

教育研究集刊  
第六十六輯第一期 2020年3月 頁103-110

書評：評 *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to the America's Public Schools*  
(Vintage, 2014)

Book Review: *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to the America's Public Schools* (Vintage, 2014)

黃庭康



隨著席捲全球的新自由主義浪潮，世界多國出現不同形式的教育私營化及市場化政策。美國是西方自由民主陣營的龍頭大國，它的教育私營化改革可能影響其他國家的教育政策，成為邊陲地區的模仿對象。作為身處亞洲的教育學者，我們需要更深入了解美國教育私營化的成因、推行的經過及其所帶來的後果。D. Ravitch的*Reign of Error*是一本能夠幫助我們了解美國教育私營化的好書。Ravitch是官學兩棲的重量級人物，她一方面是頂尖的教育史學者，目前是紐約大學榮譽講座教授，曾出版過多部極有影響力的著作，另一方面她曾在1990年

代初期出任美國教育部的助理秘書長（Assistant Secretary），又曾被老布希（G. H. W. Bush）及柯林頓（W. J. Clinton）總統任命多項重要公職，協助推行教育改革。優秀學者的卓越分析能力加上在國家教育決策權力核心長年的近距離觀察，Ravitch言論的分量絕對不容忽視。更值得注意的是Ravitch「棄暗投明」的個人經歷。她在2000年曾經是小布希（G. W. Bush）總統教育私營化政策的積極支持者；但她在2010年突然「以今天的我打倒昨天的我」，轉而高調抨擊以給予家長「選擇」（choice）之名放任私人財團進入教育領域營辦學校、導致公立學校瓦解等災難性的後果。*Reign of Error*是Ravitch從教育私營化支持者變成反對者後的深刻反思。

*Reign of Error*開宗明義指出，美國近年教育私營化改革根源是虛假的危機意識。近二、三十年來新右派利用各種宣傳管道不斷地攻擊公立學校缺乏效能、管理不善、學生水平低落、過度保護教師及教育行政官僚，以及漠視家長及學生的需求，又批評公立教育的失敗嚴重損害國家的經濟競爭力，導致美國國力大幅下滑。新右派提出以私營化解決教育危機，具體做法是以試驗（testing）手法評量學校的效能，把表現欠佳的公立學校——意思是學生學科試驗分數（testing scores）偏低的學校——關閉重組或交由私人經營。Ravitch認為教育原本屬公共事務，應該服務公眾利益、向公眾負責。私營化利用大量國家財源補助由私人營辦、以營利為目的，但欠缺公眾監管的學校，嚴重損害了教育的公共性。

Ravitch指出，2001年小布希總統的《一個都不能少》（No Child Left Behind）政策是美國教育私營化的重要里程碑。《一個都不能少》的基本假設是客觀的測驗評量，加上要求教育工作者對學生表現問責（accountable）有助於大幅提升學校效能。其後，美國國會立法規定所有第三班至第八班（相等於臺灣小三至國中二年級）學生必須每年接受閱讀及數學能力的測試，以考核學校的效能。《一個都不能少》又推動以特許學校（charter schools）取代效能欠佳的公立學校。特許學校由政府出資、由私人經營，但學校營運者在課程、人事、管理及資源運用等方面都被賦予極大自由度。特許學校的模式在1988年就被提出，早期的目的只是讓辦學者有更大彈性實驗不同的教育理念。1991年明尼蘇達州首度通過《特許學校法案》，翌年美國出現第一所該類學校。2001年《一個都不能少》法案通過後，特許學校數量大幅上升。

2008年歐巴馬（B. Obama）總統上台後推出《邁向巔峰》（Race to the Top）計畫，把教育私營化更往前推進一大步。《邁向巔峰》法案通過後，國會撥出50億美元鼓勵各州推行教育改革。申請《邁向巔峰》款項的州政府必須採用計畫規定的課程，定期以測試評量教師的表現及學校的效能，處罰甚至解雇表現欠佳的教師，以及把效能不彰的公立學校改組為特許學校。《邁向巔峰》計畫為經濟勢力提供進入教育市場的機會。比方說，該計畫推出後，億萬富豪、微軟創辦人比爾蓋茲（Bill Gates）的基金會Bill and Melinda Gates Foundation斥鉅資補助有意願申請《邁向巔峰》款項的州政府撰寫申請計畫書。許多企業及與Bill and Melinda Gates Foundation性質類同的基金會藉《一個都不能少》及《邁向巔峰》之類的計畫把美國教育改造為牟利事業。財團的介入導致愈來愈多學校被不需向民意負責的企業執行董事主導。

