

# 高教評鑑中心董事長黃榮村： 設立暫行的特別條例 協助高教解除危機看向未來



108年臺灣高教經歷了許多變革，其中最引人擔心與注目的，當屬兩所私立科技大學分別自行宣布退場及被勒令退場，少子女化的高教海嘯預估將於117年達到頂點，未來政府將如何預防高教海嘯的衝擊與提升我國的高等教育品質，勢必是高教發展的重要目標。本期評鑑雙月刊特別專訪曾任教育部長的高教評鑑中心董事長黃榮村教授來分享他的見解。

■ 文／池俊吉·郭玟杏·杜奕廷  
■ 圖／陳秉宏

Q：您覺得臺灣高等教育目前的任務有哪些？

A：高等教育任務可分為三大部分，第一，是教育與教學品質的提升、第二，是學術卓越的追求、第三，是公平正義的實現。這三者都與人才培育的素質息息相關。教育品質與學術卓越是大學的「積極」任務，能做到越高越好。

公平正義則是大學不能違背的「消極」任務，「消極」在這裡的意思是保障標準、最低底線之意，並非表示不作為。但實現公平正義不能無限上綱，必須要弄清楚方法跟目的。所以要定義大學的公平正義，必須先思考大學要發揮的真正功能跟主要目的（也就是教育與學術），然後在人才培育素質與社會正義之間找到平衡點。例如過去的聯考與現在的聯招，在共同的基礎上選材，主要是考量公平；但有些因素必須另作考量，如

弱勢族群與弱勢學生的就學，不只處理方式不能帶有歧視色彩，也必須另有基於正義考量下的培育，這是最低標準。但除此之外，公平正義要發揮到多大程度？基本上，大學所做的考量不能跟中小學的國民教育採同一標準，如果用國民教育的標準，毫無變通的要求大學配合各項狹義上的公平正義，則大學的主要與積極性功能就會被大幅削減弱化，就國家競爭力與國際比較而言，並不是一件好事。

## 政府應通過高教特別條例 解決現行法令限制

Q：臺灣的大學現在面臨許多問題，您覺得政府最需要優先處理的是什麼？

A：現在第一個要面對的應該就是私校危機處

理，目前臺灣141所高教學校中，私校就占了六成以上，不事先規劃處理的話，未來一定會出現許多問題。雖然預先進行危機處理不一定能完全防治，但至少不會沉淪；假如不處理，高教一定更慘！教育部可以考慮的方式很多，如退場、轉型、私私併或公私併，或者成立私校經營的實驗計畫，在放寬或排除既有限制下，勉力一搏。無論採用何種方式，都一定要有暫行條例或特別條例來配合，但目前配套的法律措施尚未完備，所以臺灣高教現在要做危機處理非常困難。

臺灣私校大部分由宗教、集資、家族、企業或財團依法「捐資興學」，若要解決困難或危險私校的問題，依照私校法規定，政府主管單位可以在若干條件下直接接收，或作解散清算之處理，但實際上，許多私校即使出事或已經出現危機，也不願意交由政府來處理。因為不少學校的董事會可能採行的是「投資辦學」模式，所以縱使面臨退場與轉型壓力，也希望能拿到一些有利的條件，包括校地校舍處理後或轉型後的適度補償在內，但實際上依現行法律是不行的，因為董事會席次不能買賣、校地也不能買賣。

臺灣過去一直是立法從嚴，執法從寬的地方，我們的私校法過去長期以來都是社會主義式立法，所以一直是「捐資興學」，基本體質從來沒變，但假如說每間真的都辦成捐資興學的樣態，大概不是事實，因為有些私校董事會可能把它弄成投資辦學，難以防止弊端的產生。

