

一位前教育部長的省思

黃榮村

February 25, 2023; 台大

一、我在教育部期間（2002-2004）

1、我到教育部，正是四一〇教改與行政院教改會(1994)後快十年，其實該二者重點都在中小學。現在祇談高教。

2003前後的氛圍是想回歸傳統聯招，與課責大學變多的責任。真正的教育問題則在中小學（如九年一貫、建構數學），以及SARS來襲下的教育與考試措施，而不在高教。這些問題也不是教改十年產生的問題，是新的自己走出來的教育措施。現在離當年的教改更遠，如素養教育、學習歷程檔案、ChatGPT之類的問題。



2、這段期間，與以後的高教有關的是推動學術卓越計畫、研究型大學，與規劃五年五百億特別預算，以及辦理一般大學與通識教育評鑑，規劃設立高教評鑑中心 (HEEACT)。

3、離開教育部時說：「以前大部分在處理中小學問題，以後高教問題會逐漸浮現，請大家費心。」

因為已經出現如下的徵兆！



總統大選與教育攻防： 一種徵兆

總統大選時要求追究大學變多責任、停止九年一貫與建構數學、教科書恢復統編、回歸傳統聯招。

國際教育會議上，羨慕教育成為台灣大選主軸！

簡單談一下大學變多，是誰的責任？

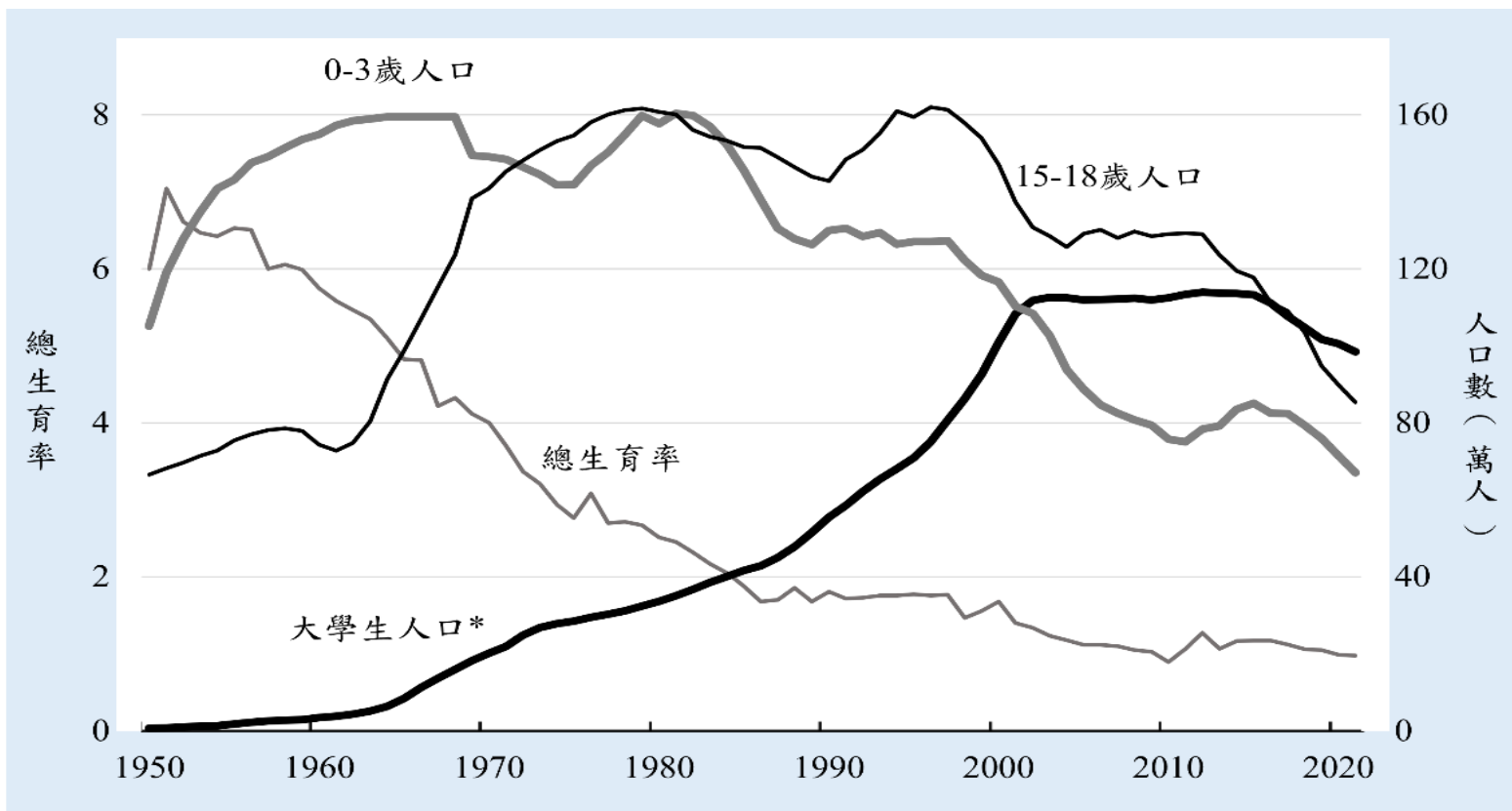


圖 生育轉型及大學生人口的變動趨勢

(*所有專科及大學部學生，不含研究生)

(製圖：江東亮教授)

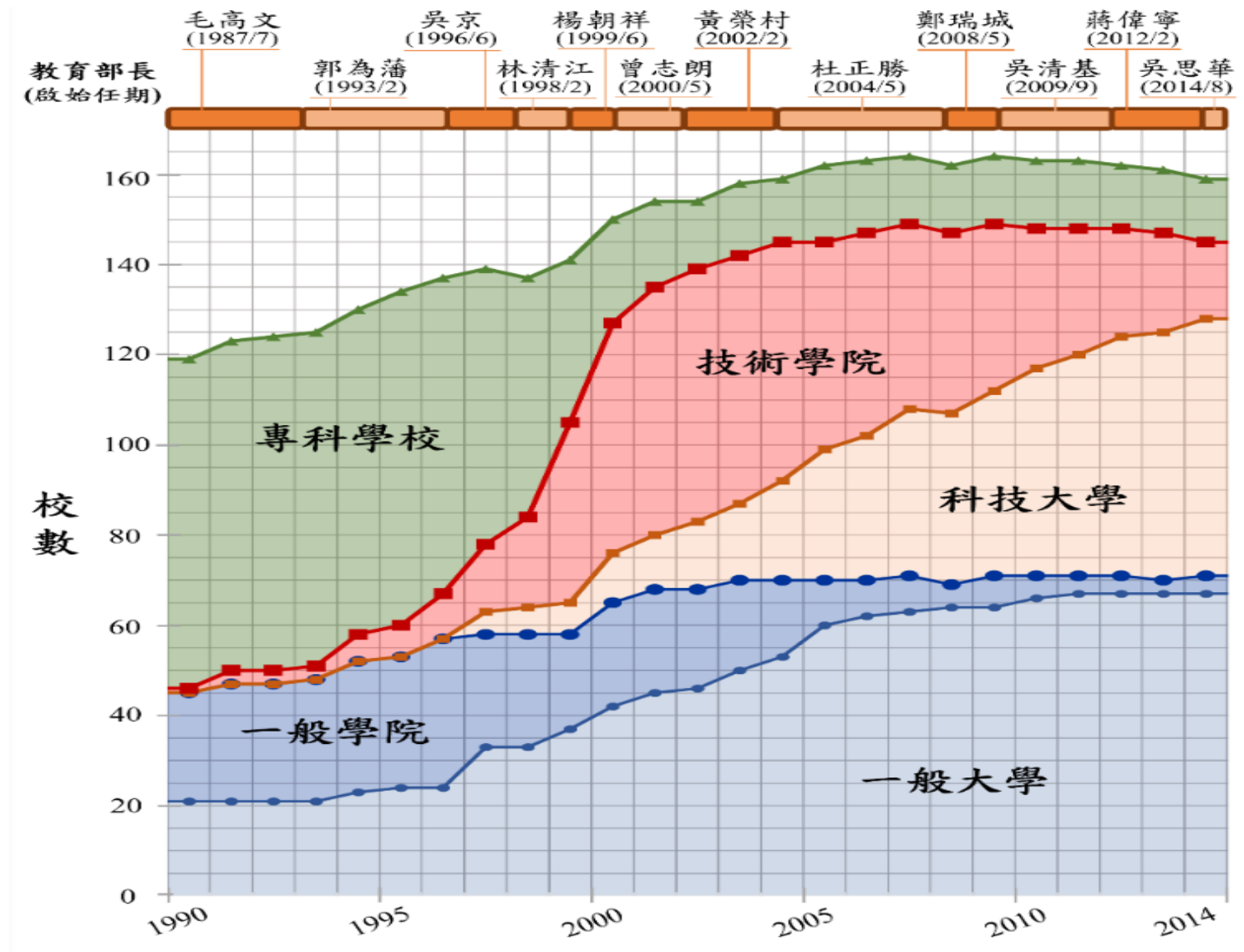


圖 大專校院校數變動趨勢圖(1990-2014)

