

第貳章 全球高等教育大眾化的發展

第二次世界大戰結束後，全球高等教育進入了快速擴張的階段。由於世界經濟出現了新一輪的發展契機，為了迎接科技革命的創新與挑戰，許多國家都意識到教育對於國家發展的重要性，紛紛致力於發展高等教育，促進教育機會均等、提升人力素質，以加速現代化建設。為了滿足社會大眾對高等教育的廣大需求，歐、美各國的高等教育開始由菁英發展階段逐漸走向大眾化。加上知識經濟時代的來臨以及全球化浪潮的影響，各國對於人力資源的需求產生劇烈的變化，以知識為依託的高級專業人才逐漸受到重視，成為加深全球高等教育持續擴張的動力。由於高等教育的擴張也使得高等教育的功能開始轉變，機構類型更呈現多樣化的發展，以及為了減緩高等教育擴張而造成政府財政壓力的問題，市場機制的引入，促成高等教育市場化的一股風潮。本章主要分成兩個部分，第一節介紹全球高等教育大眾化的背景與情況；第二節探討全球高等教育大眾化所形成的機構多樣化發展與市場化的趨勢。

第一節 全球高等教育大眾化的背景

自從第二次世界大戰結束以後，全球高等教育經歷了史無前例的快速擴張。受到教育機會均等理念所影響，歐美各國均盡力提供社會大眾接受高等教育的機會，隨著教育機會均等理念的逐漸擴散，成為開發中國家發展高等教育的主要動力。根據聯合國教科文組織（UNESCO）的估計，一九六〇年代全世界高等教育學生的人數是一千三百萬人，到了一九九一年已經增加到六千五百萬人，預計西元二〇二〇年，全球可能會有一億五千萬學生接受高等教育。其次，就高等教育學生占同年齡層的比例來看，在已開發國家，從一九六九年的 15% 提高在一九九一年的 40.2%；在開發中國家，則由 7.3% 增加到 14.1%。¹ 由此可見，全球高等教育的擴張在未來的十五年中，仍是一個無法抑制的趨勢。

壹、全球高等教育擴張的情形與大眾化理論的出現

自一九二〇年至一九八五年之間，全球共設立了 1,854 所大學，其中 1,101 所，約占總數的 59%，是在一九五〇年後成立。² 台灣學者戴曉霞認為一九五〇年代以來，全球高等教育之所以快速擴張，除了和全球人口的成長有密切的關係以外，還有三個主要的原因：³

第一、第二次世界大戰期間，英、美、德等國學術界對國家的貢獻，使得社會對高等教育所能扮演的角色及發揮的功能有了一個新全新的觀念。國家逐漸認

¹ UNESCO, *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* (Paris: UNESCO, 1995), pp.40-52.

² Ramirez, F.O. & Riddle, P., The expansion of higher education. In P.G. Altbach (ed.) *International Higher Education: An Encyclopedia* (Chicago: St. James Press, 1991)。資料引自戴曉霞，**高等教育大眾化與市場化**（臺北：揚智文化出版社，2000年），頁 42。

³ 戴曉霞，**高等教育大眾化與市場化**，前引書，頁 43-44。

知到原來學術研究也能帶來實質的利益，使得政府願意投注大量經費提升大學的規模與素質。

第二、二次世界大戰之後興起的民主浪潮使得平等主義的觀點深入人心，社會流動成為一種普遍的需求，高等教育被視為向上層社會流動最主要的管道。受到這種思潮的影響，歐美各國政府均盡力提供社會成員接受高等教育的機會。英國在一九六三年出版的《羅賓斯報告書》(Robbins Report)就明確表示「每個青年，只要能力及學業成就適合接受高等教育，都應該享有此種機會。」簡言之，接受高等教育已經不再是一種特權，而是一種公民權。

第三、除了歐美國家高等教育的擴充之外，一九五〇和一九六〇年代引起普遍注意的現代化理論(modernization theory)及人力資本論(human capital theory)，也促使開發中國家努力提供各級教育。現代化理論主要強調每個社會都會經歷相同的現代化過程，發展出相似的現代化特質；人力資本理論主張經濟成長的關鍵不再是古典經濟學所認定的土地或資本，而是人力素質的改變及提升。因此，模仿工業先進國家，擴展各階段教育以有效地改善人力素質，就成為開發中國家掙脫貧窮、追求現代化的捷徑。

