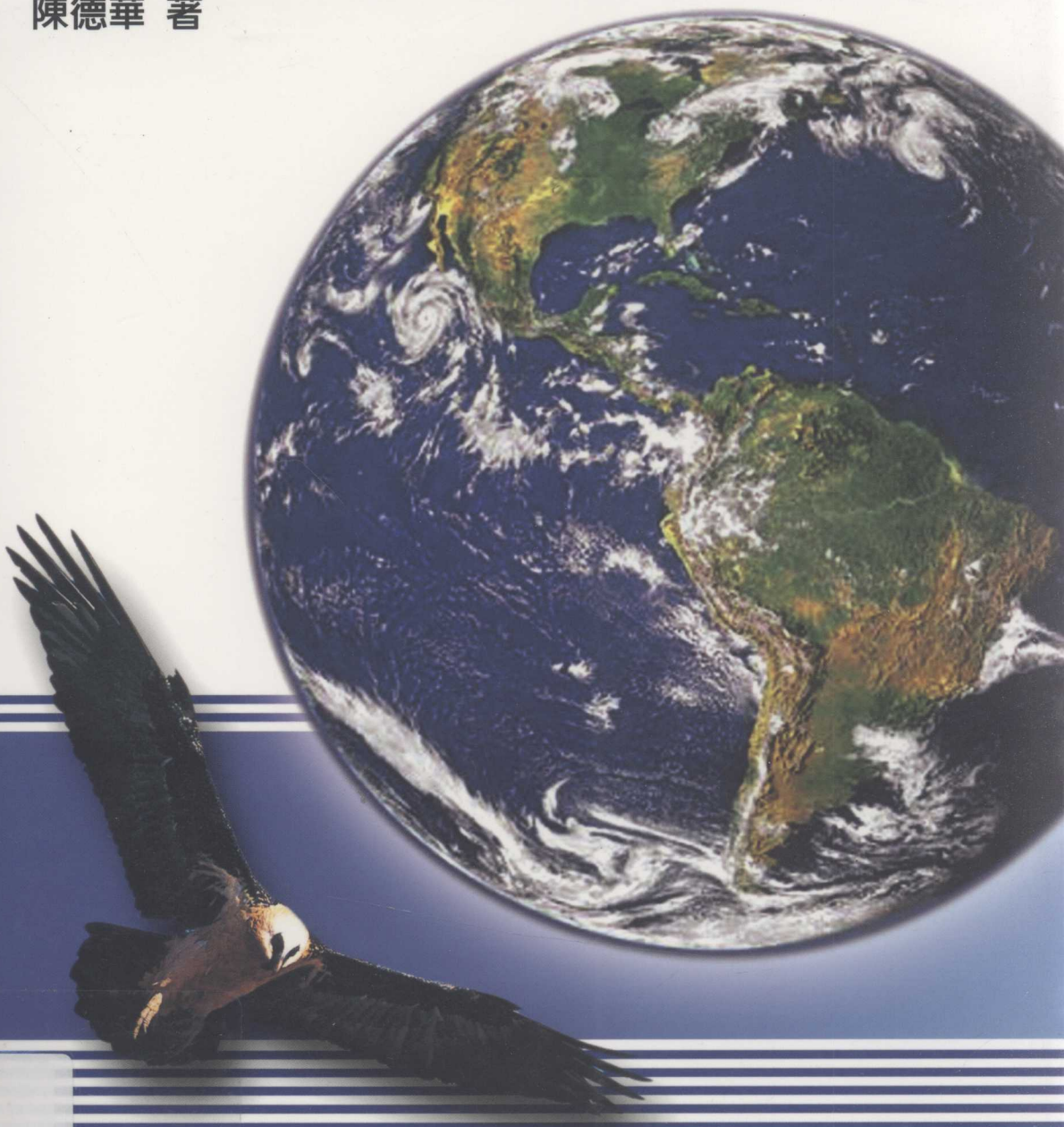


臺灣高等教育面面觀

陳德華 著



文景書局印行

466/.285.8
J0102

臺灣高等教育面面觀

陳德華 著



文景書局印行

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣高等教育面面觀 / 陳德華 著. -- 臺北市 :

文景, 2008. 08

面 ; 公分

ISBN 978-957-9489-79-9 (平裝)

