

偏鄉小校轉型公辦民營之省思與建議

張金田

桃園市八德國民小學教師兼任總務主任
國立台北教育大學教育政策與管理博士生

一、前言

西元 2016 年宜蘭縣岳明國小正式改制為公辦民營學校，成為「實驗教育三法」通過以來，全國第一所公立學校轉型之案例，同年基隆市核准瑪陵國小委託福智文教基金會經營，為基隆市開創公辦民營學校之首例，合計先前之宜蘭縣慈心華德福中學、人文國民中小學、新北市信賢種籽親子實小、桃園市的諾瓦國小以及雲林縣立蔦松國中，全臺共有七所公辦民營學校。隔年，花蓮縣三民國小、雲林縣拯民國小、臺東縣桃源國小、屏東縣大路關國民中小學陸續轉型公辦民營化並揭牌營運，具體實踐「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」中，賦予委託私人辦理之學校得排除有關法律適用之權力，裨益教育多元化發展。

推動偏鄉小型學校公辦民營化，可以提供孩子更好的教育品質、弭平城鄉差距、讓學術能力取向以外的孩子也能獲得更多機會與資源。然而承繼前述學校之辦學經驗，大規模推廣偏鄉小型學校公辦民營化，仍普遍存有疑慮（王俊民，1997）。爰此，本文將提出國內推動偏鄉小型學校公辦民營化之省思與相關建議，茲作為執行此一重大教育政策之參酌。

二、我國偏鄉小型學校公辦民營化發展之歷史脈絡

觀諸世界各國，多數國家於義務教育階段，均以國家經營為主，私人興學為輔，然在 1980 年代，「家長選擇權」和教育「績效責任制」興起，公辦民營學校逐漸興起成為另一種興學模式，其主要訴求在於降低公部門教育預算支出、提升教育績效與活化教育多元發展（秦夢群，2015）。關於公辦民營學校較廣義的定義是：「由政府提供土地、房屋及設備等固定資產，而將學校經營軟體部分，含課程、教學、師資等交付私人辦理。」此一經營模式可以兼取國營及私人經營之優點，是屬於教育發展雙贏的政策。

回顧我國實施九年一貫義務教育之初，為達成普設國中的需求，政府徵求私立國中為「代用國中」，以私人經營的模式為主，由政府出資補足學雜費用的差額，此可視為我國早期公辦民營學校的草創模式（王淑俐，2013）。至 1999 年起，我國立法機關積極修訂有關「私人興學」的相關授權法令，如「教育基本法」、「促進民間參與公共建設法」和「國民教育法」等，讓幾所類似公辦民營模式的學校，如森林小學、種籽學苑等取得初步的法規依循。

正式具有公辦民營性質的中小學首見於宜蘭縣，該縣於 2001 年制訂「宜蘭縣國民中小學委託私人辦理自治條例」，成立人文國民中小學（前身為頭城國小拔雅分校）及慈心華德福教育實驗國民中小學（前身為冬山國小的香南分校），從課程、教學、師資、薪資來源等，皆有別於一般公立學校，吸引許多有理念的家長齊聚於此。而後台北縣種籽親子實驗學苑（前身為烏來鄉信賢國小）在 2004 年轉型為公辦民營小學；桃園縣於 2003 年訂定「桃園縣公立學校委託民間經營自治條例」，由縣府提供土地，民間出資興建學校，首創「BOT 模式」成立之諾瓦國民小學。在 2014 年實驗三法通過後，此類型學校正式取得法律明確依據，逐漸獲得地方政府的支持，近期各縣市偏鄉小型學校，陸續轉型掛牌招生，象徵我國公辦民營類型之學校，邁向另一個新的里程碑。

三、公辦民營化學校之亮點特色

在 1980 年代，西方逐漸興起「新管理主義」與「公共選擇理論」的思潮，直接挑戰了大政府的核心價值，此股思潮認為大而無效能的政府，消耗了經濟市場當中逐漸稀少的公共性資源，因此縮減政府規模與減少公共預算支出，成為一股新興的風潮（許智源，1995）。

迎向此一風潮之際，在 1991 年美國成立第一所特許學校（Charter School），可視為往後各國公辦民營學校的起始（吳清山，1996），而在英國公辦民營學校（Academy）的推動，其

