



美國聯邦公立中小學教育市場化導向 政策的發展（1994-2017）與啟示

林湘庭

摘 要

研究目的

「教育市場化」是美國聯邦當代政策導向之一，本文旨在探討 1994-2017 年間柯林頓（B. Clinton）、小布希（G. W. Bush）及歐巴馬（B. Obama）三屆聯邦政府所提與中小學教育相關的七項教育改革法律、方案與計畫，釐清自由市場理念引入後聯邦教育職權與公共教育目的的變化，再分析比較法規內涵與變化，最後討論社會對政策評價、影響政策推動因素及其對公立中小學教育的影響與啟示。

研究設計／方法／取徑

本研究屬歷史研究，從時間發展角度，先以史料及前人研究說明美國公共教育制度發展和聯邦教育角色、公共教育目的的關聯，再以史學方法及文件分析法，比較 1994 年至 2017 年間，聯邦政府所推和中小學「教育市場化」有關的公共教育制度政策；所用史料除法律、方案與計畫外，亦有官方的教育報告書、小冊子、歷年教育統計資料及政策實施相關數據等一手史料。

林湘庭，國立臺灣師範大學教育學系博士生

電子郵件：htsandylin@gmail.com

投稿日期：2024 年 7 月 17 日；修正日期：2024 年 9 月 16 日；接受日期：2024 年 12 月 9 日

研究發現或結論

本文以構成教育市場化機制的「學校選擇」、「高素質」及「績效責任」三要素，分析比較三屆聯邦政府對公共中小學教育的改革措施。研究發現聯邦政府以增設特許學校落實「學校選擇」，再訂定統一學術標準與評量要求「高素質」，最後將「績效責任」的對象由學校擴至教師。

對此，支持者認為，透過市場競爭可改善現有公立學校的素質不佳，達到優勝劣汰的效果；反對者則擔心市場化終會導致教育的私有化，甚至威脅到傳統公共教育制度的存在，對弱勢群體不利，進而加劇社會不公平。造成評價兩極化主因是前者強調「卓越」，後者關注「公義」，但兩者都忽略原有制度應兼顧卓越與公義的平衡。另外，相關政策深受新右派理念和「公益創投」（venture philanthropy）的影響。

研究原創性／價值

以往對美國教育市場化改革的研究多關注個別法案、計畫或議題，較少從歷史發展觀點，探討歷任聯邦政府所提法規的市場化內涵和措施差異。本文透過對聯邦七項法規的比較與分析，釐清含自由市場理念政策的變化，發現 30 年間聯邦政府的教育職權逐漸增強，偏離地方分權傳統；又因三屆聯邦政府均聚焦社會效率、強調卓越，公立中小學教育受到市場機制影響，對公義的關注有所偏移。至於影響相關政策實施的力量，除民主共和兩黨均認同新右派理念，「公益創投」也是推手，此均為之前研究所未言。

教育政策建議或實務意涵

美國近 30 年教育改革經驗顯示，為追求卓越引進市場機制，可能影響中小學教育對社會正義的維護。美國教育市場化改革的經驗可借鑑處有二：一、學校選擇上，教育市場化可供家長另種選擇，以改善整體教育品質，但須做適當規範且徐圖之，以免產生雙軌制而造成教育機會不均等。二、提高素質和績效責任上，應掌握其目

的為學力監測與學習問題診斷，而非考核學校及教師績效，更不宜偏重少數學科，才能提升教育品質。

關鍵詞：中小學教育、美國公共教育、特許學校、教育市場化



THE DEVELOPMENT AND IMPLICATIONS OF MARKET-ORIENTED POLICIES IN U.S. FEDERAL PUBLIC PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION (1994-2017)

Hsiang-Ting Lin

ABSTRACT

Purpose

"Educational marketization" has been a key policy direction in contemporary U.S. federal governance. This study examines seven educational reform laws, programs, and initiatives related to primary and secondary education proposed by the Bill Clinton, George W. Bush, and Barack Obama administrations between 1994 and 2017. It aims to clarify how the introduction of free-market principles influenced the federal government's educational authority and the objectives of public education, analyze the evolution of policy frameworks, and discuss societal evaluations of these policies, factors affecting their implementation, and their implications for public primary and secondary education in Taiwan.

Design/methodology/approach

As a historical study, this research first contextualizes the development of the U.S. public education system and the federal government's evolving role through historical documents and prior scholarship. It then employs historiographical methods and document analysis to compare market-oriented public education policies enacted during the specified period. Primary sources include laws, programs, initiatives, official educational reports, pamphlets, historical educational statistics, and policy implementation data.

Findings/results

The study analyzes reforms through three core components of educational marketization: school choice, high-quality standards, and accountability. Key findings reveal that the federal government promoted school choice through charter school expansion, enforced uniform academic standards and assessments to ensure "high quality," and expanded accountability measures from schools to individual teachers.

Supporters argue that market competition improves underperforming public schools through a "survival of the fittest" mechanism. Critics, however, warn that marketization risks privatizing education, threatening the traditional public education system, disadvantaging marginalized groups, and exacerbating social inequity. Polarized evaluations stem from differing priorities: proponents emphasize excellence, while opponents prioritize equity, both overlooking the need to balance these dual objectives. Additionally, policies were heavily influenced by New Right ideology and venture philanthropy.

Originality/value

Previous studies on U.S. educational marketization often focus on individual laws, programs, or issues, lacking a historical perspective on policy evolution across administrations. By comparing seven federal policies, this study clarifies shifts in market-oriented principles, revealing a 30-year trend of expanding federal educational authority that diverges from traditional local decentralization. It also highlights how the focus on social efficiency and excellence under three administrations shifted public education away from equity. Furthermore, the role of bipartisan support for New Right ideals and venture philanthropy in driving policy implementation—previously underexplored—is emphasized.

Implications for policy/practice

The U.S. experience over the past three decades demonstrates that prioritizing market mechanisms for excellence risks undermining educational equity. Two lessons emerge:

1. School Choice: While marketization offers parents alternatives to improve overall quality, it requires careful regulation to prevent dual-track systems and unequal educational opportunities.

2. Quality and Accountability: Standards and accountability should focus on academic monitoring and diagnosing learning gaps, rather than evaluating school or teacher performance. Overemphasizing narrow subjects should be avoided to ensure holistic quality enhancement.

Keywords: primary and secondary education, U.S. public education, charter schools, educational marketization

壹、前言

1980 年代，世界興起教育改革風潮，美國因國際經濟及教育競爭威脅，社會出現改革訴求。Chubb 和 Moe (1990, p.1) 指出，當時公立學校未能符合國家需求，公民、商界、政府官員及教育者都批評學校無法達成學術任務；1983 年，共和黨雷根 (R. Reagan) 政府的「追求教育卓越國家委員會」發布《國家在危機中》報告，引用數據證明學校表現不佳，呼籲從教育內容（課程）、教育標準（對學生能力和品格的期望）和師資三方面改革 (The National Commission on Excellence in Education, 1983, p. 18-23)。這些問題增加改革公立學校的正當性及政治壓力，改善學校表現成為當務之急，也為「新右派」(New Right)¹ 推動自由市場理論解決公共教育問題提供契機。

Marginson (1997) 指出，當時美國盛行「新自由主義」(Neoliberalism) 與「新保守主義」(Neoconservatism) 結合的「新右派」市場經濟理念，認為教育是一種產業，要引入市場機制，鼓勵學校競爭，開放家長選擇，淘汰劣質學校，此過程即是「教育市場化」。所謂「市場化」(marketization)，蓋浙生 (2004, 頁 32) 稱，係指在自由經濟體制下，藉由消費與生產的供需法則，產生自由競爭的市場，以促進品質的提升，故外部的競爭機制與內部的品質提升乃是市場化的兩大重點。Bartlett 等人 (2002, p. 6) 指出，「教育市場化」是將市場原則如放鬆管制、促進競爭、分層注入公立學校，並將家長和學生視為消費者，強調「選擇」。準此，本文所稱「教育市場化」，是指聯邦政府將競爭、選擇、品質提升、績效責任 (accountability) 等市場元素應用於教育，特指 1994-2017 年間民主黨柯林頓 (B. Clinton)、共和黨小布希 (G. W. Bush) 及民主黨歐巴馬 (B. Obama) 三屆聯邦政府的教育改革法律、方案與計畫（後簡稱法規），包含推動學校選擇、要求提高素質及引入績效責任三市場化要素。

¹ 「新右派」是源於 1970 年代中期的英美政治運動，由 F. A. Hayek 和 M. Friedman 領導，批評當時的福利國家制度，強調個人主義、有限政府和自由市場機制，受到自由市場及保守主義者的支持 (Marginson, 1997, p. 75)。教育上，「新右派」認為競爭對個人和社會進步至關重要，能提高效率與現代化。其將家長視為消費者，藉此轉移部分教育成本和責任，推動競爭性的教育市場 (Marginson, 1997, p. 102)。

教育市場化概念早在二戰後已出現，如教育券（school voucher）與家長選擇權、公立特許學校（charter schools）、「公立」學校選擇（school choice）等。Friedman（1955）在〈政府在教育中的角色〉中最早提出「教育券」概念，強調家長選擇權，儘管他的目的是增強自由，而非針對公立學校問題（Forster & Thompson, 2011, p. 48），但 1970 年代白人外移市郊，公立學校品質參差不齊，教育券逐漸成為爭論議題之一。之後，R. Budde 於 1988 年提出「特許學校」設想，主張由地方教育董事會直接授權教師團隊實驗教學計畫，以改善公立學校（Budde, 1988, pp. 48-65）。對此議題，「美國教師聯盟」主席 A. Shanker 也於同年提倡在公立學校中創辦教師團體主導的「創新學校」，以滿足無法觸及的學生需求（Ravitch, 2016, p. 127）。以上「特許學校」範圍都限於公立，但深具影響力的 J. Chubb 和 T. Moe 在《政治、市場及美國學校》（Politics, Market, and American Education）書中，指出當前選擇制度因範圍有限且受到上層管控，選擇仍無法實現重大改革。兩人呼籲擴大大學校選擇範圍，認為若私立學校依法規運營，應視為公立學校（Chubb & Moe, 1990, p. 219），以落實真正的「學校選擇」。此一新界定，顯然與前兩人概念不同，而為日後特許學校的屬性，打開一扇巧門。

以上諸人主張深刻影響當時的公共教育政策走向。1994 年後，聯邦政府援引 Chubb 和 Moe 對特許學校的公立定位，推動以自由市場理念為基礎的教育改革法規，以提供學校選擇、建立學術標準和實施評量、引入績效責任來促進競爭，試圖提升公立學校表現。對此段重大變革，過去學者多分析單一法律（陳成宏，2016；陳佩英、卯靜儒，2010；湯維玲，2012；顏國樑，2013；Burch, 2021；Picciano & Spring, 2013）、特許學校或教育選擇權等議題（如秦夢群，2014，2015；蔡姿娟，2002），但較少探討歷任政府法規的市場化內涵及措施差異。本文將從歷史角度，探究 1994-2017 年間三屆聯邦政府在七項教育改革法規中推動「教育市場化」的作為，並依組成自由市場的要素，即多元選擇、建立標準和獎優汰劣，聚焦於「學校選擇」、「高素質」及「績效責任」等政策，釐清美國市場化政策對公立中小學教育的影響及啟示。本文採用史學方法，透過分析聯邦教育法規、報告、統計等一手史料，先闡明聯邦教育職權及教育目的的變化，再比較七項法規的主要市場化措施，之後討論政策的社會評價及影

