

我國私校公益化之我見

江惠真

一、前言

以 104 學年度統計，我國高級中等學校屬私立學校者達 42%，比率不小，學生人數亦高達 46%，而在高等教育方面，私立學校者達 68%，為數更多，學生人數亦達 67%（教育部，2016），足見我國教育仰賴私人辦學程度。私校辦學一直是社會關注的焦點，議題包括董事會掏空校產、學校不按規定收費、教師薪資結構不合規定等，隨著十二年國教及少子女化的趨勢，這些議題於外在環境變化之際，一件又一件地被揭露或是爆發出來，一波又一波的聲浪高喊著私校公益化，現行私校沒有公益化的機制嗎？是規範不週或落實不夠？還是因為私校有著道高一尺的本事？又或是私校監督機制本來就是君子條款？

以臺灣內在環境而言，現今在高等教育方面，面對全球化趨勢需要更多彈性作法；在中等教育方面，隨著國民教育年限延長，政府實施高中職公私立學校學費齊一及高職免學費政策，實有必要再次檢視私校公益化機制的有效性與改進作法，以使放寬彈性也不害教育之健全，政府經費挹注的成效能提升，為家長學校選擇權把關，對於私校來說，也是還給私校辦學一個公允的機制。

二、我國私校辦學限制多，確保公益化，限縮自主性

我國在教育法領域中有關私人興學之依據及限制皆有明確規範，但其實施效用恐與社會大眾及私校期待皆有所落差，社會大眾普遍認為政府對於私校監督不佳，無法落實其公益化，私校則認為政府限制太多，無法獲得私人興學自由的保障。原因在於私人興學究竟是憲法保障的自由權或為由法律在特定範圍內授予行使公權力之教育機構？也就是國家對於私人興學之監督權、教育高權及私人興學自由權應的調和問題。

當我們談到私校之公共性或公有化議題時，我們多以社會觀點及感受來提出討論，可是，若就落實之可能性而言，則應探討究自然人、法人經主管機關許可捐助成立學校法人的相關規定，是立法者基於立法政策考量，還是純粹確認私人興學自由之憲法所保障之基本權利，並加以制度化規範？

我們從私校辦學的依據來看，若以憲法第 11 條、第 162 條、第 167 條以及第 22 條來分析，興學自由似可視為是憲法上所保障之基本權利的制度性保障，也就是在防止立法者侵害憲法對人民興學自由之基本權利保障。

又依私立學校法第 2 條規定，各級、各類私立學校之設立，除法律另有規定外，應由學校財團法人申請之。而依同法第 9 條以下規定，自然人、法人得經主管機關許可，捐助成立學校法人等，私校法人化的目的即是落實憲法上學校自治的制度性保障，除了可

以作為人民主張權利的依據之外，在客觀上，形成一種憲法價值和社會法秩序，一方面消極地劃分出基本權保護的領域，使國家不得侵害，另一方面，也課予國家去積極維護的義務。具體而言，國家應建構使人民可以自由從事研究、發展學術的制度，使人民學術自由的基本權進一步獲得具體的實現（周志宏，2001；許育典，2008）。

另從大法官釋字第 382 號解釋私校之法律地位來看，私立學校在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授予行使公權力之教育機構，於處理上述事項時具有與機關相當之地位，依此則是將私立學校視為國家機關之一部份，與私人興學自由權之保障有所矛盾。再加上我國憲法第 162 條明文國家對於公私立教育事務有監督權，已被視為國家享有教育高權之憲法依據。

基於上述探討，了解我國憲法上並未明文私人興學自由權之保障，但是基於多元教育之理念，私人興學自由權應受憲法位階之保障，簡言之，即私人有設立、經營私立學校之自由及私校本身之自由權，而該權利之具體內涵以及與其他基本權利之間的關係，亦須受到相關規範，換言之即為私校之辦學依據與限制，如私立學校法等，這些限制使得私校辦學自主性不高，但也確保了私校的公益化，大致如下：

（一）課程與教學

高級中等以下私立學校無論在課程或是教學面向，與公立學校在原則上並無二致，悉須依據課程綱要實施，至於大專校院，本已有其課程自主機制，私立學校亦然。

（二）行政與財務

在行政上，私立學校一般行政或文書往來皆與公校一樣，有一致性的規範，唯其內部行政作業或有不同於公校的程序，但須自訂內部控制作業及組織職掌表，以作為依循。在財務上，私立學校乃以學生收費為主要來源，且受主管機關所訂定之相關規定所約束，只有評鑑成績優異學校可申請私校放寬規定。

（三）設科與招生

一般私校除設有實驗教育法通過之專班以外，其餘有關設立科系與招生之對象資格皆須依據主管機關的各項規定，甚至在高級中等學校免學費政策規定，辦理獨招之私校，學生不能享有免學費補助。

（四）教職員聘用與資格

以法規而論，私校教師之聘用資格一樣須依據教師法及教育人員任用條例等規定，程序上亦經過公開甄選及教評會審議之程序，職員工則不需具有公務人員任用資格，是私校限制最小的部份，但是教職員工員額編制亦須經由主管機關之核定，依據預算員額進行聘用。