(各類別學校累加數。資料來源：教育部統計處)

幾個說明

1. 台灣教育的分階段演進：公平/正義 → 鬆綁/現代化
→ 多元卓越 → 國際化，四一〇時(以及呼應的教改會)應是處於第二階段。那些教改主張與爭議，大部分已在時代進程中(自然或力推)完成或被擱置，已經與現代教育沒什麼關係了! Gone with the wind!

2. 台北工專1994年升格改制，1996年開始政策性讓專科升格，採緩慢升格改制，所以也沒出什麼問題。教改會總諮議報告書則在1996年底才完成，之後送行政院。

3. 出生人口在民國87年開始看到較明顯下降，大學則在民國88年開始大量增加，從私立專科變成學院，增加快40所，民國89年第一次政權輪替後又多10來所。

4. 若慢慢升格幾間再做滾動修正，就很快會發現漸趨明顯的少子女化問題。在短短一年之內，升格那麼多學校是不符行政常規的作法，可能是急著要兌現大選前後所做的承諾，而產生爆發性的申辦案與壓縮的審議流程。

5. 究責不易，且常非教育理由，各打50大板後，還是快速因應重建為要。就像921與汶川大震後的校舍重建。



二、之後浮現的幾個

重大高教議題



台灣的大學主要問題出在資源不足，而非能力不足，我們不應太花時間在防範大學做錯事，而應該籌措更多資源讓大學多多發揮。

或者，在政府財力有限時，可站在國家高度，將大學視為提升國家競爭力之基礎設施，促成產業捐助與經營、鬆綁公法人的校地校舍自主處分權、學費彈性化等措施。再不行，只能研提國家級的專案促進計畫(包括特別預算)。



台灣的產業總體規模遠遠超過大學，假若產業能進入大學，可協助解套：(1) 若有暫行條例，替少子女化下校地與校舍之處理解套，讓產業界得以進入轉手經營其企業之人才培育與員工訓練。(2) 捐設大學關鍵實驗室、產學合作與到產業界動手做等。(3) 教育政策與教育內容，應有產業界聲音，一齊與教育部及大學共同研議。

但是，台灣不像韓國，很難做好這件事。以國家專案因應比較能應急。

台灣的因應方式

1999-2006年間開始推動學術卓越計畫、研究型大學、五年五百億邁向世界一流大學、教學卓越計畫，以及後來的典範科大、高教深耕計畫(2019年替代已實施兩期的五年五百億計畫)，更形急速國際化，但已比世界高教所標舉的國際化潮流，拖延至少達五年之久（與歐美澳日韓相比）。

2004年繼技職校院之後，開始全面高教QA，實施一般大學校務評鑑、2006年開始系所評鑑。2016年建立全面的校務研究(IR)與資料庫建置



台灣是學術促進計畫先行，繼之以教卓，接著一般大學全面實施 QA (校務與系所評鑑)，再做 IR。

這是一個 研究 → 教學 → 教育
→ 大學全面治理的走向。

這是典型的台灣對外在壓力 (國際高教) → 內在壓力 (學生為大學主體、高教少子女化逼近) → 回歸教育本質 → 大學本位治理 之因應模式。



校務研究與TAIR的成立

在高教司支持下，出席美國校務研究協會(AIR, Association for Institutional Research) 50 周年的AIR 2015年會，接著推動IR 實驗計畫，促成於2016年成立台灣校務研究專業協會(TAIR或稱Taiwan-AIR)。Taiwan-AIR在2018年，已成為美國AIR的國際聯盟組織。

