

試論提升弱勢區域的教學品質 —從《NCLB 法案》借鏡

楊松諺

國立臺北教育大學教育學系創新與評鑑碩士班研究生

一、前言

教育，攸關下一代的養成，面對現今的社會快速變化，無論是科技的日新月異，或是家庭、社會環境的變遷，未來的諸多挑戰，教育是不可或缺的一環，各國政府為了提升國家的競爭力、在各項國際評比佔有一席之地、甚至實現教育的理想與價值，也都十分重視教育的發展，投入各項資源。

競爭力，背後包含著諸多意涵，像是：更好的就業成果、更佳的收入水平、更能因應未來快速變化的環境，繼續保有領先的位置，甚至，希望在各方面有著較佳的表現，有著更多的選擇權。對於各項國際的評比，例如：OECD 所辦的 PISA（國際學生能力評量計畫）、國際教育學習成就調查委員會(IEA)所設立的 TIMSS（國際數學與科學成就趨勢調查），或是 PIRLS 國際閱讀素養調查研究，在中小學階段就展開了無形的教育競賽，雖然各項評比著重的面向不一，但藉由國際性的評量檢視各國自身的教育成果，是一個國際性的議題。

對於增加國民的競爭力、在國際評比中有較好的表現，如何提升弱勢地區的教育成果，一直是時常被討論的議題；弱勢地區，可能未必是政府認定的偏鄉，較差的學習表現，可能是學校、社區、家庭某個環節失調，甚至彼此的交互影響，因此，成了學習上較為落後的一群。

此外，教育理想、價值的實踐，公平正義是一個重要議題，世界人權宣言提到：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。」、「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身分。」（維基文庫）人生而平等，但在後天的教育環境下，如果因為種種因素，像是：高流動的師資、未必受到專業訓練的師資、甚至是家庭背景、經濟因素而有了較次等的教育，那在平等、正義的價值上，有著許多我們可以去努力的地方。

二、《NCLB 法案》與提升弱勢區域的教學品質

以美國《NCLB 法案》為例，在世界競爭的潮流下，為了增加下一代學子們的競爭力、提升教育品質，挹注了大量的經費，希望透過績效責任制的概念，讓

各州政府爭取教育經費，期待透過市場機制，可以讓教育注入一股活水，並利用「年度充分進步指數」(Adequate Yearly Progress, AYP)、「高度適任教師」(Highly Qualified Teacher, HQT)兩個機制彼此運作，以達到提升教育品質、促進教育品等的理想（李寶琳，2013）。

「年度充分進步指數」指的是各州依目前狀況，來訂出精熟門檻，例如：學生出席率、畢業率、各種年度的量化指標等，且這樣的門檻達成比例，需要在2014 到達 100%；「高度適任教師」指的是希望各州教師可以具備以下三種條件：有大學學位、得到州政府核可的教師證、能夠勝任核心學科教學，至於具體內涵由各州政府核可與認定（陳佩英、卯靜儒，2010）。

面對這樣的改革，以及市場淘汰、獎懲的機制，造成了許多負面的結果，像是達成率下滑、各州標準不一，甚至放水蒙混的現象、亟需改進的學校數量每年增加等等，弱勢、辦學不佳的學校無法得到改善與支持，反而可能因而受到懲處（陳佩英、卯靜儒，2010；洪詩婷，2012）。面對這樣的狀況，最直接受到傷害的便是弱勢地區的孩童，弱勢可能是諸多因素，教師素質、學校經費、社經背景、環境負向影響力等等，但由於政策的疏失，違背了最初扶助弱勢的初衷，背後的原因可以分析為：

(一) 政策市場機制設計的缺失

因為這樣造成各州政府為了經費而不擇手段，甚至影響到各學校，只為了達到標準、避免懲罰、取得資源，而忽略了教育的本質與初衷。

(二) 單一價值的認定

要求基礎學科成績並不是不對，而是這樣造成了單一價值的認定，許多非學科的表現、老師學校投注的心力可能並非量化數字中所能呈現的；另一方面，什麼樣的老師是好老師？如何認定「高度適任教師」在各方面是高度適任？如果不只有學科教學能力，還有什麼可以定義一個老師是高度適任？

面對這些挑戰，美國《NCLB 法案》提供了我們一個借鏡，令人反思提升弱勢區域的教育，是否可以有不同的方法，達到當初追求平等、品質的初衷？既然由上而下的遊戲規則、紅蘿蔔與棍子的制度難以實行，是否可以引發由下而上的力量，從現場的需求出發，帶動教育現場的改變？

三、台灣對於提升弱勢區域的教學品質

台灣由於公平正義的價值提倡，像是「成就每一個孩子」的口號、國際評比中發現了世界名列前茅的雙峰現象、TED 演講等傳播媒體的報導等原因，對於弱勢區域、特別是偏鄉地區的教育環境十分關注，政府與民間皆有許多的努力：

