

美國特許學校經營與成效之研究

秦夢群 *

摘 要

特許學校之設立目標，乃在試圖鬆綁僵化的教育體制，以營造具有競爭力之組織。本文試從歷年國內外相關研究，檢視分析美國特許學校之經營成效與相關爭議。研究發現特許學校之出現，確實對於傳統公立學校產生衝擊，特許學校在學生學術成就表現上，也大多較傳統公立學校為佳。整體而言，針對特許學校學生學習成就之分析，多數研究結果顯示雖然大部分特許學校經費較為不足，卻仍可創建較高的學生學業成就。此外，部分結果則發現在較低之年級，特許學校學生表現會產生更為顯著之進步。在未來研究中，研究方法與設計的改進乃是當務之急，以能系統性了解特許學校在教育運作中之影響。

關鍵詞：特許學校、教育選擇權

* 秦夢群，國立政治大學教育學院特聘教授

電子信箱：mcchin@nccu.edu.tw

來稿日期：2014 年 7 月 1 日；修訂日期：2014 年 7 月 17 日；採用日期：
2014 年 10 月 2 日

A Study on the Outcomes of Charter Schools in the United States

Joseph Meng-Chun Chin*

Abstract

The introduction of charter schools into the education system was mainly for improving school outcomes through deregulation with more flexibility and competition. This study presents the empirical evidence of the performances of charter schools on student and school outcomes in the United States by examining a broad array of literature and researches. It is found that the emergence of charter schools has brought about noticeable impact on traditional public schools, although not consistently. Research findings on charter schools and their impact on student achievement are mixed while several studies provide some evidences that charter schools improve student achievement in the early grades. Improvement on methodology is needed to examine the charter school impacts in future studies.

Keywords: charter school, school choice

* Joseph Meng-Chun Chin, Distinguished Professor, Department of Education,
National Chengchi University

E-mail: mcchin@nccu.edu.tw

Manuscript received: July 1, 2014; Modified: July 17, 2014; Accepted: October
2, 2014

特許學校一詞乃是英文 **charter school** 之翻譯。顧名思義，其成立與經營必須經過法律授權之「特別准許」程序。在美國，特許之機關為各州政府，其他國家則往往是主管教育行政機關。經由立法通過，經由審核之私人與團體（如家長、教育專業團體、非營利機構）可以興辦學校，並由政府負擔教育經費。此種公辦民營的學校，可不受一般教育行政法規的限制。因此，其可以依照學生之需求制定不同課程與經營模式。其中如授課時數、課程設計、教師工作、與薪資規定等，與一般傳統學區中小學在制度上有相當程度的差別。

以學校制度的觀點而言，特許學校之興起乃是一大創舉。其在公辦民營的理念下，試圖在既有傳統框架中，鬆綁僵化的教育體制，以創建多元的學習組織。然而，也由於制度彈性之追求，特許學校之運作與經營成效，往往成為正反雙方的爭議焦點。以下即以設立特許學校最為普遍之美國為例，分就主要之經營與成效議題加以分析敘述。

壹、特許學校之設立

特許學校興起之主因乃在美國公立中小學品質之良莠不齊。時間上，特許學校大興於 1990 年代之美國。1991 年，明尼蘇達州於 1991 年率先通過特許學校法，加州於 1992 年跟進。第一所特許學校 **St. Paul City Academy** 設於 1992 年。至 2012 年，美國中小學學生人數為 49,484,181 人，特許學校之學生為 1,941,831 人，約為全國學生人數之 3.924%，全國特許學校共 5,714 所，總共有 42 州通過特許學校法（**Center for Education Reform, 2012**）。然而，部分州如緬因州（**Maine**）、密西西比州（**Mississippi**）等雖已通過特許學校法，州內卻無特許學校之設立，相關配套措施也未確實制定，特許學校之發展仍有相當之發展空間。

基本上，特許學校乃是公辦民營教育的主要類型之一。政府基於家長的特定需求經由立法程序，給予相關人士或團體獨立辦學之特別授權（**Vanourek, 2005**）。因此，按照相關法令，特許學校之設立有其一定之法律程序。申請人擬具相關建校經營理念，向所屬州之

授證機構 (chartering authorities) 申請。此類機構依各州規定不同而可能是地方學區 (local school district)、州教育委員會 (state board of education)、或是獨立授證機構 (independent charter-authorizing bodies)。申請者必須組成學校管理委員會獨立經營學校，但卻必須接受規定之經營成效評鑑。基本上，特許學校與政府簽訂契約（多半為 3 至 5 年），以規定雙方認可之教育經營目標。契約結束之前必須進行評鑑，以確保學校設立目標是否已經達成。由於特許學校多為改革現狀之實驗學校，其是否有所作為，自然受到社會之極大關注。受限於種種原因，近年特許學校因評鑑結果不佳而停止興辦者，也有一定之數量。

由於採取公辦民營之形式，特許學校之申請者身分極為多元。其中包括教師、家長、教育利益團體、非營利組織、大學、甚或在某些地方學區，可以允許營利之商業公司興辦學校。其相關規定依據各地需求而有所差異，也使得特許學校之興辦如百花齊放而種類繁多。Stoddard 和 Corcoran (2006) 發現具有以下特性之地區家長，較傾向於支持特許學校：(1) 黑人人口聚集之區、(2) 家庭收入較低之區、(3) 輟學率高與學生成就低落之區。換言之，當家長認為當地傳統學校未能提供適當教育品質，且又無力將子女送入私立學校時，往往希望學區中設有特許學校。

由於各州情況互異，其對特許學校之立法與管制密度各有不同。相關指標如准予設校之數目、申請設校程序、辦學主體、解除管制幅度、特許期間長短等，約可分為低度管制、中度管制、與嚴格管制三種不同類型。低度管制之州如 Arizona 州。其於 1994 年通過寬鬆之特許學校法，規定特許學校雖仍保留為公辦學校之一環，但可大部分脫離傳統教育相關規定之拘束。此外，政府機構、私人（如家長）、私人機構（如商業營利團體）均可擬定計畫加以申請設立。申請設立者可為公立學校改制、私立學校轉型、或新設特許學校。整體而言，規定相當寬鬆，特許學校本身享有極大之自主性。

