

第二章 文獻探討

本章探討第一節討論公辦民營學校之涵義模式與限制之分析；第二節探討公辦民營學校相關之文獻；第三節針對美國及我國公辦民營學校之發展現況深入探究，並對公辦民營學校在我國法令上，可能發生的相關問題作分析；第四節公辦民營學校實證研究，並探討公辦民營學校之成效與限制。

第一節 公辦民營學校涵義、模式與限制分析

壹、公辦民營學校之涵義

公辦民營學校的構想，源自公營事業的民營化，與民營化的趨勢有相當大的關係，故在討論公辦民營的涵義前，有必要先行瞭解民營化之基本概念，俾以釐清公辦民營之真義。

一、民營化之涵義

民營化 (privatization)，一詞最早出現在 1983 年第九版的韋伯新大學字典 (Webster ' s Nineth New Collegiate Dictionary) 中，定義為「將控制或所有權由公部門移轉至私部門的一種程序」。將公營事業民營化之作法起源甚早，惟大規模、系統性的民營化均公認係起一九七〇年代末期之英國保守黨政府，在短短二十年間，蔚為一股全球性的風潮。在民營化的實施過程中，由於國情背景及政經環境之不同，導致民營化之涵義也

因時、因地而產生差異（洪榮進，2002）。

因此，研究者分別就國內、外學者專家對民營化之論述，歸結出民營化所涵蓋的功能與意義，分別摘要如下：

- (一)學者(Heald, 1983; Hanke, 1987; Kay & Thompson, 1986; Savas, 1987)認為民營化意味著減少政府干預，增加私有機制(private institutions)之功能，包含非國有化和自由化兩個要素，非國有化僅是指公部門轉移到民間部門；自由化則指開放競爭，讓民間部門也可以參與經營，解除法定的獨佔地位。透過解除管制、經銷權制度，簽約外包或財物特殊安排，來達到非國有化或自由化的目的，旨在擴張所有權的基礎及社會的參與感，提高事業經濟效率與競爭能力。亦即，民營化乃除國家資產、股權移轉外，尚包含由國家提供之服務職能，移轉給民間部門。
- (二)學者(張清溪, 1995; 詹中原、劉寧添, 1993)等研究指出，民營化是強調脫離政府的控制，由民間「經營」而民間不一定擁有資產所有權，應包括「自由化」、「解除管制」。民營化一詞，就嚴謹定義而言：指透過資產、持股之拋售，將公部門之所有權全部移轉給民間，可以以「非國有化」稱之；就廣義定義而言：指政府仍擁有所有權，把經營權轉與民間型態、或將公營事業所有權一部份予以大眾化。
- (三)研究者(李希揚, 1999; 李慰慈, 1996; 吳定, 1998)等認為民營化指政府部門的責任轉移給民間，期望能藉民營市場的競爭、淘汰等功能來改善公營的服務。「民營化」的定義，乃將公共部門「政府」所提供或掌握的各類公共活動、公共服務、資產所有權、經營權等，透過合理的方式與適當的程

序開放移轉給民間，以達到下列目的：

1. 縮減政府規模並減少管制與干預，以增強私有機制的功能，並促進社會參與。
2. 擴大並強化市場功能，促進兼顧市場取向之施政模式。
3. 促進政府組織經營績效，提升服務品質並滿足人民需求。

(四) 洪榮進 (2002) 民營化是指政府的角色應縮減，將政府業務簽約外包，讓私部門來參與公共事務，且政府應不斷的創造競爭，不能將民營化狹化解釋為非國有化，政府應與私部門維持合作關係。

(五) 蓋浙生 (2002) 綜合相關專家學者 (Auction, 1990 ; Flynn, 1997 ; Lane, 1997) 等意見進一步分析：私營化是指政府所提供或掌握的各類公共活動、公共服務或經營權，透過合理的方式及適當的程序，將原本由國家承擔的責任，轉移到「非國有」(non-state) 部門來經營或管理，或者說；改變國家參與公共服務的性質，運用「私有部門」(private sector) 和「市場機能」(market mechanism) 之觀念、原則及策略，經營公共事業或公營部門，目的使公共服務變得更符合市場的需要。

綜合上述專家學者之論述，研究者認為所謂「民營」或「民營化」，應包含下列六項涵義：(一) 政府公營事業經撤資與售股而轉變為民營事業；(二) 政府機關裁撤若干部門而轉變由民營公司接辦該項業務；(三) 政府輔助民營公司，或協助「非營利事業機構」提供公共服務等；(四) 是指政府的角色應縮減，將政府的各類公共活動、公共服務、資產所有權、經營權等，透過合理的方式與適當的程序，開放移轉給民間來參與公共事務；

(五)減少政府管制與干預，運用私有部門和市場機能之觀念、原則及策略，經營公共事業或公營部門，增強私有機制的功能，強化市場機能；(六)促進政府組織的經營績效，提升服務品質、有效率的運用公帑並滿足人民需求。

因此，若將「民營化」概念運用在教育領域上，可推知公共教育事業民營化的概念在於減少或轉換政府在各類教育事業上所扮演的角色，並相對地讓民間擁有或增加更多參與教育事務的空間。然而公共教育事業畢竟不同於公營事業，不能全然以市場經濟或民主政治的角度去衡量取捨，目前民營化的趨勢已逐漸延伸至教育領域，並與私人興學的浪潮合流，同時亦引發一些討論與爭議，在教育事業民營化的政策中，以「公辦民營」普獲青睞，因此，究竟公辦民營學校具體的涵義為何？有待進一步的探究。

二、公辦民營學校的涵義

一般文獻中對機關將其資產（或服務），委託民間（私人）經營管理之方式，稱為「公辦民營」，其他類似之稱謂還有「公設民營」、「公有民營」及「委託經營」等統稱之。

「公辦民營」與「民營化」二者之間有雷同之處，但其涵蓋的範圍有些許之不同，且在實施程度上亦有所差距。「民營化」涵蓋的範圍較大、較廣，從公司合營到完全私有化；而「公辦民營」則強調公部門有一定程度的介入，特別在所有權的方面。茲從公辦民營的意義、功能及背景說明如下：

(一)根據曹俊德（1999，頁9）引述經濟學領域的諾貝爾獎得主 M. Feiedman 的理念，說明國民教育公辦民營的意義，將「公辦民營」分別由「公辦」和「民營」兩個概念分別說明之：

1. 「公辦」的意義：教育「公辦」的意義，為了增加公益（減少社會成本，增加社會公益），宜由政府來辦教育。M. Feiedman 對國民教育公辦之論述有二：（1）教育有旁觸效應或外溢效果（neighborhood effect），相當於社會效益：即一個人的行為可能導致其他人付出代價後，卻不能直接從他那獲得補償；或是，一個人的行為可能導致其他人受益，卻不能直接報答他。（2）一個穩定的民主社會需要其公民有基本的識字能力與知識程度，並能接受共同的價值觀：孩童接受教育，不但對自己、他人有益，亦能貢獻到一個安定的民主社會，故宜由政府出資興辦國民教育。
 2. 「民營」的意義：M. Feiedman 認為國民教育由民營來辦較有效率，在企業界，只有當消費者享有選擇的自由時，才能產生效率、降低成本，提高品質。他認為，家長最能瞭解子女的能力與需要，最關心其子女之教育，若給家長更大的選擇自由，則家長會做出明智的付出。
- (二)吳清山(1999)研究指出一般而言，在義務教育階段，政府設立學校，保障人民受教育機會，是政府之職責之一，但因為公立學校的經費來源係來自於政府的預算，公立學校受到諸多的保護，漸漸成為一種養護性的組織（domestic organization），使得公立學校的成效遭受質疑，所以革新公立學校經營型態呼聲愈來愈高。這種經營理念產生的背景來自於下列三方面：1. 學校經營績效欠佳 2. 減少科層體制束縛 3. 民間興學呼聲日高。

「國民教育階段由政府來興辦」，在一個自由、開放和多元的社會裡，逐漸受到質疑，認為易使國民教育流於獨占，以及政府易於管制人民思想，所以政府應該鼓勵民間參與興學事業，公辦民營有助於學校經營更具彈性化和競爭力。讓民間資金有效投入教育事業經營，1.可減輕政府財政負擔；2.可提供另一種選校機會。民間興學主要可包括兩大類：1.是私人依照「私立學校法」之規範，申請設立學校；2.是私人不必設立學校，但可申請參與學校經營；也就是「公辦民營」方式，就國內情形而言，第一類已有「私立學校法」可資遵循；第二類各縣市正在試辦和研議中。

(三)陳正益(2000)的研究指出：國民教育具有外部效果的特性，以及為保障教育機會均等與社會公平正義的原則。國家有責任提供人民接受教育的機會，但必須體認「教育」不等於「學校」，「補助教育」不等於「補助學校」，「國家介入教育」不等於「國家來經營教育」，現行的公立學校由於經費來自於政府預算，加上政府的保護，因此無論經營的好壞都不至於倒閉，使得經營績效不彰。近年來提出的「公辦民營學校」就是希望透過民間企業經營的方式來改革公立學校，主要是希望減少科層體制的限制，提升辦學的自主性與創新性，增加家長學校選擇性。

從上述專家學者的觀點，可簡要歸納分析出下列二點：

(一)「公辦民營學校」的產生背景為：1.公辦教育為政府整體施政之一環，具有公部門先天體質上的一些弊端，同時又受政府財政預算的限制；2.這些弊端或限制勢必將使得政府在面對教育改革與提昇教育品質的作為上受到阻礙。因此，「公辦民營學校」的設立，就是欲透過民營化來改善公辦教育的

缺失，彌補公辦教育之不足，以達到促進公共教育事業精進的目的。

(二)「公辦民營學校」主要義涵有三：

1. 適度引入民間資金，充足教育事業發展與革新所需的經濟資源。
2. 引進民間企業管理與經營的長處，改善公辦教育之辦學經營管理和績效評估。
3. 透過適度鬆綁與解除管制，經營創意自主而良性競爭的教育環境。

貳、公辦民營學校的模式

Savas (1992) 認為政府基本上對各類財貨、服務有規劃、支付、生產之功能，在此基礎上，意味著減少政府干預、增加私有機制之功能，以滿足人民之需求。Savas 歸納民營化有撤資 (divestment)、委託 (delegation)、替代 (displacement) 三種類型。(一) 撤資係指將公營事業或資產以出售、免費轉移 (free transfer) 和清算結業等方式移轉民間；(二) 委託是指政府將部分或全部財產與服務項目，透過簽約外包、特許權、補助、抵用券、強制等方式，委託民間來辦理；(三) 替代是指政府所提供之服務無法滿足社會大眾之需求時，由民間主動來服務。

國內學者 (李希揚，1999；周志宏，1995；陳正益，2000；馬信行，1996) 等之研究中認為，國民教育的公辦民營可分為三大類，其中之內涵與 Savas 之三種類型模式有異曲同工之處。(一) 民營 - 出售公部門之一部或全部；(二) 公辦民營 - 民間承包、管理契約、個別事項契約外包、公司合夥、特許學校、教育券等類型；(三) 自助

服務 - 在家教育與自願服務。在教育改革的潮流中「教育改革總諮議報告書」的建議已落實到教育現場，各縣市特依教育基本法第七條及國民教育法第四條之規定，紛紛制訂所屬國民中小學「委託私人辦理自治條例」或「委託民間經營自治條例」，台北縣的國民中小學委託民間經營自治條例已經通過公布，是否能因應時代趨勢而有所作為，為各縣市「公辦民營」尋找可行運作模式，乃重要之課題。

吳清山（1999）在「台北市國民中小學實施公辦民營之可行性分析」研究中認為，目前「公辦民營」之可能模式，主要可分為「管理合約、民間承包、BOT、特許學校」四大類。

左逢源（2002）在「台南市國民中小學教育公辦民營」研究中指出：「公辦民營」是一種所有權歸政府、經營權歸私人的經營方式，他將「公辦民營」之可能模式，主要可分為六種型態：BOT、民間承包、管理合約、契約外包、公私合夥、特許學校。

歸納現有文獻之觀點，本研究「公辦民營」之可能模式，主要分為「管理合約、民間承包、BOT、特許學校」四大類，茲詳序敘述分析如後：

一、管理合約

所謂「管理合約」係指教育行政機關與私人公司訂定合約，雙方分別就經營目標經費、時間、條件、內容、方式、學生評量等方面達成協議，私人公司依據合約來經營學校（吳清山，1999）。這種方式政府負擔教育經費，經營權操之在私人手中，私人公司以本身的經營能力來賺取管理費。Smith(1994)認為此種模式對於改進整個學校管理和資源經濟有效利用扮演著極為重要角色。它的優點在於不會增加家長的負擔，學校營運更具效率；最大之缺點在於教師工作負擔和壓力較大。

吳清山(1999)研究指出,目前美國在 Baltimore 市 Florida 州的 Dade 郡、Minnesota 州的 Minneapolis 市、Connecticut 州 Hartford 市等地所實施的「公辦民營」方式,大都屬於這種方式。根據 Doughty (1997b)研究發現:教育另類公司在巴爾迪摩市所實施的結果,學生較易接觸科技、學校設備維修較佳、學校行政效率較高;但是學生在標準化學生成就並無改進;Jackson (1997)對密尼蘇達州明尼亞波尼市進行研究時發現:學生在加州成就測驗(California Achievement Tests)上的閱讀和數學方面表現令人滿意;可是 Edwards(1997)研究發現:佛羅里達州的達地郡學生學業成就並無改進。

康乃迪克州(Connecticut)的哈特福市(Hartford)的研究發現與 Doughty(1997b)研究發現相似;但學生學業成就改善與否則未呈現。由此可知,此種模式有助於改進學校硬體設備,但是學生學業成就是否提昇,尚無足夠證據加以驗證。

此種模式最大特點,在政府可就有意願且擅於經營管理的民間私人或團體中,選擇能夠配合且具有教育理念者,由政府提供必要之教育資源針對簽約外包之事務做最適當的運用管理。例如:各級政府教育主管機關可透過甄選、招標等方式與民間業者簽約,委託其管理學校行政事務之運作,而政府只需提供必要之經費、行政資源,並進行適度之監督即可。

二、民間承包

所謂「民間承包」,係由民間團體和政府承包合約,定期向政府繳交承包費,並由民間團體自負學校經營的盈虧責任(吳清山,1999)。依參與程度,可分為三種方式:1.政府提供土地和建築物,民間團體負責教學設備的採購、人員的聘僱及學校的經

營管理；2. 政府提供土地和建築物及教學設備，民間團體負責人員的聘僱及學校的經營管理；3. 政府提供土地、建築物、教學設備、教學和行政人員，民間團體負責學校的經營管理（馬信行等人，1996，頁 44-58）。此種模式增加政府財政收入，減輕政府財政負擔；而且以民間企業經營方式經營學校，有助於提高學校行政績效。由於政府要收承包費、民間團體要賺取合理的利潤，勢必會提高學生的學費，增加家長的負擔，此外，國民教育具有義務性和免費性，這種模式有違國民教育的本質；除非政府在國民教育階段也用教育券，貼補家長為其子女選擇民間承包的公辦民營學校（吳清山，1999）。

民間承包模式較為單純，其最大特色在政府只需於開始，負責提供基本設施，並與民間個人或團體訂立租賃或無償借用契約，其餘全部的經營權，包括人事、經費，均委託民間個人或團體，自負盈虧。因此通常此種模式只適用於具有營利價值或高度商機的特定事務上，在國內各大學餐廳、書店、商店之外包大都屬之，如果「公辦民營學校」以「民間承包」模式實施，比較容易因為誘因不高，而乏人問津。

三、BOT

(一)BOT 之定義

BOT 乃是指政府將公共建設從規劃、設計、興建至營運皆交由民間投資興辦；詳細而言，就是政府提供土地，民間團體負責興建，興建完成之後，政府以特許方式交由民間團體經營一段期間，以作為其投資報酬，經營期滿之後，民間團體將其資產和設備轉移給政府之作法（吳清山，1999）。

BOT 計畫的參與者包括政府、股東、投資人、專案公司、財物顧問、貸款銀行、承包商保險公司等，這些計畫參與者

之間的關係可由簽訂的各種合約顯示出來,其中以專案特許公司為核心(王鶴松,1998)。如圖 2-1-1 所示:

