

國立交通大學

教育研究所

碩士論文

新管理主義對大學治理模式影響之研究



The Influences of New Managerialism
on the Governance Models of University

研究生：林均霖

指導教授：戴曉霞 博士

中華民國九十九年六月

新管理主義對大學治理模式影響之研究

The Influences of New Managerialism
on the Governance Models of University

研究生：林玗霖

Student : Lin Di-Lin

指導教授：戴曉霞

Advisor : Hsiou-Hsia Tai



A Thesis

Submitted to Institute of Education
College of Humanity and Social Science
National Chiao Tung University
in partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master in Education
June 2010
Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十九年六月

新管理主義對大學治理模式影響之研究

學生：林玟霖

指導教授：戴曉霞

國立交通大學教育研究所碩士班

摘 要

本文旨在探討 1980 年代盛行於公部門改革的新管理主義，對英國、美國、歐陸等大學治理模式所產生的影響。大學組織的特殊性以及與政府之間的微妙關係，在受到商業世界的管理意識形態衝擊後，所呈現出的風貌，是值得探討的。研究結果經整理歸納後，得以下結論：

一、英、美、德、荷等國皆透過新管理主義來追求效率

二、市場機制的納入方式因各國歷史背景不同而有差異

三、各國皆將績效審核結果與經費補助做連結

四、政府與大學之間的關係產生了實質的改變

五、大學內部執行權威受到強化

關鍵詞：新管理主義、大學治理、英國模式、美國模式、歐陸模式

The Influences of New Managerialism on the Governance Models of University

Student: Lin Di-Lin

Advisor: Hsiou-Hsia Tai

Institute of Education
National Chiao Tung University

Abstract

This study aims to explore the impact of new managerialism which has prevailed in the reform of public sectors since 1980s on the university governance models including the British model, the American model and the Continental model. It is worth putting particularity of university and subtle balance between it and government under scrutiny when its governance matters were penetrated by the managerial ideology in the business world.

The study comes to the conclusion as follows. First, All the countries studied is pursuing efficiency of higher education institutions by introducing New Managerialism. Second, the methods that market mechanism implemented were differed by the historical and cultural scenarios of the countries. Third, all the countries studied were connecting funding mechanism with the university's performance and accountability Furthermore, the relationship between government and university has undergone a substantial change. Last, the executive authority of the university internal governance was strengthened.

Key words: new managerialism, university governance, the British model, the American model, the Continental model

誌 謝

在研究所學習的這段時間中，是我人生中最寶貴的時光之一。除了接受這座知識殿堂的學術洗禮之外，更經歷了許多美好的人、事、物，讓我不虛此行。

如今完成論文，我首要感謝的是指導教授戴曉霞老師，謝謝您在這段時間中的指導，使我認識了做學問的態度與方法，以及在繁忙的工作之際，還不忘關心我的學業和生活，讓我倍感溫暖。另外還要感謝林珊如老師，謝謝您對我的關愛和鼓勵。此外，也非常感謝兩位口試委員，蘇錦麗教授與陳綺媛教授，給我許多寶貴的意見，讓此篇論文能夠臻致完善。

除了師長的關愛之外，在這段時間之中，因為有許多學姐、同學和學妹的陪伴，讓我的研究所生活更添色彩。竹郁、孟君、秀玲、佩涵、毓雯、柔蓁、佩真，謝謝你們。

最後，我最要感謝的是我的家人，謝謝你們一直以來的相信與鼓勵，讓我能夠完成此學業。今後我將會更加的堅定與努力，完成更多的夢想。

均霖 謹誌於新竹

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 研究方法與架構.....	3
第三節 名詞釋義.....	5
第四節 研究範圍與研究限制.....	6
第二章 新管理主義之探討	9
第一節 新管理主義之興起背景.....	9
第二節 新管理主義之理論基礎.....	15
第三節 新管理主義之特色與實踐策略.....	24
第三章 大學治理的探討	31
第一節 大學治理的定義與內涵.....	31
第二節 大學治理的演進.....	35
第三節 大學治理的相關概念.....	44
第四節 大學治理的模式.....	51
第四章 新管理主義對大學治理模式之影響	65
第一節 新管理主義對英國大學治理模式之影響.....	65
第二節 新管理主義對美國大學治理模式之影響.....	75
第三節 新管理主義對歐陸大學治理模式之影響.....	83
第五章 結論與建議	99
第一節 結論.....	99
第二節 建議.....	105
參考文獻.....	107
中文部分.....	107
西文部分.....	110

