

## 第二章 教育市場化的基本概念

本章將先針對教育市場化的基本概念，進行概括的探討分析，以助於後續的研究分析討論。欲達成此目的，必須先就教育市場化的意義與發展背景進行瞭解，並析陳出本研究所指稱之定義。其次從教育市場化特性與功能的角度出發，探討教育市場化內在本質上所存在的特性，以及市場化發展對教育的影響。接著再針對教育市場化與教育財經本質上的關係進行分析。最後再探討我國高中職教育政策與教育市場化的關係。據此，以下將分四節來加以探討。

### 第一節 教育市場化的意義與發展背景

本節探討有關教育市場化的意義與發展背景，為了進行更具體深入的分析，以下將分別就其意義與發展背景，分成兩部分來探討。

#### 壹、教育市場化的意義

教育市場化主要是套用一般市場化的概念在教育領域內，因此在探討時，將首先就市場化的概念進行一番探討，再據此進而討論教育市場化的意義。茲加以分析探討如後。

##### 一、市場化的概念

在探討市場化之先，首先我們必須釐清有關市場的概念，以助於對市場化概念的探討。根據張世賢、陳恆鈞（2001）在「公共政策政府與市場的觀點」一書中的說法，市場是買賣雙方共同決定一項產品價格的場合。林祖嘉在「經濟學的新世界」（高希均、林祖嘉、李誠、與周行一，2002）一書中則指出，市場是一個為購買者及銷售者交換商品或勞務所設立的地方。它並不一定具有特定形式或固定場所，只要有買賣雙方、商品、價格，就足以形成市場。另外，蓋浙生（2004）亦指出，市場是一個抽象的價格決定機制，它乃是在經濟體系中，處理資源配置的樞紐。綜上所述，可將市場簡單定義為：買賣雙方透過交換商品或勞務而決定價格的場所與機制。在此概念中，買賣雙方、商品、及價格是構成市場的必要條件，缺一不可。而市場也未必是具有固定形式的交易場所，它也可能只是一個抽象的機制。

在上述「市場」的概念下，再進一步探討「市場化」的基本概念。根據戴曉霞（2000）的說法，市場化將是一段由市場經濟與市場結構結合而成的歷程。其中市場經濟係指私人擁有財產權和經濟行為決策權的經濟制度，在此制度下，供給與需求形成兩股市場力量，共同決定市場價格，人們依據價格決定生產和消費。市場結構則與競爭程度有關，依據程度不同可區分為完全競爭市場、不完全競爭市場、獨占市場等三種。一個完全競爭的市場必須具備：供應者數量龐大、產品市場區隔、供應者得自由進出市場、市場訊息對買賣雙方都是透明的等要件。而市場化所欲追求的乃是使供給與需求趨向完全競爭市場的歷程。

張世賢、陳恆鈞（2001）則從市場形成、發展與活絡的階段來界定市場化。他們認為市場化包括三個層面：一、市場自由化，如解除管制、民營化等。二、市場促進化，如創造市場的可能財貨或分配既存財貨。三、市場的活潑化，如刺激市場運作。上述的分類顯然可再歸納為二：第一種是當某領域尚未形成市場或市場狀態不明確時，建立並促進市場的形成。如上述第一層面所示。第二種則是當某領域已具備市場型態並依市場法則運作時，藉由進一步的手段去強化或健全市場發展與運作。如上述第二、三層面所示。

蓋浙生（2004）則具體指出市場化係指在自由經濟體制下，藉由消費與生產的供需法則，產生自由競爭的市場，以促進品質的提升。因此，外部的競爭機制與內部的品質提升乃是市場化的兩大重點。

綜上所述，可歸納市場化的定義為：指供給者與需求者藉由消費與生產的供需法則，以及價格機制的形成，而產生一個自由競爭的市場，並透過市場的運作，使供給與需求達到最有效率之結果的歷程。而其目的在於透過市場內的供需均衡，以達到資源配置的最有效性與促進品質的提升。

## 二、教育市場化的意義

根據前述對市場化基本概念之探討，可知市場化係指一個朝向依據供需法則與自由競爭原則，使供給與需求達到最有效率之結果的歷程。其目的在促進資源的有效分配與品質提升。因此當我們將其用在教育領域時，可根據市場化的歷程，首先促進一個教育市場的產生，再進而使教育市場更自由化、活潑化，最終使其成為一個自由競爭的市場，以使現行教育資源能做更為有效之分配，並進而促進整體教育

品質之提升。以下再具體列舉學者專家對教育市場化所提出的看法：

李家宗(1997:51)在其研究中,綜合歸納學者專家的研究指出,教育市場化係指以競爭、選擇、多樣化、經營績效、與私有化的市場機能,追求達成經濟效率與品質提昇的教育改革趨勢。

喬資萍、解飛厚、蔣國華等中國大陸學者則認為,教育市場化其實可說是教育的產業化。它是指產業化的經營思想、市場導向、與市場交換的運作方式在教育中的應用。其中市場的功能是激勵,其核心是透過競爭來提高效率,實現優勝劣敗。其假設是教育機構與企業一樣需要提高效率,而提高效率的最有效手段就是引進市場競爭機制。(轉引自瞿葆奎,2003:132-133)

勞凱聲(2003:57)指出,教育市場化係指經過轉換後的教育,以私人物品或準私人物品的面貌出現,並且是一種市場化的公益行為,而非純私益行為。它是一種與政府途徑平行的市場途徑,並經由此途徑向社會提供教育服務,為此享受教育服務的人須繳納一定學費,而投入教育資源的人必定要獲得一定的經濟回報。

王宏與李求真(2003:93)從教育服務的觀點指出,教育服務就是教育產品,而學校則是教育產品的主要生產機構,藉著教育產品所形成供需雙方的交換體系,就叫做教育市場。而教育市場化乃是促進此交換體系的積極自由運作。

張雪娥(2003:12)指出教育市場化是將教育制度與學校視為整體經濟的一部份,以經濟的供需律則,對於學校教育所提供的服務,運用在「教育市場」內與其他的「供應商」競爭。

江仕德(2003:21-22)主張教育市場化就猶如一個自由市場,靠著學生與家長(買方)與教育機構(賣方)所形成的供應與需求關係,進行生產品質(如教學)、數量(如學生數)與價格(如學費)的調配。

蕭進賢(2003:22)強調教育市場化係指將原本屬於計劃控管性質的教育改為市場機制,即開放市場與自由競爭來決定。

劉靖國(2003:50)指出,教育市場化就是政府為減輕對教育財政的負擔,確保教育經費之有效運用,將市場機制引入教育,藉競爭

與選擇機制，增加教育機構的彈性作為，以提昇效率並因應市場導向的需求。

許靜雪（2003：10）認為教育市場化，亦即政府利用自由經濟市場的運作原理、自由競爭、教育選擇權、減少政府干預、及權力下放等方式，以達成影響教育市場供給與需求的目的。

顏秀如（2003：108）將教育市場化的定義分成鉅觀與微觀。就鉅觀而言，係指政府透過減少供應與干預，讓民間資源與力量在教育市場中扮演更重要的角色，並藉由市場化的教育改革來提昇國家競爭力；就微觀而論，即將教育視為一種特殊的產業，運用企業管理的理念與市場原則來經營教育。

劉仲成（2004：45）認為教育市場化的定義，簡單而言，即將原先由國家控制的教育產業解除管制，交由市場那隻看不見的手來運作。

蓋浙生（2004：39）認為教育市場化可分成鉅觀與微觀兩個面向，從鉅觀而言，教育市場化係指藉由經濟上的解除管制、消除壟斷，將教育導向趨近於完全競爭市場。從微觀面而論，教育市場化係指藉由行銷的概念，將市場加以區隔、產品予以定位、價格反映品質。

尹佳李越（2004：49）從基礎教育市場化的觀點，認為基礎教育的市場化係指在基礎教育領域中，國家之外的力量（非政府的力量）參與到基礎教育資源的分配中，轉變舊有的完全由政府力量（行政力量）進行教育資源分配的模式，由此在基礎教育領域中引入競爭，產生了去政府、非壟斷、去中心等特點。

Levin 與 Belfield（2003：3）對教育市場化提供更具體明確的定義為：教育市場化是指學校由政府為主的治理實體轉換為一種私人市場。

綜上所述，我們可以歸納分析教育市場化的意義為：指藉由解除一些教育管制、消除教育經營上的壟斷、及其它相關的措施，而逐漸將教育導向為一個校際間能自由競爭之教育市場的歷程。此一意義同時隱含著以下兩點：

- 一、教育資源分配與入學選擇機制轉由市場機制主導。
- 二、學校與學生、家長在市場導向後，互動關係轉為更為緊密的教

育市場上的供需關係。

據此，可進一步歸結出高中職教育市場化的意義為：指藉由解除一些教育管制、消除教育經營上的壟斷、及其它相關的措施，而逐漸將高中職教育導向為一個校際間能自由競爭之教育市場的歷程。在此意義下，又可包括以下兩層意涵：

- 一、巨觀而言，高中職整體教育資源分配與高中職學生入學的選擇，將由政府透過政策主導，轉變為市場依循自由競爭的供需法則，進行調配與管制。
- 二、微觀而論，在這樣的教育市場中，高中職的學校做為市場中的供應者，必須透過各種行銷方式，盡力滿足學生和家長的需求，並藉由招生入學來確保學校的營運；另一方面，高中職學生和家長做為市場中的需求者（顧客），則可透過選擇學校與繳付學費來決定就讀的學校，藉此符合自身對高中職教育需要。

## 貳、教育市場化的發展背景

教育市場化的發展雖然早在 1980 年代即已在英美等國啟動，並且歷經了 20 多年與各種的挑戰論辯，然而隨著市場化在各主要國家政策上的介入與發展，一般咸認教育領域的市場化改革勢將繼續蔓延與發展。蔣國華（2001）指出，當前教育市場化已進入美國最難進入的公立學校系統，並且在美國以外，英國、澳洲、紐西蘭等國也出現了教育轉向自由市場的趨向，而諸如日本、西班牙、荷蘭、智利等國家也紛紛在 80 年代後半期，開始提出面對市場或引入市場機制的問題。顯見當前世界上已有許多國家藉助市場化的導向或機制來推動教育上的改革。總此而論，教育市場化的發展已不僅是許多歐美先進國家的「過去式」、「現在式」，甚且有可能是許多新興或亞洲國家的「未來式」。在此同時，學理上的諸多論述，也朝此一方向發展。例如，公共行政領域中的相關論述，包括公共選擇理論（public choice theory）與新公共管理（New Public Management）觀點的發表，也等於間接肯定了市場化的發展方向。

在上述觀點下，更具體來看，教育市場化的發展，應該還具有其它的背景因素，並且在不同國家也有不同的動機與成因，以導致教育市場化有其發展的空間與機會。以下將具體就學者專家的看法或主張，分述如下：

李家宗（1997）認為教育改革引進市場模式的風氣始於 50 年代，許多主張市場導向的學者多相信競爭能解決學校問題，他們認為公立教育自建立後就一直是改革的目標，尤其近十年公立教育系統的長期積弱不振，更加促使改革者認為非改革不可，加之對公立機構與民主失去信心，造成新價值觀以市場導向為依據，強調教育的競爭、績效、個人主義、利潤等。這些都是促使教育市場化發展的背景因素。此外，英國推動教育市場化發展還有兩個主要因素--國內經濟因素與家長對教育參與的增加。就前者而言，主要與國家財政情形與經濟發展對教育的需求有關；後者則是藉著賦予家長更多的選校權予以落實，二者皆促使英國教育市場化的發展。

