

教 育 論 壇

主題：教育選擇權與教育機會均等

教育選擇權對教育機會均等的影響

引言人：張德銳

台北市立師範學院教授

壹、緒 論

教育選擇權（school choice），又可譯為「學校選擇」，係指一項複雜的學生分派計畫，其目的在使每一個家長和學生都有選擇學校的自由與權利（吳清山、黃久芬，民84，頁2）。

「教育選擇權」是當代歐美教育改革的潮流之一。英國1988年的教育改革法案便明定各中小學採取「開放入學機會」（open enrollment）。美國總統柯林頓（Bill Clinton）在當選總統之後，也一再表示要貫徹其競選政見——支持公立學校選擇權，亦即支持學生家長有權為其子女選擇所欲就讀的公立中小學。

「教育選擇」的觀念在我國的教育改革實務上曾被倡議採行。行政院教育改革審議委員會（民85，頁16）在其「教育改革總諮議報告書」中便建議父母在考慮兒童最佳利益的情形下，選擇適合其子女的教育型態的權利應予保障。同樣的，教育部（民84，頁26）在其「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景」中，也指出「教育券」（educational voucher）的構想，擬透過教育券的實施，可以使有特殊需要的學生，如山地、偏遠、身心障礙、家境清寒者，持券進入適合他自己就讀的學校或機構就讀就養，該學校或機構就可持教育券向政府兌換經費，以充實設備，大量實施後，會帶動機關或學校間的競爭。

教育選擇權也是歐美近年來最具震撼性與爭議性的方案。歐美各國支持學校教育選擇權的人士固然頗多，但是反對者亦不少。其爭議的焦點主要有三：其一，教育選擇權是否能夠提高學校教育品質；其二，教育選擇權是否能夠提供給學生更多元化、適性化的教育；其三，教育選擇權是否會造成教育機會的不均等。本文主要在探討最後一個爭議焦點。惟在探討之前，有必要先就教育選擇權的類型做一介紹，最後再以我國如何實施教育選擇權，做為結論。

貳、教育選擇權的類型

教育選擇權並不侷限於義務教育階段，它也可以在後中等教育階段（postsecondary）加以實施。惟本文所關心的是義務教育階段的教育選擇權。以美國為例，此一階段的教育選擇之類型主要有四，如表一所示。

表一 美國地方學區在義務教育階段的教育選擇類型

類 型	實 施 方 式	說 明
強制式的學校選擇	嚴守居住地遶近學校分發的就學方式，但學生可選擇學費較高的私校就讀，政府不予補助。	1. 我國目前即屬此制。 2. 美國目前大部份學區仍採此制，雖遭致家長抨擊，但實施上行政措施簡便，技術問題較少。
學區內的學校選擇	家長僅能於自己所屬的學區內為子女選擇一所學校就讀，不得向其他學區內學校提出入學申請。	1. 在麻州、紐約州、華盛頓州等部份地區實施，以提供家長另一選擇機會。 2. 成立特殊學校如(1)磁性學校（magnet school）特重數理或藝術等課程，(2)特許學校（charter school）是由具特殊理念之教師共同組合經營，以去除傳統學校科層體制限制，(3)另類學校（alternative school）特為低成就學生，藥物濫用等不適就讀傳統學校之學生所設。 3. 另有些學區則採「控制式選擇」（controlled choice），它們雖然允許家長可將子女送往學區內任何公立學校就讀，但仍需顧及種族、性別、社經地位的平衡。
學區間的學校選擇	家長可將子女送往州內任何學區的公立學校就讀。	1. 明尼蘇達州1988年通過制定全州公立學校的學區內和跨學區並行的開放入學選擇權方案，1990—91學年度開始實施。 2. 實施後，跨區學生甚少，此因本位主義造成各學區消極抵制，且家長需付更大費用（如交通食宿），意願並不高。

教育券式 政府提供定額的教育券，家長的學校選擇可至任何公私立學校，持之以支付教育費用。

1. 曾在70年代小規模試行，爭議性頗大，1987年受民眾支持率已降至44%。
2. 雪根政府曾多次提出「教育券」(education voucher)或「所得稅扣抵學費額」(tuition tax credit)之方案，但國會在公立學校系統及教師團體的強力反對下，始終並沒有通過該等方案。
3. 我國在90年代後，部分教改團體力倡此制，但至今仍未有具體的實施。

