

# 美國中小學教育改革新趨勢 之評析及啓示

## —2001 年 No Child Left Behind Act

賴志峰

國立台灣大學教育學程中心行政組組長

國立政治大學教育研究所碩士

### 摘 要

美國小布希總統於 2002 年 1 月 8 日簽署 No Child Left Behind Act，新法案將小布希總統的教育改革計畫具體化，可說是自 1965 年中小學教育法（ESEA）制定以來，最全面性的教育改革，重新界定聯邦在教育上的角色。該法案之制定基於以下四個原則：1. 強化學業表現的績效責任 2. 增加彈性及地方分權 3. 增加家長教育選擇的機會 4. 強調經實證有效的教學方法。首先，本文闡述教育改革之特性、法則、原則、範疇及要素等理論基礎；其次，回顧 1983 年以來，美國聯邦政府主導的教育改革重要措施；接著將焦點放在小布希總統所掣劃的教育藍圖，並簡述其轉化為正式法案的折衝過程，進而揭示該法案的革新重點，再加以評析；最後，提出對我國教育改革的啓示，以作為借鏡參考。

關鍵詞：教育改革、教育政策、沒有學生落後

## 壹、前言

教育改革是一個相當動聽的名詞，在一個開放而多元的社會裡，人人都很喜歡它，但因為教育本身具有功能複雜性、任務繁重性、成效緩慢性及易受批評等各種特性，教育問題解決之道很難獲得共識，在這種不易掌握的環境下，要經由教育改革的手段來解決千頭萬緒的教育問題，恐怕是一件艱鉅的教育工程（吳清山，1994）。

Husen（1994）認為教育改革沒有普遍通用的典範，國家之間或國家之內的歷史、文化和經濟情況並不同，計畫或執行改革的政策，應考量每一國家的教育制度，因此未經修正的現成模式，難以全盤移植至另一個國家，Husen 並提出以下制定教育改革策略的法則，以成功規劃、實施和評鑑教育改革，尤其是中央政府所提出的教育改革：

1. 教育改革是社會改革的一部分，但不能取代社會、經濟改革，學校是組織複雜的機構，不可能藉由改變任一教育策略而改革，應改變其組織環境而帶來改變。
2. 教育改革不是一蹴可及，新的方案需要時間試驗其可行性和完善性。
3. 教育改革需要增加財力及人力資源的投入。
4. 教育改革過程中草根式的參與是重要的，成功的先決條件是改革動機和基層的投入，與受影響的基層的對話，是非正式的，但使其有決策之參與感。
5. 教育改革亦須面臨目標衝突，不僅是不同的教育哲學或意識型態，有時是源自於相同意識型態的目標，解決的方式經常是折衝妥協。
6. 教育改革常引起國際的迴響與關注，尤其是政策制定者或比較教育研究者。
7. 教育改革中利益團體的勢力（crystalization），經常抗拒改革，使制度難以改革，解決方式在於及早公布政策，適當時機增加激勵誘因。
8. 教師對於教育的回應與抗拒，尤其改變學校長久以來實施的方式，經常引起很大的抗拒。
9. 現代化社會中，教育改革的策略與措施，應多方面思索及研究，因應時代需要。

林生傳（1999）根據教育學理的觀點及改革可行的策略，提出教育改革的十一個原則：

1. 現代教育改革以民意為依歸，並以專業決定為原則。
2. 教育改革必須把握其結構化與系統化的性質。
3. 教育改革重視文化重建的歷程。
4. 教育改革應把握其持續不斷進行與動態的性質，持續研究，不斷批判，不斷修正，

以求近於至善。

5. 現代的教育改革常常企求教育數量的適度增加，俾能使原來的弱勢也有受教機會。
6. 現代教育改革在求教育的彈性化，以尊重人的主體性。
7. 教育改革在使教育更趨多元化。
8. 教育改革在促進教育制度的合理化。
9. 教育改革力求學校經營的現代化。
10. 未來教育以講求效率為原則，以增進效能為目標。
11. 教育改革以符合社會正義為目標。

1993 年美國全國州長協會發表「教育轉型：克服障礙」( Transforming Education:Overcoming Barriers )一文，提出州長從事全面性教育改革之六項原則，亦可提供教育人員、政策制定者發展課程標準之參據：( Kirst & Bird, 1997 )

1. 傳達清楚和一致的政策。
2. 設定專業發展的優先順序。
3. 均衡由上而下 ( top down )、由下而上 ( bottom up ) 的策略。
4. 創設回饋機制，廣納各方意見。
5. 當有需要時，隨時調整政策。
6. 強調教育為公共財之觀點，轉移爭議，致力改革。

Conley ( 1993 ) 提出教育再造 ( restructuring ) 的十二個要素，分別是 1.學習者成果 2.課程 3.教學 4.評量 5.學習環境 6.科技 7.學校社區關係 8.時間 9.管理 10.教師領導 11.人事結構 12.工作關係，其中項目 1 至 4 為中央的變項 ( central variables )，直接強烈影響學生學習效果；項目 5 至 8 為賦予的變項 ( enabling variables )，與教學有密切關係；項目 9 至 12 為支持的變項 ( supporting variables )，助益教學活動的實施。Ginburg & Cooper 則歸納認為，教育改革可視為教育系統在以下方面範疇的改變：1.學生、老師、行政人員、建築物之數量或大小 2.目標與目的 3.政策制定、行政 ( 管理 ) 系統或權力結構 4.財政和預算過程 5.經費 6.組織系統 7.課程 8.教學法 9.學生甄選、評鑑和升級指標與程序 10.教育人員遴選、評鑑和提升指標與程序 ( Ginburg, 1994 )。

Ginburg ( 1994 ) 認為有些措施被稱為教育改革，最好深入了解其改革口號 ( rhetoric )，其不必然真正持續帶來教育更好的改變。從衝突的觀點 ( conflict perspective ) 來看，教育和其他部門的社會關係應視為衝突和矛盾的特徵，一群人可能視為建設性的改變，其他人卻可能視為破壞性或退步的改變。教育改革的口號與行動不一定針對教育的基本問題，有時必須處理國內、全球的經濟危機或州的立法危機。

教育改進的批評和建議，通常在教育改革時期之前，改革運動出現的時間點，常需從回應或關注經濟或政治危機，轉向教育問題本身，如「危機中的國家」(A Nation at Risk)即是一例。

Yogev (1994) 認為在傳統上，我們想像教育改革為大規模 (large-scale) 的改變，學校被看作是小規模改變的執行者，事實上並沒有大規模、小規模的改革，只有學校改革，即學校改革者應進入真實學校，協助解決真實問題，真正的教育改革，不是由上給予命令，而是由地方基層的政策制定者、教育專家及專業人員，共同與學校行政人員、教師及家長組成改革主體，協助學校列出目標及優先順序，面對問題，決定需要的改革措施，教育改革運動的基本原理為「讓教育改革服務學校，而不是學校服務教育改革」(Let the educational reform serve the schools, rather than the schools serve the educational reform.)。

綜上所述，在從事教育改革時，應先對其特性有所認識，界定其改革範疇及要素，參照教育改革的原則與法則，提出具體可行的改革計畫，加以實施，並經評鑑修正，教育改革方能見效，並長久進行，尤其我國教育改革有諸多措施借鏡美國，其教育改革經驗及精神，值得進一步研究及分析。

## 貳、美國教育改革歷史沿革

### 一、1980 年代初期及中期

美國第一波教育改革可說是從 1983 年「危機中的國家」報告書開始，該報告書將大家的關注放在低期望、平凡的教學活動和外國競爭的危機，因此由國家開始主導立法，進行教育改革，在這之前，教育改革之權利係屬於州政府，但是這個時候，意識型態氣氛反對聯邦在教育的角色，聯邦對於教育危機之著力有限 (Elmore, 1997)。

