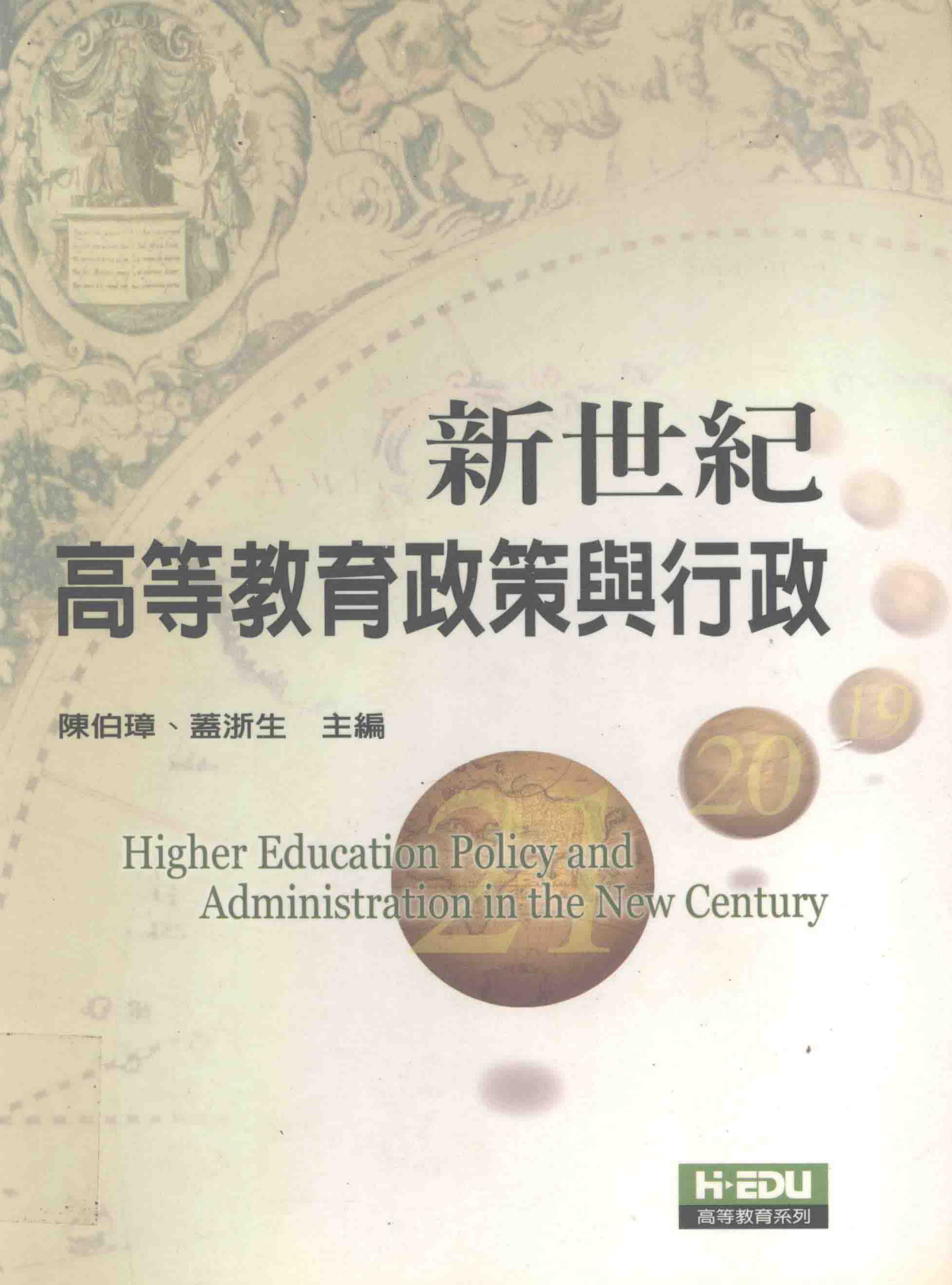




新世紀 高等教育政策與行政

陳伯璋、蓋浙生 主編

Higher Education Policy and
Administration in the New Century

H·EDU
高等教育系列

新世紀高等教育 政策與行政

Higher Education Policy and
Administration in the New Century

陳伯璋、蓋浙生 主編

◎作者群

成群豪、周志宏、秦夢群、陳伯璋、張家宜、張雪梅、黃 玉
湯 堯、葉紹國、楊仕裕、楊景堯、楊 瑩、蓋浙生、戴曉霞

高等教育出版

國家圖書館出版品預行編目資料

新世紀高等教育政策與行政 = Higher education policy and administration
in the new century / 陳伯璋等作. -- 初版. -- 臺北市 :

