

# 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](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](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](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](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf)

