

研究論文

魔鬼眼中的『追求卓越』遊戲—— 從『退場機制』看我國高教發展的變調

張國聖

張國聖，台灣高等教育產業工會理事、開南大學公共事務管理學系副教授

收稿日期：2012年05月01日；採用日期：2012年06月15日



摘要

本文藉檢討我國於民國 87 年以來，因推行《教育改革行動方案》而展開各項「追求高等教育卓越發展」的方案，在標舉「大學自治」的口號下，各種以「追求卓越」為名的措施紛紛出籠，儼然成為我國高教體系中難以撼動的「主流價值」。在這樣的脈絡下，如何順應既有的「高教遊戲規則」來追求、鞏固並進而強化自身的利益，至少已成為現今「高教體系」中的各方參與者（諸如大學經營者、私校辦學資本家、教育官僚成員）與利害關係人（教師、學生、家長等）所採取因應行為的共同發展取向及特徵。

在探索以「追求卓越」來構築我國既存「高教遊戲規則」的脈絡下，本文以「不正的辦學經營者」之角度，藉剖析我國高等教育法制的相關規範，特別是針對教師工作權的影響面，從「退場機制」的操作觀點，嘗試揭露我國高教體系中刻正運行的「一場魔鬼眼中的『追求卓越』遊戲」。

關鍵字：大學法、教師法、評鑑、追求卓越、退場機制



壹、前言

卑鄙是卑鄙者的通行證，高尚是高尚者的墓誌銘，

看吧，在那鍍金的天空中，飄滿了死者彎曲的倒影。

——引自詩人北島之《回答》

教育部依據行政院於民國 87 年 5 月 29 日台 87 教字第 26698 號函核定之《教育改革行動方案》，推出攸關我國教育發展的十二項方案，其中第五項「追求高等教育卓越發展」開啟了大學法制規範中的相關變革，在標舉「大學自治」的口號下，各種以追求卓越為名的措施紛紛出籠。但在另一方面，當年為了疏解升學壓力所採行的廣開大學政策，以及為了引進競爭性資源的分配機制而採行的大學鬆綁政策，使得台灣不僅早已達成「一縣市一大學」¹之目標，事實上，就普通民眾的生活經驗而言，現今多達 163²所的大專校院早已成為行走台灣各地最容易被感知的共同風景線。同時，近年來台灣地區的高等教育入學率不僅迭創新高，人人有大學可讀已成為青年學子的生活現實，隨之而衍生的學位與學歷貶值、高學歷高失業率的普遍現象，從而為我國的高等教育發展帶來許多威脅。在這樣的背景下，不斷地繼續「追求高等教育卓越發展」，又成為左右我國大專校院能否「生存發展」的內在驅動邏輯。

然而，正當風起雲湧的追求卓越之風在高教體系興起之際，伴隨著大學的快速擴張，少子化對大學招生與經營策略的威脅也就迅即撲面而來。於是乎，在高教體系快速「產業化」的過程中，如何在「高

¹ 「一縣市一大學」是 2003 年 8 月，因「宜蘭技術學院」與「台東師範學院」同時改制為「國立宜蘭大學」與「國立台東大學」，使得東部地區的宜蘭、花蓮及台東三縣得以各擁有一所國立學，而成為當時陳水扁政府用以標舉教育資源均衡發展的標誌。

² 依據教育部 100 學年度之「大專校院校數統計」資料，其所指之 163 所大專校院，其內涵係指 116 所公私立大學、32 所公私立獨立學院及 15 所公私立專科學校。惟依我國「學位授予法」之規定，在此 163 所大專校院之外，另有 6 所軍事校院、1 所警察大學、2 所空中大學、1 所警察專校、1 所陸軍專校亦可依法授予學位並實際對社會從事招生。另教育部於民國 98 年 1 月 19 日，依據「私立學校法」第 8 條之授權，自行頒定「宗教研修學院設立辦法」，並已許可 2 所可以授予學位之宗教研修學院（分別為基督教台灣浸會神學院與法鼓佛教學院）。準此，若以實際從事招生並授予學位的校院均予計入，則 100 學年度之大專校院數應為 176 所之多。



教市場」的不斷競爭過程中，積極獲取各種「利益」（例如爭取生源、獲取國家經費之繼續投入、擴大在市場中的活動自主性等），就成為高教經營者、政策規劃者、乃至於社會輿論界視之為理所當然的「發展策略」。但值得注意的是，在有關我國高教「產業化」過程中是否已然（及應如何）建構配套完善的「市場競爭機制」還沒有成為社會共同的思維焦點之前，「市場競爭機制的有效性」儼然已快速成為我國高教體系中難以撼動的「主流價值」。在這樣的脈絡下，如何順應既有的「高教遊戲規則」來追求、鞏固並進而強化自身的利益，至少已成為現今「高教產業體系」中的各方參與者（諸如大學經營者、私校辦學資本家、教育官僚成員）與利害關係人（教師、學生、家長等）所採取因應行為的共同發展取向及特徵。換而言之，在既有的「高教遊戲規則」中，有「人」會透過學習「遊戲規則」來強化自身在產業中的競爭力以圖繼續生存與不斷發展；也有人會「心知肚明」了解其係處於「沒有未來的明天」，但仍會（也必要）透過學習「遊戲規則」並進而「運（利）用」這些「遊戲規則」來創造其生存空間、思考如何避免被「提早」淘汰，或者換個方式說，如何以「最經濟」的方式在退出高教產業經營市場的同時，還能夠轉化為其他樣態的生存或取利的模式，就成為觀察當前我國高等教育發展的另類思考角度。

準此，在探索我國既存「高教遊戲規則」的脈絡下，本文以「不正的辦學經營者」之角度，藉剖析我國高等教育法制的相關規範，特別是針對教師工作權的影響面，從「退場機制」的操作觀點，嘗試揭露我國高教體系中刻正運行的「一場魔鬼眼中的『追求卓越』遊戲」。

貳、一場以追求卓越為名的夢幻曲

教育部在民國 87 年推出的「追求高等教育卓越發展」方案中，並沒有對「卓越」一詞給予明確的內涵定義。在該方案中所列的五項執行內容，分別是：一、修正大學法；二、研議設置高等教育審議委員會；三、加強提升大學水準之配套措施，發展各具特色之高等學府；四、辦理私立大學校院獎補助；五、辦理技專校院整體發展獎補助（教



育部，1998)。然而，經檢視其各項之具體內容，其實並沒有任何一處有觸及所謂「卓越」所追求的明確目標或特定的內涵。從本文的研究脈絡來看，教育部所規劃執行的此一「追求高等教育卓越發展」的方案，其實可以歸結為下列三個方面：第一、以追求卓越為名，來推動大學法制的相關修改；第二、以追求卓越為名，來推動教師評鑑制度與大學多元評鑑發展；第三、以追求卓越為名，藉以寬列政府預算，以從事對國內各大學挹注獎補助款經費。

這一場由教育部主導的「追求卓越」工程，不僅涉及高等教育最為重要的法制變革，也使得傳統以降我國大學教師儘管專注於任教本職與知識傳承任務，而不太需要去關注自身工作權益問題的文化背景為之動搖；同時，政府為此因而投入的各種名目預算與資本支出，也呈現前所未有的規模。影響所及，不僅僅是我國現今高教體系內實際從事專任職務的約八萬名教職員及其家庭的生計與福祉，同時也涉及現今仍然在學就讀的約一億三十五萬的學生權益³；更重要的是，這一場「追求卓越」的工程，確實會因其執行成效而影響國家整體的發展與競爭力，甚而因此而可能「動搖國本」與「斷送前景」。因為，教育乃百年大計，毀之容易而扶其艱難。在全球化的競爭體系中，自以為找到康莊大道的「無知迷航」，可能會宛如「國王的新衣」的寓言那般，若無能及時醒悟，便有可能面臨毀之於瞬息與旦夕之間的危殆。

