

第一節 大學規模最適化與市場特色 35-40

在我國人口結構改變的現在與將來，大學學生人數和性質將有所改變。首先是 18 至 21 歲學生人數減少，淨在學率的突破 50%，使大學從菁英類型(elite type)走向普及類型(universal type)(Trow, 1974)，大學在功能上已經成為必須因應所有人口適應快速變遷之社會；誠如 Brennan 指出，普及型的高等教育已成為中產階級和其以上階層的義務。此外，Brennan 也說，普及型高等教育的教學形式使課程結構邊界化和持續化兩種傳統之教育型態消失，一個人的學習和生命之間的區分消失了，延遲入學(postponement of entry)成為常態。既然正式教育和在職兼讀(term-time)的界線模糊，大學中原屬於以市場 I (market I) 傳統性大學生，年齡層次在 18 歲至 24 歲為主流的學生市場，已出越來越多的 25 至 65 歲非傳統性屬於市場 II (market II) 的大學生，這些在職學生之社會專業職能與高級技術層次持續提昇的需求，使在職訓練變成一個人職業生涯中必要的過程，大學勢必回應市場依據不同需求，開辦各種訓練計畫，其課程之設計需以市場與工作為導向，教育的目的已經被就業目的所取代，甚至於屬於市場 III (market III) 的退休人員，基於渴望學習他們年輕時無法學到的課程，對於再度進入大學有更高之意願；因此高等教育逐漸降低其傳統學校原有特質，而與產業及社會相互結合；換言之，台灣高等教育的類型和大學校院的性質，和世界高等教育轉型風潮一致地都將轉變為全民社會共同參與的一個終身學習平台，一個人終其一生，將隨時、隨地的進入大學學習，社會對於大學辦學績效之期待也將從單一的菁英人才培育轉換為一般性學習市場之選擇，有點類似商業上的賣方市場轉化為買方市場，社會大眾將檢視這麼多大學校院誰最具經營績效，以決定其終身學習計畫要在哪一所大學裡實現；一如 Trow 對高等教育發展的展望中就學術界的主要功能之重新詮釋：在教學上，強調社會或生活技能，學術是事實的解釋者，而非傳統上的文化與知識的立法者；在研究方面，學術研發應成為非階級、多元化、跨領域和快速變化負有社會責任之活動。這是當代高等教育市場的趨勢，也是高教歷經全球化發展所呈現之事實。

從大學的學生市場轉型及課程需求的社會化，使大學的辦學績效受到社會檢驗，Trow 描述 21 世紀的學術圖像，指出高等教育對社會之績效責任(accountability) 要求度與回應性越來越受到重視，大學以績效責任獲得社會信任，這種信任關係

不是建構在學術特權，而是靠大學自己去賺來的(show up with evidence)；他也強調績效責任與權力有一定程度的關連性，那些能夠定義績效責任準則的人本身必須拿得出績效與成功，這對大學這種講求學術自主和管理自治的學術社群而言，確實是金玉良言。高等教育系統在不斷追求規模成長下，規模績效之管理成為學術圈人嚴肅的課題；對政府而言，當教育經費無法滿足高教人口成長的需求時，嘗試著將資金的撥補與產出的衡量加以連結，作為決定經費撥補的程度和對象，因此也需要對高等教育作品質與數量之評估。

El-Khawas(2006)將績效責任與品質保證認為是學術社會的新興議題，他對於績效責任的定義是「政府制定政策促使高教機構達到某種辦學績效」，品質保證指「高教機構需達到政府規定的某種辦學指標以證明其能提供具水準以上的社會服務內容」；而檢視績效與品質的方式通常運用評鑑機制。評鑑的理念各國或有不同，如有的以認可制(accreditation)為基準，有的根據評鑑結果進行大學排名，有的和預算分配及成果稽核連結作為對學校經費支持程度的依據；澳洲在 1980 年代後期發展「經費成效指標」(performance- funding indicators)，由國家品質保證委員會執行年度學術教學研究成果之稽查。隨著高等教育國際化全球化的腳步，各國高教系統必須要有一種可以跨國彼此認證學歷的機制來處理高教品質認證問題，如 1991 年成立之高教品質認證國際網路(The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education: INQAAHE)，透過這個網站每年發布三次的高等教育品質報告，推廣有效的做法維護和改善高等教育品質，提供必要的諮詢和專業知識，以幫助會員國開發新的品質保證機構等，促使大學的辦學績效成為各國關注的議題，成為高等教育全球化另一項特色。El-Khawas(2006)研究認為無論大學績效責任的保證方式如何發展，可以確定的是未來各國政府將致力於建構評鑑機制，要求大學回應社會提高績效是必然之趨勢。

