

# 台灣高等教育類型與功能之探討

詹盛如

從民國 83 年起，教育部開始積極推動專科學校、技術學院升格，而且「社區學院」設立在即，我國高等教育體制正值重大轉型之際，不同類型機構間是否有功能重疊或相互矛盾之處，實有深思之必要。本文分成六大部分：首先，說明高等教育類型與功能之意義，以及理論模式；其次，從歷史演變的角度切入，探究台灣高等教育類型與功能的演進過程，並闡釋相關的社會、政治和經濟的影響因素；第三，詳細論述現今台灣高等教育機構的類型與功能；第四，分析台灣高等教育整體類型與功能的發展趨勢；第五，針對相關的議題進行省思與批判；最後進行結論。

關鍵字：高等教育、類型與功能

## **A Study on the Patterns and Functions of Taiwan's Higher Education Institution**

**Ju, Chan-Sheng**

Since 1994, the minister of education started the process of higher education reform to upgrade junior & technical colleges and to establish community colleges in near future. Obviously, due to these reforms, higher education system in Taiwan will encounter dramatic transformation. Therefore, it is time to examine whether the functions of different patterns of higher education institutions are overlapped or contradictory. The essay aims: firstly, to account for the meaning and theoretical model of patterns and functions of higher education institutions. Secondly, from the view of the historical development, to probe the development process and related factors of Taiwan's higher education. Thirdly, to depict the patterns and functions of Taiwan's higher education institutions now. Fourthly, to analyze the development trends of the patterns and functions of Taiwan's higher education institutions. Fifthly, to reflect and criticize related issues. Finally, to make conclusions.

Key words: Higher Education, Patterns and Function

## 壹、緒論

現代的高等教育系統源於中世紀的母大學，當時大學中只有文、法、神、醫四個學院，或是單科大學（如：Salerno 醫科大學）。然而隨著社會的轉變與發展，高等教育系統爲了要滿足複雜社會的需求，尤其是勞力分工的訴求，開始進行機構的分化（Clark, 1995:159），除了大學外，技術學院、專科學校甚至社區學院紛紛出現，以滿足社會的不同需求。

然而在不同的社會、政治、文化與機構傳統下，每個國家的高等教育機構類型發展各有不同，在歐陸國家就曾經出現許多不同功能典範的知名大學。如 1852 年 Newman 所主張的英國傳統大學是一個傳授「普遍知識」的場所，其內涵爲博雅教育（liberal education），以培育風度翩翩之「紳士」爲目標（人格塑造模式，personality model）；德國 Humboldt 則創出大學教育的另一典範，以「研究」爲大學理念，以發展知識而非僅傳授知識（研究模式，research model）爲大學教育重心；法國高等教育則以嚴格的組織分割，將大學教育的研究及專業培訓之功能加以區隔，前者多置於大學以外的研究機構中進行；後者則由大學及專門學院（Grandes Ecoles）專心栽培專業人員（訓練模式，training model）；美國大學兼取以上理念，在配合前述 Multiversity 的結構，成功的將之結合於大學教育內，其採功能分割之模式，在大學部強調博雅的全人培育目標，在專業研究所則重視專業人員之培育，在學術性研究所則強調研究功能的發揮。（沈姍姍，1998）

從上述描述可以清楚發現，這些不同類型的高等教育機構肩負不同的功能，教育目標差異甚大。而就單一國家論之，不同的高等教育類型各有特殊目標（如：綜合大學與專科便有不同的教育目標），顯現在外的功能因此也就不同。而源於西方傳統的大學，爲因應新的社會環境需求，改變其結構與運作方式，類型日趨多樣化，包括：大學與非大學的高教機構、規模大小、學術層級、學生組成、資金來源與地位歸屬（proprietary status）等項目之分化（沈姍姍，1998:1-10）。



台灣的高等教育體系，若從日據時代 1918 年設立醫學專門部算起，已有 80 幾年的歷史。就高等教育類型與功能的角度觀之，也是歷經諸多變革與發展，因此本文首先說明高等教育類型與功能之意義，以及理論模式；其次，從歷史演變的角度切入，探究台灣高等教育類型與功能的演進過程，並闡釋相關的社會、政治和經濟的影響因素；接著說明現今台灣高等教育機構的類型與功能，分析整體的發展趨勢；最後再針對相關的議題進行批判與省思。

## 貳、高等教育類型與功能之意義與理論模式

### 一、高等教育類型與功能之意義

本研究中所指的高等教育類型與功能，是指後中等教育（post-secondary）階段各種類型的機構，包括大學、科技大學（學院）、專科學校、空中大學和社區學院等。高等教育的「功能」是伴隨不同「類型」機構而來，如：空中大學與專科學校在功能的定位上便有顯著的差異，前者主要提供成人教育或回流教育之用，而後者的功能主要是培育專業人才。所以儘管「類型」和「功能」兩個名詞具有不同的意義，但在本研究中都是用以區隔不同種類的高等教育機構所獨具的特性、角色和內涵。

但是爲了對高等教育的類型與功能進行更深入而全面的分析與討論，因此本文將焦點集中在下列幾方面：（1）教育目標；（2）數量分配（機構、學生、職員和資源的多寡）；（3）機構間的彼此差異（目標、課程、聲譽與品質）；（4）入學資格與機會；（5）課程結構的要素（修業年限、轉科難易度、學位授予情況等）；（6）師資素質等（Teichler, 1988:12）。因此當本文論及類型與功能時，主要指涉上述這六大部分。

