

第三章 教育市場化的相關理論

教育市場化在前一章的基本概念下，仍有許多相關理論及實務值得進一步探討，以達成本研究之目的。因此以下將分別從教育市場化的指標、教育市場化的實施條件、教育市場化的實施模式、教育市場化的實施限制與因應策略、教育市場化的發展情形與相關實例等進行探討。

第一節 教育市場化的指標

根據王文科等（1994）、黃政傑等（1996）、簡茂發等（1998）的研究指出，所謂指標係指一種可以進一步探知事物基本特質的標準，且可經由量化方式顯示制度或部份制度的表現情形，藉此進而瞭解制度或系統發展的狀況與趨勢，以導引其未來進一步發展。因此教育市場化的指標，即在於獲得一些與教育市場化相關的特徵，以作為進一步瞭解教育市場化發展情形與支持情形的調查依據。然而值得說明的是，當前無論是國內或國外的文獻資料，直接論及教育市場化指標者甚少，因此為避免歸論不足，將針對相關文獻資料中論及規準、特徵、特性等可供訂定指標參考的論述，根據其意含推論與之相關的指標意義。

目前國內外對於教育市場化指標研究最著名的，莫過於設於美國哥倫比亞大學校內的「教育民營化的國家研究中心」(National Center for the Study of Privatization in Education, NCSPE)，他們提出四項規準：選擇自由、生產效率、平等、社會凝聚力。並指出前兩項可明確作為教育市場化的指標，後兩項則在屬性上明顯偏向與指標相反的一方（Levin,2000b）。以下將先對此加以說明，再分析其他學者專家對於教育市場化指標之看法，最後歸納出本研究的教育市場化指標。

Levin（2000b）指出前述四個規準的詳細判定如下：一、選擇自由：須符合學生個別需求與共同課程標準的要求。二、生產效率：須檢測教育成本與學生學術成果。三、平等：須為著種族、收入、性別等的區別，提供促進教育機會均等的服務。四、社會凝聚力：須重視共同公民參與，這包括對於歷史、政治、法律、公民權與責任、經濟組織與功能、政治法律系統、共同語言等的瞭解。

另外對於前述兩個教育市場化指標與後面兩個偏向相反的指標，研

究中心的相關研究人員，根據研究與實證分析提出進一步的說明如下：

一、選擇自由

Levin (2004) 指出選擇自由絕對是教育市場化的優先指標。並認為當前對此議題的研究不應放在「選或不選」的議題上，而當著重在探討「我們如何選擇」。他並根據教育市場化與選擇自由的研究結果指出：(一) 為增進新的私有市場需求，長期的促進學校數目增加是有其必要的，這也與政府對學校的支持有關。(二) 經證明，給予家長更多選擇權可提高其對學校的滿意程度。(三) 影響家庭教育選擇的因素：1. 家長不具理性思考，加上其他因素而無法理性選擇（選出最適合學生的學校）。2. 低收入戶有近 1/4 不會使用教育券超過三年。3. 私校排定特定學生（尤其是宗教學校，約佔全美私校的 75%）。4. 私校反對太多的規定。

二、效率

Belfield 與 Levin (2002) 指出效率是教育市場化的第二項指標。在教育領域引進市場機制，其中之一的因素是因政府無效率、缺乏競爭，而選擇與競爭是改善效率的良方。競爭須在有各種不同的提供者，在面對相關合法的規定時，能滿足消費者之需要。藉著更多競爭可創造學校更高的品質與更多的教育成果，如成績。根據 Belfield 與 Levin (2002) 針對 1972-2002 年，超過 40 份有關競爭與教育成果的研究進行分析顯示，競爭無論是在學區內、學區間、或公私校間，只要是在同一標準之下，是會影響教育成果的。換言之競爭確實對學生學術成果有助益，這項研究顯示，競爭也會對學校產生更有效的教學，帶進更多的入學量。

三、平等

Levin 與 Belfield (2003) 指出教育市場化一般最引人詬病之處，即在於教育平等的問題。市場和平等的爭議主要有五：(一) 圖利高收入者 (二) 教育券或抵稅措施，使得富家較易獲得較多的教育服務（因其擁有最多的資源）(三) 高教育的父母愈能掌握資訊 (四) 富者將透過市場獲得更多利益 (五) 社會階層現象將增加。

四、社會凝聚力

Levin 與 Belfield (2003) 指出，一般針對教育市場化的研究，都會質疑市場化強調個人利益與選擇，將對社會凝聚力產生傷害。而為促進民主社會的公民需求，學校必須傳輸共同課程、目標、價值、語言、政治趨向等給學生，尤其公校作為公共經費贊助對象，更有義

務如此。然而在市場化下，因著一般家庭重視私人利益大過社會利益，因此將選擇避讀這種強調公共價值的學校。但實際上，在美國弔詭的現象是，相較於公校，私校反而提供更多的公民教育，同時也無證據顯示孩子選擇私校就讀，會使其社會凝聚力降低。Friedman 也認為，雖然強迫的義務教育迫使政府必須明訂學校基本價值、信念、與知識，但即使是在家教育者，也會教孩子與學校課程一致的事物，反而對於一些公民價值、信用、原則等，他們反而會教的比學校還好。因此不必擔心多元自由的教育型態會使社會凝聚力散失（引自 Kane,2002）。

根據上述美國「教育民營化的國家研究中心」對於教育市場化指標所做專門而深入的研究，主張選擇自由與生產效率是最明確的指標。以下再根據國內外學者專家對於教育市場化指標或可供訂定指標參考之相關特徵、特點或特性的看法（參見表 3-1），依序探討於次：

李家宗（1997）綜合學者專家對於教育市場導向理念的分析，歸納出幾項教育市場化指標：競爭、選擇、多樣化、經營績效、民營化。

莫家豪（2002）指出八項教育市場化指標為：一、自負盈虧。二、市場興起。三、國家作為教育提供者的減弱。四、採納市場管理原則。五、市場主導課程。六、院校創收。七、內部競爭。八、強調效益。

楊士賢（2003）的研究，歸納學者專家的研究，指出教育市場化的指標為：一、市場競爭。二、家長選擇。三、學校自主。四、多樣化。五、民營化。

李曉康（2002）在探討市場化與管理主義的思潮時，認為市場化與新一波的管理主義所具有共同的特徵或指標，就在於：一、注重績效與效益。二、提高管理效能與營運效率。三、提高服務或產出質量。

楊思偉（2004）歸納過去十年來，有關各國教育市場導向的文獻，整理出三大主要指標或訴求為：一、學校競爭與淘汰。二、家長教育選擇權。三、學校組織的重構與分權。

趙婷婷（2002）根據大學教育市場化的研究指出，教育市場化所帶來的變化特徵主要體現在兩方面：競爭與效益。而這也是教育市場化最主要的指標項目。他認為競爭機制與效益觀念是市場經濟的主要特徵，也是市場化後大學與之前不同之處。

Gewirtz、Bowe 與 Ball (1994) 指出教育市場化的主要特徵在於選擇與競爭。欲透過選擇與競爭，取代科層制的計劃與控制。

Levin (2000b) 認為教育市場化的主要特徵在於競爭。透過競爭的手段，以達成更多教育選擇與更高的教育效率的目的。

Smith (2003) 主張教育市場化具有以下指標特徵：一、強調選擇競爭。二、主張解除管制。三、重視革新效率。四、迅速回應消費者需求。五、彈性。六、成果導向。

歐用生 (2000) 認為市場化的教育政策在教育改革上具有以下特點：一、中央教育權威下放。二、教育系統向下授權。三、加強機構的自主。四、學校本位的行政管理。五、加強家長選擇和社區參與。

何金針 (2003) 綜合許多研究指出，教育市場化的特性包括教育鬆綁、刺激競爭、提昇效率、重視效能與品質管理、績效責任、多元等。

蓋浙生 (2004) 歸納中外學者對教育市場化之特性的看法，有以下五點：一、減少干預，解除管制。二、尊重市場機能。三、重視消費者（家長及學生）權益。四、以競爭提高效率。五、反映成本並確保品質。

尹佳李越 (2004) 認為學術界所主張的教育市場化，主要有以下特性：一、強調教育可以作為商品的特性，並透過市場規律引入競爭。二、針對政府對教育投資不足的狀況，引入民間資金來為受教者提供更多的學習和升學機會。三、權力下放、非政治化、多樣化、商品化、競爭與合作。

小結

綜合歸納前述美國「教育民營化的國家研究中心」與其他國內外學者專家，對於教育市場化指標所提出的看法，可以獲得本研究教育市場化的指標，共有十項。這其中又以選擇自由、重視績效、校際競爭、解制鬆綁等四項指標，獲得研究機構或學者專家最多的支持。說明教育市場化主要強調以解除教育管制、促進校際競爭，並透過家長學生的學校選擇，獲得更高的教育績效。以下茲依據這些指標被學者專家提出的多寡，以綱要條列方式依序呈現如下：

- (一) 校際競爭：透過市場機制，讓各校在市場中自由競爭。
- (二) 重視績效：強調教育生產與革新的效率、效益、績效責任。
- (三) 選擇自由：增加家長或學生對學校的選擇權利與機會。
- (四) 解制鬆綁：政府解除或減少對教育與學校的管制。
- (五) 教育多元：在學校辦學上，呈現更為多樣化的情形。
- (六) 消除壟斷：透過開放市場，消除學校教育為政府或少數私人獨佔經營的情形。
- (七) 學校自主：學校獲得更多自主的權利與責任進行本位管理。
- (八) 民營化：鼓勵民間興學或移轉現有公校交由民間經營管理。
- (九) 市場管理：教育界尊重市場機能，且學校採用更多市場管理行銷方法。
- (十) 回應需求：更多聽取家長與學生意見，並迅速回應其要求。

表 3-1 學者專家對教育市場化指標的看法之歸納分析

學者專家	教育市場化之指標									
	選擇自由	重視績效	校際競爭	教育多元	解制鬆綁	消除壟斷	學校自主	市場管理	民營化	回應需求
Gewirtz 等										
李家宗										
歐用生										
Levin										
莫家豪										
趙婷婷										
李曉康										
楊士賢										
Smith										
何金針										
蓋浙生										
尹佳李越										
楊思偉										

資料來源：研究者自行整理

第二節 教育市場化的實施條件

教育市場化強調教育措施由政府政策主導轉為市場機制主導。對於我國而言，教育事務一直是以政府辦理為主，因此離市場化仍有一段距離。蓋浙生（2004）以高等教育為例指出，我國高等教育雖歷經開放增設、調整政府與大學關係、放寬管制、及近來倡議的進退場機制等，有走向市場導向的趨勢，但就其內、外部管理機制而言，市場導向的條件仍未臻成熟。因此整體而論，我國教育若是要朝向市場化發展，就必須先具備一些市場化的條件，方能無虞地落實推動。以下將就國內外學者專家對於教育市場化實施條件的具體看法或主張，分述如下：

李家宗（1997）在探討市場導向在教育上的應用發展時，引述郭為藩在 1995 年的看法，認為教育自由化是尊重市場調節機能，減少政府不必要的干預與管制。因此可視為教育市場化的先置條件，而其具體措施如：廢除一切由政府機關主導的學術審議或評鑑制度、採取自由訂定的學費與招生政策、廢除課程標準或課程指引、協助私立學校發展的政策等。

陳蘭枝（2003）認為教育的市場機制要發揮有效的作用，就必須具備以下四個條件：一、就業市場的充分發展：因為教育的供需是由就業市場的供需衍生而來，因此只有在就業市場充分發展時，市場機制才能有效將就業市場的供需情況，反映到教育市場，引導教育資源進行合理分配。二、教育的消費者與供給者須成為「自由經濟人」：亦即教育的消費者能自由選擇消費內容；教育的供給者能自主辦學。三、充分競爭：只有在教育供給者間產生充分競爭的情況下，才能真實反映教育的供需情形，並藉此引導教育資源，從辦學效率低的學校流向效率高的學校。四、價格的存在：市場在調節教育供需時，必須仰賴價格來調節供需，以達成教育供給與需求間的均衡。

蓋浙生（2004）分析我國高等教育市場化條件未臻成熟的因素，而這些因素也正可作為教育市場化的條件，包括：一、明顯的市場區隔與產品定位：所謂市場區隔，是基於教育消費者並不是單一的整體，他們對教育產品的需求、購買態度或購買行為等可能都有差異。因此教育生產者應選擇一個或數個區隔體，作為行銷目標，以爭取顧客。產品定位則是鎖住顧客群，讓教育產品能在市場中或顧客心中，佔有一席之地。二、能善加運用行銷理念：要以消費者為導向，營造一個有利的條件來吸引優秀的學生，這包括從招生、募款、課程、學

校定位等方面進行。三、建立市場競爭機制：影響市場機能最主要的因素就是競爭程度，至於競爭的完全或不完全，係根據供應者對市場價格的影響力。對價格愈沒有影響力，愈接近完全競爭市場。另外除了根據能否反應價格機能，來判定其競爭機制外，也可經由教育供應者是否能自由進出市場來判定。四、建立完善的評鑑機制：目的是為了讓家長及學生對學校有充分的瞭解，以作為選擇依據。且可彌補學費高低無法反應教育品質優劣時，提供另一種參考依據。此外評鑑結果也可作為各校改善辦學品質的動力。

Gintis (1995) 認為市場化須具備以下條件：一、有許多供應商。二、產品性能應為消費者熟知。三、消費者係理性且知自身喜好的。四、市場的價格係由供需均衡來決定。五、產品係私人財貨。換言之，就教育市場化而言，必須具備以下的條件：一、有許多可供選擇的學校。二、家長或學生能充分掌握各校辦學特色的相關資訊。三、家長或學生必須充分瞭解自己需要，並以理性選擇學校。四、教育費用應由市場供需機制來決定。五、教育必須成為可供交易的私有財。

Whitty、Power 與 Halpin (1998) 在「教育中的分權與擇校：學校、政府和市場」一文的引言中，引用 Levacic 1995 年的說法，認為公營事業的市場化發展主要在於，需求與供給的分離，以及需求方可在不同的供給方中作選擇。換言之，教育市場化下，教育服務的提供與教育財政的支持是相分離的，政府辦理的學校要和民間團體辦理的學校相互競爭，提供教育服務。然而，他們認為義務教育的市場比較接近准市場，無法完全擺脫政府的調控，且可能缺乏現金交易關係。因此，他們主張在義務教育階段進行市場化，必須具備三條件：一、學校能自主。二、家長可擇校。三、相當程度的公開績效責任與政府調控。

Peddle (2001) 在「政府需要參與小學和中學事務嗎？」《Does government need to be involved in primary and secondary education?》一書中，探討政府在教育市場化中的角色問題時，認為推動教育市場化須具備的條件，就是政府必須繼續在市場中發揮其特定功能，也就是維護市場秩序的功能。此功能包括以下三者：一、建立並維持教育市場的價格系統。二、調整並維護市場成果所形成的共同公平問題。三、介入以減少市場失靈的情況發生。

Hess (2003) 根據他對委辦學校、契約學校、以及教育券計劃所做的研究分析指出，教育市場化主要在於將市場機制引入教領域內。而要將市場機制引入教育領域，必須先推動以選擇為主的教育改革，

使教育領域內擁有各種選擇權利與機制。其次再擴大公共對教育的參與，以去除既有的教育壟斷。最後再強化個別消費者（家長或子女）的教育權力。換言之，教育市場化必須以三者為條件：建立選擇機制、擴大公共參與教育、強化受教者的教育權力。

其次，由於教育市場化是根源於市場與市場化的一些基本概念，因此有關教育市場化的實施條件為何，可以先參考一般市場成立或運作的條件，作為基礎。根據高希均等（2002）的研究指出，一個完全競爭的市場必須具備四種條件：

- 一、廠商數目眾多。
- 二、每廠商產品品質完全相同。
- 三、廠商可自由進入或退出市場。
- 四、廠商與消費者對產品價格和產品品質，都具有充分訊息。

除此之外，張世賢與陳恆鈞（2001）認為完全競爭的市場，除了上述四項條件外，還必須具備另外兩個條件：

- 一、產品的成本與效益，都反映在供給與需求線上。
- 二、沒有任何人為的限制，每個人都是追求自利，不會有價格協定或勾結情形。

從上述建立一個完全競爭市場所須具備的條件中，轉換成教育的市場化條件，則可包括以下幾點：

- 一、在教育市場內，可供選擇的學校數目眾多。
- 二、每間學校的教育內容與水準不至相差太大。
- 三、學校經營者在教育市場中，可根據實際情形自由決定經營或關閉學校。
- 四、學校與家庭對於教育費用與教育品質，都能充分掌握相關訊息。
- 五、學校教育的成本與效益，都反映在供給與需求間的互動關係上。
- 六、教育市場中，學校與家庭都是自利導向，沒有從事價格協定或勾結的情況。

小結

綜合分析前述建立完全競爭市場的條件與學者專家的看法，可以歸納出教育市場化的條件，共可分成五大項：

- 一、必須建立學校選擇的機制：學校選擇是教育市場化的首要條

件。然而由於在實施上，因其所涉及的事項甚多，因此可以將這些相關事項，合視為一種選擇機制，包括：（一）必須有許多可供選擇的學校。可由政府擴大公共參與的方式來達成。（二）必須建立教育選擇機制。賦予家長或學生選擇學校的自由與權力。（三）必須讓家長或學生充分掌握各校的相關資訊。以作為理性選擇學校的依據。（四）每間學校的教育內容與水準不至相差太大。

二、必須建立健全的教育市場：因為教育市場化就是要透過教育市場的供需系統，來達到資源有效分配的目的。而建立此一市場必須做到：（一）必須讓教育費用透過市場機制來決定。政府應建立並維持一個價格系統。（二）必須讓教育成為一種可交易的財貨。教育必須是一種可營利、買賣的商品。（三）必須促進教育自由化。亦即減少政府的干預與管制。（四）必須建立市場競爭機制。唯有充分競爭，方能真實反應教育的供需情形，並促進教育的革新。（五）學校經營者在教育市場中，可根據實際情形自由決定經營或關閉學校。（六）學校教育的成本與效益，都反映在供給與需求之間的互動關係上。（七）教育市場中，學校與家庭都是自利導向，沒有從事價格協定或勾結的情況。

三、必須有效做好市場監督工作：因為市場的無秩序或失靈現象，將破壞市場化的美意，且危害教育體制的正常運作。因此監督工作刻不容緩，這項工作至少應包括：（一）必須公開明訂績效責任與評鑑制度。以維持教育水準，並供家長學生參考。（二）政府必須維持市場秩序與保障公平。即政府須成為監督者，避免市場失靈與不公的情形發生。

四、學校必須擁有自主管理的權力：學校擁有自主權，方能建立學校特色，提供多元的選擇，並在市場中與其他競爭者，一同爭取學生的入學。為達成此目標，就必須讓學校享有一定的自主權，使其得以進行本位管理。

五、學校必須進一步具備市場經營能力：方能確保其在市場中不被淘汰，並擁有擴展市場的能力。此一經營能力至少應包括：學校能進行市場區隔及產品定位，以滿足消費者需求並爭取顧客。

在上述五大項的條件中，其中大部份都必須由政府主動來予以完善，只有第五項市場經營條件是由學校主動推動進行，而由政府從旁輔導。尤其有關市場機制條件的具備，其中具體條件項目甚多，政府

必須積極予以完備，方能確保市場機制的運作。顯見在滿足教育市場化的條件上，政府必須擔負許多責任。且即使在教育市場化實施後，政府猶必須進行監督工作，以維持市場運作與秩序。另外，在上述的條件中，由於有部份參酌一般市場化的條件，並且是以達成完全競爭市場為考量。因此有些未必能適用於教育領域，例如其中所列，學校經營者在教育市場中，可根據實際情形自由決定經營或關閉學校。這對於受教者權益的保護明顯有違背之虞。因此諸如類似的條件，都猶待進一步的商榷。

此外，根據學者專家的意見或看法，在上述實施條件的細項中，又以教育費用透過市場機制來決定、建立教育選擇機制、與學校享有一定的自主權，這三個條件最多被學者專家提及，顯示其重要性。茲參見表 3-2。

表 3-2 學者專家對教育市場化條件的看法之歸納分析

學者專家	Gintis	李家宗	Whitty 等	Peddle	Hess	陳蘭枝	蓋浙生
條件							
有許多可供選擇的學校							
教育費用透過市場機制來決定							
教育成為一種可交易的財貨							
教育自由化							
明訂績效責任與評鑑制度							
政府必須維持市場秩序與保障公平							
建立市場競爭機制							
建立教育選擇機制							
家長或學生能充分掌握各校資訊							
學校享有一定的自主權							
學校必須進行市場區隔及產品定位							