1. 高等教育 2. 臺灣

525. 933

97016021

臺灣高等教育面面觀

中華民國九十七年八月出版，2008年8月

作 者：陳德華 著

發 行 者：文景書局有限公司

出 版 者：文景書局有限公司

電 話：(02) 2341-9646 23942749 (代表號)

傳 真：(02) 2394-3103 2322-2676

郵 撥：0015791-1 (文景書局)

E-mail: winjoin@ms12.hinet.net

<http://www.winjoin.com.tw>

登 記 證：局版臺業字第6275號

定 價：新臺幣395元整

ISBN：978-957-9489-79-9

版權所有・翻印必究

德華兄，責無旁貸，你我要為教育繼續努力！

曾志朗

很久很久以前，我離開美國的教研工作，回到台灣參加中正大學的建校工作，從目睹一大片又一大片的甘蔗園被鏟平，五大學院美侖美奐的饗宮校舍，如春筍般在一「夕」之間長成（也許誇張，但我如今回憶起那段日子，確實是這般感受）。教職員都到了，學生也穿梭在校園的角落裡，而我這個充滿熱忱的「海龜派」學人，也一下子就負起了系、所、院運作的重責大任。我開始接任這些行政工作時，真是胸有成竹，以為大學是研究、教學的理性交會殿堂，所以一切只要按邏輯思維方式走下去，人、事、物就可以秩序井然了。事實當然不是如此，而事後鼻青眼腫才是我這個天真（帶點幼稚），太過理想化的象牙塔人的寫真。

那時候，多虧有林清江校長的「英明」（不是蓋的！）領導，中正大學才能在草創時期，走得又穩健又氣盛，稱得上是台灣高等教育史上的奇蹟，其中最主要的關鍵因素，是林校長的行政歷練，配合他對台灣社會文化的深度體認，以及他對教育相關議題的綜合與分析能力，把一群來自四方，背景都不一樣的研究人員，整合成為相互支援的教研團隊，效率非常的高。這一段經驗，使我深切感受到行政執行是一項很高的領導技術，不但需要高I.Q.，更需要很高的E.Q.。對實務的了解，不只是讀懂書面的話語，更重要的是能掌握字裡行間背後的社會脈絡，所以高S.Q.，也是絕對必要的。我在中正大學服務七年的經

驗總結是這麼一個感想：研究者的專家知識（Expert Knowledge）系統比較容易被建構出來，但卓越行政人員的專家知識系統是動態的，是充滿了啟發性（Heuristic）的藝術表徵。

我談了這些我個人多年來對行政工作大不易的體認，也表達了我對能把行政工作做得盡善盡美的人（如林清江部長）的崇敬與羨慕之意，無非是要彰顯德華在這本書裏的每一章節，都隱藏著他豐厚行政歷練所產生的真知卓見！他看教育的眼光，以及把事件陳述得言簡意賅的能力，讓我想起林清江部長。德華把台灣高等教育發展的過去、現在及將來做了十分精闢的解說，每一個提出的議題，都是當前待解的問題，而且他能由實際的案例，去剖析某一困境之所以發生的來龍去脈，也點出了為什麼某一些具體解決方案，是行不通的！

仔細研讀這本書前後三十章，對目前台灣高等教育的困境，才會有真正的了解！談教改的人，常常只是根據個人求學及教學的經驗，以自己及親友教兒育女的心得，就以「過來人」的權威口吻要去建立未來的「理想教育國」，設計出許多「看似合理」，「卻不管用」的教育政策，如廣設大學，信誓旦旦說是要提昇全民的生命品質，但當「十八分，七分上大學」，把美麗的理想變成「噩夢成真」的局面時，又提不出什麼論證來捍衛「廣設大學」的最初理想！

德華在生病的期間，仍秉持對教育的熱情，寫了這本書，書裏所提的問題，都待解，他也認為可解，但誰來解？責無旁貸，當然是德華要以平日就擁有的積極勇於任事的精神，把病魔打敗，把解決教育問題當作療程的一部份，惟有積極不畏失敗的德華，才是健康的德華！我們一起邁步向前走吧！還有很長，很久，很艱辛的路程要走呢！