### 二、高等教育類型與功能之理論模式

從追求卓越（excellent）與均等的角度觀之，近百年來的高等教育系統其



實是要兼顧上述兩個目標而分化 (Kerr, 1994)。二十世紀以前，各國的高等教育系統可稱為是菁英式的架構，因為能夠進入就讀者所有人口比例都相當低；然而自從 1950、60 年代先進國家的高等教育急速擴張，傳統大學一方面無法容納有意進大學的高中畢業生，另一方面也無法滿足工業化社會在教育及訓練方面的需求。高等教育系統在面臨大眾化的壓力時，除了必須顧及原本卓越的聲譽外，更需要顧及教育機會均等的訴求。爲了要滿足不同的學習目的、學生素質、課程需求，與就業取向，因此高等教育系統必須進行功能的分化。

爲了達成高等教育功能的多樣化，各種有別於傳統大學的短期高等教育 (short-cycle higher education) 或非大學高等教育機構 (non-university sector) 紛紛興起。Furth 指出高等教育系統的分化可以分成「整合模式」(the integrated model) 和「多元化模式」(the diversified model) 兩種類型 (Furth, 1992)。「整合模式」主張將不同能力、資格的學生放在同一個機構，並施予部分相同的課程。因爲透過相似的教學內容，學生的學業成就差別不會太多，因此主張成立綜合大學 (comprehensive university)，將短期和長期高等教育 (或其他類型的高等教育學程) 置於同一個機構內。此模式不會造成高等教育機構間的地位差異，或高等教育體系的階層化，目前義大利與瑞典便是採取此模式，而西德也曾經在 1960、70 年代採取綜合模式。

另一種高等教育系統的類型是「多元化模式」。此模式主張應該要在傳統大學之外發展其他不同的高等教育機構，以滿足各種能力與傾向的學生需求。並且認爲高等教育若太過強調公平性，其實對能力最強和最弱的學生都不利，只要提供充分的轉學機會，多元化模式則可以避免「一試定終身」的後果。相較於綜合模式，多元化模式在先進國家更加普遍，因爲非大學高等教育的成立除了能夠滿足社會的多元需求外，更能保護原先菁英大學的傳統，整個高等教育系統得以兼顧卓越與均等的目標。

Kerr 也指出高等教育系統的功能分化可以兩種型態，一種是「機構內的分化」(differentiation within the institutions)，另一種則「機構間的分化」(differentiation among the institutions)。基本上前者接近「整合模式」，而後者

與「多元化模式」相近，且 Kerr 也認為「機構間的分化」較能夠符合多方面的需求。除此之外，Kerr 也認為高等教育系統必須培養的下列三個等級的人才：(1) 具備高深且變遷的知識，如醫師、律師、科學家、行政領導人員等；(2) 確立的職業能力 (established occupational competence)，如製造工程師、學校教師或會計人員；(3) 規則化的技術能力 (codified technical skill)，如技術人員、初階公務員等。這些不同能力的人才，分別可以由不同的機構培養，也可以在同一個機構出現，據此 Kerr (1994:85-99) 將先進國家的高等教育系統區分成三個不同層級，以清楚點出各國高等教育類型分化的狀況，請參考表一。

表一 各國高等教育系統分化概要圖

國家	第一層級	第二層級	第三層級
澳洲 <sup>1</sup>	大學	大學 技術與繼續學院	技術與繼續學院
法國	高等專門學院 (Grande écoles)	大學	技術學院 (Technical institute)
義大利	—————→	大學	←————
日本	研究大學	大學和學院	初級學院
挪威	大學	區域學院 (regional colleges)	—————→

<sup>1</sup> 1965 年澳洲高等教育開始實施「雙軌制系統」(Binary System)，雙軌制教育系統指的是「大學」及「高等教育學院」(Colleges of Advanced Education, CAEs)，直到 1989 年雙軌制系統才被「全國統一系統」(Unified National System, UNS) 取代。因此，目前澳洲的高等教育機構只剩下大學和「技術與繼續學院」(Technical and Further education, TAFE) 兩種類型。

表一 各國高等教育系統分化概要圖 (續)

國家	第一層級	第二層級	第三層級
瑞典 <sup>2</sup>	→	大學	←
英國 <sup>3</sup>	大學	大學 繼續教育	繼續教育 ( further education )
美國	大學	綜合學院	社區學院
俄羅斯	大學	綜合技術學院 ( Institutum )	專門高等教育機構 ( Akagemiya )
德國	大學	高等專科學院 綜合大學	師徒制 ( Apprenticeships )

改編自 Kerr, 1994:91; 鍾宜興, 1997; 鍾宜興, 2000; 沈姍姍, 2000; 戴曉霞, 2000

由上述各國高等教育類型的分化可以發現,「多元化模式」(或機構間的分化)是廣為各國所接受的模式,雖然各國的機構名稱略有差異,但是整體而言機構的類型與功能有趨向聚合(convergence)的現象。而義大利和瑞典雖然只有大學一種高等教育機構,但事實上他們內部也因應不同的需求,而產生功能上的分化。而像美國高等教育系統龐大的國家,每一層級的機構名稱雖然相同,但卻仍可能有不同的功能偏向,例如:「大學」有的偏向研究型,有的則強調教學取向等。因此儘管類型與類型之間的功能有交互重疊的地方,但是彼此間仍

