

第二節 大學教育規模調整的定義與影響因素 19-24

高等教育的經營，從教育的正面功能角度觀之，認為教育具有社會化與選擇的作用，更是社會體系的一個次級系統，教育與社會間存有直接的因果關係，T. Parsons(1961)即認為「教育」是當代社會存在的一套「共同價值」，是影響均等機會進而影響個人未來成就的重要因素，過程中具備「整合」(integration)與「分配」(allocation)的功能，可以達到穩定社會秩序的目的。而從近代高度專業化的社會觀之，擁有專業智能與技能，是適應瞬息萬變科技的基礎。基此，教育具有累積勞動市場所需的知識與技術來提高勞動生產力的功能，高等教育可說是國家對於教育投資的重點，也基此人力資本概念，教育對個人與國家經濟發展具有深遠的影響力道(Tam & Tang, 1998)。

其次各家學說對於大學的經營也有南轅北轍的看法，大學的經營從自由主義或資本主義的教育經濟學來看，國家應對學校儘量減少干預，放任市場機制運作以達到最適配置狀態。但在新資本主義國家則認為教育並不同於市場上的商品，國家教育的目的應不只是經濟因素的考量，具有服務公眾的目的。最後，福利經濟主義則認為，教育既是福利國家追求的目標之一，國家在教育上應扮演主動的角色，基於經濟公平原則，應積極介入各項教育政策的制定與執行。綜合上述各家的說法，可見影響大學經營的條件，可說不只是大學內部經營的層面而已，外部的人民權利維護，經濟的考量，資源投入的成效，福利政策的實現，乃至人力的育成皆為大學經營的重要標的。

證諸過去數十年來，台灣大學教育體系發展，在世界上可說有其獨特之處。政府基於大學教育具有公共財特性、且具有外部利益、公平性考量、教育品質管制、提升國家經濟發展等因素，國家介入大學教育市場的程度可說甚深，這使得台灣的大學教育市場由教育主管機關扮演著管制者的角色，以實行各種價格管制與數量管制的措施，包括學校的設立、學系的增減、教職員的雇用、教師的升等、招生人數的多寡、課程安排的規劃、學雜費調整等政策都是，這種階段性的角色任務，使得台灣的大學習慣了教育決策集權化 (centralization) 的認知，卻也無法免俗的帶來了經營上的缺乏彈性現象，於是導致運作上的缺乏效率，證諸現場，即是學校運用資源的手段，所產生的使用率往往不佳，無法達到最低資源浪費的效果，亦即無法把事做對(Do the things right)。然而隨著全球化衝擊和國家發展

的腳步，大學教育不再完全受制於國家控制，但另一方面國家對大學教育資源的需求卻再也無法全然滿足，因此政策上必須不斷試圖鬆綁 (decentralization) 以減輕政府負擔，大學院校有了更大的自主，加諸的便是尋求資源有效經營的責任。然在資源有限，現有教育市場規模有其限制的現實下，創造另一規模市場的藍海是一出路，討論現有大學院校規模適切性則是另一可供討論的方向。綜此面對大學教育市場此一開合的關鍵歷程中，探究大學規模調整的指標與其相關策略，在尋求大學院校經營決策合理性的思維中確有其必要。

壹、大學規模的意涵

大學經營規模適切性的探究，有從最適規模經濟切入(學生數、收入金額)，也有從成本效率的思考切入，更有論及擴張與整併的歷程，但歸納而言，高等教育品質的良善則是普遍受到關注的焦點，而資源使用的效率則是研究此議題最核心的選項。有關高等教育資源使用效率面的討論在國外文獻的討論逐漸為學者重視，也已累積有一定的成果，有衡量各院校系所生產效率的探究(Tomkins and Green, 1988；Beasley, 1990；Johnes and Johnes, 1993；Kao, 1994；Madden et al., 1997)；有以學校整體作為研究對象的 (Rhodes and Southwick, 1986；Ahn et al., 1989a, 1989b；Ahn and Seiford; 1993；Marinho et al., 1997；Athanassopoulos and Shale, 1997；Glass et al., 1998)。而在國內文獻方面，則有衡量各學校圖書館之生產效率者(張保隆、謝寶煖，1996；高強，1998；羅思嘉、梁伶君，1998)；也有衡量系所者 (孫遜，2004)；更有以學校整體進行分析者 (陳榮方，1998；歐進士，林秋萍，2000；郭振雄，2000；林容萱，2003)。

