



台灣高等教育發展與未來挑戰

蘇進棻／國立教育研究院籌備處助理研究員

時序進到21世紀，台灣高等教育的發展，可謂盛況空前。如果從整個中國高等教育發展史觀之，此時此刻的台灣高等教育機構，無論學校數或是學生入學比率，都創歷史之冠。回顧歷史，不難發現在民國以前的各朝代，接受高等教育是少數貴族的專利，平民是很少有這種機會的。洎自民國以後，由於高等教育機構並不發達，能進入大學接受教育者仍然是少之又少。1949年國民政府遷台後，高等教育雖逐漸擴充，但是，仍然必須通過劇烈的升學競爭考試，才能擠進有限的錄取名額，圓大學教育之夢。

唯自從1987年解嚴以後，台灣政治發展逐步邁入民主體制。1994年政府開始啟動教育改革，高等教育有了突破性的發展，在民間教改團體廣設高中大學的訴求下，政府在政策上鼓勵民間興辦高等教育機構，才使得近年來公私立高等教育機構如雨後春筍般的欣欣向榮。

一、台灣高等教育蓬勃發展

根據中華民國教育統計，我國高等教育（包括專科學校、獨立學院、大學及研究所）在1950年，計有大專院校7所（大學1所、獨立學院3所、專科學校3所）及大學附設之研究所3所，學生數6,665人（教育部，2004）。其後由於社會變遷，產業更新及經濟建設之發展，各類專門人才之需求量不斷增加，政府極力籌設大專院校，並開放私立大學院校之設立，自1974年起陸續增設公私立大專院校。特別是近十多年來（1993年迄今），可說是我國高等教育發展及擴張最快速的時期，主要原因是由於政治、經濟、社會環境的開

放，促使社會大眾對高等教育需求大增，政府又大幅放寬高等教育機構設立門檻，導致學校數快速膨脹，高等教育的學齡人口大增，根據統計，至民國94年止，大專院校校數已增至162所，其中大學89所，獨立學院56所，專科學校17所，學生人數共計1,296,558人，其中並設有研究所2,591所，博碩士研究生177,024人，我國高等教育已由精英教育走向普通教育（教育部，2006）。

台灣高等教育的快速擴充，固然提高學生的就學機會，但因近年來政府財政困難，無法相對擴充高等教育經費，造成校際間經費預算相互排擠的問題嚴重，為解決政府財政日漸窘困的處境，改造公立高等教育的組織運作，便成為政府施政的重要考慮，這種現象不單出現在台灣，也同樣發生在臨近許多國家的大學。

二、先進國家高等教育的改造

（一）改革背景

由於網際網路、通訊科技、微電腦、新材料及生物科技的突飛猛進，各種軟硬體設施推陳出新，使得資訊流通速度以接近光速進行，天涯般的距離猶如近在咫尺，通訊的便捷，促進全球化浪潮的興起。

全球化的浪潮最早起於經貿領域，主要是拜電腦網路與通訊科技方便之賜，使得企業賴以維繫的三流：即資訊流、資金流及貨物流得以快速有效整合，造成企業版圖不斷擴大，跨國公司紛紛成立，這股浪潮逐漸影響各行各業，大學校園也無可避免的受到影響。當今的大學為提高行政管理與教學效率，降低辦學成本，大學的領導階層紛紛改



變管理模式，經由系統資料庫的建置，透過便捷的網際網路傳輸，管理大學對內對外的行政與教學事務，既經濟又有效率（Bates,2000:P27-30），顯然的，這種新型的科學管理模式，主要是建立在電腦科技的基礎上。

全球化的競爭浪潮也使得本世紀各國高等教育逐漸導入市場機制，企業經營的理念逐漸被應用在大學校園裡，高等教育成為一種商品（commodity），學生變成消費者（customer），在這樣的理念引導下，表現在校務管理的具體作為，就是提高校園設備的使用率，減少不實用的學術活動，終結教職保障制度，使用經濟指標來衡量教職員工的表現，全面進行品質管制（TQM）（Birnbaum,R, 2000:P91-95）。換言之，就是以最少的成本做出最大的效果，以最短的時間達成既定的教育目標。

歸納造成這種趨勢的主要原因有三：1.是受到前述的全球化競爭風潮影響；2.高等教育的開放，學校數與學生數節節上升；3.政府的教育經費並沒有相對擴充，受教育經費限制，大學不得不自謀生存之道。一方面講求績效，透過經營管理來節流；另一方面從各種不同的管道（例如：募款、建教合作、辦理推廣、研發成果管理、開辦育成中心及經營科技產業…等）進行開源，以維持大學校務的正常運作（郭為藩，2004）。

