

## 教育與國家發展： 「台灣經驗」的反省

羊 憶 蓉\*

### 壹、前 言

台灣因為經濟上的成就而受到國際矚目，雖然政府自詡「創造了『台灣經驗』為所有開發中國家建立了理論與模式」而急著向外推銷(李登輝, 1988: 8)，但也有學者明白指出台灣經濟無法提供一個「模式」(model)，因為其中有許多獨特的歷史及地緣政治因素是他國無法仿效的(Evans and Pang, 1988: 19; Amsden, 1988: 172)。在眾多為台灣經驗提出的解釋原因當中，有人強調策略性因素例如土地改革及階段性發展策略(Ranis, 1979; Amsden, 1988; Tsai, 1989)，有人歸功於政府的角色(Evans and Pang, 1989)，也有人強調儒家倫理等歷史文化因素(Berger, 1984; Hwang, 1986)。教育則是另一項常為人提起的因素。除了教育學者本身肯定教育的功能之外，多半是經濟學者從人力資本理論(human capital theory)出發，談及教育改善人力素質對經濟成長的貢獻，例如孫震明白指出，「政府對教育的重視，與人民對教育的熱烈追求，在我看來，是我國台灣地區經濟發展成功最基本的原因。」(1987: 1)此外，教育擴張對於促進社會流動、減低經濟分配不均的功能，也頗受重視(Kuo, 1984)。

---

\*國立台灣師範大學社教系副教授

雖然分析台灣發展經驗，或多或少要談到教育，但很人能提出直接或具體的證據，說明教育在發展過程中究竟扮演什麼角色，而只能「理所當然」地推測教育一定有功勞。但教育成本高昂，對其成效評估又不能僅限於經濟層面，因此教育的實質貢獻是很難估量的。

這篇論文將探討教育與台灣發展的關聯，主要從過去的研究中找尋證據，說明教育對國家發展的貢獻——或反省教育究竟有沒有貢獻。但首先即有幾點困難需要討論。第一，關於「發展」(development)的定義，不論在社會學或政治經濟學領域內仍是衆說紛云，顯然不能用傳統認定的經濟成就作為界定「發展」的唯一指標。那麼，很多人理所當然指稱的「台灣發展」就需要新的定義和討論。第二，關於教育和國家發展的關聯，教育社會學領域內迄今並無一致的結論。一九六〇年代的發展理論和現代化理論都肯定教育的貢獻，也因此促成二次大戰後全球教育擴張現象。但七〇年代以後的批判理論則強調教育複製(reproduce)社會狀況，對弱勢團體或社會的中下階層並不公平。這兩派理論所蒐集的證據和發揮的解釋，至今仍南轅北轍。第三，以台灣個案而言，針對教育的研究，一大類集中在技術層面的考量(例如教材教法、學習過程、師資培育等)，另一大類則為規範性(normative)的討論，對於學校與社會互動關係的相關分析及參考資料並不很多。

這篇論文將從以下角度出發，以儘量減少上述困難所帶來的限制。第一，首先進行「教育與國家發展」這個主題的文獻探討，呈現學術界的爭辯焦點，並不預存「教育有功於國家發展」的假設。第二，將「發展」分為經濟發展與政治發展二個層面，各別探討教育與其互動。第三，討論重點在於學校與其置身的社會環境(social context)之間的關聯，而不在於教室內活動的分析。

## 貳、「教育有助於國家發展」的爭辯

### 一、教育是發展的工具：理論篇

以結構功能主義為「主線」的理論，不但對「發展」的定義及過程有相當明確的勾勒(以西方工業國家的成就為藍圖)，多半也同意教育對促進國家發展的功能。在討論各種教育效果的理論中，除了傳統的「社會化理論」強調透過學校教育使個人的行為態度符合社會要求之外，以下兩種理論最明確地突顯教育對促進國家發展的功效：

#### 1. 人力資本理論(human capital theory)

自從 Schultz 在一九六〇年底在美國經濟學會發表了有名的演說“Investment in Human Capital” (1961)之後，把人力視為一種「資本」以及把教育視為一種投資的理論便風行不墜，其中雖然受到一些批評，但這個理論至今仍是各國大力投資教育希望促成經濟發展的主要依據。根據人力資本理論，教育投資的收益不但會呈現在國家總體層面(促進生產力提高而推動經濟成長)，更會反映在個人的個體層面(有利職業選擇而增加個人收入)，因此不但決策者信服這個理論而擴充教育系統，個人的教育期望和教育投資也很高 (Karabel and Halsey, 1977: 307-312)。

#### 2. 現代化理論(modernization theory)

解釋現代化的理論很多，但其中首先證實學校教育和現代化關聯的是 Inkeles and Smith (1974)。他們在六個開發中國家的調查發現學校教育是促進使個人現代化的最重要條件，而個人現代化又是造成社會現代化的動力。Inkeles and Smith 的理論而演申現代化過程的模式如下：現代化機構(例如學校、工廠)→現代化價值→現代化行為→現代化社會→經濟成長。

這個模式也受到不少批評，例如Fagerlind and Saha 認為，Inkeles and Smith 的研究只證實了前二組變數間的關聯，其他幾組變數間的關係並無法肯定(1983: 16-17)。但這個現代化理論仍為決策者廣泛信服，以此作為擴張教育機構的依據。

#### 二、教育是發展的工具：實務篇

從一九六〇年以來，全世界都經歷了快速的教育擴張，尤其開發中國家以邁入「已開發」為國家目標，教育便成為一項有利的發展工具。從一九六〇年開始的十五年之間，在第三世界國家（中共和韓國除外）的就學人口，初等和中等教育階段從一億四千四百萬增加為三億三千五百萬，高等教育從兩百六十萬增為一千兩百五十萬 (Carnoy, 1982: 160)。此外，根據世界銀行 (1989: 220-221) 的統計資料，如果把全世界區分為 (1) 低收入經濟，(2) 中收入經濟，(3) 高收入經濟，及 (4) 其他 (非會員國) 這四組分類，在一九八六年的各年齡層就學率，初等教育階段幾乎都接近或超過百分之百 (只有中國和印度除外的低收入國平均就學率為百分之七十六)；中等教育的就學率，在低收入國為 35%，中收入國為 54%，高收入國為 92%；高等教育依序為 3%，18%，39%。(見表一)

表一：各年齡層就學率

|                         | Percentage of age group enrolled in education |      |      |      |        |      |           |      |      |      |        |      |          |      |
|-------------------------|-----------------------------------------------|------|------|------|--------|------|-----------|------|------|------|--------|------|----------|------|
|                         | Primary                                       |      |      |      |        |      | Secondary |      |      |      |        |      | Tertiary |      |
|                         | Total                                         |      | Male |      | Female |      | Total     |      | Male |      | Female |      | Total    |      |
|                         | 1965                                          | 1986 | 1965 | 1986 | 1965   | 1986 | 1965      | 1986 | 1965 | 1986 | 1965   | 1986 | 1965     | 1986 |
| Low-income economies    | 73                                            | 103  | ..   | 113  | ..     | 92   | 20        | 35   | ..   | 42   | ..     | 27   | 2        | 3    |
| China and India         | 83                                            | 113  | ..   | 124  | ..     | 101  | 25        | 39   | ..   | 47   | ..     | 30   | 2        | 2    |
| Other low-income        | 49                                            | 76   | 60   | 83   | 37     | 68   | 9         | 25   | 13   | 29   | 5      | 20   | 1        | 4    |
| Middle-income economies | 93                                            | 104  | 99   | 108  | 86     | 100  | 26        | 54   | 30   | 62   | 22     | 56   | 6        | 18   |
| Lower-middle-income     | 89                                            | 104  | 96   | 108  | 81     | 100  | 24        | 51   | 28   | 57   | 21     | 50   | 6        | 17   |
| Upper-middle-income     | 97                                            | 104  | 102  | 107  | 93     | 101  | 28        | 59   | 32   | 71   | 24     | 67   | 6        | 20   |
| High-income economies   | 105                                           | 102  | 106  | 103  | 105    | 102  | 62        | 92   | 63   | 91   | 60     | 93   | 21       | 39   |
| OCED members            | 107                                           | 102  | 107  | 103  | 106    | 102  | 63        | 93   | 64   | 92   | 61     | 94   | 21       | 39   |
| Other                   | 74                                            | 90   | 80   | 94   | 67     | 87   | 27        | 61   | 29   | 63   | 24     | 59   | 7        | 17   |
| Nonreporting nonmembers | 102                                           | 105  | 103  | ..   | 102    | ..   | 66        | 92   | 60   | ..   | 72     | ..   | 27       | 21   |

資料來源：取材自 The World Bank, 1989, World Development Report 1989, pp. 220-221.

