

高等教育的大眾化與結構變動

天 野 郁 夫

壹、德國大學的危機

最近的『Newsweek』雜誌（日文版），由該社的柏林支社社長，撰寫了如下的新聞。

曾經誇耀世界第一的德國大學，目前卻面臨危機狀況。包括無活力及官僚氣息教師的增加，諾貝爾獎得獎者的減少，沒有優秀的外國學生不用說，連德國學生都往美國留學等。從國際的角度而言，德國大學欠缺「質與能力」的競爭力。德國大學的沒落，雖說自納粹時代開端，但現在的危機則是因為 70 年代的教育改革失敗。「高中教育水準一方面年年下降，一方面修完大學升學課程的高中生，也全員保障得以進入大學。入學考試消失了，大學方面必須接受政府所分配的學生不可。」

「其結果，過去 20 年間，學生數倍增。大學的容量亦膨脹到原有 2 倍的 180 萬人之多，教師對學生的比例全國平均為 1 比 55。上課的學生登記數達到數百人，即使專題研究（seminar）亦達到 50~100 人也是當然之事。那這樣教師和學生都懷有不滿亦是理所當然。波昂大學的某教授如此說『德國不能選擇收容者的設施有兩處，即監獄和大學』」。

「教師的不滿是必須教導真正做學問的學生，和只是想延後進入社會的學生這兩種類型。」可是學生的不滿更超過此。為何呢？「因為德國的大學教授，具有絕不會被解雇的公務員身份，所以大多數很乏味，實際上沒有幹勁」「專題研究的課上，與其說在教學，不如說和打呵欠差不多」。以交換留學生身份前往美國大學學習政治學的學生對於「教授群不只親切易接近，而且教學和現實情況吻

合，相當實用」之事非常驚訝。「在和產業界幾乎沒有接觸的德國大學中，連數理系統的教授群也是抱持不接觸的態度」。

像這樣，目前在德國包括聯邦政府和州政府，都在推動改善大學素質的計畫，但總面臨財政困難的問題。真正想改革的話，會牽涉到廢止學費的免費制及縮短在學年限，以及檢討平等主義等有關合理化政策的問題，因此大學方面與學生方面都反對。「大學的爭議，今後似乎仍會繼續拖下去」。

所謂長期拖延下去，也許是大眾傳播特有的誇張手法，但不管怎麼說，德國的大學面臨危機則是事實。但現在不只是德國而已，歐洲大部分國家的大學，都同樣面臨危機，都被迫需要面對改革。而導致危機的最大原因是在，像前述記事也提到的，無非是大學升學者的急增，所謂大學的大眾化之故了。

貳、大眾化的衝擊

第一個將大學大眾化的問題嚴肅的提出者，是美國的社會學者 Martin Trow。在 1973 年由 OECD 召開的有關高等教育的國際會議上，Trow 所提出的論文「由菁英到大眾化高等教育的移轉問題」，比起當時已經成熟到大眾化程度的美國學界，在被迫走向大眾階段的其他先進國家中更廣泛被閱讀，在日本亦被譯出，且有很多人讀過。在日本甚至造出新語「マス化」以表達 massification（大眾化）之意，可見其影響力之大。

在這論文中，Trow 對於在同年齡層的高等教育就學率當超過 15 % 時，即是由菁英化到大眾化，再超過 5 % 時，即是由大眾化到普及化（universal）做為階段移轉的指標，並且針對在移轉過程中所伴隨而生的種種衝突性質，以及為解決衝突大學及高等教育必須進行的變革問題加以闡述。依照他的想法，不管哪一個國家，在高等教育階段，都會有菁英化、大眾化、普及化三個階段的發展，即使是歐洲各國也不會例外。自中世紀以來擁有大學教育歷史的這些國家，在大學和高等教育量的擴增上，仍保

有菁英的性質與結構發展而來，可是那已經到了極限。升學者的增加目前已成爲很強的壓力，促使必須進行制度改革，並導致升學率更進一步增加，逼使由菁英化到大眾化的階段移轉。那是 70 年代初期 Trow 所推斷的歐洲高等教育的將來圖像。

可是歐洲的高等教育實際上所經驗的是，在 20 % 前後就學率就已停滯的現象。自菁英走向大眾化階段之際，在跨越「橫木」之後，量的擴增就碰壁了。有關和其推論相反的情況，Trow 在 1970 年代末期，發表了增加自我批判的新論文。在「菁英的高等教育與大眾高等教育—美國模式的歐洲實現」論文中，是針對在階段移轉中能順利進行的美國模式中，爲何歐洲就學率會呈低迷狀況的一篇檢討論文。

在論文中，Trow 指出美國和歐洲是不同的。而其相異處，他提到第一是中等教育制度的結構、大學入學者考試制度、社會階級結構和階級文化差異等。第二是高等教育體制本身的差異。在此無法將各點加以詳述。但對於第一點而言，就是歐洲的階級結構很僵硬，階級間的文化差異很顯著，而導致向上級學校升學動機完全降低的結果。另外，中等教育體制中，升學準備的課程在制度上被分化，畢業時所進行的資格考試，限制了具有大學升學資格的人數。這和中等學校是綜合制，畢業生全體具有大學升學的資格，而且在階級結構和文化都是流動化的美國，具有顯著的不同。

