

## 美國 NCLB 與 ESSA 法案對教師問責之影響

陳海鵬

國立政治大學博士生

### 一、前言

1970 年代末期，美、英等國家在經濟領域展開以國家參與市場機制為核心的新自由主義，新管理主義被引入公共部門，將供需、效能等引入公共部門（Biesta, 2004）。於是通過合約締結（特許學校）、準市場與顧客選擇（教育選擇權）等方式，強調競爭的重要，以取代既往官僚的行政低效，打破了原有公私部門的分界；加上民主化過程，許多人民受益變成權利時，權利人為了解自己權利狀況，向義務人問責（Accountability）的機制逐步形成。

Sinclair（1995）將問責機制界定為公眾對於相關主體要求「解釋其所做之行為，以更好地履行其責任的一種運作體系。Rothman（1995）將教育問責定義為「學區和州試圖確保學校和學校系統實現其目標的過程」。Cizek（2001）認為學校問責係向公眾提供有關學校表現的信息，表明委託給他們的公共和/或私人資金正在改善學生的學習成績。喬花雲（2015）認為教育問責是指相關權益主體依據一定的規則、標準和程式，對教師遵守法律責任、職業道德責任等情況，以及對教育行政部門、學校等相關責任主體的責任表現進行的監督、質詢和評價，並對否定性後果進行追究的一種責任制度。總體而言，教育問責在幫助決策者確定需要支持和干預的學校，為公眾提供信息並增強其權能，並可為教育工作者和學校領導者建立清晰一致的目標。

在我國教育行政部門有民意機關進行問責，學校及校長有校務評鑑機制進行問責，而直接執行教育行為的教師並未建立完整之問責機制，參酌美國實施經驗做為未來實施時之借鏡。

### 二、教師問責分析向度

王麗佳、盧乃桂（2013）認為教育問責的分析向度有下：(1)就教育品質的利害關係人決定由誰問責？誰被問責？(2)就如何問責的方式觀察有政治問責、法律問責、官僚問責、專業問責和市場問責等；(3)就受問責人應如何回應問責，有受問責人描述事實、解釋原因及進行論證。

教師問責為教育問責下的子題，分析向度可以比照教育問責，教師因未有選舉任職問題，應無政治問責，惟就教育行政機關受有主管教育事務之法律授權，校長及學校行政主管受有委任，故兩者在法律與官僚、專業三個面向具有問責能力；家長與學生同為教育之利害關係人，具有轉學休學之選擇權利，似有市場問

責之能力，但其為對學校教育問責而非對教師知問責，對於法律所規定事項，亦有問責之權利。

### 三、美國實施教師問責的經驗

聯邦政府針對中等學校以下教師問責主要的法規源於2002年布希總統簽署的No Child Left Behind Act (NCLB)「不讓一個孩子落後法案」以及2015年歐巴馬總統簽署的Every Student Succeeds Act (ESSA)「每個學生都成功法案」。這兩個法案，都是聯邦透過立法機制，對1965年通過的the Elementary and Secondary Education Act (ESEA)小學及中學教育法，因應美國教育的危機，落實教育品質和平等的績效責任制的修正。

NCLB 對於教師問責的影響深遠，Linn, Baker & Betebenner (2002) 說明本法案要求各州必須制定可衡量的目標，以提高所有學生和特定群體的成績、在 12 年內使所有學生達到熟練水平或更高水平、基於各州評估足夠的年度進步 Adequate Yearly Progress (AYP)、還必須包括一項其他學術指標統一的測驗，要求接受聯邦資助的公立學校每年對 3-8 年級所有學生進行全國性的標準化考試，必須在考試成績上取得 AYP，如果學校的成績反覆不佳，將採取如訂定改進計劃、選擇轉學、提供免費輔導和其他補充教育、更換人員，引入新課程或延長學生在課堂上花費的時間、關閉學校等措施，逐年強烈改善學校；針對教師部分，趙英 (2017) 指出 NCLB 在基礎教育層面對教師的招募、聘任及專業發展品質實施問責，建構教師職前培養、入職聘任、職後發展，彼此相銜接的聯邦教師品質問責機制，以提升教師教學水準，NCLB 法案提供較為系統的教師品質問責路徑，從標準制定到結果評估再到落實獎懲，涵蓋了教師品質的標準、評估、公共報告、獎勵、懲罰以及持續改進，是美國聯邦改進教師品質的重要政策。

