

國民教育公辦民營之可行性

壹、導論

(馬信行撰)

近年來，台灣在政治民主化的過程中，也同時激化了教育上的民主化、多元化、及自由化。在國民教育方面，重要的改革方向是：(a)私人團體亦得依相關法令規定辦理教育實驗；(b)預定民國九十年時降低班級平均學生人數至 35 人，且每班最多不超過 40 人；(c)落實新課程標準的精神，紓緩學生課業壓力，使教學正常發展；(d)開放民間編輯教科書，提供教材上的多元選擇機會；(e)活潑鄉土教育內容，培養珍惜鄉土的情操；(f)推展資訊及科學教育，因應現代科技社會需求，目標在使各中小學至少有一間電腦教室；(g)加強環境保護教學；(h)加強特殊教育，預定目標是使各縣市至少設置一所社區化的特殊學校（教育部，民 84，pp.41-49）。

然而，社會福利意識的同時升高，使全民健保、老農年金、與敬老津貼等也佔了一部份中央預算；再加上中共頻頻製造台海緊張情勢，使國防預算又逐漸回升（從 82 年度的 13.6 % 回升到 16.8 %），為增強國防力量及發展高科技國防工業，國防預算可能持續增加，相形之下，教育預算的增加空間相當有限，甚至可能不增反減，因應之道，必須尋求民間資金的參與，以持續完成上述教育改革措施。因此，如何使民間參與國民教育，並同時兼顧國民教育目標之達成及學童受教育權的保護，是本研究所要探討的問題。

國民教育本來是政府的職責--人民納稅，國家自然有義務興辦教育、培養公民。德國把人民分為三類：(a)具有競爭力者；(b)尚未具有競爭力者；(c)喪失競爭力者。具有競爭力者是指有就業能

力者，尚未具有競爭力者是指兒童及學生。喪失競爭力者是指退休者及身心殘障無法就業者。對於喪失競爭力者，國家基於福利國的原則，必需扶養，相當於我國禮運大同篇的「鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」。正如哲學家 Heine 所說：「生命不是目的，生命是一種權力」，對無競爭能力者，政府必需扶養；但對有競爭能力者就不客氣了--根據工作要求，追求品質，故技術能力與意願無法滿足工作要求者，常要遭到解雇，為避免員工遭解雇而反抗，故有失業保險。使被解雇者在無生活憂慮的情況下，有重新謀職適應的機會。對尚未具有競爭力者，政府應培養其競爭力，所以德國教育從小學到大學都是免費，且由國家興辦，最近擬再延伸到幼稚園，使之成為義務教育。

也許教育家不喜歡「競爭」這個名詞，但產品一出國門，就面臨與他國產品的競爭，所以競爭是不可避免的；然而，競爭並不是鬥爭，故要使國民在「機會均等，公平競爭」的原則下，養成遵守遊戲規則的習慣，並隨時警惕自己，提高競爭力，以避免被淘汰。

所以教育公辦雖是理所當然的事，但卻還得顧及所培育出來的人才的品質。然而，在中央、省、及縣市政府所能支配的教育經費日趨侷促的情況下，如何善用民間力量共同辦理教育是必須考慮的。所以國教司也在考慮降低國民中小學設校與設備標準，以符合民間共同辦理教育的需求（陳明印，民 84）

除了經費的考慮以外，由於社會的多元化，有些有某種教育理念的人士也希望自辦教育，如英國的夏山學校、台灣的森林小學、毛毛蟲小學等，皆本著人本主義，尊重學生的自由意志的原則辦理教育。德國的 Waldorfschule 也是以一種特殊教育理念而辦的學校。它是由 Steiner, R. 在 1919 年所創，是 Waldorf-Astoria 香煙工廠為其工人子弟所附設的十二年一貫制學校。該校的制度是在第十二年級以前不分班。到第十三年級時才準備考國家的高中畢業考。該校的重點置於學童的全方位發展，也注重個別學生的專長發揮，手工教育與音樂教育與智育同受重視 (Köck, & Ott, 1976)。

