

高等教育擴充政策問題之探究

游焜智

新北市政府教育局股長／國立政治大學教育學系行政組博士班

一、前言

就我國情況而言，1990年代中期以後，隨著政府高等教育擴充政策的推展，我國高等教育歷經史無前例的快速擴充階段。以學齡人口（18-21歲）淨在學率觀之，已於1988年首度超過15%，並於2004年突破50%，進入普及化階段；另就粗在學率觀之，也從2001年的63%，提升至2010年84%（劉秀儀、黃家凱，2011）。高教快速且大量擴充原是為減輕學生升學壓力，但因升學主義及國立名校迷思仍在，使得學生為了就讀所謂的國立名校競爭更為激烈，補習風氣更為興盛，這絕非原先政策決定者所期望。

近十年來，民衆對高等教育需求的增加與四一〇教改的廣設高中大學呼聲中，使得大學數量擴增相當迅速。高等教育擴充可能造成高教資源不足及社會不公，雖充分滿足社會大眾接受高等教育的需求，但顯然並未建立市場化淘汰的機制，缺乏競爭的環境，社會也並未改變對高等教育的傳統認知，大學在人事與財務制度上依然受到諸多的限制，政府在高等教育的經費投入也未隨著數量的擴充而增加，由於資源的稀釋使得高等教育有平庸化的危機（陳德華，2004）。100年1月26日「大學法第七條」公布修正後，教育部可主導國立大學整併計畫，針對國立大學整併擬定配

套辦法，私校則有退場機制，可見高等教育擴充所帶來的影響，需要教育行政主管部门面對及提出因應策略。

高教數量擴充的原因在不同時代背景下，有其不同的意識形態、價值觀及社會議題，然而現今的角度來判斷高教擴充的政策，卻有其不同的定義方式。而隨著高等教育擴充，使大學入學率大幅提升，在此高教普及化情況下，其過程能否給予我們一些借鏡，以供往後政策制定者一個參考。故以下針對高教擴充之背景，探究政策形成之因，並討論其對現今高等教育的影響，進而提供相關建議供政策制定時參考。

二、高等教育擴充政策之背景

影響高教擴充之因眾多，且受到經濟、政治及民意等影響，使得教育政策容易缺乏專業分析，缺乏事前評估，只盲目追求短暫績效性，易使政策容易發生意想不到的結果，教育經費卻也因稀釋使高教品質無法提升。以下就近期高等教育擴充脈絡進行相關論述：

（一）配合產業及技職體系學校轉型

1980年代，鑑於技職教育體系的畢業生失業率過高，1988年的第六屆全國教育會議乃建議將技職教育提升至大學程度（陳寬政、劉正，2004）。另一方面，吳京擔任教育部長時，提出了「第二條教育國道」的政策口號，讓屬於高

等技職系統的專科學校，大量升格為技術學院、科技大學（林本炫，2006）。教育部亦於1996年公布「教育部遴選專科學校改制技術學院並附設專科部實施辦法」，以作為受理各專科學校提出申請改制及辦理審核之依據，法律之開放修正也造成大量技職體系升格。

當我國的產業型態逐漸由技術密集轉向高科技、知識密集的型態後，所需的人力也需配合提昇，大學擴增的必要性逐漸增加，僅依賴公立大學校院已無法滿足對高級人力的殷切需求，專科學校改制技術學院、科技大學政策的形成，除了滿足民衆就讀高等教育的意願外，也是適應產業的升級及轉型必要的做法（楊朝祥，2003）。政府為了因應產業升級快速，並且降低職校生失業率，大開職校升格之規範，使得1990年代高等教育機構數量大幅增加。

（二）四一零教改訴求

1994年中研院院長李遠哲為首所推動的教改風潮，當時為了疏緩升學壓力，訂出廣設高中、大學的政策（危機，2006），當初民間「四一〇教改聯盟」上街頭四大訴求之一，大學院校大量擴增是為了回應民間教改的訴求，然而與當時教育經費充裕、地方自主意識抬頭、產業轉型的需求都有密切關係（蕭唯善，2004）。其中，以教育類、工程類、商業管理類及醫學衛生類之成長最多。再者，學系的增加，也容納更多的學生，使得進入高等教育的機會增加（陳志彬，2001）。為了回應民間教改需求，政府不斷擴充大學數量，短期雖能滿足民意需求，增加大學錄取率，

