

美國州層級中等教育 政策重要課題剖析

江芳盛^{*} 李懿芳^{**}

摘要

美國教育事務的管理權限主要在州和地方學區，過去實際執行情形也傾向將中等教育管理權限下放給各地方學區，唯因社會、經濟、政治環境的變化，已逐漸轉由州政府統一管理，出現州政府對教育事務集權的趨勢。本文透過系統性的文獻探討與文件分析法，探討影響美國州層級中等教育政策的外在環境生態，以及州政府在行政管理、績效責任、課程與教學、師資及教育財政等五項中等教育政策議題所遭遇的挑戰與因應策略。研究發現，美國州層級中等教育政策著重引進市場管理機制、推動以學習成效為主的評量機制、強調課程架構的標準化、持續提升教師素質、關注教育均等與適足性的達成。整體而言，美國州層級對於中等教育政策的討論與解決方案，反映出美國教育生態環境的變化、全國教育議程重心的調整以及對於平等、卓越、效率與選擇權等價值觀的競值。

關鍵詞：中等教育、州教育政策、美國教育

^{*} 江芳盛，國立暨南國際大學比較教育學系教授

^{**} 李懿芳，國立暨南國際大學比較教育學系副教授

電子郵件：fschiang@ncnu.edu.tw；ivanalee@ncnu.edu.tw

來稿日期：2011 年 4 月 19 日；修訂日期：2011 年 5 月 3 日；採用日期：2011 年 5 月 18 日

An Analysis of the Major Issues in the Policies of State-level Secondary Education in U.S.A.

Fang Shen Chiang^{*} Yi Fang Lee^{**}

Abstract

In the United States, the authority for public secondary education resides in the states. Despite considerable authority has been delegated to local districts, states still have more control in many areas and play a major role in secondary education management and policy making. State secondary education policies in the new millennium are shaped by many forces from social, economic, and political environment. This paper focuses on exploring the fundamental changes in environment and major issues of secondary education policies that the states are facing. The discussed issues include governance, accountability, curriculum and instruction, teachers, and finance. In sum, issues and solutions of state secondary education reflect the changing environment of education, the shift of national education agenda, and the competing values among equity, excellence, efficiency, and choice.

Keywords: American education, secondary education, state education policy

^{*} Fang Shen Chiang, Professor, Department of Comparative Education, National Chi Nan University

^{**} Yi Fang Lee, Associate Professor, Department of Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: fschiang@ncnu.edu.tw; ivanalee@ncnu.edu.tw

Manuscript received: April 19, 2011; Modified: May 3, 2011; Accepted: May 18, 2011

壹、前言

美國聯邦憲法第十修正案（Amendment X to the United States Constitution）規定：「凡本憲法未授權予合眾國、也未禁止各州行使之權力，均保留予各州或人民」（U.S. Congress, 1791），因此，教育為各州保留的權力，各州的憲法中也有要求州政府必須建立免費的公立中小學之相關條文。傳統以來，各州通常將教育管理的權限下放給各地方學區，但是近年來逐漸扮演主導的角色，特別是在經費補助和制定法規方面，相對地，教育事務也成為各州政府政策議程上優先處理的要務。

從教育財政角度來看，州政府層級的經費大約占有公立中小學教育經費來源的一半（Snyder & Dillow, 2011），各州議會每 1 至 2 年必須針對州政府的教育經費補助決策及其對地方教育可能造成的影響，進行冗長的辯論。在教育財政之外的領域，各州政府也開始收回權力，包括師資培育和教師資格認證、學生表現標準的建立、對教學成效不佳的學校或地方學區給予懲罰或管控等。這類的教育事務過去在許多州經常授權由地方學區自主決定和管理，也就是教育的地方分權，但現在已經逐漸轉由州政府統一規定和管理，出現州政府對教育事務集權的趨勢。

天下沒有白吃的午餐，各地方學區在教育財政上依賴州政府，自然就提供州政府可以介入的機會，甚至逐步收回傳統以來地方學區所擁有的教育自主權。從州政府的立場而言，一手提供經費給地方學區辦理公立學校的教育，另外一手要求其接受州政府所訂立的規範，這是「蘿蔔和鞭子」的簡單道理。從責任政治的原理來看，州政府（包括州長和州議會）固然擁有預算分配和立法的權力，但也必須向全州的選民負責；換言之，當州政府提撥經費給地方學區時，也要求地方學區在辦學成效上交出成績單，至少必須符合州政府所訂立的教育法令和規範，以便向該州的選民有所交代。就在這樣的交互影響和壓力下，逐漸形成二十一世紀美國各州教育政策的新面貌。

本文目的即在探討新世紀中影響美國州層級中等教育政策的外在環境，以及當前美國各州政府所關心的主要政策議題。大多數臺灣學者對於美國教育的研究論文和報告關心的主軸常落在聯邦政府層級，但是，在美國真正握有教育政策和掌控學校辦學的實體是州政府。準此而言，本文所探討的主題和內容，

