

社會學叢書 46

教育與國家發展

羊憶蓉 著

——台灣經驗



G412.28
Y232

丁庭宇博士 主編・桂冠社會學叢書④⑥

教育與國家發展：台灣經驗

羊憶蓉 著

教育與國家發展：臺灣經驗／羊憶蓉著。

-- 初版。-- 臺北市：桂冠，1994 [民83]

面；公分。-- (桂冠社會學叢書；46)

參考書目：面

含索引

ISBN 957-551-699-0 (平裝)

1. 教育 - 臺灣

520.9232

83000750

丁庭宇 主編 桂冠社會學叢書④⑥

教育與國家發展：台灣經驗

著 者／羊憶蓉

執行編輯／黃麗卿

發行人／賴阿勝

出 版／桂冠圖書股份有限公司

登 記 證／局版臺業字第 1166 號

地 址／臺北市 10769 新生南路三段 96-4 號

電 話／2219-3338 · 2363-1407

電 傳／2218-2859 · 2218-2860

郵撥帳號／0104579-2

初版二刷／1998 年 3 月

版權所有，請勿翻印

本書如有破損、裝訂錯誤，請寄回調換。

ISBN 957-551-699-0

定 價／新臺幣300元

桂冠社會學叢書序

社會學是一門以科學方法研究人類社會現象的社會科學。就廣義而言，社會學幾乎是無所不包，祇要是和人類社會與行為相關的問題，都可以列為社會學家研究及關心的對象。從狹義的觀點來說，社會學自廿世紀中期以降，基本上也已開展出研究的具體方向。現代社會學家們側重的人類社會現象，大致包括：文化、社會化、社會互動、團體、組織、階層化、階級、社會流動、社區、種族、不公平、偏差行為、集體行為、婚姻、家庭、教育、宗教、政治權力、經濟秩序、工作、休閒、人口都市化、社會變遷、環境、青少年問題等等。至於社會學研究的成果，更日益在社會學學術的各個領域中落實，在文化與生活的各個層面發揮效用。

如果從西方社會學發展史的角度，回顧社會學形成的過程，我們首先就必須強調，由十九世紀至廿世紀初期，影響早期社會學建立至鉅的五大社會學家，也就是孔德（1798～1857）、史賓塞（1820～1903）、馬克思（1818～1883）、涂爾幹（1858～1917）和韋伯（1864～1920）。孔德是最早發明「社會學」一詞的社會學之父，他主張在觀察及實驗的基礎上以理性及科學的方法研究社會。史賓塞則以生物學研究的發現，比擬人類社會的現象，並採用達爾文的進化論，解釋社

會變遷及發展。馬克思的貢獻是根據衝突的觀點，來分析人類社會演進的原因。而涂爾幹不僅在研究社會秩序的問題上成就斐然；他的不朽名著《自殺論》，更在研究方法及問題取材等方面，成為經典性的範例。最後，韋伯無疑是對現代社會學影響最鉅的社會學家，他以為必須從個人行動背後的動機著手，才能了解人類社會中如資本主義及宗教之所以存在的原因。這五位古典社會學家，不唯奠定了社會學發展的基礎，他們的思想更幾乎涵蓋了當前社會學各大支派的取向。

再從八〇年代的發展來看，社會學仍是以**功能學派**〔如派森思及墨頓 (Talcott Parsons & Robert K. Merton)〕、**衝突學派**〔如達倫道夫及柯塞 (R. Dahrendorf & L. A. Coser)〕、**交換學派**〔如何門斯、布勞及愛默森 (G.C. Homans, P. M. Blau, and R. M. Emerson)〕及**互動學派**〔如布魯默 (H. Blumer)〕等四大學派為主流。此外，社會學界還出現一些相當突出的學派，如**現象學** (phenomenology)、**俗民方法學** (ethnomethodology)、**依賴理論** (dependency)、**世界體系理論** (world system theory)、**批判理論** (critical theory)、**辯證理論** (dialectical theory)、**綜合衝突理論** (synthetic conflict theory)、**行為社會學** (behavioral sociology)、**行動理論** (action theory)、**結構主義** (structuralism)、**系統理論** (systems theory)、**鉅視結構主義** (macrostructural theory) 及**社會生物學** (sociobiology) 等等。新興的社會學理論，近年來雖有百家爭鳴的現象，但距理想中能統攝繁複社會現象，而放諸四海皆準的社會理論，還有一段距離。也因此墨頓所提出的**中程理論** (theories of the middle range)，對現階段的社會學家來說，倒是十分貼切而符合實際的論點。

