

南台人文社會學報 2011 年 5 月

第五期 頁 55-72

論傅里曼教育券思想

張育豪*

摘 要

傅里曼 (Milton Friedman) 世人所熟知的經濟學家，他所領導的芝加哥經濟學派(Chicago School of Economics) 與重貨幣主義 (Monetarism)，在二十世紀後期得到了重大的勝利，而他本人也在 1976 年獲得諾貝爾經濟學獎 (Nobel Memorial Prize in Economic Sciences) 的殊榮。經濟領域取得的巨大成就並沒有停止他學習的熱忱，自《資本主義與自由》一書問世後，他將研究的目標轉向公共領域與政治經濟學，教育券計畫 (voucher plan) 更是在這樣的背景下產生。故本文希冀從 Friedman 對經濟學的認知著手，沿著他的研究脈絡也更能了解他對教育券制度理念的由來。和過往教育學者關注的目標不同，Friedman 希望以自由選擇為基礎的教育券制度，能從根本革除諸多的弊病，也能從中培養公民對自由思想的認識。

關鍵字：傅里曼、教育券、自由主義

*張育豪，私立天主教輔仁大學歷史研究所研究生

電子信箱：sensivite@gmail.com

收稿日期：2011 年 03 月 31 日，修改日期：2011 年 05 月 12 日，接受日期：2011 年 05 月 20 日

STUT Journal of Humanities and Social Sciences, May 2011

No. 5 pp.55-72

Essay on Milton Friedman's Voucher Theory

Yu-Hao Chang^{*}

Abstract

Milton Friedman is a famous economist in the world. He also was the leader of Chicago school of economics and Monetarism. In the late-20th century, his theories had been approved in economic science. He won the Nobel Memorial Prize in Economics in 1976. But he didn't satisfied his achievements in economic science. After the publication of *capitalism and freedom*, He changed his target from economic to political economy and public domains. Voucher plan was produced in this situation. So, it should be begun in Friedman's economical theory and try to follow his ideas to educational fields. Unlik other educationists, Friedman expected his plan would be realized in the foundation of free choose. He was looking forward to his plan can solve problems and establish libertarianism to students in studying.

Keywords: Milton Friedman, voucher, libertarianism

^{*} Yu-Hao Chang, Graduate Student, Department and Graduate Institute of History, Fu Jen Catholic University

Mail : sensivite@gmail.com

Manuscript : Mar. 31, 2011 · Modified : May 12, 2011 · Accepted : May 20, 2011

壹、前言

十六世紀時，Bacon 從他的經驗法則告訴大眾：「知識就是力量」，這句話流傳了四百多年，時至今日聽了仍能讓人振聳發聵。而知識的養成，不僅自小就要做起，進階的專精教育更不能忽視，美國芝加哥經濟學派在上個世紀的 60 年代就發展出人力資本的理論 (Henri Lepage, 1982/1998)，Gary Becker 認為：人力資本和有形資本並無不同，前者指的是無形的技術與能力，後者指的是機器、廠房、設備等有形資產，這兩者皆可藉由對其投資而後提高生產力及產能。人力資本投資的行為可透過學校教育、在職訓練等方式來提供個人專業知識來完成 (范家驤、高天虹，1996)；這樣的觀念為國家將大筆的經費投入教育領域取得了合理的論點，也就是說為了明日國家的富強，今日的教育經費的投入可以視做是一項適合的投資，因此不論是在基礎學習上的初階教育，或是專精研究的高等教育，政府無不參與其中。

Milton Friedman，以一名自由經濟學家的觀點來探討教育體制上的缺失，進而提出他獨特的見解，希冀能喚起社會對於教育事業的關注。他認為教育的工作並非全為學校的責任，家長應當要有主動的態度來監督學校教育的品質。然而近代教育事業的發展卻背離了這個原則；「在美國，起初學校是私人機構，要不要上學純屬自願。但是政府慢慢扮演越來越重的角色，起初是提供資金，後來更興建、管理公立學校，爾後就有強制就學的法律。……演變成專業教育工作者接手，父母的控制權責減弱」(Milton & Rose, 1980: 150)。

儘管義務教育已經是普世認同的做法，然而 Friedman 卻認為，這樣的做法很難公平的對待每個受教育的孩童。至於在高等教育，公校和私校接受政府補助的比例不同，所引出高等教育與人力資本論的效益觀點。Friedman 審視目前教育制度的不足之處，又配合新自由主義的社會觀點，提出教育券的方式來導正，這確實不同以往的認知，有讓人耳目一新的感

