

# 面對少子化與全球化的挑戰： 高等教育組織的發展策略

■ 文／詹盛如·國立中正大學教育學研究所教授  
／楊家瑜·國立中正大學教育學研究所博士生

**臺**灣高等教育在105年將面臨「死亡交叉」，當年度大學新生將減少5萬名的生源（朱芳瑤、林志成、胡清暉，2013年9月4日），意味將有不少大學面臨招生不足的經營危機，少子化成為國內各大學經營管理上的重大挑戰。此外，在全球化趨勢的影響下，高等教育亦面臨如何拓展海外競爭力，包括促進大學國際化、進行跨國研究合作、招收國際學生、提供師生國際交流機會等挑戰，此皆是當前各大學所需正視的經營方向。但是這兩股勢力也可以交互協助大學轉型成為具有特色與競爭力的機構。

## 少子化是危機也是轉機

少子化問題對於大學經營最大的衝擊，無疑是學校倒閉或是科系的裁併與縮減規模。隨著大學就學人數逐年遞減，許多學校面臨招生不足的窘境。教育部已針對相關問題擬定大學裁併的法源和具體作法，同時也積極輔導部分大學進行轉型或合併。具體案例如國立屏東教育大學與國立屏東商業技術學院整併為國立屏東大學，希透過資源整合，提供學生跨領域、跨院系的學習機會，提升學生學習資源及就業的多元能力，進而促進學校的競爭力和永續發展（國立屏東大學，2014）。除了整併或轉型的案例外，部分私立高中職校院也因不敵少子化及財務問題已經

退場。由此可見，少子化問題對於大學未來在招生、財務等方面將會是不小的衝擊。但是，這些壓力也可能是轉機，例如大學如能正視當前高等教育經營的問題和挑戰，進行課程與教學上的調整和轉化，擘劃學校整體發展方向，妥善調整校內系所的設置、整合，統籌有限資源或經費，俾能提高組織運作的效能。

## 全球化為大學帶來前所未有的挑戰

因應高等教育全球化時代的來臨，國內各大學必須積極融入國際學術社群，進行國際間大學的交流和合作。此外，全球化也象徵著學生流動及跨國就業的需求，更多學生需要進行短期交換計畫、跨國研讀學位等，因此如何提供跨境學習的機會與環境，也是當前大學在經營與管理、課程安排等方面應積極調整的方向。

全球化將為大學帶來前所未有的挑戰，除了須強化學校因應全球環境變遷的能力外，亦可能面臨組織內部經營的困境，例如教育或管理的專業模糊、教學或研究的目標兩難、營利或非營利的掙扎等議題（楊靜子，2004）。少子化和全球化趨勢對大學經營與管理、永續發展雖是嚴峻挑戰，卻也是重大轉機。具體言之，少子化對國內各大學的招生會有不小的衝擊，然而各校若能針對課程和教學進行整體性調整，發展獨具一格

的特色課程，聘用多樣且優質師資，搭配靈活且規劃良善的就業市場，可能會是未來招生的新契機。其次，全球化趨勢意味著國際學生的流動，各大學若能拓展招生版圖，深耕國際學生的教育和學習需求，也可順勢降低少子化帶來的經營衝擊。據此，以下提出未來各大學因應少子化與全球化趨勢，校務經營與管理的參考方向和策略。

### 積極發展大學的特色教育

國內於103學年度已有159所大專校院，整體來說許多大學校院的學校定位和特色，並沒有明顯的區隔性，除了師範、軍警、藝術、體育與醫護校院等有較為專門的發展外，其他多以綜合性大學為走向。但是由於少子化與全球化的衝擊，學校若缺乏特色領域、學院或系所，容易在面對外界挑戰時面臨生源與財源不足的問題。故各大學應結合所在地區的優勢特性、產業發展，或學校長期願景，積極建立具有市場區隔性的特色和教育內涵，確保未來的永續發展契機。

在實務上，大學可以籌組諮詢委員會，提供學校（董事會與校務會議）長期發展的策略性目標與規劃，標誌出潛在的特性與優勢，逐步在校內凝聚共識並發展基礎能量，列入校務發展計畫，搭配適切的財務規劃與支持，最後成為學校的重要特色領域。例如：近年來國內幾所大學發揮創意與工業優勢，在設計領域逐步發展成國際知名的特色即是一例；另外，我國農業科技具備厚實學術底蘊，更有紮實的產業知識，大學可藉此發展出緊密的合作關係。

