

美國教育經營組織經營特許學校之經驗分析

賴志峰

摘要

近年來，美國的學校選擇運動興起，希望改進學校教育的績效責任，增加成本效益，在各種學校選擇方案中，特許學校是學校教育民營化所採取的重要措施，自 1991 年 Minnesota 州通過特許學校法以來，目前全美已有四十個州和哥倫比亞特區制定特許學校法。1995 年開始，教育經營組織逐漸參與特許學校的全校經營管理，其性質屬於營利的私人公司，教育經營組織的數量越來越多，在 2003 年，全美 2,700 所特許學校中，有 417 所學校係由 47 所教育經營組織所經營，是教育事業民營化的一大特色，但是其兼顧營利和提昇學生學業成就的雙重目標，是否真正達成，引起許多的爭議與討論；從教育經營組織的實施經驗，將可提供我國推動學校公辦民營政策之參考，尤其是否適度開放營利，以增加參與公辦民營之誘因，是值得深入思考的課題。

關鍵詞：教育經營組織、特許學校、民營化

An Analysis of the Experiences of Education Management Organizations Management of Charter Schools in the U.S.A.

By

Lai, Chih-Feng

Abstract

In the past decade, the school choice movement arose in America. It aimed to improve the accountability of school and enhance cost efficiency. In all of the school choice programs, the charter school system is one of the most important policy tools for school privatization. Since the first charter school law was passed in Minnesota in 1991, forty states and the District of Columbia have enacted charter school laws. Education management organizations (EMOs) that are private, for-profit companies have gradually begun to manage the complete operation of charter schools since 1995. In 2003, 417 of 2,700 charter schools were being managed by EMOs in the U.S.A. EMOs want to attain goals of both profitability and improvement in student achievement and have caused tremendous controversies. According the experiences of EMOs, the author outlines some implications for school privatization in Taiwan.

Keywords: education management organizations (EMOs), charter school, privatization

壹、前言

近年來，教育改革呼聲甚囂塵上，學校效能與效率漸受到重視，學校選擇運動興起，希望改進學校教育的績效責任，以增加成本效益，建立任務導向及促進革新思考。在各種學校選擇方案中，特許學校是學校教育民營化的重要措施，其目的不在於節省政府經費投入，因政府仍負擔其學校經費，而是希望透過經營團隊的改變，意圖提升中小學教育品質。因此，中小學階段的公辦民營有別於強調市場導向和機制的高等教育市場化，或以私立大學為主的私有化，故本文將「privatization」稱為「公辦民營」或「民營化」，而不稱為「私有化」。自 1991 年 Minnesota 州通過特許學校法以來，目前全美已有四十個州和哥倫比亞特區制定特許學校法 (Kafer, 2003: ix)，特許學校的理念與措施近年來已逐漸影響我國，以學校公辦民營、特許學校為主題之研究及博碩士論文，如雨後春筍般產生，是熱門的研究題材，也對教育政策的立法和實施產生影響。

1999 年 2 月 3 日公布之國民教育法修正條文第四條明定：「國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法由直轄市或縣市政府定之」；1999 年 6 月 23 日公布施行之教育基本法第七條更規定：「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人經營；其辦法由該主管教育行政機關定之」；另外 2000 年 2 月 9 日公布施行之促進民間參與公共建設法，將公立學校等文教設施，列為可供依法設立之公司或其他經核定之私法人等民間機構，參與公共建設之項目，學校公辦民營之中央法令漸趨完備，形成一股中小學公辦民營的風潮。尤其，宜蘭縣、台北縣、台北市、新竹市、台中縣、台中市、台南市、高雄縣、高雄市等九縣市紛紛起草中小學委託民營自治條例 (林玉芬, 2002: 43)，積極推動實施，目前已有宜蘭縣、台北縣、桃園縣、新竹縣和台中市通過自治條例，新竹縣大坪國小於 91 學年度起首度實施學校公辦民營，目前上述縣市有五所學校完成公辦民營，實施案例仍只是零星點綴，尚處於起步階段，許多條件、環境並不成熟，無法吸引民間積極參與，理想與實踐產生的落差，其原因有待進一步探究。但是如何建立有效、健全、合理的環境與機制，以鼓勵更多民間機構參與，或許是學校公辦民營的成功契機。

自 1995 年以來，教育經營組織 (Education Management Organizations, EMOs) 逐漸參與美國地區特許學校的經營，教育經營組織的數量和教育市場的佔有率越來越高 (Molnar, Wilson, & Allen, 2003: 7)，公司企業參與學校的經

營，逐漸成爲一股風尚，是美國教育事業民營化的一大特色。教育經營組織又稱爲「教育經營公司」(Education Management Companies)，爲營利的私人公司負責特許學校管理，學校經費來自於政府，學費比照公立學校，但是其兼顧營利和提昇學生學業成就的雙重目標能否真正達成，引起許多的爭議與討論，許多研究文獻也紛紛出爐，「他山之石，可以攻錯」，從近年來教育經營組織的實施經驗與成效分析，將可提供我國推動學校公辦民營政策之指引。而是否適度開放營利，以增加民間參與中小學經營管理之誘因，是一個值得擺脫過去思維，重作全新思考的重要課題。

貳、特許學校的發展帶動教育經營組織之興起

一、特許學校的發展

(一) 特許學校是多樣化的學校選擇方案之一

美國的學校選擇之實施是普遍的，學校選擇的類型是多樣化的，依據 K. Kafer (2003) 所主持之傳統基金會 (The Heritage Foundation) 調查報告《學校選擇 2003：各州如何提供更多的教育機會》(School choice 2003: How states are providing greater opportunity in education)，截至 2003 年 5 月，全美計有 Colorda, Florida, Maine, Ohih, Vermont, Wisconsin 等六個州實施州或學區補助之私立學校獎助金；六個州實施學費抵免賦稅政策或獎學金方案；40 個州和哥倫比亞特區制定特許學校法；15 個州實施，其他州針對特定人口或家長付費方式，實施學區內或學區間的公立學校選擇。這些多樣、豐富的學校選擇類型，正是美國地方分權教育制度的產物，也代表學校選擇運動的蓬勃發展。特許學校的理念起源於 1980 和 1990 年代的教育改革方案，從各州要求學校改進，到學校本位管理、學校再造和公私立學校選擇，由於立法的關係，使各州的特許學校有所不同，但特許學校有許多共同的特性，即選擇、鬆綁、去集權化和競爭 (Murphy & Shiffman, 2002: 2-5)，特許學校是美國重要的學校選擇方案之一，與教育券方案均受到廣泛的討論與關注。

(二) 特許學校的定義

特許學校是不同的東西給不同的人，像是美國前總統 Clinton 認為特許學校是活生生的例子，家長和教師可以讓公立學校恢復生命 (Plank, Arsen, & Sykes, 2000)。就特許學校(charter school)的「charter」而言，其主要意義為「特許狀」，是正式、法律的文件，為開發者和特許學校授權機構的合約，前者為經營者(operators)，後者為贊助者(sponsors)(Finn, Manno, & Vanourek, 2000: 15)；就特許學校的定義來說，美國國會於 2001 年通過「帶好每位孩子法」(No Child Left Behind Act, NCLBA)，係將中小學教育法(The Elementary and Secondary Education Act, ESEA)重新修訂，依該法的定義，特許學校為一所公立學校：1. 依據特定州法令給予學校契約上的授權，排除某些明顯限制學校彈性經營的州和地方法令；2. 接受大眾的視導與監督；3. 經營在於追求學校開發者所訂定的一系列教育目的，該目的並為特許學校授權機構(the authorized public chartering agency)所同意；4. 提供中學或小學教育方案，甚至於兩者；5. 在方案、入學政策、聘用措施和其他運作是非宗教的，且不附屬於教會學校或宗教機構；6. 不收學費；7. 父母可以為子女選擇學校，人數超過則以抽籤決定；8. 比照其他公立中小學，依據州和聯邦的會計程序，除非有特別的豁免(waived)；9. 符合聯邦、州和地方的衛生和安全規定；10. 依據州的法律來運作；11. 與州的特許學校授權機構簽訂書面表現契約(No Child Left Behind Act, 2001)。因此，政府以特許方式將公立學校委託給民間經營，政府與民間經營者並簽訂合約，設立人幾乎沒有限制，相當程度的社區化，可以免除大部分州和地方法令之限制，學生自由選擇就讀學校，並由遴選而來的教育人員擔任職員，學校如果沒有滿意的成效，可能關閉，其目的在於透過家長及社區的參與，為公立學校注入新生命，提升辦學品質。

