

# 從美國教育券的實施看我國幼教券政策

戴文青

## 摘要

政府教育當局近年來致力推動幼兒教育券政策，在國內掀起一陣陣討論與對話的熱潮。該政策的提出，使得各界得以重新檢視幼兒教育資源的不足分配不均、師資素質低落等幼教生態問題，視幼兒教育券為解決幼教沉痾的萬靈丹。美國是最早實施教育券的國家，過去數十年間一直是美國各界在討論公私立學校競爭、社會層級化與教育選擇權時，經常被搬上檯面的話題，亦是經常為各州政府寄予厚望的解決途徑。其實施期間，爭議不斷，正負意見呈現兩極化。他山之石可以攻錯，本文從美國教育券實施的社會背景、發展、理論基礎、實施成效與社會各界的正反意見，探討中美教育券的相異點及對我國幼兒教育券政策的啟示，擬藉此提供我國教育決策者的參考。

關鍵詞：教育政策、幼兒教育、教育券

## 壹、前言

台灣實施幼兒教育券的背景緣於民國八十三年召開的第七次全國教育會議，在「教育資源分配」的議題中，建議調整教育資源分配結構。民國八十四年「中華民國教育報告書」中即研擬推動教育券（education voucher）制度的實施，藉以縮短公立學校差距，增進教育均等機會，並促進學校良性競爭（教育部，民 83，84）。行政院教育改革審議委員會教育改革總諮議報告書也提出「儘速滿足 80% 以上五歲幼兒之就園需求，保障一定品質，並逐步實施普及與免費的幼兒教育」。為回應政府教育均等與幼兒教育改革理念，台北市政府率先於 87 年 8 月實施幼兒教育券制度，想藉由教育券的發放達到五個目的：（1）資源分配公平化，縮減公立幼稚園所學費差距。（2）教育選擇民主化，提供家長多元選擇。（3）促進幼教機構良性競爭，提昇幼兒教育品質。（4）解決未立案幼教機構問題，維護幼兒受教權益（5）擴充幼兒教育資源，改善幼兒教育問題。（台北市教育局，民 86）

自此「幼兒教育券」的做法在國內掀起一陣又一陣的討論，並成為各縣市政治人物的重要政策指標。隨著台北市的實施，高雄市與台中市也相繼於 88 及 89 年度發放幼教券，教育部於更於年前擬定自九十學年起，全面發放幼教券，暫時不訂定排富條款；亦即對五歲以上未滿六歲，在已立案幼稚園及托兒所受教的幼童每年補助一萬元。保守估計自今年起，全台每年將有十七萬幼童受惠，政府得支出總金額約十七億元。

此一重大政策似乎代表政府重視幼兒教育，致力幼教改革；幼兒教育即將邁入新時代。然事實的真相為何？從制度面看，全面發放幼兒教育券，即是以全民納稅人的錢支付幼兒教育經費，也等於是國民義務教育向下延伸一年的試行措施，從技術面來看，龐大的幼教券經費是否會對其他的社會福利或教育經費產生排擠作用？幼兒教育券的相關配套措施為何？如何藉由幼教券的實施改善整體幼教環境品質？這些關鍵性問題否是經過教育當局的審慎的評估？

全面發放幼兒教育券政策，是解決幼兒教育沉痾的萬靈丹？抑或只是為政黨人物的政見「背書」及服務？幼兒教育券經費龐大，一旦政策有所閃失，影響的不只是政府的公信力與納稅人的血汗錢，更關乎全國每年近十七萬幼兒的受教權，不可不慎。

美國是最早提出「教育券」概念的國家，實施至今已有五十年歷史。其實施的目的、現況與爭議點，都是值得我們借鏡的地方。希望藉由資料的收集與分析，在瞭解國外相關教育制度的制定背景與實施過程後，能去蕪存菁，獲得

啓發性的參考訊息與經驗。

一個教育政策的成敗，關乎國民的生活水準與國家未來的發展，而一個政策的良否與其社會價值體系、政治、教育及經濟環境息息相關。因此，本文首先探討美國教育券實施的社會背景、發展與理論基礎，其次介紹美國教育券實施的基本模式與重點內容，再者試著從教育、社會價值觀與政治的層面分析其實施的成效，最後進一步分析美國經驗對我國幼兒教育券政策的啓示，期望政府教育當局與社會大眾能正視幼兒教育券施行所面臨的種種問題，並從美國經驗中尋求改善之道，所謂「他山之石可以攻錯」也。

## 貳、美國教改運動與教育券

在全球科技日新月異，國際間競爭愈趨白熱化之際，美國公立學校學生學業成績低落，一直是令各州政府教育當局汗顏的地方。自 1980 年起，美國學生 SAT 成績低落，在國際學術競賽中，數理能力也遠遠落後其他國家。社會大眾對公立學校的教育品質大失所望，各大企業更是不滿畢業生的能力表現 (Henig,1994)。今年初 Forbes 雜誌的一篇報導，統計一般美國 4 年級的閱讀、數學與科學的平均成績，尚超過其他 20 個進國家。到了 8 年級，他們的數學與科學的平均成績，只些微超過平均值，但閱讀成績就遠遠落後其他先進國家。到了 12 年級，95% 的學生成績平均值都低於其他先進國家。這似乎意謂著，美國學童在公立學校待的越久，其學習成效是每況愈下 (Weinberger,2000)。今日各州州長所面臨的最大問題是「如何改善學生的成績」及「如何處理不適任的教師與校長」。全美教師聯盟 (American Federation of Teachers, AFT) 和全國教師協會 (National Educational Association, NEA) 的成員們也大聲急呼，澈底改善公立學校的教學品質 (Wildavsky,1999)。

「國難當頭」之際，美國自 Reagan 政府起就致力於各項教育改革計畫。基本上，美國教育改革政策可分為三個階段；第一階段約在 1983-1986 年，其改革特點為 top-down；強調由教育行政當局主導的改革，如：增加經費、增加管理和控制等政策。第二階段約在 1986-1989 年，其改革特點為 bottom-up；強調權力下放的改革，如：推動教師增權 (teacher empowerment)、教師專業化、強化以學校為基礎的管理方式等政策。然而這兩階段的教改運動，都不能達到預期的效果

(Cookson,1994)。Chubb & Moe (1990) 分析這兩階段教改運動之所以會失敗的關鍵在於，政府當局未認清公立學校的病根；未能對症下藥之所致。於是一些激進派人士暢言除非下猛藥，否則無以治癒病入膏肓的教育行政體系與教學品質；他們建議引用市場導向 (Market-Driven) 觀點——藉由市場競爭、優勝劣敗的機制，來提昇學校辦學效率及學生的學業成績。這就是自 1989 年以來、受到各界熱烈討論但也爭議不斷的第三階段的教改運動，其焦點就是推動「家庭選擇權」(school choice、parental choice、educational choice) 觀念與計畫，而教育券是各種「家庭選擇權」計畫中的一種型式。

時至今日，從前任總統 Clinton、各州州長，以至現任總統 Bush 在其競選期間無不卯足勁，將教改方案列為首要議題。聯邦及地方州政府的財政單位，皆積極編列大筆教育經費預算因應較改需求；在面對減稅呼聲與較改的雙重壓力下，許多州長絞盡腦汁挪用各項經費或以公益彩券所得來支付教育經費，如：South Carolina 及 Alabama 州州長已承諾以公益彩券所得支付大學獎助金及學前機構 (Pre-kindergarten classes) 所需之經費。全美學校、教師及學生數量最多的加州，則編列了美金 4 億 4 仟 4 百萬的教育經費 (Wildavsky,1999)。Gore 更是一口氣簽署總經費達 115 億的各項教育方案(Weinberger,2000)。