為呈現我國高教體系以「追求卓越」工程所構築的這場夢幻，底下就分別從「大學法制的相關條改」、「教師評鑑制度與大學多元評鑑發展」及「對大學挹注獎補助款經費」三個面向加以說明。

³ 依據教育部的官方統計資料，在 100 學年度時，以全國 163 所大專校院計，共有專任教師 50,332 人（共中公立學校有 19,620 人，私立學校有 30,712 人），職員數則有 29,779 人（共中公立學校有 12,872 人，私立學校有 16,907 人），兩者合計則共有 80,111 人。至於學生人數，100 學年度的在校學生數總計共有 1,352,084 人（共中公立學校有 436,861 人，私立學校有 915,223 人）。詳參教育部，「各級學校概況表（80-100）學年度」，http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/b.xls。然而，值得我們注意的是，教育部現行官方版所統計且公布的「教育資料庫」中，並無能反應我國大學校園真實存在各種「勞動者與勞動條件」的情況，如各校有關兼任教師、專案教師、約聘教師之人數、性別、教育程度、聘用職級、實際授課時數、待遇標準、基本生活福祉權益（如健保）、權益受損時的救濟管道與相關機制等情形，即完全未受到教育部與各校的正視。



一、大學法制的相關修改

現行大學法係於民國 94 年 12 月 28 日總統華總一義字第 09400212621 號令修正公布全文 42 條，並自公布日起施行⁴。在這一次全文修訂的立法過程中，參酌時任教育部部長杜正勝於民國 94 年 10 月 3 日在立法院委員會審查時所做的修正要旨說明，其中即明白提及：出於「因應全球化的競爭與衝擊」，「參酌教育改革總諮議報告書、司法院解釋及歐美國家立法前例，並因應我國加入世界貿易組織之衝擊，及回應國立大學法人化之強烈籲求，擬具『大學法』修正草案，以提昇我國大學之競爭力，達成追求卓越的目標。」⁵換言之，「提昇競爭力」與「追求卓越」即為本次推動大學法全文修定之重要立法精神。

礙於題旨與篇幅限制，本文在此不擬就該新大學法之推行對我國高等教育已經產生之各種影響予以進行全面的討論與評述。謹就本文所欲探討的脈絡而言，如聚焦於其「追求卓越」的立法精神與教師工作權框架調整之互動關係來看，下列幾個條文的修正，實值得我們予以特別的關注：

⁴ 我國首部大學法係於民國 37 年 1 月 12 日由國民政府制定公布全文 33 條，並於政府遷台後，分別於民國 61 年 8 月、71 年 7 月、83 年 1 月、94 年 12 月經立法院四次全文修正。每次全文修正，都有其時代背景之需要。民國 61 年 8 月係因應政府遷台後之大學學制變易，有將既有行政命令權宜處置予以全盤法制化之需求而全文修定。民國 71 年 7 月係配合當時私立學校法、師範教育法、補習教育法之修正，為配合改進大學組織結構、創立專業院系學制、加強推行推廣教育而予以全文修定。民國 81 年 1 月則是出於「簡化條文、增列章則」、「標明宗旨、揭示功能」、「調整關係、尊重自主」、「強化組織、健全運作」、「界定角色、重視輔導」、「提昇師資、保障權益」、「建立制度、培植人才」等七項目標而採行全文修定。

⁵ 詳參民國 94 年 10 月 3 日立法院第 6 屆第 2 會期教育及文化委員會第 5 次全體委員會議紀錄（立法院：2005）。



第 19 條	條 文	大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約。
	修正理由	<p>一、本條新增。</p> <p>二、大學追求研究發展，大學教師之權利義務本異於一般中小學教師，故有關大學教師之權利義務，除教師法相關規定外，並得於學校章則中增列之，但不得違反大學教學、研究與服務之目的。</p> <p>三、本於大學追求卓越之要求，對於初聘與續聘之教師，除依教師法規定外，並得於學校章則中增定停聘或不續聘之事由及程序。有關之事由與程序，應經各大學校務會議通過。</p>

第 20 條	條 文	<p>大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，應經教師評審委員會審議。</p> <p>學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。</p>
	修正理由	<p>一、大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘與資遣原因之認定等事項，應經教師評審委員會審議。</p> <p>二、賦予教師評審委員會之分級較大自主性，明定教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。</p>

第 21 條	條 文	<p>大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。</p> <p>前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。</p>
	修正理由	<p>一、本條新增。</p> <p>二、大學基於學術責任及追求卓越之要求，應對於教師之教學、研究、輔導及服務工作進行評鑑，並作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考，以彰顯評鑑之功效。</p> <p>三、評鑑方法、程序及具體措施等，由各大學自行訂定，俾使各校能建立特色。</p>



第 22 條	條 文	大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施。 申訴評議委員會之裁決，不影響當事人提起司法爭訟之權利。
	修正理由	一、原條文第二十一條條次變更為本條。 二、關於教師申訴制度之組成及運作等相關規定，授權由學校校務會議通過後實施。 三、第二項未修正。

從上述條文內容與修正理由的摘錄，我們可以歸結重點如下：

第一、攸關教師工作權存續與否的停聘與不續聘，大學法(第 19 條)以「追求卓越為名」，為各大學停聘與不續聘其所屬的既有教師，開了一個不受教師法法定事由限制規範的門。大學法此一新增之規定，從其立法理由的說明可知，其乃先藉著「追求研究發展」為由，將「大學教師」群體與其他中小學教師在「權利義務」的內容上予以區別對待，再藉「追求卓越」為由，將「個別的大學教師」本依憲法所得享有之「講學自由權」與「工作權」的保障，以「法律空白授權」之方式，交由各大學自行決定如何衡量其所屬教師與大學自身發展利益間之關係，一旦「個別的大學教師」與其任教大學間之發展利益有所衝突，大學自可藉此「法律賦予的空白授權」來達到其侵奪教師工作權之目的，只要在形式上滿足「法律空白授權」的要件，並冠以「追求學術研究發展」之抽象名義，即可藉操持「黨同伐異」的方式來貫徹其清除異己或脅令教師屈從的意志。如此一來，教師法對全國教師一體適用的制度性保障機制，至少對「大學教師」群體而言，已失去其實質的保障功能。此一變革，在少子化日益嚴重的發展趨勢下，對於高教產業化中的參與者而言，無異於提供了一個在「形式上」可以「假藉名義」，而在「實質上」可以赤裸裸貫徹其「逐利」意志並用以操持與欺凌教師尊嚴的「尚方寶劍」。如此一來，「追求卓越」不僅將成為大學用以做為榨取教師勞動剩餘價值的護身符，更將成為摧毀大學教



師發展主體性的奪魂丹，也將會成為抗拒司法審查與行政監督的擋箭牌。由此可知，一旦教師主體性與教師尊嚴因失去制度性保障機制而為之動搖，新大學法本欲追求的卓越目標是否達成還在未定之天，學術自由的根基實已先遭到侵蝕。

第二、攸關決定教師工作權存續的審議機制為「教師評審委員會」，而各大學可以自定「教師評審委員會」的分級、組成方式與運作規定，不僅賦與各大學運作教評會的自主性，也使得主管機關教育部對各大學教評會運作的行政監督，得以從過往兼具適法性與適當性的積極監督者之角色由此而為之丕變，進而得以藉此假借「尊重各校自主」名義來自卸主管機關之監督職責，讓職司教師聘任、升等與工作基本權存續的大學教評會之運作場域，成為欠缺全國一致且可資共通遵行的運作準則之大學得以專擅其解釋權的領地。教育行政主管機關在慣以「依法行政」作為妝點卸責的美名下，自然會從過往必然審查各大學行政行為或對教師權益處置措施的「適當性」監督角色上，開始「樂於如釋重負」地退却下來，並強化其習以「依法行政」遁詞來面對全國 163 所大學校園內不斷新生的各種教師權益紛爭。如此一來，不僅大學經營者藉此可輕易脅令教師屈從，縱或個別教師於尋求主管機關教育部之行政監督救濟時，共通準則之欠缺亦容易驅使職司行政職權之教育官僚藉此得以「進退、游走或操弄」於大學與教師之間，甚而與大學經營者及私校辦學資本家一同發展為利益共生集團，從而斷傷個別教師的學術自由空間。如此一來，高教體系內因教師權益所生的各項個案紛爭，必然會大量湧向法院，使高教成為司法爭訟上的一個新生且特殊的領域，讓社會不得不耗費龐大的資源來重新認識「大學自主」。但眾所皆知，司法爭訟曠日廢時，對於少子化的燃眉之急與爭訟期間教師可能失去且無可彌補的各種學術研究機會，恐將無能為力地予以及時回應。如此一來，一旦大學經營者得以輕易地達成其對「個別教師」的「生殺予奪」，其結果，「大學教師群體」亦將淪為僅具抽象且沒有實質意涵的空洞概念。換言之，在理想上以「教授治校」為核心運作的「大學自治」，將在課責機制的欠缺下（因為，對「個別



