



## 簡要報告內容

### 壹、前言

台灣地區在近十年來的教育改革中，諸多新穎之教育理念被逐一討論。其目的無非是希望能夠發展適合當前情勢的教育體制，提高教育的品質，培育國家發展所需的人才與基本素養。這其中，公辦民營之教育型態即深受學者專家的討論。公辦教育由於經費充裕，學費便宜，又缺乏市場競爭者，故在迎合潮流與趨勢進行改革的腳步緩慢，往往造成成效的不彰。因此，部分學者即指出，政府雖然有責任提供免費的教育，但卻未必是最適當的經營者，反而公私立並行之教育制度較具優勢，其不僅能降低總體教育經費，降低政府財政負擔，而且能增加人民受教育之選擇權與自由權（朱敬一、葉家興，1994；周志宏，1997；Friedman & Friedman, 1980）。

因應學校組織再造、學校經營型態革新，美國近立公立學校民營化運動如火如荼進行。公立學校民營化的形式也由傳統的契約外包、教育券，到創新的特許學校（charter school），以及雇用私人管理公司經營公立學校等公辦民營的方式。其中，特許學校的發展較受到重視，目前美國地區已有一千一百所特許學校，數量不斷上升中。

特許學校是一種公營事業民營化的學校。其是經由法律授權而產生的新興學校，原則上由民間要辦學的一群教師、家長、社會團體、企業界以及非營利事業機構，提出辦學理念、計畫、以及設校特色等，向政府申請辦理。經政府核准後，依學生人數補助教育經費，由民間人士來經營辦學。

特許學校之招生對象，各有其目的與訴求，以美國的特許學校而言，有一般中小學，也有專為中輟生、行為偏差學生、或身心障礙學生而設立者。特許學校在州政府的允許下，可以自由擬訂課程、校規及聘請教職員。總而言之，特許學校是公辦民營學校的一種，且由具有實驗性與示範性的學校型態經營。

特許學校可以自主發展學校特色，並進行各種教育實驗，但必須定期接受評鑑並提出成果報告，證明學生在學業成就上的實際結果表現與改善情形，以確保該校達成合約上所訂定的教育目標和績效。

特許學具備公立學校公平、公正、低學費，以及私立學校重視經營績效的優點。學校不但可以住行各種創新的教育實驗，並且透過競爭壓力，能刺激公立學校為提昇學校效能及教學品質而努力，因此，特許學校已成為新世紀學校典範。特許學院與公立學校一樣，每年可從州政府得到補助，不同的是，特許學院還可向學生收取學費，只是學費不得高於各州最貴的公立大學院校，另外，特許學院也可向私人募款，籌措經費（蔡之雲，2000）。特許學校的最大優點在於他們比公立大學更易發揮創意，且有彈性，並能提供學生良好的學習機會和環境，

除可自行設計管理系統、課程外，在人事聘用及教學工作量上亦有很大的伸縮空間。不過，各州對特許學校仍保有某些程度的監督權，除了監督課程，也對招生人數及教師專業有所規定，並在錄取學生及聘用人員方面禁止種族或性別歧視。基於此，自 1990 年初許多州通過法律，允許特許學校成立後，特許學校已成為教學自由的代名詞，不但家長可依特許學校提供的課程及標準為子女選擇合適的學校就讀，此類學校的老師及行政人員亦可專注於教學和校務工作，不受繁複的官僚體系控制。

具有多項優點之特許學校模式是否應在台灣地區大規模實施？江樹人（1996）認為特許學校不宜實施，其原因包括：（1）特許學校所造成的競爭並無法促進教育改革；（2）特許學校太重視降低經費支出，將減低學生學習的深度與廣度，進而導致教育品質的低落；（3）特許學校可以自行選擇學生、課程及教學方式，因此，可能成為少數菁英學生就讀的學校；並且可能造成種族、階級、性別、語言、宗教及政治信仰的分裂與對立；（4）特許學校係接受州政府對公立學校學生的補助經費，如此將導致公立學校經費的不足；（5）特許學校辦理初期的不穩定性，將影響學生的適應能力及教育效果；（6）特許學校如直接對州教育董事會負責，將影響地方學區的監督力量；（7）特許學校可能受到利益團體的影響，造成學校教育目標的泛政治化，並具有排他性。秦夢群、曹俊德（2001）的研究則指出特許學校的公辦民營模式被認為最適合在台灣實施。然而現今的環境並不適合全面辦理公辦民營，而應先鼓勵民間參與小規模且實驗性質之公辦民營學校或實驗計劃，待成效良好後再擴大全面辦理。