在經費充裕的支持下，各種教改方案有如箭在弦上，蓄勢待發。其中「教育券」及相關配套措施是經常被搬上檯面的教改方案。Florida 便是最具代表性的州郡。去年 Florida 州州長 J.Bush 和共和黨議員們「瘋狂」的推動「School Choice Vouchers」(計畫名稱為 Opportunity Scholarship Program, 簡稱 OSP)；他們通過 75 項有關教育券的法令，並將教育券的實施擴及到私立及宗教性學校，且額度提高到一年 \$4000-5000 美元。他們要求 Florida 州學校被評為 F 等級的學校，其學生若未通過 Florida Comprehensive Assessment Test (FCAT)，便可得到「教育券」至其他公立學校或選擇轉入私立或教會所附設的學校就讀。預計將有 170 所學校及 15 萬個幼稚園至 12 年級的公立學校的學生，受到此計畫的影響而轉學。此案已在 Florida 州引起軒然大波，媒體稱 Florida 州為 Voucher State。J.Bush 同時支持建立學校及教師的評鑑制度，給予地方教育當局決策權，並要積極尋求方案改善學生的閱讀及其他技能，尤其是拉丁裔與黑人學子，他要求每個學校都要呈交年度成果報告(Elam,1999; Weinberger,2000; Wildavsky,1999)。加州民主黨議員 G.Davis 則認為教改的內涵應包括：加強學生的閱讀技巧、加強教師培訓計畫、建立教師間相互評審制度、建立教師及學校責任制；對於那些不積極改善教學品質的校長及班級學生成績不佳的老師，Davis 更建議應予以調職或加以處分，辦學績效不佳的學校則應予以關閉。New Hampshire 州議員 J.Shaheen 更是建議立法

開除不適任（評鑑成績在水準之下）的教師（Wildavsky,1999）。

「教育券」在美國各州的推動可說是困難重重；不是中途夭折、不了了之，就是受到抵制。Regan 總統曾企圖透過立法來推動教育券，但未果。Oregon、Washington、California 和 Colorado 州長在「教育券」的相關提議上，也都遭到否決，而支持教育券發放最積極的 J.Bush，也是費了九牛二虎之力才通過相關的法令。但針對此案，仍有重要的障礙橫在眼前，無法突破。

在 NEA Today(Vol.18,1999)一篇有關「教育券政策推動」的文章中也提及，Texas、New Mexico、Pennsylvania 等州的教師聯盟，強力制止州議會通過「教育券」法令。這些州長、議員們為此弄得滿頭包，狼狽不堪。而在 Ohio、Vermont、Maine 及 Puerto Rico 等州的高等法院，更是裁定「教育券的實施」是違憲的；美國憲法規定政治與宗教必須分離。美國大多數的私校都是由宗教團體所創設，以教育券補助學生讓他們進入私校就讀，就是以政府經費補助宗教團體，這是違憲的（Wells,1993; Heeing,1994; McGee,1994）。而這也是美國國會反對 Regan 和 Bush 兩位總統，擬將私立學校納入教育券計畫內的主要原因。Clinton 總統雖支持教育券，但他也不贊成將私立學校納入。

今年初，全美教師聯盟(AFT)與全國教師協會(NEA)所組成的遊說團體，走上街頭強烈抗議「教育券」的發放制度及教師教學考核評鑑制度。這些團體認為「教育券」的實施並不能提昇學校的教學品質，只能對貧困的學童發生作用，幫助他們支付學費，以免失學在家。他們更認為，不管老師教學品質的良否，都應有同樣的薪資等級與升等機會，此乃基本公民權(Weinberger,2000)。更有人認為「經費」多或少並不是教育品質低落的癥結所在，財政學家估算近 6% 國家總預算投資在初等與中等教育，尤以 Washington D.C 特區的教育經費支出，更是居全國之冠，但該區公立學校的學生表現卻是全國最差勁的。

至於一般民眾對「教育券」也大都持反對的意見。Carnegie 基金會的調查報告顯示 62%的家長不贊成以政府經費補助私立學校（Cookson,1994）。而 Gallop 民意調查也顯示大多數的民眾支持家庭選擇計畫，但不支持教育券計畫；根據 Phi Delta Kappa/Gallup 1999 年的調查，一般民眾對“student scholarship”的支持要比“vouchers”來的多（將近 3:1 的比例），而當被問到「給予家長教育券至私立或教會學校就讀」或「加強現有公立學校的改革」時，一般家長支持前者的比例是 28% 而後者則是 70%。1997 年黑人及少數族裔中有 57.3% 贊成教育券的實施 37.9%反對，1998 年贊成者則降為 48.1%（Elam,1995；Elam 1999）。

「教育券」雖遭到許多人事的抵制與抗議，但另一派人士則持不同的看法，他們認為，如果「錢」不是癥結所在，無須發放教育券給家長，支助其教育經

費；給予家長更多的選擇權，並「提昇學校的品質」，那什麼方案才能改善學校的教學品質，賦予學童該得的受教權？去年 Christian Century 中一篇也是有關教改的文章中，作者 Sider，提出一個質疑：「如果「錢」不能發生作用，那為何在一項貧寒學區合併的計畫推動中，富有的家長，並不願意將子女送至貧困區，他們所持的理由是，那裡房舍老舊、設備、教材闕如，更沒有科學方面的課程...」。一位 Camden, NJ 學區的黑人校長在一場公開的演說場合，更是毫不客氣地說：「.....在 Camden 每位學生所獲得的資助是 4000 美元，而在 Princeton 是 8000 美元，如果你們認為，這並不會造成什麼差別的話，那就讓我們交換一下學生吧！」當她如此陳情時，在場的聽眾都不敢直視她的眼睛...。

儘管許多州的教師聯盟反對教育券的發放，認為其違憲、浪費納稅人的錢財，或認為其是未經實驗證明的教改有效方案。但從一些實驗性計畫的報告似乎又看到些成果，如:Milwaukee Parents Choice Program。到底「教育券」的實施，能否擔起力挽狂瀾的作用，或只是在浪費人力、物力與時間而已？

### 參、美國教育券模式

美國教育券計畫是眾多「家庭選擇計畫」中的一種型式。「家庭選擇計畫」的基本論點是：家長投入最多的時間、金錢與精力在其子女身上，是最瞭解其子女需要的人，所以應由父母取代政府的角色來為自己的子女選擇學校；他們才是最有權利決定其子女該就讀何種學校的一羣人。再者，藉由市場導向觀點，將學校視為企業主、商家，家長和學生則為消費者。學校學校必須提供好的服務與商品（課程）予「消費者」，才能吸引並留住消費者，否則「企業主與商家」將被市場所淘汰。( Fuller, Elmore, & Orfield, 1996; Powers & Cookson Jr, 1999 )「家庭選擇計畫」的基本型式包括：替代性學校 ( alternative schools )、磁性學校 ( magnet schools )、控制式選擇 ( controlled -choice )、特許學校 ( charter schools )、抵稅計畫 ( tuition tax credits ) 及教育券 ( vouchers plans )。

