

美國委辦學校之研究

陳正益

公立學校由於先天上受到政府的保障，在經費的使用上不免浪費而缺乏效率。在招生上，學區劃分的強制性分發方式，卻也使其不必擔心招不到學生的問題。因此，就有學者建議透過「公辦民營」的方式來經營學校，兼取民營與公有的雙重優點，並且同時照顧到公平與效率的雙重目標。近年來這種將學校經營融入私人企業管理的觀念與方式，也逐漸為教改人士所推動。因此本文分別就美國「委辦學校」的緣起與發展進行探討，再就「委辦學校」的理論面向與美國實施的實務面向加以析論，以做為台灣未來實施「公辦民營」學校制度的參考，最後則針對研究結果提出結論與建議。

關鍵字：委辦學校、教育改革

Key words: Charter School, Education Reform

壹、前言

學校公辦民營主要是希望提高資源使用的效率、減少科層體制的束縛進而提高辦學的自主性與提昇教育品質，並增加消費者的選擇、鼓勵私人興學。近年來這種將學校經營融入私人企業管理的觀念與方式，已逐漸為教改人士所推動。

在美國，明尼蘇達州於 1991 年，首先通過委辦學校法並設立第一所委辦學校，至 1998 年 9 月，全美的委辦學校數已超過 1129 所；因此「公辦民營」型態的委辦學校儼然已成為美國中小學校的主流，甚至是 21 世紀教育的新趨勢，相當值得台灣在推動教育改革與學校革新時作為參考與借鏡。

本文是以文獻分析的方式，針對美國實施的概況，論述委辦學校理論的源起與發展，並以美國委辦學校的實際辦學方式進行研究。最後提出對

台灣實施學校公辦民營的建議。

貳、委辦學校之定義與發展

一、定義

委辦學校（Charter school）是指經由政府立法通過，授權教師、家長、教育團體或其他機構來經營公家負擔經費的學校。經營者除必須要達成雙方所預定的教育目標與成果之外，可免受許多教育行政法規的約束，並依其本身需要遴聘人員，彈性使用經費。

以美國的現況，委辦學校之設立需由教師或其他人員擬具學校經營企劃書向學區提出申請，經相關機構審查核准之後，授予委辦權經營學校。委辦學校本身仍屬公立學校，其所需經費依據學生人數由政府教育經費中支出，而委辦學校需如同公立學校一樣，接受所有學生，不得有所限制。如果其他公立學校之學生轉學至委辦學校，則原學校的學生單位經費也須同時轉撥至就讀的委辦學校。

委辦學校與政府之間為一種契約關係（通常是3至5年），學校必須在契約規定期間保證達成雙方認可的經營目標。而這種目標通常是以改進學生的學習成果為主。美國委辦學校的特色是一方面具備公立學校低學費的優點；另一方面，又有私立學校重視經營績效的優點，同時可激發創新的教育實驗，並透過競爭，刺激公立學校的辦學品質。

二、起源與發展

1991年，明尼蘇達州首創並通過一項授權學區設立委辦學校（Charter School）之法案；迄今，至少有33個州通過允許委辦學校設立之法案。而明尼蘇達是美國第一個通過「公立學校選擇」（Public School Choice）的州；此賦予父母對於其子女就讀公立學校的選擇權，而委辦學校即由此衍生而來，由此擴大了父母的學校選擇權。

自 1992 年明尼蘇達州的聖保羅市立中學（St. Paul City Academy）成爲全美第一所委辦學校之後，至 1998 年 9 月，全美已有 1129 所委辦學校（U.S. Department of Education，1999 年）。在 1998 年的國會會期，有 4 個新的州—愛達荷（Idaho）、密蘇里（Missouri）、維吉尼亞（Virginia）和猶他州（Utah）通過委辦立法，至今全美共有 33 個州和哥倫比亞特區產生了委辦學校法。（U.S. Department of Education，1999）；美國總統克林頓更計畫在進入 21 世紀之時，將美國的委辦學校增爲 3000 所，成爲美國中小學的主流。

參、委辦學校之理論分析

由於委辦學校以新的教學理念擺脫傳統公立學校的束縛，使其在美國普遍受到家長的肯定與認同。整體而言，委辦學校具有彈性、競爭、自主、責任與選擇的特性，對於美國各州及地方學區制度造成相當正面的影響，促使公立學校也面臨變革，因此委辦學校制度，對於提升教育品質，有相當的助益。

一、委辦學校之優點

一般在探討公營無效率時所提到導至公立學校績效不佳的原因大都與「經營」有關。而公辦民營就是要將公部門獨攬所有權與經營權的制度加以劃分，希望透過私部門來提供政府服務的方式，消除「政府失靈」的缺陷，達成教育品質提昇的目標。因此，民營具有公營所無法達成的效果，其優點包括如下：

(一)效率

張清溪（1998，頁 33 - 34）指出，民營最大的優點，應是它有公營所不及的經營效率。所謂效率，除了以同樣成本而有較大的效益外，在經濟學所定義的廣義效率，則是資源配置在市場自由競爭之下，會達到社會最大的效益。其間的差別，在於前者只考慮生產者精打細算的成

果，後者還同時反映消費者自由選擇所代表的意義。

而「民營」之所以會有效率，是由於民營業者要自負盈虧。而政府經營或因所生產的不是一般市場買賣的產品，沒有盈虧可以反映效益之高低；或因獨占市場或兼負政策任務，而不能代表經營成敗，加上政府的法令限制與校方管理的不是自己的資產，因此便不會有導向社會福利最大化生產的誘因。而委辦學校，由於是由民間來經營，有較大的辦學自主權；加上家長與學生有自由選擇的機制，都促使學校必須以最有效率的方式來面對市場的競爭。

