

第六章 高等教育

面向一個以知識經濟為核心的新世紀，高等教育所扮演的角色愈來愈重要。要發展知識經濟，高等教育就必需進行革新，以發展高等教育帶動知識經濟的成長。我國高等教育的發展與變化，逐漸由經建主導轉為教育本位，由政府管制轉為學校自主，由單一規範轉為多元取向，勾勒出一個明顯的發展軌跡。本章以高等教育的現況與發展為探討重點，分為：基本現況、重要施政措施與執行成效、問題與對策、未來發展動態等四節。

第一節 基本現況

我國的高等教育自 1988 年從菁英教育逐漸轉變為大眾教育，無論質或量的發展均產生結構性的變化。在邁入新世紀之際，可以預期的是，我國的高等教育將持續蓬勃發展，其朝向普及化的趨勢，也將格外引人關注。以下分別就高等教育量與質的發展進行探討：

壹、量的發展

有關我國高等教育量的發展，可從學校機構數量、學生供給容量、就學機會、研究領域分布、師資結構、教育經費等多項指標加以說明：

一、學校數、研究所數和學系類科數

高等教育的容量，取決於高等教育機構數量的多寡，以及研究所及學系類科的成長。由表 6-1 得知：直至 89 學年度為止，高等教育機構共有 150 所；其中，私立學校 97 所，遠較公立學校的 53 所多出 44 所。在專科與大學比例方面，專科因部分學校升格為學院，僅有 23 所，而大學已高達 127 所。如按區域分布分析，北部和南部高等教育機構數量遠多於中部和東部。另外，目前尚有多所私立大學學院仍在籌設中。顯示：高等教育量的發展相當快速，其所能提供學生就學的容量頗大。高等教育快速成長的原因，除專科學校改制以及

學院升格為大學連帶而來的擴充外，主要是因開放私人籌設學校所致。

在研究所及學系科發展上，強調的是不同性質之學科的設置及其多寡，以瞭解高等教育研究領域的方向與重點。由表 6-1 可知，89 學年度大學校院共有 1,410 個研究所，公立學校占 908 個，私立學校占 502 個。可見，公立大學校院成立研究所的情形較私立大學校院來得明顯。同期間，公、私立大學校院共設有 2,602 個學系，專科學校設有 1,323 個學科。與過去相較之下，現在增設之學系科遠較過去都要來得多元且進展。學系科的增加，也容納更多的學生，使得進入高等教育的機會持續增加。

二、在學學生數及畢業人數

由於高等教育機構的增設，導致高等教育學生人數的快速成長，而每年的畢業生亦呈成長趨勢，提供多量的高等教育人力。由表 6-1 得知，89 學年度專科學校在學學生人數有 107,121 人，大學及研究所在學學生人數有 984,981 人，合計 1,092,102 人。很明顯地，整個高等教育機構在學學生數已超過十萬人。那麼，每一年所培育出來的高等教育人力究竟有多少？以 88 學年度的資料來觀察，專科畢業生為 53,009 人，大學以上畢業生為 194,881 人，合計 247,890 人。這樣的成長速度，充分反映出高等教育大眾化的主要特徵之一。然而，對於高等教育人力快速增加所可能衍生的低度運用及失業問題，亦應有所考量。

表 6-1 八十九學年度高等教育數量的發展情形

單位：所、個、人

項目	公立		私立		小計		合計
	專科	大學	專科	大學	專科	大學	
學校數	4	49	19	78	23	127	150
研究所	-	908	-	502	-	1,410	1,410
學系數	-	953	-	1,649	-	2,602	2,602
類科數	22	224	267	809	289	1,034	1,323
在學人數	6,203	288,981	100,918	696,000	107,121	984,981	1,092,102
畢業人數	2,670	68,781	50,339	126,100	53,009	194,881	247,890

資料來源：教育部（民 90a）。中華民國教育統計（頁 104-122）。臺北市：作者。

三、就學機會率與在學率

在高等教育機構不斷擴充之下，學生就讀高等教育的機會將大幅提高。由表 6-2 得知，89 學年度高中畢業生就學機會率，不論男性或女性，均已突破百分之百，平均值高達 118.17%，遠較 77 學年度增加約三十個百分點。再以淨在學率來看，臺灣高等教育的發展，自 77 學年度首度超過 15%，正式邁入大眾型階段；到了 89 學年度，高等教育平均在學率為 38.70%，而女性在學之比率更高於男性。可見，隨著高等教育的擴張，女性就讀高等教育之機會已有大幅的成長。只不過，在兩性就讀高等教育領域分布方面，是否符合教育機會均等的要求，仍有進一步檢視的必要。

表 6-2 高等教育就學機會率及在學率之變動情形

單位：%

學年度	高中畢業生就學機會率			高等教育淨在學率		
	男性	女性	平均	男性	女性	平均
77	83.90	98.24	90.62	15.86	16.04	15.95
78	85.61	91.00	88.21	16.67	17.72	17.18
88	110.79	106.40	108.60	32.14	38.90	35.43
89	118.26	118.07	118.17	35.47	42.11	38.70

資料來源：教育部（民 90b）。中華民國教育統計指標(頁 3-5)。臺北市：作者。

四、研究領域的分布

進一步分析高等教育研究領域的性別差異。由表 6-3 可知，根據 89 學年度的統計資料，在專科階段，男性就讀之領域，主要集中在工程、商業及管理、數學及電算機等領域；女性則以就讀商業及管理領域為大宗，其次是醫藥衛生領域。在大學階段，男性就讀之領域，以工程、商業及管理、數學及電算機領域為主；女性則以就讀商業及管理、人文、醫藥衛生等領域居多。在碩士班階段，男性仍以就讀工程領域為主，其次是商業及管理領域，再次之是數學及電算機、自然科學等兩大領域；女性則以商業及管理、人文、經社及心理等領域所占比率較高。在博士班階段，男性在各領域所占之比率，以工程領域最為突

