

# 我國高等教育改革之趨勢

陳 德 華

高等教育的發展攸關國家在邁入二十一世紀發展的前景，因而受到政府及民間普遍的關注，對當前的高等教育提出批判，進而提出許多不同的教育改革藍圖。事實上，各個時期教育的發展都有其歷史背景及階段性功能，本文首先就我國高等教育演進的歷程提出分析，以便清楚呈現國內高等教育改革的背景；其次探討現況所存在的問題；最後根據政府及民間所提出的教育改革方向，歸納提出我國高等教育改革的主要趨勢。

關鍵字：高等教育、教育改革

Key words: Higher Education, Educational Reform

## 壹、前 言

教育改革在近十年來蔚為世界性的大趨勢，原因無他，面臨二十一世紀國際競爭的挑戰，人力素質將是決定性的關鍵，而教育是提升人力素質的不二途徑。其中，高等教育直接關係到領導菁英的養成、文化的維繫及先進產業的開拓，其重要性更是不容忽視。

國內教育改革工作近幾年如火如荼的開展，無論民間或政府均積極投入，不同的主張或具體方案不斷提出。這些來自各方的教育改革理念及主張為何？當前的教育所面臨的關鍵問題是什麼？透過教育的改革將導引怎樣的發展契機及展望？相信是大家所共同關心的問題。

## 貳、國內高等教育的發展

高等教育有其自足之理念與價值，然而同時須顧及大學對社會整體的互動與功能。在教育發展的過程中，社會環境的變遷必然對高等教育的發展產生影響。國內高等教育發展大抵經過四個階段：

第一個階段：從政府遷台到民國六十年，為高等教育開創的階段。政府遷台之初，國內高等教育學府僅有一所大學、三所學院及三所專科學校。在學學生數合計亦僅六千餘人，社會上僅有極少數菁英有接受高等教育的機會。又由於當時國家發展的重點為軍事國防，政府少有餘力投注高等教育的建設。因此，對於民間興學採取較為放任的態度，也未遑建立相關制度加以規範。此一階段，私立學校快速擴充，到民國六十年國內大專院校數量已達到九十六所，其中私立學校即佔了六十五所，專科學校的成長尤其快速，私立專科學校即有五十三所。

第二個階段：從民國六十一年到七十三年，為高等教育整頓的階段。前一階段私立學校快速擴充，又缺乏適當的輔導，衍生出不少問題。民國六十年，政府為整頓既有的私立學校，乃全面停止私立學校之申請籌設，並著力於各項法規制度的建立，包括：民國六十一年修訂國民政府時期所制定之大學法；六十三年制定私立學校法；六十五年修正國民政府時期所制定之專科學校法；六十八年制定師範教育法，國內高等教育在此期間各項法制基礎始逐漸完備。同時，高等教育也趨向分化：六十三年國內成立第一所技術學院，同時取消大學附設專科的制度，確定技職教育分流發展的架構。此一階段，高等教育數量的擴充趨於緩和，到民國七十三年大專院校學府總數為一百零五所，十餘年期間僅增加了九所學校。此一階段高等教育人力培育之規劃，仍以國家經濟建設發展需求為導向，高等教育整體而言較具功利性及工具性的色彩。

第三個階段：從民國七十四年到八十二年，為高等教育快速擴充的階段。由於政府積極發展各項公共建設以及民間產業的蓬勃發展，國內經濟發展的成果逐漸顯現，人民的生活也漸趨富裕。無論就高級人力之需求，或民眾接受高等教育的意願及消費能力，均促使高等教育必須加速發展。民國七十四年教育部重新開放私立學校的籌設，初期以人力需求較為殷切的工程、醫學、及技職類校院為範圍；另一方面，教育部基於高等教育資源均衡分佈之考量，也陸續於各縣市籌設公立校院，包括：嘉義設立中

正大學；雲林設立雲林技術學院；花蓮設立東華大學；南投設立暨南國際大學；臺南設立藝術學院；高雄設立高雄技術學院；屏東設立商專。此外，基於提升國小師資素質之考量，將九所師範專科學校全部改制為學院，並將設有三專學制的專科學校亦均升格為學院。不到十年期間，國內大學校院數從二十八所增為五十一所，含專科之高等教育在學學生數更從四十二萬餘人增為近六十九萬人。此外，在此階段中政府也開始重視對私立學校的輔助，大幅增加對私立學校的獎助經費。

