

全球化及國家／市場關係之轉變： 高等教育市場化之脈絡分析

戴曉霞

【摘 要】

本文旨在分析高等教育市場化的政治和經濟脈絡。許多研究者指出高等教育的市場化和新自由主義所主張的縮減政府規模、尊重市場機制有密切的關係，但是這些研究並未說明為何各國的高等教育在1980年代以降先後走上市場化之路。為了解答此一問題，本文由全球化和國家／市場關係之轉變兩個面向，分析高等教育市場化的政治、經濟脈絡。本文指出在全球資本主義和自由市場的衝擊之下，不但國家與國家之間的界線越來越模糊，國家與市場之間的角色區隔也越來越曖昧不清。以往被認為應該由國家來守護的理念、由國家來提供的服務，似乎都可交由市場來作更有效率的生產與分配。全球化可說是推動各國高等教育聚合性發展的主要力量，單從Burton Clark所提出的國家、市場和高等教育的三角協調關係將難以說明此一現象。

關鍵字：高等教育、全球化、市場化、新自由主義

壹、前言

1980年代以來，世界各國的高等教育都經歷了程度不一的「市場化」(marketization)，也就是政府放鬆管制，將市場邏輯引入高等教育，讓競爭與價格機制引導高等教育機構回應市場的需求，以增強彈性、提升效率，同時透過評鑑制度的建立，一方面提供高等教育消費者更充分的資訊，另一方面也形成高等教育必須注意品質及績效責任的壓力(戴曉霞，1999，234-235)。

雖然許多研究都指出，高等教育的市場化和新自由主義(neo-liberalism)所主張的縮減政府規模、尊重市場機制有密切的關係(Neave & van Vught, 1991; Goedegebuure et al., 1994; Dill & Sporn, 1995; Meek et al., 1997; Williams, 1997; Clark, 1998; 戴曉霞，2000)，但是這些研究並未明確的指出，為何在過去二十年來，不論資本主義、社會主義、共產主義國家的高等教育都出現非常相似的市場化趨勢？換言之，除了新自由主義之外，是否有一股更核心的力量推動著高等教育往同一方向發展？

近年來，陸續有研究者投入這方面的研究，並指出全球化(globalization)所帶來的時空壓縮和世界一體意識對各國的高等教育產生深遠的影響，並導致相似的發展趨勢(Green, 1997; Slaughter & Leslie, 1997; Currie & Newson, 1998; Burbules & Torres, 2000; Mok, 2000; Stromquist & Monkman, 2000; Deem, 2001)。和上述研究一樣，本文亦試圖找尋推動全球高等教育聚合性(convergent)發展的核心力量。為了解答此一問題，本文由全球化和國家／市場關係之轉變兩個面向，分析高等教育市場化的政治與經濟脈絡。由於本文偏重政經脈絡的分析，有關全球化的探討除了概念與定義、起源與特徵之外，較著重經濟和政治面向的全球化，因此並未兼論社會、文化、環境等全球化的其他重要面向。

貳、全球化的概念和定義

全球化的概念和定義基本上可以區分為二大類：其一主張全球化乃是全球相互關聯(interconnections)和相互依賴的強化、跨國流動的增加，以致

於整個世界趨向於單一化的發展方向；其二強調全球化乃是時間和空間關係改變的結果。

在第一類的相關文獻中，David Held和 A. McGrew等人提出了相當完整的說明。Held等人認為全球化的主要概念包括下列四點（Held et al., 1999, 15）：

1. 全球化最主要的概念是指社會、政治及經濟活動延伸並超越界線，致使世界上某個地區的事件、決策和活動對於遙遠異地的個人和社群產生意義。
2. 越界的連結並不是偶發或隨意的，而是持續且有規則可循，同時可以看出這種連結不斷地擴大和強化。
3. 由於通訊和運輸系統的發展，想法、符號、物品、訊息、資本、人的快速和大規模流動加速了全球化。
4. 於由全球化的寬度、深度和速度不斷增加，本地／外地、國內／國外、地區／全球之間的界線日益模糊。

根據上述的概念，Held等人將全球化定義為「社會關係及交換在空間之轉化的過程（或一組過程），導致活動、互動、權力運作的跨洲或跨區域的流動與網絡，此一過程可依其廣度、深度、速度和影響來加以評估」（Held et al., 1999, 16）。

貝克（Ulrich Beck）關於全球化的討論也屬於第一類，但是他對全球化、全球性和全球主義做了更為細部和明確的區分。依據貝克的看法，全球化是指「在跨國行動者及其權力機會、取向、認同和網路的運作下，民族國家及其主權受到打壓及穿透的過程」（孫治本譯、Beck 著，1999，14）。全球化所強調的是封閉的空間已經不再可能，沒有任何國家或群體可以自我隔絕。不同的經濟、文化、政治形式交互影響，甚至西方模式的自明性都必須要重新界定。換言之，地球上發生的事件無一是區域性的事件，所有的發明、勝利和災難都會涉及到全世界，人們的生活、行為、組織和制度都延著「地區—全球」這根主軸重新定位。至於全球主義則是「新自由主義的意識型態排擠或取代政治行動的現象」。在新自由主義市場的宰制之下，全球化的多面向性被簡化為經濟面向，環保的、文化的、政治的、公民社會的全球化則被置於世界市場體系的支配之下（同上，14-15）。簡言之，貝克所抱持的是一種批判的觀點，認為全球化乃是一種扭曲市場和國家、經濟和政治的過程。

在第二類有關時—空關係轉變而引發全球性流動的討論中，Marshall McLuhan、David Harvey 和Anthony Giddens都曾以時—空為主軸，進行了

深入的探究。McLuhan在其1964年的著作中就指出，電子傳播和快捷的運輸帶來加速（speed-up）和內爆（implosion）的結果。這種內爆的立即性造成空間和功能的融合，也使中心一邊緣結構重新組合為有機整體，成為「地球村的新世界」（the new world of global village）（McLuhan, 1964, 93）。就像McLuhan和Quentin Fiore在《媒介即是訊息》（The Medium is the Message, 1967）一書中《你的鄰里》（Your Neighborhood）一篇中所說的（McLuhan & Fiore, 1967, 16）：

電子電路推翻了空間和時間的統治，讓我們得以立即和持續的收到他人關切之事務的訊息，並在全球的規模上重構彼此的對話。其中最重要的訊息即是「徹底的改變」（Total Change）。這種改變使得心理、社會、經濟和政治都無法再偏居一隅。舊有的城市、國家和民族群體已經無法運作。沒有任何事情可超越新科技「無所不在無所在」的精神。你已經無法再「回」家了。

McLuhan和Fiore在1960年代後期就預言我們將無家可回，有趣的是，Thomas L. Friedman則在見證了全球化的發展之後，在1990年代的後期指出我們根本「無法離鄉」，因為「全球化創造了單一市場，市場之內是碩大無朋的規模經濟，所鼓勵的是在全球作同一類型生意或行銷單一產品的企業。如此一來，全球消費就有可能趨於一元」（蔡繼光等譯、Friedman 著，2000：273）。處處可見的麥當勞、肯德雞和其他連鎖性產品讓人幾無「異鄉」可去。

David Harvey則是以時空的壓縮（compression）來說明全球性的劇烈變動。Harvey指出他之所以用「壓縮」來形容時空的轉變，主要是因為運輸和科技的發展使得生活的速度起了如此劇烈的改變，致使空間的藩籬應聲而倒。舉例來說，十六世紀帆船的時速平均為10英里，而1960年代噴射客機的時速為500到700英里。由於時間消滅了（annihilate）空間，因此對人們而言，這是一個越來越小的地球（Harvey, 1989）。

