

落實教育品質和平等的績效責任制： 美國《NCLB法》的挑戰與回應

陳佩英* 卯靜儒**

摘要

美國的《把每個小孩帶上來》(No Child Left Behind Act, NCLB)之教育法，於2001年12月經美國參眾議院審議通過，該法以實施「績效責任」來改進學生學習成果。績效表現的內容，包括：高中以下學生英、數兩科之測驗分數達到精熟度的比例、高中生畢業率，以及適任教師的比例為該法主要的評鑑項目。《NCLB法》設有獎懲機制，符合績效標準的學校可以持續獲得經費補助，連續兩年以上未能達到標準者，將被列入「亟需改善」之名單，學區和州政府得要求學校提改善計畫、協助學生轉學、提供補充教學、進行課程改革、替換部分或全數教職員、轉型為公立或私人經營的特許學校，甚至由學區或州政府接管學校。

從該法的內容來看，美國政府是以教育平等(educational equity)為名，動員全國力量，藉由提升教師素質和學校辦學之績效責任，達到縮小學習弱勢

* 陳佩英，國立臺灣師範大學教育學系助理教授
電子郵件：pychen@ntnu.edu.tw

** 卯靜儒，國立臺灣師範大學教育學系副教授
電子郵件：cjmao@ntnu.edu.tw

投稿日期：2009年10月9日；修正日期：2010年3月15日；接受日期：2010年5月27日

與一般學生之成就差距，進而提升美國未來人力之競爭力。爲了達到成果門檻的平等，聯邦與地方政府有責任提供學區適足的經費與資源，使學校做到縮短學生的表現差距；並以經費的分配與改善機制和績效責任連結，規定績效連續兩年未達標準的學校即被取消經費補助。然而多年來，各學區和州之教育主管、教育學者、教師、家長與民間團體對此法案都表示疑慮，有些學區和州政府甚至對聯邦政府提出訴訟、抵制《NCLB法》強制責任之要求，甚至聯合起來要求修法。《NCLB法》企圖透過績效責任落實教育品質提升和教育平等，是否可行？該法的落實所引發的主要爭議和矛盾有哪些？本文檢視《NCLB法》之相關文獻，以該法爲例，探討藉由績效責任以提升教育品質，同時落實教育平等之可行性和實施所面臨的挑戰與目前修法的方向。

關鍵詞：《把每個小孩帶上來法》、績效責任、美國教育改革

Contemporary Educational Research Quarterly
September, 2010, Vol.18 No.3, pp. 1-47

Accountability for Quality and Equity: The Challenges and Responses of NCLB Act

Peiyong Chen* Chin-Ju Mao**

Abstract

The goals of NCLB (No Child Left Behind) are to improve the performance of American schools by mandating the standards of accountability for states, school districts and schools, as well as empowering parents by choosing better schools for their children to attend. NCLB Act required all American schools to meet AYP targets for proficiency, participation, and other academic indicators. Schools that do not meet AYP targets for two consecutive years or more are identified as “in need of improvement” and must be subject to a series of sanctions. The sanctions contain that failing schools provide all students the option to transfer to highly performing schools, offer supplemental educational services, take corrective action, restructure school organization, or are taken over by school districts or states, for which the sanctions stiffen each subsequent year.

The Bush’s administration imposed the NCLB accountability systems on all

* Peiyong Chen, Assistant Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail: pychen@ntnu.edu.tw

** Chin-Ju Mao, Associate Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail: cjmao@ntnu.edu.tw

Manuscript received: Oct. 9, 2009; Modified: Mar. 15, 2010; Accepted: May 27, 2010

schools and requested them to achieve provision of 100 percent of highly qualified teachers by 2006 and close the achievement gap between the advantaged and the disadvantaged groups of students by 2014. Despite the widespread support for NCLB's goals, the growing state and local dissent and law suits against NCLB began to emerge as the public witnessed the law's negative effects on teaching and learning. In order to understand the controversies made by NCLB's interventions, this article looks for implications of the NCLB Act on educational reform in the U.S. Firstly, the paper overviews the initiating and implementing process of NCLB Act. Then the paper discusses key mechanisms and the major disputes resulted from the NCLB's accountability systems. Third, the paper interprets the constraint and possibility of the NCLB Act that has an attempt to integrate equity with accountability for educational policy and practice. And last, by introducing the Obama administration's proposal of revision of NCLB Act, the paper concludes that the current accountability system is in need of being much more comprehensive than the Bush administration thought it was.

Keywords: NCLB, accountability, American education reform, equity, quality

壹、前言

一、教育改革雙重目標——品質與平等

全球化時代揭開了新一波競爭力競賽，除了國與國之間財富累積的差異化外，社會貧富差距也有日益擴大之趨勢。面對此情勢，許多國家想盡辦法強化國家基礎教育，培養未來人才，同時也透過經費補助縮短不同背景學生的成就差距。美國為回應全球化挑戰，2001年12月通過了《把每個孩子帶上來》法（No Child Left Behind Act, NCLB）；英國於2003年通過《每個孩童都重要》法（Every Child Matters），連結教育和社會福利機構，確保每位學童都衣食無缺與快樂學習；跨國組織如經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）鑑於各國學校教育功能不彰、學生中輟率攀升，於2007年提出十項教育革新建議，希望OECD國家能夠加強人才培育品質，同時面對和解決因教育結果而造成的社會貧富差距日益擴大之問題（Field, Kuczera, & Pont, 2007）。

本世紀各國教改的趨勢，明顯為兼顧教育品質與教育平等的雙重目標，期能培養新世紀的人才。其中，以美國的《NCLB法》，為落實此雙重目標之重要政策代表。《NCLB法》企圖同時改善教育品質和平等，要求州和地方政府負起「績效責任」，改進學生學習成果和縮短學生之間的成就差距。然而，這雙重目標如何達到？政策執行過程面臨怎樣的挑戰與轉折？本文將以美國的《NCLB法》為分析個案，探討《NCLB法》的績效責任機制與落實提升教育品質和平等所面臨的挑戰，以及目前修法的方向。

二、《NCLB法》做為重要政策代表

《NCLB法》涉及教育、法律、公共政策、政治、經濟、財政，是美國二

十一世紀初影響深遠的法規。然而實施以來，正反意見持續交鋒，爭議也不斷。支持和批評陣營雖皆肯定《NCLB法》的精神，但對績效責任制的設計與落實，以及聯邦政府角色界定的看法卻頗為分歧。例如，有人認為目前績效責任的設計是一種懲罰的機制，而不是協助改善的機制（Bracey, 2004），由聯邦訂定的單一標準不見得適用各州（Guisbond & Neill, 2005）。又如，各州所訂定的學生進步指數缺乏科學根據（Rebell & Wolff, 2008）。也有論者認為，教師適任資格的規範，只著眼於教師資格的管理，而非實際教學品質的提升（Darling-Hammond, 2004; Guisbond & Neill, 2005; Noddings, 2005）。可見，《NCLB法》在美國地方引發的爭議不小。也因此，自2005年起便有州政府向聯邦政府提出告訴（Manna, 2006），或通過不再執行《NCLB法》之決議（Hoff, 2008）。

雖然《NCLB法》執行至今只有數年，但由於影響層面甚廣，相關報導、評論、研究報告和專書相繼出爐。美國的文獻大致可分為三類：第一類為宣導性或質疑法案的報導文獻，如Center on Education Policy（2007）、Meir與Wood（2004）；第二類從務實的角度切入，概要介紹和說明法案精神與實務上遭遇到的問題，如Hess與Petrilli（2006）、Sunderman（2006）；第三類專書較為成熟，基本上支持《NCLB法》的社會正義目的，但比較不以完全支持或否定的態度評議《NCLB法》，反而是深入探析《NCLB法》衍生的議題，找出執行上的主要盲點及提出改善建議，例如，Rebell與Wolff（2008）、Sadovnik、O'Day、Bohrstedt與Borman（2008）。但不論哪一類文獻，《NCLB法》中的績效責任機制、學生的年度進步表現、教師的合格與適任問題、NCLB經費之補助、市場機制與家長選擇權，以及聯邦政府和州與地方政府之間的政治角力，都被視為重要的討論議題。

國內相關研究文獻主要為引介《NCLB法》之內容、執行方式，以及該法

的特色與問題（陳明印，2002；張奕華，2004；楊巧玲，2007），但仍缺乏深入探究《NCLB法》之雙重目標和績效責任機制如何引發執行層面的困境與矛盾，以及目前修法的路徑。本文一方面從美國文獻耙梳政策執行過程凸顯的重要議題，一方面補足國內引介性文獻，深入探討《NCLB法》提升教育品質同時落實教育平等之挑戰，與目前歐巴馬政府在修法藍圖上的回應。

基於篇幅考量，有關《NCLB法》的重要議題無法一一討論，本文依據諸多文獻整理之後，聚焦於《NCLB法》的兩個主要課題：一是績效責任的運作機制，二是績效責任制下的聯邦與州政府權限範圍與關係的再造。第一個實施課題關心的是，績效責任的運作機制如何產生，以兼顧教育品質與平等之落實？績效責任的機制和措施對現有學校系統產生了哪些影響？《NCLB法》的績效責任機制主要是以兩項指標做為學校懲處和經費分配之依據，一是用來落實教育平等的學生表現之資料掌握的「年度充分進步指數」（Adequate Yearly Progress, AYP），即每年學生進步指數的計算和資料彙整；二是用來監督教育品質的教師適任資格規範的「高度適任教師資格」（Highly Qualified Teacher Provision, HQT）。學校績效表現端賴AYP和HQT之達成率來斷定，因此，這兩項指標的設計成為探討《NCLB法》績效責任核心課題的重要依據。是故，本文也將以這兩項指標做為討論的重點。

第二個實施課題觸及中央與地方的政治角力。績效責任機制運作下，美國聯邦政府擴張教育職權，改變與地方政府的教育權限關係，此權力關係如何改變，以及這樣的改變是否影響到《NCLB法》實施之成效，也是值得觀察的研究議題。本文也將在後面分析中，進一步指出結合品質與平等原則的《NCLB法》，在落實過程中，最需要磨合的是聯邦與州之間的關係，原本教育權限在州政府的美國政府，如何協調出聯邦強勢主導，而又能維持各州自主、重視全面品質改善與促進平等的推行方案。

在文本分析部分，主要參考《NCLB法》之相關意見評論和研究文獻資料——包括《NCLB法》之規定、新聞報導、官方文件、研究論文、相關教育學會、非營利組織和研究中心之報告與專書等，試圖先回顧《NCLB法》之沿革，說明美國政府以績效責任提升教育品質和落實教育平等在教育改革上的意義，接著深入探討《NCLB法》兩個重要績效責任機制：「年度充分進步指數」（AYP）和「高度適任教師資格」（HQT）的施行狀況，及其所引發的爭議和困境。綜合以上討論，進一步析論美國政府如何在執行《NCLB法》的過程中，面對其企圖提升教育品質同時落實教育平等所遇到的挑戰，有何轉寰或突破之道，以供國內在面對品質與平等兩項重大課題挑戰下之未來教育政策發展的參考。

