

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

自 1980 年代以來，隨著政府逐步放寬對大專校院發展的種種限制，賦予學校更大的自主性，這使得新設大專校院的數量逐年增加，各校校務發展也開始展現出蓬勃、多元的風貌(秦夢群，2005)。教育鬆綁、去集中化的教改理念，使過去「由上而下」的決策模式逐漸轉型為「由下而上」(湯志民，2002)。然而大專校院的自主雖然帶來高等教育的多元發展，但在學校各自為政的系所與招生擴張過程中，也不免容易迷失國家整體高教發展的規劃方向，例如品質管控與有限資源的分配等。

自民國 83 年(西元 1994 年)四一〇教改聯盟發動「四一〇教改大遊行」並主張「廣設高中大學」以來(周祝瑛，2003)，我國大專校院學生人數就不斷地增加，就以 83 至 94 學年度期間而言，我國「學士班」人數已由 302,093 人增加為 938,648 人，總成長率為 310.71%；「碩士班」人數由 30,832 人增加為 149,493 人，總成長率為 484.86%；「博士班」人數由 8,395 人增加為 27,531 人，總成長率為 327.95%(教育部統計處，2004a、2006a)。在教改 12 年來平均超過 3 倍的學生成長速度下，導致社會大眾不免對大專校院學生質量失衡的情形開始感到憂心。監察院趙榮耀、黃煌雄及呂溪木等委員更以「教育資源倒退 15 年，高教品質惡化」為由，於 2004 年 8 月 12 日對教育部提出糾正(自由時報，2004)。顯見國人對於大專校院學生教育資源稀釋的問題已達一定程度的關注。

在大專學生人數急遽增加的同時，我國出生人口數卻反而逐年的下降。以近六年為例，我國 2000 年的出生人口數為 305,312 人，然而到 2005 年卻只有 205,854 人(內政部，2006)，六年間足足少了 99,458 人。雖然近六年出生人口數遞減的影響看似會一直到 12 年後(學生達 18 歲大學入學年齡)才會開始逐漸產生對大專校院招生的影響。然而就以 94 學年度大學考試分發入學錄取率達 89.08%(中時電子報，2005)、94 學年度四技二專聯合登記分發錄取率達 75.05%(聯合新聞網，2005a)觀之，目前大專校院在這 13 年還沒有到來以前就已經呈現「錄取率偏高」的現象，等這第二波學生人數驟減的衝擊來臨，未來的大專校院及其學生素質恐將面臨相當嚴峻的挑戰。

尤其教育部統計處(2005a)也在「93學年度大專校院新生註冊率概況統計分析」報告中指出：93學年度全國159所大專校院核定總招生名額達37萬9,454人，實際總註冊人數31萬8,983人，缺額數6萬471人，總註冊率84.06%，亦即總缺額率達15.94%；其中技職體系學校之缺額率18.15%，較一般體系之11.94%高出許多。顯然除了「錄取率偏高」以外，我們已必須開始正式面對「招生缺額」的嚴肅問題。

大學錄取率大幅提高，學生們或社會大眾就感覺到滿意了嗎？國立臺灣師範大學教育政策研究小組(2004)於2004年9月29日至30日針對臺灣地區年滿20歲的1,077位民眾進行「高等教育品質民意調查」後發現：有近六成(59.3%)的民眾認為93學年度達八成七的大學校院錄取率確實偏高；約七成五(75.5%)的民眾同意「我國大學教育品質持續低落」的說法；四成五(44.8%)的民眾否定我國大學畢業生具備產業界需要的能力；超過半數(50.9%)的民眾不認為目前我國大學能培養品格良好的學生。

學者秦夢群也指出，十年教改政策中，大學的廣設並沒有提昇大學生的競爭力，反而使大學生自認為素質偏低。推究其原因，可能是政府財政預算不足，各學校所能分配的資源愈來愈少，只好藉增班來彌補學校的財政缺口。同時，受到社會文化的轉變，現在的學生耐力、抗壓性不足，主動學習意願不強，才會造成大學素質低的看法(中華日報新聞網，2004)。

然而反觀美國自1997年開始推動的教育改革總體計畫中，其七大優先施政項目裡即包括「要求學生成就高的學業標準並負起績效責任」；美國麻州更進一步要求學生參加基本學力測驗，其用途在於測量學生及學校是否達到州的設立標準，並藉此瞭解教學品質(秦夢群，2004)。相對於美國開始意識到學生素質的提昇，我國卻不僅沒有提昇學生素質的規劃，反而還不斷擴增大專校院的招生名額，讓程度不佳的學生也能進入大學，這種作法著實令人感到費解。有鑒於美國更出現了一個很特殊的案例，就是1976年的Peter W. v. San Francisco Sch. Dist.案，原告指控學校明顯失職，讓其雖已高中畢業，但實際上卻只有小學五年級的閱讀能力。諸如這類「教育失職」(educational malpractice)的控訴案件(秦夢群，2004)，未來恐怕也極可能在我國熱烈地上演。

