

高等教育經營策略分析——以建立內部品保系統與外部標竿系統

我國大幅擴充高等教育的成因與問題分析

提升高等教育競爭力策略中國家政策角色之初探——

◎中華民國1990年代教育政策系列



教育整合 與競爭力

中國大陸高等教育改革與高校合併之探討

德國與法國的教師組織意識型態比較

中華民國比較教育學會 主編

教育部國民及學業成就測驗
國文卷
國文卷
國文卷

教育整合 與競爭力

中華人民共和國教育部 編

教育整合與競爭力

中華民國比較教育學會 主編

高雄復文圖書出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

教育整合與競爭力／中華民國比較教育學會主

編．——初版．——高雄市：高雄復文，

2004[民 93]

面； 公分

ISBN 957-555-697-6 (平裝)

1. 教育－論文，講詞等

520.7

93013560

教育整合與競爭力

初版 2004/08

版權所有，請勿翻印

定價：300元

主 編：中華民國比較教育學會
發行人：蘇清足

本書如有破損，缺頁或倒裝，
請寄回更換。

出版者：高雄復文圖書出版社
址：高雄市苓雅區泉州街5號
電話：(07) 2261273
傳真：(07) 2264697
郵撥：41299514
台北分公司：台北市大安區溫州街48巷5號1F
電話：(02) 23695250・23695680
傳真：(02) 83691393
裝訂：台灣高揚文化事業有限公司
電話：(07) 6165206
發行：麗文文化事業機構

行政院新聞局出版事業登記證局版台業字第1804號

ISBN 957-555-697-6(平裝)

<http://www.liwen.com.tw>

E-mail: liwen@mail.liwen.com.tw

序 言

二十一世紀是一個全球化佈局的時代，在此全球同場競爭的場域中，各種產業紛紛進行整合與合作，以維持自我的競爭優勢。面臨此一變局，教育勢須有所回應與創新，一方面回應教育實務的挑戰與需求，一方面創造新的發展契機，其中尤以首當其衝的高等教育為然。值此之際，本會於民國九十一年舉辦了兩場學術研討會，一為「推動高等教育整合與提升高等教育競爭力」學術研討會，另一為中華民國教育學術團體共同舉辦之「教育研究與實務的對話：回顧與展望」國際學術研討會。兩次研討會分別針對高等教育整合與提升高等教育競爭力、世界各國及台灣教育現況與新世紀教育相關議題進行深入的論述和探究，教育理論與實務的對話尤其是第二場研討會探討的重點項目。

舉辦「高等教育整合與提升高等教育競爭力」研討會，主要在因應台灣所面臨的高等教育普及和大學院校轉型與整併問題，此研討會由本會主辦，中華民國國立大學校院協會、國立嘉義大學和國立暨南國際大學協辦，於2002年11月1至2日假國立暨南國際大學（埔里）舉行。會中有多篇論文發表，分別針對各國高等教育的轉型和改革、亞洲高等教育之比較、台灣高等教育的類型和經營、台灣大幅擴充高等教育規模帶來的問題和社會意義、大學整併和轉型等主題進行深入探討。

此外，為了對教育實務所面臨的衝擊與新局勢有所回應，本會與中國教育學會、中華民國師範教育學會、中國視聽教育學會、中華民國學校建築學會、中華民國課程與教學學會、台灣教育社會學學會、及中華民國教育行政學會等教育學術團體於2002年12月13至15日假國立台灣師範大學（台北）聯合舉辦「教育研究與實務的對話：回顧與展望」國際學術研討會。會中發表之論文環繞幾個議題進行，分別是

闡明師資培育的政策和理念、未來教育改革的展望和趨勢、九年一貫課程的實施和研究、探究資訊融入教學的價值和規準、掌握教育改革的意識型態批判和理論之分析、針對學校本位及課程改革的研究分析、以實務研究的方式評析教育改革的樣貌及發展、促進教育與社會的時代脈動、評估學校效能與改進的作法等。