貳、《NCLB法》之沿革與內容

以下對於《NCLB法》的討論，將從美國聯邦政府在教改運動中的角色與《ESEA法》之發展談起，以幫助我們脈絡性了解《NCLB法》的由來與發展。第二部分將討論《NCLB法》的內容，特別是該法對於教育品質與平等雙重目標連袂的改革思維。

一、美國的聯邦政府教改領航角色和《ESEA法》的發展

1950年到1970年間，美國的教育改革受到民權運動的影響，聯邦政府於1965年頒布《初等與中等教育法》（Elementary and Secondary Education Act, ESEA），^①希冀州政府提供經費補助給經濟弱勢與新移民學生，降低教育機會

① ESEA法的Title I搭配Head Start政策，成為聯邦政府以特定經費提供經濟弱勢學生補救教學和經濟弱勢兒童的早期發展，以消弭貧窮和實現教育機會均等，為聯邦和州政府介入地方幼兒至高中教育的合法基礎鋪路。

不均等現象。由於美國政府之教育權屬於地方分權，聯邦政府向來不介入地方教育之政策擬定或行政運作，因此該法可說是開啓了聯邦與州政府介入地方基礎教育新的一頁（Linn, 2005）。

八〇年代美國經濟衰退，年輕人失業率逐漸升高，學校教育受到新右派的強烈批評，認為進步主義的教育弱化學生的基礎能力，「回歸基本」成為當時的口號，教育改革也逐漸從左移到右，1983年「國家在危機中」（A Nation at Risk）的報告出爐，即是回應這樣教改訴求。該報告指出美國教育平庸化的趨勢，並以提升高中畢業標準的要求、學生考試成績和教師激勵獎金為解決之道，奠定了美國聯邦政府在教育改革的領航角色；然而，其他族群學生依舊無法趕上白人學生之表現，美國政府因此把改革重點轉向學校的重組和教室內學習的改善，隨之而起的教改政策便圍繞在國家教育目標、績效責任和家長教育選擇權的發展（Ravitch, 2010）。

相較於八〇年代的教育改革，九〇年代的學校重組（restructuring）又稱為第二波改革，教育改革議題逐漸躍上美國的總統選戰舞臺，^②全國教育目標成為聯邦政府的改革藍圖。老布希的《美國2000》（America 2000）、柯林頓的《目標2000》（Goals 2000）、小布希的《NCLB法》，堪稱進一步強化聯邦政府和州政府的教育領航角色的重要政策（Vinovskis, 2009）。其中，《NCLB法》更是集其大成，聯邦政府因而在介入地方教育事務和主導教育政策走向上，取得了正當性，並逐步改變了聯邦與地方政府的權力關係。換言之，繼1965年頒布《ESEA法》以來，除1983年「國家在危機中」的報告外，《NCLB法》可以說是聯邦政府影響州政府與地方教育最深，並使地方教育權限往中央集中和過渡的重要法案（Ryan, 2004; Superfine, 2005）。

^② 美國八〇年代末期至2000年初期相繼的三位總統：老布希、柯林頓和小布希都自稱為「教育總統」（Vinovskis, 2009）。

《NCLB法》揭示的教改政策並非出自布希政府的新政，該法一方面修訂1965年《ESEA法》的經費補助政策，另一方面延續了前老布希總統和前柯林頓總統的教改方向。前老布希總統採納當時頗為活躍的全國州長協會的（National Governors' Association）的教育政策，於1990年提出2000年得完成《美國2000》的六大國家教育目標，包括：所有兒童預備好上學，高中生畢業生增為90%以上，四、八、十二年級生在英語、數學、科學、歷史、地理有達到一定標準，美國學生在科學和數學的成就世界第一等。^④《美國2000》政策確立了美國課程標準本位、全國統一考試和家長教育選擇權的績效責任政策走向（Vinovskis, 2009）。

接續老布希執政的柯林頓政府，於1994年以「目標2000」的系統改革政策修訂《ESEA法》，稱之為《目標2000：教育美國法》（Goal 2000: Educate America Act）。《目標2000》要求州政府提出標準化的課程計畫與學習評量，聯邦政府則建立全國性的測驗工具，督促學校重視學生學習成果（吳清山，1994；周淑卿，1995；楊慶麟，1996；Vinovskis, 2009）。《目標2000》更鎖定和強化以績效責任為主的教改基調，也奠定了聯邦政府教育改革的火車頭角色（Sunderman & Orfield, 2006）。

接任的小布希政府基本上是蕭規曹隨，不同於柯林頓政府的是，小布希政府在推動政策上更為具體和嚴格。《NCLB法》之所以獲得全國共識，與當時美國政治情勢大有關係。小布希總統藉著911事件所激發的團結意識，促使共和與民主兩黨攜手合作，通過兼蓄兩黨色彩的《NCLB法》（Leonardo, 2007）。小布希政府延續其父親時期共和黨主張的「績效責任」與「家長選擇

④ 其他尚有美國成人都能識字且具備知識技能，得以在全球經濟保持競爭力和能夠行使公民權，無毒品和暴力的校園及有助於學習的有序環境（U.S. Department of Education, 1991）。

權」之教改政策，並採納民主黨「增加經費預算」之政見，甚至向民主黨的提議做了部分妥協，把共和黨所支持的擴大家長教育選擇權（即「教育券」）教改機制，局部修改為讓家長為其子弟辦理轉學和提供補救教學之用，降低了教育選擇權之市場機制為學校和教師帶來的衝擊（Borkowski & Sneed, 2006）。

此外，改善教師品質的規範並非源自布希政府，此議題主要由民主黨的加州國會議員G. Miller所提出。因為加州不但缺少教師，且不合格教師所佔比例甚高（卯靜儒、陳佩英、蘇源恭，2008）。來自加州的Miller向布希政府獻策，將縮短弱勢學生成就差距的績效責任與教師資格品管栓在一起，並由Miller、共和黨議員J. Boehne及民間組織「教育信託」（Education Trust），共同擬定HQT法案內容。

因此，自老布希政府開始，經過柯林頓政府到小布希擔任總統期間，美國教育改革政策躍上全國政治舞臺，成為總統選舉的主要議題，聯邦政府透過全國教育目標的設定、《ESEA法》之修法和經費之補助，逐漸介入地方教育政策與運作，包括全國統一考試與州課程內容標準之要求、學生考試表現之評估和績效責任機制的建立等，強化了中央教育政策規劃和監督責任與權力，使得地方政府漸漸縮減為執行和監督之機構。因此，《NCLB法》的成立可說是延續《ESEA法》的精神，而修正與立法的過程又充滿了政治角力的痕跡。

二、《NCLB法》之內容及教育品質和平等之內涵

《NCLB法》全文共六百多頁，共分六大部分，內容主要為補助經費使用的詳盡規定。其中最重要的第二部分為法案之內容，共分為十篇，^④和本文內

④ 標題一（Title I）：改善經濟弱勢學區之學生學業成績；標題二（Title II）：培訓和延聘高品質教師與校長；標題三（Title III）：有關英語為非母語及新移民學生之英語教學；標題四（Title IV）：21世紀的學校；標題五（Title V）：擴充家長的教育選擇及其改革方案；標題六（Title VI）：彈性與績效；標題七（Title VII）：印地安、夏

涵直接相關的有改善經濟弱勢學區之學生學業成績，培訓和延聘高品質的教師與校長，擴充家長的教育選擇及其改革方案、彈性與績效。

《NCLB法》開宗明義明白表示：政府「透過績效責任、實施的彈性和教育機會之選擇，達成縮短學生學習成就差距，並使孩童無一落後」（White House, 2002）。州立法全國會議亦指出《NCLB法》中的教育改革思維：

標準本位績效責任系統從強調所有學生的教育機會均等轉為結果平等之重視，尤其是針對少數族裔和經濟弱勢學生。倡議者不再只是關心學生之入學和學校資源投入之均等，而是重視學生學習表現和結果之平等。（National Conference of State Legislatures, 2005: 5）

顯然《NCLB法》所揭櫫的教育品質，意指使每位學生都公平地接受具備專業和適任教師的教學，且學生的學業表現都能達到預定的門檻，藉此縮短學生、學校、學區之間的成就差距。因此，《NCLB法》所主張的教育品質和平等，主要透過美國政府的績效責任機制與教育經費之重新分配，依據「縱向平等」含括使學生學習達到預定標準所需要的資源投入原則，以確保教育品質均等之落實。

《NCLB法》中，負起監督教育品質和改善平等結果之績效責任機制，其規定和運作如下（Elmore, 2002）：

（一）州立法者、州政府及其顧問團和專業組織提出學校教育改革之具體方案和措施，具體目標需包含讓每位學童都能接受高品質的教學，每位學生的學習評量達到預定之標準。

（二）州政府發揮統籌、規劃與監督責任，確實提升教育領導和教師的

威夷和阿拉斯加原住民的母語教學；標題八（Title VIII）：有效的輔助方案；標題九（Title IX）：一般性規定；標題十（Title X）：廢除法規與其他法律的修正。

教學專業，以確保高品質之教學。

(三) 州政府有計畫地建立系統性和持續性的教師品質與學生學習之監督機制和資料庫，並與教師任用資格和教學評鑑連結。

(四) 獎懲機制之確實落實。雖然學校是執行績效責任的基本單位，但州和聯邦政府以立法介入，透過撥款機制要求學區負起責任，監督與協助學校落實自我評鑑和改善教學效果。未達到目標者得接受處置，或無法取得經費補助。

由上得知，聯邦政府透過《NCLB法》中的教育經費補助，主導教育改革，要求州政府藉由「績效責任」機制，監督地方的教育實施過程和成果，使學校能夠提升教師素質和確保教學品質，有效促進弱勢學生的學習和縮短學生成就差距，達到社會平等之目標。

在經費補助方面，美國的教育經費主要是由州與學區負責，然而，學區的財源差距頗大，每生教育經費補助最少和最多可以差到4倍（Darling-Hammond, 2004）。但是，由於憲法上保障教育機會之均等，各地因教育經費差距所提出的教育訴訟因而持續不斷。從教育經費訴訟案可一窺教育平等在美國政策上的發展。Reich（2006）研究美國教育經費訴訟案件之演變，將訴訟所依據的正當性理由之發展分為三期，第一期是1971到1973年，第二期為1973到1989年，此二期是以州憲法保障學童機會均等（equality）為理由進行訴訟，訴諸的是「橫向平等」（horizontal equity），要求州政府在教育預算上提供有效率且均等的資源給州內學童，降低學區教育經費的貧富差距；第三期為1989年至今，訴訟的平等內涵轉為「適足」（adequacy）原則和「縱向平等」（vertical equity），即政府有義務提供足夠的經費，同時透過訂定學生的學習成果標準，要求學校提升弱勢學生的學習成就，至少達到預定標準。政府的主要責任是設計一套績效責任系統，以提供適足經費和監督學校達成任務。

