

台灣社會變遷中高等教育之挑戰

周祝瑛

國立政治大學教育學系教授

Chuing-Prudence Chou: Professor, Department of Education, National Cheng-chi University.

壹、緣起

國際上高等教育的發展可以二次大戰作為分野，1950 年代前以菁英教育為主，目的為培養國家高級知識分子與社會主流人才，只有少數上層階級得以接受高等教育。二次大戰結束後，許多新興國家希望早日達成經濟繁榮、國家安定及文化整合之發展目標，加上現代化理論與人力資本論盛行，主張擴張教育投資，以提高人力素質，促進國家現代化發展（Rust, 1991）。此外，戰後嬰兒潮世代的需求，於是各國紛紛投資高等教育，使得大學招生數量不斷提升，改變了過去高教精英化的局面，滿足許多民眾對於高等教育的需求。然而隨著高等教育的不斷擴展，各國經濟問題並未獲得改善，並有加速社會不公平之現象。有鑑於此，本文即探討台灣高等教育擴張後誰獲益的問題？並針對種族、資源分配以及階級複製等面向加以探討。

貳、國際高等教育擴張

二次大戰後，各國為培養能符合經濟發展與社會需求的人才，在高等教育的量上面進行大幅度的擴充（World Bank, 2006）。這樣的發展過程對國家來說利弊參半。從好的方面來說，國家競爭力因高級人力的不斷投入而汰舊換新，於是生產力獲得提升，有助於整個產業的發展。同時由於培育了大量高級知識份子，對於國家發展與選才上有頗大的助益。另外，因高等教育的普及，增加入學率，提升民眾的就學機會，從而弭平過去高等教育機會不均等的問題。

然而，另一方面高等教育快速擴充後，由於經濟結構調整速度有限，無法同時容納許多高級人力，於是造成越來越多「高學歷、高失業」的現象。其次，高教數量大幅擴增後，政府經費大量遭到稀釋、加上公部門財源緊縮，使得各校在教育資源不足的情況下，造成高等教育素質逐漸下滑。尤其在許多先進國家出生人口減緩甚至出生率下降的情況，造成學校招生不足，導致高等教育的品質無法獲得保證。甚至許多學校可能面臨倒閉，而形成教育資源的浪費等問題。

以美國為例，高等教育普及率舉世聞名（OECD, 2004）。即使如此，在族群分布上美國各地的高教入學狀況仍相當不均衡。儘管各州皆致力於提升少數民族的

就學率，但其完成高中職教育階段人數仍然偏低。以非裔美國人(African American)高中畢業生為例，約 50%的畢業生進入大學就讀，而白人則有 80%的高等教育就學率。若以學制來看，半數以上少數族群就讀二年制的學院 (community college)，非裔得到學士學位者約 9%，而拉丁裔只有 6%。因此整體來看，少數族裔獲得學士學位者的比例明顯低於白人(引自王順平，2008)。

同樣的，日本也是面臨高教擴充後，教育品質難以維持的問題。由於日本高教中各類型私立學校比例頗高。在走向高等教育普及化的過程中，自 1990 年開始面臨到少子化的挑戰。於是，在學校擴充加上生源不足的雙重問題下，日本的大學也開始出現為了搶學生，部分學校降低入學標準與辦學市場化等趨勢。

除了上述的種族分配不均與資源不足等問題外，高等教育擴張後另一項需要關注的議題是階級複製問題。根據 OECD (2004) 的研究報告發現，在多數國家中接受高等教育的學生，其父母大多具有高等教育背景。如(表一)所示，在各先進國家中，大學生的父親接受過高等教育的比例仍高於非大學生的父親。在此的情況下，即使各國的大學就學率提高，來自高社經家庭的學生仍然佔有優勢，似乎與原先對於高等教育大眾化所欲實現的教育機會均等理念不相符合。

表一 各國大學生家長教育程度

	Blue-collar			Higher education		
	Students' fathers	Men in same age group	Odds-ratio	Students' fathers	Men in same age group	Odds-ratio
Austria	20	39	0.51	27	11	2.5
Finland	29	38	0.76	48	28	1.7
France	19	35	0.54	42	21	2.0
Germany	16	37	0.43	39	18	2.2
Ireland	18	21	0.87	24	22	1.1
Italy				17	10	1.7
Netherlands	5	7	0.71	40	25	1.6
Portugal	29	56	0.52	29	9	3.2
Spain	40	45	0.89	32	21	1.5
United Kingdom ¹				54	27	2.0

