



高等教育擴張現象之探究

王順平／國家教育研究院籌備處助理研究員

一、前言

去年，大學指考18分上大學成了社會矚目的焦點，今年（2008），零分上大學更成了大眾群起討論的話題。低分上大學究竟意義何在？大學學歷貶值？高中教育失敗？基礎教育失靈？此殆與目前高教擴張有其密切關係。蓋高教規模不斷擴張，大學大門敞開，則以往擠不進窄門者紛紛昂首闊步而入，其開放意義究竟為何？此外，擴張的機制何在？是政府政策、市場力量、國際競相學習模仿、抑或高教自身的發展邏輯所致？擴張的極限何在？是否任由學歷貶值以致畢業文憑全無用武之地？是故本文擬就台灣現況出發，探究美國、日本等國之高教擴張現況，藉由比較以了解彼此異同。

比較教育之父朱利安（Jullien, 1775-1848）指出，透過比較結果，以「演繹出真正原則與明確規範使教育成為近乎實證之科學」，英國著名的比較教育學者塞德勒（Sadler）也指出：「如果我們力求理解外國教育制度的真正功能，就會發展自己更能體會本國教育……研究外國教育制度的實際價值，即在於使我們更加地研究和瞭解本國的教育制度」。故透過比較而了解彼此的相同與差異，從世界性觀點反省自身的教育問題，走出褊狹的我族中心主義及地方意識或國家觀念，此本文之主旨所在。

二、我國高等教育的擴張

我國高等教育機構的發展由民國38年中央政府遷臺之初，1所國立臺灣大學和臺南工學院、臺中農學院及省立師範學院等3所學

院，學生總數五千餘人，發展迄今則增至大學校院171所（含軍警校院及空中大學），學生總數逾119萬。數量增加的原因，除了增設公立大學外，其一是鼓勵私人興辦大學。63年總統公布「私立學校法」取代原有的「私立學校規程」，賦予私校設立的法源依據。從42年首創私立學院起，目前在全部高等學府中，私人設立的學校已超過六成。其二是因應經濟社會發展需求，於63年設立第1所技職體系的大學校院，確立了一般大學和技職教育雙軌發展的政策。

（一）高教擴張的輿論背景

我國近年來高等教育的急劇擴張，其動因除了上述的因應經濟社會發展需求外，民間輿論的社會力量不容忽視，而這些言論其拳拳大者則首推行政院教改會的教改總諮議報告書，甚至更早的四一〇民間教改訴求。

1.1994年四一〇民間教改訴求

該訴求於民國83年4月10日由台灣大學黃武雄教授等人為推動四大訴求而水行改革遊行，其四大訴求包括：（1）落實中小學的小班小校，以照顧好每位學生；（2）廣設高中大學，以符應人民接受高等教育的渴望；（3）推動教育現代化，以因應知識經濟的需求；（4）制定教育基本法，以為教育工程奠定完善法制基礎。

2.1996年行政院教改會的教改總諮議報告書

行政院教育改革審議委員會於1994年9月21日成立，利用2年時間針對各種教育問題邀集相關學者專家開會研商以集思廣益，並於1996年12月2日提出總諮議報告書，提出以下綜合建議：（1）教育鬆綁，以調整中央教育



行政體系、重整中小學教育行政和教學、保障教師專業自主權、促進中小學教育鬆綁、促進高等教育的鬆綁、促進民間興學與辦學鬆綁、促進社會理念鬆綁；（2）帶好每位學生，以改革課程與教學、縮小學校規模與班級規模、落實學校自主經營、激發學校內在自生力量、協助每位學生具有基本學力、建立補救教學系統、加強生涯輔導提供多元進路、重建學生行為輔導新體制、加強身心障礙教育、重視原住民教育、落實兩性平等教育、保障幼兒教育品質等；（3）暢通升學管道，以朝綜合高中發展、發展各具特色的高等教育學制、推動多元入學制度等；（4）提升教育品質，以提升教育專業素質、強化教育研究與評鑑、有效運用教育資源、提升高等教育品質、促進技職教育多元化與精緻

化等；（5）建立終身學習社會，以推廣終身學習理念、統整終身教育體系、配合學校教育改革、建立回流教育制度、並配合相關行政措施。

（二）高教擴張的政策引導

在此輿論背景下，政策在因勢利導下，臺灣高等教育迅速擴展，根據教育部統計資料（教育部，2008），83學年度大專校院數計60所，至97學年度已達171所，增長達185%；而學生數在83學年度為341,320人，至97學年度逾119萬，增長約2.5倍。

1. 學校類型結構

根據教育部的統計，97學年度大專校院合計為171所，包括：大學校院156所、專科學校15所；公立大專校院62所、私立大專校院109所，概況如下表：

	一般校院		師範 教育大學	體育 校院	軍警 校院	空中 大學	技職校院		專科	合計
	綜合 大學	獨立 學院					科技 大學	技術 學院		
公立	23	0	8	2	7	2	10	7	3	62
私立	32	4	0	0	0	0	28	33	12	109
合計	55	4	8	2	7	2	40	58	15	171

2. 歷年學校數的成長

從近20年來的歷年校數的成長看，75學年度有105所大專校院，80學年度有123所，85學年度137所，90學年度154所，95學年度163所，其增長率高速成長，直到近來才稍緩，分別是17.14%（75-80）、11.38%（80-85）、12.41%（85-90）、5.84%（90-95），其中以75-80學年度之增長率最高；而80學年度123所校院所增18校中以學院數增長最多，達17校（國市立增9校，私立增8校），同時大學增長5校（國立4校，私立1校），

