重要內涵之一。

改革法案所以採全盤改造策略，除了州最高法院的判決是導火線外，學者們 (David, 1993, p.4; Petrosko, 1993, p.3) 指出，尚受若干背景因素所影響，包括：第一，如前述，該州在全國性教育統計指標上的低排名，形成一種求變革的氣氛。第二，一個名為「朴立查學術卓越委員會」(Prichard Committee for Academic Excellence) 的非營利性民間組織，自1983年以來即透過各種方式關注教育的改進問題。例如，委託研究發掘教育問題，召開社區教育論壇討論教育改革，研究改革的策略方案，透過媒體宣導教育改革等。此委員會在激發改革意識，促進改革立法上，扮演極重要的角色 (Sexton, 1995, p.6)。第三，州長擁有強烈的改革企圖和理想，並且支持改革的持續性不因任期屆滿而停頓。第四，許多來自媒體、企業和學界的活躍公民，多年來即對原有的教育條件相當痛心，渴望有綜合性教育改革的實現。第五，州立法領導者亦支持系統性改革而非小幅修補；而且，由於1990至1992兩年間的立法領導者是同一批人，乃能維持立法的持續性。

綜上所述，肯塔基教育改革法案，實乃許多背景因素促成。遠因是該州教育成效指標低落，教育經費不足和經費分配不公平。近因則有民間教育改革團體和社區人士熱心、關注、宣揚教育問題，研擬改革策略，加上州長和州立法者支持整體全盤改革，保證改革的延續。法院的判決結果，則為改革的引爆者。

二、肯塔基教育改革法案(KERA)的主要內容

KERA採全盤式整套立法，各種改革措施彼此相互關連，中小學實施SBM是其中一部份。為完整掌握該州SBM的精神，茲先說明KERA的主要內容如下：

(一)目標

KERA列出六項全州各校共同努力的目標 (Jones, 1992, p.4)：

1. 所有學生都有高成就水準。
2. 發展學生下列能力：
 - (1) 能使用基本的溝通和數學技能於未來所面臨的生涯情境。
 - (2) 能運用數學、科學、藝術、人文、社會研究和生活實踐研究等領域的核心概念於未來所面臨的生涯情境。

- (3)成為具有自我效能(self-sufficient)的個體。
- (4)成為家庭、職場和社區裡負責任的成員，且能展現社區服務效能。
- (5)能在學校和將來所面臨的生涯情境中思考並解決問題。
- (6)能連結和統整習自所有科目領域的經驗和新知識於舊經驗中，並能以舊的學習經驗為基礎，透過各種媒介資源獲得新資訊。

- 3.提高學生的出席率。
- 4.減少學生的輟學與留級率。
- 5.減少有礙學習的身心障礙因素。
- 6.提高學生成功地轉換至職場、後中等教育和軍校的比率。

(二)課程

1.能力取向的課程架構：

KERA要求州教育廳須根據上述目標2所列六個學生能力取向目標，訂出肯塔基課程架構。這六個目標所欲發展的學生能力，包括基本數學與溝通技能，高層次思考與問題解決能力，自我效能，有效能的公民素養，且能將之成功地轉換至日常生活與未來生活情境的能力，這是一種能力取向的課程架構。它不再祇重視讀寫算練習或零碎知識的記憶；也不像行為目標取向課程，將完整能力簡化成分崩離析的片斷具體行為目標之練習。

教育廳所發展出的課程架構，成為引導學區和學校進一步發展學區課程政策和各校校內課程的規範性架構，而且也成為評量學生成就的主要內涵。

2.能力取向的評量措施與嚴格的責任控制制度：

為了客觀評量各校的辦學成效，引導學校實踐能力取向的課程目標，KERA要求州教育當局建立能力取向的學生學習成就評量措施，並以評量結果來獎懲各校。肯塔基乃發展出所謂「肯塔基教學結果資訊系統」(Kentucky Instructional Results Information System, KIRIS)。此系統主要由兩部份組成。第一部份是建立能力取向的評量安排：先將課程架構所列的能力取向目標，進一步轉化列出75項(後來減為57項)更具體而可做真實性評量的學習成就指標，接著則發展出評量的方法，再由州的評量組織對各校學生實施定期評量。由於強調能力取向的評量，故評量的方法乃由以往的標準化選擇題，轉而採用如作文卷宗評量、小組解決問題任務、問答題等類型的評量方法。第二部份乃嚴格的績效責任制度：KERA假定每個學生都能學習，故對學校實施的定期評量，乃成為評定學校績效的依據。根據KIRIS制度，將按各校學生參加定期評量的平均通過率，依公式算出各校的成就指標級數(0至140級)。然後，設定各校在一定時間內必須達成的責任指標級數，作為學校追求

