

美國信託學校理念與制度之探討

黃嘉雄*

摘要

本文採用文獻探討法，分析美國信託學校的發展緣起、意義、核心理念及其多樣化的制度實務，並予以評論。

主要結論為：信託學校係追求活化美國公共教育革新行動的一環，制度模式因州而異，呈現多樣化形貌，其合理性主要植基於自由主義的市場哲學和以高績效責任換取高自主的組織管理理念。比起傳統的公立學校，此種制度亦較能擺脫科層行政的束縛而更具專業主義精神；在政治策略上，則可做為教育券制度的替代方案。但是，此種制度的專業自主性恐會受市場壓力的壓抑，開放自由選擇學校所衍生的學校教育商品化、工具化、目標窄化和對教育機會均等不利等之問題，則是採用施行此制度前須再深入探討的課題。

*黃嘉雄：初等教育學系副教授

美國信託學校理念與制度之探討

黃嘉雄*

壹、緒言

運用公共經費大量設立公立中小學，普及教育以提升人民教育水準，是各現代化福利國家施政的重要方針。今日，公立中小學教育體系已在各國獲得合法性與正當性，早已取代私人教育而躍居教育體系的主流。

公立中小學的普及，對於人類的啟蒙和文明的開展，居功闕偉，毋庸置疑。吊詭的是：學校公立化的結果，卻也形成教育內容與方式制式化的現象。這是由於公立學校無論其學制與課程，人事與設備，乃至於經費使用與招生方式等，皆會受到其政府各種法規的束縛，受到各級科層行政體系的管理節制而生之現象。我們很容易察覺到，在同一法治體系下的公立學校，彼此間實具極高的同質性，即使家長有了對公立學校的選擇權，那也祇不過是在同一籃橘子中挑橘子而已，並無真正充分的選擇權。

大量制式化的中小學，若品質高，贏得大家信賴，固然令人欣喜。但若效能低，屢遭批評，則除了選擇昂貴又稀少的私立學校之外，又能怎麼辦？難道在公立學校體系下就無法發展出各類各樣具不同特色的學校，反映各種不同的教育哲學來供家長選擇，以滿足不同的需求，並進而提升公共教育品質嗎？

信託學校(charter school, 又譯契約特許學校、特許學校、委辦學校或公辦民營學校)(註一)制度，為此等問題提供一個可能的解決方向。此種制度已在若干國家採行，並逐漸流行，值得重視。

根據 Priscilla Wohlstetter(1994)之看法，英國一九八八教育改革法案賦予學校家長經過一定程序，得票決將學校申請改制成為直接由中央經費維持而具高度自主管理權的中央維持學校(grant-maintained school)，即是一種準信託學校(註二)。另紐

*黃嘉雄：初等教育學系副教授

西蘭於 1989 年末所通過的教育改革法案，則規定全國的所有公立中小學必須與改革後的教育部簽訂信託合同，以此合同作為規範學校、社區和教育部三者間權利義務關係的書面文件（Caldwell, 1993, p.182；黃嘉雄，民 87，頁 80）。換言之，紐西蘭的所有公立中小學皆可謂具高度自主管理權的信託學校。而 1990 年代以後的美國，則是信託學校發展最為迅速蓬勃的國家。

一九九一年美國的明尼蘇答州（Minnesota）制定「成果取向學校法案」（Outcome-Based Schools Act），成為全美第一個通過信託學校法案的州（Wohlstetter, 1994, p.140；Nathan, 1996, p.70）。隔年，即 1992 年 9 月，由該州兩位教師依前述法案申請創設的聖保羅城市學苑（City Academy, St. Paul），成為全美第一所信託學校（Cutter, 1996, p.26）。自此以後，有關信託學校的立法，隨即迅速在美國各州蔓延，信託學校的數目，亦如雨後春筍般大量而迅速的增加。1996 年時全美有 26 州，1997 年時有 29 州和哥倫比亞特區（District of Columbia）（Loveless & Jasin, 1998, p.10），1999 年 12 月之前則已有 36 州（US Charter Schools, 1999）通過信託學校立法。全美信託學校的數目，則由 1992 年的 1 所，迅速發展為 1995 1996 學年的 234 所，1996 1997 學年約 500 所，1997 1998 學年約 700 所，1998 1999 學年則估計已超過 1000 所，美國聯邦教育部則估計 1999 2000 學年約有 1735 1790 所正運作中（Loveless & Jasin, 1998, p.10；張志明，民 88，頁 450；US Charter Schools, 1999）。美國總統柯林頓（President Clinton）於 1997 年時，曾宣示將在 5 年內（即 2001 年前）創設至少 3000 所信託學校（Nathan, 1998, p.499）。

要言之，信託學校制度已成為若干國家活化公立學校教育體系的重要制度，近幾年來在美國的發展尤為迅速；而且，由於美國中小學之行政管理制度，會因地區而異，故美國的信託學校制度樣式也最為多采多姿。

我國於民國八十八年所制定的教育基本法第七條第二項規定：「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理；其辦法由該主管教育行政機關定之。」第八條第二項又規定：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事物之權利。」。換言之，我國私人經營公立學校和家長對教育的選擇權，此兩項權利已獲得教育基本法的保障，而此兩項權利正是信託學校制度賴以發展的根本。因此，信託學校制度正可作為我國落實教育基本法私人興辦公立學校和家長教育選擇權兩項權利，在制度建構上的極佳參考模式。最近，台北市政府正在研擬「台北市試辦國民中小學委託民營實施條例」草案，亦已將信託學校制度納入草案當中（李柏佳，民 88）。是以，信託學校制度模式之探討，在當前的我國而言，實別具價值。基於此，本文擬以文

獻探討法，就美國信託學校制度的發展、理念與制度要素，深入探討，並予評論之。

貳、定義

「Charter school」詞中 charter 字義為契約，其運用在教育上的構想，係美國一位名為 Ray Budde 的教師，在 1975 年的學術發表會上首先提出的。根據他的說法，此字的涵意，可追溯至西元 1215 年約翰王（King John）與英國貴族簽訂大憲章（Great Charter）來保障其權利；以及，早期歐洲對外探險時期，英國探險者 Henry Hudson 取得東印度公司（East India Company）的契約合同，藉以獲得公司資助來協助該公司尋找縮短歐洲至亞洲的航線等歷史先例（Nathan, 1996, p.63）。換言之，就字源意義而言，信託學校乃經費贊助者與辦學者簽訂辦學合同，藉由合同內容來規範雙方權利義務關係的學校。一般而言，贊助之經費是來自公共部門，贊助者對辦學者賦予高度的自主權，但亦會依合同課以辦學的績效責任。

