

第二章 大學教育發展狀況及其評估(一)

9-39

第一節 目標與功能

9-14

壹、大學之理念與目標

我國現代大學之創設，可說完全師法西方之學制與組織，與傳統中國官辦的太學、國子監或私家講學的書院、私塾截然不同（龔鵬程，民 79；盧增緒，民 81）。因此在論及大學制度之起源時，往往受歐洲中古世紀大學傳統之影響，認為大學乃是學者聚集的場所，研究為本務，輔以講學來教導學生、傳播真理。為了保障大學中學術研究與教學工作得以延續不受干擾，崇尚自由與自主可說成為大學教育之基本理念—有了自由，才能不受約束地從事知識的創新與批判，有了自主，才能免於各種獨斷的、不合理性的干涉，塑造自由、平等與合理的溝通管道。

學術自由與大學自主既是大學存在的必備條件，那麼大學教育又以為何為目標？綜觀歐美大學發展之過程，在理論上，人們對大學設立之性質與定位各有歧異；在實施上，大學又經常受現實環境之衝擊，在傳統目標與現代角色上徘徊。回顧自歐洲中世紀以來，大學教育之目標，從超乎學科、國界、政治與宗教的「知性的探究」，到經院哲學與人文主義的兩派「為了神」與「為了人」的對抗；從宗教人才的培養、博雅教育的注重，到為解決實際問題的職業技術人才的造就，大學目標的定位無疑是學術理想與社會現實、人文素養與科技實用中備受爭議（盧增緒，民 81）。反觀我國大學教育目標，由於教育體制深受外來思潮之影響，加上對中國傳統文化不夠重視，大學教育目標始終缺乏實質上的落實。從台灣四十多年的發展經驗來看，儘管過去的大學法規定大學教育目標為「研究高深學術」及「養成專門人才」，而八十二年十二月立法院通過的大學法中又明訂「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」，大學教育的目標似乎始終朝著經濟發展與國家建設的導向所影響，大學成了人力規劃下，符合就業需求的場所；至於從事學術研究，養

成探究真理的獨立思考的判斷能力，培養完整個人的「自主性」教育目標，反而不受重視。

貳、大學之功能與特色

一般而言，大學具有三大功能（或曰任務）：教學、研究及服務。中古時期的大學教育在於培養宗教、醫學、法律等人才。到了現代，大學成為培養各種專門人才的場所；因此大學的教學功能不只在傳授知識與技能，同時亦須重視學生健全人格的發展。研究是大學的重要任務，旨在探究真理、創造新知，使人類文明綿延不斷、日新又新。研究的本質應兼具理論性與應用性的研究，對於自然科學與人文、社會的哲學思考亦不能有所偏廢。至於服務的功能方面，由於大學堪稱社會公器，其資源來自廣大社會，亦當回饋社會，將教學對象擴及傳統大學生以外的公民，使研究成果也能分享於一般大眾社會。除了上述三大功能外，另有學者加上社會批判與提供平等的教育機會二項功能（黃炳煌，民 79）。換言之，大學本身應秉持自我反省，批判與創新的態度，富有理想主義的色彩，針對社會上不合理性、不公平的種種現象，進行批判與改造。此外，許多國家基於促進本國經濟的持續成長，縮短貧富差距，致力於大學教育的擴充，以促進個人向上流動(upward mobility)，增加社會參與及提供機會均等的教育。

值得一提的是，在有限的資源下，是否每一所大學都能發揮上述五項功能？或者按照各校的專長予以發展其特色。目前國內各大學或獨立學院發展過程的主要問題之一，在於政策上認為「大」即是好，多數學校朝綜合大學方向擴充，結果「麻雀雖小，五臟俱全」的組合，不但形成資源的浪費，更導致各校發展平庸，毫無特色可言。

美國學者卓馬丁(Martin Trow)曾根據大學適齡人口中（十八至二十一歲）大學生所占的比例，將高等院校分成三種類型：即「英才型」(elite type)、「大眾型」(mass type)及「普及型」(universal-access type)（宋明順，民 79）。英才型的大學生多數來自中上及上階層的家庭背景，其學生人數占大學適齡人口百分之十五以下，屬於精英式的教育。大眾型的高等教育，學生本自各個不同社會階層，其人數占大學適齡人口的百分之十五到五十。在大學生數量遽增及需求多樣化的影響下，高教體系也產生多元化的回應，除了

傳統上學術取向的大學外，尚出現其他類型機構，如：單科大學（學院）、技術性專門學校、短期大學與初級學院等。這些機構由於目標、期限、型態互異，頗能發揮不同的特色，提供不同的大眾需求。至於普及型高等教育可說是繼續教育另一種型態。此時受高等教育人數已超過大學適齡人口的半數，高等教育不再只限於培養少數高等學術及技術人才，而是針對提升全體國民適應科技時代需求而設計。

依照卓馬丁高等教育的發展模式來看，我國高教人數（包括專科及大學）占高教適齡人口的比例，自 1976 至 77 年的百分之十左右（淨在學率）提高到 1991 至 92 年的百分之二十一強（教育部，民 82）。換言之，在過去十五年中，台灣的高等教育已自「英才型」過渡到「大眾型」。除了加強原有的傳統式學術取向的大學之外，為了符合大眾的需要，更應該朝向多元化、多樣性發展，參考美日的高教經驗，設立各種單科大學、專門性學校、短期大學與初級學院等。讓大學與各類高教機構各自發展其個性，減少干預，使其在自由市場上相互競爭，讓不同的教育理念與特色得以展現，促使高等教育更開放、更多元的發展。

至於各類型高等教育機構之間的特點及相互關係，美國教育家克拉克博士（Burton Clark）曾加以分類說明：(1)歐陸模式：包括中世紀傳統的綜合大學以及其他高教機構，如法國三年制的專門學校及兩年制的技術學院。大學修業年限較長，課程內容著重抽象及理論探討；專門學校及技術學院則偏重實用、技職知識，修業年限較短，且學位不如大學文憑有價值。上述這類型的高教機構學生之間無法互相流動。(2)英國模式：分為大學及高等繼續教育(advanced further education)，如師範學院及工藝技術學院等。與歐陸模式相同的是這兩種類型學校的學生無法相互轉學；大學方面重理論與綜合性課程，高等繼續教育則強調實用、技術課程。然而在修業期限與學位價值上則差別不大。(3)美國模式：集合各類型的高教機構於一堂，且之間學生可相互流通。如綜合大學（以研究取向為主，有大學部及研究所）、文理學院（一般只有大學部，以教學為主）、專業性學院（如法律系、醫學系等招收大學畢業生，授予實用性專門學位）、單科學院、初級學院及社區學院等。這些機構的教育目標、課程、師生來源各有不同，有些更配合地方上的需要，而設計不同的教學內容(Clark, 1976)。

以我國目前的高教體系一大學、獨立學院與專科的區分，似乎較傾向歐陸模式；如何加強傳統綜合大學與其他高教機構之間的聯繫與流通，並參酌英、美模式的特點，從本土化的需要作出發，設計一套適合國人的高等教育制度，值得吾人再思考與創新。

叁、效率與公平

光復以後台灣地區高等教育的發展，隨著經濟、政治與決策人選等因素，可大致分為四個階段：(1)停滯階段(1945-53)：此時大學院校數量甚小增加；(2)成長階段(1954-72)：這個時期的大學院校共增二十一所（專科學校更高達七十五所），可說是光復時期以來大學數量成長最多的階段；(3)限制階段(1973-85)：在政府公布高等院校採重質不重量的政策下，高校數量的發展緩慢下來；(4)開放階段(1986~迄今)；1986年起開放私校的增設，並逐年增加大專學生及研究生人數，使受高等教育（包括大學及專科）人數與總人口之比例，由九〇年代初期的千分之二十提高到二十一世紀初的千分之三十，為國內高等教育數量上之發展創下新紀元（陳舜芬，民 80）。隨著新學校的籌設、系所的擴充及學生人數的成長，高等教育在追求公平與效率過程中面臨了以下幾個問題，如：質與量的兼顧、人文社會與科技的均衡發展、地區分布的縮減差距、教育機會的均等及公私院校之間的平衡發展等問題。