<sup>2</sup>事實上,瑞典的「大學」已經進行內部分化成為研究所和大學部兩個層級,且十九所大學中只有七所才能頒發哲學博士學位。

<sup>3</sup>英國原本採行「大學」與「多元技術學院」(Polytechnics Colleges)的雙軌制,但從1992年開始將多元技術學院升格為大學,兩者合流成為單一系統,所以英國現在的高等教育類型只有大學和繼續教育學院兩種。



可以大致區分開來。

## 參、台灣高等教育類型與功能 之歷史演進與影響因素

台灣的高等教育起源，可以回溯至 1899 年第九十五號敕令公布《台灣總督府醫學校官制》，但是當時的醫學校入學資格寬濫，列入專科學校仍屬勉強。到了 1918 年 7 月該校增設醫學專門部，招收中學校畢業生，修業年限四年，此時台灣正式建立高等教育機構（汪知亭，1957：127）。

而在第二次大戰結束前台灣地區已有數所高等教育機構，包括台北帝國大學、台北經濟專門學校、台中農林專門學校、台南工業專門學校、私立女子專門學校，以及台北高等學校等六所。這些機構設立的目的，主要配合日本殖民擴張政策，因此相當強調研究、師資設備頗具水準（陳舜芬，1993：15-16）。因此在台灣光復後，高等教育的類型基本上已包含大學和專科學校兩大類，為台灣高等教育的發展奠定基礎。隨後由於台灣的人口增加、經濟的發展，以及人民可望接受更多教育的需求下，高等教育系統日益擴張並分化。本文為求清楚分析發展的脈絡與趨勢，特將高等教育類型演變劃分成以下幾個階段：停滯期（民國 34-42 年）、成長期（民國 43-61 年）、限制期（民國 62-74 年）、開放成長期（民國 75 迄今）四大階段（陳舜芬，1993：16-29），以下針對各階段分別論述（請參閱附錄一）。

### 一、停滯期（民國 34-42 年）

光復初期國民政府接收日據時期的高等教育機構，改制成中國學制，並增設新的大專院校。在改制的部分，台北帝國大學於民國 43 年改制為國立台灣大學，原有的學部改為學院；台灣經濟專門學校於民國 43 年改為台灣省立台北商業專科學校，最後併入台灣大學法學院；台中農林專門學校於民國 34 年改制為台灣省立農業專科學校，次年升格為台灣省立農學院（即國立中興大學的前

身)；而台南工業專門學校於民國 34 年改制為省立台南工業專業科學校，次年升格為台灣省立工學院（即國立成功大學的前身）（伍振鷺，1982：191-2）。

在新增設校部分，民國 35 年在日據時期高等學校舊址成立省立師範學院（即國立台灣師範大學的前身），以培育中等學校師資；民國 37 年成立省立台北工業專科學校，以培養工業技術人力；為了配合地方自治，培養地方行政幹部，於民國 38 年設立省立地方行政專科學校，其後與省立行政專修班合併為省立法商學院（即國立中興大學法商學院的前身）。另外尚有私立淡江英語專科學校（即今之淡江大學前身），以及省立海事專科學校（即國立海洋大學前身）。

此時期適值二次大戰結束，台灣遭受戰火波及，政治經濟皆不穩定，高等教育之擴展自是無暇多顧。隨後大陸淪陷，中央政府播遷至台灣，而中共伺機攻台，內部經濟紊亂幾近崩潰。到了 1950 年韓戰爆發，美國宣布第七艦隊協防台灣，並提供各種經濟援助，使得轉危為安。鑑於大陸失敗之經驗，政府開始致力於政治與黨務之變革，在經濟上實施土地改革，開放進口替代產業，促進工業發展（陳舜芬，1993：23）。相對於政經改革的迫切，大學院校的增設顯然不是當務之急，台灣地區總共只有四所大學院校五所專科學校（至民國 42 年為止），類型上以大學和專科學校並行，學校數量並未有顯著增加，另外增設的院校都屬技職院校，而非普通學院。不過這段期間學生人數持續增加，從民國 34 年的 2022 人，增加到民國 42 年的 11943 人。

## 二、成長期（民國 43-61 年）

此時期高等教育機構數量大幅成長，新增設立學校迅速增加（由九所成長至九十九所）。而從大學院校與專科學校機構數量成長的速度分析，又可以分成大專並進階段，以及專科膨脹階段。

### （一）大專並進階段（民國 43-51 年）

這段時間內大專院校共增加了二十四所，包括大學院校十四所（新增十六所，減少二所），專科學校十所（新增十三所，減少三所）。新增的大學院校可分為四類：在台復校者（如：政治、清華大學等）、專科升格為學



院者（如：省立法商學院）、由學院合併為大學者（如中興大學），以及新設立者（如：東海、中原大學等）；而減少院校則是因合併的關係。而在專科學校部分，有三所是師範學校改制成為三年制師範專科學校（中師、北師與南師），其餘十所分屬農業、護理、外語、工業、家政、新聞、醫藥、藝術、商業和體育等不同類別，設立之初多為三年制，後陸續增加五年制；而減少的專科學校也是因合併減少。（陳舜芬，1993：19-20）

此時由於前一階段的政治、經濟改革獲得相當的成就，使得台灣內部的政治與經濟得以穩定下來。民國 42 年開始實施「台灣經濟建設四年計劃」，政府致力於經濟發展，另外由於中美簽訂共同防禦條約，使得台海安全得到進一步保障。同時由於反攻大陸計劃受挫，政府轉而積極建設台灣，推動許多重要建設，高等教育的發展開始受到重視。（陳舜芬，1993：24）