表 次

表 3-1 大學治理的三種模式.....52
表 4-1 英國各地的高等教育撥款單位與教育主管部門.....68



圖 1-1 研究架構圖.....4
圖 3-1 高等教育協調三角.....50

第一章 緒論

第一節 研究背景、動機與目的

壹、研究背景

1980 年代雖然距今已近三十個年頭，但是於當時興起的政府再造風潮仍興盛不衰，對於效率、效能、責任、回應性等需求依舊是各個 OECD 先進國家政府的政策主軸。例如美國的「全國績效評估計畫」(The National Performance Review)、英國的「續階計畫」(Next Step Program)、「公民憲章計畫」(Citizen's Charters)、紐西蘭的「政府部門法案」(State Sector Act)、「公共財政法案」(Public Finance Act)、加拿大的「公共服務 2000 計畫」(Public Service 2000) 等，皆是此波政府再造下所產出的政策。這些政策皆包含了「新管理主義」的精神在其中，強調引進企業的經營方法來改革公共部門，將顧客至上、組織彈性、市場競爭、績效評鑑等要素注入政府之中，以解決政府當下所面臨的財政危機。

而各國的高等教育，自從第二次世界大戰結束之後，皆歷經了史無前例的快速擴充，從原來的菁英型高等教育走向大眾型高等教育，直至今日的普及型高等教育(戴曉霞，2000：40)。大學在社會上的能見度因此提高，而大學運作所需的經費也相對的上漲。財政吃緊的政府面對這一個需要大量經費挹注的高等教育系統，亦採取了與改革其他公共部門相同的手法，將新管理主義引入，利用私有部門的管理方法和市場運作的法則來提升高等教育機構的效率，刺激機構之間的競爭。自此大學和政府之間的關係便有了轉變，大學內部原有的權力平衡也呈現出和以往不同的風貌。

貳、研究動機

在上個世紀即將結束的 1980 年代，各已開發國家開始對政府在現代社會中的角色有了新的哲學省思，也對政府解決問題的方式重新檢討。各國政府一改以往涉入各類公共事業、提供社會福利的作風，轉而將市場機制引入且以導航者的角色自居，監督著公共事務的運作。大部分的學者或研究都將此變革認為是由福利國家轉向新自由主義的過程。在這過程中，新管理主義成為了政府公部門用來一掃過去行政科層之積習的最佳工具。然而，新管理主義和傳統的行政運作有何差異？其背後又有何理論基礎？新管理主義的實施是否就是最佳的解決公共機構運行問題的方法？這是本文深感興趣的，亦為研究動機之一。

大學這個機構在人類的歷史上是個有其特別的意義。自西元十二世紀起至今近九百多年的歲月，在這悠長的時間中，大學保存、傳遞了人類的重要知識，而越靠近現代，大學則越成為創造新知、加速科技進步的創生之地。大學能夠如此常存於世，與其形成之初的理念與運作方式極為相關。在時間的變遷裡，有哪些理念支持著大學的存在？大學運作的脈絡至今又成了何種樣貌？此為本研究的動機之二。

大學因為必須仰賴政府的大量經費提供以維持運作，而隨後的產出結果，即人力資源與研發成果，亦為國家競爭力的主要依據之一，因此，在這輸入與輸出的過程中，政府對於高等教育系統的治理結構與形式自然是日益關切，針對公部門的改革當然波及了各公立大學機構；但是在財源日絀、競爭越烈的環境之下，對於私立的高等教育機構來說，政府所提供的補助經費也是重要的資金來源之一，因此自然也沒辦法置身於這場改革風潮之外。究竟各國是以何種形式將新管理主義施行於高等教育系統中？新管理主義對於各國大學的治理模式又產生了

