

臺灣教育社會學研究 二十卷一期

2020年6月，頁117~125



書評：Public vs. Private: The Early History of School Choice in America

黃庭康

中央研究院社會學研究所

隨著新自由主義興起，過去20、30年世界多國出現教育私營化及市場化的趨勢，各國政府都逐漸減少直接營辦學校，開放讓更多私人團體及個人辦學。教育私營化趨勢引起學界的注意，促生了大量學術研究。然而到目前為止，相關研究欠缺歷史的向度，學者們主要關注當代教育市場化政策的形式、執行過程及結果，極少關注新自由主義出現以前私立教育的發展。缺乏歷史向度使得我們的眼光侷限於當下，無法從過去汲取經驗及教訓。美國教育史學者R. N. Gross的《公私對壘：美國學校選擇的歷史》（*Public vs. Private: The Early History of School Choice in America*，以下簡稱《公私對壘》）試圖打破教育私營化研究「去歷史化」的限制。該書探討美國立國200多年來私立教育的發展，將近年教育私營化改革重新放置回歷史脈絡。Gross相信公共及私人部門存有相輔相成的共生關係，兩者絕非只有矛盾對立。因為研究交通、醫療衛生、公共建設等領域的學者早已發現，過往兩個多世紀美國的國家（the state）往往藉著與私營部門合作而提供更多、更有效的公共服務，擴大政府的管治能力（governing capacity）；私人部門也藉

著參與公共政策而得以壯大。然而，學界一直忽略教育領域公共及私營部門的合作關係，《公私對壘》即試圖填補公共政策研究這一空白。

美國立國初期公立教育系統的規模有限，學校教育受市場需求主導並呈現多樣性。十九世紀初期美東在新英格蘭地區存在有為數不少的「營業學校」（*venture schools*）。營業學校大部分是由營運者兼任教師的一人學校，教師收取學費藉以謀生，課程是基本的讀、寫、算。另外，還有教授類似中學程度人文學科的「學院」（*academies*）。學院亦以營利為目的，學生需繳交學費。共同學校（*common schools*）或「區域學校」（*district schools*）是最早期的公立學校，經費來自地方稅收，收容區內兒童。因為地方財源有限，早期的公立學校一般學年只有數個月。如果要延長學年，就須依靠私人資源的投入——如收取學費、接受地方人士捐款等。儘管當時美國東北部立法規定社區人口超過一定數量就必須開辦免費的公立學校收容區內兒童，但相關法案沒有普遍落實，公立學校數量十分有限。美國立國之初教育體系被市場主導，一定程度是因為A. Smith自由經濟思想的影響力，不少人相信放任學校彼此競爭，讓家長及學生自由選擇，有助提高教育的品質。

到了十九世紀中葉，愈來愈多人認為國家應該積極推動教育發展，讓所有（白）人都有機會接受教育。首先，因為工業化及都市化衝擊原本平靜穩定的農業社會，加上移民不斷湧入，掌權的新英格蘭中產階級新教徒漸覺需要藉由學校教育教化民眾、重建社會秩序。其次，早期許多美國移民在歐洲時受過宗教迫害，移居新大陸後希望建立政教分離、教會勢力受約束的自由社會。這背景導致美國「非國教」（*disestablishment*）的傳統。1791年第一次修訂的憲法明定美國不設國教，各州政府也陸續撇清與原本關係密切的教會或教派的關係。1833年麻省停止對公理會（*Congregational Church*）的財政補助時，各州政府大體上已經完成了政教分離的「非國教」工程。教會影響力被弱化後，人們期待國家在教育民眾、灌輸道德方面扮演更重要的角色。

大約從1840年代開始，新教徒積極推動發展公立教育。東北地區多州政府增收州稅及地方稅以增加公共教育資源，公立教育體系在新教徒推動下逐漸成長。公立學校數量大幅增加，愈來愈多學校免收學費、學期也漸漸拉長。1865年內戰結束後，戰勝的北方施壓要南方各州建立公立教育系統。各州政府又陸續立法強制兒童就學——1867年美國只有麻省一州有強制入學法令；不到20年後，1883年增加至14州。公立教育發展導致營業學校及學院式微，教育體系也從競爭性的市場模式轉變為非競爭性的公共服務模式。