註 1. United Kingdom 包含英格蘭與威爾斯

資料來源：轉引自 OECD (2004)。

http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.htm

上述情形正好符合 Raftery & Hout (1993) 與 Lucas(2001) 等人所提的 Maximum Maintained Inequality (MMI) 與 Effectively Maintained Inequality (EMI) 的預測，認為各國高等教育擴張後，真正受益者只是滿足了高社經地位者與富人家庭的需求，而非一般的工薪階級。隨著大學數量的擴充，上述來自高社經地位背景的學生往往得以順利進入那些資源較豐富的國立大學，而弱勢學生只能進入學費較高但相對資源較為不足的私立學校就讀，形成「強者越強，弱者越弱」的不公局面。如拿以色列為例，高教擴張後，該國政府投注在高等教育的經費仍然集中在少數品質較佳、資源較多的國立大學，相對的私立大學則因經費不足、難以招收素質良好的學生，因此在許多條件不如國立大學的情況下，高教擴張後公私立大學的發展落差更形嚴重。因此，隨著高教擴張後，高等教育加速階級複製與社會 M 型化發展的現象日趨明顯。

參、台灣高等教育擴張及其問題

自 2000 年以來，台灣教育部為因應高等教育擴張後，出現各種發展質量失衡、教育資源排擠、階級複製等問題後遺症，遂著重於大學財務的健全化、國際化及評鑑等制度的建立，以期解決高教擴張等問題（教育部，2009）。以下針對（一）政府預算編列；（二）族群受教機會；（三）教育資源分配；（四）階級複製等四方面作探討，以了解台灣高等教育擴張後，究竟是哪些人得到實質的利益？是否產生其他的問題？

（一）政府預算編列

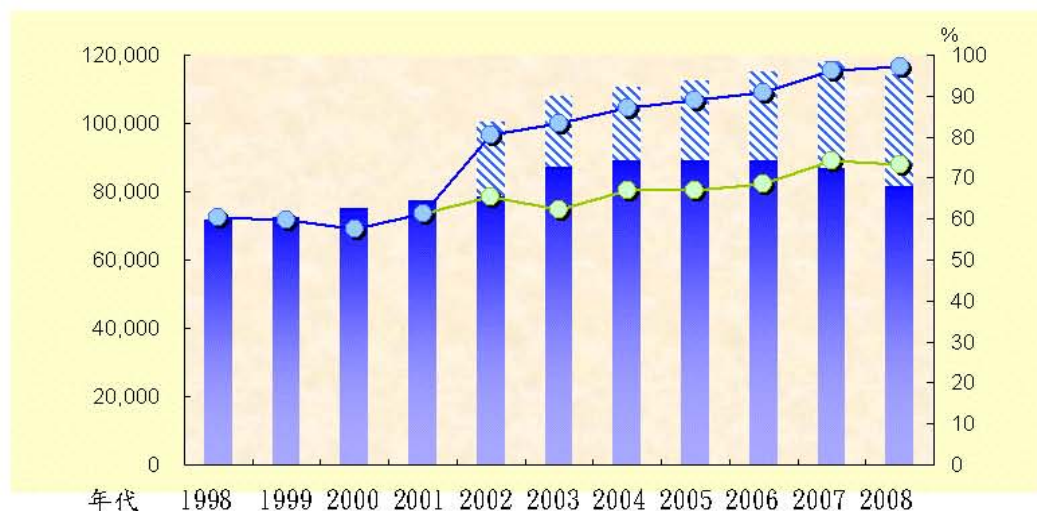
在健全大學財務上，過去台灣公立大學預算及學雜費收費標準完全由政府編列與訂定。近年來因欲縮減公、私立大學資源分配的差距，而大幅增加對私立大學的補助，使公立學校資源大量縮減。儘管如此，公立大學全校總收入仍有六成來自於政府補助；而私立大學佔兩成。因此，經費的運用也有很大的差距，如在學費方面，公立大學只佔全校總支出的一成左右，相對的私立大學學費則高達八、九成，顯示出公立大學仍以政府經費補助為主；至於私立大學仍必須仰賴學費收支來營運，由此可見公私立大學學生享有資源的差異情形（陳麗珠、陳世聰，2009）。

同時，台灣整體教育經費開始投入較多資源在先前較受忽視的中小學、幼兒、原住民及特殊教育等方面，相對排擠了對高等教育的投入。近十多年來大學院校數目遽增，且國內私人教育捐款風氣尚不興盛，故大學紛紛出現經費短少問題。即使在對私立大學補助上，也因政府財政狀況日漸不佳而備受壓力。在公立大學經費受擠壓、對私立大學補助又日漸成為政府負擔的情況下，如何在不影響公立大學發展，並兼顧私立大學的補助，遂成為現今的高教難題。