那些影響？此為本研究的動機之三。

參、研究目的

綜合前述之研究動機，本研究之目的如下：

- 一、探究新管理主義的發展脈絡及理論內涵。
- 二、探討新管理主義與高等教育之關係。
- 三、了解大學治理之起始與發展脈絡。
- 四、分析各大學治理模式所受新管理主義影響之情形。
- 五、歸納所分析之結論，作為未來台灣相關政策之參考。



壹、研究方法

本研究擬採文獻分析法以及 Bereday 的比較法進行研究。本研究以理論分析為基礎，首先收集與新管理主義相關的理論與文獻，經由對新管理主義的了解與分析，探究新管理主義與高等教育之間的關係。其次，本研究廣泛閱讀與各大學治理模式相關的文獻，以及各國與大學治理相關政策文件，就二者內容進行檢視與分析，以了解大學治理的沿革與發展模式。再者，以新管理主義的各種向度檢視大學治理模式的轉變情形，並據此比較各治理模式之間的差異。最後，提出結論，並依此為我國大學治理提出建議，以作為未來相關政策制定之參考。

貳、研究架構

本研究之研究架構如圖 1-1 所示。本研究第二章將先針對新管理主義之興起背景、理論基礎及實行特色作討論；第三章探討大學治理之起源與大學理念，以及在此背景脈絡下所產生的英國治理模式、美國治理模式及歐陸治理模式；第四章則探討新管理主義對此三種治理模式所產生的影響；第五章則綜合研究結果進行討論並提出建議。

