

2023年1月

第12卷 第1期

ISSN 2225-7209

本刊各篇評論均經匿名雙審通過

臺灣教育評論

月刊

Taiwan Educational Review Monthly

本期主題 高教公共化理念與實踐

高教公共化是國內十多年來的熱門話題，主要議論焦點在於擴充公立大學學生數、控管學費、扶助弱勢學生及落實校園民主化等。「十年政綱」於2012年擬定公布，主張推動高教公共化政策，擴展大專公共化程度，逐步調整公私立院校學生比例，以長期達成高教公校學生過半的目標。對大學學費則延續以往凍漲政策，著眼於提供競爭性經費補助各大專校院。但在少子化下，私校的看法不同，要求「公私同步減招」，共同解決高教問題。學費凍漲政策使得高教機構未能因應社會變遷需求調整學費，以致品質低落，十分嚴重。

到底高教公共化該如何定義，有何價值，現階段公共化焦點是否適切，如何落實，國際的高教公共化經驗如何，頗值得討論。因此，本期以「高教公共化」為主題，邀請專家學者加以討論，除了在理念上加以澄清，發表贊成或反對意見外，也討論具體實施策略，並對政策推動、法制、難題、因應策略提出深入的討論。此外，本期尚有日本、芬蘭、歐洲等地高教發展及高教公共化經驗之分享，頗值參考。

本期自由評論的文章，內容也相當豐富。高教、中小學教育、政策等方面，論及產學合作研究、數位學習、體育人才培育政策及教育評論特質。其中從哈佛教育評論稿約談論教育評論之公共性和專業性一文，對國內教育評論之撰稿及本刊之發展頗具參考價值，特誌一筆。



臺灣教育評論學會 出版

發行人

黃政傑（臺灣教育評論學會理事長）

總編輯

黃政傑（靜宜大學教育研究所終身榮譽教授）

副總編輯

葉興華（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）

執行編輯

賴光真（東吳大學師資培育中心副教授）

2023年度編輯顧問（依姓氏筆劃排序）

方志華（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）	翁福元（國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授）
王金國（國立臺中教育大學教育學系教授）	高新建（國立臺灣師範大學課程與教學研究所退休教授）
丘愛鈴（國立高雄師範大學教育學系教授）	張芬芬（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）
白亦方（國立東華大學教育與潛能開發學系退休教授）	張國保（銘傳大學教育研究所副教授）
成群豪（華梵大學校覽室助理研究員）	梁忠銘（國立臺東大學教育學系教授）
吳俊憲（國立高雄科技大學博雅教育中心教授）	游自達（國立臺中教育大學教育學系副教授）
李懿芳（國立臺灣師範大學工業教育學系教授）	黃秀霜（國立臺南大學教育學系教授）
林永豐（國立中正大學師資培育中心教授）	黃政傑（靜宜大學教育研究所終身榮譽教授）
林明地（國立中正大學教育學研究所教授）	鄭青青（國立嘉義大學幼兒教育學系教授）
胡茹萍（國立臺灣師範大學工業教育學系教授）	蘇錦麗（國立清華大學教育與學習科技學系退休教授）

2023年度編輯委員（依姓氏筆劃排序）

方志華（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）	梁忠銘（國立臺東大學教育學系教授）
王金國（國立臺中教育大學教育學系教授）	陳易芬（國立臺中教育大學諮商與應用心理學系副教授）
王雅茵（國立臺中教育大學英語系副教授）	程俊源（國立臺中教育大學臺灣語文學系副教授）
成群豪（華梵大學校覽室助理研究員）	黃政傑（靜宜大學教育研究所終身榮譽教授）
何俊青（國立臺東大學教育學系教授）	黃國鴻（國立嘉義大學數位學習設計與管理學系特聘教授）
吳俊憲（國立高雄科技大學師資培育中心教授）	葉川榮（國立臺中教育大學教師專業碩士學位學程助理教授）
吳錦惠（中州科技大學幼兒保育與家庭服務系助理教授）	葉興華（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）
李懿芳（國立臺灣師範大學工業教育學系教授）	詹勳育（國立臺灣師範大學工業教育學系助理教授）
阮孝齊（國立臺中教育大學教育學系助理教授）	蔡進雄（國家教育研究院研究員）
胡茹萍（國立臺灣師範大學工業教育學系教授）	鄭青青（國立嘉義大學幼兒教育學系教授）
翁福元（國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授）	謝金枝（澳門大學教育學院助理教授）
張芬芬（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）	魏炎順（國立臺中教育大學美術系教授）
張國保（銘傳大學教育研究所副教授）	

輪值主編

評論 黃政傑（靜宜大學教育研究所終身榮譽教授）

文章 成群豪（華梵大學校覽室助理研究員）

專論 賴光真（東吳大學師資培育中心副教授）

文章 葉興華（臺北市立大學學習與媒材設計學系教授）

當期執編 蘇元煜（臺中市大甲區西岐國小代理教師）

文字編輯 劉芷吟、許乃方、王芳婷、王一安（臺灣教育評論學會行政助理）

美術編輯 彭逸玟（臺灣教育評論學會兼任助理）

封面設計 劉宛莘（靜宜大學教學發展中心助理）

出版單位

臺灣教育評論學會

100234 臺北市中正區愛國西路1號（臺北市立大學學習與媒材設計學系）

電話：02-23113040 轉 8422 FAX：02-23116264

聯絡人：劉芷吟、許乃方、王一安

E-mail：ateroffice@gmail.com

出版地

臺北市

翻譯或轉載本刊文章須取得本刊書面同意

Taiwan Educational Review Monthly

Vol. 12 No. 1 January 1, 2023

Since November 1, 2011

Publisher

Hwang, Jenq-Jye (President, Association for Taiwan Educational Review)

Editor-in-Chief

Hwang, Jenq-Jye (Emeritus Professor, Providence University)

Deputy Editor

Yeh, Shing-Hua (Professor, University of Taipei)

Executive Editor

Lai, Kwang-Jen (Associate Professor, Soochow University)

2023 Advisory Board

Chang, Fen-Fen(Professor, University of Taipei)
Chang, Kuo-Pao(Visiting Professor, Ming Chuan University)
Cheng, Ching-Ching(Professor, National Chiayi University)
Cheng, Chun-Hao(Deputy Secretary-General, SITES. Former Dean of General Affairs, Hua Fan University)
Chiu, Ai-Ling(Professor, National Kaosiung Normal University)
Fang, Chih-Hua(Professor, University of Taipei)
Gau, Shin-Jiann(Retired professor, National Taiwan Normal University)
Hu, Ru-Ping(Professor, National Taiwan Normal University)
Huang, Hsiu-Shuang(Professor, National University of Tainan)
Hwang, Jenq-Jye(Emeritus Professor, Providence University)
Lee, Yi-Fang(Professor, National Taiwan Normal University)

Liang, Chung-Ming(Professor, National Taitung University)
Lin, Ming-Dih(Professor, National Chung Cheng University)
Lin, Yung-Feng(Professor, National Chung Cheng University)
Pai, Yi-Fong(Retired professor, National Dong Hwa University)
Su, Jin-Li(Emeritus Professor, National Tsing Hua University)
Wang, Chin-Kuo(Professor, National Taichung University of Education)
Weng, Fwu-Yuan(Professor, National Chi Nan University)
Wu, Chun-Hsien(Professor, National Kaohsiung University of Science and Technology)
Yiu, Tzu-Ta(Associate Professor, National Taichung University of Education)

2023 Editorial Board

Chan, Hsun-Yu(Associate Professor, National Taiwan Normal University)
Chang, Fen-Fen(Professor, University of Taipei)
Chang, Kuo-Pao(Visiting Professor, Ming Chuan University)
Chen, Yih-Fen(Associate Professor, National Taichung University of Education)
Cheng, Ching-Ching(Professor, National Chiayi University)
Cheng, Chun-Hao(Deputy Secretary-General, SITES. Former Dean of General Affairs, Hua Fan University)
Cheng, Chun-Yuan(Associate Professor, National Taichung University of Education)
Fang, Chih-Hua(Professor, University of Taipei)
Ho, Chun-Ching(Professor, National Taitung University)
Hu, Ru-Ping(Professor, National Taiwan Normal University)
Huang, Kuo-Hung(Distinguished Professor, National Chiayi University)
Hwang, Jenq-Jye(Emeritus Professor, Providence University)
Juan, Hsiao-Chi(Assistant Professor, National Taichung University of Education)

Lee, Yi-Fang(Professor, National Taiwan Normal University)
Liang, Chung-Ming(Professor, National Taitung University)
Shieh, Jin-Jy(Assistant Professor, University of Macau)
Tsai, Chin-Hsiung(Researcher, National Academy for Educational Research)
Wang, Amber Yayin(Associate Professor, National Taichung University of Education)
Wang, Chin-Kuo(Professor, National Taichung University of Education)
Wei, Yen-Shun(Professor, National Taichung University of Education)
Weng, Fwu-Yuan(Professor, National Chi Nan University)
Wu, Chin-Hui(Assistant Professor, Chung Chou University of Science and Technology)
Wu, Chun-Hsien(Professor, National Kaohsiung University of Science and Technology)
Yeh, Chuan-Rong(Associate Professor, National Taichung University of Education)
Yeh, Shing-Hua(Professor, University of Taipei)

Editors

Review Articles Hwang, Jenq-Jye (Emeritus Professor, Providence University)
Cheng, Chun-Hao(Deputy Secretary-General, SITES. Former Dean of General Affairs, Hua Fan University)
Essay Articles Lai, Kwang-Jen (Associate Professor, Soochow University)
Yeh, Shing-Hua (Professor, University of Taipei)

Managing Editor

Su, Yuan-Yu (Substitute Teacher, Hsi-Chi Primary School)

Text Editors

Liu, Chih-Yin; Hsu, Nai-Fang; Wang, Fang-Ting; Wang, I-An
(Assistants, Association for Taiwan Educational Review)

Publishing Entity

Association for Taiwan Educational Review (ATER)
No.1, Ai-Guo West Road, Taipei, 100234 Taiwan (Department of Learning and Materials Design, University of Taipei)
Tel: 02-23113040 ext 8422 Fax: 02-23116264
E-mail: ateroffice@gmail.com (Liu, Chih-Yin; Hsu, Nai-Fang; Wang, I-An)

Art Editor

Peng, Yi-Wen (Assistant, Association for Taiwan Educational Review)

Cover Designer

Liu, Wan-Pin (Assistant, Center for Teaching and Learning Development, Providence University)

Place of Publication

Taipei, Taiwan

All rights reserved. Translation or reproduction must obtain a written permit.

主編序

高教公共化是國內十多年來的熱門話題，主要議論焦點在於擴充公立大學學生數、控管學費、扶助弱勢學生及落實校園民主化等。民進黨看到高教過度私有化，公立大學校院比例偏低，中下階層家庭子女的教育負擔很沉重的問題，於2012年擬定公布「十年政綱」，主張推動高教公共化政策，擴展大專公共化程度，逐步調整公私立院校學生比例，長期達成高教公校學生過半的目標。對大學學費則延續以往凍漲政策，著眼於提供競爭性經費補助各大專校院。

2016年民進黨執政，到了2021學年，大一新生22.3萬，只有7.5萬人（33.6%）就讀公立大學。公校學生過半的目標是否變成跳票，備受質疑。但在少子化下，私校的看法不同，要求「公私同步減招」，共同解決高教問題。學費凍漲政策使得高教機構未能因應社會變遷需求調整學費，以致品質低落，十分嚴重。在大學深耕計畫裡面，各校常配合政策規劃提升高教公共性的方案，設定的目標是協助原住民族與弱勢學生入學、提供完整育才與經費補助及完善的學習和生涯規劃輔導，但效果尚待深入檢視。校園民主化是否在私校做得不夠，在公校走得過頭，也需要檢討。

到底高教公共化該如何定義，有何價值，現階段公共化焦點是否適切，如何落實，國際的高教公共化經驗如何，頗值得討論。因此，本期以「高教公共化」為主題，邀請專家學者加以討論，除了在理念上加以澄清，發表贊成或反對意見外，也討論具體實施策略，並對政策推動、法制、難題、因應策略提出深入的討論。此外，本期尚有日本、芬蘭、歐洲等地高教發展及高教公共化經驗之分享，頗值參考。

本期自由評論的文章，內容也相當豐富。高教方面，論及產學合作研究、大專校務研究及日本和中國大陸高教發展。中小學教育方面，論及參與式課程、數位學習、雙語教育、輔導人力、校長領導及師資量質隱憂。在政策方面，論及體育人才培育政策及教育評論特質。其中從哈佛教育評論稿約談論教育評論之公共性和專業性一文，對國內教育評論之撰稿及本刊之發展頗具參考價值，特誌一筆。

本期之出刊，先要感謝各文作者和審者之辛勞，也要感謝編輯部全體同仁的努力。當期執編蘇元煜多年來持續協助，特此致謝。相信本期教育評論觀點的提出，有助於國內教育改革和發展之促進。

第十二卷第一期 輪值主編

黃政傑

臺灣教育評論學會理事

靜宜大學教育研究所終身榮譽教授

成群豪

臺灣教育評論學會理事

華梵大學前總務長、助理教授

本期主題：高教公共化理念與實踐

封面

中文版權頁 / I

英文版權頁 / II

主編序 / III

目次 / IV

主題評論

- 林新發 楊旻睿 高教公共化的意涵與實施策略 / 1
- 劉源俊 「高教公共化」的商榷 / 9
- 何卓飛 我國高教公共化政策推動評議 / 14
- 成群豪 完善高教公共責任的政策法制 / 21
- 吳清山 高等教育公共化的難題與因應策略 / 28
- 謝金枝 高教公共化理念與做法 / 39
- 黃政傑 推動高教公共化提高公立大學就學機會之評析 / 47
- 梁忠銘 日本「教育公共化」的探討 / 57
- 楊思偉 日本高教公共化問題分析 / 63
- 于承平 從羅馬 2020 部長公報探討臺灣高等教育公共化 / 69
- 陳玟樺 芬蘭高等教育改革的關鍵路口：2009 年的《大學法》修訂 / 76
- 張碧如 臺灣高等教育市場化、公共化後的再思考 / 87

自由評論

- 湯堯 林念臻 大學產學合作研究趨勢之探究—以 Scopus1957-2022 年為分析對象 / 92

- 林鴻銘 臺灣大專校院校務研究單位之發展現況 / 101
- 池伯尉
- 董莊敬 日本高等教育的宏觀計畫與全球化人才之培育 / 107
- 陶 星 中國大陸教育現狀與建議 / 113
- 方志華 教育評論的公共性與專業性—從《哈佛教育評論》稿約談起 / 120
- 黃柏翰 公部門體育人才培育政策之評析與對策—以屏東縣三級五區 2.0 體育人才培育政策為例 / 127
- 沈慧美 原住民學校新校園運動參與式課程方案之個案研究 / 133
- 王金國 「推動中小學數位學習精進方案」的認識、認同與實踐 / 139
- 穆柏安 淺談國民中學雙語教育 / 145
- 吳佩璇 我國小型學校輔導人力挑戰之評析與對策 / 149
- 楊軒妮
- 葉淑貞 從 TALIS 談校長教學領導 / 153
- 楊怡婷 「一間教室三種教師」—談中小學師資的隱憂 / 158

本刊資訊

臺灣教育評論月刊稿約 / 164

臺灣教育評論月刊第十二卷第二期評論主題背景及撰稿重點說明 / 168

臺灣教育評論月刊第十二卷第三期評論主題背景及撰稿重點說明 / 169

臺灣教育評論月刊 2023 年各期主題 / 171

文稿刊載授權書、公開展示授權同意書 / 172

臺灣教育評論月刊投稿資料表 / 173

臺灣教育評論月刊撰寫體例與格式 / 174

臺灣教育評論學會入會說明 / 178

臺灣教育評論學會入會申請書 / 180

封底

高教公共化的意涵與實施策略

林新發

國立臺北教育大學教育經營與管理學系名譽教授

楊旻睿

國立臺北教育大學教育經營與管理學系教育政策與管理班研究生

本文旨在探討臺灣高等教育公共化的意涵與實施策略，擬從 Why、What、How 三方面加以論述，即：一、為何要推動高教公共化；二、高教公共化的意涵與特性；三、高教公共化實施之策略，茲分別申述說明如下。

一、為何要推動高教公共化

依經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 2 項第 3 款規定宣示，高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會。次依我國大學法第 1 條第 1 項規定：大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。教育部於 2018 年起推動兩階段之高等教育深耕計畫，第一階段即是全面性提升大學品質及促進高教多元發展，以提升學生平等受教權益，並期望大學培育出多元優質人才，進而帶動國家整體幸福與繁榮。臺灣為何要推動高教公共化，本文擬從以下五個緣由加以敘述。

(一) 符合高教發展趨勢

世界高教發展趨勢已由菁英教育逐漸轉變為大眾教育，臺灣甚至邁向普及教育。我國公私私立大專校院，1963 學年有 35 所，至 2009 學年大幅增加至 164 所，2021 學年有 149 所（其中大學 126 所、學院 11 所、專科學校 12 所）（教育部統計處，2022a）。另從 2020 學年度我國高級中等學校應屆畢業生升學情況觀之，普通科與專業群科升學人數占應屆畢業生升學人數 9 成以上，整體升學率達 86.2%（教育部統計處，2022b），高等教育淨在學率達 74.41%（教育部統計處，2022c），顯示臺灣高教發展，已循 Trow（1973）模式顯現擴張為大眾教育現象。因大專校院數之大幅擴充，造成高教結構改變、資源稀釋等現況問題，此外，臺灣復面臨少子女化之挑戰，故高教發展亟需創新變革，以提升競爭力及符應臺灣當前高教發展趨勢。

(二) 配合社會人力需求

基於當前社會發展進程，臺灣已由農業社會、工業社會，知識社會邁向創新社會、風險社會，當前社會人力需求之特性，已由過往的體力、技術，轉為知識社會核心競爭力所強調之創新，及創新社會所著重之素養，以及風險社會所需之道德+素養+應變。為配合臺灣社會人力需求，國家應協助大專校院培育具知識融

合、技術集成之跨領域專業及素養人才。

（三）紓解所得差距壓力

根據行政院主計總處公布之家庭收支調查結果分析，2021 年臺灣每戶所得高低差距達 6.15 倍（行政院主計總處，2021）。如按所得 5 等分位區分，2018 年平均每戶教育支出占每戶可支配所得之比率，所得後 20% 之教育支出僅新臺幣（下同）2,815 元，占可支配所得之比率為 0.82%；所得前 20% 之教育支出為 57,226 元，占可支配所得之比率為 2.73%（行政院主計總處，2018）。上開調查資料顯示，所得差距對投入教育資源之影響程度，是故高教公共化之推動，可使學生就學負擔減輕，改善教育支出占家庭所得比率過高之問題，有助於紓解所得差距之壓力、減少家庭與個人接受高等教育之負擔，使國民接受高教之機會更為均等。

（四）因應供需失衡問題

囿於近二三十年來，臺灣整體經濟發展趨緩、教育經費有限等因素，加上少子女化趨勢，大專校院數快速增加，導致招生門檻降低、大學質量失衡，高教資源產生排擠效應，進而衍生學歷文憑貶值、出現學用落差、產業人才斷層等供需失衡問題。如促進高教公共化之推動，可依社會經濟發展需要來決定培育專業人才及進行適當資源分配。

（五）高教已成公共產品

根據財政部公布之 2021 年財政統計年報可知，政府投入教育經費占政府總支出之比率約為 17.5%，僅次於社會福利經費之 23.7%（財政部，2021）。顯示政府國家亦積極挹注教育經費。又高教是整體社會之一環，其教育成果係由社會所共同分享，因此由國家承擔投資高教之角色，實有其必要性，其目的係為服務與滿足國家社會之需求，亦可將之視為國家提供之公共財。

二、高教公共化的意涵與特性

基於當前高教發展趨勢及前述推動高教公共化之緣由，以下針對高教公共化的意涵與特性，申述如下。

（一）高教性質應具公共性

現代文明國家係以增進、實現和維護全體公共利益為目的，高等教育承擔人才培養、科學研究及服務國家社會等公共事務，且是引領國家社會公共需要的公

共領域。因此，高等教育之公共性具有公開性、公正性、公平性、公益性（黃彬，2015）等特性，且應具有實現全體人民共同利益之公共性價值。

（二）學校辦學應具公益性

高教組織之任務應具有公益使命，高教辦學係為提升教育品質、健全學校發展，以培育多元專業人才、促進社會公益和進步。故大專校院辦學需維護社會公共利益、提升公共服務品質，並應具有大專校院社會責任及公益性之特質。

（三）學校經營應非營利性

依司法院釋字第 382 號解釋理由書闡明，公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，除公權力外，具有部分機關之地位，非屬營利事業；而私立學校係為國家執行教育權，提供教育選擇機會，並以提高私校之公共性為重要發展目標，此在私立學校法第 1 條亦有明文規定。故大專校院經營具有非營利性之特性，並以促進國家發展為宗旨。

（四）學校收費應具普惠性

根據教育部公布之教育統計指標之國際比較，2021 年國立大學校院（不含醫學院）每學年學雜費範圍介於 42,140~60,520 元；私立大學校院（不含醫學院）每學年學雜費範圍介於 58,000~113,828 元（教育部統計處，2022d）。相關資料顯示公私立學校之學雜費差距已有縮小趨勢，然為達到高教公共化之目標，仍必須透過國家投入公共財政之支持，使學校收費具普惠性，提供國民就學及公平選擇之機會，落實教育公平化理念。

（五）學費調整應具合理性

依教育部訂頒之專科以上學校學雜費收取辦法，現行規定學校得審酌財務狀況、助學機制及辦學綜合成效，提出年度之學費調整方案報部，教育主管機關則參酌學校教學成本及受教者負擔能力，依行政院主計總處公布之相關指標，合理核定調整學費。政府對於高等教育是否合理調整學費，應綜合考量國家關鍵發展政策、政府資源分配差異、學校辦學屬性、經濟弱勢族群等因素，使學生所支付之學費，獲得相對應之教育品質回報。

（六）高教教學應具博雅性

大專校院長久以來具有教學、研究、服務與推廣之基本功能，因應變動和創

新社會來臨，教學由原強調知識、技術層面，轉為注重能力、情意、態度和價值觀統合之素養（林新發、林寬豪，2021）。高教教學為符應未來發展需求，在人文博雅知識基礎上，更應著重具備學科專業知能、實踐能力與素養，以達成跨域博雅教育之理想，進而將專業人才學術領域之影響力帶入國家社會，促進共同利益之發展。

(七) 招生對象應具普遍性

依現行高教多元入學方案，大專校院系所依其特色選擇招生管道，訂定招收條件、招收志向、興趣與能力相符之學生；學生則依其志向、興趣與能力選擇適合之大專校院系所就讀，提供所有學生多元選擇及適性發展的高教機會。故為落實高教公共化之公開、公正、公平等特性，我國高教招生對象應具普遍性，招生管道及入學方案並應實踐多元參與及民主選擇之特性。

(八) 所系整合應具互利性

因應當前少子女化造成生員不足之現象，大專校院囿於經費、師資、課程等資源稀釋困境，應透過所系整合規劃，除能活絡校內所系資源，有效融通、運用學校人力資本，進而跨校或跨國進行策略聯盟合作，對規模較小之系所及學校，應能提升整體經營效能之互利性，且有助於促進科際整合之跨領域研究及學術創新發展。故透過所系整合之互利性，提升學校整體教學及研究品質，更是作為高教組織追求公共化之實踐基礎。

(九) 資源分配應具效益性

受全球化新自由主義思潮之影響，高教規模快速擴張，進而衍生教育資源分配不均等問題。為促進高教公共化之推動，國家可依社會經濟發展需要來決定培育重點專業人才之資源分配，抑或視國家整體資源及各校推動資源整合情形，有效運用教育資源，以解決前述學用落差、產業人才斷層等供需失衡問題，並藉由資源分配提升高教競爭力及辦學效益。

(十) 學生學習應具多元性

因應全球化、AI 人工智能化、多元社會不同價值觀及網路媒體快速變遷，亟需培養具跨領域專業能力及具批判思考力之優質人才。大學為符應社會趨勢及產業需求，必須透過發展辦學特色、創新教學方法及多元跨域課程，引發學生學習熱情，提升自主學習能力，進而發展學校多元特色，培育學生多元思維，成為多元跨域素養之複合型人才。

三、高教公共化實施之策略

以上界定高教公共化的意涵與特性，進而就推動高教公共化，提出以下實施策略供參考。

（一）擴增推薦甄試方式之招生名額比率

為保障經濟弱勢學生之受教權，可藉由擴增推薦甄試方式之招生名額比率，透過特殊選才管道，著重不同教育經歷之錄取機制，招收經濟弱勢、特殊境遇、新住民等，逐步由過往經濟扶助之補助措施，提升至建構完善就學之機會。

（二）降低助學貸款利息並提供工讀助學金

為協助學生安心就學，減輕就學費用籌措負擔，在不增加政府額外支出之前提下，同時考量物價指數波動、畢業生就業狀況及償還能力等，規劃降低助學貸款利息。並為使經濟弱勢學生得同時兼顧課業與生活所需，提供工讀助學膳食金等勵學協助機制，使其不再為籌措就學或生活費用而耽誤學習機會，藉由高教培育過程翻轉自己的未來。

（三）修訂教育經費編列與管理法預算占比

依教育經費編列與管理法第 3 條第 2 項規定，各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 23%。為培育優質創新人才，提升國際競爭力，應適時檢討提高教育經費編列之法定下限至 25%，俾有助於確保高教公共化之落實，確立政府投入高教資源之主體地位，發揮整體社會對高教投資及推動之效益。

（四）增加補助績優公私立大專校院經費

國家為全面協助大專校院提升教育品質，縮小公私立大專校院教育資源之差距，可藉由提供績優公私立大專校院之獎補助經費，優化教學與完善師資結構，避免學校為降低教學支出成本，大量改聘專案、兼任教師，影響辦學品質。如由國家協助大專校院建構更為優質之就學環境，亦是促進高教機會均等的有效實施策略之一。

（五）推動大專校院系所整合以發展特色

因應全球化之高教競爭，強化大專校院辦學特色，有利於學校招生與經營發

展。藉由校內系所整合，擴大系所經營規模，除優勢互補、降低單位學生成本，提升資源使用效益外；在教學、研究方面，亦可形成較完備之跨領域創新研究團隊，俾更加突顯系所原有之特色和優勢。

(六) 大專校院實施校務評鑑並配合改制

大專校院實施校務評鑑可協助學校自我定位、發現優劣勢並強化發展特色，藉由對學校教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項之整體評鑑，以確保學生學習權益、提升辦學品質及競爭力。並針對校務評鑑結果及整體高教系統之資源管理，進行組織變革及改制調整。

(七) 依學校評鑑成績核定系科招生人數

大專校院申請各學年度招生名額總量，得視學校配合國家重大政策、依大學評鑑辦法或專科學校評鑑實施辦法規定，經評鑑結果完善或績效卓著等辦學情形，核定系科招生人數，以提高學生、家長選擇辦學績效良好學校之機會。

(八) 適度調整公私立大專學雜費及招生數

為維持高教品質，大專校院財政基礎可透過教育經費編列與分配，擴充學校財務來源，並建立強化弱勢助學措施，使學生不因經濟因素而影響就學權益。又為因應生員減少及招生缺額問題，得階段性酌減招生人數，透過國家經費補助強化學校特色發展，提升辦學品質；並得視學校辦學績效、師資質量等，適度調增招生人數，以確保大專校院財務狀況與永續發展。

(九) 鼓勵大專校院整併及招收境外生員

鼓勵大專校院整併主要有三個因素：(1)少子女化，生員短缺；(2)大專校院數量過多，資源稀釋；(3)學校規模較小，財務經營困難。而大專校院整併之成效則歸納有：(1)適度提升聲譽；(2)提升未來競爭力；(3)產生規模經濟效應；(4)快速形成綜合大學；(5)增加學生跨域選修和互動機會（林新發，2017）。因此，大專校院整併產生之規模經濟效應，有助於提升學校競爭力。未來並應積極招收外籍生及境外生等海外人才，拓展本國師生國際觀，促進學校與國際接軌，提升學生國際移動力。

(十) 擴大高教公共化程度鼓勵企業捐助

國家社會對高教經費及資源之支持，學校相應提出財務成本、投資效益等回

饋資訊，落實成果共享之公共利益，並鼓勵學校積極爭取外部資源，促使企業或社會各界人士捐助公私立大專經費，並給予一定額度免稅優惠，以發揮公私協力效益，穩定就學協助機制，進而有效促進社會流動之正向功能。

四、結語

高等教育是國家未來經濟發展與提升國際競爭力之重要關鍵，國家基於增進公共利益之必要、促進高教就學與公平選擇之機會，藉由探究高教公共化的意涵與特性，歸納推動高教公共化之實施策略，以有效提升高教品質及創新發展，為國家社會提供多元面向之服務，促進社會流動之正向功能，進而提升國際競爭力。

參考文獻

- 行政院主計總處（2018）。平均每戶教育支出占每戶可支配所得之比率。取自https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_Y07.pdf
- 行政院主計總處（2021）。家庭收支調查報告。取自<https://win.dgbas.gov.tw/files/all.asp?year=110>
- 林新發（2017）。大學院校整併的成果、問題與因應策略。臺灣教育評論月刊，6(1)，17-24。
- 林新發、林寬豪（2021）。前瞻高教的變革與治理——大專生應具備之關鍵素養。臺灣教育評論月刊，10(1)，44-58。
- 財政部（2021）。財政統計年報。取自https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/110%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/31030.pdf
- 教育部統計處（2022a）。大專校院概況統計。取自https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=4396A90696381274
- 教育部統計處（2022b）。高級中等學校應屆畢業生升學就業概況調查。取自https://stats.moe.gov.tw/files/investigate/high_graduate/109/109high_graduate_ana.pdf
- 教育部統計處（2022c）。高等教育淨在學率。取自https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=40045DB8A5562915

- 教育部統計處（2022d）。教育統計指標之國際比較。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2022/i2022.pdf
- 黃彬（2015）。大學公共性的困境與重建。《高等教育研究》，36(5)，1-7。
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.



「高教公共化」的商榷

劉源俊

東吳大學名譽教授

首先要對「公共化」這一名詞作一番商榷。查這一名詞並不見於國家教育研究院的《學術名詞資訊網》，可以判定是近年某些人創造出來以利宣傳的主張。該名詞裡有個「化」字，卻並不適當¹；既無明確定義，各人對其認知乃見仁見智，誤會在所難免。

此名詞出現較為正式的場合，是蔡英文於 2012 年第一次競選總統時所發布的《十年政綱》；其中「教育」部分，訴求高教政策改革方向為「擴大高等教育公共化程度：一、逐步調整公立及私立院校的學生比例，長期達成公立院校學生數過半的目標。二、公立大學應提供一定名額及學費優惠或獎學金，優先招收在地高中職畢業生，……。三、因應少子化形成的私校退場趨勢，協助私立院校轉型、整併與退場，……。」²既然「擴大高教公共化程度」的主要訴求是「使公立院校學生過半」，可猜想「高教公共化」一詞的語意當是「高等教育全面公辦」。

據教育部統計，2022 學年度大一新生 22.3 萬人中，約 7.5 萬人（33.6%）就讀公立大學。臺灣高等教育產業工會為此曾於 6 月 21 日舉辦記者會，抨擊公立大學院校的比率偏低，中下階層家庭的教育成本負擔沉重，而該〈教育政綱〉「承諾跳票」。

事實上，世界各國的高等教育實施情況迥異，各有千秋：有些國家裡的高教幾乎全面公辦，主要是歐洲諸國（以德、法、英等國為代表）與其各國當年的殖民地，以及具「共產主義」背景的諸國（以中國大陸為代表）；在其他國家裡，則公辦與民辦並行（以美國、日本為代表）。大體上這兩類國家的高等教育有基

¹ 「XX 化」這樣的名詞本出自日文對英文抽象名詞“-lization”的翻譯，例如「理想化」(idealization)、「專門化」(specialization)、「一般化」(generalization) 等等。學術上用作概念時或日常用來概述時，「XX 化」之類的詞固有其用處，如「異化」、「少子化」之類；但若被拿來作口號去宣傳，就大有可議。例如「自由化」、「民主化」、「科學化」等等常是政客或食洋不化學者們「託以為亂正名」的「奇辭」；又如「現代化」(modernization)、「全球化」(globalization) 這些，則是西方謀略家製造用來宣揚現代西方國家價值觀的「惑言」。

國人近年也自造了許多「XX 化」的名詞，作為口號或主張，許多大有可議。例如把「注重國際交往」說成「國際化」，詞義不通；把「重視電算教育與行政」說成「資訊化」，扭曲中文；把「前瞻未來」說成「未來化」，更莫名其妙！至於「通識化」、「全人化」、「全視化」、「深碗化」之類名詞，詞意不明，卻足以欺唬師生與大眾。

行政院教改會 1996 年 12 月提出《教育改革總諮議報告書》，開頭就揭櫫人本化、民主化、多元化、科技化、國際化的大方向；但由於這「五化」定義不明，終至淪為口號。教育部 2014 年 11 月提出《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，幸見其中不再有「XX 化」等的口號，至少有所匡正。

² 見 <http://iing10.blogspot.com/>

本的差異：前者以培育菁英人才為標的，後者則趨向普及。其中牽涉到的問題，是「魚與熊掌不可兼得」—由於高等教育的投資大，所以若要以公辦為主，就只能培育菁英；但若要普及，就必須鼓勵民間興辦。公辦又有政府辦（官辦）或政府組成的非政府公共組織辦兩大類的差異，英國諸大學就屬後者³。

1994 年「四一〇教改聯盟」推動的「廣設高中大學」之所以不切實際，就因為它是一「魚與熊掌兼得」的主張—既要普及又要公立，這會使政府的財政不勝負荷。1996 年底《教育改革總諮議報告書》針對這一主張的對策是：「高等教育容量的適度擴充允宜持續；其中公立學校的成長宜減緩，私立學校則可以較大幅度擴增。」⁴換言之，教改會當時對擴充大學容量是開綠燈的⁵，但傾向鼓勵民辦的高等教育⁶。

以下提出幾方面的分析，認為臺灣的高等教育應兼重公辦與民辦。

（一）首先，從歷史角度分析

西學東漸期間，在中國土地上引進西方高等教育，是晚到 1900 年前後的事。查 1920 年前在中國大陸上設立的大學，除滿清政府設立的北洋（天津）、交通（上海）、北京、山東、山西諸大學及 1910 年代北洋政府在各地設立的六所國立高等師範學校與西北大學外⁷，多屬民辦；其中包括基督新教教會設立的十三所、舊教

³ 英國政府於 1992 年成立「英格蘭高等教育撥款委員會」（The Higher Education Funding Council for England, HEFCE），乃是一非政府的公共組織（non-departmental public body），負責分配政府經費給各大學。委員該會於 2018 四月結束，取而代之的是兩個新成立的非政府公共組織「聯合王國研究與創新公署」（UK Research and Innovation, UKRI）與「學生公署」（Office for Students, OfS）。

⁴ 該《諮議報告書》在〔綜合建議·第一節教育鬆綁：解除對教育的不當管制〕的「具體建議（五）」提「高等教育鬆綁」，說「從社會整體及個人需要觀察。我國的高等教育都應繼續擴充。……讓私立學校部分自由調節，以適應社會的需求。」又在〔綜合建議·第四節好還要更好：提升教育品質〕的「具體建議（四）」提「提升高等教育品質」。其中對廣設大學的議題是這樣回應的：「在擴充容量的過程中，彰顯各類學府的獨特功能：為滿足高等教育需求，高等教育容量的適度擴充允宜持續；其中公立學校的成長宜減緩，私立學校則可以較大幅度擴增。在擴增過程中，各種不同類型的高等教育學府宜因應需求，平衡發展。……」

⁵ 查從 1989 年（大學入學考試中心成立）到 1997 年（《教育改革總諮議報告書》剛完成）這八年期間，臺灣每年出生人數總維持在 32 萬之譜，相當穩定。但 1998（虎年）與 1999 兩年的出生人數陡降為 27 萬與 28 萬，問題才開始浮現。總之在 1990 年代，「少子化」的幽靈還沒有降臨到臺灣，因而儘管有「公共化」或「公私並存」的不同主張，除了極少數有遠慮之士外，朝野幾乎一致訴求「廣設大學」。這使得大學（包括獨立學院）的數量自 1997 年的 78 所（包括大學 38 所、學院 40 所），在 7 年間遽增為 2004 年的 145 所（包括大學 75 所、學院 70 所）。當少子化到 2016 年開始實質衝擊到高等教育，大家這才猛然警醒，但為時已晚！

⁶ 教改會於同天發表的《第四期諮議報告書》在「強化高等教育的市場機能」項，還提到「對私立學校的設立，考慮由『核定制』改為『報備制』。」

⁷ 六所高等師範學校分別為北京師範大學（北京）、中山大學（廣州）、武漢大學（武漢）、南京大學（南京）、四川大學（成都）、東北大學（瀋陽）的前身。

設立的一所⁸、以及其他民間人士成立的至少六所⁹。當時由於政治不安定，公辦大學多不上軌道，於是民辦大學擔負了高等教育的主要責任。後來由於戰亂及大陸赤化，全數民辦大學都改成了公辦，是為史上的悲劇，在此不贅。

中華民國政府遷臺之後，除於 1945 年將臺北帝國大學改制為國立臺灣大學外，1946 年先後設立三所省立大學—臺灣省立師範學院（臺北）、臺灣省立農學院（臺中）及臺灣省立工學院（臺南）。到 1954 年，私立東吳大學法學院、私立高雄醫學院及國立政治大學先後設立；到 1955 年，私立中原理工學院、私立東海大學及臺灣省立法商學院先後立案招生；其後的發展不必在此細述。

此外，政府在臺灣最早設立的專科學校是臺灣省立臺北工業專科學校（1948），然後陸續有私立淡江英語專科學校（1950）、臺灣省立臺北護理專科學校（1954）、臺灣省立屏東農業專科學校（1954）、私立銘傳女子商業專科學校（1957）、私立實踐家政專科學校（1958）、私立世界新聞專科學校（1960）等校的設立；其後的發展也不必在此細述。

總之，這裡要表明的是：民辦高等教育是臺灣高等教育發展中重要的一環，多年來為國家在培育人才、減輕財政負擔、解決社會問題上有重大貢獻。

（二）其次，從法理角度分析

查《中華民國憲法》第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」第 163 條規定：「……其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」第 167 條規定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者。……。」換言之，中華民國是鼓勵民間興學的國家。又，1974 年 11 月 05 日制訂的《私立學校法》第一章第一條明寫：「為增加國民就學機會，獎勵私人捐資興學，並謀私立學校之健全發展，特制定本法。」該法 2007 年 12 月 18 日全文修正時將文字改為：「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法。」其中很清楚承認民辦學校已然具有「公共性」及「自主性」的特質，而立法旨意是希望更「提高」之。

⁸ 基督新教教會設立的包括聖約翰大學（上海）、東吳大學（蘇州）、文華大學（武昌）、協和醫學院（北京）、滬江大學（上海）、金陵大學（南京）、之江大學（杭州）、華西協和大學（成都）、華南女子大學/文理學院（福州）、嶺南大學（廣州）、福建協和大學（福州）、金陵女子大學/文理學院（南京）、齊魯大學（濟南）及燕京大學（北京）。基督舊教設立的是震旦大學（上海）。

⁹ 其中有中華大學（武昌）、中國大學（北京）、朝陽大學（北京）、復旦大學（上海）、南開大學（天津）、廈門大學（廈門）；1920 後，又有大同大學（上海）、大夏大學（上海）與光華大學（上海）等校。

再從《國民教育法》及《高級中等教育法》的內容看，則顯然高等教育並不屬國民教育。既然不屬國民教育，當然應該鼓勵民間興辦—國民教育階段的中、小學，不也都許可民間興辦麼？

（三）最後，從現實角度分析

在臺灣目前的體制下，公辦學校並非法人，因而處處受到政府各部門（特別是教育部）的箝制，很難辦得好。於是，公辦就幾乎等於是官辦（政府辦），公辦大學乃是「公共營造物」，不可能自主。又由於必須配合政策（所謂「國家發展」），公辦大學多常受政府各部門委託從事計畫，其教授又常被延攬出任公職。這使得公辦大學比民辦大學更容易培養出汲汲經營而自私的教授—趨向計功謀利，偏重考量市場。

而又由於沒有理事會之類的組織設計，公辦大學校長的遴選過程往往受制於校務會議甚或全校性投票的設計，而成為校內教授們結幫爭權的場合¹⁰；更由於政府提供的辦學經費不足，募款本領遂常凌駕其他因素，而成為公辦大學遴選校長的重要考量；大學於是瀰漫市儈氣¹¹，逐漸異化，而不復是提升文化的重鎮。

未來少子化的衝擊將一年比一年嚴重。而由於公辦大學的學費遠較民辦大學為低廉，可預見許多民辦大學將接連倒閉¹²。當公辦大學不再面臨民辦大學「力爭上游」的競爭時，勢將更加向下沉淪！

更者，目前公辦大學太多（國立大學共 45 所），每所大學分配到的經費因而稀釋；其後果是，公認為最好的國立臺灣大學在全球的大學或研究機構排名竟都位於一百開外，遑論其他大學。預見將來政府的財政將日益困難，前景恐每況愈下。

作了以上分析後，以下提出五點結論與建議：

1. 高等教育的辦學理念不可定於一尊，公辦與民辦應該並行。不管是公辦還是民辦，我們的大學都應該超然於政治、宗教與財團之外，致力提高教育與學術的水準，提升社會的文化。培育人才與研究學術本來就是為公不為私的良心事業，是高等教育的真諦。有了這層認識之後，就應察知「高等教育公共

¹⁰ 從近年各國立大學校長的遴選過程，就可看出。

¹¹ 現今大學爭相辦理「碩士在職專班」及「高階管理碩士班」（EMBA）等以增加財源，並緊密政商聯繫，就是明顯的事例。

¹² 因而不出幾年後，公辦大學招收的學生數自然會過半，前述高教工會所質疑的〈教育政綱〉「承諾跳票」，根本不成其為問題。

化」這一口號，定義既不明確，又不切實際，實不適宜提倡！

2. 應當積極推行合併措施以減少國立大學的數量¹³，使資源集中，謀求提高公辦大學品質。也有必要減少公辦大學的招生名額，使未來在少子化浪潮的衝擊中，讓一些優良的民辦大學得以存活並健全發展。
3. 《大學法》應當大幅修訂，使公辦大學朝「學校法人」方向改變，其上設置理事會，俾減少政府干預；《私立學校法》也應當從觀念上大幅修訂，拋開「財團法人」這一不適當的名號（直接稱「學校法人」可也），也拋開「私立」一詞的惡劣印象（改稱「民辦」）。總的目標是，無論是政府辦或民辦，要能讓教育家及學者願意且能夠出來領導辦學。
4. 為提高民辦大學的「公共性」，應在《民辦學校法》中規定民辦大學的董事會中須有代表政府的學者參與，以昭公信。
5. 為提升大學的水準，應適當提高學費。但同時，為避免中下階層家庭的教育負擔過重而助長社會不公，政府應該根據《憲法》第 161 條的規定的精神「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」改變目前根據計畫審查獎補助大學的做法，而將其中大部分經費挪作獎學與助學金，直接補助學生。

綜而言之，「高教公共化」的提出本屬善意，但其語意既不明確，於法、於傳統、於國情皆有扞格，乃致難獲共鳴。本文嘗試正本清源，釐清觀念，並提出建議，庶幾有利於臺灣高等教育的進步。



¹³ 關於國立大學系統的建置，可借鑑愛爾蘭國立大學系統，請參考筆者另文：劉源俊，〈論臺灣「大學系統」的現況與未來〉，《臺灣教育評論》，2022，11(1)，頁 12-18。

我國高教公共化政策推動評議

何卓飛

佛光大學校長暨管理學系講座教授

一、前言

德國學者 Dahrendorf（1965）提出「教育是一項公民權利：呼籲積極的教育政策」（Bildung ist Bürgerrecht：Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik），來自於「教育公民權」的觀點，促成德國高等教育1960年代後朝向大眾化的路線發展，各國不約而同的從菁英走向大眾教育。我國自1995年410教改聯盟提出廣設高中大學以減輕學生升學壓力，增加學生就學機會之建議，與高教公共化之目標若合符節。政府除大量擴增招生名額外，也核准多所私立大學之增設及專科改制技術學院，扁政府時期還推出一縣市一公立大學之政策。大量擴增高等教育規模，反造成大量稀釋補助私立大學校院教學資源，遑論提升教育品質。又當高等教育普及化，多數文化和經濟不利弱勢家庭子女進入學費較高的私立大專院校，卻必須承受較低的教育預算補助及較高的學雜費支出，形成高教資源反向重分配現象，至今政府仍未有良策，對於所謂的高教公共化造成一些負面的影響。

蔡英文總統於2012年首次競選總統時曾提出「教育政綱」，訴求擴大「高等教育公共化」程度，盼達成公立院校學生數過半的目標。只是時至今日高教公私立學生比，仍是1：3，招致部分教團及相關人士的不滿（沈育如，2022）。而教育部於2017年提出高教深耕計畫主軸之一，也納入了高教公共化議題。

我國政府歷來對公私立高等教育的態度及政策作為，常是重公立而輕私立，為提升高教品質與國際競爭力，行政院高等教育宏觀規劃委員會（2003）提出多項高教改革政策方案，後納為教育部高教政策計畫甚或編列特別預算推動執行。惟各項計畫之評選補助，率以競爭性方式辦理，反形成優勢公立大學補助更優，而弱勢學校貧者愈貧的現象，在目前弱勢學生就讀公立大學比率遠不及中高家庭社經地位的學生狀況下，也形成教育無法達成向上流動與脫貧的情形，也違反了高教公共化之目標、精神。

好的現象是教育部（2017）提出高等教育深耕計畫，其中為提升高教公共性，提及為使社會大眾檢驗大學辦學成效，大學應建立完善校務專業管理（IR）機制，強化自我課責及監督，定期將辦學資訊公開。另為增強高等教育促進階級流動之功能，大學應擴大辦理弱勢學生學習輔導，精進相關就學扶助等措施。為因應高齡化社會的來臨，應建立完善的高齡教育學習體系，共同加值國家人力資源的發展。很顯然地，教育部對於大學公共化的內涵豐富了許多，但其計畫實施的結果是否達成公共化本質目的？該計畫所表現實質內容與經費占比又是否相稱？執行效益如何？確有探討之必要。故本文以問題探究方式，就實務面之執行現況進

行探究，並以法理、文獻探討、文件分析法就我國高教公共化意涵與政策推動提出相關看法與建議。

二、高教公共性之意涵及政府推動之政策理念

所謂的「公共性」，詹中原（2006）以三個不同的因素來分析「公共性」，並說明公共組織的特徵，分別是環境因素（公共組織缺乏市場的競爭，並受立法、司法等規範），組織與環境的互動（公共組織之生產常涉及外部性、懲罰性、獨占性等），以及組織角色、結構與過程（公共組織需以公共利益為目標，並需對民眾公平、回應等），以此作為瞭解高等教育公共性的基礎。

而對於高等教育的公共性的討論，Feeney & Welch（2011）探討了「在公立和私立研究型大學實現公共性」（Realized Publicness at Public and Private Research Universities），Lee（2017）旨在「了解高等教育機構的公共性：公立大學是否比私立大學產生更多的公共成果？了解高等教育機構的公共性。」。至於 Saito（2018）則「重新闡明全球世界中高等教育的公共性」（Rearticulating the publicness of higher education in a global world）。傳統上國立大學是政府依國家任務設立，並編列預算支持，本就具有公共性；至於私立大學的公共性方面，學者黃政傑（2016）曾探討國內部分私立大學的反公共性作為後提出強化私大公共化建設性建議。

就法理面而言，林依仁（2021）主張高等教育為公共資源（或公共財）者，因其具備共享性、使用者間不存在敵對競爭關係，無法分割成使用者之「持分」。此一公共性不僅為公共財政議題、且為政策性決定。在我國大法官的憲法解釋案中，對於私立學校之存在價值，有「擔負作育人才之重任」（釋字第 131；157 號解釋）；其相關法令規範之目的在於「健全校務以謀教育事業之正常發展」（釋字第 207 號解釋）；又稱「教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性」（釋字第 659 號）。

另依《私立學校法》規定私立大學係受捐資成立，其捐資目的即是將其財產捐資公共使用，即私立學校成立之初即已具備公共性，且教育部對於私人興學又透過法制予以監督其辦學績效，必要時予以嚴密監管或接管，認定私立大學校院具備公共性的本質。其次論及教育公平，蔡金田（2012）認依《私立學校法》第 1 條第 1 項規定：「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會。」但為回應私校正派辦學者之需求，針對評鑑成績優良私校予以鬆綁，遇其辦學出狀況時再隨時收回其放大之自主權。由此觀之，私校經營先要有公共性，又要有優質辦學證據，才能升高自主性，若失去公共性，就會被嚴密控管（黃政傑，2016）。

綜合觀之，高等教育公共性是政府機關在維護高教公共公平利益前提下，較高度地以立法、司法規範影響大學校院的運作、決策模式與方向；以公共利益為目標，對所有人負責，且維持大學校院培育社會人才之社會正義角色。政府機關應盡可能地以教育預算大量挹注高等教育，促使高等教育促進人權、重視多樣性、反對歧視，確保學生不論其因地域區位、性別、社經地位、族群等，均能獲得公平就學機會，意即公共性目標在於達成教育公平、促進社會流動與大學辦學成效。

三、我國高教公共化執行之爭議與困境

依據 OECD（2022），OECD 國家公共教育總支出平均（從小學到高等教育）占政府總支出的 10.6%，大約在 7%到 17%，雖然教育部已揭櫫高教公共化的訴求，並納為深耕計畫主軸之一來推動執行，但該主軸方案經費卻僅占全計畫的 1/5 弱，實際上國內對高教公共化之執行與論爭仍不時可見。