高等教育, 2005【民 94】

面 : 公分

ISBN 957-814-607-8 (平裝)

1. 高等教育 - 政策 2. 高等教育 - 行政

525.6

94001585

新世紀高等教育政策與行政

Higher Education Policy and Administration in the New Century

主 編 陳伯璋、蓋浙生
作 者 成群豪、周志宏、秦夢群、陳伯璋、張家宜、張雪梅、黃 玉
湯 堯、葉紹國、楊仕裕、楊景堯、楊 瑩、蓋浙生、戴曉霞
出 版 高等教育文化事業有限公司
地 址 台北市 100 館前路 12 號 10 樓
電 話 (02)2388-5899
傳 真 (02)2388-6600
郵 撥 18814763 高等教育文化事業有限公司
登 記 證 局版北市業字第 390 號

總 經 銷 知識達股份有限公司
傳 真 (02)2312-2288

出版日期 2005 年 7 月初版

定 價 580 元

ISBN 957-814-607-8

網址: www.edubook.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

編者序

preface

在二十世紀中期以後，當高等教育由精英教育邁向大眾化教育或普及化教育時，對高等教育而言，產生很大的衝擊與變化。首先，是政府與高等教育的關係需要重新定位與調整。其次，高等教育在市場化趨勢下，如何提升其競爭力及品質，受到很大的挑戰。第三，在高等教育面臨全球化的壓力下，如何調整其組織架構、經營理念，以提高其行政績效，亦倍感壓力。各國學者對上述問題多所論述，期望能找出問題的癥結，建立共識，尋找合理有效的解決途徑。

我國高等教育於1987年政府解除戒嚴與黨禁後，社會邁向多元化，高等教育無論在內、外部環境上，均產生很大的變化。近二十年來，高等教育諸多改革措施，深受學術界的期許及社會大眾的重視，但仍有一些問題的呈現，如大學法人化的走向、大學校長遴選制度的改進、評鑑制度機制的建立，以及加強學生事物的管理等，均影響到高等教育的發展與進步。有鑑於此，乃邀請國內關心高等教育的學者，分別就政策、制度、行政與管理、學生事務及評鑑制度等五個課題，分十六篇論文加以論述，供學術界參考。

本書所以能完成，首先感謝各位撰述學者的支持，在研究與教學之餘，仍犧牲個人時間，完成此一著述。其次，是高等教育出版公司近幾年來對高等教育叢書的投入，應允出版本書，對該公司諸位同仁的校稿及編輯上的辛勞，亦一併致謝。

值此書出版之際，以編者的立場，特為立序，尚祈關心台灣高等教育發展的各界人士，不吝賜教。

陳伯璋、蓋浙生

2005.7

目錄 contents

第一篇 高等教育政策

- | | | |
|-------|---------------|-----------------|
| 第 1 章 | 台灣高等教育的發展與改革 | ■ 陳伯璋 ····· 3 |
| 第 2 章 | 中國大陸高等教育的歷史發展 | ■ 楊景堯 ····· 39 |
| 第 3 章 | 英國的高等教育政策與改革 | ■ 楊 瑩 ····· 67 |
| 第 4 章 | 美國的高等教育政策與改革 | ■ 戴曉霞 ····· 125 |

第二篇 高等教育制度

- | | | |
|-------|--------------|-----------------|
| 第 5 章 | 學術自由與大學法 | ■ 周志宏 ····· 157 |
| 第 6 章 | 大學自治與公立大學法人化 | ■ 周志宏 ····· 193 |
| 第 7 章 | 大學多元入學制度 | ■ 秦夢群 ····· 227 |

第三篇 高等教育行政與管理

- | | | |
|--------|-----------|--------------------|
| 第 8 章 | 大學組織結構與運作 | ■ 張家宜 ····· 259 |
| 第 9 章 | 校務基金與大學發展 | ■ 湯堯、成群豪 ····· 283 |
| 第 10 章 | 籌資募款與大學發展 | ■ 湯 堯 ····· 325 |
| 第 11 章 | 學費政策與大學經營 | ■ 蓋浙生 ····· 371 |

第四篇 高等教育的學生事務

- | | | |
|--------|--------------|-----------------|
| 第 12 章 | 大學學生事務的理論與應用 | ■ 黃 玉 ····· 395 |
|--------|--------------|-----------------|

