

# 家長教育選擇權：教育公平與 績效的雙刃劍

劉世閔 吳育偉

國立高雄師範大學教育學系助理教授東方工商實習教師

## 摘要

家長教育選擇權被視為一種自然權利，家長教育選擇權的議題在國內最近的教育改革運動中，越來越受到重視。因此，本研究藉由介紹英、美兩國家長教育選擇相關政策、法規，以及具體實踐的過程中，分析家長選擇權發展過程核心概念以及基本假設，並批判與質疑其可能隱含的問題，突顯家長教育選擇權所引發爭議的正反意見。

本研究採用文獻分析的研究方法，包含二手資料分析，藉由比較英、美兩國實施家長教育選擇權經驗的陳述與政策的制訂，提供我國在面對相關問題時重要的參考，以期未來在我國實施家長教育選擇權上能有所助益。

關鍵詞：另類學校、委辦學校、家長教育選擇權、學校選擇權

西元2002年1月8日，美國總統布希簽署冠以「沒有孩子落後」(No Child Left Behind)的初等及中等教育修正法案，由於該修正法案是自1965年制訂以來，第一個全面性的法案，也是二十五年來最重要的一個法案，它將導致全美學校的基本改變，更引起美國教育界的普遍關心(陳明印，2002)。該法案內容共分十篇，其中第五篇直接以「擴大家長教育選擇」為題，法案的內容指出：學區制的觀念逐漸打破，另類學校逐步產生，家長或學生的選校權大為增加，如此一來，希望促進學校之間的競爭，提升學校的水準，而績效差的學校將無法運作。從該法案內容來分析，它不僅肯定了家長在教育中所扮演重要的主體角色之外，家長為孩子選擇教育內容與學校更被視為一種不可剝奪的權利。

反觀我國，根據中華民國八十八年六月二十三日所公布的教育基本法第八條規定：「國民教育階段內，家長...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。是項規定說明家長對其子女之國民教育有選擇之權利。然而，因該條文有「依法律」之字眼，導致真正的家長選擇權不易落實，主因在於國民教育法第四條第二項規定：「國民小學及國民中學，由直轄市或縣(市)政府依據人口、交通、社區、文化環境，行政區域及學校分佈情形，劃分學區分區設置。」此項規定，剝奪家長教育選擇學校機會，學生入學基本上根據其戶籍所在地之學區內學校，但通常學區內僅有一所學校，在「只此一家，別無分號」的前提下，家長幾乎毫無「選擇」的機會，若有選擇，則是法無明文、在教育行政及學校行政人員睜一眼、閉一眼的越區就讀方式，讓選擇的可能取決於少部分「有辦法」的家長。至於，該法對相關選擇方式的配套規定仍未清楚訂定，也就是教育基本法讓家長教育選擇權是師出有名，有法有據，但是要到真正全面落實仍有相當大的差距。

另外，民國七十三年公布之「強迫入學條例」，即說明接受學校教育是一種強迫性的教育，該條例第二條規定：「六歲到十五歲國民(以下稱適齡國民)之強迫入學，依本條例之規定。」同法第六條則規定：「適齡國民之父母或監護人有監督子女或受監護人入學之義務.....。」由於該法律強調入學的義務，並具有強迫入學的性質，因此，強迫入學條例的相關規定，不利於選擇在家自行教育或未立案之體制外的學校(例如：森林小學、宗教學校)中就讀的家長，對家長教育選擇的權利，造成另一種的傷害(周志宏，2002)。

· 20 · 第12期—2004—嘉大國教所

探討家長教育選擇權需考量「選什麼？」及「如何選？」等二大議題，在我國家長由於教育選擇的方式與內容，依據目前法令，並未清楚說明，因此藉助國外實踐的過程經驗與問題，視為「他山之石」或「前車之鑑」，至於目前英美兩國在實踐上採何種措施？為何提出家長選擇權這樣的議題？其背後基於何種假設？有何問題與爭議？上述研究問題皆是本文研究的旨趣。

因此，本研究的目的有三：一、探討英、美兩國家長教育選擇權實施的概況。二、省思與批判家長教育選擇權可能帶來的問題。三、經由以上的探討，提出有關家長教育選擇權的建議與啓示，以期未來家長教育選

擇權在立法以及實踐的過程中，能有所助益。

在名詞定義上，家長教育選擇權(parental choice)是指家長擁有為子女的教育，自由選擇符合其性向、興趣及需要的學區、學校及教育內容的權利。此種權利，有別於傳統上由政府的力量，強制將學生依其居住所在地分配至學區內的公立學校入學，並接受一致

性教育內容的教育方式（吳清山、黃久芬，1995）。

本研究定義「家長教育選擇權」為家長或學生在義務教育階段內，有權利選擇公立學校（間）、私立學校以及在家教育的自由，但是範圍並不擴及家長選擇教師、課程與班級的權利。

## 貳、美英兩國家長教育選擇權的實施概況

有經濟學之父之稱的Adam Smith，早在1776年就提出，政府提供金錢給家長去選擇教育服務，將使學校在這開放市場中更有競爭力，學生更能選擇符合其需要的學校，這一說法，可以說是家長教育選擇權的濫觴。西元1948年，「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Right）第二十六條第三項直接指出：「父母對於其子女所應接受的教育，具有優先的選擇權」（Liu, 2000），此一宣言，不僅將教育視為一種人權，更是指出家長具有為子女選擇學校的基本權利，這種權利是基本人權的重要一環，不容許任意剝奪與侵犯。然而，此宣言提出之後，並沒有馬上影響各國的教育政策，明訂家長教育選擇權的相關權利法案，一直到1970、1980年代，英美兩國才將家長教育選擇權，落實在法案中，並具體實施。以下就英美兩國具體實踐的概況，分述

