

# 紐西蘭大學公共性初探： 市場競爭下的社會福祉取向？

洪雯柔  
國立暨南國際大學教授

本文旨在進行紐西蘭大學之公共性的初探。內文先就高等教育公共性的意涵加以探究，從公共教育、對公共負責、由公共經費支持、共善的實踐等角度界定公共性。繼之探究紐西蘭高等教育在新自由主義政策之市場競爭哲學下推動的公共性策略，從國立大學、免學費政策與品質保障機制論述之。

## 一、前言：高等教育公共性的意涵

關於高等教育究係屬於公共財（public good）抑或私有財（private good），在歷史上有幾次轉折，各國亦有不同立場。將大學視為公共財的陣營，立基於幾個信念，如高等教育對社會是高投資報酬率、教育乃為基本人權、降低學費以使弱勢群體得以獲得教育進路進而改善社會的不平等，因之認為大學乃對國家社會有益，應由國家負擔相關費用。將大學視為私有財的陣營，立基於學習者競爭、績效表現（performativity）、成就與精進的概念，認為大學是個人消費的商品且有助於提高個人收入、獲得較佳工作等個人成效，因之認為應由個人負擔相關費用（Sotardi, Thompson, & Brogt, 2019）。

學者更將公共財的觀點加以延伸，論述大學的公共性（publicness）。或主張社會公器之定位且運作方式亦應對應此定位（黃政傑，2016），或強調公共化乃是對於社會群體有益、達成公共效益（詹志禹、陳雯萍，2011），或認為源於社群認同、無私無我的關懷與公民意識（陳敦源，2005），抑或更為明確地指陳高等教育的公共性便是對社會的責任，必須承擔為社會培育人才的責任，面向社會自我課責，而且必須符合社會正義、對社會有貢獻、具有公共意義與社會公益性、保障學術自由與優質教學研究環境等原則（陳政量、林敏聰，2012）。更有學者從生態正義（eco-justice）觀點而提出生態公共性（eco-publicness），抑或從全球化的跨越疆界觀點提出跨越國界的複雜性與多樣性公共性（Biesta, et al., 2022）。換言之，在教育上其展現為公共的教育（education of the public）、為公共目的而設的教育（education for the public）及對公共負責的教育（accountable to the public），是由公共提供經費支持、對每個人開放的，是一種共善（common good）的實踐（Biesta, et al., 2022）。

## 二、紐西蘭高等教育的公共性策略

以下分別從公立性質的大學、學費相關政策與品質保障機制等來論述紐西蘭高等教育的公共性。

### （一）國立大學

紐西蘭高等教育含括中等教育後所有的教育與訓練，包括大學（university）、科技大學與多元科技學院（institutes of technology and polytechnics）、毛利高等教育機構（wānanga，或稱毛利大學），及私立培訓機構。目前共有 8 所國立大學<sup>1</sup>、16 所國立科技與多元科技學院、3 所國立毛利大學<sup>2</sup>。此外，尚有 20 多所各類由私人企業、社區等建構的工業培訓組織（Industry Training Organization, ITOs）、352 所私立培訓機構（Private Training Establishments, PTEs）與其他第三級教育機構（Other Tertiary Education Providers, OTEPs，像是英文家教 ESOL Home Tutors）（洪雯柔，2019）。高等教育的多元類型旨在提供多元學習類型以供成人學習者所需，開放其多樣選擇，政府則負責各種證書或學歷資格的確保（New Zealand Immigrant, 2022）。紐西蘭高等教育的特色乃是大學皆為國立大學，無論綜合性大學或科技大學，甚至毛利大學，皆是如此。而訓練機構則是私人，因為其多是針對特定專業的短期訓練，符應成人的就業需求以及在職成人彈性學習時間與空間的需求。

### （二）學費政策

紐西蘭以往的大學教育與中小學一致，都是免費教育。但自《1989 年教育法》（Education Act 1989）通過而開始採行新自由主義（neo-liberalism）結構調整政策，各高等教育機構也開始酌收學生的學費，學生學費在學校經費中佔比率由 1989 年的 3% 短短幾年躍升至 1993 年的 15%（洪雯柔，2000）。自此，紐西蘭高等教育政策逐漸朝向市場化與競爭取向，但強調大學民主功能與社會角色的此一公共財取向，也不斷出現在政策對話中（Sotardi, Thompson, & Brogt, 2019）。

一如學者所述，公共教育的崩壞起始於以市場化、私有化與商業化的力量，以及績效表現（perform）作為定義品質的唯一指標（如測驗成績、排名）。而為對抗此種經濟導向的觀點，學者們主張的公共性不僅如上所述，而更延伸至涵蓋肯認（recognition）、關懷（care）、環境與生態的管理等，且致力於達成卓越與平等（Biesta et al., 2022）。

