

市場化與大學理治模式變遷： 香港與臺灣比較研究

莫家豪、羅浩俊

【摘要】

80年代伊始，大學管理及發展不斷受到「市場化」浪潮的衝擊。各國政府在面對財政緊絀，而社會需求又不斷增加的情況下，採取了不同對應策略，比如推行「下放權力」政策，藉此動員地方政府及至非國家團體參與教育事業發展。此外，各地政府更推出不同「節源增效」措施，甚至運用流行於市場營運的信念、原則和做法來管理及營運公共事業和公營部門，目標是要令公共服務變得更能適應市場需要。其實，以上談及的「市場化」作法，不單流行於歐美，也遍及澳洲、東亞及至中國大陸。為了不斷加強自身在全球經濟一體化格局下的競爭性，不同國家／政府都在高等教育領域推出各種各樣的改革，甚至引用市場原則和手法來管理及營運高等教育。本文試圖比較香港及臺灣兩地近年高等教育的發展，並對兩地高等教育市場化的背景，具體發展概況、理治模式的轉變及其影響進行分析。

關鍵字：高等教育、市場化、理治模式、香港與臺灣

壹、前言

自1950年後至今，高等教育改革出現了一個世界性，甚至全球性發展趨勢。隨著世界各地的經濟增長，各國政府對高等教育不斷重視，投入大量資源拓展大學學額，以配合社會及經濟發展的需要。踏入90年代，在全球經濟愈趨一體化的格局下，加上經濟結構由工業化生產模式轉向以知識和科技為主體的經濟模式，促使各地政府重新檢視高等教育的功能、角色和作用。正如英國著名社會學學家紀登士（Anthony Giddens）所指，全球一體化的趨勢無可避免地令人類生活變得愈來愈無助（vulnerable），為了適應因全球經濟一體化帶來的種種沖擊與挑戰，終身及持續教育（Lifelong education and continual education）就變得越來越重要（1999）。與此同時，社會老化及各種各樣的社會問題無疑為政府公共開支添上更沈重的負擔。為了減輕政府在高等教育的財政負擔及確保有效運用公共資源，歐美各國以及東亞各地政府逐漸改變其對高等教育的理治型模（governance model）。簡而言之，調整由以往政府主導高等教育的型模（state-control model），轉向由政府監察（state-supervisory model）的模式。由於對大學／高等教育理治模式的改革，政府因而解除對公立大學過時的管制，賦予高等教育機構更大的自主權（autonomy），並同時引入市場機制，讓競爭引導高等院校的發展，以求增強高校的效率、效能和效益。本文旨在探討香港及臺灣兩地的高等教育如何受到「市場化」趨勢的影響，並評估這發展對高等教育的政策啟示。

貳、理治型模變遷的意理基礎

近年公營部門管理以及公共政策的制定都受到兩股後思潮或意理（ideology）、「管理主義」（managerialism）及「經濟理性主義」（economic rationalism）的影響。概其大要，兩種意理都強調小政府規模，擴大的私有化和市場化的功能。

一、「管理主義」(Managerialism)的興起與公營部門管理

80年代以來，新右派思潮和管理主義的興起，社會福利和公共服務的私有化和市場化在歐美國家蔚然成風，並且逐步影響其他地區，成爲一種全球化趨勢。社會政策「私有化」和「市場化」之原因，蓋源於西歐福利國家對「福利主義」的反思和徹底評估的結果。1979年，英國保守黨執政，明確表示要全力推行各項私營化計畫，補救「福利國家」引致群眾對國家過份倚賴和國家無力承擔的福利開支的情況。新保守主義支持者反對政府對市場運作作出太大控制，有論者更認爲政府的責任只是維持治安和抵禦外來的侵略。他們覺得政府的活動範圍越少越好，並指出「福利國家」的制度會削弱個人對謀求自我幸福的責任感，凡事倚賴國家的協助，也會破壞傳統家庭功能。反之，爲了加強個人選擇權和自主性，國家應該讓市場、個人、以及非國家組織和家庭來充分發揮福利提供者的角色(Pinker, 1979; George and Wilding, 1994)。在這樣的政策背景下，政府或國家在福利和社會服務的角色有了根本性改變，從服務主要提供者(provider of benefits)變成監控者(regulator)。爲了增加公共政策和社會服務的提供效率和效能(efficiency and effectiveness)，政府便採用了「新公共管理」(New Public Management)或管理主義(Managerialism)的思維來管理和營運公營部門(Whitty, 1997)。

「新公共管理」主要受到兩個不同學派的影響：「企業管理學派」與「公共政策學派」。所謂「企業管理學派」，即指引用企業管理理念、原則和做法來改革公營部門管理；而「公共政策學派」則強調公共政策之效益，效能和問責性。在它們的影響下，公營部門的管理受到「工商管理」的價值及做法所影響。爲了達到「節源增效」(productivity gain)和加強「公共問責性」(public accountability)，西方國家或政府採用了市場營運手法來推行公營部門的改革，務求滿足人民的需要。正如de Boer等所言，在新公共管理的熱潮下，政府的角色再不單是服務提供者(service provider)，而是服務質素的操控者(quality controller)。基於人民需求無限，而政府資源有限的前提，不少政府便發動其他非政府或國家領域內的不同團體或個人來扮演服務的提供者，建構一個「準市場」(quasi-market)來提高公共政策或社會服務的效率和效益，因此，市場協約模式(contractual-market model)的新

管理模式便應運而生 (Braun and Merrien, 1999)。

在當今公共政策和公營部門管理學中，「新公共管理」及管理主義的概念和理論十分流行。相信這種管理理論者認為，要令公共管理變得有效率，和使有限的公共資源運用得更有效益，我們就必須強調效率、效益、和節約的原則 (Hood, 1991)。再者，此理念更強調問責 (accountability) 及公營部門增強對外在環境的回應能力 (sensitivity to external policy environment)。他們更相信只要運用「市場」的信念、原則和營運手法，可以改變過去公營部門的管理失效、不講效益和節約等弊病。這種管理哲學的興起，對公營部門管理和公共政策的制定模式產生了根本變化 (Carter, 1995)。「節源增效」(productivity gain)、「多產出、少投入」(doing more with less resources)、「聰明營運」(doing it smarter)等講法便從此成為公營部門管理和公共政策制定的口號 (Welch, 1998; Ball, 1998)。

二、「經濟理性主義」(Economic Rationalism)的抬頭

與流行於英美的「管理主義」相似，澳大利亞和紐西蘭地區出現了一種以考慮經濟效益為主導的思潮和意理 (ideology) — 「經濟理性主義」(economic rationalism) 的抬頭，直接影響了當地的公共政策的制定及公營部門的管理。「經濟理性主義」的興起，無不與 Michael Pusay (1991) 的著作《*Economic Rationalism in Canberra*》一書有關，自此書出版之後，「經濟效益」的考慮及市場力量便變成推動公共政策及公共管理改革的一種巨大推動力量 (driving force)。為了加強公共政策的有效性，以及增加公共服務提供的效益，澳洲政府在80年代以還，便積極地引用市場的信念，原則及做法於公共政策設計和公共管理事宜上。「經濟理性主義」者相信和政府干預比較起來，市場將能使公營部門變得更有成本概念，更著重管理，並積極回應消費者 (市民) 的需要 (Marginson, 1997)。就在這種政策背景下，政府便積極推動以「節源增效」為主題的公共政策的改革。由於持守「經濟理性主義」者倡導自由市場和國家最低干預 (laissez-faire minimalist state) 的政策方向，他們推動了一系列以私有化、商業化及市場化的策略，以加強公共政策提供時的效益與效能。因此，上述的「以較少資源而增加產出」(Doing more with less)、「以聰明手法來營運」(Doing it smarter)等口號及信念便成為澳洲及紐西蘭等地公共政策及公共管理的主導思想和方向 (Welch, 1996, 1998; Dale, 1999; Marginson, 1999)。凡此種種，均與流行

於英美的「管理主義」作法有異曲同工之妙。

參、國家、市場與高等教育

就在上述談及的公共管理思潮影響下，高等教育的發展亦無不受到類似的意理和思潮的影響。在1994年世界銀行發表了有關《高等教育：不同經驗的參考》(Higher Education: The Lessons of Experience)一書，倡導高等教育發展可轉向多樣化(diversification)及國家／政府不應對高等教育專利化。反之，積極鼓勵私人及非官方的辦學模式及方法，甚至主張多渠道集資及多元化辦學等措施(World Bank, 1994)。在1998年，經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)在發表有關報告《再定義高等教育》(Redefining Tertiary Education)中指出當前高等教育應進行理治模式(governance and management)的變革，認為以往各地國家／政府對高等院校的發展管得太多太細。故此，應大力提倡「還政於高等院校」，並鼓吹「下放權力」及賦予院校「自主性」(autonomy)，期望國家／政府對高等院校的管理要由以往微觀調控(micro-governance)轉為宏觀調控(macro-governance)，並認為只要加強高等院校的「問責制」便可達此目標(OECD, 1998)。在這兩大國際機構的鼓吹下，世界各地高等院校都紛紛進行管理模式的變革。