國民教育研究學報·21·  
如下。

### 一、美國

美國教育選擇權的構想，最早可以追溯到1950年代，由美國經濟學家Milton Friedman所提出，他批評美國公立學校品質低劣，人們應該透過市場自由競爭的原則，在教育系統內提供教育券(educational vouchers)，給家長為其子女選擇學校就讀費用，藉此改進學校品質(Friedman, 1962)。這種論點受到教育界的重視，家長教育選擇權的呼聲日益升高，由於家長選擇權關係到教育券和教育補助等財政事宜，目前美國各州仍未全面實施，而是各州根據其州的需求及特性，提供可行之選擇方式。

家長教育選擇權重點在「選什麼？」「如何選？」等二大議題，以下將從不同型態學校、家長選擇學校類型及家長教育選擇權相關政策加以介紹與探討。（一）提供不同型態學校

家長能「選什麼？」即是探討教育所提供的差異型態的學校或方式，提供家長選擇的客體，及教育的主體是人民的具體落實。本文所指的美國不同型態的學校主要包含另類學校（alternative school）、磁性學校（magnet school）、特許學校（charter school）以及在家教育（home schooling）等四種：

#### 1.另類學校

在1960、1970年代，另類學校的興起主要受開放教育思潮所影響，「開放教育」強

調三項重點：（1）重視個人的成長、批判性思考、自立、合作與終身學習。（2）在開放式教室裡，最重要的人是學生而非老師。（3）非固守相同的課程，而是以混齡編組方式進行彈性的統整課程。其他人本主義者如Rogers、Maslow 和Combs 也提出「學生中心教學法」（student-centered teaching），肯定人類個體的獨特性與重要性，並反對過度機械化與抹殺人性的教學法（李茂興，1998）。

由於當時公立學校教學中，日益嚴重的「問題學生」及「少年犯」的人數激增，在美國出現各式各樣形式靈活、自由的「另類學校」，其目的在完成一般普通學校所忽略關心每一位學生的任務，其宗旨就是尊重每一個學生的自我價值，實現自我超越，造福於個人、家庭與社會，截至一九九九年以前，美國大約有五千七百多所另類學校，提供給家長做不同的選擇（于忠海，1999）。一九八〇年代加州的學習選擇資源網路(Learning Alternatives Resource Network)提出一項提供學校選擇權的議案，雖然此案未被採行，但卻凸顯家長與教育人員對公立教育體制之挫折感(Nathan, 1996)。

## 2. 磁性學校

· 22 · 第12期—2004—嘉大國教所

基於市場機制，美國一些學校被鼓勵發展成具吸引力的課程或辦學特色的磁性學校，輔以額外基金及設備，以吸引學生或家長的興趣(Chapman, Boyd, Lander & Reynolds, 1996；Chubb & Moe, 1990)，這類學校由州政府行政當局集中設置，類似國內一般所稱之重點發展學校的選擇（高新建，1998），除了提供讀、寫、算的基本能力之外，亦可學習特殊專長的學科，讓學生選擇其所感興趣的特殊專長，例如：音樂、戲劇、電腦、法律等，磁性學校並無學區及入學條件的限制，是一種極具學校特色及允許跨學區就讀的一種學校型態（Paris, 1995；張明輝，1998）。

一九七〇年代中期，美國國會撥出數百萬美元的經費以創設磁性學校，磁性學校提供一些特殊及加強的課程，以吸引不同種族團體的學生，此係對眾多公立學校不滿所做之回應。磁性學校通常舉辦入學測驗，磁性學校營運的花費亦較一般學校為高(Richmond, 1999)。

## 3. 特許學校

「特許學校」，又稱「委辦學校」（張明輝，1998）或「合約學校」（馬信行，1996），它是一種「公辦民營學校」（private management of public school），這種學校係指政府設置，委由民間團體經營的學校，其受學校本位管理（school-based management, SBM）理論及教師專業主義的影響深遠。

特許學校的構想始自1991年，美國明尼阿波尼市(Minneapolis)的教育另類公司開始在邁阿密灘(Miamic Beach)一所公立的小學實施教育實驗，此舉被視為公設民營或公辦民營學校的始祖（吳清山，1995）。明尼蘇達州首創並通過一項授權學區設立特許學校之法案，第一所特許學校於西元1992年成立，它是由一群教師、家長或有興趣者，基於共同的理念與制訂課程來經營學校，他們不受傳統學校科層體制限制，所以又稱為教師主導學校（teacher-initiated school）（吳清山、黃久芬，1995），一直到現在，至少有三十三個州通過特許學校設立之法案，擴大了父母的「公立學校選擇」的學校選擇種類。

特許學校設置的目的，在於改善學生學習，提供滿足學生各種不同的學習方式，鼓勵教師採取革新的教學方法，賦予教師創新的機會，提供家長與學生更多的教育選擇，並讓

學校由法定要求的績效責任，走向表現本位的績效責任，而特許學校允許所有想入學的學生入學，舊校轉型時，已經在學的學生擁有優先權，當申請人數超過時限定人數時，以抽籤決定（鄧新輝，1997）。

4.在家教育當眾多發展中國家竭盡全力使每一位孩子都能走進學校接受教育之時，美國卻有

國民教育研究學報·23·

越來越多的孩子從學校退回家中，由家長充任教學之責，孩子在家中上學，我們稱為在家教育（屈書杰，1999）。在家教育是一種教育民營化的政策之一，係一種非學校型態之私教育形式，當初只有智能不足、體能殘障、性格或行為異常者，才有可能在家教育。

然而，受到七十年代伊里希(Ilich) 提出「去學校社會」(De-schooling Society) 論的影響，「學校教育不等同於教育」(schooling is not education) 可以視同為在家教育的學理基礎，在家教育不同於公辦民營的方式，是非學校型態的一種私教育。根據保守估計，到目前為止，在家教育孩子的數量，佔學齡兒童總數的2%以上，為確保在家教育與學校、社會及其它機構密切聯繫配合與保證在家教育的學習質量，大多數州採取合作態度，並且通過相關法律（屈書杰，1999）。（二）家長選擇學校類型

「如何選？」係提供家長選擇教育的方式，現行美國義務教育階段家長教育選擇的學校類型，大致可以分為強制式的學校選擇(compulsive choice)、學區內的學校選擇(intra-district choice)、學區間的學校選擇(inter-district choice)、及教育券式的學校選擇(education-voucher choice) 四類（吳清山、黃久芬，1995；鄧新輝，1997；秦夢群，1997；Nelson, Carlson & Palonsky, 1994）：

