

教育行政新書評論

教育研究集刊

第五十二輯第二期 2006年6月 頁165-173

市長控制模式的教育治理分析

王麗雲

評論書目：

Henig, J. R., & Rich, W. C. (Eds.). (2004). *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

美國公立學校品質常遭詬病，都會地區教育問題尤為嚴重，也成為其他市政問題的成因，為了改進教育品質，改善都會地區的經濟情況與人口結構，最近的改革，從教學或教師為焦點的研究，轉而為「治理模式」的探討。本書乃以市長中心模式為探究核心，採個案研究方式，針對市長中心模式治理的都會地區改革經驗，進行分析，並提出其面臨的問題與挑戰。

王麗雲，國立臺灣師範大學教育學系副教授

電子郵件為：edulyw@ntnu.edu.tw

壹、全書簡介

本書是由美國哥倫比亞大學（Columbia University）師範學院與政治系教授 J. R. Henig 與衛斯理學院（Wellesley College）政治系教授 W. C. Rich 所編輯而成，討論目前美國都會教育改革中的熱門問題：市長控制（mayoral control）。全書採個案研究方式，檢討 Baltimore、Chicago、Boston、Detroit、Cleveland 和 Washington 六大都市市長治理的經驗。全書共分三部分，第一部分為導論，第二部分介紹六大都市的個案研究結果，第三部分則由這些個案中發展歸納理論觀點。除了兩位編者外，其他作者尚包括三一學院（Trinity College）的 S. Chambers 教授，德州農工大學（Texas A&M University）的 K. Meier 教授，密西根大學（University of Michigan）的 J. Mirel 教授，布朗大學（Brown University）的 M. Orr 教授，東北大學（Northeast University）的 J. Portz 教授，哥倫比亞大學師範學院（Teachers College, Columbia University）的 D. Shipps 教授。

貳、改革的源起

美國公立學校品質受到詬病，都會地區教育問題尤其嚴重，產業結構的改變造成都會就業機會的流失，嚴重影響市政的稅收基礎與市政發展，少數民族與低社經階層人口的比例提高，也為市政經營帶來挑戰，教育成就低落與教育機會不均等，成為都會教育的頭痛問題。對許多大都會地區而言，教育本身是問題，也是其他市政問題的成因，為了改進教育品質，改善都會地區的經濟情況與人口背景結構，不同層級政府均曾就都會教育問題進行多次教育改革，但成果有限。最近的改革，從以教學或教師為焦點，逐漸轉向治理模式（models of governance）的探討。對於教育治理模式的改革，又可以分成兩大派，一是市場取向或顧客取向的教育治理改革，Chubb 和 Moe（1990）所提的教育市場化概念可為代表，相對應的具體政策則包括了教育券方案、家長教育選擇權、教育私有化及委辦學校等措施；另一種治理模式是市長中心（mayor-centric），強調透過選舉機制建立績效責任，將教育交由民選的市長管理，以改進全市的教育（Henig & Rich, 2004）。

以治理模式為改革焦點的假設是結構性的變動，如此方能帶來明顯持久的教育改進，達成教育改革的目的，有趣的是前者希望透過市場化去除政治對教育的干預，後者則希望加強政治績效責任，對於政治所能達成的教育改革效果，顯然有相當不同的信心。

本書乃以第二種治理模式—市長中心模式為探討焦點。此一模式與美國的教育治理傳統大相逕庭，但近幾年卻在幾個大都市中廣泛實施，該模式是以企業管理結構（corporate management structures）為師，由總裁（市長）及其所聘用的人（教育董事會及教育局長等）負起經營成敗責任，再透過定期市長選舉進行績效考核，由民選的市長負起政治責任。如 K. Meier 在第八章中歸納，這種治理模式的好處是集中化的績效責任（centralizing accountability）、擴大選民範圍（broaden constituencies）及專業化（specialization）。集中化的績效責任是為糾正學區教育董事會擁有決策權卻責任不清，消除委員會的設計引來爭功諉過的問題，建立較為有效的治理陣線（governing coalition），也能協調學區與不同政府部門之間的關係，透過較為全面性的努力達成教育改革效果。擴大選民範圍是市長中心治理模式的另一優點，因董事會乃由市長任命，直接對市長負責，以全市的選民為服務對象，與過去只對選區選民或主要支持者為服務對象的民選教育董事會相當不同，較能對全市教育發展進行整體規劃。此外，市長選舉的投票率比起教育董事會選舉要高出許多，就民意基礎而言，市長比起教育董事會更具代表性，同時市長的任期往往又較都會地區教育局長要長，可以對教育發展作較長期的規劃。市長中心治理模式也可避免由教育專業主導後容易引發的微觀管理問題（micro-management），該項問題常見於民選董事會與教育局長的衝突角力中，使得都會教育在內鬥中停滯不前，由市長主導教育發展，因其較具統觀性，也較習慣在專業部分充分授權，可以避免微觀管理現象對教育發展帶來的傷害。

