**竞争型经费对高等教育发展的影响**

刘阿荣（元智大学社政系教授兼人社院长）

【摘要】：教育为百年大计，是“育人”的工作而非“制器”的场域。近年来由于国际竞争，国内财政不宽裕，为维持高教质量，使有限的资源运用到最有发展潜力的大学，因而规划出“竞争型教育经费”，由各大学竞争评比，优势卓越者获得资助，以迈向“世界一流大学”、发展“顶尖研究中心”、鼓励“教学卓越大学”……各项措施有其积极正面的价值；也衍生不少缺失。本文即在论述竞争型经费对高等教育发展的影响，并建议针对负面影响加以改进，而且有“奖励”也需考虑“淘汰”的退出机制，使高教永续发展、日益提升。

关键词：竞争型经费、高等教育、发展世界一流大学、教学卓越

一、引言

1970年代美国学者贝尔（D.Bell）提出《后工业社会的来临》，书中阐述后工业社会表现于信息科技发达，以及建立以知识为基础的社会环境日益重要(Bell,1973)。上个世纪（二十世纪）末，各国面向“知识创新”与“信息研发”所汇聚的“知识经济”时代，知识与创新、科技与经济，成为国家竞争力的焦点（高希均、李诚，2000）。一般而言，知识经济的上游研发工作，有赖于大学及研究机构；而中、下游的知识转化为产品之制造、行销，则透过企业网络扩散出去，成为国家经济发展不可或缺的整体系统。传统大学的理念，在于培养术德兼修的学子，以服务国家社会；或贡献大学于宇宙的精神。晚近大学则越来越重视实务导向，有些学校的领导阶层在社会压力下，必须以追求“世界一流”、“顶尖大学”、“教学卓越”……为目标，却未考虑到学校本身的能力或条件，因此，若干原属于“教学型”、“小区型”的大学，却积极投入“研究型大学”的工作方向，此不仅难以达到学术研究之“顶尖”或“世界一流”，反而使原来应重视的教学、服务工作难以兼顾，形成所谓“邯郸学步，忘其故步”的困境。另一方面，一些原属于“研究型大学”，在各项评比指标的要求下，“学术研究”往往流于计算EI、SCI、SSCI……各类论文数量，忽略了质量提升与与品德培养的偏差心态。大学以大量生产学术论文为首要，以追求世界排名前500名或前100名为目标，陷入了大学是为了”卓越”而卓越；教育不是为“育人”而是为“制器”（杨淑子，2001）、为“排名”的迷失(myth)。当然，学术论文的大量发表，固然可以显示该校学术能力的提升，但也可能影响到教师花费在“教学”的心力，甚为了追求顶尖而影响其健康发展。

为何近年来各国大学发展，会走向偏狭的以研究为首，以重视论文数量为指标?其最根本的原因恐怕和“竞争型教育经费政策”有关。所谓竞争型经费，是指非常态性、稳定性的教育经费，而规划某些项目计划，由各大学去竞争，以获得补助。近些年来，各大学财务之拨款，不再是平头式的、长期的、稳定的提供，而是竞争性的、短期的、不稳定的经费挹注（把液体盛出来再注入，亦以喻取一方以补另一方），因此各大学竞相提出“计划书”，建立各种指标，包装各种方案，以期获得评审委员的青睐，争取更多经费。此种竞争型经费固然打破齐头式平等，发挥效率（效能）主义，却也造成资源分配的扭曲，甚或资源的浪费，进而影响学校正常教学运作，其影响极为深远，值得大家重视。

本文之目的，即在探讨竞争型经费对台湾高等教育发展的影响，提供未来相关决策之参考。全文共分五节，除第一节引言外，第二节探讨竞争型教育经费的基本取向；第三节叙述高教竞争型经费的正面价值；第四节则从负面的效果与影响去论述；最后第五结为结语。