西方社會學的發展，有高潮也有低潮，有和諧的一面也有衝突的一面，但是社會學愈來愈受社會大眾的重視，則是不爭的事實。以美國社會為例，一九五〇年代末期、六〇年代初期迄七〇年代初期，美國雖然於戰後晉升為世界第一強國，但同時在美國這個高度工業化而富裕的社會中，也逐漸顯露以往未為多數人所重視的一些問題，如在嬰兒潮下騷動的青年、黑人、都市、貧窮、男女平等、老人、犯罪等問題。由於這些問題來勢凶猛，使得以研究這些問題為職志的社會學家，聲望大為上昇，社會學教育也因此得到相當程度的擴展。在歐洲各地區，社會學的發展尤甚於美國，其受學界及一般人的重視，更是在美國之上，也使得歐陸的社會學迭有創新，在理論的建構與發展上，一日千里。

不過整個社會學界本身，仍存在許多社會的老爭執。譬如，社會學家到底應不應該以價值中立（value-free）的態度，來進行社會學的研究；又如，在理論取向的社會學研究與經驗調查取向的社會學研究之間，也引起許多社會學家不同的意見；此外，採取鉅視或微視理論觀的社會學家，在基本的哲學觀上也可能有很大的差異。但是這些問題的存在，不僅無損於社會學做為一門現代社會科學的合法性，反而更使社會學本身的發展，具有多元且富彈性的特質。或許這種異質性，正是未來激發社會學進一步朝向更完美境界發展的原動力。

反觀中國社會學研究工作的發展，基本上我們可以發現，它的興衰事實上都與中國近代史息息相關。中國社會學的發展，大致可分為兩大時期。早期（一九四九年以前）社會學在中國雖然是一門嶄新的學科，但是由於參與的社會學工作者，頗多活動力強而又勤於治學的年輕學者，因此對當

時的社會及政治風氣，產生了相當深刻的影響。大陸淪陷後的社會學界，因為受到中共政治的迫害及干擾均甚於其他社會科學，直到一九七八年費孝通氏復出之前，大體上是一片空白而一無所成。後期（一九四九年以後）則是以台灣地區的社會學發展為主體。由於大陸來台的社會學家中，中年一代出現了青黃不接的情況，因此一直到七〇年代中期，在年輕一輩受過西方現代社會學教育的留學生大批回國以前，幾乎全仰仗老一輩的社會學家如龍冠海及楊懋春等諸先生的領導，才能與其他社會科學一爭長短。

無可諱言，社會學在台灣仍舊是處於起步的階段。雖然台灣大學及東海大學在七〇年代早期克服了種種困難成立碩士班，的確具有擴大本土人才培育的功能，但是任何社會科學欲在自己的土地上紮根、成長甚至結果都必須以博士級人才的教育，做為根本發展的標的。否則長期依靠外國訓練的社會學家，其負面的影響是有識者難以否認的。但是，社會學博士班不僅應追求成立，更應以建立實質教育內容為最終目標；以使畢業生遊學中外任何一個角落，都能不愧不懼、卓然自立，不但能從事獨立研究教學工作，並能自成一家之言。目前國內社會學教育固然仍多值得改進之處，但從創新的角度來看，東海大學博士班的成立，實屬我國社會學發展史上具關鍵意義的里程碑。

三十年來，社會學家在我們社會中不祇扮演教學的角色，在研究社會問題及分析社會現象上，也卓有貢獻。由於近年來社會變遷迅速，各種錯綜複雜的社會問題層出不窮，而政府與民衆在面對這些問題時，又多因欠缺經驗與成例，往往束手無策，使得社會大眾對社會學家在解決這些問題時所能提供的服務，抱有殷切的期望。我們覺得社會學家對轉

型期中的台灣社會，應該而且必然會擔當一分重要的職責。社會學的知識不僅可以幫助關心這個社會變遷趨勢的知識分子，去了解社會演進的來龍去脈，更能使熱心的知識分子明瞭，在當前千變萬化的現代社會中，個人立身處事之道。進而具有掌握與預測未來社會發展以及變遷的走向，而不致於淪落為寂寞的群眾中一個孤零而渺小的個體。