(二)責任

委辦學校的經營者與政府之間為一種契約關係，這種委辦學校契約必須載明其責任和所要達成的目標，才能獲得委辦權，並擁有財政和課程的自主（U.S. Charter Schools, 1997b）；因此，委辦學校校方和教師可以有發展與創新教學和學習策略的機會。由於學校必須在此契約規定期間內保證達成雙方所認可的目標，因此，學校經營者就必須要以企業化的精神來經營學校，以爭取更好的績效。在美國，「委辦學校」大多是以學生的學業成績和出席率作為標準，學校必須要在規定的期間內達成委辦契約內所承諾的標準，否則契約期滿將不能再行續約，在這過程中，家長和學生也會視學校辦學情況，而決定是否繼續就讀。因此，學校就有壓力對其所提出的承諾負責，並努力達成。

(三)創新

由於委辦學校所受之約束較少，因此有相當的彈性來創造獨特的學習環境，確保學生獲得學業成就的最基本程度，而這也是其吸引家長和學生就讀的一項重要因素。學校和學校間為了獲得更多的學生，就必須要發展出更多、更新、更有特色的教學計畫與課程。因此，也將導致教育體系與公立學校的變革，並有助於激起新的教學方法。

(四)自主

由於公家機構受到各種法規的限制，以及科層體制的束縛，因此導致整個組織的效率和創新性都比私人機構來的差，也缺乏彈性，處處聽

命於上級指示。而委辦學校就在於具有私人企業的彈性與效率，又有政府肩負著學校教育的公共責任。也由於學校所受到的約束較少，教師也有較大自主性來發展其教學方法，並且不用擔心遭到行政制裁，故能成爲吸引優秀教師並發展其專業素養之誘因。

(五)參與

由於委辦學校是由民間參與所形成的學校，因此透過學校、家長、學生及社區成員間的共同利益與不同的吸引力，能建立起對學校的認同感，減少利益團體的影響。並使具有教育理想的教師和家長，能有建立其自身所希望或其認爲是最有意義的學校類型的機會。

二、委辦學校所受到的質疑與回應

一般人擔心國民教育屬於義務教育，每個國民應該有機會接受質量均等的教育機會；但是因爲是屬於民營，委辦學校因負有教學表現任務，對於程度較低或特殊教育的學生，可能就會被忽略或排斥，而損害那些學生的教育機會（吳清山，1998，頁25）。

但事實上，在美國，委辦學校必須受到政府與大眾的監督。如同任何公私立機構一樣，必須遵守憲法和法律規定，並在種族、性別、社經地位上不能有差別的待遇。在各個有委辦學校的州當中，只要是違反法律的委辦學校就必須要面臨停業的處分。此外，委辦學校也必須提出年度報告給其家長和社區（U.S. Charter Schools, 1997b）。

對於特殊教育，美國一般由州或聯邦政府再予以特別補助，使學校不至於因爲對於特殊兒童的教育必須要付出較多的成本或聘請專業的師資設備而有所忽略或排斥。

事實上，相當多的委辦學校爲那些被認爲是低成就或高危險群的學生提供服務，彙整許多研究機構的發現如下：¹

¹本節所提美國各項數據如無特別註明，大部分參考自 www.uscharterschools.org/

(一)委辦學校服務少數族群、低收入家庭以及英文能力不足或成績不佳的學生：一項由鳳凰城 Goldwater 機構的研究發現，就讀亞利桑那委辦學校的學生不必然是該州成績優異的學生，相較於全州的平均，該校 4 年級和 7 年級進入委辦學校就讀的學生在入學時的標準測驗成績比該州平均成績低了 5%；而 10 年級進入就讀的學生平均成績則低了約 12%。哈德遜機構發現跨學區的委辦學校平均有 63% 的少數族群就讀。另一項由 Pioneer 機構所做的研究發現，麻塞諸賽州的委辦學校中有 48% 的學生是少數族群（超過州平均 21% 的兩倍）；39% 符合午餐減免計畫之資格（麻塞諸賽州的貧窮家庭是 7%）；而 18% 是以英語以外的語言作為其主要語言（是州平均 7% 的 2.5 倍）。明尼蘇達州的委辦學校則是提供了高於學區名額 2 倍的就讀機會給英文能力不足的學生。

在加州，有 53% 的少數族群和多數低收入家庭的學生就讀委辦學校。德州委辦學校的學生中有 75% 是少數族群，其中休士頓的 SER - NINOS 委辦學校有 154 位學生就讀，全校有 88% 是西班牙裔，84% 是有限英文能力者，90% 是高風險的學生。

(二)委辦學校服務特殊教育的學生：在明尼蘇達州的 Metro Deaf 學校及佛羅里達 Lake land 的蘋果學校，將其服務具體地擴充至特殊教育的學生（有 85% 的低收入學生就讀，其中 16% 為身體殘障者）。哈德遜機構研究發現，委辦學校學生，有 19% 是具有殘障或是具有學習障礙的學生。

(三)委辦學校為那些不被學區學校體系所照顧的學生提供服務：許多委辦學校法鼓勵或明確要求委辦學校針對高風險（At risk）學生（例如：輟學、未婚懷孕、未成年父母或有前科者）來發展。在德州的 20 所委辦學校中，有 11 所提供給處於高風險的學生，有 6 所提出輟學生復學方案；加州有 72% 的委辦學校特別為高風險的學生提供就讀的機會，相對的在全州只有 39%；亞利桑納州則有 35% 的委辦學校為處於高風險的學生服務。