第二是在高等教育的體制差異上，Trow 指出了「市場力量」之故。在美國的大學間，常在做爲「顧客」的學生、優秀的研究者、教育研究的資金，以及社會名譽等的獲得上處於激烈的競爭的狀態，導致了高等教育急速的量的擴增。相對於此，事實上所有的大學都是國、公立，而且都在政府強大管制下的歐洲各國，「市場力量」非常薄弱，妨礙了量的規模的擴增。亦即，Trow 指出他漏看了歐洲各國在量的擴增上，存在著各種制約的制度因素。

然後再經過 20 年左右，歐洲各國的高等就學率超過 30%，並接近 40%。此時 Trow 應再次表示評估錯誤呢？或者應說其只是在變化上所需

要的時間估錯了呢？答案是後者。不過必須特別說明的是，有關自菁英到大眾化的移轉過程中，那並不是因高等教育制度本身的結構變化導致的，有變化的是 Trow 所說的第一個制約要因，即升學者數量的增加所導致的。

在僵硬的階級結構中，階級流動性增加，而隨著生活豐裕度的提高，縮短了階級間文化的差異，而中等學校的升學進路擴大，走向更加開放，因此有更多的年輕人獲得了進入大學必備的中等教育修業證書。那也表示大學的升學者自動增加了。大學悲嘆「不能選擇收容者」，就是這種原因所導致的。進一步而言，或許也可說是「菁英型」大學因無法因應大眾化的升學壓力，所陷入的一種苦境的象徵吧！然後從『Newsweek』所登載的記事中，德國政府的改革構想，正是如 Trow 所說的，要把「市場力量」引進高等教育世界的做法。由於升學者的增加，成為強大的壓力，乃開始要求大學和高等教育體制必須變革，也許應說 Trow 的預測並沒有錯吧！

參、美國模式

在此仍要繼續談論 Trow 的假設。

以就學率為指標，設定三個發展階段之際，他規範了各個階段應有的高等教育的典型系統。特別是對當時的德國是菁英階段的典型，而與此相對地，美國高等教育是大眾階段的典型，然後 70 年代的美國，他認為已進入普及化的移轉期。有關普及化的階段，Trow 並不拘泥於就學率達到 50 % 的數量指標，他在其後已加以「修正」，亦即並不一定是就學（attendance），而是指普及化「管道」（access），即就學機會的普及化階段，這是有必要再加以說明的。

且說，居於菁英階段的德國、歐洲大學、高等教育體制，在移轉到大眾化階段途中，面臨危機已在上文提及。那麼，美國又如何呢？自菁英移轉到大眾階段時，有無面臨危機呢？Trow 認為沒有，因為美國的高等

教育體制，被「市場力」支配著，自一開始就在競爭下被要求擴大規模，是具備「感應的」結構之故。那自大眾到普及的階段移轉又如何呢？Trow 在 1960 年代後半時期在加州大學體驗到「學生暴動」，所以他認為美國的高等教育或許也看到了移轉期的危機也說不定。不過在這情況下，美國的高等教育，並沒有特別的困難與混亂，就從 70 年代到 80 年代，順利地移轉到普及管道的階段。「市場力」所支配的「感應的」結構，再次有效率的發揮作用。

這樣的論點，所謂大眾化、普及化的問題，總覺得是和高等教育體制的結構有關，而且 Trow 的階段移轉說中，似乎意味著美國的體制事實上是唯一具普遍性的模式。實際上就像以德國大學為例觀察時所見，許多國家的高等教育改革方向是想積極導入「市場力」，是企圖轉換成競爭的開放體制。因此可說面臨新古典派的自由競爭體制的移轉——美國化的壓力，不只是在經濟上，甚至連大學，高等教育的世界也開始受到波及。

長久擔任哈佛大學文理學院院長的經濟學者 Henry Rosovsky 在其著作『邁向未來的大學』日文版序言中，提到「世界上最高水準的大學中，三分之二是美國的大學吧！」而其「所以能誇耀這種壓倒性的優勢」的理由，是在於日本及歐洲所未能見到的激烈「競爭」，而其結果是各大學產生「獨自的特色」。正當其他國家都因大眾化所帶來的教育研究水準低下煩惱之際，美國完全不當一回事，一方面迎接普及化的階段，且能繼續保持卓越水準的美國之「成功」——那是因比其他的國家更加開放，並轉換成對競爭的、社會的需求更「感應的」體制所換得的。我們不得不說，不只是經濟，包括大學或高等教育的世界也都不管願意與否，都被捲入以美國模式做為「世界標準」（global standard）的國際競爭浪潮中。

可是那種轉換並不是容易的。大學、高等教育的體制，是受文化、社會的因素所規範的存在物，特別是擁有悠久歷史的歐洲各國，對於變革的抗拒力是很強的。美國所誇耀的開放的競爭的體制和具特色的大學群本身，就像 Trow 自己所默認般的，大部分是因在美國多元的開放的國家歷

