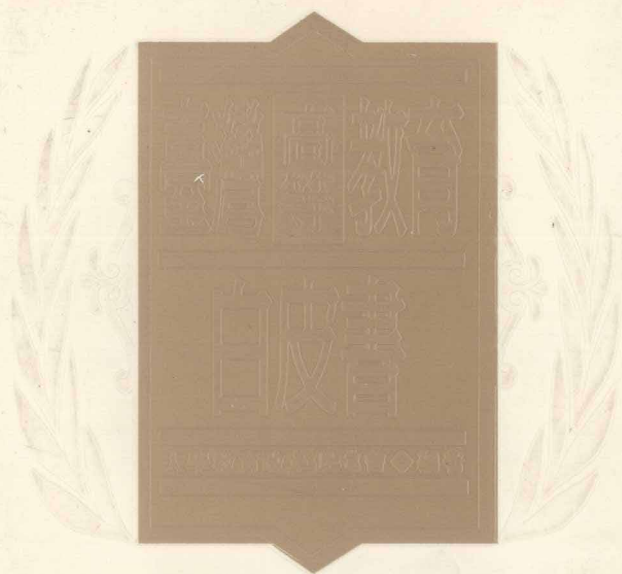




文化叢書 ⑪

台灣高等教育白皮書

編著——大學教育改革促進會

發行人——孫思照

出版者——時報文化出版企業有限公司

台北市湖和平西路三段20號四樓

發行專線——(02)三〇六六八四二

讀者服務專線——(02)三〇二四〇九四

(如果您對本書品質與服務有任何不滿意的地方，請打這支電話。)

郵撥——〇一〇三八五四〇時報出版公司
信箱——台北郵政七九〇九九信箱

校對——陳淑惠・賀德芬

排版——正豐電腦排版有限公司

製版——成宏照相製版有限公司

印刷——華展彩色印刷有限公司

初版一刷——一九九三年三月十五日

定價——一八〇元



◎行政院新聞局局版台業字第〇二一四號
版權所有 翻印必究

(缺頁或破損的書，請寄回更換)

Printed in Taiwan

ISBN 957-13-0630-4

文化叢書
112

ISBN 957-13-0630-4

台灣高等教育白皮書

.....
大學教育改革促進會◎編著

高教白皮書的緣起

——代序

賀德芬

自承擔大學教育改革促進會（學改會）的大小庶務重責以來，最感耗神費心者，乃在籌畫年度大作。如何在九·二八的周年慶，又是教師節的日子裏，舉辦一場既能超越一般徒具儀式的慶典，而在實質上卻要能彰顯積極奮發的自主意識，還要切入當前最關緊要的教育課題。在人力財務兩兼支絀的景況下，總不免令人興起巧婦難為無米炊的感慨！

自從七十八年教師節，學改會首率大學師生齊赴街頭，為建立新大學請命，開啓了校園活動的新頁。繼之，往後的九·二八，分別舉辦了大學法研討會，和歷時兩天，主題廣泛的「第一次民間大學教育會議」。此等研討會的模式，固是大學教師最擅長也最能掌握的活動，但是，反覆的研討，卻未能感受到立竿見影的成績，侵襲心頭的無力感，也終於逐漸冷卻了參與的熱情，是到了該改絃易轍，另覓活力的時候了。

由於這幾年來對教育改革的全心關注，不但漸漸摸清楚了教育病毒之所在，也了解到教育的傾頹，豈是一朝一夕所致？七年之痼疾，不是求三年之艾所能治癒，千頭萬緒的病症，還需以耐心並有計畫的來一一破解。

頭兩年，我們致力於外在法規範的匡正。標舉憲法中所揭示的「講學自由」的精神，追求將校園自治的民主理念，落實於大學法中。而今，外在條件雖然仍未健全，但堪以告慰的是，這等觀念

卻都已深植於校園之中。從校長以降的學術主管經由民主方式產生、課程調整、教官退出訓輔行列，都已在某些國立大學逐步實踐。大學擁有形式上的自治權，已是指日可待。

然而，形式上的民主，並不保證實質正義的實踐。尤其，在客觀條件具備雛型之後，依賴的是內在品質的提升。教育問題是整體的、全面的，徒有法制的改善，絕不能竟其功。下一步，我們要做的是，徹底檢討校園內部，源自於本體的腐朽。唯有在內外兼治之下，大學才有再生的契機。

既然要把學改會的關切面，擴張及高等教育的全方位上，為高教做個總體檢，應是首要之急務。而已往的研討會既難以激起熱情，科班的教育學者又大都將自己侷限於體制內的運作。能夠直指問題核心，毫無避諱的痛下針砭，學改會是義不容辭的。

