



高等教育市場化趨勢對大學經營管理之影響

劉秀曦／國家教育研究院教育制度及政策研究中心助理研究員

一、前言

1980年代以來，歐美國家在高等教育大眾化趨勢與政府財政短絀的壓力下，為維持與提昇高等教育品質，多透過市場邏輯的引進，讓自由競爭與價格機能引導高等教育發展（戴曉霞，2000）。值此全球化發展過程中，我國高等教育系統亦無可避免地受到市場化趨勢衝擊，尤其是1990年代以後，臺灣在政治民主化與經濟自由化的環境下，高等教育政策也朝開放、民主與多元的方向發展。行政院教育改革審議委員會於1996年所提出之《教育改革總諮議報告書》中，即建議政府應「強化高等教育之市場機能」（行政院教育改革諮詢委員會，1996）。若就近年高等教育發展觀之，也可發現政府一方面藉由相關法令的鬆綁，賦予大學校院更多運作自主權；另一方面也透過評鑑機制與競爭經費的運作，促使各大學為擴展財源或生源管道而必須提升教育品質。前述政策被視為是一系列蘊含市場邏輯的教育改革措施，此波改革潮流不但造成國內高等教育系統生態環境丕變，也讓傳統的大學經營管理模式產生前所未有的變化。

教育經濟學者Levin（2002）曾以公立中小學為對象探討實施教育券對學校運作之影響，除此之外，並指出教育券並非僅指單一方案，而是可以透過財政（finance）、規範（regulation）與配套措施（support services）三種政策分析工具的多元組合運用。換言之，就算是同類型的教育券方案，只要搭配不同程度的資源投入、管理制度，以及配套措施，將導致政策執行成果具有相當程度的差異。爰此，為瞭解高等教育市場化趨勢對

大學經營管理之影響，本文參採Levin對財政、規範與配套措施三項政策工具之說明，分析主要國家高等教育系統在引進市場邏輯後，在大學財政、規範，與配套措施等經營管理層面產生的變化。其中財政為庶政之母，經費來源是否穩定充裕，對學校經營運作與卓越辦學之影響不言可喻；規範係指政府對大學運作不同層面所設定的各種管制，例如對大學人事、課程、財務運作等經營程序之管制，或對有資格獲得政府經費補助學校之條件設定等，其旨在為大學運作建立一個可供參考的架構；配套措施則指為提高學校運作之效率、效能、生產力與公平性，由市場化趨勢所引伸之各項策略行動。

二、高等教育市場化之概念

所謂「市場」（market），就經濟學上的解釋觀之，係指生產者與消費者就財貨或勞務進行交易的有形或無形場所。「市場化」（marketization），則指在自由經濟或市場經濟體制下，透過供需法則來決定財貨或勞務之均衡價格，生產者與消費者再根據前述價格做出理性抉擇。至於高等教育市場化，根據OECD之定義，係指將市場邏輯引進高等教育中，讓高等教育運作具備競爭、選擇、價格、授權與貨幣誘因等市場特徵之一（戴曉霞，2002）。

Narver和Slater（1990）則從組織文化的觀點將市場導向定義為一套特殊的文化價值觀，它能让組織行為更具效率與效能，藉此創造產品價值並提昇組織運作績效。Micklethwait和Wooldridge（2000）歸納市場導向高等教育改革熱潮的三個主要原因為：



第一，社會大眾對公部門的信心危機與對私部門的重視；第二，政府希望能在不增加財政負擔的前提下，提供社會大眾更合理的教育品質；第三，時代潮流的變遷，迫使公部門必須重視消費者的權利與組織的經營效率。

總之，高等教育系統引進市場邏輯之主要原因，係因公立學校所提供產品或服務之品質或效率不彰，故消費者（包或學生、政府、業主或社會大眾）期望能藉由引進需求法則、自由競爭與價格機能所構成之市場機制，來提升其產品的品質與效率。

