

臺灣地區中小學公辦民營政策實施之研究

賴志峰

逢甲大學師資培育中心暨公共政策研究所

摘要

民國 88 年 2 月 3 日公布之《國民教育法》修正條文公布，賦予地方縣市政府訂定國民小學及國民中學委由私人辦理之相關法令，臺灣地區目前適用公辦民營法令之學校，計有 4 所學校正式招生。本研究主要目的在於探討和分析學校公辦民營政策制定目的、立法意旨、學校屬性定位、評鑑、模式、現況、面臨困難和未來發展。基於訪談 17 位公辦民營學校校長、教師、家長、教育行政人員及學者專家，提出本研究之結論，並進而提出近程策略為：公辦民營學校持續發展其特色、建立合適的評鑑機制，中程策略為：儘速完成公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例之立法、依公辦民營模式不同採取適合的屬性定位，至於長程策略則是：依地方特性及需要增設公辦民營學校、訂定教育政策影響評估辦法。

關鍵詞：學校公辦民營、公辦民營學校、教育政策

壹、前言

以教育史的角度觀之，基礎教育的辦理主體隨時代需要而改變。就西洋教育發展而言，民族國家形成以後，教育才從有閒階級的活動，逐漸普及化（林玉体，1988；徐宗林，1991）。1983年，美國的「全國卓越教育委員會」（The National Commission on Excellence in Education）（1983）發表備受注目的《危機中的國家報告書》（A Nation at Risk: The Imperative for Education Reform），突顯政府經營學校效率不彰的問題，學校的效能與效率受到廣泛重視，掀起教育改革的浪潮，1990年代，美國學校選擇運動蓬勃發展，其理論建立與實務經驗影響全球學校經營的思潮，特許學校如雨後春筍般設置，基礎教育興辦的主體，稍微向私人傾斜，政府減少對於特許學校的干預，由私人負起學校教育經營的績效責任。臺灣地區也受到這波教育改革浪潮的影響，學校公辦民營的理念開始萌芽。

民國88年2月3日公布之《國民教育法》（1999）修正條文第四條明定：「國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法由直轄市或縣市政府定之」，《教育基本法》（1999）、《促進民間參與公共建設法》（2000）相繼公布實施，法令依據雛形逐漸建立。臺灣地區目前適用公辦民營法令之學校，計有臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、臺南市等四縣市的4所學校正式招生、3所學校籌備中，目前雖有少數論文研究公辦民營學校，例如：吳美智（2005）、林俊諺（2003）、游宏隆（2003）、游琇雯（2005）分別針對宜蘭縣公辦民營學校之教師專業自主性、治理結構、實踐與困境、創新經營進行研究，但是對於學校公辦民營政策實施後之成效檢驗，及遭遇實際困難省思與解決策略，研究論文仍然不多，且對於中小學公辦民營政策立法的過程、意旨，缺乏探究與討論。因此，本研究從臺灣地區中小學公辦民營政策的背景、階段、規劃過程和現況與困境為基礎，訪談公辦民營學校之校長、教師、家長、學者專家和縣政府教育行政人員，針對中小學公辦民營政策實施的現況、問題作進一步分析，並提出改進建議。

貳、文獻探討

一、公辦民營學校的意義與模式

行政院經濟建設委員會（1999）出版之《政府業務委託民間辦理作業手冊》中，將「公辦民營」之範圍僅界定於下列二種情形：(1)委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間業者自負盈虧並負公有財產保管維護責任；(2)政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特許經營）。吳清山（1998）認為公辦民營係指政府設立學校，委由民間團體經營，與公立學校、私立學校之經營型態不太相同，可視為介於半公、半私的一種學校組織。本研究將公辦民營學校界定為一種中小學教育階段的學校類型，由政府提供學校校地，甚至於校舍、經費，委託民間經營管理的學校型態，有別於傳統上，政府設立及經營的公立學校，或是私人設立和經營的私立學校，公辦民營學校的設立基於政府和民間的伙伴關係上，可說是公私合夥的學校，公

辦民營學校又稱為第三種類型的學校，學校的永續經營完全取決於辦學績效。

Fitz 和 Beers (2002) 認為教育民營化可包含以下五種不同的模式：(1)教育券；(2)委外經營 (contracting out)；(3)公私合夥 (public-private partnerships)；(4)接管 (take-overs)；(5)稅賦抵免 (tax credits)。于卓民 (1996) 認為國民教育的辦理模式有下列五種：公營 (即公立學校)、管理合約、民間承包、BOT 和民營 (即私立學校)。而吳清山 (1998, 1999)、吳清山、林天祐 (1998) 所提出之管理合約、民間承包、BOT、特許學校等四種學校公辦民營模式，最具有代表性，彼此之間沒有太多重疊，且與民營化有適當之區隔，各模式的特性如下：(1)BOT：係指建造、經營和轉移 (build, operate, and transfer)，亦即政府提供土地，民間團體負責興建，興建完成之後，政府以特許方式交由民間團體經營一段時間，以作為其投資報酬，經營期滿之後，民間團體將其學校資產和設備轉移給政府；(2)民間承包：由民間團體向政府承包合約，定期向政府繳交承包費，並由民間團體自負學校盈虧責任；(3)特許學校：係指政府特別允許教師、家長或民間團體經營的學校，可以免受許多教育法規的限制，學校可依其需求遴聘人員和彈性使用經費；(4)管理合約：由教育行政機關與民間團體簽訂合約，雙方分別就經營目標、經費、時間、條件、內容、方式、學生評量等方面達成協議，民間團體依據合約來經營學校，並賺取管理費。

