

高等教育之改革，路漫漫其長遠

劉源俊

東吳大學物理系名譽教授

臺灣近四十年來高等教育的改革，可舉出八個重要里程碑：1984 年「通識教育課程」開始全面施行；1987 年九所師專改制師院，於是開啟之後十數年高教學府數量擴增的序幕；1994 年《大學法》全文修訂，於是大學校長遴選及校務會議運作等有重大改變；1994 年「推薦甄選」試辦成功，於是開啟後來的「大學多元入學」及「考招分立」；1995 年，大法官會議〈釋字第 380 號〉解釋「大學共同必修科目表」違憲，於是大學課程開始全面自主；2000 年教育部舉辦「大學學術追求卓越發展計畫」，於是開啟往後競爭型計畫的機制；2005《大學法》再全文修訂，於是「大學評鑑」有關規定成為法律條文；2017 年起，由於頻爆論文造假事件，「研究誠信」或「學術倫理」開始受到教育當局及大學的重視。

在改革的過程中，高等教育的環境同時面臨了兩樁重大變化：一是由於經濟發展停滯，1990 年代開始學費管制及教師薪資凍漲；二是到 2010 年代「少子化」效應逐漸浮現。由於高教學府在數量上發展得太快，而多數高等教育從業者對高教的本質認識不清，大家對於法律及命令的解讀也缺乏共識，教育部復透過競爭性計畫獎補助對高教發展更加控制，臺灣高教的品質乃難以提升。

改革之路仍然漫長，需要高等教育界繼續且持續努力。值得關注的面向及課題相當多，本文只擬就學術自由、大學自治與法人化、大學共通教育及高等教育研究四方面加以探討——先作簡要分析，再給具體建議。

一、關於「學術自由」

查 1947 年《中華民國憲法》第十一條就提到「講學自由」(freedom to teach)；至於「學術自由」(academic freedom)一詞則是在 1994 年首先出現在《大學法》第一條第二款：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」

關於「學術自由」(academic freedom)的內涵，國人常有誤解，或認為教師在課堂上的授課內容他人不得過問，教師做的研究內容也不受他人干預。然查英文裡 freedom 這詞的意思是「不受束縛」，與中文「自由」的語意有相當差異。在歐美國家，“academic freedom”（稱之為「學術脫縛」較為達意）是有定義的：用在學術機構，指其研究與教學不受政府或社會勢力的干預；用到個別學者，則指其授課內容不受學校當局的不當干預。

還需要特別指出，「學術脫縛」這一概念明白標舉「學術」，所以教師講學必須受學術的規範。什麼是學術的規範呢？起碼要「論必有據，說必依理。」多年

來，「民主」與「科學」兩詞常被相提並論，其實「民主精神」（用於處理眾人之事）與「科學精神」（用於治理學問）有相通處，其最核心的概念，就是「講理」。學府裡的教學與研究要在「講理」。

且以美國大學的「學術自由」規範為例說明。「美國大學教授協會」（American Association of University Professors, AAUP）與「美國大學協會」（Association of American Colleges, AAC）發起，而後來為兩百多個學術團體共同簽署的《關於學術自由與永久聘任原則的聲明》¹ 中明寫：「教師在講課時有其自由，但須注意避免引入與討論主題無關的爭議。」² 換言之，教師講學不是可以隨便的。其實「講學」一詞本身就隱含了規範——講的必須是學問，當不容許教師胡言亂語或道聽途說。

至於做研究，則還需受「學術倫理」（academic ethics）的規範。近年由於接二連三爆發許多違反學術倫理的事件，還鬧到國外去，教育部及科技部近年要求研究型大學設置「學術誠信」（academic integrity）或類似名稱的單位，而各校研究生也被要求修習相關課程。³