然而，公立學校的主導地位在1870年代左右受到天主教背景私立學校的挑戰。從十九世紀中葉開始歐洲天主教移民大量湧入美國，並聚居於東北部及中西部的工業城市。天主教徒認定公立學校被不懷好意的新教徒掌控，因此不願意「送羊入虎口」，情願自己辦理學校教育下一代。這些學校由天主教區堂（parish）營辦，因此又稱「區堂學校」（parish schools）。1884年在巴爾的摩（Baltimore）舉辦的全美主教大會確認區堂學校對美國天主教的存亡發揮著舉足輕重的作用。會議又決議敦促各地區天主教會廣設學校，並規範信眾必須把孩子送入區堂學校就學。因為天主教會積極推動，美國區堂學校數目在其後10年間倍增至4000多所，學生人數高達80萬（絕大部分是第一代或第二代移民）。許多區堂學校（除了愛爾蘭天主教背景的）都不以英語授課。因為天主教移民期望利用教育保存族群身分認同，區堂學校宗教色彩甚濃，課程內容偏重族群的語言及文化。

在十九世紀中後期的美國，大部分天主教移民聚居在東北部及中西部的工業城市，從事低收入的僱傭勞動。當時美國公立學校基本上免收學費，加上大部分天主教移民都是貧窮的勞工階層，區堂學校必須將收費控制在極低水平。因為大部分區堂學校的主管及教師都是神父及修女，他們單身，無家庭負擔，學校只需提供他們基本的食宿而不必支付薪金。神職人員的人力資源大幅降低營運成本，大部分學校可以收取低廉學費甚至完全免費，對公立學校的收生構成威脅。為了反制區堂學校，有部分公立學校在課程內加設德文、波蘭文、義大利文等移民母國的語言，試圖吸引天主教移民子弟入讀。

區堂學校的擴張讓新教徒掌權階級備受威脅。

新教徒在十九世紀後期利用影響力向區堂學校發動猛烈的政治攻勢。他們主導的共和黨（Republican Party）從1870年代到1890年代在29州立法，禁止宗教背景學校接受公共財政資源補助。差不多在同一時期，美國多州通過強制入學法令。天主教徒擔心州政府下一步會以區堂學校設備比不上公立學校，或者並非以英語授課為藉口，而不承認它們是「學校」，就讀的學生也不被認定有在就學，最終學校會被迫關閉。

然而，新教徒的攻勢無法阻擋區堂學校爭取公共資源，更遑論壓抑它們的擴張。早在1870年代開始天主教私立學校與地方政府形成緊密的合作關係。例如，1873年在紐約州小鎮波啟浦姿（Poughkeepsie）地區的教育局（school board）與區堂學校達成協議，政府以地方稅收支持學校營運，換取學校合作，依循公立學校法規將所有與宗教有關的教學及活動挪至課後。公私合作帶來「雙贏」的局面，一方面讓區堂學校獲得更多運作資源，同時也減輕地方政府提供教育的支出。從1870年代開始，這種公私合營模式愈來愈普遍，加上天主教會又成功爭取免稅優惠。物業稅（property tax）是美國地方政府的其中一項主要收入來源，一切私人物業（房屋及土地）的擁有者每年要按照物業的估價與稅率繳付稅金。區堂學校因為擁有土地及建築物，依法繳付物業稅將大幅提高營運成本。為了取得免稅優惠，天主教會不斷強調學校的公共性，他們聲稱儘管學校由私人營辦，但卻為廣大群眾提供教育，大幅減低政府的財政負擔，發揮著重要的公共服務功能。多州法院認同天主教會的說法，判定區堂學校應享有免稅優惠。

另外，強制入學法令的執行也沒有預期的嚴苛。首先，區堂學校提供大量教育機會（如十九世紀末費城有40%小學生就讀這類型學校），打壓它們的後果是必須承受更沉重的財政負擔。地方政府當然知道這不是聰明的作法。其次，天主教徒日益增長的政治影響力也迫使政府難以採取強硬手法對付私校。隨著歐洲移民繼續湧入，天主教選民人數愈來愈多，愈來愈能夠左右地方選情，1885年波士頓選出了一位愛爾蘭天主教徒背景的市長。另外，

1890年威斯康辛州「變天」的案例進一步提醒地方政治勢力不可對私立學校輕言打壓。威斯康辛州傳統上是德裔移民的大本營，從德國移居的天主教徒與新教路德派（Lutheran）各占州內非美國出生人口的一半，兩個移民族群都營辦以德語授課的私立學校教育下一代。共和黨從大約1860年代開始主導威斯康辛州的政治。但1889年在該黨背景的州長支持下，威斯康辛州通過強制學童入讀英語授課學校的法案。結果原本親共和黨的路得派信徒「倒戈」，與一直支持民主黨的天主教徒聯手反抗。翌年共和黨在該州州長及主要城市市長選舉中一敗塗地，被民主黨候選人取而代之。數年後，毗州與伊利略州的共和黨也因為支持針對私立學校的法案而在選舉遭到挫敗。

