

我國大學系統的運作、問題與改進

黃政傑

臺灣教育評論學會理事長

靜宜大學教育研究所終身榮譽教授

受到社會及教育變遷之影響，國內高教在大學擴張後，旋即推動大學合併、大學系統及大學聯盟等大學整併政策，其中之大學系統受到各大學青睞，紛紛成立。本文分析國內大學系統的法源與發展，扼要說明美國大學系統的特色，檢視國內大學系統的批評和回應，進而加以討論，提出建言。

一、國內大學系統的法源與發展

我國大學系統的法源為《大學法》（2005），其第 6 條規定，大學得跨校組成大學系統或成立研究中心，由教育部訂定《大學系統組織及運作辦法》作為依循。新增大學系統條文之理由（根據該法 2005 修正案異動條文及理由），乃為促進各大學與學術發展重點相近學校共同成立大學系統委員會，負責校際間整合工作，亦得成立跨校研究中心，整合研究資源和學術發展。後來以研究發展是大學學術自治事項，有關大學跨校研究中心的組織及運作方式乃授權由大學自行規範，各大學系統之組成、運作方式及其他相關事項，始由教育部訂定基準。

該次《大學法》修訂同時，教育部（2006）訂定發布《大學系統組織及運作辦法》，幾年後又修正其中第 5 條條文（教育部，2010）。該辦法開宗明義指出「大學為提升教學品質及研究水準，有效整合大學資源，得聯合其他大學共同成立大學系統。」依據該辦法國內大學系統具有幾個特點如下：

1. 大學系統係為整合系統內各校資源，系統內各校保有原來的自主性與權責。
2. 大學組成大學系統，應先經擬參與各校校務會議通過，國立及私立大學報教育部核定，其餘公立大學報所屬地方政府核定，其變更及停辦同。
3. 大學系統的整合或合作對焦於跨校招生、學生轉校、逕修博士學位、學術及教學、師資聘任和跨校流動、師生共享資源、課程開設、教材編纂、圖書期刊（含電子資源）與國際學術交流等事項。

在《大學法》及其子法的規定下，國內大學系統陸續成立。2003 年臺灣聯合大學系統（臺聯大）先行試辦，由交通、清華、陽明、中央四校組成；2008 年教育部核定正式成立，後來陽明交大合併，政大也加入陣容。2011 年之後教育部陸續核定（維基百科，2021）：

1. 臺灣綜合大學系統（簡稱臺綜大，由中山、中正、中興、成功等大學組成）。

2. 臺北聯合大學系統（簡稱北聯大，北大、北科大、北醫大、海大）。
3. 臺灣教育大學系統（簡稱臺教大，北市大、中教大、屏大、南大、嘉大、東大、東華）。
4. 中臺灣大學系統（簡稱中臺大，中醫大、逢甲、東海、亞大、靜宜、中山醫）。
5. 國立臺灣大學系統（簡稱臺灣大，臺大、臺科大、臺師大）。
6. 臺灣國立大學系統（簡稱臺國大，中興、中教大、臺體、勤益、聯合、暨大、彰師大、雲科大、虎科大、嘉大、高大）。

國內大學系統的組成，有的是依研究屬性，如臺聯大、臺綜大、臺灣大，有的是依專業屬性，例如臺教大。依私立和地域屬性組成的有中臺大系統；依國立和地域屬性組成，同時也跨越公私立、一般大學和科技大學者，有臺國大和北聯大系統。

大學系統的成立，以國立者為多，私校較為少見，只有中臺大。大部分大學都是加入一個大學系統，有少數大學加入兩個系統。例如嘉大、中教大都加入臺教大及臺國大系統。另一個現象是以門當戶對組成，例如臺聯大、臺灣大兩個系統都是研究導向的大學組成，臺綜大系統也類似。大部分國立大學都已加入特定的大學系統，把資源和力量做大，歷史悠久的私立大學亦同。

