

美國《無落後兒童法案》之 小學課程與教學變革研究

湯維玲*

摘要

本文分析美國 2001 年《無落後兒童法案》(No Child Left Behind, NCLB) 頒布實施後, 小學課程與教學所產生的變革、面臨的挑戰及發展趨勢。首先概述《NCLB》實施的背景, 依據相關文件建立課程與教學的分析架構後, 探究《NCLB》在課程與教學的變革為: (一) 發展標準本位的課程與測驗; (二) 教學偏重需要測驗的核心課程, 以通過年度適當進步幅度為績效目標; (三) 教師課程決定權限緊縮。因變革而面臨的挑戰亦有三項: (一) 課程與教學窄化的問題; (二) 考試領導教學的弊病; (三) 測驗為本的績效迷思。為了解決因《NCLB》而產生的諸多問題, 遂以《NCLB》的修正藍圖, 提出未來《NCLB》發展的三個方向: (一) 給予教師資源與支持, 重視與肯定教師; (二) 擴展課程範圍, 發展全方位教育; (三) 採用多元評量, 修訂測驗為本的績效系統等。最後作者歸結出對臺灣引為殷鑒之建議。

關鍵詞: 無落後兒童法案、課程、教學、美國小學

* 湯維玲, 國立屏東教育大學副教授

電子郵件: tangwl@mail.npue.edu.tw

來稿日期: 2012 年 1 月 4 日; 修訂日期: 2012 年 1 月 31 日; 採用日期: 2012 年 2 月 23 日

Changes in Curriculum and Instruction of Elementary Schools under NCLB in USA

Wei Ling Tang*

Abstract

The objective is to analyze changes, challenges and trends in curriculum and instruction of elementary schools affected by the 2001 No Child Left Behind Act (NCLB). First, the study addresses the background of NCLB and its implementation. Then it goes on to establish the analytical frame of curriculum and instruction by document analysis. Three changes under NCLB are found, including 1) the pursuit of standards-based curriculum and assessment, 2) emphasis on core courses with measurable performance, and 3) limitations of teachers' decision-making on curriculum design. The challenges are narrowed scope of curriculum and instruction, teaching and learning for the sake of testing, and the myth of quantitative testing. To solve the aforementioned problems, the revised NCLB blueprint made proposal to 1) support teachers and provide more teaching resources, 2) broaden the scope of academic subjects and develop a rich well-round education, and 3) adapt multiple assessments to modify the accountability system based solely on quantitative testnig. The study concludes with some suggestions for education in Taiwan.

Keywords: No Child Left Behind Act, curriculum, instruction, elementary schools in America

* Wei Ling Tang, Associate Professor, Department of Education, National Pingtung University of Education E-mail: tangwl@mail.npue.edu.tw

Manuscript received: January 4, 2011; Modified: January 31, 2012; Accepted: February 23, 2012

壹、前言

作者曾於 2007 年至 2008 年期間赴美進行短期研究，訪美期間和美國教育學者與小學教師談及《無落後兒童法案》（以下簡稱 NCLB）總是以影響師資培育、小學教師教學與學生學習，來回答作者所提之問題，顯現出對於《NCLB》的不安與不贊同的態度。不過，美國教育協會（National Education Association, NEA）曾於 2004 年實施調查研究，該研究結果顯示有 37% 的受試者認為《NCLB》對學校有正面的影響，21% 的受試者則認為產生了負面的影響（McGrinn, 2006）。雖然從研究文獻（楊巧玲，2007；McGrinn, 2006）中已知《NCLB》及其可能衍生的問題但真正由「局內人」（insider）的美國教育學者與現場教師口中回應時，卻引起作者一探究竟的好奇心，到底《NCLB》頒布至今，對於美國學校教育的實際影響為何？尤其是教室中教師所呈現的課程與教學有何改變？哪些變革所引起的問題，讓教育學者與教師有此反應，著實需要進一步探討。

近年來臺灣地區已有許多學者或研究者關心《NCLB》的制度，例如楊巧玲（2007，2008）分析乙份有關《NCLB》的報告書指出，《NCLB》高合格教師能否改進教學品質仍受人質疑；又如劉芷妘（2005）與林煥民（2007）也曾廣泛性地分析《NCLB》的形成背景、概述法案內容、成效或特色；張鈿富、葉兆祺與林友文（2007）則對美國初等教育改革動向分析，指出《NCLB》要義與問題，並定位聯邦政府在中小學教育扮演「由上而下」提升美國公立中小學教學品質的角色；該法案也鼓勵實證研究教學效能，加強對教育成果的績效要求，以及擔負照顧好每位學生的責任。另外，李文欽（2007）與林俊傑（2009）均標榜《NCLB》追求績效特點；而蔡清華（2009）則從整體美國教育指出《NCLB》的重要性與影響；陳惠敏（2010）分析美國學者 2005 年之書籍內涵，並從批判教學論評論《NCLB》；陳孟君、湯維玲（2009）以及陳孟君（2011）從《NCLB》的師資培育制度分析美國高合格教師與高素質教師之要求與實施的問題。

上述有關《NCLB》的文獻所探討的議題相當廣泛，部分述及

《NCLB》，也有專文分析其中某一主題，不過甚少聚焦於《NCLB》實施後，美國小學課程與教學實際的影響與改變，以及從事教學的現場教師，他們面對變革的態度有待深入分析。是故，本文以文件分析法進行研究與論述，首先概述《NCLB》的發展背景，呈現教育改革的氛圍與主張，建立課程與教學的分析主題，再歸納出《NCLB》對於小學課程與教學所產生的變革與衍生的問題及學校所面臨的挑戰和因應之道，最後提出結論與建議。

貳、美國《NCLB》的發展背景

一、教育改革風潮

1970年代末期與1980年代初期，因為美國工業競爭力受到挑戰，且美國中、小學生的標準測驗成績逐年下降，國際學生學業成就競賽中落後其他先進國家，再加上學生問題行為與學校暴力增加，大眾普遍認為這是學校教育的問題，學校未能提供優良的技術與勞動力，維持美國在其他工業國家的經濟領先地位，因此需要著手提升學生素質與學習成效（湯維玲，1998；蔡清華，2009）。此現象受到雷根（Ronald Wilson Reagan，1911-2004）總統的關注，聯邦政府著手美國學校教育的改進，1981年8月26日聯邦教育部（U.S. Department of Education）部長貝爾（Terrel Howard Bell，1921-1996）成立一個18人的「全國卓越教育委員會」（National Commission on Excellence in Education，NCEE）探討美國教育的品質，於1983年發表《國家在危機中：教育改革之必要性》（A nation at risk: The imperative for educational reform）報告書，指出美國學校「平庸化潮流」（rising tide of mediocrity），學校系統的缺失引起美國大眾對教育的高度關注，要求聯邦政府介入基礎教育，各州政府也加強對中、小學教育的經費補助，要求提升公立教師的任教資格與限制班級最高人數，以及採用更高與可測量的標準，提升中、小學學生學術表現等措施，將教育列為國家最優先的事項，也顯示教育權限由地方分權的地方學

區，朝向各州主導教育政策的趨向（湯維玲，1998；蔡清華，2009；Bieber & Martens, 2011; NCEE, 1983; Yell & Drasgow, 2005）。

二、《NCLB》的修法過程

自從美國 1983 年《國家在危機中》將教育政策提高至國家層級，成為聯邦政府重要議題後所進行的一連串教育改革，其結果都被評估為僅達到中等的（moderate）程度，所以需要由《NCLB》繼續推動教育改革，透過學區與學校，加重聯邦的責任（Bieber & Martens, 2011）。《NCLB》的前身乃 1965 年詹森（Lyndon Baines Johnson, 1908-1973）總統提出的《中小學教育法案》（Elementary and Secondary Education Act, ESEA），以「教育機會均等」為主要訴求，重新定義聯邦政府在幼稚園至高中（K-12）教育階段的責任，該法案促使聯邦政府挹注經費，扶助低社經兒童的教育（Knapp & Meadows, 2005; U.S. Department of Education, 2007a）。爾後 1988 年雷根總統重新授權《ESEA》，將焦點置於測驗為本的績效制度（Penfield & Lee, 2010）。發展至 1990 年代期間，美國兩黨對於聯邦政府的教育政策已達成共識，一致同意支持提升所有中、小學學生的學術標準，於是柯林頓（Bill Clinton, 1946-）政府與之後的小布希（George Walker Bush, 1946-）政府分別規定聯邦與全國的教育策略，發展州層級的標準本位改革（standards-based reform）（DeBray, 2006）。