這種「捐資興學」與「投資辦學」之間的矛盾，在過去承平時代大家相安無事，但現在問題出現後開始要善後時，才發現這些問題不解決的話，什麼都動彈不得。

我認為政府必須拿出讓私校轉型退場的有效但

又不違法的政策，或者利用各種合併方式找出路，也要在捐資興學與投資辦學兩種對立概念中取得均衡，所以需要有一個能夠解決上述困境的暫行條例來處理。

過去政府在接收營運出問題的銀行時，也會成立金融重建基金（RTC）專門來處理壞帳，高教退場與轉型若碰到這類問題，是否可成立高教RTC？這些危機因應做法，都需要暫行條例來配合，也需要有落日條款，例如五年或者十年內要處理完成。

教育部其實已擬訂協助高教退場的特別條例（「私立大專校院轉型及退場條例草案」），經行政院通過後送到立法院，但已兩年多沒動靜。臺灣有個很大的問題是防災不力而救災內行，災害沒有真正大規模發生時，根本沒人在意，但等到未來高教大海嘯衝上岸來，就是哀鴻遍野了。

過去我曾經負責過九二一災後重建與桃芝風災救災，深知要修正暫行條例與通過防救災特別預算相當困難，即使現在已有幾所學校已經出現警訊，但其實多數人都不會太過在意，因為目前看起來還沒有大災害實際發生！臺灣社會以救災為重，其實不太重視防災，要如何在救災與防災中間找到適當的平衡點來兼顧需求，教育部最有立場說話。

對於面臨退場的學校，現在大眾普遍認為的「災民」分為以下幾種。第一個是學生，第二個是老師與職員，第三個是董事會。

社會上大多認為學生是真正的「災民」，但我認為這觀念是錯的，因為學生可以轉到其他更好的學校就讀，反而可能會受惠；其他學校收到轉校生的人數後，照規範必須選聘更多老師以滿足生師比，就可以從這些瀕臨倒閉學校的老師中聘

請好老師，未被聘任者能獲得優退或資遣，老師的損失應可適當控制。

這樣看起來董事會反而比較像「災民」，因為他們最後什麼都沒有！但在社會普遍的觀念中，董事會很難獲得同情，所以在沒有對他們有利的暫行條例或教育RTC下，董事會寧可繼續撐著也不願意接受改變，最後情況只會越來越糟，導致高教問題更加嚴重。

總體而言，高教的困境與解決方向的大形勢已經很清楚，缺的就是可以排除既有法令限制，又能展開強力有效政策的法律基礎，也就是暫行條例的制定，但暫行條例要能通過，必須要有實際緊急狀況與社會共識，依此看來，宜先召開以解決私校與技職問題為目的之全國高教會議，以及以人才培育及學術卓越為主的全國高教發展藍圖會議，之後再透過全盤性的理解與共識，以大破大立之態度排除既有法令限制，修訂出暫行條例並提送行政院轉立法院審議，才是正確的方式。雖然可能需要再多一年時間才能弄出一個眉目，但總比目前的狀況好很多。

### 合理分配預算 補貼弱勢學生

Q：針對臺灣未來高教發展藍圖您有什麼想法？

A：雖然說學校有公私之分教育無公私之別，但數十年來，政府的教育資源大部分都是挹注在公立學校中，給私校的其實很少。辦得好的私校，就拿多一點，辦學差的就少很多。有人說可以從校友與外界捐款來補足，但不管公立或私立大學，捐款都非常有限，只集中在少數歷史悠久的大學，臺灣社會對大學的大筆或持續捐款其實很少，臺灣私校沒有像美國私校的傳統，除了高學雜費外，還有源源不絕的企業與校

友捐款。

若要求政府多補貼私校，又牽扯到稅收問題，因為政府要補貼一定要有稅收，但臺灣的稅收在所有已開發國家中幾乎最低，稅收占GDP的比例不到13%。所以政府沒有充足的經費去補貼私校這一塊，但臺灣念私校的人高達60至70%，大部分都是出自家庭社經地位比較弱勢的學生，所以才會出現公平正義問題。這問題要怎麼解決？政府應該多補貼就讀私校的「弱勢學生」，而不是補助學校，政府同時要調整補貼方式，以便騰出經費空間來支持弱勢學生。現在公立學校學費只有私校的一半，學生又多屬中上家庭，所以可先從公立學校的學費調整上著手，國立大學中的弱勢學生則應給予比較充分的獎助學金。另一方面，也可以考慮讓國立大學真正的法人化，所謂真正的法人化，指的是國立學校可以視情況依法處分土地或資產，也可與產業做更緊密合作或自行經營，但所得利益全部用在學校發展的公共目的上，不能用於私人，如果犯法則有等同公務人員的嚴格懲戒處分，應可不用太過擔心會出現貪汙與其他流弊。

