

第四章 大考與教育控制：政府的角色

大考制度從外部來說，主要受到社會政治制度、經濟制度、社會生產力及科學技術等方面的聯繫；從內部而言，主要受到命題者、受試者及試題內容三者之間的牽引，所以說考試制度會因外部因素而改變，而實際考試的運作又有賴於內部三要素的相互作用。¹因此探討考試制度中的教育控制，須考量內外因素才得一窺其貌，其中最能具體反映諸多外部因素的交集，即是政府對大考制度相關政策的制訂，是以本章擬從政府的角色切入，探討政府如何透過大考來進行教育控制。

第一節 大考與國定課程

大考的考試科目與內容，不但呈現高等教育對入學新生的能力和知識的要求程度，同時也對高中教育的教學方向形成高度制約。大考的考科設置及測驗內容，基本上是依據高中課程標準的規範，在此種國定課程標準中往往體現了國家意識形態和對高中教育的齊一要求。為了確保國定課程標準在高中教學過程得以落實，透過大考來確立必考科目的存在價值及合法性，正是政府利用大考來進行教育控制的方式之一。本節主要是釐清大考考科設計與國定課程的關係，即分析未制定國定課程的民初時期各校單招的考試情形，以及制定國定課

¹ 于欽波、楊曉，《中外大學入學考試制度比較與中國高考制度改革》（四川：四川教育出版社，2000年），49-56頁，

程之後的抗戰與遷台時期各校統考的考試情形，以期呈現政府如何利用大考發揮教育控制的功能。

一、國定課程的性質

國定課程標準體現了國家對公民教育及人才培養的要求，同時也反映著國家在因應時代潮流下期欲掌控精神動員國民的過程。新式教育興辦以前，傳統書院係以四書、五經、歷代名家文選、史書及科舉特重之程朱學說等經史文藝課程為主，其特色在於重人文素養、輕科學知識。直至新式學堂開辦，早期受到「師夷之長技以制夷」觀念的衝擊，影響所及，則課程設計改以語文或技藝等專科性質為主，恰與側重經典的傳統課程形成強烈對比。足見此階段新式學堂課程最大的特色即在於將近代科學引入學校教育之中，可為課程改革與社會變遷的密切關係提供見證。

甲午戰後，朝野興起普及教育的訴求，咸欲以教育來挽救國家危機，為一改全國課程紛亂無章的情形，要求國家訂定統一課程的呼聲乃繼之而起。1902年8月15日(光緒28年7月12日)「欽定學堂章程」頒布即是順應此一時勢的結果，惟該章程因故未及實施即遭改訂。²真正成為近代中國第一個正式實施的課程標準是1904年1月13日(光緒29年11月26日)頒布的「奏定學堂章程」，然因內容過於重視經學，³而為後人批評。唯「奏定學堂章程」對後世影

² 江瑞顏，〈奏定學堂章程之中小學堂課程研究〉，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，民國83年，頁149。

³ 從「奏定學堂章程」中，可見中學堂讀經講經的時數占總修業時數的25%(如下表)，比例偏高。

中學堂教學科目及修業時數：

科目	時數	百分比
修身	5	2.8%
讀經講經	45	25.0%
中國文學	19	10.6%
算學	20	11.1%
歷史	11	6.1%
地理	11	6.1%

響頗大，即便民國成立後，設立教育部，中小學課程設計仍以「奏定學堂章程」為範本，僅稍加修訂，故現今中小學學科設置實淵源於此。⁴1912年12月2日公布的中學校令施行規則，除刪去讀經、講經以及增加手工、樂歌等科目外，其餘皆已見於「奏定學堂章程」。⁵唯清末民初歷次公布之中學課程，雖有科目時數，但各科課程尚乏具體標準。

南京國民政府成立之後，大學院(教育部)為促進「三民主義教育之實施，教育行政之統一，學制系統之整理，教育經費之保障，教育效率之增進」⁶，於1928年5月5日召集第一屆全國教育會議。翌年，國民政府根據其決議案，頒布教育宗旨，明定三民主義為教育設施之最高原則。自此，清末以還，搖擺不定的教育政策，方有明確的指針以資遵循。1929年7月教育部公布中小學課程暫行標準後，中學各科課程始有標準可循，其特色為：增加黨義與軍事訓練兩科以及採學分制。⁷此次課程標準的修訂傾向於採行學分制及文理不分組，自1921年新學制施行以來，各地高中競採文理分組方式，往往重文輕理，致使高中畢業生理科成績偏低，升學又群趨文法等科，形成嚴重的教育問題。因此，

格致	/	/
博物	8	4.4%
體操	10	5.6%
圖畫	4	2.2%
理化	8	4.4%
法制理財	3	1.7%
外國語	36	20.0%
每週上課時數	36	

參見江瑞顏，*奏定學堂章程之中小學堂課程研究*，頁150。

⁴ 江瑞顏，*奏定學堂章程之中小學堂課程研究* 頁152。

⁵ 1912年公布的中學校令施行規則，已明白規定中學校之科目為修身、國文、外國語、歷史、地理、數學、博物、物理、化學、法制、經濟、圖畫、手工、樂歌、體操。其中外國語以英語為主，但遇地方特殊情形得任擇法、德、俄語一種。參見多賀秋五郎，《近代中國教育史資料》，民國編(上)(台北：文海出版社，民國65年)，頁427。

⁶ 教育部，《第一次中國教育年鑑》，頁142。

⁷ 高級中學課程為：黨義、國文、外國文、數學、本國歷史、外國歷史、本國地理、外國地理、物理、化學、生物學、軍事訓練、體育等科目，共132學分，另加選修18學分，共150學分。參見教育部，《第三次中國教育年鑑》，頁185；附錄：高級中學課程標準修訂經過（1971年版），《高級中學課程標準》，頁355-356。

此一暫行課程標準乃廢止分組辦法，避免過早分化。⁸

1931年九一八事變爆發，國難當前，為謀救亡圖存，勢須採取若干應變措施；時值「國聯教育考察團」對中國教育提出諸多批評及改進意見，教育部乃於1932年頒定正式課程，再次修訂高級中學課程，⁹正式課程與暫行課程之比較，主要在於：1.取消學分制，改為時數。2.取消選修科目，加重語文、算學、史地。3.改黨義為公民。¹⁰正式課程頒布後，施行結果，咸認學生負荷過重，¹¹教育部遂於1936年公布修訂中學課程標準，公布後甫及一年，抗日烽火即瀰漫全國，教育部為適應戰時狀況，不得不對中學課程再加改革。1940年2月頒布修正課程，主要重點在於：自第二學年起分為甲、乙兩組，甲組增加數學、化學及物理等科教學時數；乙組則增加國文及外國語之教學時數。文理分組遂更趨明顯。¹²及至抗戰結束，原係針對抗戰而訂定的課程內容，已不適應於戰後社會之需求，教育部乃對中學課程再作修訂。比較明顯的變化在於：1.外國語的教學分為二大類，一是專門教授英語，二是其他語種。2.重視男女教育的分別實施。此一課程標準未及實施，大陸即告失守，因此當中央政府移駐台灣之後，便在台省推行此一課程標準。

由於台省教育情況迥異於大陸，在日人統治時期，台省教育籠罩在皇民化思想的陰影之下，因此，抗戰勝利後，中央政府在台的教育政策係以「洗滌思想毒素」及破除語言隔閡為急務，極力提倡民族精神教育與本國語文教學。1949年中央政府遷台，台省教育未能完全適合原頒行於大陸之課程，為免削足適履，課程必須因地制宜有所改變。加以中央政府視台省為反共復國基地，教育除須達成平時任務外，還須負擔反共抗俄的使命。種種因素匯集一起，不得

⁸ 《中學課程標準（1936年版）》（出版地不詳，商務印書館），頁2。

⁹ 其科目為公民、體育、衛生、軍訓、國文、英語、算學、生物學、化學、物理、本國史、外國史、本國地理、外國地理、論理、圖畫、音樂等；每週教學時數共為31至34小時，課外活動及在校自習共26至29小時。

¹⁰ 《中學課程標準（1936年版）》，頁2。

¹¹ 因為每週上課34小時，如加上課外活動及在校自習時間，總共高達50小時，對正值發育時期之青年恐有害健康。參見林玉體，《我國高級中學課程之研究》，國立台灣師範大學教育研究所集刊，第12輯（台北：國立台灣師範大學教育研究所，民國53年），頁19。

¹² 教育部，《第三次中國教育年鑑》，頁186。

不將 1948 年公布修訂之中學課程再行調整。¹³

首先在 1951 年，教育部為配合基本國策，飭令高中一年級加授「三民主義」一科，緊接著，發現「公民」、「國文」、「歷史」、「地理」等四科課程標準，若仍據 1948 年的標準，即無法與「反共抗俄」之基本國策以及「戡亂建國教育實施綱領」配合，因而在 1952 年重新公布上述四科的課程標準。隨後 1954 年教育部又訂頒「減輕中小學學生課業負擔實施方案」，將高中每週教學時數減為 32 小時，同時，為配合國策，實施「文武合一」教育，除加強「三民主義」教學外，另增「軍事訓練」一科，恢復了從 1929 至 1947 年間所施行的軍訓課程。¹⁴

顯然當局認為理想的課程應能適應時代潮流隨時修訂，故對 1948 年修正公布的中學課程標準，陸續在 1952 及 55 年進行局部調整，但仍難完全適應當時的實際需要。同時，又因學生課業負擔過於沉重，惡性補習遂成風氣，為矯正此種缺陷，於是教育界乃有重行修訂課程之醞釀。¹⁵

至 1968 年實施九年國民義務教育，為使高中與國中課程得以充分銜接，以增進高中教學效果，教育部乃於 1971 年修訂課程標準，主要是增加了地球科學及西洋文化史兩科。這次修訂的特點在於銜接國中課程，並採分組修習的方式，以充分發揮分化職能。¹⁶1983 年高中課程標準之修訂，強調高中的教育目標，「係以發展青年身心，並為研究高深學術及學習專門知能之預備為宗旨，故高級中學課程除應注重青年身心之發展外，純為升學作準備。」¹⁷因此，此次修訂特點在於：「充分分化，有利升學」，更加落實分組教學的現況。政治解嚴之後，隨著教育民主化及自由化的開展，教育部又在 1995 年修訂高中課程標準，此次特點在於「培養健全公民、促進生涯發展」，以奠定研究學術及學習專門知能之基礎。

從清末從「欽定學堂章程」的制定開始，課程標準之擬定往往受到時代因

¹³ 林玉體，《我國高級中學課程之研究》，頁24。

¹⁴ 教育部，《第三次中國教育年鑑》，頁189。

¹⁵ 《中學課程標準（1962年版）》，頁533。

¹⁶ 教育部中教司編，《高級中學課程標準（1971年版）》（台北：正中書局，民國60年），頁412-413。

¹⁷ 教育部中等教育司編，《高級中學課程標準》（台北：正中書局，民國72年）頁827。

素的衝擊，清末正值拳亂、國人對自己文化信心動搖之際，使得課程制定者特重道德的要求，其課程目標強調道德的要求，遠甚於一般知識的啟迪。¹⁸1931年所擬的標準中，高、初中原不擬設公民科，然因遭逢九一八事變及一二八事變，時局動盪不安，在1932年所修訂的課程標準，便增加了公民訓練一科，期能凝聚民心士氣。¹⁹在救亡圖存的號召下，公民一科順利成為國家核心課程，此後政府嘗試利用國定課程的擬訂來形塑國家認同意識，以因應政治變局。從國民政府時期歷次修訂課程標準皆與世變有密切關連，可以得到明證。²⁰事實上，國定課程標準之擬訂往往潛藏著文化的政治意涵，課程不單只是學科知識的呈現，它多多少少反映了某人或某些團體所欲彰顯或強化的文化、政治內涵，一旦握有實權者認為某些團體的知識具正統價值，該知識往往就被視為重要教育內涵而列入核心學科，成為官方知識。²¹而公民課程標準的公布正可說明此一特性，其知識內涵不但反映了國民黨黨義的精神，且課程標準更是經由國民黨中央黨部加以審查通過。²²另一方面，從國定課程標準的演變分析，1929年公佈的整訂標準，採行學分制以及廢止分組，並免過早分化，均具有前瞻性，然自九一八事變之後，救亡圖存的呼聲高漲，教育上亦採取因應現況的態度，乃取

