

新冠肺炎疫情時代教育治理之探究

吳清山

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所教授

摘要

新冠肺炎疫情肆虐不僅造成數十萬人員傷亡，而且也影響產業發展和激起人民心理恐慌。全世界各國和各地區政府紛紛關閉學校或延後開學，以避免校園疫情擴散和確保學生安全和健康，此乃涉及到疫情時期教育治理之議題。是故，本文主要目的在於了解新冠肺炎疫情對於教育衝擊及其與教育治理相關問題，並提出後新冠肺炎疫情時代教育治理的建言。因此，首先詮釋教育治理的意涵及有效教育治理的要素，其次分析新冠肺炎疫情對於教育衝擊，接著評析臺灣新冠肺炎疫情時期教育治理之爭論課題，包括禁止師生出國限縮人民自由權、校園場地開放的治理權限認知落差、遠距教學禁用 Zoom 決策不夠透明、暫停陸生來臺影響受教權益，最後提出新後冠時代教育治理的建言，包括：1. 檢討疫情治理，作為改進參考；2. 運用協作治理，提升治理效能；3. 回歸法律規範，確立權責分明；4. 建立協調機制，活絡治理通路……等八項，作為未來有效教育治理之參考。

關鍵詞：新冠肺炎疫情、教育治理

壹、緒論

自古以來，人類社會曾經發生大規模傳染病，對人類生活造成巨大的影響。從最早希臘雅典時代的瘟疫（鼠疫）、十四世紀在歐洲肆虐鼠疫造成「黑死病」，到近年來，各類新型病毒陸續出現，各種流行病不斷出現，例如：流感、腸病毒、伊波拉病毒、SARS 冠狀病毒等，都對人類安全與健康產生極大的威脅。

2019 年 12 月底，中國大陸武漢民眾出現感染不明肺炎，後來經世界衛生組織（World Health Organization, WHO）將這種流行病稱為「新冠肺炎」（coronavirus disease 2019, COVID-19），迅速蔓延到全世界，造成數十萬人死亡。根據衛生福利部疾病管制署（無日期）統計至 2020 年 5 月 30 日止，全球累計 5,941,199 例確診，病例中 363,716 例死亡。由此可見，此次新冠肺炎疫情之嚴重。

長期關注傳染疾病議題的微軟共同創辦人比爾蓋茲（Bill Gates）於 2020 年 4 月 23 日提出長達 11 頁的備忘錄中，分享對新冠肺炎疫情的看法，特別提到「這就像一場世界大戰，只是這次，我們都站在同一邊。每個人都可以一起學習這種疾病並開發抗擊該疾病的工具。我認為全球創新是減少損害的關鍵，包括在篩檢，治療，疫苗和政策上的創新，以限制疫情傳播，同時最大程度地降低對經濟和福祉的損害。」（Gates, 2020）。這一波的疫情猶如一場人類的戰爭，來自無形的病毒，更是令人不寒而慄。

來勢洶洶的新冠肺炎疫情，不僅衝擊到產業發展，而且也嚴重影響人民的生活方式。各國政府深感事態嚴重，為阻絕疫情散播，避免人民感染，紛紛採取封城措施管制人民生活自由，預定於今年夏天舉行的東京奧運也宣布延後一年，而各國政府對於學校管理也採取各種因應的政策，包括延後開學或關閉學校，以減少疫情的擴散，造成師生受到感染，危及師生安全與健康，此為前所未有的緊急應變措施。不管是延後開學或關閉學校，首當其衝的是如何讓學生在這種非常的時期，能夠維持「停課不停學」的學習機會和學習品質，至於各校原定的各種未來計畫的業務或活動（例如：畢業旅行、畢業

典禮、海外遊學、校外教學、國際交流……等），也被迫取消或改以其他形式辦理。值此新冠肺炎疫情之際，落實各種防疫準備及做好防疫教育，正是考驗教育行政機關及學校的治理能力。

教育治理最重要的目的，在於有效處理行政事務，讓行政運作順暢，達成教育目標。由於教育是一個複雜的系統，遇到突發的疫情流行病爆發事件，為降低疫情災害造成教育的損失，有效教育治理更顯得其重要性。新冠肺炎疫情發生至今已達五個多月，疫情亦趨於和緩，重新檢討與省思這一波疫情的教育治理的成效與缺失，實具有其重要性，對於未來類似流行病爆發之時，深信會有更好的因應之道。

政府握有公權力，運用適當與否，關係到人民的福祉。良好的治理，有助增進人民福祉，而成功有效的教育治理，實為確保師生安全與健康及學生學習品質的關鍵所在。值此新冠肺炎疫情緩解之際，從事新冠肺炎疫情的教育治理之探究，實有其必要性和價值性，可惜國內尚無從事此一主題深入探討。因此，本文乃嘗試收集一些相關疫情及教育治理的文獻，針對新冠肺炎疫情的教育治理進行系統的分析，並提出建言，以提供教育行政決策之參考。

貳、教育治理的意涵及有效教育治理的要素

「教育治理」係由教育和治理二字而成。其中「治理」一詞，英文為 Governance，Oxford Learner's Dictionaries (n.d.) 定義為：治理國家或控制公司或組織的活動；治理國家或公司或機構的方式。世界銀行 (The World Bank, 1994) 也提到治理有三種意義：1. 政治體制的形式。2. 政府行使國家經濟和社會資源管理權力的過程。3. 政府設計，制定和履行職責的能力。至於經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, n.d.) 則將治理界定為：運用所必需的政治、經濟和行政權力，行使管理國家事務。於此而言，治理本身具有政府用來制定、執行，監督和評估其公共政策機制的意涵。從以上觀之，治理可以歸納定義如下：

政府具有政策規劃、制定、執行和評估的機制和能力，並運用權力管理國家的經濟、社會、文化和教育等各項資源的過程。

長久以來，治理一詞經常用在政治學、經濟學和政治社會學等不同領域，在 1990 年代和 21 世紀初，治理的使用開始盛行（Windzio, Sackmann & Kerstin, 2005）。後來治理也運用到教育領域，以提高教育的效率與效能，因而教育治理逐漸受到重視。由於教育是一個複雜的系統，必須有賴於良好的治理，才能讓教育運作順暢。基本上，教育治理，是以教育為對象，運用治理的方法或策略的過程。因此，教育治理可以界定如下：