對於國內的教育政策研究將可以提供不同角度的思考和啟示。

貳、影響美國州層級中等教育政策之外在環境分析

教育政策無可避免會受到社會、經濟和政治等外在環境的影響。1950 年代美國教育政策主要受到聯邦最高法院對於學校種族隔離判決和蘇聯發射史普尼克（Sputnik）人造衛星的影響；1960 年代詹森總統（Lyndon Baines Johnson，1908-1973）「向貧窮宣戰」（War on Poverty）政策主導全國中學教育走向；1970 年代開始延續到 1980 年代，美國學生測驗分數下滑，使得大眾對於公立學校教育系統失去信心，企業家也擔憂美國未來勞動人力的素質，加上美國在國際經濟市場上競爭力衰退，促使教育政策從過去強調社會公平，轉而追求效率、卓越和選擇權。上述簡要的歷史回顧，足可說明教育與外在環境的密切關係。以下從社會、經濟和政治等三個面向，分別討論影響州層級中等教育政策的環境。

一、人口結構變遷及對學校期待的改變

欲分析影響美國教育的社會環境，可從就學年齡層人口的變遷及社會對於學校期待的改變二方面探討。從美國三大族裔（白人、非洲裔和西裔）就學年齡層（18 歲以下）的人口組成來看，貧窮人口的比例在不同種族中差異很大，2009 年，家中有就學年齡層小孩的非洲裔家庭中 35% 屬於貧窮家庭，西裔家庭也高達 33%，而白人只有 11%（Snyder & Dillow, 2011）。就家庭結構來說，不同種族的單親家庭比例也有差異，2009 年就學年齡層學生人口的家庭中，白人有 23% 屬於單親家庭，西裔和非洲裔分別為 32% 及 60%（Snyder & Dillow, 2011）。此外，三大族裔占美國公立中小學總人口數的比例在過去二十多年來也有明顯的改變，從 1988 年到 2008 年，白人學生從 68% 下降至 55%，非洲裔從 17% 微幅下降至 16%，西裔則從 11% 大幅上升到 22%（Aud et al., 2010）。

上述就學年齡層人口的變遷，對州政府的教育政策產生兩個重要影響：首先，學校必須面對大批「瀕臨危險」（at-risk）的學生，其中以非洲裔和西裔學生占多數，他們在校學習經常遭遇挫折和失敗，隨時可能中輟；同時白人和非白人學生之間、貧窮和非貧窮學生之間存在很大的學習差距（National Center

for Education Statistics, 2010a)，政府若任由這樣的學習差距繼續存在或擴大，將會嚴重腐蝕民主與公共教育的根基。其次，從公共教育獲益者和教育稅捐的主要納稅人之間的鴻溝有逐漸加大的趨勢，美國各州不僅實施免費的公立中小學教育，聯邦政府並提供中低收入戶學生免費或減價優待的營養午餐，最大的獲利者當屬低收入和少數族裔，不過教育稅捐的負擔主要卻落在中產及中上階級人士肩上，這群所謂優勢族群家庭的子女較多進入私立中小學就讀，沒有享受到免費教育的好處（Education Week, 2005）。此外，戰後嬰兒潮已屆退休年齡，美國社會人口逐漸老化，白人家中有就學年齡人口的戶數比例逐漸降低（Snyder & Dillow, 2011），使學區想要通過調高教育稅的地方性公民投票阻力倍增。

其次，社會上對於學校期待的改變也是影響教育政策的另外一項重要因素。1960年代的民權運動喚起民眾對於社會不公平現象的重視，影響所及，在教育政策的具體落實便是1965年通過《初等及中等教育法》（Elementary and secondary education act），特別是法案中的第一章（Title I）針對經濟地位不利學生的教育提供經費上的補助，以促進教育機會均等。1968年通過的《雙語教育法》（Bilingual education act），及1975年的《殘障兒童教育法》（Education for all handicapped children act）現在稱為《身心殘障者教育法》（Individuals with Disabilities Education Act），則是將追求公平教育機會的理想，擴展到英語能力不足、身體殘障或有學習障礙的學生身上（Reyes, Wagstaff, & Fusarelli, 1999）。1980年代以後，整個社會逐漸將關注的焦點轉移到卓越、效率和選擇權；追求公平的教育機會不再是社會價值追求的第一順位，影響所及，教育政策轉為提升學生和學校教師的水準、要求提升學校和學生表現之績效責任、增加家長的教育選擇權等。

二、勞力素質不佳與經濟成長趨緩

美國過去幾十年來的教育改革深受美國經濟環境的影響，包括全球市場競爭力衰退、工業生產力下滑、勞動人口素質不佳等問題。美國大小企業的老闆經常抱怨高中畢業生水準低落，缺乏就業的準備，特別是在生產技術不斷更新、且越趨複雜的企業體，許多剛從學校畢業的新進員工，連閱讀、書寫、數學和問題解決能力都不足以應付工作上的基本要求（Achieve, 2005; Johnson & Duffelt, 2002）。此現象也可從學生評量成績中獲得驗證，以2009年「全國教育進步評量」（National Assessment of Educational Progress）為例，四年級和

