

學校教育選擇

劉慶仁/駐休士頓文化組

前言

學校教育選擇是美國公立教育發展最快的變革之一，目前，十個公立學校學生幾乎有一個參加某種型式的選校計畫，從委辦學校(charter schools)、教育券(vouchers)到開放註冊(open enrollment)措施等，讓學生就讀學區內或在某些情況下學區以外的任何公立學校。贊成學校選擇的人認為，這些計畫經由招生競爭可促成公立學校改革，並提供學生各種的學習機會、經驗與環境。然而，批評學校選擇的人則主張，教育上使用市場改革乃視學習為商品，將對所有小孩提供高品質教育的理想造成損害，無論贊成或反對意見，學校教育選擇運動已繼續紮根成長。通常，州的學校教育選擇計畫包括跨學區及學區內的開放註冊、委辦學校及在家教育(home schooling)，某些州則在試行或考慮提供教育券、稅賦寬減或扣稅的方式，允許學生就讀他們選擇的公私立學校。

什麼因素帶動了美國學校教育選擇運動？委辦學校、教育券及其他選校計畫損害傳統的公立學校體系？或它們將成為大規模改革的觸媒劑？目前已有那些研究評估選校計畫對學校品質及學生成就的影響？以下分別介紹學校教育選擇的四種主要模式——委辦學校、開放註冊、在家教育及教育券，以及它們如何改變公立學校教育的生態。

委辦學校

委辦學校是半獨立的學校，由教師、父母、社區組織或私人團體所成立的，係在一項書面契約或特別許可下運作的，學校組織管理、教學內容及學生學業成就，以及學校效能如何評估均有詳細的明文規定。一九九一年迄今，全美已有三十四個州制定了委辦學校法，根據教育改革中心(Center for Education Reform)的資料，新(1999-2000)學年度開始將有一千六百八十四所委辦學校，約招收三十五萬學生，分佈在三十二個州。各州有不同的方式發展委辦學校，而這些方式上的差異影響委辦學校的數目、型態及運作。

最近有幾項研究分析委辦學校對學生與學區的影響，雖然難以下任何

明確的結論，卻說明了就讀委辦學校的對象、委辦學校如何運作以及學區與委辦學校之間的互動情形。一九九八年，加州教育政策分析中心(Policy Analysis for California Education)發表一項研究，探討在八個州及哥倫比亞特區的二十五個學區內委辦學校的影響，這項研究指出，由於委辦學校的緣故，學區失去學生及經費，經歷教職員士氣的改變，減少很多發牢騷的家長，重新調整學區辦公室行政人員的時間，以及在預測學生註冊及年級安排上面臨增加的挑戰。研究也發現，學區對委辦學校並未以積極快速的改變回應，然而大約有四分之一接受研究的學區對委辦學校的到來有所回應，並改變它們的教育計畫。加大洛杉磯分校對加州十個學區進行了十七個個案研究後，也於同(一九九八)年發表了主要的研究結論如下：

- ✧ 在大多數情況下，委辦學校尚未被要求對增進學業成就負起績效責任，它們辦學所需或所想的獨立自主及對學區的要求上差異很大。
- ✧ 地方學校理事會對監督委辦學校的責任模稜兩可，許多並不願涉入。
- ✧ 委辦學校在招收學生上有相當大的自主權，州委辦學校必須適度反映學區族裔比例的規定未被認真執行。
- ✧ 委辦學校的教師重視他們的自由、同事情誼及小班制，但是工作量太大是一項問題。
- ✧ 沒有任何機制可以讓委辦學校及一般公立學校相互學習，且公立學校的教育工作者相信委辦學校擁有不公平的有利條件。

美國教育部正進行的一項大型的全國委辦學校四年研究計畫，預定於2000年底完成。不過該部今年三月已發表了「委辦學校現況第三年報告」(The State of Charter Schools: Third-Year Report)，對委辦學校的發展趨勢、特色、面臨的困難、自治與績效責任、招收學生的結構等提出說明，例如報告中列舉委辦學校面臨的困難如下：

- ✧ 多數委辦學校認為資源缺乏為主要的困難。
- ✧ 新設立的委辦學校更認為資源缺乏為主要的困難。
- ✧ 約有十分之三公立學校改制的委辦學校表示，來自州或地方的反對力量或規定是辦學的絆腳石，另有五分之一的委辦學校則指出與教師公會不睦。

