

全美各州教育協會一九九五年教育論壇暨年會與會報告

劉慶仁／駐休士頓文化組

全美各州教育協會（Education Commission of the States，簡稱 ECS），於今（一九九五）年七月十二日至十四日在科羅拉多州丹佛市舉辦教育論壇暨年會，年會主題為「延伸改革層面」（Extending the Reach of Reform），議程設計係針對當前美國目標兩千年教育法案（Goals 2000: Educate America Act，簡稱 Goals 2000 Act）實施以來，所面臨的改革問題與措施，目的在於讓各州教育決策者如州長、州議員、州教育主管等，共聚一堂分享教育改革的心得與經驗，並聽取教育學者專家、教育實際工作者及關心教育社會人士之意見，共同為達成八項公元兩千年國家教育目標（National Education Goals）而努力。美國國家教育目標係前總統布希暨各州州長一九八九年召開教育高峰會所確立的，克林頓總統上任後繼續推動此項教育改革，並於去（一九九四）年三月卅一日簽署目標兩千年教育法案，美國聯邦教育部並於今年春法案實施滿一年，提出執行成果報告（註一）。

值此美國各地推動教育改革之際，ECS 適時以「延伸改革層面」為今年年會討論之主題，深具意義。據了解，參加今年年會有來自全美各州及澳州、加拿大、日本、新加坡、我國之代表，約六百人參加。美國地區參加人員包括聯邦教育部主管、州長、州長教育顧問、州教育廳長等主管、州議員、地方教育局長、教育專業組織、教師工會、文教基金會代表、教育學者及中小學校長教師等，由於與會對象來自於各階層，易收集思廣益之效果，有助教育問題之探討。此次聯邦教育部長 Richard W. Riley 亦應邀參加，就「尋求共同基礎」（Finding Common Ground）為題發表談話，提出七項原則，呼籲大家求同存異為教育改革而努力，Riley 並以其擔任南卡州兩任州長及現任教育部長期間，倡導推動教育改革之卓越貢獻，獲頒 ECS 最高榮譽的柯倫獎（James B. Conant Award，註二）。

此次偕同駐美文化組李振清組長代表我方參加是項會議，得以了解美國教育改革的一些現況，內心感到充實有收穫，茲將個人所見所聞及參加研討會之內容，依主題歸類，簡單提出報告，藉供參考：

一、教育的回顧與展望：

今年是 ECS 成立三十週年，在首日的會議議程上，數位「教育」州長及教育學者應邀回顧過去三十年美國的教育改革概況，譬如過去改革有何成就？有什麼缺點？可以學到什麼教訓並做為未來改革之借鏡？大家並就未來的學校教育提出個人的看法與期許。過去的教育投資已有顯著成果，譬如一九五二年高中畢業生比率為百分之三十四，一九九五年已高達百分之八十二，一九八二年畢業的高中生選讀難度較高的課程為百分之十

三，一九九二年則增加為百分之四十七（註三），高中生學業評量測驗（Scholastic Assessment Test，簡稱 SAT）成績提高，尤其是社經地位低的學生，有顯著的改善，其他可喜的教育數據如高中生退學率降低，數學科學測驗成績顯著進步，及高中生畢業後續接受高等教育人數增加等，可從新版的教育現況報告（The Condition of Education 1995，註四）得知，雖然我們距離預訂的目標還有一段距離，仍應為目前的教育成就感到鼓舞。教育學者 Harold Howe 指出過去聯邦政府 Head Start 及 Title 1 兩項教育計畫，對於各州教育有重大影響，惟聯邦政府的角色已轉變，目前倡導的教育改革是對於所有學生，不像從前著重於文化社經地位較為不利的學生（Disadvantaged Students）。談到未來的教育改革，與會人士對於近來聯邦政府教育預算面臨縮減（註五），擔心會影響既有的教育成果，並減緩正在推行的教育改革；在圓桌討論（Roundtables）中，若干州層次推行教改的經驗被提出分享，計有師資培育、爭取大眾支持改革、學校財務、教育券、聯邦補助款（Block Grants）、績效責任制、標準與評量、籌措改革計畫經費等十七項主題，這些教育的政策或具體措施係在美國國家科學基金會「全州教育體制改革計畫」（Statewide Systemic Initiatives）贊助下所進行的，在這個計畫下，美國國科會目前共支援二十五個州暨地區從事改革；學校選擇（School Choice）也引起熱烈討論，譬如目前強調選擇但忽略責任，選擇應在學校內非橫跨學校（此觀點視選擇為 Enrichment 而非 Replacement 模式），選擇最好在幼稚園或大學階段而不是公立中小學，據了解，有百分之三十五公立學校教師將子女送往私立學校或教會學校就讀。此外，在改革過程中賦予社區學校更多自由彈性，教師專業之建立（註六），改革從學校教室做起，班級學生數，以及成功教育體制的基本要素（註七）等，均與教育改革息息相關，同樣引起廣泛的討論。參與討論的州長、專家們均有一致的共識，即教育關係美國的未來，大家應攜手共同為教育改革而努力，並期盼屬於兩黨（Bipartisan）的 ECS 能帶頭推動。