在促進教育機會均等、提升人力素質，以及國家經濟發展等需求的引導下，致使各國的高等教育破除以往為菁英階層服務的窄門。傳統世界各國的高等教育在一九五〇年代到一九七〇年代之間快速的成長，F. O. Ramirez 及 J. Boli-Bennett 將此一階段教育的擴充稱為「教育的革命」。⁴由表(2-1)可以看出，一九五五至一九八五年的三十年間，不論是已開發國家或是開發中國家的高等教育均有大幅度的成長。其中已開發國家從一九五五年的 6.0% 上升到一九八五年的 25%；開發中國家則從一九五五年的 0.9% 成長到一九八五年的 9.0%。

⁴ Ramirez, M.O. & Boli-Bennett, J., *Global Patterns of Education Institutionalization*, In P.G. Altbach, R. F. Arnove & G. Kelly (eds.) *Comparative Education* (New York: Macmillan, 1982), pp.96-97.

(表 2-1) 1955~1985 年全球各地區高等教育就學率(%)

	1955	1965	1975	1985
全球	2.1	5.0	9.0	13.1
已開發國家	6.0	13.7	21.5	25.0
開發中國家	0.9	2.4	5.2	9.0
西歐	4.5	10.3	19.5	24.3
東歐	5.7	15.6	17.6	17.3
拉丁美洲	2.5	4.5	12.4	18.4
加勒比海地區	0.2	4.0	10.6	8.1
中東/北非	1.1	3.7	6.1	14.3
非洲（撒哈拉沙漠以南）	0.04	0.2	0.9	1.4
亞洲	1.9	4.2	5.8	11.9
美國、加拿大、澳洲及紐西蘭	12.5	24.3	36.6	46.8

資料來源：轉引自戴曉霞，*高等教育大眾化與市場化*（臺北：揚智文化出版社，2000年12月），頁45。

一九七〇年代，美國社會學者馬丁·特羅（Martin Trow）於 OECD（Organization for Economic Co-operation and Development，經濟合作發展組織）召開的「關於中等後教育的未來結構」會議上，提出了「由菁英向大眾化高等教育的移轉問題」（Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education），其中將世界高等教育的發展分成三種類型：菁英型（Elite）、大眾型（Mass）與普及型（Universal）三類。當適齡青年（18~22歲）接受高等教育的比例在15%以下時，為菁英型的高等教育階段；15%~50%為大眾型的高等教育階段；50%以上則為普及型的高等教育階段。⁵

特羅的理論模式，是將各國所產生的高等教育問題，依「菁英」至「大眾」，「大眾」至「普及管道」的階段來加以區隔定位，並試著使其在演變過程中能便於瞭解。同時，他認為各國在轉移階段時期，無論是任一社會的高等教育，都會經歷在轉移與變革中所產生的衝突和緊張，而今後也會繼續面對這些問題。有關「特羅模式」，不僅在美國，在歐洲、日本以及其他國家廣泛的接受，其原因在

⁵ Martin Trow, "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education." In OECD ed., *Policies for Higher Education* (Paris: OECD, 1974), pp.63~71.

於依據他的高等教育發展階段理論，不只可以說明各國面臨到的高等教育問題實際上是彼此相關連的，也提示了各國未來高等教育變化的途徑，成為各國在發展高等教育時重要的理論參考依據。⁶根據統計，二〇〇〇年時美國的高等教育毛入學率為 73%；英國為 60%；法國為 54%，日本為 48%。⁷按照特羅的標準，美、英、法等國的高等教育已經達到普及管道型的發展階段，日本則即將準備進入。學者陳思偉研究發現，在二十世紀的後期，世界各國高等教育進入大眾化階段成為普遍現象，甚至更發展到進入普及化的階段。在所有已發展的產業國家及屬於中間程度發展的國家中，都已將高等教育的容量發展至占同年齡層的 25% 以上，並準備擴充至能收容 40% 以上。⁸有關特羅的高等教育大眾化理論，在逐漸推行到世界各國的同時，也開始出現許多偏差的情形產生，更遭受到相當多的批評與質疑，特羅針對此種現象亦對大眾化理論進行調整和修正，強調在不同的國家應有著不同的發展模式和發展道路。

