

教育研究集刊

第五十五輯第三期 2009年9月 頁29-65

美國羅德島州公立學校教育體系的 源起與H. Barnard的教育作為 (1800-1849)

彭煥勝

摘 要

本文以美國羅德島州為例，觀察其特殊的歷史文化背景對公立學校體系發展的影響，探討美國首次以州公款每年定期補助各地方公立學校教育發展之《免費學校法》(1800年)的源起、挫敗經過。1828年《學校法》再度頒布，奠定州議會教育經費補助地方公立學校教育發展之制度。1843年州政府延攬H. Barnard主持羅德島州的公共教育事務，經過Barnard的努力，開創羅德島首次強迫各地方徵收教育稅，以及解除各鎮自行徵收教育稅上限的規定，在州的教育補助經費、校舍建築與設備、教師素質與成長團體、教育視導制度等方面，皆有顯著的成效，建立起羅德島州的公立學校教育體系。

關鍵詞：羅德島、公立學校史、H. Barnard

彭煥勝，國立新竹教育大學教育學系副教授

電子郵件為：owen@mail.nhcue.edu.tw

投稿日期：2009年4月9日；修改日期：2009年7月1日；接受日期：2009年8月11日

Bulletin of Educational Research
September, 2009, Vol. 55 No. 3 pp. 29-65

The Origin of Public School System of Rhode Island and the Accomplishments of H. Barnard (1800-1849)

Huan-Sheng Peng

Abstract

Taking the public school system of Rhode Island as an example, this research examines the influence of Rhode Island's unique history and culture on the development of its public school system. It also examines the origin and setback of Free School Law in 1800, which first enacted periodical subsidies of every local public school. The School Act of 1828 was finally implemented, so that state assembly could found public schools. H. Barnard became the Commissioner of Public Schools in 1843. Under his administration, Rhode Island first mandated local governments to levy a tax on education and removed the upper limits of educational taxes collected by every town. In addition to funds, school buildings and facilities, the quality of teachers and their associating, and the educational supervision system had also developed and made a great deal of progress. The contribution of Barnard to the establishment of Rhode Island's public school system has been marked ever since.

Keywords: Rhode Island, history of public schools, H. Barnard

Huang-Sheng Peng, Associate Professor, Department of Education, National Hsinchu University of Education

E-mail: owen@mail.nhcue.edu.tw

Manuscript received: Apr. 9, 2009; Modified: July 1, 2009; Accepted: Aug. 11, 2009

每個人類真正和完整的教育目標，不論其出身貧窮或富貴，都值得我們盡全力付出金錢、時間及精力去投入普及教育的發展。(Barnard, 1856: 735)

壹、前言

美國教育史學者認為，公立學校體系的源起與清教徒、產業革命、國家主義的興起具有密切關聯 (Cubberley, 1948: 506-529; Glenn, 1988: 5-12; Kaestle, 1983: x; Monroe, 1970: 729-739)。美國殖民時期，麻州率先在 1642 年與 1647 年先後訂定公共學校教育法令，¹在 1837 年設立州教育委員會 (State Board of Education)，1839 年創辦全美首座州立師範學校，在 H. Mann (1796-1859) 擔任州教育委員會執行長 (Secretary) 任內積極推動公共學校 (Common School)²教育事務，麻

-
- ¹ 1642 年麻州議會規定每鎮要選出「委員代表」(selectmen)，視察該區的家長與師傅是否關心其兒童與學徒的職業與工作，特別是他們需要有能力閱讀及了解宗教的原則與這個社會的重要法規；倘違者，罰鍰 20 先令 (Filler, 1965: 100)。1647 年法令規定：凡達 50 戶人口之鄉鎮，需雇用教師教導兒童寫字與閱讀，教師的薪資由家長或一般居民贊助，不足處由鄉鎮支應；凡達 100 戶人口之鄉鎮，需設置文法學校，做為升入大學之預科。倘鄉鎮漠視拖延設置上述學校超過 1 年，該鄉鎮將罰鍰 5 英鎊，直至其成立學校，遵守此項規定為止 (Cremin, 1970: 181-182)。
- ² 殖民時期麻州在 1630 年代使用「免費學校」(Free School) 名稱，運用當地公有土地與地方熱心人士捐資興學，招收地方學童，具有公共學校教育的色彩。事實上，這個「免費學校」並非讓學童免費入學，只是比起私塾繳交的學雜費較低而已。Cremin (1966: 8) 指出，Mann 推動“Common School”的目的不是像傳統歐洲給予一般人 (common people) 所讀的學校，而是給所有人就讀的學校 (a school common to all people)；其目的在於解除社會階級與宗教派別的限制，讓所有兒童不分貧富與宗教皆能入學，以培養具有品德、智識與政治認同的國民。Kaestle (1983: xi-xii) 認為，“Common School”不同於“Free School”意義，後者屬於基於慈善立場對於窮童的教育，而前者屬於招收所有社會階層的學童；他所界定的“Common School”為小學階段的學校教育，開始具有由州興起對地方教育事務的關心，允許各地方以公共稅收發展公共學校教育。在 Mann 的教育報告書與所發行的相關官方出版品，均使用“Common School”一詞做為正式的用語，但在 Mann 的著作中亦用“public

州可以說是在美國公立學校發展史上有著火車頭般的地位。麻州公共學校的起源和清教徒的支持大有關係，³1830 年代輝格（Whig）黨掌權時期，開始於立法實施由公共稅收支付公共學校，州政府有責任推展公共學校。⁴輝格黨教育政策支持者代表之一是 Mann，Mann 主張世俗教育體制的公共學校，可以促進社會安定與經濟繁榮、鞏固美國的民主共和政體，和消弭社會階級衝突（Cremin, 1966: 94-97; Mann, 1849: 58-82, 1969a: 143-151）。⁵Mann 所代表的輝格黨教育政策，藉由州教育委員會的調查、宣傳與視導功能，期望推動州內普及與優質的公共學校教育；然而，公共學校的設立干預了傳統以來地方自主管轄公共教育事務之特性，

school”一詞來表示“Common School”的非私立教育型態（Cremin, 1966: 62）。另外，在羅德島的例子而言，1800 年的《免費學校法》（Free School Law）用的是「免費學校」字詞，其意義如同麻州殖民時期所用的意義；1843 年羅德島州設置「公立學校教育監督」（Commissioner of Public Schools）使用「公立學校」字詞，因此不管是「免費學校」或是「公共學校」都可稱作是「公立學校」，這三種字詞在當時有混用的情況。至二十世紀初期，美國各州已逐漸發展出公立初中、高中、小學三級制學校體系，且各州發展公立學校體系已完成，運用公共稅收補助公立學校教育與不分社會階級者皆可進入公立學校已成共識，使用“public school”來涵蓋這種公立學校制度，「公共學校」或「免費學校」的字詞用法便走進歷史。

³ 麻州的開發與清教徒關係密切，清教徒在殖民初期人口佔多數，影響麻州典章制度的建立。清教徒重視教育的功能，支持公共學校的建立（Cremin, 1970: 50-57; Cubberley, 1948: 360）。

⁴ 1834 年麻州通過法令用「公積盈餘」（Surplus Revenue）出售緬因（Maine）地的處分利益；以及聯邦補償 1812 年戰債的償金，提撥 100 萬美元供建立公共學校的基金。麻州各市鎮需提高教育經費的稽徵，使 4 至 16 歲的學童，每人能有 1 美元的教育成本。另外，麻州投資「西北鐵路」（Western Railroad）的股利，亦提撥部分比例支付公共學校教育經費。1836 年輝格黨 E. Everett（1794-1865）當選州長，有利於 1837 年麻州設置州教育委員會推動公共學校教育事務（Culver, 1969: 29; Williams, 1937: 112）。

⁵ Mann 主張公共學校為世俗教育，應去除宗教教派的干預，引發清教徒正統教派的強力反彈與論戰，最後 Mann 妥協至以聖經為學校可教授之內容，並強調他並非無神論的觀點（Culver, 1969: 56-68; McClusky, 1958: 68-89; Messerli, 1972: 310-326）。

因此引發輝格黨與民主黨在此方面的教育政策辯論（彭煥勝，1997：154-160）。公共學校教育經費的提升，師資素質與教學環境之改善，州教育視導制度的逐步建立，均代表了州擴大了對地方公共學校教育的影響力，且聯邦政府甚至於 1867 年設置教育主管機關，⁶彰顯國家主義對公立學校教育普及推展的影響。雖然州與聯邦政府對公立學校教育的關心與經費挹注，但公立學校教育基本上仍由地方控制，這可以從麻州的州教育委員會與聯邦政府的教育主管機關設置波折與工作執掌，略見一斑。

在敘述十九世紀美國公立學校發展的起源與過程時，都會提及麻州經驗所帶來的示範影響，但美國各州差異性大，麻州的公立學校教育發展經驗並不能概括推論至其他州，不同的州或許會有不同的作法。麻州為美國推動公立學校教育的火車頭，探討此課題的相關著作甚多，惟其他各州是否依循著麻州以清教徒為主軸的發展模式？頗值得深思。羅德島與麻州同處於新英格蘭地區，為何羅德島在殖民時期尚未發展公立學校教育體系，直至十九世紀初期才開始漸次發展？探討此課題不僅正好可以做為與麻州在此方面的參考對照範例，同時也可了解羅德島特殊的歷史文化背景對公立學校教育發展的影響因素。藉由探究羅德島或麻州公立學校教育的起源與發展，可以了解美國在發展公立學校體系時地方與中央在教育控制權的辯證，突顯出美國教育發展的歷史特性。國內教育學者對此課題多為

⁶ 1867 年美國聯邦政府設置「教育部」(Department of Education) 的部會層級教育行政機關，首長頭銜為教育監督 (Commissioner)，若將之譯成「教育部長」或「教育總長」似乎不妥。因為彼時此職務負責蒐集全國教育事務情資、每年向國會提出教育報告書、宣傳與促進全國公共教育事務等工作 (United States Department of Education, 1868: IX)，未有對各州教育事務的干涉與影響權力，且隔年「教育部」被國會降階為內政部下轄的「教育司」(Office of Education)，1869 年再更名為「教育處」(Bureau of Education)，其首長頭銜仍為「教育監督」(Commissioner)，1953 年聯邦政府設置「健康、教育暨福利部」(Department of Health, Education, and Welfare, HEW)，雖將教育行政組織提升為部會層級，但業務包含健康、教育暨福利三個事務，並非教育獨立的部會，直到 1980 年才升格獨立為「教育部」，首長頭銜為「教育部長」(Secretary)，具有教育決策與教育經費分配的權力。