但是這類學校並非無缺點，由於學生人數少，每名學生所負擔的教育成本相當高，其學費並非一般中下階層市民所能負擔，故有人諷之為現代的貴族學校。中國時報（民 84 年 2 月 6 日）的駐英特派員曾採訪英國的夏山學校，固然該校都能「尊重學生就像尊重成年人」，竭誠的保護孩子的自由意志，但是「夏山有八位老師和四十九位學生，每班每天上課學生平均是 2-3 人，至多不過 7 人」，「圖書館也無甚規模，藏書散亂」，「學生既然可以隨意主宰時間，學生大部份時間都用來玩」，現代負責人是創辦人尼爾之女芮德海女士。她的最高學歷連高中都沒畢業。其他老師也有貶抑學術成就的趨向，這樣是否反而傷及孩子的受教權，是值得深思的。

反觀我國的情況，升學壓力所造成的傷害也是非同小可的，如不按課程標準規定排課及上課、能力分班、惡補、不當考試、以及藝能科目不受重視等問題，形成國民中小學學生沈重的課業負擔（陳明印，民 84，頁 39），所表現的害處之一就是表 1 與圖 1 所示自國小一年級到高中三年級的近視率「成長情形」，其快速與嚴重的成長率令人咋舌。

表 1

中等以下學校學生視力不良百分比

年級	公立		私立	
	男生	女生	男生	女生
國小一年級	18.73%	20.85%	20.94%	22.73%
國小二年級	21.03%	23.34%	23.34%	29.73%
國小三年級	26.36%	29.37%	31.28%	35.93%
國小四年級	31.16%	34.41%	36.43%	42.55%
國小五年級	34.28%	39.66%	44.36%	50.49%
國小六年級	37.91%	45.52%	49.37%	57.88%
國中一年級	46.48%	56.00%	57.77%	67.43%
國中二年級	52.12%	62.23%	64.52%	73.03%
國中三年級	55.67%	67.34%	68.84%	78.24%
高中一年級	86.20%	90.21%	75.32%	80.44%
高中二年級	88.01%	92.28%	76.27%	81.93%
高中三年級	89.80%	93.95%	77.26%	83.18%
高職一年級	66.77%	78.18%	49.37%	62.21%
高職二年級	66.95%	78.94%	49.62%	62.45%
高職三年級	66.33%	79.11%	48.46%	63.08%

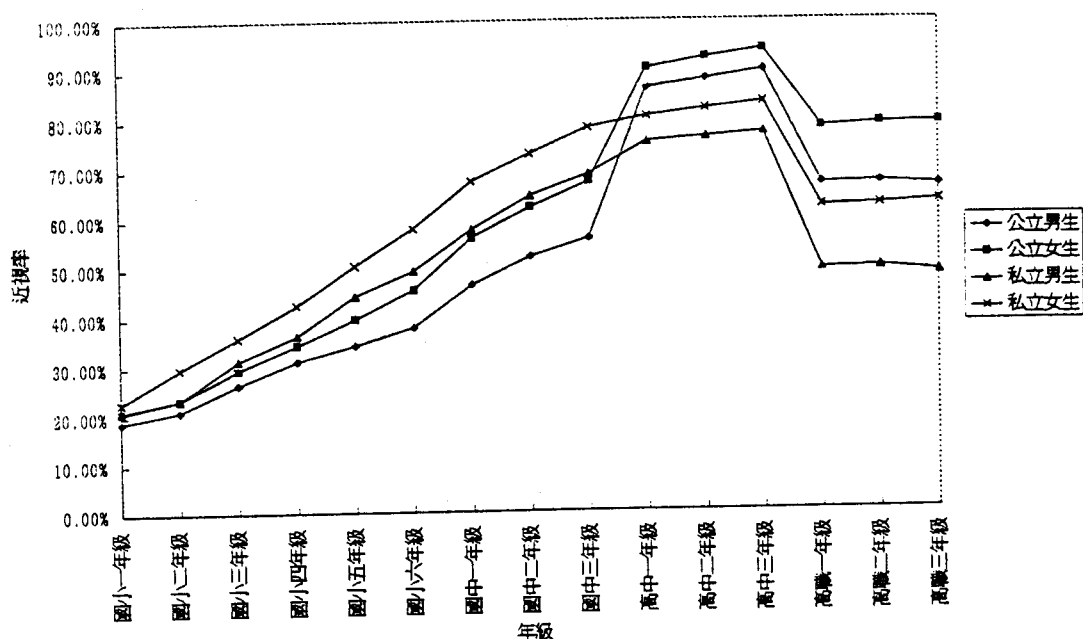


圖 1 中等以下學校學生視力不良百分比之曲線圖

資料來源：取自中華民國八十四年教育統計(頁 145-146)