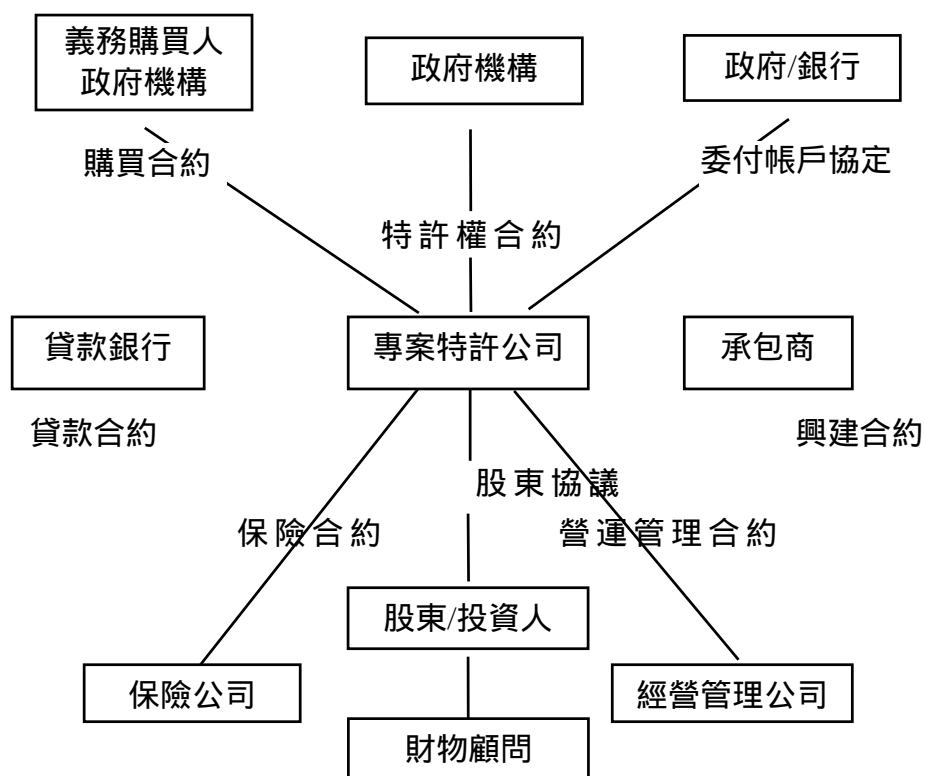


圖 2-1-1 BOT 計畫合約關係圖

資料來源：BOT 計畫 - 基本架構與成功因素，王鶴松，1998，金融研訓季刊，90，23。

(二)BOT 產生之背景

殷曉生(1999)研究指出：BOT 模式產生的背景可從內部性及外部性因素探討如下：

1. 內部性因素

- (1) 政府行政效率低落
- (2) 政府財政狀況惡化
- (3) 減輕政府負擔

(4)政府資源有效運用

2. 外部性因素

(1)公共建設需求殷切

(2)社會福利措施增加

(3)經營管理技術的不足

(三)BOT 之特性

陳淑端(1994)研究指出:BOT 模式之特性,可分為下列幾點:

1. 先期投資成本高:大部分的 BOT 計畫,投資者在概念設計及準備計畫投資建議書所花費的費用,通常無法獲得政府的補償,而這些總費用可能相當龐大。例如澳洲雪梨過港隧道的投資案中,投資者共花費 2,200,000 美元,於先期的可行性研究與提出建議書上。
2. 公私部門需要長期廣泛的協商與合作關係:由於 BOT 模式是一種新發展出來的模式,其計畫程序可能無法被完全瞭解,當政府與特許公司間沒有適當的準則可分擔兩者風險時,協商時將難以取得適當的平衡點,且由於 BOT 合約期間相當長,因此需要公私部門長期廣泛協商與合作關係。
3. 回收期長,牽涉風險多:由於 BOT 計畫之投入成本高且回收期長,所以牽涉的風險高,其中有部分的風險將由政府轉到民間,諸如傳統政府所遭遇成本超支及工期延宕等,通常要求的報酬率較高。
4. 採用專案融資:由於 BOT 計畫係採用專案申請方式,並以專案本身的未來收益,作為償還債務本息的來源。

(四)BOT 模式之其他變化類型

BOT 模式的變化類型,概述如後(洪榮進,2002,頁 23-24):

1. 興建 - 營運 - 轉移 (Build - Operate - Transfer, BOT): 由民間興建公共建設, 並取得經營權, 營運一段時間後, 再將資產轉移回政府, 同時喪失經營權。
2. 興建 - 轉移 (Build - Transfer, BT): 當政府財政困難, 無法一次編列充分預算, 此時則透過民間機構籌措該建設所需資金, 並於工程部分或全部完工後, 再一次或分次攤還工程款。
3. 營運 - 轉移 (Operate - Transfer, OT): 由政府興建、民間經營, 而政府將興建完成後之建設, 於一定期限內委由民間機構經營, 此一方式又稱「公辦民營或民有民營」。
4. 興建 - 轉移 - 營運 (Build - Transfer - Operate, BTO): 屬廣義的 BOT 的一種, 即政府就有公共設施, 以合約方式委託或出租民間經營, 或就單一公共建設, 由政府編列預算, 興建機構 (公辦或民營) 興建, 以合約方式委託或出租民間經營, 與 BOT 不同之處在於所有權始終歸政府, 並由政府編列預算。
5. 興建 - 擁有 - 營運 (Build - Own - Operate, BOO): 進行公共建設時, 由興辦機構 (公營或民營) 解決土地所有權取得問題, 並籌資興建及營運, 無資產轉移問題。
6. 新設備 - 營運 - 轉移 (Refurbish - Operate - Transfer, ROT): 政府將老舊的公共建設交由民間機構改建或增建, 並經營一段時間再轉移回政府。
7. 興建 - 出租 - 轉移 (Build - Livery - Transfer, BLT): 為 BOT 的延伸, 由民間機構投資公共建設, 待完工後租給政府使用, 並於特許時間租期屆滿後將資產轉移政府。
8. (Build - Own - Operate - Transfer, BOOT): 與 BOT 最

大不同在於該模式之特許公司在興建施工後即擁有該項公司建設之產權，可以將此項產權設定抵押，進行貸款取得營運維護所需之融資，減輕特許公司於營運維護初期的財務壓力。

茲將 BOT 發包與傳統統包之區別，從經濟、風險承擔、執行難易、發包關係、發包時間、審議方式、專業參與等七個因素加以分析，詳見表 2-1-1：

表 2-1-1 BOT 發包與傳統統包之區別

項目	BOT 發包	傳統統包
經濟	商業投資行為	一般工程發包
風險承擔	平行協商	預算編列
執行難易	較為困難	較為容易
發包關係	政府、融資者、民間	政府、承包商
發包時間	依規劃後任一時點	細部設計後發包
審議方式	資格、技術、價格之分段審議	技術價格之審議
專業參與	財務專家、法律顧問、工程專家	工程顧問

資料來源：台南縣市國小教育人員對學校公辦民營意見調查研究，洪榮進，2002，頁 24。

事實上，BOT 模式可適用於國民教育事業，也就是政府只要提供設校土地，民間團體與政府簽約，開始興建學校，完成之後由民間團體經營，經營合約期滿之後；再將學校移轉給政府。此種模式，其主要優點有：1.減輕政府財政負擔；2.民間團體資金和經營方式投入教育事業，可刺激教育進步；3.期滿之後，政府無償取得學校及其設備(吳清山，1999)。

BOT 模式最大的難題在於民間團體或私人公司認為有利

可圖，才會願意嘗試，否則仍是裹足不前。針對此一模式，在近年學者專家（王俊民，1997；吳清山，1999 等）研究的論述中，認為 BOT 模式，也許新設學校不妨一試；吳清山，亦建議在寸土寸金的台北市，民間團體取得學校用地極為不易，若政府能夠提供土地，也許有民間團體願意嘗試；李希揚（1999）則提醒基於經濟誘因不足，收支問題難以釐清、限制民間業者表現及營利導向太重，加以高速鐵路 BOT 案的教訓，認為 BOT 模式是教育事業民營化中可行性較低的模式。

四、特許學校

（一）特許學校的定義

特許學校（charter school）一詞為美國教師聯合會（American Federation of Teachers）主席 Shanker 於 1988 年所創用，主要目的在向政府爭取由教師自主經營公立學校的特許權（charter），透過教師專業素養以創造兼具教學特色與辦學績效的公立學校（洪榮進，2002，頁 24）。

吳清山（1999）認為特許學校係指政府特別允許教師經營的學校，它的基本理念是一群教師或家長向主管教育行政機關請求建立一所公立學校或在現有的公立學校中實施一種特定教育方案（Spring, 1994）。亦即，由一群教師提出學校經營企劃書，經過地方教育委員會審核通過，即可成為特許學校，所以它是一種由政府經費所支持的學校，但是免受許多法規的限制，本身可依其需要雇用和解聘人員以及使用經費，可說是教師主導的學校，與民間團體經營學校極為不同。

曹俊德（1999）認為特許學校是一種公營事業民營化的

學校，原則上由民間想要辦學的一群老師、家長、社區團體、企業界以及非營利事業機構，提出辦學理念、計畫；以及設校特色，向政府申請辦理，經政府核准後，依學生人數補助教育經費，由民間人士來經營辦學。特許學校之招生對象，各依其辦學目的與訴求，以美國的特許學校來說，有專為中輟生、行為偏差或身心障礙學生而設立，特許學校在州政府的允許下，可以自由的編擬課程、校規及聘請教職員。

張明輝（1998a）指出在美國的特許學校是由老師、家長、社區人士或有關的團體或機構，和州教育委員會或地方教育委員會訂定契約而辦理的學校。在委辦契約中明訂有關規定，包括教育計畫、預定達到的具體教育效果、如何實施評量及學校行政管理等細節，經核定成為特許學校以後，學校的自主性即提高，可以免除實施許多地方學區及州政府所規定的課程，亦可自行決定教學方法、教學設備及人員任用等事項，特許學校須對其自身的教育成效負完全責任，如未達成預定的績效，其委辦契約則可能終止。

(二)特許學校的特徵

特許學校間的辦學方式雖有極大差異，但基本上皆由州政府經議會通過同意而制訂特許學校法，依該法核定設立成立特許學校，是其成為具備獨立、創新、績效取向等特徵之公立學校。其學校之特徵如下列七點（洪榮進，2002，頁26-27）：

1. 法律定位：特許學校的設立依據各州所定的特許學校法，舉凡申請手續、申請條件、運作模式、以及各州允許設立

的校數，都由特許學校法一併統一規範。

2. 公立學校：特許學校的經費由政府編列預算支應，編列標準與公立學校一樣，學校建築與設備也是政府所有，因此，特許學校基本上也是一種公立學校。
3. 教師經營：大多數的特許學校由教師經營，少數容許家長及其它非營利事業單位參與經營，這種經營方式與傳統上由學區遴選學校校長負責經營的方式不大相同。
4. 自主經營：特許學校的自主經營不受例行教育行政規章的約束，至於自主的項目，則以各州特許學校法之規定為範圍。
5. 績效責任：特許學校在特許學校法的容許範圍之內自主經營及運作，因此，必須自負經營績效責任，績效評鑑完全以經營者以及政府雙方所約定的表現標準為主。
6. 教育革新：各州特許學校法的立法特色，在於推動公立學校的教育革新，因此，申請者提出特許學校設校特色及具體改進學校現況的具體方案，是影響特許學校是否能核准設立的關鍵，因此，特許學校大都以課程與教學的革新實驗為主。
7. 契約規範：特許學校是績效目標、自主經營取向，所以必須透過契約行為來監督、規範。契約期限通常三至五年，契約時間之內學校如能達到預期目標就可以續約，否則即終止。

綜合歸納可知，本研究定義「特許學校」：係指政府特別允許一群具有相同教育理念的教師、家長、社區人士、教育專業團體或其他非營利機構等經營的學校。亦即，由一群教

師、家長、社區人士、教育專業團體或其他非營利機構等，提出學校經營企劃書，經過地方教育行政機關審核通過後，即可成為特許學校，可以免受許多教育法規的限制，學校可依其需求遴聘人員和彈性使用經費，所以它是一種政府負擔經費，由教師、家長、社區人士、教育專業團體或其他非營利機構等經營的學校。

這種模式之優點主要有：1. 教師自己規劃和經營，能夠發揮教師專業自主；2. 減少政府法規束縛，學校行政效率較高；3. 不會增加家長和政府經費負擔；4. 能夠促進學校教育及教學的革新（吳清山，1999）。目前國內此種模式尚在試辦階段，為使衝擊較小，台北縣可將部份迷你小學試辦為特許學校，委由有熱心和創新的教師們去經營學校。

為便於理解四種「公辦民營」學校經營模式，茲歸納如表 2-1-2 所示：

表 2-1-2 四種「公辦民營」學校經營模式

模 式	土 地	建 築 物	教 學 設 備	人 員	經 營
管 理 合 約	1. 公	公	公	公	私
	2. 私	公	公	私	私
民 間 承 包	1. 公	公	私	私	私
	2. 公	公	公	私	私
	3. 公	公	公	公	私
BOT	公	私	私	私	私
特 許 學 校	公	公	公	公	私

資料來源：台北市國民中小學實施「公辦民營」之可行性分析，吳清山，1999，
教育政策論壇，2(1)，169。

參、公辦民營學校的優缺點

在教育事業民營化的過程中，「公辦民營」的理念可說是教育民營化的重要觀念之一，至於「公辦民營」之所以受到重視，綜合吳清山(1999)、馬信行等(1996)、曹俊德(1999)、張明輝(1998b)、陳靜嬋(2000)等人之研究，將「公辦民營」之優缺點，茲分別敘述如下：

一、公辦民營的優點

- (一)教育績效與責任之產出(績效性)：「公辦民營」最大的訴求點，就是在不增加政府的教育經費下，能夠增進公立學校的辦學績效(accountability)。它會減低公立學校的惰性，較能重視教育目標與計畫之達成。
- (二)教育品質與競爭力之提升(競爭力)：「公辦民營」的經營方式，不必接受政府過多法規的限制，故其經營較為自

由和靈活，促進校際之競爭為教育品質提供改進空間，相對的其競爭力也會隨之增加。以此而論，「公辦民營」學校要比一般的公立學校更有競爭力。處在當今激烈競爭的時代裡，任何國家或企業界都相當重視其競爭力；學校本身亦不能忽視競爭力的重要性，「公辦民營」提供了提昇學校競爭力值得參考的策略。

(三)教師的自主與授權之重視（革新性）：「公辦民營」是另類的學校經營方式，本身就具有革新的意味，很容易產生新的教學方案，一定程度的讓教師專業有揮灑的空間，符合學校本位管理之精神。

(四)家長的教育選擇權之提供（解放性）：「公辦民營」本身具有解構的意味，也就是要打破現行的框框和窠臼，試圖建立一種新的學校營運方式和學校文化；「公辦民營」的解構目的，在企圖建立一個新的專業權威和文化，激起大家一齊追求有效能的學校而努力，也符合家長為子女選擇學校的權利。

(五)學校的教育特色之創新彈性化：「公辦民營」學校可依據社會變遷、家長和學生需求，就現有的制度、課程和教學做一調整，不必像一般的公立學校必須經過上級教育行政機關核准後始可改變；充分展現其適應性和彈性的特性，在快速變遷的社會裡，的確有其實質的價值。

二、公辦民營的缺點

「公辦民營」一般學者所持的論點就是私人經營要比公營更具績效，但國外學者 Gonzalez & Wessely (1995) 曾提出三個問題：1. 學生真的學得更好；2. 營利和教育糾纏時怎麼辦；

3. 公司營運失敗時，學校怎麼辦；因此，公辦民營仍存在一些難以克服的限制。茲將其缺點歸納如下：

- (一) 造成另一種教育機會不公平：一般而言，商人在商言商，不易見到成效者，私人較不願意投資；尤其國民教育屬於義務教育，每個國民應該有機會接受質量均等的教育機會；但是因為屬於民營化，無利可圖者或特殊教育，可能就被忽略了，這也是民營化難以克服的問題。
- (二) 利潤獲得重於教育目標達成：「公辦民營」較為人所詬病者，可說是過於重視利潤的獲得；也因而忽略教育目標的達成。換言之，較重視短期的利益，忽視長期的目標，可是教育的成效又很難在短期內可看得出來；這也是「公辦民營」方式令人擔憂之處。
- (三) 此外在市場利益追逐下，中輟生、邊緣學生或特殊需求的學生，可能在市場利益爭奪下，被認為是「無利益」(unprofitable) 的商品 (commodities)，屆時可能變成學校選擇學生，而非學生選擇學校 (吳清山、黃久芬，1995)。
- (四) 「公辦民營學校」所造成之競爭，未必能促進教育改革，有時反而造成惡性競爭。

肆、公辦民營學校的限制

王俊民 (1997, 頁 15-20), 在「民營化之理論研究」一文中，以教育為例，提出政府在推行教育民營化政策時，可能面對之問題與限制：

一、造成教育機會的不公平

教育民營化雖可讓家長有較多的教育選擇，但必須付出較高學費，因此相對於社經地位背景較好學生，弱勢團體的學生們則因經濟因素，往往只能選擇公立學校教育，造成教育機會不均等。