Anthony Giddens將全球化和現代性的發展連結在一起，而時一空關係的轉變正是現代性的一大特色。根據Giddens的看法，在前現代時期，每個文化皆有其計算時間的方式。但是在機械鐘發明和普及之前，時間很難孤立地計算，必須以空間作為指涉。由於機械鐘能精確地分割和測量時間，時間因此得以和空間分離，而以時間論時間，也就是Giddens所說的「空的」（empty）

時間（1990，17）。隨著機械鐘而來的世界時區及普遍採用的西元曆法，進一步使時間和空間分離並自由延伸，例如全球各地都大肆慶祝，迎接「千禧年」的來臨。

時間的「空化」（emptying）是空間「空化」的先決條件。在前現代社會中，空間（space）和「地方」（place）是一體的，「在場」（presence）的人事物是主要的決定者。但是在現代社會中，時間的延伸導致社會活動被「不在場」的人事物所穿透和定型，也就是Giddens所說的社會體系的「去鑲嵌」（disembedding）。所謂的「去鑲嵌」指的是「社會關係掙脫（lift out）在地的互動脈絡，並在不定的時—空範圍中重組」（1990，21）。

Giddens也指出象徵性標誌（symbolic tokens）和專家體系（expert systems）是社會得以「去鑲嵌」的兩個重要機制。前者可以貨幣作為代表，後者是指律師、醫師、建築師等人的專業知識。不論貨幣或專家體系之所以可行，所依靠的是人們對於「不在場」的他人和技術之精確性的信任。這種信任使人們脫離「眼見為信」的限制，因而使社會活動和關係脫離脈絡的「立即性」（immediacies），完成時—空的延伸（distanciation）。時空的延伸使不同的社會脈絡和區域得以連結成為一種全球網絡。因此Giddens將全球化定義為「連結遠處各地的世界性社會關係的增強，致使在地事件被遙遠異地發生的事件所形塑，反之亦然」（1990，64）。

參、全球化的起源和特徵

在有關全球化的眾多討論中，全球化的起源和特徵是引發最多辯論的議題之一。雖然有少數學者認為最早的全球化始於人類早期的跨洲貿易，例如古希臘在西元前三世紀就透過阿拉伯人和北印度的商人有貿易往來，中國在漢朝建立的絲路更是連結東西方的複雜貿易通道。但是多數研究者還是認為全球化是一個和「現代」密切相關的社會現象。即便如此，研究者對於全球化是否是當代獨特的社會變遷則有不同的看法。

例如R. Robertson就認為全球化並不是一個新的現象，其發展可以遠溯至十五世紀，因而全球化是一個逐漸演變的過程，約可劃分為五個階段，各有其不同的特徵（Robertson, 1992, 58-60）。有的研究者雖然不認為全球化始於十五世紀，但他們也不認為全球化是當代社會的產物。例如P. Hirst（1997）就指出，從十九世紀中期到第一次世界大戰之前，特別是1870年到

1914年間，若以國內生產毛額、跨國貿易和資金之間的比例，及人口和跨國勞動力之間的比例來看，各國相互依賴及整合的程度並不亞於今日。其他研究者也指出，在此一時期，歐美等國的投資者就經常因為阿根廷鐵路債券、拉脫維亞政府債券、或德國政府債券之拖累而引發金融危機。在跨越大西洋的電纜線於1866年完工之後，紐約的金融危機在短時間內就傳遍了倫敦和巴黎。1868年在英國曼徹斯特召開的第一屆工會聯合大會所列的議程包括：「應付亞洲殖民地競爭之必要」及「拉平美國與德國之教育及訓練水平之必要」等討論議題（蔡繼光等譯、Friedman著，2000，7-8）。因此P. Hirst和G. Thompson（1996）認為當代的經濟活動依然是由歐洲、日本及北美所形成的鐵三角（Group of Three）三分天下的局面，並未真正進入全球化階段。

其他學者則指出當代的全球化是一個全新的社會現象，和過去雖有相似之處卻有著基本的差異（蔡繼光等譯、Friedman著，2000；Mittelman, 2000）：

第一，當代全球化的密度不同。1900年的每日外匯交易量以百萬美元為計算單位，1998年四月此一數字已經上升至每日一兆五千億美元。在1900年左右，從已開發國家流向開發中國家的資金，用億美元即可計算，而且參與的國家數量有限。根據「聯合國貿易及發展會議」（UNCTAD）的統計，已開發國家流向新興市場的資金在1993年達到歷史新高。其中外國直接投資（foreign direct investment）在1995年計一千億美元，1996年則有一千二百九十億。

第二，當代全球化的廣度不同，參與此一過程並受其影響的人數大幅增加。在二十世紀初能夠到國外旅行的人寥寥可數，到了1970年代後期，全球四十四億人口中，約有二億八千七百萬能夠從事國際旅遊（約為6.5%）。到了1996年，五十七億全球人口中，有國際旅遊經驗的約為五億九千五百萬（約為10.4%）。據估計，此一比例到了2020年將上升至20.5%。

第三，全球化的方式不同。先前的全球化時代係拜鐵路、汽船與汽車等運輸上的發明及其快速滑落的成本所賜，當代的全球化則是植基於微晶片、人造衛星、光纖和網際網路等科技發明，及因此大幅滑落的通訊成本。根據《經濟學人》（The Economist）的資料，紐約和倫敦之間的三分鐘國際電話費用，在1930年為三百美元（以1996年幣值計算），今日若透過網際網路，幾乎是免費。資訊科技的普及和費用的低廉，落實了全球性的資訊和勞務交換。國家、企業和個人都能以前所未有的方式，更深、更快、更便宜且更徹底地接觸全世界。

全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析

有鑑於研究者對於全球化之起源和特徵的爭辯，David Held等人認為全球化事實上是一個多時間點及多層次的活動，也就是說從過去到現在，某種類型的全球化確實發生過，只是其進行方式不同，對於經濟、政治、文化、生態等各社會層面的影響也不相同。因此Held等人主張依據廣度、深度、速度、影響等四個面向，將全球化分為以下四種類型（Held et al., 1999, 21-6）：

1. 深厚型全球化（thick globalization）：此一類型的全球化之全球網絡分佈廣泛，互動頻繁且快速，其影響亦深遠。
2. 分散型全球化（diffused globalization）：此一類型的全球化雖然在廣度、深度和速度都和第一型相似，但其影響受到控制而較不顯著。
3. 寬廣型全球化（expansive globalization）：此一類型的全球化範圍寬廣，其影響也顯著，但在互動的深度及速度上較弱，現代初期西方帝國主義的擴張較接近此類型。
4. 薄弱型全球化（thin globalization）：此一類型的全球化所及範圍雖寬廣，但在深度、速度及影響三方面則較弱。連結歐洲和中國及中東的絲路及奢侈商品貿易路線及其影響屬於此類。

表1 全球化的四種類型

類型／特徵	寬度	深度	速度	影響
深厚型全球化	強	強	強	強
分散型全球化	強	強	強	弱
寬廣型全球化	強	弱	弱	強
薄弱型全球化	強	弱	弱	弱

資料來源：整理自Held et al., 1999, 21-6。

由以上的分類可以看出，在不同時間（例如十五世紀或今日）、不同地區（例如美國或日本）、不同活動（例如經濟、政治、教育、文化、環保、甚至犯罪）全球化都可能進行，但依其寬度、深度、速度的不同，其所產生的影響也會不同。本文以下所探討的全球化偏重1980年代以來，隨著跨國組織和公司、跨國資本和網絡、跨國生產和行銷而來的政治和經濟的全球化。就其寬度、深度、速度和影響而言，此一時期的政治和經濟全球化屬於第一