出，明顯呈現一枝獨秀的局面。女性在博士班階段的教育分配，整個結構是以人文、醫藥衛生、商業及管理等领域所占比率較高。由此可知，高等教育性別隔離的現象依然存在，女性仍以就讀人文、商業及管理等领域為主，男性則偏向工程、數學及電算機、自然科學等领域。此種男女兩性就讀高等教育不同領域的差異，可能受到個人系統和社會系統的影響所致。個人系統包括學生本身的學習興趣、偏好、對學科的興趣、抱負、性向及學業成就等；社會系統則涉及傳統性別角色意識、父母及教師的期望、社會文化等。高等教育性別隔離的現象，所帶來的嚴重後果之一，是影響到兩性未來的職業地位，甚至可能導致職業性別隔離的問題。

表 6-3 臺灣八十九學年度高等教育各領域學生數之性別結構

單位：人

領域	專科		大學		碩士班		博士班	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
教育	0	0	8,744	22,551	2,785	3,761	382	287
藝術	1,884	5,075	4,042	8,610	819	1,265	16	10
人文	5,217	20,200	13,106	38,983	1,601	3,292	571	626
經社、心理	18	82	10,883	16,851	3,047	2,478	560	240
商業、管理	26,513	86,951	47,325	78,808	6,887	3,685	691	395
法律	0	0	5,131	4,386	865	447	90	32
自然科學	66	53	13,243	5,445	3,299	1,544	1,101	286
數學、電算機	16,574	21,322	32,882	14,444	4,256	1,048	1,008	122
醫藥衛生	7,375	47,304	18,378	29,305	1,836	2,141	802	470
工業技藝	677	42	887	439	86	6	0	0
工程	134,014	24,963	100,149	13,681	15,882	1,750	4,642	257
建築、都市規劃	3,927	1,855	6,552	3,079	1,222	380	156	42
農林漁牧	3,684	3,824	7,518	7,550	1,527	1,036	590	213
家政	1,291	16,577	2,605	15,511	105	331	4	8
運輸、通信	2,360	2,172	2,944	1,604	516	152	73	11
觀光服務	2,877	6,334	2,141	5,412	74	81	0	0

表 6-3 (續)

領域	專科		大學		碩士班		博士班	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
大眾傳播	136	289	4,728	8,962	336	600	22	25
體育	282	240	4,558	2,622	576	323	75	15
合計	206,899	237,283	285,816	278,243	45,719	24,320	10,783	3,039

資料來源：教育部（90c）。中華民國大專院校概況統計(頁 24)。臺北市：作者。

五、師資結構

大學校院師資分級，在 86 年之前係分為教授、副教授、講師及助教四級，具有博士學位者可直接聘任為副教授；具有碩士學位者則聘任為講師。之後，為提高師資素質，著手修正教育人員任用條例，將教師分級重新調整為教授、副教授、助理教授及講師四級，具有博士學位者僅聘任為助理教授。根據統計資料，八十九學年度全國大專校院專任教師總數 40,202 人，其中教授 6,559 人，占專任教師總數 16.32%；副教授 10,935 人，占 27.20%；助理教授 3,992 人，占 9.93%；講師 12,910 人，占 41.78%。專任教師中具有博士學位者 17,830 人，約占專任教師總數的 44.35%。如將專科與大學分開來看，專科的師資素質遠低於大學，其改善空間仍然很大。至於甫改制為學院的學校，教師素質的提升，亦需寄予更多的關注。

六、教育經費

根據統計資料，89 會計年度專科學校教育經費支出為 22,261,882 千元，占教育經費總支出的 4.48%，平均單位學生成本為 110,829 元；大學校院教育經費支出為 98,550,029 千元，占教育經費總支出的 19.84%，平均單位學生成本為 124,210 元。單就學生單位成本來看，不論專科或大學，89 會計年度的平均值均低於上一個年度。這是由於高等教育快速擴充，以及專科改制為學院造成高等教育結構的轉變，但教育投資並未相對增加所導致的結果，此一現象值得加以重視。

大學教育經費的來源，公立學校過去係採行公務預算，所有的經費都由政府編列預算支應。從 85 會計年度起，開始試辦校務基金制度，政府對國立大學經費改採部分補助的方式，學校也必須自行籌措部分財源。此一制度於 1999

年完成國立大學校院校務基金設置條例的立法後全面實施。以 87 會計年度實施校務基金制度的學校分析，政府補助經費約占學校收入總數的 62%，學雜費收入占 11.2%，建教合作及推廣教育收入約占 20.6%，其他包括財務收入、場地設備管理收入及捐贈收入合計占 6%。由此可知，目前國立大學經費的主要來源仍以政府補助為主。私立大學經費的來源，主要是學雜費收入居多，但近幾年由於政府對私立學校的補助增加，學雜費收入所占比率則有下降趨勢。另一方面部分新設私立學校有宗教團體或企業財團的支持，私立大學校院財務結構亦有明顯的改善。

貳、質的改變

高等教育量的擴充，其實質意義在於增加就學機會，並以提升人民素質為最終目的。高等教育在規模及速度方面發生了巨大變化，同時引起教育理念、目標、功能、內容、結構、教學、研究、辦學方式、管理制度等方面的相對變化。以下僅針對高等教育的功能、入學方式、資源分配、課程結構、評鑑制度等方面加以探討：

一、教育功能

探討高等教育的性質與功能，其目的在於重新理解：「大學是什麼？」、「為什麼要辦大學？」、「怎樣辦大學？」等根本性問題。然而，臺灣的高等教育，向來都是由政府主導規劃，因此有關高等教育功能的界定鮮少存有爭議。惟目前受到國際間整個大環境衝擊的影響，高等教育的目標及功能，才重新受到重視與討論。舊的大學法規定：「大學，依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以研究高深學術養成專門人才為宗旨。」1994 年修訂大學法規定：「大學以研究學術，培育人才，提昇文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。」由此轉變，可以看出，在菁英時期，接受高等教育是某些人的特權，學術性和專門性的教育是此階段的特質。