然而未考量人口數量及實際需求，使高等教育擴充後造成許多問題。

（三）政治因素加速高等教育擴充

2000年總統大選，兩位總統候選人開出的政治支票，當時陳水扁就提出「一縣一大學」的政策（大學危機，2006），教育部也配合「一縣一大學」政策，地方政府紛紛提供土地響應，一時之間，公立大學如雨後春筍般的成立，如中正大學、暨南大學、東華大學、雲林技術學院、台南藝術學院、高雄技術學院等，都是此時設立的國立大學（蕭唯善，2004）。一縣一大學為政治角力所產生的口號，為家鄉爭取設校是一項重大的政治成就，這項政治成就其實與教育機會均等的關係不大，而與地方的文化與經濟發展關係較大（王麗雲，1999）。為了配合政治選舉所提出的高教擴充政策，設校評估分析並非秉持專業，而受政治影響，雖然教育難與政治脫離關係，但行政機關除了回應政策口號及民衆需求外，專業監督亦為需慎重考量之一環，理性評估設校需求，避免落入民粹式改革。

三、對現今高等教育的影響

高等教育擴充雖然可以提升民衆就讀機會，使技職體系提升至大學，亦能符應民衆需求，然而截至近期，卻發現缺乏專業性評估，無限制的擴張造成我國高等教育危機，以下針對其之後的影響論述如下：

（一）人口出生數無法滿足招生總量，大專院校有倒閉危機

國內大學與獨立學院的數量，從1996年的67所到2003年的143所，增設了77所，然自2003年至2010年總校數為148所，增加校數呈現趨緩狀況。另外，主要國家高等教育佔總人口比率而言，在亞洲地區台灣排名第二（5.9%），大陸1.495%，日本3.17%，而韓國6.6%，與美國5.77%較為接近（2004，陳德華；教育部，2011）。我國2005年出生人口數只有20萬人左右，2010年更是只剩下16萬多人，雖然2011年回升至19萬多人，然而2012年臺灣地區大學（包括高教司轄下的普通大學及技職司轄下的技職院校）一年級的總招生名額約為33萬人，在此情況下，招生人數遠大於出生人數，較為後段的大學可能於未來面臨倒閉的危機，不僅可能造成大量教師及學校行政人員失業，且於學生受教權、校地及建築物等問題，教育行政主管機關需處理後續相關事宜，使各大專院校有辦學之困擾及隱憂。

（二）高等教育經費稀釋，影響學生受教品質

大專院校單位學生政府補助教育經費部份，公立學校從1995年約18萬元降為2011年約13萬元（教育部，2011）。我國近年的高等教育，大學生快速增加，學校的數目也增多了，但教育經費並未比例的增加，以致可使用資源相對的減少。如今，每單位學生的成本不增反減，幾乎是八十年代初期的一半，與國外大學相較，更是小巫見大巫。教育資源不足，不能破格聘用名師、生師比節節上升、儀器、設備、設施老舊，教學、研究經費大量不足，教育素質自然

低落（楊朝祥，2003）。因此，在民間對於捐助高等教育的風氣未開，而政府教育資源有限情形下，在目前大學數量的擴充速度大於大學教育經費資源成長情形下，高等教育補助經費不足及資源排擠將廣續存在（蕭唯善，2004）。

（三）師生比上升，使師生關係疏離

高教人數的擴充，也造成師生比不斷的上升，1996年國立大學師生比為14.47人，至2011增為18.8人（2004，陳德華；教育部，2011），師生比的上升可能增加教師教學負擔，使得學生的教學品質可能受到影響，亦可能造成師生間關係較為疏離、冷漠，傳統尊師之觀念逐漸淡薄，教學活動窄化為商業行為，這非教育之目的與本質。

（四）大專以上畢業學生失業率逐漸提升

根據行政院主計處（2011）資料顯示，2010年台灣大專以上人口的失業率約5.62，為失業年齡層之首，這與當時後「降低失業率」的政策目標不一致，高教擴充後反而造成更高的失業率，企業站在人才鏈的末端，是教育品質的驗收者，面對大學素質滑落，許多企業乾脆「自動降級」，把碩士當大學生用，大學生當高中生用，再不然就是寧缺勿濫，以致台灣大專以上的失業率，遠高於日韓等亞洲鄰國（教改浩劫，2002）。如果再深入探求其原因，行政院主計處資料（2011）顯示，我國就業市場結構以農林漁牧及工業為主（約41%），屬於文法商科系（如金融保險、教育及公共行政等）的學生就業市場較小（約14%），然根據教育部統計資料

(2011d) 顯示，2010年文法商學生卻占了高等教育各領域學生比率55.77%，當學歷不等同於就業能力，專業不符市場需求情況下，高學歷者也可能淪落為就業市場中的「弱勢者」(Fasih, 2008)。政府若想有效提升就業率，首先需強化教育政策與勞動市場之間的連結。而當時政府只因為急於解決當時教育失業問題，未經由人力資源需求統計，就下令擴充大學，也對所設系所進行需求評估，使國人民卻因不當教育政策，需放棄接受高等教育，或接受沉重代價完成學業，形成另一種階級再製及雙重剝削(王麗雲，1999)。

