

大眾化、管理主義和市場化： 香港的大學質素評鑑經驗

李曉康

香港城市大學比較教育政策研究中心

大學教育體制朝向大眾化 (massification) 的方向發展，打破昔日精英教育的傳統。大眾化對社會和大學教育界均帶來深遠影響，使社會大眾和政府都擔心大學教育質素會因為學生人口持續上升而下降。至於大學的意義和功能如何在全球化過程與後現代社會中定位，也是值得關注的問題。大學教育的目的不再純粹是為社會提供學術與文化服務，亦需要回應勞動與商品市場對大學教育的需求，即受到「市場化」(marketization) 趨勢的影響。除了教育質素備受關注之外，大學要符合向公眾問責 (accountability) 的原則，加強有效調配和運用資源的能力，並提高管理效能。在各地政府積極推行公營部門及服務改革的同時，大學教育的發展也無可避免受到這股改革浪潮影響。管理主義 (managerialism) 或「新公共管理」(New Public Management) 的概念，便在這種背景下開始影響大學教育的發展。本文旨在探討大眾化、管理主義及市場化趨勢對香港的大學教育系統的影響，回顧大學質素評鑑機制的發展，並分析評鑑制度對大學發展及學術界的影響。

引言

在大學教育大眾化 (massification) 趨勢影響之下，香港的大學教育體制正面對急劇轉變。過去十年，接受大學教育的人數及院校數目大幅增加，社會對大學教育質素和學術水平能否維持以至提升日趨關注，而政府亦設法減輕對大學教育的財政負擔。代表政府向大學分配財政

資源的大學教育資助委員會（下稱「教資會」），已經推出一系列的質素評鑑機制，針對院校的教學與研究兩方面進行評審，以確保大學教育質素並提升學術水平。後來，教資會更把質素評審機制推廣至院校的管理效能方面，目的是加強大學的管理及資源調配效益，以回應政府近年推行公共服務與公營部門改革政策的主導方向。因此，大學教育無疑受到管理主義（managerialism）或「新公共管理」（New Public Management）的理念所影響。與此同時，大學教育發展需要配合勞動及商品市場的需要，亦即受到市場力量或「市場化」（marketization）趨勢的衝擊。

本文旨在回顧近年香港的大學質素評鑑制度的發展，並探討管理主義、市場化趨勢，以及質素評鑑制度對大學教育發展與學術界的影響。本文共分為四部分：第一部分首先分析管理主義與市場化的概念，作為研究大學教育改革的理論基礎；第二部分說明香港的大學質素評鑑制度的發展和內容；第三部分探討管理主義、市場化及質素評鑑制度對大學發展及學術界的影響；最後一部分總結全文。

大眾化、管理主義、市場化與大學改革

大學教育在大眾化趨勢之下所面對的變革是前所未有的，究其成因，主要源於質素保證、成本效益、管理績效、公眾問責等公營部門改革概念。部分世界性的組織如世界銀行（World Bank）和經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD），均曾發表關於大學教育發展的報告，認為大學除了要減少對政府財政資源的依賴，更需要提升資源調配和運用的效率。大學在享有更大的管理自主權的同時，必須提高其回應市場需求的能力，並要向社會大眾負責，加強問責性（OECD, 1998; World Bank, 1994）。同時，大學改革也隨著新自由主義（neoliberalism）思潮的興起而發展起來，市場也就成為左右大學教育發展的重要因素。

大眾化

高等或大學教育大眾化這種現象，在西方國家已出現了近半個世紀。香港亦在最近十年間呈現大學教育大眾化的趨勢，這無疑對大學教育的長遠發展和學術界產生巨大影響。高等教育大眾化已經成為全球多個已發展和發展中國家或地區的特徵，尤其普遍推行中、小學義務或強迫教育之後，政府及大學無可避免要面對民眾日漸增加的高等教育需求。在增加高等或大學教育機會的同時，教育質素自然成為政府和社會大眾關注的焦點。

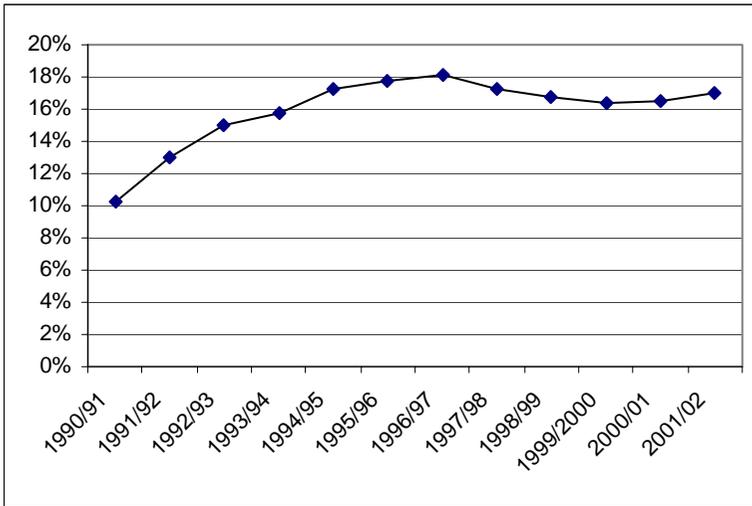
20 世紀 70 年代初期，美國著名社會學家 Martin Trow 率先探討已發展或工業化國家中，高等教育由精英體系向全民教育方向發展的趨勢。據 Trow 所言，高等教育體系可以分為三大類：精英（elite）、大眾（mass）、全民（universal）。在已發展或工業化國家中，高等教育便是由精英體系向大眾體系演化，再進而演變成全民體系。精英體系是指只有少於 15% 的適齡學生能接受高等教育，而百分比介乎 20–30% 的則可定義為大眾體系，至於全民體系則是指逾 30% 的適齡學生接受高等教育（見 Altbach, 1999）。20 世紀 90 年代，歐洲大部分國家已有逾 30% 的適齡學生接受高等教育；與此同時，美國的高等教育參與率亦已經超過 50%（Altbach, 1998, p. 8）。

根據最近的統計數字顯示，香港的大學入學率受政府急速擴展高等教育政策的影響，自 90 年代中期起大致維持在 16–18% 的水平（圖一）。事實上，香港的高等教育參與率較諸其他東亞鄰近地區，例如新加坡、南韓和台灣等，仍然存在一段距離（見表一）。香港作為「東亞四小龍」的一分子，在高等教育發展方面，顯然較新加坡、台灣和南韓這三條小龍遜色，這些地區已經達到 Trow 所言的全民高等教育的階段，但同時亦證明香港在高等或大學教育方面仍有相當的發展空間。