專科減少4校。

從整體來看，至96學年度為止，專科減少幅度最大，從77所減為15所，而大學則從16校增長為101校，顯示專校高速萎縮，而在85至90學年度間基本上完成升格或改制之轉型，此與政府實施「促進技職教育多元化與精緻化」之政策有關。在85學年度時，大學有57校，技專校院計有60校（其中私立56校），但到90學年度，大學有68校（增9校），技專校院則有86校（增26校），同時專校從70校縮減為19校（減51校）。顯示技

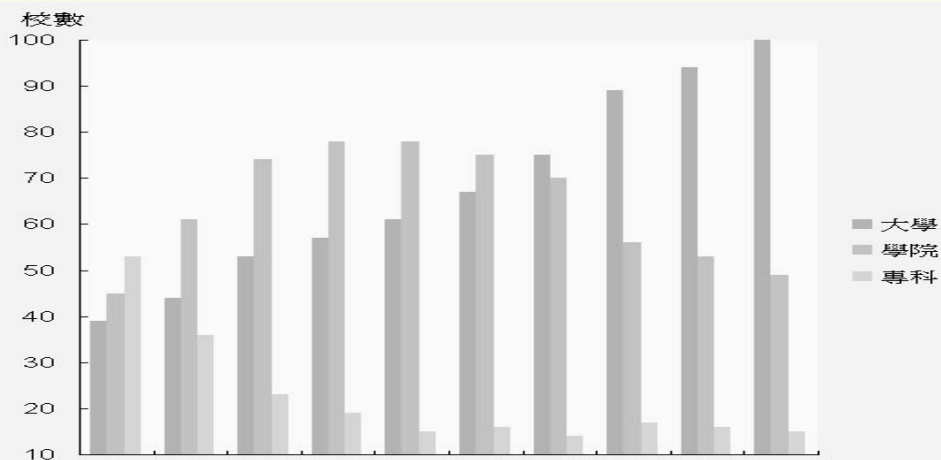


專校院在此期間大幅增設或改制，在85學年度尚無科技大學之設置，但90學年度則有12校，95學年度增為32校。85學年度技術學院有10校，90學年度達55校，95學年度減為45校。

從公私立校院的校數比例來看，75學年度公私立校數比為36：69；80學年度為41：

82；85學年度為51：86；90學年度為53：101；95學年度為55：108。基本上維持1：2的比例，故我國高等教育擴張的過程中，係與日本之發展軌跡相似，由私校擔負高教大眾化的任務，而由公立校院持續負責培育精英的任務。

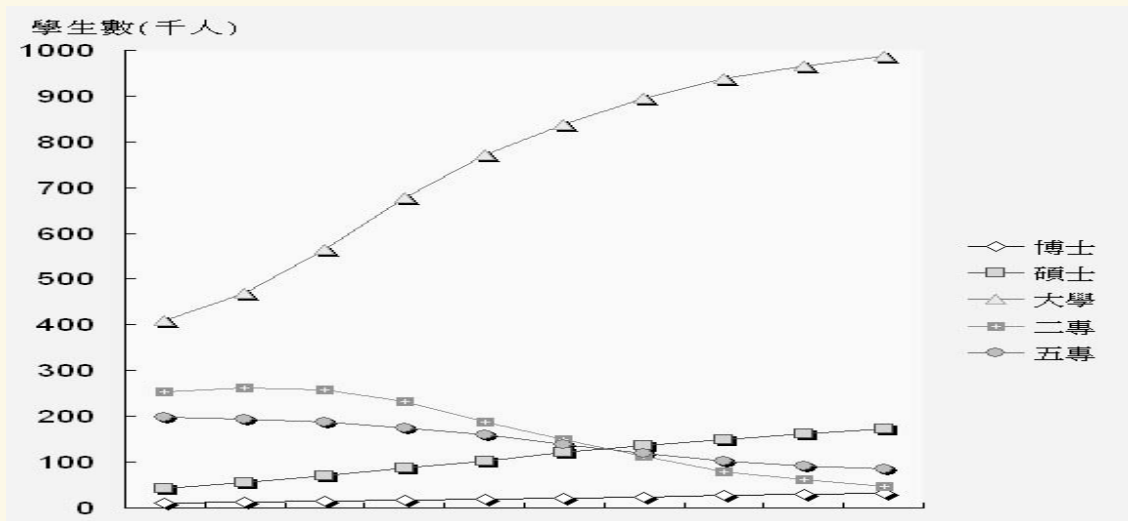
	合 計	大 學				學 院				專 科				
		計	國 立	市 立	私 立	計	國 立	市 立	私 立	計	國 立	省 立	市 立	私 立
75學年	105	16	9	0	7	12	6	0	6	77	10	9	2	56
80學年	123	21	13	0	8	29	14	1	14	73	12	0	1	60
82學年	125	21	13	0	8	30	14	1	15	74	13	0	1	60
83學年	130	23	15	0	8	35	16	1	18	72	12	0	1	59
84學年	134	24	16	0	8	36	17	1	18	74	15	0	1	58
85學年	137	24	16	0	8	43	19	2	22	70	14	0	0	56
86學年	139	38	20	0	18	40	19	2	19	61	10	0	0	51
87學年	137	39	21	0	18	45	20	2	23	53	6	0	0	47
88學年	141	44	21	0	23	61	23	2	36	36	4	0	0	32
89學年	150	53	25	0	28	74	22	2	50	23	4	0	0	19
90學年	154	57	27	0	30	78	21	2	55	19	3	0	0	16
91學年	154	61	27	0	34	78	21	2	55	15	3	0	0	12
92學年	158	67	30	0	37	75	19	2	54	16	3	0	0	13
93學年	159	75	34	0	41	70	15	2	53	14	3	0	0	11
94學年	162	89	40	1	48	56	9	1	46	17	3	0	0	14
95學年	163	94	40	1	53	53	10	1	42	16	3	0	0	13
96學年														
上學期	164	100	41	1	58	49	9	1	39	15	3	0	0	12
下學期	163	101	42	1	58	47	7	1	39	15	3	0	0	12