1980 年代，是美國的教育改革可說以回溯 (retrospect) 方式，檢視教育系統之問題，由學校外在環境產生改革議題，以由上而下模式進行，強調課程改革，同時著重在州和地方層級的改革，如較長的上課天數、高中畢業較多的學業要求、新的教師培育方式、以教師表現給薪、較嚴格的學業內容和教師、學生較高的標準，目的在提升教育品質，增加個人知識及技能，其中有些教育改革報告書，如美國教育委員會 (Education

Commission of the States) 成立之教育促進經濟成長工作小組 (Task Force on Education for Economic Growth) 的「卓越的行動」(Action for Excellence)、國家科學基金會 (National Science Foundation) 所屬之國家科學董事會大學前數學科學及科技委員會 (National Science Board Commission on precollegiate Education in Mathematics, Science and Technology) 的「教育二十一世紀的美國人」(Educating Americans for 21st Century) 及二十世紀基金 (The Twentieth Century Fund) 的「克服困難」(Making the Grade), 目的在改進高中數學、科技教學, 這些報告書把學校視為進入現代社會的預備階段, 且為普遍的現象 (universal phenomenon), 要求所有學校類似的改變, 忽視學校現存的多樣性 (Greenman, 1994; Yovge, 1994; Vinovskis, 1999)。

1980 年代中葉, 學校多樣性的意識升高, 改革的發起者由聯邦政府轉向州政府及州級機構, 焦點從強調課程改革和制度重建, 轉變為改革技術的多樣性及學校再造 (restructuring), 著重在改進校長及教師的功能, 教師被期望為專業化, 發展生涯階梯 (career-ladders), 專業教學被定義為績效責任和品質控制, 並增加預算, 達到有效能學校的目標, 教師面臨科層體制內專業 (professionals within bureaucracy) 的問題; 校長為組織領導人, 更應該成為領導經理人 (leader-manager), 而不是例行的經理人 (routine-managers) (Greenman, 1994; Yogev, 1994)。這個時期的特色是地方分權 (decentralized) 和地方本位管理, 地方教育者和行政人員有較大的學校管理權力, 但對成效負有責任 (Vinovskis, 1999)。1980 年代中葉, 全國州長協會 (the National Governors' Association, NGA) 在當時阿肯色州州長柯林頓的領導下, 宣揚「馬匹交易」(horse trade) 的理念, 對學校及學校系統, 給予更大的彈性較少的管理, 以學生學業成就計算, 作為有形的成果控制, 這樣的理念, 引起很多地方及州實施鬆綁、政府再造及更嚴格的學業成就監控等改革 (Elmore, 1997)。

## 二、1980 年代末期及 1990 年代初期

Carnegie 公司的國家教育和經濟研究中心 (National Center on Education and the Economy), 在 1989 年出版報告「捍衛我們的未來: 聯邦在教育上的角色」(To Secure Our Future: The Federal Role in Education), 提供新上任的布希總統教育藍圖和願景, 可知當時企業、政治界對教育的影響, 其特別強調不需增加經費, 該報告影響高峰會的方向, 其提出之六大目標為: (Martin, 1994)

1. 州和聯邦夥伴關係的全國領導。
2. 聯邦在財政上有責任幫助學前兒童入學準備和提供研究經費, 整體聯邦經費不須增

加。

3. 聯邦和州的法規更彈性化，關於聯邦教育經費在教育、職業和社會機構之支用，例如鬆綁。
4. 州層級對於學生學業成就更大的績效責任，發展國家目標。
5. 地方學校學區作為學校再造的主要責任（地方本位管理、父母選擇學校、磁性學校、教育自主權）。
6. 成人識字訓練和在職教育。

全國州長協會（NGA）扮演了教育改革方案州際間協調、引導的角色，1980年代末期，透過七個工作小組之運作，檢視全美各州教育，並提出改進建議，這樣的努力在1989年歷史性的會議達到高峰（Vinovskis, 1999）。當年，布希總統和五十位州長在維吉尼亞 Charlottesville 舉行教育高峰會，起草國家教育目標，擴大政黨合作支持全國運動、詳細的地方及州的標準及目標，這些共識導致布希總統一九九〇年初期美國二〇〇〇（America 2000）之六項目標及柯林頓總統二〇〇〇年教育目標（Goals 2000）之產生（Elmore, 1997；Vinovskis, 1999），美國二〇〇〇（America 2000）希望建立以下六項全國性目標，並於公元 2000 年達成這些目標：（王如哲，1999）

1. 所有美國兒童均於入學前做好學習準備。
2. 中等學校畢業率將至少提升至百分之九十。
3. 所有美國學生於完成第四、八、十二年級時，能夠在一些具有挑戰性科目，具備學科能力。
4. 美國學生可以在數學與科學成就上居於領先地位。
5. 每一位美國成人能夠識字並且能夠擁有全球經濟體系中競爭所需知識與技能，以及行使公民權力與責任。
6. 每一所美國學校可以免於毒品、暴力及槍枝之侵犯，並提供良好學習環境。

布希總統自稱是「教育總統」，並把州長視為教育專業人員，以協助其創造教育願景，但是隨著州長作為教育領導人，州教育方案容易因州長選舉，州長更換而更迭，並受制於政治浪潮和既定利益團體的影響。教育專業人員被排除在高峰會，為了建立高峰會的關注焦點，並以州長作為教育改革的新領導人，布希總統開始削減教育部影響力，設立教育諮詢小組，承擔教育專家的非正式功能，高峰會期間教育部長並未出席，僅陪同布希參加三場中的二場和學校及研究機構代表的高峰會會前會，聯邦教育部長後來遭到更換改由政界出身人士接任（Martin, 1994）。

從布希政府開始，聯邦政府開始提供財政或政治上的支持給予專業學會，起草各

學科標準之內容。在 1989 年教育高峰會，可說是全美標準運動( the Standards Movement ) 的開端，兩黨在目標和標準上短暫的共識，隱藏對全國性課程和學生學習的深度懷疑，也代表政治的多元論。1992 年以前，全國標準運動至少每週一次，被正式宣告終止 ( Elmore, 1997 )。

### 三、1994 年以後

1994 年柯林頓總統將美國二〇〇〇之六項目標新增「父母參與」( Parental involvement ) 與專業發展 ( Professional development ) 兩項目，並定為法律內容，更名為二〇〇〇年教育目標 ( Goals 2000 : Education America Act ) ( 王如哲，1999 )，設立全國教育標準和改進委員會 ( National Education Standards and Improvement Council，NESIC )，自願地提供地方教育標準和評量的國家認可 ( Landess, 1995 )，聯邦 NESIC 之設立，導致聯邦介入教育標準認證，影響州和學區教育權責，因此，1995 年眾議員 Goodling 提案廢除 NESIC，不久即獲得通過，儘管如此，標準本位的改革仍是教育改革的主流策略 ( Schwartz & Robinson, 2000 )。

1994 年亦修訂中小學教育法 ( Elementary and Secondary Education Act, ESEA )，改稱「改革美國學校法」( Improving America's Schools Act, IASA )，其要旨為 1. 要求州發展高品質的內容、表現標準和評量，以檢核聯邦經費使用績效 2. 強調地方控制和彈性，以換取績效責任 3. 將焦點從補救教學方案，轉移至學校整體表現 4. 集中聯邦經費用於高度貧窮地區，提升教育均等 5. 將聯邦補助方案與衛生、社會服務、幼兒、就業方案相連結 6. 擴展艾森豪專業發展方案 ( Eisenhower Professional Development Program ) 幫助教師提升其知識技能 7. 要求家長與學校緊密合作，並規範其相互的責任 8. 計畫並開設公立特許學校，免於束縛性法令的限制而運作 9. 提供科技研究及發展 10. 提供雙語方案 11. 給予教育部長更大的權力，捨棄阻礙教育改革的規定，但持續保護少數族群及特殊兒童之權利 12. 擴展安全和免於毒品的學校及社區方案，以防治暴力 ( Landess, 1995 )。