教師」侵奪權益的所有行為都是由「委員會」以集體行為加以完成，主事者遂得以由此而遁逃。），讓「大學自治」與「教授治校」成為「大學校園中佔統治地位的教師集團用以壓迫其他教師」的冠冕託詞。

第三、各大學可以自定其對教師工作之評鑑方式，內容可以涵蓋教學、研究、輔導及服務等項目，且均可以做為影響教師工作權與發展權的依據。新大學法（第 21 條）此一條文之新增，本即教育部「追求高等教育卓越發展」方案中「加強提升大學水準之配套措施，發展各具特色之高等學府」之重要內涵之一。這一規定對教師工作權可能產生的影響，以及不正辦學者會如何利用此一制度規範來達到貫徹其意志的分析，將於下段「教師評鑑制度與大學多元評鑑發展」中一併予以論述。

第四、教師的權益救濟，除司法訴訟權（民事、刑事與行政爭訟）外，另設有「申訴制度」，由大學自定的「教師申訴評議委員會」為裁決機制。作為審議大學所為措施與教師權益間之紛爭機制而言，此一完全委由大學自訂且自組的「教師申訴評議委員會」本即難望其公正獨立地行使職權，更甚者，由於此一「申訴救濟機制」並無法藉由審議大學之違法或不當措施進而追究相關行為人之責任，在課責機制完全闕如的情形下，「教師申訴機制」不僅無由發揮其制度設計之原始功能，甚而可能因此影響教師訴訟權之適時行使，從而使「求救無門」之教師受侵權案例進而得以不斷滋生，讓正義的追求因大學的自主託詞而為之折腰。

二、教師評鑑制度與大學多元評鑑發展

從新大學法第 21 條規範大學應建立教師評鑑制度以來，各校紛紛開始擬訂其所屬的教師評鑑相關辦法，對教師之工作與服務成效進行績效的考核，以作為決定教師升等、獎勵或繼續聘任與否的參考依據。根據不完全調查的研究資料⁶，國內各大學進行教師評鑑的基本特點包

⁶ 這是根據東吳大學教學資源中心對國內一般性大學（72 所）於網站上公開其教學評鑑辦法的學校調查資料，詳參吳佩真、張民杰，〈國內大學教師教學評鑑現況分析〉，《評鑑雙月刊》第九期，



括下列各點（吳佩真、張民杰，2007）：

- （一）教學評鑑為教師評鑑的重點項目；
- （二）在實施頻率上，多數學校採取依照受評對象的職別而有 3-5 年的差異；
- （三）有三成以上的學校會訂出教學活動的量化指標，並訂出所謂通過、有條件通過以及未通過的分數標準；
- （四）超過六成以上的評鑑標準係授權由所屬學院自行規劃；
- （五）有七成以上的學校係以「教師評審委員會」為實施評鑑的單位，但也有另外設立「教師評鑑專責小組」或授權由所屬學院自行決定評鑑單位者。
- （六）對於評鑑結果的運用可分為三類：
 - 1.作為升等與續聘與否之參考；
 - 2.作為升等申請資格的審查門檻；
 - 3.作為優良教師或傑出獎勵表揚的依據。

儘管許多學者專家主張大學實施教師評鑑之目的，主要是在於協助教師專業成長與改進，而不是用以做為淘汰教師之依據⁷。然而，評鑑教師的制度設計基礎，既然係源於大學法中將教師工作績效與其工作權得否存續予以相互結合的規範，那「不適任教師」的思維框架，就自然會伴隨著各大學教師評鑑的逐步實施而如影隨形。在這樣的脈絡下，在「教師法」的規範框架下，過往傳統普遍一體適用於全國各級教師，那個相對具有客觀性與特定意涵的「不適任教師」的概念，

2007 年 9 月，<http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2007/09/03/330.aspx>。

⁷ 不僅如此，此外，許多大學校長與行政主管至少在受訪時也多持類似的態度，也不願因為實施教師評鑑而使校內的「人和」氣氛產生質變，詳參劉月華、鄭海音，〈看問題：教師評鑑應有輔導改善期 目的不在汰劣 而在促進專業成長〉，《評鑑雙月刊》第九期，2007 年 9 月，<http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2007/08/28/335.aspx>。



在新「大學法」所催生的多元教師評鑑制度中，不僅已成為相當不確定性的法律概念，更重要的是，對其意義的解釋權也已經開始脫逸於直接訴諸「教師法」所原始設計的「制度性保障功能與目的」——即基於維護學生受教權與全國教師的工作權，除非教師有教師法第 14 條第 1 項所明文規定的法定事由而構成教師法定職責的違反外，其工作權均受國家統一之立法規範並享有明確一體適用的制度性保障。

然而，新「大學法」透過多元教師評鑑制度的設計，讓「教師法」對教師職責的統一規範與判準，不再是以教師行為是否影響了「學生受教權」為判斷的核心，而是交由各大學以其自行訂立的「教師評鑑制度」為運作與判斷的基礎。在這樣的「制度轉軌」中，或許仍然有不少大學仍然會以「學生受教權」為念，但我們從「新大學法第 21 條」訂定的立法精神與從我國高教近年發展脈絡的探索過程中，更可以肯定且明確的知道，「學生受教權」其實是並不在我國高教體系「追求卓越」的框架中被思考的⁸。大學對「追求卓越」所亟欲展現的「驗證」績效，往往被「不驗自明」地假定為等同於對其所屬教師的「績效檢測」⁹。於是乎，各大學紛紛藉此展開其「多元的教師評鑑」規劃，縱然在此因篇幅與論旨限制而無法深論各種評鑑發展所出現的光怪陸離現象，即就「教師評鑑」與「教師工作權」相互掛鉤的角度而言，「教師評鑑」實已發展成為大學校園中一個既存的、自我封閉且專斷的「壓

⁸ 最多，充其量是將「學生對教師教學擁有評量的權利與機會」來做為「學生受教權」的妝點。其實，如果對我國高教運作實務現場稍有認識者（例如廣大在私校任教的教師們），均很容易發現，在大學（特別是私校）中，侵害或限制學生受教權與其他人格權之適性發展者，往往是來自於為決策的行政單位與相關兼辦行政的主管們，從學費的收取、住宿與校園飲食交通等生活的條件及收費、選課的空間、開課的條件、圖書館的設施、普通教室與專業教室的教學設備、弱勢學生的輔導措施與資源配置……等，不一而足，而這些攸關學生權益之重要事項，卻往往不是擔任教學任務的（基層）教師所能夠左右與決定的。