史中的偶然產物，毫不考慮這個前提，而一味將其視為「世界標準」是不行的。在 19 世紀初的德國，所建立的近代大學——菁英大學模式，被迫面臨根本的變革的必要性是無庸置疑的，可是其變革，除了在各自國家的歷史傳統和文化的、社會的脈絡中進行外實別無他法。

肆、日本的問題

下面討論日本的大學及高等教育的問題。

在文頭介紹『Newsweek』所登載的德國大學的現狀，相信不少讀者可能將其和日本的問題結合，認為有其問題的共通性。日本的高等教育的大眾化，比歐洲各國更早進行，高等教育的就學率，在 70 年代的中葉已經超過 35%，現在大幅超過 40%，已將到 50% 所謂普及化階段的指標值之處。雖說如此，但為何日本的大學，卻仍然煩惱於和德國大學共同的問題，繼續面臨危機呢？那就是現在我們必須探討的問題。

在日本當大學校園紛爭嚴重時期，於 1970 年來日本的 OECD 教育調查團的報告書『日本的教育政策』，其中含有思考這問題的參考資料的一節——「日本的高等教育制度，明顯地是階層化的是，其結構雖然有急速的成長，然而在本世紀中幾乎都沒有變化。在占多數的大學中，只有極少數的大學在財政的基礎上，社會的地位上，以及其提供的教育水準等上，和其他大學清楚地被區別。這樣所形成的大學結構，是頂點很尖的金字塔形。而在金字塔結構中的各層級間，學生和教師的移動非常的少」。

以英國社會學者 Ronald P. Dore 為首，以知日派學者為成員的這調查團報告書所指出的是，自二次大戰以前起，又有幾乎沒有改變的階層化的、僵硬的、缺乏開放性與競爭性的高等教育結構的存在。而戰前時期，日本大學的典範是歐洲，特別是德國的大學，這是眾所皆知的。日本第一所的近代大學，於 1886 年設立的帝國大學（東京大學的前身），是以當時世界上獲得最高評價的德國大學為典範，重視學問研究，是菁英型的國家的大學。在有名的帝國大學令第一條寫著「帝國大學是以配合國家需要，

教授學術技藝，並以探究學問奧秘爲其目的」，這可充分地表達這種大學的基本性質。

在現代化過程，屬於後發型的日本，也受到德國以外，其他歐美各國的大學、高等教育的各種影響。特別是歐洲所看不到的多數私立大學的存在，如果排除美國的影響，此種說法是不可能的。可是同時，包括私立大學在內，德國的大學一直是被當作日本大學的理想典範。「學部」「講座」所象徵的學術體系、教學和研究的統合、學術的自由、教授會自治、教學或專題研究的形式等的「原型」，都是向德國大學學習的，而大多數的留學生也都往德國大學去留學。

可是，在那種移植和模仿的結果，日本所發展的高等教育體制的特徵，很明顯的和德國模式相異。在聯邦制的德國中，多數的大學中，以教授和學生的移動爲主，彼此間存在著某種程度的競爭關係。相對於此，日本的帝國大學不只因爲數目很少，且都在中央政府的強力控制下。另外和以大學爲主體的德國模式不同的是，日本的高等教育體制中擁有不論是校數或學生數，都大幅超過大學的以「專門學校」爲代表的各種「短期」高等教育機構。而且在德國所未曾見的很發達的私學系統的存在，這表示對於社會需求的變動，在量的擴充方面，是相當「感應的」，這也表示美國式的結構部分，在戰前的日本高等教育體制中已經內含著了。而實際上，在第一次大戰後，從人口比率分析高等教育的就學率，日本早已經大幅超越歐洲各國了。

日本的這種被評論爲具階級性的，僵硬的高等教育體制的結構，就在一方面包含這差異性，一方面在現代化屬於後發國家特有的，有限的人與物的資源下，在政府的強力控制與不均等的分配下逐漸形成了。

第二次世界大戰以後，在佔領下的學制改革中，日本的大學和高等教育體制有了很大的改變。改革過程中，向美國學習的新典範是眾所周知的。包括帝國大學、公立大學、私立大學、高等學校、大學預科、專門學校、實業專門學校、高等師範學校、師範學校等，不管年限或功能，以及

制度上的定位完全相異的各種高等教育機關，事實上全被改編或統合為四年制大學（一部分成為短期大學）。同時以「做為學術的中心，廣泛傳授知識外，同時教授及探討高深的專門學術，推展知性的、道德的及應用的能力」（學校教育法第 52 條）為其目的。亦即，大學無論怎麼說都是教育（尤其是國民教育）的場所。在改革的過程中，引入了不少美國的制度，如一般教育、學分制、選修課制、升學適性測驗、公開講座、通訊制教育、基準協會等。可是很多是無法真正導入而歸於失敗，也有部分是雖然導入了，但並不能充分理解其制度基本的理念背景。總而言之，國立大學當然不用說，即使是私立大學也在政府的強烈權限下，必須通過設置認可，這妨礙了建構自由競爭的大學及高等教育體制。美國是各州擁有自己的高等教育體制，又擁有在規模上比日本小，但各具特色且素質高，並互相競爭的私立系統，這種美國式的多樣且開放的體制，即使經歷了二次大戰後的改革，對當時的日本仍是非常遙遠的存在。

