

# 全球化下大學組織困境之探討 及其對台灣高等教育經營之啟示

楊靜子

台南師範學院國民教育研究所博士生

## 摘 要

本文以文獻探討與比較教育的方法，根據 Murphy & Louis (1999) 所歸納「組織目標」、「組織結構」、「專業」、「層級制度」、「永續經營」、「組織分界」、以及「順從」等七大學校組織困境的理論為起點。輔以新加坡、香港的高等教育現狀之實例，將全球化下高等教育組織所將遭逢的困境具體說明，以利思考全球流行意識形態的驅使以及國家角色轉變之後，大學組織經營更要面對的兩難困境。這些困境包括：大學教育應為教化或為管理的專業模糊；為教學或為研究的目標兩難；國家應強化或弱化的疑慮；少數自主或是多數自主的迷思；為營利或非營利的掙扎；為維護公平正義或創造市場為優先的掙扎等。然而，這些困境並非同時並存於每個組織之中，端視每個組織所在的區域性(regional)和在地的(local)歷史文化差異而做不同的省思。反觀，台灣是一個民主社會主導教育甚於全球化所帶來影響的地區，期盼從：管理與教學各自專門化、認清教學與研究的主輔地位以及政府與大學關係轉型等省思中，台灣高等教育組織管理人能更易尋求平衡點，經營得更為順暢。

關鍵詞：全球化、高等教育、學校組織困境

## 壹、前言

任何一個組織在不同的年代、相異的生命週期中 (life cycle) 都有不同型態的發展困境。遭遇困境若不尋求突破，組織可能停滯不前、毫無競爭力，更可能瀕臨瓦解的險境。在新世紀全球化時代的來臨，因為經濟活動的熱絡和知識科技的流通與互動，導致疆界不清的時空壓縮之下，不確定的因素勢必增加。甚至各地文化和社會生活型態的交相影響，組織的運作更容易價值混淆。在定義不清的全球時代背景之下，必須更整體、動態性的思考組織所面臨的內外環境，並思索可能面臨的兩難情境，做出在地化 (local) 合適的回應與因應。

全球化與高等教育之間的關係是較受注意與密切的 (Currie, 1998)，而 Morrow & Torres (2000) 研究也指出「沒有任何地方比大學受到國際化和全球化的影響更深了」。尤其當全球化的議題被侷限在新自由主義和市場化的論述時，在所有的教育層級當中，大學教育與全球化是最直接相關的。再者，在全球化的時代下，大學教育組織並非被動單向的接收趨同性的 (convergent) 全球化，而是能主動建構全球化關係的關鍵角色 (Marginson, 2000)。換句話說，高等教育組織面對全球化的衝擊，不一定只是遭受主流文化侵蝕的消極角色，高等教育組織可以積極的加以轉化和調節所面臨的難題。

再依組織經營管理的主動性來看，討論高等教育組織回應全球化所帶來的變動是有其意義的。全球化對於高等教育的衝擊主要在於管理哲學及管理方式的改變，因為全球財政緊縮的環境限制、政府角色功能的變化、行政權力的移轉，大學與政府間關係的改變，一方面為求改善大學經營的效能 (effectiveness) 和效益 (efficiency)，另一方面為求大學教育的素質提升，而形成了一種結果－表現本位 (outcome - performance based)、講求績效 (accountability) 的管理型態。加上知識為本社會的需求、資訊科技的興盛導致知識本質和高等教育教學、研究及學習上的改變，以及每個地區歷史性的社經環境變動，錯綜複雜的影響高等教育組織的經營。各國高等教育政策受到全球這股新管理主義的潮流的影響，所面臨的困境將是更多元甚至是更矛盾對立的。而瞭解全球時代高等教育組織所將面對的難題，將有助於問題的釐清與及早因應等有利之處。

基於以上動機，本文旨在突顯大學組織在全球化流行意識形態以及國家角色轉變的導因之下，所造成管理模式的轉移以及特有的經營困境。在全球化的影響下，時空界限模糊不清，大學更需尋求新的定位，企求更有彈性更有適應力的來管理學術文化的工作。高等教育組織在全球化的時代所面臨的多重挑戰中，除了大學必須在自己的

地區脈絡下，重新定義高等教育的角色和地位之外；更要面對全球區域性組織，像世界銀行、OECD、APECT 的威脅，祈求在全球市場中獲得差異性競爭優勢，才能免遭「退場」的厄運。再加上高等教育一向被視為國家經濟發展的媒介，這些牽扯不清的動態因素，使得高等教育組織比起一般的學校組織存在著更多難以解決又不得不面對的困境。本文主要以 Murphy & Louis (1999) 有關學校組織經營困境的理論為起點，先介紹全球化下造成高等教育管理型態轉向企業化經營的三個意識型態。在釐清時代背景之後，再論述全球化下高等教育組織所面臨的困境，並列舉新加坡或香港的高等教育現狀，將困境做具體說明，以利思考全球化潮流和國家角色轉變之後大學組織經營更要面對的兩難困境。而台灣是一個民主社會主導教育更甚於全球化所帶來影響的地區，期盼未來台灣的高等教育能在這些令人猶疑的省思中，尋求平衡點，經營得更為順暢。

## 貳、學校組織困境之內涵

Murphy & Louis (1999) 主張，問題(problem)，是可以解答的；議題(issue)，亦可透過協商加以解決。然而困境(dilemma)既不是可解答的問題(problem)，亦不是可解決的議題(issue)，它代表的是更深層、更根本的兩相衝突的立場(dichotomy)，此兩種立場同時並存卻又相互矛盾，且兩者卻都有其存在的價值，所以難以選擇。由於多元價值時代的來臨，每個組織都存在著難以解決卻又不得不面對的困境。困境之內涵應包含內在困境和外在困境兩大部分。所謂內在困境即存在於學校組織之中的一些兩難情況，包含了目標達成、組織結構、專業化及層級制度；而外在困境則牽涉到學校組織與外在環境間之互動關係，包含了學校的永續經營、和外在環境之分界、和外在環境之依存關係(Murphy & Louis, 1999)。為求更了解現今大學組織面臨困境的分層，以下先就 Murphy & Louis 對學校組織困境的看法簡要敘述如下：