八年級學生在閱讀科目中，只有約 33% 受測者達到精熟，而且這個數字自從 1971 年「全國教育進步評量」開始施測以來沒有太大的變動（National Center for Education Statistics, 2010a）。在數學方面，1990 年之後雖有進步，但主要的進步是在基礎技能，且在 2009 年只有約 39%（四年級）及 34%（八年級）的學生達到精熟（National Center for Education Statistics, 2010b）。在這樣的背景下，無怪乎美國企業界的領導人會將勞力素質的問題歸咎為學校教育失敗所造成的結果。

經濟環境影響美國州層級中等教育政策的另一途徑，在於提供和資助公立學校教育所需的財政資源。當經濟蓬勃發展、稅收無虞之際，增設學校以擴展教育機會、添購或更新軟硬體設備以提升公立學校教育品質等提案，比較容易得到社會大眾和政治人物的支持，反之亦然。經通貨膨脹率調整後，美國 1970 年代平均學生單位成本上升 27%，1980 年代也上升 38%，但 1990 年代因經濟成長趨緩以及入學人數增加，只有成長 12%，2000—2008 年成長約 15%（Snyder & Dillow, 2011），此顯示當經濟成長趨緩的時候，州政府對於教育經費預算的分配會大幅受限於其他施政支出的排擠（National Governors Association, 2010）。

三、州政府介入教育決策的力量日增

1960 年代之前，美國各州中等教育政策主要是由教育利益團體和少數對教育特別關心的州議員所主導，其中利益團體包括州教育廳、大學的教育學院、教育局長、行政人員協會以及教師團體（Weaver & Geske, 1996）。此單純的政治生態環境正好符應當時各州政府在教育上所扮演的角色，同時各方對於教育決策共識的達成也相對容易。但是，之後有下列二個重要的發展，使得州教育的政治環境生態逐漸複雜。

首先，1960 年代末期至 1970 年代初期，聯邦政府和州政府大幅介入公立學校教育。聯邦政府從關心國家安全到解決貧窮問題，開始支持數學和科學新課程的研發，撥款要求各州保障學生公平的教育機會，並提供經費給各州擴充教育廳規模和提升人員的專業化（U.S. General Accounting Office, 1994）。到了 1980 年代，州政府開始負起教育上的績效責任，包括提升學生學業標準、實施學業成就測驗及提高師資水準等，做為各州繼續獲得聯邦政府教育經費補助的要件。另外，就州政府在教育角色的擴充來說，除了受到前述聯邦政府政策的影響之外，最重要的是州政府的教育財政負擔開始加重，一方面因為學生人數

快速增加，另一方面則是各州與地方學區之間有關教育經費分配不均的訴訟案件層出不窮，迫使州政府必須拿出有效的辦法，來解決教育資源分配的問題。

其次，聯邦政府推出各種教育方案，使得州政府必須擴增介入教育事務的範圍，也使得影響州教育政策的相關人士或利益團體逐漸多元化，打破過去由少數人或團體所壟斷的單一教育決策體制（Reyes et al., 1999; Weaver & Geske, 1996; Wirt & Kirst, 1989）。從教師工會要求集體協商、民權團體要求教育上的平等對待，一直到伴隨聯邦各種教育方案所出現的新興利益團體，例如支持雙語教育、補償教育、特殊教育的家長協會和組織，都想要在州的教育決策上占有一席之地或擁有發言權。1980 年代初期，企業團體成為影響州教育決策的重要勢力，這股力量使得全美轉而重視教育的產出和品質，而且強烈要求以標準為基礎的改革（standards-based reform）。當各方的勢力匯聚到教育決策的場域，企圖爭取在教育資源分配上的最大利益時，州長以及州議會自然成為關鍵所在，故教育決策的政治化和複雜化也就難以避免了。

參、美國州層級中等教育政策的重要議題

面對上述社會、經濟和政治等層面的環境變革，各州教育決策者考量中等教育政策時，在行政管理、績效責任、課程與教學、師資及教育財政等五個層面分別面臨不同的挑戰，以下討論各面向所關注的議題及州政府的回應策略。

一、在行政管理上，引進市場管理機制

美國中學教育向來被視為一種「公共財」（public good）或是「準公共財」（quasi-public good），在這樣的見解下，中等教育應由政府來提供和資助。不過事實上，美國長久以來一直有個強大的壓力，想要改變近似由政府壟斷的中學教育制度，朝向重視競爭和績效責任的方向發展，也就是依照市場運作的原則來管理美國的中學教育。自從 1980 年代以來，美國所流行的學校選擇權運動（school choice movement），便是這種思維下的產物。具體來說，教育市場化構想的落實，可以展現在下列幾個方面：教育券（voucher）、特許學校（charter school）、教育服務工作的委外經營（contracting or outsourcing）及學校從事營利活動（commercial marketing）（Yudof, Kirp, Levin, & Moran, 2002）。教育市場化潮流的興起，反映出公立中學成效不彰的問題。

首先，美國的公立中學屬於一種失敗的壟斷（failing monopoly），壟斷如果是成功的，其繼續運作自然不會受到質疑；但擺在眼前的事實是，公立

中學對於教育的壟斷，使教學成效受到嚴重質疑（Lieberman, 1993; National Commission on Excellence in Education, 1983），因此改變的呼聲日增。主張教育市場化的人士認為，應該利用市場開放的手段來打破壟斷，將學校之間互相競爭的力量引進教育體系中，譬如增設另類學校（alternative schools）或學生及其家長自由選擇學校（包括學區內或是跨學區的自由選擇，更激進者，甚至主張可以選擇私立學校或教會學校），自然可以達到改善辦學成效之目的（Lieberman, 1993）。