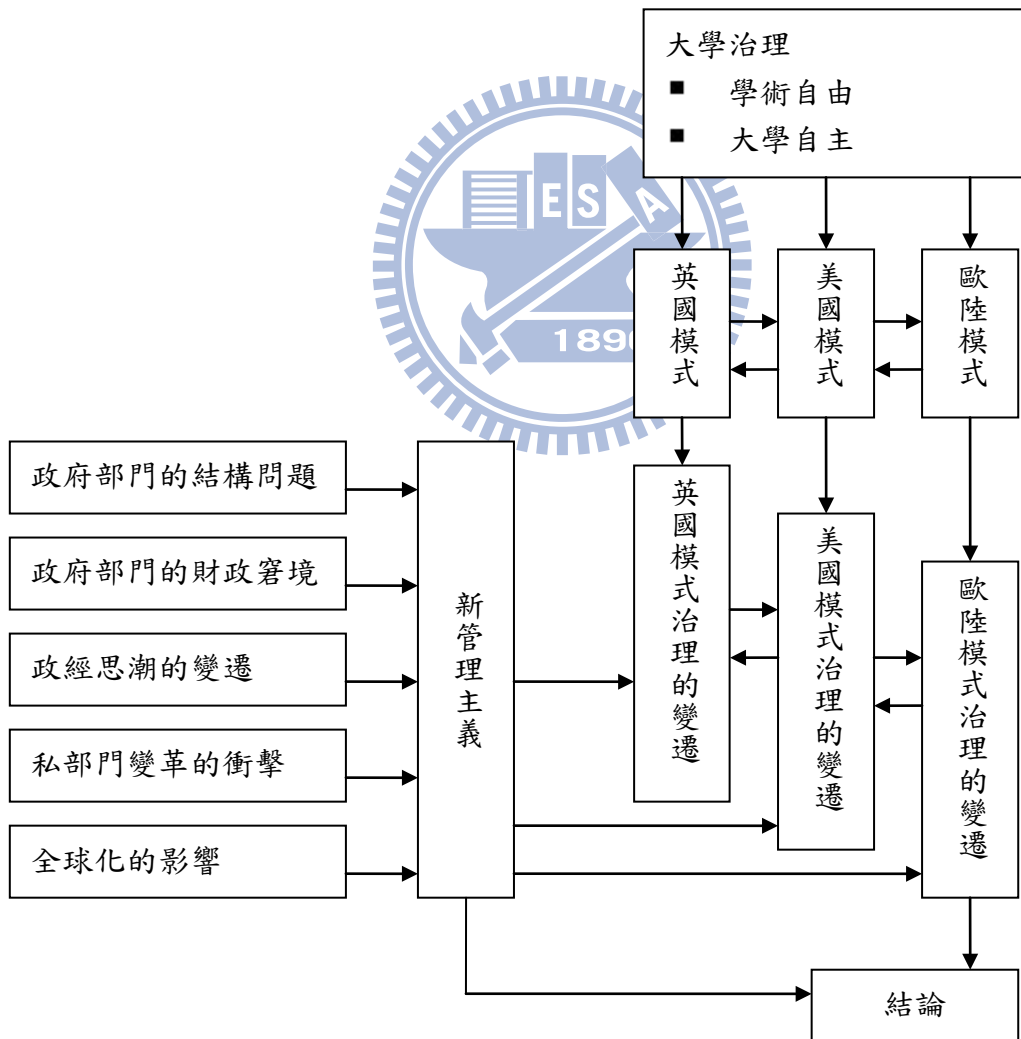


圖 1-1 研究架構圖

參、研究步驟

- 步驟一 分析題目：分析題目在研究上的可行性，以確定研究題目並著手擬定研究計畫
- 步驟二 蒐集資料：利用圖書館、電子資料庫以及網路搜尋系統，廣泛蒐集國內外有關新管理主義與大學治理相關的書籍、期刊、法案、官方文件、政策規劃及研究報告等文獻，並輔以國內歷年相關博碩士論文以作為參考。
- 步驟三 理論分析：依據所蒐集到的資料為基礎進行文獻分析，探討新管理主義的理論意涵與實施特色，及其與高等教育之關係，並作為本論文之理論架構。
- 步驟四 議題探究：將所蒐集到的英、美、德、荷等大學治理相關文獻加以整理及比較，以了解各國大學治理所受新管理主義之影響情形與程度。
- 步驟五 結論與建議：歸納分析各種不同大學治理模式的轉變與趨勢，並提出新管理主義對台灣大學治理所產生的影響，最後為台灣未來高等教育政策提供制定參考。

第三節 名詞釋義

壹、新管理主義(New Managerialism)

新管理主義是一種同時存有概念和實踐措施的意識形態。主要的訴求在於，透過對於組織的文化、架構和運作等面向的變革，將私人企業部門中具有效率、

彈性、和應變能力的管理方法，運用至公共部門的科層體制之上。強調公共服務機構中管理者的角色，務求達到以最少的投入來達到最大的成效。

貳、大學治理(university governance)

大學治理係指高等教育系統和機構中用來組織和管理的方法與過程，與其中權力的分配與執行，以及與政府之間的關係。

參、大學治理模式(models of university governance)

本研究中主要採用的模式分類係以地域劃分，主要有英國模式、美國模式與歐陸模式。英國模式的大學治理過程以專業同僚決策為主要特色，美國模式以市場機制見長，而歐陸模式則是以國家管控為主。其次因歐陸國家眾多，故擇控管程度較嚴密的德國與較溫和漸進的荷蘭兩國來進行研究比較。

第四節 研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

本研究範圍包括對新管理主義理論基礎與大學治理模式的探討，主要側重於新管理主義對各大學治理模式所產生的影響。本文試圖以大學治理的發展為時間縱軸，呈現出各模式的背景脈絡與文化淵源，再將 1980 年代以後受新管理主義

影響的各模式樣貌做橫向的比較，以求廣泛的了解，各國高等教育在受新管理主義影響之後，大學治理的改變與走向。

貳、研究限制

一、本文在對各國大學治理模式進行比較分析時，基於資料取得的限制，將選擇較具代表性及重要性的主要國家為分析對象，而無法擴大與深入實際探討各國大學治理的沿革轉變。

二、本研究對於所選擇的德國、荷蘭等國的文獻搜尋方面，基於語言能力之限制，無法獲取完整的文獻資料及數據，導致在結果呈現上完整性有所不足。

三、對於新管理主義及大學治理的相關文獻雖多，但因各學者所持觀點不盡相同，以致某些論述上難以取得一致性，因此本文在引用學者論點時，雖然在研究過程中力求客觀周延，但難免涉入主觀之認定與選擇，而無法達成理論部分的廣博性與全面性。

