



# 國家轉型下的高等教育—— 從福利國家到競爭國家

陳芳吟\* 余曉雯\*\*

## 摘要

福利國家的建立是第一次世界大戰後西方先進國家的主流。然而，1970年代時，因為石油危機所引發的經濟問題，以及全球化時代的來臨，使得福利國家逐漸面臨風險與危機。為因應此危機，許多國家因而調整其財政運作方式，也連帶地使得國家的型態與角色面臨轉型。在這樣的轉型過程中，競爭國家體制逐漸取代福利國家體制，成為當代西方主要的國家型態。在福利國家轉型成競爭國家的情勢下，也同時對高等教育的發展帶來不同層面的影響。在福利國家型態中，高等教育是福利清單中的一種項目；然而在競爭國家型態中，高等教育則轉變成用來提高國家競爭力的主要工具之一。

本文的目的即在透過相關文獻之分析，一方面探討此種國家轉型的過程；另一方面，則剖析這兩種不同的國家類型對高等教育的影響。大體而言，這些影響主要呈現在兩個層面上：1. 就政府而言，其在高等教育領域所扮演的角色，由國家控制走向市場化；而政府的高等教育政策重點，則從干預轉向策略導向。2. 就高等教育機構而言，追求學術卓越的用意在於提高國際競爭力；高等教育機構的定位則從創造福利的最大化，轉向重視創業精神與獲利能力。然而，無論是國家或高等教育機構，如何在這樣的轉型中面對社會公平正義的問題，則是一仍需要審慎思考的挑戰。

**關鍵詞：**福利國家、競爭國家、高等教育

---

\* 陳芳吟，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系博士班研究生（通訊作者）  
電子郵件：S98102902@gmail.com

\*\* 余曉雯，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授  
電子郵件：hwyu@ncnu.edu.tw

投稿日期：2012年7月19日；修正日期：2012年11月23日；接受日期：2013年3月13日

# Higher Education under the National Transformation -- From Welfare State to Competitive State

Fang-Yin Chen\* Hsiao-Wen Yu\*\*

## Abstract

The establishment of the welfare state is the mainstream in advanced Western countries after World War I. However, due to the economic problems caused by oil crisis and the challenges brought by globalization, the welfare states have been increasingly at risk and in crisis since 1970s. In response to the crisis, many countries have adjusted their financial operations, which therefore cause the transition of the type and role of the nation. In this transformation process, the competitive state system gradually replaces the welfare state system and becomes an important national type in modern Western countries. The change of state types -- from welfare state to competitive state -- also brings about different levels of impacts on the development of higher education. Higher education was one of the items in the welfare list in welfare state, but in competitive state, higher education becomes one of the major tools to enhance national competitiveness.

By virtue of literature analysis, the aim of this study is on one hand to explore the national transformation process; on the other hand to analyze the impact of these two types of states on higher education. Broadly speaking, these effects are manifested in two levels: 1. the government's role in the field of higher education transforms from state-controlled to market-oriented; while the government's higher education policies emphasize strategy instead of intervention. 2. For higher

---

\* Fang-Yin Chen, Ph.D. Student, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: S98102902@gmail.com (Corresponding Author)

\*\* Hsiao-Wen Yu, Associate Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: hwyu@ncnu.edu.tw

Manuscript received: Jul. 19, 2012; Revised: Nov. 23, 2012; Accepted: Mar. 13, 2013

education institutions, the pursuit of academic excellence lies in enhancing the international competitiveness, and the position of higher education institutions has been changed from the maximization of the welfare to the emphasis on the entrepreneurship and profitability. However, the problem of social fairness and justice in this transitional process is still a challenging task, which both government and institutions of higher education need to face with.

*Keywords: welfare state, competitive state, higher education*

## 壹、前言

在經濟與政治全球化的脈絡下，國家角色的轉變是 20 世紀中期以來政治領域與理論探討的焦點（Cerny, 2010）。第一次世界大戰後，福利國家的建立是西方先進國家的主流。當時，西方國家普遍採取凱因斯總體經濟政策，期望透過國家直接干預經濟活動，擴大公共支出，提供完整的社會福利制度與經濟規劃，以達到社會穩定與平等的目的。

然而，伴隨著 1970 年代的石油危機而引發通貨膨脹的問題。在經濟不景氣的迫使下，使得福利國家的運作開始產生危機。1980 年代新右派的快速推展，以及經濟全球化等現象，導致福利國家中減少社會支出的呼聲日益高漲。在過去的 20 年裡，尤其在 1990 年代，許多國家相繼採取了一系列的措施，針對福利國家的運作和社會保障政策進行改良和改革。此浪潮甚至席捲了整個資本主義世界，從 1990 年代初開始，大部分 OECD 國家和其他一些發展中國家幾乎都對其社會經濟政策做了很大的調整，而其調整和改革方向幾乎表現出同樣的兩個重要特點及傾向：減少福利成本、削減福利標準（鄭秉文譯，2003）。

此兩個趨向主要反映的是，福利國家如何因應全球經濟的轉化而調整其財政運作方式。面對全球化時代的來臨，國家必須轉型以回應或控制逐漸相互滲透的國際與跨國的經濟活動。從過去標舉福利政策的國家之立場來看，這個轉型改變了傳統福利國家中國家所扮演的角色，取而代之所形成的是一種新型態的國家型式——競爭國家。亦即，許多研究者指出，戰後福利國家型式雖是已開發國家資本主義經濟的主流，但此型態在充滿危機的 1970 年代裡已不再可行，而逐漸被競爭國家體制所取代（Cerny, 1990, 1997, 2005, 2010; Cerny & Evans, 2004; Evans & Lunt, 2010）。

國家型態的轉變所影響的，不只是政治、經濟上的運作，同時也對

高等教育的發展帶來不同程度的影響。19世紀後半期，大學成爲民族國家的機構，雖然在某種程度上扮演職業訓練的角色，但卻保持著其獨特性。戰後福利國家的發展，使得高等教育逐漸受到重視。但從福利國家的觀點出發，高等教育多被視爲是一種福利的提供，高等教育的發展與政策並未成爲政治上討論或爭議的重點。1980年代後，福利國家朝向競爭國家發展，高等教育成爲國家政治與經濟政策上重要的一環。高等教育隨著時代的演變，其所扮演的角色與重要性也隨之改變；與此同時，隨著國家型態的轉移，國家在高等教育的發展與政策引導上，亦佔有愈來愈重要的影響位置。本文目的即在透過文獻分析，瞭解國家轉型的過程，以及國家轉型前後對高等教育的影響。

## 貳、從福利國家到競爭國家

無論是福利國家與競爭國家，都是國家因應不同的時代背景所衍生出來的國家類型。其所指並非單一國家，而是某類國家的理型。此種國家理型，各有其生滅成因，且因所處地域不同而在某些面向上有所差異。<sup>1</sup>以下，即針對此兩種國家類型之興滅背景，及其所具有的特色加以說明。

### 一、福利國家

#### （一）福利國家的興起與發展

「福利國家」（welfare state）一詞，最早出現於英國大主教

<sup>1</sup> 福利國家的形成與類型，以及從福利國家轉型成競爭國家，各有不同的理論觀點與爭議，由於此非本研究焦點，故在此未多加著墨。相關文章可參考 Cerny（1990, 1997, 2005）、Esping-Andersen（1996）、Hicks 與 Esping-Andersen（2005）、Offe（1984）……等的文章。

William Temple 在 1941 年所出版的著作中。他認為，促進人民的福利乃國家的道德責任，因此提出「福利國家」的概念，來代替二次大戰期間希特勒和墨索里尼所主張的「戰爭國家」（warfare state）觀念。

在福利國家的理念中，「福利」是一種國民的權利，亦即社會權，而非慈善。因此，福利國家指的是由國家或政府介入市場經濟，保障每一個國民最基本的需求滿足；並由政府提供強制性、集體性與非差別性的福利措施，以滿足人民需求及改善人類福利（吳老德，2001）。