#### 1.強制式的學校選擇

此種方式乃是最傳統的地方學區分配方式，美國目前大部分地方學區採此制。學生就學方式嚴守居住地鄰近學校分發就學，而學生可以選擇學費較高的私立學校就讀，而政府不予補助任何費用。此種方式雖然遭家長抨擊，但是實施上行政措施簡便，技術問題較少。

#### 2.學區內的學校選擇

美國傳統上學校招收學生的區域是由學區教育委員會(local school boards) 決定，某些學區委員會允許家長及學生某種程度的選擇規定區域外的學校，而有些則會嚴格遵守招生區域。最早推動學區內教育選擇權主要是為了消除種族隔離，透過選擇或強迫方式達到整合的目的，現在則出現各種不同的學校供家長選擇。家長能於自己所位的學區為子女選擇一所學校就讀，但是不得向其它學區內學校提出申請。

#### 2 3.學區間的學校選擇

所謂學區間學校的選擇，是指家長可以將子女送往州內任何學區的公立學校就讀。利用這一種方式，激勵各校之間的競爭，以提升各校的教育水準。1988年五月，美國共有十八個州，實施跨學區計畫，例如：明尼蘇達州，在1988年通過制訂全州公

·24· 第12期—2004—嘉大國教所

立學校的學區內與跨學區並行的「開放入學方案」(open enrollment plan)，並於1990至1991學年開始實施，學生或家長可以申請任何一所學校就讀，增加選擇學校的機會。

#### 4.教育券式的學校選擇

教育券計畫起源於1960年代，由名經濟學者Friedman所提出，主張政府應採教育券

的方式提供教育經費。陳麗珠（1998）認為在教育計畫中，由政府提供所有學齡兒童家長一張相當面額的教育券，讓家長以教育券支付教育費用，而家長可為其子女選擇任何學校就讀，不再受學區的限制，其主要目的是企圖解決公私立學校的紛爭，消除種族隔離及社會階層不平等，並且提供家長自由選擇的權利。

綜合上述的多元學校型態，歐美家長的選擇權無異較台灣現況多出更多選項，也說明台灣家長教育選擇權的意識尚未被喚起，不過雖然台灣的選項不若歐美多元，一般稍微關心教育的民眾卻常使用教育選擇權，只不過這樣的選擇多半係以選師為主，且有些學校行政單位特設某些班級以迎合某些家長的選擇，檢視上述的議題，選擇是否具有公義？多元是否足夠公平？這些議題正需有關教育行政單位深思。（三）教育選擇權之法令及相關政策

從美國對於有關不同型態學校設立及不同的選擇方式來看，不僅有其相關法規做依據，更有歷任的總統對於教育選擇權提出他們的看法及相關的政策宣示。整理如表1：

表1 美國家長選擇權相關法規及政策

年代法規及政策內涵

- 1965「磁性學校（Magnet School）」設立，是根據美國「1965年中小學教育法案第三章(Title III of the Elementary and Secondary Education Act of 1965)」有關規定設立，另一方面，聯邦教育部，也訂定一項「磁性學校推動計畫(Magnet School Program)」加以配合。
- 1988老布希提出學校選擇計畫及教育券計畫，在教育券計畫中，提供低收入家庭兒童，每人一千美元的教育資助，讓他們可以在公、私立與教會學校間自由選擇學校。
- 1991美國總統老布希提出「西元2000年：美國教育政策」(America 2000: An Education Strategy)，特別強調家長教育選擇，唯有競爭才能加速學校進步。這項計畫在兩年後，政府提出32.3億美元用於是項計畫（張謙，1999）。
- 1991Minnesota 第一個通過「特許學校法」（charter School Law），California 也於1992年通過該項法案。
- 1998美國總統柯林頓在國會發表國情諮文，強調拓展公立學校選擇權，並且支持特許學校的設立（張炳煌，1998）。
- 2002現任美國總統布希發表「沒有孩子落後」教育政策，仍宣示將繼續推動「家長教育選擇權」（陳明印，2002）。

國民教育研究學報·25·

根據表1，可以分析家長教育選擇權其背後所隱含的重要理念如下，美國提昇學校效能的作為基於「自由市場」與「多元競爭」等理念，透過市場機制，讓學校彼此競爭，以提升教學效能，而家長選擇成為衡量上述機制的指標，家長的角色也從學校政策的順民轉型成為知識的消費者，更是教育權的主體位置。

## 二、英國

1967年，英國普勞頓報告書（the Plowdon Report）以「兒童及其初等學校」為名發表，深深影響教育專業人員和家長對於初等教育的觀點。其中建議「要增進家長對學校及其子女教育與參與」最受歡迎，以致於影響1980年教育法案更賦予家長合法權利，至1988年教育改革法案中，家長參與學校及其子女教育的各項權利達到最高峰（李奉儒，1999）。

此外，另一關於家長教育選擇權的重要措施「開放入學」(open enrollment) 的政策，該規定：除非學校管理委員會，或地方教育當局能夠證明學校的既有空間以達飽和，無法容納更多的學生，否則學校不得以疏散學生至人數較少的學校為由(楊瑩，1999)。此一措施，不僅增加家長選校的自由度，對於兒童受教權利更有積極且正面的保障。

就英國的教育行政制度的角度而言，分為中央與地方兩個層級，中央層級稱為教育就業部(the Department for Education and Employment, DfEE) 主要是負責教育政策的制訂、經費的分配、師資培育及供應等事項。在不同的地區有各地方教育局(Local Education Authorities, LEAs)，它是學校地區主要的經費來源單位，LEAs 分配經費給學校是以每位學生的人數的公式計算。每所學校均設有校管會(Governing Body)，由LEAs 指定的管理者與教師、家長及社區代表組成，主要職責在監督預算執行及教職員的聘用與解雇(沈姍姍，2000)。以下分別就英國不同學校的提供，以及相關政策加以說明如下：(一) 不同型態學校的提供