第 13 章 大學學生事務的行政與實務 ■ 張雪梅…… 471

第 14 章 大學學生事務與學術事務的結合：
通識教育、新生輔導、導師制度及作弊問題
■ 葉紹國、楊仕裕…… 495

第五篇 高等教育品質與評鑑

第 15 章 大學評鑑的興起、模式與問題 ■ 戴曉霞…… 545

第 16 章 學術資本主義下台灣教育學門學術
評鑑制度的省思 ■ 陳伯璋…… 559

第 1 篇

高等教育政策



台灣高等教育的發展與改革

陳伯璋

台灣高等教育的發展自第二次大戰後迄今，經歷政治、社會與經濟變遷，以及一系列教育改革政策推行與機構相應發展之後，在數量上從38學年度至92學年度激增了27倍，而1994年大學法修正以後，教育部推出更多的改革政策，因而使高等教育面臨空前的挑戰與無數的問題。本文先由戰後台灣高等教育在不同發展階段所呈現政策之特徵開始檢視，其次探討各階段中所含之影響因素，並進而分析與檢討高等教育的現況，最後則提出在現今全球化發展趨勢下台灣高等教育發展的前景。

第一節 台灣高等教育之歷史發展

台灣高等教育的範疇包括：大學、獨立學院及專科學校的教育。1949年後政府遷台，當時台灣僅有4所高等教育機構，即國立台灣大學、台灣省立農學院、台灣省立工學院和台灣省立師範學院。然而，經過半個多世紀的發展，台灣的高等教育在數量上呈現極大量的增長（如表1-1），93學年度大學校院共有154所（91學年度為148所，90學年度為143所），其中大學校院共計58所（公立23所，私立35所），師範校院共9所，技職校院共75所（公立16所，私立59所），體育校院3所，軍警7所，空大2所。此外，專科學校共計15所，其中3所為公立、12所為私立學校（教育部高教司，2004：3）。

如此擴增現象實與當代歷史背景及政策規劃有極大的關聯，本文以下即依據高等教育機構數量的發展及重要政策之推行，將台灣高等教育分為五個階段，並分析各階段高等教育政策所呈現之特徵與內涵。

表1-1 38~93學年度高等教育機構數量成長分析表

學年度	38	45	50	60	70	75	80	85	93
大學校院	4	11	16	23	27	28	50	67	154
專科學校	2	6	14	73	77	77	73	70	15
合計	6	17	30	96	104	105	123	137	169

資料來源：教育部編（2002）。中華民國教育統計（頁3-5）。台北：編者；教育部高教司（2004）。高教簡訊，162，3。台北：教育部。

一、發展初期（1949-1953）：國家管控高教數量以維社會安定

政府初遷來台（1949-1953）當時共有4所大學校院（即台灣大學、省立農學院、省立工學院及省立師範學院），並成立省立台北工專、淡江英專及省立海專三所專科學校（陳舜芬，1993：47）。整體而言，本時期台灣因政治經濟未完全趨於穩定，政府之施政方向與目標均求穩定民心與生活安定，在大學教育方面並無具體的高教政策，亦未能進行進一步的改革行動，主要以「教育革新注意事項」與「勘亂建國教育實施綱要」為基本方針，重點在於提高大學與研究所的學術水準，並使高等教育與國家建設密切配合，其中主要措施包括（郭俊銘，2001）：（1）改進大學課程：包括加強民族精神教育，增設中國現代史為共同必修科目，減少必修學分，以便各學系能開設新科目；（2）實施文武合一的教育。由此可發現政府在高等教育發展中乃扮演確保社會安定及維護中國傳統歷史文化的角色。

二、創立發展期（1954-1971）：配合經建人力積極鼓勵私人興學

自1954年起，為因應國家經建發展需要，台灣地區的大學教育急遽地擴展，在短時間內復校、改制與新設的大學及獨立學院如雨後春筍般地成立。在此一時期可以見到大學校院的數字成倍數成長，至1961年大學校院即增至16所，為

1949年的4倍。由於1961年之前大學校院擴張過快，政府經費不足導致師資、設備不佳等問題，因而本階段後期大學校院增加甚少。另一方面，因國家仍需高級人力配合經濟發展，政府反而積極鼓勵私人興學，大量設立專科學校，以致於專科學院由原本設校較大學校院為少的情況，至1970年代後竟較1960年代增加5倍之多，並遠遠超過大學設校之數量。而此階段專科學校數量不受限制的擴張，即導致了下一個限制管控階段的開始。