根據「Center for Education Reform」1996 年的統計，全美目前有 16 州全州實施某種型式的「家庭選擇學校」，13 州實施全部或部分學區實施「公立學校選擇計畫」，11 州實施自主權的特許學校，只有 5 個州實施全州或部分學區的「教育券」計畫，這 5 個地區為：Wisconsin, Milwaukee、Ohio, Cleveland、Maine、Vermont 和 Florida。

美國教育券包含四個重要內涵：(1) 教育券跟著學生走，亦即教育券屬於學生所選擇的學校(2) 教育券的面額等於公立學校中小學生受義務教育的單位成本(3) 教育券非以現金發放，而是一張憑單，家長將憑單交予學校，由學校向政府兌換現金(4) 學校教育經費的多寡端視其學生人數而定。

美國是一個聯邦制的國度，因此其教育政策會因各州的需要不同而有不同的實施方式，此種特點自然顯示在其教育券的實施上。歷年來，「教育券」在美國一直是個非常爭議而且也沒有一致共識的政策，在內容上及方法上也不盡相同。整體而言，教育券的提案受到下列三種模式的影響：傅利曼模式(Friedman Model)、詹克斯管制補償模式(Regulate Compensatory Model)、及昆斯-許格曼模式(Coon-Sugarman Model)。

#### 一、 傅利曼模式(Friedman Model)

這是由 Milton Friedman 分別在 1955 年及 1962 年所發展出的模式。Friedman 認為「自由市場的經濟系統」(free enterprise economic)是維持自由民主政治系統的根基，應該將自由競爭與放任政策(laissez-faire)觀念擴大至教育層面。他在其所著「Capitalism and Freedom」一書中指出，政府管制公立學校是違反自由市場經濟與績效責任的原則，應將學校的管轄權交予市場「那隻看不見的手」(Cookson,1994)。他提議藉由「教育券」的發放，可產生下列機制來改進辦學效率，提昇教育品質：1.給予家長為子女選擇學校的自由 2.防止公立學校壟斷市場 3.增加公私立學校間的競爭。因此，他建議發給所有學齡孩童同樣面額之教育券，家長可以將教育券抵用學費，自由為子女選擇學校，也可以自己補貼不足的學費，讓子女就讀收費較高的學校。不過 Friedman 的「教育券」發放政策僅止於理念的宣傳，並為提出實際的實施細節。

#### 二、 詹克斯補償模式(Regulate Compensatory Model)

社會學家 Christopher Jencks 在 1960 年代末期提出了補償模式，又可稱為詹克斯模式。此模式與傅利曼模式不同。基本上這個模式是針對弱勢學生設計的特殊補助計畫。Jencks 認為傅利曼模式只是表面上的公平(統一的教育券面額)，對於低收入戶或有特殊需要的家庭並不公平。Jencks 所設計的「教育券」是配合當時政府向貧窮宣戰的一個社會性補助計畫，是一種對於低收入與少數族裔學生特別照顧的補救教育計畫。另外，Jencks 雖然也強調藉由學校間的自由競爭來改善辦學效率，提昇學生的學業表現，但他不贊同政府完全放任不管。為了幫助家長選擇適宜的學校，Jencks 建議成立『地方教育券管理委員會』(local education

voucher agency,簡稱 EVA),來管理教育券的相關事宜。也就是說,當地教育券管理委員會有權代表該學區人民監督其財務與行政的決策(Tanians,1996)。

### 三、 昆斯—許格曼模式(Coons-Sugarman Model)

該模式是由加州財政律師 John Coons 與 Stephen Sugarman 兩人在 1970 年代末期所提出的加州「教育券」計畫。兩人鑒於加州各學區學校所擔負的成本差異性太大而產生的不公平現象,設計一套兼顧自由競爭及公平的教育券;主張權力平等式的教育券制度(Catterall,1984)。他們建議改變加州政府直接補助學校經費的制度,以教育券直接補助學生。而教育券的面額也應該依學生家庭狀況的差異性(如:殘障、低收入、雙語需求等),發給不同面額的教育券,才能使經濟資源達到教公平的分配。Coons-Sugarman 模式的特點除了教育卷面額的不同,也允許家長依所選擇學校的收費不同,補貼教育券所不足的學費。他們同時強調公立學校的課程設計應走向多元化,以滿足學生的個別需求(Coons & Sugarman,1978)。茲將三種教育券模式內容之比較列於下表:

美國三種教育券模式比較表

內容 \ 模式		Friedman Model (1995-1962)	Regulate Compensatory Model(1960-1971)	Coons-Sugarman Model (1970-1987)
財務 內容	教育券面額	固定基本補助,統一教育券面額。	基本補助低收入學生的特殊補助。	1. 依學生家庭狀況給予不同的補助。 2. 允許家長一所選擇學校收費的不同,補助教育券不足的面額。
	實施對象	幼稚園到十二年級	小學	幼稚園到十二年級
	追加額	1. 可以追加經費 2. 家長可以補貼教育券不足的學費,讓子女就讀較高學費的學校。	不可追加	1. 可以追加經費 2. 家長可以追加教育券不足的學費,讓子女就讀教高學費的學校。
	資金來源	目前教育資金的來源	目前教育資金的來源,加上聯邦的實驗補助。	加州政府

	額外贈與	可	不可	可
相關規定	學校類型	允許私立學校參與	允許私立學校參與	允許私立學校參與
	課程要求	有基本要求	現行州的要求	現行私立學校的最低標準
	教師資格	學校和家長自行決定	現行州的要求	現行私立學校的標準
	入學標準	各校自行決定入學標準	大部份抽籤決定，少部份由學校訂定標準選出	抽籤方式(保留四分之一給低收入子女)
配套措施	學校資訊	政府未提供資訊	政府提供學校相關資訊	政府提供學校相關資訊
	交通工具	政府不一定要提供	政府一定要提供	政府一定要提供

(資料來源：參考及補充 Catterall,1984,p.19)

所謂說的容易要做難，「家庭選擇學校」(School Choice、Parental Choice、Educational Choice) 理念雖然經常被議員或政相關單位提出討論，但真正付諸行動時不是困難重重，就是虎頭蛇尾，不了了之。其中 Wisconsin 州的 Milwaukee 算是較具成效的代表州郡。茲以 Milwaukee 的“Parents Choice Program”(簡稱 MPCP) 和目前正如火如荼進行的 Florida 州的“Opportunity Scholarship Program”為例，介紹美國的教育券實驗計畫的實質內涵。

### Milwaukee Parents Choice Program

MPCP 是個小型但很有名的教育計畫。威斯康辛州是全美第一個經州議會立法通過實施「教育券」的州，它也是第一個由政府供巨額公共經費予私立學校的政府教育計畫(第二個是在 1996 年由 Ohio 州 Cleveland 市政府支持的 Cleveland Scholarship and Tutoring Program)。Milwaukee 是在 1990 夏天正式通過預算編列 (Witte & Thron,1996) 實施教育券制度，它的計畫內容重點包括：

1. 家庭教育資格 (Family Qualification) :
  - 接受的學生未在私立學校或其他學區就學 (1995 年條件放寬，幼稚園到小學三年級期間曾在私校就學者亦可申請)
  - 其家庭年收入未超過全國貧戶收入平均的 1.5 倍。
2. 學校資格 (School Qualification) :
  - 非宗教支持的私立學校。(1995 年條件放寬，宗教性的私立學校亦可申

