

State v. Mckinnon, 558 P.2d 781 (Wash. 1977).  
State v. Slattery, 787 P.2d 932 (Wash. Ct. App. 1990).  
State v. Stein, 456 P.2d 12 (Kan. 1969).  
Tarter v. Raybuck, 742 F.2d 977, 980 (6th Cir. 1984).  
Vernonia Sch. Dis. 47J v. Acton, 515 U.S. 646 (1995).  
Williams By Williams v. Ellington, 936 F.2d 881 (6th Cir. 1991).  
Wynn v. Bd. of Educ. of Vestavia Hills, 508 So.2d 1170 (Ala. 1987).  
Zamora v. Pomeroy, 639 F.2d 662 (1981).

教育研究集刊  
第五十輯第二期 2004 年 6 月 頁 29-51

## 臺灣高等教育市場化政策導向之檢視

蓋浙生

摘 要

一向由各國政府規劃與主導的高等教育，在 20 世紀中期以後，面對兩股潮流的挑戰：其一，在全球化潮流下，高等教育是否應以市場化來因應。其二，對高等教育本質的反省，如何兼顧菁英教育及普及教育的功能。臺灣的高等教育也同樣受到這兩股力量的激盪，因此需要政策擬定者重新思考政府、大學與市場化的關係，三者的定位為何。

本論文，首先對教育市場化概念的形與產生背景作一概述，特別是 1970 年代以降，受到新右派思潮影響下，在高等教育政策上所引進的市場概念及競爭機制受到重視。其次，若市場導向為高等教育今後發展的趨勢，臺灣高等教育是否具備此一方面的條件，文中亦加以探討。第三，本文對高等教育市場導向是轉機亦或危機，就中外學者的不同論點，加以分析，並對學者的疑慮，提出個人的看法。本文認為高等教育在市場運作上，只能說是一種準市場的機制，對高等教育發展而言，是契機而非危機。設若臺灣未來高等教育發展無法避免此一趨勢的來臨，政府應該主動提出若干配套措施，釋放若干誘因，鼓勵大學朝此一方向邁進。

關鍵詞：高等教育、市場化、市場導向、全球化

蓋浙生，淡江大學教育政策與領導研究所教授

電子郵件為：117700@mail.tku.edu.tw

投稿日期：2004 年 1 月 10 日；修正日期：2004 年 4 月 28 日；採用日期：2004 年 5 月 21 日

## An Analysis of the Perceived Need for Increasing Market Orientation in Taiwan's Policy on Higher Education

Che-Sheng Gai

### Abstract

Higher education policies have faced two severe challenges since the middle of the twentieth century. First, given the trend toward globalization, governments must decide whether to adopt a market orientation policy. Second, in view of broader and deeper reflections on the nature of higher education, governments must try to harmonize elite and mass education. These concerns are also felt in Taiwan, and government authorities need to evaluate the new relationship between and among the government, the university, and the market mechanism.

In order to analyze the whole issue, this study first explains the concept of education marketization and its background, especially the "New Right" thinking which introduced the concepts of "market" and "competition" into the discussion of higher-education policy. It then looks at the question as to whether Taiwan will be able to adopt a strategy of "marketization" in its higher education. Finally, this study examines different views on the issue and provides some suggestions. It is concluded that Taiwan at this time only has a "quasi-market orientation" with regard to higher-education policy, and marketization would be a turning point rather than a crisis point in our educational development. If the trend toward increasing marketization is irresistible in the future, the government should take measures to support gradual change in its universities and its higher-education policy.

**Keywords:** higher education, marketization, market orientation, globalization

Che-Sheng Gai, Professor, Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang University

E-mail: 117700@mail.tku.edu.tw

Manuscript received: Jan. 10, 2004; Modified: Apr. 28, 2004; Accepted: May 21, 2004

## 壹、前言

我國高等教育政策一向由政府規劃與主導，公私立大學在發展與經營上甚少自主與彈性。但是，在 20 世紀中期以後，高等教育發展卻面臨二種挑戰，不得不改弦易轍，其一是全球化 (globalization) 概念的崛起，縮短了國與國之間的距離，世界一體的意識對各國高等教育產生深遠的影響，當經濟學上市場化 (marketization) 觀念導入高等教育經營並成為歐美各國教育改革的訴求時，我們自亦不能置身事外，必須要探求或回應此一改革對我國高等教育可能產生的影響。其二，是高等教育性質的轉變，當高等教育由菁英教育轉向大眾化或普及化教育時，政府與大學之間的關係，是否要有所調整。在此兩種挑戰下，政府、大學與市場化，形成一種不可分割、相互牽制與協調的三角關係。

1997 年，在行政院教育改革審議委員會 (簡稱教改會) 所提出的教育改革總諮議報告書中，對於我國高等教育未來發展的建言是：「強化高等教育的市場機能，高等教育應該繼續擴充，最好的做法是由政府掌握公立學校部分，加以規劃，而讓私立學校自由調節，以適應社會的需求」。教育部盱衡國際高等教育發展趨勢，國內高等教育發展條件，以及回應教改會的建言，自 1990 年代初期始，高等教育政策由過去的「政府管制」走向「放寬管制」，並由「市場機制」來操作，所採取的措施是：一、將符合改制標準的專科學校升格為技術學院；二、放寬大學的增設，特別是優先考量四年制技術學院的申請。此一政策的轉變，使我國高等教育機構在近十年來快速擴張，特別是四年制私立大學校院，1990 年代初期，僅有 20 所，至 2002 年擴增至 89 所 (教育部，2003)，十年來，成長了三倍。高等教育政策的轉變，值得探討者有四：其一，市場化的概念及特性，是否有助於我國高等教育的發展。其二，我國高等教育採取市場導向政策的條件是否充足。其三，高等教育市場導向是轉機抑或危機。其四，高等教育市場化後，應建立何種機制，保證品質不致下降。

## 貳、教育市場化概念的形成與產生背景

### 一、教育市場化概念的形成

人類自有經濟行為以來，市場（market）活動即伴隨而生。經濟學者所認為的「市場」是一個抽象的價格決定機制（an abstract price-making mechanism），在經濟體系中，乃是處理資源配置的樞紐。