類型，也就是深厚型的全球化。

肆、全球化、國家、市場及政府再造運動

自十八世紀後期以來，有關國家與市場之間的互動模式和定位問題，就是經濟學家關注的焦點。此一相關議題隨著全球化進程的擴大和國家界線的模糊而更形複雜。以下由全球化與國家、國家與市場力量的更替、政府再造運動三方面探討全球化及國家／市場關係的轉變對國家角色的影響。

一、全球化與國家

國家和市場力量在1980年代之後的更替，除了受到新自由主義觀點的引導之外，全球化的發展趨勢也是一個主要的影響因素。James N. Rosenau曾提出五個理由來說明全球化為何可能削弱國家的權力（Rosenau, 1990, 17）。第一，後工業時代微電子科技的發展縮短了各國間社會、經濟和政治的距離，也促進了想法、意像、貨幣、資訊的全球流動，因而大幅地增進了人與事的跨國相互依賴。第二，空氣污染、恐怖主義、毒品交易、金融危機及愛滋病等跨國問題的出現。第三，除了上述跨越國界的新問題，原屬國內問題（例如農產品市場和勞動生產力）的國際化、人民不再像以往那麼聽從政府的管理等，都使國家解決問題的能力日愈衰弱。第四，國家力量的衰微導致去中央化的發展趨勢，和以往國家的強勢作為形成強烈對比。第五，全球性的相互依賴拓廣了各國人民的視野，並強化其反省能力，使其更不易臣服於國家的權威。儘管大多數的研究者都承認國家的角色確實受到全球化的影響，但是對於國家在全球化浪潮中的定位和發展趨勢並沒有一致的看法，大致可分為下列三種觀點：

（一）全球化終將導致國家的消亡

此派學者認為全球化將使國家的權威和合法性遭到挑戰，隨著全球和區域性管理機制和力量的增強，國家的主權和自主性將更進一步流失。拜通訊和運輸網絡之賜，全球各地人民將更容易合作和強化共同利益，造成「全球性市民社會」的崛起和國家的消失。此一觀點的代表人物為大前研一（Kenichi Ohmae）。大前在其著作《民族國家的終結》（The End of the Nation State, 1995）中指出，對於人類的發展而言，全球化是一個全新的出

發點。面對洶湧的全球化浪潮，傳統的國家已經變得不自然，「以個別獨立的國家作為基礎的世界秩序，原本是仰賴許多核心價值觀的支持才得以維持，例如西方國家所實踐的自由民主制度，甚至是政治主權這個觀念本身；但是這些價值觀卻亟需重新釋義，甚至需要用別的觀念取而代之」（李宛蓉譯、大前研一著，1996：前言22）。跨國性貿易和金融網路的建立和完成，終將導致疆界的消失和「去國家化」（denationalization）。國家將在強有力的地方、區域和全球的管理機制中苟延殘喘，扮演微不足道的角色。換言之，經濟的全球化才是主導全球社會組織的新力量，市場將超越國家成為真正的主宰者。

大前進一步指出，國家式微之後，在全球經濟體中如魚得水的自然企業單位將是投資（investment）、產業（industry）、資訊技術（information technology）及個別消費者（individual consumers）等四個I（同上：3-7）。就第一個I—投資來看，和以往跨國資金以政府為中介大不相同的是，全球跨國流通的資金多屬私人性質，匯入、匯出兩端的政府都不必介入，投資機會的品質是決定資金流向的唯一因素。就第二個I—產業來看，多國企業在制訂策略時，已經不再以國家的利益為考量因素，而是以當地市場的爭取和資源的利用為主要依據。就第三個I來看，資訊技術使得不論投資或產業都很容易以全球性的規模移動，多國公司可以同時在許多地方營運，卻不必在地主國——設立完整的營運系統，因此跨國參與和策略聯盟的障礙也隨之減少。最後，就第四個I來看，由於容易取得全球各地的生活資訊，個別消費者越來越有能力購買品質最好和最便宜的產品，而不會特別考慮產品的出產或製造地，也較不會因為政府的指示而購買本國貨品。簡言之，由於上述四個I的全球性流動，政府以往扮演的中介角色所能發揮的空間因而大受限制。

（二）國家才是真正的主宰力量，全球化有賴國家的維護和推動

此派學者認為，隨著全球性貿易的興起，世界各國確實都得面對經濟的新形式，但並不意味著國家的衰亡。為了促進生產力及在全球市場的競爭力，國家一方面採取了明確的策略，將競爭力、生產力與技術連結起來，另一方面限制國外競爭滲透到本國市場，以保護特定產業。換言之，許多國家都曾經或正在積極扮演「促進發展之國家」（developmental state）的角色。

此派學者也指出，就世界貿易的相關統計來看，當代各國貿易的相互依賴並未達到史無前例的程度，充其量不過是較顯著的「國際化」，也就是國家與國家之間的互動較為頻繁。從全球經濟活動整合的程度來看，全球化不

過是一種極度誇張的說法，低估各國政府在國際經濟活動方面的控制能力。事實上，國際化是否能夠持續進行，端賴各國政府是否支持和繼續促進經濟的自由化。與其說世界各國經濟朝向全球化，不如說呈現一種「區域化」的發展態勢，也就是說全球經濟活動大多集中在歐洲、亞太和北美地區等三大區域中進行，其整合的程度甚至低於「金準制」（Gold Standard）時期。

例如P. Hirst和G. Thompson就曾指出「去軍事化的世界，商業活動成爲主體，世界自由貿易體系有賴政治力量的維持」（1996, 176）。國家並不會因此解體，政府在經濟方面的介入也不會消失。相反的，全球化市場的順暢運作有賴於國家機制的積極介入。M. Carnoy也反對跨國（transnational）公司已經取代國家成爲世界發展之主要動力的觀點。他認爲跨國公司不是真的「跨國」，而只是「多國」（multinational）。跨國是指跨越所有國家空間，多國則是指這些公司可以在多國設有辦公室，但還是在母國保留相當比例的資產，因此還需依賴母國的經濟政策以維持其企業的整体運作。舉例來說，IBM在美國1990-92年的經濟衰退中，即身受重創。同樣地，在多國操作的日本銀行，當日本經濟步入衰退期時，也深受打擊。由此可見，所謂的「跨國公司」還是深受其母國經濟情況的影響，無法真正超越（Carnoy, 2000, 44）。

R. Gilpin則由國際政治的傳統觀點出發，強調全球化只有在國際政治的特定條件下才能出現。跨國社會空間和行動者的產生和發展，只有在地緣政治（geopolitical）穩定的情況下，才能最有效的推展。換言之，全球化係以霸權結構和國際政治體系爲前提。Gilpin指出「爲了要維持自由的市場秩序，霸權是必要的。歷史的經驗告訴我們，若沒有能兼顧自由和宰制的權力，國際市場及合作關係的發展就會特別困難或者根本不可能。原因很簡單，因爲到處都充滿了衝突，市場擴展將無法實現」（Gilpin, 1987, 85）。自由霸權所帶動的市場化／全球化可分爲兩個主要階段：第一個階段涵蓋十九世紀大半葉。此一時期，英國憑藉有利的工業發展、殖民帝國和卓越的海軍成爲支配的霸權。第二個階段從1945年到1970年。美國依恃技術優勢、大量生產系統和軍力成爲此時的霸權，除了透過布列敦（Bretton Woods）國際貨幣體系和世界銀行穩定了匯率並抑制國際通貨膨脹，也訂立了「馬歇爾計畫」，協助歐洲經濟重回世界市場。

