

美國教育改革：特許學校 (Charter School) 發展概況 (一九九一—一九六)

一、特許學校成立之背景：

(1) 特許學校是在民眾要求提高公立學校水準的呼聲下而誕生。關心的民眾涵蓋了草根性團體及立法機關，大家齊力制訂「特許法律 (Charter Laws)」，使能直接而有效的創建學校，以較先進及負責任的態度面對社區，並能減少官僚體系的控制。

(2) 自一九九一年特許學校法令生效實施四年以來，特許學校在學校改革中扮演了重要的角色。截至一九九五年八月，美國十個州的特許學校已超過二百五十所，成長數是該年年初的兩倍。領先的六個州分別為：亞利桑那州、加州、科羅拉多州、麻州、密西根州及明尼蘇達州，佔特許學校總數的百分之九十五，受教的學生數超過三萬人次。

(3) 各州實施概況：

① 明尼蘇達州的 City Academy 是美國在一九九一年時，第一所正式成立的特許學校，它是由聖保羅 (St. Paul) 鎮的一所私立學校轉型而來的。該州現有十七所類似這樣的學校，在州法的許可之下，特許學校數目也從當初成立的八所，成功的增加至廿所、卅五所、四十所，其中有三所學校亦可能由大學直接經營。

② 加州的特許法於一九九二實施以來，特許學校數目已達到法定的一百所限額，從聖地牙哥 (San Diego) 到沙加緬度 (Sacramento) 計約九十所，是全美擁有特許學校最多的一州。

③ 科羅拉多州在過去一年中，特許學校由十四所增到廿七所，成長近一倍，也超過了該州法定限額五十所的一半。其中兩所學校使用 E.D. Hirsch Core Knowledge 課程、規定學生穿制服，不料它們候補名單上的學生數，遠超過目前在學校就學的人數。

④ 密西根州於一九九三年實行特許法律，並在次年成立了八所特許學校。該州不限定特許學校數額，一九九六年將會再有四十六所特許學校成立，截至一九九五年秋季有四千名學生就讀特許學校。

⑤麻州於一九九五年秋季開辦十五所特許學校，次年再增加十所。受一九九三年法律的激勵，波士頓學區批准了六所特許學校的開辦計畫，不受地區行政官僚體系的束縛。

⑥亞利桑那州於一九九四年通過了重要的特許法律，一年後就核准開辦了四十六所學校，是全美擁有特許學校的第二大州，學生人數為六千名。

這些成功的例子，也使美國其他各州紛紛起而效尤，到一九九五年，先後有阿拉斯加、阿肯色、德拉威、路易斯安那、新罕布夏、德州及懷俄明等州通過特許法律，國會議員也準備將特許學校帶入華盛頓特區。

(4) 特許學校的檢討與展望

但在另一方面，支持州數的多寡並不意味教育改革的強度。例如在阿肯色、夏威夷及堪薩斯等州的立法，特許法令因受政治的運作而效力薄弱，以致無法實現及脫離死板的法令、昂貴的行政管理費用、或其他政策的束縛，導致大量的教育經費，只成就少數的兒童。又如喬治亞、夏威夷、新墨西哥、堪薩斯及威斯康辛等五州的特許學校總數只有十一所，雖然法律已通過，但由於申請資格限制從嚴，使得特許學校核准過程費時且窒礙難行。

如果無法改變傳統公立學校的設立及運作方式，所謂立法核准特許學校也只是名目，無法改變現狀，並招致大量有關特許學校無效論的批評。好在目前特許學校興盛的幾個州，創新的速度已超過社會的預期。

三．特許學校如何運作

在前述的州中，特許學校成功的結合了公立學校基本的立論及私立學校的彈性及自主。最重要的是，特許學校是以結果代替過程，來作為評鑑的依據，也就是說它們辦學成功與否，決定於學生成就的多寡，而不專注於學校是否遵守行政管理政策及規定的預算分配。它們著重於教育孩童，而不是把孩童束縛在教育體系中。

特許學校必須恪遵一定的程序及既定目標，亦即必須實行開放的入學政策、合乎健康及安全

標準，遵守公民權法律，以及達成特許學校預定的學生成就目標。特許學校的理想境界是超過公立學校水準，避免州立學校在課程、人事、上課時數、或經費等法令規章制度（實際執行情形則因州而異）的束縛。特許學校可以就學校目標，制定自己的入學申請要求，但是如同其他公、私立學校一樣，不是只講求學業的表現而已。

許多州制定特許法律的目的，是為了建立較多種類的學校，讓貧窮的學生受惠。實際上，根據州政府及學校改革中心教育委員會（Education Commission of the States and the Center for School Change）研究發現，目前開辦的特許學校中有一百多所學校是為問題學生成立的。研究也指出，建立特許學校的動機是為了給孩子提供較好的教學。以下是幾個例子：