覺。因此本文將針對 Friedman 的經濟思想著手探討當代教育的缺失，希冀在困頓的環境中尋找新的方向。

貳、自由思想的脈絡

Friedman 以一名卓越的諾貝爾經濟學獎得主為人所熟知，然而他並不以此為滿足，透過其對經濟活動的分析，進而研究人類社會的發展模式。因此若要探討 Friedman 對教育改革的理論，則不得不回到根源探討其對經濟學的觀點與態度。

依范家驥、高天虹 (1996) 所著《西方經濟學主要學派》一書中對 Friedman 經濟思想劃分為四大領域，分別為：

- 一、繼承古典經濟自由主義的觀點，捍衛小政府的合理性。
- 二、資本主義最符合人類社會的型態。
- 三、強調市場自由調節的機能，也就是看不見的手的存在。
- 四、經濟的自由能引導政治自由的走向，是以經濟自由成為政治自由的必要條件。

從上述分類我們可以清楚的知道，Friedman 非常強調自由的重要性，他相信人們透過自我的思辯能做出最有利的選擇，而這與資本主義的精神：追求利潤，可說是不謀而合。在 Friedman 與其妻合著的自傳《兩個幸運的人》中，他認為自己對於自由主義或是市場價值，並沒有先入為主的觀念，(Ebenstin, 2006/2008)而是在大學及研究所就讀時期，受到諸多名師所影響，其中又以奈特 (Frank Knight) 最為著名。普遍來說，今日在經濟學圈中所稱的芝加哥經濟學派，乃是自 Friedman 於 1946 年重返芝加哥任教後所開展，然而其在自傳中謙稱奈特才是他在自由經濟領域的先行者 (Milton & Rose, 1998)。

引領 Friedman 加深對政府體制的不信任感，是從與 Anna J. Schwartz 合著《美國貨幣史》一書開始，此書解釋了經濟大恐慌 (Great Depression)

的發生，是因為聯邦準備理事會 (Federal Reserve) 放任貨幣供給的萎縮，也就是說，大蕭條是不當的貨幣政策所造成的。儘管《美國貨幣史》於 1963 年出版，晚於 Friedman 另一本捍衛自由主義的著作《資本主義與自由》，然而編寫的過程則從 1940 年代末期就已經開始 (Ebenstin, 2006/2008)，因此《資本主義與自由》對政府體制的批判、對經濟自由的呼籲，應是屬 Friedman 自《美國貨幣史》編寫的過程中得到的結論與啟發，也是因為此書，為他開始了重貨幣學派(Monetarism)的研究脈絡。

《美國貨幣史》一書中統計了自 1867 至 1960 年美國聯邦準備會對貨幣控管的研究，在美國這是第一次有類似的活動。聯邦準備體系的職責是管理美國貨幣政策，而在 1930 與 1931 年，因為錯誤的政策導致溫和的緊縮局面演變成重大災難。一般學術性的見解，更強化了輿論的轉變，尤其是在 John Keynes 的《一般理論》出版後。「許多人相信，雖然聯邦準備會盡了最大的努力，經濟大蕭條還是發生了，而且證明貨幣政策有其極限。……我們卻證明了實際的情況完全不同，也就是聯邦儲備要負主要的責任，讓本來可能是平平常常的衰退演變成一場大災難」(Milton & Rose, 1998: 233)。

這樣的論點迥異於過往對於大蕭條的解釋，對於凱因斯主義 (Keynesian economics)而言是重大的打擊；而二戰後歐美各國皆奉行溫和的社會主義以對抗共產集團，也是對於經濟體制的不信任以及凱因斯主義的影響。Ebenstin 認為《美國貨幣史》最大的重要性在於削弱凱因斯主義、福利國家與馬克思思想的根基 (Ebenstin, 2006/2008: 195)。

因此在得到了「政府在經濟領域的能力並沒有凱因斯學派所強調的如此重要」的結論後，Friedman 認為「為了經濟的穩定和成長，要做的事情是減少而非增加政府的干預。」(Friedman, 1962: 38) 削弱政府在經濟領域以及其他領域的控制力，成為 Friedman 以及眾多新自由主義學者的共同目標。

