

私立學校之問題、成因及其改善之道

黃士嘉

教育部中部辦公室督學

國立高雄師範大學教育研究所博士候選人

壹、前言

民國五十七年，政府為化解文盲，提昇國民水準，毅然實施九年國民義務教育，然因財政拮据，更為配合四期經濟建設計畫需求，而揭櫫「私人興學」新政策，因此私校開始成長，掀起一股私人辦學之浪潮。自此以後，私立學校就一直扮演著分擔公立學校教育責任的角色；所以雖名為「私立學校」，應該具有相當高度之自主性，但因國情不同，性質特殊，反而是其公共性更為顯著。

從臺灣光復以後，私立學校不斷地增加，尤其是高級中等以上教育階段的私立學校，其校數之增加真可說是「如雨後春筍」，且其學生數亦逐漸超過公立學校之學生數。根據教育部的統計資料，自 87 學年度至 90 學年度，每一學年度私立學校的學生數均佔全部學生總數之 62% 以上，而表 1 則是近期最新的統計資料。由此可知，私校的成長情形已經到了不容忽視其重要性的地步。

表 1 九十學年度公私立學校校數及學生數比較表

教育階段別	公立		私立	
	校數 (%)	學生數 (%)	校數 (%)	學生數 (%)
高 中	162(54.9)	24.6 萬(66.3)	133(45.1)	12.4 萬(33.7)
高 職	95(53.4)	15.8 萬(41.8)	83(46.6)	21.9 萬(58.2)
專 科 學 校	3(15.8)	4.8 萬(11.9)	16(84.2)	35.8 萬(88.1)
大 學 校 院	50(37.0)	27 萬(34.6)	85(63.0)	51 萬(65.4)

但是，近來因為景文技術學院弊案的爆發，加上教育部不斷地公布十餘所財務及董事會運作發生困境和弊端的私立學校名單，導致社會閱聽大眾似乎認為私立學校就是弊端的代名詞。然而，因為私校弊案的連番見「爆」，也使得主管機關遭受前所未有的責難與社會的質疑，連帶地加速私立學校法的修訂工作

進度。

值此私校法修訂之際，身為教育界的一員，自認有責任提供意見，希望與全體私校同仁和關心私校發展的社會大眾，共同努力催促「私校良法」之誕生。

所以，本文先就近年來發生的私校問題逐一剖析，再分析其可能的成因，最後提出幾項改善私校問題的建議，期能做為私校法修正之參考。

貳、私立學校的問題

根據筆者的行政經驗，若依嚴重程度加以分析，私立學校的問題可粗分為三大類：

一是較輕微的教學問題：包括招生數不足以致於共同科目併班上課、未按規定時間及方式安排教學活動、晉用不合格師資等。這類問題一旦產生，只要校內師生及家長相安無事，尚不致於影響其他活動的正常運作；而主管教育行政機關的處理方式，則比較柔和，傾向於要求私校限期改善或扣減獎補助金額等較輕微的處分，不致於祭出私立學校法中嚴厲的處罰規定。

二是次嚴重的董事會運作問題：最常見的就是所有董事分成兩派，互相攻訐、彼此指責，或到法院按鈴申告對方違法，黑函或具名向主管教育行政機關陳情，要求主持公道；這類問題發生之後，最容易在學校人事安排上出現爭執，如校長的遴選通常會有困難，但如未同時出現財務問題，尚不致於造成更大的風波或影響，對學校的招生問題可能影響不大；而主管教育行政機關的處理方式是，依據私立學校法要求限期改善，改善多次無效後，再依法視情節輕重給予寬嚴不一的處分。因此，此類問題往往尚不致於動搖「校本」，校務通常可以正常運作。

三是最嚴重的財務問題：包括學校公款遭董事或其他相關人員挪用、積欠教職員工薪資、以及校外人員或廠商各種款項等；這類問題一旦爆發，最容易引起軒然大波，學校最根本的組織結構立即產生撼動，直接衝擊學校形象，打擊教職員工服務士氣，並影響學生學習成效及招生工作之進行，甚至學校關門大吉；而主管教育行政機關的處理方式是，依據私立學校法要求限期改善，改善多次無效後，再依法視情節輕重給予寬嚴不一的處分。