貳、知識經濟時代與高等教育的持續擴張

早在一九一二年，學者熊彼特（Joseph A. Schumpeter）就明確提出，資本主義發展的根本原因不是資本和勞動力，而是創新。創新的關鍵就是知識和資訊的生產、傳播和使用。⁹一九八〇年代，未來學家艾文·托佛勒（A. Toffler）將農業革命稱為「第一波」、工業革命稱為「第二波」，以一九五〇年代開始的資訊革命作為「第三波」，並指出隨著西方進入資訊時代，社會的主宰力量，將由金錢轉向知識。¹⁰一九八二年，另外一位未來學家約翰·耐斯比特（J. Naisbitt）則表示，在資訊社會中起決定性生產要素的不是資本而是知識，價值的生長是通過知

⁶ 楊思偉，「高等教育普及化發展模式初探」，**教育研究資訊**（臺北），2000年7月，頁17-18。

⁷ 高書國、楊曉明，**中國人口文化素質報告**（北京：社會學文化出版社，2004年），頁226。

⁸ 楊思偉，「高等教育普及化發展模式初探」，前引文，頁19。

⁹ 轉引自馬豔、楊小勇等，**知識經濟**（臺北：揚智文化出版社，2003年），頁16。

¹⁰ 黃明堅譯，Alvin Toffler 著，**第三波**（臺北：經濟日報社，1981年），頁3-14。

識實現的，不是勞動。¹¹經濟學者 P. Romer 和 R. Lucas 開創的新經濟增長理論指出，「人力資本是經濟持續增長的泉源」。人力資本的存量越多，人力資本的生產力越高，經濟增長率也越高。¹²由此，可以知道「知識」已成為策動社會經濟成長的驅動力。

一九九六年，經濟合作與發展組織（OECD）發表一篇以《知識為基礎的經濟》（The Knowledge-Based Economy）的報告中較全面、系統的闡述了知識經濟，並作了明確的界定：「知識經濟是建立在知識和資訊的生產、分配和消費之上的經濟」，另外也指出經濟合作發展組織成員國的經濟百分之五十以上是以知識為基礎的，發展國家科技進步對經濟增長的貢獻率已經超過其他生產要素的總和。此報告一發表，「知識經濟」一詞引起了國際輿論的廣泛注意，也說明了發展國家在經濟成長中，越來越注重知識的作用。¹³從這個概念出發，可以瞭解到人類正在步入一個以知識（智力）資源為重要因素的經濟時代。

知識經濟的資源主要以知識、技能、高新技術等無形資產的投入為主，以知識生產率取代勞動生產力成為一個企業、一個地區和一個國家贏得競爭力的關鍵。¹⁴也就是說國家的競爭由產品和技術走到了知識的競爭，經濟發展主要靠以知識推動科技為核心所構建的生產力系統；知識的生產、擴散、轉移和應用成為知識經濟的重要環節，而這些環節都是圍繞「人力資源」這一核心進行的，因為只有人才能創造知識、運用知識和傳播知識。人力資源作為一種智力資源，不僅能夠創造巨大的社會財富和帶來可觀的利益回報，而且作為一種不會消耗和消失

¹¹ 黃明堅譯，John Naisbitt 著，**大趨勢**（臺北：經濟日報社，1983年），頁19-22。

¹² Romer, P.M., "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy* 98(1986), pp.1002-1037; Lucas, R.E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, vol. 22(1988), pp.3-42.

¹³ 吳祖勝，「知識經濟與二十一世紀中共教育發展芻議」，**共黨問題研究**（臺北），2001年1月第27卷第1期，頁57。李京文，**知識經濟：21世紀的新經濟型態**（北京：社會科學文獻出版社，1998年），頁29。

¹⁴ 韓杼懷、周從保，**知識經濟與世界經濟發展**（北京：國家行政學院出版社，1999年），頁33。

的可再生資源，已成為社會可持續發展的原動力。¹⁵

知識經濟強調以知識和資訊作為基礎，賦予了勞動者新的含意，對人力資源的素質提出了更高的要求，主要轉向知識與創新技術人才的注重。隨著科學技術的大規模發展且轉化為生產力，產業結構發生了根本性的變化，知識經濟的效率如何，很大程度上取決於人力資源知識轉化程度如何。¹⁶在國際競爭型態轉變以人才為依託的知識能力競爭中，各個國家都無法忽略高等教育對人力資源開發的重要性，加上知識經濟時代的環境驅使，要求經濟發展必然產生對人力資源的大量需求。大陸學者徐頌陶等人引述自聯合國教科文組織（UNESCO）的一份統計報告指出，勞動生產率的提高與勞動者的素質、文化程度有明顯的正相關。以一個文盲勞動者的勞動生產率為基數，小學文化程度的勞動者可提高 43%，中學文化程度的可提高 108%，而大專文化程度的可提高 300%。¹⁷由此可以瞭解，為求經濟有效且快速發展，提高勞動者的教育素質是獲得經濟成功的關鍵。因此，高等教育作為培養高素質人才的功能，必然有著相當重要的地位，並將持續扮演著重要的角色。