資料來源：研究者自行整理

第三節 教育市場化的實施模式

前面章節有關教育市場化的探討，多停留在概念或理論層次，猶必須進一步透過對教育市場化實施模式的探討來加以落實，方能成為可推動或實施的具體方案。根據 Viteritti (2003) 針對政治、市場、和公共政策所進行的一項研究指出，當前有關教育市場化模式的探討，主要就是將學校選擇的機制與市場效率下的各種教育經濟目標結合，從中找出可行的途徑。然而事實上，教育市場的建立與現行制度之間，存在著某種複雜的情形。誠如 Waslander (1999) 在探討有關教育市場的建構時指出，這其中甚至包括政治與文化因數的介入，因此，它所使用的模式，通常不是單一面向的，而是由數個不同的模式共同建構，方能真正建構出教育市場，並達成預期效用。以下將再進一步深入分析探討。

首先，在探討教育市場化的模式之前，可先簡單探討市場化的實施模式，以作為參考。根據 Weimer 與 Vining (1999)、張世賢與陳恆鈞 (2001) 對市場化模式的看法，認為市場模式係促進市場化工作完成的途徑，可先依據市場狀態，大致分成市場自由化、市場促進化、與市場活潑化三大範疇，然後在不同的範疇狀態，使用不同的模式：

- 第一，就市場自由化而言，係指潛在的市場，卻受限於政府管制而無法自由運作者。因此為使現有市場更為自由競爭，可採取以下三種模式：一、解除管制或開放的模式。二、民營化模式。三、合法化模式。
- 第二，就市場促進化而言，係指市場未存在者。因此對於現在並不存在的市場，為使其加以改造並形成市場，可採取以下二種模式：一、既存財貨的分配。二、創造可市場化的財貨。
- 第三，就市場活潑化而言，係指市場內部機制未能有效運作者。因此為促使市場內部機制有效運作，可採取以下二種模式：一、拍賣。二、公開招標。

回顧我國教育市場化的特色，主要介於教育市場未存在或因政府管制而無法有效運作的情形間。也就是介於上述市場促進化與自由化之間，因此根據上述的市場化模式，轉換成教育市場化的模式，應先透過將現有教育資源（包括經費、學校等）重新分配，並使教育成為可供買賣的財貨，以促進教育市場之形成。其次再採用解除管制、民營化、合法化等方式，使教育市場更為自由，形成健全的教育市場。

其次，根據本研究有關教育市場化之定義，主要係指藉由解除管制，消除壟斷，將教育導向為一個趨近於自由競爭市場的歷程。因此為達成此一目的，就必須透過各種實施模式，來創造出一個自由競爭的教育市場。對此，Lubienski (2001) 認為，教育市場化的實施模式應建立在一個思考原則上，就是從政府對教育的鬆綁 (decentralization) 家長和學生的消費者選擇 (consumer choice) 與由學校所構成的提供者間的競爭 (provider competition) 等三方面來思考，尋找出可用的實施模式。根據以上原則，以下將分成兩小節，分別就教育市場化實施模式的相關研究分析與教育市場化實施模式的概述，來更具體探討教育市場化的實施模式。

壹、教育市場化實施模式的相關研究分析

戴曉霞 (2000) 針對高等教育的市場化指出，為促使高等教育朝向完全競爭市場的理想模式發展，政府可採用下列方式加速市場化：

一、解除管制 (deregulation)：就是減少政府對大學財務、人事、課程等方面的管制，將決策權下放給學校，由其自行訂定收費標準、發展人事分類系統、規劃課程、協商各類合作契約等。檢言之，就是以市場力量取代政府干預，賦予高教機構更大的管理彈性。

二、消除壟斷 (de-monopolization)：亦即政府放鬆或取消那些禁止私立大學和公立大學競爭的規定，如收費標準、招生人數等。使公立與私立學校能在一個公平的基礎上競爭。

三、民營化 (privatization)：包括以出租或出售公有土地、基礎建設、國有企業，並以契約、代用券、退費等方式來代替以往由政府提供的公共服務。藉以增加私部門在高等教育經費上分擔的比例，強化高等教育與經濟體系中私部門的關係，並提昇私立高等教育機構所扮演的角色與份量。

四、設立準市場 (quasi-market) 機制：一方面滿足社會大眾需求；一方面創造市場競爭壓力以提昇績效。

莫家豪 (2002) 從市場自由化的觀點指出，市場自由化係指政府對已經存在的市場管制予以解除，藉以開放更多的參與者加入，使公共領域或公共管理中產生一種內部競爭，引入自由競爭及採用自由市場的供需法則運作，以求產生更高的效益。而其實施方式包括：

一、解除管制或開放 (deregulation)：即把原來的管制開放，讓更多符合條件的社會大眾，參與競投及提供服務。

二、民營化 (privatization)：只由原來的管制：只允許政府為合法

的供給者或需要者，轉為開放給其他社會人士或團體參與服務的提供，或由「非專利人士」營運有關服務。

三、合法化 (legalization)：指一些原來被法律視為非法經營者或服務提供者，透過法律程序，確立他們在原來受政府禁止的公共服務領域中，扮演提供者或經營者的角色。

盛冰 (2003) 在「教育科學」中撰文指出，20 世紀 80 年代以來，美國的學校教育改革幾乎是以市場取向取代傳統的教育模式，歷經校本管理、磁石學校、教育券制、委辦學校等改革模式，最後形成一種將現有制度與前述市場模式結合的混合物，也是公立學校民營化的形式之一，也就是契約學校，並可作為一種新的具體市場化模式。所謂契約學校 (contracting school) 是一種市場取向的公立學校，用公共資金投資運作，透過公開招標的方式，允許許多供應商進行公平競爭，最後擇優選取得標者，獲得政府資金辦學，管理學校並與政府簽訂契約。

此外，契約學校還具有以下優點：一、由於學生或家長具有自由選擇學校的權利，從而激發學校間的競爭，促使教育供應方提供高質量的教育產品。二、它是獨立的法人實體，能進行協商契約並自主使用公共資金，以及聘用和解雇教職員工；政府則透過契約對學校進行監督管理，並有權終止契約。三、它是市場取向的學校，而非私人市場中運作的學校，任何決策都必須經過學校共同體、提供者、顧客共同決定，而非完全由顧客或其它單方面決定。四、它不像教育券制只顧到教育的需求方，反而它不僅顧到需求方，也賦予供應方一定的自主權。使政府由直接管理轉為對教育間接管理。

Chubb 與 Moe (1990) 從建立新制度來改善學校的觀點指出，市場導向的教育改革方案中，最能改變公共教育結構和工作效率的有效模式，且不改變公立學校的公共性質的改革模式就是學校選擇 (以下簡稱「擇校」)。並且他認為擇校最能從根本解決問題，其它方式都只是保守的表層化改革，因為他們仍然維護民主控制制度，僅僅用另外一些方式來實踐原有的威權。他並舉美國麻州劍橋學區的擇校方案為例，該方案極為成功，達成了以下效果：一、改善了種族不平等的問題。二、學生成績獲得提高。三、縮小好學校與較差學校間的成績差距。四、教師工作滿意度上升。五、學生和家長更喜歡就讀的學校。六、使得公立學校入學率由 1979 年的 78% 到 1987 年的 89%。

此外，他們也提出更為具體的擇校策略，這主要包括以下幾項：

一、政府應先設立辦學標準，讓所有合於標準的學校，得成為接受政府補助的公立學校。二、建立擇校辦公室，專責記錄各校學生成績記錄與所獲獎學金記錄，並根據各校招生情況，直接向學校提供資助。三、建立更為公平的撥款資助學生公式，以顧及各種社經背景家庭的實際需要。經由上述的市場化擇校模式，不僅可提高家長或學生的教育選擇權利，同時將可促進學校擁有更多自主權，自主管理校內事務，在明確的工作目標下，積極創造學校的效能。

Henig (1994) 分析 Milton Friedman 的研究，認為他所提供的市場化政策實施模式，主要在於教育券與解除管制。這兩種教育市場化模式可促成教育由政府管理轉為一種市場回應系統。以教育券為例，它可促進教育生產符合人們需要、移轉政府機構對教育的掌控與責任、且較易獲得政治團體的支持。因此是較為可行的市場化模式。

Clegg (2000) 在探討市場導向的教育時，認為當前美國 K-12 的教育已經全然走向市場化系統，而且這種教育市場化運作的模式主要有以下三種：一、教育選擇機制：允許家長為其子女選擇合適的學校，且一旦發現學校表現不佳時，可隨時選擇其它學校代替。這些可供選擇的學校，可以是公立學校、私立學校、或是委辦學校，所有家長可透過領取教育券或抵稅方式，獲得政府經費的支助，並成為教育市場中的消費者。二、教育券：在本質上是在減少政府管制的情形下，提供所有學生直接支助的最好方式。不僅提供學生選擇的機會，也產生了一個更為市場導向的教育系統。三、委辦學校：基本上它是一種最接近公立學校的市場化模式，相較於教育券它所面對的反彈也較少。它企圖避免官僚規定對教育革新的危害。當然事實上，官僚機制透過績效責任與校方必須提出的定期報告，仍可以左右委辦學校的運作。

Walberg 與 Bast (2001) 指出，市場本位的學校改革，是當前美國和國際所進行大型教育改革行動的一部份，其主要用意在於將教育生產或服務，由公部門移轉到私部門，並將自由市場的競爭機制與績效責任引入教育領域。雖然大部份的注意焦點都放在教育券與委辦學校方案上，但作者卻強調民營化。尤其它認為民營化本身擁有許多措施或策略，且在英國獲得許多實證研究上的成功範例，特別在教育效能上。也有許多研究證實透過教育民營化，可節省教育經費、提昇教育品質、更高的績效責任、以及對教育消費者做出更多的回應。

Viteritti (2003) 論及教育市場化模式時，根據 Milton Friedman 的觀點，提出三種模式：教育券、委辦學校、與消除教育獨佔。就教

育券而言，根據 Milton Friedman 在 1955 年最早提出的構想，主要在提供一個更為廣泛的教育選擇，並藉此導入競爭，以挽救日漸失敗的公立學校。同時藉著教育券，使得公共經費得以挹注私人機構，藉此增加更多新學校，供應給學生或家長。其次有關委辦學校，最早的構想是讓非營利機構如 YMCA 來經營學校。Milton Friedman 主張擴充現存的教育系統，透過公共經費支助私人經營學校 (publicly financed and privately run) 的方式，來增加教育市場中的學校。至於消除教育壟斷，Milton Friedman 認為公立學校系統之所以成效不彰，主要在於其透過公共獨佔的方式所受到的保護，使其相較於私立學校顯得缺少競爭，即使增加經費挹注，也不必根據它的績效責任，因此我們無法期待公校更有效率。因此他主張消除教育壟斷，不僅可促進教育的經濟效率，更是一種社會成果 (social consequences)。

Carnoy 與 McEwan (2003) 根據智利的教育市場化改革模式，認為教育券與委辦學校是可行的市場化模式。他們指出智利的教育系統是拉丁美洲發展最快的國家之一，也是最早將教育券構想付諸實施的國家之一。它在 1980 年代開始推動類似教育券的方案，由於推動成果甚佳，使得領取教育券的人數，由 1980 年的 15% 學生擴大提昇至 1996 年的 33% 學生。他們分析發現教育券與委辦學校的模式，可以產生學校間的競爭，對於公立學校可以產生積極正面的影響。

Schwebel (2003) 指出教育市場化的實施模式，主要有以下三種：一、委辦學校 (charter schools)：提供公立學校較以往更多的革新權利。二、教育券系統 (voucher system)：提供學生或家長公共經費，在公立或私立學校付學費。三、民營化 (privatization)：允許公立學校系統付費給私人公司去經營學校。前面兩種模式，主要是為了避免家長對教育的不滿意，以及解決現行公立學校過度擁擠所衍生的問題。最後的民營化模式則是要解決學校不肯努力改進的問題。

綜合歸納上述學者專家對於教育市場化模式所提出的看法 (參見表 3-3)，可以做出以下幾點說明或結論：

一、在上述所提及的八種教育市場化模式，分別是：設立教育選擇機制、教育券、解除管制、委辦學校或契約學校、消除壟斷或獨佔、民營化、設立準市場、合法化等。由於不同專家學者對模式的界定與歸類方式不同，因此事實上上述的八項實施模式，可再予以歸併。其中委辦學校或契約學校一項，根據許多相關研究 (如王俊民，1997；周志宏，1997；Lieberman, 1989) 係歸類在民營化的模式中；另外，

根據先前的探討，設立教育的準市場主要係透過進一步解除管制、消除壟斷或獨佔，並提供充分教育選擇機會給家長或學生來達成。因此，應可劃入在其它相關模式中。據此，實際上的模式只有六種：設立教育選擇機制、教育券、解除管制、消除壟斷或獨佔、民營化、合法化。

二、在上述專家學者所提出的模式中，以教育券與民營化的模式受到最多支持；而設立準市場與合法化模式，只獲得各一位學者專家的支持。

三、依據先前所論及的市場化模式，轉換成教育市場化模式，包括將現有教育資源重新分配、使教育成為可供買賣的財貨，以促進教育市場之形成。以及採用解除管制、民營化、合法化等方式，使教育市場更為自由。相較於上述學者專家的看法，幾乎若合符節，尤其學者專家的看法似乎更為接近教育自由化的模式。

四、根據先前 Lubienski (2001) 的論述，教育市場化的模式應從：1. 政府對教育的鬆綁 (decentralization) 2. 家長和學生的消費者選擇 (consumer choice) 3. 由學校所構成的提供者間的競爭 (provider competition) 等三方面來思考，尋找出可用的實施模式。因此歸納上述的探討，顯然解除管制與民營化主要可視為合乎第一項的原則。教育選擇機制和教育券的設立可視為合乎第二項原則。消除壟斷或獨佔則與第三項原則契合。

表 3-3 學者專家對教育市場化模式的看法之歸納分析

學者專家	市場化模式	教育選擇機制的設立	教育券	解除管制	委辦學校或契約學校	消除壟斷或獨佔	民營化	設立準市場	合法化
Chuub、Moe									
Henig									
Clegg									
戴曉霞									
Walberg、Bast									
莫家豪									
盛冰									
Viteritti									
Carnoy、McEwan									
Schwebel									

資料來源：研究者自行整理

貳、教育市場化實施模式的概述

根據上述的探討，教育市場化的實施模式，主要有：設立教育選擇機制、教育券、解除管制、消除壟斷或獨佔、民營化、合法化等六種。因此以下將分別就這六種實施模式，針對其概念層面做一番概述，至於有關實際的實施情形與案例，將在本章第五節再行探討

一、設立教育選擇機制

Flynn (1997) 指出，在理想的市場化模式下，消費者應具有自由選擇權與對自由選擇權的豐富知識，以及變換不同供應商的能力。換言之，教育選擇機制將是教育市場化模式中的必要模式。而教育選擇機制的建立與教育選擇權的落實有關，在教育上，有關教育選擇權或教育選擇機會的探討甚多。以下將根據學者專家的研究(袁蕾, 2003; 陳豐傳, 2004; 陳麗珠, 2000; 張雪娥, 2003; 蕭進賢, 2003; Chubb 與 Moe, 1990; Dye, 1998; Henig, 1994), 分別就設立教育選擇機制的意義、條件、類型、限制、功能、配套措施等，綜合歸納分析如下：

(一) 設立教育選擇機制的意義：教育選擇權係指家長在其子女就學階段，基於保障受教者權益，而依其子女性向、興趣、需求、與最佳福祉，有權利去選擇適合就讀的教育型態或學校。因此，它是一種能增進個人自由，又能敦促學校對消費者做出更積極回應的機制。同時它也可視為一種根據家長或學生理性判斷的自我滿足改革工具。根據美國的經驗，它乃是利用公共威權建立一個盡量遠離公共威權掌握範圍的體系。亦即把公共威權從現存體制中抽離出來，將威權直接賦予家長、學生、與學校，而形成一種非分權模式的新教育體系。

(二) 設立教育選擇機制的條件：主要包括以下幾項：1. 家長與學生必須具有自己選擇就讀學校的權力。2. 家長與學生必須有得選擇的對象。3. 學校內有關組織與管理的重要決策必須交還給學校自己做決定。4. 透過相關立法工作，來支持並規範教育選擇機制的有效運作。

(三) 設立教育選擇機制的類型：根據美國在義務教育階段，所進行的教育選擇改革，主要提供三種類型可供借鏡：1. 強制式學校選擇：學生只能在私校間進行選擇，公校部份仍依學區劃分入學。2. 學區內學校選擇：在學區內學校空間與容量許可的情形下，學生得選擇學區內任一所公立學校就讀。3. 跨學區學校選擇：家長不受學區限制，可選擇州內任何學區的學校就讀。

(四) 設立教育選擇機制的限制：這主要包括：1. 學生或家長欠缺足夠資訊選擇學校。2. 學生若無交通工具配合，將使其選擇範圍受到限制。3. 由於具體操作細節無法滿足教育界內各方需要，又無明確的長期目標，因此易造成意見分散而影響實施。4. 學校若不能擺脫原有的官僚控制，將無法形成激烈有序的競爭機制，亦無法提供家長或學生多元的選擇對象。5. 因為觸動原有公共教育結構的基礎，因此易導致既得利益團體的反對。

(五) 設立教育選擇機制的功能：就正面的功能而言，包括：1. 學校成為有效率的專業組織，能發展自己的教育特色。2. 學生和家長因著能有充分自由選擇學校，因此對學校較有向心力或好感。3. 學校能迅速回應或滿足家長與學生的需要。4. 提昇教師工作士氣。就負面的功能而言，包括：1. 對社經背景不利學生更為不利，造成教育的不公平。2. 招生不足學校必須關閉，對原就讀學校學生造成困擾。3. 在升學主義掛帥下，會使學校專以提高考試成績為目的，而忽略其它教育內容。

(六) 設立教育選擇機制的配套措施：1. 政府必須做好監督規範的角色。2. 建立類似家長信息中心，提供家長或學生充分的教育選擇資訊。3. 建立明確的教育目標。4. 成立教育選擇權的常設機構，專責整體的規劃、評鑑、監督工作。5. 鼓勵私人興學與多元化的辦學型態。6. 加強學校的辦學績效責任。7. 落實學校本位管理，發展各校特色。8. 公平合理分配各校資源，均衡各校辦學條件。

二、教育券

蓋浙生(1999)指出，教育券最早的構想，源自18世紀Paine所著的「人的權利」一書，他強調受教育是人的基本權利，不應受金錢的影響。因此主張每個家庭中14歲以下的兒童，都將收到特定的金額，以支付其教育費用。至於當代提出教育券計劃者，為美國自由經濟大師Milton Friedman，他在1962年與1979年相繼發表《資本主義與自由》(Capitalism and Freedom)與《選擇之自由》(Free to Choose)兩本書，主張家長有為孩子選擇教育的自由選擇權利，而教育券可以使家長在不受學區或學校限制的情形下，為子女選擇滿意的學校就讀。此外，他也強調經費分配的最佳效果，是將經費直接分配給家中的受教者，由受教者根據能力與意願，運用所獲得的教育券選擇適合的學校性質與類別。有關教育券模式的具體內容，以下將根據相關的研究(李家宗，1997；周克成，2004；高旺蓉，2004；康永久與吳開

華，2003；陳麗珠，1995；蓋浙生，1999；張學娥，2003；趙宏斌，2003；Carnoy 與 McEwan,2003；Dye,1998；Gill、Timpane、Ross 與 Brewer,2001；NCSPE,2003），分別從教育券的意義、動機、功能、模式、在美國的實施概況、爭議等進行分析探討如下：

（一）教育券的意義：教育券是一種與金錢或貨幣等值的憑證券，受教者按其家庭經濟能力，持有不同金額的憑證券後，可向就讀學校抵繳部份的學雜費用，學校蒐集教育券後，再向政府申請歸還抵繳的全部數額。據上所述並根據 Friedman 的構想，教育券模式可以歸結出四項內涵：1. 學生家庭可自由持用教育券，選擇所欲就讀的學校，作為支付學費之用。2. 教育券面額約等於學生受教育的單位成本。3. 學生或家庭拿到的是教育券憑單，而非現金。教育券兌換現金是由學校取得。4. 各校兌換教育券後獲得的經費多寡，端視就讀該校學生數的多寡而定。