QA與IR結合，已是國際與台灣的通用模式。IR是以證據為基的決策支援系統，常用於招生策略與學習績效評估。

啟動追求一流大學目標之後，不同高教經驗與背景下之不同重點：

行政院版十二項教改行動方案：學術卓越計畫

教育部第一期一流大學計畫（以整體大學治理與人才培育為主軸）：七所研究型大學；一流大學計畫的 University-wide, block funding。

第二期頂尖大學計畫：主張以研究中心為核心（傳統上大學以院系所為主軸）

MOE (總體均衡觀點)：為平衡向研究過度傾斜，提出教卓計畫



台大在第一期五年五百億計畫(特別預算)每年31億，成大每年17億，還發了一個出名的「含淚接受」聲明，因為教育部要求列名五年五百億的先決條件，是需在校務會議通過學校同意轉型為公法人，成大在校務會議罵完後通過，才會出現這種含淚接受的名言出來。事後發現其他所學校也被要求，但沒人當真。

公法人這件事終究沒辦法做到，因為國家不讓國立大學對校地擁有處分權，這種公法人只是換個名稱而已，籌不到教職員退撫所需的錢，與彈性薪資及額外的研究經費。

清華與交大則私下認為兩校合起來分配到的與成大一校差不多，不能令人滿意。

教育部立場，除了學術外，則要兼顧大學的教育與教學品質，所以除了五年五百億計畫外，後來在高教司陳德華司長的擬議與杜正勝部長核定(原為15億一年)，以及阿扁的加碼下，另追加教學卓越計畫一年五十億(包括一般大學與技職，由公務預算支付)。大學不是國民教育，這種兵分二路的概念清楚可行，可以不必混成一鍋煮。



令人驚訝的是，在這種不利與困難的總體條件下，台灣的大學竟能在ARWU, Times Higher Education, 與QS等世界大學排名系統上，表現尚稱良好。