因為私立學校大幅減輕政府財政負擔，加上天主教徒的政治影響力，以強力打壓消滅區堂學校的手法已變得不可行，新教徒主導的政治力量慢慢轉用懷柔政策，將其吸納馴化成為官方系統的其中一部分。從1890~1915年25年間，美國天主教人口翻了一倍至1600萬人，全美國有31個人口超過10萬的城市天主教徒占大多數，全國就讀天主教私立學校的學童人數高達200多萬人。但隨著學校及學生人數增長，區堂學校受到愈來愈多的國家管控，天主教學校與公立學校的課程愈來愈相似，私立學校與公立學校學生相互轉學的情況日益普遍，更多區堂學校接受政府補助，改用英語授課，採用合乎官方規定的師資，宗教色彩變得淡薄。區堂學校做出讓步，一方面因為按照教育法規營運可以換取免繳物業稅及政府的補助；另一方面與公立學校接軌有助「永續經營」。因為天主教私校絕大部分都是小學，中學校數量有限。十九世紀時大部分小學生畢業後就進入勞動市場，區堂學校不太需要考慮學生的升學問題。然而，二十世紀初期中等教育漸漸普及——統計顯示從1890~1930年間中學生人數增長了16倍。天主教會限於財力無法大量營辦中學，大部分區堂學校學生畢業後要到公立學校升學，教會必須確保學校的課程與公立教育體系能夠銜接、學生的資格被公立學校認可。在此背景下，學校為了生存必須與主流學校接軌。此外，美國天主教領導層的世代更替亦促成區堂學校「去邊緣化」。美國在1920年代已有本土出生的神父在教會攀升到具有

影響力的位置。相較移民的一代，他們傾向本土取向，認同天主教社群要融入美國社會，並推動區堂學校英語教學及採用英文的課本。因為美國土生土長天主教徒人數愈來愈多，他們選擇學校時看重學校的教育服務以及是否有助孩子未來的教育及就業，不像上一代新移民般在意捍衛族群文化，新一代神父的主張得到很多教友的支持。因為區堂學校願意接受國家管控、願意融入教育主流，天主教營辦的私立學校成為教育市場的一部分，為家長在公立學校之外提供了選擇。

融入主流體系亦幫助區堂學校安然渡過第一次世界大戰後的反天主教浪潮。1910年代末期，德國軍國主義及俄國共產革命令美國對從歐洲來的人、事及觀念產生恐懼。保守的新教徒利用民眾排外心理，在各州推動立法取締私立學校。然而，因為區堂學校大部分早已在地化，新教徒立法的攻勢徒勞無功，天主教私立學校持續蓬勃發展。

第二次世界大戰後，私立學校再次捲入美國的族群政治。1954年美國最高法院就「布朗訴托比卡教育局案」（Brown vs. Board of Education of Topeka）作出裁決，判定托比卡市公立學校種族隔離的作法違反憲法。最高法院的判決意味著美國所有公立學校必須馬上實行「去種族隔離」（desegregation）政策，開放接受不同種族背景學童。許多白人家長因為無法接受子女與黑人共學而把孩子轉入私立學校，甚至運用政治影響力把孩子原來就讀的公立學校轉變成私校，以阻擋黑人子弟入讀。美國南部私校學生的比例原本遠低於北部——1950年代北部有20%中小學生就讀私立學校，但在南部只有5%。但學校「去種族隔離」政策實行後，南部私校數目大幅上升——從1964~1971年，南部12州私校學生人數上升差不多250%，密西西比州只接受白人入讀的私立學校數目從17所暴增至155所。白人主導的州政府給予這些私校免繳物業稅，讓學校捐助人享有減稅優惠，又提供減免學費補助。州政府以公共財政資源補助實行種族隔離私校的作法，引起黑人民權運動組織的反彈，甚至不惜對簿公堂。民權運動人士堅稱接受公帑的私立學校必須要配合公共政策，不能違背國家「去種族隔離」的方針，不可拒收黑