（二）教育券的動機：主要包括：1. 家長對公立學校的普遍不滿意。2. 為照顧弱勢族群就學機會。3. 考慮資源重新分配效果。4. 促進家長與學生的教育選擇權利。5. 刺激學校與教師積極辦學與教學。

（三）教育券的功能：教育券所能達成效果，也跟其它模式一樣，呈現弔詭的兩極現象。就其正面功能而言，包括：1. 為弱勢族群創造教育機會，有利於保障教育公平。2. 間接引入競爭機制，提高教育投資效率。3. 使學校表現更透明化，並形同多受一層的社會監督。4. 破除國家對教育的行政壟斷與公私立學校間的制度性分割。5. 增加選擇的機會，確保並落實公民教育選擇權。6. 在不改變公共教育系統的情況下，能直接針對特定教育券對象予以援助。而其負面功能則包括：1. 在不完善的教育市場中，易產生廣泛的學校品質與目標差異，而增加教育的不公平。2. 根據美國經驗，許多私立學校拒絕參與，且持有教育券的學生可能選擇同樣的學校，使得學校學生名額供不應求，產生實施上的困境。3. 為完善教育券模式，恐須提供諸如諮詢服務或交通運輸服務，因而增加額外的行政成本。4. 促使教育成為家庭的私自決定結果，將減少學校中有關公共論述和活動的空間。

（四）教育券的模式：根據美國的情形，主要包括以下七種：1. 無管制的市場模式。2. 無管制的補償模式。3. 強迫的私人獎學金模式。4. 努力憑券模式。5. 平等模式。6. 成就模式。7. 有管制的補償模式。其中根據美國聯邦經濟機會局的研究分析，以有管制的補償模式較為理想。有關上述七種模式的意義與特性，茲以表 3-4 說明之。

表 3-4 七種教育券模式

項目模式	提倡者	憑券面額	追加額	對家庭影響	對公校影響	對私校影響	補助對象	支出之變動
無管制的市場模式	傅利曼 (1962)	面額固定	可以索取	有利於優勢家庭	品質最惡化		私校	增加支出
無管制的補償模式	席哲與惠頓 (1968)	給低收入者較多金額	可以索取	有利於弱勢家庭	品質惡化		私校和弱勢家庭	增加支出
強迫的私人獎金學模式		由學校提供獎金給低收入者申請	可以索取	有利於優勢家庭	品質惡化		私校	不會增加支出
努力憑券模式	昆斯等人 (1970)	依家庭收入負擔學費,不足政府補助	學校自行決定收費	有利於關心教育的家庭	品質惡化		私校和弱勢家庭	增加支出
平等模式		面額固定	不索取追加額	有利於聰明的學生	無法改善公校,但可改善營運方式	不願加入	私校	
成就模式		面額取決於學生進步情形	不索取追加額	有利於成績優秀的學生	品質惡化		測驗分數高的學校	
有管制的補償模式	詹克斯 (1970)	接納弱勢學生的學校可獲額外補助	不索取追加額	有利於弱勢家庭	可改善公校品質	不願加入	私校和弱勢家庭	增加支出

資料來源：整理自陳麗珠 (1995 : 35)。

(五) 教育券在美國的實施概況：當前推動教育券方案的國家，除了智利、荷蘭等少數國家外，主要仍然以美國為主。然而許多的教育券計劃在美國各州是受到立法者與公民抗拒的，截至 2003 年，全美國只有 3 個州在實施教育券方案，並且也只有少數幾個州在商議推動教育券方案。詳細情形茲以下表顯示：

表 3-5 美國教育券模式的實施現況

州名	實施城市	發放對象	截至 2002 年的學生數	目前情況
俄亥俄	克里夫蘭	由低收入家庭的學生中抽選	5147	實施中
威斯康星	密爾瓦基	低收入家庭的學生	11670	實施中
佛羅里達	全州	在辦學不佳學校的學生和合於資格的身心障礙學生	9270	實施中
科羅拉多	丹佛市	在學區中領有免費或減免營養午餐的學生	0	已提案，正面對立法挑戰
哥倫比亞特區	華盛頓 D.C.	中低收入家庭的學生	0	正在立法機關審理中

資料來源：出自美國教育改革會議 (American Education Reform Council, AERC) (2003 , 10)。

(六) 教育券的爭議：主要為：1. 由於現行公立學校相較於私立學校較無競爭力，因此恐傷害或危及現有的公立學校。2. 擔心增加學生成就的不公平。3. 恐增加學校間的隔離。4. 因學校形式趨向獨特、窄化，而損及民主本質。5. 恐因教育券的經費支出而排擠現有公立學校的預算。6. 教育券應否有人數限制。7. 在教育券以外，學校可否再追加收費。8. 教育券的面額是否可因學校層級不同而有差異。

三、解除管制

根據先前的探討，解除政府現行對教育的相關管制，可作為教育市場化的模式之一。袁振國、房劍森與周彬 (2002) 指出，為有效發揮市場主體的作用，必須建立政府「有效退出機制」，也就是進行教育鬆綁放權的工作。然而，解除管制的範圍，也並非全無限度的。根據 Cookson (1999) 指出，市場論者事實上很少會要求完全的解除管制，他們所主張的準市場，是一種將政府管制與企業經營理念結合的混合體。這種解除管制的模式可以視為一種社會與教育的變革，它的信念是值基於：透過所有理性選擇者所進行選擇的結果，會比政府強制立法與管理來得好。而且這種集合眾人選擇的共同決定，對於生產者而言，可以促其更為注重績效，對需求使用者更具責任心與回應性。對於需求者而言，不好的商品會被逐出市場，且因其係直接付費決定買賣對象，所以比較不會容忍學校的浪費或無效率。

承上所述，以下將再根據相關的研究 (Chubb 與 Moe, 1990 ; Cookson, 1999 ; Savas, 1992 ; 朱敬一與戴華, 1996 ; 袁振國等, 2002 ;

梁建鋒，1997；陳列，1998；陳如平，2004；張世賢與陳恆鈞，2001；戴曉霞，2000；戴曉霞、莫家豪與謝安邦，2002），分別從解除管制的意義、目的、對象、方式等，綜合歸納分析如下：

（一）解除管制的意義：根據經濟學上的意義，係指放任市場依循供需關係決定商品價格，減少政府不必要的干預。就其教育上的意義，則係指將原先由政府提供或管理的教育事務，或政府過去透過相關教育法令，嚴格規範學校或教育機關的作法，予以解除、開放、轉移。亦即以市場力量取代政府干預，賦予教育機構更大的管理彈性。透過解除管制的作法，可有效促進教育市場的形成或自由化。

（二）解除管制的目的：具體而言，主要有二：1. 創造公平競爭的教育環境。2. 擴大市場參與者的權力。

（三）解除管制的對象：根據經濟學上政府管制的對象，主要有：價格管制、數量管制、商品品質管制、服務品質管制。在教育市場化的實施上，如前所述，並非要全盤推翻政府的管制行為，而是有所取捨。像政府對教育價格（學費）與數量（校數與招生人數）的管制，就須進一步解除；反之，對商品（教育內容）與服務（教育設施）的品質，就仍應維持必要合適的管制。據此，再依據實際情形，當前教育市場化的解除管制對象當包括以下四項：1. 興學。2. 教材課程。3. 文憑。4. 人力規劃。5. 學費。6. 招生人數。7. 教育設施。

（四）解除管制的方式：1. 減少政府對學校財務、人事、課程等的控制。2. 將教育決策權更多的下放給學校。3. 讓學校自行訂定收費標準。4. 讓學校自行發展人事分類系統。5. 讓學校自行規劃課程。6. 讓學校自行協商各類合作契約。7. 放寬或取消有關學校收費標準或招生人數的規定。

四、消除壟斷或獨佔

從經濟學的學理分析，市場中若是出現壟斷或獨佔的情形，自然會不利市場的發展，甚至形成市場失靈的現象，導致另一波的政府介入，而瓦解了市場原有的立意與功用。根據 Cookson (1999) 指出，市場獨佔或壟斷的結構，所產生最明顯的結果包括：1. 財富集中於少數人或特定團體機構。2. 瘋狂的資本投入，導致公共投資出現投機情形。3. 不穩定的經濟表現。4. 受到嚴重抑制的工資。上述的現象會攪亂市場秩序，形成所謂的失靈現象，對任何市場結構都是一種嚴重傷

害，教育市場自不例外。尤其以我國現行學校系統尚未形成健全的教育市場的情況下，許多公立學校受政府保護的情形，也形成某種教育壟斷或獨佔，對於整個教育市場的形成與發展都將構成阻礙。因此，消除壟斷或獨佔也是教育市場化重要的實施模式之一。

以下再根據學者專家的相關研究(吳定, 1997; 高希均等, 2002; 張世賢與陳恆鈞, 2001; 戴曉霞, 2000; Cookson, 1999; Weimer 與 Vining, 1999), 分別從壟斷或獨佔的意義、消除壟斷或獨佔的意義、消除壟斷或獨佔的目的、消除壟斷或獨佔的作法等, 歸納分析如下:

(一) 壟斷或獨佔的意義: 係指市場上, 某些產品因著生產者擴大規模, 使平均成本持續下降。因此具有規模報酬遞增的行業, 在規模愈大而平均成本愈低的情況下, 透過市場競爭逼迫小廠退出市場, 最後形成獨佔或壟斷情形。具體而言, 獨佔或壟斷通常是源於: 1. 法令限制。2. 專利權。3. 策略性資源控制。4. 規模經濟。5. 技術領先。且具有以下特徵: 1. 產品獨家銷售。2. 沒有競爭者或潛在競爭者。3. 產品缺少近似替代品。並造成以下的缺點: 1. 價格較高。2. 產量較少。3. 生產與資源分配低效率。4. 資源運用低效率。5. 社會福利損失。

(二) 消除壟斷或獨佔的意義: 主要是指政府基於追求社會福利極大的考量, 並避免獨佔者獨享社會暴利, 為促進市場自由競爭, 而主動介入市場運作。就教育上的實際情形而言, 是指政府放鬆或取消那些因保障某些特定學校, 而導致不利學校間良性競爭的各樣規定。

(三) 消除壟斷或獨佔的目的: 簡言之, 就是使各個學校得以在平等的基礎上自由競爭, 爭取學生及其所帶來的各種經費受益, 以維護教育市場有效的形成並運作。

(四) 消除壟斷或獨佔的作法: 在教育上具體的方式, 就消極面而言, 就是取消不利學校間良性競爭的各樣規定; 就積極面而言, 則是制定維護市場秩序的各种法令。這些法令主要反映在興辦學校、學校收費標準、學校招生人數、學校補助措施等的相關規定上。

五、民營化

「民營化」(privatization) 一詞最早見於 Peter Drucker 於 1968 年所著的《不連續的年代》(The age of discontinuity) 一書, 並成為 1970 年代英國政府的主要政策工具, 以及 1980 年代之後, 各國政府廣為

使用的行政途徑（戴曉霞，2000）。根據吳定（1997）對民營化所下的簡單定義，係指在各類公共服務活動及資產所有權方面，縮減政府角色，而增加私部門的角色。Savas（1992）將民營化的實施類型大致分成三種：撤資（divestment）、委託（delegation）、替代（displacement）等三種。其原始目標即在於：以小而美的政府促進較多的商業活動與經濟成長，進而形成一個更好的社會（參詹中原，1994：191）。民營化與教育市場化的發展與實施是息息相關的，誠如 Murphy、Gilmer、Weise 與 Page（1998）的研究指出，在所有市場化導向的教育改革方案中，民營化策略是最能引起各級教育行政與管理者注意的模式，也是公共服務領域內最熱門的話題，尤其它是最能彰顯教育由公共獨佔走向市場意識的實施模式。

根據相關研究或論述（王俊民，1997；李希揚，1999；周志宏，1997；馬信行，1997；莫家豪與羅浩俊，2002；梁建峰，1997；Ascher、Fruchter 與 Berne,1996；Belfield,2001；Belfield 與 Wooten,2003；Bulkley 與 Wohlstetter,2004；Kemerer,2000；Murphy 等,1998；Weimer 與 Vining,1999）分別就教育民營化的意義、目的、條件、模式、限制、輔助策略等，綜合歸納分析如下：

（一）教育民營化的意義：主要係指國家將政府控制、負擔、管理、擁有的各種教育事業或體系，藉由開放或移轉給私部門，以引入私部門的各種資源，包括資金或經營方式，並藉此達成民營化之目的。而教育民營化與市場化的共同表現在於：1.減少公部門對教育經費的投資比例，增加私部門對教育的投資。2.強化教育與經濟私部門的聯繫，甚至加強學校與產業界的關係。3.加強私立教育機構所扮演的角色。4.強化教育的競爭、效率管理與績效責任。

（二）教育民營化的目的：主要有三：1.透過吸引民間資金的挹注，減輕政府在教育經費上的龐大負擔。2.引進民間經營的長才，解決公辦教育的缺失並促進教育革新。3.提供多元的教育經營型態與更多教育選擇的機會。

（三）教育民營化的條件：至少應包括以下幾項：1.有充分的法律授權與規範。2.能確保教育品質與社會正義。3.有適當的誘因吸引民間參與。4.能形成良性競爭的教育市場。

（四）教育民營化的模式：主要包括：1.出售教育機構中的部份或全部設施。2.將原先政府負擔的教育業務移轉民間執行。3.BOT 制。

4. 契約外包制。5. 公私合夥制。6. 特許權制。7. 志願工作制。8. 解除管制。上述模式中，由出售、移轉、解除管制所象徵的去國有化、去獨佔化，與開放並形成教育市場最有直接關連。

(五) 教育民營化的限制：市場失靈的出現與否，是評估教育民營化是否合宜的重要指標，也是教育民營化的主要可能限制。此外，推動教育民營化也可能遭逢以下的限制：1. 因欠缺誘因而減低民間投資意願。2. 因現有法律規章限制而阻礙民營化發展。3. 因教育品質不齊而產生教育不公平。4. 因民營追求速效而引起教育人員反彈。5. 因評鑑未臻完善而無法有效監控教育品質。6. 因市場惡性競爭而違害教育的品質。7. 因民營追逐利潤而犧牲教育理念。8. 因不當勢力乘機而入而影響教育環境。

(六) 教育民營化的輔助策略：為排除或預防上述可能產生的教育民營化限制，在推動此項措施時，應同時推動下列輔助策略：1. 增修相關法令。2. 擇定優先實施對象。3. 加強措施之宣導。4. 建立有效的評鑑機制。5. 實施經費補助策略。

六、合法化

許多新政策實施前，都必須透過合法化程序，來確保政策的實施合於法律規範，並藉此獲得法律保障。因此合法化也是教育市場化實施模式之一。根據 Weimer 與 Vining (1999) 的研究指出，就市場化的觀點而言，合法化主要在加強社會對此議題的偏好，並有效解除市場中有關競爭架構的諸多限制，以增進市場的開放與自由。以下再根據吳定 (1997)、Weimer 與 Vining (1999)、與莫家豪 (2002) 等對合法化提出的看法，分析如後：

(一) 合法化的意義：係指政策方針或計劃，經過有權審議批准者，透過法定程序予以核准的動態性過程，目的在取得執行的合法地位。其過程通常充滿政治性與爭議性，因此常出現議價、結盟、以及設法建立支持多數的各種舉動。就教育市場化的合法化而言，主要係指一些原來被法律視為非法教育經營或非法教育服務提供者，透過法律程序，確立他們在原受政府禁止的教育領域中，扮演提供者或經營者的合法地位。

(二) 合法化的動機：從公共政策實施的觀點，係指合法化推動的時機，主要有三：1. 過去的政策導致缺乏效率或諸多負面效果，故

欲推動新政策或改變原有政策方向。2. 政府希望追求新的稅收來源與經濟成長。3. 社會對此議題的態度改變。

(三) 合法化的條件：係以合法性 (legitimacy) 為其先決條件。換言之，應以政策方案能否經由法定程序取得合法地位為考慮條件。其次，從事合法化工作的機關或個人，是否具有合法地位，則是另一要件。通常合法性是源自以下二者：1. 該行動必須是基於法律或合法過程，而被正式接受的權利 (right)。2. 該行動必須是依據情勢、邏輯論證、或大多數人意見，所得到的正確性 (correctness)。

(四) 合法化的應用：教育市場化模式實施時，合法化的應用，主要在於制訂與教育市場化的實施相關的專門法令，這些法令應用的時機主要包括以下二者：1. 政府將教育外包給民間執行或經營時，必須依法辦理。2. 政府將教育領域引入市場式管理，甚至建立一種市場機制時，也必須應用合法化模式，依法執行辦理。

小結

綜合歸納上述有關教育市場化模式之探討，可以分析出以下幾點：

一、可以作為教育市場化實施模式者有六種：包括設立教育選擇機制、教育券、解除管制、消除壟斷或獨佔、民營化、合法化等模式。

二、教育券與民營化模式受到最多學者或論述的支持；而設立準市場與合法化模式，所獲得的支持較少。

三、根據 Lubienski (2001) 的論述，教育市場化的模式可大致區分為三類：1. 政府對教育的鬆綁 (decentralization)：包括解除管制模式與民營化模式。2. 家長和學生的消費者選擇 (consumer choice)：包括建立教育選擇機制模式和教育券模式。3. 由學校所構成的提供者間的競爭 (provider competition)：包括消除壟斷和獨佔的模式。

四、各項實施模式的具體可行方式如下：

(一) 設立教育選擇機制模式，共有三種：1. 強制式學校選擇：學生只能在私校間進行選擇，公校部份仍依學區劃分入學。2. 學區內學校選擇：在學區內學校空間與容量許可的情形下，學生得選擇學區內任一所公立學校就讀。3. 跨學區學校選擇：家長不受學區限制，可

選擇州內任何學區的學校就讀。

(二)教育券模式，共有七種：1.無管制的市場模式。2.無管制的補償模式。3.強迫的私人獎學金模式。4.努力憑券模式。5.平等模式。6.成就模式。7.有管制的補償模式。

(三)解除管制模式，共有七種：1.減少政府對學校財務、人事、課程等的控制。2.將教育決策權更多的下放給學校。3.讓學校自行訂定收費標準。4.讓學校自行發展人事分類系統。5.讓學校自行規劃課程。6.讓學校自行協商各類合作契約。7.放寬或取消有關學校收費標準或招生人數的規定。

(四)消除壟斷或獨佔模式，大致有兩種：1.取消不利學校間良性競爭的各種規定。2.制定維護市場秩序的各種法令。

(五)民營化模式，共有七種：1.出售教育機構中的部份或全部設施。2.將原先政府負擔的教育業務移轉民間執行。3.BOT制。4.契約外包制。5.公私合夥制。6.特許權制。7.志願工作制。

(六)合法化模式：制訂與教育市場化實施相關的專門法令。

第四節 教育市場化的實施限制與因應策略

教育市場化的實施，就如蔣國華（2001）所言，它是新的政治社會經濟改革階段，最重要、最具有實質內容的成果之一。就教育而言，它代表著學校教育從現代教育產業體系，轉向後現代教育產業體系；學校組織管理由科層體系管理，轉向社會共同管理；學校結構由公立學校壟斷，轉向教育市場概念。同時教育市場化的實施，將重新確定市場和政府，在解決教育商品與服務的供應分配過程中，所依據的政策與規範。因此它顯然是一個複雜的政策工具與方向，也因此較容易受到人們質疑。周克成（2004）指出，大部份的質疑可歸類為二：其一，認為教育不是商品，市場化會危害教育本質。其二，認為教育市場化會產生資源分配的不公，而造成教育機會不均等或教育不公平的現象。這些質疑加上實施上的困境，都可能形成教育市場化實施限制。

其次，為因應所可能產生之限制，教育市場化的實施，除了依據前述的模式推動外，猶必須考慮相關因應策略或輔助措施，以確保實施成效與市場化目的之達成。據此，以下將分別就教育市場化的實施限制與教育市場化的因應策略，分成兩小節加以探討分析。

壹、教育市場化的實施限制

本研究有關教育市場化的實施限制，係指在實施教育市場化的過程中，所可能遭致的阻礙，以及實施後，所可能形成不如預期目標，甚至大肆相反之處。因此並非指教育市場化所產生的負面效應，亦即不同於前述有關教育市場化的負面功能。據此，以下將根據專家學者的研究與看法，分述於後，並據以歸納出本研究之觀點。