特別值得一提的是，1996 年間，聯邦在教育上的角色被提出討論，進而有人提案廢除聯邦教育部。美國在教育方面是地方分權的國家，依憲法之規定教育屬於州的權力，在 1867 年，美國首度成立聯邦教育部 ( Department of Education )，主要任務在於從事教育研究和統計，但很快就改組為教育局 ( Bureau of Education )，並改隸內政部，1972 年改為衛生教育福利部教育司 ( Office of Education )，1979 年卡特總統又將其提升為聯邦教育部 ( Department of Education )，1985 年國立教育研究所 ( National Institute of Education, NIE ) ( 成立於 1972 年 )、國立教育統計中心 ( National Center for Educational

## 美國中小學教育改革新趨勢之評析及啓示

Statistics, NCES) (成立於 1965 年) 併入聯邦教育部之教育研究及改進司 (Office of Educational Research and Improvement, OERI)。隨著 1994 年及 1996 年國會改選，共和黨主導國會，聯邦在教育上的角色被提出討論，且有人質疑設立聯邦教育部之必要性，並進而提案廢除聯邦教育部，其教育統計及研究之角色受到關注，到底聯邦是協助學校或管理學校之質疑也因而產生 (林寶山, 1991; Vinovskis, 1999)。

1997 年 2 月 4 日柯林頓總統在對國會議員發表演說時，宣示教育是未來四年施政第一優先，提出「教育的三項目標與十項原則」(Three Goals and Ten Principles for Education)，作為教育改革的新藍圖與行動主張，其三項目標為 1.讓每一位八歲的兒童都能閱讀 2.讓每一位十二歲的孩子都使用網路 3.讓每一位十八歲的青少年都能進入大學就讀，所有成人都能繼續不斷地學習進修，其十項計畫為：(孫志麟，1997)

1. 建立全國性的教育標準。
2. 確保所有的班級都擁有最好的老師。
3. 協助學生在小學三年級結束前都能獨立閱讀。
4. 擴大辦理「及早學習方案」(Head Start) 與鼓勵父母參與孩子的學習。
5. 增加學校教育選擇機會與提高公立學校教育績效。
6. 確保學校成為安全有秩序而無毒品的場所。
7. 整建現代化的學校建築。
8. 開放大學接納在職進修的社會人士，促使大學教育更為普及。
9. 積極推動終身教育，增進成人謀職能力與技巧。
10. 促使所有教室和圖書館都能連上網路，培養學生的科技素養。

ISIA、Goals 2000 兩項法案皆基於標準導向的途徑去進行改革，也就是聯邦政府提供資源協助各州擬定並實施挑戰性的標準，俾利用這些標準和連貫一致的課程與評量去改善學生學習。基於 ISIA、Goals 2000 兩項法案五年以來實施成果，柯林頓政府於 1999 年再度修訂 ESEA，並提出學童教育卓越法 (Educational Excellence for All Children Act of 1999)，勾勒聯邦政府未來五年 (1999-2004) 推動中小學教育改革的四項方針：(劉慶仁，1999)

1. 每間教室均有高的學業標準。
2. 提升教師與校長的素質。
3. 加強學校和學生表現的績效責任。
4. 確保安全健康及有紀律的學習環境。

因此，美國近幾年來教育改革重大具體措施歸納為 1.教育鬆綁 2.追求卓越 3.公辦



民營之多元教育 4.提升師資素質 5.重視學校科技之革新（秦夢群，2001），而新通過的法律，是設計用來鼓勵整個美國進行全面性教育改革，在這些法律之下，聯邦經費的撥款是作為激發各州自願參與的誘因，但這些立法並未具有強迫約束力，而聯邦教育部的任務主要在於確保整個美國教育的均等入學機會，以及改進教育的卓越（王如哲，1999），綜觀美國近年來所進行的教育改革，應可歸納為 1.全面性 2.全民性 3.創新性 4.中央主導，地方配合等四個方針（彭森明，2001），但是教育改革是沒有終點的，基於過去教育改革之基礎，小布希總統進而於 2001 年初，提出其教育改革藍圖「沒有學生落後」（No Child Left Behind），並進行立法程序。

## 參、小布希總統教育藍圖 No Child Left Behind

### 一、教育藍圖起源與背景

1965 年中小學教育法（ESEA）通過，創造聯邦在教育上新的角色，也就是透過補助方式，協助弱勢背景的學生獲得更好的教育品質，然而儘管自 1965 年以來，聯邦已投入約 2000 億美元的經費，仍然有太多的孩子落入於後（U.S. Department of Education, 2002a），同時根據國家教育進步評量（National Assessment of Educational Progress, NAEP）報告，自 80 年代開始以來，美國學生在數學、閱讀及科學之學業成就，僅只有少許進步，國家仍在危機中（“New ED study”, 2001），大約百分之七十住在都市的四年級學生缺乏基本閱讀能力，整體上，美國學生的閱讀和數學逐漸在進步中，在國際數學競賽上，低年級學生的表現比起其他國家雖不遜色，可惜十二年級高中生表現，卻落後於南非和賽普洛斯之後，將近三分之一大學一年級學生發現到，他們必須補修一些課程，才能跟上一般大學的學科要求。自 1965 年起，國會已先後創制了上百個為解決教育問題的計畫，卻從來沒有詢問過地方，這些計畫是否發生效用及對地方的適用性，這些計畫不斷累積至今，每年得花費 12 億美元的經費，來維持分置於三十九個聯邦機構的計畫，但是經費花用之後，距離教育的卓越目標還有一段距離。貧富之間，白人和少數民族之間的學業成就，不僅有相當的落差，而且差距越來越大，雖然教育是地方和州政府的責任，聯邦政府對此結果責無旁貸，現在聯邦政府在獎懲教育系統方面仍做的不夠（劉慶仁，1999；Bush, 2001；王惠瑜，2001）。

小布希總統認為聯邦的角色，在於服務學生而不是為系統而服務（The federal role in education is not to serve the system. It's to serve the children.），並且警覺到國家正處於真正的危機中，越來越嚴重地，被分為兩個國家，一個能閱讀，一個不能；一個有夢，一個卻沒有（We have a genuine national crisis. More and more, we are divided into two nations. One that reads, and one that doesn't. One that dreams, and one that doesn't.）（Bush, 2001），同時小布希總統說：「這些改革表示我深深的信任，我們的公立學校和他們建立來自全美不同背景每一位孩子的理性和人格之任務。」（These reforms express my deep belief in our public schools and their mission to build the mind and character of every child, from every background, in every part of America.）（The White House, 2002），由此可見，他對於教育改革之重視，且自信其改革能夠成功。

## 二、No Child Left Behind 教育藍圖

小布希總統是美國第一位具有 MBA 的總統，上任後，任命德州教育廳長 Roderick R. Paige 擔任聯邦教育部長，以延續其德州州長任內的教育改革理想，並於 2001 年 1 月 23 日公布其教育藍圖，定名為「No Child Left Behind」，轉化聯邦在教育上的角色，推動超黨派（bipartisan）的教育改革，讓孩子不落人後，教育藍圖著重在 1.增加學生表現的績效責任，設立獎勵及懲處機制 2.尋找有效方案 3.降低形式主義，增加經費運用彈性 4.賦予父母教育選擇權。教育藍圖的優先方案包含七個與成就表現有關的主題 1.改進弱勢學生的學業成就 2.提昇教師素質 3.提昇英語能力有限之學生到英語流利的程度 4.宣導父母教育選擇權及革新方案 5.促進二十一世紀安全的學校 6.增加教育經費 7.增進自由與績效責任。「No Child Left Behind」教育藍圖包含七章，十大項具體政策如下：（Bush, 2001;王惠瑜，2001）