臺灣高等教育在十字路口上

黃榮村 <中國醫藥大學校長>

德華兄於去年（2007）一月，以高教司長身分在中山大學辦理全國大學校長會議後，突然發現罹患「急性骨髓性白血症」，關心他的高教界人士，莫不有「斯人也而有斯疾也」的感慨，充滿了焦慮與祝福。但在全力治療與全心休養一年多之後，現在的他又精神抖擻的投入第一線的全國教育工作，不祇讓大家鬆一口氣，也對他的「重出江湖」，抱持著期待。沒想到的是，他在療病期間居然也沒退隱江湖，還以他過去20多年親自參與台灣高教政策研擬與推動的經驗，寫了這一本對當前高教極具參考價值的「台灣高等教育面面觀」。

台灣的高等教育在這20多年來變化甚大，尤其最近看得特別明顯，大體言之就是急速的普及化、現代化、與全球化。在此過程中，大學忙著要自我定位、設定發展目標、研擬推動策略、重視經營效率、強調市場機能；政策工具則朝向以教學與研究績效為主的差別獎補助，強調產學合作、辦學國際化與進行國際評比。這些改變，讓很多習慣於大學是一所窄門是翻身的憑藉、大學應該是社會的標竿正義的堡壘、大學應該建立知性傳統體現歷史任務，甚至認為大學應是一所可以一生悠遊其中的學園的人，相當不適應，因為在他們眼中，大學已日趨庸俗化。在政府的政策與經費支應上，由於高教數量急速成長，全球競爭日益激烈，全面性的照顧與預算開始大量不足；又兼生源即將大幅減少（過去十餘年人口出生率下降達1/3以上，依此推算，

再過四、五年，該一“1/3效應”即將在大學招生時開始發作，一發作就會長達十餘年之久），這個社會開始容不下這麼多大學，要求它們「好自為之」，自求多福，若無能革新向上，就快作好轉型或退場的準備。

「台灣高等教育面面觀」這本書以親身參與者的角度，提出很多具體數據，相當程度分析了上述問題並提出可能的解決方案。具體言之，公立大學經營者在面對定位與分類時，如何調整教學與研究的比重，如何改革課程與推動教師評鑑，在面對大學整併與公法人化時應何去何從；技職校院在當前產業環境大幅變化下，如何走出自己一條路，又能不淪為一般大學化而失去特色；私立大學如何在有限經費下從事高水準的辦學，又如何在生源持續大量減少下解決招生與退場問題？但是，政府也有不可推卸的責任在，因為政府必須盡其所能協助高教作全面性的體質調整，以讓高教能真正成為國家競爭力的重要一環。因此政府必須能寬籌教育經費、鬆綁學雜費限制、擴大大學自主空間、進行各項大學評鑑、協助增強國際互動、鋪陳一個讓大學改革容易進行的基礎環境，更重要的，要讓大學能真正發揮在社會發展、人才培育、與學術貢獻上應該扮演的角色，以符應社會大眾對高等教育的需求。凡此種種，本書都有相當切題的論述，深具參考價值。正因如此，我很樂意以一位長年參與研訂及推動國家高教政策、大學教授與大學校長的身分，向大家推薦這本書。畢竟，已經太久沒有一本由政府教育部門第一線人員，經過深思熟慮寫出的好書了，希望這一本書能引出更多的好書更多的論述，為當前走在十字路口的高教，提供實際的幫助。

作者序言

筆者於1983年1月進入教育部服務至今已25年，其中除了2002年8月至2004年5月擔任督學兼教育研究委員會執行秘書工作外，其餘時間都是負責處理高等教育相關的業務。先後擔任教育部技術職業教育司司長及高等教育司司長職務，國內高等教育一些重要政策的制定過程幾乎都親身參與，同時也見證這段期間國內高等教育的蛻變。

國內高等教育在過去20年中有著劇烈的轉變，在數量上，大專校院數及在學學生人數急劇擴充、高等教育從菁英教育的型態轉變為普及化教育的型態、高等教育為全民開放，幾乎每一個人都有機會進入大學就學。在運作制度上，1987年政府解除戒嚴後，大學自主的呼聲高漲，是以，政府逐步解除對大學的各項管制，舉凡：系所的設立與變更採行總量管制，允許各大學有較大系所調整的自主空間；推動公教分途，教師人事制度大幅鬆綁，教師資格審定也分階段授權大學自行審理；國立大學實施校務基金制度，給予國立大學財務自主的彈性等等不一而足。而在大學教育普及化後，大學也逐漸邁向多元化的型態，不再像是過去外界所批評國內僅有一所「教育部大學」。於是，各大學在面對市場開放的競爭壓力下，必須各自發展特色，高等教育市場呈現百花齊放的熱鬧生機。