二、學校公辦民營的優缺點和爭議

學校公辦民營理念的產生原因受到企業經營的啓迪，以提供多元教育選擇自由，並保障私人興學，學校公辦民營具有以下的優點：(1)鼓勵民間參與興辦教育事業，吸引豐沛的資源投入基礎教育；(2)反思傳統教育的缺點與包袱，開創學校教育新風貌；(3)建立績效責任與競爭的自由市場，實現家長教育選擇權；(4)學校效能與效率的重視，引進民間的活力與彈性 (立法院，1996；行政院教育改革審議委員會，1996；林玉芬，2001；秦夢群、曹俊德，2001)。

實施學校公辦民營可能遭遇的缺點與爭議，屢見不鮮，綜合相關研究及學者專家之說法如下：(1)打破私人興學藩籬的限制，但難避免教育機會不均等；(2)難以兼顧獲利與教育的雙重目標，容易產生爭議；(3)發展模式受限於法律規定，教育資源亦十分有限；(4)績效評鑑標準難以建立，目標達成程度不易評量；(5)惡性競爭的市場產生負面效應，政策美意未必落實 (王俊民，1997；吳清山，1999；李希揚，1999；陳英豪，1997；陳麗嬌，2004)。雖然，特許學校在美國實施多年，受到不少的肯定，但其實施成效在以下幾方面仍未有明確的訊息：(1)是否提昇學生學業成就；(2)是否能夠革新特殊教育；(3)是否能落實績效責任；(4)政策制定者是否可能降低設立障礙，使特許學校成為關鍵多數；(5)是否可重塑公立學校教育 (Finn, Manno, & Vanourek, 2001)。

三、學校公辦民營的評鑑與發展趨勢

在美國，特許學校評鑑方式，有些州是由許可單位進行評鑑，有些則是委託大學進行評鑑 (Horn & Miron, 1999; Moquete, 2002)，至於中止特許契約的原因，則以教材違反契約、學生進步不夠或未達教育目標、違反特許學校法或其他法律、

財政管理不佳、危及學生健康或安全等因素，為法律的常見規定（Green & Mead, 2003）。臺灣地區，依宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例（2001）之規定，特許學校經營期滿之後，經過校務評鑑優良者，取得優先續約權，校務評鑑之項目包括課程規劃、教學實施、師生互動、親師合作、環境設計、行政運作等方面，而校務評鑑是由縣政府教育審議委員會主導。

英國的教育與技能部於 2005 年公布「教育白皮書」（White Paper），當中提出設立「信託學校」，由地方政府提供資金，由企業、大學、或是慈善團體來經營學校，任命適合的學校理事（governors）來監督整個學校的運作，不受地方教育當局（LEA）所管轄，在入學資格的認定及課程的選擇享有較大自主性的學校（Department for Education and Skills, 2005），而中央資助學校的經費則是直接來自於中央政府，按照學生的成績來選擇學生，但是法律制止信託學校根據學生能力來選擇學生（杜悅臨，2006）。因此，英國的信託學校（trust school）、中央資助學校，類似於美國的特許學校，皆強調法令鬆綁、學校自主、課程和教學彈性，以及績效責任制度。依據教育改革中心（The Center for Education Reform）的統計資料顯示，在 2005 年 10 月，全美約有 3,625 所特許學校，招收約 107 萬名學生，特許學校快速成長，在 2005-2006 年有 424 所特許學校新設立，目前有 40 州和 Washington DC 設有特許學校（The Center for Education Reform, 2005a, 2005b），特許學校的數量在美國地區呈現穩定的狀態，但是普及程度是否進一步增加，則有待觀察。

四、臺灣地區中小學公辦民營的政策與實施

（一）政策背景與階段

臺灣地區學校公辦民營的發展受到西方國家的影響很大，西方國家學校公辦民營又是來自於企業界的刺激，同時在理念學校和教育改革運動的推波助瀾之下，透過立法程序，學校公辦民營政策於臺灣地區興起，此為發展的重要背景。其中，理念學校在此泛指「非傳統學校」（non-traditional schools, non-conventional, non-standardized），或者對「生命」與「學習」有強烈理念或特色的學校，這與主流學校教育（mainstream schooling）的價值有根本上的不同。國內有學者稱之為「另類學校」，或甚至更特別的有「體制外學校」之名（黃源河、符碧真，2004）。尤其，理念學校的生根發芽，刺激人民為教育權主體之意識，對於傳統教育的缺點與包袱加以反思，在理念學校追求合法化過程，以及民間對於教育實驗的強烈興趣與熱忱，對學校公辦民營之發展有推波助瀾之效果。

而臺灣地區學校公辦民營的發展過程來看，在民國七十年代中期以前，家長除了選擇就讀私立學校或遷戶口越區就讀外，實際上無所謂的「學校選擇權」；民國七十年代後期到民國八十年代中期，正值我國邁向政治民主化的時期，「多元化」、「民主化」之概念，亦深深影響教育問題，「種籽學苑」、「森林小學」、「全人中學」等體制外學校紛紛成立；民國八十年代後期，臺灣省政府教育廳於 85 年訂定「臺灣省教育廳鼓勵民間參與投資經營教育事業實施要點」，積極推動教育公辦民營的業務，87 年，臺北市政府教育局舉辦「中小學公辦民營可行性探討」之學術與政策研討會，嘗試草擬「臺北市國民中小學委託經營自治條例」，此一時期重

要發展在於通過學校公辦民營的法源依據，包含《國民教育法》修正條文第四條、《教育基本法》第七條及縣市政府自治條例（李柏佳，2005；洪榮進，2002；秦夢群、曹俊德，2001；陳英豪，1997）。