二、竞争型教育经费的基本取向

高等教育本来是精英主义的养成场域，一般国民在受完基本和国民教育之后，即可投入社会工作，而大学作为培养高级人才的教育机构，应该由受益者（使用者）付费。然而，高级人才固然使个人知识、技能的提升，同时也为国家社会服务，因而由国家拨款培育高级人才，实有其必要。过去，台湾的公立大学由公家编列预算，依其学校规模，聘用教职员工，经费由政府全额补助。而私立大学由民间兴办，政府对私校若干项目给予补助，逐渐形成惯例。然而，近年来我国政府财政负担日益加重，大学院校（高校）数量不断扩充，遂造成各校分配到的经费逐年递减，不影响“重点大学”的发展，把有限的教育经费，集中在某些“重点大学”、“重点领域”上以求突破，从学理上说是有其根据的，正如经济发展理论中的“平衡成长”与“不平衡成长”模式，当财政充裕时，“平衡成长”是国家各层面均能照顾到的好方案。然而，当财政不足时，有必要选择“重点突破”，亦即“不平衡成长”的观念。台湾的高等教育亦然，高校教育数量扩增而国家财政困难时，只好缩减各校的经费补助，但为了提升高教素质，与世界各国著名大学竞争，于是由政府提拨一笔经费，作为“奖励大学追求卓越”的竞争型补助，大约在1998年至2003年有若干大学获得此一款项。2003年以后，行政院特别提出“发展世界一流大学”及“顶尖研究中心”的计划，而编列“五年五百亿预算”，此项“竞争型”高教经费，在台湾的若干重点大学中，掀起激烈竞争，此一竞争所显示的基本思维是：由“目标导向“转变为”指针导向”；由齐头均衡发展转向“扶强奖优”而形成强者越强，弱者越弱的循环现象，兹简述如下：

(一)由目标导向转变为指针导向：

众所周知，每一大学设立均有其设校目标与特色，而且大都反映在学校的“校训”、“设校宗旨”、“建校精神”……等理念之中。各个学校也会衡酌其能力、条件、设置相关学院，发展其最适当的目标和学校的特色，因而吾人可称之为大学教育的“目标导向”。然而，竞争型经费的提出，即将发展为“世界一流大学”或“顶尖中心”，订定各种“质性指标”与“量化指标”，越有能力达成质性/量化指标者，越有机会获得补助。各项指标固然有由“学校自定义”的特色，但大部分的指标如：发表于“国际学术期刊”的质与量、境外学者的聘任、国际化程度……等，却是共同追求的指标。因此，许多大学由原来学校发展的目标，逐渐转变为配合考评指针中的项目，投入大量物力、人力，而原有的发展目标与方向，也可能因而转向“指标导向”。

(二)由齐头均衡发展转向“扶强奖优”的策略：

教育本应“有教无类”，优胜与拙劣都需“因材施教”，运用在国家教育资源的分配，当然也有“嘉善而矜不能”的意涵，对优秀者予以奖助；对弱势者予以补助，尤其台湾高等教育仍存在着社会阶层高、社会经济地位良好的家庭子女，考进好的大学（大部分是公立大学），而公立大学的学费低廉；反之，社会经济地位差的子女，因无法补习、学习环境也较差，因此考上私立大学的比例较高、学费较贵、教育资源较不足，形成一种不符合“社会公平正义”的现象。尤其世代传承后，上一代的教育落差又影响到其子女的教育与就业、所得，继之复制到下一代的社会经济地位与教育落差，代代延续，造成“阶级复制”的落差现象将更严重。由学生受教推衍到大学的情况也相当类似，优秀的重点大学，获得更多经费挹注，在输入项（input）本来就比较丰裕，于是产出的结果或输出项（output）也就比较优胜，以此优胜申请国家竞争型高教经费，获得的机会及资源，都较弱势学校更具竞争力，因此循环不已，强者越强、弱者越弱，落差就更明显了。