資料來源：吳清山、黃久芬，民84，頁6-8；秦夢群，民86，頁129。

以上四種教育選擇類型是依家長所擁有選擇權大小，由小至大依序排列的。也就是說，在強制式的學校選擇，家長所擁有的學校選擇權最少；而在教育券式的學校選擇，家長所擁有的學校選擇權最多。另外，就支付或補助學生教育經費而言，前三類都僅限於公立學校學生，第四類則擴及私立學校學生。

參、教育選擇權對教育機會均等的影響

「教育機會均等」(equal opportunity of education)的意義是指不因性別、宗教信仰、種族、社會階級以及經濟地位等，人人都有機會接受同等教育，並使其天賦才能發揮到最高程度；不但入學機會均等，而且入學之後，應在同等條件下，接受適性教育。所謂同等條件是指學校經費、教學設備、師資素質而言，當然也包括學生家庭背景以及社會文化環境。(李緒武，民82)

對於「教育選擇權是否會造成教育機會不均等」，常常引起爭議。贊成教育選擇權者主張，學校種族隔離是一個事實，但是與其用人為的手段(如校車接送)，來企圖達成學校內各種族、各社經地位者融合就學，不但容易引起家長反彈，而且融合效果往往不佳。因此，不如讓家長自由選擇學校，透過市場機能，使學校內各種族、各社經地位者能維持自然平衡狀態。

反對教育選擇者則辯稱，允許家長自由選擇學校將促使白人學生遠離少數族裔較多的學校，而少數族裔仍將留在原本就被隔離的學校環境。即使有少部份少數族裔家庭會選擇白人學校，而那些家長大都是教育程度和社經地位較高者。因此，教育選擇將無可避免地造成學校種族進一步隔離現象(Margolis & Parker, 1995)。此外，如果學校選擇不加以適當地節制，很可能高社經地位的學生會大量轉向辦學較為自由的私立學校和郊區較為富裕的公立學校，而都市內原本資源即相當貧瘠的公立學校將只剩下貧窮和需要特殊服務的學生(如身心障礙學生和低成就學生)，成為收容這些學生的「傾倒場」(dumping ground)(Elmore & Fuller, 1996; Lutz, 1996)。

以上兩種主張，何者較為合理，可以從實證研究的結果加以研判。實證研究的結果大多發現：學校選擇權對於教育機會均等確有不利的影響。亦即，自由選擇學校的結果，較難發現學校裏種族自然融合或者都含有適當比例的低、中、高

社經地位的學生。反而，學校種族和社經地位隔離有日益加劇的現象。茲以下列幾個實證研究加以說明之。

Willms和Echols（1993）在檢視蘇格蘭的教育選擇權時，發現行使教育選擇權的家長，比起接受學區分發的家長，有較高的教育程度和職業聲譽。因為研究者發現，居於社會優勢地位的家長比較有可能參與教育選擇方案，因此他們乃下結論說：教育選擇將導致學校社經地位隔離的現象。

Witte（1993）曾研究威斯康辛州密爾瓦基市的教育券實驗（Milwaukee's voucher experiment），他發現參與該實驗的貧民家長比未參與的貧民家長，有較高的教育程度和對其子女較高的教育期望。就以實驗計畫的前二年為例，參與計畫（以教育券就讀私立學校）的學生當中，其母親有52%接受高等教育，其父親有39%接受高等教育；而在未參與的學生（仍留在公立學校系統就學）當中，其母親僅有30%接受高等教育，其父親則有29%接受高等教育。由此可見，即使密爾瓦基教育當局想要以教育券制度鼓勵都市貧窮學生（大多為少數族裔）前往郊區白人學校就讀，其效果不但有限，而且可能進一步加劇了都市學校社經地位隔離的現象。

Wells（1993）在研究密蘇里州聖路易市的學區間教育選擇方案時，她訪問並比較了三種類型的學生：(1)選擇轉學就讀市郊學校的學生，(2)仍然留在都市學校就讀的學生，(3)轉學就讀後因適應不良回到原都市學校的學生。結果她發現第一類型的學生比起第二類型的學生，有較有利的社經背景，有較多有關教育選擇方案的資訊，以及其父母較主動積極地參與子女教育活動。

紐澤西州蒙克雷爾市（Montclair, New Jersey）曾實施「控制式選擇」時，並發現較高收入的家庭較常參與教育選擇方案。在年收入十萬美元以上的家庭，有75%會參與學校在夜間所舉行的說明會，而年收入五萬美元以下的家庭，祇有45%會出席該項會議。有76%的較高收入家庭會運用書面資訊來評估他們所做的選擇，而僅有35%的較低收入家庭會運用同樣的資訊。有83%的較高收入家庭在決定其子女就讀學校之前，會親訪數所學校，而僅有53%的較低收入家庭會做類似的訪視。由此可見，即使在像蒙克雷爾那樣富裕的社區裏，還是較高所得的家庭比較能從教育選擇措施中獲得利益。（Carnegie Foundation, 1992）