¹⁸ 江瑞顏， 奏定學堂章程之中小學堂課程研究 ，頁151。

¹⁹ 教育部，《第一次中國教育年鑑》，頁148。

²⁰ (1)1929年訂頒中小學課程暫行標準。

(2)1932年公佈中學課程標準。

(3)1936年為改進課程減少時數，修正中學課程標準。

(4)1940年適應抗戰需要，修正中學課程標準。

(5)1948年為配合行憲，修正中學課程標準。

(6)1952年為配合戡亂建國，局部修正中學課程標準。

(7)1955年為減輕學生課業負擔，修訂中學教學課目及時數。

(8)1962年為順應世界教育潮流，全部修訂中學課程標準。

(9)1964年為改進高中科學教育，訂頒高中生物、化學（自然學科組）、物理（自然學科組）三科教材編輯大綱及教學教材大綱。

(10)1968年為實施九年國民教育，頒布國民中學暫行課程標準。

(11)1971年為配合國民中學課程，修訂高級中學課程標準。

參見教育部，《第四次中華民國教育年鑑》，頁8(總436頁)。

²¹ 參見Michael W. Apple， 官方知識的政治運作策略：國定課程的意義何在？ ，收錄：《課程、政治 - 現代教育改革與國定課程》，頁2。

²² 教育部，《高初級中學課程標準(1936年版)》(上海：商務印書館，民國25年)，頁3。

消學分制、取消選修，到抗戰時期，仍實施文理分組，教學改制迄今，文理過早分化之勢皆不曾扭轉。

然在現代的國家體制下，國定課程不單是反映國家意志和要求的課程而已，必須在某種形式上獲得國民的同意，並嘗試廣泛地在國民層級上植根固型。因此反映國家意志和要求的課程基準，常常必須強調是為維持及提升國民全體的教育水準，以及凝聚共同的國家意識。為了確保國定課程能植根固型，最有效的作法之一就是伴隨著國家考試。以日本為例，國定課程和國家考試配套的實施，可從 1958 年具備法律約束力的學習指導要領的公布，及接踵而至的全國統一學力測驗的實施得知。此外，1988 年英國頒布國定課程後，旋及實施國家考試，亦可見一斑。²³國民政府時期，曾於 1932 年 10 月公布「中學課程標準」，且在實施國定課程標準不久，即公布「中學學生畢業會考規程」，時值 1933 年 12 月 2 日，會考是由各省市、區教育行政機關組織委員會辦理的統一考試，並規定畢業會考各科目試題之內容須依據部頒課程標準之各科教材大綱。²⁴同樣的，遷台之後，在 1952 年局部修訂公民、國文、歷史、地理等四科課程標準，以及在 1955 年教育部公布修訂「中學教學科目及每週教學時數表」草案後，²⁵政府旋及於 1956 年推動高中畢業會考與大專聯合招生考試合併舉辦，其中國文、三民主義與本國史地為中學畢業生會考科目，教育當局對這種新措施的實施，基本上便是以「注重民族精神教育的意義，並使全國中學與專科以上學校向著共同的學業水準而努力上進」²⁶為號召，企圖博取國人的認同，以確保國定課程的植根固型。

從國家的角度而言，欲了解國定課程的植根成效，使用考試進行調查，並透過測驗實施，而欲獲得更進一步的植根，此種想法是很自然的。唯此種自然且直接的要求會反映出政府的恣意性，因此容易引發國民反對和抗拒。特別是直接反映國家意志和要求的國定課程和國家統一考試的推行，即有可能面對國

²³ 長尾彰夫，〈日本型國定課程的批判與分析 - 多元性和差異之論辯〉，收錄：Michael W. Apple、Geoff Whitty、長尾彰夫合著，楊思偉、溫明麗合譯，《課程 - 現代教育改革與國定課程》，頁119。

²⁴ 教育部，《第一次中國教育年鑑》，乙編，頁220-221。

²⁵ 《課程標準（1983年版）》，頁811、816。

²⁶ 張其昀，〈教育部兩大方案實施情況 四十五年十月一日在中央聯合紀念週報告〉，頁35。

民的反對與抗拒，這可由日本在 1958 年修訂學習指導要領，旋即實施全國統一測驗後，所引發的反彈作為例證。²⁷相較之下，台灣對國定課程植根固型的過程，較少引發爭議。²⁸究其原因應是國家對教育控制力較強，此一控制部分係透過考科設計而取得的。

二、考科設計與國定課程

(一)清末至民初時期

清末各學堂招生考試的科目五花八門，例如總理各國事務衙門的招考要求是「試以策論、四書文，認真考校，將各生試卷公同閱看，取其文理通順及粗通天文、算學、化學、洋文者。」²⁹其他學堂，包括：江南水師學堂，其招考必先試以英文、翻譯、地理、算學，四門皆有可觀方能中選。其對西學頗為重視，且英文在入學前就須有基礎。³⁰北洋海軍學堂招考學生，則是要求已讀二、三經能作論及小講半篇者，作為初選，之後留堂三個月學習英文，擇其聰俊者留堂學習。³¹北洋海軍學堂重視錄取生的經學基礎，並未要求入學時即已粗通英文。天津水師學堂與北洋海軍學堂的要求相近，但設有三個月後的英文考查。³²1904(光緒 30)年以前，各中、小學堂的課程並不相同，此舉則造成學生程度不一，因此高等學堂在招生考試科目及程度的要求上亦無共識，此由上列各學堂招生考科相當分歧的情形可一窺究竟。至 1904 年「奏定學堂章程」頒布後，全國各級學堂才有統一的課程。³³課程標準訂定前後的變化，從京師大學堂的招生

²⁷ 長尾彰夫，日本型國定課程的批判與分析 - 多元性和差異之論辯，頁119。

²⁸ 唯近來由於意識型態之爭，乃使得高中歷史科課程綱要的擬定成為政治上統獨之爭的另一戰場。

²⁹ 總理各國事務衙門奕劻等奏（光緒11年12月25日），參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁438。

³⁰ 《萬國公報》，22冊（光緒16年），參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁445。

³¹ 《洋務運動》（三），頁245-252，257，參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁443。

³² 《萬國公報》，第631卷（光緒7年正月），參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁441。

³³ 江瑞顏，奏定學堂章程之中小學堂課程研究，頁14。

考試，亦可見端倪。

1902年(光緒 28 年 9 月 13 日)，京師大學堂正式舉行招生考試。首先招考速成科學生。仕學館考生由各衙門推薦。考試科目有史論、輿地策、政治策、交涉策、算學策、物理策及外國文策等七門。師範館考生由各省選送，考試科目有修身倫理大義、教育學大義、中外史學、中外地理學、算學(比例、開方、代數)、物理化學、淺近英文、日本文等八門。³⁴考科既多且名稱不一，到了1904(光緒 30)年辦理招考師範生並開辦預備科，考生分三場在大學堂問試，首場試中西文一篇，中國歷史地理各六問；二場試東西文，翻譯二篇，外國歷史地理各六問；三場試算術六問，代數及平面幾何各三問，物理學及無機化學各三問。³⁵此時的考試科目與民國以後所慣稱者無異。

由於有此共同課程之規定，因此民初各大學在招考之時，科目便相對比較集中，而不若清末課程未定前的紛雜，尤以 1912 年的課程刪除讀經、講經之後，經學已不復為講授及選才的標準，此亦是辛亥革命後教育上的重大改變之一。

表 4-1-1 1913 年北京直轄各校招生要求一覽表

校名及 招生科目	大學預科		法政預科			工業專門		醫學 專門	注意欄
	第一 類	第二 類	法 律	政 治	經 濟	本科 機械 電器機械 應用化學 機織	預科	本科	
名額	80	80	70	70	70	60	60	100	資格：以中學畢業及 與有同等之程度者。 報名處：上海在江蘇 教育總會、湖北在省 城教育司署、北京在 各本校。 報名日期：七月二十 一日至七月三十一日 止。 試驗費：二元，不發
試 驗 科 目	歷史	考	考	考					
	地理	考	考	考					
	國文	考	考	考					
	英文	考	考	考		考		考	

³⁴ 《北京大學校史》，第15頁。參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁468。

³⁵ 《清朝續文獻通考》，第106卷，學校13，第8648頁，參見楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁469。

	數學	考	考	考	考	或考 德文	還。 照片：四寸半身最近 照片，有文憑者同時 呈驗。 試場及試期：臨時在 各報名處揭示。 志願大學預科注意： 凡未畢業中學校學生 願入大學預科第一類 者，得於理化、博 物、圖畫三門免試二 門。入第二類者，除 農科及理科中之地 質、礦物及動植物學 專門志願外，得免試 博物，除工科志願 外，得免試圖畫。
	理化	考	考		考	考	
	博物	考	考		考	考	
	圖畫	考	考				
畢業年限	三年		一年	三年	一年	四年	
每年學費	二十元		同左	同左		同左	
寄宿	有		無	無		無	

資料出處： 記事·大事記 《教育雜誌》，5卷3號(1913年3月)

在考試科目上，各級各類學校並無統一標準。如高等專門學校，除國文、外文、數學為必考科目，多數學校會從該校的專業要求出發設置相關考試科目，法政專門學校增設歷史、地理，工業專門學校增設理化與圖畫，醫學專門學校加試理化、博物。而同一所學校舉辦預科和本科多層次的入學考試，其考試科目也不相同。就考試科目而言，清末實施新式教育以來，即增加了自然科學知識，並涉及中國近現代政治、外交史，這與傳統的科學考試範疇有了本質的區別。³⁶而各校考試形式與錄取方式靈活多樣，高校可依據社會需要和學校現有條件確定考試科目、評分標準與錄取標準。

當時的考試科目一般為五至六門，國文、數學、外語三科是各類考生的基本考查科目，有不少學校是採文理分組的，學校可依據自己的需求來規定考試科目及程度，科目設置並未受到太多的規範與限制。以考試內容而言，命題由

³⁶ 劉海峰等，《中國考試發展史》(武漢：華中師範大學出版社，2002年)，頁226-227。

各校自行負責，各科題型單一，變化不大，以北京大學 1922 年的預科國文試卷為例：1.下列之文，試加以標點符號；2.以上四詞，試解釋其意義；3.作文題：述五四運動以來青年所得之教訓。³⁷從以上試題的題型來看，包括了加標點符號，解釋詞義和作文；從試卷長度來看，其加標點符號、解釋詞義，考生的答案不會超過一百字，而對作文題的字數亦未作規定，基本上這些試題與傳統考試的命題方式相去不大。

就外語考試而言，並不像現行只有英文一科，如民初北京大學的入學考試初試的外國語部分就可以選擇，英、法、德、俄文來考試。³⁸北京直轄下的醫學專門學校在 1913 年的招生簡章中，也列出可考英文或德文。³⁹顯示在民國時期，對於外語考科的選擇其實是更加多元的。⁴⁰這種鼓勵學習英文以外的外語，可上溯至京師大學堂在招生上規定，根據京師大學堂的規定，「英、法、俄、德、日語，應于高等學堂中習其一、二種，不能待至大學堂始習。故選科生不准專習英法德俄日語科，以致成就太小，不合大學堂程度。」⁴¹由此可知，對於就讀大學堂的高等學堂畢業生，必須具備一至二種外語能力，方符合大學堂的要求。這種要求也體現在北京大學的招生考試上。

在中學課程標準尚未訂定之前，大專校院招生考試的命題內容，往往因為無所依循而導致無法銜接的弊端，此乃造成高中生升學困難的原因之一。例如中學課程並無各種科學必用外國語教授之規定，而中學多採用教育部審定之教科書為課本，唯至升學之際，各科試驗多以外國語命題，與中學課程有所捍格。此外這些大學院校招生之時，因為缺乏對中學程度的理解，往往只從選才的角度、擇優錄取的角度來命題，因此招考時往往提高程度，以便入學之後可以迅速跟上。然從受試一方來看，由於雙方之間並無可資依循的規範，對於大學校院在招考時究竟要將程度提高到什麼地步，並沒有清楚的說明，而有無從準備之感。沒有中學課程標準不但讓中學畢業生的程度無法有衡量的基準，同時也使得大學校院的入學考試缺乏命題的依據。在沒有中學課程標準的時代，

³⁷ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁523。

³⁸ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁579。

³⁹ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁593。

⁴⁰ 1938-1949年間之大考，外語部分均可選考英文、德文和法文。

⁴¹ 奏定大學堂章程，楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁462。

招生考試的考試科目及程度，則多半是列於各校的招生簡章說明之中。⁴²例如 1920 年瀋陽高等師範學校招考預科生辦法，便明白規定考試科目及程度：考試科目及程度如下：甲、國文：五百字以上之作文(志願入國文史地部者，加試講讀)。乙、英文：中等之程度之翻譯，文法(志願入英語部者，加試講讀及會話)。丙、歷史：中國歷史，外國歷史概要。丁、地理：中國地理、外國地理概要。戊、數學：算術全部，代數至二次方程式，平面幾何全部，平面三角法概要。己、理化：中學程度之物理化學。庚、博物：中學程度之生理衛生、動物學、植物學、礦物學。⁴³並非每所學校均會對所需程度及考試內容稍加說明，有些學校只附上考試科目，例如「北京美術學校」的學則，只列出考科名稱，並籠統以中學程度概稱之，高等部各科入學試驗科目為：國文、英文、數學、歷史、地理、物理、化學、圖畫八科，以中學畢業程度為準。⁴⁴

(二) 抗戰時期

1938 年第一次舉辦統一招生考試，對於命題範圍開始有所規定：「以高中課程標準為限。」考試科目則為高中課程所規定修習之科目，包括：國、英、數(分三組命題)、公民，本國史地、物理、化學、生物。⁴⁵之後在歷次課程標準修訂或招生辦法中，均明列各校新生入學試驗各科試題，應嚴格依照高中課程標準命題。⁴⁶統一考試的實施正如時任高教司長的吳俊升所說的：「大學入學統一考試，各招考區於同一日用同一試題考試，其成績彙報教育部統一招生委員會依同一錄取標準，參酌考生志願分發各公立院校。」⁴⁷統一考試的「同一性」具體表現在考試科目和命題範圍的統一規定上。從 1938-49 年間，在考試科目方面，所有考生的考試科目完全相同，包括公民、國文、英文、數學、歷史、地理、物理、化學、生物等九科，各分組考試科目只有計分標準或試題難易之分而已(參見下表)。

⁴² 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁574。

⁴³ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁604。

⁴⁴ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁609。

⁴⁵ 黃中，《我國大學聯招史略》，頁181。

⁴⁶ 參見教育部，《第三次中國教育年鑑》，頁496。

⁴⁷ 吳俊升，《文教論評存稿》，頁29。

表 4-1-2 1938 至 1949 年度大考科目的演變

學年度	共同考科	分組考科
1938 1939	公民 國文 英文 本國史地	文法商組：數學丙、外國史地、(物理、化學、生物)三擇一。 理工組：數學甲、物理、化學。 醫農組：數學乙、生物、(物理、化學)二擇一。
1940	公民 國文 英文 生物	文法商組：數學乙、中外歷史、中外地理、理化。 理工組：數學甲、中外史地、物理、化學。 醫農組：數學乙、中外史地、物理、化學。
1941 1942	公民 國文 英文 生物	文法商組：數學乙、中外歷史、中外地理、理化。 理工組：數學甲、中外史地、物理、化學。 醫農組：數學乙、中外史地、物理、化學。
1943	公民 國文 英文 生物	甲組：數學甲、物理化學、中外史地。 乙組：數學乙、物理化學、中外史地。
1944	公民史地 國文 英文 理化生物	甲組：數學甲。 乙組：數學乙。
1945- 1949	公民 國文 英文	甲組：數學甲、物理、化學、史地。 乙組：數學乙、理化、中外歷史、中外地理。 丙組：數學乙、理化、生物、史地。

