

高教公共化政策評析

湯堯

國立成功大學教育研究所教授

曾永毅

國立成功大學教育研究所博士班博士候選人

一、前言

高等教育公共化為我國蔡英文總統在第一任期上任時所提出十年政綱中的一項政策，其政策目標是擴大臺灣高等教育公共化的程度。其中重要一項內容是逐步調整公立與私立大專院校的學生比例，長期達到有一半以上的學生皆能就讀公立大專院校。雖然幾年過去蔡總統已進入第二任期，目前國內的公私立校數比與就讀學生比例並未達到當初上任時所宣示的目標，但總統上任至今，有關高等教育公共化的政策卻一直存在著正反二面的路線爭辯，二種論點各擁有其背景脈絡和所抱持的觀點。

在臺灣，對於教育資源的分配長久以來在於民眾認為公立學校的資源和學生素質遠高於私立學校。從目前公立中小學居多到大學反而是私立學校多的現象，有學者認為這代表臺灣的教育資源是呈現金字塔型的分配，也就是說公立學校的資源補助多，從廣泛的公立小學端的數量到國立高等教育的院校數量少。尤其在高等教育中，國立學校所擁有的公部門補助多、私立大學所分配的補助少，加深了高等教育公司力不均力資源分配，因此出現了高等教育公共化的訴求。此論點學者主張不只從國中小教育需要公私立平等一致，高等教育也要公共化、齊一化、免費化，進而達到教育機會均等的公共化理想。

另一方面，許多學者指出高等教育的品質象徵一個國家國力的興衰；有一派學者主張高等教育應要走向市場機制，擴大大學自治的限度。歐洲大學協會（European University Association, EUA）在 2005 年發表的格拉斯哥宣言（Glasgow Declaratio）即強調大學自主、自治的重要性。在宣言中宣示需要增加大學在法律、行政和財務上的自主權，因為在全球化時代下，全世界的大學都在競爭，爭學術地位、爭學生人才、爭研究霸權。

在這樣的潮流下，臺灣的高等教育如何走向？本文將要分析與釐清在新自由主義和新公共主義下的拉鋸，提供一些想法。

二、歐美日大學治理源起分析

大學自治自理主要有四個向度層面：學術自由、組織編制、財務自主和人事任用（林明鏘，2020）。學術自由指的是大專院校能獨立管理其有關學術、教學、

研發事務、招生管控的能力。組織編制是其能自由決定院校內部組織事項，包括行政階層、決策機制、行政架構、任務編組導向等。財務自主則是大學自由決定其財務事務的能力，即獨立管理學校資金、籌措與管理軟硬體的能力。人事任用則指大學能夠自由決定與人力資源相關的問題，包括用人、薪水、考核等等。

一般說來，目前大學自治大致上分為社會福利國家的政府導向機制與一般國家的市場導向機制。譬如以法國、德國為代表的歐洲大陸國家，政府在高等教育治理上發揮著積極的主導作用；但以英國、美國的高等教育現況，政府只是參與者不直接干預大學治理，交由市場化決定。一樣是歐美體系，歐洲國家受到近代歷史人文因素的影響，主要以國家主義的理念來實行大學治理政策。而英美國家則受到個人主義的自由浪潮下，偏向市場化。

歐洲大多數國家受到社會福利國家政策的影響，大學不管在組織形式上有多大差別，從根本上來說歐洲的大專院校都編列在中央政府或地方政府的之下，經費主要來自政府撥款。對歐洲國家來說，高等教育是實現社會公平和階層流動的重要橋梁，是國家公民的社會權利，因此大專院校被定位為公法人或國家機構，由政府來管理，對其辦學效果的評鑑標準主要是否達成公共利益，而不是市場標準。這種定位在很大程度上制約了大學治理的市場機制。學校通常按照政府政策的治理。這樣的國家主義容易帶來社會治理上的大政府，在一定意義上擠壓市場機制在公共領域的作用，也造就了目前歐洲的社會福利思想。不過也因如此，避免了市場機制的缺失，卻導致歐洲大部分大學的治理模式比較單一、僵化而缺乏競爭力。也因此，歐洲大學協會（EUA）在 2017 年發展出大學自主的檢核機制，其提供歐洲的高等教育在公共化社會福利制度的發展時，能保有自主的一定機制，確保高等教育品質的提升。