三、美國委辦學校之特色

委辦學校設立初期雖曾遭受一些質疑，但仍然是美國中小學教育改革運動的主流。根據美國教育部（1997、1998、1999）連續三年的年度研究報告發現，委辦學校具有下列特點：

- (一)委辦學校的學生並不盡然具有較高的社經地位與背景，基本上與所有的公立學校一樣。在許多州，委辦學校還明顯的為更多有色人種提供教育服務。而即使學生來自社經背景較低的家庭，但家長的參與程度甚至高過其他社經地位的家長。
- (二)委辦學校的教學內容多樣化，且各州與各學區間都有不同的差異，有的強調運用現代科技或戶外教學、亦有強調小班制等。
- (三)設立委辦學校的原因大都是基於追求教育遠景的實現或提供特殊教育需求學生的就學機會。
- (四)州政府在學校的設立上扮演重要角色。美國各州對於委辦學校的設立都有其不同的規定。但有的州規定相當嚴格，也有的州相當開放。這種因各州法令的殊異性，造成有些地方限制較多；而有些地方卻又有較大的自主性。
- (五)相較於公立學校，大部份委辦學校是小規模的學校。估計委辦學校學生中位數大約是 132 名，公立學校則是約 486 名，超過 60% 的委辦學校學生少於 200 名；但在公立學校只有 16%。
- (六)大部份的委辦學校是新設立，規模也比公立學校小。
- (七)許多的委辦學校有非典型的年級結構：委辦學校在 K（幼稚園）— 12、K — 8 年級上比公立學校的比率高。
- (八)新設立的委辦學校希望實現公立學校選擇的理想；大部份的委辦學校將辦學重點集中在學生身上，以吸引學生和家長；但也有以其他特色來吸引的，例如：學術計畫、學校環境、小校、彈性、人文和教育的課程等。

四、委辦學校所面臨之困難

大部份的委辦學校在其發展過程中，也都會面臨一些困難和挑戰。根據 U.S. Department of Education (1999) 的研究發現，委辦學校在辦學過程中所遭遇的困難，包括（各項數據可參閱表一）：

(一)財力的限制：缺乏設立基金是最普遍的，54.7%的委辦學校認為缺乏設立基金對其是嚴重（或非常嚴重）的問題。其中新設立的委辦學校，更有 60.4%表示缺乏設立基金是他們的困難。

表一、委辦學校反應其在實施和發展上所遭遇到之困難

阻礙因素	認為是困難或非常困難之比率			
	總計	新設立之學校	現行公立學校轉型	現行私立學校轉型
缺乏設立基金	54.7%	60.4%	34.6%	52.7%
不充裕的經營基金	41.4%	44.6%	34.2%	32.7%
能力不足	35.8%	39.1%	25.2%	31.5%
缺乏計畫時間	37.4%	39.7%	34.8%	26.7%
州或地方學區的反對	20.7%	19.2%	29.1%	15.1%
學區的反對或法規限制	19.9%	20.6%	22.8%	10.2%
內部衝突	14.2%	15.5%	11.7%	10.0%
州教育部的反對或法規限制	13.5%	11.8%	17.7%	18.3%
工會或協議單位的反對	9.8%	12.6%	2.7%	18.3%
健康與安全設施的規定	11.3%	9.1%	13.3%	8.6%
責任的需要	8.9%	8.5%	9.0%	11.6%
協議的達成	8.8%	8.9%	10.7%	5.0%
教職員的雇用	7.0%	4.8%	18.0%	1.7%
社區的反對	6.0%	7.8%	2.7%	0.0%
聯邦的法規	5.6%	5.4%	4.4%	10.0%
教師執照的要求	4.9%	4.5%	7.2%	3.4%

資料來源：U.S. Department of Education (1999) The State of Charter Schools Third-Year Report. <http://www.ed.gov/pubs/charter3rdyear/>.

(二)政治上的反對與法令的限制：20%—25%的委辦學校指出，州或地方委員會的反對以及州的法律會造成委辦學校在辦學上的困難。因為委辦學校接收州政府的補助，導致了地方學區的暗中抵制，不肯提供各項支援給委辦學校，造成其在設立與運作上的困難；又利益團體的阻撓，使各州在開辦委辦學校基金設置條例時難以通過。

(三)內部問題：14.2%的委辦學校指出各種學校內部會產生的嚴重衝突。而這種問題又以新設立的學校較為嚴重。

(四)與教師會的關係難以建立：約有8.8%的委辦學校指出其與教師會或在集體契約的協定上是相當難以達成的。² 由於委辦學校普遍受到家長的喜愛，因而遭到一般學校教師與教師會的強力反對和抵制，如密西根州教師協會即運作要扼殺州議會的委辦學校立法；加州教師會則試圖限制該州委辦學校數量。

肆、美國委辦學校之實務分析

一、美國委辦學校法與委辦運作程序

(一)委辦學校法

美國聯邦賦予各州在不違背憲法的前提下，制訂該州法律之權³。委

² 在美國，教師薪資的訂定，係由教師工會與地方學區教育委員會相互談判達成的。因此，地方教育委員會與教師就經常要就薪資、工作條件等事項進行談判。在過程中，亦須考慮到學區的經費預算。由於各學區的財政情形不同，教師的薪資差異頗大。美國教師集體談判最早可追溯於教師協會的組織，1857年全美教育協會（National Education Association, AEA）成立後，雖將維護教師權益作為努力的方向之一，但尚未積極透過集體談判來爭取教師權益，直至1916年美國教師聯盟（American Federation of Teachers, AFT）成立後，始採用集體談判方式爭取教師權益。然而集體談判的合法化，則要到1960年代。直至1980年代，集體談判已成為美國教育中普遍的現象。目前全美已有32個州制訂集體談判法令，教師團體在集體談判的角色也益形重要。