就像後文所要敘述的，進入 1990 年代以後，開始大幅進展的大學改革，高舉「教學」改革的大旗，在過程中所引入的新嘗試，幾乎都是美國大學、高等教育體制具特徵的部分。美國模式的導入，在經歷了半世紀左右的時間後，好不容易真正啟動了。

如果以 Trow 的理論來看的話，那也許可說是當然之事。為何呢？因為當時日本的高等教育，仍居於同年齡層就學率 10 % 的「菁英」階段，同時以大學教授為主的相關人士間，仍以明治以來的德國大學圖像為其主要依據，並一直堅持而來。包括從專門學校等而來的多數的「升格」校，所謂「新制大學的數目」，在 1950 年時已經超過 200 所，而他們的理想圖像仍是「舊制大學」，特別是舊制帝國大學所代表的重視學術、重視研究的「菁英」大學圖像。而其背後，更仍以 19 世紀的德國大學圖像為其學習的典範，這樣的情形已不必多言。進而，那種對舊制大學的憧憬，很諷刺的，可說在成為戰後改革的結果的「升格」新制大學中，更是明顯。期待能向舊制大學及帝國大學同地位化，期待對其儘可能接近，這所謂「

菁英」大學化的傾向，就足夠表示一種事實，即日本的高等教育，本應該轉換成大眾化成熟階段的美國大學模式--所謂「大眾型」大學圖像、高等教育體制，可是實際上並沒有。

伍、市場力和制約

就這樣地，雖然連大學理想圖像的轉換都沒有進展，不過戰後的教育改革，特別是高唱民主化與平等化的中等教育改革，帶來了高中，進而大學、短大升學意願者不斷地增加。和高等教育同樣地，重編及統合了多樣分化的中等各種學校後，重新出發的「新制」高中的升進率，1950年代中葉達到50%，70年代初葉大幅超過80%。然後因為高中畢業生的增加，大學及短大的升學率也從1960年的10%到70年的24%，進而80年達到37%，急速地上昇起來。

促進高等教育能急速地在量方面擴增的原因，主要在於先前提到的私學系統的存在。實際上以學費收入為主要財源的日本私立大學系統，可說是被強迫對於社會的需求變動有所因應的教育機構。戰前時期，政府對於私學，一直採取控制的政策。設置新學校的規定，雖然是寬鬆的，但要求依據官學的設置認可基準，特別是大學的情況，是很高的門檻，另外政府也貫徹以官設學校為主的理念，有計畫設置一所所設置新的官立學校。不僅如此，這些官立學校的學費昂貴，而私校雖然徵收比官校更高的學費，但仍然可以募集到十足的學生數，即使如此，但私校仍是寥寥可數。戰前時期的私校，相對於官校，並沒有擁有可十足發揮其本有「感應性」的競爭力。

第二次世界大戰以後，雖然這種以官校及重視國立的政策並沒有根本的改變，但因為財政所限，對於國立大學的新設採取消極政策，因此成為急增的升學期望者的接受場所，完全就向私校去尋求了。其結果導致在戰前時期，私校只停留在占高等教育人口50%前後的比率，1955年時增到60%，65年時超過70%，75年時接近80%。和戰前時期不同的，國

立大學的學費一直被控制在低水準上，與此相對地，由於經費上之所需，不得不徵收高額學費的私立大學，尚且能成爲「大眾化」的重要旗手，這可充分說明經歷戰後社會及教育的改革後，被解放的國民升學慾望是有多麼強烈了。和戰前相比，對政府的管制相對較自由的私校系統，成爲「市場力」的作用場所。不過其「市場力」，比起美國是相當受制約的。而這種制約，即 OECD 所評論的具階層性，缺乏流動性的高等教育結構的產物。

制約「市場力」的第一要因是，雖然與戰前相比，已經明顯緩和，但依然存在著政府對大學及高等教育的規範。其代表物即文部省之命令「大學設置基準」，其中詳細規定設置大學所必要的人的及物的條件，透過設置認可的過程，不只是對私立大學的性質具強力的規範，就連各大學的課程編制和教育內容都有所限制，阻礙了大學的多元化。可是制約「市場力」之物，比那更重要的，發揮內部隱藏的功能的是，在高等教育內部有關多種資源的分配結構及其僵硬性。而此所指的資源，舉出四項說明，即社會威信、資金、教師、學生四種。

首先是社會威信方面，從大學既是教育研究機構角度來看，規範大學間的各種分配的規準，本來理應是非教育研究的水準不可的。可是在日本的情況，社會威信的排序比起做爲「學問的中心」的「卓越性」如何的程度重要，與歷史的傳統不可能沒有關係。可是日本在戰前時期，因官立或私立、大學或專門學校這種二元重疊的制度結構爲基軸，因設立年限或面積、入學者的學力、畢業者的社會地位等複雜因素糾合而成的社會威信的排名，到戰後的新制大學，幾乎是原原本本的被繼承下來。雖然制度上同樣是四年制大學，但卻依在舊制時是何所學校改制的「血緣」關係，隱然再形成評價的排序，而那也和社會上，特別是企業和職業世界的學歷主義秩序結合，毫無改變地再製而來。這種安定的、固定的結構，強力制約大學間的競爭，這是不必贅言的。

