

美國教育的最後出擊

二十世紀末

◎ 呂正雄

一九八八年，共和黨總統候選人喬治·布希（George Bush）倡言美國教育必須加以改革。一九八九年，布希就任美國總統，宣稱他將是一位標準的「教育總統」（Education President），主張擴充聯邦的教育支出，大量支持各州政府的教育計劃，以提升高水準的教育品質，進而提振教育生產力以維持國際競爭的領導地位。兩年來，布希的確希望在教上有所建樹，因此除了廣徵教育學者專家的意見之外，其於一九八九年九月，召開有史以來第一次的全美洲長教育高峰會議。在漫長諮商，行政統合，又經波斯灣戰爭的週旋之後，布希

總統終於在一九九一年四月十八日宣佈他的教育改革新計劃。內容包括全國學生能力測驗，自由選擇學校就讀，及五億五千萬美元基金創立五三五所模範學校。因此，為進行這項被稱為「美國教育革命」的新計劃，審視改革歷程及評估未來展望正蔚成美國教育界之論點。

歷史淵源

美國的聯邦憲法對於教育並沒有任何規劃性的條文，一般而言，教育被認為各州的事務（Education is to the state）。而第一個聯邦通過直接參予各州教育的法案，是一八六二年的莫里耳（Morrill）法案。該案對整個美國教育的發展具有深遠的影響，也可以視為今天布希政府撥款支助各州教育的先聲。而當年莫里耳建議聯邦政府撥給各州三萬畝的土地，以作為興辦大學的經費來源。隨後在一九一八年，全國教育協會（National Education Association），針對艾利特（C. Eliot）所倡導的專注基本科目的主流，要求教育的政策應有所改革。於是，發表了「中等教育的主要原則」（Cardinal Principles of Secondary Education），主張教育應重視個人的實現，而教育目標應包括健康、品德、家庭和諧、休閒活動、公民教育、基本活動及職業教育。隨著新教育理念的發表，二十年代到五十年代之間，進步主義（Progressivism），盛行不衰，強調課程及教學要配合學生的興趣，以發展其學業的能力及群己的和諧關係。

然而，一九五七年蘇聯發射人類第一顆人造衛星「史普尼克」之後，美國人心震撼，科技落後的陰影籠罩著社會大眾，因此為迎頭趕上蘇聯，教育的改革再次的興起，其結果訂定「新數學」的課程，並廣設學生獎學金及教師研究補助費。



一九六〇年代是美國內政、外交飽受挑戰的時期。外交上越南戰爭如火如荼，而內政上民權運動正方興未艾。尤其「全美黑人發展協會」（N.A.A.C.P.）及科爾蒙報告書（Coleman Report）（註一），相互激盪均等教育及黑白學生融合上學的理念。因此教育興革的大方向，轉而重視均等的教育機會，實際措施則包括校車轉送黑白學生到同一學校上課（Busing）、「及早就學方案」（Head Start Project）（註二）及「繼續追蹤方案」（Follow Through Project）等。

由於過度重視平等的教育機會，教育的品質即相對的失之頓挫。一九八三年，五篇全國性的評估調查指出，學生的成績低落已到了必須予以正視的地步。尤其「國家在危機之中」（A Nation at Risk）的報告書，不諱言的指出高中生學業成績低落、課程轉鬆，而畢業學分要求亦過於容易。因此，改革之議紛起，而延長上課日數、提高畢業學分、施行全國學生測驗等建議，持續的被提出。延續這種追求卓越教育品質的理念，美國教育部長拉瑪·亞歷山大（Lamar Alexander）及布希總統所欲推展的教育改革，不啻為本世紀末教育投資的巨構。

最後出擊

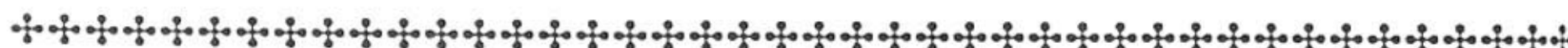
二十世紀的最後十年，美國政府及教育界為了延續教學品質的訴求，並思開創二十一世紀的時代巔宮，因此審視現況，並以實際的政策配合改革。在四月十八日的演講中，布希總統描述了以下教育改革的藍圖：