因此，《NCLB法》的正義原則結合了橫向的教育機會均等與縱向的學習成果的門檻平等，以優先補助弱勢學區和弱勢學生為經費分配之考量，使每位學生的學習成果至少達到預定的表現標準，因而可以縮短學生間的成就差距。

換言之，《NCLB法》的教育品質和平等之提升，基本上是一體兩面的教改政策，係藉由帶有獎懲的紅蘿蔔與棍棒之「績效責任」機制，發揮誘導和監督學校教育實施，以降低不同族裔、社經背景，以及其他類別的弱勢學生之間的成就落差，以達教育平等。如此，《NCLB法》為美國政府企圖透過績效責任將教育品質和公平正義的雙重目標進行創制連結，形成一體兩面的教改政策。

參、AYP與HQT的績效責任及其處置

建立在成果導向的績效責任和家長選校，是推動《NCLB法》的主要機制，可用以提高師資合格率、監督教學品質和學生成績表現，進而達成提升教育品質和改善社會平等。績效責任的品質和平等之監督機制主要有兩個部分：一、評量學生成就的AYP報告；二、評估各學校HQT的比例。請參見圖1。

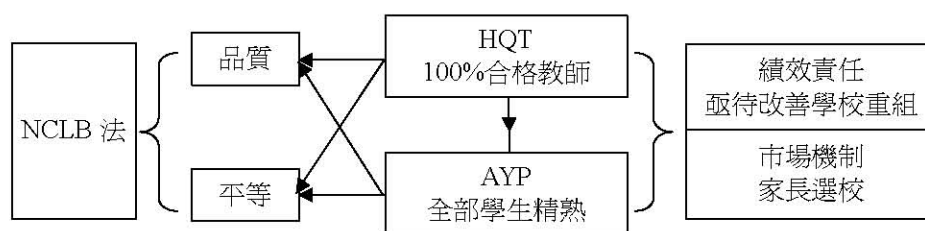


圖 1 《NCLB 法》的雙重目標和監督機制

美國《NCLB法》的相關報導和影響評估研究，多半以AYP與HQT兩項為主要討論、檢視和評議重點（Center on Education Policy, 2007; Hess & Petrilli,

2006)。基於此，本文也將聚焦於學生成就表現與教師資格的品管機制，思考績效責任在《NCLB法》中扮演的角色，以及獎懲處置是否如中央政府之預期，可以提升教育品質和落實教育平等。以下先分別簡述AYP與HQT的施行原則。

一、年度充分進步指數（Adequate Yearly Progress, AYP）

（一）訂定每年AYP的達成率

AYP是《NCLB法》用來評估學生學習成就表現的主要依據，各州依照現況訂定學校每年學測最低門檻（即精熟程度）的達成比例。最低門檻的比例須逐年增加，並在2014年達到100%。各州AYP之定義有所差異，以下以加州為例，說明其具體的實施內涵。加州的AYP門檻分別有四項評估標準：（1）出席率；（2）年度量化指標（Annual Measurable Objectives, AMO）；（3）學業表現指標；（4）畢業率。若無法達到四項評估標準任一項，即未達到加州的AYP標準（California Department of Education, 2007）。

（二）獎懲機制

《NCLB法》將學校表現與經費補助勾連，並明訂獎懲機制。以表1說明《NCLB法》要求的改善措施和機制：

由表1得知，《NCLB法》試圖將企業的品質管理模式帶入學校，以績效責任制來監督、評鑑、撤換不適任的學校教職員工（Apple, 2007）。除此之外，家長在《NCLB法》中亦扮演了關鍵的監督角色，家長每年會收到學校寄發的年度報告卡，內容包含學生學業成就、學生表現程度、畢業率、教師專業證明、未受測驗的學生比例，以及學校自評報告等資訊。家長在了解學校的績效和學生學習的表現之後，可以為孩子選擇符合《NCLB法》標準之學校。假使學校連續兩年未符合AYP的標準，學校有義務協助家長為孩子辦理轉學（Hess

表1 《NCLB法》未達 AYP 績效責任的處置措施

未達標準	分類名稱	處置措施	監督和品管機制
連續兩年	改進學校	第一年： 1. 向家長解釋分類名稱意涵 2. 提出改進計畫表 3. 家長可以替孩子轉校 第二年： 1. 提供補救教育（20%Title I經費） 2. 家長可以替孩子轉校	品質監督與管理 擬市場機制 措施包含： 家長監督 學校自評 教師評鑑 家長選擇權
連續四年	矯正行動	1. 提供補救教育給需要的學生 2. 家長可以替孩子轉校 3. 更換部分教職員 4. 進行課程改革	學校私有化
連續五年	重組	1. 轉型為特許學校（charter school） 2. 更換大部分教職員 3. 聘請教育管理公司來重組學校 4. 聯邦或州接管學校	

來源：參考與修訂自 Hess & Pertilli (2006) 及陳明印 (2002)。

& Petrilli, 2006)。換言之，美國政府擴充家長教育選擇權的目的，便是以擬市場的機制（quasi-market mechanism），製造學生流動，以學生選校的變化為壓力，刺激學校改革（陳明印，2002；Apple, 2007; Rebell & Wolff, 2008）。

然而，家長的學校選擇權不見得是促進學校改革的一帖萬靈丹，也可能帶來非預期的負面效果。例如，一些研究發現只有社經背景較好的家庭可以為孩子選擇較好的學校，而不得不留下來的學生，其家長的經濟和社會資本不足以使之享用教育選擇權，因而可能造成弱勢學生過度集中之現象，違反了《NCLB法》之教育均等和平等原則（Linn, 2005）。這部分的負面效果容後討論。

二、高度適任教師 (Highly Qualified Teacher, HQT)

《NCLB法》的HQT資格，必須符合下列三項條件：具備學士學位、取得州立教師證書和勝任核心學科教學。所謂核心學科，包含有英文、閱讀／語言藝術、數學、科學、外國語言、公民與政府、經濟、藝術、歷史和地理。

《NCLB法》將教師分為兩類，一為2002年7月1日以後取得證書者為「新進教師」，在此以前則歸為「非新進教師」。這兩類教師可以依照各州規定，完成州立證書委員會的考試，或者是通過「高度客觀一致的州評估標準」(High Objective Uniform State Standard of Evaluation, HOUSSE)考核，取得《NCLB法》的高度適任教師資格。聯邦政府只提出適任教師的三項必備條件，以及教師必須在2005至2006年以前取得適任資格。至於HQT具體定義以及實際取得適任教師資格的流程，仍交由各州自行決定 (U.S. Department of Education, 2004a)。

非新進教師若不符合HQT三點條件，可接受HOUSSE評估以取得HQT資格。各州之HOUSSE規定內容大同小異，包含五個面向：專業發展紀錄、教學表現評量、課堂教學經驗、教學卷宗和學生成就紀錄等。我們再以加州為例，具體呈現該州採取積點計分方式，項目包含：(一)與核心學科相關的在職經驗；(二)進修相關核心學科課程；(三)參與符合標準的專業發展活動；(四)專業服務與領導；(五)課堂觀察和卷宗評量。教師的資歷積分若累積到100點，即為符合《NCLB法》標準；若沒有達到100點，另可透過「課堂觀摩和／或卷宗評量發展 (Portfolio Development)」資格評鑑，補足其餘積分 (Hess & Petrilli, 2006)。

綜言之，《NCLB法》的績效責任制包括規定各州政府提出年度實施計畫、訂定改善時程、教師素質檢定方式和每年提出學生學習成就評量報告，各

州政府需要整合各學區和學校表現資料，呈交聯邦政府核備。《NCLB法》以「適足」經費獎懲機制要求州政府負起規劃與監督學區辦學之責任，強化各學區與學校貫徹NCLB政策的執行力，藉此達成改善教育品質與落實教育平等之雙重教改目標（Tuerk, 2005）。不過，《NCLB法》自實施以來，除了政策美意得到喝采之外，在實施層面則引發了不少爭議和面臨許多挑戰。下一節，我們先概述AYP和HQT之實施狀況，再探討該政策落實所帶來的困境和負面的效果。

肆、AYP與HQT實施概況

一、AYP實施概述

（一）全國AYP的達成率

全國AYP的表現如何？以下表2、表3說明近兩年各州AYP達成率狀況。

表2 美國州內達到 AYP 門檻校數佔該州總校數比例（以州為單位）

學年度	百分比				總數
	80%以上	40%至 79.9%	39.9%以下	無資料	
2006~2007年	17	29	5	0	51
2007~2008年	10	30	8	3	51

來源：整理自 EPE Research Center (2008a)。

表3 美國各州被列為亟需改善學校數佔該州總校數比例（以州為單位）

學年度	百分比			無資料	總數
	50%以上	20%至 49.9%	19.9%以下		
2007~2008年	3	13	35	0	51
2008~2009年	2	16	30	3	51

來源：整理自 EPE Research Center (2008b)。

表2顯示，連續兩年AYP達成率在四成以下的州不到10所，各州有半數以上的學校達到AYP要求，而表3的數據說明，各州亟需改善學校數大致集中在二成以下。由此來看，AYP整體執行狀況似乎頗為樂觀。不過，從AYP達成率下滑的趨勢和亟需改善學校數的逐年增加，顯示《NCLB法》實施績效責任制，反而使各州面臨無法有效改善弱勢學校的處境。以2007至2008學年為例，全國便約有三分之一（約三萬所）的學校無法達到各州AYP之門檻，較2006至2007學年度增加了7%左右，至於亟需改善學校數也較前一年增加2%左右（Hoff, 2009）。

再者，亟需改善學校於2008至2009學年度達到14,876所（佔全國18%），其中有15%的學校連續三年被列為亟需改善、12%為連續四年，以及24%為連續五年（EPE Research Center, 2008b）。換言之，至少超過半數以上的學校已經連續三年以上被列為亟需改善學校，佔總數四分之一的學校已經連續五年以上被列為亟需改善學校。從相關文獻推敲，可能原因之一是促成學生流動的擬市場機制發揮了意想不到的作用或效果（Rebell & Wolff, 2008）。原本州內學區和學生成就表現呈常態分配，《NCLB法》擴充家長的教育選擇權，打破了學區規劃的限制，以「消費者」自居的家長為孩子選擇好學校就讀，製造出類似市場供需調節之效應。學生因選校而產生的流動，改變了學校的處境，學校優劣的分化現象變得更為明顯。

（二）各州AYP的計算和表現

以AYP表現做為經費補助、學校重組或家長選校的依據，不僅可能產生學校優劣分化明顯的非預期結果，各州也在撥款額度利誘與經費壓力下，發展出符合其最佳利益而因地制宜的AYP計算方式。AYP績效責任制奠定於柯林頓政府的《目標2000》（Superfine, 2005），然而，兩者差異在於前者法規較寬鬆，只要求各州推出「以結果為取向的績效責任制度」；後者則要求各州發展

