

中小學教育改革的趨勢——從學童教育卓越法談起

劉慶仁/駐休士頓文化組

一九九九年學童教育卓越法的背景

美國中小學教育法 (Elementary and Secondary Education Act, 簡稱 ESEA) 於一九六五年頒訂，是當時詹森總統對抗貧窮策略的一部份，該法案開啟了聯邦政府扶助教育發展的新紀元，也是聯邦政府對中小學教育最大的一筆投資，三十多年來，貧窮社區及學習瀕臨失敗的學生受益最多，對促進美國教育機會均等具有重要的貢獻。

然而在此世紀之交與資訊時代來臨之際，美國雖然是世界上最具生產力的國家，仍無法給予所有學童相等於世界上最好的教育。整體上，美國學生的閱讀與數學逐漸在進步中，惟在國際數理競賽上，低年級學生的表現比起其他國家雖不遜色，可惜接近高中畢業時卻殿後。當未來科技持續進步及全球競爭日益增加時，這種教育成就的差距對美國公民或整個國家的福祉將是嚴重的威脅。通常，貧窮社區的孩童在資訊擴張、知識成長及技術提昇的經濟中面臨最大的危機。近年來，高、低貧窮學生以及少數族裔與白人學生之間，學習表現的差距持續著且在某些狀況下有拉大的現象。擁擠的教室、破舊的學校建築及不合格教師在高貧窮學校裡頗為普遍，偏偏這些學校的學生有最急切的教育需要。為解決以上的教育問題，並因應未來發展的需要，美國國會與柯林頓政府於一九九四年修訂了 ESEA，改稱「改革美國學校法」(Improving America's Schools Act, 簡稱 IASA)，並頒訂「目標兩千年教育法」(Goals 2000: Education America Act, 簡稱 Goals 2000)。這兩項法案採取很多歷史性的措施，為所有美國學生迎向高的學業標準奠定基礎，五年來在聯邦政府的領導與支持下，已有四十八州為所有孩子建立了學科內容標準，其餘兩州則在地方上推動挑戰性的標準。由於它們倡導所有公立學校學生接受同樣的挑戰性標準，根本改變了聯邦政府在教育上的角色，那便是長久以來對高貧窮學校的學生抱持低度的期望。雖然許多州與學區實施高學業標準仍在起步階段，不過愈來愈多的證據顯示，持續推動標準為導向的改革是改善學生學業成績的一項有力工具。

IASA、Goals 2000 兩項法案皆基於標準導向的途徑去進行改革，也就是說，聯邦政府提供資源協助各州為所有學童擬訂並實施挑戰性的標準，俾利用這些標準及連貫一致的課程與評量去改善學生的學習。那些在課程教學中採用標準為工具的州與學區，學生在閱讀及數學上的表現已收到豐碩的成果，至於那些未實施標準為導向改革的州，兩項法案則是它們改善課程教學與評量的一項觸媒劑，例如，北卡州、德州 1992 年至 1996 年之間，學生在數學、閱讀的國家教育進步評量上，比其他州獲得更好的成果，而且德州在縮小各族裔學生間成就上的差距也呈現相當的跡象，研究指出，這些州測驗分數之所以提高，最合理的解釋是它們訂定標準、課程及評量協調一致的體系，並要求學校對學生的成就負起績效責任。其次，兩項法案大幅提高州與學區的彈性，去推動地方上自行規劃的教育改革，例如，增加的彈性已允許州合併一次申請大部分的聯邦經費補助，如此有助於減少 85% 的書面作業，美國教育部也經授權在州、學區及學校的要求下，可以豁免阻礙改革的法令與規定。兩項法案藉由鼓勵父母參與，也肯定家庭與社區在幫助所有學生達到高學業標準所扮演的角色，今天這些夥伴關係持續增長。至於 IASA 支持發展的委辦學校傳達了新的思維、組織及教學方式，同樣地，新的課後學習計劃，新穎的專業進修機會及科技運用的新方式正擴大傳統上學校教育的理念。

基於 IASA、Goals 2000 過去五年實施的成果，柯林頓政府今年五月再度修訂 ESEA 並提出學童教育卓越法(Educational Excellence for All Children Act of 1999)，該法案共計十一章，勾勒了聯邦政府未來五年(1999-2004)推動中小學教育改革的四項方針：

- ✧ 每間教室均有高的學業標準。
- ✧ 提昇教師與校長的素質。
- ✧ 加強學校及學生表現的績效責任。
- ✧ 確保安全、健康及有紀律的學習環境。

以下分別說明每一方針的具體措施。

每間教室均有高的學業標準

各州在發展學科內容標準已有很大的進步，然而標準導向的改革是一大挑戰，需要持續投入大量的時間、努力與資源，目前仍有許多工作亟待完成。例如，只有二十一州在數學、閱讀或語文科發展學生的成就標準，