高教公共化與否的論爭，學者王方（2010）認為先進國家無論從社會學功能論、衝突論，抑或是從「經濟個人主義」（economic individualism）與「社會公平」（social equality）意識形態，都有長期的辯論傳統。我國也同樣因不同的立論基礎或意識形態立場，一直存在著論爭。近年來，由部分學者及大法官之相關釋憲案可以看出憲法在新自由主義（neo-liberalism）的影響下，教育逐漸成為市場中買賣交換的商品，不贊成國家干預，應盡量減少對大學的管制，讓大學具有人事、財務、學術自主權，讓大學相互間具有競爭機制，以辦學品質、特色與績效獲得市場的認同（戴曉霞，2001），讓社會民眾有選擇性，由市場決定高等教育機構的進退場，政府似乎只需維持穩定的秩序，大學也才具有強的競爭力。實務上由下列的敘述即可得知，我國高等教育自由化學者及政府官方，則基於提升高等教育之國際競爭力趨勢，而支持教育市場化立場。從較早的 1994 年大學法修正通過授予大學自主權限，其後有一連串憲法對大學自主的解釋文；2000 年政府全面推動國立大學校務基金制度，鼓勵國立大學自籌經費，並給予經費更大的自主使用彈性；2004 年行政院高教宏觀規劃委員會提出之規畫藍圖與策略，更是一個市場機制的典型案例：政府陸續提出競爭性的獎補助計畫，如研究型大學整合計畫、五年五百億國際一流大學計畫、特色性國際級研究中心計畫及教學卓越計畫、典範科技大學計畫、彈性薪資方案等，讓大學功能與定位上自行區分，在自主更大彈性空間。政策計畫執行過程中，也受到政治、社會、經濟因素，或公共化訴求，而對大學又有限制性作為。如頂大計畫實施二期後，社會氛圍有鑑於高等教育的 M 型化現象愈趨嚴重，再加上私立大專院校對於民意機構的反應，抗議政府對於私校補助的忽視，讓政府理解到競爭性計畫之推動，造成公私立大學間之經費分配差距愈擴大。總體言，這些計畫是肥了國立大學，卻瘦了私立大學。對私校學生而言，這些政策作為確實造成資源反向重分配、不公平的反公共

化之狀況。

社會公平意識形態則強調政府有責任保障國民基本的權益，國家干預是改善社會不公的重要方法（王方，2010）。高教工會或有關人道主義、弱勢團體等類之教團，站在反教育商品化、反教育市場化，強力支持教育公共化之立場，主張大學應是由大學成員（包括教師、職員工、學生等）共同參與、民主決策與自主管理之公共機構，無論是政府、校內師生或利害關係人都應共同關注校務的運作與發展，而政府也在民意壓力與責任要求下不得干預大學學費的調整，並要求大學重視弱勢學生之助學措施，以朝向高教公共化。在實務上，最明顯的幾項政策作為，就是 2005 年教改聯盟提出廣設高中大學，以減輕學生升學壓力、增加學生入學機會，其後政府便大量擴充大學招生名額，快速的同意增設私立大學等；其次是因陸續受到美國雷曼兄弟案、國際金融海嘯、失業率提高問題、通貨膨脹等，而長期的凍漲大學學雜費、限制大學專案教師的聘用與要求薪資的調漲、以及端出高等教育深耕計畫。該計畫中要求大學在「善盡社會責任」、「提升高教公共性」及「落實教學創新」等目標，納入大學校務發展計畫內。只是計畫的八成經費是用來發展「學校多元特色」，二成的經費推動高教公共化，其經費比率極低。以獎補助經費作為誘因，確有宣示效果，也能吸引大學對公共化的關注。但較可議的是，該計畫中對於獎助弱勢學生之經費，卻用競爭性方式視學校自籌經費能力，以 1：1 的方式補助之，從而造成較無募款能力之學校，卻要讓弱勢學生承擔助學補助金減少的後果，這與教育公共化意旨有違。另從私立大學校院協進會理事長何明果（2022）在私立大學校長會議中，演說「少子化、公共化與私校經營」的報告中指出，政府推動高教公共化的措施是以凍漲學雜費與增加學生就學機會作為主要手段，從 2005 年開始到 2019 年的 15 年間物價指數漲幅高達 15.98，但公私立大學累計未調整之基本調幅達 13.768%。再者私立大學校院學生數占了大學總人數 6、7 成，這些政策作為，很明顯的是補助杯水車薪，影響更大的是稀釋了教育資源。想要達成讓弱勢生更公平均等的教育機會、公平良好的教學品質，達成社會向上流動的公共化目標，只覺得是緣木求魚。

高等教育或學術發展任務究屬於國家或私人事務，如援引衡酌各國與我國之橫向比較與時序發展來看，國家高等教育任務中，雖確認公立大學必須履行責任之實踐，然而私立大學參與服務承擔，卻也為法理與實務上不爭之事實（李依仁，2021）。因此對於高等教育的發展，政府的政策作為也在公共化與自由化之間擺盪著，無法精準正確的掌握拿捏，這確實令人憂心。惟蔡總統與政府關注於高教公共化之議題，政府對於高教公共化亟應思考當前之困境，須要有清楚的理念與決策作為。

四、結論與建議

綜合前述，我國高教公共性之推動執行存在諸多的爭議性，高教公共性與競爭及與自治自主間非屬完全互斥或不相干之關係。就學術性有關事項獲有自主自治，方能發展出各自互異的多元成果。從觀察大學法與私立學校法對私人興學之期待可知一方面興學理念性為特殊之法益保障，唯有珍視與保障其創辦初衷，始有私立學校多元化可能；其辦學價值就應遵循公共與自主、學術研究與人才培育之責任。而他方面則導引其提升文化、服務社會、促進國家發展與增加國民就學及公平選擇機會等目的責任。

茲就我國推動執行高教公共化提出建議如下：

1. 理念上：應建立高教公共化的共識
 - (1) 認知對教育部門而言，支持每個學生的公共投資方法比基於市場競爭創造贏者多與輸者少的方式更好。以確保所有受教者都能獲得公平、優質的教育機會。
 - (2) 釐清並共同確認高教公共性利益範圍，政府與相關利害關係人非無限制的介入，以維護大學自主性。
2. 實務上：應保障以每生受教權為基礎的公共化行動
 - (1) 落實高等教育人才培育功能分類分工，確保每位學生依其興趣、性向及專長志願獲得入學門檻機會公平。政府應無分公私立大專校院，依據學生家戶所得標準分配，充分支持弱勢學生兼顧學業與生活各項就學所需補助。
 - (2) 參酌愛爾蘭模式，優先編列執行高教公共性計畫中達成公平性目標的預算，若有餘裕經費，才規劃執行其他競爭性計畫補助。並訂定消除高教反重分配現象計畫，扭轉高教反公共性教育現象。
 - (3) 學費政策應避免政治性干擾，除公共性目標預算外，維持大學間公平競爭，應從財源整體性觀點去衡平學費趨同的低度競爭，亦即從激勵獎助與有限允許財務自主方式，兼顧大學財務自主與學生承受之能力。
 - (4) 鼓勵各高等教育機構讓利害關係人多元參與校務並公開校務資訊。
 - (5) 以第三方高教評鑑機構評鑑各高教機構之高教公共性措施及教學品保以及各項獎補助計畫績效，公開評鑑結果以代替政府之規範與管制，減少政府之干預，讓高等教育機構同時兼顧公共性與自由化。

- (6) 政府監督並非取代，監督之作為須把握一定方向與保持一定距離，制定各項補助計畫辦法規範，應避免國家干涉其學術教學活動。
- (7) 國內少子化大趨勢無可避免狀況下，在提升學生進入國立大專校院數比例之同時，對於私立學校之發展機會或退場機制應有更周延的策略。

參考文獻

- 王方（2010）。金融海嘯挑戰：對傳統勞動者地位取得理論與社會安全體系的省思。2010 金融海嘯下－人力資源管理之挑戰研討會，中華人力資源發展學會。臺北市。取自 http://hrda.tidi.tw/picture/com_data/big5/2010N.pdf
- 教育部（2017）。高等教育深耕計畫。臺北市。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=333F49BA4480CC5B
- 蔡金田（2012）。國民中學教育公平實施現況探究。教育理論與實踐學刊，27，173-218。
- 戴曉霞（2001）。全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，47，301-328。
- 林依仁（2021）。私立大學學費之管制與財務自主性。東吳法律學報，33(1)，1-68。
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 沈育如（2022）。教團：高教公共化未達目標籲政府提對策。國語日報。臺北市。取自 <https://www.mdnkids.com/content.asp?sub=1&sn=7359>
- 何明果（2022）。少子化、公共化與私校經營。2022 私立大學校院校長會議手冊，9-21。
- 詹中原（2006）。公共政策問題建構過程中的公共性研究。公共管理學報，4，12-21。
- Dahrendorf, R. (1965). *Bildung ist Bürgerrecht : Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*. Hamburg, Germany:Nannen.

- Feeney, M. & Welch, E. (2011). Realized Publicness at Public and Private Research Universities. *Public Administration Review*, 72(2), 272-284.

- Lee, Y. J. (2017). Understanding Higher Education Institutions' Publicness: Do Public Universities Produce More Public Outcomes than Private Universities?: Understanding Higher Education Institutions' Publicness. *Higher Education Quarterly*. 71. 10.1111/hequ.12120.

- OECD (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487

- Saito, H. (2018). Rearticulating the publicness of higher education in a global world in D Proctor & L.E. Rumbley (Eds.): *The Future Agenda for Internationalization in Higher Education: Next generation insights into research, policy, and practice*, 168-176. New York: Routledge.



完善高教公共責任的政策法制

成群豪

華梵大學助理研究員

臺灣教育研究院社副秘書長

一、前言

目前我國仍未落實公教分途，大學是否為機關屬性的爭議仍在。依法，公私立大學俱是教育機關，大學仍須以機關身分遵行法令為行事基底，在依法行政前提下，本文將高教之公共責任理念分為「公共性」和「公益性」兩個範疇，先進行法規與政策檢視，繼而從實務層面盤點相關現象與問題，並提出相關建議。

司法院釋字 382 號（1995）指出：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依《私立學校法》經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，...，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，...亦具有與機關相當之地位」。《行政程序法》（1999）規定各級各類行政機關必須確保「依法行政」之原則，其所稱行政機關，「係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織，而受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」，所以公私立大學都是教育行政機關，適用各級各類機關「依法行政」之基本原則。又，司法院釋字第 659 號（2009）說：「教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性」。綜此，大學校院從事教育事務須依法行政，且需具備高度公共性與強烈之公益性。

我國《大學法》（1993）中除了大學宗旨之一的「服務社會」，尚無明文觸及高等教育應具有公共責任的文字。在《私立學校法》（簡稱私校法）（1997）立法意旨中則載明為「促進私立學校多元健全發展，『提高其公共性』及自主性...」，同時因私校具有財團法人身分，《財團法人法》（2018）中也明示，「本法所稱財團法人，指以「從事公益為目的」，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人」，「違反財團法人設立許可條件之規定者應撤銷或廢止」，故私立大學校院依據財團法人法和私校法，必須具備「公益性」，並儘量提高其「公共性」。

二、法規與政策之檢視

大學具體落實公共責任仍須建立法制化之基礎，僅具宣示性的法制，近乎道德勸說。參酌歐洲高等教育部長會議發布的公報“Towards the European Higher Education Area”（2001），引用波隆那宣言（Bologna Declaration）將公共責任（public responsibility）含意解釋為政策法規（regulations），本文將高教機構需具備高度公

共性與強烈之公益性，立意歸納為高等教育的公共責任，並據此檢視現行教育法規。

（一）公共性

近年教育部對私立大學校院的財政支助逐年增加，主要針對學校的「辦學績效」及「政策配合」給予獎補助款（私立高級中等以上學校獎勵補助辦法，2015）透過「教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫」，連同專案性補助，對私校的經費補助，由 2014 年 225 億元成長至 2019 年的 263 億元（教育部即時新聞，2019）。檢視各私立大專校院（不含宗教研修學院）2020 學年的財務，直接來自政府機構的補助款，占學校總收入比率超過 20% 以上者計有 24 校，達整個私立大專校院總數 109 校的 22%（教育部大專校院校務資訊公開平臺）。私大既然有相當程度的收入來自於政府的公共撥款，且取得條件為私大教育需「配合政策」，故私立大學具有公共性質殆無疑義。

相對於只針對私大在法律層面強調應有公益性及公共性，公立大學根據《國立大學校院校務基金設置條例》（1999），明定校務基金之來源有「政府撥款」及「自籌收入」（包括政府科研補助或委託辦理之收入）兩種，前者屬政府循預算程序之公共撥款，後者雖為學校自籌收入，亦需進入校務基金管理系統，屬性定為政府特種基金，編製附屬單位預算；所以公立大學無論財源何屬，均必須遵循政府預決算、主計、審計及人事等相關法律，接受主管機關的直接管理，不能憑學校自籌收入之多寡認定公立大學可以減少其公共性；何況仰賴政府公共經費之撥款及補助達 5 成以上之國立校院比率，仍高達 52.94%，長期仍呈成長趨勢（王幼萍，2020），公立大學之公共性更為理所當然。

公立大學公共性體現於其財務治理的政府公共財務政策，私大除了機關性質，更直接訴求其財政收入的公共經費比率，公私立大學均獲得公共財政支持，當然應善盡公共責任。2018 年起教育部推動的「高教深耕計畫」，臚列出包括「提升高教公共性」等四大目標，這是高教政策層面一次以明文強調高教公共性的計畫。深耕計畫的提升高教公共性，內涵有「濟助弱勢學生就學、促進社會流動；調降生師比，改善專兼任教師比例；辦學資訊透明化、私大增設公益董事及私大董事會應投入教學資源」等項目。估不論其中的「調降生師比、改善專兼任教師比例」列為公共性之適格與否，此計畫以公共經費挹注公私立大學，雖有一部分採取普遍性原則，大部分仍然採用近年來盛行的競爭性經費運作機制，採取績效指標考管方式，給予考核通過的學校經費補助。這種讓各大學透過競爭取得績效指標來達成公共政策目標的做法，與高教公共責任的意義有無相左，值得探討。

以大學公共責任中之公共性而言，即使如高教深耕計畫的公共性目標，也迄

未進入高教法制體系，對大學而言，公共性的制度性保障顯然不足。

（二）公益性

《大學法》明定大學以「研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展」為宗旨，其中「服務社會」的直接文字意義庶幾接近一般公認的公益性質，因此可視為大學法中對大學需具備公益義務的法律宣示。

《私校法》規定，董事會、董事長、董事違反法令或捐助章程，或私校董事會因發生糾紛無法開會，教育部得命其限期改善，屆期不改善或改善無效，教育部得聲請法院於一定期間停止或解除學校法人董事長、部分或全體董事之職務，另在社會公正熱心教育人士中指定若干人推選董事「重組董事會」，這種重組的董事會，通常稱之為「公益董事會」（俞清埤，2016），但目前除了高教深耕計畫中，有在高教公共性制度面臚列「增加公益董事」措施，迄今尚未在法律層面明定此一正式名稱。故而私立大學公益董事會僅屬教育行政機關之權宜措施，從私大公益性運作功能來看，僅能稱為最低密度的公益監理舉措，並充滿權宜補救色彩。

《私校法》明定「公益監察人」制度，學校法人獲教育部之獎、補助總額達學校法人前一年度歲入總額 25% 以上或總額達新臺幣 1 億元以上，且其董事長、董事、監察人、所屬學校校長或其他主辦、經辦相關業務之人執行職務，有違反私校法或相關法令，致影響學校或學校法人正常運作者，教育部得加派社會公正人士充任該學校法人之「公益監察人」，並根據「學校財團法人公益監察人指派辦法」（2014）指派充任公益監察人。公益監察人應為學校法人與所設學校之最大利益，依法行使職權，保持超然獨立、公正態度及善盡保密義務。這是在私校法人或學校取得高額政府撥款卻違法亂紀情形下，公權力得介入規範董事會的補救措施。此乃對私校應從事公益目的之財團法人法採取的衡平原則，屬於私大公益性上的消極因應。

教育法制是教育政策合法性的呈現，然公私立大學均應具備公益性的文字敘述，未曾在教育相關法律中出現，現正運作中的高教深耕計畫雖揭示了高教公共性的目標，但依然採取經費引導，未見有關大學公益性的法制引導。下一步或應是進行大學公益性的法制化建構，將可以促進大學公益性的行動方案如大學定位、大學分類、大學聯盟等納入高教相關法制。

三、大學公共責任之現象與問題

基於權責分立，完善公共責任的條件應來自於完善的公共權力，亦即需具備

完善之政策法規。就此視角，再檢視握有政策權力的公共當局（public authorities），以期洞悉大學公共責任當前現象與問題。

（一）法制保障不足

公共性、公益性均屬於偏向價值認定的概念規範性（或價值性）之不確定法律概念，也是法律形式中的一種概括規定，從前節中的法律和政策分析，直接以大學的「公共性」、「公益性」列為法條表述者俱為宣示性條款，也包含了《大學法》。雖然《私校法》有針對私校董事會公益性，教育主管機關監理行為之消極因應與權宜補救措施，但徒法不足以自行，若公私立大學按照行政機關行政必須有明確之法律授權（即法律保留原則），大學公共責任，呈現如此低密度法律保留，顯然對於公共性和公益性的實踐有不周之虞，也是前節所述公共性、公益性的法制欠缺完備，制度性保障有所不足。

（二）欠缺政策論述

教育法制是教育政策合法性的呈現，立法不及者最低程度應訴諸政策，但觀察大學公共性和公益性的議題，當局長期欠缺政策論述，偶見學術界針對高教「公共性」的涵義及其內在屬性之研究性論述，則各有觀點，尚未形成社會共識，「公益性」則在高等教育「市場化」、「產業化」等新自由主義風潮驅動下，討論度顯得聊備一格，高教公共責任政策在前述法制要求和制度保障層面上幾屬空窗狀態，政策論述亦顯得薄弱。觀察教育主管當局施政慣性，多為「配合」政府政策，達成特定的計畫目標，未能形塑出全方位的高教整體發展願景，自然難將高等教育價值與教育哲學融入政策法制。大學公共責任即使在法制上尚未周延，仍應在政策論述上多所著墨。

（三）未能掌握時機

高等教育運行與國家社會和經濟發展密切相關，教育主管機關也會適時推出如高等教育白皮書、人才培育白皮書、以及各項教育政策白皮書等闡述當局的政策思維和措施，可惜未見高等教育公共責任白皮書。近年來少子化現象越演越烈，為數甚多的私大財務日形艱困，出現許多私大辦學上的違失，這次當局將私大退場政策以立法方式落實，但立法期程長達五年的《私立高級中等以上學校退場條例》（2022），仍將指標集中於學校財務與招生，並未見到大學公共責任的轉型空間，這使得有心藉由提升公共責任極力扭轉少子化不利態勢的私大難以走出困境，且喪失一次將公共責任和大學經營結合政策法制，讓私大脫胎換骨的機會。

（四）獨重競爭計畫

很長時間以來，教育當局都是以競爭性計畫經費引導大學，透過計畫指標要求大學達標，以完成特定的政策目標。大學長期習以為常，逐漸出現辦學價值和學校文化同質化，大學自我特色喪失，公共作用和公益理念不敵爭取競爭經費來得重要。多年來競爭性計畫趨勢未曾稍緩，大學的績效表現和評定被這些競爭性計畫綁架，致使大學校院出現富者愈富、貧者愈貧的「馬太效應」(Matthew effect)，且無論貧富學校都需仰望計畫經費，大學失去「話語權」。為了爭取獲得計畫經費，學校愈發喪失辦學自主性及發展自我特色的空間。高教政策制定者應從速改善長此以來競爭性計畫引導辦學所製造的高教不公義現象，否則高教公共責任徒托空談。

（五）出現公共壟斷

近期發布之《國家重點領域產學合作及人才培育創新條例》(簡稱產學創新條例)，僅特許國立大學設置半導體產業學院，且放寬會計四法、國有財產法、大學法、學位授予法、政府採購法、人事與薪資等相關規定(林健正，2021)。這個條例獨厚國立大學，事實上也非所有國立大學都具備參與國家重點領域研發的資源，結果不言可喻，特定資源還是會落入少數特許的「頂尖大學」，且易導致國立大學產學事項出現過度依賴產業化資源的現象，或產生「校中校」模式。至於以法律特許國立大學，甚至排除相關既有大學監理法規之適用，並將私大摒除在外的立法措施，不啻形成公共壟斷(public monopoly)(Sjur Bergan, 2009)，顯然有違大學之公共責任。

四、結論與建議

今(2022)年五月，聯合國教科文組織(UNESCO)舉辦了第三屆世界高等教育會議(WHEC, 2022)，主題是繪製高等教育藍圖，創建「可持續發展」(sustainable development)的未來，探討全球高等教育到2030年時在「公平和包容」的基礎上轉型的議題，提出為了「重新形塑高等教育，需要解決高教不平等(inequalities in higher education)」的呼籲(諄筆群，2022)。本文立意高等教育公共責任的公共性和公益性內涵，適可呼應前述公平和包容的全球高教轉型，進而建構公共正義的高教環境。

當前高教深耕計畫的目標觸及高教公共性的內涵，連同對大學社會責任的要求，其精神已符合全球高教發展轉型趨勢，也是我國高教政策和法制發展過程中，最明文且具體接近公共性內涵的一次。有感於此，本文以較微觀的層面檢視政策與法規，繼提出當前其中的現象與問題，提出以下建議：

1. 在爾後大學法修法時，將高教公共責任列為立法意旨之一，將公共性和公益性明定為大學辦學的理念和實踐，在大學法施行細則中具體賦予其內涵意義。
2. 除了宣示公共責任，尚應賦予公共性與公益性的具體定義，可透過政策聽證會、公聽會、公民團體對話等論述、溝通機制，建立堪為共識的操作準則。
3. 需體察高教經營環境變遷，適時推出高等教育公共責任白皮書政策文件，透過政策指導，期能將環境挑戰如少子化危機，轉化為大學強化公共責任的契機。
4. 公共當局不應該成為高等教育公共壟斷的源頭，應在合理而普遍的條件下提供公平的高等教育資源，並確保高等教育的公益性普遍涵蓋所有學門學科。
5. 應鼓勵公私立大學平等投入促進重點產業的產學研發，新設產業學院則朝向公益性財團法人設計，較能兼顧到公益性，且有助於提升高教公共正義。

參考文獻

- 王幼萍（2020）。國立大學校院校務基金運作之研析。立法院法制局。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=43801&pid=198639>
- 林健正（2021）。高教改革春雷驚蟄，守衛半導體護國神山群。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/3653342?page=1>
- 俞清埤（2016）。私校公益董事會面面觀。臺灣教育評論月刊，5(1)，79-80。取自 http://www.ater.org.tw/commentmonth5_01.html
- 教育部即時新聞（2019）。回應教改聯盟質疑公私教育資源分配說明。取自 https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=D0D721ACF8FDA249
- 教育部大專校院校務資訊公開平臺。財務類。取自 <https://udb.moe.edu.tw/udata/DetailReportList/%E8%B2%A1%E5%8B%99%E9%A1%9E/AccountingPrivateIncome/Index>
- 諄筆群（2022）。建構高教願景，當從解決高教不平等做起。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/4454233>
- Towards the European Higher Education Area. (2001). *Communiqué of the Meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague*. Retrieved

from <http://glotta.ntua.gr/posdep/BOLOGNA/decla-praga-eng.html>

- Sjur Bergan (2009). Higher education as a "public good and public responsibility": What does it mean? In Sjur Bergan, Rafael Guarga, Eva Egron Polak, José Dias Sobrinho, Rajesh Tandon, & Jandhyala B. G.Tilak (Eds.). *Public Responsibility for Higher Education* (pp.43-62). The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Retrieved from <https://rm.coe.int/the-public-responsibility-for-higher-education-and-research/168075ddd0>



高等教育公共化的難題與因應策略

吳清山

國立暨南國際大學教育政策與行政學系榮譽講座教授

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所名譽教授

社團法人 111 教育發展協進會理事長

一、前言

高等教育(以下簡稱高教)公共化與市場化,常常成為討論的重要議題之一。前者認為高教具有準公共財特性,應由國家承擔高教的角色與責任(教育部,2017;戴伯芬,2017),此以歐陸國家(英國除外)為代表;後者則主張由市場機制決定,減少公共服務,讓人民自行選擇高教服務,此以英美國家為代表。

基本上,高教公共化有助實現高教機會公平,讓學生有向上流動機會,就像過去一元化的師資培育政策,學生享受公費接受高教,即使窮人小孩亦有翻身機會;倘若高教走向市場化,講求自由競爭,優勝劣敗,適者生存,重視教育效率與績效,但因涉及學生教育費用負擔,可能家境困難的學生讀不起大學,即使有機會進入私立大學就讀,勢必面臨學貸或打工過日子,學生學習機會與品質也必然受到影響。

就臺灣高教發展而言,高教並未體現教育機會均等,高社經地位家庭的孩子有較多機會就讀公立大學,接受較佳的教育品質;而中低社經地位家庭的孩子則就讀私立大學占多數,必須負擔較高的學費,卻無法享受與公立學校同等的教育資源與教育品質。根據沈暉智與林明仁(2019)研究發現:在大約第 50 百分位後,愈高收入的家庭就讀公立大專院校的比率就愈高;而到第 80 百分位後,就讀私立學校的學生也快速減少。整體來說,收入愈高的家庭,在公立學校就讀的比率就愈高,形成高教反重分配現象,並不利高教健全發展。

依聯合國大會決議通過《經濟社會文化權利國際公約》第十三條第二款第三目:「高等教育應根據能力,以一切適當方法,特別應逐漸採行免費教育制度,使人人有平等接受機會。」之規定,目前臺灣高教欲達成此一規定,尚有一段很長距離,加上臺灣高教有向市場化傾斜之現象,造成教育資源分配及教育機會不公平,引起質疑與批評,因而高教公共化議題不斷被提出,希望政府當局重視此一問題,並設法改進。

政府為回應高教公共化的訴求,總算在「高等教育深耕計畫」(教育部,2017)目標中提到「提升高教公共性」,其中內容敘及:

為使社會大眾檢驗大學辦學成效,大學應建立完善校務專業管理(IR)機制,

強化自我課責及監督，定期將辦學資訊公開。另為增強高等教育促進階級流動之功能，大學應擴大辦理弱勢學生學習輔導（第 15 頁）。

然而從這段內容中，無論是建立完善校務專業管理機制、增強高教階級流動或弱勢學生學習輔導，均仍尚無法彰顯高教公共化的核心價值——讓學生接受高教公平的教育機會，此乃與高教經費投入、公私立校數，以及公私立學生人數具有密切關係，倘若無法從這些層面切入，並結合法制面，實現高教公共化仍是遙遙無期。雖然政府想要推動高教公共化，仍有學者持不同意見，認為這只是讓私校與貧窮學生同受剝奪，如同劫貧濟富的「高教土匪化政策」（張馥暄，2022）；加上受到現實環境因素影響，高教公共化的成效始終相當有限。本文乃以系統和客觀分析高教公共化的難題，並提出邁向高教公共化的因應策略，以供參考。

二、高教公共化的相關數據分析

為了理解高教公共化，茲從高教學生占總人口比率、高教經費占國內生產毛額比率、政府投入公私立高教經費的比率、公私立大學校院數、公私立大學校院學生數等部分說明之。

（一）臺灣高教學生占總人口比率

臺灣高教學生占總人口比率為 5.1%，與世界各國相較，其順序排名第五，僅次於澳洲、南韓、紐西蘭、美國，如圖 1 所示。

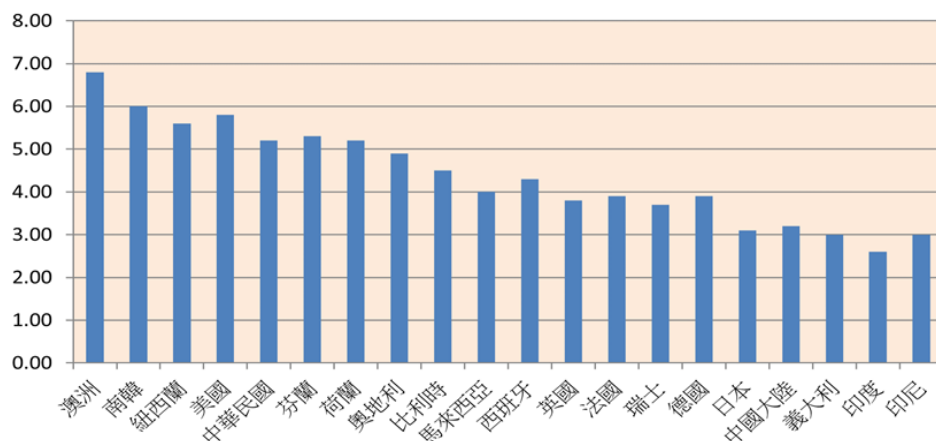


圖 1 臺灣高教學生占總人口比率
資料來源：國家發展委員會（2022a）。

從圖 1 資料而言，臺灣高教學生占總人口比率與先進國家相比，毫不遜色，其中原因可能與國內家長重視學位，以及高教普及化有關；但從前四名國家而言，就以大學部學費來看，其中澳洲留學的一年學費，大約臺幣 47 萬至 103 萬元，

而紐西蘭大約臺幣 50 萬至 92 萬元，韓國大約臺幣 6 萬至 25 萬；至於美國私立大學一年大約臺幣 75 萬元至 135 萬元、公立大學每年約臺幣 30 萬至 60 萬元。相較之下，臺灣學費算是低廉，但這些國家都是屬於高教市場化國家，而非像芬蘭、奧地利、比利時等實施高教免費的國家，荷蘭則屬於低學費國家。當然，影響學費高低因素，除了市場化和自由化政策之外，與國民所得高低亦有其關係。

（二）高教經費占國內生產毛額比率

臺灣高教經費占國內生產毛額比率為 1.4%，與世界各國相較，與日本大致相當，但仍低於美國、OECD 國家、韓國、加拿大、英國、比利時、荷蘭、芬蘭、澳大利亞和紐西蘭，如圖 2 所示。

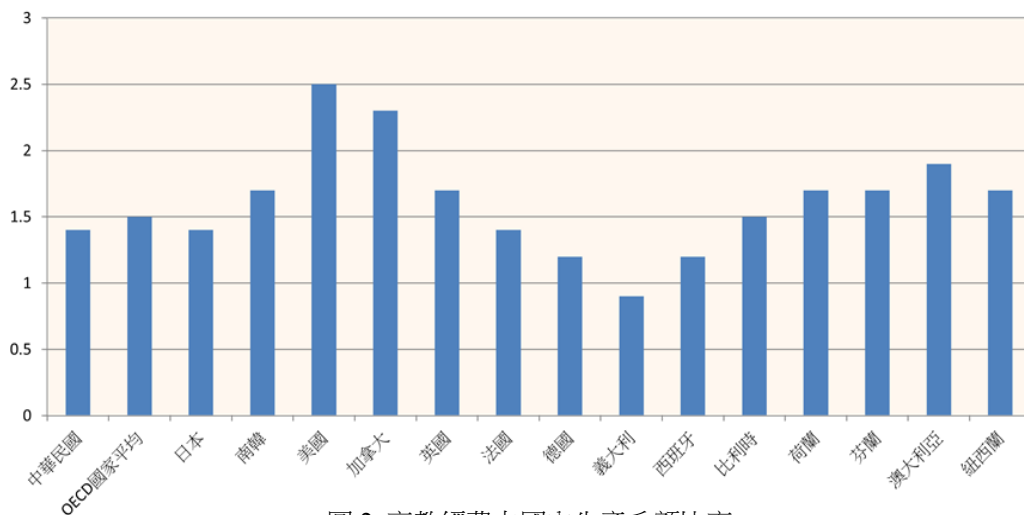


圖 2 高教經費占國內生產毛額比率

資料來源：國家發展委員會（2022b）。

從圖 2 資料得知，主要國家政府高教經費占國內生產毛額比率，與高教公共化或市場化無必然關係，例如：美國和加拿大屬於高度市場化國家，而芬蘭和荷蘭則屬於公共化的國家。至於美國和加拿大高等教育公校比私校多，對市場化仍具有調節作用。

但從整體數據而言，卻發現市場化的國家，其高教經費占國內生產毛額比率，要比公共化國家高一些。

（三）政府投入公私立高教經費的比率

政府投入公私立高教經費的比率，亦可看出高教公共化的一些端倪，茲就近十（2012-2021）年（101-110 學年度）政府投入公私立高教經費的比率，列如表 1 所示。

表 1 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）政府投入公私立高教經費的比率

單位：千元

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2011 (100)	232,111,633	111,885,733	48.20	120,225,900	51.80
2012 (101)	241,560,285	117,115,416	48.48	124,444,869	51.52
2013 (102)	236,641,558	110,744,982	46.80	125,866,576	53.20
2014 (103)	237,844,409	108,891,752	45.78	128,952,657	54.22
2015 (104)	240,052,267	112,078,206	46.69	127,974,061	53.31
2016 (105)	240,307,116	113,942,932	47.42	126,364,234	52.58
2017 (106)	244,965,773	116,132,414	47.41	128,833,359	52.59
2018 (107)	246,333,544	120,238,784	48.81	126,094,760	51.19
2019 (108)	247,860,703	124,321,275	50.52	123,539,479	49.48
2020 (109)	249,720,980	128,922,637	51.62	120,550,343	48.28

資料來源：教育統計（2022a）。

從表 1 資料得知，政府投入公私立高教的比率，在 107 學年度以前，私立都大於公立，到了 108 學年度以後，略有下降現象，所投入的經費，100 學年度與 109 學年度相近，約在 120 億。

(四) 公私立大學校院數

近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院數，如表 2 所示。

表 2 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院數

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2012 (101)	148	51	34.46	97	65.54
2013 (102)	147	50	34.01	97	65.99
2014 (103)	145	49	33.79	96	66.21
2015 (104)	145	49	33.79	96	66.21
2016 (105)	145	45	33.79	96	66.21
2017 (106)	144	48	33.33	96	66.67
2018 (107)	141	46	32.62	95	67.38
2019 (108)	140	46	32.86	94	67.14
2020 (109)	140	46	32.86	94	67.14
2021 (110)	137	45	32.85	92	67.15

資料來源：教育統計（2022b）。

從表 2 資料得知：近十年（101-110 學年度）公立大學約占三成三到三成四，而私立大學約占六成六到六成七，且公私立學校數略有下降現象。

（五）公私立大學校院學生數

近十（2012-2021）年（101-110 學年度）年公私立大學校院學生數，如表 3 所示。

表 3 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院學生數（大學部）

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2012 (101)	1,038,041	284,106	27.37	753,935	72.63
2013 (102)	1,035,534	281,317	27.17	754,217	72.83
2014 (103)	1,037,062	283,854	27.37	753,208	72.63
2015 (104)	1,035,218	287,029	27.72	748,189	72.28
2016 (105)	1,015,398	289,332	28.49	726,066	71.51
2017 (106)	985,927	290,266	29.50	695,661	70.50
2018 (107)	961,905	289,269	30.07	672,636	69.93
2019 (108)	932,518	288,663	30.96	643,855	69.04
2020 (109)	917,197	292,150	31.86	625,047	68.14
2021 (110)	901,475	295,392	32.77	606,083	67.23

資料來源：教育統計（2022c）。ODF 檔：歷年度各級教育簡況（各級學校概況－學生數及畢業生數）。

從表 3 資料得知：近十年（101-110 學年度）公立大學大學部學生人數約占二成七到三成三，而私立大學約占六成七到七成三，公立學校學生數略有上升，而私立學校略有下降，但在 110 學年度，公立學校學生數仍只達三成三，而私立學校則達六成七，兩者相差三成四。此外，從表 3 亦可看出少子化對高教衝擊之嚴重，學生數有逐漸滑落現象，近十年（101-110 學年度）學生數已經減少 136,566 人，約減少了 13.16%，其中對私立學校影響最大。

三、推動高教公共化難題分析

蔡英文總統於 2012 年第一次競選總統時曾發佈「十年政綱：未來十年臺灣發展政策綱領」（民主進步黨，2012），其中在教育政綱部分，明確訴求高教政策改革方向為「擴大高等教育公共化程度：逐步調整公立及私立院校的學生比率，長期達成公立院校學生數過半的目標。」（第 82 頁），迄今已歷 10 年之久，且蔡英文當選總統也超過 6 年多，然而公立大學校院及學生數仍未過半，仍停留在公私 3：7 之比，即使立法院執政黨立法委員過半，高教公共化仍處於牛步化，進展相當緩慢。

臺灣推動高教公共化之所以如此緩慢，主要有下列的難題：

（一）稅率難以支撐高教公共化

根據財政部公布 2010 年度綜所稅統計專冊指出，以全國總平均而言，每戶綜合所得總額約 74 萬 4,949 元，繳稅額為 3 萬 8,582 元，平均稅率 11.51%（林昱均，2022），而實施高教公共化的歐洲國家，稅率高達 30% 以上，例如：以稅收占 GDP 的百分比來看，法國達 45.4%、比利時和瑞典皆為 42.9%、義大利為 42.5%、奧地利為 42.4%、德國為 38.8%（夏雨，2022）。基本上，稅率愈高，政府才愈有能力投入更多的經費挹注教育和社會福利的支出，然而臺灣的稅率遠低於歐陸國家，實在難有本錢實施高教公共化。

（二）私校比率偏高不易調降

根據教育部教育統計，110 學年度大學校院計有 137 所，其中公立 45 所，私立 92 所，私校高達六成七，不利於推動高教公共化。基本上，臺灣屬於宗教團體成立的私立大學仍占少數，大部分是屬於私人獨資或募資設立，政府要讓這些學校志願性或自發性退場，在缺乏退場誘因下，恐屬相當不易，因為除私人本身投資和利益考量外，學校教職員和學生也不願學校退場，以維護自身和學生的權益，此又增加私校退場的難度。處在部分私校情願苦撐，也不願退場的環境下，而公立不可能再新設學校，當然很難達到公立院校數量過半的目標。

（三）私校退場速度過於緩慢

近十年來大學校院退場的學校，計有高鳳數位內容學院、亞太創意技術學院、永達技術學院、南榮科技大學、稻江科技暨管理學院、臺灣觀光學院、蘭陽技術學院等 7 所。吳思華接任教育部長接受專訪時曾表示：2021 年前大專校院如不減到 100 所，會是「高教大災難」（林志成，2015）。

然而，到了 2021 年，不包括專科在內，仍高達 137 所，可見私校退場不易。直到 2022 年 5 月公布《私立高級中等以上學校退場條例》，教育部執行私校退場才顯積極性，2022 年 9 月，教育部首度依法陸續公布經「教育部私立高級中等以上學校退場審議會」列為專案輔導學校的有大同技術學院、高苑科技大學、中州科技大學、臺灣首府大學、明道大學、環球科技大學、和春技術學院等 7 校（許維寧，2022；許維寧、陳弘逸、林伯驊，2022；楊綿傑，2022）。未來兩年後即使這 7 所校院步入退場命運，大學仍達 130 所，離高教公共化還有一段很長的路要走。

（四）高教投入私校經費仍屬不足

就私校數量或學生數來看，高達六成七，而政府投入經費於私校約占五成，甚至 108 和 109 學年度還低於五成，可說不相對稱。基本上，從政府角度而言，學生應無公私之別，都有責任提供學生適切和優質教育機會，尤其政府具有資源和公權力，更應對弱勢學生給予更多的補助和協助，才符合教育公平正義。然而弱勢學生多數就讀私立學校，卻未能得到更佳的教育資源，實不利高教公共性，也難以邁向高教公共化。

四、邁向高教公共化的因應策略

高教公共化政策，受到歷史和現實因素影響，並不是一個容易推動的政策，實在很難一蹴可幾。為了形塑高教公共化有利條件，當前隨著少子化時代的來臨，以及社會對高教公共化呼聲有愈來愈高趨勢，的確是推動高教公共化的利基。

然而在政府不敢提高稅率的前提下，要實施類似歐陸國家高教免費制度，幾乎是不可能達成的任務。因此，未來推動高教公共化，仍以透過法制面循序漸進方式，才能水到渠成。茲提出下列的因應策略，以供參考。

（一）研訂公私合併法源依據

高教合併涉及到土地、資產管理、校區規劃、校舍空間配置、行政組織架構、員額配置、學術單位配置及財務規劃等事項，亦攸關師生權益，必須在法律給予規範。目前公立學校合併，在《大學法》第七條第三項已有明文規定，並授權訂定《國立大學合併推動辦法》，取得公校合併法源依據。

然而有關公私合併，並無法源依據。王幼萍（2021）曾建議政府宜儘速訂定「公私併」之相關規定與辦理程序，以更開創性的方式讓大學校院在人事、主計、法令上有更大的彈性。由於公私合併要比公校合併更為複雜，建議在《私立學校法》增列專章或另行制定《私立高級中等以上學校併入公立學校條例》，以取得法源依據，並形成政策，較易推動。

（二）設定適切性階段性目標

政府有鑒於推動高教公共化有其難度，乃透過推動高教公共性為名，設法化解來自於民間教育團體鼓吹高教公共化的壓力。然實施以來，效果仍屬相當有限，其主要原因除了缺乏宏觀的策略外，而且也看不到政府的關鍵績效指標或具體的階段性目標。

因此，為利於推動高教公共化，建議政府應訂定不同時期的階段性目標，例如：到 2026 年公私立比為 4：6；2031 年公私立比為 5：5；到 2036 年，公私立比為 6：4；2041 年公私立比為 7：3，期間視目標達成情形進行檢討，並進行滾動性修正，深信不到二十年後即可達到高教公共化的目標。

（三）縮短公私立教育品質差距

長久以來，公私立教育品質差距是一個存在的事實。就讀私立學校繳較多的學費，卻無法享有公立學校教育品質，常常為社會所詬病。其中主要原因之一，在於私立學校受限於成本考量，無法聘請大量優質師資、大幅更新教學設備，而且課程未能完全符合學生需求，加上大班制上課，導致學生學習受到影響。

雖然過去教育部曾透過校務評鑑及系所評鑑方式，促使私校的確有所改進，但教育部對評鑑的態度，以校務評鑑為主，至於系所評鑑改善則由各校自行決定，其效果可能要進行全面性的後設評鑑，才能了解真實狀況。雖然教育部放手改由各校辦理自我評鑑或類似自我品質保證，但仍須進行督導的責任，否則要提升私校教育品質，恐怕有限，也難以縮短公私立高教品質差距。當然，政府對私校挹注資源，協助各校改善設備，亦有助於縮短公私立高教品質差距，但一定要求私校落實內部品質管制機制，才能避免弊端發生，衝擊私校形象。

（四）強化私校社會責任及公共性

私校治理，不是營利機構，不能以盈利和成本為考量，而應具有其社會責任，就是把學生教好，將來能為社會所用，貢獻所學，而非只是想讓學生趕快畢業，結果一無所長，畢業之後不知何去何從，這是一種教育良心的工作，也是一種社會責任，私校經營者當有此認知。當然，私校不能只是求學校自己好，也應與所在社區及所處社會共好，幫助社區和社會發展，促進社會永續發展，才算盡另一種社會責任。

私校具有辦學公益性質，屬於公共財，其公共性無庸置疑。一般而言，私校正派經營，頗受社會肯定者有之；但有些私校借機牟利，損及學生受教權益，亦時有所聞，嚴重傷害學校公共性。黃政傑（2016）曾提到以私校自主性遮掩非公益性、監察人機制效果有限或形同虛設、校長及行政主管配合行事、董事長或董事親自坐鎮等問題，導致公共性弱化，此將不利於私校公共化。因此，為強化私校公共化，必須在法制有適當規範及機制，才有其效果，是故在《私立學校法》增訂公益董事和監察人，以及明確規定董事會、董事長和校長職權，才有助於提升私校公共化。

（五）擴大高教經費投入及私校補助

根據教育部教育統計，在 2011 年度投入大學教育經費為 232,110,633 千元，而教育部投入各級學校總經費為 671,480,300 千元，約占 35%；到了 2020 年度投入大學教育經費為 249,472,980 千元，而教育部投入各級學校總經費為 761,004,012 千元，約占 33%，不升反降；此外，高教經費占國內生產毛額比率為 1.4%，與世界各國相較，仍低於 OECD 國家。這兩項資料顯示：政府對於高教經費有必要增加，才有助於推動高教公共化政策。

此外，依據前述資料，私立學校無論從學校數或學生人數來看，約占六成七；但從政府的經費投入來看，約在五成，到了 108 學年度以後，甚至還低於五成，由於就讀私立學校以中低收入戶孩子較多，更需要經費挹注，才有助高教公共化政策的實現。因此，政府對私校補助，宜考量學生人數之比率，酌予增加，以符合高教公平正義精神。

（六）實施低收入學生免學費政策

高教公共化的要素之一，就是讓全民接受低學費或免學費的教育。依臺灣的稅率和教育經費投入，要實施低學費或免學費教育政策，必須增加大量的經費，難度太高，不容易實現。

倘若臺灣要邁向高教公共化，未能實施低學費或免學費教育政策，則只能說虛有其表。基於財政及現實因素考量下，可針對低收入家庭孩子實施高教免學費政策，俟實施一段時間之後，再擴大中低收入家庭孩子的學費補貼，可採教育券方式辦理，至少補貼學費的二分之一，且俟實施結果進行檢討，是否提高補貼學費的三分之二。這些措施，讓低收入及中低收入戶家庭孩子獲益，才有助於達成高教公共化目標。

五、結語

各國教育制度有其發展背景和實際需求，彼此可相互學習，但很難移植或套用。臺灣未來高教該走向歐陸國家的公共化或英美市場化導向，或者有自己獨特的第三條路走，該是政府該好好思考的課題。

依臺灣目前的稅率，以及占高比率的私校，要實施歐陸國家的高教公共化，的確難度太高；然而民間教育團體和社會大眾高教公共化呼聲與日俱增，大大增加政府的壓力。值此人口少子化時代，人口出生率逐年下降，在 1993 年出生人口約 32 萬人，2003 年下降約 23 萬人，2022 年預估更降至約 14 萬人，生源大幅

減少，首當衝擊的是私校，倘若未來私校未能注入外籍生及陸生，依此估算，20年後私校從現有的92所減少到三分之一，甚至一半，約剩下60至45所，屆時可拉近公私學校數之比，但離高教公共化仍有一段距離。是故，未來推動「準高教公共化」或「類高教公共化」，擴大對弱勢生的學費補助，應屬當前較為務實的作法。

因此，本文所提出下列六點因應策略，包括：(1)研訂公私合併法源依據；(2)設定適切性階段性目標；(3)縮短公立教育品質差距；(4)強化私校社會責任及公共性；(5)擴大高教經費投入及私校補助；(6)實施低收入學生免學費政策。深信有助政府未來推動高教公共化之參考。

參考文獻

- 王幼萍(2021)。**大學校院公私合併之研析**。臺北：立法院。取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=208734>
- 民主進步黨(2012)。**十年政綱：未來十年臺灣發展政策綱領**。臺北：作者。
- 沈暉智、林明仁(2019)。**論家戶所得與資產對子女教育之影響—以1993-1995出生世代及其父母稅務資料為例**。*經濟論文叢刊*，47(3)，393-453。
- 林志成(2015)。**吳思華：6年內大學不減至100所高教大災難**。*中時新聞網*。取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151212000308-260102?chdtv>
- 林昱均(2022)。**60歲以上族群 平均稅率最高**。*工商時報*。取自<https://ctee.com.tw/news/tax-law/687446.html>
- 夏雨(2022)。**全球徵稅最高的十個國家 第一名在大洋洲**。*大紀元*。取自<https://www.epochtimes.com/b5/22/2/26/n13607577.htm>
- 張馥暄(2022)。**「高教公共化」政策變調 大學教授譏諷教育部如「土匪」**。*鏡周刊*。取自<https://www.mirrormedia.mg/story/20220628soc007/>
- 教育部(2017)。**高等教育深耕計畫**。臺北：作者。
- 教育統計(2022a)。**ODF檔：歷年度各級教育簡況(各級學校經費支出—按學年分)**。取自https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm

- 教育統計（2022b）。ODF檔：歷年度各級教育簡況（各級學校校數）。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm
- 教育統計（2022c）。ODF檔：歷年度各級教育簡況（各級學校概況－學生數及畢業生數）。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm
- 國家發展委員會（2022a）。主要國家高等教育在學學生占總人口比率。取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=53FA5B2B69167D2A
- 國家發展委員會（2022b）。主要國家政府高等教育經費占國內生產毛額比率。取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=370BD5BCD05AD77F
- 許維寧（2022）。專案輔導增兩校 教團：中州難逃退場、臺首大也恐停辦。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6595070>
- 許維寧、陳弘逸、林伯驊（2022）。私校退場首波名單 高苑、大同列專輔。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6593964>
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 楊綿傑（2022）。私校退場專輔學校再增3所！明道大學、環球科大、和春學院入列。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4051139>
- 戴伯芬（2017）。市場化或公共化？高等教育轉型的第三條路。取自 https://twstreetcorner.org/2016/07/12/tai_po-fen/



高教公共化的理念與做法

謝金枝

澳門大學教育學院助理教授

一、前言

「教育是一切的根本，也是社會進步與發展的原動力，更是提振國家競爭力的重要基石」（教育部，2012，序）。如果一個國家的教育愈發達，國民的潛能被開展的機會愈高，不但個人生活的滿意度更高，社會也更加和諧。因此，任何國家都相當重視教育（吳清山，2012），盡可能由國家來負責教育事務，讓教育公共化。臺灣也是朝此方向進行，目前教育公共化的範圍已包含了小學、國中、高中（職）及五專前三年（教育部，2021）。

那麼，高等教育是否也應公共化？兩個主要的動因促使高教公共化的議題成為社會討論的焦點（例如：林子暉，2012；奉君山，2016；林凱衡，2018；楊智強，2019；教育公共化聯盟，2017；張馥暄，2022；潘欣榮，2008；戴伯芬，2016）。一則是眾人檢視民進黨在 2012 年的《十年政綱》中提及有關高教公共化的政策的推動成果。《十年政綱》中提到「高等教育亦過度私有化，公立大學院校的比率偏低，對中下階層家庭的教育成本負擔沉重」（第 80 頁），希望能「逐步調整公立及私立院校的學生比例，長期達成公立院校學生數過半的目標」（第 82 頁），以「擴大高等教育公共化程度」。由於民進黨從 2016 年執政至今已六年，依據臺灣高等教育產業工會所引用的教育部的統計數據來看，2021 學年度大一新生就讀公立大學的比例只有 33.6%（臺灣高等教育產業工會，2022；許秩維，2022），尚未達到公校學生過半的目標。再者是臺灣高教市場化的傾向及教育公平性的問題。由於政府財政壓力，減少高教經費，臺灣的高等教育傾向市場化，衍生教育公平性的議題（于承平，2017），許多民間教改團體及教師工會反對教育市場化，而倡導教育公共化，希望能透過高教公共化來解決一些問題（林子暉，2012；教育公共化聯盟，2017；潘欣榮，2008）。

本文將探討高教公共化的理念及做法，作為推動高教公共化的參考。本文先介紹高教公共化的意涵與理念，然後提出五個提昇高教公共化程度的建議，作為教育當局推動高教公共化的參考。

二、高教公共化的理念

高教公共化不只在臺灣成為當前熱門的議題（王方，2014；粘東玉，2014；羅德水，2016；戴伯芬，2016），也是受到國際重視的高教趨勢（Blasi, 2005；Bok, 2010；Kromydas, 2017；UNESCO, 1998）。許多西方國家的高教公共化的程度都比較高。例如：美國高教公共化的比率約 70%，紐西蘭約 90%，歐洲則近 100%