（二）政策規劃與過程

自莊國欽委員等 43 人於 80 年提案修正《國民教育法》第十六條以來，《國民教育法》部分條文修正歷經多次討論，期間許多委員提出版本，直到 85 年 9 月 18 日范巽綠委員提出「國民中、小學委由私人辦理，辦法由省市市政府決定之」，學校公辦民營的條文方開始列入《國民教育法》修正案中，經檢閱立法院之公報，立法意旨只有范巽綠委員提出說明「主要考量偏遠地區有很多廢校，這些廢校如果由有教育理念的私人，以公辦民營的方式興辦之，未嘗不是一個教育實驗的好方法，但此牽涉到私人無龐大資金購置土地及興建校舍的問題，所以本席希望政府能夠提供土地，讓私人租用，實現教育理念」（立法院，1991，1996），自此以後，確定公立學校得委由私人辦理之政策，只是，立法過程不見專業深入的討論，未經深入的政策評估分析，有些倉卒，立法意旨亦未敘明，且相關配套措施付諸闕如，因此，地方政府所制定學校公辦民營政策與上開立法意旨之關連有值得探究之處。

臺灣地區目前有臺北縣、桃園縣、臺中市、臺中縣、嘉義縣、臺南市、宜蘭縣和高雄縣等八個縣市，依《教育基本法》第七條及《國民教育法》第四條之規定，完成學校委託民營自治條例或獎勵私人興學自治條例之訂定，詳如表 1，其中臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、臺南市等四縣市，已設立公辦民營學校或籌設中。從委託方式來看，雖然四個縣市使用之名詞不一，計有特許學校、承租學校、委建學校和委管學校等，可歸納為承租模式（承租學校、委管學校）、特許學校和 BOT 模式（委建學校），其中三個縣市採承租模式，二個縣市採 BOT 模式，一個縣採特許學校模式。就申請對象而言，都須財團法人資格，但二個縣市排除私立學校財團法人參與經營。在審查機制方面，二個縣市為教育審議委員會，二個縣市另成立審議委員會。在校長、教師資格方面，均依現有法令規定，但部分縣市明定如為實驗性質得不受限。學校課程方面，依課程綱要規定，並發展學校特色。至於學校定位方面，大部分定位為私立學校，但宜蘭縣特許學校則定位為公立學校。經營期限的差異最為多元，BOT 模式較長，達二十年，承租模式為三至十年，特許學校則為三至六年。關於收費方面，除特許學校依公立學校標準外，承租和 BOT 模式則依私立學校標準。

表 1 臺灣地區四縣市學校委託民間經營自治條例經營方式與內容分析

	臺北縣	宜蘭縣	桃園縣	臺南市
委託方式	承租模式	特許學校 承租學校	委建學校 委管學校	委建學校
申請對象	教育或社會服務 事務之財團法人 學術研究機構；	教育事務財團法 人；私立學校不 得經營	財團法人；私立學 校得經營	財團法人

	私立學校不得經營			
審查機制	教育審議委員會	教育審議委員會	成立審議委員會	成立審議委員會
學校課程	課程綱要、學校特色	課程綱要、學校特色	課程綱要、學校特色	課程綱要、學校特色
學校定位	私立學校	特許學校為公立學校；承租學校為私立學校。	私立學校	私立學校
經營期限	小學六至十年 中學三至五年	特許模式三至六年；承租模式六至九年	委建學校二十年； 委管學校十年	六至九年
收費	不得超過同級私立學校	特許模式比照公立學校；承租模式之學費自定	不得超過同級私立學校	比照私立學校，部分名額照公立標準

資料來源：宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例（2001）；桃園縣公立學校委託民間經營自治條例（2003）；臺北縣立國民中小學委託民間辦理自治條例（2003）；臺南市獎勵私人興學自治條例（2005）。

（三）現況與困境

臺灣地區目前計有臺北縣信賢種籽親子實驗國民小學、宜蘭縣慈心華德福教育實驗國民中小學、人文國民中小學、桃園縣諾瓦國民小學等四所正式招生之公辦民營學校，96 學年度預定再增加二校（慈濟高級中學、慈濟國民小學、溪底國際實驗雙語國民中學），詳如表 2。就實施模式而言，有兩校採用特許模式，兩校採用民間承包，三校採用 BOT 模式。就學校層級而言，最初設立的公辦民營學校均屬於國民小學，經過多年所紮下的基礎，慈心華德福教育實驗國民中小學於 94 學年度設立國中部，招收 1 班，人文國民小學於 95 學年度設立國中部，招收 1 班，加上籌備中的溪底國際實驗雙語國民中學、慈濟高級中學（設有國中部 24 班），公辦民營學校的發展已逐漸延伸至國中、高中。

表 2 臺灣地區四縣市公辦民營學校的現況（95 年 9 月）

校名	地點	模式/ 每年租金	設立 時間	班 級 數	學生 數	教 師 數	校地面 積 (m ²)	屬性定 位、收費 和補助	特 色	私立學 校財團 法人登 記、退撫	辦理 單位
信賢 種籽 親子 實驗 國民	臺 北 縣	民間承 包 (32,400 元)	92 年	6 (8 個 混齡 導師 班)	91	9	7,120	私立 (收費超過 部分由家長 捐贈，無政 府補助)	自 主 學 習	否 (合格教 師缺乏保 障)	兒童 教育 實驗 文教 基金

小學											會
慈心華德福教育實驗國民中小學	宜蘭縣	特許模式 (無償)	91年	14	355	22	22,103	公立 (政府每年經費超過2,000萬元)	華德福教育	合格教師參加公保及公立學校退撫	人智學教育基金會
人文國民中小學	宜蘭縣	特許模式 (無償)	91年	13 (9個混齡家族)	300	20	24,490	公立 (政府每年經費超過2,000萬元)	課程	合格教師參加公保及公立學校退撫	佛光山文教基金會
諾瓦國民小學	桃園縣	BOT (無償)	95年	6	50	9	35,240	私立 (無政府補助)	社團活動	是	蘇偉馨等六位自然人
溪底國際實驗雙語國民中學	臺北縣	民間承包 (123,778元)	預定96年 (籌設遇到瓶頸)	6 (最大規模)	180	12	3,270	私立 (無政府補助)	雙語教學	否 (合格教師將缺乏保障)	臺灣綜合發展研究院
慈濟高級中學	臺南市	BOT (5,206,320元)	96年	48 (最大規模)	1,824	96	43,386	私立 (無政府補助)	品格教育	是	慈濟文教基金會
慈濟國民小學	臺南市	BOT (3,165,680元)	96年	48 (最大規模)	1,680	72	26,389	私立 (無政府補助)	品格教育	是	慈濟文教基金會