在現今社會中，幾乎所有的物品都是來自於市場交易而來，故「市場」是「供」、「需」二者交易行為的發生場所，原先的市場大多是有形的，但隨著科技與資訊的發達，無形的市場也越來越多。但是可以總結一個概念，只要有交易行為，便有市場。在教育上，如果將社會大眾對於教育的需求與學校數量的提供，這種互動行為視為市場交易，會有許多人認為過於市儈，但是，將「市場」觀念用於解釋、預測某些教育現象，應該有其合理性。而且，依據市場機制來運作，亦是資源有效配置的方式。

至於所謂的市場化（marketization），是指在自由經濟體制下，藉由「消費」與「生產」的需求法則，產生自由競爭的市場，以促進品質的提昇。所以外部的「競爭」機制與內部的「品質」提昇，便成為市場化的兩大重點。

教育改革引進市場模式的風潮起源於1950年代，主張市場化或私有化的學者（Friedman, 1979; Lawton, 1992; Sally & Geoff, 1996）多相信競爭能解決一些學校現存的問題。市場化所以成為教育改革的熱潮，歸納原因有三：1.對公共部門的信心危機以及私有部門效率的再度重視。2.政府機構希望在不增加財務負擔的前提下，提供民眾合理的服務品質。3.受時代潮流的影響，迫使政府重視消費者的權利與經營效率。基此，學者則認為教育市場導向的理念應包括解除國家管制，提高民間負擔教育經費的比例，鼓勵私人興學，學校應仿效私人企業經營，重視績效責任（Sally & Geoff, 1996; Mitter, 1996; 朱敬一、葉家興，1994）。

市場概念與市場化議題在教育發展及教育政策的擬定中受到重視，是受到1970至1980年代間興起的「新右派」（New Right）思潮所影響。以經濟學家F. A. Hayek與M. Friedman為代表的新右派陣營，信奉自由主義，抨擊凱恩斯經濟理論

過於強調政府干預經濟活動，甚至壟斷公共及社會服務，釀成社會資源在福利制度中的浪費，因此提倡自由企業、競爭、私有產權及「小政府」的理念（引自戴曉霞，2002）。在教育上，近幾十年來，西方學術界一直試圖探討「教育」與「市場」之間，是否能夠建立起直接的關係，二者關係的建立是設法將傳統上視教育是一種公共善行的意念，改變成爲一種以「利得」（profit）來衡量教育的投資。對於此一論點，抱持懷疑態度的人則認為，教育是不同於商品性質的產品，它對社會的貢獻是無形的、長遠的。雖然對教育的價值觀雙方仍各有所見，但在教育經費不敷支應下，不少西方國家的政府仍然嘗試將教育與市場相結合（Bridges & McLaughlin, 1994; Miller, 1995），如英國政府在1980年以後，即逐漸減少對高等教育的補助，在教育經費支出總額中，從1980年的76%減少到2002年的59%（包括高等教育撥款委員會之教學與研究經費39.3%；地方教育當局學雜費補助12.5%；科學與技術署之研究經費5.2%）。近年來，英國政府又推行了「學校地方管理」（Local Management of Schools）政策，將制定預算權下放到學校，鼓勵學校自行尋求贊助者。大學也在政府預算縮減下被迫向社會各界爭取經費（Boyd, 1996）。

在美國，教育「市場化」與「私有化」亦成爲學者與決策者爭議的主題。當民眾要求建立一種效益更高、效果更好的教育體制時，更顯示市場化的重要性，認為教育走向市場化，不僅可以增強競爭力，而且還可以提高教育的服務素質，節省開支。

儘管對教育市場化的爭論意見分歧，但在公帑不足教育所需時，促使美國的公共教育在雷根及布希政府實施教育事業私有化下，通過將「市場因素」引入公共部門。強調受教者的教育選擇權，以及在競爭下會獲得更好的教育。因此，各種類型的「私有化」學校乃因應而生。

「市場化」與「私有化」不僅在先進國家成爲一種趨勢，在一些開發中國家也受青睞（Brown, 1995）。Levy（1986）的研究發現，在拉丁美洲私立學校挑戰以公立學校爲主導的教育制度。另外一項研究也發現，就全球而言，總入學率中所占的比例而言，大多數學生是就讀私立學校而非公立學校（Estelle, 1992）。

在教育「市場化」與「私有化」的衝擊下，許多實證研究皆發現，私立學校

的比重正日益超過公立學校的比重，以公共部門為主導的傳統教育理念必須有所變革，打破過去傳統的公立學校與私立學校之界限。教育領域中的「內部市場」(internal market)，或被稱為「準市場」(quasi-market)，似乎已成為教育發展的全球性特徵(陳建強、郭康健，2000)。

## 二、教育市場化產生的背景

後冷戰時期的結束，各國由武力軍事的競爭逐漸轉向經濟成長的競爭，而經濟成長的競爭，也從傳統依賴土地、勞力、資金為生產要素的經濟發展方式，轉為對知識資源的生產、配置、持有及使用的重視，而教育在知識經濟中扮演重要的角色，隨著全球化經濟的趨勢，為獲得經濟競爭的優勢，各國對教育採取高度的重視，並進行教育改革，觀察這一波教育改革的浪潮，即具有濃厚的市場化色彩，例如，美國高等教育藉由自我管制(self-regulation)及認可制度(Accreditation)等措施，促使高等教育能夠維持在某一個自訂的標準。而其最終的目的，在透過市場機能之特性，來調整高等教育的品質(湯堯，1997)；英國柴契爾主義(Thatcherism)主張學校走向自由競爭、多樣化、機會、選擇及投資效益。歸納各國教育市場化的走向，其產生背景大致可分為外部因素與內部因素二部分，前者係指國際間政經環境或思潮，導致教育市場化的呼聲日益高漲，後者則指學校教育或教育體系長期所衍生的問題，逐漸形成教育市場化的趨向。茲就此二種因素說明如下：

### (一) 外部因素

#### 1. 國際間競爭的困境，引發各國改變政府的管理方式

自1970年代二次石油危機後，各國幾乎皆面臨了國際性的經濟困境，例如，經濟成長遲緩、政府因擴張而引發的財政危機等，故各國政府在提供公共服務以滿足民眾需求方面，面臨了雙重的困境，即政府在面對財政赤字日漸攀升之際，既不能增加稅收，也不能刪減對人民的服務，此迫使各國紛紛採行許多改革策略，例如，英國國營企業民營化策略、美國的全國績效評鑑制度(National Performance Review, NPR)等，這些改革策略其最終的目的，即在於希望達成如美國績效評鑑制度所揭櫫的原則：「更高的工作效率，更少的花費」(work better and cost less)。