「高等教育整合與提升高等教育競爭力」學術研討會舉行後，共有九篇文章作者同意納入本會專書審查後出版；這些在此研討會發表之文章，經本會送二位相關領域學者匿名審查通過後，收錄於本書之文章共七篇。中華民國教育學術團體聯合舉辦之研討會，會後共有六篇文章作者同意將其納入本會專書審查後出版；這六篇文章經本會送二位相關領域學者匿名審查通過後，收錄於本書之文章共有二篇。故本書送審之文稿經審查後通過刊登之比率為60%。

前述收錄於本書的九篇文章探究與論述的主題範圍相當廣泛，從對台灣教育改革相關問題之探討等本土的關懷、擴至中國大陸、亞洲及美國高等教育之改革等議題進行理論之評析和應用等，不一而足。

本會此書之出版，因文章送審及將審查意見送回作者修改之故，延至今年付梓，謹期盼藉本書之出版，提供有價值的、可供參考之資訊，並激發學界未來對新世紀教育相關議題能作更進一步的探究和對話。

最後，本書之得以順利出版，要感謝國立大學校院協會之部分經費協助，及本會秘書處同仁及國立暨南國際大學比較教育學系學生在為時超過一年半期間為本書之編輯，聯繫審查人、送回作者修改，及進行文章初稿排版時付出之心血與協助。

中華民國比較教育學會

理事長 楊國賜

九十三年六月十日

Contents

高等教育經營策略分析——以建立內部品保系統與外部標竿系統為主 湯 堯 / 1

- 壹、前 言 / 6
- 貳、高等教育所面臨的時代 / 9
- 參、內部競爭策略建構 / 17
- 肆、外部競爭策略建構 / 25
- 伍、綜合評論（代結論） / 30

我國大幅擴充高等教育的成因與問題分析 姜添輝 / 35

- 壹、前 言 / 38
- 貳、經濟發展與勞動力結構的轉變 / 38
- 參、功績主義的形成與教育訓練的重要性 / 41
- 肆、社會公平的改善 / 45
- 伍、台灣的產業與勞動力結構 / 50
- 陸、高等教育體系的擴張與勞動力水平的提升 / 54
- 柒、高等教育大幅擴充的問題 / 61
- 捌、結 論 / 75

提升高等教育競爭力策略中國家政策角色之初探——以中華民國1990年代高教政策為例 蕭芳華、何卓飛 / 85

- 壹、前 言 / 88
- 貳、研究名詞定義 / 89

參、研究問題 / 92

肆、從政策設計觀點研析 / 93

伍、評析中華民國提升高教生產力之政策機制設計 / 115

陸、結論與建議 / 124

柒、未來研究建議 / 127

公立大學公法人化相關財政問題探析 鍾宜興 / 133

壹、前言 / 136

貳、公立大學公法人化的意義、功能與大學財政問題 / 138

參、公法人化與公立大學自謀財源 / 141

肆、公法人化與財政自主的配套問題 / 149

伍、大學公法人化相關財政問題的反省一代結語 / 157

Porter 的「鑽石模式」及 Clark 的「大學轉型路徑」對國內高等教育機構競爭優勢之啓示 姜麗娟 / 181

壹、前言 / 184

貳、Porter 的鑽石模式與其在高等教育競爭優勢的應用 / 188

參、Clark 的大學轉型路徑與其在高等教育競爭優勢的應用 / 194

肆、Porter 與 Clark 理論之比較與延伸 / 198

伍、Porter 與 Clark 理論對國內高等教育競爭優勢提升之啟示 / 202

陸、結語 / 206

我國高等教育分類的實證研究 楊國賜、王如哲 / 211

壹、前言 / 215

- 貳、有關文獻之研覽 / 216
- 參、調查設計及其實施 / 229
- 肆、結果和討論 / 230
- 伍、結論與建議 / 245

美國近十年國民教育的改革 陳明印、單文經 / 251

- 壹、前 言——改革的背景 / 254
- 貳、改革的課題 / 258
- 參、結 語 / 280

中國大陸高等教育改革與高校合併之探討 ... 楊 瑩 / 291

- 壹、前 言 / 294
- 貳、中國大陸高等教育的演變與發展 / 295
- 參、近十年來中國大陸高等教育的重要改革 / 317
- 肆、中國大陸高校調整合併 / 342
- 伍、結 語 / 353