(三) 特許學校的概念圖

特許學校在兩方面與私立學校是類似的，一方面是獨立的，他們得以自己的方式達到結果，雖然特許學校必須向特許學校授權機構負責；另一方面，他們的學生都是自行選擇就讀，不是依學區分配(Finn, Manno, & Vanourek, 2000: 15)。依據特學校的特性，可以勾勒出特許學校的概念圖(如圖 1)，左邊是政策的興革，大部分涉及州法的變革，

改變特許學校經營的法律、政治和經濟環境，稱之為「結構的改變」，包含選擇、績效責任和鬆綁三種要素，增加學校的自主性，強調結果的績效責任大於輸入、過程的績效責任，創造了特許學校進行實驗的機會空間，這樣的措施也容易引起特許學校是「空瓶子」(empty vessel) 或「能使人人滿意」(all-things-to-all people) 的改革等批評。表面上，這樣的改革讓人人滿意，可說是八面玲瓏、各方討好，但事實上，不見得能滿足每個人的要求和需要。中間的部分包含管理、父母和社區參與、教師自主和專業、課程與教學革新、新教育機會均等和民營化等要素，稱為「機會空間」或「中介目標」，最右邊的部分則為「成果」或「最後目標」，包含學生成就和顧客滿意二項要素 (Miron & Nelson, 2002: 4)。從以上概念可以瞭解特許學校的特性，藉由學校環境的再造，績效責任的建立，創造機會的空間，以達成提升學生學業成就的目標和顧客滿意度，營利的教育經營組織所經營之學校，很自然地也承襲這些特點。

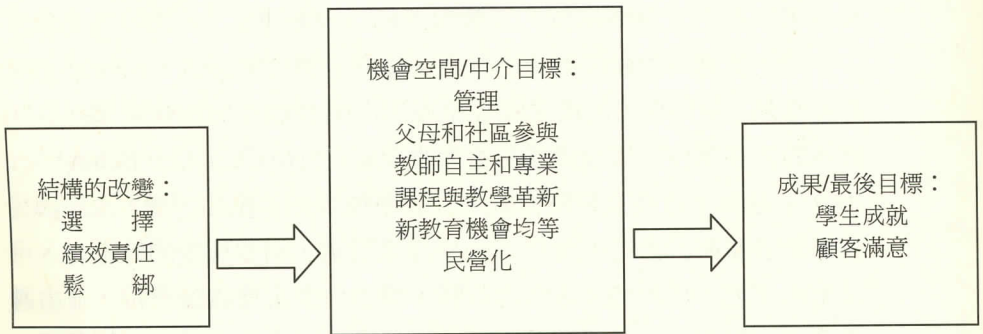


圖 1 特許學校概念的示意圖

資料來源：修改自 Miron 與 Nelson (2002: 4)。

二、教育經營組織之興起

(一) 教育市場化觀念和醫學界經驗的啓發

近幾十年來，西方學術界一直試圖探討「教育」和「市場」之間，是否能夠建立直接關係，設法將傳統上視教育是一種公共善行的意

念，改變成爲一種以「獲利」(profit)來衡量的教育投資(蓋浙生，2004:33)，而教育經營組織的興起，與教育市場化觀念有密切的關聯。根據《國家評論》(National Review)的分析，比較今日的美國教育和二十年前的衛生醫療事業(health-care industry)，當時衛生醫療是由公部門無效率的管理與主導，非營利的主體少有機會引導競爭、激勵革新，成本顯著增加，且未回應醫療品質的改進，醫生和醫院的非營利董事會是守門員(gatekeeper)，就像學校董事會和教師，擔任教育的服務工作。後來，衛生管理組織(Health Management Organizations, HMOs)因而產生，數十億的事業於是誕生(引自Gluckman, 2003: 22)。而類似於衛生管理組織管理醫療機構的過程，教育經營組織(EMOs)也因此而興起，1996年，華爾街(Wall Street)使用「教育經營組織」來稱呼投入公立學校的管理與經營之營利公司(引自Molnar, Wilson, & Allen, 2003: 2)，此後，「教育經營組織」一詞被用來稱呼經營特許學校的私人營利公司，教育經營組織的產生受到教育市場化觀念和醫學界的經驗所影響。

(二) 特許學校經營之需要

一般而言，美國公立中小學實施公辦民營的模式，可以分爲管理契約、民間承包、個別事項契約外包和特許學校等四種類型(馬信行、于卓民、歐進士、周志宏，1996: 33-36；蓋浙生，2002: 105-107)。其中，特許學校是常見的類型，特許學校早期的辦學面臨三個主要問題是：1.繁重文書工作；2.財物與帳務；3.資源缺乏。這三個領域也是管理公司提供的主要協助，許多特許學校和其管理公司存在共生關係，在特許學校開始的初期，學校有許多項目邀請教育經營組織提供服務，如帳務、薪資、交通車、財務、法律諮詢、貸款、飲食、人事和特殊教育等。事實上，私人介入公立學校教育並不新奇，但私人公司從提供特定或部分服務給學校，逐漸轉變爲提供整個學校的經營與管理，則是最近的發展。教育經營組織的背後是商業資本家和私人投資者，美國中小學教育市場每年約有4,000億美元，導致私人部門對於傳統公立學校產生興趣，即使目前只有少數教育經營組織有獲利，但有越來越多的教育經營組織加入(Miron & Nelson, 2002: 170-175)，教育經營組織的興起，可說是因應特許學校的實際需要，是管理契約

模式和特許學校的複合體，由該二種模式交織而成。

(三) 教育經營組織數量的穩定成長

儘管有許多人反對教育經營組織，教育經營組織仍然在規模、數量、學校數和學生數方面穩定成長，其原因不外於：1.教育服務委外的歷史；2.績效責任政策的興起；3.對於教育選擇依賴的增加；4.學校委外經營的成長；5.特許學校的成長(Hentschke, Oschman, & Snell, n.d.: 3-4)。在美國許多州，教育經營組織的數量和教育市場的佔有率越來越高，愛迪生公司(Edison Schools Inc.)是目前最大的教育經營組織，經營超過120所學校，大約75,000位學生。除了公立學校，教育經營組織亦於其他教育領域獲取市場佔有率，包含家教、夏令營、課後照顧、職業教育和青少年服務等。在英國、加拿大亦可見到教育經營組織的成長(Miron & Nelson, 2002: 170)，根據Arizona大學自1998至2003之教育經營組織年度報告，教育經營組織數量之發展情形如表1，至2003年，全美2,700所特許學校中，有417所學校係由47所教育經營組織所經營。事實上，教育經營組織自1995年就開始出現，但當時數量不多，缺乏有系統的統計分析。目前教育經營組織數量在美國的穩定成長是大勢所趨，也是短期內不可能改變的事實。

表1 教育經營組織數量的發展

年度	特許學校增加數	特許學校總數	教育經營組織的數量	教育經營組織經營的學校數	有教育經營組織的州數
1992-1993	2	2	0	0	0
1993-1994	34	36	0	0	0
1994-1995	64	100	0	0	0
1995-1996	154	254	不確定	不確定	不確定
1996-1997	178	432	不確定	不確定	不確定
1997-1998	289	721	不確定	不確定	不確定
1998-1999	401	1,122	13	135	15
1999-2000	435	1,557	20	230	21
2000-2001	426	1,983	21	285	22
2001-2002	374	2,357	36	368	24
2002-2003	343	2,700	47	417	24