英國學校之行政隸屬相當複雜，簡單可將學校的型態分類如下三類：公立學校、中央津貼學校及私立學校(沈姍姍，2000；姜得勝，1998)。

### 1.公立學校 (publicly maintained schools)

英國公立學校主要有郡立學校(county schools)、捐助學校(voluntary school)及特殊學校(special schools)三種：(1) 郡立學校：由地方教育局設立及管理，負責提供學校的一切經費，學生就學免繳費用。(2) 捐助學校：雖由地方教育局維持部分及

· 26 · 第12期—2004—嘉大國教所

全部經營費用，資產卻是由其它機構擁有，如英國國會、羅馬天主教會及其它教派。(3) 特殊學校：是一種提供特殊教育的學校。

### 2.中央津貼學校 (grant-maintained schools, GMs)

1988 年教育改革法允許學校脫離地方教育局管轄，改由中央政府直接撥款負責經費，學校的管理部門由教師、家長及社區人士組成，該政策在1989 年竭力推行，允許中小學校可透過多數家長秘密投票及教育部認可後，擺脫地方教育局經費及其它層面的控制，一方面提高中小學辦學自主權，一方面減少地方教育局的監控增強中央控制能力。

### 3.私立學校 (independent schools)

英國的私立學校由非公共教育支持，主要財政來源為學費及捐款，其中以公學(public schools)及預備學校(preparatory)為主要的私立學校，然「公學」一詞並非泛指所有的私立中學，通常係具會員資格的校方認定，此類私立中學由於具有相當高的升大學比率及社會聲望，其學生入學均經歷嚴格及競爭激烈的入學考試。1980 教育法案(Education Act)正式提出並責由教育就業部統籌規劃，作為補助有能力卻家境不佳的學童進入私立學校就讀，在1986 年教育法案中，亦要求學校每年提供家長年度報告書，並舉辦座談會，讓家長充分瞭解學校辦學績效，以作為選擇學校的依據。(二) 家長教育選擇權法令及政策

在英國提出關於家長教育選擇權方面的法案及相關的報告書中，整理如表2，根據表2發現，英國教育選擇權的概念逐漸從一元擴展到多元，親師間的角色扮演在自由市場機制下，迥然不同於以往，政府更積極引進不同型態學校以增加家長教育選擇權，促進學校效能的提昇。

## 表2 英國家長教育選擇權相關法規及政策

年代 法規及政策內涵

- 1974 保守黨宣言 (Conservative Party manifesto) 中首次提出「補助地方計畫」(Assisted places Scheme, APS) (Lawton, 1992) 補助有能力卻家境不佳的學童進入私校就讀。
- 1980 要求地方教育局應當提供學習成就的資訊, 並且賦予家長學校選擇權 (Lawton, 1992)。
- 1986 教育法案中, 要求學校每年提供家長年度報告書, 並舉辦座談會, 讓家長充分瞭解學校辦學績效, 以作為選擇學校的依據 (Lawton, 1992)。

國民教育研究學報·27·

- 1988 通過「教育改革法案(Education Reform Act)」, 允許學校脫離地方教育局管轄, 改由中央政府直接撥款負責經費, 成立中央津貼學校(Grant-maintained schools, GMs), 開放入學計畫加速市場機制引進教育領域中, 以增加學校間的競爭, 並鼓勵家長進行學校選擇(楊瑩, 1999)。
- 1992 英國教育部發表「選擇與多元」(Choice and Diversity) 白皮書, 以賦予家長選擇與學校多元發展為主題, 強調下一個世紀的教育是藉由選擇所組成, 而不是由中央齊一的規劃, 故主張學校脫離地方教育當局的管轄, 成為中央津貼學校(沈珊, 1994)。
- 1997 英國執政黨發表教育白皮書「卓越的學校」(Excellence in School), 目標在於提升學校教育的水準, 主張以夥伴關係加強家長與學校互動, 主張提供家長學校的資訊, 並賦予學校更多的自由, 以發揮學校的特性(張炳煌, 1998)。

## 參、家長教育選擇權的基本假設

從上述英美兩國關於家長教育選擇權具體作法與政策以及法令上來看, 家長教育選擇權背後隱含著某些重要基本的假設:

### 一、多元價值

後現代主義是當前相當熱門的一股教育思潮, 它的影響力正在當代各個領域中不斷的蔓延, 教育也受後現代主義思潮的影響, 正重新思考正式教育的主體意識(沈清松, 1993)。鄧新輝(1997)認為, 在後現代反對單一、反普遍性, 尊重邊緣性與個體性的前提下, 教育應該在不同的文化脈絡上、主張價值多元化, 自由發展個人的潛力, 主張因材施教, 求異而不求同。

如果從英、美不同學校型態的觀點出發, 美國在1960到1970年代間, 另類學校的紛紛設立, 1965年磁性學校成立的法案及推動計畫, 到1991年的特許學校法, 英國則是於



1988 年通過教育改革法案成立中央津貼學校，這些不同法案及立法，都可以了解英美兩國教育當局皆想透過立法的力量，將現行公立學校制度，設立並且保障更多不同特色學校，提供家長更多樣的學校選擇之外，更利用不同學校不同的辦學特色，以吸引更多不同興趣的學生就讀，不再只有單一的公立學校系統可以選擇，這種讓更多不同類型的學校同時並存作法，不但符合個別差異與因材施教的教育理念之外，更是一種反對單一重視多元價值的展現。

· 28 · 第12期－2004－嘉大國教所

## 二、自由市場

教育市場的隱喻是近來頗受爭議的主題，在教育市場中，「自由」與「效率」是兩個主要的訴求，「選擇」與「競爭」為主要手段，而個人福祉則是最被關切的議題（莊勝義，1996）。家長教育選擇權當初提出的構想，即是利用市場自由競爭的力量，家長是消費者，學校是供給者，學校必須盡可能的滿足顧客的需求，透過選擇的機制，去蕪存菁，淘汰辦學績效不佳的學校，以追求高品質高績效的學校教育。