⁹ 其實，這個社會各界看來所謂「不驗自明」的前提，其所具有的荒謬性其實從另一個角度反向證明了我國的高等教育發展還是相當程度地屬於「前現代的」(pre-modern)——即該項觀念與認知，其實是完全經不起理性的檢證，但往往卻又為我國高教體系中居主導地位的學術權威與社會大眾奉之為圭臬。在知識界，如果大家對此種錯誤認知不加以進行批判性地質疑和挑戰，就很容易讓其成為左右我國高教發展的「迷思」(myth)，其結果，自然是讓我國高教繼續處於「自我感覺良好」的「迷失」之中。對此，我們可以簡單地類比設例，北一女或建中之所以成為全國最閃亮的明星高中，難道完全是因為該兩校所屬的「教師」是全國高中最為「績優」的結果嗎？同樣地我們也可以「台大醫學系」與私校「甲大學醫學系」設例，難道「甲大學醫學系」平均每位教師的「績效檢測」均高於「台大醫學系」所屬的教師，那難道就會因此而必然斷送「台大醫學系」做為全國學子第一志願的地位與前景嗎？



迫型意識形態暴力」。民國 99 年，曾獲國立政治大學「教學特優」的政治系副教授郭立民，即因其拒絕該校教師基本績效評量而遭「校方」強施予不續聘處置致被剝奪了工作權，在這個過程中，不論是教育部或是「校方」，其眼中僅有「教師評鑑制度」，那裡還有「學生受教權」¹⁰？郭立民副教授因不服從政大推行「教師評鑑制度」而遭剝奪工作權的事例，突顯我國高教「追求卓越」的虛假與欠缺「教育深耕反省」的「精神荒蕪狀態」。欺凌教師尊嚴與教育良知的「追求卓越」發展，可以搞到如此赤裸裸的「有體無魂」，此豈不是誤入歧途而不自知？

再進而言之，這種「大學多元評鑑」的發展，由於欠缺避免濫用之監督機制與對大學（乃至對相關行為人¹¹）不當運作所致後果的制裁及課責機制，其一旦與教師工作權的存續為結合的執行結果，將使我國高教體系內因各大學「多元且歧異的教師評鑑方案」而出現各式各樣「多元的不適任教師」。讓過去在「教師法」規範框架下具有相當客觀性的「不適任教師」概念，開始因新大學法的「多元教師評鑑制度」之推行而產生內涵上的高度不確定性與其意義的高度浮動性。舉例而言，甲校的 A 老師可能因為其無法滿足該校對定期發表於特定等級學術期刊的「績效」標準而遭到甲校施予「不續聘」，或者乙校的 B 老師可能因為該校對選修課程最低開課人數的規定門檻過高，因而連續兩個學期授課鐘點數不足並遭到學校以無法達到評鑑制度的「績效」標準而遭到乙校予以「不續聘」；但是 A 老師在客觀上的工作（研究）績效可能在乙校會獲得優良教師獎勵，而 B 老師所開設的課程在甲校也可能因為對學生選修人數的低門檻設計而完全不可能會有授課鐘點數

¹⁰ 值得我們注意的是，在政大「校方」強推的「郭立民副教授不續聘」一案中，郭立民所屬的政治系系教評會與社會科學院院教評會，都是同樣採取「續聘」的審議決議結果，然而，這種由具學術專業分工特性的基層「教師評審委員會」的「續聘」審議結果，到了「校級」的「教師評審委員會」那裡，卻可以毫不正視系、院二級教評會之決議結果，而「撤銷」其「續聘」決議並進而變更為「通過不續聘」。如此亂象，已不僅是「教師評鑑制度」已成為「壓迫型意識形態暴力」，更呈現我國現今大學中由「校方」主導少數教授所組成的「校級」「教師評審委員會」已成為一群最不受監督的「共生利益集團」。而在該案中，教育部官員在受訪時稱「依大學法規定，每位大學老師都要接受評鑑，只要政大處理的過程都符合程序正義，教育部尊重校方的決定。」（王彩鸞，2010）政大如此程序，也能符合教育部對「程序正義」的認知，由此可以推知，我國高教的亂象將會不斷地「傾巢而出」。

¹¹ 如政大郭立民副教授一案中對其為「不續聘案」的「提案人」與為「同意通過不續聘案」的「校級教師評審委員會之委員」。當然，還有教育部中為政大該行為背書的相關公務人員。



不足的問題，更不會以此作為不續聘 B 老師的理由。換言之，多元教師評鑑制度與教師工作權存續與否的結合發展，不僅賦予「不適任教師」以多元且高度不確定性的各種可能意涵，同時，也讓教師對其自身工作的認知必須跳脫以往強調獨立研究、自主教學的傳統知識份子型態，轉而朝向更為重視其在「『所屬』教師評鑑制度」考核下得以發展的「生存型態」。因為，在新大學法所樹立的「追求卓越」精神召喚下，「不適任教師」的「席位」不僅是隨時「虛位以待」，甚而可能隨時會由其他同儕教師的「共同加冕」而成為用以彰顯我輩大學教師「不斷追求卓越」的共同「祭旗」。長此以往，我國高教體系中久經發展而成的「校際間藩籬」（如「國立 vs. 私立」、「都市核心 vs. 鄉村邊陲」、「普通校院 vs. 技職校院」……等）將逐漸地朝向以「教師評鑑制度」與「工作權保障」的界限為轉移，而形成這種教師流動的傾向，其結果自然與「大學是否追求卓越」無關，因為教師工作權事涉教師尊嚴，一旦教師尊嚴受到「『所屬』教師評鑑制度」之威脅，教師只有選擇「出走」一途。如此一來，我國高教體系在面臨少子化與產業化的威脅處境下，這種欠缺教師尊嚴與工作權制度性保障配套機制的環境，將難以吸引人才投身其中。因為，當大學需要「你」時，「你」就是「人才」，一旦「你」的價值用盡，或者該大學以後因「心另有所屬」而「琵琶別抱」時，「你」就隨時會成為該大學所「評鑑通過」的「不適任教師」，儘管「你」還是「你」（也儘管「你」得過該校的「優良教師」獎項）——就此而言，在新大學法下，這個理由也會讓「你」投訴無門——至於那個「你」曾經為「它」奉獻青春與歲月的「大學」呢，沒錯！那個「大學」正是透過對「你」的棄置而宣告「它」正在「追求卓越」！就此而言，難道這是當初新大學法第 21 條立法設計所冀望之結果？

三、對大學挹注獎補助款經費¹²

¹² 關於教育部對大學挹注經費一事，近年來實施的政策包括有 93 年 12 月頒訂之「獎勵大學教學卓越計畫」，並於 94 年度起逐年增加編列之經費，供大學進行競爭性資源的競逐申請。此外，從 95 年開始實施「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」（即 5 年 500 億），採取補助重點大學以期發展成為世界一流學府。凡此雖亦屬政府對大學「追求卓越」的政策性經費支出，惟在本文此處的論述脈絡下，並無意否定政府對高教經費的投入，而是嘗試聚焦於經費制度執行上出現偏失情形



在「追求高等教育卓越發展」方案的推動下，教育部與國科會於民國 89 年度共同推動「大學學術追求卓越發展計畫」(簡稱「卓越計畫」)，投入預算總額高達新台幣 130 億元之多。然而，此一重點挹注經費以期大學能夠因此而突破關鍵、朝向拔尖的理想目標，在實際執行過程中，卻出現計畫經費使用與原宗旨悖離，致違反預算法而遭監察院於民國 93 年提案糾正的結局。

經檢視監察院「93 教正 0001 號」的糾正文，其對「卓越計畫」的批評可以略摘如下(監察院，2004)¹³：

(一)「卓越計畫」在執行過程中，因受外界之質疑而中途變更用途且未依法定程序辦理，另設「提昇大學基礎教育計畫」來做為卓越計畫的子計畫，然其目標為「加強大學部的專業基礎教育及通識教育，透過課程規劃、校園整體文化營造等方式提昇教學成效」，此與「卓越計畫」乃在「追求卓越」的基本宗旨並無關聯。況且，一方面追求卓越，以求「打破平頭，重點拔尖」，但另一方面促進基礎，則著重對學術圈內資源不足者之資助，以獎掖後進，兩者顯有扞格。突顯計畫目標相互衝突、混淆不清。

