

## 第一節、前言

自從第二次世界大戰結束後，全球各國開始體認到學術發展與國家強盛的直接關係，高等教育從那時起即開始掀起擴張的浪潮，由菁英走向普及，零星走向整合。然而高等教育在量上的劇增造成各國政府必需承受財務預算的沈重負擔，因而漸把財務自主權與責任權轉交給學校，使得政府和高等教育之間有了新的發展關係。

隨著台灣經濟的發展，高等教育同樣地迅速擴張。在政府有限的經費資源下，經費的排擠效應使得各高等教育機構的運作漸感捉襟見肘，遂成為各大學院校發展的瓶頸。有鑒於此，大學院校便開始在整體的教育經費中，訂定合理之分配比率，以支援大學的永續發展；建立合理的學生單位教育成本，讓公私立學校更能公平的享受教育資源；積極引導社會資源的投入，以彌補各項經費的不足；持續設立大學競爭性經費，藉以評鑑與良性競爭，促進大學教育朝向國際化卓越發展。

研究所教育部分始終與大學教育的發展結合在一起，除了大學通才教育的繼續養成之外，其教育功能也增添較多更具研究性質的層次，在一般理論性研究外，也包括與產業息息相關的技術研究與發展工作。但隨近年來高等教育的急遽變化，研究所發展勢必是間接直接受到影響，因此本研究報告擬先從大學教育發展與趨勢進行探討大學發展與角色轉變，進而探討其與政府間關係的轉變。當然瞭解已開發國家的研究所教育對本研究也是相當重要，這可以幫助我們回顧台灣過去十年間高等教育的發展與比較，再從其需求面（包括社會層面、經濟層面、文化層面、科技層面）與供給面（教育變革，國家政策）分別檢視與探討我國研究所的發展趨勢與擴張情形。透過研究所機構的問卷調查也許可以就文獻分析探討不足之處提供相當助益。於結論與建議部分，以論述高等教育哲學與價值為主軸，分別提出研究所發展方向上是不是培養應聘能力、能不能商品化、可不可以商業化與研究所的十字路口上議題作為本研究報告的結論與將來教育政策制定者的哲學省思。

## 第二節、大學的發展趨勢與角色轉變

在經歷了第二次世界大戰後，德、日、英、美等國開始對高等教育所扮演的角色改觀，逐漸認同學術研究也能為國家帶來實質利益。如戴曉霞(民 88)指出，在 1950 及 1960 年代興起的現代化理論及人力資本論就開始非常強調教育對經濟發展的貢獻。到後工業時代，D. Bell 所說的「知識工作者」更取代了工業革命的藍領工人，高等教育已被視為是創造人力資源、刺激經濟、提升國際競爭力的重要基礎。誠然，教育擴張是二十世紀末的重要教育現象，在全球高等教育的迅速擴張下，高等教育由以往政府主導的方式轉變為由市場機制的管理模式，解除對公私立大學的管制與賦予高等教育更大的自主空間(湯堯 民 87)。在這些持續性的觀念下，大學角色與定位有了明顯的轉變，各國的高等教育政策都先後地指出高等教育不應只限於少數族群的特權，而應配合經濟發展需求及國家利益而將之普及化，從而奠定了高等教育在世界各地急速擴張的基礎。各國雖然因國情背景不同而有不同的發展歷程，但就整體而言，其高等教育在特質上的轉變還是可以歸納為下列四大方向。

### (一) 學生人數劇增，走向普及化

許多國家的高等教育已經由就學率 15% 以下的菁英型(elite type)，走向就學率 15% 至 50% 的大眾型(mass type)，甚至就學率 50% 以上的普及型教育(universal type)(戴曉霞，民 88)。而根據聯合國教育科學暨文化組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)的統計，大學生占同年齡層的比例在已開發國家中，已從 1969 年的 15% 劇增至 1991 年的 40%；而同一時段，在開發中國家比例則由 7.3% 增長至 14.1%，顯示出高等教育一致性的擴張趨勢。

### (二) 功能擴充，發展方向彈性多元

歐洲各國在工業革命以前，學生多以貴族和上層社會子弟為主。工業革命之後，雖然有所變革，但仍抱持著大學的主要功能乃在於高級文化的傳遞和年輕紳士培育的基本理念。然而，隨著各國對經濟發展的日趨重視，高等教育的功能已經不再限於社會領導階層的培育，它必須配合國家及經濟發展的需求，而涵蓋職業的準備與訓練。同時，經濟發展所帶來的富裕生活，使人們普遍期望能由教育充實內涵和提升生活品質，高等教育因此除了必須為國家培訓人材外，還需迎合

