

# 澳洲高等教育改革：十字路口上之政策選擇

駐澳大利亞代表處文化組陳東榮參事撰

2003 年 3 月 26 日

## 壹、前言

長久以來，澳洲之經濟主要依賴其廣大國土面積、豐富天然資源以及勞動密集產業。由於地廣人稀，物產豐富，制度完善，社會穩定，居住其中之百姓可謂幸運子民，大都生活安逸無虞。

然而，隨著時代推移以及科技進步，沒有任一國家能完全依賴傳統型經濟而繁榮壯大。愈來愈多資訊顯示：以知識為本之新興產業勢將主導人類未來之發展。目前澳洲朝野均已體認：若欲與他國並駕齊驅，甚或超前領先，澳洲絕對不能安於現狀，固步自封，而必須推動各項改革，不斷創新突破。

二 二年澳洲舉行聯邦大選，何華德（John Howard）總理領導之聯合政府獲勝，繼續執政。選後，隨即進行內閣改組。原有之「教育、訓練及青年事務部」（Department of Education, Training and Youth Affairs）廣改為「教育、科學及訓練部」（Department of Education, Science and Training，簡稱 DEST）將教育訓練與科技研究併在同部，旨在提高教育及研究品質，栽培各種優秀人才，厚植國家實力。

為使組織更加靈活，行政更有效率，新任「教育、科學及訓練部」部長納爾遜醫師（Hon. Dr Brendan Nelson）就職後，立即調整部內組織功能及職掌範疇。在高等教育方面，他除任命新司處長外，並特別成立一秘書組，負責高教檢討幕僚作業，並準備各項檢討議題報告。

經過一年多討論研究、廣徵民意、舉行座談等，澳洲聯邦教育部彙整曾被討論之議題，於上年八月完成初步檢討報告。納爾遜部長綜合各方意見，提出有關高教政策改革之建議，目前已送交總理內閣審閱中。它將是二 三年會計年度施政參考之依據。

納爾遜部長的高教檢討報告內含多項變革建議。一旦被澳洲聯邦政府採納並付諸執行，將會產生極大的影響力。自從 1988 年竇肯思

(Hon. John Sydney Dawkins)部長實施高教改革以來，這很可能是澳洲高等教育史上最重要的變革之一，不僅會衝擊到澳洲各大學之行政主管、教師、學生與家長，對於其他國家（包括我國）及海外學生亦會造成震盪，因此值得吾人特別注意。

本文旨在摘要納爾遜部長宏觀檢討報告書主要內容，並研析此次高教改革對澳洲及我國可能造成的影響。

## 貳、 背景說明

2002 年 4 月 26 日，納爾遜部長宣佈將針對澳洲高等教育進行總檢討，希望能夠改善目前高教界存在的問題，並試從政策面進行改革，以迎接未來的挑戰。根據納爾遜部長的看法，澳洲的高等教育界正處於十字路口上。自從上次澳洲高教大改革迄今，已逾十四年，他認為是該檢討以往，思索未來的時候。澳洲高教界應認清目前所處的位置，思考未來應往何處去，並探討如何抵達目的地。

在記者會當天，納爾遜部長公佈有關澳洲高教檢討的宏觀報告，名為《在十字路口上的澳洲高等教育：部長討論報告》(*Higher Education at the Crossroads: Ministerial Discussion Paper*)。此一討論報告目的在拋磚引玉，冀望能夠引發一連串熱烈的討論和辯詰。他說，這份討論報告涵蓋的議題並不代表聯邦政府擬採行之政策，但是他深盼各界對澳洲大學面對的問題及政府的高教政策進行熱烈討論。

記者會當天，納爾遜部長亦宣佈「高教檢討諮詢小組」(reference group) 成員，其中包括業界代表、教育專家、學界領袖、大學校長及社會名流。該小組成員將協助部長思考與高教相關的諸多複雜問題。

納爾遜部長表示，他的宏觀報告裡面並無可讓大家抄錄的解答；其中毋寧是一些可供思考和討論的問題。期望經過各方人士集思廣益、共同獻策之後，澳洲各大學能夠更加堅實壯大。納爾遜提出的問題涵蓋面向主要是：

- 澳洲高等教育的政策架構：澳洲如何改善現有的政策架構，以確保澳洲高教系統在策略上能夠迎向未來？
- 大學生受教經驗與學習成果：學習的方法、模式和背景是否需要更大的彈性？

