

修法足以自行嗎？談禁止私中考試招生的倡議

陳聖謨

國立嘉義大學教育學系教授

一、前言

私中以考試方式招收新生所引發的爭議並非新鮮事，但所有的質疑不滿幾乎只出現在每年招生旺季，當招生熱潮退散之後，問題與聲音似乎在木已成舟的時效下，很快消失沉寂。然而近年來這種短暫陣痛的運作規律，越來越受到關注。私立國中招生熱度歷經多年少子化的考驗大多有增無減。相對的，公立國中招生卻普遍面臨減生縮班的衝擊，以致批評私中招生問題的聲音越來越大，管理權責單位來到必須加以正視回應的時刻。但行政部門與立法當局對私中招生入學制度的改革意志所蓄積的動能，儘管師出有名，實際的改革進程卻是蹣跚難行。就如2021年有立委提案要修訂私立學校法，擬禁止以考試方式招生的修正案。但從一讀之後，因仍存有爭議，以致迄今仍未完成三讀通過。此一事實說明了，加大私中招生制度的管控力道，不僅僅是單方面立法與行政當局在法規與政策方面改變而已；更涉及到各方利害關係人的期待能否獲得滿足。這項眾所矚目的修法擬議，需要全盤性的分析與了解。畢竟招生法規改變與制度一旦更張，影響的不只是私校本身學生來源的質與量的變化，更牽動著公私立學校的結構板塊的改變，以及整體教育生態的轉變。

二、公私立學校同樣面對招生競爭的壓力

私立學校最主要是靠學費收入維持運作，有學生來源才有私立學校生存的空間，學生數多寡決定了私校發展與走向的興衰榮枯。私校施展各種手法積極招生，早已司空見慣。在自由競爭市場的情勢下，縝密設計招生方案，積極教學任務，交出亮眼的辦學成績，以贏得肯定信賴，持續吸引顧客家長選擇就讀，是不變的運作鐵律。而審視當前的私校的運營實況，除了一些激烈競逐，爭相湧入的明星學校外，也有曾風光一時的學校繁華落盡，走入歷史；為數不少的私校正處風雨飄搖的運營困境之中。

顯然，並不是所有的私校都是家長熱門的選擇，私立學校的經營需要戰兢戒慎，才能持盈保泰，永續基業長青。辦學績效優異的私校，對學生的生活管理與支持；課程編排與教學策略總有其獨到之處，此不僅可提供家長更多選擇的機會，也可產生鯨魚效應，激勵與維繫其他學校嚴謹辦學的能量。崇尚教育效能與效率的價值，營造校際之間為提升辦學績效而相互良性競爭氛圍，其實有助於整體教育品質的進展。不論是公立或私立學校，在面對持續性的招生壓力，校際之間的吸引力冷熱程度明顯有別，各校聲望與信賴度的階層化排序現象早已成形。熱度較高、聲望較佳的前端學校在經營運作上，若沒有戒慎憂患意識，很可能很快變

盤衰頹，而吸引力不足的薄弱學校之所積弱不振，卻也是有跡可循，其來有自。

就公立學校的立場而言，當私中大肆以考試選才，吸納成績較好的學生入學，等於弱化了公立學校的升學競爭力。私中招生熱門化等於壓縮公立學校升學績效的表現。私中招生採取報名額滿，公開抽籤方式固然能令公立學校叫好，感受到政府扶持公立學校的誠意，認為強化了彼此之間公平競爭的條件。然而，公立學校之間也存有聲望的階層化，將原本想就讀私校的學生，因差異化降低而選擇公立學校，也免除不了校際之間的聲望落差，家長關心教育環境，用心為子女選擇學校的動作恆存不變。家長用腳投票的結果，不論私校招生制度如何變革，學校之間的競爭態勢也很難改變。站在消費者的顧客立場，條件允許的情況下，為子女挑選心目中的好學校就讀，是人之常情，這種優質學校選擇的期待，自古皆然。縱使法令如何更張，學區如何強制劃分，不足以保證任何一所學校的學生來源無虞匱乏。家長對學校教品質的期待總是殷切，而學校能否滿足家長的期望，在經年累月的運作中給了家長答案。以公立學校教師為主的教師工會組織認為私中考試選才，吸走了許多功課好的學生，形成了公私校之間不公平的競爭，也違反了義務教育階段的公共性原則，應禁止私校以任何理由拒絕學生入學。