### 一、內在困境

首先，組織目標之困境意指組織目標和成員需求能否兼顧。組織目標的達成和個人需求的滿足一直是存在於組織中的根本困境之一。不論在理論面或實際面，達成組織目標重要亦或是滿足組織成員需求重要都隨著時代變遷互有消長，甚至是兩者並

重。其次，在組織中，正式和非正式結構常常處於緊張的狀態，正式結構即組織系統、規範、政策及規定等靜態的制度面。而非正式結構即組織成員的心理需要、個人目標、士氣、情感等層面。非正式組織雖然常和正式組織形成對立的局面，然兩者卻又相互依存、缺一不可。

組織內在困境之三，就是專業（profession）和行政（bureaucration）兩相衝突的立場。科層體制在學校中有不可或缺的功能，受僱於學校組織的專業人員，當然也要在其架構中提供專業知識或服務。對教師專業自主而言，學校的科層體制有引導教師凝聚共識、協助安排課程教材、提供教學資源、推動教學及輔導活動、協助教師發展專業等正面功能，但是科層權威(power)和規則（regulation）常會侵犯專業人員根據其專業判斷、專業信念及運用專業知識技術的自由，故產生專業人員對科層體制的規則、標準、監督的反感。科層體制的本質和專業特質本不相同，衝突亦難以避免。

而學校組織內層級節制之困境為上一困境的延伸，權力集中(top-down)還是權力下放(bottom-up)，科層體制同時存在著由上往下的層級管理及專業分工，然而層級節制重視下對上的服從，而專業重視的是自主。基於此產生了權力集中或是下放的兩難情境。1920 至 1990 年間全世界國家的教育行政體制在中央集權與地方分權之間作周期性的循環，以美國為例，目前教育傾向採取實質的地方分權（例如 SBM）。然教師權力除了會受行政體制、學校組織結構變動之影響外，亦會受到政治、社會、經濟等因素而有所變動。在全球化的時代下，權力下放是否真能使大學大部分的人有較大的自主性或教師有較高的專業性是令人存疑的。

## 二、外在困境

Seymour Sarason 在 1990 年曾說：「學校是一個非常難以駕馭或操控的組織。」（Murphy & Louis, 1999）由於學校有許多國家傳統文化規則、科層結構、以及每個學校自行訂定之營運常規和根本體制，因此學校組織的運作模式不易突破。重要的是學校組織的存在絕對不單純只謀眼前的生存，更重要的是如何在不斷變化的環境衝擊中達到永續經營的目的。Murphy 指出，儘管有些學校人士支持教育改革，但是他們認為革新的方向應放在政府政策以及學校經營管理上，相形之下，教學和學校課程的改革似乎較不受到重視。

另外，學校組織是否能永續經營的重要關鍵之一，乃學校組織和外界的界線，組織分界的困境是在於一方面要評估學校組織達成內部目標的程度，另一方面也要評估

學校組織符合社會期望的程度。從這個觀點來看，學校領導者確實面臨組織分界的困境，學校可能期望合乎組織目標和經營宗旨，但卻又無法忽視社區和環境的需求。這種專業自主性與適應妥協性之間的衝突，也就是大學組織與國家、社會之間的角度競爭。Murphy & Louis (1999) 更在書中以 Mawhinney 的研究為例，說明當組織面臨分界上的困境時，組織經營者通常採取「外界支援」或「減緩交流」兩個策略來因應壓力。然而，在現在時空壓縮無國界的時代，靠外界支援想必比劃地自限更明智，但是要靠外界的援助，尤其牽扯到經費問題，可能會使得大學組織的分界更模糊不清，經營更加困難。

最後，學校組織經營的外在困境還有順從的困境。學校組織在面對外在衝擊時，多數藉由順應一般性的社會規則，達成文化理論及意識型態的傳統及慣例。也就是說，學校組織必須促使外在環境中的財務管理機構增加投資的興趣。因此，多數學校組織藉由順從制度化的環境，以表達組織對社會價值的認同。

在教育殿堂上，「事情並非永遠是我們看到的那樣」，它可能有外在的可觀察的型態，也有內在隱而不顯的面貌；更重要的是，它具備不斷改變的特性。根據以上所述，歸納出學校組織的七大困境：「組織目標」、「組織結構」、「專業」、「層級制度」、「永續經營」、「組織分界」、以及「順從」等。而大學組織究竟如何在外在環境的不斷變動中，尤其是全球化的時代下，一方面維持各國的文化傳統，達成政策目標；另一方面永續經營，不斷進行改革，是當前大學組織所必須審慎面對的問題。

## 參、全球化下大學組織困境之導因

高等教育在全球化的力量下所要面臨的挑戰是多元層面的，就如同 Marginson and Rhoades (2002) 提到全球國家在地化的啟發 (glocal agency heuristic)，顯現出高等教育同時受到全球、國家和當地的影響。不可諱言的是，影響大學組織的經營管理有哲學面、社會面、經濟層面等許多複雜的因素，但本文主要針對全球化流行的意識形態，還有國家角色轉變對於高等教育組織管理型態所帶來的衝擊來加以闡述。其原因在於，80 年代開始，高等教育的轉變包括了政府教育經費縮減、治理結構的改變，遠距離的操控和評鑑大學、要求大學的品質和效率以及以教育作為媒介，支援經濟並配合勞動市場的需求等，而為因應以上這些轉變，所以大學必須「企業化」(Vaira, 2003)。而全球化下流行的三個思潮，導致了大學管理型態朝向企業化的趨向來經營。另外，

眾多學者對於全球化尚無一致定義的情形下，都一致認同「全球化」會促成國家政府的轉型，而世界各地的高等教育仍在國家管理之下，所以國家的管理型態如何改變，也深深影響了大學未來的經營方式。所以，以下針對這兩方面來加以探究，

