

臺北縣國民小學 實施公辦民營可行模式及其運作之研究

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機

自十九世紀以來，從歐美各國陸續建立，國民義務教育由國家成立公立學校辦理，由國家公權力主導公共教育，藉以提高全民的知識、技能、愛國精神、及適應現代生活的能力。然而，第二次世界大戰後，各國國民義務教育的實施，或因逐漸不能適應時代的變遷，老態龍鍾的蹣跚步履為人所詬病；或是未能落實教育改革措施，導致中小學教育改革的呼聲不斷（張志明，1999）。因此引起一些專家學者對於「國辦國民教育是否最好」的質疑，尤其一九八〇年代以後，歐美新右派思想抬頭，認為政府有責任提供教育，卻未必能辦出最卓越教育的產出，反而「公私立並存」的教育制度才是最好的方式；不僅可充實教育經費、降低政府財政負擔，而且可以增加人民受教育之選擇權與自由權（朱敬一、葉家興，1994；周志宏，1995；曹俊德，1999；Friedman，1980）。

在時代潮流變遷下，公立學校的僵化、官僚化、績效不彰，為有

識之士所詬病，美國掀起一股教育改革浪潮，這是一種嘗試為學校組織變革的再造、學校經營型態革新的「公立學校民營化運動」，公辦民營的學校應運而生。在美國以每年 20% 的平均速度成長，民營化的形式包括契約外包、教育券、特許學校 (charter school)，或雇用私人管理公司經營公立學校等模式進行，其中以 1991 年創辦的艾迪生計畫 (Edison Project)，就是公辦民營學校結合政府力量與民間資源落實教育措施與學習成效一個最好的例子 (曹俊德，1999)。

就我國而言，近年來推動各項教育革新的熱潮更是蓬勃展開，民國八十三年民間的「四一」教改大遊行，揭開民間教改列車的序幕。行政院教育改革審議委員會提出「教育鬆綁、權力下放」為當今教育改革的主要理念，於八十五年所發布的「教育改革總諮議報告書」中，更具體建議：「學校雖有公私立之分，人才之培育應無公私之分；政府應在公辦民營、土地取得、公用社區資源、設校面積、學費收取、課程與教材編訂等項上，提供更自由且具誘因的政策環境，以促進民間資源投入教育事業」。

政府為順應教育多元化、教育鬆綁、權力下放的趨勢，大幅度修改了相關的教育法令。例如八十六年六月十八日公布施行的「私立學校法修正案」、民國八十八年二月三日修訂國民教育法第四條第三項「國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法由直轄市或縣(市)政府定之」、八十八年六月四日立法院三讀通過，由總統公布「教育基本法」，其中第七條第二項規定：「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。」由此可見，教育事業的發展，將以受教者為主要考量，

並且符合教育彈性辦學及民間營運之競爭原則，同時讓教育營運更具有挑戰性（張芳全，1999）。這兩條法令之公布，賦予各縣市學校委託私人辦理的法源，將公立學校委託私人辦理的契機。

由於這股教育改革風潮的激盪，國內人士開始思考傳統學校經營形態的轉型，希望以公辦民營的方式來經營，使教育資源充裕並提高中小學教育經營績效，減少政府不當管制，增加私人興學的保障（朱敬一，戴華，1996）。

張鈿富（2002）台灣地區教育政策與實施成效調查結果顯示：在中小學經營型態方面，1999年調查結果顯示，認為中小學經營應由縣市政府辦理占19.5%，由中央辦理亦占19.5%，由公辦民營者占39.9%，維持現狀者占21%。其中贊成公辦民營所占的比率與1998年的26.7%相比較，百分比有明顯的增加。2000年的調查贊成由縣市政府辦理者占28.7%，由中央辦理者占19.8%，公辦民營占22.9%，維持現狀占28.6%，有關公辦民營的議題，已略為降溫。2001年的調查意見贊成公辦民營的有25.5%，維持現狀的亦有26.7%。由1999—2001三年之統計資料顯示，民眾對公立中小學委託私人辦理贊成的約在25.5%—39.9%之間，這個趨勢值得深入探討。

目前國內民間組織或團體基於教育理念而自辦的森林小學、種籽學院等學校的成立，在教育目標、理念、課程、教學上，促使一般公立國民教育學校面臨許多的衝擊與反思。緊接著台北市、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，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」，有意願試辦公辦民營學校。台北縣業已於九十二年通過「台北縣立國民中小學委託民間辦理自治