（曾慧青，2016）。臺灣剛達到 33.6%（臺灣高等教育產業工會，2022）。相較於前述國家，臺灣的高教公共化程度確實偏低。到底什麼是高教公共化？其理念為何？若要提昇臺灣的高教公共化的程度可以怎麼做？

（一）高教公共化的意涵

眾人對「公共化」的概念有不同的解讀。有人以「指標」來界定，認為「公共化」是反市場化、反商品化和反私有化等三個指標間不同程度的複合狀態（林凱衡，2018）。姚欣進（2009）指出「公共化」有四個基本原則，即「平等參與的公共討論」、「公共利益的合理分享」、「成本經費公共承擔」及「公共監督、公共的自主管理」。更明確地說，姚欣進（2006）主張「大學本身應是屬於與大學運作有直接關係的所有成員們（如學生、教師、職員等）所共同積極參與、民主決策與自主管理的公共機構」，也是「整體社會一環，其教育成果將由社會所分享，所以大學運作的主要經費應由整體社會來承擔」。可見，高等教育公共化的意涵包含了決策、經費、利益分享及管理與監督的公共化，而且對市場化、商品化及私有化持對立觀點。

（二）高教公共化的理念

探討高教公共化的理念可由其背後存在的各種理論來理解。就政治意識形態而言，高教公共化偏向社會民主主義（戴伯芬，2016）。從社會學取向來看，偏向衝突論的觀點（王方，2014）。若從教育學及法制觀點來看，公私立學校皆具備公共性的本質（于承平，2017）。若從大學管理的模式而言，是屬於「大學--社會」（university-society）的思維（UNESCO, 1998）。如果同時考慮政治與經濟兩個層面，高教公共化的理念包含了公民社會（civil society）、社會民主（social democracy）及公共準市場（state quasi-market）三種組合（Marginson, 2016）。

綜合前述理論及學者的觀點，高教公共化有以下的理念：

1. 高等教育的目的

不在選拔與訓練人才（王方，2014），而是全民的博雅教育（戴伯芬，2016）。高等教育的任務應是促進階級流動與社會進步（教育公共化聯盟，2017），所以政府應保障人民的基本權益，透過干預來改善社會不公（王方，2014）。在當今知識（knowledge）與智慧（wisdom）的社會，我們需要愈多受過良好教育的人，應該通過不同的管道和方式讓幾乎每個人都可以接受高等教育（Blasi, 2005）。

2. 高等教育的成果

高等教育被認為是一種公共物品，透過產生各種社會效益，使個人及整個社會受益（Anderson, 1975）。這些公共利益可能跨代及跨越國界流動（Tilak, 2009），具有極大的社會效益。此「公共物品」具有「非競爭性」（不能只刻意提供給某些人）及「非排他性」（不能排除其他人使用它們）（Marginson, 2016）。例如，數學定理的知識一旦發表，不會因為某人對此定理的利用而影響其他人對它的利用（非競爭性），也不能排除任何人閱讀和使用該定理（非排他性）。公共物品不能在營利的基礎上生產，必須由國家從一般收入中籌集資金，而非依賴市場價格或向學生收費，所以需要政府資助（Marginson, 2016）。

3. 高等教育的管理模式

是採「大學－社會」（university-society）模式。根據 UNESCO（1998）及姚欣進（2006）的觀點，此模式的重要特徵包括：(1)視教育為每一個公民的基本權利，大學的功能在於培養符合經濟、社會、政治及文化需求的人力。(2)若排除特定意識形態、政黨及政府的管制，大學是自主且以追求事實及科學的嚴謹性為核心的組織。(3)教育是一種促進經濟生產及改善文化與社會福祉的投資。(4)教育的效益（income）不單只是個人的收益，也包含教育對其他系統（如勞動市場）連帶產生的效益。(5)教育品質是基於社會利益而定。(6)高教的管理希望讓整個系統更平等。(7)大學本身應是屬於學生、教師、職員等與大學運作有直接關係的所有成員們所共同積極參與、民主決策與自主管理的公共機構。

4. 高等教育的經費

政府是高教經費的主要來源（Salerno, 2005）。經費的提供主要有兩種方式：一種是政府參考大學提出的年度預算給予補助，通常是依據上一年度的經費及年度的通膨率撥款。典型的撥款類別包括大學人員的薪水、設備需求、建築維護成本和投資。另一種是以大學達到的成果作為經費補助的標準，如畢業率或學分數（Salerno, 2005）。這些經費的提供並非競爭性的，不會因為任一大學獲得經費而影響其他大學的經費提供。

三、提昇臺灣高教公共化程度的做法

與一些西方國家相比（例如：美國約 70%；紐西蘭約 90%），臺灣的高教公共化的程度（約 33.6%）確實偏低（臺灣高等教育產業工會，2022；曾慧青，2016），有待進一步提昇。以下是筆者基於高教公共化的理念及多人的見解所歸納的五點高教公共化的建議。

（一）釐清高等教育的本質與目標

國家高等教育的目標影響高教未來的走向（戴伯芬，2016）。高教公共化與市場化的目的不同，影響政策的制定與實施，因此有必要先釐清高等教育的目的與本質（粘東玉，2014；羅德水，2016）。是以經濟為主要考量，走向「新自由主義」？還是注重「社會公平主義」，由國家介入作為高教經費的主要提供者？亦或是兩個極端都非選項，而是走中間路線？高等教育的成果是不是一種公共物品？其產生的公共利益是不是具有跨代和跨越國界的流動效益？如果高等教育的積極意義是促進階級流動與社會進步，那麼促進高教公共化就應成為努力的方向（羅德水，2016）。

（二）提供公眾討論高教公共化議題的機會

高等教育政策背後常受到政治、經濟及管理等不同意識形態的影響（于承平，2017；王方，2014；戴伯芬，2016）。如果「公共化」也意味著民主參與及成果共享（粘東玉，2014），那麼高教公共化的相關議題也應由社會成員透過深入而理性的對話，釐清並達成共識。例如：臺灣高教是要繼續去公共化的政策走向？還是要設法增加公共投資（羅德水，2016）？公共化要達到何種程度？如何進行？

（三）政府開源節流增加高教經費

高教公共化意味著政府是高教經費的主要來源（Salerno, 2005）。以目前臺灣高教公共化的程度還不到三成五來看，要達到五成或更高，需要增加許多經費。政府應透過開源節流的措施來增加高教的經費。開源方面，可以與稅制改革結合（潘欣榮，2008），考慮提高使用教育成果的企業應有的負擔，或者適度提高租稅負擔率從目前的 13.3% 左右提高到 20%（教育公共化聯盟，2017）。或者是提高臺灣的教育公共支出，因為跟國際比，臺灣是偏低的（林凱衡，2018），其在公部門的高教經費與 OECD 國家相比是「倒數第一名」（臺灣高等教育產業工會，2022）。在節流方面，可以整體審視政府預算的優先性與效能，節省非必要的花費而充實教育經費。

（四）調整高教公私立學校及其學生的比例

達成公共化的一個做法是調整公私立學校及其學生的比例。在學校數的調整方面，「公私併」是一個可以努力的方向（曾慧青，2016）。當然目前推動的「制定私立高級中等以上學校退場條例」的退場機制亦有助於學校數的調整。至於公私立學校學生人數的比例，教育部提出讓私校「自然減招至公私比五比五」（張馥暄，2022）是方式之一，但是減招達標仍需一段時間，這期間仍有許多弱勢學

生受到影響。比較好的方式可能是增加公私立學校的經費補助（曾慧青，2016），使每個學生在實質上都能公平地分配到教育資源（教育公共化聯盟，2017）。

（五）強化私立學校的公共監督

私立高等院校也具備公共性的本質（于承平，2017；教育公共化聯盟，2017）。若要高教公共化，在臺灣目前私校為多數的情況下，應先提高私校的公共性，強化其管理的公共化及透明化（教育公共化聯盟，2017）。尤其一些私校存在辦學問題，也影響學生的受教權。例如：有些出問題的私校「弊案頻傳，嚴重影響私校形象」、「董事會家族化、學校私產化」、「惡質私校董事會淘空校產」、「打壓教師、校園一元化」、「學校法人非公共化的辦學」及「問題私校犧牲學生受教權」（黃政傑，2016；羅德水，2016，2016）。因此，應「嚴格管理學校法人私大落實其公共性」，並「建立能有效運作的公益監察人制度，確保私大公共化經營」（黃政傑，2016）。

四、結語

教育是社會和國家最好的投資，一個國家即使財政再困難，都不能減省教育經費（吳清山，2012）。當然，教育經費在促使高教公共化的過程中扮演極為關鍵的角色，但是，筆者認為在走向高教公共化時，應先了解高教公共化的意義及理念，再思考提昇高教公共化的可行策略。

本文先從高教的目的、高教的成果、高教的管理模式及高教的經費等面向來釐清高教公共化的理念，然後提出五個提昇高教公共化程度的建議，包括「釐清高等教育的本質與目標」、「提供公眾討論高教公共化議題的機會」、「政府開源節流增加高教經費」、「調整高教公私立學校及其學生的比例」及「強化私立學校的公共監督」，作為教育當局參考。

參考文獻

- 于承平（2017）。愛爾蘭高等教育公平就學教育政策。**教育理論與實踐學刊**，36，1-24。
- 王方（2014）。教育公共化 VS. 商品化。**師友月刊**，565，9-13。
doi:10.6437/EM.201407_(565).0003
- 臺灣高等教育產業工會（2022）。【新聞稿】蔡政府十年政綱「高教公共化」承諾，淪為跳票？私校資方團體勒索「公校減招」，應嚴正拒絕！**公民行動影音**

紀錄資料庫。取自<https://www.civilmedia.tw/archives/111881>

- 民主進步黨（2012）。十年政綱—未來十年臺灣發展政策綱領。取自<http://iing10.blogspot.com/>
- 吳清山（2012）。教育讓社會更美好。國家教育研究院電子報，54。取自https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?grp_no=1&edm_no=54&content_no=1514
- 奉君山（2016）。關於教育的兩種基進想像。想想。取自<https://www.thinkingtaiwan.com/content/5028>。
- 林子暉（2012）。絕非孤立的教育公共化。臺灣公共化協會。取自<http://twpublic.blogspot.com/2012/05/blog-post.html>
- 林凱衡（2018）。何謂「公共化」？從反市場化、反商品化和反私有化三個概念談起。關鍵評論。取自<https://www.thenewslens.com/article/90644/page2>
- 姚欣進（2006）。教育公共化的基本原則與成功實例。苦勞網。取自<https://www.cooloud.org.tw/node/64035>
- 姚欣進（2009）。什麼是公共化？取自<https://vonunten.pixnet.net/BLOG/post/22354065>
- 張馥暄（2022）。「高教公共化」政策變調大學教授譏諷教育部如「土匪」。鏡週刊。取自<https://www.mirrormedia.mg/story/20220628soc007/>
- 教育公共化聯盟（2017）。【新聞稿】教育公共化聯盟成立 宣誓捍衛教育公共化 確保教育品質。公民行動影音紀錄資料庫。取自<https://www.civilmedia.tw/archives/69046>
- 教育部（2012）。中華民國師資培育白皮書—發揚師道、百年樹人。臺北市：教育部。取自<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CC76BC3215266429688C51908E957AA469494B1D88FE7AB095C2966547A1ADDF7B354D80B9E346783B21129435D904360DE50530AD08C92E0AD36C48541A4B3D6&n=70FF865D5FF4A15C6529A091A8E3627F8CF7DC9DBF086AD82442EE21DEE054D8D424F437A1884765D40682AF0E479632&icon=..pdf>
- 教育部（2021）。十二年國民基本教育相關業務。教育部全球資訊網。取自

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=37E2FF8B7ACFC28B

- 粘東玉（2014）。公共化與商品化的抉擇。師友月刊，565，28-30。
- 許秩維（2022）。教團指高教公共化承諾未兌現 籲政府擴大補助。經濟日報。取自<https://money.udn.com/money/story/7307/6403949>
- 曾慧青（2016）。改善教育資源分配問題讓弱勢生翻轉人生。財團法人國家政策研究基金會。取自<http://www.npf.org.tw/printfriendly/158>
- 楊智強（2019）。教育公共化 臺灣待努力。自由廣場。取自<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1262553>
- 潘欣榮（2008）。以教育公共化作為解決從高教教育資源問題的出路。取自<https://vonunten.pixnet.net/blog/post/15575621>
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 戴伯芬（2016）。市場化或公共化？高等教育轉型的第三條路。巷子口社會學。取自https://twstreetcorner.org/2016/07/12/tai_po-fen/
- 羅德水（2016）。強化私校公共監理，此其時矣。臺灣教育評論月刊，5(8)，27-29。
- 羅德水（2016）。確保教育公共化--新部長的核心任務。獨立評論@天下。取自<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/4036>
- Anderson, R. E. (1975). Private/public higher education and the competition for high ability students. *The Journal of Human Resources*, 10 (4), pp. 500-511.
- Blasi, P. (2005). The contribution of higher education and research to the knowledge society. In L. Weber & S. Bergan (Eds.). *The public responsibility for higher education and research*. France: Council of Europe Publishing (pp.117-124). Retrieved from <https://rm.coe.int/the-public-responsibility-for-higher-education-and-research/168075ddd0>

- Bok, D. (2010). Converging for diversity and democracy: A higher education. In S. Bergan & R. Damian (Eds.). *Higher education for modern societies – Competences and values* (pp.19-28). France: Council of Europe Publishing. Retrieved from <https://rm.coe.int/higher-education-for-modern-societies-competences-and-values/168075dddb>

- Kromydas, T. (2017). Rethinking higher education and its relationship with social inequalities: Past knowledge, present state and future potential. *Palgrave Communications*, 3(1), 1-12. doi:10.1057/s41599-017-0001-8

- Marginson, S. (2016). *Public/private in higher education: A synthesis of economic and political approaches*. Working paper no. 1. London: Centre for Global Higher Education, UCL Institute of Education. Retrieved from <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp1.pdf>

- Salerno, C. (2005). Financing higher education: The economics of options, trade-offs and dilemmas. In L. Weber & S. Bergan (Eds.). *The public responsibility for higher education and research*. France: Council of Europe Publishing (pp.181-192). Retrieved from <https://rm.coe.int/the-public-responsibility-for-higher-education-and-research/168075ddd0>

- Tilak, J. B. G. (2009). Higher education: A public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade? In S. Bergan, R. Guarga, E. E. Polak, J. D. Sobrinho, R. Tandon & J. B. G. Tilak (Eds.). *Public Responsibility for Higher Education* (pp.15-42). France: UNESCO. Retrieved from https://www.ses.unam.mx/curso2009/materiales/m1/s1/M1_Sesion1_Began.pdf

- UNESCO (1998). Higher education in the twenty-first century vision and action. *World Conference on Higher Education*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141952>



推動高教公共化提高公立大學就學機會之評析

黃政傑

靜宜大學終身榮譽教授

一、前言

近十多年來高教公共化受到各界重視，社會上陸續有不少討論。這股思潮主張高教機構是公共財，大學是社會公共機構，應強化校園民主決策、自主管理；學生畢業為社會所用，貢獻社會，政府不宜調高大學學費，應支持大學辦學經費。政府、政黨及其他民間團體，把高教公共化解讀為增加公立大學教育機會，由國家負責大學主要辦學經費支出，減輕學生和家長學費負擔。在高教生源緊縮時刻，招不到學生而受到衝擊的大專校院顯現出集體焦慮，經常呼籲公私同步減招（實際上是要求公立大學減招），並鬆綁大學學費調整機制。反對方則要求政府加強對公立校院的補助，落實高教公共化承諾，實現具體政策目標（中央社，2022）。本文以調高公立大學學生數比率的高教公共化主張為焦點，先分析問題背景，討論國際經驗，剖析問題關鍵，最後提出建議做為結語。

二、問題背景

高教公共化之倡議，對國內大學擴增造成公私大專校院學生比重失衡，私立大專私有化，大部分學生只能就讀私立大學，繳交高額學費，接受較低的教育品質，畢業後就業不利等狀況，迭有批評，思謀改變，乃要求政府調高學生就讀公立大專的機會。以下分析我國高教發展階段，討論由完全公校到增加私校，進而公私翻轉、私校大量擴充的情況。由於高教主軸移到大學，專科學校學生大幅降低，本文討論乃以大學為主要焦點，必要時始納入專科學校加以討論。

國內的高等教育，包含專科學校和大學校院（合稱大專）所提供的教育，學生修讀後可取得副學士、學士、碩士和博士學位。要了解公立大學學生數所佔比例的發展狀況，先要認識國內大學發展的兩大階段。

（一）由完全公立、增加私立到公私翻轉

1945 年到 1972 年間，公立校數、學生數及比例的分析，顯示第一波高教擴充，運用了私立大學的力量（黃國維，2011）。1945-1953 大學完全是公立，1954 年東吳大學在臺復校，政府開放私人興學，高雄醫學院成立，私立大學陸續發展，直到 1965 年仍以公立大學為主軸，公立學生數 29,981，私立 24,838（公私學生比 54.69:45.31）。1966 年開始翻轉，公立 32,539，私立 32,706（公私學生比 49.87:50.13）。後來私校學生數持續增加，大多數年度私校學生增加幅度遠大於公校，雙方維持大約三千人的差距，1970 年私校學生加速擴增，到 1972 年，已多於公

校九千多人（公私學生數比例為 45.75：54.25）。1972 年修訂大學法，確立以追求品質的改進為主軸，暫緩私校新設。

（二）由開放新設大學到大學大量擴增

受到 1980 年左右社會高教需求升高的影響，開放新設私立大學，逐漸增加大學校數，並自 1990 年急遽擴增，到 2000 年左右為高峰期，2007 年漸趨穩定。此際，教育政策著眼於公立大學合併，公立校數產生變動，次因大專退場啟動，辦學績效欠佳或競爭力不足私校逐漸退場。各大學受少子化衝擊無法滿招，公私立大學校數和學生數比例連帶受到影響，預期公立佔比會逐漸提高。

主要的大學擴增推力來自民間教改運動和行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）的建言。原本國內專科學校校數和學生數遠多於大學校院，但受到 1987 年 7 月 15 日解嚴後社會開放及經濟富庶的影響，學生就讀普通高中及大學校院的需求大幅增加，卻得不到滿足，民間團體乃組成聯盟，於 1994 年 4 月 10 日上街呼籲廣設高中、大學。

行政院於同年 9 月成立教育改革審議委員會，進行教改規劃，於 1996 年 12 月提出教育改革總諮議報告書。教改會在高教方面，主張發展多元且各具特色的高教學府，以容納不同型態高教人口，滿足終身學習需求，包含綜合型大學、研究型大學、技術學院、多元技術學院、科技大學、開放大學、社區學院等（行政院教改會，1996，摘 13）。教育部整合大學多元型態為一般大學和科技校院兩大類，社區學院僅止於規劃，未能實現，多元技術學院的名稱未被採用。

國內公私立大專校院的比重在大學擴增期間的狀況如何呢？教育部統計處（2016）分析 1986-2015 年間大專校院校數，可見端倪。1986 學年是解嚴前一年，大專校院合計 105 所（公立 36，私立 69），大學和學院合計 28 所（公立 15，私立 13），專科學校合計 77 所（公立 21，私立 56）。到了 2015 年，大專合計 158 所（公立 51，私立 107），大學和學院合計 145 所（公立 49，私立 96），專科只剩下 13 所（公立 2）。1986-2015 三十年間大學和學院分別增加 33 和 35 所，專科減少 51 所，公私立大專校數的比例大約是 1：2。大專校數最多曾高達 164 所（宗教研修學院、軍警校院和空中大學另計），受到公校合併及私校退場影響，2015 學年校數略減為 158 所。

三、國際經驗

教育部（2018，頁 37）按學校型態及學習型態，分析 2015 年各國高等教育學生人數結構，呈現我國和 OECD 主要國家的公私立大專學生人數比例，學習

型態分成副學士（專科）、學士、碩士和博士（大學）四類，我國 2015 年的資料，公立佔比分別是 19.6%（專）、28.8%（學）、67.4%（碩）、79.0%（博），可見公校主軸在碩博士班，私校主軸在專科和學士班。這個數字相較於 2015、2016 的資料，公立佔比酌增。2021 年的統計，四類學習型態公私比有小幅度的改變，分別是 22.6/77.4（專），34.2/65.8（學），71.6/28.4（碩），78.1/21.9（博）（教育部，2022）。

與臺灣關係較為密切的美日韓、歐盟及其他國家狀況如何呢？美國大學學士班和研究所自 1950 年到 2022 年的統計顯示，註冊學生總數（公立佔比）自 1950 年的 238 萬（50%），上升到 2010 年的 2,102 萬（72%），達到最高峰，其後逐年下降到 2020 年的 1,899 萬（73%），2022 年又上升到 2,003 萬人（73.7%）（Hanson, 2022）。但公立大學學生註冊人數佔比最高的是在 1975 年（79%），次高的是 1991 年（78.8%），近十年來（2013-2022）公校學生數佔比在 72.4%和 74%之間，自 1970 以來，佔比都在 71.9%以上，顯示美國高教是以公立為主軸提供就學機會的現象。

日本 2009 學年的統計資料顯示，四年制大學註冊學生，有 73.3%就讀於私立大學。就短大和專門學校來看，93.8%、95.6%就讀於私校。整個高等教育機構合起來看，註冊學生數高達 77.6%就讀於私校（Saito, 2011）。2013 年的統計顯示，日本總數 614,183 位新生，高達 77.7%就讀私立高教機構（包含四年制和二年制）（Yamada, 2018）。

南韓 2002 年的資料顯示，350 所高教機構在學生，40%就讀四年制大學，在高教擴張時期私立扮演重要角色，二年制的初級學院和技術學院總數 159 所，其中 143 所是私校，學生數佔 95%，四年制大學總數 200 萬在學生，約 75%在私校（Kim & Kim, 2005）。2012 南韓高教機構私立佔比相當高，總數達 376 所高教機構，87%為私立，就學生總數而言，373 萬高教在學生約有 76%就讀私校（Kim, 2017）。

根據我國教育部（2022，頁 17）的國際教育指標分析，2019 年日本、韓國四類學習型態的公私學生結構比例和我國類似，但兩國更依賴私立學校培養人才；美國四類學習型態，公立佔比分別是 91.8%（副學士），69.0%（學士班），48.3%（碩士班），52.4%（博士班），與日韓不同。歐盟國家像德、義、法、西、荷主要以公立大學為主培育人才，澳大利亞和紐西蘭也是如此。中國大陸和俄國以公校培育為主，佔比都在 80%以上。加拿大學士、碩士和博士百分百是公校培育。英國比較特別，百分之百由私校培育大專學生，比利時半數以上是私校培育。

前述國際經驗分析可歸納出幾個重點。首先，我國和日韓採取相似的做法，

以私校做為高教擴充策略，英國全然以私立高教機構培育人才。其次，依最近的統計，美國、澳紐和歐盟多數國家以公校做為高教主軸，中國大陸和俄國兩個共產國家亦同，加拿大的大學教育全由公校辦理。最近幾年是否有所改變，宜再進行探討。第三，國際經驗顯示各國社會發展狀況有別，產生不同的高教公私比例模式，其優缺點值得進一步探討。第四，我國以私校做為高教學生就學主軸，可能遭遇日韓類似狀況，未來可借鏡日韓經驗，也可多了解及參考其他國家以公校為高教就學主軸的模式。

四、問題討論

檢視我國公私立高教機構發展經驗，發現有大學擴增模式重量不重質、仰賴私校提供大部分高教機會、私人興辦大學具有優缺點、執政黨高教公共化政見尚待落實、公私同步減招具爭議性等問題，均值得討論。

（一）大學擴增模式重量不重質

我國高教以私立大學做為學生就學主軸，源自於政府高教經費不足，採用私人興學方式以快速滿足需求，乃是權宜之道。我國大學擴增的途徑，主要有三，增設公立大學和私立大學，績優專校升格學院及學院升格大學，以及各校增調系所班組學程和招生名額，擴充大學規模，其中私立大學扮演主要角色。教育部於1994年推動修訂大學法，放寬獨立學院升格大學，1996年推動「績優技術學院改名科技大學」及「績優專科學校升格為技術學院」。這一波大學擴增政策，造成大學（包含獨立學院和綜合大學）校數逐年快速增加，其中擴增的主要是私立大學校院校數和學生數，也產生專科學校大量減少的副作用，造成專科教育式微。

後來我國高教政策受到規模經濟理論影響，推動大學合併，提升大學規模。在整體高教資源有限的狀況下，歷史較悠久的公私立大學都持續擴張，以爭取資源；新近設立之公立大學的建設和發展受限於經費，拖延甚久，不易達到理想狀態。新近設立之私立大學為求收取較多學費，採取快速擴張策略，求快求多，惜未求精，其發展變得不踏實。而升格的大學，大多數也採取快速抵達目標的策略，達成改名改制目標後，很多原地踏步，甚致退步，變得不像個大學，更不用說是維持教育品質。大學擴增的政策整體上是追求數量快速增加，忽略品質提升及長期穩健發展（黃智家，2015）。教育部雖推出頂大計畫、教學卓越計畫及後來整合推動高教深耕計畫，期待改進高教品質，但此類競爭性計畫也產生許多流弊（黃政傑、高新建、王麗雲、劉秀曦、成群豪、林宛儒、薛煒霖、羅詩意等，2018，頁 29-92）。其中高教辦學受到這類計畫牽制，而未能開展多元特色，實值得特別注意。

（二）仰賴私校提供大部分大學就學機會

如前所述，我國公私立大學的發展模式，最早以公立大學為主，其後加入私立大學，後者擴充之後，私校學生數多於公校，其後暫緩私立大學新設，著眼於品質提升；到了解嚴之後為因應社會對高教的需求，又鬆綁私立大學增設，緊接著是大學快速擴增期，到少子化愈來愈嚴重後，才開始檢討，並推動提升高教品質的競爭性計畫。

茲以 2016 年和 2021 年的統計資料比對（見表 1），六年間公立大專學生數比率由 2016 年的 33.42% 提升到 2021 年的 38.23%；以社會更關注的學士班而言，學生數比率由 28.49% 提高到 38.59%。就專科學校來看，學生總數下降約 1.2 萬，公校學生人數稍有提高，佔比升高近 4%，私校學生數下降將近 1.4 萬，佔比下降，顯示整體的專科教育更加衰退。

表 1 我國 2016 和 2021 學年公私立大專校院學生數及比率

單位：人數（百分比）

年度/班校	大專合計	大學合計	學士班	碩士班	博士班	專科學校
2016 合計	1,309,441	1,213,757	1,015,398	169,538	28,821	95,684
公立	437,680 (33.42)	427,301 (35.21)	289,332 (28.49)	115,452 (68.10)	22,557 (78.27)	10,339 (10.81)
私立	871,761 (66.58)	786,416 (64.79)	726,066 (71.51)	54,086 (31.90)	6,264 (21.73)	85,345 (89.19)
2021 合計	1,185,830	1,163,305	901,475	171,779	28,907	83,669
公立	453,358 (38.23)	448,928 (38.59)	295,392 (38.59)	123,346 (71.81)	22,579 (78.11)	12,041 (14.39)
私立	732,472 (61.77)	714,377 (61.41)	606,083 (61.41)	48,433 (28.19)	6,328 (21.89)	71,628 (85.61)

註：表中學生數資料取自教育部統計處（2022），各級學校學生數大專校院正規學制的統計。

（三）私人興辦大學的優缺點

仰賴私人興辦大學的優點，在於能集合民間力量，效法武訓興學精神，挹注政府辦理公立大學資源之不足，也有助於發揮民間多元思維及辦學效能，開展具有特色的大學。但政策實際運作結果，卻以私立大學做為高教主軸，私立大學的學費高出公立許多，高額學費是大部分家庭必須承擔之重。日韓私立高教機構學生數遠高於公立，也是這種情形，而沒有足夠的學生繳交學費，學校就無法運作，其整體教育品質低落（Douglass, 2020；Kim, 2017；Kim & Kim, 2005；Maruyama, 2008；Saito, 2011；Yamada, 2018）。為快速增加大學就學機會，因應高教需求，政府的私校申請設校審查有可能降低標準，放水通過，也是後來品質低落及經營

不善的重要理由（Yamada, 2018）。日韓和我國還有其他類似之處。例如，創校資金到位後，董事不再捐資，私校運作仰賴學雜費收入及私校獎補助款，學校辦學要合乎政府規定已不容易，要追求卓越更加困難。加上遭逢少子化生源短缺，私校主要收入大幅減少。十多年來，我國在高教公共化的壓力下，政府長期控管大學學費調漲，而萬物齊漲，私校經營更是巧婦難為無米之炊，顯得更為嚴重。

國內私人辦大學也常出現問題，把辦大學當成私辦企業，將本求利，大學變成私有財產，予取予求，國內已有深入的分析報導（黃政傑、高新建、成群豪、劉秀曦、陳韋婷、戴怡圓、高嘉蔚等，2021，頁 87-94）。依照私校法之規定，私立大學創校之後，就是公共財，具有公共性，其所作所為均應公益化，與公立大學及其他公共機構共同創造學生和社會之幸福，這一點是高教公共化較少提到的。

（四）執政黨高教公共化政見尚待落實

2016 年民主進步黨執政，其政策奠基於 2011 年公布的十年政綱，十年政綱對高等教育的思維如下（民主進步黨，2011，頁 80）：

……高等教育亦過度私有化，公立大學院校的比率偏低，對中下階層家庭的教育成本負擔沉重、過激的升學壓力與就業競爭，使得接受教育的過程仍為學子生命中不可承受的重。儘管接受高等教育的機會大增，教育品質與就業力培育仍堪慮，顯示我國教育體制與內容均須大幅改革。

十年政綱提出擴大高教公共化的主張及三項改革策略（民主進步黨，2011，頁 82）。首要逐步調整公立及私立院校的學生比例，長期達成公立院校學生數過半的目標。其次要求公立大學應提供一定名額及學費優惠或獎學金，優先招收在地高中職畢業生就地求學。最後是因應少子化形成的私校退場趨勢，協助其轉型、整併與退場，並確保學生及教師權益。

2016 年蔡英文當選總統，民進黨開始執政，2020 年連任，有關高教公共化的政策執行情形如何？私校退場條例在民進黨執政第 6 年才立法通過開始執行，時間上延宕相當久，以致不少應退場之私校苟延殘喘，遺害學生和社會。公立大學提供在地學生就學獎補助，受限於各大學財務拮据，其成果有限。最受矚目的公私立學生數比例調整，私校退場條例通過延宕，導致執行力道不足，私校產生危機意識，不斷要求「公私同步減招」，實際上私校已招不滿，等於只要求公校減招，此議茲事體大，進展十分有限（許秩維，2022）。

（五）公私同步減招的爭議性

2016 年起教育部從嚴執行招生總量調控機制，公立學校註冊率未達 80%，或是私立學校連二學年度註冊率未達 70%，將減招 10%~50%。教育部對公私減招政策是一致的，但對公立大學招生註冊率要求更高。除此之外，由於公校就讀機會遠少於私校，不可能再減公校招生名額，以免考生和家長反彈。例如，臺灣高等教育產業工會（2022）召開記者會，大力反對公私同步減招的主張，指出 2022 年我國公立大學學生數仍僅佔全體的 1/3，離過半目標遙遙無期。高等教育過度私有化，公立大學院校就學機會的比率偏低，中下階層家庭教育成本負擔沉重，並無具體改善。該會更進而推測，下個十年是否能實現高教公共化的目標仍是未知數。

少子化浪潮來襲後，國內私立大專校院在 2014 年以來陸續有高鳳、永達、高美、亞太、南榮、臺灣觀光、稻江、蘭陽等校開始停招、停辦及退場，私立高級中等以上學校退場條例（2022）公布實施後，教育部依規定組成學校退場審議會完成審議，待改善的專案輔導學校名單直接上網公告（包含高苑科大、明道大學、環球科大、首府大學、中州科大以及大同技術學院），讓學生選校時得以參考（許維寧，2022）。2022 年大學考試分發入學放榜，全國只有 11 所大學足額錄取，其餘公私立大學都有缺額，總數超過 1.4 萬人，缺額人數較多的學校包括文化大學（2,378 名）、淡江大學（1,037 名）、義守大學（1,007 名）缺額率九成以上的學校有 7 所，八成多的學校有 5 所，合計 12 所，都是私校（陳至中，2022）。由此觀之，少子化的大海嘯來臨這幾年，提升公立大學就學機會或有可能實現。接著的問題是，優質私校辦學有其長處，難道我們真的不需要這類私立大學？未來公私立大學學生比率到底要設定在哪裡，高教資源如何分配，如何確保公立大學品質，才是需要趕緊規劃決定的。

五、結語

由前述分析可見，主管機關必須針對高教公共化進行深入的探究，提出明確、妥善的高教公共化政策加以執行。要留意的是學生需要的是優質教育，進入大學就讀能有充實的學習，學有所用，而更重要的是讀得起，不論公私立，都要共同關注。教育主管機關需要確實了解國內高教機構辦學情形，及國際公私立高教發展情形，妥善控管公私高教招生員額，強化學生就學扶助及獎學金，對公私立大學執行高教政策給予更多經費協助，對未接受政府補助者大幅鬆綁。再則，高教公共化在擴充公立就學機會及弱勢生獎補助之外，還有其他面向也不能忽視。私立大學有不少辦學認真，績效優良，對高教人才培育和社會發展助益很大，如何保存這類私校，提供更大的自主辦學空間，給予必要支持，以促進高教多元發展，值得特別費心。至於專科學校的振興，政府也要拿出魄力和解方，讓社會有專科

程度的人才可用。基於此，茲提出以下意見供參。

1. 分析全國大專校院招生及財務狀況，預估各校面臨少子化及其他辦學挑戰之因應及發展情形，提供必要協助。
2. 進行未來十年高教生源升入大專校院就讀之分析，推估公私立大專之學生數消長情形，規劃增加專科學校或五專二專學生數，檢討及規劃各年度大專招生名額之核定人數。
3. 分析全國公立大學學生家庭社經背景，檢討弱勢學生就讀公立大學的比重，確認公立大學減輕弱勢家庭負擔高教費用的情形，並加以改進。
4. 深入了解日韓兩國對公私立高教機構學生數比重的檢討及改進措施，並剖析美加澳紐及歐盟國家以公校培育大專人才的理念、措施和成果，做為釐定我國公私立大專學生數比例之參考。
5. 訂定高教公共化政策和發展方案，或納入高教發展藍圖之中規劃，以因應少子化及其他社會變遷帶來的衝擊，其中大專學校規模可能縮小，應著重小而美的經營型態。
6. 利用這一波私立大專退場時機，協助退場私校轉型發展、提升高教品質、調整公私高教機構校數和學生數比例、協助優質私校發展，對於大學之公私併也要化思考為行動，積極規劃促成。
7. 釐清高教公共化的意涵，除了提高公立大專學生數比例外，也需要強化學生就學扶助，增加優秀學生獎學金，監督私校公益化辦學，提高私校公共性及校務發展之民主和參與。
8. 鬆綁大學學費調整機制，讓大學定期適度調整學費，並應監督學費調整學校落實學生就學獎補助，提供公私立大學辦學補助經費，依受補助額度承擔政府高教政策責任，未受補助的優質私校放寬自主辦學的彈性。
9. 政府推行高教公共化政策，賦予公立大專承擔更多培育人才、學術研究及社會責任時，應依公立大學的屬性和任務，編列足夠的基本需求和發展經費支持，以確保公立大學品質，維護學生受教權益。

參考文獻

- 許秩維（2022）。教團指高教公共化承諾未兌現 籲政府擴大補助。中央通訊社。取自 <https://money.udn.com/money/story/7307/6403949>
- 陳至中（2022）。大學分發放榜缺額破 1.4 萬 全國僅 11 校足額錄取。中央

- 黃國維(2011)。戰後至 1970 年代初期臺灣的大學教育發展研究(1945-1972) (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學教育系，臺北。
- 黃智家(2015)。臺灣高等教育擴充之研析。《經濟研究》，15，250-75。
- 許維寧(2022)。大專校院專案輔導學校全數公告 今起審議私中。《聯合報》。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6717974>
- Douglass, J. A. (2020). South Korea's Higher Education System through California Eyes. *Research & Occasional Paper Series: CSHE*. 4.2020. Center for Studies in Higher Education.
- Hanson, M. (2022). College Enrollment & Student Demographic Statistics. *The Education Data Initiative*. Retrieved from <https://educationdata.org/college-enrollment-statistics>
- Kim, S. (2017). Public-Private Mix of Higher Education in South Korea. In P. Teixeira, S. Kim, P. Landoni, & Z. Gilani, *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education* (pp.107-139) . Rotterdam: Sense.
- Kim, S. B., & Kim, S. (2005). Private Universities in South Korea. In Philip G. Altbach & Daniel C. Levy (Eds.). *Private Higher Education: A global revolution* (pp. 133-135). Netherlands: Brill.
- Maruyama, F. (2008). An overview of the higher education system in Japan. *Academia*. Retrieved from <https://www.niad.ac.jp/media/001/201802/nk001001.pdf>
- Saito, Y. (2011). *Higher Education in Japan*. Retrieved from <https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201109HE.pdf>
- Yamada, R. (2018). *Impact of higher education policy on private universities in Japan: Analysis of governance and educational reform through survey responses*. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1307631.pdf>



日本「教育公共化」的探討

梁忠銘

臺東大學教育學系教授兼教務長

臺灣教育評論學會理事

一、前言

在日本認為「公共化」（日文：公共性，文後通稱公共化）的概念是一個抽象的、模糊的概念，但可以大致分為：(1)國際社會中與民族團結相關的價值觀（和平與國際合作）；(2)所有人共享的國家價值觀（國家利益）；(3)社會成員共同的公共價值與屬性、社會有用性和必要性、公平性（共同使用的可能性即對成員開放）、社會公共建設原則性或社區化，團結和社會互惠（龜山守夫，2012）。本文限於篇幅，僅聚焦於直接影響每個國民的學校教育體系，本文從日本相關法規和文獻，解析日本在其重要相關規範，如何確保其教育體系的公共化，歸納出日本教育公共化的原則與特徵。

二、教育公共化的法規定位

日本對學校體系的教育功能定位，有明確的法源依據。如在其《日本國憲法》第二十六條（接受教育的權利和接受教育的義務），明定如下：

所有國民依據法律規定，都有權利接受根據自己的能力接受平等的教育。所有國民依據法律規定，都有義務按照法律規定讓受其保護的兒童接受普通教育的義務，且義務教育是免費。

另外在第八十九條「不得將公共資金或其他公共財產用於任何宗教組織或團體的使用、利益或維護，或用於不受公共控制的慈善、教育或慈善事業」。以上該當法規自 1947 年實施以來至今仍然維持。此外，依據《憲法》第二十六條關於「教育機會均等與義務教育」之規定，同時頒訂《教育基本法》及《學校教育法》。1947 年公布時的《教育基本法》全文共有 11 條，分別就教育目的、教育方針、教育機會均等、義務教育，男女共學、學校教育、社會教育、政治教育、宗教教育、教育行政等事項加以規定（多賀五秋郎，1956；梁忠銘 2019）；2006 年 12 月全面改定，從 11 條增至 18 條，並分為 4 章 1 附則，以因應國際與社會的變化，增加生涯學習理念、學校教育、大學、私立學校、教員、家庭教育、幼兒期教育、學校、家庭及地域住民等連携協力、教育振興基本計畫等條的定位，刪除舊法有關男女共學的條文。

為強化說明國家對教育的基本立場，2006 年全面改定《教育基本法》。該法的「前文」說明該法「主旨」如下：

日本國民期望努力的讓我們所建構的民主且有文化國家進一步發展的同時，為世界和平與人類福祉的提升有所貢獻。為了實現這一理想，我們期待培育出尊重個人的尊嚴，追求真理和正義，尊重公共精神，努力培養具有豐富人性和具有創造能力的國民的同時，可以繼承傳統，推動可以有創造新的文化之教育。因此，根據日本《憲法》的精神，制定這項法律，以確立日本國開創未來的教育基礎。

同時，在其第一條（教育的目的），也說明日本教育必須「以和平的方式培育民主國家和社會所需具備素質及身心健康的國民，達成人格的陶冶」。並在第二條（教育目標）明確的說明其教育的公共化「是為了實現尊重學問的自由」；「尊重正義與責任、男女平等、自他敬愛與協力之同時、基於公共的精神、培養積極參與規劃社會建設、促進社會發展的態度...」。另外，在其《教育基本法》第六條（學校教育）也提及「法律所規定的學校是具有公性質，僅限於國、地方公共團體及法律所規定的法人可以設置」。並說明「前項的學校，要達成教育的目標，因應受教育者心身的發達，必須要建構有系統的教育體制。在這種情況之下、受教育者必須遵守學校生活所需的紀律。同時，必須重視提高自主學習的意志」。

也就是呼應日本《憲法》第二十六條「所有國民依據法律規定，都有權利接受平等的教育」學校教育是實現國民接受教育權利的基本事業，由公家機構來執行，因此必須具有公共的性質，學校的教員全體的教職員工應該有自覺自己的使命、完成其職責和職務。為此，規定應尊重教師的身分和適當的待遇。說明「法律所定學校是具有公性質、國家或是地方公共團體之外、還有法律所規定的法人可以設置。同時，在其《教育基本法》第十六條（教育行政）說明「國與地方公共團體之間適當的功能分担及相互協力之下、必須有公正且適正的規定、透過....訂定有關國家與地方公共團體的責任職務」。

以上從日本《憲法》和《教育基本法》，對於「教育公共化」的基本定位應該非常明確的說明，所謂的教育公共性，大致是認為有關教育即是社會的共同利益（公益），不是一個人一個人的利益的累積；應該是自己的利益，同時也是他者（社會）共有的利益。教育公共化的領域也是如此，也就是實現全體國民的共同利益。而此共同的利益更由國家與地方公共團體來共同的擔負相關責任和任務（有倉遼吉·天城勲著，1958）。

三、教育公共化原則與特質

前文所述根據日本憲法的精神，制定《教育基本法》，確立日本教育的法源依據，在法源上可稱為準憲法。日本《教育基本法》訂定於 1947 年，於 2006 年

12月22日有大幅度的改訂，也稱為新《教育基本法》。在其「前文」之中說明該法的主旨：「日本國民期望努力的讓我們所建構的民主且有文化國家進一步發展的同時，為世界和平與人類福祉的提升有所貢獻。為了實現這一理想，我們期待培育出尊重個人尊嚴，追求真理和正義，尊重公共精神，努力培養具有豐富人性和具有創造能力的國民。同時，可以繼承傳統，推動可以有創造新的文化之教育」。開宗明義的說明教育需「尊重公共精神」。同時，依據《教育基本法》的精神，更明確的規定「學校」制度的基本法規《學校基本法》，日本的「學校教育」相關政策與行政都必須遵循該兩個法規辦理，學校教育制度重要的公共原則與特質說明如下：

（一）公共化原則

依據日本《教育基本法》的精神，更明確的規定「學校」制度的基本規範為《學校基本法》，《學校基本法》勾勒出日本的學校教育系統公共化原則，歸納如下：

1. 義務教育階段（第五章之二義務教育學校）：(1)義務性；(2)無償性；(3)小學區制。
2. 高中階段（第六章高等學校）：(1)普職合一（綜合制高中）；(2)男女共學，為原則。
3. 中等教育階段：特色教育（第七章中等教育學校）：普通教育及專門教育一貫。
4. 高等教育（第九章大學）：(1)教授治校；(2)大學法人化的確立，為原則。

日本義務教育為小學六年加上中等教育前期的國中三年共九年。中等教育則是國中義務教育三年與高中教育三年的一貫教育（六年）的教育。高等教育基本上為四年的學士教育，為支持以上教育原則，教育行政的組織和運作，主要是在實現教育「行政民主化」、「地方分權化」，在功能上將教育行政與一般行政分開。中央教育行政是以「文部科學省」擔任直接教育行政的機關。地方教育行政是賦予地方公共團體首長有一定的權限（大學、短期大學、高等專門學校、專修學校、各種學校的設置營運和高等學校以下的私立學校的同意認可權），主要負責的是機關是地方教育委員會（文部科學省，2022）。也就是說地方的教育行政獨立於一般行政，透過教育的民主化過程，避免中央教育行政與一般行政過度干預地方的教育行政，達到地方分權化。地方教育行政經由地方教育委員會的集團運作，使得教育行政與一般管理行政的分權管理，透過相互均衡的原理，促使教育制度和行政的公共化得以正常運作（松井一麿，1997；梁忠銘，2001）。

（二）學校教育公共化特質

現行日本的學校教育體系，二次世界大戰後由聯合國軍最高司令官總司令部進行「日本教育制度和政策的管理」，並由美國主導，進行教育制度的革新，從1947年實施所謂「六·三·三」學制的學校教育制度。直到進入21世紀，在教育制度上明顯的比以前有更多大幅度的新政策和措施，企圖突破以往的思維和限制，其中有幾個很重要的因素，就是隨著科技和網際網路及通訊技術的進步，全球進入國際競爭的時代，促使社會的發展變化來的更快，更不可預測（梁忠銘，2019），但基本上延續以往學校教育公共化的政策，在特徵上可歸納出幾個特質：

1. 法律原則：重要的教育決策，經由國民代表的議會程序，制定相關法律的原理。教育行政機關主要是為了實現教育政策基準的設定，教育設施地設置、維持、管理及教育、學術、文化活動功能的正常運作和教育相關條件的整備。
2. 民主行政原則：依據民主主義的原理，能夠反應出民意的教育行政，直接對全國國民負責。並根據代議制的原理，以尊重人權、教育機會均等為目標。
3. 教育的中立性維持原則：依據《教育公務員特例法》（1949）」與「關於確保義務教育諸學校教育的政治中立臨時措施法（1954）」與《教育基本法》第16條規定，「教育之事，沒有必要服從不當之支配，應該是直接對於國民全體擔當其所負之責任」，教育行政應秉持著自覺來實行，在同法的第14條是有關於「政治教育」、此外第15條也規定「宗教教育」，避免政治與宗教活動於公教育領域（浦野東洋一，2009；若井彌一，2013）。
4. 地方分權原則：教育為地方公共團體（都道府縣、市町村）的固有事務，基於地方自治的考量（日本國《憲法》第92條：地方自治的基本原則）、實施教育的管理營運（浦野東洋一，2009）。
5. 條件整備原則：教育行政機關並非是控制教育，應是對於教育活動、教育營運給予指導和建言。也就是說教育行政，應是以建立如何達成教育目的，所需要的各種條件的支援（平原春好，1993）。
6. 專門諮詢制度的支援：依據國家教育上的需要，設置各種的審議會。審議會的委員由文部科學大臣任命。審議會的結果對於日本的教育政策決定過程具有很大的影響力，其目的是通過提供確實滿足人民所需要多樣化、優質服務，增加公共的利益，確保研究和開發有最大成效，足以促進公共利益（文部科學省，2021）。

四、代結語：教育公共化新思維

從以上的特徵應可看出日本教育的公共化的特質，實際上是透過國家治理系

統建構形成，為了確保教育具有完整的公共性，避免過多的競爭、緊張、對抗等各種教育衝突的可能因素，透過相關法規和行政策略整合到社會公共系統之中，讓國家教育體制中變得更加公開公平。從這個意義上說，教育的公共化是在追求社會利益和群體的共同利益。

特別是日本從 1980 年代開始持續面臨少子高齡化、核家族化、單親世代的增加，使得社會和家庭的結構產生變化。同時國際化、資訊化快速的發展，人工智能（AI）、大數據（big data）、物聯網（internet of things：IoT）、機器人（robotics）、資訊通信技術（Information and Communication Technology：ICT）等先端技術，將高度融入所有產業和社會及日常生活，如何與多元文化和不同價值觀的人一起工作與互相競合，勇敢的面對困境知環境，大家對學校的期待和機能日益增強。因此，為有可以提供給學童們有更好的教育，學校、家庭和社區應該要相互成為合作伙伴。家長和當地居民應該站在各自的立場上，一起思考「孩子的未來」，實現以學童為主軸的「新公共化」學校教育方式的目標而共同努力。

近年日本所謂學校「新公共化」是以學校為「合作場所」，家長和當地居民可以為孩子的未來共同努力，希望他們能轉變為與全社會一起推動教育的態度，意識到「社區的學校是我們自己的學校」、「社區的孩子是我們的孩子」，改善「我們自己的學校」的意識，將會促使改善「我們的社區」的意識，進而發展為成熟的「新公共」的概念。同時，也可以考慮利用遍布全國的學校公共「場域」來開展當地居民的各種活動，並將其作為當地活動的據點。學校與當地社區之間的新關係，不僅是將做為成年人終身學習的場所，而且也可成為人們社會聯繫中心，創造歸屬感和安全感。將導致整個社會的信任和互助關係（網絡）的再生。恢復和加強社會聯繫與加強學校和社區之間的信任關係，讓具有這種意識的人一起努力。此種理念本文認為日本「東京大學憲章」的前文精要「認識到學校成員多樣性有至關重要的意義，對於所有構成員的國籍、性別、年齡、言語、宗教、政治上其他的意見；出身、財產、門地、婚姻上的地位、家庭內地位、其他的地位；障害、疾患、經歷等事由，保障其不會受到差別，使其擁有更廣泛可以參加和規劃大學活動之機會而努力。引領日本和世界未來的下一代為追求真理的人，我們將準備最好的條件和環境，創造一個對世界開放、沒有歧視的知識探索空間」，應可代表日本學校公共化最高境界的詮釋。

參考文獻

- 文部科學省（2011）。「新しい公共」型學校のねらい。學校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議（第5回）。
- 文部科學省（2021）。文部科學白書 2020。取自 <https://www.mext.go.jp/bmenu/>

hakusho/html/monbu.htm

- 文部科學省（2022）。**教育委員會制度について**。取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm/20140107
- 平原春好（1993）。**教育行政學**。東京：東京大學出版會。
- 有倉遼吉・天城勲著（1958）。**教育關係法**。日本評論社。
- 松井一磨（1997）。**地方教育行政の研究**。日本：多賀出版。
- 多賀五秋郎（1956）。**近代日本教育史**。日本：岩崎書店。
- 若井彌一監修（2013）。**2014 年度版 教職六法**。東京：協同出版。
- 岩下新太郎等編著（1991）。**教育行政制度**。日本：金港堂。
- 教育制度研究會（1997）。**教育制度**。日本：學術圖書。
- 浦野東洋一等編（2005）。**教育小六法**。日本：學陽書局。
- 梁忠銘（2001）。**日本教育特質的研究**。高雄：復文。
- 梁忠銘（2019）。日本教育。載於楊深坑主編，**比較與國際教育四版第 11 章**。臺北：高等教育。
- 龜山守夫（2018）。**教育の公共性**。城西大學教職課程センター紀要 第2号。