二、他山之石：以加州大學系統為師

（一）考察美國加州公立大學系統

為推動大學系統，教育部（2002）派員並邀請有意組成大學系統之中央、交大、清華、陽明等四校校長，赴美考察加州公立大學系統，訪問美國加州大學總校區和柏克萊、舊金山、聖塔芭芭拉、聖塔克魯茲等校校長、副校長或相關主管。考察目的乃為了解大學系統總校區與各校區校長及董事會間如何運作、其互動模式及相關監督考核機制。考察報告說明加州依高等教育總藍圖（California Master Plan for Higher Education）建置加州大學系統、加州州立大學系統及加州社區學院系統，目標和定位分別為研究、教學、通識和技術教育。另指出各系統均依法成立董事會監管，任命系統校長及系統內各校校長。該報告也說明董事會和總校區如何運作。此次考察看到加州大學系統運作的總體圖像，可惜的是以我國無法源及高教經費不足為由，在報告中建議以任務編組方式試辦，再依成效修正及推出，其後國內大學系統乃定位不明及因陋就簡地成立起來。

2010 年，成功大學聯合中興、中山兩大學的校長副校長組團訪問加州大學

系統董事會（賴明詔、馮達旋、陳進成，2010），適值該系統董事會開會，乃去瞭解該系統之董事會與各分校長之互動與運作模式。參訪報告說明該董事會會議討論的過程和內容，並針對董事會的組成、權責與運作、提出心得與建議。2012年臺聯大系統各校代表亦組團出訪，希望與加州大學系統進行實質的合作與學術交流活動（中大新聞，2012）。

（二）美國大學系統舉隅

國內大學系統的成立，一開始是師法加州公立大學系統，合縱連橫，把志同道合學校組合起來，在系統內深化校際合作，以凸顯大學的定位。但美國各州的大學系統建置並非都如加州，一直提倡加州大學系統，恐令人誤以為美國這樣型態的系統或這種分級系統最好。美國其他州的大學系統不難找到資料，以下說明加利福尼亞、德克薩斯、紐約、威斯康辛、阿拉斯加、夏威夷等州的公立大學系統。

1. 加利福尼亞州

加州有三大公立大學系統，一為加州大學系統（University of California System），有 10 個大學，學生約 28 萬，教職員 22.7 萬，學術導向，最高授予博士學位（The UC System, 2021）。二為加州州立大學系統（California State University System），23 所大學，理論與實務兼具的導向，最高授予碩士學位，學生約 48.5 萬人、教職員約 53 萬人（The CSU System, 2021）。三為加州社區學院（California Community College System），116 所，學生約 210 萬人，以通識教育、成人教育、在職進修為導向，授予副學士學位或文憑證書（California Community Colleges, 2021）。

2. 德克薩斯州

德州的公立大學系統總共有五個。德州大學系統（The University of Texas System, 2021），包含 8 所大學及 5 個健康機構，學生約 24 萬人。德州農工大學系統（Texas A & M University System, 2021），包含 11 所大學、8 個負責研究或自然資源與社區保護之州機構及一個負責高科技研發和教育之 RELLIS 中心，學生約 15.3 萬人。北德州大學系統（University of North Texas System, 2021），有 2 所大學和 1 個健康科學中心，學生約 3.6 萬人。休斯頓大學系統（University of Houston System, 2021），有 4 所大學，學生約 7.2 萬人。德州工業大學系統（Texas Tech University System, 2021），有 3 所大學及 2 個健康科學中心。德州州立大學系統（Texas State University System, 2021），有 3 所大學 1 所技術學院，2 所學院，約 8.7 萬學生。德州的社區學院則成立德州社區學院協會（Texas Association of Community Colleges, 2021），做為合作及服務組織。

3. 紐約州

紐約州是美國另一個大州，1948 年成立紐約州立大學系統（State University of New York System，簡稱 SUNY），總部位於紐約州的首府阿爾巴尼，是全美最龐大的高等教育系統，由 64 所學府組成，有研究型大學、學術型醫學中心、文理學院、社區學院、技術學院、線上學習網。其中有 19 所是四年制大學學制，系統內共有學生近 130 萬人（其中近 60 萬修習學分課程，70 萬多修習繼續教育課程），教師 8.8 萬多人，以奧爾巴尼、賓漢頓、水牛城、石溪四校為 SUNY 的四大旗艦大學。