1. 透過高標準和績效責任達成均等：縮減弱勢學生成就差距（Title I Part A）
2. 閱讀第一，提昇識字能力：閱讀優先（Reading First）（Title I Part B）
3. 改進教師素質：改進教師素質的授權（Title II Part A）
4. 改進數學和科學教學：數學和科學的合作計畫（Title II Part B）
5. 提昇學生英語程度（Title III）
6. 推展父母教育選擇權和創新方案（Title IV）
7. 建立二十一世紀安全的學校：支持學生和社區的藥物與暴力防治及教育（Title V Part A）
8. 運用科技改進教育：科技教育的授權（Title V Part B）

9. 提供影響補助：為原住民及軍人子女重建學校 (Title VI)

10. 增進自由和績效責任 (Title VII)

No Child Left Behind 教育改革藍圖，合併在許多範疇的 61 個 ESEA 方案，眾議院版的 No Child Left Behind Act (NCLB Act) 包含 47 個 ESEA 方案和 5 個非 ESEA 方案，參議院版的「給學生與老師較佳教育法」(The Better Education for Students and Teachers Act) 則授權 101 個方案，包含 89 個 ESEA 方案和 12 個非 ESEA 方案，聯邦教育部部長 Paige 曾寫信向國會議員提出建議，減少未要求的授權方案，以增加地方彈性，允許州和地方學區將經費用在最符合學生需求的方案 (Kafer, 2001)。

小布希總統認為聯邦政府應適當扮演孩子教育的伙伴關係角色，教育仍然主要是州及地方政府的責任，聯邦政府應使用相對較少的經費投入中小學教育 (大約是百分之七)，以促使全美進行有系統的教育改革。聯邦政府希達成三項目標，就州政府而言，應具備引導教育及節省資源的彈性，以透過可測量的結果轉換成績效責任；就學校、校長及老師，應具備專業自主及地方控制；就家長而言，應獲得資訊及選擇權 (The White House, 2001)。

### 三、教育藍圖轉化為教育法案

2001 年 8 月起，小布希總統和聯邦教育部長 Paige 展開「回歸學校，向前行」之旅 (Back to School, Moving Forward Tour)，宣導其教育計畫，並且製作小手冊向家庭、教育人員、社區宣導和說明其意義與重要性，以有效地營造教育改革的氣氛。

2001 年 NCLB Act 係將 ESEA 重新修訂，並納入小布希總統提出之教改原則及策略，於 2001 年 12 月獲得參眾兩院壓倒性的通過，小布希總統於 2002 年 1 月 8 日簽署法案，NCLB Act 計 1184 頁 (公法 107-110)，可說是 1965 年 ESEA 制定以來，最全面性 (sweeping) 的改革，重新界定和擴展聯邦在中小學及幼稚園教育上的角色，共分爲十章：1. 改進弱勢學生學業成就 2. 培育、訓練及招收高素質的教師和校長 3. 英語不夠流利及移民學生的英語教育 4. 二十一世紀學校 5. 宣揚父母教育選擇及革新方案 6. 彈性和績效責任 7. 印地安人、夏威夷本地人及阿拉斯加鄉土教育 8. 影響補助方案 9. 一般法律 10. 其他法律之廢止、更名和修正。新法之革新重點如下：(Robelen, 2002 ; The White House, 2002 ; U.S. Department of Education, 2002a)

1. 在 2005-06 學年以前，州必須開始每年實施全州三至八年級的閱讀和數學評量。州可以選擇、設計自己的評量，但必須與州學業成就標準相配合。2007-08 學年以前，州必須實施小學、國中及高中科學評量。

## 美國中小學教育改革新趨勢之評析及啓示

2. 在各州抽樣部分學生，參加國家教育進步評量（National Assessment of Educational Progress, NAEP）每年針對四、八年級閱讀和數學之評量，由聯邦支應經費，以作為州所實施評量的比較點。同時，明定學生如被抽樣參加 NAEP，應通知家長，家長和學生可自由決定是否參加 NAEP。參加 NAEP 的州可持續收到聯邦的補助款，評量成績不作為計算獎勵或取消補助之用。
3. 評量結果應包含學生個別成績，並以種族、收入和其他範疇分類，不只是整體趨勢，亦包含各群體的差距和進步情形。自 2002-03 學年開始，州必須提供全州學生成就報告（report cards）（以群體分區）和各學區每年足夠之進步（adequate yearly progress, AYP）的資訊，學區亦必須提供類似報告，包含全學區和各校的資料。
4. 州必須讓有所學生在十二年內達到學業精熟（academic proficiency），州必須基於人口統計學成就最低群體或州內成就最低學校，設定最低的門檻，各州應至少每三年，逐漸等量提高門檻，引導達到百分之百精熟。學校證明特定群體學生在精熟已有顯著進步，但是還未達每年足夠之進步（AYP），則給予緩衝的地帶。除了數學和閱讀的評量，州必須使用一種其他的學業指標，在高中則必須為畢業率。若學校連續二年未有足夠進步，學校將接受學區的技术性協助，並提供家長選擇其他公立學校就讀，學區必須支付選擇其他學區就學之學生的交通費。連續三年未見改善，學校將被要求再提供其他輔助教育服務供家長選擇，包含私人家教，經費亦由學區的聯邦補助款支應。如連續四年未見改善，學區必須實施導正的行動（corrective actions），如更換教職員或採用新的課程。到了連續五年未有足夠之進步，學校將被進行重組，成立替代的管理結構，如重新開放為特許學校或交由州來經營。
5. 從 2002 年秋天開始，依據 Title I 所聘任之教師，必須為取得證書或執照的合格教師，2005-06 學年開始，每一位公立學校教師必須為合格教師。
6. 閱讀優先（Reading First）方案提供協助州和學區針對幼稚園至三年級學生，設立科學的、研究本位的閱讀方案，且提供幼稚園至三年級教師專業發展，優先補助貧窮地區經費。早期閱讀優先（Early Reading First）方案則針對高度貧窮地區，針對三至五歲幼兒辦理，協助其準備學習閱讀。
7. 教師和校長素質（Teacher and Principal Quality）方案合併了降低班級人數（class-size reduction）和艾森豪專業發展方案（Eisenhower professional-development）方案，以改進教師和校長素質，例如聘任教師以限制班級規模、提供專業發展和投入經費留住合格教師。
8. 教育人員採取合理行動（不包含暴力犯罪），維持教室紀律與秩序，給予義務上的保

