

「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。