4. 威斯康辛州

威斯康辛州於 1848 年成立威斯康辛大學系統（University of Wisconsin System），內有分散於 26 個校園的 13 所大學及一個全州推廣教育網。它也是美國比較大型的大學系統，學生數約 16.5 萬，教職員約 4 萬人。其旗艦學府麥迪遜威斯康辛大學，座落於美國密西根湖西岸的威斯康辛州首府麥迪遜，亦為該系統董事會所在地（UW System, 2021a, 2021b）。UW 系統校長領導行政各單位，協助董事會（Board of Regents）發展、實施、追蹤、評鑑該系統之教育政策，整合大學各項方案，以滿足該州及國家之現時及未來需求。

5. 阿拉斯加州

阿拉斯加大學系統（The University of Alaska System，簡稱 UA System）於 1917 年成立，包含三所大學，UAA（University of Alaska Anchorage）、UAF（University of Alaska Fairbanks）、UAS（University of Alaska Southeast），及分散在全州的 13 個社區校園和推廣教育中心，三所大學都推動線上推廣教育（University of Alaska System, 2021a, 2021b）。全系統有 3.3 萬全時和部分時間學生。

6. 夏威夷州

夏威夷大學系統成立於 1907 年，目前學生總數 4.9 萬多人，包含三所大學（University of Hawaii Mānoa, University of Hawaii Hilo, University of Hawaii West O'ahu）和七所社區學院及全夏威夷社區本位學習中心，回應夏威夷人民的獨特性及多樣性，提供公立的高教機會（The University of Hawai'i System, 2021a）。

（三）大學系統董事會

可見美國各州大學系統，有加州的分級多元系統，有德州的不分級多元系統，也有紐約、威斯康辛、阿接斯加及夏威夷的全州單一系統。各州為監管大學系統，都會成立董事會，稱為 Board of Regents, Board of Trustees, 或 Board of

Governors，名稱和規模不一但法源、組織架構、董事任命方式和權責相近。

例如，加州大學系統董事會（Board of Regents），董事 26 人，由州政府指定者 18 人，任期 12 年，負責該大學系統監管之責；另外，州長、副州長、議長、州教育廳廳長、兩位校友會選出的代表及系統校長為當然董事，任期兩年的學生董事一位，由董事會遴選。兩名教師代表可列席董事會。董事會遴選及任命系統校長，系統校長負責遴選系統內大學校長（教育部，2002；UC System, 2021b）。董事會透過 7 個委員會運作，分別是經費審議、教育政策、財務、土地建築、衛生保健、投資與能源實驗室監督等。總校區之預算相當於一個大學，配置有 9 名副校長、3 名資深副校長，負責投資、財務管理、建築與自然資源、實驗室管理、保健事務、推廣教育、臨床服務發展、預算、法律事務，以及大學與外部關係、學術事務、企業與財務。配合業務需要，系統校長辦公室下亦可設各種委員會。

紐約州大學系統董事會稱為 Board of Trustees（SUNY, 2021b）。董事會的權責是任命會內工作人員、系統校長（Chancellor）及高級行政人員、系統內州運作的各大學校長（President），並核可紐約州內法定（或契約）學院（由州法規規定資助私立大學學院，提供州住民低學費就讀）或社區學院董事提名的校長、授予州運作大學所有的學位（含榮譽學位）、文憑、證書，調節學生入學許可及規定繼續就學之條件，調節系統內各大學學雜費和其他收費、課程和所有運作和行政事宜，成立新大學等。

夏威夷大學系統董事會（Board of Regents）依州憲之規定成立，董事 11 名由董事候選人諮詢會（The Regents Candidate Advisory Council）提名，經州議會同意後由州長任命（The University of Hawai'i System, 2021b）。監管系統內高等教育機構，形成政策，透過執行的大學校長監控大學，對大學的內部組織、管理和運作具有裁決權。該董事會也監管該州生涯和技術教育。