日本高教公共化問題分析

楊思偉

南華大學幼兒教育學系講座教授

一、前言

有關「高教公共化」一直是國內備受關注的議題，包括政府機構、大學及法人團體都非常關心。教育部在推動高教深耕計畫中有一個主軸是有關高教公共化的內容，主要強調應提供給國內弱勢學生相關獎助學金等補助款，以讓弱勢家庭小孩能安心就讀，這是政府所強調的高教公共化內容。另外，審視蔡政府有關高教公共化的議題及其具體內容包括：(1)逐步調整公立及私立院校學生比例，長期達成公立院校學生數過半目標。(2)公立大學應提供一定名額及學費優惠或獎學金，優先招收在地高中職畢業生，讓學子不必離鄉背井求學。(3)因應少子化影響的私校退場趨勢，協助私立院校轉型、整併或退場，並於過程中確保學生及教師權益（民主進步黨政策會，2010）。

由此可見國內在談論高教公共化議題時，主要是期望調整公私立院校學生比例、提供學費優惠或獎學金、協助私立大學轉型等，另外高等教育應以培育能夠服務國家社會之公民為目標，這也是高教公共化之內涵項目。目前由於少子化之問題嚴重，所以原則上無論公立或私立大學之學雜費都避免調漲，應該也是高教公共化政策措施之一。此外，因學生人數減少之故，許多排名在後端的私立大學學生招收不足，導致學校無法正常運作，面臨倒閉之危機，連帶地影響到校內教職員之薪資水準及工作保障，而這也成為高教團體關心的議題，這些都是臺灣高等教育特殊教育環境之現象。

鄰近的日本，同樣面臨少子化之危機，加上國內經濟長期不景氣，導致高教經費編列逐年遞減，並進行相關之改革政策。例如在國立和公立大學方面推動法人化政策，逐年減少政府撥付的經費，要求大學在經營治理方面，必須獲得更多的績效，因此帶給國立和公立大學校長及行政團隊許多壓力。至於私立大學（含各級私立學校）方面，依據私立學校法第一條之規範，其中強調兩項主軸，也就是自主性和公共性兩項受到保障（林雍智，2016）。自主性方面是強調給予大學辦學自主，希望能發展成更優質且具特色的私立大學，公共性議題方面，主要強調在教學面必須培育對社會有用的人才；另外在學校經營面，必須建立更具有制衡及辦學成效的組織運作機制，亦即強調高教的公共化，以避免大學淪為營利之機構，這是日本有關高教公共化議題之主要方向。本文首先將探討日本高教的環境脈絡，進而探討國立和私立大學面臨的公共化要求的具體議題，最後提出結語以作為國內大學的參考。

二、日本高教環境

日本的高教發展，自從第二次世界大戰戰敗後，受到美國佔領軍政府強力的主導，發展成新式的高教模式。在高等教育階段，模仿美式的發展模式，除了傳統第二次世界大戰以前的帝國大學外，也同意私人興學，一方面讓舊制的高等學校升格為專科或大學，也隨著時代變遷，同意私人或法人團體新設短期大學或四年制大學，因此也讓日本高等教育蓬勃發展，並形成了亞洲具有特色的高等教育模式，其具體內容包括：(1)以私立大學或短期大學為主的發展方式。(2)大學型態包含綜合大學或單科式科技、醫學、體育等大學，其類型分成大學、短期大學和專科學校等。而四年制大學就設立主體來看分為國立、公立和私立，國立是指由文部科學省（以下簡稱文科省），主要由中央政府提供辦學經費，其次是公立，主要由地方政府設立，此處是指都、道、府、縣（相當於省）和特別指定市（院轄市）政府出資辦理，前兩者自 2004 年後都改制成為法人機構。而私立大學則由學校法人為主辦理，經費來源主要由學雜費收入取得。依照 2022 年 5 月文科省統計速報（文部科學省，2022），日本四年制大學共 807 所、短期大學 309 所、專科 57 所，其中四年制大學，國立 86 所、公立 101 所、私立 620 所，校數仍在增減中。

日本全人口數約 1.25 億，一年齡層約 120 萬人，目前升入大學之比例約為 60%（依統計內涵不同數字有異），是高等教育「普及化」階段，展望未來，因其文化和社會背景不同，並不會如同臺灣一樣，幾乎所有的高中職生都以升大學為目標，日本進入高等教育的比率大致維持在百分之六十左右，這是日本高等教育發展的特殊現象。其次，原本國立大學是文科省的附屬機構，完全受上級的管理與監督，但自從 1990 年代以後，日本也以新自由主義作為教育改革之基本理念，又受財經界和輿論界提出要檢視日本國立大學的社會定位、功能以及績效等，故 2004 年國立大學被要求推動法人化，這是改革之最大一步（楊思偉、李宜麟，2022）。國立大學推動法人化後，其屬性乃產生重大變化，而公立大學也經由法人化政策，其屬性也如同國立大學改變，但共同的特徵是中央或地方政府透過法人化，加諸國立和公立大學許多行政上的壓力，包括要求大學自籌經費增加、研究能力增強、行政治理績效提升、強化教學成效等，以展現發揮國、公立大學的社會責任。

有關私立大學部分，因強調興學自由和以私校為主發展，因此目前私立大學招收學生總數約占所有大學生的 80%，另以大學校數來看，私立大學亦占 80%，可見私立大學的比例很高，這種情況和國內相似。

綜合上述高校環境，可見日本目前的教育政策，由於在新自由主義改革理念下，強調將市場機制導入教育環境中，一方面強調競爭，一方面要求辦學品質，

國立和公立大學被強烈要求具有績效和對社會負責任，私立大學也被強力要求更具有公共性，特別是在經營管理機制上，要更顯現公共性的意涵，這也是最近日本公私立大學面臨的重大挑戰。

三、國立大學公共化議題－補助經費減少與優質發展難以兼顧

日本大學分有國立大學和公立大學兩類公立學校，國立大學經費由中央政府核撥，因此由文科省直接管轄，是日本高等教育發展的主力，所以受到特別的關注。正如上述 2004 年以後國立大學推動法人化政策，政府及社會大眾要求國立大學法人更具有公共化的特質，自然不在話下。因為國立大學原為政府所設置，經費亦由政府補助大部分，本來就具有公共性，推動法人化政策，改變文科省直接全面管理的性質，將其改成監督的意涵，但對國立大學的監督壓力，並未有減少，反而以不同方式增加很多。

日本國立大學組成的「社團法人國立大學協會」，在 2008 年發表一份《自主行動宣言》（社團法人国立大学協會，2008）的文件，自我表達國立大學應該努力的方向，其中針對國立大學公共性，特別提出以下宣言，以期待政府能理解國立大學之用心，在經費上給予更多的支持，以讓國立大學能夠卓越發展。它強調的重點方向包含：發展具特色個性的大學、發展品質優良的大學教育，讓學位更具信賴性、設置國際中心和地區中心、推動經營治理改革等。在該宣言規劃五項具體策略，其中有關公共化性格的再確認和明確對社會的貢獻方面，提出三項策略九項行動方案，有關三項策略包括：(1)確認對社會整體具有貢獻，發揮公共性角色。(2)實現保障高等教育機會及對地區社會的貢獻，能達成公共性的價值。(3)能發揮有助於提升教育系統均衡發展的功能。該協會特別強調，目前已達成政府期待培育全國性視野的人才目標。協會強調在培育支持科學技術發展人才部分，國立大學在研究所階段之培育比率，理工方面的碩士約占七成、博士約占八成，都由國立大學培育，另外各種國際合作和交流，推動日本和其他國際社會外交政策的目標，也都由國立大學協助完成，因此讓國立大學繼續優質發展是非常必要的。

然而，因為法人化政策，國立大學獲得政府補助的運作經費，由於政府年度預算縮減之故，該項運作經費的額度也逐年減少，造成國立大學經費減縮，損及國立大學發揮上述功能的能量，所以該協會強烈期望日本政府有關高等教育的財政投資能夠增加。該協會也提出統計數字顯示，日本和美國相比較，在對大學捐款的文化方面，日本仍待開發，以 2004 年統計，美國對大學捐款總額達到 24.5 兆日幣，日本只有 0.7 兆日幣（社團法人国立大学協會，2008），所以如何強化相關激勵措施，也期望政府能夠有所作為，這是有關期待國立大學發揮公共化目標，目前最被該協會強調的內容。

四、私立大學公共化議題－尊重與管制間搖擺

正如上述，第二次大戰後，日本高等教育的發展，能讓升學人數急速增加，主要是靠私立大學來達成，可見日本私立大學的重要了。日本政府對於私校的經常費補助雖已經形成制度，但就其補助經費平均來看，也只占各私立大學年度經費的一成，私立大學年度經費必須靠學雜費收入，其比重占六成以上，所以私立大學論及績效說明責任時，可以說應該是以家長和學生為主，而不是以政府為主要對象。其原因是國立大學年度經費六成是由政府補助，私立大學使用國民所繳的稅金比例只是國立的六分之一，具有很大差異，這是日本私立大學主張的觀點（田中愛治，2022）。進而，2018年針對弱勢家庭推動「高教無償化」（近似有條件免學費政策），就讀國立大學弱勢學生可免繳學費，但就讀私立大學除抵掉政府補助學費外，仍須繳交 50 萬至 450 萬日幣，也嚴重影響私校辦學自主之原有理念（社團法人日本私立大學連盟，2018）。

日本私立大學在稅制上具有一些優惠，包括在法人稅、固定資產稅等具有一些減免，所以一般認為私立大學和國立大學一樣具有公共的責任，不應追求利潤，這也是合理的看法。但是私立大學的招生數也由文科省核准，至多只能招收到 1.05 倍的名額，超過該額度會受到減少補助款之懲罰，所以私立大學無法因為辦學優良而可招到更多的學生，以填補各項支出費用；另外日本的學雜費也受到政府的規範，學雜費增收額度受到限制，不像美國可以彈性調高學雜費，這也是日本針對私立大學推動公共性的約束之一。

日本在發展私立學校歷史中，一向強調私立學校具有自主性和公共性，前項自主性是尊重該學校的辦學精神，後項公共性是強調捐資興學的特性，這些規範都訂在私立學校法中，私立大學也受到這樣的規範，亦即日本私立大學一方面被強調具有辦學的自主性，一方面又被強調要具有辦學的公共性，所以除了培養對社會貢獻的人才外，也被強調不能以營利為目的，這是日本私立大學公共性的重要內涵。另外，日本在強調公共性方面，最近推動大學治理的改革，也就是涉及理事會（董事會）和校長之間如何經營學校的相關規範（兩角亞希子，2022）。日本大學治理的組織架構，如圖 1 所示（金子元久，2018）。

圖 1 中最上端虛線框（表示非正式組織）中的人員，成員包括官員、校友、校內教師和職員、校外公正人士等約 30 人左右（各校彈性決定）組成「評議委員會」，其下是理事會，就是國內的董事會，日本為了避免私校的個人財產化，所以有關理事人選和理事長的產生早有規範，而私校之「評議委員會」也有規範，雖做為理事會之上層組織，同時具有督導和諮詢機構性質，但是否具實質管理理事會之權限仍屬曖昧，也因不同大學之運作傳統而有不同情況。而前時因曾發生某大學理事長違法事件等，乃修法要將「評議委員會」權力擴大，使其向美國的

制度學習，可以強化管理大學理事會的運作，以對理事長和理事會有實質制衡作用（兩角亞希子，2022；金子元久，2022）。但若可以直接監督理事會，因涉及治理權力問題，牽涉複雜，故受到私立大學協會的強力反彈，導致該項政策又被迫重新檢討中。這項政策作為和國立大學強調治理改革似乎具有同樣意涵，但私立大學被要求受到更多管制，似乎違反私立大學辦學自主性的傳統特色，這是日本相關人士一直討論的議題。

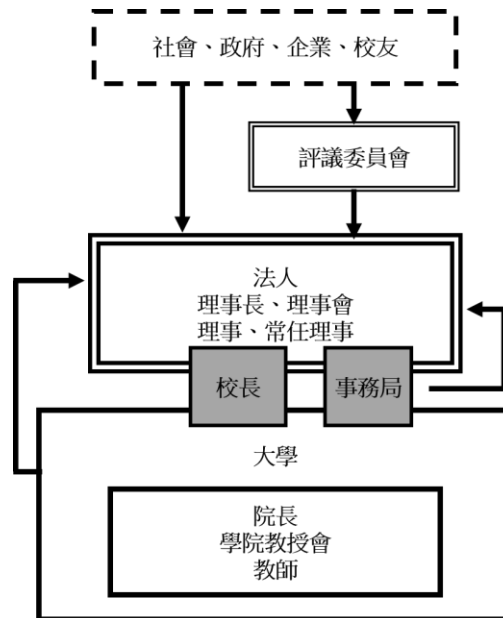


圖 1 日本私立大學治理結構

五、結論

本文討論日本大學的公共性議題，分成國立大學和私立大學兩項敘述，國立大學由於本身就具有公共性特質，所以公共性話題不在話下，也就是當然要追求公共性角色，但因為國立大學法人化政策，導致大學經費縮減，自籌經費增加，大學面臨強大壓力，對於公共性角色的發揮，已經產生重大不良之影響。

而私立大學部分，雖法律保障辦學的自主性和公共性，但最近的政策取向，雖然仍強調辦學自主，但卻又進行修法，欲賦予「評議委員會」更多實權，以加強大學經營治理方面的管制作為，這也形成綁手綁腳，導致造成公共性的危機，所以未來在私立大學經營方面，如何取得政策的均衡點，仍然有待觀察。

國內之國公立大學尚未法人化，直接受到教育部之監督管理，因此公共化特性可以發揮，但卻缺乏給予大學辦學自主空間；至於私立大學方面，因目前問題在於招生困難，所以如何經營和發揮公共化性質受到關注，目前私立大學在董事會中雖設有監察人一位，但是否能發揮監督和制衡之功能值得探討，關於此點日本相關制度之設計也許可供參考。

參考文獻

- 文部科学省（2022）。令和4年度学校基本調査（速報値）について公表します。取自 https://www.mext.go.jp/content/20220824-mxt_chousa01-000024177_001.pdf
- 民主進歩黨政策會（2010）。十年政綱：教育篇。取自 https://www.dpp.org.tw/content_print/media/3568
- 田中愛治（2022）。私大のガバナンス論議のあるべき方向性。IDE 現代の高等教育，2002(4)，19-23。
- 兩角亞希子（2022）。私大ガバナンスをどう考える。IDE 現代の高等教育，2002(4)，15-18。
- 林雍智（2016）。析論日本私立學校自主性與公共性。臺灣教育研究期刊，5(8)，1-7。
- 社団法人日本私立大学連盟（2008）。高等教育政策に対する私大学連の見解。取自 <https://www.shidairen.or.jp/files/user/4369.pdf>
- 社団法人国立大学協会（2008）。国立大学の目指すべき方向－自主行動の指針。取自 <https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/200803houkoku.pdf>
- 金子元久（2018）。私立大學のガバナンスー 日本的特質と課題。IDE 現代の高等教育，2018(12)，37-43。
- 金子元久（2022）。アメリカの私大のガバナンスが示すもの。IDE 現代の高等教育，2022(4)，47-51。
- 楊思偉、李宜麟（2022）。日本國立大學法人化政策推動成效及問題分析。臺灣教育研究期刊，3(1)，91-114。



從羅馬 2020 部長公報探討臺灣高等教育公共化

于承平

國立臺灣師範大學工業教育博士

一、前言

依據教育部統計資訊，2020/2021 學年度申請低收入戶學雜費減免者，總計 4 萬 2,877 人/次，其中私立技專校院人數最多，為 2 萬 5,290 人/次，佔所有低收入戶學生 60%；其次，就中低收入戶學生部分，總計 4 萬 389 人/次，技專校院學生為 2 萬 3,014 人/次，佔所有中低收入戶學生 57%，至於低收入戶及低收入戶合計所佔比率則為 58%，依此觀之，超過一半以上學生就讀私立技專校院，至於公立大學（含技專校院）均維持 11.7%，詳如表一所示（教育部，2022a）。

表 1 低收入戶及中低收入戶就讀公私立校院比率表

	低收入戶申請人/次	中低收入戶申請人/次	總申請人次	比率（%）
大專校院合計	42,877	40,389	83,266	
一般大學	13,070	12,134	25,204	30.2%
公立	4,862	4,880	9,746	11.7%
私立	8,208	7,254	15,462	18.5%
技專校院	29,807	28,255	58,062	69.7%
公立	4,517	5,241	9,758	11.7%
私立	25,290	23,014	48,304	58%

資料來源：教育部（2022a）

此外，大專校院申請助學貸款人數為 23 萬 6,875 人，其中公立大專校院為 5 萬 6,796 人，佔所有公立大專校院學生 12.7%，至於私立大專校院則為 18 萬 0,079 人，佔所有私立大專校院學生 23.8%。以此推論社經地位高的家庭，有能力將其孩子送入國立大學就讀，享受低廉的學費，至於社經地位不利家庭，仍須給付高額學費，雖政府提出相關學雜費減免及相關支持就學措施，仍舊無法扭轉因家庭社經地位所導致受教權利不公平之事實（教育部，2022b）。

但這也反映出相同社經地位學生高度集中，不利於學生提早認識社會多元性，於是清華大學首先提出「繁星計畫」構想，於 2007 學年度開始獨立辦理招生，採行高中校方推薦，保送入學的方式，除了能平衡城鄉差距、以及資源分配不均的現象，對於學校來說，更能藉此培養更多不同面向的人才，使校園的氛圍更多元、更開闊，這也可以讓學生學習到如何以更寬容的態度去面對每一個人（國立清華大學，2007）。

另外，蔡英文總統所提出《給下一代的承諾書—十年政綱》中之教育政綱第 6 項主張：擴大高等教育公共化程度，其中第一點：逐步調整公立及私立院校的

學生比例，長期達成公立院校學生數過半的目標（蔡英文，2011）。亦是體認到該項教育現象之不公平，藉由公立大學學生數過半，達成擴大高等教育公共化程度，讓社經地位不利學生，亦有就讀公立大學之機會。

臺灣教育公共化一直是社會各界認為可用以消弭各教育階段教育不公平手段，讓社經地位不利學生亦能與中高社經地位學生，享有公立學校低廉學費及各項教育資源，希望能藉此促進階級流動，並從目前已推動實施之幼兒教育公共化，開始對高等教育公共化有若憧憬。本文嘗試探討歐洲 2020 年於羅馬所簽訂部長公報之若干重點，或可作為規劃探討臺灣高等教育公共化之參考借鏡。

二、高等教育公共化及公共性定義及趨勢

臺灣高等教育依據《大學法》及《私立學校法》，均有政府高度影響學校辦學決策情形，若加上運用扣減私立大學補助款手段，迫使順從政府政策，則臺灣不論是公共性或公共化，差異只在於是否有政府預算大量挹注。但是對於歐洲多數國家而言，公共化是相對於學術自由及大學自主，現多將公帑資助（publicly-funded）改稱為國家資助（state-funded），以促進高等教育公平。

（一）高等教育公共化及公共性定義

有關教育公共化定義，依《教育部國民及學前教育署補助公共化教保服務機構辦理延長照顧服務作業要點》公共化教保服務機構，係指公立幼兒園、非營利幼兒園、政府機關（構）與公營事業委託辦理職場互助教保服務中心（教育部，2021）。另依《高等教育深耕計畫》，所稱高等教育公共化，在於高等教育運作所需經費應由政府提供之邏輯基礎，源自於高等教育本身所具備的準公共財特性、人民接受高等教育後可帶來的社會利益，以及接受高等教育可促進向上社會流動等，有助於實現高等教育機會公平之目標（教育部，2017）。這二項定義都是在說明欲達到教育公共化，代表著機構運作所需經費必須由政府提供。

《高等教育深耕計畫》則認為政府若欲達到高等教育公共化，必須提高所得稅率，仰賴高額稅收來達成；故現今僅能朝強化高等教育公共性著手，亦即為使社會大眾檢驗大學辦學成效，大學應建立完善校務專業管理（IR）機制，強化自我課責及監督，定期將辦學資訊公開（含畢業生流向、自我品保、註冊率、私立大學財務及董事會相關資訊等）（教育部，2017）。但是孫煒（2012）認為公共性即是組織被政治權威（political authority）所影響的程度，亦即一個公共性較高的組織，代表著政治權威較高度地影響該組織的決策模式與方向。

由此觀之，政府對高等教育公共性相關作為，亦相當程度反映公權力介入的

事實。尤其在少子女化趨勢下，學生申請入學或是學測及指考等選填志願學校，多參照各校依政府要求所公開校務資訊，然為避免就讀到可能退場學校，學校註冊率成為重要參考指標，這亦代表私立學校辦學不能有絲毫閃失，否則註冊率一下降，將會逐年下降，這對仰賴學費及政府補助之私立大學，即使是用心辦學，也難逃加速退場命運，這若許能達到擴大高等教育公共化目標，但對競爭力高卻經營困難之私立大學，在國家高度管制下，校務發展彈性遭受抑制，公私立大學間存在不公平競爭。

此外，《大學法》第 1 條第 2 項就指出大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。但是對於私立大學校院而言，反而受到更多限制，依《私立學校法》第 1 條第 1 項之立法意旨，為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會。黃政傑（2016）就認為私校經營先要有公共性，又要有優質辦學證據，才能提升自主性，若失去公共性，就會被嚴密控管，就大學自治而言，相較於公立大學，形成政府政治權威高度介入。

（二）歐洲高等教育公平趨勢

依據 Eurydice 調查分析，在 2015/2016 學年歐洲地區有 15 個國家（包含所有北歐國家）對所有全時大學部（first-cycle）學生採取免學費政策，其亦包含學費低於 100 歐元（約新臺幣 3,136 元）者，因其不會對學生及家庭產生實際上的財務負擔，但至 2020/2021 學年就僅剩丹麥、希臘、塞浦路斯、馬爾他、芬蘭、瑞典及土耳其等 7 個國家（EACEA, 2015, 2020）。歐洲地區多屬高稅收福利國家，其低廉的大學學費多來自於公帑資助，但 publicly 具有公共性（publicness）意涵，為避免有高等教育公共化，而有政府介入影響學術自由疑慮，現在普遍稱之為國家資助，其意義多為國家控制之財政資源移轉，但該項補助僅用於學費及各項教育支持措施，用以彌平社經地位不利學生入學及就學劣勢，以達到教育公平目標（EACEA, 2015, 2020）。

三、羅馬 2020 部長公報（Rome2020 Ministerial Communiqué）

新冠疫情不僅影響全球經濟亦衝擊歐洲地區國家經濟發展，仰賴高額稅收採行國家補助所造就的低廉學費和免學費高等教育政策亦受到嚴重影響，各國開始思考縮減高等教育補助，迫使大學從免學費轉為收取學費，已收學費者調高學費。雖然原學費政策造就大學校院社會多元化，可讓學生提早認識社會多元面向及不同社經地位學生，進而培養社會融合及包容的價值觀，但這也影響已就學之學生能否持續就學及順利畢業，於是各國開始思考除學費政策外，如何透過各項教育支持措施，以維繫高等教育入學及持續就學公平。

基此，歐洲於 2020 年 11 月 19 日於羅馬召開部長級會議除發表波隆那宣言（Bologna Declaration）簽署後 21 年來的推動成果，並藉由簽署羅馬 2020 部長公報（Rome2020 Ministerial Communiqué）重申承諾高等教育將發展將朝向更為包容、創新及國際合作等三大目標，並鼓勵創造力、批判性思考及知識的自由流通，亦藉由擴展研究為本（research-based）之教學與學習所提供科技發展機會，以確保高等教育體系能提供符合所有學習者潛力及志向之公平就學機會。而其最優先目標則在於包容（inclusive），也就是讓每位學習者都能公平進入高等教育，並能於其完成研究及訓練過程中獲得全面性支持（EHEA, 2020）。

雖然影響學生接受高等教育的意願和能力因素相當多，但多數研究發現，運用財政資源來資助學習為一項重要因素。尤其是弱勢學生，他們對於是否有足夠求學資金非常敏感。是以政府面臨的重要挑戰之一，在於尋求持續性的高等教育就學補助解決方案，並能保證不同背景的學生有合適的條件學習並在高等教育完成學業（EACEA, 2020；EHEA, 2020b）。

高等教育社會面向（social dimension of higher education）為歐洲高等教育區（European Higher Education Area）推動高等教育公平之重要政策，並有賴於前述目標之達成。至於學費及財務支持（financial support）則為國家在該項政策之重要工具，因為它們在支持（或阻礙）學生進入高等教育扮演著決定性角色，並影響學生能否持續就學及完成學業。雖然學費會帶來家庭財務負擔，惟此亦取決於學費性質及高低，以及學生及其家庭的社經地位，但良好的支持措施能夠減輕學習上的財務阻礙。羅馬 2020 部長會議在高等教育社會面向部分，亦在強調對學生的財務支持必須能普遍化並基於需求本位（need-based），將使得高等教育為所有學生都能負擔得起，促進學生入學及提供其完成高等教育的機會（EACEA, 2020；EHEA, 2020b）。

所以影響學生入學及順利完成學業重要因素為學費及就學財務支持，歐洲不像臺灣對大學學費高度管制，干預大學自由競爭，而是強調的是學生能夠公平入學，入學後享有政府就學財務支持，這些支持措施包括依據家庭年所得及撫養就學人口數，給予學生分級學費減免，學習、住宿及交通補助，也就是所謂需求本位補助措施。臺灣雖有低/中低收入戶學雜費補助，但社會上仍存在著貧窮線以下但無法被歸類為低/中低收入戶，這些人最大的申請障礙就是因為擁有自有住宅，惟其家庭所得確無法支應學費及生活開銷（EACEA, 2020）。

另外在羅馬 2020 部長公報（Rome2020 Ministerial Communiqué）亦提出學術自由聲明（Statement on Academic Freedom）亦強調學術自由不僅保護個人學術及表達，亦包含民主社會中學術機構的自由運作，其中機構自主權更為學術自由的本質，亦即是要求各國保障大學校院在法規範及應盡之社會責任外，不得

遭受外部干預、介入或報復，因為大學充分自主也才能維護學術自由（EHEA, 2020a）。

四、臺灣高教公共化之檢視省思

《道德經》曾提及：「天之道，損有餘而補不足。人之道，則不然，損不足以奉有餘。」《馬太福音》亦提及：「凡有的，還要加給他，叫他有餘；凡沒有的，連他所有的，也要奪去。」此現象被社會學家稱為「馬太效應」(Matthew effect)，其充分反映出臺灣高等教育嚴重不公平現象。誠如《高等教育深耕計畫》所言，臺灣欲達成高等教育公共化目標，必須大幅調高稅收，這亦是人民所不願樂見者，僅能透過強化高等教育公共性著手，但亦代表著政府權威的高度介入及管制。唯一方式就僅能透過私校退場，達成擴大高等教育公共化程度，即使如此，亦屬緩慢漸進的過程，可以想見的是，公立大學將會增加中社經地位家庭孩子就讀，但對於能接觸教育資源嚴重不足的低社經地位家庭學生，仍是遙不可及，依舊無法解決教育不公平現象。

臺灣多數私立大學在嚴格學費管制無法調漲下，維持校務運作經費來源除了學費收入就是政府補助，這也導致扣減補助款亦成為政府管制私立大學運作最主要手段。基於公立大學系所及教師員額調整不易，若放寬管制，私立大學將是臺灣最具競爭力及多元彈性者，是以推動高等教育公共化亦將不利於社會多元以及即時反應社會經濟人才培育需求。但歐洲國家強調自由平等，也就是大學充分自主（包含學費自主），學生能自由選擇想就讀的學校，並且能順利完成學業不致休（退）學，創造校內社會多元階級學習環境，培養學生寬容之處事態度，國家要做的就是補助學生學費及就學相關支持費用，維繫其立足點平等，其他就仰賴學生個人學習投入及獲致學習成就。

五、結論與建議

教育的重要目的之一即在促進社會流動，期能藉由接受高等教育而打破階級的隔閡與複製，使得努力的人能藉由教育改善生活，進而達成自我實現，因此教育一直被視為社會正義與公平促進者（林保源，2014）。但現今臺灣高等教育從促進階級流動轉變為持續擴大階級僵化或階級複製，公共化目的植基於讓教育從較不公平趨近於公平，但若因公共化導致政府高度干預，將嚴重弱化大學自主性，以及私立學校辦學彈性及高度競爭力。擴大高等教育公共化程度，或許可藉由少子女化壓力及私校退場而逐年達成，但教育公平手段是否應思考大幅鬆綁大學校院管制（包含學費管制）、大學校院入學學生呈現社會多元性及推動社會融合、學生基本就學需求補助等，或許是追求高等教育公共化以外更應思考之重點。

參考文獻

- 林保源（2014）。臺灣高等教育學費問題與助學政策之探討。臺灣教育評論月刊，3(5)，25-32。
- 孫煒（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，24(4)，497-528。
- 國立清華大學（2007）。清大繁星計畫廣納全臺各地150位高中生，平衡城鄉差距。新竹市：作者。取自<https://www.nthu.edu.tw/hotNews/content/795>
- 教育部（2017）。高等教育深耕計畫（核定版）。臺北市：作者。
- 教育部（2021）。教育部國民及學前教育署補助公共化教保服務機構辦理延長照顧服務作業要點。臺北市：作者。
- 教育部（2022a）。學雜費減免。臺北市：教育部圓夢助學網。
- 教育部（2022b）。就學貸款。臺北市：教育部圓夢助學網。
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 蔡英文（2011）。給下一代的承諾書—十年政綱。臺北市：作者。取自http://iing10.blogspot.com/2011/08/blog-post_583.html
- Education Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA). (2015). *National student fee and support systems in European higher education : 2015/16*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://data.europa.eu/doi/10.2797/698301>
- Education Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA). (2020). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21. Eurydice – Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://data.europa.eu/doi/10.2797/774855>
- European Higher Education Area (EHEA). (2020). *Rome Ministerial Communiqué*. Retrieved from http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Com

munique.pdf

- European Higher Education Area (EHEA). (2020a). *Statement on Academic Freedom*. Retrieved from http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_I.pdf
- European Higher Education Area (EHEA). (2020b). *Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA*. Retrieved from http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf



芬蘭高等教育改革的關鍵路口： 2009 年的《大學法》修訂

陳玟樺

國立臺北教育大學數學暨資訊教育學系助理教授

一、前言

教育是芬蘭福利國家的重要基石，倡導為人民提供平等教育機會，其教育制度大致可分為五個階段：幼兒教育照護（early childhood education and care）、學前教育（pre-primary education school）、基礎教育（nine-year of primary and lower secondary education）、後期中等教育（upper secondary school），以及高等教育（higher education）¹，芬蘭從學前到高等教育皆免學費，教育目的在讓每個人都有接受高質量教育的平等機會，且最終成為積極公民（Ministry of Education and Culture, 2022）。芬蘭國家教育管理主要由兩層面組成，一為教育與文化部（Ministry of Education and Culture），負責制訂國家教育政策，另一為國家教育署（National Agency for Education），負責推行並督導教育方案實施、擬訂各種教育發展計畫及課程改革政策等（Finnish National Board of Education, 2022），做為崇尚平等的福利國，芬蘭教育較不強調比較與競爭的觀點，更在提倡平等的普及教育目標（Sahlberg, 2022）。

在國際教育政策中，教育機會均等向來被視為重要議題，不少研究均指出，採用促進平等的公共政策和教育，有機會創造促進社會流動的教育環境，促使更多學生成功（OECD, 2012, 2018；Sahlberg, 2022）。基於對教育公共性、教育機會均等議題之長期關懷，復以高等教育（後簡稱「高教」）具培育人才、學術研究及社會服務的功能，深刻影響國家建設、國際化及社會發展（吳清山，2011；吳麗君、黃政傑，2022），本文探討福利國家理念濃厚的芬蘭在 1990 年代初期，於面臨全球經濟蕭條下，被迫開始思考與修正高教政策之關鍵轉向政策，尤其在 1995 年加入歐盟時，仍陷經濟衰退時局中，比起其他福利國家，對於市場化邏輯，芬蘭顯然有較高的接受度，其議會更於 2009 年通過《大學法》（University Act）修訂，改賦大學法人地位、鬆綁治理，以及朝向績效制的經費調適，堪稱是芬蘭 1967 年頒布第一部《大學法》以來，高教體制發生重大變革的一年（Finnish National Board of Education, 2022），而此修訂內涵乃值得進一步剖析。

基於上述，本文以 2009 年修訂的《大學法》為分析文本，考量篇幅，本文先針對此法中幾項重要且持續影響至今的高教變革要項做一分析，以夾敘夾議方式理路行之。本文期為當今新冠狀病毒（COVID-19）席捲全球下，與國人一同

¹ 另有成人教育（adult education），於上述階段均適用。

窺見、反思實踐福利型國家高教政策如何在福利與市場之間拔河、找尋安身落定的背後思路及其行動，亦能為我國高教帶來一些不同觀點上的省思。

二、芬蘭高等教育發展之概覽

在建立高等教育體系歷程上，芬蘭借鑒了諸多國家經驗。在 1917 年獨立之前，因受瑞典和俄羅斯統治，高教受其影響較深，如受俄統治時，受德國人文主義的影響，強調學術自由、品德之重要，此對芬蘭後來的高教發展有重大影響（Välilmaa, 2004）；1917 年獨立後，注意大學才人的培育，如於 1920 年設立土庫大學（University of Turku），此規模僅次於 1640 年成立的赫爾辛基大學（University of Helsinki），惟此時的高教仍以傳統學術主義導向為主；1939 年至 1945 年，因第二次世界大戰爆發，芬蘭的高教發展有所延宕；1945 年二次大戰結束後，因積極從事戰後重建，復以嬰兒潮和戰後經濟成長等因素，包括改革教育體系在內，學校越趨普及（Malaty, 2009）；1960 年末，新的立法與國家課綱逐漸發展，在日積月累的教育平等議題關注下，於 1968 年發布《基礎教育法》，陳述所有孩童有在學校中接受九年基礎教育的平等機會（Sahlberg, 2022），然在中等及高等教育方面，直到 1960 年代前，仍僅有少數經濟足以負擔且生活於文法學校或大學周遭的人，才有機會進入就讀（Kivinen, Ahola, & Hedman, 2001）。

在 1960 年代至 1970 年代，目標仍是引導越來越多的高中畢業生進入大學學習，高等教育網絡已擴展至人口相對稀少的芬蘭東部和北部，學習名額亦增加數千個（Rinne, 2004），然而，此時擁有大學學歷者仍少，僅約百分之七左右（Sahlberg, 2022）；1970 年代後，教育逐漸普及，各階段教育開始呈現穩定成長，此時期，中等教育改革和高中畢業生大幅增加，然而，即使政府持續擴大大學入學計畫，但在 1980 年代，大多數的年輕人完成高中學業後，依然無法獲得進入高等教育就讀機會，也因如此，芬蘭的高等教育須有所變革的聲浪串起，此乃意味著從大學單軌制轉向雙軌制高等教育體制模式引發了廣泛思考（Rinne, 2004）；1980 年代中期，相較其他歐洲國家，芬蘭高等教育系統仍是中央管控較強國家之一（Holttä & Malkki, 2000）；1990 年代初期，由於全球經濟大蕭條，復以芬蘭長期經濟倚賴的蘇俄垮台，芬蘭國內嚴重的經濟困頓和居高不下的失業率問題，以及在 1995 年加入歐盟等，都促使了芬蘭被迫開始修正高教政策，芬蘭開始以推動國際化與高等教育流動為目標，歐盟國家的治理邏輯亦逐漸受到採用（Rinne, 2004）；2000 年代，即使芬蘭的大學逐漸轉變為大眾的高等教育機構，但進入大學就讀仍相當困難，每年約有八成左右的申請者無法取得入學機會（Rinne, 2004）；當今芬蘭擁高等教育學位已較以往有所增加，以 2020 年為例，人數約占百分之三十（Statistics Finland, 2020），至於政府對於高教學校的控管則以績效管理（performance management）為主，鼓勵大學尋求更具競爭力的資金挹注（Ministry of Education and Culture, 2022）。

芬蘭的高等教育機構類型可分為二：一為大學（university），另一為技術學院（polytechnic），前者以學術研究及研究導向最高層級的教學為主，後者起步較晚，直到 1996 年才正式設立，其使命在提供工作相關的教育學習以因應勞動市場需求，同時支持教學及區域發展的研究、促進教育與研發的交流，也讓各技術學院、大學及研究機構人員有更頻繁互動機會（Pfeffer et al., 2000；innish National Agency for Education, 2022）。在法源基礎上，大學的法源為《大學法》（University Act），其機構歸中央政府管轄，而技術學院的法源則為《技術學院法》（Polytechnics Act and Decree），其機構由地方政府管理督責，兩種類型大學均可頒發學士和碩士之學位，然僅普通大學可頒發博士學位（Ministry of Education and Culture, 2022）。

目前（2022），芬蘭的大學共 13 所，技術學院共 22 所（Study in Finland, 2022），大學經費分配主要由國家支持。在教育經費總支出上，以 2022 年為例，共 124 億歐元，其中一般大學（University）教育約佔 24 億歐元，技術學院（Polytechnics）約佔 10 億歐元，至於基礎教育則約佔 51 億歐元（Statistics Finland, 2022），以份額觀之，基礎教育佔最大份額，一般大學次之，至於技術學院則居第四。

三、芬蘭 2009 年《大學法》修正案之內涵分析

2009 年《大學法》修正案的主要目標是透過提高自身質量、國際競爭力、社會影響力，以及與國外大學和研究機構的合作能力，來加強大學系統在其自身卓越領域的國際水平（Ministry of Education and Culture, 2022）。關於此法，全文共 11 章 93 節，茲將各章名稱及其對應節次整理如表 1。

表 1 芬蘭 2009 年《大學法》修正各章名稱及其對應節次

	名稱	節次
第 1 章	一般規定（General provisions）	1-5
第 2 章	研究與教學（Research and teaching）	6-12
第 3 章	組織（Organisation）	13-30
第 4 章	人員和管理語言（Staff and language of administration）	31-35
第 5 章	學生（Students）	36-47
第 6 章	大學操舵和融資（University steering and financing）	48-59
第 7 章	大學財務（University finances）	60-67
第 8 章	與赫爾辛基大學有關的特殊規定 （Special provisions pertaining to the University of Helsinki）	68-75
第 9 章	與 Åbo Akademi 大學有關的特殊規定 （Special provisions pertaining to Åbo Akademi University）	76-81
第 10 章	上訴（Appeals）	82-86
第 11 章	其他進一步規定（Further provisions）	87-93

資料來源：本研究整理

（一）獨立法人地位之獲得確認

法人制度為現代大學制度之核心，在此次 2009 年修訂案中，芬蘭的大學正式成為獨立法人。根據此法第一章第 2 節「使命」（Mission）、第 3 節「自治」（Autonomy）及第 5 節「使命」（Legal capacity of public universities）之內容指出：

第 2 節 使命

1. 大學的使命是促進自由研究和學術及藝術教育，提供以研究為基礎的高等教育，教育學生為國家和人類服務。大學在履行其使命時，必須促進終身學習、與周邊社會互動，並促進研究成果和藝術活動對社會的影響。
2. 大學必須根據倫理原則和良好的科學實踐安排其活動，以確保在研究、藝術活動、教育和教學方面達到高國際標準。

第 3 節 自治

1. 大學應享有自治權，以確保高等教育和藝術教育的自由。自治意味著在屬於內部管理的事務上有決策權。
2. 在起草有關大學的立法時，應給予大學發表意見的機會。

第 5 節 公立大學的法定資格

1. 公立大學為獨立法人。
2. 公立大學可以承擔義務，以自己的名義獲得權利，並擁有動產和不動產。大學可以從事為支持履行第 2 條所述使命之商業活動。
3. 公立大學應以自有資金承擔承諾，並有權向法院提起訴訟和抗辯。

在成為獨立法人面向上，從實質意義觀之，彰顯的意涵便是透過賦予高等學校獨立的法律性格，使其能自主培養專門人才、開拓學術研究，以及為社會提供教育公共服務，實現教育公共利益的法律主體制度。換言之，大學做為法人之最大特徵乃在學術與行政之兩大組織上享有自治，而非一般行政機關，在被賦予公共法人地位後，大學能更靈活開發與運用經費來源，如透過私人或企業捐贈、與國際教育機構或公司合作等，此次修訂的《大學法》促使芬蘭的大學具有成為獨立法人和內部組織自主之法源基礎。

（二）治理模式的重新定義

1990 年代初期，全球經濟蕭條、蘇聯垮台，對長期依賴蘇聯以維繫國內經濟的芬蘭而言，無疑是雪上加霜，比起北歐其他國家，更造成較嚴峻的經濟困境及

嚴重失業率。1990 年後，芬蘭的高教資源或下降或受凍結（Välímää, 2001），此種種打擊使得芬蘭不得不開始思索並妥協於市場邏輯之必要性（Rinne, 2004），也正是此時，芬蘭諸多立法和改革紛紛啟動，對此所產生的一系列種種變化，Välímää（2010）將它描述為「全球化衝擊」（globalisation shock），以為不僅對芬蘭高教體系發展帶來深遠影響，也使芬蘭高教政策逐漸與經濟目標益加靠攏。

2009 年修訂的《大學法》在促使大學成為獨立法人同時，對其治理模式亦進行了變革（Kauko & Diogo, 2011），大學不僅較以往更具自主權（Välímää, 2012），學校領導組織上也有所重整。

第 13 節 公立大學機構

1. 公立大學的機構是董事會、校長及大學合議庭。根據大學議事規則的規定，大學還可設置總理和其他組織。

第 14 節 公立大學董事會

1. 公立大學的最高執行機構是董事會。
2. 董事會的職權範圍為
 - (1) 確定大學經營和經濟的主要目標、戰略及管理方針；
 - (2) 決定學校的經營、財務計劃和預算，編制財務報表；
 - (3) 負責大學資產的管理和使用，除非董事會已將權力委託給校長；
 - (4) 安排對會計和資產管理之監督；
 - (5) 通過對學校具有重大意義或根本性影響的協議，就涉及學校重大原則事項發表意見；
 - (6) 代表大學通過與第 48 節所述的教育與文化部之協議；
 - (7) 選舉校長（們），並決定校長（們）的分工，考慮到校長職務的性質，若有正當合理的理由，可將校長免職；
 - (8) 通過大學議事規則和其他相應的一般組織規則，決定大學的運作結構；
 - (9) 向教育與文化部提出變更大學教育職責的提案；
 - (10) 決定大學錄取的學生人數。
3. 此外，董事會應負責聘請直屬於校長下工作的領導人員，除非董事會已將任務委託給大學的其他機構。

2009 年修訂的《大學法》規定，自 2010 年 1 月開始，所有芬蘭的大學均脫離政府公務體系，改由董事會（the board）、校長（the rector）、大學合議庭（the university collegiate body）組成。董事會由大學合議庭選出，是最高行政機構，負責財務預算、學校發展事務等（第 14 節）；校長由董事會任命，負責學校的日常事務（第 17 節）；大學合議庭由教授、其他教研人員、學生所組成（第 15 節

第 2 款、第 22 節)。此外，為深化學校內部管理體制變革、擴大社會參與，此次修訂的《大學法》也規定，至少 40% 的董事會成員須由校外人士擔任（第 15 節第 4 款），而校長、副校長、學院負責人或直接從屬於董事會的單位，或大學合議庭的成員或代理成員，均不得擔任董事會成員（第 15 節第 6 款）。換言之，2009 年修訂的《大學法》另一改革重點在於學校領導組織結構的變革，透過學校治理模式的重塑，不同職位各司其責，卻也相互制衡。然而，就在大學對校內事務擁有更多決定權同時，正也凸顯了大學可能更須以績效與財務責任來展現校務運作之效能與效率，使得目標導向的成果展現更受到關注，自此，大學也須不斷地透過與他人協商、互動以達成治校目標。

（三）經費分配趨向績效化

如前所述，在新自由主義意識型態影響下，1990 年代以後，向來重視教育公共性的芬蘭與其他各國一樣面臨嚴峻考驗，在教育政策上不得不做出幅度調整。為鼓勵高教學校有較佳的績效表現，教育經費從原本的項目預算（line item budgeting）改為一次性補助（lump sum budgeting），另也增加競爭性經費金額（Schmidt, 2012），以迎接高度競爭環境，加速高教系統之革新。

第 60 節 公立大學的公平性

1. 公立大學股權由原有自有資金、其他股權及重估儲備組成。
2. 原自有資金為永久投入學校的資金。
3. 其他股權是指學校在成立時轉入學校的經營盈餘和國有資產轉為其他股權的資本。重估準備金顯示已撥付固定資產的重估金額，而其他股權可轉入自有資金。

2009 修訂的《大學法》使高教機構不再隸屬於中央政府，然而，學校的經費來源依然以中央為主，且經費的多寡更與各校的計畫與研究質量而定。換言之，儘管高教被賦予獨立法人地位，在財務與行政運作上有更大自主權，也被允許得以成立校務基金、接受國內外企業或私人機構的補助合作、決定如何運用資本利得和資產等，但在此變革中，政府仍扮演經費供應的核心角色，高教較以往更須積極爭取開拓其他財源以維持校務運轉（Ministry of Education and Culture, 2014），此也使大學運作逐漸朝向新經濟與企業導向功能，使校務和研究實踐顯得更為多樣（diverse）且支離破碎（fragmented）（Rinne, 2004, p.123）。

（四）市場邏輯下的「使用者付費」

1970 年代初期，芬蘭建構公立綜合學校制度，致力於為每一學童提供相同受教機會，這種提倡平等的普遍教育目標，深植於芬蘭的政治與公共服務精神中

(Sahlberg, 2022)。1980 年代後，以公立學校為大宗，即便是少數的獨立學校也接受政府經費補助，學生就學依然免學費，此平等的理念也始終將高教含括於內。然而，誠如前述，全球化趨勢影響下，1990 年代起，芬蘭高教受到市場邏輯影響，經費分配也開始特別關照了大學的績效表現，為增闢經費來源，在 2009 年修訂的《大學法》中，高教學校也開始針對非歐盟國家且攻讀碩士課程的學生收費，此可謂市場機制下的另一種權衡與妥協。

第 10 節 收費學位課程²

1. 大學可能會向外語授課學位課程的學生收取費用。收費的條件是大學有獎學金計畫，必要時可用於支持參加收費碩士課程的學生的學習。
2. 然而，對於屬於歐洲經濟區的國家之公民，或根據歐洲共同體立法或根據歐洲共同體及其成員國與另一締約方締結的條約相當於歐盟公民者，不能收費，亦也不能對根據 Aliens Act (01/2004) 有芬蘭永久居留權的人收取費用。

長期以來，芬蘭教育倡導從學前至高等教育皆免為學費之福利，自 2010 年開始，芬蘭的大學所開設的特定碩士學位學程得以針對非歐盟學生收取學費，這些碩士學位學程的學費標準由大學自行擬訂，但學校須同時提供學生申請獎助學金的機會。此看似作為北歐社會福利國家成員之一芬蘭，對於向來所強調的教育平等理念之有所鬆動，有學者也提出進一步擔憂，以為一旦芬蘭高教受以更徹底的市場化機制洗禮（如受世界排名競爭壓力）後，卻也可能陷入如學術資本主義（academic capitalism）社會型態（Välimaa, 2004）之窘境。換言之，在市場機制逐漸開放下，芬蘭的大學之自主自治，正面臨更多未知挑戰。

四、代結語：芬蘭 2009 年《大學法》修正對臺灣高教的反思

1990 年代以來，全球經濟蕭條，福利國家芬蘭的高等教育面臨諸多考驗，芬蘭在 1995 年加入歐盟後，開始採納歐盟國家的邏輯，以推動國際化與高等教育流動為目標，2000 年起，於經費、治理、立法及監督等面向上，更大步地向全球化思維對齊，甚至進一步整併高教機構，以追求效率及世界大學排名（Kauko & Diogo, 2011；jeldvoll, 2009）。在此波情勢推動下，芬蘭於 2009 年修訂《大學法》，其旨在從法律上確保大學的法人地位、學術獨立，更重新定義了學校的治理模式，高教經費分配也趨向於績效化管理，甚至啟動市場邏輯下的「使用者付費」機制，此次修訂堪稱是芬蘭高教變革史上的重要轉折點。

芬蘭高等教育改革的關鍵路口—2009 年的《大學法》修訂，能為臺灣高等教

² 此節共有 3 款，此僅列出本文欲探討的條款，即第 1、2 款。

育公共化帶來什麼啟發？本文根據研究結果先提出兩點重要思考方向如下：

（一）「平等與市場」十字路口的停、看、聽：從「照顧全民」理念慎思

經歷 1990 年代初嚴峻的全球經濟衰退，於 2008 年又逢全球金融危機，當今世界各國又再度面臨新的共同挑戰——新冠狀病毒肆虐下，所引發一系列無論在全球、國際、國家層面上，於政治、經濟、社會面向等問題交織。以高等教育運作為例，無論在臺灣或芬蘭，都面臨疫情下高教機構因須付出更多的人力、物力及時間成本，以回應各種教學或行政上的不確定性，另還須考量如何紓解因疫情所造成的經費短缺（如國際生無法順利入境使學校減少學費收入等），甚至還須思索如何將既有資源更合理地、有效地分配於疫情防護、行政、教學，以其它衍生費用上，所有問題無不涉及「平等與市場」之間拉拔的兩難處境，再次亟需眾志成城前的停、看、聽。

然而，從本研究結果或可進一步臆測，芬蘭基於福利國家體質、過往的問題解決經驗，其因應之道應會落在「持續看重平等的價值」和「持續注意在全球化下保有較好的競爭力」之雙重評估上。是以，當進一步檢索 2020 年來 COVID-19 疫情爆發後的國際新聞可發現，新冠狀病毒流行期間，芬蘭對教育運作的應變，依然傾向於從政府單位、教育部門及到各級學校一起攜手共進，試圖再度挑戰全球經濟威脅，嘗試調適相關政策以為因應，如財政困窘下，政府仍持續投資社會的重要領域如免費的兒童照護、公立教育、再生能源，而非盡可能地忽略（Sahlberg, 2022）。對此，我們更能確認是——一國的教育平等即政治意志的結果，教育平等乃是一國政府願意力守「照顧全民」價值理念下直接引導的呈現。換言之，臺灣雖無須勉力拼貼出「福利國」體質，但在面臨「平等與市場」當口，卻亟需政府協助不斷檢視本土社會福利問題、對症下藥，並更能從「照顧全民」理念來思考高教方向的前行。

（二）「平等與市場」的相互發揮：促進高等教育「公共性」體質活絡

自 1990 年代以來，芬蘭受經濟至上的市場邏輯影響，高教的實際運作發展有更多逐漸趨向於與全球化及市場化連結。然而，每當佇立於「平等與市場」十字路口時，芬蘭政府多在進退之間妥協、交涉，一方面堅持不退讓於對福利國家理念的長期信奉，另一方面卻也努力費思於如何在結構縫隙中找到與全球及國際連結機會、安身立命，以不被世界市場運作拋諸於後。對此，Rinne（2004）指出，政府雖是帶領高教走向市場化的重要引路者，但事實上，當時因經濟衰退、財政困窘等因素，芬蘭高教機構多也普遍接受政府的調適政策，少有反抗行動。換言之，在真實生活中，此「平等與市場」非絕對互斥的概念，誠如芬蘭「雙語教育」亦非一「兩種單一語言作為教學媒介的教育系統」的化約概念，更關注是

語言的多樣性和語言規劃的重要性（陳玟樺，2022），此相近思維，在 2009 年芬蘭高教變革的轉折點上，也讓我們再次見證其如何彰顯「平等」與「市場」兩者可以並存、相容非不可能。

然而，我們可再進一步省思是如同 Jessop（2017）的洞見——學術資本主義不僅限於資本主義理性的形式，還包括為了個人、制度或政治利益而扭曲資本主義原則的政治形式（p.108），即大學因不同方式受到或大或小的財務、行政及意識型態的壓力，其運作已不復以往一無私的教育和研究中心，由於相關機構之間競爭加劇（尤其體現在國際教學認證和國際研究排名），所處更廣泛的經濟和政治空間之間亦更為競爭，導致社會行動者紛紛跳上最新浪潮「仿效主義」（me-too-ism）（p.104），卻又加劇全球化速度，如此週而復始，使學術資本主義的擴張與效應內涵趨混沌、複雜。是以，當觀之芬蘭過去高等教育的歷史經驗，我們也可更積極地變通是：一旦肯認市場經濟和以利潤或收入為導向的企業化取向無法規避下，高等教育便應力求產製出較創新的、創意的學校經營運作模式，發展更具變通性的、立體的（pop-ups）³課程、目標及評量，以及組織一具有立即回應的、危機處理能力的高教運作團隊夥伴。換言之，當今局勢變遷快速更甚以往，行動者應採以更具創新的眼光和行動，專注把握於「凡事萬變」下能持續活絡高教公共性的活水，共力於知識共享方式和管道的一再推陳。

參考文獻

- 吳清山（2011）。我國高等教育革新的重要課題與未來發展之分析。《長庚人文社會學報》，4(2)，241-280。
- 吳麗君、黃政傑（2022）。臺灣高等教育機構國際化的三個功課。載於黃政傑、吳麗君（主編），《國際教育：趨勢、問題與展望》（頁3-28）。臺北：五南。
- 陳玟樺（2022）。芬蘭2016課綱雙語教育政策評析。《臺灣教育研究期刊》，3(1)，293-312。
- 陳玟樺、劉美慧（2021）。芬蘭一間學校的現象為本學習課程統整設計與學生學習表現。《教育研究集刊》，67(1)，107-157。
- Finnish National Agency for Education (2022). *Higher education*. Retrieved from

³ 此借用陳玟樺和劉美慧（2021）所提出的「立體學習」（pop-ups learning）一詞。所謂「立體學習」係指「學習者在彰權益能下，勇於體驗新的或經調適過的學習挑戰，甚至以具有創意、做中學來積極回應環境與本身認知結構，以達學習目標的一種學習方式或歷程」（p.121-122）。此處雖僅見「立體」兩字，但所欲凸顯的實質意涵為相同。

<https://opintopolku.fi/konfo/en/sivu/higher-education#finnish-universities-of-applied-sciences-uas>

- Jessop B. (2018). On academic capitalism. *Critical Policy Studies*, 12(1), 104-109.
- Kauko, J., & Diogo, S. (2011). Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: Different context, same solutions? *Higher Education Management and Policy*, 23(3), 115-133.
- Kivinen, O., Ahola, S., & Hedman, J. (2001). Expanding education and improving odds? Participation in higher education in Finland in the 1980s and 1990s. *Acta Sociologica*, 44(2), 171-181.
- Malaty, G. (2009). *Mathematics and mathematics education development in Finland: the impact of curriculum changes on IEA, IMO and PISA results*. Paper presented at the Proceedings of the 10th International Conference of the Mathematics Education into the 21st Century Project: Dresden University of Applied Sciences.
- Ministry of Education and Culture (2014). *University reform*. Retrieved from http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html?lang=en
- Ministry of Education and Culture. (2022). *The Finnish education system*. Retrieved from <https://okm.fi/en/education-system>
- OECD. (2012). *Equity and quality in education*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/315770722_Equity_and_Quality_in_Education_Supporting_Disadvantaged_Students_and_Schools
- OECD. (2018). *Equity in education: Breaking down barriers to social mobility*. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/education/equity-in-education_9789264073234-en
- Pfeffer, T., Unger, M., Hölttä, S., Malkki, P., Boffo, S., & Finocchietti, G. (2000). *Latecomers in vocational higher education: Austria, Finland, Italy*. Vienna, Austria: Faculty for Interdisciplinary Studies IFF.
- Rinne, R. (2004). Searching for the rainbow: Changing the course of Finnish

higher education. In I. Fägerlind & G. Strömquist (Eds.), *Reforming higher education in Nordic countries: Studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden* (pp. 89-135). Paris, France: International Institute for Educational Planning.