自1960年代開始，隨著經濟的快速成長，人力資源的開發與運用問題被列入國家經建計畫的重要措施。在此一階段可以看見國家運用設系、增開課程等，以配合經濟建設。在1965年的第一期人力發展計畫內容可以看見其中清楚表示：「大學校院所設科學及課程，應配合當前人力需求彈性調整，以因應經濟發展及學術研究之需求」，而1967年第二期人力發展計畫內容則陳述：「為配合社經發展，高深學術研究與高級科學技術及行政管理人才需要，應酌量擴充高等教育」、「繼續充實現有研究院所研究設備，增加工程科研究生名額，以培養大專校院所需師資及高級工程科學研究人才」、「為使工程科學與管理發展協調一致，各工程院系可加開有關管理課程、企管研究所亦應加收工學院畢業生，以加強工程管理人才之培養」，1971年第三期人力發展計畫中，亦提及「配合未來高級科技人才需要，繼續調整及增設大專校院之新系科，並以工程技術應用科學為優先，對就業困難之系科，則宜控制其招生人數」，由此可見本階段高等教育之發展，明顯以「配合經濟發展」、「加強培育高級人才」為重點。

三、限制管控期（1972-1985）：制定高等教育制度法規

由於此一時期台灣內外部面臨許多新的挑戰，加上前期專科學校快速大量擴張導致許多問題，政府決定暫緩接受新學校的申請，而以整頓現有專科學校與制定高等教育相關制度法規為主要政策，並且不做量的擴充，此外政府繼續採用人力規劃的觀念，依據經建計畫所需的人力引導高等教育政策，在此規劃之下，乃使高等教育的發展速度大幅下降（郭俊銘，2001：62-63）。

另外，此段期間台灣高等教育的成長十分緩慢，主因是已設之私校品質過

差，引起民怨，政府為化解民怨，故以品質考量為由，暫時禁止私立學校的設立。1966年時，教育部即首先禁止五年制專科學校設立，1972年，行政院則進一步禁止各級私立學校的設立，這項禁令維持了13年。另一項減緩高等教育擴張的政策則是由教育部訂出控制高等教育的成長率每年不得超過3%的原則，此項原則到1980年代末期才廢止；最後，教育部內部限制私立專科學校的規模不應超過三千名學生的一項不成文規定也減緩了高等教育的擴張，一直到1980年代中期才打破此項內部協議（王麗雲，1999：16）。

四、解嚴開放期（1986-1993）：高等教育順應社會大眾需求加速發展

台灣教育政策於解嚴之前的發展一直是以「配合經濟發展」與「維持政治上的控制」為最高指導原則（羊憶蓉，1995；引自周祝瑛，1999：142）。在這種政治控制和規劃的束縛下，台灣的高等教育（尤其是大學的運作）長期以來可說是自成一個封閉體系，其中的教學與研究活動，乃是依照國家所訂定的報酬體系在運作（周祝瑛，1999：142）。

1987年台灣解除戒嚴，而台灣政治、社會、經濟及文化層面在解嚴前所受到各種自由化呼聲的影響，並帶動了社會各項改革的潮流，其中在教育領域匯集最多社會菁英的高等教育要求改革的呼聲最高，一方面因政府以經建計畫引導高等教育發展政策逐漸受到民眾質疑，另一方面，隨著大眾對於高等教育的需求愈為高漲，政府亦被要求以更開放多元的政策促進高教發展。自此高等教育進入解嚴開放階段，在本階段中，無論是對高級人力的需求，或民眾接受高等教育的意願及消費能力，均促使大學教育必須加速發展，而教育部則基於大學教育資源均衡分布的考量，也陸續開放於各縣市籌設公私立校院。

政府在1980年代末期提出擴張高等教育的口號，原是要使國家邁向開發國家之林，這個政策的主要訂定者是毛高文部長，他明定在公元2000年前，大學生占總人口數量的比例要達到3%。此外，此時的經濟因素亦影響高等教育擴張，尤其是在1988至1989年間高等教育經費的成長已接近20%，教育部得以回

應地方要求設立大學的需求。並且因為解嚴與立法院的全面改選，中央政府對教育的掌控能力不比以前，民主化與地方分權的要求均使得中央政府對高等教育數量成長的控制力減弱。而設立新大學（當時所設立之中正大學及日後所設立的暨南大學與東華大學）即成為交換政治支持的手段，在此時原本管控高教數量所考量的失業率、品質及經濟發展等理由，都被大眾對高等教育擴充要求的聲音所淹沒了（王麗雲，1999：18、20、22）。