學校有了這筆錢可以做更多事，不用等政府給預算才能做，問題是要有暫行條例來支撐，不然就是違法。過去臺灣高教的發展，很多部分一直被法律框架住，以至於問題始終無法解決。施政者說不定想要大開大闢，但又擔心會違反一些基本原則；若依法行政只好遵守那些基本原則，又想不出破解的合法策略，這樣來來去去，導致臺灣高教一直停滯不前。

### 留才、攬才、育才必須給予更多的誘因

另外，教育制度的規劃跟誘因的提供也很重要，例如高教發展藍圖應該要特別注意幾個面

向，第一個是留才、攬才、育才，現在博士班經營困難，許多研究所正面臨招生問題。可能是因為年輕學生對未來職涯的預期不佳，就不願意繼續往上讀。雖然現在有彈薪、有玉山計畫，但是比例很少，誘因不算很高，而且有一些條件太苛刻了，通過率相當低，讓優秀人才與學校紛紛打退堂鼓，這不是一個好的徵兆。

未來給優秀人才的薪資或獎勵，不必只限制給一個人，可以考慮特案給整個優秀團隊。但這又牽連到員額分配問題，只聘一個教授就是只占一個缺，假如團隊有五個人加起來就要六個缺，臺灣現在對員額的管控很嚴格，除非另外弄一些專案缺，但是保障性又不強，所以對攬才、留才、育才都有影響。這個是推力與拉力的效應，拉力是玉山計畫這種人才招攬計畫，推力就是對未來的預期不佳與可能帶來的負面效應。推跟拉的力量要怎麼樣去求取均衡是很困難的一件事，政府應該要將這個問題放在高階來思考，也要正視年改對高教帶來的負面影響，而不是被各方意見左右而找不出方向。

### 妥善分配資源 發揮最大效益

Q：您對於政府近年推動的高教深耕計畫有什麼樣的看法？

A：教育部這幾年來推動的高教深耕計畫，其實是把過去的一流大學執行兩期共11年的五年五百億計畫、教學卓越、典範科大、技職再造等計畫的錢，都整合到高教深耕大計畫項下，給的總經費其實差不多，大約都是年度高教總支出的6.4%，但有著不同的思維，例如把原先12所國際一流大學的經費再集中到臺成清交4所大學，並增加研究中心的獎勵間數。集中資源是很好的想法，但給這4所大學的經費應該要比原來12間時

給的多，至少乘以2才有效果，但現在情況是4所學校有些拿到的不僅沒有變多，反而變少，即使拿到幾個研究中心，算起來其實也沒比較多，臺灣一流的大學如果想打國際盃，應該要讓它們拿到足夠的錢。

高教深耕計畫與以前各項計畫的不同點之一，是有考慮到每個學校，也有學生數的概念，比較能夠履現高教總體的公平正義觀點，其缺點則是造成經費分散。另外，教育部的目標是要促進整個大學的發展，應該重視的是大學總體的發展規劃與支助（university-wide），因此不宜花太多精神與預算在審議成立研究中心上，應該要多花心思在提升整個大學水準與素質之上，或是多分給要打國際盃的大學，由其內部自行設定審議程序來成立研究中心，這樣學校本身也比較能夠站在全校發展的觀點來推動學術卓越。計畫中的其他預算，可再以整校方式分給其他優秀大學或技職校院，這樣才能發揮最大的效用。