社會的消費性需求。功能的擴充使高等教育採取了多樣性的發展型態 (diversification)，而在學生類別、課程內容、教學方法、經費來源、研究取向及學校規模等方面，都有了不同的特色以因應不同的需求。

### (三) 自主性提高，獲得教育自由

高等教育由戰後至 1970 年代末便開始由國有化(nationalization)走向私有化(privatization) (戴曉霞 民 88)。其主要原因便是因為高等教育的全面擴張對國家財務造成沈重的負擔，因此政府支助高等教育的能力普遍降低，特別是在一些走社會福利制度的國家，例如英國、比利時、瑞典、澳洲等，政府必須挹注大筆經費以解決因為社會高齡化而引起的各種問題，沈重的財務負擔迫使政府必須將私有資源引入高等教育(Geiger, 1991)。而高等教育走向私有化的結果便是高等教育開始脫離國家的掌控，獲得人事、行政與財務上的自主權。另外，政府也希望給予高等教育更多的自主權，以彈性地應用教育資源，加強高等教育的內部效率(例如學生單位成本)及外部效率(如研究成本及畢業學生之素質)。從另一方面來說，政府將決定權下放給學校，也就是認同高等教育組織已有能力以作出成熟的決策，祛除向政府徵詢他們本身可作主的事。

### (四) 走向終身教育，年齡結構改變

早期的社會環境變遷緩慢，所謂「一技在身終身受用」，一個人只要擁有一種專長，即可終身滿足其職業上的需求。當時教育的規劃因此只著重一次性的教育，而人們也普遍把教育視為職前的準備，當完成學校教育投入社會後，即沒有再受教育的需要。我國早期的情況便是如此。然而，產業的更迭使得人們所掌握的知識技能無法停留在原地不動，尤其產業之中的高科技產業，即時更新知識與技能更是工作生涯中必備的認知。因此，社會人士回流校園的需求與必要性就因而與日俱增。教育白皮書(民 89)便有一段如此寫道：「隨著社會的快速變遷與資訊的暴增，個人對教育的需求已不再侷限於人生的某一階段，而是終其一生都必須不斷接受新的資訊、學習新的技能，才能適應快速變遷的社會。在教育的體系上也必須配合終身學習的需要加以調整。大學必須提供回流教育的機會，讓人生中每一階段需要學習的個人，都有機會進入大學學習所需的知識，教育制度的設計也將變得更為彈性，除了學校的學習外，非屬正規學校之校外學習型組織與學校教育也將形成更緊密的結合，建構成一個終身學習的社會。」

在 1995-1996 年度，加拿大、美國、澳州和我國的粗在學率(註一)分別為

90.2%、81.0%、75.6%和 56.1%；相對應於這四國 40.5%、34.7%、31.3%和 33.3%的淨學率(註二)，我們可以看出回流教育的風氣確實已在社會當中形成(教育部，民 89)。

$$\text{註一：高等教育的粗在學率} = \frac{\text{大專學生人數}}{\text{18至21歲人口數}}$$

$$\text{註二：高等教育的淨在學率} = \frac{\text{18至21歲大專學生人數}}{\text{18至21歲人口數}}$$

上述大專生學生人數不含空大、專科補校及五專前三年

#### (五) 積極回應市場需求，結合市場力量

除了結構性的改變之外，使用者付費的學費政策及自籌財源的經費政策都迫使高等教育機構必須注意高等教育市場的供需關係。Dawkins (1988) 就曾明白表示「固然發展良好的高等教育體系將有助於經濟發展，高等教育的存在何嘗不是依賴經濟的成長與力量」。「高等教育機構不可能期望政府只是扮演銀行或郵局的角，提供無條件、源源不絕的經費。」(戴曉霞，民 88)。此時，各國政府不但強調高等教育對經濟發展的重要性，更點出高等教育與經濟之間相互依存的关系。同時因應全球化(globalization)時代的來臨，結合市場力量促進高等教育的發展更是必然趨勢。教育市場全球化是指各教育團體之間在管理經營上愈來愈相互依存，課程與教學，服務，資本和經營技術越過邊界的流量愈來愈大，各國對師資、課程研發和技術轉讓的開放，不緊為學校經營製造了新的市場機會，而且使得來自國外的競爭對手能夠進入它們的國內市場。

### 第三節、政府與高等教育間關係的轉變

以上發展趨勢中可看出政府和高等教育兩者間的關係，在今日和以往必然已有所不同。當政府決定以較少的公共經費，提供品質較高的高等教育時，政府與高等之間的關係就開始出現了轉變。兩者中，政府掌握了國家的多數資源，而高等教育之龐大經費又亟需要國家撥款支援，所以政府與高等教育之間關係的轉變，在高等教育經費配置的議題上，就非常值得我們做進一步的了解。歸納各文獻資料，政府與高等教育之間的關係轉變主要表現在下列三個層面。

