

英國、澳洲、美國高等教育發展 對我國大學整併的啟示

林雅卿 / 國立臺灣藝術大學教育學程中心助教

壹、前言

二十一世紀是一個知識經濟掛帥的時代，也是一個快速全球化的時代。此一充滿挑戰性的新世紀，勢必以追求創新與卓越為其經，以努力競爭與超越為其緯。在此莫之能禦的大趨勢下，新思想、新方法及新知識勢是將層出不窮。大學為孕育觀念、思想及知識的主要場所，也是培養富有創造力之相關人才的主要場所，各國追求卓越自必以發展卓越之大學為重點。

美國社會學家Trow（1974）指出高等教育的發展可分為三個類型，分別是菁英型（elite）、大眾型（mass）與普及型（universal）三類。菁英型指後中等教育階段的就學率佔同年齡層的15%以內，而大眾型則介於15%至50%之間，超過50%則屬於普及型。亦有依高等教育功能而區分為教學、研究、推廣等不同的重點大學。

在台灣，或有大學校院標榜自己是研究型大學，但事實上，並未有明確的指標區分各大學校院的發展重點，而自九〇年代起高等教育大量擴張的結果，造成供需失衡問題，並導致教育素質下降的疑慮，且台灣一向存有「大學太小，小學太大」的問題，因此在整體教育環境的趨勢下，加上教育主管機關教育部的政策利多鼓舞下，興起一陣大學整併或大學系統建立的風潮。

台灣這次高等教育的轉型與變革，較諸其他先進國家有何不同？而這些國家的高等教育發展又對台灣大學整併發展有何啟示？本文擬以英國、澳洲、美國的高等教育發展為主，並探究台灣高等教育的發展現況，藉以提出對大學整併的建議。

貳、英國高等教育的發展

第二次世界大戰後，為因應社會對高

等教育的需求，英國政府計劃將數所大學學院升格為大學，設立高級技術學院（Colleges of Advanced Technology, CATs），以及新設立數所大學。1963年「羅賓斯報告書」揭示「每個能力及成就合於高等教育之青年，都應該享有此種機會」（Robbins Report, 1963），這就是後來引起廣泛討論的「羅賓斯原則」（Robbins principle）。

Walford(1991)指出1966年的「多元技術學院及其他學院之計畫」（A plan for polytechnics and other colleges）白皮書揭櫫了高等教育二元並立（binary）的原則，將包含 Bath、Bradford、Loughborough...等八所高級技術學院升格為大學，但凍結新大學的設立，並將原有的藝術、教育、技術學院合併為三十所多元技術學院，以滿足社會各界對高等教育的需求。

和強調自主的傳統大學不同，多元技術學院（Polytechnics）和繼續教育學院（Colleges of Further Education）都受地方教育局管轄，主要是因為多元技術學院建立之初的信念即在為學院所在地區的學生提供職業性的課程，並直接回應社區及當地勞力市場的需求。這種二元並立的理念，正足以反映當時英國政府對於高等教

育機構「相等卻不同」的觀點，也就是讓屬於自主部門（autonomous sector）的大學保有傳統學術性角色，而屬於公共或服務部門（public or service sector）的多元技術學院則負責職業導向的高等教育，並藉由提供部份時間及文憑、證書課程等滿足學生的需求、配合地區性發展。除了透過多元技術學院的設立完成高等教育的分流之外，很顯然的，英國政府對於多元技術學院的支持，也來自多元技術學院不強調研究、師生比例高，因此所需的經費較少較易控制，也較願意回應工業及商業界的需求等因素（Walford, 1991）。

1981年英國政府決定在三年之內刪減大學總經費的17%，雖然經費還是由大學撥款委員會（University Grants Committee, UGC）來分配，但要求UGC制定選擇性和指導性的分配原則，提高科技和工程領域，削減人文社會領域的經費。這使得大學容納學生的比例，在1980年到1990年間，由57%降低為50%，而多元技術學院和其他學院全時學生的人數則暴增了47%（Walford, 1991；Scott, 1993）。