教育行政機關及學校運用其權力，從事各項教育政策或事務的規劃、執行和評估的過程，以有效管理教育經費、人力和其他資源，達成教育目標。

就以上的定義，茲再闡析如下：

- 一、**教育治理的層級**：不同國家有不同的教育治理層級，以美國為例：包括聯邦教育部、各州、地方學區和學校四個層級；而臺灣則包括中央、地方和學校。廣義的教育治理應該涵蓋中央、地方和學校，特別是在大學，依《大學法》規定，本身就有其治理權限；就狹義而言，教育治理限於教育行政機關則只包括中央和地方二個層級，例如：教育部和地方政府教育局（處）。教育治理具有不同層級，其權限亦有所不同。
- 二、**教育治理的基礎**：教育治理之能夠發揮監督和管制的效果，在於法律所賦於教育的權限，因而權力乃成為教育治理的基礎，Campbell 和 Fullan（2019）提到治理就是每天所行使的權力。教育治理的法律依據，主要來自於《教育基本法》、《教育部組織法》和《地方制度法》等。由於有這些法律的規範，教育行政機關的權力運用才具有其適法性。
- 三、**教育治理的機制**：教育運作除了權力作為基礎之外，必須建立在一定機制運作，才能見到效果。基本上，教育的運作，有賴於政策的指引和實務的推動，因此整個教育治理的機制，無論是政策或業務推動都需要計畫、執行、評估與研發四個要素能結合在一起，構築

完整的系統，才能有助於讓教育治理進行滾動性修正，持續檢討與改進。

四、教育治理的過程：係採用領導和管理的方法，就教育的經費、人力，以及其他資源有效的運用，讓資源能夠發揮效率和效能，以達成教育目標。而在領導和管理過程中，有效進行單位協調、人員信任、民主參與、公開透明等作為，才能展現其功效，此乃彰顯領導和管理在教育治理過程中的重要性。

五、教育治理的目標：教育治理不能流於治理而治理，它應該有其願景、任務和方向，才能讓教育運作在一定軌道內運作，進而達成其教育目標。而教育治理的最重要目標，一方面要考慮組織的特性，擁有一定的自治權力（autonomy），一方面在自治權力的行使中，也要求組織具有一定的績效，亦即負起績效責任（accountability），促進組織追求效率與效能。惟有如此，才能建立公平教育的環境與機會，提供學生高品質的教育，以提升學生學習效果，此乃為教育治理關鍵目標之所在。

綜合以上說明，茲將教育治理之要素架構，列如圖 1 所示。

教育治理是確保教育運作的關鍵，有效教育治理必須具備執行和解決問題的能力。Organisation for Economic Co-operation and Development（2016）曾提到有效的治理重點在於機構解決公共政策問題的能力，以及有效執行有效規則，United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization（2016）亦提到良好治理強調參與、權力下放、績效責任和政府回應能力，關係到教育的公平與正義，Burns 和 Koeste（2016）亦有類似想法，他們認為有效的教育治理包括下列要素：1. 聚焦流程，而不是結構。2. 彈性能夠適應改變和突發事件。3. 透過能力培養、利害關係人的參與和公開對話開展工作。4. 需要一個整體系統方法結合角色和平衡緊張。5. 利用證據和研究提供政策和改革資訊。6. 建立信任基礎。因此，乃就有效的教育治理要素說明如下：

一、**結構明確：**有效的教育治理，必須有賴於明確的組織結構，每個組

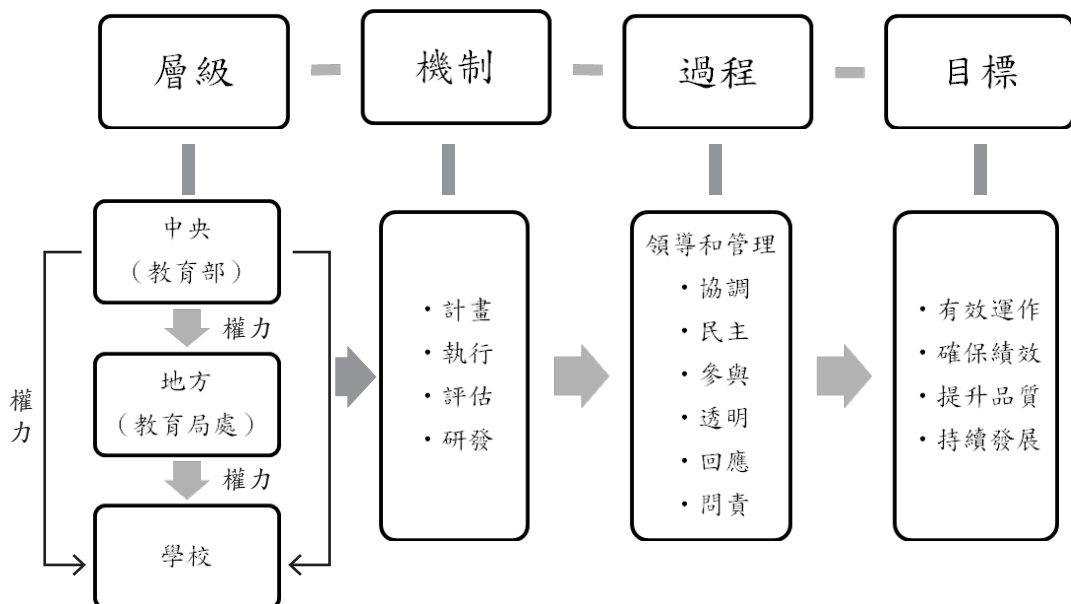


圖 1 教育治理要素架構

- 註：1. 教育部透過權力運用，監督國立或私立大學運作，但仍需遵守大學法之規範。
 2. 教育部可以透過權力運用，監督所屬國立中小學，但縣（市）立之大中小學不宜直接監督，其權限仍在地方政府教育局處，除法律另有規定。

組織結構各有其權責，人員各就其組織的職位扮演適切的角色和履行責任，讓成員在明確的組織結構下權責分明。是故，在教育的組織結構，無論是中央、地方和學校，建立明確的組織結構，是有效治理的必要條件，亦是確保教育人員履行其責任關鍵所在。

二、**系統整合**：教育治理是一個複雜的系統，包括不同層級的系統，也包括各類人力、經費和空間系統，以及教師和學生的系統。因此，對於這些系統，必須透過協調、參與和對話的流程加以有效的整合，才能讓教育系統運作順暢，以提升教育行政運作的效率與效能。