管理主義

管理主義強調管理人員的角色，是務求以最少的投入來達致更多的成

圖一 大學教育資助委員會資助院校的第一年學士學位課程學額佔適齡（17-20 歲）人數的百分比



資料來源：教資會（2000c，2001，2002b）。

表一 2001 年香港、新加坡、台灣及南韓的高等教育參與率

地區	高等教育參與率（%）
香港	17 ^a
新加坡	21 ^b
	36 ^c
台灣	49 ^d
南韓	45 ^e

註：a. 八所受教資會資助院校的入學率，包括香港大學、香港中文大學、香港科技大學、香港理工大學、香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港教育學院。

b. 三所大學的入學率，包括新加坡國立大學、南洋理工大學、新加坡管理大學。

c. 四所理工學院的入學率，包括新加坡理工學院、義安理工學院、淡馬錫理工學院、南洋理工學院，而第五所理工學院（共和理工學院）仍在籌建階段，計劃於 2003 年 7 月正式運作。

d. 大學及獨立學院的入學率。

e. 2000 年大學入學率。

資料來源：教資會，2002a，頁 1；Government Information Office, 2002, p. 296；OECD, 2002, p. 231；Singapore Department of Statistics, 2002, p. 62。

果，重視優化管理結構來推行變革的成效。在公共服務方面，與管理主義息息相關的是有關的管理文化，主要是對提供服務的組織進行表現評估；組織需要訂訂本身的工作承諾、目標與計劃，加強對社會大眾的問責，並要符合經濟效益（Hood, 1991; Rhodes, 1991; Sinclair, 1989; Yeatman, 1987）。有論者提出「新公共管理」概念之所以盛行，與政府及其他公共服務機構對效率和理性經濟主義產生了迷信的態度有關（Welch, 1998, p. 157）。

由於受到管理主義及新公共管理概念的影響，大學便從純粹的學術及文化教育機構，轉而變為公營服務機構。因此，近年大學教育改革與發展的重點，在於有效運用公共財政資源、提高服務質素、加強管理文化和公眾問責性。正當大學在面對商業與市場價值影響的同時，學術界也要正視管理主義對傳統上學者之間的學院式協作精神（ethos of collegiality）的衝擊。管理主義的興起，某程度上反映了政府及社會對大學教育欠缺信心和信任（trust）。

Trow（1994）曾經就管理主義對大學教育發展的影響進行了研究，認為管理主義的概念可以分為「軟管理主義」（soft managerialism）和「硬管理主義」（hard managerialism）。前者視管理績效的基本條件是以低廉成本提供優質高等教育，著重現存院校的效益；後者則以管理作為主導，認為系統化的管理架構是推動高等教育服務持續進步的主要因素。「軟管理主義」的追隨者認為高等教育是一種自主的活動，深受傳統與規範所影響而演變；若要改善高等教育的表現，便需要建立有效而理性的管理制度，由學術界來規定管理階層的功能。至於「硬管理主義」的信奉者則認為，政府與商界不再信任學術界，因此以大型商業機構的準則來制定撥款、管理和問責機制。政府之所以對學術界失去信任，是由於學術界未能回應社會上重視成果的訴求而對教學與研究作出相應的評估及改善。個別大學需要訂定「底線」或最低表現標準，讓政府和撥款機構的管理層分辨和評估各院校的優劣，從而透過整體表現的評估對院校施以賞罰。

管理主義象徵著國家或政府對教育事業的角色轉變，而在教育領域內哪些屬公營、哪些屬私營的部分需要重新界定，當中有三項相關

變化是值得注意的。首先，公立學校開始趨向私有化，部分院校由私營機構或企業經營。其次，公立及私立院校的競爭漸趨激烈，公營院校為求在市場競爭中生存，需要仿倣商業機構的組織架構和管理程序及手段來進行改革。再者，教育服務的責任逐步由國家或政府轉向市場、社區及其他非政府機構，這是因為國家或政府不可能再獨力承擔教育服務普及化和全民化的龐大開支，兼且欠缺壟斷教育服務的能力。國家或政府的角色轉變，促使教育機構的管理要更加自主，亦使得專業中產階層對教育政策的決定發揮更大影響力。伴隨著商業管理模式向教育事業層面蔓延，院校亦受到更嚴格的表現評鑑制度所約束，以符合公眾問責及財政問責的要求（Apple, 2001）。

大學之所以受管理主義影響，主要原因在於大學教育已經被視為公共服務，又是市場上的一種商品。改革的目的並非純粹基於教育質素的考慮，而是政府和教資會希望透過改善院校管理架構和過程，使大學更能適應正在發展的大學教育市場。市場化的趨勢隨著大學教育的發展不斷擴張：教育服務的供應多元化，接受教育的學生或「顧客」（customers）選擇增多；而政府透過財政資源競逐的機制，促使大學不斷改善教研質素，院校之間在內部市場（internal market）上競爭。市場力量和市場化成為左右大學教育改革和發展的最重要因素之一。

市場化

與上文討論的管理主義思潮同步發展的另一套理念，就是「市場化」或「市場主義」。市場概念和市場化議題的盛行，是受新自由主義影響的。以著名經濟學家凱耶克（F. A. Hayek）與佛利民（Milton Friedman）為首的新自由主義陣營，抨擊凱恩斯的經濟理論過分強調政府干預經濟活動，甚至壟斷公共及社會服務，以致造成社會資源浪費。因此，新自由主義者提倡自由企業、競爭、私有產權，以及「小政府」的理念（鄧廣良，1998）。

新自由主義對教育政策制定的影響，是避免國家或政府干預自由市場的正常及有效運作（Ball, 1990, pp. 35–39）。對於新自由主義者來說，世界是一個龐大的超級市場，市場內所講求的是消費者理念，

這是落實消費者的選擇權（consumer choice）、確保民主的先決條件。教育儼如其他商品，一般可以在市場條件下進行買賣，市民或服務使用者變成購買者或消費者。新自由主義者深信，市場力量與機制可以作為教育發展理性和反映經濟價值的原動力，並可提高教育的成本效益和對社會大眾的問責性（Apple, 1999, 2000）。

從公共與社會政策的角度看，在教育範疇中出現的市場並非真正的自由市場，而是如 Le Grand & Bartlett（1993）所提出的準市場（quasi-market）。準市場重視四項原則：效率（efficiency）、回應（responsiveness）、選擇（choice）及公平（equity）。在準市場內，雖然學校要面對競爭「顧客」的現實，但它們並不如私人企業般是為賺取盈利而維持經營。為消費者或顧客提供服務，也未必如自由市場般以金錢來衡量服務價值和作為交易工具，而購買力可以轉化為以撥款或代用券形式來換取教育服務。與此同時，在準市場內，不一定是服務使用者行使購買服務的選擇權，而是由政府作為第三者來代表消費者選擇服務供應者。近年英國的大學教育發展，正是體驗「準市場化」（quasi-marketization）的過程。當地的大學需要向政府轄下的撥款機構競爭教學與研究經費，而院校則增收學費、擴大向學生貸款的計劃。這種做法可視為政府以學券制模式，把以往直接給予大學的部分撥款轉投到學生身上，讓學生行使選擇權，從而影響院校之間的資源分配格局（Le Grand, 1991）。