就州層級而言，由學校本位及學校選擇權思潮引起的變革，賦予中學更大的自主權，並將更多的教育經營權轉移到私人契約者（private contractors）及家長手上，從一開始的學校交通車及膳食等服務外包後，逐漸將整體學校經營委由私人單位接手，例如馬里蘭（Maryland）將巴爾的摩（Baltimore）3 個表現最差的學校委由私人公司經營、費城（Philadelphia）也將辦學績效不佳的學校交由私人契約者、非營利社區組織及地區的大學管理（Goertz, 2006）。由此可以看出，州政府在中等教育學校的管理上，除了積極引入私人力量及市場機制外，也大力介入教學表現不佳學校的經營，在這一方面，《沒有兒童落後法》（No Child Left Behind Act, NCLB）也有推波助瀾之效，其規定接受第一章（Title I）補助的學校，如果連續 5 年，學生表現未能達到目標，必須進行管理上的重組，各州也得以藉此更直接涉入辦學不佳的學校及學區的經營。以加州為例，2006—2007 學年度有 701 所學校接受重組，2008 年增加到 1,013 所，這些學校多半透過課程重組、更換教師和提升管理技術等方式來改善學校，唯重組成效是否達到預期成果，仍受到質疑（陳佩英、卯靜儒，2010）。整體而言，市場機制的引入一方面積極活化學校改革，並增強家長的教育選擇權，但一方面也出現學校標籤化、加速社會背景較佳學生的流動、不利社經地位弱勢學生在教育資源上的取得等現象，其影響值得長期觀察。

二、在績效責任上，推動以學生學習成效為主的評量機制

承上所述，美國中小學行政管理逐漸朝向競爭和市場化的方向發展，期達到改善學校辦學績效的目的。在此趨勢中，「績效責任制」扮演的角色越趨重要，並逐漸取代「認可制」（accreditation），成為目前掌握中學教育品質的主要手段（Goertz, 2006）。傳統上，認可制較關注教育投入與過程表現是否符合指標，州政府與學區定期訪視學校的重點，旨在了解師生比、圖書設備及教育經費等投入情形，及師生課堂互動、學校如何處理學生抱怨等教學過程。自

1990 年代以來，焦點轉到學生學習表現的產出指標，各州紛紛從績效責任概念出發，訂定具體的學習目標、發展測量學生學習表現的工具、掌握學生進步情形、並討論學校若未達到州設定的學習目標時的處理方式等。在《沒有兒童落後法》推動之前，許多州已開始規劃及推動中學績效責任及學習評量方式，並呈現多元發展的面貌。

2001 年，美國參眾議院審議通過《沒有兒童落後法》，更明確要求州層級須負起學生學習成效責任，各州的績效責任及學習評量計畫必須經聯邦政府通過以獲得經費補助，促使各州的相關政策越趨標準化（Goertz, 2006）。該法規規定州政府、立法單位及專業團體須針對學校教育改革提出具體方案，州政府並須負起統籌、規劃及監督之責，建立教師品質及學生學習的監督機制，並透過經費補助途徑落實獎懲機制（陳佩英、卯靜儒，2010）。具體規定包括：各州必須針對三至八年級學生以及高中生進行閱讀、數學與科學測驗，也須建立學生表現的年度目標，即年度充分進步指數（Adequate Yearly Progress, AYP），並提供年度學區內學生的學習評量情形，尤其是次級團體學生的學習狀況，如不同族裔、貧窮、身心障礙及英語能力有限的學生，期在 2014 年前所有學生均能達到各州所訂的精熟水準。以加州為例，其年度的績效報告卡（State Accountability Report Card）除了包括年度充分進步指數以外，也提供加州標準測驗成果（California standards test results）、學術表現指標（Academic Performance Index，如高中畢業率）及其與目標之間的差距、教師資格（教師教育程度、教師證書類型等）等資訊（California Department of Education, 2011），期有效的掌握學生的學習表現。

《沒有兒童落後法》大力支持州及地方學區介入與掌握學生學習成效，也引起不少批評，例如聯邦補助經費不足，限制了教育決策者在擴充州學習評量系統及協助表現不佳學校或低成就學生的努力。數據顯示，州層級須增加 20—40% 的經費才能將學生能力提升到州的標準（Mathis, 2005）；而聯邦政府在 2001—2006 年間依據《沒有兒童落後法》，撥款雖然增加了 50%，但也僅有 46 億美元（折合新臺幣約 1,334 億元），還短缺了約 70 億美元（折合新臺幣約 2,030 億元），為此康乃狄克州（Connecticut）及其他州的學區曾對聯邦政府提起訴訟，指控其未能提供《沒有兒童落後法》所規範的補助金額（Goertz, 2006）。另外，標準化測驗也引起一些問題，例如，為了提高達到標準的比率，有些州調低了表現標準或降低考題難度；未能依英語能力有限學生及身心障礙生實際情形調整成就標準；以及標準化測驗中的文化偏差等問題（White,