李家宗（1997）針對英美教育改革法案中的市場導向，所做的比較研究中指出，教育市場化可能產生以下的限制：

一、家長資訊不足產生錯誤選擇：市場機能的運作是以主觀選擇為基礎，家長可能由於資訊的不足或不正確，而做出錯誤選擇，反而不利學校教育的正常發展。

二、學校因難以掌握市場需求而難以迅速回應：市場的需求常是多元且未必相容，因此不易預測與掌握，以致學校難以因應市場需求做調整與改進。

三、造成社會不公平：市場交易對資源豐富者較為有利，因此學校組織運用市場機能，將使中上階層家庭獲得較多利益，而擴大社會資源分配的差距，有違社會正義。

湯堯（1997）在論及教育市場導向的社會成本面問題時指出，推動市場導向的教育制度前，必須先洞悉可能存在的若干顯性與隱性的問題或限制，否則國家或社會將付出更多的成本。這些可能存在的問題或限制包括：

一、教育機構自身對教育市場化的瞭解不夠：由於教育功能以往一直被視為偏向國家性、歷史性、政治性，而教育市場化著重在社會性與個人化，視個人教育選擇行為為成熟理性的教育消費者。它並非要捨棄原有的教育整體發展與目標，乃是強調透過教育機構的開放自主，並藉助完善的評鑑機制，促進學校教學績效。然而上述概念未必能獲得教育機構自身人員的瞭解，因此在招致可能的反對時，恐造成實施限制。

二、在教育內容的提供與教育使命的承擔間，其標準的界定與分寸的拿捏都有待商榷：究竟市場中的教育供給者，該提供什麼樣的商品給教育消費者，不僅能兼顧教育的隱性使命，又能滿足教育消費者在就業市場上的需求，這確實需要再進一步釐清，否則也將產生教育市場化的實施限制。

三、易形成教育的商品化發展，而危及教育的隱性效果：所謂教育的隱性效果係指透過教育所促進的文化價值與道德成長，這些在教育

市場化後，易受教育淪為商品交易行為，著重知識技能傳授與認證資格取得，而有進一步流失之虞。

四、社會大眾恐無法依循市場規則，做出理性選擇：社會大眾對於教育機構的偏好，普遍存在未必正確的刻板印象，例如國立大學比私立大學好、北部大學比南部大學好等，導致其重視學校傳統聲譽大過重視學校品質，而影響其理性選擇。形成教育市場化的另一種限制。

戴曉霞（2000）針對高等教育的市場化指出，雖然偏向市場的教育發展趨勢，被認為可達成一定之作用，但也有不少學者擔心這種迥異於過去的發展路徑，不但將使教育機構喪失原有的獨特性，且將陷入以下的困境或限制中：

一、管理主義的限制：市場競爭帶來的壓力，會迫使教育機構採用企業界的管理方式，並使之能具備一般私人企業的特質。是項作法恐造成教師疏離感與有關規範與價值的衝突與矛盾，並因此而無法提昇效能，也無法積極回應各種需求。

二、品質的追求與大學自主的衝突：由於教育品質並非絕對的概念，它端視教育機構完成其目標之程度而定。而政府所界定的教育目標往往與現實脫節，因此，有關高等教育任務及目標的設定，應交由高等教育機構自行來決定。但市場化欲建立的教育品質保證機制與嚴格的績效責任要求，卻使得教育機構自主運作的空間反而日益縮小。

三、競爭與多樣化的矛盾：多樣化是讓每個教育機構都有其專長與特色，然而市場化的競爭卻反而促進各校為找出「市場利基」，而使得評鑑不佳者向評鑑較優者模仿、靠攏，導致教育機構往同質性的方向發展。形成競爭與多樣化的矛盾。

四、其他限制：校長角色的轉換、教育的商品化與工具化、企業或社會團體藉捐款而干預教育自主、影響教育機會均等。

陳蘭枝（2003）由市場失靈現象，探討市場調節機制在教育供需上的問題時，認為市場機制本身有其缺陷，因此將導致難以實現教育資源的有效配置，並形成教育市場的失靈現象。據此，他進一步臆測教育市場化的實施，易招致以下的限制：一、市場競爭不充分。二、教育價格受到壟斷控制。三、教育資源無法自由流動。四、未能提昇教育效率。五、教育產品的供給不足。六、易產生教育不公平的情形。七、教育市場的信息不充分。

朱科蓉（2003）認為英美兩國的教育市場化改革，其中的價值基礎在於促進家長或學生的自由選擇，並從而促進社會公平、提高學術成績、達成學校自治與校際競爭。然而他對於這些價值能否實踐是存

疑的，並且認為教育市場化的實施將產生以下的限制：

一、教育市場未能刺激公立學校革新進步：因為公立學校可獲得政府一定的經費支助，因而收費較低，較易吸引學生入學。

二、學校獲得自主的程度有限：因為政府仍可透過課程或考試等方式控制學校，因此，市場化可能只是讓政府卸去一些責任，並轉化控制手段而已。

三、進一步強化教育的不公平：市場化改革將使強者愈強、弱者愈弱，因為「好」學校容易自然選取「好」學生；而較「差」的學校依舊只能招到較「差」的學生，形成一種兩極化發展的現象。

四、家長學校選擇受到自身條件的限制：那些社經地位較低、家長教育程度較低、貧窮或少數民族家庭，將無法有效選擇學校。

五、未能真正提高教育品質：因為市場化改革重視績效責任，將使學校教學更加標準化與表面化，甚至造成「為考試而教」的教育危機。

周游（2003）的研究指出，現存的學校經營管理方式，在走向市場化時將產生一定的限制，這些限制包括：

一、學校對於教育成本的無知與非理性：特別是公立學校一向由政府負擔教育經費，因此學校對於教育成本並沒有概念，也不知如何理性分配使用，所以在市場化後將產生一定的困境。

二、學校經營的非經濟考量：現行學校長期依賴上層指示與負擔，對於教育經營上的經濟管理與效益追求，並不熟悉，市場化後，仍會以尋求政府認可與支持為優先考量，而失去市場化的意義。

三、長期壟斷所形成的教育市場競爭壁壘：這主要是指公立學校長期受政府保護，即使辦學效益低落，仍無倒閉、停辦之虞。因此在市場化後變得不具競爭力，在無法參與競爭的情況下，政府能否令其關門，不無疑問，因此將造成市場競爭機制的阻礙與壁壘，損及市場化的美意。

楊巧玲（2003）在探討 90 年代教育市場化的發展與挑戰時，根據英美教育市場化的實際發展情形，分析其中所產生的限制，主要包括：

一、導致學校設施不足：在沒有政府支助的情形下，市場化之後的學校往往缺乏資本門經費，而沒有足夠經費去成立圖書館、實驗室、與相關教學所需經費。

二、未能改善教育品質：市場化後的學校可能會選擇讓比較積極的家長離開，而不是力求改善以爭取支持。因此學校可能將繼續維持其無效的辦學方式，而未能改善品質。

三、民營化模式下的部份學校表現未如預期：根據實際調查顯示，

教育市場化後，許多學校透過民營化模式，由私人公司經營學校，然而這些學校的表現卻未如預期，其學生成就並未高於原有的公立學校。且有些學校甚至因利潤取得未如預期，而中斷契約。

四、忽略其它教育目標並形成文化衝突：教育市場化所衍生對教育績效要求，將使得學校教育走進「測驗的時代」。學校只注重評鑑測驗的科目，而忽略其它教育目標。甚至形成「學校績效運動」，造成城鄉學區間的差距，形成文化衝突。

五、擴大教育的不公平：教育市場化的改革策略，似乎只因應經濟成長的競爭，並未顧及每個國民的需要，輕忽了公平分配教育資源的重要性，擴大既有的教育不平等。

楊思偉（2004）發表「教育市場化應休矣！」的文章，認為政府在引進市場導向的教育改革觀念時，仍應將教育視為公共財，審慎介入評估，以免教育被商品化。他同時指出教育市場化的改革方向，將遭遇與其它教改類似，由學校組織所引發的實施限制與困境，包括：

一、學校的組織文化不成熟，權力重構後影響校園和諧氣氛：因我國中小學的學校組織具有鬆散結合特性，加之整體社會的現代化未臻成熟，使得教育的改革將面臨許多限制。這可由許多教改措施，破壞校園的寧靜與和諧，而產生負面作用可以為證，教育市場化的實施也可能產生類似的限制。

二、學校人員對教改的知能與心態不足，影響教改績效的提昇：長久以來，我國教師對學校行政相關法規及執执行程序缺乏瞭解。因此在教改後，在參與學校行政的過程中，往往呈現認知與能力不足的現象，加之部份教師缺乏反省思考能力或持非理性的反對心態，以致徒增困擾與爭端，降低學校辦學績效。教育市場化也可能受此現象影響。

三、學校教育人員心態保守，排拒開放與責任：我國學校組織是屬於競爭性低的組織，且容易趨於穩定及保守，在面對由上、由外、非自願而來的改革壓力時，易讓教師感受到威脅與困惑，而引起反彈與抱怨，造成對教改的抗拒與排斥。這也可能阻擾教育市場化的實施。

Chuub 與 Moe（1990）認為市場也與民主制度一樣，不可避免地受制於現實世界中，存在的所有不利因素。這些因素對市場化進行干擾的結果，就生出許多限制。這些限制包括：一、價格設定與土地契約的壟斷。二、教育選擇資訊的不完善。三、家庭交通因素對教育選擇的影響。四、擴大社會的不平等。五、無法提供所有消費者多元化、高質量、多層次的服務。六、教育價格恐偏高。

Hess（2003）在探討教育市場化模式，包括教育券、民營化等模

式，對美國當前教育管理的變革與挑戰時，指出教育市場化在實施上所面臨的限制，主要有二：

一、實際上家庭對教育的選擇是有限的：Hess 認為教育經由市場機制管理，而允許家庭表達他們對教育的獨特偏好，固然用意不錯。然而在實際實施上，家庭能真實反應此一偏好的程度將是有限的。

二、在教育市場化政策的政治過程中，個人對教育的選擇將更被縮小：因為在民主國家，政治因素牽涉複雜，在各方利益擠壓後，以賦予個人更多教育選擇機會為考量的作法，往往會受到壓縮與排擠。

綜合歸納上述學者專家的研究(參見表 3-6),可歸結出以下幾點：

一、教育市場化實施的限制主要包括以下六大類：教育選擇上的限制、學校自主性的限制、教育公平性的限制、學校自身的限制、市場機制未臻完善的限制、教育品質效能提昇上的限制。分屬這六大類的具體限制如下：

(一)教育選擇上的限制：家庭在進行教育選擇時，常會遇到以下限制，而影響其做出有效而正確的選擇：1.家庭因資訊不足而錯誤選擇。2.家庭無法理性而充分地選擇。3.家庭交通因素對教育選擇的影響。

(二)學校自主性的限制：市場化後，學校成為教育市場上的供應者與競爭者，必須擁有經營管理上的自主權，然而這種自主性卻常會受到以下的限制：1.品質追求與學校自主性的衝突。2.來自企業或社會團體對學校自主的干預。

(三)教育公平性的限制：教育市場化所產生的教育公平的疑慮或不公平的情況，將使得教育市場化的推動受到反對或阻擾，這種公平性的限制主要發生在：1.造成教育機會不均等。2.造成社會不公平。

(四)學校自身的限制：學校自身由於傳統經驗模式的限制，使其在加入市場機制後，將面臨如下的各種可能限制：1.對教育市場化的瞭解不足。2.無法兼顧教育市場的需求與教育使命的承擔。3.企業管理主義與學校文化的不容。4.校長角色轉換的問題。5.學校對於教育成本的無知與非理性。6.學校經營的非經濟考量。7.學校不具備競爭力。8.學校成員的抗拒。

(五)市場機制未臻完善的限制：市場機制的建立，需要時間與相關配套措施充分配合，在未臻完善的情況下，往往將限制市場化的發展，這種限制包括：1.學校未能迅速回應需求。2.市場競爭與教育多樣化的矛盾。3.市場競爭不充分。4.教育價格與土地契約受到壟斷控制。5.教育產品的供給不足。6.未提供市場的退場機制。7.無法提供所有消費者多元化、高質量、多層次的服務。

(六)教育品質效能提昇上的限制：提升教育品質是所有教育革新措施的目標，教育市場化若不能有效促進品質提升，亦將招致詬病而阻礙其發展。而這種限制主要將發生在：1. 未能真正提昇教育品質與效率。2. 未能刺激公校進步。

二、由前述的具體限制，隱約可見市場化實施限制項目最多者，為以下二者：第一，係來自於學校因其屬性、文化、與對市場化認知而產生的學校自身限制，可歸納出八項限制。第二，則是來自市場機制因諸多條件未具，或發展不完全，而產生未臻完善的限制，屬於此種限制的具體項目，亦有七項之多。

三、上述的限制，有些是對教育市場化的實施過程，形成阻礙；有些是形成不如市場化預期目標的情況。然而也有一些是兼有這二者，不僅在實施過程形成限制，也導致與預期不同的作用，這些包括：管理主義的限制、品質追求與學校自主性的衝突、市場競爭與教育多樣化的矛盾、來自企業或社會團體對學校自主的干預等。這些限制很明顯會影響市場化的實施，同時對於教育市場化所可能帶來的多元、公平、自主、效能等預期目標，形成衝突與限制。

四、根據表 3-6 歸納分析顯示，在本文獻探討中，學者專家共同認為最可能遭遇的實施限制為：教育選擇的限制與教育公平性的限制。

表 3-6 學者專家對教育市場化實施限制看法之歸納分析

限制 學者專家	教育選擇 上的限制	學校自主 性的限制	教育公平 性的限制	學校自身 的限制	市場機制 未臻完善 的限制	教育品質 效能提昇 上的限制
Chuub 與 Moe						
李家宗						
湯堯						
戴曉霞						
Hess						
陳蘭枝						
朱科蓉						
周游						
楊巧玲						
楊思偉						

資料來源：研究者自行整理

貳、教育市場化的因應策略

如前所述，教育市場化的實施會遇到許多限制，而阻礙市場化目的或正功能的達成。因此有必要再進一步考慮一些因應策略，亦即一些補助措施，以預防或彌補可能的限制。然而，市場化強調自由，減少干預，政府過多的策略性措施，往往又會形成另一種阻礙市場發展的限制。因此，因應策略應如何拿捏，確實有待更多的研究與經驗去發掘與證明。誠如 Chubb 與 Moe (1990) 所言，教育市場化中存在的完善因素，是無法完全根除的，只能借用一些策略，使消極的影響減弱。而政府運用這些策略的目的，至終就是在建立一個有助於市場良性運作的框架 (framework)。以下茲根據相關研究對此議題提出的看法，分述於後。

周游(2003)針對高等教育的市場化經營，提出了一些實施策略，以輔助市場化模式的進行，並排除可能的實施障礙。這些策略包括：

一、重新界定學校的產權：因為學校產權結構與教育資源的有效分配息息相關，因此教育市場化在追求教育效率的提高之時，必須先讓學校產權結構能對市場需求做回應。其作法有二：(一)使學校成為獨立的法人主體。使學校在經濟、財產權益上不受外來干預。(二)擁有獨立的產權。即學校產權並非共享的公共產權，而是由不同機構和人員分工行使，自主經營。

二、學校投融資機制的多元化：過去學校教育投資，主要由政府單一投資為主。教育市場化應朝向將投資融資機制多元化，使學校能擴展財力並更為貼近市場。其方式包括：(一)吸納銀行貸款。(二)開放企業集團與個人投資。(三)設立教育發展銀行。(四)設立教育發展專項基金。(五)發行教育債券。

三、建立並完善教育市場的法律保障機制：教育市場的進退場機制與市場秩序的維持甚為重要。因此應透過重新審核現有相關法律、修訂並制訂符合市場化實際運作的法律，透過立法確保市場運作。

湯堯(1997)在探討有關教育市場模型的建立時，針對教育組織架構與評鑑制度建立互動，所提出的一些看法，可作為教育市場化實施上的因應策略之參考，這些配套策略包括：一、教育決策人員與教師必須具有組織變革意識。二、透過具有公信力的團體，組成外部評鑑小組，對學校的績效與學門的教育訓練，進行成就表現評量。三、政府依然保留監督立場，建立雙邊互動的教育市場，並盡量使學校機關在公開公正情形下，接受公平競爭。

劉仲成(2004)針對教育市場化的學校因應策略,提出以下幾點:

一、朝學校本位管理模式發展:市場化下,學校成為類似獨立的企業體、個別的供應商。因此必須朝向本位管理,以學校為單位,自訂學校發展計劃、實施細則、管理方針、評鑑辦法等。

二、落實學校績效責任:為避免學校成為市場中的輸家,學校必須在經營上落實績效責任。其具體方式,在校內,可以將評鑑考核與績效責任結合。

三、注重學校行銷:為爭取教育消費者支持,學校應根據消費者所關心或需要之事,結合學校特色與發展重點,主動進行學校形象的包裝與行銷。

四、建立家長伙伴關係:家長在市場化下,成為市場中的消費者。學校應與家長建立良好關係,以獲得更多支持與資源,並瞭解其真正需求以為回應。

五、強調高效率的教育:以最少的成本支出,達到最高品質的教育水準。在人的方面,力求專業成長;在物的方面,可透過科技產品與技術,改善管理效率與教學效果。

六、學校領導人的轉型:在市場化之下,校長應具備成功企業領導人的特質,在激烈競爭下尋求突破,找出學校特色,塑造競爭優勢。

Chubb 與 Moe (1990) 根據他們研究認為可能會發生的限制,而提出一些因應策略,包括:一、訂立相關法令,如反壟斷的反托拉斯法、確保學校財產權的法令等。二、提供教育消費者相關資訊服務。三、提供公共交通運輸。四、提供學費抵稅和直接補助(如食物券、住宿券等)。

Bracey (2002) 針對教育市場化中,有關教育券、教育民營化的特許模式(委辦學校)等實施模式,在美國亞歷桑納州、加州、密西根州實施的情形,主張教育市場化應有的因應策略為:一、訂定各校必須達到的學生基本學業標準。二、將績效責任明文訂到相關的法律中。三、明訂市場遊戲規則,包括家庭選校與認可的程序、父母須獲得的資訊、教師資格、課程與評鑑、政府支助與關閉學校的規準等。

綜合歸納上述有關教育市場化的因應策略,可以發現教育市場化在實施時,其所涉及的事項事實上甚為繁雜,必須輔以相關策略方能完善,而能有效的推動。這些策略主要圍繞在三個主軸上:

一、就市場而言,必須確保教育市場的有效運作,亦即必須做好教育市場秩序的維護工作。因此市場化的專屬或相關法令必須及早建

立，這些法令至少應包含：市場運作規則（含進退場機制、選擇資訊透明化等）、市場化下政府定位、學校產權、評鑑機制、績效責任、學生基本教育成就標準、相關輔助措施（如公共交通運輸的補助）的法制化等。

二、就政府而言：市場化是使其角色轉換，而非卸責。政府必須更積極扮演監督維護市場機制有效運作的角色工作，並主動提供必要協助，但應以避免干涉市場自由運作為原則。前述教育市場化的法制化工作，將是政府的首要且重要的職責，市場遊戲規則的後續維護與管理，則是政府的另一大責任。

三、就學校而言：學校內部全體人員，對於市場化的意義與革新方向，必須有清楚而深切的體認。而且從本位管理精神的落實、校長角色的轉換、教師專業的提昇、行政效率的重視、學校績效責任的強調、認真看待與家庭的互動與回應、乃至於學校公關、包裝、行銷、及市場定位與區隔等，這些都是市場化後，學校應有的體認與因應。

以下再進一步就前面文獻分析，所獲得具體的教育市場化因應策略，歸納分析出十項，呈現如下：

一、周延制定相關法律：教育市場化需要一套明確的「遊戲規則」，亦即須制訂相關的法律來因應。否則不僅無法有效建立健全的教育市場，且將面臨前述教育市場化的諸多限制，使得整體教育未受其利卻先蒙其害。因此有必要以法律來作為行動準則與實施規範。

二、提供完善且透明的學校選擇資訊：家庭在進行選擇時，除了受其自身理性選擇能力的限制外，往往也有於對相關訊息的掌握有限所致。因此，政府應主動提供並宣導與整個選擇機制有關的注意事項，並應要求各校提供完善透明的學校最新資訊，供家庭進行選擇參考。

三、針對弱勢家庭提供進一步的協助：這些必要之協助應至少包括：提供交通運輸服務、午餐或書籍補助、學費抵稅、選校免費諮詢服務等，使弱勢或社經地位相對不利的家庭，也能在立足點平等的基礎上，選擇有利自身的教育。