公平來講，這是大學人不計較血汗大學又努力下，所獲的成果。但還要透支多久？

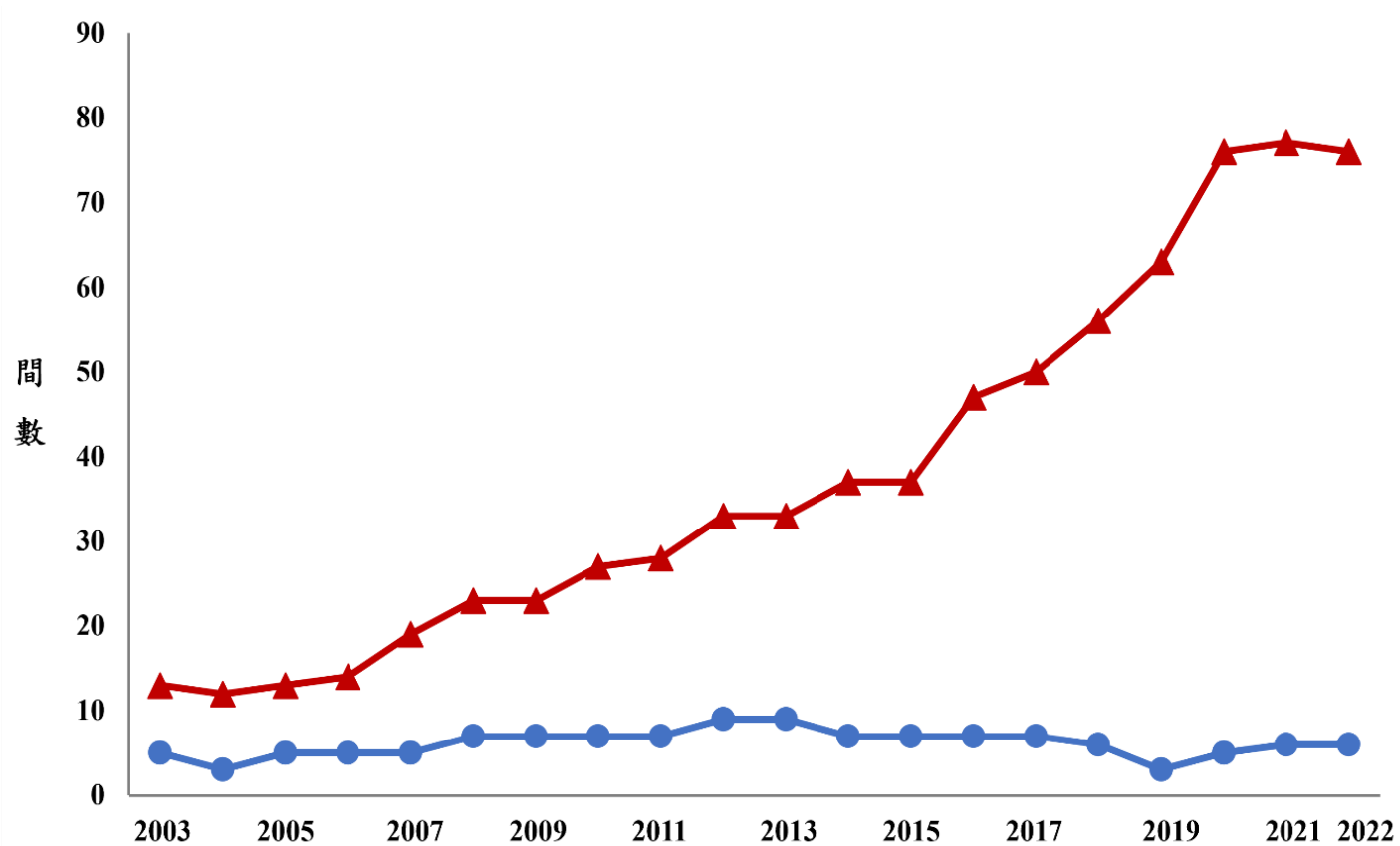


圖 ARWU世界500大排名間數兩岸比較表

(上下線段分別代表中國與台灣) (製圖：徐媛曼教授)



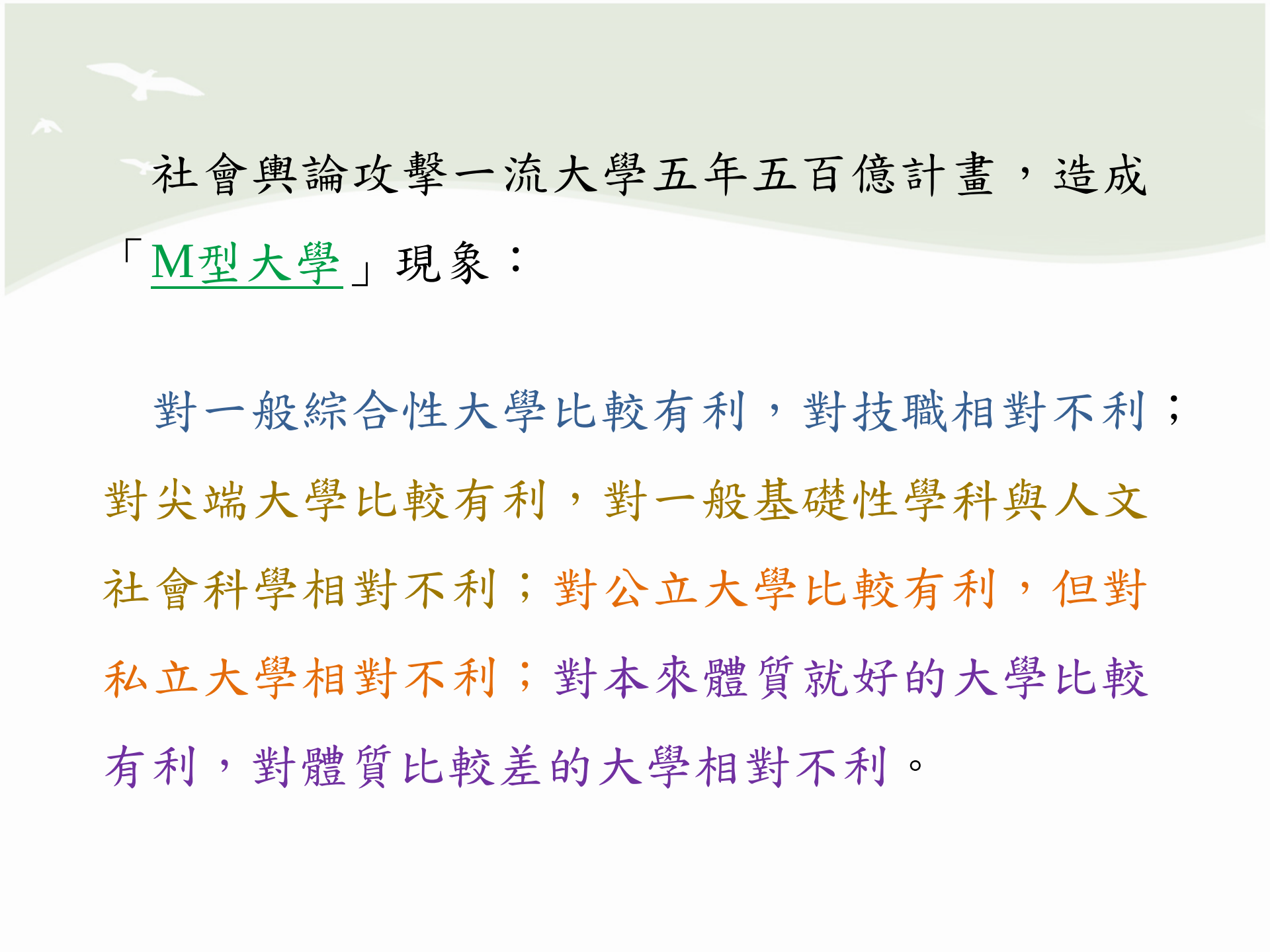
過去二十多年台灣教育容量大幅擴增，但總體各級公私教育經費(不含補習之類的民間家庭支出)，並未成比例增加，基本上還是4.6-5.0% GDP左右。