三、高等教育市場化與教育政策工具

茲根據Levin（2002）對教育財政、管制與配套措施三項政策工具之說明，分析高等教育市場化趨勢所引起的大學財政、治理與資訊公開之變化如下。

（一）高等教育市場化對大學財政之影響

高等教育市場化趨勢對大學財政之主要影響，體現在政府資源分配方式，以及公私部門經費占高等教育經費比重之轉變。

1. 以大學績效表現做為公共經費分配的基礎

市場導向在高等教育資源配置方式的體現，即是將競爭機制引進經費分配過程中，此種方式係根據大學績效表現來決定其所能獲得之公共經費多寡，通常稱之為「競爭經費」或「獎助」，也可說是一種「成果導向」或「績效本位」經費分配。此種採取市場意識型態之經費分配方式，旨在促使高等教育機構改善服務品質並負起應負的績效責任。

傳統上高等教育公共經費分配方式採投入導向，亦即根據學生註冊人數或教職員工人數等因素來計算教育成本；Salmi和Hauptman（2006）指出當傳統的經費補助方式以預算協商與學生人數來分配經費時，績效本位模式則將經費分配與大學產出進行連結，因此與傳統分配方式有所分別。由於良性的競爭是進步的動力，尤其在國家財政緊縮的情況下，透過公共資源的競爭性分配，可促使各高等教育機構為獲取更多資源而努力。基此，績效本位的經費分配方式，正是政府為了確保接受公共經費補助的高等教育機構能夠依照政府預定目標來運作的有效政策工具之一。

績效本位經費之實施方式十分多樣，若就金額之決定而言，目前許多國家採用公式計算的方式來分配高等教育經費，並在公式之中加入績效指標。再就計算之基準而言，由於績效本位方式強調高等教育機構之產出表現，故計算基準出現由投入型逐漸轉向投入與產出並重的趨勢。Jongbloed和Vossensteyn（2001）針對11個OECD會員國進行研究後發現，公式計算中常用的產出指標包括大學較能夠控制的產出指標與大學較無法控制的產出指標兩種，前者包括學生獲獎數、學位數、研究成果、專利與證照數等；後者如大學畢業生在勞動市場的就業情形、畢業生學以致用情形，或大學能否從教學與研究契約中獲得額外經費補助等。Eurydice（2008）另就歐盟27個國家經費分配機制觀之，有半數以上國家在運用公式分配經費時，亦會將績效因素納入計算公式中。



就我國情況觀之，隨著高等教育擴充與國家財政緊縮，政府也逐漸體認到，在資源有限、僧多粥少的現實環境下，若再繼續採用傳統雨露均霑的方式分配高等教育經費，經費稀釋的後果將導致我國高等教育品質與競爭力持續滑落。因此，為解決由高等教育數量擴充所衍生之經費與品質問題，政府在高等教育經費分配政策上開始學習歐美經驗，分階段推動高等教育財政改革政策，將競爭機制引進經費分配模式，藉此達成提昇大學經費運用效率與辦學品質之雙重目標。

具體言之，我國教育部於「強化大學教學、研究基礎建設，提昇大學競爭力」的總目標下，自1998年起開始運用各種競爭計畫，藉由經費誘因而引導大學校院整合資源、建立特色，以全面提昇大學國際競爭力；自2000年起，又開始推動「大學卓越發展計畫」，針對國內重點領域遴選具備國際競爭力發展潛力的大學集中給予資源挹注；2001年推出「研究型大學整合計畫」，選定7所大學透過資源整合提昇研究水準；2005年在政府推動的新十大建設計畫中，更將「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」列為首項計畫，第1期從2006年到2010年，以特別預算的方式編列5年500億經費，目前已邁入第2期，計劃期程為2011年至2015年。此外，為改進大學教學品質，教育部另於2005年預算中特別籌編10億元辦理「獎勵大學教學卓越計畫」，2006年以後經費預算擴大為每年約50億元。前揭研究與教學獎勵計畫之目的，皆是為了提升大學國際競爭