四、訂定統一的學生基本學業成就標準：為避免各校在市場競爭的情況下，利用各種不實伎倆、噱頭進行宣傳，或犧牲學生教育成就以換取更低的學校教育成本支出。政府應制定一套學生基本成就標準，

以確保學生學習成就維持在一定水準之上，進而維護國家整體國民教育水準與基本學力。

五、重新界定學校產權：學校自主經營是市場有效運作的前提，因此有關於學校產權歸屬的問題，應先做清楚界定。特別是公立學校，在市場化後，政府與學校的關係，以及學校對產權的擁有與使用程度等，都有必要再行確定；私校的產權也必須利用市場化實施之際，再徹底調查其產權狀態，避免人謀不臧，影響學生受教權。

六、促進學校投資或融資機制的多元化：學校的興辦與運作需要一定資金來維持或周轉，因此為擴大市場上的供給方，提供學生更多的選擇機會與對象，政府應制定一套寬鬆、多元、彈性的辦學投資獲融資機制，以增加各界辦學誘因，並藉以維持學校穩定營運。

七、協助教育人員認識市場化的意義，並助其轉型因應：學校教育人員的支持是教育市場化實施成效的另一大關鍵。由於在教育領域引入市場機制，對許多學校或教育人員而言，都極為陌生，尤其是公立學校。而在不瞭解的情況下，易使教育人員心生反對或不配合，以致非但無法達成市場化的效用，反而甚至破壞市場化的推行。因此政府確有必要協助第一線教育人員，認識市場化的意義並助其順利轉型。

八、建立並徹底落實評鑑工作：任何教育政策的推動，都需要進行評鑑，以作為修正或改正之依據，教育市場化的推動亦不例外。然而此處更強調的是，對於有關教育市場中各個參與學校的辦學情形，進行評鑑。一方面可作為最新的家庭選校資訊；另一方面可避免市場惡性競爭，而降低教育品質，危害受教者的權益。

九、政府應扮演好監督與維護市場運作的角色：教育市場化後的一大轉變，即是政府由教育參與者變為監督者，不再「球員兼裁判」。政府應本於職責，加強監督，並積極維護市場運作。一方面避免市場無秩序對學生受教的傷害；一方面避免市場失靈，導致教育市場必須重組或關閉，而讓政府重新介入，回到實施前的狀態。

十、協助學校進行本位管理、公關行銷、以及與家庭的積極良性互動：市場化後，學校由單純的辦學角色，擴大到必須學會市場競爭，成為一種教育企業。在此革新轉型之際，政府應透過各種措施，協助學校進行本位管理，做好公關，善用各種行銷策略，並應盡力與家庭進行良性互動，充分回應家庭對教育的需求，以使學校在教育市場

中，具有競爭力並能永續經營。

小結

綜合歸納分析前述有關教育市場化之實施限制與因應策略的文獻及相關論述，可以進一步獲得以下幾點：

一、教育市場化實施的限制主要包括以下六大類：教育選擇上的限制、學校自主性的限制、教育公平性的限制、學校自身的限制、市場機制未臻完善的限制、教育品質效能提昇上的限制。

二、市場化實施限制項目最多者為以下二者：第一，來自學校屬性、文化、與對市場化認知而產生的學校自身限制。第二，來自市場機制因諸多條件未具備或發展不完全，而產生未臻完善的限制。

三、上述的限制，有些是對教育市場化的實施過程，形成阻礙；有些是形成不如市場化預期目標的情況。然而也有一些是兼有這二者，不僅在實施過程形成限制，也導致與預期不同的作用，這些包括：管理主義的限制、品質追求與學校自主性的衝突、市場競爭與教育多樣化的矛盾、來自企業或社會團體對學校自主的干預等。

四、有關教育市場化的因應策略主要圍繞在三個主軸上：市場、政府、與學校。

五、教育市場化的因應策略共有十項：周延制定相關法律、提供完善且透明的學校選擇資訊、針對弱勢家庭提供進一步的協助、訂定統一的學生基本學業成就標準、重新界定學校產權、促進學校投資或融資機制的多元化、協助教育人員認識市場化的意義並助其轉型因應、建立並徹底落實評鑑工作、政府應扮演好監督與維護市場運作的角色、協助學校進行本位管理、公關行銷、以及與家庭的積極良性互動。

第五節 教育市場化的發展情形與相關實例

本章的探討重點主要集中在教育市場化的應用層面，因此先前已對教育市場化的指標、條件、模式、限制、策略等，分別進行了一番探討，而這些應用的點極可能同時、整體的出現在實際的情形或案例裏。因此本節將更進一步具體地來探討教育市場化的發展情形與相關實例。

壹、教育市場化的發展情形

先前所論及的教育市場化發展背景，促成了當今世界各主要國家的教育直接或間接地朝向市場化的方向發展。當然這其中有一個不可否認的事實，即自上個世紀以來，全球的教育思潮與改革方向，幾乎是以英美為主，帶動全球教育的變革。預料伴隨著全球化的運動，這種傾向有可能加劇。在此情形下，教育市場化的發展情形可以說也是與英美的教育改革息息相關。

根據 OECD (1994) 的報告指出，英美等國教育改革朝向市場化方向發展，主要是受到 1970 年代以來全球性經濟衰退，使得各國政府莫不致力於追求效率與卓越，加上 1980 年代以來新自由主義風潮興盛所致，因此對於公共財務的經營主張依市場機制，而非政府計畫管理，應用在教育上，具體而言，就是學校應依靠就讀該校的「顧客」來獲得資源，藉以促使學校形成革新動力。Bondi(1991)更明確指出這種市場化改革方向，更傾向選擇與多元化，改變傳統以來政府作為教育服務供應者，以及透過科層制決定教育決策與資源分配的模式，改以市場代之。以下將進一步從美國、英國、中國大陸、及我國的教育市場化發展情形加以探討。

一、美國教育市場化發展情形

以下將就一些學者專家或研究者對此議題的看法，依時間先後，分述如後：

(一) Friedman 的看法

在美國教育市場化的發展過程中，最主要，也是最重要的倡導者就是諾貝爾經濟獎得主，也是最早大力提倡教育券等教育選擇方案的美國經濟學大師 Friedman，他在 2002 年接受專訪時(Kane,2002)，為

美國教育市場化的發展下了一段註腳，他認為未來的教育會如何很難說，但有一點卻是值得深思的，即我們豈能限定學生在求學階段只能待在同一標準或單一學校中受教育？事實上，我們可以讓學生運用教育券去選擇受教課程或授課方式，例如數學在一所學校、英文與科學在另一個學校，或甚至有部分可以在家教育方式進行。當前在美國有將近 100 萬名學生選擇參與在家教育，就證明當前教育系統的失敗。因此，期待一個更開放的教育市場，讓更多不同的學校出現，無論是營利、特許、或政府辦理的學校，這些學校都必須使消費者滿意以換取生存機會。

其次，論及教育經費的問題，Friedman 也強調可以容忍政府以財政支助學校，但絕不可由政府管理學校，甚且最好連政府以財政支助學校都應避免，除非是為那些付不出錢的人。以美國歷史而論，即使到了 19 世紀政府仍不支助學校，但卻仍有 80-95% 的學生去學校就讀，且擁有高於現在的書寫程度。難道只是為了那 1% 或 2% 的建立社會價值的邊際效應，就要政府經援整個教育系統嗎？在理想的社會中，家長負擔孩子的教育就如同他們提供孩子食衣住行一般，因此政府教育經費的支助，也應限於那些有事實證明家長無法或不願提供孩子教育的家庭。

再就美國教育市場化發展中，最重要的輔助工具--教育券而論，整體而論教育券計畫仍是十分有限，即使是像密爾瓦基的最大方案，也僅能容納 15500 名學生加入。然而事實上，以 Forstmann-Walton 方案為例，它提供 4 萬名獎學金給學生，申請的學生自己必須自費 1000 元，結果有 125 萬名學生提出申請，此一現象顯示，當前全美學生對選擇的需求，似乎有一個明顯的市場等待選擇機制去發展。以美國當前的教育需要與選擇機制的發展而言，最重要的關鍵仍在於競爭。特許學校就某種程度而言，確實提供學生更多選擇機會，但仍是有限的，畢竟它們也只是整個政府教育系統的一部分，故無法產生價格競爭，只能為品質、結構競爭。然而競爭卻是社會中各個領域獲致進步的關鍵，以美國當前技術最落伍的單位，如郵局、法院、學校為例，就是因為它們都是由政府經營、獨佔，才無法更新進步，因此在教育上真實的需要乃是更多的競爭。

（二）Levin 與 Belfield 的研究

Levin 與 Belfield (2003) 對於美國未來教育市場化發展的趨勢指出，整個美國教育市場化的發展可能造成以下情形：1. 經由市場導向途徑而增加選擇。2. 競爭和選擇可促進一小部分的學術成就。3.

廣泛的市場導向將引起更多不公平（但也對窮者產生正面影響）。4. 教育市場化對社會凝聚力之影響是未知的，這必須視社會凝聚力的定義、計量、以及隨著市場擴大會出現何種學校而定。5. 當前對於教育市場化的所知仍是相當有限的，其原因在於：（1）缺少市場經驗。（2）「先有雞還是先有蛋」（政府和市場；學校和家長學生）的迷思現象。（3）太多變數。（4）評鑑所需規模過於廣大且花費昂貴。（前二者主要與缺乏大規模的例證以資推證有關）。

（三）高旺蓉的研究

高旺蓉（2004）在探討美國公立學校所面臨的新挑戰時指出，美國教育市場化的發展趨勢，主要是根源於美國基礎教育為了提高整體教育的質量，歷經了多次大規模的改革，然而這些努力收效甚微，以至於朝向從根本制度面改革，欲徹底走出傳統公共官僚體制，朝向一個更為多元、競爭、選擇的類似市場化模式，藉此也產生了擇校制度與許多的新型態學校。並且這種市場化趨勢仍在不斷發展，以市場化的學校模式之一的特許學校為例，單就美國各州通過特許學校立法的踴躍情況就可略見端倪（參見表 3-7），1991 年明尼蘇達州聖保羅市立中學是全美第一所特許學校，截至 2001 年全美已有超過 2000 所的特許學校，以及超過 50 萬名學生進入特許學校就讀。

表 3-7 美國各州通過特許學校立法情況表

年份	州
1991	明尼蘇達州
1992	加州
1993	科羅拉多州、喬治亞州、麻州、密西根州、新墨西哥州、威斯康星州
1994	亞利桑納州、夏威夷州、堪薩斯州
1995	阿拉斯加州、阿肯色州、德拉瓦州、新罕布夏州、路易斯安納州、羅德島州、懷俄明州
1996	康乃狄格州、佛州、伊利諾州、新澤西州、北卡州、南卡州、德州、哥倫比亞特區
1997	密西西比州、內華達州、俄亥俄州、賓州
1998	愛達荷州、密蘇里州、猶他州、維吉尼亞州
1999	紐約州、俄克拉荷馬州、俄勒岡州

資料來源：出自 Murphy & Shiffman (2000: 30)。

(四) 蕭進賢的研究

蕭進賢 (2003) 主要是從學校選擇的觀點，指出美國近年來教育市場化發展的趨勢，主要是強調以目標導向的績效責任，取代規責導向的行政管理，透過教育市場的供需原則，迫使公立學校進行革新。這種教育市場化的發展情形，可由相關重要論述與教育政策的遞進演變，略見端倪。(參見表 3-8)。

在這些論述或法案政策中，最明顯的一個特徵就是，美國對於學校選擇的重視，起源甚早，並且一直獲得學者專家或不同黨派執政者的肯定支持。同時伴隨學校選擇概念而來的就是比較偏向市場化的作法，主要呈現在：一方面透過學校間競爭，提供家庭更好的教育與選擇；另一方面則是透過發放教育券，賦予家庭更多的選擇自由與機會。

表 3-8 美國教育市場化發展情形的重要論述或政策

年代	重要論述或政策	主要內容
1962	Friedman(Capitalism and freedom)	1.家長應有為其子女選擇學校的權利。 2.教育如同企業，競爭性的企業較能有效符合消費者需求，教育也必須發展出競爭性市場。
1972	Jencks (Inequality:a reassessment of the effect of family and schooling in America)	發表 Jencks 模式，又稱為管制補償模式，主張透過教育券使全民教育機會均等。
1978	Coons & Sugarman (Education by choice)	主張成立教育券學校，依學生家庭狀況發給不同面額的教育券，使社會經濟資源獲得公平分配。
1983	A Nation at Risk 報告	主張學校選擇權是教改的主要方案，除了強調教育券外，也提出所得稅扣抵學費方案。
1990	Chubb & Moe(Politics, markets and America's school)	1.反對民主化之下學校內部與外部的官僚科層體制，主張市場機能的發展方向與教育券的實施。 2.強調學校間的競爭與選擇。
1991	布希總統 (America 2000:An Education Strategy)	強調學校選擇，認為競爭才能加速學校進步。
1994	柯林頓總統 (Goals 2000:Education America Act)	在全國教育目標中增列第八項--家長參與，支持公立學校的教育選擇權。
1997	柯林頓總統 (美國總統文告)	1.重視公立學校選擇權與績效責任的提昇。 2.要求州與地方學區提供家長公立學校選擇方案。 3.整頓經營不善的公立學校，必要時不惜關閉學校。
1998	柯林頓總統國情咨文	1.支持特許學校設立。 2.繼續強調公立學校選擇權的實施。
2001	布希總統教育政策 (No Child Left Behind)	1.增進家長選擇權。 2.學校向家長報告。 3.支持特許學校與學校選擇革新計劃。
2002	聯邦教育部公布「公立學校選擇」的政策指南	1.強調學校選擇的主要目的是為了提升公立學校教育的平等與卓越。 2.重視為家長提供充分的選校訊息和擇校的權利。 3.透過標準化測驗結果判斷學校選擇成效。 4.主張在教育分權的制度下繼續推動學校選擇政策。

資料來源：整理自蕭進賢 (2003) U.S. Department of Education(2002)。

（五）孫宵兵與孟慶瑜的研究

孫宵兵與孟慶瑜（2005）的研究認為，首先，從歷史脈絡來看，美國早自南北戰後，其所推動的教育改革運動，就已促使教育市場的誕生並形成體系，亦即推動了一種教育與經濟結合互動的體系，但在過去漫長的一段時間裏，由於強大的教育傳統束縛，並沒有人真正提出教育市場的概念，直至 1959 年 Schultz 提出人力資本理論，奠定了教育經營的理論基礎，使教育成為一個可以用市場觀點視之的產業。此一基礎結合擇校的運動，使得教育市場化的改革方向愈趨明顯。1988 年的 4 月明尼蘇達州成為第一個立法實施擇校運動的州，繼而在 90 年代後，又陸續有教育券、特許學校、營利教育等的實施，使教育市場化幾乎完全進入公立學校系統，而各州也相繼批准與教育市場化相關的法規。

其次，從美國教育市場化的具體措施來看，研究者認為主要體現在十個方面。這些措施顯示美國其來已久的市場經濟活動，早已進入教育領域，特別是在高等教育領域，不僅在體制上朝向市場導向發展，甚至學校許多的活動措施，根本就是不折不扣的商業行為，學校採用一般產業的運作模式，並在各校間形成類似市場的競爭態勢。茲簡單以條列分述如下：

1. 制度創新：主要在於根據經濟發展需要，革新教育制度與辦學體系。具體作法：建立與經濟發展互動的教育模式、推動教育立國興國的國家發展策略、建立向教育傾斜的投資體制與教育的經濟政策。

2. 專業創新：其具體作法主要包括：舉辦經濟領域所需要各種類型的學科專業、舉辦熱門且有發展前景的教育專業、舉辦對經濟發展有重大意義的專業。

3. 機制創新：一方面透過將人才與經濟發展作為衡量大學水準的指標，並引進市場競爭機制，提升辦學水準；另一方面則是建立自由的教育投資體制，並強化政府輔導職能。

4. 人才培養：認定人才培養與財富之間的正向關係，因此在高等教育針對不同科系收取不同的學費。例如工商、醫科的學費就較高。同時美國也匯集全世界大批的科技人才，造就美國今日龐大的財富。

5. 高教與科技的結合：各大學利用自身科技優勢，參與生產，並經此獲得巨大的經濟收入與社會效益。例如 70 年代史丹佛大學注重科技服務發展，建成著名的矽谷，創造龐大的經濟收益。

6. 利用學校無形資產：美國各類大學，特別是名校，每年教育經費的 1/3 是從捐款與贊助中得來，他們充分利用學校的無形資產—聲譽，來換取社會各界的捐助。例如：微軟公司總裁蓋茲曾一次捐助哈佛大學 2000 萬美元。

7.發展教育進出口：首先，透過招生海外學生或在海外辦分校，收取費用並帶動生活消費。美國是當今擁有留學生最多的國家，每年留學收入達 7000 億美元。其次，美國透過托福考試的教育測驗，向全世界 180 個國家地區，開創巨大的「語言出口產業」。

8.智力服務：新成立的一些「教育公司」，利用知識和智力來進行教育服務，常見的方式透過電腦或網路來協助學生。並透過向家長收費簽約，促進學生成就，這種公司的獲利甚豐。

9.後勤服務：有些公司為學校提供衣食住行等的後勤補給，包括：學生伙食、住宿、衛生、水電、制服、學校用品、交通運輸等，形成龐大的附屬在學校周邊的產業群。

10.副業服務：為了促進學校發展，學校轉而與校外的各種經濟活動結合，如許多長春藤名校，將學校資產成立管理公司，進行各種投資。又如許多中小學在校內設有工廠，一方面可獲得生產收益；一方面又可供學生實習之用。

綜合上述，簡單歸類美國教育市場化的發展，具有以下幾項特點：

(一)是與其強大的資本主義市場經濟結合的。美國社會本身的自由、民主、多元背景，則是形成教育市場化的溫床。

(二)進一步來看，美國教育市場化是源於公眾對學校教育在質量表現上的不滿意，加上教育逐漸成為一種對未來的投資，民眾、社會、甚至國家，都對教育日益需求與重視。

(三)其具體表現，從微觀來看，在學校內重視企業式的績效管理，許多教育活動也都隱含著商業式的效率考量，而校內許多服務都外包給民間公司來經營，這在高等教育尤其顯著。另一方面從巨觀來看，在校外、校際間，則強調透過市場機制來促進教育的革新，特別是公立學校的改革。

(四)伴隨而來的主張就是選擇與競爭，採用各種公私結合的模式 (public-private nexus)，其中最顯著的就是：教育券、特許學校、與教育民營化中的契約外包或委外管理，另外也採用所得稅抵免學費、學校選擇等措施來輔助教育市場機制的運作。根據 Dillon (2005) 在紐約時報撰文指出，這些措施至今仍在發展中，尤其以特許學校發展最快，截至 2005 年 7 月，全美已有 3300 所的特許學校，分佈在 40 個州，並有 100 萬人參與其中。教育券則是在俄亥俄州、佛州、威斯康星州、華盛頓特區進行中，參與的人數達 36000 人，雖然進展速度不如特許學校，但在少數州如俄亥俄州，參與人數仍在持續增加。

(五)在各類教育市場競爭中，為了確保各校及學生表現或成就達到一定水準，特別強調績效責任與全國性標準的評鑑與達成。不僅在 2001 年有全國教育績效責任中心 (National Center for Educational

Accountability) 的成立。在布希總統於 2002 年 1 月簽署的「No Child left Behind」法案中，更要求各州根據自訂的學生學業標準，每年進行進步評量 (AYP, adequate yearly progress)，州、學區、學校每年須達到最低要求。同時各州也分別針對師資、學區、學校、學生等進行各樣評鑑，以確保整體教育的品質。

二、英國教育市場化發展情形

Ozga (2000) 論及英國教育市場化的發展情形，認為主要與學校選擇運動有關，1988 年的教育改革方案提供家長選擇公校之自由，家長可依據宗教傾向或學生能力選擇合適的學校，學校的經費來源則是依據一套固定公式，這份公式會視學校的學生數及招生數來決定對各校的經費分配，學校也被授權能完全支配使用這些經費及資源 (包括教師)，這就如同形成一種學校的準市場，保守黨政府相信透過學校間的競爭，可促進教育標準提升，尤其是考試成就之提升。另外，英國政府也透過學校表現規定 (performance regulation) 來強化準市場改革，包括制訂國定課程、在四個教育階段分設國家考試、出版各學校測驗表現成就表等。其次，1993 年英國政府成立教育標準署 (OFSTED)，更進一步監督各校的學生成就表現。1997 年工黨政府執政又更進一步強化學校表現規定，地方教育當局 (LEAs) 扮演中央政府督促學校革新的代理人角色，LEAs 會嚴格督促學校的各項服務，若發現不當之處，可直接將其改為私部門來服務。然而即使工黨政府政策很強調學校間的協調合作，但是促進學校間的競爭架構構想卻始終未變，甚至更藉專門學校的擴充來予以強化。