資料來源：信賢種籽親子實驗國民小學、慈心華德福教育實驗國民中小學、人文國民中小學、溪底國際實驗雙語國民中學、諾瓦國民小學、慈濟高級中學、慈濟國民小學提供，自行整理。

由於目前以地方政府制定之自治條例，只有宜蘭縣採取特許學校模式，且其規定尚無法完全排除公立學校相關規定，特別是中央政府以法律或法律授權之法規命令，導致學校辦學之自主性與彈性受到限制，辦學理念無法完全實現，故中

中央政府未來訂定相關法律所應包含之重點及精神，有探討的必要。尤其，學校屬性定位的爭議，也是在教育部（2005）訂定發布「地方政府委託私人辦理國民小學及國民中學屬性認定要點」，明訂公辦民營學校如符合下列條件，包括土地、校舍由政府無償提供，經費由政府以公務預算編列，招收學區內之學生為原則，且主計、財務管理和收費標準比照一般公立學校，則認定為公立學校。因此，有關慈心華德福教育實驗國民中小學、人文國民中小學等二所公辦民營學校的屬性定位問題，才獲得解決才獲得初步解決，故目前公辦民營學校之屬性定位值得關注，並協助加以解決。此外，部分地方政府連公立學校委託私人辦理之自治條例都付之闕如，更使得民間稱為理念學校之另類學校，遭遇辦學之極大困難（周志宏，2003），這些困難可以從公辦民營學校數量稀少之事實，得到證明，且目前數量的增加也呈現停頓。至於，採用民間承包模式的公辦民營學校，如信賢種籽親子實驗國民小學，因未獲得政府經費補助，採自給自如方式，收費較為昂貴，設備較為老舊與克難，人力精簡而不足，成為其辦學最大的挑戰。因此，目前公辦民營學校遭遇之困境值得關切，並透過政策及法令制定加以解決。

叁、研究方法與實施

本研究採用訪談方式，訪談大綱係根據研究目的及待答問題，經由文獻探討後，選擇公辦民營學校經常被關切的議題，包括：(1)學校公辦民營政策制定的目的與立法意旨「廢校利用及教育實驗」之間的關連；(2)公辦民營學校屬性定位問題發生之原因；(3)中央政府訂定的學校公辦民營實施條例，應包含的重點和精神；(4)學校公辦民營未來發展方向和可能普及程度；(5)公辦民營學校評鑑有助於提升公辦民營學校品質之程度、評鑑制度設計的改進方向；(6)公辦民營學校目前所面臨的困難。研究對象包括臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、臺南市等四縣市正式招生和籌備中的公辦民營學校。訪談期間為94年11月至12月間，訪談對象計有17位，包含：(1)臺北縣烏來鄉信賢種籽親子實驗國民小學、宜蘭縣人文國民小學、宜蘭縣慈心華德福教育實驗國民中小學等3所公辦民營學校之校長、教師、家長及4所籌備中的公辦民營學校負責人員；(2)學者專家；(3)宜蘭縣政府和臺北縣政府之教育行政人員，訪談名單詳如表3，訪談之前，聯繫訪談對象，徵求其同意後，再進行訪談。

表3 訪談名單

編號	服務單位	身分別
200501	臺北縣信賢種籽親子實驗國民小學	公辦民營學校校長
200502		公辦民營學校教師
200503		公辦民營學校家長
200504	宜蘭縣人文國民中小學	公辦民營學校校長
200505		公辦民營學校家長
200506		公辦民營學校家長

200507		公辦民營學校家長
200508		公辦民營學校校長
200509	宜蘭縣慈心華德福教育實驗國民中小學	公辦民營學校教師
200510		公辦民營學校家長
200511	臺北縣萬里鄉溪底國際雙語實驗國民中學	公辦民營學校負責籌備人員
200512	桃園縣諾瓦國民小學（95 學年度已正式成立）	公辦民營學校負責籌備人員
200513	臺南市慈濟高級中學、慈濟國民小學	公辦民營學校負責籌備人員
200514	臺北縣政府教育局	教育行政人員
200515	宜蘭縣政府教育局	教育行政人員
200516	國立政治大學	學者專家
200517	國立臺北教育大學	學者專家

每次訪談後依據錄音帶整理訪談紀錄，並註名受訪者姓名、時間及地點，所有的訪談稿完成後，進行意見綜合歸納與分析，並進行質化資料之相互檢證。但因受限於受訪對象所熟悉的內容，部分受訪者的較侷限於特定議題，例如：籌備中的學校較偏重於所面臨之困難。

肆、結果分析與討論

一、學校公辦民營政策制定目的與立法意旨「廢校利用及教育實驗」之關連

就學校公辦民營政策目的而言，臺北縣政府教育局受訪人員認為：「訂定學校公辦民營的政策，在於廢校利用及教育實驗的雙重目的」（訪談 200514），而宜蘭縣政府教育局受訪人員則是認為：「因為民間期望辦學之殷切，但沒有足夠的經費，所以向政府要求訂定學校公辦民營的政策」（訪談 200515）。因此，受訪學者專家認為：「國民教育法及教育基本法條文之法律授權，各縣市因面臨之問題不同，解讀基本上是不一樣的」（訪談 200517），臺北縣政府目前實際上只有民間承包，宜蘭縣政府只有特許學校模式，這是非常明顯的執行方向不同，但與「廢校利用及教育實驗」之立法意旨有密切關連。