具體的說，八十一學年公私立大學院校(本科及研究所)的學生總數(304,359人)比三十九學年增加了 55.58 倍，比七十六學年成長了百分之四十六（教育部，民 82）。大學的增設、學生人數的大幅成長，固然可以擴充高級人力，疏緩中、小學的升學歷力，不過，許多人開始懷疑大學教育的品質。尤其是教育資源並未隨著學生人數增加而擴充的情況下，大學生數量的遽增，使原本的教育資源更形分散。如：班級人數的增加，校舍擁擠、設備不足、及教師負荷量加大等問題。儘管教育部自八十年度起採「入學從寬、畢業從嚴」的政策，把大學生退學標準自原來連續兩學期二分之一或一學期三分之二科目不及格，改為一個學期二分之一以上的學分不及格就予以退學，使整個退學率提高到 0.78%，不過目前大學生的水準與大學教育整體的素質仍常為人所詬病（黃政傑，民 82）。如何在大學數量擴充的同時，能夠重視大學教育的品質管制，進一步開創新的教育風格與內容，值得努力。

在人文社會與科技比例差距方面，始終是國內高等教育發展不均衡的主要問題之一。以大學聯考錄取率為例，七十七學年度人文社會類為 26.28%（錄取人數為 17,971 人），比科技類的 45.40%（錄取人數為 19,958 人）少了 19.12%。到了八十二學年度，人文社會類錄取率為 39.29%，仍然比科技類的 58.83% 低了 19.54%（教育部，民 82）。大學招生人文社會與科技比例失衡可能造成以下幾方面的影響：(1) 學生單位成本的差距，可能造成教育投資上的偏頗及浪費；(2) 人文社會方面人才需求不足或斷層現象；(3) 加深兩種文化 (two cultures) 間的鴻溝與對壘情形（黃政傑，民 82）。如何彌補上述失衡狀況，一方面加強市場人力供需的調查及預測，一方面檢討教育政策上重理輕文與落實通識教育；此外在推展大學雙主修或輔系，以及延長大一、二的共同科目先修時間，到了三、四年級才決定主修科目，或者也是改進人文社會與科技比例失衡的方法之一。

在縮小大學院校地區分布差異方面，目前國內五十所大學院校中（不含空中大學），有半數以上 (56%) 位於北部地區，在資源分配上亦過於集中都市中，除了造成教育機會不均等（城鄉及南北差異），也由於大台北都會區內，學校數量過於擁擠，校區擴充有限，無法真正提昇各校素質。為使國內教育資源分配能均衡發展，使設校區位能發揮最大的效益並帶動地區之發展，以免資源過度集中。今後除了各校籌設過程須依據地區分佈之明確規定外，並且完成北、中、南、東四個大專院校網路之規劃工作，避免因地區差異所導致的教育發展失衡問題（教育部高教司，民 82）。

美國高等教育專家克爾 (Clark Kerr) 指出：「當國家及國民逐漸邁向富裕之後，高等教育的經濟價值，就不十分重要了。」（蓋浙生，民 79）。換言之，在國內國民平均所得將高達一萬美元之際，高等教育不再只是為了配合就業市場或經濟效益，也應兼顧人們追求精神充實的需要，滿足社會大眾的求知慾。因此，過去採用「英才型」的高等教育策略，在現今經濟發展及社會需求，尤其大學聯考錄取率大幅提升的情況下，「大眾型」大學教育的開放，與成人繼續教育的普及，將提供更充分的學習資源與教育機會。

最後，在公私立學校之間教育資源分配不均，而造成對私立大學學生的「高學費」政策、享受低學費的公立學校學生反而大多來自非低所得家庭等問題。在現今聯考制度下，對多數人而言，學費高低是一項重要投資報酬率的考慮，

由於教育部對國內私立學校的發展限制太多，從學雜費的訂定、政府補助、私校投資與經營等，加上近年來國立大學大量擴充、私校設立開放之後，擴大了原有公私立大學的競爭差距。如何真正落實教育機會均等理想，幫助貧窮子女，也使得使用者付費，達到政府財政公平支出及租稅移轉效果，應該逐漸解除對私校之學雜費及各種經營權之管制，縮短對公私立學校補助的差距，重新分配教育資源，使得公私立學校在較為公平的基礎上，從事教育事業的良性競爭。

第二節 組織與人事

14-21

壹、新大學法中有關組織之規定

最新通過的大學法對於大學組織上的規定有以下幾點（立法院，民 82）：

1. 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。
2. 過去規定三個學院以上者始得稱大學的限制已解除，大學也包含獨立學院。
3. 在學術組織方面設學系，亦得單獨設立研究所，而系所之上設學院。至於系所是否合一，學院是否能擺脫「空架子」，發揮實質的整合作用，以及學術研究單位（如研究院）的創設與結構調整等問題，則並未涉及。
4. 在行政組織上設有教務處、學生事務處、總務處等九個處室，其中七個為行政單位，兩個為教學單位（體育室及軍訓室）。此外為了配合教學、研究、推廣之需，得設各種研究中心、電算中心及其他單位。其中支援研究發展的行政單位是否可設立或納入「各種研究」中心或「其他單位」並未說明。
5. 校長的產生由過去教育部的聘任改為由各校組成遴選委員會遴選；國、公立大學向教育部報備擇聘，私立學校則由董事會報請教育部核准聘任之。
6. 大學得依規模設副校長一至二人，採任期制，並由校長遴選，向教育部備案。有關教務、學生事務及總務處之主管由校長聘請教授兼任，至於其他行政處室主管之任用則未提及。

7. 學術組織之行政主管，如院長、系主任、所長之產生方式並未規定，僅列出依各該校組織規程規定辦理，就教授中選出，報請校長聘請兼任之。
8. 校務會議為校務最高決策機構，每學期至少召開一次，並得應法定人數之要求，召開臨時之校務會議。在人員代表方面，教師人數不得少於全體會議人員之二分之一，且學生代表可出席校務會議。
9. 學生可成立自治團體，處理在校學習、生活與權益有關事項；此外，並建立學生申訴制度，以保障學生權益。

上述大學法有關大學的組織規定，仍如過去一樣，將組織停留在「行政」的功能上，缺乏組織中另一項重要的職責—監督管理。換言之，校長的職權過大，集校內行政與監督管理於一身，加上各行政、學術主管多為校長所任命，在許多重要決策與會議上常出現從上到下「唯校長意見是瞻」的投票隊伍。國內此種高教機構的組織特性，有人稱之為「直線型系統」（黃炳煌，民 79），也就是說，在大學中強調與上級主管的溝通及關係，對內很少關懷大學中人的因素（如教職員生的需要及感受），對外除了與少數校友聯繫外，很少去注意或關心社區及校外環境的反應及改變，更遑論對校務推展的整體規畫與各階段政策推行的監督與管理。因此，在組織中是否應明訂「行政權」與「監督管理權」的劃分（如前者歸校長，後者歸董事會、校務會議或教授評議會等組織），及設立推動公共關係與社會服務的單位，值得斟酌。

貳、專業與行政人事之分工

在此次大學法修訂的過程中，教授是否擁有治校之主權頗受爭議。在學術工作上，大學教授透過研究、教學及各級會議的參與，發揮影響力，對學校產生貢獻。然而在學校行政層次上，許多由教授兼任的一、二級主管職位，在教師本身教學、研究與服務多方面的壓力下，能否適任，值得懷疑。另外，基層行政人員雖按一般公務人員年資升遷，然而由於多數行政主管由教師兼任，職務升遷管道十分狹小，平時又缺乏在職進修之機會，影響這些人的工作效能及士氣。

一般而言，大學的功能能否充分發揮，不僅與師資、設備有關，同時須靠學校各級單位的配合與行政人員的素質及訓練。大學行政組織中可分為兩大系統，在專業系統中（如學院、系、所），組織成員多來自專業背景（如教授），

其主要任務為知識的承傳與創新，重視知識的權威而較不信服法定的約束。此種系統組織較為鬆散，缺乏明顯的上下從屬關係，業務性質較抽象、模糊，工作方法講究研究、改變與創新。至於在行政（或管理）系統內，強調各成員按職能分工，法令規章明確，循一定科層體制及程序推動業務，屬於官僚系統之一環（張建邦，民 74）。

