

美國 2001 年初等及中等教育 修正法案之分析

陳明印

美國 2001 年初等及中等教育法案的修正，是布希總統的重要政策之一。其不僅在 2001 年獲得參眾二院協商會議審議通過，且業經布希總統於 2002 年 1 月 8 日簽署執行。該法案係屬一部綜合性的法案，重點內容雖以「No Child Left Behind」為題，但實際有每年測驗、績效責任、擴大彈性、提供家長更大選擇、確保兒童能閱讀、提昇教師品質、加強英語精熟以及提供經費補助等重要內容。雖然其也面對各州未做好測驗準備，師資嚴重不足，改進重組學校困難以及實施雙語教育兩難等的挑戰，但對我國國民教育確有如下的啓示：(一)對重大教育法案應採公開辯論協商的態度，以凝聚改革共識，冀求未來推動的順利；(二)在政策或法案正式定案前，宜先行以方案或計劃方式局部試行，以了解法案周延性；(三)中央教育經費補助重點宜鎖定在學生教育品質的提升，尤其是應用在學生、教師與教室上；(四)教育的任何補助除重視投入，未來更應強調績效產出；(五)給予地方學校充分彈性，同時課以負起全權責任；(六)繼續加強辦理弱勢學生的各項補助計畫，以貫徹教育機會均等的最高理想。

關鍵字：美國 2001 年初等及中等教育法案、沒有學生落後、國民教育

陳明印，現任國民教育司專門委員

An Analysis of The Reauthorized Version of The Elementary And Secondary Education Act of 2001 In America

Chen, Ming-Yin

President Bush has made education his number-one domestic priority. On Jan. 8, 2002, he signed the 「*No Child Left Behind*」 Education Bill— The Reauthorized Version Of The Elementary and Secondary Education Act. --for comprehensive education reform. This landmark piece of legislation “will ensure that no child in America is left behind through historic education reforms based on real accountability, creating flexibility at the state and local levels and reducing red tape, greater local control, expanding options for parents of children from disadvantaged backgrounds, ensuring every child can read with Reading First, strengthening teacher quality, confirming progress, promoting English proficiency, and more funding for what works.”

Key words : The “No Child Left Behind” Act of 2001, The Elementary and Secondary Education Act. (ESEA) , Accountability for Results, The Elementary and Junior High Education.

Chen, Ming-Yin, Senior Chief, The Department of Elementary & Junior High Education, Ministry of Education

壹、前言

美國小布希總統就任後，即表示要把教育列為其第一優先處理的國內事務之一。因此在 2001 年 1 月 23 日，就送出冠以「No Child Left Behind」的初等及中等教育修正法案（The Elementary and Secondary Education Act, ESEA）到國會。該法案於 2001 年 12 月中旬，分經二院審議通過，並由總統於 2002 年 1 月 8 日正式批准通過³。由於該修正法案是自 1965 年制定以來，第一個全面性的改革法案，也是二十五年來最為重要的一個法案，包羅範圍甚廣，將導致全美學校的基本改變，其不僅引起美國教育界的關心，更值得國人的重視。因此本文首先簡述修法的背景過程，其次扼要說明修法內容，並就其內容歸納其特色，以及所面臨的挑戰，最後提出其對我國國民教育的啓示。

貳、背景過程

據估計，美國有將近 70% 市區的四年級學生，無法在全國基本程度的閱讀測驗中有好的表現（Bush, 2000：2）。中學階段，在國際數學、科學的測驗，整體上也僅高於國際平均數而已，甚至有不少州地區學生的表現，遠低於拉脫維亞和賽普陸斯⁴（Bush, 2000：2；TIMSS-R, 1999）。而且有接近三分之一的學

³ ESEA 雖於 2002 年 1 月 8 日由總統批准實施，但該法係冠以「No Child Left Behind」，並於 2001 年 12 月經眾參二院審議通過，依慣例，該法可稱為 The “No Child Left Behind” Act of 2001 或 “No Child Left Behind” Education Bill 或 The Reauthorized Version Of The Elementary and Secondary Education Act.

⁴ TIMSS-R (1999) The International Math And Science Study-Repeat, 由 The International Association For Evaluation Of Educational Achievement (IEA) 針對 38 個國家學生數學與科學國際性調查比較發現，美國中學生在該二個科目的表現比 14 個國家好；數學比 17 個國家，科學比 18 個國家差；並分別與 6 個及 5 個國家有相當的表現。前幾次較具規模的第一次數學（FIMS: 1964）、第二次數學（SIMS: 1980-1982）、第一次科學（FISS: 1970-1971）、第二次科學（SISS: 1983-1984）第三次數學和科學（TIMSS: 1995-1996）的國際性調查，美國學生的表現均不理想。

生要先參加補救課程才能正式開始一般的大學課程 (Galbincea, 2001)。

自 1965 年第一次進行初等及中等教育法案的研擬工作時，雖然聯邦的政策就已經開始影響美國的學校；過去這些年來，國會也制定了數以百計計畫，想要解決教育的問題，但卻沒有了解這些計畫是否產生效果，以及對地方需求影響如何。以致雖提出無數的解決方案，花費一千二百億美元，涉及聯邦的 39 個機構，仍無法達成教育傑出的目標。而貧富族群間學業成就，不僅仍有很大的差距，且在某些個案中，一直在擴大著 (Bush, 2000 : 2)。

有鑑於此，聯邦特以「No Child Left Behind」為標題，突顯此次修法的重要理念，集中目標在改進不利兒童的學習表現，以及縮短成就差距，使美國在二十一世紀，沒有小孩落後。該法修正經過的重要時間點如下 (Congressional Research Service, 2001 ; Kozberg, 2001)：