(1) 麻州有幾所新成立特許學校是為貧窮的問題學生而設。例如，有一所寄宿學校以收受無家可歸的孩子為主，由一位退休的海軍少將來負責。還有一所是以高中輟學學生為主，由當地社區學院經營。另有一所 Renaissance 大型特許學校，為波士頓市區內學生提供電腦、課後輔導及增加上課日數等計劃，該校三分之二的學生屬於少數族裔。

(2) 根據科羅拉多法律，五十所特許學校中的十三所應保留給問題學生。由於該州採行較嚴格的訓導法則，致使某些地區勒令退學的學生人數增加一倍，因此有人建議採行特許法律建立學校，收受這被退學的學生，進行補救教育。

(3) 加州的法律亦明文鼓勵成立特許學校以教育問題學生。聖地牙哥實施的學生成功計畫（The Student Success Programs），分別在十四個地方，教育七百名在傳統公立學校無法適應的學生。另有許多特許學校為某些高犯罪率學區的學生，提供了一個安全的選擇。由不同的、新的組合，可使程度較低的學生有達到成功學習的機會。

(4) 明尼蘇達州 Metro Deaf 特許學校是以聽力障礙的學生及家庭為對象。密西根州 Gasa Maria 學校專收六至九年級、居住在犯罪、歹徒充斥地區的學生為主。在威斯康辛州的 Beaver Dan 地區，投票通過了一個六十五萬三千美元的決議，為問題學生設立特許學校。亞利桑那州有數所新成立的特許學校是為文盲或學習障礙學生而設。

特許學校運動為某些有特別需要的社區及家庭帶來新的希望及機會。因為特許學校有較多的自主性及彈性，教師、家長及社區可以較直接的方式，就他們子女的特殊需要，在傳統學校教育之外，成立一個讓孩童真正受惠的學校。

三．經費

特許學校的優點在於行政管理及財務經費的自主性，以避免層層官僚體系的浪費。由於經費的使用著重於教育的成果而非教育的過程，使得課程的創新、學程的規劃及教學服務都可一一實現。例如，在洛杉磯 Unified 學區一所名叫 The Vaughn Next Century Learning Center 的特許學校，第一年開辦經費的結餘即超過一百廿萬美元。這是因為特許學校是以學生人數為撥發經費之依據，該校積極招收學生，使入學率高達百分之九十九，而獲取最高額度的經費補助。這所學校吸引低收入及少數族裔學生，在學校成立的第一年，即達到縮減班級人數、聘請新教師、增設電腦室及教師資料中心的目標，目前還繼續使用這筆龐大結餘擴增設備。

為了鼓勵特許學校的成長，有些州提供「播種基金」(Seed money) 給特許學校。以麻州為例，每一所新成立的學校可得到一萬美元的開辦費。在科羅拉多州，地方政府可核撥六萬五千美元開辦費給家長教師所經營的學校。新墨西哥州亦撥出六萬二千四百美元給五所獲准成立的特許學校做為後援款。亞利桑那州的新法批准一百萬美元作為開辦及設備費，每校平均約為二萬美元。喬治亞州由於特許法令不彰影響特許學校的發展，因此立法給予每位申請者最高五千美元的金額作為獎勵。聯邦政府在一九九五年亦提撥五百萬美元做為後援基金，讓各州教育部門撥給特許學校使用。

特許學校讓人們有機會脫離政府的種種管束，去設計及經營學校，並有效的教導學生，使全國的家長、教育者及人民都因此而得享一個嶄新的、真正的、鄰近的學校。

資料來源：美國教育部教育改革中 (Cfr. for Education Reform)

一九九五年九月

麻州特許學校概況 (一九九五——一九九六學年)
Massachusetts Charter School Profiles (1995-96 school years)

一．前言：

一九九五年八月，麻州第一所特許學校於 Marblehead 成立，緊接著十四所學校也依次成立。目前，這十五所先鋒學校 (Pioneering School) 的二千五百六十五名學生已完成了一年學業，各校的學校教育課程、學生人數、教職員人數、績效及財務概況等報告，也一一呈現在麻州的先鋒協會 (Pioneer Institute)。本篇報告係摘自麻州檔案資料及由特許學校負責人填寫的問卷調查。此外先鋒協會還發出一份詢問各個特許學校的家長和三年級以上學生的問卷調查，此問卷計收回八百七十四份，目的是為瞭解學生今昔在不同學校中認知能力上的比較。本報告中有關學區的數據係採自教育執行長辦公室 (Executive Office of Education) 所發行的學區概況 (School District Profiles)。

二．第一年：一個成功的實例 (Year One: A success story)

這份資料是報導特許學校空前成功的事實，縱然這些新學校必須像許多新興的機構一般，要跨過障礙及成長階段的掙扎。

一九九六會計年度，申請特許學校的學生超過規定名額的百分之六十，其中五所學校的申請人數比學校預定名額多出一倍。平均而言，十五所新興的特許學校在一九九七會計年度的申請人數，將會是招收人數的二．四倍。

