

論臺灣「大學系統」的現況與未來

劉源俊

東吳大學名譽教授

關於「大學系統」，筆者曾於五年前在本刊發表〈名虛實弱——說臺灣的大學系統〉一文¹。該文不夠周延，本文乃據新資料補充之，並更新若干觀點。

一、臺灣的「大學系統」不過是校際合作組織

大學系統的觀念來自美國。但橘越淮而為枳；就如其他的舶來觀念一樣，「大學系統」在我們這裡實施的現況是空有其名。

在 Wikipedia 裡，“University System”的定義是：「大學系統是通常分處各地而附屬其下的多個大學和獨立學院的集合。一般而言，一大學系統的所有成員有個共有的名堂。通常，一大學系統的所有成員受全系統管治機構（如理事會或董事會）的管治（Governance）。在美國，許多州都擁有一或兩個州立大學系統；於其下，公立諸大學的名稱和管治乃臻一致（Aligned）。……」²。

臺灣引進「大學系統」，開始是在 2005 年版全文修訂《大學法》的第六條：「大學得跨校組成大學系統或成立研究中心。前項大學系統之組織及運作等事項之辦法，由教育部定之。」教育部《大學系統組織及運作辦法》接著規定：「組成大學系統之各學校，保有自主性與原有權責，並在大學系統合作架構下，整合系統內學校之資源，進行跨校學術及教學、師資聘任、課程開設、教材編纂、圖書期刊（含電子資源）與國際學術交流等合作及整合事項。」（第三條）³。

「合作及整合」項目見於第五條，包括：招生、開課、跨校修讀博士學位、相互轉校、共享資源、教師流動等等。至於系統的組織，該《辦法》規定：「置系統主席或系統校長一人，由系統內各學校現有人員兼任，」（第六條）「設系統委員會，由系統主席或系統校長召集」（第七條）。要緊的是：「大學組成大學系統，應提出籌組大學系統計畫，並經參與系統學校校務會議通過後，國立及私立

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

² “Governance”這一名詞自 1990 年代在政治學與經濟學領域流行起來，尚無明確的定義，大抵著眼於一機構政策制訂的宏觀面（the macro-level of policy decision making）。其實在 1980 年代初期，“governance in higher education”就是個熱門的話題，主要原因是在高等教育機構裡有「教師參與/分享管治」這一特別議題。（參考 Kezar, A.; Eckel, P. D. (2004). “Meeting Today's Governance Challenges”. The Journal of Higher Education. 75 (4): 371-398.）。在臺灣一般將 governance 翻譯為「治理」，但「治理」使人聯想及「管理」（management）、「經營」（operation）或「行政」（administration），甚至「處理」（treatment），易致誤解；筆者過去慣用「監理」一詞，但乏人認同。本文決採用香港、澳門地區所通行的「管治」。

³ 2010 年 5 月 6 日修訂。

大學報教育部核定，其餘公立大學報所屬地方政府核定。」（第四條）。

於是，自 2003 年以降，臺灣的諸多大學共組成了七個「大學系統」及四個「聯盟」；名稱雖有「大學系統」與「大學聯盟」之異，但性質相同，也都經教育部核定⁴。七個「大學系統」是：「臺灣聯合大學系統」（「臺聯大」，4 所大學；University System of Taiwan, UST；2003 成立，2008 核定）、「臺灣綜合大學系統」（「臺綜大」，4 所大學；Taiwan Comprehensive University System, TCUS；2008，2011）、「臺北聯合大學系統」（「北聯大」，4 所大學；University System of Taipei, USTP；2009，2011）、「臺灣教育大學系統」（「臺教大」，7 所大學；Taiwan University of Education, TUE；2010，2011）、「中臺灣大學系統」（6 所大學；Mid-Taiwan University System, M6；2012，2012）、「國立臺灣大學系統」（3 所大學；National Taiwan University System, NTUS；2015，2016）、「臺灣國立大學系統」（11 所大學；National University System of Taiwan, NUST；2021，2021）。

四個「大學聯盟」是：「泛太平洋大學聯盟」（5 所大學，Pan-Pacific University League；2012，2012）、「國立臺北專業大學聯盟」（4 所大學；2016，2016）、「優久大學聯盟」（12 所大學，U12 Consortium；2016，2016）、「雲林國立大學聯盟」（3 所大學；2016，2016）。