開放註冊

開放註冊措施允許父母為他們的孩子選擇接受教育的地方，而不是被

分發到住家所在的學校，這是州為增進公立學校系統的多樣化及反應需要的主要措施之一。開放註冊在美國教育上並不新，自願性的學生轉學措施及吸引學區以外學生前來就讀的磁性學校(magnet schools)，於一九六〇年代既已存在，並成為一九七〇年代許多城市反種族隔離的部分，當時它們被視為吸引學生到不太熱門的地區或學校的一種手段。一九八八年，明尼蘇達州是擬訂開放註冊制度的第一個州，允許學生在學區及學區之間轉學，從那時起，有十七個州制定相同的法律，另有十一州在限制較多的基礎下允許學校選擇(例如在學區內轉學)，或讓個別學區決定是否招收學區以外的學生。

某些學校選擇倡導者指出，開放註冊措施成為改革觸媒劑的潛力，已因缺乏公開資訊及交通工具而受到不利的影響，縱使在法有明文規定的州，例如科羅拉多州的一項調查發現，公立學校的五位家長只有一位知道開放註冊的選擇已行之數年。另一項難題是交通，大多數的州要求學生自行安排上學的交通工具，這使得開放註冊對許多學生來說不切實際，特別是低收入、都市及鄉村的學生。儘管如此，參加開放註冊選校就讀的情況在過去十年呈穩定成長，根據美國教育部的估計，目前全美約有四百萬學生。某些學區有多達 20% 的學生利用學區內的開放註冊措施，例如，科州丹佛公立學校系統六萬九千名學生中有一萬三千人就讀於非指定的學校。

在最近「學校選擇與都市教育改革」(School Choice and Urban Education Reform)的一項研究報告中，哥倫比亞大學研究人員 Peter Cookson 及 Sonali Shrott 在結論中指出，雖然沒有足夠的證據顯示開放註冊選校與學生成就、學校改革之間直接有關，但對於教育效率與機會卻能夠帶來有益的影響，學童的受教機會受到父母選擇或被迫居住的社區及學校品質的影響，自由選擇確能擺脫這些不利因素的影響，而且提供某些兒童無法獲得的機會。

在家教育

在家受教學生在標準化測驗上的表現超過公私立學校學生，但是他們也傾向於來自較高收入與教育程度的家庭，這是馬里蘭大學研究人員 Laurence Ruder 最新研究的主要發現之一，Ruder 研究的對象為遍佈五十州兩萬多名在家受教的學生，係由在家教育法律辯護協會(Home School Legal Defense Association)的經費所贊助的，據了解，這是對在家受教學生所進行的最大一次研究計畫。研究顯示在家受教學生的平均分數，通常介

於七十至八十百分位數,約有 25%的在家受教者比同年齡者的程度超過一個或一個年級以上。其次,絕大部分的在家受教者是白人小孩,來自雙親家庭且比一般小孩少看電視,約 88%在家受教者的父母高中畢業後繼續接受教育,相較之下,全國的比例為 50%,而且在家受教者的家庭年平均收入為五萬兩千美元,全美有小孩的家庭年平均收入則為三萬六千美元。Ruder 在最近一期的教育週刊上指出,該項研究並未證實在家教育優於私立或公立教育,但是在家教育對於有心這樣做的人是行得通的。

美國教育部估計 1997-98 學年度全國有一百萬學生在家接受教育,其他的估計則介於七十萬至兩百萬之間。經過數年的法庭爭論,一九九三年起,由父母負責孩子幼稚園至大學的教育在全美五十州已屬合法,大多數的州設有在家教育承辦人,有些州也採取相關政策,允許在家受教學生使用公立學校圖書館及電腦中心,選讀某些科目或參加課外活動。

教育券

教育券實施計畫係提供現金券給父母好讓他們送小孩到任何一所公立或私立學校就讀,這是目前公立教育中意見最紛歧的話題。截至目前,僅有幾個州實施教育券而且有所限制,今(一九九九)年春,佛羅里達州議會批准全美第一個全州性的教育券實施計畫,學生未達到州的學業標準將可領取價值四千美元的教育券轉到任何一所公立、私立或教會學校就讀,其他州包括亞利桑那州、新墨西哥州、賓州及德州也正考慮採取教育券的措施。

教育券之所以引起更多的興趣,部分的原因是去年美國最高法院決定不重審密耳瓦基市教育券實施計畫是否違憲的案件,它維持威斯康辛州高等法院有關該實施計畫符合憲法的判決。此外,最近調查資料顯示,過去幾年美國民眾反對納稅人支持私立或教會學校的聲音已經減弱,事實上,一項一九九八年蓋洛普民調發現大多數的美國人首次贊成政府在私立或教會學校支付部分的學費。在教育券不斷的爭議中,私人教育券實施計畫引起了新的注意,「美國學童教育機會基金會」(Children's Educational Opportunity America Foundation,簡稱 CEO America)與全美四十個私人贊助的教育券實施計畫有關,提供教育券給低收入的学生,CEO America 最具爭議的措施是去年秋在聖安東尼 Edgewood 學區開始的地平線計畫(Horizon Program),該計畫提供學區內低收入學生一年價值四千美元的教育券去就讀他們選擇的公立、私立或教會學校,CEO America 將在未來十年提供五千萬美元在地平線計畫