此外，聯合國教科文組織(UNESCO)一九七〇年的一項調查研究顯示，在調查的九十八國當中，八十六國已進行大規模的社會和經濟發展計畫，其中又有七十國把教育改革作為發展策略之一。這七十國全部都對初等及中等學校制度進行改革，並有五十九國注意到教育「質」的改進(Fagerlind and Saha, 1983: 163)。

需要在此強調的一點是，開發中國家極力擴充學校制度，並不是出於對教育價值本身的看重，而是因為學校所具備的工具性價值。Mosha(1986)在評論非洲的大學在國家發展中的角色時就指出，「歷史顯示，大部份非洲國家在獨立之後，立刻就會勉力成立至少一所國立大學。成立大學的主要目的是要這些機構扮演一個先鋒的角色，以處理貧窮、社會混亂、低生產力、失業、饑餓、文盲、疾病等等問題——也就是非洲大陸所共同面臨的低度開發(underdevelopment)問題」。(1986: 93) 教育作為發展工具的用意十分明顯。

### 三、教育真的是發展的工具嗎？

雖然教育擴充的熱潮持續了至少二十年之久，但學術界在一九六〇年後期便開始對「教育促進國家發展」的命題提出質疑。這些質疑並不是單純地針對教育效果而發出，而是伴隨依賴理論對「發展」與「低度發展」的重新認定解釋而慢慢擴及對教育系統的檢討。開發中國家依照各種現代化理論努力開發的結果，不過是造成「低度發展的發展」(development of underdevelopment)而已。於是，當初力主教育促進發展的人力資本理論、現代化理論也漸漸受到攻擊。Coombs 在一九六八年的著作 *World Education Crisis* (1968) 是首先發難的一本書，直指教育擴張不但無助於開發，而且學校系統本身就製造了許多危機。

對於「教育促進國家發展」這個理論的批評，主要有以下兩大類：(1)認為教育解決不了發展(或低度發展)的問題；(2)認為教育進一步複製了社會的不平等關係。

### 1.教育無能為力:

認為教育解決不了發展難題的學者，主要是把開發中國家 (1)教育擴張，(2)繼續低度發展的兩個現象併排，說明前者的徒勞無功。舉例來說，Carnoy(1982)在列舉第三世界國家教育擴張的事實之後，譏諷地指出：「二十年前，專家<sup>1</sup>指出教育成長不只將有力地促進經濟發展，並將促使社會階級和所得分配之間的機會均等，同時開發出更具就業價值的勞動力。也許提高教育水準的勞動力的確增加了生產力——確有證據如此。但在同時，第三世界的文盲的絕對人數還是增加了；世界人口最貧窮的百分之五十還是像以前一樣地貧窮；所得分配越來越不均等；失業也增加了。貧窮漸漸從鄉村擴散到城市地區，而鄉村地區繼續生存在絕望的貧窮中。」(1982: 160)

認為教育對發展無能為力的學者明白指出，「第三世界發展失敗的原因是什麼？這些原因很多又很複雜，但最重要的一點，它們和教育系統本身沒什麼關係。」(Lulat, 1988: 319)Lulat 認為，教育和經濟發展之間的關聯，只不過在技術訓練提供人力而已；至於「一般教育」（即學術取向的教育），只不過用作社會分化的準則，因此沒有促進發展的功能。Carnoy也認為，最具體表現出第三世界低度發展的幾個問題，例如失業（很多是教育性失業）、低水準工業(跨國企業剝削勞力密集工業)等等，根本不是教育系統的錯，也非教育所能解決 (1982: 164-165; 1980: 153-163)。

### 2.教育「助紂為虐」

另一派批判理論 (critical theory)，同樣攻擊「教育促進國家發展」的說法，但批評更嚴厲得多，認為教育被用作複製社會不平等關係的工具；換言之，教育要為低度發展負責。教育社會學之內的批判理論仍是從衝突理論(conflict theory)出發，強調社會裡的支配團體利用各種資源維持對弱勢團體的剝削關係，以鞏固其既得利益；教育便是其中工具之一。從這個觀點出發討論教育功能的理論，最主要有

配置理論(allocation theory) 和合法化理論 (legitimation theory)。

配置理論的主要觀點是：「現代化社會中的個人，根據他所受的教育年限和種類而被配置於某種成人角色，這個過程和它真正在學校裡學到什麼並無關聯。因此教育真正具有的是選擇、分類、配置的功能，而非社會化功能」(Meyer, 1977: 58-59)。同時，不管某些社會中號稱教育制度多麼公平，教育過程（包括入學機會、教育內容及方法等）還是較有利於社會中的精英階級，因此「配置」的效果便幫助鞏固了原有的社會階層化(Bock, 1982: 90-92)。

合法化理論從配置理論進一步演申，認為透過制度化的教育過程，使原有的社會階級「各得其所」並「安於其位」。實證研究證明學校內的教育過程不斷複製、加深了原先存在於社會中的種族差異(Ogbu, 1978)，階級差異(Jones, 1989; Giroux, 1983: 72-111)，乃至於性別差異(Smock, 1982)。這種現象的存在，自然成為開發中國家低度發展的原因之一。

#### 四、他山之石及台灣經驗

雖然學術界對「教育有助國家發展」的論證提出如此嚴厲的批判，但在現實的政治環境中，並未減低決策者對教育功效的信心。教育擴張的現象雖然從一九七〇年代的高峰中逐漸減緩，但原因之一，是初級教育的入學率已趨飽和。一般而言，開發中國家的決策者並未改變以教育作為發展工具的策略。

台灣的個案毫不例外。在過去四十年之間，台灣的教育在量的方面成就驚人。如表二所示，以七十七學年與三十九學年比較，教師成長人數為將近七倍，學校數四點四五倍，各級學生人數在七十七年已超過五百萬，佔總人口的四分之一，為三十九年學生人數的將近五倍。（見表二）

表二：台灣地區教育成長指標

| 學 年 | 學 校   |              | 教 師     |              | 學 生       |              | 平均每千<br>方公里校<br>人 數 | 平均每位<br>教師任教<br>學生數 | 每千人口<br>學生數 |
|-----|-------|--------------|---------|--------------|-----------|--------------|---------------------|---------------------|-------------|
|     | 所 數   | 三九學<br>年=100 | 人 數     | 三九學<br>年=100 | 人 數       | 三九學<br>年=100 |                     |                     |             |
| 三九  | 1,504 | 100          | 29,020  | 100          | 1,054,927 | 100          | 41.65               | 36.35               | 139.64      |
| 四五  | 2,321 | 154          | 45,093  | 155          | 1,678,788 | 159          | 64.27               | 37.23               | 177.71      |
| 五十  | 3,095 | 206          | 71,098  | 245          | 2,540,665 | 241          | 85.71               | 35.73               | 226.64      |
| 五五  | 3,457 | 230          | 93,232  | 321          | 3,253,636 | 308          | 95.73               | 34.90               | 249.02      |
| 六十  | 4,115 | 274          | 126,454 | 436          | 4,130,691 | 392          | 113.80              | 32.67               | 274.04      |
| 六五  | 4,572 | 304          | 149,805 | 516          | 4,478,957 | 425          | 126.40              | 29.90               | 270.15      |
| 六六  | 4,698 | 312          | 154,944 | 534          | 4,522,037 | 429          | 129.90              | 29.18               | 267.86      |
| 六七  | 4,824 | 321          | 159,608 | 550          | 4,529,663 | 429          | 133.30              | 28.38               | 263.31      |
| 六八  | 4,950 | 329          | 164,746 | 568          | 4,570,132 | 433          | 136.80              | 27.74               | 260.51      |
| 六九  | 5,097 | 339          | 166,740 | 575          | 4,597,765 | 436          | 140.90              | 27.57               | 257.34      |
| 七十  | 5,241 | 348          | 170,347 | 587          | 4,641,975 | 440          | 144.86              | 27.25               | 255.14      |
| 七一  | 5,452 | 363          | 175,154 | 604          | 4,724,921 | 448          | 150.69              | 26.98               | 255.18      |
| 七二  | 5,738 | 382          | 179,864 | 620          | 4,799,833 | 455          | 158.60              | 26.69               | 255.43      |
| 七三  | 6,063 | 403          | 183,857 | 634          | 4,870,838 | 462          | 167.58              | 26.49               | 255.43      |
| 七四  | 6,285 | 418          | 186,494 | 643          | 4,942,310 | 468          | 173.72              | 26.50               | 255.89      |
| 七五  | 6,491 | 432          | 191,773 | 661          | 5,045,768 | 478          | 179.41              | 26.31               | 258.64      |
| 七六  | 6,628 | 441          | 195,742 | 675          | 5,123,742 | 486          | 183.20              | 26.18               | 259.76      |
| 七七  | 6,698 | 445          | 199,806 | 689          | 5,197,002 | 493          | 185.14              | 26.01               | 260.44      |

