

巴拉圭國會研議中的高等教育法草案引發爭議

駐巴拉圭共和國大使館文化參事處

巴國高等教育品質的低落已是一項公認的事實，一方面政府受限於財政能力，長期以來未能對國立大學投入足夠的預算，另一方面掌握設校同意權的國會又放任私立大學成立，造成目前全國公私大學總數已達五十三所，這對於一個全國總人口約七百萬，16 至 18 歲學齡青少年只有 48% 進入高中就讀的國家而言，毋寧是過於氾濫。

巴國現有四十五所私立大學中，半數為 2000 年之後成立，且新設大學都與國會議員家族有直接或間接的關係，這使得高等教育成為分贓政治的一環。由於設校過程及設立後的運作都缺乏嚴格的審查，以至於巴國私立大學有半數以上不僅沒有校園，圖書館的藏書只有區區幾千本，教師人數也寥寥可數，甚至有的只在週末租用中學校室開課，這些學校的實際設立目的在於販賣文憑，而非教育。

為了在制度面進行改革，巴國教育部自 2009 年開始推動研議高等教育法，以取代於 1993 年制定的現行大學法。不過，由於以教育部及公立大學為主的一派與國會之間對於未來大學的管控權究竟誰屬的問題存有難解的歧見，因此已演變為「教育部版」及「國會版」高等教育法草案角力的局面。基本上，教育部版草案是以改革及提升教育品質為出發點，希望透過立法來降低政治力的干預，並對於大學的設立，乃至於設校後的課程、師資、教學軟硬體等建立一套有效的評鑑及淘汰機制。相對地，國會則是站在保護及延續既得利益的立場，以確保商業利潤的最大化。

基於上述的歧異，教育部及國會近來都分別多次召開公聽會以爭取社會的支持，最近的一次是國會在 7 月 25 日就未來負責進行教育品質認證的單位是否可為私人評鑑機構一事所召開的公聽會。依現有制度，大學系所的品質認證不具有強制性，而是由官方的「全國高等教育評鑑及認證局」(Aneaes) 被動接受校方要求而進行評鑑，雖然效能仍有待提升，但至少評鑑委員都具有一定的學術背景，也不涉及營利。然而依國會版本，未來教育品質認證的執行單位可以為政府機構或私人評鑑機構，這就為眾多教育品質低落的私立大學打開了一道無比寬廣的後門。

國會為了掩飾這種開後門的企圖，在草案中還特別以未通過認證之大學系所畢業生不能成為公務員做為煙幕，擺出以此施壓私立大學

主動進行評鑑的姿態，但是所有了解巴國高等教育及政治的人士都可預知一旦立法通過，目前私校的經營者必然會爭相設立私人教育評鑑機構做為學校的地下關係企業，無論法律如何訂定其設立資格，都可輕易地找到規避的途徑。私人教育評鑑公司設立後，各私校可以彼此交叉掩護，其結果是教育品質不升反降，學店不僅不會遭到淘汰，反而藉由虛假的評鑑報告而獲得保護，從而加速高等教育的商業化及劣質化。

教育部及公立大學對於國會任由私校「選手兼裁判」的態度大加抨擊，教育部要求國會正視這種做法的後果，並對於草案法條進行修改；各大學代表均認為這種以評鑑為名，實為便利私校營利的立法設計，無從保證高等教育品質的提升。國立亞松森大學則指出禁止未通過認證之大學系所畢業生成為公務員，等於讓學生來承擔學校教育品質不佳的後果，是一種不公義的行為，因為國家負有把關的責任，必須從學校設立到後續的運作都進行評鑑與監督。

另一項教育部及公立大學與國會之間的對立在於國會版草案中設計成立一「國家高等教育委員會」，其權力包括核可新設大學及系所的申請、訂定評鑑準則、決定應交付之評鑑機構、審核評鑑結果、勒令品質不佳的大學及系所退場等，簡言之，擁有決定學校存續的所有相關重大權力。教育部堅決反對設立一個專門掌管高等教育的太上教育部，認為只要完善現有大學委員會及國家教育暨科學委員會（Conec）的職權即足以負擔上述功能。事實上，設立國家高等教育委員會一事的最大爭議點為其成員除了教育部官員及大學主管外，尚包含國會議員，這項設計明顯有為私校護航的色彩，而且有違憲之虞。目前雙方對於高等教育法草案的角力仍在持續進行中，立法時程已超出原本預估的六月底，惟年內應可完成立法。

資料來源：ABC 報/ 2011 年 6 月 23, 25 & 26 日