辦學校法亦是如此。因此在實施委辦學校的各州當中，通常都由州政府與議會先制訂委辦學校法後，才開始設立委辦學校。而委辦學校法的規定各州也都有所不同，有些州的委辦學校法對於委辦學校的規定較詳細，有些則只是綱要式的敘述，或對委辦申請、設立的過程作規定，細節則交由委辦授權機構來負責（U.S. Charter Schools, 1997e）。

一般而言，委辦學校法會對下述事情作規定（見Nathan, 1996, 頁203 – 218；U.S. Charter Schools, 1997e）：

1. 入學許可：如同美國聯邦憲法的規定，委辦學校法亦規定學校不得對學生的種族、性別、能力等有所歧視。
2. 宗教：委辦學校法規定所有的委辦學校必須是無宗教性質的。
3. 學費：委辦學校法禁止學校收取學費，但有一些州的委辦學校法允許學校收取「合理的學費」，意即能以某種形式收取一定比例數額的費用；至於所謂的「合理」和「學費」兩者之定義，則交由授權單位來決定。
4. 特殊族群：此是針對提供特殊學生的教育服務，目的是希望委辦學校也能提供高度關懷學生一個公平的入學與教育機會。
5. 健康與安全：鑑於對學生健康與安全的保障，委辦學校法規定委辦學校之設施必須要符合有關學童健康與校園安全的法律以及各種相關之規定，包括在食品安全、學生藥品管理及其他健康保險等問題上都需受到州和地方最嚴密的監督。
6. 學生懲處：委辦學校對於學生的懲處、休學、開除等都須受到法律規章之限制。

³美國各州對於教育機構和制度有很大的不同，因此各州的教育行政組織形式並不完全一致，中、小學的學制各州亦有不同，有 8/4（即先 8 年後 4 年）、4/4/4、6/3/3、6/6、6/2/4、3/3/3/3、7/5、5/3/4 等八種學制（吳清山，1994，頁 97 – 100）。

7. 交通運輸：若當委辦學校須接送其學生上下學時，交通工具、駕駛等都必須受到政府相關法律的規定。
8. 教師執照和聘僱：委辦學校法通常會對教師任用資格做規範，有些州要求該州的學校教師需取得教師證書；但也有些州並未對此做限制，而是交由各學區或學校自行評估來決定。
9. 校務公開：由於委辦學校是由教師、家長或社區居民來參與的學校型態，因此通常必須適當開放其校務會議和財政審計的相關資料給社會大眾，接受社會大眾的監督與參與。
10. 申請計畫書所需之項目：由於辦學者須向授權機關提出委辦申請，故委辦學校法通常也會對申請文件做規定，如教學計畫、組織、人事等（California Department of Education, 1997a）。
11. 委辦學校的設立步驟與數量：由於委辦學校之設立，必須經歷一段時間的準備，因此其從申請到設立，也有一定的步驟與方式。例如對於委辦學校的申請程序、公聽會的舉行、委辦學區的形成、委辦學校的設立條件等；還有學區或該州內的委辦學校總數上限、申請駁回的上訴與救濟等。

(二) 委辦權核准之機關

在美國，大部份州的委辦學校法，對於申請設立委辦學校，是由州政府負責，但也有的是透過地方來實施。綜合其方式，包括下列各種（Hassel, Burkhardt and Hood, 1998）：

1. 州在權限範圍內授予委辦權：州是主導的授權機關，由其負責一切委辦申請審查事務。但各州仍有些許的差異，有的州只有單一局處才有核發委辦的權力，如在麻塞諸塞州，州教育廳是唯一之授權機構；而有些是由不同機構來核發，如北卡羅萊納州，是由許多單位負責初步審核，最後由州政府批准。
2. 單一地方局處授予委辦權：此即將授權的權力下放，使州級以下的地方機構有授權的權力。因此，只有地方的學區學校委員會有權來核發委辦權；如：懷俄明州（Wyoming）。

3. 授權地方委辦，可申訴：此即使申請者在上訴遭到駁回時，仍有救濟的管道。當申請人提出委辦申請遭到否決時，可以向較高層級的局處提出申復，例如加州、科羅拉多州等。
4. 授權地方，州級機關批准，不得申訴：州政府規定申請人必須先向其地方學區申請委辦，再經由較高的州級機關來附議通過；但當委辦申請遭否決時不能提出申訴，例如：喬治亞州。
5. 複合之授權實體：在一個學區中，超過一個以上的局處有權核發委辦，如密西根州，其公立大學學區能對該州任何學區核發委辦權，而地方學校委員會、社區學院委員會也有權核發委辦。

以加州委辦學校法⁴為例，其第 47602 條規定：當學區的教育管理委員會否決委辦申請時，郡教育局長（county superintendent of schools），得因申請者的請求，召集複審小組，重新檢視管理委員會的決定。複審小組的組成則是由 3 個來自該郡中的其他學區管理委員會成員和 3 個教師所組成；若在該郡中只有一個學區，則由鄰近的郡中之學區選出。如果複審小組判定管理委員會的作法不適當時，應要求管理委員會重新討論；若複審小組投票結果平手時，則交由郡教育局長做最後裁定（由其投下第七票）（U.S. Charter Schools, 1997b）。