學年度	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
大學	39	44	53	57	61	67	75	89	94	100
學院	45	61	74	78	78	75	70	56	53	49
專科	53	36	23	19	15	16	14	17	16	15

3. 學生數的增長

學年度	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
博士	11	12	14	16	19	22	24.4	27	29	31
碩士	43	55	70	87	103	122	136	149	163	172
大學	410	470	564	677	771	838	895	938	966	987
二專	254	262	257	232	188	150	112	78	61	47
五專	198	195	187	174	159	139	119	102	92	86



高等教育大眾化的措施目前各主要國家均有類似措施，舉凡英國、法國、德國、日本等先進國家均在擺脫過去的菁英教育模式

而努力於高等教育的擴充入學，即便是開發中國家如中國、東歐等國亦在擴大高等教育的招生。我國與美日等國家的高教入學率如下表：

表1 高等教育入學率

單位：千人

	2000年		2001年		2002年		2003年		2004年		2005年	
	一年級人數	入學率(%)	一年級人數	入學率(%)	一年級人數	入學率(%)	一年級人數	入學率(%)	一年級人數	入學率(%)	一年級人數	入學率(%)
中華民國	200	55.0	207	60.0	208	61.6	209	69.2	204	68.1	206	65.9
日本	752	49.8	745	49.3	742	49.4	729	49.8	716	50.7	714	52.3
美國	1,918	47.7	1,989	48.9	...	...	...	...	...	...	...	...

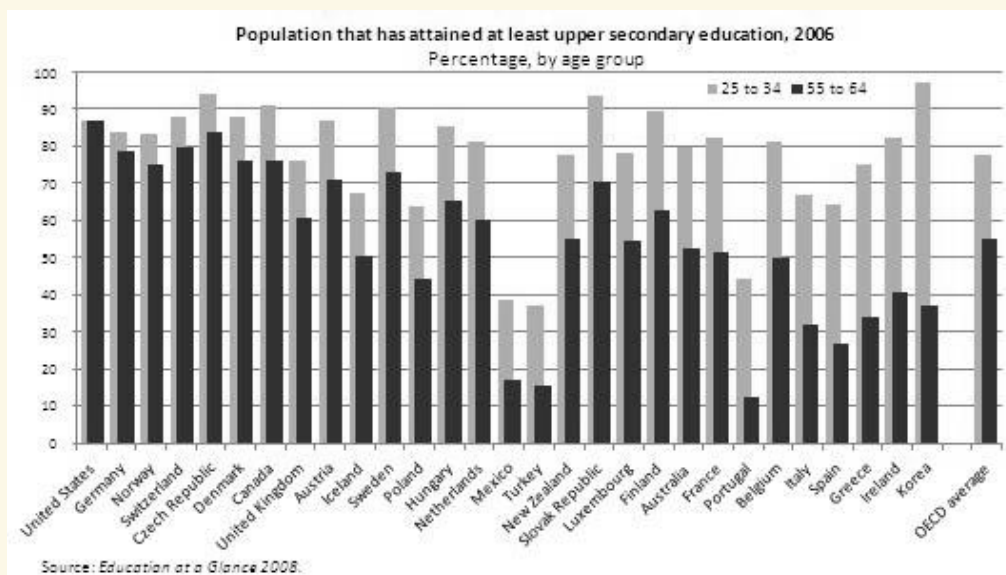
資料來源：教育部網站。

附註：1.高等教育入學率=高等教育新生入學人數/該相當學齡人口數 x 100。2.該相當學齡除了德國為19歲外，其他均為18歲。3.我國一年級入學生人數不含大學及二年制專科夜間部一年級學生數。4.義大利、西班牙、比利時、荷蘭、奧地利、瑞士、澳大利亞及紐西蘭之入學率為大學以上淨入學率。採自OECD資料。



根據經濟合作組織的統計，愈來愈多的高中畢業生進入大學就讀，而各國政府均面臨大學經費和教育品質的嚴苛考驗。雖然高等教育的平均公共經費從1995年的11.9%增加到2005年 13.2%，但近十年來的大學入

學率平均增加了50%以上（高中畢業生進大學者由1995年37%增加到2006年的57%），故仍無法符應大量擴增的學生人數（OECD, 2008¹）。



三、美國高等教育的擴張

美國高等教育的普及程度歷經三個階段：1862以前的美國高等教育基本是精英階段；19世紀60年代到20世紀60年代中期是大眾化階段；20世紀60年代末期以後則進入高等教育的普及化階段。

（一）高教精英教育時期

在美國高等教育精英階段，強調接受大學教育是少數人的特權，只為少數貴族階層服務，實施的是貴族式的博雅教育。除培養

牧師外，大學是維持或獲取社會地位的手段，是培養社會精英的場所，透過人文學科的薰陶，從而把上流社會和普羅大眾加以區分。到1850年，各學院的入學人數只有1.19萬人，而同年總人口數是2400萬，故大學就讀率不及千分之一（賀國慶，1998）²。

偏重博雅教育的早期美國大學，在獨立戰爭之後，已不再能符合社會及經濟發展的需求，因此，第一批的州立大學，如喬治亞、俄亥俄、田納西、馬利蘭等，紛紛在十八世紀末葉成立，但這些州立大學僅

¹ OECD, (2008), Education at a Glance 2008: OECD Indicators. Retrieved October 8, 2008, from http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html