由於大專校院學生人數與素質的問題變得如此的繁雜而紛亂，這使得研究者開始對中央教育行政機關核定大專校院招生名額的政策發展與制

度規劃，興起了高度且濃烈的研究興趣。而經研究者進一步探究以後發現，目前教育部係採「總量管制(或稱總量發展)」方式辦理此項招生名額的核定業務，並由教育部高教司(2005a)、中教司、體育司、技職司(2005)等四個業務司分別依「大專校院增設調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」及「技專校院增減調整所系科班及招生名額審查作業要點」等法規辦理之。然而對於教育部為何發展出招生名額「總量管制」制度之政策沿革，以及此制度之執行現況如何？爰為研究者亟待探索的研究動機之一。

當研究者初步探討前述兩項招生名額相關法規後，發現目前的制度主要係以「生師比」、「師資結構」及「校舍建築面積」等審查基準做為招生名額總量管制之依據，其中審查基準亦可視為具有特定上限或下限標準的指標。然而誠如謝文全(1997)所言：學校的中心工作在「教學」，但教學的實施有賴「教育人員及學生的參與」與「經費設備的支援」，且學校又與「社會環境」交互作用，形成相輔相成的關係。然而「師資」與「校舍建築面積」的審查基準恐怕只考量到教育人員的參與及基本設備的支援，對於「學生的參與及需求」、「就業市場的人力需求」等社會環境的交互作用恐怕是刻意地忽略且迴避了；其次對於私立大專校院而言，教師和校舍建築面積都是隨時在增加的，亦即以這兩項指標做為總量管制依據，正表示我們全國性的招生名額總量是會隨時增加的，且增加的同時將可能產生「學生沒有學習性向需求的系所也增加招生名額」、「就業市場沒有需求的系所也增加招生名額」、「學校辦學績效不好或不具招生競爭力的也增加招生名額」等矛盾、甚至於不合理的社會現象發生。DesJardins 也指出公共政策的決策者常須依據更深層的社會目標來決定資源使用的方式。因為資源有限，因此決策者一方面須致力以有效率的方式進行資源配置，另一方面則需要尋求以公平的方式分配有限的資源予個人及團體(引自陳伯璋，2004)。因此既然目前已有「總量管制」政策與想法，那麼其預期效益究竟應該為何？這些預期效益是否能整理出一套合理的因素模式關係，此爰為研究者希望積極瞭解的研究動機之二。

然而除了探討「總量管制」的預期效益之外，研究者更希望進一步瞭解目前有哪些指標可以反映此預期效益是否達成？研究者爰經初步蒐集相關文獻後，發現目前國內已有不少以大專校院相關指標作為研究主題的期刊論文研究成果，同時也有不少教育行政機關在實務法規與作業計畫中

積極應用的各項大專校院相關指標。因此研究者初步認為要建構更完善的大專校院招生名額總量管制指標基本上應該是可行。惟有關大專校院招生名額總量管制指標的內涵，研究者認為其應可發揮兩項主要功能，首先是作為全國招生名額總量應該增加或減少之決策參考，其次是比較出哪些學校或系所(科)的招生名額總量最應該增加、或甚至是減少。然而如何建構出這些指標並使其更為周全，此爰成為研究動機之三。

研究者也在研究過程中發現，大專校院招生名額總量管制業務目前已由「教育部嚴格管控」，轉型成為「尊重大專校院自主」。然而卻始終未能真正將大學教育的主體—「學生」納入制度規劃的主要參與者之一。鑒於全面品質管理所揭示的「顧客(學生)導向」觀點，我們如果只一味尊重大專校院的自主，那麼最後得到的結果也可能只停留在實現大專校院的自我發展理想，但卻不一定能滿足學生們的需求，更遑論就業市場的需求。因此本研究對於總量管制預期效益與指標之建構方面，除了將瞭解大專校院教職員的想法以外，更將積極探詢大專校院學生的具體意見，以期藉由邏輯實證論所主張的有意義之知識須源於現實之驗證的作法(秦夢群、黃貞裕，2001)，來提高研究母群意見的代表性，同時並希望進一步探討不同背景變項的受試者對於大專校院招生名額總量管制預期效益與指標之看法是否有顯著差異。此爰為研究者想積極探討的研究動機之四。

