



# 兩岸私立學校教育政策發展的比較

施明發／銘傳大學教育研究所、師資培育中心助理教授

## 一、前言

我國私立學校的發展至為迅速，從民國39年的25校增長到現今已經超過500校（不含幼稚園），私立學校學生數占各級學校學生總人數的比例，民國39學年是1.1%，民國94學年已經增長到31%。其中就讀大學、專科學校、職業學校學生人數中，有73%的大學生、61%的職校學生、90%的專科生就讀於私立學校（教育部，2006：20-23）。由此可見，政府把大部份職業教育、高等教育的責任交由私立學校負責。

同樣的情形也發生在中國大陸，文革十年動亂結束後，大陸採取改革開放政策，20餘年來私人力量舉辦的民辦學校也如雨後春筍般的蓬勃發展。以1996年與2004年這9年的學生人數作比較，民辦學校學生數成長的倍數是幼稚園3.48倍、小學6.09倍、初中9.66倍、普通高中19.1倍、職業高中7.86倍、普通高等學校114.5倍。其中普通高等學校（大學及專科）1996年只有21校，12,100人，2004年已經增加到228校，139萬人，占普通高等教育比例達到10.47%（吳華，2006：124）。

台灣私立學校教育的地位已經是無可忽視，中國大陸民辦教育的地位也正在逐漸加溫；本文以台灣地區與中國大陸地區私立學校教育政策發展進行比較，以了解兩岸在私立學校政策發展之異同，從比較分析中增進對兩岸教育的認識，並探尋彼此可供借鑑之處。

## 二、台灣私立學校教育政策的演進

### （一）清領時期（1683至1895年）

台灣私立學校教育的發展，始自清領時期的民間義學。中國傳統文化素來重視教育，孔子授徒講學論道，首開私人講學之風。孔子之後，私人講學及興學之風持續發展，朝廷與民間均以善行義舉的觀點，看待私立學校，形成中國傳統文化的特色。台灣於清領時期的212年期間，分散各地的書館、書院、書房、私塾、義學及學田制度都是台灣私立學校教育的濫觴。

明朝末年西方傳教士開始到中國傳教，外國教會基於傳教的使命感，開始設立學校用以傳播教義。在大陸，1842年至1877年基督教在華學校已有350所，學生5,975人（虞云國，1991：723）；在台灣，1876年英國長老教會馬雅各醫生（Dr. James Maxwell）創辦台南神學校（台南神學院，2007）；加拿大馬偕醫生於1882年創立淡水牛津學堂（Oxford College），1884年創辦淡水婦女學堂，這是台灣清領時期教育的大事。這些洋學堂的課程、教材與教學都與儒家思想為中心的台灣傳統民間教育不同，為台灣教育注入新血。當時教會學校帶有濃厚宗教色彩，但是滿清朝廷積弱，對教會學校並無管理措施。

### （二）日治時期（1895年至1945年）

依據日本據台後11年，也就是1906年的統計資料，當時登記有案的私立學校共13校，依管轄機關分，計有台北廳7校、台中廳1校、台南廳5校；其中外國人設立者有6校（佐藤源治，1998：90）。再依1940年的統計，私立學校有24校，學生數是4,899人，專任教師331人。24所學校中，屬於高等教育階



段的有台北女子高等學院、台中商業專修學校、台南家政女學院等校，其餘屬於中等教育、職業教育、補習教育、女子教育者居多（李國會，2005：541）。1943年日本戰敗投降前2年，台灣的私立學校數量仍然是24校，其中初中4校、女子高中2校、實業學校2校、實業補習學校4校（佐藤源治，1998：131）。至於民間書房（書院）的數量則隨著公立學校的普及而日漸式微，1898年有書房1,707所，學生數29,941人，1942年實施6年義務教育的前1年，書房數量已降為7校，學生數300人（李國會，2005：268-269）。

日本據台50年期間，發布有關私立學校教育的法規計有：1898年的《私立學校設置及廢止規則》、1898年的《書房義塾規程》、1905年的《私立學校規則》、1922年的《私立學校規則》。（李國會，2005）。

