

教 育 論 壇

主題：全球化的教育改革

美國一九九〇年代後之教育改革及 對我國之啟示？

引言人：秦夢群

國立政治大學教育系教授

美國雖與我國在教育行政制度上有所不同，但對教育改革的推動卻不遑多讓。一九九〇年代，我國進行大規模教改的同時，美國各界也對教育產生許多新的主張，其中部分也對我國產生深遠影響。本文先就美國在 1990 年後之教育改革加以分析敘述，再說明其可能對我國的啟示，以收他山之石，可以攻玉之效。

壹、美國近年教育改革之主張與內容

一九八〇年代美國教育的大規模改革始於《危機國家》報告(A nation at risk)的提出。由於學校辦學績效逐年衰減，在 1980 年代中期，各地方、州以及聯邦各級政府決策官員開始了教育改革的工作，主要項目包括提高高中畢業之學科標準、實施或擴辦評鑑計畫、以及提升未來的老師們任用之標準等等。1980 年代末，在民間教改人士的點火下，由下而上改革運動展開，改革的焦點在於學校的重組與老師專業化的提昇，其主要目的是對學校之教學內容與教學方式進行改革。

大規模系統性教育改革之途徑發生於 1990 年代，其即要針對教育政策不連貫運作給予駁斥，並對相關政策進行全面性的檢討。系統性改革具體之三個重要組成因素包括：(1)對於全體之學生，激勵具有潛力學生之學習成果；(2)將許多政策研究機構與政策執行機構之行動連結起來，以促成前項學習成果之出現；(3)將公立教育管理系统予以重組以支持改革之結果，此項研究係由教育政策研究會社(Consortium for Policy Research in Education, 簡稱 CPRE)及國家教師學習研究中心(National Center for Research on Teacher Learning, 簡稱 NCRTL)兩大機構共同進行，研究設計重點如下：(1)擴展人民對於系統教育改革全國性趨勢的知識；(2)對少數正進行改革之學校與學區內檢視其對於國家改革政策之反應；(3)瞭解州、學

區、學校以及班級各層次對於教育改革之挑戰；(4)探究教育系統對於教改支持之能力；(5)提供各層級之決策人員當其設計與執行教改政策時之一項指引（江樹人，1998）。

柯林頓總統上台後在 1994 年三月底提出「目標兩千年教育法案」（Goals 2000: Educate America Act，簡稱 Goals 2000 Act），係美國 1989 年國家教育目標發表後，歷經五年努力的成果。該項法案的最大特色，是美國聯邦政府首次訂定全國性教育標準，帶頭推動教育改革。這也是美國繼「危機國家」發表以來，最重要的教育法案。該項法案主要條文臚列如下：

一、確立國家教育目標：除 1989 年的六項目標外，增列「師資培育暨專業進修」、「家長參與」兩項。

二、成立國家教育目標小組：旨在評估教育目標達成的進度，審核自願性的州教育標準及示範性的國家教育標準。

三、成立國家教育標準暨改革委員會：十九人組成的委員會在於批准州所提的課程內容、學習成就、學習機會、及評量標準，以及批准專業協會所發展的示範性國家教育標準。

四、成立國家技能標準委員會：委員會係由工商業界、勞工界、及教育界的代表共計廿八人所組成，在於補助職業技能標準的發展。

五、補助州及地方教育改革：編列四億美元補助提出改革計劃的州，改革計劃包括內容暨成就標準、學習機會標準、評量制度、配合內容成就標準以調整課程評量的策略、以及教師專業進修策略；州則補助進行改革計劃的地方學區。另編列預算補助教育科技計劃。教育部長可保留至百分之五的補助款，用於有關標準建立及學校財政均等之研究暨技術協助上。