西洋教育史通論中簡略提到，⁷僅彭煥勝（1997）曾對麻州公立學校教育的起源與發展爭論做過專題探討。本研究探討羅德島州在公立學校教育發展背景的特殊性、公立學校教育行政體系的形成與功能、首任羅德島州公立學校教育監督（Commissioner）H. Barnard（1811-1901）的作為，⁸從這三個面向了解羅德島州在發展公立學校體系的特別經驗，做為深入探討美國教育史專題研究的基礎。本研究在敘述與分析羅德島公立學校體系的形成過程，限於原始史料取得不易，比較偏向州政府官方的角度立論，⁹因此在推論上會有所限制，在此提出說明。

貳、十九世紀初期以前羅德島州的公立學校發展背景

一、尚未建立公立學校教育相關法規與體系

相較於麻州在 1642 年和 1647 年建立公立學校教育法規，康乃狄克州於 1650 年也建立此方面的教育法規，羅德島在殖民時期卻完全未有任何官方所頒布的教育法規文獻，羅德島何以會對公立學校教育漠視，而未建立此方面的相關法規與制度呢？這其中的原因主要可從三方面來探討：

（一）羅德島早期移民者的宗教自由與反教士專斷的文化

1636 年 6 月 R. Williams（1603-1683）與 5 位同行者成為羅德島最早的移民。Williams 從麻州離開至羅德島，主要原因在於避開清教徒的規範干預，而希望能

⁷ 請參閱林玉体（2003：295-311，2008：405-414）、徐宗林（1991：432-441）。

⁸ 羅德島從 1800 年發展公立學校教育，1843 年正式成立州層級的公立學校教育行政機關，Barnard 納為首任公立學校教育監督（1843-1849），本研究以十九世紀前半葉（1800-1849）為斷代的範圍，旨在觀察羅德島發展公立學校體系的重要形成階段。

⁹ 1843 年 Barnard 擔任羅德島首任公立學校教育監督，以他的教育報告書或教育期刊做為立論依據，因為他是推動此時期羅德島公立學校教育的重要推手，雖不能將他的作為等同於此時期羅德島所有的公立學校教育發展，但礙於原始史料難覓的限制，研究者了解這在推論上會有所影響。

享有自由意志。從印地安人手裡買下土地，Williams 和同伴開闢「普羅維登斯開墾區」(Providence Plantations)。隔年，一群從麻州被迫流放的人民到羅德島北部定居，1838 年在領袖 A. Hutchinson (1591-1643) 的領導下，向印地安人買下土地，後來命名為樸茲茅斯 (Portsmouth)。1639 年在樸茲茅斯一群信仰不同者到南邊另闢墾區，成為新港 (Newport) 拓墾區。由於主張宗教自由開放的觀念，羅德島並無設定既定宗教 (established religion) 的合法地位，許多人秉持個人主義和反社會束縛的性格，散居各地 (Arnold, 1859: 20-71)。

因此，羅德島早期移民者異質性高，不像麻州殖民者主要是清教徒，有相似的宗教信仰與政治主張。康乃狄克州的情況也與麻州相同，因此主流人士能控制教育的發展。但是，羅德島卻相反地有不同的宗教信仰或者無宗教信仰。教友派、浸信會、法國胡格諾教派 (French Huguenots) 等都曾有被宗教迫害的經驗，而選擇到羅德島移民，甚至許多無宗教信仰者來此是因為這裡有美麗的海灣，且宗教自由，無任何法律壓迫宗教方面的信仰，因此具充滿野性或自由奔放的精神。所以羅德島無既定宗教的法定地位，也沒有任何法律來規範宗教信仰，羅德島可以說是非常特別的地方，甚至要比西部州來得更多元與開放。移民者中，有來自不同國家的、不同的移民時間、不同的宗教信仰、無宗教信仰者的野性奔放氣息，都可以在羅德島上落腳。麻州的教士是具有影響力的階級，麻州的法律或公共管理措施很多為教士所制訂，教士在公共領域扮演重要角色。羅德島有很濃的反教士情結，這種觀點一直延續到十九世紀初期 (Stockwell, 1876: 1-2)。所以，也因為這種緣由，羅德島才沒有具影響力的人士來推展公共教育體系。

(二) 羅德島處於內憂外患的不穩定狀態

1643 年在 Williams 的倡導下，幾個開墾區聯合成為「新英格蘭納拉更斯特灣之普羅維登斯墾區公司」(Incorporation of Providence Plantations in the Narragansett Bay in New England) 的組織型態，但這個組織因為利益互相矛盾而陷入分裂。直到 1654 年再由 Williams 斡旋調停，Williams 因而成為重組聯盟的理事長。1663 年 7 月 8 日，羅德島獲得英格蘭國王查理二世准予成立殖民地州政府的特許狀。羅德島在殖民初期，面臨與麻州和康乃狄克州領土的爭議，由於尚未建立自己的司法體系來有效管轄這些地方，使其與麻州或康乃狄克州產生領土爭議，以近乎

內戰的方式，被迫失去邊境的領土控制權（Carroll, 1918: 12-13）。

1676 年印地安戰爭時，羅德島受到的傷害最大，因為羅德島向來對印地安人採取友善同情的態度，但因其他州的侵略挑釁，以致於發生戰爭。殖民地聯軍並未強力保護羅德島，此地因此慘遭戰火荼毒，損失較大。印地安戰役結束後，康乃狄克州宣告勝利，因而要求許多應得的權利，而羅德島卻要承受戰爭負擔。直到 1728 年，將近是 Williams 率先抵達羅德島移民的百年後，羅德島的領地才告底定，正式擁有納拉更斯特（Narragansett）灣的管轄權。¹⁰羅德島一方面持友善態度與印地安人相處，另一方面又要防禦鄰近州視他們為異教徒的敵意與競爭，這實在是不容易的事，此為羅德島在殖民初期所面臨的危機與麻煩（Porter, 1851: 8-9）。在殖民初期的一百年，羅德島尚無餘力可以真正建立完整典章制度的公共管理部門，故此階段要期望羅德島能設立學校或大學，能有發展藝術文化層次的產物是不可能的。由於印地安戰役和邊境管轄權之爭的歷史因素，加上麻州和康州對羅德島的敵對狀況，使得羅德島不願意學習兩州設置公共學校組織的措施。

（三）羅德島彼時人口散居各地與人口數不多

不包含印地安人，1680 年羅德島人口不超過 7,000 人，1700 年約 10,000 人，1730 年為 17,935 人（Stockwell, 1876: 4）。從人口數來看，由於人數不多，且散居各地，除非極少數的人口集中地能發展公共學校教育外，其餘並無發展的可能。

受到上述背景原因的影響，羅德島未能建立公立學校教育相關法規或體系，但並不代表此時期羅德島皆無任何公立學校教育措施。在非常侷限的史料中，記載了羅德島少數幾處的相關教育活動紀錄，¹¹可惜文獻過於欠缺，以致於無法論

¹⁰ 先前康州一直宣稱擁有這個地方的管轄權。

¹¹ 首先，在羅德島發展學校教育的先驅處——新港地區，Rev. R. Lenthall (1529-1658) 曾在麻州傳教，後來到羅德島的新港，根據記載，他在 1640 年 8 月 20 日被選為公立學校的校長，負責創辦一所學校，當地撥出一百畝地做為校地，另外撥一百畝地的收入做為窮人子弟入學的基金。1774 年校舍因大火而燒毀，之後的半世紀沒有學產基金挹注來興建任何新校舍，導致失去羅德島公共教育的領導地位（Stockwell, 1876: 5-7）。其他地區如密斗城（Middletown）、普羅維登斯

斷是否有良好的公立學校教育。¹²

二、公立學校教育法規的出現

羅德島公立學校的發展與普羅維登斯鎮¹³有相當密切的關係，十八世紀末，羅德島公立學校教育法規與體系的建立即從普羅維登斯這個地區發源與倡導。而普羅維登斯在此時期積極倡導公立學校教育，則與 J. Howland (1599-1673)¹⁴與「技工學社」關係密切。

1789 年「技工學社」成立，Howland 參與這個組織，發現成員大多未受過正規良好的教育，以致於在書寫方面能力不佳。感受到他們這一代未有機會受良好教育，故希望下一代能有機會受正規良好的教育，因此，激發他們創辦學校的動機。Howland 開始在報章雜誌投稿宣傳設置公立學校的重要性，鼓吹民眾支持。他們決定以技工學社的組織做為推展公共學校教育的機構，並成立一個委員會來專司此職，Howland 被選為成員之一，他們決定採取向州議會請願成立公立學校，

(Providence)、巴靈頓 (Barrington)、布里斯托 (Bristol) 等地區皆有記載公立學校的相關文獻 (Barnard, 1849: 145, 157; Stone, 1874a: 4-5, 1874b: 9)。

¹² Carroll (1918: 15-16) 認為，有幾種原因，包括：資料沒有被保存，或僅是口頭報告，或者大部分的地區都沒有實施公立學校教育。婦媼學校 (dame schools)、私塾、家庭教育等私人性質的教育是有的，但未能普遍發現公共支出於校舍、教師薪資等資料可以佐證公共教育的性質。

¹³ 羅德島的行政層級，區分為州—郡 (county)—市 (city)、鄉鎮 (town)—區 (district) 層級；普羅維登斯在 1831 年升格為市，之前為鄉鎮。

¹⁴ Howland 於 1757 年在新港出生，13 歲到普羅維登斯做美髮學徒，18 歲加入革命獨立戰爭，曾在華盛頓將軍麾下效力，從軍約 1 年半後返回普羅維登斯繼續從事美髮工作，常為高階軍事將領理髮。之後他獨自開設美髮店，成為鎮上時尚人士經常光顧的理髮店，甚至有遠從麻州慕名而來剪髮的法官。Howland 逐漸成為家喻戶曉的傳奇人物，之後擔任普羅維登斯首家銀行的財務長，也擔任羅德島歷史協會 (Rhode Island Historical Society) 主席，由於他對獨立戰爭經歷，也時常講授一些親身經歷的戰爭故事，所以他也被推舉為和平協會 (Peace Society) 的主席。他同時也加入「技工學社」(Mechanics' Association) 的組織，成為會員，藉由這個組織讓他推展公共學校事業。

並決定由 Howland 撰寫請願書，這份請願書送到議會後獲得討論，並責成一個委員會來負責草擬學校組織運作草案。當這個草案送到州議會進行表決時，州議會擔心各地反應，所以將此草案分送各鎮大會去討論是否通過，再由州議會來做最後決定，這似乎把皮球踢回到地方去。普羅維登斯經過 Howland 等人的努力，終於經由鎮大會通過此項草案，新港在 Howland 的奔走下也經由鎮大會通過此項草案。1799 年秋天，州眾議會通過此項草案表決，州參議院對此項草案既不敢通過也不敢反對，只好擱置到下會期再議。後來在 Howland 的努力奔走下，再加上州長的支持，州參議院在 1800 年 2 月通過此項《免費學校法》（Free School Law）（Stone, 1857: 138-143）。

