

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