當提出以高教總體檢替代往年研討會的構想時，立即獲得了常理會的認同。不過大家都擔心，如此龐大的工作，我們承擔得了嗎？如果有什麼疏漏失誤，不怕招來蜂湧而至的譏評嗎？好在學改會向來都不自量力，充滿螳螂當車的勇氣。本來就想「但開風氣」，唯求盡其在我，成敗早非我等所能過慮。

《白皮書》原是政府公布的官方政策。學改會當然有些越俎代庖，而且與我們要為高教做總體檢的原意也並不完全相符。但政府早該定期就教育提出總體政策，卻延宕至今，從未有此打算。學改會為激起政府及民間的反省，也不無反諷的意味，我們終於還是採用了《白皮書》的用語，義無反顧的進行這項計畫。

白皮書的進行是艱辛勤奮的，暑假的三個月中，工作同仁都幾乎夜以繼日全力的投入。從資料搜集、整理分析，分別撰寫。每隔一個禮拜，撰寫完成的部份就要再三提出討論，幾經修正，最後

才達成共識。即使未曾參與此計畫者，只要我們能碰到的，也要徵詢他的意見，連國科會在花蓮舉辦通識教育討論會的風雨之夜，正是匯集了許多有心學者之處，我們豈能放過，也利用了做白皮書的討論，回想當時投入的狂熱與忘我，至今仍不禁莞爾。

原本打算在九·二八時提出這部白皮書即算告一段落。但既然參與的同仁是如此熱切，內容上也越趨完整，從理念、政策、法令、行政，無所不包。心念一轉，何不將之正式出版，使對教育政策的檢討，成為定期性的工作，不時鞭策著朝野的努力。因此，將九·二八的公布改為研討，以期更能博採諮議。而出版之事，又獲得時報出版公司的迴響，《高教白皮書》就在這樣的千迴百轉之下，繼《大學之再生》，成為學改會的第二本系列叢書。

完稿後的《高教白皮書》在體例上，分成兩大部份，一為「一般高等教育」，一為「大學的問題」，共有二十子題。分別由學改會的會員執筆，內容雖經共同再三研討，但為尊重作者原創的風格，除為編排需要，並未做重大變動。這些作者是：葉啓政：理念被架空的高等教育；賀德芬：高等教育法令的檢討、高教人事的迷障；張清溪：經費預算配置；邱守榕：部會職權之畫分、教師素質；林玉體：大學的風格；劉源俊：大學入學方式的改革；莊淇銘：大學退學規定之檢討；陳舜芬：大學評鑑；王九達：大學的組織、大學的必修科、通識教育、學生組織；張則周：大學夜間部重新定位、軍訓的存廢及軍訓教官之定位；陳滌清：大學的人事結構；劉幸義：升等改聘與教師素質；宋文里：大學生的操行成績。對他們的辛勞和奉獻，學改會無以名之。為了對我們認為是社會改革最關鍵的教育課題盡力，再苦，也應是甘之如飴的。

至於〈毛部長的領導風格〉篇，應算是集體之作。我們為高教總體檢，雅不願涉及個人品評。

但部長既是政務官，又是全國最高教育主管，其思想言行，舉止風格無不深深影響整體的教育政策。尤其台灣四十多年的教育從未有過健全體制，總是人存政在，人去政息。個人，其實就是台灣教育的總主宰。毛部長上任之初，以其深具魅力的笑容，開明的形象，曾與學界如許期望。他也是在政治動亂的時代裏，位置最穩最久的閣員，倏忽五年多過去，毛部長終將離開教育崗位，教育病症却依舊。我們以春秋責備賢者的心意，指出個人性格對政策之影響，並無臧否人物之初衷，但盼爾後接任者能擺脫個人的人治色彩，加速推動國家政策的制度化。

初步嘗試，只能以勇氣可嘉來自勉。尤其決定出版上市之後，社會眾多的期望，更加使我們戰戰兢兢，本有心網羅所有高教問題，却力有未逮，諸如私立大學、大學教員的權利義務、學術評審的公正、推廣教育的導正、國際交流的正常化等等，只有留待爾後再行補全。而且爲了等稿而耽誤了原來預定的出版時間，致令許多關心教育的朋友殷切垂詢，也使我等深感歉疚。我們只能一再細表心意，學改會自揣簡陋，只爲「但開風氣」是我們一貫的堅持。也因爲學改會的白皮書出爐，終使教育部也有出版《教育白皮書》的計畫，就此便已達到鞭策鼓勵、拋磚引玉的目的。但盼這項工作能持續不綴，因此，各方人士的不吝指教，正是我們虛心以待的。

溽暑之中，能順利完成白皮書的編撰，固然感謝全體參與的教授及執筆同仁的奉獻，台大社會系程書中同學、師大政系陳佳伶同學、師大公訓系程桂娟同學協助收集資料，是我們不可或缺的依恃。年輕一代的投入教育工作，更是最大的欣慰，我們不但感謝，而自工作中所磨出來的師友感情也是難以忘懷的。