Henig（1995）曾分析馬利蘭州蒙哥馬利郡（Montgomery County, Maryland）磁性學校與種族的關係。他發現教育選擇不但不能舒緩反而會加劇種族隔離。亦即，白人家庭在做教育選擇的時候，最有可能要求轉入少數族裔比例較低的學校（這些學校大多位於高所得地區），而少數族裔家庭最有可能選擇低所得的地區學校（這些學校傾向於有較高比率的少數族裔）。這種自我選擇性隔離現象的原因，部份是由於家長缺乏有關教育選擇資訊，以致於學生家長所做的選擇往往會根據接送子女方便、非正式的學校口碑、以及子女入學後的社會適應，而不是根據學校真正的特色與辦學績效。

Lutz（1996）亦曾研究丹麥的教育選擇權對於種族隔離的影響。她發現丹麥和美國一樣有「白人逃離」（White flight）的現象。丹麥自1960年代以來，由於勞力短缺和外來移民，業已引進了為數頗眾的少數族裔（大多為土耳其裔和摩洛哥裔），復由於丹麥很早就實施教育選擇政策，較富裕白人家庭大多逃離少數族裔聚集的都會地區。以丹麥中央統計局（Dutch Central Bureau of Statistics）在1992年所做的全國性調查為例，少數族裔佔學生人數二分之一以上的小學，在

1986年有273所，在1992年則竄升至462所。這些所謂的「黑人學校」(Black schools)，絕大多為公立學校，而大多數白人則就讀私立學校。

美國卡內基基金會(Carnegei Foundation, 1992)曾蒐集全美各地區實施教育選擇的情形，並綜合歸納為九個發現，其中二個是：(1)並不是所有家庭都能享有教育選擇權的(如住在鄉村地區的家庭，可能祇有一所中學可資選擇)，即使是享有選擇權的家庭，選擇的歷程將促使那些在經濟上和教育上居於優勢地位的家庭受益較多。(2)全州性的、跨學區式的教育選擇將擴大富有學區和貧窮學區在教育資源上的差距。

同樣的，美國哈佛大學教授Elemore和Fuller(1996)在綜合歸納數篇有關全美各地區教育選擇的研究結果報告後，下了四項結論，其中之一便是：增加教育選擇權很可能增強學生在種族、社會階段和文化背景上的隔離。換句話說，教育選擇權的行使是強烈地受到學生家長及其鄰居在財富、族裔和社會地位的影響。

肆、結論：我國實施教育選擇權的建議

有鑑於教育選擇權對於教育機會均等有相當不利的影響，所以即使我們假定教育選擇措施有助於我國教育的自由化、多元化、卓越化，我國在實施教育選擇政策時也應存著戒慎恐懼的心情從事之，才不會對於社經背景不利兒童的教育機會產生過多的衝擊。否則，如果政策規劃不當，執行過程又過於粗糙，則難免不受其利，反蒙其害。

至於我國實施教育選擇權的具體建議，可從教育選擇權的配合措施及類型二個角度加以說明。在教育選擇權的配合措施方面，最重要的是要建立教育選擇的資訊系統。惟有學生家長能夠及時掌握各學校在師資、課程、教學、設備、行政管理上的資訊，以及能夠正確判斷各學校的辦學特色和績效的時候，學生家長才能做出明智的決定。其次，政府應提供給學生通學的交通工具或者補助學生交通費用，才能避免貧困兒童因為路途遙遠、交通花費過高而未能選擇遠道學校。第三，應給予貧困兒童較多的選擇機會，並且部份熱門學校之名額應採抽籤方式，以維護公平原則。第四，應強迫每一位家長皆要行使教育選擇權利(即使選擇就讀原分發學校也是一種選擇)，以避免低社經地位家長因放棄選擇而損及其子女受教育的機會。

在教育選擇的類型方面，可以考慮：(1)在社經不利地區或學生嚴重流失地區，仿照台北市田園國小的作法，成立具有藝術、數理、外語特色的磁性學校，以吸引其他地區學生入學。(2)鼓勵教師和家長，或為了進行教育實驗，或為了實踐共同的教育理念，自行結合成立特許學校，以便一方面讓教師和家長有自主改革的空間，另方面提供給學生多一個選擇的機會。(3)成立技藝教育中心、藥物濫用矯正中心等另類學校，讓一些低成就、高危險群的學生，不必受任何學區之限制，可以自由的轉入轉出，接受特別的照顧。以上三個教育選擇機會均屬於學區內的教育選擇(此處所指的學區係指美式學區，如一個縣市可自成一學區或劃分為若干個學區)。由於它們所賦予的家長選擇權利較小，其對教育機會均等的衝擊自然也較輕。