一般而言，傳統的大學教育具有教學、研究與服務三大功能。教育部(1998)發布的「邁向學習社會」白皮書中，曾將「發展多元型態的高等教育機構」列為建立終身學習的具體途徑之一，其中更明確指出高等教育機構未來可朝向研究型、教學型、科技型、社區型及遠距型等五種型態發展。是故，高等教育的功能不再固定不變，將可能呈現多元面貌及發展特色。

二、入學方式

長久以來，臺灣的學生完全是憑恃其入學考試的成績決定能否進入大學就讀。大學聯招考試於 1954 年首度實施，也由於高等教育目標及功能的轉變，此種方式迄今雖仍存在，但漸漸以多元入學管道的方式取代。換言之，大學入學制度的改進，包括如何招收高中畢業學生、如何招收社會人士、以及高等教育學府之間如何互轉等課題的研議，其目的在於使個人能在人生的不同階段都有入學就讀的機會。因此，大學入學管道的多元化，將可以招收到多樣特性的學生，不再以入學考試成績為拔擢人才的唯一標準。在應然面，大學多元入學制度較過去單一的聯考制度來得多樣化，但在實然面，此一新制度卻產生許多弊端，其公平性及效率問題則引起社會大眾的批評。

三、資源分配

在教育資源分配方面，公立大學校院是由政府提供經費，私立大學校院除依賴學雜費收入支應外，大多仰賴外界捐款或政府之補助。是以，公立學校通常擁有較充裕的財政資源。但是，由於政府財政緊縮的影響，目前政府要調整公立大學預算制度，首先在公立大學設立校務發展基金，自籌部分財源，減少對政府的依賴；然後增加公立大學校院在經費分配與使用上的彈性，最後則協助公立大學校院，透過財務自主，研究改為法人組織，使其比照私立大學校院，接受政府的監督。另一方面，政府並致力於縮短公私立大學資源差距，逐漸增加政府對私校的獎助經費，予私校合理發展的空間。同時，透過彈性學費政策之採行，逐步授權准予私立學校自訂學雜費標準，朝向學費自由化的原則發展。

四、課程結構

過去，大學院校的課程，一般包括共同必修科目、各科系必修科目、選修科目等三種。前兩種科目由教育部統一規定，只有選修科目可由各校自行開設。教育部於 1983 年增加學生修習「通識教育」的規定，以增進學生對本科以外領域的認識。在 1994 年修訂的大學法第一條即規定「大學在法律範圍內，享有自治權」。從此課程屬於大學自治的範疇。與過去比較，大學各學系的必修科目不再是全國統一，學校可以自行訂定，充分享有課程自主的權利，同時也增進課程的多元化，適應現代社會的需求。

五、評鑑制度

確保教育品質，乃是高等教育市場化後的必然趨勢。教育品質的提升，除了靠學校內部的自我調整及負責之外，教育評鑑也是未來教育市場中一項重要的機制。在這方面，教育部依據大學法第四條第三項：「各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及學校特色自行規劃，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。」，以及同法施行細則第二條：「本法第四條第三項關於各大學發展方向及重點之評鑑，由教育部組織評審委員會辦理之。」之規定，於1997年首度試辦大學校務綜合評鑑。此次評鑑工作係以大學整體校務評鑑為主，評鑑目的在於協助各大學校院確立其發展方向與重點，增進其辦學績效。此次評鑑屬於試辦性質，評鑑結果不給予等第，僅作為學校自我改進之參考。此次評鑑對象包括綜合大學、師範校院、醫護教育、藝術、體育類學院、軍警校院等62所大學校院參與，評鑑委員係由各受評學校推薦對校務較瞭解且具有實際經驗之學術主管擔任，評鑑項目包括教學、研究、服務、行政和績效等五大項，並按評鑑項目撰寫評鑑報告，呈現受評學校之特色與改進建議。

此外，教育部亦辦理大學校院通識教育評鑑、醫學院教育評鑑、學門評鑑、校務發展計畫評鑑等，現階段則致力於推動大學自我評鑑制度，鼓勵各大學校院實施自我評鑑工作，以建立完善的自我評鑑制度。

從以上的說明分析，大致可以發現：我國高等教育的變革，似乎是朝向教育「市場化」與「多樣化」這兩大主軸發展，這與世界主要國家的發展趨勢頗為一致。Meek (2000) 指出：市場機制的觀念成為當前政府施政的重要原則，這使得政府和高等教育機構間的關係，有了些許的變化與調整。市場機制導引了許多教育新政策的出現，包括教育所有權、教育企業化、教育強調服務、計畫、包裝、贊助、商品化、顧客導向、教育的附加價值、使用者付費、教育選擇和自由競爭等觀念。這些觀念對臺灣高等教育的發展，將產生某種程度的影響，值得加以注意。

至於高等教育的多樣化，根據 Dill & Teixeira (2000) 的分析，多樣化除了反映在高等教育人力投入層面外，例如：學生、教師、行政管理人員等不同來源，以及特別考慮性別、族群的平衡，在探討高等教育大眾化及擴張的研究中，更強調高等教育產出及組織的多種型態，例如：學術單位所提供的服務，以及機構型態的差異。換句話說，高等教育的多樣化，主要包括教育投入及產

出的多種可能，強調個別差異與特色的展現。在某種意義上，高等教育的多樣化正是高等教育大眾化的實踐途徑，也是現代高等教育的重要特徵。缺乏多樣化的高等教育，很難達成大眾化的目標，也很難適應現代社會的需要。從這個角度來看，臺灣的高等教育，雖然已進入大眾型發展階段，但在教育投入及產出方面，仍未能充分力求多樣化，尚有許多待改善及努力的空間。