第二節 研究目的與待答問題

一、研究目的

- (一)探討我國大專校院招生名額總量管制之政策沿革與現況。
- (二)建構大專校院招生名額總量管制預期效益之因素模式，並進行預期效益分析。
- (三)建構大專校院招生名額總量管制指標。
- (四)探討不同背景變項(如性別、年齡、最高學歷、身分、專兼職情形、學校體系、學校性質等)的受試者對大專校院招生名額總量管制預期效益與指標看法之差異。
- (五)提出關於大專校院招生名額總量管制之具體結論與建議，供主管教育行政機關決策之參考。

二、待答問題

- (一)我國大專校院招生名額總量管制之政策沿革與現況為何？
- (二)大專校院教師、職員與學生對「大專校院招生名額總量管制預期效益」之看法，受到哪些潛在因素(或稱構念)的具體影響？亦即由此種關係所建構出來的「大專校院招生名額總量管制預期效益之因素模式」為何？
- (三)大專校院教師、職員與學生所認同之「大專校院招生名額總量管制預期效益」為何？
- (四)大專校院教師、職員與學生所認同之「大專校院招生名額總量管制指標」為何？
- (五)不同背景變項(含性別、年齡、最高學歷、身分、專兼職情形、學校體系、學校性質等)的受試者對大專校院招生名額總量管制預期效益之看法差異為何？
- (六)不同背景變項(含性別、年齡、最高學歷、身分、專兼職情形、學校體系、學校性質等)的受試者對大專校院招生名額總量管制指標之看法差異為何？

第三節 名詞釋義

一、大專校院

本研究所稱「大專校院」是指 94 學年度教育部主管之 162 所大專校院，而不包括軍警校院及空中大學。

二、招生名額

「招生名額」是指教育部核定大專校院每學年度得以招收之學生人數。

三、總量管制

「總量管制」是指依據政策目標的需要，首先藉由全國性觀點之關鍵資訊考量，來決定特定範圍事物之全國總量應予增加、維持或減少；其次並進一步依個別組織或單位觀點的關鍵資訊相互比較，以找出較適合增加或減少數量之組織單位，並進行資源合理分配的一套總量調控機制。

四、預期效益

「預期效益」是指事前對某決策作為之效果與助益的期望。

五、指標

「指標」係指具有客觀比較的功能，且理論上藉由其數值的變化可以反映出重要社會現象之發展脈絡、現況、品質等預期效益的統計測量值；其並可針對相關的層面進行加總或分化，以達到研究分析或政策決定的目的。

六、大專校院招生名額總量管制預期效益

「大專校院招生名額總量管制預期效益」是指中央主管教育行政機關對各大專校院招生名額總量進行適度管控時，應事先考量之預期效果與助益（亦即管控招生總量所希望達到的政策目標）。換言之，本研究是以探討招生名額總量為主，而不包括增減調整系所的問題。

七、大專校院招生名額總量管制指標

「大專校院招生名額總量管制指標」是指基於大專校院招生名額總量管制所希望達到的預期效益進行設計，且能藉由其蒐集到的實際數據資料來進行客觀比較，以期作為多準則決策參考之統計測量值。該指標並將能反映其預期效益之達成情形。

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究基於研究時限、樣本大小及同質性等因素考量，爰決定以 94 學年度教育部主管之 162 所大專校院作為主要研究範圍，而不包括「軍警校院」及「空中大學」。這是由於軍事校院為國防部主管、警察校院為內政部警政署主管，其學校體系、性質與就業市場等已屬特定範疇；又空中大學雖屬教育部社會教育司主管，惟其學制性質係屬回流教育、遠距教學，招生對象又較為特殊，且無固定修業年限，故皆不納入本研究範圍中。

其次，總量管制其實包括「招生名額總量」與「增減調整系所」等兩個部分的審查作業，然而卻由於兩者考量點不盡相同且「增減調整系所」案件本身的複雜性已可獨立作為一項論文撰寫主題，因此為期使本研究主題能夠聚焦且明確化，本研究爰以探討「招生名額總量」為主，而未論及「增減調整系所」部分。

二、研究限制

(一)以建構量化指標及客觀比較為主，未論及「質性指標」、「指標的絕對標準」、「指標權重」，且目前可能無此「現成指標」

有鑒於「質性」指標極易受到主觀因素(如審查委員不同、偏見及人情因素等)影響而有所落差，加上其指標內涵過於繁複、難有一致的審查標準，且審查程序較為繁複，因此為期能反映全國及各校系所(科)招生名額應予增減之客觀情境條件，且有效節省審查作業時間，本研究爰以建構「量化」指標為主，而不涉及「質性」指標。惟量化指標畢竟不易彰顯學校特色等質性表現(也當然不同學校特色之間實難客觀比較)。