三、我國私校公益化關鍵在於經營主權及成本承擔

私校公益化無法落實之理由大致是經營主體權及營運成本承擔之矛盾，其中包括：

（一）私人捐資與私人投資目的有別

「捐資興學」意指私校董事會應本於落實監督之責，授權校長主持校務，不以營利考量，學校在效能管理方面可以效法企業經營，運用「投資」的概念講求財政績效，但無出資者獲利營收的許可，學校教育不是營利的事業項目，捐資者不能以投資者將本求利的心態運用政治和資本利益掌控學校營運的權力。私校法第 30 條規定董事長、董事、監察人為無給職者，得酌支出席費及交通費。但依捐助章程規定得支領報酬者應專任，且不另支給出席費及交通費。同法第 46 條規定私立學校之收入，應悉數用於當年度預算項目之支出；其有賸餘款者，應保留於該校基金運用，由上述皆明文規範學校法人的董事人員皆應為公益性質。

（二）創辦人、學校法人、校長三者權責不同

依據私立學校法規定，各級、各類私立學校之設立，除法律另有規定外，應由學校財團法人申請設立，而自然人、法人為設立私立學校，得依私校法規定，申請法人主管機關許可，捐資成立學校法人。創辦人應於法人主管機關核定第一屆董事後三個月內，將籌

設學校法人之一切事項移交第一屆董事，並將捐助之所有財產移轉為學校法人所有，至於校務行政，校長依法令及學校章則綜理校務，執行學校法人董事會之決議，受其監督、考核，並於職務範圍內，對外代表學校。

由上述可知，創辦人為發起捐助、籌設學校法人等之角色，有其階段性任務，另在私校法亦規定創辦人為當然董事，不經選舉而連任。唯其若為自然人者，擔任當然董事期間，因辭職、死亡或依本法有關規定解職或解聘時，喪失其當然董事資格。易言之，創辦人有學校法人經營的參與權，但不應執行個別監管行為，更無世襲之保障，學校法人依法對其所設私立學校校產、基金之管理使用，進行監督，但學校營運之主體仍以學校校長主持校務行政為主。

（三）私校營運資金來源與公校營運資金來源有異

私校營運資金來源以學生之學雜費收入為主，雖然各級私校皆能獲得政府獎補助的資源，但就學校運作而言，最龐大的人事費用，無法像公立學校有穩定預算，對於私校，補助與獎助的經費大多是在基礎營運所需之外的補充，且多數是競爭型計畫。公校的營運資源則大不相同，基礎營運經費來源仍來自公家。另外，私校法也明文規定學校主管機關之獎勵、補助總額達學校法人前一年度歲入總額百分之二十五以上或總額達新臺幣一億元以上者，法人主管機關得加派社會公正人士一人充任該學校法人公益監察人加

強監督。

(四) 私校營運產生之外部效果與公校營運產生之外部效果相同

學校無分公私，其主要辦學目標及辦學方針皆須符應其對應學校層級之人才培育目標，因此，公私立學校營運所產生之外部效果都是教育的成效。簡言之，教育無分公私，皆為培養社會人才。

綜合上述，學校法人申請設立私立學校之後，校務行政運作為校長職責，且學校法人亦非指個人。校務行政運作須符合教育目標以及學校教育非營利型態的營運目的，才能符合設校的初衷及核准的法規依據。

另就學校營運來看，私校必須自負盈虧，但為避免教育商品化，學費限制長期受到限制，而教育的品質改善及教師薪資的經費所需不貲，不得不使私校提出更多的辦學自主需求，對於私校而言，自主性與競爭力是有因果關係，政府不能一味強調教育公益性質而未考量私校營運困境及多元教育內涵的價值。

私校辦學另有其公共化的挑戰，在此民主法治的社會，無論是大學法、教師法及高級中等學校法等皆賦予教師參與校務運作的權利及義務，因此，私校校務行政運作也必須合乎公共的定位，公共化包含了基於學校共同利益合理分享及完善化的前提，私校法人及校方各方人員能有平等的公共討論，在運作上則應對於資源分配及校

務管理進行必需的公共監督及自主管理機制。同時，隨著政府對於私立高級中等學校的家長學費補助以及高教體系的公私失衡衝擊，教育部應儘速落實私校公共監督、自主管理，監督層面還應擴充於社會外部，如主管機關及專業公正人士，如此一來始有立場要求更多辦學的自主彈性。

雖說私校公共化符合民主歷程，可以確保私校體制健全，但對於私校辦學成本承擔而言，卻未有符合公共化的處理，私校的教育成果由社會所分享，私校運作的主要經費卻非由整體社會來承擔，皆須仰賴學費來源，有賸餘款者應保留於該校基金運用，有不足時則須由董事會捐資。私校公益化無法落實之理由根本問題在於經營主體權及營運成本承擔之矛盾，這個矛盾不解，私校公益化將永遠是個議題，私校監督機制也將保留於君子條款狀態。

四、結語

私立學校之存在豐富了教育體制的多元型態，體現民主時代的多元文化價值，也確保家長的教育選擇權。且就學生發展之需而言，國家應確保私立學校制度之存在及私立學校之自主發展，以呼應不同個體學習需求。

私校公益化有健全私校之作用，私校須體認在財務及校務實際運作上能做到公共監督、公共參與及公共自主管理之公共化，學校才能永續發展，但是過多的限制，抑制了私校的競爭力，少子化之後果，私校退場與公校退

場皆是教育部須面對的問題，也是社會的負擔，私校公益機制越健全，對於私校及社會越有良善發展，期許教育部能在合於憲法制度精神之下辨明國家權力與私人興學的權利分際，以作為落實我國私校公益化機制之改進依據。

參考文獻

■ 周志宏（2001）。私人興學自由與

私立學校法制之研究。台北市：學林。

■ 教育部（2016）。各級學校概況表。取自
<http://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>

■ 許育典（2008）。憲法。臺北市：元照。