（三）國家和跨國力量並存的新紀元

此派學者同意全球化確實是導致近年來快速社會、政治及經濟變遷，並

改造現代社會及世界秩序的最主要力量。根據此一觀點，當代全球化的規模和影響是史無前例的，此一過程使國外／國內、外部／內部的界線逐漸模糊，終於消失。面對這種劇烈的改變，各國政府和社會都必須積極調適。快速發展的通訊和運輸系統使得發號施令和接受命令的人不必然在同一個地點，也使某一地區的命運和遙遠異地相連結。和上述兩種較為極端的全球化／國家觀點不同的是，此派學者指出全球化將是一個不可逆轉的過程，國家也將繼續存在，但是以往認為國家是絕對的、不可分割的、領土疆界明確的傳統觀念將受到嚴厲的挑戰。

J. N. Rosenau則更精確地以「國家中心世界」(state-centric world)和「多元中心世界」(multi-centric world)的並立，來描述這種轉變。根據J. N. Rosenau的觀察，全球化將導致以往由國家主宰的國際政治時代的結束和後國際政治時期的來臨，國家必須和跨國集團、綠色和平組織、國際特赦組織、世界銀行、北大西洋公約組織、歐盟等多元權力一起在世界中運作。由跨國公司、國際組織、跨國行動者組成的「多元中心世界」將會不斷地向國家爭取自主性，而「國家中心世界」則必須致力於其政治制度的維護。

不論採取哪一個觀點，不可否認的是，面對洶湧而來的全球化勢力，國家很難置身其外，在滾滾浪潮中，能自由揮灑的空間似乎越來越小了。就像D. Harvey所指出的「國家的處境比以往都來的困難，它一方面要為國家的利益管制企業資本的活動。同時，也是為了國家的利益，要創造有利於跨國和全球金融資本的環境」(Harvey, 1989, 170)。

二、國家與市場力量的更替

(一)古典經濟學觀點：大市場vs.小國家

自從史密斯(Adam Smith, 1723-1790)在1776年出版《國富論》之後，以Smith為首的古典經濟學派和以十九世紀由Alfred Marshall(1842-1924)領導的新古典經濟學派將市場視為無數個小到像原子般的企業和個人組成的，因此競爭是完全的，只要透過價格機制(包括商品、服務和有價證券的價格，以及利潤、利息、工資和租金等)的運作，勞動市場和商品市場都會自動趨於相等，使生產資源獲得合理配置和充分利用。既然人為的干預對於市場效率只有壞處沒有好處，除了國防和治安之外，放任「看不見的手」自由運作是使經濟獲得最佳發展的最佳選擇。簡言之，在古典觀點盛行的十八、十九世紀，政府在經濟活動的功能上，幾無地位可言。

古典經濟學的觀點，在二十世紀初期遭到了壟斷勢力的嚴重挑戰。從十九世紀七十年代到本世紀初，各主要資本主義國家在完成第一次工業革命之後，跨入了以電能的生產和應用為中心的第二次工業革命。此一時期出現了電力、電器、化工、石油、汽車和飛機製造等一系列新的重工業部門，並反過來推動已有的重工業部門（包括鋼鐵、冶礦、機械、蒸氣機頭、造船工業等）的技術革新和規模擴大，使重工業在經濟發展中開始居於領導地位。

由於隨著第二次工業革命而蓬勃發展的重工業都屬於大規模生產的資本密集型產業，其資金籌措和生產組織都和第一次工業革命時期，以個人／合夥業主制為主的紡織業、農業、服務業等不同。股份公司和銀行體系、證券交易所、股票經紀商等金融組織如雨後春筍般的湧現，不但加速了資本和生產的集中，也使壟斷組織成整個經濟生活的基礎。由於壟斷勢力既支配了生產，又支配了交換和分配，古典經濟學派所主張的「完全競爭」已經無法充分反映經濟活動的實際發展（李任初，1989）。因此Arthur Pigou（1877-1959）在1920年出版的《福利經濟學》（Economics of Welfare）一書中，就提出了外部性和社會成本的概念，認為古典經濟學的完全競爭市場有市場失靈（market failure）的危機，政府應該擔任匡正、修補市場失靈的責任。

（二）凱因斯學派的觀點：大國家vs.小市場

1930年代的經濟大恐慌啟動了史無前例的經濟大蕭條時期，各國嚴重的失業情形使得古典經濟理論更是捉襟見肘、窮於應付，不但開啓了凱因斯學派在隨後的三、四十年間主導總體經濟理論的契機，也使國家和市場力量之更替起了逆轉性的發展。

瑞典的K.G. Myrdal、波蘭的M. Kalecki 和英國的J. M. Keynes在1920年代開始的研究都指出，資本主義經濟在市場力量的運作之下，終將導致經濟不振。因此政府必須放棄自由放任政策，主動負起調整經濟發展的責任。J. M. Keynes在1936年出版的《就業、利息和貨幣的一般理論》（The General Theory of Employment, Interest and Money）一書中將1929年的經濟大恐慌歸咎於有效需求的不足。當需求低迷時，經濟體系就會為景氣衰退所困擾。為了改善失業狀況，政府必須強力干預，透過有效的擴張政策和重新分配所得的方式，來增加總體經濟的需求。由於J. M. Keynes在掙脫舊觀點的過程中，以一般均衡（general equilibrium）理論為現代總體經濟學奠定了基礎，為西方國家的經濟總量管理提供了一個便於運用的理論。因此不但他被稱為總體經濟學之父，也讓以他為首的「凱因斯學派」帶來了當代西方經濟理論

和政策的一大轉變。

Arthur Pigou的福利經濟學和凱因斯的有效需求理論，不但為重新分配所得政策和福利的擴張奠定了理論基礎，也使國家重新躍上了經濟的舞臺，並迅速的擴張其影響力。第二次世紀大戰之後，歐美國家紛紛以復興為由，擴大公共投資、增加社會福利的支出，尤其是工黨主政的英國更將福利國家帶入了極盛期（王順民等，1999）。

由於西方國家普遍實施國家干預主義，由國家調節財政和貨幣措施，經濟週期性的波動因而明顯的降低。在布列敦國際貨幣體系和世界銀行的支持下，國際貿易獲得空前的發展，造成了1950和1960年代經濟的蓬勃發展和財富的迅速累積。然而，好景不長，1960年代後期，歐美各國的經濟狀況逐漸衰退，失業人口不斷增加，美元危機接連發生，最後終於導致布列敦國際貨幣體系的崩潰。1970年代初期，兩次的石油危機引發了嚴重的通貨膨脹。不景氣和通貨膨脹的結合終於爆發了前所未有的停滯性膨脹（stagflation）。由於凱因斯主義對於失業和貧窮的惡化束手無策，面對停滯性膨脹、財政危機和政策失敗的挑戰，國家的角色再一次受到嚴厲的審視。

（三）新自由主義的觀點：大市場vs.小而能國家

反對國家干預主義和福利國家最激烈的是新自由主義，也就是芝加哥學派的F. A. Hayek、M. Friedman等經濟學者。Hayek 在1944年出版的《邁向奴役之路》（The Road to Serfdom）一書中，就對西歐的社會主義化表示憂慮並提出警告。Hayek在其著作中一再指出，市場是傳遞和整理無數訊息以及合理配置資源的有效機制，比任何由人所精心設計的機制都來的有效，這主要是因為任何人都不能獲得關於所有人之需求的完整訊息。為了對無數分散的市場訊息及時做出回應，經濟活動者的自由選擇和自由競爭必須不受干預。因此Hayek極力倡導經濟自由主義，反對公有制和中央集權的計畫經濟。但是Hayek也強調，這種經濟自由主義並不是古典經濟學的放任自由主義，政府必須採取積極的行動，以維護有利於競爭的環境，並提供各種私人企業不願經營、卻是經濟的順利運行所必須的設施和服務（李任初，1989，83）。