目錄

3	高教白皮書的緣起
——	代序
	賀德芬
11	第一編 一般高等教育
11	理念被架空的高等教育
24	高等教育法令的檢討
73	高教人事的迷障
90	經費預算配置
97	部會職權之劃分
100	毛部長的領導風貌
	第二編 大學的問題
109	大學的風格
116	大學入學方式的改革

1 2 5 大學退學規定之檢討

——談退學的政策

1 2 9 大學評鑑

1 3 4 大學的組織

1 3 8 大學夜間部重新定位

1 4 1 大學的人事結構

1 5 3 教師素質

1 5 8 升等改聘與教師素質

1 6 9 大學的必修科

1 7 5 通識教育

1 7 9 軍訓的存廢及軍訓教官之定位

1 9 0 學生事務——學生組織

1 9 5 大學生的操行成績

附錄

2 0 9 高等教育大事紀（七十九年九月～八十二年八月）

2 1 4 撰稿人

第一編

一般高等教育

理念被架空的高等教育

一、「理念」為何重要？

我們常用「十年樹木，百年樹人」來形容作育人才的艱難，同時也襯托出教育工作的嚴肅和神聖。從字面的意涵來看，教育有教化和作育的意思。基本上，不管是教化或作育，指的都是企圖形塑、改造另一群人的作為。這種作為可以看成是一種不可能完全對等之權力支配的互動過程，而且以高度制度化的集體形式呈現。

既然教育是高度制度化的集體式的權力支配形式，它涉及的是社會整體。以現代社會而言，教育的推動往往以國家機器為後盾，動員全社會的能量，在制度上有著精心的設計，歷經數個世代的持續努力，才可能展現出績效。對一項必須動員全社會之能量來完成的群體工程，當然艱鉅，更重要的是，它必然直接或間接地關係到社會生存、維繫、與發展的契機，也影響到個體發展的機會。有鑒於此，對於教育制度與政策的規畫，就不能不採取極為審慎、認真而嚴肅的態度來進行。對擔任主導任務的政府，更需要以最嚴格的態度來監督、批判。

任何權力的支配，都有可能成為一種榮耀，也有可能變成是一種罪行。如何使權力支配的運作成為具有發揚至真、至善、至美的榮耀，而不是製造惡質宰制或毒害人們身心的罪行，首要之務應

當是慎重地檢討支撐權力正當性之施放背後所具意圖的理念意涵。任何缺乏善意意圖、也缺乏理想性之理念為後盾的權力運用，都不可能成就榮耀。這樣的權力運作必然腐化，成為剝削、欺壓、宰制人們的工具。教育原是具有發揮至善之意涵的良心事業，倘若用之於其上之權力支配缺乏善意意圖與理想性高之理念來支撐，則其所可能造成的禍害將是難以估計。基於這樣的理由，教育理念可以說是檢討、批判整個教育制度與政策運作之得失，最為根本，也是不可或缺的基礎。

二、追求至真、至善、與至美的理想——大學教育之理念

人之異於其他動物之處或許真的是幾希，但是，在這些幾希的差異當中，單憑象徵符號的創造與高度使用此一特徵，就足以把人與其他動物很明顯地區辨出來了。人會使用象徵符號，亦即人會以符號締造理想，並以之來指引、營建現實。如此以理想導引現實的能力與努力，往往被視為是人存在的價值，也是文明進步的象徵。準此，一個理想的社會應具備有以高度理想性之理念來締造、改善現實狀況的生機條件。否則的話，讓社會實際發生的現實狀況順其自然地因循下去，人將成為只是本能地反應的動物，與其他動物的世界將又有何不同？

要使社會具備理想性，並且使理想成為指引現實的動力，社會是否具有孕生自我反省、批判與創新的能力，乃是最主要的關鍵。職是之故，如何讓社會確保此等能力，則又是絕對不可或缺的要件。

就現代社會發展的歷史軌跡來看，大學即是被人創造出來，並賦予上述之任務最主要的制度化建制體。這也就是說，大學被視為承先啓發地創生理念的煉爐，也是以自我批判態度精煉理念，並

進而以此來批判、改造現實的場所。於是，對大社會而言，大學是理想銜接現實的起源點。富高度的理想主義色彩，無疑地是一個理想大學應當具備的基本風格。然而，什麼是大學教育應當具備的理想理念呢？理想主義所揭櫫的標的為何？