1800 年的《免費學校法》，成為羅德島首次由州議會決議通過的教育法，讓羅德島公立學校教育的發展有了法源基礎。此教育法規的重要意義在於，不僅是羅德島在公立學校事務方面首次頒訂州層級的教育法，同時也是全美國首次以州明文規定每年對地方公立學校提供教育補助款的創舉。羅德島雖然在公立學校教育的時間發展上相較麻州與康乃狄克州慢了許多，但是在這個教育法規上，卻有後來居上的意義。可惜此教育法規通過後不久，遭到許多地方強烈反彈，迫使州議會在 1803 年 2 月的會期決議廢止此法規，¹⁵僅有普羅維登斯鎮將此法規繼續落實。這項立法失敗的主因，除了沒有設置良好的州教育長官¹⁶來到各地宣傳溝通，讓大眾得以了解公共教育的益處，亦未能夠適度地廣納雅言來修訂之外，或交代

¹⁵ MacMullen (1991: 108-109) 認為，公立學校制度遭到反對的主因有幾點：首先，個人主義與公民自主文化的傳統觀，反對官方對教育事務的干預。其次，對宗教自由的主張，不贊同在公立學校培養基督宗教的價值觀。第三，在政治傳統上主張地方自主權的控制，反對州政府對地方的干預。最後，羅德島此時沒有像康州有西部土地做為公立學校發展的基金本錢，要地方支付公立學校的經費在財政上是有困難的。

¹⁶ 麻州在 1837 年州議會通過教育法規成立公共學校教育委員會執行長（Mann 為首任長官），康乃狄克州在 1838 年也成立相同功能的州公共學校教育監督（Barnard 為首任長官）。兩人的重要工作之一即在對各地民眾疏通對公共教育的支持，但他們都遭遇相當的阻撓與反彈。羅德島此時未成立專職的州教育長官來運作，必然更加不利此制度的順利推展。

清楚公立學校教育經費如何每年穩定籌措而又不擠壓原來財務支出預算的問題，¹⁷這不僅需要州層級的財源每年固定編列教育補助款，在地方層級方面，除了少數幾個較富有的地區，或許有教育經費的支應外，其他多數較貧窮之地區對於教育財源之籌措都有較大困難 (Barnard, 1846: 99-100)。

1800 年的《免費學校法》事實上是被普羅維登斯鎮與 Howland 所催逼出來的產物，而且在州議會尚未立法通過此項法規之前，普羅維登斯鎮在 1799 年就已經在鎮大會先行通過此方面的教育法規。該鎮大會通過成立 4 所公立學校，3 所在東邊，1 所在西邊，Howland 被推舉為鎮的學校委員會主席。經過一番購地波折，逐漸找到校地來興建學校。¹⁸鎮議會通過以 6,000 美元做為興校的經費，普羅維登斯鎮這些舉動堅定表示要推動公共教育事務的決心，因此有將鎮議會對此法案趕鴨子上架的意味。1800 年 4 月 16 日，鎮通過的公共學校籌劃委員有 7 位，負責推展公共學校建設，由 Howland 來撰寫草案。1800 年 8 月，普羅維登斯鎮依法成立首屆學校委員會，委員共有 10 位，再從中選出 3 人為執行小組。¹⁹但有關公立學校的行政事務主要由 Howland 來負責，由他草擬學校各項規章與教科書之書單，在同年 10 月 16 日經過學校委員會與鎮大會通過 (Stone, 1857: 147)。

1800 年 10 月 16 日，普羅維登斯鎮大會通過的免費學校教育規則，強調有教無類，鎮裡所有居民不分男女、性別或宗教派別都可以來就學；教育目的不僅在知識上學習有用之事務，更重要的是道德品格的學習；課程內容主要有拼音、腔

¹⁷ 麻州和康乃狄克州在 1837 年和 1838 年相繼成立主管公立學校事務的州教育長官，在教育經費財源上主要受到聯邦政府在 1836 年對各州公共教育補助款的挹注，以及兩州有公立學校基金的專款投資與管理，使得教育經費有固定的來源，方可對此立法制度有配套的行動做為後盾。反觀羅德島此時並無聯邦政府的教育補助款，也尚未有公立學校基金制度的運作，所以這項立法未有經費上配套措施的實質意義，因此遭到廢止也能理解其背後的原因。

¹⁸ 原來學校周邊的住戶還反對學校，經過 Howland 親自邀請這些有敵意的鄰居來校訪問，經過他們親眼所見聞，了解學校循規蹈矩的運作之後，也就對此釋懷，並於日後成為支持公立學校的人士 (Stone, 1857: 144)。

¹⁹ 三人執行小組成員為 J. Maxcy、Rev. Dr. E. Hitchcock 與 J. Howland。

調與閱讀、英文文法與作文、書法、算術、聖經、地理，還有教科書的使用規範、教師管教與學生上課義務等規定（Barnard, 1849: 41）。普羅維登斯鎮不僅訂定上述教育規則，還制定公立學校管理規則，顯見一方面重視教育法規的依據，另一方面對教師管教方式有所重視，並且以教育專業的角度來看待教師管教問題。²⁰

1803 年州議會廢止《免費學校法》，但普羅維登斯鎮仍舊繼續實施公立學校教育制度。新港鎮則在 1814 年有紀錄顯示，將發行彩券的部分盈餘用在公立學校的校舍建築上，但尚未有公立學校體系的行政運作發展。1820 年州議會調查各地方的公立學校發展情況，普羅維登斯鎮回報有 5 所學校，共 840 名學生；新港鎮則有 1 所公立學校，有 20 名學生；其餘地方則未有公立學校教育，僅有私立學校或主日學校教育（Stockwell, 1876: 37-38）。1822 年左右，新港鎮大會討論是否建立鎮的公立學校教育體系，用稅收來支持公立學校，並請 Howland 來報告普羅維登斯鎮的公共教育發展情況，供新港鎮做參考（Stone, 1857: 150-155）。經過一番辯論後，決議送交州議會授權新港鎮大會制定公共學校教育相關法規，1825 年獲得州議會的決議通過（Stockwell, 1876: 42）。新港鎮成為繼普羅維登斯鎮之後，第二個自行發展公立學校教育的地區。

綜合上述所言，羅德島早期移民到此地，主要是為了避免清教徒的宗教宰制或宗教信仰的自由，故相較於麻州與康乃狄克州在移民初期發展上異質性較高。羅德島這種文化異質性，相對地較難有強大的勢力團體可以如麻州或康乃狄克州般，制定全州性的公共管理典章規約，加上面臨麻州與康乃狄克州在邊境管轄權爭議和印地安戰爭的內憂外患夾雜，以及人口散居各地未能集中等因素，不利公

²⁰ 禁止教師使用體罰，教師要秉持愛心與關懷態度，多用獎勵或讚賞方式，教導基督宗教德行（Barnard, 1849: 41）。雖然前面曾提及殖民時期羅德島各宗教派別皆有，並無清教徒獨大的情況，但十九世紀公立學校要教授道德價值，仍需在各宗教派別找出能共同接受的最大公約數——聖經，因此此處所謂：教導基督宗教德行，指的是聖經裡的道德觀。這個部分在麻州推動公立學校教育時成為重要的爭議焦點，Mann 原本要在公立學校推行世俗價值，但為基督宗教強力反對，後來妥協以教授聖經內容做為基督宗教派別所能接受的共識（彭煥勝，1997；Culver, 1969）。

立學校教育整體性的推動。雖然全州性的公立學校教育相關典章制度沒有形成，但並不意味著地區性全然沒有公立學校教育事務的發展。在少數地區仍有片段文獻記載某種公立學校雛形的事實，只不過欠缺充分的史料來論證。十八世紀末，普羅威登斯鎮的 Howland 與技工學社在推動羅德島公立學校教育事務上有重要影響性，催生 1800 年羅德島《免費學校法》的通過，雖然在 1803 年遭到州議會的廢止，但也展現此教育法在羅德島與美國教育史的特殊意義。更特別的是，普羅威登斯和新港鎮仍相繼執行此項教育法，形成有趣的「一州兩制」特色。

參、羅德島州公立學校教育行政組織的成立與功能

一、成立的背景

1827 年來自普羅維登斯鎮的州議員 J. L. Tillinghast (1791-1844) 和沃威克 (Warwick) 鎮的 J. R. Waterman 倡導免費學校制度，並提出教育法案，經過一番激烈的論辯，在 1828 年終於獲得參眾兩院的通過，讓公立學校教育再度復活。²¹ 此教育法規的重點有幾項 (Barnard, 1846: 101-102)：

(一) 州教育補助款經費從彩券盈餘支付，按照各地方 16 歲以下人口數來進行比例分配。這筆教育補助款專款用在公共學校教育事務上，每年州政府最高補助地方上限為 1 萬美元。

(二) 各鎮依法可以授權徵收教育稅，但必須經過鎮大會的法定程序決議通過之，教育稅每年最高上限不得超過州教育補助款的兩倍。

(三) 各鎮可以成立學校委員會來負責公共教育事務，選出 5 至 21 位委員，為無給職，再從中推舉 1 位執行長，1 位財務長，負責相關事宜。學校委員會每 3 個月定期召開會議一次。

(四) 學校委員會的權責在於制定鎮內公共學校的各項管理準則，負責聘任學校教師，並且定期檢核教師是否適任，一旦教師有不適任情況發生，經過調查

²¹ 羅德島此刻再度發展公立學校，主要受到新英格蘭地區在 1826 至 1830 年之間鼓吹公共教育的重要呼聲所影響 (Barnard, 1847: 38-48)。

屬實，則予以撤職。學校委員會委員有責任到各地區的公共學校視察，每 3 個月定期視察一次，務必注意學校教學與管理是否恰當。

（五）各鎮財務部門必須將教育經費獨立設置帳戶，經費來源與帳目支出明細需要詳實記錄，每年向州議會呈報帳目資料備查。

（六）各鎮教育經費明細帳目呈報給州議會，並經過州財政部門的查核確認後，才可繼續獲得州政府下年度的教育補助款。

（七）州財政局編列 5,000 美元經費做為公共學校發展基金，經由州長批准，可以選擇風險性低的股票或銀行做投資。這筆基金的紅利所得，以及私人的教育捐款等經費，可以挹注當年度州教育補助款不足 1 萬美元時的補貼。