1979年英國保守黨黨魁柴契爾夫人當選首相後，隨即採取新自由主義的理念，一方面採取減稅、減少政府支出、控制貨幣供給等措施抑制通貨膨脹，另一方面則將社會福利政策納入勞動政策，以社會保障制度彌補勞動市場的低工資，試圖降低資本家的生產成本並增加就業。雷根在1981年就任美國總

統後，也隨即以(1)減稅促進投資和工作意願；(2)簡化行政、推動地方分權；(3)減少社會福利支出等三項政策，推動「小而有效率的政府」。

在新自由主義的引導之下，市場的勢力再度抬頭，政府在凱因斯觀點時期的成長受到高度的質疑和批評。例如J. M. Buchanan及其領導的「公共選擇理論」(Public Choice Theory)的學者們就從「政府失靈」(government failure)的角度指出，因為公共財(public goods)是社會所必須，而且無法透過市場生產和分配，因此政府壟斷了公共財的生產。由於各級政府官員也是基於自利原則、追求最大效用原則的「經濟人」(economic man)，他們極可能利用公共財生產權的壟斷地位來提高費用、擴充機構規模、增設人員編制、擴大財政開支等，而造成政府的不斷擴大。由於民意代表或上級部門對官員行為缺乏有效的監督，政府規模的擴大必然導致官僚主義，造成更大的浪費和全民更重的財務負擔。因此，公共選擇理論學者認為只有在市場自行運作的結果不如政府干預時，政府才應該插手。

三、政府再造運動

從以上的分析可以看出，新自由主義觀點的興起及其所帶來的國家、市場力量的更替，主要係肇因於福利國家的過度膨脹。但是不可否認的，全球化所帶來的一體意識、國家界線的消除、國家和地區之間高度的相互依賴等，都再再限制了國家的施展空間，致使「早期所設計的官僚體系，根本無法處理快速變遷、資訊爆炸、知識密集的社會經濟體系」(Osborne & Gaebler, 1992, 12)，為了維持或提高國家在全球市場的競爭力。在全球化的龐大壓力之下，不論原本是否採行福利政策，幾乎所有主要國家都成為改造的對象。

就如同J. Kamensky所指出的，歐美各國自1980年代以降推動的一系列政府改造運動的主要原因有四(Kamensky, 1996: 248-9)：(1)受民間企業高效率 and 績效之影響，政府必須展現企業精神；(2)必須對全球經濟競爭壓力有所回應；(3)政府必須迎頭趕上快速的科技變遷；(4)在民眾對政府不滿及削減預算赤字的壓力之下，政府必須有所回應。O.E. Hughes (1994)也認為，管理與科技的改變、全球化及國家競爭力的挑戰等是促使主要國家的公共部門進行革新運動的核心動力。在新自由主義和全球化的雙重壓力之下，全球的公共行政在1980年代之後，出現了五個顯著的大趨勢：(1)限制政府規模的擴大；(2)公共行政的國際化；(3)公共行政的自動化；(4)公共行政的私有化；(5)新公

共管理（New Public Management）的興起（Hood, 1990, 4），其中又以植基於公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論、市場競爭機制的新公共管理影響最為深遠。

近年來各國推動的政府革新運動，包括英國的「續階改革計畫」（The Next Steps Program）及「公民憲章運動」（The Citizen Charter Movement）、加拿大的「公共服務2000計畫」（Public Service 2000）、澳洲的「公共服務改革法案」（Public Service Reform Act）、法國的「行政現代化政策」、德國的「新領航行政模式」（Neues Steuerungsmodell）、瑞士及奧地利的「新公共管理運動」、紐西蘭的「邁向2010年之路」（Path to 2010）、我國的「政府再造綱領」等，都是以新公共管理的理念、模型和技術作為行政改革的基礎，其主要內容包括：(1)企業管理技術的採用；(2)服務及顧客導向的強化；(3)公共行政體系內的市場及競爭功能的引介（陳正隆，1999；詹中原，1999）。

上述各國的新公共管理運動深受新自由主義的影響，強烈地顯現出「解除管制—民營化—市場化」（deregulation-privatization-marketization）三部曲的基調（Lane, 1997）。O. E. Hughes則認為這波本世紀最大的公部門的改革可歸納為兩類核心活動（Hughes, 1994, 20-1）：其一為公部門的市場化（marketization of the public sector），其二為去官僚化（away from bureaucracy）。舉例來說，英國在柴契爾夫人上臺後，大力推動國營事業（石油、電信、汽車、鋼鐵）及醫療服務的民營化，及進行以市場測試（testing）和非政府組織的引入和競爭，強化政府機構的活力，改善公共服務提供之效率。英國政府依據1988年「續階改革計畫」的建議，要求各部會將管理權責授予新成立的半自主專業執行機構（agency），以推動業務的有效執行，並讓部長及高級文官得以專注於前瞻性的政策規劃。除了結構與政策方面的改變之外，英國的行政革新非常注重公部門的文化改革，力圖將「消費者」、「顧客」、「績效」、「品質」等市場概念引入公部門，並落實在公共服務的提供（朱鎮明、楊繼明，1999）。

伍、全球化、國家／市場關係之轉變與 高等教育的市場化

由以上的討論和分析可以看出，在全球化浪潮，特別是全球資本主義和

自由市場的衝擊之下，不但國家與國家之間的界線越來越模糊，國家與市場之間的角色區隔也越來越曖昧不清。以往被認為應該由國家來守護的理念（例如公平與正義）、由國家來提供的服務（例如衛生保健與教育），似乎都可交由市場來作更有效率的生產與分配。高等教育自從1980年代以來所進行的一波波改革，基本上也在回應全球化和新公共管理所要求的經濟（economy）、效率（efficiency）與效能（effectiveness）等三個E（Hughes, 1994）所帶來的龐大壓力。以下即分述全球化及國家／市場關係之轉變對高等教育的影響。

一、全球化對高等教育的影響

由於全球化是一個以前所未見的能力和規模對國家、市場、科技進行整合的動態歷程，其所建立的網絡讓個人、企業和國家得以用比以前更廣泛、更快、更深和更便宜的方式和世界接觸。全球化固然開展了種種可能性，但由於人力、資本、產品、科技和資訊的快速流動，全球化也造就了一個讓個人、企業和國家都難以逃避的高度競爭環境。爲了在這個變動不居的洪流中，獲得並保持一個相對優勢的位置，各國無不積極尋找自身的利基、提升國家的競爭力。在內外力量的交錯影響下，擔負開創、傳播知識和培育高級人才的高等教育自然也成爲在全球化中致勝的利器之一。全球化對高等教育的影響可分述如下：

（一）高等教育的產業性特別受到重視

高等教育的產業性可以分爲兩個角度來探討：其一是高等教育本身作爲一種產業；其二是高等教育對產業發展的貢獻。

1. 高等教育本身作爲一種產業：1980年代以降，隨著資訊科技的快速發展，服務業在全球市場中的重要性越來越顯著。根據WTO的前身「貿易暨關稅總協」（GATT）的分類，教育和商業服務、通訊、銷售、金融等十四項並列爲「服務部門」（service sector），是全球貿易中重要的服務性產品。對於美國、英國、澳洲、加拿大等主要留學地主國而言，高等教育成爲一項重要產業。外國學生帶來收入、填補學生不足的科系、提供廉價的助教、研究助理等。此外，在國外開設分校或授權國外學校教授課程及頒授學位，不但可以增加收入，更可藉以提高大學的國際知名度和國家的影響力（Altbach, 1998）。