考科中的英文部分可改選德文或法文，但在三民主義的教育宗旨下，公民科猶如黨義的化身，其他各科也受到三民主義的滲透，充分發揮其統一思想的潛在功能。⁴⁸以 1939 年統一招生考試公民試題為例：如 1.比較獨裁政制與民主政制之得失，並就三民主義之立場，加以批評。2.依據中山先生之倫理思想，撮要論列中國青年對於家庭社會國家及人類之責任與義務。由此可見「三民主義的精義」如影隨形地附著在「公民」試題之中。

誠如在課程標準中所強調的「三民主義之精義」必須融貫於各科課程之中，因此從 1939 年國文試題，甚至英、法、德乃至於數學試題之中，均或可反映宣揚戰事、盡忠為國、責任與義務的提示。以國文試題為例：(1)作文題目：建國信仰與救國道德，何以為實施國民精神總動員之基本條件？(2)文言譯語體，要求考生將「禮運大同篇」翻譯成語體文。(3)語體譯文言，則是引用總裁

⁴⁸ 教育部，《第二次中國教育年鑑》，總頁496-499；《第三次中國教育年鑑》，總頁531-542。

蔣中正的說法。⁴⁹其所引用文字特別著重批判對戰前教育未能重視民族精神教育，試圖以民族主義喚起考生身為中國人的良知與民族意識，如果不了解本國歷史文化，便與漢奸無異。由此可以看出國文科試題也充分呈現了黨義的精神，並與民族精神教育緊密結合。

不獨國文試題如此，外語類試題，如英、法和德文同樣也有著濃濃的民族國家意識。英文試題包含作文，題目是「四季之美」(The Beauty of the Four Seasons)試題難度不高，另有英翻中及中翻英。其中英翻中的部分引用 Bertrand Russell 的文字，宣揚中國文化，說明中國文化歷史悠久，獨立發展於歐洲文明之外，文中並強調中國文明的輝煌燦爛絲毫不輸於西方文明。在德文試題中翻德的部分，則是對戰事的宣揚，說明抗戰此時的發展及所經歷之階段，藉以鼓舞民心士氣。⁵⁰這是一份宣導文字，透過考試，將政府對戰局所抱持的觀點傳達出法，考試的文字有其相當的權威及正確性，儘管這是一份文宣式的文字，但運用在考試之中，仍可以發揮些許宣揚戰事的效果。另檢視法文試題，同樣會發現，在中翻法的試題重視中國文化傳統，尤其標舉忠孝二字，期人人能誓死效忠，保衛民族。⁵¹以時事入題，應該是科舉以來的傳統，即時務策中大量援引時事入題，這種做法一方面為了體現民族意識的強化，一方面也讓考試與時事

⁴⁹ 試題內容如下：「我們今後教育的目的，既是要教出一般能擔當建設國家復興民族責任的健全國民，其實從前學校教育教出來的學生有許多儘管名目上是中國人，而一考其思想和精神，就沒有一些中國人的氣質，很痛心的說句話，簡直不知道他是那一個人？只是盲目的接受外國的一切，凡是本國的都可以隨便唾棄毫不顧惜。這種人既然根本不知道有國家，敵國外患如此嚴重，也激不起他們真正的民族意識和愛國的良知，還不是和無恥的漢奸一樣。」

⁵⁰ 試題寫道：「我們抗戰已進入一個新的階段，我最近屢次指出過去十八個月可名為第一期抗戰，就是抗戰的前期，從今以後乃是第二期的抗戰，亦就是抗戰的後期，祇要前方後方一致認識國家的危機，萬眾一心，向著最後勝利的目標，刻苦努力，犧牲奮鬥，不懈怠，不屈服，深信必能達到抗戰的目的。」參見王煥琛，我國大學入學制度歷史之一頁 統一招生與分區聯合招生，收錄於：中華民國比較教育學會主編，《世界各國大學入學制度之改革動向》(台北：五南圖書出版公司，民國72年)，頁33-38。

⁵¹ 「我國數千年來，以忠孝為立國之本，修身濟世，視此為基，此實我祖先賢哲苦心發揚，蔚為風氣，特以錘銖民族齊一意志，以為生存奮鬥之資也，總理闡論我民族道德，特標忠孝為首，況當今日與暴敵互爭生死之時期，更非人人能誓死效忠於國家竭力盡孝於民族無以復興我國而保衛我民族」參見王煥琛，我國大學入學制度歷史之一頁 統一招生與分區聯合招生，頁33-38。

結合，讓通過考試能繼續在高等教育中深造之學生，也不致於太遠離現實，並使教育符合社會的現實的需求。從這個角度來看，透過考科的控制以及對考試內容的設定，適足以發揮「統一思想」的潛在功能。

(三) 遷台之後

政府遷台後，大考的力量逐漸擴大，反而影響了課程的設計。例如：1962年版的中學課程標準修訂時曾提及高中課程是否應採文理分組的問題，對於這個問題，教育界人士看法不一，由於1940年修訂的中學課程標準，曾施行高中文理分組，但因流弊較多，成效欠宏，直至1948年修訂時，方廢止該項辦法。然遷台後的大專聯考制度，係採分組辦法，高中若採統一課程，即無法適應升學之需要，因此在1962年修訂課程標準時，改採折衷方式，對於高中課程，不作硬性之文理分組，但卻採取1940年高中課程標準精神，將主要學科的教學時數分為兩種，一種以研習「自然學科」為主，另一種以研習「社會學科」為主，由學生自行選擇一種。⁵²由此可見，由於大專聯招對課程設計發揮了宰制作用，其採分組招生方式，連帶也迫使高中課程實施文理分組。

大學入學考科設置是為了符合大學校院招生之要求，在升學主義作祟下，入學考試對高中課程的影響既深且鉅。台灣光復之初，大專院校採各校獨自招生辦法，其時高中並不分文理教學，其後大專院校分甲乙丙三組聯考，1958年又改為不分組考試；但翌年又分為三組；1966年，實施有年之聯考分三組辦法更改為分成四組；即甲乙丙丁組。對於這種聯考政策之更易，高級中學最為敏感，學校當局之自行變更課程或對教育法令陽奉陰違以迎合學生家長及社會人士之要求，確是亦步亦趨，有如影之隨形。此不獨我國為然，其中，美國雖無大專聯合招生事宜，而採取高級中學畢業生申請入校制度，因此高級中學之課程受了大專院校要求之水準所牽制，乃是勢所必然的。如1890年到1930年期間，美國全國性的教育學術團體一致強調中學應具備有升學大專之預備功能，因此大專院校要求入學學生須有拉丁語文知識，學校就得講授拉丁語文課程；要求須有數學知識，學校就得將數學列為主要教學科目。⁵³

⁵² 《中學課程標準（1962年版）》，頁555。

⁵³ 林玉體，《我國高級中學課程之研究》，頁51。

考試有左右課程的力量，因此當政者往往會利用考試來強化對課程的控制。誠如上述分析，課程的宰制者，例如政府為了實施民族精神教育，特將三民主義列為高中必修課程，反映了國定課程是政府以政治方式控制知識的機器。此機器一旦建立起來，將無回頭的機會，它可能會因為內容所產生的衝突而略加調整，但隱含其中的政治性卻會永遠留滯其中。特別是當國定課程與國家考試(例如大考)系統聯絡起來，則國定課程將被粹煉成鋼。⁵⁴當政府將三民主義列為大考考科時，其作為塑造國家認同的角色，將更形鞏固。

表 4-1-3 1954 至 2001 年大考科目的演變

1954	三民主義	甲組：物理、化學、自數。
1955	國文	乙組：中外歷史、中外地理、社數。
	英文	丙組：化學、生物、社數。
1956	三民主義	甲組：物理化學、自數。
1957	國文	乙組：外國史地、社數。
	英文	丙組：化學生物、社數。
	本國史地	
1958	三民主義、國文、英文、數學、本國史地、理化	
1959	同 1954 年度	
1966-	三民主義	甲組：物理、化學、自數。
1983	國文	乙組：中外歷史、中外地理、社數。
	英文	丙組：化學、生物、自數。
		丁組：中外歷史、中外地理、社數。
1984-	同上	第一類組：中外歷史、中外地理、社數。
1999		第二類組：物理、化學、自數。
		第三類組：物理、化學、自數、生物。
		第四類組：化學、自數、生物。
2000-	國文	同上
2001	英文	

⁵⁴ Michael W. Apple、Geoff Whitty、長尾彰夫合著，楊思偉、溫明麗合譯，《課程、政治 - 現代教育改革與國定課程》，頁30。

資料來源：教育部，第三次中國教育年鑑。總頁496-9；1954-2001年的資料則來自各學年度的大學聯考招生簡章。

附註：英文可選考德文或法文。數學分甲乙丙三種試卷。

三民主義作為聯考共同考科的地位，一直要到 1997 年才有所變化，即滿分由 100 分降為 50 分，全採選擇題型，且要到 2000 年才得以廢考。⁵⁵歷來對三民主義列入聯考考科，始終是各界批判的焦點，例如有學者指出：三民主義的考題，「充滿自我詮釋、自以為是的命題」，⁵⁶學生為了考試，必須去死記「本質跟精義的分別」，「問『原則』不要與『精神』」混淆」，⁵⁷此種不當的考科規畫與命題內容的乖謬，將對國家未來領導人才培育的造成傷害。⁵⁸當 1994 年考試院院會通過高、普、特考廢考三民主義、國父遺教，再次引發輿論對聯考是否也應同時廢考三民主義的爭議，教育部於同年九月召開大學校院長會議，決議由台灣大學校長陳維昭召集各校組成「三民主義考科研議小組」加以研議。⁵⁹直到 1996 年大學校院長會議決議：明年聯考三民主義科總分減半調整為五十分，考試時間也相對減少。在此次三民主義考科的攻防戰中，教育部雖極力維護三民主義考科之原有地位，但仍無法左右大學校院長會議的決議，顯示在新大學法公布之後，大學招生決策權已轉移至大學校院，而教育部對於大考的教育控制也逐漸勢微。

考科設置係依據課程標準，而考試內容則多根據部定教科書，教科書的編寫同樣是由百家爭鳴到定於一尊。我國實行新教育之初，中學教科書之編輯，漫無標準。1915 年教育部始有編訂教科書之舉，但因當時國內紛亂，無法推行。1929 年教育部訂頒中學課程暫行標準以後，始由若干書局依據標準約請專家自行編輯，呈送教育部審查通過發給審定執照後，再行印制製發售。1933 年，教育部又有編輯教科書之議，組織教科用書編輯委員會，約聘專家編輯中小學教科書，復因缺乏印製發行機構，無法印行。1937 年，抗戰軍興，教育部為配合抗戰需要，乃遴聘編輯人員，組織中小學教科書編輯委員會，從事教科

⁵⁵ 廢考三民主義 對學生有益無害 ，《台灣時報》，民國88年3月31日12版。

⁵⁶ 鄭湧涇， 大學聯考有必要考三民主義嗎？ ，《台灣時報》，民國82年7月25日5版。

⁵⁷ 廢考三民主義 對學生有益無害 ，《台灣時報》，民國88年3月31日12版。

⁵⁸ 鄭湧涇， 大學聯考有必要考三民主義嗎？ ，《台灣時報》，民國82年7月25日5版。

⁵⁹ 教育部，民國83年9月24日，公私立大學校長會議紀錄，轉引自丘愛鈴， 我國大學聯招政策變遷之研究(1954-1997) ，頁236。

書編輯工作。⁶⁰1940年，中學課程標準修訂公佈，各家書局亦有自編教科書以應急需者。1942年教育部一面將中小學教科書編輯委員會併入國立編譯館，設教科用書組，積極著手編輯。抗戰勝利以後，國立編譯館雖仍繼續編輯教科書、補充教材及課外讀物，但各書局亦多編輯送審印行。1949年，中央政府遷駐臺灣，中學教科書大部沿用大陸各書局所印行之版本。1950年，教育部為配合反共抗俄之國策，乃飭國立編譯館編輯中學國、公、史、地等科補充教材，以應需要。1952年，教育部復為配合戡亂建國，局部修訂中學課程標準以後，臺灣各大書局新編教科印行者始逐漸增多。1953年，中央為加強民族精神教育，乃有中學國、公、史、地四科標準教科書之編印。⁶¹1971年度起又將三民主義、中國文化基本教材、地球科學三種教科用書交由中小學教科書編印指導委員會統一編輯。⁶²至1999年全面開放教科書編寫。

教育部設有標準教科書編印委員會，因鑒於公民、國文、歷史、地理四科，在中學課程中特為重要，故先從此四科著手，其共同目標即為「知故知今，知己知彼，振起我民族獨立自強的精神，與復國建國必勝必成的信心和決心。」⁶³開始成立「標準教科書委員會」主持決策事宜的是中國國民黨中央委員會秘書長張其昀，待國、公、史、地各科第一冊教材編妥之後，才由黨部轉由教育部長負責，且三個月之後，原任黨職的張其昀亦由黨部轉任教育部長一職，顯示中央對於此四科教科書有其貫徹反共抗俄、強化民族精神教育的強烈意圖。有趣的是，在1953年9月高中開始使用第一冊教科書之後，到1956年6月的第一批使用標準本高中生畢業時，張其昀部長迫不急待地想了解在標準本塑造下的高中畢業生到底掌握了多少民族大義，乃於1956年暑假，舉辦全省高中畢業會考，考試科目規定為三民主義、國文、本國史地三門。⁶⁴

