

私校公共性之反思：以私立高中職為例

摘要

本文擬就政府提高私校公共性政策進行思考，希望透過不同觀點之間的邏輯辯證過程，客觀權衡相關政策發展可能產生之利弊得失。本文主要包含三個部分的討論：首先系統地回顧我國私立高中職校演進過程，以掌握政府推動十二年國教及提升私校公共性之政策脈絡；其次是社會各界對於提高私校公共性的相關討論，包括政府應否介入私校運作的論辯，以及相關作法可能產生之效應與風險；最後則總結本文所有討論，並在兼顧學術研究與政策發展的基礎上，進一步提出研究者對政府提高私校公共性措施之看法，同時臚列相關具體可行之政策芻議。研究發現，目前各界對政府提高私校公共性政策觀點的分歧，主要是受其所屬團體本位利益影響所致，故交集相當有限；惟以「相對利益」觀點取代非有即無的「零和思維」，進一步在教育優質化與社會責任之間取得政策平衡點，則支持、反對與政府等三方陣營，方能凝聚落實十二年國教政策所需之必要共識。

關鍵詞：十二年國教、私立學校法、公共性

Reflection of Private Schools' Publicness: A Case Study on **Private Senior High and Vocational Schools**

Abstract

This article aims to rethink about publicness policy of private schools, and to objectively evaluate its policy implications by dialectical analysis among of viewpoints. For this purpose, this article discusses in three parts: first, systematically reviewing the development of private schools in Taiwan; second, showing all opinions about enhancing publicness, including whether government intervening private schools' operation or not, and its potential effects and risks in consequence; finally, concluding discussions and putting forward some policy initiatives based on our

viewpoint which keeps balanced stand between academic researching and policy making. We provide that, the disagreements of enhancing private schools' publicness among several groups resulted from their egotistic interests which discourage consensus with others. So that, to replace "zero-sum" thought with "relative gain" idea, which means looking after both high quality education and social responsibility, would be the best way to reach the necessary consensus for implementing 12-year **basic** education program among pro-publicness, con-publicness, and government.

Keywords: 12-year **basic** education, Private School Act, publicness

壹、前言

立法院於 2013 年 6 月 27 日通過《高級中等教育法》後，十二年國民基本教育正式啟動，我國教育體制與社會整體發展均進入急遽轉型的關鍵時刻。政府除維持 100 學年度以來高職學生全面免學費政策外，103 學年度開始更將實施高中學生部分免學費措施，並就免試入學、特色招生等訂定明確規範。循此，在公、私立高中職校競爭關係日益高漲之際，私校經營模式與提高「公共性」(publicness)等議題亦備受各界關注。誠然，過去為促進國內中等教育之普及，政府在考量財政短期內無法普設公立高中職校之限制下，轉而以鼓勵私人興學方式來滿足國中升學之龐大需求，因此在私校招生、師資結構、課程要求等方面均採取較寬鬆的認定標準。但是，103 學年度高職全面、高中部分學生免學費方案實施後，由於政府將概括承受原由學生及其家長給付之學費，其效益同時及於學校、學生及其家長，故政府應否強化對私立高中職校教學品質之監督，從而提高其公共性與社會責任，已然成為我國當前教育政策發展之重要課題。

不諱言，近年來在我國中等教育普及的趨勢下，私立高中職校已提供近一半的就學機會，而在實施高中職校學生全面免學費政策後，更將提高學生及其家長對私立學校之教育選擇權（陳冠州，2009）。教育部統計指出，101 學年度國內公、私立高中職校合計共 495 校，其中私立高中職校有 209 校（包括私立高中 146 校，私立高職 63 校），所占全國公、私立高中職校校數比率為 42.2%；學生數方面則合計 35 萬 6,893 人（包括私立高中 12 萬 2,465 人，私立高職 23 萬 4,428 人），占全國公、私立高中職校學生總數的 46.2%（教育部統計處，2013）。不過，私校校數及學生人數的增加，卻不必然意謂著辦學品質的全面提升，包括部分私校常見之非法招生及附設國中部直升比例、合格師資不足、課程教學不嚴謹、巧立名目向學生收取不合理費用、退休人員轉任私校等問題，均長期為社會各界所質疑。因此，當國家教育資源挹注私立學校達一定比例時，為避免產生「私校崛起而公校淪落」，甚至部分公立高中職校招不到學生等負面效應，政府確實有必要檢討相關監督措施。

教育部前部長蔣偉寧即曾表示，若私校完全不接受政府補助，教育部願適度尊重其自主性與彈性發展，但在辦學評鑑、教學品質上仍需接受教育部監督，不能完全不受限；然而，如果接受政府補助，就應該提高其公共性並受到適度規範