由於大學在組織結構上的分工日益精細，過去那種以教師兼任行政主管的作法漸漸不符所需，取而代之的將是專業行政人才的充分支援。以美國芝加哥大學為例在某個學院中的二十一位行政主管中，只有五位具教授身份，其他都是專任行政人員（許士軍，民 81）。如此龐大而複雜的大學行政組織，在美國校園中經常可見，不但人人各有專司，具有企業經營的觀念，並且升遷管道暢通，副校長中不乏來自這個系統的專任行政人員。與美國大學行政工作相比，我國大學行政組織就顯得十分落伍與粗糙。

目前國內公立大學在晉用學校行政人員（包括系所秘書）時，多來自具公務人員身份的申請者。然而大學行政工作畢竟具有本身的特色與要求，在人員遴選時必須加以確定是否具備適任條件，否則在公務人員受終身任用保障的規定下，反而無法予以遣散。以美國大學行政人員遴選為例，通常在一個職位出缺時，通常主管會先問以下三個問題：(1)是否有必要繼續保留這個職位？倘若答案是肯定的，則第二個問題(2)這個職位應扮演何種角色，才能符合大學的使命？(3)必須具備何種資格，才能在目前及將來扮演好這個角色？上述職位將以公告的形式對外徵才，且工作的描述、所需的資格、學校和社區的狀況、待遇及申請的程序等資料都十分詳細、具體的刊載。在遴選的過程中有時包括以下步驟：(1)是否開始進行遴選；(2)組成一個遴選委員會；(3)規劃遴選委員會的工作；(4)選擇政策；(5)設計實地的晤談；(6)做成功的選擇；(7)結束遴選(Hawthorne, 民 81)。在遴選過程中也會考慮到法律的限制，如肯定法案(Affirmative Action)與就業機會均等(Equal Employment Opportunities)規定；並且重視對候選人資料的保密，及無論錄取與否，都給與適當的通知。

總之，美國大學能夠重視學校行政系統中專門人才的選拔、訓練與升遷，使得大學行政能夠充分發揮輔助學術與教學的工作，在效率與品質中提供師生最佳服務。

叁、大學校長遴選與職權

隨著台灣社會民主化的過程，過去大學校長官派方式備受爭議。此次長達數年的大學法修訂過程中，從「學術自由」、「教授治校」衆多呼聲中，看出社會及大學本身對當前「行政官僚」干涉高教自主性與泛政治化的不滿。如何維持大學本身的自主與學術自由，確實發揮教學、研究與服務的功能，使得大學得以在傳遞文化與創造新知中繼續精進，不受科層體制的宰制，大學專業權威的抬頭與校長任命方式的改變，可謂當務之急。

繼台大、師大及文化大學透過遴選程序產生校長，清大、台東、花蓮及台中師範學院也經由遴選委員會推舉院長（學改會訊，民 82）。在許多大學校長的產生方式有了嶄新的改變的同時，新大學法第六條規定，大學校長之產生由各校組成遴選委員會遴選二至三人，由教育部擇聘（公立學校）或核准聘任（私立學校）。大學校長遴選委員會成員包括教師、行政人員、校友等代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數二分之一。此條規定可說具有以下幾點意義：(1)校長由各大學依民主程序產生，教育部介入遴選過程之可能性降低；(2)結束大學校長由校內全面普選產生的爭議；(3)遴選委員會成員包括校內外代表，擴大選才的範圍；(4)加重各大學組織規程的權責，舉凡遴選委員會之組織、運作方式、及校長任期與去職方式，皆由各大學自訂。不過條文中規定，國、公立大學所推薦之校長人選須報請教育部組織遴選委員會擇聘，且各大學遴選委員會中行政人員的代表是否包含教育部指定的官方代表，似乎有為德不卒之憾。另外，私立學校既是財團法人，董事會遴選校長之權責，宜予尊重。然而條文中卻提到「私立者，……報請教育部核准聘任之」等字樣，似乎有過度干涉私立學校辦學自主之嫌。

對於大學校長之資格，未能下放到由各校自行決定，而依有關法律之規定，也似嫌保守。大學法第四條規定，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。今後各大學之發展勢必須發揮各自特色，取得良好的評鑑績效，以爭取更多資源。如果各校依特色、需求辦學，則大學校長的資格與條件是否須全國統一，值得懷疑。在參考美國高等教育學報(The Chronicle of Higher Education)的尋才廣告中，不難發現各校對於大學校長候選人的資格、學術及操守等標準各有不同，有的深具地區性特色，並要求候選人能夠體

認並分享該校所在地區人民的價值觀及生活素質。一般而言，對校長的資格要求上三方面（劉本傑，民81）：(1)學術領袖特徵(Academic Leadership)：本身具有學術聲望且能領導大學從事學術研究及教學工作；(2)有效規劃及推展校務大計(Effectiveness in Planning)：能夠善盡校務規劃及執行的工作；(3)精練的行政才幹及人際關係(Skilled in Administration and Human Relations)：能夠知人善用、當機立斷且對外廣結善緣，爭取資源。

不過，由於目前幾個校園遴選委員的產生過程，受到台灣選舉文化的影響，出現不少流弊，將來能否避免派系爭奪、超越黨派掛鉤，由客觀公正的遴選委員會，審慎地推出最佳人選，領導大學校務，將是國內大學校長遴選辦法中首先必須加以克服的難關。

至於在大學校長職權方面，大學法中只提到綜理校務、副校長及三長的人事權，及召開校務及行政等會議，其他的校長職權並未明確規定。實際上，國內目前各大學校長的職權不但龐大並且瑣碎，除了直接指揮學術系統與行政系統的數十個單位，身兼推廣教育的主管，出席各種會議，協調統整各處室的工作，還須不時配合政府的各項任務，從事對外關係。不過，在人事系統及經費編列支出方面，大學校長本身又須秉承上級旨意來執行，行政權威介入大學校園的情形屢見不鮮。

為了因應日益複雜的大學校務，此次新通過的大學法規定，大學得依其規模置副校長一或二人，襄助校長處理校務，並推動學術研究；校務會議必要時得設各種委員會或專案小組，處理校務會議交議事項。然而參照各國大學行政組織及領導的趨勢上看來，上述的規定似乎仍無法滿足組織日漸龐大、分工愈加明顯的大學行政需求。例如：我國大學中，除了校長控制幅度過大，缺乏專門統整協助學術或教學的行政人員、系所分家並只是教學單位、及未設支援研究工作之專責機構（陳舜芬，民79）。

以歐美國家及日本為例，各個大學的領導模式多朝向校長負責與集體管理相結合的體制。換句話說，校長是行政部門的首長，其下分為幾個部門，各設副校長或其他職稱的專門行政主管負責領導（如美、日、法及大陸等地）。副校長的人數不只一、二人，有時還設首席副校長、學術事務副校長、行政副校長、學生事務副校長及研究副校長等職務。有時在副校長之下又設有助理副校長若干人，輔佐副校長之分工業務(Hawthorne，民81)。

各種形式的諮詢及審議機構，和因應特殊需要的各種專業委員會，也是提供校長諮詢的對象。如：日本大學的評議會（法國與大陸的校務會議、美國稱為行政會議）由校長、各學院院長、各系教授代表、及其他有威望人士所組成，共同決定大學的重大事務（教育部高教司，民 82）。

學術及研究發展中心的成立，推動校際間的整合性研究，並結合教學、研究及服務工作，使大學有機會參與社會其他行業、從事研發與應用工作，企業界提供資助，委託大學進行產品研究、技術革新及人員培訓等工作。

至於對於大學校長職權的監督管理，在新的大學法中並未加說明，是否應當仿效美國大學在校長之上設董事會(Board of Trustees or Regents)，能夠尊重校長主權，參與校務規劃工作，提供校長諮詢功能，進而監督、評鑑校長之表現；或者另設專門委員，評審與督導校長工作；還是仍由教育部主管機關予以監督，在目前官僚體系下，恐難以突破瓶頸。

肆、大學自治

新的大學法有關大學自治方面的規定，如大學應受學術自由之保障，並在法律規定內，享有自治權；大學校長之產生，由各校遴選委員會遴選；校務會議為校務最高決策會議，學生代表得出席，教師代表人數不得少於全體之二分之一；學生成立自治團體，並建立學生申訴制度等。這些條文的立意雖然離「教授治校」的理想尚遠，然而在學術自由、大學自主與學生參與上的保障，顯然較以往明確與進步。