（八）若當年度州教育補助款仍不足 1 萬美元時，州財政局應該要設法解決。

經過多年的爭論，州議會在 1828 年通過《學校法》（School Act），²²確立州政府教育補助款的經費來源，以及最高上限額度，同時也成立教育基金來孳息挹注教育補助款。對於地方而言，賦予各鎮徵收教育稅的規定與上限，並且依法可以組織學校委員會來負責地方的公立學校教育事務。此法對於鄉鎮而言，教育經費該如何籌措？以及這個教育法該如何執行？都是從來未有的經驗。然而，此法對於普羅維登斯鎮的 Howland 而言，他覺得州教育補助款比例分配下來所剩不多，而且還限制各地方徵收教育稅的上限，這些舉措會將公共教育僅指向於貧窮人的教育，而不是為了發展所有兒童的教育。普羅維登斯鎮過去以來，不論有錢階級或是一般階層都非常支持公共教育，要發展所有兒童的公共教育，就必須要有充足的教育經費（Stone, 1857: 156）。有關於此法限制地方徵收教育稅的額度，普羅維登斯鎮向州議會請願要求放寬這項規定，同年獲得州議會同意普羅維登斯鎮可以無限度地經由該地方法定程序決議後徵收教育稅。新港鎮也隨後向州議會請願跟進這項特別法規，也獲得州議會的認可（Barnard, 1846: 103）。

1839 年，州議會通過的《學校法》（School Law），有以下幾項特點（Barnard, 1846: 105-107）：

²² 規範公立學校。

(一) 1836 年聯邦政府編列教育補助款給各州，此項經費需專款專用在公共教育事務上，並且直接補助給各鎮在發展公立學校教育上。

(二) 州政府每年教育補助款上限為 25,000 美元，這筆補助款項主要來自彩券、法拍所得，並成立學校基金來確保公共教育經費的運用。州教育補助款依各鎮白人 15 歲以下學童數、黑人 10 歲以下學童數、黑人 10 至 24 歲之十四分之五的人數來進行比例分配，而印地安人則被排除在外。

(三) 各地方接受州的教育補助款必須專用在教職員人事經費上，不得用在校舍租金、燃料費或其他用途上。

(四) 州財政局必須設置教育專款帳戶，並且將彩券或法拍所得挹注在教育經費的來源，以及補貼各地方教育補助款，兩者明細皆需彙整詳實，每年 5 月在州議會會期時提報備查。

(五) 各鎮的學校委員會每年必須向州財政局提報教育經費使用明細報告，經過州財政局查核屬實後，方得獲得下年度的州教育補助款。

(六) 幾個鎮可以聯合各鎮的財務部門來負責管理教育經費，並且限定用在公共學校教育上。

(七) 學校委員會執掌，包括選擇學校教科書、制定學校管理與運作相關規章、設校事宜、頑劣學生可以停止其上學或開除的懲罰決定。這些規定的制定不可與州的學校法相互牴觸或違背。

(八) 學校委員會有權聘任教師，注意教師的德性、人格特質，以及在教學方面的專業知識能力，若教師有不適任的情況發生，學校委員會得有權解聘之。學校委員會分派委員每 3 個月定期至該地區學校視導，確保教學品質的良好。

(九) 各鎮可經鎮代表大會或學校委員會依法定程序劃分學區，但必須將劃分學區的相關資料記錄存檔。基本上，每個學區設置 1 所學校，除非學校委員會有特別的規定。各鎮地區的自由鎮民身分，可經過法定程序要求鎮劃分學區規模大小，任何學區劃分可以隨時修正，但必須依法定程序進行之。每個學區是個組織單位，可利用組織學區委員會來管理該區學校教育事務。

(十) 任何鎮的學校委員會可以自行決定鎮民學童是否可以到鄰近鎮學區就讀，若雙方鎮學校委員會同意，則該鎮需付給另外一鎮相當比例的學童教育經費。

(十一) 各鎮的學校經費必須按照學童數比例撥至各學區學校。

(十二) 各鎮或普羅維登斯市在每年 5 月的第一個週三以前，必須將該市鎮相關教育資訊呈報給州務卿。

(十三) 州政府每年編列 100 美元給查里士鎮 (Charlestown) 做為該地區印地安人教育與印地安學童書籍費用等事務，該鎮財政部門每年要向州財政局回報教育經費使用狀況。

(十四) 鄰近幾個學區若經法定程序通過，可以合併成為一個較大的學區，而學校委員會的視導區也隨之做調整與合併。

1839 年的《學校法》，界定聯邦政府教育補助款專用在公立學校事務上，州的教育補助款增加為 25,000 美元，運用彩券、法拍所得之特別籌措款以成立公立學校基金，奠定公立學校教育發展的重要經濟後盾。在計算教育補助款的分配問題，有一套特別的白人、黑人與印地安人學齡學生教育補助款的比例分配計算公式，反映當時種族因素仍是教育機會不均等的障礙因素。²³對於各項教育經費的補助款使用皆有所規範，並且需要接受州議會的稽核，顯示教育經費的運用有一套法規機制。學區可以徵收教育稅和學區整併或劃分的機制、鎮的學校委員會執掌與功能的界定，以及定期派員視導學校，顯現公立學校教育的控制權仍在地方的學校委員會。各地方需要定期回報州政府各項教育資訊或數據等規範，這項措施顯示，州政府運用教育補助款以掌握地方教育的資訊，建立地方層級的公立學校教育行政體系，只不過尚未有州層級的專責教育行政組織建立而已。

1843 年 W. Updike 議員提議設置州的公立學校委員會的視導機構，以推展全州的公共教育事務。他提出教育法案，希望獲得議會的支持。Updike 的教育法案在兩院議會無異議獲得通過，除了與 Updike 在議會有很強的政治影響力之外，主

²³ 美國要到 1954 年 5 月 17 日，聯邦最高法院宣判「布朗對教育局案」(Brown v. Board of Education) 所涉及的「隔離但平等」(segregation but equal) 主張和措施違憲，才開展美國族群教育機會均等在形式上符合公平正義的里程碑 (彭煥勝，2006)。

要與 1842 年羅德島發生首次州內的「多爾戰爭」(Dorr War)²⁴造成政治上的騷亂，以及此事件所造成的影響有關，讓州議會各黨派議員都一致形成共識——建立有效率與普及的公共學校教育，以消弭州內階級的矛盾衝突與培育具公民素養的選民 (Warren, 1992: 175-192)。

二、羅德島州公立學校教育行政的組織與功能

1843 年 Updike 的《學校法》(School Law)，²⁵有幾項重點 (Barnard, 1846: 3)：

(一) 州長可以依法聘任適當人選做為推動全州公立學校教育的專責人員，付以合理的薪資待遇。

(二) 這個專職負責推動全州公立學校教育者，其主要執掌為：訪視與檢核公共學校的狀況、確認每個學區一年的上課時間長度與何季節上課、調查教師的素質能力、教師的教學模式、掌握學校的狀況及其缺失、了解其他普及教育的狀況、到各地區做公共普及教育的宣導與溝通，務期使各地民眾了解公共教育的重要、推展良好的教學方法與學校管理模式、定期向州議會提出教育報告書，分析州內公共教育的利弊得失，並提出建言與改進措施。

(三) 各地區的視導 (preceptor) 必須落實其執掌，有效地提供當地公立學

²⁴ T. W. Dorr (1805-1854) 天資聰穎，14 歲進入哈佛學院，以優秀成績畢業，23 歲通過律師資格，29 歲獲選為州眾議員，主張政治民主和實施公立學校教育。他曾任普羅維登斯市學校委員會委員和主席，推展該市的新式中學 (high school) 學制，主張透過基礎和中學公共教育讓未來主人翁獲得民主價值觀，藉由公共教育消弭社會階級衝突。因感到羅德島當時在投票權方面未開放給無財產的公民，以及政治制度多為上層階級宰制，因此在 1842 年制定比較具有自由民主的新州憲，經由公民投票方式表決通過，成立新政府，Dorr 獲選為州長。原有的州政府與參眾兩院反對此公民投票的新州憲，要求聯邦政府必須對此「叛亂」問題進行處理，但當時的聯邦政府表示不介入地方政治爭議，雙方僵持，形成一州兩政府的對峙狀態。最後訴諸武力手段，Dorr 戰敗後逃亡。1843 年原來的州政府與議會經過此事件也深切檢討，制訂新州憲，部分立法採用 Dorr 當時的主張 (King, 1859; Mowry, 1901)。

²⁵ 此法主要為 Barnard 所捉刀。

校教育的各項情資，以利州掌握各地確實的教育資訊。

這個《學校法》確立設置州層級的公立學校教育長官，專責在蒐集州內各地區公立學校教育現況與各項資訊，至各地方宣傳與溝通公共教育的重要與最新教育發展趨向，彙整各地方教育的意見與分析州內教育發展的利弊，以呈報州議會做為決策的參考依據，落實各地區的視導功能，有效掌握各地的教育發展狀況。這是羅德島首次建立州層級的教育行政組織，此為州初步掌控地方教育之機制。

1843 年 12 月 6 日，J. Fenner 州長任命 Barnard 為羅德島首任的州公立學校教育監督（Barnard, 1846: 3-4）。1844 年 5 月，Barnard 提出他的教育法草案，6 月此法在兩院通過，但是隔年又有一些反對的雜音，而遭到重新審議此法的結果，後經 Updike 議員的折衝與強力支持，於 1845 年 6 月 27 日州議會正式通過 Barnard 的《學校法》（School Law）。此法有下列幾項重點（Barnard, 1846: 137-146）：

（一）以教育行政組織運作而言，有州公立學校教育監督一鎮的學校委員會一學區委員會這三種層級的教育行政組織。州教育監督主要功能在蒐集、宣傳溝通、分析與建議等行政功能。此法特別強調州公立學校教育監督不受黨派意見的干擾，能依據教育專業來獨立行使職權，免除政治干擾教育的自主發展，可說是具有特殊意義。²⁶雖然各地方的教育控制權仍在於鎮和學區，維繫傳統地方自主控制的精神，但是當地方有公立學校教育事務的爭論時，州教育監督具有仲裁權，²⁷這顯示出州教育監督擁有教育行政事務的仲裁權，不同於 Barnard 在康乃狄克州擔任教育執行長僅有資料彙整和宣傳溝通的有限權力。Barnard 的教育法賦予鎮和學區各自擁有的教育行政實權，應該是考量到現實問題，否則這兩方面若無法協調，可能引發爭議。²⁸

²⁶ 這與 Dorr 的影響有關。選擇 Barnard 擔任羅德島州教育監督，一方面在於他有此方面的教育行政經驗，另一方面考量他是外州人沒有政治黨派的包袱或恩怨，可以將教育導向專業獨立自主性。

