

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>