請)

- 學校不可因學生的種族、宗教、過去的學業表現或行為歧視或拒絕學生；地方法院將依「殘障教育法案」作為檢視學校的條件。
- 若登記入學人數超過預定招收的人數，學校必須以隨機抽取方式篩選學生。
- 參與此計畫的學生人數不得超過公立學校的 1%，且不得超過該私立學校學生人數的 49%（1995 年條件放寬，使用教育券的人數不得超過公立學校的 1.5%，且不得超過該私立學校學生人數的 49%-65%）。
- 參與的學校在「學生出席率」、「家長參與度」及「學生成績表現」的要項上，至少要有一項達到評定標準。

符合該計畫條件的私立學校，可收到公立學校系統，每人每年美金 2,987 元的補助（1995 年則約為美金 3,200）。（Linda, 1991; Cookson, 1994; Yamashiro & Carlos, 1995; Witte, 1996）

由此計畫的內容可看出該計畫的教育券並不是普及性的發放給每一位學童，而是針對低收入戶家庭的一種補助性計畫。

### Opportunity Scholarship Program

Program”最大的不同點在於，它是全州性且是普及性；不是針對某個郡縣的低收入家庭而已。其實施內容重點為：

- Florida 每年都會實施州公立學校評鑑，等級從 A-F。評鑑的計算基礎為：學生的 FCAT（Florida Comprehensive Assessment Tests）成績、升學率、退學率、輟學率、缺曠超過 20 天的比率及使用免費或優惠價午餐的學生數。評鑑為 A 的學校可以得到州政府撥予每位學生 100 美元的額外經費。  
FCAT 測驗項目為「閱讀」、「書寫」、「計算能力」，該州計畫在 2003 年後再加上「科學」一項。
- 四年間兩度被評鑑為 F 級的學校，其家長便可將學生轉至同學區或鄰近學區的學校，家長也可選擇取得「教育券」，轉入私立或教會所附設的學校就讀。
- 教育券的計算方式為每位學生就讀公立學校一年所需的成本，估計約為 4000-5000 美元，每失掉一名學生的學校，也就等於失去同等金額的補助款。
- 申請使用教育券的私立學校條件為：需證明有健全的財務制度、不可挑學

生（若申請人數超過接受人數，則以抽籤方式決定之）、老師必須具有學士學歷或具特殊才能且有三年以上的教學經驗者、能提出滿足家長需求的教育計畫、不能額外加收學費、及必須每年向教育當局報告學生的表。

- 被評為 F 級的學校有權聘用或解聘教師，不管該老師的薪資長短或是否擁有特殊保障權。

## 肆、美國教育券實施成效

教育券的發放似乎意味著學校的經營型態得澈底改變，過注學校從不會擔心經費或學生的來源，因為經費直接由聯邦或州政府直接撥發，學生也由地方政府分發，教育券賦予家長選擇權，學校經營的成敗繫於學生的人數的多寡，學校基於市場需求勢必邁向多元化與優質化。然而，這樣的願景是否能達成呢？我們或許可從一些 school choice programs 實施的成效分析報告看出一些端倪。近 15 年來有關這方面正式或非正式的學術報告有如過江之鯽，然而，其中觀點相左、結果相矛盾、甚或實證不足的資料卻也不少，例如，有關 Milwaukee 實驗計畫的成果報告就出現數個版本，其內容互異甚或相反的結果（Greene et al.,1996; Rouse,in press; Witte1996）。

Wisconsin-Madison 大學政治科學與公共行政教授 Witte 曾多次對該計畫作追蹤性的深入分析；他依據客觀的統計數據、現場觀察與個案追蹤研究報告，巨細靡遺的分析 Milwaukee Choice Program 頭五年的成效，其中較具體的成果包括：

- 參與該計畫的私校，剛開始只有 7 所，至 1994 年增為 12 所，在四年內曾加了 1.71 倍，佔了 Milwaukee 市一半以上的私校。參與的學生人數，也由 1990 年的 341 人成長到 1994 年的 742 人，四年間成長了一倍。
- 教育券的使用者多為低收入但教育程度較高的家長，他們大都對公立學校表示失望。
- 參與該計畫的家長，比公立學校的家長投入更多的關注與時間；他們花費較多的時間陪伴子女作功課、參與學的活動、和老師聯繫子女的學習狀況等。
- 由問卷調查的百分比數據可看出，影響家長選校的關鍵性因素為：「學校的教育素質」、「學校的管教方式」、「學校的氣氛」及「學校所提供的特別課程」從這些結果似乎可看到教育券的實施的目的之一--提供低收入家庭學子另一個就學的管道已獲成效。

但令人不解的是，Witte 同時發現：

- 參與此計畫進入私立學校就讀的學生，其平均學業成績並沒有提昇，中途輟學的比例亦相當高，這是否意味私立學校的辦學品質並不見得比公立學校來的好？

Witte 在去年出版的一本有關教育券政策評論書籍——“The Market Approach to Education: An Analysis of America’s First Voucher Program”中，發表一些言論，推翻他自己先前的看法；他認為「市場經濟 (Market Control)」觀點過於理想化，不切實際；未能認知到教育改革的核心問題——幫助真正需要幫助的學生，所以教育品質並未能透過「教育券」的實施而獲得提昇或改善。但 Witte 也同時疾呼，對於那些正和貧窮奮戰的家庭與其學子而言，「教育券」無疑是一線生機；認為教育券的發放應是有限制的；只給予貧困家庭 (low-income) 的學子。

針對「Opportunity Scholarship Program」的實施，目前尚未有具體的成效報告，但許多學者抱持不樂觀的態度，有許多困境與爭議點企待突破。更有人認為該計畫不過是 J. Bush 拿來打敗對手的競選花招，也許在下一次的競選期，該計畫又會被另一候選人訴求為不合憲法而取消。目前該計畫所要面臨的困境是：

- 該州有 170 所被評為 F 級的學校，有超過 15 萬（具體數字可能達 20 萬）個學生可能會轉學，但 Florida 卻沒有足夠可供選擇的學校能容納這麼多的學生。
- 該計畫所需的龐大經費，將會讓 Florida 州陷入長期的財政困境（1999-2000 年，Florida 州的教育經費預估需增加 10%）。
- 符合資格的私立學校並不樂意接受「教育券」的相關規定。
- 私立學校的學費比教育券面額高出許多，參加教育券計畫的學校在不可多收學費又得維持收支平衡的情況下，只得尋求企業廠商的贊助，在這種情勢下，是否會讓 Florida 龐大的學校系統成為各大企業爭利的對象。
- 經 Phi Delta Kappa/Gallup 的調查，許多在 F 級學校的家長比較希望將子女轉至其他公立學校而非私立或教會學校。

另外，該計畫內容還受到大眾不少的爭議，如：

- 教育當局對學校的評鑑方法與內容一定客觀、公正？政府是否真的能夠證明「老師沒有把書教好」？例如，兩度被評為 F 級的 Dixon 小學，其少數族裔的學生高達 99%，低收入家庭則高達 94%，而其學生的流動率也達 73%，這些因素對 Dixon 小學的評鑑都相當不利。再者政府又如何證明學生至私立學校就讀一定會比在公立好？
- 也有人質疑，學校的品質是否就是決定學生成就表現的關鍵點？許多研究報告