只有六州有連結教師進修與內容標準的政策，而且只有四州認為它們的標準是參照國家教育進步評量或其他評量擬訂的。該法將從以下幾方面支援州的努力，以幫助所有孩子達到高的學業標準：

- ◇ 提高學業標準以增進學生的學習成就——支援每一州挑戰性標準及配套的評量措施，法案第一章繼續強調對所有孩子抱持高度期望，保留各州必須在 2000-01 學年度訂定內容標準、學生成就標準的現行法令規定，第二章含括一項特別授權，以協助州與學區調整教學、課程、評量、專業進修與挑戰性的標準趨於一致。
- ◇ 基於挑戰性標準實施持續的改革及績效責任——州將要求所有學區負起績效責任，學區則要求學校在整體學生及低成就學生表現的持續進步上負起績效責任。
- ◇ 經由「配合標準教學計劃」(Teaching to High Standards Initiative)去提供教師最新的訓練與協助——州在發展標準上已有很大的進展，惟只有 36%的教師指出他們已有充分準備去配合高標準教學，法案第二章「配合高標準教學計劃」將協助學校、學區提供教師工具與訓練去幫助學生達到高的標準。
- ◇ 將有用的科技引進學校與教室以幫助教師配合高標準從事教學——「教育科技計劃」(Technology for Education Initiative)協助教師特別是在高貧窮學區，去運用科技教導學生挑戰性的標準，譬如使用遠距教學將挑戰性學科帶進所有教室。
- ◇ 降低班級規模及加強閱讀教學——繼續「降低班級規模計劃」(Class-Size Reduction Initiative)，一至三年級平均降至十八人，以確保學生受到所需的個別注意，俾在三年級結束之前學會閱讀。將繼續執行「閱讀卓越法」(Reading Excellence Act)，其重點工作是教師專業進修，學生額外學習時間及家庭讀寫能力促進，平等起跳(Even Start)家庭讀寫促進計劃的改革上將加強家庭讀寫能力服務的強度與品質，同時在第二章有一項新計劃將提供幼兒教育人員的專業進修。
- ◇ 強調數理教育——在法案第二章「配合高標準教學計劃」補助款下，首先撥付三億美元供這些科目專業進修之用，這些款項將特別地協助州及學區善加利用新的研究與課程資料以改善數學教學，該法案也將重新授權支持愛森豪國家數理教育聯合會。
- ◇ 改善外語教學——確定 2005 年有 25%的公立小學及 2010 年有 50%的公立小學開辦高品質及標準導向的外語課程，該法案將協助州及學

區發展外語標準與評量，經由招募及專業進修儲備小學外語教師及鼓勵在外語教學上運用教育科技，以達成上述預定的目標。

- ◇ 對所有學生促進均等、卓越及公立學校選擇的措施——由於沒有一個學校能滿足每一學生的需要，公立學校選擇可以讓學生選擇不同教育理念與方法的公立學校及教育計劃，法案第五章將支持可供父母學生選擇的教育計劃，包括磁性學校、委辦學校，並支持一審核贊助創新公立學校選擇的機構。
- ◇ 教育資源優先用在需要的地區——法案也繼續將聯邦中小學教育補助款用於偏遠地方的學生以達到州與地方的標準，特別著重縮小不利兒童及一般兒童之間的成就差距。

提昇教師與校長的素質

素質好的教師是學校中改善學生學習成效最重要的因素，我們知道，招募好教師、提供教師最初三年的協助及確保教師接受持續良好的在職進修活動，能夠改善教師的素質及他們教導學生、管理教室及傳授挑戰性內容的能力，我們也知道，當教師們獲得校長的支持，學校學習情境更可能增進學生的學習成果。然而，許多教師仍沒受到高品質的在職進修以改善他們的教學技能，許多教師在前三年內離開教職，而且許多教師教非所學，至於高貧窮學校的學生有些時候比其他學生更可能受教於缺乏教育及訓練的教學助理或教非所學的教師，我們必須加倍努力以確保美國的所有孩子都有一位具有能力、熱誠及受過良好訓練的教師。該法將採取以下幾項措施好讓所有孩子受教於高素質的教師：