二、公辦民營學校屬性定位問題發生之原因分析

公辦民營學校屬性定位問題發生之原因，是非常特別的問題，在美國並未發生，是臺灣地區特有的問題。根據受訪學者專家的看法：「教育基本法的規定，很清楚的定位是公立學校委託私人辦理，其實是指公立學校，但是由私人來經營，不是把公立學校改變成私立學校」（訪談 200517）。事實上，在公辦民營學校成立之前，相關研究或論文，針對學校定位問題並未有深入探討，只有李柏佳等（1998）最早提出，其所主張的管理合約、民間承包、BOT、個別事項外包、公私合夥型和特許學校等六種公辦民營模式，均定位為公立學校，但是這樣的主張顯然並未受到採用。根據受訪學者專家進一步認為：「國民教育法立法時，相關辦法是授權地方政府制訂，地方政府沒有掌握這條規定的精神，地方政府面臨的問題不同，基本條件也不同，所採取的模式也就不同，包含民間承包、特許學校和 BOT 模式，

嚴格說來，典型的學校公辦民營模式為特許學校模式，其屬性當然屬於公立，而民間承包和 BOT 模式已改變學校屬性為私立，則不屬於公立學校委託私人辦理的模式」(訪談 200517)。由於臺灣地區學校公辦民營的概念包含民營化的模式，概念變得模糊，公私立屬性有沒有明確界定，導致教師的退休撫卹制度發生問題。

三、中央政府訂定的公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例應包含的重點和精神探究

從受訪人員意見可以歸納，目前公辦民營學校遭遇之困難應該優先列入立法，例如補助、學校定位、教師退休撫恤、人事、會計制度的鬆綁等(訪談 200501、訪談 200504、訪談 200514、訪談 200515)，受訪學者專家則認為：「主要是清楚界定教育基本法、國民教育法的原本的概念，立法方向會將目前各縣市既有的模式作統整，讓它能夠分別有法律依據」(訪談 200517)。因此，這個法案對於學校公辦民營制度的法制化將扮演重要的角色，攸關未來的發展甚鉅。此外，受訪學者專家認為：「目前沒有學校適用《促進民間參與公共建設法》，因為無利可圖，教育部訂定的要點反而比較符合實際需要」(訪談 200516)，「促進民間參與公共建設法施行細則把 BOT 學校，定位為公立學校，這是有問題的，原則上這應該是屬於私人的，只有到最後轉移才會變成政府的，所以在營運階段，就被以公立學校屬性定位，無法從中獲得經營的利益」(訪談 200517)，因此，公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例之立法工作有其迫切需要，有助於解決目前學校所遭遇的困境。

四、學校公辦民營未來發展方向和可能普及程度為何

就學校發展方向而言，受訪學校代表認為：「要推廣至其他學校要有相當程度的師資培訓，會以這裡當作技術或人才的培訓場，將來會有分支、加盟、技術轉移」(訪談 200504)，受訪家長則認為：「政府可以投入經費，研發創新教學模式，推廣至其他學校」(訪談 200507)，宜蘭縣政府教育局代表認為：「目前校數不是很多，未來辦理的型態可以更多元、開放」(訪談 200515)。至於公辦民營學校可能普及的程度，受訪學者家認為：「要看立法有沒有產生誘因」(訪談 200516)，「特許學校不會很多，BOT、承租模式會有一定的量，還是比較少數，如果太多，等於是證明公立學校的劣勢，沒辦法跟人家競爭，從態度上就不可能讓它太普及」(訪談 200517)。因此，公辦民營學校未來仍然不可能取代傳統的公立和私立學校，數量仍然是稀少的，可以朝向發展與傳統公立學校不同的教育特色，提供家長教育選擇的機會，尤其是特許學校和民間承包模式，而 BOT 學校則視其規模和經營理念，發展其教育特色。

五、評鑑有助於提升公辦民營學校品質之程度、評鑑制度設計的改進方向

根據受訪人員的意見來看，縣政府對於公辦民營學校的評鑑結果，對於學校辦學的成效都是表示肯定的(訪談 200501、200503、200509)，已建立一定的辦學績效，學校也都一致認為評鑑是有必要的，也是很重要的機制(訪談 200504、訪談 200509)，尤其，一所受訪學校代表認為：「評鑑提供一個架構，這個架構是在行政管理所堅持的向度，也是協助校務運作中不要偏離太多行政機關可以容忍

的」(訪談 200509)。但是評鑑委員建議縣政府補助經費，一所訪學校代表認為：「評鑑委員的影響力沒有那麼大，所以還是無法得到政府補助」(訪談 200501)，「而且評鑑時間過短，對於學校的瞭解有所限制」(訪談 200503)。另一所學校代表則認為：「評鑑一所不一樣的學校，要先從認識它開始」(訪談 200508)，「評鑑的標準和方式應該要有所修正，應重視形成性、質性評鑑」(訪談 200509)。因此，評鑑機制確實有存在的需要，但是應兼顧縣政府和學校的需要，進行評鑑的設計和實施，盡量避免完全以縣政府的角度來看待，除作為績效責任的判斷，也是學校辦學改進與提升之重要參考。

六、公辦民營學校目前所面臨的困難

就營運中公辦民營學校面臨之困難而言，從受訪人員意見可知，信賢種籽親子實驗國民小學認為最大的困難是經費，希望政府能有所補助，不希望成為高收費學校(訪談 200501)，通往學校的路況也會造成教師的困擾(訪談 200502)；人文國民小學則希望能有人事和經費的自主和鬆綁，政府只做品質的把關，而學校已度過改革、調整的黑暗期，獲得家長的信任，設立國中部雖然有遇到一些困難，後來順利解決(訪談 200504)，家長則認為預算不足(訪談 200505)、沒有足夠的資源(訪談 200506)；慈心華德福教育實驗國民中小學認為學校民營係無中生有，困難存在於政府和學校雙方，而要兼顧學校所追求的專業成長，以及公部門所要求的財政、設備、主計和人事等事項，造成學校的工作壓力比較大；縣政府都認為法令不健全是目前最大的困難(訪談 200508、訪談 200509)，家長則認為設立高中部是所面臨的困難(訪談 200510)。