而根據 2021 年的資料，紐西蘭八所大學共 182,900 個學生，其中大學生

<sup>1</sup> 分別為奧克蘭大學（University of Auckland）、懷卡托大學（University of Waikato）、梅西大學（Massey University）、威靈頓維多利亞大學（Victoria University of Wellington）、坎特伯利大學（University of Canterbury）、林肯大學（Lincoln University）、奧塔哥大學（University of Otago），以及奧克蘭科技大學（Auckland University of Technology）。

<sup>2</sup> 毛利大學乃奠基於毛利習俗（tikanga Maori），結合毛利傳統文化與知識，加以應用於各種學科，並教授毛利語或部分課程以毛利語進行教學。其招收毛利與非毛利學生，但因為許多課程授課語言為毛利語，因此學生以毛利族為主。

116,070 人占比 63%、碩博士生 64,895 人占比 35.5%、國際生 26,040 人占比 14%，其所負擔的學費共支應了大學收入的 31%，政府則支應了 47.2% 的學費補助、研究補助與績效表現研究基金，其餘 21.8% 則來自其他來源（Carr, 2022）。政府支應大學的預算乃佔了收入 40% 的額度（Greenberg, 2018）。由此可見學生負擔乃是逐年升高，但是也可看出政府對於大學的保護與支援態度。

雖然紐西蘭八所大學都進入 QS 全球大學排名的前 3%，且在 OECD 國家與西方國家中其學雜費負擔最低，也面臨的入學人數下降的問題（Greenberg, 2018），奠基於工黨政府於 2017 年前後頒佈的福祉（wellbeing）政策走向，鑑於影響高等教育入學因素的主要因素在於個人所負擔的學費，以及自 2009 年以來逐漸下降的高等教育入學率，紐西蘭工黨政府 2017 年 11 月公布了新的財務政策並自 2018 年 1 月開始實施，被稱為免學費政策（Fees-Free Policy, FFP），針對沒有高等教育經驗的公民，提供一年免費高等教育的權利，以提升其可負擔性且減少學生負債狀況、擴大進路與參與率、支持終身學習，以及促進社會發展。所謂公民，涵蓋三類身份者，第一類為紐西蘭公民，第二類為具有紐西蘭永久居留證且居住於紐西蘭至少三年的澳洲公民，第三類為居住於紐西蘭三年的紐西蘭居民，或具有難民或受保護身份的紐西蘭居民，及難民或受保護身份者之家庭成員。此政策將逐年擴大，希望在 2024 年可以讓紐西蘭人接受三年免費高等教育（Sotardi, Thompson, & Brogt, 2019；TEC, 2022）。

免學費政策雖以紐西蘭公民與居民為主，對於難民卻特別給予獨特優惠。此外，國際學生雖然不在此一保障範圍，但國際學生的學費僅為本地生的 2-3 倍，低於其他國家的 4-5 倍；而博士生更是以本地生的收費原則來收費，且其家人子女等，一樣被保障採本地生之權益，如其子女就學亦為免費，與本地生相同。此一趨向亦可看出博士人才對於紐西蘭社會的公共財價值。

2022 年此政策更進一步調整，區分成在校研修（Provider-based study）與職場訓練（Work-based learning）兩類，前者乃指在校園中或線上的在校學習，後者則在職業場所進行訓練。前者維持一年免費的策略，後者則是兩年免費（TEC, 2022）。在此區分下，成人學習者可以進入大學、科技大學或多元技術學院、毛利大學參與在校學習方案，抑或進入私立培訓機構或工業培訓組織參與職場訓練方案，有較大彈性空間選擇適合自己的學習類型。

根據研究結果，這些學生群中高達 1/3 者是因為此政策而選擇進入大學，甚至有 5.8% 的學生提及若無此政策他們完全不考慮進入高等教育。他們也容易受到較差的個人健康狀況、低度學術性自我效能、對大學的調適、大學滿意度、第一學期平均成績等的影響，而容易受此影響的學生也比較容易在入學的初期幾週內退學或未能繼續就讀第二學期（Sotardi, Thompson, & Brogt, 2019）。此一政策

針對目標群體的確發揮其效益。

### （三）高等教育品質保障

除前述有關「經費負擔」由公共支出觀點所討論的高等教育免學費政策，更可從紐西蘭學歷資格審定局（New Zealand Qualifications Authority, NZQA）確保品質以維護高等教育品質的角度，來分析紐西蘭的高等教育公共性。

紐西蘭學歷資格審定局（NZQA）負責中等教育，以及中等教育後之學歷授予的資格統整與標準設定，其以單位標準（unit standards-based）為基礎，2002 年正式開始推動完整學歷資格與標準的體系，即國家學歷資格體制（National Qualifications Framework, NQF），繼之改為紐西蘭學歷資格體制（New Zealand Qualifications Framework, NZQF），並建構「紐西蘭品質保證資格之註冊」（New Zealand Register of Quality Assured Qualifications）架構（洪雯柔，2019）。