誠然，市場機制是要透過競爭來提高教育機構的效率和質素。政府亦向教育機構下放更多自主管理權力，使它們能配合市場需要作出調整，爭取學生或接受教育服務的「顧客」，從而獲取更豐裕的辦學資源。可是，有學者質疑準市場對提高教育質素和公平分配資源的成效，認為準市場只會加劇教育與社會分層和分化的情況。教育管理權力下放予學校和大學，目的不是在促進專業共同治校的合作精神，而是藉著灌輸管理主義或新公共管理的文化理念，貫徹財政與公眾問責的原則（Whitty, 1997a, 1997b）。

對於大學教育來說，市場力量和市場化的影響更為明顯，主要原因是大學教育雖經普及化，但這並不代表政府需要負上服務供應及資

金提供的全部責任。何況大學教育並非必需品，大學院校需要視乎經濟發展和市場需要而在服務及質素保證方面作出回應。在大學教育市場，大學與學生的關係演變成爲服務供應者與顧客的關係，大學教育成爲一種商品，而大學的營辦深受功利主義及理性經濟概念所影響，凡事只講求經濟成效。同時，依靠市場來管治大學教育的手法，顯示了政府對大學欠缺信任的基礎，趨向以規章及評鑑系統來試圖規範學者在大學的教研工作，學者實際上已經淪爲一般機構的僱員和管理人員而已（Gibbs, 2001）。

管理主義和市場化的共通點是著重績效和效益，提高服務機構的管理效能和營運效率，從而提高服務產出的「質」和「量」，加強大學在本地和全球教育市場的競爭能力。因此，大學需要面對連串針對教育產出的質素評估工作，教學、研究及管理成爲質素評鑑機制的三個核心範圍。雖然香港的大學教育質素評鑑工作只是在過去十年間才出現和發展，但對於學者、大學管理層，甚至整個大學教育體系都產生了前所未有的震盪。

香港的大學質素評鑑機制

近年，香港所推行的的大學教育改革，是回應社會在大學教育普及化的過程中，對提高教育質素、加強問責性，和滿足全球市場需要的普遍訴求。改革的重點是確保大學及高等院校在教學、研究和管理方面的質素，並對各院校的整體表現作出評估。

香港高等教育的整體質素保證工作，基本上由教資會負責推行，而教資會本身亦是代表政府向大學院校撥款的機構。對於教資會而言，質素保證是指「確使各院校無論在教與學及研究方面，均保持最高的質素水平，並符合本身既定的角色與工作目標」（教資會，2000a，頁 19；2002a，頁 18）。教資會成立於 1965 年，代表政府向院校發放款項，負責分配用於高等教育上超過 90% 的公帑。教資會亦會根據各受資助院校的學術與其他方面的計劃及發展機會，每三年向院校提供一項「總額撥款」。大學在運用撥款方面擁有高度自主權，這除了是

基於「學術自由」和「院校自主」的理念外，也因為考慮到效率和效益問題。因此，質素保證與表現指標和增值等概念有密切關係，而所謂質素，不單指教育質素，還牽涉到在財政緊縮時期如何維持成本效益和避免資源浪費，並需要對社會問責（教資會，1996，2000a，2002a）。

近年，政府持續削減對大學教育的撥款經費，社會人士又因為高等教育大眾化的趨勢而憂慮大學畢業生的質素下降，這使得政府及教資會十分關注院校的資源運用和教研質素，結果在上世紀 90 年代初質素評鑑制度開始形成並進一步制度化。現時，由教資會監督進行的大學質素評鑑機制有三項：（1）研究評審工作（research assessment exercise, RAE）；（2）教與學質素保證過程檢討（teaching and learning quality process review, TLQPR）；（3）管理檢討（management review, MR）。

研究評審工作

研究評審工作是由教資會轄下的研究資助局（Research Grants Council，簡稱「研資局」）執行，研資局負責各院校的研究撥款及表現評審。香港的研究質素評審是根據英國 1992 年推行的同類評鑑機制來調整確立的。在評審過程中，各院校的學系是作為「成本中心」（cost center）而受到評審的，而主要的評審標準是各成本中心內擁有的活躍研究員與研究產出的質素。評審結果將會直接影響研究經費的撥款，而各學系的活躍研究員數目愈多，所獲分配的研究經費撥款便會愈多（French, Massy, & Young, 2001）。這樣便正式確立了以院校收生人數及研究表現為依據的撥款模式。

直至現時為止，研資局已經分別於 1993、1996 和 1999 年舉行了三次研究評審工作，即每隔三年舉行一次。在 1999 年舉行的第三次研究評審工作，則以研究質素必須具備香港學科合理的卓越水平，同時能夠顯示出達至國際水平的證據作為評審原則（教資會，2002a，頁 30）。本來第四次研究質素評審工作應該在 2002 年 10 月舉行，但鑑於學術界普遍認為三年一度的評審會令大學教員逐步傾向於從事研

究，並要為評審準備大量文件，因而忽略教學工作，影響大學教育質素，因此教資會決定把研究質素評審的時間由每三年一次改為每六年一次，即下一次評審工作將會在 2005 年展開。

前任教資會秘書長范能知 (Nigel French) 承認，研究質素評審強調在國際性期刊發表的文章或研究成果，而相對忽視在本地及鄰近地區出版的學術論文。事實上，研究評審工作亦存在其他問題，主要包括研究評審的準則欠缺透明度，以及未能釐清評審工作與真實撥款之間的關係 (French, Massy, Ko, Siu, & Young, 1999, pp. 6–9)。根據美國 The Carnegie Foundation 在 20 世紀 90 年代初進行的一項關於大學教育工作的國際性調查顯示，香港學術界所面對來自研究出版的壓力是最大的，並且影響教學質素。雖然澳洲、德國、英國及美國皆有超過 40% 的受訪大學工作者感到研究壓力，但香港的比率則超過 50%，成為該項調查之冠 (Boyer, Altbach, & Whitelaw, 1994, Figure 18)。

研究評審工作令大學及學術界過分重視研究項目，使院校及學者為研究工作花上更多時間，這對教學質素構成負面影響。香港的學術界亦正面對著所謂「出版或死亡」(publish or perish) 的問題，在這樣的氣氛下，大學管理層及學者對從事研究工作的看法與態度進一步起了變化，研究評審工作被視作院校之間爭奪資源的競爭。由於院系屬下教員的研究出產及表現直接影響其研究撥款，院系主管相當重視教員的表現成果，研究產量較為遜色的教員便成為該院系的負擔。因此，新入行的大學教員在合約制的聘用條件下，更需要保持高水平的研究質量，藉以獲得續約及晉升的機會。否則，若果研究項目未能符合院系及研究評審機制的要求，教員便可能因為院校所設置的自願或強逼離職和提早退休計劃而被淘汰 (Cheng, 1996, p. 92)。學術研究工作不再純粹按個人意願進行，在外界對研究質量的系統化評審機制影響下，研究變成大學獲取資源的工具之一。至於研究是否真正能夠促進知識的傳授和提高教學質素，這是值得關注的。

