

## 墨西哥公立大學面臨兩難困境

張水金譯

墨西哥過去十五年為改善大學教育品質，所採行的政策成效極微。舊的問題尚未解決，新的問題已接踵而來。20至24歲組的就學率只有19.1%，遠低於國際經濟合作發展組織會員國的平均數（37.1%）。大學部畢業生並無明顯增加，就業準備也沒作好，因而離校後失業的人很多。雖然在九〇年代畢業率已有增加，但平均仍低於50%，而且各校差異性極大（從9%到100%都有）。有些學術課程已有改善，但每年新冒出來的許多新課程，似乏長遠規劃。

### 政策設計與執行

1989年聯邦政府為改進公立大學教育品質，實施新的評鑑與撥款規定。所謂「評鑑等級」與「遠端遙控」的模式似乎已經在墨西哥實施。但迄今品質的概念仍未界定清楚。評鑑主要集中在「投入」的審核，而非「產出」的評估。

在九〇年代後半期開始有重大改變：聯邦致力將「遠端監控」模式轉移為「計畫干預」模式。政策制定者假定大學的大部分問題，都是不適當的運作條件所導致，因此要有好的結果，就必須先改善運作方式。那些九〇年代設置的特別課程，在2001年被整編在一起，成為「學校發展整合課程」。每一學術課程，都要提出其發展計畫，以取得聯邦經費，其他財務支援，並獲得認可。

雖然認可會影響到公立大學獲得額外經費的可能性，但並非強制性規定，而且政府也無權停辦任何課程。由於經費的競爭基礎是改進計畫而非實際表現，此一政策導致對聯邦政府的依賴，因為它鼓勵各校創造需求，而非增強其經常性容量，或變得更有效能。所以，即使經過多年教育投資的增加，品質是否得到改善仍未明朗。某些證據甚至顯示，特別經費導致負面效果，例如聽從的行為、虛假、官僚以及無法達成的目標。

### 政治內涵

不過，缺乏進展也不能完全歸咎於政策設計或執行的錯誤。這些政策以及政策制定者，是在政府及大學的複雜而又不斷變動的政治環境中運作的。

過去金字塔型中央政府由上而下管理的政治結構，已經轉變成分權而並駕齊驅的政府。立法機構變得積極主動，而不同黨派又控制不同的政府階層，導致教育政府主管無法得到多數的支持。當管理是依據不成文規定與政黨的忠誠時，誰應為何事負責都變得不確定。

在此種改變的內涵，州政府的功能退化成為重大議題。雖然教育的責任已轉移到各州，但州政府並無能力（政治的、技術的、行政的、以及財務的）以面對新任務。

在高等教育方面，居間的團體（州高教規劃委員會）理當在每一州負起協調並規劃州教育系統的發展，卻淪為大學校長談判新課程批准的公共論壇。依規定，新規定需由州政府負擔一半經費，但未得州政府批准僅意味不會得到額外經費，而非不准開設---因為公立大學有開設任何課程的自由。

分權化的影響極為分歧。某些州與大學達成發展協議。更多的案例是，政府面臨諸多大學多方面興趣產生的複雜而又無計畫的制度，在州長未能掌控負責經費決策的地方議會的州，情況則更為複雜。

一般而言，眾多決策者之間的協調，有重大缺陷。它往往導致漠視正式的規定。規定有很大的彈性，決策依賴各派政治勢力的角力。二十年前，撥款決定主要是基於聯邦政府與各大學的互動結果。現在，州長、聯邦政府和各大學校長都各有盤算。結果，更加複雜的政治內涵又迫使校長們扮演更多政治的角色。此一結果不僅是由於各部門互動所滋生，也有部份是由於政治遊戲規則界定不清所導致。

### 矛盾的結果

聯邦政府現正尋求透過中央計畫過程，使教育投資合理化，以改進大學教育。不再奉行對各州的放任政策，中央開始積極干預課程之運作，此一過程也有陷阱，因為政府不能迫使自治大學尊從，它只能透過特別經費之提供，誘使他們順從。因此，我們也可以說，聯邦並無規範公立大學之能力。

但與此同時，由政治導致的分權議題，卻又迫使聯邦將重要決定交給毫無準備的地方政府，因而聯邦政府的能力受到進一步削減。這又誘使大學校長不去透過教育政策的執行，而是涉入政治，以取得額外的經費。

目前的兩難困境可以如此說：如果聯邦政府能設計並創造公立大學部門，那麼州政府應扮演何種角色？如果州政府較能界定地方的需求，那麼為何要採用不考慮地方需要的全國性計畫模式？

附註：墨西哥教育系統與美國教育系統類似，在大學以前有十二年學校教育。四至五年大學課程授與專業學位。墨西哥高等教育學府有 1550 所。2004 年教育花費佔國民生產毛額 7%。

資料提供：駐洛杉磯辦事處文化組張水金

（本文作者 German Alvarez-Mendiola 是墨西哥市教育研究促進中心教授，Wistse De

Vries 是 Puebla 自治大學教授。本文原載 2005 年國際高等教育冬季號，International Educator 2005 年 5.6 月號轉載)