²⁷ 若地方不服州教育監督的仲裁，可以再上訴至高等法院做最後的裁決。

²⁸ Carroll（1918: 169）認為，Barnard 教育法對於鎮和學區之間的權力衝突，界定並未清楚，例如，鎮是否可以解散學區？鎮是否可以自行興學而不需要在興建學區？直接控制？這些問題在 Barnard 的《學校法》中並未明白地界定清楚。

(二) 在教育視導功能方面，要求各校教師必須每日填報教育相關資料，學區委員要定期視導各校，鎮的學校委員會委員也需要定期視導轄區學校，各郡設有督學亦需定期視導該區學校。由教師－學區委員－鎮學校委員會委員－郡督學－州教育監督官，至各個層級的教育資訊回報系統，地方或州都能有效掌握教育發展的狀況，發揮教育視導的功能。

(三) 學校經費來源分為幾個途徑：首先，州教育補助款，主要補助地方的教師人事費用，一半視 15 歲以下兒童人數的比例分配，一半視地方學生上學出席率的比例分配。其次，要求鎮必須編列至少三分之一州教育補助款的教育配合款。第三，授權各學區或鎮自行徵收教育稅，無上限金額。第四，若各級政府教育經費仍不足支出時，可向每位學生徵收學費，但每季不得超過 1 美元。這幾項教育經費來源的確立，可以確保公立學校體系的穩定發展，州的教育補助款除了依學齡兒童比例分配外，仍有依各地方學生上學出席率的比例分配，可以促進這方面的落實。此教育法也確定各鎮必須至少編列三分之一州教育補助款的配合款，以發展公立學校，有強迫興學的實質意味。各鎮可以自行依法徵收教育稅，沒有上限額度，解決過去一州兩制或多制的各鎮教育稅收的弊病。同時，也限定向家長收取學費的最高上限，進一步邁向免費教育的實質精神。

(四) 在教師資格的建立與證照層級方面，為了落實教師資格能力的適任與否，此法建立三方面層級的教師證照：學區委員會或鎮學校委員會頒發的教師證照、郡督學頒發的教師證照、州教育監督頒發的教師證照。不同層級的教師證照適用不同範圍、層級學校與證照年限的差別，建立起某種程度的教師專業地位。²⁹

²⁹ 十九世紀中葉以前，美國的教師專業地位尚未建立，教師的薪資待遇低，低於銀行行員、保險公司的秘書、鐵路工程師、工廠管理人員、海關官員 (Mann, 1843: 31, 1848: 97)。雖然麻州在 1839 年率先建立美國首座州立師範學校，但麻州在 1900 年只有 40% 的公立學校教師來自師範學校畢業生；密西根州在 1860 年全州的小學教師不到 5% 為來自師範學校的畢業生 (Kaestle, 1983: 131)。在當時小學教師專業地位受到輕忽之際，Barnard 的作為對提升教師專業證照有所貢獻。

肆、Barnard 在羅德島州的教育作為

1843 年羅德島州政府設置公立學校教育行政組織，Barnard 為首任教育監督，開展羅德島公立學校體系運作的起始，茲從激發社會大眾對公立學校的興趣與支持、關注學生上學出席率的問題、注意城鄉差距與因地制宜的措施、整合學區與推動學級學制系統化措施、改善學校教學環境五方面來討論 Barnard 此時期在羅德島州的教育作為。

一、激發社會大眾對公立學校的興趣與支持

州教育長官的重要工作項目之一，在於對各地民眾宣傳與溝通公立學校教育的重要性，希望獲得各地民眾對公共學校的支持。這不僅是要避免 1803 年廢止《免費學校法》首次所欲推行的公立學校制度遭遇挫敗的歷史殷鑑，也因為羅德島的公立學校制度仍舊屬於地方控制的精神，州政府必須要對各地方進行疏通和宣傳，才能確切落實公立學校制度的建立與品質提升。Barnard 不是在地人，如何化解各地方對於外地人身分的疑慮？Barnard 透過與各地民眾、學校教師座談，教育通訊與書信，官方教育資料回報和報告書等溝通聯繫的途徑，向大眾宣傳公立學校教育的重要與價值（Barnard, 1846: 6-7）。

另一方面，Barnard 非常鼓勵各地教師成立教師團體，發展教師專業能力，以提升教師的素質。在 Barnard 鼓勵下，1844 年 9 月 7 日「華盛頓郡教師會」（Washington County Teacher's Institute）和 1845 年 1 月 24 日「羅德島教學會」（Rhode Island Institute of Instruction）分別成立。Barnard 與教師團體互動良好，成為推動教育改革的夥伴。1845 年羅德島教學會的領 W. S. Baker 協助 Barnard 到各地演講，與當地居民溝通宣講校舍建築的重要性，獲得許多成果（Barnard, 1846: 86-89; Stone, 1874b: 32）。Barnard 鼓勵成立各種教育團體，特別是婦女教育團體，尤其是女性家長應該要更加鼓勵，因為母親對小孩的愛是天性，可以有效監督學校在軟硬體建設上更加進步，激起社區公眾對公共教育的支持（Barnard, 1846: 10）。

Stone（1874b: 33-34）認為，在 Barnard 任內，舉行超過 1,100 場次的教育會

議、1,500 次的講演及 200 場次的親師座談，討論教學方法與學校的成果、有資深且優良教師到各校去演講或教學示範，並與家長會談分享教養小孩的觀念和作法、每三英里範圍地區，至少舉行一場教育座談、有 16,000 本教育文集供教師或家長購買，受到熱烈的歡迎；全州 32 鎮，已有 29 個鎮的圖書館藏書至少有 500 冊。這些宣傳與溝通的途徑及措施，讓羅德島自傳統以來，排斥麻州或康乃狄克州公立學校制度以及地方反對徵收教育稅的觀念，在 Barnard 任內完全消失，這與 Barnard 積極奔走各地宣傳，以及多管齊下的溝通管道有密切關聯 (Anonymous, 1855: 65-67)。1849 年，Barnard 卸任羅德島州教育監督，「羅德島教學會」代表各地教師團體為 Barnard 舉辦歡送會，致贈他一只銀手套，表彰他對羅德島的卓越教育貢獻 (Stone, 1874b: 32-33)。Barnard 在羅德島推動教育事務非常順利，他與州議會關係融洽和諧，贏得各地民眾與教師團體的肯定與支持。

二、關注學生上學出席率的問題

Barnard 非常關注學生上學出席率的問題，這也是普及公共教育要能落實的重要關鍵因素之一，如果無法有效地提升學生的上學出席率，則公立學校要達到其教育目的就很難普遍落實。Barnard 在 1845 年的教育報告書中，對於州內學生就學的情況提出分析，羅德島就讀公私立學校的比例為 87.5%：12.5%，顯示就讀公立學校者佔多數比例。4 至 16 歲學齡兒童就讀公立學校的比例為 60%，平均每天上學出席率不到 75%，或者有不到 50% 學童正常上下學。公立學校不到 27.8% 學童每年上課時間為一整學年，超過 33.3% 學童每年上課未滿 3 個月。公立小學階段，女童總數不到 50%；10 歲以上學生男女學童比例為 4：1 (Barnard, 1846: 35-36)。這些數據顯示，公立學校學齡學生的上學出席率與正常上下學率仍有待提升的空間。

Barnard 針對上述數據，分析造成學生上學率不高或不正常上下學情況，他認為多數的原因在於，童工要工作負擔家計無法上學、學校上課時間長度過短，以致無法讓學生能完整而有效地學習、學生中輟缺席問題，以致學習進度跟不上，而愈加不想上學。對於家長和學校委員會而言，學生上課缺席造成教師教學進度無法正常運作，大部分學生學習受到少部分人的干擾而不利學習成效，家長和學

校委員會都會有所抱怨，對教師也會造成壓力影響。對於社區，從學區、鎮到州而言，學生上課缺席會造成資源的浪費，進而造成公眾對公立學校教育成效不彰的信心危機（Barnard, 1846: 36-43）。

診斷上述問題，Barnard 提出對於學生上學出席率問題的因應之道（Barnard, 1846: 43-50）：

（一）所有各級學校行政機關都應該正視與面對這個問題，共同來解決之。

（二）目前的學校法已經將州教育補助款的一半，視學生的出席率狀況來予以補助，目的在要求地方能提升學生的出席率、要求教師每日按時登錄學生的出缺席狀況；鎮學校委員會的教育報告書要能詳實呈報此項資料，並且要訂定一套辦法來提升學生出席率問題。

（三）各鎮應該進行 3 至 16 歲的人口普查，將這個年齡層的兒童是否就學和正常上學的數據調查詳實，以利該鎮在校舍修建、學校分級學制的規劃，使教育經費的分配運用上能有效地發揮效應，以此來誘導學生正常上學。各鎮思考藉由延長學校上課時間到 1 年、聘請優質教師、建立良好校舍等措施來吸引學生上學。

（四）改進各學區學校軟硬體的建設，計算一般家長可以接受的學費，來提高學生上學的興趣。

（五）學校教師對於學生缺席狀況應該要有因應措施：1.學期開學和結束時間可以針對多數學生的可行時間來做因地制宜的調整；2.學生缺席需要家長的書面請假通知，除非生病或家中有重大事故，否則不該予以連續性缺席請假；3.學校或教室大門對於遲到者應給予寬容，不要時間一到就馬上上鎖，教師並對遲到者予以規勸；4.教師應將一週上課活動進度予以事先公告，讓家長或學生可以掌握進度；5.夏季和冬季上課作息時間可以依節令做彈性調整。

（六）家長必須重視學生正常上學的權利和義務，認知到缺席將造成學生學習上的損失，同時也干擾到教師和同儕的教學或學習進度。公共學校是個大家共同維護與遵守的規範，不能因為個人的好惡，而干擾到其正常的運作。

（七）教師可以運用學生出缺席紀錄簿、教育基本資料紀錄簿等詳實填載資料，運用教育獎勵品（educational incentives）等吸引學生上學，若學生缺席，也該指派家庭作業使其跟上進度。教師每週將學生的學習進度和成果、出缺席記錄

通知家長，讓家長了解自己小孩的學習狀況，並督導之。教師要經常對個人、班級和整個學校宣導按時上下課的責任和觀念，使他們養成這方面的行為習慣。教師可以運用學生喜愛上的科目做為獎勵他們按時上下課的誘因，亦可用心布置教室環境，建立良好的師生關係，讓學生感到比家裡還溫馨的氣氛，讓學生喜歡上學。教師與家長建立和諧與良好的互動關係，讓家庭教育與學校教育可以攜手並進、互相合作。