二、聯邦與州政府在教育改革上的角色：

美國憲法規定教育為各州所負責，傳統以來，教育一直是「聯邦的關切、州的事務及地方所控制」（Federal Concern, State Function and Local Control），此次目標兩千年教育改革，是聯邦政府首次帶頭推動的，聯邦教育部訂定國家教育目標，對主要學科建立標準，透過補助方式，「鼓勵」各州參與全面性的教育改革，影響所及，各州紛紛提出以「標準導向的改革」（Standards-based Reform）計畫，所訂的標準與國家教育目標緊密結合，於是或多或少引起各州有聯邦政府干涉教育之疑慮，若干與會人士主張釐清聯邦與州之角色，避免不必要之誤會，有人提出只要聯邦「存在」（Presence）而不要聯邦「支配」（Dominance），有人抱怨最近三年，因醫療改革成為聯邦政府的施政優先項目，致教育受到忽略，威斯康辛州州長 Tommy G. Thompson 誓言將教育帶回聯邦政府注意的焦點，引起與會人士的迴響，聯邦教育部代表 Michael Colen 藉機說明，雖然最近三年教育不常是報紙上的頭條新聞，但是由於聯邦政府的努力，事實上另通過七、八項教育法案，教育仍然受到應有的重視；此外，教育改革仍是

州所負責的事務，聯邦政府係扮演支持的夥伴角色（Supportive Partner）。美國著名教育學者Ernest Boyer對於目前聯邦、州及地方在教育改革上的角色，在會中提出調和性的看法，即聯邦政府訂定教育目標，州政府負責績效責任與標準，社區學校則擁有相當程度的彈性（Flexibility）從事教育改革但須為教育成果負責。

三、教育改革兩個趨向（Top-down Versus Bottom-up）：

與會人士對於當前教育改革的兩個趨向亦多所討論，聯邦政府所倡導的教育改革已走到半途，雖然聯邦政府對有些改革具體項目，仍在做全國性的呼籲，例如家庭參與孩子學習（Family Involvement Partnership for Learning，註八），克林頓總統所提的公立學校宗教問題備忘錄，以及 Riley 教育部長即將倡導的「美國返校」運動（America Goes Back to School，註九）外，現階段執行教改主要是由州及社區學校負責，目前很多州進行標準導向及全盤性的改革措施，標準確立之後，要求所有學校的評量、課程、教材、教法、須密切配合所訂的標準。為了確保這種由上而（Top-down）的改革能落實成功，有些州朝向由地方主導由下而上（Bottom-up）的改革策略，正如與會人士所強調，賦予社區學校更多的自由與彈性是必須的，其做法包括允許父母選擇學校，允許教師、父母、社區機構設立委辦學校（Charter Schools），減少或免除障礙地方學校從事改革的法令規定（Deregulation）等。目前地方由下而上的彈性改革措施，以及州由上而下的標準導向的改革，如能加以協調，則此兩個看似相反的改革趨向可以並行不悖，共同達成教改的目標。

四、新一代的美國學校（New American Schools）展示說明會：

此次ECS年會有一項別出心裁的安排，即新一代美國學校發展機構（New American Schools Development Corporation，簡稱NASDC）贊助的九個學校設計小組，分別擺設攤位，利用錄影帶、宣傳小冊，以及分組座談方式，介紹Atlas Communities等九類打破傳統模式（Breaking the Mold）的學校，這些學校均依至善教育的一些理念來設計，大部分是源於現有成功的學校改革實例。學生透過各種方式學習基本智能並完成與實際生活相結合之學習計畫；學校教師、家長、社區人員密切合作促進學生學習；行政人員及教師進修很受重視；社區及家庭參與為學校運作的重要部分；此外地方自我決定與控制色彩很強。藉著此項展示說明會，ECS盼增進各州教育決策者之認識，而NASDC及設計小組則盼直接與地方學區、學校合作推廣。

五、宗教與公立學校教育之問題：

美國憲法明示政教分離（Separation of Church and State）之原則，公立學校中的禱告（Prayer）或宗教表達自由（Religious Expression）多年來一直困擾著美國學校，美國最高法院從無說過學生沒有宗教表達的自由，可是如何處置校內個人或團體宗教活動及宗教教學（Teaching about religion not teaching religion）才算適當？實在沒有簡單之答案，所以從一九八八年以來，全美社區、學校努力尋求共識，試圖解決此一棘手問題。ECS安排早餐會報，就「教會、政府與教育—在憲法第一修正案問