護。

9. 合併 ESEA 許多的雙語方案成爲一個具有彈性的新計畫，規定所有英語不夠流利（limited English proficiency, LEP）的學生在美國的學校連續就讀三年以後，接受英語閱讀和語言藝術之測驗，另外，至少聯邦百分之七十的雙語計畫，必須以學生的母語進行教學。
10. 提供經費協助州和地方支持特許學校，包含特許學校的計畫和設計、效能評鑑、設備支出等。
11. 鼓勵州和高等教育機構、學區、學校形成伙伴關係，以改進學生在數學和科學的表現。
12. 合併現有的教育科技方案，成爲一個彈性的方案，經費可用來提升對科技的瞭解，和促進專業發展。
13. 提供經費補助，建立安全和免於毒品的學校和社區，經費之使用必須基於效能原則，例如基於科學實證有效。
14. 提供經費補助開辦課程及課後計畫，建立二十一世紀社區學習中心，協助改進學生學習成就，除了補助學區之外，第一次直接補助社區機構或其他公立或私立單位，包含信仰團體，經費使用亦須符合效能原則。
15. 鼓勵州進行革新教育方案，以改進學生學業成就，州至少必須把該項補助款之百分之八十撥給學區。
16. 學區可以轉移百分之五十以內，來自聯邦 ESEA 各種方案的經費，至 Title I 方案；各主要 ESEA 方案的州活動經費，州可以互相流用至多百分之五十。
17. 至多 150 個學區可與聯邦教育部簽訂表現協議（performance agreement），參與彈性實驗方案，可合併許多主要的 ESEA 方案經費，包括 Title I。聯邦教育部每年定期檢核他們的表現，另至多七個州，可合併許多主要的 ESEA 方案（包括 Title I）的州政府及州活動經費。
18. 提供更彈性的授權給予較小的鄉村學區，允許增加支用許多 ESEA 方案經費之自由度；如果不符合較小的鄉村學區之條件，則必須是至少有百分之二十學生居住在貧窮地區的鄉村學校。
19. 授權聯邦教育部長支持全國顯著有效之方案或計畫的經費，教育部長可直接實施這些方案或授權給州、地方、其他單位。
20. 小規模調整影響補助（Impact Aid）經費之分配，提供經費給由於聯邦設施（如軍事基地）之設置，使其稅基受限之學區。

NCLB Act 已於 2002 年 1 月 8 日正式成爲法案，但是要完全實施，聯邦政府還有很多步驟要進行，聯邦教育部必須於 2003 年 1 月前完成相關規則 (regulation) 和指導原則的發行，但有關州的計畫、評量和學校改進的規則，必須於 2002 年 7 月完成，同時聯邦在起草有關標準和評量之規則之協商過程，必須廣泛地向有興趣之團體和個人諮詢意見 (Learning First Alliance, 2002)。該法案影響範圍包括全美大約 4680 萬名公立學校學生、300 多萬公立學校教師、89599 所公立學校、17000 個地方學區，NCLB Act 強化了教學成果的績效責任，更大的彈性及地方分權，提供家長及學生更多的選擇 (The White House, 2002)。但是其中少部分方案因仍有很大爭議，並未獲得通過，包含以教育券補助低收入兒童由成效不彰公立學校轉學至私立學校、根據進步情形實施補助款增減獎懲、ESEA 經費轉移至其他方案之用等。國會通過的 2002 年聯邦教育預算爲 489 億美元，比聯邦政府提出之預算多了 44 億美元，同時較 2001 年增加 67 億美元 (Robelen, 2002)，由此可知國會對該法案相當支持，該法案之通過與實施，預料將爲美國教育帶來一股新的力量。

## 肆、No Child Left Behind Act 評析

2001 年 NCLB Act 標題開宗明義指出，「以績效責任、彈性和選擇，縮短學業成就差距，讓孩子不落人後」，其實，上述理念早在 1980 年代末期開始已逐漸形成，1994 年美國 2000 年教育目標及 ESEA 修訂案，均可看到它的出現，上述理念雖非首創，但是新法整合了近年來教育改革的核心及重點，全面性檢討教育改革方案，巨細靡遺，全部詳細規範於厚達 1184 頁的新法中，搭配感動人心的教育口號，並立法通過實施，營造了相當良好的教改氣氛與環境，有其值得學習之處。以下將針對相關重點加以評析，俾更加瞭解其內涵及相關問題，以茲作爲政策擬定之借鏡。

### 一、轉變聯邦在教育上的角色，但應避免權力過度擴張形成干預

美國教育系統是高度地方分權，根據美國憲法第十修正案規定，權力未指定給聯邦，或未限制州行使，皆保留給州。因此聯邦政府沒有權限，建立國家教育系統，或作成政策和課程規範地方學校，這些應該是屬於州和學區權責，聯邦在教育上的角色已成爲沒有過度控制，但是卻是廣泛的領導。捍衛每一位公民進入公立學校和追求學

習的機會，是聯邦政府法律上的責任。當履行這些責任時，美國聯邦政府亦嘗試透過投入研究經費、直接提供學生協助和宣導教與學的新知，來改進教育品質（Landess, 1995）。這也是為什麼近幾十年來，聯邦政府積極投入補助經費，改革中小學教育，但是又不干預州政府教育的權責，仍保留各州教育自主之原因。小布希總統雖然希望透過補助款增減方式，獎勵與懲處教育系統，但是仍有測驗影響力擴張及影響聯邦在州和學區的角色等疑慮，所以該項措施沒有受到國會之支持。Hill（2000）則認為聯邦在教育上的角色應依據下列原則作調整：1.直接補助學生，而不是補助政府機構 2.鞏固、健全學校，而不是方案 3.定義學生和學校表現的成果 4.用短期特定目的之方案，解決突發問題 5.將聯邦教育部定位為國家資源，而不只是聯邦的部會。

## 二、增加聯邦補助經費運用彈性，惟須評估經費使用適切性

聯邦教育經費雖然只占全美中小學總經費的百分之七，但是透過經費之補助，減少學校經費不足之困難，對於促進教育機會均等，強化弱勢學生的教育，可發揮其部分的效果，整體計畫的效能，要視與目前地方進行中的方案配合情形而定。類似目標的小型聯邦方案合併，可整合目前教育方案瑣碎的情形，並確定足夠的經費集中在最需要的學生，但是有些方案，特別是 ESEA Title I 仍應在合併的計畫中維持個別的方案，以保障弱勢學生的教育。增加州分配聯邦教育補助款的彈性，雖可依本身需要評估需求，但亦可能受制於政治壓力，而扭曲經費原來用途，未能用於低收入社區學生，使其獲得的資源減少（Rotberg & Bernstein & Ritter, 2001），這是特別需要注意的部分。但根據 2001 年第 33 屆蓋洛普民眾對公立學校態度調查顯示，77%同意給予州支用聯邦經費更大的權利，19%反對（Rose & Gallup, 2001）。在賦予州和地方在使用聯邦經費更多的彈性選擇的同時，州和地方有以下步驟必須進行：（Learning First Alliance, 2002）

1. 分析教和學的需求。
2. 決定聯邦的經費如何最適當使用，以配合及補充州和地方既有的經費。
3. 決定州和地方是否需要額外的經費，以符合新的規定。

## 三、各州建立標準化測驗，但應重視 NAEP 抽樣代表性及推論正確性

三十多年以前，聯邦第一次使用 NAEP，抽取四、八、十二年級代表性樣本來測量學業成就，亦能指出學生成就之長期趨勢，目前 NAEP 是最廣泛使用的成就測驗之一，其評量學科包含數學、閱讀、科學、歷史、公民、藝術和地理，而閱讀和數學是

最受注目的基本教育技能，1990 年代初期，聯邦教育部透過自願性實驗州評量方案（Trial State Assessment），開始測驗個別的州，並與全美測驗結果作比較，1990 年代中期，以州為本位的測驗成為現在 NAEP 主要的內容，超過四十個州參加，在 NCLB Act 中，NAEP 將作為檢核工具，檢視各州進步情形，同時也扮演各州成就評量的效度檢核角色（Johnson, 2001）。NAEP 的使用將可鼓勵州，將其標準更匹配 NAEP，如以 NAEP 作為績效責任之目的，其作為研究之價值可能受到影響。測驗所提供的教育品質指標是有限的，有時為誤判教育品質之指標，因為測驗分數尚包含其他因素，如貧窮、資源不足、測驗誤差、參與測驗學生之選取、測驗技巧教學等（Rotberg & Bernstein & Ritter, 2001）。另外，新法明定學生如被抽樣參加 NAEP，應通知家長，家長和學生可自由決定是否參加 NAEP，以前，聯邦法律對於這部分是模糊的，眾議院審議時，特別加入這個規定，以化解評量結果可能用來作計算補助款增減的爭議，但新法實施後，可能影響抽樣的代表性及推論的正確性，要解決這個問題並不容易，仍須再作進一步研究，但是有人認為這是一個審慎的政策（prudent policy）（Hoff, 2002）。