四、由於個人的學識、能力及時間等主觀因素限制，對在文獻的搜集、轉譯、引介及分析整理上恐有疏漏而未能達到全面之境界，以及可能產生討論面向較為片段，整體架構的建立不夠周全等缺失。



第二章 新管理主義

第一節 新管理主義之興起背景

1980 年代是個變革的時代。世界主要政經思潮的鐘擺，開始由左向右擺動。在此之前，歐美各國為了快速復甦第二次世界大戰之後的國內民生經濟，採用了凱因斯主義的觀點，積極的設置和擴張各項公共服務機構，訂定相關的福利政策，充分地展現了濃厚的「福利國家」和「大有為政府」的色彩。但是如此的政府規模卻逐漸地開始成為政府的財政負擔。再加上 1970 年代所發生的兩次石油危機，政府遭遇了嚴重的經濟危機之外，連帶地，其合法性也開始遭受批評與質疑。為了解決這個困境，以英國柴契爾政府和美國雷根政府為首的西方各國便開始著手於一連串的改革，將政府治理的後設哲學轉向新自由主義的論調之上，市場、經濟、效率等原先使用於私人部門的要素，隨即被納入公共事務的運作當中。

針對這開始於 1980 年代的改革，學者們在談論時，用了許多不同的名詞來稱呼它，如 Hood 於 1991 年所用的「新公共管理」(New Public Management)；Lan 和 Rosenbloom 在 1992 年所用的「市場導向的公共行政」(Market-based Public Administration)；Barzelay 在 1992 年的「後官僚典範」(Post-bureaucratic Paradigm)；Osborne 與 Gaebler 在 1992 年所發表，著名的「企業型政府」(Entrepreneurial Government)；Pollitt 在 1993 年所用的「管理主義」(Managerialism) (邱玲裕，2006)；以及「新管理主義」(New Managerialism) (Ferlie et al., 1996)等。儘管名稱各異，但是公共行政學者 O. E. Hughes (2003) 認為這些名詞基本上都還是在描述相同的現象。

這波來勢洶洶的公部門改革很自然地也席捲了必須仰賴公共撥款的高等教育系統。高等教育學者 R. Deem 從 1998 年開始，就進行了許多新管理主義與高等教育方面的研究。他指出，新管理主義是一種意識形態，是政府用來管理提供公共服務之相關機構的一種取向，其中呈現了各種政治力量的對話。此外，他還認為，新管理主義著重於以折衷的方法來引用相關論述，以便將此管理手段合法化且大範圍的運用於公、私部門之中(Deem and Brehony, 2005)。

新管理主義最主要的特色在於試圖將市場運作的管理原則運用至公共部門，以激發並提升其效率與績效表現。Metcalf 與 Richards 認為這背後的假設有兩個：第一，將公部門活動置於市場壓力之下，有助於提高公部門的效能效率；第二，即使性質有別，公部門還是可以取法自私部門（引自 Larbi, 1999: 11）。簡言之，新管理主義的產生是對於傳統公共行政不滿所致，其興起的背景脈絡包含以下五個面向：



一、政府部門的財政窘境

第二次世界大戰對於西方各經濟強國的重挫，讓凱因斯主義開始大行其道。該主義發源於 1930 年代，是以 John Maynard Keynes (1883-1946) 所著之《就業、利息和貨幣通論》(*The General Theory of Employment, Interest, and Money*) 中的論點為理論基礎，主張國家必須採取擴張性的經濟政策，增加對產品和服務的總需求以促進國家整體成長，此外還站在反對自由放任經濟的立場之上，認為國家應擴大政府職能，介入市場機制之中以修正偏頗之處。因此各國便著手於擴大社會服務、維持充分就業、並將重要產業國有化等。在當時福利國家的路線的確解決了各國民生困頓的燃眉之急，但是隨著時序的演進，卻醞釀成了難以負擔的重擔(蘇雅穎，2005：15-17)。