每生平均培育成本不及歐美與東亞國家的一半，教育部經管的全國高教補助經費年約千億，尚不及北京大學一間的年度決算，遑論大陸清華。雪上加霜的是，台灣少子女化問題越來越嚴重，不少私立大學校院面對了嚴重的轉型與退場問題。



五年五百億之類也只是勉強維持一個國際小局面，沒想到還在社會上被斤斤計較，要求不能出現M型大學、不能只照顧幾間雖然很優秀的大學。

面對這些在競爭時代還要求走狹義公平正義觀點，來規範應該展翅高飛的特色大學，政府又難以強力因應。



社會輿論攻擊一流大學五年五百億計畫，造成「M型大學」現象：

對一般綜合性大學比較有利，對技職相對不利；
對尖端大學比較有利，對一般基礎性學科與人文
社會科學相對不利；對公立大學比較有利，但對
私立大學相對不利；對本來體質就好的大學比較
有利，對體質比較差的大學相對不利。



與底下的困境相似：

台灣是資本主義社會，在教育與醫療上仍保有左派理想，但迄無左派措施。



我們和世界其他大學的差距已經在拉大，若砍掉原先支援計畫，差距會更加速拉大。

台灣內部所謂的M型大學問題，要用另外一些聰明的方案來處理。11年兩期一流大學/頂尖大學計畫後，改立高教深耕計畫。



應該學習1970年代推動國家重大基礎設施與科技產業的台灣經驗，將大學視為重大基礎設施之一環。

如行政院、中研院與大學、教育部、國科會、經濟部之分工整合，曾透過平台有效運作，現在則日趨沒落。為提升國家總體學術及國家競爭力，過去科技與教育小組定期聚會的制度應再恢復，讓中研院院長、一流大學校長(兩位)、行政院副院長、政務委員、教育部長、國科會主委、與經濟部長，得以在此平台上討論並促成未來重要方案，協助解決當前迫切問題。



三、MOE與大學

合作及互動



政府與大學：合作多於規範

政府：To do good or to do no harm

Make no law

大學：過苦日子的精神

認同校園、學術、國家、與人才培育

制度性合作

應該在全國大學校長會議中發動，由國家舉辦全國高教發展會議，制定高教藍圖，規劃高教發展的大戰略與高教路徑圖(master plan and road map)，讓一流大學有更大彈性，讓產業界多介入人才培育政策，以便在分工整合之下，推向更高的高度。