四、建議

高教擴充之目的係為降低學生升學壓力及提升國家競爭力之政策，然而從上述分析結果，其所造成的負面影響似乎未照原先政策藍圖進行；Freeman (1976) 指出高等教育大眾化趨勢，使畢業生開始出現高教低就現象，臺灣社會及文化對於高等教育的過度迷信及依賴，使得教育資源過度集中於大專和研究所，使勞動人口下降，反而影響國家發展，本文透過文獻探討提出以下建議：

(一) 制定教育政策應根基於專業分析

高教擴充一部份因素係因政治人物選舉所喊出口號，雖然高教擴充其時空背景有其必要性，然而擴充的速度、設立學校的資格、產業人力需求的評估及教育經費缺乏仔細的考量，很多時候受到政治因素，而失去專業判斷性。干擾教育係百年事業，教育政策非僅解決教

育現況問題，更應依據既往經驗、統計資料及學者專家意見等資料，系統性、細膩及具邏輯的制定教育政策，而非民粹式的制定，以避免因社會變遷使政策成效打折。

(二) 制定教育政策應具有動態評估性

教育政策之績效需長期才能評估，故從高教擴充的歷史脈絡中，我們可以發現，制定政策之教育行政單位若能追蹤教育現況，並彈性因應社會變遷，就能降低教育政策所造成之負面影響。舉例來說，教育行政機關可以從每年人口數及就業結構之統計分析，即可根據該份資料，協同專家擬定政策，或許可能使高教擴充數量不至於超過國家需求，並避免資源過於分散。

(三) 教育政策應避免政治干擾

政治團體的興起與競爭，使得選舉的因素影響高等教育的發展，如果政府的力量也強，有可能配合政治團體的需求，建立符合政治團體利益與國家利益的高等教育制度(如最近嘉義大學的設立)，如果國家的力量弱，特別是對高等教育機構控制的力量減少，則所發展出來的高等教育制度，可能是反映不同政治團體考量的各種型態大學(王麗雲，1999)。教育難與政治脫鉤，但教育主政者仍需以專業為主，勇於溝通及任事，莫因政治影響教育發展，才能使學生受教權得以保障。

(四) 增加教育資源及有效管理分配

大學辦學成效、學術水準的提昇，最主要的是依賴聘用良好的師資、吸引優異的學生、不斷的更新儀器、設備、

課程內容，聘請良好的研究團隊、挹注充分的研究經費、從事尖端的研究工作，而這些措施在在需要充裕的經費支持（楊朝祥，2003）。國立大學教育經費的編列受到教育經費排擠效應之影響，運作漸感捉襟見肘。私立大學財源經由學費政策的僵硬與學生來源不足之影響，呈現僧多粥少的現象（王永成，

2000）。除了節流更需開源，更需避免資源過度集中於部份學校，目前法令授權教育部可主導整併大學事宜，故可藉此契機，有效整併大學，並積極透過政府及民間爭取教育預算，教育主管行政組織積極有效管理運用，才能真正提升教育品質、符應學生需求及社會期待。

參考文獻

- 遍地放牛大學，文憑貶為廢紙，教改浩劫，高等教育陷深淵（2002）。2012年5月22日取自http://blog.career.com.tw/managing/default_content.aspx?blogid=134
- 肥大症 引爆大學危機（2006）。2012年5月22日，<http://school.cw.com.tw/article/print/144>。
- 劉秀儀、黃家凱（2011）。高等教育擴張後我國大學畢業生人力運用之研究。《教育研究與發展期刊》，7（3），153-180。
- 林本炫（2006）。我國私立學校的設立、經營和合併問題。《教育與社會研究》，10，65-92。
- 教育部統計處（2011）。《教育統計指標》。台北市：教育部。
- 教育部統計處（2011d）。大學生就讀類科之比率。2012年5月22日取自http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview04.xls
- 行政院主計處（2011）。《人力資源調查統計年報（民國99年）》。台北市：行政院。
- 蕭唯善（2004）。《台灣地區高等教育發展之校際整合與地區均等》。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投縣。
- 陳寬政、劉正（2004）。台灣的教育發展與教育流動：結構流動的分析。《人口學刊》，29，71-94。
- 陳志彬（2001）。《台灣地區高等教育擴充與教育機會不均等性之變遷》。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 陳德華（2004）。提升高教品質捍衛學術尊嚴。《高教簡訊》，159。台北市：教育部。
- 楊朝祥（2003）。宏觀規劃，全面提昇高教品質。2012年5月28號，取自<http://old.npf.org.tw/monthly/0301/theme-205.htm>。
- 王麗雲（1999）。臺灣高等教育擴張中國家角色之分析。《國立中正大學學報》，10（1），1-37。
- 王永成（2000）。《高等教育資源分配經濟效益之研究》。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投縣。
- Fasih, T. (2008). *Linking education policy to labor market outcomes*. Washington: The World Bank.
- Freeman, R. B. (1976). *The overeducated American*. New York: Academic press.