事實上，公私立學校的辦學條件與基礎並不相同，僅從能否考試招生之單一向比較未盡公允。例如公立學校有學區制劃分的基本生源保障，私立學校卻是完全要靠自己的努力。而家長心目中的明星學校，並不局限於私立學校，也有公立國中連年招生額滿，而必須祭出審查辦法及改分發的機制，來調節蜂擁而入的學生群。公立國中可以設計比序制度，管控學校招生容量，而招生不足、需要藉由教育行政當局的政策調撥學生的受養護型學校，對家長而言是無奈被迫的勉強，心理上未必坦然順應。而當私中招生名額不足時，卻不可能得到政府提供生源挹注。私校在政府規定的私中報名入學日期之前，提前舉辦考試招生，以期盡早確定、掌握學生數量來源，自是可以理解。私校以學科能力成績表現高低取才，也等於是讓家長了解，學校注重學生學業成績，學校對孩子未來的升學進路上的努力是可以委託信賴的。即便是禁止以考試測驗等方式招生的修法通過，私校因應升高中、升大學考試招生制度變革的反應必然仍是較為敏銳與迅速，私校對家長的升學期待心理滿足所表現的用心與用力也是一般公校所難望其項背。因此，修法禁止考試，形同頭痛醫頭，腳痛醫腳，並不足以解決根本問題。

三、私人辦學空間與自主性的維護

從法規面來看，私人辦學的舉措獲有明確的法規保障。在國民教育法第 4 條明定國民教育，以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。教育基本法第 7 條宣示了人民有依教育目的興學之自由；在教育經費編列與管理法第 7 條也明定政府為促進私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，給予適當之經歷補助及獎勵。我國

的私立學校法自民國 63 年制定之後，隨著國家社會變遷與教育選擇意識的勃興，遂經過幾次的修訂。在 86 年修訂後第一條條文可以看出，私立學校的設置許可朝向更加開放，從早期的獎勵捐資興學走向鼓勵私立興學自由，並賦予私立學校應朝向公共化與自主性的期待，97 年所修訂的第一條條文中，則納入增加公平選擇的機會之立法目的（陳麗珠，2016）。103 年政府制定《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》、《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》等所謂的「實驗教育三法」。更是實現教育基本法中有關的家長教育選擇權的保障。由上述相關法規的規範可知，私人辦學為政府所鼓勵，保障家長教育選擇權是相關法規的共同意旨。若強行以立法手段，限制私中招生方式，削減私立學校向來所享有的相當性自主空間，不僅壓縮了家長自由選擇教育的機會，也與鼓勵私人興學的立法意旨有所相違。

即便是以修法來約束私校不能用考試入學，恐只是鋸箭療傷，未能查察與解決真實的問題，畢竟招生名額有限，競逐私校窄門的壓力仍是揮之不去，改變的只是入學篩選的規則而已。因此，禁止私中採取考試的方式決定入學資格，很難實質解決因競爭激烈的所衍生的問題。就像今年的中部私中招生方式，在禁止考試招生的法案還沒通過之前，就已經改為多元入學，結果家長還是普遍感到焦慮，在免不了的筆試成績之外，學生需要呈現更多元的學習履歷，證明自己的學術能力與才能。這種方式，更可能加劇了家庭文化資本的影響力，進一步拉大家長社經背景決定教育機會的不公平現象。朝向這種演變，應該不是各方所樂見的結果。行政單位應當瞭解，私中考試招生的舉措，並非製造考生壓力，引發教學正常化問題的原因。且徒設法令並無法禁制競爭的本質，私校還是有很多變通方式來招收自己想要的學生。這種辦學的靈活性與自主很難以法條加以有效約束。

四、強化私立國中的公共化而非公立化定位

強化私立學校的公共化，落實公平選擇的機會，法有明文規定。私立學校的公共化在於私立學校是屬於社會公器的公共財，並非私有的私人產業（黃政傑，2016）。因此，私立學校所訂定的招生制度，應該講究公平正義，善盡社會責任。有人認為一些私校堂而皇之採取考試入學方式的法源在於現行「私校法」第 57 條第 4 項條文中，允許「非政府捐助設立」且「未接受政府獎補助」之私立國中小，經報請主管機關「備查」後，其入學方式及名額分配等事項，可以不受私校法及相關法令之限制。由於私立國中入學方式及招生事項涉及全民是否享有公平選擇接受國民教育的機會，概屬重大核心事項，而「私立學校法」將其列為鬆綁事項，私校的招生制度可以自行其是，不須事前經主管機關核定，只須事後報請備查可，這種「事後監督」的做法，不僅無實質管制功能，也容易製造更多社會階級差異所造成的不公平選擇國民教育機會，有必要檢討修正。事實上，私中招生熱門，是家長自由意願為孩子選擇的結果，報名額滿時必須採取抽籤的方式，