「單一且全州適用的AYP計算方式」(Olson, 2004)。由於各州在2002年前已發展出因地制宜的AYP計算方式(Barton, 2006)，新法推出後，各州勢必須挹注大量教育經費，重新設計符合聯邦要求的學測系統，以符合新制要求。但同時因為AYP達成率影響到各州的撥款額度，許多州明白遊戲規則後，於是放寬AYP標準，以爭取經費補助做為優先考慮(Center on Education Policy, 2007)。以下針對AYP設計和計算方式說明其實施狀況：

1. AYP的達成率：以加州為例

先從加州訂定AYP達成率來看(表4)，加州自2002年起前6年的年度量化指標AMO門檻，英數表現標準僅約略訂在20%左右，剩下的7年，則需補足剩餘的80%。以2007年學生表現為例，各學區英文精熟達成率為32.3%，達到22.3%門檻；數學為40.8%，達到20.9%門檻，兩者皆達到2007年AYP要求(California Department of Education, 2007)。

表4 加州地區高中AMO各學年度門檻(%)

學年 科目	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
英文	11.2	11.2	11.2	22.3	22.3	22.3	33.4	44.5	55.6	66.7	77.8	88.4	100
數學	9.6	9.6	9.6	20.9	20.9	20.9	32.2	43.5	54.8	66.1	77.4	88.7	100

資料來源：California Department of Education (2007)。

從加州政府擬定達成比例的方式來看，提升學習弱勢學生之學習成就，並非易事。為了降低未能達成門檻比例之風險，加州政府於前六年將門檻比例定為兩成，使得前端達成率大為提升，但同時也提高了2014年百分百達成率之困難度。

2. AYP的達成率：以阿拉巴馬州為例

《NCLB法》推行之初，阿拉巴馬州處於新法過渡期，表現並不起眼；該州第二年起主動修訂AYP標準，州政府的策略是，前八年完成三分之一的成長；後四年再補足另外的三分之二。由於前八年的標準甚低，阿拉巴馬州AYP達成率突飛猛進：該州2006年全國排名第22名，隔年卻直接躍升至第5名，仔細推敲，州內雖有76%學生的英數成績達到精熟程度，但卻只有23%在全國性學測（即NAEP檢定）中達到精熟標準（Carey, 2007）。從阿拉巴馬州的例子可看出，一些州政府在新法要求下，重新「詮釋」法規意涵，即使阿拉巴馬州政府的策略造就學生亮眼的表現，然而，漂亮的成績單並不等於學生「實際」的成就，反而顯露了州政府與聯邦政府政策角力的痕跡。

加州如何在後7年趕上和阿拉巴馬州如何能在後4年達成其餘的三分之二躍升的成長呢？這些州並不擔心，原因是，州政府看準了《NCLB法》的實施爭議與困境，估算8年之內必定修法。《NCLB法》於2007年預備修法，許多州便順勢提出了延長2014年100%達成率的訴求。不過，《NCLB法》未在布希政府執政時期修改，而留給歐巴馬政府終於在2010年3月提出修法藍圖，2014年之期限如各州期望不再執行。

加州和阿拉巴馬州的「上有政策、下有對策」之做法並非特例，根據教育政策中心（Center on Education Policy, 2007）之研究，稱該策略為「最後期限衝刺」（backloaded），有23個州採取類似的模式，除了加州和阿拉巴馬州，還有亞利桑納、夏威夷、印第安納、愛荷華、肯塔基、密西根、俄亥俄、賓州、威斯康辛等州。⁵現任美國教育部長Duncan評論此策略為「向低點競賽」

⁵ 教育政策研究把AYP進展模式分為三類，第一類為「漸進發展」（incremental）模式，有25州符合該分類；第二類為「最後期限衝刺」（backloaded）模式，有阿拉巴馬、亞利桑納、阿拉斯加、加州、達拉威、喬治亞、夏威夷、印第安納、愛荷華、肯塔基、路易斯安納、緬因、密西根、內華達、俄亥俄、奧克立荷馬、奧立岡、賓州、羅德島、南達克達、西維吉尼亞、威斯康辛、懷俄明等州；第三類則為前兩者

(race to the bottom) (Dillon, 2009)，以降低標準來迴避懲處或避免帶給地方或學校太大的衝擊。

二、HQT施行狀況

(一) HQT的達成率

《NCLB法》與前行教育法的最大不同，在於該法將學生的優劣表現歸諸於教師教學品質，聯邦政府因此要求所有教師在2005年前取得HQT資格，藉此提升教育品質，同時改善學生的學習成就落差。自2003至2006三個學年度，由HQT授課班級的全國比例均數分別為86%、91%和92%；HQT比例達95%以上的有21州，比例佔九成及以上的有37州；若與2003至2004學年度比較，共有34個州的HQT比例增加 (Editorial Projects in Education Research Center, 2007)，美國教育部表示各州適任教師比例大幅改善，幾近完成100%之目標 (Paige, 2006)。

美國政府雖然宣稱全國有七成五的州有九成教師符合HQT規定，若去檢視各州HQT計算方式和HOSSE的評估標準，我們對於上述數據之實質效果和美國官方的樂觀說法有所保留。其次，百分之百之達成率是否代表教師完全適任且有助於提升教學品質？各州除教師適任資格標準擬定有所差異之外，學區的教學和教師需求差異頗大，也可能造成HQT政策和教學品質落實之間的不一致和矛盾。

(二) HOSSE各州定義不一

從聯邦與州政府的報告書來看，各州HQT差距說明了縮短城鄉差距或提升經濟弱勢學區的教學品質並非易事，資源較差的州在HQT和資源上依舊持

之混合模式，有佛羅里達和堪薩斯兩州 (Center on Education Policy, 2007)。

續落後 (Tuerk, 2005)。為了滿足聯邦政府HQT的新規定，各州試圖修改HQT的定義與要求，讓更多教師通過資格檢定，拉高符合HQT的比例，因此造成各州HOUSSE規定過於寬鬆，缺乏品質控制 (The Education Trust, 2003)。各州HOUSSE規定之差異主要有三點：

1.並未要求統一學科檢定考：HQT要求教師必須要有教師證書，同時也必須通過適任教師的相關評鑑，例如，專門學科考試或通過HOUSSE；然而，有些州將此兩項規定統合起來，只規定必須具備教師證書，並不要求內容標準是否合乎《NCLB法》規定的檢定考。

2.HOUSSE的檢核方式不一：非新進教師除了像新進教師參與州立考試以外，也可以接受HOUSSE的評鑑。然而，HOUSSE的檢核往往過於寬鬆，甚至不管教師是否能夠證明具備學科教學能力，都可以通過資格認定。

3.教學年資計算嚴寬不一：許多州的HOUSSE是採點數積分制，然而，各州對於換算的標準以及上限各有不同，因而造成通過HOUSSE之難易度有所差異。例如，阿拉巴馬州總共需要150點，其中教師經驗點數最多為30點；而加州的總積分為100點，總點數不僅低於阿拉巴馬州，教師經驗的點數換算可以高達50點。

HQT定義的不一致，透露各州數據有可能濫竽充數，與實際狀況有所出入，州政府忙於向聯邦遞出漂亮成績單時，忽略了HQT之規定是否足以提升教師素質及改善落後學區教學品質 (Fetler, 2007)。有鑑於此，布希政府的教育部長Spellings於2006年9月給地方教育主管機關的公開信中，批評HOUSSE的規定過於寬鬆，並呼籲州政府取消以HOUSSE標準通過教師主科之認證 (Spellings, 2006)。聯邦政府要求州政府重新提出HQT之計畫，有系統地改善教師品質，但在績效責任壓力下，州政府仍然便宜行事，使原本希望透過HQT之監督，提升並確保教學品質均等，把每個孩子都帶上來的政策目標，

不斷被打折扣。

伍、AYP與HQT之問題分析

本節以落實《NCLB法》績效責任核心的AYP與HQT為討論重點，分析這兩個機制引發的爭議與困境。

一、AYP的問題

《NCLB法》中的AYP規定引起的爭議和執行的困境主要有下列兩點：

（一）一體適用標準（one size fits all）的問題

《NCLB法》企圖以各州發展單一且全州適用的AYP標準，監督學校，追蹤學生學習情形，以改善教育品質與縮短差距。然而，原本預定2014年全國各州學校要達到100%的學習精熟的目標，根據最近出爐的研究報告指出，2008至2009學年度有三分之一的學校沒有達到年度進步的標準。報告更指出，若現行AYP系統沒有被換掉，到2013年，有些州所有的學校可能都會被列為失敗的學校（Dietz, 2010）。再則，根據美國聯邦教育部2009年公布的全國數學進步的評量報告，學生數學成績的進步情形，在實行《NCLB法》之後的6年進步非常緩慢，反倒是推行《NCLB法》之前的學生數學進步情形比實行《NCLB法》後還要快（U.S. Department of Education, 2009）。更有論者指出，《NCLB法》並未全面有效提升落後學生的學習成就（Azzam, 2008; Guisbond & Neill, 2005; Olson, 2004）。可見許多的批評都針對AYP的設計而來。

一如前面AYP全國表現分析中所發現的，《NCLB法》的獎懲機制使學校的常態分布狀態發生改變，一些普通或好學校在短期內表現更好，卻讓更多弱勢學校被迫淪為亟需改善之處境，而且情況只會更為惡化，體質愈弱的學校愈易遭受《NCLB法》之懲處，這是《NCLB法》績效責任制產生的負面後果

(Rebell & Wolff, 2008; Sadovnik, O'Day, Bohrnstedt, & Borman, 2008)。州政府與學校在面對AYP檢驗的壓力時，也各有他們不同的因應策略。

1. 州政府的因應策略

各州AYP對精熟程度之定義不一致或過於武斷，無法真正反映學生學習程度，也缺乏研究證據顯示其與學校品質改善有關 (Guisbond & Neill, 2004)。各州為確保州的績效表現以及為獲取更多經費，不斷修改和放低考試標準之門檻。一般學測分為基礎、精熟和前端三級，我們若將各州政府的學測標準和「全國教育改革評鑑」(National Assessment of Educational Progress, NAEP)的標準做比較，不難發現各州學測標準較為寬鬆，多數州的學測精熟度門檻僅相當NAEP之基礎程度 (Brown, 2000)。例如，密西西比州的四年級生其2007年的閱讀測驗成績，有90%通過精熟度，但僅有22%達到NAEP的閱讀精熟程度。因此，若各州AYP沒有建立客觀標準進行比較評估，聯邦政府的績效責任機制恐難發揮學生學習成果之監督，或達到縮短成就差距之目標 (Felter, 2007)。由此可見，AYP規範雖讓州政府可以依據教育現況彈性訂定監督學生成就表現，但是，因為聯邦政府未將各州AYP設計之差異和達成預期目標的困難度列入考量，使得各州落實新標準之初，反而先從迴避懲罰入手，未能確實針對學生學習問題進行診斷、監督或找出有效的解決之道，使得《NCLB法》之目標和執行產生了落差 (Center on Education Policy, 2007)。