雖然福利國家這個名詞在第二次世界大戰後才出現，但社會福利的起源最早可追溯至 1601 年英國頒布的「濟貧法」（the Poor Law of 1601）。工業革命後，生產方式與勞動關係的變革帶來各種社會問題，濟貧成爲社會福利存在的主因。不過，當時並沒有福利國家這個名稱，僅是由宗教組織或地方富紳從事一些慈善的行爲。「濟貧法」被視爲現代社會保障制度和福利國家的雛形，意謂著人類開始邁入工業革命的社會（鄭秉文譯，2003）。

兩次世界大戰以及 1930 年代的經濟危機帶給各國社會政策相當程度的影響，現代福利國家之成形即奠基於此一時期。二次戰後，1942 年英國《貝佛里奇報告書》（*Beveridge Report*）與 1945 年「聯合國憲章」的提出，確立政府應提供各種社會福利予其人民的原則，並將福利視爲人類基本人權與自由的一部分，這些原則都促進了福利國家思想的風行。戰後英國即依據《貝佛里奇報告書》，通過一系列的社會保障法案，並啓動各種福利國家的社會建設。1948 年，艾德里首相宣布英國成爲世界上第一個福利國家，貝佛里奇爵士也獲得福利國家之父的美譽（王云龍、陳界、胡鵬，2010）。

從福利國家的發展來看，其發展分爲二個階段。第一階段是從戰後到 1940 年代，這是福利國家的興起階段。在此階段中，各國開始重建以政治自由主義與凱因斯經濟學主義爲主導的福利國家。凱因斯式的

總體經濟政策是導引戰後福利國家運作的主要模式，其主張國家透過如擴張性的經濟政策與擴大公共投資等方式，導引資本的投入，增加產品與服務的總體需求，藉以促進國家經濟成長，達成充分就業的局面，並且帶動景氣的持續成長。在凱因斯總體經濟的政策理念下，總體經濟需求的管理與運作，主要是透過福利支出或軍事防禦支出；而福利國家所實施的政策措施，不僅包括福利服務的提供，還包括完全就業的保證、獨占企業，以及公共財等基礎產業的管制與維持、財政的補助及公共的管制等目標。福利國家擴張的第二階段則是從 1950 至 1970 年代。1950 年代到 1960 年代期間，由於世界經濟景氣的復甦，使得福利國家的理念迅速成爲世界先進國家社會制度安排的主流；而 1960 年代中期到 1970 年代中期，則爲福利國家的擴張階段（吳老德，2001；Cerny, 1990）。

Cerny（1990）指出，戰後福利國家之所以被視爲國家介入型式的結合體，主要是受到特定的政治因素所連結與動員，像是勞動階級的組織與選舉權力、社會團結的福利目標、少數團體與貧困階級的特定利益等；此外，大部分國家戰後的經濟狀況也使得閉鎖式的經濟措施無法再持續。以西歐國家爲例，歐洲經濟合作經織的成立，成爲西歐經濟整合的前兆，1950 年代經濟政治情況的好轉，是整個新體系整合的重要動力。在馬歇爾計畫下，資金的注入、韓戰的支出與貿易壁壘的減少等，這些刺激都促使了經濟的成長、貿易的擴充與福利國家的強化發展。也因此，二次戰後的三十年被稱爲福利國家的黃金年代。

## （二）福利國家的理念與類型

福利國家的理念在戰後各國政治、經濟與社會政策的制定上，扮演相當重要的角色。各國福利政策的制定是在結合政府、市場、職業與家庭福利等相關價值信念的文化架構下運作。歐洲福利國家的體制，主要即植基於四種核心價值信念（劉育廷、吳兆鈺、莊曉霞、劉弘毅、練明

枋譯，2006；Esping-Andersen, 1996）：

1. 社會包容（social inclusion）：意指國家要讓人民能盡自己的力量貢獻社會，國家應提供普及式的服務或給付，提供人民工作的機會，以促進社會平等和團結。瑞典「人民之家」式的福利提供，即是此種價值觀的最佳體現。
2. 自由市場意識形態的極小化：亦即認為福利規劃應要能增強人們的工作動機，提供無法在市場上生存者最低維持生計的福利給付，英國即屬此類型的代表。
3. 分級補助原則：強調補助原則應循家庭、社區、公司、政府等層級來運作，而家庭是最主要的福利給付單位。透過這個信念，國家建構了連結家庭與職業的福利體系，德國福利體制即主要受此價值信念所影響。
4. 重視平等：不管何種福利制度，都是以某種方式對收入和資源進行再分配，目的在達到社會平等。而不同的福利國家體制追求不同概念的平等，社會民主式的福利體制強調普遍的平等，保守主義類型的社會福利制度強調再分配之上的平等，而自由主義式的福利制度則將平等定位在市場上個人收入所能獲得的回報上的平等。

雖然戰後福利國家的建立成爲西方先進國家的主流。不過，由於對福利國家的定義存有差異，因此，對於福利國家的分類也衍生出不同的界定。Esping-Andersen 爲了能夠更廣泛地討論傳統狹義的福利國家概念——涵蓋所得移轉、社會服務、住宅等，以及廣泛的政治經濟結構範疇——例如就業、工資，甚至總體經濟，轉而運用福利資本主義（welfare capitalism）取代福利國家的概念；並且，使用了「體制」（regime）的觀點來看待福利國家（鄭秉文譯，2003）。Esping-Andersen 之所以使用「體制」一詞，是爲了強調國家與經濟之間處在複雜的關係結構中。



因此，福利國家展現的是一種特殊的政治經濟關係。此種關係由於受到歷史政治發展因素的影響，所以，在不同的福利國家體制中，即衍生出不同的國家角色與功能之界定、資本主義經濟過程中商品化與去商品化間的矛盾、社會階層化與社會整合等諸多問題。Esping-Andersen 即以社會公民權利的發展、去商品化以及福利階層化此三面向的程度，分析了十八個國家，而將福利國家分為三種體制類型：

1. 自由主義福利體制（liberal regime）：此種模式認為，最理想的社會階級結構必須建立在自由放任的政策與制度上，自由市場制度應主導社會各階層的福利關係。為解決市場失靈所帶來的不平等，國家一方面只提供最低的及有限的給付補助，且給付對象有嚴格的規定，只提供給低收入戶。因此，接受國家救助者，主要是工作階級；另一方面，國家則補助私人部門用以提供福利服務。國家運用此兩種手段，促使市場機制發揮功能。此類國家的典型代表是美國、加拿大和澳洲。
2. 保守主義福利體制（conservative regime）：奧地利、法國、德國和義大利是代表國家。此種體制深受統合主義（corporatist）式政治體制的影響，國家與各種社團結合，掌控了重要的決策與利益。因此，為維持社會階級地位的差異，國家取代市場成為福利的提供者。此外，由於受到教會的影響，此種類型的國家十分重視保護家庭關係，強調國家對家庭的輔助性角色，只有當家庭不具備功能時，國家才會進行干預。
3. 社會民主福利體制（social democratic regime）：瑞典和挪威等北歐國家為此種典型的代表。此模式將市場排除在外，目的在追求每位公民最高的平等，強調建立一種普遍而廣泛的福利體制。此體制的特點是融合福利與就業，一方面保證充分就業，另一方面以就業所獲致成果來支撐巨額福利支出。

### （三）福利國家的危機

1970 年代兩次石油危機震撼了整個西方工業經濟體系，停滯性通貨膨脹與低迷不振的經濟情勢，使西方福利國家出現了危機，悲觀的經濟前景顯示了福利國家面臨新的風險與危機（Esping-Andersen, 1996; Taylor-Gooby, 2004）。國際經濟的不景氣對先進工業國家的經濟政策造成重大的影響，在經濟不景氣的衝擊下，這些福利國家所欲達成的目標有二方面：一方面透過公共經費支出的削減，而在社會福利方案與經濟政策上實行操縱與管控；另一方面則透過財務上的控制，特別是政府為刺激經濟活動所進行的市政投資，或者為控制通貨膨脹所進行的政策，以維持足夠的需求。

到了 1980 年代初期，世界各國經濟仍處於不景氣的狀況，各種社會福利提供所帶來的巨額福利經費支出、科層擴張與政府服務的效率等等，都受到強烈的批評。過去所實行的種種福利政策，被視為是造成經濟不景氣及政府財政困難的主因；而財政上的危機也使世界各國開始對社會福利政策進行檢討。1980 年代，美國雷根總統與英國柴契爾夫人上台後，將兩國的福利國家政策引導轉向自由市場經濟方向前進。1990 年代開始，世界各國政府更進一步削減許多原本由國家所提供的社會福利服務（吳老德，2001）。