(三) 委辦學校數量之規定

有些委辦學校法規定了全州內或單一學區內，所能設立的委辦學校數量之最高額度，或是授權機關所能核發的數量，以及在一定年限內對委辦學校申請之授權數量（U.S. Charter Schools, 1998c）。而在有些州的委辦學校法也會要求設立一部份針對特定對象的特殊教育學校，例如：招收問題學生的學校等。

⁴ 加州委辦學校法，是由 Senator Gary Hart 所發起的 1448 號法案，於 1992 年經加州議會通過，並由州長簽署的法案。詳細法律條文從 47600 至 47625 條。可參見 <http://goldmine.cde.ca.gov/ftpbrance/retdiv/charter/cs1aw97a.htm/>

加州委辦學校法，是由 Senator Gary Hart 所發起的 1448 號法案，於 1992 年經加州議會通過，並由州長簽署的法案。詳細法律條文從 47600 至 47625 條。可參見 <http://goldmine.cde.ca.gov/ftpbrance/retdiv/charter/cs law97a.htm/>

全美目前有 18 個州和哥倫比亞特區，對於委辦學校數量或學生人數有所規定，有 14 州沒有限制（U.S. Department of Education, 1999）。例如加州委辦學校法第 47602 條就規定在任何學年，州內的委辦學校總數不能超過 100 所，單一學區內不能超過 10 所。至於有意興辦委辦學校者，在任何學區皆可申請，申請後需經該學區教師 10% 以上、或該學區內申請成爲委辦學校之校內教師 50% 以上簽署。而申請書則需送至學區委員會進行審查。學區委員會在收到申請書後的 30 天內，必須舉行公聽會，聽取意見。但在審查和公聽會後，得經雙方同意再延長 30 天。否則在收到申請書 60 天內，學區委員會須進行最後審查，裁定委辦學校的設立（California Department of Education, 1997a）。

此外，一個學區也可以轉型成爲「委辦學區」，例如加州的委辦學校法第 47606 條就規定只要符合 50% 的學區教師於申請書上簽名，一個學區也可以成爲委辦學區。至於授權期限，第 47607 條則是明確規定委辦學校的授權以不超過 5 年爲期限，而學區管理委員會或郡的教育委員會有權給予續約，但每一次續約以不超過 5 年爲限（California Department of Education, 1997a）。

當委辦學校發生下列情事時委辦權可由管理當局撤銷（California Department of Education, 1997a）：

1. 具體違反委辦申請書上之規定、標準或條件。
2. 不能符合或繼續委辦申請書上對於任何學生成果改善的承諾。
3. 不能符合財政管理上公認的會計標準。
4. 違反任何法律規定。

(四) 授予委辦權之標準

州的委辦學校法，對於某些符合其所希望達成的目標，或特定類型

的申請者，給予優先權；當然也可以禁止核發委辦權給某些種類的團體（私立學校或營利組織）。但委辦學校法亦同時授與授權機關對於這些規定是否必須採行，負有決定之責。因此，美國各州的委辦學校法在這方面仍然保有相當的彈性空間，主要還是希望能因地制宜朝向多元自主的方向來發展，盡量不要給予太多的限制。

委辦學校申請的審查標準，一般所須的項目和審查方針，包括：

1. 教育計畫：委辦學校要提出辦學理念與目標之訂定等，含括教育目標、學校經營計畫、學校課程、教學方法、資助學校之計畫、成績評鑑方式、學校所期待達成之各種目標和客觀上能具體實現學校期望的規範等（U.S. Charter Schools, 1998b）。
2. 委辦學校的潛在成本：除教育計畫外，學校在經營上所要面對的潛在成本，也是審查項目之一。如：設立經費、薪資、軟硬體設備、校務管理、班級規模、高度需求之學生等所需要的經費，學校是否能夠承擔（U.S. Charter Schools, 1997f）？

(五) 審查程序

一些委辦學校法提供申請者對於審查程序的特別諮詢指導。許多州的委辦學校法則是明確的對於審查程序做了時間上的限制；例如：北卡羅萊那州的委辦學校法要求申請者必須在 11 月 1 日前呈遞申請書，在 2 月 1 日初步批准是同意或拒絕，2 月 15 日之前提出申覆，3 月 15 日公佈最後的批准名單。一些州的法律則是會對授權機關答覆申請書的時間加以限制，在加州和科羅拉多州的法律，規定地方學校委員會需在收到申請書的 60 天內同意或拒絕，但是截止日期還是能由委員會和申請者彼此間的同意而延期（U.S. Charter Schools, 1998b）。

事實上，在委辦學校法所規定的範圍內，授權機關還是可以有相當的彈性。以美國委辦學校設立的審查程序而言，可分為固定期限與不固定期限兩種；其方式如下（U.S. Charter Schools, 1997b）：

1. 固定期限：例如麻薩諸塞州（Massachusetts）的委辦學校法要求所有申請須在 2 月 15 日前提出，但麻州官方將截止日期訂為 11 月初

，當 11 月初無人再提出申請時，提出申請者在期限內會收到委辦授權機構之回覆，修訂之後，再於 2 月 15 日前提出；爲了在有限時間內審查並集中作業，授權機關每年只會批准 10 所委辦學校。而此方式的優點是時間固定，審查焦點集中。