(二)援引「科學技術基本法」第 3 條之規定：「政府應致力推動全國研究發展經費之穩定成長，使其占國內生產毛額至適當之比例。」強調學術發展力求「穩定成長」之重要性。因為，突如其來的鉅額經費，有如揠苗助長，不但會扭曲學術發展的方向，更有戕害學術工作者良心之虞。此一高額計畫經費的挹注，有如「體制外的加給」性質，每件卓越計畫獲得補助金額高達二億三千多萬元，有違科學技術基本法彰明學術發展應力求穩定成長之本旨。

從監察院的糾正文中，我們可以發現，這場以「追求卓越」為名

的相關分析，藉此突顯本論文之題旨。準此，鑑於「獎勵大學教學卓越計畫」與「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」的相關檢討尚待開展，故下列分析將以監察院對教育部已完成的兩份糾正案為對照，以突顯問題。

¹³ 其他的缺失還有「執行單位疊床架屋，權責劃分混淆」、「推審委員的組成程序閉門造車」、「違反預算法規定」等情，因與本文挹注經費論旨脈絡關聯不大，於茲暫略而不述。



的「體制外加給」，是整個卓越追夢曲中最能夠讓主管機關教育部與各大學自我滿足的部份。主管機關教育部因為執行「體制外加給」之配置權力而獲有額外的影響力，至於對各個獲得獎助的大學而言，一則可以因為獲有「高額」的經費挹注而忙得不亦樂乎，一則可以藉「卓越」的標誌來妝點自己的招牌。但監察院在這個針對「卓越計畫」的調查中所不及的是，一旦計畫告終或經費挹注的規模後繼無力時，那大學中因此項經費挹注而啟動的各項工程（包括人力與物力），是否就會隨之樓空而人去？

在「卓越計畫」的獎助之外，辦理私立大學校院獎補助與辦理技專校院整體發展獎補助工作，也是「追求高等教育卓越發展」方案中的重要執行內容。然而，關於教育部因獎優汰劣原則而執行獎補助經費核配制度之相關資訊，向來就不是很公開、透明與充分¹⁴，致使社會輿論與學界難以藉此審視其內部之堂奧。

然而，就在今年 3 月 15 日，監察院以「101 教正 004 號」糾正文針對教育部近年來執行私立校院獎補助計畫與私立技專校院整體發展獎補助經費等工作核有重大違失，而提出糾正。綜觀該糾正案全文，其要點約有以下四項（監察院，2012）：

- （一）獎補助計畫評分及核配制度發展偏置：忽視對學生品德培養的核配比重，過度重視研究與論文發表，嚴重忽略實用技藝之傳授、生活教育之培養與正常教學工作之發展。
- （二）在執行私立技專校院整體發展獎補助經費的過程中，補助部分逐年增加，獎助部分隨之降低，變相過度保障辦學不佳的校院，有違獎優汰劣原則。
- （三）未能審視少子化趨勢與小校經營不經濟等因素，猶大肆增加大學校院，造成今日大學過多，面臨招生不足，亟待整併或退場之

¹⁴ 雖然，教育部每年會發布各校獎補助款的核配金額情形，但從不主動並公開說明其執行「獎優汰劣」後，各校在其所獲獎助（依量化指標審查）與補助（依學校既有規模投入）的分別具體內容為何，更遑論主動說明有那些學校因何缺失緣由而遭扣減獎補助的金額有多少。



困境，顯有怠失於前；嗣又率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大，復對私立大學之整併亦顯偏置怠忽，均有違失。

- (四) 部分接受獎補助之私立大學、技專校院行政違規連連，卻僅核予象徵性扣款，甚有獎補助款不減反增情事，不僅造成不公平之訾議，亦有違獎優汰劣原則，教育經費撥用顯有失當。

基於教育部將其辦理私立大學校院獎補助與辦理技專校院整體發展獎補助工作同時也列為「追求高等教育卓越發展」方案中的重要執行內容，因此，我們就可以從這份糾正案全文所揭露的調查事實，發現以下幾點脈絡：

- (一) 就其經費的配置採重研究而輕教學，復逐年降低學生品德培養之核配比重可知，教育部所謂的「追求卓越」，係以犧牲教學與學生品德涵養為代價的。
- (二) 從其經費核配違反獎優汰劣原則而言，即當構成完全悖離獎補助款制度的基本精神。顯示教育部以之做為「追求卓越」的重點工作內容，其實根本就是一紙「空言」，說穿了，不過是藉該計畫之「經費執行」來展現行政權所獨具之「分配資源」的權威性地位。
- (三) 就部分行政違失連連之私校，竟能出現獎補助款不減反增情事，益顯此中藏有不為人知且深值調查之「內情」。

綜上，更進而言之，從該糾正文所揭露的調查資料 (97-100 年度) 可知，跨度包括民進黨執政的杜正勝時代至國民黨執政的鄭瑞城及吳清基兩任部長主政期間，不法私立大學校院即便發生董事會或行政與財務等重大缺失，教育部不僅甚少積極查辦，縱或經檢舉而不得不介入，亦多僅核予象徵性扣款，甚至多數特定學校還能在次年即刻恢復獎補助且金額不減反增。監察院以此斥責教育部作法有違獎優汰劣原



則，有失公平且難以服眾。然而，對高教體系深有認識者，咸能直觀箇中弊象內核。以既定的獎補助制度來達成變相保障不正辦學的校院，此雖非特定執政教育部長的政務決斷內容，但終究難逃怠忽輕慢的歸責；但更重要的是，此項觸及教育部內部高階文官長久以來藉操持分配經費職權，以各種官方掩護的脫法行為，一手遮天地為不法辦學者張目，不僅腐蝕高教體系有序發展之生機，更將無辜的莘莘學子送進由其所特別關愛的黑心學店。如果不是教育部高階文官的墮落，監察院所謂長久以來的「難以服眾」現象何由出現？

因此，在監察院糾正文中呼之欲出者，乃為我國教育文官與高教體系經營者之間早已形成一個共生互利的利益集團，並寄生於近年來假藉「追求卓越」而挹注龐大經費的分潤之中。

參、教師尊嚴與工作權的喪鐘已然響起

關於我國高等教育因為急遽擴張，所產生的許多負面效應（諸如：文憑貶值、高學歷高失業率、學生素質與求學動力普遍降低、學校過度重視招生而走向學店化的經營方向...等）已經是為社會大眾所容易感知的現象。民國 96 年 1 月 9 日，國立臺灣師範大學召開「少子化後，教育當何去何從！」民意調查發布記者會，針對台灣社會因應高等教育面臨少子化衝擊問題的調查表示，「多數民眾同意讓招生不足的大學停辦」；對此一引起社會廣泛注意的課題，教育部當日隨即以新聞稿回應，明確表示「本部為因應大學院校系所數量擴增問題，提升高等教育品質，已建立高等教育退場機制。」（教育部，2007a）這應是教育部首次公開向社會宣示其對高教退場議題的觀點。

在這份新聞稿中，教育部所提到的「退場機制」有三個面向：

一、在大學校院方面：

訂定「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」，強調未達一定教育品質之學校，應限期改善，情節嚴重者，



相關系所將予減招或停招；此外，研修私立學校法，增訂合併與改制相關條文，完備停辦、解散與清算等學校退場機制。並建置完備的大學評鑑機制，提升整體高等教育素質，及加強辦理公私立大學校院整體發展獎助及補助之評鑑，期以競爭性經費獎優汰劣。

二、在技專校院方面：

輔導轉型，規劃技職學制調整方向為：強化終身學習體系，鼓勵二專、二技學制轉辦進修專校及進修學院，俾利在職人士回流短期進修，取得學位；逐步整合性質雷同之進修、夜間、在職專班等學制；以及鼓勵現行技專校院繼續發展，為企業界培育中、高級技術研發與管理人才。

三、在私校退場方面：

依私立學校法第 69 條規定：「私立學校辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理時，得由董事會請主管教育行政機關核准後，停辦或依法解散之」。基於此，教育部初擬私校退場需符合下列條件之一：