六、免除教育規定的權力（Waiver Authority）：賦予教育部長廣泛的權力，免除聯邦政府中阻礙改革的有關規定，並選擇六州建立示範性教育改革計劃。

七、加強教育研究：1.授權教育部教育研究暨改善司，在五項主題下，重組聯邦研究中心並予以經費補助，包括「課程與評量」、「危機中的學生」、「行政管理」、「早期幼兒教育」、「成人暨高等教育」，研究中心須於 1995 年 10 月成立。2.成立「改革協助暨推廣司」，監督區域性教育實驗室，至少須資助十個實驗室，如經費足以讓每一教育實驗室至少獲得兩百萬美元，則另資助兩個教育實驗室。3.成立十五人組成的國家教育研究政策暨優先理事會，在長期教育研究規劃上，與助理教育部長共同合作，理事會對於進行及評估研究計劃有最後同意權。理事會由研究人員五人，學校教育工作者五人及其他人員（可包括父母、州教育主管、教育總監及學校董事會委員）五人所組成。

八、維護校園安全：在一九九四會計年度內，撥款五千萬美元，補助高犯罪率之學區添購設備，如金屬偵測器及進行校園安全計劃、衝突解決計劃。

九、發展教育科技：要求教育部長發展教育科技長程計劃以及在教育部內成立「教育科技司」。

十、成立父母協助中心：撥款補助非營利機構或學區成立該中心，教導為人父母的知識等。

十一、推行少數民族公民教育：撥款五百萬美元，補助州政府、高等教育機構、

及非營利機構發展少數民族的公民教育。

十二、推展國際教育：撥一千一百萬美元補助款給國務院，新聞總署，用於研究外國教育及傳播美國教育資訊。

1994 年也有「改革美國學校法案」(The Improving America's School Act of 1994) 的提出，^①係根據 1965 年中小學教育法案(The Elementary and Secondary Education Act, 簡稱 ESEA)之基本架構修訂而來，此一法案提供約 110 億美元之經費給地方學區及學校改善其教學品質，經費使用的主要對象是那些經濟環境較差的學童們。該法案的重點在於促使各州的學校為學生們設定較高的學業標準(High Academic Standards)、使校園免於暴力及毒品威脅之防治、為教師們之專業發展提供資源、透過特許學校(Charter School)及改善科技取得之管道為教育改革創造誘因、廢止聯邦政府繁瑣之規定、及調整聯邦政府計畫以促進州與地方學校之改革等項（江樹人，1994）。此法案較為特殊之處在於其提供了特許學校的法律依據，也即此一法案對於公立特許學校之發展及運作提供支持。委辦學校以目標導向的績效責任(Goals-Based Accountability)取代規定導向的管理(Rules-Based Governance)來改革學校與學生表現。另一方面，亦賦予此類委辦學校可自行設計及規畫自己的教育計畫，以及描繪可能之教學成果之藍圖。

在高等教育方面，美國總統柯林頓也提出幾點主張，並一再強調教育與經濟策略的重大關係。較為重要點有以下幾點：1.興革聯邦之學生貸款方案，使各界人士貸款更為簡便，並推動由貸款者以回饋社區或畢業後收入一部扣抵等方式償還；2.廢除禁止只對少數族裔發放獎學金之政令，以平息民權團體及教育界人士之憤怒；3.終止若干科學界人士認為不當之政治干預，例如人體器官研究等問題；4.投注更多經費於愛滋病之研究上並改革其運作方式；5.大力支持、擴充聯邦在高速電腦及環保問題等方面之研究方案；6.全力推動產、官、學界聯合開發商用科技。

較引人矚目的是 1997 年所提出的「高等教育機會法案」。主要由於以往聯邦學生貸款計畫已為許多美國人打開大學之門，儘管上大學的機會大增，低收入家庭的學生上大學唸學位依然遠低於高收入家庭的學生，即使是中等收入家庭的學生也只有高等收入家庭學生的一半有這個機會，這樣的差距顯示美國政府當局仍需努力，提供所有人接受高等教育的機會。為了讓美國國民，無論老少，都能接受高等教育及訓練，以增進國家在全球經濟競爭中的能力，柯林頓藉由該法案提出這一套完整的獎助、貸款及所得稅寬減措施。綜合柯林頓總統高等教育機會法案的內容可以看出其主要特色有四項：設立一千五百美元抵稅獎學金，提出一萬美元學費課稅寬減額，大幅提高、增加培爾獎學金，以及削減貸款手續費、利率，該法案如能獲得國會通過立法，確能廣開高等教育之門，裨益中低收入家庭的學生甚鉅。不過，法案至今尚未見通過，其進一步的影響尚需進一步觀察。