隨著群眾對高等教育殷切的期望和熱切的需求，大學發展已從以往「菁英教育」模式轉向「平等主義」模式發展。尤在第二次大戰之後，各國政府都不斷擴充高等學府的學額，一方面增加就讀高等教育的機會，從而提升社會公平性；另一方面則須維持菁英大學的傳統，不致因規模的擴大(massification)而令水準下降。近年在全球性經濟愈趨一體化後，各國政府都先後提出種種高等教育改革，藉此提升本地大學生的「全球性能力」(Global Capability)。就在這種經濟及社會(socio-economic)背景下，各國高等教育和政府的關係有了顯著的改變(Jarvis, 2000; Gibbons, 1998)。

如前所述，由於各國政府在二次大戰後不斷拓展高等教育的就學機會，加上近年全球經濟一體化對人材的需求不斷增多，逼使世界各地政府一面拓展高等教育，一面急謀對策，提出一系列「節源增效」措施以減少政府對高等教育的龐大開支。為了減少公共經費在高等教育的支出，強化高等教育的研究和課程與經濟發展的相關性，並不斷推廣「用者自付」(user-pay)原

則 (Bridges and McLanglin, 1994)。在一些西歐及北美國家，專上教育已由過往的「福利主義」模式下的「國有化」轉向「私有化」(privatization) 道路發展。正如 Geiger (1991) 所指，「私有化」的具體表現在於：第一，提高高等教育私有經費的比例；第二，強化高等教育和私有經濟部門的連結；第三，加重私立高等教育機構所扮演的角色。誠然，就過往推行高等教育「私有化」的具體經驗而言，不少歐洲國家為了減低政府對高等教育財政負擔而推行的「私有化」政策所引起的學生示威和社會行動，絕對不是有關國家政府所希望預見的。

面對著種種因政治社會及經濟轉型帶來的挑戰，以及因公共事業發展而為各國政府財政開支帶來沈重的負擔，「市場」的理念及策略被引入公共政策和社會政策領域，以達致「節源增效」的效果。關於高等教育與市場及國家之間關係，Burton Clark 曾提出一個廣為引用的「高等教育協調三角」(the triangle of coordination) 的模式 (見圖1)。

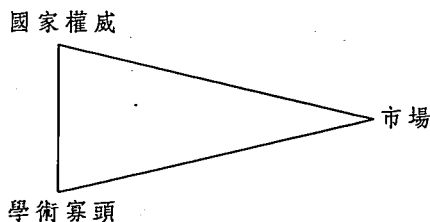


圖1 高等教育的協調三角

資料來源：引自 B. Clark, 1983, 143.

在這種「三角關係」裏，國家權威代表的是社會的集體意志；學術寡頭乃為資深教授及學者所組成，其影響力來自其知識和專業的權威並透過正式（各種委員會）及非正式渠道來對教育發展作出種種影響。至於市場，則是個別「消費者」的意願。據 Clark (1983) 指出，不同國家的高等教育發展都各有各的偏向。假若某些國家為提供大部分（甚至全部）高等教育的經費，國家對於高等教育的控制便因而提升。反之，市場或非國家領域所扮演角色為主體的話，國家對於高等教育的影響便相對減弱。近年隨著高等教育學額不斷增加，國家已難以完全承擔所有財政開支。因此，非國家 (non-state) 及至市場 (market) 力量正不斷注入／投入高等教育領域，造成「三角關係」的重整和再釐定 (re-definition)。

此外，由於國家／政府對高等院校發展所提供的資助減少，再加上各地

政府都仿效世界銀行及經濟合作與發展組織的政策，積極鼓勵大學／高等院校在國家／政府撥款外另尋額外資源和資金來源，學者及大學當局便投進商業活動，積極「創收」。1997年，Slaughter及Leslie（1997）出版了《學術資本主義》（Academic Capitalism）一書，談及美國學術界一種流行現象，就是學者及至高教當局積極投進商業活動，開設公司及進行大量顧問工作，以創造更多資金來解決政府對高等院校撥款的減少。故此，營商和創業、企業化管理和大學企業的成立已是見慣不怪的現象。無怪乎近日不少學者更暢論大學企業及企業大學（Enterprise University）的發展（Clark, 1998; Marginson, 1999; Deem, 2001）。有趣的是，東亞地區的高等院校發展也受到這股浪潮的影響，星加坡國立大學更清楚地確立其使命為：要訓練出一群有創業精神的畢業生（筆者，實證考察，2001，3月）。

肆、高等教育私有化／市場化的具體表現

在一片「節源增效」的聲浪中，不同國家的政府紛紛提出不同策略來改革大學／高等教育的理治型模（Governance Model）。與以往運作的「國有化」（nationalization）模式不同，政府對高等教育管理已由過往的「硬管理主義」（Hard Managerialism）轉向「軟管理主義」（Soft Managerialism）（Trow, 1984）。爲了減少國家／政府對高等教育的財政負擔，「私有化」或「市場化」的策略及措施便廣爲不同政府所採納的方法。概其大要，高等教育「私有化」／「市場化」有以下三方面的表現：

1. 減少國家／政府對高等教育經費投資比例及增加非國家（包括市場，個人或家庭）對高等教育的投資。
2. 強化高等教育與經濟私有部門的聯繫，甚至加強大學與商界及工業界的關係。
3. 加強私立／民辦高等教育機構扮演的角色。

更要緊的是，近年高等教育轉變，主要基於「經濟理性主義」（economic rationalism）及管理主義（managerialism）的觀點，「市場化」的浪潮正在對高等教育發展帶來不少的衝擊與挑戰。推動高等教育「市場化」者深信和政府的干預性比較起來，市場力量能迫使高等教育機構更有成本概念、更注重管理、更積極回應經濟體系和社會的需求（戴曉霞，2000，41）。本文在討論高等教育「市場化」時，我們所指的是運用市場價值和做法／策略

來管理及「營運」高等教育，背後主要理據在於推動高等教育的效率、效益及效能（efficiency, economy, effectiveness）。

至於高等教育市場化的表現，根據筆者比較不同有關教育市場化發展趨勢後所得之觀察，所謂「教育市場化」，主要有以下各方面表現：

1. 自負盈虧原則（Self-Financing Principle）。
2. 市場的興起（The Rise of the Market）。
3. 國家提供者角色減少（The Reduction in State Provision）。
4. 市場管理原則的採納（Adoption of Market-oriented Principles）。
5. 市場主導課程（Market-driven Courses）。
6. 院校創收（Revenue Generation）。
7. 內部競爭（Internal Competition）。
8. 強調效益（Importance of Three Es）。

簡言之，為了減輕政府對高等教育的財政負擔及確保公共資源的有效利用，將市場機制引入高等教育，讓競爭引導專上學院的發展，以促使高等教育機構積極因應市場的需求，以增強彈性（flexibility）及提升效率（efficiency）。高等教育市場化亦可表現於：從宏觀政策角度看來，政府對高等教育解除管制（deregulation），消除壟斷（demopolization），私有化（privatization）或非國有化（de-nationalization）各方面。這個層次的市場化發展通常由政府主導，屬於宏觀層面（macro level）（Zemsky & Massy, 1995; Kwong, 2000）。在實踐角度看來：運用市場價值及策略，即以行銷學（marketing）所說的市場，把高等教育變成商品（commodified）一般，也就是以消費者為組織之生產與銷售的中心，提供滿足消費者（學生、家長及僱主）的需要（Pollitt, 1993）。循著這個市場原則來營運高等教育，乃教育市場化在微現層次（micro level）的表現（Williams, 1997）。

隨著教育「市場化」熱潮的衝擊，政府、市場和高等教育關係都起著微妙的變化。由於國家在大學／高等教育的財政撥款逐漸減少，政府的角色已由主要提供者（sole provider）轉向監督角色（regulator）。為了保證由不同非政府／國家及至市場提供的教育水平和教育質素，國家藉由績效責任的強調和外部評鑑的需求，提出一連串的「考績」及「評鑑」活動。為了增加高等學府的管理效率和營運的效益，不同政府紛紛引入企業精神及管理主義以提升高等教育機構的效率和效益。凡此種種，皆可引證高等教育正經歷「市場化」的洗禮和挑戰。