第四個階段：民國八十三年起，國內高等教育的發展邁向多元自主的新階段。當年大學法修正公布，強調學術自由、大學自治、教授治校的理念，象徵過去由政府完全主導的高等教育時期的結束，政府開始全面放鬆對於高等教育的管制，讓各校建立自己的發展特色。在課程方面，全面取消大學共同必修課程，學籍的管理及大學招生均由各校自主；在人事方面，公立大學校長改由各校經由遴選的程序推薦產生，教育部也逐步授權學校自行審定教師資格；在財務方面，國立大學逐步試辦以校務基金制度取代原有的公務預算制度，將財務規劃的責任課予學校，學校必須自行籌措部分財源。此一階段，高等教育擴充的速度並未減緩，到八十七學年度大學校院已增為八十四所（不含八所軍警校院及兩所空大），高等教育在學學生數更超過九十一萬人。五年期間學生人數成長近百分之三十三，高等教育的快速擴充，同時激化了教育市場的競爭壓力。

## 參、解嚴以來國內高等教育改革之歷程

民國七十六年國內解除戒嚴，帶動社會各項改革的潮流。在教育的領域中匯聚了最多社會菁英的大學教育要求改革的呼聲最高。當時李遠哲先生提出教授治校的理念，首先衝擊了在立法院審議中的大學法修正案。大學教育改革促進會積極遊說立法院通過該會所提之修正版本。民國八十三年一月大學法完成修正程序，公佈實施，明確賦予大學在法律規定範圍內享有的自治權。校長之產生由各大學主導，校務會議成為校務最高決策

會議。以大學自治為發端的教育改革在各階層的教育領域於是次第展開。

民國八十三年四月民間團體發起四一〇教育改革運動，提出落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化及制定教育基本法四大訴求。為回應民間之訴求，教育部於同年六月召開第七次全國教育會議，根據會中建立的共識，於八十四年二月提出首部國內教育發展的白皮書「邁向二十一世紀的教育遠景」。其中與大學教育有關部分包括：建立彈性規劃制度，培育國家高級人才；輔導大學自主，建立運作規範；調整預算制度，強化經營責任；縮短大學資源差距，協助私校合理發展；提供多元入學管道，增進學生適性發展；規劃彈性多元學程，提升大學教育功能；調整師資結構，提昇教育品質；配合國家建設需要，培育重點科技人才；加強社會互動，善盡社會責任等九項重點發展目標。這些改革的藍圖，睽諸日後的發展，顯然並未獲得太多正面的迴響。

民國八十三年九月行政院參照日本教育改革設置臨時教育審議會的作法，成立行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會），由中央研究院院長李遠哲先生主持，希望能跨越現行教育行政體系的區隔，對國內教育做全面性的體檢，結合產、官、學甚至民間力量，建構更長遠的教育發展方向。經過二年時間的研究討論，陸續提出四期的教育改革報告，並於八十五年十二月向行政院提出了教育改革諮議報告書。以教育鬆綁、學習權的保障、父母教育權的維護及教師專業自主權的維護為基本理念，提出達成現代化教育、滿足個人和社會的需求、邁向終身學習社會、促進教育體系的改造等四大目標。其具體的改革建議措施中有關大學教育部分包括：修訂大學法、修改各級學校人事與會計制度；公立大學法人化或成立董事會；設置高等教育審議委員會；建立高等教育評鑒制度；發展各具特色之高等教育學府；推動大學多元入學方案，入學改採申請為主；建立終身學習社會，推動回流教育；增加對私立學校之獎助，加強私立學校校務制度化，人事與財務透明化；放寬學費限制，增加對學生的就學獎補助等等。

為落實教改諮議報告書之各項建議，行政院於八十六年初成立教育

改革推動小組，由行政院副院長劉兆玄先生親自主持，成員包括行政院相關部會首長及若干原教改會委員，以行政院位階謀求解決相關教育爭議問題，並協助教育部協調推動各項教改之部會配合事宜。教育部也在同年七月提出教育改革總體計畫綱要作為回應，但當時部份原行政院教改會之委員對於教育部的回應計畫並不滿意，認為教育部並未掌握諮議報告書的主要精神，雙方在教育改革理念上因此有待協調建立共識。