教育部編，民 84 年，台北：教育部

表 1 可看出幾個現象：(a)女生的近視率比男生嚴重，所謂近視率是指裸視在 0.9 以下者，(b)從國小一年級到國三無論男女生，私立學校學生的近視率都高於公立學校，私立學校以升學率來招攬學生導致學生用眼過度。高中階段時，無論是高中或高職，變成公立學校學生的近視率高於私立，因為拼的學生大部份都考上公立高中、職了。(c)從國小一年級至高三，近視率逐漸上升，而高中的平均近視率已達 90 %，(d)高職的近視率低於高中。一般來講，高職升學導向較弱，故近距離用眼看書的時間比高中少。

這樣的情況，不禁令人擔心下一代，如何使其眼睛再使用五十年以上？用功準備升學導致近視率的惡化，應使教育家有所警覺，如何減緩下一代的近視率應為刻不容緩的事。當然近視的原因還有其他，諸如報紙字體太小、電動玩具、電視、沒有規律休息眼睛的習慣，城市裡的水泥森林等。但太用功的學生視力惡化加快，這已

是不爭的証據。

爲了升學，對有限的課本知識作滾瓜爛熟的學習值得嗎？教育界的有識之士應該急謀解救之道。減低升學壓力的方法只有像夏禹治水一樣，將升學管道多元化，並增加就學機會。馬信行（民 84）提出了學習生涯的另一管道，即國中畢業後能有一半的畢業生去企業接受「技術生訓練」，這是引用德國的雙元制，經職業培訓的技術生，結業後不但可具有高職畢業的同等學歷，而且具有丙級技術士之職業執照，經二、三年工作就職後可考師父考試，相當於乙級技術士，可開業，其所得將不會比大學畢業的工程師差太多，真正能落實「行行出狀元」的實質益處；在高等教育方面也將繼續擴充，但如依目前各大學的中長程發展計劃來擴充，將容易導致高學歷、高失業率的現象，這一、兩年的就業市場已產生了這種現象，故應該考慮就業市場的需求，每年應公佈各類科的失業率，如某類科的失業率高出該類科在勞動市場的就業人力百分率 5 % 以上，應可判斷爲失業率有超高現象，可供在新設科系之審查及升大學者填寫志願者的參考；而在國民教育方面則提供多元辦學管道，使政府在經費無法繼續增加的情況下，仍能儘速達到小班小校、提高辦學績效、鼓勵教育實驗、擴大民間參與的政策目標。

鄭光甫等人（民 84）亦認爲政府福利支出的升高（民 83 年度已增到 18.3 %）及債務負擔的增加（民 83 年度，政府收支短絀 4,109 億元），導致各項支出均會遭到擠壓，教育支出比率逐年下降將是很自然的現象。未來想擴增政府部門教育經費確屬不易，因此擴大民間資源的投入，並妥善分配有限資源，以謀求教育事業的廣續發展，應爲重要的發展方向（頁 5-7）。他們覺得目前我國現行的教育財務制度有下列幾項缺點必須加以檢討：(a) 高等教育對私立大專設有會計師查核簽證，私立中小學等則尚未普遍實施；(b) 政府對私立學校之監督方式值得商榷，以往少數私立學校改組，一再發生的爭執、衝突，以及利益輸送，挪用公款、超收學費等問題，經過媒體報導，嚴重打擊社會大眾對私立學校的信心；(c) 政治介入

公立教育機構的財務，民意代表能以審議預算為由，要求校長列席備詢，伺機杯葛，屈辱校長，有些民意代表間接包攬學校工程、強銷文具書籍，干涉人事，甚至關說學生成績等，對教育有負面效果；(d)在現行的教育經費統籌統支制度下，學校經費由政府編列預算撥給，並依原定用途支用，各機關不得逕行收支作抵，亦不得挪移墊用，而且年度結餘需繳庫，預算執行未達一定比例時，校長須接受議處，這種情況導致經費使用的效益已非考量的重點，如何「消化預算」倒成為普遍的考量標準；(e)辦學績優的私校認為，政府對私立營運之監督，限制條件太多，導致私校缺乏運作空間，如學校資金除存放銀行或購買政府公債外，別無選擇，學校收費受限等。