陸、資金、教員、學生

和教育研究水準有強力關係的資金分配結構，亦是相當的僵硬。政府支出的公共資金，只專門投入國立大學中，至於大學間的分配模式，因繼承之前身學校而有所不同，而其自戰前以來的方式一直沒有突破，只依照文部省部門所定的基準分配，完全欠缺競爭性。私立大學除了以學費為主的收入外，實際上沒有其他的財源，這在前文已經提過。到 1970 年代後半，好不容易才開始有國庫補助，一段期間曾補助到占經常費收入的 30 % 左右，但目前減少到 10 % 左右，而且分配的方式也幾乎沒有競爭性。在贊助傳統薄弱的日本社會，大學不能期待來自企業、財團、校友、有識人士的大幅寄付的支助，國立和私立大學都一樣，無法期待除了政府支付金與學生繳納學費以外的財源。政府支付金中，以科學研究費所代表的研究費項中，競爭性的分配雖是原則，但其額度有限，而私立大學所依存的學生繳付款，因和國立有所比較及考慮學生負擔，所以亦有所制約。如此一來，資金的分配也無法避免僵硬化的結構性問題，而那正是在物質面發揮支持教育水準及社會威信的落差結構的功能所在。

有關大學教師方面，自戰前起，教師市場即受到部分大學的獨佔（學閥現象），也可見到在任用時，以自己大學出身者為優先任用的同系繁殖現象，戰後那種傾向非但沒有改變，反而更加強化，且一直在制約以功績本位的教師任用及大學間的移動。功績本位的競爭，對於大學間及大學教員間的教育研究，特別是研究活動的活潑化，是不可欠缺的條件，但是在日本的情況，卻是明顯地被制約著，優秀的研究者在大學間（包括他國間）的移動的匱乏，是促使社會威信序列化固定的另一重要因素。

另外一項屬於人的資源的學生在大學間的分配問題方面，多數私大的存在，是促使「市場力」能夠作用的原因，已如上面所述。當政府對於國立大學量的擴增採取抑制政策的結果，在升學期望者急增之中，乃帶致一方面既有大學規模擴大之競爭，另一方面，不斷地以大學新設方式參加

進來。其結果導致包括國立大學在內，大學間爭取學生的情況變得激烈，且其競爭逐漸由確保量的競爭變質到爭取入學者資質的競爭。亦即私大系統中的有名學校，擁有悠久歷史傳統、社會威信很高的大學群，從到 1960 年代採取規模擴增路線，到 70 年代時轉而成爲限制入學人數，強化考選，以提高學生素質的策略。

這種轉換的背景，主要是因應自 70 年代中葉起，文部省的高等教育計畫即對於量的擴增採取抑制政策，特別是對大都會區大學的容量增加採取嚴格的限制所致。相對於地方分散型的國立大學，私立大學特別是具傳統的大學的大部分，都集中在大都會區。在那種地域結構下，對於因人口集中，帶致的升學期望者增加的大都會區大學限制，其入學名額的增加，簡直就是發揮了激化考試競爭，促使升入傳統私大系統的學力(當時以偏差值區分)提升的功能。70 年代後半到 90 年代初期，高等教育的升學率在 35~36 % 間穩定的移動，促使其成爲可能的是上述高等教育抑制的計畫，但在其背後，就像一般所述，考試競爭的激化及「脫離國公立」(即不考國公立之意)的情況發生，這至少從考生的角度，顯示大學間的社會威信排列(偏差值排列)在移動著。

這種大學間的量與質兩面，有關爭取學生的競爭，在 70 年代後半起，因文部省開始推動入學考選方法的多元化政策，使此項情況更加激化。像緩和入學考試科目的束縛，以及推薦入學制，特別選拔制的導入，獎勵學力考試以外的考選方法等即是。在這種自由化、多元化政策之下，和依然在文部省強力管理控制下的國立大學相對比的，私立大學方面，卻將入學考選方法當成大學間競爭的重要戰略手段，積極的在應用著。如此一來，進入 1980 年代起，有關學生的這種資源，「市場力」開始在作用。可是那只限於大學入學時的爭取學生的競爭而已。入學後學生的大學間移動，例如轉變的機會被強力制約的情形一點也沒變。OECD 報告書所評論的僵硬制度結構，雖然有急速的大眾化進展的影響，但基本上並沒有動搖。

柒、矛盾的表面化

高等教育的這種僵硬的階層的結構，不僅是如此，也發揮了掩飾大眾化影響的功能。其原因正如上面所述，因為吸引增加的升學者，與其說是國立，不如說是私立，而且私立中與其說是傳統名校，不如說是新設校之故。而且階層結構的上層，換言之，占據菁英部分的只是國立及私立傳統名校的一部分，相反的占據下層大眾化的部分仍是私立的新設校而已。