德國與法國的教師組織意識型態比較 王秋絨 / 383

- 壹、緒 論 / 386
- 貳、德法兩國主要教師組織發展簡史及其意識型態來源 / 387
- 參、兩國主要教師組織目的的意識型態之異同 / 393
- 肆、兩國主要教師組織運作的意識型態之異同 / 395
- 伍、兩國主要教師組織政治、宗教取向的意識型態比較 / 396
- 陸、兩國教師組織意識型態的比較結果與討論 / 397
- 柒、結 論 / 399

高等教育經營策略分析——以建立 內部品保系統與外部標竿系統為主

*The Remarks of the Development Strategies of
Higher Education - in terms of internal quality
assurance and external benchmarking system*

湯 堯¹

成功大學教育研究所副教授

英國伯明罕大學哲學博士

alex tang@mail.ncku.edu.tw

**本文發表於中華民國比較教育學會2002年11月1 - 2日主辦之「推動高等教育整合與提升高等教育競爭力」學術研討會

• 審查通過日期：2003年4月15日

¹ 筆者為成功大學教育研究所副教授兼校務發展委員會委員與經費稽核委員會委員。值臨高等教育吹起策略聯盟與合併整合之風潮，卻更深感國內高等教育的基礎人力培育工程的重要性應與學校之整體科研服務等雙管齊下，於是以此主題作為本文的主軸發展，希望對關心國內高等教育發展之先進有深層的體會與省思。

摘要

國內近年來高等教育的蓬勃發展。但從近年來一些數據上的顯示，也可能顯露高等教育發展潛藏的缺陷。大量擴充大學及研究所的結果，台灣很可能要面對高教貶值的危機。回顧過去這十五年間，台灣四年制大學與學院增加近五倍，從29所增加至148所。大學生突破56萬人，人數佔同年齡（十八至二十一歲）人口比例的35%，今年（91學年度）大學的新生錄取率也逼近8成，而研究生則以每年一萬多名的速度增加，一些標榜著研究型大學更不遺餘力的將研究生與大學生比例拉到一比一。當然隨著校數的大量增加，各種有關高等教育的議題與研究也隨之增多，例如日前討論的台師大與台科大的大學整併成功例子或台灣聯合大學策略聯盟一事，更將高等教育經營與運作白熱化與檯面化，我們可以感受到高等教育經營型態轉變勢必隨教育改革與社會變化而有不同的因應策略；然而在討論其經營型態的變化同時，學校能否兼顧學校本身之特色，致力於基礎人力資源的培育與訓練工作。同時在學校數量的大量擴充後，各校的品質部分是否有所突破也很重要，尤其是在這權力下放（decentralization）與強調學校自主性（autonomy）的時候，如稍有不慎，這行政權力是下放到各學校，自主性是增加許多；但也可能導致學校失去經營的重點，這短期對學校機構的經營與生存會有影響，長期上更會造成國內高等教育的人力流失，甚至於會產生對國內高等教育的認同危機。

本文內容除了提出國內高等教育所需正視的議題外，尚針對目前高等教育的環境現況、大學院校本身的內部資源與外部環境的資料作分析，並依此提出內部經營策略分析與外部經營策略分析。內部經營策略分析主要以具體提出高等教育的品保系統（quality assurance system）它包括著資源管理品保系統、教學品保系統與學生事務品保

系統，這三大系統將明顯地指出高等教育的根本還是在於人力與經費的管理。而外部經營策略分析主要以探討學校經營的標竿系統（benchmarking system），包括著教育成效標竿系統、研究成效標竿系統、服務成效標竿系統。最後就內部經營策略而言主要希望達到行政工作標準化與增加資源透明度，而外部經營策略主要希望學校能建立各自發展性指標，透過標竿效果進而達到學校本身之績效責任。