依 1994 年新修訂之 ESEA 規定，州必須每年針對三至八年級實施標準本位（standard-based）的英語、數學測驗，根據教育週刊（Education Week）針對五十個州及 DC 的調查，目前只有九個州完全符合這個規定，十四個州實施比較性的常模參照或標準本位的測驗，十七個州實施某種型式的測驗，三十七個州在中小學實施標準本位的英語、數學測驗至少一次，即使法定期限已過，但全美尚未完全符合 1994 年新修訂 ESEA 的規定，聯邦政府亦未曾檢視過這個問題，但是配合 2001 年新法的實施，大部分的州將必須修改原來的測驗方案（Olson, 2002a）。

根據 2001 年第 33 屆蓋洛普民眾對公立學校態度調查顯示，民眾對小布希總統教育教育藍圖的重要方案的支持程度，55%同意增加標準化測驗的使用，40%反對。另 31%民眾認為測量學生成就最好的方式為測驗分數，65%認為是教室作業及回家功課；53%同意使用單一標準化測驗作為決定升級，45%反對；57%同意使用單一標準化測驗作為畢業依據，42%反對（Rose & Gallup, 2001）。這樣的結果，大致與國會通過的結果相同，不過不同的是，多數民眾認為測量學生成就就好的方式為教室作業及回家功課，而不是測驗。

州在實施每年評量規定時，並須確定他們的評量是測量學生基於標準上的進步和改進教學之有效工具，為達成上述目的，應注意以下事項：（Learning First Alliance, 2002）

1. 州的學業內容標準、成就標準、州或地方的課程與教材（特別是教科書）是否相配合。



2. 不與地方評量重複。
3. 適當地評量 LEP 學生和身心障礙學生。
4. 使用不同的測驗技術（包含多選題），並測量學生在各方面成就標準的表現（包含高層次思考技術和瞭解）。
5. 提供及時、有用的資訊（包含有效、可靠的分條敘述之成績分析）給家長、老師、政策制定者和大眾。
6. 評量使用說明的負擔最小化，有效率、效能地使用時間和資源。

Haertel（1999）認為不注意表現評量在教室的價值，測驗導向的改革策略，依賴表現評量去驅動課程和教學，似乎注定失敗。使用測驗分數作為教育成敗的指數，幾乎從不被質疑，在教育改革的口號中，經常聽到改進測驗分數就好像同義於改進教育系統。Fin（2001）則認為教育經費用來推展州和國家評量，將不是用來幫助需要協助的學生，而是負責測量的成人，測驗與處罰相連結，並不符合教育原則，產生教育績效責任制度之死角，愈需要經費的學校可能愈得不到經費補助，同時在測驗導向的績效責任制度下，美國學生已被測驗得快死掉（tested to death），目前聯邦並無提供改進教師培育的方向，亦無機制或支用經費優先順序，來協助州達到目標。

#### 四、實施測驗本位績效責任，但應導正及釐清測驗所帶來的迷思

測驗本位績效責任（Test-Based Accountability）或表現本位績效責任（Performance-Based Accountability）的五大要素為 1.標準 2.評量 3.多元的指標 4.獎勵 5.懲罰，其成功的關鍵在於州和學區符合以下的條件：1.課程、標準和測驗相互配合 2.實施高品質的診斷性測驗 3.合格的教師 4.提供足夠的資源，但目前少數社區符合這些要件（Rotberg & Bernstein & Ritter, 2001；Mathers, 2001）。教育績效責任制度某些州（如德州、北卡來納州）及芝加哥市帶來教育的改進，但教育進步是緩慢的。

測驗本位績效責任可強化低收入學生的教育，要求測驗和報告不佳的成績，將增加教育不均等的可見度，原本易受忽略的學生可受到關注和接受資源。測驗配合相關標準，提供焦點和結構，有助於低成就學生和訓練不足的教師，亦是聯邦用來監控相關方案及經費使用之策略，但亦可能產生以下迷思：1 以測驗引導教學，強調成就忽略過程 2.窄化課程，著重記憶、背誦和測驗技巧的教學 3.高度貧窮地區的學生，績效責任之負擔增加，花在學習不測驗學科的時間可能較少，更應投入較多資源來照顧 4.不一定能測量到學生應該知道的 5.年度測驗過度強調單一考試 6.歧視不同類型的受試者，傷害貧窮或有色的人種學生 7.增加中輟率和學生身體、情緒的疾病 8.測驗所提供的資

訊太少，上述問題必須在實施測驗前，加以釐清說明，及作事實上的導正（Rotberg & Bernstein & Ritter, 2001 ; U.S. Department of Education, 2002b）。

新法實施後，除了接受 Title I 經費補助學校的獎勵與懲罰措施外，亦規定適用所有學校的獎勵與懲罰系統，因此，州必須提出全州各學校的獎勵與懲罰系統，並確認州和學區有能力提供協助給被確定為需要改進的學校（Learning First Alliance, 2002）。

根據 2001 年第 33 屆蓋洛普民眾對公立學校態度調查顯示，民眾對小布希總統教育教育藍圖的重要方案的支持程度，75%認為學校應負起績效責任，20%反對。至於私立學校、教會學校、特許學校接受政府補助款是否應同公立學校一樣負起績效責任，同意之比例為：私立學校或教會學校（82%）、特許學校（77%）。如果學校未能達到州的標準，32%同意不給予經費，66%反對；65%同意給予較多經費，31%反對；54%同意不續聘校長，41%反對；49%同意不續聘教師，46%反對（Rose & Gallup, 2001）。由此可知，大約六成民眾，不同意以補助款增減方式，獎勵與懲處教育系統，而國會也並沒有通過這樣的方案。

## 五、增加家長教育選擇機會，但成效不彰學校的學生機會相對較多

小布希總統發放教育券補助低收入兒童，由成效不彰之公立學校轉學至私立學校，並未獲得國會通過，只通過可轉學至學區內公立學校，自然不用教育券補助，但可補助交通費。小布希總統原計畫，可能產生一些問題，如教育券無法涵蓋私立學校全部費用，私立學校可能沒有意願或足夠空間接受合於教育券規定之學生，而且教育券可能使公立學校流失資源和支持，高學業成就學生就讀私立學校，私立學校不接受的學生將繼續在公立學校中落入於後，對於就讀成效不彰學校的學生，更需要以更全面的取向，達到顯著的改進。同時如果實施教育券方案，應要求私立學校提供與公立學校相同的資訊和評量，作為家長選擇學校之參考（Rotberg Bernstein & Ritter, 2001）。

根據 2001 年第 33 屆蓋洛普民眾對公立學校態度調查顯示，如選擇就讀私立學校、教會學校、特許學校，同意由政府負擔全部或部分經費之比例為 44%，不同意為 54%；如果學校未能達到州的標準，51%同意提供教育券給家長，47%反對（Rose & Gallup, 2001）。這樣看來，贊成與反對發放教育券的比例接近，爭議也大，但是如果是學校辦學不力的因素，則贊成提供教育券給家長之比例略高於反對者。事實上，家長學校選擇權有以下四個爭議焦點 1. 選擇權之擴大是否能達成社會正義 2. 交通問題如何解決 3. 教育的社會功能如何界定 4. 選擇權的提升是否會促成競爭而導致進步（秦夢群，1998）。

