

# 從家長教育權規範反思私立中小學招生爭議問題

王等元

中國文化大學師資培育中心教授

## 一、前言

近日媒體報導指出：「……全教總說，臺北某私中國中部今年報考人數再創新高，錄取率只有不到兩成，……。部分私校人士還大言不慚要大家思考為何私校資源少卻能辦學績優，社會應尊重家長的教育選擇權，停止透過政治力企圖「平庸化」明星私中，若教育部推動相關修法，不排除聲請釋憲等。」（聯合新聞網，2023）。本文以為，此則媒體報導表面上雖凸顯了存在已久卻始終難解的中小學私校招生問題，但就其「問題背後問題」（The Question Behind the Question, QBQ）觀察，此招生爭議在法律規範層面，則可能涉及了私人興學自由、家長教育選擇權、以及中小學生學習權等議題，故殊值加以探討。有鑑及此，本文為解決私校家長教育選擇權與國家教育監督權二者的衝突，擬從憲法教育基本權觀點出發，以文獻分析與法釋義學方法，針對當前私立中小學招生爭議的「問題背後問題」進行反思，試圖釐清爭議背後之問題所在，並提出結論與建議供教育決策與實務工作者參考。

## 二、家長教育選擇權的迷思

關於家長行使教育選擇權的一些迷思，本文擬從家長教育選擇權的概念內涵與相關法律規範出發，探討如下：

### （一）家長教育選擇權的概念內涵

關於家長教育選擇權的概念，經濟學之父 Adam Smith 在 1776 年之論述略以：政府提供金錢給家長去選擇教育服務，將使學校在開放市場中更有競爭力，學生更能選擇符合其需要的學校，此一觀點可說是家長教育選擇權的濫觴（劉世閔、吳育偉，2004）。美國教育選擇權的構想，最早可以追溯到 1950 年代由美國經濟學家 Milton Friedman 所提出教育券（educational vouchers），他批評美國公立學校品質低劣，人們應該透過市場自由競爭的原則，在教育系統內提供教育券給家長為其子女選擇學校就讀所需費用，藉此改進學校品質（Friedman, 1962）。

反觀國內家長教育選擇權的討論，自 1994 年教育改革以降，可謂日受重視，至今已然成為教育研究的顯學。「教育選擇權」多以「school choice」一詞來加以表述，字面上解釋為學校選擇，但觀諸相關文獻，其定義複雜，且也有諸多名詞交互使用，例如學校選擇權（school choice）、家長選擇權（parental choice）、或教育選擇權（educational choice）等（秦夢群，2015）。本文擬從家長權利義務的

角度，在概念上將家長教育選擇權理解為係基於父母子女關係，父母在其子女教育事務上的一種享受權利負擔義務的權能；換言之，它是一種以未成年子女最佳利益為前提的父母權能，既屬權利亦為義務。另外，關於家長教育選擇權的內涵，則指家長擁有為子女的教育，自由選擇符合其性向、興趣及需要的學區、學校及教育內容的權利（吳清山、黃久芬，1995）；亦有學者認為家長在義務教育階段內，有權利選擇公立學校、私立學校以及在家教育的自由，但是範圍並不擴及家長選擇教師、課程與班級的權利（劉世閔、吳育偉，2004）。

綜上，本文以為家長教育選擇權的概念內涵有廣狹之分，前者泛指國民教育階段內家長擁有為子女的教育利益，自由選擇符合其性向、興趣及需要的學區、學校及教育內容的權利；後者則僅指家長在國民教育階段內，享有選擇公立學校、私立學校以及在家教育之自由。

## （二）家長教育權的法律規範

法律旨在定紛止爭，故正確認識家長教育權的相關法律規範，應有助於釐清前述媒體報導的私立中小學招生問題本質與社會爭議；本文擬從《教育基本法》、《兒童及少年福利與權益保障法》以及「國民教育階段家長參與學校教育事務辦法」等相關規範，探討家長教育權如下：