三、高等教育竞争型经费的正面积极价值

如前所述，当国家财政困窘时，如何使有限的资源运用在最迫切的地方（用在刀口上），发挥最大的效益，这是大多数决策者必须面对的问题。经济发展的“平衡成长论”，注重各方面的均衡发展，表现和谐周延（一个范畴项被称为是周延（Distribute）的，如果这个范畴的所有个体都被涉及到了。在陈述如“所有A都是要么B要么C”中，项 A 是周延的，因为集合A的所有元素都被指出了。而项B和C不是周延的，有的B和C不是A。），且可以使各部门间发挥分工合作与整合作用，在大学的角色分工亦然，有些以“研究”见长；有些发展为“教学”型大学，把学生教的很好，也是非常有贡献，而“小区型大学”更可发挥对地方教育的积极贡献，提升该小区的教育水平。由此可见不同大学的分工合作，各尽其能，是整体高教发展的正确方针。

以美国为例：高等教育普化的过程中，应考虑到多元化，以符合学生的能力与需求。高等教育多元化是指设置各种不同类别和在职进修课程。在这方面，可以借鉴美国的制度。美国各州都有研究型大学（旗舰大学）、教育型大学、小区学院以及各种特别专业的学院，负起不同的教育任务，吸收不同程度的学生。这些学校在学制上以及教学上有上下贯通的机制。比如小区学院的学生可以转学到一般大学，因此许多学生因为环境及个人关系，在高中阶段的教育不够扎实，而无法进入一般大学的学生可以先上入学要求较低（如只要高中毕业即可）的小区大学，补强其基本学科知识及学习能力之后，再上一般大学。另外，由于小区大学学杂费很低，也可以让家境贫穷或有家庭负担的学生，先到小区大学修习大学部前两年的课程，完成之后，再转入一般大学三年级。（彭森明，2005：12）然而，国家财政有限，无法也不必使毎一所大学都朝“研究型”大学发展。经济发展“不平衡成长论者”认为，国家需要铁路、电厂、炼油……等基本设备，但经费不足以同时支应时，总不能铁路建一半、电厂盖半个……而是要将资源集中在最迫切的地方做好来。国家发展大学教育也是以“拔尖”的方式，把资金集中在若干重点大学，使这些重点大学真正做到“出类拔萃”，足以和世界各国竞争。因此提供更多经费使其延聘国际级大师、购置最新、最佳设备，形成坚强的研究团队，从而产生许多杰出的研究成果，有重要的学术价值，这是竞争型经费所能发挥的最积极正面价值。

其次，“有竞争才有进步”，不仅适用于企业界，也适用于学术界。由于顶尖或一流大学之间的竞争，激发出更高的效率、更佳的成绩，能发挥如田径赛跑时的“竞逐效应”，使原本安于现状或知足自满的学校有危机感，兢兢业业从事研究、教学，发挥更佳绩效。就此而言，大学的“竞争”、“比价”心理，确实可以激励师生的士气，使教育的效果更显著。为使国内各个大学的世界竞争和发展提供定位信息。一些大学已经提出了要在一段时间内建成国际知名或著名的高水平大学，但往往还是一个概念的描述，到底距世界一流大学还有多远?哪些学科已经达到国际水平?哪些学科还有较大的差距?（邱均平等，2009：3）

第三，竞争型经费的另一个作用是使办学不佳的学校，有淘汰退出机制，而不是永远依赖国家经费的补助，却处于办学绩效不彰的松散情况，不仅浪费国家资源，也影响学生受良好教育的权利。因此“奖优汰劣”也可说是竞争型高等教育经费所能发挥的作用之一。