- 大學對地方事務的參與：地區性大學對培植地方的能力能做何種程度的貢獻？
- 大學運作的效率與成效；如何協助大學提供它們運作的效率與成效？
- 大學行政的監理與管控：1995 年 Hoare 的檢討報告曾指出澳洲高教管理一些缺失。此後，澳洲大學在監理與管控方面有何改變？
- 大學人事制度的改進：澳洲如何能夠克服大學結構的僵化，在人事制度上更有彈性，以滿足學生與社會變動不居的需求，使得大學在國際上具有競爭力？
- 大學財務收支及經費來源：如何能夠將政府對大學經費補助的機制做最好的混合，以提高高教界品質，使之更能回應學生的需求？
- 大學特色的建立；如何鼓勵澳洲各大學發展特色與專長，以期最為妥善地使用公共資源，同時能以合作取代競爭？各大學如何集中發揮教學及 / 或研究之特長，建立世界級之專業能力，並獲致卓越成果？
- 大學與政府部門間行政簡化與革新：有人宣稱澳洲各大學目前被行政上的繁文縟節困擾不堪：諸如，過度的行政官僚控制、為遵從指示而產生的不合理花費，以及不夠合理的績效監督制度。若上述宣稱屬實，應如何面對這些問題？

納爾遜部長希望他的討論報告能夠鼓勵大家向傳統的心態挑戰，並思考澳洲的大學系統將以何種模式走向未來？例如，大學的定義為何？大學都做些什麼？如何讓它們扮演的角色彼此不同？二十年後，澳洲的高教界如何看待自己？

有關高等教育之檢討，澳洲教育部政策資訊收集的主要機制如下：(一) 民眾主動提案，藉以聆聽來自民間的聲音；(二) 舉辦公聽建言會；(三) 舉辦教育論壇。

繼納爾遜部長的宏觀報告公佈後，澳洲教育部又陸續出版六本討論議題報告：

《戮力追求高品質：學習、教學和學術》( *Striving for Quality* :

*Learning, Teaching and Scholarship* )。2002 年 6 月。

《各式各樣之卓越：擴大學生之來源、建立自身之特色和與參與社區之事務》(*Varieties of Excellence: Diversity, Specialisation and Regional Engagement*)。2002 年 7 月。

《奠定堅實之基礎：澳洲高教之經費補助》(*Setting Firm Foundations: Financing Australian Higher Education*)。2002 年 7 月。

《獲致公平及恰當之成果：高等教育中的澳洲原住民》(*Achieving Equitable and Appropriate Outcomes: Indigenous Australians in Higher Education*)。2002 年 8 月。

《對付各種挑戰：大學的監督與管理》(*Meeting the Challenges: The Governance and Management of Universities*)。2002 年 8 月。

《學習之種類：高等教育與技職教育與訓練之界面》(*Varieties of Learning: The Interface between Higher Education and Vocational Education and Training*)。2002 年 8 月。

納爾遜部長的宏觀報告首先對澳洲高等教育做背景說明。它除指出澳洲高教的目的、原則及主要特色外，並陳述高教政策變革及實際發展。它繼而點出當今高教界面對整個大環境之變化，說明澳洲高教界目前遭逢的機會以及亟需對付的挑戰，並指出高教界承受壓力的來源及造成緊張的因素。該報告的主要部份是針對上述九個面向提出可供討論的議題，並指點未來可以採行的步驟。該報告正文後附的四種資料、推薦書目以及參考資料皆頗富參考價值。

納爾遜部長的宏觀報告目次如下：

- 一、 澳洲對於高等教育之期許
  - (一) 澳洲高等教育之目的
  - (二) 澳洲高等教育制度之原則
- 二、 澳洲高等教育主要特色
  - (一) 與眾不同之澳洲高等教育制度
  - (二) 澳洲高等教育政策之發展
  - (三) 澳洲高等教育實施之進展
- 三、 變動不居之大環境

機會與挑戰；全球之競爭；科技之發展；社會與環境之問題；人口變化及就業市場；政府財政能力

## 壓力與緊張

### 四、 澳洲高等教育政策諮詢架構

- (一) 大學生學習經驗與結果
- (二) 公平受教之原則
- (三) 大學對當地社區事務之參與
- (四) 大學特色與專長之建立
- (五) 大學行政效率與成效
- (六) 大學監督管理及人事問題
- (七) 大學歲入之多元化
- (八) 公共財務補助之配置方式
  - 經費補助之方案
  - 不同之經費補助模式
  - 具有彈性之方法
- (九) 去除官僚體系之繁文縟節

