

高等教育發展三論

劉源俊

台灣地區的高等教育近年來在量的方面急速蓬勃發展，然而在管理制度及實施方面缺乏相應的妥善設計，以致問題叢生，有需要在政策上作全面徹底的檢討。以下分大學設立、大學入學、大學法三個主題來探討：

壹、大學設立亟待檢討

先回顧一下台灣地區大學設立的歷史（在此，大學指依大學法設立之學校包括獨立學院）。五十年前，也就是民國三十七年時，台灣共有大學一所（國立）與學院三所（省立），共四所。到民國四十七年，增加為大學五所（國立二所，省立兩所，私立一所），學院七所（省立二所，私立五所），共十二所。到民國五十七年，增加為大學八所（國立六所，私立二所），學院十四所（國立二所，省立二所，私立十所），共廿二所。到民國六十七年，增為大學十一所（國立八所，私立三所），學院十五所（國立二所，省立三所，私立十所），共廿六所。民國六十八年到六十九年，接連有五所國立及私立學院更名為大學，新成立一所國立大學。大致上在民國七十五年以前，大學的設立還算是比較嚴謹的，共有大學廿九所（如表）。

	大學	學院	合計
國立	2	0	2
私立	1	5	6
省立	2	2	4
合計	5	7	12

註：清華與交通兩所大學只收研究生未計入

民國四十七年時台灣地區的大學

	大學		學院					空中大學	合計
	普通	師範	師範	工或技術	藝能	醫藥	其他		
國立	8	1	1	2	1	1	0	1	15
私立	7	0	0	1	0	4	1	0	13
省立	0	0	1	0	0	0	0	0	1
合計	16		12					1	29

民國七十五年時台灣地區的大學

但是從七十六年迄今十多年期間，大學的設立可以用「波濤洶湧」來形容。第一波是在民國七十六年（李煥部長任內），突然間九所師專改制為師範學院；第二波是在民國七十九年到八十年間（毛高文部長任內），當時一口氣設立了四個新的私立學院，三個私立專科改制為學院；八所省立師範學院改隸中央，又成立了兩個新的國立技術學院；第三波是在民國八十三年到八十四年間（郭為藩部長任內），新成立了兩所國立大學，三所國立學院，二所私立學院；第四波是在民國八十六年（吳京部長任內），當年九所私立學院同時更名為大學，九所專科升格為技術學院，同時五所科技學院更名為科技大學。於是，到了民國八十七年，大學（包括師範大學）共有三十三所（國立十六所，私立十七所），科技大學共有五所（國立四所，私立一所），學院共有四十六所（國立十九所，市立二所，私立廿五所），空中大學二所（國立一所，市立一所）；合共八十六所（如表）。

已獲准籌備的大學尚有十五所，而據知還有十二所大學在申請中。另一方面，教育當局也有意將八所授予學位的軍警校院當成大學（自八十八學年起，已有三所軍事學校的自費生參加大學聯招，而教育部召開的「大學校長會議」也邀軍警校院參加）。此外，台灣地區的高等教育學府還有向內政部登記的基督書院及神學院等。

	大學			學院					空中 大學	合計
	普通	師範	科技	師範	工或 技術	藝能	醫藥	其他		
國立	13	3	4	8	5	5	1	0	1	40
私立	17	0	1	0	15	0	6	4	0	43
市立	0	0	0	1	0	1	0	0	1	3
合計	33		5	9	20	6	7	4	2	86
	38			46						

民國八十七年時台灣地區的大學

從以上分析已大略可見近年台灣地區大學設立畸形發展的情況。首先，約超過有半數的大學是在十年內設立；由於辦理一所優良的大學總需要相當的物力資源與人力，這些新辦的大學不容易找到優秀的師資。其次，三十八所大學中，擁有足夠指標科系而可以稱之為「大學」的不超過十所，大部分都是「跛腳大學」。復次，台灣的幅員不大，交通又方便，事實上每所大學都屬於「全國性」大學，且透過聯合招生，地域性很弱，根本沒有必要設那麼多大學；之所以每個縣市都努力爭取設大學，實與地方政治有關，然而可以肯定的是，一所大學如與地方政治扯上關係，不可能辦得好！