第二節 重要施政措施與執行成效

關於高等教育在這一年的重要措施，主要包括高等教育法令規章、大專校院經營管理、學術研究、教學品質、學生住宿等等方面的推展，分別說明如下：

壹、辦理高等教育法規修正工作

教育部於 90 年 2 月 12 日、14 日及 15 日分別假高雄中山大學、臺北臺灣大學及臺中中興大學舉辦「大學法修正草案公聽會」，徵詢各大學之意見，作為大學法修正之參考。同年 2 月 14 日，假公務人力發展中心舉行「大學法、私立學校法、學位授予法簡報及討論會」，由部長親臨主持，並邀請教育部相關單位及參與三法案修法工作之專家學者與會討論，提供修正意見。

貳、推行總量發展審核方式

教育部於 90 年 1 月 15 日召開「大學增設、調整系所班組及招生名額審查作業要點修正草案相關事宜第三次會議」，會中決議如下：(一) 91 學年度，由各校自行衡酌總量發展審核方式或修訂前之審核方式。(二) 總量發展審核方案之方式：其一、現有總量已超過可發展總量之學校，得維持既有規模繼續辦理；其二、藝術類系所兼任師資採計方式將酌予放寬。同年 3 月 28 日，教育部以臺(九)高(一)字第九 三九 三五號函發布「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」，並自九十一學年度起實施。

參、發布大學教育政策白皮書

教育部於九十年發布「大學教育政策白皮書」，針對大學教育政策訂出為期二至三年近期短程計畫及以十年為目標的中程計畫；研議兩、三年內大專校院採學年制與學季制並行，設置彈性學程；三年內推動成立「國際留學生學

院」，並引進國外一流大學在國內設立分校；五年內設立十所以內重點型大學、研究型大學；十年內完成二十五歲以上成人具四年工作經驗、基本語文及數學能力達一定水準，可免學歷進入大學，提供回流教育機會。

肆、檢討大學評鑑相關事宜

為推動大學學門評鑑，教育部於 90 年 4 月 18 日邀請學者專家召開「大學學門評鑑相關事項研商會議」，討論學門之分類與未來推動學門評鑑之優先順序等問題。同年 4 月 25 日，邀集相關學者專家召開「大學評鑑相關事項研商會議」，討論研議大學校務評鑑之辦理期程、評鑑組織籌組原則與一般性原則，及各校實施自我評鑑、規劃補助等。另為提升大學教育品質，撥款新臺幣一千八百萬元，首度補助公私立大學校院進行自我評鑑，每校最高補助額度八十萬元，三至五年為一期。

伍、改革與發展醫學教育

醫學教育的專業化，有賴於學校的改革與發展，另方面亦可藉由評鑑機制的引入。基於此，教育部於 90 年 1 月 8 日召開「醫學院教育改進案」會議，研議醫學系七年制改為六年制之可行性。此外，亦委託財團法人國家衛生研究院規劃辦理醫學系評鑑工作，以實際瞭解並提高醫學教育之品質。

陸、持續推動大學卓越教育相關計畫

教育部於 90 年 2 月 19 日召開「大學學術追求卓越發展計畫第五次推動審議委員會會議」，討論第二梯次卓越計畫構想書審查通過名單、詳細計畫書格式及審查方式等。經會議決議，第二梯次卓越計畫構想申請書申請案件共 148 案，獲推薦案數計 12 案，通過率為 8.1%。同年 2 月 23 日，召開「提昇大學基礎教育計畫第三次推動審議委員會會議」，討論計畫構想書審查通過名單、詳細計畫書格式及審查方式等。經會議決議，本年度申請案件共 432 案，獲推薦案數計 208 案，通過率約 48%。為了解第一梯次卓越計畫執行成效，教育部與國科會於 2 至 5 月組成考評小組，延聘審查委員就第一梯次卓越計劃執行成效，赴校實際評核，第一梯次十六案中，共有十三案通過，有三案有條件通過。

另為推動國立大學研究所重點改善基礎教育，教育部邀集九重點學校研商七億二千萬元經費核撥事宜，要求學校應將經費用於國際合作、校際合作、研

究生學程國際化、產學合作等方面，並於 10 月 15 日前上網公開計畫及成效。

柒、研議校務發展計畫審核相關事宜

私立大學校院校務發展計畫的推展，一直是教育部重大的施政措施。教育部於 90 年 2 月 2 日召開「八十九學年度私立大學校院中程校務發展計畫第一次審查委員會議」，確定 89 學年度獎補助經費、審查總結意見及各項審查指標較優學校名單。同年 10 月 15 日研商 91 學年度私立大學校院整體發展獎補助制度改進措施，決議以 91 至 93 學年度為一周，除辦學績效、校務發展計畫外，將新增「資源投入」項目，以師資結構、校舍面積、教學設備經費等量化資料，作為分配獎助款的重要依據，對行政運作不佳且經糾正之學校將扣減補助款處分。

捌、修正國立大學校院校務基金設置條例

為使國立大學校院經費使用更具彈性、自主，經立法院通過「國立大學校院校務基金設置條例」修正案，未來國立大學可以研究成果技術作價，無償取得與校務或研究相關企業的股權，提高大學投入研發誘因，且未來國立大學募款、建教合作及推廣教育所得可不再受審計法、會計法、預算法、決算法限制，放寬大學預算運用彈性空間，最快將於 91 年度實施。

玖、辦理大學校院學生住宿問題研討工作

為有效提昇學生住宿品質，加強學生住宿之輔導與管理，教育部委託東吳大學於 6 月 27 日至 29 日辦理「全國大學校院住宿問題觀摩研討會」，邀集政府主管單位、民間單位、專家學者及全國大專校院學生事務長、生活輔導組（學生住宿組）組長約二百人共同與會，透過專題演講、專題座談、分組研討及綜合座談等方式，進行相互之觀摩與經驗學習。