詹火生與楊瑩(民81)指出英國1988年教育改革法案中，以「大學經費委員會」（University Funding Council, UFC）取

代「大學撥款委員會」，並新設立「多元技術學院及繼續教育學院經費補助委員會」(Polytechnics and Colleges Funding Council, PCFC)，主管大學以外的高等教育機構經費補助，UFC及PCFC都對教育與科學部負責，至此多元技術學院得以脫離地方政府的控制，但在學位的頒授上仍受「國家學位頒授委員會」(Council for National Academic Awards, CNAА)的節制。

英國政府根據1991年的白皮書「高等教育：一個新架構」(Higher Education: A New Framework)及1992年頒布的「繼續及高等教育法案」(Further and Higher Education Act)，裁撤UFC及PCFC，改按地區設置「高等教育經費補助委員會」(Higher Education and Funding Council, HEFC)，並同意多元技術學院申請改名為大學，具有和大學相等的地位，享有自行頒授學位之權力，至此，自1960年代中期以來的雙軌高等教育體制宣告終止(詹火生、楊瑩，民81)。

參、澳洲高等教育的發展

澳洲政府於1961年指定「澳洲大學委

員會」(Australian University Committee)主席Sir Leslie Martin領導「澳洲第三級教育之未來委員會」(Committee on the Future of Tertiary Education in Australia)，探究澳洲高等教育應採取的發展途徑。該委員會在1965年發表的報告書中建議另外設立職業及教學導向的「高等教育學院」(Colleges of Advanced Education, CAEs)，以替代學術及研究導向的傳統大學之擴張。而當時的澳洲總理Sir Robert Menzies也提出「除非我們能對目前奠基於十九世紀模式的大學作大幅度的調整，否則澳洲政府無法滿足大學教育的所有需求，故發展另類高等教育將有絕對的重要性」(Davies, 1989)。

雖然Menzies和Martin都指出澳洲高等教育的發展不能以擴充傳統大學為主軸，但他們的基本出發點卻不相同，Menzies主要是基於政府財務負擔的考量，而Martin則是基於傳統大學的菁英式教育並不適合大眾化的高等教育，因此必須另闢蹊徑(Meek, 1991)。

1988年教育白皮書「高等教育：政策聲明」(Higher Education: A policy Statement)中宣佈「廢止給予大學和CAEs不同經費待遇的雙軌制度，另以一個讓各高等教育機構能制定教學與研究特

點，並依此獲得經費的體系所取代」(Meek, 1991)，至此澳洲高等教育的雙軌制告一段落，由「全國統一體系」(Unified National System, UNS)所取代。

澳洲高等教育機構自從1988年以來的合併或改制主要分為三種方式(Meek, 1991)：(1)將CAEs併入舊有大學，例如澳洲教育學院、護理學院、Cumberland 衛生科學學院、雪梨藝術學院及新南威爾斯音樂學院被併入雪梨大學，這類合併由舊有大學主導，也沿用舊有大學名稱；(2)由CAEs（或部份CAEs）和CAEs或技術學院合併成新大學，例如西雪梨大學是由Macarthur高等教育學院、Nepean CAE及Hawkesbury農業學院合併而成，雪梨科技大學則是由Kuring-gai CAE和技術及成人教育學院合併而成；(3)將個別CAE提昇為大學，例如坎培拉大學即是由Canberra CAE改制而成。經過合併之後，澳洲高等教育機構的數目大幅度縮減。

肆、美國高等教育的發展

一、加州大學系統

戴曉霞(民88)認為加州大學系統分為加州大學、州立大學及社區學院三個層級，加州大學是加州最重要的學術研究機構，也是公立高等教育機構中唯一有權頒授所有學術領域博士學位的機構，招收對象為高中畢業生的前12.5%，九個校區提供將近十七萬名學生菁英式的高等教育，其中柏克萊及洛杉磯校區更是名列前矛的全球性知名學府。州立大學招生對象為高中畢業生的前33%，二十二個校區為三十二萬多名學生提供大學部及碩士課程。社區學院的一百零七個校區為一百一十萬名學生提供二年制的普及化高等教育，只要是高中畢業生或年滿十八歲者都可進入社區學院就讀，不同層級之間有設計良好的轉學制度，提供學生流動的機會。