(聯合晚報, 2012: A10)。值得注意的是, 鑑於我國少子化現象的加劇, 亦有部分人士堅決反對提高私校公共性政策。其主要理由在於, 少子化已讓部分私校經營困難, 教育部若加強監督甚至參與經營, 則應否相對負起其經營成敗之職責? 此外, 私校教師待遇、福利與退休等規定, 能否也應比照公立高中職校教師辦理? 質言之, 教育主管機關若無法提出相關配套措施來回應上述問題, 恐難避免受到私校團體對其「有權無責」之質疑。研究者之一過去擔任台中市私立宜寧中學校長期間, 即深刻體認到私校經營的現實困境, 除須滿足來自政府、校方、教師、家長及學生等不同團體之需求, 更要在少子化趨勢下思考招生、課程、人事、收支等因應策略。特別是, 教育部、中央民意代表及教師工會等相繼提出「董事會增設公益董事席次」、「嚴格控管招生及直升名額」等倡議, 不僅將對私校運作產生結構性的變遷, 同時亦引發對《私立學校法》中「辦學自主與多元性」以及「落實私校社會責任」二者之間的強烈論辯。

目前國內對提高私校「公共性」的討論, 旨在呼籲教育部對私立高中職校加強管制與監督, 敦促其踐履相應之社會責任, 倡議者主要包括全國教師會、台灣公共化協會網路社群、家長團體等(教育公共化連線, 2010)。事實上, 「公共性」是公共行政研究最常被提起的概念(陳敦源, 2005: 3)。一般認為, 具有公共性之組織大多具有以下特徵: 第一, 公共組織缺乏市場競爭, 並受立法、司法機構所規範; 第二, 公共組織之產出通常涉及外部性、懲罰性與獨佔性; 第三, 公共組織需以公共利益為目標, 並且公平地回應民眾的需求(詹中原, 2006)。然而, 提高私校「公共性」目前仍處於政策論辯的階段, 學界尚未就此概念發展出可操作之定義, 抑或進行相關理論層次的討論。但若就國內各界相關主張而論, 主要涉及如何提高教育的社會責任, 以及國家教育資源分配正義等問題, 包括董事會結構、教學與課程、招生規範與社會責任等。因此, 相關主張與強調市場自由競爭邏輯的右派思想不同, 亦即反對將教育視為個人的消費性商品, 且應接受政府及全民的監督。

有鑑於十二年國民教育甫正式上路, 本文擬就政府提高私校公共性政策進行批判性思考。研究方法方面, 本文主要採取「文獻分析法」與「比較分析法」進行資料的蒐集與分析, 亦即透過文獻資料不同觀點之間的邏輯辯證, 客觀權衡相關政策發展可能產生之利弊得失。因此, 資料來源至少包括學術專

書、期刊論文、教育法規及政府文件、新聞媒體與網路資訊等。研究設計方面，本文主要包含三個部分的討論：首先系統地回顧我國私立高中職校演進過程，以掌握政府推動十二年國教及提升私校公共性之政策脈絡；其次是社會各界對於提高私校公共性的相關討論，包括政府應否介入私校運作的論辯，以及相關作法可能產生之效應與風險；最後則總結本文所有討論，並在兼顧學術研究與政策發展的基礎上，進一步提出對政府提高私校公共性措施之看法，同時臚列相關具體可行之政策芻議，期能有助於十二年國教之推動與落實。

貳、我國私立高中職學校的發展沿革

我國私立高中職校的發展與演進有其特殊背景，並與國內政經環境變遷相呼應。回顧歷史，可分別從鼓勵私人興學、制度化與擴張，以及十二年國教爭議等三個階段予以闡述：

一、鼓勵私人興學階段

1949年12月國民政府遷台後，在政府將財政資源挹注於國防與外交建設的施政方略下，造成國內公立高中職校普遍不足的現象，由而賦予民間私人興學之契機。1950年代開始，國內興起一股私人辦學風氣，私立學校在企業財團捐資興學下紛紛成立，提供國人更多教育機會。此一階段的問題在於，因為當時私立學校甫加入我國教育體系，故在運作上缺乏完備之法令規章予以規範，以致私立學校普遍在招生、課程、財務等各方面肇生諸多弊端，並受到社會各界的強烈質疑。因此，1971年中央政府限令暫停私人籌設學校，同時全面介入整頓私立學校之校務規劃。1974年11月，政府制訂並公布首部《私立學校法》，據以規範私立學校之設立方式（紀俊臣，1985），包括董事會組織、財團法人登記申請、立案與招生、政府獎勵與補助規定、行政與財務管理、教師保險制度、停辦與解散等事宜。

由此可見，此一時期政府開放私人興學相關政策之推動，實順應國際間將教育視為基本人權之趨勢，以提供國人普遍接受高中職教育之機會與管道（Bergström, 2010）。然而，在缺乏相關配套與制度規範的監督下，開放私人興學所產生之惠益，並未比它所製造之問題來得多，以致於私立高中職校日益浮濫而