關鍵字：高等教育、內部策略分析、外部策略分析、品保系統、標竿系統

Abstract

Surely, higher education in Taiwan has been booming for the past years. However, it could be revealed some critical issues under this expansion and even, causing the crisis of depreciation of higher education. Looking at the changes from the past 15 years, we find that there is nearly 5 times growth in the number of higher education institutions from 29 in 1987 to 148 in 2002. More than 560,000 students are registered as the university student, which is estimated about 35% of 18-21 aged generations. The percentage of enrollment is reached to 80% while the number of graduate level has also been increased by years. Some research-oriented universities tend to close the one to one ratio between the first-degree groups and graduate ones. It is no doubt that some strategies to higher education may be varied according to the growth and changes. Thus, strategy alliance becomes very popular to the management groups of higher education in Taiwan. Such as the success of alliance between NTNU and NTUST and the one of Taiwan Alliance University System show obviously the trend of university unification. However, the quality assurance of higher education must become the main issue after strategy alliance. In particular, those university institutions emphasize decentralization and autonomy. This tendency would cause some universities less-efficiency during the challenge amongst universities if they would be short of some well-designed planning. Furthermore, they would loss their enrollment in market competition in short term, or even worse, a serious impact of the less quality of Taiwanese human capital in long

term.

The aims of this paper are not only focused on the background review of higher education in Taiwan but also centered at the development strategies analyses including the Internal Development Strategy (IDS) and External Development Strategy (EDS). The internal development strategy discussed shows three aspects as followed: Resource Management Quality Assurance (RMQA); Instructional Quality Assurance (IQA) and Student Affair Quality Assurance (SAQA). The external development strategy discussed includes: Educational Achievement Benchmarking System (EABS); Research Achievement Benchmarking System (RABS) and Teacher Service Achievement Benchmarking System (TSABS). This paper concludes that internal development strategy can facilitate administration management system standardized and increase the resource used transparency. External development strategy can make schools create their own development indicators. The higher education institution can modify their competitiveness strategies according to the comparison of indicators through the benchmarking system. Finally, the institutions can accomplish their goals and accountability set previously steps by steps.

Keywords: Higher Education, Internal Development Strategy, External Development Strategy, Quality Assurance, Benchmarking System

壹、前言

筆者之前曾論述高等教育經營策略分析，從國內高等教育所面臨的優勢、弱勢、機會與威脅（SWOT）的整體角度來論述國內高等教育的因應之道（湯堯，民90a；民90b）。這對學校訂定本身的發展目標會有幫助，但不可否認高等教育的複雜性與多元性，是故就如何提昇競爭力方面就顯得較為薄弱了。因此本文特別從理論與實務層面就高等教育如何提昇競爭力提出分析與討論。一般而言，說到高等教育經營策略，直覺上給人感覺是討論國立大學經營之道，甚至於是明星大學的經營方法。事實上這是相當不公平的，因為每所學校的經營重點是不盡相同，性質與目標也不相同，再加上學生來源素質亦有很大差異，實在難以用一套策略方法應用於各種不同類型的學校機構。但是，如何抽絲剝繭，將各高等教育機構的類似特點且對學校長期發展有助益之處整理出來就很重要了。

近年來很明顯可以感受到我們生存環境的變化，明顯的政治因素與經濟因素變化，其中更夾雜許多非教育因素影響著我們高等教育的发展，例如人口結構變化與社會價值。對私立的高等教育機構衝擊就是招生不足的威脅乃至於各校努力於建立本身特色與各項品質維護策略。而公立的高等教育機構的衝擊就是大學自主，教授治校更是這波教育改革的主要訴求，學校中各類型的委員會也紛紛出籠，突顯出責任分工與權力下放的精神（Bullock & Thomas 2000; Welsh & McGinn 1999）；但深思之餘，在教育權力下放之時，學校的經營能力是否能真正落實就變成相當重要。例如就大學中的各種委員會的決策執行功能與其落實成效而言，「學校課程委員會」是否真正對轉型中的學校的課程銜接問題進行研討與因應；「學校教學委員會」對教師教學內容品質維控，甚至是課程教學內容與產業界的實務上銜接程