¹⁵ 劉義榮，「高等教育大眾化與人力資源發展」，*江蘇高教*，2003 年 5 月，頁 114-116。

¹⁶ 朱名宏，「人力資源與知識經濟增長」，*四川師範學院學報*（四川），1998 年第 5 期，頁 6。

¹⁷ 徐頌陶主編，《中共中央國務院關於進一步加強人才工作的決定》學習讀本（北京：人民出版社，2004 年），頁 32。

第二節 全球高等教育的機構多樣化與市場化發展

依照特羅模式的觀點，高等教育在發展的過程中，必然會產生對原來高等教育體制的影響，為了因應高等教育大眾化的需求，高等教育的功能開始有所轉變，除了培育社會領導人才與特定專業人士以外，更必須涵蓋符合一般大眾所需的職業訓練的準備，讓教育機會朝向更多人開放，因此，高等教育機構出現多樣化的發展，依據民眾不同的需求，提供不同類型的教育課程。此外，高等教育擴張直接影響的就是教育成本的擴大，在各國政府紛紛無力再支付高等教育發展所需的龐大經費之時，高等教育市場化的趨勢開始逐漸蔓延開來，藉由市場機制的引入，讓高等教育經費的來源管道更為多元。

壹、高等教育的機構多樣化發展

早在一九六〇年代初期，高等教育開始擴張之時，歐美各國政府就注意到傳統大學已經無法適應社會多元化的需求，進入高等教育機構的學生在能力與職業等各方面的不同需求、教育機會均等的訴求與經濟發展的需要，導致高等教育不但在量上有所擴張，機構類型也日趨多樣化。¹⁸因此，大眾化的高等教育機構必須要採取多樣化的發展方向，以因應社會群眾的不同需求，高等教育的功能、角色乃至於機構的類型都歷經調整。¹⁹

在高等教育逐漸走向擴張的同時，首先造成的影響便是體制的變革，John Daniel 認為高等教育必須走向機構分類多元化，才能容納不同需求的學生，以提

¹⁸ 楊瑩，**高等教育功能與類型統合之研究**（行政院科學委員會輔助專題研究計畫成果報告，1990年7月），頁62。

¹⁹ 胡宇芳，**二十一世紀初中國大陸「人才強國」策略之分析：從高等教育區域發展差異的角度觀之**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2005年1月），頁25。

供更多彈性的教育，其中包含各種全日制或半日制的職業訓練課程。²⁰世界各國在高等教育的擴張中，都面臨著高等教育體制結構的調整，其中以美國所發展出來的加州模式和英、澳兩國的二元模式元最為著名。

一、美國加州模式

美國高等教育是全世界規模最大的體系，最早實現高等教育大眾化，目前正處於普及階段。²¹一九六〇年代初，美國加州將州立大學分成三個層級：世界級、學費昂貴的加州大學(University of California)承擔菁英教育；學費相對便宜，學術研究和研究生教育相對偏低的加州州立大學；以及學費低廉、教學、配合地方就業市場需求的社區大學。²²根據林清江的研究，美國高等學校可以分為 1.研究型大學；2.其他頒授博士學位的大學；3.綜合大學；4.專業學院與機構 5.其他四年制大學及學院；6.兩年制社區、初級、技術學院。²³美國教育機構的多樣性，使得廣大民眾皆有入學的機會。

陳舜芬分析美國高等教育的體制大致可以歸屬於四年制與二年制機構兩大類。四年制機構一般稱為大學或學院，其名稱並未做嚴格區分。但一般而言，大學通常以研究為重心，而學院通常以教學功能為主。二年制機構稱為初級學院或社區學院，修業兩年，授與副學士 (Associate degree)。畢業可以就業，也可以申請進入四年制機構的第三年繼續就讀。此類機構在二十世紀初期才出現，二次世界大戰後發展更加迅速。由於採開放入學制，學費低廉，同時修業年限較短，機會成本降低，成為美國高等教育大眾化的功臣。²⁴根據美國教育部所提供的資料，美國兩年制社區學院公私立共有 1727 所，占有高等教育機構的 42.4%²⁵由

²⁰ John Daniel, "The Challenge of mass higher education," *Studies in Higher Education*, vol. 18, no.2 (1993), p197.