- (一) 學校收支不平衡，負債大於資產（連續 5 年）。
- (二) 學校積欠教職員工薪資 3 個月以上（近 1 年）。
- (三) 全校生師比不成比例（連續 5 年，科大應為 32:1 以下，技術學院與專科學校 35:1 以下-依本部輔導私立技專校院提昇師資素質實施要點規定）。
- (四) 教學及研發設備經費逐年下降 10%（連續 5 年）。
- (五) 學校帳務處理不清楚，經會計師查核違反相關規定（連續 5 年）。

然而，就在七個月後，因媒體頭版頭條報導教育部將要求評鑑不良之大學減招，以啟動退場機制，並預估未來至少十所大學關閉之新



聞後（李文儀、邱燕玲，2007），教育部隨即再以新聞稿表示其對退場機制之觀點。但有趣的是，教育部在這次有關「退場機制」措施的說明中，不再重申前次（援引私立學校法）對私校停辦或解散的既定規劃條件，改而強調下列兩項重點（教育部，2007b）：

- （一）加速推動私立學校法修法，增列私校轉型發展之誘因，以達成促進教育資源之有效利用，並得不經停辦方式，由設校法人申請改制為其他類型之學校或轉型為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，並以此做為完備退場機制之法制基礎。
- （二）落實評鑑結果與退場機制之結合，對未通過之系所予以停招或減招之處分，以落實系所退場機制。

從上述的脈絡可以發現下列兩個教育部所謂「退場機制」的內核：第一、私校的退場機制從「停辦」或「解散」改為「轉型發展」。第二、在大學「轉型發展」之前，先進行「系所」的「退場機制」。因此，無論是屬於那一種，我們這時都可以很清楚的看到，在教育部所規劃的「退場機制」中，校舍、建築、設備等校園硬體資源的有效利用與轉型是不會「用盡廢退」的，一旦不收學生之後，還可以改為其他社福用途，但真正需要「鳥盡弓藏」的，那當然就是隨著「生師比」逐漸消亡而真正需要採取「退場機制」的大學教師。此所以，立法院乃於民國行政院 98 年 6 月 12 日制定通過「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」¹⁵，並於第 22 條明定教職員有下列四種情形之一，且未符合退休條件者，得由私立學校依相關法令規定程序予以資遣：(1)因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、解散，現職已無工作且無其他適當工作可擔任；(2)因身心障礙不能勝任工作，經中央衛生主管機關醫院評鑑合格以上之醫院發給證明；(3)現職工作質量均未達教學基準，經學校教師評審委員會審議認定屬實；(4)受監護宣告（中華民國九十八年十一月二十二日以前受禁治產宣告）或輔助宣告，尚未撤銷。換言之，私校教職員以「資遣」為方案的「退

¹⁵ 該法已於民國 98 年 7 月 8 日公布，並奉行政院核定於民國 99 年 1 月 1 日起實施。



場機制」已經具足。

表面上，對教師「資遣」法制之設立乃為「退場機制」配套之必要。然而，前已言之，在教育部「追求卓越」的夢幻曲中，「不適任教師」不僅乃是大學追求卓越之「必要的惡」，同時也是私校「轉型發展」所必然的邏輯結果。因此，我們就有必要來檢討教師法對教師工作權的「制度性保障」在此產生了什麼樣的變化。

在教師法第 14 條第 1 項中，列明九款法定事由，並明定教師於聘任後除有違反九款法定事由之一者外，不得解聘、停聘或不續聘¹⁶。長久以來，此九款影響教師工作權的法定事由，因為下面兩個因素而具有相對客觀的穩定內涵：

第一，在九款事由之中，除第 6 款（行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實）與第 8 款（教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大）之內容較為抽象而容有解釋空間外，其他各款都是具體且客觀的要件規範。

第二，在教師法第 14 條第 2 項中明白規定，如教師係構成為第 1 項第 6 款或第 8 款之事由者，其認定應經教師評審委員會三分之二以上出席，及出席委員過半數之審議通過。

因此，在過去，除極少數特殊個案外，各級學校如遇教師構成教師法第 14 條第 1 項之法定事由而遭所屬學校「解聘、停聘或不續聘」時，只要為處分之學校踐行教師評審委員會依法審議通過之程序，很少會有爭議性的個案出現。因為，就第 6 款「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」而言，會因為「經有關機關查證屬實」的外部單位與社會監督介入，而使教師所屬學校難脫輿論制衡。另就第 8 款之「教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大」而言，

¹⁶ 九款事由分別為：(1)受有期徒刑一年以上判決確定，未獲宣告緩刑；(2)曾服公務，因貪污瀆職經判刑確定或通緝有案尚未結案；(3)依法停止任用，或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅；(4)褫奪公權尚未復權；(5)受監護或輔助宣告，尚未撤銷；(6)行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實；(7)經合格醫師證明有精神病；(8)教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大；(9)經學校性別平等教育委員會調查確有性侵害行為屬實。



受不續聘之教師往往係因有「具體事實」致其「教學不力或不能勝任工作」，在此脈絡下，自然構成對「學生受教權」之不利影響，故如遭不續聘處置也較難引起各界非議。

然而，在新大學法第 19 條出來以後，大學只要滿足三個要件：(1) 基於學術研究發展需要；(2) 經校務會議審議通過；(3) 納入聘約。就可以直接在「教師聘約」中增定教師法所無之規定，而直接做為停聘或不續聘教師之基礎。

如此一來，大學自可名正言順、堂而皇之地在其聘約中增列對其所屬教師之義務，並在教師無法履行義務時，直接課予「停聘或不續聘」之「違約責任」。在這個脈絡下，各大學現在普遍採行的「限期升等條款」、「論文發表績效條款」、「研究計畫績效條款」、「產學合作績效條款」、「限期進修條款」、「限期取得學位條款」、乃至「每週在校天數之查核辦法」、「輔導學生與招生績效考核辦法」、「教師 office hours 服勤考核辦法」……等，都可以將之與教師工作權之存續連結起來¹⁷。於是乎，教師是否有「具體事實」而構成其「教學不力」已無關宏旨；只要教師違反校方所定之「聘約」，就可以藉大學法第 19 條來啟動其不續聘措施，並繩之以有「具體事實」而構成「不能勝任工作」，而不去論其所謂「勝任工作」的具體內容是否出於合理的安排，以及是否依其違約情節而有合乎比例原則的對待¹⁸。準此，所以我們會看到有些

¹⁷ 限於篇幅，在此無法將我國高教體系中已經發生的各種亂象與個案型態分別敘述，這值得另闢專題深入分析。

¹⁸ 就此而言，南華大學的賀德芬教授不續聘案（行政院訴願會院臺訴字第 0980084661 號訴願決定書，民國 98 年 4 月 15 日）與仁德醫護管理專校的杜逸興教授不續聘案（98 年度訴字第 1286 號臺北高等行政法院判決，民國 99 年 3 月 17 日）應具有代表性。先就賀德芬教授一案來看，96 學年度第 2 學期南華大學分別以賀師未能履行每週到校 8 個半天違反聘約、未經核准調課視同缺課致達超過總授課時數之三分之一等理由，對其為不續聘處置，並獲得教育部核准。該案雖經賀師提起訴願救濟成功而撤銷教育部的核准處分，但是由此案，使我們看到大學與教育部同時藉新大學法所賦與其對教師聘約專擅自主權所生的亂象，正是經由這個教育部官僚集團與大學經營者藉高教追求卓越制度而操弄的亂象，使得迄今仍為台大法律系名譽教授的賀德芬，竟然會遭南華大學以不續聘為「不名譽」之對待。如果依教育部在該案的認事用法邏輯，愈多私校如此對待其「優良教師」（注意：一定要夠優良，否則無法突顯其追求卓越），那台灣很快就有很多學校會「比台大更卓越」，此豈不荒謬！另就杜逸興教授一案來看，仁德專校於 96 學年度第 2 學期起，藉「推動提昇教師服務政策」為由，日間時段不開放教師到校外兼課，並修改聘約明定未經同意在外兼課構成違反聘約情節重大。杜逸興教授因未經校方同意，繼續於「夜間」赴國立聯合大學兼課，即遭仁德專校以其違反聘約而不續聘，並報經教育部且獲得核准。於此，我們可以看到，不論杜師的教學能力是如何獲得其他大學的青睞，即使是到一所更能適才發揮所長的學校去兼課，只要無法得到「校方」的同意，



