

壹、前言

就在B. Obama總統任期開始倒數之際，《每位學生成功法案》（*Every Student Succeeds Act*, ESSA）於2015年12月10日聖誕節前夕，獲得共和與民主兩黨議員的合作並簽署通過，橫跨G. W. Bush與Obama政府的《不讓任何孩子落後法案》（*No Child Left Behind Act*, NCLB）正式走入歷史，NCLB的終結同時宣告了ESSA的全新時代來臨（Alliance for Excellent Education, 2016）。NCLB的功過雖然尚未蓋棺論定，得失猶待社會大眾公評，但其之由上而下以聯邦緊密掌控的中央集權，以及以學生標準化測驗綁辦學績效的重賞嚴懲方式，不啻為最讓反對陣營詬病與抨擊之處。正反雙方歷經12年多的相互叫陣與激烈攻防，NCLB難擋「2014年須達到閱讀與數學表現100%精熟」之防線，即便由Obama以「豁免計畫」（NCLB Waiver）的彈性鬆綁暫解燃眉之急，最終仍不得不黯然低頭改由ESSA上臺接手（Michele, 2011, 2012; Montalto, 2013; Morgan, 2014; Sims, 2013; U.S. Department of Education [USDOE], 2016a, 2016b）。

一如NCLB在G. W. Bush第一任總統就職時，以絕對優勢囊括執政與在野兩黨支持的意氣風發，ESSA在Obama第二任總統即將任滿當下，亦在參、眾兩院以壓倒性的票數差距風光勝出（參議院85-12，眾議院359-64）（Coalition for Sensible Safeguards, 2019）。而在當時朝野惡鬥加劇、互信對話闕如的氛圍之下，ESSA之所以仍獲得跨黨派（bipartisan）的支持，主要原因即在於國會兩黨議員有感於公立教育改革的急迫性，尤其對於自NCLB實施以來的強制框架感到不滿，認為州及地方學區猶如聯邦教育部的派出機關，教育大小事與所有政策執行均須聽命於華府長官，建國以來之中央與地方分權的聯邦精神俱不復在（Hess & Eden, 2017）。是以，ESSA除了承繼其前身《初等及中等教育法案》（*Elementary and Secondary Education Act*, ESEA）的民權法案的核心意旨，另一關鍵內涵即是讓州享有教育自主與主導權，以擺脫NCLB的強制規範和不合理規定，從而改由各州自行設計「客製化」且「接地氣」的績效責任計畫（Thankersley, 2016; USDOE, 2016a, 2016b）。

本質上，ESSA乃基於大勢所趨與「民氣可用」，針對NCLB所造成的諸多弊端與民怨趁勢而起，但NCLB實歷經Bush與Obama的二朝銜接治理，如果說前者是高度教育管制與集權的始作俑者，後者或可謂賡續嚴格調控的「布（希）規歐（巴馬）隨」。因此，即便B. Obama檯面上將ESSA的簽署譽為「聖誕奇蹟」，大力頌揚

其為承先啟後、繼往開來、去蕪存菁、共創雙贏的朝野大和解結局，檯面下在國會，尤其是共和黨議員心中，Obama仍難脫箝制州教育決策權的共犯結構之嫌（Klein, 2017b）。而此當未必純為自由心證、空穴來風的憑空指控，從Obama之前嘗試以競爭型補助的「邁向巔峰」計畫（Race to the Top, RTT），誘使或逼迫各州就範共同加入「各州共同核心標準」（Common Core State Standards, CCSS）來看，其之近於「教育統派」的心態實乃逐步鋪陳，有跡可循（Eitel & Talbert, 2012; Onosko, 2011）。再者，正當眾人還沉醉在ESSA完成簽署的喜悅當中，Obama當時的教育部長A. Duncan即加以揶揄，誇言道：「鹿死誰手尚未可知，要擺平ESSA的規定不過是輕而易舉之事……我們行政部門的法制幕僚可是遠比國會那幫人高明」（Hess & Eden, 2017）。據此，Obama在「依法行政」的ESSA執行過程中，圖謀夾帶或偷渡個人意志似已略見端倪。

隨著D. Trump於2016年11月8日的總統大選意外擊敗H. Clinton，此時Obama政府趕在政權即將交接之際，旋即於三週後（11月29日）公布ESSA的「總結規則」（Final Regulations）。ESSA本身條文篇幅洋洋灑灑幾近400頁，章節林林總總，共可歸為「約法九章」，「總結規則」乃針對ESSA本文條款中，堪稱「重中之重」為眾眾關注焦點的州績效系統（accountability system）、資料報告（data reporting）與州整合計畫（consolidated state plan）三部分，提供更明確的細部分項執行規定（USDOE, 2016b, 2017a）。與之同時，聯邦教育部亦於同一日公布「州整合計畫規定模組」（consolidated state plan template），此與「總結規則」性質相近，同樣提供各州明確的參考和補強說明，俾以在執行ESSA時有一更清楚的依循。根據聯邦教育部的說法，「總結規則」與「州整合計畫規定模組」有助於具體達成ESSA的政策目標和理想，不僅給予州、學區及家長充分的資源和支持，讓K-12的每位學生享有優質完整的教育，亦同步實踐ESSA所揭櫫與追求的民權傳承和榮光（USDOE, 2017b）。

然而，前述Obama口中的跨黨派「聖誕奇蹟」，在Trump於2017年1月20日就職入主白宮後，幾乎一年不到的時間即很快地被打回原形。Obama卸任前所完成的最後一項ESSA立法成就，被參、眾兩院以《國會複審法》（Congressional Review Act, CRA）表決撤銷，最主要的理由在於「總結規則」根本違反了ESSA的核心精神，嚴重限制和剝奪了州與學區的彈性和自主權，唯有將其廢除，才能真正「還權於民」，把聯邦政府的干預與擴權減至最低（Brown, 2017; Goldstein, 2017）。一般而言，美國聯邦部門對於新通過的法案，通常會公布較詳細的執行規則