教育在傳統上屬於公共服務的範疇之一，各國為了追求教育部門有更好的表現，不約而同地追求如「卓越」、「效率」、「品質」、「自由」及「多樣化」為教育改革的方向，同時運用許多管理策略，例如學校本位管理(self-managing school)、目標管理(management-by-objectives)、策略管理(strategic management)以及將學校成就表現與產出作一連結(linking performance with outputs)的評鑑方式等，以期改善教育服務的效果與效率(Mok, 1999)。

#### 2. 新自由主義的興起，市場制度的運作受到青睞

1970年代以後全球景氣低迷，然政府對經濟的干預或補貼，不但無法有效改善經濟情況，反而使得公共部門因受保護而缺乏競爭力，國家財政日益惡化，人們開始對於過去所謂的「大政府、小個人」(big government, small individual)的信念產生質疑，因而主張「小政府、大個人」(small government, big individual)，宣揚自由經濟市場理念的新自由主義逐漸受到重視。新自由主義(neo-liberalism)認為政府過度干預經濟活動，甚至壟斷公共及社會服務，將造成社會資源的浪費，因此提倡自由企業、競爭、私有產權及「小政府」的理念(李曉康，2002)，國家或政府應避免干預自由市場的正常及有效運作。

1980年代由於新自由主義(neo-liberalism)的興起，使得一些市場原則，例如解除管制(deregulation)、競爭(competition)經由市場化，受到公立學校的重視，教育市場化運動也在各國持續蔓延，例如，以美、英為例，美國總統George Bush要求對學校解除管制、私有化及競爭，並與各州州長共同簽署二千年教育目標(Goals 2000)計畫，其中包括增加對學校、學區、州及全國教育的標準化評量，並提供較大空間供私部門參與，Bill Clinton總統則更進一步推動更廣泛的標準化測驗，並擴大委辦學校(charter school)的試辦(Bartlett, Frederick, Gulbrandsen & Murillo, 2002)。英國在全球性的石油危機發生後，經濟逐漸衰退，國家稅收減少，但教育經費卻逐年增加，政府及學校開始重視教育效率與卓越的追求。

### (二) 內部因素

#### 1. 有效利用教育資源，減輕國家財政負擔

由於政府整體預算有限，無法隨著教育規範或需求的擴張而同步成長，為了使教育發展在有限的資源下，仍能維持一定的品質甚至獲得更高的效益，教育市

場除了向外引進更多民間資源外，也引進自由市場的運作機制，使資源獲得有效的運用。所以，陳健強（2002）認為，教育迎向市場化，乃源於節流與加強品質控制。

### 2. 辦學主體多元化，激發學校競爭壓力

設若政府對教育事業多方管制，以導引教育市場的供需，弊端之一是學校類型的一致化，學校的增設由政府壟斷，在沒有競爭對手下，辦學績效會低落。弊端之二，是由政府全額負擔教育經費，增加財政的壓力。美國經濟學家 M. Friedman 亦認為教育如果缺乏誘因與競爭力，所提供的教育品質是較差的。Friedman 質疑以社會效益高於個人效益的觀點作為國家介入教育，特別是高等教育的正當理由。所以主張開放教育市場，讓私立學校介入，以激發公立學校的危機意識與競爭力。另有學者（Chubb & Moe, 1990）亦認為公立教育官僚化程度嚴重，而私立學校的自主性較高，在市場誘因的激勵下，顯得經營成效較佳。

## 三、高等教育市場導向產生的背景

近半世紀，高等教育最顯著的改變，是由菁英教育走向大眾化教育，甚至成為普及教育，影響所及，政府對未來高等教育的發展，必須思考兩個問題：1. 政府在高等教育擴張中，今後應該扮演何種角色，是繼續介入或解除管制；2. 高等教育擴張的結果，是否造成教育資源在分配上產生排擠作用，以及國家財政上的壓力。

為了避免高等教育人數的擴張造成政府財務的負擔沉重，並提昇教育資源分配及使用效率，歐美各國逐漸調整以往由政府主導高等教育的方式，落實早期大學自治的理念，賦予大學更大的自主空間，同時，適時引進「市場化」的觀念，以市場機制來經營、管理高等教育機構。戴曉霞（2000）認為，這股高等教育市場化的潮流已沛然成形，正由美國經過歐洲、日本撲向世界各國，可說是主導新世紀高等教育發展最主要的力量之一。

至於高等教育市場化的特性，亦可從宏觀政策角度及實踐的角度來看，在宏觀上可表現於：1. 解除管制；2. 消除壟斷；3. 私有化；4. 非國家化；這個層次的市場化發展多由政府來主導。實踐上則表現於：1. 大學功能的區隔與定位；2. 藉由校

際間的整合與合作，增強其競爭力；3. 大學財務結構的多元化與經營的績效化；4. 課程設計，重視市場需求與消費者導向。

臺灣高等教育政策雖未言明由「政府管制」走向「開放市場」，但高等教育若干措施，如開放公私立大學競合，提高經營績效等，均表示政府對大學已由「供給者」，轉為「協助者」的角色，讓高等教育市場化能夠成型並且有較大的生存空間。近十五年來，所以有如此快速的發展，除教育市場化是一股教育改革的風潮外，下列因素，亦促進政府重視高等教育市場化的問題：

### （一）政經環境的改變

自 1987 年以來，臺灣政治環境產生很大的丕變，解嚴、開放黨禁等措施，已由過去權威政治轉變為民主政治，政治體制的變革，對於社會帶來很大的衝擊，就高等教育而言，「大學自治」、「教授治校」的改革思維在大學校園適時產生，教育部因應大學生態環境的改變，修改「大學法」增加大學自主權。權力下放，讓大學發展能夠有個別的特色與辦學模式。