伍、香港高等教育市場化與大學理治模式變遷的政策環境

90年代以來，高等教育已面對多次改革。大學學額由1989年底約8%增至1994年時的18%，而2000年特首施政報告更特別指出未來十年的高等教育學額更會逐漸增加至60%（董建華，2000）。大學學位的激增無疑使港人對大學能否保持水平引起關注。因此，教統會便倡導高等教育改革，一方面確保學生水平，另一方面要增加專上教育機會。其後，教統會訂定以下改革重點：（一）在現行機構的基礎上，鼓勵各類進修學院的設立；（二）鼓勵大學實行互通學分制。教統會更相信本港要建立多元模式的高等教育，讓每一名有志修讀高等教育課程人士，按能力在社區學院、大學和進修學院之間選擇恰當的途徑修讀；鼓勵院校之間設立學分互通制，給予有能力者充分機會修讀學位課程（教統會，1999a）。教統會更建議專上院校要設計跨領域學科課程，為學生提供更多通識教育機會；大學收生方面，教統會主張以學生全面表現為考慮，不單以公開考試成績為唯一標準，例如透過「校長推薦計畫」等，增加學生入學的機會。實踐教育學生為本，非為考試和老師服務（教統會，1999a，2000）。

教統會解釋教育改革的重要性指出：「面對全球經濟一體化及高昂的經濟成本，香港必須倚賴大量具備創新思維、靈活應變、善於溝通和精於分析判斷的通才，以及各方面的專才，才能在競爭激經濟環境下，維持國際金融、經濟和貿易中心的地位，並進一步發展成為世界級的大都會。」（教統會，2000：頁13）教統會銳意促進全民終身學習的機會，發展多元化的教育體系，透過不同學習渠道提供學習機會，務求使香港能發展成為「學習型社會」（learning society）（教統會，2000）。由此觀之，本港教育改革的核心思想為經濟服務，學習為了增強自身的競爭力，而高等教育改革反映著市場導向（market-oriented）的影響。這些改革方向亦正正因應了二千年施政報告中所預示之香港邁向全球化及全球性競爭之道路（董建華，2000）。

在2000年9月發表的教育改革方案中，教育統籌委員會（教統會）承認現行教育制度正製造了不少失敗者，它停留在工業社會的階段，與現時香港社會轉向知識型經濟發展的需要和趨勢背道而馳。為了增強港人在全球經濟一體化下的競爭力，教統會確立了有關高等教育改革目標，是要讓每一名學

生有入讀大學的機會。根據教統會提出有關中小學「一條龍」（即九年一貫制）就學的方案，學生將有更多機會進入大學／高等院校進修。此外改革建議中所提倡的「社區學院」（教統會，2000）已陸續受到高等學府所青睞，紛紛把「社區學院」此一概念付諸實行（《明報》，2000年3月15日）。

誠言，香港高等教育大幅發展實始於九十年代初。自港英政府在八十年代末突然增加大學／專上學院學額後，擴大學額的代價實在太大。有些大學一方面爲了多招學生，以維持大學資助委員會的經費分配，遂相應降低了學生入學的要求，導致中、英語文不及格的學生，也能獲得取錄，直接影響了大學的教學與科研素質（Mok, 2000c）。在這等高等教育發展的情況加上政府現今所面對的世界性政治社經環境下，香港高等教育正進行了所謂市場化及大學管理模式變遷。這些變化，當可見於教育規管，融資及供應三大具體層面上。

陸、香港高等教育市場化與大學理治模式變遷的具體表現

一、教育規管

由於近年香港大學生水準不斷受到質疑，再加上不少港人由於政府對大學／大專院校大量撥款而對其表現提出種種評核要求，港府早於90年代初開始對高等教育提出一系列改革。究其核心，改革主要涉及對大學／專上學院的質素評鑑（quality assurance）。爲了保證大學「素質教育」，負責制定有關大學發展方針及決定大學撥款的法定機構大學資助委員會（簡稱資委會）推行了各種措施，提高大學教育「素質」。近年，教資會轄下的研究資助委員會（簡稱研資會）定期進行「研究評估」（Research Assessment Exercises），教資會又進行教學及學習素質過程評估（Teaching and Learning Quality Process Reviews）和大學管理評估（Management Reviews）（Mok, 1999; Massy, 1997）。

（一）研究評審

在大學方面，近年資委會（即主要負責制定有關大學發展方針及決定

大學撥款的法定機構)推行了一連串的改革,希望藉此增加大學「成本效益」和提升大學的「素質」。如開始每三年進行一次的研究評審(Research Assessment Exercise),借此評核每所大學在研究經費的款項、研究項目的多寡、及研究專著的發表情況。研究評審已先後於93、96及99年完成,而這三年一次的研究評審亦會繼續(UGC Secretariat, 2000)。自推行研究評審以來,爲了確保校內的資源不被資委會挪走,校方「拼命」催迫教員的出版和著作工作,大學教授和講師們都疲於奔命,一切評職指標也歸到出版學術刊物的多寡,頓使大學教師壓力大增,招致「滿城風雨」、「風聲鶴唳」。爲了滿足出版要求,精力便放注於研究和出版,教學遂變成次等活動。有鑒於此,大學資委會提出「重質不重量」以評估每間大學的研究成果,並主要以水平爲準,不以數量爲重。

(二)教學質量評鑑

爲了糾正近年過份側重研究成果的評估,資委員會在1996年開始,先後在全港各大專院校進行教學評估,希望藉此提高教學素質和水平。這次評估,主要是評核和考察每所大學是否建立健全的教學計畫、評估教學的機制和推進「優質」教學的方法。評核委員會分成不同小組,到各所大專院校進行爲期兩天的訪問,期間會見大學領導層,及到學系和師生交流,從而評定每所大學的教學質素。雖然評核的目標旨在喚醒大學教育當局對教學的重視,但此舉則被大學領導人視爲分配資源的指標。故此,在未正式進行評估前,大學當局已作出應變措施,先行推出「內部評核」(internal audit),以確保一切制度及機制合乎資委會的要求。以香港大學與城市大學爲例,自我評核制度已早於是次檢討前已建立起來(UGC Secretariat, 1996, 1996a)。而教資會更認爲是次檢討是「合乎時宜的正確工具」。這種形式的檢討將會以「五至六年」爲一週期再作檢討,而第二次的檢討亦會於不久將來開展(教與學質素保證過程檢討小組,1999)。

(三)管理評鑑

此外,近年資委會更在高等院校推行一系列大學「管理評鑑」(management review)。其主要目標是爲了檢視各所大學管理制度及營運系統是否具備其效能及功用。資委會分別到不同大學進行視察和評鑑工作,大學高層領導則更詳盡解釋及介紹各校的管理制度和營運系統。藉此視察和評鑑,資委會盼能確保政府對大學的撥款能得到充分的使用,並能促使大學當局能長期

建立自我評估 (self-audit) 及自我更新的機制，以確保公帑能用之有效和用得合理。於98至99年之管理評鑑之後，資委會打算以五至六年為一期限，定期檢察各大學之管理狀況 (UGC, 2000)。推行大學「管理評估」，一言以蔽之，乃資委會對大學當局的另一項質素評估的策略，以求令大學變得更具效益。

二、教育融資

香港高等教育學額主要由八所資委會資助院校提供，私人辦學只有樹人及珠海書院，提供不足5%的學額 (資委會，2000)。而資委會只提供八成資助大學的經費，其餘兩成，則由大學自行籌募。面對著日漸增加的學額及緊縮的經費，各高等學府都大致採取了以下策略以「維持生計」。

(一) 自行籌募

大學如能自行籌募經費，不用倚賴政府撥款當然最好不過。而大學各具市場能力的學科，都紛紛投入市場爭取資源以補貼大學經費。最明顯的例子就是大學與科研機構合作，開發新的科技。例如城大得到香港電訊公司 (現已合併為電訊盈科公司) 贊助，以最先進媒體科技發展互動工商管理碩士課程 (Hong Kong Standard, 15 January 1999)。另外，理工大學更不惜動用兩億港元興建「科技教學大樓」並成立了「企業發展院」，以加強與中小型企業合作。而這些新開辦的課程及與企業的合作研究，均會為校方帶來收入 (《明報》，2000年8月6日)。但是，並非所有學系都有市場能力，就如嶺大校長陳坤耀所言，嶺大並非一間有市場能力的學校，如撥款減少對嶺大而言是最受影響的 (《明報》，2001年2月24日)。有見及此，每所大學均有募捐委員會之類機構籌募捐款。例如城市大學的第一期學生宿舍的建築費用，就是由城大募捐委員會招募，由香港馬會及香港匯豐銀行贊助興建。但是，額外的資源既不穩定，亦不足夠。長遠而言，各大學除了想辦法創收之外亦需要考慮其他策略。

(二) 節源增效的策略

資源運用方面，教統會認為由於教育改革惠及社會每一個人，因此主張「要實踐教育改革，必須投入額外資源。如能有效運用資源，這項投資對整體社會的回報將遠超過我們所付出的成本。」 (教統會，2000，頁14) 實際

的措施表現於動員非政府團體 (non-governmental organization)，包括社會服務團體、文化組織、康樂宗教體育團體、制服團體、青少年服務組織、其他志願團體及商界等來提供教育服務，充分運用社會資源來辦教育。資委會文件中指出：

「單靠善用現有投放於教育的資源，並不足以滿足教育改革所需，我們有需要認真考慮，整體社會可循甚麼途徑及方式提供資源，使教育改革得以落實。」（教統會，2000，14）