- 一、01/23/2001：布希總統提出 ESEA 綜合性的改革法案，以貫徹 *NO CHILD LEFT BEHIND* 計畫。
- 二、5/23/2001：眾議院以 384-45 票通過眾議院版的 ESEA 法案，並將該法案的計畫方案數目由原來的 55 個減為 47 個。
- 三、06/14/2001：參議院以 91-8 票通過參議院版的 ESEA 法案，並將該法案的計畫方案數目由原來的 55 個增加為 89 個。
- 四、07/18/2001：參眾二院組成兩院協商會議，就二院對該法案的歧見進行協商。
- 五、12/11/2001：參眾二院協商會議對 ESEA 綜合改革法案的修正內容達成最後共識：將該法案的計畫方案數目由原來的 55 個減為 45 個。並發表眾-參議院教育協商報告。
- 六、12/13/2001：眾議院以 381-41 通過協商版本。
- 七、12/18/2001：參議院以 87-10 通過協商版本。
- 八、01/08/2002：布希總統於一月七日進行二天批准之旅。並於一月八日批准 ESEA 綜合性的改革法案。

參、法案重點

新修正 ESEA 總計 1184 頁，所規範內容甚為廣泛。法案內容可分成六大部分、十大篇。茲將架構摘要如下：

第一部分：標題稱之為 “No Child Left Behind Act of 2001”

第二部分：法案內容。

第一篇 (Title I)：改進不利地區學生學業成就。

第二篇 (Title II)：準備訓練和招募高品質教師和校長。

第三篇 (Title III)：英語有限和移民學生的英語教學。

第四篇 (Title IV)：21 世紀的學校。

第五篇 (Title V)：促進家長選擇和改革方案。

第六篇 (Title VI)：彈性和績效。

第七篇 (Title VII)：印地安、夏威夷原住民和阿拉斯加原住民語教學。

第八篇 (Title VIII)：有效的輔助方案。

第九篇 (Title IX)：一般性規定。

第十篇 (Title X)：廢除和其他法律的修正。

第三部分：參照

第四部分：移轉

第五部分：實施日期

第六部分：1965 年 ESEA 目次。

至於重要內容，茲分成九項分別介紹。

一、學生成就的績效

績效是布希總統計畫的核心，以改進公立學校和縮短不利兒童的成就差距。

(一) 每年測驗

1. 要求所有的州在 2005—2006 年前，設計實施三到八年級，每一位學生，每年語文 (reading) 和數學的精熟測驗。並在 2007—2008 年前實施 k-12 三個階段中，每階段一次的科學測驗。這些測驗必須配合各州的學科課

程內容標準來命題。

2. 州的測驗結果將用來評量每一個學校的辦學成效。測驗內容也將依種族、性別、收入和其他的標準，分項分析和比較。
 3. 每一個州將獲得至少 300 萬美元補助，進行測驗編製和實施。
 4. 為證明全州性的評量結果，並顯示縮短成就差距的進步情形，每個州需有樣本學生，參加 NAEP⁵ 四和八年級數學及閱讀的全國教育進步的測驗，以證明全州全體學生可能的程度。
- 至於各州與 NAEP 測驗實施計畫概況如表一。

表一 各州與 NAEP 測驗實施計畫概況表

	STATE		NAEP
	2005-2006	2007-2008	
時間	2005-2006	2007-2008	每年
年級	3-8	K-12	4, 8
科目	語文、數學	科學	語文、數學
次數	每年一次	Elementary/Middle/Higher 三階段中，每一階段各參加一次	每隔一年一次
對象	全部	全部	抽樣
方式	個人等報告	個人等報告	個人、種族、收入或其他類別報告
目的	績效	績效	1 了解整體趨勢 2 各類別間之差距 3 各類別間之進步情形

資料來源：作者自行繪製

(二) 為學生學業改進提供完整以及可達成的標準

1. 各州需設定每一年可充分進步的目標 (Adequate Yearly Progress, AYP)。

該制度的要點包括：

⁵ NAEP 全稱為 The National Assessment of Educational Progress，由美國 The Education Testing Service (ETS) 所執行，屬美國國內全國性測驗的一種。當然 ETS 也曾協助 OECD 執行過國際性教育進步評量計畫，稱之為 The International Assessment Of Educational Progress，簡稱 (IAEP)。

- (1)精熟目標：所設定的目標為每一位學生達成百分之百的精熟。各州需在十二年內達成百分之一百的精熟程度。
- (2)設定門檻：各州可以設定成就的門檻，其設定的依據，可在最低成就學校的分數，或該州人口中最低成就團體分數中，選擇較高的一種為門檻。
- (3)提高門檻：州必須逐漸提高其門檻。至少每三年要提高一次。
- (4)改進學校 (School Improvement)：在被認定為需要改進學校後，需發展二年改進計畫，獲得聯邦的經費補助，以改進學校的表現。這些學校在第一年時，提供學生對公立學校的選擇，第二年時，提供補充的服務。
- (5)矯正行動 (Corrective Action)：被認定為需改進的學校，如連續四年仍未符合每年進步的目標，則學區將要求進行某些矯正的行動。這些矯正的內容包括：更換某些教職員、不斷提供公立學校的選擇、以及對學生提供補充的服務。
- (6)重組學校 (Restructuring)：連續五年無法符合充分進展學校，將被要求接受處分，包括：重組學校，由州來接管，或更換大部分的教職員。此外，則繼續提供公立學校的選擇，以及補充的服務。
- (7)達成改進 (out of corrective action)：如要從矯正行動名單中剔除，則學校必須連續二年證明有充分的進步，才可以停止修正的行動。上述學校改進的流程 (如表二)：