鄭光甫等人建議未來調整方面宜朝「自主」、「彈性」、「開放」等原則，賦予學校適度自主使用經費的彈性，摒除政治及行政對學校的過度干預，並健全私校內部控制內部稽核制度，加強財務稽察，提升私校財務公信力；此外，並可實施教育券制度，將經費直接補助給學生，學生持券向學校抵繳部份學費，其優點是尊重受教育者的選擇，增進教育機會及促進學校之良性競爭。

所謂開放是指教育市場開放，以市場機能來調節人力的供需，提昇教育品質，使學生有選擇就學的機會，政府不能對既有的學校提供過度的生存保障。因此民間資源可投入教育市場，為鼓勵民間資源投入，必需確保私立學校有充足的經營彈性空間，使之能與公立學校有公平競爭的機會，並提供誘因，諸如收益的回收、稅賦的減免、與社會的肯定等等。

鄭光甫等人認為義務教育雖是政府的責任，但應允許民間興辦。目前已有體制外的實驗性學校，如森林小學、毛毛蟲學校、雙語學校等，在政府不鼓勵的情況下，亦強行登場，足見民間辦學的意願甚高。民國五十七年延長國民教育後，對私校增設予以凍結，現在應可考慮解凍。根據教育部的統計，民國84年時，台灣有2528所小學，但其中只有22所私立小學，國民中學724所中，私立的只有9所，而高中196校中就有103校是私立的，高職206校中，就

有 175 校是私立的，故國民教育尚有很大的空間引進民間資源。另外對於因學生數不足面臨關校之鄉村國民教育之校園設施，委由民間辦理一般或特殊國民教育，一方面可均衡城鄉發展，另一方面亦可免於資源閑置。但私人興辦學校時，若在土地取得，校舍興建有困難時，政府應予協助或補助，或在租稅上予以優惠待遇。因為本來這種費用就是政府要負擔的。

顏厥安、周志宏、與李建良（民 84）從法律的觀點來討論私人參與國民教育興辦的正當性。我國憲法第 11 條規定人民有講學的自由；第 167 條規定對於私人經營之教育事業成績優良者，國家應予獎勵；第 162 規定全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。私立學校法第二條規定，除師範學校及特定學校由政府辦理，國民教育以政府辦理為「原則」外，均得由私人申請設立-以政府辦理為「原則」，表示亦有私人營運的空間，並未硬性規定皆由政府辦理。因此顏厥安等人對私人興學政策提出四點建議：

1. 在校地、資金、設備等學校教育外部事項方面，國家得維持最低水準的管制。
2. 在教材方面宜容許讓私立學校有選擇教材的自由。
3. 對於私立學校增設申請之批准原則，應採準則主義，符合標準即可批准。
4. 國家對私立學校之學生宜採國家補貼的方式，以減輕其學費負擔。

周志宏（民 84）認為私人興學是私人表達其教育理念的方式，可提供人民更多的教育機會，彌補公辦教育之不足，滿足人民選擇符合其需求之教育場所的自由。提供多元化的教育，使特定族群的文化、價值，在開放私人興學的社會中得以傳承發展。並可激起與公立學校的良性競爭。

周志宏檢討當前的私人興學制度，發現有下列主要問題：

1. 國家限制過多，卻監督不足，例如財務稽核作業能力不足，使得有監督之名，而無監督之實，以致私校弊端頻傳，造成私校家

族化、學店化、財團化，形成政府管制失靈。

2. 私校常以交通名義給董事高額款項，以作為變相的待遇，透過校地及其他不動產之交換買賣，動產收入以多報少、支出以少報多，新建工程收取回扣，提高造價，藉採購學校用品之名而行利益輸送之實，以及校產私用，利用學校人員為私人服務等。

3. 由於董事無連任的限制，且下一任董事由上一任董事選舉產生，形成封閉式的董事會。

4. 具有實驗性質或特殊教育理念之私人興學，卻可能因不符合設校標準而無法獲立案許可。

故周志宏建議，基於教育理念的私人興學應受到保障，人民應有選擇教育方式，內容及場所的自由，以充分自由發展其人格，教師應可本其專業能力，享有教學方式、教學內容，及教材的選擇自由，以實現其專業自主權，但私校也應受政府監督，以保障學習者的受教育權，以保障學習者在「人格發展，身心能力之成長及知能的獲得上」不受到侵害。他根據：(a)是否私人提供設備、經費人員，(b)是否私人經營，(c)是否收取學費與捐助，(d)是否是營利性，(e)是否接受政府補助將私人興學的方式分為六種私人辦學的模式。