## 一、全球化的流行意識形態

全球化對於高等教育的衝擊主要在於管理哲學及管理方式的改變。高等教育組織結構和運作從同僚模式 (collegiality) 的特質轉變為「企業化」(entrepreneurialisation) 這種勇於創新、冒險的管理模式 (Mok, 2000)。如此典範的轉移，主要是「經濟理性主義」(economic rationalism)、「學術資本主義」(academic capitalism) 和「合作管理主義」(corporate managerialism) 所造成全球性的高等教育革新。為更了解全球化對各國高等教育改革所造成的衝擊，以下將這三個主要影響高等教育發展的意識形態，說明如下：

### (一) 經濟理性主義 (economic rationalism)

經濟理性主義的核心價值主要有三：在國家公共政策的制定中，經濟政策和經濟目標為首要；公共政策主要還是受到新自由主義和自由市場觀點的影響，採不干涉主義 (laissez-faire)，在政策制定的過程中將國家最小化；為了創造更多效能，教育越集中焦點在管理效率，所以採私營化 (privatisation) 和商業化 (commercialisation) 的策略，欲藉由市場競爭來決定對高等教育管理、研究和教學的資助，並藉此促動企業型的行政結構 (corporate executive structure) (Marginson, 1995)。

簡而言之，政府為求經濟效益、節省公共支出、減少公部門不必要的浪費，所以藉由削弱對公部門的資助 (lean and mean)，活化公共服務的運作 (Pusey, 1991)。而學校為了因應政府資源分配的緊縮，所以重建其組織結構以求效益並最大化其產出。學校和大學在刪減預算的環境之下，對效率狂熱追求，課程設計也為學生將來的職場而作準備，注入了商業型態的特性。

### (二) 學術資本主義 (academic capitalism)

政府刪減大學教育的經費預算，這使得大學必須從外部籌措資源以補不足。大學必須利用產學合作、籌募基金、和社區資源共享以多元化大學的財源。這使得大學組織單純的學術研究與教學，摻雜了資本家的色彩，轉化為多角經營確保財源的取得。包括使用者付費觀念 (user-pays philosophy)，調漲大學學雜費、擴張多元化的教育服務，甚至將沒有符合績效要求的成員解雇以控制人事花費...等，都是為了組織運作來

爭取政府資助以外的資源。另一方面，政府對大學組織提供的資助越少，大學獲得獨立自主的空間就越多，各學院對於是否能從學校外部取得足夠的資源必須負起更大的職責，焦點自然轉移到大學管理者的領導與管理。行政權已轉移到學院院長或各系所領導人等這些所謂的中間管理者（middle manager）手中，學術文化和規範隱沒，代之而行的是設計計畫、執行策略、企求績效的管理責任。

### （三）企業管理主義（corporate managerialism）

全球性的高等教育發展趨勢之一就是企業型大學的興起（Clark, 1998）。這種強調經營管理的組織改革所持的立場是理性（rational）、結果取向（output-oriented）、計畫本位（plan-based）的；強調的是組織表現的評鑑、組織任務、目標的陳述、計畫的過程和績效責任的要求。因此，Sinclair（1989）認為這種新管理主義是利用經濟效益的評估機制來對所投資的成本負責。這種新的公共管理意味政府放棄原先對高等教育組織的直接控管，藉由權力的下放，以確保在市場趨向的脈絡下能更有效率和成本效益（cost-effectiveness）。又如同 Apple（2001）所言，管理主義是國家角色改變後所變換的策略，政府一方面將公共財及學校私有化或交由民營，讓公私立部門自由競爭，另一方面將教育的責任轉移到自由市場，讓管理者有更多的自主權並主導教育政策的決定，由這些專業的中間管理人採用商業化的管理模式。然而政府並非完全的退出，反而藉由對其質素保證、表現績效的要求，間接且更嚴密的控管高等教育的發展。

在全球化的影響下，以上三個流行意識型態盤根錯節、交互影響的導火線，帶動市場意識形態（the market knows the best）的發酵，為求在市場上更具競爭力，大學學術工作者必須像資本家一樣以學術研究營利，或利用優勢請求社會性捐助，多方籌措款項維持校務運作。另外，大學進一步為能更有效的運用這些有限的資源，一方面要求自主，另一方面也肩負了更多的責任，顛覆了大學組織傳統的教學重於管理的經營型態。

## 二、國家角色的轉變

對於全球化的思考，不管是過度全球化（hyperglobalization）的主張，對全球化存疑（skeptics）也好，或是轉型派（transformation）的主張也罷（Held et al., 1999），縱使這三個學派對於全球化的思考方向不盡相同，但都承認全球化所帶來的重大衝擊。因此主張國家必須開始改變其管理（governance or government）的方式，並施行公部門管理的革新，以改善公共服務傳遞的效率和效能。再加上世界主要國家的高等教育從

精英型 (elite) 走向大眾化 (mass) 的教育系統，全球高等教育迅速擴張，政府也實在無力負擔大量擴充的教育經費，國家角色必然有所轉變。全球化所造成的衝擊超越了國家所能掌握的範圍，政府的能力開始受到質疑，政府角色功能削減 (所謂的 night-watchman state)，國家弱化，高等教育採市場化的管理，這似乎是全球化的標題下必然的共同趨勢。

Apple (2001) 提出，全球化下新管理主義是國家角色改變後所變換的策略，政府一方面將公共財及學校私有化或交由民營，讓公立部門自由競爭，另一方面將教育的責任轉移到自由市場，讓管理者有更多的自主權並主導教育政策的決定，由這些專業的中間管理人採用商業化的管理模式。然而政府並非完全的退出，反而藉由對其素質保證、表現績效的要求，間接且更嚴密的控管高等教育的發展。