另有許多學者對信託學校下過定義，茲列舉如下。Nathan（1996）：「乃在地方學區董事會，或其他組織如州教育董事會的書面合約規範下運作的非宗教性、無入學測驗公立學校。合約列明學校在改進學生成就上的績效責任；同時，將對其他公立學校運作的各種規則，大部分加以免除，以作為其追求高績效責任之交換。」（p. XIV）

US Charter Schools（1999）此一組織之界定：「指可免除傳統公立學校許多規章之規範的非宗教性公立學校，由契約規範其表現水準，包括學校的任務、課程、目標、招生、學習評量和評估成效的方法。契約時間依合約而定，通常是 3 至 5 年。」

Hollins（1998）：「基本上，信託學校係由教師、家長和社區人士們所經營的自主性公立學校，用高績效責任來取得高自主性是其核心理念。信託學校的立法雖因地而異，但基本理念是這些學校取得某段時間的辦學合約，以承諾達成一定的學生學習成就來交換辦學的自主性。此類學校的申請書、課程綱要、管理政策和一般目標，載明為合約的一部份。」（p.1）

Wohlstetter（1994）：「乃一群人與通常是學區或州等合約的授予單位簽訂辦學的書面合同，在合同下運作的學校。合同會賦予學校的自主性，讓學校免除地方或州的諸多規範，使學校嘗試更有效的教育方法。」（p.139）

林天祐（民 87）：「是經由州政府立法通過，特別允許教師、家長、教育專業團體或其他非營利機構等私人經營公家負擔經費的學校，不受例行性教育行政規定

約束之學校。」(頁 47)

綜合上述定義，可界定信託學校為：由教師、家長、社區人士、民間機構等單獨或聯合申請辦學，而公共教育經費之提供者包括中央教育行政機關、地方教育行政機關、公立大學校院等單獨或共同提供教育經費，雙方簽訂辦學合約，以合約規範合約期間、辦學目標、管理原則、課程教學方針、學習成就要求、經費補助公式等內容，但排除諸多傳統公立學校必須遵行的行政規章之適用而具高度自主性和高績效責任要求之非宗教性、不採入學考試、可自由選擇入學的公立學校。

參、發展

信託學校在美國的迅速發展，實乃美國社會對既有公立學校教育品質不滿，而嘗試加以改革的一種行動之一。是故，如 Nathan (1996) 所言，信託學校的故事，應始於 1960 年代末期和 1970 年代初期的早期公立學校革新行動 (p.56) 後來，1988 年 Budde 出版 *Education by Charter: Restructuring School Districts* 一書，經 Albert Shanker 大力推銷並擴充書中理念，引起廣泛的注意與討論，乃至影響 1991 年明尼蘇達州的首先立法通過信託學校法案。接著，各州競相效尤通過類似法案，信託學校運動乃迅速在全美各地蔓延。茲說明其發展沿革如下：

一、早期的公立學校革新行動

1960 年代末及 1970 年代初期，美國若干地區如芝加哥、紐約、費城、明尼波里的一些公立學校，即在改革型教師和家長的努力下，推動一些教育革新行動以滿足各類學生的需求。當時的教育革新措施，包括運用社區資源實施學徒制和實習制、學校本位決定、家長參與校務等。這類革新型學校，希望提供家長更多的選擇機會，以避免產生用同一種學校來收容不同類學生的現象。基本上，他們認為公立學校的可選擇性，係提升公共教育品質的有效方法。

1970 年代中期，由於許多社區居民對於在種族融合政策下，子女被迫搭校車到遠地區上學，極為不滿，表示反對。美國國會乃撥款推動磁石學校 (magnet school) 計畫，以吸引不同族群學生就讀，並藉以提升公立學校教育品質。磁石學校亦是一種可選擇性的學校。

1970 年代末和 1980 年代早期，另一種公立學校的革新型態又興起，許多學校開設所謂另類學校 (alternative school)，給適應不佳、中途輟學或學習成就低落學生就讀。此類學校，通常是為了適應困難學生而設。

就在此時，這些革新學校的開拓者包括教師和家長們，卻漸發覺到，隨著時光的蛻變，他們已逐漸喪失對學校預算和人事的控制權，乃至喪失教育革新構想的影響力。他們發現，有些學區任命來的學校行政人員，有時質疑，甚至不贊同革新學校的課程哲學。教育改革者發現，他們對於學區董事會和政策決定者欲改變革新者原先的革新構想時，顯得束手無策。於是，乃有 1980 年代中期，加州（California）若干教育改革人士發展出一個立法計畫。該立法計畫主張，當 30 名以上的家長提出創設新學校的要求，而學區內教師願意選擇在該校任教，且其經營經費不高於同年齡相同課程方案學生的平均成本的話，學區應同意創設可選擇的新學校或新課程方案以回應此種要求。雖然此項立法計畫當時並未實現，但它象徵家長和教師們對原有公立學校教育體系的不滿，以及強烈的改革企圖（Nathan, 1996, p.57）。

基本上，信託學校運動的緣起，實乃上述美國公立學校革新行動的延續，是公立學校革新行動之一環。

二、信託學校概念的誕生與傳播

教育的信託概念，係 Budde 於 1975 年首度公開使用，他希藉此概念來革新公共教育。他回憶指出，1970 年代初，他草擬了一本擬暫名為 "Education by Charter : Key to a New Model of School District" 的書稿，且將該草稿拿給若干同事及朋友指教。結果令他相當沮喪，因為回應極為冷淡，大部份無回應，僅有一些朋友表示該理念是有趣的。他認為，當時即使大家對公立學校相當不滿意，但無人認為已壞到了須改變整個體系的程度，大家較傾向於主張革新祇是時間的問題，在現有制度體系下改進即可。於是，他就把 "Education by Charter" 的想法，暫時置諸腦後，束諸高閣。

到了 1980 年代，看了若干研究和報告後，Budde 又重新審思此一觀念，並決定將書稿付梓，於 1988 年出版，書名為 *Education by Charter : Restructuring School Districts*。他在書中的構想，係建議學校董事會，得與一群教師就他們所提出的某種革新性課程方案，簽訂 3 至 5 年的授權實施合約。合約期間，校長、學區教育局長（superintendent）學區視導人員皆不應介入，授權該群教師實施新課程方案及其教學。故 Budde 之構想，係針對某一課程方案而簽訂授權合約，而非簽訂全校性的辦學合約（Budde, 1996, p.72）。