拾、研擬知識經濟發展方案教育配套措施

教育部於 90 年 1 月 17 日擬訂「知識經濟發展方案具體執行計畫」中有關「網路學習發展計畫」、「加強偏遠地區中小學資訊教育計畫」、「保護兒童及青少年免受不良網站影響計畫」、「創新能力培養發展計畫」、「教育國際合作發展計畫」、「加強資訊教育實施計畫」、「促進教育自由化、國際化暨加強產業學合

作推動計畫」等七項子計畫，其中的「創新能力培養發展計畫」、「教育國際合作發展計畫」、「促進教育自由化、國際化暨加強產學合作推動計畫」等三項子計畫，均與高等教育的革新有關。

第三節 問題與對策

高等教育的持續擴充，雖滿足了個人與社會需求，但卻相對地衍生許多的問題，必須予以檢討與解決。以下先就高等教育的問題加以分析，接著再相對應地提出對策：

壹、教育問題

一、教育財政潛在的危機

高等教育的成本與經費需求，往往較其他層級的教育來得殷切。然而，在高等教育快速擴充之後，由於政府財政日漸窘困，以及學校對政府提供資源的高度依賴，必然形成資源不足及短缺的嚴重問題。在巧婦難為無米之炊的情況下，致使高等教育的運作受到阻礙，對於教育品質的維持和提升，將會產生不利的影響。另一方面，隨著高等教育從菁英型邁向大眾型的同時，教育資源無法適時提供與有效運用，也是轉換過程中不可忽視的問題。高等教育潛藏的財政危機，尤以公立學校特別明顯，這將限制學校的充分發展。

二、教育品質下降的隱憂

高等教育的急遽擴充，學生就學機會雖然增加，但教育品質未能同步提升的問題，卻一直受到社會大眾的質疑。與過去相較之下，大學生素質相形下降，研究生也有類似的情形，無論基本能力、學習態度或學習成果，均有待檢討改進。教育部在「大學教育政策白皮書」中亦說明，伴隨著大學教育機會的上升，入學選擇的門檻必然相對降低，不可能以傳統菁英教育的觀點要求大學教育品質，但尖端人才的培育仍是決定國家競爭力的關鍵，大學教育對此任務責無旁貸。此外，大學校院學生與專任教師的比例逐年提高，此代表教師的負擔加重，師生互動減少，相對地，對於學生所能提供的指導及協助必然減少。

為確保教育品質不因數量擴充而下降，如何建立有效的教育品質保證機

制，乃是相當重要的環節。然而，自大學法於 1994 年修訂公布實施後，基於尊重大學自主，政府對大學的管制逐漸鬆綁，不再直接介入大學的運作，高等教育的市場也快速開放。此時，高等教育評鑑制度尚未徹底落實，學校內部運作的資訊也不夠透明公開，社會大眾更無從瞭解或參與高等教育的運作，可以說整體高等教育缺乏品質機制。

三、學校規模過小的限制

學校經營需要考慮最適當的規模，因為規模太小，不能充分運用資源，會產生高等教育成本的不規模經濟效果；規模太大，則可能衍生不良的規模效應。臺灣的高等教育機構數量多，但多數學校規模過小，教育資源未能有效整合運用，教育投資使用效益偏低，競爭力也較薄弱，教育成效亦大打折扣。此一問題主要是顯現在八所師範學院、兩所藝術大學、體育學院，以及新成立或甫改制的學校，這些學校如未能調整其辦學方向，或是適時進行轉型，恐將影響整個高等教育的發展。

四、大學自主權責不清

大學自主是高等教育的特性，也是一種追求的目標。大學法第一條開宗明義即明示：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」大學自主的實質內涵，包括行政自主、教學自主與學術自主。其中，教學自主與學術自主獲得較多的共識，只是執行成效的滿意程度而已。但有關行政自主部分，由於教育部與大學校院間的權力關係並未明確釐清，以致衍生許多的爭議問題。大學行政之運作，涉及組織、人事與財務等方面的自主，包括校長遴聘、副校長及各級學術或行政主管之選聘、教師資格審查、組織設計、預算制度等。為落實大學自治，教育部在高等教育的角色定位、大學校院的權責範圍，以及校務運作的機制，均應作適度的調整與規範。

五、學校發展缺乏特色

雖說高等教育的發展依其特色及性質，可有不同的類型，但受到一般觀念偏差的影響，學校在發展過程中，多以擴充、升格或改名大學為目標，致使各校皆朝向綜合型大學前進發展，且不論師資及設備條件，大多企圖發展為研究型大學，造成資源無法有效運用，功能重疊與定位不明，缺乏特色可言。此一

現象，反映在甫改制之大學的身上，則顯得特別明顯。而師範校院自從師資培育開放後，亦未能適時調整其功能與定位。此外，新設置的高等教育機構，與現有大學，基本上具有很高的同質性，不但科系、課程、設備相同，連發展重點也極為相似。公立學校如此，私立學校也不例外。由於各大學校院同質性偏高的結果，不易發展出各校獨具的特色，阻礙高等教育多樣化的開展，頗值得重視與省思。

六、高等教育人力就業問題

過去高等教育發展有限，就業問題主要集中在農業和工業等生產部門的簡單勞動職場。高等教育大眾化在就業方面可能引起的效應，將是就業問題的壓力因簡單勞動職場轉向複雜勞動職場，由就業壓力帶來的社會問題也因此產生變化，過度教育的問題將可能出現。

高等教育的就業分析，屬於教育產出面的問題，可從高等教育人力之失業及運用情形作分析。由於高等教育的擴充過快，大學畢業生人數激增，就業市場無法完全吸納，造成高等教育人力供需失調，使得不少大學畢業生，難以找到適當的工作，面臨嚴重的失業問題。此外，根據人力資源及運用調查資料顯示：高等教育人力「教育與職業不相配合」所占比率仍高，凸顯了當前高等教育人力供需之結構性矛盾依然存在。此種學非所用的情況，是指在學校所習得的知識與技能，與所從事的工作性質不相符合，為一種結構上的失調，導因於高等教育所培育的人力，無法配合社會發展之需要，致使個人的專長未能充分利用。