2. 學校的因應方式

學校面對AYP壓力時，教師可能放棄低成就學生或忽略資優生，而把精力與時間花在可以提升AYP的中等程度學生身上。研究顯示，有的州（例如，佛州、德州、紐約州、阿拉巴馬州）甚至以留級或退學方式，排除成績不好的學生升級，使某年級之考試分數或高中畢業考試呈現進步趨勢 (Darling-Hammond, 2004; Haney, 2006)；或迫使弱勢學生提早離開學校，例如，德州面

臨畢業率下降問題，其中以弱勢族裔學生佔最大宗：60%的非裔學生、75%的拉丁裔學生，以及80%的非英語系國家學生在近五年內都未能順利畢業（McNeil, Coppola, Radigan, & Heilig, 2008）。

聯邦政府雖然提供各州AYP計算更大的彈性，但各州卻可以考慮是否將身心障礙生和英語學習生的學習表現列入通過率，使學校可以根據新的規定，不將這些弱勢學生的學習表現列入計算，以便更容易地通過AYP門檻。然而，彈性計算與改變並未能顧及弱勢學生的真正需求，有的甚至排除弱勢學生的學習機會（Borkowski & Sneed, 2006; Hoerander & Lemke, 2006）。

綜言之，AYP的設計，假定學生考試的成績等同於學習成就，簡化了教學複雜性及其背後之意義。首先，分數提高並不一定代表學生的進步，因為考試只能夠很模糊地顯示出學生某一次考試的表現，無法顯示學生長時間學習的進展狀況。其次，以考試領導教學，往往侷限了學生學習的多樣性。績效責任系統中的AYP設計，不只使得州政府與學校只看到學生在閱讀、數學和科學等核心學科的成績，而忽略了非核心學科的學習（Rebell & Wolff, 2008, Sunderman, Tracey, Kim, & Orfield, 2004），同時也成為學校與州政府易操弄的數據。因此，有論者指出，AYP的核心問題在於它是一套缺乏嚴謹學理根據的計算方式（Guisbond & Neill, 2005; Rebell & Wolff, 2008）。甚至，弱勢學生學習成就低落的因素並不單純，涉及學生社經背景之差異、身心障礙、英語有限和新移民的處境與文化衝突等因素。以AYP設計為主的績效責任系統若不深究結構因素對於學生學習之影響，依據學生需求提供適切的協助，就無法對症下藥，實現縮短弱勢學生成就落差之目的（Sadovnik et al., 2008）。

（二）學校重組和擬市場之品質管理機制的問題

《NCLB法》的績效責任帶有獎懲機制，規定連續五年未達預期目標的學

校得接受重組，以非常手段來改善學校。⁶然而，研究指出，學校重組的效果有限，不足以完成《NCLB法》之目標（Mathis, 2009）。例如，根據「華盛頓教育政策中心」（Washington-based Center on Education Policy）觀察與研究學校重組情形發現，加州重組的學校數不但居冠，也是最早接受懲處的州（Jacobson, 2008）。加州於2006至2007學年度接受重組的學校有701所，隔年，加州重組學校增至1,013所。重組的學校多數採取課程重組、更換教師和管理技術升級來改善學校。然而，重組效果似乎不盡理想。2006年接受重組的701所學校，隔年僅33所學校（約5%）表現進步，可以免除懲處（Jacobson, 2008）。由於AYP的實施和學校改善之機制未如預期的有力介入，提供足夠資源有效提升學生學習和學校辦學績效，反而不斷標籤失敗的學校，並使擬市場機制，如私營機構進入學校（Linn, 2005）。

擬市場機制目的在於，藉由學校表現評估和資訊透明化使家長選擇權發揮作用，迫使地方學區與學校因為競爭壓力「動起來」，活化學校整體改革（Apple, 2007）。從《NCLB法》之處置措施來看，教育主管單位提供學校的協助和資源，不及家長選校機制帶給學校的衝擊。學校的課程改革、教師專業發展、組織之變革，乃至於成就低落學生之進步，都需要時間發展和累積。然而，家長為學生轉校會產生立即性之效果，改變學生組成和學校表現的學區生態。

換言之，擬市場機制反而加速特定背景學生之流動，也就是學習能力與家庭背景較為優渥的學生，在此新制下，比較有機會離開AYP評估較差之學校，而那些留下的弱勢學生則無法在短期提高學習成就，協助學校脫離「失敗」標籤，學校也因此失去機會做長時間的「學習」，並改善處境。例如，底

⁶ 學校重組的措施主要有學校改組、轉為特許學校、私人機構經營（education management organizations）和州接管。

特律為密西根州最大學區，黑人與社經背景弱勢學生在該學區佔大多數，學區四年級生僅3%達成AYP規定，自2004年起已關閉約100所，2010年暑假又需關閉僅剩172所學校的45所。被關閉學校的學生並未如願進到或遷往好學校就讀，有的仍留在殘破校區建築上課，接受劣質的教育品質（Saulny, 2010）。

如此看來，績效責任的處置反而使那些原本是《NCLB法》扶助的對象，也就是學習弱勢和無法轉學的學生陷入了學習資源更為缺乏之窘境（Azzam, 2008; Hoerander & Lemke, 2006; Linn, 2005; Meier & Wood, 2004）。^⑦而且經濟弱勢學生與資源缺乏的學區與學校，不但沒有因為《NCLB法》而受惠，反倒是被貼上失敗的標籤，無益於學生學習或學校單位的整體改革與其長期效果的提升（Linn, 2005）。

由上得知，透過AYP的監督和考試機制以縮短學習弱勢學生成就落差之績效責任，並沒有如美國政府預期這般，有效地監控和改善教學品質，並提升學生學習效果和表現。究其原因，主要是美國政府企圖以齊一標準化之管理技術，同時改善學校教育過程的品質和解決學校外部的平等問題，是過於簡化學校系統的教育資源分配問題，低估複雜社會系統所產生的平等問題，其結果反而加重了學習弱勢學生的困難處境和州政府改善學校教育的困境。

二、HQT的問題

根據各州HQT的施行狀況，《NCLB法》規定2006年以前各州達到100%的高度適任教師，是不可能的任務。不過，HQT的問題並非源自時限太短，更多來自HQT本身的預設，以及相關配套措施不足，引發教師團體和社會大眾

^⑦ 根據「哈佛大學公民權計畫組織」（The Civil Right Project at Harvard University）針對11個偏遠學區的調查，他們發現只有3%學生辦理轉校。究其原因，表現優良之學校多半以空間不足為由，拒絕弱勢學生的轉校申請（Borkowski & Sneed, 2006）。

的質疑：

（一）適任教師並不一定在教學上有效

《NCLB法》的HQT定義包含學位、證書與通過HQSSE的考核，以保證教學品質，從這些規定來看，所謂的「高度」適任其實是「最低門檻」(minimally)的資格認定(Rebell & Wolff, 2008)，並無法辨識教師的教學是否「有效」(effective)(Guisbond & Neill, 2005)。許多教師和行政人員受訪時表示，學科知識並不足以證明教師是否適任，實際上，教學專業不僅限於學科專業知識，還包括對學生背景差異性的理解，以及對學習者不同需求的掌握，例如，對學生學習階段的理解、多元評量、教學方法的改善，以及教學臨場的互動模式等(Emerick, Hirsch, & Berry, 2004)。一些學者主張，教師必須以關懷和同理的方式與學生建立關係，以考試標準為主，只會導致緊張的師生關係(Noddings, 2005)，因此應該允許各州發展多元評量模式評估教師的教學專業，而非僅靠學科知識考試來決定教師的適任程度(California Teacher Association, 2007)。

更甚者，各州政府為了達到《NCLB法》之規定，讓更多教師取得適任教師資格，於是便宜行事，採取遷就「資格」數量之提升，而忽略了質的把關。聯邦政府聽取各方意見後，於2004年9月提出「高度適任和有效之教師」(highly qualified and effective teacher)(U.S. Department of Education, 2004b)，接下來的挑戰是該如何評估「有效」？是否需要發展更多更複雜的評鑑方式？新制是否又會帶來更沉重的財政負擔？這是美國聯邦政府接下來需要面對的挑戰。

（二）聘請教師困難重重

高貧和偏鄉地區學校原本聘雇教師不易，適任教師短缺情形嚴重，HQT的繁複規定無疑為這些弱勢學校雪上加霜。根據美國教育部的統計(U.S.

Department of Education, 2007)，2005至2006學年度之全國HQT比例幾乎都有九成，然而，高貧學區的教師素質較差，中學要達到百分之百的HQT的困難度比小學來得高。

雖然《NCLB法》提供偏鄉學校教師誘因以取得HQT資格，不過，一旦這些地區的教師通過考評，學校又可能面臨必須提供更優渥的薪水津貼或以簽約方式降低HQT教師之流動率（Emerick, Hirsch, & Berry, 2004）。儘管這些措施和獎勵看似誘人，實際上效果卻很有限。⁸以加州為例，該州外國移民甚多、族群多元，教師的班級經營原本不易，加上加州生師比為全國第三高（California Teacher Association, 2007），平均達21%，遠遠超過全國平均的15%（Editorial Projects in Education Research Center, 2007）。許多加州新進教師在多重壓力下，根本無力應付HQT相關資格考試，造成加州教師HQT比例較低，流動率相對偏高之現狀（California Teacher Association, 2007）。加上學校因未達AYP比例而被迫重組或關閉，更造成教師對於學校承諾降低，流動率不只偏高而且更為頻繁，教師失業和流失更快，對偏鄉學校與弱勢學生之學習反而更為不利（Sunderman et al., 2004）。

雖然美國政府企圖透過規範和監督教師資格與品質來提升教學品質，改善學生學習成效，然而，教學專業之品質保證並非等同於資格之基本門檻認定。教師的有效教學，在《NCLB法》的教育平等要求下，需能夠掌握和懂得協助多元背景和學習弱勢學生學習，這樣的能力反而無法從HQT規範中獲致保證。此外，各州與學區之間的教育資源差距都會影響教師素質和任教之意願，使得高貧或弱勢學區更難達成HQT之規定，因而影響教育經費之補助，

⁸ 例如，阿拉巴馬州的一個偏遠學區為了留住高度適任教師，提供了5,000元美元的津貼獎金給留任兩年的教員，然而，期限一到，這些津貼教師很快又離職了（Emerick, Hirsch, & Berry, 2004）。

