

私校雙殺？臺灣私立學校法及其退場條例探討

蔡米桂

國立臺灣師範大學教育系博士候選人

黃純敏

國立臺灣師範大學教育系教授

一、前言

臺灣私校正面臨少子女化、招生不足的困境，除原 1974 年頒布的《私立學校法》，2022 年增設了《私立高級中等以上學校退場條例》，此二法令猶如兩把利刃對私校辦學造成有形與無形的「雙殺」。從《私立學校法》（簡稱《私校法》）到《私立高級中等以上學校退場條例》（簡稱《私校退場條例》）的歷史發展脈絡中，政府對私校的教育決策與實務作為，係透過不斷修改私立學校法令，對私校辦學產生箝制並剝奪其自主權。此二法令加劇私校內部衝突問題，導致私校於臺灣教育體制中不斷弱化且邊緣化，甚至最終被迫退場。使得私校教育不公平與不正義的問題，更是雪上加霜。

教育機會均等是實現多元文化社會與族群平等的基本人權（Jackson & Solis, 1995），覺察社會教育政策的文化差異與公平正義勢在必行。而 Young（1990）壓迫五面貌理論的批判視角，為審視臺灣私校問題提供理論參考框架。本文依據 Young 的理論以及多元文化教育公平正義的觀點，探討《私校法》和《私校退場條例》對私校造成的雙重衝擊，並據以提出政策和實踐上的建議，期能在多元社會中維護私校教育發展的價值意義與公平正義。

二、臺灣《私立學校法》制定背景與歷史變革

掌握臺灣《私立學校法》制定背景、脈絡與歷史沿革，有助於瞭解私校發展的軸線及其設立的特色與問題。茲分為四期四階段說明如下，包括國民政府播遷來臺前、中華民國在臺初期、臺灣社會經濟轉型期與私校退場條例制定期。之所以如此劃分，係基於臺灣私立學校法制定過程中的歷史背景與主要變革，以呈現《私校法》發展軌跡和面臨的問題；同時參考李俊璋（2019）、周志宏（2001）、周慧茹（2022）、蔡錦堂（2022）文獻，統整歸納之。

首先為國民政府播遷來臺前階段，民國政府成立後，1929 年公布「私校規程」，對私校設立、董事會組織及職權有明文具體規定，1932 年《中學法》訂定「私人或團體亦得設立中學」，1944 年公布《國民學校法》對私校原則上不禁止或排斥。此後，國民黨政府基於訓政需要，強力介入私校管控，此政策延續至國民政府遷臺後的私校政策（周慧茹，2022；蔡錦堂，2022）。第二為中華民國在臺初期，國民政府遷臺後，進行各機關、學校接收工作，1946 年訂定「臺灣省私

立中等學校管理規則」加強對私校監督，並要求私校須補辦理董事會立案學校開辦之程序（周志宏，2001）。

第三，1970 年代臺灣社會經濟轉型期，政府以農業為經濟基礎，工業化為政策目標，技術人才需求反映於教育之需求（李俊璋，2019）。1974 年 11 月 16 日通過頒布《私立學校法》，此法原先旨在促進私人捐資興學，鼓勵私校發展並增加國民就學機會。但隨著社會變遷《私校法》歷經十幾次修正，已跳脫其初始「公共性」（Publicity）與「自主性」（Autonomy）之立法原旨（李俊璋，2019）。

1987 年政府為回應民間團體 410 教改訴求，遂開放廣設高中與大學。但近年少子女化衝擊，私校面臨招生困境，引發私校財務危機。為規範私立高級中等以上學校停辦後的處理程序，教育部 2017 年擬訂《私校退場條例》草案，2022 年立法院三讀通過《私立高級中等以上學校退場條例》，此為第四階段。

如上述四階段發展可知，政府依《私校法》鼓勵私人捐資興學並監督私校辦學。而《私校退場條例》則具體規範學校退場後財產處理方式，明文保障私校學生受教權和教職員工之工作權，同時強調私校的公益性，以避免學校惡意脫產。

然而，依循《私校法》無從解決當今私校實際需求與問題。例如，面對經濟通膨、物價上漲和調薪等現實壓力，卻限制學雜費調漲，這不僅難以因應成本增加更危及私校發展自主權；再者《私校退場條例》強調私校財產公益性，亦即私校解散清算後賸餘財產歸屬地方政府、捐贈退場基金、中央機關或公立學校。這些跟當初制定《私校法》的精神背道而馳，更有「校產充公」之虞。政府與私校兩造之間對此產生爭議歧見，始終未達共識（李侑珊，2022；李秉芳，2022；林志成、李侑珊、林和生，2023；吳亮賢，2022）。但依據《私校退場條例》，專案輔導學校於兩年改善期限內需提出轉型計畫，且由政府擔任審核單位，未通過則需被迫退場。