表面上製造了公平入學的機會，卻未必令所有家長買單。若透過立法將其約制為公立化，也等於限縮家長選擇教育機會。又當私立學校朝向公立化之後，其持續性的壓力必然劇增，如何挺過少子女化的生源下降考驗更是更加險峻，很可能落入打壓私立學校生存的口實。私立學校一旦獲得家長肯定與信任，等於享有優勢的招生競爭力。在循環效應下，公私之間的區隔越來越明顯，當私校的貴族化、菁英化的標籤上身之後，長遠來看，學校階層化會轉化社會階級意識的抬頭，不同階層的矛盾與對立問題會有所加劇。當私立學校完全以私有利益為考量，很可能被不當利益所左右，屈服於特定權貴的壓力，因而影響了入學體制的公平性。對家長等利害關係人而言，除了在乎能否如願進入心目中所屬的私立學校，更關注私校篩選學生機制是否公平公正。如果政府訂出法規強制要求私立學校必須採取自由登記，額滿公開抽籤的方法招生，等於是將私立學校視同為公立學校，私人興學的自主性就會被大力限制，連帶家長的教育機選擇機會也被壓縮，這在法理上就有爭議，也可能引發民怨反彈。不僅傷害私校辦學自主性與家長選擇自由性，也無法確實解決公立學校招生的困境。

因此，涉及學生入學的重大權益的制度規則等事項如何決策，如何執行等資訊，需要公開透明。為保障人民的教育福祉，在私立學校的辦學地位被肯定與鼓勵之際，私校的招生制度也必須受到相當程度的節制與規範，不得圖謀個人利益。在私立學校法第 57 條第 4 項條文中也有但書，私校「違反法令或辦理不善，經學校主管機關查證屬實者，應回復受其限制」。又該法有確切的監督專章條文及專章罰則法條，對於違法招生行為有明確處罰規定。行政單位其實握有查證屬實得以處分及處罰的尚方寶劍，只是有無確實執法而已。

五、各校完善均優才是釜底抽薪之道—代結語

持續維繫校際教育品質競爭的動能，引領整體教育品質的進步，並保障家長教育選擇空間的權利，是討論私校招生制度修訂與否之前應有的理解。學校發展階層化已然成形的情勢下，如果學校長期受到招生保護，競爭力將傾向每下愈況。就如今年一些熱門私校「從善如流」，取消集體考試招生方式，家長與學生競逐名校的風氣並不會因此消弭。對於招生不足，處境艱困的學校而言，與其寄望政策扶植提高學生數量，不如自立自強，以品質取勝。不同發展程度的學校，總是面對著不同的問題與挑戰，需要不同的關注動點與改進策略（趙志成，2003）。亦即不論是強中弱體質的學校，總是要有策略性的擔當與作為，在學校內部展現興革作為。各校的同好均優才是化解競相湧入特定學校風氣下所造成的奇景。

而現行私校招生過程需要更公開透明的機制把關，強化並凸顯私立學校招生公共化的定位，取得公眾的認同與信任。遏制以利益輸送保障特定背景學生，紓解日益緊繃的社會階級矛盾。我們衷心期盼，學生能否就讀一所理想的學校，不

是憑藉家庭的社經階級高低與文化資本的強弱；學生所獲得的學校教育品質良窳，並非取決於先天運氣。而未經審慎研議的修法，不僅無助於改變私校招生熱潮，實質上是高舉假公平的大旗而去弱化績優教育的價值。讓各方共同努力，讓每位學生在中均享有優質的受教過程，實現教育機會公平的真諦。

參考文獻

- 陳麗珠（2016）。公共性與自主性之平衡：對私校學生補助政策之評析。臺灣教育評論月刊，5(5)，1-7。
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 趙志成（2003）。香港學校改進的關鍵因素及策略（學校教育改革系列之11）。香港：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。