企業背景的教育私營化推行者不斷地宣稱，唯有引入市場競爭機制才能改善學校的效能、拯救國家免於繼續衰落。他們認定教師的首要任務是提高學生測試的分數，而並非關心、愛護及啟發學生。然而，這些自稱關心國家及下一代的「改革者」都一直對公共教育經費不斷地被削減、學校的種族區隔及愈來愈多學生來自窮困家庭等現象視若無睹。他們也無視特許學校中弱勢背景、身心障礙、來自破碎家庭及母語非英語學生的比率偏低。私營化推行者跟過往教育改革者一直強調要強化教師專業能力、增加教育經費、更公平合理地分配教育資源、提高師生比例、縮減每班學生人數及打破學校的種族區隔（desegregation）等立場背道而馳。私營化方案把教育問題歸咎公立學校缺乏競爭及淘汰機制，而不是從根源處理問題。此外，私營化推動者提出的改革方案並非立足於客觀的事實。教育危機論者不斷指責美國學校欠缺效能、學生學業表現愈來愈不濟。但National Assessment of Educational Program (NAEP)——美國最有公信力的學生學業能力表現測試——資料顯示當今美國公立學校學生在語文、科學及數學的表現都遠勝四、五十年前。跨國研究又發現美國15歲非貧窮家庭出身學生的學業表現絕不遜同年齡上海學生，並明顯優於芬蘭、韓國、日本、紐西蘭及加拿大的同儕。另外，教育私營化推動者宣稱提高學生的測試分數有助於提升國家競爭力、推動美國經濟發展。但Ravitch反駁儘管美國學生在跨國學業能力測試表現一直平凡無奇，但美國教育給予他們極大空間發展個性及創造力，造就了美國在經濟及科技

的領先地位。她感慨當中國及韓國等在跨國學業能力測試表現亮麗的國家抱怨國內教育扼殺新一代創造力、希望模仿美國教育模式時，美國的私營化推動者卻試圖自毀長城。Ravitch又重申，到目前為止沒有證據顯示學生的學業測試分數對國家經濟表現有正面作用，多項研究的結果都只能證明一定程度的教育發展是經濟起飛的必要條件，可是一旦超過這起飛的門檻，教育與經濟的關係就變得不明確。

《一個都不能少》及《邁向巔峰》計畫支持者又宣稱目前的教育體制無法幫助弱勢藉教育往上流動，因此需要引入競爭及選擇機制以縮減教育不平等。但NAEP數據顯示，過去二、三十年美國黑人及西班牙裔學生的學業表現一直有改善，只是因為白人學生的改善幅度更大，族群教育成就差距一直維持。數據又顯示族群教育成就差距在1970-1980年代顯著縮減，該時期是學校反種族隔離、聯邦政府願意投入資源幫助黑人及貧窮家庭、學生及師生比例提高的年代。Ravitch重申不增加資源幫助弱勢背景學生，但以學生的試驗成績評估教師及學校效能，只會驅使學校看重有學習動機、原本學業能力已經不錯的「可造之材」，把需要投入更多資源才能看到教學成效的弱勢學童視為去之而後快的負累。

《一個都不能少》及《邁向巔峰》計畫支持者批評公立學校教師一直以愈來愈多學童來自貧窮家庭為學校成效不彰的藉口，抗拒把競爭及問責機制引入教育體系。然而，Ravitch強調目前美國有四分之一學童來自貧窮家庭，大量研究顯示貧窮損害孩子的身心健康，嚴重影響他們的學業表現。即使在南韓、芬蘭及加拿大等跨國學童學業成就測試名列前茅的國家，出身低社經地位孩子的表現亦遠遜於優勢背景的同儕。因此，貧窮不是藉口，單單改變學校、不改變社會絕不足以提升弱勢孩子的學業表現。

教育私營化推動者認為教師要對學童的學習表現負責，他們相信引入獎金制度、取消教師的終身僱傭（tenure）可以迫使他們提升教學表現。然而，大量研究發現家庭對學業成就的影響力遠超過學校及教師。而且一旦引入以學生測試表現為依據的獎罰制度，教師在壓力下極可能放棄最需要幫助的學生，也間接鼓勵學校忽視非測試科目，造成課程的狹隘化。Ravitch又質疑取消教師終身僱傭、授權學校解僱「不稱職」教師有助於提升教育效能。NAEP數據顯示，美國學童

學業表現優異的州都有相對強大的教師工會組織、《教師法》也給予教育專業人員較完善的僱傭保障；學業表現最差的幾乎都是貧窮家庭比率最高、教師最缺乏保障、教育專業組織疲弱的。不處理貧窮問題，以教師做代罪羔羊根本是本末倒置。

