

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，在大學自主更大彈性空間。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.

