

## 壹、前言

美國總統 B. Obama 於 2009 年上任後，為了矯正《沒有孩子落後法案》(No Child Left Behind, NCLB) 的弊病和缺失，以及實踐其教育改革的新理念與願景，於當年 7 月與教育部長 A. Duncan 共同宣布了「邁向巔峰」計畫 (Race to the Top, RTT)。RTT 的法源來自於 Obama 總統在同年 2 月 17 日所簽署的《美國振興與再投資法案》(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)，政府從中提撥了 43.5 億美元作為「RTT 基金」(Martin & Lazaro, 2011; Onosko, 2011)。不同於 NCLB 的強制規定性質，RTT 乃屬於志願性、競爭性的補助，內容主要在於強化課程教學的共同標準和評量、發展全面性的學生資料追蹤系統、提升教師與校長素質，以及改造積弱不振的學校等，截至 2012 年 1 月已有 21 州和哥倫比亞特區陸續獲得 RTT 先後三期的相關補助 (Harris, 2012)。

然而，即便 RTT 積極體現 Obama 總統的教育改革，同時亦致力於改善 NCLB 所衍生的負面效應，但對於後者規定學生在 2014 年達到閱讀與數學 100%精熟的不合理要求則仍無法有效解決。此一議題向來被關心 NCLB 的人士認為是「不可能的任務」，該法案自 2002 年開始實施以來，眼看著攤牌時刻與時逼近，有識之士無不憂心忡忡，深怕屆時鮮有學校可以躲過「失敗」(failing) 標記 (Michele, 2011; Montalto, 2013)。事實上，NCLB 乃是國會於 2001 年修訂《初等與中等教育法案》(Elementary and Secondary Education Act, ESEA) 的最新版本，ESEA 植基於 *Brown v. Board of Education* 的著名判例，1965 年以來向為聯邦教育政策的重要立法依據。再者，NCLB (亦即 ESEA) 依規定應該於 2007 年即已授權期滿，但因國會遲遲未能予以「再授權」(reauthorization)，導致 ESEA 無法修訂而只能以其 2001 年的 NCLB 版持續生效運作 (McEachin & Polikoff, 2012; Nancy & Wayne, 2012)。

Obama 總統在 2010 年原本嘗試透過國會修訂 ESEA，企圖以新的 ESEA 來取代 NCLB，俾以為其若干過時與不合理的規定解套，同時也讓 RTT 的執行具備優勢配套。但由於國會中民主與共和兩黨的持續惡鬥 (partisanship)，以致於 ESEA 的「再授權」因不斷受到杯葛而陷入僵局 (Harris, 2012)。隨著 NCLB 的「2014 大限」逐年接近，Obama 總統認為國會立法的方式緩不濟急，遂於 2011 年 9 月以行政命令 (executive order) 的方式另行宣布「NCLB 豁免計畫」(NCLB Waiver)。此一計畫又稱為「ESEA 彈性鬆綁」(ESEA Flexibility)，於 2012 年起開放各州自由申請豁免 NCLB 的懲罰規定，除乃承繼呼應 RTT 的諸項核心理念外，最主要當然是用來拆解 NCLB 即將引爆的 2014 年閱讀與數學 100%精熟之定時炸彈 (Wayne, 2012)。

NCLB 豁免計畫因有助學區學校脫離辦學不力的惡名，以及逃開隨之而來的各種懲罰措施，對於各州無疑具有極大的吸引力，幾乎各州都開始規劃和申請交換豁免。是以到 2014 年

4 月止，總共已有 43 州、哥倫比亞特區以及加州的八個學區獲得聯邦教育部（Department of Education, DOE）的彈性鬆綁（The Associated Press, 2014）。表面上來看，NCLB 豁免計畫似乎只是一項因應國會失靈與立法怠惰的過渡性行政措施，但因其內容不僅針對 NCLB 的調整亦與 RTT 多所連結，在實質上不啻是一個銜接 G. W. Bush 與 Obama 政府近 12 年來教育政策的關鍵機制，一種免於 NCLB 提早崩盤及為兩黨協商爭取時間籌碼的重要手段。與之同時，NCLB 豁免計畫係以解決 ESEA 的「再授權」困境而來，但其依憑何種法源而生則又招致反對黨諸多質疑，其間的若干模糊空間且形成朝野各自表述解釋（Morgan, 2014）。再者，彈性鬆綁雖然暫解 NCLB 的燃眉之急，其於實施期間亦因審核標準不一、強勢反應 Obama 的改革意志與為 RTT 積極鋪路而引起不少雜音（Michele, 2012）。

職是之故，鑑於上述 NCLB 豁免計畫的特殊背景與重要性，以及延續近十餘年來國內對於 NCLB 的相關研究，還有為目前的 RTT 系列研究做論述鋪陳，本研究目的乃從廣受關注的 NCLB 豁免計畫入手，深入探討其角色定位、法理基礎與實施爭議。本研究之前言在介紹 NCLB 豁免計畫的源起及其和 NCLB、RTT 交疊的時序脈絡。其次則依次說明其所扮演的功能角色、其所賴以實施的法律依據、其在實施時所出現的若干爭論議題。最後則歸納審視全文並代提出結語。

## 貳、NCLB 豁免計畫的角色定位

### 一、為 NCLB 之 2014 年閱讀與數學 100%精熟目標解套

由美國 107 屆國會於 2001 年「再授權」通過的 ESEA 其實就是眾所熟悉的 NCLB，其乃第一次要求接受 Title I 聯邦補助的學校必須符合州定的學業成就標準，否則即得接受逐年加重的懲罰規定。該法案由 G. W. Bush 總統於 2002 年 1 月 8 日簽署，主要目的在於「以績效、彈性與選擇的機制縮短學習落差，從而沒有任何孩子會處於落後」，而且各州必須負起責任來提升少數族裔和弱勢學生的課業表現，俾以實踐教育公平與伸張社會正義（吳清山、蔡菁芝，2006；陳佩英、卯靜儒；2010；顏國樑，2013；Carnoy & Loeb, 2002; Dee & Jacob, 2011; Ladd & Lauen, 2010; Lohman, 2010; Reback, 2007）。NCLB 雖然受到國會各黨派的一致支持，但在實施的 12 年間卻也出現不少缺失，過程中面臨諸多的挑戰、困境與批評訾議。其中，除了常被討論的考試領導教學、課程內容窄化以及學生測驗分數造假之外（Figlio, 2006; Nichols & Berliner, 2008; Severson & Blinder, 2014），NCLB 所訂的所有學生於 2014 年達到閱讀與數學表現 100%精熟之目標，堪稱學校人員與教師所「最不可承受之重」（Cavanagh, 2012; Riley, 2012）。由於 NCLB 的「年度充分進步指標」（Adequate Yearly Progress, AYP）規定包括少數族裔、英語非母語者、特殊教育、經濟不利等學生分群（student subgroup）每年皆得有所進步比例，此在教育理論與現場教學已超乎常理想像，更遑論其所高調揭櫫的 2014 年 100%精熟率理想