柯林頓政府的教育政策具體表現於 1992 年至 1998 年間提倡的標準化運動，以 1994 年通過的《目標 2000：教育美國法案》（Goals 2000: Educate America Act）與《改進美國學校法案》（Improving America's Schools Act, 以下簡稱 IASA）兩法案，確立聯邦政府的標準化運動角色，並強調提升學校和教師的教學效能，改善學生學習成效；其中《IASA》要求州政府發展標準本位改革與學術測驗，建立年度考核學校的績效，以及增加補助高度貧窮學校等理念，後來經過修正，大多已保留於《NCLB》之中，成為《NCLB》的精神（Cochran-Smith, 2006a, 2006b; DeBray, 2006; Yell & Drasgow, 2005 ; Penfield & Lee, 2010）。

2001 年繼任的小布希政府透過立法推展教育政策，在美國第 107 次的國會議決，強化總統為教育決策核心，調整聯邦政府的教育方針，朝向更具決定權的方向發展；將中、小學教育列為美國國內最優先的政策，針對《ESEA》的訴求與精神，重新制定《NCLB》強調以「標準導向」作為評量學生閱讀與數學的學習成效，希望藉此法案的推動，提高學生的平均學業成就，終於在 2002 年 1 月 8 日順利通過《NCLB》，期望在 12 年內（2014 年），所有學生都能通過重要的學術內容測驗（陳孟君、湯維玲，2009；Cohen-Vogel, 2005; DeBray, 2006; Knapp & Meadows, 2005; U.S. Department of Education, 2002, 2007b; Yell & Drasgow, 2005）。

三、《NCLB》的精神

2001 年，《NCLB》開宗明義指出：「用績效、彈性和選擇，結束成就的落差，使兒童不落後」，宣示每位兒童都具備學習的能力，希冀透過政府的力量，整合來自各方的資源與力量，落實教育機會均等的理念（U.S. Department of Education, 2002, p. 1）。由於布希政府不僅延續過去教育改革政策，建立在標準化與績效運動之上，2001 年 1 月 24 日布希政府更積極提出教育革新理念，轉化聯邦政府的教育角色，強調必須使每位孩子不落後，將《NCLB》作為教育政策之主軸，規劃出四方面的藍圖（DeBray, 2006; U.S. Department of Education, 2002, 2007b）：（一）加強學生學業成就的績效；（二）有效改善學校教育品質與提升教師專業素質；（三）減少科層體制，增加州與學區的彈性；及（四）授予家長教育選擇權。

其中提高學生學業成就、消除成就落差最重要的因素之一是「教師素質」，因此《NCLB》設定目標由「高合格教師」（highly qualified teachers, HQT）教導學生，強調學校與教師的績效，也提供家長與學區有關學生學習與成長的相關資訊，並塑造有利學生學習與成長的環境，提高學生的學習成效；以及給予家長選擇學校的彈性，鼓勵家長參與孩子的學習，結合學區、學校與家庭，共同建立一個安全、健康的學習環境，促使學生遠離毒品與暴力之威脅（陳孟君、湯維玲，2009；Cohen-Vogel, 2005; Knapp & Meadows, 2005; U.S.

Department of Education, 2002, 2007b; Yell & Drasgow, 2005)。由於美國透過《NCLB》重新定位聯邦政府的角色，影響力已從周邊的教育活動，逐漸進入學校教育的教學層面，前柯林頓總統政府的教育顧問羅瑟漢（Andy Rotherham）聲稱：《NCLB》代表聯邦政府高調地介入教育（引自 Cohen-Vogel, 2005; McGuinn, 2006）。

綜合上述，從 1980 年間開始的教育改革運動，針對縮短學生學業成就落差，使聯邦政府在教育角色的地位漸顯加重，加上採用市場導向的教育政策，強調標準化、測驗本位與績效，以及批判師資培育制度，重新定義高合格與高素質教師等，均影響美國的教育發展。這些教育改革具體呈現在《NCLB》中，因此《NCLB》被視為《ESEA》公布以來美國最重要的教育政策。

參、《NCLB》實施後之小學課程與教學變革

本文主要探討《NCLB》法案實施後對美國小學教育的影響，且具體呈現在小學課程與教學的變革為何，又衍生哪些問題？由於學校教育品質、學生學業成就與教師素質有密切關係，《NCLB》宣稱的高合格教師、年度適當進步幅度（adequate yearly progress, AYP）、待改進學校（school in need of improvement, SINOI）乃是美國師資培育機構要求準教師與在職教師均應了解之重點（Johnson, Musial, Hall, Gollnick, & Dupuis, 2005）。因為《NCLB》要求 2005 年至 2006 年底，各州均能確保州內所有擔任核心學術科目的教師都是高合格教師，所謂「高合格教師」在《NCLB》的定義，乃是指公立中小學教師擁有州所認可的教師證書，而非緊急、臨時或暫時性的證書（引自 Johnson et al., 2005）。詳言之，所謂「高合格教師」意指凡接受《NCLB》第一章（Title I）規定之經費補助的公立學校，任教於公立中、小學核心學科的教師，至少需要具備下列三項要求：第一，學士學位以上的學歷；第二，通過州所規定的教師任教學科，如閱讀、寫

作、數學，或其他基礎課程的知識與教學技能測驗，獲得完整的州教師證照；第三，教師必須能夠展現其任教學科的專門知能（陳孟君，2011；U.S. Department of Education, 2002, 2007b）。

從《NCLB》重視教師的合格率與教師素質，以績效、標準化測驗和年度適當進步幅度要求提升學生學業成就，達成《NCLB》的目標，其具體作法就是透過各州舉辦的閱讀與數學測驗，了解該州各校學生進步的情況，如果在規定期限內未能達到設定的學生學習標準，完成年度適當進步幅度的要求，就成爲《NCLB》定義的「待改進學校」（陳孟君、湯維玲，2009；U.S. Department of Education, 2002, 2007b）。因此《NCLB》在「標準化」、「測驗」與「績效」的精神下，美國小學課程與教學有何變革，作者歸納出以下三項主要變革：

一、發展標準本位的課程與測驗

美國追求標準本位（standards-based）的教育改革可追溯至 1983 年《國家在危機中》報告書，其中建議採取嚴格的畢業要求、延長學習時間，憑藉標準化成就測驗來了解學生的表現標準（student performance standards），甚至要求學生學習特定的內容標準（specific content standards）；直到《NCLB》公布後，更進一步將測驗分數是否達到預設目標之結果與聯邦經費的補助或懲處結合（Mathison & Ross, 2004）。美國所稱「標準」有不同的概念與運用方式，Johnson 等人（2005）指出三種形式的標準：

第一種標準著重學科內容，視爲內容標準（content standard），這些標準通常與該學科重要概念、主題、概念組成成分有關，也會設定相關的基準（benchmark），列出精熟與正確回應的百分比，具體的內容標準如數學標準、科學標準、社會科標準等，這些標準除了學科知識之外，也會明確陳述教師或學生所需要的思考與歷程之技巧與策略。第二種標準是表現標準（performance standard），著重教師與學生應完成的知識與技能之成就（accomplishments），是接續內容標準後的下一步驟，包括表現的描述（performance descriptions），及作品範例與評述（commentaries）兩個部分，所以各學區可發展出不同的表現標準。第三種標準則是學習機會的標準（opportunity-to-learn

standard），又稱為輸入或傳遞標準（input or delivery standards），重視學生達到內容標準與表現標準所需要的資源與支持系統，提供合適的條件，包括教學資源、評量、系統結構等，使學生能以其學習步調與不同的方式、再加上教職員的協助等達到預定的標準。

美國各州在《NCLB》實施後，必須為所有年級的學生訂定閱讀、數學的學習標準，2008年之後又增加科學的學習標準（Penfield & Lee, 2010）。《NCLB》要求各州可以依據州自訂的學術標準（state academic standards），選擇與設計各州自己的測驗，各州每年舉行閱讀與數學的州測驗，用以檢測學生是否達到標準或超越標準，所以學校需要設定閱讀、數學的年度適當進步幅度，再加上至少如寫作或科學等1科其他學術指標的測驗成績，不過科學測驗的舉辦僅規定在三至五年級、六至九年級、十至十二年級，各年段至少實施1次的科學測驗，無需每年每年級進行檢測，直至2011年，《NCLB》尚未要求科學測驗成績一定要列入年度適當進步幅度；其次，聯邦政府對於經濟不利學生、特殊學生、英語學習者、不同種族與族群的學生，期望學生能達到精通（proficient）的測驗標準；再次，如果有學校超過2年仍未達到設定的進步，那麼就會要求這些學校改進，而且學區的公開報告也會公布學生的表現；最後，法案預計實施至2014年，屆時美國所有的中小學學生能力期望均能達到所要求的年級程度，符合制定《NCLB》時的改革要求（Johnson et al., 2005; McGuinn, 2006; Penfield & Lee, 2010），所以《NCLB》影響學生學習的課程、教學與評量，一切均朝向達成標準而努力，也影響學校教師課程安排，必須納入各學科每年級所規定的標準內涵，使學生擁有該年級的知識與技能（Johnson et al., 2005）。