條例」，正積極訂定相關的子法規（施行細則、契約範本、經營計畫書、評鑑實施辦法---等）。

公立學校委託私人辦理最主要的目的，在於適切的引進私人企業經營的理念，掙脫政府單位人事與經費法令的束縛，以提高辦學的自主性與教學的品質，可提供多元化的教育型態，供民眾多方的選擇，並可激勵公立學校，以提昇公立學校辦學的效能。

當教育鬆綁、權力下放、學校組織革新與再造成為當前教育改革之重要課題。學校受到「全面品質管理」(Total Quality Management) 理念，及「有效能的學校」(effective schools)之影響，在管理體系方面，需要有徹底「再造的概念」(concept of restructure)，探討如何改進公立學校經營型態。進行組織再造與改善公立學校經營績效，這是研究者研究本題目動機之一。

我們相信，「他山之石，可以攻錯」，要找出一套最佳的問題解決方式，若能借鏡於國內外的過去經驗，以達到事半功倍的效果。我們都知道，研究外國的教育有兩個重要的實用性功能，一是可以幫助我們更深一層了解本國的教育制度，二是對於我們尋求解決問題的策略將具有啟示作用與參考價值。本研究探討美國中小學教育實施公辦民營的現況、優劣點，以提供我國研擬國民教育公辦民營政策之借鏡與參考，這是研究者研究本題目的動機之二。

反觀，台北縣位於台灣的最北端，幅員廣大，人口數量居全國之冠，因此，國民小學之數量亦居全國之首。有鑒於台北縣某些學校因為地處偏遠，就讀人口少，交通不便，家長謀生不易，人口外流，造成學生不足，導致停止招生之命運，而使少數學校土地校舍閒置。台北縣政府已於九十二年制定通過「縣立國民中小學委託民間辦理自治條例」，縣府思考教育資源如何完善分配，從制度面來考量教育問題。

尤以政府教育經費負擔、經營績效與家長經費負擔最為一般人所關注。有必要做進一步深入研究，瞭解國內教育人員、家長、學者專家對於國民小學實施公辦民營之各項看法與意見，探討國民小學實施公辦民營之可行性、可能限制與所需之相關配套措施，作為未來公立學校組織變革及轉型時，可供規劃落實和檢視的參考依據，並提供主管教育行政機關擬定政策之參考，此為，研究者研究本題目的動機之三。

貳、研究目的

基於上述動機與體認，本研究的目的有下列四項：

- 一、依據公辦民營模式的相關文獻，探討目前我國在國民小學階段公辦民營實施情形。
- 二、瞭解國民小學公辦民營在台北縣實施之可行模式。
- 三、探討台北縣國民小學實施公辦民營，其經費來源、財務規範、課程與教學、人事運作、及招生範圍等相關問題與限制。
- 四、綜合研究結果提出具體建議，以供教育行政機關未來實施之參考。

第二節 待答問題與名詞釋義

壹、待答問題

依據研究動機及目的，本研究將探討下列待答問題：

- 一、台北縣國民小學實施公辦民營之必要性為何？
- 二、台北縣國民小學實施公辦民營之可行模式有哪些？
- 三、台北縣國民小學實施公辦民營其經費來源、財務規範、課程與教學、人事運作及招生範圍等相關規範為何？
- 四、台北縣國民小學實施公辦民營，在學校選擇上的優先順序為何？
- 五、台北縣國民小學實施公辦民營，可能遭遇的困境及解決的途徑各為何？

貳、名詞釋義

為使意義明確避免混淆，將本研究重要名詞釋義如下：

一、公辦民營學校

「公辦民營學校」(private management of public school)產生是受到公立學校的經營績效欠佳，科層體制的束縛與民間興學呼聲日高影響。係指一種由政府設立學校，委由民間團體經營的模式。它與公立學校和私立學校之經營型態不太相同，可視為介於半公半私的一種學校組織。

二、公辦民營學校實施模式

依現有文獻分析，目前實施「公辦民營」之可能模式，可分為下列四大類：管理合約、民間承包、BOT、特許學校（charter school），就相關名詞界定如下（吳清山，1999）：

(一)管理合約

係由教育行政機關與民間團體簽訂合約，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，民間團體依據合約來經營學校。這種方式，政府負擔教育經費，經營權操之在私人手中，民間團體以其本身經營能力賺取管理費。

