

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。

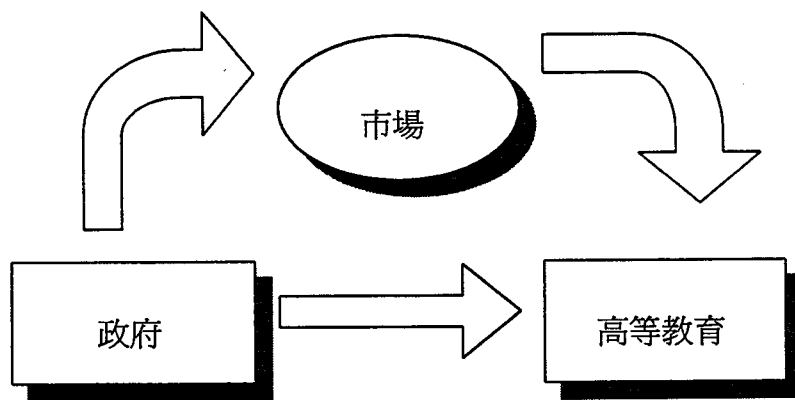


圖 1：政府直接或透過市場來提升高等教育的績效之示意圖