提高教育質素，是繼承了教統會第七號報告書中優質教育的長遠目標，而責任不但在於學校和教師的身上，更要求家長在教育上擔當支援的角色。增加學費是增加教育資源投入的主要途徑。但香港現正處於經濟環境未明朗的狀況下，大學學費已連續三年凍結（《明報》，2000年11月2日）。開源受阻，唯有節省開支。事實上政府已剛於今年二月立法會通過削減大學經費百分之四，比過去三年減少十九億（《明報》，2001年2月24日），而學額和學費則維持不變。這次提出大學的財政撥款，實為港府近年再次向大學「開刀」的表現。誠然，本港大學界早已面對「一減再減」的「節源」財政狀況。此舉將造成香港專上教育的整頓，正如澳大利亞、英國和美國一樣，由於減少政府對高等教育的資助，大學本身必須「量入為出」，內部進行調整，終身聘用制早已名存實亡。為了保證大學資金運轉靈活，多以合約形式來聘用教員，要視乎個人工作表現，以及當時的財政狀況來決定是否續約。此外，大學當局再三提出「產量遞增」，意指「小投入，多產出」，用同一班人馬，多產研究成果，多教授學生。這些擁有市場化特色的節源增效策略均增加了大學教職員之壓力（Mok, 2001）。

（三）使用者付責原則

在香港進行全面教育評估及改革的同時，港府高官及行政會議成員更曾倡導大學推行「學券制」的想法。在2000年4月財政司司長曾蔭權先生倡議效法外國的經驗，在大學推行「學券制」，旨在改變現行港府對大學院校的直接資助模式，轉變為以學生為有資助的單位，欲使大學教育在財政及供應方面，緊隨「市場」的「訊號」，從而提高成本效益、效能及高質素的高等教育服務。而候任政務司司長曾蔭權及候任財政司司長梁錦松更不約而同地指出本港培訓每位大學生的成本太貴，比起西方國家頂級學府有過之而無

不及。言下之意，實有減縮大學成本之意圖（*South China Morning Post, 15th February 2001*）。政府減少其對大學的直接財政投入，意味著大學之間必須互相競爭以吸引更多的學生入讀，藉以維持大學在市場中的生存能力。雖然，「學券制」的提出並未為教統會確認成為本港大學發展的主導方向，但「用者自付」（user-pay）及「自負盈虧」（self-financing）的原則，早已為港府所採納（莫家豪，2000）。在特首董建華上任後第四份施政報告中，他再提出高等／專上教育的重要性，更提倡在十年後，本港大專學額要比現在增加一倍。如何落實這項政策，據港府有關人仕指稱，港人要進入專上學院進修，並要完成文憑或副學位課程，將要自付學費，港府所提供的財政撥款將是有限。在不大增加公帑而大力拓展大專學額的作法下，我們將無可避免地運用「用者自付」和「市場」力量來辦學和滿足教育需要（董建華，2000）。

凡此種種，足以證明香港高等教育正面對市場化及大學管理模式變遷的沖擊，又如美國某些大學一樣，正經歷著「學術資本主義化」（academic capitalization），即以市場價值為目標及手段，在一片「節源增效」聲浪下，大學及學者紛紛以市場為主導方向，進行各種各樣能創收性行為來辦學（Mok, 2001）。而除了市場力量之外，「第三部門」於教育服務之提倡亦正顯示出政府之管理模式已開始改變。不論是市場力量或是「第三部門」，「非政府力量」已打破了政府從前之壟斷角色，新的「管治模式」已悄然而至了。

三、教育供應

（一）學額的增加

從圖2中可看到，香港高等教育供應的增加可謂非常驚人。而董特首更明確指出香港未來十年的學額更會增加至60%，總數達五萬五千多個學位（董建華，2000）。十年內增加接近二倍的學額是當前教統會費煞思量的問題。

「為此，特區政府將廣開辦學門路，鼓勵大專院校、私營企業和其他團體，提供傳統預科教育以外的進修途徑，包括專業文憑和副學位課程。我們將與這些機構磋商，研究社會上的需求，並會投入資源，為有意開辦此類課程的機構提供建校所需土地和一次過貸款。」（教統會，2000，31）

目前為止，至少以下三個方案已先後由政府，大學當局，學者及各界人士先後探討。

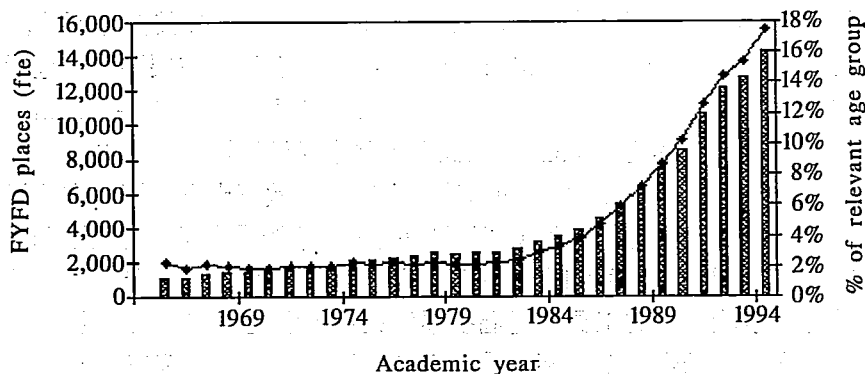


圖2 大學收生人數比率

資料來源：錄引自資委會，1996

1. 私立大學：教統會承認私立大學於世界其他地區之貢獻，認為「這機制提供了很好的渠道，讓社會各界可以為高等教育共同貢獻資源和力量，使之發展得更蓬勃，讓更多學生可以受惠」（教統會，2000）。雖然教統會這一方案遲遲未被正式落實，但私人興學的意念已然進入高等教育改革之議程，將來不難看到非政府團體的力量參與高等教育改革並大展拳腳。
2. 社區學院：社區學院的推動集合了政府、大學、專上學院及其他界別機構的參與，反映出政府正積極考慮引入各種非政府力量以投入教育供應。實際上，此一建議當即受到各間大專院校歡迎，而港大及城大已表示有意欲將之付諸實行（《明報》，2000年3月15日）。大學機構對社區學院趨之若鶩，這當然與社區學院之彈性收費制度及教學之彈性有關，但無論如何，不論對大學補助或是普羅大眾的高等教育進修機會而言，這建議亦不失為一個可行的雙贏方案。
3. 副學位課程及其他：副學位或其他專業文憑均為董特首所倡議之高等教育供應方案（董建華，2000）。政府亦承諾會為教育機構提供土地和三十億貸款供開辦這類學位，而明愛中心，浸大和中大已明申了對開辦副學位的興趣。如果這方案能切實執行，相信高等教育學額當可落實十年後有六成高中生升讀高等院校的目標（《明報》，2000年10月13日）。

再者，在教統會的「群策群力，共同承擔」口號下，政府有意動員社會

團體、個人、市場及家庭等非政府組織投入教育改革及創造教育機會的行列，多渠道集資和多元化的辦學模式，正好顯示「市場」及非政府團體對香港教育發展的影響越形明顯。英國學者波爾（Ball）對英國及其他地區的教育改革進行研究中，歸納出市場（education market）有五個主要要素，包括選擇（choice）、多樣性（diversity）、多渠道融資（multiple channels of financing）、講求競爭（competition）及彈性管理風格（flexible management style）（Ball, 1990a）。利用波爾提出的「教育市場」概念來分析香港教育改革，可以發現教育的改革重點和策略，乃繫於「市場」的原則和信念。政府刻意考慮僱主、學生和家長等不同利益，以教育作為本港人才「增值」和「強化競爭能力」的工具，提倡多渠道集資，多元化和多模式辦學。

除此之外，結合社會上不同「非政府團體」（或稱「第三部門」）以提供社會服務的做法，乃是新近於英美國家流行之公共管治理念。就如英國首相貝理雅所提出的第三道路一樣（Giddens, 1998），2000年特首施政報告也著重「第三部門」（Third Sector）之角色，以非政府的力量來提供多種社會服務（董建華，2000）。凡此種種，證明了香港教育改革是沿著「市場」理念和作法發展，並改變了大學沿襲的管理模式，政府已由全盤「提供者」的角色，轉為「監察者」或「協調者」，讓市場及「第三部門」發揮力量，於政府減少資源並要增加學額的政策背景下，以新的管理模式—融合政府、市場和「第三部門」三方面之力量提供高等教育服務。這些改變之產生，都顯示了高等教育所面臨新的世界社經政治改變，不得不增加個人及整體之競爭力，以迎接「知識經濟時代」及「全球一體化」之來臨（董建華，2000）。

誠然，從這三個方案中可看出高等教育供應在這階段只是政府主力提供，民間和市場參與成分較少。但是，政府已就高等教育大肆擴張繪畫了清晰的藍圖—非政府部門之參與和承擔。非政府部門包括各種私人、學術界、商業機構等之參與。而其運作方式亦將受市場化衝擊，包括了市場需求的估量和收費的原則，使政府負擔減少。從這角度看來，高等教育市場化已來臨，大學管理模式已逐漸變遷。