八十七年三月，新上任之教育部林清江部長提出「邁向學習社會白皮書」，以推展終身教育、建立學習社會，作為邁向二十一世紀教育改革的主軸。隨即又於同年五月提出「教育改革行動方案」，經行政院教改推動小組通過，規劃於八十八到九十二年以五年為期投入一千五百七十億元推動教育改革工作。此項行動方案獲得原教改會成員之肯定，國內教育改革的方向至此方達成共識。教育改革行動方案中有關高等教育部分包括兩項主題，其一是追求高等教育卓越發展，包含：修正大學法、研議設置高等教育審議委員會、加強提升大學水準之配套措施，發展各具特色之高等教育學府、辦理私立學校獎補助等；其二是暢通升學管道，包含：擴大大學就學機會，建立大學彈性多元入學制度。在追求高等教育卓越發展方面，教育部所推動之重要措施為：結合國科會以一百三十億的競爭性經費，推動大學追求卓越發展計畫，以及爭取五年投入三百五十五億元以使私立學校獎補助平均達私立學校經常收入百分之二十之目標（不含技職校院）。教育部並從八十八年三月起分區舉辦教育改革檢討會，對於一年來教育部所推動之教育改革行動方案做全面性的體檢，廣徵各界意見以為調整之依據。

## 肆、國內高等教育發展現階段所面臨的主要問題

回顧國內高等教育過去近五十年的發展歷程，前三個時期都是由政府主控各項規劃，雖然限制了各校自主發展特色的空間，但對於高等教育的穩定發展，以及維持高等教育的水準，發揮了一定的效果。高等教育所

培育出的許多優秀的人才，也為台灣的經濟建設與社會發展，提供了最好的基礎。

然而隨著社會變遷，高等教育的功能及角色也逐漸轉變。傳統上專屬菁英階層的高等教育已漸成為普及教育，高等教育機會的提供不再僅是從社會整體利益價值考量，更是個人權利的一部分。在此轉變的過程中，舊有的教育體制必然產生許多調適的問題。國內高等教育從民國八十三年大學法修正公佈後，政府雖對大學運作逐步鬆綁，以因應高等教育轉型之需求，然而，大學法修正至今已屆滿五年，國內高等教育的發展隨著社會的變動和本身的調適，呈現出許多有待正視的問題。

### 一、政府在高等教育規劃應扮演何種角色？

高等教育自由化是必然的趨勢，政府應將高等教育的決策權下放，透過市場機能的引導，激發學校發展的潛能。但即使是主張自由經濟的學者也不全然同意高等教育可以放任由市場機能控制。高等教育關係社會整體的利益至鉅，完全走向市場化將使高等教育只著眼於短期的近利，對社會可能造成無可彌補的傷害。

政府對於高等教育的規劃，一方面應該減少對學校的管制，尊重各大學的辦學理念，使學校能夠建立自己的發展特色、增加運作的彈性，以提昇效率，同時避免受到政治因素的不當干擾；另一方面又必須能顧及社會整體的最大利益。二者如何權衡一直是個難有定論的議題。

如前所述，教育部幾年來已經在各項制度上鬆綁，但是各大學依舊覺得管制過多。相對的，民意機構或社會大眾卻不時要求政府負起更多規劃主導的責任，這顯示各界仍然缺乏足夠的共識。由於過去體制下形成大學運作體系的封閉，使得社會上多數人對於學校自主缺乏足夠的信心。目前的隱憂是，政府對於高等教育主導規劃的功能已逐漸減弱，但大學自主所預期的諸多效益卻尚未見充分顯現。

### 二、多元價值體系如何建構？

多元的社會必須建立在對多元價值尊重的基礎上。由政府全盤主導的教育，在顧及公平性時往往難以兼顧多元的特色與需求。國內高等教育過去無論是招生制度、師資的聘任及審查、課程的規劃、資源的分配、學校的組織與運作都是建立在單一標準的價值基礎上。然而這種單一的價值標準顯然無法滿足越來越多元的社會，政府在制度上鬆綁仍是必走的途徑，在鬆綁的同時如何導引社會走向健康的多元價值觀，則是一大考驗。

鬆綁相對使國內高等教育學府獲得以往所無的自主權力，但是此種權力在許多學校所反映的只是校長及學術主管透過選舉產生，眾所詬病的選舉文化反因而帶入校園，許多教師和學生爭取對校務決策參予的權力卻未相對承擔責任。學校內部並未藉由自主尋求建立多元價值的體系，並反映在師資的聘任、課程的規劃以及招生的制度上。無法建立多元價值的觀念及認知，各校將難以發展出本身的特色以因應多元社會的需求，甚而可能導致大學內部產生衝突矛盾而降低效率。