福利國家的運作之所以面臨此危機，一方面主要是因為受到全球化所帶來的政治、經濟與社會衝擊（劉育廷等譯，2006；Cerny, 1990, 1997, 2005; Cerny & Evans, 2004）。從經濟層面來看，全球經濟市場的開放，使得經濟活動朝向去除貿易障礙、貨幣與商品自由流動的市場方向前進，這些改變限制了政府控制國內經濟活動的範圍；從政治層面來看，國與國間的界限日趨模糊，跨國組織與超國家組織對各國政策制定的影響力日漸增加。以歐盟為例，其在福利政策方面遵循著輔助原則，雖然在社會救助、公共醫療與教育方面採取不具約束力的聲明或建議，

但仍影響了歐盟各國在政策制定上的能力；從社會層面來看，資訊科技的變遷改變了勞動市場的發展，特別是低技術的行業，新技術使得生產力大大的提升，改變了勞動市場中就業與失業狀況。

另一方面，財政上的窘境亦導致福利國家在運作上產生危機。經濟的蕭條，使得國家用於失業救濟保障的社會福利項目之開支居高不下；而長期的高福利支出，則造成國家的財政赤字膨脹。舉例來說，在1960至1975年間，英、法、德等國家，其國內生產總值年均增長率為2.6-4.6%，而其社會保障開支的增長率則介於5.6%-9.1%之間（王云龍等，2010）。由於福利國家強調政府在社會保障上所應擔負的責任，因此，當社會保障與社會福利支出的增加超過經濟的成長時，國家即開始面臨經濟與福利兩難的選擇。

就在這種經濟與福利兩者無法兼顧的困境下，傳統的福利國家開始面臨運作上的危機。就社會、經濟層面而言，福利國家社會福利支出的運作，需輔以相配套的稅收制度，以作為公共支出的財力基礎。因此社會福利愈完善的國家，其個人所需擔負的相對稅賦水平也愈高。而經濟的不景氣，使原本的運作開始出現問題：一方面，完善的福利可能培養出一些只想坐享福利的人，這些無業可就或有業不就的人，可能會造成效率的降低與福利的浪費，同時擴大政府財務困境，也對經濟產生負面的影響；另一方面，高額的稅收制度使得勞動力成本升高，且福利國家高福利、高工資、高補貼的優越條件，削弱了其產品在市場上的競爭力，國際競爭力的下滑影響了國家經濟的成長（Esping-Andersen, 1996; Taylor-Gooby, 2004）。

此外，福利國家政府運作的失靈，也造成一個效率低下、笨重的超載國家（the overloaded state）。超載國家對市場與政府的運作產生四種限制：首先，在經濟不景氣時期，政府長期的財務赤字吸納了私人資本的分配，導致利率的上升。而利率的提高則會對私人投資產生排擠效

應，並且提高投資所需花費的成本，而將國際流動資源導引到非生產性的渠道上；其次，國際企業與薪資協商被視為造成薪資推動的通貨膨脹（wage-push' inflation），致使生產力無法升級，也使失業勞動的獲利能力降低；再者，當國家意圖維持整體的經濟活動，包括控制需求、基本建設與就業等，此種介入則被認為是一種無能者病症的狀態，即國家擔負了愈來愈多無獲益能力的經濟活動；最後，在一個開放的國際經濟體制中，所有的僵化對收支平衡與匯率帶來負向的結果，保護主義可能招致報復或國際貿易的阻礙（Cerny, 1990, 1997, 2005）。

雖然世界各國在 1970 年代與 1980 年代皆面臨經濟危機與全球化所帶來的影響，不過，不同的福利國家類型所面臨的問題各有差異。英美等自由主義福利體制，就業狀況相較於其他類型表現良好，但卻需面對持續擴大的社會兩極化現象；以北歐國家為主的社會民主福利體制，若無法維持穩定的生產力，將無法處理其公部門長期所積累的龐大負擔與優渥給付等問題；以歐陸國家為主的保守主義福利體制，由於其福利保障主要提供給勞動市場內的工作者，因此對於未能穩定就業者則缺乏保障；而在面對外部巨大的壓力下，其政治體系較拒絕改變，也較易陷入制度惰性的困擾（劉育廷等譯，2006）。

種種危機改變了福利政策制定的基本假定。過去，福利國家採取凱因斯主義政策，主張國家干預是促進成長與就業的最好方式。然而，這種論述已在經濟危機及全球化下被推翻。政府在政策制定上的自主權逐漸縮小，福利國家所堅持的信念也逐漸被新自由主義思潮所取代。福利國家為因應外在與內在的壓力而進行改革，例如推動積極促進的福利策略以加強經濟上的競爭力，以及抑制成本以減少福利支出等。大體而言，所有的改革都朝向因應市場競爭為主的福利體系。

## 二、福利國家的轉型——競爭國家

### (一) 競爭國家的興起

戰後福利國家認為，國家與機構具有足夠的能力，能夠將經濟活動中的某些主要部分從市場中抽離，同時亦能發展市場的其他面向，特別是在大蕭條時期。這些福利政策不僅意謂著保護貧苦無助者與福利目標的達成，如完全就業與公共健康，還包括與公共利益相關產業的管制、調整穩定經濟週期以促進經濟成長、扶植戰略性與國家一流產業的發展、提高薪資穩定性與勞動訓練、減少國際貿易壁壘、控制國際投機資本的流動等。國家社會經濟功能的擴張，被已開發國家視為社會、政治、經濟現代化過程的重要部分。但這種對國內管制與國際開放的承諾，由於外在貿易與國際金融交易的成長，國家在面臨財務危機升高的情況下而逐漸無法達成（Cerny, 1990, 1997）。停滯性膨脹與通貨膨脹的結果，使福利國家面對危機，國家無法將經濟隔離於全球經濟市場之外，另一種類型的國家型態開始浮現——競爭國家。

競爭國家宣稱，從工業化福利國家轉型至競爭國家，國家並不僅是適應外在結構上的限制，國內政治亦採取了主動積極的引導。透過國家的建構與政策的制定，在開放的全球經濟下，國家的介入不僅是調整，也維繫、提升與擴充其能力，以獲取更大的利益。競爭力與競爭的提升，逐漸變成政治優先考量的項目。

在全球化時代下，社會福利的提供是附屬於競爭的經濟活動之需求，福利國家被視為一種過去時代下放縱的奢侈產物（Hay, 2004）。追求公共利益或普及福利目標的現代民族國家，傳統上採行的方式是：將主要公共政策領域去商品化；透過國家的直接介入使其脫離市場，以保護策略性的產業或財務機構；建立基礎建設；運用工會整合勞動力，以及福利國家的建立等。這些手段在 20 世紀與國家的社會與經濟功能具有密切的相關，國家藉由擴增一體適用的官僚，傳送分配各種公共與社

會服務。然而，相較於福利國家將特定的經濟行為去商品化，競爭國家逐漸朝向市場化發展，以使國家的經濟活動更能貢獻國家財富，提高其在國際與跨國市場的競爭力。此過程的主要特性，包括減少政府支出與經濟活動的解除管制。尤其是金融市場自由化與市場化，被認為是經濟成長最重要的一條路，也最能滿足國內社會、經濟與政治團體的期望。在此發展情勢下，政府已不再關注社會與經濟政策的去商品化，而是朝向國家本身的商品化，除了藉此刪減國家所需負擔的成本外，也藉以達成提高國家在國際上的競爭力（Cerny, 1990, 1997, 2005, 2010; Horsfall, 2010）。

## （二）競爭國家的理念——從國家競爭力到國際競爭力

競爭國家的理論是由 Philip G. Cerny（1990）所提出，其理論指出在全球化下，國家所經歷的轉型與結果。藉此理論，得以分析國家介入經濟活動的型式，並標示出國家經濟與社會的活動，正在逐漸轉型，藉以回應、塑造或控制逐漸相互滲透的國際與跨國的經濟活動（Cerny, 1990, 1997, 2005, 2010）。競爭國家的論點意圖概念化福利國家的轉型，認為如果戰後福利國家型式是已開發國家資本主義經濟的主流，那麼到了充滿危機的 1970 年代，這種體制已不再可行，轉而逐漸被競爭國家體制所取代。