參、私立學校問題的成因

為何私立學校會出現上述的問題呢？原因當然是錯綜複雜，一時之間是無法釐清的。筆者謹就工作經驗及觀察心得，提出以下六項：

一、學校經營策略偏差：有些私立學校未體察到目前學校數的不斷增加，國內學齡人口又逐漸減少，昧於此種外部環境的急遽變化，一味地想要擴大學校規模，大興校舍的動作，必須要有龐大的資金以為後盾。再者，為招收具有升學潛力的學生，不惜重金誘惑，形成獎助學金的高額支出，如果未能及時籌得財源，將立即出現財務危機。

二、出資者將學校視為事業集團的成員：許多私立學校是由經商有成的企業界人士所興辦的，本應各子公司財務必須獨立自主，學校部分亦應建立獨立的會計制度。可是，事實上，董事長同一人，負責人同一人，各單位

的資金難免會有相互流用，彼此支援的現象，此亦合情合理之舉。最令人擔心的事，學校資金被董事長暫時移用做其他投資，結果失利，連帶地學校也要遭殃，陷入財務困境，甚至危機。

三、出資者企求回饋的心態作祟：一般而言，無論是政府機構或社會大眾，都認為有心興學之私人應該具有大公無私的精神，所以對願意出資興辦學校者亦寄予厚望，因此往往以「高道德標準」來要求這些出資者，「捐資興學」的觀念於焉產生。可是，放眼全臺灣，除了部分宗教團體及極少數的企業家所設立的私立學校外，究竟有多少人願意將大筆白花花的鈔票丟出去，卻不求回報呢？對於學校鉅額的盈餘，怎能不眼紅呢？每一位出資者都會想要有所回饋的，此亦人之常情。

四、近年來經濟不景氣造成融資困難：近年來，由於勞工意識抬頭、投資環境不甚理想、產業大量出走等等各種因素，造成企業界普遍有著根留臺灣，錢投大陸或東南亞的轉投資風潮。如此一來，政府每年的稅收逐漸減少，各公民營銀行的呆帳增多，加以檢調單位掃除黑金之勢雷厲風行，各銀行已不如過去很放心地辦理貸款業務，甚至緊抽銀根。而私立學校無論是興建校舍、購置設備或其他庶務開銷，都必須有著龐大的資金挹注，才能順利推動校務；但屋漏偏逢連夜雨，私立學校本無財力保證、擔保，有些私立學校又位於嚴重招生不足之地區，學雜費收入嚴重缺乏，銀行又謹慎放款，所以私立學校融資的困難度於是增加不少，造成財務困境的學校自不在少數。

五、私立學校融資管道受限：私立學校法雖未明文規定不得向私人借款，但是私立學校貸款必須經主教育行政機關核准後始得進行，實際的案例卻是沒有那一所學校敢公然表示向私人借貸，即便是向董事長或董事個人借貸，且表明係無息貸款，亦受到限制，就連天主教教區願以低於銀行利息的條件貸款給教區內的學校，亦是困難重重。在以正當管道遍尋金援不果的情形下，只好挺而走險，私底下進行私人借貸，一旦爆發，又屬弊案一樁。

六、各董事之間的權力爭執：有些私立學校的董事會均由出資者組成，董事彼此之間享有對學校經營相稱的權利；且董事會又是私立學校的最高決策單位，其職權涉及董事之選聘及解聘、董事長的推選及解職、校長的選聘及解聘，對於校務報告、校務計畫及重要規章具有審核之權責；此外，董事會必須籌措學校經費、審核預決算、管理基金、監督財務，以及其他依法必須擔負的權責。因此，董事會乃是掌握私立學校的重要機制，成為兵家必爭之地。也許在創業初期，各董事尚能共體時艱、齊心協力，一旦學校經營良好，且有鉅額盈餘，一時之間，各董事乃開始角力比賽，爭取主導權。再者，有時對於校長人選問題，彼此僵持不下，進而導致校務推展困難；或因經營策略看法不一，新董事之間意見不同，彼此攻擊。