另一方面，教育變革美國教育部長 Richard W. Riley 倡導教育改革不遺餘力，1996 年 2 月 28 日他在密蘇里州聖路易的一所高中，發表其就任以來第三年度美國教育概況演說，主題是「教育：通向美國未來的門戶」(Education: The Gateway to America's Future)。Riley 在演說中闡述教育的重要性，並列舉當前教育所面臨的七項挑戰，鼓勵所有的民眾同心協力，共同為美國更美好的未來而努力。他強調美國的教育有必要進一步尋求達到更卓越的境界。爾後，在 1997，美國教育部亦根

據其施政理念與構想，擬訂四年的教育改革總體計畫，且將教改重點擺在以下具體且廣為人知的十項重點工作與七大施政計畫上。十項重點工作分別為：

一、確立嚴格的全國標準，發展四年級閱讀及八年級數學的全國性測驗，以確保學生精通基本智能。

二、確保每一間教室有一才能佳、專心奉獻的老師。

三、幫助每一位學生在三年級結束前能夠獨立並順暢地閱讀。

四、擴充提早開始（Head Start）學習計畫，並激勵父母及早參與孩子的學習。

五、促進學校選擇及公立教育的績效責任（accountability）。

六、確保學校安全、有秩序、免於毒害，並教導基本的美國價值。

七、使學校現代化，並協助學校重建工作。

八、為所有勤勉工作、邁向成功的人開啓高等教育之門，並讓第十三、十四年的教育與高中一樣的普遍。

九、將紊亂的聯邦訓練計畫，簡化成單一的技能學習補助計畫，以幫助成年人提昇他們的教育與技能。

十、西元 2000 年時將每一間教室、圖書館連結網際網路，並幫助所有學生具備科技的智能。

美國教育部為配合以上呼籲，1997 年 7 月研擬持續推動教改的整體計畫，即所謂的七大優先施政項目如下：

一、學生在三年級結束以前能夠獨立閱讀。

二、學生在八年級結束以前具備數學的能力，包括代數、幾何的基本智能。

三、學生到了十八歲，能夠準備上大學、負擔至少兩年的大學費用及追求終身學習。

四、要求學生成就高的學業標準並負起績效責任。

五、提供有才能、專心奉獻及受過良好訓練的老師。

六、讓學校教室於西元 2000 年時連結網際網路，並讓學生具備科技的智能。

七、提供設備完善、安全及免於毒害的學校。

美國教育部於 2000 年 4 月發表了柯林頓政府七年來的教育施政成果報告「挑戰現況：一九九三至二〇〇〇年的教育記錄」（Challenging the Status Quo: The Education Record, 1993-2000），分別就提升學童成績、強化教師素質、擴充公立學校選擇、增進父母參與、運用科技促進教與學、營造安全有紀律免於毒害的學校、幫助學生做好上大學的準備、為所有美國人打開高等教育之門等八大項敘述柯林頓政府的教育建設成就。教育改革的任務距離達成的目標尚遠，所以柯林頓政府在過去幾個月仍持續探討教育發展的課題，由於教育大環境隨時在變，因此未來仍有許多目標尚待努力，包括：強化績效責任措施去扭轉辦學失敗的學校、擴充公立學校的選擇、通過學校營建的法規使成千上萬擁擠及破舊的學校現代化、提供資源去縮短數位差距（digital divide）、擴充大學教育稅賦寬減以協助數百萬勞工及中產階級的家庭支付學費、國會也必須通過立法俾繼續降低班級學生人數、增加課餘輔導暑修機會以及改善美國師資素質。