（二）族群受教機會

近十年大學聯招全國錄取人數由 87 年度的 7 萬 1,826 人增加至 97 年度的 8 萬 1,409 人，而總錄取率也由 87 年度的 60.45% 增加至 97 年度 97.1% (如圖一)。

在族群分布上，台灣原住民(少數族群)錄取大學人數方面，近幾年有顯著的改變。台教育部為照顧原住民學生，先後制訂多項保障原住民學生入學措施。根據統計，原住民學生大學分發錄取率，自 1994 學年度的 28.7%，增加至 2008 學年度的 76.3%。在錄取總人數上，原住民大學生比十四年前增加 4.54 倍，不過與全台灣的錄取率相比，仍差 13% (前幾年差距較大，但近年差距又變小)。至於研究所方面，1998 學年度研究所的原住民學生數僅有 18 人，佔全體學生比例僅 0.02%，2008 學年度原住民研究生數已有 680 人，所佔比例為 0.4%，人數成長比例為 34.7 倍。但整體少數族群上大學的比例仍有待加強。



圖一、台灣地區大學校院新生錄取人數及錄取率

資料來源：轉引自教育部 (2009)。

http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview09.xls

(三) 教育資源分配

以下以大學院校校數、學生人數的現況，來了解台灣的高等教育經費是否平均分配。

1. 大學校數的擴增

近 10 年台灣大學院校數成長 40%，其中公立大學成長 8.7%，私立大學成長率為 64.41%。而技術職業院校因為改制成大學而減少了三分之一。總的來說，近年來台灣高教擴張，國立大學增加的幅度不大，反而是私立大學以及技職院校升格的學校佔多數。

2. 學生人數的增加

同樣的近10年，大學生人數成長幅度為2.14倍，其中博士生增加了2.7倍；碩士生增加3.3倍（教育部，2009）。整體來說，高等教育學生人數迅速膨脹。另外，2004年，台灣18歲的人口中，每100人有68.1人進入大學，大學入學率，幾乎是大陸與香港的四倍（宋秉忠，2006）。

然而上述大學數量得擴增是否就表示所有學生都能接受相同品質的教育嗎？陳麗珠和陳世聰（2009）研究發現，台灣的高等教育發展存在著區域不均的情況。在學校分布上早已集中在北台灣部分縣市；至於資源分配上，北部地區學校更較中、南部為多。至於整體教育經費的分配，10年中，台灣大學人數增加了兩倍多，但高教經費卻無法隨之增長，導致每位公立大學生所能分到的政府補助下降三分之一，甚至只佔香港的五分之一（宋秉忠，2006）。即使中國每位大學生平均的教育經費不及台灣的一半，但是許多政府重點扶持的大學，平均每名學生實際獲得的政府資源早已超過台灣大學等。尤其私立學校人數佔全體學生總數的七成，且大多來自較為弱勢的家庭，每人獲得的政府補助更少，因而符應了上述Raftery & Hout（1993）與Lucas（2001）等人所提的MMI與EMI的現象。

（四）階級複製

如上所述，高教擴張後多數先進國際的大學生，仍屬來自父親具有高等教育背景的家庭，而台灣也有相似的情況（見表二）。根據研究顯示，父親教育程度在國小及初中的大一學生，只有9%—10%進入公立大學，而父親教育程度在大學及研究所的大一學生，卻有30—40%進入公立大學就讀。其中，父親只有國小教育程度的學生，上私立技職學院的比率，要比父親研究所教育程度的學生高出近四分之一（彭森明，2005）。

表二、台灣不同父親教育程度之大一學生在各類校院的分布比率(%)

學校類型	父親教育程度					
	國小	國中	高中(職)	專科	大學	研究所
公立大學	9.33	9.91	14.54	18.61	30.53	40.42
公立技職學院	8.11	7.28	5.22	4.09	2.22	2.00
私立大學	19.61	21.07	27.40	33.46	38.96	35.03
私立技職學院	31.07	31.58	25.71	20.05	11.87	6.99

資料來源：彭森明（2005：8）。清華大學教育研究中心。

肆、高等教育大眾化誰獲益？

綜觀世界各國在高等教育普及後，普遍面臨的問題是如何維持質量均衡發現？以及擴充後的教育使每位學生都有實質上的獲益。Kim 和 Lee (2006) 的研究即指出，高等教育的擴充數量皆集中於「非菁英」學校（除了美國常春藤學校外，大多國家是私立學校）。因此，高等教育的階層化與階級複製已成為一個跨國性的普遍現象，如：中國、日本、韓國、美國和以色列皆可見（吳金春，2008）。目前台灣也面臨到類似的問題，有待解決。