在品質保證方面，紐西蘭政府透過幾種方式進行對成人與社區教育的品質保證，且結合各相關部門之力，如第三級教育委員會、紐西蘭學歷資格審定局、教育審查署（ERO）、技術學院與科技大學品質保證單位（Institutes of Technology and Polytechnics Quality, ITP Quality）及其他品質保證組織（TEC, 2005）。前述所提的經費補助的控管為其一。其二，紐西蘭學歷資格審議局授權技術學院與科技大學品質保證單位，以進行技術學院與科技大學品質保證歷程，其負責核可與認可所有提供者所提供的學歷資格、學程等；大學內教授的成人與社區教育課程則由大學的品質保證機制「紐西蘭副校長委員會」（New Zealand Vice-Chancellors' Committee）來控管。其三為第三級教育委員會所發展出的一套支援服務，其協助成人與社區教育提供者準備好符合品質保證各類安排的要求，如置於其網頁的「行動品質」指引、自我檢視清單與行動計畫、品質保證文件的範本、成人與社區教育實踐與績優個案的研究參考等。此外，第三級教育委員會亦推展引介性訓練（introductory training），提供額外補助以協助學校、偏鄉教育活動方案與其他實務推動，持續協助第三級教育委員會之成人與社區教育網絡。其四為「機構間品質保證機構諮詢小組」（Inter-Institutional Quality Bodies Consultative Group），此乃品質保證機構間的對話論壇，也提供跨部門提案的討論空間，亦有助於凝聚各機構間的共識與焦點（洪雯柔，2019）。

### 三、結語

綜觀上述所論，可以分析出紐西蘭大學之公共性頗強，但卻是一種兼具自由主義開放自由競爭與福利國家公共福祉的特質。從所有大學與科技大學皆為國立學校可以看出國家在教育服務提供上的承擔角色，低學費政策甚至是此次提出的

免學費政策都可看出高等教育的公共財角色。若從承擔社會責任且為公共目的而服務、對社會有貢獻、保障優質教學環境以對公眾負責、共善的實踐等，皆可謂符應公共性。但若從社會正義角度分析之，則尚有不足，如免學費政策的雨露均沾被批評對於弱勢群體的人學保障不夠積極。而後疫情時代下高等教育所受到的衝擊，或有可能進一步影響高等教育公共性的發展，這有待未來繼續關注。

### 參考文獻

- 洪雯柔（2000）。紐西蘭高等教育概述。*比較教育*，49，33-78。
- 洪雯柔（2019）。紐西蘭教育制度。載於楊深坑、王秋絨、李奉儒、鄭勝耀主編，*比較與國際教育（第4版）*（頁630-677）。臺北：高等教育出版社。
- 陳政亮、林敏聰（2012）。關於高教市場化的批判。*臺灣社會研究季刊*，89，269-280。
- 陳敦源（2005）。為公共選擇辯護：論公共選擇理論與「公共性」議題在行政學中的相容性。*行政暨政策學報*，40，1-36。
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。*臺灣教育評論月刊*，2016，5(1)，1-7。
- 詹志禹、陳雯萍（2011）。社區大學課程分類、轉化與公共化。載於國立政治大學教育學院主編，*社區大學重要議題研究成果擴大論壇會議手冊*（頁16-34）。臺北市：國立政治大學教育學院。
- Biesta, G., Heugh, K., Cervinkove, H., Rasinski, L., Osborne, S., Forde, D., Wrench, A., Carter, J., Safstrom, C. A., Soong, H., Okeeffe, S., Paige, K., Rigney, L., Otoole, L., Hattam, R., Peters, M. A., & Tesar, M. (2022). Philosophy of education in a new key: Publicness, social justice, and education: A south-north conversation. *Educational philosophy and theory*, 54(8), 1216-1233.
- Carr, R. (2022). *Growing New Zealand's economy*. Retrieved from <https://www.universitiesnz.ac.nz/sector-research/growing-new-zealand-economy>
- Greenberg, R. (2018). Making universities grow: the New Zealand experience. In J. Valsiner et al. (eds.), *Sustainable Futures for higher education, Cultural psychology of education*, 7, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-96035-7\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-96035-7_10)

- New Zealand Immigrant (2022). *Tertiary education and training*. Retrieved from <https://www.newzealandnow.govt.nz/live-in-new-zealand/education-and-schooling/tertiary-education-training>
  
- Sotardi, V. A., Thompson, E., & Brogt, E. (2019). *Early influences of the fees-free policy on university students in Aotearoa New Zealand*. *New Zealand journal of educational studies*. [https://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1904/Sotardi2019\\_Article\\_EarlyInfluencesOfTheFeesFreeP.PDF](https://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1904/Sotardi2019_Article_EarlyInfluencesOfTheFeesFreeP.PDF)
  
- TEC (Tertiary Education Commission) (2022). *Fees free*. Retrieved from <https://www.tec.govt.nz/funding/funding-and-performance/funding/fund-finder/fees-free/>

