

# 教育市場化下學校經營的策略

劉仲成

南投縣政府教育局副局長

國立台北師範學院國民教育研究所博士候選人

## 摘要

本文旨在探討教育市場化下中小學的經營策略，首先分析教育市場化的理念，接著探討其對學校的衝擊，並研擬學校經營策略，最後做出結論。在教育市場化下學校的經營策略有下列六項：朝學校本位管理模式發展、績效責任的落實、學校行銷的注重、家長夥伴關係的建立、高效率化教育的強調、以及學校領導人的轉型。

關鍵詞：教育市場化、學校經營、學校選擇權

## 壹、前言

教育市場化是歐美近年來的教育改革趨勢，許多以市場化為政策價值的教改策略應運而生，像是英國的開放入學 (open enrollment) 方案、美國的教育券 (voucher) 方案，台灣也不例外，除了教育基本法中明訂家長的學校選擇權之外，教科書市場的開放、高中多元入學方案、師資培育管道多元化、中小學教師聘任甄選制度、學校教師評審委員會的成立等，都可說是教育市場化下的教育改革策略。教育市場化簡單來說就是將原先國家管控的教育產業解除管制，交由市場那隻看不見的手來運作，不論教育市場化是否有令人詬病之處，它已是全球化趨勢下，各國教育的共同發展，在這樣的大環境結構變遷之下，學校應該如何因應？學校經營該如何轉型？本文將針對該主題深入探討，以下將先分析教育市場化的理念，接著探討其對

學校的衝擊，並研擬學校經營的策略，最後做出結論。

## 貳、教育市場化的理念

歐美教育市場化的主張，除了受到主流政治意識型態即新自由主義思潮的影響外，Hayek 的新古典經濟論也對教育市場化理念的 formation 有一定程度的影響，新自由主義認為政府應讓市場自由競爭並鼓勵私人企業 (Martinez & Garcia, 2000)，Giddens 認為新自由主義者讚美經濟個人主義，把這種個人主義看做是小型國家民主制度成功的關鍵（李惠斌、楊雪冬，2000:39）；Hayek (1994) 的新古典經濟論強調：社會的進步決定於個人選擇的自由，被認為是有價值的東西，就會在市場中佔優勢，因此個人選擇約制了市場，並可制衡政府及其官僚的力量，因此開放市場中的個人選擇自由將會創造一個有益的社會秩序（引自歐用生，民 90）。這些主張反映在教育政策上就形成學校選擇權 (school choice)（或稱教育選擇權）政策、開放入學方案、與教育券計畫等。

教育市場化可說是一種取代獨佔性公共教育的政策 (Ball, 1993)，一般市場中供應者與消費者是重要的兩端，交易的商品不外乎是貨物或服務，然而，教育有其獨特性，不同於一般市場，故有學者將教育市場稱之為「準市場」(quasi-markets)，Le Grand & Bartlett (1993) 解釋之所以將教育產業稱為「市場」，是因為其以競爭的個體供應取代國家獨佔的供應；而其在許多關鍵點上不同於一般的交易市場，故稱之為「準」（引自 West & Pennell, 1997）。教育市場與一般市場不同之處可從供應方與需求方來看，教育市場的供應方指學校，學校之間雖有競爭但並非營利機構，與一般市場的供應者以獲利為主要目的不同；準市場中的需求方是指家長與學生，其與學校之間並非像一般市場以金錢直接交易，而是透過某種預算的機制將補助間接撥給學校。

國家獨佔性的教育系統難道不好嗎？許多實徵研究證實公立學校品質日趨低落，導因於科層體制的僵化扼殺校園自主，而校園自主是許多辦學優良學校的共同特徵，因此有學者就主張要以競爭的方式來提升學校表現，另外，再加上近廿年來許多國家執政黨受到新自由主義經濟思潮的影響，倡議自由市場才能達到真正的民主，而遂有教育市場化的主張出現，茲將教育市場化的理念彙整如下：

- 一、解除政府過度的管制（指對某些團體的保護而干預市場運作）：政府對於特定產業的過度保護，有時反而抑制產業成長與進步，而績效不彰，政府對教育產業的管制也使許多欲進入的團體反對。依據 Hayek 的看法，市場化的理念之一就是政府要排除影響自由市場運作的干擾因素，維護市場的運作（李敦義，民 89），也就是國家扮演越小的角色越好，讓市場自由流動，交由那隻看不見的手來操作。
- 二、競爭才能提升績效：為了在市場中獲得較高的價值、為了獲得消費者的青睞，供應者必須不斷地努力表現，市場化也就是藉由競爭機制來提高績效。吾人所知，如果一件商品要在市場有好的價格，廠商必須不斷地研發努力提升商品品質，才能比其他商品吸引更多消費者購買，同理，教育市場化就是基於如下的