2.提供家長充分的資訊

- (1)學校每年提供給家長的報告卡中，需包括該子弟及其就讀學校在關鍵學科的進步情形
- (2)州的測驗可依照族群、收入和其他標準分析報告，以證明學校整體表現、進步和不利兒童與其他兒童間成就差距的縮短情形。

3.當學生成就一直失敗時，父母選擇機會就愈擴大

該法案對學校表現和家長的選擇定有明確的時間點 (如表二)。

- (1)一旦學校被認定為需要改進，有小孩就讀該失敗學校的家長，將開始接受新的選擇。需要改進或矯正行動所需時間越長，家長選擇將變得愈廣泛。

(2)如依 1994 年初等及中等教育法案規定，已被界定屬失敗或低成就的學校，則可立即跳到矯正行動階段，以立即幫助在失敗學校已就讀多年的兒童。

(3)州最遲要在 2001—2002 學年決定該州的 AYP，但 2002-2003 年將是證明決定學校失敗與否的最後年限。

4.維持一個獨立的指標

州雖然需要彈性研發自己的測驗，然也必須要有一個外部的指標，並依此指標來比較各州的標準、測驗和責任制度。而 NAEP 則扮演提供如此外部指標制定者的角色，故要更加強 NAEP 的獨立性，並採特別的措施，確保測驗的高品質，且能快速和正確報告施測的結果。

表二 學校改進流程表

	界定	處置	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
低成就學校（失敗學校）	連續二年無充分進步	1.科技協助 2.列為改進學校						
改進學校	列為改進的第一年	接受聯邦經費補助 1.提供學生公立學校選擇			改進			
	列為改進的第二年	接受聯邦經費補助 1.提供學生公立學校選擇 2.提供補充服務	連續二年無充分進步					
矯正學校	連續四年無進步	接受聯邦經費補助 1.提供學生公立學校選擇 2.提供補充服務 3.取代部分教職員					修正	
			連續四年無充分進步					
重組學校	連續五年無進步	接受聯邦經費補助 1.提供學生公立學校選擇 2.提供補充服務 3.取代大部分教職員 4.重組學校						重組
			連續五年無充分進步					
達成改進	連續二年有充分進步	停止改進行動						

資料來源：作者自行繪製

二、州和地方的彈性

新法案中除重績效，同時提供更多彈性給州和地方。最後定案的比 2001 年 5 月眾議院通過的版本，提供州層次更多彈性，也比參議院最初通過版本，提供更多的彈性給地方。未修正前，ESEA 有 55 個計畫方案，眾議院最初修正為 47 個，參議院最初修正增加為 89 個，最後協商減少為 45 個，足足比現在的少 10 個，期留給地方更多彈性，以確保學生最大的效益 (Boehner, 2001a: 1-2)。

(一) 賦予每個州和地區學校新的彈性

依現行規定：1. 僅地方學區有此機會可以勻支經費；2. 且要嚴格符合聯邦的要件；3. 要經過事先的准許；4. 勻支最高僅達百分之五。然修正後放寬為：

1. 在州方面：目前僅規定專款專用，新修正案允許勻支聯邦非 Title I 授權補助經費最高達百分之五十，選擇另類的使用。包括：教師的品質、科技革新方案計畫、課後輔導、不利兒童計畫。
2. 在地方學區方面：目前僅規定專款專用。新修正案允許勻支聯邦非 Title I 授權補助的經費最高達百分之五十。
3. 在州政府和地方學區二個層次，在勻支前，均不需批准。決策權完全留給州政府和學區官員。

(二) 州和地方彈性夥伴計畫

新法案中，聯邦的經費將給予七個州，較之其他州和地方學區學校更多額外的彈性，可以進行州—學區彈性夥伴，以便結合其努力，使聯邦的資源對學生產生最大的效益。

(三) 地方彈性的證明計畫

新修正的法案允許全國可成立地方彈性證明的計畫。選擇參與的學區在和教育部簽署一個績效責任合約後，將可完全免除聯邦教育的規定，並不受 ESEA 計畫方案的有關束縛，以彈性的方式改進學生的成就。類此學區原來眾議院同意 100 個，參議院同意 25 個，最後在彈性考量下，增加為 150 個。

(四)州彈性證明計畫

新修正法案中也同意州執行授權證明的計畫，由聯邦給予州額外彈性，來決定聯邦教育經費使用的效益。並降低聯邦更少的文書作業和更少科層體制的要求。只不過州需每年向教育部報告如何使用該筆經費。州和學區新彈性經費使用情形如表三。

表三 州和學區新彈性經費使用表

每一個州和學區的新彈性						
	革新計畫 補助	Title I	安全和藥 物防制	科技	教師品質	課後學習
每個地區學校可以轉換 \$ 到：	√	√	√	√	√	√
每個地區學校可以轉換 \$ 從：	√		√	√	√	√
每個州能夠從州的活動經費 轉換 \$ 到：	√	√	√	√	√	√
每個州可以從州的活動經費 轉換 \$ 從：	√		√	√	√	√

資料來源：Congressional Research Service (2001)

(五)賦予美國鄉村學校新彈性

目前聯邦的規定未能完全充分符應小型、或鄉村學校學區的特殊需求。更易使其陷於不利的地位。新規定將提供更大的彈性和經費以便加強學生的成就，且允許更多合法的鄉村學校，在不同的計畫方案中，結合相關的經費，以便支持地方或全州的改革。