（二）美國、日本和韓國的改革

茲以美國、日本和韓國為例，說明其高等教育的改造與發展。

1.美國：自1960年代，美國加州開始推動高等教育總體發展方案，進行多校區大學系統整合之後，許多州亦效法加州的作法，先後整合其高等教育機構，形成各具特色的大學系統，迄今已有40多年的歷史。美國的大學系統為一些基於資源整合的需要，而組成的高等學府校區及研究機構。大學系統是

一種行政管理組織，具有公法人身份，在各州政府立法授權下，代替州政府行使監督所屬系統下的各高等教育學區或研究機構的角色，目的在有效整合高教資源，確保高教品質（郭為藩，2004）。這種趨勢不只發生在美國，近年來東亞的日本，韓國亦逐漸往這個趨勢在邁進。

2.日本：隨著知識經濟時代的到來，日本政府意識到在文部省隸屬下的國立大學，已經無法滿足新時代的需求，因此，逐漸推展國立大學法人化的改革。日本國立大學法人化的工作開始於1997年，約與我國行政院成立教育改革委員會差不多同時，當時的行政改革會議中曾經提出獨立行政法人制度的主張，希望改善國立大學的人事和會計等制度，以保持彈性，2000年7月國立大學法人化調查會議開始研議，2002年3月調查小組完成國立大學法人化的最後報告，2003年2月國立大學法人法案等關係六法在國會提出，同年7月通過國立大學法人法，總共創設89個國立大學法人及4個大學共同利用機關法人，2004年4月正式實施國立大學法人化。顯然，日本國立大學法人化的改革步調的確非常快速。日本國立大學法人化目的主要有五：（1）國立大學法人化後，日本的國立大學可以自主經營，將國立大學從國家行政組織的一部份，變成大學獨立的法人格，大幅縮編組織和預算；（2）導入民間企業的經營理念，設置經營協會，活化組織經營和運作；（3）導入校外專家制度，聘用校外人員成為「役員」，負責審議經營協會並參與校長的選拔會議；（4）改變為非公務員型態的彈性人事制度，重視效率和績效給薪，追求大學的卓越；（5）重視校外評鑑制度，評鑑結果，將做為教育資源分配的考量（陳虹彬，2003）。

3.韓國：為增強大學競爭力，韓國於1994年成立總統府的教育改革審議委員會，



約與我國行政院成立的教改會同一個時間，同年9月向南韓總統提出新世紀韓國教育改革的方向與任務的報告，為因應韓國近來私立大學院校急遽擴充，開始透過評鑑實施解散私立大學法人的策略，而在公立大學方面，韓國教育行政當局亦鼓勵整合，推動多校區大學系統，例如：韓國西南部的五所國立大學（全南、順天、木浦、麗水及木浦海大）已共同組成聯合大學系統（郭為藩，2004）。

三、台灣公立高等教育的改造

美、日、韓大學教育的改革也影響台灣的高等教育，近年來台灣公立大學最主要的收入-政府所撥付的年度預算，不但沒有增加，反而逐漸在減縮，因此，多元財源的開發對國內公私立大學特別的緊迫（郭為藩，2004），為因應此種現象，大學的財務結構調整與組織改造便成為施政的重要項目。

（一）國立大學財務結構的變革

經費預算來源的結構性改變，始終在國內大學組織變革上扮演關鍵性角色，1999年立法院三讀通過國立大學校院校務基金設置條例，允許各大學可設置校務基金，所有國立大學校院校務基金之設置、收支、保管及運用，悉依該條例之規定。顯然地，該條例的實施，賦予大學更大的經費彈性運用空間。大學校務基金設立的考量、目的、內容與運作，可分析如下：

1. 校務基金設立目的

為因應高等教育發展趨勢，提昇教育品質，增進教育績效，國立大學校院應設置校務基金（第2條），設置校務基金之學校，其一切收支均應納入基金，依法辦理（第3條）。

2. 考量政府施政與財政困難

近年來政府財政困難，各項公共建設經費需求甚鉅，設立國立大學校務基金，讓學

校得以自籌部份財源，一方面可以吸收部份社會資源投入教育，減輕政府負擔，引導學校提升資源使用效率；另一方面，有助於挪撥部份經費增加對私立高等學校的補助。

3. 增加大學財務運作的彈性

過去公立大學的年度經費支出均有賴於政府編列預算，而有關收入的部份依預算法的規定一概都要繳庫，大學的財務運作缺少彈性，校務基金實施後，彈性加大。依校務基金設置條例第10條規定：校務基金有關年度預算編製及執行、決算編造，應依預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令規定辦理。但捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及第7條之1投資取得之有關收益不在此限，惟應由各校自行訂定收支管理辦法並受教育部之監督。有了此項規定，大學在部份項目的經費收入運用上就比較有彈性，不必承受年度屆滿，經費必需繳庫的壓力。