不管國家角色是弱化或增強干預，政府轉變為間接操控高等教育是不容質疑的，這意味著國家和高等教育之間關係的轉變。教育大眾化之後，大多數政府都必須管制公共經費的成長並設法籌措教育經費，再加上國際間依照各式各樣的表現指標來排名，比較各國教育系統的素質，因而影響了高等教育管理的方式。在全球化的影響下，許多先進國家像澳洲、加拿大、紐西蘭和英、美等國其教育改革的焦點都集中在「品質保證與評鑑」(quality assurance and evaluation)、「課程設計」(curricular design)、「資源分配」(resource allocation) 以及「機構管理」(institutional governance) (Mok, 2000) 等議題上。紛紛擴充高等教育之餘，開始關心高等教育財源 (funding)、績效責任 (accountability)、品質 (quality) 和管理效益 (managerial efficiency) 的核心議題 (Jarvis, 2000)。其流行的口號都繞著「效能」(effectiveness, managing change better)、「效益」(efficiency, value for money)、「結果本位」(output-based, focusing on outcomes and results)、「事半功倍」(doing more with less)、「績效責任」(accountability)、「避免浪費」(curbing extravagance) 而打轉。簡而言之，從以前國家立法規訓、補助大量主要經費、主導大學發展的角色，轉變為去規訓 (deregulation)、大學自籌部分經費、自主發展的「遙控」角色，形成了「國家要求績效，大學自主經營」的新關係。

## 肆、全球化下大學組織面臨的困境

全球化時代的來臨，大學的功能定位是單純的學術殿堂還是商業模式的管理型態？組織目標是教學取向？還是研究取向？國家政府和高等教育機構之間的關係是如

何轉變？政府權力下放的自主到底轉移為大學組織內中上管理階層的自主還是所有人的自主？大學組織為尋求政府供應之外足夠的財源，是否因此蛻變為具營利性質的機構？大學是為迎合社會公平正義的價值還是為創造自由市場造成變相的社會分化？以下這些兩難議題的省思，在全球化時代下更為突顯，為求更具說服力，文中將舉證新加坡或香港的例子，將論述具體化。

### 一、專業之困境：為教化或為經營管理

大學有其歷史角色，Wittrock(1993)認為，大學在國家和工業經濟秩序出現時都是政治組織中的重要型態。大學一樣有國家的規範和財政的支持；一樣對國家文化都有貢獻；一樣是在訓練學生成為國家中的一員；一樣在軍工業中扮演著重要的角色。然而，從後工業時代開始，高等教育不再只是單純的學術殿堂，高等教育進一步被視為最直接影響人力資源發展，提升國家競爭優勢的媒介，負有促動國家社會與經濟發展的使命，甚至是為將來社會所需求的職業作訓練準備的場所。在全球化的許多不確定因素下，大學為求永續經營，必須具備優勢競爭力，因而群起仿效企業的經營管理型態，這種轉變使得傳統的教化功能承受管理價值至上的壓力。

以新加坡的例子來看，為了使星國的高等教育更具競爭力，能和世界級大學媲美，新加坡政府一直以不同的政策，進行大學改革。主要是涵養大學的企業精神和創造力，並透過給予各院校及學生更大的自主權來交換要求更多的績效(Mok & Lee, 2003)。近年來，新加坡教育改革重點強調大學財政、人事的管理和行政核心上，本已單純的學術工作染上了管理主義的色彩。大學機構層峰的管理者，要做學術領導(CAO, chief of academic officer)也要做行政領導(CEO, chief of executive officer)，除了傳統的研究與教學，要因應社會對高等教育質素的要求，還要運籌帷幄爭取政府以外的經費來源，面對高等教育擴充還要設法行銷、擔心招生問題，在自由市場競爭中生存並永續經營已成為大學層峰管理人所重視的事。

以往高等教育機構是學者共治、參與決策的「同僚經營模式」(collegiality)，但隨著地球村的來臨，變動不居的環境以及更激烈的競爭，迫使其轉型。這使得以化育學生為其專業的文化學術單位，產生了價值的模糊，為求生存，教授教化學生的專業可能因此退居其次，為爭取經費也為爭取名聲，組織經營管理列為優先。在全球化的時代下，新管理主義的注入，大學組織教授的教學專業和管理者所堅持的商業管理原則，其衝突將愈演愈烈。

## 二、組織目標之困境：為教學或為研究

延續上一個困境，大學角色功能定位的模糊，使得組織目標的達成和個人目標的滿足產生了兩難。理論上，重視組織目標之達成和成員需求之滿足同等重要。然而依據 Quinn (1988) 競值理論 (competitive value approach) 的看法，理性目標模式 (rational goal model) 雖使組織產出有效能，卻造成員工機械化、單調化、競爭化的工作氣氛；而人群關係模式 (human relation model) 雖能使工作士氣高漲，但每個成員之需求如何不得而知，要滿足每個成員的需求又是另一個難題。只要組織和個人間不斷交流互動必能達成雙贏的局面的說法似乎過於樂觀和單純，畢竟現實情境中，成員帶給組織的滿足往往比自己的多。

新加坡教育部根據大學研究學者的論文數目、刊登論文學刊在國際的聲譽排名，加上個別研究項目對學術界及社會的影響，對研究計劃進行評鑑。若有研究未能達到預期效果，可以停止對大學撥款，並終止研究項目。教職員的薪資除了基本薪俸以外，再根據其工作表現、職務責任，以及市場價值來衡量評估以決定其薪給。這個新的薪資制度主要由市場導向和表現本位為準則，沒有每年自動晉級加薪，依照各大學賦予教職員的期望和任務標準來給與獎賞和認同。而為了吸引與挽留優秀學者，新加坡政府還決定對於表現優秀的學者予以獎勵，例如年度增薪，甚至給予終身聘任。這些功績制和薪級制都是目標取向，依照教師研究產出的效能為主，教師教學的目標不僅失焦，更遑論成員的需求了。