在有標準本之後，不論是考試或教學的內容均在政府的掌握之下，一如科舉考試所採用統一課本，以清政府為例，規定四書用朱熹集注，易程頤的傳

⁶⁰ 曾濟群，〈我國國立編譯館之功能探討〉，收錄：中國國民比較教育學會，《各國教科書比較研究》（台北：台灣書店，民國78年）。

⁶¹ 《第四次中華民國教育年鑑》，頁13-14(441-442)。

⁶² 《第四次中華民國教育年鑑》，頁15(443)。

⁶³ 張其昀，〈民國四十三年之教育學術與文化〉，《新教育論集》，第2冊，頁364-365。

⁶⁴ 張其昀，〈中華民國教育現況〉，《新教育論集》，第4冊，頁223。

和朱熹的本義，書用蔡沈的傳，詩用朱熹的集注，春秋用胡安國的傳，禮記用陳澹的集說等，背離標準就算離經叛道。⁶⁵現代國家中，統編本的教科書往往傳遞給學生一致、單一的事件，觀點和解釋，甚至完全排除存在的衝突和矛盾。基本上教科書並非中性或非政治的資訊儲藏庫，它所提供的資訊可能具有高度政治性，對社會事件的機構有其固定的解釋方式，教科書往往可能強調某一種紀錄，而遺漏其他的觀點，將社會、歷史事件當成毫無爭議地看待。⁶⁶當國定課程、教科書及考試三者結合之時，政府對思想教育的控制實已面面俱到、牢不可破了。

三、小結

在統一考試中，考科的設置以及標準本的使用，確實能發揮統一思想的潛在功能。考科的設置反映著國家對人才需求的廣度，例如在科舉實行之初，唐代設置有許多科目，既有常科，也有「得非常之才」的制科。制科名目總數多達一百多種。⁶⁷到了宋代，合併為進士科。元代以後直到明清，科舉考試只設進

⁶⁵ 曹亮吉，《考試知多少》，頁16。

⁶⁶ K. Anyon, 'Elementary social studies textbooks and legitimating knowledge.' *Theory and Research in Social Education*, 6(1978), pp.40-55.

⁶⁷ 參見鄧嗣禹，《中國考試制度史》，頁78-79。下表是「唐代科試藝及取錄標準等第表」

科名	試藝及取錄之標準等第
秀才	試方略策五道，以文理相通，為上上，上中，上下，中上，凡四等，為及第。
明經	先帖文，然後口試，經問大義十條，答時務策三道，亦為四等。
開元禮	通大義百條，策三道者，超資與官。義通七十，策進二者及第。散試官能，通者依正員。
三傳科	左氏傳問大義五十條，公羊穀梁傳三十條。策皆三道。義通七以上，策通二以上為第。白身視五經有出身，及前資官視學究一經。
史科	每史問大義百條，策三道，義通七，策通二以上為第。能通一史者白身視五經，三傳有出身，及前資官視學究一經，三史皆通者獎擢之。
童子科	十歲以下，能通一經，及孝經論語卷誦文，十通者予官，通七與出身。
進士	試時務策五道，帖一大經，策全通為甲第，策通四，帖過四以上，為乙第。
明法	試律七條，令三條，全通為甲第，通八為乙第。
書學	先口試通，乃墨試說文，字林二十條，通十八為第。

士科。到了宋代，制科已不常舉行，明清時期更是偶一為之，在科舉取士中已無足輕重。科舉制度的發展趨勢是越到後來越向統一考試演變，科目越來越趨同，內容越來越統一，從選拔專才走向選拔通才。究其原因，實是為了在公正的基礎上發揮選才的功能。不僅在古代有考科的演變，從民國時期統一考試以迄台灣的大學聯考時期，乃至目前的多元入學方案，都經歷了考試科目的演變。另一方面，科舉亦使用標準的考試用書，例如唐高宗頒孔穎達《五經正義》於天下；玄宗注《老子》；唐武則天製《臣範》，宋太宗刻《禮記·儒行篇》，王安石著《三經新義》及《字說》，元始以朱子《四書集注》取士，明永樂十三年修五經四書性理大全，清世祖御定《宗經衍義》，聖祖御纂《性理精義》。此等書籍，名為崇聖，實則尊君，故考試統一思想兼助統一政治。⁶⁸

在科舉實施的傳統社會中，可以明顯的觀察到國家透過科舉考試進行思想統一，由上而下形成控制；另一方面，社會也由於科舉制度衍生的士庶之別，形成穩定的社會結構。因此 1905 年廢除科舉，其意義不僅標幟著箝制思想工具的告終，同時也意謂著植基其上的傳統四民社會結構的解體。⁶⁹清末民初，當國家選才標準崩潰時，即意謂著社會長久信仰、價值觀、能力，以及建築其上的秩序，也同樣面臨解體。科舉廢除後，開始有國定課程標準的擬定，實有重塑此一價值體系的目的，然而沒有統一考試這種力量強大的工具，國定課程始終是空中樓閣。民國初年至南北政權對立之際，雖有國定課程，規定科目時數，但欠缺具體課程標準，在大考上也並無統一的考科及內容，而是由各校依需求自行規定考科及程度，政府在各校入學考試中並無任何權限，因此國定課程對

道 學	試九章海島，孫子，五曹，張邱建，夏侯陽，周髀五經，綴術，緝古。取明數造術，辨明術理者為通。（此條據唐六典卷四，禮部侍郎條）
道 舉	亦名崇玄，習老子，莊子，文子，列子。其生京都各百人，諸州無常員，官秩蔭第，同國子舉，課試如明經。
孝 廉	在鄉閭有孝悌廉恥之行，五經之內，精通一經，兼能對策，達於治體者，並量行業授官。（此條據通典卷十五）

⁶⁸ 鄧嗣禹，《中國考試制度史》，頁338。

⁶⁹ 羅志田，科舉的廢除與四民社會的解體——一個內地鄉紳眼中的近代社會變遷，《清華學報》，新25卷第4期(民國84年12月)，頁，科舉的廢除與四民社會的解體——一個內地鄉紳眼中的近代社會變遷，《清華學報》，新25卷第4期(民國84年12月)，頁345-369。

各大學自行舉辦的入學考試也無約束力，乃有試題難度太高而與高中教育嚴重脫節的情形。⁷⁰另一方面，根據國聯調查訪問團對當時高等教育所作的調查，入學考試太浮濫也是中國高教問題所在，乃建議應舉辦統一考試。此皆顯示若無統一的入學考試，國定課程並無太大的約束力。

1928年國民政府著手擬定國定課程，國定課程的出現，反映著國家對教育控制權力的初步建立，尤以「公民」一科列入課程之中，更能彰顯國民黨意識型態的介入。另一方面，國定課程不單只是反映國家意識，同時也必須獲得國民的認同，從1929-1948年中學課程標準歷經五次修訂，顯示在此救亡圖存的民心趨向下，國家亦嘗試透過修訂課程標準，以回應時局世變的方式，來取得國定課程凝聚救亡圖存思想戰力的功能。為確保國定課程標準的落實，現代國家的做法便是實施大規模的統一考試，隨著南京國民政府對教育控制程度的深化，以及抗戰時期的特殊背景下，統一入學考試乃應運而生。而統一考試得以出現，實顯現國家對教育的控制程度的提昇；同時，一旦國家得以掌握入學考試中的教育控制權，國定課程才有可能受到重視，進而發揮形塑意識形態的功能。遷台之後，中央政府對教育控制的權力重行調整，首先在1952年局部修訂課程標準，以因應戡亂建國所需，翌年又將國、公、史、地四科教科書收回統一編印，至1954年則實施統一入學考試，可謂完成現代政府掌控國定課程的完整程序，開啟了透過大考遂行教育控制的統治體制。

政府透過大考所進行的教育控制是如此強大，然所引起的反響卻是不成比例的微弱，在50年間的一般輿論中，主要是強調於大考本身對高中教育的負面影響，除少數學者外，鮮少有人挑戰考科的合法性，以及國定課程內容的「合認知性」與「合價值性」。⁷¹此乃由於大考制度正是公平分配教育機會的有效作

⁷⁰ 楊學為編，《中國考試制度史資料選編》，頁574。

⁷¹ 教育的合理性，根據英國哲學家R. Peters的分析，此一合理性可分為三：「合認知性」(cognitiveness)、「合價值性」(worthwhileness)和「合自願性」(voluntariness)。所謂「合認知性」是指教育內容的選擇，以最接近真實的知識為準；所謂「合價值性」是指教育應符合社會人生的價值，使學生習得美、善的事物；「合自願性」是強調讓學生有自由選擇學習的機會。」這種教育的「合理性」常被視為是「放諸四海皆準」，事實上也形成了某種意識型態。學校教育是否真能具備「合認知性」、「合價值性」以及「合自願性」，其實是值得商榷的。教育的合理性這一說法，基本上是具有強烈的保守性，因為它並不能解釋布赫迪厄所指出的，學校教育如何受到社會階級利益及權力結構的控制。當我們認同這樣的意識型態，

法，每個人只要達到篩選的標準，即可進入更高一階的學習階段，考試對多數人而言是公平公開的結果。正因為考試這種合法性的建立，使得我們忽略了考試的潛在功能，弱化了我們對於考試其合理性的質疑，使得屬於思想教育的科目得以附生其間，透過聯考的保護，更可以堂而皇之的穩居核心課程的寶座。大考之所以被視為具有合理性的基礎，乃是因為考試的方式或工具是經客觀科學的程序而來，學習結果的評量是公正、客觀的，尤其有些工具經過標準化的程序——如經過信度、效度考驗，甚至經過相關係數的分析。所以就工具性、操作性或技術性來看，它的確是屬於一種「工具理性」(instrumental rationality)。⁷²大考制度所運用的考試工具，經過多道的檢驗與設計，因此，從工具理性的角度來看，它顯得更為客觀、科學與合理。大考制度一直在這種「工具理性」的外衣下，贏得社會的支持，儘管它有種種弊端，但這種具有科學客觀基礎、合理性的考試制度，的確容易使人忽略了聯考制度所具備的潛在功能，即使它受到了控制或誤用、濫用，可在這些看似科學、客觀的合理性包裝下，往往阻礙我們認識其本質。

事實上，大考科目的決定，是受到政治力的介入，例如三民主義這個科目的學習充滿著政治意涵，它能成為考科不是因為從學科知識的角度來思考，而是從政治意識型態的認同來思考。另如國文、歷史、地理及中國文化基本教材等科，均屬重要學科知識，但由於政治力的影響，這些科目充滿著政治的語言與意識型態的灌輸，政治濃度掩蓋了學科知識的客觀性。透過考科的設置，以及考題內容的強化，知識被權力所滲透，這樣的知識，其實已不具備「合認知性」的規準了。⁷³

使客觀知識的學習，受到權力與階級的操弄時，往往使得「合理性」轉變成非理性，更在「合理性」的外衣下，其「非理性」的部分得以鞏固發展，深入人心。參見陳伯璋，《意識型態與教育》，頁216。

⁷² 陳伯璋，《意識型態與教育》，頁217。

⁷³ 陳伯璋，《意識型態與教育》，頁217。

第二節 大考與招生政策

嚴格來說，考試與招生原是兩碼事，一是統一考試，一是聯合招生，唯長期以來，在考招不分的情形下，大考的目的就是為了招生，招生的依據就是考試成績，二者高度依存。因此，考試設計的改變勢必牽動著招生政策的調整，同樣的，招生政策的擬訂，例如招生名額的開放與否以及加分優待等問題，皆直接衝擊到試卷設計的難易度、受試者的應考壓力，以及輿論對考試公平性的觀感。事實上，不論是考試科目及內容的設立，抑或招生政策的研擬，皆與教育控制密不可分，有關國家介入考科設置，可參見前文。在國家介入教育成為世界共通趨勢的潮流下，⁷⁴本節主要是分析國家如何透過招生政策來施行教育控制。

大學入學的招生政策，主要可從以下四個層面來探討：(一)招生政策與人力資源的關係，這是從國家的觀點來看，所涉及的議題主要是招生名額的訂定。(二)招生政策與教育機會的分配，這是從社會正義的角度來檢視，所涉及的議題主要是加分優待，以及考試是否公平等的討論。(三)招生政策與受教育權的取得，這是從受教育者的角度來探討招生政策如何滿足學生個人需求的問題。(四)招生政策與大學自主的確立，這是從招生機構即大學校院的觀點，來檢視大學在招生政策中所扮演的角色。

招生政策所涉及的名額分配與公正、公平等問題，早在傳統科舉時期即有許多討論，傳統科舉綿延 1300 年，在這漫長歷史中，對於現今考試所可能發生的種種現象，往往都能找到相近似的例證，在討論考試與招生的議題上，若能追溯歷史上所出現的類似事例，將有助於釐清現實情境的發展趨向以及核心問題所在，在此亦擬對宋明以來的分區取士稍作說明，藉以呈現公平與正義的複雜性，以及國家在此間所進行的教育控制措施。

⁷⁴ 相關討論，參見羊憶蓉，〈教育的權利與義務〉，收錄於：台灣研究基金會編，《台灣的教育改革》(台北：前衛出版社，1994年)，頁48-53。

一、招生政策與人力資源規畫：從國家發展的觀點談起

教育應以滿足個人需求和願望為目標，抑或是達成國家的需要？根據中華民國憲法第一百五十八條：「教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格與科學及生活智能」，可知其係以強化民族、國家意識為目的。落實在各版高中課程標準，舉例來說，1971年版高中課程標準即強調：「養成文武俱備、德智兼修、效忠國家、服務社會之優秀人才。」⁷⁵1983年版課程標準總綱第一條：「陶冶國家觀念、民族意識、養成修己善群、勤勞服務的習性。」⁷⁶由此可見，在憲法規範下，台灣教育發展是朝向達成國家需要的趨向。同時，憲法第一百六十二條亦指出，「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，則確保國家對於教育文化的主導與監督的角色，賦予國家介入教育部門的合法性。