至於經濟的因素，是大學為提昇其競爭力與素質，不斷要求政府增加教育經費及補助，造成政府財政負擔沉重，為了減輕對現有大學的負擔以及新設立大學快速成長趨勢，勢必增加經費補助的壓力，教育部進行高等教育財政改革，諸如放寬學費管制，大學財務結構多元化等措施，正呼應了市場化的訴求。

### （二）教育改革理念的訴求

1994 年行政院教育改革審議委員會成立後，認為長期戒嚴對高等教育的綑綁，使高等教育難以發展其自主、多元、開放與專業的特色。為了達成教育鬆綁的改革目標，教改會對於高等教育方面的主要建議包括：建立評鑑制度、推動民間興學及公立大學法人化等。教育部為回應教改的訴求並且能與國際教育改革趨勢相接軌，在政策上對大學放寬管制，利用「市場」力量調整國家、政府與大學的關係，同時引進市場機制，讓競爭引導高等教育的發展。

### （三）大學校院際間的競逐

近十年來，高等教育快速擴充的結果，大學校院（特別是私立學校）已感受到一些危機，其一是招生的壓力，不僅要與公立學校搶學生，更要與同等級的私立學校搶學生。其二是財政的壓力，儘量在同等級的學校中以較低廉的學雜費爭

取學生就讀，並且提供優厚的獎助學金來吸引學生。在學雜費不能反映成本，以及教育部補助款逐年遞減下，大學引進了市場邏輯觀念與市場接軌，以帶動大學一系列的變革，並呈現出新的態勢。例如，將行銷的觀念引進大學招生及課程的設計，消費者導向的運用，以及市場區隔與產品定位之運用，均在促使大學經營的活絡化。其次，引入現代企業管理的理念，則在提昇大學的管理績效。

#### (四) 高等教育私有化已蔚然成形

1949年政府遷臺後，為致力於經濟發展，唯一途徑是重視教育投資、厚植人力資本，然當時國家財政能力有限，並以經濟建設與國防為公共支出之主要，中央政府教育經費編列未達憲法比例，在公共支出不足下，乃鼓勵私人興學，特別是高級人力的培育，更對私人興辦大學寄予厚望，自1996年以來，無論是校數與學生人數，私立大專校院均超越公立學校，至2002年，154所高等教育機構中，私立學校即占了101所，學生人數是公立大學的二倍以上，高等教育私有化已蔚然成形。

## 參、教育市場化的內涵與特性分析

### 一、教育市場化的內涵

教育市場化所以能作為政策擬定與改革的方針，主要是家長對於學校教育的需求隨著社會的多元化而有所改變，而市場化的內涵及特性，正好可以彌補這一方面的不足。Gintis (1995) 在研究教育市場化時，對其內涵提出下列五項假設：

1. 教育的供給由單一化走向多元化。以往，教育機會的提供者，以國家為主體，但在市場化下，慈善機關、財團法人、私人企業等，均可提供不同的教育服務，滿足不同消費者多樣化的需求。

2. 消費者能熟知產品的功能。在資訊透明公開下，消費者在選擇產品時能獲知此一方面的資訊並清楚瞭解產品的特色與功能。以學校而言，家長在為子女選擇學校時，瞭解學校的辦學目標、成效、學生學習表現等，資訊越完整，就越能避免偏差的抉擇。

3. 消費者的選擇是理性的並且能瞭解自身的需求。消費者在購買、選擇產品

時，基本上是理性的，也就是說，選擇對自己最有利的貨品。表現在教育上，家長會選擇認為是對子女學習最有利的學校。

4. 市場價格由供需均衡來決定。在市場上，透過供需雙方所取得的均衡 (equilibrium) 來決定價格。教育上的辦學績效、服務品質以及教育成本等，則為學校與家長協商學雜費訂定與調整的依據。

5. 產品係私人財貨 (private goods)。視教育為私有財貨時，則在市場上可由消費者自行決定是否要購買此項財貨。

H. Gintis 對教育市場化的五項假設，某些論點並不能完全適用於所有的教育情境中。第一項假設在教育市場中是可能的，教育市場中的確可以同時允許不同類型的各種供應者存在。在許多供應者競爭的情況下，為降低成本、賺取利潤，可能會採取結盟或連鎖的方式出現；第二項假設，部分可行、部分不可行。例如：公布學雜費、升學率是可行的，也是必要的；但若是公布每一個學生的學習成就，則因觸犯學生隱私權而不可行；第三項假設消費者是理性的，似乎高估家長對理性的抉擇，舉例而言，家長為子女選擇學校可能會受到本身文化、宗教、族群、意識型態等因素影響，並有可能會以單一價值（如升學）、市場潮流而抉擇，忽視子女本身的內在學習需求；第四項假設在目前的教育市場上幾乎看不到，因為教育市場並非是一個自由競爭、資訊透明的完全市場；第五項假設在高等教育市場上適用，但不適用於義務教育，多數國家視義務教育為準公共財 (quasi-public goods)，具有強制購買性質。

故由此推究「教育市場化」的內涵是，若由整體外部效果而言，便是「自由競爭」，細分其概念有二，一是從鉅觀而言，乃是藉由經濟上的解除管制、消除壟斷，將教育導向趨近於完全競爭市場；另一從微觀而言：藉由「行銷」的概念，將市場加以區隔、產品予以定位、價格反映品質，此時必須達到三種目的：1. 爭取家長及學生對於教育的認同；2. 教育經營的多元化，以利家長對於教育產品的選擇；3. 爭取到社會大眾對於教育部門的支援。若從內部效果而言，便是「教育品質的提昇與確保」，其中更要以「創新」來達到兩個目的：1. 在不斷地因應外在趨勢變化中，依循教育目的的原則，引導教育部門或學校產生變革；2. 將教育品質的管理達到效率化。

## 二、教育市場化的特性

市場化在經濟體系中運作已久，並建立良好的規模及運作機制，國內外學者在論及教育市場化的特徵時，所持立論差異性不大，茲列舉部分學者的看法，分述如下：

1. Morrison (1994) 認為市場力量介入教育，將呈現下列的優點及特性：(1) 增加效率；(2) 增加選擇及多元性；(3) 提昇公平及均等；(4) 民主更進步；(5) 增加自由；(6) 符合消費者的需求；(7) 提昇標準及品質；(8) 增加動機；(9) 經營企業化；(10) 避免生產者壟斷或專斷；(11) 促使教育符合社會變遷及經濟發展的需求；(12) 增加績效責任。