對於績效責任，邱輝煌(1999)將之詮釋為社會對大學的批評是一種「責任可靠度」的質疑，包括經營方式、研究發展對社會之回饋、教師學術表現等，社會批判或社會期望其實是一種來自廣泛而不同的政治社會文化甚或個人特定立場背景下的產物，並無客觀標準、專業意義，甚至充滿偏見、誤解和自相矛盾。大學在並非全然具建設性之社會期待下之回應較周全的作法是建立一種內部自我控制的遵行(compliance)機制，以教育理念的落實、教育目標之達成為主軸建構自主管理的機能，透過資訊的公開揭露向社會展示經營績效，亦即將社會對大學「責

任可靠度」的質疑轉化為大學對社會所負的「績效責任」之展現，社會可將大學績效責任視為大學辦學品質體系中的一個檢核表，透過公正之檢驗同步檢視大學之品質與績效。

大學面臨需以績效責任獲得社會信任始得在學生市場中保持入學報到優勢，獲得財務的穩定或成長，另一方面在政府強勢追求績效責任政策下，通過評核才能獲得經費支持；看來大學最引以為傲的學術自主空間受到壓抑。就此 El-Khawas 提出必需區別政府形式之績效責任和以大學為本位(university-based)之績效考核辦法的呼籲，一方面維持大學自治的本體性，一方面也避免大學成為另一種官僚科層主義。學校本位管理是盛行於英、美等國家的一種權力下放的管理方式，讓各校在行政、人事、經費預算和課程教學上擁有更大的自主性，使學校經營更具彈性、效率和績效(吳清山，1999)，張明輝(1999)認為學校本位管理是將學校視為作決定的基本「單位」，Wohlstetter & Mohrman(1994)認為學校本位管理(school-based management)是一種「承諾與過程」(promise and process)，承諾是學校自我定位和設定目標指標以及對學生、家長、教師和社會達成目標的許諾，過程則是學校達成目標所採取的策略、方法和改善、評量之整體系統，學校本位管理是保證成功達到績效指標的策略，最終目的是改善績效(Wohlstetter & Mohrman, 1993)，而大學本位績效考核的有效方式是大學本身實施「稽核模式」(audit model)，建立組織流程和品質支持之內部審查控制機制，學者認為這是高教機構對於政府制定績效政策這隻黑手能夠與之抗衡的方法，而且此稽核模式也是接近大學學術自主本質的查核方法(Dill,2000; Massy & French,2001; El-Khawas,2006)。

大學市場化將是 21 世紀高等教育的發展方向，在大學市場化呼聲甚囂塵上之際，本文並非探討市場化及其利弊，而是探索大學辦學績效如何和自己的規模績效表現最適度之結合，不會受到政府干預，也能適度回應社會之要求，不致於學校孤芳自賞，進而針對自我查核的績效結果做出調整規模或進退場的決策。市場化的涵義是將市場的競爭和交換機制引進高等教育活動中，減少政府對高等教育的過度管制，使大學具有更大的自主權，積極回應市場的需求，學校的進退場由高等教育環境的普遍性市場因素和市場機制決定。大學市場化有助於大學增進自我改善、自我發展的能力，包括定位和規模調整的靈活化使得大學形式多樣化，各具特色，市場化使大學必須革新、不斷創新，有利於提高大學管理的效率