² 賀國慶（1998），德國和美國大學發達史，北京：人民教育出版社，184頁。



部分的經費來自州政府，董事會的組成與私立學院無異，僅能稱半公半私的大學。而美國真正的第一個州立大學是由傑弗遜總統（Thomas Jefferson）親自規劃，並於1818年正式成立的維吉尼亞大學。維吉尼亞大學董事會由州長任命，經費由州政府提供，大學事務受州議會控制，是美國州辦大學的里程碑。

奠定美國綜合性大學基礎是1882年通過的莫瑞爾法案（Morill Act, 1882），本法案規定，每州每位國會議員，可獲得三萬英畝的公有土地或等值的土地券，出售土地所得可用於創設或資助州立大學；聯邦政府在每一州資助一所學院，在不排除科學與古典學科下，開設農業和機械。整體而言，贈地法案擴大了美國公立高等教育的規模，滿足了美國農業及工業迅速發展和人口增加對高等教育的需求。贈地法案對於農業、機械等實用科目的強調，但不排斥科學、古典學科的基本態度，引導了美國高等教育的實用導向，也奠定了美國綜合性大學的基礎。

（二）高教大眾化時期

1862年莫里爾法案的頒布標誌著美國高等教育開始邁向大眾化，與此同時，贈地學院的建立導致大批農工學院和綜合性、研究性州立大學的出現，從而為更多的人接受高等教育提供機會。此後，美國高等教育入學率不斷提高，1890年入學率（入學人數占18-21歲青年的比率）提高到3%，1935年達到13%，1941年達1/7（滕大春，1994）³。

20世紀40年代以後，尤其是二次大戰以後，經濟與科技競爭的加劇、戰後大政府的出現、人口大幅度增加，一系列的因素使得人們認為高等教育不再是特權，而是人

人都可透過努力爭取的權利，每個有願學習和學習能力的人都應該獲得接受高等教育的機會。高等教育在20世紀60年代被視為解決社會問題的重要手段，一系列聯邦政府法案的頒布和實施，使美國高等教育獲得迅速發展：註冊學生占同齡人口的比率從1958年得21.2%升到1968年的30.4%（陳學飛，1989）⁴。

二次大戰後，美國政治與經濟勢力日漸龐大，蘇聯解體後，如今已成世界的「獨強」，因此其典章制度成為世界各國檢討與模仿的對象，高等教育是培育高級人才的搖籃，也是國家競爭力之所繫，因此，美國的高等教育制度逐漸成為模仿的對象。美國的居民早期大多來自英國，是以，美國早期的大學大多師法牛津與劍橋大學。十九世紀後，柏林大學興起，柏林大學又成模仿的對象。但因獨特的社會環境與條件，經過長期的發展，美國高等教育逐漸發展出與中古大學與柏林大學不同的模式。這個高等教育的新模式可以用「多元」一詞形容，不論機構、課程及大學的功能方面都打破過去的單一體系，朝多元化的方向發展。

（三）高教普及化時期

20世紀60年代末期，美國的高等教育邁向普及化階段。20世紀60年代的民權運動對美國社會各方面均產生深遠影響，對高等教育而言，則促使其進入強調機會均等、平等入學的時代。卡內基高等教育委員會1968年發表的研究報告中指出：在今天的美國，機會均等與公平入學的聯繫日益密切；而目前我們尚未做到平等入學；經濟障礙和種族障礙還阻擋著許多潛在的有能力的美國青年。（引自施曉光，2001）⁵。

¹ 滕大春（1994），美國教育史，北京：人民教育出版社，410-411頁。

² 陳學飛（1989），美國高等教育發展史，重慶：四川大學出版社，161頁。

³ 施曉光（2001），美國大學思想論綱，北京：北京師範大學出版社，第216頁。



美國高等教育大眾化程度在國際上名列前茅（OECD, 2008⁶），在2003年，有60%以上的高中畢業生和1/3以上的傳統大學適齡人口（18歲到24歲）進入高等教育機構就讀，在校生約達1600萬人。然而入學情況不甚平衡。近年來儘管美國少數民族的學生輟學率在縮小，但完成高中教育的人數仍偏低。非裔高中畢業生約只一半能進大學，而白人則有近2/3的人可上大學。少數族群上大學者又約有一半就讀二年制的學院，故獲得學士學位者的比例仍偏低。其中非裔獲學士學位者不到總數9%、拉美裔不到6%。

（四）高教普及化之後的相關倡議

1. 高教新使命：從2A（Affirm Action）邁向3A（Access, Affordability, Accountability）

即使美國的高等教育如此普及，但美國教育部仍積極拓廣更普及的高等教育人口，美國教育部長史蓓玲（Margaret Spellings）在2008年7月18日在芝加哥舉行的高等教育高峰會（Higher Education Summit）提到，在未來將面臨更嚴峻的全球競爭中，仍有必要擴充高等教育的入學機會在2025年達到2千萬之數目。她回顧美國的高等教育歷史指出，在退伍軍人福利法實施10年後，其產生的效應包括至三培養了45萬個工程師、25萬個會計師、23萬8千個教師、9萬4千個科技人才、6萬7千個醫師、2萬2千個牙醫師及100萬個大學畢業的美國公民。而在國防教育法案實施後，政府提供了超過150萬美元的學生貸款、產出了1萬5千名博士、高中數理課程得以強化，並且演變出網際網路的新紀元。因此，為保持國際競爭優勢，在

2025年以前，須有2千萬個美國人進入大學就讀，而且須強調3A（Access, Affordability, Accountability）以提供普及而優質的大學教育環境。故當前的任務即在掃除妨礙持續進步的障礙、加強儲備人力資本、利用科技支援學生、強調研究、並與社會慈善機構加強伙伴關係（Spellings, 2008）⁷。