亦即，僵硬的階層結構安定的分化了「菁英型」大學和「大眾型」大學，並因為這樣，對菁英型大學而言，它發揮了防止大眾化壓力的波及，且遲緩其作用的功能。當然大眾化的影響，也毫不留情波及到菁英型大學。但是和因為階層結構很薄弱之故，與大眾化的壓力直接波及到所有以德國為首的歐洲各國大學相比，在日本情況，依其在階層結構的何處，使其受到的波及衝擊程度不同，而且由於其僵硬性之故，與美國不同的，愈居於上層結構的大學，愈無法自覺於大眾化的影響。日本的大學及高等教育的大眾化，可能包含了這種矛盾，隱含有跛行的結構，一直進展著。

那種矛盾的表面化，成為重要的政策議題，並被認真開始討論的是 1980 年代中葉，臨時教育審議會開始運作之際（1984 年）。當時由中曾根政權所設置的內閣直屬之審議會，對於眾多的教育問題進行綜合的檢討與思考解決之道，而其中一項重要的課題，即是考試地獄與學歷社會的問題，進一步言，在其問題的底部即是連結兩者的所謂大學間固定化的階層結構的改變問題。然後，針對這問題的解決政策方向，其後打出了「自由化、個性化、多元化」的方針。有關這政策路線應先說明其和當時喊出的經濟全球化及剛剛開始提倡的行政上的「緩和管制」的潮流有關。自由化、多元化、個性化的路線，做為全球化時代「緩和管制」的一環被抬出場。

有關這政策路線，就高等教育而言，由 1987 年新設立的大學審議會一連串的審議報告加以具體化。其中對於大學變革發揮重要功能的是 1991 年的諮議報告『有關大學教育的改善』，在這本報告中，規範大學角色

的大學設置基準中的軟體部分，亦即課程編製控制開始自由化，因此依據諮議報告，接下來進行了設置基礎的修訂，以及很多的大學開始進行「教學」的改革。

設置基礎原本區分專門教育的一般教育，且對一般教育的內容給予嚴格規定，那不僅帶給大學教育過於齊一，且因為和高中教育的內容有的重複，常使得學生失去學習意願，因此受到很多的批評。當廢止那些規定後，導致一般教育課程和教養學部的解體，以及一般教育轉成教養教育之替身與重編等起重大的變化。但不僅如此，也成為反省檢討對學部階段教育的整體定位的重要契機。

有關學部教育的檢討，其實在進入 90 年代以前就已經開始。依照 Trow 的說法，因升學人數的增加首先引起變化的，應是「學生會開始思考大學升學的意義」。對在大眾化大學學習的學生而言，升學已經不是特權，乃是當然的權力，進而是社會的義務；大學不是做學術的共同社區，而是獲得知識與技術，以及取得學歷的場所。可是大學本身，對學生們的這種變化，非常拙於對應。為何呢？Trow 說，大學由於「管理運作方式」和「大學教授自身的特性與方向性」之故，是非常「保守的」組織體。而那正是以德國的學術共同社區為理想的大學圖像的日本大學，在大眾化進行中所經驗而來的過程。

依據 1990 年代中葉進行的國際調查結果，日本的大學教師明顯地比較強調研究的傾向。在問及對教學和研究何者較關心時，回答是「教學」的比率，例如美國是 49%，德國是 34%，日本只不過是 28%。不過雖說較重視研究的日本大學，當進入 70 年代以後，在受到大眾化影響最強的階層結構下層的大學中，為因應學生們的意識變化，也開始檢討教學的方式，開始可以看到改革的動作。80 年代潮流漸擴及到中、上層大學。教室中「講話現象」與「補課教育」成為問題，另外開始批判「一手拿著變黃的筆記，十年不變的上課內容」亦是這時候。1991 年大學審議會的報告，只不過是發揮了解放大學內部所積壓的「教學」改革能量的功能罷

了。

捌、改革的發動

自那之後到目前，有關具體的改革內容，也許不必多言了吧！。國立大學中的教養學部，實際上全部銷聲匿跡，他們以包含專門教育的方式，進行大幅的課程改革。在私立大學中，以不拘泥於傳統學術領域的超領域的、跨學科的新課程，如國際、資訊、環境、政策、文化等「新名稱」學部做為宣傳，不斷地新設著。另外，講義大綱（syllabus）、學期制、FD（faculty development）、教學評鑑等美國發明的（因此適合於大眾化）教育「小道具」也逐漸被介紹及引入。有關其引入的速度與深度，是否如為初所期待暫且不提，總之「教學」改革在進行中是毫無疑問的。

這些改革，或許會對大學所提供的教學服務造成變質，及因多元化、個性化的推動，影響學生「消費者」的大學選拔過程，而成為動搖大學間的威信排序的動力也說不定。可是要使僵硬的結構有所改變時，擁有更大且決定性力量的應是資金和教師這兩大資源的分配結構。進入 90 年代以後，促使其流動化的努力也開始波及至此。