■ Sahlberg, P. (2022). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* Teachers College Press.

■ Schmidt, E. K. (2012). University funding reforms in the Nordic countries. In F. Maruyama & I. R. Dobson (Eds.) *Cycles of university reform: Japan and Finland compared* (pp. 31-56). Center for National University Finance and Management.

■ Statistics Finland. (2020). *Education*. Retrieved from www.stat.fi/til/kouen.html

■ Statistics Finland. (2022). *Current expenditure on education remained unchanged in real terms in 2020*. Retrieved from <https://stat.fi/en/publication/ckfw2wtgo1j620101wzfsng8k>

■ Study in Finland. (2022). *UNIVERSITIES*. Retrieved from <https://www.studyinfinland.fi/universities-list-view>

■ Tjeldvoll, A. (2009). Finnish higher education reforms. *European Education*, 40(4), 93-107.

■ Välimaa, J. (2001). The changing nature of academic employment in Finnish higher education. *Academic staff in Europe*, 67-89.

■ Välimaa, J. (2004). Nationalisation, localization and globalization in Finnish higher education. *Higher Education*, 48, 27-54.

■ Välimaa J. (2010) The corporatization of national universities in Finland. In: Pusser B, et al., (eds) *Universities and the Public Sphere: Knowledge Creation and state Building in the Era of Globalization*. New York: Routledge Press, pp. 101-119.

■ Välimaa J. (2012). The corporatization of national universities in Finland. *Universities and the public sphere*, 115-134.



臺灣高等教育市場化、公共化後的再思考

張碧如

國立屏東科技大學師資培育中心副教授

一、前言

臺灣的高等教育，目前可謂是「千瘡百孔」。在學校數量大增及少子化嚴峻等影響下，招生問題讓學生受教權及老師教育權都嚴重受損，而目前的高等教育退場機制，更讓私立大學陷入跳不出的泥淖。高等教育理應是國家人力養成的最重要階段、將會直接影響國力，但目前似乎缺乏有效的改善方案。

教育困境該如何解決，可以從檢視教育政策的思考方式開始。根據戴伯芬（2016），國家教育政策的選擇，主要有兩種不同的思考方向。首先，在新自由主義思考下，教育主要是透過「市場化」的機制來運作，也就是學校間透過自由競爭，來促進教育品質的提升。而歐陸在社會主義思考下所主張的教育「公共化」，則認為教育成果是屬於國家的公共財，所以應該由國家來承擔其經營責任。

目前臺灣的高等教育，主要是依循新自由主義的思想，也就是透過市場化的自由競爭以提升教育品質。然而，因學校數量增加太快、少子化影響嚴峻，市場化的機制形成無法收拾的局面。目前解決高等教育問題的探討，似乎是把希望放在教育公共化上。然而，市場機制雖有很多問題，公共化也不必然是唯一答案，畢竟接受政府補助的公立學校效率值是呈現負相關的（林效荷、蘇婉芬，2012）。因此，在市場化及公共化二選一的選項外，是否能找到其他思考，或者，是否能將兩種思考進行折衷，而找到兼顧兩者優點、降低不良影響的方案，是本文希望能拋磚引玉的。

二、高教困境的原因：市場化

過去 30 年來，新自由主義思潮襲捲全球，各國高等教育紛紛採取商品化、市場化等機制來運作與經營。在這些機制下，大學彼此競爭、學費逐年提升、並透過形式化的評鑑機制來確定教育品質（姚欣進，2006）。結果是，高等教育變得良莠不齊，畢業生的非典型就業比例逐年增加（馬財專，2018），進而形成高等教育學費高漲、學歷卻同步貶值的時代。

運用新自由主義思考來經營高等教育的這個全球化現象，也影響了臺灣，並因臺灣大專校院數量大增、少子化問題嚴峻等供需失衡的特殊背景，形成了極為棘手的問題。林萬億（2016）提到，第四波的高等教育擴張，是從 1997 年的 137 所大專院校，增加到 2005 年的 162 所。諷刺的是，當時生育率降低的警訊已同時出現。高等教育受少子化影響的時間是從 2016 年開始，其生源是 1998 年出生

的孩子。當年的生育率已下降到 1.465，也就是新生兒為 271,450 人，已經比前一年少了 5 萬 4552 人。之後，我國的生育率就一路下滑，並持續影響。根據國家發展委員會（2022 年），2010-2021 年 18 歲進入大學的人口數為 30 萬人，推估至 2022-2033 年將減少為 20 萬人，減幅為三成。

當大專校院數量增加而讓供給面擴大、出生率降低而讓需求持續縮小時，新自由主義的市場機制失衡，而任由學校自由競爭的結果，只能在千奇百怪的招生措施中任由師生權益受損、教育品質低落。目前缺乏配套措施的高等教育退場機制，更是形成學生、教師、學校、教育品質等四輸的可悲局面。

三、高教改革的管道：公共化

在高等教育市場化的經營機制外，另外一個極端思考，是以公共化來推廣博雅教育，也就是由政府來主導與經營，類似於歐洲部分國家的免費高等教育。目前臺灣高等教育改革的討論，也多期望能以公共化來解決（姚欣進，2006；陳劍賢，2021）。根據陳劍賢（2021），2014 年 8 月起實施的十二年國民基本教育，就是透過免學費政策，等同實施了十二年的教育公共化。再來的努力目標，應該就是高等教育公共化了，而執政黨的十年政綱中，也確實明列擴大高等教育公共化公立院校學生過半的目標。

然而，要落實高教公共化並不是件容易的事，部分學者也認為兩個極端的思考都有弊端，應該在這中間找到其他的可能改革管道。戴伯芬（2016）認為，高等教育公共化的改革，必須思考國家財政與資源分配，以及國家對未來專業人才養成的藍圖。首先，高等教育要公共化，經費的支出勢必龐大，政府財政恐怕難以承擔，甚至可能會影響其他教育階段的經費運用。此外，公共化的同時，其實是忽略了私校經營的價值。目前的退場機制，只是讓質變的私立大學退場，相關的引導與協助不足。臺灣的中小型私人企業曾經創造過經濟奇蹟，這是因為臺灣人吃苦耐勞，以及中小型私人企業彈性高、效能佳等特性。反觀公共化的科層體制中，彈性不足、效能較差等潛在問題至今仍無法完全改善。換言之，目前所使用的退場機制，確實可以剔除質變的私立大學，但因為缺乏轉型的輔導，在私立大學漸漸殞落的同時，私立機構的經營優勢，也可能會隨之而失去。

在國家未來專業人才的藍圖方面，陳劍賢（2021）強調，公立大學的目的在提供國民接受高等教育的機會，私立大學則為發展特色。美國大學生的公私比為四比一，定位相當清楚，而臺灣為一比二，足見政府未能高度承擔起辦理大學的責任。戴伯芬（2016）則認為，應讓公共資源主要投入基礎學科的培訓、市場機制則用來補充應用學門的加強，也就是希望能透過高等教育資源的重新調整，來滿足多元的市場需求。

四、高教改革的藍圖：菁英化

要落實高教公共化，除了政府財政難以支持外，私立學校的彈性價值也可能失去。因此，筆者提出個人對高等教育改革的初步想法，希望在每個人都可以上大學的平民教育基礎下，把每個孩子都視為菁英來培育，進而達到「不放棄任何一個孩子」的目標。首先，讓所有大學都依比例減少招生人數，但招生總人數須能滿足報考學生數，如此每個大學都得以生存，也不至於傷及學生的權益。其次，當學生人數降低，大學在現有體制與規模下，應能提供每位學生更好的教育品質，包括可以朝學術菁英化或實作菁英化等兩個方向來發展。

（一）學術菁英化：師徒制

筆者認為，對於學術（基礎科學類）相關系所較多，或有意願朝學術發展的大學，應該要設法讓學生在學術上達到菁英化。在招生人數降低時，每個學校的錄取率也會降低，因此每個學生將可以得到更豐富的教學資源，因此學術菁英化才可能達成。

首先，師生比降低後，就可以落實「師徒制」，讓學生一進入學校，即有老師為每位學生負責。教育部應要求每位老師執行「帶著學生做研究」的計畫，如此學生才能在學術實作中，逐步提升其素質。這個計畫可以依學生的年級而有不同階段的定位，如一年級學生可以看著二年級學生做研究，三年級學生則要練習進行獨立研究等。

此外，學生不能像現在只要修完課就可以畢業。為了提升學歷的含金量，高淘汰的壓力、嚴格的畢業審查可能都是必須的因應策略。畢業年限可以維持四年，但修業要求可以彈性的放寬到三年到四年。努力的學生如果三年完成了修業要求，就可以在第四年以工作來替代讀書（最好是學術相關的工作，如研究助理），同時增加自己的實務經驗。當學生通過層層考驗、拿到學位時，他們已有相關的學術訓練，甚至還有工作經驗，此時業界也才會接受該學歷的價值。

最後，大學還應該鼓勵有工作經驗的人來就讀。該作法可以間接鼓勵高中職畢業生先就業、做自我探索後再來選擇要讀的大學或科系；當他們回到學校時，可以學習學術這類實務界學不到的東西，而避免重複學習的浪費。這些業界人士還可以提供提早完成修業要求的大四生就業機會，自己也可以藉此先試用學生，因而找到企業真正需要的人才。

（二）實作菁英化：雙軌制

如果大學的實作（應用學門類）相關系所較多，或有意願朝實作發展，就應該要設法在實作上達到菁英化。可能的方法是以嚴謹的態度，來轉型辦理技職教育雙軌制，並透過企業、大學雙師資的投入，協助學生在實作上達到菁英化的目標。

落實技職教育雙軌制成效最顯著的國家之一，當屬德國（張仁家、游宗達，2014）。德國雙軌制的學生是用為期三年的期間，每周七成時間在企業學習，三成時間回學校上課，讓專業知識與實務訓練緊密結合。在德國的良善規劃與各層面努力配合下，學生畢業後沒有學用落差問題、學生就業相當順利，薪水也相當可觀。

如果臺灣的大學能轉型推動雙軌教育，除了可以協助學生在就學期間進入優質的合作業界、獲得四年的實務經驗，以確實養成未來的就業能力外，也因為學生在業界工作期間是有收入的，所以畢業後不會有學貸的困擾，學校也可以收較高的學費而解決生存的問題。此外，合作企業可以付低於正式員工的薪水而擁有穩定的人力資源，如果培訓得好，其產能甚至不亞於正式員工。如果把這些投入當作新進員工的培訓成本，甚至在四年後可以留任表現良好的學生，企業應該也會很樂意。

其實，臺灣也曾經試圖推動雙軌機制，如產學攜手合作專班，但成效並不彰顯。2020 年全國僅 1.19% 的技職生投入，而政府的支持方式僅為增加經費補助，欠缺適切的輔導（潘乃欣，2021）。筆者在上專班的課程時，也聽到學生的部分反應，包括業界輔導良莠不齊、學生工作量太大、學生返校上課的內容與實務無法連結等。會有這些問題，可能是臺灣對產學攜手合作專班的重視不足、輔導不夠，包括缺乏詳盡的規劃，執行過程中的監督也不夠確實。所以，當招生人數降低、每位老師負責較少的學生時，就可以用更多心力來規劃與執行雙軌制，因而達到實作菁英化的理想。

在執行雙軌制時，大學除了須協助媒合學生與企業、須與企業共同建構培訓雙導師的模式、須確認執行的品質外，還須規劃學生返校所接受的教育內容。學校應該放棄目前產學專班學生返校時修習一般課程的模式，而著力在強化學生業界中的不足，如協助取得業界工作上需要的證照、加強業界需要的能力等。此時因課程與其工作緊密結合，學生的學習意願才能提升。

透過四年在業界的高品質學習，以及回學校時段在證照或專業能力上的提升，才能達到實作菁英化的目標，也才能讓學歷增值。

五、結語

高等教育是國家人力培訓的主力，可謂相當重要。臺灣高等教育以市場化機制運作這麼多年後，正面臨嚴峻的挑戰；而目前改革的思考方向，是朝向另一個極端，也就是期盼從高等教育公共化來獲得答案。筆者提出的菁英化模式，是經歷市場化及公共化之後的再思考，也是保留兩者優點的嘗試。這個模式是利用同比例降低招生人數後，確認公立及私立大學都能生存，並透過學術及實作上的菁英化轉型，重振高等教育的品質。這個想法相當簡略、仍有很多不足，執行上更有許多待思考的地方，但期望本文的拋磚引玉，能讓更多教育前輩對相關議題提出看法，以期找到更可行的高等教育改革方向。

參考文獻

- 林效荷、蘇婉芬（2012）。大專校院經費結構及效率之研析。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/higher_fee.pdf
- 林萬億（2016）。臺灣多餘的大學何去何從？吳尊賢文教公益基金會的部落格。取自 <https://thwu2758.pixnet.net/blog/post/442570610>
- 姚欣進（2006）。教育公共化的基本原則與成功實例。公共論壇。取自 <https://www.cooloud.org.tw/node/64035>
- 馬財專（2018）。非典型就業之勞動保障與薪資低落化。2018年兩岸社會福利論壇，77-88。
- 國家發展委員會（2022）。中華民國人口推估（2022年至2070年）。取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=3CF120A42CD31054
- 張仁家、游宗達（2014）。德國雙軌技職教育對我國技職教育之啟示。臺灣國際研究季刊，10(3)，173-188。
- 陳劍賢（2021）。實施高教準公共化政策 解決私大困擾。自由廣場。取自 <https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1478073>
- 潘乃欣（2021）。產學攜手計畫剩 1.2%技職生參加 立委批成效不彰。聯合報。取自 <https://udn.com/news/story/6885/5446801>
- 戴伯芬（2016）。市場化或公共化？高等教育轉型的第三條路。巷子口社會學。取自 http://twstreetcorner.org/2016/07/12/tai_po-fen/

大學產學合作研究趨勢之探究— 以 Scopus1957-2022 年為分析對象

湯堯

國立成功大學教育研究所教授

林念臻

國立成功大學教育研究所博士生

一、前言

知識經濟時代下國際移動頻繁、貿易自由化，市場的競爭也愈演愈烈。在教育上，世界各國角逐人才爭奪，大學為永續發展與國際競爭力，致力於辦學績效的提昇、產學合作的強化（教育部，2014；郭秋勳、郭美辰，2006）。2020 年以來討論度最高的管理議題為永續，環境保護（Environment）、社會責任（Social）和公司治理（Governance）（ESG）是全球企業競爭力重點；聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）第八項「良好工作及經濟成長」（Decent work and economic growth）、第九項「產業、創新與基礎建設」（Industry, innovation and infrastructure），概念皆是為促進永續的經濟增長與產業發展。

臺灣為促進重點領域產業發展，強化 5+2 產業創新、數位國家創新經濟、文化創意產業科技創新、晶片設計與半導體等產業發展，希冀運用學術研究與科研成果帶動產業發展，建立產學之間對話。2021 年 5 月 14 日立法院三讀通過《國家重點領域產學合作及人才培育創新條例》，透過鬆綁組織、人事、財務、人才培育等規範，使企業有效參與高等教育的產學治理（立法院，2021；全國法規資料庫，2021）。

高等教育是知識產業與培育人才的基地，大學肩負培養專門技術人力與專業研發的任務，並以此服務社會，而產學合作建立企業需求導向之人才培育，可藉大學與企業之間的合作，使學生所學適用於社會產業，培養各行各業的優質人力，並讓學術理論與企業實務需求達到有效的連結，讓人才與知識的價值加成（康自立，1985；教育部，2014；湯堯、成群豪，2010）。

產學合作在高等教育的經營扮演重要角色，是國內外備受重視的議題。本研究使用 university-industry cooperation 為關鍵詞於 Scopus 進行檢索，Scopus 是最大的索引資料庫，收錄全球 7,000 個出版社，四大學科領域（科學、技術、醫學、人文社會科學與藝術）的學術出版品，並有超過 27,100 種同儕審核期刊。經檢索結果，共有 581 筆資料，包含期刊、會議論文、專書專章等，續以巨量資料的概念，透過文字探勘（text mining），探討大學產學合作的研究趨勢。

二、大學產學合作研究發展內涵

大學產學合作 (University-industry collaboration, UIC) 是指高等教育系統與產業之間，為了鼓勵知識和科技發展與交流所進行的互動，可以說是知識建立的基石，也是影響國家競爭力眾多因素中最重要組成部份，在提升國家和企業全球競爭力的因素中，以研發活動為重點的創新和教育對競爭力的貢獻最大 (Ankrah, Al-Tabbaa, 2015; Sart & Artar, 2021)。

臺灣產學合作發展最早約為 1980 年前後，以鼓勵學術研究為主，計畫審查從寬，產學合作的概念僅有雛型；1990 年代後計畫增加，科研單位鼓勵一般型產學研究，未設有特定領域，研究主題由下而上提出；2000 年後，合作案逐漸增加，計畫類型配合技術準備度的方式區分；2010 年代，面對社會對產學合作的期待，重視學用落差的銜接，主題開始強調業界出題、學界解題，期盼提升產學研發能量，推動目標導向的技術開發；至 2016 年，為進一步推動國內經濟發展與社會福祉有貢獻之產學合作創新模式，擴散產學合作的研發成果、回應國家經濟發展，致力於推動產學合作機制創新 (葉芳瑜等人, 2017)。由我國發展的歷史來看，2000 年後合作案始逐漸增加，在面對社會期待解決學用落差議題，產學合作的量能、創新愈受到重視。

本研究於 Scopus 進行檢索，第一筆以「university-industry cooperation」為關鍵詞的論文是 1957 年 McCann 發表的《Scientific manpower-Adequate resources! Inadequate development? Inadequate refinement?》。1957 至 1999 年 40 年之間有關大學產學合作的論文合計 108 篇；然而，2000 年至今累積的篇數達 472 篇，可見大學產學合作的研究發展在 2000 年後逐漸受到國內外的關注。1957 至 2022 年間大學產學合作學術著作發表情形如圖 1。

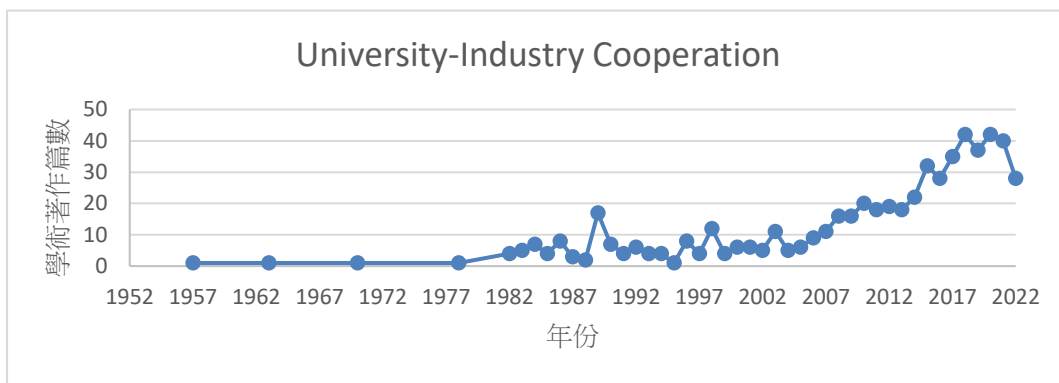


圖 1 1957 至 2022 年大學產學合作學術著作篇數分析

資料來源：研究者整理自 Scopus (n. d.). *literature search results*. <https://www.scopus.com>

續依國家或地區區分學術著作發表情形，圖 2 所示為發表數量最多的 20 個國家，其中前 10 個國家依序為中國 85 篇、美國 72 篇、德國 44 篇、葡萄牙 29 篇、西班牙 28 篇、英國 27 篇、巴西 25 篇、荷蘭 24 篇、日本 20 篇、芬蘭 18 篇。除中國、日本為亞洲國家之外，其餘八個國家皆為歐美國家。臺灣於文獻數量排序為第 13 名，計有 15 篇文獻，在亞洲國家中僅次於中國、日本，顯示研究者對於產學合作議題的重視，除是國際的研究趨勢外，也可能因合作案增加、學用落差議題等提升了讓產學合作研究的量能。

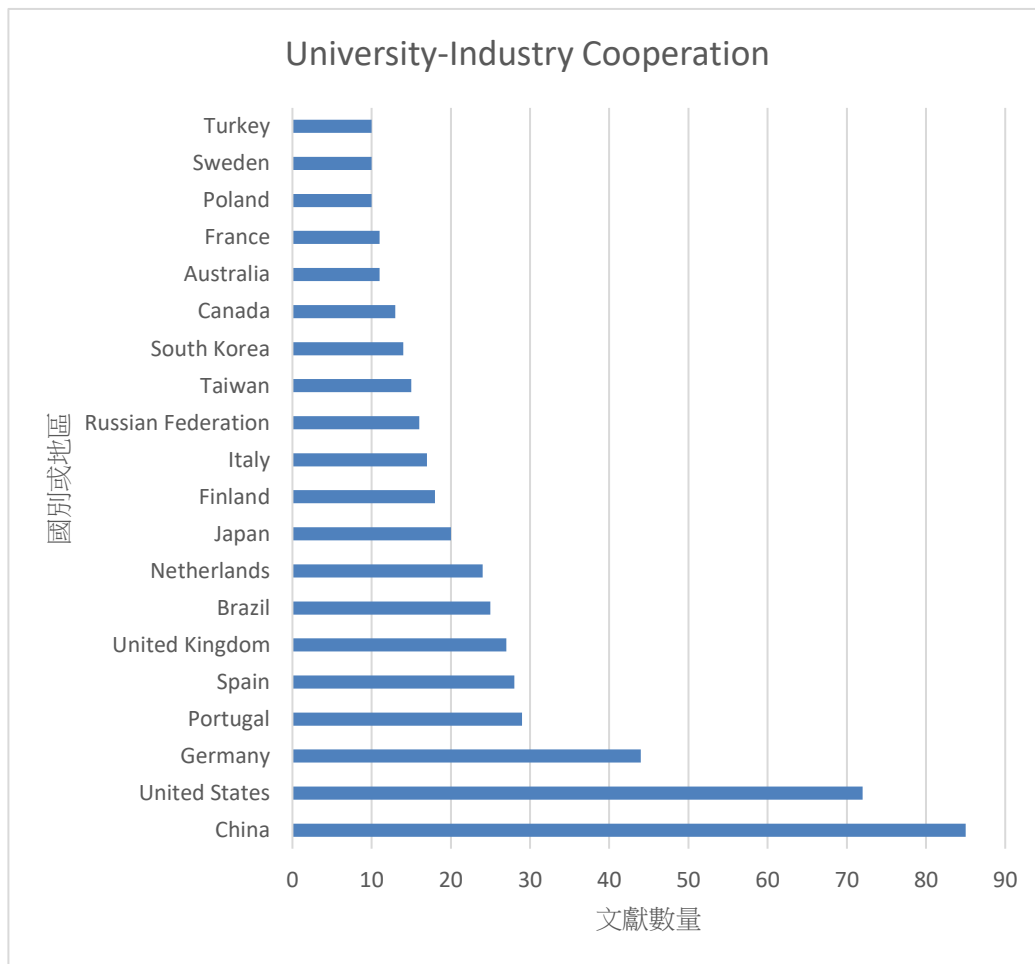


圖 2 1957 至 2022 年不同國家大學產學合作研究情形分析

資料來源：研究者整理自 Scopus (n. d.). *literature search results*. <https://www.scopus.com>

如以學科領域區分，文獻數量超過 100 篇的領域有工程 (Engineering) 233 篇、商業、管理與會計 (Management and Accounting) 214 篇、社會科學 (Social Sciences) 203 篇、電腦科學 (Computer Science) 117 篇。而文獻數量不到 10 篇的學科領域有農業與生物科學領域 (Agricultural and Biological Sciences) 9 篇、藝術與人文 (Arts and Humanities) 7 篇、化學工程 (Chemical Engineering) 7 篇、多學科領域 (Multidisciplinary) 6 篇、藥理學、毒理學和藥劑學 (Pharmacology, Toxicology and Pharmaceutics) 6 篇、生物化學、遺傳學和分子生物學 (Biochemistry, Genetics and Molecular Biology) 4 篇、護理學領域 (Nursing) 4 篇、物理和天文學 (Physics and Astronomy) 4 篇、化學領域 (Chemistry) 2 篇、以及衛生專業領域 (Health

Professions) 1 篇。大學產學合作研究在不同學科領域的文獻數量情形如圖 3 所示。

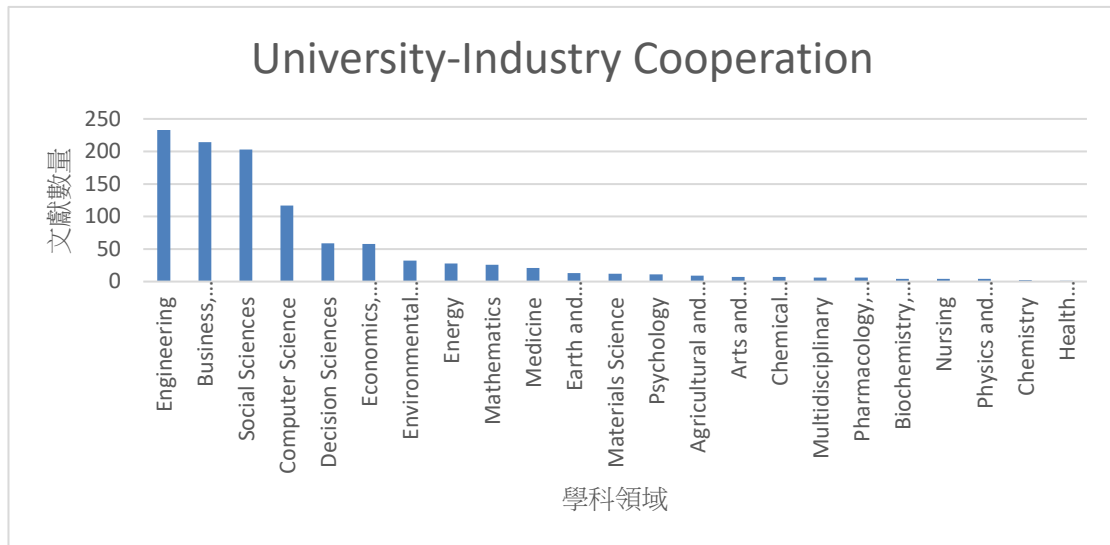


圖 3 1957 至 2022 年不同學科領域大學產學合作研究情形分析
資料來源：研究者整理自 Scopus (n. d.). *literature search results*. <https://www.scopus.com>

三、大學產學合作文字探勘分析結果

文字探勘 (Text mining) 有別於傳統質性文字資料的分析策略，是蒐集非結構化的特定巨量資料，對非結構文本的資訊萃取 (information extraction)，是一種大數據的資料分析，從文字中提取具有意義的資訊 (林松柏，2019；林詩猛、蔡金田，2022；陳世榮，2015)。具體而言，文字探勘是以文字特徵表現為基礎，包含字母、字、詞、概念等層次，透過計算字詞所出現的頻率和與其它字詞之關聯性，發現隱含的關聯或是模式。在資訊爆炸的時代，藉由文字探勘的技術，進行巨量文本分析，理解當前知識的基礎與發展，已普遍用於學術研究 (林詩猛、蔡金田，2022；陳世榮，2015)。

本研究檢索資料期限為 2022 年 10 月 30 日，讀取學術著作之摘要。分析結果包含長條圖、文字雲、集群分析，說明如下：

(一) 長條圖分析

本研究將蒐集的文本資料先進行整理，以 0.92 係數進行稀疏詞降維。轉換文字矩陣與調整降維之後，將分析結果視覺化，繪製長條圖分析如圖 4。從圖中可發現，大學產學合作研究的趨勢的觀點，排序重要程度依序為：合作 (cooperation)、創新 (innovation)、產業 (industry)、大學 (university)、大學產學 (university-industry)、知識 (knowledge)、發展 (development)、研究 (study)、教育 (education)、科技 (technology)、論文 (paper)、工程 (engineering)、結果 (results)、轉讓 (transfer)、模式 (model)、分析 (analysis)、方案 (project)。

(三) 陡坡圖分析

本研究接續以集群分析來決定集群的數目，確定降維前的長度，係數使用 0.92，採用 k-mean 演算法分析計算組內平方和，以決定集群的數量，如圖 6 陡坡圖顯示在五組之後的趨勢平緩，故以五組為分類組數，每組呈現 10 個字詞，如表 1。

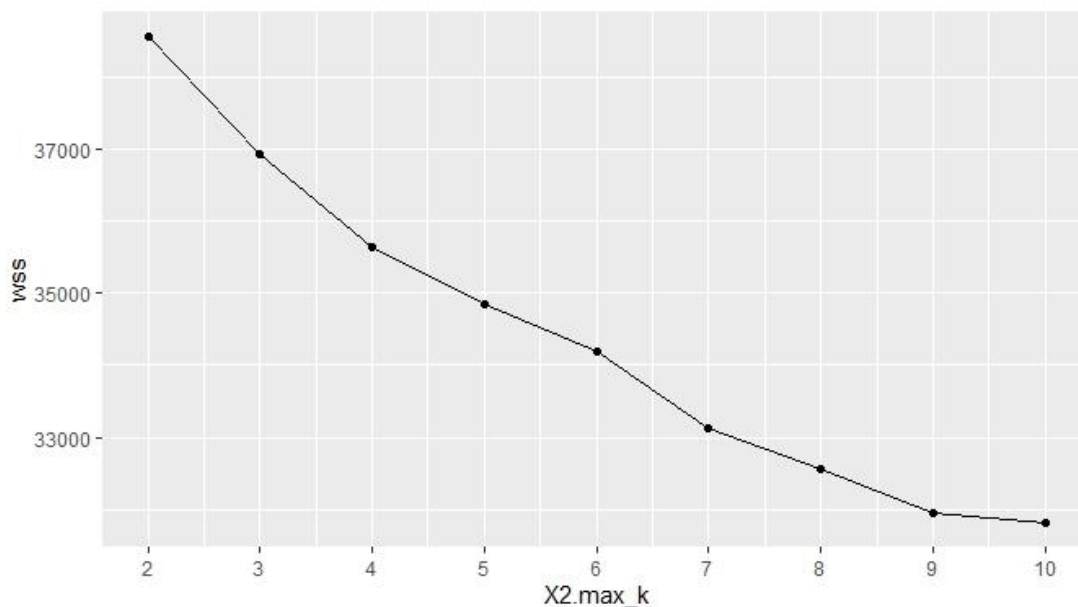


圖 6 大學產學合作研究趨勢陡坡圖

表 1 大學產學合作研究趨勢字詞分析

組別	字詞
cluster 1	students, industry, engineering, education, companies, university, projects, cooperation, industrial, project
cluster 2	cooperation, university-industry, industry, technology, innovation, university, development, study, paper, knowledge
cluster 3	industry, university, education, engineering, cooperation, development, students, study, paper, university-industry
cluster 4	innovation, cooperation, university-industry, development, collaboration, regional, university, role, study, knowledge
cluster 5	knowledge, transfer, cooperation, university-industry, management, model, paper, university, analysis, study

(四) 主題分析

在主題模式分析方面，大學產學合作研究趨勢主題分析如表 2，第一個主題談到創新 (innovation)、區域性 (regional)、工程 (engineering)；第二組分析的字詞中有工程 (engineering)、模式 (model)、知識 (knowledge)、方案 (projects)；第三組有 R&D、管理 (management)；而研究 (study)、教育 (education)、轉讓 (transfer) 在第四組呈現；第五組則有論文 (paper)、國際化 (international)、學生 (students)。

表 2 大學產學合作研究趨勢主題分析

	主題 1	主題 2	主題 3	主題 4	主題 5
1	Development	Industry	Cooperation	Cooperation	Cooperation
2	Innovation	University-industry	Innovation	Knowledge	University
3	Industry	Development	Knowledge	Study	Education
4	University-industry	Innovation	University-industry	Education	Study
5	University	University	Technology	Transfer	Paper
6	Regional	Engineering	R&D	University	Transfer
7	Results	Cooperation	Collaboration	Students	International
8	Engineering	Model	Industry	Engineering	Students
9	Role	Knowledge	Management	Technology	Industry
10	Activities	Projects	University	Model	Knowledge

字詞透過相似的概念定義，而非程度，當字詞與其他節點之間的關係密切，我們會說其擁有類似的概念。此外，我們也可透過字詞在不同群落間的定位進一步推理，本研究參酌長條圖、文字雲和主題分析等結果，發現大學產學合作研究趨勢以合作為主軸，主要聚焦的主題可歸納為「產學創新與區域角色」、「知識網絡與合作模式」、「科技發展與產學經營」、「學生學習與技術轉移」、「國際移動與學術能量」。

四、結語

產學合作重在「合作」二字，合作的模式包含區域性和國際間，同時也講求創新發展。全球環境瞬息萬變，一個持續優化的創新系統才能讓維持競爭的優勢。根據上述所歸納之研究趨勢與主題，本研究提出以下建議：

(一) 研究發展（R&D）是大學產學合作重要層面

研發是大學產學合作中重要的層面，其中在工程和科技二個學科領域的討論度較高。其是知識管理與應用的呈現，包含論文產出、技術轉讓等。研究生產力、科研成果是許多世界大學排名的重要指標，研發量能影響大學的研究聲望，進而也牽動產學合作的表現。

(二) 教育在大學產學合作扮演重要角色

教育是國家發展的基礎，大學產學合作除了各類研發活動，還包含了人才培育，人才乃知識與研發能量的來源，在產學合作的經營上亟需重視。學界傳授理論知識，產業提供學生實務學習的場域，產學的合作即是理論與實務經驗的結合。藉由產學雙方人才、物力、服務等資源的整合，引導學生將知識與研發能量轉換為職場技能，進一步降低學用落差、提升就業力。

（三）參考研究趨勢主題探討我國重點領域產學發展，提升研究能見度

本研究根據文字探勘歸納「產學創新與區域角色」、「知識網絡與合作模式」、「科技發展與產學經營」、「學生學習與技術轉移」、「國際移動與學術能量」等五項研究主題，乃為當前國際較為關注的產學議題。臺灣通過《國家重點領域產學合作及人才培育創新條例》，讓產業能參與高等教育的治理，進而強化半導體、人工智慧、智慧製造、循環經濟、金融等重點領域，未來可針對此些領域產學發展進行探究，提升我國研究成果與量能。

參考文獻

- 立法院（2021）。**重要通過法案**。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33324&pid=209632>
- 林松柏（2019）。大學生網路社群平臺巨量資料探勘之應用。**教育與心理研究**，42(3)，79-109。
- 林詩猛、蔡金田（2022）。學校教育行銷知識基礎之文字探勘研究。**學校行政雙月刊**，141，44-71。
- 全國法規資料庫（2021）。國家重點領域產學合作及人才培育創新條例。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030066>
- 康自立（1985）。**建教合作原理**。臺北：全華圖書。
- 教育部（2014）。**教育部人才培育白皮書**。教育部。
- 郭秋勳、郭美辰（2006）。少子化時期高等教育的因應策略與發展。**教育研究月刊**，151，46-55。
- 陳世榮（2015）。社會科學研究中的文字探勘應用：以文意為基礎的文件分類及其問題。**人文及社會科學集刊**，27(4)，683-718。
- 湯堯、成群豪（2010）。**高等教育經營**（二版）。臺北：高等教育。
- 葉芳瑜、許旭昇、楊翔莉、黃郁棻、陳威穎（2017）。**加強產學研合作鏈結之政策研究與規劃**。財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心。

- Ankrah, S., & Al-Tabbaa, O. (2015). Universities-industry collaboration: A systematic review. *Scandinavian Journal of Management*, 31, 387-408.

- McCann, G. D. (1957). Scientific manpower-Adequate resources! Inadequate development? Inadequate refinement? *IRE Transactions on Engineering Management*, 4(1), 31-34.

- Sart, G., & Artar, O. K. (2021). *The effects of university-industry collaboration in R&D on the global competitiveness of the countries*. Pennsylvania, PA: IGI Global

- Scopus. (n. d.). *literature search results*. Retrieved from <https://www.scopus.com>



臺灣大專校院校務研究單位之發展現況

林鴻銘

明新科技大學企業管理系教授/校務研究中心主任

池伯尉

明新科技大學企業管理系助理教授/校務企劃中心主任

一、前言

教育部於 2015 年推出「大學提升校務專業管理能力計畫」，補助並鼓勵大專校院設立校務研究（**Institutional Research**; 簡稱 **IR**）單位，期待藉由專業化管理與分析校務資料，推動以數據為本的校務治理文化。在歷經三年的政策引導後，前項計畫於 2018 年退場，緊接著由為期五年的高等教育深耕計畫（以下稱為高教深耕計畫）接手，其中，計畫目標「提升高教公共性」內容中，明確指示大專校院需定期公開辦學資訊，並落實校務研究及自主管理機制，積極提升校務治理績效（教育部，2021）。近年，臺灣的校務研究便在高教深耕計畫提供實踐場域與動能，以及臺灣校務研究專業協會（**Taiwan Association for Institutional Research, TAIR**）（於 2016 年成立）開設工作坊、觀摩會、研討會等活動的推動下開始運行。

過去，為廣泛地了解臺灣大專校院校務研究中心/辦公室的運作情形，傅遠智、李政翰與周懷樸（2018）曾以 **TAIR** 之名義，對國內各大專校院之校務研究辦公室的結構與功能進行調查分析。林思吟、林靜慧與何希慧（2021）則延續利用 **TAIR** 於 2020 年所執行之第二波調查，分析臺灣校務研究辦公室之運作情況。在有效問卷回收率為 66% 的情況下，回收 96 份問卷，作者們的分析結果顯示，約有三成的學校將 **IR** 單位編制為校內一級行政單位；執行分析的研究多為學生學習成效、招生等教務相關議題；單位主管主要為校內資深教師兼任（66%），而研究分析人員，主要係由碩士級助理（48%）或博士級研究員（含博士後研究員）（37%）擔任。

為期 5 年的第一期高教深耕計畫推展將於 2022 年進入尾聲，我國政府正戮力規劃第二期之高教深耕計畫，其中各校 **IR** 單位的展望更是備受關注的議題。近年，隨著校務數位化的導入、少子化威脅的加劇，與產業人才需求的更迭，**IR** 單位所肩負的校務數據研析與問責逐漸加重，至今全國各校 **IR** 單位之業務運作情形與人員配置為何？為了解至今全國大專校院 **IR** 單位之發展現況，本文透過逐一盤點各校網站之方式，收集調查全國大專校院校務研究權責單位之運作情形，據以了解目前我國整體 **IR** 單位之現況，以作為未來規畫推動校務專業管理之參考。

二、IR 單位現況調查

本文以國內大專校院為調查範圍，排除已被教育部停辦、停招以及列為專輔學校，共計 151 所（涵蓋空中大學、宗教學院、專科學校）。經由各校網站，盤點負責校務研究之業務單位，盤點時間為 2022 年之 8 月 16 日至 2022 年之 9 月 16 日止。過程中由兩位研究者針對有無 IR 業務、隸屬單位名稱、組織層級、有無分組、單位任務以及單位配置人數等六項主題，進行獨立編碼，在編碼後討論不一致的部分，直至達成共識，評分者間信度達 98.2%。

由表 1 得知，目前全國有推動 IR 業務的學校共有 135 所（89.40%），顯示透過近年高教深耕計畫之推展，大專校院已正視 IR 單位之必要性。另有 16 所學校（10.60%）並無將 IR 業務納入行政組織業務內，進一步觀察沒有將 IR 業務納入行政組織業務的 16 所學校，本文發現學校性質大多為專科學校（5 所）與宗教學院（6 所）。

在隸屬單位名稱方面，本文發現，IR 業務以直接隸屬於校務研究辦公室的學校為最多（59）、校務研究中心（33）次之。有些學校會賦予該業務單位其他業務，因而出現複合式的單位名稱，像是校務研究暨社會責任辦公室、創新教學暨校務研究中心等。此外，推動 IR 業務的學校中，亦可能因規模或是人力考量，並未直接成立一個 IR 單位，而是將 IR 業務納入既有的單位中，例如：技術服務組、教學服務組等。改以隸屬之單位層級來看，將 IR 單位規劃為一級行政單位之學校有 75 所（56.82%）為主要之規畫方式，二級行政單位有 54 所（40.91%），另有 3 所學校之為 IR 單位為任務編制（2.27%）。其中，二級之 IR 單位所隸屬的一級單位，以秘書室（處）和研究發展處最為常見，各有 20 所學校，3 所是隸屬教務處居次。

表 1 IR 單位組織概況

主題	內容與統計數據
IR 業務	有（135, 89.40%），無（16, 10.60%）
隸屬單位名稱	校務研究辦公室（59）、校務研究中心（33）、校務研究發展中心（5）、校務研究發展組（4）、校務研究與發展中心（3）、校務研究處（2）、校務研究室（2）、校務發展中心（2）、大數據暨校務研究中心（1）、研發暨校務計畫組（1）、校務研究暨企劃辦公室（1）、校務研究暨社會責任辦公室（1）、校務研究暨策略處（1）、創新教學暨校務研究中心（1）、校務研究與管理處（1）、校務研究暨規劃室（1）、校務研究小組（1）、校務機構研究組（1）、校務研究暨發展組（1）、校務資料組（1）、校務大數據研究中心（1）、校務資料分析中心（1）、校務研發中心（1）、校務中心（1）、技術合作組（1）、技術合作處（1）、研究發展組（1）、研究發展處（1）、研發企劃組（1）、校務企劃組（1）、校務發展推動中心（1）、教學服務組（1）、綜合企劃組（1）、學術服務組（1）
單位層級	一級行政單位（75, 56.82%）；二級行政單位（54, 40.91%）；任務編組（3, 2.27%）

註：調查期間有 4 所學校從網頁上無法辨識單位層級和單位任務。

在人力配置方面，如圖 1 所示，配置 2 名-5 名人員，為最為常見的人力編制方式，共有 70 所學校。值得注意的是，編制人員數在 10 人以上的學校亦不在少數，據本文之統計共有 9 所學校，其中更有 1 所學校之 IR 單位編制高達 17 人。然而，相對的亦有 6 所學校之 IR 單位僅編制 1 人。

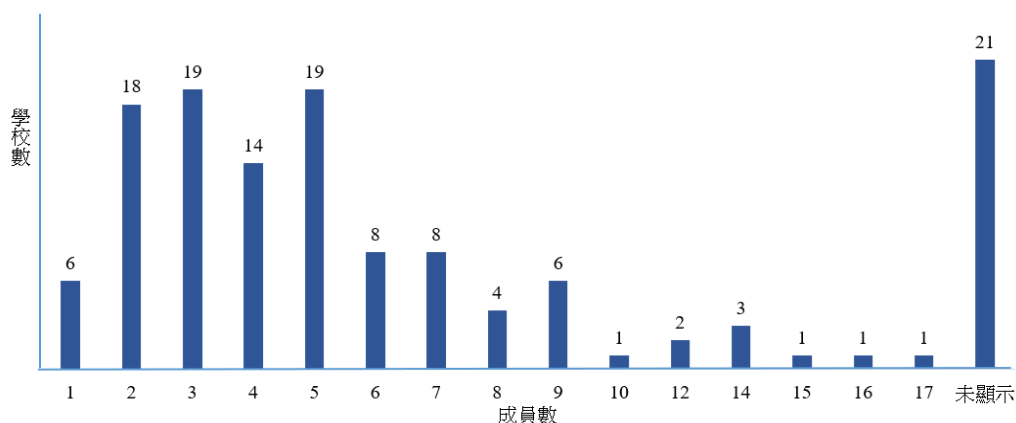


圖 1 各校 IR 單位配置人員數

鑒於校內行政單位之人力配置，常與其承辦之業務量有關，本文亦統計了各校 IR 單位所負責的業務。可以發現除了推動校務研究此項基本業務外，IR 單位亦多被賦予的其他業務（如圖 2 所示），當中以推動高教深耕計畫為最多，有 36 所學校，其次則是校務評鑑有 12 所，教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費（教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫）有 14 所，校務基本資料庫（或校院校務資料庫）有 12 所，有 1 所學校被賦予總量管制業務。

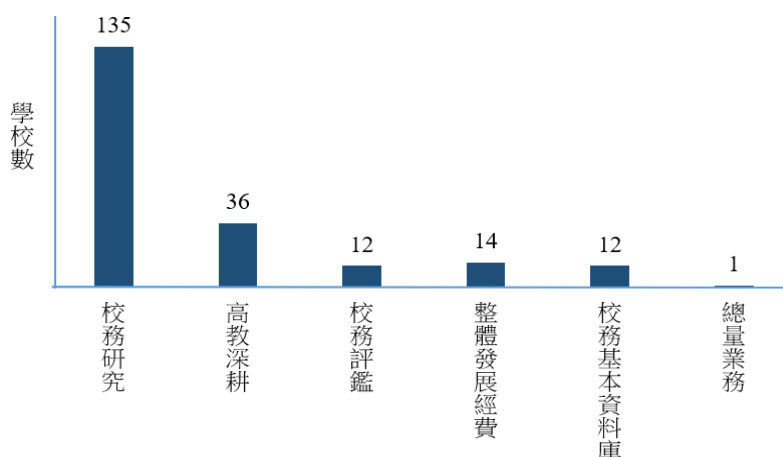


圖 2 IR 的業務項目

註：圖中整體發展經費係指教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費或教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫；校務基本資料庫則係指校務基本資料庫或校院校務資料庫。

特別一提的是，高教深耕計畫目標中「提升高教公共性」，明確揭露大學應建立完善校務專業管理（IR）機制。根據本文之調查，在 36 所學校肩負高教深耕計畫「提升高教公共性」項目統籌的 IR 單位中，有 10 所學校之 IR 單位亦同

時負責了全校之高教深耕計畫推動。正因如此，其所配置的人力亦相對較高，例如圖 1 中編制 16 名人員的學校，即負責了該校高教深耕計畫的推動。

圖 3 呈現的則是各校 IR 單位所出現的業務組合。整體而言，除了校務研究外，135 所學校中有 48 所學校 (35.36%) 的 IR 單位需要再承接其他業務，其中，再承接一項業務有 28 所學校，以結合高教深耕計畫推動的 22 所為最多；再承接兩項業務的有 13 所學校，其中以結合高教深耕計畫與校務評鑑的 4 所為最多；再承接三項業務的學校有 7 所，其中以結合高教深耕計畫、教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費（或教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫）與校務評鑑，以及結合教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費（或教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫）、校務評鑑與校務基本資料庫的 2 所最多。