大略觀察一下，就可見其間光怪陸離的諸多現象。例如：「國立臺灣大學系統」與「臺灣國立大學系統」名稱雷同；又易與「臺灣聯合大學系統」及「臺灣綜合大學系統」相混淆；「國立臺灣大學系統」及「臺灣國立大學系統」裡，既有綜合大學又有科技大學；「臺北聯合大學系統」及「泛太平洋大學聯盟」裡，既有國立大學也有私立大學。又，同為私立大學組成的，中臺灣的六所自稱「大學系統」，但北臺灣的十二所則自稱「聯盟」；同稱為「聯盟」的，則其英文名或用 League，或用 Consortium 不一。

再者，國立中興大學既參加「臺灣綜合大學系統」，又參加「臺灣國立大學系統」；臺北市立大學既參加「臺灣教育大學系統」，又參加「國立臺北專業大學聯盟」；國立臺中教育大學既參加「臺灣教育大學系統」，又參加「中臺灣大學系統」；逢甲大學與靜宜大學既參加「優久大學聯盟」，又參加「中臺灣大學系統」；國立臺東大學及東華大學既參加「臺灣教育大學系統」，又參加「泛太平洋大學聯盟」；臺灣大學既參加「國立臺灣大學系統」，其雲林分部又參加「雲林國立大學聯盟」。

諸多異象所顯露的其實是，歷年來教育部高教司似乎根本就不認識「大學系

⁴ 見 <https://zh.wikipedia.org/wiki/臺灣大專院校系統與聯盟>。

統」之為何物；而各大學趨以為風尚，多附和盲從。不管美其名為「大學系統」或「聯盟」，臺灣的這些組織與外國所謂“University System”大異其趣，都只能算是「大學校際合作組織」（Inter-University Cooperation）；其功能主要不過是促進合作。除此之外，臺灣的「大學系統」當可毋需經過遴選程序，而藉之拱出一位名流來擔任「系統校長」，而各相關大學還可多任命一位「系統副校長」。

二、校際合作組織的各種樣貌

世界各國的校際合作組織有各種名堂、型態與功能。在臺灣許多人不明就裡，一概稱之為「聯盟」，於是滋生誤解。最常見到的是美國東北部八校的「長春藤校聯」（The Ivy League）被稱為「長春藤聯盟」，其實它的實質是一「跨校競技會」（Collegiate Athletic Conference），八校每年聯合為大學部學生舉辦多種賽事。該八校的關係根本不是「聯盟」；就如大家熟悉的「少棒聯盟」其實是「少棒聯」。

幾個學校聯合起來共享資源，並互相提攜，英文稱作 Consortium，宜譯為「合夥」，例如日本京都有 The Consortium of Universities in Kyoto，倫敦有 London Universities Purchasing Consortium，美國佛羅里達州有 Florida Consortium of Metropolitan Research Universities，波士頓有 The Boston Consortium，北加州有 The Claremont Consortium。合夥學校之間彼此都有競爭關係，只不過在採購、選課、師資、圖書或招生方面有合作關係。臺灣的「中臺灣大學系統」及「優久大學聯盟」就像是這種「合夥」。總部座落在美國中西部（Midwest）的十四所大學本有每年舉行賽會（The Big Ten Conference）的傳統，在 2016 年 6 月更簽約組成「合夥」（consortium）關係，名為「十大學聯」（The Big Ten Academic Alliance）。這種大學間的 alliance 或可形容為「策略結夥」（strategic partnership），或「策略聯合」（strategic alliance），總不可稱之為「聯盟」。

有些學校間的合夥關係更強，則可名之為 Confederation。例如 2001 年 3 月，位於日本東京都的東京工業大學、一橋大學、東京醫科齒科大學與東京外國語大學四所單科國立大學組成「四大學聯合」（Confederation of the Four Universities），訂有《憲章》；參與聯合的各大學保持獨立的同時，更推進跨領域人才培養和研究。Confederation 宜稱為「聯合」，亦並非「聯盟」⁵。

大學之間的關係名為 alliance 的，還有只短暫存在於 2005 到 2010 年間的「巴黎大學聯」（L'Alliance Paris Universitatis，簡稱 Paris Universitatis），起初是六

⁵ 「聯合國」（United Nations，其實宜譯為「國聯合」）就相當於這種「聯合」。聯合國的前身 The League of Nations（法文 Société des Nations）通常譯為「國際聯盟」，但其中會員國各懷鬼胎，怎稱得上是「聯盟」？不過是一「國聯」。