約有百分之八十的家長及學生在先鋒協會收回的問卷中答稱，他們的子女在特許學校中的學習成果比從前的一般學校豐碩。百分之七十五的家長答稱他們的子女在特許學校的學習意願較高，百分之七十的學生也證實他們的學習興趣比過去一年高。百分之五十的家長及百分之六十的學生答稱他們就讀的特許學校比從前的學校安全。百分之九十五的特許學校學生計畫在下

一學年繼續在特許學校就讀。

三・特許學校的學生及教職員 (Charter school students and staff)

當特許學校呈現出公辦教育的輪廓時，懷疑論者曾提出幾項質疑：特許學校是否只顧及白人和富人的子女？特許學校是否會剔除少數族裔及身心殘障學生的語言課程？特許學校只招收積極參與的家長及聰明的學生嗎？特許學校是以私立學校學生為對象嗎？特許學校會用低薪來僱用不具資格的教職員，以致於降低教師的素質嗎？由以下的數據可知，所有的臆測都是不存在的。

(1) 少數族裔學生佔特許學校學生總數的百分之四十八，而公立學校少數族裔學生比率為百分之廿一。

(2) 百分之卅九的特許學校學生來自低收入家庭（意即有資格申請免費中餐的家庭），而麻州的貧戶只佔全州的百分之七。

(3) 以非英語為母語的學生佔特許學校學生總數的百分之十八，而公立學校只有百分之七。

(4) 需要特殊教育學習障礙學生，佔特許學校學生總數的百分之九，雖低於麻州公立學校百分之十七的學習障礙學生比率，但與全國的平均數據相同。

(5) 接近百分之卅的父母認為他們參與特許學校的活動比從前的學校多。

(6) 接近百分之五十的父母認為他們子女目前的學業成績超過水平，由標準測驗的結果也證實這些孩子在從前的學校表現並不好。

(7) 百分之十六的特許學校學生來自私立學校，比起全麻州百分之十三的孩子進入私校就讀的比率只高出一點點。

(8) 百分之八十的特許學校教師是經麻州教育廳認可，有資格在公立學校教學。百分之五十的特許學校教師獲有碩士或碩士以上的學位。

(9) 特許學校教師的年薪為二萬至六萬美元之間，公立學校的教師年薪為二萬至五萬六千美元

之間。

三・特許學校的財務 (Charter School Finances)

特許學校的財源來自州政府的「特許七十」(Charter 70) 機構，亦即每招收一名學生，便可得到六千二百五十六美元的補助，這筆款項是扣除自特許學校學生所在學區內的「特許七十」帳戶，而後州政府再由「特許七十」的機構中，撥款償還給學區。由於補助公立學校教育費用增加，目前只有一個學區的公立學校因受特許學校的競爭而出現教育經費赤字的现象，而這一學區也因州政府根據學生人數補助教育支出而獲得改善。十一個設有特許學校的學區，在一九九六會計年度，獲州政府補助的金額增加了三千九百八十萬美元，比一九九五年會計年度增加了百分之十一。

特許學校在一九九六會計年度的實際支出比州政府學費補助款項為高，約為每位學生超出了七百美元。百分之四十的超支部份，由州政府及聯邦政府分別於一九九五及一九九六會計年度中支出，剩下的百分之六十，則由私人捐贈或貸款方式解決，據估計，特許學校共約收到一百七十五萬的私人捐助。

四・家長參與 (Parent Participation)

家長參與為辦學成功的要素之一，特許學校在這一方面已頗有新獲。

(1) 特許學校中有百分之卅三的家長參與學校活動，特許學校董事會成員中，百分之廿四為學生家長。

(2) 特許學校中有百分之卅七的家庭參與學校義務工作。

(3) 特許學校中有百分之五十五的家長認為他們參與特許學校的活動比從前的學校多。

五・改進意見 (Room for Improvement)

雖然特許學校實施一年以來的成效斐然，但也有值得改善之處，其中之一即是學生自願轉出特許學校的數量。特許學校中有百分之八的學生在一九九六年六月以前離去，特許學校離校

DD19970006C8

率很難預期，可低至百分之一，卻也有高達百分之卅七者，離校率最高的兩所學校的主因是高中生的輟學。

根據問卷中家長的回應，特許學校最大的問題是設備不足。大多數特許學校的使用空間是屬於暫時性的，不易與包羅萬象的教育內容相配合，不能顧及學校的成長，並且缺乏戶外活動空間及運動設施。其次是學校的管理問題，家長認為學校在成立第一年的期間內，校內的溝通管道不夠暢通，許多家長對學校董事會與教職員之間的協調問題，及董事會與家長之間在質與量的溝通方式，都迭有抱怨。

資料來源：先鋒協會公共政策研究

Pioneer Institution for Public Policy Research Boston, MA