就各州所訂定的核心科目標準而言，2008年聯邦教育部教育統計中心（National Center for Education Statistics, NCES）統計分析，各州均訂有英文、數學、科學、社會（或歷史）此四種核心科目的標準；清楚明定學科內容標準的州數，分別為英文8州、數學24州、科學28州、社會（或歷史）2州；而定期修訂標準者有38州（National Center for Education Statistics, 2008）。接受《NCLB》聯邦經費補助的各州，必須提交年度適當進步幅度報告給聯邦政府，州測驗成績

決定資源多寡，不過各州可以決定年度適當進步幅度的構成、達成程度、未達學區與學校的懲處方式（Penfield & Lee, 2010）。上述資料顯示標準本位的課程在《NCLB》的推動下更具體地落實，學校須依據各科與各州所訂定標準進行選擇與設計，最後教學結果需達到各州測驗所規定的標準。

二、偏重測驗的核心課程教學以通過年度進步幅度為其績效目標

各州雖訂有英文、數學、科學、社會（或歷史）此四種科目的標準，不過依據《NCLB》的規定，各州可以設定自己的標準和舉辦州測驗，學校需要依據州所訂定的標準，設定閱讀、數學的年度適當進步幅度，以達成目標作為績效證明，雖然至少需要再加上 1 科測驗成績作為其他學術指標，但整體而言，教學仍偏重於需要測驗的英文閱讀與數學兩種核心課程（Bieber & Martens, 2011; Penfield & Lee, 2010）。實際的作法是教師在標準本位的課程設計要求下，需要學習如何以「標準本位」進行教學，這種專業的挑戰使教師的角色必須有所轉變，從知識傳遞者與執行者，轉變為學生的教練與協助者，而且教師與學生在教學開始前均須了解所欲達成的標準與測驗評量方式才能達成《NCLB》的期望（expectation）（Johnson et al., 2005）。《NCLB》影響所及，形成教師教學著重核心課程的測驗，教學的目的是為了達到年度適當進步幅度的要求，避免淪為失敗學校之列。以下詳述之。

（一）考試領導教學，以閱讀、數學、科學需測驗科目為重

《NCLB》根本上就是測驗為本的政策，主張透過測驗可以改進課程與教學，而且該法案認為學生的學習結果也能表現在測驗分數上（Penfield & Lee, 2010）。不過 Koretz（2008）曾指出一些因《NCLB》影響而產生的教學現象，例如教師放棄過去正常使用的教學改進措施，改走捷徑，甚至不當地準備考試或考試結果作假；甚至有些校長曾反映州政府要求教師應將教學時間用在州標準所要求的科目，不必將時間花在無須測驗的科目。雖然 Koretz（2008）也認為高風險的測驗（high-stakes tests）更有效激勵教師努力工作，教師教學內容會更

加貼近考試內容，有益於診斷學生學習，卻可能出現測驗分數灌水（inflate test scores）的弊病。

Koretz（2008）更進一步歸納出教師在《NCLB》的政策下，對於教學與評量所作的改變。教師教導學生應試（test preparation）的七種型態包括：更有效率地工作、教更多、更努力工作、再指派（reallocation）、結合（alignment）、教練（coaching）、以及欺瞞作假（cheating）（Koretz, 2008）。前三種型態是《NCLB》所期待的方式：第一種是「更有效率地工作」，例如以更好的方式呈現教材使學生學習；第二種「教更多」，指教師挪出更多時間來教學；第三種為「更努力工作」，教師致力於教導學生需要測驗的課程。第二與第三種型態若超過學生的學習負荷，易導致學生厭惡學校教育或厭學，抵銷了短期的成果。前三種應考準備方式大致可以達到預期的成果，使學生獲致較高的學業成就。

至於後四種型態，以第七種「欺瞞作假」最為極端與不當。易言之，指派、結合與教練三者的好壞界線較模糊：第四種型態之「再指派」，指單純的資源重新分配，例如教學時間、學生學習時間、配合特定測驗方案等的重新分配。重新分配又可分為兩類，一為學科之間的重分配，減少未測驗學科的授課時間；另一則為學科內的重分配，著重應考內容的教學。Koretz（2008）指出，測驗成績僅是學生成就的一小部分，在時間與經費的壓力下，如果教師掌握到測驗的內容、測驗項目的型式，就能重新分配與安排；至於在學區與學校方面，會樂於協助教師了解測驗與進行測驗的準備。第五種之「結合」型態意指教學與評量兩者必須結合學科內容和表現標準，事實上教師通常將教材與「強勢標準」（power standards）相結合，反而忽略其他的標準或學科內容。至於第六種之「教練」型態就是熟練測驗項目，包括測驗形式、評分項目或少數的內容項目，此一型態的缺失易產生學校教師為了提升測驗分數而窄化課程。有人歸咎上述負面結果為「不良」測驗，縱使是好的測驗，也無法解決上述問題，因為標準化測驗很困難，甚至無法測出重要的教育結果，所以最終問題即是以測驗為基礎的績效，造成考試領導教學，教師只重視考試科目的教學。

（二）績效掛帥，以達到「年度適當進步幅度」為目標

《NCLB》公布後，美國聯邦政府對學校績效的要求更甚以往，學校需要清楚說明學生學習結果與成本支出，教育經費的支出和產出結果之間的關聯性（Johnson et al., 2005）。2001 年至 2002 年為學生成績的基準線，測驗結果包括個別學生的成績，並依據不同類別（族群、經濟狀況與其他類）學生分門別類報告，也比較各類的差距、進步與各次級團體間的變異性；若各次級團體未達精通層級，必須由州政府向聯邦政府報告每年測驗成績結果的進步情況，《NCLB》就是期望各州 12 年期間所有學生均能達到精通標準，這就是所謂的「年度適當進步幅度」，此不但影響教師教學指標，也影響實際的教學（Johnson et al., 2005; McGuinn, 2006）。

詳言之，由於每州必須為全州學生自訂 12 年內的年度適當進步幅度，基本指標就是學生在各標準化測驗下的表現，而且所有學生必須逐年表現進步幅度，最後在 2013 年至 2014 年時全部達到各測驗科目標準所設定的精通程度；不過，仍會依據經濟不利、主要族群與種族、弱勢學生、以及英語學習者等不同類型學生，區分學生的測驗成績（Johnson et al., 2005）。例如，《NCLB》要求各州在 2005 至 2006 學年度對於三年級至八年級學生，進行數學與閱讀的年度測驗；2007 至 2008 學年度時，再加上小學、國中與高中每年 1 次的科學測驗，以了解學生在各州標準化測驗的學業成就表現，提供給學生、家長與教師有關學生學習成效，科學的「年度適當進步幅度」是各州可以自行選擇納入與否；測驗的結果將被公開在學區與州的報告卡（report cards）上，若學校連續 2 年在「待改進學校」名單之列，家長比較各學校學生學業成就表現後，將其子女轉學到學生表現水準較高的學區就讀（Johnson et al., 2005; Koretz, 2008; McGuinn, 2006; Penfield & Lee, 2010）。教師在此壓力下必須逐年提高成績，符合進步幅度，以確保學校的發展。

（三）避免學校被懲處或貼上失敗學校的標籤

假如學校學生的學業成就表現未達到各州年度適當進步幅度的要求，就是《NCLB》定義的「待改進學校」，成為「低度表現」與「失敗」的學校；若學校連續 2 年未達年度適當進步幅度，就被定義為「需要改進」，並得接受地方學區教育局技術上的指導；若連續 3

年未達年度適當進步幅度，學校則須提供家長「補充性教育服務」(supplemental educational services)，以供家長選擇，也包括私人家教(private tutoring)式教育服務，至於來自低收入家庭的學生則可轉學至他校；如果連續4年未達年度適當進步幅度，學區可以實施校正行動(corrective actions)，包括更換教職員、實施新課程、減少學校的管理權限、容許校外專家進入學校、延長學生在學校學習時間，或者改變學校內在組織結構；最後，如果連續5年未達年度適當進步幅度，則須重組學校或重建為特許學校(charter school)，更換學校多數或全部教職員，由州政府接管學校的運作或重新治理學校(Johnson et al., 2005; McGuinn, 2006)。

三、教師課程決定權限緊縮

美國各州經立法與州教育廳決定課程後，由各學區安排與支持課程，再由學校選擇課程。州教育廳的課程職責有二：第一，建立學生學習內容；第二，決定教學所需教材(instructional materials)(Johnson et al., 2005)。由州設立課程標準，形成課程的來源依據，州內設立委員會，成員包括教師、學校行政人員、高等教育的教授、州政府官員或立法者等代表，同時也組成每一學科的課程標準委員會，其成員與州課程委員會組成方式相仿，每一委員會瀏覽各種學科全國性課程標準相關內容，舉辦公聽會，讓各種利益團體能夠表達意見，再由委員們向州教育廳建議一套州立課程標準，經州政府教育廳同意後，所有學區與學校需要教導這些標準；各學區的工作與目標是在課程選擇與課程實施方面，由教師、校長、家長，或高等教育教授組成學區層級的課程委員會，共同分析學科與學生在測驗上的表現，檢視可獲取的文本與教材後，向學區教育局建議購置，再由學區選擇並購置所需之教科用書與課程材料內容；至於學校層級的課程決定則由學年會議或大型學校增設學科會議決定之；教師除參與學校層級的課程決定之外，部分教師代表亦可參與學區課程委員會(Johnson et al., 2005)。