2011)。最後，對於此類影響學生升學、畢業與教育資源取得的高利害關係政策（high-stakes policies），教育機關是否提供學校足夠的人力及經費，以提升學生學習成效，也受到嚴重質疑，特別是貧困地區學校，恐怕越趨不利。

三、在課程與教學上，強調課程架構的標準化

《國家在危機之中》（A nation at risk）報告書所揭櫫的改革方向，對各州中學課程與教學方面所引發的後續影響，至今並沒有太大改變，各個面向改革的速度也不一致。首先在每學年上課日數方面，各州均規定有最低的上課日數，但日數的多寡各州不同，34 州要求至少須達 180 天，11 州要求在 170 到 175 天之間；各地方學區可以自行再增加上課日數（Cavell, Blank, Toye, & Williams, 2005）。就此而言，歷經 20 多年的努力，不少州仍然沒有達到《國家在危機之中》所建議全年上課日數的期望標準。

其次，在提升學生的修課標準方面，有 44 個州規定高中生在畢業之前必須修畢的科目和學分數，而且《國家在危機之中》報告書發表後，這些州大都有提升學生的修課標準。但是，報告書發表的二十餘年後，這些州之中只有一半達到《國家在危機之中》所建議的修課標準，尤其是在數學和科學這兩個科目，只有少數的州明確要求學生必須修讀何種程度的課程，譬如代數、幾何學、生物或是物理（Cavell et al., 2005）。至於沒有明確規定的州，則只要是屬於數學和科學領域的課程，如應用數學或是生活物理等比較簡單的課程，均可採計為高中畢業的修課標準。

前二者的改革多少僅僅是形式上的變革，並沒有提供課程內容上可依循標準，因此各州在課程與教學方面的第三個重大改革議題，則為課程標準的訂定，也就是以標準為本位的改革運動。此運動由一群在教育上具有影響力的州長、企業界人士、學者和各科專業學會共同領導，由各州負責建立課程內容和能力表現標準，並將影響教和學的主要元素——包括教材、師資的職前訓練與在職教育、以及對學生的評量——和州制定的課程與能力表現標準連結成一貫的體系，然後賦予學校和各地方學區在行政管理、教學方法及方案設計上更大的彈性，其條件是學校和學區必須對學生的學習表現負起績效責任（Smith & O'Day, 1991）。

上述的第三個改革構想是老布希（George H. W. Bush，1924-）總統主政的時代就開始醞釀，只是未具體落實。到了柯林頓（Bill Clinton，1946-）總統的時代，1994 年的《目標 2000 年：教育美國法》（Goals 2000: Educate America

act) 和《改革美國學校法》(Improving America's school act) 開始對各州和地方提供經費補助。小布希(George W. Bush, 1946-) 總統的《沒有兒童落後法》更積極的要求各州至少在數學、閱讀、寫作和科學科目, 必須建立更嚴格的學生表現標準。迄 2004 年為止, 全美只有一個州在閱讀和數學這兩個科目, 尚未發展出該州課程內容的標準; 在自然和社會這兩個科目, 也只有兩個州尚未發展出課程內容的標準。

但是在教和學整個一貫體系的連結上, 各州則差異甚大, 甚至在同一州之內, 各學區也不一致。有的州對於學校課程所應該包含的內容, 存在著嚴重的歧見, 例如堪薩斯州教育委員會對於學校課程中是否應該教導進化論所做的決定, 便引起很大的爭議; 有的則是對於如何教的問題, 仍然懸而未決, 例如許多州對於數學科的教學方法, 究竟該採取傳統的教師中心教學法, 或是改革派所主張由學生自己去建構數學知識的建構式教學法; 究竟應該強調問題解決和數學推理的過程, 或是以數學知識、計算和數學公式及應用等內容為主軸的教學, 仍然沒有定論(Wilson, 2003)。類似的問題在其他的科目也同樣出現。

四、在師資政策上, 持續提升教師素質

教師素質對學生學習成效有顯著的影響(Hanushek & Rivkin, 2004; Heck, 2007), 《沒有兒童落後法》要求所有學校在 2006 年之前必須提供所有學生「高度適任教師」(highly qualified teachers), 突顯出美國長期以來面臨師資短缺及素質不佳的問題。在《沒有兒童落後法》實施之前, 僅有半數的州要求教師必須具備任教科目的專長, 使教師「教非所學」(out-of-field teaching) 成為普遍的現象, 2000 年即有高達 1/3 的中等教育師資教非所學, 此現象在高度貧窮地區更為嚴重, 每 3 名學生中就有 1 位其核心課程的教師未具備該科目的專長。此外, 約有 1/3 的初任教師在任教 5 年之內即離開教職; 對於教育需求最為殷切的學生而言(如都市、貧困及鄉村地區的低成就學生或少數族裔學生), 教師多為教學經驗不足或資格較差的一群(李懿芳、江芳盛、謝易臻, 2011; Darling-Hammond & Sykes, 2003; Ingersoll, 1999), 這些現象顯示美國師資政策改革的必要性與急迫性。為因應上述師資問題, 各州除了明確規定「高度適任教師」所需符合的條件外, 並採取變通途徑(alternative routes)、初任教師導入方案(induction)及教師績效獎金或職級制等策略, 以下分別討論之。