- 修改各州法令，使得學生可以自由選擇學校就讀，不管是私立或公立，其學費同樣由政府教育經費補助。
- 製訂全國統一標準的能力測驗，其性質

採志願參加的方式，而科目包括英文、數學、科學、歷史、及地理。

- 新設至少五三五所模範學校，各校皆獲頒一百萬聯邦補助費，以協助其設立。
- 鼓勵各州給予具備特殊才能，但缺少教育學位的傑出人士各式教師的認證，同時對特優的教師及校長，頒發額外的考績獎金。
- 呼籲工商界領袖捐獻二億美元的基金，以資助非傳統學校，研究新教法的經費付出。
- 提供四千萬的基金，鼓勵教育人員設計數學及科學的新式教學法，以激發學生的興趣。

配合以上的重點，一個由保羅·歐尼爾（Paul O'Neill）組成非營利事業的新機構，開始設立新式教學法的研究，其經費約為二億美金，而目標卻是「創造美國新生代的學校」。另外，教育部長亞歷山大也提議各州准予學生自由選校。根據明尼蘇達大學韓福里研究所（Humphrey Institute）的報告指出，目前全美國尚無任何州允許利用政府經費，補助學生到教會學校上學。密羅瓦基（Milwaukee）是唯一准予學生利用州政府經費，到私立但不是教會學校就讀的例子，該計劃並特別限制只適用於低收入家庭，但是仍然遭到法院有關教育經費運用的質疑。因此，為促進各州的教育品質，美國教育部計劃以專款補助的方式來進行自由選校的措施。不管是公立、私立、或教會學校，學生都可以使用聯邦的補貼該校就讀。如此，為了學生來源，公立學校不得不奮發圖強，與私校共同競爭。基於上述理念，聯邦政府編列二億三千萬的預算作為各州實施自由選校的補助款。而且，亞歷山大部長提議，現行貧窮學童在公立學校的輔導及特殊教育的補助，





也可以隨著學童的轉校，提撥到私立或者教會的學校。

正反辯論

任何新的教育措施，無法避免的都會遭到肯定、或負面的批評。最近的教育改革計劃仍然引起各種不同的看法。教師聯盟的領導者對於這一次的教育革新表不贊揚，因為教育事務被列為全國優先議程，總是導引大眾重視教育的正確方向。對於宗教領袖而言，長久以來辛勤興學的拮据，終於有機會伸展突破，為將來學術籌劃更多的建樹。不過，一向對測驗持負面態度的「全美黑人發展協會」，對於全國性的統一能力測驗，仍然不表贊同。事實上，在學術領域裏反對是項測驗者，亦不乏其人。

麻州測驗中心的主任辛西亞·休曼（Cynthia Schuman），對這項全國性的測驗持反對的態度，因為她認為測驗就像是X光線，一再照射只是指出骨折的地方，但是卻沒有醫療作用。同樣的，德州的教育學者也抱怨，過多的測驗造成資源的浪費。尤其德州剛在一九九〇針對所有三、五、七、九、十一年級的學生實施新的學科能力測驗 T.A.A.S.（Texas Assessment of Academic Skills），現在如照布希總統的計劃，四、八、十年級的學生再來一次全國學科能力測驗，那對行政的業務及學生的課業將形成極大的負荷。

不過，行政當局也提出彈性的措施，說明全國性質的能力測驗僅為志願實施，而且在設計上會顧及少數民族地方特性。將來實施之後，全國的學生家長就能夠有一個統一的標準，讓父母瞭解自己孩子在學業上的客觀表現。對於這一點，教育測驗服務中心 E.T.S.（Educational Testing Service）深表贊成。衡諸美國各大學的入學標準，有的採用SAT的

成績，有的卻看ACT的分數（註二），甚至於有些學校規定考過ACT之後，還要再考SAT，才能符合入學申請的手續。因此，如果這次擬議中的超越兩大傳統能力測驗的計劃得以實施，將是教育測驗史上的里程碑。

有關教師考績獎金的問題，其爭辯亦各有其見地。長久以來，美國教師的待遇，雖然因各州、各學區之貧富而有所差異，但是基本的支薪制度仍然考量年資、學歷二大因素。雖然固定式的以多少年的任教經驗，或擁有學士、碩士的文憑來評定薪資等級，是呆板枯燥的敘薪標準，但是無可諱言的，它是比較客觀，有目共睹的指數。如今增發教師績優津貼獎金，在本質上所代表的意義，就是敘薪的標準不再只是年資及學歷，它可能還包括教學成效、工作熱忱、同事領導才華、及學生的成就。既然是打破窠臼的作法，毀譽也難免如影隨至。