教育品質大打折扣。直到社會各界引頸期盼的《私立學校法》制訂並施行後，我國私立學校之運作逐漸步入正軌，並成為國家建設及經濟發展之重要基石。

二、制度化與擴張階段

在《私立學校法》提供法源並確立相關規範後，政府於 1985 年重新開放私人籌設學校，我國教育體系進入私校制度化與擴張階段。此一階段中，政府開始體認到不應只對私立學校抱持消極之監督責任，而是應負起積極協助其健全發展之義務。因此，政府為平衡公、私立高中職校之發展，開始增加私立學校獎助補助經費，大量挹注私立學校提升辦學績效所需之教育資源（楊桂杰，1993）。另一方面，政府也提出如引進會計師查核簽證財務報表等相關輔導措施，以提高私立學校財務運作之資訊透明化，強化社會對私立學校辦學之信賴（胡茹萍，1995）。然而，自 1990 年代末開始，我國教育體制逐漸出現國際化趨勢，特別是在我國加入世界貿易組織（WTO）之後，國內教育市場亦面臨了開放競爭之壓力。此外，因國內生育率降低所導致的學生數驟減現象，更直接衝擊私立學校之生存發展，部分招生不足或軟硬體設備不足的私立高中職校，由而面臨停辦或解散之壓力。

鑑於此，政府遂於 1999 年 6 月制訂並公布《教育基本法》，該法第 7 條條文即明確規定：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。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。」由此可見，《教育基本法》之公布與實行，顯見政府對於私立學校已採取更開放的態度，並在維持國內教育環境變動及私立學校發展之需求下，提供私立高中職校改善辦學績效之必要協助。此外，教育部技術及職業教育司於 1999 年著手規劃之「高中職社區化方案」，於 2003 年（92 學年度）實施並加速推動，並提出「獎勵私立高中職，改善學校教學資源，提高其競爭力，以爭取社區認同以及國中畢業生就讀意願」之具體措施，對於我國私立高中職校發展確有其實質策進之效果（邱玉蟾，2003；陳麗珠，2007）。2008 年 1 月，《私立學校法》修正案經立法院三讀與總統公布後施行（中國時報，2008：C2），其立法精神旨在兼顧學校財團法人公共性之原則下，進一步提高私立學校辦學之自主性、增訂監察人制度、強化內部控制機制、落實校務與財務資訊透明等多元化

措施。

三、十二年國教爭議階段

2011 年馬英九總統於元旦文告宣布啟動十二年國民基本教育後，延長國民教育方案正式列入教育部公布之《中華民國教育報告書：黃金十年、百年樹人》，並規劃自 2014 年 8 月起將我國國民教育全面延長為 12 年（周愚文，2011；教育部，2011）。除因應十二年國教所衍生之免試入學、特色招生等入學爭議外，因高職全面、高中部分免學費政策影響，社會各界開始就提高私校公共性議題予以關注（東森新聞雲，2012）。2012 年 11 月，行政院通過教育部《私立學校法》部分條文修正草案法案，並於 2013 年 1 月 30 日由立法院審議通過（教育部，2013a）。前行政院長陳冲強調，該法案旨在配合 103 學年度將實施的十二年國教，就法制面再強化私立學校公共性，並增進私立學校的社會責任與教學品質。其修正要點如下（行政院，2012）：

- (一) 私立高級中等學校配合十二年國民基本教育實施之定位與社會責任，並區隔高級中等以下學校與專科以上學校辦學宗旨之差異。（修正條文第一條之一）
- (二) 配合 103 學年度全面實施高中職及五年制專科學校前三年免學費，增訂學校法人所設私立高級中等學校及五年制專科學校由政府負擔學費達新臺幣一億元以上者，法人主管機關應加派公益監察人一人，以增進私立學校公共性。（修正條文第十九條之一）
- (三) 重新界定學校法人所設國民中、小學辦理法定事項得不受本法及相關法令限制之條件，以避免國民中學招生不受限之適用範圍較寬，衝擊教育生態，及兼顧未接受補助之私立國民中小學享有更多辦學自主空間之原則，並將「備查」修正為「核定」，以利主管機關事前審核；另增訂同一法人所設高級中等學校應提供一定比率之招生名額，供其他國民中學畢業學生申請免試入學。（修正條文第五十七條）
- (四) 增列學校法人及所設私立學校之師資結構、教學成效及承擔社會責任為各級政府編列年度教育經費預算，對私立學校獎勵、補助應審酌之情形，以強化私立學校之公共性及教育品質。（修正條文第五十九條）

2013年6月27日，立法院第8屆第3會期第1次臨時會三讀通過《高級中等教育法》，提供政府實施十二年國教之法源。該法主要包含以下幾項重點（教育部，2013b；中央通訊社，2013）：

