

# 私立完全中學面臨的困境

陳怡鈞

國立台中教育大學教育學系教育行政與管理碩士在職專班

[yjchen1025@gmail.com](mailto:yjchen1025@gmail.com)

十二年國教將在民國 103 年上路，教育部也以促進高中職均優質化為目標，但 84 學年度開始試辦、為因應教育改革之要求廣設高中和社區化，由國中增設高中部改制而成的完全中學卻依然面臨許多困境（「一校兩制」，2011）。以下先整理相關研究中完全中學面臨的困境，而後再對私立中學面臨的困境進行探究。

## 一、完全中學面臨的困境

趙豐成（2005）經調查統計，探討完全中學校務行政推動上所遭遇之困難及其解決之道，發現完全中學大多均秉持「資源共享」理念，充分運用學校資源設備；但對訓輔人員而言，完全中學高、國中學生身心特質不同，是處理學生問題上最大的挑戰。

張梅雪（2003）經由文獻分析與訪談完全中學政策制定相關人員，針對完全中學於彈性學制與適性教育之成效指出，六年制學校是多元學制之一，但完全中學只是高中與國中的綜合體，未見實施六年一貫課程設計與教學教材，而且一校兩制校務行政難度高，學生異質性高，訓輔難以一貫標準。

綜合相關學者之研究及看法（戈伯元，2001；余雅芳，2009；呂本源，2012；周祝瑛，2003；涂順安，2002；秦夢群，1996；張梅雪，2003；教育部，2000a；程景添，2002；黃政傑、李隆盛，1995；董文章，2011；趙豐成，2005；鄭明宗，2005；羅文基，2002），可將我國辦理完全中學發展至今所面臨的問題與困境歸納說明如下：

### （一）在理念與目標方面：

1. 完全中學高國中部目標不同、學生素質不同，並存於一校，體制混雜，有其經營運作上的困難。
2. 完全中學學校定位困難，辦學重心易有偏頗，往往造成高國中部教師間的心結。

3. 完全中學的設立，有高中教育「國中化」之顧慮之產生。
4. 在升學壓力下，目標與定位落實困難。傳統以升學率為辦學績效衡量標準，影響完全中學政策的實現。例如若國中部學生選擇直升則無升學表現可供比較。
5. 國中部直升高中部人數比例的考量，如何才算適當，影響完全中學未來的發展定位，有待探討釐清。
6. 是否增設職業類科的考量。高中部若不設職業類科，則無法配合國中部技職導向之學生的就讀需求；若增設職業類科，則目前編制無法勝任。

(二) 在課程與教學方面：

1. 高國中部教師分別配課、排課的問題，且造成教師請假時安排調、代課不易。
2. 高國中部教師授課時數、鐘點待遇不一，造成教師心態不平衡。當國中部教師兼高中部課程時，其授課鐘點數仍以國中部規定。
3. 高國中部上課時間不等的問題。就上課時間而言，國中部 45 分鐘；高中部每節 50 分鐘，一校兩套鐘聲。有些學校為了統一鐘聲，上課時間皆調整為 50 分鐘，但國中部教師未減基本時數，造成不合理。
4. 高國中部課程銜接連貫的問題。高國中部課程落差太大，影響六年一貫課程的整合；國中小九年一貫課程與完全中學六年一貫課程如何調適的問題。
5. 國中部學生僅少數名額可直升高中部，教師亦無意願從事國、高中二部教學，導致無法整體規劃課程的一貫性。

(三) 在一般行政方面：

1. 學校名稱問題有待調整。完全中學名稱為高中，卻有國中部。名實不符，易遭誤解。
2. 完全中學學制涵蓋高國中部兩個不同階段的業務，業務量也倍數成長。部份處室組織員額不足、行政人員負擔沈重，完全中學員額編制應比一般普通高中寬裕才合理。
3. 教育主管單位支援不足，交辦業務又多。高國中部分屬不同教育主管單位，導致權責劃分不清，行政人員需參加兩種層級之相關會議，疲於奔命。完全中學應朝單一窗口整合方式努力。若有整合的困擾，至少應該增加主管科室間的橫向聯繫。
4. 目前全國完全中學組織編制並未統一，造成同為完全中學的組織人員在編制上差異甚大的情況的問題。依據「高級中學法」規定，完全中學的高國中部各依照一般高中與一般