進步的指標。舉例言之，假定某校某年被評定的成就級數是20，則兩年後的責任指標級數可能被定為30。若學校未能於期限內達成責任指標級數，則受罰，若加速跨越或提前達成門檻，則得到獎勵(Jones & Whitford, 1997, pp.277-279)。獎勵包括發給學校教師獎金，增加補助學校經費；處罰則包括對績效不彰學校要求提出改進計畫，派其他優秀教育人員駐校協助，或甚至解聘校長、教師。

3. 小學三年級以下採非年級制(nongrade)課程：

三年級(含)以下學生根據其能力而非年級，修讀課程。換言之，傳統一、二、三年級的年級編制，已被取消，學生是根據其能力程度和學習速度而非依年齡大小來修習課程。

4. 加強補救和支援服務：

(1)學校若有20%以上學生屬於高失敗群(at-risk)學生(例如，20%以上學生是具備免午餐費資格者)，則須於學校附近設家庭資源中心或青年服務中心，以對這些學生和其家庭提供協助、服務。

(2)對三或四歲特殊兒童，或四歲高失敗群兒童提供學前補救課程。

(3)學校須對未能達成學習目標的學生，提供額外時間的補救服務。

(4)增加教師專業發展的時間、機會和經費補助。

(三)經費(Guskey Boldham 1996, p.5 ; Petrosko, 1993, p.10 ; Prichard Committee for Academic Excellence, 1991, p.14)

1. 建立所謂「支持肯塔基教育卓越」(Support Education Excellence in Kentucky, SEEK)經費補助公式制度，來補助各學區經費。此公式制度之主要精神包括：以學生數作為補助額度計算之主要根據，州的補助須確保各學區每生每年的單位教育經費額達到一定的量(以1990-1991學年為例，每生的保證教育經費額為美金2305元)，在每生所獲得的保證教育經費額之上，對於高失敗群學生、特殊教育學生和學生交通給予額外補助。

2. 要求學區對教育經費提供最基本支持：規定各學區徵收教育稅捐時，應至少根據貨品市價每100美元徵收30分(cent)的稅率徵收之。在某些情況下，學區亦得根據州的規範增列教育稅的開徵項目。此外，學區支付的教師薪津額，不得低於州所規定的最低水準。

(四)管理

1. 改造州教育行政機關：

改組原有的州初等及中等教育董事會、州教育廳。前者由12個新董事組成，包括11位選舉產生董事和1位州高等教育董事會的執行秘書，期皆為四年，期間不得擔

任專職教育人員。後者的新首長稱為教育廳長(Commissioner of Education)，由州長任命，不再由選舉產生。新廳長產生後，重新組織教育廳內部架構和人事。新教育廳的組織，雖也有分科分層辦事的科層體制特徵，但其精神已從以往的規範、管理、控制，改為注重政策領導、實施、協調和支持服務。最明顯的例子是廳長之下設三位以「服務」為職銜名的副廳長，分別是管理支持服務、學習結果服務和學習支持服務副廳長。為了落實服務的精神，KERA另要求州教育廳於全州各地設置3個地方服務中心，主要功能為協助學校人員專業發展(Van Meter, 1992, p.9; Guskey & Oldham, 1996, p.7)。

另外，州層級新設兩個獨立的教育行政機關：教育專業標準董事會(Education Professional Standards Board)負責師資培育課程的評鑑，教師資格的檢定；另教育考核署(Office of Education Accountability, OEA)作為監督、確認KERA正確有效實施和檢討學校經費補助措施的機關(Petrosko, 1993, p.11)。

就此觀之，KERA已將政策領導機關、資格認定機關和政策監督機關，分別單獨設立，藉以避免同一機關兼辦政策、執行和監督，易生文過飾非的弊端。

2. 建立利益迴避原則：

KERA規定學區教育董事不得有親屬在學區教育局任職，競選董事時接受個人捐款不得超過100美元；學區教育局長亦不得聘學區教育董事和自己的親屬在教育局任職；校長不得聘自己的親屬擔任校內教職員(Petrosko, 1993, p.9)。