校的聯合－巴黎高等師範學校（École normale supérieure）、社會科學高等研究學校（École des hautes études en sciences sociales, EHESS）、巴黎第二大學（Université Panthéon-Assas）、巴黎第三大學（Université Sorbonne Nouvelle）、巴黎第六大學（Pierre-and-Marie-Curie University）、巴黎第九大學（Université Paris-Dauphine），後來又有巴黎第四大學（Université Paris-Sorbonne）、高等研究應用學校（École pratique des hautes études）等校加入。

但到 2010 年，法國教育部將巴黎高等師範學校、巴黎第九大學、巴黎國立高等礦業學校、巴黎高等物理化工學校、巴黎國立高等化學學校、國立文獻學校、高等研究應用學校、居里研究所、巴黎天文台等機構合併組成的一所世界頂尖的綜合性大學，稱為巴黎文理研究大學（Université de Recherche Paris-Sciences-et-Lettres；PSL Research University）。其合作夥伴還包括：法蘭西公學院、法國遠東學校、社會科學高等研究學校、生物物理化學研究所等等。合併之後，前述「巴黎大學聯」不復存在，而新大學的世界排名立即大幅提升。

接著，法國在 2013 年立法（“Law on Higher Education and Research”，2014 年底生效），將諸大學與研究機構重整成 25 個大型教研結盟。在 25 所整合的教研結盟裡，有 20 所選擇以「大學與研究機構群」（Communautés d’Universités et Établissements，縮寫為 ComUE）的形式訂定章程。另外 5 所則以較不具約束性的「協會」（Association）形式訂定章程。某些學校與機構甚至確定合併。

除前述巴黎文理研究大學之外，另外一個大學與研究機構群也值得一提－2019 年成立的「巴黎城市索邦大學聯」（L’Alliance Sorbonne Paris Cité），其成員包括：巴黎第三大學（Université Sorbonne Nouvelle）、巴黎第五大學、巴黎第七大學、巴黎第十三大學、巴黎高等政治研究學院、國立東方語言與文明學院、公共衛生高等研究學校、巴黎地球物理學院等校院。

數個大學或有共同目標，或有利益結合的需要，成立校際合作組織或協會，就像兩校簽訂學術協議一樣，本屬平常事。幾所大學聯合起來每年舉辦賽事，更不稀奇。但我們這裡大家偏偏要說成是名不符實的「大學系統」甚至「大學聯盟」！「聯盟」或「同盟」在中文裡是很嚴肅的用語，通常用在拉幫結派的情形，當不適用於高等學府這一群體⁶。

⁶ 古時會盟是要歃血的，以示同仇敵愾。在國際政治的場合，alliance 可譯為「聯盟」，例如 1900 年侵略中國的「八國聯軍」（Eight-Nation Alliance）或二次世界大戰期間互相對抗的「軸心國」（The Axis Alliance）與「同盟國」（The Allied Powers）。與 alliance 相近的英文字還有 coalition（同盟），例如兩個政黨結盟組成政府，可稱 coalition government。另外還有 alignment（陣線）一詞，通常用在與其他陣營對抗情況。

其實臺灣諸大學已經組成三個向政府立案的協會（Associations）－國立大學院校協會（ANUT）、私立大學校院協進會（APUC）與私立科技大學校院協進會（APUCT）。此外，大學校長們每年還參加種種會議（Conferences），諸如大學校長會議、大學招生委員會聯合會會議、全國師範/教育大學校務聯繫會議等等。既然在各有關場合中都有機會討論合作事宜，有何需要再營造「小圈圈」？何況，各種校際合作事項都已有相關法規可依循。

三、大學系統之路

前面論述臺灣目前所有的「大學系統」及「大學聯盟」都名不符實。「聯盟」一詞既不見於《大學法》，不必詞費；本節乃借他山之石探討臺灣大學系統應走的方向。吾人應如何評鑑一大學系統的真偽或良窳？又如何為教育部的《大學系統組織及運作辦法》借箸代籌？其關鍵在於其管治（Governance）制度的建立。

世界上最早的大學系統當屬 1931 年開始有雛形的美國北卡羅萊納州大學系統（The University of North Carolina）。該系統目前下轄 16 所大學及一所州立數理學校，由一理事會（Board of Governors）管治；理事會成員由州議會選出，任期四年。理事會的法定任務是：「統籌、控制、督導、管理、監督所有諸成員機構的事務」⁷，並選舉總校長（President）主持校務。北卡羅萊納州更在 1971 年立法，使該系統所有成員有各別的校長（Chancellor）及董事會（Board of Trustees）。