大學審議會對於有關大學教師方面，也提出兩份和教師分配流動化有關的報告，1994 年『有關教師任用的改善』，1996 年『有關大學教師任期制』即是。其目的在對於教師的任用及升等，要求改善傳統的制度和習慣，期望建立以功績本位的教師流動市場。人事權在各大學上，特別是教授會掌握的重要權限之一，另外終身保證（Tenure），也是日本大學教授享受的最重要特權。正因為如此，特別是任期制的引入（即廢止 Tenure 制），有很大的反對聲音。可是人事及教師市場的流動化，特別是對於進入大眾化高等教育體制等，為了教學和研究的活潑化，其實是不可避免的課題。

其次，大眾化的進展，同時也不能避免對高等教育期待其角色的多元化，以及大學間的功能分化。在菁英階段的大學，以研究和專門教育做

為主要的功能，因此大學間的及大學教師間的角色差異只是很小。可是在大眾化階段的大學中，增加了對教養教育與社會服務的角色期待，而因這四種角色的如何調配，大學與大學教師間的分化及多元化將會逐漸出現，然後為避免那角色分化逐漸固定後，和大學間、教師間的僵硬階層結構結合，於是適切的功績評鑑，及依此而進行的教師移動與給薪體制的建立，乃成為不可缺的條件。這種以功績主義的移動和報酬制，也是國際性的學術界和大學世界中的「世界標準」。雖然改革只是剛開始，可能還有一些曲折，但大學教師市場的流動化與開放化正在穩步地進行吧！

至於另外一項資源—資金方面，進入 90 年代後，在財政困難的現實下，日本政府採取抑制高等教育經費總額的政策，同時一面採取競爭式的分配方式，另一方面致力於重點的投入。例如文部省對於大幅增加的科學研究費，是一種努力採取擴大以競爭分配額度的表徵，而國立大學一般經費及私立大學的國庫補助部分，也依據教育研究上的必要程度及成果之評估，而有增加重點分配額度的傾向。不過整體而言，政府整體公共支出中，競爭的、重點的分配額度的比重仍然很小，距離「市場力」的運作程度目標仍然很遠。

另一方面，苦於財政困難的日本政府，不論對國立或私立，都要尋求企業及財團資金的引入，並把各種管制加以鬆綁。可是正如前述，在贊助傳統薄弱的日本社會，同時也因經濟低迷，所以要期待民間資金多有困難，因此以學費收入及依存政府支出的結構，依然沒有大的改變。在資金方面，要使「市場力」充分發揮的話，資金來源的多元化，以及使資金能在大學及大學教師間進行競爭的分配是應該的。有關此項，改革也才剛開始，要達到資金分配活動的流動化，仍需有很多的努力與時間。

玖、邁向開放與競爭

以上是目前已通過大眾化階段，並即將跨越就學率 50 % 的所謂普及化階段門檻的日本高等教育的現況。雖然促使大學、高等教育體制的基本

結構彈性化及流動化，且轉換成開放的、活潑化的局面，以導入「市場力」為主軸的改革努力已經開始了，但其成果尚未顯現。文章前面介紹德國大學的危機，可以和日本的情況譬喻比較就是這種原因。當然危機的現象型態雖然相同，但其基本的結構與底部的問題是不可能相同的。可是同時因為大眾化進展的結果，所產生的大學和高等教育體制的危機的解決策略上，卻應該沒有很大的差異。

有關先進國家的高等教育中共通可見的「可說是根本的且普遍的發展動向」方面，美國學者 Clark Kerr 在 1990 年代初的論文中，提出了 12 點共同的動向：一、經濟成長低迷，而且高等教育規模擴大的結果「自政府獲得財源愈益困難」；二、高等教育和政府及產業的關係愈益緊密「逐漸失去知性的獨立」；三、政府對高等教育的政策，從個別的「控制」變成「誘導」，「競爭主義的市場壓力」增強，「高等教育逐漸市場經濟化」；四、那種「誘導」，自「純粹學術到應用研究及研究的應用、技術訓練」前進，又「逐漸有很多的研究和技能訓練，在高等教育的外部」進行，那也是「世界經濟競爭激化」的結果；五、各國政府仍會從大眾型邁向普及管道型，積極地擴大教育的機會；六、其結果，在一般傾向上，高等教育會「向機構間的功能分化邁進」，但另一方面「均等化的壓力也仍強烈殘存著」；七、針對這種變化，大學會逐漸強化「彷彿以校長為企業主體的企業體質」；八、高等教育機關「資金來源方面，會逐漸依存學生的繳款」，同時「充實有效的獎學金制度」是不可缺的；九、課程方面「逐漸重視基礎的教學，語言能立的培養，及有關世界各文明的學習」；十、「人才外流」換言之「有能力人才的流動化」，不只是國內而已，連國際間也逐漸激烈起來；十一、對於高等教育機構而言，已經不能視「存活下去乃當然之事」，因此不只是不得不關心「將來的繁榮」，也必須關心「存活」之事；十二、可是大學內部間整體而言，做為大學人的責任感低落，利害的分裂化逐漸進行。