更重要的是牽涉到研究評審機制是否公平的原則性問題。院校普遍以教學人員的論文出版數量作為評估的基本標準和依據，而院系亦

只會考慮刊登於國際性知名學術期刊的論文（李曉康，2000）。部分香港學者亦批評這種現象，認為本地學者專注於在海外國際性期刊發表文章，其實是受制於英美等國學術界的主流興趣而進行研究（張炳良，2000）。甚至由於本土研究往往未能符合西方流行的學術議題，而學者又要應付院系在研究出版方面的要求，最終被迫放棄本土研究，遂導致所謂「學術殖民化」的現象（陳健民，2000）。

教與學質素保證過程檢討

教學質素是大學教育普及化之下所必然出現的問題，而教資會在推行研究評審工作之外，又推出了教與學質素保證過程檢討，旨在保證和改善受資助院校的教學質素。教資會在 1995 至 1997 年間，分別在香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港中文大學、香港理工大學、香港科技大學和香港大學進行首輪教與學質素保證過程檢討。這項檢討有三大目的：（1）提高院校對教與學的重視，（2）協助各院校改善教與學的質素，及（3）使教資會和各院校各自履行責任，在維持質素方面向外界有所交代（教資會，2000a，頁 20–21）。第二次教與學質素保證過程檢討已經在 2001 年 10 月展開。教資會指出，檢討是以教與學的質素保證過程作為重心，而並非著重課程的實際內容或教學方式（教資會，2002a，頁 21）。

教與學質素保證過程檢討涉及四大範圍，包括課程設計、執行質素、結果評估及資源供給。首輪檢討工作總結不同院校的經驗，並歸納出一些值得所有院校學習的措施以提高教學質素，其中包括為新入職教員提供教學培訓課程與協助、實施對教學質素的內部評審、在院系設置教學獎項、強制性推行學生對課堂的評估，以及在教員整體表現評估上增加教學表現的比重（Massy & French, 2001, p. 36）。

教資會推行教與學質素保證過程檢討的主要目的，是要各院校在重視發展研究項目之餘，亦要強調教與學兩方面的質素，糾正院校因為研究表現與部分撥款掛勾的關係而忽略改善教學質素的情況。現時，教學質素與撥款沒有直接關係，但現任教資會主席林李翹如表示，院校若能改善教學質素，教資會將會增加對該校的撥款，而教學質素與

表現未見改善的院校，則可能面對削減撥款的處分（〈院校教學差撥款會被削〉，2000）。教資會已經在 2001 年末推行第二輪教與學質素保證過程檢討，並引入外界評審機制來評估院校在教與學方面的效能。而且，教資會亦關注到大學如何強化本身對教與學的自我評審制度，以保持和提高教學質素。

可是，教與學質素保證過程檢討的措施，得不到學術界的普遍支持，而且不斷受到抨擊。學術界認為這種質素檢討是沒有必要的，只會增加院校及教員在行政上的負擔，最終導致官僚主義。再者，部分學者質疑教學質素檢討是否真正能夠改善學生在大學學習過程的質素。由於各院校需要兩年時間來完成整項教學檢討工作，而大學又需要向教資會提交大量文件來說明該校保證教學質素的方法和進度，這大大增加院校和教職員處理文件的工作量。因此，有部分學者批評檢討只能增加院系的文件工作量，卻未能真正改善教學質素。更要緊的是，院系是否能夠給予教員足夠的時間和鼓勵，為學生提供能夠提高學習能力和質素的課程和給予協助。簡言之，教與學質素保證過程檢討的成效，只局限於杜絕惡劣教學表現，但未能真正為院校「製造」好教師（Academics attack UGC exercise, 2001）。

管理檢討

教資會繼推出研究評審工作及教與學質素保證過程檢討兩項質素保證措施之後，於 1998 及 1999 年間又進行管理檢討。這大致與教資會在確保院校提供高質素及衡工量值的高等教育的長遠目標相符合。教資會之所以進行管理檢討，與 20 世紀 90 年代初期香港因迅速擴展大學教育，而為政府帶來頗為沉重的財政壓力有密切關係。在擴展期間，大學教育的單位成本的實質增幅達到 24%，而在政府面對愈來愈大的削減資源的壓力下，教資會引入效率節約和降低單位成本的政策，在 1998 至 2001 年間使各院校能夠減低學生單位成本約 3% 的目標。基於以上原因，管理檢討的推行是要確保各院校能夠適當地分配資源、規劃及制定財務管理的程序，並讓教資會及院校內部的有關人士能夠隨時監察及檢討（教資會，2000b，頁 4）。

管理檢討範圍覆蓋八大範疇，包括教務行政、研究行政、保養和發展產業、採購、學生支援服務、人力資源、資訊科技，以及財務。這次檢討，實際上是就各院校的教學與非教學方面的管理作全面檢討（教資會，2000b，頁 6）。總結對八所受資助院校進行管理檢討的經驗，從策略計劃的制訂、資源分配、計劃的推行、角色、職責及培訓、提供服務，及管理資訊與系統等六個主題，歸納出優良的管理原則，讓各院校參考，進一步改善大學在管治和運用資源方面的績效。

雖然教資會強調管理檢討的用意不在於對各院校的相關表現作出比較，也無意對個別院校的管理效率和效益作任何評估，但管理檢討卻在某程度上使人聯想到教資會干預個別院校的校政與管治。綜觀管理檢討的過程，最具爭議性的莫過於院校的資源分配與職權責任兩大方面。

就資源分配而言，在各院校面對削減撥款的現實之下，教資會要求各院校確立清晰的資源分配機制，而校內撥款與院系表現掛勾，即趨向按表現優劣來計算撥款金額這個方式。而且，近期院校普遍把資源管理的責任由中央行政部門下放至個別院系，以「一筆過」撥款（block grants）的方式，讓院系的部門主管擁有更大的財政分配權力，並制定預算。教資會認為院校應該設立量度表現改進的準則，給予清晰的誘因，獎勵能夠提高效率與衡工量值的部門，並鼓勵下放責任和問責。除此之外，院校也需要建立內部評審部門，協助提高院系運用資源的透明度，衡工量值，評估所進行活動的效率和效益。為進一步削減開支，部分院校更透過離職及提早退休計劃，節省院校在教職員薪酬上的開支（教資會，2000b，附件，頁 10-14）。

香港大學亦決定從 2003 年度開始，打破過往只按學生人數計算撥款的做法，在每個學院中扣除 5% 的經費，讓校內共十個學院公開競逐逾億元款項，藉以推動各學院不斷改革和創新，而且引入競爭，鼓勵學院善用資源，讓有潛力和新構思的學院得以繼續發展。各學院需要在 2002 年 1 月提交角逐撥款計劃書，而校方則成立評審委員會，因應計劃的創意和學院的表現等方面進行評估，並決定如何分配該筆款項。部分學院之間打算進行合作計劃，以競逐該筆款項，例如工程學院與