參、改革的經驗

本書採個案研究方式，針對採取市長中心模式治理的都會地區改革經驗進行分析，共研究六個個案，實際上美國採用市長中心模式的都會不止如此，也有許

多其他都會區正在觀望或準備跟進。

第一個個案是 Baltimore，採用市長中心的治理方式已有相當長的歷史，早在 1899 年該市市章便已規定市長有權任命教育董事會，不過幾位市長對教育的忽視，以及公立教育系統不斷惡化的情況，使得 Maryland 州政府在 1997 年決定限制市長對教育的掌控權，可謂這波都會改革中的異數，與這波改革風潮背道而馳。Chicago 市的經驗則是促使其他都會跟進的主要動力，原先 Chicago 市公立教育的情況惡化，1995 年 Illinois 州政府決定交由市長經營教育，在 R. M. Daley 市長的領導下，Chicago 市教育（以及其他市政發展）獲得明顯的進展，成為全國典範，被稱為芝加哥模式（Chicago Model）。不過 Shipp (2004) 對 Chicago 市的成功經驗卻提出不同的解釋，認為這是長期公民能力（civic capacity）培養所導致漸進改革（incrementalism）的結果，而非市長接管（mayoral takeover）所引發的快速變革成效，Shipp 的歸因，其實並不支持市長控制是教育改革的特效藥。

至於 Boston 是都會區中白人比例較高的都市，不過公立學校系統仍然面臨嚴重教育機會不均等問題，Menino 市長要求接管 Boston 公立教育系統，以解決董事會政策零散、機會主義及財務上不負責任的問題，改進 Boston 公立學校系統，這項要求在 1992 年獲得立法支持，教育議題也的確成為市政重心，在經費上獲得不少支持，不過 Boston 公立學校在麻州綜合評鑑系統（Massachusetts Comprehensive Assessment System, MCAS）上的表現卻進步不大，Portz (2004) 認為這與市長過度謹慎保守的領導風格有關。至於 Detroit 市則在 Michigan 州政府主動施加壓力下，於 1999 年改由市長接管教育，不過該市的教育改進成效並不明顯，種族間的緊張關係、與商業團體勾結的傳聞、州政府與市政府間的角力等因素，使得 Detroit 市的公立教育仍然陷在泥淖之中。Ohio 州的 Cleveland 市於 1998 年起亦由市長接管教育，不過是項改革卻被譏為市長的化妝品（Makeovers）（Rich & Chambers, 2004），該市市長 White 雖然透過草根式動員，熱熱鬧鬧的辦了多場教育高峰會議，但教育進展卻是原地踏步，教育問題仍然未解決。Washington 特區在 2000 年以極小的差距投票，通過賦予市長對公立教育系統更大的控制權，而贊成與反對的意見多循黑白種族界線分裂，市長接管被抨擊為白人接管，對市長教育表現的評分也因評分者的膚色呈現兩極結果，市長接管對 Washington 特區教