與之相較，採取嚴格管制之州如密西西比州，其雖於 1997 年通過立法，卻因地方學區之抵制，對於特許學校之興建多所限制。例如不容許民間或私人團體介入，僅容許公立學校改制為特許學校。其申

請過程也是多所管制，必須先取得過半學校教職員與家長之同意，方能向地方學區教育委員會提出申請。核准成立之特許學校不再另設管理組織，而由原本學校行政團隊管理，並接受地方學區教育委員會之監督。教師部分包括延聘資格、權利義務、待遇福利皆與一般公立學校相同。加上學校經費來源及運用也與一般公學無異，實在難以顯現特許學校之獨特性。

在所簽訂之契約中，除明訂學校預定達成之具體成果外，也基於教育實驗性質，准許特許學校免除一定程度之行政法規管制。其中如授課時數、教學進度、教師延聘、工作內容、薪資待遇等，以避免一般公立學校所受到之科層管制。依據簽約之內容，特許學校可以發展學校本位之教學理念，並擺脫外界利益團體（如教師工會）之掣肘。此外，在某些州，學校經費由州政府直接撥款而不再牽制，可使校長擁有較大之人事權與經費權。在此情況下，學校甚而可以按照教師之表現決定其薪資高低，並聘請具有特殊表現但不具教師資格者加入學校。

值得注意的是，為了確保受教機會平等之理念，幾乎各州政府皆規定特許學校之招生必須接受所有學生，不得有任何限制。此舉乃在保障學生不因其特殊背景（如種族、性別、社經地位）而受到不公平之待遇。傳統公辦中小學之績效令各界質疑，其支持者則多以公辦學校不能選擇學生而加以辯護。特許學校之經費既然來自政府之教育經費，自然不能藉篩選學生之手段提升辦學表現，此為各州政府制定相關規定時所設定之底線。

貳、特許學校之種類

綜合相關文獻（Green & Mead, 2003；National Center for Education Statistics, 2012；Prisser, 2011；Weil, 2002；Wells, Lopez, Scott, & Holme, 1999）之分類，特許學校之種類相當繁多。特許學校法之辦學精神乃在鼓勵教師、家長、社區成員、企業界人士等參與教育改革，以提高教育品質。因此，除了宗教團體依照美國聯邦憲法規定不得申

請具有宗教活動或課程的特許學校外，社會各界人士均可依其教育理念提出計畫。影響所及，美國各地出現形式各異特許學校。如依負責人之不同，可分為以下類型之特許學校：

- 一、企業人士主導之學校：由特定之企業人士為回饋社會，進而興辦之特許學校。學校種類包括為社經地位較低之學生設計適合其就學之課程與學校，或是追求卓越成就（如科學）之特色學校。此類學校特別強調績效之評核，即使位於貧民區，仍對學生之出勤與表現嚴格要求，以希望其能養成一定技能。甚而採取現代科技與網絡進行遠距離教學，成立「網路特許學校」（cyber charter school），以便增加學生學習機會。
- 二、特殊教育理念者主導之學校：基於教育理念之不同，具有特殊教育理念與訴求人士，可以申請以特許學校形式興辦各種另類學校。其目的在擺脫國家教育體制的束縛，希望在行政、課程、教學、財政等方面享有一定之獨立性。另類學校以往多為私人興辦，利用特許學校之管道，也可享有政府經費之挹注。
- 三、教師主導之學校：由特殊教師進行學校之籌組與運作。其堅持不同的課程與教法，以滿足不同學生之需求。教學形式極為多元，包括分組教學、開放式課堂、大學先修課程等。基本上，在學生學習與素材之選擇上，教師享有很大的自主權。
- 四、家長主導之學校：多由不滿傳統公辦學校之社區家長擔綱，特別是在社經地位較高之地區。此類家長積極參與學校之運作與管理，並投入私人資源如經費、服務、設備等。此外，此類學校也包括部分之在家教育的實施。以興辦特許學校之名義，解決因宗教與教育理念不同，或身心需求較需在家自行教育的家庭。
- 五、特許學校經營組織主導之學校：其中包括非營利特許學校經營組織（charter management organization, CMO）與營利教育經營組織（education management organizations, EMO）。各州依其法令規定，准許特定組成之特許學校經營組織進行規劃。此類組織多由私人或企業組成，有其一定之辦學理念，其中著名的如「愛迪生學校」（Edison Schools, 1997, 2003, 2006）機構在各州興辦特許學校。

成立數十年之後，特許學校在美國相當受到家長歡迎，此從等待入學特許學校的學生數量可見端倪。家長對特許學校的需求量極高，卻往往不得其門而入，原因主要在許多州刻意立法限制特許學校的入學人數。茲舉數例加以說明。在麻州，等待進入特許學校之學生數已超過全州學校總容量之 55%，康乃迪克州則超過 50%（Petrilli, 2005）。芝加哥地區則更為明顯，特許學校報名人數皆遠超過其容量。全市 28 所特許學校中，有 9 所學校學生報名人數超過容量 3 倍，1 所學校甚至達 10 倍。整體而言，僅有約 3.6% 的學齡學生能夠進入特許學校，比例相當低（Lake & Rainey, 2005）。至於伊利諾州，根據 Illinois Facilities Fund 的統計，全州僅有 16% 的中學生與不到 50% 的小學生能夠進入績效優良之公立學校，無異更助長家長對於特許學校渴慕與需求（Kneebone, Logue, Cahn, & McDunnah, 2004）。

參、特許學校之經營問題

特許學校之出現，無意為低迷之美國教育注入活水。然而，改革之路多半艱險重重。特許學校之興辦自然有其阻力。具體言之，大致可分為特定利益團體之抵制與財政不足兩大方面。就前者而言，教師工會、地方學區成員多半反對特許學校之興辦（Hassel, 1999）。其主因乃在特許學校之自主性（如對特定法規之豁免），往往影響利益團體之影響力。基於教育改革思潮與政治氣氛，其不得不妥協；然而卻藉著立法之程序，設下重重關口以逼使特許學校就範（Wong & Shen, 2002）。其中如對設校數目之限制，或是在設立條文中包括對教師終身職（tenure）之保障，以限縮特許學校的用人自由度（不能因教師表現較差而逕行加以不續聘）。影響所及，特許學校被綁手綁腳，與傳統學校之間並無明顯差異。