資料來源：修改自Molnar、Wilson與Allen(2003: 7)；Hassel(2002: 4)。

參、教育經營組織的理念、類型與運作

一、理念

(一) 帶入企業精神的教育理想

教育經營組織揭櫫的理想是世界級的教育、效率的管理、投入的教師、高期望的學生、小班制、負責和投入的教職員、安全的環境、有效統整的課程、革新的設計、卓越的成果、新穎的技術、參與和滿意的家長 (Pini, 2001: 182)。教育經營組織的主張者宣稱，教育經營組織使特許學校更有效能，批評者則質疑是否教育經營組織所經營的學校保有其公共的品質 (public quality)，以及是否產生預期的效果 (Miron & Nelson, 2002: 7)。這些理想充滿企業的精神，對於社會產生一些期待，但是否能夠真正落實則是重點之所在，教育經營組織是否過於理想化，設定目標是否合理，或是作過多的承諾，以至於超過本身的能力，在學術界及實務界是探討的焦點。

(二) 理想與現實之間的拉扯

教育經營組織和其投資者假設企業較有效率，可以找到公立學校可減肥之處，並從而獲利和助益學校發展，但這些假設卻不是真實的。教育經營組織常會選擇刪減教學有關的支出，但學校教育是勞力密集的活動，人事費用是最大宗的花費，教育經營組織所經營學校之教師離職率偏高。教育經營組織經營之學校和其他特許學校，教師薪資的問題由於處於非工會的環境中，未受到重視，特許學校必須另外成立工會，以進行集體協議 (Gluckman, 2003: 24)。這些不良的條件與環境，對於教育經營組織的理想之實踐，產生負面的影響，必須積極面對和解決。

二、類型

依 Miron 與 Nelson (2002: 39) 的看法，特許學校可分為四類：1. 轉型的私立學校 (converted private school)；2. 轉型的公立學校 (converted public school)；3. 父母經營的學校 (“Mom and Pop” schools)：個人或小團體經營；4. 教育經營組織經營的學校 (EMO-operated schools)，目前在 Michigan 州，第四類特許學

校所佔比例最高，達 73%，是全美教育經營組織發展最蓬勃的地區。以下分別從經營學校的屬性，及以是否營利、所經營學校之數量，進行教育經營組織的分類與說明：

(一) 依所經營學校的屬性區分

教育經營組織的合約十分多元，典型上，教育經營組織與學區簽約，經營學區的學校，經常是位於大都市中心的失敗學校，同時，與州政府或特許學校授權單位 (authorizer) 簽約經營特許學校，並基於鄰近學區每位學生經費的公式來支付費用，教育經營組織所經營之學校大部分是特許學校 (Gluckman, 2003: 24)，依所經營學校的屬性區分，教育經營組織可分為二種：1. 教育經營組織與當地學區簽約經營現有的傳統公立中小學，稱為簽約學校 (contract schools)；2. 教育經營組織經營特許學校，以持有特許學校的方式，或與特許學校的所有者簽約。在九〇年代，教育經營組織較傾向於簽約學校的取向 (contract schools approach)，最近幾年，教育經營組織在立法許可下，較傾向於經營特許學校 (Molnar, Wilson, & Allen, 2003: 2-3)。

(二) 以是否營利、所經營學校之數量作區分

就教育經營組織是否營利、所經營學校之數量作區分，教育經營組織可分為四類：1. 非營利的教育經營組織，管理單一的學校；2. 非營利的教育經營組織，管理多重的學校；3. 營利的教育經營組織，管理單一的學校；4. 營利的教育經營組織，管理多重的學校。以 Michigan 州為例，第四類的教育經營組織，占 78.0%，而且在提供服務的取向方面，明顯差異極大，有些提供單一服務項目，學校可以選擇需要的項目；有些則提供完全服務 (full-service) 的協議，廣泛控制課程、學校設計，學校僅有少許的自主權，幾乎採取相同的課程、教學措施和學校組織，屬於接管或新設學校，提供完全服務的教育經營組織占第四類教育經營組織之 80.1% (Miron & Nelson, 2002: 176-177)，在 Michigan 州，以第四類的教育經營組織所佔比例最大，其比例亦高於其他州，本文探討重點在於提供完全服務、私人營利的第二類及第四類之教育經營組織。

在過去 6、7 年間，教育經營組織的發展有幾個明顯的趨勢：1. 許多私人轉換 (private conversion) 的特許學校設立自己的教育經營組

織以經營學校，新的董事會與教育經營組織簽約管理學校；2.教育經營組織從管理單一學校擴展至其他學校的經營；3.教育經營組織從提供部分服務到提供完整服務的管理協議；4.教育經營組織逐漸設立自己的學校，而不是等待其他學校邀請提供經營服務 (Miron & Nelson, 2002: 175)。由這些發展可知，教育經營組織已逐漸傾向多所、整個學校的經營，成為中小學公辦民營的重要方式之一。

三、運作

(一) 招生、經費與合約

根據資料顯示，教育經營組織所經營之學校平均有 360 位學生，非教育經營組織所經營之學校平均有 204 位學生，私人之教育經營組織可說是扮演著特許學校成長的動力。和其他州比較，Michigan 州的特許學校要求較少的創校基金 (start-up money) 和提供較少的技術協助。有時，教育經營組織應特許學校或授權者 (authorizer) 之邀，協助設立學校，教育經營組織帶來資本和設備，或至少保證貸款以購置和改進設施。有時則帶來或建立教育經營組織，以便有公司可以聘用教師，如此可以允許教育經營組織安排自己的利潤和退休計畫，明顯低於州的計畫。在 Michigan 州，營利的公司並不能持有特許學校，特許學校沒有最大規模的限制，容許公司降低成本，追求利潤 (Miron & Nelson, 2002: 37, 174)。因此，教育經營組織經營學校的策略，在於學校招生規模大於一般公立學校或特許學校，對於各項經費的支出盡量擲節，提升經費使用的效能，以降低成本，進而追求利潤。

教育經營組織的正常運作，有賴於合約的詳細界定，才能明訂權責區分、義務及相關程序，讓學校營運能夠上軌道，尤其是涉及營利的規定，更應明確清楚地加以規定，避免爭議之產生，依 Miron 與 Nelson (2002: 211) 的看法，良好的教育經營組織之合約應包括以下的規定：1.至少兩家教育經營組織參與競爭；2.合約期間不超過特許學校的時間，最好是低於；3.選擇解除教育經營組織合約之應變計畫；4.將財務、資訊和測驗成績公開給市民、授權者和州政府；5.編列預算辦理內外部評鑑、教育經營組織表現評鑑；6.確定教育經營組織和特許學校的董事會沒有個人或專業上的關係。

(二) 領導與管理

在特許學校的管理與領導方面，教育經營組織掌握整個學校的行政權，校長和教師是教育經營組織的員工，學校的課程與教學由教育經營組織所決定 (Plank, Arsen, & Sykes, 2000)。許多大型的教育經營組織擁有學校建物，學校向教育經營組織或其姊妹公司租用校舍，在許多教育經營組織經營之學校，所使用的教學模式和教材屬於教育經營組織所有，在合約書中規定，教師所發展之課程計畫或教材屬於教育經營組織，而不是公立特許學校。教育經營組織經營學校的教師，較為年輕，受到較少的教育，種族的多樣性較少，也擁有較少的自主權、革新和專業機會。教育經營組織主導學校政策制定，而非由特許學校董事會主導，似乎不合民主的原則 (Miron & Nelson, 2002: 177-178, 187-188, 201)，而這些領導與管理方式，與一般特許學校有所不同。

一般而言，教育經營組織可分為下列三種經營的取向：1.全目的取向 (all-purpose approach)：採顧客導向模式，由學校教職員自行決定學校任務、課程、評量策略、教學取向和專業發展需要，教育經營組織只是從旁協助；2.混合自主取向 (mixed autonomy approach)：在教育專業發展方面等領域，依照教育經營組織的規劃，但課程、評量和教學取向等領域是相當有彈性的；3.高度影響取向 (high-influence approach)：教育經營組織介入學校願景、課程、教材、教學取向、學生評量和學校運作等實際的管理 (Bulkley, 2002a: 21-25, 2002b: 23-24)。以圖 2 為例，不同取向的模式，創造出學校願景、課程和教學的風格，就學校課程與教學之自主權而言，A 模式屬於全目的取向，學校擁有最大的自主權，教育經營組織只是從旁協助；B 模式為混合自主取向，學校依照教育經營組織的規劃進行教育活動，但保有部分的彈性；C 模式則是高度影響取向，教育經營組織高度介入學校運作，學校擁有的彈性很小。整體來說，大部分的教育經營組織採用 C 模式，其次是 B 模式，屬於 A 模式者應該是最少。