3. 實施學校本位管理：

KERA在管理制度上的另一項重要變革，乃是倡導學校本位管理。不過，採取的是漸進強迫普及的策略。KERA要求全州各學區，於1991-92學年起，每學區至少有一校實施學校本位決定(School-Based Decision-Making, SBDM)。1996年7月前是否實施SBDM，由學區內各校的教師投票決定，若2/3以上教師投票決定實施，學區不能拒絕。1991-92學年開始實施時，學區內若無任一校教師投票決定實施，則由學區指定一校實施之。截至1995年止，實施SBDM的學校已超過800所。1996年7月以後，KERA要求所有學校均實施之(特別情形例外)(Lindle, 1995/96, p.20)。

三、KERA的學校本位管理制度

茲將KERA的SBM制度要述如下：(Weston, 1991: Harvey, 1991)：

(一)各校成立學校本位決定審議委員會(School-Based Decision Making Council，有時簡稱School Council)

實施SBDM的學校，均須成立審議委員會，由2名家長委員，3名教師委員和校

長計6人組成。若奉州核定，各校亦得依上述各類委員席次比例，擴增委員名額為12人。家長委員由各該校最大的親師協會推選或由家長普選產生，教師委員由校長、副校長、首席教師(head teacher)以外的校內專任合格教師選出。除校長外，委員任期1年，連選得連任。校長為委員會的主席，開會的次數，由委員會決定，唯校長或委員多數之請求，須召開臨時會。根據肯塔基州法律，學校審議委員會開會時，除法定之事例外，均應公開為之。

學校審議委員會在授權事項內，係學校層次的最高決策組織，校長則是決策的執行者。

(二)成立校內各種委員會(committee)

由於學校審議委員會的人數有限，且教師以外的其他職員無選舉和被選舉權，為彌補此種現象，增加校內所有教職員參與學校本位決定的機會與管道，KERA要求實施SBDM的學校均須於校內成立各種委員會。各校可依教職員的興趣、專長、年級、學科領域或特殊教育課程，組成各種委員會，向學校審議委員會提供建議。

(三)學校自主管理的範圍

1. 人事方面：

(1)校長出缺時，由學校審議委員會選任新校長，學區教育局長則可提供建議人選，但最終決定者係審議委員會。

(2)學校審議委員會在州和學區所訂定的學校職務分類系統、各職級人數最高限和學校總人事費額度限制下，得彈性決定校內各職級人員的數量配置。

(3)校內教職員出缺時，由校長徵詢學校審議委員會後，選聘繼任者，學區教育局長得提供建議名單供參考，唯校長係最後決定者。

(4)學校審議委員會不得建議校內教師轉校或予以解聘。此種案子由學區教育局辦理，但校長可提供建議。

2. 課程與教學(Harvey, 1991, p.6)：

KERA授予學校審議委員會在不抵觸州課程架構規範下，擁有關於下述課程與教學事項的決定權：

(1)課程決定：包括學生需求評估，校內課程發展，教學科技運用，聯結校內課程與州標準，以及配合學區的課程評鑑政策。(2)人員分派：分派校內教職員的工作。(3)學生編組：決定學生的編班、分組和所修習的課程。(4)決定學年起迄日和學校行事曆，但必須符合學區的政策。(5)上學時間的學校空間使用。(6)規劃教學措施並解決相關問題。(7)選擇並實施學校的紀律政策和班級管理技術，包括訂定學生、家長、教師、輔導人員和校長在這方面的責任。(8)決定教材、教科書和對學生的支持服務

措施。(9)選擇課外活動課程，並決定有關學生參與學術資格、入學要求、課程評鑑與視導等事務的相關政策。

3. 經費方面：

學校人事、教材和校內對學生的支持服務經費，由學區教育董事會根據州訂定的公式，分配給學校自主管理運用。其他科目，由學區決定補助政策，或由學區決定分配給各校自主管理。

各校人事費額度，由州初等與中等教育董事會訂定公式，由學區據以分配給各校。各校審議委員會則依額度和州的學校職務分類制度，決定各類教職員的聘僱人數。

教材和校內的學生支持服務經費，由學區分配給各校的基本分配額(basic allotment)中，交學校自主運用，依1991年州初等與中等教育董事會的規定，本項分配額，每校每生每年不得少於75美元(Weston, 1991, P.32)。至於學校的資本建設，則由學區辦理。