這些法規所呈現的主要管理方針有如下各點（李國會，2005）：

- 1.各學校需訂定學則。
- 2.學校設立者及教師資格需符合資格。
- 3.教學不得違反教育目標。
- 4.違反者的懲戒措施。
- 5.民間書房需設置日語、算數等科目，使用政府編輯的漢文教科書。
- 6.私人設立初中以上學校時，要成立擁有一定的資產、設備及資金的財團法人。
- 7.各種學校規章比照同等級公立學校的規定。
- 8.1943年實施義務教育後，廢止民間的書房教育。

1934年日本政府修正《私立學校規則》，對於私校加強管理，要求教師校長的任免，需經監督官廳的認可（李國會，2005）。1940年太平洋戰爭爆發，日本政府對私立學校管理日趨嚴格，要求學校任用日本人為校長。台南神學院為此停辦學校達8

年之久（台南神學院，2007）。

### （三）國民政府時期

#### 1.輔導立案時期（1945年至1973年）

1945年國民政府統治台灣之後，台灣教育的管理在法令上，完全承接國民政府在大陸時期的規章。以私立學校而言，主要規章就是民國18年公布的《私立學校規程》，這是國民政府在大陸時期第一部輔導私立學校的法令。此規程共5章38條，明定私人或團體設立之學校為私立學校，外國人設立之學校亦為私立學校。私立學校之開辦變更及停辦，須經主管教育行政機關之核准。又規定私立學校不得以宗教科目為必修科及在課內作宗教宣傳。此項命令，使所有教會學校，完全納入中國教育正軌之內（張正藩，1981：204）。民國43年9月此規程第4次修正，全部條文共29條，是這段期間政府辦理私立學校的基本規範。

除了《私立學校規程》之外，政府為了管理私立學校，在這一段時期陸續由台灣省政府教育廳於民國45年訂頒《台灣省私立中等學校輔導辦法》；民國61年8月10日由行政院令頒暫緩接受私立學校籌設之申請；民國62年由教育部頒定《輔導各級私立學校校務改進要點》，規定財團法人、評鑑、教職員保險等有關事項。

這段期間教育界要求政府重視私立學校問題的呼聲日益高漲，第4次全國教育會議於民國51年2月14日至17日在台北市召開，有關私立學校問題的提案就有3個，分別為「切實輔導私立學校案」，要求政府對私校董事會不健全、私校經費困難、教師福利、私校招生等問題提出改進辦法；「請撤銷私立學校辦理財團法人登記命令案」，反對台灣省政府教育廳於私立學校規程外，令各私立學校辦理財團法人登記；第三案為大專教職員參加公保案。前兩案分別反映當時對於私立學校管理的相對意見（教育部，1962：



44-46)。

第5次全國教育會議於民國59年8月召開，通過3項有關私立學校的提案，其中「私立學校教職員應比照公立學校教職員，准予參加公教人員保險」及「確立私立學校政策」兩案為第4次全國教育會議的老調重彈，惟李振雲提案建議「請政府迅速頒行私立學校法，以為私立學校之興辦、管理、監督與獎懲之準繩」，最有新意（教育部，1970）。

## 2.立法管理時期（1974年起）

由於私立學校校數不斷增加，加上經濟社會情勢變遷，私立學校所發生之問題及困難亦漸增多，已非行政命令層次的《私立學校規程》所能因應；再者私立學校輔導與管理應該立法的呼聲不斷高漲，又以第5次全國教育會議已作成決議，教育部遂於民國63年2月經行政院向立法院提出《私立學校法》草案。教育部所持的立法依據為：一是《憲法》第162條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」二是《憲法》第167條第一款明定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者。」根據這兩條憲法條文，政府對於私立學校負有獎勵補助暨監督管理之雙重責任，整部私立學校法的架構也是圍繞在這兩個對立的原則之下。法案經依立法程序完成立法，終於在民國63年11月16日經總統明令公布實施，相關配套法規也陸續頒佈，包括《私立學校設立會計制度實施辦法》、《私立學校教職員保險條》等，使私立學校管理的法制趨於完備，私立學校的教育政策也趨於明確。