- ◇ 協助教師配合高標準從事教學——法案第二章「配合高標準教學計劃」支持州及地方的努力去：(1)幫助校長、教師依據州及地方挑戰性的標準去調整課程與評量；(2)提供教師在主要學科上不斷且密集的專業進修；(3)輔導任教前三年的新教師；(4)確保所有教師熟習學科內容及教學技巧。這項新計劃取代並包括最成功的三項州補助計劃：目標兩千年，愛森豪專業進修及中小學教育法第六章創新的教育策略。
- ◇ 支持一項全國性的校長人才招募計劃並讓他們進修成為有效的教學領導者——「配合高標準教學計劃」授權支持創新持續的校長的發展與領導。
- ◇ 擴大招募及挽留措施以達成未來十年兩百二十萬教師的需求——「配合高標準教學計劃」協助州及地方在最需要的地區去招募及留住高

素質的教師，有關措施包括成立一國家工作銀行及促進教師證照及其他文件的流通性，該計劃也對任教前三年教師的輔導列為優先工作，因為許多好教師在這段期限離開教職。「轉行擔任教師計劃」(Transition to Teaching Initiative)係擴大現有的「軍人轉行擔任教師計劃」(Troops to Teachers Program)，以協助中年專業人士成為教師，特別是在最貧窮學區及最有需要的學科。

- ✧ 規定貧窮學校的新教師須通過檢定—法案規定接受聯邦補助的貧窮學校的新老師必須是檢定合格，二〇〇二年七月起，接受少於兩年大學教育的半專業人員將限於非教學的工作，而接受兩年或以上大學教育者能在合格教師的督導下擔任教學助理及個別指導員，接受聯邦補助的貧窮學校有一筆新的專業進修經費，供教師在教學生涯中持續進修之用。
- ✧ 加強州教師資格檢定程序—要求州四年內確保至少 95%的教師完全檢定合格，循其他方式尋求資格檢定或在另一州檢定合格並積極尋求達到任何一州的特別規定，其次要求州確保至少 95%的中等學校教師在任教科目上受過訓練或具備能力。
- ✧ 幫助專業教師在課堂使用科技—「科技智能挑戰補助款」(Technology Literacy Challenge Fund)支援學區提供持續密集的專業進修，以增進教師的能力，運用科技改善學習情境，「明日教師科技使用培訓計劃」(Preparing Tomorrow's Teachers to Use Technology)將贊助公私立組織訓練新老師使用科技以協助學生達到州及地方的挑戰性標準。
- ✧ 訓練幼兒教育工作者為不利兒童做好就學準備—法案第二章將撥經費給社區幼兒教育機構及學區所組成的夥伴計劃，期對幼兒教育人員提供高品質的進修活動，進修的主要內容包括具研究基礎的語言學習、讀寫及閱讀發展有關的知識。

加強學校及學生表現的績效責任

一九九九年學童教育卓越法中的第十一章便是教育績效責任法(Education Accountability Act)，期透過一套績效責任措施要求學校、學區、教師及學生堅守高的學業標準及確保州及學區提供學生高品質的教育，這些績效責任措施將適用於領有中小學教育補助款的所有州與學區。1994 年 IASA、Goals 2000 及最近通過的 1999 年教育彈性夥伴關係法(Education

Flexibility Partnership Act of 1999)均賦予州、學區更多的彈性去統整、修正及合併教育計劃以交換對學校、學生績效負起責任的規定，州、學區及學校在立法上已開始利用增加的彈性，去營造有利學生達到挑戰性學業標準的學習環境，84%學區表示縱使它們有更大彈性辦理聯邦補助的教育計劃，有效的績效責任機制仍不完全甚或不存在。教育績效責任法將加強並擴充現有的績效責任規定如下：

- ◇ 強化學區及學校的績效責任——鼓勵各州發展一套嚴格的績效責任措施，以要求所有學校對學生的學習成果負責。州將有彈性採用法案中所列的績效責任模式或其他有效的模式，沒有整體績效責任措施的州，仍必須為其州內接受聯邦補助的貧窮學校建立一套措施。
- ◇ 經由學校成績報告加強對父母與民眾負起績效責任——規定接受中小學教育補助款的州提出每一學校、學區及全州的年度成績報告，該報告明列學生成績、教師資格、班級規模、校園安全、出席率及畢業率，合適的話，學生成績資料可依族裔背景呈現以找出社經地位不利學生與一般學生之間的差距。
- ◇ 廢止現行不當的自動升級和留級措施——要求州在四年內，針對在三個關鍵時刻(例如四、八年級及畢業時)需要額外幫助達到挑戰性標準的學生，實施有效的教育策略，這些策略包括早期發現與預防措施、小班級內安置有能力的教師、高品質專業進修、更多父母參與及延長學習時間，州將使用多重的措施，包括一項有效的評量去確定學生是否達到標準。
- ◇ 扭轉低成就的學校——規定學區公開找出超過兩年來改善的最差學校並提供協助，包括實施延長學習機會、有效的學校改革模式及密集的教師訓練等，學生表現在三年內若未見改善，學區必須採取改革行動，如更換教職員以重組學校，或完全關閉學校後聘用新的教職員重新開張，或改為委辦學校。州必須保留地方補助經費的 2.5% 去支援瀕臨失敗學校的改革，並提供這些經費的 70% 給學區以扭轉低成就學校。