目的亦為在提升學校的經營績效，以達到一般大眾對於公立學校績效化的期待，相較於公立學校，公辦民營學校具有下列亮點：

（一）滿足教育選擇權利

傳統公立學校之學生來源以學區劃分為主，都會與偏遠郊區之學校，因在地資源之差異性，往往形成學校發展上之差異，對於偏鄉之學童與家長，囿於學區劃分之限制，侷限了學校選擇之權利，針對經營不善之公立學校，無法形成主動制衡之力量，而公辦民營學校提供了家長另一個選擇，透過政府將經營不善或面臨裁併之學校公辦民營化，延續甚至深化了學校的生命活力，讓家長與學童得以享有充分的教育選擇權。

（二）減輕公共財政負擔

公辦民營學校僅由政府出具固定資產，如土地、房屋、設備等，吸引民間資源投入教育經費，以宜蘭縣人文國民中小學為例，約有三分之二的教師之薪資，係由人文適性教育基金會及學生所繳的學費支應（蘇進棻，2014），讓原本有限的教育預算，得以更充沛的分配，以民間的力量支持教育的普及化，創造更多的公共建設價值。

（三）彰顯經營績效精神

公辦民營化亦即減少公部門之管制（趙俊人，1997），而減少諸如教師資格、教材教法等，意味提升校務經營的靈活性，希冀創造更多的競爭

力，呼應社會大眾對於績效責任制的要求，尤其處於現今競爭力愈趨顯著的社會，透過學校公辦民營化，讓責任與競爭力，成為學校經營者的目標之一，為延續學校生存的動能。

(四) 開展教育創新活力

透過公辦民營化，將課程、教學、師資等予以解構，教師不再限於單一來源，課綱不再是國定課綱，教學趨於多元化的結果，將有更多的教育可能性，讓處於課室當中的未來主人翁，以活力與創意涵育適應未來社會的核心素養。

四、偏鄉小型學校公辦民營化之疑義

公辦民營化學校有一定的優勢，然而教育需長期規劃，校務經營問題亦相對複雜，是否可全面推廣於偏鄉小型學校，亦存有一定之疑慮，茲分述如下：

(一) 教育商品化的可能

在教育商品化的論述中，認同教育為投資財，是個人投資的一環。然而教育具有一定之「公共性」，刪去存在於社會中的關聯脈絡，包含對社會流動率的影響、文化資本的累積、公民的養成等，對照於國民教育階段對於人格與學養基礎的養成，在國民教育階段廣泛推動公辦民營學校，是否有將國民教育商品化的疑慮，不可不慎之。

(二) 社區微弱化的疑義

目前我國公辦民營學校多半鎖定偏鄉不利發展區域，學生與社區家長皆處於大社會當中的相對弱勢，亦即缺少教育均等的機會。在傳統公立學校的經營模式當中，如果學校管理有問題，家長、教師、社區人士可以影響公部門產生一定的改變。然而一旦學校採取公辦民營化，管理階層將不再受社區監督，原本即處於不易發聲的偏鄉居民，容易落入不均等的無窮循環當中。

(三) 階級差異化的形成

觀察我國早期多所公辦民營學校的前身，因缺少法源與經費的支應，學校必須巧立收費名目來達到基本營運（羅建旺，2017），此時公辦民營學校常和私立貴族學校畫上等號，有能力前往就讀之子女，其父母多數為社會當中的菁英，而無力繳交相對昂貴學雜費之家庭，只能望之心嘆，此舉無異加深社會階級的鴻溝。

五、偏鄉小型學校公辦民營化之建議

為實踐公辦民營化學校的優勢並減緩相關推動之疑慮，茲提出相關建議如下：

(一) 成立「公辦民營審議委員會」，負責申請案審理

比照地方教育審議委員會規模與型式，針對偏鄉小校公辦民營化申請案件，建立妥適審查指標，廣徵民意，嚴審擇優，達到公辦民營學校的立案初衷。

(二) 公辦民營學校不只在於提供多元教育選擇機會，宜進一步定位為教育改革的先鋒

鑒於現行部分公立學校績效導向不足的現象，與公立學校教師的特性，宜放寬對於公辦民營學校更寬廣的限制，取得跨政府單位的協議，藉以發揮公辦民營學校彈性與創新的優勢，間接帶動公立學校創新經營，達到教育均等的理想。