從這個立法條文顯示當時對於私立學校的管理政策有下列特色：

- （1）立法目的是增加國民就學機會，獎勵私人捐資興學，並謀私立學校之健全發展；比較偏於政府管

控的觀點。

- （2）條文架構包括總則、設立（董事會、財團法人）、獎勵與補助、監督、停辦與解散等。
- （3）設校範圍以高級中等教育、高等教育階段學校為主，不鼓勵國民教育階段學校的申設。
- （4）不得設立分校，不得有宗教課程。
- （5）需設立董事會並辦理財團法人登記。
- （6）招生、收費、學籍需由政府核准，遵照課程標準進行教育。
- （7）政府有減班、停招及撤銷立案之權。
- （8）政府有獎勵與補助之責任。

為了配合社會及教育發展的需要，20多年來《私立學校法》進行多次修正。民國73年修正內容主要是允許專科以上學校得設立分校、宗教院系得開設宗教課程、放寬董事會對重要事項通過人數之規定。民國80年12月修正公布第55條，明訂有關私立學校教職員工退休、撫恤、資遣事宜。這一次的修正，一舉解決了私立學校教育人員陳情多年的問題，也顯示政府從輔導與監督兩方面導正私立學校辦學方向的決心。在行政措施方面，民國74年4月開放大專部份類科之籌設，民國80年9月公布新設私立學校處理要點，解除了自民國61年8月暫緩籌設私立學校的限制，也代表私立學校教育政策的一大轉變。

民國86年迄今10年期間，這部《私立學校法》共進行7次修訂，其主要變革有：

- （1）將「公共性與自主性」納入第一條，作為輔導私立學校政策的基本原則，使整個立法方向比較符合憲法的精神。
- （2）將申請設立學校的範圍擴大為除了軍警校院之外的所有學校，使



- 教育自由化的政策大步向前推進。
- (3) 取消學校名稱必須冠上「私立」兩字的限制。
  - (4) 取消設立分校的限制。
  - (5) 私立學校收費項目、用途及金額得在不逾越主管機關規定之範圍內為之。
  - (6) 明定私立學校解散清算後，其剩餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，但是擴大到可以捐贈予私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人或各級政府。
  - (7) 規定私立學校於停辦、解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應最優先受清償。
  - (8) 允許私立大學校院得設立宗教學院或系所。
  - (9) 辦學績優之財團法人得兼辦各級、各類私立學校。

### 三、大陸私立學校教育政策的演進

1949年中共於中國大陸建立政權之初，在205所大學中，尚有81所私立大學；1467所私立中等學校，學生36萬餘人，私立中等學校校數占全大陸中學校數的48%；在北京、上海、天津、南京、武漢等大城市，私立中小學校的學生數更占當地中等學校學生總數的84%（賈馥茗，2000：63；Deng，1997：93），可見當時私立學校教育發展的盛況。可是中國共產黨（以下簡稱中共）統治地位趨於穩固之後，就開始大力推行社會主義教育政策，摧毀私立學校，文革結束之後，私立學校始再重新發展。現分三個階段說明中共統治大陸之後，私立學校教育政策的發展情形。

#### （一）全面接管與改造時期（1952-1956年）

1950年中共開始全面學習蘇聯制度，奉行社會主義教育政策，經濟上主張社會主義公有制，私立學校被視為是資產階級的產物，是反動分子，不利於勞動者的教育，使得私立學校的發展受到嚴重的阻礙，最後淪落到全面被政府接收的地步。1952年9月1日大陸教育部發布《關於接辦私立中小學的指示》，決定自1952年下半年到1954年全面接辦私立中小學，私立大學隨即於1952年全部改為公立，外人經營的私立學校首先被政府接管，到了1956年，也就是中國大陸社會主義全面社會改造達到最高峰的那一年，中共宣稱私立學校比照私人企業全面由政府接管或改造（劉英杰，1993：92）。受創最嚴重的是大學，全面被接管；中學次之，1950年大陸還有23,755位民辦學校的中學專任教師，1956年最低只剩下1,497位；小學再次之，1950年有22萬5千位小學專任教師，1953年最低剩下4萬3千人（中國教育年鑑編輯部，1984：1003-1031）。