《NCLB》實施前，課程以學校和教師為主；實施後，課程決定逐漸朝向州與學區集中化。教師過去擁有較多課程選擇與教學的彈性，不必憂心如果不按照課程指引或綱要教學會有何後果；今日的

教師受到美國聯邦教育部、家長、贊助團體與出版商參與之影響，有責任協助學生學習已頒布的標準與基準，相較於《NCLB》實施前，美國教師對於課程的選擇相較受限，即教師課程決定權受到緊縮（Johnson et al., 2005）。

由上所述，教師決定課程內容的實權緊縮，反而受到許多利益團體影響課程內容與組織。一開始各州決定課程，各州又受《NCLB》影響，逐漸趨向國家層級的課程決定。所以一旦課程標準與重要概念決定後，州與地方學區課程委員會僅能決定內文與教材，並購置給學區內各校，供教師在教室中使用（Johnson et al., 2005）。而且課程選擇與實施後，需依據原訂定的課程標準進行課程與學生的學習成果評鑑，因此，教師依據既定的課程標準發展課程，完成學生學習的課程內容與教材上，足見《NCLB》限制了教師的課程決定權限。

肆、《NCLB》實施後小學課程與教學面臨的挑戰

從標準本位的課程與測驗、偏重英文與數學核心課程的教學，以及教師課程決定權限緊縮的三個變革趨向，衍生出《NCLB》實施後小學課程與教學所面臨等三項問題與挑戰。

一、課程與教學窄化的負面影響

有教師觀察到《NCLB》已成為教學上的焦點，因為《NCLB》規定這些測驗，（教師）將原本需要充實的學生學習經驗，因為測驗而選擇減少或捨去（Tracey, 2005, pp. 91-92）。《NCLB》的核心科目為閱讀、數學與科學。因為州課程標準與評量科目僅列入上述核心科目或再加上社會科課程標準，僅有測驗內容的核心科目才是小學教育的重點，《NCLB》導致窄化的課程與教學，此為問題之一。

《NCLB》的績效導向負面影響教師的教學與課程，導致教師僅重視需要測驗的科目和列為學科考試的內容；教師傳遞課程時忽略

不必應考的科目；再加上學校與學區鼓勵應考策略的學習，爲了提升學生的測驗分數，結果可能導致課程的窄化（Koretz, 2008; Tracey, 2005）。Tracey（2005）發表一份有關《NCLB》對教師教學影響的研究報告，認爲學校教師能否設計出高標準與高品質的課程，與該州所訂定的學術標準密切相關；其次，教師認爲以教學品質作爲評量教師的依據，可以提高學生的學習成就，不過若真正有公平的教學表現評量系統，則傾向會接受績效責任制的作法，因爲《NCLB》假設外在績效與懲處可以強迫學校改進，激勵教師改變教學實施，也使得學生有更佳的學業成就表現，這種市場機制（market mechanisms）有助於改善學校。該研究（Tracey, 2005）結果顯示，近 70% 的教師表示，他們逐漸轉移注意力和投注更多時間在應考科目，減少非應考科目的授課時間。又因考試領導教學，有位教師表示，他所任教的學校，減少社會科與科學的授課時間，希望學生在數學與英文的表現標準，能從「基本」到「精熟」。該研究（Tracey, 2005）結果也有意見相左處，例如部分教師贊同未達年度適當進步幅度的學校受到懲處，期促進學校的改進；然而，有些教師不贊同學生轉校的作法，贊同提供「補充性教育服務」來改進學校，以提高學校學生的測驗分數。該研究結果也出現教師否定測驗必可改進教師教學或改進課程的說法，反而認爲這些改革將窄化課程，導致教學只重視測驗科目，研究結果傾向於《NCLB》對課程與教學產生的負面影響。

教育政策中心（Center on Education Policy, 2007）之調查研究也同樣發現，自實施《NCLB》之後，有 62% 學區反映學區內的小學，增加英文與數學學習時間；相對地，有 44% 學區內小學減少其他科目的學習時間或活動時間，如社會、科學、美術與音樂、體育、或午餐與休息時間，平均每週減少 141 分鐘，減少上述科目教學總時數將近 31%，將之挪爲英文或數學之教學；同時學區內的小學有 84% 改變了英文課程內容，81% 調整數學課程，以符應州的測驗內容。

雖然自從 2007 年至 2008 年科學納爲《NCLB》之核心課程後，改變原本小學教育忽略科學教學的現象，尤其原先都會學校學生與少數族群學生受到的負面影響甚劇，希望透過州納入科學測驗後，小學教師能安排科學的教學時間、調整科學教材與補充資源，藉此協助教

師在科學學科上的專業發展，也能滿足多數學生以及少數學生文化與語言差異上的需求（Penfield & Lee, 2010）。Hawley（2008）認為，科學社群對於《NCLB》將科學納入核心課程抱持正面看法，僅提醒科學測驗的語言與文化問題。整體而言，仍會出現因《NCLB》窄化教學目標，產生不當的教學負面效應。Hawley（2008）指出，以州測驗評定教學績效，乃不了解教學的複雜性，不僅無法改進教學，也無助於發展學生所需要的教學，反而降低教師的教學效能，因為《NCLB》高風險的測驗會降低教學品質，尤其對於無法有足夠學習機會的學生更為不利，教師將時間放在標準化測驗的科目上，教導測驗技巧與低層次的技能，降低學生學習的機會反而使學生遠離學校。

二、考試領導教學

Johnson 等人（2005）提出《NCLB》產生學校「因壓力而作假」、「教導如何考試」、「一體適用（one-size-fits-all）的測驗」、「國家測驗的威脅」、「增加教師的工作負荷」等問題。

首先，「因壓力而作假」：例如在高風險的測驗下，學校教師會停止正規的教學活動長達 1 週或以上，以準備測驗，練習多選題的作答，複習該年度所教授的課程內容，有些校長或教師協助學生作弊，從如何回答特定問題到更改答案，要求學習不利學生測驗當天請假等均有之。其次，「教導如何考試」有 2/3 的教師指出會將教學重點放在測驗的內容上，占用其他教材的教學時間；有 80% 的教師教導學生應試技巧，相對地減少教學內容的總時數。不過，Johnson 等人（2005）卻指出，事實上州測驗很少與州所訂定的內容標準相符合，反而強調學區所使用的課程教材內容，所以如果學區的課程能包括州所規定的標準，學生就能有較佳的測驗成績表現。Johnson 等人（2005）指出，教導應試的另一影響是學生專注準備測驗，而減少學習其他科目或教材，例如減少學習不必考試或風險不高的表演藝術；而教師教導測驗時也忽略批判思考與高層次的思考技巧。

其次，「一體適用的測驗」挑戰了美國原先重視學生個別差異，主張所有學生的認知發展並非同一進度的教育傳統，所以用相同的測驗來測得所有學生，測驗結果可能對部分如貧窮的都會區學校與學生

不利，此種一體適用的測驗本身信度與公平性陸續受到教育學者的質疑（Johnson et al., 2005; Penfield & Lee, 2010）。至於面臨「國家測驗的威脅」方面，許多州使用相同的測驗，其目的是為了避免最後形成一種全國性的國家考試與全國性的國定課程，因為一體適用的測驗發揮至極致者就是國定課程；例如國家評量管理委員會（National Assessment Governing Board, NAGB）乃經國會通過而創立，並專門為執行「國家教育發展評量」（National Assessment of Educational Progress, NAEP）政策而設，定期分析全國各州與學區學校中小學生學業成就趨勢，以了解學生每年的進步情況，並進行各州的比較；對於接受《NCLB》經費補助的州與學區，四年級與八年級學生每2年必須參加NAEP所舉辦的閱讀與數學國家測驗，同時三至八年級也得參加各州規定的測驗，此沉重的壓力與花費的時間導致學校不願意參與（Johnson et al., 2005; McGuinn, 2006; National Assessment Governing Board, 2010）。

最後，測驗評量「增加教師的工作負荷」也是為人所詬病之處（Johnson et al., 2005）。Hawley（2008）指出，教師為因應測驗準備而教的結果，教學重點置於測量的技巧上，較少關心教材內容能否結合州課程標準，導致課程逐漸窄化與不具挑戰性；又基於績效的要求，訂定目標時就盡量安排易於測量與易達成者，造成許多州與學區所設定的目標，無法反映出學生應學習的深度與廣度，而且為了避免被懲處，州政府反而設定較低的成就標準，以符應學生的表現。