在財政不足部分，基於政治之角力，特許學校所得到經費之資助往往較同學區傳統公立學校為低（Osberg, 2006）。根據 Thomas B. Fordham Foundation（2005）的調查，16 個主要州的特許學校（約占全國之 84%）所獲得之經費數額較同學區傳統公立學校平均要低

21.7%。其中從新墨西哥州（New Mexico）之 4.8% 至南卡羅萊納州（South Carolina）之 39.5%，皆使特許學校之運作出現困難。研究也顯示與一般公立學校相較，雖然特許學校之低社經學生比例較多，其得到的經費卻相對較少。一般傳統公立學校每生可得到美金 8,528 元的補助，而特許學校卻只有 5,688 元（Walberg, 2006a）。在另一個研究，Finn、Hassel 和 Speakman（2005）也發現各州政府對特許學校的補助較一般學校約少 21.7%。

為何會造成如此補助之不公平現象？主要原因乃在部分州立法者受到特定利益團體之壓力，進而要求特許學校成立後，其經費來源與數量必須與地方學區當局磋商。後者為達到控制特許學校之目的，往往在財政獨立上大作手腳。此外，與傳統學校不同，特許學校多半乃是新設學校，開辦成本所費不貲。基於種種之理由拖延與經費之未能到位，進而造成特許學校先天不足，而面臨寅吃卯糧的困境（Koppich, 1997）。

從教育行政的觀點分析，特許學校乃是美國教育選擇權之重要實驗計畫。其希望保持一般公立學校公平與低學費的優點，也試圖透過豁免繁瑣行政法規的限制，達成私立學校重視經營績效的目標（黃德祥、林重岑，2007；賴志峰，2007）。特許學校強調創新與具有特色之學校經營，相信透過競爭壓力，可以刺激傳統公立學校之教學品質。與教育券之主張相較，特許學校之設立影響層面較小，又多採取公辦民營的形式，因此較為社會大眾所接受。

特許學校之興辦，給予具有特殊教育需求之家長（尤其是社經地位較低者）很大幫助。傳統之公辦學校暴力事件頻傳，學生被放棄後吸毒輟學比例遽增。這些位於大都市之學區，學生背景多來自單親，家庭功能往往失調。諸般不利因素使得教師在教學上動輒得咎，使得學生表現每況愈下。特許學校由於享有一定之自主性，其規模較小可進行小班教學。加上對學生行為規範嚴格，自然較受家長青睞。

然而，Sizer（2005）之研究顯示，在 2003 年仍有 68% 的州對於特許學校的數量有所限制。55% 的特許學校受到必須與學區教師工會進行「集體協商」（collective bargaining）的限制，而 85% 受到特許學校教師招募的額外限制。凡此種種皆牴觸最初成立特許學校之鬆綁

目的。

此外，興辦特許學校也絕非易事，根據教育改革中心之統計，自1992年到2011年，曾有約6,700所特許學校營運，然而有1,036所特許學校已經關閉，比例約為15%。根據National Center for Education Statistics（2012）所顯示之資料，關閉原因林林總總，歸納之後可分為以下數類：

1. 學生表現不如預期：興辦特許學校之初，即需與授證機構簽訂合約，保證學生之學習成就有所精進。學生成就多半會以標準化測驗加以檢測，未如預期者，則可能選擇不再繼續。實務上，家長並不會以學生標準測驗成績為評斷辦學成敗之唯一依據，但若學校毫無進步，則很難再次獲得授證機構的認同。例如根據簽訂之合約，佛羅里達州即規定如果學生學業成績持續被評為F等級兩年，學校即有被勒令關閉之可能。
2. 學校財務問題：較之一般公立學校，特許學校由於必須推出創新之制度與課程，自然花費較大。其財政雖名義上由公家支付，但部分州由於政治因素（如教師工會之抵制），撥給特許學校經費之比例往往較低。加上少數特許學校管理不善，整體財政入不敷出而必須停辦。所謂「金錢不是萬能，沒錢萬萬不能」，興辦特許學校自也不能倖免。此類學校多半學生入學人數不足、缺乏足夠資金、成本過高，以致造成財務之不健全，而無法繼續維持下去。此外，當初設立乃基於獲得特殊經費之支援（如聯邦政府之特殊補助），一旦補助結束，所設立之特許學校即會因財務考量而結束營運。
3. 人事與師資不穩定：特許學校之興辦原因之一，即在打破教師工會之箝制，依據教師表現以決定聘任與否。此舉雖可淘汰不適任者，但也因工作較缺乏「保障」與相關福利之喪失（如必須配合延長上課時間），造成教職員流動率偏高。種種限制使得合格有證照之老師卻步，學校只得退而求其次僱用無照且無經驗之老師，教學品質深受質疑。
4. 設施不足：由於缺乏適度經費支援與學區之抵制，部分特許學校必須借用老舊之教堂或私人房舍進行辦學。其主持者多半有崇高之理念，無奈卻不敵「巧婦難為無米之炊」的困窘。除了教學設備不足

與缺乏活動空間，建築物本身之修繕花費也使學校之財政陷入困境。此外，部分特許學校會面臨擁有設施之機構不願續約之問題。進而促使其不得不關閉。

5. 經營不善：少數特許學校之經營者未能依照學校制定之章程辦學，或是缺少績效考核制度，甚而有挪用公款之欺詐行為，因而被勒令關閉。此種情況雖然數量極少，但對特許學校之聲譽確有極大殺傷力。Karanxha（2013）曾以一所位於佛羅里達的特許學校（Voyager Charter School）為例，研究其開始至結束的原因。結果發現特許學校董事會的管理品質至關重要。由於其未能即時阻止校長任用具有犯罪前科的財務主管，致使學校財務陷入危機，最後導致關閉的結果。如此問題在傳統公立學校之嚴格審計制度下極少出現，但特許學校所強調的彈性，竟為人為不減提供了機會。