此時期大專院校共增設二十三所，值得注意的政策有二項。首先是核准原設於大陸之大學院校在台復校：此舉可獲得各校在台校友人力與財力的資助，以擴張高等教育設施。此外復校政策也具有象徵性意義：一方面可以拉攏各校校友，一方面可以顯示在台政府仍具有正統地位。其次是增設各類別之專科學校以配合經濟建設：為配合國家經濟建設計劃，社會急需各類專門技術人才，因此增設之專科學校分屬農、工、商、醫……等。（陳舜芬，1993：24）

## (二) 專科膨脹階段（民國 52-61 年）

這段期間高等教育機構的增加幾乎集中在專科學校部分（共六十二所），其中絕大部分是五年制專科學校，且以工業類居多。另外值得注意的是新設立之專科絕大多數是私立學校，只有十二所是公立學校。而同時期內大學院校只增加五所，其中三所為專科升格（大同、靜宜及海洋），其餘兩所則是中等學校師資培育機構，一所由師範學院改制而成的高雄師範學院，另一所由中等教師研習會擴增而成之彰化教育學院。（陳舜芬，1993：20）

進入民國 50 年代後，由於國際經濟繁榮，政府積極規劃高等教育配合



經濟發展。民國 55 年行政院院會通過「人力發展計劃」，明訂「大學院校所設科學與課程，應配合當前人力需求彈性調整，以因應經濟發展」(羅文基，1994：25-26)。其實此時大專院校設立政策已有明顯轉變，也就是大量設立專科學校，而大學院校增加甚少，主要原因有兩個。一方面前一時期大專院校擴充過速，不少學校師資不足，設備欠佳，畢業生往往缺乏適當出路，輿論界因此呼籲不可增設大學。另一方面是受到〈史丹福報告〉影響，報告中指出台灣地區工程技術員與工程師之比例太低，只有 0.4:1，因而建議成立五年制工專培養更多的工程技術員(陳舜芬，1993：25)。

而專科膨脹的另一政策是積極鼓勵私人設校。在六十四所新增的專科中，只有十二所公立學校，顯示此一時期高等教育的擴張主要係由私人力量。同時五年制的專科學校，也因為快速擴充成為學制的主流(陳舜芬，1993：26)，且由於新設立的大學院校增加遲緩，專科學校的數量遠遠超過大學院校，至民國 61 年時大學院校只有 23 所，而專科學校則已高達 76 所。

### 三、限制期(民國 62-74 年)

民國 61 年 8 月(即蔣經國擔任行政院長，蔣彥士擔任教育部長之初)，中央政府決定大專院校應採「重質不重量」之政策，暫緩接受私立學校申請(陳舜芬，1993：21)。自此之後至民國 74 年十餘年間，大學院校只增加 5 所，而專科學校只增加 1 所。

民國 60 年代初期，台灣內外遭逢重大變化。首先在外交上面臨重大挫敗，隨後又面臨全球性的經濟危機，同時反對政治勢力興起，以往威權統治受到挑戰，所幸政府當局因應得宜，局勢轉危為安。而「重質不重量」之政策其實並非政治或經濟環境所促成，主要理由是前一階段中專科學校膨脹過速，教育品質下降，所以先行停止增設，冀能就已有之學校進行整頓。同時另有幾項措施也值得注意：(1) 不再核准專科升格學院；(2) 控制大學院校學生的總成長率；(3) 強調教育必須配合國家發展；(4) 民國 70 年代開始注重研究所之發展(陳

舜芬，1993：27)。

#### 四、開放成長期（民國 75 年迄今）

實施了十餘年的大專院校限量政策，終於在民國 74 年（李煥擔任教育部長之次年）產生轉變。該年行政院核准開放設立私立院校，指定範圍為工學院、技術學院、二年制商業護理專校及五年制工專，惟私校設立標準甚嚴，設立者並不多。而毛高文部長上台後，更明確指出大專院校的增設與調整，將成為重點工作，逐步增加大專學生與研究生數量（陳舜芬，1993：21）。郝柏村擔任行政院長（民國 79 年）時更宣布大學升學率將達到 50% 以上，二到五年內增加 30 餘所大專院校。儘管此項政策並未按照原先規劃時程達成，但是這十幾年來大專院校的數量的確呈現穩定成長的狀況。從民國 75 年的 105 所，增至民國 88 年的 141 所，而且新型態的高等教育機構——國立空中大學（民國 75 年成立）、科技大學——相繼出現。這個階段，除了九所師範專科學校改製成為師範學院外（民國 76 年），些許的公立大學（學院）新成立外，其餘大部分皆屬專科學校，但是從民國 83 年開始，教育部又大力推動專科學校和技術學院升格，並且預備成立「社區學院」，使得高等教育類型面臨巨大轉變。

此時期台灣社會面臨另一波的重大轉變。首先在政治上，民 76 年解除戒嚴與黨禁，反對政治勢力正是抬頭，自由民主的意識逐漸紮根，同時台灣的經濟實力也持續成長，人民收入大幅成長，生活素質明顯提升，而在社會面上人民自主觀念深化，大眾事務的參與日益廣泛。因此高等教育系統為符應整體社會需求，確實有必要增設大專院校，一方面呼應自由化的趨勢，另一方面則可以滿足人民接受更高教育的意願。因此本時期除了持續增設大專院校外，更在民國 83 年開始積極推動專科學校、技術學院的升格（教育部技職司，1999：448），提昇技職體系的地位。而就高等教育的類型而言，本時期絕大部分時間專科學校是主流，升格改制後，科技大學（技術學院）承繼成為高等教育的主要類型。