Ronen Palan 與 Jason Abbott 認為競爭國家包含三個元素：首先，國家競爭力是促進經濟成長與提高生活品質的途徑；其次，政府在經濟市場中的經濟政策運作方式，從需求導向轉變成供應面導向；最後，國家與國際間的區別日漸模糊，現今各式政策皆被整合在整體國家競爭策略下而予以考量與實施（引自 Fougner, 2006）。由此可知，競爭與國際競爭力的概念是競爭國家的主要核心。

競爭力的概念原來自商業領域。在商業管理層面上，如何改善並提

高企業在市場上競爭、成長與獲利的競爭能力，成為政府在產業政策上的核心。國家對競爭力的重視雖始於 1960 年代末期，並在 1970 年代興起，但在 1980 年代之前，關於探討國際競爭力的文獻相當有限。一直到了 1980 年代中期，探討與國際競爭力等相關議題的報告，開始大量地出現在各種商學院、政府官員、智庫、研究機構、經濟系所中。第一份有關國際競爭力的報告，在美國與西歐分別是在 1980 年與 1981 年發表。在面對貿易赤字與日本等東亞國家帶來的競爭壓力下，美國是最先感受到國際競爭力成為政府需面對的問題的國家。這股對國際競爭力的重視隨即快速漫延至西歐國家，爾後擴散到日本及其他發展中國家（薛絢譯，2001）。

1970 年代末期與 1980 年代初、中期，國家對於競爭力的關心，不再只是聚焦在如何管理國內的企業，而更是將重點放在國家在全球競爭體制下，整體效能，尤其是經濟上效能的關注上。亦即，國家本身一躍成為國際競爭市場上的主角。因此，如何提升國家在國際上的競爭力，如何強化產業與外國產業競爭的能力，成為政府重要的政策取向，以期能藉此促使國家產業適應國際脈絡下的需求與發展（Fougner, 2006）。

國家對國際競爭力的強調，與全球化之發展具有相互關聯。在全球化之下，國與國間的關係，轉變成全球化的世界經濟體系關係，也因此改變了國際競爭力的意義與國際競爭議題的內涵。過去，在跨國性的經濟體系下，各國間的經濟關係仍具有相對的自主性，跨國公司與資本在跨國性經濟體系下，其運作仍根植於國家的基礎上。然而，在全球性經濟體系的概念下，經濟關係已超越個別國家的經濟，國際企業與資本在全球的市場中自由的流通。相應的，國際競爭力的概念強調國內的企業必需有能力與其他國家的企業競爭，而政府所需關注的層面則在於，如何幫助企業提高其競爭能力。在全球化經濟體系的概念下，經濟活動已無法僅從國家的觀點來考量，而需重劃國內與國外的界線（Fougner,

2006)。

不過，競爭力的概念，亦在全球化之趨向下亦歷經轉變。Garelli (2006) 在瑞士洛桑國際管理學院的報告中指出，傳統上競爭力常指的是國家在國際上的侵略性 (aggressiveness)，即指進行輸出與對外直接投資的行為，德國與日本是此種策略的代表國家。但現今，某些國家提高其國際競爭力採取的是一種增加國家吸引力的策略，例如愛爾蘭與新加坡，其採取的方式是透過誘因鼓勵國外直接投資。侵略性的輸出或對外直接投資策略能對母國帶來收入，但非就業機會。因此，取而代之的是增加吸引力。國家藉由吸引力策略 (attractiveness)，直接在地主國創造就業機會。

就吸引力觀點而言，國際競爭力並不只是國內產業具有與國外產業競爭國際或全球產品與服務市場的能力，而是指國家與其他國家競爭全球市場上自由流通資本的能力。在此過程中，國家成為商品化的主要角色。換句話說，競爭的基本主體逐漸從企業轉向國家。因此，政府機關所要面對的國際競爭力問題，不再是使企業更具競爭力，而是使國家本身更具競爭力。國家的政治能力正逐漸轉變成銷售能力的展現。這種銷售方式並不是如同舊有的派遣貿易代表團去外國市場促銷本國企業產品與服務，而是推銷國家作為全球自由流動資本與產業的最佳地點。這種行銷國家的方式，可以理解成一種產品的發展、品牌化、促銷、行銷與販賣，國家被視為在全球市場中競爭投資的參與者與企業家 (Fougnier, 2006)。在此意義下，所謂的競爭國家即是可以使位於其領土上的企業更具有競爭力的國家。

### (三) 競爭國家的類型與特性

Cerny (1990) 將競爭國家分成三種類型。第一種是策略或發展型國家，以法國與日本主要代表，此種類型的競爭國家具有強烈的技術專



家政策取向；第二種是新自由主義型國家，例如 1980 年代英國柴契爾與美國雷根的自由市場政策取向；第三種是新社團主義型競爭國家，主要以歐盟為代表。在這三種類型中，新自由主義型式國家成為今日競爭國家的典範。

競爭國家的核心概念是如何以少獲多。競爭國家包含國家政策角色的轉型與對外在變化的回應。從政策轉型的觀點來看，政府行動的大部分層面皆受到影響。舉例來說，政府為提高國內產業的競爭力所實施的政策措施，包括：鼓勵整併與重整、促進研究與發展工作、鼓勵私人投資與創投、公私合作保障投資、發展新的基礎建設型態、移除流動的阻礙以創造更為主動的勞動市場政策。英國的工黨政府所進行的政策方案，反映了英國由工業化福利國家持續轉型為競爭型國家。這些政策包括：公營機關的市場化、新型態的財務管理、後福利國家的建立、新型態治理模式的發展、憲法的修改。所有治理、政治與政策的發展都是英國轉型成競爭型國家的證明（Evans, 2010）。此外，法國德國等歐盟國家以及發展中國家如墨西哥、智利或巴西也轉型至競爭國家模式（Evans, 2010; Evans & Lunt, 2010; Soederberg, 2010）。

整體而言，從福利國家到競爭國家，其所帶來的轉變牽涉到許多面向，不僅僅是國家引導企業的重建，也顯示了此種發展的一些可能性與限制。有別於福利國家的政策取向，競爭國家主要有四種政策上的改變。首先牽涉到的是國家經濟政策的轉型。過去，福利國家藉由固定匯率、自由貿易和資本控制，以進行總體經濟政策的需求管理；並且，在這樣的基礎上，透過提供社會保障和社會服務，來彌補市場的錯誤配置。然而，在競爭國家中，國家則傾向採取許多解除管制或民營化的策略，以回應全球資本的需求。在某些情況下，為了符合市場的要求，國家也逐漸轉型為企業型國家，以作為企業界的好夥伴。其次，國家介入的重點從戰略或基礎經濟活動的發展與維持，以使主要部門獲致最低限度的經濟自我滿足，轉變成在多元與快速發展的國際市場中，彈性的回

應各種競爭形勢。例如，過去強調的是產品之間比較優勢的追求，而現在重視的則是如何透過國家的特色、政府政策及該國企業特性，以創造有別於其他國家的競爭優勢；再者，強調通貨膨脹與貨幣的控制為國家介入與經濟管理活動的手段；最後，政黨與政府政策的焦點，從社會福利的一般最大化，包括完全就業、移轉支付再分配，以及社會福利的提供，朝向私人與公共事務在創新、企業精神與獲益能力層面上的提升（Cerny, 1990, 1997, 2005; Cerny & Evans, 2004）。

## 參、福利國家、競爭國家與高等教育

### 一、福利國家與高等教育

教育被視為現代福利國家發展最重要的部分之一（Arnesen & Lundahl, 2006）。戰後各國採行凱因斯學派的觀點，擴大公共投資，認為國家與機構應提供給人民所需的社會福利服務。國家透過公共經費支出而在社會福利方案與經濟政策上進行操縱與管控；並且藉由財務上的控制，特別是政府為刺激經濟活動所進行的市政投資，以維持足夠的需求。