資料來源：教育部，1989，中華民國教育統計指標，p.2。

政府致力教育擴張，並且明白標示是出於「國家建設發展」的考量。在七十九年政府宣佈延長十二年國教，隨後更改為先行「實驗階段」的規劃簡介中，對於延長國教的計劃有下列說明：

「教育是主導社會進步，衡量國家現代化的重要指標，世界各國莫不藉著教育的力量，以提升國民素質及培育國家建設人



才；國民教育是教育的根本，其對於國家建設發展之影響至深且鉅……要解決社會變遷所形成的問題，必須從革新教育措施著手……」（教育部，1990b: 1~3）

這段話表明，政府從政策的考量上，教育成長與國家發展是具有「同步性」的。那麼，從衝突理論出發對「教育有助國家發展」的種種抨擊，在台灣的適用情形如何？我們不要忘記，台灣的發展經驗曾被學者指為依賴的「例外」、「挑戰」（Amsden, 1988）。那麼，台灣的教育發展成果又是如何？在整個「台灣經驗」當中扮演什麼角色？教育的確是促成發展的主要因素？或者教育受制於發展的考慮，而只是發展的結果？這些是這篇論文希望探討的主要問題。以下將分為教育與台灣經濟發展、政治發展二個層面各別討論。

### 叁、教育與經濟發展

#### 一、人力資本理論的討論重點與限制

探討教育與經濟發展的研究，如前所述，多半以人力資本理論為基礎，把人力視為一種資本，而把教育視為一種投資。由這個觀點出發的討論多半集中在以下幾個重點：(1)教育經費和收入、實質資本(physical capital)之間的關聯；(2)教育對國民生產毛額(GNP)的貢獻；(3)教育經費的投資報酬率(rate of return)；及(4)各國入學率和GNP之間的相關性。

在這四個項目上所作的研究很多。例如，世界銀行出版的 World Development Report 1987 曾經報導教育的經濟報酬率，很明顯看出開發中國家的教育報酬率高於已開發國家，初等教育的報酬率又高於中等教育和高等教育。（見表三）此處所指的是教育的「社會報酬率」(social rate of return)。另一份世界銀行的研究指出，教育的「私人報酬率」更高於社會報酬率（因為世界各國皆由政府補貼教育經費，使得私人的教育支出遠較真正的教育成本為低）(Simmons, 1980: 55-59)。

至於教育對經濟成長的貢獻，Psacharopoulos 的研究發現，教育因素所能解釋的經濟成長率，在非洲是17%，亞洲11%，拉丁美洲5%，其他工業先進國 9%(1988: 1)。

表三：教育的經濟報酬率(%)

| 國家類別           | 教 育 階 段 |    |    |
|----------------|---------|----|----|
|                | 初等      | 中等 | 高等 |
| 工業化市場經濟        | 15 a    | 11 | 11 |
| 開發中國家 (商品輸出國)b | 15      | 13 | 9  |
| 其他開發中國家        | 28      | 17 | 14 |

資料來源：摘自 The World Bank, 1987, World Development Report 1987, p. 64.

說 明：(a)因為無文盲組可對照，這個數字為根據開發中國家資料而估計得出。

(b)印度、以色列、新加坡、南斯拉夫。

以上這些研究，雖然都提出明確的數據，但這些教育和經濟發展之間關聯的研究，一直受到修正和挑戰。有些是對方法論的批評 (Simmons, 1980: 54-59)，有些是從社會結構性因素分析而認為教育的經濟功能被誇張 (Carnoy, 1980: 162-164)，甚至上述研究者本身也承認他們研究的限制。例如，世界銀行所計算的工業化市場經濟國家的初等教育報酬率為15%，因為缺乏文盲者作為控制組而無法直接計算，只好借用其他開發中國家的資料而估計 (World Bank, 1987: 64)。Psacharopoulos 雖然研究教育對經濟成長的貢獻，但他同樣認為，「很明顯地，教育和經濟成長之間的相關性，可以解釋為教育是經濟成長的結果，而非原因。」不過他也引述經濟史學家的研究發現，長時期之間的識字率和生產力提高有因果關係，因為識字率提高總發生在生產力提高之前 (Psacharopoulos, 1988: 1-2)。

Harbison and Myers (1964) 曾經嘗試儘量把多方面的資料量化，發展出綜合的教育及經濟指標，來研究其中關聯，後來成為教育經濟學的經典作品。他們綜合七十五個國家的資料，研究許多教育指標（包括例如每萬人教師數，各級學校入學率，教育經費等）與經濟發展指標（例如GNP，農業人口比例，每萬人醫生數等）之間的關聯，結果最令人感興趣的一個發現是，這七十五國的 GNP per capita（以美金顯示）和教育綜合指標（中等教育及高等教育入學率加權後的綜合）之間的相關係數高達0.888。雖然如此，作者只仍然結論，「這些量化的關係並無法用來建立（各變數間的）因果關係。這些資料無法得出結論來表明，在中等或高等教育增加 X per cent就能導致 GNP per capita 增加 Y per cent」（Harbison and Myers, 1964: 36-44）。

引述以上研究，無非是說明，人力資本理論雖然風行很久，但教育和經濟發展之間的因果關係，並不像人力資本論者主張的那麼樂觀或容易獲得。到目前為止，有關教育和經濟成長之間的關聯，比較具有共識的幾項結論是：

- (1)教育和經濟成長之間有正相關，但無法確定因果關係。
- (2)開發中國家的教育報酬率較已開發國家為高。
- (3)初等教育報酬率較高等教育為高。
- (4)正式教育的投資昂貴，且社會報酬率較私人報酬率為低。

## 二、台灣經驗

教育和經濟成長之間的關聯，在台灣個案中到底情形如何？目前的研究大致可歸為下列幾種：

1. 經濟學者認為教育改良人力素質，提高生產力，促進經濟成長。例如本文之初引述孫震（1987：1）所說的，政府及人民對教育的重視，是台灣經濟發展成功的最基本原因。李國鼎及陳木在（1987）研究台灣經濟發展策略，把「普及的大眾教育」，列為台灣經濟發展經驗中，「十項促其成功的主要因素」之一（1987：