三、擴大家長的選擇

提供家長選擇如表一，不過最重要的是，家長在獲得相關資訊時，也必須能夠作一些必要的處置。

(一)在持續失敗的學校，提供一個另類（逃離）的路線

首次允許兒童在失敗的學校，可接受聯邦的補助，以獲得補充教育的服務，包括家教、課後服務、暑期學校方案。同時同意私立或宗教學校，

也可提供上述相關的服務，並允許契約學校列為家長選擇的公立學校之一。

(二)當失敗繼續存在時，家長的選擇機會將隨著擴大

一個學校在改進或矯正的時間愈長，這些家長選擇的機會將會愈廣。詳細情形如表二。依當前規定，連續三年失敗學校，而符合家長可以選擇公立學校就讀的校數計有 6,729 校；連續四年失敗學校，而符合家長可以選擇補救服務的校數計有 2,858 校 (Boehner, 2001b: 8)。

四、教師的品質

新修正案將布希總統績效責任的原則、地方的控制以及將經費置於重點等項目具體化，確保每一個公立學校的兒童都有從高品質教師學習的機會。

(一)績效責任

1. 教師品質的新績效：每一接受聯邦 Title I 經費的地方學區，要確保所有的教師，是符合高品質的。同時要求在 2005—2006 結束時，是高度符合資格的。
2. 經由更有效率 (Streamlining) 和彈性促進教師的品質：將原 Eisenhower Professional Development program⁶和降低班級學生人數計畫，合為單一彈性計畫方案，提供地方學區更多的自由和資源，來達成每一個班級均有高品質教師的目標。
3. 保護教師免於動輒訴訟，並提供有效的教學環境：提供教師、教學人員、校長、行政人員以及其他教育人員 (包括地方教育團體和個別學校董事成員)，有公民的豁免權 (civil immunity)，使教師校長和其他學校專業

⁶ Eisenhower Professional Development program 開始於 1984 年，而且是 1994 年 ESEA 授權法案修正改進美國學校法案方案 (IASA) 的重要內容之一。該方案主要規定基金如何分配給學區或高等教育機構或非營利組織。以 1994 年度言，即有 3 億 3 千 5 百美元。該法案的重點包括 1. 支持高品質專業發展活動；2. 鼓勵基金經費的使用集中在危險學生的教師上；3. 鼓勵基金經費的使用能配合州和地區的標準與評鑑；4. 鼓勵 Eisenhower 支持的活動能加以整合；5. 鼓勵經由謹慎的目標制訂以及監測，不斷改進策略以設計和改進 Eisenhower 所支持的各種專業活動；6. 鼓勵教師參與專業活動的決策機會。

人員，能夠從事合理的行動，以維持教室中的秩序和訓練，不必恐懼陷入不必要的法律訴訟中。

- 4.額外的彈性：給地方學區學校彈性運用經費的自由，最高可達到百分之五十額度的非 Title I 經費，以雇用新的教師，增加教師的薪資，改進教師的訓練和發展，以及評鑑獎勵優秀教師，或考慮實施另類的教師證書。
- 5.允許數學和科學的夥伴：鼓勵州和地區學校與高一級教育機構結合，以改進數學和科學教師教學水準，提升學生在數學和科學上的表現。

五、教育經費基金

新修正案中，對推動教育所需的經費，不論是額度或使用重點均有突破的作法。

(一)寬籌教育經費

2002 年聯邦為該法案授權編列經費的額度為 263 億美元。主要包括：

- 1.改進學生成就(Title I)經費 135 億美元，比去年相關經費增加 49 億美元。
- 2.教師品質經費 31.175 億美元，比去年相關經費增加 10 億美元。
- 3.雙語教育經費 7.5 億美元，比去年相關經費增加 3.04 億美元。

(二)經費置於重點

- 1.應用“把錢用在教室(Dollars to the Classroom)”的原則。在此一原則下，原住美國人、原住夏威夷人、原住阿拉斯加人，以及州科技補助四項經費，將直接用在教室內，而不是在行政單位或科層體制上。如用在行政目的上，其額度也不能超過 5%。
- 2.要求 95% 教師品質經費用到地方的層次。
- 3.集中經費到貧窮的孩童身上。要求州政府把聯邦經費用到地方學區，並透過公式，證明百分之八十經費均用於貧窮地區的兒童。
- 4.允許數學和科學的夥伴：如教師品質第 5 項。

六、家庭和社區

其措施除上述外，尚包括：

(一)參與防止犯罪和藥物濫用；(二)在家教育的各項規定的免除；(三)在家教育或私立學校可免除參加任何測驗，但不可以阻止這些學校參加 ESEA 的計畫或服務；(四)保護個人或家庭的信仰態度，不能公開洩漏身份資料、個人評量結果或家庭相關資料；(五)任何公立學校在兒童進行調查或醫學檢查前，家長應先通知家長。

七、閱讀優先

布希總統已經描述，閱讀是新公民的權利，為確保每一個公立學校學生能學習閱讀。因此特別強化如下二個方案：

- (一)閱讀優先：No Child Left Behind 的重要內涵之一是閱讀優先。鼓勵州和地方學區學校，針對所有幼稚園到三年級的兒童，加強推動以科學研究所建立閱讀方案，聯邦對閱讀計畫方案所需經費，也將由 2001 年的 3 億元，三倍增加到 2002 年的 9 億元。
- (二)早期閱讀優先：一個與閱讀優先相搭配的計畫是 Early Reading First。該計畫將加強高貧困地區，以及在小學階段無法閱讀地區兒童的閱讀準備度。提供關鍵早期的認定，及強要早期閱讀的必要性，以防止美國兒童閱讀能力低落，進而確保所有的兒童，在三年級結束時能成為有技巧的閱讀者。