戴曉霞、莫家豪、謝安邦等（2002）從經濟學流派思潮的觀點，來看教育市場化的發展背景並指出，國家與市場力量的更替從最早古典經濟學主張大市場小國家，到 1930 年代凱因斯學派主張小市場大國家，再到以海耶克為主的新自由主義學派主張大市場小而能的國家。及至晚近，教育市場化與民營化已變成一種新趨勢，政府在面對此一趨勢時，其對應措施包括：一、解除管制。二、擴大學校自主權。三、刺激競爭，獎勵效率。

朱科蓉（2003）認為英美兩國教育市場化改革的價值基礎為：促進家長自由選擇教育、促進社會公平、提高學術成績、促進學校自治、促進學校間競爭。

楊士賢（2003）在其研究中根據教育市場化歷史的演進指出，教育市場化的發展可追溯至 1776 年，Adam Smith 即提出若由政府提供經費給家長去行使教育選擇，將使學校在這開放市場中，更具競爭性且更符合學生需求。到了 60 年代經濟學家 Friedman 鑑於公共教育制度因缺乏競爭而走向失敗，主張透過自由市場競爭原則改善教育。上述的改革方向直至 80 年代雷根與柴契爾主政方予以落實。

楊巧玲（2003）認為英美教育市場化的發展，是企圖以此提高學生學業成就，終極目的在強化知識經濟時代所需的勞動生產力。並引述 Brown 在 1997 的說法，認為教育市場化在美國是一種政治象徵，使美國在人口與文化日趨多元且國際經濟競爭日趨激烈之際，能透過選擇、績效、競爭等教育改革論述，維持政治上的一致性與經濟上的競爭力。

顏秀如(2003)分從外部與內部因素來檢視此一問題：她認為外部因素包括：一、國際性的經濟困境，引發各國改變政府的管理方式。二、新自由主義興起，自由市場制度的運作受到信賴。內部因素則為：一、學校教育效果不彰，學生學習成就低落。二、減輕國家財政負擔，有效利用教育資源。

許杰(2004)指出市場機制在公共教育領域的引入，是以官僚體制的失效作為前提的。他並指出傳統官僚教育體制的主要缺失在於：對公共教育集權與壟斷、導致公共教育體制品質效率低落、漠視家長和社會對教育的需求。因此市場機制的介入即在改革上述缺失。

蓋浙生(2004)將教育市場化的產生背景分成外部與內部因素，外部因素包括：一、國際間競爭的困境，引發各國改變政府的管理方式。二、新自由主義的興起，市場制度的運作受到青睞。內部因素為：一、有效利用教育資源，減輕國家財政負擔。二、辦學主體多元化，激發學校競爭壓力。

尹佳李越(2004)針對中國大陸基礎教育市場化的背景提出說明，他認為中國大陸基礎教育市場化的背景動機主要有三：外在制度環境的轉變、教育經費的缺乏、民眾與學校的需求。

Chubb 與 Moe(1990)在其名著「政治、市場和學校」一書中，藉由政治學中制度理論(institutional theory)對學校治理狀況進行分析，認為制度面的問題是影響整個公立學校系統進行革新精進的關鍵部分。許多的教育改革若是只是在既有的規範制度--特別是民主科層制之下運作，將是徒勞無益的，因為這些民主制度本身就是阻礙學校學術質量提高的因素，這由美國公校的發展就可證實。因為學校被視為一種開放系統，它在依賴、適應外部環境並與其互動的過程中生存發展，學校在與外部環境，特別是制度環境互動中，形成了自己的組織形式，因此學校外部的制度管理環境對學校的組織與發展形式影響甚鉅。而過去的民主科層制導致學校效率低下等問題，唯有創立新制度方能解決此一問題，因此他們主張：選擇、競爭、與學校自主權是促進效率的重要基礎；教育券則是建立新制度模式的途徑。這些觀點也直接引涉一種新制度的誕生與嘗試：教育市場化。

Ozga(2000)指出英國教育市場化的發展是植基於一項假設，即更有效的教育是透過對競爭的回應而產生的，強調個別的教育消費者應可透過理性的經濟選擇來決定自己所欲接受的教育，而非傳統由官

僚機制所代為進行的集體政治決定。至於教育選擇的實施可被視為一種道德上的利益，並反映出社會本質的真實與理性觀點，這些觀點包括：一、個人較政府更清楚什麼對自己有益。二、市場比政府更有效率且更能公平分配財貨與服務。三、個人和團體間的不公平只是一種自然的社會本質現象，它並不能經由社會補助行動去解決。

Levin 與 Belfield ( 2003 : 2-3 ) 在回顧美國教育市場化的發展時指出，自 1970 年以來，就有一股轉移學校管理者、資助私校的趨勢逐漸產生，加上家長期待學校能回應他們的政治、宗教、教育價值，而學校資源又與所在地區的貧富有極大的關係，因此有些家長索性以轉校來滿足自身對教育的要求。政府方面，為降低家長對公校間辦學差異的疑慮，遂透過法院或立法決策使學校：一、經費上更公平。二、降低種族不平等。三、提供弱勢族群如身心障礙者、貧者，以及女性或宗教因素者更多權利與機會。此外，有關增加或擴大學校選擇的論述與行動也接踵而起，以回應許多學校無法顧及先前所留下的差異性問題。此時有磁力學校的誕生，欲以學術和職業分類來擴大招生學區附近的學生，其目的用以促進族群融合。到了 1980 年，更有特許學校的成立，希望藉特許模式獲得授與執行特定教育目標並達成特定結果。特許學校從 1992 年到 2002 年，在全美共有 2556 所學校。

Levin 與 Belfield 又進一步分析美國教育市場化發展的背景，指出當前美國教育的市場化正在小學與中學迅速地進行，此與以下幾個原因有關：一、政治潮流。二、城市內學校的失敗。三、學校選擇種類之需。四、與 No Child Left Behind(NCLB)方案有關，此方案下有三個策略：一、不安全學校選擇方案 ( Under Unsafe Schools Choice Options )：學生若是能提出所在學校長期處於不安全的狀態或遭遇罪犯，就可選擇遷移至其他學校就讀。二、公共學校選擇 ( Under Public School Choice )：學校若不能讓學生在學術上達到適當的學年進步 ( Adequate Yearly Progress , AYP ) 目標，它就必須提供學生轉校的選擇方案。三、補充性質的教育服務 ( Supplemental Educational Services )：學校若是連續 3 年未能達到 AYP 的要求，校方須提供低收入家庭子女在正式課程外的課業督導或協助措施。上述的方案，皆能促進教育市場的開放，從家長的觀點，這對孩子有益；從生產提供的觀點，可以讓公立學校外的教育營利公司有更多機會參與教育協助工作。



## 小結

綜上所述，首先，本研究高中職教育市場化的意義可歸結為：指藉由解除一些教育管制、消除教育經營上的壟斷、及其它相關的措施，而逐漸將高中職教育導向為一個校際間能自由競爭之教育市場的歷程。

其次，歸結教育市場化的發展背景，大致可分成內部與外部因素。首先就其外部因素而言，第一，教育市場化的發展，係受到國際間高度的競爭與全球化的興起所致，使得各國政府更為重視教育及其所形成的國力資本，並因此對過去的教育政策、制度、與方向，進行重新思考與徹底反省。第二，新自由主義的論述則進一步促成了市場化改革的風潮，例如，其中之一的倡導者海耶克（Hayek）極力反對公有制與中央集權式的計劃經濟，強調政府應採取行動維護有利於競爭的環境。1980年代英國柴契爾首相與美國雷根總統相繼推動自由市場經濟政策，更進一步將市場化理念落實於國家政策上，這當然也包括教育政策在內。其次，就其內部因素而言，第一，教育市場化的發展，是為減輕國家財政在教育上的負擔，促進教育資源的有效利用，而欲透過引進市場競爭機制，來達成上述目標。第二，在面對社會大眾對教育日益重視與對教育需求不斷提高之際，學校作為辦學主體，必須更為多元、具回應性、講求效率，因此欲藉市場化來達成。

先前的討論可以再進一步以條列方式，歸納出整個教育市場化的背景或成因包括（參見表 2-1）：

- 一、受新自由主義興起的影響：國際對自由市場經濟主張的正面肯定，進而影響各國政府在教育政策上朝向市場化發展。
- 二、對於傳統官僚與科層體制的反彈與革新：藉著引進市場機制，改良學校外部的官僚行政體制與學校內部的科層管理制度。
- 三、反應家長對教育參與的增加與對學校選擇的需求：建立開放自由的教育市場，以滿足民主時代下多元功績的社會，對教育參與和選擇的需求。
- 四、國際競爭與國家經濟發展對教育的需求：由於國際競爭與國家經濟發展，產生對教育的高度需求，因此欲藉教育市場化的發展來滿足迫切的需要。
- 五、解決政府教育財政經費缺乏的策略：欲透過教育的市場化，有效利用教育資源以減輕國家財政負擔。
- 六、促進教育效能或效率的提昇：透過選擇、競爭、學校自主權、多元化等來激發學校競爭壓力以提昇效能或效率。

表 2-1 學者專家對教育市場化發展背景的看法之歸納分析

教育市場化 發展背景 學者專家	受新自由主義興起的影響	對於傳統教育官僚與科層體制的反彈與革新	反應家長教育參與的增加與對學校選擇的需求	國際競爭與國家經濟發展對教育的需求	解決政府教育財政經費缺乏的策略	藉由競爭促進教育效能或效率的提昇
Chubb 與 Moe						
李家宗						
Ozga						
戴曉霞、莫家豪、謝安邦等						
Levin 與 Belfield						
朱科蓉						
楊士賢						
楊巧玲						
顏秀如						
許杰						
蓋浙生						
尹佳李越						

資料來源：研究者自行整理

## 第二節 教育市場化的特性與功能

為著更深入探討教育市場化的基本概念，猶必須進一步分析教育市場化中，一些內在本質上所衍生的特性，這種特性並非指教育市場化於外在上，所顯示出的指標性特徵（容後在第三章探討）。而是指教育市場化內在一些偏向對立的元素，例如教育與市場、政府與市場、公立與私立等。以教育與市場為例，顏秀如（2003）指出其中最大的差異在於：教育重視受教者與社會權益，並以發展受教者複雜智力活動過程為目標，且非單純的對等交換或金錢交易；市場則著重滿足顧客需求，以迎合市場需求、創造更高利潤的投入產出過程為目標，且強調金錢買賣的連結。由此可見在教育市場化中，似乎顯著存在著這種二元本質上對立的情形，且影響教育市場化的建構與結果。因此有必要再透過對二者差異的比較與分析，以助於進一步瞭解教育市場化的概念。

另外，教育市場化的本質特性，可進一步擴大形成教育市場化的功能，包括正功能與負功能。這也值得我們再做進一步探討，以偵知

教育市場化所可能造成的影響。因此以下將分就教育市場化的特性與功能，分別探討如次。

## 壹、教育市場化的特性

根據許多的研究(如胡建華,2002;翁福元,2002;莫家豪,2002;湯堯,1997;劉靖國,2003;戴曉霞,2002;謝安邦與劉莉莉,2002;顏秀如,2003;Bracey,2002;Chubb 與 Moe,1990;Engel,2000;Kane,2002;Smith,2003;Whitty、Power 與 Halpin,1998 等)指出,教育市場化的特性主要涉及政府和市場在本質上的差異與關係,以及教育市場內公私結構上的差異。因此以下將分就二者加以探討。