醫學院合作開辦醫學工程科，而教育學院與理學院打算合辦優才培訓計劃，提拔資優學生（〈推動改革創新港大億元經費各學院競爭〉，2002）。

另一項備受爭議的管理檢討內容涉及學院院長的角色和地位問題。教資會認為委任院長的制度對大學較為適合，因為他們需要向大學管理層承擔問責，並充當高層管理人員與教職員之間的溝通橋樑（教資會，2000b，附件，頁 16）。這項提議對於一直採用選舉形式產生院長的院校，無可避免帶來極大衝擊。當教資會在香港大學進行管理檢討時，便提出把選舉學院院長的形式改變成委任制，使院長直接向校長及高層管理人員負責，提高院長對學院的管治權力和效能。曾有立法會議員抨擊此舉為大學校政民主發展的倒退，將導致大學傾向於以專制模式管治（〈議員指教資會干預大學校政〉，1999）。

由此可見，教資會可以透過管理檢討對個別院校的管治架構和模式發揮影響力，從而引導院校進行管理和管治的檢討與改革工作。香港大學在 2003 年 2 月發表題為《與時並進》（*Fit For Purpose*）的管治和管理架構檢討報告中，正式建議大學採行學院院長委任制，藉以加強大學在行政管理方面的問責性（University of Hong Kong, 2003）。

質素評鑑對大學教育的影響

質素評鑑對大學教育的影響有三方面：（1）大學科層化與企業化；（2）大學管治形態受到「集權中的權力下放」（centralized decentralization）趨勢影響；（3）政府、社會、市場和大學之間的關係轉變。

大學科層化與企業化

近年大學教育改革的重點除了強調在大眾化過程中提高教育質素之外，改善管理效率和公眾問責亦成為院校所關注的問題，藉以回應社會及政府對大學在配合經濟發展上的期望。因此，在公營部門改革浪潮影響下，私人商業機構的管理經營模式便成為公營機構和大學的仿倣對象。如此一來，院校行政核心和各級管理層在財政及人力資源上的角

色無可避免成爲焦點。與商業管理模式密不可分的概念如成本效益和效率等，正影響現時大學教育改革的发展，引致所謂大學管理化（managerialization）或科層化（bureaucratization）的趨勢出現（Currie, 1998, p. 24）。

院校的管理層，不論是在大學、學院或者學系層面，皆能享有更大的權力，因爲在政府下放更大財政管理自主權和責任的背景下，各層級主管必須負起分配財政資源的責任，並且負責推行和監督質素保證檢討活動和教職員的表現評估。學院院長和學系主任便擁有更大權力自行處理資源分配和人事上的問題。相反，學者在應付政府或其撥款機構所訂定的質素指標之外，還需要花大量時間準備文件，藉以滿足連串來自校外和校內對教學和研究方面的質素保證與表現評審。

傳統以來學者共治的精神正受到企業形式的大學管理模式所衝擊，強化了的大學行政與管理體系會引致學術界的科層化趨勢逐漸形成（Kogan, 1999, p. 267）。學者要付出更多時間來滿足制度規條和程序，推行質素檢討和財務審計等項目，藉以實現公眾問責的原則（Henkel, 2000, p. 63）。大學的管理化或科層化趨勢，迫使所有教職員對本身的教學、研究和社會服務成果與質素負上全部責任。與質素評鑑相關的規則正在制度化，以確保大學教職員能夠完全配合所屬院校的長遠發展方向而工作，保證大學教育的質素，並對政府和社會大眾就高等教育的投資有所交代，從而實踐問責或責任交代的公共政策基本原則。管理主義已經對學術界這種專業構成影響，以結果和表現爲基礎的管理模式亦已成爲香港的大學和其他高等教育的發展規範。

從商業機構或企業中移植管理原則和施行方法，顯示大學不能倖免於企業式管理主義及企業主義的影響。企業主義和企業化趨勢，可以從大學參與商業活動及市場競爭的情況反映出來。大學和學者「下海」（jumping into the sea）的現象，是值得關注的。所謂「下海」，是指院校在面對政府減少大學教育資源的投入，需要積極尋求非政府資源來支持院校的長遠發展。套用西方學術界的流行用語，大學教育是受到「學術資本主義」（academic capitalism）的影響，學者正身處於一個充滿競爭的工作環境下進行教學與研究工作。在公營大學工作

的學者，既是公營服務部門內的資本家，亦是受政府或國家資助的企業家（state-subsidized entrepreneurs）（Slaughter & Leslie, 1997, p. 9；另見 Lee, 2002; Mok, 2001）。

大學方面，除了徵收學費、參與政府撥款機構的研究評審來競逐相關資源之外，亦要進行各式各樣商業化的活動來開拓財政資源，例如成立附屬企業向工商界推銷校內研究成果、把研究轉化成市場商品進行買賣，以及為政府和其他公私營企業提供顧問服務。部分院校成立附屬公司，專門為學術研究成果尋求工商界的合作與投資機會，以維持成本高昂的科研項目。較著名的例子是香港城市大學轄下的「千里眼」遙遠監察系統於 2001 年 5 月在香港股票市場上市，開創大學企業在股票市場進行貿易買賣的先河（李曉康，2001）。

教學和課程方面，則更加著重市場價值，重視學科在勞動市場的實用性，為學生提供職業訓練。加上政府近年有意擴展本地高等教育規模，鼓勵院校開辦副學士課程，各院校已爭相設立社區學院，以獲取更大的市場佔有率，與其他院校進行競爭。然而，大學畢竟不等同商業機構，並非以賺取利潤為經營目標，而是堅持對社會、文化和經濟發展的長遠承擔。可是，自 2000 年起，各院校爭相開設社區學院及副學士課程，企圖增大市場佔有率，而院校之間在副學士課程供應的競爭日趨劇烈，甚至出現院校減低學費吸引學生報讀的情況（〈副學士減費搶學生〉，2002）。

大學受到管理主義和市場化趨勢的影響，傳統的學者共治與院校自治的理念需要重新釐定。著名美國高等教育研究學者 Burton Clark（2001）認為，企業化發展趨勢對大學來說並不是敵對的，而現時流行於大學教育界的企業主義（entrepreneurialism）理念，需要理解成一種學者共治的企業主義（collegial entrepreneurialism）。換言之，學者合作共同治校的概念，需要在大學層面、學院層面及學系層面重新確立。雖然大學企業化或企業型大學要求強而有效的中央行政與管理核心來作出決策，包括制訂策略性規劃和監督質素保證機制的運作，但學者共治仍然是大學能夠維持自主和自治的基礎。與此同時，大學不但需要具企業精神的領導者和管理人員帶領院校面對急速的變化，

還需要充足的空間享受自主權，有效地利用自主權來達到不斷創新求變的目標，並能夠滿足社會和政府對大學實踐問責性原則的訴求。事實上，企業文化的重心在於大學的獨立自主，而非只著眼於管理績效方面，學者共治與自主權對院校持續改善教與學和研究的質素和表現上是相當重要的。成功的企業型大學是建基於大學與社會之間的信任，而非依附在市場力量和管理主義的理念。