再以香港 1993 年開始施行的研究評鑑工作 (Research Assessment Exercise, RAE) 為例。每三年由香港大學教育資助委員會 (University Grants Committee, UGC, 以下簡稱教資會) 底下的研究資助局 (Research Grants Council, 簡稱研資局, 1991 年成立) 負責評鑑八所大學教育機構的學術研究計畫和核發相關的研究補助，評審結果會作為教資會評估院校經常性補助金的基準之一。但是評鑑工作被視為「出版，否則出局」(publish or perish) 的一種危機 (Cheng, 1995; Ho, 1998)，因為研究反而成為現在大學教授致力的主要工作，不僅忽略教學，研究也多偏重基礎理論而欠缺應用性研究。

組織一方面為符合評鑑指標爭取經費、獲得名譽以維持大學營運；另一方面，老師為了協助配合評鑑工作，紙上作業增加，為達成組織目標以利升遷而努力研究，對於教學已心有餘而力不足。學校組織到底要為教學或為研究奮鬥，或是兩者誰輕誰重的衝突，產生組織雙重目標游移難決的處境。再加上老師致力完成組織和政府所設定

的目標，工作士氣、人際關係和成員滿足感似乎已漸漸遭受忽視。

### 三、永續經營的困境：國家弱化或增強干預

國家最小化，公部門採市場化的管理，這似乎是全球化的標題下共同的趨勢。依照 Olssen(1996) 對於古典自由主義(classical liberalism)和新自由主義(neo-liberalism)所做的區辨來看，到底應該如古典自由主義(classical liberalism)的主張，國家的角色消極、弱化，以「看不見的手」(invisible hand)的觀點，不干預高等教育經營，全由市場機制決定；或是應該像新自由主義(neo-liberalism)所說國家積極操控，隱藏在市場背後訂定遊戲規則，提供情境(conditions)、法律(laws)和制度(institutions)呢？

國家透過長期的、比較性質的公共評鑑，操控個人、創造市場，在教育場域中，能符合績效指標的才是好的學校(Apple, 2001)。所以，大學無可避免的在全球和區域性(regional)的市場中，為了資源、成就和名聲而不斷的競爭，政府從高等教育服務的提供者轉型為服務的購買者(Lee, 2001)。大學必須依據政府所設定的目標，並依照其角色功能所編排的任務來供應教育服務，例如招生人數和課程的開設還是要以政府制定高等大學政策和撥款金額而決定。政府不干預大學管理，但以教學、研究及管理的素質評鑑作為工具，進行遠距離的遙控(steering at a distance)。所以說國家監督也對，說國家控管也沒有錯。因為國家角色仍然沒有被削弱，只是因應全球化壓力、並為促進國家發展而轉型。而且，國家監督(supervisory)或控管(control)無法絕對二分，端視大學教育事務的面向而言，例如資源如何使用的過程是自主的，但是要開設什麼系所或課程還是要經過政府核准設立。

星國掌管高等教育則有「極權分權化」(centralised decentralization)的有趣現象。新加坡高等教育改革的目的是在於為工商業界及其他專業提供優質人力資源，推動國家發展，利用全球化的論述來推動政策，激勵國內三所大學有更高的品質與績效，加強在亞太地區的定位。就此而言，星國政府只是分化管理和預算的責任，並不是分化管理權，只是要確保資源的有效利用，國家的角色並未在全球化的浪潮中被削弱，而大學只有在如何達成目標、完成使命的過程限制減少，仍無法脫離國家的遊戲規則。形成大學一方面獲得自主管理人事和財政的權力，但其實都是在政府重新規範的搖控的特殊現象。

#### 四、層級節制之困境：少數或多數的自主

如同前述，政府不是去規訓（deregulation）而是重新規範（reregulation）。但是這種重新規範所分化的責任，是所有大學組織的成員都能享受到的權益與自由？還是轉換為少數人的權責呢？

少數管理人決策是企管部門的特性，而大學為提高管理效率和資源分配的績效，表面上獲得了許多管理（財政、人事、課程）的自主權，但並非等同於將決策和管理的權力下放給所有的學者，而是轉移到大學組織中少數的管理階層手中。就像企業管理中有許多像明星一樣的領導人或獨占的管理人一樣，為求績效，明快的利用高峰會議、主管會報做出決策。企業管理個人主義色彩的迷思，使得大學想要依集體意識、採共同參與的決策變得沒有效率。像新加坡的大學，各學院和系所的改革都會諮詢少數人所組成的委員會（committees）來做決策，個別的學者是很少在決策過程中有發言權的（no say）。結果本位（outcome-based）的績效制度，使得星國的大學學者必須花費大量精力去執行、完成校內較高管理階層的指示。這就是所謂的新同僚模式（new collegialism），混雜著專業績效和忠誠合作，為了教育素質之團隊工作（Harvey, 1995）。

大學層級節制的現象表面上縮小了範圍，由上到下的經營和決策，除了政府和大學之間隱而不顯的關係之外，還有校內中上管理者和學術人員、教職員明顯層級節制的關係。管理凌駕教學專業之上的趨勢增加，到底只要有經營管理背景的人就可以進駐校園，還是必須兼具學術文化背景的教育人員才可以治理一所大學教育組織，這些發展型態值得省思。畢竟，如同 Kogan（1999）所言，愈來愈重視經營管理的大學，更可能造成學術工作官僚行政化（bureaucratization）。

#### 五、組織分界的困境：非營利或營利組織

政府財政的拮据，再加上高等教育大量擴充，迫使高等教育機構致力另籌財源，避免過於依賴政府的撥款補助。香港政府計畫在三年期間（1998-2001年）減少10%撥給教資會資助大學的經費，並進一步在下個三年期間（2001-2004年）在減少5%大學的經費，因為政府想要平衡大學和學校教育的資源分配，並且在經濟衰退的時期，還要應付各公部門爭取有限資源的競爭。所以財政緊縮、經費不足，大學必須更慎重的運用這些公帑，避免資源浪費之外，同時還必須靠社會的捐款、工商業的贊助、技術合作公司（spin-off companies）的運作，以及向修副學位、一般學士學位和研究所的學