### 有效且彈性的決策管理機制

支撐大學特色教育的發展，必定仰賴有效且彈性的決策管理機制，順應少子化與全球化的挑戰與需求。但根據大學法規定，委員會制是目前

臺灣各大學組織運作和決策的主要方式，此種形式雖有益於校園民主、共享治理理念的推展，卻也產生經營管理上的僵化與侷限性，其中可能造成組織管理者未必具有實質決策權，但卻需要肩負績效責任的問題（陳維昭，2007）。大學單位主管若能具有更多實質決策權限，在其推動組織發展和改革工作上，將可有較大的彈性空間，亦更能促進組織適應未來發展趨勢的需求。

2004年時，政府推動大學法人化，成立董事會，賦予大學經費、人事自主權，企圖將公立大學轉變成具有獨立法人性格的實體，但由於各方反對，截至目前並未有具體成果。隨後自2012年開始，教育部廣續辦理「大學自治治理試辦方案」，希望改變校內治理的權力結構狀態，成立自治治理委員會（類似董事會功能），並且透過教育部的授權，改革會計制度，達成改變內部組織權力分配的現狀。基本上，若能提高大學自治治理的權限和能力，授予大學有關招生、組織調整、學生事務、財務會計與人事聘用的自主權，減少公務系統層級對相關事務的影響，對發展大學專業自主的能力，提升大學機構的競爭力將能有更多助益（教育部高教司，無日期）。

### 強化學院經營管理的功能

誠如前文所述，少子化與全球化趨勢將造成各大學在經營管理上的挑戰，若要改變組織運作結構的僵化，聯繫大學整體願景與系所的一致性，強化學院中層單位的功能成為必要的歷程。大學組織多有一定的運作規模，且不同學院組織經營與管理的方向亦有所差異，然而在整體學校發展願景的目標中，相關系所和單位如何建構和發展具體的經營方向和目標，是否能夠搭配甚至促進大學長期願景與校務發展目標，成為重要關鍵因素，此時學院便需要扮演更積極的角色。

具體而言，目前各大學多屬於三層級的組織型態，即包括學校層級、學院層級和系所層級，但是囿於法規限制、人員隸屬與資源有限之因素，「學院」的角色經常是模糊且不確定的。它是中介在學校層級與系所層級的單位組織，理應發揮引導、監控與管理的角色，讓系所發展促成大學整體特色、願景與任務之達成，但實務上學院經常只是意見或行政程序的「消極彙整」，缺乏統整性與前瞻性的規劃與執行。國外學者Meek、Goedegebuure、Santiago與Carvalho（2010）指出，大學機構的治理中，宜正視中層管理者的功能和角色，亦即學院層級及其領導者在組織運作中的實質權限和效益。換言之，學院層級應實際統籌所屬系所的整體經營和發展方向，藉由人事、課程和經費之運用，進行有效的控管和分配，促進組織運作的整體效能（Larsen, 2010; Meek, Goedegebuure, & De Boer, 2010）。

### 多樣的師資來源與品質提升

在少子化與全球化的挑戰下，師資是徹底落實與執行大學變革的核心人物，長久以來國內大學過度奉行「學術文憑」（academic credential）的關鍵與重要性，但隨著外界需求的變化，大學內部師資應兼顧多樣性與品質兩大原則。在多樣性概念底下，教師來源應該根據大學發展需求，思考其學術與地緣背景、語言專長、實務技能與產業連結。全球化的挑戰下，師資來源應該講求多樣性的學術背景，防止近親繁殖，重視地緣理念，關注不同區域的發展，讓教師多語言的背景強化大學本身特色。此外，教師聘用也需要重視實務與專業技能，貼近產業脈絡，甚至親身歷練取得第一手經驗。這些差異化的特質都將有助於正面迎戰少子化、全球化的趨勢，甚至在轉變教師組成特性過程中，積極落實大學的特色發展與

市場利基區塊。

當然，教師品質的提升是刻不容緩的議題，在多樣性的教師社群中，要激勵與評判他們的表現，需要適切的獎勵與評鑑目標，若能回歸到特定學術或專業社群來了解其學術或表現，將有助於其長期學術與專業的發展。例如：升等審查標準需要多樣性，可以送交國際同行審查、邀請業界人士參與，或者採取專利、智慧財產認定的方式。