誠如 Raftery 等 (1993) 與 Lucas (2001) 的觀點，高等教育擴張帶來的其實是齊頭式的假平等。表面上各種族群、社會階級等都能憑個人能力與成績進入大學就讀，但學生所得到的教育資源以及所付的學費卻呈現 M 型化的趨勢。目前台灣公私立大學學生人數比例為 3:7，大學院校的學費在各校經費縮減的情況下逐年節節上升，大學生分配的教育資源卻不斷減少，私立大學學費占學校總體金額六成以上，公立學校也從以往的 7.6% 上升至 10-20% 不等（陳麗珠、陳世聰，2009；呂木琳，2005）。也就是說，若就讀排名較佳的國立大學，學生所付出的學費較低（約學生單位成本的四分之一到五分之一），獲得較佳的資源與補助，再加上學校聲望原本就高，畢業後的競爭力可想而知；相較之下，就讀私立大學的學生必須負擔國立大學學生兩倍以上的學費，但獲得的資源、補助以及設備卻較低，缺少培養專業能力的環境，競爭力自然略遜一籌。如此看來，似乎台灣學生進大學時就已走向 M 型化的未來。

伍、結語

總之，高等教育擴張的目的無非希望培養國家高級人才，及實現教育機會均等的理念。然而，從上述的探討中可以發現，包括台灣在內的許多國家，高教擴充後所產生的問題，其實與原先所期待的上述目的有所出入。其中牽涉到大學擴張後各校所獲得的資源分配不一、公私立學校學費不均、招生人數下滑而惡性競爭等問題，因而高等教育素質有整體下降之虞。另一方面，由於台灣逐漸重視弱勢族群的就學問題，因此原住民在高等教育擴張之後，入學機會有提升的趨勢。

整體來說，台灣的大學入學率可說居亞洲之冠，然而資源分配越來越集中在少數公立大學的菁英族群身上，這些菁英亦大多來自高社經地位的家庭，因此大學階級複製的狀況越來越明顯。比起高等教育擴張後朝向入學機會大眾化階段等議題，教育資源分配與維持受教品質才是各國政府所應重視並積極解決的問題。只是從高教擴張後哪些人獲益的角度來看，在台灣，原本屬於菁英的族群仍然繼續享有豐富的資源，而菁英之外的大眾雖然享有進入高等教育的機會，其所擁有的教學品質與學習環境，仍然無法與菁英族群相比。

參考資料

- 王順平 (2008)。高等教育擴張現象之探究。研習資訊，25 (6)，77-90。
- 呂木琳 (2005)。台灣高等教育政策及私立大學校院的發展。論文發表於市場化中政府與高等教育之關係研討會。2005年6月8日。台北：淡江大學。
- 宋秉忠(2006, 10月)。兩岸三地 65 所大學評比：台灣師資優；中、港研究盛。遠見雜誌。
- 彭森明 (2005)。台灣高等教育應如何進一步落實公平化的理念？教育研究月刊，137，7-15。
- 吳金春(2008)。台灣高等教育投入與評鑑。論文將發表於「各國高等教育品質保度之發展與國際比較」國際學術研討會。2008年11月22-23日。嘉義：中正大學。
- 陳麗珠、陳世聰 (2009)。我國大學財務結構分析及其對學雜費政策制訂之啟事制訂之啟示。發表於「教育研究與教育政策之對話國際學術研討會」。2009年11月20-21日。台北：台灣師範大學。
- 教育部統計處 (2009)。主要統計表。取自 2009年11月11日。
http://140.111.34.54/statistics/publication.aspx?publication_sn=1337
- 教育部統計處 (2009)。主要統計表。取自 2009年12月31日。
http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview09.xls
- Lucas, S.R. (2001) .“Effectively Maintained Inequality : Education Transitions , Track Mobility , and Social Background Effect. *The American Journal of Sociology*, 106, 6.
- Kim, S. L., & Lee, J. H., (2006). Changing facets of Korean higher education: market competition and the role of the state. *Higher Education* 52, 557-587
- OECD (2004). *Education at a Glance 2008: Indicator A7: Does their parents' socio-economic status affect students' participation in higher education?*. Retrieved on November 15, 2009, from
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1_00.html
- Rust ,V. (1991). Postmodernism and its comparative education implications. *Comparative Education Review*, 35(4).
- Raftery, A. & Hout, M.(1993). Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921—75. *Sociology of Education* , 66, Issue 1 (Jan.1993)。 .
- World Bank (2006). *World development report*. Washington, DC: Author.