響，最後提出結論與啟示。

貳、教育市場化下聯邦教育目的的擺盪： 追求公義或卓越

在討論聯邦教育市場化政策前，先簡述聯邦教育目的與聯邦政府教育職權的變化，以瞭解改革脈絡。

美國公共教育的理想可追溯至殖民時期（Webb, 2010/2006，頁 78），至 20 世紀前期形成從小學到高中的完整體系，但其教育目的的擺盪於追求「公義」（equity）與「卓越」（excellence）間。1980 年代教育市場化的訴求出現後，對原有公共教育體系帶來挑戰。

就聯邦政府的教育職權言，無論從歷史、法律和或實踐面，公立學校很大程度都由州法律控制。1789 年頒布聯邦憲法時，為避免權力集中在聯邦政府，或因人民崇尚自由，多將教育視為為私人事務，再加上新教教派林立，並無統一學校系統（Rury, 2020, p. 47），憲法條文並未提及教育，教育權按《憲法第十修正案》（Tenth Amendment to the United States Constitution）保留給各州和人民（Gutek, 1991, p. 24）。二戰前，聯邦對教育保持關注，但不直接干預，地方政府承擔約 90% 的 K-12 教育費用，聯邦僅負擔 10%（Ravitch, 2016, p. 305）。

聯邦政府雖無權直接干預地方教育，但間接影響地方教育的方式之一是通過頒布教育補助法律。Spring（2022, p. 185）指出，聯邦補助不同於無條件捐助，具有特定用途（categorical aid），若州或地方學區選擇接受，就需遵守相關規定和要求，從而增強聯邦政府對地方學校的涉入。二戰後，較著名的教育補助法律有 1958 年的《國防教育法》（National Defense Education Act）和 1965 年的《初等與中等教育法》（Elementary and Secondary Education Act, ESEA，後簡稱《初中等法》）（Urban & Wagoner, 2014, pp. 211-212, 235）。

冷戰時期，1957 年蘇聯發射人造衛星引發美國對學術卓越的重視，形成公立學校改革的動力（Spring, 2022, pp. 5-6）。1958 年所頒《國防教育法》旨在培養科研人才（Gutek, 1991, p. 109; Urban & Wagoner, 2014, pp.

211-212, 235），要求學校按照國會目的加強數理科目。Schneider（2011, p. 13）認為這反映學校進入強調社會效能（social efficiency）的階段，追求卓越，但未必能確保實質改善。1960年代，民權運動促使聯邦教育目的轉向追求公義，特別是幫助弱勢群體（Chubb & Moe, 1990, p. 7）。1965年的《初中等法》被視為聯邦政府首次在義務教育領域發揮重大作用的法律（De Young & Wynn, 1968, p. 53; Reese, 2005, p. 243; Thomas, 1983, p. 274; Thomas & Brady 2005, p. 52）。該法以支持弱勢兒童（追求公義）為核心，透過研究教育狀況、校舍建設及資助貧困學生教育費用等方式推動公平機制（Ravitch, 2016, pp. 305-306）。總之，藉由給予公平教育機會，《初中等法》突破長期以來社會反對聯邦政府介入教育的立場，讓聯邦政府能在不挑戰州和地方教育控制的前提下，通過附加要求的補助法律，增強其教育改革的影響力（Thomas, 1983, p. 275）。然而，1970年代後，《初中等法》減輕貧困的成效不一，聯邦政府改善學校的效能遭到質疑。尼克森（R. M. Nixon）共和黨政府在經濟衰退和缺乏政治意願的情況下，削減既有的教育與福利項目支出（Urban & Wagoner, 2014, p. 235）。同時，因民權運動要求白人就讀種族融合學校，以致「學校選擇」（school choice）措施在學區盛行（Ravitch, 2016, p. 118），也引發是否縮減政府教育角色的討論，讓Friedman的教育券理論受到關注。

1981年後，反對政府管制的共和黨雷根總統削減民主黨詹森（L. Johnson）政府「偉大社會」（the Great Society）計畫的項目，轉而強調績效責任與教育標準，為1980年代「新右派」理念的實施奠定基礎。然而，通過聯邦資金支持特定項目的作法仍持續。此時，面對德、日製造業競爭、國際教育排名低落及公立學校質量低下等問題（The National Commission on Excellence in Education, 1983, pp. 6-8, 11-14, 18-23），教育市場化的訴求不斷增強。在民意和商界壓力下，民主與共和兩黨都支持「追求卓越」的教育理想，並提出「全體卓越」（excellence for all）政策，試圖兼顧公義與卓越的教育改革（The National Commission on Excellence in Education, 1983, pp. 12-13）。Ravitch（2016, p. 54）指出，公立學校改革被視為必要，且兩黨都從市場化政策中看到利己處，因而達成共識。Schneider（2011, p. 11）也說，聯邦「全體卓越」的主張，將1980年後的改革納入先前衝突的兩大教育目的：社會效能（追求卓越）和社會正義（追求公義），故獲

得廣泛支持。此後，聯邦政府定頒一系列法規，無論是要求地方施行統一學術標準、測驗要求或績效責任制度，都使聯邦在補助各州的同時，加強對地方教育的干預力。

參、七項法規主要市場化措施分析

1990 年代後，聯邦為實現「全體卓越」目的，積極推動市場化改革，包括柯林頓政府的《目標 2000 年：美國教育法》（Goals 2000: Education America Act, Goals 2000，後簡稱《目標 2000 年》）和《改進美國學校法》（Improving America's Schools Act of 1994, IASA），小布希政府的《沒有一個孩子落後法》（No Child Left Behind Act, NCLBA，後簡稱《沒落後法》），及歐巴馬政府的「邁向巔峰」補助方案（Race to the Top, RTT，後簡稱「邁向巔峰」）、「州共同核心標準」（Common Core State Standards，後簡稱「共同核心」）、「《沒落後法》豁免計畫」（NCLBA Waivers，後簡稱「豁免計畫」）和《每位學生皆成功法》（Every Student Succeeds Act, ESSA，後簡稱《皆成功法》）。

上述法規都與《初中等法》的延續有關。因該法律授權效期為五年，期滿後聯邦政府須透過立法尋求再授權以延長對各州中小學教育的影響力，如柯林頓的《改進美國學校法》、小布希的《沒落後法》，以及歐巴馬的《皆成功法》。其中，歐巴馬總統在第一任期的國會期中選舉後失去眾院多數，無法獲再授權，遂另以行政命令（如「豁免計畫」）或訂定補助方案（如「邁向巔峰」），讓聯邦在各州教育撥款中保持干預力。

為呈現上述法規的延續性及歷史演變，以下將依發布時間摘述七項法規中與公立中小學教育市場化有關的主要措施，其共同焦點是增加選擇、建立標準及獎優汰劣，以引入市場競爭，下節歸納後做綜合討論。

一、柯林頓政府

（一）1994 年《目標 2000 年》

1. 立法背景

在老布希總統（G. H. W. Bush）1989 年起草「美國教育目標」（Goals

for American Education）前，各州教育廳已在尋求「卓越課程」的定義並推行全州課程標準化，但因教育權保留給地方，進展緩慢（Schneider, 2011, p. 32）。

1991 年，老布希政府建議採自願性的國家標準和評量，但遭國會拒絕。之後，他敦促公眾支持「國家目標」，並由教育部資助建立個別學科的自願國家課程標準，但因缺乏監督與修訂，1994 年遭錢尼（L. V. Cheney）批評尚未公布的課程標準存在政治偏見。爭議加劇後，民主黨柯林頓政府放棄設立國家標準，主張由各州自訂課程標準（Ravitch, 2016, pp. 20-21），並於 3 月底簽署《目標 2000 年》，提供約 20 億美元的競爭性撥款以支持發展課程標準和評量（Schneider, 2011, p. 32）。

2. 法律重點及隱含的市場化作為

《目標 2000 年》旨在實現八大國家教育目標，其中「入學準備」、「高中畢業率」等六項教育目標源自 1991 年老布希的《美國 2000：教育策略》（America 2000: An Education Strategy），柯林頓政府新增「家長參與」及「師資培育暨專業發展」兩項（Goals 2000, 1994, 108 STAT. 130-133）。該法授權聯邦設立「國家教育標準暨改革委員會」（National Education Standards and Improvement Council）和「國家教育目標小組」（National Education Goals Panel），協助各州訂定自願性的教育標準和評量，包括「州內容標準」、「州學生表現標準」和「評量方法」（Goals 2000, 1994, 108 STAT. 127）。換言之，該法的市場化作為在於鼓勵各州建立學術標準與實施測驗（高素質），並為此提供補助，其性質已偏離《1965 年教育法》最初為貧困兒童提供聯邦援助的目的。

（二）1994 年《改進美國學校法》

1. 立法背景

為實現《目標 2000 年》所提國家目標，柯林頓政府於同年提出《改進美國學校法》，將《初中等法》的項目撥款效期延長五年（IASA, 1994, 108 STAT. 3518-3519），藉由提供補助促使各州和學區進行改革。該法自 1995 年 7 月生效，後續每個財政年度（1996-1999）將增加至少 7.5 億美元作為競爭性撥款（IASA, 1994, 108 STAT. 3518-3519）。

2. 該法重點及隱含的市場化作為

《改進美國學校法》詳細闡明各州和地方學區如何協助或處置（corrective action）相關機構建立標準和實施測驗。該法首先列出從 1988 年以來的現況，為面對所有兒童、具挑戰性的州內容標準和表現標準提供立論基礎。其次，列出「協調其他服務」、「使用州評量系統」、「改善績效」等九項建議，以助各州建立標準（IASA, 1994, 108 STAT. 3519-3521）。此外，在對州或地方教育機構（local educational agency）（指地方教育董事會）的計畫要求中，說明何為「內容標準」（content standards）和「表現標準」（performance standards），引入「評量」（assessments）概念並說明實施時間。具體規定整理於表 1、表 2。

表 1

州計畫要求重點：內容標準、表現標準、評量及年度進步規定

項目	重點	市場化元素
內容標準	1. 具體說明期望知識內容和表現。 2. 連貫嚴謹的內容。 3. 鼓勵教授高級技能。	
表現標準	1. 符合州內容標準。 2. 評定三級表現水準：部分熟練（partially proficient）、精熟（proficient）、優異（advanced）。	高素質
評量方法	1. 採相同州評量衡量所有學生。 2. 於 3-5、6-9、10-12 年級實施。 3. 提供學生學習診斷報告。	績效責任
年度進步	1. 與教育部指導方針一致。 2. 聯繫本條評量表現，部分採其他措施確定。	

註：整理自 IASA, 1994, 108 STAT. 3523-3529.

表 2

學區計畫要求重點：保證與評量規定

項目	重點	市場化元素
保證（assurance）	1. 保證為全校項目提供技術援助和支持。 2. 協商並協助學校制定計畫，使其取得足夠進步、達州標準。	高素質
其他高品質學生評量	1. 除州計畫所提評量，若學區／學校使用其他學生評量，須說明。 2. 確定學生達到州表現標準，並向教師、家長和學生提供訊息。	績效責任

註：整理自 IASA, 1994, 108 STAT. 3529-3532.