顯示父母的照顧與關注程度、學前經驗、社經階層、遺傳因子等因素影響力可能都比學校品質來的重要。

- FACT 過度強調讀寫算的結果，是否會導致學校課程安排的偏失？更重要的，當 FACT 發生弊案時，又該如何處理？
- 如何預防教會學校強制學生遵行各種宗教儀式或參加宗教性活動？又如何防止教會學校將教育券所支付的經費，用在宗教相關的事務上？

許多媒體對 Florida “Opportunity Scholarship Program” 也都抱持不信任的態度。如：St. Petersburg Times 引述一位共和黨員的話「我們太躁進了！一個還在實驗性階段的計畫，會將我們帶入無法預估的憂鬱，……除非我們將教學專業納入考量，否則這個計畫是不會成功的！」New York Times 在 1999 年 5 月 8 號的一篇有關該計畫的評論，更可說是一針見血：「……該計畫與 Milwaukee 一樣在本質上都有缺失，以『自由市場競爭』論調進行教改，將使教改更加困頓；「教育券」將好的學生轉出不好的學校，丟下最需要幫助的學生與家庭……F 級的學校幾乎都位於貧窮社區，10%-30%（成千上萬個）的學生帶走了幾十億的經費，這將使原本就資源貧乏的學校，經營上更顯其困頓。……『教育券』將教改單純化了，也成為政治家競選的快捷『便車』。教育學者都非常清楚要提昇學校的辦學效率，幫助弱勢的學生，其關鍵點應該是：規畫誘因讓優質的老師願意到 F 級的學校任教、延長上課時日與每日作息時間、實施小班制、加強學前教育等等，這都要比發放教育券來得有效。」

Powers (1999) 等人仔細分析這 15 年來有關 school choice programs 的相關報告，認為目前該領域的理論基礎與研究方法上都尚未純熟 (in its infancy)。Powers 等人發現這些成果報告的最大缺失是，少有客觀、完整且系統性的實證資料來印證 school choice programs 和 school reform 有絕對的相關。這些研究報告大都以問卷調查法 (survey) 進行，大部份使用個案研究 (case study) 與訪談法 (interview)，只有 Witte 以長期追蹤方式，並結合質與量的方式分析 Milwaukee 的實驗計畫。亦即這些報告大都偏重量的分析少有質的分析，這在探討問題的根源或變相間的前因後果上就顯的不足，。尤其在比較學生成就表現的分析上，Powers 等人質疑這些研究在取樣上的合適性；在分析變相間的關係上，不能只單純的比較參與者與未參與者的學業表現的差異性，應更深入的比較參與者、未參與者、有申請但被拒絕者及原本拒絕參加者等四組樣本間的成就表現及畢業率，而其中重要的中介變相，如：種族、家庭收入、父母的教育程度及參加計畫的年限等都應列入分析比較，才能找出問題的根源。另外樣本的選取與大小也會影響

結果的正確性與客觀性的。在理論架構上 Powers 等人則認為我們不只要從教育的角度，更要從政治與社會改造的層面來看 school choice program 在社會上所造成的影響。

茲將 Powers 等人分析統整這些報告的重點列於下，其內容焦點為：是誰在參與 school choice program？家長與學生的滿意度如何？學生的學業表現可有改善？對學區的行政效率與體制改造可有影響？

- 許多人爭議 school choice program 是否會加深社會的層級化？因為中產階級的家長較具優勢（如學校相關資訊的取得、交通工具的便利等）使得他們更有能力選擇學校（Moe,1995），再者從心理分析與社會學角度來看，家長選擇學校的過程並不是單憑理性，如 Wells（1993）發現黑人家長在面臨一所具學術地位與另一所黑人佔多數的學校時，大都會選擇後者。不過從 Fuller & Elmore（1996）分析現有的報告資料來看，這種現象並沒有一致性的結果，但他們也發現，從一些非正式的資料顯示，這種層級化卻又是很普遍存在的現象。

另一個值得注意的現象是，超過 50% 參與這些 school choice programs 的學生來自少數族裔家庭，這是否意味著民族融合可以透過這些計畫的進行而達成？但依據現有的報告結果看來，並未獲得一致性的結果，例如參與 Milwaukee 計畫的私立學校，其少數族裔的學生依舊是少數，只佔 8%，這很有可能會讓白人學生更想進入這些私立學校而加劇社區種族分離現象（Beales & Wahl,1995）。

- 許多報告顯示，參加這些計畫的的家長們比未參加的，更關心其子女的學習狀況（Beales & Wahl,1995; Martinez et al.,1996; Witte1996）；也有少數報告顯示，這些父母對其子女有較高的期望標準（Martinez et al.,1995,1996; Witte,1996）。另一個較具一致性的分析結果是，參加這些計畫的的家長們比未參加的家長，較滿意「其子女目前的學習經驗」，較不滿意「公立學校的管教方式」及「公立學校的課程內容」（Beales & Wahl,1995; Finn et al.,1997; Greene,Howell,& Peterson,1997; Heise et al.,1995 Witte,1996）
- 目前最具爭議的結果分析是有關學生的學業表現。Witte（1996）發現參加 MPCP 的學生，其 preentry achievement 的成績並沒有比其公立學校的對照組來的好。但針對同一個 MCPC 計畫，Greene 等人的分析結果是，學生在參加計畫三年後，其閱讀成績進步了 3-5 個百分點，數學成績則進步了 5-12 個百分點。Rouse（in press）的分析則發現學生的數學成績每年都進步 1.5-2.3 個百分點，閱讀成績則較不穩定。另一參加 San Antonio 實驗計畫的學生不關管是公立或私立的學生其成就測驗（achievement test scores）的成績都比未參的來

的高 (Martinez et al.,1995)，但該計畫的資料是根據學生才參加計畫一年的成績結果，且未參加此計畫的學生其成績也呈現進步現象。這問題可能出現在控制組的選取上不夠客觀或完整 (Powers et al.,1999)。針對這些分析結果，還有學者提出兩個質疑點：這些計畫是否是對全體學生開放的？那些不想參加計畫的家庭，其背景狀況又是什麼？(Martinez et al.,1995; Wells,1996) Hill (1995) 發現紐約市，參加 private voucher student-sponsorship program 學生的 SAT 測驗分數，要比當地公立學生的分數來的好，但 Powers (1999) 等人發現該計畫只有單項分析學生參加與否，未考慮其可能影響的變數，如：家庭背景等。Finn 等人 (1997) 則發現無論學生的種族或家庭收入狀況如何在其參加特許學校 (charter schools) 計畫後，都覺得自己的成績大有進步，尤其是來自低收入家庭的學生。