二、關於大學自治

查《大學法》說大學享有「自治權」，是「在法律規定範圍內」的。何謂法律呢？查《中央法規標準法》第二條與三條，明白區分了「法律」與「命令」⁴，而第六條又明寫「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」換言之，大學的自治權必須受「法律」的規範，但不受「命令」的制約，除非該命令是在法律中授權有關部會所為而送立法院備案的。與大學有關的法律有哪些呢？查有《大學法》、《教師法》、《私立學校法》、《學位授予法》、《教育人員任用條例》、《專科以上學校教師資格審定辦法》、《公務人員懲戒法》等等，當然還有一些有關會計、保險等的法律。

¹ "1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure", the American Association of University Professors (AAUP). <https://www.aaup.org/report/1940-statement-principles-academic-freedom-and-tenure>

² "Teachers are entitled to freedom in the classroom in discussing their subject, but they should be careful not to introduce into their teaching controversial matter which has no relation to their subject."

³ 其實，這些措施都只是治標。治本之道：一、應從中小學就應該重視倫理道德教育。若「中華文化基本教材」裡強調的「誠」、「正」、「信」、「盡己」、「務本」、「修身」、「義利之辨」、「是非之心」、「毋自欺也」、「己所不欲勿施於人」等等觀念能深入人心，違反學術倫理之事自然消弭；學生何需浪費時間與精力再去上「學術倫理」課？二、應營造好的學術風氣，避免「學魔」、「學妖」及「學閥」等的把持與壟斷。

⁴ 《中央法規標準法》第二條：「法律得定名為法、律、條例或通則。」第三條：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」

然而在實務上，不只教育部的官員們，大學裡大部分的主事者卻都把命令當法律，於是乎教育部的任一紙公文（現在是電子信）就可以干預大學的自治。

何以致之？近年當局積極推動的以「競爭型計畫」獎補助高等學府的做法，做到了使各校「臣服」的「成果」。在學費凍漲的情況下，教育部的獎補助款成為學校的重要糧草。於是每年教育部藉著這種「競爭性計畫」的「提示」揭櫫高教政策，各校自然就會積極配合。現在諸大學唯教育部及科技部馬首是瞻，高教界已經沒人敢高談闊論「大學自主」。

歸根結柢，臺灣的公立大學不能充分自治，原因在於他們不是法人；私立大學不能充分自治，原因在《私立學校法》限制太多。而又由於公立大學不是法人，教育當局一貫一視同仁，仍然把是法人的私立大學當作「非法人」看待。可以這樣說：只有當公立大學成為法人後，我們的私立大學才能真正「做法人」。官員們或由於基於過去的經驗，並不了解「法人」的意義，或是由於故意曲解，他們的心態就是如此！

教育當局曾經在民國九十年代初期積極推動過「大學法人化」，甚至有意在《大學法》中列專章。但時至今日這一觀念似乎已偃旗息鼓，少人談論。其關鍵在於，公立大學若是法人，學校的監理權就會主要落在董事會（或理事會）中，而非教育部；校長的遴選就會由董事會（或理事會）主導，而教育部難以置喙；大學的招生政策，教育部也就不能再妄加支配；大學的收費標準，教育部也只能間接影響。現行的主計與人事法規都必須翻修。連帶地，立法委員與議員也就無從在會堂上大聲質詢大學校長，甚至藉機勒索、羞辱他們。說實在話，誰願意丟棄已經牢牢掌握的權力呢？

話說回來，公立大學「法人化」若要推行，也必須循序漸進—體質好的大學可以先開始，有些還不夠自治水準的大學，就應延後。最近有個例子：三所國立大學校長聯名在報端反對教育部擬修改的《專科以上學校教師資格審定辦法》，因為其中增加了許多繁瑣而有爭議的規定，「有侵犯大學自治之虞，將對大學提升國際競爭力產生嚴重後遺症。」⁵ 但臺灣的大學良莠不齊，對於當年在「廣設大學」政策下孵出的許多「也是大學」而言，相關條文的修訂卻可能是有需要而適用的。此例突顯了一個嚴重問題，就是教育部常便宜行事，企圖將所有大學一視同仁—這當然是不對的。