由表 1、2 可知，《改進美國學校法》要求各州實施學術標準與測驗。此構想最初始於老布希政府，但未成功。Jennings（2015, pp. 70-71）指出，老布希在 1988 年就任後試圖推動國家目標並訂定全國標準與測驗；但各州長既希望獲得更多聯邦補助，又想維護州的權限，導致計畫因兩黨國會議員反對而告吹。待柯林頓繼任後，遂於 1994 年延續前任發展學術標準與測驗的想法，但改變策略，將責任從聯邦及全國團體轉移給州，並提供研發基金。

此外，該法明確規定各州和地方教育董事會在接受經費後的審查機制。整理相關項目如表 3 和表 4 可見，績效責任制已初見端倪，包括引入民間機構的技術支持和重組學校人員等措施，其中透過重組措施逐步引入「學校選擇」元素。

表 3

州對受補助學區／當地教育董事會的要求

州審查		確保學區改進	
每年審查學區進步	技術支持	處置措施	
1. 向學區／機構、教師、家長、學生和社區等宣傳審查結果。 2. 當學區／機構連續三年達到或超過進步要求，可給予獎勵。	1. 可由州教育廳提供。 2. 可由高等教育機構、非營利／教育機構、地方聯盟等曾使地方教育董事會提高成績的法人提供。 3. 可含學區／其他公共機構消除學習障礙的協議。 4. 在允許豁免的州，可豁免、修改阻礙當地教育董事會教育的法律或要求。	1. 可隨時糾正連續兩年不符過渡程序、未取得足夠進步的學區，特別是四年內未有足夠進步的學區。 2. 措施含重組學區人員、轉移學區管轄學校的權力、撤銷或重組學區、授權學生從該學區轉移等。	

註：整理自 IASA, 1994, 108 STAT. 3545-3548.

表 4

學區對受補助學校的要求

學區審查		確保學區改進	
每年審查學校進步	技術支持	處置措施	
1. 使用州計畫所訂州評量。 2. 使用學區計畫的任何額外措施或指標。	1. 由學區提供。 2. 經學區批准，由高等教育機構、非營利組織、教育服務機構等曾協助學校提高成績的法人提供。	1. 學區可隨時糾正學校，特別是三年內未有足夠進步的學校。 2. 措施含設立公立特許學校、重整師資、提供交通費並授權學生轉學等。	

註：整理自 IASA, 1994, 108 STAT. 3542-3545.

最後，該法開始為學校選擇和特許學校提供法律依據。1988 年的現況顯示「透過公立學校選擇和公立特許學校等多種途徑，能增加學生達到高標準的機會」（IASA, 1994, 108 STAT. 3521）。因此，該法在規定各州和地區計畫後，提及「學校選擇」，但用語隱晦：「當地教育機構可使用

第 A 篇（Part A）資金，結合州、地方和私人資金，為符合本篇援助條件的兒童制定和實施選擇方案，允許父母選擇其子女將就讀的公立學校」（IASA, 1994, 108 STAT. 3542）。

綜上所述，1994 年柯林頓政府所提兩項教育法重點在於追求「卓越」，引入市場元素，包括准許特許學校設立（提供家長選擇）、確立「內容與表現」標準（高素質）、要求定期評量（高素質）以及訂定「年度進步」指標（績效責任），以便每年審查並對表現不佳的學校進行「處置措施」（績效責任）。這些政策為後來《沒落後法》的立法基調奠定了基礎。至於州與學區的權責劃分，州負責制定內容標準、表現標準、評量及年度進步，再審查學區成效；學區則負責依州所定規定，協助學校制定計畫、執行、提供技術支援、考核及報告成效、及後續處置。

二、小布希政府

（一）2002 年《沒落後法》

1. 立法背景

2001 年共和黨小布希總統上任，基於他在德州實施績效責任的成功，提出「沒孩子落後」政見（Ravitch, 2016, p.146），獲民主和共和兩黨支持，其中民主黨參議員甘迺迪（E. Kennedy）是共同起草者（Reckhow, 2013, p. 18）。《沒落後法》同樣是《初中等法》的再授權法，聯邦以補助方式要求各州對所有公立學校和學生實施全州性的績效制度，且首次要求接受該法 Title I² 聯邦補助的學校必須符合州定的學業成就標準，否則將接受逐年加重的處置。

2. 法律重點及隱含的市場化作為

首先，該法透過州評量確保學生達到州「學術內容標準」（academic content standards）和「學生學業成就標準」（academic achievement standards），若公立學校表現不佳，各州需為學生提供其他選擇（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1439-1440）。其次，該法加入明確的績效責任條款（見表 6），力圖讓 100% 的學生在 2014 年達到閱讀和數學的「精熟」水準。有

² Title I 係指聯邦對全國貧困地區學校、學生的補助計畫，為聯邦中小學教育最大筆投資。

關「學術標準、學術評量」(academic assessments)和績效責任」及「罰則」的規定整理如表 5 至表 7，表 5 主要反映「高素質」，表 6 及表 7 則顯示「績效責任」元素。

表 5

州計畫要求重點：學術內容標準、學術成就標準及學術評量規定

項目	重點	市場化元素
學術 內容標準	1. 具體說明期望知識內容和表現。 2. 連貫嚴謹的內容。 3. 鼓勵教授高級技能。	高素質
學術 成就標準	1. 符合州內容標準。 2. 評定三級表現水準：分基礎、精熟、優異。	
學術評量	1. 採相同州評量標準測量所有學生的表現。 2. 科目至少含數學、閱讀；2005-2006 年新增科學。 3. 於 3-5、6-9、10-12 年級至少實施一次數學、閱讀評量；且最晚於 2006 學年，對 3-8 各年級實施數學、閱讀評量。 4. 提供學生學習診斷報告。	

註：整理自 NCLBA, 2002, 115 STAT. 1444.

表 6

州計畫要求重點：年度充分進步指標規定

項目	重點	市場化元素
年度充分 進步指標 (後簡稱「年度指標」)	1. 以州學術評量做為確定各州、學區和學校取得年度進步的主要手段。 2. 可測量的「年度指標」，如：所有公立中小學學生成績、公立中學畢業率等，可酌情列入各州或學區額外評量成績、留級率、出勤率、大學預科修課比率等。	績效責任
學術評量	制定達成「年度指標」的時間表，確保 2014 年所有學生達成或超過「精熟」成就水準。	

註：整理自 NCLBA, 2002, 115 STAT. 1444-1449.

表 7

州計畫要求重點：罰則規定

項目	重點	市場化元素
未在 1994 年規定 期限前完成項目	教育部應每年扣留本可用於州行政管理和本部分活動經費的 25%。	績效責任
不符合 2001 年的要求	教育部可扣留本部分規定的州行政經費，直到確定該州滿足相關要求。	

註：整理自 NCLBA, 2002, 115 STAT. 1457-1461.

由表 5 至 7 可知，小布希政府比柯林頓政府更具體且嚴格地強調績效責任。針對州計畫的要求，除新增「罰則」說明教育部有權扣留不符該法的州經費，按照「學術標準、學術評量和績效責任」的規定，受補助的學區需每年接受審查，看各校是否達成「年度指標」，只要種族、民族、性別、身心障礙狀況、移民狀況、英語水準和經濟弱勢狀況中任一分組未達指標，學校將被標注為「需要改善的學校」。第二年後若未達到指標，學校需接受逐年遞增、越趨嚴厲的「公立學校選擇」處置措施，含改變課程、更換教職員工、延長授課、尋求專家、調整學校內部結構（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1478-1480）。五年後還未達目標，學校則用以下五種方式重組：轉為公立特許學校、更換校長及職員、交給私人管理、交還學校控制權於學區、其他有關學校治理的重大改革（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1483-1485）。藉由這些「績效責任」措施，悄然摻入「學校選擇」元素。

至於學區計畫，有四項要求值得注意：（一）學區需將對公立學校的服務擴及私立學校和個人，並與私立學校人員做及時且有意義的磋商。

（二）學區需保證一旦中選，4 和 8 年級學生需參加「州級國家教育進步評量」（State National Assessment of Educational Progress），此條提高學生的評量頻率。（三）學區需描述如何實施公立學校選擇和補充服務（supplemental services），這增加私人機構向學校販賣商品或取代公立學校的可能性。（四）學校需採取自願轉學、專業發展或其他有效策略，以確保低收入和少數族裔學生不會受到不合格或缺乏經驗教師的教導，讓學校排除表現較低下學生有所依憑（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1463-1466）。

最後，該法第五章「促進知情父母選擇和創新項目」的第 B 篇（Part B），為公立特許學校的規劃、實施和財政提供法理依據。該法定義「特許學校」為符合特許狀要求的公立學校，包括由公私立非營利組織創建或自公立學校轉型的學校，非宗教、免學費的學校，並與公立特許機構簽訂績效契約的學校（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1798-1799）。補助上，教育部既可提供州教育機構經費，也可直接補助符合條件的申請者；特許學校若運營超過三年且成功，可申請更多經費來擴展其網路（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1788-1793）。該法還提出「公立學校自願選擇方案」（voluntary public school choice programs），由教育部向包含營利性機構在內的「合格法人」（eligible entity）提供最多五年的補助，支付學生和家長參與學校選擇活動的費用，以擴大選擇的範圍（NCLBA, 2002, 115 STAT. 1803-1806）。相較柯林頓政府隱晦的作法，《沒落後法》更直接引入「學校選擇」機制，且放寬學校種類。

綜上所述，《沒落後法》雖是《初中等法》的再授權法，內容也含原先達成公義目的諸條款（NCLBA, 2002），但所修新法更明顯聚焦於追求「卓越」。該法藉由績效責任機制淘汰學術表現不佳的公立學校，同時大力支持以特許學校作為替代選項，並細化課程內容標準和評量規則，明確引入市場競爭的元素。

三、歐巴馬政府

（一）2009 年「邁向巔峰」計畫

1. 立法背景

2007 年《沒落後法》授權期滿，因小布希即將卸任，未能掌控參眾兩院，導致《初中等法》未獲再授權，僅沿用原《沒落後法》繼續運作（Riley, 2012）。2008 年，歐巴馬競選總統時承諾修正《沒落後法》，原因在於其績效責任標準難以達成，但他也認可該法引入市場競爭的基本理念（Jennings, 2015, p. 78）。為因應《沒落後法》的負面影響，並為他的教育改革鋪路，2009 年 7 月歐巴馬總統推出「邁向巔峰」計畫，該計畫法源為《美國振興與再投資法》（American Recovery and Reinvestment Act），旨在應對金融危機，並從中撥出 43.5 億美元資金設立「邁向巔峰」

基金（Department of Education, 2009, p. 2）。

2. 法律重點及隱含的市場化作為

「邁向巔峰」不同於《沒落後法》的強制性措施，它採用自願參與的競爭性補助吸引各州和學區進行改革，推動四大核心：1. 標準和評量的採用；2. 發展學生資料追蹤系統；3. 提升教師與校長素質；4. 改善最差學校。決定聯邦補助發放時，教育部以七大項目進行各州評比（Department of Education, 2009, pp. 2-3），茲將各項主要評分內容重點彙整如表 8：

表 8

七大評比項目

各州 評比項目	評分內容	市場化元素
A. 州政府成功要素	1. 四項改革議程以及當局對各議程的投入。 2. 證明州政府的計畫實施能力。 3. 在提高學生成績和縮小差距上取得重大進展。	績效責任
B. 標準和評量	1. 參與「大學與職涯預備度評量夥伴聯盟」（Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers）或「智慧平衡評量聯盟」（SMARTER Balanced Assessment Consortium），發展及採用「為大學和就業預備」的 K-12 共同標準（common standards）和評量。 2. 支援上述標準和評量的措施，如統一高中畢業／大學入學的標準、開發相關教材與測驗等。	高素質、 績效責任
C. 支持教學 的資料庫	1. 建立全州的長期追蹤資料系統（longitudinal data system）。 2. 確保利益關係方可查詢和使用系統內數據 3. 利用資料提升教職人員教學的有效性。	績效責任

D. 高素質的教師和校長	1. 在原先管道外開放替代認證途徑，即允許高等教育或其他機構（如「為美國而教」TFA）等培養／認證教職人員。 2. 設計／實施評鑑系統。以績效（「學生成就」和「學生成長」）為基礎，進行年度評鑑並做相關人事決策。	高素質、 績效責任
E. 改善表現最差的學校	1. 州教育廳有權直接干預該州持續表現最差的公立學校。 2. 確定持續表現最差的學校後，透過徹底改變（turn around，含換校長、重聘教職員工等）、重啟（restart）、關閉學校（school closure）或轉型（transformation，改為特許學校）等措施干預。	績效責任、 學校選擇
F. 一般規定	1. 州教育廳需提供有利高績效特許學校、創新學校成功的環境，如訂定特許學校相關法律、不禁止其增加、為特許學校提供和公立學校相同的資金和規章等。 2. 其他有利改革和創新的條件。	學校選擇
G. 優先獎勵項目	「絕對優先級」（absolute priority）：全面且連貫地執行四項改革核心。 「競爭優先級」（competitive preference priority）：STEM 相關課程、培養女性和代表性不足群體。 「邀請優先級」（invitational priority）：提高學前教育創新、全州數據系統應用、P-20 的垂直和水平整合、學校改革創新。	績效責任

註：整理自 Department of Education, 2009, pp. 3, 6-12.