雖然從國際競爭力的評比資料中，我國高等教育的成果受到高度肯定。但不可否認國內高等教育在轉型的過程中，還是面臨了許多問題也引發社會諸多的批評。舉凡：在高等教育數量擴充的過程中，並未隨之增加高等教育經費的投入，導致教育資源產生稀釋，影響整體

教育的品質，進而影響大學畢業生在就業市場的競爭力，大學畢業生的失業率持續攀升；在大學自主化的過程中，因權責不明，導致大學運作的效能不盡理想；技專校院大量的升格改制，導致技職教育的特色逐漸消失，並影響國內技術人力的供需；在面對全球化的趨勢下，國內高等教育國際化的程度明顯不足等等。令人擔心的是，社會上許多對當前國內高等教育的評論，往往是針對個別的現象而忽略整體大環境，只見樹而不見林，對於問題的癥結並未確實掌握，社會大眾也往往受到這些論調的影響，甚至形成政府推動教育施政的壓力，如此種種，恐怕對於國內高等教育的長遠發展造成不利的影響。

2007年1月筆者身染重病，經醫師檢查確認為「急性骨髓性白血病」，之後有一年多的時間暫離職場接受化學治療、骨髓移植，並在家休養。在許多好友的建議下，利用這段時間把自己所見證國內高等教育發展的過程及目前所面臨的問題，加以整理論述，以利社會大眾對相關問題能有更深入的了解，期能引發社會更多的迴響，乃決定將其彙編成書，以供社會上關心國內高等教育者參考。

序	iii
第一篇 高等教育定位與發展	1
壹、卓越才是大學所應追求的主流價值	4
貳、從數據統計資料看台灣高等教育的轉變	10
參、師範學院轉型發展的走向	39
肆、技職教育的定位與發展	52
伍、私立學校的定位與發展	71
第二篇 教育資源的分配與運用	79
壹、政府高等教育經費配置合理性的探討	82
貳、國內大學學費問題的探討	95
參、從資源整合看大學分校與分部的設置	107
肆、不是冤家不聚頭——大學整併風潮幾時休	114
伍、私立大專院校財務狀況分析——以94學年度為例	122
陸、政府對私立大學獎補助政策的檢討	151
第三篇 高等教育進退場機制	161
壹、與其擴充研究生數量不如強化大學部教學	163
貳、評析暢通技職學生升學進路的政策	168
參、強化大學進退場機制	174
肆、大學評鑑制度的改革	182

伍、不可期待以大學系所評鑑結果的運用來解決高等教育 供需問題	193
第四篇 大學招生	199
壹、如何看待18分可以唸大學的現象	202
貳、大學該為招生承擔責任	206
參、大學繁星計畫——長春藤高中學生成績造假事件的檢討	213
肆、樂見大學招生取消甄選入學名額之限制	216
第五篇 高等教育之革新	221
壹、高等教育行政組織之調整	224
貳、國內大學如何分類	232
參、臺灣是否有必要發展國際一流大學	240
肆、國立大學法人化何去何從	251
伍、大學校長遴選制度的探討	257
陸、活化教師人事制度提升師資素質	269
柒、大學課程改革此其時也	276
捌、法學教育改革的評析	282
第六篇 展望	291
壹、2008總統候選人教育政見評析	292
貳、中國學歷採認問題評議	301