美國學者Chubb & Moe(1990) 在其所著《Politics, Markets and America's schools》一書中，即認為對教育市場保持高靈敏度的學校（如私校）和為國家操控獨斷的學校（如公立學校）比起來，來得優越許多，在這種基於供需層面而出的「準市場」概念下，來自各學校之間的市場競爭，將可帶動學校效能的提升。因此，在美國方面，老布希總統在1991 年的「西元2000 年：美國教育政策」，特別強調唯有競爭才能加速學校進步；在英國方面，1988 年「教育改革法案」認為開放入學計畫加速市場機制引進教育領域中，以增加學校間的競爭；1992 年「選擇與多元」白皮書，強調下一個世紀的教育是藉由選擇所組成，到最近的1997 年「卓越的學校」教育白皮書中，更主張以夥伴關係加強家長與學校互動，其重要的目標仍然在於提升學校教育的水準，以維持學生一定的教育水準。

## 三、全知理性

以理性的假設來討論人類的各種行為，在西方有很深的傳統。這一理性理論的本質，完全相信人類有充分的認知能力來追求最大化的效益，Simon 稱此為決定行為的「全知理性」（comprehensive rationality），他所提的「理性決策理論」中說明選擇對於個人而言，攸關最大利益的獲得，及最小化利益的損失，他強調在決策之前，必須收集相關的訊息，設計各種策略活動，然後加以比較各種策略的優缺點，擇一而選擇之，以獲得最佳利益。依據這一理性選擇的模式，即是假設家長在做選擇時，能夠充分利用相關學校所提供的資訊，做出對自己孩子最有利的選擇（秦夢群，1997；黃乃熒，1994）。

在這一個假設前提之下，為了避免家長在做選擇時，學校沒有提供或提供的相關資訊不足時，造成家長在選擇學校時，做出錯誤的判斷，因此，要求學校提供完整資

國民教育研究學報· 29 ·

訊是必要的，例如英國在1980 年的教育法案中規定，要求地方教育局應當提供學習成就的資訊，供給家長做選擇時的參考；1986 年教育法案中，亦要求學校每年提供家長年度報告

書，並舉辦座談會，讓家長充分瞭解學校辦學績效，以作為選擇學校的依據；1997年，英國執政黨發表教育白皮書「卓越的學校」，主張以夥伴關係加強家長與學校互動，主張提供家長學校的資訊，以利家長做選擇。以上法案的規定，既是說明家長教育選擇權除了必須有不同類型的學校作為選擇之外，學校正確相關資訊的取得與公布，亦是家長教育選擇權在實施時的重要條件。

#### 四、公平正義

在公平哲學上，最常被提及的兩個原則是程序公平（procedural equity）與分配公平（distribution equity），茲分述如下（黃嘉雄，1998）：（一）程序公平

指社會成員或團體，均在既定的規則之下使用社會所提供的資源或服務，每一位成員或團體都受該規則的規範，沒有特例，此乃程序公平。程序公平講究的是規則建立過程的合理性與規則的一體適用，至於在規則之下不同成員最後所獲得效益多寡，則不予考慮。就教育的情境而言，如果能訂出一套全國或某一地區內所有學校皆適用的的經費補助公式，即是程序性的公平。（二）分配公平

分配公平包含兩個重要原則，分別是水平公平（horizontal equity）與垂直公平（vertical equity）。水平公平是指具有同樣條件者，給予同樣對待。例如每一位國民接受一定年限且課程水準相同的基本教育，或每一位年齡學童均能受到相同的教育經費。而垂直公平則是對不同條件者，給予不同對待。例如：投入國中的教育資源就不能與投入國小的相當，投入文化不利地區之教育優先區就不能與文化發達地區相當，也就是說，教育資源的分配，能考慮到對象之特殊條件而給予不同的投入，就是屬於垂直公平。英國1974年「保守黨宣言」中首次提出「補助地方計畫」以及1980年教育法案中，「援助學校計畫」補助有能力卻家境不佳的學童進入私校就讀；在美國，1988年老布希提出學校選擇計畫及教育券計畫，在教育券計畫中，提供低收入家庭兒童，每人一千美元的教育資助，讓他們可以在公、私立與教會學校間自由選擇學校；2002年1月8日，

· 30 · 第12期—2004—嘉大國教所

美國現任總統布希簽署「沒有孩子落後」法案中，更指出當學區內的學生成績遲遲無法改善，低收入家庭學生可以得到交通經費補助，到其他的公立學校上課。這些關於家長教育選擇權的政策與法規，即是以一種垂直公平的教育資源分配方式，促成教育機會達到均等公平。

黃嘉雄（1998）更進一步指出，若從教育效果的角度來衡量教育機會均等亦可分為以下四種：（一）強烈式的人道正義（strong human justice）

不惜成本的教育資源投入，使原具不同條件的學生們在教育成就上達到一定程度的水準或不同族群的學生間的平均學習成就趨近相同。（二）弱勢人道正義（weak human justice）

採積極性的差別待遇，針對教育基礎條件上的不利者，投入一定範圍的較多資源，使之與其它學生的教育成就儘量接近，縮小差距。家長教育選擇權中許多有關補助弱勢的策略，例如英國的「援助學校計畫」；美國針對低收入者教育券的實施，以及「沒有孩子落後」法案中對弱勢家庭的補助等。（三）功績主義（meritocracy）：

功績主義是指教育效果反映出每一位學生的努力和能力的程度，雖然成就可能是不相等的，但是提供給學生的資源相當，故亦是一種教育機會均等。(四)功利主義( utilitarianism) 教育效果能顧及整個社會的最大利益，資源的投入是根據學生所能獲致效益的多寡而定，獲益者資源更多，反之則少。