### 1. 《教育基本法》的家長教育權規範

《教育基本法》第 2 條規定：「（第一項）人民為教育權之主體。（第二項）教育之目的以培養人民健全人格、……之現代化國民。（第三項）為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」另外，「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」亦為《教育基本法》第 8 條第三項所明文規定。析言之，《教育基本法》第 2 條第三項所規範者為父母協助其子女實現教育權利之義務；而同法第 8 條第三項所規範者則為家長基於其子女之最佳福祉之教育選擇權。

### 2. 《兒童及少年福利與權益保障法》的相關規範

《兒童及少年福利與權益保障法》第 3 條規定：「父母或監護人對兒童及少年應負保護、教養之責任。對於主管機關、目的事業主管機關或兒童及少年福利機構、團體依本法所為之各項措施，應配合及協助之。」析言之，本條規定前段所規範者為父母或監護人對兒童及少年負有保護、教養之責任，其後段所規範者則為對各種兒童及少年福利與權益保障措施之協力義務；堪稱與上揭《教育基本法》規範意旨相通。

### 3. 國民教育階段家長參與學校教育事務辦法的相關規範

「國民教育階段家長參與學校教育事務辦法」第 3 條規定：「（第一項）家長、家長會及家長團體，得依法參與教育事務，並與主管教育行政機關、學校及教師共同合作，促進學生適性發展。（第二項）家長、家長會及家長團體參與教育事務，應以學生之最佳利益為目的，並應促進教育發展及專業成長。」申言之，揆其規範要旨有二，其一為家長依法參與教育事務，促進學生適性發展；另一為應以學生之最佳利益為目的，並應促進教育發展及專業成長。另外，關於家長之責任，同法第 4 條規定：「一、注重並維護子女之身心及人格發展。二、輔導及管教子女，發揮親職教育功能。……七、其他有關維護子女學習權益及親職教育之事項。」簡言之，基於子女最佳福祉，課予家長協力義務。

#### （三）家長行使教育選擇權的迷思

本文以為前述媒體報導之私校招生爭議，主要根源於家長行使教育選擇權的概念迷思，舉其要者說明如下：

##### 1. 家長權利與子女福祉的內在衝突

如前所述，家長權利之正當性係建立在其子女最佳福祉的基礎上；準此，當家長權利與子女福祉有所衝突時，家長即喪失行使教育選擇權之正當性，亦即子女最佳福祉凌駕在家長教育選擇權之上。但謝馨瑩（2020）則指出：菁英階層家長到底是該複製自己成功經驗，還是要讓孩子只求快樂健康成長？進退之間讓家長傷透腦筋。

##### 2. 家長教育選擇權與教育參與權混淆不清

國內自 1994 年教育改革以降，學生家長的權利意識逐漸覺醒，政府政策上亦鼓勵家長協力參與教育事務；惟在概念上家長教育選擇權與教育參與權二者不宜混同一談；析言之，前者強調基於子女最佳福祉，家長對其子女接受公立、私立、以及在家教育享有選擇權，後者則強調子女就學期間基於子女最佳福祉家長享有教育參與權，但二者共通之處則是子女最佳福祉。

## 三、私立學校相關規範的反省

### （一）憲法關於私人興學的相關規範

關於私人興學自由權利，憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」準此，私人興學應屬憲法所保障之人民基本權利，而私立學校制度更是憲法上的一種「制度性保障」（周志宏，1989）。申言之，關於私人興學自由

權利之具體內涵，李惠宗（2014）認為應包括：(1)設立自由；(2)經營及辦學自由；(3)實踐建學精神及獨立學風；(4)選擇教師之自由；(5)選擇學生之自由。準此，前述私校招生爭議事項應屬私校選擇學生之自由，則尚難謂非屬私人興學自由權利之範圍。