在教育上，福利國家追求社會包容與平等的理念，普及、高品質與免費的教育是大部分福利國家的主要政策。教育被視為是預防失業、社會排除與醫療不健全最主要的方法之一。以北歐社會民主福利國家為例，為達到平等與正義的目標，以及提高社會的凝聚力，國家需提供所有不同社會階層學生免費與一致性的教育（Arnesen & Lundahl, 2006; Boccock & Taylor, 2003）。

高等教育的發展雖然早在福利國家興起前，但其發展與改變則延續到福利國家的黃金時期。在福利國家的思考架構中，主張高等教育應該由公共予以經費支持。而大學的角色不只在傳遞知識，更要創造知識；

此外，大學應該被賦予某種程度的自主（戴曉霞譯，2003）。

不過，不同類型的福利國家在高等教育政策上有些微不同。以北歐國家為主的社會民主福利體制，強調國家的功能，其主要特性在去家庭化與去商品化，最小化個體依賴市場的程度。這樣的考慮延伸到高等教育政策上，所展現的特色是免費的高等教育、充裕的經費支持及均等的入學機會；自由民主福利體制認為國家應主動鼓勵私人經費參與福利的提供，因此，在高等教育政策上也鼓勵私有經費等市場機制的介入與管理，對學生的補助則僅限於有急迫需要的群體；而保守主義的福利體制重視傳統的家庭與教會式的功能，所以，雖然實施免費的高等教育政策，但著重在對家庭的支持，僅提供學生輔助性的經費資助（Dolenec, 2006）。

分析這些政策取向可以發現，福利國家與高等教育間的關係可從三方面來看：

- （一）高等教育的角色：高等教育在大戰期間的貢獻，以及其對經濟成長的重要性，使得被視為是公共投資的重要部分。由於其被視為社會福利的一環，由政府提供免費的高等教育與就學支持，成為大部分先進國家的政策走向。
- （二）高等教育政策重點：受到平等理念的影響，教育機會均等成為各國政府教育政策的重點。藉由教育的擴張使全民皆有受教的機會，且要協助貧困弱勢等不同的社會團體皆能獲得平等的教育機會，例如：建立二元體系或職業教育為主的高等教育機構，以滿足大眾對高等教育的需求。
- （三）高等教育的社會功能：戰後人民對向上流動的期望，再加上福利國家政府對就業的保障、科學研究與技術人員的需求，以及官僚科層體制的擴增與大量公家機關工作的需求，使高等教育更顯其重要性。

## 二、競爭國家與高等教育

在全球化的競爭下，國家藉由降低企業稅、刪減福利服務與公共支出，企望將產業與資本留在國家。在此面向上，各國的政策呈現出一種聚合的狀態，亦即，皆朝向新自由主義模式的市場化、自由化與私有化發展。在此種由福利國家轉型至競爭國家的過程中，各國對高等教育的政策也受到了影響。

福利國家的發展到了 1970 年代後開始出現危機，各國政府因為覺察到高額的國家預算與高稅收制度可能會帶來經濟問題，因此經費的削減成為國家財務的政策方向，包括高等教育經費。然而，雖然高等教育的經費在政府的支出中所占比例減少，但在全球化時代中，高等教育對經濟發展卻具有更重要的地位。在國際競爭力受到高度重視的情勢下，高等教育所能提供的研究與發展功能就愈顯其重要性。因此，雖然政府刪減了高等教育的經費支出，但並未減少政府的介入與控制（Dolenec, 2006）。

以下，即分別從政府的角色與政策重點、高等教育學術卓越之目的，以及高等教育機構的定位等面向，來說明此種國家轉型對其所帶來的影響。

### （一）政府的角色：從國家控制走向市場化

競爭國家認為從市場的觀點來看，工業化福利國家有其運作上的侷限性，因此採行解除管制與私有化政策，以避免通貨膨脹、財務危機及效率低落的問題（Cerny, 1990, 1997, 2005）。解除管制是基於認為國家的管制無法充分而彈性的回應快速變化的國際競爭形勢，特別是針對避免市場失靈的管制措施。然而，解除管制並不僅僅解除舊有的管制措施，還包括建構新的管制架構，藉以處理且搶占競爭優勢。更甚者，這些新的管制架構之設計，使得原本僵化的公、私人部門能回應全球市場

法則的經濟活動，也使得國家與各式機構逐漸市場化或商品化。

同樣的，所謂解除對高等教育的管制，即政府放鬆對現行高等教育機構在經費運用、採購契約、人事聘雇、費用收取、設備財產、課程安排與治理結構上的管制，而將這些決策權轉移給高等教育機構本身自行決定。例如，英國大學擁有自行設訂與保留海外學生費用的權力；日本在 2003 年通過國立大學法人化法案；德國政府則放鬆了大學課程開設與教授升等的規定。以往，這些事務皆需經由邦政府同意，但現在權力下放交由大學自主決定；此外，經費運用與人事聘雇也可由大學自主安排（張源泉，2010）；瑞典社會民主黨在 1980 年代，逐漸改變其中央管制的政策走向，在 1988 年通過新的中央政府預算與控制系統法案，實施新的三年預算制，賦予高等教育機構更多的責任。此外，結合目標導向的管制及與績效結合，進一步朝向解除管制與權力下放的方式，以提高系統的彈性與效率（Sarback, 2004）。

至於私有化政策則包括三種方式：首先，消除公立大學的壟斷地位。例如，智利在 1980 年代開放私人對高等教育的投資，使原本皆由公共資助的八所大學院校之外，另外增加了 43 所私立大學（Brunner, 1997）。德國私立院校在 2000 年後從 40 所增加到 80 所，這些私立院校大部分以商業與電腦類為主，其設立主要和某些企業或經濟組織有關（Wolter, 2004）；其次，鼓勵高等教育機構從事商業化或類似商業化的行爲，以強化高等教育和經濟體系的關係。例如，英國在 1980 年代鼓勵大學將學生宿舍、餐廳、清潔等輔助性服務簽約外包，由私人企業來提供（Williams, 1997）；第三種私有化方式則是增加私人經費在高等教育經費上分攤的比例，像是收取學費或提高學費。

以學費政策而言，在 1980 年代前，歐洲大部分國家的高等教育採取免學費或幾乎免繳任何費用的政策，但現今英國、瑞士、比利時已開始收取學費，而德國與愛爾蘭則在近幾年來開始討論是否收取學費問題

(Dolenec, 2006)。以德國來說，公立大學免收學費已是其福利國家為追求平等的政策走向，但教育的擴張帶來財政的困境，學費的問題成為政黨政治的訴求與社會討論的焦點。德國聯邦最高法院於 2005 年 1 月判決大學可以收取學費，目前已有七個邦開始收費。雖然學費問題在德國仍爭議不斷，但大學收費似乎已是大勢所趨（余曉雯，2008a）。

社會民主福利國家最典型代表的瑞典，也於 2004 年的法案「新世界—新大學」（New World-New University）中，提出對博士學生與非歐盟會員國的學生收取學費的建議。而後，在 2009 年「在品質的基礎上競爭——外國學生的學費」（Competing on the basis of quality -- tuition fees for foreign students）之法案中，提出瑞典高等教育的競爭力應以品質為基礎，而不是以免費的教育為競爭基礎，因此通過於 2011 年秋季學年度起開始對非歐盟會員國的外國學生收取學費（Government offices of Sweden, 2010）。

## （二）高等教育政策的重點：從干預轉向策略導向

國家政策的重點從戰略性產業或基礎經濟活動的介入，轉向能夠彈性回應外在競爭環境，是競爭國家的特性之一。在具體產業措施上，強調競爭的優勢從自然資源與生產要素，轉向至人力資本的產業，例如微電子、生物科技、通訊等。這種特性影響了高等教育的課程取向，也使得大學與產業界的關係愈趨緊密。傳統上，大學在課程、研究與教學上具有相當大的自主性，隨著全球化的發展與國家亟力提高國際競爭力的渴求，大學成為國家用來達成目標的重要工具。政府或產業可以透過經費或計畫案等方式，導引大學教學研究與課程的走向，使大學發展更能符合國家與產業發展的需求。