從五十多年來台灣教育發展的歷程來看，國家居於主導地位實無庸置疑。就國家與教育發展的關係而言，國家介入教育是世界共通的趨勢。⁷⁷通常國家的性質即決定了教育制度的性質，國家的目標決定教育的目標，中央集權政府下的教育通常會有國家考試系統、固定的教師訓練、統一的課程設計等等。⁷⁸這些現象均可在台灣教育中找到例證。由政府對教育資源分配和管制，以及教科書所欲傳達的國家觀念和意識型態控制等角度來檢視台灣的教育發展，不難得出

⁷⁵ 《高級中學課程標準(1971年版)》，頁1。

⁷⁶ 《高級中學課程標準(1983年版)》，頁11。

⁷⁷ 根據羊憶蓉研究指出，教育領域內有關國家角色的幾項結論：1.「教育是國家的責任」成為一種普遍的發展趨勢。在這個發展趨勢之下，教育成為人民的權利也是義務。2.由於社會公平正義的原則，國家提供教育的責任在於使教育機會平等。3.由於教育機會平等的原則，也因為教育具備公共財的性質，國家應補貼教育經費。4.國民教育以培養讀寫算能力、基本知識、及社會共同價值為目標。5.教育領域內也有私立教育的存在，人民有權選擇私立教育。6.由於教育的效果擴散至社會（外部效果），因此父母的選擇權並非無限大；也就是政府必然會管制私立學校。7.但國家管制私立學校應該到什麼程度，是有爭議的。8.國家透過教育制度而增強其合法。教育制度擴張是國家權力擴張的表徵。相關討論，參見羊憶蓉，*教育的權利與義務*，前引書，頁48-53。

⁷⁸ Andy Green. *Education and State Formation*. London: Macmillan, 1990. pp.95-96. 轉引自羊憶蓉，*教育的權利與義務*，前引書，頁54。

這樣的結論：台灣的教育是政府中央規畫和管制之下的產物，教育政策制定和執行都是為配合國家發展目標。⁷⁹

有學者指出，台灣的高等教育是倒金字塔型的「極端的中央集權制」。⁸⁰有人戲稱：「國內只有一所大學——就是國立教育部大學」。⁸¹由於我國公立大學自始即與國家有著密切的關係，與歐洲各國大學多建立於國家之前，即具有大學自治權的傳統不同。我國公立大學既由教育部設立，在法律地位上則被視為教育部之下級機關。⁸²即使是私立大學亦受到大學法相當的限制。⁸³

事實上，對於高等教育人才的規畫，早在南京國民政府成立之初即已著手進行。從招生政策的歷史脈絡來看，民初以來文、理招生比例一直是招生的核心問題，由於受到傳統科舉的影響，重文輕理的現象到民初依然盛行，特別是廢除科舉後，以學校文憑比附出身的階段，因官僚系統特別偏愛法政專科人才，乃更加劇了此一現象。⁸⁴1928年5月，國民政府大學院召開第一次全國教育會議時，特設「職業教育組」商討推展職業教育，大會並通過「請推行職業教育」、「設立職業學校」等案，以求民生主義之實現，發展全國經濟。⁸⁵九一

⁷⁹ 羊憶蓉，《教育與國家發展 - 台灣經驗》(台北：桂冠圖書公司，1998年)，頁333。

⁸⁰ 黃炳煌，二十一世紀我國高等教育之展望，《二十一世紀我國高等教育的發展趨勢》(台北：師大書苑，1990年)，頁564。

⁸¹ 馬凱，從經濟問題看當前的教育問題，《中國論壇》，24卷7期(民國76年7月)，頁32。

⁸² 國民政府於1929年7月公布之「大學組織法」以及同年8月公布之「大學規程」，該法中規定「國立及省、市立大學校長由國民政府任命之」(第9條)「獨立學院則由教育部聘任之」(第10條)大學內院長由校長聘任；系主任、教授、副教授、講師及助教均由院長商請校長聘任。(第11至13條)形成大學內部人事形成由上而下的聘任制，行政組織也成為一種高度權力集中的科層體制。參見周志宏，《學術自由與大學法》(台北：蔚理，1989年)，頁288。

⁸³ 例如大學法第八條規定，私立大學校長由董事會報請教育部核准後聘任。此一規定似乎已逾越監督之範圍，而干涉了私立大學之人事決定權。參見周志宏，《學術自由與大學法》，頁293。

⁸⁴ 民初重文輕理現象所造成的結果，根據時人的分析，大致有以下幾項問題：(一)大學及專門學校畢業生的就業率低。其中就業人口以文法科最低，工科最高，醫科百分之八十五，農科百分之七十五，皆有未能業者。(二)「錯業」現象顯示所學與所用分離。(三)大學及專門學校畢業生就業的地域，幾完全在都市。因此如何使高等教育所培養的人才計畫的安就業，並能學以致用，使大學生回到多數人所在的農村，便成為政府急待解決的問題。參見汪忠夫，國內大學及專門學校畢業生就業情況的一個調查，《中華教育界》，24卷4期，頁97-103。

⁸⁵ 大學院，《全國教育會議報告》，第一冊，乙編(台北：文海出版社影印版，民國60年)，頁

八事變以後，國難日亟，教育界的共同目標，就是透過改造教育，來做為復國救國的途徑。在種種以教育救國為主的改革方案中，幾乎均視生產教育為當時中國教育的出路，這是當時教育界的共識。⁸⁶此外，國民政府為矯正以往過度偏重文法政科，輕忽理工農等實科的弊端，在各級學校中均不遺餘力地推展實科教育。自 1933 年起，教育部連續頒發各年度各大學及獨立學院招生辦法，以糾正文法科教育畸形之發展，在院系整理以及限制文法科招生的結果，實科學生年有增加，文科學生因而減少，高等教育趨勢為之一變。⁸⁷以高等教育為例：全國專科以上學校，在校生佔實科的比率，由 1928 年的 26.9% 增至 1937 年的 49.76%；大學暨獨立學院，新生佔實科的比率，由 1931 年的 30.7% 增至 1935 年的 51.2%。⁸⁸上述數據證明國民政府對實業教育的重視。到了 1939 年 4 月 26 日，國民政府明令規定「大學及專門教育之目標，在注重實用科學，充實科學內容，養成專門知識技能，並切實陶融為國家社會服務之健全品格。」⁸⁹在救亡圖存的呼聲下，盼望由學校教育來擔負發展實業的全部或大部分責任，冀求由學校造成具備生產技能的青年，就能將中國實業發達起來。其不僅神化教育的功能，似乎也窄化了教育的意義。當時，職業教育最大的問題在於缺乏全盤規畫，未對當時農、工、醫等人才需求做詳細估算，即若國民政府能培養百萬名農工科人才，是否有適宜的場所發揮所長，不無疑問。民國以來，高等教育最大弊端在於辦理不善與學非所用，當時受過農工醫教育，而不事農醫諸職者，為數不少；習農而務農者簡直就是例外，學工程而改就他職也不在少數。⁹⁰因此，儘管政府已注意到人力失衡的問題，卻無法有效解決。

由上述可知，重視技職教育在抗戰前已是國民政府所關注的目標，不論是實科、文科人數比例的調整，到教育政策中明白揭示對職業教育的重視，均顯示政府在追求工業化的前提下，也將教育視為發展工業的重要資本。這一貫而

495~534。

⁸⁶ 陳進金，《抗戰前國教育政策之研究(民國十七年至二十六年)》(台北：近代中國出版社，民國 86 年)，頁 372。

⁸⁷ 黃問歧，民國二十三年的中國教育，《中華教育界》，22 卷 8 期，頁 11-20。

⁸⁸ 參見教育部，《第二次中國教育年鑑》，第十四編，頁 15-16。

⁸⁹ 中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會，《抗戰前教育政策與改革》，《革命文獻》，第 54 輯(台北：編者自印，民國 60 年)，頁 252-270。

⁹⁰ 陳進金，《抗戰前國教育政策之研究(民國十七年至二十六年)》，頁 381。

來的教育思維，同樣也落實在戰後台灣教育政策的規畫上。總統蔣中正曾提出：「(我們)需要生產教育——就是職業教育、技術教育，也可以說是勞動教育。——如果能有整個計畫，都能齊頭並進，那我們亦就不至使國家長陷於此一貧弱之境，以致於今日的敗亡至此。」⁹¹由於國民政府在過去數十年的統治中，有相當長時間的國家動亂經驗，尤其在對日抗戰時期，更是集合眾人力量抵禦異族侵略。這樣的歷史背景容易產生「富國強兵」的期望，也很易合理化「犧牲小我、完成大我」這一種思考邏輯，所謂「良師興國」、「教育成功則經濟發展」正是這類思維「標語化」的寫照。從這個角度來看，此乃職業、技術教育始終與經濟發展畫上等號之因，而過去數十年行政院經建會的「人力規畫」則是基於此種「為國家發展而辦教育」思維的具體實踐。⁹²換句話說，台灣的教育政策是置於經濟發展政策之下的。主導台灣早期發展策略的重要人物李國鼎即明白指出：「為了要成為工業化國家，我們必須開發並累積這些極其重要的人力資源。但如何進行呢？答案是雙管齊下，即透過教育和訓練。」⁹³這絕非一句泛泛的口號，而是確實落實成為政策來執行，並深深影響了台灣的教育方針。李國鼎也表示，是從1966年的「第一期人力發展計畫」執行開始，政府展開了全面的教育改革。⁹⁴

1964年1月，政府決定在「行政院國際經濟合作發展委員會」(以下簡稱「經合會」)下設立人力資源小組，是為我國設置綜合性人力規畫單位之始，而我國人力政策的形成與實施，亦始於此一時期。⁹⁵在經合會時期的四期人力發展計畫(1966-73年)對台灣人口、教育等政策作了詳細的規畫與建議。對於人力政策有重大影響力的另一來源，則是各期台灣經濟建設四年計畫、經合會改組為經建會之後擬訂的經濟建設六年計畫(1976-81年)，以及十年計畫(1980-89年)，

⁹¹ 蔣中正，〈改造教育與變化氣質〉，參見《第三次中國教育年鑑》，上冊(台北：正中書局，民國46)，頁12。

⁹² 朱敬一、戴華，〈國家在教育中的角色〉(台北：行政院教育改革審議委員會，民國85年)，頁4。

⁹³ 李國鼎，〈台灣經濟快速成長的經驗〉(台北：正中書局，1978年)，頁167。另見羊憶蓉，〈教育與國家發展 - 台灣經驗〉，頁44。

⁹⁴ K.T., Li, *The Evolution of Policy behind Taiwan's Development Success* (New Haven: Yale University Press, 1988), p 65. 引自羊憶蓉，〈教育與國家發展：台灣經驗〉，頁44。

⁹⁵ 鎮天錫、余煥章、張丕繼，〈人力政策的形成與實施〉(台北：聯經出版社，1983年)，頁1。

還有經濟建設中長期計畫(1986-2000 年) 等。分析政府這些經建計畫，以及與之對應或包含其中的人力發展計畫，可以看出政府有短、中、長期互相接應的人力發展計畫，並且有系統地為教育政策作規畫。我們可以說，這些配合經濟成長為主的人力發展計畫，長期以來成為台灣教育發展的「最高指導原則」。而基本原則是在以教育作為達成國家經濟發展的重要工具。我們如果檢驗台灣各階段教育的特色，追溯其政策來源，大概都可以從各期人力發展計畫中找出最初的計畫目標，對照台灣教育發展及人力發展計畫，可以看出台灣各階段教育特色。(參見表 4-2-1)⁹⁶

表 4-2-1 教育發展與人力發展計畫

教育階段	教育發展過程及特色	人力發展規畫由來
國民教育	1968 年延長 9 年國教 普及就學率	第一期人力發展計畫(1966-1967) (建議 1968 年實施國校畢業生志願就學方案) 第六期四年經建計畫(1973-1976)
高中 高職	1967 年高中高職學生人數比 6:4 1970 年高中高職學生人數比 5:5 1975 年高中高職學生人數比 4:6 1981 年高中高職學生人數比 3.3:6.2 3:7 目標已達成，酌量增加高中學生人數	第一期人力發展計畫(1966-1967) 第五期四年經建計畫(1969-1972) 第二、三期人力發展計畫(1968-1972) 第四期人力發展計畫(十年目標) (1971-1981) 台灣經建人力發展部門中長期計畫 (1986-2000 年)
專科 學校	1960 年代中期至 70 年代初期擴增 工業類專科學校 1970 年代減緩五專成長	第五期四年經建計畫(1969-1972) 第六期四年經建計畫(1973-1976)
大學	擴大招生 1970 年代增設工程及工技學院 增加工程及工技等科系學生 擴增科技類研究所	第五、六期四年經建計畫 台灣經建人力發展部門中長期計畫 (1986-2000 年)

⁹⁶ 羊憶蓉，《教育與國家發展：台灣經驗》，頁45-47。

1960 年代初，為因應台灣由農業社會轉變為初級工業社會的需求，大學教育的重心轉向以五年制專科學校為主的職業教育。⁹⁷1966 年台灣採納美國史丹佛大學學者和聯合國專家的建議，以第四期經建會為基礎提出了第一期的人力發展計畫，並按之規畫各級教育的發展，形成經濟建設、人力發展規畫與教育發展「三合一」的政策，此政策持續至 1980 年代中期。⁹⁸因此，專科學校的數量從 1963 年的 20 所激增到 1972 年的 72 所，相對的，大學及獨立學院數只增加了 3 所，從 20 所增為 23 所；專科生與大學生之比也從 0.95:1 調整為 3.14:1。1972 年，因私立專科學校的商業氣息過重，受到社會的強烈抨擊，立法院通過私校禁建，高等院校招生人數成長比例亦被壓縮在 3% 左右。⁹⁹在隨後的 10 年緩慢成長期間，人力資源發展政策明顯走向「科技掛帥」，開始發展技術學院，1971 學年度至 1983 學年度之間，自然組(理工農醫)和社會組(文教法商)的招生名額比例從 47.8 : 52.2 調整為 57.9 : 42.1。¹⁰⁰