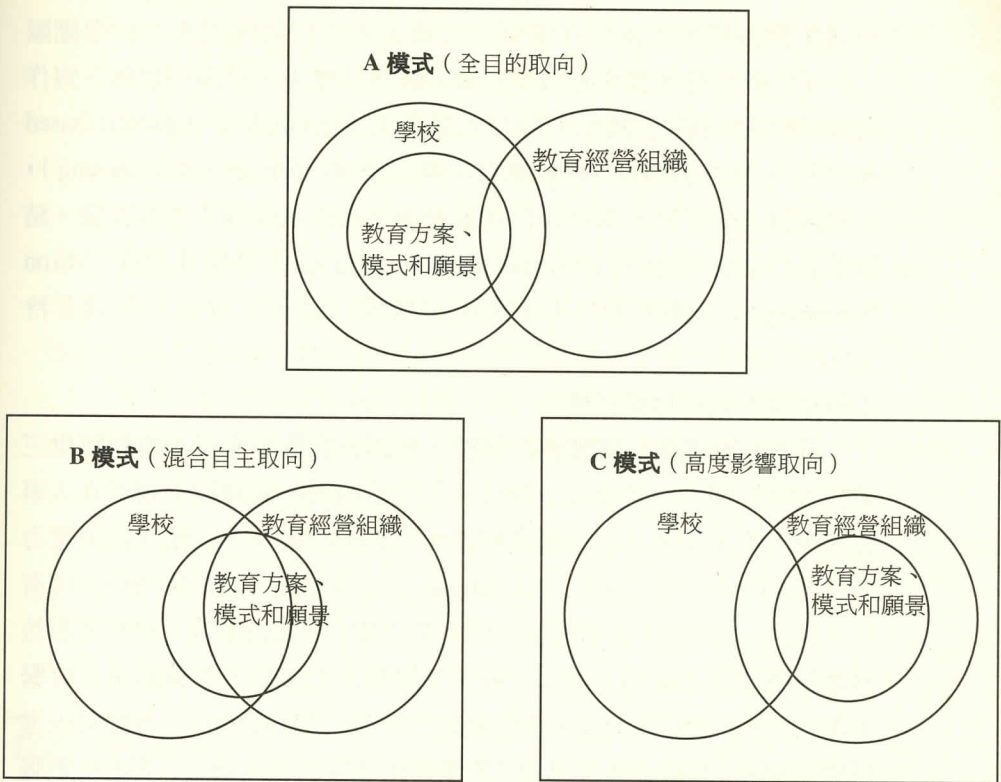


圖 2 教育經營組織、學校與教育方案、模式和願景之關係

資料來源：修改自 Bulkley (2002b: 34)。

(三) 課程與教學

教育經營組織為經營學校，初期必須投入資本，並藉由規模增大，以降低成本；在課程方面，聘請各領域專家，發展專門知識，分享給所管理的其他學校，其他學校不必重新開發。由於學校領導者的重要性，教育經營組織尋找高潛力的領導者，發展其能力，並藉由管理許多不同學校，創造生涯進階的機會，如果學校表現不佳，教育經營組織會有強烈的使命感設法改進，例如增加資源、更換新的領導者等 (Hassel, 2003: 194-195)，這是教育經營組織經營學校的有利條件。就 Edison 公司而言，學校組織是由二至三個年級組成一個學園 (academy)，在學園內，再以 100 至 180 位同學分成多年級建築物 (house)，每一

棟建築物的學生，當他在學園就讀時，皆由相同、固定的教學團隊（team）所教導，課程方面以閱讀、數學、歷史、社會、自然、寫作和世界語言為核心課程，教學方法則採用計劃學習（project-based learning）、直接教學法、合作學習和差別學習（differentiated learning），至於評量工作方面，Edison 公司則發展州和學區測驗、基準評量、結構檔案和季學習合約（quarterly learning contracts）等評量工具（Miron & Applegate, 2000: 2-3），在課程與教學方面，可說是相當具有特色。

（四）組織環境與教師專業發展

許多教育經營組織經營之學校，強調教師專業發展，每年提供三週的教師訓練，而其他公立學校只有三至四天，同時給予校長在人事方面較大的決策權，如教師遴聘過程、教師評鑑等，以留住高生產力的教師（Levin, 2001: 8-9）。以 Edison 公司為例，所經營學校的環境有以下特性：1.較長的上課時間，較多的上課日；2.以學園、建築物和教學團隊為學校組織的方式；3.研究本位的人文課程，並與評量系統緊密連結；4.新學校開始前，教職員進行四至六週的訓練；5.教師每天進行專業發展；6.教師生涯階梯；7.家長和社區的高度參與；8.提供電腦訓練給教師、學生和家長；9.全國性的教育、營運和財務系統（Miron & Applegate, 2000: 2）。這樣的環境有別於傳統學校的限制，營造教師專業發展的有利條件，有助於教學革新的實踐，進而回饋教學層面。

教育經營組織與所經營學校之教師專業發展有密切關係，以圖 3 來說，教育經營組織扮演的角色透過「結構情境」、「社會及人力資源」二類因素，對於學校的「專業社群」產生密切影響，其中結構情境、社會及人力資源等二類因素，又稱為專業社群的支持或阻礙因素，當組織氣氛和情境提供專業社群肥沃的土壤，是為支持因素；反之則為阻礙因素。就個別的因素內涵而言，學校的教育模式和正式結構，以及與學校的正式和非正式關係等要素，代表著教育經營組織所扮演的角色，不同的教育經營組織具有不同的運作模式、結構和關係；教師角色、學校的自主、內部決策過程、教師開會和晤談時間等要素，形成結構情境，也就是決策模式和內部結構，與組織提供教與學的支援能力息息相關；社會及人力資源包含校長領導的角色、專業發展的方

式、新進教師的導入措施，以及信任、尊重和開放等要素；學校專業社群包含分享道德和價值、反思對話、開放的實踐 (deprivatized practice)、以學生學習為焦點、合作等要素，彼此相互糾結，經常互相增強，這些要素是學校教師獲得專業成長的有效方式 (Bulkley & Hicks, 2003: 5-11)。其中，要特別說明的是，「開放的實踐」是指教師公開其教學活動，並從同僚獲得建設性的回饋。因此，教育經營組織的角色可說是密切影響學校專業社群的專業發展，尤其提供有利的結構情境及運作模式，投入豐沛社會和人力資源，例如：較多的上課時間、革新的學校組織和課程、重視教師專業發展、家長和社區的高度參與等，將可創造出具有特色的辦學風格，這也是教育經營組織要能成功運作的關鍵因素。