學術自由的理想包括「教自由」與「學自由」一亦即大學在教學與研究上，有權自作決定，免於外力之干涉。此種傳統，早已在西方大學發展過程中奉為圭臬，無庸置疑；反觀我國在設立新興大學之初（如京師大學堂）即隸屬政府部門底下，接受監督與管理，尚談不上大學自主與學術自由（任振鷺，民 79）。遷台以來，社會長期戒嚴，政治上的威權統治，大學教育被技術官僚與意識形態所主導，學術自主性薄弱、教師自主權式微，大多學校須仰賴政府獲得資源，因此在教自由與學自由的爭取上都顯得十分保守，尤其在人文社會領域，缺乏開世紀風氣之大師。自七十六年解嚴以來，隨著台灣經濟的成就，資訊社會的來臨，提供了多元文化的價值體系，政治上的民主化過程，又刺激了學術界的自覺自省，欲擺脫過去思想的禁錮，重新追求大學自由創造與批判的

自主性。儘管此次大學法開宗明義即將揭櫫大學應受學術自由之保障等字眼，不過在政黨退出校園及設立軍訓室方面並未作重大突破。可見影響學術自由的當前國內政經、社會環境對學術的尊重與開放程度仍有待加強。

大學自主主要表現在大學與國家的互動關係上，大學既是社會公器，理應不違背國家目的，而國家對大學原則上只盡監督之責，其餘由大學自行發揮，不受限制。以一九八二年德國大學法修訂為例，為了使大學朝向民主與效率，必須提高大學自主。換言之，大學在有關課程決定、預算擬訂、經費運用及用人取才方面有更大的自主與彈性（馬信行，民 79）。各校本身及教授之間的自由競爭、人事作業的公開、研究教學評鑑標準的確定與經費資源的規劃等也促進大學本身效率與競爭力的提高。因此，最近教育部郭部長對公私立大專院校校長座談會的講話中指出，大學自主可分三個層面，即人事、財務及課程三方面自主。在大學校園民主化潮流的衝擊下，將來各大學必須朝以上三方面自主邁進，並且自負辦學成效，而教育部勢必減少對各校內部的管理與干涉。

此外，大學自主與「教授治校」有所差距，前者是國家對大學有監督的權利，只作大原則的規定（如大學的教育目的、預算、撥款），細節不管；後者則是大學的獨立，校長由教授選舉產生，教授負責所有校務的運作—包括大學中專業系統與行政系統內有關的一切事務。大學自主而非教授治校，一來能夠顧及全國高等教育的整合，減少各校偏執一方觀點或利益（如教授本身所關注的自身利害）的校務發展；二來避免校內各種選舉過程的派系鬥爭；最後可免除大批教授兼任校內與教學研究無關的行政職務，聘請熟諳大學功能及運作的行政人才，對大學發展提供實質幫助。

在學生參與校務方面，雖然一般而言，學生與其他大學人員（如教師、行政人員）的本質不同、角色互異，學生權益畢竟不能與其他專業權威相提並論，然而為了提高學生參與校務的民主素養，保障與學生切身有關的權利與義務，此次新修訂的大學法中規定經由選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議；大學應保障並輔導學生成立自治團體，以及建立學生申訴制度。以往視大學生為幼稚、不成熟的大孩子，將學生的訴求視為煽情多於理性，學生只管讀書不必管事的時代即將成為過去。大學教育品質要提高，除了教師的學養及學校的設備等因素外，學生對於學習環境意識的提高，對校務知的權利的要求，對本身權利義務的明辨，也可以間接對

校務及師資發揮監督與促進的作用（大學教育改革促進會，1993，頁 168）。讓學生參與校務，尤其與學生事務有關的會議，可提升制衡的效果（check and balance），增加學生對學校的認同感。另外，由學生成立自治團體及建立申訴管道，也是大學校園中實施民主教育的重要一環，只不過校方將如何加以輔導，且避免直接干涉，將是一大關鍵。

第三節 經費與管理

21-28

壹、教育部之職權

教育部與各公私立學校的關係多年來一直為人所爭議，「中央集權」、「一條鞭法」、「官僚式領導」及「台灣只有一個教育部大學」等批評常見於國內教育界中。大學要求自主與自由的呼聲從未間斷，然而過去教育部透過人事、經費及相關行政事務的管理，處處反映官僚體制對學術系統的介入與支配。

在此次通過的大學法中規定大學享有自治權，大學校長由各校遴選，報教育部擇聘或核准聘任。然而在許多地方大學仍須受教育部之管理與規範，如：大學及各學院、系所之設立、變更或停辦事項；大學之發展方向、重點與評鑑；新設立之大學校長之選聘；各校組織規程（包括各種會議、教師分級及聘任等）之擬定及實施；副校長之備案；各種研究中心、電算中心及其他單位之成立；大學部及研究所之招生及學位攻讀辦法；畢業學分及年限；推廣教育實施辦法及大學分部之設立等皆須依教育部之規定報備與核定。這些條文是否再度印證了教育部的職權並未在大學自治權的要求下有所縮減，反而誠如「教育部組織法」第一條之規定：教育部「主管」全國學術、文化及教育「行政」事項，不僅在管理上逾越了憲法所保障講學自由所限制的監督範圍，並且對教育行政鉅細靡遺的規定，侵犯了學術的自主性（大學教育改革促進會，1993，頁 42~43）。因此，在未來教育部組織法修訂的過程，如何釐清教育部的法律定位、職權、組織及功能，實有一併審慎檢討之必要。

貳、公私立大學之經費與資源

另一項教育部常為人所詬病的即是對公私立大學資源與經費的限制與差別待遇。以民國七十七年為例，從學生人數來說，當時有近百分之七十的高等院

校學生就讀於私立學校，從教育經費支出總額來看，十四所私立大學院校的經費占總額的百分之二十三（平均每所占百分之一點六六）；而二十五所公立大學院校的經費占總額的百分之七十七（每一所約占百分之三強），換言之，公立大學院校為私立院校的經費的一點五八倍（黃天中，民 79）。從公立學校學生單位成本的差距來看，公立大學院校學生單位成本為私校學生的四點五倍（教育部，民 78）。從學費上比較，私立學校的收費大約為公立大學院校的三到五倍，主要原因如下：(1)政府對私立學校經費補助太少（約占私校支出的百分之四至五），遠低於先進國家，如美國的百分之二十二(1978~79)，日本的百分之十五(1980)；(2)低學費政策下，公立學校經費來源大多來自政府，而私立學校則靠學雜費（如 1987 年占教育成本的百分之七十六）；(3)教育當局限制多，補助款項多限於硬體設備；(4)對私校的補助，採直接撥款，缺乏針對學生選擇的市場競爭制衡力量（大學教育改革促進會，1993，頁 93-94）。

上述低學費政策，原本是出於教育機會均等的原則，使國人不因家庭所得的差異而影響受高等教育的機會。不過根據許多研究調查顯示，公立大學學生的家庭背景優於私立大學（陳聽安，民 72；楊瑩，民 77）；換言之，低學費政策下的受益人反而是就讀公立大學「少數」高校學生家庭，對於大多在私立學校求學的低所得家庭學生，並未真正受益。

由於公私立大學經費上的差距，影響了兩者教育資源的分配。以師生比例而言，七十七學年度公立大學院校專任教師的師生比約為 1:10，私立學校則為 1:27；教師的素質中，公立大學院校擁有博士學位的人數為私立學校的二點八倍；此外，已獲資格審定的專任教授中，公立學校為私立學校的二點二倍（教育部，民 78）。

從民國七十七年到八十二年期間，公立大學院校在經費與資源使用的差距是否有所改善？在一次「大學教育目前所面臨之重要問題」簡報中（82 年 12 月 20 日），教育部高教司提出以下數據說明公私立大學院校之現況：在大學數量的成長方面，公立學校自七十七年的二十五所增加到八十一年二十八所（不含空中大學），成長率為百分之十二；私立學校則自原來的十四所，提高到二十二所，為近百分之四十三的成長。私立學校的成長率相對提高。在政府補助（負擔）占總支出方面，公立學校為百分之八十八強，私立學校則只有百分之十一左右（七十七年所占比例為百分之七十七及二十三），顯然政府對公私立學校補助的差距有在加大。不過，在平均每生年度經費上公立學校為私校的