其次，本研究依據預期效益建構出大專校院招生名額總量管制指標後，也希望這些指標能夠發揮兩項功能：首先是就全國性觀點進行逐年比較，並瞭解其發展趨勢是否符合預期效益；其次是藉由校際或系所(科)之間的比較，以期找出其表現較佳或較差者。例如就「生師比」指標而言，我們每年皆可藉由全國教師與學生數計算出全國生師比，若其逐年比較後有升高的趨勢，則表示全國教師需指導的

平均學生數增多，此可能意味著教師負擔逐年加重、基本教學品質逐年下降等，而這或許也是全國招生名額總量不宜繼續增加的警訊。其次我們亦得以學校或系所(科)為單位，計算出全校生師比或系所(科)生師比，並藉由校際或系所(科)之間的比較後，找出哪些學校或系所(科)適合增加或減少招生名額。故本研究總量管制指標係以「客觀比較」的功能進行建構，但卻並未提出指標的「絕對標準」。

此外，本研究基於研究時間有限、避免問卷過長或兩度施測影響受試者填答意願等因素考量，爰以探討大專校院招生名額總量管制預期效益，並建構出能反映該預期效益之指標項目及定義為主，而將其「指標權重」部分留供後續研究者探討。

最後，由於本研究係藉由文獻分析法及 Mind Manager 思維管理軟體整理出大專校院招生名額總量管制預期效益，並據以找出能夠反映各預期效益之總量管制指標，因此各指標本身必須經過能反映其預期效益之合目的性檢視，亦即本研究建構之指標是以理論上能以適當方法取得為主，而可能實際上目前還無此現成指標資料。另外，指標也可能並非十全十美或立即可行，其本身甚至還可能有所謂的副作用(負面影響)產生，例如指標數據蒐集不易、負面效果遠大於正面效果等。然而研究者認為隨著科技的進步與社會價值觀的轉變，許多副作用仍可能藉由一些有效策略或方法以獲得減輕或消除，例如屬於「學生需求」構面的「學生滿意度」指標，也可能藉由線上投票系統來加以取得，以避免由學校自行提供資料可能會面蒼公信力不足的問題。又「退學率」雖然乍聽之下可能引來學生的抗議與反彈，但也可能在學界強烈要求提昇高等教育品質的呼聲下而獲得輿論的支持。基於我們無法預測未來會有什麼樣的轉變，因此本研究將暫且不論及各指標之副作用或立即可行性，而將研究重心聚焦在總量管制的預期效益為何？又能夠反映該預期效益之指標有哪些？並以其能否獲得大專校院教師、職員及學生之普遍認可，來作為研究的主要內容。

(二)研究母群及取樣代表性的限制

本研究探討大專校院招生名額總量管制預期效益與指標，因礙於研究時間有限而以大專校院的「教師」、「職員」及「學生」作為主要施測對象；惟倘以所有利害關係人作為考量，則似乎尚應包含「教

育部職員」(以瞭解政府決策的觀點)、「企業僱主」(以瞭解就業市場需求)及「社會大眾」(以符社會期待)等其他研究對象。但研究者為避免研究過度複雜化，而將其視為另一項課題，並期許後續研究能夠加以補強。另前述「大專校院」在本研究中係指教育部主管 162 所大專校院，而不論及軍警校院及空中大學。因此本研究結果恐無法推論至性質特殊的軍警校院及空中大學。

本研究採用「兩階段取樣」，首先第一階段依「群體普查」的精神廣泛蒐集大專校院教師、職員與學生的問卷填答資料，並據以建立樣本資料庫。惟其中因前述三種身分的樣本人數差距很大，因此第二階段將採「分層隨機抽樣」方式從三種身分中隨機抽取相同數量的適當人數，以期獲得大專校院教師、職員與學生整合後的均衡意見，然而前述作法是植基於研究者較關注樣本「身分」代表性的問題，畢竟教師、職員與學生堪稱是大專校院的主體。但在「性別」、「年齡」、「最高學歷」、「專兼職情形」、「學校體系」、「學校性質」等 6 個不同背景變項部分，則可能仍須面臨樣本人數不均衡的問題，惟為避免考量因素太多會失去隨機抽樣的特性，故本研究在此暫不考量「身分」以外的背景變項。