和水準。楊朝祥(2005)認為大學教育市場化的結果雖然導致教育市場傾向自由競爭和多元化發展，但也導致國家或政府作為主要教育服務供應者的角色逐漸為民間和個人所取代，這樣的發展結果雖然讓大學更能符合社會及學生需求，但不免造成政府藉詞推卸教育經費提供的責任，大學逐漸喪失公益性、社會性、公平性和大學的學術自由受到侵蝕，大學的理想逐漸消失等副作用，因此高等教育市場化引起很多爭議。

我國歷經多次大學法修正過程，大學校院之經營管理已具備自主運作之適法空間，但根據蓋浙生(2006)的研究，由於目前大學校院內外部環境建構尚未臻完善，關係著市場導向的三個特色「競爭」、「品質」和「效率」之表現在大學經營環境中難以判準，所以我國高等教育只能說是「半市場化」(semi-market)或「類市場化」(market-like)型態經營，尚未具備充分市場機能，這可從現有之進退場機制從政策制訂到實施方式均由教育部主導可見一斑，其他如大學對於政府經費的倚賴程度甚高，學校行政及法制系統的終審權大多仍操在教育部手中，管理幕僚如人事、財務、會計等系統之任命權仍然操之於政府等不一而足；而前哈佛大學校長 Bok (2003)研究美國的大學社會學、法學院教授的看法，認為處於具有競爭性的市場環境下是規範社會行為最有效之方式，因而他提出大學應適度運用企業管理來從事經營，才會有良好的績效；伯克校長發現大學至少要向企業學習兩點：一是設法降低成本、提高效率，滿足社會期待；一是追求卓越，改善品質，加快學習與適應之速度；衡諸蓋浙生所強調之市場導向三個特色「競爭」、「品質」和「效率」，方向甚為一致。

前述之整體高教類型和學生市場變化導致大學需接受績效規模之市場性檢驗已勢不可免，而我國高等教育市場化起步較晚，又長期習於政府管制，市場化中競爭、品質和效率三要素的判準模糊，所以適宜在市場化進展中調整步伐，面對人口變遷下市場需求的變化，在整體環境面臨市場化不足、政治或行政力量繼續發揮影響力(蓋浙生，2006)雙重壓力之下，大學實有必要跳脫市場化爭議，有勇氣拒絕政治力介入，以大學自身為本位運用績效評估的角度檢視教育資源投入於教學、人才培育、學術研究、服務社會之能量以及相對應之產出效能。換言之，大學面臨少子化衝擊，未來國內高等教育學生人數必定逐年遞減，大學如果不做任何改變或將規模之定義僅侷限於生師人數、校地面積、組織編制等，現行之大學必須到達一定程度之生師比、每生平均面積、樓地板面積、每生圖書量...等指

標在未來少子化浪潮打到大學時，拘泥這些基本條件之指標將顯得沒有意義；行政學者多以新公共管理(New Public Management, NPM)主義提升新世紀公共部門之效能和效率，其中對於政府規模之研究正如英國公共經濟學家 Gemmell (2004)所指出的政府規模不能僅以官民比(公務員與人民之比例)數量測量政府的規模，檢視政府的最適合規模必須從以下面向觀察：一、經濟增長與政府規模有關；二、市場經濟模式與政府規模相關連；三、社會性支出在政府支出結構中的比重，先進國家的社會性支出已成為政府支出中比重最高者；四、政府就業人員增減與變化，政府雇員數量的變化可能是由於工作效率的改進或惡化、投入的替代或人員素質的變化引起的。這些面向均涉及政府資源之投入與產出，均涉及績效達成之評量，故政府規模之合理性研究，至少納含了以上經濟與市場、社會支出和人力素質三個基本因素。