二點三倍，與七十七年的四至五倍相比，公私立大學學生的單位成本縮短了距離。在學雜費占各校總支出中，私立學校占百分之六十一點八，與七十七年的百分之七十六相較，學雜費占總支出的比例顯然降低許多，這是否意味政府經費補助比例高、私立另闢財源的能力提高，或者有其他因素，有待進一步研究。至於在學雜等費徵收標準上，七十七年私立大學院校為公立學校的三點零六倍，八十二年降低為二點九倍，縮短差距不到百分之五（教育部公報，民 77 年 8 月 18 日）。不過，在師生比方面，八十二年公立學校為 1:11.83，私立學校為 1:20.7 與七十七年的 1:10 與 1:27 相比，私立學校師生比例較有所改善。

從七十七年到八十二年近六年的發展中，公私立學校在數量上，政府補助占總支出比例、學生單位成本、學雜費占總支出比例、學費差距及師生比方面的變化，可以看出，政府在教育資源及經費的分配上，仍以公立學校為優先，私人興學的管道仍受限制，公私立學校資源使用上差距仍大。儘管過去六年中高教經費大幅成長，然而近一年來，原本充裕的經費受到政府預算緊縮的影響，大學教育的發展有了較大的轉變，高教政策上有所謂「公立大學加強研究所，私立大學辦大學部」的說法。如何妥善運用資源，鼓勵私人興學，做好長期規劃，減少行政干預，以發揮公私立學校辦學特色，縮短兩者的差距，應該是為國內大學教育提供良性與公平競爭的開始，

叁、規模與設備

在探討大學規模上，通常涉及到校地大小、學生人數及學系規模等問題。首先在校地使用上，八十一學年度國立大學單位學生（日夜間部合計）校地面積約一百一十五平方公尺，單位學生校舍建築面積約為三十七平方公尺。整體而言，尚符理想，不過各校之間差異頗大，根據各校原有之土地資源及經費多寡而定（教育部，民 82）。在私立學校方面，普遍有校地空間不足之壓力，如單位學生校地面積不到三十平方公尺（占公立大學校院之 1/4），單位學生校舍建築面積不到十五平方公尺（占公立大學校院之 2/5）（教育部高教司，民 82，頁 35-37）。未來幾年，隨著各校學生人數之擴充，加上台灣土地價格高漲，取得更加困難，公私立學校及校際之間的差距勢必很難在短期內縮短；校地資源分配不均及不足的情形將繼續存在。

大學之大，顧名思義在其學校大、學生多。然而什麼才是最合理，甚至最有效率的學校規模，學者莫衷一是。根據趙榮耀（民 74）的研究，美國四年制

之大學院校，可依因其學生人數之多寡，分為五種類型：

- (一)微型——100 人以下；
- (二)迷你型——100 人到 999 人；
- (三)小型——1,000 人到 4,999 人；
- (四)中型——5,000 人到 19,999 人；
- (五)大型——20,000 人以上。

美國 1980 年代公立大學院校約 60% 擁有 5,000 名以上的學生人數，屬於中型學校；而私立學校 90% 以上為 5,000 人以下的小型學校，私校規模一般比公立學校小（趙榮耀，民 74），此種結構恰巧與我國相反。整體而言，八十一學年度，我國大學院校中半數以上（54%）屬於上述小型學校的範圍（即學生數低於 5,000 人），小型及微型學校占全體學校的三分之二。其中公立學校的平均學生人數為 4843.43 人，私立學校為 7577.68 人；公立學校中的大學部分 60% 以上屬於中、大型學校，但獨立學院方面則 80% 屬於小型，原因是許多新近改制或新設的學校，學生人數只有一、二千人，因此平均之後，各公立學校只有四千多個學生。過去大學法中規定，學院改制必須各校擁有三個學院以上，始可改成「大學」，然而從八十一學年的資料顯示，有些國立「大學」學生人數竟只有一、二千人，較若干學院小許多（教育部，民 82，頁 144-145），究竟大學的學生人數應該有無上下限的規定？如何才能充分利用大學的資源？這些問題值得進一步深思。

至於學系規模方面，教育部高教司所管轄的十二所國立大學的學系規模，八十一學年度平均日間部每系學生人數約 250 人，較八十學年度的 243 人增加七人。每班平均人數則為 44.43 人。在研究所部分，八十一學年度，碩士生共 14,932 人較前一年成長 11.45%；博士班學生 4,907 人，較八十學年度成長 12.03%，研究所成長幅度大於大學部（後者為 5.4%）。研究所之規模，平均每所學生人數約 71 人，較前一年的 66 人增加，其中以理工學校人數最多。大學日間部學生與研究生之比例為 2.84:1，較前一年的 2.98:1，縮短距離（教育部，民 82）。反觀私立學校方面，學生總人數之成長平均每年約 6%。八十一學年度碩士生共 6,046 人，較前一年成長 12.56%；博士生 630 人，較前一年增加 4%（教育部，民 82，頁 31-32）。私立大學院校大學本科生與研究生的比例為 21.95:1，較公立學校的比例高出許多。由於私校資源較為不足，且早期設立之部分私校的發展已呈飽和狀態，幾無太多發展空間。目前教育部的政策希望公立學

校朝研究所教育發展，私立學校以大學部之發展為重點（教育部，民 82；頁 34）。各校今後系所的擴充與調整，資源的分配與使用，以及今後社會人力需求改變的因應措施，必須妥善規劃，主動爭取資源之整合。

在討論學校設備之前，必須先提到學校教育環境這一概念。所謂學校教育環境主要分為兩方面，首先指學校中的軟體部分，如校園文化中融合了以教學、研究及服務為主的大學教育目標，其中包含師生以及有關人員的互動關係等校園倫理。另一方面屬於硬體上的學校建築與設備，用來協助上述目標及活動之實現。一般而言，學校建築與設備的規劃必須包含以下五大類：（王煥琛，民 72，頁 331）。

- (1)教學空間：提供教學活動所需的教室、禮堂、研討室、研究室等，如：圖書館、電腦中心、語言中心及視聽教室等單位。
- (2)實驗空間：配合各種教學及研究上所須從事的各種實驗，如：實驗室、工廠、實習商店等。
- (3)活動空間：提供社團活動、運動、娛樂等用途之場地，體育館、運動場、游泳池、學生活動中心、校內音樂廳、博物館等。
- (4)行政空間：協助教學、研究及服務等項目而來的行政人員辦公場所，如：行政大樓、各學院系所辦公室、會議室等。
- (5)居住空間：與生活起居有關的項目，如：學生宿舍、餐廳、福利社、理髮部等。

上述五類空間的設計須與整體校園的規劃相結合，依據各校之特色、資源及使用者之需求，予以妥善安排。根據國內新設中正大學林清江校長的說法，大學的開創必須重視整體規劃，循序漸進，相互協調。其中校園規劃分為三個層面：(1)物質設施方面，包括校地使用規劃、校舍建築形式的選定、經費資源的有效運用等；(2)制度層面的規劃，指教學、研究、服務及行政有關活動的計劃，包括各種組織章程、實施辦法及考核升遷等規定之訂定。(3)心理價值層面的規劃，包括整個校園文化的塑造、校園倫理的建立、工作的態度及互動的關係等（胡夢鯨，民 81）。

最後，值得一提的是，過去幾年，在大學教育量的急遽擴張的同時，許多學校著重在硬體方面的充實，如各校大興土木、購買硬體設備，如電腦、儀器等。殊不知，在購買產品或興建校舍過程中，一般人對於保養及維修的觀念相當陌生或者漠視，以致在今日國內品管不嚴的採購及建築文化下，許多儀器、

建築物任其老舊，有的甚至三、五年之內即因使用不當，加上缺乏管理及維修，而破舊、而故障。許多曾經參觀或留學海外先進國家的人都莫不對若干大學校園古老而又深具特色的建築感到印象深刻。這些頗具歷史的古老建築之所以能夠繼續保存下來，除了與當初設計品質、當地天候及使用方式等有關外，平时的保養與維修，應該是延長建築壽命、提供更好服務品質的不二法門。與這些國家的大學建築與設備相比，國內在平時保養的工夫有待在物質、制度與心理等三層面予以統整規劃。