然而經濟自由化與今日的社會有什麼關聯性呢？又何以資本主義會

是最符合人類社會的型態？Friedman 在《資本主義與自由》一書中的回答是這樣的，「經濟體系之所以重要，是因為他們對於權力的集中或分配具有影響力。」(Friedman, 1962)人類過往的歷史幾乎是生活在君權或是神權統治的時代，也就是政治權力集中的時期，而經濟行為受到集體制約的情況也就不足為奇了，以致於對於經濟行為的重視程度遠不如其他領域，然而 Friedman 認為經濟活動才是推動時代演進的主要因素，另一位諾貝爾經濟學獎得主 Hayek (1989/1995) 對此也有類似的觀點，在其著作《不要命的自負中》也談到商業行為的不被重視是被刻意渲染後的結果，事實並非其真的如此重要。在歷史上推動改革的力量經常是對經濟生活的不滿足，法國大革命是一非常典型的例子。在自由的經濟環境之下，人們透過自願性的交易來達成市場的活絡，也就是競爭型資本主義的濫觴，「看不見的手」會在此之中滿足每個人的需求。然而自由市場的存在並非意味著政府體制不再需要，相反政府應在自由市場中扮演裁判的角色，而對於人民而言，透過政府是完成目標的手段之一。所以一個受限制的小政府，其功能要有制定法律以維護秩序、重視私人契約等作為。當然也有些問題是需要依賴政府才能解決的，諸如壟斷、外部效果、家長主義 (paternalism) 的政府活動 (黃仁德、羅時萬，2001)，尤其是外部效果以及家長主義的政府活動，在教育圈更顯的重要，而這也將是本文將探討的重點。

Friedman 通過上述對自由思想與資本主義的剖析後，試著將這套理論套用在美國社會中得到了很多的啟發，他在接受訪問的時候，認為他在後期的生活都聚焦於教育領域，實在是個意外。「我在 1955 年就〈政府在教育方面扮演的角色〉議題發表文章時，並不太會知道這篇文章會使我成為推動學校教育組織改革的人 (Ebenstin, 2006/2008: 317)」。他認為他會踏入教育領域的起因，是在於宣揚自由社會的哲學，而非對於美國教育體制的滿意，在《資本主義與自由》一書中，上文乃編列成為其中一個章節，而整書乃用於探討當代社會中的資本主義與自由的連結，以及對於平等價值觀念的探討。

姑且不論動機為何，Friedman 終究是在教育領域中掀起一陣波瀾，但是與其他社會改革的建議不同，教育券是少數被實踐的做法之一。因此我們必須了解當時教育體制的弊病為何？才能知道教育券是不是真的有對症下藥，還是只是另一個疊床架屋的空洞改革。

參、對美國教育的批評

談到學校教育，Friedman 用經濟學的觀點來看待，假設教育是一個市場，那父母與子女是消費者，而教師與政府相關單位是生產者。他認為今日教育體制為何出現問題，就是在於生產者權力擴大，也就是教育事業集中化，這樣的做法會減少消費者的選擇，導致父母在教育體制內能發揮的影響力逐漸減少。在一般消費市場內，這樣的情形很難發生，規模經濟 (Economies of scale) 通常能對消費者與生產者製造雙贏的局面，但是在學校教育卻無法正常發揮作用。一個很重要的原因是在於父母與子女雖然是名義上的消費者，學校卻是從政府方面得到補助，儘管這些補助還是從父母們所繳納的稅款中分得，但依層級節制 (Hierarchy) 的觀點來看，真正與學校有接觸的是政府機關而非父母(蘇靖堯，2009)。此外父母也無法執行選校的動作，更加削減了父母在學校事務上的重要性。而如前所述的，本文將分開探討三個不同的教育區塊：義務教育、高等教育與職業教育。

(一)義務教育做法的缺失：

普遍性質的義務教育有個特性，就是學區就學制度。這個做法雖然能有效的對各地區學生做控管，但是卻無法提升學校的品質，或者是說，這兩個目標本來就不是在同一個方向上前進。假若某學區的學校素來惡評如潮，父母為了讓子女擁有良好的就學環境，就必須採用別的方式，諸如搬遷戶籍或是就讀私立學校。搬遷戶籍地的做法算是技巧性的作弊，儘管稱不上違法，但也不是解決問題的正確方式；至於就讀私校，則更引發公平性的爭議。