(八) 慈善者關注孤兒和流浪兒的教育狀況，藉由宗教性學校讓這群兒童能有宗教的性格與良好的品行，去除其不良習性與學壞的可能，例如，安息日學校、主日學校都是很好的途徑。藉由宗教慈善的教育，讓這群小孩成為上帝的子女。此外，「農場學校」(Farm School)、「感化院」(Reform School)、「工藝學校」(Schools of Industry) 等機構也能對這群小孩發揮矯正或給予一技之長的教育作用。

Barnard 對於學生上學出席率問題的成因和影響，以及如何因應之道，分析的非常透徹與周全。此問題的成因方面，歸納有：(一) 公立學校教育品質不佳，使學生流失至私校；(二) 公立學校上課時數太短，難吸引家長讓小孩來就讀；(三) 童工與行為偏差者問題。前兩項有關公立學校教育品質問題，正是 Barnard 認為需要好好解決、改進之處，從師資素質、教育經費支援、硬體建設與教育行政體系的建立等層面著手，其中又以教育經費為核心問題。雖然這不是可以立竿見影，但是可以看出 Barnard 都朝這些方向來進行改革。至於行為偏差者的問題，Barnard 所提出的因應之道是，建立相關收容所或職業學習所，可以逐步獲得改善，但是有關童工問題，則牽涉頗為複雜的政治經濟問題，在羅德島不易解決。因此他雖然倡導學生上學出席率的改進，但是實質上在其短短 5 年任內，卻未有顯著的提升。³⁰

³⁰ 羅德島到 1854 年才立法限制 15 歲以下童工每年至少要有 3 個月的上學時間，在 Barnard 任內至 1850 年代，羅德島的公立學校學生就學率與上學出席率皆未有顯著提升的進展 (Carroll, 1918: 154-157)。

三、注意城鄉差距與因地制宜的措施

Barnard 到羅德島各地考察教育狀況，發現這裡的工業區和農村地區在教育資源方面比較弱勢，屬於文化發展不利的地區。因此他在羅德島任內也注意到城鄉差距所造成教育機會不均等的現象，他同時也提出這些地區需要因地制宜的教育配套措施，以解決其教育發展方面的困境。

Barnard 發現羅德島比康乃狄克州更加工業化，一些工業區裡的父母和小孩都是受雇於工廠，父母親對小孩的教育有很大的影響力，但是因為在工業區工作的壓力，父母親沒有太多時間花在教養小孩身上，因此工業區的兒童比較難有自我成就動機。工業區帶來正面效果，³¹但也帶來負面效應，在新英格蘭地區，特別是羅德島引發這方面的弊端最為明顯（Barnard, 1845: 72-73）。工業區的問題要比農村來得複雜且容易使人墮落，許多童工、女工的招聘，不僅造成學齡兒童就學率和出席率較低的情況，更容易讓青少年在工廠制度的斷傷中影響身心的健康和發育。目前全州 5 個工業區，只有設置 1 所公立學校，一年上學不到 4 個月，僅靠安息日學校的宗教性教學來輔助。Barnard 認為，不要讓工業區僅成為搖錢樹、或使其成為道德沉淪與文化沙漠的代名詞，要讓工業區洗刷過去的污名，使之成為知識和道德的發光處，成為羅德島的光彩、力量與榮耀之處（Barnard, 1846: 72-73）。Barnard 針對工業區教育問題提出改革計畫，從增設校舍、充實硬體設備，重視演講廳、圖書室、休閒娛樂、宗教教化等社教機構的支援體系，希望扭轉過去對工業區心靈墮落的刻板印象和污名化，從根本的教育文化方面著手；另一方面，他也因地制宜調整課程、師資和上學時間長度，使之適合工業區學校的設計，

³¹ 在此 Barnard 並未明示工業區的正面意義，研究者另外考察 Barnard (1842: 13-14, 48-52) 談論〈有關童工與教育法規問題〉(Legal provision respecting the education and employment of children in factories, & C.: With examples of improvement in manufacturing districts) 一文，他對麻州羅威爾 (Lowell) 市工業城的發展，肯定其帶來地方經濟的繁榮與勞工物質生活的改善，同時也注意教育與醫療福利制度，為美國當時工業都市發展的示範城市。羅德島在工業區的發展較麻州與康州落後，需要向麻州羅威爾市學習取經。

務實地重視工業職業技能的課程，對於工業區學生未來就業和生活都比較有幫助（Barnard, 1846: 73-78）。

在農村地區方面，Barnard 認為農村地區的文化不利現象要比工廠地區來得嚴重。公立學校資源缺乏，校舍破舊和設備簡陋，難以吸引優秀教師來此任教。一般而言，此地區教師多為年輕男教師，並無教育專業或教學經驗，缺乏人生歷練，只把此地當作過渡的跳板，僅待一季就離職，教師的流動率非常高。儘管有熱忱和優秀的教師願意來此任教，也時常因學生的不正常上學、設備簡陋、家長不關心教育、學生素質差等因素而挫折灰心。圖書資源也十分缺乏，1844 年全州的農村地區僅有 3 間圖書室、1,200 冊圖書，這些圖書室屬於私人所有，不到 100 戶人家有機會去閱讀使用。此外，這地區的演講和牧師也鮮少來此，居民的文化知識就愈形匱乏（Barnard, 1846: 68-69）。

Barnard 呼籲，政府部門對此文化不利地區必須予以重視，給予更多的資源來改善其公立學校教育，同時應鼓勵當地農村子弟進入師範學校就讀，學成返回鄉里服務，並應改善農村校舍建築和設備，吸引優秀女教師前來任教。農村地區先改善冬季學校的學生出席率，在逐步設置夏季學校和吸引學生也能在夏季時期上學。有關此地區的課程也要因地制宜，多教導與周遭環境或生活實際的知識和技能，而不要僅著墨於書本知識，應加入像是植物、礦物、地質、化學、農業等與其生活技能有直接相關的課程內容，多培養其觀察自然環境欣賞自然之美，鼓勵其閱讀習慣的養成、設置學校和地區的圖書室（Barnard, 1846: 28-29）。

四、整合學區與推動學級學制系統化措施

公立學校產生許多問題，例如，學生上學出席率、教師教學品質、學生學習成效、教科書版本差異、城鄉差距所造成的教育資源不均等現象。Barnard 認為，這些都與現行的學區制與學生混齡未分級的制度有密切的關聯。要解決這些問題的策略，必須跳脫傳統學區學制，改以學校分級設置的方式，並且藉由調整學區規模，將人口數過少的學區整併，讓教育資源能均衡發展（Barnard, 1846: 28-29）。

Barnard 認為，學校分級或分班有助於學生出席率的增加，讓學生依其相似年齡、能力來分級設校或設班，給予相同層級適任的教師。這個問題與校舍環境、

教師素質同樣值得重視，有一半的學區都忽視這個問題。以 1844 年為例，在 314 個學區的回報資料中顯示，只有 14 個學區聘任一個以上的教師，這表示 300 個學區仍舊只有一位教師要處理所有大大小小的事務，學生來自 4 至 16 歲，也有比學齡學童還要小或大的學生，男女生都有，如此年齡差距大且程度落差大的情況，教師如何能兼顧各方面的學生呢？又要如何來依序教學呢？學生年齡不同，有著不同的身心發展；學生的能力不同，也需要有不同程度的書本和教學進度，這些因素的考量，都得透過分級設校和分班的方式來改進（Barnard, 1846: 50）。

Barnard 認為，要根本解決上述問題，必須將學生同時依年齡或程度來分校或分班措施上著手，各自聘請能力相當於這個層級的教師來教學，這樣才能循序漸進與正常地教學。基本上，依照同年齡學生來做分級或分班設校的原則，也要考慮特殊性因素，例如，年紀 16 歲者，因為早期失學原因導致其程度差，但也不能將之置放於年幼班，這會造成對他的心理傷害並且產生自卑感，這種情況應給予個別的指導。學生依其程度分班，並不是要在學生之間比較其能力，純粹是爲了讓教師和學生能掌握學習進度與解決學生的學習障礙。過去一班 40 人，學生能力參差不齊，其效果不佳，若改爲一班 10 人的分班方式，程度相當者一班，教師可以比較多的時間做個別性指導，則教學的成效較佳。大的學校比較容易做到分班的措施，可以成立校長以及幾名助理教師，校長可以制定視導措施，讓各班可以有有效的運作。學校應該制定學生在校的作息時間安排，依照既定的作息時間來運作，這不但可以訓練學生守時和守規的習慣，也讓學校整體的運作有秩序與效率。學校有分類和固定作息的措施，那麼即使更換教師，也較不會如過去一般地混亂，而能較快速地進入狀況，節省時間的浪費（Barnard, 1846: 54-57）。

Barnard 提出他的學生分級學制系統：（一）小學（Primary Schools）；（二）中學（Secondary Schools）；（三）高中（High Schools）；（四）中途學校（Intermediate Schools）；³²（五）補校（Supplementary Schools）³³（Barnard, 1846:

³² 招收年紀大而失學或者不正常上學者，為了避免傷害其自尊或干擾其他正常上學者的進度和作息，專門設置這種學校。

57-60)，為美國現代學制的模式，具有教育史意義。Barnard 認為若按照這個學生分級學制的措施來實行，便能夠提升學生出席率、減少教師流動率、提升教師素質、提供學生適才適性的教育、提升公立學校教育品質以及獲得社會大眾的支持（Barnard, 1846: 63-66）。

依 Barnard 的《學校法》來看，每個鎮有權設置不同層級的學校，每個學區依法定程序可以有權徵收財產稅或制定家長要繳交的學費，並經鎮學校委員會核准後實施。任何鄉村或人口少的學區，不可再隨意劃分學區，但若以學校分級需要再新設學校，可以不必經過州教育長官的同意，即可設置。鄰近學區可以整併為較大的學區，任何學區若學生每日出席率達 50 人，可以不需經過學區居民的決議，即可增聘一位教師。兩個或以上的小學學區，可以設置一所中學或文法學校，供小學結業後升學之用。從教育法規來看，都是鼓勵和支持小學區的整併與學生分級學制的方向來發展，但其中的關鍵在於，各地方是否能朝此方向來落實，以及是否能徵收教育稅來支持。