481-486)。但這些說法只不過是一些「印象」的描述，而非實證研究所得。

2. Galenson (1979) 曾嘗試說明台灣教育與勞動力的關聯。但他所能發現及引述的資料，例如就業人口的教育程度逐年提高，職業結構的改變，高等教育內主修科目的變動等等，都只能間接說明教育與勞動力的關係。Galenson引述的一份研究中指出，台灣像許多正在現代化的國家一樣，缺乏高層次及專業人才，例如科學家、工程師、醫生等。但 Galenson 指出，這種說法並未考慮高級人力的需求面。如果工業發展仍在勞力密集階段，則培育過多高級人力反而可能造成「教育性失業」。這些無確實證據的研究，導致 Galenson 一段結論：「關於台灣教育工作的經濟效益，目前尚無明確的結論。台灣對教育有龐大的投資，但這些投資的金額和分配方法，是否能對其他開發中國家提供合適的投資模式，仍不可得知。」(1979: 399)
3. 李金桐(1990)曾討論台灣高等教育與經濟發展，以我國與各主要工業國家勞動生產力之變動作比較，發現我國勞動生產力的年平均增加率較其他工業國為高。李金桐據此結論表示「台灣地區從事教育投資所生產人力運用的效率，較上述工業先進國家為高」(190: 267)。但依據李金桐文中所引資料，並無法得出此項結論，因為勞動生產力並非完全由教育投資決定，尤其我國高等教育入學率較美、日等國均低。所以這項結論需要進一步證據才可能支持。
4. 關於教育的經濟報酬率，鐘清漢在其著作教育與經濟發展之研究中有一節討論〈教育投資之效果〉，但其中只說明「推算方式不易」而未推算(1988: 32)。另外張瑞猛(1980)曾經計算台灣各級教育的社會平均報酬率，得出的數據(考慮生產變化後)是：小學25.0%，初中22.4%，高中16.4%，專科13.0%，大學13.2%。

如果與表三世界銀行的資料對照，台灣的數據與商品輸出國之外的其他開發中國家較相近，可說教育的報酬率相當高。

5. 馬信行(1988)曾以 Harbison and Muers (1964)的模式為基礎，測量包括台灣在內共一百一十個國家的教育與經濟指標關聯，結果發現GNP與教育綜合指標的相關達非常顯著( $r=0.67$ ,  $P<0.0001$ )。但有關台灣的個案，研究結果只說明以發展程度區分，台灣落在半先進國家與先進國家的邊界上。
6. 在瞿海源(Chiu, 1989)對台灣教育與社會變遷的研究中，以 (1) 教育支出，(2) 師生比率兩項數字，說明台灣的教育是「低投資高成長」。再加上教育效果會延遲顯現，因此一九七〇及八〇年代教育擴張的影響，也許目前仍無法評估。瞿海源因此說明「經濟成長可能是教育擴張的原因而非結果」，並且認為教育擴張對經濟成長的效果「不清楚」(1989: 191-193)。

### 三、從教育政策看因果關係

以上這些研究都在討論台灣的教育與經濟成長之間的關聯。有些認為教育當然有功於提高人力素質及勞動生產力，但證據並不十分強。有些認為「尚無明確的結論」、「推算不易」、「不清楚」。有些則進一步批評台灣的教育是「低投資高成長」。這些紛歧的說法，更加證明教育與經濟成長的因果關係不易推論。

也許我們可以換一個角度，從幾個重要的教育政策及經濟發展的事實當中，分析出政府對教育投資的考慮及期望。我們提出以下幾個事實：

首先，關於教育經費的多寡，瞿海源以教育支出占GNP的比例為準，說明台灣教育投資偏低(Chiu, 1989)。但如果以教育經費占中央政府支出的比例來計算，根據世界銀行提供的各國中央政府支出結構與台灣地區作比較(見表四)，一九七二年世界「中等收入國家」的教育經費占中央政府支出比率，平均是14%，而台灣的數字是6.63%，確

實偏低很多。但到了一九八五年，世界中等收入國家的平均數字是11.5%，台灣是 11.46%，已經可算是並駕齊驅。尤其如果我們考慮到，台灣的國防經費向來占中央政府支出的一半左右，在這種龐大負擔下，我們的支出結構與其他國家相比，真正不合理的地方在於國防經費的偏高，與健康衛生、社會福利等支出的極度偏低，教育經費並不是最明顯偏低的部份。此外，如果我們用教育經費的成長與GNP per capita 的成長作比較，在一九五二到一九八七的三十五年之間，台灣的GNP per capita增長了超過八倍（以一九五二年為基數，1952=100，1987=836.3），但教育經費的增長則超過甚多（1952=100，1987=49241.3）（見表五），可見得教育經費不是台灣教育發展的主要問題。因此，第一個結論是當台灣因為經濟成長快速而被認為創造了經濟奇蹟的同時，台灣的教育擴張（至少在量的方面）是更驚人的。

表四：教育經費占中央政府支出率(%)

|          | 教 育    |       |
|----------|--------|-------|
|          | 1972   | 1985  |
| 低收入經濟    | ..     | ..    |
| 中國和印度    | ..     | ..    |
| 其他低收入    | 13.2   | 7.6   |
| 中收入經濟    | 14.0   | 11.5  |
| 低中收入     | 16.4   | 13.8  |
| 高中收入     | 12.3   | 10.6  |
| 高收入石油輸出國 | 15.2   | 11.1  |
| 工業化市場經濟  | 5.4    | 3.8   |
| 台 灣      | 6.63 a | 11.46 |

資料來源：(1)The World Bank, 1987, World Development Report 1987, pp 246-247.

(2)臺灣資料出自教育部，1989，中華民國教育統計指標，p.3。

說 明：a為 1971 數據。

表五：台灣國民生產毛額與教育經費的成長指標

| 年    | 每人國民生產毛額<br>指標(1952=100) | 教 育 經 費      |              |
|------|--------------------------|--------------|--------------|
|      |                          | 指標(1952=100) | 金額(NT\$1000) |
| 1952 | 100.0                    | 100.0        | 300,657      |
| 1957 | 123.5                    | 323.3        | 971,944      |
| 1962 | 148.7                    | 711.3        | 2,138,470    |
| 1967 | 212.8                    | 1522.8       | 4,578,272    |
| 1972 | 323.8                    | 3942.2       | 11,852,384   |
| 1977 | 437.2                    | 10262.7      | 30,855,390   |
| 1982 | 575.3                    | 31488.9      | 94,673,666   |
| 1987 | 836.3                    | 49241.3      | 148,047,536  |

資料來源：(1)每人國民生產毛額：經建會 1988, Taiwan Statistical Data Book 1988, pp.1-2.

(2)教育部, 1990 a, 中華民國教育統計, p.43。

其次，根據經建會(1988: 1-2) 的資料，台灣經濟成長最快速的幾個階段是：(1)1963-1967: 這五年間的GNP per capita 平均年成長率是7.4%；(2)1968-1972: 8.8%；(3) 1983-1987: 7.8%。這些期間的高成長基本上是經濟發展策略與國家經濟情勢的效果，與教育可能有何關聯？

我們無法提出直接證據，但有兩個事實值得討論：

第一，一九六三年之前的教育成長有限，無法推論有功於六三年之後的高度經濟成長。但台灣教育制度在量的幅度最鉅大的一次改革——延長九年國民教育，發生於一九六八年，可說正當經濟成長的高峰，因此可以推論這次大規模的教育擴張為經濟成長的結果。

這個說法可能受到質疑，認為台灣實施九年國教經費並不充足，不應推論為經濟成長的結果。但我們可以從幾方面的資料來討論這個問題。首先，蔣中正在民國五十六年提出九年國教的構想時即指出，

「我們已不能再滿足於六年義務教育的現狀。要繼續耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育，以現階段整個社會經濟發展成果，來解決九年義務教育的問題。」（國家建設研究委員會，1973: 7-8）這段話雖然只是政策性宣示，但可看出當時已存在「整個社會經濟發展成果」的認知——對照當時經濟成長率平均每年超過百分之七的事實，這種樂觀的認知也不算太誇張。

此外，實施九年國教，的確增加龐大的財務負擔，學校的硬體和軟體設備距離理想甚遠，尤其師資準備不足是最明顯的問題，後遺症到今天仍然存在。但是，在籌措教育經費方面，當時也確有各種因應措施，在九年國教實施條例第十一條中曾規定，「實施九年國民教育所需經費，由省（市）、縣（市）政府就省（市）、縣（市）地方稅部份，在稅法及財政收支劃分規定限額內籌措財源，逕報行政院核定實施，並不受財政收支劃分法第十八條但書之限制。」根據這項規定，使得台灣省及台北市九年國教經費有專款支應，並增闢許多籌措途徑，例如地方教育捐增收、營業稅加徵、高中高職以上學校學費增收等等。這些基本上都是在經濟向上成長的過程中才能做到的。也因此，國家建設研究委員會(1973)在九年國民教育經費問題之研究的專題報告中，雖然指陳「教育效果尚未臻於理想，有關設施仍待積極改進」，但也指出「政府實施九年國民教育，所需經費，籌有專款支應，並未影響地方政府的一般政務支出」的事實(1973: 4)。瞿海源認為，台灣的教育擴張有利於經濟成長的說法，「只是一個缺乏實據的假設」(1989: 188)。但如果反過來說，是台灣的經濟成果才使得教育擴張成為可能的事實，應是可以接受的。這個說法，也符合前文引述 Psacharopoulos (1988) 在其他地區的研究發現。