經由以上對公平正義的說明中可以發現，家長教育選擇權的實施雖然是對不同條件者施予不同待遇，但是基本上仍是以條件不利者之教育成就，能夠達到與參與社會競爭的基本「需求」或縮短差距到一定程度的合理範圍。從家長教育選擇權的核心概念分析，多元價值以及自由市場能夠改善教育品質的觀點，備受英、美兩國政府肯定與支持。然而教育市場化是否能增進教育的公平與正義？家長教育選擇權真的像Smith & Meier (1995)所說，是教育的萬靈丹(panacea)嗎？還是像潘朵拉盒子(Pandora's Box)從盒內跑出了貪婪、虛榮、爭鬥、忌妒、謊言、猜疑、絕望，邪惡、苦勞和疾病散播人間，只剩下叫做希望的精靈留存？以下就家長教育選擇權所可能引發的問題加以分析。

## 肆、家長教育選擇權的爭議

國民教育研究學報·31·

家長選擇權賦予家長選擇學校的自由，然而在政策本身及執行前後，引起教育學界、學校與學生家長的軒然大波，在這場關乎學生權益的戰爭中，針對家長教育選擇權的爭論的議題、可能帶來的問題，加以突顯、省思與批判。

### 一、教育市場化的隱憂

雖然多樣化的學校選擇鼓勵家長、學生藉由選擇權進入其它學區學校就讀，接連的帶動學校間的競爭，而「好」的學校會受到眾多家長的歡迎，學校便得以穩定發展，反觀所謂「差」的學校不是面臨改革的壓力，就是必須面臨關閉的命運(Gorard, 1999)。Evans & Lunt(1994)曾在文中引述Rason 於1992 在其報告中對於市場本質的描述：

市場在形式上雖是中立的，然而實際上卻是相互利益關係的，然而在其中立性的偽裝下，想當然爾，市場必定會掩飾偽裝社會中的偏見，間接再製了自消費者帶入的不平等，然而卻長期忽視此一問題。市場化的教育主動增強了先前早已存在的社會規則，如財富、特權、偏見。市場只不過是粗糙的社會選擇機制與歷程罷了(頁2)。

另一方面，自由市場機制下的教育系統，允許各校充分自主權，為因應教育選擇系統而自行處理控制經費預算及人員的配置，如此一來，不僅造成對學校工作產生不安全感，更間接影響公立學校系統的崩潰。在市場利益的追逐之下，中輟生、邊緣學生或特殊需要的學生，可能因此在市場機制的爭奪下被認為「不受歡迎」、「無利益」(unprofitable)的商品(commodities)，屆時可能變成學校選擇學生，而非學生選擇學校(吳清山、黃久芬，1995；Evans & Lunt, 1994)。此外，自由市場可能使教師專業自主權受到家長的干預，

教育人員工作機會可能會受到威脅且沒有保障；就學校而言，也有可能學校爲了招生，會使學校間彼此對立而形成惡性競爭，進而增加學校間的隔離與不平等，且學校爲了討好家長，偏重宣傳對外的公共關係，而非解決學校內部真正的問題。

家長一旦過度強調學生學業成就，以學生能力以及社經背景選擇學校，進而導致學校傳統將會喪失，偏遠與鄉村地區學校可能因地區不利而非辦學不力，可能導致招收不到學生而倒閉，家長亦可能過度干預學校事務，最後，此種學校改革與作法，不但不能真正改善學校，最後反收「愛它適足以害它」的結果。

· 32 · 第12期—2004—嘉大國教所

## 二、公平機制的淪喪

Elmore & Fuller(1996) 指出，增加家長教育選擇權常被倡導者認爲是一種提升教育機會的策略，在此概念與架構之下，倡導者認爲低收入、少數族群家庭是深陷於所謂的「次等學校」中，故提供多樣化的選擇機會對於弱勢家庭來說是提供他們逃離次等學校的方法，然而經過Elmore & Fuller (1996) 的研究之後發現，教育選擇權也可能會增加種族、社會階級、文化背景的隔離，意指選擇權對社會階層間產生了不同的影響；沈珊珊（1998）亦認爲選擇權雖然乍聽之下，似乎賦予家長相當大的權利與享受選擇的自由，然而卻使社會階層的因素，在此過程中突顯。

有些學者直接指出教育選擇權會使教育間不平等的情形更加惡化，因爲低收入或低教育水平的父母，對於如何挑選適合其子女就讀學校的方法、程序及取得選擇學校之資訊來源的途徑較不熟悉，相對的，因社經地位和種族差異所引起的社會階層形成的因素更加突顯（Archbald, 2000）。

家長教育選擇的過程中，對學生而言，對於低社經背景的學生將更形不利，未必能改善學生學習成就，且最需要幫助的學生，可能剩下最糟的選擇。對整個對社會而言，社會階級將會被複製，強化社會的分化與種族隔離並造成教育機會不均等，殘障與特殊需求的學生需求將被忽略，社會公平與正義原則將蕩然無存。另外，形成教育市場的壟斷，轉移對學校問題的注意力，而非針對學校真正問題，尋求解決之道（吳清山、黃久芬，1995；高新建，1998；張志明，2000；陳麗珠，2000；Bastian, 1990）。於是表象在追求教育機會公平（equality）的同時，也是易使社會陷入缺乏正義（equity）的開始。

## 三、有限理性的侷限

Simon 曾修正「全知理性」的假設爲「有限理性」（bounded rationality），他認爲決策者在可以解釋一個問題的基本特性的簡化模式的參數限制下，所表現出的理性行爲。他認爲在資訊處理限制和組織的束縛下，管理者所表現的是有限理性的行爲，所做的是滿意決策(satisfying decision)，而非最大效益決策(maximizing decision)。在完全理性的假設無法適用的情況下，決策過程受到下列因素的強烈影響，包括決策者的個人利益與經驗、能力、學識、組織文化、內部政治以及權力考量。由於決策即選擇，

國民教育研究學報· 33 ·

需要仔細思考和大量資訊，但是在學校資訊不足的情況下，家長決策的過程常常就只賴直

覺，或是來自家長之間流傳的「傳說」。可見家長選擇學校的這一決定過程中並非如上述學者所言是一種全知的理性，Gorard（1999）研究結果就證實了此一觀點，家長在選擇過程中，並非全然理性，而是摻雜相當多不同面向的考量因素，家長不見得會依照子女興趣來選擇，可能追求的是自己利益，而非子女的利益，且家長有沒有能力為子女作最佳的選擇，或能夠收集足夠的資訊來決定學校，令人十分擔憂。