但在英國和美國，政府對參與大學治理採取寬鬆的政策，避免對大學進行直接管理，對大學的資助主要是通過第三方機構所進行，是一種間接管理形式。儘管在美國近些年來的高教改革中有些突破，但以美國的私立大學為例，其大學治理很少受政府影響，包含州立大學儘管是公立大學，但內部治理大多比照私立大學，保有很高的自治程度。市場機制在英美的高等教育機構運行中發揮著重要作用。大學的經費除了來自國家，很大一部分來自學費、捐贈和與民間企業及社會組織合作。大學的發展競爭由大學根據高等教育市場來決定，對大學的評鑑也不是國家首要的考量，而是符合經濟社會對大學教育水平和效率的檢視，讓市場化來決定大學能否在市場需求下生存。

從我們鄰近的國家日本來看，日本高等教育發展從 2004 年國立大學法人法入法之後，正式揭開高等教育市場化的序幕。國立大學法人化將近 20 年，各大學在自由競爭之環境中，由於脫離文科省的直接管轄和預算補助，各校辦學須考

量經費成本，莫不努力發展具特色的教育與研究。楊思偉（2005）依據日本文部科學省的資料，國立大學法人化的基本作法與內涵包括：(1)大學法人化，確保自主的營運：日本大學獨立法人後，將大幅縮小原本的規範，可自主性的學校運作。(2)導人民間創意的組織：導入理事會，實現上層管理模式，從全校性觀點進行資源有效利用經營。(3)引進校外專業人士參與學校運作。(4)非公務員的彈性人事制度：授權學校擁有更具彈性的人事決定權。(5)進行第三方評鑑：大學評鑑交由專業的第三者評鑑機構評鑑，再由文科省以獨立設置的評鑑委員會參考其評鑑結果，給予綜合評鑑，做為經費分配的依據之一。楊武勳（2015）指出，日本大學法人化的一大特色是各校必須制定中期計畫與目標，文部科學省會進行法人化評鑑，根據結果再分配相應的補助金，這樣的政策讓國立大學自負盈虧的財源比重增加並增加產學合作，確保學生來源，且必須調整學生學費來擴增財源，努力減少人事費用與各項開銷。

參考日本法人化政策，我國教育部對於大學教育法人化的政策，類似大專院校可以在組織與財務上仿效市場經濟中的企業體，以公司法人的運作來自我經營、自負盈虧，也能為政府減輕財政負擔，改進教育經營的效率，進行教育改革以提升國家的國際競爭力。從鉅觀層面而言，教育市場化是政府透過減少供應與干預，讓民間的資源及力量能在教育市場中扮演更重要的角色，並藉由市場化的高等教育來提升國家的競爭力。而就微觀層面而言，教育公共化將教育視為一種社會福利，是一種普遍而基本的社會需求，不應該市場導向來打擊教育的普遍性。20年前，臺灣在2002年大學法的修正草案描繪出國立大學法人的藍圖，教育部也於2006年邀集學者專家組成「國立大學法人化工作圈」，同時向社會大眾宣導法人化的優點，並要求獲得當年「國際一流大學及頂尖研究中心計畫」的十所國立大學必須提出推動法人化的相關承諾（湯堯、成群豪，2017），這算是臺灣走向市場化的重要宣示與政策。然而如今二十年過去了，至今臺灣仍沒有一所國立大學法人化。

到底高等教育是要由學者專家治理，還是政府統一管理？以歐洲法系福利國家的理性主義、國家主義、平等主義的法治理念與思想傳統來看待高等教育；還是用英美日國家所強調的經驗主義、個人主義與自由主義理念與思想傳統，至今仍沒有定論，也各有其擁護和論述的利基點。大學治理終究需依託在社會情境下的法律架構和市場環境，確實沒有一切的絕對性，也沒有絕對正確的模式。以下將就臺灣的高等教育走向做脈絡分析，期望在能保持開放、實用與兼顧本土特色的同時，才能走出具有臺灣特色的高等教育治理模式。

三、臺灣高等教育走向脈絡分析

臺灣高等教育目前主要是以公私立一般大學為主，包含少數的專科學校。臺

灣高等教育的發展演進和走向，各學者及專家的分類有些不同。因應不同的歷史情境脈絡，臺灣高等教育從國民政府來臺 1945 年開始接收日治時期原有的大專院校，並新設一些專科型大學，至後來因應社會發展所趨的快速開放，到近期的追求頂尖大學與發展多元特色，呈現出近代臺灣高等教育歷史雖不長，卻擁有不同時期的發展特色。其中研究者整理與修正楊瑩（2016）提出臺灣高教的七大階段後詳見表 1 之臺灣高等教育發展演進：