2008 年，金融海嘯導致各州稅收大幅減少，聯邦補助對各州極具吸引力（Jennings, 2015, p. 75）。據白宮統計，有 46 個州和華盛頓特區申請補助，最終 19 個州獲得資助，34 個州修改州教育法或政策（RTT, 2012）。

這些補助資金被納入州補助公式，用於支持學區和支付教師薪水，以避免大規模裁員（Jennings, 2015, p. 52）。然而，當州同意參與「邁向巔峰」後，筆者認為公共教育可能受到的影響有三：1.《沒落後法》績效責任的對象從學校擴及教師，教師的去留取決於學生的成績；2. 需同意聯邦未公布的「共同核心」和配套評量，教育自主性受到全國統一標準的影響；3.「替代認證」、「學校轉型」及「為特許學校創造成功環境」的措施，為特許學校的發展提供了便利，進一步影響公立學校的發展。

（二）2010 年「共同核心」

1. 立法背景

21 世紀初，大多數州已建立課程標準，但設置模糊，缺乏學生應該學什麼的具體描述³，小布希政府藉此推動《初中等法》的重新授權（Schneider, 2011, p. 32）。但該法僅要求學生在州評量中取得成績進步，也未提及課程內容，且忽視閱讀、數學和科學以外的學科（Ravitch, 2016, p. 18），且各州基於績效責任，多降低內容標準，以便大多數學生能達到各種定義的「精熟」程度。為因應此一問題，歐巴馬政府鼓勵相關團體⁴制定全國教育標準，試圖解決「50 州訂有 50 種內容標準」的現象，避免違反憲法對聯邦政府直接介入地方教育事務的禁令（Ravitch, 2019, p. 155）。2008 年，各州學校首長委員會（Council of Chief State School Officers）和白宮幕僚柯爾曼（D. Coleman）遊說蓋茲夫婦基金會（Bill & Melinda Gates Foundation）資助「共同核心」的制定，該計畫由各州學校首長委員會、全美州長協會（National Governors Association）和柯爾曼主導。蓋茲夫婦基金會投入至少 2 億美元協助「共同核心」的發展，並向兩大全國教師工會（National Education Association 及 The American Federation

³ Ravitch (2016b, p. 22) 指出，以歷史為例，老布希總統欲推動的「自願國家課程標準」明確要求學生「能討論美國獨立戰爭、大蕭條、世界大戰和其他重大歷史事件的起因和後果」；而小布希政府上任後各州自訂的標準，則避免提及姓名、事件或思想，只要求「展示對歷史年表 and 概念的理解」、「通過應用關鍵的歷史概念，展示變化和連續間的聯繫」。

⁴ 包括全美州長協會、美國各州學校首長委員會及「成就」（Achieve）與「學生成就夥伴」（Student Achievement Partners）等私人企業資助的志願團體（Ravitch, 2016, p. xxxiii）。

of Teachers）、美國商會、各派智庫和美國立法交流委員會（American Legislative Exchange Council）捐贈數百萬美元，以換取其支持（Ravitch, 2016, p. 224）。

2. 法律重點及隱含的市場化作為

「共同核心」含數學和英語兩科，即前述「邁向巔峰」所提「為大學和就業預備」共同標準的完整版本（Council of Chief State School Officers, 2010, p. 3）。「共同核心」在 2010 年公布，但因「邁向巔峰」在 2009 年就要求各州支持「為大學和就業預備」共同標準，且須加入「大學與職涯預備度評量夥伴聯盟」或「智慧平衡評量聯盟」參與運作才有資格競爭補助（陳成宏，2016），故發布時已有 45 州和華盛頓特區採用（Ravitch, 2016, p. 224）。

「共同核心」的市場化作為，除讓私人基金會和企業主導全國教育改革方向，還透過配套的測驗為科技廠商和相關供應商創建全國市場。Ravitch（2019, p. 159）指出，隨著學校對測驗及相關產品需求的急劇增加，促使諮詢機構和顧問提供高額服務，並激發股票投資者特舉行年度會議，探討如何從教育產業中獲利。隨著「州共同核心標準」線上評量的實施，各學區也投入資金購買新電腦、教材和網路頻寬，為科技產業和供應商帶來巨大的商機。

（三）2011 年「豁免計畫」

1. 立法背景

當《沒落後法》要求各州設定「年度指標」，並在 2014 年前實現「所有學生在閱讀與數學表現精熟」時，許多州希望該條款會逐漸放寬，並預測最終會有顯著成績提升，遂在初期設定較低的預期增長（Ravitch, 2016, p. 113）。然而，隨著期限的逼近，愈來愈多的學校無法達到「年度指標」，被迫重組或關閉。因《沒落後法》是《初中等法》的再授權法，得透過國會立法重新授權（Ravitch, 2016, p. xxxviii），但未能實現⁵，只能依照原《沒落後法》持續運作。

⁵ 陳成宏（2016）指出，歐巴馬總統在 2010 年原企圖以新的《初中等法》取代《沒落後法》，以解決《沒落後法》難以落實的困境，並讓 RTT 的執行具備優勢，但因國會兩黨的惡鬥（partisanship），導致《初中等法》的「再授權」陷入僵局。

為避免到 2014 年全美超過八成的學校因無法達成「年度指標」而被標記為「失敗」學校，歐巴馬總統於 2011 年 9 月以行政命令推出「豁免計畫」，為各州提供解決方案（陳成宏，2016）。據美國有線電視新聞網（CNN）報導，該計畫推出五個月後，已有科羅拉多等 10 州申請豁免，另有 28 州正在規劃（CNN，2012 年 2 月）；2015 年美國教育部統計，共有 43 州、華盛頓特區及波多黎各獲得彈性鬆綁（Department of Education, 2015a）。

2. 法案重點及隱含的市場化作為

該計畫也稱「《初中等法》彈性鬆綁」（Elementary and Secondary Act Flexibility），法源是《初中等法》第 9401 條（Department of Education, 2012, p. 3）。簡言之，各州可申請豁免未達《沒落後法》目標的處置，但需遵循三大準則：1. 在標準和評量上，最遲於 2014 年，採納或將現有標準轉為「大學和就業預備」標準，並在三個州評量發展方案中擇一實施；2. 制定年度可測量目標（Annual Measurable Objectives），確定獎勵學校（最佳）、重點關注學校（不佳，10%）、優先關注學校（最差，至少 5%），實施州差異認可、績效責任和支持系統；3. 落實教職人員評鑑與支持系統的指導方針（Department of Education, 2012, pp. 10-19）。由此可知，「豁免計畫」雖免除各州未達「年度指標」的累進處罰，核心仍加強國家標準、評量和績效責任等市場化元素。「豁免計畫」還將本為自願參與的「邁向巔峰」內容納入，迫使未參與競爭計畫的州不得不修正州法規來申請豁免，進一步擴大教育市場化的範圍。

（四）2015 年《皆成功法》

1. 立法背景

歐巴馬政府歷時五年，於 2015 年 7 月獲參眾兩議院同意，12 月《皆成功法》正式取代《沒落後法》，成為《初中等法》的再授權法，其目的和舊法相同，旨在提供公平（fair）、平等（equitable）和高品質的教育，並縮小學生成就差距（Department of Education, 2015b）。

2. 法案重點及隱含的市場化作為

因《沒落後法》所訂「年度指標」遭人詬病，《皆成功法》企圖降低聯邦政府對地方教育事務的介入，具體作法是在條款中明文規定教育部無

權干預各州的標準訂定（見表 9、10 和 12）。在市場化作為上，茲將州計畫相關條文「具挑戰性的州學術標準（academic standard）與學術評量（academic assessment）」、「州績效責任系統」（statewide accountability system）和「學校支持與改善活動」整理如表 9 至 12，其中由表 9 和表 10 反映「高素質」，表 11 反映「績效責任」，表 12 則具體呈現「績效責任」如何融合「學校選擇」元素。

表 9

州計畫要求重點：學術標準規定

項目	重點	市場化元素
學術標準	1. 保證該州所採「學術內容標準」和相應「學術成就標準」具有挑戰性。 2. 各州所訂成就標準應不少於 3 個成就等級。 3. 州標準科目含數學、閱讀、科學，各州也可加入其他學科。 4. 州標準應與該州公立高等教育入學要求、州職業與技術教育標準一致。	高素質
限縮 聯邦權限	1. 各州無需將學術標準提交給教育部審查、批准。 2. 教育部無權指導、監督各州採具挑戰性州學術標準。 3. 本部分任何規定均不禁止各州修改任何標準。	

註：整理自 ESSA, 2015, 129 STAT. 1823-1825.

表 10

州計畫要求重點：學術評量規定

項目	重點	市場化元素
評量內容	1. 證明學區已在數學、閱讀和科學等科目實施高品質的評量。 2. 含多種成就測量標準，各州決定是否為一次總結性評量，或匯總學期間多個期中評量。 3. 針對數學和閱讀科目，3-8 年級每年一次，9-12 年級至少一次；針對科學科目，在 3-5、6-9 和 10-12 年級至少一次。 4. 需按種族、經濟背景等分列評量結果，除非人數不足以致無法提供可靠統計數據 / 洩漏個資。	高素質
限縮 聯邦權限	1. 各州自行決定各年級評量的時限、類型和要求。 2. 不得禁止學區以其他符合該州「學術內容標準」的評量替代州評量。 3. 本款任何內容不得侵犯父母親權，如拒絕讓子女參加評量。	

註：整理自 ESSA, 2015, 129 STAT. 1825-1834.

表 11

州計畫要求重點：全州績效責任系統規定

項目	重點	市場化元素
基本規定	1. 依具挑戰性數學和閱讀學術標準，提高學生成就。 2. 將經濟困難、身心障礙、種族和英語學習者分組，並符合有效統計的最低人數。 3. 根據州特許學校法監管特許學校。	高素質
長期目標	1. 制定具有企圖心的州長期目標，並說明如何進行期中評量。 2. 提高所有學生 / 學生分組的成就表現和高中畢業率。	
指標	1. 每年依照長期目標，測量該州公立學校的學術成就表現。 2. 代表學校品質或學生成功的指標，至少一項可做全州比較，並區分公立學校的表現（入學率、修習進階課程比率等）。	
年度區分	每年依全州績效責任系統的指標，評級所有公立學校。	績效責任
學校鑑別 (identification of schools)	從 2017-2018 學年開始，最少每三學年一次，將表現倒數 5% 的補助學校、2/3 以上（含）學生無法畢業的高中、未在期限滿足州規定的學校，列入該州進行支持和改善的類別。	
年度成就評量	每年對至少 95% 的公立學校學生和學生分組進行成就評量。	高素質

註：整理自 ESSA, 2015, 129 STAT. 1834-1838.