學校，從校長以下的各級行政主管全不從事研究工作，也從不亟思如何改善並提供校內教師應有的研究環境與資源，卻鎮日藉「評鑑」與「聘約條款」來對教師進行「馴服」或「宰制」之工程，並明定「兼任行政職務者得以兼任之年限延長評鑑或績效考核」等明顯「自肥」且未符公義的「聘約條款」以為加入「集體共犯」的護身符。我們也會看到有些學校，在不給教師專屬研究室與相關設備的情形下，也不考慮學校地處偏遠、交通不便的地理條件與校內圖書研究資源嚴重不足的限制下，仍然要求所屬教師要每天到校，假名「輔導學生」與「授課」之需，並進行不定時的查勤，卻仍然要求教師要「限年升等」、要滿足「研究論文的發表績效」，且「年限」與「績效」訂得比台大還要嚴格的怪象。這您能說，後段學校不可以「追求卓越」嗎？

換言之，在多元的「追求卓越」方案下，不同學校教師所承擔的義務自會有所不同。這也就使得在各校間成為「追求卓越」祭旗而遭各校施予「停聘或不續聘」處置的「不適任教師」之間，如果在他們身上無法找到違反教師法所定構成法定事由的共同客觀原因與事實，那也就不會是一件奇怪的事了。因此，在「不正的辦學經營者」眼中，「追求卓越」未必會讓各大學得以超越自我，但對教師尊嚴與工作權而言，卻絕對是已然敲響了喪鐘！

肆、與魔鬼的交易

處於競爭激烈的高教市場中，經營者或辦學者的生存邏輯往往是具有第一要義的。既然大家都在玩「追求卓越」的遊戲，那怎麼玩得「游刃有餘」復能創造其邊際價值，就很容易成為競相倣效的對象。

縱使只兼一門課也會構成違反校方所訂之聘約而遭其施予不續聘。類此情形，在大學自主與新大學法追求卓越美名下，僅因聘約的一紙規定，就可以達到剝奪教師校外適切兼課的自由權。殊不知，在高教的學術專業社群中，教師適時到校外兼課，只要係屬任教專長且不影響其專職，亦非全然對其所屬學校毫無貢獻。杜師在該案中雖經提起行政訴訟而救濟成功，但行政法院係以該校行政程序瑕疵而撤銷不續聘，並未對該理由予以審酌。這讓仁德專校得以在 97 學年度第 2 學期再以相同理由再為一次不續聘，並再次獲得教育部的核准。目前該案經杜師提起行政訴訟救濟，而仍於臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1823 號訴訟繫屬中。從上揭賀師與杜師兩個事例來看，教師法的主管機關教育部在行使其核准處分的職權過程中，教師尊嚴與高等學術專業的自主權，顯然是不在其考慮範圍內的，因為既比不上一紙聘約的形式規定，又可以拿尊重大學自主為其推諉卸責之藉詞。



既然「退場機制」的「內核」是「教師工作權」的消亡，那新大學法第 19 條所架構的「動態不適任教師」，正好成為雜揉「追求卓越」與「退場機制」雙料性格的高教市場規制下，那個可以達成最大邊際效應且同時減輕經營者經濟（資遣）成本的最佳出路。

於是乎，在多數教師「反躬自省」還在為其如何能夠滿足學校「追求卓越」績效，以期共體時艱、想望克渡未來「少子化」所帶來的屏障與天險挑戰時，有不少大學正開始頻於修改「教師聘約」，所增益者率皆為源於新大學法第 19 條之授權。嚴格地說，這不只是一場進行「追求卓越」的「比賽」而已，其本質，根本就只是一場「遊戲」——以一場又一場的「競賽」相續發展而成的遊戲——而「競賽」的規則是：達不到「追求卓越」績效標準者會面臨淘汰，留下來的人，繼續開始一輪新的、更高標準的「追求卓越績效的競賽」，直到「追求卓越」夢醒時分，或大學「轉型發展」成功，「遊戲」才會失去它存在的價值。

處於這樣一個「市場規制」下的高教教師，其所能採取的選擇空間，其實是不太多的。當多數人在欲拒還迎的行止間，很快就會發現，那個曾經氣息相通、俯仰於天地之間、遺世而獨立的「純粹學術空間」與「文人相惜的知識性格」，早已成為上一世紀供人憑弔的「古典遺風」。於是乎，學習如何與魔鬼進行交易，儼然成為當代高教工作者「追求卓越」所必須熟悉的「現代技能」。

「與魔鬼的交易」將在下面幾個場域中逐漸開展：

- 一、從把自己淬鍊為「卓越」的自我追求，開始轉而追求經營者所認同的「卓越」「績效」追求；
 - 二、從把同儕做為知識砥礪的對象，開始轉而進行「卓越估價」的評比對象；
 - 三、在「追求卓越」的價值體系下，「平等」是首先可以被棄置的價值。
- 於是乎，教授、副教授、助理教授、講師之間的職級差異開始出



現了新的內涵，它們之間不再是可以各司其職、各負使命、各有天地與各安其分的身分安排，而是在「追求卓越」尺標下具有高低優劣的「價值工具」。「追求卓越」帶動了這股階級之間的分立與對立，而這種階級的分立與對立的本身，正好又回過頭來強化了對所有階級的共同摧毀與消亡。惟其中所差別者，乃為魔鬼的垂愛幾許。

伍、結論

有云：「國者，人之積；人者，心之器也。」清華大學老校長梅貽琦曾云：「所謂大學者，非謂大樓之謂也，有大師之謂也。」這都是說明，大學中之教師不僅厥為大學中最为珍貴的財富，甚且大學就是教師的「共同體」。

然而，在我國高等教育的發展過程中，受到「追求卓越」教育政策與新大學法的催促，兼為「少子化」浪潮的逼迫，做為「個體」的大學教師逐漸淪為高教學術工廠生產線中被制度所宰制與抽離的「個體勞工」，而做為「共同體」的「大學教師」則逐漸成為「經營者」用以貫徹其生存哲學的「晉階石」與「消費品」，從而將這個「共同體」予以肢解為各種可以論斤稱兩的「高教商品」。

關於「卓越」，英國倫敦大學的 Ronald Barnett 教授曾於《改進高等教育：全面品質照顧》(Improving Higher Education: Total Quality Care)一書中分析到：「卓越」(excellence)是一種具排他性的用詞(an exclusive term)，我們使用該詞時，不只是連結著「菁英主義」而已，還蘊含著一種階層體系的概念，即一旦當某些人或機構被標上「卓越」時，即暗示著總另有某些人或機構被標籤為失敗的意涵(Barnett, 1992: 59; 楊瑩, 2005: 44); 他另於《認清大學：在一個超級複雜的時代》(Realizing the University: In an age of Supercomplexity)中提到：「卓越」這個詞事實上是一個「無生氣的或乏味的」(vapid)概念，因為它並未說明任何事情，大學如果提及「卓越」一詞而未具體說明其



內涵時，它其實只是個空乏的宣示，說了也「等於什麼都沒說」(is to say nothing) (Barnett, 2000: 120; 楊瑩, 2005: 44-45)。

然而，在我國高教體系中，這個「說了也等於沒說」的「空泛」的「卓越」概念，卻成為主導新大學法的立法精神與教育政策推動的指導思想。經由前述的制度分析可知，大學法第 19 條的新增規定，不但無能達成其追求卓越的立法精神，卻反而因為首先為大學經營者創造了一個法律上的特殊地位，並賦與其「空白授權」的壟斷權力，使其得以藉此附身於「高教體系」而不斷汲取各種資源和利益。在這個意義之下，大學法第 19 條可以說是為我國高教體系的經營者與參與者，奠立一個使其得以「藉由追求卓越」進而發展各種「尋租行為」(rent-seeking behavior)¹⁹的特殊規定。如此一來，其對我國高教發展所可能導致的傷害程度，想必超越立法者當初之可能設想。