2. 邁向學習化社會的美國高等教育

除了官方的倡導外，學者亦提到，對公立大學而言，21世紀最大的挑戰是協助美國逐漸發展成一個學習化社會，在此社會中學習機會將無處不在、隨時可得、且滲透到社會的各個層面，並透過教育提高所有公民的素質。回顧美國的高等教育史，1785年和1787年的「西北法令」（Northwest Ordinances）要求每個新成立的州須劃分公共用地以資助公立大學，由此確立了政府資助學校的原則；1862年的「莫里爾法案」（Morrill Act）和贈地法案促使高等教育的民主化，使高等教育由貴族獨享的特權轉變為工人階級的機會，同時刺激了農業、工程等應用領域裏的學術發展，並回饋到工業經濟社會中；1944年的「退伍軍人再適應法」給數以百萬計的退伍軍人提供了上大學的機會；1948年的杜魯門委員會提倡每個高中畢業生都應有接受大學教育的機會，並為聯邦學生貸款方案奠定了基礎。其中尤其贈地模式，透過在農業和工業發展方面的投資而集中開發了國家大量的自然資源，而今日國家未來最重要的資源是人力資源，人的聰明才智與能力開發將取代自然資源或國防工業而成為21世紀的優先項目，從此意義而言，21

⁶ OECD, (2008), Education at a Glance 2008: OECD Indicators . Retrieved October 8, 2008, from http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html

⁷ Spellings, M. (2008). U.S. Secretary of Education Margaret Spellings Delivers Remarks at the 2008 Higher Education Summit, "A Test of Leadership," in Chicago, Retrieved September 5, 2008, from <http://www.ed.gov/news/pressreleases/2008/07/07182008.html>



世紀的贈地大學（land grant university）可視為是贈學大學（learn grant university）。此方案以開發人力資源為最高原則，同時發展必要的基礎設施，以保持知識社會的發展（Duderstadt, 2003⁸）。

全國州立大學和贈地學院聯合會本著延續「莫里爾法案」與「退伍軍人再適應法」等聯邦法案的精神，提議制定高等教育「新千年伙伴關係法案」（Millennium Partnership Act）。此法案將從州政府、聯邦政府和私人部門中爭取資源，以擴充高等教育的科技化、促進公民的教育素養、並維持國家經濟的繁榮。尤其是確保大學擁有必要的基礎設施，以利將科技融入傳統課程中，為非全日制學生、兼職學生提供更為靈活多樣的教育機會，並與基礎教育、企業和地方社區建立新型的伙伴關係。

四、日本高等教育的擴張

（一）日本高等教育的發展

在檢討日本高等教育大眾化的問題上，日本學者指出，高等教育向大眾化階段邁進的同時，毫無例外地須同時解決數量規模擴大與品質維持此兩大相互矛盾的政策性議題。美國透過具有各種資源多樣化結合之高教機構，由學生及其他社會顧客階層進行競爭，以及學生在各學校類型間自由轉學的彈性制度結構，解決了這個問題。英國則採取大學與包括教育學院、繼續教育機構在內的其他高教機構此雙軌系統（後來於1992年歸於單軌化）解決此問題。而日本的解決方式則是依靠資源投入到一小批國立大學以達到「品質維持」的目標，和全面依靠以犧牲品

質換取經營平衡之私立大學以達「數量擴充」的目標（天野鬱夫，1986）⁹。

（二）因經濟而啟動：二次戰後為經濟發展的人力資本開發策略

1961年，日本政府制訂了國民經濟倍增計劃，提出要在10年內實現國民經濟年增率7.2%、國民收入增加一倍的目標。該計劃第三章關於「提高人的能力和振興科學技術」中提出普及高中教育、充實科技教育、擴充職業訓練、增設工業高中、擴充公共職訓機構、加強職業指導、增招理工科大學生、培養科技人才等目標。1964年日本「中期經濟計劃」第六章提出以下高教政策：提高人的能力，提高科技水平，豐富國民生活內容、充實後中等教育，充實研究所和大學以培養高級人才，整頓職訓制度，增招理工科大學生以培養科技人才等。

在當時國際上的人力資本理論影響下，日本政府連續制定了包括放寬私校設置條件、促進高教擴招等措施，使大學、短期大學的數量及在校生人數迅速增加。1960至1970年的十年間，日本大學數量快速增長，從525所增加到921所，增加了75%，其中短期大學從280所增加到479所。高教入學率從1960年的10.3%增加到1970年的24%，在亞洲率先達成高教由精英型到大眾化的發展（楊克瑞，2007）¹⁰。

（三）賴私校而達成：由昌盛的私立學校達成高教大眾化目標

日本高等教育大眾化主要依靠以犧牲品質換取經營平衡之私立大學以達「數量擴充」的目標（天野鬱夫，1986）¹¹，而這些私立大學起先是以專門學校的形態出現。蓋

⁸ Duderstadt, J. J. (2003). The Future of the Public University in America. The Johns Hopkins University Press.