公立學校可以用低廉的學費來吸引家長的青睞，是由於可以自政府拿到相當額度的經費，私立學校則不然，因此對於那些富裕的家庭來說就讀私校是其經濟能力所許可的，但是貧困的家庭卻不行。公立學校的經費是來自於政府的補助，而這些補助則是從每年稅收中編列出來，就讀私校的家長等同於在公立學校付了部分的學費，又在私校中付出另一份學費，對於富裕的家庭來說或許不值一提，但對於一般小康甚至貧苦的家庭而言，無疑是不公平的對待。如果義務教育的目標是要創造平等的價值觀，這樣的作法卻無異於告訴私校學生他們不受到平等價值的保障。可以相信的是教育學者並不樂見這樣的現象發生，但是因為學區就學制度與政府補助公立學校這兩個因素排除，才會造成現今的局面。

儘管義務教育帶來的外部效果非常顯著：一個高識字率的國家象徵著文明與進步。但是如果以外部效果的觀點來捍衛義務教育的正當性，無疑是犧牲了部分人的權益來達成目標，假若在別無他法的情況下，尚且可以接受此做法，但 Friedman 提出了教育券的制度，用來修正目前義務教育的缺失，卻還能達到預期目標的外部效果，那麼義務教育的做法自然有再商榷的空間了。

(二)政府補助高等教育與職業教育合理性：

與初階義務教育不同，高等教育與職業教育沒有強制性的問題，因此在學校品質的維持上顯得非常重要，而經費的來源成爲了棘手的目標，但這卻將公平性的問題惡化。利用稅款來補助高等教育與職業教育，理由有二：增加社會利益、促進教育機會均等。

增加社會利益的觀點，可說是外部效果的延伸，人力投資是很好的理由，但是如果國家將稅款投資在私人產業機構上，恐怕不會有人同意這樣的作法，不過投資在個人用以進修個人專業或是職業訓練上，卻鮮少會有人反對。問題的關鍵是人力投資所創造的社會利益能否以國家的高度來執行，更何況職業訓練是以利己爲前提的教育。換個角度來看，如果今日高等教育與職業教育政府完全沒有補助，那麼就讀的人是出於自發性的入學

，原因可能是對知識的追求、也可能是因為社會現實的考量，在完全公平的競爭條件下，最優秀的學校才會得到學生的青睞，這間學校可能是公立也可能是私立。Friedman 在《選擇的自由》中引述了卡內基基金會的報告〈高等教育：誰付費？誰受益？誰該付費〉一文，該報告顯示「就算沒有公共補貼，高等教育的社會利益也會從私立學校教育中產生。」(Milton & Rose, 1980: 179-180)這足以證實政府補助在高等教育的合理性站不住腳，但 Friedman 指出，卡內基基金會也贊助過無數的特殊研究，卻不曾認真探討其所謂的社會利益正負值為何？同樣的，政府機關也不曾探討這類的問題，以社會利益為前提的高等教育與職業教育是否真值得每年投入大量的經費？

教育不分貴賤，通過教育，更能讓人民有提升的機會。這是教育帶給人民最大的希望，也是另一個政府投入大筆預算給教育機構的理由。所以，這樣的模式理應能讓人民感受到更平等的待遇。然而 Friedman 卻認為，這樣的論點不足以支持政府支出的正當性。沒有任何證據能證明政府的預算在此有明顯功效，相反的卻有很多研究指出政府的補助反而對人民做出不平等的示範。在《選擇的自由》一書中列舉了兩份針對高等教育就讀學生的家庭所得的報告，得到的結果令人震撼；就讀私校的學生家庭所得普遍較低，而公立學校的學生則以中產階級為主 (Milton & Rose, 1980: 182)。如此說來接受了多數政府補助的公立學校，反而是將資源運用在較為富裕的族群，相對的貧窮的子弟因為經濟壓力沒有進修的意願，而較早投入職場。現實社會的發展與原本促進資源均等的初衷無異是背道而馳。此外高等教育不具有強制性，並不適合用作資源重分配的場合，這樣的做法無異於告訴學生：沒有就讀高等教育，等於自動放棄了政府給予的福利。這對於一個強調機會平等的自由社會來說是非常諷刺。

透過以上的分析，Friedman 認為改革教育體制的做法有幾項：在義務教育階段可以透過教育券制度導正目前錯誤的做法；而在高等教育與職業教育方面，他認為補助的合理性不足，政府機構的影響力應要逐漸退出這