²¹ 王哲如，**比較教育**（臺北：五南圖書出版有限公司，1999年），頁 282-285。

²² 戴曉霞，**高等教育的大眾化與市場化**，前引書，頁 166-169。

²³ 林清江，**教育理念與教育發展**（臺北：五南圖書出版有限公司，1996年4月），頁 15。

²⁴ 陳舜芬，**高等教育研究論文集**（臺北：師大書苑出版，1993年），頁 176-182。

²⁵ 陳昭穎，**從菁英走向大眾：台灣高等教育擴充過程之政策分析**（臺北：國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，2001年6月），頁 49。

此可看出社區學院在美國的角色與地位，象徵著美國高等教育的蓬勃與社區學院的發展有密切的關係。

二、英、澳二元模式

二元模式 (binary model) 是以政府為高等教育供應者的英、法、澳為首，一方面大立發展多元技術學院 (polytechnics) 推展大眾化教育，一方面集中經費投入到少數幾個菁英大學。²⁶英國和澳洲都在一九六〇年代中期開始實施高等教育的二元制，前者以多元技術學院，後者以高等教育學院來取代傳統大學的擴充，滿足社會大眾對高等教育的需求。詹火生、楊瑩也提到多元技術學院、師範學院及擴充教育學院的擴展，使得英國社會中等教育以後的教育設施呈現多元化。²⁷英國於一九六三年出版的《羅賓斯報告書》(Robbins Report) 就明確表示「每個青年，只要能力及學業成績適合接受高等教育，都應該享有此種機會」。²⁸《羅賓斯報告書》認為高等教育的提供不但能提升英國的競爭力及促進社會流動，更是公民權的表現，此一主張提供了英國高等教育的發展依據，也使「學生之需」成為一九六〇年代以來，高等教育政策主要的考慮因素。²⁹

Walford 指出一九六六年的「多元技術學院及其他學院之計畫」(A plan for polytechnics and other colleges) 白皮書揭櫫了英國高等教育二元並立 (binary) 的原則。這種二元並立的理念是讓屬於自主部門的大學保有傳統學術性角色，而屬於公共或服務部門的多元技術學院則負責職業導向的高等教育，並藉由提供部分時間及文憑、證書課程等滿足學生的需求、配合地區性發展。除了透過多元技術學院的設立完成高等教育的分流之外，英國政府對於多元技術學院的支持，也來自於多元技術學院不強調研究、師生比例高，因此所需的經費較少易控制，也

²⁶ 王瑞琦，「高等教育大眾化—廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標」，前引文，頁 42。

²⁷ 詹火生、楊瑩，*英國高等教育制度現況及發展趨勢*（臺北：國立教育資料館，1989年），頁 33。

²⁸ Robbins Report, *Higher Education* (London: HMSO, 1963), p.43.

²⁹ 戴曉霞，*高等教育大眾化與市場化*，前引書，頁 141-142。

較願意回應工業及商業界的需求等因素。³⁰這也是促使原屬於菁英教育的英國，朝向高等教育大眾化方向邁進的原因。³¹

一九六五年，由 Sir Leslie Martin 領導的「澳洲第三級教育之未來委員會」(Committee on the Future of Tertiary Education in Australian)，發表的報告書中，建議另外設置職業及教學導向的「高等教育學院」(Colleges of Advanced Education, CAEs)，以代替傳統大學的擴張。此一報告書奠定了澳洲高等教育的二元體系。³²

但是擴張亦產生學術遊移，多元技術學院開始不斷轉型以及在發展過程中越來越趨近於傳統大學，逐漸偏離了最初以地區性學生及職業性課程為主的定位，開始提供人文社會學科等一般性課程。在新的一波擴張浪潮中，在對多元技術學院要求升格以及教育經費緊縮等多重因素的壓力之下，英國於一九九二年頒布「擴充及高等教育法案」(Further and Higher Education Act)，將 30 年的二元體系合而為一。澳洲也在經濟和財政危機的壓力下，以及高等教育學院也出現學術遊移的現象，不論在課程類型和程度、在學時間、管理結構及招生標準方面，高等教育學院無不盡力模仿大學，澳洲藉由推動高等教育學院與大學的合併或改制，形成「全國統一體系」(Unified National System, UNS) 相互競爭經費和生源，以促進教育品質的提升。³³