三、對國內大學系統的批評與回應

（一）媒體批評

在《大學系統組織及運作辦法》上路將近十年時刻，媒體批評臺灣聯合大學系統總校長聘任、待遇及其預算運用等相關爭議，教育部（2015）對此提出說明。教育部指出大學系統的設立目的乃為整合系統內學校資源，但大學系統非教育部所屬各級學校，其系統校長的聘任不適用教育人員任用條例的年齡限制。教育部並未編列經費支應各大學系統預算，而由系統各大學提撥及管控。大學系統校長或主席由系統委員會推選系統內各學校現有人員兼任，其待遇由大學系統訂定規

範。對臺聯大系統，教育部肯定其辦理成果。

（二）監察院糾正

監察院（2015）針對教育部推動的大學系統政策進行調查，發現大學系統問題重重，乃通過監察委員提案，糾正教育部。糾正文指出的主要缺失有制度、管理、人事、薪資、經費透明度、執行落差及個案問題等。

第一是制度問題。整體政策運作缺乏長遠周全規劃，包含大學系統政策目標欠明確，缺乏政策總體規劃、系統特色與功能區分、系統核定設置標準、督管檢覈制度、成果效益評估機制，功能任務與法律地位不明，導致運作困境與爭議。

第二是管理問題。教育部以避免大學結盟淪為「搶錢」，任由大學系統各行其是，而未補助經費給大學系統運作使用，推卸管理大學系統之責。

第三是人事問題。大學系統校長選任、行政總部設置、績效評估各行其是，產生諸多亂象。系統校長有由系統內學校校長輪流擔任者，亦有由「現有聘任人員」兼任，未明定資格條件。

第四是薪資問題。未針對大學系統校長與行政總部人員薪資、系統校長考核等訂有規定，交由大學系統內部自行辦理，推辭管理監督之責。

第五是經費透明度問題。大學系統非實體組織，無實體帳戶，教育部同意其申請「邁向頂尖大學計畫」或其他研究經費，經費匯入大學系統內之一校管理分撥，或以計畫行政管理費轉撥給系統辦公室使用，財務收支透明度不足。

第六是執行落差問題。在系統校長薪酬支給規定下，有的系統校長沒有領取薪酬，產生規定與執行落差。大學系統未設置行政總部及行政人員，教育部卻未採取管理作為。大學系統訂有績效評估機制，後續卻未落實執行。

第七是特定系統問題。某大學系統以虛擬身分成立並指揮跨校研究中心之運作，迴避學校一般審核機制之拘束。教育部派員參與指導某大學系統籌設，補助該系統研究經費，有失政策監督諮詢分際。

（三）學者評論

國內學者對大學系統的討論，主要認為大學系統的設置缺乏領導和策略，流於形式化，不如策略聯盟，呼籲裁撤，或建議朝向正規系統的方向設置。

有的學者撰文探討國內大學系統的挑戰和展望（馮達旋，2015）。該文介紹加州三個大學系統和德州五個大學系統，認為加州對大學系統的建置具有策略和領導力，其各大學系統內的大學水準相近，分工明確，具有競爭力，是國內大學系統應學習之對象。該文批評臺灣短短十年內成立五個大學系統，類似美國德州，明顯缺乏策略與領導。該文繼而主張依臺灣國內研究型、科技大學型、教育型、藝術與體育型四大類別，建立四個大學系統。

有的學者主張裁撤大學系統（朱敬一，2016）。該文指出，大學系統與總校長都不是《大學法》的正式編制，總校長不受限於退休年齡上限，有配車和司機、有秘書，握有幾千萬經費，卻不必到立法院備詢，是最奇怪的設計。進而認為總校長要有任期制，要受到監督。該文認為大學系統發揮不了什麼功能，學分承認、課程互選、教師支援、圖書連線，不需要大學系統，各校簽署合作備忘錄就可做到。

還有一位學者認為國內的大學系統名存實弱，多此一舉（劉源俊，2017）。該文認為臺灣的大學校長係經遴選而來，但系統主席或系統校長則由系統委員會自我生成。該文指出，有了大學系統，教育部依然直接管到各校，體制不對。該文還說，大學系統像是大學合作會，最多只是策略聯盟。具體改革之道是由教育當局規劃建立正規的大學系統，把公立大學組成研究型大學、綜合型大學、教育大學、技術大學四個系統，有共識後，修改《大學法》。再由教育部任命超然的大學系統理事會或管理委員會，置主席綜理系統內各校預決算及運作；組織校長遴選委員會，遴選系統內各校校長；代表系統內各校，直接向教育部或地方政府負責。