從1970年代中期開始，美國服務業連年保持順差，教育出口在其中扮演了重要的角色，在十大出口服務業中，名列第四，僅次於旅遊、運輸和金融。美國的著名大學固然在外國學生的招收尚無往不利，那些原本在美國被譏為「文憑工廠」（Diploma Mill）的次級大學也可藉著遠距教學，大舉招收海外學生。美國大大小小高等學府的募款，也因此得以跨越國界，成為全球性的活動（Morrow & Torres, 2000, 42）。

為了賺取外國學生所繳交的全額學費及其所帶來的經濟效益，英國、澳洲等國在1980年代取消了原本給予外國學生的補助，並鼓勵大學招收外國學生，可自定收費標準，也可配合外國學生之需求，開設特別之學位及訓練課程。近年來，英、澳兩國都積極派遣代表到開發中國家招募學生，甚至設立海外分校。以1995年為例，澳洲的外國學生超過八萬名，創造了十八億澳幣的收入，躍居澳洲最重要的出口產品（戴曉霞，2000，154-8）。

2. 高等教育對產業的貢獻：M. Castells曾經指出，在全球化經濟體系中，國家競爭力的主要來源包括：(1)國家的科技能力及其在生產和管理方面之運用；(2)能否在廣大、整合且富裕的市場，例如歐盟、北美自由貿易區、日本等市場占有一席之地；(3)生產成本（包括人力、土地成本、賦稅及環保的相關規定）和銷售價格之間是否能有顯著利潤；(4)國家及跨國組織是否具備引導國家及地區發展的政治能力（夏鑄九譯、Castells著，1998，109）。

在全球經濟體系中，資本很顯然已經成為必要而非充分的生產條件，經濟的成功必須以知識為基礎。然而由知識帶動的科技發展，需要以高品質的研究與發展作為後盾，其所需要的投資往往不是私人公司能夠負擔的。此外，經濟活動的全球化，除了導致主要生產國家的高度競爭之外，各國也對研發成果實施嚴密的保護策略。為了厚植研發能力及強化國家競爭力，由政府主導的產學合作在1980年代以後在許多國家都蔚為風潮。

產學合作的方式大致可分為：一般性研究贊助、合作性研究計畫、知識轉移和技術轉移等四大類。為了將大學的基礎研究透過知識和技術轉移，以轉化成可為生產所用的知識和技術，產學雙方多採能增進彼此互動的合作方式，特別是技術諮詢、人力訓練、產官學合作、科學／研究園區、育成中心等（戴曉霞，2000，310）。除了提供產業發展所需的高級人力，由於匯集了想法、問題、解決方法的整合系統和因此產生的協同作用（synergy），大學

提供了創新之氛圍 (milieux of innovation)，對產業技術的創新和突破有直接和間接的貢獻 (Tai, 2000)。

(二)高等教育力求卓越的發展方向

一方面爲了提升高等教育水準，以厚植國家競爭力；另一方面也爲了對抗在全球開放的高等教育市場中，歐美知名學府的凌厲攻勢，近年來許多開發中國家的高等教育特別著重學術卓越的追求，這種情形在我國、韓國、新加坡等新興工業國家 (newly industrialized countries) 特別顯著。

我國教育部與國科會爲了促進國內大學教育的卓越發展，推動「大學學術追求卓越發展計畫」，並在1999年4月開始受理各校之申請計畫。審查通過的計畫必須在該研究領域深具潛力，且確實能建構學術發展基地及學術發展團隊，提升我國在該領域之國際競爭力。

爲了提升韓國大學的研發能力，韓國教育部在1999年推動「韓國腦力21」(Brain Korea 21) 方案，以培養世界級的研究學者及再造南韓的高等教育體系，其具體目標包括 (Yoon, 2001)：

1. 培養世界級的研究大學，作爲生產原創性知識與科技的基礎。
2. 提升地方大學的專門化程度。
3. 創設專業領域研究所以培養各類專業人才。
4. 促進大學間學生品質及學術成果的競爭。

爲了提升新加坡高等教育在國際間的競爭力，新加坡政府近年來積極推動國立新加坡大學和南洋理工大學與世界級大學建立聯盟，加強教學與研究方面的合作。和兩所新加坡大學有合作關係的海外學府包括：英國的帝國學院、美國的麻省理工學院、哈佛大學、康乃爾大學、普林斯頓大學、加州理工學院及加州大學柏克萊分校等，合作的項目包括學術研究、研究生教育與合辦學位課程等 (陳英泰、李曉康，2001)。

(三)跨國力量對高等教育的影響日益顯著

由於資訊科技和網際網路的快速發展和普及，網路教學以其不受時間及地點限制、收費低廉 (甚至免費)、多樣選擇的優點，對於傳統的、限於國家範圍內的教學模式將構成嚴重的挑戰和威脅。Andy Green 就認爲，面對洶湧而來的跨國勢力，國家教育體系的前景黯淡 (Green, 1997, 54)：

政府不再擁有決定國家體系的力量。它們將控制權讓給了區域

性和國際性的組織。隨著社會的多樣化和零散化，政府越來越私有化和個別化，喪失了以往的公共性和集體性。就和國家在新世界秩序中成了邊緣化的力量一樣，教育也變成可以透過人造衛星和有線電視在全球市場購買的個人消費品。

除了科技帶來的挑戰之外，跨國組織如世界銀行、OECD等也對於各國（特別是發展中國家）的高等教育產生實質的影響。例如OECD就組成了「認證小組」（certification team），在開發中國家或當地高等教育機構的邀請下，依據「認證小組」所訂定的標準，為當地的研究型大學進行認證工作。由於其推薦結果往往影響受評大學的經費、評價和地位，因此備受重視（Morrow & Torres, 2000, 42）。

二、國家／市場關係之轉變和高等教育的市場化

高等教育在1980年代以後的轉變反映了新自由主義和新公共管理「大市場vs.小而能國家」的理念，也就是由國家來協助市場順利運作的市場化趨勢。高等教育的市場化基本上可以分為下列三種方式來進行：

（一）解除管制

解除管制（deregulation）就是減少政府對大學的財務、人事、課程等方面的管制，將決策權下放給學校，由其自行訂定收費標準、發展人事分類系統、規劃課程、協商各類合作契約等。簡言之，解除管制就是以市場力量取代政府干預，賦予高等教機構更大的管理彈性，讓它們在面對變遷及競爭時能夠更積極的即時回應。例如荷蘭的高等教育向來都是由政府作詳細規劃與嚴密控制，但是在教育與科學部於1985年發表的《高等教育：自主與品質》

（Higher Education: Autonomy and quality）報告書中，就表明政府希望大幅提升高等教育機構的自主及自我負責的態度以強化其彈性及調適的能力，從而改善高等教育的品質（van Vught, 1997）。日本在1991年所頒布的「解除大學管制法」（University Deregulation Law）的主要目標，就在以市場邏輯引導大學的發展，以自由、彈性、個別化、及績效責任等取代干預及管制（戴曉霞，2000）。

「鬆綁」是我國近年來教育改革的主要理念，此一理念也充分反應在高

等教育的各項改革中。例如大學可以自行規劃以往由教育部主導的共通必修課，在「總量發展審查方式」的規範之下，各大學將可以依據師資和空間，自行決定最適學生人數，並計算可發展總量規模。此外，大學法、私立學校法及學位授予法等相關法規的修訂，基本上也在解除政府對公私立大學的管制，提升大學的自主。舉例來說，根據教育部發表的「大學法修正草案總說明」，目前正在進行修訂的大學法之修正重點的第一項就在「明定大學之自治事項及國家對大學之監督方式，以釐清大學及教育部之權責」（教育部，2000）。為此，大學法將增訂第二章「國立大學公法人」專章，以作為國立大學公法人化的法源依據。