Budde 是 "Education by Charter" 之創用者，而將 charter school 觀念推上美國教育界議題舞台者，則是美國教師聯盟（American Federation of Teachers, AFT）主席 Albert Shanker。他不但在 1988 年全國教師聯盟大會的演講上大力倡導 Budde 的觀念，同時也在紐約時報刊廣告推銷 charter school 的觀念。唯與 Budde 不同的是，

Shanker 主張將信託的觀念，擴充為簽訂授權辦理整個學校而非祇是學校中一部份課程的合約。Shanker 認為，當時雖有所謂校中校（schools within schools）的措施，但在此種措施下教師所提出的革新理念，須惶恐不安地奉學校行政人員核定，即使核定後，亦常感受到不安、妾身未明或招來直接的敵意。Shanker 非常支持信託學校的構想，希藉此，讓教師和其他人士得以將他們的革新性教育理想，在法律的保障下以公立學校的型態實踐和落實。Shanker 也曾於 1988 年應邀到明尼蘇答向該州參議員 Ember Reichgott 及其他人士說明信託學校的理念，貢獻於明尼蘇答州的信託學校立法工作（Nathan, 1996, p.64）。

三、明尼蘇答州的立法將理念化為實際並帶動風潮

Budde 創教育信託的理念，Shanker 傳播之，而明尼蘇答州則將之化為實踐行動，成為全美第一個立法實施信託學校制度的州。

早在 1980 年代時，當時的明尼蘇答州州長 Rudy Perpich 即推動家長對公立學校的選擇計畫，希望在控制性的競爭情境下，促進公立學校的改進。在 1985 年至 1988 年間，他實施三個教育選擇計畫。第一，後期中等學校的選擇：允許公立高中的學生得以選擇其一部份或全部的課程在大學或學院中修讀，州所補助的學費、書籍費和設備費則隨著學生的選讀，直接補助其所選讀的學校。第二，學區外的選擇：1987 年的法案允許高中學生選擇學區以外的公立學校和跟學區訂有契約之非宗教性私立學校就讀。第三，開放入學名額：1988 年的法案允許幼稚園至 12 年級的學生，在不加深種族隔離現象，且該學區仍有缺額的情形下，得申請學區以外的公立學校就讀（Nathan, 1996, pp.58~59）。這些教育選擇計畫，剛實施時曾遭受相當多的質疑，但實施一段時間後，因為成效顯著，乃漸獲認同與支持，該州的教育改革者乃進而追求更充分的教育選擇權。於是，州參議員 Ember Reichgott 乃於 1988 年著手推動新的立法計畫。1988 年在明尼波里基金會（Mineapolis Foundation）所贊助支持的公立學校改革研討會中，Reichgott 得以聆聽若干教育改革人士，包括 Shanker 等人的改革構想。當時參與研討會的若干州內人士，進一步協助 Reichgott 整理研討會的重要理念。其中，一個重要想法形成，認為：1988 年之前，家長雖已擁有對公立學校的選擇權，但由於公立學校同質性太高，家長的選擇範圍乃受限制，從供給面著手，增加公立學校辦學的多樣性，則是增加選擇機會的可行方向，這樣的選擇才有意義。

此時，州內一個稱為公民聯盟（Citizens League）的組織，亦成立一個委員會研究信託學校的理念，經過數月之研究，所有委員均支持此理念。後來，這些委員

與 Reichgott 的教育改革支持者聯手，於 1990 年著手發展信託學校的立法計畫。推動立法的過程曾遭受困難，也歷經波折，但終於在 1991 年通過立法，1992 年明尼蘇答州的第一所，也是全美第一所信託學校終於誕生。當時支持信託學校立法的一位州眾議員 Becky Kelso 指出：「公立教育體系需要公平的、智慧的挑戰，但不是教育券制度，而是另一種公立學校的刺激，來為學生而競爭。」（Nathan, 1996, p.66）

明尼蘇答州立法之後，1992 年的加州、1993 年的科羅拉多（Colorado）等州，隨即相繼立法通過信託學校法案，形成一股改革浪潮，風行全美。

肆、核心理念

美國各地倡導者和立法者之所以支持信託學校制度，主要基於若干理由與理念。

Nathan（1998）指出，信託學校的理念特徵包括：（一）允許創設新的公立學校或將原有學校轉型；（二）該種學校受非宗教性及不能實施入學測驗之約束；（三）要求其須在三或五年內負責改善學生成就，否則須關門；（四）根據合約之授權，得以排除大部份州政府或學區教育行政機關法規之束縛，以清楚明白的成果責任換得自主權；（五）允許數種公共機構，諸如州政府、學區董事會、大學和市政府等，單獨或共同簽署成立信託學校；（六）允許教育人員和家長選擇而非被分派入此類學校；（七）要求將公共教育經費，包括補償教育和特殊教育經費在內，依平均單位學生補助標準，按學生就讀人數，補助此類學校（p.500）。

換言之，Nathan 認為信託學校具下列優點：（一）能激勵公立學校的轉型與革新；（二）同時其仍保有免費、非宗教化和不選擇學生等公共教育之若干傳統；（三）具高度的績效責任要求；（四）能發揮給予學校自主管理權但相對要求其高績效責任的組織管理效益；（五）能擴大公共教育提供機構的範圍；（六）教師和家長對學校具選擇權，能發揮選擇的市場化功能；（七）所需的教育經費與一般的公立學校一樣，甚至更低，故此種革新效益不是用大量的經費換得。

Loveless & Jasin（1998）亦曾從三個層面說明信託學校支持者所主張的合理性基礎。就組織合理性言，他們認為由下而上、反集權的行政決定方式，比由上而下、集權化的行政管理方式，更能促進教育革新；良好的教育體系是由許多個別良好的學校匯聚而成，而非由某單一的制度製造出來的。就政治合理性言之，信託學校制