力，故經費分配皆視大學績效表現而定，屬於競爭性經費分配政策。

2. 私部門經費占高等教育經費比率逐年提升

1980年代以後，先進國家高等教育機構和政府之間的關係有了顯著轉變，政府一方面給予高等教育機構較大的自主空間，另一方面又逐步減少對機構的經費補助，加重大學校院自籌經費的比例，各高教機構也因此被迫擴展如學生學雜費、社會捐贈等其它經費來源。政府積極鼓勵大學透過與政府機關或私人企業訂定在職訓練或研究契約的方式，在市場上行銷其教育服務，亦即藉由合作研究、技術移轉、研究成果商品化，或與企業共同成立創新育成中心等方式建立夥伴關係，來提高產學合作的經費收入（Eurydice, 2008）。

由表1 OECD會員國2000年-2008年私部門經費占高等教育總經費比率觀之，可發現只有北歐的芬蘭、丹麥，以及西歐的法國、德國等福利國家，其高等教育經費以政府經費為主，但這些福利國家私部門經費占高等教育經費比率亦有逐年提高趨勢；尤其是原本依歐洲傳統，將高等教育視為國家責任之英國，近年更出現戲劇性變化，其私部門經費比率從2000年32%，至2008年時已躍升至66%。至於日本、南韓和美國等高等教育系統係以私立學校為主的國家，其私部門經費占高等教育總經費比率則均達三分之二或更高。

表1 OECD會員國2000年－2008年私部門經費占高等教育總經費比率 單位：%

年度 國家	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
日本	61.5	60.3	58.8	66.3	67.8	67.5	66.7
南韓	76.7	76.8	79.0	75.7	76.9	79.3	77.7
美國	68.9	57.2	64.6	65.3	66.0	68.4	62.6
英國	32.3	29.8	30.4	33.1	35.2	64.2	65.5
法國	15.6	18.7	16.1	16.4	16.3	15.5	18.3
德國	11.8	12.9	13.6	14.7	15.0	15.3	14.6
荷蘭	23.5	21.4	22.4	22.4	26.6	27.6	27.4
芬蘭	2.8	3.6	3.7	3.9	4.5	4.3	4.6
丹麥	2.4	3.3	3.3	3.3	3.6	3.5	4.5
澳洲	50.4	52.0	52.8	52.2	52.4	55.7	55.2
紐西蘭	m	38.5	39.2	40.3	37.0	34.3	29.6

資料來源：OECD（2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011）

反觀我國，由於教育部統計處尚未提供與表1相同計算基準之數據資料，故無法得知同樣計算基準下我國私部門經費占高等教育經費比率之歷年變化情況；但仍可透過我國公私私立大學財源結構之變化，瞭解高等教育市場化趨勢對大學經費來源的影響。

首先就公立學校而言，1996年以前，我國公立大學預算編列與經費運用，係採取統收統支的公務預算體制，其經費收支的審核方式與政府所屬其他機關相同。在公務預算體系下，每年教育預算之編列須經立法院同意；且預算一經撥付後，若執行未達一定比率，則學校尚有受到懲處之可能。至年度終了時，各校經費支出若有結餘亦不能留用，必須依規定解繳國庫。在此情況下，各公立大學機構在經費運用時，多以執行預算及消化預算作為決策基礎，甚少考量成本效益原則，致經費運用缺乏效率。有鑑於此，為提

昇公立大學機構經費運用效率，並要求各大學擔負起應有之績效責任，自1996年起國立大學開始分批試辦校務基金制度。在前述制度下，各大學必須自籌部份經費，亦即透過學雜費、募款、建教合作、推廣教育，以及其他業務收入等，多方面爭取學校所需資源。

校務基金制度實施十數年後，公立大學財源結構已有顯著變化，1997年時公立大學各項收入來源中政府補助高達61%（丁志權，1999），但至2008年時，如表2所示，已降至47.1%；相反地，學校自籌經費比率則呈現逐年提高（教育部會計處，2008）。公立大學之財源結構中政府補助所占比例雖逐年降低，但仍是公立大學主要經費來源，故如何提升其他管道之收入，有效擴展學校經費來源管道，即成為公立大學經營管理上應持續努力的方向。