NCBL 在教師問責制部分受到很多方面的批評，Garver (2020) 提出批評主要是將標準化測驗導入評估機制時的完整性和公正性考慮，此外最具爭議的是增值措施 value-added measures (VAM) 的引入，該措施將學生考試成績的變化與老師的評分聯繫起來。

ESSA 調整 NCBL 法案，給予各州更多權力並遏制過去被認為是聯邦過度影響的做法廣受歡迎，不過新系統仍然維持一個主要基於測試的問責制，要求在得分最後的 5% 學校中進行干預 (Mathis & Trujillo, 2016)。

Garver (2020) 在其人種誌的研究發現，想要精確衡量教師素質及其對學生學習影響的教師評估系統，會產生其方法論的有效性和可靠性的問題，過度考慮公平的評量，會使評量複雜性增加，為了完成教師問責機制的建立，而忽略專業

文化的重要時，會對教師間文化產生負面影響；將學生成績與教師問責扣合，獎勵促使學生成績進步的老師，會減少教師間的合作；隨著教師評分公式變得更加複雜，陷入了獲得高分與難以理解分數計算方式的壓力，教師可能會對評估感到焦慮恐懼；以及教師因為不充分的指導而確定其不稱職的情況下，增加要求有關教師正當程序權的訴訟行為。

#### 四、結論

新自由主義思潮下，對相關利益人要求問責為勢不可擋，教師作為教育現場第一線人員不能自外於問責機制；惟問責的內容應審慎規劃，先應釐清義務之所在，乃責任之所在，學習異於工業化產品之生產，其受到學習者強烈之主觀影響，並非教學者單方行為所完成，因此在歸責時，將學生學習成果直接與教師問責聯繫，會產生若干扭曲。

影響學習成果因素眾多，惟教師應對教學專業與學科專業妥善掌握，前者包括表達溝通能力、教學策略掌握、命題評鑑診斷等教學方法，對於後者應與時俱進、掌握教材教具，上述與教師個人教學能力密切相關指標建立，應列為教師問責的主要範疇，排除只以學生標準化測驗結果來問責教師，更應聚焦於教學之教學能力，並與教師專業發展結合，有問責，有改進，有效提升教師教能力。

#### 參考文獻

- 王麗佳、盧乃桂（2013）。教育問責的理論基礎與實踐模式：英、美、澳三國的考察。*比較教育研究*，2013(1)，93-97。
- 喬花雲（2015）。中、美、英三國中小學師德問責制比較研究。*佳木斯大學社會科學學報*，33(5)，167-169。
- 趙英（2017）。美國聯邦政府教師品質問責機制研究。*教師教育研究*，29(4)，122-128。
- Biesta, Gert J. J. (2004). Education Accountability and the Ethical Demand : Can the Democratic Potential of Accountability Be Regained? *Educational theory*,54(3), 233-250.
- Cizek, G. J. (2001). More unintended consequences of high-stakes testing. *Educational Measurement, Issues and Practice*. 20(4), 19-27.

- Garver, R. (2020). Evaluative relationships: teacher accountability and professional culture. *Journal of Education Policy*, 35(5), 623–647.
- Linn, L. R., Baker, E. L., & Betebenner, D. W. (2002). Accountability Systems: Implications of Requirements of the No Child Left behind Act of 2001. *Educational Researcher*, 31(6), 3-16.
- Mathis, W. J., & Trujillo, T. M. (2016). *Lessons from NCLB for the Every Student Succeeds Act*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Retrieved November 17, 2016, from <http://nepc.colorado.edu/publication/lessons-from-NCLB>
- Rothman, R. (1995). *Measuring up: Standards assessment and school reform*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability forms and Discourses Accounting. *Organizations and Society*, 1995(20), 219 -237.