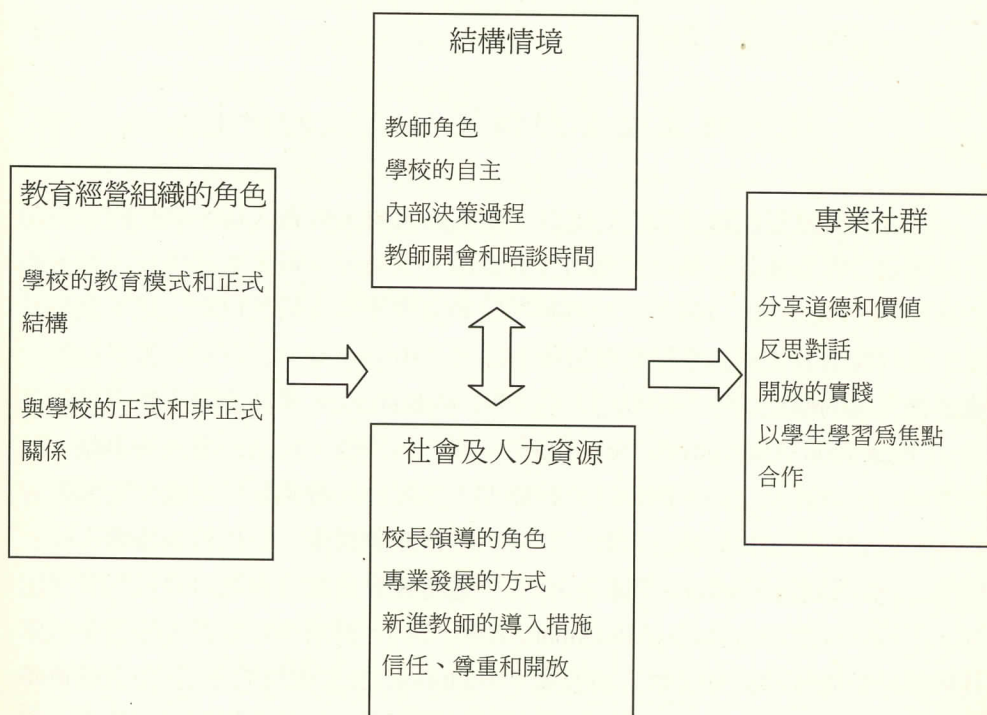


圖 3 教育經營組織和學校專業發展社群的關係

資料來源：引自 Bulkley 與 Hicks (2003: 39)。

(五) 優缺點

教育經營組織逐漸受到青睞的原因，在於以下的相對優勢：1.增加研究發展的經費；2.調整規模，獲得效能和效率；3.投資研究發展的誘因；4.課程、教學和方案的多樣化；5.內部管理的加強；6.提昇學生成就的激勵（Hentschke, Oschman, & Snell, n.d.: 4-7），同時對於回應家長及學生需求、增加競爭和激勵革新，也有正面的效果。但是，教育經營組織仍有以下的缺點和限制，包括：1.增加行銷方面的附加成本，該成本在公立學校並不需要；2.為節省經費減少部份服務項目；3.營利的意圖使教育目的失焦；4.教育經營組織成功的藍圖尚不存在；5.三至五年的短期合約相對來說較冒險，成效不易彰顯；5.理想的學校經營規模難以完全達到預期，影響成本支出；6.無法建立一體適用於全國的教育模式；7.要達成追求營利和提昇學生學業成就的雙重目標，仍有很大的努力空間。

肆、教育經營組織實施成效的分析

許多教育經營組織成功的論述缺乏明確的證據，教育人員、家長經常詢問的問題是：教育經營組織是否真的提供資源，以克服阻礙學生獲得良好教育的社會問題（Pini, 2001: 137）？教育經營組織發表報告宣稱其成功之處，但是外部組織的評估者，卻無法複製其宣稱之成果（Bracey, 2002: 273）。教育經營組織經營學區的學校並不一定成功，在 1992 年 Baltimore 學區邀請「教育另類公司」（Education Alternatives Inc., EAI）管理九所學校，經過一系列的爭論，於 1995 年 11 月終止合約，因為在合約期間，聯邦政府發現該公司違反特殊教育法，並強迫採取密集的導正行動，此外，合格教師與學生的比例也持續下降。儘管上述的問題，Hartford 學區在 1995 年邀請教育另類公司提供學區的管理服務，不到一年就終止合約（Gluckman, 2003: 24）。經過多年經營，沒有令人信任的統計數據支持教育另類公司改進了 Baltimore 公立學校的主張，但其營運時間也不夠久，主觀上來說，教育另類公司經營的學校比以前更乾淨、明亮、科技化（Flam & Keane, 1997）。為了解教育經營組織的實施成效，以下從 Arizona 州立大學教育政策研究實驗室的研究來了解最大的十所教育經營組織情況及獲利情形，以布朗教育政策中心及 Edison 學校的評鑑結果，分析教育經營組織所

經營學校之學生學業成就進步情形，並將三份評鑑和研究報告作綜合分析。

一、Arizona 州立大學的研究結果

根據 Arizona 州立大學的教育政策研究實驗室 (Education Policy Studies Laboratory) 在 2003 年的研究，全美二十四州有 47 家教育經營組織，管理 417 所學校，其中 Chancellor Beacon Academies, Edison Schools, The Leona Group 和 National Heritage Academies 等公司是最重要的教育經營組織。這些公司經常爲了營利，而簽訂合約管理特許學校，或是完全持有特許學校，包含任用員工、發展課程和提供教學。教育經營組織的倡導者主張，把以往從不介入公立學校教育的企業家帶入校園，爲教育系統注入新血 (引自 Brown Center on Education Policy, 2003: 29)。Arizona 州立大學的教育政策研究實驗室於 1999 年起，每年進行教育經營組織的現況調查，依據 2003 年的研究，全美最大的十所教育經營組織，經營 325 所公立學校，其中 228 所爲特許學校，學生總人數達 167,986 人。至於獲利情形而言，4 所教育經營組織獲利，2 所未獲利，4 所不確定是否獲利，詳如表 2 (Molnar, Wilson, & Allen, 2003: 13-14)。而由此顯示，經過數年的經營，目前教育經營組織的獲利情形尚未如預期，目標仍未達成，同時，有些教育經營組織的獲利資訊也不夠透明，研究機構無從瞭解實際獲利情形。

表 2 最大的十所教育經營組織及獲利情況

名稱	地點	經營公立學校數	經營公立學校中的特許學校數	學生總人數	經營學校之所在地之州數	獲利情形
Chancellor Beacon Academies	佛羅里達州	44	39	22,198	8	獲利
Charter School Administrative Service	密西根州	15	11	6,031	4	不確定
Charter School USA	佛羅里達州	15	15	7,932	2	未獲利
Edison Schools	紐約州	116	35	80,000	22	未獲利
The Leona Group	亞歷桑那州	37	37	12,917	4	獲利
Mosaica Schools	紐約州	21	21	9,807	7	不確定

表 2 最大的十所教育經營組織及獲利情況 (續)

名稱	地點	經營公立學校數	經營公立學校中的特許學校數	學生總人數	經營學校之所在地之州數	獲利情形
National Heritage Academies	密西根州	32	32	16,714	3	獲利
Sequoia Charter Schools	亞歷桑那州	10	10	1,522	1	不確定
Victory Schools, Inc.	紐約州	10	3	4,716	3	獲利
White Hat Management	俄亥俄州	25	25	6,149	2	不確定
合計		325	228	167,986		

資料來源：修改自 Molnar、Wilson 與 Allen (2003: 13-14)。

二、Edison 學校的評鑑結果

成立於 1992 年「愛迪生計畫」(Edison Project) 的「愛迪生公司」(Edison Schools Inc.)，於 1995 年開設第一所學校(統稱為 Edison 學校)，目前成為全美最大的經營公立學校之私人教育經營組織，也受到最大的關注，這些年來對於其經營學校之成效，陸續有許多研究報告，有些針對一、二個學校，有些則是某些學科，研究結果不一。Edison 公司每年亦發表學生學業成就的年度報告，宣稱其學生學業成就每年皆有很大進步。在 1998 年，美國教師聯盟(American Federation of Teachers, AFT) 的 H. Nelson 針對所有 Edison 學校進行全面的評鑑，主要依據為州測驗資料，證實與比較組學校相較，有些 Edison 學校確實成功提升學生測驗成績，但是整體來看，並不是如此。後來，Edison 公司聘請哈佛大學教授 P. Peterson 重新檢視比較美國教師聯盟評鑑報告和 Edison 公司的年度報告，發現差異的主要原因在於，Edison 公司是基於追蹤個別學生所獲得，而美國教師聯盟評鑑報告，則是以連續的班級世代(class cohort) 資料(引自 Miron & Applegate, 2000: 3-4)。

在 2000 年 10 月，美國教師聯盟公佈 Edison 學校的第二次評鑑報告，主要資料為州效標參照測驗，其結論依然是，大部份 Edison 學校的表現相同於或差於比較組學校，偶而表現得比較好。這個發現與 Edison 公司的 1999-2000 年度報告所稱全國效標測驗分數提高 5%，以及效標參照測驗分數提高 7% 之結論相異。這些結果的差異代表不同利益團體的看法，學生是否全部包括在內亦是重