英國是從福利國家轉向競爭國家最明顯的例子之一。1980 年代柴契爾政府刪減高等教育的經費，引導教育迎合產業的需求，設立了國

家顧問組織（National Advisory Body）為大學經費提供規劃，使資源的分配變得更有選擇性，尤其偏重科學、技術與工程領域。其在 1988 年教育改革法案中，提出高等教育應與經濟及工商企業有更緊密的連結；1993 年《實現潛能：科學、工程與科技發展策略》報告書，則強調高等教育應培養適合市場需要的高階科技人才。這些報告書顯現市場導向使高等教育的目的從知識創造發展與傳播，轉變成強調滿足經濟與社會發展的需求（Scott, 1998）。

再以加拿大為例，加拿大科學委員會在 1987 年所公布的報告中指出：雖然教學與研究是大學的主要角色，但當知識取代其他自然生產要素成為世界經濟的引導者時，大學在創造財富上更顯其重要性。大學的知識與資源須用來協助產業的發展，並促進產業的創新。因此，加拿大政府通過一系列方案，引導研究朝向能促進經濟創新的方向發展。創新行動計畫（the InnovAction program）即是政府所推動的方案之一，國家的引導使大學的研究發展從基礎科學的研究轉向應用科學的研究（Slaughter & Leslie, 1997）。

而德國聯邦政府在 2006 年成立了「經濟—學術研究聯盟」（Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft），作為聯邦推動「高科技策略」（Hightech-Strategie）計畫的中央創發政策諮詢委員會。此高科技計畫的重點議題，主要集中在與全球挑戰有關的健康、氣候、能源、交通與安全性上。其目的在於，深化經濟與學術間的合作，致力於改善創新發明的框架條件，盡快地讓研究結果轉換成產品。在推行四年評估成效之後，2010 年內閣決議將此政策繼續推展，提出「2020 高科技策略」（Hightech-Strategie 2020）（BMBF, 2010a, 2010b, 2010c）。從此策略的各項子計畫中可以看出，德國政府所著重的，不僅在針對產業界給予資助，另一重要的向度則是藉此引領高等教育機構在這些領域上提出創發性的構想，從科技可用性的角度與經濟潛力，來檢視基礎研究的

結果，協助彌合學術研究與經濟利用間的缺口，而為經濟開啓新的接合選擇性（BMBF, 2010d）。

瑞典高等教育研究經費原本主要來自國家的補助，1990 年代保守黨聯合政府運用工薪者基金（wage-earner funds）成立了 11 個私立研究基金會。這些私人基金會的成立目的在提高瑞典的國家競爭力，提升大學與工商業界間的研究環境與合作，政府亦於 2000 年通過研究的相關政策法案，鼓勵大學開展跨學科專業的合作研究，強調生物及資訊科技等重點領域研究（Sjölund, 1999）。二次戰後以來，瑞典研究經費的分配方式主要有二種，一種是直接撥款給大學院系，另一種則是透過研究委員會進行經費的分配。瑞典政府於 2008 年公佈的「研究與創新法案」（Research and Innovation Bill），於 2009 年開始在瑞典進行了 60 年來最大的研究經費政策改革，此法案中增加了第三種研究經費分配方式，從總研究經費 50 億瑞典幣中提出 18 億作為重要策略性領域的研究經費，包括醫學及科技等（Government offices of Sweden, 2008）。

### （三）高等教育學術卓越之目的：提高國際競爭力

在全球化的世界中，競爭力與競爭的提升逐漸變成政治優先考量的項目。在高等教育層面上，福利國家所著重的教育機會均等考量，逐漸被卓越的追求所取代。此一政策的轉向主要受到以下幾項因素的影響：一方面，知識經濟和全球化改變了國際競爭的型態，大學在知識創新、發展與傳遞上所扮演的角色愈趨重要；另一方面，政府財政的緊縮，使得學術研發經費需集中在少數學術上有卓越表現的大學；此外，學術卓越成為國際高等教育市場上競爭的最佳策略，不僅能增加收入，更可藉以提高國家影響力與競爭力（戴曉霞，2006）。

因此，自 1980 年代以後，「頂尖」、「卓越」、「菁英」、「一流」等詞彙幾乎瀰漫在歐、亞、澳、紐等地的高等教育之領空上。無論是龐



大組織或國家，如歐盟、中國大陸；抑或是領地狹小之區域，如臺灣、新加坡等，都不可避免的投身在這股潮流中，積極透過各種舉措，努力想要躋身於世界大學排行之前茅中。

以歐盟為例，其於 1984 年開始推動第一期架構計畫。而 2002 年至 2006 年進行的第六期架構計畫，強調各大學與企業建立更堅固的合作關係，以進行更大規模、更具競爭力的研究計畫。這些計畫的推動，意圖在強化歐盟大學的研發能力，顯現歐盟欲使其國家世界級大學在學術卓越方面領先的野心，進而提高歐盟在世界市場上的影響力與競爭力（戴曉霞，2006）。

至於德國則為提升大學的國際競爭力，以及透過競爭機制促進大學間的競爭，於 2006 年開始推動「聯邦與邦獎勵德國高等學校之學術與研究卓越計畫」，從 2006 至 2010 年間投入 19 億歐元，打造十所世界級的菁英大學（余曉雯，2008b）；而在評估第一階段的計畫成效之後，聯邦與各邦在 2009 年時決議，繼續推出第二期程的計畫，由 2012 始至 2017 年止，預計投入 27 億歐元的經費，比起前一階段多出了 6 億歐元（DFG & WR, 2010）。

#### （四）高等教育機構的定位：從福利最大化轉向創業精神、創新與獲利能力

強調創業精神、創新與獲利能力是競爭國家在政策上的另一項轉變。根據世界經濟論壇（World Economy Forum, WEF）所提出的全球競爭力指標，強化創新系統的運作與效率，以及促進技術的創新，是全球化時代維持經濟成長的關鍵要素。過去大學被定位為學術、研究、以及教學為導向的機構，1980 年代後，受到政府政策的引導、新型態管制所帶來的壓力，以及新技術發展所帶來的機會，使得學術機構被賦予研究發展，並將創新技術移轉至產業，提高國家競爭力等新使命，也因此國家經濟與社會創新行動中占有一席之地。

Etzkowitz (2008) 所提出的三螺旋創新行動理論，可以用來解釋在知識經濟時代中，大學、產業與政府三個部分互動所帶來的創新與發展。Htzkowitz 認為，知識的生產、傳播與運用，從邊緣轉化成企業生產與治理的核心，產官學三螺旋互動模式是知識經濟社會中成長與創新行動的關鍵要素。在大學、公司與政府間三螺旋的互動下，三者一方面肩負其基本的任務與角色，另一方面也開始擔負彼此的角色任務。舉例來說，大學藉由鼓勵研究以成立公司，扮演部分企業的角色；企業公司也開始肩負大學發展訓練與分享知識的功能。相較於其他理論強調政府與公司企業在創新行動中的角色，三螺旋理論認為大學是創新精神與科技發展的主要資源。

具有創業精神的大學，需能持續創新以及時回應外在需求。傳統上，產業政策只被視為政府與企業界溝通的手段，政策所影響的聚焦範圍限於政府與產業之關係。但是在知識經濟時代中，大學被視為創新系統重要的人力資本提供者。大學成為新技術甚至新企業的孕育溫床，因此政府運用政策提高大學的創新研究能力及促進研究成果擴散至產業，進而強化創新系統整體之發展。

以芬蘭為例，2006年芬蘭成立「科學技術與創新策略中心」(Strategic Centres for Science, Technology and Innovation)，規劃芬蘭重要社會、商業與產業發展之策略，強調大學、企業與研究機構間合作網絡的連結建立，提供研究計畫所需經費之資助，要求大學與企業、研究機構需合作開發未來五到十年內企業所需技術之應用與需求，鼓勵企業進行創新，創造具國際競爭力之新興領域，科技與創新政策取代科學政策成為芬蘭經濟政策的方向 (Pelkonen, 2008)。

而德國政府近幾年來所致力推動的產學合作領域，亦顯現出這樣的趨向。在「經濟—學術研究聯盟」於2010年所提出的「新經濟成長之來源」(Woher das neue Wachstum kommt)此觀點報告中，即強調德國