### 三、教育資源如何分配與運用？

過去國內教育資源的提供，公立學校完全依賴政府，私立學校則主要依賴學費收入。政府基於教育機會公平的考慮，對學費採取管制的措施，遂導致公私立學校資源的差距逐漸擴大，對於以同一入學管道進入就學的私立學校學生顯然不公平。爲了平衡此一差距，政府近年逐漸增加對私立學校的獎補助，以促使私校降低學費，對公立學校則採取平頭式的分配以使收費齊一，這種分配方式除缺乏激勵性的誘因外，也造成許多問題，包括：學校一則缺乏成本效益的觀念，二則爲爭取更多資源學校往往盲目擴張系所。

在高等教育快速擴充後，由於對政府提供資源的依賴過重，必然形成資源不足的問題，對於高等教育品質的維持和提升產生不利的影響。有鑒於此，校務基金制度如前所述乃應運而生，讓學校除依賴政府的補助外，也能自覓其他財源管道，降低因政府預算緊縮所受到的影響。即使如此

，各國立學校在實施校務基金制度後所直接感受者，卻是政府補助預算減少而其它財源管道無法迅速開闢。另一方面，政府增加私立學校獎補助經費達到佔學校經常收入百分之二十的目標後，私立學校持續不斷的增加學生人數和學校數，對政府逐漸形成鉅大的財務壓力。究竟政府在資源的提供及分配上應扮演怎樣的角角色？如何將資源作最合理公平的分配以獲得社會最大利益？如何使有限的資源得以提升使用效益？對國內高等教育未來的發展都會產生關鍵性的影響。

#### 四、教育水準如何提升？

當高等教育數量擴充，入學門檻降低，所選取的學生平均資質自然相對降低，必須有相對措施以提昇其水準。另一方面整體教育資源若未擴大，學生人數增加後，單位學生所獲得的資源也相對減少。如果無法兼顧教育品質的提升則高等教育數量的擴充實無意義。

高等教育水準的提升除依賴足夠的資源配合外，最重要的就是必須有競爭的環境與壓力。過去由於政府過度的限制及保護，在缺乏競爭的機制下，學校不會直接感受辦學成敗所須擔負的責任與後果，更缺乏與社會及產業的互動的需求與動力。社會很難了解各校辦學的實況，產業也經常對學校教育提出批評。競爭環境的形成必須同時依賴內部與外部的壓力。在內部的環境，除了靠學校教育工作者的自我期許外，現行教師人事制度的僵化所形成的過度保障及缺乏激勵誘因是最大的障礙；至於外部的環境，除了依賴市場機能發揮作用外，學校運作資訊的透明化及多元的評鑑制度都是目前所亟待建立的。如果缺乏競爭的機制，高等教育辦學品質將難以提升。

### 伍、我國高等教育改革的趨勢

針對前述的問題，比照分析民間團體、行政院教改會、教育部分別提出的各項教改方案，大致可以發現國內在邁入二十一世紀高等教育改革



的趨勢：

## 一、高等教育運作體制的調整

在高等教育自由化的趨勢下，政府應提供各大學更自主發展的空間；相對的，大學也必須直接承擔起自主的責任。由於高等教育關係社會發展及國家整體利益，在推動自由化的同時政府仍須擔負起政策規劃的責任，以營造更有利的環境。但當各校擁有更大的自主性時，往往對於政府所決定之政策提出質疑，造成相互的對立與緊張。因此有必要建立高等教育審議制度，透過專業諮詢與審議的程序，決定高等教育重要政策，以提升高等教育政策規劃的品質，並維持高等教育決策的持續性及穩定性。

另一方面，在大學本身的運作上也亟待建立權責相符的運作體制。公立學校在人事及會計制度上應賦予其完全自主的彈性，同時成立董事會負責校長的選聘及學校發展方向的監督，進而朝向成立公法人賦予公立大學在法律上的獨立能力。至於學校內部的運作，政府應盡量減少直接的干預，讓學校根據本身的辦學理念自行規劃。但對於校長、校務會議及董事會之間的權責劃分，應掌握制衡而非牽制以建立權責相符的運作原則。

## 二、高等教育數量的持續擴充

雖然國內近年來高等教育的快速擴充，已經產生了一些資源排擠的效應，但仍然有許多想進入大學的人不得其門而入。顯見社會的需求依然存在，當政府無法主控高等教育的人力規劃時，就必須藉高等教育擴充所產生市場競爭機制來刺激教育品質的提升。但由於政府所能提供的資源有限，高等教育的擴充必然要依賴民間資源的投入。私立學校的設立將越來越開放，同時在國際化及資訊網路普及的趨勢下，國內欲發展成爲亞太營運中心，高等教育勢必逐漸開放國外大學的進入，此將對國內高等教育學府產生更大的衝擊。因應這種趨勢，政府必須預爲規劃建立更有利於高等教育學府間良性競爭的規範。