如上文所言，1991年明尼蘇達州成為美國首個立法准許營辦特許學校的州，翌年，該州出現全美第一所特許學校。20年後，2012年，已制定同類法案的州升為42個，全國特許學校超過6,000所，學生人數占全國幼教到高中人數的4%。網上資料顯示，到了2016-2017學年，全美特許學校數量超過7,000所，學生人數約320萬人，占全國中小學學生人數約5%。各州中加州特許學校數量為全國之冠。2012年該州境內共有超過1,000所該類型學校，學生人數共四十八萬多人，占全州中、小學生的8.6%。加州特許學校數量在全國一枝獨秀，因為加州政府一直不遺餘力地要瓦解公立教育系統。它在2010年通過《家長啟動法案》（Parent Trigger Law），授權一旦公立學校被評定為效能不彰，家長可以表決方式決定學校的命運。法案規定只要有超過一半家長投票同意，他們就可以接管學校，然後改變學校的經營模式（其中一個改變的選項是把學校交由私人以特許學校方式營辦）。《家長啟動法案》通過後出現了「家長革命」（Parent Revolution）之類的組織。它們的金主是Bill and Melinda Gates Foundation、Walton Family Foundation及Hewlett Foundation等基金會。在經濟勢力支持下，「家長革命」之類的組織到處推（煽）動家長利用「啟動法案」表決接管公立學校。到2019年，全美大約20州有類似「家長啟動」的法案。不少家長已經被財宏勢大的資本家動員起來為教育私營化背書。

儘管目前大部分證據顯示特許學校的行政成本偏高，而且如果學生背景相若，特許學校及公立學校學生的學業試驗成績並沒有明顯差別，美國多個政府部門繼續積極推動這類型學校的發展。比方說，聯邦政府教育部把提高州內特許學校比例列為州政府爭取《邁向巔峰》計畫款項的其中一項重要條件；稅務部以免稅優惠鼓勵投資營辦該類型學校；移民部推出EB-5方案，讓投資特許學校金額達50萬美元的外國人取得綠卡。因為國家的推動，愈來愈多跨國金融集團加入投資特許學校。金融力量的介入促成特許學校連鎖店化。在2010年代初期美國約有200個連鎖經營特許學校的組織（Education Management Organizations, EMOs），

大約有一半特許學校學生就讀於EMOs經營的學校。其中最大規模的EMOs是土耳其背景的Gulen，它在2013年名下共有140所學校，分布於全美26個州。

教育私營化嚴重破壞了美國教育的公共性。特許學校的營運經費相當部分來自政府補助，然而它們享有極高的自由度，大部分州政府御免它們不受公共財務監管。特許學校又有權僱用不具備教育專業資格者任教。2009年的數據又顯示該類型學校只有12%教師有加入工會，因為教師缺乏組織性，學校的經營除了不太受國家的監管，也不受教育工作者集體力量的制約。另外，統計數據顯示大部分特許學校都以牟利為目標。美國立國二百多年來教育一直被視為是「共和國之柱」（pillars of republic），為建立自由、民主、平等的社會發揮關鍵作用，以營利為辦教育目的學校幾乎是聞所未聞。但近二、三十年的教育私營化趨勢打破了這傳統。

更令Ravitch擔憂的是介入教育的經濟勢力一直積極培育下一代的教育私營化接班人。舉例來說，從1989年成立以來，非營利組織「為美國而教」（Teach for America）每年從頂尖大學招募優秀畢業生，接受五星期教育專業訓練後到公立或特許學校服務任教兩年。「為美國而教」獲得Walton Family Foundation等基金會資助，目前每年大約從四萬多申請人選拔出三千多名學生受訓。它在2014年的營運成本就高達三億多美元。被「為美國而教」以速成方式培養出來的教師大概比傳統師範教育體系的教師更能接受以企業方式營辦教育。許多有野心、具能力、外型亮麗、名門及名校出身的年輕人在經過「為美國而教」洗禮後成為EMOs的行政總裁、特許學校的經營者，以及協助州政府草擬《一個不能少》及《邁向巔峰》計畫申請書的顧問。