國中的教育規章運作，但是，在組織規程準則、員額編制、授課節數、直升規定等授權由地方政府訂定自治規則規範。法理上雖有其依據，但實務運作上卻有困難。

5. 升學輔導與試務工作負擔較重。多元入學制度衍生向下招生考試、向上升學考試的龐大試務工作，特別是向上升學普通大學或技專校院，所需承擔的升學輔導與試務工作甚多。

(四) 在學生事務與訓輔方面：

1. 高國中部學生身心發展不同，訓輔與管教方式有別，易使學生產生比較與不平的心理。
2. 教官權責未有定論，是否兼負國中部學生訓輔管教之責，所扮演之角色、業務執掌與員額編制，都待釐清。
3. 輔導人力不足。完全中學輔導人力採高中編制，卻需處理高國中部全校輔導業務，業務繁重，影響服務品質。
4. 學校活動必須同時兼顧高國中部，較難處理。而且學校活動受限於場地、經費、人力，必須省略部分活動，犧牲學生權益。
5. 在社團活動方面，高國中部難以合併辦理。

(五) 在總務行政方面：

1. 完全中學的專科教室與教學設備，不如普通高中充實，經費似嫌不足。
2. 班級數與學生數太多，壓縮資源分享空間與品質，高國中部生在學校資源的使用待遇上有所不同，造成資源分配難以公平的爭議。

(六) 在人事業務方面：

1. 國、高中部教師是分開甄選，師資方面難以合而為一，且社會大眾仍存在著國、高中老師地位高低的迷思。
2. 師資來源、晉用、交流之限制；國、高中教師編制不同，造成國、高中教師資格相同，卻無法交流之限制。
3. 高國中部教師福利待遇有差異。
4. 完全中學改制時，資淺國中部教師因積分低而調校，造成師資老化現象。
5. 高中部教師流動率偏高，對教學品質影響頗大。

(七) 在會計業務方面：

1. 經費來源、補助多元化；法源依據不一。

2. 經費預算之分配及規劃複雜化、預算編列兩套標準，會計單位亦須編制兩套預算，且須分開執行處理。
3. 學校預算由地方政府負擔，然而地方政府財源拮据，縣（市）立完全中學的教學資源比不上國立高中。
4. 教師及行政人員課稅的問題，「一校兩制」產生困擾，扣繳繁瑣；國中部教師免稅、高中部教師應繳所得稅，各校處理方式不一，影響教師心態平衡。行政人員需繳稅且公務繁重，影響國中部教師兼任行政工作之意願。

全國教師會（2011）在苦勞網發表文章「十二年國教上路，完中資源還不補足嗎？」點出完全中學經營困境目前為止尚未解決，包括：一套行政人馬，兩套學制業務；法令依據不周延，組織員額未法制化；一校兩制，課程未銜接；欠缺經費挹注，教學、活動空間不足；專業輔導人力不足等，這些都是完中實際面臨之困境。

## 二、私立中學面臨的困境

近年來我國由於少子化的因素，加上經濟不景氣、失業率增加和產業外移，及廣設公立學校政策之多重影響下，私立學校招生不足的問題逐漸浮現。呂本源（2012）指出對公立高中職來說，學校經費均由政府負擔，學校無須擔心收支是否平衡，但就私立高中職而言，學校整體支出均由學生學費來支付，因此學生人數多、學校經費充足，能提供更多的設備或師資，相對的學生人數少，學費收入少，支付人事、水電等各項開支後，可能無力增加學校的設備，更有部分學校可能因學費收入不足，因而降低教職員的薪資福利，導致學校人員流動率高、各項工作負責人員不斷更換、造成校內師生的不安全感。所以，許多私立學校因為招生嚴重不足，導致學校運作產生問題，不僅無法維持學校的正常教學，學生的受教權及教師的工作權也產生影響。