## 肆、台灣現有高等教育類型與功能

台灣的高等教育制度源於西方，經過數十年來的演變，機構的類型產生分化的現象。從原本以大學院校和專科學校為主軸，漸次發展出普通大學、科技大學（學院）、專科學校等許多型態。民國 85 年「教育改革審議委員會」建議規劃不同類型的高等教育學府，包括：（1）各種不同功能之大學，其功能以教學或研究為主；（2）技術學院，其功能以專業技術教育為主；（3）社區學院，其功能包括教學、技術職業教育、服務等；（4）專科學校，其功能以職業技能教學為主；（5）開放大學，其功能以運用隔空學習的方式，進行成人教育。

教育部則在〈邁向學習社會〉報告書中將「發展多元型態的高等教育機構」，列為建立終身學習社會的途徑之一。該報告書中明確指出我國高等教育未來可朝研究型、教學型、科技型、社區型及遠距型等五種型態發展（教育部，1998：23）。為對我國高等教育機構的類型與功能，有更進一步的理解，以下分成幾種類型論述：

### 一、普通（綜合）大學

根據中華民國〈大學法〉第一條規定：大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。此類學校招收高中或具有同等學歷的畢業生，修業年限四年，而課程主要針對專業領域施教，兼具理論與實務，修完畢業學分後授以學士學位。此類學校數目前約有 30 幾所，學校規模通常較大，其中國立大學聲譽較佳，主因在於國立大學主要接受政府經費補助，相較於私立大學必須依靠學雜費，以及較少的政府經費補助，因此國立大學財務狀況較佳，學生的學費遠低於私校學生，所以對優秀的學生甚具吸引力。而欲進入普通大學就讀學生，一般必須通過「大學考試中心」的聯合招生。



## 二、科技大學（技術學院）

根據〈技術及職業院校法〉草案第六條規定：科技大學（技術學院）以培育高級的技術人才為目標（教育部，2001a）。該類大學主要領域集中在工程、工商管理、科學技術等，招收高職或具同等學歷的畢業生，修習二或四年的技術專門課程，畢業後授予學士學位。政府為推動「第二條國道」（技職體系）的升學管道暢通，達成技職教育品質的提升，並擴大高等教育受教人數，從民國 83 年開始積極推動專科學校、技術學院升格，拔擢辦學績優的學校，此類體系學校數量龐大，成為目前高等教育機構的主流，並且其中絕大部分都是私立學校。不過由於大多數技術學院大都在這幾年剛剛升格（教育部，2001b），因此還有龐大的專科部學生。特別需注意的是欲進入此類系統學校就讀都必須參加「四技二專聯招」，不同一般大學的入學方式。

## 三、專科學校

我國高等教育機構類型早期明顯以專科學校為主流，學生數最多，隨後許多學校紛紛升格，直到 88 學年度只剩下 36 所。依據〈專科學校法〉第一條規定：專科學校以教授應用科學與技術，養成實用專業人才為宗旨。又根據〈技術及職業院校法〉草案第十五條規定：專科學校以培育實用專業技術人才為目標。專科學校按入學資格分為三類：（1）五年制專科學校—招收國中畢業生入學，修業五年；（2）三年制專科學校—招收高中（職）畢業生入學，修業三年，但近年來設有三專部之專科學校陸續改制為學院，至 85 學年度停招，88 學年度僅剩延修生 28 位；（3）二年制專科學校—招收相關類科高職畢業生或具工作經驗之高中（職）畢業生，修業二年。但是現行專科畢業生只有文憑證明，沒有學位，不過〈技術及職業院校法〉草案規定專科畢業生應該授予副學士學位（第二十九條）。

## 四、空中大學

根據〈空中大學設置條例〉，為使用視聽傳播媒介方式辦理成人進修及繼

續教育，中央及直轄市政府得籌設空中大學。目前國內有兩所空中大學（國立空中大學和高雄市立空中大學），主要採用多元傳播媒體實施教學，輔以面授、書面輔導等。空中大學學生來源分為全修生和選修生兩種，全修生具有學籍，需年滿二十歲，具有高中（職）或同等學歷，經公開招生錄取者始得入學；而選修生則不限學歷，年滿十八歲得登記選修，不需經過考試。一般由於空中大學學生大都在職進修，因此修業年限比一般大學來得長，而全修生再修滿規定學分總數後，得依〈學位授予法〉頒發學士學位。國內的空中大學的模式可謂完全從英國移植過來，但是由於內部組織結構的關係，專任教師幾乎完全以教學為主，缺乏研究能力，因此與一般大學，甚至科技院校相較，聲譽較低。

## 五、社區學院

由於目前立法尚未完成，因此我國並沒有社區學院。而近幾年興起所謂的「社區大學」等，應該屬於社會教育機構，不屬於正式學校制度的一環，在此不予探討。為了促進國民終身學習，促進人文素養與技術職業專業知能，教育部已經研擬完成〈社區學院設置條例〉草案，根據條文規定社區學院採設「學程」方式，課程具有多元化、實用化及生活化特色，以應成人學習及社會發展需求（教育部，2001c）。課程分成兩種類型：（1）「二年制學程」提供相當於大學院校前兩年或專科學校二年制程度之教育，招收高中或同等學歷者，修滿應修學分後，授予副學士學位；（2）「短期學程」辦理人文與通識教育、技術職業訓練、成人教育等，入學資格不受學歷限制。