造成雪上加霜的窘境。

綜上討論，聯邦政府以AYP與HQT做為獎懲依據，希冀能有效監控和改善教學品質，並提升學生學習效果和表現。AYP與HQT都是由州政府擬定標準，兩者都有類似的問題，州政府傾向選擇對自己有利的指標訂定。對HQT而言，其制訂的「最低門檻」資格認定，無法分辨優秀傑出教學的教師，也就是教學效能的標準沒有被納入，當然也就難以評估或獎賞優秀教師。而AYP是由各州政府擬定單一標準，估算的結果是以個別學校為單位，而學習評量又是簡化以個別學生成績來處理。在這樣的設計上，複雜社會系統下的少數族群學生、英語學習學生及學習障礙學生等，這些群體都被打散以單一個人成績方式處理，結構性的社會群體與教育平等問題變成是各州與個別學校學業成績進步與否的問題，各州政府與個別學校當然會選擇對自己比較有利的標準與方式，以求生存。姑且不論，目前輿論一致認為2014年AYP達成率的不切實際，以及歐巴馬政府目前提出的修法藍圖都試圖在回應上述我們討論的問題（容後介紹），光從其過於簡化社會群體效應與學習多樣性而設計的績效責任機制之運作來看，無法生存的學校會是在社會底層的社區學校。以擬市場運作、學校重組、甚至是私人機構的進駐（*charter management organization*）等機制，解決這些所謂「失敗」或「低表現」的學校問題。然而，在學校達成改善效果之前，這些變化對社區與學校相關利害人（包括校長、老師、家長與學生）無疑造成極大的衝擊與社會成本的付出。

陸、《NCLB法》政策落實困境的矛盾點與目前修法方向

由前述討論中得知，《NCLB法》之設計引發了執行過程的諸多問題和爭議，導致非預期結果和矛盾相繼出現，因而削弱《NCLB法》的實施效果。以下表5整理了《NCLB法》之核心價值、目標、規定與辦法、處置機制、執行

表 5 《NCLB 法》之價值、目標、實施與效果

核心價值	主要機制	目標	規定與辦法	處置機制	執行情形	效果(負面)
品質與平等	AYP	精熟學生比率達到 100%	<ul style="list-style-type: none"> ○各州自行定義 AYP 達成門檻 ○達成門檻比例逐年增加 ○家長監督 	<ul style="list-style-type: none"> ○經費補助或取消 ○依學校類別給予不同處置，舉例如下： <ol style="list-style-type: none"> 1. 要求改進計畫 2. 開放家長選校 3. 提供補救教學 4. 更換教職員工 5. 改革學校課程 6. 轉型特許學校 7. 重組學校 8. 聯邦接管學校 	<ul style="list-style-type: none"> ○各州以有利的計算方式設計 AYP 達成率與精熟標準 ○最後期限衝刺為主要的策略 ○弱勢學生被留級或提早離開學校 	<ul style="list-style-type: none"> ○弱勢學生過度集中或無法轉校 ○ AYP 指標未能測量學生或學區的進步 ○亟需改善學校數漸增 ○學生只重視考試的核心學科 ○補救教育或學校重組成效有限
品質與平等	HQT	教師合格比率達到 100%	<ul style="list-style-type: none"> ○中央法定 3 項 HQT 資格，並由政府執行之：具學士學位、取得州立教師證書、勝任核心學科教學 ○設立高度一致客觀的州評估標準 (HOUSSE) 	<ul style="list-style-type: none"> ○經費補助或取消 ○家長選擇權 	<ul style="list-style-type: none"> ○各州未必要求教師須通過檢定考試 ○ HOUSSE 的檢核方式不一 ○教學年資計算嚴寬不一 	<ul style="list-style-type: none"> ○高度適任教師未必是有效教師 ○弱勢或高貧地區既有教師聘請困難或失業人數增加

資料來源：筆者整理。

情形與效果。

由負面效果的出現，說明《NCLB法》教改的雙重目標和實務之間存在著落差，而此落差反映的是《NCLB法》擬定時的不夠周延，欠缺政策可行性或影響力之評估，加上該法貿然全路上路，執行面問題引發的爭議、矛盾，以及

中央和地方的角力不斷出現，使得品質和平等的核心價值無法透過一體適用的 AYP 或貫徹 HQT 之績效責任有效達成，反而製造了新的課題，而其中又以績效責任的監督及市場機制運作和中央與地方的角力所引發之變化影響深遠。以下針對政策與實施落差的主要兩個矛盾點進一步加以討論。

（一）發展績效責任和社區支持的矛盾

《NCLB法》之績效責任將改善品質和平等的雙重目標連結，企圖透過過程性之經費投入與監督，達到提升教學品質和縮短學生成就差距之橫向平等。然而，改善社會平等涉及解決社會貧窮問題，而其根源的結構性因素盤根錯節，教育系統能做的是藉由有計畫和系統性的資源投入，逐漸改善教學品質和找出有效降低弱勢背景帶給特定學生的負面影響之方式，但無法在短短數年內，透過貫徹績效責任與獎懲之處置措施，全面提升教師素質和弱勢學生之學測成績。績效責任制要求學區的 AYP 和 HQT 在一定時間內達到 100% 完成率，這些量化目標本身就不切實際，除了干擾學生學習、教師教學和學校的改善進程之外，也製造出預想不到的後果和新的問題，其中以打破穩定的社會支持網絡影響較大，造成學校的教學品質改善行動無法持續積累，而縮短學生成就落差的平等價值也就難以落實。

《NCLB法》的績效責任依賴擬市場機制之運作，對於表現不佳的學校，《NCLB法》的懲處機制是開放私人企業提供補救教學和接管學校的機會。原本以為藉由其他管道的教育資源投入，以及家長教育選擇權和學生流動的方式，可以製造體系內的競爭，督促學校加緊改善行動，並有效改善教與學的品質和學生的表現。但研究發現並未支持或明確證明這些處置有效改善學生學習成果 (Mathis, 2009; Zimmer, Hamilton, & Christina, 2010)，反而有可能導致公立學校逐步私有化，逐漸改變公立學校的辦學精神，破壞其公共性及教育機會均等和民主化的原則 (Apple, 2007; Harris & Herrington, 2006)。

同時，社區的支持系統也被弱化，弱勢學生的學習進步需要學校、家庭和社區的支持，學生之流動打破了三者之間的連結和社會的支持網絡，造成學校的改善行動難以持續和積累，同時，也將學生學習和教學問題歸咎為個別學生或機構，不利於改善行動的系統整合和連結。缺乏社會參與和支持，《NCLB法》不但未能有效解決弱勢學生的學習問題，反而製造了更多「亟待改善」學校的數目，其中以高貧地區因資深教師不符HQT規定而導致大量流失或失業，州政府卻又無法短期內填補有效教學教師，反而使弱勢學區之學生學習受到更大的影響，這些改變使弱勢學校和學區之整體情況變得更為複雜和難以解決。

因此，《NCLB法》的績效責任機制希望透過市場化和私有化模式解決問題，卻反而製造更不利於弱勢學生之學習處境，削弱社區的支持系統與公立學校的辦學精神，學校提供學生公平與平等的學習場域之教育平等也因此難以落實。雖然不能因為執行上的問題，就此否定《NCLB法》的平等精神與美國政府之教改決心，但是，美國政府倘若企圖透過績效責任機制追求優質和平等的教育，就不得不正視《NCLB法》實施過程中所引發的困境和矛盾，並尋求可能的解決之道。

（二）中央的統一規範與地方自主之矛盾

美國的教育權限原隸屬於州與地方層級，地方長期以來缺乏執行全國性的統一規範或實施標準化測驗之經驗，《NCLB法》一聲令下，強制各州改採單一化、標準化和集中化管理的績效責任指揮系統，並落實AYP和HQT之法律規定。許多州、學區與學校在推行上顯得適應不良，或難以在短時間內達成規定。而績效責任機制的設計又過於單一化，未考慮到教育體系和學校實際運作的複雜度，在發現窒礙難行之後，聯邦政府便採取彈性和可行性原則，對州提出修正《NCLB法》之規定和實施標準持續讓步。美國聯邦政府從嚴格執法

到彈性讓步的態度，除了揭開中央和地方的政治角力與矛盾之外，不論是由中央統籌或由地方自主進行改善教育，兩者之競合關係均成為影響《NCLB法》能否持續推動與達成目標的重要因素。同時，兩邊權力關係之再造，亦為美國這一波講求教育品質和強調教育平等的教改行動之重要議題。

一方面來說，全面提升教育品質同時把落後的孩子帶上來的重要教改議題，若非中央政府發揮大刀闊斧的領航角色，在法規與政策上強制要求，並投注心力和資源，實難由地方政府發起或在可期待的時間內完成極具挑戰的教改工作。然而，《NCLB法》之實施同時擴大了聯邦政府的職權，如此一來，中央與地方教育權限的分野和角色變得模糊，可能因此逐漸弱化地方政府解決教育問題和突破創新之能力。

在另一方面，地方政府各有其教育發展條件與歷史脈絡，美國教育部以彈性化與可行性之原則修正《NCLB法》之推行，此舉較符合美國的分權制度，且有助於地方發展應變和解決問題的自主能力。不過，在法規和政策的制定或推行上，若未考慮到各州學區和學校的教育資源分配與學生社經和種族背景之差異，在強制達成的狀況下，地方政府可能為了求取表面好看的成績或因爭取經費，而去鑽法規漏洞，或未準備好就倉促上路，如此一來，除了使法案的精神大打折扣、提升教育品質和平等目標之落實也難以在預期時間內達成之外，地方又因推動《NCLB法》而使州政府的財政負荷過重，容易引起地方強烈反彈，進而激化地方與中央的權力對抗。

（三）未來的修法方向

雖然《NCLB法》的立意良好，但由於法案內容缺乏影響效益評估，實施過程中遇到許多反彈，甚至遭到州政府的抵制。《NCLB法》從2001年通過實行至今已有8年，本文所提出的AYP和HQT問題所引發的爭議與困境，在2008年的總統競選期間，也逐漸獲得正視。歐巴馬政府於2009年3月上任，面對飽

受批評的《NCLB法》，其施政的基本策略是以修法出發而不是廢法。根據《經濟學人》民調顯示，有六成美國民眾認為《NCLB法》無效或有負面影響，顯示多數民眾支持修法（The Economist YouGov Poll, 2009）。而修法的方向是如何擴充績效責任的定義，首要修法原則是把握績效責任系統不該以處罰機制來運作，而應以支持和改善為主（Branch-Brioso, Powell, & Roach, 2008; Hardy, 2008; NSBA, 2008; Weinstein, 2009）。

在支持的前提下，聯邦政府應該成爲一個支持地方學區與社區的系統之一，而不是懲罰者，以確保地方能爲未來21世紀教育做最佳的決定。而在改善的前提之下，學生學習的進步，也需要注意補救教育的品質與社區共同學習的資源與力量。其中，前者需要將私人的補救教育機構納入績效責任系統，後者需要建立一個比目前《NCLB法》的政策架構更大的學校與社區合作系統，重視與鼓勵社區參與學童的學習（NSBA, 2008）。在提升教學品質部分，目前被批評的是對教師專業要求的標準太低，經費常投注在不對的地方，教師專業發展需要重新檢視優質師資的培育與專業發展系統之整合，創造一個可以協同合作與分擔學生學習責任、提升教學品質之系統，以利於徵募更優質的教師與促進教師之持續專業成長（Lewis, 2009）。

歐巴馬政府已於2010年3月15日提出「NCLB修法藍圖草案」（U.S. Department of Education, 2010）。上文討論的AYP與HQT問題和可能的解決之道是修法的主要方向，說明如下：