2. 不固定期限：允許申請者在任何時間內提出，但官方會要求申請者必須符合每年的截止日期，以配合審查作業之需要；例如密西根州。此方式的優點是允許授權機關能不斷調整其審查程序和標準以因應實際需要，並於過程中不斷累積經驗，從經驗中學習；但缺點則是審查過程遍及一整年，可能會降低了審查者在審查時的注意力。

(六) 資金

在美國，委辦學校可透過幾個不同的公共和私人管道來獲得資金的補助，包括政府層級的聯邦和州的補助金以及私人基金會或法人的資金捐助等；此外亦可透過技術合作的方式來尋求援助。資金補助的目的，是要促成委辦學校之設立以及擴展現行委辦學校的服務。在美國，聯邦政府允許委辦學校獲得補助金，因此委辦學校的創辦者可以透過各種申請程序來獲得各項補助。其項目分述如下 (U.S. Charter Schools, 1997c)：

1. 州政府資金

經由州或地方稅收來分配資金給委辦學校，一般是以學生註冊人數爲計算基礎。實際上分配給學校資金的方式是相當多元的。許多州也透過特別的程序來提供資金支持委辦學校。例如：在亞利桑那州 (Arizona) 的委辦學校獎勵基金 (Charter School Stimulus Fund) 就提供有關設立、重建等經費來資助申請人。

2. 聯邦政府資金

聯邦也可透過教育補助金來資助委辦學校。補助方式是美國教育部透過學校自行申請的程序來直接進行分配，或透過州教育廳來進行分配。通常是對獲得認可的委辦學校來分配資金。一般而言，聯邦的補助金可分爲計畫階段與執行階段，前者最長期間爲 18 個

月，後者為 24 個月。而聯邦所提供之補助金的申請具有競爭性，意即並不保證申請就能獲得補助，或是獲得相同的補助，（California Department of Education, 1997b）。

3. 基金會和法人資金

一些委辦學校亦可透過私人的資源來取得資金。例如與地方企業和組織建立合夥關係，或透過社區的參與。一些委辦學校為解決設備問題，也經常與民間企業或組織合作，例如與 YMCA 或地方上的高等教育機構等類型的社區組織建立合夥關係，此也可以鼓勵委辦學校與其他的社區組織建立共同合作的關係。

二、委辦學校之實例

「他山之石，可以攻錯」。本文舉美國 San Carlos Charter Learning Center（San Carlos Charter Learning Center, 1998）的實際辦學為例。

(一)教育目標：San Carlos 委辦學習中心（SCCLC）希望培養學生成為有能力、自信和責任感的青年，使其能具備氣質與技能，成為一個 21 世紀的公民。

(二)學校組成：SCCLC 設立於 1994 年，是由一些具有教育理想的家長和教師所組成的團隊，其在最初三年的表現就已獲得相當的成就與進步，因而吸引了白宮的注意與賞識。

(三)學校環境：SCCLC 的校地座落於舊金山（San Francisco）和聖荷西（San Jose）之間的 San Carlos，是一個有 28,000 人的小城市，師生比為 1：28（後來獲得加州法律增強為 1：20）。學校以科技來增加學習和交流，設有兒童托育或課後輔導及特殊學生發展之課程。SCCLC 包括幼稚園至 5 年級大約 350 名的學生，6 至 8 年級約 700 名的學生。在 1997-1998 學年，SCCLC 共有 9 間教室，當中有 7 間是教室，一間教育中心，另外一間為學校辦公室和會議室，兩者可合為活動中心。預計 2000 年時要增加為 11 間教室。

(四)招生：SCCLC 的招生對象為幼稚園至 8 年級學生。招生日期為每年

春天，9月開始上課。招生過程是先由管理會議小組訂定年度的班級規模，並積極展開招生活動，包括舉行說明會或郵寄訊息給家長。報名後學校會舉行新生座談會，家長或監護人必須要出席此新生座談會與學校的參觀說明活動。

(五)教職員：學校除了全職的教師外，尚包括志願工作者。而教職員薪資等費用都尚能透過捐款來達到平衡。至於教師的資格，加州委辦學校法允許 SCCLC 雇用沒有證書的教師。SCCLC 相信這種自由權能提供學校選擇優秀而合適的教師。因此該校在雇用沒有證書的教師時，都會細心加以選擇，並以專業技能的實力為基礎。

(六)教師福利：加州委辦學校法提供教師集體協議權，這使 SCCLC 採用企業的最佳薪資方案和績效獎勵的方式。學校通常會參考學區的薪資等級，來作為敘薪的建議，不希望教師因薪資問題而流失。亦不希望教師會覺得在 SCCLC 賺錢比附近學區更容易的幻覺。因此，該校在薪資上有獎金計畫和預支薪水、獎金等方式。

(七)課程：SCCLC 的課程是以綜合理解性和混齡群體為基礎，採構成主義的學習方式。此是將學習透過談話、親自動手做或經驗累積來學習新的事物。例如教師透過自由落體實驗，讓同學親自體驗，再經由討論和實驗來使兒童對地心引力有更進一步的瞭解。

(八)成績評鑑：包括個別學習者的評鑑與全校成績的評鑑。方式包括有：學生作品、學習過程之觀察、San Carlos 學區語言能力之評鑑、委辦學校數學評鑑、學區自然科學訪問、金山州的代數測驗、美國西北部檢定協會的成績標準考試與社會評價等。

(九)社區參與：SCCLC 本身是由志願服務的家長和社區成員所設立，而 SCCLC 也努力建立一個更合適的教育環境，不只促進志願者致力於學校的利益，也希望促進志願者提升社區服務的精神。SCCLC 也經由徵求社區成員來參與學生的學習計畫，開發地方上的人力資源。如：地方上的音樂家來指導音樂課程、藝術家共享其畫像給學習者研究著名的藝術創作等。此外，也與 Apple 電腦和 Oracle 公司