### 一、政府和市場的差異

雖然有些探討教育市場化的研究(如戴曉霞,2002;莫家豪,2002),會將市場、國家(政府)與教育三者置於三邊,探討其中的互動與關係的轉變。然而,多數的研究仍離不開直接探究教育市場化中,政府與市場雙邊的差異與消長互動。從經濟學的角度而言,政府與市場一直是在個人之外,整個經濟體制運作的核心。根據張世賢、陳恆鈞(2001)的研究,政府對市場的干預行為是試圖以增進社會利益為出發點,尋求符合大多數人利益為原則,這與經濟行動者追求個人利益極大化的動機是相互矛盾的;其次,二者運作的機制也有所不同,政府運用政策來干預市場,市場則是依賴供需法則。

Norman Flynn 進一步指出政府與市場的差異,在某種程度上,也可視為一種公私部門間的差異。這其中的差異主要在於以下四點:  
(一)兩者提供的物品與服務,其公共屬性不同,公部門所提供者都會產生外部性與無排他性。(二)資金來源不同,公部門所提供的服務,其資金來源主要是稅收,而非由單一顧客支付費用,該產品不能在市場上出售,即使公眾多付錢,也不能獲得更多服務。(三)所有權與受僱用者不同:公共服務的所有權屬於政府,而其受僱用者為政府部門中的公務員。(四)運作規定不同,公部門擁有許多規定,它一方面需要吸引人來使用,一方面卻制訂許多基本規則,例如當物資提供短缺時,就會經由規則進行定額配置;而於此同時,私部門往往是透過價格機制進行調節。當然二者在某些方面卻也是相同的:(一)工作人員的動機都與組織或其顧客的福利產生關連。(二)對於提供的服務,都必須以相同方式進行計畫管理。(三)必須成立一定的組織來支持服務過程。(引自曾錫環等譯,2004)

湯堯（1997）則以表列方式，比較政府主導與市場競爭兩種模式在教育上的差異如下（見表 2-2）：

表 2-2 政府主導與市場競爭導向特徵比較

特徵	政府主導	市場競爭
政府、教育當局角色	行政壟斷、政策宣示者	監督、協調管理者
教育過程	政治歷史傳承、重視機構社會化	市場經濟、重視機構特性
學校組織架構	人事與組織變動彈性低	人事與組織變動彈性高
教師、行政人員	偏向產品生產者	產品生產者兼資源需求者
教學評鑑	結果導向	重視過程，易流於書面形式
教育財貨經營	視為公共財、局部私有財	以私有財為主
經費補助	以中央補助為主	以自籌經費為主
哲學省思	公眾社會、歷史傳承	個人取向、經濟網絡
課程與訓練	中央統一設計	區域本土需求、分權式
教育氣候文化	內部學術活動	內部學術活動兼外部推銷活動
生態環境	靜態、完成教育目標為主	動態、接受消費群挑戰

資料來源：出自湯堯（1997：78）。

Engel(2000)則認為政府與市場最大的不同，除了在目的、屬性、行為等外，還存在意識型態（ideology）的差距，相對於政府，市場是植基於下列的假設：（一）人性是包含多樣不可變的性格特徵。（二）社會是由多數的個人組成的，因此社會結構是由許多個人選擇所產生的。（三）自利是主要的選擇動機，而個人以物質酬賞為主要的目標。（四）保護或擴大個人選擇的自由，乃是各種社會有機體的主要目的。換言之，市場完全以個人選擇與利益做考量，政府則完全以維護眾人的利益與秩序為原則。

綜合上述，首先可歸結政府與市場在本質上的差異為以下幾項：

- （一）目的上：政府是試圖以增進社會利益為出發點，尋求符合大多數人利益為原則；市場中經濟行動者則是以追求個人利益極大化為目的。
- （二）策略上：政府運用政策干預市場；市場則是依賴供需法則。
- （三）屬性上：政府所提供者都會產生外部性與無排他性；市場則相反。
- （四）資金來源上：政府所提供的服務，其資金來源主要是稅收，並透過中央補助為之；市場則主要由單一顧客支付費用，以自籌經費為主。

(五) 所有權上：政府擁有資產所有權，包括其中的受雇者（公務員）；市場中的資產所有權則屬於市場中的參與者。

(六) 組織架構上：政府的人事與組織變動彈性低；市場則相反。

其次，由於上述政府與市場本質上差異的特性，將導致兩種現象：（一）將產生市場調節與政府計劃兩種極為不同的政策依據與來源。根據胡建華（2002）的研究指出，在教育市場化後，知識成為商品，在個人、學校、與社會間形成一種商品的交換關係。同時這種教育的市場化行為，不僅與知識的生產、銷售有關，也與勞動力市場的就業狀況、教育報酬率之高低、及學費的高低等有關。換言之，教育將由所形成的市場進行調節，不再完全依循政府計畫推動原則。（二）因著政府與市場的差異或對立，將使教育市場化與教育去中央化（decentralization），亦即教育鬆綁，息息相關。根據翁福元（2002）指出，去中央化係指將中央教育主管部門的決策權，移轉給中間層級的政府、地方政府、社區、和學校。市場化則透過去中央化將教育決策權，甚至財物控制權移轉給市場。因此，去中央化的教育市場化概念，主要在於政府放鬆管制，給予較多自主權，藉此提昇教育機構的效率，並使教育機構生產能滿足社會需求的產品。

## 二、教育的公私結構差異

教育市場化的特性除了與前述政府與市場本質的差異有關外，也可進一步由現行教育內部的公私結構，一窺端倪。因為教育上，公部門的運作方式主要體現在現行的公立學校的教育經營上；而現行由私部門運作經營的私立學校，卻與教育市場化後的學校處境或經營方式近似。對於這種教育的公私結構差異，Kane（2002）認為首先須就公私校的名詞，重新界定為：公校是指政府學校（governmental school）；私校是指隸屬私人的學校（private school），他們二者都是公共學校（public school）。其次，公私系統學校最大的差別就在於：公系統是由政府系統選擇、安排學生入學；私系統則是由學生選擇學校。

Chubb 和 Moe（1990）則進一步分析指出，公私學校體制上的差異主要呈現在以下四方面：（一）公校多有政治考量；私校則由市場機制進行調控。（二）公校常受上級威權，強制執行政府價值政策；私校則以滿足學生家長需求作為辦學依據。（三）對公校而言，學生家長是民主體制下的選民，由於選民利益的多樣化，學校只以大多數意見為意見，無法滿足個體的公民利益；對私校而言，學生家長是整個市場架構下的消費者，學校必須回應或取悅學生的需求，學校提供家長學生選擇，並接受市場機制的選擇，而導致發展或淘汰。（四）

公校體制多半受制於民主制度下的官僚科層制 政治不確定性與層級化管理；私校則採用更多的分權化與自主決策模式。

不僅如此，現行公立學校與市場化之下的學校在組織內部也呈現差異，也就是學校內部工作上的差異。對此，Chubb 和 Moe (1990) 根據研究直指這種差距主要呈現在四方面：教職員工、學校目標、管理機制、教學實踐。茲就教育市場化後的學校內部情形，簡述如下：

- (一) 教職員工：市場化之下的學校，一方面其學校目標在於爭取顧客和資助；另一方面也賦予學校更多自主決策權與行動自由，讓學校擁有人事、財政自主權，可根據學校自身需要聘僱優秀教師或淘汰不適任教師。同時校長將教師定位為專業工作者，透過充分的權力來推動系統化的激勵機制，使之配合學校行政與發展願景。教師在教學工作中，擁有充分自主權，但在學校決策過程中則較少參與。
- (二) 學校目標：市場化之下的學校，不須為了迎合各種利益與需要而承擔大量工作，他們反而透過尋找各自的定位來確立市場優勢。最有效的途徑就是設計自己的教學課程，以滿足學生或家長的需求。以單一個體的私校為例，他們的學校目標相當明確單純。因為他們在市場區隔後，佔據一定份額的教育市場，為特定的一群教育消費者服務。其辦學目標非由外部強加，乃是在市場驅動下，凝聚出一個明確清晰的發展計畫。
- (三) 管理機制：市場化之下，校長不是科層制下的一員，他們有一定的權力可運用學校資源，管理學校。並針對學校所處不同情境，彈性採取需要的行動。尤其學校為了能在市場中發展，往往會採取更加靈活、富有創意的管理模式，透過創新促進學校的效率。
- (四) 教學實踐：市場化之下的學校，教師和校長都擁有決定教學實踐的自主權，其工作動機相較公立學校更為明確，其組織自身具有一定的一貫性 (coherence)，在堅定的目標下，教學實踐也能前後連貫，緊密結合，形成專業的動力機制。

綜合上述對教育市場化內在本質特性的探討，可進一步歸納出教育市場化的一些特性如下：

- 一、政府或相關權威對學校的管制 要求 或價值介入將更為減少。
- 二、教育提供將成為有價格的可販售商品，在教育市場中進行交易。
- 三、學校數目與招生人數將由市場依賴供需法則自動進行調節。

- 四、學校的經營目標將以滿足學生利益與需求為首要考量。
- 五、學校擁有充分的人事、財政、與經營管理自主權，以自由參與市場競爭。
- 六、學校的收入將以收取學生學雜費為主，政府的相關補助將減至最低。
- 七、學生擁有充分選擇學校的權利與自由。
- 八、學生受教育須依使用者付費原則，支付全部費用換取相對的教育內容。

## 貳、教育市場化的功能

本節所謂教育市場化的功能，係指透過教育市場化的推動，所可能在教育上產生的影響。此種影響有可能對教育產生一些良好的結果（以下稱正功能）；當然也有可能產生一些負面的結果（以下稱負功能）。以下將根據學者專家及相關研究，對此議題所提出的看法，歸納分析如後：

李家宗（1997）綜合許多學者專家的研究指出，教育市場化所可能帶來的負面功能包括：重視目標與忽視過程、偏廢知識外的教育、重視消費者卻忽略生產體系的內在目的與價值、因缺乏對學生與知識內在價值的尊重而導致教育失敗、資訊不流通造成家長錯誤選擇等。

劉靖國（2003）從教育社會學的觀點來檢視此一問題，指出教育市場化將產生以下負面功能：一、忽視經濟結構不平等的問題。二、有系統的形成社會階級再製現象。三、學校階層化問題更趨嚴重。四、形成一種特殊的意識型態。五、產生校際間權力不均衡現象。六、難以達成教育機會均等。七、造成學校經營與師生關係的轉變。八、造成人的商品化。

何金針（2003）歸納教育市場化的功能為：一、提供家長多元選擇教育權。二、落實教育機會均等。三、教育鬆綁。四、解除不當教育管制。五、減少國家政府行政干預與財政支出。六、鼓勵民間參與。七、提昇學校競爭力與教育績效。

顏秀如（2003）歸納相關研究，指出教育市場化有可能產生負面功能或影響，包括：一、「有用」成為衡量標準，實用價值凌駕潛在的人文陶冶。二、易擴大社會階層差距，造成資源分配不均。三、市場競爭使教育經營承擔一定風險。四、市場機制強調「可算性」與「可

審核性」將扭曲教育發展。

蔡姿娟（2003）認為教育市場化將產生以下的功能：一、創造良性競爭的教育環境。二、形成學校本位管理的趨勢。三、落實績效責任制。四、學校與家長建立伙伴關係。五、注重行銷觀念。六、提昇教師專業能力。

劉仲成（2004）認為教育結構的變遷，勢必會對學校生態造成衝擊，教育市場化政策亦然，並指出教育市場化將產生以下的功能：一、造成學校科層管理型態的轉變。二、形成招生壓力。三、賦予家長參與權。四、強調績效責任。

馬健生與張豔敏（2004）根據美國教育改革的市場機制導向結果，發現教育市場化可產生以下的正面功能：一、滿足學生和家長的需求。二、提高教育資源分配的效率。三、促進學校內在生產力。四、建立有效的教育成本核算機制與激勵機制。而其所產生的負面功能，主要在於造成不公平的問題。

