

## 從法律層面探析私立國中招生問題

許如菁

國立中山大學教育研究所博士生

### 一、前言

少子女化浪潮襲來，從國小、國中、高中職乃至於大專院校無不受到衝擊，學校減班、停招時有所聞，然而臺灣各地的「私立國中」（以下簡稱私中）在一片生源緊縮氣氛中似乎沒有受到少子化影響，近年招生反而逆勢成長。由於私立國中不受學區劃分限制，可廣收各國小學生，每年三月是各縣市私中的招生熱季，許多私中以紙筆測驗進行入學考試，部份明星私中甚至出現數千名考生爭搶有限名額的盛況，媒體以「小聯考」形容此景象（周祐萱、李延智，2023）。由此可知，受到教育市場化、教育選擇權、教育品質提升、激發教育績效、辦學彈性等各種不同的挑戰，私立學校成為升學的另一股新趨勢。

面對此現象，全國教師工會總聯合會呼籲教育部和立委速修「私立學校法」第 57 條，徹底禁止私校以各種名目進行考試招生、營隊招生，確保教育公共化，落實國中小正常教學。但全國私立中學聯盟（以下簡稱私中盟）與全國家長聯盟則以「尊重家長教育選擇權」為由，呼籲暫緩修法。私中招生問題呈現各說各話、多方角力的現況。

法源的爭議導致種種對立，公部門肩負教育發展和督導之責的界線，與私人興學的自主、尊重及教育市場化，兩者之間長期相互不斷抗衡著。因此，本文從近年來國中入學趨勢與現況，以法律的角度探討私中招生所存在的根本問題，最後提出研究建議，期以對後續研究提供另一見解和研究方向。

### 二、近十年我國國中學生就學趨勢

魏岳民（2018）針對私中研究調查發現，家長心目中選校衡量的五大重要性依序為：學習取向、經濟取向、生活取向、聲望取向及資訊來源取向。「學習取向」意指學校提供完善的師資、教學設備及有多元的課程規劃等。「生活取向」係指學校所在位置地理環境優美，交通方便，也提供便利的校車服務，並有合宜的生活管理及嚴格的門禁管制等。「經濟取向」包含收費合理，符合家長經濟負擔，設有獎助學金，獎勵學生積極進取。「聲望取向」係學校在家長及社會上具有良好之聲望，學生在校內均表現優良獲得社會肯定，畢業學生升學表現優異亮眼。「資訊來源取向」表示學校能利用各種行銷方式推展進行招生宣導，提高學校曝光率，廣泛讓家長認識學校。

承上，根據上述五大重要性建構出 23 個評估要素，同樣依照重要性排序進一步發現，以「學習取向」之重要性最高，其次為「經濟取向」，其餘依序是「生活取向」和「聲望取向」，而「資訊來源取向」重要性則是最低。

部分私中的經營與發展策略正好提供與滿足社會上多數父母普遍重視學業表現的觀念。因此，當一般公立學校無法符應家長「學習客製化」的期待與要求時，私中則往往具備此項優勢，挾帶著升學率的保證、提供各類特色課程特色班級、積極的班級管理和嚴密的導師管理制度、學生素質整齊環境較單純、未來較有機會就讀理想學校、教師的教育態度較為積極等做為號召（謝靜怡，2021），不斷向家長招手。

根據教育部資料顯示，在少子女化衝擊下，全國國中生人數已從 101 學年度的 84 萬 4,884 人，在 110 學年度跌落至 58 萬 6,914 人，然而公私立國中所受到的衝擊，卻有所差別。101 學年度年全國公立國中人數為 75 萬 2,936 人（占比 89.11%），至 110 學年僅剩 50 萬 2,180 人（占比跌落至 85.56%），但反觀私立國中，101 學年人數為 9 萬 1,948 人（占比 10.88%），到 110 學年仍有 8 萬 4,734 人（占比上升至 14.44%）（教育部，2023），從趨勢觀察，私中就讀人數雖略微減少，但事實上所占比例卻呈現逐年穩定上揚趨勢，10 年內共增長 3.56%，相較於公立國中衰退情形，私中幾乎不受未受少子女化影響。