1960 年代末期許多國家的經濟開始衰退、失業率攀升、人口結構高齡化等，使得福利政策越來越難以負荷，再加上 1970 年代兩次石油危機所造成的通貨膨脹，因此引發了政府巨額的財政赤字，光是舉債的規模就已經相當於在重要政策部門上(如教育、國防等)的支出。

造成這些經濟困境有兩個最主要的原因：第一，政府主動的增加公共支出，因為有來自選區選民的壓力和官僚體系的壓力，而要廢除這些支出計畫幾乎是不可能的。第二，國家的稅賦難以回收；日益增多的政治宣示、避稅的方法，以及經濟成長力道的減弱等，使得稅賦水準已達最大效果，超過此一水準還會造成反生產及更多逃稅、避稅的危機。由這個國家歲入和歲出的極大落差來看，可以知道政府的能力是有限的(Pierre & Peters, 2000)。

二、政府部門的結構問題



公共行政理論與實務起源於十九世紀晚期，約在 1900 年至 1920 年間被正式採用。公共行政的傳統模型的理論基礎主要來自於美國的 Woodrow Wilson、Frederick Taylor；德國的 Max Weber；以及英國 1854 年 Northcote-Trevelyan 的報告等。最主要的特徵是行政體制是基於官僚模型的嚴密層級體系，由永業、中立且匿名的文官來任職，並只以公共利益為動機，公平地為任何執政黨服務；他們僅負責政策的執行，而不提供政策。一直到 1970 年代以前都可以說是傳統的公共行政理論的全盛時期，在這期間完成了羅斯福的新政、確立了先進國家的福利制度和經濟結構等貢獻(吳瓊恩譯，2006: 21-60)。公共行政的規模也就此擴大開來。

但是發展到 1970 年代，隨著經濟危機的發生，傳統公共行政的好日子也就此結束，龐大的政府體制開始成了眾矢之的。政府的「大」，在二個方面遭受批

評：首先是政府的「規模」過於龐大，耗費太多資源；其次是針對政府的「範圍」，政府被認為介入並壟斷太多活動，而實際上有許多的活動是有其他的替代方法的（林鍾沂、林文斌譯，1999）。當時新右派經濟主義學者便對此提出了批評：第一，政府的官僚體制限制了個人的自由，因此必須以「公共選擇」的名義縮減官僚體制的規模；第二，傳統的官僚模型無法提供如同市場一般的誘因和獎勵，因此相較於市場，官僚在根本上是缺乏效率的（許立一，2002）。

此外，傳統公共行政在運作上也出現了本質上的問題，亦即相信政治與行政二分原則，將政治和策略相關部份保留給政治領導者，而行政只是實踐指示的工具而已。這個原則奠定於 1887 年由 Woodrow Wilson 所倡之政治與行政分離論，確立了永業文官和政務官分立的制度；而 Northcote-Trevelyan 的報告建議，以適當的考試制度來任命執行公共服務的人員，並以功績作為升遷的依據。此兩項淵源讓文官體制屏除了分職制，轉向功績制，同時也建立了一種政治控制行政的觀念，使公共行政處處受到國會的限制，無法靈活的施展其作為。對此新管理主義的學者點出了兩個問題：第一，以嚴密的手段監視行政人員的行為，忽視了行政人員在「行政」和「遵從指示」之外，還負有「管理」的責任；第二，政治與行政本來就相互糾結，行政人員的任務在本質上就具有政治性，因此欲將二者做清楚的劃分，實是與現實脫節的無效之舉（Peters, 1996:15-16）。

簡言之，官僚體制效率不彰的原因有二：一為層級節制所產生的僵固性，所提供的作為常被評為「官樣文章」；一為永業化的原則與官僚體制的持久性，這使得公共組織的成員缺乏競爭意識，產生怠惰的傾向。