四、學區的角色職責

學區教育董事會仍擁有下列權責：徵收教育稅捐、新設學校、興建新校舍、提供服務、管理學區資產和教育經費補助事項、訂定校產管理通則、處理學區支援學校的商業事務、聘任教育局長和訂定學校教職員的聘用資格(Prichard Committee for Academic Excellence, 1991, p.13)。

另外，KERA要求各學區教育董事會必須訂定該區有關SBDM的下列事項之政策(Weston, 1991, p.57)：

(一)預算與行政

學校人事、教材和對學生支持服務經費，由學區教育董事會根據州所訂定的公式，分配給各校自主管理運用。其他科目，則由學區決定補助政策。學區亦須訂定該區有關經費的會計和稽核政策。

(二)評估個別學生的進展情形

決定監督學生學習進展的方法，訂定有關向學生、家長、學區、社區和州報告學生進步情形的規則。

(三)監督並協助學校的改進計畫

對於在KIRIS定期考核制度下，未能達成進步責任指標的學校，學區得設定政策，要求學校發展出改進計畫，並予以監督管理或提供協助。

(四)專業發展

學區應規畫實施教師專業發展方案，學區間得合作實施之。

(五)訂定家長、公民和社區參與SBDM的政策，包括闡明學校審議委員會與社區其他團體間之關係。

(六)合作

訂定學區與其他公、私立機構，別的學區，或學區內各校間相互合作的政策。

(七)學校對學區政策之排除

有時，學校與學區間之政策，並不一致。KERA規定學區須訂定學校如何向學區要求排除某些學區規則或政策的程序。

(八)紀錄保存

訂定有關學校審議委員會保存紀錄的要求。

(九)申訴

訂定有關不服學校審議委員會決定的申訴程序。

五、嚴格的責任控制機制

如前文所述，肯塔基建立的KIRIS制度，是根據學生參加定期成就評量的成績及其進步情形，來評定對學校的獎懲。評估規準是客觀明確的，辦學失敗的責任也就無法推卸。如前所述，獎懲也極為嚴格。換言之，肯塔基推動學校自主管理，但相對也要求管理者須負起成敗責任。

綜言之，肯塔基的SBM制度，具下述特徵：第一，建立以校長為首和教師代表席次居多的學校審議委員會，作為學校層級的最高權力組織，另以校內各種委員會來增加校內教職員的參與機會。第二，學區的角色偏重於設校、資本建設、訂定經費補助規則、提供專業發展與各種服務，以及監督辦學成效不佳者改進。第三，學校自主決定的範圍相當廣泛：人事方面，幾已包括所有校內的人事決定權和各校人員數目的配置權；經費方面，除資本門外，人事費和基本運作維持費基本上由學校自主管理，且基本運作維持費係根據各校學生數，由學區按一定標準編給學校運用；課程方面，在州課程架構之規範內，各校對校內課程和教學實務有決定權。但是，由於KIRIS制對學校辦學責任之監督相當嚴格，這將使學校的課程和教學政策不得不迎合KIRIS的評量措施。就此而言，學校的課程自主權，仍然相當有限。

肆、併排比較

茲根據上述分析，以表1，就兩模式的改革前背景、改革緣起、制度設計和責任

控制等項目，進行併排比較。

表1 芝加哥與肯塔基學校本位管理模式分項比較表

比較項目	相 似 處	相 異 處	
		芝加哥	肯塔基
一、改革前的制度與背景	(一)兩地學區教育行政機關對學校都有極大的行政管理權，顯現出科層管理色彩。 (二)學區教育局對學校人事、經費預算和課程管理，均擁有實質決定權。	△屬都會型學區，區內學校數量龐大，學區與學校間另設區教育局做為中間層級的行政機關。	△州內大都屬鄉村型學區，學區所轄學校數較少，學區與學校間並無中間行政管理層級。 △改革前州內若干學區已開始採取學校本位管理措施。
二、改革的緣起			
(一)原因	兩地的制度改革，都起因於長期以來兩地教育品質低落，學生成就不佳，以及教育經費分配的不公平。	△芝加哥的改革，較不強調經費的增加，而在於減縮不必要的行政人員開支，以提昇資源效率。	△肯塔基的變革，另緣於長期以來教育經費的不足，改革法案希大幅提升教育經費。
(二)策略	都採全盤改革策略，對原有行政體制進行改造；改造的方向均為SBM，而SBM都祇是兩地全盤改革法案中的一重要部份。		
(三)形成	兩地的改革都是各種不同群體的力量匯聚而成，尤其是政治、社區和民間組織等力量的結合，促成改革。	△改革法案的導火線來自社區民眾的遊行抗議壓力。	△改革法案的直接導火線來自州最高法院判決原有體制違憲。
(四)目標	都以提高學生成就與能力，提升教育品質為標的。		
(五)實施	兩者開始實施SBM的時間相近，芝加哥於1988年立法，1989年開始實施；肯塔基在1990立法，1991年開始實施。	△全市各公立學校均同時實施。	△採漸進普及方式推動，1991-1996年間採倡導方式，逐步普及；1996年後，原則上全州各校均實施。