肆、特許學校之成效

即使在設立初期，特許學校就遭受各方質疑。在法案審查過程中，即出現許多反對意見，綜合起來可包括下列幾點（Buckley & Schneider, 2009；Bulkley & Fisler, 2003；Ravitch, 2011）：

1. 特許學校過度重視以各種標準測驗分數所呈現之學生學習成果。導致分數主義掛帥與影響教師教學之多元創新性。
2. 特許學校不受部分法規之限制而享有一定自主。其可以選擇特定學生與採用自創之課程教學，如此即可能會對教育平等造成傷害，進而形成學生種族、社經地位、政治主張之對立。
3. 特許學校之財政經費多半來自州政府之補助，因此造成排擠現象，對於傳統一般公立學校辦學有負面影響。
4. 特許學校之經營者缺乏專業，造成辦學初期弊病叢生，甚而面臨關閉之危機。如此使得學生學習深受影響，白白斷送大好青春。
5. 特許學校可直接由營利團體經營，或深受特定利益團體之影響，教育理念脫離正軌，並可能造成教育之嚴重商品化。

即使有以上之質疑，特許學校之出現，仍帶給許多家長希望。從

歷史的觀點而言，美國公辦中小學校辦學品質低下，特許學校之出現無異令人耳目一新，而造成家長（尤其是社經地位較低之貧民區）趨之若鶩。在特定區域如黑人群集之華盛頓特區，大批學生排隊等待入學。由於僧多粥少，往往必須經由電腦抽籤以決定入學名單。

然而，特許學校雖已有數十年歷史，但其是否為拯救美國教育之特效藥，相關研究雖已盈箱滿篋，但至今仍未有所定論。為了解特許學校的功能成效，學者專家從各層面進行研究，發現與結論卻莫衷一是，往往基於地域或學校之不同而有所差異（Merseeth, Cooper, Roberts, Tieken, Valant, & Wynne, 2009；Prisser, 2011）。贊成者認為特許學校之出現，至少為無助之家長提供另一選擇；反對者則指控特許學校在瓜分傳統公辦學校資源之餘，卻未能提升學生學習成就，根本是事倍功半多此一舉。此外，由於特許學校之少數民族學生（如黑人）比例偏高，其也被人指責為是助長種族隔離。特許學校成立之初衷乃在鬆綁傳統體制、幫助學生尋求最適學校、與提升學習成效。成立至今，贊成與反對者仍舊僵持不下，因此必須進一步以嚴謹的研究入手，探討辦學成效與是否達成既定目標。

以下即分別從三個指標來探討特許學校的經營成效，其中包括(1)特許學校學生學術成就表現。(2)成立特許學校對於公立學校經營之影響。(3)社會對特許學校的了解與肯定程度。茲分述如下：

一、學生學術成就表現

如上所述，特許學校之興起，與傳統公立學校之經營成效不彰具有密切關係。既然希望另起爐灶，社會對於特許學校之表現自然寄以厚望。此外，在簽訂合約時，特許學校之辦學者必須接受定期評鑑之要求。實務上，學生之學術成就表現（academic achievement）往往成為評鑑的焦點。

自2000年之後，相關研究數量漸增，大致可分為單一時間點研究（one-time study）與多個時間點研究（over-time study）兩大類。一般而言，前者多在特定時間點進行橫斷面之研究；後者則利用多個時間點進行深入追蹤與比較研究。至今單一時間點最全面之研究，係屬哈佛大學經濟學家 Caroline Hoxby 所進行之分析。Hoxby（2004）

傾全力蒐集全美 99% 的特許學校資料並加以深入分析，主要研究發現包括：（1）與一般公立學校相比，特許學校學生在閱讀能力平均高出 5.2%，數學能力則高出 3.2%。（2）特許學校經營時間越長，學生學術成就的提升比率就越顯著。例如經營 1-4 年的特許學校，在閱讀方面高出一般公立學校 2.5%，經營 5-8 年的學校高出 5.2%、經營 9-11 年的學校則高出 10.1%。（3）特許學校設立越普遍的州，不同學校學生學術成就差異就會越顯著。例如普設特許學校之阿拉斯加州在閱讀與數學上皆高出 20%，亞歷桑那州高出 10%，加州則在閱讀與數學上分別高出 9% 與 5%。

此外，根據 Hoxby（2004）之研究，貧窮與西班牙裔學生在特許學校裡會有更顯著的進步表現。相較於一般公立學校，此兩類學生在特許學校所占比例較高，其表現較佳之事實，可以因此肯定特許學校幫助弱勢學生之設立初衷。在另一方面，Hoxby 也發現如果州所制定的相關特許學校法令較早（平均年度為 1996 年）、配套政策較為完善、與補助特許學校更為確實，則境內特許學校學生會有更佳之表現機率。此因即使美國各州如今皆已制定特許學校相關法律，但在執行上卻有所差異。惟有州政府能確實依法支持特許學校，使其能夠獲得充足辦學經費與課程教學之自主，學生成就才有機會有所增進

在較早之研究中，Hoxby（2001）即發現在大型都會之學區中，如果能夠確實執行教育選擇權，則境內因政策所設立之特許學校會有其一定優勢。例如在核心課程如英文、數學、科學等學科之學業要求，會高於一般公立學校約 35%。Walberg（2006b）也發現此類特許學校具備擁有較佳設備、使用標準測驗、與更注重學生學業等特質。影響所及，學生之學業成就與一般公立學校相比，即有顯著之提升。

此外，Greene、Forster 和 Winters（2003）也在 11 個州進行長達一年的研究。其發現特許學校學生在數學與閱讀測驗方面，比公立學校學生分別高出 3% 與 2%。此種情況在高中階段更為明顯。

與 Hoxby 的研究方法有所不同，Miron 和 Nelson（2004）採取統合分析（meta-analysis）的方式進行分析。其蒐集 18 個相關特許學校與傳統公立學校之研究，希望了解特許學校之成效。結果發現，若從表面之原始分數進行檢視，特許學校學生確實在成就分數上顯示微弱