兩個領域，才是正確的做法。

肆、教育券是否有其可行性

教育券制度，是 Friedman 參與公共政策討論的領域中最為人所熟知的部分，但是以此類型為精神核心的做法並非是創舉，二戰後美國政府對退伍軍人禮遇的教育券核發可說是此作法的濫觴。Friedman (1962) 認為這是可以參考的借鏡，因此加以改良。

教育券主要的做法適用於初階教育時期，政府給予父母一張可贖回的憑證，金額固定且只能用於支付子女用於學校教育的費用。父母在領得教育券之後能自由的選擇子女就讀的學校，對象則包括所有合法的學校，而學校在拿到父母手中的教育券後，依此來向政府領取費用。與過往體制相比，最大的不同在於父母手中等值的教育券成為學校經費的主要來源，而教學品質成為父母選校最大的關鍵。

至於高等教育或是職業教育，由於是自由選擇就讀與否，Friedman 並不認為政府補助有其合法性，自然更不支持廣泛性的教育券制度。

Friedman 的教育券制度是非常的簡單而便宜行事的，他認為過去的教育政策上所犯的錯誤，就是肇因於將教育事業劃歸政府管轄，這一點在高等教育與初階教育是相同的：政府的角色加重，對高等教育產生許多不良的影響，和中小學沒有兩樣，使得負責的老師和認真的學生經常無心教學與學習。(Milton & Rose, 1980)

而政府體制干涉太多也綁架了學校行政運作，才會造成困境。他甚至更認為，強迫性質的義務教育與社會主義觀點無異：教育和社會安全一樣，是獨裁主義和社會主義哲學常見的元素。貴族獨裁統治的普魯士和法蘭西帝國率先由國家管制教育。美國、英國以及後來的法國，傾向社會主義的知識份子，是各國支持國家控制的主力 (Milton & Rose, 1980)。

因此唯有採用私有化的方式，才能將政府的角色完全隔離出教育領域

，也能完整的維護自由主義的精神，故 Friedman 最終的目標是教育機構完全私有化。在他的計畫中，政府將退出教育事業，從而以監護者的身分審視相關的問題，如教科書課程安排或是學校硬體審核等。但是每件事情都有正反兩面的影響，教育券制度也不例外。Friedman 在構思此計畫的同時，也必須考慮到教育券帶來的負面影響。

整體而言，教育券對哪些人有好處呢？Friedman 認為如果實行教育券制度，是一個通贏的局面，就如同市場會盡可能的滿足每個人的需求。以家長而言，如果有自由的教育券制度，家長參與孩童教育的程度將會上升，不僅有助於孩童未來的成長，也在無形中提升了父母本身的責任感；而以稅制來說，現行的稅制對於就讀私立學校的家長而言，無疑是雙重剝削，教育券制度可以改正這樣的錯誤；至於強制就學所伴隨的學區制度，也將因教育券制度的落實而遭到揚棄，選擇優良的學校就讀成為父母與孩童自由選擇的權利。至於在學校方面，公立學校將面對私校強力的挑戰，因為在教育券制度下將不會有政府從旁干涉的情形發生，兩者將會站在同一個起跑點上競賽，因此公立學校對於經費的運用會更加精打細算，對於師資的選拔也將更為謹慎；而私立學校也可因教育券的實施得到好處，擺脫以往在經費上困頓的問題，與公立學校一同以辦學品質為主軸競爭適齡學生的青睞。至於在政府的教育機關方面，過去涉入過多的政府機關可以就此結束相關的業務，不僅精簡了人力成本，也可達到自由意志主義者理想的小規模政府的願景，但是 Friedman 認為政府還是需要擔負起最基礎的品質監督的責任，而這也是政府公權力不能偏廢的價值所在。

儘管 Friedman 對於教育券制度所帶來的私有化市場模式充滿著信心，認為這將會帶來多元化的選擇與自由式的發展，只要家長們有需求的話，任何形式的學校都有可能出現；但是每個看似美好的願景都會因某些外力導致有著與之背道而馳的發展，Friedman 也有此認知，因此他提出數個可能遭受質疑的觀點，包括諸如：合法性、財務成本、種族與階級、加碼帶來的差異效果等敏感的問題。他相信唯有面對質疑，其理想實現的機