然現代大學經營規模適切性的探究，受到大學經營逐漸面向經濟社會的時代趨勢使然，有其符應成本效率以外需求的條件。例如教育行政哲學從行政管理逐步朝向經營與治理的理念變遷，使得資源開發、教育市場反應都成為規模適切性的考慮因素；而教育經營理念變遷，使得教育服務偏向顧客導向之餘，其中更牽引出的人口結構因素，使規模適切性的探究成為必須加以考慮的因素；再則教育面向經濟社會，經建人力的策略規劃也需要透過教育培育的使力，來成就國家發展宏觀計畫的達成，因此政策指引的驅力，在規模適切性的探究中也不得不加以考慮；最後由於大學知識與產業技術不斷強化連結的密合程度，學校內部經營核心主軸的更迭，在規模適切性的探究中更是現實中不得不加以考慮的因素。

除此之外，就大學合理規模學校內部的分析探究中，「效率」面的標地目標，一般而言有以教學產出的辦學品質因素，資源轉換的經營成本效益因素，設備收納考量的學生市場結構因素，及創業治理的經濟規模結構因素等面向來加以考量，目的都在於使學校資產能發揮最大的效能。

貳、大學規模調整的影響條件

高等教育與經濟發展有密不可分的關係，人力資本學說即不斷強調高等教育在經濟成長中所扮演的角色(Schultz, 1961; Becker, 1975)。而這其中牽涉來自接受教育的顧客結構因素，相對應的高等教育經營理念與方式，以及經濟發展不可或缺由政府宏觀政策高度。因此本研究將依此來論述大學合理規模探究的影響條件。

一、顧客結構因素的影響

(一)特色學門的市場需求

過去十年來國內大學校院數目擴充迅速，由 87 學年的 84 所，增至 95 學年的 147 所，十年間增加 63 所，成長率超過 75%。在量不斷擴增，而學生來源減少情況下，大學必須提升對於學生顧客市場需求的敏感度，以提供適切的教育產品。

(二)終身學習的市場需求

由於傳統學生來源減少，大學勢必要將焦點投注於以成人為主的終身學習教育市場。大學在關注傳統學生市場之外，亦應提升對於終身學習市場需求的敏感度，以提供適切的教育產品。

(三)國際化市場需求

近來，面臨全球化及教育市場開放趨勢，世界先進國家，無不積極招收外國學生，外國學生人數的多寡及品質的高低，為教育國際化的指標之一。因此，我國高等教育亦須隨此波潮流，積極鼓勵各大學校院提昇學術之國際競爭力，邁向國際化發展。為了加強教育國際化與擴大學生來源，目前政府與各大學無不卯足全力招收外國學生來台留學。根據教育部(2006)的統計，92 學年度招收外國學生 1,568 人，93 學年吸引外國學生 1,969 人，未來十年計畫以每年 25% 成長，至 2,011 年達到 12,830 人的目標。倘若大學不能提升對於國際教育市場需求的敏感度，以提供適切的教育產品，那麼在不