加州高等教育被認為不但兼顧了卓越與均等這兩個往往互相衝突的目標，也讓不同層級的高等教育機構在既定的軌道上奮力向前，從而避免不必要的功能重疊所導致的資源浪費。加州這套受到普遍肯定與讚揚的高等教育制度是由「加州高等教育總體規劃」(Master Plan for Higher Education in California, 1960-1975)所奠定的基礎。此一總體規劃是在一九五九年由高等教育界的Clark Kerr、Roy Simpson、Glenn Dumke及Arthur Coons

等人組成的「總體規劃調查小組」(Master Plan Survey Team)所完成，並在1960年經州議會通過其主要建議，完成立法程序，成為加州高等教育組織與運作的法源依據，雖然此一規劃原本預定的適用期間是1960年至1975年，但是至今已過四十年，加州高等教育基本上一直是依循著總體規劃的主要內容來發展(戴曉霞，民88)。雖然學術研究主導教育政策與教育發展的例子並不多見，但是由「加州高等教育總體規劃」的成功可以明顯的看出，學術研究對政策的影響也可以既寬廣又深遠。

二、紐約市立大學系統

紐約市立大學系統(City University of New York, CUNY)，為美國四大公立大學系統之一，以分佈於紐約市五大行政區而得名。個別的地理位置，形成它二十一個校區與紐約市成長密不可分的獨特性色彩，為了適應大紐約都會區兼具世界金融經濟、音樂、文化藝術、建築、乃至於外交的中心，以及新移民不斷湧入的現象，紐約市立大學系統遂發展成一個所屬社區學院林立、學費低廉、課程彈性規劃、各族裔學生類型分佈、注重人文教育等特色的大學系統。它的存在造就了目前

活躍於紐約及全國各界的許多菁英，也使得新移民在工作之餘還能藉著紐約市便利的交通，爭取到受高等教育的機會。據統計在市立大學就讀的學生有百分之四十來自於年收入在二萬元美金以下的家庭，這些學生得以跳出貧窮而擠身中產階級或上流社會，且80%的校友在畢業十年後仍然繼續居留於紐約奉獻一己之力(陳德華，民88；楊國賜，民87；戴曉霞，民88)。

目前這個大學系統包括十所大學、一個博士級研究學院、六家社區學院、一個四年制技術學院、一所法學院、一個醫學研究中心及一家醫學院。CUNY的行政體系是由紐約州長、市長共同任命董事會來監督，董事會並有權決定總校長人選，以便維持整體校務的運作。整個大學系統現有攻讀學位的學生人數約在二十萬人上下，其他包括修讀成人及繼續教育課程的學生人數則在十五萬人之譜，CUNY的經費預算主要來自州政府，達半數以上，其次為紐約市政府，約佔百分之八到十，其他則由學生的學費及募款來支應(楊國賜，民87；戴曉霞，民88)。

伍、我國高等教育發展與現況

在高等教育發展的過程中，社會環境的變遷必然對高等教育的發展產生影響。國內高等教育的發展大抵經過四個階段（陳德華，民88；楊國賜，民87）：第一個階段，係從政府遷台到民國六十年，為高等教育開創的階段。政府遷台之初，國內高等教育學府僅有一所大學、三所學院及三所專科學校，到民國六十年，私立學校快速擴充，國內大專院校數量已達九十六所。

第二個階段從民國六十一年到七十三年，為高等教育整頓的階段。六十一年修正國民政府時期所制定之大學法，六十三年國內成立第一所技術學院，同時取消大學附設專科的制度，確定技職教育分流發展的架構，六十五年修正國民政府時期所制定之專科學校法，六十八年制定師範教育法，國內高等教育在此期間各項法制基礎始逐漸完備。此一階段高等教育數量擴充趨緩，十年間僅增加九所學校，高等教育人力培育之規劃，以國家經濟建設發展需求為導向，高等教育整體而言較具功利性及工具性的色彩。

第三個階段則從民國七十四年到八十二年，為高等教育快速擴充的階段。由於政府積極發展各項公共建設，以及民間產業的蓬勃發展，國內經濟發展的成果逐漸

呈現，也促使高等教育加速發展。教育部基於高等教育資源均衡分佈之考量，陸續於各縣市籌設公立校院，包括中正大學、雲林技術學院、東華大學、暨南國際大學、台南藝術學院、高雄技術學院及屏東商專。此外，基於提昇國小師資素質之考量，將九所師範專科學校全部改制為學院，並將設有三專學制的專科學校亦均升格為學院。