2. 教育市場的特性，根據 Cowen (1995) 的說法，市場導向的教育體系有兩大特徵：其一，是營造教育的內外部市場；其二，是創造某種教育的鉅觀與微觀的意識型態。所謂教育的內部市場，是指學校間辦學效率的競逐，透過評鑑與資訊，讓受教者有所取舍；至於外部市場，就是瞭解市場的需求，調整學校的性質與功能，以「顧客」（指家長及學生）為導向。而有關教育鉅觀與微觀意識形態的建立，「鉅觀」者，則是指國家面臨激烈的國際競爭中，唯有引進市場模式的風潮，才能使國家在競爭中取得優勢。「微觀」者，就是指學校經營技術層面的改變，引進「商品」、「行銷」、「選擇」、「競爭」等觀念，來構思教育的運作模式 (Lawton, 1992; Gewirtz, Bowe & Ball, 1994; 湯堯, 1997)。

3. 另 Sally 與 Geoff (1996) 亦認為教育市場化特性應包括解除國家管制，鼓勵私人興學，提高民間負擔教育經費比例，學校應仿效私人企業經營，重視績效責任，亦即所謂的經營績效與私有化政策。

4. 莫家豪、羅浩俊 (2002) 在比較不同有關教育市場化發展趨勢後，認為「教育市場化」有下列幾項特性，這八個特性也可以作為教育市場化的主要指標：(1) 自負盈虧原則；(2) 市場的興起；(3) 國家提供者角色減少；(4) 市場管理原則的採納；(5) 市場主導課程；(6) 院校創收；(7) 內部競爭；(8) 強調效益。

根據以上中外學者的看法，教育市場化的特色，可歸納為下列五點：1. 減少干預，解除管制；2. 尊重市場機能；3. 重視消費者（家長及學生）權益；4. 以競爭

提高效率；5. 反映成本並確保品質。

這些特色及優點對傳統教育來講，的確具有某些程度的吸引力，特別是高等教育，在大學性質的轉變及被視為必然的趨勢下，對我國產生很大的衝擊，但以市場為教育發展的導向，學校本身經營的內外部條件要夠，在目前環境下，條件是否充足，以及對高等教育發展是轉機抑或危機，均值得審慎探討，本文作如下的分析。

## 肆、我國高等教育採取市場導向的條件是否已足

臺灣目前高等教育政策，如開放大學增設、調整政府與大學的關係，放寬對大學的管制，以及最近所倡議的大學進退場機制等措施來看，有走向市場導向的趨勢，但檢視其內、外部經營與管理機制，嚴格地說，市場導向的條件仍未臻成熟，分析如下：

### 一、市場區隔與產品定位不明顯

市場導向必須做好市場區隔 (market segmentation) 與產品定位 (product positioning)，但檢視目前的高等教育機構，在這一方面顯然不足。

所謂市場區隔，是基於消費者（顧客）並不是單一的整體，他們對產品的需求、購買態度或購買行為等方面可能都有所差異，這時生產者就要對本身的產品從中選擇一個或數個區隔體作為它的行銷目標 (marketing target)，以爭取顧客，作為行銷的對象。

在市場區隔化後，下一步就是產品定位，鎖住顧客群，讓本身的產品能夠在市場中或顧客心中占有一席之地。

高等教育如果旨在為社會培植少數的各類領導人才，並且接受高等教育的人數相當有限，則所有的大學均是菁英的學府，就不一定要有市場區隔及產品定位之必要。但是當大學教育從菁英教育轉變為大眾化教育或普及化教育時，既然高等教育性質已產生變化，則做好市場區隔與產品定位就有必要，但各大學在這一方面的努力顯然不足。

市場區隔及產品價格與顧客偏好有關，如英國的劍橋、牛津大學以及美國的長春藤聯盟大學及其他名校，在這一方面都相當明顯，學費雖昂貴，但畢業生的品質及附加價值都能與學生所付的費用相當。

在考慮產品定位時，生產者必須先釐清產品的性質及競爭者，據此，才能規劃出產品的對象及行銷策略。我國大學宏觀規劃委員會雖然初步建議將大學定位為研究型大學、教學型大學、專業型大學及社區型大學四類，但環顧目前各大學內部的管理機制、資源分配及課程規劃，其環環相扣的措施，尚未做到全面考量，如以研究為重的大學，則因齊頭式的經費分配，無法得到足夠的研究發展經費；而以實用為主的校院，可能為符合以研究為取向的評量（如師資的學歷等），而顧此失彼。區隔之模糊，也使各校在課程上欠缺動機彈性來配合其定位。

## 二、行銷理念未能善加運用

市場導向的第二個層次是行銷（marketing）的理念。行銷除要做好市場區隔及產品定位外，更重要的是要以消費者為導向（見圖 1）。大學教育的功能之一是培養人才，不僅要招收到足額的學生，更能吸引優秀的學生，就必須營造有利的條件。目前大學引進行銷理念，多數用在招生上，至於在募款、定位及課程等方面，尚未能善加應用。

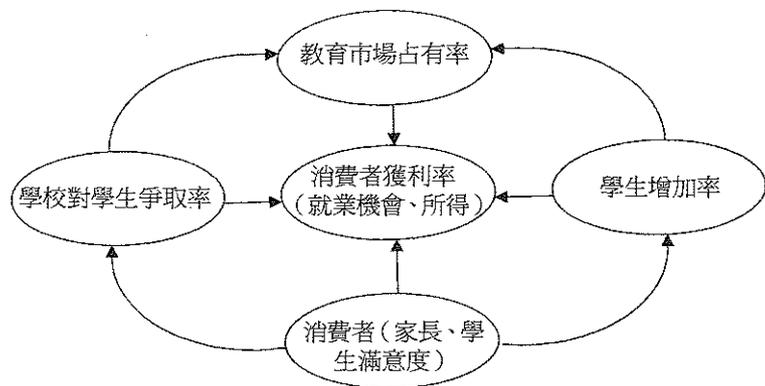


圖 1 以消費者為導向核心組群

## 三、競爭機制條件不足

對不同的產品而言，影響市場機能（market mechanism）最主要的因素是競爭的程度。據此，經濟學家根據競爭性將市場區分為「完全競爭市場」、「不完全競爭市場」及「獨占市場」等三類。競爭的「完全」或「不完全」係以供應者對市場價格的影響力來決定，對價格越沒有影響力者越接近「完全」競爭市場，越有影響力者則越接近「不完全」競爭市場。