至於少子女化與大學容量過多導致的問題與因應，屬另一類困難，應另處理，不必混入。這是兩套機制。

互動性合作

2003年8月行政院要將國立大學閒置的教師宿舍用地收歸國有財產局，教育部陪同大學校長到行政院說明應有更好作法。

台大當天下午召開記者會，十來個白髮蒼蒼的退休老教授坐成一排(舊制的退休後還可續住)，話不必多講，整個案子就落幕了。Creative! 這是當時的台大。



國立大學校長每年都要去一次立法院教育文化與預算委員會聯合會，審每個學校的預算，這是一個有冤報冤有仇報仇的場合。

委員不爽幾位校長，就叫南部大學的校長全上台去，要我給這七、八位校長排個名次。我跟委員說大學校長是不能這樣排名的。

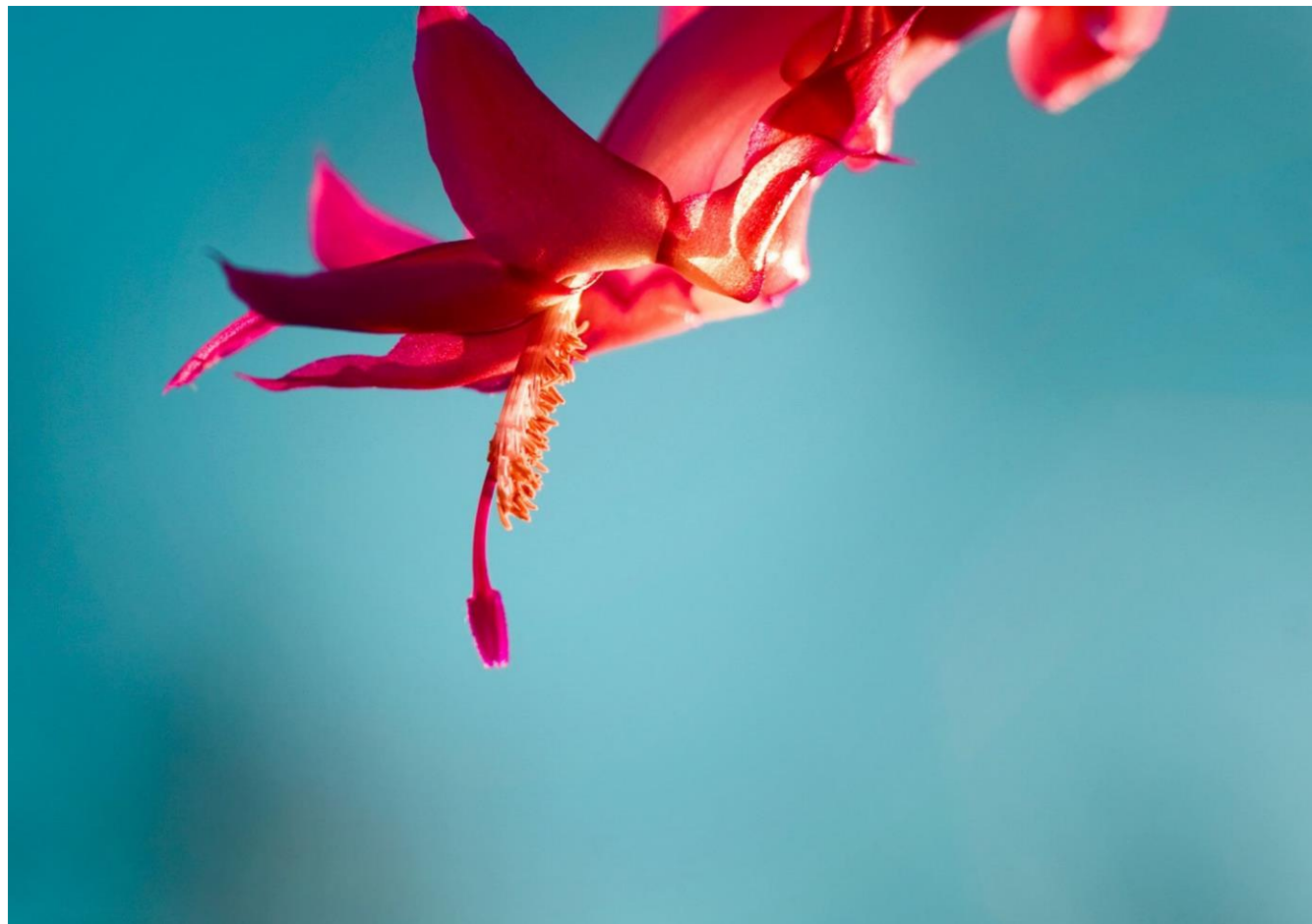


有時這些委員會對在場五十幾位國立大學校長說，你們贊成恢復傳統聯招的請舉手，我也是出來，請求委員不能當場強迫大學校長，在未經充分討論下表態。

立法院的聯席會坐滿了記者，立法委員也會斟酌道理，大體上會有分寸，但若不先出手阻擋，那可是會釀成悲劇鬧劇的。

應該合作經營出
繁花似錦的
時代與大學

但是時代與大學
都在變化



台大政治地景(1949-1987)