表 12

州計畫要求重點：學校支持與改善活動規定

項目	重點	市場化元素
全面支持和改進	1. 學區：根據學生長期表現、學校需要、教育廳批准等，可對學校做干預。 2. 州教育廳：為提高畢業率，可對公立高中做干預。 3. 公立學校選擇：由學區協助轉學到該區另一所公立學校，低收入、成績最低的學生優先。	
針對性支持和改進	1. 州教育廳、學區：教育廳應對學校做區分，通知學區將表現不佳的學生分組轉知學校。 2. 學校：接獲通知後應與利益相關者合作，除根據全州績效責任系統的指標改善學校外，應透過學區 / 學校審查是否存在資源不平等。	學校選擇、績效責任
繼續支持機構改進	由州教育廳確定需要全面支持和改進的學校，若在 4 年內未達目標，應採更嚴格的行動，如干預學校運作。	
限縮聯邦權限	本條任何內容均不得解釋為授權、允許聯邦以此作為批准州計畫的條件、修正州法律等。	-

註：整理自 ESSA, 2015, 129 STAT. 1838-1843.

根據表 9 至表 12，各州可自訂學術標準，聯邦無權干預；聯邦對評量科目和頻率雖有規定，各州仍可選擇評量工具和方式，父母亦可拒絕參加。如此縮減聯邦對地方教育的權力，達成《皆成功法》修正《沒落後法》的目標。然而，新法仍保留《沒落後法》的作法，除規定各州自訂學術標準和評量，同樣在學區計畫的保證條款中，要求挑選 4 和 8 年級學生參加「國家教育進步評量」（ESSA, 2015, 129 STAT. 1855-1857），並未放鬆對「高素質」的期待。雖該法取消提交「年度指標」報告的要求，將學校表現的責任交還州政府，亦即讓各州政府自行設計「全州績效責任系統」，再為學校提供「全面支持與改善」，實際上仍要求學區依據績效對表現不佳的

學校進行干預，未減輕公立學校的績效要求。

在市場化作為上，《皆成功法》假提供多元服務之名擴大市場化進程，允許營利性組織作為「外部提供者」向學校提供服務（ESSA, 2015, 129 STAT. 1815）。該法增強聯邦對特許學校的支持，要求學區確保足夠的機構實現「學校選擇」（ESSA, 2015, 129 STAT. 1817-1820）。為增加機構，教育部向州教育廳、特許地方教育董事會、「特許學校支持組織」（charter school support organization）（即開發商）提供補助，開展「全國性活動」（ESSA, 2015, 129 STAT. 1993-1994），其中 80% 的中央款項分配給非營利「特許經營組織」（charter management organization），負責監督特許學校網絡，另外 9% 則以競爭方式提供給合格申請者（ESSA, 2015, 129 STAT. 2009-2010, 2013）。為籌措經費，《皆成功法》協助特許學校融資，規定教育部的補助款可用於投資、債券、貸款和不動產租賃擔保，以鼓勵私人貸款支持特許學校或發行債券（ESSA, 2015, 129 STAT. 2004-2007）。該法還提出「每生設施援助計畫」（Per-pupil facilities aid program），在競爭基礎上向申請州提供補助，並按學生數提供特許學校的設備資金（ESSA, 2015, 129 STAT. 2008-2009）。由此可見，政府不只同意非營利組織設校，還直接提供財務支援，猶如對企業融資。

《皆成功法》旨在消除《沒落後法》的諸弊端，但綜觀其標準、評量和績效責任規定，雖給予各州彈性，仍未放鬆對卓越的要求，尤其在績效責任上，雖懲處措施不如舊法強硬，但針對性更強，如要求各州改善的學校比例等。在消除聯邦對地方教育的影響上，Ravitch（2019, p. 155）指出，儘管該法聲明聯邦不得干預，但各州因現實成本或貪求便利，仍依循聯邦的標準，改革成效有限。此外，該法還擴大特許學校的數量並提供財務支持，允許營利組織和私人以非營利名義設立多所特許學校，類似連鎖商店，這可能使公共教育進一步市場化和商品化。

肆、七項法規主要市場化措施比較

針對推動教育市場化的聯邦政府七項法規，以下歸納比較「學校選擇」、「高素質」及「績效責任」三類元素與公立中小學教育的相關措施。

一、推動「學校選擇」

（一）特許學校政策的比較

所謂「學校選擇」，即讓學生資金跟隨孩子進入父母選擇的學校。據 Forster 和 Thompson（2011, pp. 51, 56-64），主要模式包含：1. 教育券；2. 「公立學校選擇」（如開放入學（open enrollment）、學生加權補助（weighted student funding）和特許學校）；3. 所得稅扣除額（tax credits）和財產稅退稅（tax rebates）。其中，教育券在 1970 年後逐漸受到關注，但成為有爭議的話題⁶。1981 年，雷根總統試圖推行教育券，但最終放棄，至第二個任期時轉向「學校選擇」（Ravitch, 2016, p. 122）。至於所得稅扣除額因各州不一，「公立學校選擇」成為聯邦政府主要推行的機制，其中特許學校更獲得兩黨一致支持，故本文將聚焦討論特許學校如何實現「學校選擇」。

表 13 可見，1994 年柯林頓政府為追求「卓越」引入「學校選擇」措施，將特許學校定義為公立學校。2002 年，小布希政府繼續支持特許學校，不只明訂特許學校章節，還將其納入公立學校處置機制中，影響公立學校的存廢。歐巴馬政府則制定有利特許學校設立的法規，將其設校定為各州獲補助的條件，使各州提高特許學校數、提供財務協助和允許營利組織參與。

⁶ 主要質疑有補助宗教學校違憲、納稅負擔上升及公立學校受影響（Friedman & Friedman, 1980, pp. 240-249）。

表 13

「學校選擇」規定：特許學校政策的比較

政府	法規	學校選擇與特許學校
柯林頓	目標 2000 年、 改進美國學校法	1. 首提「學校選擇」和公立特許學校概念，透過聯邦資金獎勵特許學校發展。 2. 藉教育援助准許外包服務。
小布希	沒落後法	將「學校選擇」和特許學校的落實提供法律支持，並列為公立學校處置機制。
歐巴馬	邁向巔峰	延續處置機制，另將特許學校總數、取消設立限制等列為補助要件，加速各州設置特許學校。
	皆成功法	明示各州增加特許學校，並藉提供多種選項及服務之名，讓教育服務機構及營利性組織加入。

（二）特許學校政策的評析

上述措施使特許學校數量擴增且放寬到私立學校，尤其在歐巴馬政府要求各州擴張特許學校的政策下，增長顯著。據教育改革中心（the Center of Education Reform）報告，2001 年到 2009 年，全美特許學校從 2,300 所增至 4,600 所，學生數從近 50 萬名增至 140 萬名；到 2014 年，特許學校已超過 6,000 所，學生達 250 萬名（Ravitch, 2016, p. 130）。隨著「邁向巔峰」政策取消特許學校數量上限，數量增長近 40%，註冊人數增長 200%（Black, 2020, p. 36）。此外，特許學校性質也轉為私人特許產業。許多對沖基金和教育企業家參與投資，形成營利和非營利的「特許經營組織」（Ravitch, 2016, p. xxix），迅速複製特許模式至公立學校。

2007-2008 學年，82 個「特許經營組織」經營 496 所學校（Reckhow, 2013, p. 24），其中「知識即力量計畫」（Knowledge Is Power Program, KIPP）最為著名。據 2006-2017 年 KIPP Report Card 資料，歐巴馬任期內 KIPP 的設校速度近小布希任期的兩倍，新增 142 所學校；《皆成功法》通過後，KIPP 再增 17 所，創下歷來最大增幅；到 2023 年，KIPP 運營學校 230 所，學生 12 萬人，顯示「特許經營組織」的影響力持續擴大。

照 Budde 和 Shanker 的構想，最初特許學校旨在協助公立學校改善，但上述聯邦政府政策卻使其和公立學校競爭生源和公共教育經費。在市場

競爭下，學術績效不佳的公立學校可能被迫轉型或關閉，而特許學校可選擇排除表現不佳的學生（詳前），這可能不利弱勢學生，影響公平教育的實現。

二、要求「高素質」

（一）課程內容、學生表現成就及評量的比較

隨著學校的多樣化，越有必要使用共同標準和評量來評估學生學習成效，以實現高素質教育。主要措施集中於規定學校的課程內容、學生表現成就及評量，詳見表 14。

表 14

「高素質」要求：課程內容、學生表現成就及評量

政府	法規	內容標準	學生表現／ 成就標準	評量
	目標 2000 年	鼓勵各州訂定自願性「內容標準」。	鼓勵各州訂定自願性「表現標準」。	鼓勵各州訂定自願性州評量。
柯林頓	改進美國學校法	說明各州該如何建立內容標準，最低要求為在一年內制定閱讀和數學的標準。	「表現標準」改為「學生表現標準」，分三級，強調是學生成就表現。	規定州評量的實施對象和頻率，最低要求為在四年內制定閱讀和數學的州評量。
小布希	沒落後法	將「內容標準」改稱「學術內容標準」。	「學生表現標準」改為「學生學術成就標準」。除三級名稱不同，要求在 12 年內讓所有學生都具中等以上水準。	1. 改 3-8 年級生每年接受閱讀和數學的州評量，2005 年後再增科學。 2. 4 和 8 年級學生需接受閱讀和數學的州級國家教育進步評量。

歐巴馬	邁向巔峰	為全國內容標準預熱，採競爭補助使各州進入兩聯盟，採用「大學和就業預備」標準。	無	為全國評量預熱。
	共同核心	訂定英語和數學的「共同核心」。透過華府相關團體和基金會參與，規避聯邦政府不能訂定全國課程的限制。	無	聯邦資助兩聯盟，開發配套「共同核心」的測驗。
	豁免計畫	將採全國標準列為各州申請豁免的條件。	無	將採州評量發展方案列為各州申請豁免的條件。
	皆成功法	強調州學術標準。	說明「學術成就標準」由各州自訂，至少含 3 個等級；另取消時限規定。	1. 強調州評量用於公立學校學生。 2. 保留閱讀和數學評量的施測頻率，另要求科學在三個學習階段各一次，惟各州可自定州評量的形式和時間。

（二）課程內容、學生表現成就及評量的評析

首先，提升學生素質的有效方法是統一學習內容，具體透過立法規定課程。因憲法限制，聯邦政府無法制定全國統一課程標準，故鼓勵各州自訂標準。根據表 14，聯邦規定的學習內容有三項變化：1. 內容制定上，課程決定權經各州、聯邦及私人組織間變動。1994 年柯林頓政府讓各州自訂並自願提交聯邦審核；到 2009 年歐巴馬政府推出「邁向巔峰」，聯邦訂定全國標準供州採，2015 年《皆成功法》才降低影響，要求各州「保證」設置具挑戰性的課程，但並未用法律指定「共同核心」。2. 科目選擇上，1994 年開始要求數學和閱讀，2015 年才增加科學並鼓勵其他學科。3. 表現形式上，最初僅要求說明應學習的知識，後來要求符合「大學和就業預

備」標準。

其次，為達高素質，需對學生有高成就要求。參照表 14，三屆聯邦政府將此目標分為兩步驟：先要求各州將學生表現分為三級，後由聯邦規定達到期望水準的學生比率。同時，為符合內容標準，科目範圍也隨之新增，最早僅要求閱讀和數學，之後增加科學，鼓勵其他學科加入。換言之，各法規對表現 / 成就的要求，透過分級、規定達成的人數比率和指定學科，對表現的要求越來越明確，管控力度也加強。