我國高等教育政策，若以市場為導向，姑無論是「完全」或「不完全」競爭，競爭機制不足，說明如下：

### （一）不能反映價格機能

在價格機能下，供應者對產品價格的影響力，是取決於市場上競爭者的數量與性質，不同的總供需決定不同的價格。所以，並沒有其他的機制可以左右市場，也不必政府的干預，交由價格來達成供需調節的功能。然目前高等教育市場，學雜費徵收標準是由政府來規範，雖然放寬各校有 10% 的彈性，但最後還是由政府來決定調幅。在政府干預下，高等教育市場產品同質性高，使消費者無法分辨產品的差異，也導致競爭力的薄弱。

### （二）扭曲進退場機制的本質

所謂進退場機制，是指在完全競爭市場中，生產者不受干預，有進出市場的自由，若有利可圖，新的生產者可以進入市場競爭，但若經營不善也可以自由退出。

我國高等教育市場近年來隨著大學大幅改制增設，已達普及教育階段（教育部，2003），此一趨勢，造成高等教育經費的排擠效應與分配的不足，以及素質的下降。教育部為提高高等教育素質，提出「大專院校暨研究所進退場機制」的政策導向，此一構思在進場機制方面採取「大學招生總量管制」，暫緩大專增設系所。退場機制則是輔導改變績效不佳的公立學校辦學轉型，以及淘汰辦學績效不彰的私立學校。退場的方式為：1. 合併；2. 改制；3. 停辦；4. 解散；5. 清算。

檢視教育部所規劃的「進退場機制」，質疑者有三：

其一，進退場機制的本質，是由市場操作及供應者自由決定，非由政府操盤

及干預。基本上，教育部的做法違反了市場經濟的基本精神。

其二，退場機制的建立，不能只限於私立學校，公立學校亦應該考量在內。私立學校在競爭條件差異下，教育部只規範私立學校之退場方式，有欠公允。

其三，退場機制的建立，供需雙方對市場訊息都應有充份的瞭解，並建立預警系統，不能只憑評鑑報告及招生人數作為退場的唯一依據。

高等教育政策是否以市場為導向，雖然仁智互見，仍有探討的空間。但高等教育機構在管理上還是需要有市場化的思考，對高等教育的管制，重要的應是建立「去蕪存菁」的機制，讓學生有更明確的選校依據，政府也可良性誘導高等教育發展的方向。

#### 四、評鑑機制有待建立

建立評鑑機制的目的之一是讓學生及家長對大學有充份的瞭解，作為選擇進入哪所大學的依據。根據 G. A. Dill (1997) (引自戴曉霞, 2000) 的看法，高等教育評鑑的進行係基於下列四項預設：1. 學費的高低不足以反映品質，因此無法在消費者的選擇上發揮積極有效的指標作用；2. 各校的學術品質可以客觀的方法測量；3. 消費者可以依據評鑑結果作出理性的決定；4. 學校若因評鑑結果不理想而導致學生人數下降，學校會因此改善學術品質。這種做法雖然可以使消費者對各大學有較為充份的訊息，但在大學聯考排名刻板印象下，評鑑結果對消費者的影響可能有限。

根據以上所述，高等教育以市場為導向，必須建立一套完整的評鑑機制及退場機制，才能存菁汰劣，讓教育市場健全化與活絡化，作為消費者據以決定選擇學校的依據。

#### 伍、高等教育市場導向是轉機抑或危機

在沒有論及高等教育市場導向是轉機抑或危機之前，先討論一下大學所扮演的角色，以及市場取向是否趨於理性的問題。先就第一個問題來看，目前高等教育一個備受爭論的議題，就是大學究竟應該視為社會機構還是企業，如果認為大

學是屬於社會機構，則其功能較偏重於歷史、文化的傳承，國家對大學有主導與監督的責任，視大學為政府經營、管理的一部分。若視大學屬於企業，則必須以社會期望作為大學教育的目標，要顧及到消費者（學生及家長）的偏好，政府對大學只是提供部分經費的補助，大學本身就要負經營、管理的責任，以及成本效益的觀念。至於第二個問題，西方學者曾頗有爭論。芝加哥大學自由主義 (Liberalism) 經濟學者例如 F. A. Hayek、M. Friedman 與 G. Stigler 等經濟學者認為市場是理性的，然而哈佛大學的 A. Hansen、R. Musgrave 以及麻省理工學院的 P. A. Samuelson 等自由派 (Liberal) 經濟學者則認為政府要扮演著某些輔助性功能，以防止過分重視市場導致的不理性。這些爭論中，最富具體意義的是 1966 年紐約大學的 W. Heller 和 M. Friedman 的經濟政策大辯論。前者重視市場認知 (market cognition) 意義，後者重視市場消費者 (market consumer) 的意義，彼此有些不同的看法。

高等教育市場化在本世紀已成為高等教育發展及討論的重要課題之一，市場導向對高等教育而言，是轉機抑或危機，是幸或不幸，可能尚言之過早，殊無定論。如果這股潮流已沛然成形，形成一種趨勢，教育當局在引用這個觀念時，應審慎處理。

至於教育邏輯與市場邏輯相結合，是否有違教育的本質，教育學者較持保留與質疑的態度。

楊深坑 (2000) 認為高等教育市場化的結果，滋生的問題舉其犖犖大者如學術水準可能降低；功利導向侵蝕大學獨立自主求真精神；引發政府、高等教育機構與市場間角色與功能亟待重新調整；產學合作所產生的大學自主性喪失，教授角色定位模糊以及智慧財產權歸屬之爭奪等。

林逢祺 (2001) 亦認為大學若照單全收接受市場經濟的管理原則，將不屬於商品的（如教育及知識）也商品化，將不適用於市場契約關係的（如師生關係）也轉化為市場契約關係，這帶來的將是危機多於契機。

國外學者 McMurtry (1991)、McLaughlin (1994) 與 Wringle (1994) 對高等教育市場化亦有所疑慮，綜觀三位學者質疑有三：其一，以市場經濟的自由競爭原則來消除教育上缺乏效率的弊端，其方法及評價標準是否允當。其二，高等教