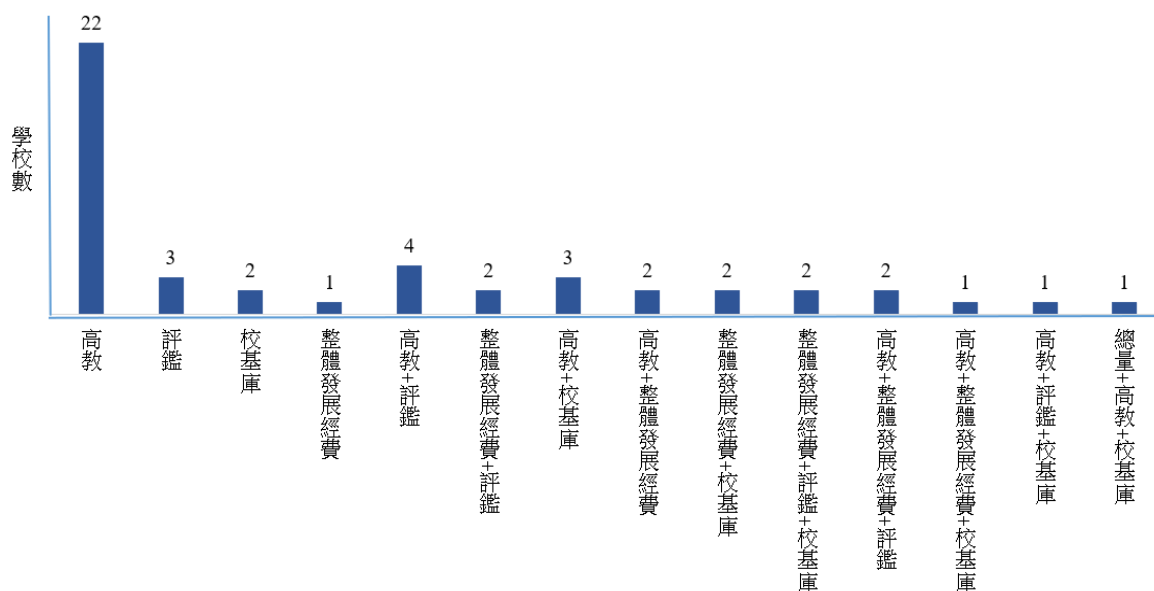


圖 3 IR 的業務組合

註：圖中高教係指高教深耕計畫；評鑑指校務評鑑；整體發展經費係指教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費或教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫；校基庫則係指校務基本資料庫或校院校務資料庫。

三、結論與建議

從 2018 年調查至今，大專校院設置 IR 相關權責單位之比率已提升至 89.40%，明顯增加許多。無論是透過高校深耕計畫經費之挹注，亦或是教育部政策驅使，各校已逐步將校務專業管理融入校務治理運作，這對大專校院校務治理是重要的里程碑。

從此次的盤點結果來看，臺灣各校 IR 單位的組織編制與任務似乎並未有固定的樣態。換言之，各校可能因為組織運作、組織文化、對 IR 單位的期待，或是對 IR 單位的依賴程度不同，使 IR 單位在樣態上有很明顯的差異性。臺灣校務研究的推動至今僅邁入第 7 年，相對於美國長達 50 餘年之演進歷史，目前仍屬

於發展階段，因此，樣態上的差異可能反應了各校尚在摸索與適應 IR 單位在校務決策上的功能。

校務研究目的是以科學證據作為校務治理決策的依據（何希慧，2015），舉凡入學招生、學習成效、教師研發、與資源分配等，皆有數據資料提供佐證、幫助決策，並適度回應學校政策推動效益概況之空間。但各項校務決策背後，亦均蘊含了不同的行政組織運作機制。以近年備受關注的經濟與文化不利學生（後稱經文不利學生）完善就學協助機制之成效探討為例，此一議題中對於經文不利學生的身份認定、是否參與就學協助計畫，與學生們的實際參與計畫之成果，相關資料來源至少涉及了學校的財務處（學生就學貸款資料）、教務處（學生註冊資料、學生修課成績資料，與學生休退學資料），與學務處（參與完善就學協助計畫之學生資料）等，而後續數據資料權限的取得，則進一步包含了與圖書資訊處之合作。就目前各校 IR 單位常被賦予複合型業務的情況來看，未來針對 IR 單位人才的能力需求或配置，除了過往單純的數據分析能力外，具備對於校務運作機制之了解，以及跨單位間之溝通協調等較高層次之素養能力，才能讓校務研究發揮更好的功能，有效協助校務治理。

透過數據建立大專校院自身之校務專業管理能力，已被教育部視為現今高等教育機構辦學不可或缺的一部份。近年舉凡高教深耕計畫、教育部獎勵私立大專校院校務發展計畫、教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費，以及即將到來的第三周期校務評鑑，均有專項內容明定需呈現校務專業管理（IR）之實施成效。在本文此次的調查中，亦發現出現複合型業務組合之 IR 單位，其組合形式多與高教深耕計畫、整體發展經費、校務評鑑，以及校務基本資料庫等，競爭型計畫或辦學成效指標有關。顯示，在政策的引導與高教深耕計畫的推動下，確實加強了大專校院對於校務專業管理之重視。而可以預見的是，在持續改善的精神下，未來在這些重大校務營運計畫項目中，IR 單位所扮演的角色將越來越重，亦會成為重大計畫的問責對象。是故，熟悉這些重大校務營運計畫內容、理解計畫之間的脈絡，並充分掌握校務數據有效協助校務治理，將是 IR 單位不可避免的責任與挑戰。

參考文獻

- 何希慧（2015）。大學建立校務研究體制之建議：以學習成效評估及提升機制為例。評鑑雙月刊，57，38-41。
- 林思吟，林靜慧，何希慧（2021）。臺灣校務研究辦公室運作現況調查問卷分析，評鑑雙月刊，93，42-44。

- 教育部(2021)。高等教育深耕計畫目標及架構。取自<https://sprout.moe.edu.tw/SproutWeb/Project/GoalAndAch>
- 傅遠智、李政翰、周懷樸（2018）。臺灣校務研究辦公室的結構與功能。載於林博文、江東亮（主編），**臺灣校務研究實務**。臺北市：高等教育出版社。



日本高等教育的宏觀計畫與全球化人才之培育

董莊敬

文藻外語大學歐亞語文學院院長、日本語文系副教授
臺灣教育評論學會會員

一、前言

面對全球化及科技急遽發展的社會，現今高等教育所面臨的主要課題為，高等教育的大眾化與全球化、職業與教育間的鏈結關係弱化、大學教育的無用論等課題。因此，應如何重新建構全球化時代的人才培育策略實屬當務之急。職是之故，今後高等教育需重新強化其應有之機能，教育的目標不再僅限於過去培育學生單一之專業能力，而是需要培養具跨領域且持續學習之能力，以及具國際觀的全球化人才。

在日本，為因應以人為中心融合網路與虛擬空間，促進經濟發展及解決社會問題之高度社會 *Society5.0* 到來，以現有的高等教育人才培育政策，恐無法應付今後 *Society5.0* 社會所需之高水準人才，而為確保高水準之人才，高等教育需因應全球化脈絡的發展，重新審視高等教育應具備的機能與人才培育政策。本綜論主要從日本高等教育宏觀計畫的教育目標，探討日本導入全球化人才的現況及課題。

二、日本推動高等教育宏觀計畫（Grand Design）的經緯

日本於 2006 年 12 月全面修正教育基本法，並依據教育基本法第 17 條第 1 項規定於 2008 年制訂《第 1 期教育振興基本計畫（閣議決定）2008-2012》。其基本規劃方向為：(1)整體提升教育的品質；(2)尊重個性、提升能力、培育一位身為個人及身為社會一員生存基礎；(3)培育具教養及專業兼備之人才，維持社會永續發展；(4)確保孩子安全、安心之際，完備高品質的教育環境（文部科學省，2008）。隨著大學升學率的提升，以及高中生學習行為變化等變遷，無論是國內亦或是國外皆希望能夠重新建構大學的應有的教育機能。日本積極推動高等教育的宏觀計畫其主要原因可歸納為：(1)長期來大學入學體制的空洞化；(2)學力、能力觀的轉換；(3)日本國民教育自身的問題等（金子元久，2014）。

日本高等教育的宏觀計畫答詢書的主軸內容，是依據中央教育審議會（2008、2012、2013、2014）答詢書針對提升高等教育品質與培育大學畢業生應具備之能力「學士力」為主要目標。內閣府 2016 年《日本再興戰略改定（閣議決定）—邁向第 4 次產業革命》，則是提出日本因應第 4 次產業革命的整體發展策略。日本文部科學省延續《日本再興戰略改定 2016（閣議決定）》的再興發展策略，於 2018 年《邁向 *Society5.0* 人才培育》與《第 3 期教育振興基本計畫（閣議決定）

2018-2020》中提出「學習變革」、「引領社會之人才培育」、「高等教育與產業界合作培育地區社會人才」等教育目標及策略。中央教育審議會更於 2018 年《2040 年高等教育宏觀計畫（答詢書）》中，除強調主動學習與教學品保外，更指出 2040 年高等教育以學習者為本位之教育轉型的新樣態。

邁向 2040 年高等教育的宏觀計畫為因應今後 SDGs 永續發展社會、Society5.0 及第 4 次產業革命社會、全球化社會、強化地方創生社會等的背景下，重新建構 2040 年的高等教育的新樣態，其主要希望實現的目標為：(1)明確「為何而學？學到什麼？」，讓學習者能夠實際感受到學習的成效，並朝向高等教育品質保證的方向邁進；(2)因應 2040 年 18 歲人口減少，在維持高等教育品質之際，尋求學校規模適當化外，並積極擴大招收社會人士與外國留學生；(3)因應地區社會之需求，發揮高等教育的機能及特色進行合作（中央教育審議會，2018）。上述答詢書亦明確地指出，因應 2040 年 18 歲人口減少至 88 萬人的少子女化之嚴峻挑戰，上述三大發展構面並非全新的政策，而是依據過去之答詢書中的政策，加以增補後再次呈現。雖說如此，惟值得注意的是，在答詢書中明確地描繪出 2040 年人才培育的新樣貌，分別為：(1)培育引領世界的人才；(2)培育具高度教養與專業之前導型人才；(3)瞭解具體的職業與技能之教育，培育具高度實務能力之人才。同時希望高等教育培育學生，(1)因應變化的能力；(2)適應異文化的能力；(3)具備越境的能力（中央教育審議會，2018）。

邁向 2040 年高等教育的宏觀計畫的人才圖像，希望透過高等教育，培育具備高度教養與專業，並具備適應異文化的能力，引領世界之實務性人才。換言之，亦即是從過去在地化的人才培育目標，轉為培育全球化人才的教育目標。並希冀高等教育鏈結地區社會與產業界進行合作，同時因應全球化的浪潮，推動外國留學生的交流、外國留學生畢業後於日本就業、以及高度外國人才等制度，藉以招攬多樣化的人才。為吸引外國留學生畢業後於日本就業，如，外國留學生的升學機制、確保教育的國際通用性、外國留學生就業之勞動政策、地區社會合作、外國留學生參與企業實習與就業援助等政策，皆為邁向 2040 年高等教育的宏觀計畫答詢書中所欲推動的重要政策與方向。

三、日本全球化人才政策發展之脈絡

全球化人才（グローバル人材）一詞第一次躍上日本新聞是在 1999 年豐田企業將員工區分為全球化人才與地方人才，進行一元化的人事管理體制（吉田文，2015）。2000 年代初期，在國際社會競爭激烈，日本在導入全球化人才的議題上為了不居於劣勢之心理因素下，為此努力地追上其他國際社會，全球化人才的議題逐漸受到關注（荻谷剛彥、吉見俊哉，2020）。而 2010 年後，「全球化人才培育」之議題成為了各界探討的焦點，凌駕了既有的「全球化人才」議題（吉田文，

2015)。特別是在全球化資本主義與多國企業之鏈結下，對全球化人才之需求更是與日俱增。

為因應全球化社會的到來，以及促進學士課程的活性化，2008 年 7 月文部科學省與相關部會制訂了「留學生 30 萬人計畫」，廣泛接受外國留學生。2011 年 5 月新成長戰略實踐會議相關成員成立了「全球化人才育成推動會議」，開始推動培育全球化人才之策略。該會議於 2011 年 6 月提出了《全球化人才培育戰略》中間報告，並於 2012 年 6 月 4 日提出《全球化人才培育戰略》審議報告總結。總結報告中對全球化人才之培育，以及擴大接受外國留學生之相關策略多所著墨。而於 2022 年 8 月 29 日岸田總理大臣在教育的未來創造會議上，更指示重新檢視「留學生 30 萬人計畫」，希望進一步促進教育的國際化，訂定增加導入更多留學生之相關計畫，完備有利於外國留學生與海外留學的日本人於畢業後回國就業之環境。

四、日本全球化人才發展的現況與課題

根據日本生涯學習綜合研究所（2016）針對企業因應全球化人才聘僱與育成之研究調查顯示，日本企業為因應今後全球化發展進一步地推動全球化之要因為，「為因應日本國內需求的減少（46.3%）」的比率最高，其次為「所應對之市場從已開發國家到開發中國家非常多樣化，海外事業推廣的複雜化（35.8%）」，以及「為了因應海外市場占有率之爭（34.3%）」（日本生涯學習綜合研究所，2016）。在全球化急遽發展下，為解決國內市場飽和的現象，企業尋求海外市場發展的可能性，但為因應海外市場的複雜化、多樣化，迫使企業採取全球化發展的策略。

相對地，企業對大學教育最大的期待為，「擴大招收優秀的外國留學生（62.1%）」，其次為「擴大希望留在日本就業者之援助（47.0%）」，「對於外國留學生的生活，導入日本學生個別指導外國留學生之 mentor 制度」（日本生涯學習綜合研究所，2016）。日本之所以積極地透過外國留學生的交流以及外國留學生畢業後於日本就業的原因之一，從 2018 年 OECD 各國學士課程外國留學生所佔之比率，日本相較 OECD 各國平均（OECD 平均為 4.9%）為低，僅為 2.5%。因此，如何提升外國留學生的比率對日本高等教育改革而言，實為當務之急。而外國留學生在畢業後在日本就業的比率約為 3 成多（中央教育審議會，2018），但希望畢業後於日本就業的外國留學生比率 2019 年高達 54.9%（獨立行政法人日本學生支援機構 JASSO，2019）。雖然內閣府（2016）「日本再興戰略 2016（閣議決定）」中將提升外國留學生就業的比率視為重點項目，明確地指示將外國留學生的就業率目標值從 3 成提高至 5 成，希望今後有更多的外國留學生能夠於畢業後留至日本國內工作。但上述數據顯示，外國留學生希望在日本就業的比率，與實際就業的比率間存在明顯的差距。

四、結語與建議

從本綜論的探討得知，日本邁向 2040 年高等教育的宏觀計畫中所期待的全球化人才，除具備一定的外語能力及專業知能外，更重要的是應從「全球化思維」做起，具備適應異文化的能力，從在地出發並於多元情境或文化中習得解決問題、價值創造、持續性的學習力及職涯發展。

本綜論的建議如下所述：

1. 就高等教育的觀點端之，隨著勞動市場結構的變化，因應新興科技領域的發展及外國人勞動者增加之際，日本高等教育人才培育政策已面臨轉型的十字路口，今後所面對的挑戰不僅是國內與其他學校的挑戰，而是來自全球的挑戰，更重要的是來自校內對於因應全球化改變的「抗拒」。此亦為日本高等教育在面對全球化議題時所面臨的最大的課題。
2. 為吸引優秀的全球化人才，擴大招收外留學生就讀並留下至日本就業為其重要的策略之一。然而，一旦擴大招收外國留學生就讀，所面臨課題則為，校園環境、課程、社會制度、就業制度等各層面之多文化、多元化的環境建置。特別是日本的雇用制度，是否能夠建構對外國留學生較容易就業的環境，將是外國留學生是否能夠留下在日本就業的重要關鍵的因素。
3. 高等教育機關，為讓留學生能夠順利學職轉銜，應強化「中長期」企業實習，目前所推動之企業實習 9 成以上為半日至 2 日為主的企業實習，故推動中長期企業實習將是高等教育機關的當務之急。此外，積極推動職涯教育、職涯援助等相關措施，並設置特別課程，與外國留學生相關機構團體合作，強化並充實外國人雇用之企業實習與就業輔導相關研習等措施，以及與政府相關機構合作，共同推動外國留學生於日本國內就業之相關事宜等，皆為高等教育在全球化人才培育上所應發揮之教育機能。

參考文獻

- NHK（2022）。岸田首相「留学生 30 万人」見直し さらに増やす計画策定を指示（2022 年 8 月 29 日）。NHK NEWS WEB。取自 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220829/k10013793231000.html>
- グローバル人材育成推進会議（2012）。グローバル人材育成戦略 審議まとめ。グローバル人材育成推進会議。

- 内閣府（2016）。日本再興戦略改定 2016（閣議決定）－第 4 次産業革命に向けて。内閣府。
- 中央教育審議会（2008）。学士課程教育の構築に向けて（答申）。中央教育審議会。
- 中央教育審議会（2012）。新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて（答申）。中央教育審議会。
- 中央教育審議会（2013）。第 2 期教育振興基本計画について（答申）。中央教育審議会。
- 中央教育審議会（2014）。新しい時代にふさわしい高大接続の実現にむけた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について（答申）。中央教育審議会。
- 中央教育審議会（2018）。2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）。中央教育審議会。
- 文部科学省（2008）。第 1 期教育振興基本計画（閣議決定）2008-2012。文部科学省。
- 文部科学省（2018a）。Society5.0 に向けた人材育成～社会が変わる、学びが変わる～。文部科学省。
- 文部科学省（2018b）。第 3 期教育振興基本計画（閣議決定）2018-2020。文部科学省。
- 日本生涯学習総合研究所（2016）。グローバル化に対処する人材の採用と育成に関する実態調査報告書。日本生涯学習総合研究所。
- 守屋貴司（2020）。人材危機時代の日本の「グローバル人材」の育成トレンドマネジメント。東京都：晃洋書房。
- 吉田 文（2015）。グローバル人材の育成をめぐる企業と大学とのギャップ—伝統への固執か、グローバル化への適応過程か。載於五十嵐泰正・明石純一編著，「グローバル人材」をめぐる政策と現実（頁 206-221）。東京都：明石書店。

- 金子元久（2014）。高大接続の展望。IDE 現代の高等教育，566，13-19。
- 苅谷剛彦、吉見俊哉（2020）。大学はもう死んでいる？—トップユニバーシティからの問題提起。東京都：集英社。
- 独立行政法人日本学生支援機構 JASSO（2019）。令和元年度私費外国人留学生生活実態調査。独立行政法人日本学生支援機構 JASSO。



中國大陸高齡教育現狀與建議

陶星

東海大學教育研究所碩士生

一、前言

隨著醫療水準提升、食品安全重視、生活品質提高及運動風氣盛行，近年來人民平均壽命呈現上升趨勢。中國大陸在第七次人口普查中 60 歲及以上高齡者口為 2.64 億人，占總人口比重的 18.70%。而對於 65 歲及以上高齡者口為 1.9 億人，佔總人口比重為 13.50%，較之第六次全國普查數據上漲約 4.63%，其中 12 個省 65 歲以上佔比超過 14%（李沖，2020）。預計到 2040 年，65 歲及以上高齡者口占總人口的比例將超過 20%。在高齡化趨勢日益明顯，中國大陸開始重視老齡政策，《高齡者權益保障法》（中國人民代表大會，2013）即提出健全保障高齡者權益的各項制度，改善保障高齡者生活參與社會發展，重視高齡者的知識、技能，保障高齡者參與文化和社會生活。另外在《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》（國務院，2021）中提到，為老人服務提供多元生態創新融合發展，推動高齡教育培訓等措施。

此外，在許多發展中的國家中，因人口老化現象，隔代教養與家庭關係逐漸凸顯出問題，尤其在生活的安排與教育觀念如何協調，將形成重要的衝擊（John, et al, 2011）。筆者意識到高齡社會下，高齡者為了能夠適應社會快速的變化，即應該學習各種生活角色。鑒於此，高齡教育將成為當前政府亟需重視與推廣的策略。本文試從探討中國大陸高齡教育的現狀，並針對目前的困境給予建議。

二、高齡教育的意義

黃富順（2004）提到人生任一階段均有學習的必要和可能，唯有學習才能因應環境的改變，適應生涯的轉換，以滿足個人的成長需求。這樣的理論呼應了《聯合國老年人原則》（United Nations Principles for Older Persons）（United Nations Human Rights, 1991）提出的獨立、參與、照顧、自我實現與尊嚴五個要點，高齡者應能享用社會的教育、文化、精神和文化、娛樂等資源，並參加適當的教育和培訓方案。

林麗惠（2006）指出高齡教育學的發展，指在透過系統化的教育將高齡知識和其需求結合起來，提高高齡者精神和心靈成長，並鼓勵他們進行社會參與，以使高齡者能夠體驗成功老化，擁有更好的生活品質。因此，高齡者學習能促使達到成功老化，更能在晚年具有活力與積極樂觀的心態。而政府提供高齡終身學習機會，非但能降低高齡人口的醫療保健和社會福利支出的負擔，更能減少其各種適應問題的發生，提高健康高齡者人力資源再投入社會運用的機會與可能性（張

鐸嚴，2007)。

當前社會愈趨關注和關心高齡者的精神健康，高齡教育的推展將有助於解決人口老化所衍生的社會問題，保障高齡者終身學習權利，並提升其受教育機會與創造價值。

三、中國大陸高齡教育現況

中國大陸高齡教育政策分為三個階段：第一階段為高齡教育政策嘗試探索期。自 20 世紀 80 年代起，開始關注高齡者退休後文化教育活動，但多數以退休幹部為主要對象；第二階段高齡教育政策進入調整發展階段，高齡者享受教育權利，逐漸在法律政策層面得以肯定；第三階段則是教育政策法規體系逐漸形成，社會主體需求多元化，政府機構開始豐富老年教育的形式和內容。此後，眾多省市陸續發佈地方性高齡教育行政法規，力求為老年人賦權，高齡教育相關政策法規體系逐漸完善（孫立新、姚艷蓉、葉長勝，2022）。基於中國對高齡教育政策的重視，因應人口老齡化到來，筆者彙整相關文獻後，整理出中國政府提出高齡教育的推重政策與執行情況如下(中華人民共和國教育部，2016；於凌雲、黃渺萍，2022；黃靜瀟，2015；韓民，2011 年 12 月 12 日)：

1. 2000 年，中國進入老齡化國家的行列，政府發佈了高齡教育。
2. 2001 年，把高齡教育納入老齡事業發展計畫綱要，提出要豐富高齡者的精神和文化生活；
3. 2008 和 2011 年建立 34 個，共計 68 個國家學習型社區示範區；
4. 2015 至 2021 年政策高效集中期，這期間人口老化加劇。政府加大對高齡者的關注度，並在推進社區教育發展的意見中，提出「大力發展高齡教育」之政策，以提高社區教育服務高齡者的能力，應提出要加快發展具有中國特色的高齡教育。此後國家對高齡教育的重視達到了頂峰。此後，陸續訂定高齡教育的政策，並宣導發展高齡教育，擴大高齡教育供給，支持和鼓勵高齡教育創新。
5. 2017-2020 年，依據《老年教育發展規則-2016-2020 年》，在福建省、廣西壯族自治區、河南省、遼寧省、廣東省、四川等省發布。
6. 截至目前為止，福建省、上海市、河北省、江蘇省、湖南省、陝西省、山東省以及太原市、寧波市等省市，相繼頒布推進終身教育和社區教育發展的條例。

四、中國大陸高齡教育的啟示

近年來，中國各地的許多地方推展高齡教育，建立老年大學、社區教育、高

齡教育機構以及縣、鎮（街）、村教學點以滿足高齡教育的需求。推展到目前為止，筆者在文獻中發現中國大陸高齡教育普遍存在以下限制：

（一）地方政府重視不夠，各部門責任不明確

楊波（2020）討論了政府推出高齡教育政策，但各地方政府和相關部門在政策執行中所持的價值、立場和執行力度直接影響著政策執行效果。高齡教育政策包含教育部、全國老齡辦和其他部門。高齡教育政策諸多部門，沒有明確界定各主體和部門的作用。每個部門之間責任不明確，互相推諉可能會阻礙政策的執行（於凌雲、黃渺萍，2022）。

（二）高齡者負面思考，對高齡教育認知不足

曾珊（2019）研究提出部分高齡者認為只要身體健康就是安享晚年，沒有形成終身教育的意識，主動參加學習教育活動的積極性不高。有些人誤以為高齡者參加教育活動只不過是他們消磨時間、找點樂子的方法而已。他們沒有認識到高齡者參加教育活動對維護他們的身體和精神健康、家庭福利以及社區的社會和平與穩定的意義。丁可蒙、郭麗娜（2021）認為受教育程度、年齡及傳統觀念的影響，導致 70 歲高齡長壽自認是自身反應遲鈍，缺乏靈活性，給他們教學是一種浪費。因此，在缺乏主動性也不願意參加下，接受高齡教育的需求就不高。

（三）城鎮農村人口文化程度差距大，地區發展不平衡

高齡者教育的可用資源嚴重不足，部分退休幹部沒有受教育的機會，而普通民眾更無緣接受高齡教育的機會。由於學習需求會受到其社經地位、受教水準、退休前職業等因素影響（Londoner，1990），而當前大多數生活在農村地區的高齡者是沒有受教育的機會，形成高齡教育機會的不充分和不平衡現象。由於各縣、市、鄉和各行業在高齡者教育方面的進展水準存在很大差距，高齡者教育的可用資源嚴重不足（葉祖庚、龔德標、韋劍、文陳瑩，2020）。李鋒（2020）則提到 2017 年農村「大專及以上」比例為 3.47%，相當於 2000 年全國平均水準 3.81%，足見城鄉平均文化水平差距 20 年之多。

（四）課程內容對老年學習需求的契合度不足

王妍（2021）在研究中提到，目前高齡教育體系很難滿足社區高齡者的教育需求，尤其在高齡教育課程建設、師資隊伍建設等方面出現巨大缺口，足見高齡教育受益面不足，供求矛盾依舊突出。馮一偉（2019）研究也提出目前中國大陸高齡教育停留在休閒娛樂活動的階段，但隨著時代發展，對於老年來說，他們更

希望學習到關於手機軟體應用和教育子女的生活技能。由此可見，教育供給與老年需求不符。

(五) 缺乏具有高齡教育背景的專業師資和志工團隊

徐敏華、梅兵、裴建華（2020）提到，老年大學的兼職教師一般來自退休人員返聘、中小學教師和高校教師兼職、自由職業者兼任等多種途徑，大部分兼職教師對高齡者學習的特點和特性把握不夠深入。周延軍（2021）指出沒有足夠的專業人員，尚未形成一支高素質、專業化、熱情高、服務好的師資隊伍。王妍（2021）也呼應到，目前高齡教育的志願者，基本上是高校大學生、青年教師，或是具備一技之長的社區居民，多以活動臨時招募組織而成，缺乏專業性、穩定性、規範性。

五、中國大陸高齡教育限制的解決策略

根據上述陳列之存在限制，筆者提出以下幾點因應策略建議參考，以期有助於中國大陸高齡教育發展，提高高齡教育品質，幫助高齡者適應身份轉換，擁有更美好的老年生活。

(一) 政府做領頭羊，各級單位明確責任

為了讓高齡教育在現實生活中得以實施，賦予政府權力和建立制度保障都是必要的。各地方政府加大高齡教育工作的執行力。各級單位明確責任與義務，提出具體可行的規章制度和流程，保障高齡教育政策順利實施。

(二) 各地方、區域資源統整，因地制宜發展高齡教育

各地發展狀況不一，所提供財政與資源能力各不相同。政府增加高齡教育經費的投入，各地方統整區域的資源進行充分使用，如與各地區內的社會企業、學校，邀請更多資本進入高齡教育行列，形成互幫互助的良好關係，成為高齡教育特色示範點，激活高齡學習市場。除此之外，現在互聯網已經普及，透過互聯網上課，方便高齡者的活動，也能增加接受高齡教育的人數。透過教學資源整合，消除或減少弱勢人群參與的障礙，將使高齡者更有動力參與學習。

(三) 引導高齡者學會正向思考

高齡者應改變自身固有的負面想法，年齡不應成為學習阻礙，接受教育適用於所有人，不分年齡。McGuire（2017）證明了高齡終身教育有助於宣傳老化知識，促進對高齡者對老化的積極態度，促進高齡者樂觀情緒，重塑形象。據此，

政府宜重視和大力支持，做好高齡教育宣傳工作，使高齡者對高齡教育改觀，理解高齡教育的價值與意義。

(四) 課程規劃參考高齡者意見，帶動高齡者學習積極性

由於文化差異不同，為高齡者開設的課程應根據每個地區的高齡教育需求進行調整。在城市和大都市地區強調互聯網和手機的使用，例如微信等軟體的使用教學；在農村地區則應進行農業栽種和家禽飼養的培訓，內容做到簡單易懂。此外，課程的設置也可以讓老年公民參與討論並提出建議，以提高其參與教育過程的意願。除了能提高高齡者參與社會外，更能建立終身學習的良好習慣。

(五) 培訓專業的師資與團隊，瞭解高齡者學習特性

為滿足高齡教育發展需求，教學者需要瞭解高齡者學習特性，亟需建立完整的高齡專業師資培訓，提供高齡教學者有系統性的增加高齡教育的專業知能。黃富順（2008）從老化與學習的觀點指出，隨著高齡者個體的老化，不僅影響他們身體組織的功能，也會對其學習動機、能力、反應時間和學習需求產生影響。建立完善的考核機制，職位晉升標準，激發教師的積極性。吸引更多有志之士參與到高齡教育的團隊。另師資可就高齡教育與高校進行交流，研討，使實務與學術齊頭並進，促進高齡教育良好的「血液」迴圈。

六、結論

中國大陸高齡人口眾多，高齡教育事業道阻且長，需要政府、社會、家庭多方一起努力，形成高齡學習乃至全民終身學習的社會氛圍，諸多裨益。隨著高齡社會的需求，高齡學習在高齡生活中扮演了很重要的角色，筆者相信通過學習的過程，高齡參與者將獲得一種新的態度和一套新的生活價值觀，以及提高他們目前的生活品質。他們會因此獲得更多的知識、經驗和成長。期望高齡者可以享受愉悅的老年生活，從而達到成功老化、活躍老化。

參考文獻

- 丁可蒙、郭麗娜（2021）。需求視域下農村老年教育發展的現狀與策略。*繼續教育研究*，7，41-46。
- 中國人民代表大會（2013）。*中華人民共和國老年人權益保障法*。取自 http://www.gov.cn/guoqing/2021-10/29/content_5647622.htm

- 中華人民共和國教育部（2016）。教育部等九部門關於進一步推進社區教育發展的意見。取自http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160729/160729_sfcl/201607/t20160729_273303.html
- 王妍（2020）。社區老年教育現狀及供給側改革策略—以常州市為例。《教師》，28，87-88。
- 李沖（主編）（2021）。2020年第七次全國人口普查主要數據。北京：中國統計出版社有限公司。
- 李鋒（2020）。我國農村人口受教育水準的比較研究。《農業科研經濟管理》，03，12-20。
- 周延軍（2021）。我國社區老年教育的現狀與發展路徑。《高齡教育-老年大學》，5，27-30。
- 於凌雲、黃渺萍（2022）。積極應對人口老齡化背景下老年教育政策優化路徑研究—基於政策文本計量分析。《成人教育》，2，22-30。
- 林麗惠（2006）。臺灣高齡學習者成功老化之研究。《Journal of Population Studies》，33，133-170。
- 孫立新、姚艷蓉、葉長勝（2022）。我國老年教育政策的邏輯演變—基於歷史制度主義視角。《河北師範大學學報》。取自<https://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-HSJY202201013.htm>
- 徐敏華、梅兵、裴建華（2020）。終身教育視域下老年教育師資隊伍發展現狀與策略—基於對上海市老年教育機構的調研。《成人教育》。取自<https://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-CRJY202011007.htm>
- 國務院（2021）。「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃。取自http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm
- 張鐸嚴（2007）。談高齡者終身學習的重要性及機制建構原則。《臺北市終身學習網通訊》，38。
- 曾珊（2019）。社會老齡化進程下的北京社區老年教育現狀分析及解決對策探究。《北京宣武紅旗業餘大學學報》，4，53-57。

- 馮一偉（2019）。積極老齡化視角下城市社區老年教育供給研究（未出版之碩士論文）。西北師範大學。
- 楊波（2020）。如何破解老年教育政策執行困境：基於政策網路理論視角。《現代遠程教育研究》，6，60-68。
- 葉祖庚、龔德標、韋劍文、陳瑩（2020）。市域老年教育現狀調研及發展策略——基於寧德市高齡教育調研報告的分析。《教育評論》。取自 <http://www.xueshut.com/jyshehui/162317.html>
- 韓民（2011年12月12日）。中國終身教育正次的新進展。亞歐會議終身學習中心研究網絡學業年會。上海華東師範大學。取自 http://asemlllhub.org/fileadmin/www.dpu.dk/ASEM/events/RN4/Han_Min_Chinese.pdf
- 黃富順（2008）。高齡學習。臺北：五南。
- 黃靜瀟（2015年10月15日）。兩岸終身教育法律比較研究。取自 <https://m.fx361.com/news/2015/1015/756656.html>
- John, R. B, Simon B., David, E. B., Linda, P. F., Paul H., Alexandre Kalache, & Olshansky, S. J. (2011). *Global population ageing: Peril or Promise*. Geneva: World Economic Forum.
- Londoner, C. A. (2017). Instrumental and expressive education: From needs to goals assessment for educational planning. *Sociology of Education*, 88(4) 284-301. DOI:10.1177/0038040715603428
- McGuire, S. L. (2017). Aging education: A worldwide imperative. *Creative Education*, 08(12), 1878-1891. doi:10.4236/ce.2017.812128
- United nations human rights (1991). *United Nations Principles for Older Persons*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>



教育評論的公共性與專業性 —從《哈佛教育評論》稿約談起

方志華

臺北市立大學學習與媒材設計學系（含課程與教學碩士班）教授
臺灣教育評論學會理事

一、前言

有關教育學術競逐實證研究收錄評比期刊的現象，筆者讀到一段精彩形容：「學術期刊分級後已不可能登載老子道德經、莊子寓言、孔子論語及柏拉圖對話，在學術匠氣沖天之際，也正是思想大師入土之時。」（楊龍立，2013）當前教育學術常在追求論文能刊登在列入期刊分級評比名列前茅的刊物，然而許多教育現象和需求要呈現，許多教育現場聲音需要表達，許多創新思維需要被看見，以及許多意見需要交流，這些論述往往不容於評比期刊的規準。而且教育評比期刊一年可刊登文章數量很少，範圍有限，對於及時反映教育智慧洞見和多元聲音的需求算是杯水車薪。因此教育評論需要一個專業平臺可及時提供教育界各方論述。

目前臺灣唯一每個月以電子期刊形式、定期提供教育相關人士從事教育評論的《臺灣教育評論月刊》，在網站上揭示其發刊宗旨為「旨在評論教育政策與實務，促進教育改革」，該刊物從2010年10月創刊到2022年10月即已滿十二年。然而這類省思教育現象、論述觀點，以提出政策或實務建言的教育評論文章，到底具備何種特質和功能呢？撰寫上可以如何下筆呢？本文主要藉由分析美國教育研究重鎮哈佛大學教育研究所出版之《哈佛教育評論》電子期刊稿約，以之作為標竿，來同時探討目前專門提供教育相關人士從事教育評論的《臺灣教育評論月刊》對教育學術社群的價值與展望。

二、教育領域具公共性，教育工作具專業性，教育評論則二者兼具

教育是大眾普遍關切的公共事務領域。人人都有受教經驗，各級正式或非正式教育發展也是大眾關心的課題，教育關涉到個人成長歷程和未來生涯發展，也關涉到國家人才培育與經濟發展實力，OECD甚至提出教育關涉到未來優質社會生活之因應（引自蔡清田，2020），所有各式教育工作者更是其中的利害關係人。例如：十二年國民基本教育課程綱要（教育部，2014）是重大的教育政策提出，要經過政策辯論、公聽會等程序，再使之法制化加以落實，這個教育政策公共討論的歷程，呈現出教育的公共性。又如日本提倡學習共同體的佐藤學教授指出，教師應要打開教室大門，讓所有老師和關心教育的家長們可以進入教室觀課，而老師觀課後的議課，即是共同研討學生學習狀況，以成就每位學生都有學習權的民主歷程，他稱此為「公共性」的教育哲學（佐藤學，2019）。

然而，教育又是個古老的專業，在西洋歐洲中古大學最早的文學、法學、神學、醫學，四種學院，教育的人才要宣示因受召喚而以服務人群為己任，並需長期培訓和鑽研學問，稱為最早的「專業」(Profession)¹ (林玉体，2015)，教育人才即是一種專業。當今要擔任中小學教師或是大學教育研究學者，也需遵守教育社群嚴謹的以服務人為志業的專業倫理，需經過長時間培育和重重考試，或通過長期研究及論文發表，方能擔任教職或學術研究者，可見得教育研究一直是重要而嚴謹的專業 (吳清山，2021)。上述日本提倡學習共同體的佐藤學教授也指出，老師的共同備課、觀課、議課，是以提昇學生在課堂中學習成長依歸，他稱此為「追求卓越」的教育哲學，表示當今中小學教育工作需要高度專業知能 (佐藤學，2005)。又如十二年國教課程綱要訂定出三面九向核心素養 (教育部，2014)，即是由大學和研究機構教育學者、中小學教育工作者等經由基礎理論研究和共同長期專案研發的成果，呈現出教育工作的綜整與專業性。

由此看來，教育領域具人人皆可評議之公共性，教育工作具專門學問之專業性。教育需要教育工作者與教育相關利害人，包括家長、學生等共同參與和發聲。其中教育工作者的發聲，特具教育現場的觀察、與教育專業理論與實務經驗的綜合見解，深具教育革新的意義 (黃政傑、吳俊憲，2018)。

因之，教育評論連結了公共的需求與專業的內涵。例如：撰寫教育評論者需要蒐集社會公眾的意見再加入專業見解，形成建言；文章可讀性要能適合多方來源的讀者閱讀，從中傳播專業的教育理念；站在教育評論平臺的立場而言，如由教育領域外關心及了解教育的人所撰寫的評論或省思，平臺也需基於教育專業，能看出其所反映的當前教育需求，而公開刊登其思省和建言。以上種種皆反映出教育評論既具公共性、也具專業性。

總之，教育評論兼具公共性與專業性，是累積教育革新思考的重要資源。教育工作者對於政策與實務上問題的發現、以及解決之道的見解與建言等，特別值得開展和交流。在此網路時代資訊傳播快速，應累積起各教育層級和各種議題的教育評論內涵，讓政策制定者和關心教育發展的人士，可以在多元教育評論中納入當今教育專業者和關心教育人士的各種見解和聲音。

¹ profession 原指公開宣示。在歐洲中古大學的文、法、神、醫等四種學院中，四種人員就職前，除了需要長期培訓和不斷精進研究高深學問外，同時需公開宣示因召喚而以服務人為目的。這種需公開宣示(profession)以表慎重之工作即今之「專業」字源。即「專業」特指集高深知識研究，知能培訓和專業倫理於一身的志業，教育工作一直具此特質。參見 merriam-webster 字典說明：<https://www.merriam-webster.com/dictionary/profession>

三、從《哈佛教育評論》主旨分析看教育評論的「公共性」

茲舉歷史悠久之美國哈佛大學教育研究所《哈佛教育評論》為例，其以電子形式出刊，「給投稿作者的指引」（相當於稿約）之內容，說明其不只重視實證研究，同樣重視論證和發聲的評論文章，即重視教育論文的公共性和專業性。以下分析其稿約主旨、訴求和論證型文章可行形式之說明²。

《哈佛教育評論》稿約第一段說明文稿來源和形式之多元，以及鼓勵作者現身反思和重視讀者群，表達了該期刊重視教育論文的公共性：

1. 接受多元身份稿源

「哈佛教育評論接受來自研究者、學者、政策制定者、實務執行者、教師、學生，和資訊豐富或知情的教育觀察者（informed observers in education）之投稿。」

2. 接受多元形式文稿

「（哈佛教育評論）除了原創的實證和理論研究之出版外，也歡迎來自國內外各種環境中對教育活動的反思。」

3. 鼓勵反思己身的身份認同和社會地位

「（哈佛教育評論）鼓勵所有投稿作者能在文章中反思自己的身份認同和社會地位（positionality）對行文之影響。包括：研究主題的形成、方法的選擇、資料的蒐集與分析、和研究發現等。」

4. 重視讀者群的接受性

「由於本刊（哈佛教育評論）的讀者群來源廣泛多元，希望作者能適度修潤文稿以適合廣大讀者群。」

《哈佛教育評論》稿約第二段由上述該刊物的發行主旨，連結到當前局勢的訴求重點：

1. 強調當前全球危機中不忘社會正義的學術初衷

「多年來，本刊（哈佛教育評論）已嚴選具創意的作者和內容出刊，尤其針對教育內涵和教育過程中追求公平正義的投稿者和文章。此時此刻全球社群、教

² 為方便本文讀者閱讀其原意並快速掌握重點，筆者將其稿約文字直譯成中文條列，並依性質加上筆者自訂的標題。

育工作者、學生正經歷著各種衝擊，包括 Covid-19 疫情、氣候變遷、日漸極端化政治情勢、種族暴力等，我們一直堅持促進社會正義的學術初衷。」

2. 提出文章多元形式的訴求

「因此，（哈佛教育評論）編輯委員除了鼓勵原創實證與理論的作品外，也鼓勵論證文章（essays）和在地發聲（voices）的作品，好讓我們更能理解當前這個歷史時刻的教育理論與實務。」

3. 提出多元稿源的訴求

「我們鼓勵論述教育公平和社會正義議題的作品，也鼓勵來自黑人、原住民、有色人種，以及其他身分在學術發表上比例偏低之作者³和年輕學者。」

由以上《哈佛教育評論》稿約主旨可看出，教育評論性質的文章具有的「公共性」，包括各種教育相關身份的撰寫者、所撰述文章的內容與多元形式，以及潛在閱讀的讀者群，皆可在教育研究與論述的平臺中，取得參與發聲的管道和受到接納與理解的對待。

四、從《哈佛教育評論》撰寫原則看教育評論的「專業性」

上述《哈佛教育評論》對於論證文章（essays）的撰寫原則說明，也適用於教育評論文章。筆者將其內文文字直譯，並分析命名為：觀點原創、證據可信、論證有力，和形式有益四個標題如下：

1. 觀點原創：「論證文章應目的清楚，並依據目的鋪陳良好的論點。好的論證文章不僅是進行文獻摘要，而是會有自己的原創論點、或在某一探究領域中作出有益的綜合觀點。」
2. 證據可信：「論證文章應運用令人信服的證據來證明自己主張的合理性。證據可以來自實作、理論、個人體驗，或實證研究等多元面向。」
3. 論證有力：「強而有說服力的論證文章會吸引讀者，有良好的邏輯架構，和前後連貫、條理清楚的論點。」
4. 形式有益：「成功的論證文章可採用各種形式（forms），包括：文獻探討、提供規範性的論點，提供對實務的理論探究，以及對某一領域提供有潛力的研究方向。」

³ 原文為 'authors of other identities underrepresented in academic publishing'。

以上前面三點「觀點原創、證據可信、論證有力」，說明論證式的教育評論在目的、證據、論點上的一般基本要求。第四點「形式有益」列舉了四個形式面向：(1)文獻探討、(2)規範性論點、(3)對實務的理論探究、(4)對某一領域提供有潛力的研究方向。在撰寫教育評論時，可依據需求適時交互運用這些形式面向，以發揮最高的論述效益，提出有利建言。

為一一說明「形式有益」所指涉四個面向的實質內涵，以下運用《臺灣教育評論月刊》第 11 卷第 3 期⁴主題「中小學生課程負荷評估」數篇主題評論文章所採取的主要形式面向，舉例說明：

第一，運用「文獻探討」：呈現並分析主題相關的前人研究，做為論證依據。例如：「從 108 課綱科技領域之增加談偏遠地區教師的教學負荷」(陳奕璇, 2022)一文，即先引用多篇呈現偏鄉教育現況與困境的文獻加以探究，再提出作者的觀點與建言。

第二，提出如何思考或實踐的「規範性論點」：即先分析所觀察現象或政策之優劣影響或利弊得失，再提出規範性的論點供參考。例如「十二年國教課綱實施對高中生學習負荷的問題與因應」(許籐繼, 2022)一文，在呈現高中生學習與 108 新課綱規定的四個落差現象後，作者即針對高中生學習，提出相對應的四個「規範性論點」，作為解決之道的建言方向。

第三，提供「對實務的理論探究」：即提供理論觀點，以探究對教育現象可能的解決思維。例如「教師能動性與課程負荷現象」(劉玉玲、謝子陽, 2022)一文，即以「教師能動性」的理論和研究，來探討「課程負荷現象」這個實務問題的可能解決思考。

第四，對某一領域「提供有潛力的研究方向」：例如「如何透過課程領導轉化課程負荷」(張如慧、曾靜悅, 2022)、以及「從學習評量設計省思師生課程負荷」(徐秀婕, 2022)二文，各提供了「課程領導」、和「學習評量設計」之教育專業行動作為中介因素，來轉化「課程負荷現象」，等於提供了進一步運用行動研究或實驗，來探究課程負荷可行的解決之道。

由以上分析可知，教育評論文章的「專業性」，來自於原創的教育觀點、可信的證據、有力的論證，並能運用文獻探討、規範性論點、實務之理論探究或有潛力之研究方向等多元的形式面向，來提供專業建言，讓讀者在閱讀中也能一同

⁴ 筆者擔任該期輪值主編之一。

進入探究教育問題的思考脈絡。

五、匯集教育評論力量，以教育專業提升對教育公共事務的關注（代結語）

大眾最期待又耳熟能詳的專業評論，莫過於古典音樂之樂評，其深入淺出又精確深刻的鑒賞，來自於樂評家敏銳的聽力感性直覺，與長期理性進行不同作曲家、指揮家與樂團之歷史背景與風格版本之比較，再轉化為大眾可以理解之魅力文字，讓所有讀者心生嚮往，隨之進入古典音樂世界，到達成於樂的境地（崔光宙，1994）。

在不同崗位教育工作者所提的教育評論，是對自己熟悉或關切議題的批判反思。具智慧洞見的教育評論，可啟暮鼓晨鐘作用，成為指引教育方向的專業交流；具前瞻觀點的教育評論，可喚起重視，作為教育學術或政策決定的起始參考。

《哈佛教育評論》提出該刊主旨是為伸張社會正義而提供發表文章的園地，其重視多元稿源與讀者的教育公共性，也重視言之有物、原創論述的教育專業性。由之回頭來看臺灣的教育評論風氣，教育評論應是真正為關心教育發展而寫，不為學術聲望或評比；具有學術高度的教育評論，常呈現語重心長又深刻理性的專業建言。

《臺灣教育評論月刊》作為臺灣網路社會中一個穩定的教育評論平臺，具有累積性、多元性、及時性、在地性、國際性，以及前瞻性等教育評論交流之功能。時常閱讀或撰寫教育評論，可提升教育社群的批判反思和表達交流回應等能力，並以教育專業力發揮公共影響力。不論是實證研究、論述文章、教育省思意見及其他形式的文章，只要言之有物、證據充足、論證清楚，能對教育現象提出探究和省思，都值得撰述發聲、提供建言，以成就教育評論在臺灣之多元發展。總之，教育評論同時具公共性和專業性，值得不同崗位的教育工作者一同來投入。

參考文獻

- 佐藤學（2005），**教師花傳書—專家型教師的成長**。陳靜靜譯，鍾啓泉審校。上海：華東師範大學出版社。
- 佐藤學（2019）。**學習革命的願景**（黃郁倫譯）。臺北：天下文化。
- 吳清山（2021）。**教育概論（第六版）**。臺北：五南。

- 林玉体（2015）。**西洋教育史（修訂二版）**。臺北：三民。
- 徐秀婕（2022）。從學習評量設計省思師生課程負荷，**臺灣教育評論月刊**，11(3)，45-50。
- 崔光宙（1994）。**名曲與大師**。臺北：大呂。
- 張如慧、曾靜悅（2022）。如何透過課程領導轉化課程負荷，**臺灣教育評論月刊**，11(3)，35-38。
- 教育部（2014）。**十二年國民基本教育課程綱要總綱**。臺北：教育部。
- 許籐繼（2022）。十二年國教課綱實施對高中生學習負荷的問題與因應。**臺灣教育評論月刊**，11(3)，7-13。
- 陳奕璇（2022）。108 課綱科技領域之增加談偏遠地區教師的教學負荷。**臺灣教育評論月刊**，11(3)，26-29。
- 黃政傑、吳俊憲（2018）。分科教材教法之教學改革。收於黃政傑、吳俊憲、鄭章華主編，**分科教材教法問題與展望**，頁 3-14。臺北：五南。
- 楊龍立（2013）《教育論叢》的旨趣－真正實現學術自由與自主。**教育論叢**，臺北市立大學教育學系。取自 <https://edu.utaipei.edu.tw/p/412-1056-2495.php?Lang=zh-tw>
- 劉玉玲、謝子陽（2022）。教師能動性與課程負荷現象。**臺灣教育評論月刊**，11(3)，39-44。
- 蔡清田（2020）。**核心素養的課程與教學**。臺北：五南。
- Harvard educational review. (n. d.) *Guidelines for Authors*. Retrieved from <https://www.hepg.org/special/navigation/her-main/guidelines-for-authors>



公部門體育人才培育政策之評析與對策— 以屏東縣三級五區 2.0 人才培育制度為例

黃柏翰

屏東縣體育發展中心主任

國立屏東大學教育行政研究所研究生

一、前言

二十一世紀，全球國家面臨「如何提升國家競爭力」的嚴肅問題，而此競爭力之基礎根植於國民健康，國民若無強健的體魄與豐沛的體力，則無國家競爭力可言（蔡侑君，2015）；亦即，要有健康的國民就要有體育運動，體育就是國力，更是國家競爭力；爰此，臺灣教育部考量體育未來發展性和遠景，體育署研擬「體育運動政策白皮書」以 10 年為期，建構「健康國民、卓越競技、活力臺灣」為基礎的願景（教育部，2017）。