三、多元文化主義與私校二法令

民主、批判的多元文化主義跟教育本質相互交織，密不可分。多元文化主義教育是實現社會正義，追求自由公民權和文化權的方式（莊勝義，2009）。此觀點跟 Foucault（1977）提出超越權力模式，以理解其對社會影響力的主張相符。Young（1990）提出相似看法，認為壓迫是系統性現象，為了實現多元文化主義的公平正義，必須消除社會統治階層的壓迫結構，包括公平的教育機會、合理的分配資源，以及尊重不同社會階層和種族群體的獨特性與社會參與。

（一）教育公平正義與私校二法令

多元文化主義的教育論述中，黃純敏（2014）認為以正義為中心的教育應去除任何形式的種族主義、階級主義、性別征服、恐同症、年齡主義和能力主義的壓迫。楊深坑（2008）指出 Young 訴諸社會壓迫與宰制結構之解除的差異政治，強調教育機會均等不僅是資源的分配公平，更是對各族群獨特性的尊重與認肯 (recognition)。從這些論述可知，《私校法》與《私校退場條例》此二法令的實施對教育公平性和多元性產生諸多箝制，這跟民主、批判的多元文化主義以及教育公平正義的原則相衝突。以臺東東公高工為例，有不少原住民學生與弱勢學生，是少數採師徒制學校，以木工培訓聞名，是國際技能競賽的常勝軍，然此二法令衝擊其教育資源分配，導致失衡問題，並剝奪其辦學自主權和教學特色。近日或聞，賣地以求生，但是也不知能撐多久。

此外，Freire（2000）強調尊重差異觀點的能力是民主的基本原則。教育亦為一種文化現象，對學校教育、多元文化教育、教育發展及教學歷程提供啟示（黃純敏譯，2006）。而 Apple（2013）也主張教育應關注學校和社會的反抗與矛盾，透過不同觀點、理論的整合，以因應現代教育挑戰；同時重視多元文化和公民權，建立更包容、公正的社會，對教育做出更有意義的貢獻。

綜上所述，批判多元文化主義的理念精神是教育發展公平正義的關鍵。國家有興辦學校的行政責任，保障私校體系的存在並支持私校的自主發展（吳雅筠，2006）。然政府以法令的增訂或修訂，箝制私校辦學理念與特色，不但跟尊重差異、整合不同觀點之教育論述相違背，更與批判多元文化主義和教育公平正義理念相衝突。再者，《私校退場條例》強制私校停招、停辦，甚至最終被迫退場，不僅剝奪私校的自主發展權，也導致社會忽視教育的多元文化價值和公民權利。

（二）壓迫五面貌理論與私校壓迫

Young（1990）在《正義與差異政治》提出「壓迫五面貌」，包括：剝削（exploitation）、邊緣化（marginalization）、無力感（powerlessness）、文化的帝國主義（cultural imperialism）和暴力（violence）。此理論廣泛用於分析與社會公平正義相關議題，包括教育。特別對私校內部，如董事會、教職員工作權、學生受教權等衝突問題的解決與外在法令的壓迫，可提供理論的支持。私校受《私校法》與《私校退場條例》雙重的法令壓迫，導致教育資源分配失衡，以及教育多元差異與發聲權等問題，迫使私校淪為弱勢、邊緣、非主流的教育群體。政府在教育政策制定或法令修改過程居於主導地位，加劇私校不公平的壓迫，使之居於教育系統的邊緣化，從而使壓迫合理化。其中《私校退場條例》引發私校與不同團體角力，政府主導私校法令制定，恐有假法令之名，行奪取之實（彭杏珠，2023）。

例如嘉義大同商職等校，對於退場後校產充公提出疑慮，計畫尋求行政救濟（陳至中，2022），但結果為何也仍未可知。

Young（1990）指出壓迫是結構性概念，促使某些群體受到不公平不正義的對待，而邊緣化壓迫的不正義源自於整體分類的結果，剝奪其運用自身能力的機會及社會認可方式參與社會生活。《私校法》與《私校退場條例》二法以法令形式將私校邊緣化。過程中，公立學校與私立學校在群體分類結構下，使私校喪失辦學特色，並且在必須遵守法令規範下，將其排擠如「社會邊緣人」。如同 Young 的主張，要在產生剝削中帶來正義，必須從制度、結構、文化等著手，尤其制度與決策層面。換言之，依據 Young 的理論主張，解決此二法令對私校造成的雙殺壓迫，就須從法令層面提出改革，使私校獲得教育正義和辦學自主權。

四、結論與建議

《私校法》與《私校退場條例》對臺灣私校產生雙重壓力甚至是壓迫，可謂有形無形的「雙殺」。首先，此二法令對私校辦學產生關鍵衝擊，尤其學雜費收取限制對私校資源分配和校務經營帶來艱鉅挑戰，剝奪教育公平機會。其次，此二法令對不同身份群體，特別是弱勢者，教育資源分配不均弱化私校，更進一步加劇社會教育不公平現象。因此，政府應重視私校的存在，支持其自主發展，並保障私校辦學理念與特色的多元性，落實教育多元文化與公平正義。綜整上述，對私校法令政策與實務，提出以下四點建議。