八、契約學校

新法中對契約學校有如下措施：

- (一)鼓勵全國發展契約學校。
- (二)擴大陷入成就失敗或危險性的學校中的低收入學生進入契約學校的機會和管道。
- (三)補助 2 億元幫助新成立的 700 所新契約學校，並提供額外的協助給現有超過 1000 所的契約學校。
- (四)提供契約學校財物上的協助。
- (五)保護契約學校的經費：禁止政府減少契約學校有關行政上的經費。
- (六)保存契約學校的獨立性。保護契約學校或相關計畫團體可以合法的申請成

立。並應通知有可能申辦的對象，但並不需要事先批准。

九、雙語教育

其措施包括：

(一)擴大家長選擇

1. 要求家長應多關心英語能力有限，而需要英語教學的子弟。並協助其瞭解該計畫可提供何種幫助以及有哪些外在需求。
2. 允許家長在所有英語教學中有選擇的機會。

(二)績效責任

1. 要求 LEP 學生進入美國學校連續三年後必須接受英語文的測驗。
2. 要求州政府要監測 LEP 學生之英語進步情形，而且要說明失敗的原因。
3. 要求所有為 LEP 學生上課的教師，在英語書寫、口語上應是流利的。

(三)彈性

現行法律規定，最低要有 75 % 聯邦雙語教育經費被用在兒童母語教學計畫方案上。結果，很多兒童花費不需要的教學年限在他們的母語上，反而從未達成英語的精熟。新的規定將降低這個不符合精熟英語的規定。

(四)經費使用在重點

1. 將雙語以及移民教育方案具體化，並簡化程序流程。
2. 應用「錢用到教室」的原則。95 % 經費必須到地方的層次，以教導 LEP 學生，而非花費在科層和行政經費上。

肆、法案特色

ESEA 的修正案重點內容如從整體觀之，可綜合成過程上、理念上以及內容上三個層面來探討其特色。

一、在過程上：集各種計畫方案之大成並採參眾二院協商方式處理

美國自1965年美國初等及中等教育法案公佈以來，總計制頒數以百個計畫方案，涉及數十個中央政府機構，但分散制定，不僅有些未獲得很大的共識，效果也值得懷疑。此次除累計過去經驗在同一法案中修正，布希總統更主動表示，藉由兩黨公開辯論獲得共識，尤其，參眾二院採協商處理方式，不僅是美國一九六五年來的一件大事，也是美國教育史上，從未有過的現象。

二、理念上：重視教育機會均等最高理念的貫徹

教育機會均等一直是美國非常重視的理念之一。不過教育機會均等有不同層次之分。首先，也是最基礎的要求是，重視接受基本教育機會的均等，亦即每一個國民，不論其種族、性別、地域、智愚、宗教、貧富等均有其相等的入學機會。其次是，提供每個人有適合其潛能發展的教育機會，亦即針對資優或身心障礙的學生，分別提供加深、加廣、加速，或暫緩、延長教育的機會，或進行個別的輔導，使其能獲得充分的發展。最高的理想是，針對弱勢的對象，提供積極差別教育機會，此差別（discrimination）並非消極的剝奪，而是採積極性（positive）的作為，提供比一般學生，更多的資源與輔助，期該類學生能獲得最基本的教育水準。因此英國的教育優先區，我國教育優先區、潛能開發教育等，以及美國早期開始計畫，均是此類理念的作為之一。

此次 ESEA 雖是綜合教育法案，但為強調對弱勢學生的照顧，特別冠以「no child left behind」，以突顯修法的理念。是以，這次修法可以說是繼續秉持積極差別待遇精神，重視早期閱讀，提供教育文化弱勢的對象更多的協助，或選擇，或轉換環境的機會，以縮短其成就差距，期使沒有任何一個小孩有落後的現象，以實現教育機會均等最高理想。

三、在內容上：縮短成就差距，沒讓任何一個小孩有落後的現象

實質修正的內容，經綜合有如下幾項特色：

(一)強調績效責任——完全以學生成就表現論績效，並作為獎懲的依據。

此次 ESEA 綜合教育法案非常重視績效的責任，並以績效的好壞作為獎勵成處罰依據，而績效的好壞，則完全以學生學習成就的高低作為論斷的依據。雖然每年充分進步的目標 (AYP)，係由各州自行訂定，但要求訂定精熟目標、設定門檻、每年提高門檻，甚至每三年調高一次、以至學校改進或修正或重組的動作，均完全以學生學習表現為依據，因此過去重視經費的投入向，已改以結果產出為導向。是以，不論動機、計畫或過程，而以結果論成敗的做法，可能是美國急於看到教育傑出結果非常現實的一種改變。

(二)鬆綁行政的規範——消除科層體制的程序並採取前所未有的彈性規範方式。

Rotberg 等 (2001 : 1) 認為：布希的行政計畫如果應用在較小的計畫中，因他會減少現在教育方案的行政的規範，可能會加強低收入社區的教育，且也允許這些經費得以更接近情境所設定的優先順序來使用。

ESEA 綜合教育法案中，「彈性」、「消除科層體制的累贅」、「減少公文書」是常見的名詞之一。其目的無不在強調方案的可行，以及適應地區特殊需要。是以，州和地方可不必事先報准，即勻支聯邦教育經費，在自認更有效的需求和優先順序上。從過去「專款專用」修正到「提高學生成就水準之用」。