Apple(1999)從國家與新自由主義改革的觀點，來探討英國教育市場化的發展與隱憂時指出，英國自 1993 年推出教育行動方案 (the 1993 Education Act)，其中明訂市場化的原則，且明訂地方教育當局 (LEA) 被賦予推動「going GM」的責任，亦即必須讓學校脫離當地學校系統的控制，讓學校進入競爭市場中。此一行動事實上是與新自由主義改革(Neo-liberal Reform)的想法不謀而合。因為傳統古典自由主義是以個人追求利潤為導向，政府的權能與介入愈少愈好，新自由主義則賦予政府權力，去製造或維護一個適合整體公民競逐的市場架構與機制。因此整個社會都被引入市場機制中，功績、努力、與表現被強調，如此一來，將對中產階級有利，因他們擁有能力、知識，能替孩子或自己選擇有利的市場位置或培育競爭力，也因此將逐漸產生社會階層的問題。教育市場化在英國的發展，會否因經濟、社會、文化資本的差異而形成新的問題，將是有待探討的衍生新課題。

Gorard(2001)針對英國長期學校選擇運動的影響，所做的實務評估報告中則相反地指出，市場化的教育改革已經達成一定的效果，特別是在貧苦家庭得以自由選擇學校與鼓勵學校改善測驗分數上，都有顯著的表現，並對於英國長期以來社會階層化與教育上嚴重的地域差異的問題，有著顯著實質的助益。

蕭進賢（2003）從學校選擇的觀點，指出英國近年來教育市場化發展的趨勢，主要是強調以目標導向的績效責任，取代規責導向的行政管理，透過教育市場的供需原則，迫使公立學校進行革新。這種教育市場化的發展，可由相關的法令或教育政策的遞進演變，略見端倪。（參見表 3-9）

表 3-9 英國教育市場化發展的相關政策或法案

年代	政策或法案	主要內容
1975	保守黨政府教育政策	主張教育券的引進可補救現行公私立學校之不足。
1980	英國教育法案--學額補助計劃	1. 強調引進市場法則進入教育領域，並帶動學校間的競爭。 2. 利用學額補助方式協助有能力卻家境不佳的學生進入私校就讀，擴大家長的學校選擇權。
1988	英國教育改革法案	透過開放入學計劃，加速市場機制進入教育領域，增加校際間的競爭，鼓勵家長進行學校選擇。
1992	英國教育白皮書「選擇與多元」	1. 以賦予家長選擇與學校多元發展為主題。 2. 強調下個世紀學校是藉由選擇組成的，主張學校脫離 LEA 管轄，成為中央補助學校。
1997	英國工黨政府教育白皮書「卓越的學校」	強調家長與學校的互動，學校應主動提供家長學校資訊，賦予各校更多自主權。

資料來源：出自蕭進賢（2003：179-182）。

孫宵兵與孟慶瑜(2005)的研究，認為英國教育市場化是從 1980 年代柴契爾夫人主政時期開始，他大力推動各項市場化的改革措施，因此英國人將包括教育市場化、教育民營化在內的所有民營化運動合稱為「柴契爾革命」。這個革命在教育法案上，主要體現在 1988 年的教育改革法與 1992 年的高等教育改革法，將英國教育完全轉向市場導向的系統（a fully Market-oriented System）。經過十多年的教育市場化改革，研究者針對高等教育部分指出其影響有四：（一）促使高教經費下降，如今學生平均學費較 80 年代初，少了 40%。（二）在教學與研究上，其產出大為增加，尤其科學研究的論文數量與授與畢業生優秀學生人數的百分比，都有長足的進步。（三）提升對學術工作的重視程度。根據研究指出，英國大學花在學術與行政工作的時間，比同期的西歐或北美大學同行多。（四）學費收入實際用於教學上，達到整體教學成本的 30%，使學費收入大致符合每名大學生的

實際邊際成本。

綜合上述英國教育市場化情形的研究或分析，可以歸結出以下幾點特徵：

(一) 英國教育市場化的發展情形與美國頗為相似。在時間上大約是起自 1980 年。在內容上，都是以學校選擇作為主要的市場化政策工具。在績效要求上，都制定一套標準，來確保學生學業成就。

(二) 具體而論，1988 年的教育改革法是整個市場化改革的關鍵。直接授權家長選擇學校，不受學區限制，政府並採取學額補助，根據各校實際學生數，換算每位學生合理的教育成本，逕自撥款給學校。根據 Gorard(2001)的說法，這就猶如一種全國性的教育券方案。並藉此促進選擇的公平，公私教育之間的界線逐漸淡化。

(三) 藉著中央政府直接補助學校的方式，使地方教育當局的控制權愈來愈小，學校自主性明顯提升，結合家長教育選擇權的增加，使得英國教育愈趨於市場化。

(四) 1993 年成立教育標準署，確立了英國的教育績效責任制。並且隨著工黨政府在 90 年代後期主政，教育市場化的發展方向大致不變，但更主張透過教育績效與標準的建立，讓教育市場化的發展有客觀的評鑑機制。

(五) 英國在推動教育市場化之際，也面臨有關引起社會階層化、教育不平等的疑慮，有待政府透過教育政策去小心防範。

三、中國大陸教育市場化發展情形

中國大陸過去有很長一段時間係實行社會主義計劃經濟體制，因此顯在教育體制上，係採用國家統一管理的單一教育體制，並不存在私立學校。直至 1978 年改革開放後，市場經濟體制方逐漸形成，由於教育財政經費不足、教育資源分配不合理、加上單一辦學體制無法適應經濟快速發展後，對人才高度的需求，也無法充分滿足人民對教育的需求，因此遂有民辦教育的形成，即所謂「社會力量辦學」。然而整體而言，政府對各級教育，無論公辦或民辦，仍運用各種行政手段進行各種管控。民辦教育只定位在「排憂解難」和「拾遺補缺」上。

根據莫家豪、戴曉霞(2002)在「全球化、市場化與高等教育---東亞地區發展趨勢」一文中，論及中國大陸的教育市場化發展，認為這是回應經濟現代化的需要與人民日益增加的教育需求，並藉著經濟改革與社會結構變化，為此一發展提供條件與動力。而其發展主要呈現在幾方面：(一) 中央政府不再對教育統包統攬。(二) 國家不再承

擔提供教育服務的全部責任。(三) 國家鼓勵社會力量參與提供教育服務。(四) 市場力量成為整體教育發展的一大動力。

江仕德(2003)針對中國大陸民辦教育所做的研究指出,中國大陸將教育視為公共福利,因此教育主要由政府主導主辦,儘管改革開放後,民辦學校逐漸形成增加,但也多屬於靠少量集資、借資辦校,完全以學費維持營運的學校,學校並無營利的問題,直至學校向家長收取建校費以回收建校成本後,民辦學校才略具西方私校營利的色彩,然而,由於政府對民辦學校的人事任免、資金運用、課程設置、招生考試、學歷文憑等擁有絕大控制權,因此中國大陸的教育市場仍處於一種計劃經濟的市場。對此,盧乃桂與操太聖(2003)卻有不同看法,他們認為中國大陸的高等教育已經歷了市場化的洗禮,表現出選擇、多元、競爭、需求主導型、及自決等基本市場原則。不過他們也承認這與主流市場化理論所強調「市場進入伴隨著政府退出」的主張不一致,因為政府仍居主導地位。他們認為中國大陸當前所謂的市場機制,只不過是政府從事教育管理的一種比較有效的工具與手段,政府在教育上引入市場機制的目的,在於分擔財政壓力並促進有效公共管理,並非政府行為基本價值的轉變。

其次,從各種相關研究或論述上看來,支持與反對中國大陸教育市場化的主張各張旗鼓。就支持者而言,例如:鄭家福(2003)認為中國大陸教育市場化可避免教育「行政化」之趨向,又可促進政府對教育的不斷投入。反對者如袁連生(2003)認為中國大陸已過度教育市場化了,若再進一步推動教育市場化,將導致許多貧困學生失去教育機會,使得已經很嚴重的教育不公平現象進一步惡化。另外也有針對當前情形提出改良建議者,如陳曉紅、何鵬(2003)在「現代大學教育」期刊上,有感於高等教育由政府導向轉變為市場導向後,高校面臨嚴重的財政危機,因此建議成立一個以辦學為目的的教育股份有限公司,股份資金來源可由自然人或企業法人股東投入、政府政策資助投入、學生繳費、銀行貸款、社會捐贈等五部份形成。再由教育股份公司投資成立股份制的高等學校。

此外就法令的頒佈來看,中國大陸在社會主義的中央集權體制下,近年逐漸走向改革開放,在教育大政上採取鬆綁與調節並進的方式,並有逐漸朝向教育市場化方向發展的情形,茲以表 3-10 為例說明其具體演進情形:

表 3-10 中國大陸教育市場化發展的法令演進情形

年代	法令	內容
1985	關於教育體制改革的決定	堅決實行簡政放權，擴大學校辦學的自主權。
1993	中國教育改革和發展綱要	重申教育服務提供的分散化和多樣化，支持社會力量辦學，改革政府包攬辦學的職能。
1993	教育法第 25 條第 3 款	任何組織和個人不得以營利為目的舉辦學校及其他教育機構。
1995	教育法	鼓勵地方社區和非正式部門支持教育，政府的教育管理權和財政權進一步下放。
1997	社會力量辦學條例	禁止學校以營利為目的。
2002	民辦教育促進法第 51 條	允許出資者可以從辦學節餘中取得合理回報。

資料來源：整理自江仕德(2003:22-23) 岳經綸(2002:270-271) 莫家豪(2002:52-53)。

綜合上述，當前中國大陸因仍受限於其政治發展脈絡，雖然離本研究所謂教育市場化尚有一些距離，但從其學者專家對此議題之熱衷；從官方在推動教育的方向與國家教育相關法規的頒佈來看，似乎有逐漸推動形成教育市場的情形，尤其民辦教育促進法的設置，雖仍強調教育屬於公益性事業，但在公益性不等於無償性和福利性的詮釋下，准其收取合理回報，加上放眼未來，中國大陸 13 億人口在教育上所可能產生的巨大需求，應可推論中國大陸將在教育上，逐漸朝向一種在社會主義架構下的自由經濟主義的市場化方向發展。

四、我國教育市場化發展情形

我國教育市場化的發展與 1990 年代一波波教育改革浪潮中，強調政府對教育的鬆綁並鼓勵民間興學的各項措施有極大關係，換言之，教育市場化在我國的發展並非形成單一政策推動，乃是藉助教改的訴求與力量，趁勢而起，順勢而為。這可由各項法案的推動與教育報告中一窺端倪。

楊巧玲(2003)即指出，我國在 1980 年代興起的教育改革浪潮，其改革驅力是政治的，而非經濟的。民間團結集結力量，要求國家下放長久以來壟斷教育的權力，回歸人民與地方政府。到 1990 年代獲得官方正面回應，並定 1994 年為教育改革年，兩年後公佈以教育鬆綁為基本訴求的總諮議報告書，成為日後教改藍圖。而其中教育鬆綁論述雖主張教育從國家控制中釋放出來，卻類似教育市場化的主張，諸如鼓勵私人興學、嘗試公辦民營、提供家長教育選擇等，部份並於教育基本法中得到法源依據。

楊士賢（2003）的研究加強了上述的說法，他從市場競爭、家長選擇等的角度，加以檢視並證諸我國有朝向教育市場化發展的情形（參見表 3-11）。這些明證包括：

（一）1995 年教育部發表「中華民國教育報告書---邁向 21 世紀的教育遠景」中，提到「自由與多元是現代化教育的趨勢，自由是尊重市場調節機能，減少不必要的干預。多元是提供多種不同的方式以供選擇」，同時也在報告書中，研擬實施教育券以提昇學校間的競爭。這不僅揭櫫我國教育朝向市場化發展的方向，也倡導市場化的輔助工具--教育券的實施。

（二）國內師資培育制度在 1995 年「教師法」三讀通過後，正式進入新階段，取得教師資格的合格教師須經過競爭，方能受聘成為教師，儼然使師資的培訓任用進入市場的法則中。

（三）1999 年「教育基本法」第 7 條指出「人民有依教育目的興學之自由，而政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理。」這提供教育市場化發展在供給面上更大的自由與空間。

（四）1999 年「教育基本法」第 8 條內容述及，「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利」。此一法令等於為教育市場化發展中，教育消費者對教育服務之選擇，提供了法律的初步依據。

（五）1999 年「國民教育法增修條文第 4 條第 2 項」中，指出國民中小學的經營方式可為公辦民營，鼓勵民間興學，並希望引進民間資源與企業經營理念，以提昇公立學校經營效率。是項主張與教育市場化的發展不謀而合。

（六）2001 年配合九年一貫課程的實施，全面開放中小學教科書為審訂制，學校可依據需要選擇使用教科書。這也促進了教科書市場的誕生，促成教育教材的市場化。

（七）2004 年 6 月修正通過的增訂「高級中學法第 26 條第 2 項」中，明文指出「公立高級中學之場地、設施與設備提供他人使用、委託經營、獎勵民間參與，與學生重補修、辦理招生、甄選、實習、實施推廣教育等所獲之收入及其相關支出，應設置專帳以代收代付方式執行，其剩餘款並得滾存作為改善學校基本設施或充實教學設備之用，不受預算法第十三條、國有財產法第七條及地方公有財產管理相關規定之限制」。此主張不僅鼓勵民間參與教育，並特許學校在現有法律外，擁有一定的財產自主與管理權。對教育市場化的推動有其正面意義。

表 3-11 由政府報告、法律檢視我國教育市場化的發展情形

時間	法律或報告	內容	與教育市場化發展的關係
1995	中華民國教育報告書 ---邁向 21 世紀的教育遠景	1. 自由與多元是現代化教育的趨勢，自由是尊重市場調節機能，減少不必要的干預。多元是提供多種不同的方式以供選擇。 2. 研擬實施教育券以提昇學校間的競爭。	1. 揭櫫我國教育朝向市場化發展的方向。 2. 倡導市場化的輔助工具--教育券的實施。
1995	教師法	取得教師資格的合格教師得經過競爭，受聘成為教師。	使師資的培訓任用進入市場的法則中。
1996	教育改革總諮議報告書	父母在考慮兒童最佳利益的情況下，選擇適合其子女教育型態的權力應予保障。	提供教育市場化發展必備的條件---家長教育選擇權。
1999	教育基本法第 7 條	人民有依教育目的興學之自由，而政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理。	提供教育市場化發展在供給面上更大的自由與空間。
1999	教育基本法第 8 條	國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。	為教育市場化發展中，教育消費者對教育服務之選擇，提供法律的初步依據。
1999	國民教育法增修條文第 4 條第 2 項	國民中小學的經營方式可為公辦民營，鼓勵民間興學，並希望引進民間資源與企業經營理念，以提昇公立學校經營效率。	與教育市場化的市場形成與多元化發展不謀而合。
2001	開放中小學教科書為審訂制	學校可依據需要選擇使用教科書。	促進教科書市場的誕生，促成教育教材的市場化。
2004	高級中學法增修條文第 26 條第 2 項	公立高級中學之場地、設施與設備提供他人使用、委託經營、獎勵民間參與，與學生重補修、辦理招生、甄選、實習、實施推廣教育等所獲之收入及其相關支出，應設置專帳以代收代付方式執行，其剩餘款並得滾存作為改善學校基本設施或充實教學設備之用，不受預算法第十三條、國有財產法第七條及地方公有財產管理相關規定之限制。	擴大教育市場中供給面的財政自主與經營自由，並促進市場的多元參與。

資料來源：整理自楊士賢（2003：9-22）、蔡姿娟（2003：55）與相關教育法規

其次，我國教育市場化的發展似乎有偏重在高等教育的趨勢，李家宗（1997：153）即指出，我國目前教育市場導向的趨勢仍多以高等教育為主，由於高等教育具有較多的自主權與自由，易於發揮市場機能。至於其發展動力，依據莫家豪（2002：59）的說法，主要與政治、社會、與經濟環境的變化有關，也與高等教育不斷增長，為減輕政府財政負擔有關。在法規上，大學法的修正方向正與此一發展趨勢相合。

此外，蓋浙生（2004：41-44）亦指出，我國目前高等教育政策，如開放大學增設、調整政府與大學的關係、放寬對大學的管制、及大學進退場機制等措施，有走向市場導向的趨勢。但檢視其內、外部經營與管理機制，則仍未臻成熟，主要呈現在幾方面：（一）市場區隔與產品定位不明顯。（二）行銷理念未能善加運用。（三）競爭機制條件不足。（四）評鑑機制有待建立。

至於未來教育市場化的發展能否推及其他教育階段，李家宗（1997）在其研究「英美教育改革法案中市場導向之比較研究」中，認為英美在教育的市場導向上，都強調中小學部份，因此建議我國未來教育上市場導向的範圍，應推廣至中小學階段。

綜上所述，可以發現我國教育有朝向市場化發展的情形，並且具有以下幾項特徵：

（一）我國教育市場化與教育改革的发展息息相關，特別是與教育鬆綁的訴求有關。其次相較於美英等國的市場化發展目的，主要係以提升整體教育學力以促進經濟發展為考量，我國則是以政治上的民主化改革訴求為度，藉教育改革來潛在推動教育的市場化。

（二）政府的法律、報告也顯示朝向或支持此一發展方向。嚴格而論，現行我國並無專門針對市場化發展的措施或法律，亦無明確的市場化政策或具體作為出現，但在歷次推出的相關教育法案中，以及政府相關行政首長的歷次談話中，如陳水扁總統在 2000 年 5 月發表的「台灣新世紀教育願景」主張中央教育權力下放、鼓勵私人興學等；前教育部長曾志朗在週年記者會表示的堅定推動鬆綁的教育政策，讓教育體系變成更為開放和參與等，都顯示國家朝向教育市場化發展的可能與趨勢。

（三）當前政府有關教育市場化的作為，主要體現在教育鬆綁與分權自治、賦予更多家長選擇權、促進民間興學或鼓勵多元化興學型態、以及師培、入學管道與教科書市場的開放上。

（四）當前我國教育市場化的發展，仍偏重在高等教育階段，這主要與高教領域原本就具備的自由、彈性、多元環境，推動市場化較為容易有關，然而多數學者專家還是認為我國現行高等教育市場仍未臻成熟，仍有政府管制太多、各校市場區隔有限、大學進退場機制不夠完善、學費調漲引起學生家長反彈等阻礙市場化發展的因素存在。

貳、教育市場化的相關實例

全球教育市場化的情形，如前所述，仍在許多國家發展中。若是自 1980 年起算，已經過了 20 多年，因此有許多已經發展多年或正在進行的案例，可供參考。然而當前這方面研究所面臨的一大限制，就是欠缺完整的實證研究，包括國內外都沒有大規模或較為正式而深入的實證分析(Levin,2003)，然而這些實際案例往往能對研究提供證明或反證，仍有探討的必要。因此在分析這方面的資料時，只能根據學

者專家在探討某項議題時，順帶對某種市場化模式或實例，所做的簡單介紹與評析中，擇要進行討論，並且這些案例多半仍是以美國為主。據此，以下將根據相關的研究報告(張明輝,2005;劉慶仁,2005;Ascher、Fruchter、與 Berne,1996;Belfield 與 Wooten,2003;Boyles,1998;Brighthouse,2000;Good 與 Braden,2000;Graham,2000;Hupp,2005;Kirkpatrick,2000;Levin,2000a;Murphy、Gilmer、Weise 與 Page,1998;Wells 與 Scott,2001;Witte,2000)，分別就教育市場化中幾項重要模式的實施案例，如教育券、解除管制、民營化等，探討如後。

一、教育券實例---美國教育券的推動與第一個教育券計畫 「密爾瓦基教育券計畫」

(一) 美國教育券的發展背景：教育券的構想係由 Milton Friedman 於 1955 年提出，他的構想主要是基於資本主義與自由主義。然而這項構想直到 1970 年代才逐漸形成政策，最早是由美國聯邦衛生教育福利部所提出，進行一項教育券實驗，但是卻沒有學校自願加入此一實驗，只有加州的 Alum Rock 學區因財務困境而加入實驗，當時幾乎所有學區都拒絕是項方案，因此政府只好轉而在國會與反對黨協商，希望找出實行之路。當時的教育券提案允許學生在公立學校間自由轉校，但是當提案擴及私校時，卻無法獲得通過，因此該計畫也只能在運作七年之後停了下來。