三、制度設計			
(一)權力與組織結構的調整	1. 學區與學校間之權力關係，皆強調學區的政策領導、資本建設、訂定經費補助原則、監督成效、提供服務等權責而將校內日常人事、運作維持、課程教材等管理事務授權各校自主管理。 2. 各校均成立學校審議委員會作為學校層級的最高權力組織，負責校務決策，而校長則是決策的執行者。 3. 均於學校審議委員會之外，另成立屬諮詢性質，由校內教職員參與的各種委員會，以增加參與決定的機會。	△大幅縮減學區層級的行政人員配置。 △學校審議委員會以家長席次居多，可過半數，任期兩年。 △校長提校務改進計畫、預算案、課程計畫和人事案前，須先徵詢校內PPAC之意見。	△並未強調學區行政人員的縮減。 △學校審議委員會席次以校內教師居多，含校長可過半數，並無社區代表，任期一年，校長為當然主席。 △並無校長須先徵詢校內各種委員會意見的規定，校內各委員會的意見，由委員會主席直接向學校審議委員會提出。
(二)自主管理的內容	1. 人事 (1)均由學校審議委員會選任校長，校長選任校內教職員。 (2)校長選任教職員時均會徵詢校內委員會或學校審議委員會的意見，但最後的決聘者乃校長。 (3)學區教育局均祇辦理聘任的行政手續。 2. 經費 (1)資本門預算，均仍由學區辦理，而基本維持費則由學校自主管理。 (2)均強調學區補助各校的經費，應力求公平；尤其對各校基本維持費的計算，皆強調公式化或以學生數為計算基礎。	△學校審議委員會有解聘或不續聘校長的權力。校長有解聘教師的實質權力。 △學校並無調整校內各職級教師人數的權力。 △各校對人事費的自主管理權較小。 △並未規定學區補助各校基本維持費的基本額。 △強調各校預算須與其學校改進計畫結合，且預算案須經學區審核，唯審核之重點，祇在於是否與改進計畫相結合，而非實質審查。	△學校校長和教師的解聘或轉任，由學區教育局處理。轉任案通常採推薦方式處理。 △學校審議委員會得在校內人事費額度內，根據州的各級職教師分類系統，調整各級職教師員額。 △人事費實質上亦由各校運用。 △規定了學區補助各校基本維持費的基本額。 △並無左述改進計畫與預算結合的規定。

四、責任控制	3. 課程 (1) 上級行政機關均訂有課程架構，學校須根據該架構與目標發展校內課程，選擇教材，決定教學與評量方式，安排學生的編排分組。基本上，兩者都是在上級課程架構規範下的自主，自主的範圍比較偏於課程與教學的技術層次。 (2) 均強調校長在校內的課程與教學領導角色。 (3) 兩地的課程架構皆採能力取向課程。 4. 學校改進計畫 (一) 於實施SBM之同時，皆建立起極嚴格的責任控制機制，辦學成效不佳之校長，均可能被解聘。 (二) 均要求學校審議委員會開會的公開，希藉大眾的參與和公眾的監督來增進決策的合理化，並督促學校審議委員會負起應盡的責任。	△並無右述措施 △開始實施SBM時，各校均須發展三年期學校改進計畫，作為學校的發展藍圖，並據以編列預算，考核實施成效。 △以學區對各校的定期評鑑，作為辦學成敗的主要決定機制。	△全州實施定期的學習成就評量制度，評量的方向實質影響了各校的課程決定。 △開始實施SBDM時，並未要求各校一定要先提出發展計畫。唯當發現學校成效不佳時，學區則須要求該等學校提改進計畫。 △建立KIRIS制，以各校學生參加定期評量的成就，作為決定各校成敗，獎懲各校之主要機制。