度係介於強烈的公立學校制度擁護者與自由放任的消費主義教育選擇權支持者間之折衷方案，許多州的立法實例可發現，信託學校的立法係面對教育券制度訴求的一種擋箭牌。此種制度，允許家長對學校有選擇權，此可迎合教育券制度支持者的消費選擇要求；另一方面，它仍具備由公共經費支持、不得歧視待遇、為所有學生而開放等公立學校的固有特質，故亦能取得公立學校制度支持者的容忍。最後，就教育的市場化合理性而言，信託學校必須接受消費者自由選擇的市場競爭考驗；市場化的情境中，學校與行政官僚體制間的關係產生鬆動，原先被視為阻礙革新的行政單位和教師工會團體勢力，將由於家長的選校壓力和教師依其意志選擇是否在信託學校任教而被排除或削弱（pp.14-15）。

另外，Wells 等人（1998）曾歸納信託學校支持者的主要合理性宣稱有六。第一、成就取向的績效責任制：原有對公立學校的責任要求，主要來自各種行政規章，違規即須負責，但不違規即無責，是一種消極性的責任控制方式。而信託學校則須在一定時間內達成合約所約定的學生成就標準，未達成就標準極可能被迫關閉，責任的要求來自教育效果，是一種積極性的責任控制方式，故能因而提升教育成效。第二、自主與授權：可免除許多行政體系對公立學校加以束縛的法令規章之規範而獲得自主權，信託學校教育人員乃能發揮專業能力進行革新，這樣較能回應學習者的需要。第三、效率：信託學校獲得的教育經費通常比一般公立學校少，故教育資源的使用將更有效率。第四、家長具有更大的選擇權：弱勢團體家長在公、私立學校間作選擇，或在不同公立學校間作選擇，往往居於弱勢，而在信託學校制度下，由於是免學費且辦學型態的多樣，故能使一般的家長也擁有更充分的選校權。第五、發揮競爭功能：由於家長的選擇，信託學校制度乃能藉由競爭化的市場機制提升教育成效。第六、作為革新的典範：各種信託學校辦學方式的更新，將會成為其他公立學校的楷模，進而可帶動整個教育系統的改革活力。

US Charter School（1999）此一組織亦歸納指出，大部份信託學校立法的意圖包括：為所有學生增加學習的機會與獲得高品質教育的途徑，在公立學校中為家長和學生提供選擇，在公立教育中提供成果導向的績效責任制度，為教師們創造新的專業機會，激勵社區和家長參與公共教育，發揮槓桿作用來改進整個公共教育。另外，申請創設信託學校者最常提到的理由有三：實現某種教育願景，獲得自主，以及服務某特定族群。

從這些主張來看，支持者認為信託學校制度具有組織管理、專業主義、市場哲學、公共教育和政治策略等層面的合理性基礎。在組織管理上，此種制度係以高績效責任下的高度自主來提升組織的效能與效率。換言之，組織的存亡，繫於經營者

是否能有效達成與資助者事先約定的成果而定。而同時，資助者則給予經營者充分的自主權以發揮才華來達成約定的成果。資助者綁的是成果、目標，鬆的是達成這些成果與目標的方法與過程，經營者在方法與過程上取得自主權，藉此得以展現其專業經理人的智識、判斷，但其須為成果向資助者負起責任。另資助者提供的資源是一定的，且是按一般公立學校的資源水準提供，故經營者對資源的使用將會非常重視效益，因此組織效率亦能兼顧。

就專業主義言之，信託學校制度提供教育專業人員實踐其專業抱負的機會。具備某種教育革新理念的教育人員，若在一般公立學校體系下無法實踐其理念，則可結合若干志同道合者，申請創設信託學校來實踐其專業的教育觀。信託學校的高度自主性，亦能滿足專業自主的訴求。不過，專業的表現，則須面對事後結果和消費者選擇的考驗。

在市場哲學方面，信託學校是一種可選擇進或出的學校，家長的選校形成市場情境中的競爭壓力，市場競爭決定了學校的存亡，市場壓力取代行政監督來提升教育成效。

另信託學校屬於公立學校，必須遵守公共教育的一些基本規範，例如免學費、無入學測驗、不能選學生、非宗教性、保障基本人權等，故其亦具有若干公共教育的合理性基礎。

最後，在政治策略上，信託學校制度是介於極端自由放任主義者的主張，和傳統公立學校教育支持者的信念間之折衷性制度。此外，信託學校的自主管理程度，與一般公立學校相比自主性高，但與在家自行教育相比則自主性較低，因其仍受信託合約和成果責任之規範，Bauman (1996) 乃稱其為半自主的學校 (p.122)。由於具備此種中介性、折衷性，信託學校制度乃較易取得各方的接納而通過立法，故具有政治策略上的優勢。

伍、制度要素及其多樣性

信託學校固然有其特定的理念與制度特徵，但由於美國各州立法的差異，使得各州的信託學校制度呈現多采多姿的面貌。綜合學者們的分析 (Wohlstetter, 1994, pp.141~144; Manno, Finn, JR., Bierlein & Vanourek, 1998, pp.490-296; Odden & Busch, 1998, pp.49-68)，信託學校的制度要素，至少可包括下列項目，從這些要素中可發現此制度的多樣現象。

一、學校的緣起狀態

信託學校的誕生方式，通常可分為三類：新設校、原有的公立學校改設和私立學校改制。根據美國聯邦教育部委託的一項全國性調查發現，1995—1996 學年時新設者佔 56.4%，公立學校改設者佔 32.5%，私立學校改制者為 11.1% (Manno, Finn, JR., Bierlein & Vanourek, 1998, p.489)。

二、申辦者

得申請辦理信託學校者，可能為教育人員、家長和組織；或者，這些人員的聯合申辦。教育人員可能包括教師和其他教育專業人員，甚至連學區的教育行政人員亦可提出申請。教育人員通常係為實現其教育理念而申設。許多情況下，家長亦會因不滿意公立學校的辦學成效或辦學方針，又負擔不起私立學校的學費而選擇申辦信託學校。有些州亦允許營利性或非營利性組織如管理公司、社區團體、政府機構等亦得申辦之。

三、許可者

得簽署合約，核可信託學校的主體；各州亦有不同規定，通常是學區或州教育董事會，有時是大學、州教育廳、甚至特設的信託學校委員會。有些州祇要學區核定即可，有些則學區及州均須同意，有些州以學區為主核者，州則做為不服批駁之申訴仲裁者，有些亦可直接由州核可。Michigan 州的立法則同意四種不同的主體得單獨核可信託學校，分別是州立大學、社區學院、中間學區 (intermediate school district) 和當地學區，其中，以大學核可者居多 (Goenner, 1996, p.34)。California 州 1992 年的法案規定，由學區教育董事會核可，若被批駁可向郡 (county) 教育董事會申訴，郡評議後得逕行核可申請案，1998 年的修法則同意申訴案可提至州教育董事會評議 (Premack, 1996, pp.62-64; Wells & Associates, 1998, pp.306-307)。