直到十年後，教育券計畫才在雷根當選總統後再度復活，雷根政府對於各種民營化方案都極感興趣，因此各種教育券提案紛紛出籠，首先的提案是由當時的教育部長 William Bennett 所提出，但是這些提案最後卻胎死腹中，未能付諸表決。直到 1992 年，布希政府提出名為“GI Bill for Children”的法案，是項法案主要由支持或參與 MPCP (Milwaukee Parental Choice Program) 計畫的人所擬，希望提供經費給各種教育券計畫，最後卻在參議院以 38 對 56 票被否決。到了 1996 年，共和黨試著將教育券計畫加入「宗教復興與自由法案」中，並盡全力支持將教育券計畫包裹在 1996 年的減稅方案中，然而最後仍是失敗。1997 年有三項主要的教育券計畫在第 105 屆國會中被提出，其中有一個將近 1 兆美元的教育券提案被放在 1997 年的美國社會革新法案中；另外也有一項 30 個城市連署的教育券提案放在參議院的第一議案中；第三項教育券提案則是專為華盛頓特區設計的提案。最後這三項提案通過眾議院的審查，卻被參議院否決了。整體而論，當

時這三項提案都是針對低收入家庭，因此他們的選擇學校也自然包括宗教學校，並且都不對學校選擇學生做限制。不像有些提案會站在種族、宗教的立場上反對分離，而產生一些硬性規定或限制，因此整體而論，教育券計畫雖未順利達成國家立法，獲得國家撥款，直至本世紀初卻仍活躍於國家層級的提案中。

(二) 各州推動教育券計畫的情形：在美國曾有許多州設計不同型式的教育券計畫，並進行州內公民投票，主要的有四次，分別是：1990年奧瑞岡州、1992年科羅拉多州、1993年加州、1996年華盛頓州。這些方案一般都不限制針對低收入家庭學生，但最後都被投票否決。另外也有一些州由州立法機構提出相關的教育券計畫，但情況更糟，甚至未能逕付表決。直到1997年仍有一些州提出教育券計畫，但都被投票否決，如賓州、俄亥俄州、康乃迪克州、密西根州、佛州、德州、明尼蘇達州。在某些州有針對低收入戶為主的教育券計畫也屢屢失敗，如紐澤西州、賓州、俄亥俄州、威斯康星州、以及哥倫比亞特區。迄今，只有兩個提案付諸實施，一個是密爾瓦基的教育券計畫，始自1990年，但從不包括宗教性學校在內，直到1995年6月的第二次擴大實施中才包括；另一個相類似的提案是克里夫蘭的教育券計畫，它包括宗教性學校在內，於1995年立法通過，開始推動於1996至1997年間。(參見表3-12)

(三) 密爾瓦基教育券計畫的內容與對象限制：密爾瓦基教育券計畫的演進與內容大致可分成三個時期：1990、1993、1995，詳如表3-12所示。整個教育券計畫的實施對象是有所限制的，包括：1. 家庭限制：必須是住在密爾瓦基市，家庭收入等於或少於貧窮水準（在1990年約等於一個三個孩子的家庭收入20000元）的175%。2. 學校限制：初始並不包括宗教性質或教學中含有宗教性質的學校，且參與計畫的私校必須是合法註冊登記，亦即它必須有適用的健康安全法規、連續性的課程、和每年最少的教學時數。(參見表3-12)

表 3-12 密爾瓦基和克里夫蘭教育券計畫的需求內容與比較

城市	密爾瓦基			克里夫蘭
時間	1990	1993	1995	1995
學生參加資格 1. 低收入 2. 先前讀私校 3. 障礙者	1. 有規定 2. 不限 3. 不限	1. 有規定 2. 不限 3. 不限	1. 有規定 2. 規定 k-3 3. 不限	1. 無規定 2. 規定 k-3 和該年級每年 50% 的名額 3. 不限
學校參加資格 1. 宗教性 2. 地區	1. 不包括 2. 密爾瓦基市	1. 不包括 2. 密爾瓦基市	1. 有包括 2. 密爾瓦基市	1. 有包括 2. 克里夫蘭市
方案限制 1. 每校參與計畫的學生人數限制 2. 參與計畫的總學生人數限制	1. 49% 2. 約 1000 人	1. 65% 2. 約 1500 人	1. 100% 2. 約 15000 人	1. 100% 2. 依經費最大上限而定
計畫必要條件 1. 超額時學生的選取 2. 參與學校有無制訂標準 3. 有無要求研究報告	1. 隨機抽樣，參與者的弟妹可直接入學 2. 有 3. 有	1. 隨機抽樣，參與者的弟妹可直接入學 2. 有 3. 有	1. 隨機抽樣 2. 有 3. 沒有	1. 由州教育行政單局主管決定 2. 沒有 3. 有
教育券經費最大數額 (美金)	2446	2985	4600	2250

資料來源：出自 Witte (2000:45)。

(四)密爾瓦基教育券計畫的招生與審核：在申請許可的考核標準上，並不會參考學生先前的學校記錄、宗教、性別、種族等。而各校在招生入學前，必須公布招生人數上限。在剛實施時，各校的人數限制為各校學生總數的 49%，至 1993 年則增加為 65%。另外就密爾瓦基參與計畫的總學生數而言，在推動之初，約佔當時 MPS (密爾瓦基公立學校) 全部招生人數 90000 人的 1%，直到 1993 年提升到 1.5%，私校也同時接受 MPS 的學生，這些學生接受州政府的補助，其金額在 1990 年為 2446 美元，至 1998 年為 4894 美元。其次，公共教育部門在整個計畫中，負有審核許可及進行成果評鑑的責任。最初的密爾瓦基教育券計畫是為了提供教育機會給貧窮家庭，這些貧窮家庭無力送其小孩至私校。大部分的學生會從城市內公校轉至他校就讀，或進入類似幼稚園的學前學校。宗教學校最初則是在第一修正案之下被排拒在外。許多人視教育券計畫為一種實驗，但政府最後卻使用否決權去消除 1995 年為方案期限的議定，最後准許加入宗教學校。

(五)密爾瓦基教育券計畫的成果：密爾瓦基教育券計畫的成果是多面向的，以下分別從學校及家庭（包括家長參與、家長對私校學生從計畫中獲得成就或損失的態度、參與計畫的態度等）進行分析。

1. 學校方面的成果

有關教育券的理論與敘述多在探討教育券對家長在學校選擇上的影響。若是從學校方面來看，支持教育券者大多認為教育券對於倍感壓力的私校，特別是城市內的學校而言，其匯入的金錢及帶來的新客人就猶如一種拯救；而在另一方面，它所帶來的競爭有助於改善公校。他們也同時預測，教育券計畫將進一步對私校提供一個機會，去擴充他們可優先實施的各項可供選擇之實務，以滿足各種日益增加的需求；另一方面，現存的公校將繼續喪失資源，並且由學生成就、經濟階級、和種族差異所導致的分離將更為嚴重。以下再細分成公私校來看：

(1) 對公校的影響

密爾瓦基教育券計畫，嚴格而言，其樣版太小（參與的學校數、人數、地區都太少），不足以推測它對整個公校的影響為何。因此，若真要推測它對公校的影響，主要在於引起媒體的注意，許多媒體指出當前公校的弊端並嚴加注意，對公校改革就產生了一定的壓力。另外大的城市學區受政治壓力所致，正進行一連串的變革，這持續變革所產生的影響或成果，也與教育券計畫的成果或影響混淆，以致無法辨別究竟源於何者。

(2) 對私校的影響

教育券計畫對私校帶來了許多積極正面的影響。包括：1. 在財政上：它使私校的財政更穩固，在許多個案中，它幾乎使瀕臨破產邊緣的學校重獲生機。2. 對於教師和行政人員個別的變動降低了不少。3. 在計畫實施的最初數年，它增進了官員的多樣化，例如學校開始雇用並保留女性和少數族裔的教師。4. 學校在物質層面的各項設備、物資獲得改善，尤其到了 1998 年更擴充到可蓋造一棟新穎、現代化的學校建築。

其次，雖然在所有的大型學校中，曾有一所學校在主要課程上進行過發展與改革，但就一般參與計畫的學校而言，他們並未能在學校經營、教學、或組織上進行基本的改革，其中一個原因是因為這些學校多半是相當傳統的小學或是專門性的學校，有獨特的教育觀點，如

蒙特梭利、華道夫學校等。在有些學校，教育券計畫確實改善了財政狀況，使學校的方案（如語言、藝術、音樂等）得以加強，或著增加教學計畫中的技能項目（經常是電腦）。但是上述正面的影響，卻也因著二所學校的破產、關門、及犯罪的事證而受到打擊；另外也有一些私校在 1995 年的修法之後，傳聞面臨關門的邊緣。

再者，因著法院的許可，MPCP（密爾瓦基家長選擇計畫）將擴充至 15000 位學生，包括宗教性質的學校及先前已經就讀私校的學生。並且因著州政府補助經費的增加，教育券的面額將超過 5000 元。若真依照上述情形實施，將同時引發一些質疑：1.教育券將強化更多密爾瓦基的私校，其中包括挽救四所面臨關門的天主教在市區內的小學。2.PAVE 計畫（Partners for Advancing Value in Education Program；教育先進價值伙伴計畫）將不再需要，而支持是項計畫的慈善事業可用於支持其他目的計畫，或著 PAVE 可改變它支持的對象為未能領取教育券的學生。

2. 家長成果

（1）家長滿意情形

檢視教育券方案的績效，大部分著重在家庭選擇，特別是對家長產生影響的事務上。參加學校選擇計畫的家長，當他們申請加入計畫時會被訪查一次，然後在每學年結束時還要被訪查一次，藉著這些訪查可以清楚比較家長對於先前學校及當前所選擇的私校之態度。事實上，根據所有的訪查結果顯示，家長對當前選擇的私校都是持正面肯定的。家長對於先前公立學校的不滿與對於當前私校的滿意正好形成明顯的對比，而且這種對公校的不滿又大於 MPS 的家長及低收入的家長對公校的感受。其次，根據調查，家長對公校的不滿主要在於：教育環境和信念，而它卻是家長對私校最滿意之處。歷次的調查都顯示出家長們對 MPCP 的肯定，即使在第一年曾有一所學校破產，家長們的態度亦復如此。

（2）家長參與

根據研究調查顯示，家長參與的情形隨著他們的小孩進入私校後而日益增加，此處所謂家長參與包括家長與學校的接觸、學校與家長的聯絡、以及家長參與學校有組織性的活動，唯一的例外是家長在家從事的教育活動並未明顯增加。前述家長參與增加的原因，主要應是私校會要求家長參與以及簽署參與活動同意書，當然另一個可能原因恐怕是，家長必須在一開始加入計畫時，就在契約中簽署參與意願。

整體而言，有關家長參與計畫的報告確實較以往多了許多。

3. 學生成果

(1) 學生出席情形

用學生出席情形來測量其在先前學校和當前私校的教育表現，事實上並無清楚的分別，因為在小學各校各年級的出席率都相當高，僅有校際間存在著小小的差異。例如從 1991 年至 1994 年，MPS 小學的每年平均出席率為 92%，中間學校則為 89%-88%。參加教育券計畫的學生出席率在 1990 年-1991 年為 94%；1991 年-1992 年為 92%；1992 年-1993 年為 92.5%；1993 年-1994 年則為 93%。這些數據顯示全部學校的學生出席率都是令人滿意且無顯著差異的。

(2) 測驗分數成就

藉由標準化測驗的分數來評估教育成就的方法，在評鑑教育革新的工作上過度被重視的，然而，不可諱言地，它卻是一種合法且必要的分析方式。根據不同研究者所進行的量化分析，顯示出的結果卻有不同，例如：Witte 的研究認為並無明確的數據證明參加計畫的學生，在測驗分數的成就上高於公立學校學生。相反地，Greene, Peterson, and Du 的研究卻認為有進步的差異。再仔細來看，MPS 的學生在閱讀項目上表現稍佳，但在數學上則無差異。整體而言，在參與計畫的學生和公校學生間，其測驗分數成就並無太大差異，但兩種學生的測驗表現都十分良好。事實上，受限於沒有合適的比較組且缺乏有用的資訊，使得此項研究並無具體成果。

經由上述對美國教育券，特別是美國第一個完整且付諸實施的教育券方案---密爾瓦基教育券方案的探討，可以顯示出教育券作為一種教育市場化的實施模式，在經過初期的發展後，可提供幾項啟示如下：

(一) 截至目前研究雖多，卻缺少參照樣本供比較，亦即缺乏比較研究所需的有效實驗控制情境。同時由於欠缺大樣本、大範圍的研究，因此相關的研究所呈現的報告成果，似乎欠缺公信力而仍流於正反兩派各持不同研究成果對峙的局面。

(二) 在美國推出教育券的過程，遭逢許多阻礙，主要在於立法受挫，在無法律強制規範下，造成許多學區或學校寧可保守地觀望，使得教育券計畫受挫。另外，政治力的介入也是一大考驗，當政治因素介入方案的實施程序中，不管是決定實施或不實施，乃至實施後的繼續擴大方案或縮小方案，其考量並非純粹從教育層面發出，在州的

層級，利益團體與民意代表的結合，往往左右方案的實施，導致教育券作為一種市場機制工具，卻未能有效反應大眾的真正公共選擇。

(三) 根據密爾瓦基教育券計畫實施的結果顯示，教育券的實施涉及政府教育財政經費的分配，將其中一定比例的經費由間接撥款轉為直接撥款，讓家庭直接接受政府經費補助的結果，會因著私校辦學佳，而讓家庭傾向選擇私校就讀，使得私立學校在某種程度上因此而獲得財政挹注。反過來看，公立學校的經費似必免不了受到排擠，因此，未必能促進公立學校的改善。

(四) 根據針對密爾瓦基計畫的實施情形，所做的後設分析顯示，參與計畫的學校大致在經營、教學、組織革新上，其改革幅度有限。換言之，透過教育券模式來改善學校品質的構想，仍有待商榷。尤其若是同一地區，不是單一市場存在時，參與教育券方案的學校還有退出市場的可能時，會讓學校不去積極改善，以贏得一定市佔率或維持生存，反而藉著退場轉場，在不必受市場壓力的情況下，繼續維生，卻不必革新。以密爾瓦基案為例，就是因著有教育券方案內與外的兩個市場同時運作，才存有上述的狀況。

二、教育的解除管制實例---美國的教育解除管制與德州的策略

(一) 美國教育解除管制的動機：從美國的歷史發展來看，美國的立國精神原是以自由民主為本，因此從聯邦政府到地方政府，其管制權限始終有不同於其他國家的嚴格規範。但是為著廣大的美國利益與實用主義考量，有時政府會尋求擴權，以換取全民福祉。但是自1980年代以來，解除管制的趨勢愈加明顯，在教育上也是如此。以下幾個動機，促成了教育上進一步的解除管制：

1. 政治氣候的改變

起自1980年代雷根政府主政以來，所主張的新聯邦主義(New Federalism)，強調減少政府職權，利用市場機制來解決問題並促進經濟繁榮。這種想法可視為對政府官僚欠缺績效與失敗的反彈，公民對各種無效率、無效能的政府服務的不滿意與日劇增的反映，美國民眾普遍認為政府做了許多超過他們該做的事(doing more than it ought to be doing)，尤其進入後工業社會之後，民眾對政府的需求變小，政府為提供服務而享有的獨佔漸次被打破，教育的解除管制遂應運而生。

2. 學校改革的需要

在已過的40多年，美國學校改革有一個明確的潮流，就是從亟需

政府推動各種革新並由此而生的諸多管制中，轉向對績效責任的重視(a shift in accountability)，並開始注意到教育的鬆綁，這可由 National Governors' Association(NGA)發表的 Time for results : the governors' 1991 report on education 一文中窺見，該文顯示 NGA 主席在 1986 年與田納西州州長針對教育的一番談話，期中明顯強調教育成果與績效，並認為政府必須要放棄一些管制、減少一些控制。換言之，教育的績效革新需要更多的彈性來激勵改革，而教育解除管制就成為必要的工具。

3. 歲入財源的考量

當美國政府或各州政府逐漸面臨預算上的限制，並遇到增稅的阻力時，在教育上就開始有人建議政府，教育鬆綁是一個較有吸引力的選項，他們認為尤其在學校改革上，透過增加彈性會比尋求資源可行。另一方面，當全國的教育系統試圖在各州或地方加收教育相關稅收而遇到阻礙時，他們意識到除非人民能獲得學校革新成功的確據，否則他們不願意多繳另一分錢。因此整體而論，政府在財政面的窘境，亦是促使教育解除管制的一大動機。

(二) 美國教育解除管制的方式：美國近年在教育上所推行的解除管制，事實上不只是單方面的讓學區、學校、社區、家長等，透過法律刪修、豁免、與特許等方式，擁有更多的辦學與選校自由，同時也非常重視績效責任、評量、成就標準的達成。因此教育部長 Paige 在 2001 年的某次教育高峰會上，指出五項教育施政重點：高標準、年度績效評量、為績效負責、彈性與地方自主、擴大家長選擇權。顯示出美國教育的雙軌發展：一方面透過解除管制，賦予地方、學校、家長更多的教育發展空間；另一方面藉由強調績效責任與成就表現，確保並提升教育成果。在上述原則下，其具體解除管制的方式有二：

1. 管制的消除(elimination of regulations)

許多論者在探討此一課題時，首先想到的最好方法就是除去(scratch)，把過多的教育繁文縟節，不管是來自州的法規(state code)，或是學區的強制命令(enacted rules)直接消除。在美國各州都有這種例子，以 1990 年至 1996 年為例，例如：明尼蘇達州在推動成果導向的教育行動時，透過立法直接刪除了數以百計的聲明、規定，這些規定的範圍從對於學校最低教學時數的報告，到對每一種學校建築的要求等。田納西州的州教育董事會在一次教育改革行動中，一次刪除了 3700 項規定。德州的法律制訂者將過去 46 年來沿用的許多教育法規刪除，同時州的學校董事會也將 490 筆規定，刪至 230 筆。加州為了

強化學區與學校的彈性，進行了大規模的教育法規重寫刪修工作。密西根州則是刪除了 30% 的州教育法規。

2. 管制的豁免(exemptions from regulations)

另一種更為普遍的解除管制措施，就是透過豁免法令規定，而達到一定的教育鬆綁效果，其方案種類甚多，例如：緊急豁免方案(Emergency Waiver Programs)針對學區或學校遭遇緊急狀態，需要更多自由、彈性、或額外時間去處理時，所提供的緊急法令豁免。通常可運用在學校聘不到合格教師、遭逢惡劣氣候威脅或危機時。獎勵與誘因豁免方案(Reward/Incentive Waiver Programs)為促進教育改革或獎勵辦學績優、成功完成計畫的學校時，透過豁免某些規定來作為一種獎勵或鼓勵。單項規定豁免方案(Rule-by-Rule Programs)規定學區或學校針對特殊計畫需要，得以針對每一規定分別提出申請。基本上前述兩種方案皆屬與此類。華盛頓州的 21 世紀計畫方案中，就許可學校針對實施方案時所遇到的特定法規限制，提出申請並予以豁免。此種方案最大的缺失在於書面作業繁複且浪費時間，因此較少學校採用。有限資格豁免方案(Limited Eligibility Waiver Program)原先限定達到標準的學區或學校才有資格提出申請，其後陸續放大參與資格，提供更多的彈性與自主。地毯式豁免方案(Blanket Waiver Programs)提供更為廣泛的豁免，學校或學區無須書面申請作業與等待核准程序，只要有助於學校更有效率的革新，可自動排除阻礙改革的法令限制。在 1989 年南加州成為第一個實施彈性地毯式豁免的地區，並且在實施 30 個月後，所有南加州的學校都接獲解除州政府在 1970 和 1980 年代所訂定的多數教育法令。

(三) 德州的策略：德州解除教育管制的立意在於透過減少教育法規的數目與範圍，來提供地方學區及學校前所未有的彈性，以促進學生需要的教育得以實踐。當控制權由上級管理機關開放給地方擁有更多控制權時，伴隨而至的是績效責任的要求。其具體策略作法整理如下：