4. 國立大學校院經費收支來源多元化

校務基金之收入來源如下：（1）政府編列預算撥付；（2）學雜費收入；（3）推廣教育收入；（4）建教合作收入；（5）場地設備管理收入；（6）捐贈收入；（7）孳息收入；（8）其他收入。前項學雜費之收費標準，依教育部之規定，政府編列預算撥付，由教育部依預算程序辦理（第6條）。這條文明確規定學校校務基金的來源可有多元管道。而校務基金的用途亦明確規定可支用於以下幾方面：（1）教學及學生獎助金支出；（2）研究支出；（3）推廣教育支出；（4）建教合作支出；（5）增置、擴充、改良資產支出；（6）其他與校務發展有關之支出。（第7條）

5. 滿足大學自主的需求

經費自主是大學自主的重要環節，校務基金的設立，有助於大學自主的需求，不需事事仰賴政府的經費補助，各大學採取漸進



方式，接受教育部輔導與監督，培養獨立自主並有效率的經營管理，減少大學對政府經費的依賴，讓各校負起經營責任，亦可逐漸發展各校的特色。各校有了校務基金運作的經驗，使各校的會計、財務及經費的使用上有一個穩定的運作模式，有助於大學自主的實現。

由於國內高教經費縮減，又適逢國立大學校務基金的設置，各國立大學為籌措教育經費，引起一股普遍流行趨勢，那就是：

(1) 把部分業務委外經營：將原本由學校自行聘人經營的業務委外經營，例如：儘量把校內餐廳、書店商場或一般商店委外，雖可增加校務基金的收入，但亦可能產生負面作用，若廠商經營得當，學生受惠，學校又可收取租金或回饋金來充實校務基金，固然是兩全其美，但是，若經營不善，恐怕導致校內消費全面上揚，增加學生負擔。(2) 充份運用各種既成設施開源：把原有場地充分利用，如停車場委外經營或自行出租收費，學校禮堂、運動場或其它設施，凡是可利用的空間且具有營運效益，通通委外或訂定場地出租辦法。(3) 辦理各種推廣教育增加財源：例如：回流教育班、學士後教育學分班、EMBA或MBA企業管理班、教師在職進修專班及各類特定目的進修班別，都是大學推廣教育的範疇。

(二) 國立大學組織與教學的變革

民國85年行政院教改會提出的教改總諮議報告書，將高等教育的改革分為近程、中程和遠程三個階段，近程擬於教育部設置高等教育審議委員會，公立大學設置董事會，中程擬完成建立高等教育評鑑制度，放寬學費限制，增加獎助學金與貸款，長程擬完成推動公立大學法人化，發展各具特色的高等教育學府（行政院教改會，1996）。這些改革建議都曾納入最近一次（2005年）大學法修正草案中審議，該草案曾增列行政法人國

立大學專章，明訂教育部應組成評鑑委員會或委託具有公信力之民間機構辦理大學評鑑。同時也規定教育部應設高等教育審議委員會，負責審議高等教育政策，教育經費資源分配及各大學之補助與獎勵事項。唯因國情不同，全盤移植外國制度，恐將製造國內更多高等教育問題，因存在著太多的疑慮，所以在修法過程中遭刪除，未能通過立法。

另有鑑於高等教育經費限制，教育部為便利各大學調整系所，落實大學自主理念，從民國91年開始採系所總量發展審核機制，由各大學自行考量內部各項資源條件，衡量現有的師資、設備、校舍空間、以及學校中長期發展計畫重點與特性，衡量專任師資聘任來源及考量學生就業市場需求，自行規劃系所調整計畫報教育部，該部僅管制依據學校師資條件及校舍建築面積二項審核標準所核定的發展總量，而尊重各校院在系所增設及招生名額上的機動調整，這樣的政策可望達到鼓勵大學裁併整合原有系所的目標（郭為藩，2004），諸如此類行政措施，都是大學自主的另一體現。

此外，為追求大學卓越，教育部積極推動獎勵大學教學卓越計畫（如五年五百億的獎助便是），各校為積極回應教育部的政策，紛紛發展出各種相關的教育計畫，一方面爭取教育部補助經費，另一方面透過計畫的推展，培養學生健康的態度與人格，建立在課程學習以外的其他教育學習方案，使更多大學生具備關懷服務的能力及意願。