- (一) 學費方面：高職維持全面免學費，高中學費補助方面則納入排富條款（家戶年所得148萬元以下）；
- (二) 免試入學比例方面：103學年度各就學區免試入學總額，應占核定招生總額75%以上（各校免試入學名額不得低於25%），並採逐年提升方式，到108學年度達到85%以上之目標；
- (三) 國中部直升名額方面：國立學校直升名額不得超過國中部應屆畢業生35%；直轄市、縣（市）立學校直升名額由直轄市、縣（市）主管機關訂定。此外，有接受政府補助的私立學校，103學年度直升名額不得超過核定招生總名額60%，並採逐年漸進方式調整比率，到108學年度不能高於50%。
- (四) 特色招生方式：決議「先免試後特招」，以免試入學為主、特色招生為輔。

對公、私立高中職校而言，此一政策發展嘗試就爭議部分進行妥協的同時，卻也製造了更多新的問題。學費補助原則方面，政府既已將國民教育展延至十二年，在高職維持全面免學費政策下，於高中學費補助納入排富條款，是否有違國民「基本教育」之精神？招生入學比例方面，政府雖強調以逐年提高方式達到85%的免試入學比例，但針對明星私校特色招生、直升名額規範、政策如何落實等問題，教育主管機關是否已研擬完整配套措施？誠然，提升私校公共性確為當前我國政府因應十二年國教下的政策趨勢，但是否充分符合社會各方期待，迄今仍是見人見智而有待辯證的問題。其爭辯的焦點在於，提升私校公共性必然降低校方辦學自主的彈性，並直接牽連到董事會運作、財務收支、人事管理、招生方式、課程結構等面向，滋事體大；但公共性與自主性二者之間的消長，是否意謂政府亦將連帶負起私校經營成敗之責任？在政府主管機關未能確立自我角色定位前，各界對私校公共性的辯證甚難得出具體結論，而支持與反對陣營之意見，誠可提供社會大眾公評與思辨的重要論據。

由以上私校演進歷程可知，政府教育政策規劃與經費資源的挹注，共同提供了我國私立高中職校發展的重要基礎。然而，隨著私校體制日益健全、擴張，甚至出現「明星私校」而威脅公立高中職招生之際，社會輿論逐漸出現要求政府加

強規範私校運作的聲音。進而言之，有別於初創時期筚路藍縷、步步為營的刻苦印象，目前全台各地已不乏許多辦學績優的私立高中職校，致使公、私立高中職校之間「主客易位」現象愈來愈明顯。從這個觀點來說，教育主管機關過去對私校在入學招生、課程規劃以及財務監控等方面所採取較為寬鬆的政策，確有重新檢討之必要。更甚者，十二年國教於 2014 年正式啟動後，高職全面、高中部分免收學費，屆時勢將對公、私立學校之間的相對關係構成新一波的挑戰。

參、支持提高私校公共性之觀點

支持政府對私校辦學提高監督者，主要包括公立高中職校、全國教師工會，以及人本基金會等團體。支持陣營認為，十二年國教啟動而全國高中職學費全免後，原由私校學生及其家長負擔之高額學費改由政府補助，因此私校須負起和公立學校相同的責任和義務，亦即回歸私立學校法第一條所揭櫫的「提高其公共性」的精神，接受教育部對其入學招生、課程規劃以及財務運作之嚴格監督。否則，若私校在學費收入無虞之際，又不須像公立學校在校務運作上受到制約，無疑是在公、私立高中職校之間創造一種新的「不平等」。歸納而言，支持陣營對政府提高私校公共性之討論，主要包含以下三個方面的政策訴求：

一、調整私立高中職董事會結構

長期以來，私立學校董事會實際壟斷了學校財務及人事任用權，其的成員及組成方式係依據《私立學校法》中有關董事會、董事及監察人之相關規定辦理。雖然《私立學校法》第 19 條規定「學校主管機關之獎勵、補助總額達學校法人前一年度歲入總額 25% 以上或總額達新台幣 1 億元以上者」，法人主管機關得加派社會公正人士 1 人充任公益監察人，但照於私校董事會至多 21 人、監察人至多 3 人之規定，人數設置上實在不成比例；更何況，教育部對私校董事會成員與組成均無從過問，如此又怎能達到私校教育公共性之目標？然而，103 年在接受完全學費補助後，公私學校定位實質合流，私立高中職仍以原有董事會當家的正當性已不復存在。因此，《私立學校法》應隨教育環境變遷而進行修正，特別是在私校董事會中增列由主管機關指派之「公益董事」，其名額與比例應以能確實

監督私校運作為原則，杜絕傳統上對私校決策不透明之質疑。

二、貫徹部訂課綱及課程規範

支持提高私校公共性者認為，若干私立學校從國中部招生即逕自違反常態編班之規定，甚至用考試的方式入學與分班，造成許多辦學有成之明星高中職校競爭異常激烈。進而言之，私立學校基於維持高升學率之目的，習慣性地違法加課與超前進度，「教學正常化」往往淪於應付教育主管機關的口號，合理之課綱與課程規範只在評鑑與訪視時才出現。支持提高私校公共性陣營強調，實施十二年國教之後，私立學校在學費全免政策下接受教育部巨額補助，必須依教育部定課綱規定來安排課程，以落實國民教育之基本精神。