審諸人類文明的發展，追求至真、至善、至美的理想，一直是人類共同肯定的。從歷史的角度來看，表現至真的具體形式是知識（尤其科學與哲學），至善的最佳保證是宗教與倫理，而至美的高表徵是藝術。因此，具體地來說，大學的基本任務是以知識、倫理（宗教）、與藝術來成就個體達成至真、至善、至美的理想境界。透過知識的追求，培養判斷事理與獨立思考的能力；經由倫理的教育，使人具有區辨善惡的條件，能夠進一步地以善心來關懷、對待週遭的人與世界；美育的薰陶使人們具有欣賞人類文明所創造、累積下來之種種文化象徵作品的能力和意願，藉文化品質的提升來造就人格的形塑。

三、貫徹大學基本理念的要件

大學教育必須具備追求至真、至善、至美之理想精神，是一種期待，更是一種對制度化角色的倫理要求。倫理要求要能落實，必須仰賴一套精心的制度化設計，也必須具備一些結構性的基本要件。就此而言，確保大學有自由創造與批判的自主性，可以說是最為重要的條件。邏輯上，有著自由創造與批判的保障，理念才不會僵化，變成牢不可破、專斷地宰制人們心靈的定型意識形態。具備自由創造與批判的自主性，更是使大學之理想主義色彩得以充分發揮；進而使社會始終保有彈性之生機的必要條件。這可以說大學具備自主性的結構性要件。

再說，追求自由是人類文明史中一再被肯定的終極理想。肯定自由的價值、詮釋自由的涵義與限制、確保自由的實踐，按理是教育建制所必須揭櫫的理念。對居處整個教育建制體系中最高位階的大學，這更是其所不可能規避的理念。

要讓追求自由成為大學教育之終極理念，自由不能成為具無上命令的獨斷教條。否則的話，自由將成為暴虐的象徵權力，這是違背自由的神聖精神。因此，自由具有雙重的社會意涵。它既是被肯定、追求的目的，但也應當有被否定、顛覆的可能機會。就此而言，自由是一種必要的手段條件；也就是說，為了讓自由成為教育建制所肯定、追求的理念，它也必須有被批判、否定的機會。在此情形下，賦予大學具備自由創新與論述的保障，更是不可或缺。這是大學必須具自主性與自由度的第二要義，也是歷史要義。

總地來說，期待大學成為創造與追求至真、至善、至美的場所，也成為社會良心的代言人，保障大學具有自由與自主性，就功能之角度考慮，是絕對必要的條件。就肯定、追求自由是社會的基本理念而言，大學具有自由與自主性，則更是貫徹其倫理意涵的關鍵所在。換個角度，套用德國思想家哈伯瑪斯（Habermas）的說法，大學的理念即在於形塑合理的、自由的、平等的溝通。大學的自主性即在於確保理性溝通管道的流暢。任何對溝通有意的壓抑、扼阻，都扞格到大學的倫理。這正是我們秉持以評估現行大學教育制度與政策之實際運作狀況的依據。

四、我國大學教育建制的特色——中央集權化

根據中華民國憲法第一條的規定，中華民國政府是民主的政府；依第十至第十四條的規定，中

華民國也是一個崇尚自由、保障人民自由權的國家。然而，憲法所規範的政治形式與所宣揚的理念，名義上雖具有法律上的規約正當性，但卻未必有產生實際規約的效果。形式上的民主不能保證實質上是民主；形式上的自由宣稱也並不等於人民實際享有自由。

大體而言，國民黨主政下的政府實質上並不是忠實膺服民主理念、尊重自由權的政權。相反地，它秉承著中國傳統封建專制政治的威權性格，實際展現的是類似幫會組織的長老統治形式。政府形成一上下組織緊密，網絡密布的共同利益團體，以瓜分整個社會的種種資源。嚴格地來看，所謂崇尚自由、民主、法治的政治體制，只是在擋不住西方歷史潮流下，不得不採用的虛名形式，用來披在實為長老威權統治的身子上面。這樣的名實分離所造成之理念與現實嚴重裂罅，正是整個社會、也是高等教育之問題癥結所在。同時，這是何以政治一直是檢討任何問題所必須面對之首要關鍵的歷史條件。

一個聰明、狡黠的威權統治者，為了謀求長期有效、經濟、安穩的持續統治，不能永遠仰賴武力，利用種種教化建制把特定意識形態灌輸給百姓，是馴化的最佳方式。在此情形之下，教育建制成為國家機器用來形塑意識形態以便鞏固政權所不可或缺之機制。為了達成此一目的，把教育之主導權集中於中央政府，自然是可以預期的結果。這表現在我們的教育體制上是充分地明顯。教育部是決定一切教育事務的至尊至高長老。教育部組織法第一條所明文界定：教育部主管全國學術、文化及教育行政事務，即可以一目瞭然地看出這樣的權威心態。

其實，倘若教育部能夠以最自謙、嚴格地自我削權的方式定義組織法第一條之「主管」與「行政事務」的內涵，大學向可能擁有相當大的自主空間。然而，遺憾的是，從母法所衍生出去之諸多