四、師範教育的轉型與再造

國內的師範院校目前已是高等教育的一部分，在行政院教育改革總諮議報告書中，有關師範院校的改革，建議「政府應提供必要協助，鼓勵師範校院的整合或轉型，以發揮師範教育功能」，教改委員認為「師範校院設校條件不如一般大學，在追求較大效益



的前提下，一方面可將有關校院加以歸併整合（如改為教育大學或併入一般大學而成為教育學院），另一方面可考慮轉型為綜合大學，使其發揮較大效益」。（行政院教育改革總諮議報告，1996）。

在教改總諮議報告書引導下，過去國內的九所以培育國小師資為主的師範學院，紛紛進行改制，其中嘉義師院和嘉義農專合併為綜合型的嘉義大學，台東師院改制為綜合型台東大學，台南師院改為綜合型台南大學，其餘的六所師院，國北師院、市北師院、新竹師院、台中師院、屏東師院也分別於2005年8月紛紛改為教育大學，九所師院在這幾年當中，不是合併就是轉型，通通升格為綜合型大學或教育大學，與原本的台灣師大、高雄師大、彰化師大等培養中學老師的三所師範大學，同列大學之列。

國內在師範教育法改為師資培育法後，普通大學師資培育中心（前身是教育學程）紛紛設立，依照2004年的統計，台灣目前有75個師資培育中心，經營96個教育學程，再加上師範大學、教育大學及綜合大學教育學院各系所，每年可培養出的實習學生約有20,000人上下（何福田，2005）。可是中小學教師的需求數卻因國內生育率逐年下降而減少。根據統計，台閩地區人口出生率從民國70年的千分之22.79，到民國80年降為千分之15.70，到民國92年降為千分之10.06，從人口數來看，民國70年的出生嬰兒數415,069人，到民國80年321,932人，再到民國94年的20萬6千人，24年間台灣出生的嬰兒數減少20多萬人，造成學齡人口銳減，教師就業市場供過於求，產生許多流浪教師。另一方面，過去的10年，我國大學院校的年增率高達173%（蘇進棻，2005），可見，近幾年的教改並沒有體察學齡人口的迅速變遷，未拿捏好擴充的方向與速度，只是討好式的擴充（薛承泰，2004）。

目前學齡人口減少，已衝擊國民中小學教育，再過幾年，勢必衝擊後期中等教育和高等教育，台灣的大學校院，將面臨生源不足的現象。因應此等趨勢，未來的師範教育為求生存，很有可能會半推半就，被迫式的逐漸朝聯合大學系統方向進行整合，或與其他大學進行整併，依據就業市場的需求，重新調整系所類別規模，讓教育資源彼此共享，提升經營管理效率。

五、未來挑戰

未來的台灣高等教育將面臨內外兩方面挑戰。就內部言，如前所述，台灣高等教育機構擴充快速，學齡人口卻逐年銳減，將面臨招生不足現象；就外部言，台灣高等教育又正面臨中國大陸大學統戰式的競爭，根據報導自2005年9月，兩岸當局在爭取台灣大學生的爭奪戰已正式登場，對岸的策略包括：1.大陸教育部台辦宣布，自2005年9月開始，大陸大學的台灣學生與大陸大學生享有相同的收費標準；2.中共中央將對中央所屬大學、科研院所和部份大陸地方大學招收台生，給予該單位每名台生每年8,000元人民幣的專項補助；3.中共勞動部宣布放寬台胞到大陸就業條件；4.大陸台灣同胞聯誼會自2004年擴大規模邀請台灣知青參與台灣青年夏令營活動，據稱今年兩岸共有4,000名大學生齊聚北京，台灣大學生就有2,500人左右。（中國時報2005.9.24）。可見，台灣的高等教育正同時面臨內外環境的變遷。目前政府採取的因應對策就是不承認大陸學歷，惟若將來政策有所轉向，台灣的高等教育，特別是處於後階段的學校，將有可能立即面臨崩盤的危機。在此情況下，台灣的高等教育應採取以下的因應策略：

（一）高等教育應對外招生

受到全球化的影響，各大學為拓展學校版圖，增加學生來源，吸引國外學生到國內



就讀，或跨國設立分校或與國外大學進行策略聯盟，必會越來越普遍，世界貿易組織（WTO），將教育事業視為一種服務業，規範於服務貿易總協定（GATS）中，教育服務有四種方式：