人學生。聯邦法院在多個相關訴訟中判決民權運動團體勝訴。

《公私對壘》是一部以紮實的歷史研究為基礎、文筆流暢、可讀性甚高的學術佳作。該書正文只有136頁（另有40頁註腳及33頁書目），以歷史學著作而言份量看似略嫌單薄。然而，Gross卻能在有限的篇幅簡潔有力地以具體的史料論述美國過去200年私立教育的發展，盡顯深厚的學術寫作功力。此外，正如筆者在本文開首所言，《公私對壘》把歷史重新帶入私立教育的研究。過去20、30年學界熱烈討論教育營化及市場化的課題，但到目前大部分研究主要針對私立教育是否合乎社會公義原則，以及市場化是否帶來高的組織效能、更佳的教育效果之類的問題，極少學者會從歷史角度探討教育私營化在不同社會脈絡的成因、發展經過及影響。《公私對壘》是一部重要的作品，因為它有助平衡相關研究去歷史化的偏差。透過美國過去兩世紀私立教育發展的軌跡，Gross告訴我們私立學校往往是因為人們不滿意公立教育體系而應運而生。然而，家長不滿意公立學校的原因有很多，除了當代新右派一直宣稱公立學校欠缺效率、提供的教育服務素質欠佳、不利學生的學業表現及未來前途外，社會衝突亦是促成人們需求另類教育選擇的重要因素。《公私對壘》的歷史案例顯示因為美國的天主教移民與新教徒對立，他們懷疑掌權菁英試圖利用公立學校消滅新移民的文化，因此另起爐灶營辦區堂學校；因為南部白人歧視黑人，他們開辦只收容白人的私校，以避免孩子與黑人共學。歷史的角度拓寬了我們的視野，使我們更注意到私立教育與社會權力的關係，提醒我們在思考當代的教育私營化方案時，必須具有更高的政治敏銳度，必須小心分析誰是市場化政策的持份者（stake holders）、私立學校擴張是為了促進社會整體利益或只是維護個別群體的私自利益（sectional interests）、私營化教育改革對社會整合會帶來正面或負面影響等重要問題。

《公私對壘》的另一重要貢獻是闡釋了公權力及私部門在教育領域彼此矛盾對立但又相輔相成的關係。許多市場化推動者都標榜私立教育為不滿公立體制的家長提供更多自由選擇。然而，該書的歷史案例顯示私營教育部門

的運作有賴公共政策的支持配合，一旦要爭取公部門的合作，私校就必須做出讓步——具體作法包括遵從國家教育則例、接受國家的監管、糾正有違國家政策方針的運作模式等。私校愈需要公權力的支持，就愈需要做出更大的讓步。結果可能導致私立學校大幅降低自主性及獨特性，不能有效發揮提供公立學校以外「另類」選擇的功能。

另外，《公私對壘》引入族群政治，對教育私營化貢獻良多。因為近代西方福利國家（welfare state）瓦解是導致教育私營化浪潮的其中一個最重要的背景因素，許多社會學者都從階級政治及資本主義危機等角度探討教育市場化課題，忽略了族群政治的作用。Gross運用的歷史案例，說明私立學校往往被弱勢族群利用抵擋主流教育體制的文化霸權，又被強勢族群用以維持與其他群體的區隔。他的觀點為學者們在政治經濟學以外指出另一條私立教育研究的進路。筆者近年研究臺灣私校問題，完全認同私立教育研究不可忽略族群政治因素。因為1950、1960年代在臺灣掌權的國民黨嘗試利用教育打造忠黨愛國的國民，掌權者試圖壟斷教育權力，希望教育體系完全由公立學校包辦，但後來因為財政資源有限，被迫開放私人興學。筆者研究發現當時臺灣大部分私立學校都由具黨政關係的外省人營辦，國民黨樂見外省人營辦學校，樂見私營教育部門掌握在「自己人」手上，同時期並推行疏散政策，以分散一旦戰爭發生時的風險。當局引導營辦私立學校者把學校分散設在中南部等北部以外地區，結果許多外省人營辦的私校招收的學生絕大部分是在地的本省子弟。另外，因為私立學校在人事方面擁有很大的自主權，外省籍的私校主管聘用大量相同省籍背景的師資。私立學校外省教師的比例往往超過90%，遠高於師資分配自師範院校公費畢業生的公立學校（1950、1960年代公立中等學校外省師資大約占50%~60%）。因為族群政治與疏散政策等因素交匯產生的作用，戰後臺灣的私立學校往往比公立學校更能把本省子弟集中，然後交由外省籍中國出生的教育權威（pedagogic authorities）施行教化。

總結而言，《公私對壘》是一部十分有價值的學術作品，值得所有關心

教育市場化課題的歷史學及社會學者閱讀。該書從歷史的角度反思私營化課題，刺激我們思考不同歷史政治脈絡下公權力與私營教育部門的關係，有助學者藉由比較分析建立解釋私立教育跨社會差異的教育社會學理論。