誠如前述，教育部持續透過獎補助計畫協助大學推動社會責任（university social responsibility, USR）、進行校務研究（institutional research, IR）、重視高教的公共性、發展學校特色，及教學創新等作法，來達成教學品質提升與公平正義的目的，但仍難以取代過去已建立完成的教學卓越與通識教育的功能。政府應該更努力推動這方面事務，成為未來大家要努力的目標。

總之，高教的發展有兩個積極方向，一個是學術研究、一個是教育卓越，要達成這兩個目標，一定要靠政府推動的各項計畫來做大方向引導（而非細節審議），並將過去的各项不當限制加以鬆綁。這些主張雖然看似簡單，但執行不易！尤其，現在教育部為了避免學校濫用補助，又在



民意機關壓力之下，不斷訪視並嚴格管理，甚至連名門正派學校也不例外，讓學校很難好好發揮，也無法有任何改進。

### 高教評鑑中心仍須扮演國家高等教育品質的守門員

Q：請問您認為未來在高等教育中，評鑑能夠扮演什麼樣的角色？

A：整體而言，目前臺灣高教的發展與高教發展良好的國家，可說是系統一致，因此評鑑與認可在臺灣高教中扮演的角色已經很清楚，第一個是校務評鑑，依據大學法第五條一定要做，但是現在大學校務評鑑有一個較為難之處，就是評鑑結果不得與經費分配和學生的招生名額核定連結，以前評鑑結果是可以作為教育部增減學校招生名額跟經費的依據，現在則在立法修訂的要求下，變成要與評鑑結果脫勾。但是教育部在脫勾的大原則下，仍然可以把校務評鑑的結果作為名額增減與經費核定的參考因素之一，但依法不能當成唯一指標。要能如此妥善利用校務評鑑的結果，大學法上規定要執行校務評鑑，才有意義跟效用。

第二個則是系所評鑑，在已發展出資歷架構（Qualifications Framework, QF）的國家，對跨國高等教育的學歷如何認定以及是否能被認可相當重視，這牽涉到未來留學生回國或國際學生在其國內是否具備有考專業證照與進入公務體系的資格。學歷要被承認，其就讀系所有沒有通過評鑑就是一個基本判準，所以這是非常重要的程序。

教育部雖然在106年1月宣布不再要求大學校院一定要做系所評鑑，但鑒於系所評鑑對各校發展的需求性，截至目前為止，大多數的大學校院選

擇持續辦理系所評鑑，無論是採取自辦或委辦的方式，其比率應已超過80-85%，除了身陷危機中的學校外，大體上都繼續做系所評鑑，教育部也給予定額補助。

另外就是校務研究（IR）的發展，臺灣從2016年開始已推行IR四年多，現在已是美國校務研究學會的聯盟協會，對大學的內部管理（university governance）與制定以資料為基的決策（evidence-based decision），相當有幫助。校務評鑑跟系所評鑑則是基本的外部品質保證（quality assurance, QA）工作，也都牽涉到國際認可，國際認可對於內部管理及內部精進各方面都有幫助，所以IR與QA以及QF對大學而言，可說是相輔相成的工作。我們這次沒談到國際排名，它與前述三者也是互相關聯的，若要全面了解這20來年臺灣高教的發展，是不可能漏掉這四件事的。

未來教育部、社會大眾、學生及家長要怎麼利用評鑑結果很重要，高教評鑑現在雖然沒有在法令與政策上，像過去一樣做很多強制性的要求，但未來高等教育品質保證這一塊能夠扮演什麼樣的角色，必須要去多思考與討論，因為現在世界評鑑與認可的先進國家，如英、美、澳等國，為因應高教環境的轉變，都已經轉由政府在主導外部評鑑與認可，並將評鑑結果與行政獎懲做連結，學校經費、招生資格與名額都會被影響。臺灣現今面對高教的困境與未來發展，勢必要做出更好的利用與連結。高教評鑑中心應繼續扮演好高教品質的守門員與協助者，協助持續強化我國高等教育品質的透明度與客觀性，讓社會關心人士及高等教育互動關係人，能更便利的接近與使用這些資料，以協助未來整個高教領域的正向發展。📍