貳、因應對策

以下僅針對前述有關我國高等教育在擴充過程中所面臨的六大問題，提出相互對應的改革策略：

一、擴增高等教育財源

隨著高等教育規模的擴張，教育經費不足成為影響高等教育發展的重要難題。要實現高教育大眾化，甚至是普及化，必須改革高等教育投資體制，不斷拓寬高等教育經費的來源，包括繼續增加政府財政投入、學校自籌財源、募款、調整學雜費徵收標準、尋求與企業的合作、以及引進民間資源投資高等教育等

的管道。

在教育政策上，基於績效考量，公立大學校院於八十八學年度即全面實施校務基金制度，對國立大學採部分經費之補助方式，學校已無法像過去一樣依賴政府的有限資源，必須自行籌措部分財源，可藉由民間資源的投入挹注所需，以解決高等教育資源不足的問題。在財務制度鬆綁上，校務基金制度必須給予更大的彈性空間，對於大學校務基金的管理運用，在確保其內部嚴謹的管理監督下，也應給予學校充分自主的權力，以落實學校本位預算制度的精神。此外，基於對私立大學校院學生就學權益之保障，政府實施以「校務發展」為取向的獎助及補助制度，亦應逐步放寬學雜費之限制，實施學雜費彈性方案，以改善私立大學校院的財務結構。

廣籌教育經費固然重要，但如何有效運用資源，以提升效率，亦不可忽略的。市場化機制的運作下，高等教育的所有活動，都必須建立成本效益的觀念，審慎評估各項支出的合理性及有效性，同時創造能強調學校特質的標誌。

二、建立教育品質機制

相對於數量的擴充，品質的提升，成為高等教育改革的另一個重點。為確保高等教育的一流水準，教育部除實施校務綜合評鑑、通識教育評鑑及學門評鑑外，亦持續推動「維持及提高教育水準的配套措施方案」與「大學學術追求卓越發展計畫」，期能使教學及研究水準更上一層，進而達到大學追求卓越化之目標。

在大學評鑑方面，必須鼓勵各大學建立自我評鑑制度，同時辦理學門評鑑，釐清各學門的性質及內涵，分年辦理評鑑。在評鑑方式、評鑑項目與指標方面，亦需作持續性的研究改進，逐步由具有公信力的民間機構或學術團體辦理大學評鑑，以建構完善的大學評鑑制度。在學術研究方面，教育部規劃推動「大學學術追求卓越發展計畫」，鼓勵各大學根據本身的條件，選擇重點發展方向，建立自我特色，不斷追求卓越。另為加強大學基礎教育及通識教育，提升學生基本學科素養及能力，教育部亦自九十學年度起於此項計畫中新增一個子計畫「提升大學基礎教育計畫」，並移撥十五億元作為推動本計畫之用。在教學方面，教育部於 87 學年度提出「維持及提高教育水準的配套措施方案」，其具體措施如下：(一) 落實全人教育理念，提升學生基本學科能力；(二) 建立教學品質管制系統；(三) 充實及提升師資水；(四) 改善教學及研究設施；

(五)加強國際學術合作與交流;(六)加強資源的整合與共享;(七)規劃推動多元的評鑑制度。以上這些措施的執行成效如何,以及可能產生的效應,尚需要進一步檢視與評估。

基本上,我們認為高等教育品質的提升,仍應回歸到大學校院本身的自主辦學、自我調整、自我發展,因此,各大學校院應自發性地追求自我的提升,藉由教育品質機制的建立,規劃彈性的學制與課程,強化教師教學及研究工作,提供學生優質的學習環境,以全面提高教育水準。

三、深化管理體制的改革

過去,政府與高等教育機構之間存在著一種緊張的關係,政府對高等教育各方面的控制非常明顯,以致大學自主的精神總是無法展現。近年來,改革高等教育管理體制的呼聲,引起廣泛的討論。前行政院教育改革審議委員會(1996)所提出的總諮議報告書,在教育鬆綁方面,即建議調整教育行政體系,其內容包括重組教育部部內組織,明訂其職掌,行政程序應予規範。至於大學內部組織結構及運作規範方面,則指出現行大學法對於大學內部組織的設計過於僵化,無法因應各校不同的需求,更難適應社會的變遷。在這樣的情況下,高等教育管理體制的改革,必然勢在必行。

高等教育管理體制的建立,目的在於使各大學校院能有更大的自主管理空間。改革的思考,一方面要重新界定政府與高等教育機構的關係,調整教育部的角色及功能,以「輔導、監督」取代「干預、控制」,著力於營造有利於高等教育發展的環境,避免直接涉入各大學校院的運作。另一方面也要加強高等教育內部的變革,進行組織再造及創生工程,從目標定位、組織結構、課程管理到行政管理,都必須強調績效責任與效能及效率,追求卓越與創新,建構開放、自由、民主的校園文化。

四、促進高等教育的整合

在高等教育數量急劇增加的同時,部分大學校院的規模過小,且未建立獨自的特色,因此促進高等教育的整合與發展,便成為改革的策略之一。高等教育整合的目的,主要是藉由提高教育資源運用的效益,達到教育水準的提升,使整合後的學校更具有競爭力,促進高等教育進一步的發展。基於此,教育部訂定「地區性國立大學校院整併試辦計畫」,作為推動國立大學校院整併之依

據。國立大學校院整併的重點與方向，可以包括學校行政組織架構的調整、院系所及招生名額的全盤規劃、課程架構的檢討與調整、教學資源的整合、校園空間的整體規劃等等，以提升學校辦學績效，增進學校效能與教育品質。