羅文基、李坤崇（2006）研究私立高級中學在台灣後期中等教育遭遇到的困境有：1. 經濟不景氣和私立學校學費較高，招生將更困難；2. WTO 及 K12 教改促使教育市場開放競爭更加激烈；3. 公立學校擴增，將造成學校設備閒置、師資過剩的效應；4. 公立和私立高級中學教育資源嚴重落差，私立高中變革創新所需資本嚴重不足；5. 私校法規限制並未考慮市場

機制及顧客需求的學校定位，使經營條件不具彈性。

張文美（2006）認為，私立高級中學經營上面所面臨之困境有招生不足、財務拮据、師資流失與公共關係經營不易、品質控制不易、學校發展受公共政策影響等。

黃士嘉（2002）也指出，私立學校經營上的問題依情節輕重可分為三大類：教學問題（如晉用不合格師資、招生不足導致需併班上課等）、財務問題（如挪用公款、積欠教職員工薪資等）以及董事會運作問題（如派系鬥爭）。

綜合相關學者之研究及看法（汪家安，2006；行政院研考會，2010；張文美，2006；黃士嘉，2002），可將私立中學經營所面臨的問題與困境歸納說明如下：

### （一）招生方面之困境

1. 少子化時代、就學人口減少。
2. 教育市場開放的衝擊。廣設高中大學與高職轉型等教育政策，導致高中數量將供過於求，陷入招生大戰。公立學校挾其政府經費辦學的優勢，持續擠壓私立學校的招生空間。
3. 公立學校學雜費不到私立學校一半，在經濟不景氣的衝擊下，對學生及家長在經濟考量上有絕對的吸引力，使得私立學校招生處於不公平地位。

### （二）財務方面之困境

1. 教育資源（如政府補助）取得不易。公立高中由政府編列預算，經費來源充裕，各項教學設施完備。私立學校經費大部份需自籌財源，來自政府的補助有限。私立學校在經費不足的狀況下，師生所能享用的資源設備無法與公立學校相抗衡。
2. 國內社會缺乏捐資興學的風氣，所以私立學校主要經費來源仍賴學費的收入。而且關於私人捐助部份，對於公立學校的捐款，捐款人可享全額免稅，而私立學校捐款的免稅額度則有上限百分之五十。
3. 有些私立學校經營不善或在有心人士運作下，財務運作弊端叢生。

### （三）師資方面之困境

1. 私立高中一旦招生不足額，立即面臨減班、裁員等壓力，致使招生問題一直為私立學校經營的一大壓力，私立學校教職員常需負責招生業績。而公立高中教職員薪資穩固，且有退休保障，能吸引較優良師資。
2. 私立學校的師資外流問題一直存在，因教職員權益不如公立學校。公立學校教職員享

有等同公務員的福利待遇，私立高中則無。所以每年私立學校教師報考公立學校教師甄選的人數居高不下，致使私立學校幾乎淪為公立學校師資養成班。

3. 許多的學者專家紛紛指出公私立學校退撫制度的差異，造成私立學校人事不安定。如何增加優秀教師的誘因，擴大在校教職員工的保障機制、安定私立學校同仁的工作情緒（避免向公立部門流動），是促成私立學校人事安定的不二法門。公私立學校教師退休給付差異甚大，整理如下表1所示：

表1 公私立學校教師退休給付差異

比較項目	差異	公立學校	私立學校
退休申請條件	無	1.任職五年，年滿60歲者（所任職務有體能上限者，不得少於55歲） 2.任職滿25年者	同左
給付方式	有	任職15年以上，滿50歲者，可彈性自由選擇領取方式（一次領取、按月領取或依比例部分一次領取、部分按月領取）	僅能一次領取
基數定義	有	本薪加一倍	退休當時之薪級或保險薪給
基數計算	有	1.一次領取：53個基數為限，最高60個基數。 2.按月領取：基數70%為限，最高為基數之75%。	61個基數為限，最高81個基數
年資計算上限	有	35年，最多40年	30年，最多40年
公教人員保險 養老給付	無	保險年資×1.2個基數，最高36個基數 （即最高30年為限）	同左
一次領取 優惠存款	有	年息18%	無此優惠條件