（一）尊重私校辦學法理精神與特性

政府制定政策時，多理解和尊重私校辦學特性，確保法規不過度干預私校校務運作，使私校與公校保有各自辦學特色，而非將公校法令一體適用於私校，讓私校無法依據其特色和優勢發展課程與教學，從而與教育的多元化相矛盾。尤其賦予私校彈性收取學雜費之自主權，即依據實際校務需求，因應社會政經發展，彈性收取學雜費，使資源分配更加靈活。

（二）促進對話和發聲權

現今《私校退場條例》僅規範退場，卻無退場後續相關法令使其積極「重生」。政府採開放態度，給予私校參與相關法令政策制定討論的發聲權，提供充分表達觀點的機會，多方共同制定符合私校辦學需求的法令，為教育公平與正義和多元文化與尊重做出貢獻。

（三）建立有效的溝通管道

私校須主動積極跟家長、學生、社區、教育組織等相關人員團體建立溝通管道與合作關係，共同倡議私校辦學自主權並促進教育多元公平，以擴大私校在政府法令制定過程的話語權與地位。

（四）穩定私校團隊士氣

私校招生人數銳減直接衝擊財務資源。部分私校採扣減教師學術研究費等方式，減少支出以維持運作，如此卻導致內部工作士氣低落。私校可建立公平的獎勵機制，提升工作士氣，並開闢多元財務收入管道，如活化校園閒置空間，提升教學品質，強化學校品牌，吸引學生就讀意願，同時增加財源。

參考文獻

- 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（2022）。**私立高級中等以上學校退場條例**。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030067>
- 吳亮賢（2022，4月23日）。立院三讀私校退場條例 柯建銘：教育史不可繞過的一天。**聯合新聞網**。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6261733>
- 吳雅筠（2006）。**論私人興學自由權—以大法官釋字第三八二號解釋之檢討為重心**（未出版之碩士論文）。東吳大學，臺北市。取自 <https://hdl.handle.net/11296/w54nmr>
- 李侑珊（2022，4月22日）。私校退場條例三讀通過 教育部 15 字表態。**工商時報**。取自 <https://ctee.com.tw/livenews/ch/chinatimes/20220422004627-260405>
- 李秉芳（2022，4月22日）。立院三讀通過「私校退場條例」設預警機制，避免校方惡意脫產、退場後「校產充公」。**關鍵評論網**。取自 <https://www.thenewslens.com/article/165877>
- 李俊璋（2019）。大學退場相關法制之遞嬗與介接—從幾項原則重要性議題之再商榷談起。**臺灣教育評論月刊**，8（4），35-38。

- 周志宏（2001）。私人興學自由與私立學校法制之研究。臺北：學林。
- 周慧茹（2022）。公學校實學教育：手工、農業與商業。臺灣學通訊，127，8-11。
- 林志成、李侑珊、林和生（2023）。退場私校校地乏人問津 偌大校園成廢墟如鬼域。周刊王 CTWANT/中國時報。取自 <https://shorturl.at/frX39>
- 莊勝義（2009）。從多元文化觀點省思「弱勢者」的教育「問題」與「對策」。教育與多元文化研究，1，17-56。
- 陳至中（2022）。私校質疑退場後校產歸公 教育部：依退場條例辦理。中央通訊社。取自 <https://www.cna.com.tw/news/ahel/202212300288.aspx>
- 黃純敏（譯）（2006）。Pai, Y., & Adler, S. A. 著。教育的文化基礎。臺北市：學富。
- 黃純敏（2014）。轉化的力量：多元文化課程與教學研究。臺北市：學富。
- 彭杏珠（2023）。私校大限恐在 2028！校長疾呼「給條活路」。遠見雜誌。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/102073>
- 楊深坑（2008）。社會正義、差異政治與教育機會均等的新視野。當代教育研究季刊，16(4)，1-37。
- 蔡錦堂（2022）。日治時期臺灣實業教育內涵與變革。臺灣學通訊，127，4-7。
- Apple, M. W. (2013). The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense? *Critical Studies in Education*, 54(2), 112-126.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Vintage Books.
- Freire, P. (2000). *Pedagogy of Freedom: Ethics, Democracy, and Civic Courage*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Jackson, S., & Solis, J. (Eds.). (1995). Introduction: Resisting zones of comfort in multiculturalism. In S. Jackson & J. Solis (Eds.), *Beyond comfort zones in*

multiculturalism: Confronting the politics of privilege (pp. 1-14). Westport, CT: Bergin & Garvey.

- Young, I. M. (1990). Five faces of oppression. In I. M. Young, *Justice, and the politics of difference* (pp. 39-65). Princeton, NJ: Princeton University Press.