當然，高等教育的整合並非一帆風順即可達成，在這個過程中仍有許多錯綜複雜的因素，使得整合的道路充滿坎坷，制約著整合功能的發揮，使之只能在一定限度內發揮作用，過高的期望必將落空。整合為促進高等教育品質創造了客觀條件，但只有在明確的理念與目標下，就學校的條件與實際需求，進行理性的溝通與對話，研訂完整的整合計畫，經過一段時間的實踐與檢討，整合後的效益才能逐步達成。要強調的是，高等教育的整合是一個長期複雜的過程，而整合的模式亦具有多種可能的選擇，有的是學院與學院的整併，有的是綜合大學與單科學院的整併，有的是籌設中的學院併入現有的大學，甚至是私立大學校院與公私立大學校院之間的整併，學校應從實際面作出適當的判斷與抉擇。

五、尋求學校定位與特色

在整個大環境的衝擊之下，高等教育欲與知識經濟作連結，對於高等教育本身的目標及功能，則不能不加以檢討。就臺灣的情況而言，在技職教育體系方面，專科學校改制為技術學院、技術學院升格為科技大學已蔚為趨勢；至於一般教育體系，獨立學院升格為大學的情形也甚為常見。此外，師資教育在走向開放多元之際，師範校院的定位與發展問題，亦需重新檢討與規劃。

為滿足不同學習者及社會的需求，未來的高等教育體系必須作適當的區隔與劃分，發展各具特色的高等教育學府。伴隨著社會的快速變遷，高等教育的功能日趨多元，必須透過學校的自我調整與政策導引，促使各校能依其辦學理念及條件，發展為各具特色的高等教育學府，使其各具不同的多元功能，或以教學為主，或以研究為主，或以社區服務為主，或以隔空推廣教育為主，或以綜合型態發展，以成為教學型大學、研究型大學、或社區型大學，或綜合型大學，以建立多元型態的高等教育體系。因此，學校可應用策略分析的方法，檢視自己的發展條件和客觀環境，瞭解學校本身的優勢、劣勢、機會和限制，進而發展最適切的目標與策略，尋找自己的特色與定位。

六、建立教育市場資訊系統

隨著高等教育的開放與競爭，欲以人力供需來強制規劃高等教育的發展，恐怕無法為人接受。眼前的難題是：當高等教育不斷擴張，學生的就業問題在這樣的過程中應被投以多大的關注？如果政府不作人力規劃，高等教育機構畢業生在勞動市場中的困境又將如何解決呢？這些問題，不管從學生或學校的角度來看，提供完整的勞動市場訊息給高等教育的參與者，建立資訊提供的民主機制，顯然是一個較明智的作法。

為提高教育機構投入面及產出面的效能，亟需調整高等教育人力培育結構，建立高等教育市場資訊系統，提供有關就業市場對高等教育人力需求、大學教育在各類科培育人力的狀況等資訊，以供學校擬訂發展計畫，以及政府設計高等教育制度之參據。從資訊提供的需求來看，若有完善的市場資訊系統，可協助學生瞭解高等教育的供給及需求情形，及早規劃升學或就業的生涯方向，減少失業和低度就業的問題。

第四節 未來發展動態

面向知識經濟時代的挑戰，高等教育發展的重點與方向，在於建立世界一流的學校，以培育優質的人才。展望未來，我國高等教育的變革與創新，需要全方位的系統思考，從政策理念到政策執行再到政策評估，都必須宏觀整體地規劃與設計。以下將針對高等教育在理念創新、知識環境、卓越教育、多樣特色，以及國際發展等方面，說明其未來的發展動態。

壹、教育理念創新化

高等教育的性質與功能並非固定不變的，而是隨著社會變遷不斷地進行變革。過去高等教育的功能被定位在菁英人才的培養，所進行的研究也屬於象牙塔內的理論知識，欠缺實用性，甚至不為一般民眾所理解。未來就業市場所需具備的能力是：面對複雜的工作情境，隨時可從電腦控制的生產機具獲得足夠資訊，及時調整的彈性應變能力、排除障礙的問題解決能力、充分利用各種知識不斷研發的能力、與顧客溝通協調的社會能力、與同事合作克服各種困難的工作能力，以及不斷因應社會變遷的繼續學習能力。為此，高等教育的理念，

必須重新再予思考。

觀念與理念的更新，是一切教育改革的基礎。高等教育創新的前提，在於教育理念的改變。面對知識經濟的挑戰，高等教育必須改變與知識經濟時代要求不相稱的觀念。高等教育不只是知識的集中地，更要成為激勵知識創新的場所，同時負起培養知識經濟時代所需人才的責任。在知識經濟的影響下，未來將出現一個全新的教育模式。如果問什麼是未來的大學教育？答案可能要到知識經濟中去尋找。結果是，在高等教育與知識經濟之間，必然構成一個新的關聯性。知識經濟時代的高等教育，將以知識及人才培育為基礎，結合人文與科技為其主要特徵，開創出新的思路、新的內容、新的方法，以確立全面發展的新教育典範。高等教育的新典範，不僅要重視知識的生產、分享、應用與創新，也要培育兼具「求生存」(to have)及「求發展」(to be)的優質人才，使之更具有創意、思考及再學習的能量。這樣的理念轉變，對於臺灣高等教育的發展，或許更具有政策意涵與啟示作用。

貳、校園環境知識化

就高等教育而言，知識環境是一個相當重要的議題。新知識的產生，以及學術水準的突破，不僅需要人力與經費，還要營造一個環境、一個氣氛。高等教育應提供這樣的生態環境，結合外部刺激與內部結構，創造出一個優質的知識探究環境，人才進入這個環境，便能獲得最佳的發展。在高等教育機構裡，教師與學生都應該是學習者、探索者、發現者、研究者、行動者、實踐者。正因為師生的共同參與，才會使校園環境更加煥發出現生機與活力。