特別是，聯邦規定不可有聯邦支持的各種考試，或教師證書與教師考試。因此，即使對教育改革有相反意見，美國學校行政協會也認知：在學校改進學生成就的能力上，彈性可以成為立即和積極的影響 (AASA, 2001 : 2)。而美國教師聯盟 Sandra Feldman (2001 : 3) 也指出：當地方學區能夠放棄令人繁雜的規定，致如此成功的教育計畫方案，可以很容易的

來執行，將是一件很好的事情。因此，鬆綁行政的規範，消除科層體制的程序，並採取前所未有的彈性規範方式，是非常重要的特色之一。

(三)提升教師的素質——要求高品質的教師並提供順利教學的環境。

影響學生在校學習多寡的最重要的因素是為好教師的出現與否 (Bennett, 2001)。美國公立學校正面臨高品質教師的嚴重短缺現象。為了表達這個嚴重性，修正法案中具體化了布希總統責任的原則、地方的控制以及將經費置於重點等項目。特別是，地方學區學校招募教師以及留住優秀教師變的更為容易。此外，提供教師有公民豁免權，保護教師免於動輒受訴，為專業發展建立高標準，促進革新的教師改革，為教師提供減稅，均是此次修法特色之一。

(四)保障另類的教育——尊重另類的教育方式並加以保障。

契約學校的成效雖仍值得深究 (Gill et al., 2001)，但鼓勵成立並保護其存在與發展，也是此次修法的特色。無論視契約學校為公立學校的一種，列為家長選擇對象，或提供其經費的保障，以及維持其獨立性，或賦予在家教育及私立學校，可免除參加任何測驗，但不可阻止這些學校有參加任何計畫的權利，或宗教學校也可提供補充服務等等，均是保障另類的教育的具體措施。

(五)擴大家長的選擇——重視社區的參與並提供前所未有的選擇機會。

過去 Title I 有關家長選擇轉換的機會，在國會中並未作得很好 (Bolick, 2001: 1)。此次方案中，擴大家長的選擇機會，給予家長選擇的能力，以確保兒童可以接受最好的教育。因此提供必要的資訊給家長，並在各種時間點，提供家長充分選擇機會，實是非常重要的特色之一。

(六)重視評量的實施——加強並嚴格要求定期的實施。

過去 1994 年雖也強調標準、評鑑與績效的責任，但實際上執行效果並未顯現。此次，藉由聯邦經費的大力補助，以及授權各州自行研發，並在一定期限內，實施全州學生的測驗，且加以比較，以作為家長選擇，或獎勵，或懲罰學校的依據，實前所未有的規定。

(七)奠定基礎的能力——強調基礎的內容並採經實證研究的閱讀方法。

新修正法案要求各州研訂全州性綜合閱讀計劃方案，以確保每一位兒童到三年級時，均有基本的基礎，並配以早期兒童閱讀計劃，補足閱讀優先方案，注重閱讀，改進識字能力，重視早期閱讀，及早奠定良好基礎，並將語文、數學列為三至八年級每年必考學科，以奠定基礎的能力。

伍、面臨挑戰

一、尚未做好測驗的準備：

法案中要求各州應設計發展，每年得以參照與比較的測驗制度，期配合各州所訂的課程標準。此制度雖在 1994 年的修正案時，即要求州政府開始執行，但經過最近調查得知：僅有十七個州，在三至八年級中定有語文與數學的測驗，但在該十七州中，更只有九個州是屬於標準為本位的測驗（Education week, 2002）。有的年級不全，有的科目不全，有的測驗解釋方式不合（非依該州課程標準為本位，且採常模解釋方式）。

此外，每年的測驗，是完全以州所施測的為主，或可兼採地方所辦的測驗，也困擾著教育界人士。雖然教育部長 Paige 在 2001 年 12 月 18 日，回信給 Collin 時表示，並不排除州與地方學區評量制度的混合（Olson, 2002），但仍有待進一步的釐清。因此，未來將面臨(一)編制的問題：包括年級與科目的完整性、能做分類的比較、採取標準為本位的設計等；(二)認定問題：能否混合州的測驗與地方學區所進行的測驗一起認定，如可以，州如何認定地方所編制實施的測驗；(三)資源問題：聯邦能否如期提撥編制與施測的經費。因此誠如在由聯邦政府於賓夕凡尼亞州支持設立教育政策研究中心擔任主任的 Goertz（2002）所言：對許多州來言，現在才是大挑戰的開始。

二、面臨師資嚴重的不足

教師的品質，是影響 ESEA 成功與否的主要關鍵之一。然目前美國中小學

合格教師嚴重缺乏。依最近統計，伊利諾州未來四年將缺 64,000 中小學教師 (Rossi & Grossman, 2002)，目前加州也有 42,000 名教師無執照，未來二年更將擴大至 65,000 名 (Chavez, 2002)，佛羅里達州單邁阿密地區就缺 7000 名中小學教師 (Miami-Dade Community, 2002)；紐約州 (Campanile, 2001) 則有超過 16% 的中小學教師未通過 2001 年 10 月 1 日的執照考試，換言之，在該州 80,000 教師中有 13,415 是不合格的，雖然該州在前年曾花費 800 萬美元辦理招募教師工作，但不合格的比例卻由 1999 年的 12.8% 提高至 2000 年的 15.3%。