- 至於實施 school choice programs 最重要的目的--「對學區的行政效率與體制的改造」可有達成？Powers 等人等人發現，目前尚缺乏這方面系統性的實證資料，就算有也都是些軼事性的報導資料，如：從 Peterson & Noyes (1997) 及 Witte (1996) 的報告資料都提及參與 MPCP 計畫的所私立學校已在當地掀起一股改革風潮。Percy & Maier (1996) 也報導 Wisconsin 州州議會已同意擴大 MPCP 計畫，以讓當地的家長有更多的選擇機會。Jimerson (1998) 的調查則發現了一個重要的現象，在 Minnesota 郊區實施 choice program 的學區，不管是學生人數增加或減少的學校都在進行新的行政措施；學生人數增加的學校都進行了：擴展其原有的課程內容並增加額外的學程、採小班制、增聘教師、增購設備，提昇技術層級等措施；而學生人數減少的學校則進行：裁撤部分教師、減少班級數，採大班制、增設特殊教育班、增加當地的稅額。這現象似乎意謂著，流失學生人數的學校亦有其因應對策來減緩 choice programs 所帶來的損失，這種結果恐怕是大家所始料未及的。另兩個值得注意的兩個負面影響：一是，許多家長將子女轉校的原因並不一定與學校課程內涵有關。再者，很多學校表示他們花費許多時間與經費在公關與行銷廣告上，而非課程改造，以吸引學生前來就讀。這兩個現象都不是政府推動 choice program 的根本目的。根據 Rofes (1998) 與 Jimerson (1998) 在其調查有關 charter school 成效報告顯示，在實施 charter school 地區的學校普遍認為 charter school 計畫的確給他們帶來不少的影響與改變，但這種改變並不是在學術品質的提昇，不少學校投注許多心力在發展公關與行銷業務上，甚至還有學校別聘請公關主管來推動這項任務。charter school 計畫的實施，也讓一些

較積極與有定見的家長離開傳統的公立學校，這使得公立學校在改革過程上，失去一股重要的力量。就如同 Witte (1996) 憂心的，會參與選擇計畫的家長通常是較關心子女學習狀況的一羣，那些未參加選擇計畫的家長羣，是否才是政府改革公立學校體制最需著力的地方？！

1998 年 M.Friedman 一位早期大力支持教育券的經濟學者——在 Wall Street 雜誌發表一篇文章 “The Next Big Free Market Thing” 當中透露，目前有將近 40 個學術團體，在紐約的股市交易市場進行交易。這種失序的現象加上美國最高法院也開始重新審理公眾經費資助私立學校的合宜性，這些跡象是否意謂，已實施一百多年的公立學校統系統正面臨解體，而為半公立 (quasi-public) 及私立學校系統所取代。市場導向 (Market-driven) 理論是否行的通；讓暗晦莫測的公立學校體制來一線曙光？ Powersr 及 Witte 認為目前尚無定論，我們需要更客觀更系統化的實證資料來加以驗證，不可輕易的解釋或引用調查成果。

美國教育界一直存在許多「不公平」的現象，不是三言兩語可道盡的，諸如：種族歧視、毒品入侵社區、藥物濫用、家庭結構失能、學童營養失調、經費不足、主管當局冗員充斥、官僚作風、教師協會失能...等，都是造成教育品質低落的原因。Sider(1999)認為，「教育券」不是萬能藥，教改的大方向應以下列原則為基礎：

1. 強化公平性：任何學童，不論其種族、家庭、宗教信仰或經濟條件的差都有絕對相等受教育權利；獲得好教師與完善教育設施的權利。
2. 增強「家庭選擇權」：家長是學童最重要的教養與責任負擔主，所以家長有權利為其子女選擇就讀的學校，就如 1948 聯合國所頒佈的人權宣言：「家長有絕對的優先權利，為其子女選擇教育的方式。」
3. 尊重教育的自由與多元化：當今社會是個多元社會，存在著不同的價值觀、宗教、種族...等差異性，因此，教育政策應走向多元化，滿足各種社會族羣的需求，避免任何歧視與排他性措施的存在。
4. 提倡通識教育：良好教育政策的基點，必須確保每位學生都接受良好的；符合社會公益性的基礎課程。

若要落實以上的原則，以下的措施或許是美國得積極努力的方向：

- 地方分權：減少中央政府的官僚體系，給予個地方自治權，提昇學校的創新、彈性化與競爭性。
- 小班小校：小班小校的經營成效向來優於大班大校，尤其對於貧困地區的

學童，更見其效果。

- 強化競爭性：推動「去蕪存菁」的政策，關掉經營不佳的學校。
- 強化基礎課程：任何學校都應培養學生具備良好的國文(母語)說、寫能力與科學常識，這些都是一個人要立足、適應社會的基本能力，尤其對貧困與少數族裔的學童而言，更顯其重要性。
- 強調特色學校：鼓勵各級學校規劃實驗性學程與創新教法，避免教學流於形式化。
- 高標評分制度：所謂「嚴師出高徒」，教師應採高標準來評鑑學生的學業表現，學校當局也應建立嚴謹的評鑑制度來淘汰不適任的教師。
- 建立標準測驗：無論家長、學生或社會人士，都需要一套公正、客觀的測驗成果；作為未來發展的重要依憑。
- 多元編班：許多研究證實，讓不同社經階級、種族、宗教信仰的學童一起互動、經驗交流，有助於學童將來的社會適應能力。尤其對貧困極少數族裔的孩童，更見成效。
- 加強親權：給予家長更多的權責，決定其子女要接受何種型式的教育，這樣會讓父母更積極參與其子女的學習過程。
- 強化教師獎勵制度：這個社會需要更多具使命感的優質教師，尤其願奉獻予弱勢、殘障的學童。教育當局應積極建立、規劃「誘因」，鼓勵更多的人才投入教育工作。
- 充裕的教育經費：所謂「有錢的好辦事」，再好的理想與制度，若無經費資助，亦是空談。每個州政府都應仔細評算維持高品質教育所需的基本經費，給予全力支持，尤其是貧困與少數族裔地區的學區。

總而言之，教改不是一招半式就可達成的，充裕的經費、增加地方自治權、標準測驗、強化基礎課程...等，都是當務之急。

## 伍、對我國幼教券政策的建議與啓示

美國與我國實施幼兒教育券的目的，都是想藉由自由市場競爭的機制，給予家長多元的選擇，達到優勝劣敗，提昇辦學效率，改善教學品質的目的。從資料上顯示，美國實施教育券的歷史雖已十多年，但是非成敗尚無定論，其實施的方式與一些爭議點，或許可以提供我們做參考，避免走入「歧途」浪費人力、物力與金錢。

首先要注意的是，美國實施「教育券」的背景和方法上，和我們有很大的相異點：

- 美國教育券的使用對象不限公私立學校，且年齡層為 5-17 歲（幼稚園至高中階段），而我國幼教券實施則限於就讀私立學校之 5 足歲幼童。
- 美國教育券面額反映學童受義務教育的成本，各州甚或各個學區發放的金額不一；有些學區家長拿到教育券後，無論到公立或私立都不用再繳任何費用，有些學區則需補足私立學校的差額。我國幼教券目前採統一面額（NT\$ 5000）發放方式，且並未反映教育成本，家長亦需自行補足私立學校的學費差額（台北市公私立園所的費用的平均差距是 1:3）。

（在這種狀況下，我國教育券的實施能否達到「資源分配公平化，縮減公私立學校學費差距」「擴充幼兒教育資源，改善幼兒教育問題」的目的，值的我們做進一步的探討。）

- 美國各州的公立學校數量向來比私立學校多，且私立學校大都由教會所支持（佔 85%）。美國實施教育券的目的之一是想藉由教育券的發放，來改善龐大的公立學校的辦學效率。反觀我國在學前階段的幼稚園托兒所數，卻是私立（佔 80%）比公立多，而私立的創辦者則來自各行各業，其中未立案的幼稚園托兒所數量更是佔了約 1/5。再者，我國目前並沒有研究資料顯示公私立學校間的優劣比較。