點 (引自 Miron & Applegate, 2000: 4)。

在 2000 年，Western Michigan 大學評鑑中心針對十所 Edison 學校進行評鑑，以五等第方式評比，分別是很正向 (strongly positive)、正向 (positive)、正反向都有 (mixed)、負向 (negative)、很負向 (strongly negative)，資料包含效標參照和常模參照測驗成績，並與 Edison 公司發表的年度報告進行比較 (Miron & Applegate, 2000: 7, 25)，其結果如表 3。Edison 公司與 Western Michigan 大學評鑑中心的結果有很大的落差，且以評比數值平均而言，Edison 公司自評結果為 4.30，Western Michigan 大學評鑑中心則評定為 2.90。

表 3 Western Michigan 大學評鑑中心與 Edison 公司之評鑑結果比較

學校名稱	Edison 公司				Western Michigan 大學 評鑑中心	
	1999 年度報告	2000 年針對 1999-2000 之評比	2000 年針對 設校以後表 現進行評比	評比數值	2000 年針對 設校以後表 現進行評比	評比數值
Roosevelt-Edison Charter School	很正向	負向	正向	4	正反向都有	3
Henry E. S. Reeves Elementary School	正向	很正向	很正向	5	正反向都有	3
Dodge-Edison Elementary	正向	很正向	很正向	5	正向	4
Jardine-Edison Junior Academy	正向	負向	很正向	5	正向	4
Boston Renaissance Charter School	正反向都有	很正向	正向	4	正反向都有	3
Seven Hills Charter School	很正向	正反向都有	正反向都有	3	正反向都有	3
Dr. Martine Luther King Jr. Academy	很正向	很正向	很正向	5	負向	2
Mt. Clemens Secondary Academies	很正向	很正向	很正向	5	正向	4
Mid-Michigan Public School Academy	正反向都有	正向	正反向都有	3	很負向	1
Washington Elementary School	很正向	正向	正向	4	負向	2
			平均	4.30	平均	2.90

資料來源：引自 Miron 與 Applegate (2000: 25)。

在 2003 年，美國教師聯盟公佈 Edison 學校的第三次評鑑報告，主要比較 2000-2001 年學生在州評量的表現，80 所 Edison 學校與州內其他 3,500 所學校作比較，評比分數由最低（1 分）到最高（10 分），比較組的公立學校平均得分為 5.5，所有州的 Edison 學校表現低於平均，即使是長期經營的學校亦如此，其結論分述如下：（一）第一年（即 2000-2001 年）設立的學校，數學為 3.6，閱讀為 3.5，低於比較組學校的 5.5；（二）1998-1999 年設立的學校，數學和閱讀為 4.3，仍低於 5.5；（三）只有在 Colorado，大部分的 Edison 學校高於比較組，California 等 14 州的大部分學校高於比較組，Massachusetts 等四州 Edison 學校的學生成就相當於比較組的學校（Nelson & Meter, 2003: ii）。

以美國教師聯盟 1998、2000、2003 年報告和 Western Michigan 大學評鑑中心 2000 年評鑑報告，與 Edison 公司發表的年度報告相比較，可有以下的發現：（一）美國教師聯盟與 Edison 公司對於學生成就比較的基準和方式有差異，導致結果不一；（二）Western Michigan 大學評鑑中心與 Edison 公司的結果，比較後顯示，Edison 學校的學生學業成就報告有過於膨脹分數的疑慮，Edison 學校的學生學業成就仍有很大的進步空間；（三）經比較美國教師聯盟、Edison 公司和 Western Michigan 大學評鑑中心的評鑑報告，可以獲得較接近真實的結果。

三、布朗教育政策中心的研究結果

布朗教育政策中心（Brown Center on Education Policy）於 2003 年針對特許學校數量比較多的十個州進行研究，對象包含 569 所特許學校（教育經營組織所經營之學校為其中的 90 所）、25,614 所一般公立學校，以成就、績效責任和專業角色等方面進行比較（Brown Center on Education Policy, 2003: 34），其學生成就的比較結果詳如表 4，以 2000-2002 年 Z 分數的進步而言，教育經營組織經營之特許學校進步幅度最大，高於非教育經營組織經營之特許學校，亦高於一般公立學校。

在教育經營組織所經營的 90 所特許學校中，Michigan 州占 62 所。一般而言，教育經營組織所經營學校之規模大於一般特許學校，與其他特許學校及一般公立學校相比較，黑人、貧窮學生所佔比例較高。教育經營組織經營學校之主要對象在於低成就學生，就相同人口特性的學校而言，教育經營組織經營的學校之學生成就明顯低於非教育經營組織經營的學校學生，更遠低於一般公立學校學生。雖然這類教育經營組織經營的特許學校分數，比正常的公立學校和

其他的特許學校都差的很多 (2000 年標準考試中的百分位數是 16%)，但他們在 2000 年至 2002 年之間進步的非常快 (2002 年得分遽升為 28%)，明顯高於相同人口組成的非教育經營組織經營的學校 (Brown Center on Education Policy, 2003: 34)。針對上述的結果，白帽經營公司 (White Hat Management) 執行長 M. Thimming 表示，這些學生剛入學校時成績都很差，必須經過一段相當長時間的努力，才能看得出成果來 (學校私有化發展快爭議多，2003)。因此，以絕對的標準來看，教育經營組織所經營的特許學校，學業成就的確不如一般的特許學校或公立學校，但以相對的進步而言，其進步幅度令人刮目相看。或許原本就是期待教育經營組織將經營不善的學校加以整頓，因此在立足點並不平等的情況下，學生入學時的程度自然較差，教育經營組織所經營的特許學校，能有較大的學業進步，驗證了教育經營組織的努力成效。

表 4 一般公立學校和特許學校學生成就比較

	2000 年 Z 分數	2001 年 Z 分數	2002 年 Z 分數	2000-2002 年 Z 分數的進步
一般公立學校 (25,614 所)	0.01 (.01)	0.01 (.01)	0.01 (.01)	0.01 (.01)
所有特許學校 (569 所)	-0.53* (.05)	-0.40* (.05)	-0.31* (.05)	+0.22* (.04)
教育經營組織經營之特許學校 (90 所)	-1.00* (.10)	-0.69* (.09)	-0.58* (.08)	+0.41* (.08)
非教育經營組織經營之特許學校 (479 所)	-0.44* (.06)	-0.35* (.06)	-0.26* (.05)	+0.18* (.05)

註：括號內為標準誤。

資料來源：引自 Brown Center on Education Policy (2003: 35)。

四、上述三項評鑑和研究結果綜合分析

從上述三項評鑑和研究結果，可清楚瞭解教育經營組織的現況及經營學校的成效。首先，Arizona 州立大學於 1999 年至 2003 年針對教育經營組織進行調查研究，明確掌握教育經營組織的數量，以及經營學校的所數與規模等基本資料，同時對於其獲利情形有初步了解，在此調查研究之前，對於教育管理組織的基本資料，並未能有效建立；其次，美國教師聯盟和 Western Michigan 大學評鑑中心於 1998 年至 2003 年期間，陸續針對 Edison 公司所經營之學校進行評鑑，該公司是目前全美最大的教育經營組織，受到很大的關注，評鑑結果與

Edison 公司發表的年度報告相比較，具有特別的意義，可明瞭教育經營組織的真正成效，不致於受到 Edison 公司發表的年度報告結果而壟斷資訊；最後，布朗教育政策中心於 2003 年針對特許學校數量比較多的十個州進行研究，可以得知教育經營組織所經營的 90 所學校，於 2000-2002 年間，學生學業成就的進步，高於非教育經營組織經營之特許學校，亦高於一般公立學校。綜合上述三項評鑑和研究結果，可獲得以下綜合結論：(一) 教育經營組織在近年來呈現逐漸成長的趨勢，所經營的學校成爲多樣化的學校類型之一；(二) 教育經營組織的獲利情況不如預期，學生學業成就及獲利的情况等資訊未能透明公開；(三) 學生學業成就的外部評鑑結果之可信度，明顯優於教育經營組織所發布之成果；(四) 就絕對的標準而言，教育經營組織所經營學校之學生學業成就，並不如其他學校，但以進步幅度而言，可說是十分顯著；(五) 教育經營組織的興起，不過短短十年左右，能有此成效，表示未來仍然大有可爲。