育情況改進能產生哪些具體成效，仍需較長時間觀察方能下定論，不過該市的經驗顯示美國都會區種族政治對學校政治影響的重大程度。

肆、市長中心治理模式的問題

由上述六個個案分析可以歸納出市長中心治理模式常被質疑或挑戰的問題：

一、人治問題

市長接管後教育是否成為施政重點，常要看市長的個人特質與動機決定，Boston 與 Cleveland 市長的作為即為明證。

二、績效責任問題

市長雖需接受民意檢核，但市長選舉時，教育不過是眾多市政檢核項目中的一環，其他市政辦理良好，教育上的失敗仍可能被忽視，換句話說，原先教育經營的獨特性消失了，遠離花錢多又難立竿見影的教育改革，似乎是市長理性的選舉策略，卻對長期的教育產生不利影響。

三、實質代表性問題

由市長任命教育董事會後，新的教育董事背景與都市的種族組成似乎更為接近，不過這卻可能只是象徵式的代表性（symbolic representation）而非實質代表性（substantial representation），與市長意見不同者不太可能受邀加入董事會（波士頓的例子可為證），這些膚色、背景不同的董事所代表的是市長的意見，而非市民的意見。採任命制的教育董事會對市長負責，對於市民意見與要求的回應性自然不如民選制的教育董事會，弱勢團體更處於不利的位置。

四、公共論辯及參與問題

任命制的教育董事會壓縮了教育公共論述的空間，使得重大教育議題無法受到充分的討論與評估，民眾參與教育決定的管道也受到壓縮。

五、選舉考量問題

市長是政治人物，面對選舉壓力，勝選是最高目標，在這種情況下，市長接管教育，有可能使得教育的人事與經費成為市長的選舉資源，用以酬庸支持選民。美國都會區經濟不振，學校工作與教育建設成為市民與商業團體爭取的資源，市長的膚色可能影響公立學校系統僱員的種族比例（Baltimore 市的例子可為證，白人市長為爭取非裔美人選票，大量僱用非裔美人，壓抑其他種族）；又如 Detroit 學校建設經費早已籌募，卻因不同種族建築公司間的角力，使得州所提供的債券基金多年之後早已貶值，學校建設卻仍未起步。市政機器干擾教育，是當初都會教育改革所努力排除的問題，但這波以市長中心為主的都會教育改革，對於過去慘痛的經驗似乎並未提出解決的方案，難免令人擔心。

總而言之，治理結構對於教育發展必然有影響，但卻不應視為萬靈丹，採取市長中心治理模式，除了要注意此一模式內在的問題與限制外，也必須瞭解改革尚需其他因素配合，學生成績的進步，沒有課程與教學的配合，光憑改變治理結構，恐難奏效。

伍、評 論

本書透過個案研究，對於一個正在進行中的改革風潮提供初步的評估，是項分析對於其他正在觀望中的都市相當具有價值，雖然欲對這項改革運動的長期效果下定論，恐言之過早，但初步的個案分析仍可提供相當多思考與評估的線索。對於市長中心改革運動的成效，本書提供中肯詳實的分析，既不盲目詆毀改革，也不一味地認為舊不如新，而是忠誠地描述與分析改革現象，關心地方教育行政理論與實務者應會同意本書是值得參考的文獻，在「流行風」中冷靜駐足，根據現有的資料思考「跟流行」的可能成效。

除了本書的個案分析外，也有其他學者採量化研究方式探討市長中心治理模式的教育成效（如 K. Wong，不過其主要研究發現仍未正式公布），市長中心治理模式下的董事會組成其實仍有不同型式，有些採部分選舉，部分任命，有些是市

長與州長共同任命等等，這些差異亦可能影響市長中心治理模式的成效，這些資料若能與本書發現搭配解釋，對於市長中心治理模式的理論與實務問題應有更完整的評估。對於已經跌入谷底的公立學校教育，要維持原狀或略見改進應都不是難事，評估改革成效及其持續性應持謹慎態度。

對於美國在追求改進教育上的勇於嘗試，甚至背離傳統的精神，也令人印象深刻，因為諸多政治、歷史、人口因素，美國所面臨的教育挑戰相當大，在解決這些問題上，也發揮相當大的創意與實驗精神，雖然失敗累累，卻累積其他國家難以獲得的經驗與理論，這也是為何美國教育研究能夠提供其他國家相當多參考經驗的理由。由市長負教育成敗之責與美國地區主義精神絕對不符（但在法律上並不違憲），但為了改進教育，仍勇於擺脫傳統作法束縛一試，這種精神頗值肯定。