1. 跨境提供服務（Cross-border supply）：服務業者在其本國境內向其他會員國境內的消費者提供服務，例如：透過遠距教學。

2. 國外消費（Consumption abroad）：消費者前往其他會員國接受教育服務，例如：出國留學或接受專業訓練。

3. 商業呈現（Commercial presence）：服務的供應者到其他會員國的境內設立據點，提供服務。例如：大學在國外設立分校。

4. 自然人呈現（Presence of natural persons）：

服務業者專人到其他地區服務，例如應聘擔任國外大學客座教授或聘請外國教師來國內任教（郭為藩，2004）。據推估，到西元2020年，台灣高等教育的入學人口約為目前的一半（薛承泰，2004），意指到時候將有一半的大學要關門，或科系所總量將減少一半，或科系所的學生總數將減少一半，學生數的減少將會衝擊高等教育的行政、師資及學校各層面。因此，高等教育應積極向外招生，增加學生來源。

（二）預算分配依據辦學績效評鑑

當學校多經費有限的情況下，為提升經費使用效率，以績效評鑑的優劣做為大學經費分配的基礎，將有可能成為未來高等教育經費預算的分配策略。前述在教改總諮議報告中建議成立高等教育審議委員會，即在為未來以績效為基礎的經費分配預做準備。這種經費分配模式，有點類似英國在1993年成立的高等教育撥款委員會，該委員會轄下的高等教育機構有130餘所，便是根據各校績效考評結果進行經費預算的分配，績效好的分配的多，競爭力越來越強；績效不好的分配的少，競爭力越來越弱，最後可能會被淘汰。

汰。

（三）產學合作，有助學校發展

大學要促進校務發展，增加辦學經費，維持組織的運作，必需與企業界合作，一則有利於研究推廣，技術轉移，拓展學校財源；再則，企業可利用學校的研究產出，學校可運用企業的資源設備，產學密切配合；此外，也可增加學生實習與未來就業的機會，學生在學時得以擴展視野，未來畢業後亦可學以致用，學校或產業界各蒙其利。因此，加強產學合作，是大學應該努力的方向。

（四）學校展開募款活動

公立高等教育機構為增加大學經費的來源，募款活動也將是國立大學必需走的路，未來募款活動將是大學主政者一項非常重要的業務。而募款的對象當然是來自有能力捐贈的富商、巨賈、財團、校友或其他社會人士，而目前國內各公立大學的資源彼此間差異大，有些學校資源較多，有些學校資源貧乏，募款的難易度不同。師範大學在性質上以培養中小學師資為目標，校友大都是固定薪資的中小學教師，早年又都是貧窮人家的子弟，募款的成效，值得憂慮，只能藉由學校的轉型逐漸改善體質並對外界募款來努力。

綜合上述，台灣的高等教育在未來劇烈競爭下必需不斷改造，才能適應環境變遷。當代頗負盛名的結構功能學派代表學者，美國哈佛大學著名的社會學家帕深斯（T. Parsons）指出：任何社會體系若要維持，必需具備四種作用：1. 模式的維持；2. 體系的完整；3. 目標的達成；4. 適應的作用，也就是說一個社會體系既經存在就應該維持模式穩定，力求成員間的協調合作，以實現團體目標並適應社會的變遷，否則，組織可能面臨危機。面對內外的變遷，各大學必需採取適應環境的作為，重新建構完整體系，才能維持組織運作模式，達成預期的教育目標。



參考文獻

中國時報（2005），9.24，第4版。

行政院教育改革委員會（1996），教育改革總諮議報告書，台北：行政院教育改革委員會。

何福田（2005），教育學程的教育實習機構，台北：國立教育研究院籌備處簡訊月刊（37）。

教育部（2006），中華民國教育統計，台北：教育部。

陳虹（2003），日本國立大學獨立行政法人化之內涵與啟示，載於比較教育。南投：中華民國比較教育學會主編。

郭為藩（2004），轉變中的大學__傳統、議題與前景，台北：高等教育。

薛承泰（2004），台灣近五十年的人口變遷與教育發展-兼論教改方向，載於國立教育研究院編印「學齡人口減少對國民教育影響及因應對策研討會實錄」，台北：國立教育研究院籌備處。

蘇進棻（2005），教育社會學論文集—社會變遷與教育改革，台北：唐山出版社。

Birbaum,R(2000),Management fads in higher education:where they come from,what they do, why they fail. ,Copyright, 2000 by Jossey-Bass inc.Publishers,350Sansome Street,San Francisco,California 94104

Bates,A.W.(2000), Managing technological change, Strategies for College and University Leaders, Jossey-Bass Publishers.San Francisco.



教育與發展