生收取學費等。各大學竭力利用子公司的營收和市場導向的課程、計畫來另籌款項。以香港城市大學為例，它是香港第一所將其子公司上市的高教機構。其他像香港科技大學和理工大學，也表示他們有興趣跟隨城市大學的腳步，使他們的子公司在香港股市上市。香港科技大學也設立了基金會，希望其研究發展能企業化，已有 25 間公司在其基金會下，其中 7-8 所在這兩年內有機會成為上市公司 (Lee, 2002)。

大學成為企業型大學逐漸普遍，新加坡國立大學成立了與科技及生物科學研究相關的公司進行商業化研究。同時南洋科技大學也開設超過十所公司專門從事電子商貿、資訊科技及工業生產運作相關的研究項目 (Ministry of Information and the art in Singapore, 2000)。這些現象顯示，為了生存，大學的經營管理必須趨向營利型態來補足財源短缺的殘酷現實。這使得大學組織結構處在營利和非營利的交界，這和教育組織是非營利組織的理念是不符的。最近學費高漲的爭議，學校像「學店」的蜚語，都是因為市場自由競爭造成組織分界的模糊不清。這些發展趨勢可看出，大學的日常運作，儼如商業機構般，藉以收取學費及做商業化研究方向，參與各項社交活動向私部門募款等，以應付大學普及化的趨勢。大學下海 (jumping into the sea) 似乎有不得不的苦衷，使得教育組織的經營管理涉入更多不確定因素。

## 六、順從的困境：為公平正義或為創造市場

全球的意識形態深信，「市場競爭」是一個解決途徑，學校可藉由市場化來戰勝現代所處之危機，克服政治、經濟的困難 (Apple, 2001)。市場被合法化是因為假定個體行為都是經過理性的選擇，並由「一分耕耘一分收穫」(efforts and merit) 的原則來支配。但是，這個市場的合法化極可能是一個折衷甚至是妥協的解決之道。如 Apple (2001) 所認為，「市場化」只是傳統種族階級不平等的再製，並沒有改變不平等的特徵，甚至也沒有促進教育的進步 (progress)。市場與績效指標的連結，代表了幾個微妙關係的轉變，從以前學校重視學生的需求轉換成重視學生的表現 (performance)；從以前談論學校能為學生服務些什麼，變成關心學生的表現能為學校帶來些什麼；從以前社經地位的差異轉變為文化資本不同所造成的不平等。在大學教育的市場中，不管是個人或組織，都要具備各種資本才能具有競爭優勢。從個人不平等所做的市場選擇間接影響了學校的分化 (stratification)，再結合各種評鑑運動，更違反了順從社會公平正義的價值觀。

以香港大學評鑑來說明，民間組織也利用 QAM 對香港八間由香港教資會資助的大學做優勢評比調查。《信報月刊》10 月號就大學教育資助委員會屬下八間大學的師資、

學生入學成績、教學素質、研究表現及院校資源等多項指標進行評比。評鑑機制表面上不是將各大學分等級，但卻依據品質檢討的成果表現給予不同的經費，再加上傳媒「過度報導」，容易把素質保證檢討報告的結論歪曲。尤其當表現較差的學校得到更少的補助金，同時也提供給顧客較不利的資訊，招生和吸引社會捐助也相對減少，這樣的惡性循環反而使大學分層的情形更形惡化，最後還是在保障少數人就讀的明星學校。

這種一味創造市場自由競爭的組織經營，違反了社會上對教育均等的期待，容易受到不利群體的反抗和輿論的撻伐。但為了獲得競爭優勢，大學機構紛紛使盡各種招數吸引所謂「優秀的」學生就讀，爭取各項評比排名來獲得實際的經費資助或好名聲，這些市場化的種種傾向和社會期待相去甚遠。

## 伍、帶給台灣高等教育經營的啟示

雖然，全球化的概念沒有一致的定義，全球化是不是一個新的時代產物也沒有定論 (Held et al., 1999)。但可以確定的是 21 世紀的經濟動盪與各國之間的競爭壓力，開發中國家面對國際化或全球化的挑戰必須重建或轉型 (Moja & Cloete, 2001)，除了支援高等教育國有化下的持續擴充之外，更要在地區脈絡下重新定義高等教育的角色和地位；更要協助高等教育面對全球區域性組織（例如：OECD, EU, APECT...等）力量的威脅。大學教育組織不得不重新思考，在全球沒有疆界、人類交相互動頻繁的時代下，組織如何順應或解決傳統使命和現代革命的兩難。再者，就台灣而言，台灣特殊的政治型態，解嚴以來，民主進步以及社會運動的頻繁，都是全球化之外對台灣更直接的當地影響 (local factors)，台灣的高等教育組織經營要更為順暢並想在國際間展露崢嶸，必須對以上的困境爭議做在地的思維。

### 一、管理與教學各自專門化

很少人會去質疑大學是國有化且具有文化認同的基本功能和任務。但現今大學涉入變動不居的社會中，牽扯許多政治經濟活動，傳統教化與文化傳遞的功能沒有以前彰顯，反而為了競爭而熱絡於經營管理的各項使命。92 學年度台灣大學院校數就有 142 所 (教育部統計處，2003)。其中公私立大學共計 67 所，公立大學 30 所，將近香港的 4 倍，新加坡的 10 倍之多。台灣政府以五年五百億的預算來協助大學達世界水準，但

和星、港一樣的國家發展目標，台灣的大學的數量竟然拓展得如此快速，且台灣 67 所大學中就有 37 所是私立大學，是國立的一倍之多，私立教育機構蓬勃發展。十年內倍增三倍的「進場」速度，使得教育資源非常分散，各校教育經費相對減少，學校為籌措經費來源，不得不轉向要求經營管理來維持基本的營運，如何改進學生表現、改善課程設計與教學方法上就相對失焦。這連帶使得大學轉向營利事業來營運，才會使得台灣學費調整與否的問題甚囂塵上。但是大學營利若沒有和化育大眾，提升國際競爭力的使命相違背的話，大學組織的管理和教學部門可以各自分化。首先必須更改教育人員任用條例的限制，沒有學術背景的管理人也能以外加條件進駐校園，專心維持營運、營造有利的公共關係與爭取各項支援教學的經費，教學者致力於和教育相關的課程研發、研究工作與教學改進。但必須更謹慎的是，兩者之間本位主義的可能作祟，與兩者專業之間的失去連結的危機。