（這樣的背景差異，是否會影響教育券發放的效果是值得深思的。）

- 美國是個多種族多元文化的國度，這種特點也充分反映在其學校的經營上，尤其在「家庭選擇學校計畫」的推動下，各級學校無不針對該學區家長的需求，積極發展具特色的課程與教法；呈現不同的教育理念與學風，以滿足「小眾」的需求。因此除了在「量」上能滿足家長的需求外，在「質」上亦能呈現多種風貌與內涵以提供選擇。反觀我國各幼稚園托兒所的課程，大都引進自歐美日，少有本土特色。且在私立園所居多，面對市場競爭的壓力下，大家一窩蜂追求「流行」，廣設各種才藝教學，以滿足「大眾」的需求，

少有園所能夠或有能力去發展自己的教學理念與課程特色。在這種狀況下，我們目前並沒有提供家長「多元」選擇的大環境。

- 美國聯邦政府、各州州政府教育當局或民間基金會（如 NAEYC 與 CDA），皆有專責單位與人員對各級學校進行評鑑，提供家長客觀的資訊，作為選擇學校的重要依憑。反觀我國目前並無類似單位或機構，對幼稚園托兒所進行「品管」。

（在未立案園所充斥、未能提供家長多元選擇，亦無常態性公平客觀的評鑑制選則「促進幼教構娘性競爭，提昇幼教品質」「解決未立案機構問題，維護幼兒受教權益」的目的，這些問題更值得我們深思。）

美國目前實施教育券所面臨的爭議點與企待突破困境，有下列幾點：

- 學校經營商業化

在各校（尤其是私立學校）競爭白熱化下，許多商業性措施，如：行銷廣告、建立公關管道、廠商贊助、裁員、進入股市交易...等，勢必會進入校園行政系統，這是否會影響學校的「教育本質」，讓學校的經營變質？

- 製造「教育券」等於「教學品質」，且私立比公立好的假像？

School choic program 大肆推動的結果，讓許多家長與學生爭相進入私校就讀，但並沒有研究報告可充分證明，學生的成就表現與學校的教學內涵有絕對的相關，也沒有資料可充分證明，學生就獨私校後成績就獲得獲得改善，且家長轉學的原因不見得一定與學校辦學效率有關。再者，影響學校辦學效率與教學品質的因素相當複雜，目前並沒有確切的資料顯示，公立學校的辦學效率已因教育券的實施而獲得提昇。

- 弱者愈弱強者愈強

「教育券」的實施，使得積極有定見的家長與表現好的學生轉出學校，也同時帶走龐大的教育經費，留下表現不好、難教養的學生和一批原本就不關心子女的家長；將改革的中堅力量抽離，加上經費縮減，是否會使得原本體質就不佳的學校，更難以起死回生？

- 龐大的經費需求

龐大的經費支出讓各州政府有陷入財務困境之餘。

- 違憲困境

美國憲法規定政治與宗教必須分離，「教育券」的實施是以政府的經費資助私立學校，而私立學校中有 85% 是由教會所支持，此舉有違憲之虞。

- 中心思想的瓦解

各國的公立學校都有一個重要的使命，就是培養對國家民族及歷史文化

的認同，強調共同性與羣性，而「教育券」與其他型式的「家庭選擇計畫」，都是強調的是地方分權，建立自己文化特色的政策，長久以後是否會降低人們對不同羣體的包容性，讓社會陷入分崩離析的困境。

- 教師工作權不保

大批美國教師走上街頭抗議教育券的發放，其原由主要在於辦學不佳的學校有權裁撤教師，但並沒有有力的研究可充分證明，教師是辦學品質不好、學生表現不佳的元兇，諸如設施、教材、班級人數、上課天數與時數...等都可影響辦學品質的關鍵因素，如何保障教師的基本工作權，不會成為「教育券」政策下的犧牲品，是相關當局亟需解決的問題。

- 製造公平、自由假象？

「教育券」的立意是藉由市場競爭與家長選擇權的機制，打破學區限制，讓每個家庭都能依其所需，為子女選擇最理想的學校。然現實的世界是，中產階級的家庭較有能力取得各校相關資訊，也都自備交通工具，這使得中產階級家庭在選擇學校上永遠搶得先機。再者，家長在為子女選擇學校時並不全然會基於理性考量，所謂「物以類聚」；一般家長大都會讓子女進入相同教育價值觀（如：保守或開放）、同宗教信仰或同種族文化的社區學校就讀。在這種狀況下「教育券」的實施是否會加深社會的層級化，瓦解凝聚社會的中心力量？

由這些爭異點與困境來看，「教育券」實施面臨的層面相當複雜與廣泛，是無法單純的以「自由市場觀點」就可解決的，其實與一個國家的整體社會背景、教育環境及民主價值觀皆息息相關，所以截至目前為止，全美只有五個學區，針對少數學童實施教育券的發放，且都持續在追蹤、評估其效果，尚無定論。相對的，我國自民國 87 年起台北市發放幼兒教育券後，短短三年間就已實施全台發放。以我國幼兒教育的大環境來看，尚有許多根本的問題亟待解決，如：幼稚園托兒所的定位問題（是國民義務教育？社會福利機構？亦或私人營利機構），合格教師比例偏低、也無客觀評鑑制度，再者，除台北市外，幼稚園托兒所目前並無專責機構，且分由教育部及內政部管轄；各司其政，無法統整資源。這些問題都不是單純的以「教育券」就可以解決的。更重要的，截至目前為止並無具體資料可以證明，台北市整體的幼教大環境品質已因教育券的發放而獲改善；幼教評鑑結果顯示，台北市幼兒園所合格師資比率、未立案幼兒園所數、環境設備與教學品質，似乎仍在原地踏步。

在幼教大環境尚未成熟的情況下，就冒然全面且統一性的「教育券」發放，是「有錢大家拿」心態驅使，亦或育行政部門為政黨候選人政見背書，以「鈔

票」換「選票」？我們面對幼教問題應從根本問題做起，循序漸進的回歸教育本質；先在整體教育體制中，獲得清楚的定位及發展方向，再解決資源分配與實質內涵問題，否則「教育券」恐淪為政治家的選舉花招。今年共計約 24 萬名幼兒，總經費達 13-14 億元的支出（相對的就會對其他教育經費產生排擠作用），這麼龐大的經費支出是否能確保幼教品質的改善？天下沒有白吃的午餐，納稅人豈都願意當冤大頭？