第四，竞争型经费确实能使重点学校或重点项目，在人力、物力的支持下，获得较杰出的表现。而且由于目前研究方面以“团队”的成效，较“个人”单打独斗更有效果，也就培养出资深优秀教授带领年轻教授投入研究的团队中，对于经验传承、学术赓续，有积极的作用。近几年来许多年轻教师在资深优良教师的启发引导之下，发挥良好的综效。至于教学型大学获得“教学卓越”经费的补助，往往也能创新思考，运用更活泼更有吸引力的方式，引导学生增强学习的动机与成果。

四、高等教育竞争型经费的负面影响

许多事“利之所在、弊亦随之”，竞争型教育经费，固然有前一节（本文第三节）所提到的正面积极作用，但也存在不少缺失，而且随者投入经费越多、执行时间越长，弊端也越显著：

第一、资源浪费与执行的困扰：竞争型经费是大学正常经费中的“额外经费”，通常教育部在此专门性拨款都有许多规定，哪些可以之用?哪些不能支出?但许多项目规定得相当死板，没有弹性，又为了不要影响“社会印象”，不能“乱花钱”，于是订下许多规范，只有与研究、教学有直接关系才能支用，而为了赶“执行率”，获得经费补助的学校，往往在短时间内要“消化”许多预算，因使毎一项计划编列、聘用了许多专任、兼任人员，有的单位确实忙不过来，也有些单位形成人力浪费。又如：不论执行“顶尖计划”或“教学卓越计划”，往往买了许多“设备”（资本门），因此被戏称为所谓“顶尖”或“教卓”的计算机及相关设备充斥，形同资源浪费，而各项“讲座”、“研讨会”……固然也有提升教学、研究的效果，却未必真正形成有效的学术氛围，许多执行单位又忙得人仰马翻，必须使执行项目符合拨款单位的规定，行政作业增加不少负担。

第二、竞争型经费干扰了正常化的教育运作：学校教育本来有一套较稳定、持久性的办学理念与策略，国家财政困窘而紧缩经常性的经费，使学校正常性的运作受到经费减少而不易维持，显得左支右绌。另一方面又透过相当额度的竞争型经费（所谓“五年五百亿”，有些学校最多每年获得30亿的经费补助），为了在短期内执行（消化）这些经费的进度，把原本该按部就班的校务行政系统打乱了。因此，短期性、不稳定性、非常设的人员与资源，形成大学校园的特殊现象，加上这类非经常性经费，在校内也是采“竞争性”的分派，不是“利益均沾”的齐头式平等，因此造成校内有特别经费补助的单位忙碌不堪，想办法把计划经费执行（消化）完毕；没特别经费的单位“苦哈哈”，难以办事或袖手旁观。此种校内多元分歧现象，严重干扰学校正常、持久的教育运作，甚至使原本应全面持续发展的大学教育，产生“突出”与“滞后”的不平衡现象，对整个大学教育是利?是弊?实在值得评估。

第三，能否永续发展的问题：原来规划设计的“竞争型经费”会有充实基础设备、奖励大学卓越、建立可持续（永续）校务发展的目标。然而在各校执行若干年后，基础设备也该有所更新，但人力、财力资源却未必能自立自强，一但特别经费终止之时，项目聘用的人力也终止，财力及设备也不再充实及更新，此时大学是否能持续的发展?颇令人疑惑。曾有些学者形容竞争型经费有如“兴奋剂”，施打之后短期提振精神，终止施药后，即“恢复原状”甚或“精神萎靡”。吾人以为：如果高等教育要永续发展，则正常性、稳定性经费要维持一定的水平，另外再提供竞争型经费激励之，否则缩减正常性经费到了难以发展的地步，另外用竞争性经费的补助，不是“太虚”（没钱的单位）就是“太补”（有钱的单位），对大学教育未必真正有利。