柒、臺灣高等教育市場化與大學理治模式變遷的政策環境

臺灣高等教育改革由數十年前開始，其教育學額，院校數目，收生制度，

以至大學法規都經歷著多番改革。大專以上程度學生由1950年的不足1%急升至1998年的40%（MOE, 1999）；而大專院校數目亦已由1950年的七間驟升至1998年的105間（MOE, 1999）。高等教育的膨脹可謂非常驚人。比起世界上其他已發展國家和地區，臺灣的高等教育學齡人口在學率排行世界前列（15位），並在不斷增長中（UNESCO, 1993）。而高等教育的開支，已由1950年的占國民生產毛額（GNP%）2.52%急升至1997年的6.85%（楊國賜，1998）。大學聯招制度由1954年開始不斷改革，使學生及學校均能增加選擇並提升收生效率（MOE, 2001）。而更重要的是，《大學法》的修訂及大學法人制度的倡議等法制改革為臺灣高等教育帶來了巨大的「質」的改變（教育改革審議委員會，1994）。

研究臺灣高等教育改革，必須要從臺灣本土的政治社經環境這較廣闊的框架下作出分析。據翁福元博士研究，「臺灣的教育發展和社會（或國家）發展之脈動有相當緊密的結合」（翁福元，2000）。自1949年國民政府遷臺以後，長期戒嚴令的實施使臺灣各種活動受到政府的監控。臺灣高等教育亦受到戒嚴困擾。「總計在此（戒嚴）期間，教育法規凡千餘種，政策制定亦乏行政程序規範，國家對教育活動的進行予以層層捆綁。一直到戒嚴之後方有大學法……的大幅修改」（教改會，1994）。長期戒嚴對高等教育長期的捆綁，使高等教育「難以發展出自主多元開放與專業的特色」（教改會，1994）。直至由80年代開展的臺灣民主化進程，及至1987年戒嚴結束，高等教育始能「鬆綁」，再而開展大規模的改革。

大幅膨脹的大學學額，連年上升的高等教育開支，配合著民主化、鬆綁化等政策背景，教育改革審議委員會（下稱教改會）於高等教育方面的主要建議包括：建立評鑑制度、推動民間興辦大學及公立大學法人化等等，以達至高等教育鬆綁，並於國際社會維持競爭力之目標（教改會，1994）。這些主要的改革建議都不約而同的回應了國內的需求及國外的世界政治經濟環境。國內的民主化步伐與經濟文化成長促使高等教育開放增長，以回應人民對高等教育的要求。與此同時，當今「全球經濟一體化」的世界大潮迫使每個國家注重人力資源的培養，以提高國民於國內外的競爭力，於二十一世紀「知識的時代」爭一日之長短。

臺灣新任總統陳水扁於《2000度第一次全國大學會議陳總統水扁致詞》中特別指出，二十一世紀是一個「知識經濟的時代，大學教育的成敗將是決定國家競爭力最主要的關鍵」（陳水扁，2000）。陳總統的觀察正反映出臺灣高等教育發展的方向將會是「高度開放競爭的教育市場……。（並）避免

數量的過度擴充，而降低教育的品質，又不失賦予大學的運作自主的彈性空間，讓每一個學校能夠將來建立各自的發展特色，以應大學功能分化的需求，並承擔起辦學成敗的責任」（陳水扁，2000）。這種利用「市場」力量的策略可減少政府於高等教育的沈重負擔。而教育市場化亦可有利高等教育多元化及分散化，並提高競爭性以提高教育質素（Ball, 97）。加上陳總統於施政白皮書（陳水扁，2000b）所提倡的「新中間路線」重視「社運團體、非政府組織、單一議題組織、社區團體」之政策理念影響下，不難理解臺灣高等教育改革將會以市場化及非政府力量（或稱第三部門）作為改革手段。

綜觀臺灣現況這特殊的政治社會經濟環境，臺灣高等教育的發展及改革充分顯現其特色——「教育鬆綁」，就是「解除對教育的不當管制」（教改會，94）。對臺灣高等教育而言，鬆綁就是放寬對教育的提供（如民間興學），融資（如學費限制）及規管（如大學法人化）。要達致以上三點改革，修訂相關法規（《大學法》、《私立學校法》等）正是臺灣高等教育別樹一幟的重要手段（教育部，98）。

捌、臺灣高等教育市場化與大學理治模式變遷的具體表現

一、教育規管

（一）建立評鑑制度

臺灣高教司早於1975年已開始對大學系所進行每年一度的「系所評鑑」。主要工作「只指出各校或各系所的優／缺點提出改進建議；最多將所評學校分出等級，給予不同之經費補助」（大學教育改革促進會，1993）。評鑑內容包括：課程教材、師資、教學研究、設備、經費及人事、學生就業概況等等。系所評鑑被認為有著積極監督大學的作用，惟其學術地位、評鑑項目、行政、全校性評鑑及教師評鑑均未臻完善，有欠完整（楊國賜，1998；大學教育改革促進會，1993）。對此，教育部及教改會均不約而同提出「高等教育評鑑制度」以監察及提升大學教育品質（教改會，1994；MOE, 2001）。值得注意的是，所謂高等教育評鑑制度包括了「校內」及「校外」兩種層次，並且廣闊涉獵了高等教育各大領域如教學、教師、學科等等，以「加強提升

大學水準之配套措施，發展各具特色之高等學府」為執行目標，達致追求高等教育卓越發展之改革理念（教育部，1998；MOE，2001）。

在未有清楚可行的「校外」評鑑制度之政策下，《大學法》的修訂首先強調了「校內」的評鑑措施，以率先開展高等教育品質評鑑。《大學法修正條文》第二十六及第四十六條均特別註明對特別範圍（如學校、教師）之評鑑，並且強調參考外國實施大學評鑑之經驗（大學法草案工作小組，2001）。必須指出的是，臺灣當局並未放棄以「校外」評鑑制度以提升高教品質。反之，教育局清楚闡明臺灣高等教育需要一個多元化的評鑑制度，尤其在教學及研究方面（MOE，2001）。這些制度的引進，實實在在顯示了臺灣當局對教育的角色已變為品質的監察者。

（二）《大學法》

《大學法》本身除了規劃整體大學發展、制度及運作外，它還包括了監管各大學（包括公、私大學）的功能。除了以上評鑑方面的條文外，《大學法》涵蓋極廣，幾乎於高等教育各方面包括教育宗旨、目標、制度、經營、運作、監管、人事、課程、學生等等無所不包。其監管目的只有一個，就是大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自由權（大學法草案工作小組，2001，〈第二條〉）。以較廣闊的臺灣政治社經框架下分析，不難理解，臺灣政府面對高等教育鬆綁化帶來之政府角色轉變，對學術自由及規管之間渴望取得平衡：一方面政府的全盤操縱能力已減退，但另一方面卻不得不顧慮大學之品質。就在這樣的政策環境下，《大學法》之修訂以重新釐訂政府、大學、民間與市場的角色屬實必要。這正好體現了大學管理模式於規管方面之轉變。

二、教育融資

臺灣高等教育分為公立及私立大學。公立大學的八成經費由政府負擔，而學費收入僅占一成，其餘則由公立大學自行籌募。私立大學方面，政府補助僅占15%，而學費則占70%。臺灣的大學採取低學費政策，政府訂定了公、私立大學學費，分別為：國立大學學費約一千美元一年，私立大學大約三千美元一年（醫學院除外）（教改會，1994b）。教改會承認「現階段國內高等教育經費來源，政府負擔的部分超過55%，不太可能繼續擴增高等教育預算。隨著高等教育數量的成長，必將面臨資源不足的壓力，進而對高等教育品質

造成不利的影響」(教改會, 1994b)。有見及此, 教改會積極提議以下五項措施, 並藉著《大學法》的修改及行政手段, 陸續開展改革。

(一)強化市場機能

臺灣當局認為高等教育的「市場機能」, 在於「運用民間資源為主, 政府應減少私校辦學的障礙, 及停止興辦公立大學」(教改會, 1994b)。事實上, 私立大學的擴展近年蓬勃發展, 數量上已超過公立大學(教育部, 2000)。把經營大學的成本(如校舍, 師資, 各類資源投入)由國家轉至市場和民間, 這一措施當然能為政府減輕財政壓力。

(二)調整政府在高等教育資源的分配

高教法規《校務基金》明確訂明了公立大專院校之預算制度, 讓公立大學自行負擔部分經費, 使政府對公立學校的財務由「全額負擔」逐步調整為「部分負擔」, 由學校自行籌募部分財源(大學法草案工作小組, 2001; 教改會, 1994)。公立大學從此須以「校務基金」形式籌募餘下經費, 補貼開支。而基金的籌募來源, 根據《綜合法規》(第七條)所定, 主要來自: 學校雜費收入、推廣教育、建教合作收入等等。而所謂推廣教育和建教合作收入, 說到底就是鼓勵大學舉辦各類校外課程和與企業合作的收入而已(大學法草案工作小組, 2001)。