久的將來，將極有可能會因為招生不足與國際化程度不足而被教育市場所淘汰。

(四)產學合作的市場需求

就產業的教育訓練體系而言，「符合市場需要的技能」是人力資本發展與改革的方向，而不管政府或至大學應該以「需求主導」(Demand-led)為主要思考面向，蒐集就業市場訊息，提供符合市場需要的人力培育訓練，或引進市場機制以提昇效率(ILO, 1999)。就國內科技發展人力需求的問題發現，首先普遍存有產業科技人才需求殷切，國內培育不及的狀況。其次是人力專長結構與產業需求差異的現象，科技發展促使國內產業結構調整快速，但人力結構的調適卻相對緩慢，加上技術快速提升與知識經濟時代的來臨，商品與專業技能的週期快速縮短，技術改造的需求將大幅增加，而人力專長結構若無法跟上產業需求而迅速調整，除了產生結構性的科技人力不足外，更可能加速產生新的失業狀況。最後是跨領域及前瞻研發的領導型人才欠缺問題，產業科技研發走向創新、前瞻之際，對具跨領域、有前瞻能力之研發人才更顯需求迫切，領導型人才足以擴大影響層面，卻仍顯不足；大學勢必以良善的工作與生活環境，加速延攬人才使其成功發揮功能，帶領科技的發展。證諸以上所述，這種供需失調，前瞻失焦，尖端人力不足的現象也是高等教育變遷與發展的一項重要轉機，教育產品在產業市場的競爭力也應當成為合理規模的思考面向。

二、大學教育經營理念的影響

大學校院正處於公眾教育與市場機制拉扯的世代，台灣各大學院校對創新的知識連結經濟治理的回應，無論就制度創新、組織創新、商品化創新乃至新的產學夥伴關係，都有其重新思考的趨勢，是理性的行政手段(administration)，或是管理的思維(leadership)，是經營的做法(management)或至治理創業精神的運用(entrepreneurship)，都有賴高等教育學校經營團隊的重新思維，可見大學在校園自主及逐步面向社會經濟面向的雙重驅力下，所需正視的議題，不再只是法令，不再只是溝通協調，而是跨出學術的圍牆，開發資源(resource)、反應教育市場的需求(reflection)、尋求品牌認可(recognition)，或是教育商品創業的治理，大學校院在思索最適規模時不得不加以考慮這樣的轉變。

逐步走向營利的大學有別於傳統大學的非營利性組織運作模式，這種以營利

為目的、通過認證機構認證且提供學位的高等教育機構，是一種教育行政哲學模式的變革。對於大學合理規模的思考，也就不同以往，例如在課程教學上，就必須堅信唯有好的課程教學品質才能夠吸引學生前來就讀。在經費上，就必須認知學費是主要的收入來源，學校在經營方面幾乎無法收受政府的補助，是故經營成效的提升，是合理規模的思考面向。新世代大學面向經濟社會，除了必要與國家政府聯結之外，也正逐步與產業相連結，形成一個三向度的動態創新模式，之所以稱為動態亦即經營核心主軸不在侷限於大學創造新知識本身，當市場供需成為新、舊經濟活動策略應用的主要工具時，產業將成為模式的核心螺旋線，同理當政府宏觀政策成為新、舊經濟活動策略應用的主要工具時，政府的力道也可以成為模式的核心螺旋線(Etzkowitz, 2002)，這種各方保有各自核心使命又能兼顧模式中特殊使命的方式，使得大學的經營核心主軸有了不同的面貌(如圖 2-2)，是故經營方向在市場需求上追求適配，成為合理規模的思考面向。

