

請問：教育體制怎麼改？

周祝瑛

國立政治大學教育學系教授

教育部於今年春(2015/3/27)發布「高等教育創新轉型方案」，重新整合規劃高等教育資源，鼓勵大專校院多元發展等方向。針對此，作者重新整理 2008 年所作的相關研究(註一)¹，重新反思國內教育體制，尤其是高中職與大學技職校院等的制度，是如何被改變，造成哪些利弊得失，與今後如何亡羊補牢之建議。

從 1949 年以來，我國為了因應國家經濟建設發展，而實施人力規劃方案，管制各級學校的興建、辦學種類與招生數量等。當時高中與高職的學生人數比例，從 3：7 到 4：6 不等。到了 1970 年代中期與 1987 年，又為了配合經濟建設發展計畫，提出技職教育的改革。至於高等教育也在人力資源供需的推估下，不論數量增減或科系設置等方面都受到嚴格的管制。當時高中職的人為分流或高等教育的發展方向，主要都是經由經濟部門的規劃，而非教育部門所主導。然而從 1990 年代教育鬆綁之後，原來希望藉由政府的解除管制與市場競爭機制刺激下，進而提昇教育的品質，但經過多年的運作後，教育鬆綁出現了所謂

的「鐘擺效應」，高中職與大學校院的發展速度從以往的高度管制，走向幾乎難以控管、近乎放任的另一極端，尤其 1990 年代中期來大量的「五專改制大學、學院」，造成大學數量或學生人數上都出現前所未有的擴張現象，許多問題於是應運而生。

一、廣設高中，影響高職

(一)高中、高職學校數量的變化

自 1984 年教育部長李煥上任開始，當時高職校數高達 201 所，遠超過高中校數的 176 所。不過隨著就業市場人力的變遷，加上 1994 年「廣設高中、大學」的口號，以及兩年後《教育改革總諮議報告書》中，針對高中、高職學生人數調整之建議，於是高中的數量逐年增加。例如在 1995 年，高中數量增加到 206 所，首度超過高職的 203 所；2003 年，高中數量呈現急遽上升到 308 所，高職數量呈現急遽下降到 164 校；到了 2006 年，高中校數包括綜合高中已成長為 318 所、而高職減少為 156 所。

(二)高中、高職學生人數的變化

高中、高職學生人數也隨之發生重大的變化，如兩者總人數從 1984 年的 600,192 人到 2006 年的 756,700 人，

註一：本文改寫自周祝瑛(2008)。請問總統：臺灣教育怎麼辦？臺北：心理。

22 年間增加了近 16 萬學生。然而高職學生數卻不斷減少，從 1984 年的 407,832 人、1994 年的 523,982 人，大幅降到 2006 年的 335,554 人；尤其是自 1994 年廣設高中後，高中學生數開始逐年增加，高職人數相對地逐年減少，12 年中降了 18 萬 8 千多人。因此，高中、高職的人數比例從 1984 年的 3：7，到 2006 年的 5.5：4.5。

(三)從高職數量縮減看教育體制問題

1970 年代，臺灣經濟快速起飛，與南韓、香港、新加坡並稱為「亞洲四小龍」。當時透過許多政策的導引，尤其是靠職業教育，為臺灣的勞力密集與外貿型出口產業經濟型態，培育出重要的基層技術人力。因此，前教育部長郭為藩在 2001 年強調，職校是臺灣經濟發展的命脈。

然而，隨著 1990 年代高科技時代的來臨、人民生活條件的改善、社會多元化發展的要求影響下，一般民眾升學需求大為提昇，延後分化與延遲高中職畢業就業的要求日漸高漲。再加上教改政策的影響，1994 年四一〇教改聯盟的訴求之一「廣設高中、大學」，即將職業學校排除在外。另外，教育部近年來也一再宣示高中職教育將改以綜合高中為主的體制，逐年調整普通高中、高職、綜合高中的比例為 1：1：1。而前中研院長李遠哲等人，也在 2001 年發表「整合高中職學制，幾年內高職成為歷史名詞」的聲明。

因此，在增加綜合高中和普通高中的政策下，導致民眾就讀技職學校的意願下降，進而出現職校招生不易的問題，排擠了職業學校的生存空間，再加上近年來人口逐漸下降的趨勢，高職甚至招生愈來愈不易。例如：2002 年全國高中職五專招生缺額高達 11 萬餘人，高職 47,864 人，占缺額比例為 45.14%。到了 2005 年，全國約有 61 所高中職全校學生總數不到 500 人，占全部學校的八分之一。過去幾年中，彰化、雲林、嘉義、臺南、高雄等縣，已有多所私立高中職因招生困難而倒閉或停招。

二、廣設大學，壓縮技職

(一)大學與技職學校數量的變化

臺灣光復以來，高等教育的發展政策可分為五個階段。其中第五個階段屬擴張階段（1997 年迄今）。從 1994 年四一〇教改聯盟提出「廣設高中、大學」的口號，1996 年教改會也予以呼應，於是我國的大學數量開始出現擴張趨勢。大學生數量從 1984 年的 17 萬 3 千多人，成長到 2007 年的 112 萬人，增加約 6.5 倍之多，其中大學 148 所（公立 51 所、私立 97 所）、15 所專科學校，共計 163 所大專校院，高教擴張的程度達到歷史新高。從以上的發展過程，以 1984 年李煥部長時代為例，我國國民平均所得只有 4,000 多美元，國內僅有 27 所大學（公立 14 所、私立 13 所）、77 所專科學校，大學生