三、測驗為本的績效迷思

本文以為這種測驗為本的績效成為判定課程與教學成功之依據，源自美國1980年代教育改革。Johnson等人（2005）指出，1980年代時績效的獎勵較多，《NCLB》的獎勵就顯得少，並出現對州、學區與學校各種形式的威脅與制裁；而且《NCLB》規定各州須實施閱讀、數學的標準化測驗，至2008年時又增加科學的標準化測驗；實施的結果，教師必須對所有學生的學習負責，並反映在州內同一種內容測驗的結果；尤其當不同背景與能力的學生必須在同一窄化的標準化測驗上表現所知，這是受到質疑的作法；不過，《NCLB》的支持

者卻認為假以時日，當學區聘用高合格教師就能有效教導閱讀，以及運用「以科學為基礎之研究」進行教學，將提高黑人與拉丁裔學生的測驗成績。

（一）以年度適當進步幅度作為聯邦補助經費與懲處有所不當

Tracey（2005）指出，學校學生的閱讀與數學 2 科目的州測驗成績未達到州教育廳所定義的精通層級，即未達成規定的年度適當進步幅度，依據測驗成績結果被歸類為「待改進學校」，必須受到懲處。

《NCLB》規定有兩種懲處方式：第一種懲處是轉校第 1 年待改進的學校須提供學生轉換至較高學業成就表現的學校的機會；第 2 年學生可自由選擇參加「補充性教育服務」。這兩種作法的假設建立在「競爭」可以改善學生表現不佳學校的教學方案（Tracey, 2005）。然而，實際的影響正如 Johnson 等人（2005）所言，當《NCLB》使學校面臨校名與等第被公開的狀況，並且被大眾質問為何未達到年度適當進步幅度，這是一種「高風險測驗」，以測驗結果作為教學績效。再者，學校受到的獎懲決定校長或教師是否有額外的薪資，是學校是否可得到協助或被州政府接管的後果，此一懲處制度，反而造成教師離開待改進學校（Tracey, 2005）。總之，Hawley（2008）、Johnson 等人（2005）與 Tracey（2005）均認為，《NCLB》的外在績效或懲處無法改進教師教學或學校，甚至懷疑市場競爭能否改進學校，當然也不贊成學生轉校的作法。

在《NCLB》的政策之下，學校只為了避罰，不願冒險變革或持續發展，也不願為學生的學習設定更高遠的目標，那麼改革學校的理想勢必落空。《NCLB》任憑各校條件不同，卻訂定相同的年度適當進步幅度，作為經費補助或懲處依據，忽視各地差異性與學生特質，此乃《NCLB》為人所詬病的主要因素。

（二）誤以為測驗為本的績效系統可提升學生學習成效

Koretz（2008）認為，標準化測驗無法測量出重要的目標，甚至忽略重要的目標，應該思考何種形式的績效系統最能提供學生機會，減少副作用，所以應該超越測驗分數，關注學生學習的結果。Koretz（2008）直指許多州測驗的進步幅度，通常比 NAEP 測驗所測得的結果高很多，此現象反映出各州內的學校在承受高風險測驗的憂慮下，

可能製造出州內各校學生學習成效逐漸進步的假象。Sunderman、Kim 與 Orfield (2005) 的研究也指出：《NCLB》的績效系統確實對於教師實際教學與課程產生負面的影響，質疑《NCLB》能改變學校與改變教學實踐的根本假設，不相信外在的績效、罰則與市場機制可以促使學校改善；因為教師為了績效，只重視測驗科目之教學，卻忽略未測驗的主題，最嚴重的問題是教師認為《NCLB》的罰則，造成優秀教師離開那些被認定為待改進學校；所以 Sunderman、Kim 與 Orfield 等人 (2005) 認為，提供教師教導學生所需要之資源才是真正關鍵。這種以測驗為本的績效系統違背原本《NCLB》為低收入與少數族群學生服務的目的，許多研究 (Penfield & Lee, 2010; Sunderman, Kim, & Orfield, 2005; Valli, Croninger, Chambliss, Graeber, & Buese, 2008) 顯示，《NCLB》對這些族群的影響產生負面結果。2011 年五月國家研究協會 (National Research Council) 之研究報告也顯示，《NCLB》僅稍微提升小學四年級學生的數學表現，但與原期望達成的目標仍有一大段差距，其他年級與科目學生測驗分數未顯著提升，因此建議避免以高風險的單一測驗分數來決定績效 (Hout & Elliott, 2011)。

歐巴馬 (Barack Hussein Obama, 1961-) 政府的教育口號為「邁向巔峰」(Race to the top) 也聲稱是對《NCLB》的根本修訂，但此使中央與聯邦更能控制教育，仍然未建立全國性通行的國家標準 (Bieber & Martens, 2011)，所以測驗與評量仍分別為州層級與國家層級，也未實施全國性的課程標準。NAEP 於 2011 年十一月公布國家報告卡 (National report card) 指出，2011 年，四年級與八年級學生的閱讀與數學評量結果持續呈現「中等幅度進步」(continue a pattern of modest progress)，其中全國四年級閱讀成績 2011 年與 2009 年無差異，但數學則較 2009 年進步 (NAEP, 2011a, 2011b; U.S. Department of Education, 2011a)。此結果顯示美國學生並未完全具備面對二十一世紀之知識經濟社會的能力，所以歐巴馬政府繼續保障教師工作並提供資源給學校，認定改進教育是發展國家經濟的關鍵，故需要及時提供學生一個世界級的教育。

伍、《NCLB》的修正與發展

《ESEA》起源於對教育機會均等與扶助弱勢學生的關懷，而《NCLB》則以績效要求學校提升所有學生學習成效，此乃延續自1994年後各州標準化與測驗改革的趨勢（McGuinn, 2006; Penfield & Lee, 2010）。易言之，《NCLB》植基於標準化運動、測驗評量及績效系統，影響美國小學的課程與教學邁向標準本位的課程與測驗，教學偏重需測驗的核心課程，以及緊縮教師課程決定權限的變革，衍生出課程與教學窄化的問題、考試領導教學的弊病，以及測驗為本的績效迷思。

從2002年實施至今，聯邦政府面臨上述質疑與挑戰，為解決上述問題，歐巴馬遂於2010年3月13日提出對《NCLB》的修正藍圖，即「改革藍圖：《中小學教育法案》之重新授權」（A blueprint for reform: The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act）（U.S. Department of Education, 2010a），以及同（2010）年八月提出《專為教師而設：改革藍圖如何使教育工作者增能賦權》（Built for teachers: How the blueprint for reform empowers educators）（U.S. Department of Education, 2010b）。這兩份藍圖旨在解決《NCLB》引發考試領導教學、非測驗科目（歷史、科學等）不受重視、刻意降低州訂標準以避免學校被貼上低成就標籤等弊病，再加上2011年9月23日歐巴馬宣布《無落後兒童法案彈性計畫》（No child left behind flexibility），作為《ESEA》修正案未通過前的過渡行政措施（駐美國臺北經濟文化代表處文化組，2011；U.S. Department of Education, 2011b）。上述改革藍圖與陸續提出的公告或報告書成為《NCLB》未來的發展方向，也成為本文省思與展望《NCLB》小學課程與教學之依據。本文歸納出下列三大修正方向：

一、提供教師資源與支持

《NCLB》造成有改進需求學校的教師素質降低，而且學校的教育目標局限於學生學業成就的測驗成績，引發教育界批判，呼籲應批

判《NCLB》以績效、競爭壓力與懲處來決定教師教學品質與學生學習成效之政策；因為真正有助於提高學生學業成就的是高合格與高素質教師，若能發展連貫性的教學方案、吸引高素質教師進入職場、規劃小班制、實施高品質的教學才能達成《NCLB》的目標，所以《NCLB》的修正方向應朝向給予教師資源與經費，購置與州學科標準更貼近的課程與教學教材、並且使教師有充裕的時間和同儕教師合作、推展小班教學、提供更多的教學助理與優秀行政人員的協助、鼓勵更多的家長參與才能確保教學品質的提升（Cochran-Smith, 2006a, 2006b; Sunderman, Kim, & Orfield, 2005; Tracey, 2005）。綜合言之，教師需要更多的資源與支持，而非僅是透過績效系統來改進教學或者是提升學生學業成就表現。正如一位教師所言：

《NCLB》出發點是好的，實施方式不一定正確，我不認為教師應接受那麼多的壓力，這對教師而言是不公平的。（引自 Tracey, 2005, p. 103）

具體而言，訂定可達成的目標、呈現「蘿蔔與棍子」（carrots and sticks）獎懲的綜合體、提供較佳的資源與教材，並給予教師更多的尊重與正面對待，降低因《NCLB》而產生的緊張關係，才能避免優秀教師離開學校，順利地推動教育改革。