- 三、彈性應變：**教育系統受到下各種內外環境的變化，在治理過程中經常遭遇到各種挑戰，因而必須採取各種因應措施，才能有效化解危機，度過難關。因此，教育系統的彈性調整與應變能力顯得格外重要，始可效處理突發或意外事件。例如：教育型機關和學校面對新冠肺炎病毒疫情的突發襲擊，無論人力、資源和流程，都要因應疫情需求有所調整。
- 四、人員增能：**教育治理有效和成功與否，人員的素質和能力扮演注重要角色。不管是教育政策的規劃、執行、評估和研發，都有賴高素質的人員履行其職責。因此，教育人員的持續精進，具有與時俱進的專業知能，乃成為有效教育治理必須關注的重點，所以對於人員的招聘與專業成長，必須列為組織發展的重要項目之一。
- 五、證據支持：**教育治理不能閉門造車，也不能憑空想像，它必須建立在具有證據支持或資料佐證下，進行各項的行政決定，才能可長可久。有效的教育治理，必須藉助於資料的收集和有系統的研究，作為教育行政的決定的基礎，亦及教育政策、研究和實務能夠相互緊密結合，則將可彰顯教育治理的效果。
- 六、遵守規範：**教育治理不是建立在人治，而是立基於法治，亦即在法制的前提下，執行各項教育事務，才避免產生紛爭或衝突。一般而言，教育的運作，倘若缺乏法制的依據，很容易收到批評或質疑，導致政策難以推動。因此，有效的教育治理，必須遵守法制的規範，才能有效發揮其公權力。
- 七、信任關係：**有效的教育治理，涉及到上級機關與下屬機關的互動，也涉及機關內長官與部屬的互動，以及同事之間的互動，如能建立在良性的人際互動，則有助於強化彼此之間的信任關係，而信任關係常常是有效教育治理的基石。彼此有了信任關係，就不易產生猜忌，遇到任何困難，大家敞開心胸，透過溝通加以解決。
- 八、監測評估：**教育治理是一種歷程，也是一種結果。有效的教育治理除了考量運作歷程順暢外，而且也要重視治理展現的效果。所以，

在過程中要做好監測的施，預防不良情事發生；同時也要做好事後評估的工作，以了解其效果，並作為檢討改進的依據，讓教育系統更加精進。

參、新冠肺炎疫情對於教育衝擊之分析

新冠肺炎疫情自爆發以來，對於教育衝擊可謂既深且遠。各國政府為確保學生安全和健康，以及避免疫情在校園傳播，紛紛採取各種緊急必要的措施。國立中山大學於1月31日率先宣布，因應武漢肺炎疫情，延後一週開學，由原定2月17日改為2月24日，隨後國立成功大學發布原訂2月17日開學延後2週，改為3月2日開學（中央社2020，1月31日）。隨後教育部於3日邀集各大學代表召開「因應嚴重特殊傳染性肺炎大專校院管理計畫研商會議」，討論大專校院開學是否延後等議題，最終達成共識統一延至2月25日以後開學，而教育部也表示，各大學課程仍必須排有完整的18週。教育部亦於2月10日發函配合嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心公布全國高中職（含）以下學校延後開學2週，政府確立了因應疫情而採取延後開學的政策。然而疫情未見舒緩，教育部於2月3日發文提到考量疫情發展現況及維護全體師生健康，為防疫需要及避免群聚感染，非屬急迫且必要之大型集會活動，建議各校暫緩辦理。

由於這一波的疫情愈來愈嚴重，教育部也公告停課標準，各校也採取各種因應方式，首先中原大學宣布3月16日宣布將於3月24日全校改採網路教學，同時取消期中、期末考，改以報告、作業、線上考試等方式替代，雖經教育部勸阻緊急叫停，但已開出大學準備實施遠距教學第一槍。教育部深怕各校各自為政，乃於3月19日發布「大專校院因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情採遠距教學注意事項」；隨後國立臺灣大學亦宣布自4月6日起，一百人以上的課程改為遠距教學；而國立臺灣師範大學因校內有一名學生確診，全校各系所於4月6日至17日止均採遠距授課方式，以確保全校師生健康與安全（吳清山，2020a）。

鄰國日本深感疫情嚴重，首相安倍晉三亦於2月27日宣布，全日本中小學及高中等學校，從3月2日起臨時停課到春假結束（吳清山，2020b），韓國教育部長亦於3月17日宣布各幼兒園及中小學開學日第3度延後至4月6日（中央社，2020，3月17日），新加坡政府宣所有學校與高等學府從4月8日起到5月4日實施居家學習（The Straits Times, 2020）。此外，由於新冠肺炎疫情全球大流行，各國大學紛推遠距教學，透過停課措施，以減緩疫情的全球蔓延。

根據聯合國教科文組織統計在5月1日資料顯示：由於新冠肺炎疫情，全球有1,287,571,163名學生受到影響，占所有在校生總數的73.5%，有182個國家/地區關閉學校（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, n.d.）。此外，還有數國實施了局部停課，以預防或遏阻新冠肺炎疫情。若這些國家也實行全國停課，無法上學的兒童和青年人數還將增加數千萬。長期關閉學校不僅可能導致短期學習損失，而且長期而言還可能導致人力資本損失和經濟機會減少。

不管是學校關閉、延後開學、局部停課等措施，對於學生學習都會產生不利影響，Arushi Terway 和 Marina Avelar 提到在許多國家，停課是確保社交隔離的一項重要措施，但是對於許多弱勢和處境不利的兒童和青少年來說，停課也意味著缺乏關鍵的安全網－教育、營養、保護和情感支持。如果其他解決方案未到位，依靠學校供餐計畫的孩子可能無法進餐。一些居住在不安全環境中的孩子可能只會在教室裡獲得人身和情感上的安全。長期中斷學習機會逆轉學習成果，特別是處境不利的兒童（社會經濟、有特殊或多樣化教育需求的學生或身心障礙學生），無法在學校本位的學習環境獲得優質學習的替代品（Network for International policies and Cooperation in Education and Training, n.d.）。