權力集中與權力下放之間的「第三條路」

在重視表現、效率、生產力和公營部門改革的情況下，教學、研究和和管理質素評鑑活動便成為回應社會對院校表現增加透明度的結果（Mok, 1999, p. 123）。大學教育改革呈現兩大趨勢。一方面，政府賦予院校財政資源分配和人力資源決策的自主權，透過其撥款機構進行質素評鑑工作，對院校的教學、研究與管理質素和表現進行監管，表面上是進一步下放權力的表現。另一方面，院校的管理權力和責任增強了，以往屬於學者共同決策的權力重新歸於管理層手中，擴大了行政管理層與學者的層級分野，形成一種權力向院校行政管理部門集中的傾向。那麼，究竟大學教育改革是受到權力下放還是權力集中所影響呢？筆者認為，要確切了解大學教育所面對的變革，並非純粹權力下放或權力集中的問題，而是兩種趨勢在不同層次之間發揮影響力。簡單來說，在政府與院校之間確實呈現權力下放的趨勢，但院校之內則呈現權力向管理層集中的情況。對於大學教育改革來說，集權與權力下放之間有「第三條路」（the third way），即所謂「集權中的權力下放」（Henkel, 1997）。

這種集權中的權力下放發展方向，亦是受到商業機構管理模式的影響。早於 20 世紀 20 年代，美國通用汽車公司採用大量而分工生產的模式出產汽車，為確保產品質素，採用了新穎的生產組織形態，強調集中控制下屬分工部門的工作，藉以保持流暢的生產過程和易於進行品質監控（Watkins, 1993, p. 10）。事實上，香港的大學一直可以在政府甚少干預的情況下，在校政決策上享有相當大的自主權。近年，面對外界對大學教育質素愈來愈多的要求與壓力，院校需要採取

商營企業式的策略與制度，而院系則要負上更大責任，妥善運用由大學中央行政部門所分配的財政資源。功能上的分工在院校內更為明顯，學者更受到由上而下的管理架構所主導。

當問責性與教育質素成為改革的焦點時，院校更需要有策略地由上至下進行監控。集權中的權力下放現象，意味著財政和人力資源控制的權力從政府手中下放出來，校內的決策和策略領導權力則集中在最高領導層手中；而政府透過撥款機構以間接手段，例如質素評鑑工作，監察大學的各類活動，確保政府投放於大學教育的公帑能夠用得其所，回應和滿足社會對大學教育的期望，並向公眾作出交代。

這種集權中的權力下放現象，象徵著政府在大學教育所扮演的角色由服務供應者（service provider）轉變為服務購買者（service purchaser），質素評鑑的結果某程度上左右政府對院校進行撥款的決定，例如研究評審工作結果影響教資會對院校在研究方面的資源分配。院校要為各自的教研表現負責，否則便會失去政府的財政支援。可是，權力由政府向院校下放，並不表示學者在校內決策上能有更多參與、所享有的管理權力得以擴張，因為相關決策和管理權力更加集中於大學最高管理層手中。另外，大學在社會的定位不再純粹是文化和學術機構，而是轉為更加趨向企業化的公共服務機構。大學不能倖免於在地區及全球高等教育市場中競爭（包括資源、成就和聲譽等方面），而競爭將成為院校不斷求變和提高質素的原動力。

在知識型經濟體系中，大學究竟扮演甚麼角色？正如新加坡國立大學校長施春風（Shih Choon Fong）在 2000 年 6 月發表的就任演辭所言，大學不再是象牙塔，而應該走向社會，面對世界，配合全球知識型經濟發展的需要。在科技高速發展和全球化的時代，大學應該是全球知識企業（global knowledge enterprise），為社會創造財富，而這些財富不是指金錢利益，而是知識的不斷創新，培養學生具備企業家精神，使大學足以應付來自全球頂尖大學的挑戰。當僵化的官僚管理心態（bureaucratic mindset）已經過時之際，大學作為一種知識企業應該有足夠的空間讓企業精神得以發展，使之不斷創新，推動終身學習（Shih, 2000；另參看李曉康、陳英泰，2002；Lee, 2002；Lee

& Gopinathan, 2001)。現在的知識很快便會過時，正因為知識工人（knowledge workers）需要持續進修來更新知識與技能，高等教育在「下一個社會」（the next society）的階段仍會不斷擴張，教育服務的提供方式隨著資訊科技的急速發展而產生變化（Drucker, 2001）。大學在邁向全球知識企業方向發展的環境之下，在管治模式方面尋找「第三條路」，其實是意味著大學與政府之間關係的調整及轉變。

政府、社會、市場和大學的關係轉變

在大學教育改革的過程當中，政府旨在改善院校的內部管理績效、完善質素評鑑方法，並滿足市場對大學教育的需要與期望，尤其關注大學在增加生產力、效率和加強問責的能力。市場化和市場力量給予了大學改善教學和研究質素的推動力。正當企業型大學日趨重要的時期，大學的管治和管理模式引起了學者的廣泛關注。大學在擔當服務供應者角色的同時，院校還需要面對與政府之間關係的轉變。

過往接受大學教育的學生只有極少數，政府還可以同時獨力承擔大學教育的財政（finance）、供應（provision）與規管（regulation）三大範疇。但是大學教育在急速擴展和普及化之後，規模和學生人數亦急劇膨脹，政府是否再有能力同時扮演傳統以來供應者、撥款者和規管者的角色遂成為疑問。香港政府正面對經濟衰退和財政赤字問題，要獨力承擔普及大學教育的高昂成本實在感到困難。再者，政府和社會大眾所關注的是教育質素如何在普及化過程中能夠得以維持和提升，加上大學多元化成為全球趨勢，政府難以在大學教育上再獨自扮演供應者的角色，遂轉而作為服務購買者和協調者。

過往政府同時兼任大學教育服務的撥款者、供應者與規管者的時期，已經隨著大眾化的趨勢而過去，隨之而來的是政府對大學教育的角色轉變，亦即是政府與大學之間關係的變化。在財政方面，政府逐步從唯一撥款者的角色退出，更加積極鼓勵院校尋找非政府資金來源，吸引社會捐款，開辦自負盈虧的課程，並逐步削減對大學的撥款，藉以加強社會對大學教育開支的承擔。在供應方面，雖然現有大學皆由政府資助，但近年政府鼓勵私立大學的成立，促使多元大學教育體制

的建立。再者，政府已從供應者的角色轉變為服務購買者，按院校在教學、研究和管理方面的表現決定財政資源分配的格局，透過資源競逐的過程讓院校更加注意提高辦學質素的重要性。至於規管方面，在遵循學術自由與學院自主的大原則下，政府直接干預大學校政的運作是不被接受的，但政府的規管角色反而可能在院校質素評鑑工作方面得到加強。院校需要回應公共與財政問責的原則，除了增加院校管理運作的透明度外，更要回應政府視大學為公共服務機構而非純粹學術文化機構時在服務效益與效能的需求，因此政府對大學的規管角色不減反加。

大學與政府和社會之間關係的改變，可以說是源自政府對市場運作機制的態度轉變。政府相信市場競爭能夠提高公共服務的效率與質素，各地經濟體系需要參與全球經濟的劇烈競爭，以往由政府壟斷的公共事業（例如醫療和教育）逐漸由非政府機構提供，引入市場競爭使教育等公共服務也受到市場化和商品化趨勢的影響。在現今相當著重表現、成果和質素監控的社會環境之下，大學教育界也需要作出相應的變革。