英、澳兩國的高教體制雖然由雙軌制轉而為合併的單軌體制，然而大學結構功能的分類仍然存在。換言之，高等教育在持續擴張的過程中必須採取多樣性的發展，在學生類別、學習年限、課程內容教學方法、經費來源、研究取向及機構規模等方面重新定位，其功能已經不止於社會領導階層的培育，而且要涵蓋職業

³⁰ Walford, G. "Changing relationship between government and higher education in Britain. In G. Neave & F.A. Van Vught (Eds)," *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe* (Oxford: Pergamon, 14, 1991). pp165~183.

³¹ 陳舜芬，*高等教育研究論文集*（臺北：師大書苑，1993年），頁 237。

³² 戴曉霞，*高等教育大眾化與市場化*，前引書，頁 143。

³³ Sandra Taylor, et al., *Educational Policy and the Politics of Change* (New York: Routledge Press, 1997), et al., p.90.

的準備。³⁴

貳、高等教育的市場化發展

一、市場化的概念

「市場化」的過程來自「市場經濟」(market economy)制度的建立。「市場經濟」,也可以稱做「資本主義經濟」、「私人(民營)企業制度」或「自由經濟制度」。在此經濟制度下,經濟個體擁有資源,且所有的經濟問題完全透過「價格機能」(price mechanism)或 Adam Smith 所稱「一隻看不見的手」(an invisible hand)來運作。但其所指的「價格」是「相對價格」(即以其他商品來表示價格),而非「貨幣價格」(以貨幣單位表示的價格)。一般而言,市場經濟對於解決「生產什麼」與「如何生產」的問題有很好的效果,可以有限的資源配置達到最高效率,並有利於「生產效率」(productive efficiency)的達成。³⁵

二、高等教育的市場化

高等教育在擴張的過程中由於追求量的增加,而忽略的對於品質的重視。一九八〇年代以後,開發中國家在追求量的擴張之餘,反而開始重視效率、品質和卓越,這也造成教育改革歷程中對管理與效率改革、品質改革、課程改革等三個理念的重視。³⁶這樣的態度表現在教育上,反映出由消極被動的接受教育轉為積極主動的關切教育的品質,表現在經濟上,則顯出追求財貨與勞務在市場上供給與需求的平衡;在政治上,則呈現出減少對國家的依賴,傾向喜愛自由市場的

³⁴ 胡宇芳,二十一世紀初中國大陸「人才強國」策略之分析:從高等教育區域發展差異的角度觀之(臺北:淡江大學中國大陸研究所碩士論文,2005年1月),頁27。

³⁵ 李時珍,經濟學原理(臺北:智勝文化,1995年),頁24。

³⁶ 關友鈞,中國大陸高等院校合併之研究:以浙江大學為例(臺北:國立政治大學東亞研究所碩士論文,2001年6月),頁31。

調節。同時，許多原來用於經濟發展與企業管理的概念，也被應用到教育領域中，例如美國教育市場主義導向與全面品質管理的概念；澳洲則結合了企業家主導的教育改革等。這就形成了教育市場化的改革趨勢。³⁷市場化導向的政策被視為能夠提升大學的競爭力，能藉由競爭機制來用較低的價錢及較高的效率以提供較佳的品質，能提升大學的自主性，並且能夠增加消費者的控制權和選擇性，也讓學生對自己的抉擇更有意識。³⁸

也由於高等教育的持續擴張，學生人口數大量增加，加重了教育經費的壓力。長期以來，為了減輕財政負擔及確保公共資源的有效利用，歐美及日本等國家逐漸調整以往由政府主導高等教育的方式，解除對公私立大學的各項管制，同時也將市場機制引入高等教育之中，讓經費的來源能更加多樣化，藉以提昇效率、增加彈性。³⁹