### 參、 納爾遜部長宏觀報告之摘要

#### 對於澳洲高等教育之期待

澳洲高等教育之目的（略）

澳洲高等教育制度之原則

澳洲高等教育制度之原則如下：

- 提供附加價值
- 以學習者為中心
- 確保教育品質
- 平等受教
- 因材施教
- 多元體系
- 具革新精神
- 具備彈性
- 注重成本效益
- 具社會責任

澳洲高等教育制度主要特色

- 一、 澳洲高等教育係以公立大學為主體。迄 2002 年止，計有 39 所公立大學及 5 所私立大學。1999 年統計資料顯示，另有 86 家登記有案之私立教育機構，亦提供高中以上之教育，大多以培育單一專業人才為辦學目的，其學生人數僅佔全國總人數百分之三。
- 二、 澳洲高等教育由聯邦政府主導，各州依法分擔部分職責。目前並未設置中央級之專責單位，針對教育事務提出對策並扮演居間統合之角色。
- 三、 澳洲各大學自主性極強，各校皆自設董事會(Council)或評議會(Senate)，負責引導長期校務發展計畫，監督校務自主運作情形。
- 四、 澳洲各大學和其他國家之公立大學不同之處在於：除非該資產之運用（如私人捐贈）及商務行為與政府法令有所抵觸，澳洲之大學可視自身需求以公共利益之考量，從事資產之投資、買賣、借貸及商務性風險投資等。
- 五、 澳洲政府對大學財務資助之檢討時程以每三年為期，以利校方在規劃財務時能有穩定性。
- 六、 特別值得一提的是，澳洲大學具備充分人事自主權，並以企業經營之理念運作。大學之教職員並不屬於公務員體系，毋需比照政府規定之工作條件與薪資水平等。
- 七、 澳洲大學可以自行核可，授與學位。政府對大學課程規劃及授課內容不做細部檢查或約束，亦未設立外部特定機構，以規範學術品質最低標準。澳洲之大學主要透過內部機制，並輔以向專家諮詢、與產業界互動及持續監控，以確保教學品質。
- 八、 為維繫及提升澳洲高等教育品質，澳洲於二〇〇一年成立一法人機構「澳洲大學品質機構」(Australian Universities Quality Agency)，負責對各大學之教學、研究及行政管理進行品質確保之評鑑工作。
- 九、 澳洲大學學生來源十分多元。高中畢業逕入大學就讀之學生比例並不高。成年人進入大學就讀之人數則逐漸增多，其中有相當大之比例為非全職學生，透由遠距教學之學習者人數更佔極大比例。
- 十、 澳洲政府透過「高等教育助學貸款計畫」(Higher Education Contribution Scheme，簡稱 HECS) 協助大學生克服財務障礙，

並能順利就學。類似計畫亦將適用於以修課為主之研究生，名為「研究生教育貸款計畫」(Postgraduate Education Loans Scheme)。

### 澳洲高等教育政策之發展

二次大戰後至 1974 年間，澳洲高等教育的經費由聯邦政府全權負責。當時在澳洲接受高等教育，學費全免。1974 年至 1988 年，透過聯邦與州政府之協議，因而有著溫和漸進式之改變。1988 年，聯邦政府發表「高等教育政策白皮書」(*Higher Education: a Policy Statement*)，遂有大幅度的變革，其中最主要的改變是將行之多年的「大學」(universities)與「高等教育學院」(colleges of advanced education)分軌制，改為全國統一之制度(unified national system)。

1989 年，澳洲開始實施 HECS 制度，大學生得以延至畢業後有一定所得時方始償付學費。透過 HECS 制度升學的學生比例，從 1996 年的 20% 增加到 2000 年的 32%。2003 年將預定增至總數的 33%。然而其中並未包括聯邦政府所撥給的基本補助。若將該補助計算在內，則 HECS 的支付僅約佔總教育成本 18%~25% 之間。至於學生應支付的還款金額計算，也會隨著課程成本的變動及畢業生的薪資層級改變而做調整增加。

1990 年起，澳洲政府停止對絕大部份的海外學生之獎助或補助，並要求外國學生必須繳付全額費用。此後，除少數獎學金生外，大部分外國學生均變成為全費生。澳洲對外國學生來澳留學遂從原先的對外資助 (aid)，變成一種貿易行為(trade)。如今，澳洲教育輸出已是澳洲整體經濟非常重要的一部份。

1994 年起，自費生機制被擴大適用於澳洲本地的研究生。1996 年起，聯邦政府更進一步減少以修課(coursework)為主的研究生獎助名額。1998 年起，自費生機制再次擴大適用於澳洲本地的大學生。高中畢業生若選擇自費，其入學標準得以從寬，惟此類自費生名額以不超過該學程學生總數之 25% 為限。

透過上述改革，澳洲聯邦政府期望各大學能更有效地回應社會的

需求，並期能拓展外國學生來澳留學的市場。

1995 年，為確保及增進大學職員薪資調整能跟上企業界的協議架構，澳洲政府特別針對薪資調整引入新的替代機制，稱為「勞資關係委員會之安全網調整制度」( Industrial Relations Commission's Safety Net Adjustment)。

關於大學研究以及研究生訓練，澳洲聯邦政府實施改革主要方向係依據 1999 年公布的「知識與創新」之政策說帖 ( *Knowledge and Innovation: A Policy Statement on Research and Research Training* )，其中包括資助金額的多寡乃是依辦學及研究成效而定，並透過引進管理報告方式來監督並提高研究品質及產量，同時亦兼顧智慧財產權之使用與研究成果之商品化。上述改革亦進一步對研究項目有所篩選，並列有優先順序。

2001 年初期，澳洲公布「厚植澳洲能力」( *Backing Australia's Ability* ) 施政計畫，提出未來五年將挹注大學 15 億澳元，支持各項研究計畫，使得政府對大學研究之總資助金額接近 30 億澳元。另外，2001 年七月起，透過獨立運作的「澳洲研究委員會」( Australian Research Council，簡稱 ARC )，澳洲聯邦政府執行國家競爭力再振興方案，並於 2002 年初，公布下列國家級之四大優先研究領域：