在「公說公有理、婆說婆有理」的眾聲喧譁中，家長教育選擇權其實是一場「公平」與「績效」的拉鋸戰，在爭議不斷的過程中，如何冷靜的思考並尋求一個平衡點，訂定相關的配套措施減低所造成的傷害，也就是在追求教育高品質、高效率的同時，不去忽略教育公平與正義最後一道屏障，值得加以深思與反省。

## 伍、家長教育選擇權的啓示與建議

家長教育選擇權就像是一把雙刃劍，希望透過自由多元選擇的機制，改變教育的體質，另一方面，又害怕該機制會損傷社會公平與正義。本研究從英、美兩國的相關政策、法規與實施經驗過程分析中發現，英、美兩國政府預期家長選擇權能夠改善教育品質。而家長教育選擇過程中更重要隱含著多元價值、自由市場、全知理性假設與公平正義的基本理念與假設，對於其可能的引發問題，從教育上場化的隱憂、公平機智的淪喪、有限理性的選擇，三個方面加以質疑與批判。在本文的最後，提出對於我國未來作法的具體建議，特別在提升教育品質的同時，也能降低其對社會各層面的傷害，以維護教育價值中最基本的公平理想，才不會有「未蒙其利，反受其害」之憾。

針對本研究的結論，提出以下五點建議：

### 一、設立各種不同類型學校，允許更多的選校機會

英、美二國對於家長選擇權的部分提供「多元」的機會，「自由」與「多元」成為選擇的基本前提，追求「品質」為目的；反觀國內，「私立學校法」提供了私立學校設立的保障，但因設立標準過於嚴格，故成效不彰（黃榮村、胡家祥，1996）。學生入學機會仍係基於學區內「一致」的價值，當然這樣的價值係希望服膺於「均等」的對待，

· 34 · 第12期—2004—嘉大國教所

然而，城鄉間、校際間與家長社經地位間的差距，將迫使家長教育選擇僅具區域侷限性，重視一致性而忽略個體的差異性。

### 二、成立專職諮詢機構或透過各式傳媒，提供選校的相關訊息

在資訊爆炸的時代，知識訊息擁有者經常也掌握有力的社經地位；無法掌握訊息者在

這場戰役下易淪為被宰制的對象，教育也直接或間接成為複製社會階層的工具，目前台灣地區學生入學基於學區分派制，有些家長利用其關係為其子女做出越區就讀的舉動，有些家長則選擇較為昂貴的私立學校，有些家長以「經驗」或者「傳說」當成選校訊息的來源。目前台灣各校多採學校本位管理的模式，學校特色已經五花八門，家長要在這麼龐雜的訊息中做決定已屬不易，因此，建議整合各校特色，設立專責諮詢機構，透過各式傳媒，例如報章雜誌、電腦網站等，以供家長選校之參考。

### 三、積極補助弱勢族群家長，公平合理分配教育資源

學校雖然具有提供社會流動的可能性，但有時會成為複製社會階層的工具，這樣的教育機會將造成學生學習成就得之於其家長的社經地位，而非其本身的腦袋，教育成為宰制弱勢團體的利器，因此合理分配教育資源，對文化不利地區及社會中、下階層提供「教育優先區」的補助有其必要。至於在家長教育選擇上，提供教育券、獎學金、與助學貸款等積極性的幫助，應該是可以多加考量、評估的方式，如此，才能讓家長教育選擇權成為普遍大眾的基本權利，不再淪為只是少數人的特有權利。

### 四、相關法令必須鬆綁，配套措施有賴法律的保障

目前國內對於家長教育選擇的觀念尚未形成風氣，相關法規與細節仍未制訂，英美等國「市場機能」的選擇方式及相關配套措施，是否對台灣社會中下階層及文化不利族群造成二度傷害，形成另類階級再造？此外，民國八十四年八月九日，公佈的「教師法」第十一條、民國八十八年二月三日修正公布「國民教育法」第九條、第十條，都明文規定家長有參與學校事務的相關權利，然而家長的參與在形式上並不同於選擇，如何讓選擇基於「自由」與「正義」的原則，將在未來訂立相關子法形成重大考驗。

國民教育研究學報·35·

### 五、「學校不等於教育」，彈性處理家長選擇在家教育或理念學校就讀方式

在國內，一般民眾幾乎認同學校教育就是教育的唯一方式，民國七十三年公布之「強迫入學條例」，即說明接受學校教育是一種強迫性的教育。事實上，「學校不等同於教育」的觀念，並非目前歐美首見，上述伊里希(Illich)的反學校社會的觀念，讓人們反思是否學校正規教育才是教育，如此歷史上許多自學的大師名人，諸如王雲武、富蘭克林、愛迪生等，是否因受學校正規教育才有成就？我國對於非正規的學習，是否一直抱持非我族類，不入我門的心態？另類學校是否有生存的空間？如何讓其與社會接軌？一旦吾人肯定的了家長教育選擇權的價值，以上這些非學校體制內的教育方式，應該以更開放的心胸去接受，教育行政機關也能以彈性的處理方式，以符合學生、家長個別的需求，以保障家長教育選擇基本權利。

