

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/