依據 Hanushek、Kain 與 Rivkin (2001) 針對公立學校教師調查，何以流失如此嚴重結果發現，雖然教師的流動與薪水的高低有一些關係，老師也會列入是否續任或投入的因素之一，但影響最大的還是學生的特性，特別是種族和成就間具有很高的相關性。因此，依新修正法案規定，於一定期限，各州所任用的教師，均需合格且具高品質的理想，誠如 The Sacramento Bee 作者所下的標題：聯邦政府有關教師的目標已被摧毀了 (Federal teacher goal is blasted)。

三、改進重組學校的困難

對學校成就低落且在一定期間未改進者，要求予以重組，雖是新修正法案非常重要的內容之一，但一談到要由州接管或重組學校，便會遇到各方的抗議與阻撓。如最近 Philadelphia 地區部分學校，雖然 Pennsylvania 州長 Schweiker 在宣布要接管，但在各方抗議後，又臨時宣布延長接管時間 (Shea, 2001; Snyder, Mezzacappa, & O'Neill, 2001; Steinberg, 2001)。並引發各大報的報導。因此未來要落實接管重組低成就學校的工作，恐將面臨不小的難度。

四、實施雙語教育的兩難

過去為加強非以美語為母語的學生的學習機會，特別加強雙語教育的推動。但當學生在早期無充分機會學習英語，亦即，被隔離在獨立的教室，以非英語—原來的母語教學時，他們將接受不公平的處理和貧窮的教育。因此近年來，家長陸續要求其小孩學習英語，以免在重要的美國生活中，處於一個極不利的地位 (Soifer, 2001)。是以如加州兩年前廢除雙語教育，如同對一百萬名西

班牙語裔學生下了一劑猛藥，迫使他們必須突然浸淫於英語環境。結果標準測驗卻顯示，這些學生的數學和閱讀成績大幅進步。這種情況可能對正在爭論雙語教育是否應該存在的其他州產生影響，如亞利桑那州、科羅拉多州，而紐約州和麻州也在醞釀反對雙語教育尤其雙語教育會降低學習成就⁷。雖然目前實施的重點有些轉向的現象，但究應如何取得平衡點，也常形成實施雙語教育時的兩難。

陸、結論—對我國國民教育的啓示

從 ESEA 的修正案中可以了解其改革的內容方向，有下列六項值得吾人參考。

一、對重大教育法案應採公開辯論協商的態度，以凝聚改革共識，冀求未來順利的推動

ESEA 法案在過程中除諮商眾多相關人士外，布希總統在一開始也開宗明義言明，希望兩黨公開辯論，尤其參眾二院能採協商方式，促使該法案獲得高度共識，以利未來順利的推動。然反觀國內，就一般的行政計畫而言，行政程序法採明訂任何重大的計畫法令應採公開聽取各方意見，不過似乎仍待加強。此外，有關重要法案的立法過程，也往往以舉手數人頭方式決定之。是以，各級教育行政機關，針對教育應興應革事項，若能本著開放的態度，博採眾議，尤其在立修法階段，採取辯論協商方式，為法案的利弊得失，作周延的考量，相信除有助於法案品質外，也可確保將來順利的執行。

⁷ 依據藍先茜（2000）在文教新潮 2000 年九月份，摘自 2000/8/20 世界日報轉載紐約時報訊：廢除雙語教育後，根據最新的加州標準測驗初步結果，入學時英語能力被認定為有限的二年級學生，平均閱讀成績從全國倒數的百分之十九躍升到百分之廿八，數學從百分之廿七跳到四十一。卅年前創立「加州雙語教育人員協會」的努南承認自己過去的想法錯了，他說：「我以為孩子們會受到傷害，結果完全相反，他們學到正式口語和書寫英語，而且學的比我想像的快得多。」

二、在政策或法案正式定案前，宜先行以方案或計劃方式局部試行，以了解法案周延性

新修正 ESEA 的各項方案中，有不少是多年的推動的計畫之一，如雙語教學方案、標準評量績效方案、擴大家長選擇方案等等，此次藉由過去實施的經驗，加以修正綜合，雖然不保證未來實施時，完全可達成預期的目標，但可以確信的是，起碼具有一定的歷程性效果。反觀國內，或有所謂「昨天晚上作個夢，今天早上就成爲一個政策」的說法。至於立修法方面，事先再經如何嚴密考量，也難保正式實施時，出現未曾發生的狀況。例如『教師法』新修正草案，所擬實施教師分級制而言，其是否適合國情？是否會產生正面效果？是否會有負面的效應？由於法律具嚴肅性、普遍性及全面性，一個新制度未正式實施前，若能藉由局部實施或試辦過程，先行發現問題找出癥結及解決之道，據以作爲立法或修法的依據，相信必有助於共識的建立與未來順利的推動。

三、中央教育經費補助重點宜鎖定在學生教育品質的提升，尤其是應用在學生、教師與教室上

ESEA 法案的各種補助計畫方案中，不僅看不到使用在硬體校舍上的項目，「把錢用到教室內」更是此次聯邦教育經費運用的原則之一。尤其，容許彈性調整經費的使用。但反觀我國中央補助地方教育經費，年度編列之前，不僅要求須有一定比例是要用在資本門上外，更規定經常門得以流入資本門，資本門不得流入經常門使用。硬體的充實雖可提供完善就學環境，但如多集中在校舍的改善，就還有多少經費可用在提升師生教學效果。是以未來教育經費之分配應做有效的調整。如此方能將有限教育經費用在學生、教師與教室上，以有效提升學習成效。