會才大有可能。

(一)教育券補助私校的合法性問題？

補助教會學校可能有違反美國憲法第一修正案中反對國家定立國教的嫌疑，這是非常嚴厲的指責。第一修正案全文如下：

Amendment 1

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Friedman 認為教會學校可以劃分成兩個單位，知識教育的部分可受用教育券制度，而宗教學習的部分則由教會與家長自行承擔。這樣的做法可以避免違憲的爭議。但是，嚴格的審視教育券的本質，是政府核發給學童家長而非學校，狹義的原則上並沒有違反與否的問題；又政府對退伍軍人發予的教育券，也沒有限制其就讀學校的選擇。另一方面來說，領取政府補助的人們將款項捐給教會並不會違憲是同樣的道理。再說，普遍學校教育裡真的能完全劃分出宗教議題？政府又真能完全的革除宗教的任何影響？最明顯的例子就是美國國歌裡「In God is our trust」或是一元美鈔背後的「In God We Trust」等語，都不能支持第一修正案的論點，至少以無神論者來說，這的確違反了他們的信仰自由。

(二)教育券是否會增加財政負擔？

教育券的做法如果比既有做法更勞民傷財，那這就不會是個解決問題的方式，但 Friedman 認為這樣的擔心是不需要的。在現行體制下就讀私立學校的學生才是受到不平等對待的一群，政府補助教育事業本應無差別待遇，但是補助公立學校較多而私立學校較少，就讀私校的家長相當程度的繳納了兩次學費，這才是造成了不公平的現象。若是實行教育券制度，確

實是會造成公立學校可能的財務問題，但是一間學校辦學成效並非與其經費多寡成正比。再者，從總投入的教育經費來控制，平均分配發行的教育券給予學生家長，並不會造成額外的財政負擔，嚴格的說來，只是政府在教育預算上核發的對象以及流程改變罷了。不過傅里曼忽略了若是施行教育券制度，政府勢必又將另立機關來統籌系統，則又將會是一筆可觀的負擔了。

(三)教育券成爲訛詐工具的可能性？

Friedman 並不否認這樣的事情確實會發生。教育券唯一個用途就是選擇適當的學校讓子女就讀時所要繳納的憑證，而在此過程中最有可能發生詐欺事件的就是，學校與家長勾結，父母或許能從就讀某校而得到的利益勝過其他間學效，就如同學校過往想盡辦法希冀能從政府手中爭取更多的經費所採用的手段，但是若要從持有教育券的父母手中換取利益，那學校可能得付出巨大的代價，因為過往掌握學校財務關鍵是政府預算多寡與否，學校真有心採取非法的途徑爭取經費，其所需要攏絡的相關人士肯定遠少於採用教育券制度後的眾多家長，因此 Friedman 認爲，儘管教育券制度仍有可能產生詐欺的行爲，但情況應能保持在可忍受的範圍內，至少會比現行體制所產生的違法行徑來的減緩許多。

(四)教育券是否會加深族群、階級間的對立？

在地球村爲主流思潮的當下，單一民族所構成的國家將會越來越少，人口之間的流動與繁衍，將會造成各個國家內出現次族群與亞文化的產生，因此各個社群融合的問題逐漸受到重視，因爲這是一個國家的雙面刃，處理得宜能共創榮景，想反的話，則內耗與鬥爭就不可避免。美國自殖民地時代以來就是一個多元族群所構成的國家，各型各色的新移民懷著美國夢來到此地，當然也有許多人是被迫來到此地，例如以奴隸的身分來到美國的非洲黑人。林肯 (Abraham Lincoln) 總統爲首的北方政府在南北戰爭中以勝利作收，暫緩了黑人族群在美國內部的騷動，也在法律上賦予了黑人應有的權利，而近百年後的六零年代黑人民權運動又再次讓學者必須重