第一篇

高等教育定位與發展

國內教育體系過去一向以公平為最高的價值判準，社會各界把教育視為維護社會公平正義的最重要工具。在公平的要求下，教育體系不論是中小學師資培育、各級學校教師資格的審定、課程、教材、招生、學校的組織、評鑑，乃至各種人事與會計制度，都被要求統一在單一的制度或指標下。1990年代初期國內掀起一波波教育改革的浪潮，教育的核心價值從過去強調的「公平」轉移到重視「多元」的價值，因此要求政府在各種制度上鬆綁，發展多元的特色。但到了2000年代初期，社會開始反向掀起批判教改的浪潮，要求教育的核心價值，回復過去所強調的「公平」價值。這種核心價值觀念的轉變究竟是什麼因素所造成？而其對於高等教育又會造成什麼樣的影響？在國際化的趨勢下，高等教育所應追求的主流價值為何？這是在探討國內高等教育各項發展議題之前，首先要加以釐清的問題。

國內高等教育過去20年轉變最為明顯的就是在學生數量及結構上的變化。1985年國內大學校院學校數僅28校，在學學生人數191,752人，到2007年大學校院學校數已經有149校，在學學生人數已達1,192,139人（不含大學附設專科部的學生數），學校數增加121校，在學學生人數成長5.21倍。遽看這樣成長的速度確實是相當驚人，但若

進一步分析，可以發現過去 20 多年國內大學校院數量的擴充，是以專科學校改制技術學院為主、新設學校為輔；新設學校也是以私立學校為主、公立學校為輔。在高等教育數量擴充及結構轉變的過程中，政府所投入的資源是明顯不足，這也是導致社會質疑高等教育平均素質降低的主要因素。大學校院數量的擴充，國內高等教育因量變所產生的質變。大學不再是專為社會培養金字塔頂端的菁英人才，大學也不再能自限於學術的象牙塔，大學和社會的互動日益頻繁，必須對社會開放，並直接承擔社會所期待的責任。

過去國內高等教育明顯區分為一般大學、師範校院及技職校院三大體系。各自扮演不同的任務，師範校院在師資培育一元化的架構下，以單獨設立的公立學校，採取公費為主的方式，擔負中小學師資培育的任務，其中 3 所師範大學負責培育中等學校的師資，9 所師範學院（1987 年由師範專科學校升格改制）則專責國小師資的培育。1994 年「師範教育法」修正為「師資培育法」，中小學師資開放多元培育之管道，公費培育的方式也轉變成以自費為主，加上由於中小學生源的減少，中小學師資產生嚴重供需失衡的現象，政府除了在政策上逐步緊縮師資培育的數量外，並輔導各師範校院轉型。由於國內高等教育市場已呈現過度飽和，師範校院的轉型優先採取與鄰近大學整併的策略，但除嘉義師範學院與嘉義技術學院以及花蓮教育大學與東華大學完成整併外，其餘各師範校院整併的意願明顯不高。其後，台東師範學院及台南師範學院陸續改制為一般大學，其餘五所師範學院亦均於 2005 年改名為教育大學。究竟這些學校這些年轉型的成效如何？又其在國內高等教育的市場中未來應扮演怎樣的角色定位？

技職教育在國內教育體系中是非常重要的部分，其在國內過去產業發展的過程中，供給業界所需的基層及中層技術人力。技職教育本身自成一獨立的體系，從高職、專科、技術學院到科技大學。在 1980 年代之前，國內技職教育完全以就業為取向，並不鼓勵學生繼續升學，後期中等教育的高職學生人數明顯多於一般高中，而在高等教育階段則以專科學校為主，大學層級的技術校院數量極為有限。但從 1990 年代之後，技職教育有了明顯的改變，後期中等教育的高中學校數及學生數所占比重持續增加，高中學生數已經超過高職學生數。在高等教育階段，從 1996 年教育部推動輔導績優專科學校改制為技術學院之後，專科學校紛紛改制為技術學院，到 2007 年國內早期所設立的專科學校，都已全數升格為技術學院或科技大學，專科教育快速的萎縮，也帶動技職教育不再是以就業為導向，同時也衝擊國內就業市場的人力供需。目前國內 147 所大學校院中技術學院及科技大學的數量超過一半，究竟過去國內技職教育轉變的趨勢為何？而未來技職教育應走的定位又是什麼？這不僅關係國內整體教育的發展走向，也會影響未來國內產業的競爭力。

壹、卓越才是大學教育所應追求的主流價值

過去20年台灣推動教育改革的歷程

台灣在過去20多年正逢社會快速轉型的階段，1987年政府解除戒嚴後，民間的力量開始各自尋找所關切的議題，並積極想扮演關鍵引導的角色。教育一向是華人社會裡最關切的議題之一，可以想見解嚴後，台灣社會對於不符合其各自所期待的教育體制及內容必然成為批判的焦點。