人力發展計畫由於對就業市場的關切，使得職業教育一直成為一項規畫重點。由於中國傳統注重升學的觀念影響，學生接受職業教育的意願不高，高職學生人數向來比高中為少。1968 年延長國教之後立即帶來影響，就是國中畢業人數激增，因而對下一階段高中、職教育的需求亦大增。此時大量擴張高中階段教育乃屬必然，但如此一來對於進入大學又會形成更嚴重的瓶頸。而 1960 年代中期也是台灣經濟開始快速成長、工業部門快速擴張的一個階段，因而對於工業技術部門基層人力需求增加。在此情況下，人力發展計畫決定擴張高中階段的職業教育部分，一方面吸納忽然增多的國中畢業生，一方面希望導引接受

⁹⁷ Li-yun, Wang, "The Role of State in the Expansion of Higher Education in Taiwan," *Guoli Zhongzhen daxue xuebao: shehui kexut fence* (Journal of National Chongchen University: Social Science) Vol. 10, no.1 (1999), pp. 14-16. 轉引自王瑞琦，「加州模式的移植與台灣研究大學的發展」，「卓越與效能——21世紀兩岸高等教育發展前景學術研討會」會議論文，頁14。

⁹⁸ 參見鎮天錫、全煥模、張丕顯，《人力政策的形成與實施》(台北：聯經出版事業公司，民國72年)，頁15-65。

⁹⁹ Li-yun, Wang. "The Role of State in the Expansion of Higher Education in Taiwan," *Guoli Zhongzhen daxue xuebao: shehui kexut fence* (Journal of National Chongchen University: Social Science) Vol. 10, no.1 (1999), pp.14-16. 轉引自王瑞琦，「加州模式的移植與台灣研究大學的發展」，「卓越與效能——21世紀兩岸高等教育發展前景學術研討會」會議論文，頁14。

¹⁰⁰ 丘愛鈴，「我國大學聯招政策變遷之研究(1954-1997)」，頁82、142-143。

職業教育之後進入就業市場，以期達到減緩升大學競爭的壓力、及應付工業部門人力需求的雙重目的。

由於人力資源理論的採行，將教育政策納入人力資源規畫的架構下思考，使得職業教育與經濟社會發展之需求相銜接，在經濟計畫的強力主導下，職業教育與經濟發展均有空前的成長。由於 1960 年代人力資源理論的盛行，使得原本只是消極因應國難問題而抑文揚理的政策，立刻取得了理論支持，自 1960 年代起至 80 年代中期，高等教育的發展均在經濟發展的需求下加以規畫。在中國大陸的爭辯，總算在台灣找到答案。另一方面，長期以來以經濟計畫來主導教育政策亦引發了「過度功利實用化」的批評。¹⁰¹學者指出在實用功利的教育觀支配下，「人力評估」往往成為政府規畫教育事業發展的唯一依據，而片面地謀求發展工作就業與經濟建設，所急需的專業與學校，使「學以致用」成為當前教育的唯一指導原則。而重視職業教育與實用學科的工、醫、農、商，忽視抽象的文、商、理、法，此亦造成高等教育的失衡發展。¹⁰²

大考招生名額的限制，一直是由教育部掌握，教育部則是依據經建會的人力發展規畫來設定名額，從人力發展規畫的角度來思考問題，其實就是從國家社會需求的面向來決定招生名額，而教育發展中原有滿足個人需求的面向便受到壓抑。例如在第六期經建計畫中明確指出：台灣地區長期經濟發展計畫已列有高級科技人才發展指標，將自 1970 年每萬人口中 31.5 人，增至 1980 年之 63 人。計畫期間(按 1973 至 1976 年)除針對上述目標加強研究所及大學有關學科教學，以提高素質外，並採取下列措施：(1)依照科技人力指標，規畫理、工、農、醫四類招生名額，並提高與社會人文系科招生人數之比例為 55 比 45。¹⁰³在 1970 年代，人力發展規畫的概念正向台灣席捲而來，自 1931 年以來，政府一直處心積慮想達成重實(理)抑文的教育發展方向，遷台之後，更是對此一目標念茲在茲，但始終沒有一套有效的規畫藍圖。到了此刻，由於人力發展規畫的提出，使得實文比例的估算方式能有一套客觀且科學的指標，更重要的是，重實

¹⁰¹ 葉啟政，〈擺脫實用功利的教育觀〉，茅家琦編，《八〇年代的台灣》(河南人民出版社，1991年)，頁226。

¹⁰² 文希，〈當前教育狀況及改進之必要〉，茅家琦編，《八〇年代的台灣》，頁226。

¹⁰³ 行政院國際經濟合作發展委員會，〈中華民國第六期台灣經濟建設四年計畫(行政院第1301次會議通過)〉，1973年，頁268。

抑文的想法得到學理上的支持。政府把教育問題轉變為經濟問題，教育成了發展經濟的工具，在這種理念的支配下，大考的招生名額，始終臣服於政府的經建規畫之中，而忽略了大學自主及國民的個人需求。這個看似合理，其實是服膺於威權統治的教育政策，隨著民主化的來臨以及經濟的快速發展而逐漸開始鬆動。在 1985 年修正「私立學校法」首見開放私人籌設工學院、醫學院、技術學院等規定，隨著社會開放的腳步，在 1990 年以後，人文、社會學院的設立的規定才逐部放寬。¹⁰⁴至此高等教育開始大幅擴張。

二、招生政策與教育機會公平 從社會正義的觀點談起

大學聯招制度由於採行統一考試作為入學的依據，因此被視為是公平的象徵，根據瞿海源等在 1988 年針對「台灣大學生對社會公平的看法」的調查顯示，大學生顯然相當滿意教育機會的公平程度，有八成強的大學生認為公平，主張相當公平和非常公平的共有四成，另有四成則認為還算公平。¹⁰⁵

不容否認，各校系採用聯考結果作為招生的主要管道，在正面意義上具有教育機會均等的意涵。透過考試來選拔人才，由於此一工具具有一定的科學性與客觀性，所以能符合社會對公平的期待。¹⁰⁶而教育機會均等主要涵蓋兩項基本

¹⁰⁴ 參見周志宏、薛化元，〈百年來台灣教育法制史之考察——以國家權力與教育內部事項為中心〉，收錄於：周志宏，《教育法與教育改革》(台北：稻鄉出版社，1997年)，頁119。

¹⁰⁵ 公平程度評估次數分配表

	公平程度 (%)							總計
	非常不	公平	相當不	公平	有點不	公平	還算	
整體狀況	1.9	9.2	29.2	52.1	4.8	0.2	2.7	100.0
教育機會	0.7	2.8	12.3	41.3	33.2	6.9	2.7	100.0
就業機會	1.5	10.0	30.0	46.3	9.0	0.6	2.7	100.0
經濟利益	4.9	19.4	36.1	31.6	4.6	0.4	2.8	100.0
政治利益	15.0	22.6	33.7	22.0	3.2	0.6	3.0	100.0
N=1618								

參見瞿海源、蔡淑鈴，〈台灣大學生對社會公平的看法〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第66期(民國77年)，頁109。

¹⁰⁶ 有關教育機會均等的研究相當多，可參見楊瑩，《教育機會均等——教育社會學的探究》(台北：師大書苑有限公司，1995年4月)，頁212-216。

概念，¹⁰⁷從整體而言，教育機會均等是指全體國民都有均等的機會接受最基本的教育；從個體而言，是指人人具有充分的機會接受適合其能力與需要的教育。同時，教育機會均等的達成，也包括兩個方向，消極的不依性別、種族、宗教、家庭背景，限制學生入學機會；積極的則在協助各種不便的學生，提供補償的機會，消除各項障礙因素，使每個人的潛能都獲得充分發揮。

然而台灣實際的教育取得，根據研究調查顯示，我國大考考生錄取的機會，與父母教育程度及職業、家庭收入及居住地區等有關；父母教育程度、父親職業、家庭收入愈高者，其獲錄取之機會也較大。居住於院、省轄市地區者，也比居住在鄉鎮地區者有較高的錄取機會。簡言之，聯考制度雖以考試成績取才，然而背景較差者由於求學環境欠佳，並不容易出頭。不過仍有許多人相信社會是公平、開放的，可透過個人努力追求教育而成為社會經濟地位較高的人士。這除了相信「社會是公平，肯努力就會成功」，有助於心理、情感調適之外，相信聯考是公平以及社會上傳播「有志者事竟成」的看法，使得許多人在相信內在歸因的情況下，覺得既有的資源分配並沒甚麼不公平，無需透過集體動員，以爭取重新分配，以致於實質上的不公平也就能維持下去。¹⁰⁸

然就公平、社會正義與社會階層流動的問題來看，我們也可在傳統科舉中找到相關討論。從宋代有關「憑才取人」和「逐路取人」的爭議，可以看出在傳統科舉時期，對於維持形式公平的憑才取人與為了維持地域均衡的逐路取人已有兩派不同的意義，然結果仍以歐陽修主張的憑才取人佔了上風。¹⁰⁹到了明

¹⁰⁷ 就與教育機會均等有關的論述來看，迄今為止較具規模的證驗性研究主要有：黃昆輝主持的我國大考報考者與錄取者家庭社經背景之比較分析(1978)；王大修以黃昆輝之研究結果為基礎對我國大學教育機會均等的再檢討(1983)；林生傳以中等教育階層化為主題，針對高級中學升學率所作之實證研究(1993)；譚光鼎對臺灣地區國中升學狀況之研究(1992)。其中最常被引述的是黃昆輝以1976年度報考大學及獨立學院聯合招生考試之各高級中等學校應屆畢業生為樣本母體，所進行的抽樣(14,106回收樣本)問卷調查(黃昆輝，1978；王大修，1983)。此處尚須再補。

¹⁰⁸ 黃毅志，《社會階層、社會網路與主觀意識 - 台灣地區不公平的社會階層體系之延續》(台北：巨流圖書公司，2002年)，頁222-223。

¹⁰⁹ 馬端臨：「司馬、歐陽二公之論不同。司馬之意，主於均額，以息奔競之風。歐陽之意，主於覆實，以免繆濫之弊。要之，朝廷既以文藝取人，則歐公之說為是。」引自馬端臨，《文獻通考》，卷31，選舉考4。另見劉海峰等，《中國考試發展史》(武昌：華中師範大學出版社，2002年)，頁106。

代初期，為了調和南北經濟文化發展所形成的差異，而從人才登進制度上採行南北分卷取才的方式，使明代以南方為主的政權，轉化為向南北開放的政權；¹¹⁰至中期之後，在官僚體系日益鞏固的情形下，南北分卷取士的功能轉為維持全國進士名額的地域均衡，以達成政治勢力的合理分配。¹¹¹到了清代，其區域畫分更加細密，改採分省取士的作法，以保證邊遠地區產生一定額數的進士。

¹¹²

從明代中葉以至清初改行分省取士的事實觀之，明清的考試制度可說是漸漸捨棄「自由競爭」¹¹³而堅持「公平分配」，以體現當時共同認定的公道理想。¹¹⁴錄取人才應憑才擇優錄取？抑或應考慮區域發展，是仁智互見的問題，二種取士觀均有其理由，且各有利弊，憑才擇優是體現考試之前人人平等的選才觀，而考慮區域平衡，按區域分配名額，或者是為弱勢族群降低錄取標準或加分優待，則是體現了羅爾斯所提出的社會正義的精神，有利於提高弱勢族群的學習積極性，促進城鄉平衡發展。

明清採分省取士方式，影響到中共高考的招生方式，中共從 1952 年開始實施全國普通高等學校招生統一考試，1959 年以後逐漸發展出全國統一考試。其

¹¹⁰ 檀上寬，〈明代科舉改革 政治的背景 南北卷 創設〉，《東方學報》，第58冊(京都：大學人文科學研究所，1986年3月)，頁520。

¹¹¹ 林麗月，〈科舉競爭與天下之「公」：明代科舉區域配額問題的一些考察〉，《國立台灣師範大學歷史學報》，第20期(民國81年6月)，頁46。

¹¹² 《清史稿》(中華書局點校本)，卷108，〈選舉志三〉，頁3158。根據林麗月的研究，明中葉以後，朝廷決定採用按地域比例分配取士額，係著眼於矯正取士太多之弊，中期以後，官僚結構穩固，文官需求不若明初大量且迫切，科貢取士太多無法為政府機構吸收，勢須在取士額數上有所限制，以配合文官制度穩定後的人才供需關係。明代會試的「南北卷」制度按南北地域之分取士，除了有明初調和南北經濟文化差異的因素外，更有宣示朝廷開放政權使天下均霑的深意在內。因此從科場的競爭來說，明初原來的會試取士「不分南北」，較合「自由競爭」之原則，但從政治利的地域分配來看，實施南北卷制度然更合乎科舉制度下「公」的理念。參見林麗月，〈科舉競爭與天下之「公」：明代科舉區域配額問題的一些考察〉，頁49。

¹¹³ 兩宋進士資格的競爭，未有區域配額制度，故有學者稱之為「區域之間之自由競爭」，參見 E. A. Kracke, Jr., 'Region, Family and Individual in the Chinese Examination System', John K. Fairbank, ed. *Chinese Thought And Institution*. (Chicago: University of Chicago Press, 1957), pp.251-268.