四、立法傾向

有些州給予信託學校很大的自主權，排除了絕大部份法規對其之限制，此種立法傾向被稱為強式立法。有些州則給予相對較少的自主權，信託學校雖比一般公立學校擁有較多的自主權，但仍須接受若干規範，稱之為弱式立法。採強式立法的州，通常對信託學校自動排除州及學區的絕大部份行政規章之適用，但有關健康、安全、反種族隔離和不得歧視待遇之規定，一般而言並不在排除的範圍內。至於採弱式立法的州，信託學校申設時須針對所欲排除的州和學區規章條款，提出排除申請，奉

核可後才能免除這些規定之規範。但是，有些弱式立法的州，有時亦會同意其他公立學校比照信託學校，申請排除某些州及學區法規的規範。

五、核可過程

初申請之發起：

有些州未明確規定申請案之發起條件，而由核可單位逕行審核。例如，Minnesota 州同意一位或一位以上的合格教師就可向學區提出申請案。另有的州規定申請案須經一定人數的家長或教師連署或同意，才能向核可單位提出。例如，California 州 1992 年的法律規定，申請案須經學區內 10% 的教師或某校半數教師之同意才可成立。1998 年的法律則更明確地規定，申請公立學校改制者，須經該校具教師資格者半數之同意；申請新設校者，則須經半數新生家長或欲在新校任教教師半數之同意才可提出申請（Wells & Associates, 1998, pp.306-307）。

初核定機構：

以州為核定者：較多的州是以州教育行政機關為申請案的最終核可權責機構。其中，大部份須先經學區的初核，少數則直接由州核可。另有些州是由學區實質審核，而州祇是名義上的終核而已。

以學區為核定者：Colorado、Florida、Michigan、New Hampshire、Oregon 和 Wyoming 等州以學區為申請案的核定者，州僅會收到申請計畫的副本而已，並無核定權。但是，其中大部份州會對被學區批駁的申請案，提供州層級的申訴仲裁。例如，Colorado 州規定，申請者對於被學區批駁的申請案，得向州教育董事會提出申訴。若州教育董事會發現學區的批駁，並不符合學生、學區或社區的最佳利益，則可裁定將申請案退回學區教育董事會再予以考慮；若學區再次批駁，申請者得向州提起再申訴，州教育董事會對於再申訴案，如仍認為學區的決定不符合學生、學區或社區的最佳利益時，則可命令學區核准之（Windler, 1996, p.67）。

以州或學區分別可為核定者：有些州的立法，分別賦予州或學區核定信託學校的權力。

以大學：有的州亦同意大學、學院為信託學校申請案的核定者、資助者。

六、法律定位

有些州給予信託學校獨立的法人身分，其可成為訴訟的主體，亦得與學區之外的商品提供者簽訂合約。但有些州則未授予信託學校獨立的法律地位，其在法律定位上仍為當地學區的一部份，前述法律行為仍須在學區的同意下為之。

七、人事

一般而言，信託學校對校內教師之聘免具有自主權，有的州甚至曾同意其聘任未具教師資格者任教。例如，California 州 1992 年的立法，同意信託學校得聘未具教師合格證書者任教，1998 年的修法，則修改為擔任核心科目者須具備教師合格證書或正取得證書中（Hart & Burr, 1996, p.38；Wells & Associates, 1998, pp.306-307）。

但對於教師薪給的決定方式，則差異頗大。有些州由學校自己決定教師的薪給，不允許信託學校就教師薪給與學區協商，或不允許將信託學校教師的薪給納入學區的教師薪給合約中。有些州則允許信託學校教師之薪給，納入學區的教師薪給合約內，但不要求其參加薪給的協商。亦有些州規定信託學校教師之薪給，一定要納入學區教師薪給合約中。此外，少數的州對於信託學校教師薪給和工作條件無規範。

八、領導與管理

有些州同意信託學校將部份或全部業務，委由學校以外的非營利性，甚或營利性組織管理。例如，Massachusetts 州同意以專辦信託學校而生存的營利性公司，申請辦理和管理信託學校（Zollers & Ramanathan, 1998, p.298）。

在學校內部行政管理上，有些州同意由教師群領導而無傳統的校長，有些州規定須採學校董事會（school board）的方式實施合議式管理，共同審議或決定學校事務。有些州規定學校董事會中須有半數以上是校內教師，如 Minnesota；有些州無特別規定而依申請計畫和合約之規範實施，如 California。

九、成就要求

各州對於信託學校幾乎都會訂有衡量其辦學績效的規定，這些規定通常都會成為信託合約的一部份。然而，衡量辦學成效的方式與標準，卻因州而異。有些州以全州性的學生定期成就評量來評定，有些州則容許申請者於信託學校申請書上自訂預期的學生成就標準和評量方法，經核可後，以此自訂標準和方法評定成效。

十、校數上限與合約期限

大部份州立法或修法時，會對全州的信託學校數目設定上限，但上限數量各州差異頗大。Minnesota 州 1991 年立法時上限為 8 所，1993 年增為 20 所，1995 年 40 所。California 州 1992 年立法時的上限為 100 所，1998 年修法時調整至 1998 1999 學年為 250 所，且爾後得每學年再增 100 所。

至於合約期限，大部份為 3 至 5 年，期滿得經核可後續約。

十一、經費補助

信託學校仍屬公立學校，主要經費來源為州和學區，亦得接受聯邦補助。各州對州內各學區，以及各學區對所屬學校的補助方式，因州、因學區而異；而且，信託學校又是有別於一般學區公立學校的特殊型公立學校，故州或學區對於信託學校的經費補助方式就存在著極大的制度差異。一般而言，約略可分為下述四類，每類又可細分若干種方式。

表 1 信託學校經營補助方式分類表

補 助 方 式	州 名
由州直接補助信託學校	Arizona(a)、Connecticut(a)、Delaware(b)、Hawaii、Michigan、Minnesota、Texas(a)
州法律規定補助的規則由學區補助之	Alaska、Arizona(a)、California、Colorado、Delaware(b)、Florida、Illinois、Louisiana、Massachusetts、New Hampshire、New Jersey、New Mexico、North Carolina、Oregon、Rhode Island、South Carolina、Texas
由學區與信託學校協商經費補助事宜	Connecticut(a)、Texas(a)、Wisconsin(c)
州法律對經費補助無規定	Arkansas、Georgia、Kansas、Wyoming

註：a：允許不同的補助方式。

b：信託學校可同時接受州和學區的補助。

c：州法律設定單位學生的補助上限水準。

資料來源：Odden & Busch, 1998, p.63.