的研究強項在於奈米科技、生物科技、光學科技、顯微技術與材料技術。因此，在結合創新的生產科技與創新的服務概念之知識下，德國期望在健康、能源、安全、交通、通訊等五項科技領域上，成為領先的系統創新者（Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft, 2010）。

此種追求創新的趨向，不僅是個別國家的作為，亦呈現在區域政策上。世界經濟論壇在 2010 年所提出的報告中指出，為使歐盟成為世界上最具競爭力的地區，因此提出未來 10 年「Europe 2020」的計畫，其中，發展以知識與創新為主的經濟體系，即是其三個主要重點之一。為使歐洲地區成為創新、研究與發展的區域，計畫書中強調創新的重要性，其提高創新的策略包括：改善私人研究投資、研究發展以及打造高科技新興企業的環境，整合與協調研究方案的方向與重點，留住最佳人才並吸引優秀研究人員；此外，委員會特別強調商業在研究發展上的投資、大學與產業界的合作、智慧財產權的保護，以及政府對創新的鼓勵等策略的重要性（WEF, 2010）。

## 肆、結語

從福利國家到競爭國家，這樣的思考論點指出了二次戰後到全球化時代，國家型態所經歷的轉變。在國家型態的變化下，其所採行的高等教育政策也隨之有所調整。1960 年代前，高等教育規模相對穩定。國家雖然重視高等教育的發展，但整體而言，國家對高等教育所投注的政治關注較低，國家政策的重點是以發展福利國家的理念為主要目標。現今，高等教育被視為一種高成本、大規模的研究與教育企業，對國家的經濟發展與競爭力具有重要的地位。控制高等教育成本與運用高等教育的研究成果，成為國家在制訂高等教育政策時的重要考量項目。高等教育因此逐漸脫離純精英式管理的範疇，成為各種外部利益團體與政府競

逐的場域。簡而言之，在 1960 年代與 1970 年代，福利國家的高等教育政策目標主要在「公平分配」與「質量平等」，高等教育被視為是一種福利（welfare benefit），主要政策因此著重在與分配有關的議題上；而 1990 年代以降，政府的改革則將高等教育視為一種工具，不是為改革社會，而是為提高國家在國際市場上的競爭力（Kogan, Bauer, Bleiklie, & Henkel, 2006）。

綜合以上的研究結果，以下，試著以表格方式，呈現不同類型的福利國家與競爭國家之特色，以及其在高等教育政策上的重點（表 1）。

雖然，不同類型的福利國家面對危機時，在社會福利政策、家庭政策、產業政策或勞動政策上，各有其因應方式，不過，在高等教育領域上，從福利國家轉型成競爭國家，在政策上卻呈現出驅同的趨勢。國家在高等教育上的角色從財務控制者轉向策略引導者，而高等教育機構則

表 1 福利國家與競爭國家之類型、特點與高等教育政策重點

福利國家類型	自由主義福利體制	保守主義福利體制	社會民主福利體制
代表國家	美國、澳洲	德國、法國	瑞典、挪威
福利提供對象	低收入戶	勞動市場工作者	所有公民
主要特點	重視自由市場制度	重視社團與家庭	重視平等與公平
高等教育政策	鼓勵私人經費等市場機制的介入與管理	免費高等教育 著重對家庭的支持 僅提供輔導性資助	免費高等教育 充裕經費支持 均等入學機會
競爭國家類型	新自由主義型	策略或發展型	新社團主義型
代表國家	美國、英國	法國、日本	德國、瑞典等歐盟
主要特點	自由市場政策取向	技術專家政策取向	介於另二者之間
高等教育政策	市場化、策略導向、追求卓越與競爭力、強調創業力與獲利		

資料來源：作者彙整自製。

成了國家在全球化下，競逐競爭優勢的重要手段。然而，不管是國家或高等教育機構，面對這樣的變遷，都需要去思考如何在追求競爭之下，也同時扮演起社會公平正義的護航者。以下，即針對此二面向，綜合提出本研究的觀點。

## 一、國家角色之定位

隨著福利國家朝向競爭國家發展，國際競爭力成爲國家政策的主導力量，而高等教育成爲國家政治與經濟政策上重要的一環，其所扮演的角色與重要性愈趨顯著。雖然各國在高等教育改革的方式上，根據其獨特的社會文化背景而有所不同，但在全球競爭化的趨向下，高等教育的改革隨著市場化的潮流而逐漸在財務上從國家手中鬆脫，私有化等新自由主義成爲改革的重要途徑。不過，國家在高等教育的發展與政策引導上，卻未因此削減其影響力，反而占有愈來愈重要的位置。

在競爭型的國家型態下，國家所扮演的角色，一方面被削弱，另一方面卻也同時被強化。以經濟而言，國家介入的目的不在取代市場，而是使市場更具效益。解除管制在這個脈絡下並不是去除所有的規定，而是一種採取市場取向更爲複雜的管制方式。同樣的，在高等教育政策上，國家的角色也顯現出這樣的兩面性。一方面，國家刪減了對大學的經費補助，迫使大學必需藉由收取學費或以貸款取代補助的方式增加私人經費的比例；另一方面，國家則投入愈來愈多的經費在研究發展與人才培育上。爲提高國際競爭力，各國在高等教育政策上採取相似的一系列改革措施，包括解除管制朝向市場化發展、利用經費引導研究的方向、強調學術卓越的追求，以及對創新精神與獲利能力的重視等。

然而，在這樣的變動之下，雖然追求競爭優勢是國家的首要政策目標，不過，面對整體資源的分配使用，國家究竟該扮演何種角色，仍是一直得思考的問題。亦即，在財政緊縮、資源有限的情況下，國家究竟

應該成爲機會均等的追求者？或針對整體高等教育既有的結構問題積極加以改善？還是應把資金集中於少數重點學校，而在追求卓越與創新之際，卻扮演了把高等教育機構推向階層化的促動者，並進一步加速社會教育資源的不均等分配？

雖然福利國家在經濟危機之中面臨轉型的需求，不過，向上提升競爭力與社會公平之追求絕非互斥之兩極。國家應該一方面在全球化的佈局下，爲國家整體競爭力尋找優勢的戰略地位；但同時亦應面對國內不同部門與階層的狀況，整體重新審視與調整預算的結構分配，以使得社會之進步亦能顧及個人之發展需求。

## 二、高等教育之定位

從福利國家到競爭國家，政策的重點從強調平等朝向追求卓越，從著重公平轉爲鼓勵競爭。在這樣的發展之下，高等教育也成爲國家追求經濟成長與展現其競爭力的重要工具。當前，如何因應全球經濟的轉化是福利國家走向競爭國家所需面對的難題。雖然各國的改革路徑受到其歷史制度脈絡以及社會文化的不同而有所差異，但從目前所呈顯出來的趨向可以看出，大學的理念已經轉變成對科技、管理與卓越的頌揚；而市場化、管理與績效則成爲大學運作主要的法則。在競爭國家來臨的時代，高等教育被視爲經濟競爭中重要的一環，經濟力量與政治力量逐漸取代學術力量成爲引導高等教育政策發展的主要因素。在此進程中，國家對高等教育不僅不可能放手，其介入程度恐怕將隨著全球化的發展而更爲深入。

從目前的發展情勢來看，高等教育勢難從國家競爭的環節中抽身。然而，高等教育機構卻不應忽視在此國家轉型過程中，因爲貧富差距擴大所產生的教育機會不均、學雜費自由化而導致無節制的調漲、競爭性