Chubb 與 Moe（1990）認為教育市場化可產生三個正面功能：一、使學校提供的服務符合家長和學生的要求。二、學生和家長有權選擇他們認為滿意的學校。三、促使學校為符合家長與學生需求不斷改進。

1994年 Morrison 認為市場力量介入教育，將產生以下的功能：一、增加效率。二、增加選擇及多元性。三、提昇公平及均等。四、民主更進步。五、增加自由。六、符合消費者的需求。七、提昇標準及品質。八、增加動機。九、經營企業化。十、避免生產者壟斷或專斷。十一、促使教育符合社會變遷及經濟發展需求。十二、增加績效責任。（引自蓋浙生，2004）

Gill、Timpane、Ross 和 Brewer（2001）根據教育市場化在美國的發展情形，特別是其中教育券方案與委辦學校的推動情形，做了一番檢視與研究，並指出其所帶來的正功能，在於增加父母在教育上的選擇自由、促進公立學校的改進、提供教育革新的實驗室、提供貧困家庭較優質的教育、增進父母參與學校的滿意度、改進學術成就、節省公共教育經費等；而其負功能在於傷害現有的公立學校、增加學生成就的不公平、增加學校間的隔離、導致學生因居住地區不同而形成階層化的問題、加大各校課程的差異、以及因學校形式的獨特窄化而損及民主的本質等。



Levin 與 Belfield( 2003 )指出教育市場化所產生的功能包括：一、學校較少依賴政府，較多依賴市場。二、更多地方分權。三、提供更多的學校選擇。四、提供家庭更多學校選擇方案。五、促使學校更有效能。六、改善公校生因市場或種族因素而受到的選擇限制。

Hess ( 2003 ) 分就教育市場化的支持者與反對者，對於教育市場化所可能帶來的正面與負面功能，陳述如下。就支持者而言，他們認為教育市場化將可促成以下的正功能：一、可促進新的、更有效能的學校產生。二、可讓家庭依據他們自己的需要，為孩子選擇學校入學。三、經由學校間的競爭，可促進教育領域內系統的改進。四、提供更多的教育選擇方案。五、促進公校系統採取更有效的管理法則。再就反對者而言，他們認為教育市場化將產生以下的負功能：一、犧牲更多公共利益概念。二、導致種族、階層、與宗教間更多的分化。三、無法保護相對弱勢的孩子進行教育選擇。

Henry 與 Gordon (2003) 根據市場化中的競爭機制，探討競爭機制對教育成果的影響，其中針對 1996-1997 年度美國參與學前教育計畫的孩子，在競爭市場環境中的表現，進行歸納分析，發現市場化中的校際競爭確實可導致較好的學生成就，並且此一成就可超越學生社經背景的界線。同時研究也發現私立學校比公立學校對競爭更具有回應性。原因就在於私立學校處在一個類似市場化的環境中。具備了市場中的競爭因素。因此，研究主張教育市場化可促進學生成就的提升。

## 小結

首先，有關教育市場化的特性可進一步歸納出以下幾點：

- 一、政府對學校的管制更為減少。
- 二、教育成為類似可販售的商品，在教育市場中進行交易。
- 三、學校數與招生數由市場法則調節。
- 四、學校經營以滿足學生需求為首要考量。
- 五、學校擁有自主權得以自由參與市場競爭。
- 六、學校收入以學雜費收費為主，政府補助減低。
- 七、學生擁有選校權利與自由。
- 八、學生受教育依使用者付費原則，支付一定費用換取教育內容。

其次，歸納教育市場化功能的看法，則是呈現出兩極的觀點，並且教育市場化所可能產生的正負功能，其中也有相互矛盾之處。以民

主為例，在正功能一面，認為教育市場化可促進教育的民主；而在負功能一面，又主張教育市場化會危害民主的本質。這些一方面提醒我們，教育市場化未必能真正達到其正功能的目的；另一方面也啟發我們，在尚未進行教育市場化的情況下，是否也具有那些負功能？換言之，那些負功能可能未必是市場化造成的。凡此種種，都顯示有關教育市場化的功能，猶待進一步做更廣泛的實證研究來加以釐清，此處將僅就文獻的歸納分析情形，概括條列如下：

### 一、教育市場化的可能正功能

- (一) 促使家庭的教育需求更獲得重視。
- (二) 落實家庭教育選擇的權利。
- (三) 促使學校重視革新與績效。
- (四) 促使學校更具回應性。
- (五) 促進教育的多元與民主。
- (六) 促進教育符合社會及經濟的需求。
- (七) 提高教育資源的分配與使用效率。
- (八) 增進民間及家長對教育的參與。
- (九) 促進教師專業能力的提升。
- (十) 節省政府對教育經費的支出。

### 二、教育市場化的可能負功能

- (一) 重視成效而忽視教育的過程。
- (二) 偏廢知識以外的教育。
- (三) 忽視教育的內在目的與價值，使教育商品化。
- (四) 導致弱勢家庭因缺乏教育資訊而錯誤選擇教育。
- (五) 公立學校因不具市場競爭能力而形成招生不足的現象。
- (六) 增加學生成就的不公平。
- (七) 增加學校及其課程間的隔離與差異。
- (八) 導致學生因城鄉或地域差距而衍生階層化問題。
- (九) 因學校形式窄化而損及民主的本質及公共利益。

### 第三節 教育市場化與教育財經的關係

教育市場化的概念主要涉及教育與財經兩大領域。從教育領域來看，教育本身具有特殊的哲學價值特性，例如教育是個「工作—成就」概念(task-achievement concept)，其歷程為多樣態(polymorphous)，必須合於價值性、認知性、與自願性等三大規準（歐陽教，1992）。此外，教育也是一種複雜的複合體，從不同的角度看，可獲得不同的觀點。例如，從其功能而言，教育對社會與個人具有卓著的經濟功能或貢獻，西方學者普遍認為教育可促進經濟發展、促進所得分配公平、成就出優良的公民、促進社會與職業地位的流動等；從政府看，教育是個經費龐大的部門；從學生看，教育卻是一個長期而艱苦的奮鬥；從家長看，它是使子女日後有成就的必經途徑；從教育經濟觀點而言，教育是投資而非支出，但如果量多卻質不佳，則將形成教育浪費（高希均、林祖嘉，2000：177）。另一方面，從財經角度來看，教育市場化必須顧及教育的一些財貨、產業、經濟特性，因為無論是從概念起源、制度設計，到模式的實施，都脫離不了一些財政或經濟的基本原理原則。因此為使研究更為周延，在教育自身複雜的脈絡下，本節將針對教育市場化與教育財經的關係，分別探討教育市場化與教育財貨、教育市場的關係，教育市場化與教育產業的關係、以及教育市場化與教育經濟特性的關係。

#### 壹、教育市場化與教育財貨、教育市場的關係

如前所述，探討教育市場化，將無法避免涉及一個非常內在本質上的討論，就是其與教育財貨屬性與教育市場特徵之間的關係，換言之，究竟教育財貨與市場屬性特徵，能否讓教育像其他事業或商品朝向市場化發展，將是探討二者關係的關鍵。茲探討如後：

首先就教育財貨的特徵而言，一般對財貨的區分，可分成公共財(public goods)、私有財(private goods)、殊價財(merit goods)等三類，其中主要區分在於財貨的主要提供來源為何、外部性(externality)、排他性(excludability)、敵對性(rivalrousness)的情形等。公共財主要是由政府提供，具有明顯的利益外延，亦即外部性，同時沒有排他性或敵對性；私有財則反之。介於二者之間的是殊價財，具有殊價性(meritorious)並適用排他性。一般學者（孫霄兵與孟慶瑜，2005；高希均、林祖嘉，2000；蓋浙生，1999；Hughes, 1998）普遍認為教育既非私有財，亦非完全屬於公共財，應可歸類為一種準公共財(quasi-public goods)或殊價財。

因為它在某些類型的教育安排上，可以是具有排他性或具有「擁擠的公共產品」的特性，但其排他性或敵對性卻未必同時存在，正如其利益可能不單是內延的，有時也具有一定程度的外部性，因此無法將教育直接歸類為公共財或私有財。以學校教育而論，義務教育階段較偏向公共財特徵，反之，義務教育以上階段的選擇性教育，則較偏向具有消費競爭性的私有財特徵，也較易形成市場競爭機制。以本研究對象台灣的高中職為例，既非義務教育，又具有選擇與競爭性，其外部性、排他性、與敵對性均較國中小學義務教育階段來得顯著，因此也較適合教育市場的形成與運作。

其次就教育市場的特徵而言，一般市場存在的供需關係與選擇機制，教育市場也具備，以我國高中職為例，各類型的高中職校與國中畢業準備繼續升學的學生間，形成了一種供需關係，而其間透過學力測驗與多元入學機制，形成市場中的選擇機制，學生作為教育消費者，有權利選擇所欲就讀的學校，亦即其所屬意的教育商品，進行教育消費或投資。從上述角度視之，我國高中職教育市場是存在且可以自由運作的。孫霄兵與孟慶瑜（2005）更進一步分析教育市場的特徵指出，教育市場與一般市場主要的不同在於價格機制。教育市場因著同時具有公共與私人產品的屬性，因此在價格上具有特殊的雙重結構，一方面具有以政府教育經費支出為主體的公共教育成本結構；另一方面又具有來自非政府財源的私人教育成本結構，兩者在支付方式與教育價格形成中的相對獨立與彼此分割，常導致教育無價格的假象，或是教育無法完全根據供需形成價格的現象。因此主張教育是一種不完全且具有特殊性的市場。我國高中職在某種程度上也服膺了上述現象，其學雜費所象徵的市場價格，一方面嚴格受到政府保護管制，尤其以公立學校較為嚴重；另一方面卻也依據市場競爭情形進行價格調節，私立學校間尤為明顯。整體而言，教育市場猶如教育財一樣，是介於社會公益管制與私人利益選擇折衝之間的一種特殊市場。

綜合上述，教育市場化的形成與運作是可能的，因為教育的財貨與市場屬性，也具有一定私有財與私人市場的特質，並且隨著教育階段的提升，愈具有一般市場的財貨或市場特徵，這尤其以非義務教育階段較為顯著。但是反過來看，教育也並非完全等同於其他市場中的財貨商品，這主要受其公益性所制約。因此，在探討高中職教育市場化問題時，猶必須注意以下兩點：第一，教育市場機制有其侷限性，那隻調節並促進市場的「看不見的手」，還必須包括滿足社會公益的政府在內。第二，教育財貨或市場深受國家、社會、學校、與市場四大要素牽動，並非全以買賣雙方或市場價格為市場化的控制中心。

## 貳、教育市場化與教育產業的關係

如前所述，教育是一個複雜的概念或結構。因此在教育市場化的過程中，有關教育財經屬性的界定就顯得十分重要，先前已探討了教育財貨與市場的定位，接著還要再探討教育產業意義與市場化的關連。為達此目的，以下將分成三部分來討論。首先將就教育產業的界定與意義進行探討，其次再探討教育產業的特徵與運作策略，最後再來討論教育產業與市場化的關係與問題。

### 一、教育產業的界定與意義

在許多的文獻裡，教育被視為一種事業體，根據高希均與林祖嘉（2000：177）的看法，若將教育視為企業（industry），意味著營利；若將教育視為一個部門（sector），則似乎強調它是總體經濟中的一部份，或著只是政府的一個機構。因此使用教育事業似乎較為中性。然而林文達（1984：30）則認為教育是一種產業，和其他產業一樣，不斷地有各種價值創造活動在進行著。此外在中國大陸也有許多有關教育市場化的文獻或研究，認為教育市場化就是教育產業化（如：喬資萍，2001；解飛厚，2001；蔣國華，2001）。闕兆成（2001：35-37）指出教育事業與教育產業有五大不同：生產目的、資本來源、機構性質、營運機制、調控方式等不同。詳如表 2-3。吳華（2001）對此差異更直接指出，教育產業更為重視經濟價值的直接追求，並且不主張教育活動所需的資金主要應由政府承擔，並且教育產業的本質特性更注重在其生產性。由上述的觀點可以發現，將教育視為一種產業，將更有助於教育市場化概念的形成與實際的運作。