- Complex/ Intelligent System
- Genome/ Phenome Research
- Nano-materials & Bio-materials
- Photon Science and Technology

過去十年，澳洲高等教育最重要的變化包括：大學生人數從 1991 年之 534,510 人增至 2000 年之 695,485 人，其中人數最多的兩個組群為：HECS 資助下的本國大學生以及支付全額學費的外國學生。

澳洲各大學之運作基金對政府之依賴亦在遞減中。各大學無不主動地更加重視教育市場的需求。再者，資訊科技之應用亦加速提升校內各個層面之績效。

## 澳洲高等教育實際之進展



澳洲各大學之財務收支有著明顯的改變。平均而言，目前澳洲政府的經費補助僅約佔各大學年度預算百分之四十五。

高等教育的市場愈來愈競爭。為滿足學生之需求，並實現其學習之期望，已成為各大學主要課題之一。目前各界人士對大學行政管理及學術品質之提升均甚表重視。各大學在安排課程時，亦將學生日後職場所需為重要考量。

在研究方面，從基礎研發乃至商品化，各大學研究項目與產業界之合作愈來愈密切。

有些大學更將其觸角延伸至海外，包括設立分校或採用其他合作模式，以期吸引更多學生就讀。

### **變動不居之大環境**

#### **（一）機會與挑戰**

納爾遜部長報告強調，澳洲高等教育提供之服務應以全球為市場目標，以因應全球化之需求。而由於世界各地教育市場之拓展，澳洲高等教育亦將面臨全球性之競爭。

科技之進步使得澳洲高等教育課程得以透過遠距教學而提供給境外學生，但同時亦會抑制來澳留學學生人數之成長，因而引發更加激烈之競爭。

再者，與澳洲各大學相互競爭的機構不再也不只是世界各國已被認可之高教學府。例如，微軟公司在世界各地所開設之課程，其證書廣為全球認可及接受，即是一例。

澳洲高教界目前正試圖建構具有國際競爭力之教育系統。已漸成形之系統計有：「國際大學聯網」(The International Network of Universities) 和「全球大學聯盟」(Global University Alliance)，其他類似上述策略聯盟勢將促使全新管理模式之冒現，例如：

- 採用全天候之運作方式，形成新式大學經營夥伴與學生客戶之關係。
- 如何延聘傑出教師任教，如何吸引良好學生就讀，以維繫競爭之優勢，已成為非常重要之課題。
- 如何設計新式授課方式以及課程安排，以順應不同學生更廣泛的要求等。

全球化無疑將進一步促成經濟整合及資本流動，納爾遜部長之報告期許澳洲各大學能將澳洲發展成為全球性資本投資基地之一。

- **科技之發展**

1. 數位科技之進步將促成網路教學普及化及虛擬化。
2. 透過網路教學，可以彌補有些人士無法親至校園受教之缺憾。
3. 若要實施電腦線上教學。需要良好的通訊網路以及支持網路之硬軟體。相關建設耗費相當可觀。相較之下，網路教學所需之寬頻網路架設在都會區反而較在偏遠地區容易實施。
4. 目前澳洲正在建構一稱為 GrangeNet (Grid and Next Generation Network) 之光纖寬頻網路，試圖整合澳洲各大學之電腦網路。

- **社會和環境之問題**

1. 澳洲社會大眾期待大學扮演研究發展及經濟成長之中介角色，尤其當以知識為本之經濟形態被視為未來發展之重要基石時，此一般盼更形急切。
2. 澳洲民眾亦盼高等教育能夠解決愈來愈複雜的社會和環境問題。

- **人口變化及就業市場**

根據估計，從現今到 2010 年，澳洲每年接受高等教育之學生人數將溫和地成長。相對地，全國大學生名額亦需有約 780 人之年成長。2010 年之後，則逐年緩慢下降。若加上特定年齡層之增加，1990 後每年所應增加之學生名額需高達 3750 人。當然，各地區狀況有所差異，例如，預計 2000~2010 年間，昆士蘭州 15~19 歲者將增加 12%，塔斯馬尼亞州則為 10%。因此聯邦政府之財務規劃亦以各地區均能達到平均數之需求為目標。

此外，就業市場本身對完成高等教育者之需求正在增加中，其中以修習雙學位及或研究所學位做為錄用基本條件之行業愈來愈多。值得注意的是，鄉下偏遠地區以及家庭社經地位較低之人士接受高等教育之比例相對偏低。依據 2002 年度之統計，約有 50,000 名申請進入大學就讀者無法獲得錄取，惟其中包括重複申請多校者以及取得入學資格而未入學者。