最後，學生是否達到標準需透過測驗檢核。官方法律用 *assessments* 一詞，而非 *examination* 或 *tests*，看似友善，實質卻指高風險成就測驗。標準化測驗規定自出現後就未曾取消，只是當測驗頻率、測驗科目越加嚴苛時，給予測驗對象和測驗形式的彈性。根據表 14，實施方式上，不僅科目增加，測驗間隔也縮短，3-8 年級需每年測驗；評量性質上，雖嘗試轉向全國統一，如歐巴馬欲以「共同核心」測驗取代各州自訂評量，但成效不佳，後允許各州選用自訂測驗或國家認可的考試。

（三）小結

綜上所述，各項法律雖標榜「全體卓越」，但在引入內容標準、學生表現標準及評量後，往往變成精英卓越，對弱勢學生更不利。最初，柯林頓政府延續老布希政府的「國家目標」，要求州政府提出標準化課程和評量。之後，小布希政府的《沒落後法》除要求內容和成就標準外，還實施限定科目的標準化評量，對未達到「年度指標」的學校實施處罰。歐巴馬就任後，未如教育界期待去修法，反而推出「邁向巔峰」，鼓勵各州更專注追求卓越，並在「豁免計畫」中要求各州加強國家標準和評量，迫使未參加的州在 2014 年法定大限前修法，接受聯邦的「共同核心」和配套評量；最後《皆成功法》雖將權力交還各州，仍要求各州訂定學術標準和實施高風險標準化測驗，可知其名稱雖是讓每位學生成功，體現公義理想，但實質仍欲追求卓越。

三、實施「績效責任」

（一）課責內容及對象的比較

為提升成效和避免學校失敗，聯邦教育政策引入商界自由市場的績效作法，並與前述學生成就表現掛鉤。依其課責對象，又分為對學校和對教師，如表 15。

表 15

「績效責任」規定：課責內容及對象的比較

政府	法規	績效責任
柯林頓	目標 2000 年	1. 提出「年度進步」概念，與州評量表現連結。 2. 透過州審查和學區審查，對未達「年度進步」的學區或學校實施處置措施。
	改進美國學校法	無
小布希	沒落後法	1. 改「年度進步」為「年度指標」。 2. 制定時間表和初始學生成就標準，以在 2014 年讓 100 學生達到「精熟」學術表現水準。 3. 將學生分組，以各組學生數學和閱讀的成績評定學校等級，聯邦政府提供干預和支持。
	邁向巔峰	1. 延續《沒落後法》對學校的處置措施，但可由各州評估表現和實施干預。 2. 績效責任擴及教師，由學生成績決定聘用。
歐巴馬	共同核心	無
	豁免計畫	標定需改善的學校再交由州接管，更具針對性。
	皆成功法	1. 由州主導學校支持和改善活動。 2. 推行「全州績效責任系統」，不再只以測驗成績定義學校表現，由各州負責從多向度、多角度對學校等級進行評定。

（二）課責內容及對象的評析

表 15 顯示，歷次法規要求學校接受年度審查和設定進步目標，若未達成年度要求，則逐年加重處置措施，如提供公立學校選擇、更換課程和教職員、轉變學校性質等。Jennings（2015）指出，因《初中等法》缺乏

監督機制，實施成效遭受質疑，故開始將測驗與績效責任要求納入聯邦補助計畫。如此，績效責任讓學校彼此競爭，且配合「學校選擇」規定，將特許學校列入法律處置選項，順勢擴大家長的選擇範圍。

至於歷年規定的差異有三：1. 監督主體上，柯林頓政府由各州承擔，小布希政府由聯邦監督，各州雖有追究學校表現之責，但改善步驟由聯邦提供，到歐巴馬政府則將部分監督權歸還各州：先在「邁向巔峰」和「豁免計畫」中敘明各州可直接干預表現不佳的學校，而《皆成功法》則允許各州自訂考評和處置措施。2. 評判標準上，《沒落後法》只專注學生學業測驗成績，後續立法逐步新增其他考量因素，如高中畢業率、出缺席等。3. 責任承擔上，最先為學區和學校，待「邁向巔峰」實施，則擴大至個別教師。Ravitch（2016, pp. 241-242, 326）指出，在新立法中，學生考試成績在教師長期聘任或晉升評鑑中常占 40 至 50%；且該法放寬新進教師的聘用資格，因「現行認證和師培制度無助學生取得成績，應尋找有潛力成為優良教師者，再以能否協助學生獲得高分為判定標準」。

伍、教育市場化政策的評價與影響推動因素

筆者從歷史角度發現，1994-2017 年間的七項聯邦教育法規旨在回應《國家在危機中》的訴求，實現公義與卓越的雙重目的，大多源自《初中等法》的再授權。Jennings（2015, p. 54）指出，該法是聯邦政府對州最大的教育補助，但在 1990 年前國會擔心聯邦政府藉此介入州教育事務，對聯邦教育權限十分警惕。1990 年後，利用聯邦資源改進地方教育的主張獲得兩黨支持，柯林頓與小布希政府的立法標示了聯邦教育角色的主要轉變：補助方式從特定用途補助（categorical aid）轉為一般補助（general aid），補助目的從提供少數不利兒童補充教育服務，轉向提高全美公立學校學生的學術水準（Jennings, 2015, pp. 73-74），以達「全體卓越」。然而以上教育市場化改革政策，在美國社會卻引發正反兩極的評價。

一、政策評價

（一）肯定觀點

肯定者認為，1. 學校選擇上，特許學校能提供家長另種選擇，特別是大都市內城區的弱勢族群，而非僅對社經條件好的家庭有利（*Digest of Education Statistics*, 2022, n. d.; Jennings, 2015, p. 100）。同時，作為市場化的主要機制，特許學校因整體規模有限，且被官方歸類為「公立」，不會大幅衝擊傳統公立學校。至 2022 年，共有 45 州及特區立法同意設立特許學校，各州授權強度不同，其占整體公立學校的比率從 1% 到 44% 不等（*National Center for Education Statistics*, 2023, pp. 2-3）；其中校數及學生數以加州最多。根據國家教育統計中心的資料，特許學校約占全美公私立中小學總數的 5%、學生數占 6%（*National Center for Education Statistics*, 2022; *National Center for Education Statistics*, 2023, p. 1），顯示數量雖增，但未取代傳統學校。

2. 訂定標準及評量上，研究提出可提升學習成效（Carlson, 2023; Griffith, 2022; Shakeel & Peterson, 2021）。歐巴馬政府發布「共同核心」後，支持者對此表示贊同。Jennings（2015, p. 95）指出，由「美國學校行政人員協會」（the American Association of School Administration）於 2014 年發布的 500 名學校行政人員調查顯示，「州共同核心標準」獲壓倒性支持；2014 年蓋洛普民意測驗亦顯示，在 1,800 個學區中，約有三分之二局長相信「州共同核心標準」能改進其社區的教育品質。

3. 學業成效上，秦夢群（2014）〈美國特許學校經營與成效之研究〉據 Hoxby（2004）研究指出，貧窮與西班牙裔學生在特許學校會有更顯著的進步表現。相較於一般公立學校，此兩類學生在特許學校所占比例較高，其表現較佳的事實，確定了特許學校對弱勢學生的幫助；又以上研究多半顯示特許學校對於傳統公立學校具有正面的激勵效果。但特許學校學生學業表現進步程度是否勝過公立學校學生，各項研究結果呈現歧異之勢。

4. 績效責任上，研究指出該措施有助培養優秀教師。Steinberg 和 Yang（2020）研究賓州特許學校教師發現，其在閱讀教學上較傳統公校教師有效，且特許經營組織的教師在閱讀與數學教學中均優於公校教師。這種差

異源自特許經營組織有最大的人事自主權，透過教師聘用和職涯發展提升教師品質。Griffith（2023）亦指出，全國傳統公校教師的缺勤率約為特許學校教師的三倍，且在享有集體談判權的州差距最大。

（二）反對見解

反對者對上述論點有不同看法。1. 學校選擇上，反對者擔憂對公校學生和經費的衝擊，且不同意將特許學校視為公立學校。他們認為，當學生選擇特許學校或教育券學校時，公立學校的入學率會下降，留在公校的學生多為弱勢及表現不佳者（Ravitch, 2016, pp. 137, 142）。Ravitch（2016, p. 154）指出，未來的研究將「證明」特許學校的成功與公校的失敗，且隨著特許學校增多和抽調高素質學生，傳統公立學校將難以處理比例日增的弱勢學生，導致教育品質下降，形成不平等的雙軌教育體系。另外，隨教育資金流向教育券和特許學校，公立學區也面臨持續的預算削減和不足。該趨勢可追溯自 2008 年經濟衰退，當時各州以提升學校效率為由，大幅削減公共教育經費。Black（2020, pp. 34-35）指出，公立學區的財政短缺往往是支持特許學校政策的結果。如北卡羅來納州及俄亥俄州都出現公校經費銳減而特許學校倍增的情形。

2. 訂定標準及評量上，主要爭議有三項：內容標準缺乏具體細節，過程存在爭議；表現標準定義狹窄，難以達成預期目標；標準化評量存在重大缺陷。

（1）內容標準上，Ravitch（2019, pp. 155, 159-161）指出，2010 年的「州共同核心標準」旨在解決各州標準不一的問題，但具有高度的非自願性。因「邁向巔峰」補助方案的影響，幾乎所有州在正式方案公布前已被迫採納該標準。該標準的制定過程缺乏透明度和專業參與，且未提及修訂的可能性。

（2）成就／表現標準上，Ravitch（2019, p. 314）批評，學生成就被窄化為州評量的閱讀和數學成績，導致各科教學和學習經驗被忽視。從三年級起，學生每年需花超過 10 小時參加州評量，並花幾週時間準備。實施「邁向巔峰」補助方案後，因課程連結教師績效責任，課程變得更單一（Ravitch, 2019, pp. 20, 151）。Rothstein 發現，實現成就標準的要求使學校忽視健康體育、公民教育和藝術等重要教育項目（Ravitch, 2016,

p. 171)。同時，成就目標過高，也讓各州不擇手段地造假達成目標。據 2013 年「國家教育進步評量」(NAEP)的數據，全美只有 32% 的學生達到精熟以上水準，故部分州和學校通過降低標準來誇大進步 (Ravitch, 2016, pp. 109, 114)，如 2010 年紐約州爆出操弄分數醜聞 (Ravitch, 2019, p. 20)。即便如此，許多州仍未達到當年「年度指標」，2006-2007 學年有 2.5 萬所學校未達標，2007-2008 年近 3 萬所，占公立學校總數 35.6% (Ravitch, 2016, p. 111)。

(3) 標準化評量上，學者首要反對為了達到以考試成績來教師考核績效的目的而濫用高風險測驗。一來標準化測驗並不精確，受測驗本身或外在因素影響，且衡量向度有限；二來評量成績主要反映學生家庭的社會經濟地位，實施測驗不能減少學生的成績落差 (Ravitch, 2016; Ravitch, 2019; Glaser, 1987)。此外，標準化測驗衍生出考試產業⁷也因圖利相關廠商、加劇社會不平等、過度商業化等因素受到批評。

3. 績效責任上，反對者認為學校處置措施成效有限。2006 年，美國企業研究院⁸發現《沒落後法》的主要措施如「學校選擇」、「教育補充服務」和「結構重組」作用不大 (Ravitch, 2016, p. 105)。在學校選擇上，錯誤假設認為提供機會學生就會主動轉學，但數據顯示，在《沒落後法》實施前四年，轉學生不到 5% (某些情況甚至不到 1%) (Ravitch, 2016, p. 106)。此外，儘管任何組織都可提供免費「教育補充服務」(supplementary education service)，仍有超過 80% 符合條件的學生未參加，因其不希望延長上課時間，且存在場地、責任和效率等問題 (Ravitch, 2016, p. 107)。換言之，該政策創造類似「教育券」的市場，為輔導公司帶來利潤，但少有學生受益。最後，據華盛頓教育政策中心 (Center on Education Policy in Washington, DC) 的調查，「結構重組」並未幫助學校實現「年度指標」