¹¹⁴ 林麗月，〈科場競爭與天下之公：明代科舉區域配額問題的一些考察〉，頁67。

招生方式是以省、自治區、直轄市為招生單位，各地區的最低錄取分數或有差異，此種作法的目的在於維持區域的均衡發展，在「自由競爭」與「公平分配」的取捨上，選擇了比較符合政治考量的公平方式。¹¹⁵

從台灣大學聯招的方式來看公平、正義的問題，基本上也是充滿著政治考量的意味。嚴格來說，台灣並沒有分區取士的問題，但卻有特殊考生加優待的辦法，這種作法同樣不符合「自由競爭」的原則，但是否符合「公平分配」的目的，則有待進一步檢驗。有關加分優待的變遷情況，可以參見丘愛鈴的博士論文，有相當詳盡的說明，在此僅從其歷史淵源，政府制定此一政策的用心以及社會輿論的反映加以探討。

加分優待可追溯自抗戰時期，此措施主要是針對蒙藏邊疆生及僑生，方式是採取保送或降低錄取分數兩種。¹¹⁶到台灣實施大考制度之後，屬於特種身分的考生有八種：(1)邊疆生；(2)山地生；(3)派外工作人員子女；(4)退伍軍人；(5)運動績優者；(6)大陸來歸學生；(7)港澳生；(8)僑生。除僑生由教育部分發不占聯招名額之外，其餘錄取者均佔名額。¹¹⁷特種身份考生降低錄取標準計算方式有二：一種方式是降 25%；即實得分數乘以 $\frac{4}{3}$ 。例如： $320(\text{實得分數}) \times \frac{4}{3} = 426.67(\text{錄取分數})$ 。另一種方式是降 10%，即實得分數乘以 $\frac{10}{9}$ 。例如： $320(\text{實得分數}) \times \frac{10}{9} = 355.56(\text{錄取分數})$ 。特種身份考生降低標準之資格，均在聯考報名後考試前即行核定。以退伍軍人為例，服役滿兩年退伍者，降 10%，滿五年退伍者，降 25%。¹¹⁸

¹¹⁵ 在文革開始前，面向全國招生的重點學校，如北大、清大等，其招生配額係由教育部下達上述學校在各省、市、自治區的新生來源計畫，在全國統考後，根據全國考生的考試成績，按上述學校的招生總數，畫一條最低錄取分數，錄取人數不足的地區，其名額將調出到分數線以上考生人數較多的區域，這樣固然符合區域之間自由競爭的原則，但不利邊疆及教育資源落後的地區，因此在1983取消了統一畫定最低分數線的作法，1985年更讓重點學校依需求來編制新生來源計畫。到了1984年，改革錄取方式，實行由「學校負責，(省級)招辦監督」的錄取體制，把錄取新生的權力還給高等學校，省、自治區、直轄市招生辦公室實行監督。參見楊學為、廖平勝著，《考試社會學問題研究》，頁159-160。

¹¹⁶ 「邊地青年教育實施綱領」分列三項目標、六項辦法，見教育部《第二次中國教育年鑑》，台北：商務印書館，民國37年，總頁1211-1212，及「華僑學生優待辦法」六條，頁1275。

¹¹⁷ 張春興等，大學聯考公平嗎？- 檢討特種考生降低錄取標準辦法，《中國論壇》，第326期（28卷第2期，民國78年4月），頁72。

¹¹⁸ 張春興等，大學聯考公平嗎？- 檢討特種考生降低錄取標準辦法，頁72。

在聯考中對某些具有「特殊身分」的考生可以降低錄取標準，基本上有其憲法上的依據，憲法第七條明訂：「凡中華民國國民，不分男女、宗教、階級、黨派、種族等，在法律上一律平等。」這種平等可說是法律上形式的平等。可是事實上每個國民由於所居住的地域、生活的方式、族群的大小、宗教信仰、黨派階級等皆有其特殊的背景，因此實際上很難在法律上享有實質的平等，所以除憲法第七條，即每個國民的權利與義務都受法律平等保護之外，基於實質平等的考慮，在憲法各章，尤其是基本國策章裡，又設有特別保障之規定，比如憲法第一六八條提到對邊疆各民族的地位予以特別保障，第一六九條指出對邊疆各民族的教育、文化等也特別予以保障。此外，憲法一六三條注意到各個地區教育的均衡發展，並且規定邊疆及貧瘠地區不足的文化教育經費需由國庫來補足。由此看來，國家不單在法律形式上要求人民享有教育權利的平等，實質上也對邊疆生、或是族群較小的人民予以特別待遇，這可視為聯考降低錄取標準的法理依據。

從社會正義的角度來看，政府給予上述八種特殊身份考生加分優待，大致可能是基於以下三種考量：(一)政治因素的考慮；(二)社會正義的考慮；(三)獎勵異能的考慮。關於政治因素的考慮，像退伍軍人、僑生、大陸來台人士等，基本上是涉及政治方面的例子。至於社會正義的考慮則是為了追求實質的平等，而給予特殊考生一些保障，這其中包括了邊疆生、山地生和駐外人員子女。最後在獎勵異能方面，主要是針對具有某些特殊表現的人士而予以鼓勵。

119

在 1987 年政治解嚴後，特種考生升學優待問題開始備受各界批評，到了 1989 年 4 月，由《中國論壇》雜誌社舉辦的座談會中，便對特種考生升學優待問題有非常深刻的討論，李鴻禧從憲法保障實質公平原則，批判邊疆生未真正住在邊疆，服兵役是國民應盡義務，僑生程度差距太大，升學保障不但不合理，而且剝奪大多數人應有的權利。胡佛從政治現實的觀點進行批判，認為以往基於政治因素所做的決策應有所調整，特別是在升學優待比例最高的退伍軍人加分問題，他特別指出此種優待辦法對軍人形象有損，且暴露出軍中的特權，這種陋習是不必要也不合理的；港澳僑生教育水準，並不比台灣差，實無

¹¹⁹ 張春興等，〈大學聯考公平嗎？－檢討特種考生降低錄取標準辦法〉，頁76。

優待之必要；至於運動績優和讀書實不相涉，若運動值得加分優待，那其他方面的傑出人才是否應比照辦理。楊國樞亦主張基於政治因素實施的特種考生升學優待，違背了教育機會均等原則，應該廢除，至於以社會公義或實質平等為考慮因素的優待，像是原住民的升學優待，則應考慮個別情況調整優待比例，優待幅度不要超過 5%。張春興則在結論中提到：一、特種身分考生降低錄取標準辦法訂定之初，自有其時代意義，然今時代變遷，當時的意義已不復存在，就必須依現實情況予以修正。二、政府在少數特種身分考生加分優待時，必須同時考慮此舉是否損及多數人的利益，因為名額是固定的，加惠某部分的人，必然會排擠另一群人，這是不公平。三、優待須合情合理，降低錄取標準達 25%，會影響大學水準。¹²⁰

這個議題一直延燒到 1989 年 7 月，在大考首日許多教育團體及學生到各考場散發傳單，要求教育部「還給十一萬考生被佔的名額」，並指出以教育資源作為政治酬庸的工具，納稅人應共同來打破教育「黑盒子」。歸納民間對僑生升學問題不滿的原因，大致如下：一、僑生資格取得容易，台灣許多有錢階級，在對台灣政局缺乏信心的情況下，或許將資金外移，或許花錢取得外國籍，形成「假僑生」充斥。二、就特種考生中，僑生人數頗多，且有增加之勢。三、就分發學教而言，僑中多集中國立大學的熱門科系，相較之下本地學生必須爭擠窄門，自然不公平，雖說僑生不占教育部所規定的招生名額，但這只是假象，在實質上仍是剝奪其他考生的名額。¹²¹

除了教育團體高分貝的抗議特種考生升學優待不合理外，1992 年 6 月，立法委員謝長廷等 13 人提案質詢大考八類特種考生加分優待措施，嚴重影響全國考生受教育機會均等的權益，造成教育資源分配不公的不合性剝削，乃要求行政院除原住民學生，及運動績優生保留加分優待外，其他特種考生加分優待應立即廢除。¹²²自 1993 年起運動績生不予優待，1994 年取消邊疆生的加分優待，1995 年起港澳生不予優待，1998 年起大陸向義人士不予優待。至此教育部對大學招生考試的介入力道日形減弱。

¹²⁰ 張春興等，〈大學聯考公平嗎？－檢討特種考生降低錄取標準辦法〉，頁 72-77。

¹²¹ 《中國時報》，民國 78 年 7 月 2 日 5 版。

¹²² 民國 81 年 6 月 19 日立法院議案關係文書臨時提案，參見立法院 81 年 6 月 30 日 (81) 台院議字第 1756 號致行政院函。轉引自丘愛鈴，〈我國大學聯招政策變遷之研究(1954-1997)〉，頁 185。)

表 4-2-2 各類特種生新舊優待標準對照表

身分類別	新優待標準	舊優待標準
原住民	同舊標準。	降低錄取標準 25%。
蒙藏生	經蒙語、藏語甄試合格後，增加總分 25%。	降低錄取標準 25%。
僑生	增加總分 20%。	教育部另案分發。
退伍軍人	二年以上未滿五年增加總分 8%。 五年以上增加總分 25%。	二年以上未滿五年降低錄取標準 10%。 五年以上降低錄取標準 25%。
派外工作人員子女	返國半年內增加總分 25% 返國一年內增加總分 20% 返國二年內增加總分 15% 返國三年內增加總分 10%	返國三年內增加總分 25%返國四年內增加總分 10%
運動績優生	1993 年開始不予優待。	合於甄審資格者降低錄取標準 25%。 合於甄試資格者降低錄取標準 10%。
邊疆生 新疆生	1994 年開始不予優待。	降低錄取標準 25%。
港澳生	1995 年開始不予優待。	降低錄取標準 10%。
大陸向義 來歸學生	1998 年開始不予優待。	降低錄取標準 25%。

三、招生政策與個人需求 從考生受教權談起

許多國內外研究都顯示「教育」對於職業、收入都有著重大的影響，然而在深受「萬般皆下品，唯有讀書高」的傳統文化的影響，教育本身很可能就具有崇高的價值，代表一項很重要的地位或階層區分，以至於衍生嚴重的升學主義弊端。¹²³對於台灣地區民眾而言，教育的價值不僅是作為提高職業、收入之

¹²³ 根據研究，在控制職業、收入的變項之後，教育對於階級認同的影響仍是最大，可見受教育除了可作為工具，藉著提高職業、收入而間接提高階級認同之外，教育本身仍具有很大的直接

工具而已，其本身就有很高的價值，本身就代表著一種很重要的地位，這反映出台灣地區民眾同樣有「萬般皆下品，唯有讀書高」的崇尚教育之價值觀，而此價值觀又與中國重視教育的歷史傳統有關。¹²⁴從上述觀點來看，就人力需求面的問題而言，我們還應該了解教育不只要考慮國家經濟建設的「社會需求」，也要滿足個人求上進的「私人需求」。從純粹的教育目的和維持社會安定的角度來看，後者的重要性絕不低於前者。教育的「社會需求」是指政府根據社會上各項建設所需人力來規畫教育，各國的人力供需預估及教育規畫多是為了達到教育的社會需求而設的。但是教育事業除了考慮對國家經濟發展的貢獻外，也要滿足每個人發揮潛能、提高本身社會地位的「私人需求」。由於教育普及，民主風氣大開，大多數人都有藉著教育求上進的意願，滿足這種私人需求是教育的一項重要功能，也是民主時代不可抑遏的潮流。教育中的私人需求的確是很難掌握的一個因素。雖然就業市場對科技人才需求殷切，大學院校科技類科每年卻有十分之一以上的錄取新生沒有入學，可能意謂著私人需求不是社會需求所能左右的。¹²⁵而隨著台灣社會的日趨富裕，有越來越多人願意支付更多的投資來滿足個人對教育的需求。甚至有人提出質疑：在今天這個日趨富裕的社會裡，為什麼有人願意支付代價來購買大學教育這種財貨時，卻必須遭受到如此重大的阻礙？¹²⁶社會發展至此，菁英型的高等教育環境已不符所需，如何保障每個人的受教權，乃是高等教育發展的重要課題。

在大考錄取率偏低的年代，教育滿足私人需求的功能並未完全發揮。盲目擴張高等教育以符合私人需求固不可取，但從 1968 年法國大學生為爭取教育權

影響。

¹²⁴ 章英華等人，《教育分流與社會經濟地位：兼論對技職教育改革的政策意涵》，行政院教育改革審議委員會，教改叢刊AB09，1996年。瞿海源，《社會心理學新論》（台北：巨流圖書公司，1991年），頁101。楊國樞、葉啟政，*升學主義下的教育問題*，楊國樞、葉啟政主編，《台灣的社會問題》（台北：巨流圖書公司，1984年），頁357-384。施建生，*台灣的高級人力與高級教育*，李誠主編，《台灣人力資源文集》（台北：聯經出版事業公司，1975年），頁199-232。參見黃毅志，《社會階層、社會網絡與主觀意識：台灣地區不公平的社會階層體系之延續》（台北：巨流圖書公司，2002年），頁146-148。

¹²⁵ 羊憶蓉，*教出什麼人才？用到什麼人才？從人力供需談教育功能*，《中國論壇》，第21卷12期（民國75年3月），頁43-44。

¹²⁶ 馬凱，*從經濟觀點看當前教育問題*，《中國論壇》，第283期（民國76年）。

益而引發的大學潮幾乎導致全巴黎的動亂，以及日本青少年因升學管道的限制而引起的種種社會問題等，均顯示不應忽略教育在配合國家經濟建設以外的其他功能。

自 1972 年起教育政策即有重大改變，為適應經濟發展的需要，中等教育以發展職教為主導，除加強國中生就業輔導外，對高中教育則嚴加限制；同時自 1973 年起政府對大專學校教育即停止擴張並全面禁止私人興學，公立大學校院設置為數亦甚稀少。如此一來，便扭曲了高中正常就學與高等教育的發展，過分重視實用學科與職業教育，長期來看，必然會產生學術偏枯與文化失衡的現象。¹²⁷

