

當前我國大學教育的困境及其因應

◎陳維昭

壹、前言

大學以研究創新、培育人才為最重要使命，值此新經濟時代來臨之際，世界各國為提昇國家競爭力，無不加強對大學的投資，故政府於去年以來即積極推動大學追求卓越計畫，沒想到新政府首次編列年度預算就大刪國立大學經費一成以上，使我國大學教育的未來發展受到衝擊，令人失望。

由於政府迄今缺乏一貫的高等教育政策，導致我國高等教育資源不繼及分配不合理的現象越來越嚴重，尤其放任大學校院數量無限膨脹，更使問題雪上加霜。另一方面，校園民主運動從 1987 年解嚴以後，到 1994 年〈大學法〉公佈施行迄今，歷經不同階段進展，也衍生不少亂象，在制度設計層面仍有待改進。

筆者以實際參與校務多年的經驗認為，當前我國高等教育有校園民主發展的偏差、量與質的失衡、國際化之不足、以及政策與目標不明確等四大困境，這四大困境有積弊多年懸宕未決者，也有因教育改革新近生成的，不論是老問題還是新問題，都應該追究其根源並尋求解決，才能因應二十一世紀知識經濟的挑戰。

貳、校園民主發展之衝擊

一、問題說明

「學術自由」與「大學自主」均為大學發展必要的條件。隨著我國政治環境的開放，十餘年來「教授治校」已成為各大學普遍的運作模式，各種意見固然可以在校園內充份被表達，但是也出現一些令人憂心的問題，造成行政效率和品質低落，更阻礙了學術的正常發展。

校園民主風潮起於社會及大學本身對長久以來行政官僚干涉大學自主與泛政治化的不滿，民國 83 年〈大學法〉公佈之後，大學自主有了較具體的法律依據，不過問題也接踵而至。較常被提到的包括：外界力量入侵校園，使校園淪為派系角力的場所；作為最高決策的校務會議對校方產生過多牽制，導致校務推動欠缺效率；部分師生熱中選舉、關心人事，一旦事

不如願即採取非常的抗爭手段；種種失序現象顯示，我們享受自由有餘，尊重法治不足，而傳統的校園倫理則在顛簸路中幾乎消弭。雖然經過幾年來不斷的調整與修正，校園民主運作機制可望逐漸步向成熟階段，不過問題的癥結仍未解決。

二、因應對策

歐美各國實施民主政治已有數百年之久，其人民自小接受薰陶，深知自由與法治並重乃民主重要的相對概念，大學從而也建立起完善的民主機制，學術自由與校園倫理相得益彰。反觀我國，自解嚴以來，學國上下熱衷追求民主政治，流風所及，校園也成為競逐的場域。然而民主並非只是選舉，更不是個人自由無限制的擴張，由於國人先天民主素養不足，後天又缺乏法治精神的薰陶，導致今日校園民主的發展有所偏差。本人以為惟有提昇國人民主素養、培養法治精神以及建立校園倫理，才能確實推動大學之進步與發展。

「教授治校」的中心理想為透過大學成員共治，鼓勵教職員生參與校務，為學校發展貢獻意見，透過討論、溝通、協調建立共識，解決問題。為了達成上述理想，必須讓大學成員體認大學自主的真正意涵，能以包容異見、尊重少數、服從多數、崇尚法治的多元而開放的態度，共同規劃大學發展願景。同時配合制訂自律公約，藉由重建校園倫理，營造一個師生互重、校園和諧、學術自由的環境，促使教授努力提升學術研究，追求大學卓越發展，如此才能徹底落實校園民主的真諦。

參、量與質的失衡

一、問題說明

大學是知識創新和技術發展的最基本場所，換言之，高等教育的素質可以作為衡量國家競爭力的指標之一。我國大學校院數量在解嚴之後急速膨脹，從 1991 年 50 所，到 2000 年 135 所，增加近二倍，而且還在快速擴展當中，預估不久後將突破 150 所。學生人數也隨之激增，1998 年每千人中高等教育人口數已佔 42%，與世界其他國家相較，2000 年我國高等教

育學生佔總人口比率為 3.7 % (國民所得 12,268 美元)，日本在 1996 年不過 2.1% (國民所得 29,925 美元)，美國 1996 年國民所得高達 31,456 美元，其比率 3.8% 也比我國略高。