本研究則以當前台灣地區具特許學校性質之「北政國中自主學習課程實驗計畫」為主軸，從各層面的觀點來瞭解其發展中之問題。「北政國中自主學習課程實驗計畫」之緣起主要是由於北市北市北政國中家長委員會有鑑於該校學生數逐漸減少，殷切期待學校能轉型成功，繼以獲得良好的發展。是以於 87 年 5 月 28 日晚上召開家長委員會議，會中提出將該校改制自主學習完全中學案，並獲當日與會家長全力配合。「種籽親子實驗學苑」與北政國中家長會於 87 年 6 月初提出「將台北市立北政國民中學改為公民合營的『自主學習完全實驗中學』計畫」並將陳情書於 87 年 6 月 14 日送至台北市議會 51 位議員及教育局。日後，經議會之交涉與支持，召開「研商『推動北政國中教育實驗方案』第一次專案會議」，並當日會議討論題綱為：法令依據；學校定位課程實施；人員安置；經費支應；經營管理；監督與評鑑；推動期程；市府、議會、學校及民間團體間分工事項與其他事項等十項進行討論，並獲得以下重要結論：因應社會發展趨勢及秉持教育彈性多元化與整體規劃取向之教育革新發展方向，並基於符應市民更多元化的學習選擇需求，對「推動北政國中教育實驗方案」（以下簡稱實驗計畫）將採取樂觀其成之支持態度，促成本方案之實驗。自主學習課程實驗自八十七學年度起試辦，惟為使本案之辦理有所準據，有關自主學習課程實驗之課程計畫、經費運用及相關事宜等，應訂定契約，以為遵循。教育局應負監督與評鑑之責。至自主學習高中實驗課程，應運用一年時間妥為規劃，並依本方案課程實施之績效及時

程配合設置。爰此，北政國中自八十七學年度起即開始招收自主學習課程實驗班（以下簡稱自主班）一班三十人。

自主學習實驗最嚴重的問題在於「一校兩制」，這造成自學班與自主班學生均受到傷害，將不力於學生之心理發展，而且自學班學生之合理受教權益已遭受損害。自此開始，一些學者與部分自學班家長即不斷向教育局陳情要求停止合作契約之辦理，還北政國中為單純的「一制」。在多方的壓力下，北政國中試辦自主學習實驗班，由教育局與實驗單位確實於九十學年度起，則移至私立景文高中繼續試辦。

本研究主要希望從教育面與行政面的觀尚來評估特許學校模式在我國義務教育實施的可行性，研究目的主要在透過量化調查與質化訪談方法，瞭解我國義務教育特許學校的實施條件及可行之型態，並藉著分析「北政國中自主學習課程實驗計畫」之實施始末，分析期間所產生的問題，最後提出建議。

## 貳、研究方法

本研究主要採量化調查設計與質化訪談設計。量化調查是以台灣地區國民中小學校長、主任、教師以及家長、教育行政機關人員為調查對象，並自編「我國義務教育特許學校模式實施可行性研究問卷」進行調查研究。質化訪談部分則以「北政國中自主學習課程實驗計畫」做為訪談主軸，依此決定訪談對象。該計畫係現今特許學校模式之類似案例，時間計有三年，其間因一校兩制而風波不斷。本研究將深入探討實施過程中所產生的問題，以提供未來實施特許學校之建議，研究過程先將量化調查部分的結果加以整理分析，接著進行訪談工作。訪談對象包括教育學者專家，北政國中校長，教師代表，家長代表與社區代表。每位受訪者皆先被告知量化調查結果，進行一個小時的訪談。其內容加以記錄後整理，並參照量化調查結果予以比較與分析。