平實的說，社會學在台灣受到比較廣泛的重視，還是一九七〇年代中期以後的事。近十年來，台灣地區逐漸由初期的開發中國家，躋身後期開發中國家的富裕社會。但是由於社會經濟變遷過於迅速，社會失調或適應不良的現象，可以說比比皆是。也因此社會學知識在解釋、預測及控制種種社會現象或問題的能力方面，更備受關心社會的國人所重視。做為從事社會研究的工作者之一，推廣與介紹國內社會學研究的成果，實為我們亟願努力的方向。

近幾年，隨著新一代社會學工作者的出現，台灣的社會學儼然已邁向另一個嶄新的境界。但是環顧目前國內已出版的社會學書籍，或為純教科書性質，一般人閱讀不易；或為早期經典著作的翻譯，就推廣民衆社會學知識的了解而言，實際效果並不顯著。我們相信社會學知識，不僅可做為學術界研究探討的工具或未來發展的目標，對大多數人而言，社會學在日常生活及了解整個社會之存在與運作過程等各方面，都應是具有正面功能的。因此，當桂冠圖書公司重提數年前的譯書舊案時，經過討論，我們一致同意有長期編輯一系列社會學叢書的必要。

由於社會學所包含的內容甚為廣泛，短期內要觸及所有社會學諸領域，在現有條件的限制下，還有相當的困難。因此，基本上我們不排斥任何社會學的專題，也不限定翻譯或

著述的形式。在叢書的選擇標準上，我們將遵循下列三個原則，以便在衆多社會學書籍中，擇定適當的優良書籍出版，貢獻給學界和國人：

一、以介紹社會學基本知識，而具有廣泛、易讀內容者，優先選列。

二、凡與我們社會現實問題相關的社會學專業著作，能對問題深入分析提供新知者，都在選輯之列。

三、廣泛討論最新社會發展趨勢，增進讀者對社會學新知識的吸收者。

長期編輯一系列的社會學叢書，並不是一件輕易的工作。我們期望學界先進和朋友，以及社會各界人士都能對這套社會學叢書，提供未來改進的建議，共同來推介社會的專業知識，使我們的努力能對整個社會產生更美好、更深遠、也更令人興奮的成果。

丁庭宇 於閉思居

民國七十四年九月一日

作者序言

我對「教育與國家發展」這個題目感到興趣，已經有差不多十年。十年前，初次接觸到這個題目的時候，我還在美國當學生。十年前，國際間第一世界、第二世界、第三世界之間壁壘分明；全世界教育擴張的熱潮從七〇年代的高峯開始減退，但各國追求經濟成長仍是全力以赴；美國國力仍然領先羣雄，卻為教育一事而憂心忡忡，發表〈危機中的國家〉改革報告。十年以前的台灣，每人平均國民生產毛額是兩千八百多美金（一九八三年底），高等教育在學率只有百分之二十。

十年之後的世界，面貌已然不同。很多影響世局的重大變化，在這十年之間發生。到一九九三年底，柏林圍牆倒塌已經超過三年，「蘇維埃社會主義共和國聯邦」成為歷史名詞；美國、歐洲、日本的經濟景氣低迷持續數年，亞洲四小龍的國民平均所得卻在往幾個西歐國家迎頭趕上。國際間的焦點話題在於冷戰結束後的新秩序，區域間的經濟合作，以及如何消除貿易障礙；有關「教育」的話題減少多了，雖然不少國家都有全面教育改革之議，但是在籌畫、實驗、修正階段便費時經年。台灣的國民所得超過一萬美金，高等院校在學率十年內成長了一倍。

世局變化之中，教育扮演了什麼角色？探討「教育與國家發展」這個題目的學者，不僅出於對「教育」本身的興趣，多半還是因為關切國家發展軌跡，在觀察各國經濟、政治、社會發展的

過程中，希望找出教育因素在其中發揮的功能。這種學術的探索已經進行很久了，各種答案互有衝突，時起爭辯。但在現實世界中，人們幾乎出於直覺的對教育的樂觀信心，一直未曾稍減。在個人層面，家長總是盡最大可能讓子女接受最多教育；在社會整體層面，各國政府多半盡力擴張教育，經費分配比重或有不同，但將教育視為國家整體發展重點的態度則大致相同。