⁹ 天野鬱夫（1986），高等教育的日本模式，陳武元譯（2006），北京：教育科學出版社。

¹⁰ 楊克瑞（2007），政治權力與大學的發展—國際比較的視角，第四章第五節，北京：中國言實出版社。

¹¹ 天野鬱夫（1986），高等教育的日本模式，陳武元譯（2006），北京：教育科學出版社。



從19世紀後半葉開始，隨著歐美國各國工業化的發展，產生了傳統大學無法提供的對新型人才的培育需求，於是出現了與大學不同的新高等教育機構類型，例如法國的高等學府（大學校）、德國的工科大學、英國的市人大學和美國的贈地學院。這些高教機構一方面具有補充功能的準大學性質，一方面則滿足新社會需求並逐漸發展壯大。日本則在此背景下，發展出「專門學校」。

專門學校有公立和私立之分，隨著工業化的發展，專門學校發展迅速，帝國大學在整個戰前時期僅設立7所，而到1943年，實業專門學校已達58所，在全國的42個道府縣均有開設。公立專門學校與帝國大學具共同屬性，它的補充功能受到很高的期待，故是準精英型高教機構。但私立專門學校則不然，首先，這些私立學校面對的是智力、入學意願、職業目的、經濟能力均處於劣勢的學生群。其次，其經營型態既追求學費收入最大化，又追求薪資最小化，故一方面僱用兼任教師，二方面尋求更多的學生註冊以增加學費收入，這也就促成其扮演日本高教數量規模擴大的尖兵。

二次戰後日本高教入學需求擴大，其原因包括：首先，由於農村土地改革，使得社會階層結構流動擴大，因而形成對高教的需求亦相對擴大；第二，由此高教需求，伴隨企業白領階層擴大，以致企業的錄用、升遷、薪資制度中的學歷主義成形並制度化，加劇了學歷需求的擴大；第三，由於中學制度改革亦形成高教擴張的推力，蓋由於初中的義務教育化及高中的大眾普及化，高中升

學率在1955年達到52%，使得有資格就讀大學者急劇增加。第四，修畢義務教育到升入高等教育的距離，由原來的5年縮短為3年，此期間之「機會成本」降低，也發揮增大入學需求的作用。第五，戰後高等教育機構合併成單一型的四年制大學，縮短了人們對大學的社會心理距離感，亦是高教入學需求的擴大原因之一（天野鬱夫，1986）¹²。

而私立大學的高教學生占有高比率實是東亞國家的一大特色，私立大學的存廢可謂完全取決於市場法則，然而在以往生源充足的情況下，私校的生源不虞匱乏，而今東亞國家均面臨少子化的窘境，高教市場已由賣方市場變成買方市場，如何吸引學生上門，將嚴重考驗私校的永續發展。

日本是一個尊重知識、鼓勵創新的國家，其經濟發達與其高品質的教育不無關係，日本前首相吉田茂在「激蕩的百年史」一書總結日本明治維新後百年來的發展歷程時說：「教育在現代化中發揮了主要作用，這可說是日本現代化的最大特點」。日本經濟界人士也指出：經濟的競爭是技術的競爭，而技術的競爭就是教育的競爭。日本政治人士也強調：誰能把握21世紀高等教育的主動權，誰就會在21世紀劇烈的競爭中贏得主動權，搶占國際競爭的制高點。因此，他們希望以大學為首的日本高教體系，在不斷發揮傳統作用外，即學術研究創新和對社會發展作出貢獻及培養社會各領域所需的高層次專業人才等，亦能透過培養大量的優秀社會人士，對日本及全人類社會、經濟、文化等方面作出更大貢獻（陳朝樞，2000；黃建如，2008¹³）。

¹² 天野鬱夫（1986），高等教育的日本模式，陳武元譯（2006），北京：教育科學出版社。

¹³ 陳朝樞（2000），日本第四次教育改革中的高等教育，重慶郵電學院學報（社會科學版），第2、4期；黃建如（2008），日本高等教育體系研究，載於同作者，比較高等教育—國際高等教育體系變革比較研究，北京：社會科學文獻出版社。



五、高等教育擴張的論述

（一）高等教育數量擴張的理論

綜觀主要國家的高教大眾化過程，以美國為首，而後日本在戰後在美國的支持下迅速擴張，反而歐洲國家受限於傳統精英取向而延緩進程，而東亞國家如台灣、韓國等，亦先後在經濟騰飛的情況下迅速擴張高等教育。美國高等教育大眾化的進程始於二次大戰結束，其目的在紓緩1200萬即將退役的軍人的巨大就業壓力而採取的策略措施，並從而開始美國高等教育大眾化的進程。從60年代至70年代為初始階段，70年代而80年代末為成熟階段，90年代則邁向普及階段。日本從60年代到70年代中期經歷了大眾化的初始階段，80年代後期穩步發展，到1995年，新生入學率達到46%，已接近普及階段。德國高等教育大眾化階段亦從60年代到70年代為初始階段，1994年達到34%。英國在二次戰後增長進度加快，1980年達20.1%，也正向普及化階段邁進（Teicher,Ulrich，1998）¹⁴。

對於二次大戰以後世界高等教育的突飛猛進，對於高教規模如此擴展的原因解釋，目前主要有以下幾種觀點：1.擴展的內力論：此觀點認為高等教育的擴展是由於高等教育自身發展決定的，因為教育體制本身有其特有的發展邏輯，故高等教育大眾化即是其發展結果；2.經濟制約論：此觀點認為高等教育的發展受經濟發展所制約，高等教育的規模須與經濟發展相符應，而由於二次戰

後經濟的突飛猛進，故水漲船高亦相對推動了高等教育的發展；3.社會地位競爭論：此觀點認為高等教育擴展是個體社會地位競爭的結果，由於個體所受教育水準是社會地位提升及獲取職業高位的前提條件，因此，個體想獲得較好的社會地位和經濟利益，即必須追求更多的教育。二次戰後的社會進步與經濟發展更是提供了個人追求教育水準的更大誘因，因而造成高等教育的急劇擴張；4.政治影響論：此觀點認為高等教育的擴展主要受政治的影響，政府的決策及相關政治事件往往決定了高教擴展的規模。二次戰後，高等教育的民主化趨勢更加明顯，人們要求更多的自由、平等和參與，婦女解放運動和爭取權利的政治鬥爭，都對高等教育規模的擴展產生影響（黃忠敬，2000¹⁵）。