首先, 《沒有兒童落後法》對於高度適任教師的資格提出具體規定, 除了需具備該州教師證書之外, 新進的小學教師必須通過州所辦理的學科知識考試及

閱讀、寫作及數學教學能力測驗；新進的中學教師必須完整修習某一學科專長課程，具備研究所學位或進階證書，或通過每一個任教科目的測驗；對於資深教師而言，則必須達到與新進教師一樣的要求，或展示其在所有任教科目的能力，都能符合各州自行設計的評鑑要求（Goertz, 2006）。

其次，就取得教師證書的途徑而言，除了傳統的師資培育歷程外，自 1985 年以來，各州開始提供變通途徑，如「緊急教學證書」（emergency teaching certificate）、「變通教師證書」（alternative teacher certification）、「臨時證書」（temporary certification）等，已具備大學學歷者不需要回到大學修習傳統的師培學程，而可透過各州自訂的變通途徑取得教師資格。2010 年全美除了阿拉斯加（Alaska）及奧勒崗州（Oregon）以外，其他各州均有此機制，總計有 136 個由州所訂的變通途徑，600 個相關方案，過去 10 年來每年透過此途徑取得教師證書的人數有增加的趨勢，在 2000—2001 學年度約 20,355 人，2008—2009 學年度增加到 59,000 人，已占全國該學年度新聘教師的 1/3（National Center for Alternative Certification, 2011）。以德州（Texas）「變通教師證書」為例，其目的主要在解決都市及偏遠鄉村教師短缺的問題，特別是數學、科學及外語等科目，此類方案將傳統的 4 至 6 年師培課程減少到 1 至 2 年，並將實習時間從 1 至 2 個學期縮短到 2 至 4 個月，且第 1 年的實習即可領全薪並享有和合格教師相同的福利（etools4Education, 2011）。至於此類途徑的成效如何，根據報告指出，依變通途徑取得證書的教師多在較貧窮且少數族裔聚集的都市學區服務，對於解決這些地區教師人力不足的問題確有幫助，至於其教學成效是否比經過傳統師培訓練的教師好或差，目前尚未有足夠的研究支持（Glass, 2008）。

此外，初任教師導入方案也是各州重要的中等教育師培政策之一，其主要目的在於提供新進教師相關的新手訓練，加強教學與專業知能，期順利勝任教職。此概念在 1990 年代初期受到注意，學者呼籲應提供新任教師必要的支持系統，而《沒有兒童落後法》又再次強調新任教師學習及教學品質改進的重要性，促使州與地方學區在近十年間積極推動導入方案（Wang, Odell, & Schwille, 2008），約有半數以上的州要求新進教師必須參加，並將其列為取得執照的條件之一（Goertz, 2006）。各州對於新進教師導入方案的執行方式不一，從 1 年到 3 年不等，有的以非正式一對一導師制（mentor），有的則提供獎勵、結構性的支持系統及正式化的評鑑。以加州為例，《加州新進教師支持與評量導入方案》（California beginning teacher support and assessment induction program）是由州教育廳和教師資格認證委員會（Commission on Teacher

Credentialing) 共同執行，為剛取得教師資格 (preliminary credential) 的新進教師提供個別化的支持、專業發展與形成性的評量，教師在前 2 年的教書生涯中必須參與為期 2 年的導入方案，通過評量後方能取得加州專業教師證書 (California clear teaching credential) (BSTA, 2011)。美國州立學院和大學學會 (American Association of State Colleges and Universities, 2006) 報告指出，此類方案對於教師留任、素質及學生學習有正面的影響，並能減少學區的教育支出，唯各州的經費投入程度不同，對於提供的導入活動以及要求程度也不一致，故呼籲高等教育機構和各州教育廳及學區應緊密合作，持續提供高水準及優質的導入方案。

五、在教育財政上，關注教育均等與適足性的達成

美國公立中小學教育經費的來源主要有三：聯邦、州政府和地方學區。就 2007—2008 年全國平均資料來看，來自州政府與地方學區的經費是所有公立中小學教育經費的主要來源，分別占了 48.3% 及 41.4%；其中，各州州政府負擔的比例不一，從內華達州 (Nevada) 的 30.8%，至佛蒙特州 (Vermont) 的 85.9% 不等，相對的，這些州的地方學區所負擔的教育經費也有差異，以上述二州為例，分別為 59.5% 及 6.4% (Snyder & Dillow, 2011)。由於地方學區的經費收入取決於該地的財富程度及稅收，形成富裕與貧窮學區教育經費不均等的現象，也為美國州政府教育財政系統帶來首波的挑戰。1960 至 1980 年代間各州面臨與教育財政有關的司法訴訟，多以教育均等 (educational equity) 為主要的訴求，也促使州政府進行改革，例如，提供額外補助給貧困學區並重新調整教育財政系統等。1990 年代以後，第二波與學校財政有關司法訴訟的重點則轉為達成教育適足性 (educational adequacy)，要求政府必須為所有學生提供足夠的教育資源，使每位學生均能追求更高的教育、具備受雇能力與適應成人生活的經驗。