但教育果真是一帖萬靈丹？有關教育與國家發展的關聯，理論與實證研究得出許多充滿矛盾的答案。有人認為，對教育投資越多越好；但教育經費占中央政府支出比例最高（高達百分之二十五至超過百分之三十）的幾個國家，是突尼西亞、厄瓜多爾、賴索托等低收入國家。有人認為，教育表現與國力成正比；但全世界對本身教育最感憂慮的例子之一便是美國，不但屢次在國際間學科競爭表現不佳，公立中學的吸毒、性氾濫、校園暴力都是明顯可見的問題。有人認為，高等教育的普及可促進人才培育與經濟成長；但亞洲高等教育最普及的國家之一菲律賓，發展衰退到了大學畢業女生大量出口幫傭的地步。各式各樣與人們常理判斷相違背的事例，一直在發生。有關「發展」的理論尚沒有固定的結論，教育在其中扮演何種角色，更無法僅以常識或直覺推論來回答。

學術界繼續保持著對「教育與發展」這個題目的研究興趣，不是為了挖掘更多令人沮喪的數字或令人混淆的定義，而是希望藉著呈現更多細微的事實與分析，讓我們對這個衆人「希望之最」的教育制度增多一些了解與改革的可能。過去決策者普遍相信教育有助於經濟成長，因而以狹隘單一的人力需求目標來規畫教育，但現今的證據不但無法支持過分樂觀的「人力資本理論」，並且因為專注經濟成長的惡果顯現，連國家發展目標都不得不漸作修正。過去決策者普遍以教育作為凝聚公民忠誠與維持社會穩定的工具，因而校園內許多鞏固權威的教育內容與手段被

視為當然，但是當全世界的民主化浪潮風起雲湧，不但教育制度及內容變成改革的對象，而且教育的改革成為社會整體自由化趨勢的一個縮影；也就是說，動搖的不只是舊有的教育概念與目標，而是整個政府威權治理與管制都受到挑戰。

簡單地說，過去十年間世局的變化，追根究柢，反映的是「發展」的概念改變與重心轉移。而其中的教育改革，勉強可說隨波逐流。我們不得不承認，當教育「國家化」的程度越深，其被動性質也就越明顯。期望教育作時代潮流先鋒的人，也許會對此感到失望。但反過來說，當我們能提出越多事實來證明這個現象，並因此了解和反省其影響力的時候，也就是教育改革呼聲獲得越多社會迴響和支持的時候。回顧台灣在過去幾年之間發生的變化，政府文宣部門聲稱是進行了一場「無聲的革命」；教育領域內的改革雖然緩慢、被動，而且幅度有限，但其變與不變同樣是社會的縮影。這本書為過去這段期間台灣的教育發展作了一些觀察和紀錄，回首來時路，確實令人有「輕舟已過萬重山」的感受。

在這個瞬息萬變的時代寫書，每一個作者的努力，至多只能為發生在歷史中的事件留作一個附註，也許很快又會為新的解釋所取代。在我寫這本書的過程中，最感吃力的，在於新事件不斷發生，不但推翻舊有事件的意義，有時使得我們對某些時期的某些故事必須重新定位。例如這本書已進行到三校階段時，喧鬧近七年的大學法修正案忽然在立法院匆促三讀通過。這個重大事件不可能略過不談，我只好將已定稿的文字重新略為修正。又例如由於政治氣氛的今昔對比，我對教科書作內容分析，面對「反共復國」時代的學校課本裡一些強烈的敵我意識，現在看起來雖然顯得荒謬突兀，但我的心情由初時的批判和嗤笑，漸漸轉為今日的哀矜勿喜。台灣曾經歷那樣的年代，成千上萬的學生毫無選擇餘地接受制式的意識型態灌輸，於今日局勢中回顧當時的政治背

景，只能說是一個悲劇。諸如此類，使得寫作這本書超過單純的學術研究意義，而成為我個人的一個心理負擔。

在書的序言談寫作的辛苦，多半是有甘苦欲與人分享，或者要向共同承擔苦樂的人稱謝。我從自己當學生到今日教人子弟，一直受到扶助；生命裡親近的人支持我的工作，對我的貢獻遠遠超過幫助我完成一本書，我的感謝也非呈現一本書所能表達。但另外有幾位是對這本書的寫作和出版確實有貢獻的，在這裡提出來，不僅為了道謝，而且必須承認他們對這本書的功勞。我的研究助理李英幫助我一起完成一個國科會的專題研究，研究結果摘錄在這本書的第八、九、十章。另一位助理顏慈殷，在她工作之餘幫我打字和校對，並提醒我一些原稿的疏忽。此外，桂冠的幾位編輯盡心協助，一併致謝。