初由州直接補助信託學校：

Arizona、Connecticut 和 Texas 三州的信託學校，可由州或學區分別提供經費，祇有州提供經費的信託學校才由州直接補助之。Arizona（州提供經費者）、Hawaii、Michigan 和 Minnesota 的信託學校，其經費完全由州負擔，並由州直接補助，這些州均比照一般公立學校的經費補助公式補助信託學校。若信託學校招收有特殊教育和補償教育方案的學生，則會根據招收的學生數，依公式再額外給予補助。但這些州的信託學校，卻不能像學區的公立學校一樣，獲得學區的額外補助。另 Delaware 和 Texas 的州支持信託學校，除可獲得州依公式所直接補助的經費外，亦可比照學

區內一般公立學校，獲得學區所提供的額外補助。

勃州法律規定補助規則由學區補助之：

由表 1 可發現，較多的州是由州的法律規範補助信託學校的標準和計算方式，而由學區據以計算並補助之。但學區經費的來源，是包括州和學區兩者在內。

在此類的補助方式中，又由於各州法律所規定的補助經費計算方式不一，可再細分為數種方式，如表 2。

表 2 州法律規定學區補助信託學校的方式分類表

方 式	州 名
以該學區州和學區本身所投入的所有教育經費之平均單位學生補助標準補助之	Alaska(a)、Arizona、Louisiana、Massachusetts(b)、New Mexico(a)、North Carolina、Rhode Island
依州的基本支出標準補助	California、Oregon、Florida(a)
以前年度補助經費為基礎考慮通貨膨脹因素和註冊學生數調整補助之	South Carolina
依學區平均單位學生補助標準之一定比例補助	Colorado(80%)、Illinois(95% to 105%)、New Hampshire(80%)、New Jersey(90%)(b)
依學區自有教育經費的平均單位學生補助標準補助	Delaware、Texas(b)

註：a:學區所保留的間接教育支出扣除不計。

b:由學生所居住的學區補助之。

資料來源：如表 1，p.66。

根據表 2，17 州當中有 7 州的法律規定，學區須將州和學區投入在該學區的教育資源，計算出學區公立學校的平均單位補助標準，依此標準根據信託學校的學生數補助信託學校。California、Florida & Oregon 三州規定，學區須按州所訂定的教育基本支出公式標準補助信託學校。South Carolina 的補助，則以前年度的學區平均單位學生支出為基礎，再考慮通貨膨脹及實際註冊人數，調整為當年度信託學校經費的補助標準。Colorado、Illinois、New Hampshire 和 New Jersey 等四州的規定，是以學區內平均單位學生支出的一定百分比作為補助標準。Colorado 和 New Hampshire 是以信託學校所在學區平均單位學生支出的至少 80%為標準，New Jersey 則為 90%，祇有 Illinois 得超過 100%，視情況在 95%至 105%間補助之。Delaware

和 Texas 兩州規定由學區所支持的信託學校，學區須依學區的平均單位學生支出標準，計算學區所應提供的補助經費。

狃由學區和信託學校協商經費補助事宜：

Connecticut（學區所提供經費者）、Oregon 和 Wisconsin 三州規定學區對信託學校的補助標準，由學區與信託學校雙方協商訂定。

玆州未規定者：

Arkansas、Georgia 和 Wyoming 三州的法律對州內信託學校經費的補助，無任何規定。所以，此三州的信託學校經費補助，由各地學區自行協調研訂。

從上述觀之，儘管信託學校制度有其特定的理念基礎與制度特徵，但美國各州所建立的信託學校制度模式，因地而異，變化極大，呈現多采多姿的多樣面貌。

陸、評論

如前所述，美國的信託學校制度，固然有其若干核心理念與合理性基礎；大部分的州也已立法實施信託學校制度，校數也不斷增加中。但信託學校制度及其合理性基礎也存在若干迷思與矛盾，值得深思。

一、專業主義與市場主義間的矛盾

支持者分別從專業主義和市場主義來說明信託學校制度的合理性。但本質上，此兩者實具有內在的矛盾。專業主義講究的是專業自主、專業倫理，認為發揮專業者的知識和判斷才能做合理的決定，也主張專業行為結果的判斷，應訴諸專業同僚之裁決或依專業團體所訂的規準為之。而市場主義講究的是消費者的選擇，組織決定的合理性，係依自由市場規則，由消費者的進出場消費結果來判斷，受消費者青睞則繼續生存、成長、茁壯，被消費者捨棄者則被淘汰。就此看來，專業主義與市場主義實存在著內在的矛盾，信託學校制度根本不可能兼有兩者的合理性基礎。由於信託學校之緣起，主要係為了於公共學校體系中提供更多樣化的學校產品，供家長和教師選擇，以活化公共教育。故正確的說，信託學校應以市場主義為其根本的合理性基礎，專業主義的合理性說法祇是表象，專業主義是臣服於市場主義之下，因為即使改革型的教師可能基於其專業理想而申辦信託學校，但也須家長的願意消費，學校才能繼續生存。

二、教育選擇權的迷思

信託學校支持者，亦如同教育券主張者般，過於相信市場主義的力量，總是把家長的教育選擇權，視為提升教育品質，解決公共教育問題的萬靈丹，這是一大迷思。

教育的自由選擇和教育的市場化，可能會產生若干問題。

第一、學校教育的商品化：教育的目的、內容和方法偏離理想而迎合消費者的口味；學校追求短暫的市場流行，重視產品的行銷與包裝而非實質的品質(歐用生，民 88，頁 48；張志明，民 88，頁 465)；把學生當成是市場競爭遊戲中的工具而非教育的主體；學校塑造明星產品，市場塑造明星學校。雖然教育的選擇會促使學校重視消費者需求之因應，但其所可能產生的學校教育商品化現象，應予重視。