美國教育部繼發表上述的成果報告之後，於今年八月擬訂未來五年（2001-2005）的施政藍圖，內容十分清晰完整，美國教育部最近提出的 2001-2005

年施政藍圖，係按四項綜合目標所建構：為所有孩子打下穩固的學習基礎、改善美國教育體系使其變成世界上最好的、確保所有人接受高等教育及終身學習的機會、打造教育部成為高效率的組織。

2001 年小布希總統上台後，也宣示解決教育問題的重要性。可預見的是，美國教育部成立以來即揭示其兩大任務及目標：確保教育機會均等與促進全國卓越的教育，該部相信教育上的均等（equity）和卓越（excellence）是不可分的，沒有了卓越，就不可能有均等，因為學生將無發展其潛力及善用各種機會的權利，相反的，沒有了平等機會接受良好的教育，整體上並不可能有卓越可言，任何的教育改革均以此為目標。

貳、美國教育改革的重大的政策方向

美國在 1990 年代之教育改革，較為重大之具體措施可歸納為以下五項：

一、教育鬆綁

Riley 在 1995 年即指出要若到一個適合全體的改革方案是行不通的，因此美國各州有必要視情況來進行中央對地方之教育鬆綁。而國會上在各黨派共同支持的情形下制定法案，允許教育部提供各州及地方學區以相當的彈性及更多的機會運用教育部的經費以改善學校的教學及在全國性的教育目標之下創造更大的進步。

在教育部所提出的教育彈性(Flexibility)及豁免(Waiver)之下，新通過實施的數項新法令如 Goal 2000: Educate America Act、The School-to-Work Opportunities Act、The Reauthorized Elementary and Secondary Education Act (ESEA)等均包含有所謂的豁免條款 (Waiver Provisions)，允許州、學區或學校在運用在聯邦教育經費以增進學生學業表現的過程中，若有阻礙其進展之法令時，可運用法案中的豁免條款以免去這些阻礙進展之法令。這些所謂的豁免條款是教育部用以考慮各州請求豁免的程序，經彙集成豁免指引 (Waiver Guidance)，前述教改法令內允許豁免之前提為法令條文前標有 Waiver Provision 之名稱者。另外在聯邦公報內也公佈一項特殊示範計畫，允許教育部在已批准的目標兩千年教育改革法案下，將所謂的豁免權力下放至六個州（目前已增加到十二個州），此一措施稱之為「教育彈性夥伴示範計畫」(ED-FLEX Partnership Demonstration Program)。

教育部另一項創舉允許州及學區為取得聯邦經費而提出單一的改革計畫，以共同合作之途徑達成學校之改革，此項創議就是聯邦公報上討論的「全州統合計畫」(Consolidated State Plans)或「地方統合計畫」(Consolidated Local Plan)。教育部以上之倡導就是希望由從前強調遵守法令規章之觀點轉移到強調結果，此一結果就是希望學生能夠達成州及地方學區所採行或發展之具挑戰性之學業標準。

二、追求卓越

為建立學校學生素質之檢定，美國在基本學力測驗上的努力也有目共睹。以麻州為例，自 1993 年教育改革以來，即主張全州讓四、八、十年級之學生參加基本學力測驗，目的是使學生及學校瞭解主科學習成果。基本學力測驗的用意即測量學生及學校是否達到州立標準的工具，並藉此瞭解教學品質，建立有效的教學評量，以改善教學方法。麻州教育當局指出至 2003 年，所有十年級學生須經由不同方式，

通過測試始可畢業。

雖然該政策遭致不少爭議，但麻州政府及教育主管除化解各方排難外，仍堅持既定之高標準政策，並不打算放鬆，甚至還準備擴大該計畫，推廣實施到其他年級。

三、公辦民營之多元教育

美國公辦民營教育自 1991 年由明尼蘇達州打破先例後，至 2000 年已遽增至將近 2500 所。目前有超過二十五萬名學生就讀於公辦民營學校，而且還有供不應求的情形。在柯林頓總統的領導下，聯邦政府已提供足夠的資源，以求在公元 2002 年時達到設立三千所公辦民營學校的目標。公辦民營學校主要目的在提供家長及學生享有其教育選擇權，使學校之選擇多元化，也藉此激發過去品質不佳的公立學校教育。全美目前已有超過三十六個州設有公辦民營學校，此類學校可免受部份，或甚至全部設該州及學區（教育）法規對公立學校的約束，但學校必須達到（政府）對其在學生成就上之績效要求。公辦民營學校必須擔負績效責任（accountability），但在從事教育及行政管理決策上有較高的彈性。