(三)以探討「招生名額總量管制」為主，暫不論及「增減系所(科)」

「總量管制」在現行制度規劃中，其實包括「招生名額總量」與「增減調整系所」等兩個主要部分，然而卻由於兩者考量點不盡相同且「增減調整系所」案件本身的複雜性已可獨立作為一項論文撰寫主題，因此為期使研究主題能夠聚焦且明確化，本研究爰以探討「招生名額總量」為主，而將「增減調整系所」視為另一項研究課題，並留待後續研究加以發展。

(四)網路問卷的功能性限制

本研究採用「網路問卷」進行問卷施測，其優點在於傳播快速、問卷資料直接回收且計算快速、研究對象可達萬人以上、提供漏填提示而不會有遺漏值產生、提供註解功能以簡化問卷版面等。

然而缺點則在於網路問卷的實施，容易產生研究對象必須具備使用網路能力否則不易填答的偏誤等。惟有關前述網路能力造成的偏誤問題，未來可能隨著網路的普及率的提高而導致影響越來越小，但目

前可能仍會多少受到一些影響。其次，如何有效通知受試者上網填答此網路問卷，仍涉及問卷施測技術上的問題。例如本研究藉由「函請各校轉寄 E-mail 通知其教職員與學生上網填答」及「至各校 BBS 站發表問卷施測通知」等兩種途徑，然而前者卻可能面臨學校不便轉寄 E-mail 以致受試樣本流失的問題，至於後者則不僅發表文章上曠日費時、各 BBS 站多半不歡迎使用者一文多貼、經常使用 BBS 的受試者屬特定族群(如學生)等問題。這也都是未來有待積極克服的問題。

第五節 研究方法

在研究方法方面，本研究主要採用「文獻分析法」和「問卷調查法」等兩個研究方法進行研究。茲並說明如下：

一、文獻分析法

「文獻分析法(literature review)」是指針對某一特定主題，持續地蒐集相關文件，並加以彙整、分析的歷程。而文件資料的來源相當多，包括會議記錄、法案內容、機關公文書、日記、書信、電子佈告欄(BBS)、電子郵件(E-mail)、報刊內容、廣播節目內容、電視節目內容、工具書、期刊、專書、學位論文等，都是值得參考的文件來源。只是這些文件資料通常必須事先進行鑑定，在辨別其真偽與正確性後，才能進一步分析(周文欽，2002；林生傳，2003；謝文全，2004)。其優點是可以廣窺各家各派專家學者的論點，從中獲得寶貴的啓示；缺點是蒐集與閱讀文獻相當費力費時(謝文全，2004)。

本研究主要以「文獻分析法」探討「大專校院各項指標理論與應用」、「大專校院招生名額總量管制之政策沿革與現況」，並進一步結合心智圖法及Mind Manager思維管理軟體整理大專校院招生名額總量管制之學者專家相關意見，以進行「大專校院招生名額總量管制預期效益與指標分析」。

二、問卷調查法

所謂「問卷調查法(questionnaire survey)」係指將所要研究的問題藉由標準化或研究者自行設計之問卷作為研究工具，經由郵寄或交給被調查者填答等系統化的程序蒐集樣本資料，並進行統計分析，以客觀推論母群現象的研究方法(周文欽，2002；張芳全，1999；謝文全，2004)。

認為問卷調查法大多用於取得常識性的事實、行為或態度等資料，其可透過郵寄、個別分送或集體分發等多種方式發送問卷。它主要的優點在於可同時調查多數成員意見、量化的標準化資料容易處理、節省時間、經費成本低等；惟其缺點則在於限制受試者回答範圍、受試者易有填答不實或趨向社會期待之答案、以及調查對象如果文化水準不高則可能對問卷看不懂等問題(熊源偉，2002；謝文全，2004)。

調查研究法依研究對象來區分可以分爲「群體普查(census)」(又稱群體調查；population survey)及「樣本調查(sample survey)」。如果客觀條件允許的話，對母群體做普查是最正確、周延的方法。但往往考量現實的限制，而只能從母群體中抽取樣本來從事調查，惟樣本本身必須具有代表性，其樣本調查的結果才能合理推論母群體的特性(林生傳，2003；謝文全，2004)。

而本研究爲期取得相對客觀的量化實證資料，爰決定採用「問卷調查法」進行研究。並以「大專校院招生名額總量管制預期效益與其指標調查問卷」作爲研究工具。其次因建置「網路問卷」因素，基於具有大量蒐集樣本資料的便利性，因此決定採用「兩階段抽樣」方式進行問卷施測，第一階段的問卷施測旨在廣泛蒐集樣本以建立樣本資料庫，第二階段再依據受試者的身分代表性，採隨機選樣方式於資料庫中針對不同身分別各抽出相同數量的適當人數，以進行研究統計分析。