確保安全、健康暨有紀律的學習環境

為了促進學習效果，學校必須營造刺激個人成長及發展的有利環境，1998 年全美校園安全年度報告(Annual Report on School Safety 1998)指出，一般說來，全美學校是安全的地方且學生在今日的校園裡不太可能成為暴

力的對象，然而，最近幾起校園暴力的慘劇顯示，為了確保孩子在安全有紀律的學習環境中，仍有許多地方需要努力。許多學生感覺與其他人疏離並缺乏學習的動機，高中特別是在市區與郊區，規模逐漸變大，讓學生感覺與成人及他們的同學疏離。研究顯示，當學生感覺與學校、及他們的父母有關聯，他們不太可能有情緒困擾、使用暴力或吸食毒品。其次，愈來愈多的孩子有不健康的生活型態，少運動、超重及步上體能及營養不佳的人生，肥胖、不愛活動及不好的健康習慣，每年花費不貲並奪走許多人的性命。該法將：

- ✧ 加強實施「安全暨免於毒害的學校社區法」(Safe and Drug-Free Schools and Communities Act)—強調高品質、有研究基礎的措施，優先補助有高度暴力與毒品為害的社區，經由學校暴力緊急反應措施(School Emergency Response to Violence)幫助學區處理暴力事件，規定對帶槍到校的每一位學生做心理測驗以促進安全。
- ✧ 擴大綜合性防範措施—法案繼續支持校園安全暨學生健康實施計劃，解決學生複雜需要的綜合性措施比較可能創造安全、有紀律及免於毒害的學習環境。
- ✧ 允許地方學區使用部分 ESEA 補助款支援綜合性的服務—地方學區可挪用 5% 的 ESEA 補助款去提供中小學學生及其家庭取得社會、健康及教育服務，這些服務是學生在校學習成功所必需的。
- ✧ 包括一項「改革美國高中方案」(High School Reform Initiative)—學生與成人關係冷淡疏遠，這項新方案提供經費改革五千所高中，使其成為學生能受到個別注意、有學習動機及取得資訊去幫助他們達到長期的目標，具體有效的做法包括小規模學校、校中有校(School within Schools)、大學先修課程(Advanced Placement courses)及輔導諮商服務使學生順利由高中畢業後就業或接受高等教育。
- ✧ 規定每一學區、學校有完整的訓導策略—要求州對學區、學校建立著重預防、公平一致且由學校社區參與擬訂的訓導策略負起責任。
- ✧ 經由示範計劃倡導體適能及終身的健康習慣—優良的體育教育活動可以促進終身健康習慣，提供學生與學校連結的機會，及成為課後計劃的重要部分。

結語

綜上所述，我們了解美國聯邦政府於一九九四年經由中小學教育法修

正案 IASA 及 Goals 2000，為所有的孩子提高學業標準並提供他們高品質的教育去達到這些標準，從那時起，大家已不再對貧窮及社會地位不利的兒童抱持低度的期望及傳授容易的課程。五年以來，足夠的數據顯示聯邦政府倡導的標準導向改革，已加速了許多州的改革步伐，學生的成績表現提高了，特別是率先推動標準導向改革的一些州。聯邦政府今年基於過去的改革成果再度修訂 ESEA，推出了學童教育卓越法，期在未來五年依以上的四大方針進行另一波的中小學教育改革，以達成數年前所預定的八項美國教育目標（按 America's Education Goals 往的法定名稱為 National Education Goals）。

學童教育卓越法已做了扼要的敘述，據筆者了解，該法案最具特色的地方是強調教育績效責任，明確要求學區、學校對學生學習的成果負責，並經由學校成績報告加強對父母與民眾負起績效責任。此外，愈來愈多的證據顯示，良好的教學對增進學生學習扮演重要的角色，導致決策者、教育工作者及父母亦指望教師對學生學習的成敗負責。這些均足以說明強調績效責任是美國目前中小學教育改革的趨勢，相信學童教育卓越法案對教育績效責任的推動及美國教育目標的達成將有莫大的幫助。

參考文獻

- Allen, Michael (1999, May). Student Results and Teacher Accountability. *Policy Brief*. Denver: Education Commission of the States.
- Goals 2000: Educate America Act*, U.S. Public Law, 103-227
- Improving America's Schools Act*, U.S. Public Law 103-382
- U.S. Department of Education (1999, May). *Educational Excellence for All Children Act of 1999*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.