二、造成特權階級

若教育市場沒有辦法真正開放自由，又缺乏公平競爭機制，則少數政商關係較好的學校，將可能形成特權階級，造成社會的不公平。

三、知識商業化

教育民營化後，學校品質參差不齊，政府監督不易，容易形成學店型的學校，以販賣文憑牟利。

四、家長決策的不理性

教育民營化後給予家長更多的選擇權，使其子女受更多好的教育，惟少數家長可能沒善盡監督子女之義務，或沒有獲得充分之教育資訊，而無法讓其子女接受適當教育。

五、造成民間業者與學校間責任模糊不清

教育民營化時，容易造成民營業者與學校之間之權利義務關係，以及對（學生、家長、教師）權益維護規定等的劃分不清，間接影響學生受教權。

六、原有學校員工轉業問題

教育民營化後，民間承包業者可能會遣散原有學

校之員工，因此造成員工資遣或轉業的問題。

陳英豪（1997，頁 28-43）在「鼓勵民間參與經營教育事業」一文中，指出民間參與方式可能面臨的限制，敘述如下：

一、鼓勵民間參與、經營或興辦特殊教育學校方面可能面臨的限制：

- (一)特殊教育單位成本高，學生家庭社經地位普遍較低，無力負擔高學費，私人興辦特殊教育學校的意願極低。
- (二)中重度以上身心殘障學童教育安置機會亟需大量擴增，而特殊教育師資極度不足，造成民間興辦特殊教育學校之難題。
- (三)相關特教資源之整合，有賴教育、社政、醫政、勞政等單位，共同努力建立完善之鑑定安置模式，方能充分發揮功能。

二、鼓勵民間團體興辦高級中學以下學校方面，可能面臨的限制：

- (一)依規定都市計畫「文高」、「文中」及「文小」用地，係用以設置公立學校，而在公立學校的土地上「公辦民營」或「公校私辦」可能在地方有阻力。
- (二)公立學校委託民間團體經營，目前尚無法令規定可資遵循。
- (三)私立學校法對私人興學之規定，標準甚高，常令有意辦學者知難而退。

本研究綜合上述等學者專家的論述，歸納出公辦民營學校限制如下列九點：

一、欠缺足夠誘因，減低投資意願

就民間營利團體而言，在商言商，有利可圖方能帶動投資意願，因此以現行教育事業而言，是否具有足夠的誘因或商機，將是未來採取公辦民營或民營化的首要限制。

二、法律規章限制，阻礙公辦民營學校發展

公辦民營學校或民營化運用到教育事業，現行相關法規的限制，是一個大問題，私立學校法與設立標準的法規設下嚴密限制，使得私人興學倍感困難。

三、民間講求績效，教育人員反彈

民營企業較重速效強調成果，是否能為傳統上擁有清高特質、習於自主的教育人員所接受，這將是教育事業民營化的一大考驗。

四、無公權力基礎，民營教育難行

教育事業或教育活動的推行必須仰賴公權力，例如依法強制入學、依政策強制實施小班小校、電腦教學、依命令進行補救教學，公權力往往是經由政府透過一定程序來賦予或享有的，民間團體相對於政府，其公權力的獲得或使用是相對薄弱與不足的，易造成不利於民營化後某些教育事業之進行與構想之落實。

五、教育品質不齊，違反公平原則

教育事業公辦民營後，從各個學校到每位學生，都可能因為選擇機會增加，而有各自不同的發展，教育效能與成果自然不同。但若這種教育成果的差異，只是根基在教育選擇機會的增加，而不是源於一個公平合理的選擇權利，那較好

的學校學費較高，社經地位背景較差的學生勢必將被拒門外，就此而言，是否有違反教育平等原則之虞

六、評鑑機制尚未建立無法監控品質

教育事業交予民間來經營管理需有一套周詳的評鑑模式、制度相應，以監控品質，避免民營化的美意未成反受其害。我國評鑑制度尚未發展出來，亦擔心未來評鑑制度有未迨之處發生弊端，因此公辦民營或民營化是否健全或周全，將是教育事業民營化的可能限制之一。

七、市場惡性競爭，產生負面效應

民間企業為搶食教育大餅，將可能造成市場惡性競爭，其中一種可能是為求短暫顯著的績效，而以提升學生學業及升學率來表現經營的成績，恐怕危害教育本質。

八、民營追逐利益，忽略教育理念

民間企業團體追求利益勢所難免，但教育理念的堅持絕不能受到任何理由的「挾持」與「逼迫」。表面上是可以利用契約來維護教育目的、理念，但許多藏在「契約背後」或「契約漏洞」的利益衝突，是教育事業民營化或「公辦民營」的另一限制。

九、勢力不當介入，影響教育環境

教育事業民營化或「公辦民營」的另一隱憂，就是當教育市場開放後，是否教育無關的政治、宗教、商業等勢力亦會趁隙而入，而潛在的影響教育環境，影響波及教育對象。

伍、小結

綜合本節探討公辦民營學校涵義、模式與限制，歸納分析出下列幾點結論：

- 一、教育事業「公辦民營」的意義：「在政府監督下、介入的原則下，讓民間活力、資金與多元化的教育理念，介入學校經營，藉著充裕的教育經費的方式，協助教育多元化，使公立和私立兩套系統，相互競爭相互導引，運用多元化的教育實驗，實現教育理念，並經過評鑑後得以修正法令與政策上的缺失，使教育事業的品質得以提升，並不是鼓勵財團或是學店，戕害教育公共事務的利益，反而，是希望在教育改革中點火、帶頭，引進學校教育新模式」。
- 二、本研究之「公辦民營」學校可能模式，主要可分為「管理合約、民間承包、BOT、特許學校」四大類，擬透過研究探討分析出台北縣國民小學實施公辦民營之最可行模式。
- 三、歸納「公辦民營」學校之限制，(一)欠缺足夠誘因，減低投資意願；(二)法律規章限制，阻礙公辦民營學校發展；(三)民間講求績效，教育人員反彈；(四)無公權力基礎，民營教育難行(五)教育品質不齊，違反公平原則；(六)評鑑機制尚未建立無法監控品質；(七)市場惡性競爭，產生負面效應；(八)民營追逐利益，忽略教育理念；(九)勢力不當介入，影響教育環境。

第二節 公辦民營學校相關文獻之探討

本節主要在討論公辦民營的相關文獻，探討中小學採行公辦民營的學理基礎，茲將從不同的觀點及其與公辦民營之關連，分別探索分析：

壹、教育事業公辦民營的組織功能

民營化運動的興起，對於教育事業中，公共組織的重新檢討與再定位有著莫大的影響，又因公共資源日益短缺，如何降低政府規模、促進競爭、提昇效率問題，將成為教育組織重新設計的參考方向。在民營化的趨勢下，教育的公共組織與私人組織間將產生更多的交集與重疊，換言之，教育的公共組織可具有私人組織的經營特性；而私人組織亦可成為教育事業的提供者。就教育組織的角度而言，目前教育組織的企業改造應充分建構一個競爭市場，讓市場經濟的效果與價值在教育市場上有足夠的發揮空間。這樣的過程能將教育組織帶進企業化的模式，並且能有效滿足民營化的環境需求。

未來教育事業民營化後，公部門教育組織的走向，將逐漸朝向一種企業型（小而有效率）的組織型態，它所呈現的教育組織功能如下（李希揚，1999，頁 58-59）：

一、催化的功能

教育組織將定位在供給策略，而非將所有的教育事業攬於一身，它的角色為供給、授權、動員與強化其他組織來共同推動教育事業，並監督評估公部門對教育政策的執行成果。

二、鼓勵的功能

將競爭機制注入教育事業中，藉由市場運作的機制來檢測教育的品質，避免浪費、無效率的現象發生；鼓勵教育的效率、品質與創意。

三、服務的功能

教育組織必須滿足顧客的需要，提供更多元的選擇與周到服務，隨時透過評鑑措施，改善服務品質。面對終身教育年代的到來，促使教育組織學習私人企業組織「顧客至上，服務第一」的經營態度。

四、分權的功能

民營化下的教育組織將逐漸由層級節制的組織移轉為參與型、團隊型的組織，並且更重視扁平化層級體系與充分授權、分權的精神，尤其在人民教育程度普遍提昇、科技資訊無遠弗屆的時代，顧客、社區與非政府組織將與公部門教育組織更緊密結合，甚至參與共商教育大計，推動教育事業的發展。

貳、教育競爭力對教育事業公辦民營的影響

自 1990 年哈佛大學企管學院教授 Michael Porter 之「國家競爭力優勢」(The Competitive Advantage of Nations)一書問世，「國家競爭力」就成為學術界一項跨科際之研究議題。面對資訊科技快速發展、知識爆炸的 21 世紀，各推動教育改革，期藉教育之力，提升人力素質厚植國家競爭優勢 (The Competitive Advantage of Nations) 今後國家競爭力與產業優勢能立於不敗，必須攜手合作，厚植競爭優勢，在提升競爭力的諸項因素中，教育競爭力的成效如何，具相當之影響力 (詹中原，2002)。

一、教育競爭力的基本概念

(一)競爭力 (competitive)

國際管理學院 (International Institute for Management Development), IMD 將競爭力定義是國家能創造附加價值的一種能力, 亦即國家藉著經營原有的資產, 透過製程、吸引力及積極的整合關係, 形成自我的經濟、社會模式, 來增加財富 (詹中原, 2002)。

蓋浙生 (2002) 指出: 競爭力, 從生產的觀點而言, 是指一個國家在國際市場上能夠創造出每人平均財富的能力, 競爭力強, 創造財富的能力也愈高。當然這個能力更包含了多種經濟的與非經濟的因素 (行政效率、生活品質、公共建設、自由化的程度)。

(二)國家競爭力

世界經濟論壇 (World Economic Forum , WEF) , WEF 為將國家競爭力界定為: 一個國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力; IMD 將國家競爭力界定為: 一個國家創造資源附加價值, 並增進全體國民財富的實力, 此實力包括三組要素: (1) 資產物 (asset) 與過程 (process) , (2) 內引性 (attractiveness) 與外張性 (aggressiveness) , (3) 全球性 (globality) 及地區性 (proximity) (詹中原, 2002)。

詹中原 (2002) 定義「國家競爭力」是一個指涉「國家政府政策能力與企業實力結合, 共同創造優勢發展系絡, 以達經濟永續成長系絡的能力。」

蓋浙生 (2002) 指出「生產力」界定「競爭力」, 認

為國家經濟的升級需要生產力的持續成長，企業需要不斷提升與創造符合時代需求的生產力，生產力包含提高產品品質、增加產品特性、改善產品技術及提高生產效率。因此從國家層面來看，「競爭力」的意義就是國家生產力。

歸納上述觀點，競爭力就是國家生產力，是否教育競爭力就是教育生產力或有某些程度相關連，需再深入探討之：

二、教育競爭力的意義

教育競爭力 (The competitive of education)，從國家層面來看，「競爭力」的意義就是國家生產力，準此而言，是否教育競爭力就是教育生產力，頗值得深思。所謂生產力，指投入與產出間比值的大小；但是，教育的產出水準，有些是可以計量，有些是不能量化的，因此無法僅以教育生產力來表示教育競爭力。

基本上，教育競爭力是從不同面向，就不同的重點來描述教育改革與教育發展的事實、生產力、效能、效率等，都可能是評估某項教育競爭力的指標。

三、教育競爭力的特性

蓋浙生 (2002, 頁 15-16) 指出教育競爭力具備下列四個特性：

(一)國際性：

教育必須借鏡於世界潮流與國際間的經驗，當作我們的參考國際兼有許多權威性機構從事教育競爭力評比指標，應注意評比因素，據以決定我們評比項目與努力方向。

(二)前瞻性

教育競爭力需從前瞻與務實的觀點，規劃各項教育活動，培養國家發展與競爭優勢中各類人才。

(三) 整體性

評估教育競爭力的指標，基本上包含經濟因素，如國民職業的流動、文化水平等因素，除參考國際指標外，也要根據我們的需要與現況做整體考量。

(四) 務實性

教育競爭力不是空洞的口號，它是建立起各項具體的評比指標，使教育發展在實質上有所改變。

四、提升「教育競爭力」的因素

蓋浙生（2002，頁 17-18）在「教育經營與管理」一書中提出：提升「教育競爭力」的十項因素，歸納摘要如下：

- (一) 人力素質與運用：包括教育、訓練及失業率。
- (二) 科技實力：每萬人中科技人才的比例、科技經費的支出或研究發展經費占 GDP 的比例。
- (三) 教育經費支出：教育經費占 GNP 或 GDP 的比重，每生教育經費支出成本（單位成本）。
- (四) 教育制度產出效率：教育資源分配及使用情形，各級學校產出（畢業生），與經濟、社會發展配合的情形。
- (五) 教育行政體制：包括組織結構階層化的程度，教育法令適時的修定與鬆綁，以及行政效率。
- (六) 各級學校就學率：學齡學生人數占學齡人口的比例，其中，高等教育就學率是一個相當重要的指標。
- (七) 國民文化素養：文化經費支出占政府公共支出的比例，每戶文化支出占家計所得的比例。

- (八)教師素質：各級學校教師學歷、任教年資、任教科目與專長之配合及在職進修。
- (九)學校效能：各級學校組織結構、校長領導方式、教師專業自主的程度、學生學習成效（達到基本學科學習能力的百分比）。
- (十)教育改革：教育改革目標、進展及經費之投入。

五、小結

處於全球化的洪流中，臺灣這個彈丸之地若欲在全球的場域中爭得一席之地，首要之務便是從教育的改革著手，提升教育競爭力，從教育競爭力的主題切入，引介與省思上述專家學者的論述，有下列五點的體認，以為臺灣教育發展提供新視野與建言：

- (一)教育競爭力的特性：國際性、前瞻性、整體性、務實性。
- (二)教育競爭力與教育生產力有某些程度之相關連，教育生產力較不易評估教育發展的事實。
- (三)教育領域以教育改革激勵各級學校組織結構、校長領導方式、教師專業自主程度、學生學習成效（達到基本學科學習能力的百分比）來評估學校教育之「效能、效率、績效」。
- (四)在全球化、國際競爭力時代成功的關鍵乃在教育的成功發展。為了提升個人與國家在知識社會的競爭力，台灣的教育亦應有所變革。長久以來，台灣教育體制受升學壓力影響，導致考試為主的填鴨式教學甚為興盛，而較少實施啟發性、創意思考的教育方式，致使一般學生缺乏創新與再學習的能力。
- (五)基於教育競爭力時代的來臨，創新人才需求成長快速。因

此，教育革新實為國家競爭力的核心關鍵所在，唯有加速推動教育革新，激發學生的創意，達到培育創新人才，提升教育效能之目標，方足以因應教育競爭力之需求。教育革新的關鍵，主要在教育事業公辦民營之體制蛻變與激勵。

參、教育產業對教育事業公辦民營的啟發

一、教育產業基本概念

(一)教育產業的意義

蓋浙生(2002)在「教育經營與管理」一書中提出：「教育產業」(education industries)的概念，以提升學校經營與管理績效。過去，辦教育者並不十分重視經營績效的觀念，所以難免會有經費使用不當或浪費的地方。

企業或產業，在經營上重視：成本分析、產出效果、經營績效、投資報酬率；在管理上強調：團隊精神、績效責任、組織再造。其目的，在使企業或產業不斷激起競爭力，達到永續經營的目標。視教育為產業(education as industries)，基本上教育事業與商業經營，面對的是由「人」、「事」、「物」所構成的組織，有人認為視教育為商業行為，會貶損它的價值，事實上，「教育產業」的觀念，並沒有詆毀了教育尊嚴，更重要的是要發揮教育資源(投入因素)與產出效果(畢業學生)間的效率。教育產業化，就是把教育機構當做產業來辦，漸漸地要自負盈虧，鼓勵民間辦學，引進教育行業競爭(蓋浙生，2002，頁37-38)。

(二)教育產業的特性

教育產業不同於一般產業，它具有以下五個特性（蓋浙生，2002，頁 38-39）：

1. 是經過漫長投資而形成的人力資本。
2. 形成如職業道德、工作操守、工作規範等精神資本。
3. 投資後的報酬率在某個階段，超過了其他產業的報酬率。
4. 到目前為止，在教育過程（產品生產）中，仍以勞力密集（教職員）為主，無法以其他生產技術來取代。
5. 可以導引其他產業創新。

二、教育產業的經營策略

(一)開放教育市場，建立競爭機制

二十一世紀全球自由化的範圍，投資教育市場自由化，乃大勢所趨。過去主管教育當局雖放寬對教育的管制，但限制仍多競爭機制並沒有完全建立。公私立學校教育品質並未因教育經費增加而改善其經營績效。因教育自由化或教育私有化時代的來臨，主管教育機關應儘速修訂不合時宜的政策、法令、放寬對教育的管制、建立以學校為主體的經營理念，各級學校應該從提升教育品質及績效上建立市場機制。特別是我國進入世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）後教育市場勢必開放，允許國外來台設校或招生，如不能改造組織、提升品質，對國內教育會造成很大的衝擊及挑戰。

(二)提升經營績效，節擄經營成本

提升學校經營績效、節擄經營成本，可從 1. 重視教

育成本及效益分析；2.改進會計、審計制度，促使財物運作活絡化。

(三)因應市場需求，及早規劃轉型

教育產業應視市場需求，做好轉型的準備，教育市場需求可分社會需求及家長與學生需求二方面，社會需求會隨著經濟發展程度及產業結構的改變，對學校產品（人力資源）有不同需求。