- 1.修正原本窄化的、只計算數學和閱讀成績的AYP標準，新的藍圖希望各州於2015年以前發展「大學或職涯準備就緒」的標準，以建立評量學生入大學前與未來生涯準備之能力所需的新標準，使2020年高中畢業生能夠繼續升學或就業。此標準需要能持續提升品質，並建立新世紀的評量系統，以納入學生高層次思考技能，更精準掌握學生的進步與教室教學所需的資訊回饋。

2.強調重用更優秀與有效能的教師與校長。修正案中要求各州發展評鑑以重新建構教師的素質標準，而非僅著重於教師證照之取得，來達到提升「有效」教學品質之實質目的。藉此，新的教師評鑑與支持系統需能回饋教師與校長的專業發展，以促進學生學習效果。同時，亦協助並改善高貧與高比例弱勢學童學校徵聘有效能教師的途徑。

3.有鑑於過去的缺失，新修正案不再依據單一指標的考試分數分級系統，增添學生入學率、畢業率與學習氣氛等指標來衡量學校表現。該藍圖特別針對5,000所所謂「真正失敗」的學校，強調採取更有力的手段介入，將資源投入那些迫切需要改善的學校，鼓勵或獎勵表現良好的學校，並減少對中段表現合理學校的干預。

4.強調需要更嚴謹與公平的績效責任系統，以確保所有學生的公平就學機會與平等，特別是針對背景多元的學習者，如英語學習的學生、原住民學生、移民學生、偏遠地區學生等，確認州政府提供學校、校長與教師更多的資源，以支持這些學生的學習，並使其有所成就（U.S. Department of Education, 2010: 3-23）。

柒、結論

《NCLB法》是美國爲了改善弱勢和清寒學生學習處境之政策的一項重大改變。以往，美國政府傾向以教育機會均等原則解決教育資源投入之不均等，而《NCLB法》以成果平等論之，透過強化學校和學區的績效責任，提升教學品質並改善學生整體成就，積極落實教育結果平等之原則。易言之，《NCLB法》企圖透過績效責任同時強化教育品質與平等之雙重目標，以解決美國教育長期以來學校教育平庸化與弱勢學生成就落差問題，進而提升美國未來人力素質。

雖然《NCLB法》的立意良好，但由於法案實施過程中引發諸多爭議，遇到許多反彈，甚至遭到州政府的抵制，致使實施成效打了折扣。從我們的分析來看，《NCLB法》原本設計的績效責任監督系統過於窄化，教學品質和縮短學生成就差距之雙重目標因而難以落實。多數研究和評論指出，《NCLB法》的實施不力，歸因於AYP的評估缺乏科學根據、過度測驗帶來的反效果、經費缺乏，以及聯邦政府的干預；而其中最棘手的是，在改善學習弱勢學生成就落差尚未有定論之前提下，《NCLB法》卻貿然訂定所有學生的數學和閱讀於2014年達成100%精熟度的目標，這不切實際的目標或任務便種下《NCLB法》窒礙難行的主因。

《NCLB法》之立法初衷，包含成果平等和績效責任兩個面向，用以監督機制確保教育品質和平等問題之改善，但在落實層面卻忽略了績效責任若僅有懲罰而無獎賞、學習與協助的機制，除了使得表現不力學校的學生往外跑、教師不願意來任教之外，也無法有機會改善或翻身。同時，資源和支援投入除了降低學生入學之條件差距之外，學校之間的差距也需要透過專業協助和社區支援來達成。若過度簡化成就落差問題的複雜度，績效責任系統的設計不夠周延會導致《NCLB法》目標在執行過程受到扭曲，反而成爲反動的誘因（*perverse incentives*）（Armor, 2008; Dillon, 2010）。

目前改善《NCLB法》執行困境的諸多建議，皆以能落實法案的精神與目的著手，學者、教師、家長和公眾積極呼籲修法，調整聯邦、州和學區教育主管機關的責任和足夠經費之提供。在重要的績效責任機制包括AYP和HQT之實施與監督，需在操作型定義及品質的監督切實執行，並針對進步情形進行政策影響力之評估，才能紮實改善目前浮而不實、迂迴避責、陽奉陰違、濫竽充數等作爲。之前，各州之績效責任報告書多數流於表面文章，與法案之立意相差甚遠。此外，資源投入、專業和核心技術支援，組織文化的改變，強化組織經

營和領導能力，教師的專業學習社群之建立，藉由評鑑促進專業對話、協力合作等，都是改善學校教學品質不可忽略的必要因素（Rebell & Wolff, 2008; Sadovnik, O'Day, Bohrnstedt, & Borman, 2008; Vinovskis, 2009）。

目前歐巴馬政府的修法，改變和擴充績效責任的定義，但仍保留《NCLB法》中的測驗與選擇的兩項基本方法，甚至提供更多的教育選擇，例如，支持有效能的特許學校與磁石學校等之經營（U.S. Department of Education, 2010: 37-38）。曾經被認為是極右派的教改學者Ravitch（2010）在其新著*The Death and Life of the Great American School System*則認為測驗與選擇在過去的教改經驗中，並沒有促進學習成果，但卻對美國的公立學校系統造成傷害，顯然此意見並沒有被採納，歐巴馬政府仍採取了中間偏左的教改路線，以回應《NCLB法》的挑戰。

簡言之，歐巴馬政府的修法藍圖基本上符應美國社會民主政治價值的內涵和運作，修法過程仍需透過不同利害關係人，政黨、社會團體（如教師工會）與國會之政策論辯，以取得公共政策續行的正當性，特別是教師協會或工會之支持。因此，新法是否能夠上路仍然有待觀察和考驗（Dillon, 2010）。

總的來說，本文揭示了《NCLB法》做為結合績效責任提升品質與改善教育平等的理想，在政策執行過程中所遭遇的困境、矛盾和可能的回應。美國聯邦政府雖有企圖改善學習落差問題，但在實施過程中，因忽略各州條件差異和AYP與HQT定義標準的落差，又過於信賴缺乏公權力介入的擬市場機制，以致造成弱勢社區學校更邊緣化、弱勢家長別無選擇的窘境等問題，這些討論呈顯了《NCLB法》政策執行的複雜性與非預期效果的衝擊。《NCLB法》是美國政府執行教育品質和落實平等的重要藍圖，因此，其執行過程所遭遇的問題與其造成的負面效果，以及其論辯問題的政治過程與修法企圖，更值得觀察與分析。

教育品質之提升關乎未來人才之培育，而縮短弱勢學生之成就差距為教育平衡器之重要實踐，也是社會平等之體現，《NCLB法》結合品質和平等之理想若能實現，不僅為美國揭開教育改革新的一頁，也為全球各國致力品質與平等雙重教育目的之革新政策，提供新的想像與行動的可能性。

參考文獻

- 卯靜儒、陳佩英、蘇源恭（2008）。美國中小學教師評鑑方案之分析。載於潘慧玲（主編），*教師評鑑理論與實務*（頁53-90）。臺北：臺灣師範大教育評鑑與發展研究中心。
- [Mao, C. J., Chen, P., & Saw, G. K. (2008). Teacher evaluation program in the USA: An institutional analysis. In H. L. Pan (Ed.), *Teacher evaluation: Theory and practice* (pp. 53-90). Taipei: Center for Research on Educational Evaluation and Development, National Taiwan Normal University.]
- 吳清山（1994）。美國教育改革焦點——評析「兩千年教育目標法案」之教育目標。*教師天地*，73，56-59。
- [Wu, C. S. (1994). The primary issues of American educational reform: Analyses on the education goals in "Goals 2000: Educate America Act." *New Horizon Bimonthly for Teachers in Taipei*, 73, 56-59.]
- 周淑卿（1995）。美國公元2000年教育目標法案。*教育研究資訊*，3（3），143-147。
- [Chou, S. C. (1995). Goals 2000: Educate America Act. *Educational Research & Information*, 3(3), 143-147.]
- 陳明印（2002）。美國2001年初等及中等教育法案修正法案之分析。*教育研究資訊*，10（1），205-228。
- [Chen M. Y. (2002). An analysis of the reauthorized version of the Elementary and Secondary Education Act of 2001 in the United States. *Educational Research & Information*, 10(1), 205-228.]
- 張奕華（2004）。從「布朗案」論NCLB政策中績效責任系統之內涵與執行。*教育研究月刊*，124，139-150。
- [Chang, I. (2004). Discussing the contents and implementation of accountability system in NCLB through "Brown v. Board of Education." *Journal of Education Research*, 124, 139-150.]
- 楊巧玲（2007）。美國教育政策的發展及其啓示：沒有任何孩子落後。*教育資料集刊*，36，153-170。
- [Yang, C. L. (2007). The development of American educational policy and its implications: No Child Left Behind. *Bulletin of Educational Research*, 36, 153-170.]

- 楊慶麟 (1996)。美國新聯邦教育政策探討。《教育資料文摘》，38，148-155。
- [Yang, C. L. (1996). A study on the new federal education policy in the US. *Education Information Digest*, 38, 148-155.]
- Armor, D. J. (2008). Can NCLB close achievement gaps? In A. R. Sadovnik, J. A. O'Day, G. W. Bohrnstedt, & K. M. Borman (Eds.), *No Child Left Behind and the reduction of the achievement gap: Sociological perspectives on federal educational policy* (pp. 323-342). New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2007). Ideological success, educational failure? On the politics of No Child Left Behind. *Journal of Teacher Education*, 58(2), 108-116.
- Azzam, A. M. (2008). Left behind—By design. *Educational Leadership*, 65(4), 91-92.
- Barton, P. E. (2006). *"Failing" or "succeeding" schools: How can we tell?* Washinton, DC: American Federation of Teachers.
- Borkowski, J. W., & Sneed, M. (2006). Will NCLB improve or harm public education? *Harvard Educational Review*, 76(4), 503-525.
- Bracey, G. W. (2004). *The seven deadly absurdities of No Child Left Behind*. Retrieved July 23, 2009, from <http://nochildleft.com/2004/oct04absurd.html>
- Branch-Brioso, K., Powell, C. T., & Roach, R. (2008). Bush to Obama: Education in transition. *Diverse: Issues in Higher Education*, 25(23), 8-12.
- Brown, W. (2000). Reporting NAEP achievement levels: An analysis of policy and external reviews. In M. Bourque & S. Byrd (Eds.), *Student performance standards on the National Assessment of Educational Progress: Affirmation and improvements* (pp. 11-40). Washington, DC: National Assessment Governing Board.
- California Department of Education. (2007). 2007 adequate yearly progress report: Information Guide. Retrieved December 2, 2007, from <http://www.cde.ca.gov/ayp/>
- California Teacher Association. (2007). Erase, rewrite, and reauthorize! Reauthorizing ESEA/NCLB fact sheet. Retrieved July 23, 2007, from <http://www.cta.org/NR/rdonlyres/31310D9B-7793-4E0FBBD69A60392426A9/0/3ESEAFrequentlyAskedQuestionsFINAL41907.doc>
- Carey, K. (2007). The pangloss index: How states game the No Child Left Behind Act. Retrieved January 8, 2008, from http://www.educationsector.org/usr_doc/The_Pangloss_Index.pdf.