伍、教育經營組織的評析與討論

一、教育經營組織營利的理念，顛覆學校教育屬於非營利的第三部門主張

美國當代管理學大師 P. Drucker 在其 1990 年所著的《非營利機構的管理之道》(Managing the non-profit organization) 中提出，在公共部門和私人部門之外，還有稱爲社會部門或非營利部門的第三部門(引自余佩珊譯，1994)，學校被歸類爲非營利的部門。蓋浙生(2002: 69-70)認爲學校教育的經營理念、目標與滿足社會需求之意旨，皆與非營利機構一致，公私立學校皆可視爲非營利機構。但是，教育經營組織的營利理念，顛覆學校教育屬於非營利的第三部門主張，如學者所言，如果不是許多公立學校的糟糕情況，營利的教育經營組織就沒有存在的理由(Troen & Boles, 2003: 115)。由於時代變遷及環境需要，原本學校並不以營利爲目的，營利的教育經營組織之出現，代表觀念上已漸有突破，這是演進的結果，雖然營利的目的，仍有許多作法與規範仍待釐清，但是卻是解決傳統學校教育問題的可能方法之一。

二、教育經營組織所揭櫫的崇高理想，短期上的成效並不明顯

教育經營組織所揭櫫的崇高理想，在實際執行上是有落差的，歸結許多研究的看法，學者認為教育經營組織在教育革新方面，應用公立學校已實施之方案，沒有革新；在教學方面花費的比例較低，行政上的費用所占比例較高，教育經營組織目的在於尋求營利，以各種方式來降低成本，如避免招收高中生、特殊教育和其他高成本的學生；在效能與效率方面，追求較大的經濟規模，一方面增加科層體制，一方面增加家長和教師的義務工作，沒有成本節省的證據；在學校本位決策方面，採取集權化決定、階層化結構、標準化運作，忽略當地需求，產生高度標準化的連鎖學校 (McSchools)，破壞特許學校立法所揭櫫的均權和多樣化目標；在工作環境方面，超時工作、低薪、不參加工會；在教師方面，高比例的教師是年輕和沒有經驗的；在學業成就方面，研究顯示學生成就並未優於同一學區的公立學校；對大眾的績效責任方面，成為公司機密 (Miron & Nelson, 2002: 204, 207; Molnar, Wilson, & Allen, 2003: 4; Pini, 2001: 189)。但是教育經營組織對於學校的機動彈性調整，促進革新的動力，為一般公立學校所缺乏，由於教育管理經營學校的時間只有短短數年，較不易快速見到成效，長遠上，教育經營組織仍有發展的空間。

三、教育經營組織將企業理念引進學校教育，但須加以調整俾適合學校環境

雖然學校民營化蓬勃發展，民間的企業經營方式，成為提升學校教育品質的重要措施，但卻不是解決教育問題的萬靈丹，尤其企業與教育存在許多不同的差異，這些差異有時候容易成為成功的絆腳石。就學校領導的觀點來看，R. Ramsey 認為學校領導者與公司領導人之間有明顯差異，主要在於學校領導有以下特性：(一) 沒有明確和一致的任務；(二) 長期不確定的主張，缺乏經費和資源的控管；(三) 經常不確定顧客是誰 (納稅人、家長、政策制定者或學生)；(四) 回應多元和多樣的選民；(五) 運用廣泛的控制影響廣泛的社區；(六) 致力於獲得成果，但是經常無法立即測量；(七) 在高度政治的環境運作，必須向民衆選出的董事會負責 (引自 Williams-Boyd, 2001: 3-4)。這些特性都和企業經營的理念有很大的不同。教育經營組織的興起，將企業經營的理念引進學校環境，但是基於兩者的差異，如何縮減學校領導與公司管理之間的落差，將企

業經營理念加以調整，以更適合學校環境，並透過企業經營的效率與效能，提升學校辦學的績效責任，將是教育經營組織成功發展的關鍵。

四、教育經營組織要達成營利和提升學業成就的雙重目標，仍有很大的努力空間

不可諱言的，以目前的教育環境而言，教育經營組織同時要盈利，又要提高學生成績，面臨實務上的困難，有如魚與熊掌不可兼得。同時，教育是屬於高度勞力密集活動，人事費用占學校預算百分之八十以上，降低成本意味著減少人事費用支出，如減少人員、改聘兼任人員、聘任缺乏經驗的教師等 (Levin, 2001: 7)。就商業利益而言，投資人將資金投入教育經營組織，主要還是希望獲利，但事實上，到目前為止，報酬十分稀少。例如，自 Edison 公司設立以來，已損失 2.61 億美元，股價從 2001 年的 36 元跌至目前的 1 元左右徘徊 (Gluckman, 2003: 24)。因此，教育經營組織想要達成營利和提升學業成就的雙重目標，未來仍有很大的努力空間，而且這樣的雙重目標迥異於傳統的觀念，比較不容易被立即接受，有待成效驗證其可行性，以開創出學校教育民營化的有效經營模式，改變追求營利與學生學業成就不能兼顧的觀念，這也是教育經營組織亟待克服的發展瓶頸。

五、教育經營組織作為特許學校的管理主體之一，有助於激勵公立學校提升教育品質

特許學校是多元的教育選擇方案之一，基於市場績效責任的理念，透過入學人數和等待人數來確定特許學校的市場績效責任，特許學校則提供肥沃的土壤給等待進入中小學教育市場的公司 (Miron & Nelson, 2002: 148)。教育經營組織成為特許學校經營主體，也受到很大的關注，但是教育經營組織卻不能被視為是所有拯救失敗學校的萬靈丹，實務上來說，應視為提升公立學校教育品質可能的途徑之一。尤其公立學校長久以來，缺乏績效責任的觀念，不注重成本效益、效能和效益，特許學校的出現雖然帶來改革的契機，但是如果特許學校缺乏有效率的經營團隊，亦難達到預期的效果，教育經營組織參與特許學校之經營，課程與教學採用創新的模式，強化教師專業發展，提供多元的教育選擇機會，有助於激勵其他公立學校提升教育品質。

六、教育經營組織的實施與成效，需有完整的制度及配套作為永續發展的基礎

依據市場機制的精神，教育經營組織經營學校不善，將會中止合約，但如果教育經營組織可以在五年內使學校運作上軌道，學區有可能將學校收回自行經營 (Levin, 2002: 6)，造成績效優良學校無法繼續經營，這也是產生矛盾的地方。因此，政府如何與民間在互賴與對抗關係中求取平衡點，是民營化的關鍵 (林玉芬, 2002: 43)。學區和州政府應嚴格監控教育經營組織是否依照合約實現其管理學校的義務 (Bracey, 2002: 274)，尤其解除合約之應變計畫、經費來源、資訊和測驗成績公開、內外部評鑑、表現評鑑、教師資格、教師權利義務、招生規定、經費收支等，應列為重點項目，同時應考量較長合約期限、學校經營規模、行政成本控制、行銷費用之合理性，建構合理、完整、健全的制度與配套措施，同時適當解決對教育人員的影響及反彈，作為永續發展的基礎，讓教育經營組織的運作更為順暢，提升學校的經營效能與效率。

陸、結語

公立中小學民營化是當前美國教育改革的重要措施之一，教育經營組織作為特許學校經營的主體，其追求營利與提升學生學業成就的雙重目標，更是一大特色。依據實施資料顯示，距離目標的達成尚有很大的努力空間，但是教育經營組織的發展前景仍被看好，值得持續追蹤研究與關注。茲綜合相關文獻資料，教育經營組織為突破目前環境限制，可採取以下的因應策略：一、訂定長期經營的目標與策略，作為學校經營的指引方針；二、勇於面對學生入學平均素質較差的事實，以實事求是的態度公布學生成就的現況，俾贏得社會大眾的信任和尊重；三、以提升學生學業成就為首要目標，再探究追求營利的可能，創造成功的首例；四、善用課程與教學革新、效能、效率的經營優勢，營造教育改革的成功氣氛；五、降低行銷成本，著重提升教學品質的有效措施，如教師專業發展、親師合作和激勵學生學習動機；六、依照不同的學校特性，運用適合的經營規模和教育模式，創造學校辦學的特色；七、善用內部評鑑的功能，發現學校經營的缺失，據以推動改善策略。