在這一波的疫情衝擊下，為避免學生安全、健康和學習受到影響，教育行政和學校人員投入不少心力和時間，值得肯定，尤其在落實防疫教育和培養學生衛生保健知能，大大降低了學生受到感染的風險，具有其成效。此外，也看出了學校人員對政策的配合、強化危機應變的能力，這些都具有其正面

的影響。

值得一提的是，這一波疫情雖有助於學校發展遠距教學，鼓勵教師採用遠距教學和學生線上學習，注入教育改革活水，為教育帶來改革的新契機，尤其高等教育紛紛採取遠距教學做為應急之用，然而在國內是否能發揮其實際教學效果，根據《臺灣國際文教創新交流協會》調查研究發現，37%的受訪者認為遠距教學成效較差，28.6%的受訪者認為成效較好，保持中立的則為34.3%。覺得成效較差的受訪者，有超過七成認為主要原因是缺乏真實互動，容易分心或較難專注，有二成的學生則是認為授課教師對於遠距教學技術仍不熟悉（潘韜宇，2020，5月1日）。顯然在這一波疫情中實施大學實施遠距教學效果仍屬有限，由於中小學受限於設備、教師能力和學生專注力，其效果可能更不理想，台灣教育人員產業工會理事長楊益風提到師為防疫做好線上教學準備，但需要政府充實相關軟硬體設施當後盾，否則學習效果肯定「二二六六」，而弱勢學生學習成就將更落後（簡慧珍，2020，4月24日）。

因此，在這一波的疫情中，倘若不以臺灣為場域，則可能對於中小學學生學習產生下列影響，茲說明如下：

- 一、**學習機會的減少**：學生在校學習都有其固定天數和時數，但因受到疫情影響停課，其學習天數和時數都可能減少，此在國外學校最為常見。臺灣除了因班級或學校確診人數而必須停課外，其他學校仍維持一定的上課週數和時數，學習機會減少問題較為有限，但因停課必須採取的線上學習，其學習效果受到網路系統、教材內容、學生專注力等影響，無法與學校實體上課相比。
- 二、**不利於弱勢學生**：雖然學生停課可以借助科技採用遠距教學或線上學習，但因每個家庭經濟環境不同，以及家庭擁有電腦設備和網路頻寬亦有所差異，而低社經背景的學生，缺乏足夠的資訊設備、網路頻寬和家長從旁協助，難以從遠距教學或線上學習得到有品質的學習。即使是高度已開發的國家－美國，更是面臨到此一問題（Hess, 2020；Jacobson, 2020），其他國家更是嚴重，對於弱勢學

生實相當不利，亦造成教育的不平等。

- 三、**造成學習的中斷**：學生處於停課與復課之間，難免造成學習中斷。雖然臺灣只有少數停課班級或學校，但其他國家則較為嚴重，停課之後因疫情趨緩重新復課，常常需要花費更多時間讓學生能夠適應學習，此外，亦發現學生停課之後，對於中學適齡學生，可能會增加輟學的現象（Network for International policies and Cooperation in Education and Training, n.d），顯然停課之後的學習中斷亦可能產生輟學的風險。

肆、臺灣新冠肺炎疫情時期教育治理之評析

衛生福利部鑒於中國大陸新型冠狀病毒感染引發之肺炎疫情尚未平息，且泰國、日本、韓國等鄰近國家接連出現自武漢移入之確診個案，研判中國大陸疫情已有明顯社區傳播及疫情擴大情形，疾病管制署於1月20日宣布成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（衛生福利部，2020a），復根據中央流行疫情指揮中心在1月21日公布臺灣嚴重特殊傳染性肺炎確診首例個案，係由中國大陸武漢境外移入，並呼籲民眾近期前往中國大陸武漢及鄰近區域時，應落實肥皂勤洗手、咳嗽配戴口罩等個人衛生措施，避免接觸野生動物及急性呼吸道感染症患者，也避免出入傳統市場及醫療院所（衛生福利部，2020b）。由於疫情不明，深怕重蹈SARS覆轍，本於「料敵從寬，禦敵從嚴」原則，積極從事防疫工作，而立法院也快速通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，隨後總統在民國109年2月25日公布施行，成為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊之重要法律依據。

依《教育基本法》第九條規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、

促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。」及《教育部組織法》第一條規定：「行政院為辦理全國教育業務，特設教育部。」教育部具有治理全國教育權限，是有其法律依據。然而面對新冠肺炎疫情的非常時期，教育部任何有關與疫情有關的教育決策，需要受到中央疫情指揮中心的指揮，教育部教育治理權顯然受到挑戰，亦即任何疫情有關的教育決策，已不是單獨教育部單方面能夠做主，包括學校是否延後開學、停課標準、學校室內外集會、限制高級中等以下學校師生出國……等，都要仰賴中央疫情指揮中心的意見。其中最重要關鍵的一點，就是《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第七條規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」由於此項規定屬於空白授權，中央流行疫情指揮中心指揮官握有及大權限，可以限制人民自由，亦引起批評（蔡晉宇，2020，3月24日）。

國內教育行政機關及學校面對這一波的疫情，動員所有人力致力於校園防疫工作，避免校園疫情擴散，以及落實停課補課措施，是有其值得肯定之處。然而教育部面對疫情，處理相關防疫工作，一方面受制於《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》規範，一方面又不能違反《大學法》和《地方制度法》之規範，處理防疫決策，顯得左支右絀，很難施展其權力。在整個防疫治理過程中，教育部必須聽命於中央疫情指揮中心的指揮，又要尊重大學自治精神及地方自治精神，不應過度干涉和介入，如何拿捏權力運用，的確不易。

教育部在這一波防疫治理受到到關注的課題，包括：停課標準、復學及補課標準、室內活動規範、全國性考試防疫規範、校園場地開放、限制高中職以下學校學生出國、遠距教學禁用 Zoom 等。其中，停課標準係依據中央流行疫情指揮中心指示辦理，特別提到 1 班有 1 位師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該班停課；1 校有 2 位以上師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該校停課（如附錄一），而在學校室內活動規範，仍然以指揮中心在 3 月 25 日所提出的建議：室內超過 100 人以上、室外超過 500