肆、私立學校問題的改善策略

面對私立學校的問題，究竟應如何改善？有關建議「學校轉型」及「策略聯盟」等技術層面的解決途徑，因已有多篇論述，本文不多贅言。筆者謹就觀念上及法令上的根本性問題，提出以下六項改進建議。

- 一、**倡導投資辦學的觀念：**興辦學校，除了土地的取得之外，尚需興建校舍、教室、運動場所，並購置充足的教學、行政及實習設備等，學校始能正常運作。這些設施都必須花上大筆經費，有時動輒數千萬元，甚至上億元，非財力雄厚者絕不敢輕舉妄動。但是，即使有此能力者，也極少人願意只有投資而無回饋。當今之計，惟有在法令上明文規定盈餘回饋方式，讓出資者不致於投入大筆金錢卻毫無所得，才不會令有理想的辦學者望而卻步。
- 二、**學校經營者應導正心態：**所謂「十年樹木、百年樹人」，學校教育效果的顯現是相當緩慢的，而興辦學校想要賺大錢，似乎是可望而不可及的事，即使可以有所盈餘的分配，亦不可操之過急，至少在創校的三年至五年內，不得存有回收的心態。因此，經營者應確實孜孜矻矻地、一步一腳印、穩紮穩打，將學校的基礎奠定起來，並建立良好的財務管理機制，以獲得主管機關、社會大眾和家長的信任，自然可以招生狀況良好，學校穩健發展，想要獲得回饋自是可期。
- 三、**允許私校經營權之轉移：**為因應私立學校辦學競爭，應修法使同一財團法人得以同時辦理多個各級各類學校，如此一來，辦學狀況不佳的學校，得由績效良好的經營團隊接收。再者，私立學校在依法停辦或解散後，其剩餘財產之歸屬，亦應准予辦理具公益性質的文教事業。最重要的是，檢調單位不應以「董事席位買賣」的罪名，將有心對於辦學不佳之學校給予紓困貸款之企業或私人，羅織入罪。
- 四、**立法擴增私校籌措財源之管道：**目前法令規定，私立學校只得向公民營銀行貸款，排除任何與私人或企業之借貸關係，如此限制，只會使私立學校的財務狀況雪上加霜；應該修法要求，向私人或企業或民間團體借貸時，利息必須與公民營金融機構貸款最低利息者相同或更低。再者，對於私人或企業或民間團體對於私立學校之捐贈，應比照捐資公立學校，可以由目前的百分之二十免稅額，增加到完全免稅額，以鼓勵對私立學校之捐資行為。
- 五、**加強對私校之會計查核制度：**此次私立學校法修正的最大特點，就是「監察人」制度的建立，其實這是期待對於私立學校的財務狀況設立預警制度，避免爆發財務困難後造成不可收拾的局面。但依筆者之意，與其在私立學校中另置「功能類似會計師的監察人」，不如加強對私立學校財務的查帳工作。主管機關應連續三年編列預算，補助一半以上或負擔全部會計師查帳費用，如有違反法令規定之情事者，一律依情節輕重給予行政處分或移送檢調單位偵辦，以儆效尤；對於績效優良之私立學校，則授權該校連續三年自行聘請會計師進行查帳工作，但如發現違法情事，必須加重處分，以杜倖進；另外，對於查帳不實、怠忽查帳職務之會計師，則移請會計師懲

戒委員會從重處分。

六、擬定協助私立學校發展的特別法規：在所有關心教育發展的人士之共同努力下，「允許進行教育實驗」已經成為教育界及社會各界的共識，因此許多原來被歸類為「體制外」的教育機構，也紛紛獲得主管教育行政機關的認可，繼續辦理和體制內大相逕庭的教育活動。因此，筆者認為，值此教育改革聲浪甚囂塵上的時刻，政府應該以大刀闊斧的魄力，制定相關政策，以協助私立學校欣欣向榮，這不是利益輸送，而是民主化政府的應為；而私立學校更應該團結起來，擺脫過去惡性競爭的陰霾，以堅定而崇高的辦學理想，在兼顧社會公平正義，並能提供良好學習環境的前提下，主動爭取、要求政府擬定適用的法規，始能有永續經營的未來。