亦有從高等教育擴張的推力與拉力立論，推力起於社會因素即「階層結構」，而拉力起於「職業結構」，以及以此二者為媒介的高等教育的「制度結構」。高等教育制度是促進社會階層流動的重要管道，故高級專門人才的培養若大部分仰賴高等教育，則高等教育擴張的可能性就愈大。故高教數量的擴張速度並不單純由於GNP來決定，而是受自各社會的階層結構、職業結構、教育結構三者其相關結構所左右（Ben-David,1963¹⁶）。

此外，就社會學理論而言，功能學派認為高等教育大眾化原因在於職業對技術和技能要求的日益提高；新馬克斯主義則認為

¹⁴ Teicher,Ulrich著，王香麗譯（1998），適應高等教育大眾化的改革：比較的觀點，外國高等教育資料。引自黃忠敬（2000），從國際高等教育大眾化看我國高校擴招政策，中國教育政策評論，北京：教育科學出版社。

¹⁵ 黃忠敬（2000），從國際高等教育大眾化看我國高校擴招政策，中國教育政策評論，北京：教育科學出版社。

¹⁶ Ben-David,J.(1963).The Growth of the Professions and the Class System. Current Sociology. V.12,PP.256-77.



是資本主義制度要求對工人進行某種形式的社會控制，而透過規範的教育來實現；地位競爭論者則認為一互教育開始擴張，文憑成為獲取權利和較高社會地位工作所必需之證件，就開啟了日益升級的文憑膨脹運動；亦有從教育反映經濟變遷的理論出發，認為待在校可避免就業或逃避承擔成人的責任與義務，此觀點認為青少年更願意上學，因其他打發時間的方式有限；也有主張教育擴張的原動力在於政治變遷，政治現代化、公民權利變化及相對的各種社會權益（Collins, 2000¹⁷）。

（二）高等教育數量擴張的限制

從高等教育的歷史以觀，美國從20世紀20年代，此時在中等和高等教育制度內，學生的數量猛增（Brown, 1995¹⁸）。作為美國社會成員的最低教育水準也逐漸提高，而此教育水準是整個職場的重要部分（Collins, 1979¹⁹）。1910年，中學畢業者占9%，是管理職位上可接受的學歷，僅有2%是大學畢業；到了1960年代，65%的人中學畢業，14%的人大學畢業。此時中學畢業者幾乎不可能進入中產階級，大學畢業成為擔任管理職位的必要條件。在20世紀的90年代，在成人人口中中學畢業者占84%，且是擔任工人

階層的必要條件。在20世紀中期，大學文憑已同中學學歷一樣普遍。19世紀早期的德國大學體制（洪保德柏林大學）在整個西方普遍受採納；而在20世紀，美國大學體制（高等教育大眾化）則為全世紀所採納（Collins, 2000²⁰）。

究竟高等教育擴張的結果會如何演進？在專業化要求彌漫整個職場的社會裏，是否連一個焚化爐的守門人員都需要拿個博士學位？在中國古代有人酷首窮經，在四書五經裏蹉跎了數十年光陰始藉由科舉而謀得一官半職；而文憑膨脹的結果是否也會使人花費了20年以上的學校光陰，始能進入職場而為五斗米折腰？有人預估，高等教育的擴張有其限制：其一是由於學校體系高度競爭和擴張所帶來的週期性危機。太多的學歷文憑的提供者可能因市場的飽和而彼此都難以維持，生源不足或財源缺乏達到某種程度將使辦學難以維持。其二是因為高等教育擴張過快以致職場來不及調節，抑或國家因此陷入財政危機，而使高等教育難以維持（Collins, 2000²¹）。亦即當文憑膨脹的預算支出變得無法負荷，或文憑價值所換來的財產收入與支出間差距無法讓人滿意，則文憑擴張的需求才可能適時受到壓制。

¹⁷ Collins, R. (2000). the limits of growth: school expansion and school reform in historical perspective. In Hallinan, M. T.(Eds.). Handbook of the sociology of education. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.pp.241-264.

¹⁸ Brown, D.(1995). Degrees of control. Asociology of educational expansion and occupational credentialism. New York:: Columbia Teachers College Press.

¹⁹ Collins, R.(1979). The credential society: An historical sociology of education and stratification. New York: Academic Press.

²⁰ Collins, R. (2000).Comparative and historical patterns of education. In Hallinan, M. T.(Eds.). Handbook of the sociology of education. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.pp.213-240.

²¹ Collins, R. (2000).Comparative and historical patterns of education. In Hallinan, M. T.(Eds.). Handbook of the sociology of education. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.pp.213-240.



六、高教擴張的後續議題—代結語

台灣高等教育由於自1987年的解嚴與開放黨禁後，由過去的威權統治轉變為民主政治，且在國內經濟持續成長、國民所得及生活水準明續提升下，相對地增加對高等教育的需求，故在政策上乃有增加高等教育機構之需求，故重新開放私立學校之申請設置。

台灣高教機構快速地擴張，但目前的諸多現象卻使各校院面臨困境，首先是出生率下降導致生源減少，其次是升學錄取門檻降低造成質量失衡，最後則是教育資源稀釋，學校經費困窘（蓋浙生，2006²²）。就台灣與日本的高教擴張現象而言，目前面臨最大的挑戰乃是少子化所造成的生源減少問題，而英美兩國的高教擴張現象值得注意的是擴張後是否達到教育機會均等的問題。茲就上述兩議題略作探討如下。

（一）少子化造成生源減少—台日兩國高等教育的課題

台灣目前面臨少子化的窘境，生源減少在當下已衝擊國民中小學的招生，致使師資過剩、設備閒置等問題產生，此正待各縣市教育當局積極因應中，而高等教育目前亦有學生素質低落、生源不足等諸多問題。這些問題顯非教育部門所能獨力解決，例如生源有待鼓勵生育，涉及內政部門，而養兒育女的社福措施亦有待就業部門的協力提供激勵措施。大學數量的急劇擴張及少子化所帶來