三、提供與保障招生區內免試名額

一般認為，公私立高中職的均質化、優質化與免試入學名額的提供，為順利推動十二年國教之關鍵（黃城等，2012）。此一政策有助於均衡城鄉教育資源，促成全國教育環境的整體提升，而讓學生具備繼續升學或進入職場就業之綜合能力。私立學校未來接受政府十二年國教的學費補助，享受等同公立學校的經費挹注，理當致力配合提高其免試入學名額比例，將學校資源在實施十二年國教後讓全民共享。此外，雖然教育部強調「特色招生」不是專指明星學校，而是鼓勵學校發展有特色的課程，並經主管機關審核通過後才可實施；但部分人士質疑「特色招生」亦有可能成為私校維持考試入學的因應模式。例如中華民國全國家長教育協會理事長陳崇良曾表示，私立高中職校於十二年國教實施後享有學費全免，同時又接受政府補助，但卻不必然像公立學校受教育主管機關所制約，恐將賦予私校相當大的招生空間（中央通訊社，2012）。

值得注意的是，甫三讀通過之《高級中等教育法》雖已針對各就學區及個別學校免試入學明訂總額限制，但支持提高私校公共性者仍認為國中部「直升」名額占招生比例過高（高達 60%），恐造成家長爭相搶進明星私校附設國中、國小部之現象。因此，支持提高私校公共性者強調，私立學校一旦接受政府補助，就得在招生方面採取和公校一致的標準，以符合公平性原則。

肆、反對提高私校公共性之主張

反對政府提高私校公共性陣營認為，《私立學校法》第一條並非只側重私校之公共性，提高私校辦學「自主性」亦是政府鼓勵私人興學之初衷，目的在增加國民就學及公平選擇之機會。誠然，私校在招生、課程以及財務方面相關作法較之公立學校來得寬鬆，但關注部分經營欠佳私立高中職校的同時，亦不能忽略仍有許多制度完善私校積極辦學之努力。歸納而言，反對政府提高私校公共性之主張，主要從權利與義務相稱、保障家長教育選擇權，以及公益董事迷思等三方面進行論述：

一、政府若參與內部經營則應共同擔負起成敗責任

政府雖自 1950 年代鼓勵私人興學，但教育大環境至今仍傾向於保障公立學校權益，任由法人身份辦學的私校自負損益盈虧，獨自與國內教育大環境對抗(楊朝祥，2002)。持平而論，部分經營有成的私校並非坐享政府補貼所致，而是管理者在策略運用下苦心經營的結果。誠所謂「適者生存」，相較於在政府保障下不曾擔憂招生問題與倒閉風險的公立學校，私立高中職在生存壓力下強調績效導向的經營策略，顯然更具競爭力。從這個角度思考，若政府教育主管機關決意提高對私校監督、甚至介入參與內部經營，則是否也應對私校經營成敗負起相應之責任？而經由設定相關約束性規範來提高私校公共性的同時，私校教師是否也該享有與公立學校相同的權益與保障？衡諸當前我國財政預算，結果恐難獲得肯定之答案。

二、公、私立學校應採一致之評鑑標準與退場機制

政府以提高私校公共性為由要求恪遵部訂課程規範，對於升學壓力的紓緩效果相當有限。事實上，課程規劃並非造成學生升學壓力的主因，反而是學生家長對子女的升學需求，促成當前私校普遍採取差異性之課程規劃。因此，在國人對「明星大學」迷思未除的氛圍下，強迫齊一公、私立學校課綱的政策，恐怕只會讓望子成龍、望女成鳳的家長把子女送到明星補習班，圖利補教業而已(王淑俐，2011)。進而言之，高中職校免學費政策最大的改變，在於賦予學生家長充分的教育選擇權，當公、私立學校不再因學費差異而存在進入障礙時，教學績效將是大多數家長選擇學校的關鍵考量(吳明清，2009)。所以，十二年國教應將公、

私立學校置於同一天平上進行比較與競爭，好的私校值得獎勵，而辦學績效欠佳的公校也應當予以檢討、甚至汰除，才不至於造成「劣幣驅逐良幣」的現象。

三、公益董事權責與定位明確前不應貿然進入校園

教改團體認為由政府指派「公益人士」入校擔任董事，即能有效杜絕傳統上壟斷人事權、決策與財政不透明等弊端。然而，何謂「公益人士」？其遴選條件、資格、身份等，在界定上本身就充滿爭議；再從現實面來說，教育主管機關任命「公益董事」後，在無法事必躬親的現實考量下，必然授權「公益董事」一定程度的自決權，如此又怎能確保「公益董事」凡事皆依「公益」考量行事？更何況「公益董事」應占董事會多少比例（過多、過少都會引發爭議），亦是個難解的教育行政課題。總而言之，若教育部無法充分管控公派董事「公益」權責範圍及其定位，則貿然介入私校經營的結果，無疑是在私校董事會中創造另一新興派系勢力，而無助於校務決策品質之整體提升。誠如中國醫藥大學暨亞洲大學蔡長海董事長受訪時所言（2008），政府尊重學校法人辦學的自主性，才是有利於私立學校發展的作法，故教育主管機關應減少行政干預，只於董事會無法運作或違法時介入，讓董事會有自行協調解決的空間。