表 2

私人辦學的六種模式

項目	模 式					
	A	B	C	D	E	F
私人提供設備、經費與人員	全部	部份	部份	部份	部份	×
私人提供經費	✓	✓	✓	✓	委託	委託
收取學費、補助	✓	✓	✓	✓	✓	×
營利性	×	×	✓	×	×	×
接受政府補助	×	×	×	✓	✓	政府編列預算

資料來源：取自“私人興學，頁 10-27～10-20”，周志宏，民 84，載於國家政策研究中心所於民 84 年 12 月 17-18 日在台大法學院國際會議政府所主辦之「民間教育改革建議書」研討會之論文

洪慧芬、周志宏、與薛化元（民 84）則提出國民中小學公辦公營與公辦民營的四種模式。

在公辦公營方面：

1. 傳統公營造物類型：為目前公立中小學的模式，土地、建築、經費、人員皆由公家給付，校長由政府指派，並接受上級的命令與監督，學校行政領導教學。

2. 公辦法人化類型：由政府出資設立學校，但賦予學校法律上獨立的權力，學校成為法人，具財政及人事上的自主權。學校的營運可由政府代表，學校內部成員（教師及行政人員）代表，及社會團體（家長團體、地方住民等）推派代表組成管理委員會來經營。學校之運作經費大部由政府固定逐年編列預算補助，但學校亦得自籌經費。教師及行政人員由學校自行招募符合資格者擔任。

在公辦民營方面：

3. 財政非獨立型：學校由政府出資設置，但將營運權委託給民間，且經費、行政資源（含人員）等由國家提供。學校的行政運作、管理事項，例如經費的運用、工程發包、教學的支援、人員之配置，均由民間自主經營，甚至教師的聘任人事權也包括在內。經營者與教師間形成私法上的契約關係。

4. 財政獨立型：政府負責設立學校，提供（出租或無償借用）基本設備，其餘則全部的經營權（包括人事、經費等），均委託由私人或團體負責，自負盈虧，國家不提供其他資金、人員或設備，學生除國家提供一定數額的補助外，必需負負超額的學費，此類學校宜以非營利性為要。

司徒達賢等人（民 83）。探討高速鐵路的營運模式提出了七個方案：(a)國造、國營，(b)國造、國營轉民營，(c)國造，管理合約，(d)國造，民間承包，(e)國造，民營，(f)國民共造，民營，及(g)民造、民營。並評估各種方案的利弊得失。評估的標準採用

了：(a)經營效率，（能否提供最適化的服務品質，以吸引更多更廣泛的顧客），收入能否極大化，成本能否極小化，員工生產力是否最高，未來人員轉移問題是否最小等，(b)營建與購買效率：能否盡早通車，是否具最高的採購議價談判力與最低的採購成本，是否可避免外力介入關稅的情事，採購時效及採購品質是否最佳，是否可減少採購者與使用者的爭議與不協調。(c)介面整合效率：路線規劃、規格設定、土地採購、營運、維修、通車營運等不同階段之工作是否能密切配合，(d)政府財政負擔：政府財政負擔是否最小？(e)技術轉移：能否引入外來技術，(f)鼓勵民間參與：是否能落實民營化精神，(g)政府管理控制：政府能否達到最低的監控成本並得到最高的管理控制效果，(h)政府交通政策（公共服務）：能否滿足政府優惠票價及順暢運輸的公共政策，(i)外交成本：能否有效管理與控制環保與噪音防治等問題，(j)風險是否最低，是否能定期完工交貨。

以上周志宏（民 84），洪慧芬、周志宏與薛化元（民 84 年）及司徒達賢（民 83）所提的公辦民營的模式是否可用在我國的國民教育上是本研究所要探討的重點，故本研究的主要問題是：

1. 探討不同國家，國民教育公辦民營方式與結果。
2. 比較公辦民營與目前公立學校營運方式，政府經費的負擔。
3. 了解國內對公辦民營方式的反應狀況。
4. 提出公辦民營可行策略與建議。