## 陸、參考資料

- 台北市政府 ( 民 86 ) : 台北市政府幼兒教育改革諮議報告書-基層教師的心聲。台北市政府
- 教育部第七次全國教育會議實錄編輯小組 ( 民 83 ) : 第七次全國教育會議實錄。台北 : 教育部。
- 教育部 ( 民 84 ) : 中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景。台北 : 教育部。
- 符碧真 ( 民 88 ) : 從美國教育券之實施論我國教育券政策。教育研究集刊 , Vol.42 p.203-p.232。
- 盧美貴 ( 民 86 ) : 台北市幼兒教育券政策研究 台北市政府教育局委託專案
- Beales,J.R.,Wahl,M. ( 1995 ) : Private Vouchers in Milwaukee: The PAVE Program In Terry,M.Moe ( Ed ) ,Private Vouchers ( pp 41-73 ) Stanford,CA:Hoover Institution Press.
- Catterall,J.S. ( 1984 ) : Education Vouchers. Bloomington: The Phi delta Kappa Educational Foundation.
- Center for Education Reform. ( 1996 ) : School Reform in the United States: State by State Summary.ERIC:ED396366.
- Chubb,J.E.,& Moe,T.M. ( 1990 ) : Politics, Markets and America's Schools. ashington DC:Brookings Institution.
- Cookson, P.W.Jr ( 1994 ) : School Choice: The Struggle for the Soul of American education. New Haven,CT:Yale University Press.
- Coons, J.E., & Sugarman, S.D. ( 1978 ) : Education by Choice: the Case for Family Control. Berkeley: University of California Press.
- Coons, J.E., & Sugarman, S.D. ( 1990 ) : The Private school Option in Systems of Educational Choice. Educational Leadership,48 ( 4 ) ,54-56.`

NEA Today ( 1999, Sep. ) .One Loss Three Wins. Vol.18 Issue 1,p16-17.

Elam,S.M. ( 1995 ) : How America Views Its Schools: The PDK/Gallup Polls,1969-1994.ERIC:ED380891

Elam,S.M. ( 1999 ) : Florida's Voucher Program. Phi Delta Kappan, Vol.81.Issue 1.

Finn,C.E.Jr.,Manno, B.V., Bierlein., & Vanourek,G. ( 1997 ) : Charter Schools in Action:Final Report. Washington,D C: Hudson Institute.

Friendman,M. & Friendman,R. ( 1980 ) : Free to Choose. N.Y.: Harcourt,Brace, Hohanovich.

Fuller,B.,Elmore,R.F.,& Orfield,G. ( 1996 ) : Policy-Making in the Dark: Illuminating the School Choice Debate. In B.Fuller,R.F.Elmore, & G. Orfield ( Eds ) , Who Choose? Who Loses? Culture, Institutions and the Unequal Effects of School choice ( pp.1-21 ) .New York: Teachers college Press.

Greene,J.P., Howell,W., & Peterson,P.E. ( 1997 ) : An Evaluation Of the Cleveland Scholarship Program.Cambridge ,MA: Harvard University ,Program in Educational Policy and Governance.

Greene,J.P.,Peterson,P.E.Du,J.,Boeger,L.,& Frazier,C.L. ( 1996 ) : The effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation. Occasional Paper 96-3. Cambridge,MA: Harvard University,Program in Educational Policy and Governance.

Henig,J.R. ( 1994 ) : Rethinking School Choice: The Limits of the Market Metaphor.Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hill,P.T. ( 1995 ) : Private Vouchers in New York City: The Student-Sponsor Partnership Program. In T.M. Moe ( Ed. ) , Private Vouchers ( pp.120-135 ) .Stanford,CA:Hoover Institution Press.

Linda,M. ( 1991 ) : Why Conventional Education Reform Fails:The Case of Market-Based Restructuring. ERIC: ED397210.

Martinez,V.,Godwin,K.,& Kemerer,F.R. ( 1995 ) : Private Vouchers in San Antonio:The CEO programs. In T.M. Moe ( Ed. ) , Private Vouchers ( pp.74-99 ) .Stanford,CA:Hoover Institution Press.

Martinez,V.,Godwin,K.,& Kemerer,F.R. ( 1996 ) : Public School Choice in San Antonio:Who chooses and with what Effects? In .Fuller,R.F.Elmore, & G. Orfield ( Eds ) , Who Choose? Who Loses? Culture, Institutions and the Unequal Effects of School choice ( pp.50-69 ) .New York: Teachers college Press.

McGee,J.C.,& Kissane,B. ( 1994 ) : The Educational Voucher: Are We Ready for It? ERIC: ED379767.

Moe, T.M. ( Ed. ) ( 1995 ) : Private Vouchers.Stanford,CA: Hoover Institution Press.

Percy,S.L.,& Maier,P. ( 1996 ) : School Choice in Milwaukee: Privatization of a Different Breed. Policy Studies Journal ,24 ( 4 ) ,649-665.

Peterson,P.E.,& Noyes,C. ( 1997 ) .School Choice in Milwaukee. In D. Ravitch & J.P. Viteritti, ( Eds. ) New Schools for a New Century:The Redesign of Urban Education ( pp.123-146 ) .New Haven,CT: Yale University Press.

Powers,J.M.;Cookson JR,P.W. ( 1999 ) .The Politics of School Choice Research :Fact ,Fiction, and Statistics. Educational Policy, Vol.13 Issue 1.

Rofes,E. ( 1998 ) .How are School Districts Responding to Charter Laws and Charter schools? A Study fo Eight States and the District of Columbia. Berkeley: Policy Analysis for California Education.

Rouse,C.E. ( in press ) .Private Vouchers and Student Achievement: An Evaluaton of the Milwaukee Parental Choice Program. Quarterly Journal of Economics.

- Sider,R.J. ( 1999 ) .Making Schools Work for the Rich and the Poor. Christian Century, Vol.116 Issue 23.
- Tanani,C. ( 1996 ) .Voucher Initiatives: Financing School Choice, Term paper in Pittsburgh University.
- Weinberger,C.W. ( 2000 ) .Education: the Lobby versus the Children. Forbes, Vol.165 Issue 11.
- Wells,A.S. ( 1993 ) .Public Funds for Private Schools:Political and First Amendment Considerations. American Journal of Education, 101 ( 3 ) 209-233.
- Wildavsky,B. ( 1999 ) .The Governors are on a Roll. U.S. News & World Report, Vol.126.
- Witte,J.F. ( 1996 ) .Who benefits from the Milwaukee choice Program. In B.Fuller,R.F.Elmore, & G. Orefield ( Eds ) , Who Choose? Who Loses? Culture, Institutions and the Unequal Effects of School choice ( pp.25-49 ) .New York:Teachers college Press.
- Witte,J.F & Thorn, C.A. ( 1996 ) .Who Choose? Voucher and Intedistrict Choice Programs in Milwaukee. American Journal of Education. ( 104 ) 187-217.
- Yamashiro,K.,& Carlos,L. ( 1995 ) .Private School Vouchers. ERIC:ED392133.

# **American Experience: A Study of Education Voucher Policy**

**Vian-Ching Day**

## **Abstract**

During the past five years, Ministry of Education (MOE) in Taiwan has been making great efforts to the system of Nursery Education Voucher. This policy invites much discussion and leads up to the reexamination of our early childhood education. We have found many problems—inadequate budget, uneven distribution of resources, and preschool teachers of poor quality, for example. Nursery Education Voucher, therefore, has become the panacea for all of the problems in our early childhood education. The system was first founded in the States. For decades, it has been a major issue in the country if certain subjects are under discussion (e.g. the competition between public and private schools, the stratification of society, and educational option). Furthermore, great expectations are held by the governors for the solution that the system provides. Yet, public opinions on the policy are polarized into two opposing extremes. This essay probes into education voucher policy in the States, including the social background, its theoretical basis, the development, out coming effects, and the variety of public opinions, to explore the differences of the system in Taiwan from the States and provide a future reference for policymakers of education in Taiwan.