四、提昇師資素質

美國第二大教師組織「美國教師聯盟」（American Federation of Teachers, 簡稱 AFT）在 2000 年提議以更嚴厲的兩種教師資格考試決定誰可以當中小學老師。該會建議想當中小學老師的人，大學平均成績需保持在 B 以上（目前很多州只要求達到 C），有主修科目，並完成一年的教學實習，通過兩項教師資格考試。第一個考試是在大學二年級結束後考，第二個考試則在畢業後，後者著重教學技巧的評量。由於教師退休及學生人數增加，全美每年需要將近 22 萬名新老師，如果能提高師資培育及新老師的水準，將在未來數年大大提升教學效果及學生學習成果。因為老師有良好的訓練，學生學習成效才會相對提高。

AFT 建議有意當老師的大學生，在大學前兩年修讀文學院課程，使成績在 B- 以上，獲得進入師資培訓班就讀的機會。以加州州立大學為例，該校有 22 所分校，培育加州六成的中小學老師，想進師資培育班的學生，其成績至少要達到就讀分校的平均標準。

此外，AFT 認為，想就讀師資培育班的學生需通過一項測量數學、科學、英文、歷史及地理等學科的考試，以證明學生程度達到一定標準。目前全美有三分之二的州要求通過這種考試，最廣泛使用的考試僅要求高中程度的閱讀和寫作能力及初中程度的數學。

五、重視學校科技之革新

美國為科技王國，其科學技術左右整個國家之競爭優勢，故整體而言，國家相當重視學校中科技之實際運用。例如學生藉由網際網路獲得新知的能力。各州不但積極增設學校之電腦設備，也將網際網路連線作業視為基本配備。在美國教育五年成果報告中顯示美國與網際網路連線的教室比例從原有的 3% 到 63% 增加了 60 個百分點。不過，該報告也顯示在高低貧窮地區的學校之間，教室連結網際網路的差距鴻溝增加了 35 個百分點，顯示在教育均等方面仍然有待努力。

另外，2000 年國會成立國家網路教育委員會（Web-Based Education

Commission) 協助各級教育擬定網路運用於教育上的政策，並於 2000 年 11 月提出綜合前瞻的報告，顯現了美國科技教育方面改革的決心。

參、美國教育改革對我國的啟示

台灣地區由於民主思潮的席捲下，教育改革雖然如火如荼地展開，卻一直尋求公平而忽略了品質之重要性。未來的教育改革，必須在均等與卓越尋求最佳的平衡點。綜而言之，美國近年來的教育改革，對我國可有以下三點啟示：

一、學生基本學力的要求

美國由於長期的實施地方分權教育行政制度，造成各地方學區的素質良莠不齊。學生家長（尤其是少數民族）雖不斷抗議，但多因聯邦與州政府的力有未逮而無法顯著改善。基於此，聯邦政府遂推動基本學力測驗之實施，並以標準測驗之型式呈現。各州可因之產生常模，並與全國之標準加以比較。此舉雖遭部分人士考試領導教學之批評，但也因之使各學區更加努力，以期學生之成就能加以提升。基本學力測驗之成績雖不能代表一切，但至少可顯示學生在語文與數理上的基本能力，對於許多始終不振的學區學校，不啻為一種衝擊。此外，最值得稱道的，乃是聯邦政府並未落井下石，反而以專款補助需要改進之學校，盼望其因而能起死回生。