伍、結 論

從上述之分析比較可發現，芝加哥與肯塔基兩SBM制度模式有許多相似處。第一，就改革前之背景而言，兩者的學區教育行政機關原都對各校擁有人事、預算和課程上的實質管理權，顯現出科層管理色彩。改革的原因，都起於原有學校教育長期的成效不彰及教育經費分配的不公平。改革的目標，也都在提升學校教育的品質。改革的動力，都藉助於政治、社區和民間組織等各方面力量的結合。改革策略都採激進式改造策略，而且都以學校本位管理作為行政體制改革的主要方向。第二，在

制度設計方面，兩者都在學校成立學校審議委員會作為學校層級的最高權力組織，亦另外成立校內各種委員會以收擴大參與之效。對學區層級的角色塑造，都強調其規劃性、領導性、監督性和支持性角色而非以往的規範性、管理性角色。兩者授權各校自主管理的範圍，學校人事幾乎都完全由各校自主管理，都強調對學校基本維持費的公式化補助並由各校自主運用，資本預算則仍由學區辦理。學校對課程都屬技術性和實務性的自主，均須受到上級行政機關所頒布課程架構之規範。第三，在責任控制機制方面，兩者均於實施SBM之同時，都建立起極嚴格的責任控制機制，校長均負有最終成敗責任，成功者受獎勵，失敗者則可能被解聘。而且，均強調學校決策過程的公開化，以公眾力量監督校務決策的合理化。

兩模式也有若干相異處。重要者包括：第一，芝加哥學校審議委員會的家長席次，居過半數的多數席次；而肯塔基者，則由教師和校長的席次居多數。第二，芝加哥學校審議委員會可決定校長的解聘或不續聘，肯塔基則由學區教育局決定校長的解聘案。第三，芝加哥各校對人事費的自主運用程度較低，肯塔基者則較大，但芝加哥學校對解聘教師，有實質決定權，肯塔基則須經學區教育局核定。第四，芝加哥對各校基本維持費未明訂基本額，肯塔基則訂定各校每生每年的基本額。第五，芝加哥要求各校實施SBM時就須擬定校務改進計畫，肯塔基則俟發現辦學成效不佳者後，再要求其提改進計畫。最後，芝加哥以定期視導評鑑，做為判斷學校成敗的主要方法，肯塔基則以KIRIS制的學生成就評量結果，來論斷學校的成敗。

參考文獻

- 徐南號譯(沖原豐著，民80)：比較教育學。台北，水牛。
- 黃嘉雄(民88)：英、紐學校自主管理政策之比較。中華民國比較教育學會主編，教育研究與政策之國際比較(頁195-241)。台北，揚智。
- 謝文全(民73)：教育行政制度比較研究。高雄，復文。
- Bryk, A.S. & Rollow, S.G. (1992). The Chicago experiment: enhanced democratic participation as a lever for school improvement. *Issues in restructuring schools*, 3(Fall), 2-8.
- Chicago Board of Education (1998a). *Chicago public school budget process*. WWW. cps. k12. il. us/Organization/Financial Information/CPS Budget process.
- Chicago Board of Education (1998b). *Chicago Academic Standards*. WWW. cps. k12. il. us/Instruction/CAS/cas.html.
- Cody, W.S. (1995). *Transformation: Kentucky's Curriculum Framework*. ERIC. ED399011.
- Coe, p. & others (1995). *AEL study of KERA implementation in four rural Kentucky school districts, 1993-94 annual report*. Office of Educational Research and Improvement. Washington, DC.
- David, J.L. (1993). *Redesigning an education system: early observations from Kentucky*. ERIC. ED 404714.
- David, J.L. (1994). School-Based Decision Making: Kentucky's test of decentralization. *Phi Delta Kappan*. 75(9), 706-712.
- Ford, D.J. (1992, April). *Chicago principals under school based management: new roles and realities of the job*. paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, San Francisco.
- Guskey, T.R. & Oldham, B.R. (1996). *Despite the best intentions: inconsistencies among components in Kentucky's systemic reform*. ERIC. ED 395369.
- Harvey, E. (1991). *Reaching new rights: a guide to the implementation of School-Based Decision Making under the Kentucky Education Reform Act*. Frankfort: Kentucky School Boards Association.
- Hess, G.A. Jr (1992a). *Chicago school reform: a response to the unmet needs of "at risk" students*. Chicago: Chicago Panel on Public School Policy and Finance.