前述美國教育學者提出的諸多建議，已具體納入歐巴馬政府的教育改革藍圖之中，如「尊重教師的專業」包括認識教師的重要性，使教師可以依據個人專業表現獲得公正的評價，而學生表現僅是其中一個考慮因素，而非全部；所規劃的藍圖中，鼓勵教師運用多元評量，提供有意義的回饋，也使優異的教師獲得最佳的實質酬賞（U.S. Department of Education, 2010b），這些措施都是以尊重與肯定教師做為修訂《NCLB》的方向。

二、擴展課程範圍並發展全方位教育

《NCLB》要求學校與學生通過年度適當進步幅度，因而窄化了課程（Tracey, 2005）。而且 Johnson 等人（2005, p. 392）也指出，「標

準無法滿足學生各種需求，容易忽略個別學生的獨特性」。美國各州採用閱讀、數學與科學的核心科目標準進行測驗，導致教師僅重視測驗科目，教授應考技術，忽略歷史、藝術與其他重要的科目，也減少了學生參與學習、批判思考與全方位教育的機會（U.S. Department of Education, 2010b）。歐巴馬在 2010 年提出的改革藍圖中增加「表演藝術」，以擴展教師教學的範圍，提供學生高品質的教育；同時也擴充各州教師課程決定的權限，如增加藝術與外語，提供經費給有改進需求的學校，聘任高素質的優秀教師，進行藝術與外語的教學；最後，聯邦政府授權各州在績效系統下，彈性制定學術科目，發展更好的評量測驗，以測得更複雜的技能或實際生活上的知能（U.S. Department of Education, 2010b）。這種擴展課程範圍，增加科目或授權給予各州彈性的作法，希望以全方位教育培養出全方位的學生，實施至今的成效仍有待觀察。

三、以修訂測驗為本的績效系統應採用多元評量

Johnson 等人（2005）認為，採用常模參照測驗有其限制，學生學業成就測驗是一標準化的紙筆測驗，標準化、表現評量雖是全國性運動，基本上有助於教師訂定明確清楚的教學目標、教學內容與方法，並據以評量學生學習結果，不過也影響教師教學與學生學習的負面後果，所以 Johnson 等人（2005）主張，應採取多元評量方式評估學生表現，不應以紙筆型式的標準化測驗作為唯一的測驗評量依據。《NCLB》要求以單一的測驗結果決定績效，造成學生達成「精通度比例」（percent proficient）就是「錢的範圍」（the coin of the realm），「分數」成為測量成功唯一的工具。縱使學生分數持續進步，但是學校與教師仍被冠上失敗的標籤，這種未考慮學校條件，不公平地對待學校，增加學校負擔，「一體適用」的測驗與標準造成學校教育人員必須戰戰兢兢地避免被貼上失敗學校的標籤，而且特殊學生未因《NCLB》而受益，反蒙其弊，通常越需要的社區越難獲得經費資源的補助，這是《NCLB》所造成的問題（Johnson et al., 2005; Koretz, 2008; Tracey, 2005; U.S. Department of Education, 2010b）。此外，原《NCLB》擴大州政府的責任，卻不給予相對應的資源，或提供執行

法律實施時所需要之專門知識，造成法令落實誤差；因為州政府也需要了解《NCLB》影響資源分配，從州到學區，學區到學校，績效系統實質上已影響學校課程與教學的內涵，所以 Sunderman、Kim 與 Orfield（2005）建議，修訂年度適當進步幅度，不要誤用測驗資料，需要重視測驗成績的「進步」，而非要求所有學生在同一時間內「達到」精通標準。

了解因「一體適用」的測驗與標準衍生的問題後，歐巴馬政府的改革藍圖採取多元評量的觀點作為修正方向，除了標準化測驗外，尚包括檔案或方案評量，鼓勵各州和州內的大學校院合作發展新的測驗，使學生未來能具備就讀大學和就業所需之知能（U.S. Department of Education, 2010b）。甚者，正面看待學生學業成就，提供更多的經費給達到高標的學生與進步中的學校，例如「邁向巔峰」即是其中一項額外的補助方案，補救《NCLB》所形成的單一測驗問題（U.S. Department of Education, 2010b）。雖然歐巴馬政府的改革藍圖仍維持高門檻的績效系統，不過已給予地方學區選擇彈性和掌控的權限，以因應都會學校與郊區學校的差異性。

目前上述三個修正方向已獲得各州的回應，歐巴馬更進一步在 2011 年宣布實施《無落後兒童法案彈性計畫》，第一階段已有 11 個州正式提出《NCLB》部分條款的豁免計畫（waiver program），以此彈性作法來執行《NCLB》之計畫審查結果將在 2012 年一月公布（U.S. Department of Education, 2011c）。該豁免計畫聚焦在低成就及高成就落差學校的轉型、創造優質校長及教師評鑑方案的嚴謹績效系統（rigorous accountability systems）等；實施的重點在：（一）以設定高中生達成「大學及生涯準備度」的表現目標，取代《NCLB》所規定的 2014 年達成 100% 精熟之目標；（二）設計地方化的中介策略（locally-tailored interventions），取代原聯邦政府訂定的一體適用作法，做為補救策略；（三）運用多元評量評估學校的進步情形，替代原先以測驗分數做為單一評量之作法；（四）擁有更多運用《NCLB》「第一篇（Title I）：改進不利地區學生學業成就」經費的彈性（駐美國臺北經濟文化代表處文化組，2011；U.S. Department of Education, 2011c）。

綜上得知，《NCLB》給予美國學校不放棄任何一位學生的憧憬與期許，以績效、標準與測驗為手段，在實施過程中出現許多問題與挑戰，因此歐巴馬政府陸續提出《NCLB》改革藍圖，包括增加法案實施的彈性與多元性，正面酬償重於負面懲處，正視美國學校的差異性，避免一體適用測驗的不公平性等措施，希望在 2014 年《NCLB》重新授權時，美國中、小學生均能接受高素質的教育，提高學習能力。

陸、結論與建議

美國教育權限應歸屬各州，但在一連串教育改革之後，逐漸趨向教育聯邦化與教育市場化，《NCLB》就是兩者的巧妙結合。聯邦政府透過法令規範，給予各州與各校經費補助，影響小學課程與教學層面，係透過標準化課程與測驗，以學生核心課程之測驗分數是否達到年度適當進步幅度，作為學校績效之依據，並施予獎懲後果。

《NCLB》原本希望縮短學習落差，提升學生學習效果，最後設定在 2014 年時所有學生都能在英文、數學，及 2008 年加入的科學能達到精熟程度，朝向帶好每一位學生的目標，提升美國教育素質，並能與世界各國校競，使美國國力繼續居於世界的領導地位。

《NCLB》於 2002 年實施後，對於美國小學課程與教學產生三項變革，並面臨三大主要問題。為解決問題與根除弊病，近年來歐巴馬政府提出《NCLB》的改革藍圖，希望在 2014 年《NCLB》重新檢討或授權之前能有彈性調整的行政機制。歸結本文分析《NCLB》對小學課程與教學產生的變革有三：分別為「發展標準本位的課程與測驗」、「教學偏重需要測驗的核心課程，以通過年度適當進步幅度為績效目標」與「教師課程決定權限緊縮」。法案實施後，衍生的問題與面臨的挑戰則亦有三大項，包括「課程與教學窄化的問題」、「考試領導教學的弊病」與「測驗為本的績效迷思」。

為了解決《NCLB》所出現的問題，歐巴馬政府未來改革朝向「給予教師資源與支持，重視與肯定教師」、「擴展課程範圍，發展全方位教育」與「採用多元評量，修訂測驗為本的績效系統」等三個方向

修訂。歐巴馬政府未來具體的修定為：以培養未來大學生的表現標準取代英語與數學 100% 的精熟；重視各州原教育權限，給予州《NCLB》豁免計畫的彈性；以多元評量考評學校，取代以單一學生成績作為評量學校成功與否之依據；彈性運用有關弱勢學生學業成就提升之經費等。

美國《NCLB》實施至今出現的變革與衍生的問題對臺灣小學教育的課程與教學有如下的啓示與建言：

一、政府有責任落實教育機會均等精神以照顧好每位學生

《NCLB》的立法原意甚佳，用績效、彈性和選擇，結束成就的落差，使兒童不落後，也源於照顧弱勢學生之教育機會均等精神。但在標準化、績效與測驗的風潮下，甚多作法與措施不當，使立法精神盡失，造成處於文化不利區或弱勢學習不利之學生更加地不利。標籤化失敗學校的結果不僅學校與教師受到大眾另眼看待，也使未達到年度進步幅度學校的學生也受到歧視。此對臺灣教育的啓示是：政府有責任照顧好每位學生，實施法令所採用的配套措施很重要，應本於教育機會均等的精神，追求教育公平與正義。美國運用競爭與績效，投入大量經費，迄今仍未見學生學習成效顯著性的效果，負面後果反而影響小學課程與教學。