人以上的公眾集會活動建議停辦，以減低社區感染的風險，作為執行依據。另外，教育部依其職權發布《因應嚴重特殊傳染性肺炎高級中等學校停課補課及學生學習評量作業注意事項》和《因應嚴重特殊傳染性肺炎國民中小學及教保服務機構停課與課業及成績評量實施原則》，皆在規範中小學相關事項，然而高級中等學校和國民中小學卻各自發文規範，其中原因係遷就於現行教育部國民及學前教育署高級中等教育組和國民中小教育組不同的職務分工。基本上，疫情期間對於停課補課及成績評量等規定，應該發揮組織整合的力量，統一規範較佳，否則在一所學校有高中部、國中部、國小部，執行起來就有些困難，此乃涉及到教育治理中分工與整合的問題。至於因應疫情需要發布的四技二專暨二技統一入學測驗及國中教育會考防疫措施，因無涉及到法制權限，皆是基於實際需要而定，較無爭議。

這一波防疫的教育治理，較受爭議的議題如下：

- 一、**禁止師生出國限縮人民自由權**：教育部配合中央流行疫情指揮中心記者會宣布，自3月17日起到本學期上課日為止，高級中等以下學校全面停止學校師生出國計畫，如有特殊必要出國者可以專案申請，並且加強回國後管理措施（教育部學校衛生網，2020）。此項限制師生出國在非常時期人民不敢有不同意見，但就法理和治理而言，此項措施違背憲法第十條規定保障人民遷徙自由之權利，即使在《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》中的空白授權，雖可凌駕於現行法律，但仍不能抵觸《憲法》；此外，空白授權亦不符合法律明確性的原則，以及不問理由一律禁止高中以下學生出國，亦違反憲法比例原則，顯然教育部對於中央流行疫情指揮中心之決議，只能全盤接受，毫無置喙餘地，應該提出教育治理的專業意見，向中央流行疫情指揮中心提出建議，才是適切作法。
- 二、**校園開放的治理權限認知落差**：部分地方政府因疫情下令關閉校園，而部分大學也是如此，如今疫情趨緩，民眾抱怨校園不開放運動，教育部提到並未統一規定校園全面禁止開放，僅建議教育部國教署所屬的國私立學校，從未下令各級學校封校，一切尊重地方政府和

學校決定（本報記者，2020，5月10日）。由於校園開放涉及到不確定性人員進出的，病毒傳播難以掌控，可能危及師生健康，疫情期間校園管制是有其必要性，但對於校園開放，中央仍有其督導之責，不能全部推給地方政府或各個大學，才是負責任的態度。因此，應該是中央、地方和學校本於對話、民主和參與的原則，共商校園管制和解封的作為，相互負起責任，才符合教育治理的原則。

三、遠距教學禁用 Zoom 決策不夠透明：大學及中小學因應疫情「停課不停學」之特殊狀況，紛紛進行遠距教學之研習及演練，以備不時之需。由於 Zoom 視訊軟體，不僅好用，更是易用，部分學校教師乃透過 Zoom 視訊軟體作為遠距教學之用，但教育部認為 Zoom 視訊軟體資安之疑慮，基於安全考量乃於 4 月 7 日函知各級學校全面禁用 Zoom 視訊軟體，一時讓學校措手不及，不僅要更換和重製平臺，現場教師也出現各種反彈聲音（翁芊儒，2020）。教育部事先未徵詢意見和做好溝通工作，顯然未符合教育治理的開放、透明和參與原則，李柏鋒（2020）特別提到老師和教授們的反彈絕對是可以理解的，問題不是在禁用 Zoom 的政策，而是發布政策的方式，教育部事前沒有跟老師們建立好溝通與信任感，事後又太過獨斷的立即禁用，相信受影響的老師與學生沒有人會有好心情。

四、暫停陸生來臺影響受教權益：教育部依中央流行疫情指揮中心在 2 月 3 日決議，為因應武漢肺炎疫情，避免群聚感染及維護師生健康，決定各大專校院將 108 學年度第 2 學期開學日延至 2 月 25 日（含）以後開學，同時經評估決定陸生於 2 月 9 日後仍暫緩來臺，這種對陸生各項管理措施，是以防疫為優先考量，但是否顧及學生受教權益，以及背後其他原因，可能參與決策者才能了解，大學校長特別呼籲維護陸生遠距學習受教權（潘乃欣，2020，4 月 10 日）。隨後，中國大陸教育部在 4 月 9 日決定暫停 2020 年大陸各地各學歷層級畢業生赴臺就讀工作，據外界推估背後原因是可能是臺灣因應新冠肺炎疫情，暫緩陸生入境所做的反制。一般而言，暫停陸生來臺就

讀，即使採取遠距教學，其效果仍無法比得上實體教學，難免影響學生受教權益，的確值得教育治理之思考。然而這項決策，涉及到複雜的政治決策系統，已非教育治理專業決策所能掌控，這是受到政治牽制影響到學生受教權的困境，無法視為單純的教育治理上的議題。

綜合以上說明，新冠肺炎疫情的教育治理，屬於非常時期，基於防疫優先考量，疫情期間的教育決策，已非中央和地方教育治理機關所能決定，必須遵守中央流行病防疫指揮中心的決議，這些決議難免會與憲法、教育法律扞格之處，但因社會大眾深感防疫的重要性，批評聲音力道減弱。然而，就教育治理而言，任何有關影響師生權益的決策應具有法理依據、教育專業和權責相稱為基礎，才能發揮教育治理效果。

伍、後新冠時代教育治理的建言

這一波疫情治理，可以歸納為兩種方式：佛系管理和威權管理，前者強調自主管理，不會造成人民生活不便，但可能造成疫情擴散；後者有助嚇阻疫情傳播和保障人民安全，卻限制人民生活的行動自由。但為了校園人員的安全和健康，採取嚴格的管制性措施，亦有其實際的考量，因而校園對人員進入要採取實名制的登記，以利辨別身分，萬一校園情發生疫情，才能有效追蹤與掌控。

疫情總會緩解，亦可能消失，但是否捲土重來，或其他新型病毒流行病的發生，誰也不敢意料，但有了處理新冠肺炎的經驗，未來面對類似的流行病的處理方式，將可減少摸索的時間；同樣地，有關疫情期間的教育治理，就會更為得心應手。

疫情之後進入後新冠時代，我們必須思考的二十大課題：一是疫情時間的教育治理的檢討得失；另一是疫情之後回到正常狀態，未來教育治理方向為何？英國教育部提到有效教育治理逐基於下列六大要素（Department of Education, 2019）：1. 運用策略領導設定並倡導願景、精神和策略。2. 採行