#### (一) 轉向國家監督模式

在第二次世界大戰結束至 1970 年代之間，大多數工業先進國的高等教育都採用「國家控制模式」(state control model)，其教育機會的提供、經費的控制都由政府機構掌握。戴曉霞(民 88)指出，「國家控制模式」常見於歐陸國家的高等教育體系，因此又稱為「大陸模式」。歐陸國家的高等教育體系傳統上是由國家所設立，其經費完全來自國家，因此高等教育體系也受國家的嚴密控制。這種發展最主要的動力是擴大參與、落實教育機會均等及促使教育體系多樣化的發展。Trow (1984) 也指出，政府直接操控高等教育的出發點就是要讓高等教育之招生及管理更加民主化，提昇高等教育和經濟發展的相關性，更重要的是，政府對於高等教育規模、形式、經費及未來發展方向的主導性將有利於高等教育緊密地配合國家政策發展。

然而 1980 年代中期以後，政府對高等教育的操控已由「國家控制模式」漸漸轉向「國家監督模式」(state supervising model)，政府都漸漸不再作細部的控制，以增加學校在運作上的彈性，發展各自的特色。「國家監督模式」來自於美國及英國傳統的高等教育體系，因此也被稱為「美國和英國模式」，和歐陸模式的嚴密控制比較起來，在「國家監督模式」下，政府在高等教育體系中扮演次要角色，當然影響力就小得許多。同時在「國家監督模式」下，高等教育所擁有的學術、行政和財務自主，無論是系所之設置、學生名額的多寡、學費之訂定、課程和學位之授與、乃至人事和組織運作，學校都展現了相當的獨立性與自主性。此時，政府則漸退至一旁扮演監督者的角色，以確保各高等教育機構所遵循大原則，繼續貢獻社會。

## (二) 轉向私有化模式

在政府逐漸解除對高等教育嚴密控制的當兒，大多數已開發國家的高等教育體系中都可以看到一股程度不一的「私有化」(privatization)趨勢。其主要原因為政府希望藉由私有化而減少教育經費對高等教育的支出，同時也希望強化高等教育的研究能力與課程和經濟發展的相關性，更積極回應市場的需求。高等教育的私有化可以三種形式出現：

### (1) 提升公立高等教育機構私有經費的比例：

我國、日本、英國和澳洲等國在設立公立大學的初期，其經費全來自政府。然而卻因高等教育角色定位的轉變，各國政府無法承受其經費支出的負擔，而紛紛調降政府對公立大學經費補助的比率。同時，學校已逐漸體認應透過各種可行方式，積極引入民間資源，提高學雜費等來開闢財源，進而鼓勵學校能有籌募財源之能力，促使學校在經費支用上擁有更高的自主權。至今，英國高等教育的私有經費約有五成，澳洲、日本、與我國的公立大學都在二成左右或以下，但都有持續增加的趨勢。

### (2) 強化高等教育和私人企業的合作關係。

政府鼓勵學校和廠商建立建教合作計劃，如此不但可將學校的研究重點和外界的產業結合在一起，更可獲得廠商在研究經費上的補助，減輕學校的負擔。在美國，產業界與校園都有良好的互動關係，成為學校的重要研究經費來源。英國、澳洲和其他已開發國家一樣，除了逐漸將基礎研究經費轉向特定的應用研究領域之外，也鼓勵大學和業界合作設立研究中心，刺激地區的經濟發展。

### (3) 加重私立高等教育機構所扮演的角色

私立大學對國家整體的發展與貢獻已獲得世界公認，許多國家都開始重視私立大學的定位，也漸漸開始提高對其的獎勵與補助款，以協助私立大學的健全發展。而另外一方面，政府也紛紛減少對經常性經費的補助轉而提高研究經費，其目的便是希望私立大學也能與公立大學公平競爭來辦好高等教育，進而讓私立大學在研究上也能和公立大學站在同一線上。