三、政經思潮的變遷

經濟的危機，以及對政府的詬病，使原來被各國政府所遵行的凱因斯主義逐

漸的站不住腳，福利國家政府開始被質疑壟斷了服務的提供且無效率，並忽略了服務接受者的需求和行政成果(Larbi, 1999:3)。

當時，抨擊這個福利國家政府最嚴厲的當屬新自由主義的提倡者了。新自由主義的理論以奧國學派的 Friedrich A. Hayek 和芝加哥學派的 Milton Friedman 為代表，在知識論上承襲了 Kant 的思想脈絡以及人類知識有限論，認為人為的政府組織沒有辦法對全國經濟做完全的預測、規劃、及控制，因此要求國家要開放市場機制，使市場能夠自由運作，國家的任務只在於維護市場的秩序，是個服務性的角色。新自由主義所提出的私有、競爭、以及「小而能」的政府等主張，隨即影響了往後歐美各國的政治、經濟走向，也扭轉了政府與市場的重要性位置。

四、私部門變遷所帶來的衝擊



私部門因為面臨了國內和國際的雙重競爭環境，以及管理和人事上的變化，不得不進行經濟重整。Osborne 和 Gaebler(劉毓玲譯，1993：12)便指出，「過去十年來，美國企業已致力於創造革命性的改變：授權、降低層級節制、重視品質、接近顧客，所有的努力無非是想要在新的全球市場中維持競爭地位。」在此種環境之下，全球的私人企業皆開始訴諸強調相關性的多角化的經營哲學，以降低投資組合，經營的重點也從成長轉移至績效方面，而新科技的發展，也促使各類活動可以跨越企業單位的界線來彼此分享。

私部門在經歷如此巨大的轉變之際，政府若不順應潮流進行變革，其可信度將會遭受質疑；此外，公部門自身的管理和效率也是會影響到私部門的經濟與國家競爭力的原因之一(吳瓊恩譯，2006：18-19)，這些都意味著政府無法再置身事外。

五、全球化的影響

全球化的發展，無疑的也影響了各國政府的改革。全球化現象具有普遍與深遠的意涵，讓政治、經濟、社會和文化各層面的事務有了本質上的改變，需要全新思維的管理的方式才能面對此一挑戰。全球化過程對國家與政府所帶來的最大衝擊，莫過於對其主權(sov^ereignty)與權力(authority)的影響。大前研一(Kenichi Ohmae)便認為國家的主權在全球化趨勢下將逐漸地被侵蝕，而政府的控制力與影響力在可預見的未來也將被淡化。當前國家雖擁有法理上絕對的主權，可以對其領土範圍內的各種事務進行管轄，但若從問題解決的角度來看，國家似乎已經無法對日益複雜的政治、經濟、金融、文化與生態等問題做出有效的處理。而世界體系運作中的統治權威也逐漸分散，國家已不再是世界唯一的權力核心或主要的治理機制(吳英明、張其祿，2005)。

即使如此，國家和政府的未來並不見得如此的悲觀，因為其仍舊是世界體系中重要的參與者之一。如果能夠像 Anthony Giddens(1999)所指出的，將全球化視為是一股促成國家及政府轉型的驅動力，這反而是形成新的治理模式或機制的契機(引自吳英明、張其祿，2005)。而事實上，由全球化所引導出的轉型需求，並未都在削弱國家與政府的功能。在全球化下，因為公共政策課題的複雜化、關聯化，以及跨領域的互動，使得有必要形成一個廣泛參與的政策機制或平台，除了必須納入更多的治理參與者之外(如私人企業、非營利組織、地方社區等)，更需要有一個可以整合各領域的催化者，而政府往往就扮演了這個關鍵的角色。因此政府必須在組織和功能方面進行轉型和改造，才能有效回應全球化的挑戰。

第二節 新管理主義之理論基礎

新管理主義受到「新古典經濟學」(或稱「經濟理性主義」)的影響，其理論基礎因而是由「公共選擇理論」、「委託代理人理論」、以及「交易成本理論」等理論發展而來的。

一、公共選擇理論(Public Choice Theory)