伍、綜合評析與政策芻議—代結語

長久以來，由於經濟弱勢學
運作產生結構性的變遷，茲事體大而須謹慎為之。質言之，有鑑於一步到位式的改革有其推動上的困難，同時考量支持與反對陣營核心利益而採折衷、漸進式的改革模式，才能最大程度降低政策執行上的阻礙，實質而逐步地提生無法負擔私立學校高額學費，升學管道大多只限於以考試方式進入公立高中職校一途（Benadusi, 2001; Field et al., 2007; Meuret, 2006）。此一結構性問題，不僅相對剝奪有意願就讀私校學生之教育選擇權，更造成部分成績不理想學生被迫放棄學業（Gorard & Smith, 2004）。因此，政府為保障社經地位不利學生之教育機會，提出高職全面、高中部分免學費政策，做為實施十二年國教之方針。自 100 學年度實施「高職免學費」及「公私立高中齊一學費」以來，全國私立高中職校已有超過 78% 之經濟弱勢學生，獲得政府之學費補助，有效減輕家長經濟負擔並協助弱

勢族群學生完成學業，實現教育機會均等之政策目標。而隨著高中職免學費政策之擴大實施，社會大眾逐漸醞釀提高私校公共性角色之輿論，要求其改變過去多元、自主、彈性之經營方式，並於董事會增設公益代表來監察私校之運作與財務概況，敦促其遵守相關教育法規辦學。

誠如本文就提高私校公共性議題所臚列之觀點所示，支持與與反對陣營各執一詞，二者在本位利益驅使下交集相當有限。然而，教育政策的討論應著眼於國家長遠發展，並在各種不同觀點之間取得平衡點，以確保政府在分配社會資源的過程中，不會出現偏袒任何團體或個人的不公平現象。本文認為，提高私校「公共性」固然是值得努力的改革方向，但由於該倡議涉及董事會結構、教學與課程、招生規範與社會責任等複雜的政策問題，且無疑將對我國私校高私校公共性及其相應之社會責任。

盱衡當前我國教育環境與民意趨向，吾人可以從招生、教學與監督等三方面予以總結，並提出提高私校公共性之相關政策芻議如下：

一、招生方面：公私立高中職學校應在同一水平上競爭

本文同意，在政府全面推動十二年國教並實施高中職免學費政策後，過去私校不合理而扭曲的招生規定已不合時宜，但強調公、私立學校應在同一水平上競爭，優勝劣汰，且更大程度平衡公私校教師權益與待遇。誠如教育部長蔣偉寧2012年9月24日於立法院答詢時所示，教育部希望公私立學校站在同一立足點上良性競爭，但也適度尊重私人興學。依教育部目前「雙軌制」規劃，私校接受政府學費補助者應，其直升比率應設50%之上限；而不接受補助的私校，基於公共性的基本要求，也希望能釋出10%至15%的免試名額，比率不能低於建中、北一女等明星高中（東森生活新聞，2012）。的確，過去部分私立學校國中部長期以考試方式招收國小畢業生，另在其高中職端又以國中直升為由，未提供適當比率給其他社區國中學生就讀，以致肇生「私校讀6年拚台大」之說法；這些偏差作為，也導致部分輿情對政府實施免學費政策減輕學生家長經濟負擔之美意（中時電子報，2013）。

值得注意的是，甫三讀通過之《高級中等教育法》就接受政府學費補助之私校設定直升上限，雖然符合社會大眾期待；但嚴格規範私校招生入學作法的同時，

更應貫徹公、私立學校公平競爭原則。畢竟，教育均質化與優質化才是值得教育主管機關追求的目標，對已肩負起公共性責任且評鑑績優之私校，政府應依法保障其自主性，給予較大彈性之辦學空間（郭義汶等，2012）；同時，政府亦應拋棄過去無條件保護的政策，就辦學不佳之公立學校予以確實檢討、甚至安排整併及退場機制。循此，政府當局在落實公平正義原則之際，亦能有效避免因「劣幣驅逐良幣」而造成我國教育缺乏競爭力之現象。