肆、大學評鑑

根據美國「教育評鑑標準聯合委員會」針對「評鑑」一詞所下的定義為：有系統地針對某一對象進行價值的判斷（黃光雄，民 78，頁 4-5）。換言之，評鑑必然會涉及對象優缺點的評估，並且須考慮過程中的可行性(feasibility)與公平性(equity)。此外，評鑑的主要用途包括：①改進——提供資料以改善評鑑對象的價值；②績效責任——針對深入的個案研究和比較的實地測驗，提出績效方面的總結報告；和③啟發——針對所有影響對象價值的可能效標予以考慮及控制後，可能產生用於發展及檢驗理論的資料而來。因此，在規劃及執行一項評鑑工作時，須考慮以下問題，如：評鑑的效標為何？其優先順序如何？評鑑應否比較？是否須聘請專業人員擔負評鑑職責，以達到有效及公平的目的等（黃光雄，民 78，頁 6-10）。

鑑此，回過來看看國內的情況。教育部自民國六十四年開始實施「系所評鑑」，到了七十九學年要求各私立大學提報中程校務發展計畫，作為經費補助之依據，是為各校「綜合評鑑」之始。對於前者，教育部每年自各校中選取若干系所為對象，先從系所本身自我評鑑開始，再由教育部之評鑑小組到各校實地訪視，而後提出綜合報告送交受評學校參考。自七十九學年起，教育部首次公布了若干系所的評鑑結果，頗受人矚目（大學教育改革促進會，1993，頁 129-130）。

至於在「綜合評鑑」方面，教育部評鑑的對象由原先的私立大學院校，擴及至高教司主管的十二所國立大學院校的中程校務發展計畫。自八十一年一月及十月分別公布了各私立及十二所國立大學院校的訪視結果；八十三年元月再度公布十二所國立大學的中程校務發展計畫評鑑結果，內容包括預算執行情形、副教授以上教師所占比例、博士學位教師比例、師生使用圖書比例、專任

副教授以上平均每年研究金額、教師獲國科會研究獎助比例、平均每位教師的推廣教育金額、各校師生比及單位學生校地面積等（中國時報，民 83.1.14）。

我國的大學評鑑工作，尤其是針對各校中程校務發展計畫所進行的評估，乃是鑑於近年來社會多元化，大學教育受到市場開放與競爭的影響，亟須從事更有效的資源規劃與統整，以增加與社會互動關係，提升各校教育素質，建立自我特色。因此，教育部從事系所及綜合評鑑，並公布其結果，一來讓社會各界了解各校之發展狀況及辦學績效，極具監督效果；二來促使各校更妥善運用資源，達到啟發及改進作用。不過，由於教育部是行政機構，本身既是主管機關又兼評鑑單位，難免予人政治干擾學術之印象，是否應由中立之學術團體或其他機構負責大學評鑑工作，值得考慮。

此外，國內大學評鑑工作常見的批評有幾，例如：教育部評審小組委員雖多為受評領域之專家學者，但評鑑工作本身所須具備之評鑑專業素養及多重角色之要求（例如評鑑設計者、協調人、支援專家、研究者等）十分高，不是目前五至十人，同質性頗高，且多為系所主管的委員所能承擔。其次，評鑑的指標與項目，是否能有效地診斷出系所辦理的績效，值得懷疑。以大學之首要任務——「教學」而言，強制性地將八十二——八十五學年國立大學中程校務發展計畫中教學評量的內容限制在師資陣容（以專任教師之結構、副教授以上所佔比例及博士學位師資比例）、師生比（專任教師與學生人數比例）及圖書館使用狀況（師生借閱之冊數）做十二所國立大學之間數字上的比較，缺乏對個別科目教學實況（如課業之內容及教學過程）及師生之間「教」與「學」等方面認知與反思的了解；考量教師中副教授以上所佔之比例，而忽略現行教師升等、教師名額配置，以及評審制度尚未健全之際，光憑高學歷進入高等師資之列，是否真能提高教學品質，令人質疑。

在「研究」項目上以研究計畫金額的多寡（如平均每位專任副教授的研究計畫金額）、教師發表學術論文篇數、教師獲國科會獎助情形為指標，進行各校之評比，忽略了各校的個別差異情形，如：各校科系的分配狀況、理工與人文社會之間獎助金額之本質上的差距，國科會審查過程的黑箱作業，及其以「科學」發展為重點的導向等，再次顯示出教育部對研究評鑑上過於重視數量化指標、忽略各校、各科系之間個別差異，以及對研究品質及內容（如：是否具有創新及批判功能）的迴避等問題。尤其在目前國內研究獎助經費的授予來源多掌握在政府單位，民間獎勵十分有限的情況下，學術研究的獨立與自主頗受考

驗。

總之，教育部在八十二～八十五學年度國立大學中程校務發展計畫綜合報告」中，能避免提及大學評鑑等字眼，並且向新聞界公布審查結果之前先知會各校，俾使學校有申復機會，與八十一年元月公布類似綜合報告相較，可說過程中改進不少。不過，在進行各校調查時，應考慮各校性質、歷史發展（或包袱）、規模設備等，校務發展計畫只是其中之一（大學教育改革促進會，1993，頁132）；為了日後朝向大學自主及大學自負辦學績效責任，應以個案研究的方式，針對各校特殊情形，深入評量，且能在時間上先後對照，長期追蹤、改進，而不是以橫斷的方式，將各校現有的資料數量化後比較優劣（何況某些學校科系成立及學生人數的擴充，還是教育部的政策，遵照辦理的學校反而以師生比未見改善而被評定不佳）。在各種資料表格上的簡化與整合、評鑑過程向各校的說明、評鑑專家的參與及代表性、評量指標的效度與信度、評鑑對象質與量的提供、各種類型學校特色的重視與納入評量、以及讓各校有申辯之機會等，都是今後大學評鑑工作值得改進之處。

第四節 推廣與服務

2891

壹、學習社會與終身教育

美國芝加哥大學前校長哈欽斯(Robert Hutchins)鑑於當前教育中過度強調以經濟發展為目標、學校成為就業準備的場所等現象，提出讓學校恢復過去以提升人生價值的博雅教育內容，重新設計社會文化，使它成為尊重人性，有助於個人終身學習、成長的「學習社會」（宋明順，民79）。如同中國人常說的「活到老、學到老」的觀念，在社會變化快速的今日，以往停留在學校中學習、畢業後工作、退休後休息的生命週期已不符合現代社會的要求。除了知識爆炸、科技發明日新又新外，人們必須不斷吸收新知、改變觀念，並且在變遷迅速的社會中達到身心均衡的發展。從社會上隨時學習，讓教育成為個人終身的活動，促成高等教育機構隨著成人教育的需求，重新有了調整；過去偏重以傳統大學生為主要的功能，在成人「回流教育」(recurrent system of education)的趨勢下，許多學校為社會人士提供各種大學推廣教育及在職進修管道，一方面增加學校經費收入，二方面實現大學資源與社會共享的理想，三方面完

成大學兼顧「教學、研究及服務」之功能。

根據一項美國高等教育的預測中，學者拉普頓(D. Keith Lupton)指出，未來美國的傳統大學生人口將會減少（十八至廿四歲），取而代之的是成人學生的增加；大學與社區的關係日益密切；以及暑假期間學校設備將被充分利用（黃炳煌，民 79）。反觀台灣的情形，人口的老化趨勢到了西元二〇三二年將使得六十五歲以上人口所佔比例高達 18%（民國八十五年約為 7%），屆時人口將成零成長；換言之，年輕人口逐漸少，老年人口愈來愈多。因此，未來在台灣地區，將有更多成人不只是為了生計上的需要，而為了知識與精神文明的滿足，而進入大學就讀。

