

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。