表 1 臺灣高等教育發展演進

年代	脈絡走向
1945~1954 發展停滯階段	高等教育機構數量少，主要接收日治時期原有的大專院校，新設立的大學多有政策性目的，如師範學校、工業專科學校等。此時期以公立學校為主。
1954~1973 快速成長階段	因應國家建設需要、社會經濟發展，設置包含在臺復校及大量專科學校，以工業類居多且多為五年制專科學校。此時期以公立學校為主，開始出現私立專科學校的申請設立。
1973~1985：限制控管階段	因專科學校增加過快，設備與師資不足的問題浮現，故政府暫緩設立私校申請，這段期間公立學校也僅增加七所。
1985~1994：解嚴開放階段	1985 年行政院有條件核准設立私校，且民眾對高教需求日益高漲，政府為平衡各縣市大學資源分佈，也開始著手協助設立公私立學校。許多私立學校在此時期應運而生。
1994~2005：多元競爭階段	1994 年《大學法》通過實施，明確規定大學有自治權，政府主導力下降。且 2002 年臺灣加入 WTO 之後，隨即面臨國外教育市場的競爭，教育部也因此制定一系列計畫因應，如退場機制、頂大計畫等。
2005~2017：邁向頂尖大學	2005 年《大學法》修正案通過，教育部一方面讓大學有更高的自治權，也建立了評鑑機制，加強大學運作效能，提升高教品質。包含「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」、「邁向頂尖大學計畫」與「高教深耕」計畫、前瞻計畫都在此時期展開，並區分出研究型大學與教學型大學。
2018~至今：發展大學多元特色，培育新世代優質人才	明定四大目標：「落實教學創新」、「提升高教公共性」、「發展學校特色」及「善盡社會責任」協助大學配合社會趨勢及產業需求進行教學方法之創新，引發學生學習熱情，提升自主學習能力，進而發展大學多元特色，培育新世代優質人才。

從上表整理可看出，我國在 1985 年開始因解嚴開放後，私立大專院校遽增，公私立學校開始出現數量的差異。在臺灣的現行政策下，公私立學校間存在最大差異在於政府補助的多寡以及自主財源的收入來源。以收入來源主要依靠學費的私立學校而言，學費的調整並不足以支撐學校的整體營運。加上私立學校仰賴市場機制的運作下，在臺灣普遍認為公立學校資源和學生素質較高的狀況下，並沒有大幅度調漲學費的空間，因此對於臺灣高等教育而言，若想要完全學習美國走向市場化的路線似乎是不太可行的。然而另一方面，面對政府的國家財政負擔、

資本家稅收課徵不易、公私立學校的資源排擠效應，要求臺灣的高等教育公共化又太過於理想。臺灣在目前政府為主的單一體制運作下，無論是要讓高等教育達到最大公平性或是完全的市場化都是困難的目標。因此，即使是 2023 年的今天，臺灣教育部以「發展大學多元特色，培育新世代優質人才」為願景主軸，提升大學能夠落實教學創新、提升高教公共性、發展學校特色及善盡社會責任四大目標，提升高教公共性的具體作法和意義仍待時間的考驗。我們若參考歐洲大學協會（EUA）在 2017 年將大學自主的項目歸類為四大面向，與臺灣現行狀況做一評估檢核，研究者整理如下：

表 2 歐洲大學自主評估面向與臺灣現行評估檢核

大學自主面向	向度內容	臺灣評估檢核
組織自主	校長產生的程序、校長的資格、解聘校長的程序、校長任期、理事機構（Governing Bodies）裡校外成員的參與與遴選、決定大學組織結構的能力、設立具法人地位機構的能力。	臺灣目前皆無法人化的國立高等院校機構、組織自主性仍受政府法令規範。
財務自主	公共資金的總類與期限（國家預算）、保留剩餘預算的能力、借貸的能力、建築物與設備的所有權、對本國學生訂學費的能力、對外國學生訂學費的能力。	臺灣的各級學校收費辦法仍須經主管機關審查核定，財務無法完全自主。
人員自主	決定聘用資深學術人員或資深行政人員程序的能力、決定資深學術人員或資深行政人員薪資的能力、決定解聘資深學術人員或資深行政人員程序的能力、決定晉升資深學術人員或資深行政人員程序的能力。	臺灣高等校院任用職員與教師仍受主管機關法令約束，無人員自主之權限。
學術自主	決定招收學生人數的能力、選擇學生的能力、設立新系所的能力、裁撤系所的能力、選擇教學語言的能力、選擇由外部控管學術品質的能力。	臺灣高等院校在此向度算是擁有較多的自主空間；但學生招收人數仍受主關機關約束。