## 二、認清教學與研究的主輔地位

這裡不是要爭論到底大學需不需要整併或分類，而是提供大學組織的管理者找到自己組織的「差異性競爭優勢」，而非陷於「研究型大學」的迷思中。但研究型大學的趨之若鶩也是事出有因，研究可以有利產學合作獲得政府補助以外的財源，研究還可以發表並獲得地位的排名，研究結果也可以和科技、進步聯想一起，研究傾向的附加價值確實較高。加上世界主要國家的大學評鑑工作仍是以研究評審為主，以組織研究評鑑結果決定補助的經費多寡，也以個別研究的篇數來決各個人的薪給與升遷。以台灣政治大學抗議教育部公開國際論文發表篇數事件為例，從政大無法接受一流的國立學府竟排名四十幾名的事件來看，從其聲稱該校聲譽受損與論文篇數計算不公平的爭議就能得知，研究評鑑確實影響一所大學的名聲和地位。但仔細思考，論文計算不分人文或科學類別，也不分國立或私立資源的多寡，更不將本國有水準的刊物所發表的文章列入其中，這些都顯現了教學教得再好也沒有研究發表關係重大。再者，研究與助理教授升等副教授、副教授升等教授有關，這些「研究領先教學」的現實，使得大學爭相「正名」為研究型大學。但是，身為經營管理者，發展組織從優秀到卓越的競爭優勢是更為重要的，而非一味追隨研究的潮流。研究為輔，教學型為主，或以社區大學來發展也不失為可行之道，只要經營管理者與所有學校成員共識認定個別大學的發展方向，將教學與研究的主輔地位各自釐清，自然有永續經營的價值與空間。

再者，不管教學或研究表現，台灣的大學評鑑都沒有所謂的「功績薪給制」，教書

教得再好，或者已升等為教授做再多有價值的研究，這些都沒有實質的回報或分級。這使得台灣大學的學術水準無法邁向世界一流的大學，更無法促動教師教學或研究的進一步動機。再者，評鑑流於「紙上作業」、「偏重管理評鑑」的缺失，造成教師許多額外的工作負擔，實不利於教學與研究素質的提升。更重要的是，推動結果本位的各項品質改善運動，都看不見強調「學生學習成果」的改進與提升，未來大學生的競爭實令人憂心！

### 三、政府與大學關係的轉型

政府和高等教育之間關係的轉變，意味著教育改革政策旨在於社會需求、政府管制及大學自主的三項元素之間取得平衡（Dill, 1997）。國家的角色應如同轉型派的論述，並沒有在全球化的浪潮中被削弱，而大學只有在如何達成目標、完成使命的過程限制減少，仍無法脫離國家的遊戲規則。大學一方面獲得自主管理人事和財政的權力，但其實都是在政府重新規範的搖控之下。

台灣因應全球化的衝擊所推動的高等教育政策也有相似之處，像強調「鬆綁」的分權政策和大量經核准設立的私立大學，讓高等教育市場自由競爭，大學法人化的議題等，都顯現出管理權力移轉的現象。根據民國 84 年的大學法，大學也有聘任教師、升等或解職的人事自主權；民國 87 年大學法修法，主張教授治校；以及近年來大學法人化的議題等都顯現出台灣高等教育強調管理鬆綁的政策趨向，也強調財政、人事的放寬讓大學管理更有彈性。實際上台灣近年來民主化運動的經歷、政黨輪替的政局變動和追求本土化的國家認同，也都反映在台灣的教育改革上，在地化的因素不容忽視。

值得思考的是，一樣為了提高大學的淨在學率（18-20 歲適齡就讀大學的比例），台灣高等教育機構量的快速擴充，反而為台灣的教育帶來了更多危機，品質、經費、管理問題層出不窮，甚至是大學彼此功能重疊、定位不清的疑慮。同時，教育市場化反而突顯社會階層化的現象，這和台灣在 80 年代以來企求教育機會均等的各項教育政策相違背，沒有社經背景或文化資產的個人，或是資源較少的大學仍是無法公平競爭的。高等教育大眾化的發展形態與速度值得政策制定者思考，政府與大學的關係轉型，並非意味政府責任的放任。再者，更鉅觀層面來思考，台灣國家的認同與國際上地位的穩定性，都使高等教育發展上有阻礙，大學經營管理者要思考的是如何突破政治因素獲得學術地位上的認同之外，更要迎接未來台灣全球化影響甚於民主社會的時代即將來臨，如何在全球潮流下有本地特色的突顯。

## 陸、結語

學校組織所面臨的困境是隨著時代與環境的時空變換而不斷更迭的。個別學校組織的歷史文化與基本結構面的脈絡差異，也會形成不同的兩難爭議。就算不同的組織有相同的猶豫，解決方式或思考方向也會因組織的人事物而各有不同的因應。這些不確定因素並非讓組織管理人將學校組織困境「存而不論」，相反的，組織管理人更要全面思考當代特有的可能困境，並一一參照可能的處理方式，以尋求有利永續經營的平衡點。在全球化的時代下，大學教育組織有趨同（convergent）的發展困境，導致相似的教育改革政策，像高等教育系統大眾化、縮減補助高等教育的經費、鼓勵大學組織自籌款項、鼓勵私人興學或委託民營、強調高等教育的市場自由競爭、強調教育素質的保證與控制、事事講求績效表現與績效責任等。但現實情況卻因在地化的趨異（divergent），使得面對全球化的衝擊，各有不同的思考邏輯與做法。台灣因特有的政治形態與民主社會運動，本應慶幸受全球化影響較小，例如，大學評鑑尚未透明成熟、課程改革強調注入台灣意識、學費收取的國際比例偏低等，高等教育受民主意識與國家認同的在地因素影響更甚。但一方面擔憂高等教育組織無法擠身成為國際級大學，也擔心高等教育無法培育提升國家競爭優勢的人力資源，未來台灣高等教育的發展會有迎合全球流行意識形態的隱憂，但這一天的到來，可能又會令人擔憂台灣高等教育組織在地化特色的發展。這些牽扯不清交相重疊的困境，更需要兼容並蓄的組織管理人做周延的省思，尋求可能解決之道。但更重要的是，解決組織困境沒有一個「好的公式」，只有適不適合的問題，也就是說，全球化下新管理型態注入使得各大學如企業般的經營型態並非全然不好，只是趨同的教育宣示中，存在著許多令人質疑的問題點，尤其是不再將「提升學生學習成果」列為管理大學「教育」組織的重點，值得政策制定者與教育組織管理人好好的思維。