年代	事件	校長	教務長
1949	四六事件與戒嚴	傅斯年	錢思亮
1950年代 以及前後	(校園)白色恐怖事件	傅斯年 沈剛伯(代理) 錢思亮(1951-1970)	錢思亮 劉崇鋉(1951-1955) 張儀尊(1955-1962) 顧元亮(1962-1967)
1972-1974	民族主義論戰與 台大哲學系事件	閻振興	魏火曜
1977-1987	黨外運動	閻振興 孫震(1984-1993)	魏火曜(1972-1979) 韓忠謨 姚淇清 羅銅壁(1984-1990)
1986	自由之愛	孫震	羅銅壁
1987	台大教授聯誼會、解嚴	孫震	羅銅壁

台大政治地景(1990-1997)

年代	事件	校長	教務長
1990	三月學運、知識界反軍人組閣	孫震	羅銅壁
1991	反刑法一百條 軍警入侵校園聽證會 聲援孫校長要求郝院長道歉	孫震	郭光雄
1993	台大哲學系事件20週年討論會	郭光雄(代理)	郭光雄
1993-1995	台大哲學系事件調查	陳維昭	郭德勝
1995-1997	台大四六事件調查	陳維昭	郭德勝 李嗣涔

台大政治地景(2002-2022)

(比較用)

年代	事件	校長	教務長
2002	七間研究型大學計畫	陳維昭	陳泰然
2005	邁向世界一流大學計畫 教學卓越計畫 校務與系所評鑑	李嗣涔(2005-2013)	陳泰然 蔣丙煌
2014	太陽花學運	楊泮池(2013-2017)	莊榮輝
2018	台大校長遴選管案	郭大維(代理)	郭鴻基 廖婉君
2022	林智堅碩士論文與學位撤銷事件	管中閔(2019-2023)	丁詩同



我們1997年以前參與這些事情，是一種
為維繫台大傳統與學風應所該表達的姿態。

這種姿態這種立場，是台大不可或缺的
元素，也是促成台灣社會持續進步的重要
驅動力量。



台大是當年黨外運動最大聲援平台，與
國民兩黨領導人才的最大培育校園。

很難想像英國政府與牛津劍橋翻臉，日
本政府斥責東京京都大學。同樣，台灣的
政府也無正當性與台大翻臉。



以前行政院郝院長為了台大自由派師生反刑法一百條，公開責罵孫校長，還有其他平反事件時，獨派
可以替統派平反(這是李永熾教授在參與四六事件調查報告時所說的話)，保守派與自由派可以合作
對抗極權無禮的政府頭頭。

除此之外，台大還當為社會公義的堡壘與宣揚理念的思想燈塔，聲援各項民主法治與社會正義之事，若
自己有事卻讓別人來聲援，那真是情何以堪。

時代的變化

A. 身處威權且有強勢意識形態的時代與社會時，
指標大學應有且曾有過之作為

(1) 當為公平正義的最後堡壘與新觀念的燈塔。如台大發生與平反四六事件及哲學系事件、師生積極參與台灣民主政治轉型的關鍵進程。

(2) 建立大學傳統學風，合作履現核心精神。如有外界勢力介入時，校內自由派與保守派合作對抗，揭櫫大學自主自治的核心精神。

B. 當轉型為民主法治時代後，理應回歸大學基本面 (back to basics)，以學術研發與各行各業人才培育為依歸，成為國家競爭力的火車頭。

C. A與B若有適當過渡，且不忘初心，以大學傳統為念，則A之精神層面(如公平正義理念與傳統學風，這是屬於感性層面)，與B之效率層面(這是理性可計算層面)，應可相融，不致產生斷裂。但這絕非理所當然，如台大所發生的「卡管事件」，就可看出在B時代要做出A時代的高標行為，是一件多難的事！

D. 再就小歷史，看過去20來年的變化。

- (1) 以前高教大筆預算卡在立院時，教育部可以會同台清交成、政大、陽明等校校長，到立院拜會相關人士要求解凍。
- (2) 以前遇有特定重要高教主張或緊急狀況(如SARS)之處理，常由台大校長領頭聯署發聲，爭取社會支持或政策調整。
- (3) 以前在全國大學校長會議開議時，群賢畢至，研議未來高教發展藍圖與路徑圖，政府部門賣力配合演出，研提國家型計劃，匯聚成流。

現在因時代環境變遷，領導風格強調內部治理與跨校競逐資源，較無一起為高教的common cause而努力的精神與企圖心。