(三)擴大民間資源投入教育

「引導學校重視籌募工作及建教工作」, 就是這一策略的最大目標(教改會, 1994b)。建教合作係指「與政府機關、事業機構、民間團體、學術研究機構等, 合作辦理與學校教育目標有關事項」; 而推廣教育就是「針對社會需求所辦理有助於提升大眾學識技能及社會文化水準各項教育活動」(大學法草案工作小組, 2001)。這些活動均能增加收入, 有效補貼大學開支。而其中運作的道理就是運用了教育市場的需求及融合非政府團體之社經力量。

(四)提供私立學校彈性經營空間

縮短公私立大學的距離, 有助於提高私立大學的競爭力。教育部《教育改革行動方案》清楚說明私立大學的補助費, 漸次增長至其經常收入之20%(教育部, 1998)。加上前述的撤出公立大學經費「全額負擔」20%, 這此消彼長措施當可有效提高公、私立大學之競爭性, 並將教育資源用於鼓勵「市

場機能」而非「壟斷經營」。

(五) 逐步放寬收費之限制

這一措施亦是針對縮小公、私立大學差額而設計。長遠而言，教改會建議私立大學學費應該完全自由化，而公立大學之收費於一致標準下擁有30%的彈性（教改會，1994b）。學費自由化配合上政府各項就學獎補助貸款，公、私立大學的競爭必進一步加快教育的市場化。

值得指出的是，儘管於教育融資方面可以看出臺灣高等教育市場化之一面，但另一方面，大學管理之變遷當可見於政府積極引入非政府力量於高等教育之投入。不論是市場或是建教機構、民間機構等，政府、市場及第三部門之運用正代表著大學管理之變遷。

三、教育供應

(一) 推動民間興學

據2000年統計，臺灣的私立高等學府比國立高等學府還要多出13所（國立學府46所，私立59所）（教育部統計處，2000）。私立大學蓬勃的發展有賴政府大力推動，由九四年教改會積極鼓勵「民辦教育鬆綁」，直至最近《大學法草案》落實民辦教育的全面法規，都可看出臺灣當局對推行高等教育民營化之不遺餘力（教改會，1994；大學法草案工作小組，2001）。從教育部之教育改革行動方案及新修訂之《私立學校法》及《建教合作實施辦法》均可看出臺灣政府對民間辦學寄望甚殷（大學法草案工作小組，2001）。

教育改革行動方案：教育部主要以「獎補助」等教育融資方式推動私人興學。在1999至2000年度，「獎補助」私立大學院校經費達私立學校正常收入20%，務求加強私立大學之競爭力，與國立大學互相競爭，互相提升教學品質（教育部，1998）。而公／私立大學的學費調整建議，亦被視為有效打破國立大學優勢及增加「市場機能」的有效措施（楊國賜，1998）。

高教法規：《私立大學法》及《建教合作實施辦法》都詳細列出了私人辦學或團體機構辦學的細則，使民間辦學的理念得以落實。法規內容主要針對加強私立學校校務制度化、人事與財務透明化、加強辦學誘因，放寬各級各類私立學校之設立標準，並且不忘加入私立學校評鑑制度，以茲監管。規章的實施有利保障政府民間團體及學生等各方之利益，達致教育鬆綁之目標。

臺灣當局對鼓勵私人興學的措施，充分表現出臺灣政府對教育供應之新

思維。就如陳水扁總統所提倡之「新中間路線」，結合市場和非政府的力量以提供教育服務乃大勢所趨（陳水扁，2001）。藉著市場和非政府力量參與高等教育服務，政府不必再全盤提供學額及資源。反之，以有效的教育法規對這等教育服務的監管，正好紓緩及解決臺灣當局所面對大幅膨脹了的高等教育，並為其在現今嶄新的政治社經環境下找到新的出路。

(二)大學法人化

大學法人化是臺灣高等教育供應者角色的新變化。藉由給予大學自主，政府的全盤提供者的角色已變為監察者。其意義在於：雖然大學的運作已全盤鬆綁，但大學法人化並沒有讓人民認為政府已減少了對高等教育的投入；反之，政府以《大學法》予以大學及政府新的角色，避免了國民對政府減少教育承擔之疑慮。

高等教育鬆綁最大之體現莫過於給予「大學自主」，「學術自由」的空間。87年解嚴之前，臺灣高等教育被嚴重批評為「黨化的大學教育，政治這隻大手，赤裸裸的運作於臺灣的大學教育中」（林玉体，1990，頁70）。政治對高等教育的控制，可見於「黨化教育」（或三民主義教育）一即政治思想的灌輸；校園內的黨組織及活動如「國民黨知識青年黨部」，「反共救國活動」等；黨化課程和教材如軍訓、「國民黨思想及三民主義研究」為必修科等（林玉体，1990）。有學者更具體地指出在1993年度，臺灣其中23間國立大學中，21間的大學校長乃國民黨黨員，控制了高等教育及思想發展方向；更甚者，藉著其全權聘任系所主任，操縱了大學的學術自由（大學教育改革促進會，1993）。由此觀之，臺灣高等教育長期以來為中央控制，缺乏自由及活力，是以高等教育改革和鬆綁即以「學校自主」、「教授治校」、「學生自治」為其中重要的一環。而「大學法人化」實為改革建議中給予大學自由的重要策略。

而教育鬆綁下的「大學法人化」就是讓大學成為「一個享有學術自由、基本權利之人」（大學法草案工作小組，2001），以讓其運作獨立自主，並享有制度性的保障，亦需要承擔教育經營的責任。最重要的是，藉著脫離黨及政治的控制，「學術自由」及「教授治校」等教育理念能夠有效落實，最終有助提升高等教育品質。而要切實達致「大學法人化」這個目標，最新一輪的《大學法修正草案》新增了〈國立大學法人〉一章，以描繪、訂定及規限大學法人化之過程和範圍，妥善落實大學法人化這目標（大學法草案工作小組，2001，〈第二章〉）。

《大學法人草案》實際上亦是臺灣當局政治新思維的另一種體現。國家對高等教育的提供、融資及規限藉著「大學法人化」這手段，由全盤提供者（provider）的角色轉移至監察者（regulator）或協調者（facilitator）。臺灣當局不再直接介入國立大學的運作，反而藉著經費的給予及《大學法》的規限而保持對國立大學運作的監察。《大學法修正草案》〈第二章〉〈國立大學法人〉訂明了公立大學必須負有成本效益觀念、國家仍應提供大學運作最基本經費、國立大學教師研究人員之待遇、董事會、校長遴選等規條，使得公立大學幾乎所有活動得以在政府監察之內，免致公立大學自主化後水準降低。要注意的是，「校長」、「董事會」等大學經營核心的開放與監察可讓民間更多投入高等教育活動，這正正切合了陳總統所倡議的結合民間力量的「新中間路線」，讓民間人材及資源更多的投入，而減少政府沈重的負擔（Mok, 2000a）。

以上種種，皆顯示了臺灣當局迎合著適時的政治社經環境，予以嶄新思維，靈活運用了非政府部門——包括了「市場」和所謂「第三部門」，為高等教育改革注入新力量。臺灣獨特的政治社經環境正好給予高等教育改革一個有利的政策環境。臺灣民主化某程度上代表著政府全盤監控的撤出，讓市場及民眾增加參與政治及社會各種服務。這政策變遷的框架正好就是高等教育鬆綁之寫照——融合著政府、市場及第三部門各方力量提供高等教育服務。當然，非政府力量的引入並非代表了國家力量的完全撤出。反而，臺灣政府已由高等教育的主要「提供者」變為「監察者」或「協調者」，對教育，尤其是教育的品質，作深入及全面的監察，以面對「全球經濟一體化」的沖擊，並維持、甚至提高全球性的競爭力（global capacity）。

玖、港臺兩地教育發展的比較

一、兩地教育市場化推動力量的比較

在討論港臺兩地教育「市場化」時，我們不可忽略對兩地具體政策環境的掌握和探索。就兩地教育市場化的政策環境或背景作比較，我們可以察覺到兩地推行教育「市場化」之背景和政策動機是存有差異的。就香港而言，教育市場化與香港政府對「新公共管理」和「泛管理主義」的「篤信力行」

有密切的關係。政府近年在香港沿用「新公共管理」的精神和作法來改革公營部門，試圖改善公營部門的管理，達到節源增效和加強對公眾的問責性的改革目標。公營事業改革，包括公營部門改革（Public Sector Reform），公務員制度改革、提倡薪津與表現掛鉤（performance-based pay）、公營部門公司化（corporatization），以及私營化（privatization）等措施，都充分表現港府重視公營部門的成本效益。在節源增效的呼聲中，教育改革如弦在箭。香港教育的改革和發展，與近年公營部門改革和政府理治模式（governance model）改變有著密切關係（Mok, 2000a），改革動機在於促進高等院校的效益和確保公帑「用得其所」。