其次，在我國升學競爭仍未有效舒緩之前，並不適宜允許家長可將子女送往學區內任何一所公立學校就讀。由於此種教育選擇勢必將使入學受教變成一種類似商品選購的過程，不但會造成明星學校更嚴重的入學競爭，而且會使許多學校

以學科考試的結果，採用作為學校招生入學選擇的依據。如此一來，升學的壓力必定更加嚴重，中小學教學的正常化也是遙遙無期了。

再者，在我國各縣市、各城鄉教育資源差距仍類為嚴重的情況下，實不適宜貿然地推行學區間的學校選擇，因為此種跨學區（通常會跨縣市、跨城鄉）的教育選擇很可能會使得較貧窮的學區（如台北縣）的學生大量流失至較富有的學區（如台北市），而學生在越區就讀的同時，如果政府依學生人數補助各學區教育經費，則勢必會把教育資源帶至原本即十分富裕的學區，結果造成富者愈富、貧者愈貧的現象，將不利於我國各地區教育的均衡發展。

最後，本文作者並不贊成政府大量發放教育券或教育代金給國民中小學學生，其理由如下：(1)教育券方案將使公立中小學的經費轉向私立學校，而目前我國公立中小學的教育經費原本即已相當短缺；(2)優秀學生很可能將轉向私立學校，而公立學校將只剩下貧窮學生和需要特殊服務的學生；(3)在經濟優勢團體較知如何運用教育資源的情況下，非常容易造成教育機會不均等。當然，如果政府僅對少數有特殊需要的學生，如山地、偏遠、身心障礙、家境清寒者，有條件地給予教育券或教育代金，應是可以考慮的。同時，為了鼓勵私人興學，政府也可以對辦學優良的私立學校給予經費上的補助和獎助。

參考書目

一、中文部份

行政院教育改革審議委員會（民85）。教育改革總諮議報告書。台北市：行政院教育改革審議委員會。

李緒武（民82）。保障教育機會均等。中國時報82.9.11.第7版。

吳清山、黃久芬（民84）。美國教育選擇權之研究。初等教育學刊，第4期，1—26頁。

秦夢群（民86）。教育行政——實務部份。台北市：五南圖書出版公司。

教育部（民84）。中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景。台北市：教育部。

二、英文部份

Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.(1992). *School choice*. Princeton, New Jersey: Author.

Elmore, R. F., & Fuller, B. (1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for policy-makers. In B. Fuller & R. F. Elmore (Eds.), *Who choose? who loses? Culture, institutions, and the unequal effects of school choice* (pp. 187-201). New York: Teachers College Press.

Henig, J. R. (1995). Race and choice in Montgomery County, Maryland, magnet schools. *Teachers College Record*, 96(4), 729-733.

Lutz, S. (1996). The impact of school choice in the United States and the Netherlands on ethnic segregation and equal educational opportunity. *Equity & Excellence in Education*, 29(3), 48-54.

Wells, A. S. (1993). The sociology of school choice: Why some win and others lose in

- the educational marketplace. In E. Rasell & R. Rothstein (Eds.), *School choice: Examining the evidence* (pp.29-48). Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Willms, J. D., & Echols, F. H. (1993). The Scottish experience of parental school choice. In E. Rasell & R. Rothstein (Eds.), *School choice: Examining the evidence* (pp. 49-68). Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Witte, J. F. (1993). The Milwaukee parental choice program. In E. Rasell & R. Rothstein (Eds.), *School choice: Examining the evidence* (pp. 69-110). Washington, DC: Economic Policy Institute.

編者按：教育部於本年二月九日，以台(87)社四字第八一〇〇八一六四號函，轉知部屬機關及學校，關於行政院研究發展考核委員會製作之心靈改革標誌圖片暨設計理念說明，詳如後附，謹供參考。

「心靈改革」標誌設計理念

該標誌係以十個英文字母V圍成一個「心」形為造形，同時英文字母V除了有「勝利」(Victory)的意義外，更有「價值觀」(Value)的意涵，象徵「尊重與關懷、守法與倫理、勤儉與整潔、效率與品質、溝通與和諧」等十大「心靈改革」觀念；其中「陽光般的光芒」造形象徵心靈改革的決心與熱忱，「成長的樹」造形則代表國家競爭力的成長與茁壯。