的全面提升。然而，在去除研究方法較不完備（如缺乏比較組，缺乏公立學校之資料）之研究後，整體成長分數即趨向於零。在數量部分，具有比較組之研究，6 個具有正面效應，5 個具有負面效應，整體呈現毫無趨勢之現象。

之後，Hassel 和 Terrell（2006）也針對數十個相同題材之研究進行分析。其篩選之方式較為特別，僅蒐集 18 個採用縱斷研究法（longitudinal）之研究，如此即可得到學生數年來之進步分數。在與同區傳統公立學校比較後，發現 16 個研究顯示特許學校學生有正向之進步。

相較於 Hoxby 的研究結果，向來反對設立特許學校的 American Federation of Teachers（2003）（即美國教師聯盟，為全國第二大的教師工會），即以「全國教育成長測量中心」（National Assessment of Educational Progress，簡稱 NAEP）所提供之數據進行研究。NAEP 的負責單位雖為隸屬美國教育部之教育統計中心（National Center for Education Statistics, Department of Education），但實際政策決定則由超黨派之「國家評量管理委員會」（National Assessment Governing Board）加以主導。NAEP 依法定期針對不同階段學生之閱讀、數學、科學等項目進行評量。在此之後，National Center for Education Statistics 也利用 NAEP 的調查數據以對照美國教師聯盟之相關研究結果（兩者詳見 Nelson, Rosenberg, & Van Meter, 2005）。與 Hoxby 的研究結果相牴觸，兩個研究皆顯示特許學校黑人與西班牙裔學生，與公立學校學生比較並無顯著差異。除了其可在特許學校獲得免費午餐之優惠外，在都會地區之特許學校學生甚而較學區公立學校學生表現更差。

然而，以上兩個研究被批評為可信度較低，主因乃在其所使用之樣本數太小。NAEP 所蒐集之樣本僅限所有學校的 3%，而其中特許學校之所占比例更小。如此在配對比較特許學校與公立學校時即容易產生統計誤差，形成效度不足之疑義。

由於單一時間點研究有失之片段的問題，因此部分學者採取多個時間點研究的方式，試圖探討特許學校學生的學業成就表現。Hassel（2005）即採取長期追蹤學生表現的方法，整理 26 項多個時間點研

究。由於學生表現會受到學生背景與非學校因素之影響，因此分析多個研究，可以較為沖淡干擾因素之影響。Hassel 之研究發現：（1）計有 12 項研究顯示特許學校在整體表現較一般公立學校為高。（2）計有 4 項研究顯示特定種類的特許學校表現會較一般公立學校更佳，其中如小學、高中、或為弱勢學生特設之學校。（3）計有 6 項研究表示特許與一般公立學校之間在表現上無顯著差異。（4）計有 4 項研究顯示特許學校的整體成果乃是落後而不如預期的。

學者 Hoxby 和 Rockoff（2005）的研究則試圖比較特許學校與一般公立學校學生之學業成就。其以當時全國最大之特許學校「芝加哥國際特許學校」（Chicago International Charter School）為樣本進行研究。該校當時雖設有九個校區，但因報名學生眾多，而必須採用「樂透系統」（lottery system）進行抽籤以決定錄取名單。由於報名參與抽籤的學生在背景（尤其是內在學習動機）部分極為相似，唯一之差異在於日後是否能夠進入特許學校。基於此，Hoxby 和 Rockoff 以「抽中進入特許學校」（lotteried in）與「未抽中進入特許學校」（lotteried out）兩類學生進行追蹤比較。主要研究發現包括：（1）五年級以前進入特許學校的學生在閱讀上會提升 6 個百分點，數學則提升 5-6 個百分點。（2）如果學生每年持續保持如此進步幅度，則五年內進入與未進入特許學校的兩類學生之間的差距將會拉的更大。此種趨勢將導致一般公立學校存在與辦學之危機。

在其他相關研究部分，Solmon 和 Goldschmidt（2004）在 Arizona 州進行研究，以測試特許學校因為吸引好學生所以績效良好之論述。兩人分析 873 所學校之 62,207 位學生 157,671 項測驗成績，研究結果發現：（1）整體而言，相較於公立學校的同儕，特許學校招收之學生原本較為低成就。其原因包括轉學、社經地位較低、與不會說英語等。（2）儘管有上述之不利因素，學生進入特許學校後，相較於公立學校同屆學生，每年卻有三個百分點的學業成績提升。（3）特許學校學生在 12 年級時之 SAT 成績，已超過公立學校之同儕。長期而言，學生在八年級轉學時造成的短期不適，並無改變其在特許學校長期學習成長之結果。

此外，Booker、Gilpatric、Gronberg 與 Jansen（2004）則以德州

的特許學校學生作為研究對象。其追蹤五組四年級學生數年，結果發現整體而言，學生轉至特許學校就讀，第一年往往出現閱讀與數學成績退步之現象。然而，如果繼續留在特許學校，則其成績會呈現逐年進步之態勢。即使如此，學生進步之幅度，仍無法填補第一年入學之退步差距。

學者 Loveless、Kelly 和 Henriques (2005) 則比較加州 49 所於 2001-2004 年轉型成特許學校，與其在 1986-1989 年為公立學校時的學生學業成績。其發現學校在學生特質、教師待遇等方面並無顯著改變，但以特許學校方式經營後，學生學業成績卻有顯著改變。此項研究對於將績效不彰的公立學校轉變為特許學校的主張，提供強而有力的證明。

之後，Sass (2006) 則以 1999-2003 三個學年中，佛羅里達州學生在「佛羅里達學科成就測驗」(Florida Comprehensive Achievement Test) 之分數進行分析。學生年級從三年級至十年級，計有一百萬人。其中轉學至特許學校者則有 25,000 人。結果發現無論在數學或閱讀分數上，特許學校均呈現負面成效，尤其是在每年的進步平均分數部分。