臺灣教育應從美國實施《NCLB》的結果思考：政府為競逐巔峰，挹注大量經費補助，僅靠測驗、績效決定獎懲，難以一體適用於各州與各校，缺乏配套措施，簡化教育過程，僅關注學生測驗分數之結果，導致教育改革尚未成功卻已必須以行政措施修訂之地步。

二、課程綱要修訂應與時俱進並擴大教師課程決定權

臺灣在 1990 年代教育改革之後，改變國民教育階段的課程與教學從原本中央決策之由上而下的課程政策，逐漸授予地方教育當局、各校課程發展委員會及班級教師課程決定與教學評量。例如，教育部頒布九年一貫課程綱要，訂定出各學習領域能力指標，再由出版商的編輯群依據能力指標撰寫教科用書，經國立編譯館審查通過，各校課

程發展委員會再選用，以供教師與學生使用；而各縣市教育當局與各校也可發展鄉土教材與學校本位課程（教育部，2001）。不過教育部頒布的課程綱要須與時俱進，定期檢視與修訂，並給予地方教育當局與各校修訂課程綱要之權限，方能符合因地制宜之精神。

其次，美國教師選編教材雖受各科課程標準之規範，但實際在教室中所使用的教材並非僅止於一本教科書，可以使用多本教科用書或教師所編輯之學習教材，教師課程決定權限與彈性較臺灣大。縱使如此，美國教育界仍認為已緊縮教師課程決定權限，所選用的教材與實際教學內容已受到標準與測驗之限制，因此省思未來法案修正時，應朝向擴展課程範圍，給予教師更多課程決定權。反觀臺灣小學教師大多使用審查過後的教科用書，各學習領域僅選擇一本教科用書來教導學生知識與技能，教師成為教科書的使用者而非設計者。擴大臺灣教師課程決定權限的首要之務為教師須具備課程設計能力，並能依據能力指標編輯適合的教材，也避免只教書而忽略學校、社區與學生主體的多樣性；同時，各縣市教育廳局也能組織編輯人員，因地制宜編輯出適合該縣市的教材。

三、改進考試領導教學的弊病並避免測驗績效為本的窠臼

美國《NCLB》以學生英文、數學及科學的測驗分數做為學校績效的依據，並以之決定學校排名、校長辦學、教師教學績效考評和學校獎懲。《NCLB》導致考試領導教學，教師教學內容侷限於應考科目的重點內容，；忽略教學的複雜性、高層次批判思考之教育目標，簡化教學為應考技巧，窄化課程，甚至出現許多因測驗而生之弊病，徹底改變美國多元社會原重視學生個別差異性的教育現場。縱使學生學習結果有所增進，卻因一體適用的測驗訂定了年度適當進步幅度，學生雖有成長但未達標準者，仍淪為失敗學校。不當的措施導致優秀教師離開失敗學校或另謀高就，因此《NCLB》有「使學生落後」、「使教師落後」的戲謔之說（Acevedo-Garcia, McArldle, Osypuk, Lefkowitz, & Krimgold, 2007; Meier & Wood, 2004; Sunderman, Tracey,

Kim, & Orfield, 2004)。雖然歐巴馬政府增加表現藝術，希望學校不要忽略非測驗科目，如歷史與地理的教學，但作者以為短期間影響不大，因為未來聯邦經費補助款若仍要求以英文與數學測驗分數為補助依據，縱使《NCLB》納入再多學科，仍空有核心課程之名，所以各州申請《NCLB》的豁免計畫如何減低測驗的影響力，值得後續觀察。

就臺灣教育而言，培養學生成為全方位的學習者，各科目均有其價值；而學習內涵並非僅限於知識層面，態度與技能也同等重要。臺灣雖設有課程綱要與能力指標，不過國小階段並未要求進行標準化測驗。作者認為應避免實施單一紙筆測驗來決定各校學生的學習成效，並以此排名或公布失敗的學校以免有違教育機會均等，也不符合公平正義。畢竟教育的目的不在於給學生一個分數，而應從學生個別差異著手，提供弱勢且學習不利學生更優良的師資與補救教學。臺灣國小教育階段應堅持德、智、體、群、美五育均衡發展的教育目標，避免考試領導教學的弊病；認清紙筆測驗的單一考試成績並非學生學習成就的全部；落實多元評量，如此才能真正了解學生學習過程與結果。

四、提升師資素質使其成為教育改革的樞紐

《NCLB》以提升師資素質，尊重與肯定教師對教育之貢獻，提供教師教學資源與支持力，並加強對校長與教師的評鑑，期望能發展出嚴謹績效的評鑑方案，以補救過去美國聯邦政府不當地對待教師所產生的後果，這些都是臺灣教育可引以為鑑者。作者以為，「師者，為成就學生之人」，臺灣教育當局若尊重與肯定教師的表現，並提供良好的教學環境與適當資源，相信教師本身對教學專業之堅持與投注之內在動力，將外顯為關注學生的個別差異，對學生給予全方位、多元化的教導與評量；同樣地，教師應以專業人員自我要求，追求專業的表現與成長，方能受到相對等的尊重；因此，臺灣必須確保有高素質的優良師資，方能教導出優質的學生，落實帶好每位學生的理想。

行政院教育改革委員會於1996年公布報告書，進行教育鬆綁，提倡由下而上的教育改革迄今，具體落實於小學課程與教學層面者包括：實施九年一貫課程，由課程標準轉變為課程綱要；使教師具有課程發展與設計能力，並鼓吹精進課堂教學與多元評量；教師增能賦權，

並自願性施予教師專業發展評鑑；也給予鬆綁後的地方教育局處和學校更多的課程權限。

本文所彰顯的是美國實施《NCLB》後，教師之課程與教學自主性和聯邦政府的標準化與以測驗為本的績效間產生衝突，此對臺灣教育有兩方面的啓示：消極面，臺灣應以美國為殷鑑，避免標準化測驗影響教師課程選擇、教學活動設計，以及教學評量的實施；積極面，教育部應進一步關注多元社會下的學生個別差異性，給予地方因地制宜的彈性，並了解教育機會均等的意涵，勇於追求教育的公平正義，才能縮短學生的學習差距，發展學生的全人教育，而非以追求分數作為培育學生或評鑑學校的單一指標。

參考文獻

- 李文欽（2007）。美國 NCLB 法案之課責系統在我國可行性之研究（未出版之碩士論文）。國立高雄師範大學教育研究所，高雄市。〔Lee, W. C. (2007). *A study of the feasibility of accountability system of NCLB act in Taiwan* (Unpublished master's thesis). National Kaohsiung Normal University, Department of Education, Kaohsiung City.〕
- 林俊傑（2009）。美國 NCLB 法案中教育績效責任制度之評析——以加州 AYP 制度為例。**教育研究（高師）**，17，1-16。〔Lin, J. J. (2009). NCLB Act in the U.S. educational accountability system for the assessment. *Education Research*, 17, 1-16.〕
- 林煥民（2007）。「不讓每個孩子落後」法案對我國教改之啓示。**菁莪**，19（2），2-14。〔Lin, H. M. (2007). Implication of “No Child Left Behind Act” to education reform in Taiwan. *Jing Curcuma*, 19(1), 3-14.〕
- 陳孟君（2011）。美國《帶好每位孩童法案》（No Child Left Behind Act of 2001）師資培育政策探析（未出版之碩士論文）。國立屏東教育大學教育學系，屏東縣。〔Chen, M. C. (2011). *The study of*

teacher education policy in 《No Child Left Behind Act of 2001》 in America (Unpublished master's thesis). National Pingtung University of Education, Department of Education, Pingtung County.]

陳孟君、湯維玲（2009年8月）。美國《NCLB》法案之師資培育政策初探。2009東亞國際教育研究論壇。日本琉球大學生涯學習教育中心，琉球，日本。〔Chen, M. C. & Tang, W. L. (2009, August). *Investigation on teacher preparation policy under NCLB Act in the United States*. Paper presented at 2009 East Asian International Education Research Forum. Osaka, Japan: Career Learning Center of Osaka University.]

陳惠敏（2010）。美國《沒有任何孩子落後法》之評析及其對我國中小學教育之啓示——批判教學論觀點（未出版之碩士論文）。國立中正大學教育學研究所，嘉義縣。〔Chen, H. M. (2010). *The implications of the 《No Child Left Behind Act》 to Taiwanese primary and secondary education in the light of critical pedagogy* (Unpublished master's thesis). National Chung Cheng University, Department of Education, Chiayi County.]

教育部（2001）。90年暫行綱要。取自 http://teach.eje.edu.tw/9CC2/9cc_90.php 〔Ministry of Education (2001). *Grade 1-9 curriculum interim guidelines*. Taiwan Elementary and Secondary Educator Community. Retrieved from http://teach.eje.edu.tw/9CC2/9cc_90.php]

張鈿富、葉兆祺、林友文（2007）。美國初等教育改革動向。教育資料集刊，33，125-150。〔Chang, D. F., Yeh, C. C., & Lin, Y. W. (2007). Analyzing the trend of elementary education reform in the United States. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, 33, 125-150.]