數據顯示我國高等教育在學校及人口兩方面量的成長極為快速，然而整體教育經費非但未同步增加，甚至有縮水的態勢，以我國國立大學校院學生單位成本為例，從 1991 年的新台幣 20 萬元降至 1998 年的新台幣 16 萬元 (私立大學校院更低)，在未考慮通貨膨脹的情形下，不但未見增長反而減少了 20% 的經費，並顯著低於鄰近地區如日本、香港、韓國等地；長此以往，高等教育品質勢必每況愈下，對國家競爭力戕害極大。

二、因應對策

針對我國高等教育質與量發展極端不均衡的問題，筆者認為解決對策有三：一是保障教育經費；二是重點發展；三是制度彈性化。教科文預算因憲法規定的下限撤消之後，完全失去了保障，且每每隨著政治人物口惠不實而擺盪，前幾個月行政院縮減九十年度國立大學預算，再度突顯高等教育發展空間被壓縮的問題；國立大學自籌部分校務基金固為必然走勢，不過為教育百年大計，維持基本營運的經費保障仍是必須。因此，我們呼籲政府明訂中央政府教育預算不得少於國民生產毛額一定比例，同時保障高等教育經費預算的成長率不得低於每年經濟成長率，促使高等教育經費保障法制化。

除了保障教育經費之外，在資源有限的情形下，應重新合理分配資源，重點發展，以鼓勵創新，追求卓越，提昇國家競爭力。中國大陸在數年前即提出「211 計畫」，要在 2010 年擁有 100 所世界級大學，但他們也了解，想在二十一世紀，讓一百所大學達到世界級，只能說是一個理想，並不是那麼容易實現，因此近年改採「重點中的重點」發展策略，撥給北大、清大各十八億元，南京及復旦等大學各十二億元人民幣，希望能從重點突破，帶動整體的發展。

我們再看美國的例子，在二次大戰之前，美國的大學可以說幾乎無法與歐洲大學比擬，92 位諾貝爾得獎者只有 4 位是美國人。戰後的美國一方面固然是受惠於經濟繁榮，更重要的是聯邦科技政策的影響。美國政府一方面將科技研究與大學的研究所緊密結合，一方面在經費補助方面採取優勢競爭的原則，1963 年的研究經費有 57% 集中於 6 所大學，79% 為 20 所大學所獲得，而這

20 所大學也只佔接受政府研究資助的重要研究型大學中的十分之一而已。美國教育與科技政策的理念，主要是根植於一個信念：學術發展沒有平等與否，最重要的是一流的人才。

除了資源不足、資源分配採人頭主義之外，僵化的制度也是亟需突破的課題。由於國立大學的公務預算系統對財務運用限制頗多，例如學校用人及教師待遇缺乏彈性，這種表面人人平等的制度對研究型大學來說其實相當不公平。另外，政府許多法規使大學在工程建設、收入運用等處處受掣肘，因此，建議教育主管單位應修訂現行法令，建立彈性之薪資及激勵制度，並讓學校對經費運用有較多自主權，讓每一筆經費獲得最有效的利用。

肆、國際化之不足

一、問題說明

二十一世紀是「地球村」的世紀，國內大學若期躋身世界一流大學之林，必須積極參與國際間學術交流，包括學生與教授交換、研究計畫合作、國際學術組織活動的加入等，同時培養學生的國際視野，使成為有能力晉身國際舞台的人才。不過，相對於近年來我國經濟活動的國際化，國內大學之國際化尚有段距離，尤其是我國學生語言能力普遍不佳，以及缺少有利機制吸引優秀外國學生來台就讀。隨著加入世界貿易組織的腳步越來越近，教育市場開放的壓力越來越大，若不及早因應，將影響我國大學的競爭力，並導致部分大學營運之困難。

學生語言能力的加強，特別是英語能力的提昇，是走向國際化過程必備的條件，但是據報導我國托福成績只贏過日本，顯見英語能力有待加強。至於外國留學生人數，是大學國際化一項重要指標，一般應佔全體學生 5~10%，然以台大為例，目前僅有二百多人，相較於中國北大的一千多人，明顯偏低，與鄰近的香港、日本比較也低了許多。

二、因應對策

本人以為提昇學生的語言能力為國際觀培養的首要條件，同時應鼓勵學生積極參與國際社團、短期交換計畫等以拓展其視野。此外，一所大學要吸引外國留學生，最重要的是具有相當程度的國際學術水準，並擁有自己的特色；同時，教學方式也是必須重視的因素，因此國內大學近年也朝向部分課程之英語教學規劃；不過更