中國大陸在1985年發表的《關於教育體制改革的決定》中，針對以往中央權力過份集中、束縛了地方教育機構的弊端，提出實施中央統一領導和地方政府管理相結合的管理體制，要求「在加強宏觀管理的同時，堅決實行簡政放權，擴大大學的辦學自主權」，特別是高等學校的辦學自主權（引自岳經綸，2001，3）。

（二）消除壟斷

消除壟斷（de-monopolization）就是政府放鬆或取消那些禁止私立大學校院和公立大學競爭的規定，例如收費標準、招生人數等。因此消除壟斷之主要目的在於促使公立和私立大學校院能在一個更平等的基礎上互相競爭。日本在「解除大學管制法」頒布之後，國立大學以往所享有的優勢引起廣泛的討論。「國立大學協會」（Association of National Universities）因此不得不發表一份報告書，陳述國立大學過去的成就、未來的展望及保留國立大學的必要性（Arimoto, 1997）。

新加坡原本只有國立新加坡大學和南洋理工大學兩所國立大學，為了刺激大學之間的競爭，新加坡在2000年設立了第一所私立大學——新加坡管理大學。這所新大學是由當地的管理學院和美國賓州大學的華頓商學院（Wharton Business School）合辦的，校長由美方指派。新加坡政府為新大學提供土地與校舍，也給予經費資助，因此新大學的收費和兩所國立大學相同。新加坡政府只規範新大學在財政資源方面的運用事宜，並不干涉新大學在招生標準、課程規劃和人事的聘用與升遷等方面的決定。就如同新加坡教育部長張志賢在國會為新大學進行辯論時所指出的，管理大學的成立旨在不浪費資源的情況下，讓三所特色不同的大學進行競爭，各自發展卓越學科，實行校院之間的分工（陳英泰、李曉康，2001，13）。

(三)私有化／民營化

在一向由國家提供高等教育的歐洲國家，1980年代初期開始出現縮減公共經費、增加私有經費的趨勢。舉例來說，英國的高等教育經費在柴契爾夫人一上臺即遭受鉅額刪減，保守黨政府以種種策略或鼓勵、或強迫大學必須競爭經費、學生和研究計畫等。除了英國之外，原本不收學費或只收取少數註冊費的西歐國家也開始收取學費或提高學費。聯合國教科文組織（UNESCO）和世界銀行（World Bank）等世界性組織，在1990年代之後也大力倡導以私有資源來支持高等教育的擴充（UNESCO, 1995）。例如世界銀行在其1994的報告書中，就建議各會員國要促進高等教育經費的多元化，不要只依賴政府經費作為單一來源（World Bank, 1994）。例如中國大陸公立高等學校就以收取學費、招收計畫外的學生、學校創收等方式來增加私有資金的比例。

受新公共管理中，將公有部門改為獨立／半獨立執行機構（agency）作法的影響，日本國立大學除了前述「解除大學管制法」所帶來的衝擊之外，又遭逢將國立大學改為「獨立行政機構」（Independent Administrative Agency）的挑戰。日本前首相橋本就任後，銳意推動行政革新，在1996年底推出包括行政體系、財政結構、金融體系、經濟結構、社會福利及教育制度的「六大改革」措施。1997年由橋本首相直接領導的「行政革新委員會」（Administrative Reform Council）將國立大學的民營化納入改革項目。此一構想引起廣大的社會關注，有贊成也有反對意見，國立大學反對尤為激烈，當時也就不了了之。但是「行政革新委員會」並未放棄積極改革國立大學的決心。在1998年新政府為了大幅度地減少公務員的人數，指示將部分政府機構改為「獨立行政機構」（Independent Administrative Agency），教職員工人數高達13萬人的99所國立大學和一些政府部門及半獨立的機構如博物館和研究機構等，都高居「獨立行政機構」的名單之內。

儘管日本「國立大學協會」一再表示，此一措施將干擾學術自由和國立大學財政的獨立自主，文部省還是在將「獨立行政機構」的條文作了若干修改之後，暫時授與國立大學「獨立行政機構」的地位。成為獨立機構後，國立大學的經費將不再包含在國家總預算內，由政府將依據國立大學完成目標的程度撥與經費。為此，文部省在2000年成立「國家大學評鑑及學術學位研究院」（National Institutions for University Evaluation and Academic Degree），以對大學進行評鑑（Kaneko, 2001）

整體而言，國家與市場之間在1980年代由「小市場vs.大國家」轉向「大

市場vs.小而能國家」之後，國家和高等教育之間的互動也由國家控制模式（state control model）轉為政府監督模式（state supervising model）。值得注意的是，大學雖然由國家手中獲得了較大的自主性，然而市場機制卻成了高等教育難以掙脫的束縛，對於高等教育的經費、學費、管理、人事及評鑑各方面都產生了深遠的影響（戴曉霞，2000）。經費多元化、使用者付費、企業精神、管理主義、品質與績效等概念在許多國家成為最高指導原則。Sheila Slaughter 和 Larry L. Leslie（1997）用「學術資本主義」（academic capitalism）來形容市場力量對高等教育的滲透。

陸、結 語

由以上的分析和討論可以看出，1980年代以來的高等教育改革固然深受個別國家內國家／市場關係轉變之影響，但是各國的高等教育改革之所以在1980年代之後呈現一種十分相似的聚合（convergent）走向，和全球化的發展有更密切的關係。換言之，各國之所以會在1980、1990年代先後採取新自由主義「大市場vs.小而能國家」的觀點，並對原本由國家提供的公共服務（包括教育）進行種種偏向市場的改造，並不是歷史的偶然，而是全球化本身開放、效率和自由選擇的內在命令。從這個角度來看，Burton Clark在1980年代初期所提出，用以說明國家、市場、高等教育之關係的「協調之三角」（the triangle of coordination）模式，就有調整的必要。

根據Burton Clark（1983）的觀點，在每一個高等教育體系內，國家權力（state authority）、學術寡頭（academic oligarchy）及市場是三股影響各國高等教育形貌及發展方向的主要力量（如圖1）。政府權力所代表的是社會的集體意志、學術寡頭係由資深教授組成，其影響力來自知識和專業的權威、市場則是個別消費者的意願。不同國家的高等教育體系在這三角關係中各有所偏，比較極端的包括解體之前的蘇聯（偏向政府權力）、義大利（偏向學術寡頭）及美國（偏向市場）。

雖然Clark的三角模式確實有助於了解影響各國高等教育之力量，卻無法顯示自從1980年代以降，各國高等教育受到全球化和國家／市場力量更替的雙重壓力。因此，除了以三角模式呈現國家、市場、高等教育的互動關係外，本文試圖將其略作調整（如圖2），以圖顯不論國家、市場、高等教育都難以逃避全球化之影響，單從國家、市場和高等教育的三角協調關係將難以說明

全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析

此一現象。

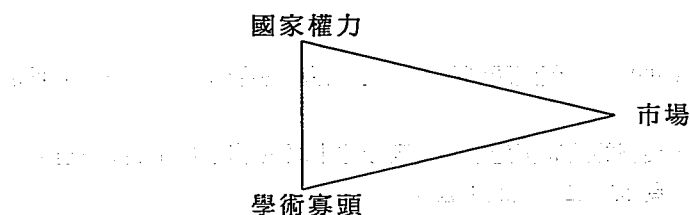


圖1 高等教育協調之三角

資料來源：Clark, 1983, 143.