⁷ 考試產業 (Testing Industry) 是指以標準化測驗為核心，提供與測試相關產品和服務的產業，包括開發和發行各種標準化測驗、測驗工具、模擬考試、考試準備材料、以及提供考試評量和分析服務的公司。

⁸ 美國企業研究院 (American Enterprise Institute) 為保守派智庫，專注於研究與美國經濟發展、社會結構和公共政策相關的問題。該機構在教育、經濟政策和社會問題方面具有較高的影響力與專業性。

或順利退出重組⁹（Ravitch, 2016, p. 112）。由上可知，「學校選擇」和「教育補充服務」的失敗在於未能吸引預期的學生參與，而「結構重組」則因缺乏有效策略而成效不彰。

因市場改革者宣稱教師長聘制（tenure）是學生進步的阻礙（Ravitch, 2019, p. 153），到 2014 年已有 18 州取消或限制教師聘期（Black, 2020, p. 44），歐巴馬政府則在「邁向巔峰」和「豁免計畫」中採用「加值測量」（value-added measurement, VAM）評估教師對學生成績的貢獻度作為聘用標準（Ravitch, 2016, p. 194）。根據 Ravitch（2016, p. 194）的說法，加值測量「假設學生每年在同一位教師指導下的學習成效會保持不變。然而，這個假設存在一些問題：1. 考試成績受隨機因素和統計因素影響，且多數加值方法未控制非學校因素，導致分數缺乏可比性（Ravitch, 2016, pp. 172, 194）。2. 此方法僅適用於可獲得歷年評量成績的教師，社會研究、藝術、體育等科目的教師，以及經驗少於 3 年的新教師無法評鑑（Ravitch, 2016, p. 194）。對此，部分州改採輔助策略，如佛羅里達採「歸因評級」（attributed ratings）進行評分，但可能讓教師在一年內從「最佳」變成「不適任」（Black, 2020, p. 46）¹⁰。3. 教師的教學效能不恆定，學生的表現也不會隨時間穩步上升，故不宜用學生分數作為高風險決策的依據。戈德哈伯（Dan Goldhaber）等人發現，教師教學效能會隨經驗和接觸的學生變化，故教師加值指標誇大教師的能力；而在學生表現上，學生無法記住所學的一切，導致學習表現無法一路持續（Ravitch, 2016, pp. 196-197），因此將學生一年成效視為定值再進行倍數估算並不合理。

另外，績效責任制導致大量經驗豐富的教育工作者流失，新一代也更不願意投入此行業。據 Black（2020, pp. 46-47）的研究，2009 年有 1/3 的學區計劃在選修課外削減核心科目的教師，2010 年則有 2/3 的學校計劃裁員，至 2012 年共減少 30 萬個教學職位。在此情況下，教育工作者的士氣

⁹ 「順利退出重組」是指學校在經歷管理層改變、運營模式調整後學校的學業表現、學生出席率、教師表現等取得顯著的進展，不需再次進行重組即可維持正向發展。

¹⁰ Black（2020）提到「歸因評級」將教師的教學成果與學生的學業表現過度直接掛鉤，但因其忽視許多外部和不可控因素，無論教師實際教學品質是否改變，都可使教師的評級在短時間內大幅變動，這些因素包含學生群體變動、測試結果的波動、短期教學效果的難以衡量等。

低落，全美攻讀教育學學位的人數下降 30%。到 2014 年，全國面臨教師短缺問題，且無法有效解決。這種對教師職業的長期損害，使得學區不得不取消課程、擴大班級規模、增加教學負荷，並聘請代課教師來填補全職職位。此外，各州也放棄教師認證，忽視大學學位要求，導致教師水準下滑，班級規模進一步擴大。總之，績效責任制度下的不當人事聘用和對教師職位保障的取消，對教育人員的意願造成負面影響，削弱教師行業的發展。

筆者認為，社會對市場化政策實施成效的評價呈現正反兩極，這與聯邦教育目的是追求公義或卓越密切相關。支持者站在追求卓越的立場，期望透過競爭機制來提升學生素質，淘汰表現不佳的學校和教師；反對者則關注社會公義，擔心「特許學校」的擴張將造成公立學校逐漸淘汰，最終導致公共教育體制消失以及教師短缺問題。然而，雙方視角似都偏於一端，忽略了 1990 年代以後聯邦教育法規試圖同時兼顧公義與卓越的初衷，以致社會對於市場化改革的政策和作法持續爭論。

二、影響政策推動重要因素：公益創投影響力與日俱增

就影響政策推動因素言，市場化政策除受新右派自由市場經濟理念影響外，本文發現還受「公益創投」（venture philanthropy）影響。「公益創投」，或被稱為「慈善資本主義」（philanthro-capitalism），是指慈善組織借鑒資本融資和企業管理的概念（Ravitch, 2016, p. 210），積極尋求改變公共政策，以增強其公共作用和政策影響力（Reckhow, 2013, p. 39）。在公共教育領域，「公益創投」將學校教育視為私人消費商品，重新定義公立學校的公共和公民目的，主張學校的功能是培養能適應全球競爭的工人和消費者（Saltman, 2011, pp. 55-56）。

霍瓦特（A. Horvath）和鮑威爾（W. W. Powell）將「公益創投」稱為「顛覆性慈善捐款」（disruptive philanthropy），與「貢獻性慈善捐款」（contributory philanthropy）增強政府提供的公共產品不同，「顛覆性慈善捐款」主要依循資助者的利益來塑造公民價值，並具有三項特點：一、通過「媒體、宣傳和政治聲明」來「改變對話」；二、以競爭的信念為基礎；三、尋求公共產品的新資助模式以保持低稅負（Cunningham, 2021, p. 117）。

《沒落後法》的通過和後續聯邦政府的市場化改革，正促進此類「公

益創投」的成長，具體體現在兩個方面：首先，城市學區領導的權威被削弱，公眾不再看好其改善學校的能力；其次，「特許學校經營組織」和教育的外包廠商出現，使得慈善投資獲得新的資助對象，能夠避開學區的傳統參與者（Reckhow, 2013, p. 24）。

因此，「公益創投」借鑒科技領域對新創企業的投資，通過聘請知名管顧公司進行項目資助評估，擴大基金會的影響，導致教育款項發放在過去十年發生三大變化：一是向公共部門提供的資金銳減，而轉增於私營教育機構；二是資源向少數學區集中；三是資助對象多為具特殊政治意義和非營利能力的學區（Reckhow, 2013, p. 24）。一方面，其更喜歡穩定且集中控制學校的政策；另一方面，工會對學校董事會選舉的影響太大，若該地區為市長控制，將降低不受控因素，且有機會減少政策變革所需的民主審議程序（Cunningham, 2021, p. 43）。

以蓋茲夫婦基金會為例，其於 2000 年成立，並於 2006 年獲得巴菲特（W. Buffett）承諾捐贈 300 億美元，確保其在慈善界的主導地位。該基金會在教育領域的主要作為有三：首先，2000 年至 2008 年，它推廣小型學校，向美國高中的重組運動投入約 20 億美元，旨在創建新校和拆分大型學校，影響了 45 個州和華盛頓特區共 2,600 所學校（Ravitch, 2016, p. 215）。其次，基金會在 2008 年投入數百萬美元推動教師績效薪酬，旨在為學區尋找評鑑教師效能的方法並解雇不稱職者。2009 年，蓋茲指出聖地牙哥的 KIPP 等特許學校之所以表現優異，主要因為上課時間明顯長於傳統公立學校，且聘用能有效教學的優秀教師（Ravitch, 2016, pp. 222-224）。隨後，該基金會將大量資源投入特許學校的普及和教師評鑑。至 2010 年，蓋茲在全國州長協會建議各州放寬教師任用門檻，增加優秀教師的班級規模。他主張，「證據」表明教師的資歷在任職初期對學生成績無影響，但未解釋如果教師學歷更低、經驗更少、班級規模更大，教育品質將如何提升（Ravitch, 2016, p. 287）。最後，基金會也在 2008 年接受華府相關團體的提議，資助開發和推廣「州共同核心標準」，進而影響歐巴馬政府政策的推動（詳前）；但因研發過程不透明及內容有爭議，而受到批判。

總之，在討論美國官方政策時，私人基金會對教育市場化的影響作用十分值得注意。儘管金額不大，「公益創投」多透過私人經費支持政治人物、各派智庫、企業基金、商業團體和非營利組織等，推動特許學校、教

育券、私人獎學金和所得稅抵扣等措施，並以企業形式運營學校和培訓教師，從根本上促進公共教育的市場化（Saltman, 2011, p. 56）。這一現象在美國特有，卻常被前人忽略。

陸、結論與啟示

一、結論

美國在 1980 年代因國際競爭威脅、公立中小學品質不佳及學生素質低落等問題，聯邦政府決定引入自由市場理念，透過競爭提升教育品質。1994 年起，三任總統任內的聯邦政府提出七項教育法規，以推動公立中小學教育的市場化。

本文從歷史角度，以市場化的三個主要要素：學校選擇、高素質及績效責任分析聯邦七項法規。研究發現：（一）在學校選擇上，聯邦主要推行特許學校以達成目標。歷屆法規中，特許學校一直被定位為公立，但實際營運後性質已漸轉為非營利、營利、甚至私立，並因各州法規的支持而呈現逐年增加的趨勢。但因各州法規規範強度不一，雖有部分州特許學校數量接近公立學校的一半，截至 2023 年，全美特許學校數量僅約占總數 5%，規模仍很小。（二）在高素質上，聯邦重視學術標準與評量，鼓勵校際競爭。原先希望實現全國統一的標準，但因憲法限制最終委由各州辦理，從自願參加轉為強制並設置罰則，隨後因各州政府反彈，形式上又改回自願，實質上仍以高額補助誘使各州實施共同標準與評量工具。（三）在績效責任上，聯邦最初課責學校，後來擴大至教師，將學生成績與學校績效、教師聘用掛鉤。儘管後來開放多元的績效指標，對於這些要求的鬆綁仍然有限。

研究也發現，透過上述法規和補助，聯邦政府的教育角色與職權逐漸增強，偏離地方分權的傳統；而政府雖欲兼顧公義與卓越，實際上偏重卓越。對此，支持與反對者皆有之，前者認為市場競爭機制可改善現有公立學校的素質，擇優汰劣；後者擔心市場化將造成私有化，導致傳統公共教育制度消失，引發社會不公義。兩者評價的差異可歸因視角不同，前者偏向追求卓越，後者偏重於公義，而忽略原法是兩者兼顧，爭論持續中。最

後，政策的推動除受新右派理念影響，「公益創投」的重要角色也值得注意。

二、啟示

我國 1990 年代後的教育改革，也受到美國教育市場化的影響，前述教育改革經驗有兩點可供我國中小學參考。

（一）學校選擇上，教育市場化改革有機會改善整體教育品質，並提供家長多樣選擇，但如缺乏妥善規範，可能造成教育機會不均等。我國 2014 年公布《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》及《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》，為自由競爭及家長選擇提供法律依據，非公立的各型態機構都可視為另類特許學校。據國家教育研究院（2024，頁 156）統計，110 學年度非學校型態實驗教育約有 9,680 名學生，學校型態實驗教育共 91 所，服務 9,418 名學生；委託私人辦理的公立學校則有 15 所，涉及 2,492 名學生。儘管我國實驗教育三法的理念主要是促進教育型態的多元與創新，較少基於市場競爭的邏輯，且規模仍小，但考慮臺灣少子女化現象，未來仍需考慮數量的上限，以避免大規模鬆綁可能排擠了有限的教育經費。此外，若無更細緻的規範，容易出現公私立學校間的不公平競爭，進而形成貴族精英學校，造成雙軌制教育。因此，對於辦學績效欠佳的學校，應及早規劃健全的退場機制，以保障學生的受教品質。