視到組成國家的各群體的主體完整性，儘管每次的運動都造就了非凡的成就，但是取而代之會有新的族群爲了爭取其群體權力而掀起另一波的運動，就如同著名學者 Huntington (2004/2008) 在其著作《「誰是美國人？」：族群融合的問題與國家認同的危機》中認爲西裔族群的高出生率將在不久的將來，成爲美國內部社會下一個挑戰的力量。這個看似如輪迴一般的問題難道真的是無法解決？Friedman 並不作此想，他認爲教育券制度至少可以將這個問題淡化，因爲無條件接納學生的教育券制度，將會是彌平種族鴻溝的有利工具；過往強制性質的學校教育所強調的外部效果，諸如國民核心價值的確立、平等的社會觀念等，可因教育券的做法得到相同的結果，甚至是更好的結果，那就是對於自由思想的落實。家長們擁有自我選校的能力後，將能判斷此學校是否符合其預設條件，進而做出選擇。或許有人會認爲當自我選校成爲定制後，會加深種族隔離，強化社會分裂；但是 Friedman 認爲左右家長選校的關鍵是學校的各方面能力，一間無法處理校內族群衝突的學校遭到大眾的揚棄是必然的事情 (Milton & Rose, 1980)。因此私立學校在此事上展現的能力將會優於公立學校，正是因爲會去就讀私立學校的學生都是經過選擇此一程序後得到的成果。所以說，當各學校有其特色或是專業強項後，在經由教育券制度的催化，各學校就讀的學生將會融合，而這將是一個美好的願景。

然而筆者認爲此處 Friedman 的想法的確過於理想而脫離現實考量，家長對於學校體制的關心是以孩童爲出發點的，選擇一間適合的學校才是決定選校的關鍵，因此若自由選校的做法落實，將會導致的是族群群聚的結果，而非 Friedman 所期待的打破種族隔閡的理想，因此希冀能透過自由選校而達成族群融合，Friedman 在此處的希望恐怕會落空。

(五)加碼帶來階級差異加大的效果：

還有一個問題是必須要解決的，那就是使用教育券之外的「加碼」問題。當某學校的家長們都同意投入更多的學費在教育上，那麼「加碼」的現象就會產生，然而其他學校可能沒有類似的做法，因此會有引發出不平

等的質疑聲浪；如果本著教育券的理想，加碼似乎違反了其立意精神，反而會強化了群體差距。但是這是一種基於平等的觀念所得到的結果，也就是說反對家長再加碼的支持者是出於人人平等的概念。但是 Friedman 反對這樣的思維，尤其以平等一詞作為辯護的論點更是自由意志者最大的痛點，他們支持個人自由甚於人人平等，如果說家長花錢添購小孩的書籍、玩具等，那沒有人會去干涉，但若是花錢購買更多的教育機會，卻有人認為這是不公平的。這種現象在現代社會非常普及，坊間補習班、才藝班林立就是最好的證據。但是若由學校來做這樣的舉動則是否會造成爭議？Friedman 在此處的辯護非常薄弱，他認為不受限制的教育券制度，將從根本剷除今天存在許多經濟隔離的基礎。但這方面，他並沒辦法提出完整的立論依據(Milton & Rose, 1980)。Friedman 承認「加碼」這個措施與其所能弭平的階級分化有著模糊不清的地帶存在，因為既無法否定也無法證實，但是不可否認的是教育券制度所帶來最大的效益將是在收入較低的群體上，而影響最小的則是原先的高收入族群，而加碼的動作對於低收入族群而言，是肯定會有的，只是差異在於所投入的金額多寡。

不過筆者認為 Friedman 支持「加碼」的主因與其自由意志的思想建構有關聯。本著這樣的出發點來看此一舉措則是理所當然的；然而其論點技巧性的迴避階級對立的爭議擴大，只強調教育券對低收入父母與學童帶來的效果將遠高於中高所得家庭，卻無法正視加碼可能會對學生帶來學習環境差異的惡果，相較於族群隔閡的加劇，此處造成階級差異擴大更是 Friedman 教育券制度最無法解決的爭議。

(六)對私立學校的質疑與公立學校的處境

眾多私立學校的出現將是教育券所帶來的顯著影響之一，然而陌生的學府對於家長而言是否有公信力，則是一個鉅大的挑戰。但是對整個教育事業而言，這將會是一個契機，一種昇華的力量。因為往後會有許多營利與非營利團體進入這個市場，千萬不可小看這其中所能帶來的效益，尤其是自長期被政府體制所綁架的情況下解放。因此無需擔心哪所學校較好或

較差，因為整個市場會替家長做出最好的評價，而家長也會透過市場來選擇。但是對於公立學校而言，教育券制度將是一個嚴峻的挑戰。沒有過往的財務優勢與架構穩定，想要與私校競爭唯有不斷提升自我優勢才行，而這也是教育券制度對整個教育事業的改進所希望看見的。Friedman 教育券制度最終的計畫是政府機關完全退出教育事業，所有的學校都由私人機構負責，政府只擔任稅款給付的工作，不過以現實環境審視，這樣的做法風險過高，也因此實現的機會可說是微乎其微。