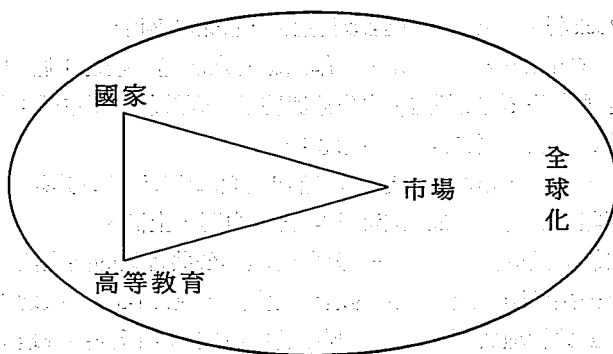


圖2 全球化、國家、市場和高等教育

目前看來，在經濟和政治全球化的驅使之下，各國的高等教育確實走上了非常相似的發展之路，但是隨著全球化的逐步加速、加深、加廣，人們也開始深刻地反省「世界一體意識」（Robertson, 1992, 8）對於全球vs.地方、單一vs.多元的意涵，以及全球化看似已經進入「眾聲喧嘩」的後現代，其實還是難以掙脫現代的西方觀點等相關問題。高等教育如何在面向全球之際，還能保有那棵代表「安定感與自信心、認同與身分」（蔡繼光等譯，Friedman 著，2000，59）的橄欖樹，將是值得深思的議題。

參考書目

- 王順民、郭登聰、蔡宏昭（1999）。超越福利國家：社會福利的另類選擇。臺北：亞太圖書。
- 朱鎮明、楊繼明（1999）。英國的政府再造經驗。刊於詹中原主編著：新公共管理：政府再造的理論與實際，頁155-182。臺北：五南。
- 教育部（2000）。大學法修正草案總說明。臺北：教育部。
- 李任初（1989）。新自由主義—宏觀經濟的蛻變。臺北：臺灣商務。
- 李宛蓉譯（大前研一著）（1996）。民族國家的終結。臺北：立緒文化。
- 岳經綸（2001）。教育市場化趨勢下之內地高等教育與政府的關係。發表於「大學市場化趨勢國際研討會」，2001年4月7-8日。中國，上海。
- 孫治本譯（Ulrich Beck著）（1999）。全球化危機。臺北：商務。
- 夏鑄九等譯（Manuel Castells著）（1998）。網絡社會之崛起。臺北：唐山。
- 陳正隆（1999）。美國「國家績效評鑑」之省思與啓示。刊於詹中原主編：新公共管理：政府再造的理論與實際，頁129-154。臺北：五南。
- 陳英泰、李曉康（2001）。「市場化」趨勢對新加坡大學教育改革的影響。發表於「大學市場化趨勢國際研討會」，2001年4月7-8日。中國，上海。
- 楊繼明（1999）。典範變遷的辯證關係——公共管理與公共行政的共生與轉生。刊於詹中原主編著：新公共管理：政府再造的理論與實際，頁531-551。臺北：五南。
- 詹中原（1999）。新公共管理與國家發展。刊於詹中原主編：新公共管理：政府再造的理論與實際，頁71-83。臺北：五南。
- 蔡繼光、李振昌、霍達文譯（Thomas L. Friedman著）（2000）。了解全球化。臺北：聯經。
- 戴曉霞（1999）。市場導向及其對高等教育之影響。教育研究集刊，第42輯，頁233-254。
- 戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。臺北：揚智。
- Altbach, P.G. (1998). *Comparative Higher Education: Knowledge, the University, and Development*. Greenwich, CT: Ablex Publishing Corporation.
- Arimoto, A. (1997). Market and higher education in Japan. *Higher Education Policy*, 10, 199-210.
- Burbules, N. C. & Torres, C. A. (2000). *Globalization and Education: Critical Perspectives*. New York: Routledge.
- Carnoy, M. (2000). Globalization and educational reform. In Stromquist, N.P. & Monkman, K. (eds.) *Globalization and Education: Integration and Contestation*

全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析

- across Cultures, 43-76. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon.
- Currie, J. & Newson, J. (1998). *Universities and Globalization: Critical Perspectives*. London: Sage.
- Deem, R. (2001). Globalization, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: Is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37, 7-20.
- Dill, D.D. & Sporn, B.(eds.) (1995). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through A Glass Darkly*. Oxford: Pergamon.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F. & Weert, E. de (eds.) (1994). *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon.
- Green, A. (1997). *Education, Globalization and the Nation State*. London: Macmillan.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Held, D., McGrew, A. Goldblatt, D. & Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. & Thompson, G (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (1997). The global economy: myths and realities. *International Affairs*, 73, 409-425.
- Hood, C. (1990). *Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s*. London: LSEPS.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's.
- Lane, J.-K. (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems*. Hampshire: Macmillan.
- Kamensky, J. (1996). The role of the Reinventing Government Movement in federal management reform. *Public Administration Review*, 56, 247-255.
- Kaneko, M. (2001). *Market and Higher Education in Japan*. Paper presented at the

- Conference on Trends of Marketization in Higher Education. April 7-8, Shanghai, China.
- Kickert W. J. M. (1997). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- McLuhan, M. (1964). *Understanding Media*. London: Routledge.
- McLuhan, M. & Fiore, Q. (1967). *The Medium is the Message*. London: Allen Lane.
- Meek, L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. & Rinne, R. (eds.) (1997). *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Oxford: Pergamon.
- Mittelman, J. H. (2000). *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mok, K. H. (2000). Impact of globalization: Assurance systems of higher education in Hong Kong and Singapore. *Comparative Education*, 44, 148-174.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (2000). The state, globalization, and educational policy. In Burbules, N.C. & Torres, C. A. (eds.) *Globalization and Education: Critical Perspectives*. New York: Routledge.
- Neave, G. (1988). Education and social policy: Demise of an ethic or change of values? *Oxford Review of Education*, 14, 273-283.
- Neave, G. & van Vught, F.A. (eds.) (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Slaughter, S. & Leslie, L.L. (1997). *Academic Capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stromquist, N.P. & Monkman, K. (eds.) (2000). *Globalization and Education: Integration and Contestation across Cultures*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Stromquist, N.P. & Monkman, K. (2000). Defining globalization and assessing its implications on knowledge and education. In Stromquist, N.P. & Monkman, K. (eds.) *Globalization and Education: Integration and Contestation across Cultures*, 3-25. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Tai, H. H. (2000). The Emerging Markets and Higher Education: Experiences from

全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析

- Taiwan. In McMullen, M.S, Mauch, J. and Donnorrummy, R (eds.) *The Emerging Markets and Higher Education: Development and Sustainability*, 99-123. New York: Routledge/Falmer Press.
- UNESCO (1995). *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*. Paris: UNESCO.
- van Vught, F.A. (1997). Combining planning and the market: Analysis of the government strategy towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy*, 10, 211-224.
- Williams, G. (1997). The market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*, 10, 275-289.
- World Bank (1994). *Higher Education: Lessons from Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Yoon, K. (2001). *Higher Education in Korea: Changes and Reactions*. Paper presented at the Conference on Trends of Marketization in Higher Education. April 7-8, Shanghai, China.

Globalization and the Change of State/Market Relationships: A Contextual Analysis of the Marketization of Higher Education

Hsiou-Hsia Tai

Abstract

For years researchers have explained the marketization of higher education in light of neo-liberalism and the downsizing of the state. However, they failed to point out the forces that have pushed higher education, whether in market or centrally-planned economies to a convergent mode of development. After examining the attributes of globalization and the change of relationships between state and market, the author argues that economic globalization has resulted in the global capitalism and global pressure for open market, and political globalization has weakened the states. Bourgeoning capitalism and weakened states have thus blurred the border between states and the role between state and market. Facing the fierce competition in the global market, states have not much choice other than pushing higher education for greater efficiency and competitiveness. Therefore, a triangle of state authority, market and academic oligarchy as proposed by Burton Clark would not be sufficient in explaining the coordination of higher education, the fourth factor—globalization would have to be added to reflect the changing context of higher education.

Keywords: higher education, globalization, marketization, neo-liberalism