(四)開放民間興學，促進教育產業民營化

產業經營如由政府壟斷，不僅負擔沈重，在沒有競爭對象下，效率不高，國營事業就是一個很好的例子。所以，政府改造國營事業，走向民營化，維持其永續經營。教育事業亦復如此，過去，教育事業一向以政府經營為主體，在資源不足下，教育素質未臻理想（蓋浙生，2002，頁42-45）。

三、小結

綜觀世界先進國家對於教育事業的私有化，認為有下列三項優點：

- (一)多鼓勵開放民間興學。
- (二)可減輕政府公共支出之負擔，
- (三)促進公私立學校之良性競爭。

但在教育產業化的思維下，另類思考教育是不是一種商品？發源於西方的教育產業化，其作法是開放教育市場，鼓勵私人辦教育，為私人資本提供公平競爭的環境。該思考的是：

教育不是經濟，學校不是企業。企業生產的是產品和服務，而學校教育的是人。從產業界已經發生變化，類比到教育界。這些變化有些已經發生，有些則在醞釀之中，總之，變化的腳步會越來越快，而變化的幅度也會越來越大。

(一)法令放寬、全球化、產能過剩、品質和服務、產業疆界模糊、組織疆界模糊是目前產業界主要特徵，符合臺灣國情的、臺灣特色的「教育產業化」是什麼呢？

(二)也許該思考教育的公益性，教育是漫長投資而形成的人力資本，不易立竿見影，而且教育工作人員的職業道德、工作操守、工作規範等影響教育甚巨。

(三)最近在臺灣，大學高學費已成為一個頗受關注的社會問題，近年來一些人提出教育要「產業化」、「市場化」，與此相伴的則是大學學費上漲、家庭教育負擔加重。

肆、教育市場化與教育事業公辦民營之關係

近幾十年教育市場化理念之興起，西方學界一直試圖在「教育」與「市場」之間建立直接關係，亦是學者和決策者爭議的議題。

一、市場化邏輯的改革思考

戴曉霞(2000)研究指出：「市場化」(marketization)的概念與「市場經濟」(market economy)及「市場結構」(market structure)有關，意指私人擁有財產權和經濟行為決策權的經濟制度，在此種制度下，供給與需求所形成的市場力量共同決定市場價格，人們則根據物品間的相對價格做出生產和消費的決定。

市場化的途徑則有：解除管制(deregulation)、消除壟斷(de-monopolization)與私有化(privatization)三種。

早從 1950 年代起，教育改革即有引進市場模式，主張透過市場機制的競爭來解決學校問題。1980 年代以來，像美國有關「全面品質管理」、「學校本位管理」的觀念；英國基於市場導向而提出的「1988 年教育改革法案」(Education Reform Act 1988)，都已逐漸將市場化視為是教育制度改革的必然趨勢。另外，像日本、中歐、東歐、澳洲、紐西蘭等的教育改革運動，也都有市場化的影子（李家宗，2001）。以英國 1998 年公布的教育綠皮書「教師：變遷中迎接挑戰」(Teachers: meeting the challenge of change)為例，為提升教師地位和教學品質，就採取了市場的策略，對教師進行評鑑並據以調薪（蘇永明，2000），主張以「依表現敘薪」(performance related pay)作為提高教師工作誘因的方案。綠皮書中建議：1.讓好老師在接受評估後，邁入高一級的敘薪表；2.每年對個別教師進行更嚴格的考核來決定薪資；3.以「學校表現獎方案」(school performance award scheme)；4.更系統化的學校管理；5.清楚的績效並對新系統加以追蹤（陳怡如，2000）。

二、教育市場化之假定

Gintis (1995) 教育市場化之五項假定（林玉芬，2001，頁 89）：

- (一)充裕的供應商：如國家、慈善機關、財團法人、私人企業或其他方式提供不同的教育服務以滿足學生及家長多樣化的需求。
- (二)消費者應能熟知產品特性：家長在為學生選擇學校時，如

果能知道學校的辦學目標、成效、學生學習表現、學生的輟學率等家長愈能獲得充分資訊，就愈能理性的選擇。

(三) 理性且明白自己喜好的消費者：家長在為學生選擇學校時，應當能依據學生個性、興趣及家長本身對教育的理念，選擇對孩子有利的學校就讀。

(四) 供需情形決定市場價格：學校所收取的學雜費端賴學生家長對學校的需求度，以及學校所能供應的教育內容，所以教育品質與學雜費的最適價格將由學生、家長與學校三者協調決定。

(五) 教育功能可視為私有財貨：因為把教育視為私有財，所以可以在市場上自由買賣，教育市場化以後，市場上每一個角色分工合作，國家與學校扮演著供應者的角色，知識及技能則成為商品，教師是知識和技能的販售者，學生與家長則成為名符其實的消費者。

三、根據國家干預程度不同，教育市場的類型：

教育市場化的機制，根據國家干預程度不同，有下列六種不同類型的教育市場（林玉芬，2001，頁 89-90）：

(一) 沒有國家介入的完全自由市場：這種教育市場底下，國家將不得訂定標準或是以經費補助學校的方式，直接或間接干預教育，當然也沒有強迫入學制度。

(二) 受到國家法令規範的教育市場：這種教育市場由私人經營，但是得受到國家法令的規範，國家有權建議未達標準的學校關門。

(三) 由國家補助的全面民營化教育市場：本類型基於私立學校比公立學校辦學更有效率的原則，而主張學校由私人經

營，而私立學校教育機構，則由國家支付或補助。

- (四) 公立和私立互相競爭的教育市場：這種類型的市場主張公立和私立學校互相競爭，讓家長有適度的選擇學校的權利。
- (五) 公立和私立互相合作的教育市場：這是屬於國家配合經濟發展而採取計畫性的市場模式，以公立學校為主，私立學校只是補充公立學校的性質。
- (六) 只有公立學校的市場：這是由國家完全介入，不允許私立學校存在，這是基於社會公平和促進社會融合的觀點，所以所有的國民應當進入公立學校，強迫接受教育。

四、小結

事實上，「教育」並不屬純粹公共財的範疇，政府基於「殊價財」、「外部效果」及「公平」的考慮干預市場的運作，雖有一定的理論依據，不過，這並不意味政府應包辦或干預所有教育財貨的生產及提供。讓私人部門及「第三部門」（又稱為「非牟利部門」）基於互利及其他考量，提供或具競爭，或具互補性質的教育財貨，已是先進國家行之有年的經驗。

時代潮流往前進是不可逆的一個歷程，教育不斷革新亦有其時代之必要性，因為在政府財政壓力沉重、社會福利需求日益高漲之際，欲繼續擴張政府教育預算是個極難達成的目標。因此，政府必須引導民間資源投入教育市場，積極利用民間資源，解除政府當前各項教育管制措施，讓教育功能與市場機制配合運作，應為提升教育資源使用效率最有效的途徑。

針對「教育市場化」之觀點（市場經濟制度是指資源配置情況是由自由市場價格機制而定，不是由政府單位來決定），引進「教育事業公辦民營」是教育制度改革的趨勢，「以競爭代替管制」的理念，教育的改革與走向更可看出市場化邏輯運作的軌跡，理想的願景是「教育質與量的成長，有賴政府與民間的共同努力」。然而，「市場機制能否適用於教育制度」，本就引起許多質疑，頗值得我們多加思考與審慎斟酌：

- (一)知識及技能無異成為一種商品。
- (二)師生關係則變成一種販賣者與消費者的關係。
- (三)與我國對教育與尊師重道的的傳統概念差異頗大。
- (四)我們教育的百年大計在哪裡？

如上所述市場邏輯不同於教育邏輯；教育政策之制訂與執行受到政治、經濟與社會等因素之影響；市場機制無法達成配置效率與公平性，尤其是有關教育機會均等、弱勢團體照顧、通識教育與基礎學科重視方面都引起許多爭議。教育本質與專業、教育的公平與正義，仍必須有所堅持，不宜向市場低頭，是我們在引進教育市場化的理念，與推展「教育事業公辦民營政策」時，如何去弊興利，是謹慎思索的重點。

伍、教育績效責任對教育事業公辦民營之激發

績效責任 (accountability) 於一九七 年起成為教育檢索中的關鍵字，國際競爭的壓力，使得各國政府開始要求公部門，特別是教育與訓練部門，負起提升國家國際競爭力的責任。這股績效責任的訴求，迅速地在教育領域渲染開來，要求學校成為有效能的學校去追求教育績效。

一、美國中小學教育改革的趨勢

劉慶仁（2000）在「績效責任：美國中小學教育改革的趨勢」研究報告中指出，經過多年學校教育改革的呼籲後，美國決策者已決定更加嚴格，採取相關措施獎勵辦學成功並懲罰辦學不力的學校，以確保所有的學童接受良好的教育，於是，教育上的績效責任（Accountability）問題已更加受到重視，並成為美國近來教改的重點工作。

美國 1999 年推動「教育績效責任法」，首度要求州與學區對教育的績效負起責任。績效責任之所以受到重視，可以說是美國近年來推動標準導向教育改革的自然趨勢，目前聯邦各州暨地方學區已從傳統上強調學校遵守法令規定，轉而以學生表現（student performance）做為學校評鑑的標準，並據此要求學校負起責任。盼以上美國中小學強調績效責任的趨勢，可供我們現階段推動教育改革之參考（劉慶仁，2000）。

二、國內專家學者的觀點

（一）林玉芬（2001）綜合國內外學者專家的看法，認為組織績效（organization accountability），不是一個概念（conception），而是一個構念（construction），主要反應在決策者評估一組織功能的標準和準則上。可從效能（effectiveness）效率（efficiency）二方面論述起，所以，要衡量一個組織的組織績效，在效率方面，乃在於以「最少的投入，獲最大的產出」；在效能方面，在於透過內部單位的競爭與配合，對內滿足各項限制，達成預設目的，對外符合環境要求，重視「組織目標的達成」。

（二）張鈿富（2000）引用 Adams & Kirst 認為教育績效責任區

分為六種形式：

1. 科層體制的績效責任：透過上層或學區的規則使學校遵照設定的標準運作。
2. 法律的績效責任：透過命令或法規來規範個體或機構，以實現約定的義務。
3. 專業的績效責任：由於服務是非例行性的，所以必須調整服務單位活動，以切合服務對象要求。
4. 道德的績效責任：源自於教師個人的義務或責任感，即是教師們的知覺及他們認為重要的工作原則與價值制約。
5. 政治的績效責任：有組織的團體透過代議制度對於爭議的焦點如稅率、多元文化、主流文化、性別教育等施壓學校做他們認為對的事。
6. 市場的績效責任：這源自於消費者的期待，消費者的選擇成為績效責任的機制，市場的績效責任意味著家長選擇孩子的就讀學校時，是取決於學校的表現，而非受制於學區。

三、小結

研究者綜合歸納上述學者專家論述，自行加以分析整理如下列五點要項：

- (一)「公辦民營學校」理念的興起，認為公營的教育體制，基於獨佔地位，不需直接面對競爭，生存不受市場之考驗，較少去創新，因而過渡浪費資源，造成無效率，競爭力不足，產生績效不佳的現況；亦認為政府投入大量的教育經費，卻看不到學生學習的效果，紛紛要求學校經營必須有所革新，以提高其營運績效。因此，欲藉「公辦民營機制」，

引進民營教育績效責任的優點，引導組織產生變革適應，促進教育革新讓公立學校經營者有反思的機會，有機會改善公立學校體質、績效責任，強化公立學校競爭力。

- (二)美國自 1991 年以來，公辦民營的教育改革浪潮風起雲湧，一種嘗試為學校組織再造、教育績效責任、學校經營型態革新的「公立學校民營化運動」，正如火如荼般的進行著，一所學校能同時擁有私立學校的教學成效和公立學校的便宜收費，是許多家長心目中的理想組合，而私人企業進入公立中、小學，介入教學與管理，是美國學校教育改革的一項新趨勢，比較成功的案例有新教育公司（Education Alternatives Inc.）與「愛迪生計畫」（Edison Project）。
- (三)國內從經濟學者到教育專家，在進行學校公辦民營政策分析時，大部分的專論與實證調查研究都顯示提高教育品質、落實教育績效責任，實施「公辦民營」學校，是一種冒險但是值得嘗試，是一項可行性很高的政策。而且，近年來國內重視獎勵私人興學、實施教育券、引進 B.O.T 觀念等，逐漸形成有利實施「公辦民營」的環境。在政策的制定過程中，它是由民間發出要求，獲得政府正面的回應，其中有台教會、教改審議會、民間教改人士、立法委員與政府相關官員共同努力促成，與以往諸多教育政策之制定，大多由上而下，有很大的不同。
- (四)「公辦民營」學校政策，具法律基礎，憲法、教育基本法、國民教育法的修定，甚至各縣市為落實此一政策，分別訂出學校公辦民營的自治條律與實施細則。依法施政、依法行政，在推行公辦民營政策過程中找到良好的典範。

(五)然而想提醒的是，未來在推動「公辦民營」的過程應注意避免引發負面的結果，例如：排斥或忽略程度較低或特殊教育學生，造成教育機會的另一種不均等；可能過於重視利潤的獲得而忽略了教育目標的達成，最後，應避免對公立學校的學生、財源與各項資源造成排擠效用。如此，國人才能享受到公辦民營美好的成果。

陸、家長對教育選擇權的重視

一、「家長教育選擇權 (education choice of parents)」意義：

鄭新輝 (1997) 在「家長教育選擇權的可行性分析」文章中指出：家長教育選擇權是指家長擁有為其子女的教育，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。

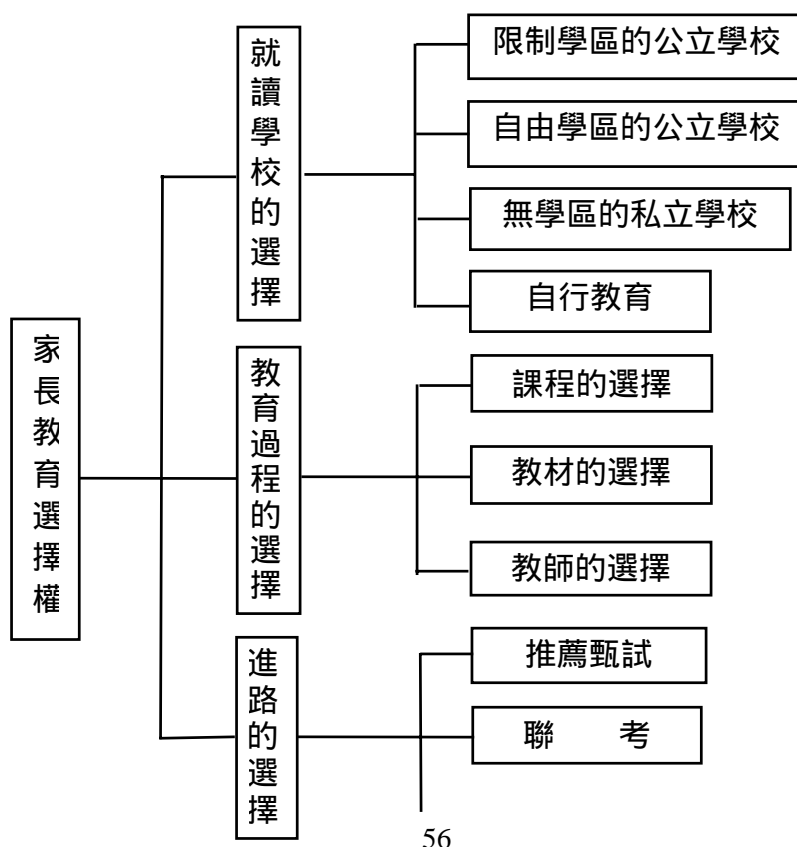


圖 2-2-1 家長教育選擇權的概念架構圖

資料來源：鄭新輝（1997）。家長教育選擇權的可行性分析。初等教育學報，10，頁 392。

吳清山、林天佑（1997，頁 82）認為：家長「教育選擇權」所涉及的層面包括政府、學校、教師、家長及學生的權利運作，目前所討論的家長「教育選擇權」，仍大都以家長選擇學校權為主；也就是指家長或學生在義務教育階段內，有選擇學校的自由與權利。

二、家長教育選擇權的評析

政治潮流從中央集權趨向於民主參與，而民主參與重視個體的人權和關係，家長教育選擇權受到各國教改行動的高度重視，因此擬從教育市場供需、法律權利義務、教育機會均等點及教育行政管理的觀點，分別探討分析：

（一）從教育市場供需的觀點分析

經濟學的「市場」是從「供、需」二個觀點來分析，教育市場也可以應用市場供需理論。在「供給」層面而言，學校是提供產品的生產單位，其產品是指學生知識的獲得、技能之增進、情意品德之陶融，亦是人力資源之培育與運用；在「需求」層面而言，學生、家長及社會等方面的需求，從個人及勞動市場需要多少教育來評估。因此，教育若用市場理論來看的話，學校是生產者，其投入因素為教職員人數，以及各種設備、資金；家長和學生是消費