第四、挖角跳槽之风盛行，对整体高教发展未必有利：若干获得竞争型经费的“重点大学”，由于获得额外经费挹注，有资源、有能力、有诱因用来聘请知名的学者到校任教，于是挖角、跳槽之风时有所闻。本来各大学之间师资流动是很正常、很健康的事，所谓“良禽择木而栖”，选择自己最适合的学校；礼聘最优良的教师，都是自由开放的社会所认可的。问题是，国家给特别的经费，礼聘优良教师如果从境外（国外）延揽，对本国高教师资当然有正面价值。然而，如果仅是国内各大学间的流动，重点大学以其特殊资源，向其他非重点大学（或竞争力较弱的大学）挖角，对国家整体的高教实力并无太大帮助，反而对被挖角的大学产生“元气大伤”的效应，国家教育政策必须全盘整体规划，不能只为了强化、突出某些大学，却弱化了其他大学。

五、结语

本文讨论竞争型经费对高等教育的影响，基本上认为在各国积极竞争下，为了提升高教的质量，增进国家竞争力，因而规划一些“迈向一流大学”、“顶尖研究中心”、“奖励教学卓越”……等方案，使各大学提出有特色的计划，如获得审查通过，即可争取到相当额度的经费补助，以提升学校的研究、教学质量，基本方向是正确的、可行的。

然而，竞争型经费也非万灵丹，对于获补助的学校或单位，固然有积极的激励作用，但未获补助者，或补助终止后如何持续发展?更应该严肃思考。尤其如果不参加（或无法达到顶尖、卓越）的学校，在台湾正面临“少子化”的现实问题时，是否真正能有“退场机制”?这应该摆置在“奖优”与“汰劣”同时并重的思维逻辑中去思考。

当大学教育沦为功利导向、指针性论文数量导向的时候，大学已失去“教化”的最核心功能“育人”；而变为制造论文，研拟及执行计划的“制器”场域。各国大学间的评比，只看出“名次”的排列，无法显示教育出来的学生是否“品学兼优”?是否“为国家社会服务”?是否“贡献这所大学于宇宙的精神”?至此，高等教育的走向，对世界人类的贡献，未必是正面积极的提升，也可能成为堕落、沉沦或商品化的流俗而已。

一个开放多元的社会，导入“自由竞争”的市场机制是被期待的，尤其是经济上的市场开放，可以避免各种独占垄断，也常被视为“突破困境”、“脱贫致富”的重要策略。然而，“教育”（尤其大学教育）是百年大计，适度引入市场机制，增加办学效率，提升竞争力，是好的现象，问题是，如果没有正常性、稳定性的发展基础，而强调竞争型、非稳定性的发展，其实是可虑的。这也是本文一方面肯定竞争型经费对大学发展的正面积极功能（见第三节）；另一方面却担心它的负面效应（见第四节）之原因。从这几年的执行过程来看，正面/负面效应都存在着，只是表现的程度强弱不同而已。

展望未来，世界各国（尤其亚洲许多与我国相类似的地区）大致上仍以“竞争型”高教经费作为增进学术能力、提升竞争力、发挥国家实力的基本做法，我们固然不宜取消“竞争型”经费的激励措施，但对于各校正常性经费的充裕、执行策略与方法的改进、避免干扰大学教育正常运作、减少学校间教师的挖角跳槽……等问题宜特别设法解决；从而真正落实“奖优汰劣”的退场机制，未来的大学教育才能更有前景。

【参考文献】

邱均平等（2009）：《竞争与卓越---2009年世界一流大学与科研机构学科排行榜出炉》，载：《高教发展与评估》，第105期，页1-12。

杨淑子（2001）：＜教育是”育人”而不是”制器”＞，发表于香港中文大学举办之”通识教育与素质教育学术研讨会”论文。

高希均，李诚主编（2000）：《知识经济之路》，台北：天下文化公司。

彭森明（2005）：＜台湾高等教育应如何进一步落实公平化的理念?＞，载台北:《教育研究月刊》第137期，页5-15。

齐思贤译，LesterC.Thurow着（2000）：《知识经济时代》，台北：时报。

Bell,Daniel（1973）：TheComingofPost-IndustrialSociety.N.Y.BasicBook