其次，教育經營組織的經營模式在我國的應用，牽涉中小學公辦民營是否

開放營利之決策，尤其屬於義務教育階段的國民中小學，更需要政府資源的投入，教育經營組織對於學業成就與營利的雙重目標，是否適用於特定教育情境，成為可行的學校經營管理模式，應透過理性的思考、嚴謹的評估研究及社會公開的辯證，凝聚各界共識，並考量可能出現之問題，謀求解決之道，再進行小規模試驗，營造實施條件及環境，找出可行的方式及適當的時機。當社會大眾接受教育可以是營利機構的觀念時，監督機制、評鑑制度、經費收支和學校自主等相關配套措施規劃完善，可增加民間機構參與之誘因，教育經營組織將可逐漸參與公辦民營中小學之經營。

再者，公立中小學開放民營化已由理念層次走向政策層次，但是可能產生的質疑為：一、欠缺足夠誘因，減低投資意願；二、法律規章限制，阻礙模式發展；三、民營追求利潤，忽略教育理念；四、不當勢力介入，影響教育環境；五、評鑑尚未建立，無法監督品質；六、教育品質不齊，違反平等原則；七、市場惡性競爭，產生負面效應；八、民間講求績效，教育人員反彈（蓋浙生，2002：121-123）。以目前來說，中小學公辦民營學校數量極少，採取教育經營組織的經營模式之條件，似乎尚未完全成熟。我國自1999年立法至今，真正委託民營的學校直到2002年才出現首例，位於新竹縣山區的大坪國小，由於招生不足面臨經營困難，新竹縣政府今年首開先例，委託民間文教基金會經營，包辦招生、課程設計等運作，並與原有的私立雅歌實驗小學合併，建立起公辦學校委託民營的先例雛形（黃以敬，2002）。雖然中小學公辦民營法令已漸漸完備，但是民意支持度、動機仍然不足，對於家長教育選擇需求之滿足、改進學校績效責任、社會責任之履行等等成效，仍待針對實施公辦民營之學校，再作進一步檢證。

最後，教育經營組織經營學校所採用的策略，與我國私立中小學之營運有何異同，是未來可以研究的議題。我國私立中小學的經營必須兼顧公共性和自主性，基本上是自負盈虧，政府酌予補助，性質上屬於財團法人，不是營利組織。招生入學符合市場機制的精神，私立國民中小學辦學品質必須超越公立學校才有生存的空間，私立高中職受升學主義的影響，一般而言，不是成績優秀學生的第一選擇，在學校成本效益上也面臨與教育經營組織類似的問題，如經費不足、合格教師比率較低等等。因此我國私立中小學與教育經營組織所採用的經營策略，兩者有何相同相異之處，值得再深入探究，以作為借鏡或參考。

感恩政治大學湯志民教授所授「學校經營與發展專題研究」課程的指導；感謝審稿委員的審查意見，讓筆者得以改進諸多疏漏之處。

參考文獻

- 余佩珊 (譯) (1994)。P. Drucker 著。**非營利機構的經營之道**。台北市：遠流。
- 林玉芬 (2002)。臺灣省公立高中公辦民營策略分析。**師說**，164，39-44。
- 馬信行、于卓民、歐進士、周志宏 (1996)。**國民教育公辦民營之可行性研究**。教育部國民教育司委託研究報告。台北市：國立政治大學教育系。
- 黃以敬 (2002, 9 月 3 日)。公辦民營新竹大坪國小開先鋒。**自由時報**。2004 年 7 月 1 日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/3/today-c4.htm>
- 蓋浙生 (2002)。**教育經營與管理**。台北市：師大書苑。
- 蓋浙生 (2004)。臺灣高等教育市場化政策導向之檢視。**教育研究集刊**，50 (2)，29-51。
- 學校私有化發展快爭議多 (2003, 11 月 3 日)。**星島日報**。2004 年 6 月 1 日，取自 <http://www.singtaousa.com/110303/us06.php>
- Bracey, G. W. (2002). Charter schools, vouchers, and EMOs. In A. Molnar (Ed.), *School reform proposals: The research evidence* (pp. 259-279). Greenwich, Conn.: Information Age.
- Brown Center on Education Policy (2003). *The 2003 Brown Center report on American education: How well are American students learning?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bulkeley, K. (2002a). *Balancing act: Education management organizations and charter school autonomy*. New Orleans, LA: American Educational Research Association. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 303863)
- Bulkeley, K. (2002b). *Recentralizing decentralization? Educational management organization and charter schools' educational programs*. New York: National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 477185)
- Bulkeley, K., & Hicks, J. (2003). *Educational management organizations and the*

- development of professional community in charter schools*. New York: National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 476298)
- Finn, C. E., Manno, B. V., & Vanourek, G. (2000). *Charter Schools in Action: Renewing public education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Flam, S., & Keane, W. G. (1997). *Public schools / Private enterprise: What you should know and do about privatization*. Lancaster, PA: Technomic.
- Gluckman, A. (2003). Move over HMOs, the EMOs are coming. *Dollars & Sense*, 245, 22-25.
- Hassel, B. (2002). *The charter-voucher connection learning about "the supply side" from charter schools*. Retrieved April 19, 2004, from <http://www.ksg.harvard.edu/pepg/pdf/WNcontPDF/HasselWN02-20.pdf>
- Hassel, B. (2003). The future of charter schools. In P. E. Peterson (Ed.), *The future of school choice* (pp. 187-211). Stanford, CA: The Hoover Institution.
- Hentschke, G. C., Oschman, S., & Snell, L. (n.d.). *Education management organizations: Growing a for-profit education industry with choice, competition, and innovation*. Retrieved April 19, 2004, from <http://www.rppi.org/pb21.pdf>
- Kafer, K. (2003). *School choice 2003: How states are providing greater opportunity in education*. Washington, DC: The Heritage Foundation.
- Levin, H. M. (2001). *Thoughts on for-profit schools*. Retrieved June 19, 2004, from http://www.ncspe.org/publications_files/7_OP14.pdf
- Levin, H. M. (2002). *Potential of for-profit schools for educational reform*. Retrieved April 19, 2004, from http://www.ncspe.org/publications_files/179_OP47.pdf
- Miron, G., & Applegate, B. (2000). *An evaluation of student achievement Edison schools opened in 1995 and 1996*. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, Western Michigan University.
- Miron, G., & Nelson, C. (2002). *What's public about charter schools? Lessons learned about choice and accountability*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Molnar, A., Wilson, G., & Allen, D. (2003). *Profiles of for-profit education management companies: Fifth annual report 2002-2003*. Tempe, AZ: Education Policy Studies Laboratory, Arizona State University.

- Murphy, J., & Shiffman, C. D. (2002). *Understanding and assessing the charter school movement*. New York, NY: Teacher College, Columbia University.
- Nelson, F. H., & Meter, N. V. (2003). *Update on student achievement for Edison Schools Inc.* Washington, DC: American Federation of Teachers.
- No Child Left Behind Act (2001).
- Pini, M. E. (2001). *The corporation of education: Education management organization(EMO) and public schools*. Unpublished doctoral dissertation, The University of New Mexico, Albuquerque, NM.
- Plank, D. N., Arsen, D., & Sykes, G. (2000). *Charter schools and private profit*. Retrieved July 28, 2004, from http://www.aasa.org/publications/sa/2000_05/plank_arsen_sykes.htm
- Toren, U., & Boles, K. C. (2003). *Who's is teaching your children? Why the teacher crisis is worse than you think and what can be done about it*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Williams-Boyd, P. (2001). *Educational leadership: A reference handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, Inc.