如一般所熟悉，美國加利福尼亞州有三個大學系統－加州大學系統（The University of California）、加州州立大學系統（The California State University）及加州社區學院系統（The California Community Colleges）。加州大學系統目前擁有 10 校區⁸，管理或共同管理聯邦政府能源部的三個國家實驗室，由一 26 人的理事會（Board of Regents）管治⁹。理事會對大學的政策、財務、學雜費行使同意權，任命總校長（President）及主要人員。州政府並立法使該理事會擁有與其它政府單位不同的自治權。該校的 10 校區各置一校長（Chancellor），經各校校長物色顧問委員會（Search Advisory Committee for the Chancellor，總校長及理事會

⁷ 《北卡羅萊納州法規大全》（North Carolina General Statutes）第 116 章第 1 條款 “The University of North Carolina” 第 116-11 節 “Powers and duties generally” 裡載：“The powers and duties of the Board of Governors shall include the following: (2) The Board of Governors shall be responsible for the general determination, control, supervision, management and governance of all affairs of the constituent institutions.”

⁸ 都名為加州大學，只不過有柏克萊加州大學（University of California at Berkeley）、洛杉磯加州大學（University of California at Los Angeles）等的區別。

⁹ 其中有 18 位由州長任命，任期十二年，7 位隨職務進退－包括州長、副州長、議會議長等，還有 1 位是任期一年的學生理事。

主席是當然成員）遴選產生，向總校長負責¹⁰。

英國的倫敦大學(University of London)是「合眾大學」(Federal University)¹¹，雖並不名為「大學系統」，但有其實質。該大學共有 17 成員（包括著名的倫敦政經學院 The London School of Economics and Political Science, LSE、倫敦大學學院 UCL、倫敦國王學院 KCL 等等）及三個中央學術機構。該校董事會 (Board of Trustees) 目前有成員 15 人，包括主席 (Chairman)、校長 (Vice-Chancellor) 及副校長 (Deputy Vice-Chancellor) 等等，並設有一「校際委員會」(Collegiate Council) 作為關於大學策略方向的顧問，負責保證學術事務適當運作。校際委員會由校長擔任主席，成員包括副校長及所有各成員學校的負責人 (Director 或 Principal) 等人。各成員學校的校友都算倫敦大學的校友。

世界其他各地各種大學系統的組織及運作方式雖不一，但可確定的是：都有特定的結構與法定的管治方式。相形之下，臺灣的「大學系統」實難相提並論。

為未來臺灣的「大學系統」謀，在此鄭重向當局建議幾點：

1. 現有的《大學系統組織及運作辦法》必須打掉重來，《大學法》有關條文亦須修訂。《大學法》應明定「大學系統」設「理事會」，統籌、監督管理系統內諸大學的財務、發展方向及校長遴選事務，並向教育部負責；理事會置理事主席，代表諸大學到立法院有關會議中列席。這種大學系統當只適用於公立大學。
2. 在「公立大學法人化」之後，前述「理事會/管治委員會」就進一步自然演變成「董事會」。在董事會裡，當更容易促成系統內大學的整併 (merge)，庶幾提升國際競爭力。
3. 不符合新辦法的現有「大學系統」都應解散，不妨任由各校以「校際合作組織」方式運作，教育部不宜也不必插手。
4. 著眼臺灣的幅員與地理環境，諸國立大學宜整合為六個大學系統（不排除仍然有獨立的大學）：北臺灣大學系統¹²、南臺灣大學系統¹³、北臺綜合大學系

¹⁰ 此處只舉美國的北卡州大學系統及加州大學系統為例；這兩個系統的總校長稱為 president，各校區校長稱為 chancellor。但例如馬里蘭大學系統 (University System of Maryland) 及德州大學系統 (The University of Texas System) 的總校長則稱為 chancellor，各校區大學校長則稱為 president。

¹¹ 就好比「美利堅合眾國」是一 federation of states，倫敦大學是一 federation of universities。

¹² 其中宜包括國立臺灣大學、國立清華大學、國立陽明交通大學、國立中央大學等研究型大學；英文名 Northern Taiwan University System。

¹³ 其中宜包括國立成功大學、國立中山大學、國立中興大學、國立中正大學等研究型大學；英文名 Southern Taiwan University System。

統、南臺綜合大學系統、東臺綜合大學系統與臺灣科技大學系統。

最後要說，教育當局的主事者必須先對於世界各國高等教育的組織與管理有概念與見識，才可望幫臺灣設計出好的體制與運作方式，裨利臺灣高等教育的發展。