就臺灣而言，臺灣的高等教育「市場化」或「私有化」過程，無不與其近年政治、社會及經濟環境變化有關。如上文所述，自1987年以來，臺灣已由過往威權政治轉變至民主政治，為臺灣社會帶來了極大的沖擊。就高等教育而言，臺灣本土興起了一股「教育鬆綁」的呼聲，自80年代末以還，臺灣高等教育已經歷多番變遷，比如修改《大學法》、大學自主權增加、教授治校、大學／高等院校多元化發展，民辦私立大學的長足發展等，均說明臺灣本土的政治及社會變遷，成為推動其高等教育的變化。雖然我們不能完全排斥由李遠哲院長主持下的有關教育改革的主導「改革思維」與當今美國社會流行的新古典經濟理論（neo-classical economic theory）相似，但我們不能否認臺灣近年的高教改革是與其本土政經發展有關（翁福元，2000）。

此外，由於臺灣大專／大學教育在近年有不斷增長的趨勢，臺灣的人民對高等教育要求愈益增高，就在這種情況下，私立／民辦大學／大專就如雨後春筍地不斷擴展。為了減輕政府對大學／大專的財政負擔，近年政府當局對大學進行種種改革措施，是回應臺灣當地高等教育發展的舉措。因此，近年臺灣的高等教育市場化的表現，一方面是為了減輕政府的財政負擔，另一方面就是以保證教育質素，為避免因大學學額擴充而導致學術水平下降。由此觀之，近年臺灣大學界所進行的市場化「行爲」及「舉措」，是針對政府對教育投資之不足，故要動員非政府或官方渠道來創造更多學習和升學機會。簡言之，其「市場化」乃解決國家下降之能力（reduced state capacity）的一種方法。因此，在探討兩地教育「市場化」的類似趨勢時，我們必須對兩地不同的政策背景或環境進行深入分析，才能申明兩地推行教育市場化動機之殊異（Mok, 2000b; Law, 2001）。

二、兩地教育市場化下的理治型模(Governance Model)

根據本文設定的理論框架，我們相信即使臺灣政府沒有公開表示要發展教育市場，政府對教育服務「分散化」(decentralization)和「多樣化」(diversification)的強調和倡導，已為臺灣教育市場出現創造了生存空間。八十年代中期以來，臺灣已逐漸試圖放棄擔當教育服務直接「提供者」的角色，為非國有部門和市場在教育服務的發展提供了機會。在臺灣本土，教育市場化及民營化變成了一種趨勢。在這種趨勢下，政府的對應措施包括：1.解除對高等教育體系的管制；2.賦予大學院校更大的自主權；3.刺激競爭、獎勵效率，同時亦不斷發展保證教學與科研品質的新機制。凡此種種，足以表明國家、政府與高等教育機構之間關係的改變，政府已由以往微觀控制模式轉向宏觀監控模式(Kaiser and Neave, 1994)。

就香港來說，上文所論及有關近年香港高等教育改革，無不與港府近年的公營部門管治模式及信念吻合。香港教育改革，一方面倡導權力下放(decentralization)，另一方面又加強教育品質監控(quality control)。資委會一再重申大學本身應發展個別特色的辦學模式，並深信只要下放權力到大學當局，大學本身將有能力自我發展成為各具特色的專上學府。下放權力雖實踐「教育鬆綁」的理念和賦予辦學者更大自主權，大學每年卻要向資委會提交報告、自我評估等種種改善學校發展等策略，顯示當局對教育並未完全「放手」，下放權力之餘，官方對教育品質的監控非但沒有弱化，反而鞏固了政府對教育的管理。香港教育改革是循著「集權的分權化」(centralized decentralization)的方向發展(Mok, 2000b)。

綜合兩地高等教育發展的狀況，教育市場化的若干主要特徵在於以下幾方面：國家活動與市場活動之間原本清晰界定的公私界限如今變得模糊了、傳統上在私人部門中的做法現時在公共部門也流行起來、原本由國家依「普遍主義原則」提供的許多服務如今都按「剩餘模式提供」、層出不窮的「權力下放」和「分散化措施」，以及在教育領域強調「市場個人主義」。

國家和教育關係的轉變牽涉到問責的問題(accountability)。因為從國家控制到管治的轉變是非常複雜的問題，涉及對不同社會群體的不同問責模式。現時關於教育領域的爭論，如教育的市場化，針對的是為誰提供教育和誰負責提供等問題。這些爭論背後所涉及的是一個根本問題：在教育管治分散化的情況下，如何解決教育的「公共財功能」這個事關民主和平等的大問

題。雖然國家對教育投資、課程和教學專業的控制是放鬆了，但是也象徵國家透過權力下放、多種問責模式加強了對教育的控制。為了更清晰理解港臺兩地高等教育的「市場化工程」，我們應該根據國家在公共領域的「非壟斷化」(demonopolization) (Mok, 2000) 及與之相關的國家和教育關係的變化。

從「政府直接控制」向「分散化」和「市場化」的轉變過程中，國家在控制教育中的角色不是削弱，反而是加強。國家在教育中的角色的唯一主要變化是教育的「公共財功能」(public-good function) 的弱化。國家過去是教育這種公共財的唯一可靠的保證人。國家現時利用各種不同形式的「理治」(governance) 來統籌教育。在分散化的過程中國家／政府並沒有完全撤退。相反，作為教育的主要資助者和管理者，國家能夠繼續保持它的地位。不過，其角色產生了實質改變。過去，國家本身承擔了絕大部分的教育統籌工作，現在則必須決定在哪裏做以及由誰來做這類工作。對國家來說，權力下放和分離顯示了國家的力量而不是它的軟弱 (Dale, 1997: 274)。正如前文所述，這是一種「集權的分散化」(centralized-decentralization) 表現，也是「下放權力」後的「非規管化」(non-deregulation) 的舉措。

拾、總 結

在比較兩地教育「市場化」的發展後，我們發現港臺兩地高等教育正經歷了「市場化」的洗禮和變革，在高等學府管理型模方面，與西方社會的公共管理模式及社會政策變革方向相比，兩地高等教育管理都走向一個類似的方向：就是減少政府或國家對公共政策和社會服務的直接提供，改由其他非國家或政府團體，甚至動員市場力量、個人和家庭投進社會服務及公營部門管理的行列。因此，國家或政府與民間社會 (civil society)，以及個人和市場之間關係已產生變化。這種發展趨勢說明國家或政府在公營部門管理和社會政策領域所扮演角色的轉變，並發展出一種新的管治模式 (如Kooiman提出的「政治社會管治模式」，(social-political governance model) 來增強國家的競爭能力 (competitive state) (Cenry, 1996; Kooiman, 1993)。為了應付日益增加的公共財政負擔，兩地政府都積極鼓勵非國家／政府機構／團體參與高等院校辦學，並採用「市場手段」來營運。縱使兩地教育改革的背景和動機不盡相同，但應變舉措卻相似，充分表現市場化的浪潮正影響港臺

兩地高等教育的發展。

參考書目

- 大學教育改革促進會（1993）。臺灣高等教育白皮書。臺北：時報。
- 大學法草案工作小組（2001）。大學法修正條文對照表。網上。
- 林玉体（1990）。「一隻看得見的手——學術自由與政黨之運作」。載於賀德芬編：大學之再生。臺北：時報。
- 明報，1999年6月14日。
- 明報，1999年7月12日。
- 明報，2000年3月15日。
- 明報，2000年8月6日。
- 明報，2000年10月13日。
- 明報，2001年2月24日。
- 教育改革審議委員會（1994a）。教育改革總諮議報告書。網上。
- 教育改革審議委員會（1994b）。教育改革第二次諮議報告書。網上。
- 教育部（1998）。面向21世紀教育振興行動計畫。臺北：教育部。
- 教育部（1998）。教育改革行動方案。臺北：教育部。
- 教育部統計處（2000）。中華民國教育統計。網上。
- 教育統籌委員會（1998）。成立教學專業議會：諮詢文件。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會（1999a）。教育制度檢討：教育改革建議——終身學習、自強不息。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會（2000）。教育制度檢討：改革方案。香港：政府印務局。
- 教與學質素保證過程檢討小組（1999）。教育制度檢討：改革方案教與學質素保證過程檢討報告。香港：政府印務局。
- 翁福元（2000）。臺灣的教育發展、社會變遷與政制：結構與變遷的對話。載於莫家豪、古允文主編，龍之躍中港臺社會發展比較。香港：人文科學出版社。
- 陳水扁（2000）。2000年度第一次全國大學會議陳總統水扁致詞。高教簡訊，119。
- 陳水扁（2000b）。2000年施政白皮書：網上。
- 莫家豪（1998）。趕上世界教育潮流：私立教育在中國的復興。載於莫家豪、余嘉明編：巨龍的翻騰：當代中國政治、社會、外交變遷。香港：香港人文科學出版社。
- 莫家豪（2000）。學券制加劇大學市場化。香港經濟日報，2000年4月15日。
- 董建華（2000）。二〇〇〇年施政報告。香港：政府印務處。
- 楊國賜（1998）。高等教育改革與國家發展。教育研究，21。
- 戴曉霞（2000）。新世紀高等教育的展望：回顧與前瞻。教育研究集刊，44，頁35-60。