### (三) 引入市場機制，由績效刺激競爭

在賦予高等教育更高的自主權，將其私有化的當下，大多數國家卻採取了另一個看似矛盾的政策：藉由績效責任、刺激競爭及經費誘因等方式，對高等教育進行實質的干預。如前一段所提到的，政府如此的做法主要是為了減輕財政負擔及確保公共資源的有效利用，因而積極地將市場機制引入高等教育，企圖讓競爭引導高等教育機構積極回應市場的需求，以增加經費使用的彈性、提昇效率。但是高等教育畢竟與一般企業商品不同，如戴曉霞(民 88)指出就高等教育而言，影響最大、最重要的顧客是政府，這主要是因為政府多是高等教育機構的教學與研究的獨買者(monopoly buyer)。然而，在高等教育的個人利益日趨明顯和使用者付費的觀念日漸普及後，政府便開始降低其對教學市場的影響，而學生、家長及顧主的影響力因而隨之增加。不過，就研究而言，各國政府還是各項基礎研究的最主要的購買者，因此政府有關研究經費的政策還是深深影響高等教育研究方面的市場結構。例如在英國，政府已將教學經費和研究經費分開。各系所的研究結果必須接受評鑑，政府提供給各大學的研究經費將根據評鑑結果調整。因此有些系所的研究經費會比較少，有的則根本沒有。此一研究經費方面的轉變加重大學教師在研究方面的績效責任，也使大學難以忽視個別系所在研究生產力方面的差異。澳洲在廢除雙軌制之後，所有合併或升格的高等教育機構都有資格申請研究經費，這種現象不但帶給澳洲研究委員會極大的壓力，也使研究經費的競爭更為激烈。

政府、市場和高等教育關係之轉變主要是立基在「經濟理性主義」(economic rationalism)的觀點，也就是相信和政府的干預比較起來，市場力量能迫使高等教育機構更有成本概念、更注重管理、更積極地回應經濟體系和社會的需求。不過和一般商品不同的是，政府從來沒有把高等教育完全交由市場力量來運作。畢竟高等教育和國家發展的關係太密切，即使經濟學家也認為高等教育若走上完全市場化或私有化之路，並不能使社會整體獲得最大利益(Rivlin, 1992; Thurow, 1996)。也正如 Meek 和 O'Neil 所指出的，沒有政府敢把高等教育市場完全自由化或私有化。各國政府發展出來的是一種『混合模式』(mixed model)，

一半奠基在市場力量與自然選擇的理念之上，以解決資源不足的問題；另一半則奠基在中央控制及國家干預的信念之上。換言之，在高等教育領域中，高等教育機構、政府、消費者一直是三者並存的，只是它們之間的關係是動態的，是隨著高等教育的發展、社會的需求及時代思潮而與時推移的(戴曉霞，民 87)。或許就如同 M. Kogan 所說的：「國家和高等教育之間的疆界是一個不斷協議的歷程」，也許市場機制也不過是政府談判桌上的一個籌碼。

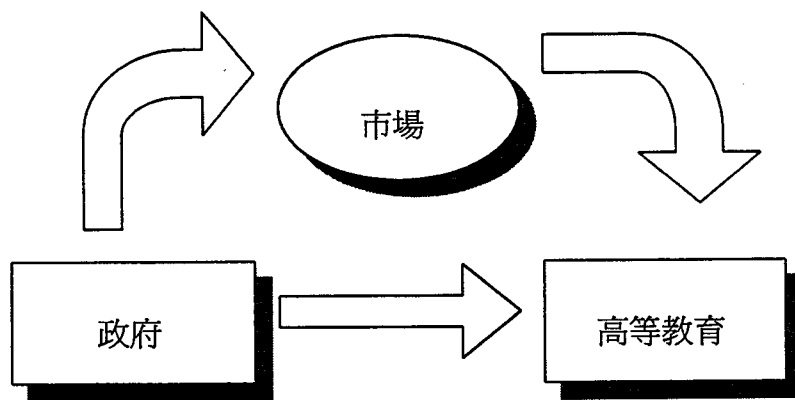


圖 1：政府直接或透過市場來提升高等教育的績效之示意圖



#### 第四節、結語

隨著國內高等教育的發展與政府對高等教育的角色變化，同時在經濟發展的特殊人力需求性與可預期未來的政治影響力下，大學教育可能面臨更高的自主性，而其發展亦將朝向下列三方向進行：

一、人力資源與知識經濟：隨著大學數量的不斷擴充，為維持其競爭力的優勢，經營績效品質的不斷提昇與創新皆是國內未來經濟發展與人力資源的基礎。大學的發展應在培育人才為社會進步而有捨我其誰的雄心壯志，亦以創新知識與發展科技為職志，共同為國家發展而努力。

二、經費資源與產學互動：高等教育建設與永續發展均須仰賴於充裕的經費支援。如欲發展出不同的特色，就必須在不同領域提供合理的競爭性經費；如欲邁向世界一流的大學，則更必須提供充分之奧援，升級硬體設備，招攬堅強的師生陣容。因此高等教育經費配置的議題和教育理念能否順利落實是息息相關。

三、國際交流與本土特色：在全球化的議題下，無國界與科技資訊普及皆加快國際化腳步，而大學各項活動在推動國際交流且能兼顧自我本身特色下發展，勢必是維持大學學術地位與國際競爭力的首要之務。