四、討論

從前述各界批評可見我國大學系統的設置，需要針對關鍵問題加以解決。首先是要有總體規劃。在修訂《大學法》賦予大學系統法源，教育部依法發布《大學系統組織及運作辦法》後，並未進行大學系統整體規劃，而是任由各大學自行組成和運作，因而成立的大學系統沒有章法，或可滿足系統內大學的部分發展需求，但看不出全國大學發展的方向和藍圖。

其次是大學系統的法制應健全。以大學系統最受稱讚的美國而言，各州主管教育，各州大學系統是在州憲中明確訂定，以大學系統董事會做為該系統的最高監督和決策機制，再由董事會任命系統校長、高階系統官員和系統內各大學校長，各大學自主運作，任命大學內部教學和行政人員。董事會也依法訂定大學系統內部規章，做為系統內部依循，這些都值得學習。

第三，大學系統的組成宜深入探討美國各州大學系統的運作。國內大學系統建置之初，仿加州公立大學系統之同質性定位和運作，視其為有領導有策略，而由部分研究導向的大學一起組成大學系統，以求學術水準相當。這種做法是大學分類定位之宣示，也是大學等級之彰顯，或可壯大爭取資源的力量，底子裡不脫世界大學排名的思維（馮達旋，2015）。但大學排名做為大學品質之佐證仍有許多落差，美國各州大學系統組成十分多樣，有加州的同質模式，也有德州的異質模式，也有全州採取一個系統者。美國各州並未群起效仿加州的同質分級大學系統，有需要進一步探究各種系統組成方式之利弊得失，作為借鏡。

第四，國內大學系統的監管機制需要完善建立。大學系統要發揮功能，需要完善的機制，以美國大學系統為例，有監管的董事會，內有各種委員會，聘有系統校長，設有多位副校長及委員會，劃分大學系統和各校權責，分配經費預算，以求妥善運作。國內大學系統之法源只是《大學法》一個條文及教育部訂定的辦法，給予系統的支持幾乎沒有（教育部，2010），不論系統委員會、系統校長或主席遴聘、權責劃分、行政人力、經費預算都需要檢討改進。

第五，大學系統應做系統內各大學監管的事。國內系統校長現在只是各大學的聯絡人，召集系統委員會審定或審議系統規章、重要政策、系統各校之整合事項、對各校教學研究單位規劃事項提供建議，審議系統行政組織與跨校研究中心之設立、變更及停辦，及對外爭取各項經費與資源以促進系統之合作及發展。這些事項都不屬於重大的大學監管事項，大學合作聯盟就做得好。

第六，大學系統的組成及排他性，值得深入討論。大學系統若會影響大學定位、發展及經營運作，一個大學是否該加入兩個大學系統，公私立大學一起組成系統，則須再議。大學系統不宜僅著眼於爭取計畫和經費（教育部所擔心的搶錢）。大學系統之間的合作，或個別大學與其他大學的合作聯盟宜再加強。大學系統的設立和運作，不要強調大學排名或定位大學等級，而要強化校際分工、資源共享、特色發展、互補互利，不但老師和行政人員要有此共識，也要帶動學生拓寬心胸，互相學習。

五、結語

國內大學系統的組織與運作，初期主要係仿效加州大學系統，由研究導向的幾所大學到加州參訪後組成臺聯大系統，其後陸續出現類似定位的臺綜大及臺灣大系統，其他大學系統的組成則考量專業、公私、地域等屬性組成之。本文探討國內大學系統的源起及發展，分析美國規模不等的幾個州都有大學系統，指出值得學習之處。本文也分析國內大學系統的問題及重要改革方向。

要言之，國內大學系統由各大學自行組成，雖可看到運作的一些成果，但這些整合事項都是一般大學聯盟或校際合作可以達成的事。由於缺乏宏觀的整體規劃，國內大學系統的治理機制、權責劃分及經費預算，包含系統委員會、系統校長、行政人力、經費預算及評鑑改進，顯然欠缺大格局，無法發揮監管的效果。