表 2-3 教育事業與教育產業之比較

差異項目	教育事業	教育產業
生產目的	生產公共產品，以國家需要為主	為市場生產教育商品，以市場需要為主
生產提供	主要由國家或社會提供	因社會制度而異，但靠引進民間資源來促進發展
機構性質	主要為政府部門的附屬，以行政方式管理	企業單位，以企業法人進行經營活動
營運機制	以國家財政維持生產服務活動，並以追求最高社會效益為原則	以追求最高經濟利益為原則
調控方式	國家採行政命令直接調控	企業對單位採間接調控

資料來源：整理自闕兆成（2001：35-37）。

## 二、教育產業的特徵與運作策略

首先就教育產業的特徵而言，教育產業除了前述與教育事業在概念上有許多不同外，另外，它也是一種特殊產業。有些學者（黃欣祥，2001；游海，2001；鄭松濤，2001）認為教育產業的特徵包括：它是（一）基礎性產業（二）可持續的高效性產業（三）人力資本產業。若是從此一觀點出發，則顯示出教育產業的重要性與高度需求性，對於市場化後教育市場中的供需雙方，將產生強大的經濟動機，在無外力因素介入下，應能維持教育市場的熱度與競爭性，確保教育市場的運作與活絡。此外，高希均與林祖嘉（2000）則認為教育產業具有多目標、生產過程漫長、勞力密集程度高、投入與產出的比率高等的產業特性。這些特徵將導致教育市場化需要更為多元的標準進行成果檢核、需要投入更多的資金與人力在生產過程中、同時投入的資源將高度影響產出的結果。

其次，若是要推動教育產業的運作，使其能與教育市場化的發展結合，則必須先解決現行教育經營上的投資問題、管理問題、經營體制、與產權劃分等相關問題。根據瞿葆奎（2001）所編集「中國教育研究新進展」一書中的研究分析指出，為促進教育產業的實施與運作，必須先推動教育體制內的一些改革，這些改革措施包括：（一）教育的投資主體必須多元化，不能再以政府為單一主體，反而應廣納社會各界資源。（二）必須建立新的教育管理體制，此一管理體制必須合乎科學與效率原則，將教育指導、執行、服務、監督評估等劃分給不同專業階層或單位來執行。（三）必須進行辦學體制的調整，包括擴大學校的自主權、適度將企業經營機制引進校內、根據市場需求調整學科結構、找出學校發展的最適經濟規模、現有教育資源的整合與應用、強化責任中心制的績效經營概念等。（四）建立教育產權制度，以促進市場機制的有效運作，尤其必須清楚區分學校的所有權與經營權。此外也可讓學校產權更為多元，可透過出讓、租賃、轉股、合併等方式，讓學校產權型態多樣化，以利民間投資參與。（五）確立投入產出比，以教育產業的觀點，教育的投入與產出之間，是可以量化與標準化的，並可藉此達到更高的經營效能。

在以教育產業觀點為基礎，邁向教育市場化的過程中，上述的產業運作模式是被許多學者專家肯定的（如：欣心，2001；游海，2001；解飛厚，2001；吳華，2001等），同時他們也強調，教育觀念的轉變與辦學自主權的建立，也是教育產業運作過程中，不可或缺的要素。

### 三、教育產業與市場化的關係與問題

由前面的討論可以發現，探討教育產業的相關問題，實際上就等於是在探討教育的經濟問題，而此部分又是與教育的市場化息息相關的，於此同時也存在著兩個有待釐清的問題：即教育是否為一種產業？以及是否所有的教育產業都可市場化？哪些部分適合市場化？首先，教育若是要走向市場化，引進市場機制，則教育必須首先是可以交易買賣的商品或產業。換言之，一般對此議題的質疑就在於：教育是不是一種產業？尤其我國過去較常將教育視為一種社會公共財、政府行為、或受保護規範的公部門事業，較少從經濟面去審視教育問題，因此此方面的論述較為薄弱。然而根據前面以中國大陸為主的文獻探討顯示，教育可算是一種產業，尤其在中國大陸，許多的研究甚至將教育的產業化等同於教育的市場化，其立論基礎就是視教育為一種產業，只是由於教育的特殊公益性，使得教育產業在特性上是有別於一般產業的，這主要在於它必須顧及教育的價值規準與福國利民的使命，而這通常必須允許政府進行高度的監督與規範，方能達成。

其次，在前述的立論上，也有學者質疑在教育產業發展與市場化的關係上，究竟適用於全部教育範圍或只能是部分？鄭松濤（2001）認為教育處於整個社會環節之內，尤其在當今各主要國家的發展皆以市場經濟為主軸時，教育必須去適應整個大環境的脈絡，因此在某種程度上，它必須更為注意社會需求，以市場為導向，建立完善的教育服務體系，規範競爭秩序，並建立教育的效益觀。以此而論，整個的教育產業都應以此為務，才能滿足社會需要，換言之，教育產業是可以全部市場化的。另一方面，也有學者（吳茂青，2001）認為教育產業的發展，只能部分運用市場機制，因為教育自身有其內在規律性。因此不能全部市場化，尤其在整體教育產業中，對於市場需求不大，又與國家長遠利益相關的部分，應完全由國家負責，而不適合市場化。此部分具體來說應是指義務教育部分。此外，瞿葆奎（2001）歸納中國大陸相關的文獻指出，當前一般論者對於職業教育、培訓教育、成人教育、企業教育等教育產業部分的完全市場化，幾乎是一致支持的。

綜上所述，在探討教育市場化時，若能從產業的觀點或概念切入，將更能釐清或解決許多問題。而以我國高中職作為整體教育產業的一部份來看，當然也有教育價值規準與公共財的特性，使其在市場化過程中，無法完全放任市場自由運行。但是高中職對於個人的投資報酬與未來升學就業需要而言，其影響卻是相當大的且甚至不在國家的需要之下，故其朝向市場化發展是可能的。因此在實施上，前述相

關產業運作的基本需求，包括：高中職投資主體的多元化、建立科學與效率的高中職教育管理體制、調整現行高中職辦學體制並提高辦學自主性、建立高中職的教育產權制度、確立我國高中職的投入與產出比等，都應列為市場化的條件做為推動與否的參考。

### 參、教育市場化與教育經濟特性的關係

教育市場化之主要目的在透過市場供需機制，使得教育資源的分配更具效率，也藉教育市場的形成提供更多元而自由的教育選擇機會。此外，Levin(2000,b)曾針對教育市場化的研究提出四個相關指標，分別是：自由、效率、平等、凝聚力。由上顯示自由與效率是教育市場化的重要相關項目。同時這些項目也與教育經濟特性息息相關，根據高希均（1977：9）對教育經濟學所下的定義指出，教育經濟學是應用經濟學的理论與原則到教育部門，特別側重教育部門中資源分配的效率、人力供需的配合、教育計畫的釐訂、以及教育對經濟發展、社會福利與公平原則所產生的短期與長期影響。在此一定義中亦開宗明義論及教育的效率。再者，蓋浙生（1993：9）論及經濟觀念在教育上的應用時，提及自由化對教育措施產生很大的衝擊與影響，其中自由化的特徵包括：干預少、競爭多、彈性大。此一論點與教育市場化的概念亦相互契合。據上所述，為進一步探討教育市場化與教育經濟特性之關係，以下將分別就教育市場化與教育自由的關係，以及教育市場化與教育效率的關係簡要探討於下。

#### 一、教育市場化與教育自由的關係

教育市場化所強調的自由主要是指教育市場上的自由而言，亦即教育的供給雙方為了在市場上獲取各自利益，所必須具備之自由而言，就教育的供給者—學校而言，它須要有充分的辦學自由，以展現學校經營特色，吸引學生就學，並藉此讓學校得以在教育市場中競爭生存。而就教育的需求者—家庭或學生而言，他須要有選校的權利與自由，使其得以依據自身需求或喜好，選擇學校就讀。

其次，從教育經濟的觀點來看，教育自由化主要欲藉少干預、多競爭、彈性大的原則達到反映品質、優勝劣敗、顯現特色的教育成果，亦即透過自由化的措施達成：使家長及學生更滿意自己選擇的教育、學校透過相互競爭提高素質、學校在干預減少的情形下發揮特色等三項效果（蓋浙生，1993：9）。此一精神與教育市場化實施的原則與所



欲追求的目標不謀而合，顯示教育市場化與教育自由的關係密切，教育自由化將成為教育市場化的重要實施步驟之一。

## 二、教育市場化與教育效率的關係

教育市場化的實施動機之一，即在改善教育無效率的問題，欲藉競爭提升教育效率。根據 Belfield 與 Levin(2002)的研究指出，將市場機制納入教育領域內，其中一個考量就是因為透過政府推動的教育較無效率，因此欲藉市場競爭，提升教育效率與成果。此一立論是植基於一個假設，即政府的效率不如市場的效率，其中最大的差異點就是市場內的參與者需要競爭，而政府辦理的教育相對不需要競爭。

再就教育經濟的觀點來看，林文達（1984：38）認為教育生產效率是由投入與產出的配合方式表現出來。蓋浙生（1993：10-11）更具體指出教育效率包括內部與外部效率，內部效率是指教育資源在各級教育分配及使用的情形；外部效率則是指各級各類學校畢業生與社會經濟配合的情形。上述兩種教育效率觀點與教育市場化所欲提升的教育效率事實上是相同的，因為教育市場化除了可透過市場的競爭與價格機制，促進市場內各個學校辦學效率的提升，並進而促使教育資源的分配與使用達到最佳內部效率外，同時因著市場是處於整個社會系統內，市場必須回應其外部社會、經濟的需求，因此社會經濟的需求訊息，將可透過市場的反映，直接傳遞給市場中的各個學校，並進而改善學校教育的外部生產效率。因此，整體而論，教育市場化與教育效率的關係至為密切，教育效率可以說是教育市場化實施的重要目標之一。

## 小結

綜合上述，有關教育市場化與教育財經的關係，包括教育市場化與教育財貨、教育市場、教育產業、以及教育經濟特性等的關係，可以歸納為以下幾點：

一、無法將教育直接歸類為公共財或私有財，但若以學校教育的階段而論，義務教育階段較偏向公共財，義務教育以上階段的教育，則較偏向具有消費競爭性的私有財。以本研究對象高中職為例，由於相對於國中小較具有選擇與競爭性，外部性、排他性、與敵對性較低，因此私有財特性相對顯著，適合教育市場的形成與運作。

二、教育並非完全等同於其他市場中的財貨商品，這主要受其公益性制約所致。因此教育財貨或市場深受國家、社會、學校、與市場四大要素牽動，並非全以買賣雙方或市場價格為市場化的控制中心。

三、在探討教育市場化時，若能從產業的觀點或概念切入，將更能釐清或解決許多問題。另外在實施上，相關產業運作的基本需求，包括：高中職投資主體的多元化、建立科學與效率的高中職教育管理體制、調整現行高中職辦學體制並提高辦學自主性、建立高中職的教育產權制度、確立我國高中職的投入與產出比等，都可列為市場化的條件做為推動與否的參考。

四、教育市場化與教育經濟特性之關係，主要包括教育市場化與教育自由的關係，以及教育市場化與教育效率的關係。其中教育經濟自由化的精神與教育市場化實施的原則與所欲追求的目標相似，顯示教育市場化與教育自由的關係密切，教育自由化將成為教育市場化的重要實施步驟之一；而教育市場化也與教育效率的關係至為密切，教育效率可以說是教育市場化實施的重要目標之一。