表2 我國公立大學各年度預算財源結構（不含特別預算）

單位：%

項目 \ 年度	2004	2005	2006	2007	2008
政府補助收入	51.9	50.6	49.4	47.9	47.1
學校自籌收入	48.1	49.4	50.6	52.1	52.9
學雜費收入	21.0	21.5	21.5	21.7	21.6
建教合作收入	18.6	19.1	20.1	20.6	21.5
推廣教育收入	1.9	1.7	1.6	1.5	1.3
其他自籌收入	6.6	7.0	7.4	8.3	8.5
學校總收入合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：整理自教育部會計處（2008）。

其次就私立學校論之，由表3可知，與公立大學相反，我國私立大學校院目前收入來源仍以自籌為主，其中尤以學生學雜費收入所占比例最高，約占學校總收入54%；其次才是政府獎補助收入，約占學校收入

16%。惟私立大學財務結構過度倚賴學費收入的結果，容易造成學校發展困境，欲改進此種狀況，未來除致力於提高學校績效表現以爭取政府競爭經費之獎助外，亦可透過建教合作與推廣教育收入的強化來達成目標。

表3 臺灣私立一般大學校院財源結構（2010學年度）

單位：%

收入項目	百分比
學雜費收入	54.1
政府補助及捐贈收入	15.7
推廣教育收入	3.6
建教合作收入	12.4
其他教學活動收入	0.1
附屬機構收益	4.4
財務收入	4.5
其他收入	5.2
總收入	100.0

資料來源：整理自教育部會計處（2011）。



（二）高等教育市場化對大學治理之影響

高等教育市場化趨勢對大學治理的影響，即是要求解除對大學校院不必要之管制，亦即藉由減少對大學校院財務、人事、課程與組織型態上的各項規範，將部分決策權移轉給學校，賦予高等教育機構更大的管理權限，以積極回應社會大眾對其彈性不足、效率不彰之批評。

以英國為例，自從1980年代中期以來，英國各大學教育機構因為受到經費刪減壓力所影響，逐漸改變往昔學術機構的運作方式，轉趨企業組織的方式來經營。根據1985年公佈的傑瑞特報告書（Jarratt Report）之建議，學校應將預算規畫工作交付給專責單位負責，以增進經費分配及運用績效；再者，此專責機構可參酌業界財務管理方式，編制各科系損益表，此種概念與作法在英國已被許多學校接受，且有愈來愈普遍的趨勢（Sandbach & Thomas, 1996）。再者，該報告書亦向政府、大學補助委員會（UGC）、大學校長委員會（CVCP）提出一系列的建議，包括大學的組織結構要更企業化、大學校長應同時兼負行政及學術領導之責，並且最好能接受企管方面的訓練等。在此之前，大學的結構與管理從來沒有向這樣被檢視過，遑論如此由外部專家用原來評估企業組織之效率及效能的模式來考核大學的表現（戴曉霞，2000）。

再就我國觀之，早在1994年教育部所舉辦的「大學經營與財務規畫研討會」中，前教育部長郭為藩即針對大學的企業經營策略宣示五項原則，藉此勉勵各大學校長對強化學校經營管理成效應予以重視。該等原則分別為：1.充份運用既有設施與資源；2.重視大學的合理經濟規模；3.將企業理念引進高等教育；4.可將經費交由客觀組織統籌支配以提昇效率；5.運用資訊管理技術，提高

校務決策能力（教育部，1994）。其後，在1995年所出版的《中華民國教育報告書》中，亦明確指陳教育部在尊重大學學術自主的前提下，在「人事」、「財務」、「課程」等方面應逐步協助各校自主，並輔導大學校院在自主化後，需擔負起應有的經營責任，並透過社會的公共監督與評鑑來促成大學的有效運作（教育部，1995）。近年來，政府已逐步透過《大學法》、《私立學校法》，與《大學評鑑辦法》等相關法令之修正頒布，一方面賦予大學機構更多的運作彈性；另一方面亦期望各大學在授權後亦能負起相對的經營責任，並因應環境的變化就經營管理方式作適當的調整。