對「全國教育協會」（NEA）的教師而言，贊成績優津貼獎金者認為，該措施至少有下列優點：(1)促進教師研究改善教學方法，以提高學生學習效果；(2)很多老師花額外的時間，在家裏或課餘時間認真的自己製作教材，辛苦而獲得獎賞是公平合理的；(3)老師得獎，學生亦得到足資模倣的楷模；(4)只有高薪才能吸引具有才華的人，投入教師的行業。相對的，也有部份教師對新措施感到疑慮，畢竟教育不是商品，全憑強勝弱敗的競爭法則，恐怕並不適用於教育的範圍。其反對在教師平常薪資之外，再擇優給予獎金的理由大致可歸納如下：(1)孰優孰劣？很難客觀的加以評斷；(2)新設少數績優的獎勵，會導致教師之間的競爭，影響群己的人際關係；(3)政治影響力的介入，有時會使該獎勵淪為政治的酬庸；(4)增加納稅人地產稅的負擔（註四），導致繳稅者的抱怨及抗爭。

在自由選校就讀的論題上，它牽涉到以公





費支助私校及違背憲法第一條修正案的精神。贊成者認為公立學校必須放棄專利補助的保護，讓私立學校也能獲得政府的補助，在學術發展的條件上立於平等的出發點。根據一九八七年蓋洛普教育民意調查的報告，76%公立學校及81%私立學校的家長皆贊成實施自由選校。「德拉維爾」州前州長彼得·杜邦（Pete Du Pont）建議採用教育代用券（Educational Voucher）以利推行自由選校的措施。一九九〇年「威斯康辛」州率先採用學費代用券，讓「麥迪遜」學區的學生，最高可領取二千五百美元以支付就讀其他非宗教性的學校之學費。但是，批評者認為此舉將鼓勵中等階級的家庭逃避公立學校，如此惡性循環，原本屬於中下階級和少數民族的大都市公立學校，將因流失中等階級的學生來源，而使得學校品質每況愈下。另外，以政府基金補助教會學校，從歷史的觀點來看，也不符合憲法第一條修正案，區隔教會及州政府關係的立意。因此，參議院教育暨勞力委員會主席愛德華·甘乃迪（Edward Kennedy）認為，即使教育需要改革，憲法的基本精神仍不可輕易違背。

結 語

歷史是一面最好的鏡子，它讓人們鑑古知今，釐清未來發展的方向導致九〇年代肇始的教育改革，其近因或許是延續八〇年代末期品質為上的時潮，而長遠的回顧，五〇年代末期新數學、科學的改革建樹，仍然有其成果可循。因此，這一次改革的內容，結合過去的經驗，大肆撥款進行選校、建校，其規模堪稱是二十世紀末美國教育的奮力出擊。而其成效，十年見真章，且讓教育家在新世紀的開始再來驗收罷。

註一：科爾蒙報告書是美國政府的一項研究計

劃，主要是調查教育的平等機會，一九六六年公佈的報告書，認為私立學校學生在課業、秩序、及學業成就上的表現，皆優於公立學校的學生。

註二：及早就學方案由聯邦政府撥預算，提供免費早餐及午餐，讓貧窮學童及早就讀育幼院。

註三：SAT是The College Board測驗中心所製訂，ACT則由American College Testing機構所發行，二者的成績報告目前是美國各大學入學標準的主要指標。

註四：美國學區的主要財源來自社區的地產稅（Property Tax），因此學校經費增加，社區居民的地產稅也隨著增加。

參考資料

1. Ornstein, A., & Levine, D. (1989). *Foundations of Education* (4th ed.). Boston: Houghton Mifflin Co.
2. Carlson, D. (1987). Teachers as Political Actors. *Harvard Educational Review*, August, 283-307.
3. Malone, J. (1991). President Issues Call to Arms for Revolution in Education, April 19. *Austin American-Statesman*.
4. Rich, J.M. (1988). *Innovations in Education: Reformers and Their Critics*. Boston: Allyn & Bacon.
5. Johnson, J.A., Collins, H.W., Dupuis, V. L., & Johansen, J.H. (1982). *Introduction to the Foundations of American Education* (5th ed.). Boston: Allyn & Bacon.

（作者：美國德州大學博士候選人）