者，其支出為學雜費、時間等，以滿足教育的需求（蓋浙生，1993）。教育市場的暗喻是近年來頗受爭議的議題，在教育市場中「自由」與「效率」是兩大訴求，「選擇」與「競爭」為主要手段，「個人福祉」是最被關切的議題（莊勝義，1996）。

湯堯(1997)研究指出：由於自由競爭的教育市場中，消費者被假設為追求最大效用與效益，如果被視為生產者的教育機構無法反應到市場所需要的服務和水準，消費者消費的意願就會大為降低，自然就會漸漸遭到淘汰。因此透過教育市場模型的建立，可以增加生產者之間的競爭，而改進教學內涵及設備，為節省教育資源，有效運用教育資金，在開放教育市場的教育改革中，市場機能被視為解決教育問題、提升教育品質、增進學校績效的好方法。而市場機能並不是唯一的教育資源分配機制，必須瞭解市場機能的內涵及其他機能之間的互動關係，才能進一步認識以開發教育市場為教育改革訴求，並建立以「三E」- 經濟性、效率性與效能性「Economy, Efficiency and Effectiveness」為架構的教育市場化經營模型。

(二)從法律權利義務的觀點分析

家長的教育權，自古即被認為是先於實定法而存在的自然權利（吳明益，1994）因此，世界各國大都於法律中明文加以保障，法律為國家施行各種教育政策的根本依據。一般而言，接受義務教育是國民的權利與義務，這是世界各國公認的，聯合國於1948年的「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Right）中，第二十

六條第三項主張：「父母對於其子女應受之教育，有優先選擇之權」(薛曉華，1995)。我國憲法、民法及教育基本法，認為教育之主體為兒童、父母與國家。因此，人民才是教育的主體，自得享有合理的教育機會，而國家在不妨礙社會秩序及公共利益下，應該能滿足不同能力、性向及興趣的學生，各種教育需求的機會。

(三)從教育機會均等的觀點分析

「教育機會均等」及「公平正義原則」是教育社會學者所關注的議題，某些學者認為，「選擇」是提高工人階級與貧窮家庭子女教育機會與公平的手段之一。由於富有家庭具有遷居至較好學區學校就讀或進入私立學校的能力，貧窮家庭則無力做此選擇，只能依教育當局所分派的學校就讀，因此政府應該提供這些弱勢學生選擇學校的能力與機會。是故，政府應該補助較為貧窮或協助文化刺激不足地區之家庭，增加他們子女選擇就讀學校的機會，以符合公平正義及教育機會均等之論點(沈姍姍，1998)。

沈姍姍(1998)，在「家長教育選擇權看教育機會均等」文章中，亦指出：

1. 賦與家長教育選擇權係目前世界教改趨勢

市場化導向的教育是近年來一些國家的改革訴求。在此潮流下，英美等國出現了「教育券」(voucher)、「開放學額」(open enrollment)及「家長選擇權」(parental choice)等以消費者意識形態為主的改革趨勢。沈姍姍(1998)歸納過去十年來有關世界國家市場化教育改革文獻有三大主要訴求：(1)以家

長及學生自由選校之方式，取代國家當局分配入學；(2) 提昇私立教育機構，其較公立教育更具效能及效率；(3) 去除國家對於教育的支配壟斷。

2. 家長教育選擇權難以規避社會階層之影響

賦與家長教育選擇權之自由，是教育市場化改革中一重要元素，但也可能出現增加教育機會不均等與社會之分化之缺失。目前英國以「家長選擇權」為主的教育改革為第三波的教改，係以家長之財富 (wealth) 及期望 (wishes)，而非學生的能力 (ability) 及努力 (effort) 做為學生接受教育之依據 (沈姍姍，1998，頁 8-10)。第三波的教育改革非但增加了教育的不平等，且未增加父母對於學校課程的控制能力，反而是加強了中央政府對課程之干預。

3. 提倡家長教育選擇權須以確保公共教育品質做為基礎

在教改會的總諮議報告書中，除了教育機會均等之訴求出現在「保障學習權」的建議之外，歐美國家自 1980 年代末期以來所強調的「分權 - 教育鬆綁」、「父母教育選擇權」、「私有化 - 促進民間興學和辦學的鬆綁」及「強調提升教育品質」等教育理念，我國各界亦都有如此之訴求。因而如何避免或減少社會階層因素之影響，而使得弱勢群體在「做為社會流動手段的教育機制內」，獲得相同競爭能力之機會，則確保公共教育的品質是必要的前提 (沈姍姍，1998，頁 8-10)。

因此，在開放私人興學的教改趨勢下，此時，保障「教育機會均等」的「配套措施」必須是：同步改良公立學校教育，

使得那些社會地位較低、教育知識較貧乏、不會主動探知教育資訊的家長，至少仍可使其子女在公立學校中，獲得相當的競爭能力。

(四)從教育行政管理的觀點分析

目前世界各國受到教育改革潮流之影響，教育行政管理均朝向「分權化」的趨勢，因此，「地方自主管理」是以地方按照自己現有的各種條件來發展教育，增加教育競爭力，教育選擇的實施，可以促進各地展現地方特色，以吸引學生就讀，而學生的選擇就讀，更可以促進地方發展教育特色（王秋晴，2002）。

王秋晴（2002）引述 Caldwell 之觀點，近來西方國家的教育行政改革，具有中央與分權化雙途並進的趨勢：一方面，由中央教育行政單位加強對教育事務的關注，設定廣泛的教育政策與教育架構，例如建構全國性的教育目標與課程架構，加強對教育品質的控管；另一方面，則學校授予最大的經費、人事、課程和教學上的自主管理，如實施學校本位管理（School - based management）。

綜合上述觀點，引進家長教育選擇權，必須充分提供各校辦學資訊及發展特色，方能激起良性競爭，學校必須努力吸引「顧客」，讓家長得以為其子女自由地選擇就讀學校，強調市場競爭力在教育中的重要，並根據市場的運作，能清楚地檢視學校辦學的績效。

三、家長教育選擇權的發展

家長教育選擇權的議題，茲將美國「家長教育選擇權」的發展做概要描述，期對家長教育選擇權的發展背景作進一步的

瞭解，如表 2-2-1：

表 2-2-1 美國家長教育選擇權的發展軌跡表

時間	學者及論述	內 容
1776	Adam Smith 「國富論」	書中提到：由政府提供金錢給家長去選擇教育服務，將使學校在這開放市場中更具競爭力，學生爭相選擇符合其需要的學校（Smith，1937）。
1792	Thmas paine 「人類權利」	教育選擇權將促進學校的競爭力，使經營良好學校可以得到支持與獎勵（引自王秋晴，2002）。
1948	美國「世界人權宣言」	第 26 條規定：「人人皆有受教育的權利；父母對於其子女所應接受之教育，具有優先的選擇權。」（薛曉華，1996）
1962	Friedman 「資本主義與自由」	學校經費的多寡，決定於就讀的學生人數。費德曼說：「教育如同競爭性的企業比國營企業，更能有效迎合消費者的需求。」（引自王秋晴，2002）。
1990	Chubb & Moe 政治、市場及美國學校	比起民主控制的學校，市場機能取向的學校，能產出具有較高認知能力的學生，並主張透過教育券的實施，以促進學校競爭的發生。（引自王秋晴，2002）。
1994	目標 2000 年 美國教育政策	強調家長教育選擇的權利，認為只有競爭才能加速學校進步。（引自王秋晴，2002）。
1997	美國 柯林頓總統 國情諮文	第五條：「強調公立學校的選擇權與績效責任，在學校的選擇權方面，給予每個父母有選擇機會。在績效方面，要求儘速整頓經營不善學校，必要時不惜關閉學校，以符合學生、家長和社會的需求。」（李家宗，1997）。

2001	美國 小布希總統	No Child Left Behind 的教育政策口號，並持續擴展學校選擇權。(引自王秋晴，2002)。
------	-------------	---

資料來源：王秋晴（2002）。台南市國民小學實施家長教育選擇權意見之調查研究，台南師院，碩士論文。

四、小結

我國政府面對教育市場開放的機制，鼓勵私人興學、引進公辦民營學校概念，教育市場性質上仍屬於非營利組織，多少帶有市場保護之意味，但在我國即將加入 WTO，以及兩岸三通的可能開放，國內教育市場，學校必須瞭解市場競爭力、教育產業概念、教育績效責任制、家長教育選擇權在教育中的重要，並根據市場的運作，能清楚地檢視學校辦學的績效，努力創造教育績效與辦學特色，吸引「顧客 - 學生家長」，讓家長得以適性為其子女選擇適合的學校就讀。

另一方面，我國政府一直致力於教育機會均等的追求，期能藉教育機會之提供，促進社會流動或改善弱勢者之經濟生活，卻難有顯著成效。當教育市場的開放，在自由競爭的運作下，私人興學與公辦民營學校興起，解除政府當前各項教育管制措施，讓教育功能與市場機制配合運作，引導民間資源投入教育市場。但當知識經濟時代來臨，專家學者們預期隨著知識經濟之發展，城鄉差距將擴大，貧富間會愈懸殊，因此，我們教育工作者應該思考的是：

(一) 反思公辦民營模式與教育機會均等之關係

公辦民營模式 提供家長教育選擇權，學生家長可以自由地選擇學校，那社經背景優勢地位的家長較會主動積極地選擇對其子女有利的學校；而社經背景地

位居於劣勢地位的家長，有可能因為資訊無法獲得或資訊獲得不全，而放棄選擇或選擇不當，而損及其子女受教育之機會。因此我們需對弱勢或文化不利的學童多加照顧，是教育工作者所必須嚴肅面對之課題。

(二)從教育市場化的趨勢探討教育發展

在教育市場邏輯機制運轉，一切講求自由與效率、選擇與競爭，創新是知識經濟之骨幹；而人文素養是創新之根源。至於創新能力與精神，人文素養特質之陶冶，都必須透過教育功能來做為催化劑與橋樑。唯有透過學校教育，從國民小學教育開始，強調人文素養之培育，重視學童對美的事物之欣賞力，培育學童面對廿一世紀生存實力為教育目標。

(三)公辦民營模式對教育領域衝擊之分析

「公辦民營」符合學校制度單軌多枝的理論，並符合教育多元選擇、適應學生個別差異，提供多樣教育型態的教學與課程。但教育交由民間經營，如政府完全不予補助，則民間單位難免「商業掛帥」，將教育機構當為商場或遊樂場所謀取利益，為此「公辦民營」政府宜慎選委辦之「民間單位」，才不致荒腔走板，也成為「公辦民營」成功的條件之一。

第三節 美國及我國公辦民營學校之發展概況

壹、美國公辦民營學校的發展概況

在教育事業民營化-實施公辦民營學校的世界潮流中,各國公辦民營學校的發展狀況,因其政治、經濟;社會文化等國情上的差異,呈現出殊異不同。探討中小學實施公辦民營學校時,第一個會聯想到的國家是美國,在公立學校的民營化發展在美國發展得最為蓬勃,各種民營化的模式紛紛入主教育領域。因此,諸如:「教育民營化」在美國興盛的原因;美國聯邦政府採取的立場;「教育民營化」在美國的經驗及成效;美國「教育民營化」對我國的啟示與借鏡等,均值得加以深入探討,所謂他山之石可以攻錯,作為我國今後在實施「公辦民營」時的借鏡。

一、發展的環境背景

劉慶仁(2000)引用Murphy(1996)認為在變動的環境中,有三股動力促進了美國教育改革朝向民營化的方向,分別敘述如下(Brewer, 1998; Murphy, 1996):

(一)對經濟的危機感

1986年「卡內基教育與經濟論壇」(Carnegie Forum on Education and Economy)提出警告「美國在世界市場的競爭力正逐漸喪失,競爭者生產力的增長率超過美國」,教育成就和國家生產力之間的關連雖未被證明,但有關民營化的討論卻基於這樣的假定:表現差勁的學校應該為美國經濟的缺乏競爭力的情形負責,教育體制被分析成製造失敗的機器,聘僱教師的規定被視為是缺乏專業且充滿限制的,而學校的經營被描述為不夠完備,對教師的訓練不足,課程不夠嚴謹和連貫,教學乏善可陳,教具不足,缺乏預期的目標和標準,並且偏離了績效責任的道路(劉慶仁,2000,頁2)。

(二)國家結構的改變

美國的社會結構在某些地方重組，而某些地方則無，造成對學校教育有顯著的改變，美國兒童正生長於不安全的社區以及減低他們成功機會的學校，少數族裔或不利學生進入美國學校的比例正逐漸增加，這些低收入、少數族裔或不利學生使得學校教育面臨嚴峻的挑戰。一群改革者正嘗試於適合這些個體需求而發展出教育事業的新模型，一種能為消費者提供利益的鬆綁模型，擁護授權家長與其子女能透過市場的選擇以因應社會結構的變遷，這對教育帶來重大的挑戰(劉慶仁，2000，頁2)。

(三)邁向後工業世界的運動

社會由工業化邁入後工業化新紀元，後工業化社會以服務經濟發展和科技為經濟發展之主力，其需求與以以往的工業經濟不同，伴隨服務經濟發展而來的是對新市場的需求，打破州政府壟斷社會服務的要求，使得私人事業得以擴大發展，因此私人部門得以參與每年2000億元的從幼稚園到十二年級的教育事業。官僚制度已不再受肯定，因此受制於科層體制的公立學校，也因之面臨民營化之要求(劉慶仁，2000)。

二、學校民營化之演進脈絡

由於美國公立學校素來缺乏績效，導致社會大眾普遍對公立學校教育不具信心，其發展脈絡敘述如後(洪榮進，2002，頁32)：

(一)西元一九六六年以後：私立學校在內之學校選擇權計

畫

在一九六六年至一九七七年，聯邦政府曾有六個與家長學校選擇權有關的學費抵免所得稅（tuition tax credit）計畫，卻陸續面臨眾議院通過、參議院否決的命運。由聯邦政府提供經費補助、為期五年的加州 Alum Rock 學區「教育券示範計畫」，在一九七七年結束時，被認為是失敗的實驗計畫。到了一九八〇年代整個局勢逆轉，在雷根及柴契爾仍執政期間，新自由主義興起，吹起全球性的民營化浪潮，於是公營事業民營化，政府業務也大量地委託民間經營，在此浪潮下，教育事業也感受到強調效能效率的壓力。教育券實施計畫係提供現金券給父母好讓他們送小孩到任何一所公立或私立學校就讀，這是公立教育中意見最紛歧的話題。

雷根政府受到古典經濟學家的影響，主張以自由放任的經濟政策活絡市場機能，在教育上希望擴展私人教育，解除政府不當的管制，積極推動家長教育選擇權計畫，提出「教育券」及「學費抵減所得稅」兩項制度。但由於這兩項制度被認為「富人將比窮人得到更多的利益」，遭到來自國會和教育團體的反對，最後面臨夭折的命運（洪榮進，2002，頁 32）。

(二)西元一九八六年以後：公立學校選擇為主之計畫

根據（劉慶仁，2000）的研究指出，1990年代美國公立學校民營化的發展，基於下列三項因素造成：

1. 對公共事業的強烈不滿：1980年代美國

日益增多的嚴重社會問題，引發社會的憂慮，對公營事業、公辦教育明顯暴露出效率低、浪費大、官僚主義等嚴重缺陷，遂產生一股強烈不滿的情緒。

2. 國家財政負擔日益增加：日益增加的財政負擔，促使聯邦政府做出公共事業民營化的決策，美國每年大約花費 5500 美金在每一位兒童的公共教育上，龐大的教育負擔促使美國政府將更多的教育事業交由民間來經營或尋求與民間合作。

3. 社會各界對教育質量的懷疑不安：1980 年代初，有關機構提出大量關於美國兒童學業成績和教育現狀不佳的報告。1983 年聯邦政府在全國卓越教育會議的「危機環伺的國家」提出報告，主張回歸基本學科能力的加強作為教育發展的主軸。另一方面，持新自由主義觀點的人士，鑑於民營化在其他公共事業領域的成功，而主張將市場競爭與民營化機制引入教育領域（劉慶仁，2000）。

一九八六年全美州長協會（National Governors' Association）發表「追根溯源的時刻」（Times for Results），主張分權、彈性和自主的教育改革，Minnesota 州於一九八七年率先實施學校選擇計畫（interdistrict choice）；在一九九一年率先通過特許學校法（Charter School Act）增加家長選擇學校的機會（劉慶仁，2000）。

（三）西元一九九六年以後：改造而非破壞彈性與選擇改革教育

一九九六年美國各州教育協會

(Education Commission of states) 發表「改造而非破壞 - 由彈性與選擇去改革教育」(Bending Without Breaking : Improving Education Through Flexibility and Choice) 報告書，指出因應人口結構、政治、經濟等因素的變遷，公立學校須有彈性，須揚棄過去的管理方式，例如嚴格控制學校人事、預算與經費。「彈性」的目的希望賦予個別學校自主性，使學校由過去的官僚體系，轉變為績效負責的獨立組織，由學校掌控經費資源及人事決定權；而「選擇」則是為了讓學校尋求明確的教育方式，賦予家長選擇他們能夠理解及支持之學校自由，這樣學校才能負起應有之教育績效責任 (房思平，2000)。