Kerr 所提出的 12 項「發展動向」，幾乎都可以引用到日本的高等教

育。全球化已經不只是政治與經濟領域的問題，這應是不必確認了。然後在全球化的動向中浮出的現象是：不論願意與否，在逐漸增強的「市場力」之下，做為一個組織體及經營體，大學也被迫必須做主體的選擇和意志決定了。

被稱為「象牙塔」的菁英階段的大學，做為一個研究學術的共同社區，大學享受了「孤獨與自由」。大學在國家（或教會等）的庇蔭下，脫離社會一步，居於較高的位置，獲得資金的保證，享受學術的自由和特權而來。可是大眾階級的大學已經無法保證能自動獲得那些庇護與特權。尋求獲得更多的資金及十足的學生數，努力尋求不僅是政府，包括社會的支持的結果，彼此間不互相競爭已經不可能。大學被要求的是「開放與競爭」，而那常常是威脅到學術的自由及大學自治的特權，所以常被要求重新檢討。加州大學的前校長，代表美國的大學人 Kerr 透過提出 12 項趨勢，所要表達的乃是自 19 世紀以來，進而可再溯至 12 世紀，擁有歷史與傳統的大學，正面臨急遽的變革，及其所孕含的危機結構，我想這種解讀是正確的。

12 項趨勢所代表的危機，而且怎麼說都是大學發展過程中本身所產生的。大學及高等教育體制完成了量的擴增，達到能接受同年齡層人口半數左右，擁有鉅大的設施及多數的教師與研究者，消費了巨額的資金，然後創造及傳播新知識及技術，又送出了包含專門的職業人等多數的高學歷人材，而成為現代社會中鉅大的且核心的體制之一。那鉅大化的高等教育體制，不可能沒有社會多樣且強烈的期待，以及相對的批判。在大學中，透過學生及社會其他體制的團體，吸納了各種要求與期待，並在回應要求的過程中，大學邁向了多元化及多功能化。Kerr 所以會將現代大學不視為 university，而強調是 multiversity，即是因注意到其變革之故。

多元化及多功能化，進而為發揮那些功能，必須有更多的必要資金，然後也有多元的提供者，於是大學提高了「說明責任（accountability）」更進一步，繼續地，為了獲得更多的資金，大學必須透明化其教學研究

活動的實態及成果，必須對外界有所說明不可。而那不只是自我評鑑教學研究活動成果而已，同時也意味著必須有外部第三者的評鑑，在大眾化階段的大學，所謂「孤獨與自由」已成爲過去式了。

鉅大化的高等教育體制與架構它的多數大學，無法避免「市場力」的滲透。朝向「開放與競爭」的壓力，在大眾化進而普及化的過程中，僅是加強卻毫無減弱之勢。然後那壓力愈強，大學被緊逼的是做爲組織體本身，有關自立的資金調配與有效的分配與活用，進而迅速且正確的選擇與意志決定的能力。Kerr 所說的「彷彿以校長爲企業主體的企業體質」的強化即是指此。當然大學和企業相異，不是以營利爲主的組織體。大學是從事教學與研究的專門職業人士的自治組織，擁有很悠久的歷史與傳統。可是雖然如此，在逐漸朝向開放及競爭的體制下，大學常常被迫必須提高和其共同體傳統相對立的能力不可。如果像 Trow 所說的，大學的「保守性的根本」之物，乃是「大學的管理運作方式」和「大學教授自身的特性與志向性」的話，大眾化的進展中，最終必須尋求那兩者的改革不可。因此大學理想圖像的重大的及世界性的轉變時代，現在才是剛開幕的時期。

參考書目

- 「凋落の大學に學生が反亂」（1997）。ニューズウィーク誌，pp.32-33。
マーチン・トロウ、天野郁夫・喜多村和之譯（1976），「高等教育の構造變動」高學歷社會の大學，東京大學出版會。
天野郁夫（1986）。高等教育の日本構造，玉川大學出版部。
Trow, op. cit., (1986) 及喜多村和。高等教育の比較的考察，玉川大學出版部。
ヘンリー・ロソウスキー、佐藤隆三譯（1992）。大學の未來，TBS プリタニカ。
OECD 教育調査團、深代淳郎譯（1972）。日本の教育政策，朝日新聞社。
天野郁夫（1991）。日本大學像を求めて，玉川大學出版部。
有本章、江原武一（1996）。大學教授職の國際比較，玉川大學出版部。
天野郁夫（1994）。大學一變革の時代，東京大學出版會。
天野郁夫（1997）。大學に教育革命を，有信堂。
クラーク・カー、喜多村和之監譯アメリカ高等教育一試練の時代 1990 - 2010 年，玉川大學出版部，頁 14 - 15。
ヘルムート・シエルスキー、田中昭徳、阿部謹也、中川勇治譯（1970）。大學の孤獨と自由，

未來社。

クラーク・カー、茅誠司監譯（1996）。大學の效用，東京大學出版會。

Trow M., (1978) *Elite and mass higher education :American models and European realities*, 1978
(paper presented at the conference into Higher Education :process and structure, mimeographed)

天野郁夫，現任日本國立財務中心教授

譯者：楊思偉，現任國立台灣師範大學教育系教授