

大學系統與治理改革—超越形式至實質運作

楊思偉

南華大學幼兒教育學系講座教授兼人文學院院長

一、前言

國內自從約十年前進入少子化嚴重問題以來，加上世界經濟不景氣，政府財政日益困難之下，這幾年更因為新冠肺炎疫情之影響，全世界旅遊行業幾乎停擺，經濟活動大幅衰退，導致全世界進入「新常態」環境，其對高等教育之學生移動、教學型態、師生互動、大學經費、大學治理與運作等造成不同程度之影響，高等教育階段正面臨巨大之挑戰。就普通大學而言，對外有世界大學排名問題，所以必須在研究和教學上追求更高品質；對內部分，國立大學雖沒有招生問題，但因為教育部整體預算不易增加，且競爭型計畫經費逐步增加下，大學面臨爭取經費和撰寫計畫之壓力。至於私立大學，除了傳統名校外，新設私立大學，都面臨強大招生威脅，導致須面對生存問題等。至於如何跨越生存危機，各公私立大學除了自立自強外，合縱連橫參與各大學系統，不管有無實質運作，特意加強橫向合作，以爭取更多資源，以及增加曝光度，也是一項高教發展之重要趨勢。

有關大學系統之相關規定，教育部為使各大學系統之組成、運作方式及其他相關事項，有基本共同遵循之標準，《大學法》乃於 2005 年 12 月經立法院三讀通過，修正新增該法第 6 條第 1、2 項規定：「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。」該部復於 2006 年函訂定並發布《大學系統組織及運作辦法》（下稱大學系統辦法），並於 2010 年再行修訂公布。《大學法》第 6 條授權訂定《大學系統組織及運作辦法》，該辦法第 2 條提出：「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。」第 3 條：「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 4 條規定略以：「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，國立及私立大學報教育部核定，其餘公立大學報所屬地方政府核定……。」但早在 2003 年臺灣聯合大學系統就已經宣布成立，但到 2008 年才正式獲准設立。如果從第一個大學系統核准成立至今也已有 13 年之久。

二、大學系統運作現況與問題

（一）運作現況

《大學系統辦法》第 2 條揭櫫大學聯合成立大學系統之目的之一，在於有效

整合大學資源。該辦法第 3 條規定：「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 5 條規定：「大學系統得以下列方式進行合作及整合：一、以大學系統辦理招生。二、以大學系統共同開課。三、大學系統內各學校學生得跨校申請逕修讀博士學位，其程序依學生逕修讀博士學位辦法規定辦理。四、大學系統內各學校得訂定與系統內其他學校學生相互轉校規定，報教育部核定後實施。五、大學系統內各學校師生得共享資源。六、大學系統內各學校教師得以下列方式在系統內各學校流動：(1)於各學校開課及指導研究生，並得併計入教師基本授課時數。(2)於各學校借調，得不受義務返校授課規定之限制。(3)於各學校進行跨校合作研究。七、其他為達成大學系統發展及各學校整合之目標，於各學校之各項合作及整合事項。前項第三款相關作業事項，大學系統內各學校應納入學則規範。」如果依照該辦法觀之，原法令設置之主旨確有期望大學能進一步在課程、教學、行政運作等方面加強合作，但是否要進一步整合卻未明示。

依據最新統計，目前國內共有 11 個大學系統，包括國立大學組合之系統（7 組）、私立大學之系統（2 組）、國私立聯合之系統（2 組），其內容如表 1 所示。

表 1 現有臺灣大學系統與聯盟成員

名稱	英文（縮寫）	成立時間	核准	成員
臺灣聯合大學系統（臺聯大）	University System of Taiwan (UST)	2003	2008	國立中央大學、國立陽明交通大學、國立清華大學、國立政治大學（2021 年 2 月加入）
臺灣綜合大學系統（臺綜大）	Taiwan Comprehensive University System (TCUS)	2008	2011	國立中山大學、國立中正大學、國立中興大學、國立成功大學
臺北聯合大學系統（北聯大）	University System of Taipei (USTP)	2009	2011	國立臺北大學、國立臺北科技大學、臺北醫學大學、國立臺灣海洋大學
臺灣教育大學系統（臺教大）	Taiwan University of Education (TUE)	2010	2011	臺北市立大學、國立臺中教育大學、國立屏東大學、國立臺南大學、國立嘉義大學、國立臺東大學、國立東華大學
中臺灣大學系統	Mid-Taiwan University System (M6)	2012	2012	中國醫藥大學、逢甲大學、東海大學、亞洲大學、靜宜大學、中山醫學大學
泛太平洋大學聯盟	Pan-Pacific University League	2012	2012	佛光大學、國立宜蘭大學、慈濟大學、國立東華大學、國立臺東大學
國立臺灣大學系統	National Taiwan University System	2015	2016	國立臺灣大學、國立臺灣科技大學、國立臺灣師範

	(NTUS)			大學
國立臺北專業大學聯盟		2016	2016	國立臺北商業大學、臺北市立大學、國立臺北護理健康大學
優久聯盟	U12 Consortium	2016	2016	東吳大學、文化大學、世新大學、淡江大學、銘傳大學、輔仁大學、實踐大學、大同大學、臺北醫學大學、中原大學、逢甲大學、靜宜大學
雲林國立大學聯盟		2016	2016	國立臺灣大學雲林分部（籌）、國立雲林科技大學、國立虎尾科技大學
臺灣國立大學系統	National University System of Taiwan (NUST)	2021	2021	國立中興大學、國立臺中教育大學、國立臺灣體育運動大學、國立勤益科技大學、國立聯合大學、國立暨南國際大學、國立彰化師範大學、國立雲林科技大學、國立虎尾科技大學、國立嘉義大學、國立高雄大學