## 參、資料分析

### 一、問卷調查結果

(一) 百分之六十八的填答者認為「學校的教育目標、辦學特色與教育願景」、「學校人事的聘任」、「學校課程設計與時數的安排」應交由學校自主決定，而「學校的招生人數與班級數目」之權限則應有所限制。

(二) 百分之八十七填答者認為特許學校之設校申請對象不應加以限制。也就是說，無論是教師、家長、教育專業團體、企業界；營利或非營利財團法人等都可以向相關單位提出設立特許學校的構想。

(三) 填答者認為倘若國內要設立特許學校，則較可行的作法為「將現有辦不好的公立學校改制為特許學校」(56%)、「設立一所全新的特許學校」(24%)，較不可行的作法為「將現有若干公立學校或私立學校改制」(62%)。

(四) 填答者認為特許學校之經費應按每生平均教育經費依據學校學生數來核發(82%)，未來則應視評鑑結果決定學校經費的多寡(84%)。

(五) 七成的填答者認為「特殊學校」在我國實施具可行性(選答「非常可行」、「可行」兩選項者比例達 70%)。

## 二、訪談結果

台灣地區至今(2000年)並未有特許學校之設計,充其量只有一些實驗計畫。其中又以「北政國中自主學習實驗班」為代表,故訪談的內容以「北政國中自主學習實驗班」為主。依訪談結果可看出,不同的訪問者對「自主學習實驗班」有著不同的看法。茲將各被訪者之意見分析簡析如下:

(一) 北政國中朱校長與教務主任丁主任:對自主學習班採取較為負面的立場。他們認為:

1. 自主學習班破壞了整個北政國中的基本體制。
2. 自主學習班強調學生的自我成長,事實上學生卻不時在看漫畫和閒蕩。
3. 自主學習班享有豐富的資源卻做不出該有的成效。
4. 自主學習的理念行不通,因為學生總朝抵抗力最大的地方走。
5. 自主學習是一種嘗試錯誤的學習,是一種要學生付出昂貴代價的學習。
6. 特許學校對正規教育沒有價值,但對特殊教育或許是適合的。

(二) 實驗班創始人李雅卿:對自主學習班採取較為正面的立場。她認為:

1. 自主學習班並非在做課程實驗,而是在提供自主學習情境,讓學生自我產生學習動力和自主性。

2. 北政國中自主學習班的成立是基於要改善學生流失,面臨廢校的問題。

3. 用公部門的資源來支持多元教育,對教育的整體思考是好的,且弱勢的家庭也有機會參加教育創新。

4. 由於北政國中本身對此計畫不熟,教育局又施壓要其提出轉型計畫,造成實施中的諸多問題。

5. 過程中錯估了溝通的必要性以及政策轉型造成的影響,特別是一校兩制。它造成了誤會和恐懼,造成了巨大的破壞力。

6. 實驗計畫是精緻化教育,故成本應該較高,故並沒有違反社會正義原則。

7. 對於實驗計畫課程內容缺乏目標、學生學習內容不足的指控,我認為本班要教的不是所謂的正規內容,而是孩子人格的成熟、自信、處理問題的能力、面對世界的的能力等,而且他們參加基本學力檢測成績並沒有低於全國標準。

8. 未來設立特許學校,相關單位政策要清楚,不要因政黨不同而有不同作法。

(三) 教育機關行政人員:採取較為中立的立場

剛開始局內認為只是一種實驗課程,後來才知道是一種另類教育,但是當初沒有考慮其與正規體制之衝突,帶來北政國中衝突與另一個危機。在交涉的過程中所產生的不愉快令人感到遺憾。特許學校或是在教育上的意義是非常好的,但