育市場化後，科系及研究所的設置，在市場供需考慮下，是否會貶低文化的價值，使得某些科系不受重視，高等教育淪為商品化或工具化，勢將斲傷其精神，引發「道德陶冶」與「學以致用」的爭議。其三，教育以市場為導向，不同的價格（如學雜費的差距）將呈現不同的品質，學生在選擇學校時，須以「付費能力」為前提，而非學習能力與興趣。此舉，是否會加深社會階層化，並侵害學生受教權。特別是第三點，O. Brian（引自林逢祺，2001）認為教育市場化後，大學基於財政上的壓力，可能迫使在經營管理上作出一些變革，但最難擺脫的道德問題之一，便是強化社會不公平，使社經背景優勢者，得以透過教育市場更加鞏固其地位。

我國高等教育過去受政府的管制太多，學校的自主性與彈性不足。所以，行政院教育改革審議委員會所揭櫫的主要觀念是「鬆綁」，也就是經濟學上所謂的「自由化」與「解除管制」，藉此以達成：1.創造公平競爭的環境；2.擴大市場參與者的權利（行政院教改會，1995）。不過，上述兩項目標的達成並非完全樂觀，教改會提出的疑慮是「自由競爭中的教育市場，雖然會淘汰品質低劣的教育產品，然而市場化設若使弱勢受教者受到損害，卻是社會公義無法接受的。因此，在鬆綁時，不宜完全以經濟的解除管制為範本」（行政院教改會，1995）。

以市場理念經營高等教育，是對於大學一項新的挑戰，改變傳統的經營方式和體質，讓大學更具競爭力。所以，市場化的來臨，不必過於排斥或視為畏途。或許有些學者認為市場導向後政府在高等教育所扮演的角色，好像是這隻「有形之手」走向不管事主義（laissez-faire policy）。Burton Clark（引自戴曉霞，2000）提出高等教育「協調之三角」模式，政府對大學與市場介入的多寡，三股力量的消長程度，端視國家的政治體制、大學發展條件、經社發展及社會大眾的集體意志而定。不過，就政府的角色而言，戴曉霞（2000）認為，可以隨人力的需求及政策導向扮演三種不同的角色：其一，政府可以扮演仲裁者，以保障高等教育供應與消費之間的公平性。其二，政府可以扮演促進者的角色，以強化高等教育的供應。其三，政府也可以扮演支持消費者的角色或扮演消費者或消費者之代理角色。姑無論政府扮演何種角色，可以說明一個事實，政府並未完全退出市場，或多或少，仍有若干主導作用。

其次，部分中外學者及教改會所疑慮的是，市場化後，大學經營是否走向功

利導向，包括系（所）及課程的設置，以及學費的自由化，將促使大學的目標偏頗而走向工具化或商品化，特別是選擇學校考慮「付費能力」優於學習能力興趣，更會加深社會的階層化。基本上，高等教育市場導向並沒有悖違或偏離大學教育的本質與功能，我們不能忽略一個事實，是社會在變，受教者對大學教育的需求已不同往昔，誠如 Kerr（1963）所言：今日的大學，不論規模、功能、經費來源、組織結構等方面，都呈現多元的風貌。大學如何淬取市場導向的特色，如提昇效率、確保品質、多元經營等，讓大學更具競爭優勢，又能維護大學的風格與精神，才是因應之道。大學無論是研究型大學或是教學型大學，畢業學生都要進入社會及職場，設若系（所）及課程的設置，不能積極地回應用人單位與消費者的需求，也會面臨招生不足或經濟上的壓力。

至於加深社會階層化，學者主要疑慮是，在市場機制操縱下，學校會以價格反映品質，弱勢族群付費能力有限，永遠無法選擇品質好又適合自己學習興趣的學校，這些家庭背景優異又進入名校的畢業生，進入社會後，無論在謀職或就業上均居於優勢，更加鞏固其社經地位。加深社會階層化的問題，固與個人的教育程度、職業類別及賺取所得的能力有關，但若政府的經濟及財政政策有缺失，造成所得分配差距的擴大，自亦難以避免。

我國過去大學學費政策即基於上述理由以及為落實教育機會均等的理念，政府對大學學費徵收標準加以管制，在補助不足，社會資源未能有效運用下，大學經費困窘影響其發展。對於大學學費政策，學者倡議「能力付費」原則，所得能力不及者，則由政府貼補（高希均，1984；蓋浙生，1999）。此一措施，在美國早已行之有年，美國1972年審議「高等教育法案」（High Education Act）時，國會議員即認為，直接補助學生的做法，不論就教育機會均等或提高高等教育品質而言，都是最有效的做法（戴曉霞，2000）。所以，高等教育在市場化下，擴大經費分配中的「所得效果」（income effect），直接補助學生以強化其對學校教育的選擇權及購買力，可以增加學生選擇學校的機會。國內目前正研議將對弱勢族群者發給「青年教育津貼」，不失為可行的做法。

高等教育的功能，除培育人才外，更重要的，是對國家政治、文化等層面影響的深遠，由於與國家發展關係的密切，所以，沒有一個政府將高等教育完全交

由市場力量來運作，不過，大學本身在內部環境改變下，傳統的辦學方式，可能不能因應社會及學生的需求，導進部分市場的觀念，如解除管制、刺激競爭、提昇效率、顧客導向等，將有助於大學辦學績效的改善。準此而言，高等教育在市場運作上，只能說是一種準市場（quasi-market）的機制。對高等教育發展而言，是契機而非危機。

## 陸、結 論

臺灣高等教育在邁向「私有化」與「市場化」的過程中，雖受國際潮流及歐美大學發展之影響，但也與近年來國內政治、社會與經濟環境的改變有關。而大學性質的轉變，由菁英教育轉為大眾化教育時，政府亦必須思考今後與大學的關係應如何調整。引進「市場導向」的觀念來經營與管理大學，政府與大學是處於欲「迎」還「拒」交錯的兩難困境。市場化所強調的「刺激競爭」、「提昇效率」與「確保品質」是大學今後求生存與永續經營必走的路，但市場化的結果，是否會導致政府對大學管理失去其合法性的地位，以及大學本質與功能的改變，是否社會將失去公平、正義，均使政府及大學對市場化的接受深感疑慮而裹足不前。