全面接收私立學校不但增加了政府經費的負擔，政府也沒有足夠的經驗與能力一下子有效的管理，連帶地消滅了教育的創造力與多樣性，更扼殺了知識分子的心靈；所以這項政策對於中國大陸教育的成長與發展至為不利（Deng，1997：105）。

#### （二）群眾集體辦學時期（1956年至1980年）

全面接管傳統私立學校的政策事實上只有在高等教育貫徹實施，實際上也無法全面貫徹實施。大陸幅員廣大，教育事業百廢待舉，尤其是中小學教育根本無法完全依靠政府力量進行。為了解決這個教育上的大問題，中共在接管傳統私立學校的幾乎同一時期，隨即推出「兩條腿走路」的辦學方針，也就是採取「政府統籌」與「群眾集體辦學」相結合的方針。所謂「群眾集體辦學」指的是包括城市裡的機關、街道（如同台灣



城市的里行政組織）、場礦、企業等，以及在農村的集體性的合作經濟組織（如人民公社）（劉英杰，1993：89）。政府統籌辦理的學校，通稱為「公辦」，而這些「群眾集體」的辦學就是「人民辦學」，簡稱為「民辦」。

中共統治大陸素來採取「一哄而起」的做法，「民辦學校」的作法亦同。根據統計，1958年已經有民辦學校68,000所，中學生42萬6千餘人，民辦小學學生有160餘萬人（Deng, 1997：107-108）；前述民辦學校的中學專任教師，1956年最低只剩下1,497位，可是1958年馬上竄升到42,225人，增加了28倍之多；小學專任教師也由1953年的4萬3千人增加到1958年的55萬6千人，增加將近13倍（中國教育年鑑編輯部，1984：1003-1022）。這種粗製濫造的學校，收費高過公立學校，但是教師的待遇偏低，連學校的課桌椅也要向家長借用或攤派，教育品質的低落可想而知（Deng, 1997：107-108）。

這個時期的民辦學校並非私立學校，但是它也非公立學校，它的資金事實上來自於「群眾集體」，有的來自於全民所有制經濟單位（如國營企業），有的來自於集體所有制經濟單位（如農村人民公社），有的是群眾的集資攤派。所以大陸這種「群眾集體」所辦理的「民辦學校」並非等同於我國的私立學校，因為其經費並非單純來自私人力量。大陸1984年及1986年出版的教育年鑑將中小學校主辦者分類為教育部門、其他部門及民辦三個類型，而1992年出版的教育年鑑及統計年鑑則將中小學校主辦者分類為教育部門、其他部門及集體辦理（Run by communities）等三個類型，沒有再出現「民辦」（中國教育統計年鑑編輯部，1992：59），顯見當時教育統計部門已經認識到之前所謂的「民辦」其實就是「集

體」辦理；到了1994年大陸的教育統計又重新出現「民辦」（run by private or other social sources）這一個分項（中國教育統計年鑑編輯部，1995）。這時候統計數字中的「民辦」部分，才真正算是我國所稱的「私人興學」。

總之，從1950年代中期到1980年初期，中共雖然鼓勵與提倡「民辦」學校，但是對於傳統的「私人辦學」則是採取「可以允許，但不提倡」的消極政策，真正屬於私人興學的只有少數華僑捐資興辦的學校（劉英杰，1993，頁92）。

### （三）恢復個人力量辦學時期（1980年至2002年）

文革結束之後，改革開放政策造成經濟的持續發展，也孕育私立學校教育重新發展的契機。升學沒有成功的學生需要補習，就業人員需要學習第二專長以利轉業擇業，教師需要校外授課以補貼微薄工資收入，知識分子需要以辦學發抒其理想，有能力的家長想努力讓一胎化政策下的獨生子女進入水準較佳的學校；這些因素促成私立學校乘勢興起。