民國八十三年起至今為第四個階段，國內高等教育的發展邁向多元自主的新階段。大學法修正公佈後，強調學術自由、大學自治、教授治校的理念，象徵過去由政府完全主導的高等教育時期的結束，政府開始全面放鬆對於高等教育的管制，讓各校建立自己的發展特色。在課程方面，全面取消大學共同必修課程，學籍的管理及大學的招生均由各校自主；在人事方面，公立大學校長改由各校經由遴選的程序推薦產生，教育部也逐步授權學校自行審定教師資格；在財務方面，國立大學逐步試辦以校務基金制度取代原有的公務預算制度，將財務規劃的責任授予學校，學校必須自行籌措部分財源。

2001年8月教育部透過「國立大學校院區域資源整合發展計畫」鼓勵各大學可透過校際合作、策略聯盟及學校合併，完

成「提升高等教育品質與辦學績效」等目標（教育部，2001）。國內的大學系統依聯合報報導，目前成形的有下列四大系統（見表1）（李名揚，民91；張錦弘，民

91）：(1)台灣聯合大學系統—由清華大學、交通大學、中央大學及陽明大學所組成，初期規劃四校不分系招生，一、二年級為共同基礎課程，三、四年級才分流，

表1 國內現有大學系統一覽表

系統名稱	參與大學	學生總數	合作特色
台灣聯合大學系統	清大、交大、陽明、中央大學	30,958人	四校皆以理工、生物專長，素質平均，未來有意願單獨招生，大一、大二不分系，且四校學生可互相轉系。
台灣大學系統	台大、政大、成大、中山大學	67,356人	四校學生人數、教師數及相關資源最豐富，合作層面包括教學、研究、學生事務三方面，研究所有意聯合招生。
台灣綜合大學系統	台師大、中正、台北、中興大學	35,777人	四校互補，涵蓋教育、犯罪防治等特殊領域研究，未來若台科大和台師大合併，會增加產學合作的實力。
台灣聯合師範大學系統	彰化師大、高雄師大、台北師院、台北市立師院、新竹師院、台中師院、台南師院、屏東師院、花蓮師院及台東師院	28,700人	十校將在招生、教學資源、師資培育、學測等共同合作，成立課程與教材研究、教師及專業發展與評鑑、終身教育與學習網路研究、特殊教育與多元文化等四大社群。

資料來源：91年3月24、25日聯合報；研究者自行整理。

校際可轉系、交換學生，跨校修讀輔系或雙學位及直升博士，合辦跨校研究所等；

(2)台灣大學系統—由台灣大學、政治大學、成功大學及中山大學所組成，初期以教學、研究及學生事務三方面合作為主；

(3)台灣綜合大學系統—由台灣師範大學、中正大學、台北大學及中興大學所組成，初步合作方向包括整合各校資源，設置生物科技、微奈米、犯罪問題、台灣人文、語言與認知、創意教學與學習等六個跨校研究中心；四校也將實施大學、推廣教育及教育學程的師資交流、課程互選、圖書儀器共享、資訊軟體共同開發及合辦國際會議、學生活動等合作項目；(4)台灣聯合師範大學系統—由彰化師大、高雄師大、台北師院、台北市立師院、新竹師院、台中師院、台南師院、屏東師院、花蓮師院及台東師院等共十所師範校院所組成，此一系統加盟學校大多屬精緻的教學型大學，系統共同研發事項，目前暫定為課程與教材研究、教師及專業發展與評鑑、終身教育與學習網路研究、特殊教育與多元文化等四大社群，其中包含分區設置教師進修中心、成立中小學教科書研發中心、九年一貫課程能力指標評量研究發展及網路資源中心、兒童文學研究中心等。

陸、英國、澳洲、美國高等教育發展趨勢分析

由英國、澳洲、美國加州與紐約兩地大學系統之教育發展，可看出大體上呈現下列趨勢：

一、教育政策導引高等教育發展

高等教育發展的關鍵轉折點，大多導因於重要的報告書、高等教育法令修訂或國家教育政策與計畫的更迭，如英國1963年的羅賓斯報告導引高等教育全面擴張，澳洲1988年「高等教育：政策聲明」政策白皮書使其高等教育走向全國一體系，並導致大學整併之風氣，美國加州的高等教育總體規劃亦奠定了其兼顧卓越與均等的原則至今。據此，教育政策的前瞻性與執行力對高等教育的影響無庸置疑。