- Center on Education Policy. (2007). *Answering the question that matters most: Has student achievement increased since No Child Left Behind?* Retrieved January 8, 2008, from <http://www.cep-dc.org/document/docWindow.cfm?fuseaction=document.viewDocument&documentid=200&documentFormatId=3620>
- Darling-Hammond, L. (2004). From “separate but equal” to “No Child Left Behind:” The collision of new standards and old equalities. In D. Merier & G. Wood (Eds.), *Many children left behind: How the No Child Left Behind ct is damaging our children and our schools* (pp. 3-32). Boston: Beacon Press.
- Dietz, S. (2010). How many schools have not made adequate yearly progress under the No Child Left Behind Act? Retrieved June 1, 2010, from <http://www.cep-dc.org/document/docWindow.cfm?fuseaction=document.viewDocument&documentid=303&documentFormatId=4598>
- Dillon, S. (2009). Sluggish Results Seen in Math Scores. *The New York Times*. Retrieved April 7, 2010, from http://www.nytimes.com/2009/10/15/education/15math.html?_r=1
- Dillon, S. (2010). Obama Calls for Major Change in Education Law. *The New York Times*. Retrieved April 7, 2010, from <http://www.nytimes.com/2010/03/14/education/14child.html?ref=education>
- Editorial Projects in Education Research Center. (2007). *Educations counts*. Retrieved July 14, 2007, from <http://www2.edweek.org/rc/edcounts/>
- Elmore, R. F. (2002). *Bridging the gap between standards and achievement: The imperative for professional development in education*. Washington, DC: Albert Shanker Institute.
- Emerick, S., Hirsch, E., & Berry, B. (2004). Does highly qualified mean high-quality? Retrieved July 27, 2007, from <http://hub.mspnet.org/index.cfm/11940>
- EPE Research Center. (2008a). Schools – Adequate yearly progress and improvement status under NCLB. Retrieved January 30, 2009, from <http://www.edweek.org/media/16ayp-schools.pdf>
- EPE Research Center. (2008b). Schools and districts – Stages of improvement under NCLB. Retrieved January 30, 2009, from <http://www.edweek.org/media/16ayp-ini.pdf>
- Fetler, M. (2007). NCLB blue: An essay review. *Education Review*, 10(9). Retrieved September 5, 2007, from <http://edrev.asu.edu/essays/v10n9index.html>
- Field, S., Kuczera, M., & Pont, B. (2007). No more failures: The steps to equity in education.

- Retrieved February 15, 2008, from <http://www.oecd.org/dataoecd/50/18/38692453.pdf>
- Guisbond, L., & Neill, M. (2004). *Failing our children: No Child Left Behind undermines quality and equity in education*. Cambridge: The National Center for Fair and Open Testing.
- Haney, W. M. (2006, September). Evidence on education under NCLB (and How Florida Boosted NAEP Scores and Reduced the Race Gap). Paper presented at the Hechinger Institute "Broad Seminar for K-12 Reporters," Grace Dodge Hall, Teachers College, Columbia University, New York City.
- Hardy, L. (2008). The second tier. *American School Board Journal*, 195(11), 20-24.
- Harris, D. N., & Herrington, C. D. (2006). Accountability, standards, and the growing achievement gap: Lessons from the past half-century. *American Journal of Education*, 112, 209-238.
- Hess, F. M., & Petrilli, M. J. (2006). *No child left behind: Primer*. New York: Peter Lang.
- Hoerander, C. M., & Lemke, R. J. (2006). Can no child left behind close the gaps in pass rates on standardized tests? *Contemporary Economic Policy*, 24(1), 1-17.
- Hoff, D. (2008). The latest news on the reauthorization of the No Child Left Behind act. Retrieved March 22, 2008, from http://blogs.edweek.org/edweek/NCLB-ActII/2008/03/antinclb_bills_advance_in_ariz.html#trackback
- Hoff, D. (2009). The latest news on the reauthorization of the No Child Left Behind act. Retrieved January 30, 2009, from <http://blogs.edweek.org/edweek/NCLB-ActIII/>
- Jacobson, L. (2008). NCLB restructuring found ineffectual in California. *Education Week*, 27(24), 15-17.
- Leonardo, Z. (2007). The war on schools: NCLB, nation creation and the educational construction of whiteness. *Race Ethnicity and Education*, 10(3), 261-278.
- Lewis, A. C. (2009). Think ahead to red penciling. *Phi Delta Kappan*, 90(5), 315-316.
- Linn, R. L. (2005). *Test-based educational accountability in the era of No Child Left Behind*. Oakland, CA: The Regents of the University of California.
- Manna, P. (2006). Control, persuasion, and educational accountability: Implementing the No Child Left Behind Act. *Educational Policy*, 20(3), 471-494.
- Mathis, W. J. (2009). NCLB's Ultimate Restructuring Alternatives: Do they Improve the Quality of Education. Retrieved December 20, 2009, from <http://greatlakescenter.org/>

docs/Policy_Briefs/Mathis_Restructuring.pdf

- McNeil, L. M., Coppola, E., Radigan, J., & Heilig, J. V. (2008). *Avoidable losses: High-stakes accountability and the dropout crisis*. Retrieved March 20, 2008, from <http://centerforeducation.rice.edu/Research/AvoidableLosses.htm>.
- Meier, D., & Wood, G. (Eds.). (2004). *Many children left behind: How the No Child Left Behind Act is damaging our children and our schools*. Boston: Beacon Press.
- National Conference of State Legislatures. (2005). *Task force on No Child Left Behind Final Report*. Denver: Author.
- Noddings, N. (2005). *The challenge to care in schools: An alternative approach to education*. New York: Teachers College, Columbia University.
- NSBA. (2008). Obama's position on education. Retrieved September 1, 2009, from http://www.cabe.org/uploaded/Convention_Handouts/Obama's_position_on_Education_9_08.pdf
- Olson, L. (2004). Taking root. *Education Week*, 8, S1-S7.
- Paige, R. (2006). No Child Left Behind: The ongoing movement for public education reform. *Harvard Educational Review*, 76(4), 461-473.
- Ravitch, D. (2010). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.
- Rebell, M. A., & Wolff, J. R. (2008). *Moving every child ahead: From NCLB hype to meaningful educational opportunity*. New York: Teacher College, Columbia University.
- Reich, R. (2006). Equality and adequacy in the state's provision of education: Mapping the conceptual landscape. Retrieved July 14, 2007, from [http://www.irepp.stanford.edu/documents/GDF/STUDIES/01-Reich/1-Reich\(3-07\).pdf](http://www.irepp.stanford.edu/documents/GDF/STUDIES/01-Reich/1-Reich(3-07).pdf).
- Ryan, J. E. (2004). The tenth amendment and other paper tigers: The legal boundaries of education governance. In N. Epstein (Ed.), *Who's in charge here? The tangled web of school governance and policy* (pp. 42-74). Washington, DC: Brookings.
- Sadovnik, A. R., O'Day, J., Bohrnstedt, G., & Borman, K. M. (2008). *No Child Left Behind and the reduction of the achievement gap: Sociological perspectives on federal educational policy*. New York: Routledge.
- Saulny, S. (2010). Detroit plan would close 45 schools. *The New York Times*. Retrieved April 4, 2010, from <http://www.nytimes.com/2010/03/18/education/18detroit.html>

- Sirotnik, K. A. (2004). Introduction: Critical concerns about accountability concepts and practices. In K. A. Sirotnik (Ed.), *Holding accountability accountable: What ought to matter in public education* (pp. 1-17). New York: Teacher college, Columbia University.
- Spellings, M. (2006). Key policy letters signed by the education secretary or deputy secretary. Retrieved January 4, 2008, from <http://www.ed.gov/policy/elsec/guid/secletter/060905.html>
- Sunderman, G. L. (2006). *The unraveling of no child left behind: How negotiated changes transform the law*. Cambridge: The Civil Rights Project at Harvard University.
- Sunderman, G. L., Tracey, C. A., Kim, J., & Orfield, G. (2004). *Listening to teachers: Classroom realities and No Child Left Behind*. Retrieved June 3, 2010, from <http://rapb.mspnet.org/index.cfm/9090>
- Sunderman, G. L., & Orfield, G. (2006). Domesticating a revolution: No Child Left Behind reforms and state administrative response. *Harvard Educational Review*, 76(4), 526-556.
- Superfine, B. M. (2005). The politics of accountability: The rise and fall of goals 2000. *American Journal of Education*, 112, 10-43.
- The Economist YouGov Poll. (2009). The Economist Yougov poll September 27-29 2009. *The Economist*. Retrieved April 6, 2010, from <http://media.economist.com/images/pdf/Toplines20091001.pdf>
- The Education Trust. (2003). *Telling the whole truth (or not) about highly qualified teachers: New state data*. Retrieved September 1, 2007, from http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/27/fa/ad.pdf
- Tuerk, P. W. (2005). Research in the high-stakes era: Achievement, resources, and No Child Left Behind. *American Psychologist Society*, 16(6), 419-425.
- U.S. Department of Education. (1991). *American 2000! An education strategy*. Department of Education, Washington, DC. (ERIC Document Reproduction Service No. ED327009)
- U.S. Department of Education. (2004a). *New No Child Left Behind flexibility: Highly qualified teacher*. Retrieved July 7, 2007, from <http://www.ed.gov/nclb/methods/teachers/hqtflexibility.pdf>
- U.S. Department of Education. (2004b). *Meeting the highly qualified teachers challenge: The*

- Secretary's third annual report on teacher quality*. Washinton, DC.
- U.S. Department of Education. (2007). *Teacher quality enhancement program: Grantee level analysis (2005-06 Data) for partnership and state grants*. Retrieved April 8, 2010, from <http://www2.ed.gov/programs/heatqp/tqanalysis0506.pdf>
- U.S. Department of Education. (2009). *National Assessment of Educational Progress*. Retrieved June 1, 2010, from http://nationsreportcard.gov/math_2009/
- U.S. Department of Education. (2010). *A blueprint for reform: The reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*. Retrieved June 1, 2010, from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/blueprint.pdf>
- Vinovskis, M. A. (2009). *From a nation at risk to No Child Left Behind : national education goals and the creation of federal education policy*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Weinstein, A. (2009). *Obama on No Child Left Behind*. Retrieved September 9, 2009, from http://www.education.com/magazine/article/Obama_Child_Left_Behind/
- White House. (2002). *President signs landmark education bill*. Retrieved July 9, 2007, from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020108-1.html>.
- Zimmer, R., Hamilton, L., & Christina, R. (2010). After-school tutoring in the context of No Child Left Behind: Effectiveness of two programs in the Pittsburgh public schools. *Economics of Education Review*, 29(1), 18-28.