## 伍、台灣高等教育類型與功能的發展趨勢

美國社會學家 M. Trow 指出高等教育的發展可以分成三個類型，分別是菁英型（elite）、大眾型（mass）與普及型（universal）三類。菁英型指後中等教育階段的就學率佔同年齡層的 15% 以內，而大眾型則介於 15% 至 50% 之間，若超過 50% 則屬於普及型，Trow 並且認為高等教育必然往普及型發展。（Trow,



1974) 現今台灣的高等教育發展也似乎依循此發展模式，入學人口大量增加，朝向大眾型邁進，同時出現下列發展的趨勢：

## 一、由雙軌制轉向單軌制

從台灣高等教育類型的演變過程觀之，基本上台灣與歐洲國家的高等教育系統很相似，就是普通教育與技術職業教育區隔得相當清楚。從早期的 1960 年代以前大學院校和專科學校雙元並行，到專科學校急速膨脹期，以致於開放階段後，都是普通教育與技職教育壁壘分明，各有不同的教育目標、教學強調重點、招生途徑與就業規劃，是一種明顯的「雙軌制」。目前歐陸國家兩者間的差距日益縮小，最明顯的是英國在 1992 年將多元技術學院升格為大學，經費撥補、招生管道與主管機關都相同，兩者界線更加模糊。至於法國和德國則都在一般大學之外，分別保有獨立的「高等專科(門)學院」，隱約仍有雙軌系統的影子。而則台灣自 83 年以來大幅將專科學校和技術學院升格，讓他們提升到大學程度，類似於英國的作風，趨向於單軌化。但我國要朝向真正的單軌制，尚有幾點必須思考，留待下一節討論。

## 二、機構類型日益分化

從歷史發展過程而言，台灣的高等教育類型可以分成三個階段，民國 51 年以前屬於大學與專科學校並進階段；民國 52 年至民國 85 年專科學校屬於主流學制；而民國 86 年開始大學院校(包括科技大學與技術學院)則取得多數的地位(請參閱附錄一)。從原本只有大學、專科學校兩種類型，到了民國 63 年成立台灣工業技術學院，民國 75 年成立空中大學，接著為了因應社會的需求更從民國 83 年開始發展科技大學，展望未來「社區學院」也將在立法通過後正式出現。從上述的發展可以發現，台灣的高等教育類型，不斷的隨著時代的需求而進行分化，技術學院、空中大學、科技大學，到即將成立的社區學院，都代表著不同的學生素質、課程需求與就業市場的考量。而從更深層的「卓越」與「均等」觀點而言，此種功能分化的過程，無異是爲了達成教育機會的均等，並兼顧「卓越」的追求。



### 三、趨向「多元化模式」發展

本文在第二節曾探討過高等教育類型與功能的理論模式，大致可區分成「整合模式」與「多元化模式」，前者重視機構內部的功能分化，而後者主張應該發展不同的機構，賦予不同的功能。台灣的發展型態基本上是採取「多元化模式」，換言之台灣的高等教育系統透過機構間的分化，來滿足不同的功能需求。很明顯的，從 Kerr 的三種人力類型的觀點而言，台灣目前的普通大學屬於第一層級，而專科學校以及未來的社區學院屬於第三層級，第二層級的部分主要是目前的科技大學或技術學院。因此台灣的高等教育類型的發展趨勢，並非將所有的功能集中在單一類型的機構中，而是將這些不同功能的需求分散到其他類型機構上，屬於「多元化模式」類型。

### 陸、台灣高等教育類型與功能之省思、討論

台灣正值高等教育體制重大轉型之際，不同機構間是否有功能重疊甚或相互矛盾之處，實有深加探討之必要。就整個高等教育系統而言，不同的機構類型具有不同的位階（positions）、教育目標、課程要素、入學資格與機會，甚至師資素質，形成機構之間的功能差異，因此不同的類型應該求其功能上的互補與加強，而非重疊、混淆甚至衝突。然而我國現今的高等教育類型與功能，似乎有幾個地方需要更加深入思考與釐清，以下分別探討之。

#### 一、普通大學與科技大學（院校）之定位

首先由於產業科技的升級進步，以及人們受教意願的大幅提昇，普通教育與技職教育日益單一化是不爭的潮流，但是普通大學與科技大學的定位應該為何呢？是前者重理論，後者重實務？或是前者培養管理人才，後者培養技術人才？兩者的教育目標是否有明顯的不同呢？依照教育部的執掌劃分，科技大學（學院）隸屬於技術與職業教育司，是「第二條高速公路」的頂級學制，負責

培育高級的技術人才，且教育部自 86 年以來試圖規劃技職體系一貫課程，對高職、專科和技術院校進行課程銜接的統合工作（教育部，2000b）。由此觀之，科技大學（學院）的重點是在於技術與職業專才的培養。從功能互補的角度而言，傳統大學的教育，主要功能在於創造、吸收新知，進行較基礎性、理論性的研究；而對於科技院校而言，主要任務就是提供職業與技術教育課程，進行應用性的研究工作，以結合研究活動與產業。

但是就可預見的未來，技術院校與普通大學的界線勢必會更加模糊。首先，就課程內容而言，雖然目前技術院校大都強調理工、商科等技術領域，但有些學校已經開始設立有關人文或社會科學的系所；其次，師資的任用方面，技術院校與大學完全一致，未來在專業程度方面絲毫不遜色；最後，技術院校學生的就業市場與大學生重疊甚多，兩者相互競爭，導致功能上的相似性。因此儘管目前教育當局似乎有意將技術院校與普通大學的功能進行區隔，但未來發展卻會互相趨近一致（英國也有類似現象），此點需要加以深入思考？