至於籌備中的公辦民營學校面臨之困難而言，從受訪人員意見可知，溪底國際雙語實驗國民中學的籌設面臨居民抗爭，校舍修建涉及國家公園管理處的權責等，希望縣政府協助專案解決(訪談 200511)；諾瓦國民小學曾面臨起造人、財產登記、財產轉移的時間、合約內容等疑義，主要是因為沒有其他案例可以參考，學校地處山坡地，地質鑽探和水土保持花費一千多萬元，額外的支出(訪談 200512)；慈濟高級中學、慈濟國民小學則曾面臨租期過短的問題，產權比較複雜，政府總覺得提供校地就是公辦民營，應該要提供可行的協助(訪談 200513)。這些公辦民營學校曾面臨之困難，值得作為爾後辦學之參考，政府也應提供必要之協助。

伍、結論與建議

一、結論

(一) 各縣市學校公辦民營政策與中央法律立法意旨之間，存在相當程度的落差

依照原本立法的精神觀之，應該屬於學校公辦民營的民間承包(承租模式)，政府只出租校地、校舍，民間自負盈虧，且自給自足，但是，從條文的意義觀之，是將公立學校委託民間經營，原本的立法動機十分單純，但立法意旨和條文的意義之間，存在某種的模糊和矛盾，也難怪衍生出許多的問題。

(二) 公辦民營學校屬性定位問題發生之原因，與研究未重視此議題、政策規劃

未盡周延有密切關係

公辦民營學校屬性定位是法制設計所造成模糊狀態，目前臺灣地區學校公辦民營亦包含民間承包、BOT 模式，具有鼓勵、獎勵民間興學的性質，這是美國的學校公辦民營所沒有的模式。學校公辦民營政策的立法，在當時並未有足夠的研究資訊可供參考，各縣市制定地方自治條例時，大都沒有經過嚴謹的評估，即使瞭解問題所在，也沒有足夠的權限可以解決，產生法律秩序的混亂。

(三) 公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例的訂定，對於解決當前學校公辦民營的問題有迫切的需要

目前公辦民營學校遭遇之困難應該優先列入公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例立法，例如補助、學校定位、教師退休撫恤、人事、會計制度的鬆綁等，並將目前各縣市既有的模式作統整，讓它有法律依據。以這樣的角度來看，所有類型的公辦民營學校要完全界定為公立，有其實際執行的困難，比較有可能的情況是，特許學校為公立學校，民間承包和 BOT 為私立學校，鼓勵私人興學和理念學校的合法化，透過學校公辦民營的概念來達成。

(四) 未來公辦民營學校的發展以研發創新教學模式及課程為主要角色，並提供多元的教育選擇機會

以目前的情境來看，學校公辦民營全面普及的可能性很低，這是研究必須正視和考慮的問題，但是提供多元的教育選擇機會，是政策可以考慮的方向。此外，公辦民營學校可扮演研發創新教學模式之角色，推廣至其他學校，並可與師資培育之大學合作，共同培育未來的師資。公辦民營學校未來仍然不可能取代傳統的公立和私立學校，可以朝向發展與傳統學校不同的教育特色，提供家長教育選擇的機會，尤其是特許學校和民間承包模式。

(五) 公辦民營學校評鑑有助於提供辦學的參考架構，評鑑的設計與實施有待檢討與變革

縣政府對於公辦民營學校的評鑑結果，對於學校辦學的成效都是表示肯定的，已建立一定的辦學績效，學校也都一致認為評鑑是有必要的，也是很重要的機制。評鑑機制確實有存在的需要，但是應兼顧縣政府和學校的需要，除作為績效責任的判斷，也是學校辦學改進與提升之重要參考。所有的研究都強調評鑑制度的重要性，但忽略評鑑設計的原則和理念，尤其具有特定理念的公辦民營學校，採用與一般學校同等的評鑑方式，並不適當。

(六) 公辦民營學校因其成立目的、模式之不同，面臨不同的困難

以公辦民營學校成立之目的來看，信賢種籽親子實驗國民小學、人文國民小學和慈心華德福教育實驗國民中小學都具有理念學校的特質。至於籌備中的四所公辦民營學校，並不屬於理念學校，比較傾向於民間興學的範疇。信賢種籽親子實驗國民小學認為最大的困難是經費，校舍的老舊是家長十分關注的問題；人文國民小學則希望能有人事和經費的自主和鬆綁；慈心華德福教育實驗國民中小學認為要兼顧學校所追求的專業成長，以及公部門所要求的事項，造成學校的工作壓力比較大。溪底國際雙語實驗國民中學的籌設面臨居民抗爭，校舍修建涉及國

家公園管理處的權責等；諾瓦國民小學曾面臨起造人、財產登記、財產轉移的時間、合約內容等疑義；慈濟高級中學、慈濟國民小學則曾面臨租期過短的問題，產權比較複雜。

二、建議

(一) 訂定教育政策影響評估作業辦法，以健全和透明教育決策

教育政策除了必須有教育研究作為基礎之外，教育政策做成最後決策之前，如果沒有針對各備選方案的可行性、成本、效益、正負影響等進行政策評估，或是教育政策評估流於形式表面化，教育政策付諸實施之後，問題將層出不窮，政策制定目的與立法意旨存在落差，事後尋求補救的作業，將耗費更多的人力和資源，學校公辦民營政策就是具體的實例。教育政策評估作規範應依影響程度之大小，經過不同層級的審議程序、公聽會，其中重大的教育政策應經立法程序，影響最小的教育政策則由地方政府作成決定。