假設：學校會爲了吸引家長、學生的購買，不斷改善教育品質，以有好的市場競爭力。許多美國人認爲要提高學校績效，最好的辦法就是引進市場機能，迫使學校自由競爭（張德銳，民89）。

- 三、視家長與學生爲消費者：市場的一端是供應者，另一端則是消費者，教育市場化下家長與學生是消費者 (West & Pennell, 1997)，因爲家長可以透過選擇來決定要讓小孩接受什麼樣的教育，學校直接服務的是家長與學生，因爲學校經費來源要依據入學人數的多寡而定。
- 四、對國家獨佔教育的失望：獨佔的教育事業缺乏效率，而僵化的科層體制也造成許多資源的浪費，並會抑制對家長關心的回應 (Ball, 1993)。

### 參、教育市場化對學校經營的衝擊

教育結構的變遷勢必會對學校生態造成許多衝擊，教育市場化政策亦然，茲將教育市場化對學校經營產生的主要衝擊說明如下：

- 一、學校管理型態的轉變：教育市場化是結構性的改變，首先衝擊到的是學校的管理型態，在政府獨佔教育事業的時期，學校結構屬於科層體制，科層體制的運作模式不同於自由市場中企業的運作機制，而這種學校管理型態的轉變正是學校領導者與管理人員所急需調適的。
- 二、招生的壓力：學校選擇權是教育市場化下的政策產物，許多先進國家已實施多年，一旦台灣也確立該項政策，不論是公立或私立學校首先會面臨到的就是招生的壓力，因爲學生入學人數直接關係到學校可以獲得的經費補助多寡，關係著學校的存廢問題。
- 三、家長參與權的賦予：教育市場中家長是消費者，不僅有學校選擇權更有教育事務的參與權，這在民國八十八年通過的教育基本法第八條中有明文規定，另外，高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法第三條更確定家長對於學校教師聘任的參與權，這些都是以往封閉式的學校行政所未見。
- 四、績效責任的強調：市場重視獲利，強調的是投資報酬，學校經費來自於納稅義務人，在市場機制下更是注重績效責任，學校必須對家長、學生、甚至社會大眾負有績效責任，應該要有一定的辦學績效，同樣地學校領導人、教職員也必須要回應家長與學生的需求，達到他們滿意的水準。以往學校居主導地位，家長與學生常需配合政策，然而，教育市場化下具有選擇權的是家長與學生，學校不再是科層體制中有權力的上層，而是教育服務的提供者。

### 肆、市場化下學校經營的策略

市場化下學校的經營顯得特別重要，筆者綜合上述論述及個人實務經驗，提出教育市場化下學校的經營策略如下：

- 一、朝學校本位管理模式發展：教育市場化下許多以往屬於教育行政上級權限的事務，現在都下放給學校，包括教師聘任、教科書選用等，擁有這些權力相對地也必須負有責任，每一個學校是個別的供應者，亦即一個獨立的企業體，必須