- Ball, S. J. (1990). *Markets, Morality and Equality in Education*, Hillcole Group Paper 5.
- Ball, S. J. (1998). Big Policies/ Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, 34 (2), 119-130.
- Braun, D. and Merrien, F-X. (eds.) (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Bridges, C. and McLanghlin, T. (eds.) (1994). *Education and the Market Place*. London: The Falmer Press.
- Carter, N. et al. (1995). *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Cenry, P. (1996). Paradoxes of the Competition State: The Dynamic of Political Globalization. *Governance and Opposition*. 3 (2), 251-274.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, J. (1998). Thriving on Chaos? Managerialism and Social Welfare. In Carta, J., Managerialism and Social Welfare", In J. Carta (ed.) *Post-Modernity and the Fragmentation of Welfare*. London & New York: Routledge.
- Currie, J. and Newson, J. (eds.) (1998). *Universities and Globalization: Critical Perspectives*. California: Sage Publications.
- Dale, R. (1997). The State and The Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State's Education Relationship. In A.H. Halsey, L.P. Brown & A. S. Wells (eds.) *Education: Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on National Policy: A Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, 1, 1-17.
- Deem, R. (2001). Globalization, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important. *Comparative Education*, 37 (1), 7-20.
- Geiger, R. L. (1991). Private Higher Education. In P. G. Altbach (ed.) *International Higher Education: An Encyclopedia*. London: St. James Press.
- George, V. and Wilding, P. (1994). *Welfare and Ideology*. New York: Harvester.
- Gibbons, M. (1998). Higher Education, Relevance in the 21st Century. *Paper presented at the UNESCO World Conference on Higher Education*, 5-9, October, 1998, Paris: UNESCO.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.

- Giddens, A. (1999). *Runaway World*. London: Profile Books.
- Hong Kong Standard, 15 January 1999.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jarvis, P. (2000). The Changing University: Meeting a Need and Needing to Change. *Higher Education Quarterly*, 54 (1), 43-67.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. In J. Kooiman (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kwong, J. (2000). Introduction: Marketization and Privatization in Education. *International Journal of Educational Development*, 20, 87-92.
- Law, W.W. (2001). Globalization, Localization and Education Reform in a New Democracy: Taiwan's Experience. In K.H. Mok and A. Welch (eds.) *Globalization and Educational Restructuring in the Asia Pacific Region*. Basingstoke, Macmillan, forthcoming.
- Marginson, S. (1997). *Markets in Education*. St Leonards, NSW: Allen and Unwin.
- Marginson, S. (1999). The Enterprise University. Paper presented at the Annual Conference of the Australian Association for Research in Education, 29 November - 2 December, 2000, Melbourne.
- Massy, W.F. (1997). Teaching and Learning Quality Review: The Hong Kong Programme. *Quality in Higher Education*, 3 (3), 249-262.
- MOE, (1999). *Education in the Republic of China*. Taiwan: MOE.
- MOE, (2001). *Reforms in Higher Education*. [Internet Source]
- Mok, K. H. (1998). The Impact of Globalization: A Study of Quality Assurance Systems of Higher Education in Hong Kong and Singapore. Paper presented to the 15th Annual Conference of the Hong Kong Educational Research Association, *Quality Education Across Disciplines, Systems and Regions*, November 21-22, 1998, Baptist University of Hong Kong.
- Mok, K. H. (1999). The Cost of Managerialism: The Implications for the 'McDonaldisation' of Higher Education in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 20 (1), 77-87.
- Mok, K. H. (1999a). Professional Autonomy and Private Education. In K.H. Mok, *Social and Political Development in Post-Reform China*. Basingstoke: Macmillan.
- Mok, K. H. (1999b). The Cost of Managerialism: The Implications for the 'McDonaldisation' of Higher Education in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 20 (1), 77-87.

- Mok, K. H. (2000a). Reflecting Globalization Effects on Local Policy: Higher Education Reform in Taiwan. *Journal of Education Policy*, 15 (6), 637-660.
- Mok, K. H. (2000b). Similar Trends, Diverse Agendas: Higher Education Reforms in Hong Kong, Singapore and Taiwan. Paper presented to the Faculty of Education, University of Manchester, 24 February 2000, UK.
- Mok, K. H. (2000c). Impact of Globalization: A study of Quality Assurance Systems of Higher Education in Hong Kong and Singapore. *Comparative Education Review*, 44 (2), 148-174.
- Mok, K. H. (2001). Academic Capitalization in the New Millennium: Marketization and Corporatization of Higher Education in Hong Kong. *Policy & Politics*, 29 (3), 297-313.
- OECD (1998). *Redefining Tertiary Education*. Paris: OECD.
- Pinker, R. (1979). *The Idea of Welfare*. London: Heinemann.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Sector: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism in Canberra: A Nation-building State Changes its Mind*. Cambridge: University Press.
- Slaughter, S. and Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Politics and the Entrepreneurial University*. Baltimore and London: The John Hopkins University press.
- South China Morning Post*, 15th February 2001.
- Taylor, S. et al. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- UGC Secretariat (1996). *Teaching and Learning Quality Process Review—The University of Hong Kong*. [Internet Source].
- UGC Secretariat (1996a). *Teaching and Teaching and Learning Quality Process Review—The City University of Hong Kong*. [Internet Source].
- UGC Secretariat (2000). Local Universities Achieve Remarkable Research Results. [Internet Sources].
- UGC (2000). *Management Reviews of UGC-funded Institutions: Overarching Report*. [Internet Source].
- UNESCO, (1993). *World Education Report*. Paris: UNESCO.
- Welch, A. (1996). *Australia Education: Reform or Crisis?* NSW: Allen & Unwin.
- Welch, A. (1998). The Cult of Efficiency in Education: Comparative Reflections on the Reality and the Rhetoric. *Comparative Education*, 24 (2), 157-175.
- Whitty, G. (1997). Quasi-markets in Education. In M. Apple (ed.) *Review of Research*

in Education. Washington, D.C. The American Educational Research Association.
World Bank (1994). *Higher Education: Lessons form Experience*. Washington, DC:
World Bank.

World Bank (1994). *Higher Education: Lessons form Experience*. Washington, DC:
World Bank.

World Bank (1994). *Higher Education: Lessons form Experience*. Washington, DC:
World Bank.

World Bank (1994). *Higher Education: Lessons form Experience*. Washington, DC:
World Bank.

World Bank (1994). *Higher Education: Lessons form Experience*. Washington, DC:
World Bank.

Marketization and the Changing Governance in Higher Education: A Comparative Study of Hong Kong and Taiwan

Ka-Ho Mok, Ho-Chun Lo

Abstract

Recent comparative education policy studies reveal that even though there seems to be similar trends in higher education reforms in East Asian societies, the recently initiated higher education reforms have had diverse agendas. Thus, the considerable convergence of policy rhetoric and general policy objectives may not satisfactorily explain the complicated process of changes and the dynamic interactions between global-regional-local forces that shape education policy-making in individual countries. The present articles reflect the impact of global marketization forces on higher education policy, with particular reference to how the higher education sector in Hong Kong and Taiwan has transformed itself under the global tide of marketization and decentralization. There are many changes in common between higher education in Hong Kong and Taiwan and elsewhere, which suggests that higher education in these two places has been influenced by the similar trends of globalization. However, before we jump to this conclusion, it is important to bear in mind an alternative hypothesis that local factors are crucial and determining factors for changes. The core of this article is to examine in what ways and what strategies the governments of Hong Kong and Taiwan have adopted to reform its higher education systems in response to

the changing local socio-economic-political context and regional-global environments, with a particular focus on provision, regulation and financing.

此處以香港與臺灣為例，探討大學理治模式的變遷。文章指出，在市場化與全球環境變化的影響下，大學的運作模式、法規監管以及資金籌措都發生了顯著的變化。作者比較了香港和臺灣在這些方面的異同，並探討了這些變化對大學教育質量的影響。

項目	香港	臺灣
大學理治模式	行政化、市場化	學術化、民主化
法規監管	政府干預多	政府干預少
資金籌措	政府撥款減少	政府撥款穩定

文章進一步分析指出，香港的大學在市場化過程中，面臨著更大的競爭壓力，這導致了理治模式的行政化傾向。而臺灣則在保持學術自主性的同時，也開始引入市場化的管理手段。這些不同的發展路徑反映了兩地社會經濟環境的差異。

有效與大學理治模式

Keywords: Higher education, marketization, governance, Hong Kong and Taiwan