在一些專題討論課程上合作，提供員工和軟體來教導學生。

- (+) 社區服務：除了社區成員的志願參與外，在 SCCLC 的課程中，社區服務也是一個重要的特色。在 1996 和 1997 學年間，幼稚園至 3 年級的學生必須要履行 5 小時的社區服務工作，4 至 8 年級必須履行 10 小時的社區服務，在這兩者中各有一半的時間是回饋給 SCCLC；另一半是給外面的機構，例如：捐血宣傳活動，協助社區網路發展，社區園藝工作，與社區服務等。該課程是學生其利用課餘時間來履行，服務計畫則由學生自行設計，並針對服務心得進行分享。
- (+) 學校經營：SCCLC 是由管理會議（administration meeting）負責，對於 San Carols 委辦學習中心（SCCLC）有法律上的信託責任，必須為辦學成績負責，以及規畫和監督學校的政策與預算，並在學校教職員之雇用與契約的協商上扮演重要的角色。此外，SCCLC 也設有許多小組，分別負責不同的學校業務，包括：公關小組（負責促進各部門與社區或家長間的交流）、課程小組（負責課程規畫）、入學小組（負責入學業務）、財政小組（負責學校的財政計畫）、營養午餐小組（負責調配營養午餐，並研究新的菜單）、家長志願小組（協調和核對家長的志願時數，安排家長參與志工職前訓練）、教職員小組（負責管理和人事等）、技術小組（包括技術、電腦網路或軟硬體設備的購置安裝等）。
- (+) 未來展望：SCCLC 希望結合社區資源，合作達成學校資訊化，使新聞通訊、家庭新知的分享、個性化學習計畫的發展和永久性的電子文件等都能透過資訊科技來建立。

伍、結論與建議

經由上述對國外實施學校公辦民營的理論與實務面向加以探討之後，本文認為政府能以更開闊的心胸，開放委辦學校的設立。因為公辦民營性質的委辦學校除了其本身所具有的多種優點外，對於台灣的國情也相當適

合，加上因免除了設校所需要的龐大經費與教育法規的束縛，使得辦學者更有發揮的空間，對於私人興學也具有一定的指標作用。將來更可以不侷限於國民教育階段，而延伸至高中職以上的學校來實施。我們相信公辦民營學校能夠為台灣的學校改革注入新的動力與新的希望。以下即為本文對台灣實施委辦學校所提出之建議。

一、提供家長學校選擇之機會

未來在規畫委辦學校的同時，可以考慮對於現行的學區制度加以調整或放寬，打破以戶籍為學區分發、且一區一校的法則，使家長能有更多的學校可供選擇。因為只有在家長有多元的學校選擇權的前提下，才能帶動學校間的良性競爭，促進進步；也只有在學校可以選擇的前提下，「公辦民營」才有意義。

二、放寬委辦學校之申請並鼓勵民間興辦委辦學校

由於委辦學校本身所具有的特性，因此政府在規畫委辦學校計畫時，在法令與條件上應盡量放寬，使想辦學校的人都能辦，也有資格辦。因為過多的限制對於委辦學校而言並無助益，應當是以更寬廣的心胸去思考如何才能使其優點發揮，而非只想到要如何限制與掌控。

三、對地方政府充分授權

教育部應適度授權地方的教育主管機關來管理和規畫委辦學校事務，使地方教育部門能因地制宜的規畫委辦學校相關事務，例如委辦學校數量、委辦協議之內容、目標等。

四、建立充分的學校資訊體系

因為唯有資訊充分，家長才能做正確的判斷與選擇，因此學校或政府有責任來提供家長完整而正確的資訊管道。此外，政府更應站在監督者的立場主動監督並定期提供各項教育評鑑資訊，使所有的家長與學生都能獲

得資訊；而學校也應提供各項資訊給予家長和學生。

五、經費撥付以學生為主體，並可採行教育券方案

委辦學校經核准後，應能依公立學校每生經費標準撥付委辦學校作為辦學基金。此外，未來對於學校之補助可考慮以教育券的方式來實施，透過家長用以直接選擇學校，使家長能運用對學校的選擇權，讓學校面對市場的競爭機制。

六、學校規模與校地取得彈性多元

經由前述對美國委辦學校的探討可以瞭解其委辦學校規模均不大，而各州的委辦學校法也都相當富有彈性，許多地方都可為設校地點；而我國的教育改革所朝向的也是「小班小校」目標，因此應能利用此機會，充分開放公共用地與閒置土地、設施作為學校設校之用。

七、充分授予學校自主權

政府應尊重委辦學校的辦學自主性，如經營、人事、課程等。如此才能發展其多元、創新的學校特色。因為充分的授權與信任是委辦的所有權者（政府）與經營者合作的基石，也是公辦民營成功的重要因素，否則將與一般公立學校無異。

八、尊重教師的意願並保障其權益

政府對於有意願至委辦學校服務的教職員，應予以核准，對其教師身分、福利及年資也應予以維持；此外，委辦學校的實施，也須讓教師充分瞭解民營的好處與教師權利的保障。以促進教師對委辦學校計畫的支持與參與意願，如此才有助於教育品質的提昇。