專研政府貪腐與尋租行為的美國猶他州韋伯州立大學政治經濟學者 John Mukum Mbaku 教授即曾指出，關於貪腐 (corruption) 其實正與政府官員的職責及其行政績效的表現有關，當然也與用以規範公民行為的法制規定有關 (Mbaku, 1998: 200)。他進一步指出，政府官僚體制的貪腐，總是允許特定的公民提高其整體的報酬，甚至於超越法律規定的常軌，並且對特定的資本家提供機會以掌握或維持其在經濟上所處的特殊地位，藉以用來交換其支持政府政策與體制安全所需的資源，並用以疏通與建構各種支持政府的管道，而政客就是這樣一種「財富的掮客」，透過這種方式也謀取自己的利益 (Mbaku, 1998: 200-201)。我們若從新大學法賦予大學經營者特殊的法律地位以觀，「追求卓越」的高教發展政策正是透過這些「尋租行為」而得以繼續存在與不斷獲得發展。我們從監察院的糾正案全文的仔細閱讀中，實在不難嗅到 Mbaku 教授所指的「官僚貪腐」(bureaucratic corruption) 現象已然在我國的高教體系中生根發展。

¹⁹ 「尋租行為」(rent-seeking behavior) 是藉自政治經濟學者 Gordon Tullock 與 Anne Krueger 所創造與發展的分析概念，所謂的「尋租」(rent-seeking) 意指企圖透過影響公共政策的產出結果，來擴大資源並進而獲取利益的過程，同時，由於這種類型的資源擴張，並未能夠創造任何的社會產出，因此，其結果就導致了整體性的社會浪費。



然而，除了專任教師的工作權之外，在現今各大學實際擔任授課教學任務且與學生緊密接觸的教師，還有為數甚多的兼任教師與越來越多的受各公私立大學非典型僱用的「專案教師」或「約聘教師」。這些教師在大學校園中所擔負的工作與教學任務往往甚為沈重，且皆屬大學經營與影響學生受教權之必要內容，但這些教師卻從未能有其「教師法」與「大學法」上之應有且符合實際的「法律地位」，更遑論這些教師亦皆屬高級學歷人才，卻從未能獲得政府（如國科會與教育部）給予其任何攸關科學與學術研究相關計畫的「適格申請人地位」（更別談其他的勞動條件內容或如何維護其得享全民健保等相關權益，諸如女性兼任教師的生產與生育的權益就面臨各大學「制度性地剝奪」。）而在教育部官方版所列計與公布的「教育統計資料庫」中，對於這些教師在大學社群中如此的「真實存在地位」，卻也從未給予正視過，竟然對其毫無任何相關的統計與分析資料的列計，彷彿我們可以完全忽視這群「教師」來達成我國高等教育的發展。在現階段（或至少在可見的未來裡），這些「兼任教師、專案教師、約聘教師」在各大學裡的「真實生存樣態」及其所共同構成我國高等教育制度上的「黑洞現象」²⁰，已成為我國高等教育發展的「不可說的祕密」。就我國各大學藉著榨取這些「欠缺高教法制相應權利義務規範地位」之「教師」所從事「真實工作」的「勞動成果」而來維持其「追求卓越」的假象而言，不僅有悖於人道與社會公義甚遠，直而言之，甚且可以說，「追求卓越」一語已成為我國高等教育體系中，被那些佔據有「分配資源、統治權力與支配地位」的產官學「共生利益群體」，所明示或默示（或共同合作或相互協助）用以維持並鞏固其既得之（這樣或那樣的各種）「相互協作的個別自身利益」或「共生群體利益」，並借助國家機器所共同打造且最為廉價的「遮羞布」。在教師人權與勞動意識薄弱的高教體系

²⁰ 在此借用天文物理學的「黑洞」(Black Hole) 概念，主要係借喻為「高教體系中所存在的各式各樣的非典型僱用實相」，正宛如黑洞理論的「事件視域」(event horizon) 般，在「非典型僱用」的「視域」中所發生的任何「事件」，皆無法對該「視域」外的觀察者或存在者產生任何有意義的影響。因為，在「古典的」高教體系概念下，這些「非典型的受僱者」只是「產業的後備軍」，而不是高教發展的「正規部隊」，因此，其存在的價值與意義，自然就從「制度」上「消失」而無能窺見其「真實的勞動與生存內涵」。



中，難道，詩人北島那句「卑鄙是卑鄙者的通行證，高尚是高尚者的墓誌銘」是給我們未來最好的註解？



參考文獻

- 王彩鸞 (2010)。教育部：拒絕評鑑「很不好」。聯合晚報。2010年10月1日，取自 http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=274540。
- 立法院 (2005)。立法院第6屆第2會期教育及文化委員會第5次全體委員會議紀錄。立法院公報，94(51)，2005年10月3日，取自 [http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@41:1804289383:f:NO%3DB01711*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@41:1804289383:f:NO%3DB01711*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD)。
- 李文儀、邱燕玲 (2007)。淘汰機制明年啟動，至少10大學要關門。自由時報。2007年8月3日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/aug/3/today-t1.htm>。
- 吳佩真、張民杰 (2007)。國內大學教師教學評鑑現況分析。評鑑雙月刊，9，2007年9月，取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2007/09/03/330.aspx>。
- 教育部 (1998)。追求高等教育卓越發展。取自 http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1410。
- 教育部 (2007a)。教育部回應「少子化後，教育當何去何從！」記者會。2007年1月9日，取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=413&pages=0&keyword=%a4%d6%a4l%a4%cb。
- 教育部 (2007b)。「強化大學品質，落實大學退場機制」說明。2007年8月3日，取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=869&pages=0&keyword=%b0h%b3%f5%be%f7%a8%ee。
- 楊瑩 (2005)。在追求卓越發展下，台海兩岸高等教育政策之檢視。教育政策論壇，8(1)，43-64。
- 監察院 (2004)。093 教正 0001 糾正案。2004年1月15日，取自



http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/糾正案/93/09300000893_教正1_卓越計畫糾正案文.doc。

監察院 (2012)。101 教正 004 糾正案。2012 年 3 月 15 日。

劉月華、鄺海音 (2007)。看問題：教師評鑑應有輔導改善期 目的不在汰劣 而在促進專業成長。評鑑雙月刊，9，2007 年 9 月，取自
<http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2007/08/28/335.aspx>

Barnett, R. (1992). *Improving higher education: Total QualityCare*. Buckingham:Open University Press.

Barnett, R. (2000). *Realizing the University: In an Age of Supercomplexity*.Buckingham: Open University Press.

Mbaku, J. M. (1998) .Corruption and Rent-Seeking.In S. Borner & M. Paldam (Eds.), *The Political Dimension of Economic Growth* (pp.193-211). Palgrave Macmillan .



Pursuing Excellence as a Game in the Eyes of the Devil—On Exit Mechanism in Higher Education

Kuo-Sheng Chang

Board member of Taiwan Higher Education Union

Associate Professor, Dept. of Public Affairs and Management, Kainan
University

Abstract

The pursuit of excellence, an emphasis in the education reform project since 1998, has worked hand in hand with university autonomy, a governmental policy, to give a loose rein to various kinds of practices and policies in its name. The pursuit of excellence has become a dominant discourse in higher education, compelling all parties involved, such as school administrators, investors, owners, government bureaucrats, teachers, students and parents, to cope with it.

By analyzing the negative effects of the pursuit of excellence on our higher education, the paper attempts to explore how profit-oriented school owners can benefit from our current laws and regulations. It brings into attention how exit mechanism can impact teachers' labor rights, and it presents the craze for excellence pursuing figuratively as a game in the eyes of the devil.

Keywords: University Act, Teachers' Act, evaluation, pursuit of excellence, exit mechanism