題取得平衡點」之議題，邀請密西西比州州長 Kirk Fordie及其他專家共同研討，涉及之論點包括學校處理宗教問題實例、影響學校宗教教育之第一修正案（First Amendment）判例，品德教育、教育券（Voucher）等，有共識亦有歧議，共識如學校文化既然准許宗教存在，處理時必須把握中立（Neutral）與公正（Fair）之原則，以及只要宗教不干擾學校正常活動，應予保障，無須從修改憲法解決問題。就在ECS年會舉行之同時，克林頓總統加入此一爆炸性的爭議，公開表示第一修正案並未將宗教排除於學校之外（"Schools not religion - free zones"），有關學校教育中宗教問題之備忘錄將寄送全國一萬五千個學區參考，克林頓總統所提出之指示包括學生禱告、畢業典禮禱告、宗教教學、宗教節日及宗教穿戴（Religious garb）等項目，旨在放寬學校中宗教表達及禱告之限制（註十）。

為迎接廿一世紀的來臨，當前我國的教育改革亦引起政府及社會各界的重視，教育部於去（八十三）年六月召開第七次全國教育會議，行政院復於九月成立教育改革審議委員會，在短短幾個月內，第七次全國教育會議的主要結論經彙集成教育報告書，規劃出今後五、六年間教育發展的方向與策略，行政院教育改革審議委員會亦決定，今後將從教育資源、教育結構、教育內容以及教育行政等方面，來進行所謂的「教育鬆綁」。這種教育改革的趨勢與美國現階段的教育改革，實有異曲同工之妙，彼此的理念與做法似有參考借鏡之處，無疑的，ECS的出版物及每年舉辦的論壇暨年會，是獲取美國各州教育發展資訊最好的管道。據悉ECS明年將擴大邀請世界各國的教育人員參加其論壇暨年會，由於我國多年來教育建設方面的成就受到肯定，相信ECS會繼續邀請我國參加，屆時期盼教育部能遴派教育主管人員及學者專家出席，以促進中美兩國教育人員與教育資訊之交流。

註一：聯邦教育部於該執行成果報告（Goals 2000: A Progress Report）中指出，今（一九九五）年春已有四十七州提出建立主科學業標準、改善學校計畫、促進父母參與孩子學習、提供教師進修等措施而獲得補助，聯邦教育部計撥款八千五百萬美元。

註二：柯倫獎係紀念ECS的創始者之一 James Bryant Conant而設立，每年頒發給一位對教育有傑出貢獻之人士。Conant曾任哈佛大學校長，為國際知名的學者、科學家及政治家。

註三：美國1983年「危機中的國家」（A Nation at Risk）教育報告書建議高中畢業生須讀完主要學科如下：四年英文、三年科學、三年數學、三年社會研究及半年電腦科學。

註四：美國國家教育統計中心（National Center for Education Statistics）於今年（八十四）年八月廿一日公佈年度教育現況報告，採用六十項指標（Indicators），來剖析美國教育現況，有關資料及分析包括學齡人口、學業成就、課程

、學校就業輔導、教育經費、學校氣氛、教職員暨薪水、學位頒發及學費等。

註五：美國國會眾議院於今年七月卅一日通過刪減一九九六會計年度（自十月一日開始）聯邦教育預算近四十億美元，克林頓總統已先於七月廿日全美各州議會年會（National Conference of State Legislatures）上誓言予以否決。資料係摘自七月廿八日 EdInfo 電腦網路資訊。

註六：全美師資培育審核委員會（National Council for Accreditation of Teacher Education）正進行教師專業化計畫（The New Professional Teacher Project），目的在於將師資培育機構認定（Accreditation）、教師證書頒發（Licensing）、教師資格檢定（Certification）統合在一起，自成一品質保證體系，以促進教學品質與教師專業地位。

註七：Business Roundtable與會代表提出成功的教育體制具備九項基本要素，包括學業標準（Standards）、成就評量（Performance and Assessment）、學校績效責任（School Accountability）、校園自主（School Autonomy）、行政人員教師進修（Professional Development）、父母參與（Parent Involvement）、學前準備（Learning Readiness）、科技（Technology）及安全暨秩序（Safety and Discipline）。Business Roundtable 係由美國兩百家工商企業高級主管所組成，成立的宗旨是討論公共政策並提出建言。

註八：家庭參與孩子學習運動係透過建立家庭、學校、社區夥伴關係，來改善小孩的讀寫能力，這是Riley 教育部長去年全國性教育演說強調家庭參與教育的價值，所導出的一項全國性運動，透過各項小冊及今年全國性暑假閱讀計畫 READ*WRITE*NOW! 之活動，提供父母、學校、工商界及社區參與是項運動之建議。

註九：「美國返校」運動係呼籲美國大眾在九月十一日那一個禮拜，選擇一天到學校與孩子一起閱讀、交談，以強調學習的重要性。Riley 教育部長盼所有美國人爲他們社區的學校打氣，並在新的學年度支持教改及社區參與學校教育；聯邦教育部將編印參考手冊，建議家庭、學校、社區及工商宗教團體如何配合推動。資料來源：Community Update, No. 27, August 1995, U.S. Department of Education。

註十：USA Today, July 13, 1995。