(二) 公辦民營學校的屬性定位，應依採用模式不同而有不同的思考和設計

學校公辦民營模式有管理合約、民間承包、特許學校和 BOT 模式，但是管理合約涉及營利，要在臺灣地區實施仍有爭議，目前臺灣地區已有民間承包、特許學校和 BOT 模式三種模式，建議特許學校應界定為公立，經費來源以政府經費為主，學校規模為 24 班以下之中型或小型學校；民間承包屬於 13 班以下之小型學校，定位為私立，私人經費為主，免辦財團法人登記；BOT 模式為 24 班以上之大型或中型學校，定位為私立，私人經費為主，辦理財團法人登記。

(三) 儘速完成公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例之立法，以徹底解決目前學校公辦民營所面臨之困境

為解決當前學校公辦民營所面臨之困難，儘速完成公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例之立法確有需要，否則這樣具有政策美意的制度不容易繼續更上一層樓，惟立法進度難以掌控。就立法方向來說，美國各州的特許學校法對於特許學校的核准程序、核准單位、申請資格、經營期限、豁免規定、自主權、治理結構、經費、教師工作保障、證照及退休福利等，都有明確的規定，臺灣地區如果要訂定類似法律，學校公辦民營實施條例或學校委託民間經營實施條例，應顧及這些面向，並同時將特許學校、BOT，甚至民間承包模式納入法制的規範。

(四) 公辦民營學校持續發展其特色，扮演其作為學校制度一員的適當角色

特許學校所具有的彈性和自主權，進行教育實驗的挑戰是其天賦的本能，例如學校本位評鑑、教師分級、教師評鑑等政策，正適合在這樣的環境下進行實驗，正面影響公立學校的教學革新，成為公立學校辦學典範的目標是未來應該努力的方向。民間承包模式的學校屬性為私立學校，其成立的目的主要在於實踐本身辦學的理想，如果能夠影響更多的公私立學校，則學校的成立會更有意義。尤其是臺灣地區偏遠地區的小型學校為數不少，如果透過學校經營的特色，讓學生踴躍回流，民間承包模式的學校可以提供這樣的經驗，民間承包學校的教育理想，應該持續追求，以建立偏遠地區小型學校良好的辦學典範。BOT 學校為依據私立學校法成立之學校，應為非營利性質，具有明顯的公益性，另外，尚未修法讓民間

參與興學可以有利可圖之前，依然必須依照私立學校法相關條文之規定運作，以免產生問題。由於學校設備較為新穎，學校經營的可塑性較強，可定位為新一代的私立學校，並建立學校辦學的特色。

(五) 未來廣續依地方需要增設公辦民營學校，提供教育多元選擇機會

在公辦民營學校的屬性定位經由釐清之後，目前尚未設立公辦民營學校的地方政府，應加以研究其必要性，提供教育多元選擇之機會，建立地方教育的特色，目前公辦民營學校面臨不同的困難，如經費、人事、會計自主和鬆綁，地方政府應有協助解決之機制。以橫向傑出為特色之公辦民營學校，應儘早規劃升學銜接之管道，而政府在核准這類的學校設立時，也應該預先作十二年一貫的升學銜接規劃，並預留適當的校地，以免造成為德不卒之憾。

(六) 公辦民營學校評鑑制度有需要重新思考，以建立合適的評鑑機制

目前的公辦民營學校評鑑的實施有其問題，比較傾向以公立學校的標準來看待，學校評鑑制度有需要視其採取之模式，考慮不同的評鑑方式。以特許學校、民間承包模式學校來說，因其本身具備相當的自主性，教師專業成長的動力也足夠，適合採用 Rossi 和 Freeman (1982)、Rossi、Lipsey 和 Freeman (2004) 所提出之「量身訂做評鑑」(tailoring evaluation) 和 Nevo (1995) 所主張的「學校本位評鑑」(school-based evaluation) 的精神，針對評鑑回答的問題、方法、評鑑人員和利害關係人的關係、評鑑目的、方案結構和環境、評鑑資源等面向，建立常設性的評鑑機制，是屬於權變的評鑑取向，地方主管教育行政機關則居於協助的立場，並適時監督外部績效責任是否達成，以作為是否繼續委託經營之依據。至於 BOT 模式的學校，係依私立學校法所設立，故依照公私立學校的評鑑方式。

參考文獻

- 于卓民（1996）。從企業管理的觀點看國民教育公辦民營的可行性，載於*國民教育公辦民營之可行性研究*（41-61頁）。教育部國民教育司委託研究報告。臺北市：國立政治大學教育學系。
- 王俊民（1997）。*臺北市中小學教育民營化之研究*。國立政治大學公共行政學系未出版之碩士論文，臺北市。
- 立法院（1991）。*立法院公報*，80（101），215-217。
- 立法院（1996）。*立法院公報*，85（45），99-140。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。*教育改革總諮議報告書*。臺北市：作者。
- 行政院經濟建設委員會（1999）。*政府業務委託民間辦理作業手冊*。臺北市：作者。
- 吳美智（2005）。*公辦民營學校在宜蘭的實踐與困境*。國立花蓮師範學院國民教育研究所未出版之碩士論文，花蓮縣。
- 吳清山（1998）。是一種冒險，但是值得嘗試：臺北市國民小學試辦「公辦民營」之可行模式分析。載於*臺北市中小學試辦「公辦民營」可行性研究*（20-30頁）。臺北市政府教育局委託研究報告。臺北市：臺北市景興國民小學。
- 吳清山（1999）。臺北市國民中小學實施「公辦民營」之可行性分析。*教育政策論壇*，2（1），157-179。
- 吳清山、林天祐（1998）。公辦民營學校。*教育資料與研究*，22，72。
- 李希揚（1999）。*我國教育事業民營化之研究*。國立臺灣師範大學教育學系未出版之碩士論文，臺北市。
- 李柏佳（2005）。學校公辦民營的理想與現實。載於國立臺北教育大學文教法律研究所主編，*文教法律研究所創所紀念特刊*（131-139頁）。臺北市：國立臺北教育大學文教法律研究所。
- 杜悅臨（2006）。信託學校。*英國教育輯要*，65，6-7。
- 周志宏（2003）。教育事務民營化之法律問題：以國民中小學公辦民營為中心。*月旦法學*，102，30-55。
- 宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例（2001）。
- 林玉体（1988）。*西洋教育史*（修訂五版）。臺北市：文景。
- 林玉芬（2001）。*臺灣省公立高中公辦民營理論分析與可行策略之研究*。國立政治大學教育學