績效責任提高教育標準和財務表現。3. 具有適當技能、經驗、素質和能力的人。4. 強化明確定義的角色和職責的結構。5. 遵守法定和契約的要求。6. 評估以監測和改善治理的品質和影響。而 Organisation for Economic Co-operation and Development (2019) 提到有效的教育治理，包括六個相互關聯的範疇：1. 績效責任；2. 人員能力；3. 知識治理；4. 利害關係人參與；5. 策略思考；6. 整體系統角度。顯然，有效的教育治理，涉及到人員、制度及其運作之間的關聯性。

基於以上的說明，茲就進入後新冠時代，提出下列未來教育治理的建言，以供參考：

一、檢討疫情治理，作為改進參考：臺灣遭遇有史以來最嚴峻的流行病疫情，中央、地方和學校處理經驗有限，處處都須仰賴中央疫情指揮中心的醫療專業決定，只好配合辦理。由於教育事務，教育行政機關和學校最為了解，應該不能聽命指揮，也必須適時建言，才符合教育需求。疫情過後，邁入新後冠時代，教育行政機關必須對疫情時代的教育治理有所檢討，包括治理方式、機制、內涵、線上學習等，進行通盤性檢討，建議可採用論壇或研討會方式，收集相關意見，甚至亦可委託學術研究機構進行有系統的研究，深入探討疫情期間教育治理的成效與問題，以提供作為未來改進教育治理的依據，此將有助於提升未來教育治理效能。

二、運用協作治理，提升治理效能：教育治理是一個複雜的系統，處理複雜的教育事務，採用專斷式或權威式治理方式，雖可看到治理效率，但可能影響治理效能，無法達到教育治理的目標。此次疫情時期，中央、地方和學校都進全力做好校園防疫工作，即使發生大學或中學校園停課情事，然對校園師生安全與健康損害減到最低程度。平心而論，這絕對不是全歸諸於指揮中心或教育部的功勞，倘若無地方政府和學校人員的配合和投入，是不可能的任務。此外，

中央教育行政機關雖聲稱尊重地方和大學，但卻採用注意事項之命令，函囑地方和大學執行，則不利於治理的和諧性和民主性協力合作，未來教育治理應運用協作治理，同心協力，相互何作，才能讓教育治理發揮更大的效用。

三、回歸法律規範，確立權責分明：疫情爆發屬於非常時期，政府基於實際需求，加上《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》之空白授權，所做成的決策，常常超越現有教育法律規範，導致權責不分現象。由於中央防疫指揮中心握有維護民眾安全和健康的護身符，因而行使權力和所作所為，社會大眾很少見到質疑聲，教育部都會照單全收中心所作決議，但就《憲法》、《教育基本法》、《中央法規標準法》、《教育部組織法》、《大學法》和《地方制度法》之規範，指揮中心部分決議仍有很大的討論空間。未來教育治理，仍須回歸到法治層次和法律規範，才不會造成權責不清或決策混亂之現象。

四、建立協調機制，活絡治理通路：依《教育基本法》和《教育組織法》之規定，中央具有決定教育政策之權限，然我國教育行政體制並不像法國中央集權制，而是具有均權制的精神，亦即邁向教育分權化的體制。因此，未來教育治理，必須因應教育行政的發展有所調整，陳榮政（2019）提到政治體制的分權化發展，也為教育權力的結構與治理方式帶來根本性的改變。教育行政權力從原本中央集權化現象，逐漸朝向地方教育層級鬆綁，也因此讓地方教育治理的概念得以逐漸開展。從這次疫情治理而言，仍有中央集權制的作為，就分權化而言並不妥當，未來應該建立協調機制，透過這種機制，中央、地方和學校能夠友良善的溝通管道，不僅可使決策更加週延，亦可活絡治理通路，

五、確立防疫問責，應變防疫工作：社會出現大規模的流行病爆發，防疫單位都將病毒視為無形的敵人，本著戰戰兢兢的態度，加強戒備，進行防疫工作。由於校園涉及到眾多師生聚集之場所，防疫工

作稍一不慎，容易造成群聚感染或交叉感染，因此校園防疫要更為謹慎。為了讓校園防疫工作做到滴水不漏，必須運用教育治理中的績效責任或「問責」（accountability），確立中央、地方和學校應擔負的防疫職責和監控機制，遇到突發事件或緊急事件，單位及人員必須為自己職責負起責任，有了如此問責的意識、能力和態度，不僅能夠擔負責任和有效處理應變事件，而且亦可防患於未然，避免造成教育的財物損失或人員傷亡。

六、強化人員能力，確保治理效果：有效的教育治理，在於政府能夠有效制定和執行健全政策的能力，它必須有賴於高素質治理人員。因此，治理人員的行政與決策知能，顯得格外重要。此次疫情，屬於突發的事件，在在都在考驗治理人員的應變和決策能力，由於校園防疫涉及大多數師生的安全和健康，對於校園防疫政策的決定，必須具有周詳的規劃和執行的能力，才不會出差錯。是故，教育治理人員的角色、任務和能力，攸關校園防疫的成效。基本上，有效處理類似新冠肺炎疫情，都需要靠人員的經驗和智慧，而這些與人員能力息息相關，未來新後冠時代的教育治理，應該利用此次疫情的經驗，提供治理人員專業發展題材，深信有助於深化治理人員能力，讓未來教育治理更能得心應手，進而達到事半功倍之效。

七、開放透明參與，避免黑箱作業：在開放的社會，成功有效的教育治理，必須擴大參與，讓治理決策更大透明化。聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2016）提到良好治理體現出提高參與度、透明度或問責制等價值觀，亦有助於打擊腐化，確保基本人權和法治。此次疫情的教育治理，就其參與和透明的程度仍有所不足，無法了解其決策背後形成的原因。例如：限制高中以下師生出國，教育部只依中央流行病疫情指揮中心之決議辦理，教育部未能邀集中小學教師代表、校長代表、家長代表和學生代表等研商，提供指揮中心決議之參考，決策過程值得商榷。試想，十二年國民基本教育課綱審議委員會都可讓

學生代表與會，如此關係到學生自由權的限制，學生卻無表達意見的機會，是有其可議之處。疫情過後，回到正常教育活動，未來教育治理之決策，仍須遵循開放透明參與作法，避免流於黑箱作業，才能確保師生人權與自由。