社會經濟形勢轉為有利於私立學校的發展，政府在法律上也做出配合。1980年代之後，大陸改用「社會力量辦學」的稱呼來擴大「民辦」的範圍，1982年大陸憲法第19條規定「國家鼓勵集體經濟組織、國家企業事業組織和其他社會力量依照法律規定舉辦各種教育事業。」「社會力量」一詞成為官方正式用語，也將社會力量辦學列為國家辦學之外的一部分。

恢復私人辦學之後，雖有效彌補政府財力之不足，但伴隨的問題也日益增多，主要是各方面社會力量紛紛辦學，一些學校教學管理鬆弛，教育品質低劣，「泥沙俱下，魚龍混雜」（陳俊生，1993：1066）。為了規範社會力量辦學，1987年大陸國家教委發布



《關於社會力量辦學的若干暫行規定》（劉英杰，1993：92），對於「社會力量」定義為：具有法人資格的國家企業事業組織、民主黨派、人民團體、集體經濟組織、社會團體、學術團體、以及經國家批准的私人辦學。1997年這個行政命令提升為由國務院發布，定名為《社會力量辦學條例》，將「社會力量」定義精簡為「企業事業組織、社會團體及其他社會組織和公民個人」。換言之，過去民辦學校大多仰賴企業組織、社會組織、社會團體等所謂「群眾集體」的力量，現在開始加上「公民個人」的力量，從此確定在社會主義體制下，重新恢復鼓勵「私人興學」的政策。

可是在這種提倡社會力量辦學的政策下，大陸居然出現許多假公濟私、形式不一的「公校民辦學校」。以上海市為例，就有將公立學校改用民辦學校的管理與經營形式的學校（劉培鴻，2000：22），事實上是「假轉制、真收費」的「翻牌」學校（胡衛，2000）。

#### （四）立法規範時期（2002年起）

受到政府政策的鼓勵，加上社會經濟環境的需要，遂使大陸私立學校教育發展至為迅速，投入舉辦的力量來自包括華僑、港澳台人士、新興私人企業（個體戶）、教育人士等。其發展速度與數量的龐大以如前文所述，管理作為當然不能停留在行政命令層次的《社會力量辦學條例》，因此中共建政之後首部私立學校法，也就是《民辦教育促進法》於2002年12月立法通過，並於2003年9月起開始施行。

這個法律主要特色是：

1.1997年《社會力量辦學條例》規定，民辦學校以職業教育、成人教育、高級中等教育和學前教育為重點，高等教育採嚴格控制的原則，新法取消這方面的限制。

2.1997年《社會力量辦學條例》規定，不得以營利為目的舉辦學校，新法將「不以營利為目的」的規定刪除，僅宣示民辦教育屬於公益性事業，但是辦學過程中可以有適度的營利行為，以符合市場經濟的法則。

3.1997年《社會力量辦學條例》對於私立學校的決策機構沒有明確規定，新法則要求一律要設立董事會或類似名稱的決策機構。其中董事規定要有董事人數5人以上，三分之一董事需有5年以上教育、教學經驗，較我國現行法律更為明確。

4.1997年《社會力量辦學條例》對於產權關係無明確規定，新法則將民辦學校的舉辦者視為投資者，而非捐資者。如果停辦可以拿回剩餘財產，如果有盈餘，可以取得適當的報酬。

立法工作雖然完成，但是由於中國大陸的民主與法治水準依然落後，所以在民辦學校的管理上出現政策與立法背離的問題。其中最主要的是2004年中國大陸教育部依據《民辦教育促進法》所訂定的《民辦教育促進法實施條例》遠離母法的立法精神，不但讓極富爭議的公校民辦學校合法化，使純粹私人力量辦學的學校無法取得制度性的公平競爭；而且對於母法中的「合理回報」、「產權歸屬」做出各種限制，完全背離母法鼓勵與扶持的立法精神。其次，大陸教育部及地方教育行政機關對於民辦學校在招生、收費、文憑考試、稅捐等方面的刁難與限制，都是阻礙民辦教育合理發展的主因（吳華，2005：124-126）。

