

壹、前言

歐洲大學協會 (European University Association, EUA) (2013) 調查英國等17個國家在2012~2013年間高等教育 (後稱高教) 經費變化之情形後, 發現其中有8個國家的教育經費呈現遞減現象, 另9個國家則因物價膨脹與學生人數增加等因素, 抵銷了經費成長所帶來的效益。經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) (2012) 的報告也指出, 在政府決策過程中, 高教通常不具有經費分配優先權, 尤其在金融危機時期, 高教經費常成為政府預算削減時首當其衝的對象。因此, 在全球經濟成長遲滯的背景下, 近年主要國家高教財政政策浮現兩項共同趨勢: 第一, 就政府層面而言, 教育經費分配愈來愈偏好以大學校院的績效表現為基礎; 第二, 就機構層面而言, 大學迫於政府補助逐年刪減的現實, 為減少對政府補助的依賴, 轉而致力於追求財源管道多元化 (Salmi, 2009)。

就我國情況觀之, 隨著高教普及與國家財政緊縮, 政府也逐漸體認到, 在資源有限、僧多粥少的情況下, 若未能及時引進私部門資源並提高現有資源分配效率, 將造成我國高教面臨品質與競爭力持續下滑的危機。因此, 為解決數量擴充所引起的經費不足問題, 我國政府在教育財政政策上也開始學習歐美經驗, 引進競爭經費分配機制, 並嘗試藉由提高學費來弭平財政缺口。惟各項政策實施多年以來, 此種「市場導向」的高教財政改革也引起部分學者與學生團體之質疑, 認為高教發展愈來愈傾向於商品化和私有化, 並主張政府有責任協助高等教育朝公共化方向邁進, 而由於朝野雙方在此議題上仍未具共識, 導致相關爭議仍時有所聞。

有鑑於高教經費籌措與分配, 無論在國內、外都是高教研究之重點, 本研究以英國為例進行分析, 探討其1980年代以後高教財政改革經驗及相關爭議, 藉此作為我國參酌之依據。選擇英國為研究對象之動機, 係因該國具有以下特色: 其一, 英國政府高教經費分配係透過知名的半官方機構

——「高等教育經費分配委員會」(Higher Education Funding Councils, HEFCs) 來進行；其二，英國為世界上少數將教學與研究經費分開計算的國家；其三，近年英國大學學費出現大幅調漲，導致其大學財源結構在近3年間發生重大變革 (Morawski, 2013)。基於此，英國高教財政改革過程對我國而言具有參考價值，可作為相關政策調整與精進之參據。

貳、高教市場化之意涵與緣起

市場化可說是1980年代以後主導高教發展的重要趨力之一，所謂高教市場化，係指將市場邏輯引進高教中，透過市場力量的運作來消除壟斷、刺激競爭，提升高等教育的生產效率和社會資源的分配效率，讓高教的供給與需求逐漸趨向於完全競爭市場的歷程 (戴曉霞, 2000)。高教從國家主導演變為由市場推動，此一過程可說是一種新自由主義 (Neo-Liberalism) 的政策取向。新自由主義者相信透過市場的分配效率能提升社會整體福祉，因此國家應該盡量減少對市場運作的干預。即使是原先不被認為屬於經濟範疇之領域 (如教育)，也可透過類市場機制之形塑，從而達到相同效果 (張國偉、何明修, 2007)。

1980年代之後，新自由主義透過新公共管理 (New Public Management, NPM) 逐漸被納入各國公共政策和法規之中。就高教領域而言，新自由主義市場模型的理念，與高教不完全競爭市場現況之間的差距，成為高教市場改革的動因，在高教領域中，凡是未能符合新自由主義市場模型之處，都是需要改革的地方 (Marginson, 2009)。換言之，支持者認為，高教績效不彰的問題，可交由市場力量來解決，並認為透過競爭與鬆綁，有助於讓大學經營達到效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 與經濟 (economy) 三目標 (Hughes, 2012)。此種對效率價值的偏好，逐漸為大學和大學之間的生源競爭、經費競爭和聲望競爭奠定基調 (Marginson, 2009)。

惟值得注意者，由全球高教發展趨勢觀之，各國政府在引進市場機制