五、多元自主期（1994年迄今）：高等教育質量多元發展

我國高等教育在1994年大學法公布實施之前，所有的大專校院之學校、系所申請設立、招生名額規劃、預算編列、課程安排及學位的授予等都由教育部一手掌控。在新大學法公布之後，其明確賦予大學在法律規定範圍內享有的自治權，亦象徵過去由政府完全主導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，使得台灣產生前所未有的高等教育多元化形貌，包括取消大學共同必修課程、大學招生均由各校自主、公立大學校長遴選制度逐步授權學校自行審定教師資格，以及校務基金制度取代原有的公務預算制度等（陳昭穎，2001：63）。

自1994年以來，我國的高等教育發展邁向另一關鍵的時期，對照表1-1，可以明顯發現本階段中專科學校改制為大學校院的情形極多，92學年度的大學校院總數已高達151所，是85學年度67所大學校院的兩倍多，如此擴張的數量與速度正顯示政府欲使原本屬於菁英型態的高等教育產生型態上的轉變，即趨於大眾化且能兼顧社會的多元需求。此外，在1994至2003年這十年間，我國高等教育相關之政策可說是相當繁多（如表1-2），由各個政策的內涵進一步分析，將可看見在這十年的過程中，不只是高等教育的政策數量快速地增加，由下述的政策內涵簡述中可知台灣高等教育正隨著政策的推行，在體質上產生極大的轉變：（1）大學法的頒布及修正，使大學自主地位得以確保及對其內部運作過程予以改善；（2）高等教育機構量的擴充之餘，進一步追求卓越的發展與對重點學科領域人才的培育；（3）由大學教育政策白皮書及大學教育發展藍圖中，進

一步規劃高等教育的發展前景；(4) 各階段教育經費相互排擠，因而強調大學資源的整合。

表1-2 高等教育歷年政策（1994-2003）

年代	高等教育政策要點名稱
1994	大學法修訂
1995	中華民國教育報告書
1996	教育改革總諮議報告書
1998	教育改革行動方案 維持及提高教育水準的配套措施方案
1999	大學學術追求卓越發展計畫 國立大學校院校務基金設置條例
2000	專案擴增大學電機、電子、資訊人力培育計畫
2001	推動國立大學研究所基礎教育重點改善計畫 大學增設、調整系所班組及招生名額總量發展審查作業要點 規劃因應高等教育發展專案小組研議報告 國立大學校院區域資源整合發展計畫 大學教育政策白皮書 大學教育發展藍圖 「國家矽導計畫」暨「專案擴增大學資訊、電子、電機、光電與電信等科技系所招生名額培育計畫」 推動研究型大學整合計畫 2001年教育改革之檢討與改進會議
2002	輔導新設國立大學健全發展計畫 提升大學競爭力重點發展計畫 大學科技系所人才培育計畫

年代	高等教育政策要點名稱
2003	高等教育審議委員會設置與運作要點 行政院通過大學法修正草案 國立大學校院校務基金管理及監督辦法修正草案 大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點 擴大公共行政建設方案新十大建設——5年5千億：規劃辦理「頂尖大學校院藝術與設計系所人才培育計畫」
2004	大學通識教育評鑑先導計畫 教育部獎勵大學教學卓越計畫

資料來源：陳伯璋整理自歷年教育部頒發之高等教育政策要點。

由本部分簡述的我國高等教育發展階段內容，可自發展初期開始直至現今所處的多元自主期過程中，觀察其中政府管控力量之深切影響，其間政府透過政策的擬定，或對各大學校院校務發展方向規劃的建議，都促使大學自主的空間受到限制。而在台灣高等教育發展過程中尚有自經濟、文化及社會方面的影響面向，本文在下一部分即進一步分析這些重要影響因素。

第二節 影響台灣高等教育發展的主要因素

由以上對台灣高等教育歷史發展的分期及相關政策介紹可知，隨著時代的變遷，台灣高等教育自戰後至今在每一階段均因政治、經濟、社會與文化等方面的影響而產生轉變。本文於此一部分，即就政治、經濟、社會與文化四方面進一步探討其如何促使台灣高等教育政策之發展與革新。

一、政治方面

台灣高等教育（尤其是指大學教育）發展的早期深受政府控制，並依據當時所遵行的大學法，不論是在入學政策的擬定、大學校院的設置、系所的增設、課程的規劃編排，甚至是學生畢業學分總數等均需經由教育部審查，政府則藉