度（這其中以技專校院較為嚴重）。就經費資源一項來說，大學校院校務基金設條例於民國88年通過後，各校先後都成立校務基金管理委員會，而負責經費監督與稽核的「經費稽核委員會」而言，也往往因為每年更替稽核成員，又加上委員未必真正瞭解學校經費使用情形或相關資源分配的決策過程，導致要落實監督稽核功效大打折扣（這其中以國立大學較為嚴重），這也是造成許多學校有所謂的「機密預算」或「私房錢」情事發生，因此討論提昇學校競爭力，提昇資源使用效益就顯重要，也因此本文首要提出的資源管理品保系統，就是要運用資源計畫、執行、管控與回饋機制，讓資源管理更趨向合理化與透明化。

學校的主體當然還是學生，每年五、六月到暑假，每所學校無不竭盡所能透過各種行銷策略來推廣學校，這無非是希望吸引優質的學生到學校就讀，對這類型的學校，我們抱以肯定的態度，因為就市場法則而言，學校必須提供更多的資訊讓學生或社會大眾有知的權力。但我們也不時聽到許多學生對自己所就讀的學校有所抱怨，甚至於在校園出現抗爭動作，這是因為學生的價值觀變化還是整體社會價值的變化？還是學校的行政機制對學生相關事務的處理因應已經僵化了。誠如所謂「蝴蝶效應」不也是指出對小事的忽略往往造成更大的傷害。因此就學校競爭力的提昇而言，對學生的相關事務處理如稍微不慎，可能危及學校整體人力培育的口碑，更會導致學生在身心的損失與傷害。這其中顯示學校出對學生的學習過程、情緒諮商與生活行為方面應有更為完善的規劃與共識。如果要提昇學校競爭力，那學校在教學方面（包括教師的教與學生的學）與學生事務事務方面就應建立其各項工作標準化的施行細則，換言之學校應透過 ISO 精神，來建立其教學品質保證系統與學生事務品質保證系統的必要性。

「向上提昇」（upgrading）是許多學校視為重要發展的目標，但向上提昇是需要「養分」作為提昇的條件，學校的養分來自於全校

教職員的同心努力灌注，前述的品保系統（資源管理品保系統、教學品保系統與學生事務品保系統）就是養分的來源。當然這也與學校對外的經營策略息息相關，包括著學校整體科研發展能力，教職員對服務推廣的投入情形與整體學校教育的成果表現等等。筆者（民90c）曾經建議各校建立「發展性指標」（development indicators），這與形成性指標（formative indicators）與總結性指標（summative indicators）略有不同，後者則強調著教育的過程功能與結果功能，而前者則較具有積極功能，因為透過發展性指標的建立，學校除了可以檢視自我經營狀態如何，修正本身所呈現的盲點，進而對學校相關決策與發展目標建立會有直接上的效果，進一步落實學校績效責任（accountability）的精神，但談及學校競爭力，學校更可透過標竿效果（benchmarking），與屬性相近的學校或國際上的知名大學進行交互比較，這可以讓學校瞭解本身之經營狀態，更強化學校產生具有前瞻性的發展性指標，進而影響學校決策部門（可能是校務發展委員會或校務會議等），在有充分的資料與訊息下，其決策品質與目標達成自然就較為明確與可行。

經由上述的內外部經營策略的分析，學校在洞悉自己內部優勢與弱勢、評估市場的機會與威脅後，自然就能逐漸走出自己市場經營的特色與競爭力。所以「熊貓理論」對大學經營之道就顯得很重要了，亦即「希望每所大學透過長期的經營與努力，都有幾隻像國寶級的熊貓（特色），而不是一群毫無特色的貓」。如此一來各校也能在母雞帶小雞的情況下，持續發展茁壯。而學校如何透過長期經營的目標，這可能來自於學生的良好口碑建立，也可能來自於本身傳統的優勢，亦可能是具備有市場區隔與市場定位的優勢，但無論如何都需要學校重新評估自己的教育市場競爭優勢，才能在這波154所高等教育機構激烈競爭中脫穎而出。