註：公私立學校教師退休給付差異。修改自「提升私立學校退休制度公平性之研究—以中小學為例」，吳秀桂，2008。

#### （四）公共關係之困境

1. 家長和社會的負面評價。社會對私立學校的信賴普遍不足、對於私立學校的負面刻板印象，也成為私立學校在追求更大彈性自主時最大的形象阻礙。

2 少數私立學校董事會運作不健全、例如內部派系鬥爭，嚴重影響學校的經營發展。

## （五）教育政策影響

1. 國家需要私立學校來彌補政府教育資源的不足，又擔心私立學校從中營利謀弊，於是透過私立學校法等法令來規範、監督與管理。然而，過多的防弊規範反而限制了私立學校的發展自主性，也使私立學校在公私立學校競爭之中立足點不平等。
2. 教育單位基於考量學生的受教權，因此將私立高中職的學費上限訂在兩萬六千元上下，遠低於私立國中小的標準，讓須自籌經費以學費為主要收入來源的私立學校叫苦連天。
3. 多元多變的教育改革方案。傳統一試定終生的情形已成為歷史，取而代之的是多元升學的管道。這項政策顯示出學校特色將成為未來家長與學生選擇學校的主要因素，若學校無法與因應趨勢而持續以傳統辦學方式經營學校，則在未來招生方面恐將面臨失敗。

教育部推估，102 年度高一新生人數將跌破 30 萬人，剩 28.4 萬人，103 年 12 年國教上路，剩 26.8 萬人，接著逐年遞減，到 111 年時，剩下 20.8 萬人。因應少子化危機，教育部訂定高中職發展轉型退場輔導方案，依據此方案，高中職可以轉型推廣教育學校（社區大學）、分校分部、教師研究中心等；或做班別調整轉型，包括調整科別、推廣教育班、實用技能班、進修學校、產學建教合作班、附設幼稚園等班制。而目前共有二十校接受發展和轉型輔導，一所學校接受教育部退場輔導中，這一所學校 101 年已經停招，如表 2 所示，這二十一校中多數是「私立學校」（少子化，2013）。

表2 高中職發展轉型及退場輔導方案

學校學生人數	方案	學校數量
300到600人	發展輔導	14
100到300人	轉型輔導	6
不到100人	退場輔導	1

資料來源：研究者自行整理

陳啟榮（2011）指出當前我國私立完全中學數量趨近飽和，加上少子化的現象發酵與公立中學辦學績效的提升，私立完全中學關門倒閉是可預期的。許多體質不佳的私立完全中學面臨重大危機，計有：招生不足危機、財政拮据危機、教師流失危機，以及資源短缺危機。

綜上所述，公私立高中職在政府資源分配上是長期處於不平等狀態。如何全面縮短公私立學校及城鄉之教育資源差距，達成各校優質發展，以加強國中畢業生就近、適性入學之意願，為規劃十二年國民基本教育之重要課題；從社會福利及公平正義考量，弭平經濟弱勢之高中職學生學費差距亦成為規劃推動十二年國教須優先解決的問題。在十二年國民基本教育方案中設立了各種由繁化簡的入學方案，增加了國中升學的意願，然而教育資源的師資、補助款仍有不公平處，所以，政府由「學費齊一」方案逐漸地將資源分配公平化，不過現階段私立學校都尚處於資源落後的狀況下，如何達到應有的經濟規模，除了重新擬定招生策略外，更重要的是應當做好辦學績效，以提高競爭力（周祝瑛，2009）。