第二、不當的教育選擇難以彌補：消費者對一般消費物品的選擇，也有錯誤或不當選擇的時候。但此種錯誤祇是經濟上的損失，而且物品的使用總是短暫的，短者如飲料祇需一分鐘，長者如汽車也許使用五年即更新，消費者對這些一般商品消費後果的承受力較強，易於彌補。但學校教育的效果是長期的，消費者對教育選擇的滿意或不滿意通常也不會立即察覺，俟其覺察，教育效果已長留學生身上，欲彌補已很困難。若將此等不當選擇之後果，任由學生或其家長承擔，實有違人道主義。

第三、家長並非完全能做理性的選擇：家長的理性教育選擇必須具備若干要件，至少包括對產品(學校)的充分了解，家長的教育水準足以對子女的教育做合理的決定，選擇不受家長自己主觀偏好或短暫市場流行之影響，會考慮子女的身心發展、性向與需要等。這些要件，並非所有家長均能具備。有些 Minnesota 州的研究發現，許多家長選擇信託學校的理由祇是基於方便；或者，基於學術水準(Nathan & Ysseldyke, 1994, p.685)。另 New Jersey 州的 Princeton 學區之所以於 1997 年開始核可信託學校，係學區中主張加強學校學術水準的菁英主義者與強調弱勢族群學生照顧的公平主義者間長期衝突對立後的產物。最後，菁英主義者獲得勝利，打敗公平主義者的批評與抵制，取得信託學校的核可；換言之，其選擇的理由是加強學術水準(Nappi, 1999)。

第四、學校選擇對教育機會均等造成不利影響：雖然教育選擇權的支持者認為提供多樣化的學校，供家長選擇就讀以滿足個別需要，或以競爭壓力來提升教育品質，即符合教育機會均等的精神。但許多的實證研究發現，學校的開放選擇確會對教育機會均等造成不利的影響，此種不利影響的發生，主要是學校的選擇會產生若干現象。首先，學校會對已入校的校內學生採存優汰劣政策(cream skimming)，以

提升學校形象和聲望。其次，表面上雖不會採入學測驗等方式挑選學生，但學校會採暗中選擇的措施選擇心目中的好學生，來改變校內學生組成以利競爭。當學校額滿後，招生額不能無限擴充，選擇的一方會變成是學校而非家長。此外，弱勢族群家長對於學校資訊之理解較困難，選擇的能力也較弱，對其子女而言是不利的。最後，選擇會使不同族群、階級的家長分別選不同的學校就讀，擴大了族群的隔離現象(張德銳，民 86，頁 114；West, Pennell & Edge, 1997; Whitty, Power & Halpin, 1998, pp.119-121)。

要言之，學校的開放選擇，絕非解決公共教育問題的萬靈丹。誠如 Tony Wagner(1996)之言：所謂自由市場，並非總是自由的，它無法保證良好的產品(p.71)。

三、效率管理會產生副作用

一般而言，信託學校所能獲得的公共教育經費，通常比學區內其他公立學校還少，頂多是相同而已，尤其許多州並未要求學區對新設型的信託學校提供開辦費，其營運更明顯困難。在此種情形下，信託學校的辦理者當然會珍惜有限的經費，力求節約，或精算資源運用的效益。就此看來，信託學校制度確能提升資源使用的效率。但是，這也會產生一些負面作用。首先，會讓公共資源的分配者以為公共教育經費是可以再縮減的，因為既然信託學校可以做到，其他公立學校也應該可以比照辦理，這會成為資源分配者縮減公共教育經費的藉口。其次，產生手段與目的置換的現象，將追求資源效率的提升視為目的，反而忽略教育的本質目的，教育的本質目的在效率追求的口號下反被犧牲。此外，資源的投入，會因功績效益的考慮而產生不公平現象。這是由於資源量的限制，辦學者可能會將資源分配在最可能產生效益者之身上，那些最需照顧但難以發揮效益的受教者，反而未能享受到足夠的資源。

四、高績效責任下自主權會受到壓抑

信託學校制度支持者標榜以高績效責任來換取高度自主權。但是在高績效責任的前提下，豈有充分的自主權？信託學校經營者須面對家長的選擇壓力，又須面臨合約期滿前的績效檢核，辦學方向勢必受此兩方面責任壓力的影響，故其自主權乃受到壓抑。市場力量與績效檢核將取代以往的科層化行政管理，成為另一種無形的管理機制，導引學校的辦學方針。何況，教育的績效，包括績效規準和評估方法，均難有定論。市場力量恐會變成是決定教育績效，左右辦學方針的最終權威。

柒、結論

綜合本文之分析，近年來在美國頗流行的信託學校，係一種公立學校，其乃美國一九六〇年代末以來公共教育革新運動的延續。信託學校制度內涵，因各州立法而異，主要的制度內涵變項，包括學校源起狀態、申辦者、核可者、授權自主的立法傾向、核可過程、法律定位、人事、行政管理型態、經費補助公式、成就要求方式、校數上限與合約期限等要素。由於變項多，制度乃形成多采多姿的樣貌。

信託學校的合理性主張，主要有五：（一）以高績效責任換取辦學的高自主權，藉以提升學校的效率和效能，促進公共教育的多元發展。（二）提供教育人員展現其專業知識與理想的一個途徑，以活化公共教育。（三）藉由創造準市場化的教育情境，提供多元化的各類型公立學校，供家長選擇，以競爭來砥礪辦學者提升學校教育品質。（四）將教育的選擇權置於公共教育的範疇內，讓公共教育所強調的免學費、無入學測驗、非宗教性和遵守基本人權等原則，成為教育選擇權運動中的基本規範。（五）由於調和了自由主義的教育選擇權與公共教育的傳統，在政治上易獲得多數的支持，實務上較具改革的可行性。

雖然有這些合理性看法，但信託學校制度亦面臨若干待深思的課題。首先，市場化的消費主義與強調專業自主的專業主義兩者間，具有內在衝突，信託學校制度實質上無法同時兼具此兩者。信託學校制度仍是以消費主義為主，專業主義為副的一種制度。其次，過於強調教育選擇權，可能會產生學校教育商品化、工具化、明星化和不利教育機會均等的副作用。復次，在高績效責任下責任的檢核方式與標準，將實質影響辦學方針，信託學校的自主性乃會受到壓抑，故所謂的高績效責任下的高自主，乃受到質疑。最後，績效責任的評鑑，在教育領域中難有一致的看法，如何評斷信託學校的經營績效，仍相當困難。而且，教育的責任牽涉對受教者一生的影響，其倫理責任是無限的，事後的責任監督或將信託學校關閉，總是無法完全彌補。國內若欲實施類似信託學校制度或所謂公辦民營、家長選校制度，仍須針對這些課題，深入探討。