很遺憾的是，國內高等教育的基礎建設並不甚理想，很難營造優質的知識環境。由於財政不足，影響所及，高等教育的軟體與硬體設施，均無法與知識經濟的要求同步提升。處在這樣的環境裡，大學校院如何從事學術研究與進行品質教學？又，如何培育知識經濟時代所需要的優秀人才？事實上，資訊科技已經迅速地滲透到日常生活之中，而對高等教育亦產生新的衝擊與挑戰。毫無疑問地，資訊科技將會影響到高等教育制度的運作、教與學的本質、師生角色的改變。然而，目前的大學教育未完全成為一個網路化的場域，資訊教育仍有大幅改善的空間。因此，在知識環境形塑及創造方面，高等教育必須建構適合網路學習的基礎建設，致力於發展優質的校園環境，重建校園倫理及校園文化，讓基礎建設成為帶動教育發展的基石，為培育知識經濟時代人才作準備。

參、教育品質卓越化

隨著知識經濟的推動，提升卓越的教育品質，乃是高等教育發展的重要契機。從新世紀的觀點來看，品質即轉化，強調參與、附加價值，以及賦予參與者的權能，有別於過去將品質視為符合標準、零缺點、達成目的、反映需求或消費者的滿意度等概念。要追求高等教育品質的卓越化，必須從整個高等教育結構及運作著手，並對持續學習有所承諾，透過反思、建構與解構的過程，發展批判及辯證思考的能力。

以往我們對於高等教育品質機制的提出，大多偏重引進「外在控制」的評鑑制度，強調「行政目標」的達成，重視最後結果的產出，未能真正回歸至教育本質，從學校本身的自我調整著眼，以致高等教育仍未見卓越特色的展現。高等教育的卓越化，可從高等教育的目標與功能、課程與教學改革兩大主軸進行探討。

在教育目標與功能方面，新世紀的高等教育，強調確立一個多元化的目標，以培養學生適應社會的能力。現在看來，一個大學生僅僅擁有專業知識是不夠的，新世紀的人才需要的是一種綜合素質，必須兼具科技與人文素養，成為獨立自主的個體。長期以來，許多人在思考這樣的問題：大學能否實踐「既培養學生成為專業人員，又培養其具有人文精神的個體」這樣一種雙重目標？專業教育與通識教育就是對此所作的回應，二者必須保持聯繫、開放與對話的空間，嘗試多樣化的思路，倘若如此，高等教育必將從中受益。

其次，為提升高等教育品質，也必須進行課程與教學改革。課程是高等教育的核心，教學創新則是達成目標的關鍵途徑。就課程而言，面對知識經濟時代的挑戰與需求，高等教育課程之規劃，必須掌握更大的彈性機能，面向自由化、資訊化及全球化，適時檢討、調整與修正課程結構，強化基礎課程與應用課程，並整合相關課程，建立課程的發展特色。另為提供學生更具彈性的課程學習，各大學院校亦可進行跨校、跨院或跨系的課程整合，以學群或學程為主軸設計課程架構，並鼓勵學生修習雙主修、輔系或第二專長，以培養學生的基本能力及創新能力。至於教學的改革，必須確立一種創新的學習方式，改變與創意教學，使學生主動學習、探索，提高自我調整學習能力，從而培育具有創新思考及批判實踐能力的人才。就此而言，大學校院教師應該採取多元的教學方法，善用各種資訊化的傳播媒介，注重師生及同儕的互動、對話與溝通，啟

發學生的思考及創意，增進問題解決的能力。

肆、教育特色多樣化

高等教育的急速擴充，造成政府財政的沉重負擔。為了減輕政府財政負擔及確保公共資源的有效利用，解除對學校的各項管制，賦予高等教育更大的自主空間，便成為高等教育改革的基調，尤其在大學法修正通過之後，許多新的改革與措施，在在都與大學自主有直接或間接的關係。大學逐步脫離中央集權式的教育行政框架，享有自主的權利。政府在高等教育所扮演的角色，逐漸由控制轉向監督，同時也將市場機制引入高等教育，試圖以市場力量取代政府干預，賦予高等教育更大的管理彈性，讓競爭者引導高等教育機構積極回應市場的需求，以增加彈性、提升效率。由於市場機制逐漸取代政府干預，勢必伴隨著高等教育走向多樣化之途。為因應社會多元發展的需求，多樣化將是高等教育發展的新趨勢，自然連同高等教育目標、學生來源、招生方式、辦學型態、教育結構、課程設計，以及學術發展，都突破了過去唯一可行的迷思，朝向多樣化的方向發展。

多樣化最基本的意涵有二：其一、發展與維持各類不同的高等教育機構；其二、每一類的高等教育都要發展與維持各種不同的發展特色。易言之，特色發展乃是高等教育多樣化過程中的焦點所在。也由於高等教育走向多樣特色，方能因應多元社會對教育的多種需求。臺灣高等教育的發展，在這股洪流之下，勢必要能對新世紀的要求作出較為合理的回應。

伍、教育發展國際化

臺灣高等教育的學術水準經過多年努力，雖已有初步的成果，但真要達到世界一流的水準，仍有一段距離。我們絕大部分的學術研究都還在跟趕世界潮流的階段，自然難以吸引別人前來觀摩，也不易使外國研究人員駐臺參與研究。此外，限於財力資源的不足，各大學校務發展的優先順序中，國際交流與合作恐怕是敬陪末座的。

參與國際間的合作，是高等教育進展不可或缺的動力。國際化非但延長了高等教育的命脈，亦有助於高等教育的永續發展。要推動高等教育國際化，必須要投入相當的資源，並搭配具體可行的計畫，才能見效。因此，政府應寬列教育經費，增加對各大學校院的補助與協助，同時成立國際交流與合作

基金，向民間募款，更加積極規劃推動學術交流與合作，以強化高等教育的國際化。在學校方面，除了組成推動國際交流與合作的專責單位外，也應建構有利於國際化的環境，不論在網路資訊要有英文版本的資料，教師教學及學生學習也要能以英文溝通。此外，推動本土研究的國際化，發表於具有國際聲望的期刊，展現我們的研究成果，以及出席國際會議，加強與國際人士間的交流，也是高等教育邁向國際化的重要工作。

（撰稿：孫志麟）