自 2002-03 學年開始，州必須提供全州學生成就報告和各學區每年足夠之進步

( AYP ) 的資訊，學區亦必須提供類似報告，包含全學區和各校的資料，將可提供家長更多的資訊，更了解及關注孩子的教育。 AYP 措施的實施，亦給州許多極待思考的課題，例如，如何界定不同群體的 AYP、如何確認資料的蒐集考慮到不同群體進步的正確測量 ( Learning First Alliance, 2002 )。

依新法規定，州必須讓有所學生在 2014 年前達到學業精熟 ( academic proficiency )，並設定最低的學業成就門檻。若學校未有足夠進步，學校將接受學區的技術性協助，並提供家長選擇其他公立學校就讀、輔助教育服務等，再未改善，學區將實施更換教職員、採用新課程等導正行動 ( corrective action )，最後，學校將被重組，由州接管或開放為特許學校，這些措施，循序漸進，有助於學校辦學績效之提升，但是，成效不彰學校的學生，特別是在鄉村學校，將有較大機會實施公立學校教育的選擇。配合導正行動的新措施，州必須鑑定所有 Title I 學校，在學校進步和受導正行動管控的情形；同時發展公立和私人機構提供輔助服務的標準；並通知學區和學校，經審核通過的輔助服務提供者，以便採用；另外學區則並須將經費轉移至合於規定的學生，安排輔助服務的準備事宜，並實施其他規定的導正行動 ( Learning First Alliance, 2002 )。

## 六、提升教師素質為正確方向，但高度合格教師目標短期較難達成

依據 NCLB ACT 規定，從 2002 年秋天開始，依據 Title I 所聘任之教師，必須為取得執照或通過檢定的合格教師，2005-06 學年開始，每一位公立學校教師必須為高度合格教師 ( highly qualified )，引起許多人懷疑州是否能確保所有老師均為該科合格教師，其中包括很複雜的原因，但是所指出的方向卻是正確的 ( Olson, 2002b )。

為達成每一位公立學校教師必須為高度合格教師之目標，可能產生之相關問題及因應配套措施如下：( Learning First Alliance, 2002 )

1. 學區和學校是否知道目前有多少老師符合高度合格之定義。
2. ( 1 ) 教師的補充、導入和留任 ( retention ) 政策與實施 ( 2 ) 教師和行政人員執照、檢定和換證的規定 ( 3 ) 教育人員評鑑系統和專業發展計畫 ( 4 ) 教師和行政人員準備方案的認可標準 ( 5 ) 降低班級規模計畫。
3. 州和學區如何發展方案以幫助教師符合新的規定。

根據 2001 年第 33 屆蓋洛普民眾對公立學校態度調查顯示，關於教師缺乏問題之解決，88% 同意增加教師薪資，11% 反對；89% 同意州之間薪資、福利的轉移；31% 同意以學士學位培育教師，67% 不同意；17% 同意降低教師訓練之要求，82% 不同意 ( Rose & Gallup, 2001 )。民意之反映，與立法走向及政策尚稱相符。

## 伍、對我國教育改革之啓示

### 一、建立權責相符的績效責任制度，追求卓越的公立中小學教育

爲提昇中小學辦學績效，應投入合理的教育資源，以厚實教育根基，同時透過立法，賦予學校和校長在人事及經費上更多的自主權，建立教師評鑑及分級制，實踐中小學校長遴選及校務評鑑之精神，改進中小學教育環境及提升教學研究風氣，並落實相關獎勵和輔導措施，建立權責相符的績效責任制度，縮短學生間學業成就差距，把每一個孩子帶上來，不讓孩子落人於後。

### 二、建立全國性標準和評鑑制度，均衡及提升教育品質

課程、成就標準、評量及評鑑的相互配合，回饋修正，有助於教育品質之提升，亦是教育進步不可或缺的要素，中央政府應專注於訂定教育指標、課程標準或綱要、標準化測驗及評鑑制度，以達成基本的教育目標，並瞭解各地方教育發展差距、面臨問題與困境，俾擬定具體教育政策，配合補助教育經費，均衡城鄉發展，促進教育機會均等之實踐。

### 三、凝聚全民教改共識，建立永續教改機制與方針

教育本身具有功能複雜性、任務繁重性、成效緩慢性及易受批評等各種特性，教育改革必須有前瞻的觀念和持續明確的目標，同時必須超越黨派及族群，以全民福祉考量，在政策形成過程中，必須中央與地方、政府與民間相互溝通化解歧見，透過教育改革法制化之歷程，凝聚全民共識，巨細靡遺詳加規範，建立永續教改機制及方針，以持續推動落實，不因政權轉移、人事更迭而隨意變更。

### 四、增加家長教育選擇機會，追求教育機會均等

發放教育券提供家長教育選擇權，在國內外均尚有爭議及全面實施之困難，但是適度提供就讀成效不彰學校之學生家長，教育選擇機會及輔助措施，同時配合實施權責相符之績效責任制度，卻值得借鏡。尤其目前國民中小學義務教育階段採學區制，學校間存在辦學成效上的差距，應提供相關協助措施，縮小辦學成效差距，並進一步

研究評估適合國情的教育選擇可行作法。

## 五、精簡教育改革方案，落實教改基本原理

目前教育改革方案多元牛毛，不乏一些性質類似的方案或計畫，同時中央、縣市也都各自有其改革方案，應加以檢討合併，增加經費運用彈性，發揮經費使用效益，減輕學校執行負擔及困擾，及以一套應萬變之作法，讓教育改革真正紮根於基層。教育改革應由地方基層的政策制定者、教育專家及專業人員，共同與學校行政人員、教師及家長組成改革主體，協助學校列出目標及優先順序，面對問題，決定需要的改革措施，落實「讓教育改革服務學校，而不是學校服務教育改革」的基本原理。

## 六、保障地方教育自主性，建立學校自主管理體系

依我國憲法規定，各級學校依法受國家監督，在教育朝向自由化、多元化的改革歷程中，「權力下放，責任仍在」可說是國家在教育上角色的寫照，過多的中央集權，不利於地方和學校教育專業自主體系的建立，同時為避免教育受到地方派系與政治勢力的不當影響，有必要提升個別學校的自主權力，以發揮其教育專業自主，建立學校本位管理體系，政府則透過評鑑、輔導及監督制度，瞭解學校辦學成效，並提供相關協助措施。

## 七、加強教育研究及革新，尋找最有效方案

中央政府除了規劃前瞻性的政策研究之外，更應進行革新方案研究，尋找有效方案，檢驗其科學實證之效果及可行性，確保各項革新方案有效性，同時整合各項教育研究，減少過度重複的研究發展，發揮經費使用之最大效益，避免經費之浪費，並加強宣導教和學新知研究成果，以提供教育行政機關制定教育政策，學校實施教育革新之參考。

## 八、強化教育人員之素質及專業發展，確保教育品質

教育人員為教育改革第一線的執行者，在教育改革的過程中扮演著關鍵性的角色，地位尤其重要，應繼續維持目前教育人員在待遇上的優勢，留住優秀教育人員，強化師資職前培育及在職進修，設計完善的教育專業發展方案，規劃實施教育人員專業證照及生涯階梯制度，加強教學領導及教育行動研究，以提升教育專業地位及教育人員素質，建立永續的教育專業發展機制。