二、高等教育發展呈現擴張後整併的趨勢

教育發展在整體國家架構中仍受經濟影響，在二十世紀至二十一世紀間，導因經濟發展趨勢，各先進國家對高等教育經費的編列多呈現先大幅增加而後縮減的情

形，加上為提升高等教育在國際間的競爭力，各國高等教育多呈現先大量擴張而後整併的趨勢。如英國自羅賓斯報告書擴展大學設立，至「多元技術學院及其他學院之計畫」則導引大學的升格、凍結與整併；澳洲則從1961年鼓勵設立職業及教學導向的高等教育學院，至1988年教育白皮書鼓勵合併或改制，使澳洲高等教育機構數目大幅減少，進而降低政府財政負擔。由此可見高等教育整併在教育經費縮減與提升競爭力情形下似乎是一種趨勢。

三、學制從多元價值併立到一元系統整合趨勢

從英、澳、美各國高等教育的發展可隱約看出從多元價值設立，逐漸朝一元但系統整合的趨勢。如英國從傳統大學與多元技術學院「二元並立」至1991年「高等教育：一個新架構」白皮書與1992年「繼續與高等教育法案」的公布，終止此一雙軌的高等教育體制；澳洲亦從傳統大學及職業與教學導向「高等教育學院」的雙軌制，至1988年教育白皮書鼓勵整併或改制，亦呈現此一趨勢。然而從多元併立至一元系統整合間並不是一個價值統一的過程，而是將多元價值整合於系統內。除了上述英國與澳洲高等教育整併後的多

元辦學取向外，美國加州大學系統中，包括加州大學、州立大學及社區學院間的彼此功能互補關係，兼顧了卓越與均等目標，有效整合高等教育辦學的多元價值，並避免不同層級的高等教育機構功能重疊及資源浪費。

我國自民國六十三年成立第一所技術學院，確定技職教育分流發展之架構，並基於教育政策導引與高等教育相關法令的修改，民國七十四年陸續將師範專科學校改制為師範學院，並將設有三專體制的專科學校均升格為學院，高等教育的大量擴充，至民國八十三年，鼓勵各國立大學逐步試辦校務基金，自籌經費25%等，至今強調大學系統性的整合等，皆可明顯看出與各國高等教育發展趨勢有相似之處。

柒、英國、澳洲、美國對我國大學教育整併的啟示

我國目前高等教育發展正逐漸符應世界趨勢，並經教育政策宣示朝大學整併方向努力，而由上述英國、澳洲與美國加州與紐約兩地高等教育近期發展，可提供我國在此一教育政策的導引或執行上若干的啟示：

一、教育政策應配合教育法令更積極導引

從各國高等教育發展趨勢來看，我國目前大學整併的政策應是適當的，但應更積極導引。雖然大學具有辦學的自主性，但仍可透過政策的導引與鼓勵，並配合法令的修訂，讓大學校院體認教育當局的政策明確度。其次，依目前情形，應鼓勵的不只是公立大學校院，在大學就讀機會供過於求的現況下，私立大學校院的整併亦應被鼓勵；還可思考的不只大學與學院，其他的技專校院(包括五專)亦應可納入適用範圍，以收大學系統多元價值整合之效。

二、教育當局應提供整併方向

對於大學整併，教育當局不應僅是政策宣示而任由各大學校院系統自行規劃決定即可。因為學校與學校間的系統整合或整併，牽涉層面極廣，有許多可以討論的空間，教育當局或可召集專家學者組成大學校院整併促進會，討論各種可能或可行性，並透過法令修訂解決一些整併過程中必然會遇到的問題，甚至預先提供解決的策略。例如澳洲1988年來三種主要的高等教育合併或改制的方式亦可提供參考，