由經費及人事的管控，掌控大學發展的方向與重點，使得大學無法充分發揮獨立自主精神，亦使學術無法完全自由發展（呂亞力，1990；陳伯璋，1990）。

在高等教育發展的過程中，可以看見因長久以來學費政策所造成的不公平，其更深層所顯露的即是政治利益的問題。政府藉由對公、私立大學經費的補助以進行政治的控制，使台灣的大學教育難以完全脫離政府權力的支配（陳伯璋，1990，1991）。又如早期大學的發展多依據政府政策所呈現的「大就是好」原則擴展系所，其結果實導致原本以工學院為主的成大、交大，以及以理學院為發展重點的清大、中大等學校，均因此被迫發展成為綜合性大學。此外，在大學中亦存在著類似政府體系般的中央集權式行政組織，不只是由政府教育當局指派大學校長，並且在大學校院中的院長、系主任、所長等也都依校長獨立意指定人選，如此的行政管理模式無疑使得大學無法全面發展，並使大學中的權力分配不均情形日益嚴重（陳伯璋，1990）。

隨著1994年大學法的修正及原先管控政策的鬆綁，大學被賦予更多自主的權利，而其學術發展的自由亦更被保障，舉凡課程規劃、招生及教師聘任等權限均逐漸回歸大學自主；公立大學校長也不再由教育部指派，而是先經由學校遴選程序產生候選人之後，再由教育部組成遴選委員會遴選出最後人選（陳維昭，2002）。然而在高等教育相關政策的擬定與推行上，政府仍然扮演最重要的主導角色，並且由於大學多依賴政府提供足夠的經營資金，因此大學仍多依循政府所擬定之政策規劃其校務發展，如此即令大學（尤其是會計與人事方面）仍多受政府之管控所影響。

直至2003年迄今正進行之大學法修正條文中，多係為因應社會多元發展所產生之變遷，如系所規劃增設規定的開放、學制更趨彈性發展及學位頒發的鬆綁等。然而，自此次修正案公布迄今，因其內容涉及大學體制的修正（部分國立大學將改制為行政法人）、校長遴選的變革（修正案決定由教育部組成校長遴選委員會，而使大學校長有官派之嫌。再加上於校長聘期屆滿十個月前由教育部評鑑決定是否續聘，可能致使官方對於大學運作影響力至為明顯）、教師分級制度的落實（修正案取消對教授長聘制的保障），以及增加對大學權益進行監督

的內外機制（如行政法人國立大學董事會及高等教育審議委員會等）等，以致學術社群以及社會輿論對此次的大學法修正案多有批評，甚至指出此為「變相的大學戒嚴法」。

由以上所簡述的台灣高等教育發展過程中，可發現其中雖說已隨著政策的鬆綁與持續的修法而助其發展趨於多元，然而其間未曾改變的是政府所扮演的明顯主導角色，亦使得大學的內外部發展均受官方政治力量的介入與影響。未來大學應如何與政府有妥善的協調，並能尋得平衡及更趨於自主的發展，實屬現階段高等教育規劃的努力方向。

二、經濟方面

由前述的高等教育發展的分期中，可以了解在我國高等教育發展的過程中，政府因順應國家發展所需之人力開發類別，而決定其資金之配置方向。然而近年來隨著社會風氣開放，大眾對於高等教育的多元需求促使高等教育的發展邁向另一個多元的階段，誠如吳泉源（1997）所指出：

早期台灣公立高等教育校院之經營經費均完全由政府提供，隨著台灣經濟發展所面臨的競爭與轉型壓力，大學的教學和研究內容如何重新與社會需求發生關聯，成為迫使高等教育體系自我調整的重大外部壓力。

現今高等教育所處的多元發展階段中，雖然各大學校院相較以往確可更自由地發展其系所特色，然而不難發現其中受政府資金「獎勵」的影響仍大。例如自2001年迄今，大學校院為因應政府所提出的「國立大學校院區域資源整合發展計畫」、「推動研究型大學整合計畫」、「國家矽導計畫」暨「專案擴增大學資訊、電子、電機、光電與電信等科技系所招生名額培育計畫」等政策，所產生的「積極」校際整合，以及在相關電子科系持續擴大招生源等現象。此種因「資金政策引導校務發展」趨勢所產生的結果，常是在短期內稍可見其效果，但在長期發展的計畫上又難見其持續性。並且因為在此類政策執行中，政治力