到了 1980 年代中期，有學者提出：國民「皆有充分自由追求知識享受高深教育的權利」，¹²⁸此乃對人力規畫理念的反擊。而這種觀念的引入，可能是因為自 1970 年代後期，因美國的不景氣，台灣留學生開始回流，大多進入大學任教，¹²⁹這些學者關注台灣升學教育的惡性循環，抨擊以經濟發展為導向的人力規畫和教育分流政策，¹³⁰造成「菁英主義教育」，升學競爭非但未能舒解，反而因五專和公立大學的懸殊差距，更形惡化。因此，他們提出教育機會均等、教育資源公平分配、廣開大學之門等理念，以仿美國大學分校林立的方式期能徹底消除升學教育的模式。在多方推動之下，1985 年立法院通過解除施行十多年的私立大學新設禁令。而私校禁建解除，意謂著舊時期人力規畫理念的潰敗。¹³¹

美國教育社會學者托勞(Martin Trow)曾將高等教育的歷史發展，按高等院校學生總數在全部大學適齡人口(18 至 21 歲)中所佔比例，分為三個類型：即「菁英型」(elite type)、「大眾型」(mass type)、「普及型」(universal access

¹²⁷ 文希，〈當前教育狀況及其改進之必要〉，《中華雜誌》，總273期(民國75年4月)，頁19。

¹²⁸ 文希，〈當前教育狀況及其改進之必要〉，《中華雜誌》，頁20。

¹²⁹ 參見楊艾俐，〈掀起人才回流浪潮〉，以及王力行，〈人才胡不歸？〉，《天下雜誌》，第25期(民國72年6月)，頁1-24。

¹³⁰ 有關人力規畫的批評和教改的建議，參見教改會秘書組，〈「鬆綁」原則研究計畫案〉，《教改通訊》第3期(民國83年12月)。賀德芬編著，《大學之再生——學術自由、校園民主》(台北：時報文化出版，民國80年)。台灣研究基金會編，《台灣的教育改革》(台北：前衛出版社，1994年)。

¹³¹ 林本炫，〈當前學費政策的背景分析〉，《國策專刊》，第5卷(1998年11月)，頁4-6。

type)。¹³²「菁英型」高等教育其高等院校學生總數佔大學適齡人口的百分之十五以下，學生通常來自社會的中上及上層階級，由於受教育的機會很有限，能接受高等教育的機會往往被視為一種社會特權。「大眾型」高等教育其隨著政治及經濟規模的巨大化及社會的複雜化，對高等教育的需求進一步擴大，加上要求教育機會均等的壓力日益增強，在這個階段受高等教育人數佔大學適齡人口的百分之十五至五十，接受高等教育的機會不再是少數人的特權，而被視為是多數人的權利。「普及型」高等教育則是由於科技的發展、社會的變遷及高等教育制度的進一步擴展，不僅大學適齡青年想進大學讀書，就連成年的就業人士或家庭主婦等也開始感到需要而要求接受高等教育，因此，高等教育體系便很可能由「大眾型」而發展成對所有國民保障其受教育機會的「普及型」高等教育體系。在此階段，受高等教育人數會大於大學適齡人口的百分之五十以上，由於多數人皆有機會接受高等教育，因而受高等教育的機會會漸由權利觀念轉變為社會人均須盡的「義務」概念。¹³³

有關高等教育機會均等問題，有以下三種不同的觀點：一是菁英主義觀點，二是平等主義觀點，三是社會福利觀點。菁英主義觀點，認為國家資源有限，且高等教育負有培養高級人才及提昇學術水準的使命，因此高等教育機會應保留給最有才能及聰明的少數人。平等主義觀點，認為在現代民主社會，人人都應有受高等教育的權利，此種觀點主張高等教育應進一步開放，使社會中更多的人能享受它的好處。第三種是社會福利的觀點，認為為了增進社會平等，減少貧富差距，高等教育應多注意社會經濟地位較差、知識水準較低、文化條件不利的人民身上。依此觀點，高等教育應不再只是培養社會菁英的機構，而應多扮演補償教育角色以增進社會福利，進而實現社會平等。他們認為根據一定標準以決定入學機會的大考並不公平，也毫無意義，因而主張高等教育成為出入完全自由的開放機構。¹³⁴這三種觀點，恰可與托勞的「英才型」、

¹³² 宋明順，邁向學習社會與終身教育——從社會變遷看我國高等教育的未來發展模式，收錄於：淡江大學教育研究中心及二十一世紀基金會編，廿一世紀我國高等教育的發展趨勢——體制、功能與學校組織（台北：師大書苑，民國79年），頁324。

¹³³ 宋明順，邁向學習社會與終身教育——從社會變遷看我國高等教育的未來發展模式，頁324-326。

¹³⁴ 友田泰正，《教育社會學》（東京：東信堂，1982年），頁157。轉引自宋明順，邁向學習社會與終身教育——從社會變遷看我國高等教育的未來發展模式，頁339-340。

「大眾型」及「普及型」的高等教育三階段理論相互呼應。從此一發展觀點來看，未來大考勢須調整，大規模的競爭型考試可能會勢微。

四、招生政策與大學自主 從大學選才的觀點談起

如同升學競爭使得公私立高中的階層結構固定化，聯合招生的制度則是使得公私立大學院校的階層固定化。入學的分發統一由全國性的考試成績決定，聯合招生制度形同在供需之間以集中化的方式安排配額。私立大學院校在聲譽未建立之前，又喪失了入學政策的自主性，要發展各自特色可謂困難加倍，這也構成了對私人辦學環境的扭曲。¹³⁵這種排名當然有很大的非理性的成份，也使得私立學校的入學政策完全受限於僵化的標準，以至產生了供需兩面的雙重管制失靈效應：一方面，私校無法彈性因應各自經營方向，自由地選擇所需要的學生，以發展獨特的風格；但是另一方面，統一分發也使私校免於招生不足的壓力，學校因而缺乏誘因去招徠學生。¹³⁶

大學招生問題原本是由 1976 年 2 月在蔣經國指示下所成立的教育部大考會來負責，經過 17 年八個月的運作後，終因實質功能不彰及違反大學招生自主精神，於 1993 年 10 月廢止。¹³⁷嗣後各大學校院辦理聯招即依大學規程第三十六條，各校院得成立聯合招生委員會辦理招生。換言之，大學招生的最高決策權由教育部轉移到大學校長手中。另一方面，1987 至 1993 年間，在教改人士的呼籲，以及地區發展的考量之下，公私立新校先後成立，同時專科和學院紛紛升格。¹³⁸擴充入學機會令 1990 學年度至 1998 學年度之間，大專院校的校數從 46

¹³⁵ 朱敬一、葉家興，「台灣的「私人興學」現況檢討與政策建議」，《台灣的教育改革》，頁 128。

¹³⁶ 朱敬一、葉家興，「台灣的「私人興學」現況檢討與政策建議」，《台灣的教育改革》，頁 129。

¹³⁷ 教育部以行政院民國81年7月7日台八十一研綜字第 三二六二號函示：「財團法人大學入學考試中心基金會」成立後，應同時廢止「教育部大學入學考試委員會設置辦法」，因此，原「大學入學考試委員會設置辦法」經報行政院，奉院八十二年十月二日台八十二教三四七一二號函准予廢止。參見周進興，「大學聯招資料蒐集報告」，未刊稿，大考中心藏，頁17。

¹³⁸ 新校有中正大學、元智工學院(1989年)、大葉工學院(1990年)、雲林技術學院(1991)；升格者如1987年，9所師範專科學校升格為學院；1989年高雄師院和彰化教育學院分別升格為大學。

所，增加至 134 所。台灣高等教育機構，在新校林立、五年制專科學校和技職學校的升格過程中，從高度的階層化走向扁平化，從原先的三層垂直分工「高級職業中學(高中) 專科 大學」，轉變為兩層水平分工「高中 大學」和「高級職業中學 科技大學」。¹³⁹由於自年起，不再公布各校系最低錄取分數，且由於各系採計的考科、權重、檢定的標準各有不同，無法相比，無從加以排序，因而打破排行榜的固定階層。同時由於各校的自由競爭，使得高等教育的生態丕變，如何發揮校系特色，並適當擬訂篩選指標，乃是校系此一階段的重要任務。

五、小結

在 1960 及 70 年代，現代化理論和發展理論盛行一時，世界上新興開發中國家都以追隨西方國家的發展成就為目標，追求經濟成長及工業升級，成了政府的職責所在。在教育應符合國家需求的前提下，幫助國家達成經濟成長的目標成為教育發展的目的之一，「人力資本理論」也在這樣的思維下應適而生，使教育的工具性角色更為強化，同時，政府對教育資源的分配與規畫，也取得合理化的解釋。及至 1970 年代中期，民主浪潮風起雲湧，到 80 年代後，蔚為洪流，席捲全世界，第三波勢力就此形成。¹⁴⁰這一波民主革命，改變許多國家過去由強有力的政府極權統治的局勢。「民間社會」力量興起，對發展的要求不再限於由國家主導。¹⁴¹人力資源理論開始受到挑戰。

前教育部長郭為藩指出，教育經費的驟增實為新校成立的主要原因。請參見孫志麟，〈從菁英走向大眾：台灣高等教育擴充過程之政策分析〉，國立台北師範學院國民教育研究所碩士論文，民國90年6月，頁57；郭為藩，《教育改革的省思》(台北：天下文化出版，1995年)，頁122、159-161。

¹³⁹ 林本炫，〈當前學費政策的背景分析〉，《國策專刊》，第5卷(1998年11月)，頁4-6。

¹⁴⁰ 這種全球性的變化被政治學者稱為「第三波民主革命」(相對於從美國開始的十九世紀進入二十世紀初的第一波民主革命，以及二次大戰因盟軍占領而引起的第二波民主革命而言。)其中又以八〇年代末期的東歐革命與蘇聯局勢變遷影響最大，完全改變過去東西方對峙的局面。參見Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*. (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

¹⁴¹ 羊憶蓉，《教育與國家發展：台灣經驗》，頁8。

從高等教育發展的階段來看，台灣地區高等教育的發展趨勢亦符合托勞所提出的三階段論，即「菁英型」、「大眾型」及「普及型」，1990 年代開始，大學校院數大幅擴張，從 1986 年 28 所到 2001 年的 135 所，成長十分驚人，也使大學生佔學齡人口的淨在學率比例由 14% 提高到 43%，招生政策對大考的影響在於錄取率的大幅提高。¹⁴²從這個比例來看，可以發現台灣地區高等教育已走向「大眾型」的階段。在此階段，受高等教育被視為是多數人的權利，學生來自不同的社會階層，其對高等教育的期待與需求亦不相同，為了因應學生大量化及多樣化的需求，高等教育體系也產生多樣化現象，除了傳統學術導向的大學之外，尚有一些技術學院、單科學院等不同水準、目標、特色、型態的高等教育機構紛紛出現。¹⁴³隨著民主化及經濟發展的腳步，高等教育逐漸由重視國家需求轉而開始重視私人需求。

對招生政策的管制，乍看似與考試無關，但隨著歷史發展，可以發現，此種間接的外在束縛一旦解除，即取消人力規畫及解開招生名額的不當限制，給予大學自主，符合個人需求，回歸社會正義，給予弱勢者真正的正義，如此才可能賦予考試新的思維。回到供需面上讓需求刺激改革，考試是一種服務，要回應社會的需求，不能閉門造車，必須回到市場機制，並受社會輿論的監督，讓考試能突破聯考的既有框架，如此才有可能脫離聯招是否應廢除的爭辯，重新賦予考試新的意義與性格。

當國家對招生政策的管制解除，不論是在文理比例，錄取名額以及特殊考生的加分優待上，國家都不再以政治力干擾，而能回歸大學自主、個人需求及社會正義的層面，以減少對大考制度的外在干涉。當國家鬆綁對招生名額之控制及大學設立之管制，則大考制度便回歸到市場供需機制，考試專責單位固然是考試的供給面，然需求的部分則必須因應為數眾多的大學校系的要求，而不再由國家依其需求加以統一。將考試回歸到供需層面，並不是單純的將權力從國家之手轉移到大學校系，隨著大學校系的大幅增加，招生政策的多樣化，需求面的複雜化，使得供給面已無法單從控制角度出發，單向地對考生形成制約，同時也必需回應大學校系及社會的需求，學校的階層擴大，例如當升學率

¹⁴² 「各級教育學齡人口在學率」，參見教育部統計處教育統計指標之「教育概況」網站。

¹⁴³ 宋明順，邁向學習社會與終身教育——從社會變遷看我國高等教育的未來發展模式，頁 325。

高達 80% 以上，其與早年升學率只有 25% 的情形相去甚遠，因此試題若一味偏難，只為鑑別前 25% 的考生，則可能不符合大部分校系的需求。另一方面，大型統一考試的功能及意義亦須深究，面對如此多樣化招生面貌，考試的發展應可更多樣化、精緻化。同時大學招生自主後，各校系選才標準並不一致，考試之設計當可更彈性。

另一方面，考試作為選才的工具，並非只為了達成絕對公平的目的，它同時還需符合社會正義的需求，為了社會正義，或許會犧牲一些公平，若將這個觀點對比於現代，錄取機會的公平與否，正是公平與社會正義的一種拉鋸戰。在威權統治時期，政府的政治力也介入了入學機會的取得。在社會輿論及教改人士的抗議上，終於陸續取消了運動績優生、港澳生及大陸向義來台學生等三類特殊身分考生的優待方式。¹⁴⁴從社會正義的角度來看，特殊身分考生優待方式中的第二類，其實是符合羅爾斯對社會正義的定義，從協助社會上的弱勢族群的角度來看，此一優待方式有其存在的合理性。

¹⁴⁴ 丘愛鈴，〈我國大學聯招政策變遷之研究(1954-1997)〉，頁250。