獎助機制所造成的 M 型化……等問題；並且，更應透過相關的措施用以彌補此發展所帶來的危機，使其不僅成為提升國家競爭力的工具，更在社會整體提升上，成為重要的助力。

## 參考文獻

- 王云龍、陳界、胡鵬（2010）。福利國家：歐洲再現代化的經歷與經驗。北京市：北京大學。
- [Wang, Y. L., Chen, C., & Hu, P. (2010). *The welfare state: Europe and then the modern experience, and experience*. Beijing, China: Peking University.]
- 吳老德（2001）。正義與福利國家概論。臺北市：五南。
- [Wu, L.-T. (2001). *Justice and the welfare state*. Taipei, Taiwan: Wunan.]
- 余曉雯（2008a）。德國大學學費政策施行現狀與其所引發爭議之探討。教育政策論壇，**11**（3），59-82。
- [Yu, H.-W. (2008a). A study on the status quo and the controversy of the tuition policy in German higher education. *Education Policy Forum*, 11(3), 59-82.]
- 余曉雯（2008b）。德國學術卓越計畫之研究。高等教育，**3**（2），89-122。
- [Yu, H.-W. (2008b). A study on the project of academic excellence in German higher education. *Higher Education*, 3(2), 89-122.]
- 張源泉（2010）。德國大學發展之軌跡。教育資料集刊，**48**，199-224。
- [Chang, Y.-C. (2010). The history of the development of German universities. *Bulletin of the National Institute of Education Resources and Research*, 48, 199-224.]
- 劉育廷、吳兆鈺、莊曉霞、劉弘毅、練明枋（譯）（2006）。P. Taylor-Gooby 著。壓力下的福利國家：變革與展望。臺北市：松慧。
- [Taylor-Gooby, P. (2006). *Welfare state under pressure* (Y.-T. Liu, Z.-U. Wu, H.-H. Zhuang, H.-Y. Liu, & M.-F. Lan, Trans.). Taipei, Taiwan: Song-Hui. (Original work published 2002)]
- 鄭秉文（譯）（2003）。G. Esping-Andersen 著。福利資本主義的三個世界。北京市：法律。
- [Esping-Andersen, G. (2003). *The three worlds of welfare capitalism* (B. W. Zheng, Trans.). Beijing, China: Law. (Original work published 1990)]



- 戴曉霞 (譯) (2003)。P. G. Altabch 著。高等教育發展的模式。載於王九達、王麗雲、周志宏、林玉体、張雪梅、陳舜芬等 (譯)，**21 世紀美國高等教育——社會、政治、經濟的挑戰** (頁 19-41)。臺北市：高等教育。
- [Altabch, P. G. (2003). Patterns in higher education development. (H.-H. Tai, Trans.). In C.-K. Wang, L.-Y. Wang, C.-H. Chou, Y.-T. Lin, H.-M. Chang, S.-F. Chen, et al. (Trans.), *American higher education in the twenty-first century: Social, political, and economic challenges* (pp. 19-41). Taipei, Taiwan: Higher Education. (Original work published 1999)]
- 戴曉霞 (2006)。世界一流大學之卓越與創新。臺北市：高等教育。
- [Tai, H.-H. (2006). *World-class university: Excellence and innovation*. Taipei, Taiwan: Higher Education.]
- 薛絢 (譯) (2001)。Group of Lisbon 著。競爭的極限。臺北市：正中。
- [Group of Lisbon. (2001). *Limits to competition* (X. Xue, Trans.) Taipei, Taiwan: Cheng Chung. (Original work published 1995)]
- Arnesen, A.-L., & Lundahl, L. (2006). Still social and democratic? Inclusive education policies in the Nordic welfare states. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50, 285-300.
- BMBF. (2010a). *Ideen. Innovation. Wachstum. Hightech-Strategie 2020 für Deutschland*. Berlin, Germany: Author.
- BMBF. (2010b). *Forschungsunion Wirtschaft -- Wissenschaft*. Retrieved January 24, 2012, from <http://www.hightech-strategie.de/de/81.php>
- BMBF. (2010c). *Hightech-Strategie 2020 für Deutschland*. Retrieved January 24, 2012, from <http://www.bmbf.de/de/6618.php>
- BMBF. (2010d). *SIGNO schützt geistiges Eigentum*. Retrieved January 24, 2012, from <http://www.hightech-strategie.de/de/699.php>
- Bocock, J., & Taylor, R. (2003). The labor party and higher education: The nature of the relationship. *Higher Education Quarterly*, 57, 220-238.
- Brunner, J. J. (1997). From state to market coordination: The Chilean case. *Higher Education Policy*, 10, 255-237.
- Cerny, P. G. (1990). *The changing architecture of politics: Structure, agency and the future of the state*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, 32, 251-274.
- Cerny, P. G. (2005). Political globalization and the competition state. In R. Stubbs & G. R. D. Underhill (Eds.), *Political economy of the changing global order* (3rd ed., pp. 376-386). Oxford, UK: Oxford University.
- Cerny, P. G. (2010). The competition state today: From raison d'État to raison du Monde. *Policy Studies*, 31, 5-21.
- Cerny, P. G., & Evans, M. (2004). Globalization and public policy under new labour. *Policy Studies*, 25, 51-65.
- DFG & WR. (2010). *Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen. Ausbreitung für die zweite Programmphase*. Retrieved January 24, 2012, from [http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/exin/ausschreibun2\\_programmphase.pdf](http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/exin/ausschreibun2_programmphase.pdf)
- Dolenec, D. (2006). Marketization in higher education policy: An analysis of higher education funding policy reforms in Western Europe between 1980 and 2000. *Croatian Journal of Social Policy*, 13, 15-35.
- Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In G. Esping-Anderson (Ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economy* (pp. 1-31). London: Sage.
- Evans, M. (2010). Cameron's competition state. *Policy Studies*, 31, 95-115.
- Evans, M., & Lunt, N. (2010). Understanding competition states. *Policy Studies*, 31, 1-4.
- Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft. (2010). *Woher das neue Wachstum kommt*. Berlin, Germany: BMBF.
- Fougner, T. (2006). The state, international competitiveness and neoliberal globalization: Is there a future beyond 'the competition state'? *Review of International Studies*, 32, 165-185.
- Garelli, S. (2006). *Competitiveness of nations: The fundamentals*. Retrieved July 20, 2010, from <http://www.imd.org/uupload/www01/documents/wcc/content/fundamentals.pdf>
- Government offices of Sweden. (2008). *A boost to research and innovation*. Retrieved June 20, 2010, from <http://www.sweden.gov.se/>

- Government offices of Sweden. (2010). *Competing on the basis of quality: Tuition fees for foreign students*. Retrieved June 20, 2010, from <http://www.sweden.gov.se/>
- Hay, C. (2004). Re-stating politics, re-politicising the state: Neo-liberalism, economic imperatives and the rise of the competition state. *The Political Quarterly*, 75, 38-50.
- Hicks, A. M., & Esping-Andersen, G. (2005). Comparative and historical studies of public policy and the welfare state. In T. Janoski, R. R. Alford, A. M. Hicks, & M. A. Schwartz (Eds.), *The handbook of political sociology: States, civil societies, and globalization* (pp. 509-525). Cambridge, UK: Cambridge University.
- Horsfall, D. (2010). From competition state to competition states? *Policy Studies*, 31, 57-76.
- Htzkowitz, H. (2008). *The triple helix: University-industry-government innovation in action*. New York: Routledge.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I., & Henkel, M. (Eds.). (2006). *Transforming higher education: A comparative study* (2nd ed.). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.
- Pelkonen, A. (2008). *The Finnish competition state and entrepreneurial policies in the Helsinki region* (Research Reports No. 254). Helsinki, Finland: Helsinki University.
- Sarback, S. (2004). *Financial management and governance in HEIs: Sweden*. Retrieved May 20, 2010, from <http://www.oecd.org/>
- Scott, P. (1998). *The globalization of higher education*. Buckingham, UK: the SRHE and Open University.
- Sjölund, M. (1999). Strategic management in research funding. In M. Henkel & B. Little (Eds.), *Changing relationships between higher education and the state* (pp. 204-218). London: Jessica Kingsley.
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

- Soederberg, S. (2010). The Mexican competition state and the paradoxes of managed neo-liberal development. *Policy Studies*, 31, 77-94.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risks and social change. In Author (Ed.), *New risks, new welfare : The transformation of the European welfare state* (pp. 1-25). New York: Oxford University.
- WEF. (2010). *The Lisbon review 2010: Towards a more competitive Europe?* Coligny/Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Williams, G. (1997). The market route to mass higher education: British experience 1979-1996. *Higher Education Policy*, 10, 275-289.
- Wolter, A. (2004). From state control to competition: German higher education transformed. *The Canadian Journal of Higher Education*, 34(3), 73-104.