在 Sass 的研究中，也對不同特質之特許學校進行比較。其中如 (1) 學生來源：分為有特定來源（如低收入學生、特教學生）、與無限制來源兩種。(2) 經營團隊：係屬非營利組織 (non-profit management company)、與營利組織 (profit management company) 兩種。結果發現有特定來源之特許學校在數學成績上顯著較差，閱讀部分則無差異。至於兩種營利組織彼此之間在學生分數上，則無顯著之差異。

綜合上述研究，可以看出多數研究結果顯示，特許學校在學生學術成就表現上，整體而言大多較傳統公立學校為佳。此種現象在大部分特許學校成立年限較低、經費較為不足（與傳統公立學校相比）的情況下，可以說是難能可貴。在另一方面，運用較少經費卻可創建較高的學生學業成就，是否意味將特許學校完全鬆綁可以獲得更高成果？值得未來進一步加以探討。

二、成立特許學校對於公立學校經營之影響

特許學校的設立初衷，乃解決傳統公立學校績效不彰之弊病，並提供家長更大的教育選擇權。其出現不啻在教育市場投下石塊，其所能引起之波動，即成為教育學者關心之課題。無可避免的，傳統公立學校由於出現新的競爭者，必定受到一定程度的影響。為了爭取家長之青睞，公立學校往往必須改變經營方式，或是研發新的教育課程與教法。在 Vanourek (2005) 所發表之報告中，發現當時雖然特許學校的學生僅占全體學生之 2%，但其市場影響卻不可小覷。其對公立學校之影響則從微小至巨大而有所不等，端看當地特許學校的背景與得到的資源而定。

公立學校之擔心並非無的放矢，根據 Clowes (2004) 的調查，竟有高達 89% 的非洲裔家長表示只要經濟能力許可，希望將孩子送到收費更高的私立學校。就此而言，採取公辦民營模式的特許學校同樣對其有一定之吸引力。究其原因，乃在家長極為重視經營成效的保證。Hoxby (2004) 也發現特許學校所以吸引家長之主因之一，即在如果經營成效未符期待，就會被強制改進甚或停辦，而此在公立學校則不會發生。

數位學者則在個別州進行調查研究。例如 Hoxby (2002) 針對密西根與亞利桑納州的公立學校，分析特許學校對其的影響。其發現特許學校雖然會使公立學校流失 6% 的學生，但兩州的公立學校並無進行顯著的教育改革。然而在另一方面，密西根州公立學校由於面對特許學校的競爭，其在 1992-1993、1999-2000 年間，四年級學生在閱讀與數學成績進步 1.21% 及 1.11%。七年級生則進步 1.37% 及 0.96%。亞歷桑那州則具有較完備的特許學校相關法規，特許學校入學率也是美國最高的特點。其公立學校四年級學生閱讀與數學則進步 2.31% 與 2.68%；七年級學生的數學則進步 1.59%。以上兩州之情況，皆顯示特許學校的出現與競爭，基本上會帶動傳統公立學校的進步。

此外，Booker、Gilpatric、Gronberg 與 Jansen (2008) 利用八年之資料進行德州的研究。其顯示 1996-97 年度全州有 2,412 名學生就讀於 16 所特許學校，至 2001-2002 年度增加為 47,000 名就讀於 179

間特許學校。其發現特許學校之競爭，有助於提升公立學校學生的學業表現（尤其是在 1995-96 年度表現低於平均數之學生）。此種現象，其將之稱為「特許滲透」（Charter penetration）。Holmes、Desimone 和 Rupp（2003）則在北卡羅萊納州進行研究，發現雖然全州只有 1% 的學生進入特許學校，卻對傳統公立學校卻有顯著影響。研究顯示雖然選擇特許學校的學生學業成就多半會高於平均數，但就讀於公立學校學生也有進步，其在測驗分數之進步幅度上，較 1999-2000 年度之 1.7% 多了 0.5% 以上。

以上之研究多半顯示特許學校對於傳統公立學校具有正面之激勵效果。然而，Teske、Schneider、Buckley 及 Clark（2001）之研究卻提出反證。其調查當時在麻州、紐澤西州、及華盛頓特區，雖然學生有轉入特許學校的趨勢，但並未對傳統公立學校產生顯著之刺激效果。研究者認為主因乃在當時基於利益團體之堅持，州法律保障普通公立學校不會因為失去學生，而降低原有預算之金額。有恃無恐之下，特許學校之出現，自然難以激起公立學校之改革決心。

三、社會對特許學校的了解與肯定程度

在教育體制中，特許學校屬於新興的教育學校型態，因此社會與家長對其之評價，對於經營之成敗具有極大影響力。在社會大眾的看法部分，Vanourek（2005）之調查顯示即使在 2005 年，仍有約 66% 之民眾對於特許學校的了解為「非常有限」（very little）或是「完全不了解」（nothing at all）。此比例雖高，但較之 1999 年之數據，已經降低了 16%。

然而，如果進一步對調查樣本進行解說，讓其了解特許學校的特質與模式後，情況卻有所改變。民眾贊成特許學校者之比例由 37% 增加至 60%，反對者由 17% 增加至 30%，不能決定者則由 46% 減少至 10%。此外，樣本中具有家長身分者，有半數願意將子女送入特許學校就讀。

以上調查研究顯示，美國社會大眾對於特許學校抱持正面看法之比例持續成長，但卻是在其具有一定了解程度之前提下。身為新興的學校型態，特許學校必須憑藉各種管道宣導其理念，方能獲得多數社

會民眾之肯定。

在相關家長的看法研究部分，Solmon、Paark 和 Garcia（2001）調查亞利桑納州 239 所特許學校，並由家長與教育專家予以評價。其結果發現家長與教育專家工作者對於特許學校的評價相當接近。此外，家長選擇特許學校最主要的原因，分別為特許學校具有較佳的師資（44.8%）、不滿先前學校的課程與教法（40%）、與他人告知特許學校表現較優（34.6%）等。此顯示家長選擇特許學校之主要考量為學業因素，而非其他非學術因素（如就近入學、學校體育表現等）。