二、教學方面：高中職學費補助但教育不能打折扣

教育部常言「學校有公私立之別，但教育卻無公私立之分」。過去，國內私立高中職校存在良莠不齊之情形，且為了迎合不同家長需求，教學偏離正常化：升學班為維持高升學率，違法加課、授課進度超前，未依教師專業授課；後段班則順應學生低學習意願與低成就感現況，甚至由非合格教師負責授課。然而，政府全面實施十二年國教後，嚴格督導私校遵守部訂課程規範，甚至就違反課程教學規定者予以行政裁罰，都將具有高度正當性。值得注意的是，「教育正常化」不能、也不應成為扼制多元化與優質化教學的理由，在矯正私校傳統上畸形式教學之際，亦不應全然否定菁英教育對我國教育素質整體提升之貢獻—學生要在全球數理、科學競賽發光發熱非一蹴可及，資優學生應獲得適性培育。事實上，由於後期中等教育就學機會已達百分之百以上，未來在少子化造成學生來源日益減少的情況下，強制各校廢除入學門檻，恐將讓學生素質與競爭力大幅下滑（張碧娟，2010）。畢竟，十二年國教的本質正是擴大學生及其家長之「教育選擇權」，無論公立或私立高中職校，皆應負有積極提升其教學品質之責任（Coleman & Riley, 2011）。

基於此，「教學成效」應納入評鑑公、私立高中職之指標。一方面，教育主管機關在貫徹私立高中職校正常化教學政策之際，亦應適度給予私校在課程安排上的彈性，讓私校能在輔導學生五育均衡發展的大前提下，滿足家長對子女教育的殷切期待。另一方面，提升「合格教師率」亦是確保教學品質的政策重點，公、私立高中職校師資結構應予以有效強化與調整。循此，當有助於削弱國內積久未除之補習文化，同時兼顧學生學習品質及多元適性發展之目標。

三、監督方面：公益代表負起監督而非決策之角色

現行《私立學校法》第 19 條明確規定，政府得對補助達一定額度之私校（前一年度歲入總額 25% 或達新臺幣 1 億元以上）加派公益監察人。誠然，由於社會大眾普遍質疑部分私立學校之董事會過度介入、組成分子、學校財務資訊不透明等問題，進而導致社會對私立學校辦學不公之刻板印象；更甚者，在少子化造成學生來源不足的情況下，部分學校因未能積極籌謀財源，其教學品質與校務運作已受到嚴重影響，進一步打擊學生家長對私校辦學之信心。上述負面形象，正是教改團體呼籲教育部擴大介入私校運作的主要原因，並引發對增設部派「公益董事」之爭議。

事實上，由於私校以法人形式辦學須自負盈虧，政府在不能共同擔負成敗責任的前提下實質介入私校運作，不僅容易造成學校經營與監督方面權責混淆的問題，恐怕亦將產生過度干預私校自主性之疑慮，而有違《私立學校法》第 1 條對保障私人興學「自主性」之宗旨。本文認為，以「公益監察人」加強對私校人事及財務之監督，實已達成政府確保私校公共性之職責，不需再以增設公益董事方式逕自介入私校運作，徒增正當性不足及違反比例原則之困擾。總而言之，提高私校「公共性」確實是落實十二年國教之重要目標，但思考如何在合理範圍內保障私校辦學「自主性」，才是培養人才與邁向教育優質化的關鍵，確切實踐國家教育的永續發展。

參考文獻

- 中央通訊社 (2012)。特色學校招生 校長憂私校崛起。中央通訊社，2012 年 3 月 23 日。
- _____ (2013)。十二年國教首年免試至少 75%。中央通訊社，2013 年 6 月 27 日。
- 中時電子報 (2013)。12 年國教新趨勢？私校讀 6 年拚台大。中時電子報，2013 年 5 月 13 日。2013 年 6 月 2 日。擷取自 <http://news.chinatimes.com/focus/501013430/112013051300514.html>。
- 中國時報 (2008)。私校法修法成功 少子化成隱憂。中國時報，2008 年 1 月 25 日，頁 C2。
- 王淑俐(2011 年)。「十二年國教」與「明星學校」：如何幫孩子找到「對的學校」？。臺灣教育，670，24-26。
- 行政院 (2012)。行政院院會通過「私立學校法」部分條文修正草案法案。行政院發言人辦公室，2012 年 11 月 15 日。2013 年 7 月 1 日。擷取自 http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=DEDCA5200A683E20。
- 吳明清 (2009)。免費乎？免試乎？十二年國教的政策困境與出路。教育行政論壇，1 (2)，49-59。
- 李玉惠 (2007)。私校教育品質保障的建構策略。學校行政，52，124-142。
- 李建良 (2009)。私校董事作為一種職業，還是私人興學的執事者？。臺灣法學雜誌，129，191-200。
- 周愚文 (2011)。我國實施十二年國民基本教育政策形成之分析。教育研究月刊，205，32-46。
- 東森生活新聞 (2012)。12 年國教私校「公共化」 接受補助者直升比率限 5 成。東森生活新聞，2012 年 9 月 24 日。2013 年 7 月 21 日。擷取自 <http://www.ettoday.net/news/20120924/106326.htm>。
- 東森新聞雲 (2012)。12 年國教推特色招生 校長憂「公校淪落私校崛起」。東森新聞雲，2012 年 3 月 23 日。2013 年 8 月 21 日。擷取自 <http://www.ettoday.net/news/20120323/33942.htm>。