在二十一世紀的今日，教育券制度在世界各地都有逐漸受到重視的現象，也有部分地區開始了試驗性的做法，然而受到外力的干擾下，現行的做法與 Friedman 原初的計畫皆有不同，最明顯的就是成為社會福利補助的做法，因此效果也不如 Friedman 所預想的良好。然而 Friedman 的計畫過於理想也輕忽於對現實環境的考量，確實是教育券制度一個無法彌補的缺失，連他本人都認為現今環境下，要達成教育券制度運作的條件是非常嚴苛的 (Milton & Rose, 1980)。

伍、結語

在美國，教育券的提出已半個世紀有餘，但至今仍很難斷定這否真的是一帖改革教育的良方，支持與反對的兩造都有其一套合理的論點，然而弊端叢生的教育體制給了教育券一個試驗的機會。可惜的是過多的干涉與不能落實的自由選擇讓教育券制度沒有達到 Friedman 理想的成果，尤其部分教育團體以及教師會反對教育券制度最力，更是削弱了人民對教育券的信心。

與美國不同，台灣教育體制的弊病並非已入膏肓，教育券成為我們改革的眾多選項之一，也因此教育券在台灣由從上而下推廣的做法，遭受的質疑與阻力反而相對較少，台北市的「幼兒教育券」在 1998 年就開始實施，隔年更擴及全國。不過必須要注意的是，我國對於教育券的性質與 Friedman

的立意已是大相逕庭，Friedman 認為教育券是強調自由競爭的做法與自我選擇的能力；然而在我國實行後，教育券有走向社會福利補助的趨向，僅適用於私立幼稚園與 Friedman 最初的想法不同，但弔詭的是，僅適用私立幼稚園的做法反而彌補了家長因孩童沒有就讀公立學校所造成的損失。不過筆者認為也不必因此太過悲觀，至少我國社會對於教育券制度的態度並沒有視之如洪水猛獸般排斥，也為教育券制度在台灣的運作預留了伏筆。

十年樹木，百年樹人。今日的教育是國家未來的基礎，因此對於教育事業的探討應是可受公評的範圍，而非屏除非相關領域人才的建議，「海納百川，有容乃大」是林則徐對自我的期許，套用在今日的教育事業，甚至是公共領域範圍內的各項事務，也應是能接受各方的建議才是。Friedman 在此就是一個很卓越的範例，以經濟學家為生涯職志的他，因為熱衷於公共領域的探討，不僅願意投入社會事業，也不遺餘力的在報紙期刊宣揚其理念，教育券制度便是在這樣的出發點下產生了。儘管《選擇的自由》一書是於三十年前所寫成，但是其對當代教育尖銳的批評卻依然不斷的在今日社會中出現，如前段文章所述，在當下的台灣也出現了類似的狀況，學費不斷高漲、公私立學費的差異、明星學校的排擠效應、城鄉學校資源的不平衡等，都是國內教育專家苦惱卻無法根治的問題，筆者希冀從本文的探討作為起點，喚起台灣各領域學者對教育事業的關心，因為在家庭的角色中，他們也是孩子的父母。誠如 Friedman 所認為的：「教育是父母的責任，而非學校。」

陸、參考文獻

中文文獻：

- 蘇靖堯(2009)。行政學。台北：大領航。
- 范家驥、高天虹(1998)。西方經濟學主要學派。台北：五南。
- 黃仁德、羅時萬(2001)。現代經濟成長理論。台北：華泰。

翻譯文獻：

- Ebenstin, L. (2008)。傅里曼的選擇。(陳儀 譯)。台北：財信。(原著出版年：2006)。
- Hayek, F. V.(1995)。不要命的自負：社會主義的種種錯誤。(謝宗林、黃耀輝、陳元保、承立平 譯)。台北：遠流。(原著出版：1989)。
- Huntington, S.(2008)。「誰是美國人？」：族群融合的問題與國家認同的危機。(高德源、劉純佑、石吉雄 譯)。台北：左岸文化。(原著出版：2004)。
- Lepage, H.(1988)。自由經濟的魅力—明日資本主義。(夏道平、馬凱、林全、吳惠林譯)。台北：天下文化。(原著出版：1982)。

英文文獻：

- Friedman, M., & Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago press.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1998). *Two Lucky People*. Chicago, IL: University of Chicago press.