上。另一項私人教育券計畫是「學童獎學金基金」(Children's Scholarship Fund, 簡稱 CSF), 承諾出資一億美元贊助低收入父母送他們的小孩到私立及教會學校, 它首次捐款即吸引其他私人來源的七千萬美元配合款。CSF 今年四月挑選四萬名學童接受獎學金, 每年從六百元至一千六百元不等, 為期四年。此外 CSF 也支持阿肯色州、密西根州及新罕布夏州的教育券計畫並保留五千名獎學金給全國的申請者。

過去幾年已有一些研究探討公私立教育券實施計畫, 就像委辦學校一樣, 很難明確評斷教育券的影響, 雖然這些研究已對接受教育券對象、計畫如何運作及接受者對計畫的滿意度有所了解。威斯康辛大學教授 John Witte 去年分析密耳瓦基市教育券實施計畫前五年的成效, 他的研究顯示該計畫成功地推展到低收入少數族裔的學生, 並獲得父母很大的滿意與參與, 而且學生成績資料雖然看不出測驗分數顯著改善, 卻有穩定增加的狀況。另有兩項研究對學生的學習成果得到不同的結論, 哈佛大學教授 Paul Peterson 和他的同僚發現, 教育券實施第三或第四年時, 參與學生在閱讀、數學上, 與公立學校同年齡的學生相比較, 獲得相當的成果, 普林斯頓大學教授 Ceilia Rouse 則發現在數學上的成績進步而非閱讀, 不同的研究結論得歸因於研究樣本選擇及資料分析的差異。在私人贊助的教育券上, Peterson 教授和他的同僚去年十月發表了「紐約學校選擇獎學金計畫」(New York School Choice Scholarships Program) 第一年的研究結果, 經由此一彩券型態的計畫, 約有一千三百位學生領取高達一千四百美元學費獎學金在教會或私立學校就讀, 一年後, 領取獎學金學生在數學、閱讀上的分數高於控制組的學生, 其次, 他們的父母也比控制組學生父母更為滿意他們孩子所受的教育。

結語

以上筆者歸納說明了美國學校教育選擇的四種模式, 那麼它們未來的發展方向及問題為何呢? 哥倫比亞大學的 Peter Cookson 及 Sonali Shroff 認為, 美國仍停留在學校教育選擇的起步階段, 未來十年美國學校教育的組織型態將與今天有很大的差異, 即更私有化、更多選擇、更多機會以及更多問題。學校選擇是教育改革的一項重要項目, 然而有一個危機便是學校選擇會被視為萬靈丹, 而忽略了其他的改革, 提供所有小孩好的學校畢竟得經由學校財務均等、良好訓練的教師以及高的學業標準才能達成。顯然的, 學校教育選擇運動在數量及多樣性上正增加中, 目前最重要的是把注意的焦點放在學校選擇與學生教育機會、學習成果的關係上。因此, 教育決策者、工作者及其

他關心未來公立教育的人士必須思索以下幾項重要問題：那些綜合性的學校選擇方案對學生的教育機會與成就有最大的影響？州與社區如何從現行的教育體系走上提供多種學校選擇的教育體系？有那些政策必須隨著學校教育選擇的實施而修訂，以增進學生的教育機會與學習成就？

目前我國國民中小學採學區制，父母為孩子選擇就讀的機會受到相當限制，不過在民主多元、自由開放的社會中，學校教育選擇似乎是不可避免的發展趨勢。行政院教改會在其所發表的「教育改革總諮議報告書」中，就曾提到「父母教育權」的問題，呼籲父母為孩子選擇合適教育的權利應予保障，深盼本文所介紹的主題，可供我們探討此一問題之參考。

參考文獻

- 吳清山，林天佑(民 86)。教育選擇權。國立教育資料館編印：教育資料與研究,16,頁 82。
- Center for Education Reform (1999, August). *About Charter Schools* [On-line]. Available: <http://edreform.com/charters.htm>.
- Education Commission of the States (1999, May). *The Progress of Education Reform 1999-2001, School Choice*. Denver: Education Commission of the States.
- U.S. Department of Education (1999, March). *The State of Charter Schools: Third-Year Report (SAI 1999-3010)*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education. Also available: <http://www.ed.gov/pubs/charter3rdyear/>.
- U.S. Department of Education (1999, Spring) *Homeschoolers: Estimating Numbers and Growth* [On-line]. Available: <http://www.ed.gov/offices/OERI/SAI/homeschool/>.