基於上述的考量，接著必須思索下列幾個問題：（1）主管機關的同一化：目前科技大學（院校）與專科學校由技術與職業教育司掌管，而普通大學則屬於高等教育司，未來是否必須因應功能的相似，以及經費補助的相同基準，而統一由高等教育司管理，需要再進一步考慮；（2）改變招生途徑：進入技術院校的主要管道是「四技二專」聯招，而進入普通大學則需通過「大學考試中心」的聯合招生，若依照目前的生態，技術院校所招收到的學生，整體而言素質會低於普通大學，對科技院校的發展會產生限制；（3）雙軌制或單軌制：上一節討論到台灣的高等教育類型發展朝向單軌制，但其實若繼續強調「第二條國道」的「獨立性」，也就是把技術院校繼續當作專科學校和高職學生的主要升學管道，並且不改變主管機關與招生途徑，則只是改變學校名稱，名義上趨向單軌制，但事實上卻仍是雙軌制？這樣的規劃是否合乎長遠的社會需求，可能尚有思考的空間。

## 二、研究型大學之奠基



教育部的政策白皮書「邁向學習社會」希望推動研究型、教學型、科技型、遠距型和社區型大學，目前後三者定位較為清楚，分別各有隸屬，科技大學（技術學院）屬於科技型，空中大學屬於遠距型，而即將成立的社區學院則隸屬社區型。而研究型與教學型則難以區分出來，因為只要是大學類型（包括科技大學）的學校都具有研究與教學的功能，而國內真正欠缺的部分其實是研究型大學。教育部推動的「追求卓越計畫」剛在起步，成效如何尚難評估，但是相關的措施卻已經引起諸多爭議，未來如何持續規劃，需要縝密思索。

根據美國經驗指出，研究型大學的成功包括投入鉅額的研發經費、重視基礎研究和高級人才培育、捐款興學風氣濃厚、高等機構數量龐大且定位清楚（戴曉霞，2000：277）等。依照我國目前的情況，應該採取下列策略全力發展研究型大學：（1）擇定重點學校與領域：由於高等教育經費緊縮，需針對有發展潛力的學校與領域，進行鉅額且長期的投資，不宜再採行「齊頭式平等」的經費補助；（2）擴大工商業界的參與：除了捐款補助研究外，工商業界也可適度投入研究行列，協助大學發展；（3）重視基礎研究：國內大學經常投注在應用性研究，忽視基礎性的研究，長久以往將影響學術的發展。

### 三、專科學校的未來

專科學校原本是高等教育的主流類型，到目前只剩下36所，未來該何去何從？該如何進行調整呢？要探討這個問題必須從「學習年齡」與「專業程度」來審視。根據現有的學制，二專、五專與社區學院的兩年制學程，若從6歲入小學就讀算起，具有相同的「學習年齡」共計14年；「專業程度」則需視個別的情況而定，彼此差異不大，因此這三種型態的學制，功能上具有高度的重疊性。另外，近年來政府大力推動綜合高中，畢業生可銜接科技大學或技術學院的課程；且依照目前技術人力升級的需求，專科學校人力在市場的就業優勢下滑，剩下為數不多的專科學校，可以考慮縮小規模，由社區學院的二年制學程取代，而在科技大學（技術學院）的專科部則慢慢任其萎縮，直到完全消失為止。



#### 四、社區學院之紮根

關於社區學院能否紮根成功，成爲主流學制類型，需要從整體技職體系進行思考。依照教育部技職司的規劃，未來技職院校學制中，相當於「大學前二年學程」的有科技校院附設的專科部、專科學校的二專、五專，以及社區學院的兩年制學程等（教育部，2000c：30）。若繼續讓技術院校和專科學校保有龐大的專科部，將因爲功能大量重疊，且技術院校擁有升學管道暢通的優勢下，使得社區學院「二年制學程」招生困難，而僅剩下「短期學程」的存在。此舉將使得社區學院喪失泰半的功能，失去設立新高等教育類型的價值，因此應該趁專科部勢力減退之際，由社區學院承繼專科學校的功能，並且讓科技大學（技術學院）的專科部慢慢自然淘汰。如此「社區學院」兼具技職教育、終生教育、社區服務，甚至回流教育的功能才能得以完全彰顯。

另外社區學院「二年制學程」預備授予副學士學位，可以提高社區人士修習的意願。美國社區學院的畢業生能夠銜接四年制大學就讀，是學校轉換的良好設計，國內社區學院可以依此實施，將能吸引到更多的學生。同時社區學院的成立除了新設校之外，〈社區學院設置條例〉草案也設立法源依據，遴選符合標準之「專科學校」予以改制轉型。因此社區學院應該利用上述方式，漸次取代專科學校地位，成爲主流學制之一。

#### 五、空中大學的發展

國立空中大學設立於民國75年，提供了成人繼續教育和回流教育的重要管道，近年來就讀的學生越來越多，從80學年度的680人，增加到88學年度的12012人（教育部，2000a：122），增加幅度相當大，學校數目也由於高雄市立空中大學的加入，增加有兩所。英國空中大學是全國學生人數最多的大學，現有十八萬多名學生，據此經驗顯示國內的空中大學尚有增加的空間，而關鍵在於是否能夠做到彈性化、遠距性、實用性，以及具備優良的師資與充足的硬體設施。近年來由於視訊媒體與網際網路的快速發展，使得傳統大學也開始涉足遠距教

學的行列，甚至出現無校園的電子網路大學（Electronic University Network），威脅空中大學的生存。空中大學如何在既有的優勢上，繼續保持領先，將是不得不面對的議題。