學者 McCully 和 Malin（2003）則針對紐約市 300 位家長進行調查。發現其對特許學校之各個評鑑項目，均傾向「極度滿意」（extremely satisfied）。在各項目之滿意度部分，分別包括校園安全（90%）、家長與教師關係（87%）、課業數量（86%）、班級人數（85%）、學術品質（84%）、與教職員專業度（81%），皆高於 80% 以上。整體而論，相較於上一個就讀學校，42% 之家長給予目前之特許學校 A 之評價，而 21% 家長則認為上個學校為 A。在教學品質上，51% 家長給特許學校 A 之評價，28% 則給予 B 之評價。此外，本研究也將「繼續就讀」（reenrollment）之比率，視為評斷特許學校優劣之重要指標。結果發現紐約市選擇特許學校之家長，有 79% 會讓子女繼續留在同一所特許學校就讀。

伍、結語

綜合以上相關研究，可以了解美國特許學校之經營與辦學成效。其結論可歸結如下：

- 一、從 1992 年之最初設立，特許學校在數量上已有一定程度之增加。雖然基於種種因素，仍有部分人士質疑特許學校成立之價值，但依據各項調查，特許學校仍大致受到社會民眾與家長的持續支持。
- 二、與傳統公立學校相較，特許學校基於經費與法規之限制，有其一定之辦學困難度。研究指出即使州之特許學校占有所有學校之比例

仍低，但卻能藉由競爭之態勢，對周遭之傳統公立學校形成正面影響。然而，相較於傳統學校，特許學校的數量目前仍低，且多半受制於法令之限制，因此較無法判定其是否能帶入商業市場機制，以促進學校之間的進步。即使如此，目前研究仍顯示特許學校產生之競爭機制，即使規模較小，但仍對學生學習成就具有正面之影響

- 三、在特許學校學生學業表現進步程度是否勝過公立學校學生之議題上，各項研究結果呈現歧異之態勢。從目前所得知之發現中，顯示小學階段之特許學校學生表現傾向優於公立學校學生。必較之下，中學階段則並無一致之趨勢。此外，相關研究顯示建立歷史較長之特許學校學生表現較佳。至於在測試學生成就之兩大領域（閱讀與數學）部分，研究之結果也是相當歧異。難以確立特許學校之經營，在閱讀與數學成就上之進步或落後程度。
- 四、目前研究特許學校經營與辦學成效的最大困難，乃在研究方法上之限制。雖然學者利用各種模式如後設分析（meta-analysis）、隨機分派模式（random assignment model）、固定效果模式（fixed effects model）進行分析，但囿於各種限制，其所得之結果在研究方法上難以周延。其中如特許學校之異質性（heterogeneity）即常被忽略。相關變項如學生社經地位、學習能力等關乎學生學習成就甚深。未來在執行相關研究時必須儘量將其納入分析，如此方能一窺特許學校之實際經營成效

參考文獻

- 黃德祥、林重岑（2007）。美國網路特許學校的發展與爭議，**教育研究月刊**，**154**，159-171。〔Huang, D. X., & Lin, C. C. (2007). The development and dispute of the cyber charter school in U.S. *Journal of Education Research*, 154, 159-171.〕
- 賴志峰（2007）。學校領導的影響因素、實踐與效果：以一所特許學校的經驗為例，**當代教育研究**，**15**（4），93-128。〔Lai, C. F.

- (2007). The influences, practices, and effects of school leadership: A case study of a charter school in Taiwan. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 15(4), 93-128.]
- American Federation of Teachers (2003). *Update on Student Achievement for Edison Schools Inc.: The Emerging Track Record*. Washington, D.C.: American Federation of Teachers.
- Booker, K., Gilpatric, S., Gronberg, T., & Jansen, D. (2004). *Charter School Performance in Texas*. Unpublished manuscript. Texas A&M University and University of Tennessee at Knoxville.
- Booker, K., Gilpatric, S., Gronberg, T., & Jansen, D. (2008). The effect of charter schools on traditional public school students in Texas: Are children who stay behind left behind? *Journal of Urban Economics*, 64, 123-145.
- Buckley, J., & Schneider, M. (2009). *Charter schools: Hope or hype?* Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Bulkley, K., & Fisler, J. (2003). A decade of charter schools: From theory to practice. *Educational Policy*, 17(3), 217-243.
- Center for Education Reform (2012). *Charter School Laws Across the States: Ranking and Scorecard (13th ed.)*. Retrieved from http://www.edreform.com/wp-content/uploads/2012/04/CER_2012_Charter_Laws.pdf
- Clowes, G. (2004). *Polls Show Vouchers are Popular and Would be Widely Used*. Retrieved from <http://news.heartland.org/newspaper-article/2004/10/01/>
- Edison Schools (1997). *Annual Report on School Performance*. New York: Edison Schools, Inc.
- Edison Schools (2003). *Fifth Annual Report on School Performance, 2001-2002*. New York: Edison Schools, Inc.
- Edison Schools (2006). *Eighth Annual Report on School Performance, 2002-2003*. New York: Edison Schools, Inc.
- Finn, C. E., Hassel, B. C., Speakman, S. (2005). *Charter School Funding:*

- Inequity's Next Frontier*. Washington, DC: Thomas B. Fordham Foundation.
- Green, P. C., III, Mead, J. F. (2003). *Charter schools and the law: Establishing new legal relationships*. Norwood, MA: Christopher-Gordon Publishers.
- Greene, J.P., Forster, G., & Winters, M. A. (2003). *Apples to apples: An evaluation of charter schools serving general student populations* (Education Working Paper 1). Retrieved from http://www.ait.org.tw/infousa/enus/education/overview/docs/ewp_01.pdf
- Hassel, B. C. (1999). *The charter school challenge: Avoiding the pitfalls, fulfilling the promise*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hassel, B. C. (2005). *Charter school achievement: What we know*. Chapel Hill, NC: Public Impact.
- Hassel, B. C., & Terrell, M. G. (2006). *Charter school achievement: What we know* (3rd ed.). Washington DC: National Alliance for Public Charter Schools.
- Holmes, G. M., Desimone, J., & Rupp, N. G. (2003). *Does school choice increase school quality*. Unpublished manuscript. Harvard University and the National Bureau of Economic Research.
- Hoxby, C. M. (2001). If families matter most, where do schools come in? In T. M. Moe (Ed.), *A Primer on America's Schools* (pp. 89-125). Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hoxby, C. M. (2002). How school choice affects the achievement of public school students. In P. T. Hill (Ed.), *Choice with Equity* (pp. 158-162). Stanford, CA: Hoover Institute Press.
- Hoxby, C. M. (2004). *Achievement in charter schools and regular public schools in the United States: Understanding the differences*. Unpublished manuscript. Harvard University and the National Bureau of Economic Research.
- Hoxby, C. M., & Rockoff, J. E. (2005). *The impact of charter schools on student achievement: A study of students who attend schools*