- **政府財政能力**

為挹注高等教育，經費資源取得之管道應該擴大，其中包括政策彈性化，以利經費取得之管道多元化。

澳洲聯邦政府對全民健保之支出持續成長，因此使得政府是否尚

有餘力撥付高等教育更多經費多出一大變數。此外，其他可能之方案，例如：額外撥付高教專款、增加各州或領地相對財務分擔、以及從民間管道取得資源等，亦是值得加以重視。

## **壓力與緊張**

澳洲高教界目前正面臨諸多足以產生壓力與緊張之問題，例如：如何適切地鬆綁現有之高教辦學政策？如何善用市場導向？如何提供更多學額以滿足社會需求？如何適當地反應成本結構？如何兼顧地區性需求？如何提升辦學的效率與品質？如何鼓勵各校發展其特色，以及透過校際合作與資源共享，以避免資源重複耗費？全費生機制應否進一步地鬆綁？薪酬制度能否維繫師資的品質？現有的助學機制及全費生方案有關適用範圍之限制是否較不利於私校的發展？政府對於從專科插班讀大學以及直接從高中進入大學的學生，在財政補助上是否應有差別，以免造成不公平的現象？再者，現今大學之管理架構是否會對大學之應變能力產生限制？

上揭問題都是值得思考和討論。

## **澳洲高等教育政策諮詢架構**

### **大學生學習經驗與成果**

1993~2000 年間，澳洲大學之教職員與學生之比例增幅約達百分之四十，亦即從 1:15 變成 1:19。此一師生比意謂師生面對面之學術互動機會減少。相對地，網路科技在課程中之運用卻使師生互動之需求反而增加。「澳洲大學校長委員會」(AVCC)執行長 John Mullarvey 指出，目前尚無具體證據顯示澳洲大學之教學品質較以往下降，且實際問卷調查結果顯示學生對課程滿意度較以往增高。

為吸引海外優秀師資來澳任教，以提升學術水平，澳洲高教之薪資制度應有更多獎勵措施，目前已有若干方案出爐。此外，納爾遜部長之報告亦提出提升「學習生產力」(learning productivity) 之觀點，以期提高師生雙方教與學最大潛能。

再者，固定學分制與制式學期制是否會影響優秀學生進步之速度？澳洲應否改變固定課程編排？為適應學生特別需求，澳洲高教界能否接受學生在同校修習不同學系之課程？

有些批評家指出目前澳洲大學生素質普遍下降；教師在考評學生時，給予成績分數趨向寬鬆(Softmarking)。不過，由於資訊不足，目

前無法針對上述兩項批評做出實際比較而證實。

有關評比歷屆畢業生素質差異之客觀機制，1999 年起，「澳洲教育研究委員會」(Australian Council for Educational Research，簡稱 ACER) 採用一套評估工具，稱為「畢業生技能評估」(Graduate Skills Assessment)及「課程經驗問卷」(Course Experience Questionnaire)，藉由畢業生對自我技能與對課程之評價，以瞭解教育品質之良窳。是否應訂定規範式之學術標準或最低水平亦是另一項討論議題。當前對新設大學及海外學位認證係由「澳洲大學品質機構」( Australian Universities Quality Agency ) 設定審核標準，並予控管。

- 公平受教之原則

檢討報告中特別強調弱勢團體（如澳洲原住民、鄉村偏遠地區居民或社經地位較低之族群等）之公平受教權，並且主張提供誘因，鼓勵其接受高等教育，其中包括檢討入學資格篩選標準等。

此外，檢討報告亦提出，應在早期基礎教育階段，讓學生瞭解到未來教育管道是寬廣，且具多重選擇可能性，以及接受高等教育所產生之附加價值。

接受高等教育勢必延後就業，影響經濟收入，因此課程安排若能在最初兩年，以與產業界合作之方式，提供學生若干津貼收入，甚或給予特定族群或經濟弱勢者豁免學費之優待，將會吸引更多人接受高教。

此外，成年人若擬重返校園就讀，政府是否亦能提供類似 HECS 方案之財務補助？這些都是應予考量之課題。

- 大學對社區之參與

大學教育機構應在社會、經濟和文化等領域回應社區之需求，尤其更有責任積極地參與校地所在社區之各項活動。

根據統計顯示，目前位於非都會區之大學校園約佔全部三分之一，而其學生總數則約佔全數百分之二十。

納爾遜部長之報告指出，地區性之校院較能瞭解地方上之需求，而能提供當地經濟與社會事務之發展。澳洲地區性大學可與社區分享校園資源，運用專業知識參與地方建設，規劃切合地方實際需求之課程，以及引導社區發展，使之能夠配合整體社會脈動；簡言之，促使大學資源成為社會整體資源整合之一部份。塔斯馬尼亞

大學與該州州政府簽訂備忘錄，參與所有政府支持之農業研究計畫即是一例。

據此，有些人建議，政府在評估給予各校經費補助時，應將各校與社區互動之程度及參與貢獻之成果列為補助多寡之一大要素。

- 大學特色與專長之建立

澳洲大學若欲建立具有國際名望之學術水準，並避免有限資源之重複耗費，加強在某些特定領域之深度研究不失為一良策，特別是在新領域之科學發現以及在科技運用方面。基此，澳洲聯邦教育部盼望並鼓勵各大學發展各自特色。目前，澳洲有「研究訓練方案」(Research Training Scheme) 以及「高教機構獎助方案」(Institutional Grants Scheme)，透過此二方案，期使各大學發展其最具利基及競爭優勢之研究領域。