我們看民國四十五年時的十所大學，或國立、省立、私立，或稱大學（至少總有三個學院）、學院，分類嚴謹。然而我們眼看著一步步，大學的名稱已被濫用了。始作俑者應該是國立交通大學：民國六十八年時，該校只有九個學系，硬是被分為三個學院，其中沒有文學院而理學院也是勉強湊合的，但是從「交通大學工學院」更名為「交通大學」。自此之後，政府就再也阻擋不了各公立及私立學校「美其名」的趨勢！到如今，教育部規定放寬到只要有十二個學系就可稱為大學，等於是鼓勵大家設立不完備大學。這其間又因重視科技發展，政府特別鼓勵工、醫與技術類大學的設立，壓抑文法類大學及科系的設立，乃至造成今天的這幅重應用技術

而輕人文基礎的景象。如今雖有八十六所大學，但舉例而言，只有一所有人類學系，五所有社會學系，七所有心理學系，七所有政治學系，八所有哲學系，十六所有物理學系；不思考這類根本問題，我們有資格奢談高等教育卓越發展嗎？

大學設立的浮濫，不止造成資源的浪費，也實在令人對我們高等教育的品質感到憂心。簡單估算一下就知道問題的嚴重性。一般而言，每所大學至少要有五千名學生才能收支平衡；由於有些大學較大，平均每所大學的人數應該有六千人之譜。換言之，平均每所大學每年可收一千五百名學生，以有一百所大學來估計，則每年可收十五萬名學生。然而近年來出生率已在明顯下降，未來以每年出生三十萬人估計，則顯然有一半學生能輕易進入大學；此外還有幾十所專科學校，而未來學生在高中畢業後出國留學的風潮方興未艾。可預料將來的學生素質必然下降，大學真會成為「由你玩四年」的場所。

錯誤既已造成，為今亡羊補牢之計，教育當局必須懸崖勒馬，凍結新大學的設立，同時應積極促成大學之合併。台灣地區大學合併的第一個也是唯一的例子，當是民國五十年台灣省立農學院（台中）及省立法商學院（台北）合併為省立中興大學。雖然它並不是一個很成功的例子，但至少顯示當年有這種思考。現今大家流行的思考則似乎是「廣設」，是「多設」，結果弄到每所大學幾乎都「小而不當」。大學合併可以減少資源的浪費，互通有無，此係教育當局應該特別著力之處。

貳、大學招生需要新方案

先回顧一下台灣大學招生的歷史。民國四十三年，四所公立大學開始組成聯合招生委員會，後來新成立的大學陸續加入；專科曾經加入（四十五年）又退出（五十一年），又加入（五十二年）又退出（六十一年）；軍校曾經加入（四十五年）又退出（四十七年），又於八十八年加入（自費生的部分）。聯合招生委員會先是大學自組，獨立運作；民國六十五

年成爲教育部長擔任主任委員的大學入學考試委員會下面的試務委員會，民國八十二年恢復爲大學自組，民國八十五年又成爲「大學招生策進會」下的一個委員會。大學聯招的考試原本是由主辦學校組成總會辦理，民國八十三年起則委由財團法人大學入學考試中心擔任試務總會迄今；雖然名爲由考試中心擔任試務總會，其實命題閱卷及考區仍由聯招會負擔。大學聯招的考試一向在七月初舉辦，而在八月初放榜。

在聯招管道之外，民國四十三年起曾有「保送」制度，但於五十七年結束。其後於七十二年開始又有許多資優生的保送甄試管道。民國八十一年「大學入學考試中心」提出「大學多元入學方案」中建議開闢「推荐甄選」入學管道，乃於八十三年開始試行。此管道之設計則是使有特殊意願性向的學生經高中推荐委員會的推荐，先於二月參加考試中心舉辦的「學科能力測驗」，經篩選後再於三月參加大學自辦的甄試，由大學甄選委員會決定錄取。