反觀我國，由於升學主義掛帥，基本學力測驗之使用頗有橘逾淮則成枳之問題。雖名為基本學力測驗，但卻成為篩選學生的成就測驗，使得學生錙銖必較，失去根本之意義。本來，基本測驗之目的多在門檻之設定，學生未達標準則應予以輔導，並不在分出絕對之高下。然而即以高中入學而言，無論申請、甄試、與登記分發，基本學力測驗分數皆居重要地位，無怪乎受人譏評為聯考之復活。此外，對於學生成就較為低落的學校，政府也多採不聞不問之態度，大有放牛吃草之態勢。因此，升學掛帥，基本學力測驗原本之輔導功能蕩然無存。對此，美國聯邦政府的作法值得參考。

二、多元教育的實踐

近年來，傳統公辦學校的政策大受質疑，以其封閉而不求進步。基於對家長教育選擇權的尊重，美國在 1980 年之後開始興辦與傳統有別的另類學校，其中包括磁力學校（magnet school）、特許學校等。除了公辦與私辦之型式外，也大量採用公辦民營的模式。如此一來，學生所能選擇的教育類型大為增加，社會的資源也較能集中運用。另類學校設立之目的五花八門，有專為行為與學習障礙者，有專為特殊才藝者，也有為持特殊教育理念之家庭子女者。興辦至今，全美已有超過兩千所公辦民營學校。它們結合社區與家要的力量，在辦學上更富有彈性。以往公立學校因法令與制度的僵化而無法做有效之改革，公辦民營的方式，提供了另一條重要的出路。

反觀我國，雖在 1990 年代之後進行教育改革，但其成效卻未如人意。家長面對辦學不佳的學區公立中小學，只好忍痛將子女送入多半以升學掛帥的私校，此外別無選擇。另類教育如森林小學，只能完全自立更生，在發展上頗受限制。公辦民營制度則只聞樓梯響，不見配套措施之出現。當然，我國國情不同，未若實行地方分權之美國在法令上較有彈性，但也應該跨出嘗試的第一步，訂定特別的法令以配

合公辦民營教育的實施。過去二十年間，美國聯邦政府提供許多資源給公辦民營學校，但同時也訂定法規要求校方達到學生成就上的績效義務。為顧全家長及學生應享有的教育選擇權，美國的作法值得參考。

三、師資水準與資格的要求

以往美國各州皆有對師資執教資格的不同要求，造成在水準上的不夠齊一，並進而影響學生的學習成就。基於此，美國教師聯盟即提議採用較嚴格標準的考試或評鑑方式。該會建議想當中小學老師的人，大學平均成績需保持在 B 以上，有主修科目，並完成一年的教學實習，通過兩項教師資格考試。第一個考試是在大學二年級結束後考，第二個考試則在畢業後，後者著重教學技巧的評量。

反觀我國，根據師資培育法的規定，雖有初檢與複檢的制度，然實務上並未真正實施。學生只要修滿教育學分，即可取得教師資格，毫無篩選的機制。此外，由於資源的限制，教育實習之一年也多半未達到既定目標。學校與學生皆有所抱怨。今後，可參考美國對師資資格的要求，進行不同型式的評鑑，以確保師資的水準。

參考文獻

- 江樹人(民 83)。一九九四年改革美國學校法案簡介。取自：<http://www.houstoncul.org/ecs/ecs95/ecs8.txt>。
- 江樹人(民 83)。美國教育的系統改革研究摘要。取自：<http://www.houstoncul.org/ecs/ecs98/ecs98a07.txt>。
- 施吟詹(民 85)。美國教育部長 Richard W. Riley 一九九六年國家教育概況演說摘要。取自：<http://www.houstoncul.org/ecs/ecs96/ecs-16.txt>。
- 劉慶仁(民 86)。開啟大學之門：一九九七年高等教育機會法案。取自：<http://www.houstoncul.org/ecs/ecs97/ecs-48.txt>。
- Education Commission of the States(1999). *The progress of education reform 1999-2001: Comprehensive school reform, 1(3)*. Denver: Author.
- Michaels, J. W., & Smillie, D.(2000, May 15). Webucation. *Forbes*, 92-94.
- U.S. Department of Education(2000, February). *A 5 year card on American education*. Retrieved from <http://www.edu.gov/soae>.