- 大學行政效率與績效

澳洲大學自身欠缺良善內部管理能力是無法吸引校外資源投入之一大主因。大學對成本與效益之認知與管控常有不足之處，資本與資產之運用效率多半偏低，且有資源浪費之情形。例如，約有百分之三十之入學生未能完成學業；約有百分之二十之課目，選讀學生人數不及五名。

納爾遜部長之報告亦提議，允許學生彈性跨校選課，既可避免資源重疊浪費，兼可滿足學生不同之需求。

教職員生產力之評估亦是提高行政效率重要之一環。澳洲或可仿照美國模式，採取學期制，以便提高學術生產效益。大學教師只需負責教學九個月，其餘時間可自行從事研究或接受委任研究計畫。

如何提高校方資本資產之使用效益亦是值得討論之議題；例如，假期期間，大學校園內之設施便常處於閒置狀態。如何與當地社區或民間團體共享學校設施亦是值得考量之議題。

再者，在行政管理方面，亦可採取改進措施，例如，透過各校集體大量採購，可以節約成本，各校亦可簽訂服務共享之協定等。

- 大學經營管理與人事問題

大學經營管理能力之提升不僅有利於吸引非政府資金之投注，同

時亦是大學辦學成功之一大要件。

澳洲各大學現有之董事會(Council)或評議會(Senate)在面對全新挑戰時似顯不足，因此有些人主張支持政府應該介入，並經由建構專業之管理階層，引導校務健全之發展。

以往大學管理階層之人事管道缺乏彈性，多半由各系所資深學者轉任。這些教授轉任之行政主管大多欠缺企業化管理專業經驗，並且較易忽略學生需求之變化。此外，各大學之教職員工會壟斷有關薪資及福利方面談判，亦進一步降低對師資及管理模式改革之彈性。

- 歲入之多樣化

澳洲各大學財政基礎之不穩固實是影響國際競爭一大關鍵。從1991~2000 間，澳洲大學年度預算增加約百分之七十，約為三十八億澳元。

1980 年代中期開始，聯邦政府鼓勵各大學尋求非政府部門之財務資助。2000 年度，非政府部門之財務收入已約佔各大學總收入百分之三十七，其所得來源主要是：全費大學生及自費研究生之學費、投資收益、校友或慈善機關之捐贈和遺贈、提供專業諮詢所得、政府與民間研究經費收入、以及研究成果商品化之獲利等。

上述收益之多寡常因校而異，尤其與工商業界之合作，常取決於各校專業智能及研究領域所能提供之商業價值而定。

- 公共財務補助之配置方案

由於成本結構的改變與軟硬體的更新與擴充，澳洲各大學支出成長速度反可能超過收入的增長幅度。為維繫教學之基本品質，各大學之財務配置機制必須考量經濟因素所帶動之基本薪資上揚及物價波動。

### 聯邦政府對大學資助方案

目前澳洲各大學接受聯邦政府資助可以採行之四種模式：

#### 一、 改良式之現行模式 (Modified Status Quo)

澳洲目前採行之經費補助模式有許多需要改善之空間：例如，超收學生或招生不足之情形應如何規範？(目前超收自費生最多不得超過 5%。) 可否稍微提高 HECS 費率，以增加政府年收入？可否限制或縮短 HECS 申請人的資格或年限？

#### 二、 採用學習權利書或學習抵價券( Learning Entitlements or

### **Vouchers)**

此一模式立意精神主要在確認個人選擇之價值。基本上，這純是由需求帶動之模式(basic demand driven module)。在此模式構想下，光譜之一端是完全沒有財務資助之學生，另一端則是全額抵免之學習權利。此模式可行與否，當然需要諸多條件之配合。

### **三、 以成績表現為根據之經費補助模式 (Performance-based Funding)**

資金撥付或獎勵性資助之發放，係根據投資與生產之成效而決定。各校預訂目標達成率，亦是獎助之依據。其應用之模式從公式法(Formula Approach)到契約法(Contract type Approach)等，主要涉及如何訂定可資測量之客觀量化指數。

至於其他國家對成效評估之基準，只有透過結合校外檢測(External Examinations)及中央歷程調控(Central Curriculum Controls)之方法，以作為成效評估之機制。

### **四、 以競標為主之模式 (Competitive Tendering)**

根據市場導向策略，對供應商（各大學）採用競價機制，以取得最佳之成本效益，同時兼可促使供應商（各大學）提高生產及管理效益，並藉以汰換缺乏市場競爭力之供應者。

### **上述四種模式之諸項變數**

大學收費制度鬆綁的可能利弊？大學收費制度鬆綁後之新標準是否仍應由政府制定統一規範，亦或應交由各校自行訂定？

#### **各校自訂收費標準之優點**

- 能完全自主地提供優惠條件，以留住最佳師資及學生。
- 對於能夠提振學校學術水準之學生，可以考慮給予折扣優待。
- 能夠依據學生不同之需求，彈性開設新課程，以利財源擴充。