(三)西元一九九八年以後：一九九九年「學童教育卓越法」

柯林頓政府一九九九年五月再度修訂「ESEA - 美國中小學教育法」(Elementary and Secondary Education Act，簡稱 ESEA) 並提出學童教育卓越法 (Educational Excellence for All Children Act of 1999)，該法案共計十二章，勾勒了聯邦政府未來五年 (1999-2004) 推動中小學教育改革的四項方針：1. 每間教室均有高的學業標準。2. 提昇教師與校長的素質。3. 加強學校及學生表現的績效責任。4. 確保安全、健康及有紀律的學習環境 (房思平，2000)。

三、公立學校民營化實例

在美國的民間公司主要是以簽約方式參與經營公立學校、特許學校，其中較知名的有：

(一) 美國教育顧問公司 (Education Alternatives , Jnc.) 的學校管理外包：美國首次以「公辦民營」 (private management of public school) 之嘗試，大約係從 1991 年起，開始在邁阿密海灘一所公立的小學 South Pointe 小學實施，該公司對於委託學校經營著重於下列五個方向：(洪榮進，2002，頁 36-37)

1. 加強教師進修：教師進修內容著重於學習形式、班級經營、教學技巧、親師溝通、教學評量。

2. 增聘班級教師助理：視美國各地方學區經費寬裕程度而定，凡是該公司所經營的學校，每位老師都有一位教師助理，此項措施甚獲教師佳評。

3. 添購學校教學設備：學生成就的提升除賴教師的教學外，設備的更新購買電腦設備和視聽媒體，增進教學效果。

4. 簡化學校行政程序：行政主要目的支援教學，然受到行政程序的限制，而使教學效果受到影響，應可減少不必要的官僚作業程序。

5. 提出革新教學方案：為提升學生學習效果，該公司採取新的教學方案，稱之為 Tesseract，著重於主動學習與小組活動。

(二) 愛迪生計畫：

1. 計畫緣起與發展：

愛迪生計畫 (Edison Project , K-12) 係美國公立學校由民間經營的一項學校改革計畫，由 Chris Whittle 於 1991 年開始創辦，第一屆愛

迪生的夥伴學校於一九九五年在 Sherman ,Texas ; Wichita ,Kansas; Mount Clemens ,Michigan 和 Boston, Massachusetts 等四個地方開始 (張明輝, 1998a)。愛迪生計畫由民間贊助興辦, 試圖創造一所能提供各種不同社經背景的學生就讀嶄新的學校, 家長參與學校經營, 教師與行政人員合作以提供教育計畫與課程, 該公司負責執行其教育計畫, 重視民主價值觀念的基礎教育外, 亦追求卓越的學校成就。愛迪生計畫經由和州政府簽訂合約或者成為特許學校, 建立其與夥伴學校的合作關係 (洪榮進, 2002, 頁 37-38)。

2. 主要理念：

愛迪生計畫試圖讓每一位高中畢業生, 均能達到大學的入學標準, 同時希望每一位學生都能具備欣賞藝術的能力、擁有健康的身心、能明辨是非、培養成為民主社會成員的責任 (洪榮進, 2002, 頁 37)。

3. 實際運作模式：

(1) 行政組織：愛迪生計畫總部在紐約, 主要地區設有地區代表。

(2) 學校成員：愛迪生計畫學校學生教師和職員均須經過選擇。

(3) 教師職前訓練：愛迪生計畫學校的教師與校長簽約後, 在開學前需接受六週的專業成長訓練。

(4) 追蹤輔導：接續有關教師的專業

成長活動，同儕相互指導，愛迪生計畫專業成長專家示範教學、其他夥伴學校同事指引和教師的獨立學習。

(5)實施成效檢視：透過一套學校成就標準系統，來檢視學校的成效及學生進步的情形。

(三)Wisconsin 的課程外包

1.產生背景：美國科學教育並不充足，有些學校由於缺乏物理教師而停開或由其他教師配課。

2.實際運作情形：1992 年非營利機構 Wisconsin 州的科學與科技研究所與公立學校簽約負責八所國民學校 4-8 年級的科學教育改善計畫。包括提供一個流動的科學實驗室，一個集中管理的設備資源，老師和學生個別化的教學計畫，暑假中辦理教師研習班。

3.適合外包的課程類型：當一些藝能科目沒有合格師資時，公立學校如能外包則可提高教師的專業地位（洪榮進，2002，頁 39）。

(四)Illionois 中途輟學學生教育之外包：

在 Illionois 州 Ombudsman Education Services 是一個非營利的私人機構，它與七十幾個學區簽約負責教育中途輟學的學生，保證可以留住 90%的學生，且成本不會比公立學生每生教育成本還高（洪榮進，2002，頁 39）。

(五)教育券 (education vouchers)

1.教育券制度概述：Adam Smith 認為政府應直接把錢交給家長，以替子女購買教育服務（洪榮

進，2002，頁 39)。

2. 教育券的意義：陳麗珠（1996）在「教育券制度可行模式之研究」中指出，教育券乃是將政府由徵稅取得之的教育經費，按照每位學生教育所需之金額，發給學生相當教育面額的教育憑券，再由學生將教育券交所就讀的學校，不足的部分學校再收取差額，由家長支出，學校收集教育券後，交還給政府，再由政府依教育券全部面額，簽發支票撥款給學校（洪榮進，2002，頁 40）。

3. 教育券的發展：學校教育選擇是美國公立教育方式經營的學校實驗，發展最快的變革之一，二年中每十個公立學校學生幾乎有一個參加特許學校(charter schools)、教育券(vouchers)某種型式的選校計畫。贊成學校選擇的人認為，這些計畫經由招生競爭可促成公立學校改革，並提供學生各種的學習機會、經驗與環境。然而，批評學校選擇的人則主張，教育上採用市場改革的做法乃視學習為商品，將對所有小孩提供高品質教育的理想造成損害，無論贊成或反對意見，學校教育選擇運動已繼續紮根成長。某些州則在試行或考慮提供教育券、稅賦寬減或扣稅的方式，允許學生就讀他們選擇的公私立學校。

4. 教育券的面值：教育券面值的算法，將用在教育經費的總預算除以學生數，得出平均每位學生所發的納稅人的錢，以此面值會產生一個問題，學生人數少的學校，無法有足夠的錢來蓋硬體設備，尤其偏遠

地區的學校（洪榮進，2002，頁 40）。

(六)特許學校 (Charter School)：

特許學校 (Charter School) 是近年來美國教育體制上的一項創舉，也是美國近來教育改革所強調鬆綁 (deregulation) 和彈性 (flexibility) 下的產物 (劉慶仁，1997)。

特許學校蓬勃發展的基礎，係肇因於一九九 0 年代教育改革的六大趨勢 (徐至誠，2000，頁 47-48)：

1. 績效責任 (accountability)：試圖改變過往學校與教育人員只重投入，不問成果的現象，建立績效本位的評鑑，學校革新的獎勵及測驗成績的公布。

2. 鬆綁 (deregulation)：解除許多可能阻礙學校革新的限制法令。

3. 分權化 (decentralization)：提供最貼近教師與校長的服務輸送 (delivery of service) 賦予學校更多的權力，學校本位的管理，以及教師的專業自主。

4. 組織再造 (restructuring)：針對學校教育目的、組織以及經營方式的重組與改革。

5. 家長學校選擇權 (public school choice)：使中小學生家長能自由地為其子女選擇就讀學校的權利，包含提供學區內及學區間的選擇方案。

6. 私立學校教育券 (private schools vouchers)：藉由政府提供教育券，使家長得以送其子

女進入任何一所公私立學校，進而促使學校之間產生競爭。

美國的特許學校分三種類型：一為教師、家長與社區主辦之特許學校，二為私人營利公司所經營之特許學校，三為工作地之特許學校（徐至誠，2000 頁 53-57），茲分別說明如下：

1. 教師、家長與社區主辦之特許學校：如下列四個學校：

(1) O' Farrell 社區學校：位於聖地牙哥地區的 O' Farrell 社區學校，是一所由公立中等學校改制的特許學校，其教育目標強調：再造對教師和社區的授權、跨機構的合作以及科技整合的教學。

(2) Minnesota 新鄉村學校：該校係一所新設之特許學校，由原三位服務於 Henderson 公立科技中學之教師所創辦，該校從社區學習中心之「新一代美國學校計畫」獲得開辦基金，亦從西南 Minnesota 州學校變革中心獲得贊助基金，而當地的企業界也請該校師生協助利用網際網路訓練他們的員工，並給予該校經費上的贊助。這所特許學校招收該地區的 6 至 12 年級的學生約 90 名，該校教師和每一位學生、家長共同商訂未來一年的學習計畫，電腦科技也是該校重點之一，畢業時學生必須就其基本領域的技能，如寫作、公開演講、數學或藝術等內容進行示範或表演。

(3)城市中學 (City Academy): 位於 Minnesota 州 St. Paul 市政府地區的低收入地區，為了協助該校的開辦，Northern States Power 公司捐贈該校電腦並提設校基金與該校，並承諾雇用該校的畢業生。在城市中學的學生不允許有暴力行為，學校鼓勵學生彼此有誤會時，應該說出來，學生可以協助學校訂定校規，充分顯示校風的民主，畢業時學生除學會讀寫算的基本技能外，必須自擬升學計畫，並於畢業時提出。

(4)「學院」特許學校 (Academy Charter School): 1993 年 9 月 Colorado 州 Castle Rock 地區的家長和教師們共同創辦了學院特許學校，該校招收了幼稚園到 8 年級共 315 位學生，中包括身心障礙和資賦優異學生在內。學校將傳統課程內容和革新的教學法結合在一起。該校學生經過一年的努力，在標準測驗的分數表現上提升不少。

2. 私人營利公司所經營之特許學校：1999 年 8 月 16 日的教育週刊指出，在所謂的**第二波**(second wave)，以營利為目的的公司接管特許學校的經營。但私人企業進入特許學校領域，引發嚴肅的問題，其一是納稅人所繳用以提供學校運作的錢是否能用於製造私人利潤，其二是私人學校介入特許學校之經營，是否會破壞原本由教師與社區主導之草根特性？

3. 工作地之特許學校 (Worksite Charter School): 在美國至少有 30 所設在工作地之公立學校，

以教育工作地員工之子女。有些家長在學校與其子女共進午餐，在繳交額外費用後，該校提供對其子女的特別照顧，例如早晨六點到晚上六點的照顧服務、夏令營及病童照顧。工作地之特許學校提供家長照顧子女的便利，使其在工作與家庭中取得平衡，同時因而增進親子關係，相信在突破法令限制的障礙與解決公平正義的爭議後，勢將如雨後春筍般的發展。

在美國一旦經核定為委辦學校之後，學校的自主性即提高，可以免除實施許多地方學區及州政府所規定的課程；亦可自行決定教學方法、教學設備及人員任用等事項，惟委辦學校須對其自身的教育成效負完全責任；如未達成預定的績效，其委辦契約則可能因而終止（李勝富，1997，頁5）。

委辦學校以新的教學理念擺脫形式主義，各項教學措施亦掙脫傳統官僚的羈絆；另由於委辦學校的經費，係由州政府直接撥付學校，不再經由學區分配，省去了中間層級的節制與繁瑣的申請表格，以及公文往返的程序；而委辦學校校長則被賦予更大的人事自主權及預算裁量權；委辦學校教師的待遇也較一般公立學校為高，惟須分擔更多的教育責任。然而，委辦學校普遍受到家長的肯定，每當有新的委辦學校成立時，即有大批家長擁來報名（李勝富，1997 頁5）。

民間公司參與經營公立中小學在美國十分普遍，從硬體的建設到軟體的提供，乃至於整個學校的經營，而特許學校運動的興起亦為美國教育注入一股活力，美國私人公司參與經營學校，一定程度的反映了美國資本主義市場經濟的意識型態，雖然美國學校「公辦民營」的呼聲始於1980年代日本

在工業上的競爭壓力，但美國在挑教育成效不彰時，並未因而模仿日本公立學校體制，反而將之歸因於是公立體制所造成之保守與僵化，導致績效不彰。雖然私人公司在美國經營學校的成果評價不一，但美國人對時局的警覺性與自省的能力，值得我們深思。

四、小結

美國特許學校設立的主要精神乃是這些學校接受公共補助但又能不受州或學區法規限制，所以保持很大的自主性，但有一個前提是必須以提昇學校與學生成就表現作為交換；簡單的說，特許學校與政府之間是一種契約關係，學校必須在契約規定期間保證達成雙方認可的經營目標，這種目標通常是改進學校教學現況為主，一方面具備公立學校公平、公正、公開且低學費的優點，另一方面又有私立學校重視經營績效的優點，同時又符應教改訴求的創新教學各種教育實驗，並透過競爭壓力，以提昇學校教育品質。歸納美國公辦民營的特色（包含主要模式及配套措施）敘述如下：

（一）特許學校設立的理念源起於美國社會的三種精神：一是自由、二是平等、三是績效制。具備了彈性、自主及績效責任等特色。

（二）美國的特許學校分三種類型：一、教師、家長與社區主辦之特許學校，二、私人營利公司所經營之特許學校，三、工作地之特許學校。

（三）特許學校成為教學自由的代名詞：不但家長可依特許學校提供的課程及標準為子女選擇合適的學校就讀，此類學校的老師及行政人員亦可專注於教學和校務

工作，不受繁複的官僚體系控制。

(四)特許學校是經過法律授權而產生的新興學校：其設立必須經過教師或其他人員擬具學校經營理念向地方學區提出申請，經學區核轉州教育廳核定之。經教育廳「特許」後，多數的州會由申請人組成自治團體，獨立經營學校。經核准之特許學校像其它公立學校一樣，必須接受所有的學生，不得有任何的限制，所需經費也依據學生人數的多寡由政府從整體的教育經費中支出，如果其它公立學校的學生轉學到特許學校，原學校的學生單位經費也同時轉撥到新就讀的學校，如從私立學校轉學而來，則由政府撥給增加學生所需的經費。

(五)特許學校與政府之間是一種契約關係（通常三至五年），學校必須在契約規定期間保證達成雙方認可的經營目標。這種目標通常是以改進學校教學現狀為主，因此，多數屬於教育革新的實驗學校。也因為是教育實驗性質，所以特許學校通常可以免除例行性教育行政法規的限制，如各學科授課時數、教學進度、教師工作準則、薪資規定以及例行性的報表等。

(六)美國的特許學校一方面具備公立學校公平、公正、低學費的優點，另一方面又有私立學校重視經營績效的優點，同時也可以激發各種創新的教育實驗，並且可以透過競爭壓力，刺激一般公立學校提升學校經營及教學品質。

因此，特許學校已成為美國新世紀學校的典範，此種型態的公辦民營學校的功能，與我國刻正努力提升教育品

質的方向是一致的，因此頗值得我國借鏡參考。

貳、我國公辦民營學校的發展概況

目前我國國民中小學採學區制，父母為孩子選擇就讀的機會受到相當限制，不過在民主多元、自由開放的社會中，學校教育選擇似乎是不可避免的發展趨勢。行政院教改會在其所發表的「教育改革總諮議報告書」中，就曾提到「父母教育權」的問題，呼籲父母為孩子選擇合適教育的權利應予保障。

我國教育事業的「公辦民營」政策，李希揚（1999）指出，台灣地區教育事業的民營化，至今仍停留在研議或實驗的階段，雖然已有部分縣市採取委外經營措施（如簽約外包、教育代金、志工制度等），但整體而言，台灣地區教育事業的民營化之進展仍是有限的。但社會環境、私人興學與政策法令各方面的條件，對教育的「公辦民營」化卻是極有利的。以下，將台灣教育事業公辦民營之法律依據、發展的歷史脈絡及現況、理念學校之興起、公辦民營實施現況，分四個部分加以論述：

一、教育事業公辦民營之法律依據

在民主體制的時代，任何攸關人民權益或民生經濟的政策制定，都必須有法令的依據，因此，教育事業「公辦民營」而言，就得要從「法令」的角度去討論分析，茲將相關之法律條文列出加以探討。

（一）就「憲法」而言

憲法為國家根本大法，就法律位階的觀點而言，任何法律條文都在憲法之下，不能違背或抵觸憲法。憲法中與國民教育、教育事業民營化相關之規定，茲敘述如後（洪榮進，2002，頁62）：

1. 憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」（朱敬一和戴華，1996；謝瑞智，1992）均認為此處「講學自由」應包括私人設校講學之自由。

2. 憲法第二十一條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」

3. 憲法第一六二條規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」

4. 憲法第一六三條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」

5. 憲法第一六七條規定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：1. 國內私人經營之教育事業成績優良者。2. 僑居國外國民之教育事業成績優良者。」