五、改善學校教學環境

（一）教育經費

公立學校教育發展，最核心的關鍵仍在於教育經費是否充裕。所謂公立學校，即是以公共稅收做為教育經費的主要來源。羅德島過去以來，各地方並未一致重視公立學校，所以在此方面的發展上有明顯的落差。從 1832 年的各鎮（市）教育經費、公立學校數、學生數統計數據（如表 1 所示）顯見，在 31 個鎮（市）中，有 14 個鎮未編列教育稅，約佔 45.2%，僅依賴州的教育補助款來支撐公立學校。普羅維登斯市的教育稅，就約佔 31 個市鎮教育稅的 43.5%，學生人數有 1,150 人；福斯特（Foster）鎮有學生 1,197 人，但該鎮卻沒有編列教育稅，顯見這兩地方教育經費的懸殊差距。

1844 年時，羅德島 31 個鎮（市），只有 6 個鎮沒有徵收教育稅（Barnard, 1847:

³³ 主要以夜校的方式進行，招收過去為了生計工作而失學者，透過夜校的方式可以讓這些青少年可以有機會上學。

表1 羅德島公立學校數、學生數及鎮（市）的教育經費統計（1832年）

鎮（市）	公立學校數（所）	學生數（人）	鎮的教育經費（美元）
Providence	11	1,150	5,000
N. Providence	8	400	574
Smithfield	24	2,049	600
Cumberland	17	1,200	500
Burrillville	16	800	300
Glocester	17	510	550
Scituate	16	680	300
Foster	19	1,197	
Johnston	11	400	366
Cranston	11	550	500
Bristol	3	275	500
Warren	4	230	350
Barrington	3	113	
Warwick	13	1,040	500
Coventry	18	900	300
East Greenwich	5	250	100
West Greenwich	11	300	
Newport	2	400	800
Tiverton	12	600	
Portsmouth	8	360	
Little Compton	7	245	
New Shoreham	3	100	
Middletown	5	210	
Jamestown	2	100	
No. Kingstown	12	550	
So. Kingstown	12	360	
Exeter	13	390	
Westerly	11	400	150
Hopkinton	12	550	100
Richmond	9	225	
Charlestown	8	500	
總計	323	17,034	11,490

資料來源：Barnard (1847: 50).

53)；州每年補助各地方的教育補助款，從 1832 年的 1 萬美元到 1844 年的 25,000 美元。這代表羅德島公立學校教育經費已有增長與進步。1845 年 Barnard 的《學校法》規定各鎮（市）必須至少徵收州教育補助款所得的三分之一，這個立法強迫各地方必須徵收教育稅來發展地方的公立學校教育，並且取消各地方自行徵收教育稅額度的上限，意味著鼓勵各地方依法定程序徵收教育稅以改善校舍建築與各項設備資源。1846 年羅德島 31 個鎮（市）中，已有 19 個鎮（市）在州教育法規定最低教育稅徵收額度之外，又自行增加教育經費的編列，顯見某些地方逐漸重視公立學校教育事務的發展。³⁴

Barnard 希望各鎮能編列相同的州教育補助款金額用於公立學校，但這涉及地方自主性的傳統。若州提高教育補助款，希望建立齊一標準化的公立學校，使其成為州的學校體系，但這也有違傳統地方自主控制的政治社會結構。因此，各地方所反映的教育經費資源之差異，便成為這種制度下自然所形成的現象。1849 年州議會通過法規，每 100 美元的財產稅徵收 3 美分用做教育，一年可以累積 10,000 美元，因此每年州的教育補助款增為 35,000 美元，但是鎮（市）必須徵收的相對教育配合款仍舊維持 Barnard 教育法規的 25,000 美元的三分之一限度（Carroll, 1918: 147）。換言之，Barnard 任內無法在法規上調高各地方徵收教育稅的三分之一額度，但是卻增加 1 萬美元的經費，提高州教育補助款給地方，以彌補地方教育經費拮据的情況，算是一種折衷方案。

在現行的制度中，教育經費的來源有幾個方面：1. 州教育補助款：主要用在教師人事費；2. 鎮（市）教育稅：主要用在校舍硬體、教具設備及燃料雜支等；3. 學生學費。1839 年的《學校法》，有免收窮人子弟付不出學費的減免規定。Barnard 的《學校法》則訂出一般學費每季 1 美元的上限；而且州的教育補助款專

³⁴ 羅德島有 5 個郡，在州教育法規定最低限度的教育稅之外，再自行徵收教育稅方面，普羅維登斯郡共計 21,900 美元，其中普羅維登斯市就佔了 17,000 美元；新港郡共計 1,500 美元，新港鎮佔 1000 美元；華盛頓郡共計 300 美元；肯特郡共計 500 美元；布里斯托郡共計 1,300 美元。從此數據顯見，普羅維登斯郡對公立學校教育的重視，反映各地方在教育經費上的顯著差異（Barnard, 1846: 158）。

用在教師人事費用上。1847 年授權學區若經鎮學校委員會同意，可採取學生分級學制，小學每生每季學費上限為 1 美元，中學每生每季學費上限為 2 美元。地方教育經費若不足，仍需要學生繳交學費，雖然 Barnard 教育法有訂定每季的學費上限，然學費仍是阻礙學生上學率的因素之一。儘管窮學生可以減免學費，但有些家長爲了面子問題，不願意被貼上窮人標籤，所以也就不讓小孩上學（Carroll, 1918: 147-148）。

（二）校舍建築與設備

Barnard 非常重視校舍建築與設備方面的問題，不論任何層級或公私立學校，校舍建築對於學生而言，都是非常重要的。因爲他們幾乎白天生活在此，對於他們的身心健康、生活習慣及道德發展都有密切的相關。校舍外的建築，必須注意是否有休閒活動的空間，學習不可能整天都關在教室裡。校舍內的建築，通風和採光是否良好、教室的桌椅是否適合學生身心發展、冬季暖氣是否充足、夏季空氣是否流通清新、教室環境是否整潔舒適，這些不但影響學生品行習慣的養成，也關係著他們是否喜歡學習，是否能有良好的學習環境。校舍位置是否恰當、是否不吵雜與污染，也都是相當重要的問題（Barnard, 1846: 29-30）。

羅德島校舍建築與設備方面的狀況，Barnard 在 1843 至 1844 年的調查顯示：

需要 405 間校舍，但實際上僅有 312 間教室可以使用。在 312 間教室中，29 間是鎮公所所有，147 間為私人所有，145 間為學區所有。在回報的 280 間校舍資料中，25 間是狀況極佳，62 間是良好，86 間是不堪使用；65 間處於高速公路旁，180 間位於一般公路旁，沒有庭園和其他設施，只有 21 間校舍有遊戲場設施；有超過 200 間教室平均高度低於 8 英尺，沒有通風設施；桌椅大概兩至三人共用，椅子大都沒有靠背的；270 所學校沒有時鐘、黑板、溫度計等設備，只有 5 間教室有剗泥板或止滑墊。（Barnard, 1846: 30-31）

根據上述調查顯示，Barnard 認爲有關校舍問題，有以下幾點共通的缺失（Barnard, 1846: 31-32）：

- 1.校地位置選擇不當，不僅太吵雜、灰塵多、鄰近大馬路出入危險，且外觀

醜陋不雅。

2.校舍太小，男女生教室沒有適當分開設置空間，學童沒有充分活動與座位的空間，沒有陽臺，教師也沒有休閒的空間。

3.光線不佳，雖有窗戶設計，但當陽光折射到教室內，沒有窗簾來遮擋陽光，有礙學童看書和上課的情緒。

4.通風不良，教室未注意到通風設計，以致於空氣通風不良，有礙學童的肺部健康。

5.教室暖氣糟糕，燃燒煤氣或其他東西造成空氣污染，有礙肺部健康；暖氣供給不均，教室某區域太熱，其他區域又太冷。

6.教室的桌椅不舒適，椅子太高且太長，又沒有靠背，特別對於年幼學童不適合。桌子大多靠牆設計，高度也太高，要聽教師上課時常得轉過頭來，學生容易看窗外事物而無法專心上課。

7.教室缺乏黑板、溫度計、地圖、時鐘等設備。

8.欠缺戶外和戶內上課活動的適當作息安排、欠缺樹木花草等綠化美化的境教功能、教室內沒有衣架掛勾設備可以掛衣服外套和帽子、沒有水井、洗手槽和水塔等清潔設施、沒有遊戲場或花園可以供男女學童休憩玩耍的空間。

有關校舍建築和設備的問題，Barnard 提出改進計畫 (Barnard, 1846: 32-33)：

1.一些地區忽視校舍的重要性，需要透過講演、座談、文宣等方式，說明校舍對教育的重要功能，並將鄰近地區興建或修繕良好校舍的情況做為比較。

2.遊說富有者或有識之士能對校舍興建改善支持。

3.鎮的學校委員會必須拒絕對學童身心健康有不良影響的校舍做背書認證，並且要求該學區必須儘速提出校舍改善計畫。

4.州教育監督要持續關注校舍問題，宣導良好的校舍建築設計與教育功能安排，讓各地方的校舍有可改進的依循方向。

5.各學區委員應該被授權對於校舍有嚴重損壞或不堪使用情況時，能主動提出校舍修建行動，毋需地區民眾投票決定之。

校舍建築與設備的問題與教育經費關係密切，鎮若能編列較充裕的教育經費，則能投入於校舍建築和設備的改善上，畢竟校舍建築所需經費較多。為了讓

各地方重視校舍改建問題，Barnard 在任內特別印製 6,000 多冊有關校舍建築設計的小冊子分送各地，讓各地方有所參考。Barnard 並要求各郡至少建立一所示範校舍建築供該地方其他學校來學習參觀。經過 5 年的努力，羅德島除了普羅維登斯市³⁵不算外，已有 120,000 美元經費投入到校舍建築的支出上，只剩下少數破舊的校舍尚未改建之外，多數已有明顯的進步（Barnard, 1849: 18）。

Barnard 任內，在州的教育補助經費、校舍建築與設備、教師素質與成長團體、教育視導制度等方面有顯著的成效。學生上學出席率在 Barnard 任內未能有顯著提升的情況，這其中牽涉童工、公立學校尚未完全免費、未有強迫入學條例等複雜的問題。在十九世紀中葉，公立學校要能說服有錢階級納稅，出錢用在公立學校教育，擺脫公立學校是窮人的教育，這是彼時推動公立學校教育領袖所共同面臨的難題。儘管如此，羅德島在 1854 年立法限制 15 歲以下童工每年至少要有 3 個月的上學時間，1868 年實施公立學校免學費政策，1871 年設置羅德島師範學校，1882 年確立鎮（市）有責任興辦公立學校，1893 年教科書免費政策，1898 年教師證照由州政府檢定與頒發，1902 年公立學校建立起一學年制度，以及強迫入學條例（Carroll, 1918: 177）。這些措施，都在延續 Barnard 於任內所未完成的公立學校教育事業，公立學校體系至二十世紀初，業已穩固發展。