儘管政府逐步減少對大學的資源投放，但它在大學教育的角色並非因此而削弱。在檢討未來十年大學教育發展的方向時，特區政府與教資會有意把香港八所大學分為研究與教學兩大類別，透過把院校從新定位，以減少院校的科系和資源重疊，善用資源。這種研究型與教學型大學的二分法，受到尤其新興的大學包括香港城市大學的強烈反對，並被批評為干預大學的定位和長遠發展方向，扼殺新興大學發展成為傳統綜合型大學的機會（黃玉山，2002）。而在教資會（2002c）於2002年3月發表由英國愛丁堡大學宋達能校長撰寫的《香港高等教育》報告書中，雖然沒有公開倡議把本地八所大學分類為教學型和研究型，但是按照「擇優」（selectivity）原則集中資源以增加對部分表現突出院校的資助，使之成為以研究為主導的重點大學，這無疑對其他新晉大學發展成為一流大學構成障礙。

政府在教育改革期間即使削減財政開支，但對大學教育的干預卻有增無減，從「無為而治」轉向「有為而治」的趨勢變得更加明顯。

這裏要強調的是，政府傾向以財政資源分配的手段來監控院校的發展。代表教育界的立法會議員張文光在 2001 年 2 月接受筆者訪問時亦指出，現時掌管香港高等和大學教育政策的並非教資會或院校本身，而是掌管財政的官員。換言之，學術界的活動受到財政問題和市場因素所制衡，長遠來說對大學維持學術自主和院校自治產生一定的負面影響。

另一方面，除了政府之外，市場、社區和其他非政府機構開始增加對高等教育服務的參與。因此，大學教育改革不單是提高教育質素的問題，而是牽涉到大學、政府、市場與社會間複雜關係的轉變，其長遠發展則要視乎社會大眾對大學教育的期望和要求。更重要的是，大學在知識型社會和全球化時代中如何定位，將決定大學是繼續向企業化、科層化和市場化轉變，還是保留傳統學者共治、學院自主及學術自由的精神，使之能夠與新趨勢結合，配合時代發展和變化。

結語

教育質素、管理績效和公眾問責是近年香港的大學改革的主要問題，而大學普遍要面對的問題不單是如何回應社會對教育服務的需要與期望，同時還要設法挽救社會大眾對大學教育的信心危機。對於大學教育來說，管理主義和市場化是無可避免的，好處是能夠喚醒大學要提高管理質素和使管理專業化，俾能更有效運用資源，提高本地大學教育的競爭力。為大學引入市場競爭，目的是要讓院校能夠在競爭中不斷發展與進步。可是，對管理主義和市場化的過分迷信，則可能令人感到大學等同於商營企業，只著眼於不斷優化管理績效，埋首於推銷課程和研究成果，而忽視大學始終需要培育下一代成為「全人」的使命。質素指標只是一種方便教資會量化院校研究成果的工具，是教資會分配撥款的重要憑證，並可讓社會大眾更加了解大學的成績，但絕不能完全反映整體大學教學和研究的質素。雖然這些指標確保所有學者必須從事教學與研究工作，卻不能徹底解決政府與社會大眾對大學的信心問題。

前香港大學校長王賡武教授曾寫道，社會大眾傾向注視大學制度的缺點和如何推行改革，從而使院校更能夠在運用資源和設備方面提高效率與效能，證明大學在社會的存在價值（Wang, 1992）。可是，在大學競逐世界領導地位時，卻遇到政府削減經費的困境，而社會大眾亦不懂得欣賞大學在經濟及社會發展中所作出的貢獻和追求國際卓越成績的努力。前美國史丹福大學校長 Donald Kennedy 在其所著 *Academic Duty*（中譯《學術這一行》）一書中亦指出，大學教育現被視為推動地區經濟發展和國際競爭力的原動力，市場成為大學教育發展的主導力量，以表現與質素指標作為競逐有限資源的依據，提供具市場價值的課程，皆成為新興趨勢。社會需要大學教育培育優秀人才，但大學在不損害學術自由與學院自主的原則下，更需要社會大眾的信任，以實踐大學對社會的責任（Kennedy, 1997；參看楊振富，2000）。從香港的大學教育發展與改革的經驗看，教資會對受資助院校進行各類質素評鑑工作，一方面是政府在擴充大學教育之後回應群眾對提高教育質素的訴求，另一方面則是控制教育投資支出，透過質素評鑑的管理手段，提高大學的教學、研究與管理的質素和效益，促使大學更準確地回應市場需求的變化。

誠然，身處全球化時代，或許是超級複雜的時代（the age of supercomplexity），大學似乎已經迷失方向，這是否象徵著大學已死？（Barnett, 1997, 2000a, 2000b）可以肯定的是，質素評鑑不是解決大學教育問題的唯一方法，更重要的是確保院校之間有一個進行公平而非惡性競爭的環境，否則只會陷入管理主義和迷信市場與質素監控的困局之中。

參考文獻

- 大學教育資助委員會（1996）。《香港高等教育：香港大學教育資助委員會報告》。香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會（2000a）。《中國香港大學教育資助委員會：一九九五年七月至一九九八年六月報告》。香港：政府印務局。

- 大學教育資助委員會 (2000b)。《受教資會資助院校管理檢討總結報告》。
香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會 (2000c)。《香港大學教育資助委員會：一九九九年的
資料與統計數字》。香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會 (2001)。《香港大學教育資助委員會：二零零零年的
資料與統計數字》。香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會 (2002a)。《中國香港大學教育資助委員會：一九九九
年至二零零一年報告》。香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會 (2002b)。《香港大學教育資助委員會：二零零一年的
資料與統計數字》。香港：政府印務局。
- 大學教育資助委員會 (2002c)。《香港高等教育：大學教育資助委員會報告》。
香港：政府印務局。
- 李曉康 (2000)。〈「公平、公正、公開」的大學評估?〉。《大學道》，第 2 期，
頁 2-3。
- 李曉康 (2001, 9 月 10 日)。〈大學商品化犧牲教學質素〉。《香港經濟日報》，
頁 A19。
- 李曉康、陳英泰 (2002)。〈「市場化」趨勢對新加坡大學教育的影響〉。
《教育政策論壇》，第 5 卷第 2 期，頁 43-64。
- 〈院校教學差撥款會被削〉 (2000, 4 月 9 日)。《明報》，頁 A8。
- 〈副學士減費搶學生〉 (2002, 8 月 22 日)。《明報》，頁 A10。
- 張炳良 (2000)。〈學閥專制與學術自由〉。《明報月刊》，第 35 卷第 9 期，頁
24-27。
- 〈推動改革創新港大億元經費各學院競爭〉 (2002, 1 月 11 日)。《明報》，頁
B20。
- 陳健民 (2000)。〈大學學者的政治中立與政治參與〉。《明報月刊》，第 35
卷第 9 期，頁 28-31。
- 黃玉山 (2002, 1 月 7 日)。〈大學之道教研並舉〉。《明報》，頁 D12。
- 楊振富譯，Donald Kennedy 原著 (2000)。《學術這一行》。台北：天下
遠見。
- 鄧廣良 (1998)。〈新右派對社會政策的影響〉。載李健正、趙維生、梁麗清、
陳錦華編，《新社會政策》(頁 67-76)。香港：中文大學出版社。
- 〈議員指教資會干預大學校政〉 (1999, 6 月 2 日)。《明報》，頁 A16。
- Academics attack UGC exercise. (2001, June 23). *South China Morning Post*,
Education Post, p. 2.