體育運動與政治一樣，都是逆水行舟，不進則退（邱立本，2016），全民愛運動，帶動國家競爭力，才是國家競爭力之基礎（教育部體育署，2016）；而奠定國力之基礎從根本做起，也就是從教育紮根、深耕、延續而發揚，學校體育正是此渠道；學校體育是培養一個國民養成終身運動習慣的主要環節，這門科目也是人格養成教育中，五育均衡發展不可或缺的重要內涵（韋磊、邱睿昶，2015）；為建構學校體育並深耕延續，機關健全優秀運動人才培育體制，引導規劃未來體育幼苗，也是提升運動實力之重要目標（黃志雄，2013）。

屏東縣為延續並持續厚植體育運動發展，由屏東縣政府行政端之體育政策，結合學校體育發展執行端的體育人才培育，研擬規劃將學制階段分級為國小、國中、高中等三級，並考量屏東縣幅員廣大，因地制宜，區分為屏東市、潮州區、東港區、屏東區及屏北區等五區的「三級五區」人才培育制度；此外，在 2022 年發表的屏東縣三級五區 2.0 人才培育制度中，更與縣內屏東科技大學、屏東大學、美和科大及大仁科大 4 校合作的「四級銜接」等培育制度，在 110 學年度針對屏東體育發展重點項目開出 78 個獨招名額，讓縣內高中績優選手優先進入 4 所大學就讀，銜接四級的大學端，並持續增加名額。其最終目的在於透過三級五區 2.0 運動人才培育制度，讓屏東縣的體育人才留縣升學，玉成培育競技人才在地化。

本文係以屏東縣三級五區 2.0 體育人才培育制度為例，來探究公部門體育人才培育政策並分析議題臚列如次：

1. 屏東縣政府透過三級五區體育人才培育制度推動學校體育，並帶動體育競賽而榮獲輝煌成績之歷程及處遇之策略？

- 屏東縣在面臨基層選手不足，以及為了留住優秀選手留縣發展，是如何透過三級五區 2.0 體育人才培育制度的強化，來推動學校體育並帶動體育競賽而榮獲輝煌成績之結果，並以此為未來體育政策推動之建議。

二、屏東縣三級五區 2.0 體育人才培育制度與學校體育之探討

臺灣體育政策在政府規劃下，是以學校體系為主，期望藉由學校體育從根基帶起，且政策發展呈現出賡續現象，前項計畫是後項計畫之基礎，前後政策之間呈現出路徑依賴的演進模式（康羽箴、楊宗文，2015）。換言之，學校體育是循序漸進，從紮根深耕至發揚為主。

學校體育為國家發展競技體育之根基（卓冠宏、陳宇倫、蔡宗憲，2017）；亦是社會體育之搖籃，國家體育之基石；因此，其推展之良窳，對於臺灣體育運動之推展，有其舉足輕重之地位（洪嘉文，2000）；據此，我們可以了解學校體育發展，在國家體育事業中所扮演之重要地位。

教育部體育署有關學校體育發展策略及推動之六項措施「健全體育行政法規與輔導系統」、「辦理體育專業人力培育與進修制度」、「完善體育教學配套措施與發展」、「增加體育活動與運動團隊質量」、「加強優秀運動人才培育機制」及「實施適應體育與輔導機制」等，以此因應未來體育之挑戰（體育運動政策白皮書，2017）；屏東縣政府因地制宜，考量現況，規劃籌謀適合推展之體育政策，並符應世界潮流和國家體育政策之十年規劃；其中，與美國北愛渥華大學和社區學校主辦的 2010 全球體育教學論壇有異曲同工之妙，建議應以新的體育教師培育模式，規劃有內涵且專業而優質教育模式；建構學校、大學、社區成為合作伙伴（Christopher Edginton, Ming-Kai Chin, Li-Ming Chiang, & Jasson Chiang, 2011）；而屏東縣政府為強化體育選手培育，讓體育人才留駐屏東，透過與大學端接軌，採獨招方式吸引並培育優秀體育選手，兼顧學業、運動及未來職場生涯的教育規畫；亦即，以「四級銜接」、「運動科學」、「獎勵制度」、「留縣升學」、「聯賽制度」等五大核心主軸，將三級五區人才培育制度升級成 2.0 版；建構屏東縣體育政策與學校、大專院校結合之先進創新模式。

三、屏東縣三級五區 2.0 體育人才培育制度之規劃、執行及目標

（一）初始規劃

屏東縣政府從 2016 年起推動三級五區體育人才培育制度（羅欣貞，2022），所謂的『三級』就是學校學制內的體制，初步為國小、國中、高中等三階段；國小運用『運動社團』模式以興趣導向兼以校隊培訓概念，吸引學生學習各項運動，進行基礎能力紮根；國中階段透過各區體育班分類及推廣，讓國小學生選擇有興趣的國中團隊，進

行初步專業訓練，達入門專訓之人才培訓；高中職階段則是進階訓練人才培訓，以培養未來運動人才為主要基石，透過各種聯賽、全國賽奠基實力、自信進而代表屏東縣對外爭取佳績，在培訓過程中也兼顧到學生學業學習，讓孩子不放棄任何一項學習資源。綜上所述，其執行過程（資源分享、因地制宜、聘任專任教練入校推廣）的概念構想，訂定未來目標明確（獎牌數、人才留縣），期能振興屏東體育大縣之美名，並能以不放棄任何一位孩子為主要信念，來厚實屏東縣人才教育之基石。

（二）短期目標實現

歷經六年紮根建構，短期目標已實現，茲就全中運、全民運以及全國運獎牌數，如表 1、2、3 所述；2016-2021 六年期間所聘任教練數，如表 4 所述。

表 1 全中運所獲獎牌數

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
金牌	10	16	14	23	22	21
銀牌	9	11	18	23	31	18
銅牌	9	18	17	29	36	28

資料來源：研究者自行整理。

表 2 全民運獎牌數

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
金牌	5	X	8	X	19	X
銀牌	15	X	16	X	10	X
銅牌	24	X	19	X	15	X

資料來源：研究者自行整理。

表 3 全國運獎牌數

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
金牌	X	12	X	10	X	16
銀牌	X	15	X	14	X	11
銅牌	X	21	X	16	X	22

資料來源：研究者自行整理。

綜上分析，屏東縣參加全國賽之得牌數從 2016 年至 2021 年有顯著之增加，尤以全中運得牌數增加最為明顯，顯示出屏東縣三級五區人才培育制度之推展有顯著之績效，代表體育推展之落實學校體育方向正確，且逐步扎根，再者觀看全民運、全國運之得牌數，從 2016 年至 2021 年略有增加，但幅度並不大，顯現出在已成年的體育人才，在訓練與照顧上仍有進步空間，更甚者，績優體育人才遷戶籍至其他縣市，代表參賽，這是我們所不樂見。誠如黃志雄（2013）的研究所提，健全優秀運動人才培育體制已成為臺灣提升競技運動實力之重要目標，亦即，留住績優體育人才，是屏東縣體育政策須著墨之處。

2017 年於臺北舉行的世界大學運動會，臺灣代表團於此次賽會獲得史無前例、超越巔峰的優異成績，尤其屏東縣政府所屬「四級銜接」之一的屏東大學，更獲得滑輪溜冰項目 2 金 7 銀佳績（紀恩成、陳惠城、林崙融、尚憶薇，2018）；在在突顯，透過屏東縣政府體育政策之三級（國小、國中、高中）五區（屏東市、潮州區、東港區、屏南區、屏北區）；以及與屏東縣 4 所大學的「四級銜接」，從基層深耕，循序漸進，有如此優異的成績，歸功於政府行政端的體育政策及學校體育發展執行端體育人才培育的結果。

表 4 因應『三級五區』體育人才培育制度，逐年聘請之教練數獎牌數

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
屏北區	4	1	1	4	0	4
屏東市	5	4	3	2	3	11
潮州區	2	2	0	4	4	3
東港區	4	0	2	0	2	2
屏南區	4	1	0	3	0	2

資料來源：研究者自行整理。

綜上分析，逐年聘請之教練數總數從 2016 年 19 位，到 2021 年 22 位，雖然增聘員額不大，但從五區評估中，以從 2016 年逐區平均分配，到 2021 年以人口數及重點區培訓之體育人才培訓策略，加強培訓在地優秀選手。

從上述兩者分析，以人口數及重點區體育人才培訓策略來觀看歷年來全國賽得牌數之統計，有顯著之正相關，代表屏東縣體育人才培訓策略是增進得牌數之最重要之推力，但針對高中、大學端體育人才之流失與培訓，是後續值得去注意及擬定相關體育推展策略，以留下好不容易從國小端一直栽培之優秀選手。因此，對於優秀教練的人才網羅，也是屏東縣體育政策不可忽視之處；換言之，將績優專任運動教練擴編於員額總量管制之外，使職務更加明確，區分出專任運動教練之獨特功能，同時，將校代表隊之補助與專任運動教練聘用做連結，以增進各校聘用意願（方靖仁，2012），並為培訓優秀體育人才之奠基。

（三）進階展現

雖六年期之短期目標實現，但最重要之人才培訓則略顯不足，顯現出人才留縣升學之目標尚待努力，為貫徹體育政策一脈化，因此有三級五區 2.0 體育人才培育制度的出現，結合「大學端的資源」，並導入「運動科學」之訓練方式，讓體育人才安心留縣升學及科技化的訓練，透過各區基層「聯賽制度」推廣，讓各體育團隊有一個競技交流的機會，激發基層選手興趣、信心與團隊合作的精神，最後輔以「獎勵制度」提供留縣升學的誘因，發揮屏東的軟實力。

四、結論

屏東體三級五區 2.0 體育人才培育政策再升級，屏東縣政府初期透過學校端體育之推展，輔之以專業教練之指導，給予專業教練相對豐厚之工作保障及待遇，再輔以明確之目標，以原校發展之特色做銜接，從國小端之基礎運動培養、國中端初級專業之培訓及針對體育學生之性向試探，銜接高中端之專業培訓，在短期目標中，基層體育成績有明顯的提升。而在進階將體育人才培育制度銜接「屏東 4 所大學獨立招生」，進而留在屏東縣升學，為屏東縣留下優秀之體育人才。此外，與縣內大學合作，將運動科學導入基層人才培育，雙向的交流，可以達到公部門與學術單位相輔相成的效果。最後，輔之以獎金之鼓勵，讓體育專業人才安心留在屏東。公部門透過政策的扶持，可以強化學校體育的扎根，同時與高等教育學術單位的合作，更可以系統性的整合資源與升學管道，也讓優秀的體育人才感受到重視，在擁有良善的訓練環境下，願意留在家鄉接受體育專業培訓，並能有更大的機會奪得好成績。

參考文獻

- 方靖仁（2012）。臺灣地區各級學校專任運動教練聘用概況分析。中華體育季刊，26(4)，509-514。
- 卓冠宏、陳宇倫、蔡宗憲（2017）。少子化現象對學校體育發展影響之探討。中原體育學報，10，10-19。
- 邱立本（2016）。國家競爭力與進擊的經濟。亞洲週刊，32。取自<https://www.yz-zk.com/article/details/%E5%B0%81%E9%9D%A2%E7%AD%86%E8%A8%98/2016-32/1470282305783/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%AB%B6%E7%88%AD%E5%8A%9B%E8%88%87%E9%80%B2%E6%93%8A%E7%9A%84%E7%B6%93%E6%BF%9F>
- 洪嘉文（2003）。我國學校體育政策制定之研究（博士論文）。國立臺灣師範大學，臺北市。
- 紀恩成、陳惠城、林崙融、尚憶薇（2018）。淺談學校體育相關活動發展規劃與推廣－以國立屏東大學為例。屏東大學體育，4，17-24。
- 韋磊、邱睿昶（2015）。體育課程選修意願分析與探討。運動健康休閒學報，6，133-139。
- 康羽箴、楊宗文（2015）。臺灣適應體育政策之發展。中原體育學報，6，24-32。

- 教育部（2017）。**教育部體育運動政策白皮書**。臺北市：教育部。
- 黃志雄（2013）。臺灣地區學校體育班制度初探。**臺南大學體育學報**，8，11-19。
- 楊宗文（1994）。**臺灣原住民運動會與族群認同探討**（未出版之碩士論文）。國立臺灣體育大學，臺中市。
- 蔡侑君（2015）。**打造陽光運動埕，活力脈動大臺中—以羽球為臺中市發展現況之省思**。臺中市中正地政事務所自行研究報告，未出版。
- 羅欣貞（2022）。**在地4大學力挺屏縣三級五區2.0留住體育人才**。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3913439>
- Christopher, E., Ming-K. C., Li-M. C., & Jasson, C.(2011)。2010全球體育教育論壇二十一世紀健康與體育教育共同聲明。**大專體育**，114，1-4。



原住民族學校新校園運動參與式課程方案之個案研究

沈慧美

南投縣仁愛鄉仁愛國民小學校長
國立暨南國際大學教育政策與行政學系博士生
臺灣教育評論學會會員

一、前言

學校是實施教育的主要場所，學校建築潛藏隱性文化與藝術教育的功能（林千淼、劉由貴，2020），原住民族學校的建築與設施場地，不僅要提供學校實施原住民族教育學習的場域之外，更要建置學校實施原住民族教育課程的素材。因此教育部為符合上述要點，於 2017 年起辦理原住民族重點學校新校園運動徵件計畫，部落的傳統建築與文化課程成為學校亮點，不僅為學生營造了更優質的學習環境，也豐富了學校的原住民族教育課程。

九二一地震後的新校園運動精神，強調「創意、合作、參與、突破與人性化」（行政院，2004），這樣的觀念對臺灣校園的建築設計產生了全盤性的擾動，也對建築設計論述產生了本質性的挑戰（殷寶寧，2018），在新校園運動文獻資料，「社區與學校結合」及「兒童心理」的關注是低的，在現今強調家長參與及學生為本位的思考中，對於新校園運動後續的發展，應強調出學童在校園的重要性及社區參與的必要性（曾光宗，2009）。

本文的研究對象為阿美族部落的彩虹國小（化名），彩虹國小歷經參與部落以在地文化的整體營造工程後，奠定了與部落參與設計良好的互信基礎，因此彩虹國小邀請部落一起參與規劃設計原住民族新校園運動計畫，在部落耆老、家長與學校師生熱烈的參與下，通過第一階段績優學校的評選，並進入第二階段參與設計方案的評選榮獲分組第一獎殊榮。並於第二年後將本參與課程發展成原住民族實驗學校課程模組，並衍生規劃出四大面向與八大領域及 16 個方案的原住民族教育課程，值得關注與探究。

總結上述，本文將對一所阿美族學校在規劃原住民族新校運動參與式課程方案轉變成原住民族實驗學校課程方案模組歷程之探究，並將所遭遇的困境和因應之道進行深究，以作為想要申請營造原住民族文化學習場域暨實施原住民族實驗教育之學校參考。

二、原住民族新校園運動概述與發展

九二一地震後新校園重建，社會各界有鑑於過去制式且不符合永續經營的校園規劃方式，紛紛提出新的校園設計理念，教育部彙整後成為重建的主要理念，

為紀念新校園建置完成，重建過程教育部特稱之為「新校園運動」（李清偉，2015）。

教育部除依循新校園運動之精神之外，為增進校園傳統部落文化之推廣，有效整合資源與活化教學，提供學生部落文化特色及族語交流之學習環境，採雇工購料，工程結合課程，為計畫的精神。教育部新校園運動專案網頁也指出，原民新校園運動的課題為：透過重整組織關係，加強自我控制，提高自我認同，進而達到文化素質上的提升。

教育部國民及學前教育署規劃補助相關經費，辦理「原住民重點學校新校園運動專案」，專案網頁資料顯示 2017 年至 2018 年在 387 所原住民重點學校中 2017 年有 130 所申請通過，2018 年有 95 所申請通過，2 年累計申請通過比率達 60.0%。2017 年評選出 60 所績優學校及 2018 年評選出 19 所學績優學校參加第二階段獎金續辦評選賽，共選出 6 所一等獎 500 萬續辦獎金；12 所二等獎 200 萬續辦獎金及 24 所三等獎 100 萬續辦獎金，彙整如下表 1。本計畫自 2020 年起更名為「營造原住民族文化學習場域實施計畫」，持續提供原住民重點學校申請。

表 1 2017 年至 2018 年原住民新校園運動申請學校執行表

年度	原住民重點學校數	申請通過校數	申請通過累積比率	2017 年績優學校數	一等獎校數	二等獎校數	三等獎校數
2017	378	130	34.4%	60	3	6	12
2018	378	95	60.0%	19	3	6	12

資料來源 修改自（教育部，2018）教育部國教署原住民重點學校新校園運動專案，取自 <https://www.facebook.com/Ab.NewCampus/>

三、彩虹國小實施新校園運動的參與式課程設計方案的歷程實踐

研究者以阿美族部落的彩虹國小的校長、教導主任及老師為研究的對象，如表 2 所示，並透過上述人員的歷程實踐經驗分享進行分析討論並做成以下結論，說明如下：

表 2 研究對象基本資料

職稱	年齡	族別	任職年資
校長	40	阿美族	5
教導主任	26	阿美族	1
老師	32	漢族	4

資料來源：研究者訪談資料

（一）彩虹國小的課程方案主題與內容

彩虹國小校長說明指出，第一階段的課程方案名稱為「部落教室」，課程內

容以阿美族聚會所為施作項目，而課程內容以阿美族傳統建築為主。課程內容有：地面整理、頂天立柱、木料加工、上樑固定、茅草鋪設、牆面製作、傳統一角等七個課程，如表 3 所示。

表 3 第一階段部落教室方案課程內容

方案名稱	部落教室						
施作項目	地面整理	頂天立柱	木料加工	上樑固定	茅草鋪設	牆面製作	傳統一角

資料來源：彩虹國小課程案

學校主任也繼續指出彩虹國小獲選第一等獎後，學校開始規劃以阿美族為知識體系的校本課程為第二階段方案課，並稱之為「文化新殿堂」課程方案，此時課程架構有美文史、美技藝、美飲食及美山川等四個面向及部落歷史、樂舞文化、編織文化、工藝文化、傳統補獵、飲食文化、山林智慧及溪流文化等八個領域，課程架構如圖 1 所示。



圖 1 彩虹國小校訂課程架構圖

資料來源：彩虹國小課程案

(二) 領域課程融入課程方案

彩虹國小教師受訪時指出，為能使課程方案與領域課程結合，學校也規劃了各年段領域課程去做融入教學，實施的班級為一至六年級 6 個班級，融入的領域有：國語、數學、社會、自然與綜合等五個領域，融入最多的是四年級；融入最多的科目是國語和數學領域，如表 4。

表 4 各年級領域融入規劃表

年級	領域				
	國語	數學	社會	自然	綜合
一		◎			
二	◎	◎			
三	◎	◎	◎	◎	
四	◎	◎	◎	◎	◎
五	◎	◎		◎	
六	◎			◎	

資料來源：彩虹國小課程案

(三) 課程方案參與情形

最後，校長也提到課程方案的執行動機，是來自於部落青年回鄉後開始致力於部落總體環境的營造，並邀請學校一同參與，透過學校進行溝通達成共識後，老師帶領學生進行體驗。方案課程的知識來源由部落耆老提供，由學校同仁規劃課程方案，教學由耆老及教師採用協同支援進行教學。

四、彩虹國小實施新校園運動的參與式課程設計方案之成效與影響

(一) 實施原住民族實驗小學計畫

學校實施二階段的新校園課程方案後，學校在既有的 4 個面向及 8 個領域課程架構下，陸續發展出祭典傳說、階層組織、祭典樂舞、生活歌謠、傳統服飾、阿美刺繡、陷阱製作、漁獵文化、野菜料理、食物家園、地景資源、登山巡禮、趣游溯溪及生態復育等 16 個方案，學校以本課程架構申請原住民族實驗小學計畫，申請通過後自 110 學年度開始實施，原住民族實驗學校課程架構如圖 2 所示。

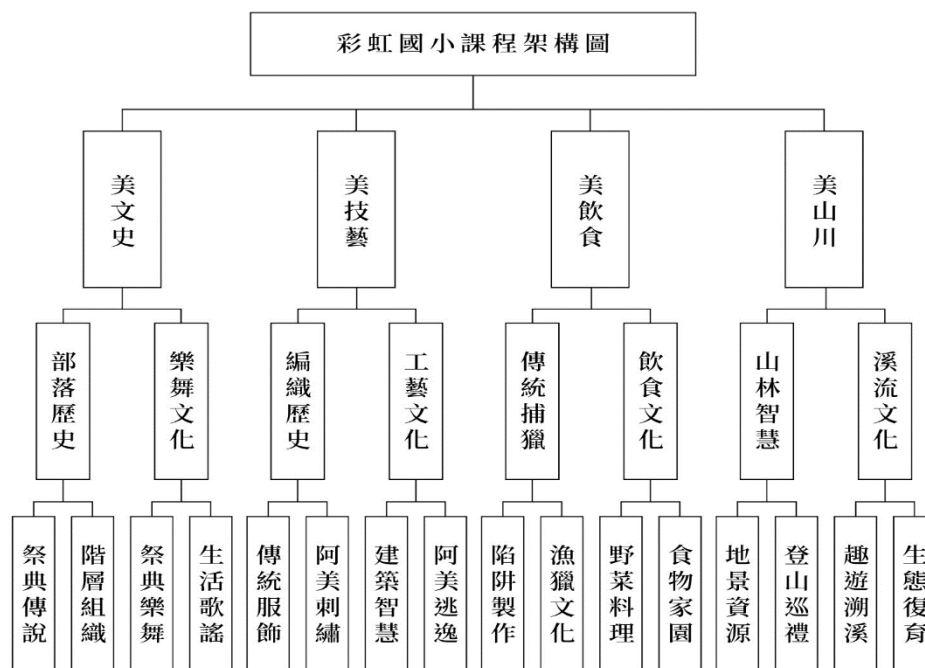


圖 2 彩虹國小校訂課程架構圖

資料來源：彩虹國小課程案

(二) 對學校的影響

學校實施新校園課程方案後促進學校同仁的凝聚力，老師投入課程發展實踐的歷程比較完整，學生更能貼近部落的生活方式，培養出關懷在地的情感。然而彩虹學校實施課程方案的仍有些待解決的困境，也提出因應之道，以作為計畫永續發展的建議，說明如下：

1. 主體建築維護管理

文化學習場域多為在地之天然資材，易使文化學習場域之傳統屋及設備受風化易腐壞，又因使用傳統工法，結構上較鬆散，因此學校建議需要固定的經費進行維護管理及結合現代工法，在永續管理上發揮效益。

2. 阿美族文化知識體系建置

彩虹學校文化學習場域建置的核心基礎是文化知識，在現今的課程仍以一般教育部所頒定的課程進行，對於以阿美族為文化知識體系為主的民族教育課程仍不足，因此學校期盼加強建置阿美族文化知識體系，以符應阿美族學校民族教育課程。

3. 原住民文化師資的培育

民族教育的課程重要的推手是文化老師，學校文化老師多為耆老，在參與度

上有其限制，也常造成耆老請假無法順利進行文化課程，因此學校也期望中央正視文化師資的問題，除強化學校教師文化教學的能力之外，應培育原住民族文化專長教師。

五、結語

綜上所述，個案學校之學區部落積極發展社區文化營造，並與學校合作，奠定學校發展參與式課程方案，學校的文化學習場域是部落的縮影，學校推動參與式課程方案，更能協助部落文化的發展及推動在的知識，部落課成的建置仰賴地方耆老，耆老多已年邁，在地課程設計及文化師資呈現斷層及不足之現象，必需加以重視與栽培文化師資，讓原住民校園的文學習場域得以永續經營管理，也讓以民族為知識體系的原住民教育得以實踐。

參考文獻

- 行政院(2004)。九二一震災災後重建推動委員會、營建知訊編輯部(2004)。《校園篇》—新校園運動 人本建築新思維。營建知訊，(260)，36-44。
- 李清偉(2015)。新校園運動創造校園空間新價值。臺灣教育評論月刊，4(3)，102-105。
- 教育部(2018)。教育部國教署原住民族重點學校新校園運動專案。取自 <https://www.facebook.com/Ab.NewCampus/>
- 曾光宗(2009)。新校園運動開啟建築與教育的對話。營建知訊，320，38-45。
- 劉由貴、林千淼(2020)。振興部落文化美學—原住民重點學校新校園運動之推動現況。臺灣教育，723，13-24。
- 殷寶寧(2018)。以設計人類學反思學校設計過程初探：阿里山達邦國小個案研究。雕塑研究，19，1-53。



「推動中小學數位學習精進方案」的認識、認同與實踐

王金國

國立臺中教育大學教育學系教授

臺灣教育評論學會理事

一、前言

自 2022 年八月（111 學年度）起，倘若進入中小學觀課，會發現許多教室多了學習用的行動載具（以下簡稱「學習載具」）及行動充電車等數位教學設備，很多班級也裝有大型的觸控式螢幕。依照教育部推動中小學數位學習精進方案（以下簡稱此「精進方案」）之規劃，政府自 2022 年起投入經費，預計連續 4 年總預算達 200 億元，針對全國中小學 1 年級至 12 年級全面推動此精進方案，達成「班班有網路 生生用平板」的目標¹。在此方案推動下，各縣市政府陸續設立了數位學習推動辦公室，購置數位教學設備、教學軟體與數位內容，另外，也加強教室無線網路環境優化，辦理教師培訓、實施科技輔助教學與學習扶助，進行相關數據蒐集與分析，以落實數位學習的政策與理念（教育部，2022a）。由於政府大力支持且全面推動數位學習，預期此方案會如同十二年國民基本教育課程綱要一樣，將對中小學的學習環境以及教學活動產生全面性的影響。

隨著資訊科技的進步與應用，人類生活已與資訊通訊科技與數位世界密不可分，資訊通訊科技在生活中的應用不勝枚舉。基於環保、便利、即時…等優點，很多實體的物件已逐漸被數位產品所取代。人們出門可以不用帶現金，只要攜帶具行動支付的載具即可。購票、購物、訂餐、訂位、繳費、轉帳…，幾乎都在網路上完成。和家人、朋友聊天、傳訊…，也都在網路完成。在職場中，開會、任務交派、撰寫成果與記錄，也都透過資訊通訊科技來完成。在大學校園，可以看到學生的課堂作業及報告，已不再需要印出，只要繳交數位檔案即可。學生帶著行動載具到教室上課，教材的下載、閱讀、記錄及作業上傳，全部都只靠學習載具即可完成。現在與未來生活已與數位生活密不可分，培養學生成為具備數位素養的公民已是重要的教育目標之一（教育部，2022b）。

為了培養學生數位素養，運用學習載具來促進學習，行政院通過此精進方案。目前，中小學已陸續購製學習載具，優化校園網路，教師們也陸續參加數位學習研習。然而，此方案是否能達成其目標，重要的關鍵在於教師是否「認識、認同且有能力實施」。

¹ https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=9F7133D453CC16F2

二、對「推動中小學數位學習精進方案的」認識

教師是落實數位教學的關鍵者，需對此方案有所瞭解，才比較能配合教育政策或學校規劃來推展。以下擬摘述此方案部分重點：

此方案由行政院於 2021 年 12 月 16 日核定。計畫目標包括充實教學軟體與數位內容、支援偏遠學校師生 1 人 1 台學習載具，非偏遠地區每 6 班配發 1 班學習載具、培訓教師數位教學能力、藉由大數據分析，落實因材施教與適性化教學、也希望藉此方案縮減教育落差，達成公平正義的目標。計畫重點在於促進全國中小學師生科技輔助教學與學習與數位素養等能力的提升（教育部，2022a）。此計畫將執行「數位內容充實」、「行動載具與網路提升」及「教育大數據分析」三項計畫。同時，搭配教師之數位學習增能、教育部數位學習輔導團隊，與縣市專案辦公室的支持系統，達成「班班有網路、生生用平板」與「教材更生動」、「書包更輕便」、「教學更多元」、「學習更有效」、「城鄉更均衡」5 大目標（教育部，2022b）。

為了增進中小學教師數位教學的能力，教育部於 2022 年 9 月發行「中小學數位教學指引 1.0 版」，希望讓中小學老師對數位教學有更多的瞭解。此指引將「數位素養」(digital literacy)、「數位學習」(digital learning)與「數位教學」(digital teaching) 三個名詞做了界定。所謂數位素養是指能應用數位軟硬體資源與方法於學習、生活及工作情境的知識、能力與態度。在此教學指引中，將數位素養分成三個主軸九個指標，如表 1（教育部，2022b）。其次，數位學習是指學生應用數位工具與資源、活用學習策略、與教學者或同儕進行互動，以達成學習目標及提升學習興趣的學習活動。最後，數位教學則指教師有系統性的運用數位科技進行課程規劃與教學設計，提供學生有趣且多元的學習內容，並讓抽象的概念具體易懂，可進行即時且順暢的課堂互動，師生均可利用數位科技立即掌握學習目標與學習狀況，透過數位科技協助隨時修正教與學的策略（教育部，2022b）。

數位學習精進方案的目標並不僅在購置設備與內容，而是希望藉由多方策略促進學生學習成效、學習動機及數位素養。前教育部資科司長、現任國立臺中教育大學郭伯臣校長指出，教育部的政策重點是數位載具的使用，而非採購。買平板、發平板只是開始，後面如何透過平板啟動學生的自主學習、提高學習成效才是政策推動的關鍵目標（邱紹雯，2022）。

表 1 中小學數位素養

主軸		內涵	
數位技能	學生應用數位工具於自我學習成長，培養自律正向的習慣與態度、媒體識讀的能力、與資訊安全的意識，成為民主法治社會的公民。	自我成長	學生應用數位工具及知能以輔助與促進學習，能夠規劃目標、實踐理想與不斷地自我精進。
		媒體識讀	學生理解數位資訊及媒體的影響力，能夠在實作體驗中展現對媒體資訊之選擇、評估、批判與反思能力。
		資訊安全	學生具備網路、雲端、應用程式等各項與資訊系統相關的安全意識，能夠保護自己的隱私，在使用數位工具時也能夠遵循正確地道德及法治觀念。
數位協作	學生使用數位工具與不同的對象、組織或團體等針對特定目標展開協作，具備溝通表達與社會情緒的能力，促進數位協作共學的關係。	溝通表達	學生以數位工具表達自己的觀點，與他人溝通、互動、分享，並能共同完成任務。
		包容協作	無論身心條件或是各種背景需求的學生，都能包容與尊重多元觀點，並透過組織團隊、協調觀念、承擔責任，完成協作共創的任務。
		文化尊重	學生在數位互動及共創的歷程中，能夠體察、理解、尊重、欣賞文化的多元性，並能關心全球議題與國際事務，展現世界公民的意識。
數位創新	學生運用數位工具進行問題解決、思辨創造的能力，並且實踐美感生活。	問題解決	學生運用數位知識及科技工具，協助探索、思考、分析問題，並能系統性整合資訊、以解決生活、生涯與人生的各種問題。
		思辨創造	學生善用數位工具擬定策略、執行計畫、反思歷程，並能以創新的思維及態度，因應挑戰及適應新的情境。
		美感生活	學生使用數位工具於作品創作、藝術鑑賞、線上策展、溝通表達等，豐富美感涵養與溝通品質，實踐生活美學。

資料來源：教育部中小學數位教學指引1.0版（教育部，2022）

三、對「推動中小學數位學習精進方案」的認同

教師對教育政策或理念的認同與否會影響其實踐的意願與行動投入。教師認識此精進方案之後，還需進一步認同，才會認真精進自己的數位教學能力，並致力在教室中落實。鼓勵教師運用這些學習載具，進行數位教學，一定要有能打動教師之處（例如：感受其對學生的重要性、好用且有成效），才能讓教師願意踏出第一步，進而改變自己教學模式（林益誠，2022）。

針對此方案，有些老師會擔心學習載具帶給學生負面影響。例如：損害學生視力或是有資安問題。對此，教育部表示，配合方案推動，教師設計相關活動時，需參考國民健康署視力衛教的建議，並持續進行使用載具的網路素養教育及宣導，確保兒童及青少年上網安全與強化校園資安管理（教育部，2021）。

另一可能的疑慮是數位學習減少學生具體操作的機會而欠缺真實感官經驗。舉例來說，學生可透過學習載具或影片學習液體容量的換算，然而，若沒有讓學生具體操作與體驗，就會欠缺真實感。數位內容可以介紹百香果、玉蘭花，但無法提供百香果及玉蘭花的味道。另外，由於學習載具的輸入便捷性，可能減少學生拿筆書寫的練習機會，造成文字的書寫不熟練。對此，筆者建議教師要掌握學習載具的優點與限制，設計適切的學習活動來促進學生學習。該讓學生具體操作或體驗的活動，就應設計及進行這類的學習活動。數位學習只是學習的一種型態而非全部。

針對此精進方案，教師有可能因認識不夠而有疑慮，或是數位產品本來就有教學上的限制。教師若能解決心中的疑慮，找到此方案的價值且認同，推行起來才會投入，才不會只是配合行政要求而應付了事。

四、對「推動中小學數位學習精進方案」的實踐

科技與生活已密不可分，多數老師亦認同要培養學生數位素養，並讓學生透過學習載具來自主學習或促進學習。然而，當教室中有了學習載具、行動充電車設備與無線網路後，教師也不一定能善用、活用這些設備，這涉及到設備管理與教師數位教學的能力。

有位國小老師告訴筆者，他服務的學校本（111）學年購置了 6 臺行動充電車，每車有 30 臺左右的學習載具。要使用的班級就需先借用，行動車推到教室後，師生要將學習載具連到學校的無線網路。有時，光是學生領用學習載具、連結到無線網路就需要花費一些時間，而連結後，要如何妥善這些學習載具或給合到自己的教學活動中，他自己也還不是很清楚，畢竟這是以往教室中所沒有的設備。另外，數位教學不單單只熟悉學習載具的操作，教師還需熟悉數位學習平臺、學習內容及數位教學活動設計才能善用與活用。易言之，認識與認同此方案後，還要有能力實踐才行。

五、省思與建議

此精進方案的推動，必然會對國中小的教學帶來影響。對此，筆者提出以下幾點省思與建議：

(一) 中小學教室因經費投入而優化學習環境，教師需覺察教室與教學環境的轉變並提早因應

1991-2000 年，筆者在國小擔任老師時，教室裡有視聽櫃、電視、錄放影機等視聽設備。隨著資訊通訊科技的進步與教學設備的優化，教室中增加了電腦及投影設備。自 2017 年八月（106 學年度）起至 2020 年 12 月 31 日止，教育部推動前瞻基礎建設國民中小學校園數位建設計畫，建置校園智慧網路及智慧學習教室²。2022 年八月（111 學年度）起，教育部推動數位學習精進方案，進一步建置與優化數位學習環境，以達到「班班有網路，生生用平板」的目標。為此，教師需時時覺察教室與教學環境的轉變並提早因應。

(二) 中小學數位學習精進方案已是現在進行式，教師及師資生需培養數位教學素養

中小學數位學習精進方案已是現在進行式，預期會對中小學設備與教學產生全面的改變。為了能有效落實此方案，中小學老師要先認識此方案，瞭解其目標、價值並認同，然後，精進自己的數位教學素養，才能透過資訊通訊科技之輔助，促進學生學習及培養學生的數位素養。

另外，在師資職前教育階段，各師資培育之大學應協助師資生培養數位教學的能力，以便將來能成為中小學推動數位教學的生力軍。

(三) 教師宜視需要轉化，發展出班級本位的推動模式

基本上，學習載具、學習平臺、學習內容…等數位產品本身都是中性的，其成效端看使用者如何使用。對此，筆者建議教師要主動強化自己的數位教學素養，增加在教學上的主導性，並視教學情境予以應用與轉化，設計適切的教學活動，以行動研究發展班級本位的推動模式，以免被動或不協調地應用這些數位工具或產品。

(四) 政策推動者宜多了解教學現場及關係人的意見與需求

「推動中小學數位教學精進方案」是一種由上而下、全國性的政策，在落實過程中，政策推動者宜多了解教學現場及關係人（包括：學校行政人員、教師、學生、家長）的意見與需求，同時，也要蒐集此方案造成的成果或影響，以做為

² https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=6D9241C76468250D

後續推動或調整政策之參考。

(五)「認識、認同與實踐」可類推到不同教育方案或理念

本文以中小學數位學習精進方案為例，說明教育政策及理念的落實，均需關注教師的「認識、認同與實踐」。

不認識無從實踐，不認同不會予以實踐，沒能力則無法實踐。「認識、認同與實踐」也適用於其他教育方案或理念（如國際教育）。在辦理教師培訓增能時，務必要讓教師認識及認同該方案，同時，培養力行實踐的方法，才會願意且有能力實踐。

參考文獻

- 林益誠（2022）。生生用平板，學習好夥伴。師友，635，114-118。
- 邱紹雯（2022）。【生生用平板反思】不靠紙筆和粉筆教一輩子！教育部資科司長郭伯臣：老師的自學能力比數位能力更重要。取自<https://flipedu.parenting.com.tw/article/007206>
- 教育部（2021）。班班有網路 生生用平板-全面推動中小學數位學習精進方案。取自https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=9F7133D453CC16F2
- 教育部（2022a）。「推動中小學數位學習精進方案」111年國民中小學實施計畫說明。行政院110年12月16日核定（院臺教字第1100036597號函）。
- 教育部（2022b）。教育部中小學數位教學指引|1.0版。取自<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/23/refile/8006/86277/2d47608d-1cb3-4477-9069-8e6e797d4f65.pdf>



淺談國民中學雙語教育

穆柏安

臺北市立大直高中國中部教師

一、前言

近幾年來，臺灣積極推動雙語教育，行政院於 2021 年 9 月通過國家發展委員會所提出的《2030 雙語政策整體推動方案》以 2030 年為目標，「培育臺灣人才接軌國際」及「呼應國際企業來臺深耕，讓臺灣產業連結全球，打造優質就業機會」為二大願景，希望讓臺灣的下一代有更好的競爭力與雙語力，提供下一代更富足的未來(國家發展委員會，2021)。目前臺灣公立中小學已有超過千所採用雙語教學，也就是說全臺有三分之一公校生在接受雙語教學，有些學校的雙語節數更高達每週三分之一。以臺北市為例，臺北在試辦 5 年的雙語課程後，推出「臺北市雙語白皮書」，臺北市長柯文哲宣示，將再投入 11 億元預算推動北市雙語教育，目標是在 2026 年達成所有臺北市立公立中小學皆轉型為每週有三分之一課程用中、英語上課的雙語課程學校(陳育晟，2022)。政府基於臺灣已掌握華語使用的優勢，期盼透過政策的推動，用雙語力加值專業力，強化臺灣年輕世代的競爭力及國際移動力。為了達成這個理想，蔡英文總統於 2020 年連任後就將雙語教育的推動列為其未來 4 年的施政重點(林朝億，2020)。而教育部潘文忠部長更是明確宣示教育部將於 2021 年把雙語教育之預算提升 10 倍，預計投入 20 億新臺幣(潘乃欣，2020)。這些政策宣示在在證明臺灣的雙語教育之路將會持續前行。

二、何謂雙語教學

雙語教育最簡潔的定義就是在教育的過程中採用兩種語言來進行(林子斌，2021)。以我國而言是指，教育的過程中採用國語及英語來進行。學校在推動雙語教育時，要知道雙語教育不是英語教學，不是要去教單字、文法、句型，而是在授課的過程中，不管哪個學科領域都可以使用兩種語言進行教學，提供雙語環境，讓學生可以習慣兩種語言。並非要英語教師去教別的學科，英語教師所受的專業訓練是教授英語這個學科的知識與技能，如果你叫英語教師去教理化的阿基米德原理，即使他可以用英語說相關名詞但他自己對浮力的概念可能都不確切明瞭，如何能教會學生？千萬不能以為英語教師什麼都能教。因為在缺乏厚實學科基礎的專業訓練下，很容易把各學科教學變成英語教學，根本無法使學生習得原學科的應有知識與素養。而且，學校一開始進行雙語教學也不應綁定英語使用比例，才不會使以雙語授課的教師感覺綁手綁腳，實施意願降低，那會不利於雙語教育的推動。

三、國中雙語教學目前的困境

（一）國中學生英語力雙峰現象嚴重

國中生英語能力的 M 型化現象是不分城鄉的，一個班級中，有連 26 個字母都背不起來的學生；也有某些學生英語對答如流，就像外國人一樣，這可能有些是父母有特意栽培，也可能少數是從小在國外長大；當然大部分學生英語力符合一般程度，學生英語能力與父母的社經背景，或學生的成長環境有關，英語能力的差距從小就十分明顯。

在常態分班的情形下實施雙語教學，對英語程度中上的學生來說，少數駕輕就熟，大多數可勉力跟上進度，然而，對英語程度差的學生而言，學科再實施雙語教學，那可說是雪上加霜，難上加難了。有些學科學習意願低落的學生，他的強項是藝能科，但自藝能科採雙語教學後，可以感覺到 he 上課時，總充滿疑惑眼神，又不敢提問，這種情形在教學現場並不少見。因此，學校必須在實施雙語教學時，注意補救教學的落實，或是從能力分組差異化教學著手因材施教，幫助英語弱勢的學生減低其挫敗感，能循序漸進融入雙語學習環境。

（二）缺乏使用情境

孟子曾以「一傳眾咻」的例子來強調環境對語言學習的影響。在臺灣，除了學校，學生很少有使用英語的生活情境，而學生一天中在校約 8 至 9 個小時，所以打造雙語教育成功的關鍵在於學校能否真正轉形成雙語環境，讓學生了解英語和國語一樣，都是校內溝通工具，而非只是考試科目。所以，雙語教育不只要靠每星期幾節雙語課程，或少數幾位教雙語課程的教師就可成功，而必須由校長、主任與教師們帶頭，比如用英語和學生打招呼與廣播，在學校所有活動都落實使用雙語，創造一個有互動，以溝通為主，活的雙語環境（林子斌，2021）。唯有學校團隊提供良好的角色典範給學生，以身作則成為雙語者，學生才有真正良好的雙語環境，也更能成為一個可以使用雙語的溝通者。

（三）雙語師資不足

臺灣的雙語教育政策先行於師資培育，導致目前最急迫性的困境是教學現場雙語教師嚴重不足。有立委表示全國 3600 多所中小學，目前才 2300 多名雙語教師，平均每校還不到 1 人（潘乃欣，2021）。未來國中小階段若要普及雙語教學，依照政策 10 年長期的規劃，至少需要三萬名具有雙語能力授課的學科教師，才有可能基本維持雙語學校中每校至少一個學科領域以雙語進行教學。若要增加學

科領域，雙語教師數量勢必要往上增加。全國教育局處長會議中，許多縣市代表反應，目前雙語教師不足，盼從在職教師培訓和大專院校師資培育雙管齊下，加快師資培育（潘乃欣，2020）。如今政府想透過師培大學培養雙語教師，方向是對的，但有些緩不濟急。各教育階段都有校長反應，目前缺乏鼓勵在職教師進修雙語教學的誘因，建議未來開放教師公費進修，修畢雙語教學專長的教師能取得雙語教師證，應該給予較高待遇，或減少授課時數（潘乃欣，2021）。而學校引進外師協同教學，或可投入編寫教材也是可行之道。過去符合教育部外師聘用標準政策引進的外師，數量大約每年維持 60 到 80 人，而受到臺灣給外師薪水不如日、韓、港等地的條件影響，流動率偏高。2020 年教育部長宣示將外師數量提高至 300 位（許展溢，2020），以利雙語教育的推動，可以預見臺灣的外師數量會越來越多。

(四) 應速建構完整的各學科雙語教材

雙語教學實施初始，在教學現場的教師要跨出第一步嘗試，需要許多自我心理建設及自我增能，若又需同時兼顧教材、教案、教具的編製，著實心力交瘁。如果教育部能提供一套符合各學科單元，而其中的英文詞彙與句型都經過挑選及編排，能聚焦在該單元內容的教材及教案（教師手冊），或是開放各書商，如：南一、翰林、康軒等，投入建構完整的各科雙語教材，以利教學現場更精準使用，那各科教師的壓力會減輕許多，實施雙語教學的意願也能提高，待現場教師熟悉雙語教學模式後，再由教師加上自編的雙語教材或講義來實施教學。有好的教材，雙語教學才容易上軌道。

四、結語

臺灣在推動雙語教育時 需要保持彈性，讓各校有自主調整的空間，例如許多偏鄉學校連英語合格師資都聘不足，對這類學校來說，當務之急應是先補足英語師資，打好根基，提升學生的英語能力，再來談雙語教學。而如何建置整體雙語環境將是推動雙語教育初期必須嚴肅面對的，要讓學生一進校園就接觸國語、英語並存的雙語環境，從校長、行政人員到各科教師都應成為雙語使用者，根據自己扮演的角色盡量多說英語，營造活的雙語互動環境，雙語教育才有成功的機會。再來，為了提高在職教師參與雙語教學課程，建議教育部比照臺北市，推動雙語教師申請「雙語教學專長證明書」，教師若持此證明書教授雙語課，每週可以減少上課 2 到 4 節，還能申請雙語績優教師評選和獎勵金（陳育晟，2022），如此當使教師使用雙語教學的意願提高。而建構完整的各學科雙語教材，在推動雙語教育初期，方便一般在職教師進行雙語教學也是刻不容緩的。

雙語教育是臺灣教育必走的一條路。所以所有教師應該要有使命感，不應自

我設限，可多參與英語知能與雙語教學理論與實務的相關課程和研習，多練習課堂英語的口說與表達，以提升自己雙語授課的信心。另外，對於低英語能力的學生也應保持不放棄的態度，多運用補救教學與不同溝通方式，如肢體語言，協助學生理解學科內容。讓自己成為雙語教育的推手與助力，是所有國中教師可努力的方向。

參考文獻

- 林子斌（2021）。**雙語教育—破除考科思維的20堂雙語課**。臺北，親子天下。
- 林朝億（2020年6月12日）。強調雙語教育 蔡英文：讓政府與銀行都可以使用英文溝通。**新頭殼newtalk**。取自<https://newtalk.tw/news/view/2020-06-12/420479>
- 國家發展委員會（2022）。**雙語政策**。取自https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=A3CE11B3737BA9EB。
- 陳育晟（2022年5月）。雙語國家領頭羊臺北市兩大難關。**天下雜誌**，748，222-224。
- 潘乃欣（2020年7月21日）。雙語教育師資不足 潘文忠：明年經費增為10倍加速培育。**聯合新聞網**。取自<https://udn.com/news/story/6885/4719261>
- 潘乃欣（2021年4月26日）。教部推雙語教育 高中生喊「已經夠忙了」籲適性發展。**聯合新聞網**。取自<https://udn.com/news/story/6885/5415191>
- 許展溢（2020年7月26日）。「2030雙語國家」計畫經費提升至20億！教育部將擴大引進300名外師。**ETtoday新聞雲**。取自<https://www.ettoday.net/news/20200726/1769791.htm#ixzz7ks4HJdXw>



我國小型學校輔導人力挑戰之評析與對策

吳佩璇

國立政治大學教育學系碩士班研究生

楊軒妮

國立政治大學教育行政與政策研究所研究生

一、前言

社會事件類型日益複雜、層出不窮，致使兒少偷竊、鬥毆、霸凌等案件時有所聞，因此不論對行為人或受害者，學校輔導被各方所期待。尤其鄉村小校許多家長須至都市上班以維持生計，學生家庭功能較為不彰，學校若未發揮正面功能並適時覺察異樣，學生很可能就此成為失落的一群。

我國對學校輔導人力之挹注載於《國民教育法》第 10 條及《學生輔導法》第 10、11 條。就專任輔導教師（下簡稱專輔教師）之配置，國小 24 班以下置 1 人；25 班以上者，每 24 班增置 1 人；在國中 15 班以下置 1 人；16 班以上者，每 15 班增置一人（全國法規資料庫，2014）。並訂有《教育部國民及學前教育署補助公立國民中學及國民小學置輔導教師實施要點》，按班級數逐年配置專輔教師人數。目前我國國中已實現校校有專輔之目標，惟國小依期程尚未完成，有鑑於空窗期小校輔導需求，教育部國民及學前教育署（下簡稱國教署）於 2021 年完成修法，同意各縣市班級數未達當學年度補助級距，得以共聘專輔教師方式補齊學校輔導所需量能。

然共聘制度並非以鄰近小校班級總和達該年度設置標準計算，而是以班級數達設置門檻之學校為主聘學校，與鄰近班級數未達標準學校共聘專輔教師。此舉勢必造成主聘學校反彈，因專輔教師可能難兼顧主聘及從聘學校學生之臨時狀況。是以，本文先探討小校輔導人力之現況與困境，再試圖提出可行解方。

二、小型學校輔導人力現況概述

我國目前國小 12 班以下之小校共計 2,626 所，6 班以下國中共 148 所（教育部，2022），除設置主任 1 名、組長數名，並依班級數聘用若干專任或兼任輔導教師（下簡稱兼輔教師）外，各縣市學生輔導諮商中心（下簡稱輔諮中心）得透過統籌調派方式，依個案需求提供心理師或社工師服務，此架構貌似健全，實則因小校員額編制不足而面臨許多挑戰。

三、小型學校輔導人力困境

（一）專輔教師編制不足

教育部(2022)110 學年度國民中小學校概況統計資料顯示，我國當前有 1,453 所學校未設置專輔教師，若學校班級數達設置專輔標準，各縣市仍會考量班級數浮動暫聘代理教師，減少辦理正式教師超額介聘的機會。加上正式專輔教師限具教師證資格，然輔導相關科系畢業師培生得另透過繼續進修碩士學位考取心理師執照執業，生涯發展方向多元。又小校多位於交通不利處，使具資格教師前往應聘意願低，學校招聘困難，間接影響學生權益。

（二）兼輔教師輔導專業背景缺乏

目前針對未設置專輔教師之學校，個案輔導多由兼輔教師協處，但不是每校均具備符合學生輔導法所列資格之兼輔教師，意即並非所有兼輔教師均具輔導知能，無論國中小皆有高比例未具備輔導背景之輔導教師。雖然各縣市定期辦理輔導教師團體督導以支持兼輔教師從事輔導工作，惟次數有限、各校兼輔教師多，難深入探討每校個案困擾。

（三）兼輔教師擔任意願不高

小校員編本就較少，若具輔導背景之行政職教師有意擔任兼輔教師，將面臨除六班以下國小、三班以下國中在縣市政府同意下方可擔任輔導教師之限制，造成國小小型學校兼輔教師常為導師之現象，惟輔導教師常是柔性關懷角色，導師是班級管理者的強制性角色，雙重關係常使輔導教師角色有所衝突，學生亦常混淆角色的不同（呂麗雪，2015），考量角色衝突及不希望兼輔減授課影響帶班節數完整性，導致教師擔任兼輔教師意願低落之原因。

（四）輔導教師流動頻仍

上述原因加上少子化，無法晉用正式教師的小校漸多，而代理教師除會因生涯規劃往他校流動外，也會因學校減班期滿不續聘。代理教師流動率高，讓學生常需重新與新任輔導教師建立信任關係，此況不僅影響學生個案輔導之完整性，亦難保輔導功能有助解決學生問題。

四、彌補小校輔導人力短缺之淺見

（一）訂定教師加註輔導專長獎勵機制

Herzberg（1966）提出激勵保健論主張增強激勵因素並維持保健因素，得提升員工工作滿意度。後續許多研究將此概念應用於教育上亦發現相似結果（Batchler, 1981；Sergiovanni & Carver, 1973）。因而在正式教師招聘面，可於教師甄試簡章上訂定加註輔導專長者得酌予加分，促使新聘教師均具一定輔導知能。在職教師面，學校得鼓勵教師參與縣市政府辦理之相關研習、師培大學開設之輔導學分班，取得加註輔導專長教師證；倘若擔任兼輔教師滿一學年，可於介聘積分上酌情加分，以增加教師投入輔導工作之意願。

（二）強化小校間情感連結

團體動力學中的凝聚力，是種多面向團隊合作與人際吸引，使成員為共同目標努力。行政領導者可透過成立非正式團體，增進成員情感交流與融合，發展 *wenness*（我群）的團體凝聚力（李玉惠，2001）。各縣市教育局處或輔諮中心可建立相鄰小校聯盟，倘國中得與國小共聘專輔教師，或許可減少未來潛在輔導個案數；國小共聘專輔則可避免同學區轉學增加之輔導案量。基此，小校共聘機制並不全然對主聘學校不友善。

（三）善用學生輔導中心資源

在共聘機制尚未成熟、小校專輔教師尚未補足之空窗期，可利用《偏遠地區學校教育發展條例》通過後，以國中學區為範圍新增之專業輔導人員人力，由各縣市輔諮中心統籌調派心理師或社工師入校提供專業服務，彌補小校輔導量能不足之困境。

（四）辦理多元議題講座

在學校可針對不同對象實施輔導。教師面，得邀請專家到校讓有需求之教師於共同不排課時間提供專業諮詢服務；學生面，可利用朝會辦理情緒教育、家庭教育等不同議題講座；家長端，可於班親會或放學時間由教師進行交流；社區端，利用假日或特殊活動日進行宣講，聚各方力量保護每一位學生。

五、結語

我國小型學校輔導人力、資源匱乏情況已成常態，但政府機關、學校領導者

仍可參考上述解方將現有輔導人力做有效運用，透過獎勵機制及辦理講座，增加各科師資的輔導知能，於發展性輔導階段解決學生問題，降低介入性輔導個案量，並著力於增進家庭及社區對於學生心理健康的敏感度，期望在多方共同努力下間接解決輔導人力不足之問題，讓改進成為可能。

參考文獻

- 全國法規資料庫（2014）。學生輔導法。
- 教育部（2022）。國中小學校概況統計（110 學年度）。取自 <https://reurl.cc/YXrO8x>
- 呂麗雪（2015）。小校兼任輔導教師難尋。師友月刊，571，71-72。
- 李玉惠（2001）。從團體動力談學校行政領導的革新。學校行政，11，51-65。
- Batchler, M.(1981). Motivating staff-a problem for the school administrator. *Journal of Educational Administration*, 19(1), 44-54. doi:10.1108/eb009838
- Herzberg, F(1966). *Work and the nature of man*. Cleveland, Ohio: World.
- Sergiovanni, T. J., & Carver, F. D. (1973). *The new school executive: A theory of administration*. New York, NY: Dodd, Mead & Company.