- 林秀玉、湯振鶴、陳鐘恩、魏宏恩、陳本源、吳慶堂、江文雄（2005年）。私立高中職經營現況及展望座談會。**商業職業教育**，99，2-16。
- 林瑩秋（2002）。臺灣私校 A 錢手法大公開：從賺錢到倒閉，臺灣私校「搞過頭」。**財訊**，248，181-184。
- 邱玉蟾（2003）。高中職社區化的關鍵性議題。**教育研究月刊**，107，36-47。
- 紀俊臣（1985）。立法院制定私立學校法之角色行為。**復興崗學報**，33，429-451。
- 胡茹萍（1995）。我國私立學校法董事會角色、功能之現況與檢討。**法政學報**，4，113-123。
- 張民杰、濮世緯（2013）。卓越與均等的難題：談十二年國教高中職的特色招生。**教育研究**，225，39-52。
- 張碧娟（2010）。免試入學的困境與活路。**中等教育**，61（4），12-19。
- 教育公共化連線（2010）。公共化教育下的經費、監督與管理：兼回應教育公共化的基本概念與批判一文。2013年7月11日。擷取自 <http://edupublic.blogspot.tw/>。
- 教育部（1999）。**教育基本法**。2013年6月2日。擷取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0020045>。
- 教育部（2011）。**中華民國教育報告書：黃金十年、百年樹人**。2013年7月5日。擷取自 <http://140.111.34.34/docdb/files/dma7db04060c043a0aa.pdf>。
- 教育部（2013a）。**私立學校法**。2013年6月2日。擷取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0020001>。
- 教育部（2013b）。**高級中等教育法**。2013年7月10日。擷取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL001143&KeyWordHL=&StyleType=1>。
- 教育部統計處（2013）。**高中職概況**。2013年7月11日。擷取自 https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_H01.XLS。
- 郭義汶、梁滄郎、李金泉、梁碧芬（2012）。十二年國民基本教育先趨方案：高職優質化輔助方案推動成效之研究。**教育政策論壇**，15（1），93-121。
- 陳信智（2009）。評論十二年國教追求促進教育均等，社會公平「正義」目的之

- 理論適當性。《學校行政》，62，31-43。
- 陳敦源（2005）。為公共選擇辯護：論公共選擇理論與「公共性」議題在行政學中的相容性。《行政暨政策學報》，40，1-36。
- 陳冠州（2009）。以 Rawls 的社會正義觀評析：十二年國教促進「教育機會均等」，實現「社會公平正義」政策目標。《教育研究》，177，50-62。
- 陳麗珠（2007）。十二年國教學生經費負擔之探討。《教育研究》，158，30-38。
- 黃城、卓民道、林政谷（2012）。十二年國教的核心價值之一：「教育資源重分配的正義」：以臺北市教育經費分配為例。《教育研究》，223，52-66。
- 楊思偉（2006）。推動十二年國民教育政策之研究。《教育研究集刊》，52（2），1-31。
- 楊桂杰（2002）。論私人興學權利之保障：私立學校法第四十二條、四十三條修正之必要性研究。《立法院院聞》，21（2），77-85。
- 楊朝祥（2002）。私校發展之困境與突破。《通識教育》，9（1），111-120。
- 蔡長海（2008）。充分授權法人 有利私校發展。《高教技職簡訊》，14，10-11。
- 聯合晚報（2012）。私校直升比率 將降為 5 成。《聯合晚報》，2012 年 10 月 17 日，頁 A10。
- 謝國清（2012）。免試入學是十二年國教成敗之關鍵。《教育研究》，223，16-24。
- Benadusi, L. (2001). Equity and education: A critical review of sociological research and thought. In W. Hutmacher, D. Cochrane, & N. Bottane (Eds.), *In pursuit of equity in education: Using international indicators to compare equity policies* (pp. 25-64). N.Y.: Kluwer Academic.
- Bergström, Y. (2010). The Universal right to education: Freedom, equality and fraternity. *Studies in Philosophy & Education*, 29 (2), 167-182.
- Coleman, A. L., & Riley, R. W. (2011). Turning the page on the equity debate in education: How to give all children a real opportunity. *American Educator*, 35 (1), 26-46.
- Field, S., Kuczera, M., & Pont, B. (2007). *No more failures: Ten Steps to equity in education*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Gorard, S., & Smith, E. (2004). An international comparison of equity in education

systems. *Comparative Education*, 40 (1), 15-28.

Meuret, D. (2006). Equity and efficiency of compulsory schooling: Is it necessary to choose and if so on what grounds? *Prospects*, 36 (4), 389-410.