#### **第四節 我國高中職教育政策與教育市場化的關係**

本研究係以探討我國高中職教育市場化的發展為題，因此為深入瞭解此一議題，除了須探討教育市場化的一些基本概念外，也必須針對我國目前實際的高中職教育政策，及其與教育市場化之關係進行分析。由於文獻並無當前完整的高中職教育政策資料，因此為達成此目的，只能從與之相關的施政方針與制度進行探討，據此，以下將分別從當前我國高中職教育施政方針與高中職教育制度兩方面，分別進行探討分析如下。

##### **壹、我國高中職教育施政方針**

根據教育部（2006）所公布的歷年（民國九十年度至九十五年度）教育施政方針中，有關高中職的教育施政方針部分，茲擇其與教育市場化相關的部分，簡要條列如下：

### **教育部九十年度施政方針（九十年一月至十二月）**

一、營造適性發展學習環境，暢通升學管道，建立高中多元入學制度。

二、調整高中職學生比例，增加高中招生容量，擴大辦理綜合高中，開發高中多元類型，鼓勵學校建立特色，建立適性發展之高中職教育。

三、促進技職教育多元化、專業化、特色化發展。

### **教育部九十一年度施政方針（九十一年一月至十二月）**

一、調整高中高職學生比例，擴大辦理綜合高中，鼓勵學校建立特色，建立適性發展之高中高職教育。

二、促進技職教育多元化、專業化、特色化發展。

三、輔導各招生區建構多元入學招生制度；輔導設立多元類型高中，均衡城鄉高中教育資源。

### **教育部九十二年度施政方針（九十二年一月至十二月）**

一、建立技職教育特色；繼續推動多元入學方案，促進技職教育多元化、專業化發展。

二、改進高中及高職多元入學制度並加強宣導；推動高中職社區化，發展高中職教育特色，均衡城鄉高中職教育資源，進而研議延長國民教育年限之可行性；擴大辦理綜合高中，調整高中（含綜合高中）、高職學生比例，建立適性發展的後期中等教育。

### **教育部九十三年度施政方針（九十三年一月至十二月）**

一、輔導建立學校發展方向與特色，推動多元入學方案，促進技職教育多元化與專業化發展。

二、改進高中及高職多元入學制度並加強宣導；推動高中職社區化，發展高中職教育特色，均衡城鄉高中職教育資源，進而研議延長國民教育年限之可行性；擴大辦理綜合高中，調整高中（含綜合高中）、高職學生比例，建立適性發展的後期中等教育。

### **教育部九十四年度施政方針（九十四年一月至十二月）**

一、發展系科本位課程，輔導學校建立特色與提升教育品質，促進技職教育多元化與專業化發展。

二、改進高中、高職及五專多元入學制度並加強宣導；推動高中職社區化，發展高中職教育特色，均衡城鄉高中職教育資源，研議延長國民教育年限方案，增進綜合高中的質與量，適當調整高中（含綜合高中）、高職學生比例。

### **教育部九十五年度施政方針（九十五年一月至十二月）**

一、發展系科本位課程，輔導學校建立特色與提升教育品質，促進技職教育多元化與專業化發展。

二、改進高中、高職及五專多元入學制度；推動高中職社區化，發展高中職教育特色，均衡城鄉高中職教育資源，研議延長國民教育年限方案。

根據上述從民國九十年至九十五年的我國高中職教育施政方針中，可以進一步歸結為以下十三項施政重點（括號內為施政年度）：

- 一、建立與改進高中、高職、五專多元入學制度。（90、91、92、93、94、95）
- 二、調整高中職學生比例。（90、91、92、93、94）
- 三、增加高中招生容量。（90）
- 四、擴大辦理綜合高中。（90、91、92、93、94）
- 五、開發高中多元類型。（90、91）
- 六、鼓勵學校建立特色。（90、91、92、93、94、95）
- 七、建立適性發展之高中職教育。（90、91、92、93）
- 八、促進技職教育多元化、專業化、特色化。（90、91、92、93、94、95）
- 九、均衡城鄉高中職教育資源。（91、92、93、94、95）
- 十、推動高中職社區化。（92、93、94、95）
- 十一、研議延長國民教育年限之可行性。（92、93、94、95）
- 十二、技職教育發展科系本位課程。（94、95）
- 十三、提升技職教育品質。（94、95）

由上述有關我國高中職近六年來教育施政方針中，與教育市場化相關的重要項目顯示，大多數項目與實施市場化的方向不謀而合，例如：強調多元入學、開發高中多元類型、鼓勵學校建立特色、建立適性教育、促進技職教育多元化與特色化、技職教育發展科系本位課程等，這些項目與教育市場化所強調的多元、特色、適性、本位自主等精神相符合。顯示政府雖未明訂市場化的發展方向，但卻有許多施政方針是與市場化的實施方向吻合。其中與教育市場化發展背道而馳的政策是起於民國九十二年的推動高中職社區化與研議延長國民教育年限，該二項方針，就前者而言將窄化整個教育選擇的範圍，與教育市場化所強調的充分選擇教育自由不符；再就後者而言，誠如先前已討論過的，義務教育的實施將不利於市場機制之建立。然而，截至目前，上述二項方針仍在推動或研議中，尚未具體實施，就此而論，從我國高中職教育施政重點來看，市場化的實施仍未能摒除，猶有發展之機會與空間。

## 貳、我國高中職教育制度

有關我國現行高中職的教育制度，根據綜合相關的研究(李濟來，2001；許益財，2002；廖年森與劉孟珊，2004；翟淑菁，2003)顯示，在當前我國高中職教育制度下，主要存有兩個問題：一、入學機制的問題：根據實際的調查研究結果顯示，現行多元入學機制，將考試入學與分發的方式變得多樣化與複雜化，不但未能舒緩升學競爭壓力，也未能拉近城鄉與校際間的差距，「明星高中」的問題依舊無法化解，反而補習與學生社經背景所導致的學力差距問題，卻日益嚴重。二、資源分配的問題：資源分配主要與教育經費的分配與運用有關，現行最引人議論之處，乃在於公立與私立學校間、高中與高職間、城市與鄉村間(包括縣市間)，其教育經費與資源的分配不均等，尤其在缺乏政府明確政策規範與導引下，衍生出學校間與學生間享有教育資源的不公平問題。

其次，就我國高中職教育的市場化與教育制度的關係而言，一方面教育市場化需要教育制度上的配合；另一方面也冀望透過市場化的措施，能解決上述一些制度性的問題。根據先前對於教育市場化概念的探討，教育市場化係指藉由解除現有政府對教育的一些管制，並消除既有教育經營者對教育的一些壟斷，將教育導向為一個趨近於自由競爭市場的歷程。在此定義下，尤其強調教育的供需調節須經由市場機制，亦即主張將教育資源分配與入學機制轉由市場機制來主導。因此在實施上，勢必與當前的教育制度產生密切的關係。而這主要與當前政府對高中職教育的管理制度、高中職教育的供需制度、及高中職入學制度有關。因此以下將分別就此三者進行探討：

### 一、高中職教育的管理制度

有關高中職教育管理制度與教育市場化的關係，主要涉及市場化之後，各校在參與市場競爭時，為具備競爭力，彰顯各校特色，所須具備學校本位管理的空間與權力。尤其在市場機制中，供需、價格、與競爭等三個機制是構成一個健全市場的鐵三角，其中的競爭機制又是活絡市場的要素，而教育的管理制度對於教育市場的競爭機制形成與發展影響至鉅。根據 Chubb 與 Moe (1990) 的研究指出，教育市場化的一項根本論述，是根據一項針對有效能學校所做的實證研究，其結果顯示，學校愈遠離外在控制、愈減少科層體制的調控、愈獨立自主，就愈能提高組織效率。Moe (1994) 又進一步指出，學校自治

是使學校擺脫束縛，並對市場力量做出積極反應的必備條件。換言之，政府對高中職校的管理、控制程度，是與教育市場化程度產生衝突且成反比的。以下將從當今各種相關教育法規的規定，來進一步檢視我國當前教育管理制度與教育市場化的關係。

（一）根據我國憲法第 108、110 條之規定，教育制度是由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。縣教育由縣立法並執行之。（原憲法 109 條有關省的部份，已被增修條文第九條第一項凍結）。另憲法 162 條規定「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」。

（二）根據教育基本法第 9 條有關中央政府教育權限之規定，有關管理學校部份，僅有對地方教育事務之適法監督權，而未列舉部份其權力係歸於地方。另第 10 條規定「直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜」。

（三）根據高級中學法第 2 條「本法所稱主管教育行政機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）政府」。而根據高級中學法與職業學校法的所有法條顯示，主管教育行政機關所負的管理職責，主要在於相關規定標準的制訂與相關事務的核定、核准、備查。

根據上述的相關法條，僅顯示政府應監督、審議、諮詢、協調、評鑑、制訂、核定、核准、備查有關高中職校的教育事務，並未具體賦予政府管理的權責。然而我們還必須進一步從與高中職教育相關的學校事務法律規定，做進一步探究。通常檢視學校管理上的自主權是根據人事、經費、課程教學三者，因此以下將分就這三者探討。

### （一）學校人事

此部分主要可分為校長、職員、教師等三部分的聘任與考核。首先，就校長部分來看，高級中學法第 12 條指出「高級中學校長，國立、直轄市立、縣（市）立者，由各該主管教育行政機關就合格人員中，遴選聘任之；私立者，由董事會就合格人選中遴選聘任之」，另外「各該主管教育行政機關應對所屬公立高級中學校長之辦學績效及年度成績予以考核；其考核等級或結果、獎懲類別、考核委員會之組成與任務、考核程序、考核結果之通知、考核結果之申訴及其他相關事項之辦法，由中央主管教育行政機關定之」。同樣的規定也在職業

學校法第 10 條中載明。其次，就職員部分來看，高級中學法第 20 條對高級中學的員額編制規定如下「高級中學得置秘書、主任、組長、技士、技佐；國立者，其組織規程及員額編制表，由各高級中學擬定，報請中央主管教育行政機關核定；直轄市立、縣（市）立，其組織規程準則，由各該主管教育行政機關訂定，報請中央主管教育行政機關備查；私立者，其組織規程準則，由中央主管教育行政機關定之」。以及職業學校法第 11 條「職業學校職員由校長任用之，報請各該主管教育行政機關備查」。最後，再就教師部分，高級中學法第 21 條明訂「各該主管教育行政機關應對所屬公立高級中學教師辦理年度成績考核」。職業學校法第 11 條「職業學校教師由校長聘任之」。除上述外，對於私立高中也透過高級中學法第 27 條，主張「私立高級中學，除適用本法外，並依私立學校法辦理」。此外，透過教育人員任用條例，對於公立學校校長、教職員的任用資格、程序、限制、任期等明予規範。同時也藉教師法，對於公立或私立學校編制內之教師，有關資格檢定與審定、聘任方式、教評會設置辦法、權利義務、待遇、進修研究、退撫、離職等予以明確規範。

歸納上述，顯示當前政府對於高中職，學校內部人事上的管理是相當清楚且嚴明的。雖然，政府並不直接任用或解聘教師，並將此工作交由學校自行辦理，但是從校長、教職員的任用資格、權利義務、待遇、考核，到退撫或離職，都有明確的規範與管理，學校亦不得逕自任意錄用或解聘教職員。因此若從市場的自主性、競爭性、與回應性來看，則仍有明顯的落差與不足。