從 TALIS 談校長教學領導

葉淑貞

國立東華大學教育博士班博士候選人

一、前言

「三人行，必有我師焉；擇其善者而從之，其不善者而改之。」古人即已了解比較的重要性。「見賢思齊焉，見不賢而內自省也。」比較是為了要成長進步。現代交通便利資訊發達，地球村早已形成，國際性的評比五花八門，從政治、經濟、文化到教育等各面向，皆有各式的國際評比。

國際評比不僅可做為政府制定政策的參酌，亦可作為校長和教師個人的自我檢視與成長的參照。現今有大量關於教育的國際評比，廣為社會大眾所知的大多與學生學習成就表現有關，各界也常以這些學習成就評比來探討、問責於國家教育。相對的，政府如能主動參與國際教育評比，可透過國際教育評比排名及發展趨勢，了解國家教育發展現狀，對研擬國家教育政策具有參考助益（吳清山，2014）。

學生是國家未來的希望，政府投入大量的人力物力於教育，當然也要關注學生學習成果。因此，「國際數學與科學教育成就趨勢調查（Trends International Mathematics and Science Study，簡稱 TIMSS）」、「促進國際閱讀素養研究」（Progress in International Reading Literacy Study，簡稱 PIRLS）及「國際學生能力評量計畫」（Programme for International Student Assessment，簡稱 PISA）被廣泛應用，期望能透過這些評比掌握教師專業水準，提升學校教育成效，確保國家人才的競爭力（甄曉蘭，2014）。

學習成就是對教學的驗收，在關心學生學習成就之際，必須回過頭來檢視學校的教學狀況。因此，經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD）所做的「教與學國際調查」（Teaching and Learning International Survey，簡稱 TALIS）受到了相當的關注，臺灣亦於 2018 年參與了 TALIS 的調查，有助於了解學校管理與領導、教師考評及專業發展、學校學習環境以及教師教學等現況與趨勢，更能回饋到校長的教學領導。

二、TALIS 對校長教學領導的影響

為了個人、社會和經濟的發展前景，各國政府無不致力於尋找有效政策，提升學校教育效能方可滿足日益增長的需求，政策選擇便至關重要，尤其是促進學生學習的相關政策。OECD 認為，國際比較是達成此目的強而有力的工具。OECD 在 2008 年開始進行 TALIS，該調查係以國家或地區的學校教師及校長為對象，

藉由問卷調查的方式，對「教師教學」、「學校領導與工作滿意度」、「專業發展支持」等不同面向進行調查，企圖蒐集各國相關資訊，藉以提出提升教學品質之方向。其對校長教學領導實有參照意義，分述於後（王俊斌，2017；沈姍姍，2009；郭晏輔、陳佩英，2019；謝傳崇、翁暄睿，2019；Burns & Darling-Hammond, 2014；Rotberg, 1998）。

（一）學校經營受「可視化」（visualization）證據影響

臺灣校長面臨的課程與教學挑戰與各國相似，受新管理主義與市場化的影響，政府參納各項成效指標，轉化為可視化的證據。可視化證據作為許多決策的參照，愈來愈多的教育資源分配、教育評鑑及教育審查機制等，多半採用這類客觀化、透明化的運作形式進行評估。

（二）TALIS 具跨國比較及與其他資料庫結合的特性增其被廣泛應用的機會

有關 TALIS 的延伸應用，PISA 測驗應是最眾所周知的，這跟 TALIS 與 PISA 同樣源出於 OECD 有關。既然系出同門，其發展脈絡有較高的相關性，故其研究結果有較多可相互啟發之處。PISA、PIRLS 及 TIMSS 等國際評比都是在評量學生的學習成就，但在學校教育中對學生學習有重要影響的教師與辦學的校長卻無法評比，只能透過問卷來了解其實踐狀況，並從中找到其關聯性，以尋求可供改進與發展之處。

（三）校長的教學領導力備受關注

倘若做為老師的使命就是要幫助學生學習，那麼身為校長就是要幫助教師學習。國際性組織透過各式教育表現指標、學生成就評量來形塑全球化競爭所需能力，各國無論是以此檢視自身教育現狀，或是持懷疑態度並檢討評量的缺失，這些跨國評比不僅影響各國教育政策，進而翻轉了教學層面，也影響了領導與管理層面。

（四）校長將更趨向於運用分布式領導進行學校領導

TALIS 2008 校長問卷內容有關於校長對學校經營的向度標題為「學校管理」，校長是「管理者」，宛如一個品管人員，到 2013 年則改為「學校領導」，問卷內容初具分布式領導的概念。TALIS 2013 調查顯示採取分布式領導及教學領導的程度愈高時，校長的工作滿意度也會愈高；相對地，若學校的工作量較大又較欠缺工作分擔或參與決策的機會，則校長對工作滿意度為負相關。分布式領導的概念在 2018 年的調查更加以發揮，分析 TALIS 2018 校長與教師問卷題目，發現問

卷多項題目內容能對應校長分布式領導內涵。在問卷中，檢視校長是否透過各種作為以達成：(1)學校教職同仁能形成共識以「建構清晰願景」；(2)「營造信任文化」讓親師生間彼此可相互支援合作；(3)在學校事務及課程教學與教職員工「共享學校權責」；(4)「關注領導實踐」有計畫地引領學校同仁有創新作為。

三、TALIS 對臺灣校長教學領導的啟示

依據 TALIS 調查結果發現學校領導對學生學習影響，經由教師的教學作為，是屬於間接及中度影響；而若論及教學領導，則教學領導力與學生成績呈現正相關，且「促進和參與教師學習和發展」的效果至少是其他常用領導力的兩倍（吳清山，2014；Burns & Darling-Hammond, 2014）。此亦促進各國在相繼參與各種學生學習成就評比後，相繼地投入 TALIS 國際調查計畫。

TALIS 的調查顯示，參與國的校長投入最多的時間（占 41.4%）在行政領導任務和會議上，課程與教學相關事務則居次（占 21.5%）（Burns & Darling-Hammond, 2014；OECD, 2014）。臺灣於 2018 年參與 TALIS，在課程與教學層面上的平均值較他國來得高。

政府於 2011 年宣示將於 2014 年實施 12 年國民教育政策，彼時教育現場亦正興起一股翻轉教育思潮，教與學成為這一波教育改革的一大重點。幾經波折，12 年國民教育於 2019 年正式上路。在此之前，為讓課綱能順利實施，從中央到地方、從校長到老師甚至家長，如火如荼地進行課程與教學的專業知能轉化，校長在課程與教學發展上投入許多時間，臺灣於 2018 年參與 TALIS 調查恰反應出這個現象（郭晏輔、陳佩英，2019；OECD, 2019）。

課程與教學相關事務包括課程開發、教學、課堂觀察、學生評價、指導教師和教師專業發展。TALIS 的分析顯示，一般而言，經常實踐教學領導的校長較有可能花時間在課堂觀察上，蓋因如此校長才能有所依據來跟教師對話，或進行一些教學領導作為。教學領導作為很少與聘任或薪資相關（OECD, 2014），教學領導者似乎較偏向於使用評估來支持教師學習，而不是應用獎勵和制裁。當校長將更多時間花在課程和教學相關任務上時，他們更有可能花較多時間觀察課堂教學，參與並鼓勵教師發展專業學習。本國在 12 年國教課綱中明定校長及教師每學年必須至少進行一次公開課，亦呼應了 TALIS 有關教學層面的具體作為，可看出臺灣教育政策與國際趨勢的相應性。

四、結論與建議

2024 年即將進行第 4 次的 TALIS 國際調查，在與國際評比俱進之際，謹提

出對於參與 TALIS 的省思與建議：

1. 現在的許多評鑑為使其更客觀，有更「可視化」的傾向，讓教育現場容易有所依循。然而，過於強調直觀而具體，也可能在使其可視化時成為了另一種主觀性。我們在接受可視化的結果時，亦應注意原始資料的訊息。
2. 對照 TALIS 調查內容，有關校長教學領導專業，政府是否有相呼應的職前或在職培訓規劃？評量是為了定位、定向及改善，為未來的學校領導提供高品質的專業培訓。
3. 分布式領導強調權責共享，這也反應在近年的校長評鑑指標訂定的趨勢。然而在現行體制下，尤其對於公立學校而言，權力共享易行，但責任共擔卻不易。學校辦學績效良窳，上級及社會觀感仍傾向於問責校長，受限於法規與制度，權責不相當，將使分布式領導之實踐有其侷限性。
4. TALIS 的調查結果完全基於教師和校長的自我報告，並無來自行政數據或其他研究數據的補證，因此該信息是主觀的。我們僅能夠從調查結果去分析校長對於工作著眼點的不同，卻無法以此斷定真實場域的領導效能。縱然如此，但其調查內容可作為校長教學領導的檢視與發展的參照。

參考文獻

- 王俊斌（2017）。教學領導與專業增能：TALIS 2013的省思。教育研究月刊，284，134-148。
- 吳清山（2014）。TALIS。教育研究月刊，243，133-134。
- 沈姍姍（2009）。全球化發展與國際成就評量對教學影響之探討。教育研究月刊，182，130-145。
- 郭晏輔、陳佩英（2019）。臺灣校長領導作為之國際比較：TALIS 2018調查資料之應用。教育研究月刊，308，4-16。
- 甄曉蘭（2014）。教教師專業標準應用於教師評鑑之實務議題初探。教育研究月刊，243，20-34。
- 謝傳崇、翁暄睿（2019）。TALIS 2018年臺灣國小校長分布式領導調查結果之分析。學校行政雙月刊，124，1-20。

- Burns, D., & Darling-Hammond, L. (2014). *Teaching around the world: What can TALIS tell us?* Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- OECD (2014). *TALIS 2013 Technical Report*. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/school/TALIS-technical-report-2013.pdf>
- OECD (2019). *TALIS 2018 Technical Report*. Retrieved from https://www.oecd.org/education/talis/TALIS_2018_Technical_Report.pdf
- Rotberg, I. (1998). Interpretation of international test score comparisons. *Science*, 280(5366), 1030-1031.



「一間教室三種教師」—談中小學師資的隱憂

楊怡婷

國立臺南大學附設實驗國民小學校長

一、前言

今年暑假即將開學前，全臺出現代理教師荒，縣市教育局各級學校的網頁，一整排都是徵選代理教師的訊息，就連都會區也不例外，新竹市十三招，新北甚至有學校進入第十五招；臺東縣偏鄉開出月薪四萬五千元搶人；屏縣國中小十校招不足代理教師，有學校六招無人考（徐如宜、尤聰光、魏斌、鄭惠仁、王駿杰、劉懿萱，2022；章明哲，2022；劉星君，2022），讓學校陷入找不到教師的集體焦慮中。

依據教育部《高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法》規定，國中小代理代課教師甄選第三招以後，標準放寬為不需具備合格教師證、不用取得師資職前教育課程修畢證書，只要大學畢業即可，然降低師資要求卻仍找不到教師，反應了國教現場長期以來教學人力不足，學生學習品質與受教權益堪慮的課題。

二、中小學師資的隱憂

（一）一間教室三種教師成為學校常態

在九年一貫課程推行之前，學校依法訂的教師員額編制，特聘正式教師，偶因教師病假、育嬰假、侍親或進修留職停薪等原因，才需要聘任代理教師或兼任鐘點教師，校園中的教師人力結構與教學穩定。

民國 90 年，教育部因應「九年一貫」課程實施，欲積極解決長久以來小學教師工作負荷過重之困境，將「教改行動方案」核定增置之教師員額所剩餘額共 2,688 名，於當年度一次悉數挹注於各國民小學（國立臺灣師範大學師資培育學院，2017），以提升教學品質，發展學校特色。自此，非典型教師人力進入校園，學校開始有固定的專案，聘任長期代理或兼任代課教師。

民國 101 年，中小學教師課稅政策實施，國中小教師平均每週減少 2 到 4 節課，衍生龐大的課務需求人力，為此教育部將提高教師員額編制的重責，交由地方政府承擔，只補助學校教師鐘點費，由於地方政府財政困窘，無力支應龐大的人事費及退休金，只能聘請短期代課教師，於是出現令人憂心的現象，校園中每六個國中小老師，就有一個鐘點兼任老師（林倖妃，2013；翁崇文，2015）。因為薪資低，學校很難找到具備教師證的合格老師，加上聘期不穩定，教師流動率高，師資不穩定，無法保障學生的受教品質。

民國 104 年，教育部訂定《教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點》，提高教師員額編制，欲解決校園兼任教師越來越多的教學問題，改聘請長期代理老師，補學校法定員額之不足，以降低編制外代課教師比率，確保教學現場穩定性，維護學生學習權益。然此舉卻讓學校大量聘任原本作為「暫時性補充人力」的代理教師，替代正式教師的教學工作。

當學校教室同時出現正式教師、代理教師與代課教師；當教師代理代課制度成為校園的常態，將造成教學人力結構的質變，不僅不利於教學現場的穩定，無法保障學生的受教權，更嚴重危及國教的品質。

（二）學校代理代課教師比率嚴重超標

穩定優質的師資是維護國教品質的基礎。依據《教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點》，國小普通班教師員額控留比率不得超過 8%。然根據民國 111 年 7 月 14 日監察委員葉大華所提之調查報告，110 學年度各縣市公立國小教師員額控留比率均高於 8%；公立國中有 18 個縣市均超過 8%，且全國僅 29%公立國中小教師員額控留比率未超過 8%。此外，96 學年度的國中小全國代理教師僅 8,916 人，占 5.8%，但此後比例不斷攀升。107 學年度占 14.8%；108 學年度占 15.8%；109 學年度占 15.6%；110 學年度占 17%，然這些數據並未包含學校的兼任代課老師，由此可知，教育現場非正式教師的比率更高且已經嚴重超標。

根據筆者在教育現場的觀察，因各校正式教師員額不足，本土語言課程多半只能聘請教學支援工作人員，擔任兼任代課教師上課。加上近年來教育部推動各項重要教育政策方案，如十二年國教課程前導學校協作計畫、部分領域課程雙語教學實施計畫、推動中小學數位學習精進計畫等，為減輕教師執行計畫之負擔，增進學校推動績效，皆編列代理代課之教師鐘點費，以彈性因應教師執行計畫減授鐘點、協同教學、研習增能、公開觀議課等事宜。如此一來，學校對代課教師的需求增加，讓教學與師資更加不穩定，實非學校運作之常態。

（三）少子女化衝擊師培的就業與招生

根據教育部日前公布 111 至 126 學年度各教育階段學生數預測報告，未來 16 年，國小學生平均年減 2.0 萬人或 2%；國中學生平均年減 8.8 千人或 1.7%；高級中等教育學生平均年減 10.4 千人或 1.9%，顯示臺灣小學至高中，將面對學生來源減少的重大衝擊（教育部，2022）。受少子女化的影響，學校控管正式教師員額，以代理代課彈性因應的作法，短期內很難改變，此勢必將加重流浪教師問題。

111 學年度大學分發榜，總缺額人數高達 14,493 人，僅 11 所大學滿招，師範及師培大學也面臨缺額暴增的危機（楊綿傑、洪美秀、林曉雲，2022）。從統計數據來看，今年只是雪崩的開始，未來大學招生將更困難，面對益加嚴峻的少子女化衝擊，師資生取得教師證就業的機會每況愈下，及大學不到十年之間學生來源更少，將出現更嚴重教育品質低落現象和轉型退場壓力（黃政傑，2020）。為求招生無虞，恐降低錄取門檻、寧濫勿缺，將導致師資生的學力愈來愈差，師資培育的品質大幅滑落，而危及國家教育的長期發展。

三、省思與建議

（一）公平合理待遇，穩定教學人力

教育現場需要穩定，由於長久以來代理教師薪資待遇低人一等，勞動權益受損，還常遭家長質疑，影響其工作意願與教學品質。根據筆者在教育現場的觀察，代理教師的工作與正式教師幾無差異，且積極度、配合度與專業性有時更勝正式教師，因此學校會將重要職務或乏人問津的苦差事，交由代理老師承擔，然各縣市對於代理教師待遇的規範不盡相同，而有不同聘期和不同薪資的亂象，未能合理保障代理教師的工作權。

因此，在短期內無法釋出正式教師員額的情況下，政府應該從制度面根本保障代理教師權益，給予完整聘期、起敘基準比照正式教師的公平合理待遇，避免因權益保障有落差，而影響應聘意願，以維護代理教師的工作尊嚴，穩定教學現場人力，保障學生的受教品質。

（二）改變師培政策，吸引優秀人才

師資良窳關係著教育的成敗與國家的未來。我國師資培育自民國 83 年改採行多元、儲備制後，師資培育數量快速增加，初期核定招生數逐年增加，造成供需失衡，產生流浪教師過多的問題。教育部自 93 學年度起進行師資培育減量，持續進行師資培育數量管控作業（教育部，2019）。由於正式教師缺額少、錄取率低，影響師資合理流動，優秀學生投入教職意願降低，師培生的素質不若以往。根據筆者在教育現場的觀察，近年來由於師資生的入學成績及整體學力素質降低，學校教師在指導實習生時倍極辛勞，更對未來師資感到憂心。

在科技快速進步、社會與人口結構急速轉型之際，做為一名教師，除教育志向與熱忱外，必須具備高素質的學力，以因應十二年國教課綱、各項教育政策所需之課程設計與教學專業，及滿足教學現場學生多樣化的需求。因此有必要改變師培模式，檢討現行耗費許多資源、淘汰再淘汰的師資培育模式，規劃能招收優

秀學生就讀，提供優質教育並能充分就業之培育模式（黃政傑，2020）。政府應提高教育人力與正式教師員額，增加教職的工作機會；鼓勵地方政府提高公費生和獎學金的名額，以吸引優秀高中生投入教職，提升師資素質，也確保偏鄉教學之人力與教育品質。

（三）增加教育經費，邁向精緻國教

根據教育部統計處（2021）的資料，全國教育經費佔國內生產毛額（GDP）的比率，從民國 90 年的 5.8%、民國 95 年的 5.6%、民國 100 年 5.5%、民國 105 年 5.0%、民國 109 年 4.8%，到民國 110 年的 4.8%，顯見國家投入教育的經費呈現逐漸下滑的趨勢。由於校園代理代課教師比率遠超過 8% 的規範，已嚴重影響國教品質，建議政府應解除國中小教師員額的控管，納入正式教師編制；為改善教學品質，投入更多的教育經費；並透過政策力量，讓代理教師比率逐漸回歸正常。

此外，在少子女化的浪潮下，更顯人才培育與人力資源的重要，教育應重視學生的個別化學習與適性發展，透過降低班級人數、調整師生比，提高教育人力，提升國中小學生的受教品質，朝精緻國教的目標邁進，以確保每一個孩子都能成功，都能成為卓越優秀的國家未來主人翁。

四、結語

教育乃國家百年大計，師資培育乃教育之基礎，優秀的師資方能培育未來國家人才，帶動國家全面進步與永續發展。現今中小學校園因師資就業市場供需失衡，學校找不到代理教師，出現教師荒，卻有流浪老師到處奔波，找不到教職；因課稅減課政策、少子化影響控管缺額，而產生代理代課教師充斥校園的亂象；因師資就業機會每況愈下，學生就讀意願與學力不斷下降，師培大學面臨招生不足的危機，為求招生，只好降低錄取門檻，形成師資低落的惡性循環。

政府應正視教育現場這些令人憂心的問題，運用政策的力量，提高教育人力，以穩定校園師資與教學品質；改變師資培育模式，激勵優秀學生投入教職，以提升師資素質；積極投入教育資源與經費，促進教育品質的全面提升，以達成精緻卓越的國教目標。

參考文獻

- 王韻玲（2022）。代理教師比例逐年提高，14%的背後犧牲了誰？**翻轉教育**。取自<https://flipedu.parenting.com.tw/article/006637>

- 林倖妃（2013）。誰在教你的孩子？天下雜誌，527，126-136。
- 翁崇文（2015）。教師課稅減課後，教育現場要思考的事。臺灣教育評論月刊，4(6)，27-30。
- 徐如宜、尤聰光、魏斌、鄭惠仁、王駿杰、劉懿萱（2022年8月29日）。代理代課教師荒 全臺搶人。聯合新聞網。取自https://udn.com/news/story/6885/6571256?from=udn_ch2_menu_v2_main_cate
- 教育部（2019）。國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要。取自<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001502>
- 教育部（2019）。我國師資培育數量第三階段規劃方案。取自<https://web.nutn.edu.tw/gac201/best/108-04-17%E5%B8%AB%E5%9F%B9%E7%AC%AC3%E9%9A%8E%E6%AE%B5%E8%A6%8F%E5%8A%83%E6%96%B9%E6%A1%88.pdf>
- 教育部統計處（2021）。全國教育經費佔國內生產毛額（GDP）比率。取自<https://stats.moe.gov.tw/chartweb/Default.aspx?rptvalue=f5>
- 教育部（2022）。各教育階段學生數預測報告（111~126年度）。取自https://stats.moe.gov.tw/bookcase/St_report/111/14/index.html
- 教育部（2022）。高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任辦法。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0150024>
- 國立臺灣師範大學師資培育學院（2017）。偏鄉教育巡迴論壇手冊。取自https://tecs.oteecs.ntnu.edu.tw/upload/news_file/2017%E5%81%8F%E9%84%89%E6%95%99%E8%82%B2%E5%B7%A1%E8%BF%B4%E8%AB%96%E5%A3%87%E6%89%8B%E5%86%8A_0919%E5%AE%9A%E7%A8%BF_778.pdf
- 章明哲（2022年8月13日）。臺東逾20所國中小學 招不到代理教師。公視新聞網。取自<https://news.pts.org.tw/article/594916>
- 黃政傑（2020）。面對師資培育新挑戰。臺灣教育評論月刊，9(5)，1-8。
- 楊綿傑、洪美秀、林曉雲（2022年8月13日）。9公立2私立大學滿招7私大缺額率破90%。自由時報。取自<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4023183>

- 監察院（2022年）。糾正案文。取自<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=17977>
- 劉星君（2022年8月27日）。將開學屏縣國中小10校招不足代理教師有學校6招無人。聯合報。取自<https://udn.com/news/story/6885/6567727>



臺灣教育評論月刊稿約

2011 年 10 月 01 日訂定

2015 年 03 月 16 日編輯會議修正通過

2015 年 9 月 5 日理監事會議修訂通過

2019 年 4 月 26 日理監事會議修訂通過

2022 年 2 月 17 日理監事會議修訂通過

壹、本刊宗旨

本刊為「臺灣教育評論學會」刊物，旨在評論教育政策與實務，促進教育改革。本刊採電子期刊方式，每月一日發行一期。刊物內容分成「評論文章」、「專論文章」、「交流與回應」與「學術動態報導」等四專區。

貳、刊物投稿說明

各專區分類說明如下：

- 一、**評論文章**：內含「主題評論」和「自由評論」。前者由作者依各期主題撰稿，並由主編約稿和公開徵稿；後者不限題目，由作者自由發揮，亦兼採約稿和徵稿方式。
- 二、**專論文章**：不限題目，凡與教育相關之量化及質性實徵研究、理論論述之文章均可，內容須具評論見解與建議，採徵稿方式。
- 三、**交流與回應**：係由作者針對過往於本刊發表之文章，提出回應、見解或看法，採徵稿方式。
- 四、**學術動態報導**：針對國內外學術動態之報導文章，採徵稿方式。

同一期刊物中，相同之作者投稿至各專區之文章數量至多以一篇為限，全數專區之投稿文章數量加總不得超過兩篇以上。敬請各位教育先進惠賜鴻文，以光篇幅。

參、文章長度及格式

- 一、「評論文章」、「交流與回應」、「學術動態報導」字數：一般為 1,000 到 3,000 字，長文以不超過 4,500 字為原則。如有附註及參考文獻，請依照 APA 第六版格式撰寫。
- 二、「專論文章」字數：中文稿字數以每篇 10,000 至 15,000 字為原則，最長請勿超過 20,000 字；英文稿字數每篇以 10,000 字以內為原則。字數計算包含中英文摘要、參考書目與圖表。如有附註及參考文獻，請依照 APA 第六版格式撰寫。

肆、投稿費用與刊登

- 一、「專論文章」投稿經本刊形式審查通過後，即進行實質審查，採匿名雙審方式，審查通過者安排刊登。
- 二、費用說明：為促進本刊永續經營與維護學術品質之需要，自行投稿者需繳交下列費用：
 - (一)「評論文章」、「交流與回應」、「學術動態報導」須繳交投稿費，中文稿件 2,500 字以下每篇 1,500 元，2,500 字以上每篇 2,000 元。英文稿件 1,500 字以下每篇 1,500 元，1,500 字以上每篇 2,000 元。
 - (二)「專論文章」每篇投稿須繳交稿件處理費 1,500 元（含形式審查費 500 元和行政處理費 1,000 元）及實質審查費 2,000 元，合計 3,500 元。
- 三、退費說明：
 - (一)「評論文章」、「交流與回應」、「學術動態報導」收費後即不予退費。曾投稿本刊但未獲刊登稿件，重新投稿時須再次繳費。
 - (二)「專論文章」凡形式審查未通過者，本刊不再進行實質審查，將退還行政處理費 1,000 元和實質審查費 2,000 元。

四、匯款方式：

(一)投稿人請於投稿同時，將費用（手續費自付）匯款至本學會，以利辦理各項審稿作業。本會帳戶：中華郵政代號：700 帳號：0001222-0571072 戶名：「臺灣教育評論學會 黃政傑」。

(二)匯款可採金融機構臨櫃、存提款機，或網路等方式匯款。

(三)請於投稿時一併檢附匯款單據或匯款資訊之影像（註明「投稿篇名」與「審查費用」字樣）檔，以電子郵件方式寄送本會信箱 E-mail：ateroffice@gmail.com。本會將於確認無需退費時開立以匯款人為抬頭之收據，如需以投稿人服務單位為抬頭及列明統一編號時需一併註明。

伍、審查及文責

- 一、本刊發表的文稿均安排雙向匿名學術審查，稿件隨到隨審，通過後即安排儘速刊登。本刊提供社會各界教育評論之平台，所有刊登文稿均不另致稿酬。本刊發表的評論，屬於作者自己的觀點，不代表本刊立場。
- 二、所有投稿皆須經過形式審查，字數或格式不符者，先退請作者修正後，才送出審查。
- 三、請勿一稿多投（同時投至兩種以上刊物，或文稿已於其他刊物發表，卻又投至本刊者）。凡一稿多投者，一律不予刊登。
- 四、本刊委員對刊登文章有刪改權（僅限於文字及格式，不涉及內容語意的修改）
- 五、請勿抄襲或侵犯他人著作權。凡涉及著作權或言論責任糾紛者，悉由作者自負法律責任。

陸、文稿刊載及公開展示授權同意書

投稿本刊經由審查同意刊載者，請由本學會網站 (<http://www.ater.org.tw/>)或各期刊物下載填寫「臺灣教育評論月刊文

稿刊載授權書、公開展示授權同意書」，寄送下列地址：100234 臺北市中正區愛國西路一號臺北市立大學 學習與媒材設計學系【臺灣教育評論學會】收

柒、投稿及其它連絡

投稿或相關事項聯繫請 Email 至 ateroffice@gmail.com【臺灣教育評論學會】。



臺灣教育評論月刊第十二卷第二期

評論主題背景及撰稿重點說明

一、本期主題

遠距教學品質如何精進

二、截稿及發行日期

本刊第十二卷第二期將於 2023 年 2 月 1 日發行，截稿日為 2022 年 12 月 25 日。

三、本期評論主題及撰稿重點說明

遠距教學推動至今已有多多年，然而在近期因新冠疫情之產生，使其在教學實務層面運作上，引發大量的關注。自 2020 年初的新冠疫情影响爆發以來，迫於病毒傳播多變且迅速，各級學校紛紛採取遠距教學，以預防疫情擴散。在此時空條件下，學校行政主管及教師面對準備度不足，卻需配合緊急政策進行遠距教學。幸好國內資訊基礎建設完整且教師應變的專業能力優異，多數的學校仍然能夠順利地持續教學活動。然而，在這兩年的疫情期間，教育界猶如實施了一場大型的教學實驗。教師從不熟悉線上教學開始，透過線上的師生互動之中不斷調整教學，也逐漸掌握遠距教學精髓。隨著疫情進入尾聲，我們看到很多教育工作者從探索中找出提升遠距教學品質的方式；甚至有教師研究出結合線上及線下學習，以混成的模式進行更具成效的教學。未來，遠距教學不僅不會被淘汰，反而會因為實務經驗回饋改善而彰顯其價值，在教育應用上更受重視。本期的評論主題，希望針對遠距教學品質的提升進行分析和成果分享，探討精進遠距教學品質的做法。從教師遠距教學專業的成長歷程和實務推展的問題，提出未來可以改善的方向和具體作為。此評論主題的論述焦點在於實務經驗的分享與省思，歡迎各級學校的教師、教育研究者、與行政人員提出評論以利未來推展更高品質的遠距教學。

第十二卷第二期 輪值主編

鄭青青

國立嘉義大學幼兒教育學系教授兼教務長

黃國鴻

國立嘉義大學數位學習設計與管理學系特聘教授

臺灣教育評論月刊第十二卷第三期

評論主題背景及撰稿重點說明

一、本期主題

2019 課綱成效與問題

二、截稿及發行日期

本刊第十二卷第三期將於 2023 年 3 月 1 日發行，截稿日為 2023 年 1 月 25 日。

三、本期評論主題及撰稿重點說明

我國 1999 年公布的《教育基本法》提出「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限」，於是在「普及」、「非強迫」、「確保品質」、「社會公義」等原則下，經過多年籌劃，2014 年公佈《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，之後再經過五年宣導培訓等規劃，於 2019 年即 108 學年度正式從各教育階段一年級開始實施。故該課綱又簡稱「108 課綱」。

「108 課綱」以「成就每一個孩子—適性揚才，終身學習」為願景，在自發互動共好的理念下，提出三面九項的核心素養內涵，期望達成「啟發生命潛能、陶養生活知能、促進生涯發展、涵育公民責任」的課程目標。

「108 課綱」之特色在課程架構方面，包括部定課程和校訂課程兩類，國中、小之部定課程由原來七個學習領域增為八個領域，「自然與科技」分為「自然科學」和「科技」，各有其學習內容，「藝術與人文」改為藝術；高級中等教育階段則尚有「全民國防教育」。校訂課程其內容由各校依其學校需求與目標、資源與特色而訂定。另外，須要融入的議題亦擴充至 19 項。

同樣一套課程綱要，在地域上會有不同的人力物力資源和地方特色，如都會區、非山非市、偏遠地區學校各有不同問題和需求，城鄉需要因地制宜。此外，課綱實施不到一年即因應《國家語言法》，而迅速於 110 年 2 月再修訂，於 111 學年將本土語文於國中七、八年級，和高中一年級納入部定必修。新課程的實施對於教育系統而言，並非僅是課程內容的改變，環境設施、師資結構、升學考試，乃至於親師生的觀念等都需要調整，這些也都會為 108 課綱能否落實頻添許多變數。

此外，學生已是全面的數位原住民，從課綱到教科書的編輯增加了數位化配

套；學校層級教師對教材學習媒材等，增加了教師主動編輯及創作詮釋空間，同時增加了共備觀課議課等教師專業成長的社群活動。家長更關心配合課綱的多元升學管道是否公平、是否增加學生和家長負擔，以上種種都一再考驗 108 課綱實施的成效和評價。

從 2019 年 8 月「108 課綱」實施到 2023 年 3 月已超過三年半，國中與高中端已實施過一輪，第一批國中生已升上高中，第一批高中學生也已進入大學就讀；國小端至少已實施進入四年級。本期臺灣教育評論月刊 2023 年 3 月主題為「2019 課綱成效與問題」，歡迎各界就國中小、高級中等學校之「108 課綱」部定、校訂課程和議題融入實施現況，與中央和地方層級各項配套措施之成效與問題等，進行檢視並提出建言。

第十二卷第三期輪值主編

方志華

臺北市立大學學習與媒材設計學系教授

臺灣教育評論學會理事

葉興華

臺北市立大學學習與媒材設計學系教授

臺灣教育評論學會秘書長

臺灣教育評論月刊第十二卷各期主題

第十二卷第一期：高教公共化理念與實踐

出版日期：2023 年 01 月 01 日

第十二卷第七期：高中優質化政策省思

出版日期：2023 年 07 月 01 日

第十二卷第二期：遠距教學品質如何精進

出版日期：2023 年 02 月 01 日

第十二卷第八期：實驗教育與教育實驗

出版日期：2023 年 08 月 01 日

第十二卷第三期：2019 課綱實施成效與問題

出版日期：2023 年 03 月 01 日

第十二卷第九期：大學轉型發展之促進

出版日期：2023 年 09 月 01 日

第十二卷第四期：檢討高中學習歷程檔案政策

出版日期：2023 年 04 月 01 日

第十二卷第十期：檢視大學校長遴選制度

出版日期：2023 年 10 月 01 日

第十二卷第五期：產學攜手計畫之成效和問題

出版日期：2023 年 05 月 01 日

第十二卷第十一期：雙語教育對師培的影響

出版日期：2023 年 11 月 01 日

第十二卷第六期：私立中小學招生問題

出版日期：2023 年 06 月 01 日

第十二卷第十二期：正視大學學費調整問題

出版日期：2023 年 12 月 01 日



文稿刊載非專屬¹授權書、公開展示授權同意書

101年01月06日第1次編輯會議修正通過
102年02月26日第1次臺評學會秘書處會議修正通過

本人（即撰稿人）於《臺灣教育評論月刊》發表之書面或數位形式文章。

壹、立同意書人（以下簡稱「立書人」）謹此同意將本人著作之文稿全文資料，非專屬、無償授權予臺灣教育評論學會做下述利用，以提升臺灣教育評論月刊研究產出之能見度與使用率：

- 一、將立書人之文稿摘要或全文，公開展示、重複刊載於臺灣教育評論學會之網頁。
- 二、如立書人文稿接受刊載，同意以書面或是數位方式出版。
- 三、進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸，提供讀者基於個人非營利性質，合理使用線上檢索、閱覽、下載、列印等資料庫銷售或提供服務之行為。
- 四、為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 五、將立書人之文稿授權於第三方資料庫系統，進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權讀者線上檢索、閱覽、下載及列印等行為，且為符合各資料庫之系統需求，得進行格式之變更。
- 六、如上述資料庫業者所製作之衍生性產品涉及商業性使用時，立書人同意將衍生之權利金全數捐贈臺灣教育評論學會會務及出版基金使用。

貳、立書人保證本文稿為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權，且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權、隱私權之情事。若有任何第三人對立書人之作品或相關說明文件主張侵害其權利或涉及侵權之爭議，立書人願自行擔負所有賠償及法律責任，與臺灣教育評論學會無涉。本同意書為非專屬授權，立書人簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 臺灣教育評論學會

立同意書人（主要作者）姓名：_____（敬請親筆簽名²）

所屬機構：無 有：_____

職稱：

身分證統一編號：

電話號碼（公/私/手機）：（ ） / （ ） /

電子郵件信箱：

戶籍地址： 縣（市） 鄉（鎮市區） 村（里） 鄰
路（街） 段 巷 弄 號 樓

基於上述主要作者的簽署，他/她代表其他共同作者（如有）謹此聲明：

- 一、擁有代表其他共同作者的權利簽署本授權同意書。
- 二、本文稿的作者（或作者們）及專利權持有者。
- 三、保證文稿不會導致臺灣教育評論學會牽涉或承受任何因違反版權或專利權的法律訴訟、追討或索償。

中 華 民 國 年 月 日

¹ 非專屬授權：係指作者將上列著作之著作財產權之部分權利非獨家授權臺評月刊。本刊物所採取的是「非專屬授權」，以保障作者對上列著作之著作權及衍生著作權。

² 為避免授權爭議，敬請作者填寫本文件，並於姓名處以親筆簽名後，以下列方式提供授權書。(1)傳真，傳真號碼：(02)2311-6264 (請註明臺灣教育評論學會收)。(2)掃描或攝影，電郵地址：ateroffice@gmail.com。(3)郵寄：100234 臺北市中正區愛國西路一號 臺北市立大學學習與媒材設計學系[臺灣教育評論學會]收。

臺灣教育評論月刊投稿資料表

投稿日期	民 國	年	月	日
投稿期別	民 國	年	月	第 期
投稿類別	<input type="checkbox"/> 主題評論 <input type="checkbox"/> 自由評論 <input type="checkbox"/> 交流與回應 <input type="checkbox"/> 學術動態報導 <input type="checkbox"/> 專論文章 *刊登說明：審查通過之稿件，依期程修改完畢且格式正確者，「主題評論」依投稿期別刊登；其餘類別由編輯部排定刊登期別。			
字數	（各類文章含參考文獻字數，專論以 20,000 字為限，其餘類別勿超過 4,500 字）			
題目				
作 者 資 料				
第一作者	姓名			
	服務單位及職稱			
	作者簡介			
	聯絡資訊	TEL :		
	FAX :			
	E-mail :			
	Address :			
	□□□	縣（市）	鄉（鎮市區）	村（里）
		路（街）	段	巷
			弄	號
				鄰
				樓
第二作者	姓名			
	服務單位及職稱			
	作者簡介			
	聯絡資訊	TEL :		
	FAX :			
	E-mail :			
	Address :			
	□□□	縣（市）	鄉（鎮市區）	村（里）
		路（街）	段	巷
			弄	號
				鄰
				樓

《臺灣教育評論月刊》撰寫體例與格式

壹、 章節層次

一、

（一）括號為全形新明細體

1.

（1）括號為全形新明細體

貳、 標點符號

請用新式標點符號。「」用於平常引號；『』用於引號中的引號；《》用於書名；〈〉用於篇名或論名。惟正文中，古籍書名與篇名連用時，可省略篇名符號，如《淮南子·天文篇》。

參、 凡人名、專有名詞之外來語，請以括弧（）加註原文。凡引註的年代一律標以公元。

肆、 圖表呈現方式

以全文為單位編號，編號以阿拉伯數字撰寫，之後空一格加上圖表標題。表之編號與標題在表「上方」，圖之編號與標題在圖「下方」。圖表一律用黑白圖檔，不可用彩色圖檔。

伍、 參考文獻標註格式

依 APA 手冊--American Psychological Association. (2009). *Publication manual of the American Psychological Association (6th ed)*. Washington, DC: Author--所訂格式。

一、 文中簡註格式

本節「引用」一詞係指參考（reference），作者、年代之後「不必」加註頁碼（參見下文說明）。倘係直接引用（quotation），則直接引用部分需加引號（40 字以內時），或全段縮入兩格（40 字以上時），並在作者、年代之後加註頁碼，如：（艾偉，2005，頁 3），或（Watson, 1918, p.44）。

（一）引用論文時

- 1.根據艾偉（1995）的研究.....
- 2.根據以往中國學者（艾偉，1995）的研究.....
- 3.根據 Watson（1913）的研究.....200

（二）引用專書時

- 1.艾偉（1995）曾指出.....
- 2.有的學者（艾偉，1995）認為.....
- 3.Watson（1925）曾指出.....

4.有的學者（Watson, 1925）認為……

（三）如同一作者在同年度有兩本書或兩篇文章出版時，請在年代後用 a、b、c 等符號標明，例如：（艾偉，1995a），或（Watson, 1918a）。文末參考文獻寫法亦同。

（四）如引用同一作者在不同年度的作品時

1.學者黃政傑（1987、1989、1991）認為……

2.學者 Apple（1979, 1986, 1996）曾指出……

（五）一位以上五位（含）以下作者時，第一次引用請列出所有作者，之後僅列出第一作者，六位（含）作者以上，僅需列出第一作者：

1.有的學者（譚光鼎、劉美慧、游美惠，2001）認為……（譚光鼎等，2001）……

2.（Bowe, Ball, & Gold, 1992）……（Bowe et al., 1992）……

二、文末列註格式

（一）如中英文資料都有，中文在前，英文（或其他外文）在後。

（二）中文資料之排列以著者姓氏筆劃為序，英文則按姓氏之字母先後為準。

（三）請在中文書名、中文期刊論文名稱及卷數採用黑體。請參閱(八)實例 1.(1)、2.(1)和 3.(1)。

（四）外文書名與論文名稱，其全名之第一字母須大寫外，其餘皆小寫。請參閱(八)實例 1.(2)和 2.(2)。

（五）請將外文書名排印成斜體字。請參閱(九)實例 1.(2)，和 2.(2)。

（六）外文期刊須寫全名，重要字母均須大寫，並請將期刊名稱及卷數排印成斜體字。請參閱(八)實例 3.(2)和 3.(3)。

（七）關於編輯、翻譯的書籍，及學位論文、網路資料之列註體例，請參考(八)實例 4、5、6、7、8。

（八）實例

1.書籍的作者僅一人時

蘇薊雨（1960）。**心理學新論**。臺北：大中國。

Guilford, J. P. (1967). *The nature of human intelligence*. New York, NY: McGraw-Hill.

2.書籍的作者為二人(含)以上時

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園（1978）。**社會及行為科學研究法**。臺北：東華。

Mussen, P. H., Conger, J. J., & Kagan, J. (1974). *Child development and personality*. New York, NY: Harper & Row.

3.期刊論文

蘇建文（1978）。親子間態度一致性與青少年生活適應。**師大教育心理學報**，11，25-35。

Watson, J. B. (1913). Psychology as the behaviorist views it. *Psychological Review*, 5(20), 158-177.

Lehman, I. J., & Phillips, S. E. (1987). A survey of state teacher-competency examination programs. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 7(1), 14-18.

4.編輯的書籍

林清江主編（1981）。**比較教育**。臺北：五南。

Letheridge, S., & Cannon, C. R. (Eds.). (1980). *Bilingual education: Teaching English as a second language*. New York, NY: Praeger.

5.編輯書籍中之一章/篇

黃政傑、張嘉育（2005）。社會價值重建課程理念與改革途徑。載於中華民國課程與教學學會主編，**社會價值重建的課程與教學**（頁 1-19）。高雄市：復文。

Kahn, J. V. (1984). Cognitive training and its relationship to the language of profoundly retarded children. In J. M. Berg (Ed.), *Perspectives and progress in mental retardation* (pp. 211-219). Baltimore, MD: University Park.

6.翻譯的書籍

黃光雄編譯（1989）。**教育評鑑的模式**（D. L. Stufflebeam 和 A. J. Shinkfield 原著，1985 年出版）。臺北：師大書苑。

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action* (T. McCarthy, Trans.). Boston, MA: Beacon Press. (Original work published 1981)

7.學位論文

（1）中文學位論文格式（來自收取費用之資料庫）

歐用生（1990）。**我國國民小學社會科「潛在課程」分析**（國立臺灣師範大學教育研究所博士論文）。取自臺灣博碩士論文系統。（系統編號 078NTNU2331019）

（2）中文學位論文格式（來自學校資料庫）

王玉麟（2008）。**邁向全球化頂尖大學政策規劃指標建構之研究**（臺北市立教育大學教育學系博士論文）。取自

<http://163.21.239.2.utorpa.tmu.edu.tw:81/cgi-bin/cdrfb3/tmtcgswb.cgi?o=dtmtccdr>

（3）中文學位論文格式（未出版之個別學位論文）

歐用生（1990）。**我國國民小學社會科「潛在課程」分析**（未出版之博士論文）。國立臺灣師範大學教育研究所，臺北。

（4）英文學位論文格式（來自收取費用之資料庫）

McNiel, D. S. (2006). *Meaning through narrative: A personal narrative discussing growing up with an alcoholic mother*(Master's thesis). Available from ProQuest Dissertation and Theses database. (UMI No. 1434728)

（5）英文學位論文格式（來自學校資料庫）

Adams, R. J. (1973). *Building a foundation for evaluation of instruction in higher education and continuing education* (Doctoral dissertation). Retrieved from <http://www.ohiolink.edu/etd>

（6）英文學位論文格式（DAI 論文摘要）

Applebaum, L. G. (2005). *Three studies of human information processing: Texture amplification, motion representation, and figure-ground segregation*. Dissertation Abstracts International: Section B. *Sciences and Engineering*, 65(10), 5428.

（7）英文學位論文格式（美國國內，未出版之個別學位論文）

Wilfley, D. E. (1989). *Interpersonal analyses of bulimia: Norma-weight and obese* (Unpublished doctoral dissertation). University of Missouri, Columbia.

（8）英文學位論文格式（美國以外之地區，未出版之個別學位論文）

Almeida, D. M. (1990). *Fathers' participation in family work: Consequences for fathers' stress and father-child relations* (Unpublished master's thesis). University of Victoria, Victoria, British Columbia, Canada.

8.網路資料：當不知出版年代時，中文以（無日期）英文以(n.d.)標示：

林清江（無日期）。國民教育九年一貫課程規劃專案報告。取自 <http://www.mihjh.cyc.edu.tw/wwwsearch/%E4%B9%9D%E5%B9%B4%E4%B8%80%E8%B2%AB/9class.htm>

Newman, K. (n.d.). *A pilot systematic review and meta-analysis of the effectiveness of problem based learning, learning, teaching support network-01 special report 2*. Retrieved from http://www.ltsn-01.ac.uk/docs/pbl_report.pdf

謝誌：本撰寫體例與格式微修自〈課程與教學季刊撰寫體例及格式〉，感謝該季刊授權。



【臺灣教育評論學會】會員入會說明

本會經內政部中華民國九十九年十月二日臺內社字第 1000008763 號函准予立案，茲公開徵求會員。

壹、臺評學會宗旨

本會依法成立、非以營利為目的的社會團體，以從事教育政策與實務之評析、研究與建言，提升本領域之學術地位為宗旨。本會任務如下：

- 一、從事教育政策與實務評論之學術研究。
- 二、辦理教育政策與實務評論之座談及研討。
- 三、發表教育政策與實務評論，提供改革之建言。
- 四、建立教育政策與實務評論之對話平臺。

貳、臺評學會入會資格

- 一、個人會員：凡贊同本會宗旨、年滿二十歲、填具入會申請書，並繳交會費後，經理事會通過後為個人會員。
- 二、贊助會員：長期贊助本會工作之個人。

參、會費繳交標準

- 一、入會費：個人會員新臺幣壹仟元。第一年僅須繳入會費，免常年會費。
- 二、常年會費：個人會員新臺幣壹仟元。個人會員一次達壹萬元以上者，得永久保有本會會員資格。

肆、入會及繳交會費方式

- 一、入會申請：請填寫入會申請書，入會申請書可至本會網站下載（<http://www.ater.org.tw/>）
 1. 郵寄：100234 臺北市中正區愛國西路一號 臺北市立大學 學習與媒材設計學系【臺灣教育評論學會】收

2. 傳真：(02) 2311-6264（請註明臺灣教育評論學會收）
3. 電郵：ateroffice@gmail.com（主旨請寫：「申請加入臺評學會」）。

二、會費繳交方式：

1. 匯款：局號 0001222 帳號 0571072
戶名：臺灣教育評論學會 黃政傑
2. 轉帳：中華郵政代號 700 帳號 0001222-0571072

伍、臺評學會聯繫資訊

電郵：ateroffice@gmail.com

電話：(02) 2311-3040 轉 8422 傳真：(02) 2311-6264

會址：100234 臺北市中正區愛國西路一號

臺北市立大學 學習與媒材設計學系【臺灣教育評論學會】

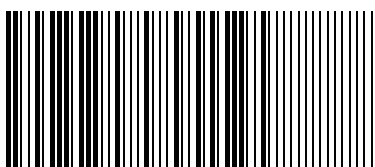




教育，國之根本

評論，止於至善

ISSN 2225-7209



977222572000



www.ater.org.tw