而 Sporn (2006)更提出有三種觀點來理解大學治理和績效建立的途徑。一是將新公共管理運用於高等教育研究，他舉出挪威、瑞典的作法，透過品質保證制度之立法、去中心化的學校經營型態、以指標為主從事大學的績效管理與改善等(雖然大學中許多教師的行為和心態仍沒改變)，這是大學辦學績效評量和研究的取徑之一。其次是創業主義(entrepreneurialism)，創業型大學是 Clark(1998)研究主軸，他針對歐洲五所標竿大學的創業發展模式，提出五項改革績效的途徑：一、強而有力的行政中心；二、統整平衡的企業文化；三、多途徑的經費來源；四、拓展周邊商品和衍生研究利益；五、以上述四種作法刺激學術中心的合作與強化，Sporn 將之納入為理解大學治理和績效建立的途徑之一。最後是學術資本(academic capitalism)的強調，Sporn 認為大學具有準企業之特質，在競爭的社會結構裡提供知識這種商品與服務，學生被視為顧客或消費者，學校之管理層面需重視學校競爭力，以經營成本之降低、經營效率之提升為策略。Sporn(2006)同時提出「品質商數」(quality quotient)的理論，就是以品質保證的成本除以因品質帶來的利益，大學必須有能力在教學研究服務各方面計算各種收益，並加以衡量、轉化為數據，產生所謂「服務生產力比率」(service productivity ratio)之關連指數，據以評量大學的教學研究服務等最適度的規模績效。

綜合上述分析，從生師人數等界定規模大小的觀念勿寧被規模最適化之認定所取代，進而由績效的表現由市場決定學校進退場。大學規模之合理性是嵌入在績效呈現的框架中的，而績效是大學市場化的利基之所在，在保持大學核心功

能：學術自由的前提下，大學本身應透過自主建構之績效效標進行自我評量，並且有將評核結果公諸於社會，接受政府、評鑑或認證等外部單位的檢查的義務。

第二節 大學最適規模之探討

40-49

前文述及大學辦學績效在於追求效率；一個被我們評價的對象的產出量，也就是達成產出量目標之程度，可將之視為「效能」(effectiveness)，同時檢視其產出與投入之相對關係權數，在相同之預計投入水準下有較高之預計產出者就是有較高之「效率」(efficiency)；前者「效能」在衡量目標之達成情形，通常是產出與服務量愈大，表現就愈理想，並不在乎投入多少人力物力，「效率」則希望以最少之投入獲得最大之產出，或以等量之投入獲得最大之產出(高強等，2003)；此種投入、產出達到資源的最大效率配置，也就是所謂之「柏瑞圖最適境界」(Pareto optimality)(Wikipedia encyclopedia)，是大學合理規模之探討中一個重要假設。學校規模合理性係藉由規模效率(scale efficiency, SE)作最適化之展現，而規模效率是指大學校院在制度設計已經確定的前提下，決定最有效的資源投入規模為何，如果規模有效，意味著在一定制度設計的前提下，此時投入資源的規模正恰到好處，既不浪費也不欠缺，處於規模報酬不變的最佳狀況。

效率的衡量往往會被認為是商業行為中獲利能力之指標(Bengt Karlöf, 廖文志等譯，1997)，故而在公營機構、非營利機構組織等往往從更寬廣的管理績效角度評量，如 Norman and Stocker (1991) 將效能、效率和經濟(economy)三者統稱為績效表現。公共選擇理論中探討效率準則之經濟學研究，旨在探討如何檢視公共部門之預算收支活動來分配資源，我國大學雖有公私立之分，但因為我國對私立學校之管制甚嚴，且連續多年對私立大學的獎補助措施中政府對私大的經費獎補助比例提高，使私大亦具備高度之公共性，故可一併將公私立大學視為政府教育福利行政，以資源配置效率作為研究重心；而興起於 20 世紀末的新公共管理論述著重成果、產出與效率導向(Hood,1991)，高等教育產業通常亦為公共財政管理的討論範疇之一(孫國英等，2002)。張瑞濱(2003)則曾在針對技職校院經營效率的研究時則將績效視為用以顯現組織運作活動最終結果的一個整體概念，所以從經營績效評價導入大學合理規模之探討應屬具驗證性之研究取徑。