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 US education policy and its implication: No child left behind. *Bulletin of National Institute of Education Resources and*

Research, 36, 153-170.]

楊巧玲 (2008)。美國初等教育革新的突破與困境：「補充性教育服務」之現況、爭議及啓示。 **教育資料集刊**，37，97-117。

[Yang, C. L. (2008). Success and failure of the innovation of American elementary education: State, controversy and implication of 'supplementary education services'. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, 37, 97-117.]

湯維玲 (1998)。美國師資教育理論的發展——兼述八〇年代美國師資教育改革。 **臺東師院學報**，9，61-90。 [Tang, W. L. (1998). Development of teacher education theories in America: The teacher education reform during 1980s'. *Journal of National Taitung Teachers College*, 9, 61-90.]

駐美國臺北經濟文化代表處文化組 (2011 年 12 月 22 日)。美國 11 州申請豁免《NCLB (沒有孩子落後)》部分條款。 **教育部電子報**，492。取自 http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=9062 [Cultural Division TECRO in the United States (2011). 11 states seek flexibility from NCLB. *Ministry of Education e-paper*, 492. Retrieved from http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=9062]

劉芷妘 (2005)。美國《別讓孩子落後法》內涵及其評析 (未出版之碩士論文)。臺北市立師範學院國民教育研究所，臺北市。 [Liu, C. Y. (2005). *Connotations and critics of "No Child Left Behind Act" in America* (Unpublished master's thesis). Taipei Municipal University of Education, Department of Elementary Education, Taipei.]

蔡清華 (2009)。美國教育。載於楊深坑、李奉儒 (主編)，**比較與國際教育** (頁 73-110)。臺北市：高等教育。 [Tsai, C. H. (2009). American education. In S. K. Yang & F. R. Lee (Eds.), *Comparative and international education* (pp. 73-110). Taipei: Higher Education Press.]

Acevedo-Garcia, D., McArdle, N., Osypuk, T. L., Lefkowitz, B., &

- Krimgold, B. K. (2007). *Children left behind: How metropolitan areas are failing America's children*. Retrieved from http://diversitydata-archive.org/Downloads/children_left_behind_final_report.pdf
- Bieber, T., & Martens, K. (2011). The OECD PISA study as a soft power in education? Lesson from Switzerland and the US. *European Journal of Education, 46*(1), 101-116.
- Center on Education Policy (2007). *Choices, changes, and challenges: Curriculum and instruction in the NCLB era*. Retrieved from <http://www.menc.org/documents/advocacy/harrispoll/cepstudyjuly2007.pdf>
- Cochran-Smith, M. (2006a). Prologue: Policy, practice, and politics: Taking stock of the field. In M. Cochran-Smith (Ed.), *Policy, practice, and politics in teacher education: Editorials from the Journal of Teacher Education* (pp. xxv-1). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Cochran-Smith, M. (2006b). The politics of teacher education and the curse of complexity. In M. Cochran-Smith (Ed.), *Policy, practice, and politics in teacher education: Editorials from the Journal of Teacher Education* (pp. 169-178). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Cohen-Vogel, L. (2005). Federal role in teacher quality: "Redefinition" or policy alignment? *Educational Policy, 19*(1), 18-43.
- DeBray, E. H. (2006). *Politics, ideology & education: Federal policy during the Clinton and Bush administrations*. New York, NY: Teachers College Press.
- Hawley, W. D. (2008). NCLB and continuous school improvement. In G. L. Sunderman (Ed.), *Holding NCLB accountable: Achieving accountability, equity, & school reform* (pp. 173-189). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hout, M., & Elliott, S.W. (Eds.) (2011). *Incentives and test-based accountability in public education*. Washington DC, National Research Council, National Academies Press. Retrieved from <http://>

- www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx? RecordID = 12521
- Johnson, J. A., Musial, D., Hall, G. E., Gollnick, D. M., & Dupuis, V. L. (2005). *Introduction to the foundations of American education* (13th ed.). Boston, MA: Pearson, Allyn and Bacon.
- Knapp, M. S., & Meadows, J. L. (2005). Policy-practice connections in state standards-based reform. In N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood, & D. Livingstone (Eds.), *International handbook of educational policy* (pp. 133-151). Netherlands: Springer.
- Koretz, D. (2008). The pending reauthorization of NCLB. In G. L. Sunderman (Ed.), *Holding NCLB accountable: Achieving accountability, equity, & school reform* (pp. 9-26). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Mathison, S., & Ross, E. W. (2004). Introduction: The nature and limits of standards-based reform and assessment. In S. Mathison & E. W. Ross (Eds.), *The nature and limits of standards-based reform and assessment* (pp. xvii-xxv). New York and London: Teachers College Press.
- McGuinn, P. J. (2006). *No child left behind and the transformation of federal education policy, 1965-2005*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- 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, MA: Beacon Press.
- National Assessment of Educational Progress (NAEP) (2011a). *Reading: Summary of major findings*. Retrieved from http://www.nationsreportcard.gov/reading_2011/summary.asp
- National Assessment of Educational Progress (NAEP) (2011b). *Mathematics: Summary of major findings*. Retrieved from http://www.nationsreportcard.gov/math_2011/summary.asp
- National Assessment Governing Board (NAGB) (2010). *Reading*

- framework for the 2011 national assessment of educational progress*. Retrieved from <http://www.nagb.org/publications/frameworks/reading-2011-framework.pdf>
- National Center for Education Statistics (NCES) (2008). *State education reform. Table 2.1. status of elementary, middle, and high school content standards in academic subjects, by state: 2007—08*. Retrieved from http://nces.ed.gov/programs/statereform/tab2_1.asp
- National Commission on Excellence in Education (NCEE) (1983). *A nation at risk*. Retrieved from <http://www.ed.gov/pubs/NatAtRisk/risk.html>
- Penfield, R. D., & Lee, O. (2010). Test-based accountability: Potential benefits and pitfalls of science assessment with student diversity. *Journal of Research in Science Teaching*, 47(1), 6-24.
- Tracey, C. (2005). Listening to teachers: Classroom realities and NCLB. In G. L. Sunderman, J. S. Kim, & G. Orfield (Eds.), *NCLB meets school realities: Lessons from the field* (pp. 81-103). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Sunderman, G. L., Kim, J. S., & Orfield, G. (Eds.) (2005). *NCLB meets school realities: Lessons from the field*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Sunderman, G. L., Tracey, C. A., Kim, J., & Orfield, G. (2004). *Listening to teachers: Classroom realities and no child left behind*. Cambridge, MA: The Civil Rights Project at Howard University. Also, retrieved from <http://civilrightsproject.ucla.edu/research/k-12-education/nclb-title-i/listening-to-teachers-classroom-realities-and-no-child-left-behind/sunderman-tracey-kim-orfield-listening-teachers.pdf>
- U.S. Department of Education (2002). *The no child left behind act of 2001*. Retrieved from <http://www.ed.gov/nclb/overview/intro/execsumm.pdf>
- U.S. Department of Education (2007a). *Margaret spellings*. Retrieved from <http://www.ed.gov/policy/elsec/guid/secletter/070423.html>

- U.S. Department of Education (2007b). *Building on results: A blueprint for strengthening the no child left behind act*. Retrieved from <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/nclb/buildingonresults.pdf>
- U.S. Department of Education (2010a). *A blueprint for reform: The reauthorization of the elementary and secondary education act*. Retrieved from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/blueprint.pdf>
- U.S. Department of Education (2010b). *Built for teachers: How the blueprint for reform empowers educators* Retrieved from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/teachers/publication.pdf>
- U.S. Department of Education (2011a, November 1). *Statement by U.S. secretary of education Arne Duncan on NAEP reading and math 2011 results*. Retrieved from <http://www.ed.gov/news/press-releases/statement-us-secretary-education-arne-duncan-naep-reading-and-math-2011-results>
- U.S. Department of Education (2011b, September 23). *Obama administration sets high bar for flexibility from no child left behind in order to advance equity and support reform*. Retrieved from <http://www.ed.gov/news/press-releases/obama-administration-sets-high-bar-flexibility-no-child-left-behind-order-advanc>
- U.S. Department of Education (2011c, November 15). *11 states seek flexibility from NCLB to drive education reforms in first round of requests*. Retrieved from <http://www.ed.gov/news/press-releases/11-states-seek-flexibility-nclb-drive-education-reforms-first-round-requests>
- Valli, L., Croninger, R. G., Chambliss, M. J., Graeber, A. O., & Buese, D. (2008). *Test driven: High-stake accountability in elementary schools*. New York and London: Teachers College Press.
- Yell, M. L., & Drasgow, E. (2005). *No child left behind: A guide for professionals*. Saddle River, NJ: Pearson.