就憲法而論，國家監督之下，私人興學是被允許的，並且國家對於興學績優者還富有獎勵與補助之義務。國民教育係為國家的一種必然義務，同時亦是身為國民的一種權利與義務。但在這一個論點，並不包含國家必須壟斷國民教育。換言之，國民教育是否一定要由國家辦理，就憲法而言，既未明確規定，則不排除以其他民

營化或私人興學之方式來籌辦教育（洪榮進，2002，頁63）。

(二)就「國民教育法」而言

「國民教育法」民國68年5月23日制訂公布，原法中第四條規定，「國民教育以由政府辦理為原則」。法條限制了國民教育階段私人興學的發展。因此，民國88年2月4日新修訂之國民教育法第四條規定：國民教育以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分佈情形劃分學區、分區設置。為保障學生學習權，國民教育階段得辦理非學校型態之實驗教育。其辦法由直轄市或縣轄市政府定之（洪榮進，2002，頁63-64）。

(三)就「教育基本法」而言

1. 頒佈意義

八十二年四月十日，聚集數萬人的四一〇教育改革全民大結合運動，提出四大教育改革訴求：「落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、以及制定教育基本法」。八十八年六月四日頒佈了教育基本法，代表了下列幾項意義（林玉芬，2001，頁99）：

(1) 人民是教育主體：教育一律平等，人民有學習權與受教權。國家、教育機構、教師及家長，都負起責任。

(2) 教育權下放：讓中央集權、由上到下一條鞭式的管制教育做大幅度改變。

(3)教育中立化原則：政治與宗教不得介入學校。

(4)教育多元化：賦予教育實驗之法源。

(5)鼓勵人民參與教育事業：針對學校「公辦民營」訂定法源，鼓勵有心興學但受資力限制的私人、或民間人士，讓他們得以奉獻教育事業，同時滿足教改人士的需求。

(6)擴大教育政策參與層面：成立教育審議委員會，將教育權下放，讓客觀的專業的及關心教育的人士，能有機會參與教育政策擬訂，以符合目前教改的理念。

(7)加重家庭教育與父母的責任：教育除了以學校為主要的實施場地之外，家庭亦是一個影響深遠的地方，許多父母以為將孩子送到學校之後，就把責任交給老師，其實教育的成效如果沒有父母配合教導相關事項，將事倍功半，因此，需要加強父母有關家庭教育的重要性。

2.立法宗旨

教育基本法第七條明定：「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。政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理；其辦法由該主管教育行政機關定之」。其立法宗旨有五（林玉芬，

2001，頁 100-101):

- (1)人民有依教育目的興學之自由。
- (2)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協助或經費補助。
- (3)政府對私立學校之財務應依法進行監督。
- (4)獎勵私人興學。
- (5)公立學校得委託私人辦理。

「教育基本法」從民國 82 年 10 月顏錦福立委正式在立法院提出第一個版本，至民國 88 年 6 月公布，前後經歷 6 年的時間、經歷前郭為藩、吳京、林清江三位教育部長才完成。「教育基本法」17 條，該法包含許多符合現代化精神的教育理念與措施，其中第 7 條規定「人民有依教育目的興學的自由：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。並依法進行財物監督，其著有貢獻者，應予獎勵。政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理，其辦法由該主管教育行政機關定之，如此立法實為前瞻與進步的立法方式（林玉芬，2001，頁 101）」

(四)就「私立學校法」而言

公辦民營學校與私立學校不同，但私立學校的相關法令，對公辦民營學校，具有啟示作用，私立學校法民國 63 年 11 月 16 日制訂公布，民國 73 年 1 月 11 日修正。民國 77 年成立專案小組研修私立學校法，徵詢學校教師、董事、民意代表及學者專家意見並參酌英日韓

等國作法做總檢討，擬定「私立學校法」草案，於民國 83 年 3 月 5 日由行政院報請立法院審議，並於民國 86 年 5 月 31 日立法院三讀審議通過，同時由總統於民國 86 年 6 月 18 日公佈施行（洪榮進，2002，頁 64）。

此次私立學校法修正重點其中之一規定：開放及積極鼓勵私人興學，（明定校地得租用公有、公營事業土地）。民國 86 年 12 月教育部通過「各級各類私立學校設立標準修正草案」，該草案有部分的條文與國民教育有關，其中認為國民教育階段可設小班小校，在校地方面，私立國小的設立標準只需 2520 平方公尺的校地，私立國中的設立最低標準為 3150 平方公尺的校地。教育部的這項新規定提供了私人興學較有彈性空間。民國 87 年 12 月 26 日教育部正式公布新修訂之「各級各類私立學校設立標準」，其中最大的改變是將私人籌設國中、小學的校地面積和設校基金大幅放寬，而且學校附近的社區公共設施，若可提供學校教學、運動使用，也可以視為私人校地之一部分。該項修正的標準將可促進民間參與興辦教育的意願，對於教育事業民營化之推動，有一定程度之助益（洪榮進，2002，頁 63）。

從「教育基本法」條文中明訂私人興學應予獎勵與補助，與憲法第 167 條相互呼應，為鼓勵私人興學可能遭遇的困難，該條文第二款規定：得將公立學校委託私人辦理。教育基本法的制訂公布，對於國民教育之公辦民營提供了更堅實的法律基礎，為其側重在象徵意義的宣示，其定位「公立學校或私立學校」及相關法令「國

民教育法、各縣市屬國民中小學委託私人辦理自治條例」之配合，仍應進一步研議，方能使公辦民營的理念能具體的落實（洪榮進，2002，頁64）。

據此，李希揚（1999）認為國民教育係國家的一種基本權利與義務，惟此，並不表示國家必須壟斷國民教育，換言之，國民教育是否非由國家辦理，就憲法而言並未規定，自當不能排除以其他民營化或私人興學之方式來辦理國民教育。

歸納綜合上述「憲法、國民教育法、教育基本法、私立學校法」等條文及專家學者之研究結果，可歸結出下列三點看法：

1. 憲法並未對國民教育是否應「公辦民營」有明文規定，但「公辦民營」可視為民營化或私人興學之政策工具，故有關規定可適用公辦民營的範圍。

2. 憲法雖未明白規定在國民教育階段國家應鼓勵私人興學之義務，但也未禁止，因此可以推估，對於國民教育之公辦民營不會與憲法相抵觸，故無違憲之虞。

3. 鼓勵私人興學不但是維護私人興學自由權，相對的有助於國家教育事業的發展。民間興學的意義是民間活力與資金，參與學校經營；也藉著多元化的教育理念，協助教育的發展，提升教育的品質。

二、教育事業公辦民營發展脈絡

我國政治的民主化，亦帶動教育走上教育民主化、多元化及自由化的發展，從晚近的「教育鬆綁、課程改革、

學校本位管理、小班小校、師資多元、多元評量、多元入學」等大幅度的教育改革，無論來自民間的訴求、教改會的主張、專家學者的觀點或教育部的政策，它都體現了我國目前在教育事業的推動與發展上，面臨一個求新求變的機制，亟需建構一套符合國情且完善的教育藍圖或體系。就台灣社會發展的脈絡，分三個時期來探究台灣公辦民營學校的發展（洪榮進，2002，頁 51-52）：

(一)民國 70 年代中期以前：學生就讀不是依分發進入公立學校，就是進入私立學校，但是由於私立學校學費昂貴，因此有能力選擇私立學校的家長十分有限。在受限於學區分發及私立學校高學費的情況下，便產生「檯面下」的家長學校選擇，即「越區就讀」，換句話說，當家長不能透過搬遷方式就讀理想中的學校時，就透過「遷戶籍」的方式到把戶口遷到理想學校的學區，這便是這個年代家長最佳的選擇方式。由上述可知，在家長選擇權法律未規範以前，家長除了選擇就讀私立學校或遷戶口越區就讀外，實際上無所謂的「學校選擇權」。

(二)民國 70 年代後期到民國 80 年代中期：此一時期，基本上家長選擇權還是與上一期相同。然而此一時期正值我國邁向政治民主化的時期，因此「多元化」、「民主化」之概念，亦深深影響教育問題，如「種籽學苑」、「森林小學」等體制外學校，乃是教改人士基於家長有權選擇其子女教育方式的理念下所籌辦的。民國 83 年四月十日「教改大遊行」，一群關心教育的人士表達其對教育的關心與訴求，行政院在同年九月二十一日成立行政院教育改

革審議委員會，主要任務就是針對我國教育改革及發展事項提出建議，發表「教育改革總諮議報告書」，堪稱我國教育改革的「白皮書」，其中提到「教育鬆綁」、「學習權保障」、「父母教育權的維護」和「教師專業自主」等教育改革的重要理念（行政院教育改革審議委員會，1996）。教育部民國 84 年發表「中華民國教育報告書 - 邁向二十一世紀的教育遠景」，提出擬實施「教育券」的構想，希望讓社經地位較低，或有特殊需求的學生有較多的選擇機會。高雄市於民國 84 學年度針對就讀於市內私立高中職的高雄市民，實施每生每學期給予 5000 元的「教育代金」（陳麗珠，1996）。其目的在追求教育機會之均等。在我國公辦民營學校發展的第二時期中，在於觀念的日趨成熟，和政府的重視及民間對教育改革的殷殷期盼。

(三)民國 80 年代後期至今：此一時期，延續上一時期的教育方向和民間對教改高漲的呼聲。第三時期重要發展乃民國 88 年六月立法院三讀通過「教育基本法」，堪稱「教育準憲法」（吳清山，1999）。「教育基本法」對我國的教育發展具有全面性的影響，尤其其中第七條「鼓勵私人興學與公辦民營」，鼓勵公辦民營可促進公立學校的改革，並為體制外的實驗學校，如種籽學苑、森林小學提供有效的法源依據。

三、理念學校興起

所謂「體制外」的機構，例如：台北縣人本教育基金會的「森林小學」、兒童教育實驗文教基金會的「種籽學苑」；新竹縣大坪國小與雅歌文教基金會合作試辦多元智能實

驗計畫「雅歌實驗小學」；宜蘭慈心華德福教育實驗小學（財團法人人智學教育基金會）；宜蘭頭城人文國小（財團法人佛光山文教基金會）；高雄融合學校大津分班。都有某些型態的接近「公辦民營」的辦學模式。史英（1998），在人本「教育札記」的「世界理念學校聯盟（WISA）芻議」文章認為，這些學校的共同象徵，就是追求、實踐、並堅持某項教育理念，所以「理念學校」這個名稱較為恰當。

(一)森林小學（森林小學：<http://hef.yam.org.tw/>）：

由史英、朱台翔及人本基金會自民國七十八年在台北縣汐止市籌設「森林小學」，七十九年三月一日正式開學，其提供的課程有：

- 1.活動課程（依學生的經驗、能力、興趣、需要而組織教材）。
- 2.科目課程（教育部規定的國語、數學、社會、自然等）。
- 3.核心課程（以學生最感興趣的一科為中心，其他學科環繞配合，鼓勵學生採自我學習的方式進行）。
- 4.潛在課程（重視隱含的、未被期待的、不易發掘的、無法事前預計的）學習，校方會調整教學方法配合。
- 5.上課時間：全日寄宿型，週一上午開課，週五下午回家，上午主要是術科學習，下午是體育藝術等科目。
- 6.教學方法根據學生興趣設計，可以是：

實物觀察、參觀訪問、旅行教學、啟發問題、研究討論、遊戲、欣賞、表演、工作、演講、解說等方法。

7. 多元評量，包括實際觀察記錄、口語評量、由學生作業或作品中考核。

其他規定：學費連住宿費每年新台幣二十五萬元，現在增加至三十萬元，來報名的家長要先上「入學說明會」，參加「父母成長班」，每學期起碼要參加一次懇親會，父母成長班則自由參加。

(二)種籽學苑 (<http://home.kimo.com.tw/seedyuan>)：

李雅卿創辦由兒童教育實驗文教基金會與台北縣政府教育局合作，開始學籍設在莒光國小，後來遷校學籍設在台北縣烏來國中小信賢分班。

1. 必修課程：中國語文、數學。

2. 選修課程：文學欣賞、古詩文、讀書會、生活寫作、電腦入門、故事、英語、自然、理化、哲學、動物、吉他、童玩，表演、生命科學、美術、動畫、台灣史、音樂、合唱、體育、籃球、野外求生、泰雅文化、木工、水電維修、烹飪家事、戲劇、農藝、手工藝、釣魚、電影欣賞、魔術、舞蹈、閱讀等，學期初舉行親師談話會，說明各個課目的內容和目標，孩子要學習選課，「衝堂」就要取捨，選課後有兩週的試讀，可以隨時退選。

3. 教學方法：教師有自主權去選定教材和教學方法，但大前提學生也有自主權，教師要盡量讓學生親身體驗和感覺，讓他自己學習發揮。

4.成績評量：學生可以自行挑選「檢測」課，每週一次或每週二次，來課室拿取適合自己的程度的測驗卷，測驗完畢，由師生共同修正錯誤的部分。

5.上課時間：全日制，週一至週五上課。

6.教師資格：專科教師七名，師生比例一比七，泰雅教師一名，教師每週教學時數 15 至 20 節，包括 5 小時的導師時間。「教師治校」，教師組成教師團治校，需輪流當苑長，負責對外事務。

7.招生及學費：全校名額六十人，學費由家長每半年認捐一次，最低款額由家長會自訂，試過一個學期最低新台幣三萬五千元，最貴新台幣五萬元，目前是新台幣四萬元。

8.家長角色：家長要和學苑共同擔負教育工作，積極進行親師協同工作，加入成長團體，組織家長會。孩子的導師會負責接觸家長一次。

(三)雅歌實驗小學 (<http://www.arco.net.tw/>):

孫德珍博士，1995 年在新竹縣長范振宗支持下，於山湖分校進行概念中心實驗課程，1997 年創辦雅歌實驗小學，為台灣的教育改革開啟了多元智能的天空，2002 年成立雅歌文教基金會，並獲選為新竹縣大坪國小公辦民營試辦計劃主持人。

1.教育理念：人的生活是一篇生命的樂章，不是毫無意義的音符，教育工作就是將每個人的樂章在人生舞台上發展成為一首動人雅歌；雅歌深信，人有天賦的多元智能及個別差異，應當被尊重欣賞。在童

年學習過程中應使其有機會置身於多元學習領域中，得到合宜的栽培及成長；雅歌深信，學校是為學生而設立的，應以學生為中心，並提供良好學習環境，同時秉持有教無類信念，讓每一個人都有充分實踐自我目標價值的機會；雅歌深信，教育必須有愛的滋潤與雙向交流，老師父母應該陪伴孩子走過人生基礎階段，幫助其找尋內在動機，發揮潛能，達到適才適所的理想。

2. 雅歌小學是台灣第一所實驗多元智能理論的學校，此實驗以「概念」整合各科課程，以多元智能為學習管道，以追求理解為學習目標。

3. 學習評量：雅歌的學生，必須先學習「如何學習」，雅歌的評量不只觀察學習成效，還紀錄學習的態度與參與度。

4. 品格教育：每個小朋友進入雅歌都要和雅歌立約：尊重老師、尊重自己、尊重環境。透過生活會議、各種討論及協談，每個人可以把自己的抱怨提出，但最後一定要尋找解決。老師總是在問題出現的時候，看到品格教育的契機，因為解決問題是成長條件之一。

5. 研究課程：雅歌是多元智能理論的實驗學校，研究是多元智能統整的學習，也是最高吸收率的學習方式，因此研究很自然地成為多元智能學校的特色之一。透過研究課，我們的孩子學習「如何學習」。

6. 音樂教育：音樂是很多人對雅歌的印象，在雅歌長大的孩子都會拉提琴。在這裡，不用監督

的方式，而是營造環境，激發孩子的興趣，當孩子想學的時候，再為他安排指導老師。由於雅歌有師徒制，同門的弟子互相有激勵的作用，容易維持學習動機。

(四)宜蘭慈心華德福教育實驗小學

(<http://www.waldorf.ilc.edu.tw>):

民國 89 年成立宜蘭慈心華德福教育實驗小學，以非學校類型辦學，回應現代教育的危機和需要而發展成形的。

1. 教育學制：華德福教育也被稱為史代納教育 (Steiner Education)，華德福教育具有從小學到高中十二年一貫的完整教育體系，並包含幼兒教育，通常分為低年級 (一至八年級) 與高年級 (九至十二年級) 兩個階段。

2. 教育理念：採從幼稚園到高中一貫學制的華德福學校，以開放、親和、整合性、藝術化的教學方式，教導學生透過對自然界的流轉去體驗生命內在的道德律，培養學生敬天愛人的價值觀，以及對世界的責任感。

3. 學校特色：沒有考試制度，華德福小學沒有考試制度，學生的成績也不是以「分數」來呈現，而是採用「記錄簿」的方式，儘可能地詳細描述學生的表現及學習的成果，包括進步的幅度、過程、學生的能力狀態、在各別科目的努力程度等，讓學生及家長能夠明確地了解學生自己的學習狀態。華德福學校的教學方