附 註

註 一：charter school 之中文譯詞，相當紛歧。吳清山和林天祐（民 87）譯為特許學校，

主要是基於此類學校可免除許多原公立學校之法規束縛，而獲得辦學措施之權宜特許而名之。張明輝（民 88），亦採同樣的譯詞。張志明（民 88）將之譯為委辦學校，主要著眼點應在於此類學校皆是由公共部門所資助而委託辦理之學校。另公辦民營學校的譯詞，亦在反映此種意義。筆者將之譯為信託學校，旨在強調 charter 一詞之原意係契約，因一般的信託關係，尤其是資助者對經營者的信託，都會訂立信託合同來規範兩者之權利義務。且被信託者在信託期間都對信託業務有充分的自主權，此譯詞亦可反映此義。

註 二：唯根據英國 1998 年的教育標準與架構法案，英國的中央維持學校制度，將自 1999 年秋天後廢除（黃嘉雄，民 88）。

參考文獻

- 李柏佳(民 88)。試擬「台北市試辦國民中小學委託民營實施條例」。學校行政，4，89-106。
- 吳清山、林天祐(民 87)。特許學校。教育資料與研究，22，73。
- 林天祐(民 87)。特許學校－公立學校組織再造的新機制。國教月刊，45(1)，46-54。
- 張志明(民 88)。公立學校制度改革的新途徑。中正大學教育學院主編，新世紀的教育展望（頁 447-480）。高雄：麗文。
- 張明輝(民 88)。學校教育與行政改革新研究。台北：師大書苑。
- 張德銳(民 86)。誰選擇？誰損失－學校選擇權對教育機會均等的影響。中華民國比較教育學會、中國教育學會主編，社會變遷中的教育機會均等(頁 109-141)。台北：揚智文化。
- 黃嘉雄(民 87)。析評紐西蘭的學校自主管理政策。國立台北師範學院主編，學校行政新理念(頁 65-92)。台北：國立台北師院。
- 黃嘉雄(民 88)。英格蘭及威爾斯學校自主管理政策之研究。國科會專題研究報告(88-2413-H-152-005)，未出版。
- 歐用生(民 88)。新世紀的學校。台北：台灣書店。
- Bauman, P.C. (1996). *Governing education : Public sector reform or privatization*. Boston: Allyn & Bacon.
- Budde, R. (1996). The evolution of the charter concept. *PHI DELTA KAPPAN*, 78(1), 72-73.
- Caldwell, B.J.(1993). The changing role of the school principal: A review of developments in Australia and New Zealand. In C. Dimmock (ed.), *School-based management and school effectiveness* (pp.165-184). London: Routledge.
- Goenner, J. (1996). Charter school: The revitalization of public education. *PHI DELTA KAPPAN*,

78(1), 32-36.

Hart, G.K. & Burr, S. (1996). The story of California's charter school legislation. *PHI DELTA KAPPAN*, 78(1), 37-40.

Hollins, J. (1998). *What are public charter schools ?* <http://csr.syr.edu/definition.html>

Loveless, T. & Jasin, C. (1998). Starting from scratch: Political and organizational challenges facing charter schools. *Education Administration Quarterly*, 34(1), 9-30.

Manno, B.V. Finn, Jr., C.E. Bierlein, L.A. & Vanourek, G. (1998). How charter schools are different ? Lessons and implications from a national study. *PHI DELTA KAPPAN*, 80(1), 489-498.

Nappi, C.R.(1999). *Why charter schools ?The Princeton story*. <http://www.edexcellence.net/library/wcs/wcs.html> (1999/11/24)

Nathan, B.J. & Ysseldyke, J. (1994). What Minnesota has learned about school choice. *PHI DELTA KAPPAN*, May 1994, 682-688.

Nathan, J. (1996). *Charter schools: Creating hope and opportunity for American education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Nathan, J. (1998). Heat and light in the charter school movement. *PHI DELTA KAPPAN*, 80(1), 499-505.

Odden, A. & Busch, C. (1998). *Financing schools for high performance: Strategies for improving the use of educational resource*. San Francisco: Jossey-Bass.

Premack, E. (1996). Charter schools : California's education reform "power tool". *PHI DELTA KAPPAN*, 78(1), 60-64.

US Charter Schools(1999). *Overview of charter schools*. http://www.uscharterschools.org/gen_info/gi_main.html (1999/12/3)

Wagner, T. (1996). School choice: To what end ? *PHI DELTA KAPPAN*, 78(1), 70-71.

Wells, A.S. & Associates(1998). Charter school reform in California: Does it meet expectations ? *PHI DELTA KAPPAN*, 80(4), 305-312.

West, A. Pennell, H. & Edge, A. (1997). Exploring the impact of reform on school enrollment policies in England. *Educational Quarterly*, 33(2), 170-182.

Whitty, G. Power, S. & Halpin, D. (1998). *Revolution and choice in education : The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.

Windler, W. (1996). Colorado's charter schools: A spark for change and a catalyst for reform. *PHI DELTA KAPPAN*, 78(1), 166-169.

- Wohlstetter, P.(1994). Education by charter. In S.A. Mohrman(eds.), *School-based management: Organizing for high performance* (pp.139-164). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Zollers, N.J. & Rsmanathan, A.K. For-profit charter schools and students with disabilities: The sordid side of the business of schooling. *PHI DELTA KAPPAN*, 80(4) , 297-304.

Inquiry on the Rationality and Institutional Practice of Charter School in U.S.A.

*Chia-hsiung Huang**

ABSTRACT

The article aims to describe and interpret the history, definition, rationality and institutional practice of charter school in USA. Also, the rationality based on charter school is criticized.

The author makes several conclusions. Firstly, the creation of charter school is one of many movements for revitalization of American public education. Secondly, the diverse institutional practice is found in the legislation of different states. Thirdly, the foundational rationality of charter school is based on the libertarian idea of creating a competitive market in education and the management idea of high accountability for high autonomy. Also, a charter school would have more professional autonomy than other public schools. Fourthly, enacting the idea of charter school is a better political policy to defend the argument of education voucher. Finally, some issues should be deeply reconsidered before implementing charter school system. Those are the issues of the limited autonomy constrained by a competitive educational market, the commercialism and instrumentality of education process arising from the choice of schools and the negative impacts on the equality of educational opportunity resulting from the competitive choice system.

*Chia-hsiung Huang: Associate Professor, Department of Elementary Education