八、回應師生需求，提高治理品質：教育行政機關具有其治理的權力基礎，而治理最重要的目標，在於提升治理的品質，發揮治理的效率和效能，以促進教育目標的達成。因而在教育治理過程中，必須考慮人員的需求，尤其師生需求更為關鍵，不可否認地，此次疫情期間，師生需求不是優先考量，防疫才是最高考量，因而在校園防疫、線上學習、校外活動、畢業旅行、畢業典禮等方面，教育行政機關做了很多的規定，要求師生遵守，而師生在防疫期間所表達的聲音，包括線上學習的設備、頻寬、內容、方式…等，教育行政機關可能忙於防疫，也難以一一回應師生需求，此在防疫期間社會大眾都能諒解，但未來回到正常化、常態化的校園生活，師生的意見和需求，必須加以重視。學校是為學生而設立，教育行政機關是為師生服務，只有能有效回應師生需求，才能提高教育治理效果。

陸、結論

人類經歷這場新冠肺炎病毒大流行病的浩劫，對於人類社會和產業發展衝擊甚鉅，尤其各國採取封城、封市的緊急行動，不僅帶給人民生活的不便，更造成人民心理的過度恐慌，影響極為深遠。

疫情總會過去，從疫情當中得到教訓，未嘗不是教育發展的良機和教育改革契機，而致力建立更有效能的教育治理，此乃成為疫情災難中應有的新思為，譬如：建立更為開放、民主、參與、法制和透明的教育治理、發展更有助於學生的遠距教學、形塑更人性化的教育關懷環境、打造更適合每個學生學習的優質教育環境、確保每一個師生健康和安全的確是新後冠時代思考的重要課題。

疫情的教育治理，決非單靠中央力量，就能有效處理疫情的教育事務。從各國和我國的經驗當中，疫情教育治理關鍵成功的要素，就是中央、地方與學校同心協力、相互合作，一起致力於防疫教育，才能看到良好的效果，未來遇到新流行病的肆虐，以及因應突發的意外事件，教育協作治理是化解危機不可或缺的要素。

教育關係到學生學習權益甚鉅，影響社會發展和國家建設極為深遠，有效的教育治理乃是確保教育成功發展的要素。疫情時期的教育治理，屬於非常時期，基於緊急性和突發之需求，為維護師生安全和健康，過度超前部屬或決策未能符合法治原則，社會大眾多會加以體諒，如今進入新後冠時代，回到常態化的社會環境，有效的教育治理，教育行政機關必須遵守法治，並建立參與、民主、透明的機制，善用其公權力，才能確保學生最佳福祉。

因此，本文特別提出新後冠時代教育治理的建言，包括：1. 檢討疫情治理，作為改進參考；2. 用協作治理，提升治理效能；3. 回歸法律規範，確立權責分明；4. 建立協調機制，活絡治理通路；5. 確立防疫問責，應變防疫工作；6. 深化人員能力，確保治理效果；7. 開放透明參與，避免黑箱作業；8. 回應師生需求，提高治理品質等八項，作為未來教育行政機關及學校治理之參考。

參考文獻

- 中央社（2020，1月31日）。**武漢肺炎防疫 成大 3/2 開學 中山大學延至 2/24**。取自 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001310104.aspx>
- 中央社（2020，3月17日）。**因應新冠肺炎疫情 韓國中小學幼兒園延至 4 月開學**。取自 <https://udn.com/news/story/120944/4420947>
- 本報記者（2020，5月10日）。**校園重新開放 教部尊重各校**。聯合報，5月10日，A3。
- 吳清山（2020a）。因應疫情緊急救火的遠距教學。**鮮活電子報 270 期**，取自 <https://elearning.taipei/mpage/webfile/userfiles/files/Epaper/epaper/270/sub04.html>
- 吳清山（2020b）。深化防疫教育 維護學童健康。**鮮活電子報 269 期**，取自 <https://elearning.taipei/mpage/webfile/userfiles/files/Epaper/epaper/269/sub04.html>
- 李柏鋒（2020）。**教育部禁用 Zoom 惹議：是教學不必管資安？還是政策可以隨便下？** 取自 <https://www.inside.com.tw/article/19444-zoom-information-security>
- 教育部學校衛生網（2020）。**大專校院因應武漢肺炎疫情延至 2 月 25 日以後開學，暫緩陸生來台，並啟動安心就學措施**。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=8CFC4B7DD566A8F4
- 教育部學校衛生網（2020）。**高中以下學校全面停止師生出國**。取自 <https://cpd.moe.gov.tw/articleInfo.php?id=2885>
- 翁芊儒（2020）。**教育部閃禁 Zoom，讓學校措手不及！** 取自 <https://www.ithome.com.tw/news/137077>
- 陳榮政（2019）。**教育行政與治理：新管理主義途徑**。臺北市：學富。
- 潘乃欣（2020，4月10日）。**陸生暫停來台 大學校長籲維護陸生遠距學習受教權**。取自 <https://udn.com/news/story/120960/4481657>

- 潘韜宇 (2020, 5 月 1 日)。大學防疫超水準！調查顯示大學生高度肯定校園防疫措施。**立報**。取自 <https://www.limedia.tw/edu/11405/>
- 蔡晉宇 (2020, 3 月 24 日)。紓困條例空白授權 時力：限制民權應正面表列。**聯合晚報**。取自 <https://udn.com/news/story/6656/4439169>
- 簡慧珍 (2020, 4 月 24 日)。楊益風：別讓線上教學「二二六六」。**聯合報**，A4 版。
- 衛生福利部 (2020a)。疾管署宣布成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」，全面防範中國大陸新型冠狀病毒肺炎疫情，確保我國防疫安全。取自 <https://www.mohw.gov.tw/cp-16-51157-1.html>
- 衛生福利部 (2020b)。我國藉由登機檢疫即時發現首例中國大陸武漢移入之嚴重特殊傳染性肺炎個案 指揮中心提升中國大陸武漢之旅遊疫情建議至第三級警告 (Warning)。取自 <https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-51189-1.html>
- 衛生福利部疾病管制署 (無日期)。今日無新增病例，累計 421 人解除隔離。取自 https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/KS9Q8j3TDNB_7VR-KQ7X7w?typeid=9
- 謝明彧 (2020)。各大學延後開學時間不一恐大亂！教育部憂「各自為政」緊急出手管制。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/70809>
- Burns, T. & Koester, F. (2016). *Governing complex education systems*. Retrieved from <https://oecdeditoday.com/governing-complex-education-systems/>
- Campbell, D. & Fullan, M. (2019). *The governance core*. Thousand Oaks, CA: CORWIN.
- Collins English Dictionary (n.d.). *Governance*. Retrieved from <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/governance>
- Department of Education (2019). *Governance handbook: For academies, multi-academy trusts and maintained schools*. London, UK : Author.
- Gates, B. (2020). *The first modern pandemic: The scientific advances we need*