式，是強調從「動手」中學習，直接透過感官與身體來吸收知識，以維護整個人的均衡發展，並且摒棄以「分數」來劃分優劣，而是把學習的過程詳細記錄下來，更沒有留級問題。

4. 校務自主的精神：作為一所校務自主的學校，華德福學校以一種帶有自由思想的組織規範，代替公立學校階級式的外部監督制度。華德福學校的校務行政，是由家長與老師共同決定，校務會議的進行往往是一種以未來為取向的社會經驗領域。華德福學校沒有真正的校長，教學行政是由每週的教師會議討論決定，在此會議中，所有的老師享有同樣的權利，是教師們相互學習與不斷進步、創新的機會。

(五) 宜蘭頭城人文國小 (<http://www.wfdn.com.tw/9209/030915/01-08/091507-3.htm>):

宜蘭頭城人文國小是宜蘭第一所公辦民營的學校，由財團法人佛光山文教基金會與宜蘭縣政府簽約辦理。

1. 由佛光人文社會學院籌辦，強調社會人文與藝術課程，且在制式的環境下經營，非私立小學，僅就教學方法或教學設計的改變。

2. 藝術與人文教育：兒童樂隊是人文國小第一個成立的社團，學校裡附設有音樂、舞蹈、美術、戲劇等教室，希望培育出來德智體群美兼備的小朋友，因此學校及兒童樂隊所聘用的師資，皆具高度專業素養，及富涵教學熱忱的內涵，校園裡洋溢著濃厚的文藝

氣息。

(六)高雄縣「融合中小學 - 田寮實驗班」

(<http://www.rhm@seed.net.tw>) :

高屏地區一群關心教育者深深體認到：「教育要進步，除了制度的批判與改革，更需要教育典範的建立」。於是，繼森林小學、種籽學苑、雅歌小學、以及全人中學之後，興起了推動「理念學校」的構想。經過一番思考、醞釀、與奔走，終於在民國 87 年獲得高雄縣政府的支持，於六龜鄉大津村設立「九年一貫的融合教育實驗班」(利用原「龍興國小大津分班」位址)，推動「融合教育實驗計劃」；學校定名為「融合中小學-大津實驗班」。九十一年更承繼百年老校「田寮國小」之薪火，更名為「融合中小學-田寮實驗班」。

1. 教育理念：「融合中小學 - 田寮實驗班」稱自己為「理念學校」，而不是「體制外學校」，成立至今秉持一貫的教育理念辦學；一為融合教育(Inclusive Education)，融合教育的內涵包含四項，即「關懷教育」、「生態教育」、「多元文化教育」以及「心靈教育」；二為自主學習 (Active Learning)，自主學習有兩層積極的意義：1.它可以維護學生「樂於學習」和「主動學習」的態度 2.它可以增加一個人「自我實現」的機會。

2. 課程與教學：(1) 符合九年一貫新課程精神的課程規畫 (2) 彈性的學習進階制度 (3) 選課空間及空白時間 (4) 主題式的統整課程 (5) 有效的教學法 (6) 注重個別差異的教學 (7) 適應未來銜接的課程。

3. 招生方式：(1) 凡一到九年級（小一到國三）學生，不限學區皆可主動申請參與(2) 本校與高雄縣政府簽訂合作契約，學籍分別設於新興國小及田寮國中。入學後，學籍由本校統一辦理，不必遷戶口。升學管道也與一般國中小無異(3) 經受理申請後，家長及孩子須經教師團面談，進一步瞭解家長理念與孩子的意願，以確定是否適合就讀本實驗班。

四、公辦民營學校推動的現況

我國在民國五十七年已有類似公辦民營學校「代用國民中學」的出現，當時由於政府對其限制頗多，補助款不定期且不定數及其他因素，致使多所代用國中無法經營，紛紛退出國教行列，如台北市私立衛理中學、私立穀保家商其前身就是「代用國民中學」。俟教育部明確宣示鼓勵民間興辦國民教育的政策，除考慮讓有意投入經營教育事業者，可以長期土地租賃的申請辦校外，也計畫讓公辦民營學校的學校教師具有相同待遇，教育廳於民國八十五年訂立了「台灣省教育廳補助鼓勵民間參與與投資經營教育事業實施要點」（曹俊德，1999）。「公辦民營」學校可說是教育民營化、教育自由化、教育多元化的一種創新措施，是一種另類學校，提供家長教育選擇的多元機會，為了因應政府鼓勵私人興學，發展教育特色，各縣市均開始草擬法案，促進學校多元發展，提供家長教育選擇的機會。

目前計有台北市、高雄市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、台中市、嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、宜蘭縣等十三縣市政府，依教育基本法第七條及國民

教育法第四條之規定，紛紛制訂所屬國民中小學「委託私人辦理自治條例」或「委託民間經營自治條例」，茲將其條例委託經營方式及經營內容彙整如表 2-2-2：

表 2-2-2 各縣市政府委託民間經營自治條例經營方式與內容分析

	一	二	三	四
委託經營方式	縣市政府無償提供土地,申請人投資興建校舍及購置教學設備;受託人取得建物使用權及經營權,契約期滿後,全部資產及使用權無償移轉縣市政府;學費自訂並自負盈虧;委託期間得申請設立幼稚園。	申請人向縣市政府承租土地建物及教學設備,取得公用財產使用經營權;學費自訂並自負盈虧;租金依相關法令規定辦理。	申請人向縣市政府提出申請,在縣市所屬學校中實施特定或實驗教育方案,由縣市政府提供與同等學校相當的人事費、建築設備費及業務費作為委託經營用;學費比照公立學校;經縣市政府及家長會同意得對外募款。	縣市政府提供土地、建築物、教學設備及教育人員等,並負責籌措部分經費,委託法人經營。
經營模式		委管學校		特許學校
學校定位		私立學校		公立學校
審查機制	主管教育行政機關(教育局)成立審議委員會審議			

資料來源：由研究者蒐集台北市、高雄市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、台中市、嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、宜蘭縣等縣市之資料彙整而成。

茲將各縣市條例的重點歸納如下：

(一)學校委託方式：

- 1.桃園縣：委建學校 - 縣政府提供土地，校舍、設備私人投資。委管學校 - 縣政府提供土地、校舍及設備，委託

私人管理。

2. 台北縣：委託 - 縣政府提供土地、校舍及設備。
3. 台北市：委管學校、特許學校及其他委託。
4. 高雄市：委託許可 - 土地、校舍及設備經費沒有言明。
5. 高雄縣：縣政府提供土地租用，校舍、設備私人投資。
6. 嘉義縣：委設學校 - 縣政府提供土地，校舍、設備私人投資。承租學校 - 縣政府提供土地、校舍、設備付租金。特許學校 - 縣政府提供土地、校舍、設備，委託私人經營。
7. 新竹市：委管學校 - 提供土地、校舍、設備。
8. 台南市：提供土地租金。
9. 新竹縣：公立學校性質，縣政府提供土地、校舍、設備。
10. 台中市：公有民營 - 市政府提供土地，校舍、設備私人投資。承租學校 - 出租土地、校舍、建物。囑託學校 - 政府提供土地、建物、設備。
11. 宜蘭縣：特許學校 - 政府提供土地、校舍、設備。承租學校 - 支付土地、校舍、設備租金。

(二)設置教育審議委員會委員會為審查、評鑑、諮詢機制：

1. 教育局設審議委員會 - 台北市、高雄市。
2. 縣、市政府設審議委員會 - 宜蘭縣、台南市、桃園縣、新竹市、台中市、嘉義縣、台北縣。
3. 縣政府為審查、評鑑、諮詢機制：新竹縣、高雄縣。

(三)校長資格：

1. 依公立國民中小學之規定 - 新竹市、台北市。
2. 依教育人員任用條例之規定 - 台中市、台北縣（委辦學

校係實驗性質，不適用之。

3. 高雄市 - 由學校教育事務財團法人聘任。合作開發辦理學校校長由該校兼任或聘任。

(四) 教師資格：

1. 依公立國民中小學之規定 - 新竹市、台北市。
2. 依教育人員任用條例之規定 - 嘉義縣、台北縣（委辦學校係實驗性質，不適用之）。
3. 嘉義縣 - 合格教師不得少於總員額數之三分之一。
4. 新竹縣 - 合格教師不得少於總員額數之二分之一。
5. 宜蘭縣 - 專任教師：優先聘用合格教師。外聘教師：由學校依發展需要，聘具有專長者擔任之。

(五) 學校課程：

1. 依教育部課程綱要，參酌學校經營特色，彈性調整 - 嘉義縣、台北縣、宜蘭縣。
2. 依教育部課程綱要，參酌市政府政策要求及學校經營特色，規劃適切課程 - 台北市、高雄市、新竹縣、新竹市。

(六) 教師福利：受教師法保障比照公立學校教師 - 台北縣、宜蘭縣、嘉義縣、新竹縣。

從上述「學校委託方式、設置教育審議委員會委員會為審查、評鑑、諮詢機制、校長資格、教師資格、學校課程、教師福利」這幾個面向分析，瞭解台灣係特殊的歷史發展及社會環境，一向強調防弊的功能。因此，若將「公辦民營」的規範寄望於「相關法規」的修訂，勢必面對「開放與防弊」的兩難。為了跳脫此一困境，可以考慮另外訂定「特別法」予以解決。制訂特別法尚有下列三項積極的功能：第一，對辦學內涵（如

課程、組織、人事)自主權的開放，可作全國統一之原則性規範，避免地方政府因政治生態的困境，阻礙相關配套的制訂，或造成不同縣市之辦學條件差異過大。第二，可一併解決理念學校教師之年資、遷調、薪資、退休、撫卹、保險等問題，以吸引更多優秀師資的投入。第三，提供必要之財務或物資協助，使「公辦民營」學校擁有堅持理念的客觀條件，亦可減輕參與「公辦民營」學生的學費負擔。

第四節 公辦民營學校相關實證研究之發現

從上一節文獻分析探討中知道美國及我國教育民營化發展的趨勢與實施概況；本節則進一步瞭解，國內公辦民營學校實證研究發展的現況，國內受到這股教育改革風潮的激盪，也開始思考學校經營型態的轉型，目前已有很多「公辦民營」之實證性研究，期能供台北縣國民小學實施公辦民營探究可行模式及運作理論與實務之參考。

壹、相關實證研究

今將國內晚近公辦民營學校相關實證研究之發現，歸納整理分析，摘要如表 2-4-1：

表 2-4-1 國內公辦民營學校發展之相關研究

研究者	研究題目	研究方法	研究結果
-----	------	------	------

研究者	研究題目	研究方法	研究結果
一、 李希揚 (1998)	我國教育 事業民營 化之研究	文獻分析法 訪談法	(一)教育事業民營化的三大目標：增加多元選擇機會、促進資源合理分配使用、及提昇教育品質。 (二)教育事業民營化以經濟學理論、公共組織理論、及法律的觀點作為理論依據。 (三)教育事業民營化六項條件：經濟、法律、選擇權、誘因、競爭環境、民間經營能力等。
二、 曹俊德 (1998)	中小學教 育公辦民 營可行性 之研究	文獻分析法 問卷調查法	(一)特許學校與「B.O.T.」模式的公辦民營方式較適合在台灣實施。 (二)辦學績效不彰的學校應先實施公辦民營學校制度，不應無條件全面實施。 (三)公辦民營學校制度仍然有一些問題有待解決： 1. 公辦民營學校制度的權責不易劃分清處。 2. 公辦民營學校制度的績效評鑑標準難以建立。 3. 公辦民營學校制度的誘因不多，難以吸引民間。
三、 吳清山 (1999)	台北市國 民中小學 實施「公 辦民營」 之可行性 分析	文獻分析法 問卷調查法	(一)「公辦民營」之主要模式—管理合約、民間承包、BOT、特許學校。 (二)台北市國民中小學實施「公辦民營」以「特許學校」較為可行。 (三)制定「特許學校法」為推動之依據；頒布「特許學校申請作業須知」，提供有志辦理特許學校之教師或家長申請之準則；研訂特許學校評鑑準則。 (四)「公辦民營」的學校經營理念，可說是時代進展和社會需求下的產物；也可視為對公立學校經營的不滿和反動。提供家長們另類教育選擇機會，但衍生弱勢族群之受教權是否，造成另一種教育機會不公平。(續後頁)

表 2-4-1 國內公辦民營學校發展之相關研究 (接前頁)

研究者	研究題目	研究方法	研究結果
四、徐志誠(2000)	臺灣中部地區國民小學教師對服務學校公辦民營模式態度之研究	文獻分析法 問卷調查法	(一)「公辦民營」之主要模式，以「簽約外包」與「特許學校」等兩種。 (二)教師對「特許學校」模式在組織效能之預估高於「簽約外包」模式。 (三)教師認為特許學校模式相對於簽約外包模式，較能符合員工需求。 (四)教師認為特許學校模式變革之因應行為較簽約外包模式正向積極。
五、陳正益(2000)	國民學校公辦民營之研究	文獻分析法 訪談調查法	(一)以經濟學的角度探討國家在教育中的角色，政府介入教育事務，在程度上應盡量尊重市場，只有在私人所不能達成的情況下，才考慮介入，而非一味地扮演積極生產的角色。 (二)政府的過度介入，可能只會帶來更嚴重的「政府失靈」的問題。「國家介入教育」更不等於「國家來經營學校」
六、林玉芬(2001)	台灣省公立高中公辦民營理論分析與可行策略之研究	文獻分析法 問卷調查法	(一)大家對民間經營者的信心不足，宜從次要業務委託經營模式開始推動，再次推動特許學校模式，最後實施主要業務委託經營模式。 (二)研訂詳實法規，以利推動各項業務。 (三)辦理各項模式之配合策略。
七、洪榮進(2002)	台南縣市國小教育人員對學校公辦民營意見調查研究	文獻分析法 問卷調查法	(一)以「特許學校」及「B.O.T」兩種模式在台南縣市實施的可行性較高。 (二)大多數認為公辦民營學校在經費自主權、課程與教學、人事運作方面，應有更多的自主權。 (三)台南縣市的小學若實施公辦民營制度，應先運用於新設學校。
八、左逢源(2002)	台南市國民中小學教育公辦民營之研究	文獻分析法 問卷調查法 訪談調查法	(一)優先推展公辦民營學校，以BOT、契約外包最可行。 (二)開放公辦民營學校，最擔心經營目標不符合教育理念。 (三)加速立法落實公辦民營合法化。(續後頁)

研究者	研究題目	研究方法	研究結果
表 2-4-1 國內公辦民營學校發展之相關研究（接前頁）			
九、何杏雀 (2003)	彰化縣國民中小學委託民營可行策略之探討	文獻分析法 問卷調查法 訪談調查法	(一) 現行公立學校過度僵化的制度，不利於多元教育的發展。 (二) 為提供家長多元的選擇，鼓勵私人興學。 (三) 學校委託民營以「民間承包」是較適合的模式。 (四) 在法令未完備、宣導尚不足的情況下，宜先由小型偏遠學校試辦，再依其績效逐步推廣。
十、蕭琦蓉 (2003)	教育民營化發展趨勢及其在我國中小學實施之可行性研究。	文獻分析法 問卷調查法 模糊德菲法	(一) 教育民營化的實施模式以契約外包制為主，亦可考慮採多元型態發展。 (二) 教育民營化之委託單位宜由教育專業團體以及非營利機構負責。 (三) 研擬開放現行學區，提供家長教育選擇之機會。 (四) 充分授予學校自主權。

貳、小結

有關教育事業「公辦民營」相關之研究，綜合最近(1998-2003)之學術論文研究，針對下列三個面相歸納分析：

- 一、研究範圍：國內已進行研究之地區有(台北市、臺灣中部地區、彰化縣、台南市、台南縣)；已進行研究之學校類別有(國民中小學及高中)。
- 二、研究對象：教師、家長、教育行政人員、學者專家。
- 三、研究方法：文獻分析法、問卷調查法、訪談法等三種。
- 四、研究結論：

- (一)教育事業民營化的三大目標：增加多元選擇機會、促進資源合理分配使用、及提昇教育品質。現行公立學校過度僵化的制度，不利於多元教育的發展。
- (二)「公辦民營」之主要模式—管理合約、民間承包、BOT、特許學校等四種模式；「特許學校模式」的公辦民營方式較適合在台灣實施；小學若實施公辦民營制度，應先運用於新設學校；大多數認為公辦民營學校在經費自主權、課程與教學、人事運作方面，應有更多的自主權
- (三)教育民營化之委託單位宜由教育專業團體以及非營利機構負責。
- (四)「公辦民營」的學校經營理念，可說是時代進展和社會需求下的產物；也可視為對公立學校經營的不滿和反動。提供家長們另類教育選擇機會，但衍生弱勢族群之受教權是否，造成另一種教育機會不公平。

由上述研究可知，時代往前進是一個不可逆的歷程，教育不斷革新是有其時代的必要性，為有效運用資源，提升國家整體競爭力，國營事業民營化已成為不可抵擋的潮流。綜合上述研究之結論與建議，頗能在台北縣國民小學實施公辦民營運作時之參考，能讓台北縣處在新舊世紀轉型的過程中，各項教育改革工作，藉以提昇教育品質，培養學生的基本能力，強化教育競爭力。