*Reign of Error*是一部值得一讀的優秀作品，對了解當代美國教育非常有幫助。Ravitch是一位出色的說書人，她藉流暢文筆把美國近二、三十年教育私營化的故事娓娓道來，把複雜的前因後果及許多關鍵的人及事都交代得很清楚。該書又講述許多有趣、但駭人聽聞的事件——例如《家長啟動法案》通過後，只要51%家長同意便可以接管公立學校；投資50萬美元經營特許學校便符合資格申請綠卡等。此外，*Reign of Error*書中多處引用具體的數據挑戰人們對美國教育的常識想像——例如：它以NAEP的數據質疑美國教育危機的講法，指出過去10年美國學校的教學效能其實有不斷提高、黑人等少數群裔的學業表現一直有改善等。

Ravitch教導身處臺灣的我們不要人云亦云，不要輕易相信教育「危機」、「衰壞」、「崩潰」等聽起來很聳動的論述，提醒我們應該深入研究教育問題的原因、要求具體的證據、小心評估各種可能性後才做出結論。

另外，*Reign of Error*還提供了一個比較的角度，刺激我們思考臺灣教育的特性，加深對我們教育體系的瞭解。如本文開首所言，近數十年來新自由主義帶來的教育私營化浪潮對全世界構成衝擊。然而因為不同國家的具體情況不一，教育體系受影響的程度及方式都不盡相同。Ravitch討論的是美國的個案，但美國國情以及教育發展軌跡都跟臺灣有重大差別。從*Reign of Error*一書所見，美國推動教育私營化的力量非常強大，聯邦及州政府、財團及家長等聯手攻擊公立學校，試圖以私人營辦的學校取而代之。筆者在閱讀該書時不期然自問：臺灣有可能出現像美國這麼強大的力量推動教育私營化改革嗎？我們的公立學校會否有一天被指責為欠缺效能，需要引入競爭機制，以私人營辦的學校取而代之？臺灣政府未來會否立法鼓勵私人以教育營利，甚至讓外國人藉投資教育取得居留權？筆者認為這些問題的答案應該都是「不會」。

首先，跟美國及其他西方國家不同的是，臺灣私立學校一直在教育系統中處於從屬（subordinated）位置。戒嚴時期國民黨一直試圖利用學校灌輸對黨國的認同。為了確保教育體系忠誠地執行黨的政治任務，國民黨力圖由國家全面掌控教育、對私人參與辦教育抱懷疑態度。即使後來因為公立教育資源不足而「鼓勵」私人興學，掌權者對私校也設下極多限制——包括規定必須採用官方課程及教科書，學費不能太高，拒絕讓私校教師享受公立學校教師的福利，以及限制私校招生自主權、讓它們無法跟公立學校競爭學業成績優異的學生等。而且因為教育對維持政權起關鍵作用，國民黨掌權者一直都願意投資改善公立學校。這些政策導致私校難以提供比公立學校不一樣或更好的教育服務，私立學校於是從來不是大部分家長及學生的首選。解嚴後儘管已經歷過教育改革運動及幾次政黨輪替，社會的氛圍也遠比之前自由，但公立學校的霸權地位看來仍沒有被撼動，「最好」的學校（升學率最高、在社會人士心中最具地位的學校）仍然是公立的。私立學校大體上只是扮演輔助的角色，彌補公立學校數量之不足。

其次，臺灣教育的公共性也是抑制私營化的重要因素。在戒嚴時期國民黨把教育與國家的命運在論述層面上扣連在一起，不斷宣揚教育的神聖性，強調教

育的任務是要使國家強大，好為反攻大陸做準備。因為這種思維的影響，政府在1950-1970年代把私立學校「公化」。具體做法包括如上述提及過的規定私校必須採用政府頒布的標準課程；不斷宣稱私校跟公立學校的目標都是為國家服務、為國家儲才，兩者唯一差別只是前者由私人出資，後者經費來自國家。「公化」私校又導致政府要求所有私立學校辦理財團法人登記，把學校的土地、財產歸入法人，不再由私人擁有；又藉《私立學校法》禁止以辦學營利，規定私校的盈餘必須用以改善學校的教育品質，不能歸個人所有。到了解嚴後三十多年的今天，戒嚴時期形成的「教育是公共事業、應該為集體利益服務」的觀念依舊深植人心；《私立學校法》禁止以辦學牟利的條文仍然沒有被挑戰；試圖以辦學牟取經濟利益者只能偷偷地用不合法的手法達到目的。教育的公共性限制了新自由主義對臺灣的影響。臺灣教育相對高的公共性是威權統治的非預期後果（unintended consequence），是戒嚴時期留下來的珍貴遺產。我們在糾正威權時期的種種缺失時，不應不分青紅皂白地否定一黨專政年代留下的一切。相反地，我們應該珍惜保護及適度改造臺灣教育的公共性，確保教育體系更有效的為社會整體利益服務。

DOI: 10.3966/102887082020036601004