根據本文以上的分析，對我國目前高等教育市場導向政策的檢視，提出以下四點結論。其一，雖然高等教育市場導向受到各國政府的重視與青睞，但我國引進此一觀念時，基於社會、文化背景的差異性，不宜急進與全盤移置，應視時空環境的改變，審慎為之。其二，市場導向的前置步驟是「私有化」或「自由化」，在這一方面，大學的開放，是誘導市場化的誘因；至於「自由化」，前提就是「鬆綁」，讓大學擁有更多的自主空間，目前大學在組織、系所發展、以及人士及經費自主權方面，顯然不足，政府下放的幅度還不夠。其三，市場導向的特色是「競爭」、「品質」與「效率」，由於大學目前內外部環境建構機制尚未完備，所以，高等教育市場化的條件不足，仍有待改善。因此，也只能說，目前高等教育僅能達到類似市場（market-like）或半市場化（semi-market）的程度。其四，設若市場導向是本世紀高等教育改革必然的趨勢，我國未來大學發展亦無法置身於外。政府應該主動提出若干配套措施，如建立完整的評鑑機制及退場機制等，並釋放若

干誘因，鼓勵大學朝此一方向邁進，如果能夠採取市場化的一些優點，又能兼及大學的本質與功能，則市場化不失為一種契機或轉機，讓大學脫胎換骨，為我國發展出一個更理想的高等教育前景。

## 參考文獻

- 朱敬一、葉家興(1994)。私人興學之研究。載於羊憶蓉等(主編)，*臺灣教育改革*(頁64-81)。臺北：前衛。
- 行政院教育改革審議委員會(1995)。第一期諮議報告。臺北：作者。
- 李曉康(2002)。管理主義、市場化與大學評鑑—香港的經驗。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦(編)，*高等教育市場化—臺、港、中趨勢之比較*(頁155-181)。臺北：高等教育。
- 林逢祺(2001)。市場化高等教育的危機或轉機。*今日教育*，6，121-127。
- 高希均(1984)。溫暖的心，冷靜的臉。臺北：天下。
- 莫家豪、羅浩俊(2002)。中、港、臺高等教育市場化源起與理解。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦(編)，*高等教育市場化—臺、港、中趨勢之比較*(頁120-154)。臺北：高等教育。
- 教育部(2003)。我國高等教育發展規劃研究專案報告。臺北：作者。
- 陳建強、郭康健(主編)(2000)。優質教育。香港：教師會。
- 陳健強(2002)。香港高等教育對市場化的回應。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦(編)，*高等教育市場化—臺、港、中趨勢之比較*(頁119-154)。臺北：高等教育。
- 湯堯(1997)。教育市場導向與省思—市場模型建立與研究。*教育研究資訊*，5(3)，74-85。
- 楊深坑(2000)。序言。載於戴曉霞，*高等教育的大眾化與市場化*(頁1-5)。臺北：揚智。
- 蓋浙生(1999)。教育財政與教育發展。臺北：師大書苑。
- 戴曉霞(2000)。高等教育的大眾化與市場化。臺北：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。載於戴曉霞、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：高等教育。
- Bartlett, L., Frederick, M., Gulbrandsen, T., & Murillo, E. (2002). The marketization of education: Public schools for private ends. *Anthropology and Education Quarterly*, 33(1), 5-29.
- Bridges, D., & McLaughlin, T. H. (Eds.). (1994). *Education and the market place*. London: The

- Falmer Press.
- Brown, F. (1995). Privatization of public education: Theories and concepts, *Education and Urban Society*, 27 (2), 114-126.
- Boyd, W. (1996). The politics of choice and market-oriented school reform in British and the U.S.: Explaining the difference. In R. E. Callahan (Ed.), *The reconstruction of education: Quality, equality, and control* (pp. 22-41). London: Casell.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: Brookings institution.
- Cowen, K. (1995, June). *Autonomy, the market, and education: Confucius and the modern individual*. Paper presented at the meeting of the International Reform, Taipei, Taiwan, R. O. C.
- Friedman, M. (1979). *Free to choose: A personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Gewirtz, S., Bowe, R., & Ball, S. (1994, April). *Choice, competition, and equity: Lessons from research in the U.K.* Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA.
- Gintis, H. (1995). The political economy of school choice. *Teacher College Record*, 96(3), 492-511.
- Estelle, J. (1992). Why do different countries choose a different public-private mix of educational service. *The Journal of Human Resources*, 28(3), 571-592.
- Kerr, C. (1963). *The use of the Uni*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lawton, D. (1992). *In education and politics in the 1990s: Conflict or consensus?* (pp. 83-105). London: Falmer Press.
- Levy, D. (1986). *Higher education and the state in Latin America: Private challenges to public dominance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McMurtry, J. (1991). Education and the market model. *Journal of Philosophy of Education*, 25(2), 209-217.
- McLaughlin, T. H. (1994). Politics, markets and schools: The central issues. In D. Bridges & T. H. McLaughlin (Eds.), *Education and the market place*. (pp. 153-168) London: The Falmer Press.
- Mok, K. H. (1999). The cost of managerialism: The implications for the "McDonaldisation" of higher education in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 21(1), 117-127.

- Morrison, K. (1994). Centralism and the education market: Why emulate the U.K.? *European Journal of Education*, 29 (4), 415-424.
- Miller, H. D. R. (1995). *The management of changes in universities*. Buckingham, England: Open University Press.
- Mitter, W. (1996, December). *State and market in education: Opponents, competitors, partness? A historical and comparative approach*. Paper presented at the meeting of the International Symposium on Education Reform-From Tradition to Post-modernity, Chinese Comparative Education Society, Taipei, Taiwan, R. O. C.
- Sally, P., & Geoff, W. (1996, March). *Teaching new subjects? The hidden curriculum of marketized education systems*. Paper presented at the meeting of the Symposium on Education, Globalization, and the National-State: Comparative Perspectives at the World Congress of Comparative Education Societies, University of Sydney, Australia..
- Wringe, C. (1994). Markets, values and education. In D. Bridges & T. H. McLaughlin (Eds.), *Education and the market place* (pp. 105-116). London: The Falmer Press.