一九九四年世界銀行（World Bank）發佈「高等教育：從經驗中學習教訓」（Higher Education: Lessons from Experience）；一九九五年聯合國教科文組織（UNESCO）提出「高等教育的轉變與發展政策」（Document of Policies for the Change and Development of higher Education）。學者周祝瑛表示，這兩份報告中皆明確指出高等教育目前正面臨資源緊縮的問題。由於長期以來高等教育大多倚賴政府經費，而今各國財政吃緊，在教育預算大幅被刪減的情況下，高等教育資源緊縮。⁴⁰為了提升教育資源分配的效益和辦學效益，教育學者們提出了準市場（quasi-market）、管理主義、高等教育產業化等觀點，強調解除高等教育體系的管制（deregulation）、強化大學自主，以及鼓勵各院校向外拓展資源。⁴¹因此，

³⁷ 李敦義，「市場化理論分析極對台灣中小學教育改革的啟示」，*教育研究資訊*，2000年第11期，頁63-64。

³⁸ Jongbloed, B., "Marketization in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets," *Higher Education Quarterly*, vol.57, no. 2, pp.110~135.

³⁹ 戴曉霞，*高等教育的大眾化與市場化*，前引書，頁67。

⁴⁰ 周祝瑛，*大陸高等教育問題研究：兼論台灣相關課題*（臺北：師大書苑，1999年3月），頁131-140。

⁴¹ 王瑞琦，「高等教育大眾化—廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標」，前引文，頁42。

在資源減少而就學人數遽增的情況下，要如何有效應用資源，降低高等教育對國家財政產生的壓力，「高等教育市場化」的趨勢開始普遍受到各國的重視。

高等教育市場化就是希望透過市場機制的運作，消除壟斷、刺激競爭、提升高等教育的生產效率與社會資源的分配效率，以減少國家對高等教育的財政負擔，其主要的表現方式大致有三種：⁴²

- (一) 減少國家／政府對高等教育經費投資比例及增加非國家（包括市場、個人或家庭）對高等教育的比例。
- (二) 強化高等教育與經濟私有部門的聯繫，甚至加強大學與商界及工業界的關係。
- (三) 加強私立／民辦高等教育機構扮演的角色。

另外擴張與市場化趨勢對於高等教育的影響可以由經費、學費、管理、人事評鑑等方面來探究：

- (一) 經費方面：雖然高教機構得到更大的財政自主權，但政府提供的高教經費將大幅縮減，不足的部分由大學字籌經費。
- (二) 學費方面：因為政府的經費縮減，為了足夠的財源，各大學的學費必須提高。
- (三) 行政與管理方面：由於市場對生產效率的強調，大學院校的經營日漸企業化。其表現在強化各階層的行政能力、經費的嚴格計算審核、增加商業性活動、與企業精神融入學校文化等方面。
- (四) 人事方面：改變終身聘用制，對大學教師的教學與服務嚴加審核，以提升學術生產與競爭力。

⁴² 戴曉霞，**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（臺北：高等教育出版，2002年12月），頁49。

(五) 評鑑方面：對各大學評鑑，以提供高等教育消費者更充分的訊息。⁴³

從國際高等教育的發展經驗中，可以發現私立大學在各國的高等教育體系裡是佔有相當高的比例。根據美國聯邦教育部一九九七年的統計數據，美國當時高等學校 3786 所中，私立大學約為 2144 所，占大學總數的 56.6%。⁴⁴其他，如馬來西亞、泰國、菲律賓、巴西、哥倫比亞等發展中國家在向大眾高等教育邁進的過程中也大力的發展私立高等教育，私立大學院校學生數的比例不斷上升。⁴⁵可見無論在已發展國家或是開發中國家，皆會藉由擴大私立大學的發展規模來擴充高等教育的容量。詳見（表 2-2）

(表 2-2) 各國私立大學學生占所有大學學生總數的比例 (%)

國別	年份	比例	年份	比例	增長
韓國	1955	55.2	1995	82.2	+27
日本	1955	59.7	1994	76	+16.3
馬來西亞	1961	0.0	1996	24	24
泰國	1967	1.9	1995	45.85	43.95
菲律賓	1965	88.8	1994	76.5	-12.3
巴西	1960	44.3	1980	53	+8.7
哥倫比亞	1953	33.6	1983	60.4	26.8

資料來源：謝作栩，「論高等教育大眾化的兩大走勢：國營化與民營化」，*黃河科技大學學報*，一九九九年第三期，二四~二五。

另外，根據學者楊瑩對台灣高等教育擴張歷程的研究中發現，自一九五〇年代開始，台灣地區的高等教育機構為了配合政府經建發展計畫的施行，數量開始急速擴增。但由於政府經費不足以支應過多公立大學的設立，遂改而鼓勵私人辦學，私立高等院校也因此開始大量出現，尤其以一九七〇年代之後的成長最為快速。而台灣私立高校的發展在這五十多年的過程中，因為政府政策的影響所致，時而有所限制、時而有所放鬆，然整體而言台灣私立高等院校數的擴張是相