#### **各校自訂收費標準可能之缺失**

- 具有知名度之大學或在地方上屬於獨佔性之院校，可能任意提高收費而卻無相對之品質提升。
- 各校自訂之優惠措施若未適當約制及產生執行落差，反而可能造成政府日後更大財務負擔。
- 可能擴大名校與其他院校之差距，甚或造成嚴重失衡現象，不利較晚設立之大學。

- 各校自訂之優惠措施可能忽略在校生之權益，進而增加他們財務負擔。
- 學費增加之幅度應否訂定上限？適當之幅度為何？

### **以任務為導向之經費資助方式( Mission-oriented Funding)**

澳洲各大學所在地理位置有所差異、建校特色亦各有不同。為滿足所在地社區之需求，各校與各社區互動之實質內涵亦有差別。因此，當政府給予各校經費補助時，或可依據該大學與社區合作之具體項目以及所提供之專業服務內容而予權衡。

上述合作方案在時間期限常有長短之別，因此必須注意避免各校成為其所在社區長期利益之獨佔者。例如，要避免該大學要求成為地方上教師及護士員額之主要供應者。

職是，若採以任務為導向為政府資助大學之準據，在考量各院校與社區間之合作方案範疇與內容時，應尋求聯邦及地方政府各黨派一致同意與支持。

### **彈性化之途徑**

多元化教育系統需要多元彈性之財政方案以茲因應。然而，所有方案之政策意向與動機更應有其統一性及連貫性，並且要能取得適切之平衡點。

納爾遜部長檢討報告中有一論辯焦點，亦即，接受高等教育者日後多半佔有優勢的社經地位，因此在教育成本支出上，理應擔負更多責任才臻合理。此外，該報告亦指出，由於高等教育支出佔社會總體資源極大比例，因此各方無不期待各大學能夠對社會總體面之提升有所貢獻。

澳洲政府若要另採新的財務分配模式，應該備有較寬廣之不同組合，以利各校選擇適合自身之配套方案。例如，新的財務配置模式宜具備下列諸項要素：

- 訂定基礎下限及初期上限之彈性區間，以取代現有之目標設定。
- 調高對學生資助費率(及薪資)之指數。
- 對大學生及研究生之財務補助方案應尋求適切平衡點。
- 對接受高等教育相對性偏低之族群，應提供額外經費資助。



- 以所得為審核助學借貸之附帶條件，彈性允許增加自費生員額。
- 增加研究及基礎建設之經費。
- 對於國家列為優先之項目予以資助。

總之，就聯邦政府經費補助而言，誠如澳洲大學校長委員會主席史魯德教授(Deryck Schreuder)指出，澳洲需要有整合性之配套政策，給予各大學更大彈性運作空間，以因應外在環境及學生需求之變化。

### **免除不必要的繁文縟節**

澳洲各大學經常必須投注過多人力資源於公文書之製作與往來，且現有之管控機制與成本消耗常出現不合理現象。

依據 1988 年高等教育撥款法 ( the Higher Education Funding Act )，澳洲各高等教育機構必須準備極多財務報告及數據資料，以作為財政及成效考核之依據。此外，2002 年起，以五年為周期，各大學尚須提出自我評估報告，作為「澳洲大學品質機構」品質監控之依據。再加上其他林林總總之報告及量表，可謂不勝枚舉。

誠然，對社會適當之解釋與說明是有必要，然而一旦達到不合理之成本消耗程度，便應加以檢討改進才是。

### **肆、 澳洲高等教育檢討報告對我國之啟示**

納爾遜部長高教改革計畫書目前規劃之政策架構特別著重以下幾點：

- 藉鼓勵私人投資興學，提升教育品質。
- 聯邦政府對大學之經費補助能兼顧地方性之發展。
- 發展各大學之學術分工與特色。
- 提升澳洲各研究機構及產業競爭潛力，以因應全球化之挑戰。
- 確保並持續關注人文及社會科學領域之發展，使之依然保有形塑澳洲社會整體價值之主導力量（尤其當私人資金較不願挹注時）。

澳洲 1989 年開始實施 HECS 制度類似我國實施之「助學貸款」，不同學科有不同的收費標準。一般而言，大部份的澳洲大學生皆可申請並獲通過。如果提早償還，可享 25% 之折扣優惠。付款方式多元化、人性化、合理化（如收入太低者可先免償還）。對於從事研究之學生

如博士班、碩士班（只做研究不修課）之研究生則不適用於 HECS 計畫。在 HECS 計畫實施前，澳洲高等教育是免費提供，因此此項計畫其實是變相收費。澳洲政府考量其財政狀況及使用者付費之原則而提出 HECS 計畫。