市長中心的教育改革在美國仍止於小範圍的改革，但因均發生在全國性大都會中，引來媒體的廣泛報導與討論，所以受到社會大眾的重視。其他非都會地區要走向市長中心治理模式，恐怕不太可能，一方面是其他地區教育問題並未如都會區般嚴重，因此也缺乏強烈改革動機，另一方面公民控制（*citizen control*）的教育治理傳統早在美國立國前便已生根，雖然實質運作功能歧異性大，部分學者甚至稱美國學校董事會是農業時代留下來的恐龍（*dinosaur left over from the agrarian past*）（Kirst, 1988），建議可考慮將董事會廢除（Flinchbaugh, 1993; Howell, 2005），不過短期之內要改變這項根深蒂固的傳統並不容易。

對我國而言，本書提供幾個重要思考點。首先，我國教育發展的背景與問題與美國不同，例如都會教育的問題，我國大都市不論在問題嚴重程度上與問題焦點上，與 Boston、Detroit、Baltimore 等都市有所出入，例如我國都會地區升學競爭與惡補情況可能較美國都會嚴重，但是種族衝突或移民人口問題較美國都會區緩和，別人的藥不一定能治我們的病。

雖然如此，市長中心治理的經驗對我們仍有啟示，自從地方制度法通過實施以來，我國地方教育已改由縣市政府首長總其成，不再由省教育廳負責人事、經費與政策上的規劃安排，縣市長在規劃地方教育發展與政策時考量的焦點，便應成為教育行政與政策關心的重點。

美國的經驗告訴我們，由市長領導教育發展固然可收事權統一之效，便於協調統御，以市長之尊登高一呼，教育改革更容易成為社會焦點，獲得支持，理想上績效責任的壓力也可促使市長辦好教育。不過實際的經驗告訴我們，面對選舉的壓力，市長常與教育保持距離，以免「百年樹人」的工作讓自己陷入泥淖，壞了自己的政績，不利下次選舉。此外，教育的人事與經費，也常成為市長的資源（patronage），以酬庸支持者，在種族、團體或政黨競爭下，教育更常成為祭品。美國的經驗中也不乏高喊教育改革口號，動員改革力量，卻什麼實質改革都沒做的市長，讓教育動員徒然成為個人累積政治聲望與能量的工具。

我國地方教育治理轉向市長中心模式之後，對地方教育經營究竟產生哪些影響，相關的研究並不多，瞭解有限（Wang, 2004）。由於地方教育行政直接影響中學以下的教育經營，不可不慎，美國現有理論與實務上的分析都指出市長中心治理模式不是萬靈丹，不但成效有限，也產生一些弊病，如何匡正因結構設計問題產生的問題，是我國教育行政待努力研究的重要議題。

參考文獻

- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and america's schools*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Flinchbaugh, R. W. (1993). *The 21st century board of education: Planning, leading, transforming*. Lancaster, PA: Technomic.
- Henig, J. R., & Rich, W. C. (2004). Mayor-centrism in context. In J. R. Henig & W. C. Rich (Eds.), *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools* (pp. 1-24). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howell, W. G. (Ed.). (2005). *Besieged: School boards and the future of education politics*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kirst, M. W. (1988, August). *Who should control our schools: Reassessing current policies*. Paper presented at Southwestern Bell Invitational Conference: Restructuring Schooling for Quality Education. Trinity University, San Antonio, TX.
- Portz, J. (2004). Boston: Agenda setting and school reform in a mayor-centric system. In J. R.

Henig & W. C. Rich (Eds.), *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools* (pp. 96-119). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rich, W. C., & Chambers, S. (2004). Cleveland: Takeovers and makeovers are not the same. In J. R. Henig & W. C. Rich (Eds.), *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools* (pp. 159-190). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Shipp, D. (2004). Chicago: The national “model” reexamined. In J. R. Henig & W. C. Rich (Eds.), *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools* (pp. 59-95). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wang, L. Y. (2004, April). *Acting professionally or politically? Changes in superintendents' roles before and after the passage of local management law in Taiwan*. Paper presented at the annual meeting of Educational Research Association, San Diego, CA.