也必須考量其我國國情、現今法源、體制的相容性。

(四) 相關專家學者：採取的立場較為不一致。

1. 馮朝霖教授較支持具有改革性、實驗性、有理念的教育改革，因此當他知道北政國中有普通班與實驗班時，他選擇讓他的小孩進入實驗班。馮教授認為自主學習試驗是適當的，但卻不適合放在北政國中，它造成一國兩制，兩者之間的關係也愈來愈差。另外，由於政權的轉移，使得教育局的政策有了轉變，感覺上後來教育局並不是很真心地支持。這造成後來實驗計畫的場地、空間等等都變得很差，包括學生上課、師資等各方面都沒有獲得公平的對待，因為實驗計畫並沒有特權的享有，反而受到了委屈。另外，從體制教育的觀點，實驗計畫好像什麼都沒學到，他認為並非如此，實驗計畫有其獨特的地方，這些許多人都不了解。後來所引發的衝突是因為溝通上的問題，這些都是由於每個團體對實驗計畫有不一樣的認知所造成的。

2. 評鑑委員之一的湯志民教授採取較為批判性的立場來看待實驗計畫。首先，由於發起人的熱心與自信，因此大家給了他們一個機會來辦理教學與新的課程設計。從資源分配的角度來說，要文山區再設立一所新的公立實驗學校，其實對其他地方來說也不公平，因此就選擇一校同時辦理兩種教育型態。但卻引發許多嚴重的問題，例如教學之使用空間、教學方式、行政管理、溝通等等。實驗計畫有很多的事不用按規定來做，感覺上應是個特權團體。但即使只是實驗班，可以用較寬的標準去看待。但是並非占了別人的地方就使用自己的方法，也是應該去和社區做融合。教育改革要慢慢在制度改革中做更多穩定的轉換，這樣才能發展出較具說服力的教育型態。

(五) 實驗班謝易霖老師認為對自主學習班採取較為中立的態度，他認為實驗計畫事實上沒有所謂的對錯，只是在協調上沒做好才引來那麼的反對與批評。他同時指出實驗計畫並沒有享受特權，學生選擇了自主學習，未來面臨升學困擾也很大。只是，如果要做實驗計畫的老師，的確要有很大的愛心和耐心，因為學生從來不把他們當老師看。

(六) 社區人士萬興里里長的看法：他認為北政國中設立實驗計畫是不恰當的，這只是教改人士落實其理想的工具，根本未曾與社區進行溝通及討論。實驗計畫的負責人都按照她自己的意思去做事，別人反對她也不聽。最糟糕的，實驗計畫跟本不知道在上些什麼，學生甚至可以在上課時間到超市買東西。更甚者，他們占用了所有的學校資源，造成校長的極大壓力。若未來，要再成立類似的實驗班，則應該先把相關的規定建立起來，有了辦法，那麼做起來也比較有方向。

## 肆、結論與建議

### 一、結論

(一) 特許學校有其一定之優點：特許學校具有經費使用的效益，可減低公立學校的僵化。特許學校在課程的編排具自主性，較能適應學生學習上的需

求。也可招收特殊背景與需求之學生，達到教育機會均等的理想。

(二) 特許學校應具有一定的自主性：大多數填答者認為特許學校對於學校的教育目標、辦學特色與教育願景、學校人事的聘任、學校課程設計與時數的安排，應具自主權。然在「學校的招生人數與班級數目」之權限則應有所限制或比照一般學校辦理。

(三) 特許學校模式實施問題重重，有待解決與釐清。這包括權責問題、績效評鑑指標問題、與正規教育銜接問題等等。

(四) 特許學校之實施宜先小規模進行獨立實施：北政自主學習班所造成的一校兩制衝突，說明在相關法令未修訂前，宜先在小學校中先進行實驗。就目前我國之情況，實不宜貿然全面推行特許學校制度。

## 二、建議

- (一) 避免成為只為特殊群學生服務的機構。
- (二) 儘速修訂相關法令，讓特許學校之設立法制化。
- (三) 應配合學校本位之理念落實學校自主。
- (四) 應委託相關學術單位定期對相關政策進行評鑑。

## 重要參考資料

(略)