使有意願整併的大學校院能有所依循。

三、大學整併過程中功能區隔—系統間或系統內

在大學整併過程中，應顧及大學功能的區隔問題。如澳洲大學整併後包括傳統大學研究，及高等教育學院的職業與教學導向等功能，又如前所提及美國加州大學系統經由加州大學、州立大學及社區學院等三個層級全方位兼顧高等教育的卓越與均等訴求。一般而言，大學的功能主要有研究、教學與推廣，我國在整併過程中，各整併大學或可標榜其所整併後的大學系統功能區隔，包括自稱為「研究型的大學系統」，茲以與外在的教學或推廣型大學做系統間的區隔，或是參照美國加州大學系統設計，在本身的大學整併系統內，區隔出研究、教學與推廣等各功能的大學校院組合。如此，大學整併才不致淪為「為整併而整併」，而是在功能區隔上突顯其整併的必要性。

四、朝世界級卓越大學發展

由上述英、澳、美等各國或各地區高等教育的發展來看，無不在考量高等教育經費縮減下，期望規劃出卓越的高等教育藍圖。現今資訊科技日新月異，地球村已

然成形，未來競爭與合作的對象並不僅止於國內大學，而是國外無遠弗屆的人材培育庫。我國在教育當局的政策導引下，各大專校院應自有體認，審慎考量學校未來發展的適切性，或與其他大學校院整合或整併的可行性，使我國大學校院朝世界級的卓越大學發展，並駕齊驅。

捌、結語

事實上，近年來我國政府財政赤字日益擴大、對公私立大學經費補助不均、社會大眾對國立大學經費使用浮濫批評日益擴大，及國內出生率逐年下降等考量下，如何將大學教育資源作最有效之運用愈顯重要，而大學乃高等教育之一環，藉由各國高等教育相關經驗，不僅有助於了解我

國大學教育之發展，更能確立未來大學教育制度的目標。

我國截至目前為止共形成大學四大系統—台灣聯合大學系統、台灣大學系統、台灣綜合大學系統及台灣聯合師範大學系統，透過大學四大系統成型，使國內有限的教育資源更能有效利用，加強大學競爭力進而提升我國家競爭力。在我國大學教育漸由菁英式教育轉向大眾化教育時，國人對大學教育需求日益擴大等考量下，或可參考美國加州大學系統，將我國大學教育區分為研究型、教學型及社區型大學(大學系統間或系統內的區隔皆可)，並建立不同層級之間的轉學制度，以因應世界教育潮流趨勢，提升我國大學教育競爭力，發展成世界級卓越大學。

參考書目

- 李名揚(91年3月25日)。台灣聯大系統規劃獨立招生。聯合報，1版。
- 張錦弘(91年3月25日)。師大、中正、中興、台北四校組台綜大系統。聯合報，3版。
- 陳香蘭(91年3月24日)。台聯大簽約：不是搶奪資源。聯合報，3版。
- 陳德華(民88)。我國高等教育改革之趨勢。教育研究資訊，7(3)，1-12。
- 楊國賜(民87)。高等教育改革與國家發展。教育資料與研究，21，31-46。
- 詹火生、楊瑩(民81)。英國學術自由之研究。高教叢書-研究類(8)。教育部委託專

-
- 案研究計畫報告。
- 戴曉霞 (民88)。加州高等教育總體規劃：影響與挑戰。載於教育研究與政策之國際比較。中華民國比較教育協會主編。臺北：楊智文化，243-282。
- 教育部 (民90)。國立大學校院區域資源整合發展計畫。臺北：教育部。
- Davies, S. (1989). *The martin committee and the binary policy of higher education in Australia*. Melbourne: Ashwood House.
- Meek, V. L. (1991). The transformation of Australia higher education from binary to unitary system. *Higher Education*, 21, 461-494.
- Robbins Report (1963). *Higher Education* (Cmnd 2154). London : HMSO.
- Scott, P. (1989). Higher Education. In D. Kavanagh & A. Selden (Eds.), *The Thatcher Effect* (pp.198-212). Oxford: Clarendon Press.
- Trow, M. (1974). Problems in the transition from elite to mass higher education. In OEDC (Eds), *Policies for higher education*. Paris : OEDC.
- Walford, G. (1991). Changing relationship between government and higher education in Britain. In G. Neave & F. A. Van Vught (Eds), *Prometheus bound : The changing relationship between government and higher education in Western Europe* (pp.165-183). Oxford : Pergamon,14.