### 三、高等教育資源的擴充整合

當高等教育持續擴充後，資源需求的壓力將日益加劇，這種衝擊對於公立學校的影響尤其明顯。可以預見，社會福利支出的增加將限制政府教育預算的成長，即使政府教育預算維持既有的規模，地方國民教育補助及私立學校獎補助亦將瓜分越來越多的資源。公立學校必須逐步降低對政府預算的依賴程度，提高自籌財源的能力，才能維持品質及辦學的競爭力。欲擴充高等教育資源，未來必須善用民間的力量，除了相關稅賦制度的誘因外，更重要的是學校與民間及產業必須建立密切的互動關係，以建立互信的基礎進而追求互利的發展。政府對於學費的管制必須逐漸放鬆，讓學費能真實反映各校所提供教育品質的差異。但政府及學校也必須提供更完善的學生就學補助措施，以確保任何學生都不致因為經濟因素而影響其受教的機會。

欲使有限的資源發揮最大效益，除了學校內部資源的整合，打破系所資源區隔的現況，並彈性調整整併系所外，政府應提供相關的獎勵措施鼓勵校際間的合作；對於目前許多缺乏經濟規模的小型公立學校，未來必須逐步整併以因應高等教育市場競爭的壓力，甚者政府也應該在相關制度上，允許私立學校之間的整併。

### 四、全面推動回流教育

在終身學習的社會裏，人生的每一階段都需要學習，而學校教育也應該提供人一生中各個不同階段學習的機會。高等教育階段的回流教育將在終身學習社會佔有極為重要的地位。在過去高等教育未普及時為顧及公平性，大學入學考試必須依賴傳統學術成就的紙筆測驗，已經離開學校一段時間的在職人士，幾乎沒有機會重新通過入學考試。國內高等教育未來持續擴充，傳統以高中應屆畢業生為招生主要來源的局面將很快面臨學生來源不足的壓力，回流教育除可開拓新的招生來源外，透過回流教育的普及更可以全面提升就業市場的人力素質。

回流教育的入學考試，應同時考量個人的工作經驗與成就，對於課程設計、上課時間的安排、學習的輔導及評量，都必須重新規劃設計，在維持品質的前提下充分考量回流教育學生的特質與需求。

## 五、追求高等教育卓越發展

高等教育改革的最終目的即在追求高等教育水準的提升。雖然過去幾十年國內高等教育的發展，無論從師資的素質或是在國際知名學術期刊發表的論文篇數來看，已有差強人意的成果。但學術界普遍憂心目前國內學術水準的提升已經面臨發展的瓶頸。除了在整體面由於學生人數擴充導致學生素質逐漸降低外，由於政府在制度上的層層管制，限制了學校發展的空間；講求形式公平的人事制度與資源分配，無法形成追求卓越的激勵誘因；校園民主的過度濫用，使學校普遍缺乏資源整合的機制；相關學術獎勵制度導引教師重視個人研究而忽略整合性之研究；評鑑制度尚未完善，缺乏競爭的機制等等，都是造成學術追求卓越化的障礙。

針對前述問題，政府除了必須進一步在制度上鬆綁外，引導發展多元型態之高等教育學府建立各校之特色，並應該設法建立相關的機制，獎勵學術卓越發展。各校也必須重新思考本身的發展定位，並建立教育品質自我管控之要求。

## 陸、結語

教育部林部長清江於八十七年八月的一項專題報告中提出「藉教育改革締造另一次台灣經驗」的期許。我國過去幾年在經濟發展及政治改革所締造的台灣經驗一直是我們引以自傲的，但在邁入二十一世紀我們更需要藉由教育改革厚植各項發展的基礎，並提升國家競爭力。由於民間與政府對此都有共同的體認，已為教育改革提供了良好的條件與機會。我們深信，這些教育改革工作逐步落實後，進入二十一世紀，國內高等教育將會在社會的發展扮演更積極的主導角色，為社會注入更大的活力。

## 參考書目

行政院教育改革審議委員會（民 85）。教育改革總諮議報告書。

教育部（民 87）。教育改革行動方案。

教育部（民 87）。邁向學習社會－推展終身教育建立學習社會。

教育部（民 87）。中華民國教育統計。

陳德華，現任教育部高教司副司長