四、教育的任何補助除重視投入，未來更應強調產出的績效

美國此次講求結果產出績效的做法值得國內重視。教育固有延宕效果的特

性，致很難在短期內判斷成效。但如只重投資不求績效，該筆投資就值得考慮。是以，我國未來教育的投資，應該建立效果的評估，當然其評估工作，或可由地方自行負責，或採階段性方式辦理，尤其應以學習學習效果為主體，如此方能把握住重點，並能使經費做最有效運用。

五、給予地方學校充分彈性，同時課以負起全權責任

此次新方案賦予地方充分彈性，並在提升學習成就的前提下，教育經費可因地制宜運用。不過，地方也要負起完全成敗責任，否則就須接受重組的命運。反觀我國，中央與地方教育權限尚不清楚，相互責任也未充分釐清。因此未來應落實『教育基本法』、『國民教育法』、『地方制度法』的規定，並提供地方教育當局有較高彈性運用教育經費的權限，同時，逐漸建立權責相符的責任制度，並取得社會各界共識，特別是民意機構，如此才能奠定真正績效責任制度。

六、繼續加強辦理弱勢學生的各項輔助計畫，以貫徹教育機會均等的最高理想

國民教育，主要在培養每一個國民，都應有基本的生活技能態度與習慣。因此對於弱勢的學生，各國無不投入更多關注，使其也能具有一般的國民生活能力。就美國而言，仍不斷在繼續辦理，甚至提供弱勢學生更多輔助、選擇、轉換的機會。我國近年來，雖也陸續研擬推動教育優先區、國中潛能開發、中輟生輔導等相關計畫，但除非造成弱勢學生的因素，已然消失，否則該項工作，雖應檢討改進，但似不宜訂定停止辦理底線，期弱勢學生得以獲得充分的照顧和輔助。

參考書目

- Bennett, W. J. (2001, May 15). A few lessons public schools need to learn. In J. Boehner, *House Education & the Workforce Committee. Fact Sheet. H. R. 1 Conference Report Highlights. Teacher Quality.*

- Boehner, J. (2001a, December 10). *House education & the Workforce Committee. Fact Sheet. Consolidation. H. R. 1 Conference Report Highlights. Expanded Parental Options.*
- Boehner, J. (2001b). *No child left behind: Expanding parental choice in education.*
- Bolick, C. (2001). Commenting on the supplemental educational services provision in the House-passed H. R. 1. In J. Boehner (2001). *House Education & the Workforce Committee. Fact Sheet. H. R. 1 Conference Report Highlights. Expanded Parental Options.*
- Bush, G. W. (2000). *No child left behind.*
- Campanile, C. (2001, December 6). Uncertified teachers at record high. *The New York Post.*
- Chavez, E. (2002, January 3). Federal teacher goal is blasted: Congress' mandate that instructors get credentials in 4 years is called unrealistic. *The Sacramento Bee.*
- Congressional Research Service (2001). Bill summary & Status for the 107th congress. *Congressional Research Service (CRS) of the Library of Congress.* From http://thomas.loc.gov/bss/abt_dgst.html
- Feldman, S. (2001). In J. Boehner (2001). *House Education & the Workforce Committee. Fact Sheet. H. R. 1 Conference Report Highlights. State and Local Flexibility.*
- Galbincea, B. (2001, December 13). Many college freshmen not ready, report finds. *The Plain Dealer.* From <http://www.cleveland.com/news/plaindealer/index.ssf.12/13>
- Gill, B. P., Timpane, P. M., Ross, K. E., Dominic, J., & Brewer, D. J. (2001). *Rhetoric versus reality: What we know and what we need to know about vouchers and charter schools.* Rand.
- Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (2001). *Why public schools lose teachers' national bureau of economic research: NBER working paper series 1050 Massachusetts avenue.*
- Kozberg, L. (2001, December 12). *House-senate education conference report: No child left behind. Fact sheet.*
- Miami-Dade Community (2002, January 14). *Fill the teacher gap — MDCC seeks four-year education program.* Prepared by the Republican Staff of the U. S. House Committee on Education & the Workforce.
- Olson, L. (2002, January 9). Testing systems in most states not ESEA-ready. *Education Week.* From <http://www.edweek.com/ew/newstory.cfm?slug=16test.h21>

- Rossi, R., & Grossman, K. (2002, January 17). Teacher shortage at 'crisis' level. *Chicago Sun-Times*.
- Rotberg, I. C., Bernstein, K. J., & Ritter, S. B. (2001, July). No child left behind: Views about the potential impact of the Bush administration's education proposals. In J. Boehner, *House Education & the Workforce Committee. Fact Sheet. H. R. 1 Conference Report Highlights. State and Local Flexibility*
- Shea, K. B. (2001, December 3). Ministers vow to fight for schools — Black clergy of Philadelphia and vicinity is planning more acts of civil disobedience to protest the state's takeover. *The Pennsylvania Inquirer*.
- Snyder, S., Mezzacappa, D., & O'Neill, J. M. (2001, December 1). City schools takeover delayed — Hours before the deadline, Mayor street and the governor agreed to keep talking. Aid money was a major disagreement. *The Pennsylvania Inquirer*.
- Soifer, D. (2001, May 15). Lexington institute, Testimony before the joint committee on education, Arts and humanities legislature of the commonwealth of Massachusetts.
- Steinberg, J. (2001, December 1). Governor puts Philadelphia school plan on hold. *The New York Times*.
- The American Association of School Administrators (2001). In J. Boehner, *House Education & the Workforce Committee. Fact Sheet. H. R. 1 Conference Report Highlights. State and Local Flexibility*.