### 三、國教法與私校法的法規競合

#### （一）國教法與私校法之規範

近年來在媒體蓬勃發展的推波助瀾之下，經常可以見到各縣市部分私中特別擅於善用學生形象管理技巧，利於累積學校的形象，進行各種多元招生行銷策略以提高學校招生率（林義棟、陳信助、莊貴枝，2020）。私中入學方式主要依據「國民教育法」（以下簡稱「國教法」）及「私立學校法」（以下簡稱「私校法」）的相關規定。「國教法」第 20 條第 2 項規定，由學校本教育機會均等及國民教育健全發展之精神，訂定招生辦法，報經直轄市、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）「核定」。「私校法」第 39 條第 1 項也規定招生辦法須報主管機關「核定」。既然需要地方政府「核定」，其疑義在於地方主管機關也「核定」私中各種藉由競賽、特殊活動之名，針對特定對象進行招生考試嗎？

私中以各種方式進行招生考試，係因「私校法」第 57 條第 4 項訂有例外情形：「非政府捐助設立，且未接受政府獎補助的私立國民中小學校，經報請主管機關備查後，其入學方式及名額分配等事項可不受相關法令限制」。同條第 7 項並授權教育部訂定「私立國民中小學校免除法令限制及回復適用實施準則」。這

個例外規定提供了私中自訂入學考試的方便之門，只要沒有接受政府補助，就可以依此規定自訂入學招生辦法，紙筆測驗遂成為許多明星私中採用的入學方式。

## （二）「核定」與「備查」的不同法律效果

私中的招生辦法在「國教法」中須主管機關「核定」，但在「私校法」第 57 條第 4 項卻可經報請學校主管機關「備查」即不受相關法令限制。「核定」與「備查」的差異要從兩者在法律上的效果來分析。

依據「地方制度法」第 2 條及法務部於民國 102 年的函釋見解，所謂「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂；下級機關對上級機關或業務主管機關所為之陳報或通知，僅為使其知悉之性質，上級機關或主管機關不必有所作為，且未予備查並不影響該事項之法律關係或效力。

「核定」係指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂；下級機關對上級機關或業務主管機關所為之陳報，而被陳報機關須對其事項加以審查並作成決定，該事項始生法律效力，如未經核定則該事項即無從發生效力。由上述可知，兩者法律效果不同，而「國教法」與「私校法」規範私中的入學方式明顯產生了「法規競合」的衝突，又依據中央法規標準法第 16 條之規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」（此即所謂「特別法優於普通法」規定），因此私中據此以「私校法」第 57 條的規定，技術上得以「規避」「國教法」第 20 條及「私校法」第 39 條的規定，使得不少私校堂而皇之的進行基本學力測驗，變相辦理入學考試，或以各種營隊、競賽為包裝進行招生篩選（李高英，2021）。

## 四、結語與建議

我國立法院曾於 2021 年 11 月初審通過「私校法」部分修正草案，以杜絕私校考試入學，但是否強制改採電腦抽籤，保留朝野協商。「電腦抽籤」的入學方式限縮私校辦學的空間，引起私中各校強烈反對，另一方面，「禁止私中舉辦入學筆試」，反讓私中吹起多元入學風，多校宣布改以國小在學成績、多元表現等證明做為入學選才方式，造成家長汲汲營營於孩子的才藝競賽與爭相蒐集獎狀的風氣更加甚囂塵上。此制是否將淪為階級制度下的軍備競賽有待觀察（陳姿蓉，2022）。「私校法」修正案迄今尚未通過，在私中盟、家長團體、教師團體的各有堅持之下，未來能否順利通過修正尚未可知，但眼前「小聯考」現象依然如期上演，因此筆者建議主管機關應從法規修訂與法規執行雙管齊下進行改善。