（二）提高素質和績效責任上，若只重視少數科目的表現，並以評量成績作為整體教育績效的指標，市場化改革可能會偏向關注少數菁英的卓越，忽視大多數學生的教育權益，從而犧牲公義目的。我國雖早已訂定課程標準（綱要）及實施全國性測驗（如基測、會考、學測及指考）以維持學生素質，考試領導教學的問題始終存在，如 103 年實施 12 年國教後，我國教育行政機關並未以會考成績做為考核學校與教師績效責任的依據，而是用以做為改進教學參考（如會考減 C 計畫），但民間崇尚明星學校的風氣仍濃厚，會以一校考試成績（A++ 人數）作為評斷該校表現的標準，故官方須繼續維持初衷。受教育鬆綁觀念影響，近廿年已將課程標準改為課程綱要，並加重對非考科的重視，但應該明確評量的目的在於學力監測與學習問題診斷，才能提升教育品質。總之，以上美國為追求卓越引進教

育市場化的作為，可能損及社會正義的維護，值得我國當前中小學教育欲引進其教改經驗時警惕。

本文改寫於學位論文：林湘庭（2023）。教育市場化對美國公立中小學教育的挑戰（1980-2017）〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣師範大學教育研究所。

參考文獻

- 秦夢群（2014）。美國特許學校經營與成效之研究。*教育資料與研究*，**115**，169-192。https://doi.org/10.6724/ERR.201411_(115).0007
- [Chin, M. C.(2014). A study on the outcomes of charter schools in the United States. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, *115*, 169-192. https://doi.org/10.6724/ERR.201411_(115).0007]
- 秦夢群（2015）。*教育選擇權研究*。五南。
- [Chin, M. C. (2015). *A study on the school choice*. Wu-Nan Book Inc.]
- 陳佩英、卯靜儒（2010）。落實教育品質和平等的績效責任制：美國《NCLB 法》的挑戰與回應。*當代教育研究季刊*，**18**（3），1-47。https://doi.org/10.6151/CERQ.2010.1803.01
- [Chen, P. Y., & Mao, C. J. (2010). Accountability for quality and equity: The challenges and responses of NCLB Act. *Contemporary Educational Research Quarterly*, *18*(3), 1-47. https://doi.org/10.6151/CERQ.2010.1803.01]
- 陳成宏（2016）。「沒有孩子落後」之後：《沒落後法》豁免計畫的角色定位、法理基礎與實施爭議之探討。*教育科學研究期刊*，**61**（1），69-89。https://doi.org/10.6209/JORIES.2016.61(1).03
- [Chen, C. H. (2012). Role, legal foundation, and implementation controversy of the NCLB waiver. *Journal of Research in Education Sciences*, *61*(1), 69-89. https://doi.org/10.6209/JORIES.2016.61(1).03]
- 國家教育研究院（編）（2024）。*中華民國教育年報（民國 111 年）*。作者。
- [National Academy for Educational Research (Ed.). (2024). *The annual report of education in the Republic of China* (2022). Author.]
- 湯維玲（2012）。美國《無落後兒童法案》之小學課程與教學變革之研究。*教育資料集刊*，**53**，47-80。https://doi.org/10.6384/CIQ.201904_22(2).0003
- [Tang, W. L.(2012). Changes in curriculum and instruction of elementary schools under NCLB in the USA. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, *53*, 47-80. https://doi.org/10.6384/CIQ.201904_22(2).0003]
- 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），30-50。https://doi.org/10.6910/BER.200406_(50-2).0002
- [Gai, C. S.(2004). An analysis of the perceived need for increasing market orientation in Taiwan's policy on higher education. *Bulletin of Education Research*, *50*(2), 30-50. https://doi.org/10.6910/BER.200406_(50-2).0002]
- 蔡姿娟（2002）。學校選擇權在教育市場化下對義務教育的衝擊。*國民教育研究集刊*，**10**，123-135。https://doi.org/10.7038/BREE.200212_(10).0006
- [Tsia, T. C.(2002). What effects school choice may have on compulsory education under education marketization. *Bulletin of Research on Elementary Education*, *10*, 123-135. https://doi.org/10.7038/BREE.200212_(10).0006]

- 顏國樑 (2013)。美國《不讓一位孩子落後法》政策執行：成效、爭議與啟示。
教育研究月刊，226，130-147。https://doi.org/10.3966/168063602013020226009
- [Yen, K. L. (2013). The implementation of the No Child Left Behind Act in American: Achievement, debate, implication. *Journal of Educational Research*, 226, 130-147. https://doi.org/10.3966/168063602013020226009]
- Webb, D. L. (2010)。美國教育史：一場偉大的美國實驗（陳露茜、李朝陽譯）。安徽教育。（原著出版年：2006）
- [Webb, L. D. (2010). *The history of American education: A great American experiment* (Chen, R. C. & Li, T. Y., trans.). Anhui Education Press. (Original work published 2006)]
- Bartlett, L., Frederick, M., Gulbrandsen, T., & Murillo, E. (2002). The marketization of education: Public schools for private ends. *Anthropology & Education Quarterly*, 33(1), 5-29. https://doi.org/10.1525/aeq.2002.33.1.5
- Black, D. W. (2020). *Schoolhouse burning: Public education and the assault on American democracy*. Hachette Book Group.
- Budde, R. (1988). *Education by charter: Restructuring school districts*. The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast & Islands.
- Burch, P. (2021). *Hidden markets: Public policy and the push to privatize education*. Routledge.
- Carlson, D. (2023). *Charter schools and English learners in the lone star state*. Thomas B. Fordham Institute. https://fordhaminstitute.org/national/research/charter-schools-and-english-learners-lone-star-state
- Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Brookings Institution.
- Council of Chief State School Officers. (2010). *Common core state standards for English language arts & literacy in history/social studies, science, and technical subjects*. https://learning.ccsso.org/wp-content/uploads/2022/11/ELA_Standards1.pdf
- Cunningham, M. T. (2021). *Dark money and the politics of school privatization*. Palgrave Macmillan.
- De Young, C. A., & Wynn, R. (1968). *American education* (6th ed.). McGraw-Hill.
- Department of Education (2009). *RTT program: Executive summary*. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED557422.pdf
- Department of Education (2012). *Elementary and secondary act flexibility request for Window3*. https://www.ed.gov/media/document/wyapprovalrequest4152013pdf-5232.pdf
- Department of Education (2015a). *ESEA flexibility*. https://www.ed.gov/laws-and-policy/laws-preschool-grade-12-education/esea/esea-flexibility
- Department of Education (2015b). *Every Student Succeeds Act: A progress report on elementary and secondary education*. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/ESSA_Progress_Report.pdf

- Every Student Succeeds Act, 20U.S.C. § 6301 et seq. (2015). <https://www.congress.gov/114/plaws/publ95/PLAW-114publ95.pdf>
- Forster, G., & Thompson, C. B. (2011). *Freedom and school choice in American education*. Palgrave Macmillan.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. Solo (Ed.), *Economics and the public interest*. Rutgers University Press.
- Glaser, R. (1987). *The nation's report card: Improving the assessment of student achievement*. National Academy of Education.
- Goals 2000: Education America Act, 20U.S.C. § 5801 et seq. (1994). <https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-108/STATUTE-108-Pg125.pdf>
- Griffith, D. (2022). Still rising: Charter school enrollment and student achievement at the metropolitan level. *Thomas B. Fordham Institute*. <https://fordhaminstitute.org/national/research/still-rising-charter-school-enrollment-and-student-achievement-metropolitan-level>
- Griffith, D. (2023). *Think again: Do charter schools drain resources from traditional public schools?* <https://fordhaminstitute.org/national/research/think-again-do-charter-schools-drain-resources-traditional-public-schools>
- Gutok, G. L. (1991). *An historical introduction to American education*. Waveland Press.
- Improving America's Schools Act of 1994, 20U.S.C. § 6301 et seq. (1994). <https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-108/STATUTE-108-Pg3518.pdf>
- Jennings, J. (2015). *Presidents, congress, and the public schools. The politics of education reform*. Harvard Education Press.
- Marginson, S. (1997). *Markets in education*. Allen & Unwin.
- National Center for Education Statistics (2022). *Public elementary and secondary charter schools and enrollment, and charter schools and enrollment as a percentage of total public schools and total enrollment in public schools, by state: Selected school years, 2000-01 through 2021-22 (Table 216.90)*. https://nces.ed.gov/programs/digest/d22/tables/dt22_216.90.asp?fbclid=IwAR2EBlyvEHry24GnrAEnI183uimT0PErdDeLUcNLYYIkZfFTxILklrdQXw
- National Center for Education Statistics (2023). *Public charter school enrollment. condition of education. U. S. Department of Education, Institute of Education Sciences*. <https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cgb>
- No Child Left Behind ACT, 20U.S.C. § 6301 et seq. (2002). <https://www.congress.gov/107/plaws/publ110/PLAW-107publ110.pdf>
- Picciano, A. G., & Spring, J. H. (2013). *The great American education-industrial complex*. Routledge.
- Race to the Top (2012). *The White House*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/education/k-12/race-to-the-top>
- Ravitch, D. (2016). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. Basic Books.
- Ravitch, D. (2019). *The wisdom and wit of Diane Ravitch*. Garn Press.

- Reckhow, S. (2013). *Follow the money: How foundation dollars change public school politics*. Oxford University Press.
- Reese, W. J. (2005). *America's public schools: From the common school to "NCLBA"*. Johns Hopkins University Press.
- Riley, B. (2012). Waive to the top: The dangers of legislating education policy from the executive branch. *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 1, 1-6.
- Rury, J. L. (2020). *Education and social change: Contours in the history of American schooling* (6th ed.). Routledge.
- Saltman, K. (2011). The rise of venture philanthropy and the ongoing neoliberal assault on public education. In W. H. Watkins (Ed.), *The assault on public education: Confronting the politics of corporate school reform* (pp. 55-72). Teachers College Press.
- Schneider, J. (2011). *Excellence for all: How a new breed of reformers is transforming America's public schools*. Vanderbilt University Press.
- Shakeel, M. D., & Peterson, P. E. (2021). Charter schools show steeper upward trend in student achievement than district schools. *Charter Schools, Schools Choice*, 21(1). <https://www.educationnext.org/charter-schools-show-steeper-upward-trend-student-achievement-first-nationwide-study/>
- Spring, J. (2022). *American education* (20th ed.). Routledge.
- Steinberg, M., P., & Yang, H. (2020). Teacher effectiveness and improvement in charter and traditional public schools. *Thomas B. Fordham Institute*. <https://fordhaminstitute.org/national/research/teacher-effectiveness-and-improvement-charter-and-traditional-public-schools>
- The National Commission on Excellence in Education (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*. United States Department of Education.
- Thomas, J. Y., & Brady, K. P. (2005). Chapter 3: The Elementary and Secondary Education Act at 40: Equity, accountability, and the evolving federal role in public education. *Review of Research in Education*, 29(1), 51-67. <https://doi.org/10.3102/0091732X029001051>
- Thomas, N. C. (1983). The development of federal activism in education. *Education and Urban Society*, 15(3), 271-290. <https://doi.org/10.1177/0013124583015003002>
- Urban, W. J., & Wagoner, J. L. (2013). *American education: A history* (5th ed.). Routledge.