從追求教育均等到教育適足性，美國州層級教育財政政策面臨不少挑戰。首先，州政府經過了數十年的努力，貧富學區教育經費不均等的現象仍然存在，如何將教育資源做均等分配？如何增加稅收以縮小貧富學區教育經費的差距？再則，隨著身心障礙、英語能力不足及經濟弱勢等有特殊需求的學生持續增加，在適足性的要求下，州政府該如何提供適當的補助？州教育決策者要如何定義及測量「教育適足性」？是採用如班級人數、學校電腦數等教育投入的指標？或是依提供的方案內容，還是州教育委員會訂定的成果指標？換句話說，為確保沒

有任何學生落後，要將所有學生的能力提升到必要的程度時，所須投資最基本（低）的教育經費為何？另外，隨著學校本位、學校選擇權及特許學校等改革趨勢的提升，州政府在經費分配上的考量，須從學區的角度轉到學校或學生家長，學區也須發展學校本位的會計績效系統，以提供學校有關教育預算及經費的詳細資訊。以上種種議題，都是各州在處理中等教育財政時不能忽略的面向。

肆、結論

由上述分析可知，美國各州中等教育政策的形塑歷程受到社會、經濟與政治因素影響甚鉅，舉凡學生人口結構、民眾對教育的期待、經濟環境與成長趨勢、勞動人力與技能的需求、全國性教育改革議程、聯邦政府對教育的介入程度、州教育政治生態的轉變等，都對州政府制定教育政策有不同程度的影響。在新世紀中，美國各州政府對中等教育政策關注的議題包括：有效導入學校本位及市場機制，使中等教育學校在經營上獲得更大的自主權；建立以學生學習成效為主的績效責任制度，以了解學生學習是否達到期望的標準；透過訂定州的課程內容標準，提供標準化的課程內容及教學方法；持續提升教師素質及解決特定地區教師不足的問題；縮小貧富學區教育資源的落差，及依照學生不同需要提供適合的教育活動，以滿足教育適足性的要求。

面對上述不同層面的議題，多數州已積極制定州的課程內容標準，並提升學生成就表現水準，建構績效評量機制以掌握學生的學習進步情形，惟州政府在重新規劃教師培育與專業發展制度方面，以及學校財政改革上的腳步則略顯緩步，尤其是後者，牽涉到教育機會均等及教育適足性的抉擇，更加深教育財政改革的挑戰性（Goertz, 2006）。整體而言，美國州層級中等教育政策的討論與解決方案，反映出美國教育生態環境的變化、全國教育議程重心的改變以及對於平等、卓越、效率與選擇權等價值觀的競值。

相較之下，我國中等教育政策發展和美國有部分相似之處，例如近年來私校在國中階段漸受歡迎，部分家長擔心學童在強調常態分班的公立學校中，無法獲得因材施教的機會，因此選擇私校的人數漸增，每年三及四月私校招生季時可以看見家長帶著學童參加明星私校入學考試的場景，不少補教業者也趁勢推出「私校衝刺班」，可見競爭之激烈；另外，越區就讀也是我國長年的現象，近年來除了寄戶籍外，明星學區甚至有租戶籍的新興行業出現，顯示家長對於

教育選擇權的重視。惟此現象同時也反應部分公立學校辦學績效不佳，各地方政府教育局處有必要思考如何更積極的督導或介入經營，以符應多數民眾對於公立學校品質的期待。此外，美國各州積極的建構學生學習績效評量機制，目前在國內也有類似的政策推動，為配合 2014 年高中職學生全面免試升學的政策，教育部已委請國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究中心協助研發「國民中學學生成就評量標準」，以九年一貫課程綱要為基礎，根據各學科的能力指標，訂定不同表現等級中的標準描述，提供教師評量學生學習成就的參考，並了解學生學習成果作為補救教學的依據，以期提升學習成效與品質。

整體而言，美國中等教育政策關照的議題與策略內容有其環境背景的量，或許無法直接提供我國政策研擬之參考，惟其對於教育環境生態變化的掌握與適時回應的態度、長期以提升學生學習成效為政策重心的努力、以及在追求卓越之際仍對機會均等價值的堅持等態度，值得我國參考。不論如何，美國州層級在中等教育政策上所扮演的角色已經越來越重要，未來州政府在各項議題上的處理方式與成效，將是社會大眾持續關注與檢驗的焦點。

參考文獻

- 李懿芳、江芳盛、謝易臻（2011）。社會脈絡分析對跨國教育借鑑之重要性：以美國師培的社會脈絡分析及其對臺灣的啟示為例。**教育研究與發展期刊**，7（1），35-51。〔Lee, Y. F., Chiang, F. S., & Hsieh, I. C. (2011). The importance of context analysis in educational borrowing: A study of social context for teacher education in America and its implication for Taiwan. *Journal of Educational Research and Development*, 7(1), 35-51.〕
- 陳佩英、卯靜儒（2010）。落實教育品質和平等的績效責任制：美國《NCLB 法》的挑戰與回應。**當代教育研究**，18（3），1-47。〔Chen, P. Y., & Mao, C. J. (2010). Accountability for quality and equity: The challenges and responses of NCLB Act. *Contemporary Educational Research*, 18(3), 1-47.〕
- Achieve (2005). *Rising to the challenge: Are high school graduates prepared for college and work?* Washington, DC: Author.
- American Association of State Colleges and Universities (2006). *Teacher induction programs: Trends and opportunities*. Retrieved from <http://www.aascu.org/media/>

pm/pdf/v3n10.pdf

Aud, S., Hussar, W., Planty, M., Snyder, T., Bianco, K., Fox, M. A., Frohlich, L., Kemp, J., & Drake, L. (2010). *The condition of education 2010* (NCES 2010-028). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