## 四、比較與分析

### （一）政策穩定性與法制化進度的比較

台灣私立學校在憲法保障私人興學的原則下，60餘年持續穩定發展，管理政策逐漸



鬆綁，學校數量逐年增加，在後期中等教育及高等教育這兩個階段中，私立學校數量與學生數所占的比例都遠超過公立學校。1974年就已經制定《私立學校法》，使教育政策趨於合法化。

大陸1949年由中共建政之後，有長達30年的時間對於私立學校採取消極政策，極度排斥私人興學，將私立學校視為資本主義的產物，違背社會主義公有制的基本國策，使私立學校沒有生存的空間。1980年代之後，大陸才開始採取改革開放政策，開始恢復真正的私人出資辦學。但是法制進度滯後，遲至2002年始有《民辦教育促進法》的制定。

所以台灣的私立學校教育政策發展過程比較穩定，大陸政策起伏較大，法制化進程遠遠落後於台灣。

### （二）管理政策方向的比較

台灣延續國民政府在大陸時期對私立學校採取的輔導策略，遵守1947年制定之憲法監督（第162條）與獎勵（第167條）並施的原則，使私立學校有一個穩定成長的環境。

民國63年立法之初，較偏重於公共性的監督；但是民國86年之後，開始強調維護私立學校兼具公共性與自主性的精神，採取獎勵與監督兼容的政策。但是仍然堅持捐資興學的基本精神，所以學校解散後之清算剩餘，不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，只放寬為可捐贈予私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人或各級政府。

大陸由於急需引入私人興學的力量，在其《民辦教育促進法》條文中列出「積極鼓勵、大力支持、正確引導、加強管理」的16字方針，以鼓勵與支持為首要，其次才提及引導與管理，以保障私立學校在中共社會主義治國原則中仍有一片生存發展的空間。所以不完全以「捐資」興學的政策強調學校的公共性，反而保障舉辦者的資產，享有法人財產權；出資人可以從辦學節餘中取得合理回報；停辦後的剩餘財產可以按照有關法律、行政法規取回。

所以就政策方向而言，台灣強調公共性與自主性，大陸比較側重保障與鼓勵。

## 參考文獻

- 中國教育統計年鑑編輯部（1992）。1991年中國教育統計年鑑。北京：人民教育出版社。
- 中國教育統計年鑑編輯部（1995）。1994年中國教育統計年鑑。北京：人民教育出版社。
- 中國教育統計年鑑編輯部（2005）。2004年中國教育統計年鑑。北京：人民教育出版社。
- 台南神學院，無作者。台南神學院簡介。2007/11/16取自台南神學院網站。<http://www.ttcs.org.tw/ch/inter.php>。
- 吳華（2006）。民辦教育的發展與困境。載於楊東平主編，2005年中國教育發展報告。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 胡衛（2000）。關於民辦教育發展與規範的思考。載於中國上海：教育發展研究月刊，2000年3月。
- 陳俊生（1993）。中國改革政策大典。北京：紅旗出版社。
- 張正藩（1981）。百年來中國私立學校之發展。載於教育論衡。台北：商務。
- 教育部（1962）。第四次全國教育會議報告。台北：教育部。
- 教育部（1970）。第五次全國教育會議報告。台北：教育部。
- 教育部（2006）。中華民國教育統計民國95年版。台北：教育部。
- 劉英杰（1993）。中國教育改革大事典。杭州：浙江教育出版社。
- 賈馥茗（2000）。教育大辭書，第四冊。台北：文景書局。



專

論



虞云國等主編（1991）。中國文化史年表。上海：上海辭書出版社。

劉培鴻、胡衛主編（2000）。開拓民辦教育的空間。上海：華東師範大學。

佐藤源治（1998）。台灣教育的進展（日文）。日本東京：株式會社大空社。

Deng, Peng (1997). Private education in modern China. US,CT : Westport.