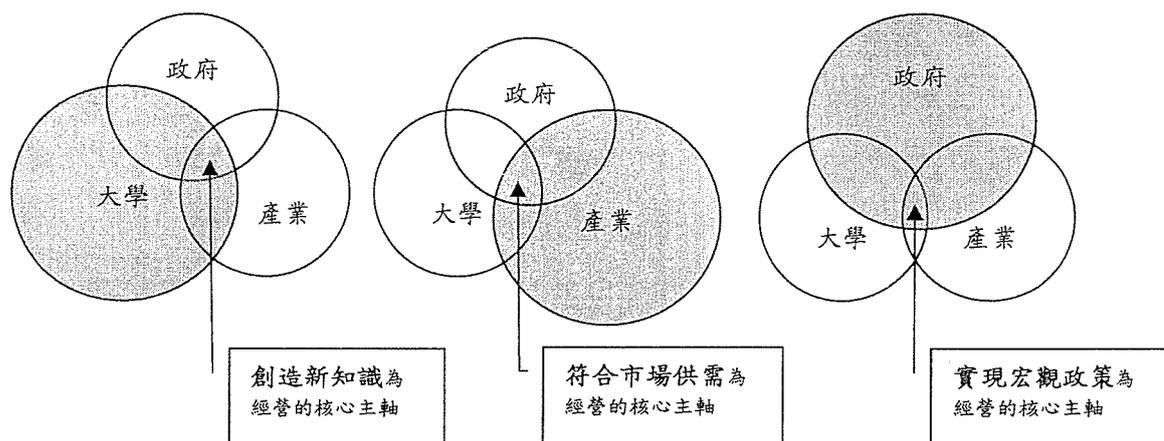


圖 2-2：大學經營核心主軸的動態樣貌

資料來源：本研究自行整理

三、政治經濟宏觀政策的影響

大學校院在供需市場板塊遷移下面臨了前所未有的衝擊，除了面臨經營的風險與遊戲規則訂定的需求外，資源供應的挹注，抑或是市場規模乃至市場板塊的遷移，都有賴駕馭核心的政策引導。一般而言大學面對衝擊，變革轉型通常視駕馭核心、服務發展腹地、資助來源、學術核心領域以及學校本身經營文化等因素的影響(Clark,1998)，這五個因素建立學校經營規模的大致輪廓，然在國家政治、經濟發展干預仍為教育發展的重點態勢下，規模的延展與否，有賴強而穩固的政經政策為核心，提供引領的標的與方向，那麼大學的經營在治理文化上將有機會

更緊密整合，以發揮效力；其次大學服務腹地也將有機會發展變寬廣，以涉入服務更多的社群；再則學術核心領域也將因為知識應用性的提高，吸引參與的興趣將有機會更加活絡；最後學校資助來源也將因附加價值的提升有機會更多元、更加豐盈(如圖 2-3)。是故學校依循政策指引，提升辦學品質的穩定，是學校經營者慮及合理規模的思考面向。

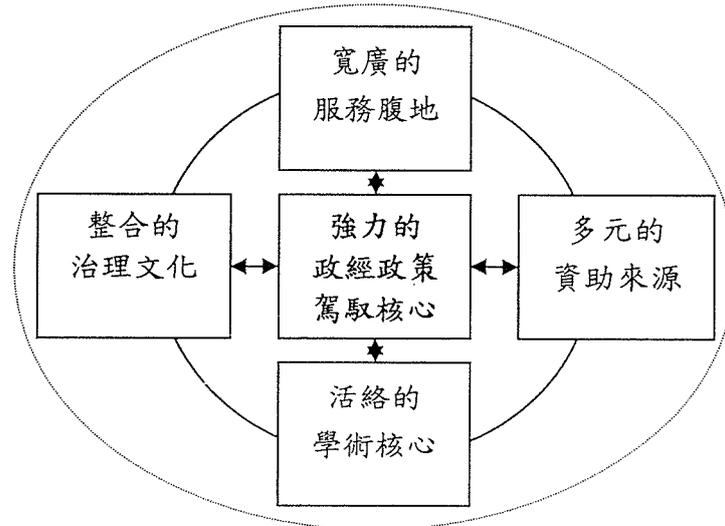


圖 2-3：政經宏觀政策對大學經營成效規模延展的概念圖

資料來源：修改自 Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon Press

大學教育規模調整的探討，不管從最適規模經濟、或是成本效益的思考切入，衡量各院校系所的生產效率，並搭配學校整體經營作為，提升辦學品質是教育政策制定所應考慮的。而這種學術的規模調整不僅是學術行政、學術規訓的問題，更是一個關於知識生產的政治經濟學問題(陳光興、錢永祥，2005)，因此要瞭解此學術行政體系所推動的調整體制，有賴經營者確實掌握其方向及政策中對於未來想像的遠景，且必須能夠分析及釐清當前學術生產方式變動的動力之所在，以便於再論及後續的擴張與整併、退場與相關的計畫性棄守等歷程。基此，在新自由主義全球化之下的學術生產，兼顧政治經濟宏觀政策的引領，學校經營理念潮流的影響，及學生顧客人口結構因素變遷的現實，如此內外兼具的面向，可說是高等教育規模調整政策最基本的思維。