此外，國立藝術學院於八十三年開始獨立招生。大學夜間部於民國八十六年轉型，其中一部分併入大學聯招，爲所謂「第二部」或「乙部」，另一部分則成爲「進修學士班」。進修學士班的性質其實是「部分時間學位學程」(part-time degree program)；開始時有些學校仍維持聯招，但民國八十九年之後可能完全由各校單招。

一方面由於教育當局大力鼓吹，使得「推荐甄選」管道急遽擴張，失去了原本設計精神，而自民國八十六年起吳京部長又倡導「申請入學」，另一方面又由於「進修學士班」成爲年齡較長人士的新入學管道，遂使原本大學入學考試中心所提「大學多元入學方案」的時空環境已改變，須重新思考新方案。民國八十五年教育改革審議委員會提出的「總諮議報告書」提到大學入學方式需要「根本的變革」，而民國八十六年成立「大學招生策進會」又是前所未料的發展，在大學入學率已大幅提高的今日（聯招錄取率已超過60%），大學入學方式的改革，顯然到了一個新的轉捩點。

民國八十七年林清江部長提出「考招分離」的口號要取代「聯招」

；這一名詞已廣被引用，但意義不明，易產生誤解。首先，大學入學考試的目的當然是為招生，而依大學法招生必須經公開的考試，所以「考」與「招」不可能分離。其次，招考分立（或考招分工）是由來已久的一種主張，意指招生機構與考試機構不要混為一談；換言之，在「招考分立」的原則下，還是可以有聯招會。回顧歷史，則可看出民國八十二年成立財團法人大學入學考試中心測驗機構就是朝「招考分立」目標的第一步，八十三年起試行「推薦甄選」制是朝此目標的第二步，八十三年大學聯招會委託大學入學考試中心擔任總會是第三步，八十六年成立「大學招生策進會」是第四步，八十六年修改聯招會組織辦法，賦予總會更多權責是第五步。然而似乎大部分的大學對「招考分立」還有所猶豫，還不肯把考試事務完全放手讓測驗機構來做。「招考分立」的步調走得很慢，如今是否會因當局提倡「考招分離」而加快此一步調，尚待觀察。

然而，可以肯定的是，如今談大學招生的變革，其決策單位是「大學招生策進會」，並非教育當局。

大學招生策進會接受教育部委託，正在進行一項新的大學入學改革方案的研究。以下試提出一個「大學多元入學新方案」以為獻曝。此一新方案的精神可以用兩句話來概括：兩類入學，考招分工。（如表）

大學多元入學新方案—兩類入學，考招分工

	考（測驗機構）	招（大學）	
甲類入學	學科能力測驗(二月)或其他測驗(篩選或檢定)	(單志願)大學個別甄選(四月)	針對有明確志願的考生
		其他入學管道*	針對一般考生
乙類入學	大學入學考試(七月)	(多志願)大學聯招會分發(採計同分參比)	

※例如單獨招生、申請入學等

進一步說明如下：

- 一、任何改革案要成功，必須是易懂易行，且漸進發展。此處所提之方案符合這一原則。
- 二、表中「學科能力測驗」與「大學入學考試」是兩種性質截然不同的考試。學科能力測驗的成績只適合作篩選或檢定用，必須經過第二階段的其他甄選，不可拿來作分發用。因為需要二階段，適合在寒假期間考。在暑假期間的考試，因為時間急促，只合適作一階段的考試，經由聯合分發的方式錄取；因為必須拿來作分發用（要採計，參比），考試的內容就應不同於「學科能力測驗」。在表中用「大學入學考試」的名詞，可設想其內容與現今大學聯招的考試相近。
- 三、學生可選擇只參加二月的學科能力測驗或七月的大學入學考試，也可兩者都參加，此乃「多元入學」的主要涵意。
- 四、考與招兩事在此架構下明顯分工，由測驗機構辦理考試，由大學辦理單獨招生或聯合分發。考招雖分工，但須是合作的，所以用虛線隔開，此絕非「考招分離」一語可以形容。在此設計下，聯合招生仍然維持，只是聯招會不辦理考試，只辦理分發；又「聯考」之名是取消了，但基本上仍然維持兩種共同的考試。
- 五、招生必須經過考試，才能維持公平；考試須經測驗機構辦理，才能維持公信；測驗機構必須由專業人員主持，才能提升其水準。