貳、推廣教育與社會服務

根據現行大學法第一、十一，及廿六條的規定，大學為服務社會，得辦理推廣教育，以修讀科目或學分為原則。至於何謂推廣教育，學者看法莫衷一是，有的認為是一種成人、繼續與終身的教育（蘇雅惠，民 81）；有的則強調是正規教育體系以外，普遍於社會的推廣課程（穆閩珠，民 74）。總之，推廣教育採用各種有異於正規教育的不定形方式，隨著各地區不同的需求，提供多樣化的課程，以滿足民衆在「學習社會」中的需要。

國內大學推廣教育之依據首見於民國六十一年修正公布的大學法中，後於六十三年修正公布之大學規程中明訂推廣教育之項目及各校辦理推廣教育應擬計畫，報教育部核備。民國七十八年，教育部進一步公布主管大學院校推廣教育之有關規定，如：以開設相當於大學或研究所程度之課程為主；開設之班次包括學分班及不授學分班；授課時間方式及課程內容採多樣化；師資之聘請；上課收費標準及開班審核等有關事項。

國外辦理推廣教育頗具成效的英美國家，往往在各大學中成立推廣部門、大學函授部、暑期學校、寄宿中心，以及在圖書館、社區中心等處辦理各種巡迴演講、講習班等，極具鼓勵進修、滿足工作需要、及配合社區發展等多項功能。至於國內各大學之推廣教育除了利用既有大學內的設備及師資外，也依地區、時間及對象的差異，提供不同需求的上課方式與內容。有些到各大學校區內上課，時間可能利用晚上、週末或寒暑假；有些受公民營事業單位或工商機構，進行短期員工訓練、講習，甚至建教合作。上課地點也可能移至各工商機構內上課，利用現有資源，提高教學品質。

根據教育部八二～八五學年度國立大學中程校務發展計畫綜合報告中指出，近年來，各大學配合本身特色及社區需求，陸續辦理各項推廣教育及建教合作，以服務社區和自社區中獲取資源。因此，大學辦理推廣教育的趨勢將愈來愈普遍，資源獲取的比重也將隨之增加，如八十學年十二所國立大學辦理推廣教育之金額為二億四千八百九十八萬元，八十一學年總金額提高到四億五千零八十萬元，成長率為 81.06%。平均每一位專任副教授以上之推廣教育金約為八萬餘元，占全年薪資的十分之一以上。推廣教育之重要性由此可見。

叁、推廣教育之主要議題

蘇雅惠（民 81）根據我國目前大學推廣教育中常為人所爭論的五項議題，提出以下討論：

(一)研究、教學與推廣三種功能之兼顧：

傳統式大學強調學術研究及教學工作，學生通常來自社會的中上階級，屬於精英式高等教育。近年來，由於教育機會的普及，許多大學為回應社區學習之要求，走出學術象牙塔，為大眾提供實用之學，大學與社會分享知識。不過，人的精力畢竟有限，大學中的教育資源亦然。大學在實施推廣教育的同時，會不會因因應外界需求而降低學術水準及教學品質，頗令人爭議。畢竟推廣教育的內容往往是隨著社會上各種科技、職業及專業等知識、技能的需求而來，與早期不受實用、生計所影響的純學術研究，有相當的差距。有些學校甚至將博雅教育與職業教育加以統整，企圖調節上述三項功能之關係。不過，基於人文與科技本質上的差距，學術理論研究與推廣教育中實用學門的不同，在有限的人與精力下，大學能否同時兼顧研究、教學與推廣功能，值得進一步探討。

(二)服務對象之界定：

推廣教育之對象，以一般民衆為主，不分種族、地位、性別等差異，只要願意前來參加，基本不會對任何人設限，可說是一種符合教育均等與自由民主的素養。不過為了維持推廣教育的品質，養成自我學習的習慣，推廣教育招生對象應配合所開課程的程度及特殊需要，招收不同班級學生，而不能對所有民衆（全民）開放。

(三)教育計畫與教學方法之合適性考量：

不同於一般正規大學教育，推廣教育無論在教育目標、教育計畫、課程安排、教學內容及教師資格上，都有異於大學。例如：上課的地點可在校內外，

授課時數長短常依照上課者的需求，教學內容的實用導向，同質性高的原有師資陣容加入了校外的專家，學生的年齡、背景、經驗上也與正規大學生有所差別。因此在設計推廣教育時，必須考慮各種班次的特殊性與需要性，依照資源的多寡提出合適的教育計畫、執行策略與評鑑方法，為服務對象提供合宜之推廣教育機會。

(四)校內外資源之分配使用

許多時候，推廣教育的辦理是透過大學本身的校內資源，如：教室、圖書館、電腦、書店等。由於校內有許多豐富的教育資源，可以充當推廣教育上課的學生一個學習資源中心及訊息交換站。校內教育資源有了向民衆開放的機會，推廣教育也能為學校創造更多的資源；如：建教合作所收的經費；校外人士透過推廣教育成為校友，有助日後之捐款及人際關係兼任教師的聘請擴大聯絡專家的機會等。雖然大學推廣教育屬於大眾化教育，大學在提供教育資源時須注意品質管制及對民衆之合理，畢竟不是任何大學內的資源都適合向民衆開放。

(五)經費來源與教育主導權

大學在辦理推廣教育時，常常有賴校內行政人員與校外機構之協調、合作，有時候由於角色認知及經費來源的不同，這些承辦人員之間容易發生衝突，甚至委託機關干預大學辦理推廣教育的宗旨。另外，國內許多辦理推廣教育的大學並未有專設之推廣部門，而是透過大學中各處室原有的人力予以協助辦理。在此種「兼職」的情況下，是否會影響本身原有的業務？此處不僅指承辦的行政人員，還有授課的教師有許多來自校內人力，以目前教師在研究、教學，甚至行政的種種負擔下，加上密集式的推廣教育（如：週末班、暑期進修班）——在校內或遠至他處授課，教師負荷的沈重可想而知。由於這些推廣教育的實施，重新分配大學組織內的權利與義務關係，如：行政人員、非推廣教育學者與推廣教育學者之互動，行政人員之間在任務分組之後角色的認定，推廣教育學者資源時間之分散或聚集，以及學校與校外機構（公私立機關、學校等）的合作與衝突關係（包括經費資源之提供與使用），都是各校在辦理推廣教育過程中常見的問題。最後在推廣教育的管理與主導權上，究竟應以學校的教育理念為主或者滿足委託單位特殊的任務要求，值得再加以釐清。

第五節 本章綜述

32 种

壹、重點歸納

本章「大學教育發展狀況及其評估(一)」首先探討大學教育之目標與功能，從我國近代大學教育深受西方傳統影響，兼具教學、研究及服務三大功能；由過去的英才式大學教育模式，隨著經濟與社會發展需求，逐漸朝向大眾型高等教育道路；光復以後，台灣大學教育發展歷經停滯、成長、限制與開放四階段。隨著大學院校數量擴充、高等教育受教人口遽增的結果，大學教育的發展在公平與效率之間產生了以下問題，例如：大學院校質與量的如何兼顧，聯考中人文社會與科技類組錄取比重的差距，學校分佈的地區性差異，教育機會如何更為均等，以及公私立大學院校如何縮短差距等問題，有待進一步檢討。

其次，在大學的組織與人事方面，首先談到最近三讀通過之大學法中有關大學組織中的規定，尤其對行政權與監督權兩項提出討論。在人事方面，則指出目前大學專業與行政人事重疊等問題，尤其在後者上，由於缺乏適當的升遷管道及專門的高級行政職位，無法吸引優秀的大學管理人才，參加大學行政部門，影響了大學營運的效率與品質。有關大學校長的遴選與職權，隨著社會上「學術自由」與「教授治校」的呼聲中，有了重大的改變；教育部一改過去官派校長的方式，隨著民主、開放的腳步，將權力下放到各校；而大學自治的特性從此受到法律上的保障。

在大學經費與管理一節中，首先釐清教育部與各大學今後之發展關係；其次比較公私立大學院校在資源分配上的差別情形，從政府的補助、學雜費、學生單位成本及師生比等方面予以探討。在規模與設備的討論中，針對各校佔地大小、學生人數、學系規模及學校教育環境軟硬體設備兼顧等問題，逐一討論，尤其在維修與保養觀念的加強，更值得加以推廣。至於大學評鑑方面，首先談到評鑑的主要用途在於評估與改進，其次針對教育部近二十年來對大學院校實施評鑑的過程提出檢討。