### 積極開拓發展中國家的學生來源

面臨少子女化危機，政府持續推動招收國際學生、大陸學生等政策，希望能降低少子女化對國內大學經營的衝擊，事實上這也是臺灣在面對國際化時轉變的契機。從相關數據顯示，目前國內各大學招收國際學生的現況，主要以亞洲學生人數最多，其中東南亞國家的學生占60%以上，且來臺的學生人數仍逐年增加中（教育部，2010）。可見國內大學在各方面的條件下，對於國際學生仍具有一定程度的吸引力，例如友善的中文學習環境、社會政治的安全穩定、合宜的生活支出、卓越的國家發展經驗、獎學金機會，甚至是溫暖的陽光等，皆可作為招收國際學生的有利條件。許多開發中國家的學生多有繼續求學的需求，然而囿於其國內高等教育發展的狀況，至他國留學實為其求學的選項之一。以國內各大學在國際上整體的發展現況來看，在各方面條件的限制下，現階段宜先打破招收歐美國家學生的迷思，優先積極開拓東南亞、印度、中國、東歐，甚至非洲國家的學生。這些地區能夠出國留學的學生，基本能力與求學態度大都有相當基礎，雖然不熟悉臺灣語言與社會制度，但其多樣的文化社會背景，正足以協助國內學生與人民與世界接軌，而他們也是臺灣發揮「軟實力」的重

要憑藉。

### 提升大學英／外語和中文的教學能量

在全球化與國際化的浪潮下，如何在大學校園內提升語言能力，是眾所矚目的焦點。基本上，未來大學校園中有兩類不同的人需要提升外語能力：本地生與外籍生。在本地生方面，中文會是世界熱門的語言之一，斷無放棄之理；至於英／外語部分則大有改善的餘地，臺灣的大學除了傳統提供歐、美、日語系之外，應該可以設置東南亞語學系或甚至是印度語系，以作為未來發展之重要憑藉。而英語作為全球核心的溝通語言，更應該是本地生必修學分。為有效提升語言能力，建議在系所或學院當中要求修習全英文課程，當成畢業門檻。至於在外籍生方面，他們通常難以適應臺灣的中文教學環境（除了陸生、僑生與少部分中文能力佳者），而本國教師與學生的英語程度有時也會導致溝通障礙。故各大學應鼓勵教師運用英語等外語進行教學，同時中文教

學的能量也需要逐步建立，提供外籍生基礎生活所需的中文能力，融入並適應臺灣的生活。

### 奠定大學在區域或領域中的 關鍵地位與影響力

大學需要奠定特色教育，發展優勢學術或專業領域，在少子化與國際化的脈絡下，更應積極打破以臺灣為範疇的想法，採取跨地理區域甚至全球視野的觀點，擘劃長期校務發展。相較於開發中國家，我國在電子產業、製造、農業、醫學、商業管理、設計、人文社會，乃至於教育等仍具有一定程度的優勢，國內各大學應充分發揮這些領域的教學、研究能量，積極統整產、官、學的網絡，吸引國外官員、學者、專業人士、產業員工與年輕學生，來臺灣進行短期交換、研修學分、訓練課程、產業實習／培訓與攻讀學位，引領大學在區域或領域中的關鍵位置，擺脫少子化危機，並積極追求全球布局。

#### ◎參考文獻

- 朱芳瑤、林志成、胡清暉(2013年9月4日)。大學死亡交叉 105年少5萬生源。**中時電子報**。取自<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130904000430-260106>
- 國立屏東大學(2014)。**國立屏東大學簡史**。取自<http://www.nptu.edu.tw/files/11-1000-3310.php>
- 教育部(2010)。東南亞國際學生來臺相關統計。**教育部電子報**，418。取自[http://epaper.edu.tw/topical.aspx?topical\\_sn=466](http://epaper.edu.tw/topical.aspx?topical_sn=466)
- 教育部高教司(無日期)。**大學自治治理與資源分配**。取自<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?wid=c0746986-1231-4472-abce-5c5396450ba9&Node=2304&Page=16788>
- 陳維昭(2007)。**臺灣高等教育的困境與因應**。臺北市：國立臺灣大學出版中心。
- 楊靜子(2004)。全球化下大學組織困境之探討及其對臺灣高等教育經營之啟示。**國民教育研究學報**，13，101-121。
- Larsen, I. M. (2010). From democracy to management-oriented leadership? The manager-academic in Norwegian higher education. In V. L. Meek, L. Goedegebuure, R. Santiago, & T. Carvalho (Eds.), *The changing dynamics of higher education middle management* (pp. 145-164). New York, NY: Springer.
- Meek, V. L., Goedegebuure, L., & De Boer, H. (2010). The changing role of academic leadership in Australia and the Netherlands: Who is the modern dean? In V. L. Meek, L. Goedegebuure, R. Santiago, & T. Carvalho (Eds.), *The changing dynamics of higher education middle management* (pp. 31-54). New York, NY: Springer.
- Meek, V. L., Goedegebuure, L., Santiago, R., & Carvalho, T. (2010). Introduction. In V. L. Meek, L. Goedegebuure, R. Santiago, & T. Carvalho (Eds.), *The changing dynamics of higher education middle management* (pp. 1-14). New York, NY: Springer.