羊憶蓉

一九九四年一月六日

附記：這本書的部分章節內容，出自或改寫自作者過去已發表的一些論文和研究，包括：〈教育與國家發展：台灣經驗的反省〉，刊於賴澤涵、黃俊傑(編)，《光復後台灣地區發展經驗》，中研院中山人文社會科學研究所專書(27)；〈國家與社會的理論與實例：台灣教育個案〉，初稿發表於中國社會學社主辦的「台灣發展過程中的國家與社會」研討會，修改後發表於《社會教育學刊》第二十二期；第六章部分內容來自作者為中國人權協會進行的〈一九九〇年台灣地區文教人權指標研究〉；第八章至十章出自國科會專題研究〈學校教育與學生現代性之研究〉(計畫編號 NSC80-0301-H003-06)。

目 錄

桂冠社會學叢書序	i
作者序言	vii
圖表目錄	5

第一部分 教育與發展的基本討論

第一章 為什麼要談「教育與發展」	3
第一節 什麼是發展？	4
第二節 教育有助於國家發展	17
第三節 教育真的有助於國家發展嗎？	24
第四節 本書的結構	31
第二章 教育與經濟發展	35
第一節 教育與經濟：國際間的研究發現	36
第二節 人力發展計畫之下的台灣教育	44
第三節 台灣教育與經濟成長	59
第四節 結論	68
第三章 教育與政治發展	73
第一節 教育與政治發展的一般理論	74
第二節 台灣教育的政治功能	81

第三節 政治對教育的影響·····	91
第四章 以教育作為發展策略·····	101
第一節 已開發國家的教育策略·····	102
第二節 開發中國家的教育策略和難題·····	111
 第二部分 教育資源的分配與使用	
第五章 「國家與社會」理論下的教育·····	129
第一節 「教育與國家」的一般理論·····	130
第二節 台灣教育發展中的國家角色·····	140
第三節 教育發展中的民間社會角色·····	146
第六章 教育人權·····	153
第一節 教育作為一種人權·····	153
第二節 人權教育的觀念和知識·····	159
第三節 台灣的教育人權·····	164
第七章 學校以外的教育·····	177
第一節 成人教育的基本概念·····	178
第二節 開發中國家的成人教育·····	184
第三節 台灣的成人教育·····	193
 第三部分 台灣的教科書與社會變遷	
說明·····	205
第八章 課程標準的演進·····	209
第一節 中小學課程標準的演進·····	210
第二節 課程標準與課程目標·····	214

第九章 教科書的變遷(一)	235
第一節 民國四十年代的教科書.....	236
第二節 民國五十年代的教科書.....	245
第三節 民國六十年代的教科書.....	254
第四節 民國七十年代的教科書.....	264
第十章 教科書的變遷(二)	279
第一節 教科書與政治變遷.....	280
第二節 傳統道德與現代社會.....	288
第三節 誰是模範角色.....	296
第四節 人與社會人文關係.....	302
第五節 綜合結論.....	310
 第四部分 結論	
第十一章 變遷與改革	321
第一節 變遷趨勢.....	321
第二節 教育改革的呼聲.....	324
第三節 教育改革的回應.....	329
第四節 教育與國家發展的互動.....	333
參考書目	339
索引	361

圖表目錄

表 1-1：社會指數——依 GNP per capita 區分	14
表 1-2：每人平均國民生產毛額和實質生活品質指標, 1981	15
表 2-1：教育的投資報酬率（%）	41
表 2-2：經濟建設計畫及人力發展計畫	48
表 2-3：教育發展與人力發展計畫	50
表 2-4：高中高職學生人數比例	53
表 2-5：台灣地區教育程度失業別	57
表 2-6：台灣地區就業人口之教育程度	60
表 2-7：各國教育指標比較	62
表 2-8：GNP 與教育經費指標	64
表 3-1：Meyer 的「教育的合法性效果」	78
表 3-2：1993 年博士內閣名單	89
表 4-1：地區性教育經費和入學比率分配表	114
表 4-2：世界主要區域識字及文盲狀況	116
表 4-3：外國學生占美國高等學位比例	118
表 4-4：出國及返國留學生人數	122
表 7-1：成人教育資源分類	197
表 0-1：本研究所採用民國四十年代各教科書出版年份與版次	206
表 0-2：本研究所採用民國五十年代各教科書出版年份與版次	