- Altbach, P. G. (1998). *Comparative higher education: Knowledge, the university, and development*. Hong Kong: The University of Hong Kong, Comparative Education Research Centre.
- Altbach, P. G. (1999). The logic of mass higher education. *Tertiary Education and Management*, 5(2), 107–124.
- Apple, M. W. (1999). Freire, neo-liberalism and education. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20(1), 5–20.
- Apple, M. W. (2000). Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a global context. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives* (pp. 57–77). New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2001). *Educating the “right” way: Markets, standards, God, and inequality*. New York: RoutledgeFalmer.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London; New York: Routledge.
- Barnett, R. (1997). *Realizing the university*. London: University of London, Institute of Education.
- Barnett, R. (2000a). *Realizing the university in an age of supercomplexity*. Buckingham, England; Philadelphia, PA: Open University Press.
- Barnett, R. (2000b). Reconfiguring the university. In P. Scott (Ed.), *Higher education re-formed* (pp. 114–129). London; New York: Falmer Press.
- Boyer, E. L., Altbach, P. G., & Whitelaw, M. J. (1994). *The academic profession: An international perspective*. Princeton: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Cheng, K. M. (1996). The evaluation of the higher education system in Hong Kong. In R. Cowen (Ed.), *The evaluation of higher education systems: World yearbook of education 1996* (pp. 82–110). London: Kogan Page.
- Clark, B. (2001). The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement. *Higher Education Management*, 13(2), 9–24.
- Currie, J. (1998). Globalization practices and the professoriate in Anglo-Pacific and North American universities. *Comparative Education Review*, 42(1), 15–29.
- Drucker, P. (2001, November 3). The next society: A survey of the near future. *The Economist*, 361, 3–20.
- French, N. J., Massy, W. F., Ko, P. K., Siu, H., & Young, K. (1999). *Research assessment in Hong Kong*. Hong Kong: University Grants Committee.
- French, N. J., Massy, W. F., & Young, K. (2001). Research assessment in Hong Kong. *Higher Education*, 42(1), 35–46.
- Gibbs, P. (2001). Higher education as a market: A problem or solution? *Studies in Higher Education*, 26(1), 85–94.
- Government Information Office, The Republic of China. (2002). *The Republic of China yearbook Taiwan 2002*. Taipei: Author.

- Henkel, M. (1997). Academic values and the university as corporate enterprise. *Higher Education Quarterly*, 51(2), 134–143.
- Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Kennedy, D. (1997). *Academic duty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kogan, M. (1999). Academic and administrative interface. In M. Henkel & B. Little (Eds.), *Changing relationships between higher education and the state* (pp. 263–279). London; Philadelphia, PA: Jessica Kingsley Publishers.
- Le Grand, J. (1991). *Quasi-markets and social policy* (Studies in Decentralization and Quasi-markets series No. 1). Bristol: University of Bristol, School for Advanced Urban Studies.
- Le Grand, J., & Bartlett, W. (Eds.). (1993). *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Lee, M. (2002). A tale of two cities: Comparing higher education policies and reforms in Hong Kong and Singapore. *Australian Journal of Education*, 46(3), 255–286.
- Lee, M., & Gopinathan, S. (2001). Centralized decentralization of higher education in Singapore. *Education and Society*, 19(3), 79–96.
- Massy, W., & French, N. (2001). Teaching and learning quality process review: What the programme has achieved in Hong Kong. *Quality in Higher Education*, 7(1), 33–45.
- Mok, K. H. (1999). The cost of managerialism: The implications for the “McDonaldisation” of higher education in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 21(1), 117–127.
- Mok, K. H. (2001). Academic capitalization in the new millennium: The marketization and corporatization of higher education. *Policy & Politics*, 29(3), 299–315.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1998). *Redefining tertiary education*. Paris: Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2002). *Education at a glance: OECD indicators 2002*. Paris: Author.
- Rhodes, R. (1991). Introduction. *Public Administration*, 69(1), 1–2.
- Shih, C. (2000). *NUS — A global knowledge enterprise*. Retrieved May 13, 2002, from National University of Singapore, Office of the President Web site: http://www.nus.edu.sg/president/speeches/pdf/inaug_speech.pdf
- Sinclair, A. (1989). Public sector culture: Managerialism or multiculturalism? *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 382–397.
- Singapore Department of Statistics. (2002). *Singapore 2002 statistical highlights*. Singapore: Author.
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Trow, M. (1994). Managerialism and the academic profession: The case of England. *Higher Education Policy*, 7(2), 11–18.
- University of Hong Kong. (2003). *Fit for purpose: A review of governance and management structures at The University of Hong Kong*. Hong Kong: Author.
- Wang, G. (1992). Universities in transition in Asia. *Oxford Review of Education*, 18(1), 17–28.
- Watkins, P. (1993). Centralised decentralisation: Sloanism, marketing quality and higher education. *Australian Universities' Review*, 36(2), 9–15.
- Welch, A. (1998). The cult of efficiency in education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric. *Comparative Education*, 34(2), 157–175.
- Whitty, G. (1997a). Creating quasi-markets in education. In M. Apple (Ed.), *Review of research in education* (vol. 22, pp. 3–47). Washington, DC: American Educational Research Association.
- Whitty, G. (1997b). Marketization, the state, and the re-formation of the teaching profession. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Eds.), *Education: Culture, economy, and society* (pp. 299–310). Oxford; New York: Oxford University Press.
- World Bank. (1994). *Higher education: The lessons of experience*. Washington, DC: Author.
- Yeatman, A. (1987). The concept of public management and the Australian state in the 1980s. *Australian Journal of Public Administration*, 46(4), 339–353.

Massification, Managerialism and Marketization: Quality Assurance of Higher Education in Hong Kong

Michael H. LEE

Abstract

In recent years, the massification of university education represents a departure from an elite system in the past. There have been widespread concerns about the quality of teaching and learning, research, and university graduates in Hong Kong. Instead of being pure cultural and academic institutions, universities are increasingly treated like public service institutions that are under the great influence of marketization. Concerns about accountability, effective resource allocation prevail together with the notion of managerial efficiency. The recent development of university education is not immune from the tidal wave of public sector reform under the strong influence of the ideology of managerialism or the notion of New Public Management (NPM). This article discussed how managerialism and marketization affects university education, reviewed the development of quality assessment system of university education in Hong Kong, and analyzed the impacts of all the above trends on the prospects of universities and the academic profession.