資料來源：修正自維基百科（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>。

（二）問題點

該制度推動至今，似乎並無達成當時推動政策之目標。在 2015 年監察院即提出一份調查報告，檢討大學系統運作成效，略謂「我國大學系統政策目標明確性不足，政策之總體規劃、系統特色與功能區分、系統核定設置標準、督管檢覈制度乃至成果效益評估機制均付闕如，大學系統因功能任務與法律地位不明，運作後困境與爭議一一浮現，雖經教育部進行檢討，迄未能釐清論定；惟該部仍同意大學系統陸續成立，致其實質合作困難、運作成果難以辨識，為人詬病，整體政策運作缺乏長遠周全規劃，該部難辭其咎。」，並提出糾正文（監察院，2015：1-2）。另外，又指出「大學系統仍可透過向該部申請研究經費且撥用於大學系統，財務收支透明度不足。」（監察院，2015：14）。監察院共提出三大項之意見，並在第二大項意見再分四小項進行糾正。其中監察院再根據大學系統各自查復合作成果，顯示各大學系統現行合作模式，以遠距教學、跨校選課、師生交流等型態為主要作法（監察院，2015：10）。

此外，例如行政總部、經費預算、人員配置等都缺實質運作機制。監察院表示「大學系統於校長選任、行政總部設置、績效評估等基礎制度上，各行其是，產生諸多亂象，包括：系統校長由「現有聘任人員」兼任，其具體資格條件均未

實質律定；又部分大學系統校長的選任，採行系統內學校校長輪流擔任的方式，未實質經過提名、討論及決定，也引發爭議；大學系統大部分都訂有系統校長薪酬支給規定，可是卻都表示系統校長沒有領取薪酬，規定與執行上顯有落差；教育部規定大學系統應設置行政總部及行政人員，實務上部分大學系統並未設置，該部卻未採取管理作為；大學系統成立時雖自行訂有績效評估機制報教育部核定，後續卻未落實執行該績效評估機制等。」（監察院，2015）。上述問題至今仍然存在，大學系統並沒有進一步之進展。

最近國立臺灣大學系統發表，國立臺灣大學系統於 2003 年成立，由臺灣大學、臺灣師範大學、臺灣科技大學組成「臺灣大學系統」，三校地理位置接近（主要校區都位於臺北市大安區），推動共享三校資源共享，六年已累積 33000 餘人次跨校選課，今年起臺師大、臺科大兩校先試辦跨校雙主修，增加更多交流的機會」（中華新聞雲，2021）。此成果，也再次顯現大學系統至今並無重大突破，仍以一般性之課程合作為主。合理推論教育部設立大學系統制度時，應該是期望接軌到大學整併上。但臺灣的大學系統、策略聯盟組成，原本師法美西的加州大學系統（一校不同校區），但實際上比較像美東的常春藤聯盟（不同校策略聯盟）路線（Hsiao, 2020）。因此臺灣的大學系統只不過像是「大學合作會」，頂多像是策略聯盟（劉源俊，2017）。

三、改革建議

根據上述，提出三項建議供作參考：

（一）政策應確定推動大學系統之目標

到底只是要進行橫向之合作，讓學生有更多選課交流空間而已，或期望達成大學整併，以提升整體高教之競爭力，需要作政策之明確釐清，並須修法確定。不然只會成為分搶經費、增取曝光、徒具形式之運作罷了。

（二）高教政策應有宏觀之規劃機制

目前的運作模式，除缺乏上層具決策力之委員會或審議會，也未能擴大參與面，讓包括財經界人士、學界、社會賢達等都能發聲，及定期輪換委員、提供長期且有效的規劃高教藍圖，並能和國家之未來發展規劃充分結合。

（三）教育部應有較強之政策決定權

依現行體制，教育部似乎在高教層面，是一弱勢的機構，無法直接發揮指

導和監督之功能。例如鄰國日本內閣強力主導策畫高教政策，要求公私立大學進行整併之方式，雖然不一定是最佳之作法，但臺灣卻是一直缺乏全面之高教政策規劃，且無較強之督導力，實屬可惜。

參考文獻

- Hsiao,T. (2020)。是很有系統，還是系統性偏誤？—臺灣的大學系統。取自 <https://medium.com/%E9%9B%A8%E5%A4%AA%E5%A4%A7%E9%9B%9C%E8%AB%87/%E6%98%AF%E5%BE%88%E6%9C%89%E7%B3%BB%E7%B5%B1-%E9%82%84%E6%98%AF%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E6%80%A7%E5%81%8F%E8%AA%A4-%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%9A%84%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E7%B3%BB%E7%B5%B1-af0b45c765c2>
- 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）。104 教正 0009u 有關大學系統糾正文。取自 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=2&page=28&PageSize=20>
- 全國法規資料庫（2021）。大學系統組織及運作辦法。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030041>
- 中華新聞雲（2021）。臺大系統成立 6 年 逾 3.3 萬人跨校選課。取自 <https://www.cdns.com.tw/articles/442432>
- 劉源俊（2017）。名虛實弱一說臺灣的大學系統。臺灣教育評論月刊，6(1)，84-87。