總人數僅 173,908 人，約占當時總人口（19,069,194 人）的千分之九，通過大學聯考激烈競爭，整個高等教育仍屬於菁英式培育方式。尤其當時國內高等教育與經濟發展密切相關，且深受政府的管制，大學的擴增十分有限。一直到 1994 年之後，臺灣高教數量（校數與學生數）快速增加，其中若包括五專、大學、技職校院與碩博士學生等高等教育學生數，2004 年已高達 1,334,998 人，占總人口的 5.90%，高於美國的 5.77%、日本的 3.17%、中國大陸的 1.49%，僅次於韓國的 6.66%。

（二）大學與技職校院學生人數的變化

從 1995 年的 314,499 人至 2005 年成長為 938,648 人，增加了近三倍之多。同時期，普通大學校院人數從 298,175 人，增加到 501,909 人，10 年內增加了約 20 多萬人。相對之下，技職體系自 16,324 人，增加到 436,739 人，成長近 27 倍之多。

（三）從技職校院看教育體制問題

1994 年以來，「廣設高中、大學」變成教育政策的一大核心主軸，技職體系也不例外。早在 1964 年起，為配合國家經濟建設發展的需求，政府大量核准私立專科學校的設置。1991 年開始核准專科學校升格為技術學院，到了 2006 年時，技術學院數量已經有 46 所，歷時 15 年，成長率約 3 倍。另外進一步從 1997 年起，開始核准技術學院升格為科技大學，2006 年時科技

大學已經有 32 所，歷時 9 年，成長了 3.5 倍。尤其自 1999 年改制辦法取消「一年只允許 6 所技術學院改制」的限制後，大量的大專校院升格。從歷任部長任內所核准的升格數量來看，杜正勝在位 4 年期間，共有 40 所學校升格改制；曾志朗在位 1 年 9 個月共 37 所學校；吳京在位 1 年 8 個月共 30 所；但在平均升格幅度來講，則以楊朝祥 11 個月的任期中升格 28 所學校，為歷任部長任期中升格速度最快的一任。

技職體系的迅速擴充，引起一些後遺症，包括：升格過度快速，品質堪憂；技職校院升格、改制，易放難收；私校升格，定位不明（從專科升格為科技大學平均不到 5 年半）；資源缺乏效率，政治介入教育；大學文憑貶值、畢業生就業高不成、低不就！

當年政府大量釋出高教資源，似乎未考慮到資源的使用效率？許多新設學校與升格的過程，也不無討好地方民代及利益交換之嫌？而在各校改制中，立法委員的介入及護航也時有所聞。尤其陳水扁總統在 2000 年總統大選時，所提出的「一縣一大學」政見，以教育做為選舉工具的「民粹式教改」，值得警惕。

三、結語：當教育體制遇到人口

從以上高中職、大學與技職校院擴張，可看出臺灣教育改革仍然是透過「自由」與「鬆綁」的主軸，來提昇受教機會與品質，透過教育體制的改造，以及數量上的開放，來增加人民的教育選擇權。問題是在臺灣的教育生態中，這樣的假設並不一定適用，加上人口少子化問題日後成了上述鬆綁政策的罩門：根據內政部人口統計，臺灣出生人口早在 1985 年跌破 35 萬人，開始出現了少子化的趨勢，往後除了適逢龍年之外，出生率即不斷下降，到了 1998 年更已跌破 30 萬人，2007 年 20 萬 4 千人，2013 年甚至只剩下 19 萬 4,939 人。但是，1994 年政府為回應民間提出的「廣設高中、大學」，導致高中職校數在 1996 至 2001 年增加幅度最多，大學與技職校院也是大幅的擴充。這種教育供需嚴重失調的現象，除了辦學者缺乏投資前的風險評估外，政府政策忽略後果評估的預測動作，是否也難辭其咎？將來這些動輒數億投資的高等學府，會不會成為臺灣另類的「教育蚊子館」？由此可見，政府在訂定廣設高中、大學等政策時，欠缺將人口變化等相關因素納入考量，1999 年出生的孩子在 2005 年已讓小學招生人數首當其衝，2014 年左右高中職招生將面臨嚴重缺額的困境，2017 年則輪到大學招生嚴重不足。

另外，教改十多年下來，整個技職體系也受到相當嚴重的壓縮，尤其是高職、專科階段，不斷出現學生人數的大幅銳縮與學校經營困難，甚至出現工廠閒置與設備老舊等問題，在質與量上都不令人滿意。至於技職校院，則因升格速度過快，配套措施不足的情況下，加上學校過多、缺乏辦學特色等問題，導致原有的技職體制優勢不再，學生素質低落，又要面臨評鑑與退場等壓力，整個教育體制的轉型，出現質與量不相符的嚴重問題。

當務之急，除了恢復過去前經建會全國人力供需長期追蹤機制外，教育部與就業部門須及早建立各級學校數與科系等人才統計等大數據資料庫，從公立大學科系瘦身與退場機制建立起，檢討過去大學人數文科人才過於擴張等趨勢，重視基層傳統產業之師徒制與學校教育如何結合，尤其必須調整過去以高科技產業中高耗能、高污染等偏頗的產業政策。透過更科學化、系統化與透明化的資訊，讓人民在選擇升學及就業間，進退有據。