BSTA (2011). *Beginning teacher support and assessment (BTSA)*. Retrieved from <http://www.btsa.ca.gov/default.html>

California Department of Education (2011). *Overview of the state accountability report card*. Retrieved from <http://www.cde.ca.gov/ta/ac/sc/overview.asp>

Cavell, L., Blank, R. K., Toye, C., & Williams, A. (2005). *Key state education policies on pk-12 education: 2004*. Washington, DC: Council of Chief State School Officers.

Darling-Hammond, L., & Sykes, G. (2003). Wanted: A national teacher supply policy for education—The right way to meet the "highly qualified teacher" challenge. *Educational Policy Analysis Archives*, 7(33). Retrieved from <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n33/>

Education Week (2005). *States resist meeting K-12 spending levels ordered by the courts*. Bethesda: Editorial Projects in Education.

etools4Education (2011). *Teacher certification*. Retrieved from <http://www.online-distance-learning-education.com/articles.php/tPath/9>

Glass, G. V. (2008). *Alternative certification of teachers*. Arizona State University: The Great Lakes Center for Education Research & Practice.

Goertz, M. E. (2006). State education policy in the new millennium. In C. E. Van Horn (Ed.), *The state of the states* (pp. 141-166). Washington, DC: CQ Press.

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2004). How to improve the supply of high quality teachers. In D. Ravitch (Ed.), *Brookings papers on education policy* (pp. 7-44). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Heck, R. H. (2007). Examining the relationship between teacher quality as an organizational property of schools and students' achievement and growth rates. *Educational Administration Quarterly*, 43(4), 399-432.

Ingersoll, R. M. (1999). The problem of underqualified teachers in American secondary schools. *Educational Researcher*, 28(2), 26-37.

Johnson, J., & Duffelt, A. (2002). Public agenda: Reality check 2002. *Education Week*.

- Bethesda: Editorial Projects in Education.
- Lieberman, M. (1993). *Public education: An autopsy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mathis, W. J. (2005). The cost of implementing the no child left behind act: Different assumptions, different answers. *Peabody Journal of Education*, 80(2), 90-119.
- National Center for Alternative Certification (2011). *Introduction and overview*. Retrieved from <http://www.teach-now.org/overview.cfm>
- National Center for Education Statistics (2010a). *The nation's report card: Reading 2009* (NCES 2010-458). Washington, DC: Author.
- National Center for Education Statistics (2010b). *The nation's report card: Mathematics 2009* (NCES 2010-451). Washington, DC: Author.
- National Commission on Excellence in Education (1983). *A nation at risk: The imperatives for educational reform*. Washington, DC: U.S. Department of Education.
- National Governors Association (2010). *The fiscal survey of states: Fall 2010*. Washington, DC: Author.
- Reyes, P., Wagstaff, L. H., & Fusarelli, L.D. (1999). Delta forces: The changing fabric of American society and education. In J. Murphy & K. S. Louis (Eds.), *Handbook of research on educational administration* (pp. 183-201). CA: Jossey-Bass.
- Smith, M. S., & O'Day, J. (1991). Systemic school reform. In S. H. Fuhrman & B. Malen (Eds.), *The politics of curriculum and testing* (pp. 233-267). London: Falmer.
- Snyder, T. D., & Dillow, S. A. (2011). *Digest of education statistics 2010* (NCES 2011-015). Retrieved from <http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/figures.asp>
- U. S. Congress (1791). *Amendments to the U.S. constitution*. Retrieved from <http://www.usconstitution.net/const.html#Am10>
- U.S. General Accounting Office (1994). *Education finance: Extent of federal funding in state education agencies* (GAO/HEHS-9-53). Washington, DC: Author.
- Wang, J., Odell, S. J., & Schwille, S. A. (2008). Effects of teacher induction beginning teachers' teaching: A critical review of the literature. *Journal of Teacher Education*, 59(2), 132-152.
- Weaver, S. W., & Geske, T. G. (1996). *Educational policymaking in the state legislature*:

Legislator as policy expert. New York, NY: Annual Meeting of the American Educational Research Association.

White, D. (2011). *Pros & cons of the no child left behind act*. Retrieved from <http://usliberals.about.com/od/education/i/NCLBProsCons.htm>

Wilson, S. M. (2003). *California dreaming: Reforming mathematics education*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wirt, F. M., & Kirst, M. W. (1989). *Schools in conflict*. Berkeley, CA: McCutchan Publishing.

Yudof, M. G., Kirp, D. L., Levin, B., & Moran, R. E. (2002). *Educational policy and the law* (4th ed.). Belmont, CA: Wadsworth Group/Thomson Learning.