(三) 加強公辦民營宣導及溝通，減少學校人員抗拒

由美國與英國推動公辦民營學校的先例可知，最大的抗拒者多半來自教育圈內的人員，亦即教師團體的抵制，因此廣發說帖取得教師團體的認同，將是未來推動此類型學校的首要之務。

(四) 評估現有公辦民營學校之成效，作為未來規劃參考

國內目前新掛牌之公辦民營學校，多以偏鄉面臨裁併之學校為標的，在轉型後，是否可以發揮公辦民營的亮點特色，吸引跨區就讀的學生，從量化學生成長的數據當中，將可得到顯著性的證明，因此各縣市政府可以採取部分先行的策略，選定一至兩所偏鄉瀕臨裁併之學校，與民營機構洽談相關經營計畫，觀察合約期內的數據表現，作為大規模推動偏鄉學校公辦民營化之依據。

(五) 重視績效導向經營，應加強與政府、家長之間的溝通協調

在我國社會發展中，學校一向為社區發展的核心根源，裁併學校被視為削弱社區的致命手段，容易引發地區激烈的抗爭。而轉型為公辦民營化，可以有效延續學校的生命。然而將公辦民營學校與私立學校脫鉤，需要更廣泛的宣導，釐清社會大眾的相關疑慮，故轉型前之社區公聽會、公民參與制度，將可適度導入民意的基礎，有效推動公辦民營化學校的實施。

(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

公辦民營學校跳脫既有課程、教學、師資等傳統公立學校的管制因素，在兼顧教育的核心價值與績效表現間，故如何具體的評鑑此類型學校，需要擬定適切的衡量指標，以多元性的評鑑方式，瞭解整體成效，作為永續經營的機制。

(七) 妥適規劃就學期間轉銜評估制度與適性學習的機制

教育具有核心價值，在公立學校可以透過統一的管制，確保此核心價值可以具體的實踐，而公辦民營學校多數具有特定的教育理念，故如何確保公辦民營學校之學生，因適應不良回流至一般公立學校的制度，以及此類學生畢業後銜接至一般學校的基本能力，需要制度性的規範，確保孩子的學習權益不至於遭致損害，是需要優先考量的重點。

六、結語

檢視我國近年來的教育發展，逐漸出現城鄉發展差異擴大、偏鄉教育資源不足等問題，原作為弭平階級落差的國民階段教育，卻因資源配置與公立學校績效不彰等情況，造成教育輸出成果的不均等。偏鄉地區囿於先天條件不足已出現裁併校現象，加以教師人力素質的差異，無異於懲罰原處於弱勢的學童，因應此一狀況，政府積極鼓勵偏鄉地區學校「公辦民營化」，亦獲得地方政府的支持，然推動此政策之際，仍應妥適規劃溝通、轉型、銜接、評鑑等機制，以達到實踐教育均等，提升教育品質的理想。

參考文獻

- 吳清山（1996）。**教育發展與教育改革**。台北：心理出版社。
- 許智源（1995）。**公用事業民營化之策略研究**（未出版之碩士論文）。國立政治大學公共行政研究所，台北市。
- 秦夢群（2015）。**教育選擇權研究**。台北市：五南圖書出版有限公司。
- 趙俊人（1997）。政府改造及組織變革之探討。**立法院院聞**，30（7），96-112。
- 羅建旺（2017年9月27日）。人文中小學由家長收支涉違失 縣府：解約列選項。**聯合新聞網**。取自 <https://udn.com/news/story/6898/2724730>。
- 蘇進棻（2014年06月15日）。公辦民營學校：宜蘭人文國民中小學。**國家教育研究院電子報**。取自 http://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=99&content_no=2376。
- 王俊民（1997）。**台北市中小學教育民營化之研究**（未出版之碩士論文）。國立政治大學公共行政研究所，台北市。
- 王淑俐（2013）。**國境之南榮：愛·教育·奇蹟**。台北市：書泉書版社。