總之，各國高等教育機構由於面臨政府的財政壓力、高漲的經營成本，以及社會大眾對公共經費運用績效的質疑等挑戰，導致內部經營管理方式也成為高等教育革新的重點之一。然而值得注意的是，大學不是也不能成為一個獨立運作的企業體，因為在一個完全企業化的大學機構中，學術自主的傳統可能受到侵害。Henkel（2000）即曾指出，大學企業理念的引進，將可能使大學的學術成員必須花費更多時間在適應品質檢視與財務稽核所要求之績效責任原則上，導致忽略對學術真理的追求。

（三）高等教育市場化對資訊公開之影響

高等教育規模的迅速擴充，不但讓先進國家政府教育支出不斷攀升，也導致高等教育成為一項耗資龐大的公共事業。因為政府各項財政支出主要來源為課稅收入，自然會引起納稅人對教育品質問題之關注，進而促使政府開始要求大學機構必須就其獲得政府補助之價值提出證明。面對愈來愈高的教育支出，納稅人對大學績效責任之要求，也可說是以「投資報酬」（return on the investment）的觀點來衡量高等教育運作成



效 (Noland, 2006)。

Lively (1992) 曾明白指陳當政府經費預算逐年緊縮，與納稅人不斷抱怨教育品質並未隨著教育成本的增加（尤其是學費）而提升時，績效責任將再度成為高等教育領域的熱門議題。此時政府會開始透過法律與政策要求大學校院必須對其是否具有健全完善的內部治理程序，以及運用政府經費補助之後的效率和品質提出證明（引自Burke & Minassians, 2002）。OECD (2007) 也提出企業治理準則，認為治理架構應能確保資訊能及時且正確地揭露，資訊透明度是良好組織治理下必然的結果，且直接影響組織的競爭力及經營績效。有鑑於現代大學經營已由傳統行政邁入大學治理階段，故良好的大學治理亦需配合及時、完備且可靠之資訊揭露。

以美國為例，有鑑於高等教育成本逐年攀升，美國聯邦教育部政府於2006年籌組「高等教育未來委員會」（Commission on the Future of Higher Education），針對美國高等教育的現況與未來發展發表一份名為《領導力的檢測—對美國高等教育未來的描繪》報告書（A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education），明確指陳美國由於大學資訊公開系統不夠完善，不但成為政府教育決策的阻礙，更讓大學機構免於向社會大眾證明其身為準公共財所應負擔的社會責任。爰此，報告書認為美國政府在保障學生隱私與資料安全的前提下，應建立可同時滿足績效責任、政府決策與消費者選擇等三大目標的高等教育資料庫，除可讓大學校院建立標竿學習對象，汲取他校在入學管道、學生續學、學習與成就、教育成本，與生產力方面的成功經驗外，決策者與學生也能透過對學校支出、價格、入學申請資料、畢業率與學生學習成效等產出資訊的跨機構比較，對各大學機構辦學成效有更清

楚的認識。此外，國家教育統計中心亦應每年定期公開出版高等教育財務報告、進行歷年趨勢分析，同時這些財務報告必須以消費者容易理解的形式來呈現，如此才能有效達成提升大學資訊透明化與績效責任的目標（U.S. Department of Education, 2006）。