（一）政府

在十二年國教當中，各個學校均優質化是一個重要的政策，希望提升各校整體的教學品質，藉由學校評鑑以及「高中職優質化輔助方案」，讓學校提出競爭性計畫，提供經費與專家輔導團隊，以達到「為我國相對學習弱勢地區營造更多『優質高中職』」的目標（教育部，2017）。

「偏遠地區學校教育發展條例」中，在師資的政策方面，透過公費生分發，以培育優秀教師進入偏鄉、規定偏鄉教師應服務至少六年才能轉任、彈性的聘僱教師制度、提供老師特別的獎勵與久任獎金加給。在學生的學習端，政府明訂給予合理的教師員額、提供專業輔導人員或社工人員給予支持、安排交通或住宿，以解決日常的問題、鼓勵差異化教學、混齡教學、特色課程等，利用許多的方式，希望能給予弱勢地區的學生有更良好的教育（教育部，2017）。

（二）民間

民間對於弱勢地區有著許多的努力，像是爽文國中在王政忠老師的帶領下，帶動了當地學生的學習，無論是課業上或是課外的表現皆有許多的成長，又像是廖文華創辦的夢想之家、劉安婷創辦的為台灣而教，同樣是為了許多弱勢地區的孩子而努力，希望在教育上提供各方面的協助，達到扶助弱勢的教育理想。

民間在弱勢地區有著許多的努力，然而，政府如何將這樣自下而上的力量繼續延續，是重要的課題，如果只是在十二年國教的大政策之下，抑或僅就「偏遠地區學校教育發展條例」給予各項補助，可能是不夠的。

四、結論與建議

對照美國《NCLB 法案》，由上而下的政策執行，因著種種因素而無法達到當初的理想，對照台灣的教育現況，許多時候政策的遊戲規則再縝密，都會出現漏洞而造成理想與現實之間的差距，如何更貼近現場，是十分重要的課題，單一的標準、政策，會造成各地適應不良的問題，進而出現放棄或敷衍的可能性，然

而，給予模糊的空間，卻又可能造成放水、不公平的疑慮，然而，從評鑑的角度而言，對於學生的學習，是否可以從評價的角度，轉到給予支持、改善的立場，進而產生一種由下而上的力量，相信會很不一樣。學生統一性的學科考試，當作評價的重要標準，造成了考試引導教學的疑慮，高品質教師的認定也是如此，如果評價老師是否高度適任是困難且成效不彰的，是否可以從支持的角度給予弱勢地區老師支持？

舉例而言，「偏遠地區學校教育發展條例」中，提及了許多給予支持的方式，而非試圖定義什麼樣是好的老師、評價老師的表現，或是要求老師要達到什麼標準才是好老師，如何提供一個更支持性的環境應該是更迫切的事情。

進一步而言，讓好老師願意在弱勢地區服務，如果僅是用單一、強制性的六年來約束，可能效果仍十分有限，如何在源頭提供更好的引導，相信是更有效的，像是：提供多元的資源。

相較於更多的薪水、更多的經費，這樣美國與台灣常見的方式，也許弱勢地區老師需要的，未必是錢，因為錢未必能吸引到有心的老師進入、而在現場的老師，缺乏的資源也未必是錢，例如：

（一）教學資源

像是與外國學生的語言交流，王政忠老師在爽文國中便有著這樣的課程，但許多地方可能沒有這樣的資源、或是音樂性、體育性的指導者，幫助學生培養多元的能力、興趣，甚至是創造成功經驗。

（二）教師增能的培訓

弱勢地區教師遇到教學上的挑戰，可能比一般學校更高，但熱忱未必能解決問題，甚至問題可能讓熱忱消磨殆盡，如何引進教育專業人員協助弱勢地區的教師，是一個重要課題，老師先成長了，相信學生能跟著成長。

（三）時間

時間也是一項重要的資源，這可以從兩個面向來論——代理教師與正式教師。年輕的代理教師，可能較缺乏教學經驗，因此需要較多的時間備課、充實相關知能，甚至準備教甄；而正式老師，相較於許多學校有著繁忙的校務，如果弱勢地區的學校能夠有較輕的行政、課務上的業務，將是一個無形的吸引力，吸引更多老師想要投入。

參考文獻

- 李寶琳（2014）。美國《不讓任何孩子落後》法案政策之績效責任探討與省思。臺北市立大學學報，45(1)，1-20。
- 洪詩婷（2012）。美國「邁向巔峰」政策內涵及其評析（未出版之碩士論文）。台北市立大學，台北市。
- 偏遠地區學校教育發展條例（2017）。十二年國民基本教育。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=3E18D28CAE93DF45
- 偏遠地區學校教育發展條例（2017年12月6日）。取自 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040080030016000-1061206>
- 教育部（2017）。十二年國民基本教育。取自 <http://12basic.edu.tw/Detail.php?LevelNo=661>
- 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。當代教育研究季刊，18(3)，1-47。
- 維基文庫（無日期）。取自 <https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E4%B8%96%E7%95%8C%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%AE%A3%E8%A8%80>