1. 州教育廳推動一項公立學校鬆綁計畫，包括三方面：檢討沒有必要的州教育法規、核准並支持開放入學的特許學校(open-enrollment charter schools) 豁免阻礙學生表現的州與聯邦法規。

2. 州教育廳從 1991 年起，對州教育理事會及本身所定的法令規定進行日落檢討(sunset review)。最近一次將從 2001 年 9 月進行至 2006 年。

3. 1995 年起新的德州教育法准許特許學校的設立，至 2000 年 9 月州教育理事會已核准了 189 件特許契約。這些契約是在全州評量測

驗與績效責任制度下，受到監督與認可，為期一次 5 年並依績效續約，除了接受績效責任制度的評鑑外，也接受獨立評鑑小組考核。

4.州教育廳也不斷豁免各項由學區或學校提出的法規豁免案件，以 1999 學年度為例，共核准 1700 件法規豁免案件，其詳細情形如表 3-13 所示。

表 3-13 德州一般教育法規解除管制核准概況表（1999-2000）

案件類別	核准數目及比例
增加在職進修時間	580 (34.1%)
在職進修	
閱讀/語言藝術	35 (2.1%)
閱讀/語言藝術、數學	36 (2.1%)
數學	20 (1.2%)
選課規定	76 (4.5%)
教師檢定	105 (6.2%)
修改時間表	
另類教育計畫	48 (2.8%)
德州學業能力測驗	132 (7.8%)
學生辨識/資賦優異	25 (1.5%)
提早下課日	397 (23.4%)
懷孕有關服務	26 (1.5%)
教科書	154 (9.1%)
其他豁免	66 (3.9%)
一般法規豁免核准統計	1700 (100%)

資料來源：出自 Texas Education Agency(2000)；引自劉慶仁（2005：89）。

從上述美國解除管制的情形與德州的實際策略作法中，我們可以歸結出以下幾點供參考：

（一）美國教育解除管制的動機，主要是因為整體政治環境的轉變、學校革新的需要、以及政府財政緊縮等因素所致，其中針對教育面之學校革新所做的考量，主要是體認到許多過去制訂的法規，反而形成今日改革的束縛，因此欲藉助鬆綁來給予地方學區或學校層級，有更大的辦學自主與彈性。

（二）美國教育解除管制的作法，主要是從消除管制與豁免管制兩方面著手，前者是透過直接刪除教育法令進行；後者則是透過法律上的豁免手段，包括特許的方式來達到解除管制的效果。截至目前，各州透過這兩種作法所促成的解制案件，已達到相當可觀的數目，並仍在增加中。

（三）美國教育解除管制的實施是與績效責任相輔相成的，一方面充分授權給地方或學校，使其得盡量不受法規限制彈性自由辦學；

另一方面則是透過績效查核以確保各地方學區及學校，能達到州政府教育廳所訂的標準，甚至要有實質進步。

(四)在美國教育解除管制的策略中，特許學校是高度與市場化中的民營化措施結合的。從法律角度視之，特許學校是一種法律豁免的結果，但從其執行面而言，其與民間各種團體的簽約特許管理經營，則又是高度民營化精神的展現。因此整體而論，美國教育的解除管制，顯然不是單一的行動方案，反而是完全包含在整套市場化的思潮脈絡與價值設計裏，與市場機制中的彈性、自由、多元精神連貫，所形成的一種市場化工具或模式。

三、教育民營化的實例---營利學校、特許學校、與全美學區督學的意見普查

(一) 美國營利學校(For-Profit Schools)概述

營利學校基本上分為兩種，一種是學校透過企業經營的方式，圖謀經濟上的利益，亦即學校透過每一位學生的入學來獲取經費。另一種則是由教育管理公司(educational management organization,EMO)，如：The Tesseract Group、Sabis Educational Systems、the School Futures Research Foundation 等，透過與學區簽約或特許方式去管理一所公立學校。二者最大的差別是後者往往獲得公共經費的支助，並且大部分的營利學校皆屬此類。以當前美國營利學校的發展情況來看，它在全部學校中所佔比例甚微，因此對整體教育的影響也相對有限。但是進來受到特許學校運動帶動，產生了不少特許學校模式的營利學校，截至 2003 年在所有教育管理公司所經營的 417 所學校中，有 320 所是特許學校。而在 EMOs 的成立與發展上，目前出現了幾家大公司，例如：Edison schools、Mosaica Advantage、Chancellor-Beacon 等，但是這些公司的獲利都甚艱難。但另一方面已有許多州准許營利公司經營學校，如：麻州、威斯康星洲、亞利桑納州、密西根州、以及華盛頓特區等。

其次，營利學校提供的教育服務範圍，可從學校安全維護工作、教師雇用、協助處理學校預算會計事宜，到經營管理整所學校。至於這些管理公司的規模，小的公司可能只經營一、二所學校，大的公司則往往經營跨州的數所學校。再就營利學校所帶來的影響來看，綜合各項研究顯示，營利學校所能帶來的正面功能主要包括：較有效率(greater efficiency)、增加學校競爭力(increased competition)、對顧客較有回應(responsive to clientele)、激勵革新(encourages innovation)；而

其負面功能為：缺乏經營學校的知識(lack of knowledge)、 錯失教育目的(misguided focus)、 去除各種社會服務(eliminated services)、 擴大額外的成本(large added costs)。

(二) 營利學校的實例---愛迪生學校(Edison schools)

愛迪生學校是指由「愛迪生學校公司」(Edison Schools Incorporation)所經營或提供服務的學校。是由 Christopher Whittle 於 1992 年創辦，最初是由總部座落在田納西州納許維爾的 Whittle 通訊公司負責計畫，並與時代華納公司、菲力普電器公司合作，規劃成立一個跨州的全國學校系統，透過與公立或私立學校簽約的方式，提供學校軟體、硬體、學校架構、甚至成立教育研究實驗室(educational-research laboratory)，同時每所愛迪生學校都將以科技為基礎，每單位學生成本的開支將遠低於原有公立學校的開支。他們預計在 1995 年秋天首次開始營運時，大約可經營 200 所學校，然後到了 21 世紀初期，其相關經營的學校預估可達到 1000 所，約 200 萬的學生。然而截至 2005 年，實際上所經營的學校數為 136 所學校，就讀學生約 25 萬名。正如該公司的股票上市一樣，並未達到預期理想。

其次，無論愛迪生學校計畫成功與否，愛迪生學校的理念與努力仍是值得認識與肯定的。愛迪生學校的經營理念主要有以下十項：1. 使每一位學生都有成功的學習機會。2. 更好的時間運用。3. 豐富及挑戰性的課程。4. 有效的教學方法。5. 展現績效責任的教學評鑑。6. 提供教師專業的教學環境。7. 資訊時代的教學科技設備。8. 和家庭的伙伴關係。9. 學校和社區結合。10. 有系統與長足的進步。在這些理念下，愛迪生學校以年級分成五個學科，例如學前至二年級為基本學科、十一至十二年即為同儕學科等。另外又將 100-180 名具有共同學習經驗的跨年級學生，組成學科群，配置 4-6 名教師擔任教學。學校的主要課程包括：數學、閱讀、歷史及社會科學、科學、寫作、世界語言、品格與倫理、體適能與健康、音樂、舞蹈、視覺藝術、戲劇、應用美術等。另外也提供特教學生相關的教育服務，包括對特殊學童採取個別化的教育計畫、利用協同教學實施密集基本技能指導、學生行為改變指導、及家庭問題解決諮詢等。

上述的作法顯示出愛迪生學校的創新與勇於突破，然而在實際教育市場中，愛迪生學校的經營與發展仍面臨了諸多的困境。以愛迪生公司在 2001 年預定與賓州費城學區合作，經營其中的 45 所中小學為例，其中面臨了許多折衝，最後僅僅接手其中的 20 所學校。這中間有許多對愛迪生學校的質疑、否定、與不信任，包括：1. 愛迪生之前

所經營的 136 所學校中，只有 5 所是高中，顯然缺乏經營高中之經驗。2. 在 1997-2000 年間，許多愛迪生學校中的低收入家庭子女與特教學生中途輟學。3. 學區教育官員檢視其計畫，發現未能提供有效的班級經營與學校安全模式。此外在其後實際經營過程中，也有一些實際引人詬病之處如：1. 在開學之前兩週，學校的諸多設備及教材尚未完成採購。2. 愛迪生學校的上游愛迪生公司，易受投資信心、股價指數、財務狀況等的影響而影響其對學校的投資與經營。3. 愛迪生公司為節省開支，裁撤學校的秘書、助理校長、圖書館員、教師助理等，招致家長的普遍不滿。4. 愛迪生學校校長面臨「雙主管」的切身不明窘境，一方面受雇於愛迪生公司；另一方面又得接受學區教育官員的指導約束。同時又面臨教師會的從中作梗，不予配合。

（三）美國特許學校(Charter Schools)概述

特許學校是一種由政府經費支助的公共機構，相較於傳統的公立學校，他們在州的規則與管制上獲得更大的自由，特別是在人事聘僱、課程設計、與促進特定價值上。他們通常必須透過與當地的學區或州政府指定的權威機構，進行協商簽約來完成經營學校的申請程序，且每一份契約都必須清楚載明學校目標、學校運作方式、獲得的支助經費數額、以及可獲得的辦學自由程度等。支持特許學校運動者，認為給予學校更大的辦學自由可促進教育更有效率，並能顧及每一個社群的需要。同時較少的管制也表示會有更多不同型態的學校產生，並且更能顧及各種族群的需求，包括身心障礙學生、低收入家庭學生、與宗教團體的學生。

在美國第一個有關特許學校立法的州是明尼蘇達州，於 1991 年完成政策立法，其背後的政治支持，主要是源於一種日漸增加的對學校選擇與充分授權地方學區的強大要求聲浪。在過去十年，特許學校發展得相當迅速，至 2005 年已有約 3300 所的學校與超過 100 萬名的學生。其中有 55% 的學生是 K-8 的學生。

根據各種有關特許學校的研究報告顯示，特許學校具有增加學校革新的機會、增加辦學效率、增加績效責任、增加競爭、與引進私人資源等優點；同時也有擴大教育的不平等、較少資源（如缺錢充實教室設備與軟硬體資源）、欠缺許多標準（如教師認證）、以及部分團體會被排除在外（因為每所學校都有其辦學核心價值的取向與取捨）等引人詬病擔憂之處。

(四) 特許學校的實例

1. 班傑明班尼克學校(The Benjamin Banneker School)

這所學校成立於 1996 年 9 月，座落於麻州的劍橋市，隸屬於劍橋公立學校系統，學校建築是向一所早期的天主教高中租用的三層樓建築，學校有 216 名就讀 K-5 的學生，19 位專業職員、5 位助理職員、以及 12 位課堂教師與 3 位音樂體育教師。這所學校的特點主要有二：第一，在於重視少數族裔，在學生比例中有 79% 是非洲裔；15% 是拉丁裔。以 1995-1996 年為例，該年度共有 1257 名非洲裔學生進入麻州的所有特許學校，而其中的 15% 是進入了班傑明班尼克學校。第二，學校是建立在一個擁有支持並進行教育改革實驗悠久歷史的城市裡。不斷發覺教育問題並進行教育革新是該市的傳統之一。

學校的辦學方針有以下五點：隸屬(belong)、安全(be secure)、擁有權力(have power)、擁有自由(have freedom)、擁有樂趣(have fun)。後面三項是學校特別重視的學習環境構成要素，也是傳統學校較為輕忽的部份。為了達成上述辦學方針，學校採取幾項特別的措施如下：(1) 除了考試或特定活動需要安靜的環境與學生高度注意外，學生擁有自由在學校內自由說話。(2) 重視學習中誘人的樂趣，因此不斷在學習事物中提供各種樂趣。(3) 學生在學習單元過程中，應學會排除疑惑，並積極參與各種學習事物。(4) 學校經營中非常重大的指導原則是熱愛，校方會要求教職員熱愛工作並熱愛所有的學生，使學校營造出溫暖與愛的文化。(5) 對於學生的錯誤行為應理解成孩子的需要未被滿足。(6) 所有的教學工作者共同研擬出一套包括水平與垂直關連的教學效能工具，並運用在實際教學情境中。

2. 網路教育學院(Web Education Academy)

預計在 2006 年 9 月開學，地點在印第安那州的 Fort Wayne，初步招生對象為東北印第安那州的學生，以後計畫擴大至全州。提供開課年級從幼稚園到 8 年級。課程計畫由 Calvart School 提供，入學學生將可擁有桌上型個人電腦與個人學習監視器。學生必須參與各種測驗，如 ISTEP-Plus test、Northwest Evaluation Association test、Core 40 final exams 等。學校經費來源主要是私人贊助與政府補助，95% 的經常開銷將由州政府補助，根據 2004-2005 年的補助公式換算，期望政府另外補助學生全部共 9500 美元。另外在印第安那州還有印第安那連結學院(Indiana Connections Academy)，也預計在 2006 年 9 月開辦，這些學校主要顯示出特許學校的多元發展特色，不侷限在傳統學校模式，連網路虛擬學校都成為特許學校中的一種。

(五) 全美學區督學對教育民營化的意見普查

1.意見普查的動機：主要是著眼於，教育民營化的成功與否是與教育部門內的管理與實施效率有關，因此教育領域內包括教師、校長、以及各種教育專業人士如督學的態度與意見，就顯得格外重要。督學在美國學校中身居重位，負責學區的教育目標制訂，分配教育資源，又影響教師、校長、行政人員的聘僱。而且在民營化後，督學的角色將由管理者變為指導者(managerial to a directorial role)，其對民營化的看法與意見甚為重要，然而當前有關此方面的研究分析幾乎付之闕如。並且一般以為督學的態度會與教師或教師工會的看法一致，也就是反對選擇和民營化。事實上恐怕未必如此。因此需要進一步深入調查。

2.意見普查的設計與實施：全美共有 12604 位學區督學，其中有 1/5 是負責學生總數少於 300 位的學區，並且因著歷史、政治、及行政因素，學區數並不同於督學數目。普查的設計首先是依據 AASA 提供的 6000 個包括全國各領域、各種學區規模的督學電子郵件信箱，在 2002 年 11 月將問卷寄至上述 6000 名督學的電子郵件信箱裡。由於分層亂數抽樣的困難，所以沒有事先將母群體分層。問卷主要內容在瞭解督學對於教育民營化的經驗、態度、以及觀點。結果在寄發 5 週之後，共回收 2318 份問卷，回收率達 39%，佔全部母群體數的 18.4%，回收率算是相當高且合乎一致性。在寄回問卷的督學中，大部分都有超過五年以上的督學經驗；有超過一半的督學，他們服務過的學區超過一個以上；並且許多督學都是高學歷者；此次調查的督學中有 31.5% 來自大學區（學生入學數超過 3000 位）。詳細情形參見表 3-14

表 3-14 接受普查並回覆問卷的督學和學區檔案資料

督學情形	佔總回覆問卷的百分比例
男性	83.5
服務年資	
1. 小於 2 年	1. 8.8
2. 2-5 年	2. 20.7
3. 5-10 年	3. 24.8
4. 超過 10 年	4. 45.6
學區內督學人數	
1. 1 人	1. 47.5
2. 2-3 人	2. 42.5
3. 4 人以上	3. 9.9
教育程度	
1. 只有學士學位	1. 23.0
2. 碩士學位	2. 52.9
3. 博士學位	3. 55.1
學區情形	
學區內學生數	
1. 少於 300 人	1. 6.7
2. 300-2999 人	2. 61.8
3. 3000-24999 人	3. 27.8
4. 超過 25000 人	4. 3.7
學區位置	
1. 鄉村	1. 63.7
2. 郊區	2. 28.3
3. 都市	3. 7.9
有資格獲得免費學校午餐的學生比例	
1. 0-5%	1. 9.5
2. 5-15%	2. 18.3
3. 超過 15%	3. 72.2
非洲裔學生數比例	
1. 0-10%	1. 82.9
2. 10-20%	2. 6.6
3. 超過 20%	3. 10.5
西班牙裔學生數比例	
1. 0-10%	1. 81.1
2. 10-20%	2. 8.1
3. 超過 20%	3. 10.8
每位學生平均教育支出	
1. 少於 5500 元	1. 22.0
2. 5500-6499 元	2. 29.9
3. 6500-7499 元	3. 21.1
4. 7500-8499 元	4. 13.0
5. 超過 8500 元	5. 14.0
全部回收調查問卷數	2318

資料來源：出自 Belfield & Wooten(2003)。

3. 意見普查的結果：

(1) 督學對於教育簽約外包的經驗上，根據問卷調查結果，有大約 1/5 的督學在其學區內從未實施過。在實際簽約外包過的教育事務中，教學事務的外包約佔 1/6，外包比例最多的是資本促進(capital improvements)、保險、運輸、諮商與健康服務、教育科技等，整體而

言，外包範圍非常廣。

(2) 在有關督學對於將整所學校外包給 EMO 的看法上，有將近九成的督學填答從未考慮過，實際願意認真考慮接納此一作法的督學不到 2%。其次督學對於有關教育事務簽約外包的資訊取得來源上，有將近一半是來自閱讀書面資料。至於督學對於簽約外包的主要考量因素上，有將近九成督學強調效能是主要考量因素，其次是成本，再次是服務的彈性。

(3) 督學對於學區內各方，對於將教學簽約外包的看法上，幾乎都是認為反對遠大於支持，例如，有 70.1% 的督學認為教師工會將堅決反對、59.8% 的督學認為教師會堅決反對、有 41.8% 的督學認為學區內的人民會堅決反對、有 34.5% 的督學認為學校董事會將堅決反對。

(4) 在已參與過簽約外包的督學中，有將近 64% 是與營利導向的民間公司簽約；71.4% 的學校外包案不超過 2 年；有 35.4% 的外包案始自西元 2000 年。

(5) 整體而言，督學對於教學簽約外包的看法上，有 45.8% 的督學全然反對；46.2% 的督學需要參考更多資訊後才確定；只有 8% 的督學支持教學外包。

(6) 督學對於改進公辦教育的關鍵因素上，有 75% 的督學認為必須有高品質的教師；67.4% 的督學認為必須減少官僚，增加彈性；62.4% 的督學認為必須注重學生成就的績效責任。

小結

根據以上針對教育民營化的實例，分別從美國營利學校、特許學校、與學區督學的意見普查等，所做的概述探討中，可以歸結出以下六點作為參考：

(一) 根據美國的經驗，教育市場化中的營利學校可分成兩種：一種是在學校內透過企業化經營方式來為學校牟利；另一種則是透過與民間教育管理公司簽約來委外經營。其次，美國當前已出現許多營利性質的教育公司，並且多半是辦理特許學校，整體而言，營利學校在美國的整體學校比例中仍甚微小。

(二) 營利學校經營的範圍甚廣，從校園維護、學校會計事務，乃至整個學校的外包。而其產生的正面功能，主要包括：效率、競爭力、回應顧客需求、革新；負面功能則包括：缺乏經營知識、喪失教育目的、去除社會服務、及擴大成本等。

(三)就營利學校的實際運作情形而言，根據愛迪生公司的例子顯示，縱然它有許多不錯的教育革新設計、研究、與理念，但是在其爭取經營權的過程中，仍然阻礙重重，這些阻礙主要來自學區官員、教師組織等，再加上實際運作表現未能有效獲得社會大眾的信任所致。

(四)特許學校在美國的發展極為迅速，從 1992 年第一所學校成立至今，學校總數已達到 3300 所，學生數也已突破 100 萬人。在辦學類型上，特許學校也顯示出它的多元，甚至包括即將開辦的網路學校。就其正面功能而言，與前述營利學校類似，而其負面功能則有所差異，包括：擴大教育的不平等、缺少資源與標準、部分團體會被排除等。

(五)Belfield & Wooten(2003)針對教育民營化所進行的全美學區督學意見普查，具有以下幾點特色：1.它是首次針對教育民營化所進行的全國性的意見普查。2.它是首次就此問題向參與實際運作的督學進行意見調查。3.它利用網路進行普查，並獲得理想的回收率。另外從實際的調查結果顯示，大多數的督學並不支持教育民營化中的契約外包模式，特別是將教學事務外包，受到了極大多數督學的堅決反對。不過也有將近 4/5 的督學在其學區內承辦過教育事務外包，顯示出此一模式雖不受督學歡迎，在全美卻仍然有甚高的普及度。至於督學對於改進公辦教育的看法，也值得參考，他們認為主要有三：高品質的教師 彈性不官僚的教育行政機構 與重視學生成就的績效責任。