⁴³ 戴曉霞，*高等教育的大眾化與市場化*，前引書，頁 72-77。

⁴⁴ 聯邦教育部教育統計中心，「美國教育統計一覽」，*上海高教研究*，1998 年第 10 期，頁 69-71。

⁴⁵ 謝作栩，「論高等教育大眾化的兩大走勢：國營化與民營化」，*黃河科技大學學報*，1999 年第 3 期，24-25。

當快速的。⁴⁶從(表 2-3)的數據觀之,台灣地區的大專院校總數到二〇〇三年共有 158 所,其中 67 所大學中,近半數(37 所)為私立;76 所獨立學院中,72%(21 所)為私立;15 所專科學校全是私立。充分顯示,私立大專院校在整體大專院校數中所占的比例是相當大的,這也證明了台灣高等教育在發展與擴張的過程中,私立高等院校的確扮演著相當重要的角色。

(表 2-3) 1950 年代以來台灣大專院數的發展狀況

學年度	大學		獨立學院		專科學校		合計		
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立	計
1950	1	--	3	--	3	1	7	1	8
1953	1	--	3	--	4	1	8	1	9
1971	6	3	5	9	20	53	31	65	96
1985	9	7	6	6	21	56	36	69	105
1988	9	7	16	7	12	58	37	72	109
1993	13	8	15	15	14	60	42	83	125
1994	15	8	17	18	13	59	45	85	130
2000	21	23	25	36	4	32	50	91	141
2003	30	37	21	55	3	12	54	104	158

資料來源：教育部：中華民國教育統計民國九十三年版。轉引自：楊瑩，「台灣私立大學院校經費補助政策之探討」，**市場化過程中政府與高等教育之關係：兼論中國民辦高校的角色與發展學術研討會**（台北：淡江大學高等教育研究與評鑑中心，2005 年 6 月 9 日），頁 III-2-7。

參、本章小結

歸結以上論述,全球高等教育的擴張主要來自於社會環境變遷與經濟型態的改變,為全球化與知識經濟時代的影響,各國對人力資源的訴求,從對勞動力人才的注重,轉而尋求以智力為依托的高素質人才,成為提升國家競爭力的關鍵。隨著高等教育大眾與普及化的過程,高等教育體制也出現的功能與型態的調整和轉變,主要伴隨的現象有:(一)更加多樣化的高等教育辦學模式;(二)管

⁴⁶ 楊瑩，「台灣私立大學院校經費補助政策之探討」，**市場化過程中政府與高等教育之關係：兼論中國民辦高校的角色與發展學術研討會**（台北：淡江大學高等教育研究與評鑑中心，2005 年 6 月 9 日），頁 III-2-2~III-2-7。

理上的自主與分權；(三)教育經費的籌措來自多元管道；(四)教育機會向更多人開放；(五)教學制度更加靈活；(六)更為社會化的高等教育機構，及面向社會辦學、強化與社會的聯繫、加強社會參與；(七)學校辦學結構的合理化，即辦學層次與科類符合社會的需求。⁴⁷

然而發展必然就會帶來問題，不論是加州模式或是以英、澳為代表的二元體制，均在發展的過程中產生負面的影響，其中包括有大學分工的爭議、質與量的矛盾、高學費走向的情況或是教育機會均等的爭議。⁴⁸這些問題，都是在擴張過程中普遍出現的現象，也是各國政府往往要面對的挑戰，雖然如此，高等教育的擴張仍然是全球高等教育無法可擋的趨勢。中國大陸處於一個全球化的發展體系中，高等教育必然也受到世界潮流的影響，順勢而為的情況下，便是中國大陸高等教育擴張的一大契機，其內含與緣由，本論文將從下一章開始針對中國大陸高等教育發展的狀況進行一連串深入的探討。

⁴⁷ 國家教育發展研究中心，**2000年中國教育綠皮書**（北京：教育科學出版社，2000年4月），頁86。

⁴⁸ 有關高等教育大眾化所引發的爭議和問題，可參閱王瑞琦，「高等教育大眾化—二十一世紀中國大陸高等教育發展之目標」，前引文，頁42-44。