## 柒、結語

高等教育機構的類型與功能，雖然不能直接決定整體教育品質的優劣，但是清楚而明確的功能定位，卻有助於各機構類型在其專長領域中，努力不懈，適切而立即的回應整體社會（就學市場）的需求，提供分殊化的課程，創造最高的效益。反之，彼此間的功能若無法清楚的定位，將缺乏特色而彼此相似性過高，導致資源的浪費而仍然無法反應社會的長期需求。而要達成類型與功能的適切區分，除了市場力量的自然塑造外，主管機關的洞燭機先，採取適當的引導策略（例如推動大學合併或資源共享）將會是重要的關鍵。

## 參考文獻

- 伍振鶯（1982）。**中國大學教育發展史**。台北：三民書局。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。行政院教育改革審議委員會。
- 沈姍姍（1998）。結構轉型後大學教育目的與功能之探討。載於**兩岸青年學者論壇——二十一世紀大學的管理與發展學術研討會論文集**。
- 沈姍姍（2000）。**國際比較教育學**。台北：正中書局。
- 汪知亭（1957）。**台灣教育史**。台北：台灣書店。
- 教育部（1998）。**邁向學習社會**。教育部。
- 教育部（2000a）。**中華民國教育統計**。教育部。
- 教育部（2000b）。**技職體系一貫課程專案研究成果摘要**。教育部。
- 教育部（2000c）。**追求卓越的技職教育**。教育部。
- 教育部（2001a）。**技術及職業校院法草案總說明**。（1999/5/4）[On Line]  
[http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame\\_rules.htm](http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame_rules.htm)

- 教育部 (2001b)。近五年來改制校名對照表。(2000/4/14) [On Line]  
[http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame\\_rules.htm](http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame_rules.htm)
- 教育部 (2001c)。「社區學院設置條例」(草案)條文及說明對照表。(1998/9/5) [On Line]  
[http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame\\_rules.htm](http://www.tve.edu.tw/4-rules/frame_rules.htm)
- 教育部 (2001d)。大專院校校數學生數及畢業人數。 [On Line]  
<http://www.edu.tw/resource/4-1.htm>
- 教育部技職司 (1999)。技職教育的回顧與前瞻。教育部技職司。
- 陳舜芬 (1993)。高等教育研究論文集。台北：師大書苑。
- 戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。台北：揚智。
- 鍾宜興 (1997)。俄羅斯聯邦高等教育簡介。比較教育通訊，43，37-43。
- 鍾宜興 (2000)。高等教育功能與類型統合研究。國科會專案。
- 羅文基 (1994)。近四十年來我國大學教育發展的回顧與檢討。載於歐陽教、黃政傑主編之大學教育的理想。台北：師大書苑。
- Clark, Burton. R. (1995). Complexity and Differentiation: The Deepening Problem of University Integration. In Dill, D.D & Spon, B. (Eds.), *Emerging patterns of social demand and university reform: through a glass darkly*. Oxford: Pergamon Press.
- Furth, D. (1992). Short-Cycle Higher Education. In B.R. Clark & G.R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education*. Oxford: Pergamon Press.
- Kerr, C. (1994). *Higher education cannot escape history: issues for the twenty-first century*. Albany: State University of New York.
- Teichler, U. (1988). *Changing patterns of the higher education system: the experience of three decades*. London: Jessica Kingsley.
- Trow, M. (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. In OECD (Ed.), *Policies for higher education*. Paris: OECD.



高等教育機構類型數量一覽表

分期	西元	民國	大學及獨立學院數	專科學校數	大專合計
停滯時期	1945	34	1	3	4
	1946	35	5	0	5
	1947	36	4	0	4
	1948	37	4	1	5
	1949	38	4	2	6
	1950	39	4	3	7
	1951	40	4	4	8
	1952	41	4	4	8
	1953	42	4	5	9
大專並進時期	1954	43	7	7	14
	1955	44	10	5	15
	1956	45	11	6	17
	1957	46	11	6	17
	1958	47	14	7	21
	1959	48	14	7	21
	1960	49	15	12	27
	1961	50	16	14	30
	1962	51	18	15	33
專科膨脹時期	1963	52	20	16	36
	1964	53	21	20	41
	1965	54	21	35	56
	1966	55	21	48	69
	1967	56	22	57	79
	1968	57	22	63	85
	1969	58	22	69	91
	1970	59	22	70	92
	1971	60	23	73	96
	1972	61	23	76	99

高等教育機構類型數量一覽表（續）

分期	西元	民國	大學及獨立學院數	專科學校數	大專合計
限制時期	1973	62	23	76	99
	1974	63	24	76	100
	1975	64	25	76	101
	1976	65	25	76	101
	1977	66	26	76	102
	1978	67	26	76	102
	1979	68	26	76	102
	1980	69	27	77	104
	1981	70	27	77	104
	1982	71	28	77	105
	1983	72	28	77	105
	1984	73	28	77	105
	1985	74	28	77	105
開放成長階段	1986	75	28	77	105
	1987	76	39	68	107
	1988	77	39	70	109
	1989	78	41	75	116
	1990	79	46	75	121
	1991	80	50	73	123
	1992	81	50	74	124
	1993	82	51	74	125
	1994	83	58	72	130
	1995	84	60	74	134
	1996	85	67	70	137
	1997	86	78	61	139
	1998	87	84	53	137
1999	88	105	36	141	

資料來源：陳舜芬，1993：43-6；教育部，2001d。