此際國內大學系統幾已完成初期模型建置，有必要再積極針對美國各州或其他國家大學系統進行更深入的研究，切勿只學加州、高談大學排名，或致力於區分大學等級，而應切實以改善大學治理型態、整合高教資源、提升大學教育品質、促進教育機會及辦學特色，並滿足社會和國家發展需求為最重要指標。後續宜根據研究結果，進行公立大學系統之重新規劃或方向修正。

參考文獻

- 大學法（2005）。取自 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?006D31659690000000000000000000A000000002FFFFFA00^01711094121300^00000000000>
- 朱敬一（2016）。潘部長：請即刻裁撤「大學系統」。報導者。取自 <https://www.twreporter.org/a/opinion-university-system>
- 中大新聞（2012）。臺灣聯大四校主管 首次組團訪加州。取自 http://ncusec.ncu.edu.tw/news/press_content.php?P_ID=13664
- 教育部（2002）。為推動研究型大學整合計畫訪視美國加州大學系統運作模式報告。取自 <https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09102158/001>
- 教育部（2010）。大學系統組織及運作辦法。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030041>
- 教育部（2015）。大學系統總校長聘任程序及系統經費運用說明。取自 https://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=66116304226A54A9
- 馮達旋（2015）。臺灣的大學系統：挑戰與展望。取自 <https://forum.ettoday.net/news/557181>
- 維基百科（2021）。臺灣大專院校系統與聯盟。取自 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E5%A4%A7%E5%B0%88%E9%99%A2%E6%>

A0%A1%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E8%88%87%E8%81%AF%E7%9B%9F

■ 監察院（2015）。大學系統政策推行多年 成果難辨 監察院糾正教育部。監察院歷史新聞稿。取自 https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=7428

■ 劉源俊（2017）。名虛實弱——說臺灣的大學系統。臺灣教育評論月刊，6(1)，84-87。

■ 賴明詔、馮達旋、陳進成（2010）。加州大學系統董事會參訪報告。取自 https://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=66116304226A54A9

■ California Community Colleges (2021). Overview. Retrieved from. <https://www.cccco.edu/>

■ SUNY (2021a). What is SUNY? Retrieved from <https://www.suny.edu/attend/visit-us/complete-campus-list/>

■ SUNY (2021b). Board of Trustees. Retrieved from <https://www.suny.edu/about/leadership/board-of-trustees/>

■ Texas Association of Community Colleges (TACC) (2021). About. Retrieved from <https://tacc.org/>

■ Texas State University System (2021). About TSUS. Retrieved from <https://www.tsus.edu/about-tsus.html>

■ The CSU System (2021). About the CSU. Retrieved from <https://www.calstate.edu/csu-system/about-the-csu>

■ The Texas A&M University System (2021). About. Retrieved from <https://www.tamus.edu/system/about/>

■ The Texas Tech University System (2021). About us. Retrieved from <https://www.texastech.edu/about.php>

■ The UC System (2021). Overview. Retrieved from <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system>

- The University of Hawai‘i System (2021a). About UH. Retrieved from <https://www.hawaii.edu/>
- The University of Hawai‘i System (2021b). Board of Regents. Retrieved from <http://www.hawaii.edu/offices/bor/>
- The University of Texas System (2021). About. Retrieved from <https://cms.utsystem.edu/>
- University of Alaska System (2021a). About UA. Retrieved from <https://www.alaska.edu/alaska/>
- University of Alaska System (2021b). Board of Regents. <http://www.hawaii.edu/offices/bor/>
- University of Houston System (2021). About. Retrieved from <https://www.uhsystem.edu/uhsystem/>
- University of North Texas System (2021). About us. Retrieved from <https://www.untsystem.edu/>
- UW System (2021a). What is the UW System. Retrieved from <https://www.wisconsin.edu/about-the-uw-system/>
- UW System (2021b). Board of Regents of the University of Wisconsin System. Retrieved from <https://www.wisconsin.edu/regents/>