七、建立具權威性質的評鑑系統：多年以來，對於私立學校的評鑑都是由主管教育行政機關主導，聘請大學校院（以公立大學居多）相關科系的學者組成評鑑小組，實際到學校進行瞭解。其實這種以公立學校為評鑑者的制度，因為缺乏與受評者共識性的話題，評鑑的方式大多是瞭解私校是否按規定執行各項教育措施，與其說是評鑑，不如說是檢查。再者，由公立學校評鑑私立學校，自然脫離不了「私立學校不如公立學校」的觀念，如何提振私校同仁的士氣，創造更佳的績效呢？因此，筆者建議擺脫政府主導的方式，而由私立學校自己站起來，廣納公私立學校的專家與學者，組成超然的評鑑小組，定期到各私校（如每三年或五年一次）瞭解訪視，並將結果以適當的方式公布，讓社會大眾瞭解私校辦學的績效。初期實施可以考慮以輔導代替評鑑，由辦學績效良好的私校提供策略給績效差的學校，待制度成熟後，再轉變為以競爭為主的方式，才能逐漸讓良幣出頭，並將劣幣淘汰。

八、暫時停止公私立學校之籌設：如將公私立學校合併計算，臺灣目前有近一百五十所的大專校院（尚有約五十所大學校院正籌設中），四百餘所的高中高職，若再加上進修教育體系，其實就學機會已經是供過於求，造成不論那一階段的私校都面臨著嚴重的生存危機；再加上臺灣出生率有逐漸下降的趨勢，學齡人口自然減少，學生來源極度不足；而且臺灣正努力加入世界貿易組織，未來外國的學校都有可能到臺灣招生，搶奪原已相當貧乏的學生市場。所以，筆者建議政府應暫時停止所有公立學校的籌設，尤其是高級中等以上學校，而將這些教育資源投注在原有私校教育品質的提升；至於私人如有意興學者，亦毋需大費周章、大筆投資地籌設新學校，可以接辦原有的私校，避免彼此之間的惡性競爭，當然這也需要有法源依據，否則光是一項「董事席位買賣」的罪名就足以澆熄所有欲興學者的熱忱。如此一來，政府政策推動、私立學校配合，才不致於使原處於寒冬的私校體系，雪上加霜。

伍、結語

環顧國內目前的教育生態，著實存在著諸多不利於私校生存與發展的困

境。一方面，私校必須與公立學校及其他私校同業爭食日漸縮水的教育「大」餅，期待政府能提高獎補助的額度，但卻總是「望穿秋水」；另一方面，還得隨時隨地磨拳擦掌，準備面臨出生率降低所導致的學生人數銳減的嚴苛考驗，因為學生就是私校的「衣食父母」，沒有學生就沒有學校。

但是，事實上，私立學校對臺灣教育的發展確有不容抹煞的功勞，在政府無力提供充足就學機會給國民的同時，私立學校也負擔了相當多的責任。近年來，由於種種因素的影響，導致私立學校的經營日漸困難，所謂的弊案更是連續不斷地爆發，使得原本屬於清流層次的教育界，蒙上一層無法抹去的陰霾。

雖然市場化及自由化已是未來教育發展的必然趨勢，但如果任憑市場機制操縱教育發展，其可能造成的大批學生必須面臨轉學的教育問題，以及眾多教育同仁必須接受失業事實所形成的社會問題，恐怕都不是每一位關心教育發展的人所樂見的。因此，筆者認為：既然我們認同私立學校的教育功能，當然更不能坐視私校弊案於不顧；那麼，就讓我們共同努力，理出一條符合人性、公平、正義，又能夠提供優質私立學校生存空間的途徑，讓改革後的私立教育制度，能夠再繼續服務為數甚眾的莘莘學子吧！

一個人的快樂，不是因為他擁有得多，而是因為他計較得少。

摘自「證嚴法師靜思語錄」