## （二）學校經費

有關高中職學校經費來源，並未明列於高級中學法或職業教育法中，相關的法條依據也並不明顯。大致相關的規定包括教育基本法第 5 條指出「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源」。以及在教育經費編列與管理法中，第 2 條「本法所稱教育經費，係指中央及地方主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費」。其次，對於各校經費的運用，在教育經費編列與管理法第 14 條中明訂「地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法，由主管教育行政機關定之」。第 15 條強調「各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構，應依法進行財務監督」，同時在第 16 條明訂「各級主管教育行政機關為提昇教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公、私立學校及其他教育機構進行評鑑」。另外在民國 93 年 6 月新修正的高級中學法第 26 條中，明訂

「公立高級中學之場地、設施與設備提供他人使用、委託經營、獎勵民間參與，與學生重補修、辦理招生、、、等所獲之收入及其相關支出，應設置專帳以代收代付方式執行，其剩餘款並得滾存作為改善學校基本設施或充實教學設備之用，不受預算法第十三條、國有財產法第七條及地方公有財產管理相關規定之限制。」類似條文也出現在職業學校法第 15 條中。

歸納上述，可知我國高中職教育經費的來源，主要是以公立與私立做區分，公立高中職學校教育經費是由政府編列預算支應，私立則主要由私人提供。公立學校由於政府的大力支持補助，相對也使得政府對高中職學校經費的運用，擁有極大的監督、評鑑、管理的權力；私校則必須依據私立學校法的相關規定辦理。而新修訂的辦法賦予學校將所獲收入餘款滾存使用的權利，間接提高了高中職校在學校財政經費上的自主權。整體而論，若是各校將來都能依法成立校務發展基金，對於學校本位的財務管理權力將是一大提昇。

### （三）學校課程與教學內容

首先就課程部份，根據高級中學法第 8 條之規定「各類高級中學之課程標準或綱要及設備標準，由中央主管教育行政機關定之」。而對於教材之選用，在第 9 條明訂「高級中學教科用書，由中央主管教育行政機關審定，必要時得編定之」。規範職業學校的職業學校法，則是在第 8 條明訂「職業學校之教學科目，以實用為主、、、其課程標準、設備標準及實習辦法，由教育部定之。」另外第 8 條也明訂「職業學校教科用書，由教育部或其委任之機關審定、、、必要時，得由教育部編定之」。其次對於教學部份，並無明文加以規範，僅在教育基本法第 3 條，概略以指導方針的形式，強調「應本有教無類、因材施教之原則，以人文精神及科學方法，尊重人性價值，致力開發個人潛能，培養群性，協助個人追求自我實現」。並在第 6 條主張教育在宗教與政治上的中立原則。然而有關保障教師專業自主的部份，教育基本法有明確之規定。第 8 條明訂「教師之專業自主應予尊重」，又在第 15 條強調「教師專業自主權及學生學習權，遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人，有效及公平救濟之管道」。

歸納上述，顯示當前政府對於高中職課程與教學部份，僅制定綱要、指導方針，或予以審定為主，學校或教師對於教材之選用、教學自主性而言，擁有極大的自由與彈性，政府涉入或管理有限，並以法



令保障教師的專業自主權。雖然從實際情形來看，教師是否具備專業？其專業自主權是指什麼？如何具體保障？這一切似乎都還有待討論，目前也沒有一套具體完善的措施供實行。然而實際可管理、約束、甚至決定教師教學的仍在校方，因此由參與市場運作的學校層級來看，學校在教學管理上算是具有高度自主性的。

根據先前的探討認為政府對高中職的管理、控制程度，是與教育市場化程度產生衝突且成反比的。因此透過綜合上述有關高中職教育管理制度的法規，一方面顯示出在高中職學校人事、財政、課程教學上，政府透過教育制度進行管理與涉入的情形，略有不同；一方面根據這樣的情形，也可進一步瞭解高中職教育市場化所可能遇到的阻礙情形。茲將前面對於法規的分析，再整理如下：

- (一) 在學校人事上：目前政府對於學校內部人事的管理，是相當清楚且嚴明的。從任用資格、權利義務、待遇、考核，到退撫或離職，都有明確的規範與管理，學校不得逕自任意錄用或解聘教職員。
- (二) 在學校財政上：目前高中職教育經費，在公立學校部分是由政府編列預算支應。同時政府對於高中職教育經費的運用，擁有極大的監督、評鑑、管理的權力。但是法律已明訂學校可將部分收入盈餘滾存使用，並且地方政府所屬學校還可成立校務發展基金，這些措施都將有助於提昇學校財政自主權。
- (三) 在學校課程與教學上：目前政府對於高中職課程與教學部份，僅對授課領域、科目、時數、教科書編訂原則、教學方向等制定綱要或指導方針，並予以審定，但對於詳細的教材編訂與選用、教學內容與方法，政府並不涉入控制，同時並以法令保障教師的專業自主權。

## 二、高中職教育的供需制度

教育市場化強調透過市場機制，調節教育上的供需雙方。因此如蓋浙生(1993)所言，在教育市場中，學校將是生產者，其投入因素為：教職員、各種設備、與資金；家長和學生則是消費者，其支出為：學雜費、時間等。Gintis(1995)指出教育市場化的另一要素--價格，必須由供需均衡來決定，亦即學費應由自由市場來決定。因此可知上述供給(學校)、需求(家長或學生)、價格(學費)將是構成教育市場的主要因素，而這三者又都與教育制度形成關連。

其次，就我國當前的高中職教育制度而言，我國自民國 57 年起即實施九年國民義務教育，而其主要特色在於免費、強迫。反過來看，我國高中職至今仍未成為義務教育之一部分，學生就學既非免費，亦非強迫。就非強迫入學的部分而言，根據高級中學法第 3 條的規定「高級中學入學資格，需具有國民中學畢業或同等學力者，經入學考試、推薦甄選、登記、直升、保送、申請或分發等方式入學」。類此的規定在職業學校法第 4 條中也有明訂。顯示在我國高中職的供需制度上，在需求方的教育需求選擇上是相當自由的。國中畢業的學生可以根據個人意願，配合多元入學機制，選擇就讀高中職。至於非免費就學部分，根據高級中學法第 6 條之規定「高級中學向學生收取費用之項目、用途、數額及其他相關事項之辦法，由各該主管教育行政機關定之」，此法條係明訂高級中學得向學生收取費用，類此條文在職業學校法第 15 條也有規定。顯示出高中職教育係採取買方「使用者付費」之原則，因此能形成一定之教育價格。因此綜觀而論，我國高中職在供需雙方的市場中，容許一定程度之選擇自由與付費機制的存在，就此而言，確實較義務教育階段更為適合市場化的發展。據此，以下將再進一步探討高中職教育與供給、需求面的關係。

#### (一) 高中職教育與教育市場中供給面的關係

就教育市場中供給面的部分而言，主要係指學校的提供以滿足學生在教育選擇上的需要，因此與之相關的主要在於學校的設立與其背後經費的來源。根據高級中學法第 5 條的規定「高級中學，應由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府設立，私人亦得設立之」。職業學校法第 6 條「職業學校由直轄市設立。但應地方實際需要，得由縣（市）設立，或由私人依私立學校法設立」。上述的條文顯示我國高中職由政府與私人設立與主辦，也就是有公立與私立之分，根據教育部統計資料，我國九十三學年度高中職校共有 473 所，其中公校有 267 所；私校有 206 所，顯示我國高中職由政府與私人設立辦理的比例相當，公校僅略多一些而已。再者，根據不同的設立與辦學主體，其辦校之經費來源，自然就分成政府與私人兩種主體。公立學校的財政經費，除了來自學生繳納的費用外，主要就是政府補助；私立學校則是由學生繳費與私人團體出資為主要經費來源，並且還可依據私立學校法第 48 條「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，對私立學校予以補助；其辦學成績優異或績效卓著者，並予以獎助」，獲得來自政府的補助或獎助。

其次，就前述的公立高中職學校而言，政府為主要的教育供給者，其供給方式，根據蓋浙生（1999）指出，主要可分為直接分配與間接分配兩種。直接分配是將一部份教育經費變為現金，直接分配給特定對象的受教育者，例如各類就學貸款、獎助學金、工讀金、乃至於最近流行的教育券等；間接分配則是將教育經費支出用來辦理公立學校，讓多數受教者受惠。受教者雖不能獲得實質現金去受教育，卻可獲得廉價且維持一定品質的公立學校，供其就讀。因此現行我國公立高中職教育主要以後者為主，也就是政府以辦理公立學校的方式提供教育。這種由政府提供教育供給的方式與教育市場機制下供給方式，最大的不同與容易產生的問題包括：1. 公共財貨供給不穩定或不足的情形。2. 教育資源分配不均。3. 無法反應教育需求面的問題。茲簡要探究如下：

1. 公共財貨供給不穩定或不足的情形：政府作為教育市場中的供給主體，易受到一些因素的影響，而產生不穩定、甚至不足的情形。根據蓋浙生（1999）指出，這些因素包括：國民生產毛額與國家總體資源數額之多寡、經濟成長的狀況、政治組織與結構、社會文化背景等。因此由於上述因素的交互作用，政府所能提供的教育財有時就顯得不足且不穩定。為此，我國在教育基本法第 5 條中，明訂「各級政府應寬列教育經費」又「教育經費之編列應予保障」。同時又制定教育經費編列與管理法，於民國 89 年公佈並於一年內實施，在其中第 3 條明訂「各級政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長」，又「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五」，同時「直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長」。上述的法規顯示我國政府保障公辦教育經費的決心。

此外，教育經費在教育本身功能擴大、人口膨脹、民主思潮激盪、科技發展等因素作用下，將導致教育經費支出快速擴張（蓋浙生，1999），因此恐產生供給不足的問題，加之政府自身財政負擔的惡化與歲入的減少，恐排擠到教育的供給上。相反地，理論上，市場化下的教育市場可透過更多市場資金、私人投資、及教育需求者的付費等，來減少對教育供給不足的疑慮；實務上，政府若能維持市場紀律、提供投資誘因，市場便能發揮功能，避免教育供給的不穩定與不足。

2. 教育資源分配不均：現行高中職在教育資源的分配上，其不均等的情形主要發生在高中與高職間及公立與私立學校間。而這種教育資源分配不均的現象，又會進一步影響到學生受教育的機會均等，進而影響其受教權與對未來的教育投資。根據廖年森與劉孟珊（2004）針對高中職教育資源投入所做的比較分析中，比較高中與高職在生師比、教師學歷、學生單位成本、與學雜費等資源投入指標上，研究結果發現，每位高職學生平均要比每位高中學生，負擔近 1.5 倍的學雜費就學成本，同時高職學校的生師比、教師學歷、與每生單位成本等，都明顯低於高中。這種現象充分反映現行高中職分流教育體系的資源分配不均問題。

另一方面，李繼來（2001）針對我國高中職學雜費政策與政府補助制度所做的研究中，也點出了另一個教育資源分配不均的現象，出現在公立與私立學校間。該研究指出，以 89 學年度為例，公立高中學雜費收入約佔公立高中職單位教育成本的一成；而私立高中職學雜費約佔其單位教育成本的五成三。又以 87 學年度為例，私立高中職的單位教育成本為 98000 元，約為公立高中職單位教育成本的 70%。上述兩個數據都顯示出政府教育資源高度向公校傾斜的情形。因此該研究主張公私立學雜費差距應拉近至 1：2，並且政府對於私校的補助應達到私立高中職單位教育成本的 20%。研究也發現受訪的學者專家多數贊成開放有意願的私立高中職學雜費自由化，回歸市場機制，反映經營成本。且受訪的學者專家也幾乎一致贊同發給教育代金直接補助私校生。同時該研究也進一步建議政府在高中職的「選擇性教育階段」採取使用者付費原則，亦即採取「符應教育成本」的學雜費政策。