重要的是，政府應制訂相關策略，以吸引優秀人才來台就讀，才能落實國內高等教育真正國際化。

茲以日本為例，日本政府計畫在公元 2000 年吸引十萬名國外優秀學生到日本讀大學，為此設置了豐厚的獎學金以吸引人才，國內受惠學生很多。台灣可以仿照辦理，並先以東南亞、第三世界國家學生為提供對象，所費獎學金金額不大，卻能促進國際間了解，並提昇我國大學的國際競爭力。

伍、政策及目標不明確

一、問題說明

我國高等教育缺乏一貫政策和明確的目標，也是各大學所面臨的困境之一，尤其近年一旦高等教育主管變動，新人新政，每每以個人想法作為國家教育政策來推行，更有所謂「每日一政策」之美談，而政策之推行又容易受少數民意左右而搖擺，無法堅持；如此混亂而缺乏明確目標的教育政策對大學的發展帶來極大的阻力。

例如，高等教育在解嚴後「量」趨向無限擴展，多數大學以綜合大學為定位擴充，形成大學間功能重疊，各自又缺乏特色，造成資源不足，嚴重限制大學發展。在開拓自有財源方面，政府的政策則顯得相當搖擺，教育部推動國立大學設置校務基金的構想雖好，卻未能落實原來的規劃精神且未提供相對的配套措施，結果導致實施多年的校務基金制讓各大學未蒙其利反受其害，迄今沒有解決辦法，不久前才剛宣示校務基金自籌款將以百分之二十五為上限不再調高，最近突然又傳聞將調高到百分之四十；此外，政府既無法支持大學足夠經費，大學為了開源勢必提高學費，一旦引起輿論抗爭，教育部又不敢明白宣示其學費政策為何？如此不明確的態度對高等教育發展產生嚴重的牽制。

二、因應對策

應儘速建立常態機制以擬訂明確的教育政策。國家對科技之注重從政府編制可窺端倪，國科會有跨部會委員會、行政院有科技顧問小組、還有一位主管科技的政務委員，最近總統府還要成立一個科技委員會。科技的發展離不開大學，高等教育發展的重要性絕不亞於科技發展；然而，高等教育決策形成的機制以及諮詢管道卻似乎付之闕如。教育為國家百年大計，高

等教育政策應該摒棄以往少數人即興式的決策方式，而以設置一常態性機制，作為國家教育政策的諮詢、溝通及決策參考，如此國家高等教育政策不致因人廢事，教育改革的理想能貫徹實施，方俾利我國大學長遠發展。

陸、結論

一、知識經濟／人才培育／社會實踐

在知識經濟的社會裏，知識型經濟活動需要相當專業的從業人員，此外，為維持競爭力，必須不斷提昇品質並尋求創新，因此人才培育極為重要，而人才培育靠教育，因而使得整個教育體制面臨了極大的挑戰；一方面大學教育已經由菁英教育發展為大眾教育，另一方面大學的研究功能使大學成為創新知識與發展新技術的重要場所，並與產業的競爭力、經濟的發展、社會的進步息息相關。

為因應此一趨勢，我國應改善高等教育資源並落實大學在人事、會計、行政、教學、研究等各方面之自主性，讓大學得以更有彈性進行質能擴充、教學課程調整、產學互動與科際整合等多面向的調整，以掌握經濟時代的脈動，為國家發展貢獻力量。

二、全球化／重點發展／政策一貫

有鑑於資訊普及，新經濟時代的全球化趨勢將更明顯，國內大學未來要面對的是來自全世界大學的競爭，但是高等教育資源不足，對台灣未來長久發展將導致不良後果，除了無法留住高科技人才，我國在世界乃至亞洲的競爭力必將削弱，十年後如果我國學術發展遠遠落後他國，可能就不知道要花多少倍的力量才能追趕上，因此政府一定要正視這個問題。教育部應先保障國家教育經費補助下限，讓各校可以有能力的維持基本營運，然後選定大學，重點發展以維持國家的競爭力。

更重要的是，國家教育政策的形成應有一週密的過程，而設置一常態機制則為必須手段，也是政府重視高等教育的宣示。惟有如此，我國高等教育的发展願景才可期。Ω（本文為 2000 年 9 月 15 日「大學理念資源分配與社會實踐學術研討會」主題演講講稿）