- chartered by the Chicago Charter School Foundation*. Unpublished manuscript. Harvard University and the National Bureau of Economic Research.
- Karanxha, Z. (2013). When the “dream” turns into a nightmare: Life and death of Voyager Charter School. *Educational Administration Quarterly*, 49(4), 576-609.
- Kneebone, E., Logue, T., Cahn, S., & McDunnah, M. (2004). *Here and now: The need for performing schools in Chicago’s neighborhoods*. Chicago: Illinois Facilities Fund.
- Koppich, J. E. (1997). Considering nontraditional alternatives: Charters, private contracts and vouchers. *The Future of Children*, 7(3), 96-111.
- Lake, R., & Rainey, L. (2005). *Chasing the blues away: Charter schools scale up in Chicago*. Washington, DC: Progressive Policy Institute.
- Loveless, T., Kelly, A., & Henriques, A. (2005, June). What happens when regular public schools convert to charter schools? *Entrepreneurship in Education Conference*. Los Angeles: University of California.
- McCully, D., & Malin, P. J. (2003). *What parents think of New York’s charter schools*. (Civic Report 37). Retrieved from http://www.manhattan-institute.org/html/cr_37.htm
- Merseth, K. K., Cooper, K., Roberts, J., Tieken, M. C., Valant, J., & Wynne, C. (2009). *Inside urban charter schools: Promising practices and strategies in five high-performing schools*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Miron, G., & Nelson, C. (2004). Student academic achievement in charter schools: What we know and why we know so little. In K. E. Bulkey & P. Wohlstetter (Eds.), *Taking account of charter schools: What’s happened and what’s next?* (pp. 161-175). New York: Teacher College Press.
- National Center for Education Statistics (2012). *2011-12 national charter school & enrollment statistics*. Retrieved from [http://www.edreform.com/wp-content/uploads/2012/03/](http://www.edreform.com/wp-content/uploads/2012/03/National-Charter-School-) National-Charter-School-

- Enrollment-Statistics-2011-12.pdf
- National Center for Education Statistics (2012). Retrieved from <http://nces.ed.gov/programs/stateprofiles/>
- Nelson, F. H., Rosenberg, B., & Van Meter, N. (2005). *Charter school achievement on the 2003 national assessment of educational progress*. Washington, DC: American Federation of Teachers.
- Osberg, E. (2006). Charter school funding. In P. T. Hill (Ed.), *An assessment by the Hoover Institution's Koret task force on K-12 education: Charter schools against the odds* (pp. 45-70). Stanford, CA: Education Nest Books.
- Petrilli, M. (2005). Identity crisis: Can charter schools survive accountability. *Education Next*, 5(3), 56-58.
- Prisser, O. M. (2011). *Charter schools: Impact and grant challenges*. NY: Nova Science Pub. Inc.
- Ravitch, D. (2011). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. NY: Basic Books.
- Sass, T. R. (2006). Charter school and student achievement in Florida. *Education Finance and Policy*, 1(1), 91-122.
- Sizer, T. R. (2005). Don't tie us down. *Education Next*, 5(3), 59-61.
- Solmon, L., Paark, K., & Garcia, D. (2001). *Does charter school attendance improve test scores? The Arizona results*. Phoenix, AZ: Goldwater Institute. Retrieved from <http://www.goldwaterinstitute.org/article/967>
- Solmon, L.C., & Goldschmidt, P. (2004). *Comparison of traditional public schools and charter schools on retention, school switching, and achievement growth*. (Policy Report No. 192). Retrieved from Goldwater Institute <http://www.goldwaterinstitute.org/article/1250>
- Stoddard, C., & Corcoran, S. P. (2006). The political economy of school choice: Support for charter schools across states and school districts. *Journal of Urban Economics*, 6, 27-54.

- Teske, P., Schneider, M., Buckley, J., & Clark, S. (2001). *Does charter school competition improve traditional public schools?* (Civic Report 10). Retrieved from http://www.manhattan-institute.org/html/cr_10.htm
- Thomas B. Fordham Foundation. (2005, August). *Charter school funding: Inequity's next frontier*. Washington, DC. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WMG-4M6RYSG-1/2/e54bc3a48c60eea5e1907e575378e0a1>
- Vanourek, G. (2005). *State of the charter school movement 2005: Trends, issues, and indicators*. Washington, DC: Charter School Leadership Council.
- Walberg, H. J. (2006a). High-poverty, high-performance schools, districts, and states. In E. A. Hanushek (Ed.), *Courting failure: How school finance lawsuits exploit judges' good intentions and harm our children* (pp. 79-103). Stanford, CA: Education Next Books.
- Walberg, H. J. (2006b). Improving educational productivity: An assessment of extant research. In R. F. Subotnik and H. J. Walberg (Eds.), *The scientific basis of educational productivity* (pp. 103-160). Greenwich, CT: Information Age.
- Weil, D. K. (2002). *Charter schools: A reference handbook*. Santa Barbara, CA: ABCCLIO.
- Wells, A. S., Lopez, A., Scott, J., & Holme, J. J. (1999). Charter schools as postmodern paradox: Rethinking social stratification in an age of deregulated school choice. *Harvard Educational Review*, 69(2), 172-204.
- Wong, K. K., & Shen, F. X. (2002). Politics of state-led reform in education: Market competition and electoral dynamics. *Educational Policy*, 16(1), 161-192.