從1980年代末期「大學教育改革促進會」積極介入立法院審議大學法修法的過程，要求大學自主，推動大學法人化，這是台灣社會民間有組織性的推動教育改革的起源。到1994年民間發起的410教改運動，對於台灣社會造成極大的衝擊，其所提出「廣設高中大學；中小學小班、小校；教育現代化；制定教育基本法」的四大訴求，基本理念是希望回歸教育本質，祛除台灣過去幾十年來教育工具化的政策思維，而「教育改革」在當時幾乎成了社會的共同核心價值。

為回應民間對於教育改革的殷切需求，行政院於1994年仿效日本「臨時教育審議委員會」的模式，成立「行政院教育改革審議委員會」，邀請當時的中央研究院李遠哲院長擔任召集人。歷經兩年時間，提出四期的教育改革諮議報告書，並於1996年底向當時行政院連戰院長提出「教育改革總諮議報告書」。在當時社會上普遍對於這份報告書寄予極高的期待，要求政府能積極回應並予以落實。教育部也在1998

年提出教育改革行動方案，列出 14 項具體的方案加以回應。

曾幾何時，到 2003 年由於多元入學方案及國中小九年一貫課程推動過程中所引發之問題，國內社會掀起了一波批判十年教改的風潮。昨日之是卻成今日之非？十年前社會有著高度的共識，強烈要求政府對教育體制及內容鬆綁，要求建立多元的教育體制，廢除以單一標準作為選才依據的聯招制度，廢除單一版本的教科書，要求暢通升學進路管道。何以十年後的今天，社會期待重新恢復聯考？期待統編本教科書？期待政府更多的介入與管制？單以配套措施的不足，或許能夠解釋部分的原因，但顯然還有一些更深層的問題是必須去思考探究，那就是究竟在教育上我們所追求的核心價值是什麼？而這十多年當中這種核心價值是否已經改變？為何會有這樣的改變？而它又會產生怎樣的影響？

1990年代之前公平是教育的主流價值

如果仔細觀察，不難發現在 1990 年代之前，談教育絕對不能違背公平的原則。因此，政府必須介入更多的管制，訂定各項統一的標準。即使是最強調自主多元的大學教育，同樣無法擺脫這樣的緊箍咒。無論是招生、收費、課程、學籍管理、教師資格的審定、教師待遇、學校的組織、員額編制、評鑑、人事制度，幾乎都被要求在完全一致的標準下運作，甚至私立學校也無法擺脫這些限制。顯然「公平」是這個時期教育上的主流價值。

之所以如此，一方面是受到中國傳統科舉制度觀念的影響，教育是促成社會階層流動，維持社會穩定的主要力量；另一方面則是因為

當時台灣的社會依然相當封閉，而政府對於大陸淪陷前的學生運動仍心有餘悸，對教育體系採取較為封閉的政策所致。而在當時國內社會最為一般人津津樂道的就是，以台灣社會的聯招及兵役制度的公平性為榮。

當「公平」成為教育主流的價值時，其最大的優點就是「簡單易懂」，對學生或家長及第一線的教育工作者不需要費神做選擇，也強化了社會大眾對於教育制度的信賴。但仔細思考，它也潛藏了許多值得更深入探討的問題：

- 一、既然要求公平，就必須有一套相同的標準作為判斷或選擇的依據，這套標準要如何選定？由誰來選定？是否是主流社會為維護其既有的權益或在社會的主導性，而反映在所設定的標準上？
- 二、當單一的標準選定後，受到這套標準的影響，教育是否逐漸成為只是為追求符合這套標準的工具？而忽略了教育本身更高的價值與獨立的目的？
- 三、為了確保公平性的維護，政府對教育的介入就越深，學校在教育上的自主性是否相對受到剝奪？而制度是否也變得越來越僵化？
- 四、單一的價值標準是否就是公平？教育上所追求的理想除了「有教無類」外，更重要的是要「因材施教」。現代社會民主化的程度，最重要的判準就是其對多元價值尊重的程度。公平的定義是否必須重新設定？