## 參考文獻

### 中文部份

教育部統計處 (2003)。各級學校概況：九十二學年度。線上檢索日期：民國 92 年 12 月 5 日。網址：台灣教育部統計處 <http://www.edu.tw/statistics/>

### 英文部份

- Apple, M. (2001). Comparing neo-liberal projects and inequality in education. *Comparative Education*, 37(4), 409-423.
- Cheng, Y. C. (1995). School education quality: Conceptualization, monitoring, and enhancement. In P. K. Siu & T. K. Tam (Eds) , *Quality in Education: Insights from Different Perspectives*. Hong Kong: Hong Kong Education Research Association.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon.
- Currie, J. & Newson, J. (eds.)(1998). *University and Globalization: Critical perspectives*. SAGE Publications.
- Dill, D. D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy*, 10(3/4), 167-185.
- Harvey, L. (1995). Beyond TQM. *Quality in higher education*, 1(2), 123-146
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Parraton, J. (1999). *Global Transformation: Policy, Economics and Culture*. Stanford: Stanford Press.
- Ho, K. K. (1998). Research output among the three faculties of business, education, humanities and social sciences in six Hong Kong universities. *Higher Education*, 36,195-208.
- Jarvis, P. (2000). The changing university: meeting a need and needing to change. *Higher Education Quarterly*, 54 (1), 43-67.

- Kogan, M. (1999). Academic and administrative interface. In M. Henkel & B. Little (Eds.) *Changing relationships between higher education and the state* (pp. 263-279). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Lee, M. H. (2001). Centralized decentralization of higher education in Singapore. *Education and Society*, 19(3), 79-97.
- Lee, M. H. (2002). A Tale of two cities: Comparing higher education policies and reforms in Hong Kong and Singapore. *Australian Journal of Education*, 46(3), 255-286.
- Marginson, S. (1995). Markets in higher education: Australia. In J. Smyth (Eds.) *Academic Work: The Changing Labour Process in Higher Education* (pp.17-39). Buckingham: SRHE/Open University Press.
- Marginson, S. (2000). Rethinking academic work in the global era. *Higher Education Policy and Management*, 22(1), 23-42.
- Marginson, S. and Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: Aglonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281-309.
- Ministry of Information and the Arts(2000).Singapore 2000. *Singapore: Ministry of Information and the Arts*.
- Moja, T. and Cloete, N. (2001). Vanishing borders and new boundaries. In J. Muller, N. Cloete, and S. Badat (Eds.), *Challenges of globalization.-South African debates with Manuel Castell*(pp.244-270). Cape town: Maskew Miller Longman.
- Mok, K. (2000) .Impact of globalization: A study of Quality Assurance systems of higher education in Hong Kong and Singapore. *Comparative Education Review*, 44(2), 148-174.
- Mok, K., & Lee, H. H.(2003). Globalization or Glocalization? Higher Education Reforms in Singapore. *Asia Pacific Journal of Education*, 23(1), 15-42.
- Morrow, R. & Torres, C. (2000). The state , globalization, and educational policy. In N. Burbules & C. Torres (Eds.), *Globalization and Education: Critical perspectives*. New York: Routledge.
- Murphy, J.& Louis, K. S. (1999). *Handbook of research on educational administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

全球化下大學組織困境之探討及其對台灣高等教育經營之啟示

- Olssen, M. (1996). In defence of the welfare state and publicly provided education, *Journal of Education Policy*, 11, 337-362.
- Pusey, M.(1991). *Economic Rationalism in Canberra: A nation-building state changes its mind*. Cambridge: Cambridge university press.
- Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism in Canberra: A nation-building state changes its mind*. Cambridge: Cambridge university press.
- Quinn. R. E. (1988). *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Sinclair, A. (1989). Public sector culture: Managerialism or multiculturalism? *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 382-397.
- Vaira, M. (2003). Globalization and higher education organizational change: A framework of analysis. *Higher Education*, 1-28. (uncorrected proof).
- Wittrock, B. (1993). The modern university: The three transformations, In: S. Rothblatt, and B. Wittrock, (eds.), *The European and American University since 1800*. (pp.298-314).Cambridge, England: Cambridge University Press.

文稿收件：93.03.30

接受刊登：93.07.30

楊靜子

# **The organization dilemmas of higher education in globalization — to reflect the administration of higher education in Taiwan**

**Ching Tzu Yang**

**Doctoral Graduate Student**

**Department of Education**

**National Tainan Teachers College**

## **Abstract**

This article mainly explores the organization dilemmas of higher education in global epoch by literature and comparing educational methodology. First, the author introduces seven dilemmas of schooling organization which Murphy & Louis (1999) had induced, and then discusses the possible factors leading to dilemmas of higher education institutions in globalization, including economic rationalism, academic capitalism, corporate managerialism and the transformative role of nation-state. Second, illustrate the higher education reforms in Singapore, Hong Kong to embody six contentious issues of management in higher education in globalization. Finally, the author concludes with three suggestions: to individualize the specialization for management and instruction, to distinguish from teaching and research as major or subordinate objective, and to reflect the changing relation between nation-state and higher education. Hope to favor the administration of higher education in Taiwan.

**Key words: globalization, higher education, organization dilemmas**