就我國而言，我國《教育經費編列與管理法》中，也明確指陳各級政府教育預算、地方教育發展基金及校務發展基金之全部項目及金額，應於年度決算後公開於資訊網路，藉此激勵中央與地方教育經費之使用，能更符合教育功能科目，並透過完整教育經費數據資料的提供，有利於各界進行分析研究與後續評估監控；惟就實際狀況觀之，目前進展仍然有限。此外，依據教育部「彈性調整學雜費方案」規定，目前各大學在學校首頁上皆須設立學雜費專區以公開學校財務資訊，內容包括近三年各項經常性收支、學雜費占學校經常收入比例、學校每年現金收支餘絀情形、預算執行情形及學校發展計畫經費等（教育部，2004）。惟因各校財務報表呈現方式偏向專業，對多數學生與家長而言較為艱澀難懂，無法輕易理解，進而影響社會大眾對於大學學雜費運用流向之監督功能。爰此，我國在大學重要資訊公開揭露方面，仍待參酌國外相關經驗持續檢討改進。

四、結語

本文旨在分析高等教育市場化趨勢對大學經營管理的影響，透過近年歐美國家在大學財政、治理與資訊公開等相關政策工具上執行情況的回顧，瞭解我國高等教育發展是否符應國際趨勢，並藉此釐清可持續檢討改進之處。

由前述討論可知，在教育市場導向驅使下，我國高等教育財政政策已傾向於學習歐美經驗採擇優獎助方式為之，以大學績效表現作為公共經費分配之基礎，且公立大學財



源結構也出現較為多元的趨勢，但私立大學則有待改善。其次，在大學治理方面，政府亦逐步透過《大學法》以及《私立學校法》等相關法令之修正，積極賦予各大學更大的自主空間，但也透過評鑑辦法的頒訂與評鑑機制的建立，要求大學負起應有的績效責任。最後，就大學資訊公開而言，則是在三項政策工具中，目前我國較無具體成效者。近年受到消費者意識抬頭的影響，社會大眾

愈來愈要求大學校院重要資訊必須更公開、透明、正確、完整且客觀的呈現，讓社會大眾據此瞭解大學運作過程並進行檢視，以達到公共監督的功能與目標。爰此，未來我國可參酌先進國家大學資訊揭露之相關經驗與作法，研議如何建立一個更簡明易懂的資訊公開機制，讓各校採取同樣的內容規範，統一揭露各大學運作重要資訊，藉此滿足各界參與監督大學運作之訴求。

參考文獻

- 丁志權（1999）。中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究。臺北市：師大書苑。
- 行政院教育改革諮詢委員會（1996）。教育改革總諮議報告書。臺北市：作者。
- 教育部（1994）。高教簡訊。臺北市：作者。
- 教育部（1995）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。臺北市：作者。
- 教育部（2004）。彈性調整學雜費方案補充規定。臺北市：作者。
- 戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。臺北市：揚智。
- 戴曉霞（2002）。全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。戴曉霞、莫家豪、謝安邦（編），高等教育市場化—臺、港、中趨勢之比較（頁31-49）。臺北市：高等教育。
- Burke, J. C. & Minassians, H. (2002). Measuring down and up: The missing link. *New Directions for Institutional Research*, 116, 97-113.
- Eurydice (2008). *Higher education governance in Europe: Policies, structures, funding and academic staff*. Retrieved June 28, 2012 from http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/091EN.pdf
- Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2001). Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145.
- Levin, H. M. (2002). Comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174.
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2000). *A future perfect: The challenge and hidden promise of globalization*. New York: Crown Business.
- Narver, J. C. & Slater, S. F. (1990). The effect of a market orientation on business profitability. *Journal of Marketing*, 54, 20-35.



- Noland, B. (2006). Changing perceptions and outcomes: The accountability paradox in Tennessee. *New Directions for Higher Education*, 135, 59-67.
- OECD (2006). Education at a glance 2006: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). Education at a glance 2007: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2008). Education at a glance 2008: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2009). Education at a glance 2009: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010). Education at a glance 2010: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2011). Education at a glance 2011: OECD indicators. Organization for Economic Co-operation and Development.
- Salmi, J. & Hauptman, A. M. (2006). Higher education in the world 2006: *The financing of universities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sandbach, J. & Thomas, H. (1996). Sources of funds and resource allocation. In D. Warner, & D. Palfreyman, (Eds.) , *Higher education management: The key elements*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- U.S. Department of Education (2006). *A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.



專 論