雖然納爾遜部長的高等教育改革計畫須待本年五月方纔公佈，不過目前已有許多揣測。納爾遜部長很可能會允許澳洲各大學自訂學費上限，讓大學的收費制度有某種程度的彈性。他很可能也會允許各大學提高招收國內自費生的名額。

各大學在收費及招生方面得到鬆綁之後，將可使得某些大學財務狀況較為寬裕。透過向擬攻讀熱門科系的學生收取較高學費，亦可達到「使用者付費」之原則。畢竟這些熱門科系（例如：醫學、法律、商學、工程等）的畢業生就業後大都可獲較高之薪資。大學的經費若能比較充裕，就可延聘優秀師資到校任教，亦可提供績優學生獎助金。

不過，也有不少澳洲人反對聯邦政府允許各大學自行提高學費，或放寬入學標準以增收自費本國生，或修改目前 HECS 制度。他們認為，此一變革將對家庭收入不豐之子弟造成不公，並會讓未來的澳洲大學畢業生負債更多，甚至迫使他們轉向他國就業，藉以逃避大學學費之債務。

此次澳洲教改所關注的問題有許多與國內高教界相似。例如，政府財政資源分配公平性的問題。大學學費是否要自由化？使用者付費原則與平等受教權之間如何得到平衡？大學的行政管理及教學品質如何受到監督？如何讓各大學建立自己特色？如何支持若干大學強力發展，以臻世界名校之地位？如何區隔以研究為主之大學以及以教學為主的地方性大學？各地大學如何與當地社區一齊發展共榮？如何將大學教師分類，以使研究能力較強的教師可以減少授課，而多做研究，並使偏向教學的老師得不受研究出版之壓力，將時間精力投注教學，改善大學教學品質和提高學生學習效率？如何利用最新科技，讓教學方法更加活潑，更有變化？如何透過網路，將大學課程提供給無法到校就讀的學生？各大學如何國際化？

同是世界貿易組織成員的澳洲、中國及台灣目前都面臨大學教育國際化及自由化的問題。究竟應該如何面對全球化資本與學生流動之問題，著實需要我國未雨綢繆，仔細思考未來因應對策。澳洲大學亟思到我國設立分校或開授大學學分班；我國如何因應澳洲到台設校而引發之招生競爭？

為吸收外國學生來澳就學，澳洲高教機構及仲介業者均建議澳洲聯邦政府放寬對某些國家（例如中國）學生簽證之限制。倘若澳洲政府接受此一建議，允許更多（真假難分的）留學生入境澳洲，勢將對澳洲整體社會及大學校園安全造成問題。

日前墨爾本的模納士大學曾發生一樁不幸事件。有位中國留學生由於英語程度不佳，無法承受各種壓力；他在期末考期間，持槍到教室濫殺無辜同學及老師。類似此一不幸悲劇，值得澳洲及我國在招收外國學生之前必須三思。有些國家（例如中國）之留澳學生不少人假借留學之名，而行打工之實。日後台灣的外國學生增多，難保不會有類似問題。況且，澳洲各大學大量招收外國學生難免會降低教學及服務品質。我國來澳洲留學的學生權益難免因此受損。

納爾遜部長的檢討報告中亦指出，澳洲大學生出國留（遊）學的人數比例相當低，我國大學如何吸引更多優秀的澳洲大學生前往自費留學或當交換生，亦是值得思考的問題。而我國大學是否做好提供外籍學生完善的生活及課業輔導之準備？

## 參考書目

- Department of Education, Science and Training. *Striving for Quality: Learning, Teaching and Scholarship*. June 2002.
- Department of Education, Science and Training. *Varieties of Excellence: Diversity, Specialisation and Regional Engagement*. July 2002.
- Department of Education, Science and Training. *Setting Firm Foundations: Financing Australian Higher Education*. July 2002.
- Department of Education, Science and Training. *Achieving Equitable and Appropriate Outcomes: Indigenous Australians in Higher Education*. August 2002.
- Department of Education, Science and Training. *Meeting the Challenges: The Governance and Management of Universities*. August 2002.
- Department of Education, Science and Training. *Varieties of Learning: The Interface between Higher Education and Vocational Education and Training*. August 2002.
- Editorial. "Uni overhaul needs to be substantial." *The Australian*. 26 July 2002.
- Jackson, Catriona. "Deregulated uni fees among radical options." *Canberra Times* 26 July 2002.
- Lucas, Stacey. "Students' share of uni fees up: stats." *Canberra Times*. 11 March 2003.
- Lucas, Stacey. "Family, home delayed by student debt: report." *Canberra Times* 25 March 2003.
- Lucas, Stacey. "Unis turning knowledge into money." *Canberra Times* 27 March 2003.
- Maslen, Geoff. "Striking the same notes." *Campus Review* 15-21 January 2003.
- Nelson, The Hon Dr Brendan. *Higher Education at the Crossroads: an Overview Paper*. April 2002.
- Richardson, Jane. "Unis to be told: aim higher." *The Australian*. 26 April 2002.