研究台灣教育與經濟成長的關聯，第二個值得注意的現象是，一九八三年之後的第二波經濟成長高峰，與教育可能有什麼關聯？我們如果檢查一九六八年之後各級學校學生人數，會發現，一九七一年是



首度高中學生超過高職學生的一年，此後高中生人數一直保持還算平穩，但高職學生人數遽增，十年間就增為兩倍。一九八三年開始的第二波經濟高成長，可不可能是這前十年之間大量培植高職學生投入就業市場的結果？我們雖然不能斷言因果關係，但還可以大致推論出其間的相關性。因為一九八〇年代，台灣的產業結構中，服務業產值占國內生產毛額比率一直升高（行政院主計處，1989: 9）。受過高職教育的就業人口對這個現象的貢獻是可以推論的。

這一節的第二個結論是，教育擴張與經濟成長之間的關聯，可能隨階段不同而有改變。教育擴張首先必須在經濟許可（或至少勉強許可）之下，才能進行。但是，教育擴張，特別是在某種階段或類型的教育擴張，的確可能符合經濟成長的人力需求而成為一種助力。

但這第二個結論，卻引起我們對教育政策的進一步討論。這個討論以上述高中高職學生的人數消長為重點。從民國六十學年度高職學生超過高中學生，之後高職學生人數遽增，到七十七學年的高中生與高職生人數比例已經是 31.99: 68.01(教育部，1989: 35)。值得提醒的是，這個接近 3: 7的比例並不是教育市場供給需求的自然結果，而是政府因應經濟發展之下刻意策劃的產物。經建會的資料明白指出，三比七的人數比例是「政策目標」(1986: 71)。孫震也強調，維持這個比例的重要影響在於第一是提供經濟發展所需的人才，第二是緩和大學升學競爭的壓力(1987: 4)。

因應經濟成長需求之下的設計，卻對人民的教育需求造成很大扭曲。目前在國中階段的激烈升學競爭，很多人以為是升學機會不夠，甚至畸形的延長十二年國教也以此為訴求。事實上，目前國中畢業生的就學機會率為 104.01%(教育部，1990a: 30)，部份高職已有招生不足之現象（經建會，1986: 48）。國中升學競爭慘烈的背後真相是，政府限制高中成長而一意擴充高職，但與人民升學意願不合，以致造成國中激烈競爭以求升入普通高中。

近年來政府已在籌劃增加高中生人數比例，但卻不是因應民間需求，而再次是基於經濟發展的考量。孫震指出：

然而隨之經濟發展，技術水準提高，高職程度的訓練，逐漸難敷生產事業的需要。加以高成長率之下，生產技術和產業結構變化迅速，在校所學，轉瞬落後，必須不斷學習，追求新知。在這種情形下，一般高中本身，受有較佳基本科學（數學、物理、化學）和語文訓練的人力，較高職出身，專業訓練較佳的人力，可能有更好的學習和適應能力，事實上，早在孫運璿先生擔任行政院長的時候，行政院經濟建設委員會就奉命檢討高中對高職三：七的妥適性，以及究竟適當的比例如何，正確的答案也許不是十分容易提供，然而我們似乎可以預期，進入二十一世紀後，一般高中學生人數的比例，應較目前有相當幅度的提高，而經濟發展所需的技術人力，也將從目前的高職水準提升到專科水準。(1987: 4)

除了以上這段話之外，經建會(1986)的「中華民國台灣經濟建設人力發展部門中長期計畫（民國七十五年至八十九年）」，對於各級學校「教育發展之調配」有非常明確的建議。此外，由教育部主辦，經建會協辦的全國科技會議，也根據「國家建設科技人才供需推估」而對大學及研究所招生類別及人數定出明確目標（全國第三次科技會議，1986）。

以上資料，證明台灣教育政策是依據「社會需求取向」(social demand approach) 而非「私人需求取向」(private demand approach)訂定。根據 Premfors(1980: 303)的定義，前者是指依社會所需要的受過訓練的人力來決定教育機會的提供，後者則是指依人民自發性的需求及能力來決定就學機會。Premfors研究瑞典及英、法個案之後發現，社會需求取向並不成功，因為一來政府對社會需求的預估可能不準確，二來無法因此左右人民教育選擇的意願。

由以上觀察，加上前述研究發現，我們大致可以得出以下幾點結論：

1. 台灣教育投資增加很快，就業人口的教育程度一直提高。台灣勞動力生產率也較主要工業國為高，但是否完全歸功於教育，尚無直接證據。
2. 經濟成長與教育擴張之間的因果關係(如果確有因果關係的話)，似乎隨階段不同而產生不同的影響方向。工業成長初期的經濟成果，造成政府有財力來擴張教育；而教育擴張加上人力培育策略(高職快速成長)，可能是後期經濟快速成長的原因之一。
3. 台灣的教育規畫，出於強烈的經濟發展考量，是一種「社會需求取向」。

以這點而言，可以說教育發展是經濟發展的結果，由 (1)政府財力和 (2)經濟發展所需人力這二點決定了教育發展，但也因此扭曲了人民需求和選擇機會。

## 肆、教育與政治發展

### 一、一般理論與發現

教育是政治發展的利器，所以有「有其國必有其校」(As is the state, so is the school) 之說(Coleman, 1965: 6)。關於教育對政治發展的貢獻，一般分為兩大類，一是政治社會化及培養公民，二是培育政治精英人才(Fagerlind and Saha, 1983: 120)。但是，談及「政治發展」，這個觀念本身就包含了 (1)政治整合 (integration): 意指管理及減低因社會分化帶來的衝突緊張，及 (2)政治參與 (participation) 和資源分配: 以民主和平等為原則(Coleman, 1965: 15)。這兩項政治發展的要件，在民主化的國家也許是相輔相成的，但在極權或威權政體的國家，為了達成整合減低衝突，反而要以減低人民政治參與為手段。

那麼，學校教育的主要目的是在促進穩定或促進民主，就成為一個值得觀察討論的題目。以下介紹有關「教育與政治發展」這個主題的幾項學術界討論：

1. 教育促進民主：「教育促進民主」好像跟「教育促進經濟」是兩條平行並進的理想，一般人對此二命題同樣具有「想當然耳」的樂觀信心。白魯恂 (Lucian Pye) 認為政治現代化的關鍵在於改變人民政治態度及減少統治精英和大眾的差距 (cited in Coleman, 1965: 16)，而 Almond and Verba (1963) 早期的跨國研究證實，比起其他性別、居所、職業、收入、年齡等因素，教育對政治態度的影響力最大。其他相關研究也發現，一個人受教育越多，越傾向容忍反對黨，信仰民主價值 (cited in Lipset, 1981: 39-40)。

不過，Lipset (1981) 發現，教育對個人政治態度的影響力雖大，但如果研究各國民主程度和教育指標 (識字率，各級學校入學率) 間的關聯，二者相關程度並不那麼高。例如德國和法國屬於歐洲教育程度最高的國家，但不因此使這二國的民主維持穩定。Lipset 因此結論，高程度教育是民主的必要 (necessary) 而非充分 (sufficient) 條件。

對於「教育促進民主」此說的另一挑戰，來自 Kamens (1988) 的研究。他的主要論調是：

- (1) 個人教育程度和政治容忍態度之間的關聯，隨國家進入民主政體的時間長短而不同，一旦民主政體建立之後，初等教育擴張有助於民主政體的持續。
- (2) 高等教育的擴充會增加民主政體延續的可能；但如果政治介入高等教育很深，則會減低民主機制延續的可能。
- (3) 當推銷民主文化的國家居於全球霸權地位時，教育擴張和民主制度間的關聯會增強。反之亦然。<sup>2</sup>