朝向學校本位的管理模式來經營學校，以學校為單位，研擬學校的發展計畫、實施細則、管理方針及評鑑辦法等。

- 二、績效責任的落實：教育市場化強調績效責任，為了避免淪為市場競爭中的輸家而遭到淘汰，學校必須在經營上落實績效責任，做好專業分工與分層負責，不管是校長、主任、教師或職員都能依專長分工並扮演好自己的職務角色，克盡職責，並不斷尋求提升與改善教學品質。另外，評鑑與考核也必須與績效責任制相配合，才能真正落實績效責任。
- 三、學校行銷的注重：為了使學校在市場中有好的市場價值，爭取消費者的購買，學校管理階層不僅要行銷學校，更要瞭解消費者想要什麼。在行銷學上有許多行銷策略可茲運用，Herbert (2000) 認為通常熱門的學校具有下列特質：學校位置佳、聲譽好、以及在許多比賽測驗中的好名次，因此，為了提高學校的聲譽並獲得好評，應該根據消費者所關心的及需要的，結合學校的特色與發展重點，進行學校形象包裝與行銷。筆者以為 SWOT 分析是值得學校管理者參考的分析方法，所謂 SWOT 是指優勢 (Strengths)、劣勢 (Weaknesses)、機會 (Opportunities) 與威脅 (Threats)，用來分析企業所處環境及自身條件的一種方法，所謂知己知彼、戰無不克，先瞭解學校本身的特色與需加強之處，再分析外在環境對學校的機會與威脅，才能研擬出正確的經營策略。
- 四、家長夥伴關係的建立：教育市場化下家長無疑地已成為學校經營的一員，同時也是市場中的消費者，學校應該與家長建立夥伴關係，共同經營學校，與社區家長融合，讓學校獲得更多的支持與資源，瞭解家長與學生的真正需求，並加以回應，才能在競爭中獲得勝利。
- 五、高效率化教育的強調：如吾人所知公共教育資源日益減少，市場化下競爭對象增多，要獲得補助資源更加困難，因此，學校經營必須朝向高效率化教育才能生存，所謂高效率化教育就是以最少的成本支出達到最高品質的教育水準。最少的成本支出一方面指「物」，另一方面則指「人」，物的方面，現在科技日新月異，學校可以多利用科技輔助產品來提高學校事務管理的效率或改善教學效果；人的部份就是人力資源的發展，鼓勵教師發展專業知能與技巧，以提高教師效能。
- 六、學校領導人的轉型：「人」是學校最重要的資產，而校長是學校的靈魂人物，就像許多企業轉型成功的案例，充滿挑戰、積極、野心、熱忱、堅定、執行力的領導人通常扮演了最主要的關鍵角色，教育市場化中學校校長應該要具備成功企業領導人的特質，在激烈競爭下尋求突破，找出學校的特色，塑造自己的競爭優勢，找出學校的特殊之處、與別人不同的地方、以及有創新的作為，競爭優勢就在於 something special, something different and something new。學校領導人不要害怕變革，所謂智者遇到危機是看到機會，愚者遇到危機等於是碰到擺脫不掉的夢魘，成功與失敗往往就在每一個轉折點拉開距離，一個成功經營者，除了要隨時保持危機感，具備雄才大略、洞燭機先的能力之外，也要為學校成員塑造出願景，也就是確定變革的目標與方向。學校要改革成功，最重要

的是「觀念」的改變，也就是要以改革人心為首要，克服人性的弱點，天底下沒有一勞永逸的事，競爭的腳步更不會停下來，所以學校領導人應該要有「持續不斷改善」的觀念。

## 伍、結語

許多企業轉型成功的原因，包括有好的經營團隊、抓到正確的轉型時機、用了正確的策略、掌握核心價值或技術，至於轉型失敗的原因，則主要沒有抓到轉型的真義，或只是表面上的轉型、一窩風的跟隨，忽略核心價值。學校也是如此，面對結構的變遷，學校如何在教育市場中轉型成功，也是值得思考。市場中勝負非常明顯、也很現實，我們雖然期盼透過競爭來提升教育品質，然而，也不禁反思教育本質如何在市場洪流中獲得維持，教育不同於一般商品或服務，教育人員也應有對教育專業的堅持與熱忱，這些才是教師之所以為人尊敬之處。但是，教育人員不要害怕變革，要有拋棄既有陳舊觀念與尾大不掉的因循心態，摒除不必要的排斥想法，甚至衍生的反彈動作，敞開心胸面對每一個挑戰，只要堅持教育的核心價值，不論外在如何變革，也都能找出自我的發展空間。

## 參考文獻

- 李惠斌、楊雪冬（譯）（民 89）。**超越左派右派—激進政治的未來**（原作者：Anthony Giddens）。臺北市：聯經。
- 李敦義（民 89）。市場化理論分析及對台灣中小學教育改革的啓示。**教育研究資訊**，8(6)，62-88。
- 張德銳（民 89）。美國學校選擇政策的實施經驗與啓示。載於楊思偉主編，**家長學校選擇權**，（37-57 頁）。臺北市：商鼎。
- 歐用生（民 90）。**教育市場化政策的反省及其啓示**。澳門大學（主辦）（2001 年 5 月）。多元化教育學術研討會，澳門特別行政區。
- Ball, S. J. (1993). Education Markets, Choice and Social Class: the Market as a Class Strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education*, 14(1), 3-19.
- Herbert, D. (2000). School Choice in the Local Environment: Headteachers as Gatekeepers on an Uneven Playing Field. *School Leadership & management*, 20(1), 79-97.
- Lamdin, D. J. & Mintrom, M. (1997). School Choice in Theory and Practice: Taking Stock and Looking Ahead. *Education Economics*, 5(3), 211-244.
- Martinez, E. & Garcia, A. (2000). *What is 'Neo-Liberalism'?*. Retrieved July 11, 2003, from <http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalDefined.html>
- West, A. & Pennell, H. (1997). Educational Reform and School Choice in England and Wales. *Education Economics*, 5(3), 285-305.