## 參考文獻

- Bush, George W. (2001) . *No Child Left Behind*. [On-line] Available: <http://www.whitehouse.gov/>.
- Conley, David T. (1993) . *Roadmap to restructuring : policies, practices and the emerging visions of schooling*. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 359593)
- Elmore, Richard F. (1997) . The politics of education reform. *Science & Technology*, 14 (1), 41-49.
- Fin, Jeremy (2001) . No Child Left Behind ? *The Educational Digest*, 67 (2) , 71 .
- Ginsburg, Mark B. (1994) . Conceptual issues in “educational reform” : ideology, the state, and the world economic system. In Abraham Yogeve & Val D. Rust (Eds. ), *International perspectives on educational and society* ( pp. 55-80 ) . London : JAI
- Greenman, Nancy P. (1994) . Not All Caterpillars Become Butterflies:  
Reform and Restructuring as Educational Change. In Kathryn M. Borman & Nancy P. Greenman (Eds. ), *Changing American Education* ( pp. 3-22 ) . NY : State University of New York.
- Haertel, Edward H. (1999) . Performance Assessment And Education Reform. *Phi Delta Kappan*, 80 (9) ,662-666.
- Hill, Paul T. (2000) . The Federal Role in Education. In Daine Ravitch (Ed. ) , *Brookings Papers on Education Policy 2000* ( pp. 11-57 ) . DC : Brookings .
- Hoff, David J. (2002) . New law lets students opt out of NAEP. *Education Week*, 21 (21) , 25-27.
- Husen, Torsten (1994) . Problems of educational reforms in a changing society. In Abraham Yogeve & Val D. Rust (Eds. ), *International perspectives on educational and society* ( pp. 3-22 ) . London : JAI .
- Ismsher, Karen (1997) . *Educational reform and students at risk*. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 405642)
- Johnson, Kirk A. (2001) . A national test would lift all boats. *The World & I*, 65 (11) , 58-61.
- Kafer, Krista (2001) . *Target Education Dollars To Children With The Greatest Need*. DC: The Heritage Foundation. [On-line] Available:

<http://www.heritage.org/library/background/bg1481.html>.

Kirst, Michael W. & Bird, Robin L. (1997) . The Politics of Developing and Sustaining Mathematics and Science Curriculum Content Standards. In Paul W. Thurston & James G. Ward (Eds.) , *Advances in Educational Administration* ( pp. 107-132 ) . London : JAI

Landess, Thomas (1995) . *Progress of education in the United States: 1984 through 1989*. [On-line] Available:<http://ed.gov/pubs/Prog95/>.

Learning First Alliance (2002) . *Major Changes to ESEA in the No Child Left Behind Act*. [On-line] Available:<http://www.learningfirst.org/>.

Martin, Susan R. (1994) . The 1989 Education Summit as a Defining Moment in the Politics of Education. In Kathryn M. Borman & Nancy P. Greenman (Eds.) , *Changing American Education* ( pp. 133-159 ) . NY : State University of New York.

Mather, Judith K. (2001) . *State Performance-Based Accountability Systems: A National Perspective*. [On-line] Available:<http://www.asbointl.org/WhatsNew/SchoolBusinessAffairs/index.asp>.

New ED Study offers board snapshot of U.S. education. (2001, Jun 11) . *Education U.S.A.*, p.3.

No Child Left Behind Act of 2001. Public Law No:107-110. [on-line] Available:<http://Thomas.loc.gov/>.

Olson, Lynn (2002a) . Testing systems in most states not ESEA-ready. *Education Week*, 21 (16) , 26-28.

Olson, Lynn (2002b) . States gear up for new federal law. *Education Week*, 21 (18) , 1-3 .

Robelen, Erik W. (2002) . ESEA to boost federal role in education. *Education Week*, 21 (16) , 28-31.

Rose, Lowell C. & Gallup, Alec M. (2001) . The 33<sup>rd</sup> Annual Phi Delta Kappa / Gallup Poll of the public's attitudes toward the public schools. *Phi Delta Kappan*, 83 (1) , 41-58.

Rotberg, Iris C & Bernstein, Kenneth J. & Ritter, Suzanne B. (2001) . *No Child Left Behind: Views About the Potential Impact of the Bush Administration's Education Proposals*. DC: The George Washington University. [On-line] available:<http://www.heritage.org/library/background/bg1481.html>.

## 美國中小學教育改革新趨勢之評析及啓示

- Schwartz, Robert B. & Robinson, Marian A. (2000) . Goals 2000 and the Standards Movement. In Daine Ravitch (Ed. ) , *Brookings Papers on Education Policy 2000* ( pp. 173-214 ) . DC : Brookings .
- The White House (2001) . *Strengthen and Reform Education*. [On-line]  
Available: <http://www.whitehouse.gov/news/usbudget/blueprint/bud03.html/>.
- The White House (2002) . *President Bush Signs Landmark Education Reforms into Law*.  
[On-line] Available: <http://www.whitehouse.gov/infocus/education/>.
- U.S. Department of Education (2002a) . *The No Child Left Behind Act of 2001—Executive Summary*. [On-line] Available: <http://www.edu.gov/nclb/exec-sum.html>.
- U.S. Department of Education (2002b) . *Testing for results: Helping families, schools and communities understanding and improve student achievement*. [On-line]  
Available: <http://www.edu.gov/offices/OESE/esea/testingforresults/>.
- Vinovskis, Maris A. (1999) . *History and educational policymaking*. New Haven : Yale University.
- Yogev, Abraham (1994) . The spirit of capitalism and school reform in America. In Abraham Yogev & Val D. Rust (Eds. ) , *International perspectives on educational and society* ( pp. 151-162 ) . London : JAI.
- 王如哲 (1999) 。外國教育改革與政策啓示。《理論與政策》，50，57-84。
- 王惠瑜 (2001) 。不遺棄任何孩子—美國布希總統教育藍圖 (摘譯) 。《文教新潮》，6 (1)，1-6。
- 林寶山 (1991) 。《美國教育制度及改革動向》。台北：五南。
- 林生傳 (1999) 。台灣教育改革的新趨勢：探索與評析。《教育研究》，7，1-17。
- 吳清山 (1994) 。當前教育改革的困境。《教育資料與研究》1，19-20。
- 秦夢群 (1998) 。《教育行政--實務部分》。台北：五南。
- 秦夢群 (2001) 。美國一九九〇年代後之教育改革及對我國之啓示。《教育資料與研究》，43，1-8。
- 彭森明 (2001) 。《美國當前教育改革的趨勢》。載於 2001 年跨世紀教育改革研討會手冊。
- 孫志麟 (1997) 。美國教育改革的新趨勢：柯林頓的三大目標與十項行動計畫。《教育資料與研究》，23，51-54。
- 劉慶仁 (1999) 。美國中小學教育改革的趨勢：從學童教育卓越法談起。《文教新潮》，4 (4)，3-7。



賴志峰

# **New Trends and Implications of Education Reform in America — No Child Left Behind Act of 2001**

**Chih-Feng Lai**

## **Abstract**

The U.S. president George W. Bush signed into law *the No Child Left Behind Act of 2001* On Jan. 8, 2002. This act, which embodies his plan for education reform is the most sweeping reform of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA) since it was enacted in 1965 and redefines the federal government's role in K-12 education. The act is based on four basic principles: stronger accountability for results, increased flexibility and local control, expanded options for parents, and an emphasis on teaching methods that have been proven to work.

Firstly, the paper makes a brief description on characteristics, regulations, categories, and dimensions about education reform. Then, it reviews education reform dominated by federal government in U.S. since 1983. Moreover, president George W. Bush's blueprint for education reform is focused, as well as related to the process of legislation, the innovation and critics. At last, it aims to provide some implications for education reform in Taiwan.

Keywords: Education Reform, Education Policy, No Child Left Behind Act