Kamens 認為，教育和民主的關聯這個主題，還有很多疑問待答。

以上這些新發現至少提醒我們，不要把「教育促進民主」看得太過理所當然。

## 2. 公民教育和政治教育

這一節的重點不在一般教育的政治效果，而是專指政治教育（包括公民教育），這些科目的政治社會化效果當然最為直接。各國都有政治教育，但用不同的名稱和不同的教法來包裝。有些國家只教導最基本的成為稱職公民的條件，但大多數國家很難避免利用政治教育來強制傳遞有利於政權維繫的政治意識型態。也可以說，政治教育是訓練傳統忠誠公民的最主要工具。

政治教育的目的雖然如此明顯，但 Langeveld (1981) 發現，世界各國都在閃躲這個直接名稱，而用「公民教育」、「社會學習」、「現代學習」、「一般學習」等名稱代替，他認為這個現象「證明政治在學校裡或多或少是一種走私買賣(contraban)」(1981: 41)。他並且發現，隨政權或政黨改換，政治教育的內容就可能完全修改或更換，通常民主政體下較能堅持「學校的中立性」。Langeveld 因此結論，「政治教育的立場，就是衡量一個社會民主發展程度的有效指標」(1981: 43)。

## 3. 培養政治精英

關於教育和政治精英之間的關聯，傳統的看法建立於以下三項命題：(1)一個人晉身上層階級，會使他獲致政治精英地位的機會大為增加；(2)在現代強調後天成長地位(achieved status)的社會，教育是最主要的促成向上社會流動的因素；(3)因此教育是最主要的（如果不是唯一的）獲致精英地位的政治流動工具(Coleman, 1965: 25-26)。這是非常結構功能主義的觀點。

但衝突理論的觀察顯然不是如此。一項研究發現，在一國之內的不同社區，由於階級的不同，學生接受的公民教育及訓練重點也不相同。在工人社區，不強調政治參與及公民的異議表達；在中等階級社區，強調公民責任但不強調公共決策過程；只有在富有而政治活躍的

社區，才強調公民影響或參與政治決策的層面(Tapper, 1976: 53)。由此可見，受教育本身就限制或促進了某些階層日後參與政治的可能，但造成這種差別的卻是先存於社會的階層劃分。

Mayer (1977)因此建立了一個模式，從教育的「合法性」效果(legitimizing effect)出發，強調教育界定了知識，也界定了人事。根據 Meyer 的模式，精英教育決定了些專業知識能力的權威性(知識面)，也決定了精英分子的定義和確定其資格(人事)。大眾教育方面，學校教育決定什麼是社會全體必備的認知和共識(知識面)，也擴具公民資格的社會成員(人事面)。

這些不同的理論，再次提醒我們不要以太過理所當然的眼光看待教育促進政治展的功能。

## 二、台灣經驗

### 1.教育與政治穩定

如果我們把政治穩定視為政治發展的條件之一，那麼學校教育在這方面的確有功於台灣政治發展。相關的研究很多，此處列出其中幾項發現：

- (1)Wilson(1970) 研究台灣小學生的政治社會化，在結論中指出，「在台灣，透過教育制度，很成功地把存在於初級團體中的權威形式，與存在於公民和政治領袖間的權威合而為一。有意無意間，學校裡教導的權威模式有助於政治穩定……教育發展的特色，是一大群老師有效地合作灌輸學生支持政府。」(1970: 146)
- (2)Appleton(1970) 研究台灣大學生的政治社會化，發現比美國大學生要順從馴服(acquiescent)，對政治或公眾事務缺乏興趣，而且學生教育水準越高，這種傾向越明顯。
- (3)蔡明璋(1988)研究青年學生政黨偏好，認為「反映了台灣傳統政治社會化的效果仍然持續，不可忽視。我們的資料中顯示，為

數五分之二的青年學生，對國民黨的支持相當直率。他們在考慮台灣政治事務的理想管理人選時，現在執政黨的當然地位是無庸置疑的——對這個問題，他們可能未曾做第二人想。」(1988: 15)

- (4)台灣學生的安靜順服，曾引起國外政治學者 Lipest 的好奇，在他參加台灣一項研討會時發問為何台灣能免於其他第三世界國家的學生騷動。<sup>3</sup> 楊泰順 (Yang, 1989: 141-142) 認為一九七九年的美麗島事件影響很大，在一九八〇年至八六年間，校園控制比七〇年代更要嚴密。

以上幾個研究顯示，從一九六〇年到八〇年代，教育都扮演著維持校園穩定及整個政治穩定的角色。

## 2. 教育與民主

如果教育對台灣政治發展的「功勞」主要在馴服學生以維持政治安定，那麼國外研究所發現的教育建立現代化政治態度的功能，在台灣發揮得如何？李文朗(Li, 1989)的研究發現，台灣的教育（以及工業化、都市化）能解釋政治多元化的興起，他認為「很可能是教育的提升促進了一個社區的理性，進而刺激民主運動」（1989: 281）。

此外，瞿海源(1989)引述他及胡佛等人的調查指出，一九七〇年代的調查仍顯示教育對個人的民主態度與參與行為有負面的影響或沒有影響，但一九八〇年代情況略有轉變，「發現這時教育對民主態度與行為開始產生積極的效果。也就是說，教育程度愈高，個人就愈民主。更重要的是，政治態度和參與行為之間開始有正向的相關，亦即態度愈民主，投票頻率就愈高」（1989: 97）。雖然如此，瞿海源檢視教育對個人政治態度的影響（與教育和其他變項相關係數比較），仍然悲觀地認為影響力「相當有限」。

當然，最近幾年，台灣青年學生對周遭政治環境的變化不可能完全無動於衷。大學生也開始有些關心政治、要求民主的動作出現。一

個明顯的例子是發生於民國七十九年三月間的中正紀念堂學生運動。由於抗議國民大會第八次會議期間發生的政治醜劇，來自全台灣各地的學生於三月十七日起陸續靜坐於中正紀念堂廣場，活動最高峰時估計人數達五千至七千人。學生提出四點訴求：(1)解散國民大會，(2)廢除臨時條款，(3)召開國是會議，(4)訂定改革時間表。這個事件引起執政黨當局的注意與回應，總統李登輝於三月二十一日接見五十名學生代表，並允諾召開國是會議，學生遂於二十二日撤離廣場。這件事在台灣民主運動中值得一記，國外觀查家稱「總統府前面的中正紀念堂成為天安門廣場的台灣版」(McGregor, 1990: 1)。

不過，這次事件雖然以大學生為主體，但是否就表示是學校教育對學生產生了民主效果，恐怕很有疑問。學者分析台灣的學生運動(張茂桂, 1989)，認為學運過程的發生，「一方面來自學生的自我反省與粹練，一方面來自校外運動組織的動員」(1989: 98)，而並沒有認為與學生校內經驗有關。由此再度證明台灣教育對民主的影響力「相當有限」。

### 3. 教育培養人才

學校教育具備培養人才的功能，可分為兩個層面討論。第一是指大眾教育的功能，培養了合格的公民，並且促進社會流動。第二點則是指精英教育對政治精英的培養。

在大眾教育方面，台灣教育對於培養良好國民的要求，除了反映在國民小學的生活與倫理，國民中學的「公民與道德」課程之外，還有許多訓導法規作為輔助工具。一般說來，訓導法規除了對學生行為的管教之外，重點多半在強調民族精神教育、敵情意識、以及革命戰鬥精神。根據教育部訓育委員會(1984)編印的「訓導法規選輯」，臚列訓委會歷年來發出的各項有關「函」或「令」，從目次中顯現的各項條目摘錄數項：

——各級學校應弘揚孔孟學說(p. 164);



——「總統 蔣公歷年告全國青年書」為加強實施民族精神教育之基本教材 (p. 181);

—— 利用各種集會講述保衛中華民族之重要(p. 195);

—— 推動中華文化復興運動列為各級學校中心工作(p. 196);