資料來源：整理自 EUA 官方網站（2017）

若從上述 EUA 的大學自主評鑑項目對照臺灣高等教育來看，臺灣無論從組織、財務、人員與學術這四個面向上，都離大學自主的目標很遠。因為在臺灣大學治理有很大程度上受到政府的約束，資金與政策也受到政府施政目標的牽引。如果為了大學自治，在政府沒有真正退出的同時又引進市場機制，市場和所謂的社會究責很容易成為壓垮大學治理的問題，反而不利市場化帶來的大學治理上的權力與紅利。

另一方面，倘若政府決定擴大高教公共化，那政府當局必須想想，均優齊一的高等教育所追求的是什麼？如果我們是為了舒緩升大學競爭，齊一高等教育競爭力，那麼把高教公共化是沒有意義的。就像是我國推行了九年國教讓國中免試入學，開始出現高中聯考的競爭。12 年國教的出現推行高中免試入學，開始發生下一個階段也就是大學入學考試的競爭。當目前在高等教育免試入學廣開名額後，學生與家長開始比較公私立學校的學校資源。高等教育公共化，競爭開始會

往下一個階段發生在研究所。全面免費而且均優齊一的公共化高等教育，其實似乎是個假議題，因為這只是取決於資源分配和稅賦輕重的問題。

然而，更甚重要的是高等教育治理改革的未來走向是要如何引導我國國家競爭力與國際合作的提升，引領我國高等教育能和世界競合；而非在國內爭論公共化或市場化的路線。或許我們該理出一條屬於臺灣高等教育的路，創造機會和臺灣的優勢能力就是找到與眾不同的地方。把臺灣的高等教育從陷入紅海中的競爭輸贏，梳理出我們的獨特典範，走出屬於臺灣高等教育的最適合的路。

四、結語

總結不同體系大學治理上的差異及其背後的脈絡分析，也帶給臺灣高等教育走向的一些思考和啟示。

首先，高等教育的走向終究要根據國家的脈絡與政策因素，理出屬於適合當地的走向。一種看上去高效率的組織管理和運行模式，如果換到某個治理理念和法治環境不相容的國家，就容易產生無法在地化融入當地環境情境的問題。以英美日國家的市場化機制或歐洲社會福利國家的公共化機制，都有其背景與脈絡可依循。然而對於臺灣來說，我們的高等院校數量和師生比例、地理環境與高教背景脈絡都不同於其他國家時，沒有一種絕對且正確的模式。尊重我們在地的人文歷史脈絡，尊重本土性及環境，同時又能保持開放性和實用性，才能建設具有臺灣高等教育特色的大學治理模式。

其次，公立大學的興辦，本質上就是希望高等教育既能符合社會正義與公共化的目的，不足部分再由私立大學從市場機制彌補公立大學之不足。在臺灣，完全公共化或市場化的可行性都不高，如何有效整合公私立的有限資源，發揮不同學校的專長與特色，一同提升臺灣高等教育教學品質和學術研究成果才應當是努力的方向。

高等教育是學習知識、學術研究與引領國家政策導向，帶領國家整體發展的地方，而不僅是提供文憑、排名比序學術地位的地方。整體社會對高等教育的認知應該要朝這樣的方向邁進，讓臺灣的高等教育可以協助學生發展能力，讓臺灣的高等教育可以帶領國家在世界上競爭與合作，讓臺灣的高等教育可以有機會成就與眾不同的特色，走出屬於臺灣高等教育的獨特性。

參考文獻

- 林明鏘（2020）。大學自治與自治監督的平衡－以臺大校長遴選案論立法論

之重要性。東吳法律學報，31(4)。

- 湯堯、成群豪（2017）。大學教育。中華民國教育年報，211-254。
- 楊思偉（2005）。日本國立大學法人化政策之研究。教育研究集刊，51(2)。
- 楊瑩（2016）。近年來我國高等教育產學合作相關政策之推動。臺灣教育，702。
- EUA (2017). Open Access Survey Report 2016-2017. *Brussel, Belgium: European University Association*, pp. 71-75. Retrieved from <http://www.eua.be/>