### （一）教育部宜召開公聽會廣納各方意見，建立修正私校法及國教法共識

教育部可召集私中盟、家長團體、教師團體、教育、法律學者等代表召開公聽會，建立修法共識，將「私校法」第 57 條第 4 項條文中之「備查」修正為「核定」，賦予地方主管機關更明確的督導法源，以規範私中招生辦法符合「國教法」第 20 條第 2 項「教育機會均等及國民教育健全發展之精神」。

### （二）地方政府落實審查私中免除法令限制事項並加強查察

「私校法」第 57 條雖開了私校考試招生的方便之門，但是「私校法」57 條第 6 項規定：「第三項各款之不受限制範圍、辦理方式、程序與其他相關事項之辦法，由學校主管機關定之。」在現行法令的規範下，地方政府應要求私中陳報教育主管機關免除法令限制事項，尤其是招生辦法，如有違反規定者，地方政府應依「私校法」第 55 條及第 78 條相關規定予以處罰。另依第 55 條，經糾正或限期改善，仍未改善者，可以停止部分或全部之獎勵、補助，以及部分或全部班級之招生。第 78 條則規定，違規擅自招生者，可處 20-100 萬元罰鍰。此外，建議中央將各縣市私中招生辦法的審查及查察情形，納入各縣市政府「統合視導」項目，促使地方政府督導私中招生正常化。

當今社會現況多元且複雜，公私立學校各有其發展與存在的特色與功能，彼此互補，同時也相互競爭，各項教育政策等現實因素牽動學校永續經營的機會與空間。「私立學校法」第 1 條「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法」。私立學校並非任意經營，須在相關法規的規範下，受政府監督與管理，學校自主經營。此外，雖為私立之名，也須為國家執行教育權，提供教育機會予需要的民眾，提高其公共服務之回應性，此為私立學校的重要目標（楊朝祥，2007）。「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，如何讓私中的招生規範更趨於合理，消弭招生亂象爭議，除了積極完備法令之外，更有賴中央與地方政府落實相關規定，善盡督導與審查責任，期待透過法規的修訂及執行面的落實，在尊重家長教育選擇權的並行下，讓私中的招生趨於正常化，以真正符應教育機會均等及國民教育健全發展之精神。

### 參考文獻

- 全國法規資料庫（2004）。中央法規標準法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030133>
- 全國法規資料庫（2014）。私立學校法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/>



LawAll.aspx?pcode=H0020001

■ 全國法規資料庫（2016）。國民教育法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0070001>

■ 全國法規資料庫（2022）。地方制度法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0040003>

■ 李高英（2021）。私立國中招生問題研析。立法院法制局。取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=209826>

■ 林義棟、陳信助、莊貴枝（2020）。私立高級中等學校形象管理指標建構。臺灣教育評論月刊，9(4)，177-195。

■ 周祐萱、李延智（2023）。小聯考、多元入學搶私中，國小拚補習、競賽。TVBS。取自<https://tw.news.yahoo.com/news/>

■ 法務部（2013）。法律決字第10200559630號函釋。取自<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=FE258361&type=E&keyword=&etype=etype3>

■ 教育部（2023）。主題式互動統計圖表。教育部統計處。取自<https://stats.moe.gov.tw/statedu/chart.aspx?pvalue=12>

■ 陳姿蓉（2022）。國民中學家長教育選擇權之探討。臺灣教育評論月刊，11(10)，99-104。

■ 楊朝祥（2007）。中華民國私校教育現況與發展趨勢。財團法人國家政策研究基金會。取自 <https://www.npf.org.tw/2/3678>

■ 魏岳民（2018）。以 AHP 層級分析法探討國中私校選擇決策-以臺中市私立國中為例（未出版之碩士論文）。建國科技大學服務與科技管理研究所，彰化。

■ 謝靜怡（2021）。家長選擇私立國中因素之探究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學教育學系教育領導與政策碩士在職專班，臺北。