# 參考文獻

## 中文部份

- 于忠海（1999）。美國的「替代學校」。外國中小學教育，3，47-48。吳清山（1995）。美國學校經營型態的新實驗：談「公設民營」的革新方式。比較教育通訊，36，23-37。吳清山、黃久芬（1995）。美國教育選擇權之研究。初等教育學刊，4，1-26。李奉儒（1999）。英國教育改革機構、法案與報告書。載於黃政傑編，各國教育改革動向(頁77-105)。台北：師大書苑。李茂興（1998）。教學心理學。台北：弘智文化。沈珊珊（2000）。國際比較教育學。台北：正中書局。沈珊珊（1994）。英國進入二十世紀的教育改革——一九八八年以來之變革與紛擾。比較教育通訊，34，32-40。
- 36 · 第12期—2004—嘉大國教所
- 沈珊珊（1998）。自家長教育選擇權看教育機會均等。教育資料與研究，21，8-10。沈清松（1993）。從現代到後現代。哲學雜誌，4，4-25。周志宏（2002）。受教育的權利與使受教育的義務—強迫入學條例之檢討。教育研究月刊，97，32-43。屈書杰（1999）。在家上學—美國教育新景觀透視。外國中小學教育，1，40-42。姜得勝（1998）。英國小學教育實況之研究及對我國教改之借鏡。國民教育學報，4，165-194。秦夢群（1997）。教育行政—實務部分。台北市：五南。馬信行（1996）。國民教育公辦民營之可能性研究。台北：教育部國民教育司。高新建（1998）。不均等的學習機會的學校選擇權。教育資料與研究，21，22-28。張志明（2000）。家長教育選擇權。載於花蓮師範學院主編，教育基本法與教育改革學術研討會論文集(頁81-104)。花蓮：國立花蓮師範學院。張明輝（1998）。美國磁力學校計畫及其相關研究。比較教育，45，61-71。張炳煌（1998）。國中生家長學校選擇權之研究。台北：國立台灣師範大學教育研究所碩士論文（未出版）。張謙（1999）。國外擇校面面觀。外國中小學教育，2，5-9。莊勝義（1996）。市場導向與教育改革。國立台灣師範大學，未出版講稿。陳明印（2002）。美國2001年初等及中等教育修正法案之分析。教育研究資訊，10（1），205-228。陳麗珠（1998）。教育券制度在我國可行性研究：以高級中等教育為例，教育研究資訊，6（3），129-141。陳麗珠（2000）。美國教育財政改革。台北：五南。黃乃熒（1994）。比較行動理論、理性選擇與經濟理論三個典範在教育政策分析的啓示。中學教育學報，1，15-31。黃榮村、胡家祥（1996）。民間興學與辦學的政策環境：以中小學為例。台北：行政院教育改

革委員會。黃嘉雄(1998)。學校本位管理政策下教育機會均等策略—以英國為例。載於中華民國比較教育學會主編, 社會變遷中的教育機會均等, (頁143-180)。台北: 揚智文化。楊瑩(1999)。一九八八年後英國的教育改革。載於黃政傑主編, 各國教育改革動向(頁107-134)。台北: 師大書苑。鄧新輝(1997)。家長教育選擇權的可行性分析。初等教育學報, 10, 389-415。

國民教育研究學報 · 37 ·

## 外文部份

- Archbald, D. A. (2000). School choice and school stratification : Shortcomings of the stratification critique and recommendations for theory and research. *Education policy*, 14(2), 224-240.
- Bastian, A. (1990). School choice: Unwrapping the package. In W. L. Boyd & H. J. Walberg (Eds.), *Choice in education* (pp. 177-186). Berkeley, CA: McCutchan Publishing Corporation.
- Chapman, J. D., Boyd, W. L., Lander, R., & Reynolds, D. (1996). *The reconstruction of education : Quality, equality, and control*. New York: Cassell.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, D.C.: The Brooking Institution.
- Elmore, R. F., & Fuller, B.(1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for police-makers? In B. Fuller, R. F. Elmore, & G. Orfield (Eds.), *Who chooses? Who loses? Culture, institutions and the unequal effects of school choice*(pp. 187-201). New York: Teachers College Press.
- Evans, J., & Lunt, I. (1994). *Markets, competition and vulnerability: Some effects of recent legislation on children with special education needs*. (ERIC Document Reproduction Services No. ED 374622)
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago.
- Gorard, S. (1999). Well. That about wraps it up for school choice research: A stet of the art review. *School Leadership & Management*, 19(1), 25-47.
- Lawton, D. ( 1992 ). *Education and politics in the 1990s : Conflict or consensus ?* London : Falmer press.
- Liu, S. M. (2000). *A study of new directions in Taiwan education policy*. Unpublished doctoral dissertation, New York University.
- Nathan, J. (1996). *Early Lessons of the Charter School Movement Educational Leadership*. 54(2). Retrieved December 15, 2002 from the World Wide Web: <http://www.Ascd.org/pubs/el/oct96/Nathan.html>

· 38 · 第12期—2004—嘉大國教所

Nelson, J. L., Carlson, K., & Palonsky, S. B. (1994). *Critical issue in education : A dialectic*



*approach* (3rd Eds.). New York: McGraw-Hill.

Paris, D. C. (1995). *Ideology and educational reform—Themes and theories in public education*. San Francisco: Westview Press.

Richmond, N. G. (1999). *Parental choice in selection of a charter school in New Jersey*. Unpublished doctoral dissertation, Columbia University.

Smith, K. B., & Meier, K. J. (1995). School Choice—Panacea or Pandora's box? *Phi Delta Kappan*, 77 (4), 212-316.

文稿收件：92.03.06 接

受刊登：92.05.27

國民教育研究學報 · 39 ·

## **Parental Choice: A Two-Edged Sword Dividing Educational Equality and Quality**

**Shih-Min Liu Yu-Wei Wu**

**Assistant Teacher Practice Teacher Department of Education  
Tung-Fang Institute of National Kaohsiung Technology  
Normal University**

## **Abstract**

Parental choice is a kind of natural right. The movements of educational reforms in Taiwan have recently emphasized on the notion of parental choice. Hence, the purposes of this study were to analyze the related policies, laws and codes regarding the concept of parental choice. Discussing the developments of the tacit assumptions and issues concerning this concept by historical analyses was addressed.

Qualitative research strategies, including secondary resource analyses and historical analyses, were used to generate and analyze data. Taiwan's experiences with the notion of parental choice were compared to those of the United Kingdom, and the United States to help generate a sense of the meaning and relevance of Taiwan's initiatives. Pro and con opinions regarding this notion were also represented and discussed. Comparison with the experiences of policy makers in the above countries was hopefully to offer a reference point by which we provided some strategies and inspirations for solving the potential problems in Taiwan.

**Key words: Alternative School, Charter School, Parental Choice, School Choice**