九、資金的補助應多元化並鼓勵民間贊助教育事業

除政府提供各類的獎助或補助金外，也應允許委辦學校經營者對外募

款或接受民間企業的捐助與合作，此是使委辦學校在經營時能全心投入的重要基礎，不致因資金的問題而影響辦學的理想與意願。但學校經營者亦應扮演善意使用者的角色，忠實的記錄與公開財務的使用狀況，使捐助者或社會大眾能瞭解金錢的使用狀況與資金的流向。

參考書目

- 江樹人(1997)。美國委辦學校運動的緣起與發展，資料來源：<http://www.houstoncul.org/ecmdir/ecs/ecs-18.txt>。
- 吳清山(1994)。美國教育組織與行政。台北：五南。
- 吳清山(1998)。是一種冒險，但是值得嘗試：台北市國民小學試辦「公辦民營」之可行模式分析。台北市中小學試辦「公辦民營」可行性研究。台北：台北市政府教育局。
- 吳清山、林天祐(1998)。特許學校。教育研究資料與研究，第22期，台北：國立教育資料館。
- 張明輝(1998)。美國教育改革的成功案例—委辦學校運動及其相關研究。教育資料集刊—教育改革專輯，第23輯，台北：國立教育資料館。
- 張清溪(1998)學校公辦民營的經濟分析。台北市中小學試辦「公辦民營」可行性研究。台北：台北市政府教育局。
- 張清溪等(1995)。經濟學—理論與實際上冊。台北：翰蘆。
- 張德銳(1998)。學校選擇政策的實施經驗於啓示—以美國為例。<http://www.epa.ncnu.edu.tw/epforum/vol1no1/5張德銳.html>。
- 劉慶仁(1997)。美國委辦學校運動現況。資料來源：<http://www.houstoncul.org/ecmdir/ecs/ecs-16.txt>。
- A Guide for Chartering Entities(1998): **The Charter School Review Process**. http://www.uscharterschools.org/res_dir/res_primary/res_reviewprocess.htm) Association for Supervision and Curriculum Development (1997) Charter Schools: An Infobrief Synopsis. <http://www.ascd.org/issue/infochrt.html>.
- Brett, Lane (1997) **Choice Matters: Policy Alternatives and Implications for Charter Schools**. <http://www.nwrel.org/charter/policy.html>.
- Hassel, Bryan and Burkhardt Gina and Hood Art (1998) **The Charter School Review Process: A Guide for Chartering Entities**. http://www.uscharterschools.org/res_primary/res_reviewprocess.htm
- California Department of Education (1997a) **California Charter School Law**. <http://goldmine.cde.ca.gov/ftpbranch/retdiv/charter/cslaw97a.htm/>
- California Department of Education (1997b) **Charter School Chartering Process: Application Public Charter School Plans**. <http://goldmine.cde.ca.gov/ftpbranch/retdiv/charter/rfa989.htm>.
- C.S.U.S. (1998) **Guide For Developing A Basic Business Plan For Charter Schools**. <http://www.csus.edu/ier/charter/bizpl.html>.
- Gonzalez, G. and Wessely, M. (1995) Private management of the schools : Solution for failing schools?

School Board Policies, 26 (1) 3-6.

- Gormley, William T., Jr. (1991) **Privatization & its Alternatives: The University of Wisconsin Press**
- Lieberman, Myron. (1989) **Privatization and Education Choice**, New York: St. Martin's Press.
- McLaughlin, J. M. (1994). **The Private Management of Public Schools**. Principal.
- Nathan, Joe (1996) **Charter Schools : Creating Hope and Opportunity for American Education**.
San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- San Carlos Charter Learning Center (1997) **San Carlos Charter Learning Center Strategic Plan 1995-2000: Executive Summary**. <http://www.millertime.com/scclc/plan.html>.
- U.S. Charter Schools (1997a) **Starting & Running a Charter School** . <http://www.uscharterschools.org>
- /U.S. Charter Schools (1997b) **Starting & Running a Charter School: Steps To Starting a Charter School**. http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_steps.htm.
- U.S. Charter Schools (1997c) **Starting & Running a Charter School: Developing a Mission Statement** . http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_mission.htm.
- U.S. Charter Schools (1997d) **Starting and Running a Charter School: Fundraising**.http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_fund.htm
- U.S. Charter Schools (1997e) **Starting & Running a Charter School: Legal Issues**.http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_legal.htm
- U.S. Charter Schools (1997f) **Charter School Finance: Budget and Finance**. http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_finance.htm.
- U.S. Charter Schools (1998a) **Starting & Running a Charter School: Standards, Assessment & Accountability**. http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_standards.htm.
- U.S. Charter Schools (1998b) **The Charter School Review Process: A Guide for Chartering Entities**. http://www.uscharterschools.org/res_dir/res_primary/res_reviewpress.htm.
- U.S. Charter Schools (1998c) **Starting & Running a Charter School: Curriculum Units and Lesson Plans**. http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_units.htm.
- U.S. Charter Schools (1998d) **Starting & Running a Charter School: Instructional Program Development**. http://www.uscharterschools.org/tech_assist/ta_models.htm.
- U.S. Department of Education (1997) **The Executive Summary of "A National Study of Charter Schools: First Year Report"**. <http://www.ed.gov/pubs/charter/>.
- U.S. Department of Education (1998a) **The Executive Summary of "A National Study of Charter Schools: Second Year Report"**. <http://www.ed.gov/pubs/charter/>.
- U.S. Department of Education (1998b) **A National Study of Charter Schools**. <http://www.ed.gov/pubs/charter98/execsum.html>.
- U.S. Department of Education (1999) **The State of Charter Schools Third-Year Report**. <http://www.ed.gov/pubs/charter3rdyear/>.