此方案尚衍生三個重要的考量。首先，一個優良的測驗機構需要有健全的董事會、稱職的負責人與專業的工作人員。其次，大學招生策進會須充分認清自身的角色及其與測驗機構之間的關係。大學招生策進會的成員應與測驗機構區隔開來，若又去兼董事，就是一種角色混淆，不只完全不符合「考招分工」的原則，還會因球員兼裁判，阻礙測驗機構的進步。復次，招生將逐漸成為各大學的重要工作，成立專責的單位乃係必走的道路。如今各大學在其組織中設有招生專責單位的還不多；可以斷言的是，如果不設招生專責單位，大學的招生工作就會落到學系去，此不僅增添學

系在教學與研究之下的負荷，更可能衍生學系本位問題與種種流弊。此為討論考招分工時，所必須同時觸及的課題，不可不注意。

參、大學法的修訂開啓新機

教育部自八十七年五月起，組成「大學法修法專案小組」，就八十三年一月公布施行的新大學法檢討修訂。此一專案小組歷經十八次會議，在各地舉行八場次的公聽會，又參考各方意見，已於八十八年四月完成草案；再經教育部法規會討論後，即將經行政院送立法院審議。此一草案，納入了一些相當重要的理念與設計，試述其要點如下：

- 一、在「組織」章中規定「大學設學院，其下得設學系或獨立之研究所」，明確以學院為大學的基本單位。又在「學生修業」章規定「主修」、「副修」及「大學得開設各類學程」等，不再規定學生必須隸屬學系，遂釐清學系是教師組織。
- 二、在好幾個條文中，把私立大學有關規定與公立大學分項列。此固因為私立大學依私立學校法有董事會，而國立大學沒有。因此有其需要，實際上也在法條上顯示，未來私立大學的運作將不再以公立學校為範本，而會走出自己的路來。未來的公立大學如果不檢討，也設置董事會、成立公法人，很可能會面臨極為嚴峻的挑戰。
- 三、明定學校應輔導成立全校性學生會。此對於增進學生在校學習效果及自治能力當有其正面效果。
- 四、為避免決策體系混亂，也避免校務會議與董事會職權產生衝突，規定大學校務會議是「最高審議會」，而不再是「最高決策會議」。而校務會議之組成方式也不再規定所有「學術與行政主管」都參加，而是「學術主管若干人，行政主管若干人」參加，此賦予各大學縮減校務會議人數的空間。
- 五、在好幾個條文中都加進「評鑑」的觀念，不只賦予教育部組成委員會或委託團體辦理大學評鑑的法源，校長續任要經過評鑑，此外大學

也得對教師進行評鑑。

六、公立大學校長之遴選由原來的兩階段改爲一階段，私立大學校長之聘任不需經教育部核准，只需備查。此一變更對未來大學校長的產生方式有重大影響，目前許多大學用普選或類似方式選出校長的怪現象將不復存在。

七、有關組織規定的比率明顯減少，因而可以脫離多年來「大學法是大學組織法」之譏，而比較像是一個「大學法」。八十三年前大學法固已不符時代需要，但八十三年公布施行的新大學法則因種種政治角力因素及外行介入因素而產生許多流弊。此次大學法之修訂基本上將大學導向健康發展的方向，值得肯定。所遺憾的是未能在公立大學法人化及設立董事會方面有所著墨，此有待未來的努力。

往後，還希望修訂草案在立法院中不要又被修整得迷失了方向。

肆、結語

在高等教育發展上，還有多項值得深入探討的主題，例如大學評鑑、大學教學制度、大學經費等等。高等教育研究在本地是一個尚待開發的園地，希望有更多人投入高等教育研究的行列，因而有助於未來大學發展。

劉源俊，現任東吳大學校長