另外，關於國家的教育監督，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。」，故就憲法教育基本權的客觀法秩序功能而言，國家的教育監督應屬一種制度性的保障。申言之，國家的教育監督應被理解為：憲法將以學生自我實現作為教育基本權的核心，置於國家權力的保護之下，所建構的一種憲法委託；準此，國家對學校的監督，旨在保護學生人格自由開展的多元教育環境，形成並符合多元社會中的學校自由、開放及多樣性（許育典，2005）。

最後，有關國家獎勵或補助私人興學方面，憲法第 167 條規定：「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。……」。

綜上，我國憲法對於私人興學的價值決定，宜理解為私人興學雖受憲法保障，但私立學校仍依法律受國家監督；前者為人民自由權利，後者為憲法教育委託。

## (二) 教育基本法的相關規定

《教育基本法》第 7 條第一項規定：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。」析言之，此項規定前段雖保障私人興學自由，但後段則除鼓勵與補助私人教育事業外，亦授權主管機關依法對私校進行財務監督。

## (三) 私校法相關規範的反思

本文為了回應前述媒體報導指出：「……部分私校人士要大家思考……，社會應尊重家長的教育選擇權，……若教育部推動相關修法，不排除聲請釋憲等。」的爭議，茲就私校法相關規範作以下反思。

首先，關於招生規範方面，《私立學校法》第 39 條第一項規定：「私立學校經學校主管機關許可立案後，始得招生；其於每學年招生前，除法令另有規定外，應擬訂下列事項，報學校主管機關核定：一、招生辦法。二、……招生名額。三、入學方式及其名額之分配。」；但同法第四章「監督」對於招生事宜卻漏未規定，尚難謂與憲法第 162 條規範意旨相符。

其次，關於學校主管機關核定招生排除適用規定方面，同法第 57 條第 3 項規定：「私立學校經學校主管機關評鑑辦理完善，績效卓著者，除依法予以獎勵外，其辦理下列事項，報經主管機關同意後，得不受本法及相關法令規定之限制：一、增設系、所、學程、科、組、班。二、招生之系、所、學程、科、組、班及人數；入學方式及其名額之分配。……」準此，此條規定已排除同法第 39 條第一項規定之適用，似與憲法第 162 條規範意旨相違。

最後，關於私立國中小經主管機關核定得排除適用私立學校法相關規定，同法第 57 條第 4 項規定：「私立國民中小學校非政府捐助設立且未接受政府獎補助者，經報請學校主管機關備查，其辦理前項各款事項，得不受本法及相關法令之限制。但其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。」換言之，非政府捐助設立且未接受政府獎補助之私立國中小學經主管機關備查即得享有完全招生自由，此即形同實質上「豁免」了憲法第 162 條規定的國家教育監督。

#### 四、結論與建議

本文旨在探討媒體報導「私中招生亂象頻傳 全教總轟教育部『鴛鴦』放任亂象」一文爭議背後的法律問題，茲作結論與建議如下：

##### （一）結論

##### 1. 私校人士與民間教育團體的認知差異引發爭議

在教育市場自由化下的私立中小學招生，私校人士與民間教育團體之間存有「家長教育選擇權」與「招生亂象頻傳」之認知差距；亦即私校人士認為社會應尊重家長的教育選擇權，但民間教育團體則主張教育部應修法以導正亂象。因此，可能引發修法與釋憲的後續爭議。

##### 2. 家長教育選擇權的法學概念有待釐清

為了避免家長教育選擇權的誤用或濫用，其法學概念仍有待進一步釐清。簡言之，家長教育選擇權係憲法教育基本權保護法益之一，其性質應解為係基於子女最佳福祉的父母教育權能，應以追求子女利益為目的，不宜強迫其子女成為自己所希望的人格實現，否則即有權利誤用或濫用之虞。