目前部分私立學校仍能招滿學生，甚至超收學生，而少數私立學校卻因招生不足面臨減班、減薪、裁員、甚而退場、整併、結束學校的命運，探究其原因，私立學校的招生行銷手法各有極大差異，私立完全中學須打造自己的形象品牌，由於十二年國教預定在103年實施，就讀完全中學可以透過直升進到高中部，而且未來高中高職都是免學費，對家長與同學是有利的，所以同學接受六年一貫學校完全的教育，對他來說不管是人格發展還是未來升學學科的競爭力，整體來說對他是有利的，這也是私立完全中學可以努力的方向。

### 參 考 書 目

- 戈伯元（2001）。 **臺北縣完全中學教育政策執行之研究**（未出版之碩士論文）。國立政治大學，台北市。
- 呂本源（2012）。 **少子女化現象對私立高中職校務經營策略之影響：以桃園縣一所私立高中為例**（未出版之碩士論文）。國立東華大學，花蓮縣。
- 涂順安（2002）。 **我國完全中學實施現況之研究**（未出版之碩士論文）。國立中山大學，高雄市。
- 汪家安（2006）。 **台灣高級中等學校行銷策略之研究**（未出版之碩士論文）。國立嘉義大學，嘉義市。

- 行政院研考會(2010)。**私立學校採公司化組織運作模式之可行性研究**。行政院研究發展考核委員會編。台北：行政院研考會。
- 吳秀桂(2008)。**提升私立學校退休金制度公平性之研究-以中小學為例**(未出版之碩士論文)。國立臺北大學，臺北市。
- 周祝瑛(2003)。**誰捉弄了臺灣教改?**。台北：心理。
- 周祝瑛(2009)。**邁向十二年國民基本教育—由繁化簡的高中、職免試入學方案**。**教育資料集刊**，42，25-42。
- 余雅芳(2009)。**台中縣市完全中學教師人際關係與工作滿意度之相關研究**(未出版之碩士論文)。國立臺中教育大學，臺中市。
- 陳啟榮(2011)。**私立完全中學之行政管理現況探究**。**經營管理學刊**，4，65-98。
- 秦夢群(1996)。**教育行政-理論與應用**。台北：五南書局。
- 程景添(2002)。**完全中學課程實施問題改進之研究**(未出版之碩士論文)。國立彰化師範大學，彰化市。
- 張梅雪(2003)。**我國完全中學政策及其實施之研究**(未出版之碩士論文)。國立暨南國際大學，南投縣。
- 張文美(2006)。**當前我國私立中學經營困難與永續發展之研究**(未出版之碩士論文)。樹德科技大學，高雄市。
- 董文章(2011)。**完全中學直升學生學業成就與學校生活適應之研究**(未出版之碩士論文)。國立彰化師範大學，彰化市。
- 鄭明宗(2005)。**完全中學組織變革關鍵成功因素之個案研究**(未出版之碩士論文)。國立臺南大學教育，臺南市。
- 羅文基(2002)。**我國高中職轉型綜合高中課程發展之研究**。**教育改革的未來**，12，105-122。
- 黃士嘉(2002)。**私立學校之問題、成因及其改善之道**。**教育資料與研究**，47，94-99。
- 趙豐成(2005)。**高屏地區完全中學校務行政推動問題之研究**(未出版之碩士論文)。國立高雄師範大學，高雄市。
- 黃政傑、李隆盛(1995)。**我國完全中學現況問題及其設立評估之研究**。台北市：國立台灣師範大學教育研究中心。

羅文基、李坤崇 (2006)。我國高職教育轉型與發展之探討。教育研究月刊，149，9-14。

一校兩制 完全中學鐘聲差很大 (2011 年 12 月 28 日)。中央社，大紀元。取自

<http://www.epochtimes.com/>

少子化...未滿百人高中職 教部協助退場 (2013 年 02 月 02 日)。聯合報。取自

<http://udn.com/>

全國教師會 (2011 年 12 月 28 日)。十二年國教上路完中資源還不補足嗎？。苦勞網。取自

<http://www.cooloud.org.tw/node/65667>