⁵ 見管中閔、吳正己、廖慶榮，〈教育部，請尊重大學自治〉，《聯合報·民意論壇》，2020年9月14日。

三、關於大學的共通課程

教育部從民國七十年代開始推行的大學通識教育課程，這在民國八十、九十年代達到高峰，但到民國一百年代就逐漸退潮了。也許與行之多年的「通識教育評鑑」停辦有關，各校紛紛減少通識教育學分數；各校的「通識教育中心」也不再受到重視，不過聊備一格。甚至中華民國通識教育學會也以大學捐助不足的理由，將發行十四年（2005-2019）的機關刊物《通識在線》強迫停刊。

甚至，各校的大一國文科逐漸也多改變性質，減少時數（從 6 學分減到 4）。學校拿出的理由不外是學生對國文科缺乏興趣，但這其實正恰恰反映，學生們在中學就學得不夠，以致國文程度低落，已經到了一個極為嚴重的程度！歷史科亦復如是，遑論其他有關思想品德的科目！

在目前中學生程度嚴重低落的情況下，大學不思積極彌補而期匡正中學教育的偏失，竟更「棒打落水狗」，將基礎科目的學分移作其他「實用性」科目用！真教關心高教發展的人對未來大學生的整體程度擔憂。

四、關於高等教育研究

各種高教問題盤根錯節，如何解決？在激烈的環球競爭架構下，臺灣面臨諸多獨有的困難，又要如何才能突破困境？在在需要扎實的研究。然而，設立了這麼多大學及研究所的臺灣，目前竟沒有任何一所「高等教育研究所」！教育部掌理高等教育的事務官，有在高教學府服務的經驗嗎？他們不少取得博士學位，是有關高等教育的學位嗎？是什麼樣的人指導的？國家教育研究院裡有個「教育制度及政策研究中心」，有在研究高等教育嗎？有委託專案研究高教育政策或其實施嗎？有舉辦過高等教育的研討會或研習會嗎？

以上這些問題的答案，都要令人失望！這是一個長久存在的缺陷，然而臺灣卻辦了全世界大學數目密度最高的高等教育！

五、回顧過往之後，且前瞻未來，在此且提出幾樁具體的建議

1. 一個國家若是不重視高等教育研究，就不配辦理高等教育事業！就此點而言，國家教育研究院必須要扛起責任來：先舉辦一系列有關高等教育的研討會，再形成一系列高等教育的研究專案，進一步設置高等教育研究的專責單位。

2. 應該研究什麼呢？首先要徹底檢討大學的性質，如何使大學這一群體（而非個別）能達成《大學法》第一條第一款所揭櫫的五項宗旨——研究學術、培育人才、提升文化、服務社會、促進國家發展。
3. 進一步則應提出新階段的《大學法》修訂，並研提「高等教育發展綱領」。例如我們應將大學分類（研究型大學、教學型大學、專業技術型大學），分別賦予不同的使命；須使公立大學逐漸法人化；須重視大學部的基礎教育（包括語文教育與通識教育），而將醫學、法律、管理、新聞等等教育逐漸改為學士後教育。
4. 各校在聘書中應增訂「學術自由」的規範（包括「學術倫理」等）。

最後還要指出：高等教育的改革，需要熱情大學教授的參與。在如今教授們在各種研究計畫、評鑑、英語授課，以及只適用企業界的績效管理（如「可悲哀」KPI、「好可噁」OKR）等等的桎梏下，還有多少大學教授存有改革的熱情與從事改革的時間與精力？首先我們須使一些教授們從桎梏中解放出來，讓他們可以有充分時間思考問題，提出解決方案。而不是如一般從事教育研究的人，多只會「食東食西不消化，說古說今會作文。」

總而言之，高等教育的改革還有漫長的道路要走。