的生源減少及相連帶的學生素質下降，實是目前大學所面臨的最嚴峻考驗。

從鄰近國家來看，日本的少子化現象亦甚嚴重，日本20世紀80年代的出生率開始下降，而高教的適齡人口預計到2010年會從1994年的200萬驟減至120萬。隨著適齡人口數的下降，四年制大學的入學率已從80年代末的30%提到到21世紀初的40%，然而由於適齡人口下降幅度太大，入學率還需繼續提高到60%才能保持入學人數的基本穩定。但從2002年起入學率一直停留在40%左右，致使從2000年開始，有些二年制的學院由於生源不足而被迫關閉。2003年春季，約有1/4的私立四年制大學招生數未達預計招生規模（金子元久，2004²³）。

韓國的少子化現象亦使得其大學校院進入不穩定時期。目前傳統的四年制大學比專科更受人歡迎的優勢不再，有人寧可就讀二年或三年制的專科學院獲得實際工作的職業培訓，從而儘早地進入職場就業。2000年，有1/3的四年制私立大學招生人數未達預計數的20%以上。再者，大約有29%的四年制大學校院設在首爾地區，而工作機會的集中、城市生活的誘惑及高水準大學的吸引力導致越來越多的大學生湧入首都首爾。故學生紛紛湧入首爾地區，加上生源的減少，均加劇了地方私校的生源不足與財務危機，有人擔心許多私立院校將會破產。而為爭取生源，除了幾所排名在前的精英大學外，其他許多大學的教師均需走出校門以招徠學生，這成了教授們傳統教學、研究、社會服務以外的

²² 蓋浙生（2006），建構我國高等教育「退場機制」之檢視，台北：教育與心理研究29卷1期，頁29-46。

²³ 金子元久（2004），日本高等教育：當代的改革與傳統的影響，載於Altbach, P.G. & Viswanathan Selvaratnam(eds.), *Asian Universities, Historical Perspectives and Contemporary Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



第四項任務（李盛厚，2004²⁴）。有的學校為吸引更多的學生，乃加速改革其課程結構和學校設施，重點包括課程多樣化、學生生活改善和多提供獎學金，但少子化的陰影仍揮之不去。

而由於生源的不足及有關學生素質下降的憂慮，在無法擴大生源的前提下，韓國教育部乃於2003年9月13日召開之第八次全國教育會議中，提出建立退場機制的考量其重要措施包括：1.暫緩受理與許可私立大學校院之籌設，並採取從嚴審核的標準；2.輔導與協助大學校院調整不合時宜的科系所及發展新的科系所；3.加強辦理大學校院評鑑與功能分類，以建立質量管控參考標準；4.依據評鑑結果參考指標，對辦學績效不佳，及招生嚴重不足的學校，透過合併、停辦、解散或改制為其他類型學校之方式，讓學校自行考慮其存廢。

（二）教育機會均等高等教育的永續課題

不論高等教育改革以何種形式進行，「教育機會均等」的議題仍持續受關注。

以中國為例，有兩個因素說明中國高等教育的機會是不公平的，而且這些因素在後

續過程中是可以累加的。第一個因素是地理因素，在哪裏長大、戶口落於何處會很嚴重影響學生進入高等教育的機會，一個省可能有接近80%的入學率，另一個省可能只有50%不到。另一個因素是學生的家庭背景。接受高等教育的機會和父母的教育程度間有很高相關性，此外，居住於大城市的年輕人比居住於其他地區者有更高機會進入大學（李文勝，2008²⁵）。

以其他國家為例，入學率的提高代表了教育機會的擴張，然而，教育的擴張並未減少精英階層的子代在教育上享有的優勢。在美國（Mare, 1981²⁶）、英國（Halsey, et al, 1980²⁷）、菲律賓（Smith & Cheung, 1986²⁸）、以色列（Shavit & Kraus, 1990²⁹）、和台灣（王順平，2007³⁰）都有同樣的發現。誠如學者所言（Boudon, 1974³¹），此情況說明了教育擴張本身不一定改變各社會族群在「教育階層」中的相對位置。亦即，精英階層總能透過更多的教育而排在教育階層中的較上層，故有必要分別考慮教育體系總體增長（如規模擴大）及改變教育機會分配規則對教育公平造成的影響。

²⁴ 李盛厚（2004），韓國高等教育：歷史與未來的挑戰，載於Altbach, P.G.& Viswanathan Selvaratnam(eds.), *Asian Universities, Historical Perspectives and Contemporary Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

²⁵ 李文勝（2008），中國高等教育入學機會的公平性研究，北京：北京大學出版社，頁93。

²⁶ Mare, R. D.(1981). Change and stability in educational stratification. *American Sociological Review*, 46, 72-87.

²⁷ Halsey, A. H., Heath, A. F., & Ridge, J. M.(1980). *Origins and destinations: Family, class, and education in modern Britain*. Oxford, England: Clarendon Press.

²⁸ Smith, H. L., & Cheung, P. L.(1986). Trends in the effects of family background on educational attainment in the Philippines. *American Journal of Sociology*, 91, 1387-1408.

²⁹ Shavit, Y., & Kraus, V.(1990). Educational transitions in Israel: A test of the industrialization and credentialism hypotheses. *Sociology of Education*, 63, 133-141.

³⁰ 王順平（2007），文化資本、社會資本、與多元入學，研習資訊，第24卷第3期。

³¹ Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality: Changing prospects in western society*. New York: Wiley.