- to stop COVID-19*. Retrieved from <https://www.gatesnotes.com/Health/Pandemic-Innovation>
- Hess, D. F. (2020). *During coronavirus crisis, how can state leaders help schools?* Retrieved from <https://www.educationnext.org/during-coronavirus-crisis-can-state-leaders-help-schools-conaway/>
- Jacobson, L. (2020). *Darling-Hammond: COVID-19 brings 'central importance of public education back to people's minds*. Retrieved from <https://www.educationdive.com/news/darling-hammond-covid-19-brings-central-importance-of-public-education-ba/575396/>
- Network for International policies and Cooperation in Education and Training (n.d). *COVID-19 education disruption and the response by the global education community by Arushi Terway and Marina Avelar*. Retrieved from <https://www.norrag.org/covid-19-education-disruption-and-the-response-by-the-global-education-community-by-arushi-terway-and-marina-avelar/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *PISA 2015 results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Paris, France: Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). *Strategic education governance*. Paris, France : Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (n.d.). *Glossary of statistical terms*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/glossary/search.asp>
- Oxford Learner's Dictionaries (n.d.). *Governance*. Retrieved from <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>
- The Straits Times (2020, April, 3). *Singapore schools to shift to full home-based learning from April 8 to May 4 amid Covid-19 pandemic*. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/singapore/education/schools-to-shift-to-full-home-based-learning-from-april-8>
- The World Bank (1994). *Governances: The World Bank's experience*.

Washington, DC: Author.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2016). *Changing dynamics in the governance of education: A comparative analysis of emerging issues and reforms in emerging countries*. Paris, France: Author.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (n.d.). *COVID-19 educational disruption and response*. Retrieved from: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

Windzio, M., Sackmann, R. & Martens, K. (2005). *Types of governance in education: A quantitative analysis, TranState working papers, No. 25*. Bremen, Germany: Collaborative Research Center, Transformations of the State.

附錄一 校園因應「嚴重特殊傳染性肺炎」（武漢肺炎）疫情停課標準

109年2月19日中央流行疫情指揮中心肺中指字第1090030066號函為防治「嚴重特殊傳染性肺炎」（武漢肺炎）疫情在校園擴散，以維護學生及教職員校園安全健康，本部依「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（以下簡稱中央流行疫情指揮中心）建議，訂定以下停課標準，停課期程為14天：

一、高級中等以下學校

- (一) 1班有1位師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該班停課。
- (二) 1校有2位以上師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該校停課。
- (三) 1鄉鎮市區有3分之1學校全校停課，該鄉鎮市區停課。
- (四) 前述(一)至(三)之停課情形，仍應視實際疫調情形依中央流行疫情指揮中心公布之指示做適當之調整。
- (五) 各直轄市或縣市、各區或全國之停課，將依國內疫情狀況及中央流行疫情指揮中心公布之措施為實施依據。
- (六) 高級中等學校如有選修或跑班之課程，得比照第2點第1款大專校院停課標準辦理。

二、大專校院

學校停課標準除報經教育部專案核准外，依以下原則辦理：

- (一) 有1位師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該師生所修/授課程均停課。
- (二) 有2位以上師生被中央流行疫情指揮中心列為確定病例，該校(區)停課。
- (三) 前述(一)至(二)之停課情形，仍應視實際疫調情形依中央流行疫情指揮中心公布之指示做適當之調整。
- (四) 醫事類專業科系依「醫、牙、護理、藥學及醫事檢驗復健相關科系學生實習場所因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情之作業原則」（教育部109

年 2 月 10 日臺教高(五)字第 1090016538 號函)辦理。其他校外實習課依教育部 109 年 2 月 11 日臺教技通字第 1090019309 號函辦理。

- (五) 學校遇停課情形，得縮減上課週數，採 1 學分 18 小時彈性修課，於週間或線上課程等補課方式辦理，惟仍應兼顧教學品質及學習效果。當校園出現確診病例而實施停課時，得視疫情調查結果評估決定實際停課措施（如停課天數、對象）。

學校應依上述原則，訂定學校停課補課及復課措施，併同應變計畫報教育部審查。

- 三、當學校教職員工生或工作人員為確定病例時，應暫停各項大型活動，如班際活動、社團活動、運動會等，並取消以跑班方式授課。
- 四、學校停課決定，應立即通報教育主管機關及教育部校園安全中心。
- 五、短期補習班及幼兒園等，比照高級中等以下學校規定辦理。
- 六、本停課標準將依據中央流行疫情指揮中心決定，隨時調整及發布。

A Study on the Education Governance During Coronavirus Disease 2019

Ching-Shan Wu

Professor, Institute of Educational Administration and Evaluation, University of Taipei

Abstract

The outbreak of the coronavirus disease 2019(COVID-19) not only caused hundreds of thousands of deaths globally, but also affected the development of the economy and industry, as well as causing panic in the population. Most governments around the world have temporarily closed educational institutions or postponed school openings in an attempt to contain the spread of COVID-19 and ensure the safety and health of students. This naturally relates to issues of education governance.

The main purpose of this article is to explore the impact of COVID-19 on education and issues related to education governance, in addition to providing suggestions for the post- COVID-19 era. It first explain the meaning and effectiveness of education governance. Secondly, It analyze the impact of the COVID-19 epidemic on education, followed by discussing the controversy around issues such as prohibiting teachers and students from going abroad, government authority in dictating campus openings, the ban on the use of Zoom for online learning, and suspension of students from mainland China. Finally, the following suggestions are offered as a reference for future effective

education governance, including: 1. Reviewing the pandemic governance as a reference for improvement. 2. Using collaborative governance to improve governance efficiency. 3. Following rules and regulations to clarify the responsibility and duty of education governance. 4. Establishing a coordination mechanism between governance channels, etc.

Keywords: COVID-19, education governance, on-line learning