—— 書刊提及匪旗應以「匪五星旗」或「匪汚星旗」名之(p. 204);

—— 各校應以革命紀念日講解紀念史事(p. 207);

—— 「革新動員戰鬥」為各級學校訓育德目(p. 218)。

從這些條文可以看出，透過學校教育所欲培養出的公民面貌。

教育培養人才的功能，在社會層面著重的是優良的公民與人力資源；在私人層面著重的則是個人的職業準備與社經地位的改變，後者也就是所謂的社會流動。台灣的學校教育，超過國民教育的階段主要以聯考為升學途徑，被認為是非常公平的選擇方法，對促進社會流動有功，也維持了社會穩定。這種說法雖然非常普遍，但在學者的研究中，關於台灣教育機會公平性這個題目，仍有不同的表現。以下僅舉幾個例子：

(1)黃昆輝(1978)對大學入學考試的報考者與錄取者的家庭社經背景作分析，發現父親教育程度較高、職業等級較高、與家庭收入較高者，子女進入大學就讀的機會較大。

(2)林文達(1983)研究教育機會公平性，發現台灣教育機會量的方面，「確有社會階層及地域不公平的現象存在」(1983: 87)。

(3)莊勝義(1989)針對高級中等教育機會作研究，發現父母親教育程度、職業等級社經地位、及居住地區不同的青年，接受高級中等教育的機會有差異。

教育機會不均等的問題，幾乎每個社會都存在。舉出以上例子，目的不在強調台灣的情形特別嚴重，而是為了說明，如果認為聯考制度便是百分之百的公平，可能過於樂觀。

除了在一般人之間促成社會流動之外，教育的一項重要政治功

能，在於培養政治精英。文前介紹過 Meyer 的理論，認為教育不只是增加知識的權威，更是為了使精英分子的地位合法化。在台灣的例子中，許多政治精英都具有高學位。但進一步分析，他們的地位取得，是一個由階級出身加上高學位的組合，再藉由學位合法化其權力取得的過程。舉例而言，因家庭背景而有政壇「四大公子」之稱的連戰、陳履安、錢復、沈君山四人，都有博士學位，各自有學識專精之處，但這四人到目前為止的政治資歷，橫跨行政院、外交部、國防部、經濟部、教育部、交通部、經建會、不管部會、國科會、新聞局、省政府、及國民黨黨務機關，明顯與其專精背景不一定相關，印證合法化理論的論調：社會地位與教育內容無關，與學校的學習知識也無關（否定教育的社會化效果），而是以學位取得（本身即是受階層影響的一項依變數）來定義精英，確認其取得政治權力的資格。在台灣的個案中，高學問包裝了「技術官僚」的頭銜，但事實上這些官位的「技術要求」與在位者的「技術背景」是不相關的——高學位的「合法性」效果在此十分明顯。

但是，舉出以上例子，也並不表示結構功能理論對教育功能的解釋在台灣完全不適用。我們同時也看見，有些政治精英是依照高學位→社會地位→政治精英地位的程序，而獲致政治權力（如李登輝，許水德）。可見得每一種理論的解釋效力都可能是有限制的。

### 三、教育影響政治？還是被政治影響？

在此我們要結論台灣教育與政治發展的關係。談「因果關係」是困難而不必要的，但至少可以討論二者的相互影響。

到目前為止討論台灣政治發展及政治轉型的著作（若林正丈，1988；王振寰，1989；田弘茂，1989；彭懷恩，1990；Dreyer，1990），絕少提起教育的角色。田弘茂書中有一節略涉及教育，但只作為社會變遷的一個項目，並未談及教育對政治轉型的功效。這個現象只有幾種解釋：（1）教育對台灣民主發展毫無影響，或是（2）影響微小到引不起

學者注意的地步。

至此我們對「教育影響台灣政治發展」有幾個綜合結論：

1.教育對台灣的民主(如果確有民主的話)影響「相當有限」，目前較反映在個人政治態度方面；但對政治結構的影響，尚未引起討論。

2.教育對政治穩定的影響，從一九六〇到八〇年代的研究結果相當一致，都確認教育有助於維繫校園安定、學生安靜馴服、及服從效忠政府(或執政黨)。

3.教育在培養政治精應方面的功能，為部份人提供向上社會流動及獲致精英地位的途徑，但更主要的功能，則在於以高學位將那些原先即出身精英背景的政治權力合法化。

本文並未特別討論「教育 $\leftrightarrow$ 政治」互動關係的另一方向：政治影響教育。並非這個主題不重要，正相反，是因為證據過多到不勝枚舉的地步，而且「政治影響教育」幾乎已成共識。以下僅列舉幾數例及其相關研究代表：

(1)從小學、國中、高中、到大學的反覆政治課程(生活與倫理、公民與道德、三民主義、軍訓、國父思想)。

(2)教科書中的政治意識型態(歐用生, 1985; 余霖, 1985; Young, 1991)。

(3)校內的「潛在課程」(陳伯璋, 1988)。

(4)政黨及軍方對教育影響(林玉體, 1987)。

(5)法律對教育的限制——例如大學法(賀德芬, 1990)。

(6)行政權力的濫用以對學生限制——例如以「特別權力關係說」剝奪學生基本人權(謝瑞智, 1987)。

教育與政治的關係，其中一方對另一方的支配如此明顯。這是本章的結論。

### (三) 結語

雖然經濟、政治、社會現代化各層面的發展重點都不相同，但教育在各領域內的被動角色好像沒有太大不同。本文的發現，十分適於用 Curle (1964) 的一段話來作為總結：

「當代的注意力都集中於教育在發展中的角色，以致我們好像有意遺忘了它本身成長的能力。不過，在大部分時空之下，教育只是一種被動回應的力量，而非主動前進的力量。教育，經常使人聯想起宗教，用來崇拜傳統而非促進創新。它通常成為傳統階層的特權，賦予他們一種技巧以維繫霸權，並使其維繫霸權所需要的價值觀得以持久延續。」 (1964: 226)

### 註 釋

- 1 Carnoy 點名批評的「專家」即是人力資本理論的創始者 Theodore Schult及經濟學家 Simon Kuznets。
- 2 有關 Kamens (1988) 這篇文章的詳細介紹和討論，請看羊憶蓉 (1988)。
- 3 關於這個問題的討論，詳細見於楊泰順 (Yang, 1989)。

### 參考資料

王振寰

1989 「台灣的政治轉型與反對運動」，台灣社會研究季刊 2: 71 ~116。

田弘茂 (著)，李晴暉、丁連財(譯)

1989 大轉型：中華民國的政治和社會變遷。台北：時報。

全國第三次科技會議

1986 科技人力之供需 (參考資料)。

羊憶蓉

1988 「教育能不能帶來民主？」，中國論壇 310: 16~19。

行政院主計處

1989 國民經濟動向統計季報 47。

李金桐

1990 「高等教育與經濟發展」，刊於淡江大學及二十一世紀基金會(主編)，二十一世紀我國高等教育的趨勢。台北：師大書苑。

李登輝

1988 中國國民黨李主席登輝先生向革命實踐研究院大眾傳播研討會講話全文，77年12月23日。

李國鼎、陳木在

1987 我國經濟發展策略總論。台北：聯經。

余霖

1985 「影響國中生政治社會化成效之學校因素」，師大教研所碩士論文。

林文達

1983 「教育機會公平性之研究」，國立政治大學學報 48: 87~113。

林玉體

1987 台灣教育面貌四十年。台北：自立。

若林正丈(編)、廖兆陽(譯)

1988 中日會診台灣——轉型期的政治。台北：故鄉。

馬信行

1988 「國家發展指標之探索——以教育與經濟發展指標為主」，國立政治大學學報 58: 229~272。

孫震

1987 「二十一世紀我國教育發展的展望」，邁向二十一世紀的教育研討會開幕致詞，76年5月25日。

莊勝義

- 1989 「台灣地區高級中等教育機會均等問題之研究」，國立高雄師範學院教育研究所碩士論文。

教育部

- 1984 訓導法規選輯。  
1989 中華民國教育統計指標。  
1990a 中華民國教育統計。  
1990b 「延長國民教育——自願就學高級中等學校校方案」初步規劃簡介。