- Hess, G.A. Jr. (1992b). *School restructuring, Chicago style: a midway report*. Chicago: Chicago Panel on Public School Policy and Finance.
- Holland, H. (1997). KERA: a tale of one teacher. *Phi Delta Kappan*. 1997, December, 265-271.
- Jones, k. & Whitford, B.L. (1997). Kentucky's conflicting reform principles: high-stakes school accountability and student performance assessment. *Phi Delta Kappan*. 1997, December, 276-281.
- Jones, B. (1992). *Tracking our schools: strategies for achieving educational goals—Kentucky's annual report to the President*. Frankfort: Office of the Governor.
- Lindle, J.C. (1995/96). Lessons from Kentucky about school-based decision making. *Educational Leadership*. 1995/96, 20-23.
- Mckersie, W.S. (1995). *Reforming Chicago's public schools: philanthropic persistence, 1987-1993*. paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, April 18-22, 1995.
- Mcpherson, R.B. & Crowson, R.L. (1993). *The principals as Mini-Superintendent under Chicago school reform*. ERIC. ED 373432.
- Moore, D.R. (1991, April). *Chicago school reform: the nature and origin of basic assumptions*. paper presented to the American Educational Research Association, Chicago.
- Murphy, J. & Beck, L.G. (1995). *School-based management as school reform: taking stock*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.
- Murphy, J. (1994). *The changing role of the superintendency in restructuring districts in Kentucky*. ERIC. ED374519.
- Naftchi-Ardebili, S. & others (1992). *The principalship under school reform as perceived by principals and local school councils*. Chicago: Chicago Public Schools, IL. Dept. of Research, Evaluation, and Planning.
- Petrosko, J.M. (1993). *The plan for assessing the impact of the Kentucky Education Reform Act (KERA)*. ERIC. ED358171.
- Prichard Committee for Academic Excellence (1991). *KERA updates: what for...*. ERIC. ED342058.
- Prichard Committee for Academic Excellence (1994). *KERA updates: watch for*. ERIC. ED 378671.
- Sexton, R. (1995, April 18-22). *Building citizen and parent support for school*

- reform: the Prichard Committee experience.* paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association. San Francisco.
- Van Meter, E.J. (1992). *Restructuring a state education agency: the Kentucky experience.* Charleston: Appalachia Educational Laboratory.
- Walberg H.J. & Niemiec, R.P. (1994). Is Chicago school reform working? *Phi Delta Kappan*. 75(9). 713-715.
- Neston, S.P. (1991). *School-Based Decision Making: a guide for school council members and others.* Lexington: Prichard Committee for Academic Excellence.
- Wohlstetter, P. & Van Kirk, A. (1995, April 18-22). *School-based budgeting: organizing for high performance.* paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, San Francisco.

A Comparison of the School-Based Management Models in Chicago and Kentucky

*Chia-hsing Huang**

ABSTRACT

This paper aims to compare the school-based management (SBM) models which have been implemented since 1989 in Chicago and 1991 in Kentucky. George Bereday's methods of comparative education are used for the study. After describing, interpreting, juxtaposing and comparing the two SBM models, the conclusions are made.

The conclusions are presented as follows. Firstly, the school districts in both area had powerful authority to manage their schools before reforms.

However, in both areas, the achievement of schooling was on low ranking position and the funding policies for schools were unfair. In order to raise the achievement of schooling and to enhance equity of funding schools the SBM policies have been implemented in both areas. Secondly, each school has a school council as the most powerful organization for SBM decision-making in both models. At the same time, school committees are organized to involve the school staffs in both models. Thirdly, the personnel affairs and the basic maintenance money of school are entrusted to each individual school in both areas. But, the curriculum autonomy is limited in both models. Fourthly, the accounting for schooling failure is serious in both of them. Finally, there are also some differences

*黃嘉雄：初等教育學系副教授

between the two models.

Parents are the majority in the school council in Chicago, while in Kentucky teachers are the majority. Besides, in Chicago, school inspection is the main mechanism for deciding the effectiveness of schools. On the other hand, in Kentucky, a KIRIS system, based on the achievement of the students, has been established to decide the effectiveness of schools.