伍、結論

綜合本文上述所言，羅德島原來特殊的移民文化，反對宗教教派專斷公共政策與主張信仰自由的精神、人口散居各處未能集中，加諸殖民時期受到印地安戰役與鄰近州在邊境之間的紛爭，造成羅德島在公共教育事務上屬於各自為政的局面，沒有麻州或康州在殖民時期由清教徒所領銜發展的公立學校制度之濫觴。在非常侷限的史料中顯示，少數地區有公立學校校舍或教師的記載，但無任何文獻

³⁵ 普羅維登斯市是本州最重視公立學校教育的地區，在 1800 年自辦公立學校時有 4 所學校，其中 2 所為新建，另外 2 所為修建；之後陸續擴張興學，在校舍建築設備上都投入相當多經費，成為該州的模範（Barnard, 1849: 81）。

可以佐證此時期有比較系統化的公立學校法規或措施。

羅德島的公立學校教育發展源起過程中，普羅維登斯鎮的技工學社與 Howland 扮演重要的催生角色，州議會在 1800 年通過《免費學校法》，建立羅德島首次的公立學校教育制度，成為美國首次以州公款每年定期補助各地方公立學校教育發展的創舉。但由於各地方的強烈反彈，以及此次立法過於粗糙與倉促，相關的教育經費固定來源、各地方對公立學校教育的認識與支持，以及負責公共教育事務的專責官員等配套措施皆未具備，以致於在 1803 年遭到州議會廢止，僅存普羅維登斯鎮仍自行籌措教育經費繼續發展公立學校教育，其餘地方仍照往常漠視公立學校教育的重要性。1828 年州議會通過《學校法》，州每年編列 1 萬美元給予各地方按學齡人口比例做分配，鼓勵各地發展公立學校教育，但尚未強迫各地徵收教育稅以發展公共教育。1839 年議會修訂《學校法》，提高州的教育補助款至 25,000 美元，建立運用彩券、法拍所得建立學校基金，以確保公共教育發展的經濟支柱，並建立一套教育補助款專款專用在人事費用及支出明細稽核的管理機制。從教育補助款的人口計算公式顯示，黑人與印地安人受到不平等的教育機會對待，白人可享有較多的教育資源。各地方的學校委員會具有決定學校教科書、教師聘任、學校管理制度等決定權，顯示地方控制公立學校教育的特色。1843 年州議會通過設置州層級的公立學校教育長官，延攬 Barnard 至羅德島主持公共教育事務。1845 年 Barnard 草擬的《學校法》獲得議會通過，開創羅德島首次強迫各地方徵收教育稅，以及解除各鎮自行徵收教育稅上限的規定，建立州公立學校教育監督—鎮（市）的學校委員—學區委員會之三級教育行政組織，落實從學區—鎮（市）—郡—州的教學視導監督機制，重視公立學校教師素質與證照制度，逐步建立起州的公立學校教育體系。1842 年的「多爾戰爭」讓羅德島產生內戰，這次內耗也促成事後 Updike 等政治菁英轉向支持推動州層級的公立學校教育行政組織，發展州內各地方的公立學校教育體系。這些發展過程，凸顯羅德島中央與地方在教育控制權之間的辯證結果。

在 Barnard 的教育作為方面，1845 年 Barnard 的《學校法》賦予州教育監督對於地方公立學校事務有爭論時的仲裁權，顯示羅德島的州教育監督不是像麻州與康州的州教育長官僅具有諮詢、蒐集資料、建議等權限。麻州與康州在建立州

教育層級的教育行政組織時，面臨州內民主黨的杯葛而對於州教育行政組織的存廢問題引發強烈的論辯。³⁶麻州在推動公立學校教育運動時，亦產生來自宗教與教育團體的異議與反對，麻州在此方面的波折，相對地在羅德島卻未發生。Barnard 任內透過各種途徑宣傳公共教育，鼓勵教師團體組織成立，並與教師會關係密切，對於推動各地公立學校事務有所助益。Barnard 與州議會及州內教師會的和諧關係等因素，都讓 Barnard 推動公共教育事務順利愉快，並獲得當地多數人的尊重與支持。在 Barnard 擔任州教育監督時期，他關注學生上學出席率的問題、學區整合與學生的分級學制、城鄉差距造成教育機會不均的現象、校舍建築設備改善的問題，並提出診斷與改進計畫。在 Barnard 的任內，基本上，已奠定羅德島公立學校教育體系，後繼者亦逐步往免費與義務教育，以及提升教師素養的方向邁進。

參考文獻

- 林玉体（2003）。《美國教育史》。臺北市：三民。
- 林玉体（2008）。《西洋教育史（第十三版）》。臺北市：文景。
- 徐宗林（1991）。《西洋教育史》。臺北市：五南。
- 彭煥勝（1997）。曼恩推動麻州公立學校教育的爭議，1837-1848。《國立新竹師範學院初等教育學報》，5，149-182。
- 彭煥勝（2006）。族群教育機會均等的里程碑：美國公立學校「布朗判例」52週年紀念之歷史回顧。《教育研究月刊》，150，75-96。
- Anonymous (1855). Mr. Barnard's labors in Rhode Island, from 1843-1849. *The Connecticut*

³⁶ 1840 年麻州由民主黨人士獲選為州長，民主黨議員在議會提案欲廢止州教育委員會，引發論辯及表決，在有驚無險中保住州教育委員會組織。1841 年民主黨人士仍不死心，再度在議會提案廢止州教育委員會組織，經表決仍未通過（Culver, 1969: 125; Hinsdale, 1900: 130; Peabody, 1969: 153）。1842 年康州州長由民主黨人士出任，局勢對州教育委員會不利，民主黨人士在議會提案廢止州教育委員會組織，經議會表決通過廢止案，康州的公立學校教育發展受到阻礙，直到 1845 年才恢復其建制（Griffin, 1928: 72-73; Lannie, 1974: 71; Morse, 1933: 154-160）。

- Common School Journal and Annals of Education*, January, 65-80.
- Arnold, S. G. (1859). *History of the State of Rhode Island and providence plantations 1636-1700*. New York: D. Appleton & Company.
- Barnard, H. (1842). *Legal provision respecting the education and employment of children in factories, & C.: With examples of improvement in manufacturing districts*. Hartford, CT: Case, Tiffany & Burnham.
- Barnard, H. (1846). *Report on the condition and improvement of the public schools of Rhode Island*. Providence, RI: B. Cranston & CO.
- Barnard, H. (1849). *Report and documents relating to the public schools of Rhode Island for 1848*. Providence, RI: General Assembly.
- Barnard, H. (Ed.). (1845). *Journal of the Rhode Island Institute of Instruction, Vol. 1*. Providence, RI: C. Burnett Jr.
- Barnard, H. (Ed.). (1847). *Journal of the Rhode Island Institute of Instruction for 1847, 2*. Providence, RI: C. Burnett Jr.
- Barnard, H. (1856). To Messrs. Allyn, & C.. *The American Journal of Education*, 1, 734-735.
- Carroll, C. (1918). *Public education in Rhode Island*. Providence, RI: E. L. Freeman.
- Cremin, L. A. (1970). *American education: The colonial experience 1607-1783*. New York: Harper & Row.
- Cremin, L. A. (Ed.). (1966). *The republic and the school: Horace Mann on the education of free men*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Cubberley, E. P. (1948). *The history of education*. Cambridge, MA: Houghton Mifflin.
- Culver, R. B. (1969). *Horace Mann and religion in the Massachusetts public schools*. New York: Arno Press & The New York Times.
- Filler, L. (Ed.). (1965). *Horace Mann on the crisis in education*. Yellow Springs, OH: The Antioch Press.
- Glenn, Jr., C. L. (1988). *The myth of the common school*. Amherst, MA: The University of Massachusetts Press.
- Griffin, O. B. (1928). *The evolution of the connecticut state school system*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Hinsdale, B. A. (1900). *The common school revival in the United States*. New York: Charles Scribner's Sons.

- Kaestle, C. F. (1983). *Pillars of the republic: Common school and American society, 1780-1860*. New York: Hill and Wang.
- King, D. (1859). *The life and times of Thomas Wilson Dorr, with outlines of the political history of Rhode Island*. Boston, MA: Dan King.
- Lannie, V. P. (Ed.). (1974). *Henry Barnard: American educator*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- MacMullen, E. N. (1991). *In the cause of true education: Henry Barnard & nineteenth-century school reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mann, H. (1843). *Annual Report of the Board of Education, 6*. Boston, MA: Dutton and Wentworth State Printers.
- Mann, H. (1848). *Annual Report of the Board of Education, 11*. Boston, MA: Dutton and Wentworth State Printers.
- Mann, H. (1849). *Annual Report of the Board of Education, 12*. Boston, MA: Dutton and Wentworth State Printers.
- Mann, H. (1969). *Lectures on education*. New York: Arno Press & The New York Times.
- McCluskey, N. G. S. J. (1958). *Public schools and moral education: The influence of Horace Mann, William Torrey Harris and John Dewey*. New York: Columbia University Press.
- Messerli, J. (1972). *Horace Mann: A biography*. New York: Alfred A. Knopf.
- Monroe, P. (1970). *A text-book in the history of education*. New York: AMS Press.
- Morse, J. M. (1933). *A neglected period of connecticut's history, 1818-1850*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mowry, A. M. (1901). *The Dorr War, or the constitution struggle in Rhode Island*. Providence, RI: Preston & Rounds.
- Peabody, M. T. (Ed.). (1969). *Life of Horace Mann*. Miami, FL: Mnemosyne.
- Porter, E. R. (1851). *Address delivered before the Rhode Island Historical Society, on the evening of February nineteenth, 1851*. Providence, RI: George H. Whitney.
- Stockwell, T. B. (Ed.). (1876). *A history of public education in Rhode Island from 1636-1876*. Providence, RI: Providence Press.
- Stone, E. M. (1857). *The life and recollections of John Howland*. Providence, RI: George H. Whitney.
- Stone, E. M. (1874a). *A century of education: Being a concise history of the rise and progress of the public schools in the city of providence*. Providence, RI: Providence Press.

Stone, E. M. (1874b). *Manual of education: A brief history of the Rhode Island Institute of Instruction, including a synopsis of annual and other meetings, list of office*. Providence, RI: Providence Press.

United States Department of Education (1868). *Report of the commissioner of education, with circulars and documents accompanying the same, 1867-1868*. Washington, DC: The Author.

Warren, D. (1992). A wonderful time to be a history teacher. *History of Education Quarterly*, 32 (2), 175-192.

Williams, E. I. F. (1937). *Horace Mann educational statesman*. New York: The Macmillan.

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>