國家建設研究委員會

- 1973 「九年國民教育經費問題之研究」，文化類專題研究報告之十三。

陳伯璋

- 1988 「意識型態與教育」，中國論壇 307: 25~27。

張茂桂

- 1989 社會運動與政治轉化。台北：國家政策研究資料中心。

張瑞猛

- 1980 「教育與經濟發展」，台灣大學經濟研究所碩士論文。

黃昆輝

- 1978 「我國大學入學考試報考者與錄取者家庭社經背景之比較分析」，國立師範大學教育研究所集刊 20: 149~326。

賀德芬

- 1990 大學生之再生。台北：時報。

彭懷恩

- 1990 台灣發展的政治經濟分析。台北：風雲論壇。

經建會

- 1986 中華民國臺灣經濟建設人力發展部門中長計畫（民國七十

五年至八十九年)。

蔡明璋

1988 「青年學生政黨偏好的區別分析」, 思與言 26: 147~168。

歐用生

1985 「我國國民小學社會科的教科書意識型態之分析」, 新竹師專學報 12: 554~588。

謝瑞智

1987 「論學生與學校之法律關係」, 理論與政策 2(1): 80~87。

瞿海源

1989 社會心理學新論。台北: 巨流。

Almond, Gabriel A. and Sidney Verba

1963 *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company.

Amsden, Alice H.

1988 "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory", in Robert H. Bates (ed.), *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press.

Appleton, Sheldon

1970 "The Political Socialization of College Students in Taiwan", *Asian Survey* 10: 910~923.

Berger, Peter

1984 "A Model of East Asian Development: The Cultural Factor in the Post-war Taiwan Experience", translated into Chinese in *The China Tribune* No. 222: 14~18.

Bock, John C.

1982 "Education and Development: A Conflict of Mean-

ing”, in Philip G. Altbach, Robert F. Arnove, and Gail P. Kelly (eds.), *Comparative Education*. New York: Macmillan.

Carnoy, Martin

1980 “Can Education Alone Solve the Problem of Unemployment?”, in John Simmons (ed.), *The Education Dilemma: Policy Issues for Developing Countries in the 1980s*. Oxford: Pergamon Press.

Carnoy, Martin

1982 “Education for Alternative Development”, *Comparative Education Review* 5(26): 160~177.

Chiu, Hei-yuan

1989 “Education and Social Change”, in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.), *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Coleman, James

1965 *Education and Political Development*, Princeton. Princeton University Press.

Coombs, Philip H.

1968 *World Education Crisis: A Systems Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Council for Economic Planning and Development

1988 *Taiwan Statistical Data Book*.



Cure, Adam

- 1964 "Education, Politics, and Development" *Comparative Education Review* 8: 226~245.

Dreyer, June Teufel

- 1989 "Taiwan in 1989: Democratization and Economic Growth", *Asian Survey* 30: 52~58.

Evans, Peter B. and Chien-kuo Pang

- 1989 "State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case for Newly Industrializing Countries", in Hsiao, et al. (ed.) *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Fagerlind, Ingemar and Lawrence J. Saha

- 1983 *Education and National Development*. Oxford: Pergamon Press.

Galenson, Walter (ed.)

- 1979 *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca: Cornell University Press.

Giroux, Henry A.

- 1983 *Theory and Resistance in Education: A Pedagogy for the Oppressed*. Massachusetts: Bergin and Garvey.

Harbison, Frederick and Charles A. Myers

- 1964 *Education, Manpower, and Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

Hsiao, H. H. Michael, Wei-Yuan Chang and Hou-Sheng Chan (eds.)

- 1989 *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei:

National Taiwan University.

Hwang, Kwang-Kuo

- 1986 "Dao and the Transformative Power of Confucianism: A Theory of East Asian Modernization", Alumni Paper Series #8, Honolulu: East-West Center.

Inkeles, Alex and David H. Smith

- 1974 *Becoming Modern*. Massachusetts: Harvard University Press.

Jones, Alison

- 1989 "The Cultural Production of Classroom Practice", *British Journal of Sociology of Education* 10: 19~31.

Kamens, David H.

- 1988 "Education and Democracy: A Comparative Institutional Analysis", *Sociology of Education* 61: 114~127.

Karabel, Jeromem, and A. H. Halsey (eds.)

- 1977 *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press.

Kuo, Wei-fan

- 1984 "Educational Development in the Asian Countries--- Issues and Coping Strategies", *Bulletin of Graduate Institute of Education, Taiwan Normal University* 26: 1~22.

Langeveld, Willem

- 1981 "Political Education: Pros and Cons", in Derek Heater and Judith A. Gillerpie (eds.), *Political Education in Flux*. London: Sage.

Li, Wen-Lang

- 1989 "Structural Correlates of Emerging Political Pluralism", *Journal of Democracy* 10: 167~180.

- ism in Taiwan", in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.),  
*Taiwan : A Newly Industrialized State*. Taipei:  
National Taiwan University.
- Lipset, Seymour Martin
- 1981 *Political Man* (expanded and updated edition).  
Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lulat, Y. G-M.
- 1988 "Education and National Development: The Continu-  
ing Problem of Misdiagnosis and Irrelevant Prescrip-  
tions", *International Journal of Educational Develop-  
ment* 8: 315~328.
- McGregor, James
- 1990 "Power Bid by Old Guard Roils Taiwan", *The Asian  
Wall Street Journal* 20(March): 1~4.
- Meyer, John W.
- 1977 "The Effects of Education as an Institution", *Amer-  
ican Journal of Sociology* 83: 55~57.
- Mosha, Herme J.
- 1986 "The Role of African Universities in National Devel-  
opment", *Comparative Education* 22: 93~108.
- Ogbu, John U.
- 1978 *Minority Education and Caste*. New York: Academic  
Press.
- Premfors, Rune
- 1980 "How Much High Education Is Enough?" *Comparative  
Education Review* 24: 302~322.

Psacharopoulos, George

- 1988 "Critical Issues in Education: A World Agenda",  
*International Journal of Educational Development* 8: 1  
~7.

Ranis, Gustav

- 1979 "Industrial Development", in Walter Galenson, (ed.),  
*Economic Growth and Structural Change in Taiwan:  
The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca:  
Cornell University Press.

Schultz, Theodore

- 1961 "Investment in Human Capital", *American Economic  
Review* 51: 1~17. Also included in Jerome Karabel  
and A. H. Halsey (eds.), *Power and Ideology in Educa-  
tion*. New York: Oxford University Press.

Simmons, John (ed.)

- 1980 *The Education Dilemma: Policy Issues for Developing  
Countries in the 1980s*. Oxford: Pergamon Press.

Smock, Audrey Chapman

- 1982 "Sex Differences in Educational Opportunities and  
Labor Force Participation in Six Countries", in Philip  
G. Altbach, Robert F. Arnove and Gail P. Kelly (eds.),  
*Comparative Education*. New York: Macmillan.

Tapper, Ted

- 1976 *Political Education and Stability*. London: John  
Wiley & Sons.

Tsai, Hong-chin

- 1989 "The Impact of Land Reform on Industrial Develop-

ment, Local Politics and Taiwanese Intellectuals", in H. H. Michael Hsiao, et al. (eds.), *Taiwan: A Newly Industrialized State*. Taipei: National Taiwan University.

Wilson, Richard

1970 *Learning to be Chinese: The Political Socialization of Children in Taiwan*. Cambridge: The M.I.T. Press.

The World Bank

1987 *World Development Report 1987*. Oxford: The World Bank.

1989 *World Development Report 1989*. Oxford: The World Bank.

Yang, Tai-sheung

1989 "Freedom of Expression on Campus in the ROC 1987-88", in Bernard T.K. Joei (ed.), *ROK and ROC in Transition: Political and Economic Developments*. Taipei: Tamkang University.

Young, Yi-rong

1991 "The Impact of Industrialization on Cultural and Educational Development in Taiwan", in Willy Wielemans (ed.), *The Impact of (Post-) Industrialization on the Cultural and Educational Development in Asian Countries---Recommendations for Educational Policy* (forthcoming).