在大學的推廣與服務方面，首先提出學習社會與終身教育兩個觀念，隨著成人學生人數的增加，大學除了維持原有的教學與研究功能外，推廣與服務的角色將愈來愈受重視，尤其是國內各大學教育資源分散與緊縮的情況下，如何

開拓與社區人士、機關團體與工商界的建教合作方式，將是今後大學教育的重要課題之一。不過，在從事推廣與服務的過程中，究竟是資源的分散或統整，必須針對大學本身三大功能、服務對象、校內外資源的運用等議題加以釐清與規劃，避免本末倒置等問題。

貳、綜合討論

國內大學院校在過去四十多年來始終在中央集權式領導下，處處仰賴政府，不論在經費來源上，透過中央編列預算；在學生來源上，藉著大學聯考的統一考試與分發，學生來源不虞匱乏；然而同樣的大學院校的發展也處處受政府的監督與管理，在大學自主與學術自由上受到相當大的限制，很難發揮各校特色。近年來，由於大學院校數量的增加、入學機會的大量提升以及社會民主自由浪潮的衝擊下，一方面在績效責任及教育資源分散的壓力下，各校必須拿出具體辦學成效，爭取聲望與資源；另一方面，隨著校園民主的呼聲，尤其新大學法通過後，大學自治成為法律保障下的具體事實，原本中央集權式的領導風格（無論校內或政府與學校之間）勢必因應時代潮流而調整，改變過去大家長式威權結構，使各校有充分的空間去競爭發展、甚至淘汰。綜合以上的討論，我們可歸納出以下結論：

(1)我國大學今後的發展目標，應如何參酌歐美先進國家發展經驗，根據本國特有的文化與體制，朝向多元化、多樣化及大眾化的方向，完成教學、研究、推廣，尤其是社會批判與教育機會均等功能，以發揮各校特色，擺脫過去「教育部大學」之刻板印象。

(2)新大學法的通過，有助於大學今後組織、人事、經費、設備等方面的民主、開放與彈性。其中，教育部與各公私立大學院校的監督與管理關係將重新調整；校長及學術主管的民主方式產生，固然在目前台灣選舉文化惡質的情況下，難免滋生弊端，但由於過程公開，意見得以表達，校園決策發生獨裁或黑箱子作業的情形，將隨之減少。

(3)大學中人事結構的調整，專業與非專業人員薪資差距的加大，高學歷教師兼任校內、外行政職務比例的減少，以及高級行政人才的培養與聘用等，讓各校有更多的自主空間，彈性運用，各自發展特色。

(4)縮短公私立學校的差距，除了調整低學費政策，減低政府對各校的干預，鼓勵各校從事校務發展計畫，確實做好大學評鑑工作，也是提高各校辦學績效

的方式之一。

(5)大學中，推廣教育部門及專職人員的設立，雖然在目前政府財政緊縮的情況下可能有困難，然而由專業人員從事推廣教育的規劃與執行，不但可避免目前由學校教師與行政人員兼辦的雙重負擔，並且可統整運用全校資源，進行開源節流與研究規劃的進一步工作。

總之，自民國七十七年以來，我國大學教育在數量上有了長足的進步，然而在教育品質上是否隨之提高，或者反而降低了，有待吾人進一步查證。如何真正落實「大學自主」與「學術自由」，讓各校有更多的空間去創新與發展，讓社會各界有機會參與甚至監督大學教育，使我國大學能夠在邁向廿一世紀之際，徹底檢討，重新出發。

參考書目

- 龔鵬程（民 79）。高等教育與文化的關係：我國模式的探討，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 盧增緒（民 81）。大學教育目標之爭議，發表於大學教育學術研討會，台北，國立台灣師範大學，民國八十一年十一月廿七日至廿八日。
- 黃炳煌（民 79）。廿一世紀我國高等教育之展望，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 宋明順（民 79）。邁向學習社會與終身教育，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 教育部（民 82）。中華民國教育統計。台北：教育部。
- Clark, Burton (1976). Structure of Post-secondary Education. I. S. P. S.: Yale University
- 陳舜芬（民 80）。光復後台灣地區高等教育設校政策之探討，收於賴澤涵、黃俊傑主編，光復後台灣地區發展經驗。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 黃政傑（民 82）。如何提升大學生的學業水準。教育廣播叢書之十三，台北：教育廣播電台，頁 311。
- 黃政傑（民 82）。面對大學招生人文和科技比例失衡的問題。教育廣播叢書之十三，台北：教育廣播電台，頁 304-5。
- 蓋浙生（民 79）。我國高等教育與人力運用的關係，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑，頁 309。
- 教育部高教司（民 82）。高等教育司業務規劃重點報告，收於高教叢書——政策類。台北：教育部高教司，頁 5。
- 立法院（民 82）。大學法，收於立法院議案關係文書。台北：立法院。
- 張建邦（民 74）。淡江大學的管理模式，收於何福田主編，大學教育論文集。台北：淡江大學教育研究中心。
- 許士軍（民 81）。轉型中的我國大學及管理教育。台北：地球出版社，頁 46~51。
- Hawthorne, Elizabeth M. (民 81)。Administrative searches in universities in the United States (美國大學行政人員遴選)，發表於大學

- 教育學術研討會，台北：國立台灣師範大學，民國八十一年十一月廿七日至廿八日。
- 劉源俊編（民 82.9.28）。學改會訊，第 14 期，頁 1。
- 劉本傑（民 81）。美國大學校長任命程序及人事遴聘問題之探討，發表於大學教育學術研討會，台北：國立台灣師範大學，民國八十一年十一月廿七日至廿八日。
- 教育部高教司（民 82）。大學行政組織系統，收於高教叢書——政策類。台北：教育部高教司，頁 22~32。
- 陳舜芬（民 79）。美國高等教育對我國高等教育的啟示，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 伍振鷺（民 79）。我國高等教育之回顧：體制、組織與功能，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 大學改革促進會(1993)。升等改聘與教師素質，收於台灣高等教育白皮書，台北：時報文化，頁 168。
- 大學改革促進會(1993)。高等教育法令的檢討，收於台灣高等教育白皮書，台北：時報文化，頁 42-43。
- 黃天中（民 79）。我國公私立大學教育失衡及其補救與私立校院營運自新之道，收於廿一世紀我國高等教育的發展趨勢。台北：師大書苑。
- 教育部（民 78）。中華民國教育統計。台北：教育部。
- 大學改革促進會(1993)。經費預算配置，收於台灣高等教育白皮書。台北：時報文化，頁 93-94。
- 陳聽安（民 72）。大專院校學費之研究。台北：行政院研考會。
- 教育部高教司（民 82）。八十二~八十五學年度國立大學中程校務發展計畫綜合報告（草案），頁 35-37。
- 趙榮耀（民 74）。美國大學行政管理構組之研究，收於何福田主編，大學教育論文集，台北：淡江大學教育研究中心，頁 99-109。
- 教育部（民 82）。中華民國教育年鑑。台北：教育部，頁 144-145。
- 教育部（民 82）。中華民國教育年鑑。台北：教育部，頁 31-32，34。
- 王煥琛（民 72）。大專院校一般建築與設備問題之研究，收於當代教育理論與實際。台北：五南，頁 331。
- 胡夢鯨（民 81）。我國新設大學之發展——以國立中正大學為例，發表於大學

教育學術研討會，台北，國立台灣師範大學，民國八十一年十一月廿七日至廿八日。

黃光雄編譯（民 78）。教育評鑑的模式。台北：師大書苑，頁 4-10。

大學教育改革促進會(1993)。大學評鑑，收於台灣高等教育白皮書。台北：時報文化，頁 129-130，132。

中國時報，民 83.1.14。

蘇雅惠（民 81）。大學推廣教育的本質，發表於大學教育學術研討會，台北：國立台灣師範大學，民八十一年十一月廿七日～廿八日。

教育部公報（民 77.8.18）。七十七學年度第一學期公私立大學院校學雜費徵收標準。第 165 期，頁 9-10。

穆閩珠（民 74）。加強及改進大學校院推廣教育，台北：行政院研考會。

楊瑩（民 77）。台灣地區教育擴展過程中不同家庭背景子女受教育機會差異之研究。師大教育研究所博士論文。