##### 3. 私校招生爭議事項應定性為合法不當教育措施

就國家教育監督而論，本文認為引發社會爭議的私立國中小招生現象，在性質上應定性為合法但不當教育措施。析言之，首先，就教育合法性而論，私校人

士可主張目前私立國中小招生方式之法律依據，為《私立學校法》第 57 條第四項規定：「私立國民中小學校非政府捐助設立且未接受政府獎補助者，經報請學校主管機關備查，其辦理前項各款事項，得不受本法及相關法令之限制。……」；而「辦理前項各款事項」（即同條第三項）之一，即屬引發爭議的「招生之……班及人數；入學方式及其名額之分配。」準此，故尚難謂私校人士上開主張不具合法性。其次，就教育合目的性而論，本文認為私校人士上開主張則有斟酌餘地；申言之，我國「十二年國民基本教育課程綱要總綱」明確宣示略以：十二年國教以「成就每一個孩子—適性揚才、終身學習」為願景，兼顧個別特殊需求、尊重多元文化與族群差異、關懷弱勢群體，透過適性教育，使學生成為具有社會適應力的終身學習者。準此，私校人士上開「停止透過政治力企圖『平庸化』明星私中」主張，顯然與上揭十二年國教課綱之理念願景有違，故尚難謂其主張具備教育適當性。因此，本文認為前揭報載私校招生爭議事項應定性為雖合法卻不當之教育措施。

## （二）建議

就法的體系而論，本文以為有效解決憲法保障私人興學自由與國家教育監督憲法委託二者間衝突之道，舉其要者有三。

首先，在憲法規範層次，應落實憲法第 162 條規定所建構的國家教育監督，本案係爭私立國中小招生事項應屬憲法保障之地方自治事項，依大法官釋字第四九八號解釋略以：「……中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。……」；準此，本文以為教育部僅得為適法性（合法性）監督而不及於適當性（合目的性）監督，故應適時修正相關教育法規，強化地方政府之適當性監督，以充實憲法國家教育監督規定之不足。

其次，在《教育基本法》規范層次，教育基本法居於教育憲法地位，統攝所有教育法律規范，故其關於私校規范之合憲性要求，殊屬重要。具體而言，關於私校補助經費之財務監督，「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。……」為《教育基本法》第 7 條第一項所明文規定；另外，同法第 9 條第一項規定：「中央政府之教育權限如下：……。二、對地方教育事務之適法監督。……」準此，教育基本法上開私校補助經費之財務監督，以及對地方教育事務之適法監督，僅課予教育主管機關進行適法監督義務，或顯不足，故本文以為應於《教育基本法》增訂國家「教育適當性監督」規定，以充實憲法國家教育監督規定之不足。

最後，在《私立學校法》規範層次，應適度修正私立學校法關於招生的「法律排除適用」規定，以落實主管機關教育監督，並消彌前述私校招生爭議。析言之，目前《私立學校法》第 57 條第四項規範要旨略以：非政府捐助設立且未接受政府獎補助之私立國中小學經主管機關備查即享有完全招生自由，此即形同實質上「豁免」了憲法第 162 條規定的國家教育監督，同時「脫逸」了地方主管機關對私立國中小學的教育監督，以致成為社會爭議的根源。因此，本文認為《私立學校法》第 57 條第四項規定之存廢實屬關鍵，亦為杜絕當前爭議的解方之一。

### 參考文獻

- 李惠宗（2014）。**教育行政法要義**。臺北：元照。
- 吳清山、黃久芬（1995）。美國教育選擇權之研究。**初等教育學刊**，4，1-26。
- 周志宏（1989）。**學術自由與大學法**。臺北：蔚理法律。
- 秦夢群（2015）。**教育選擇權研究**。臺北：五南。
- 許育典（2005）。**教育憲法與教育改革**。臺北：五南。
- 劉世閔、吳育偉（2004）。家長教育選擇權：教育公平與績效的雙刃劍。**國民教育研究學報**，12，19-40。
- 謝馨瑩（2020）。國民小學家長教育選擇權之探討。**臺灣教育評論月刊**，9(3),107-113。
- 聯合新聞網（2023）。**私中招生亂象頻傳 全教總轟教育部「駝鳥」放任亂象**。取自<https://udn.com/news/story/6885/7045520>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago.