此外教育資源分配不均的情形，也反映在地區性的教育供給差異與教育經費中經常門與資本門支出的差異上。就前者而言，根據民國 89 年度國民教育的每生教育支出顯示，最高的連江縣為 250188 元，最低的台北縣為 53537 元，兩者幾乎相差 20 萬，再對照當年全國平均值 78868 元，台北縣的中小學生也比全國平均數少了 25000 元。再就後者而言，同樣根據民國 89 年度的情形顯示，我國各縣市教育經費中，97%用在經常門，只有 3%用在資本門，且經常門的 97%中，有 93%用於人事費的支出上。上述兩種情形都反映出我國當前教育資源分配的不均。事實上政府本於教育職責，在進行教育資源分配時，總會受到一些非教育因素的干擾，而無法有效分配資源。相對於此，教育市場化主要依據市場機制來進行資源分配，加上各校須適度擁有財政管理自主權，學校可依據校務會議通過且經教育局核備的校務發展

計劃，擬定預算，擁有一定的經費使用自主權（許添明，2003）。此種方式與單方面由政府制定供給公式，提供教育經費，是顯然不同的，市場機制往往較政府更務實的關照到教育基層的實際需求，也較能調和資源分配不均的情形（Levin, 2003）。

3. 比較無法反應教育需求面的問題：高中職教育若以政府作為教育供給分配的主體與市場化透過市場機制提供教育供給，其中最大的不同，就在於前者忽略了教育需求面的根本需求。尤其在現行公辦的高中職校在政府資源大力挹注下，無論口碑、排名、印象都普遍較私校佳的情況下，政府作為供給方並不用擔心需求方的不足，也因此教育供給方較不會主動積極去反應教育需求面的即時問題。因此，蓋浙生（1999）建議政府在對地方教育進行補助時，應掌握四大原則：（1）考慮地方政府財政負擔能力。（2）考慮地方政府辦教育的成本。（3）考慮地方政府辦學績效。（4）考慮地區差異性。上述的建議進一步證明當前教育供給方式無法注意到教育需求面的問題，尤其以地區性的高中職學校較為嚴重。

其次，教育供給除了在經費上外，也包括學校設立的問題，根據目前高中職學校設立的標準，主要係根據教育基本法第7條、教育經費編列與管理法第7條、高級中學法第5條、職業學校規程第7條，高中職校的設立主要係由政府或私人設立，再經由政府核定或備查，而政府設立高中職校，主要係依據客觀的經濟、教育、人口、交通、及資源等狀況設置。反之，市場機制下的學校設立，主要係依據實際市場競爭與市場需求的雙重結果決定，因此也往往較為顧及需求面的實際情況。

## （二）高中職教育與教育市場中需求面的關係

教育市場化主張市場自由，亦即強調對於參與教育市場運作的供需雙方，應提供最大的參與自由。就需求者而言，選擇自由是判斷市場化程度的重要指標之一（Levin & Belfield, 2003）。並且這種選擇自由主要反映在兩個事實上：選擇受教育的自由及選擇受何種教育的自由。換言之，整體而論，高中職教育與教育市場中需求面的關係，主要即建立在這種對教育的選擇上。首先，就選擇受教育的自由而言，由於當前我國高中職並非在國民義務教育範圍內，因此對於學生是否進入高中職，完全係依據其個人意願，並沒有以強迫入學方式強制其就學。就法規來看，相關的法律如高級中學法、職業學校法，也僅規定其入學資格與之後的修業年限。顯示當前我國學生在選擇接受高中

職教育的事上，是具備相當權力與自由的。

其次，有關選擇受何種教育，則與入學機制與學費政策有關。前者強調教育需求者對於教育產品進行選擇的自由；後者則指出教育需求者在教育市場中進行自由選擇的憑藉，乃是透過支付一定的費用，來選擇所欲就讀的學校。有關入學機制的部分，將在後面再加以探究。此處先就學費政策部分進行探討。首先，我國高中職由於並非義務教育，因此在性質上並非免費，學生必須繳納一定的費用，方能就學，就此而論已具有市場機制中「使用者付費」的基本要件。

再者，根據高級中學法第 6 條與職業學校法第 15 條對於學費之規定，明訂其「向學生收取費用之項目、用途、數額及其他相關事項之辦法，由各該主管教育行政機關定之」。又根據私立學校法第 63 條「私立學校向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾主管教育行政機關規定之範圍。、、、因教學上特殊用途之收費，須報請主管教育行政機關核准」。換言之，高中職的學費定價並非根據市場機制運作產生，而是由政府有關單位訂定。因此高中職在學費上的差異，也僅存在於公立與私立學校、高中與高職學校間。而除了私立學校間在政府規定學費範圍內，還具有些微市場特徵的價格差異外，在高中或高職系統內部的公立學校間幾乎全無價格差異存在。

上述情形，從市場化的角度來看，教育需求方將無法透過付費來反應需求或維護其受教育品質，並因此無法形成有效的教育價格機制，教育的費用定價全由政府決定，其調漲幅度亦由政府審議之。然而事實上，價格機制的形成卻是教育市場化中極為重要的事項。根據高希均、林祖嘉、李誠、周行一等人（2002）的研究指出，市場化後，市場最大的特徵之一，就是在市場交易的過程中，買賣雙方都是自由的，沒有任何形式的脅迫在內，在其他條件不變下，消費者決定要購買多少數量，生產者決定要生產多少數量，唯一的考量因素就是價格。換言之，市場中只需要有一個能完全反映市場狀況且能自由調整的價格機能即可。

另外，高希均、林祖嘉（2000）的研究也指出，就價格機制的必要性而言，市場中眾多的買賣雙方，都有不同的消費偏好或不同的生產能力，必須以價格機能作為決定生產和消費的聯繫。再就價格機能的好處而言，透過市場供需所決定的價格，反映了消費者的偏好與生產者的成本，這種透過無形力量的決定，遠比中央政府的決策者所做的決策，來得更迅速而正確。因此，教育市場化後所形成的教育市場，

也必須有一個完整的價格機能，對教育提供者與教育需求者進行調節，決定教育供需的種類、數量、內容等。

對於教育領域而言，這種價格主要就是學費，胡建華（2002）在論及大學市場化行為時指出，在以市場調節為主的高等教育體制內，學費可視為大學所傳授知識的價格。顯然在教育市場化後，學費成為市場中重要的價格因素。因此政府不能直接以法令決定學費價格，並且教育市場內必須容許不同的學費與價差存在。以美國高等教育市場化的實際情形為例，1992年到1993年，美國私立大學學費最高為約1.5萬美元，最低者則只有1000美元；而同一時期，公立大學的學費則從1000到3000美元不等（陳列，1996）。對此，戴曉霞（2000）在分析我國高等教育的市場導向時，根據教改會的諮議報告書，提及透過「促進學費自由化」以促使高等教育市場開放。主張公立學校之收費應有一定標準，但可有30%的彈性；私立學校學費則應完全自由化。各校在招生時，須公佈就學期間之收費標準及所提供之教育內容。上述的論點說明了高中職教育市場化必須有自由彈性的學費機制，方能推動市場運作。

綜合上述，對於我國高中職教育與教育市場中需求面的關係而言，現行學生在選擇受高中職教育的自由上，是高度取決於個人意願的，符合教育市場化對需求面選擇自由的要求。但是在另一方面，學生選擇受何種教育的自由仍有不足，暫且不論入學制度如何，單就學費政策來看，高中職校的學費仍受到政府嚴格的規範管制。因此就此點而言，高中職教育若欲市場化，以當前情形，猶必須做到以下幾點：

1. 政府不能直接以法令決定學費價格，學費應依市場雙方供需互動來自然產生。
2. 教育市場內必須容許不同的學費與價差存在。公立學校之收費應有一定標準，但可有一定比例的彈性；私立學校學費則應完全自由化。
3. 各校在招生時，須公佈就學期間之收費標準及所提供之教育內容。

### 三、高中職入學制度

如前所述，高中職的入學制度關乎教育市場化下，學生作為教育需求者，所能選擇學校的自由。政府為鼓勵或朝向賦予家長及其子女更多的學校選擇權，曾發表聲明或以制定法律予以進一步落實。例如

教育部於民國 84 年發表的「中華民國教育報告書--邁向 21 世紀的教育遠景」中，強調「自由是尊重市場調節機能，減少不必要的干預。多元是提供多種不同的方式以供選擇，自由與民主是現代教育的趨勢。」又如行政院於民國 85 年發表的「教育總諮議報告書」中明示：「父母在考量兒童最佳利益的情況下，選擇適合其子女的教育型態的權利應予以保障。」此外民國 88 年公佈的教育基本法，在其中第 8 條明訂「學生之學習權及受教育權，國家應與保障」。上述聲明或條文顯示政府有意落實學校選擇權，提供學生更多選擇學校的自由。然而實際上，當前學生是否真能如其所願地選擇高中職就讀，猶必須再進一步探討。

當前我國高中職入學制度的實施，主要係依據「高級中等學校多元入學招生辦法」。茲將相關規定輔以條文說明如下：

- (一) 入學方式：依據第 3 條的規定，可分成甄選、申請、與登記分發入學等三種，並應參採國民中學學生基本學力測驗分數。
- (二) 入學分發資格：依據第 4 條之規定，國民中學應屆、非應屆、或同等學力者，並取得當年度基本學力測驗分數者。
- (三) 入學招生區之劃分：依據第 5 條規定，甄選、申請、與登記分發入學之招生區，由主管教育行政機關依實際需要擬定招生區範圍、數量，經教育部核定後公告實施。
- (四) 私立學校得依此法辦理：依據第 18 條規定，政府核准立案的私立高中，得准用本辦法之規定。

根據上述相關條文顯示，我國高中職的入學制度，雖分為三種方式入學，但主要仍係根據學生基本學力測驗的分數作為分發依據，並且學生必須具備該測驗分數，方能順利進入參與多元招生的絕大多數公私立學校。換言之，學生選擇學校的自由是有限的，在某種程度上，測驗分數才是關鍵。就實際情形觀之，亦復如此，學生測驗分數愈高，選校的自由度就愈高。加上升學主義下的「明星高中效應」，反而學校選擇學生的機會似乎大過學生選擇學校的自由。其次，因著招生區的劃分，使得全國高中職校被依地理區域劃分為若干招生區，學生在選擇學校時，將被限縮在一定範圍內。亦即形成許多不同區域範圍的高中職教育市場。此外，私立學校也可採用多元入學方式進行招生，因此完全不依據基本學測分數進行招生的高中職校將相對減少。

上述的情形與教育市場化所主張解除政府過多管制，讓教育的買賣雙方得以在教育市場中自由交易，家長或學生能自由選擇學校的方



向顯然並不契合。在現行高中職多元入學制度下，學生雖未像義務教育階段受學區制的規範，然而也未能完全享有選校自由，學測分數仍是影響選擇的關鍵因素。學生僅能在部分私立學校，實行類似市場機制的自由選校。因此整體而論，我國高中職教育若要朝向市場化方向發展，入學制度仍有調整之必要。茲依據「高級中等學校多元入學招生辦法」之相關規定，將我國高中職入學制度歸納成表 2-4 如下：

表 2-4 我國高中職入學制度

項目	相關規定
入學方式	甄選、申請、登記分發入學。
入學資格	國民中學應屆、非應屆、或同等學力者，並取得當年度基本學力測驗分數者。
分發依據	參採國民中學學生基本學力測驗分數。
招生區之劃分	由主管教育行政機關依實際需要擬定招生區範圍、數量，經教育部核定後公告實施。
適用學校類型	公私立高中職及五專。

資料來源：整理自「高級中等學校多元入學招生辦法」。