- 系未出版之博士論文，臺北市。
- 林俊諺（2003）。*公立與公辦民營小學教師專業自主性比較研究：以宜蘭縣為例*。佛光人文社會學院管理學研究所未出版之碩士論文，宜蘭縣。
- 促進民間參與公共建設法（2000）。
- 洪榮進（2002）。*臺南縣市國小教育人員對學校公辦民營意見調查研究*。國立臺南師範學院國民教育研究所未出版之碩士論文，臺南市。
- 徐宗林（1991）。*西洋教育史*。臺北市：五南。
- 桃園縣公立學校委託民間經營自治條例（2003）。
- 秦夢群、曹俊德（2001）。我國義務教育公辦民營制度之可行性研究。*教育與心理研究*，24，19-48。
- 國民教育法（1999）。
- 教育基本法（1999）。
- 教育部（2005）。*地方政府委託私人辦理國民小學及國民中學屬性認定要點*。教育部 94 年 11 月 4 日台國（一）字第 0940126058C 號令。
- 陳英豪（1997）。鼓勵民間參與投資經營教育事業。*研考報導*，38，28-43。
- 陳麗嬌（2004）。*臺北縣國民小學實施公辦民營可行模式及其運作之研究*。國立臺灣師範大學教育學系未出版之碩士論文，臺北市。
- 游宏隆（2003）。*公辦民營學校治理結構之研究—以慈心華德福教育實驗小學為例*。佛光人文社會學院管理學研究所未出版之碩士論文，宜蘭縣。
- 游琇雯（2005）。*宜蘭縣公辦民營人文國小創新經營之個案研究*。臺北市立教育大學國民教育研究所未出版之碩士論文，臺北市。
- 黃源河、符碧真（2004，10月）。從父母角色義務探討非傳統理念學校在臺灣推動之情形。論文發表於中央研究院人文社會科學研究中心等舉辦之「第七屆華人心理與行為科學科際學術研討會」，臺北市。
- 臺北縣立國民中小學委託民間辦理自治條例（2003）。
- 臺南市獎勵私人興學自治條例（2005）。
- Department for Education and Skills. (2005). *Higher standards, better schools for all: More choice for parents and pupils*. London: Department for Education and Skills.

- Finn, C. E., Jr., Manno, B. V., & Vanourek, G. (2001). Charter schools: Talking stock. In P. E. Peterson & D. E. Campbell (Eds.), *Charters, vouchers, and public education* (pp. 19-42). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Fitz, J., & Beers, B. (2002). Education management organisations and the privatisation of public education: A cross-national comparison of the USA and Britain. *Comparative Education*, 38(2), 137-154.
- Green, P. C., III, Mead, J. F. (2003). *Charter schools and the law: Establishing new legal relationships*. Norwood, MA: Christopher-Gordon Publishers.
- Horn, J., & Miron, G. (1999). *Evaluation of the Michigan public school academy initiative*. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, Western Michigan University.
- Moquete, F. D. (2002). *Evaluating charter schools: A comprehensive approach*. Retrieved January 3, 2006, from Center on Education and Work, The University of Wisconsin-Madison's Website:
http://www.cew.wisc.edu/CharterSchools/practicesattachments/Chavez/chessie_moquete_THESIS.pdf
- Nevo, D. (1995). *School-based evaluation: A dialogue for school improvement*. New York: Pergam.
- Rossi, P. H., & Freeman, H. E. (1982). *Evaluation: A systematic approach* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: SAGE.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- The Center for Education Reform. (2005a). *All about charter schools*. Retrieved June 12, 2005, from The Center for Education Reform Website:
<http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=document&documentID=1964>
- The Center for Education Reform. (2005b). *National charter school data at-a-glance*. Retrieved December 12, 2005, from The Center for Education Reform Website:
http://www.edreform.com/_upload/national_data_glance2005.pdf
- The National Commission on Excellence in Education. (1983). *A nation at risk: The imperative for education reform*. Washington, DC: U.S. Department of Education.

文稿收件：2008 年 04 月 14 日

文稿修改：2008 年 07 月 23 日

接受刊登：2008 年 09 月 26 日

The Study on Policy Implementation of Privatization in Elementary and Secondary Schools in Taiwan

Chih-Feng Lai

Assistant Professor

Center for Teacher Education &
Graduate Institute of Public Policy
Feng Chia University

Abstract

The local governments have the power to make the decrees, which was delegated according to the revision of Compulsory Education Law in 1999. There are four schools applied to the decrees. The research aimed to analyze the purpose of the policy and the law regarding school privatization, the school orientation towards being public or private, and the evaluation of schools and to explore the models, current situations, problems, and development of school privatization. There are 17 interviewed, including principles, teachers, and parents, staffs preparing for privatization, experts, and administrative officials. Finally, this research concluded and proposed strategies as follows: (1) Short-term strategy is to develop the distinctive character of privatized schools, establish appropriate evaluation mechanisms, and enact the Commissioning the Operation of the Public Elementary and Secondary Schools to Private Sector Law. (2) The mid-term strategy is to adopt proper school orientation towards being public or private. (3) The long-term strategy is to set up more privatized schools, and constitute the regulation of evaluating the impact of educational policy.

Key words: school privatization, privatized school, educational policy