(二)民間承包

係由民間團體向政府訂定承包合約，定期向政府繳交承包費，並由民間團體自負學校盈虧責任。

(三)BOT

係指建造、營運和轉移（Build, Operate and Transfer），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。

(四)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。

第三節 研究方法與研究步驟

本研究的研究方法採用文獻分析，並透過問卷調查及訪談等方法，以文獻分析來探討教育公辦民營的經營模式，再分析現今國內環境條件，根據國內環境條件，根據參考文獻所得編製問卷，建構問卷之架構。並透過訪談來驗證問卷調查的客觀性外，更強化研究的深度與價值。茲分別將上述三種方法說明如下：

壹、研究方法

一、文獻分析法

本研究文獻分析，將經由對文獻的蒐集、整理、歸納與分析，以探討台北縣國民小學實施公辦民營之意義、目的、背景、相關理論、條件、模式、策略，與國外教育事業公辦民營之現況做比較分析。

二、問卷調查法

本研究使用自編之「國民小學實施公辦民營意見調查問卷」，以分層隨機抽樣抽取台北縣公私立小學校長、主任、教師代表、

家長代表(九大區每區擇 10~12 校)，約 420 份問卷進行問卷調查。

三、訪談法

本研究之訪談分兩部分。第一部份訪談，針對在辦理公辦民營業務之(新竹、台北)縣市之教育行政人員二位，試辦中學校之校長三人為對象；第二部分訪談則以五位學有專精之學者專家為對象，配合問卷的內容採「半結構訪談」的方式，為進一步瞭解推動「公辦民營」的關鍵點，及協助建立「公辦民營」的重要核心概念和正確的方向，一方面強化文獻分析的內容，另一方面則補強問卷調查之不足，以提供未來實施「公辦民營」的參考。

貳、研究步驟

本研究之實施步驟，列述如下：

一、擬定研究計畫與進度

確定研究主題，界定研究目的與研究範圍，擬定研究計畫草案，經指導教授核定後，著手進行研究工作。

二、蒐集及閱讀相關資料

閱覽蒐集相關文獻，確定研究內容。

三、文獻探討與分析

針對蒐集之文獻進行研讀、探討與分析，確立本研究之理論基礎與研究架構。

四、設計發展問卷與擬定訪談大綱

由文獻探討之理論及研究目的編製問卷初稿，經專家效度、預試修訂問卷及訪談大綱。

五、進行問卷調查與訪談

問卷調查：採分層隨機抽樣方式將問卷郵寄學校，請各校之校長、主任、教師代表、家長填寫；第一部分訪談：針對教育行政人員二位、試辦中學校校長三位，進行半結構訪談；第二部分訪談：針對五位學者專家進行第二部分訪談，以確切反應各項問題的看法和意見。

六、資料統計分析

將問卷調查及訪談資料內容進行整理、統計、分析。

七、正式撰寫論文

對照文獻探討之內容與調查結果，進行討論，撰寫出本研究之結論，並提出建議。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

一、就研究內容而言

本研究定名為「台北縣國民小學實施公辦民營可行模式及其運作之研究」，因此研究的資料範圍，以文獻分析法探討國民小學公辦民營的理論基礎、實施模式、實施策略與可能限制，瞭解

美國及我國中小學教育實施公辦民營的現況及其優劣點。透過問卷調查、訪談，瞭解台北縣公立國民小學的校長、主任、教師、家長、教育行政、學者專家及新竹縣（新竹縣大坪國小）、宜蘭縣（慈心華德福教育實驗小學、頭城人文國小）等三所試辦學校的意見與看法，探究公辦民營學校在台北縣實施之可行性、可能的限制與所需之配套措施，以作為台北縣國民小學將來實施公辦民營學校之參考。

二、就研究對象而言

本研究對象主要包括台北縣公立國民小學的校長、主任、教師、家長、教育行政、學者專家及新竹縣（新竹縣大坪國小）、宜蘭縣（慈心華德福教育實驗小學、頭城人文國小）等三所試辦學校的校長。

貳、研究限制

基於時間、能力、財力及其他相關資源上的限制，本研究的問卷調查，僅針對台北縣國民小學教育人員進行抽樣；訪談實施僅針對台北縣市、宜蘭縣、新竹縣之相關人員，進行訪談，結果不宜推論於全台灣地區之小學教育或其他教育階段。