公共選擇理論可以說是新右派的思維中，用來批評政府效率不彰的最有力論點。此理論將經濟學的假設與分析方法運用到政治科學和公共行政之上，最早始於 1940 年代，由蘇格蘭經濟學家 Duncan Black(1908-1991)開始發展。1962 年 James M. Buchanan 和 Gordon Tullock 共同發表了《共識的計算》(*The Calculus of Consent*)一書，以實證經濟學的分析方式來解讀現代民主憲政政府的運作，聚焦於政府在政策實踐與社會選擇間所產生的衝突，以及理想中資源分配的最佳狀態與現實的落差，此書為公共選擇理論立下了一個里程碑。而到了 1971 年 Vincent Ostrom 和 Elinor Ostrom 兩人在美國《公共行政評論》(*Public Administrative Review*)發表〈公共選擇：公共行政研究的不同途徑〉(Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration)一文後，此理論才逐漸流行起來(徐仁輝等，2005)。

公共選擇理論對於公部門官僚體制最主要的批評在於認為其中的報酬系統無法提升績效表現，以及政治人物和官僚人員等並沒有控制成本的誘因(Larbi, 1999)，因此造成了資源的浪費，支出不斷地增加，以及提供了過多不必要的服務。這些批評主要建立在個體經濟學的「全面理性」假設之上。所謂全面的理性是指，人類是依理性的判斷來做出行為的，而此理性行為有著一連串的假

設：1. 人們擁有一套明確的偏好，且可為人們輕易感受、排序、與比較；2. 他們的偏好與順序可以遞移，或者在邏輯上一致；3. 人們是「極大化者」，會尋求可以達到最大可能效益與最小可能成本的決策；4. 人們的行為基本上都是自我本位的、利己的，以及工具性的（Dunleavy, 1986:147）。換句話說，理性的人必須經由誘因體系的引導而產生行為。無論其個人慾望如何，若某活動將帶來懲罰，則會打消進行該活動的念頭；若帶來獎賞，則他會被吸引而從事該活動。而官僚人員就像其他人一樣，並非受到公共利益的驅使而產生行動，而同樣的是以個人的私利為出發點（林鍾沂、林文斌譯，1999）。

以上述的「理性選擇」和「自利動機」的觀點來看，官僚體制的運作將不盡人意。因為個別官僚人員所關心的是自身福祉的最大化，希望由機關付出成本來強化自己可運用的資源，並藉此謀求更多的選票。Anthony Downs(1957)便指出，政治人物是受到權力所激勵，而端出能夠迎合大多數選民偏好或是某些利益團體的中間政策，以贏得選舉獲取權力；但是政府卻可能需要花費好幾倍的成本來取消這些效率低落的政策。以上的種種現象，Tullock 稱之為「政府失靈」（government failure）（徐仁輝等譯，2005：11-25）。

除了對官僚體制的效率批評以外，公共選擇理論還提出了「最佳結果」的獲致，此論點提倡將市場的角色極大化，以及將政府的角色極小化，將許多的財貨與服務交由市場來生產與提供，如民營化與簽約外包等。此派學者認為市場中擁有較佳的課責機制，這和官僚體制中沒有負責對象的情形形成了對比。但是要注意的是，公共選擇理論對於市場力量的提倡並不代表要完全抹煞政府的功能，因為在針對一些不可分割的公共財方面，由政府採取法律的干預，將可大幅的降低達成公共協議所需要付出的談判成本。

簡單的來說，公共選擇理論有以下五個主要的特徵（孫本初，2006）：

- (一)強調理性與效率。
- (二)方法論上的個人主義。
- (三)注重公共財：即政府最終的角色扮演，因為政府對公共財負有最大的管理責任。
- (四)強調法律與秩序：公共選擇理論在規範上偏向於個人自由，而個人自由的保障有賴於限制強制性的集體行動，使集體行動的成本降低，而有效率的達成個人自由。
- (五)以市場規則作為決策規則；若遇到法規的制定或市場不足以應付的問題時，才靠政府介入。

由上所述，公共選擇理論對於傳統公共行政的缺失，便提出了以下的運作主張來加以改善(許立一，2002：42-44)：

- (一)反對國家過度干預與獨占，主張政府應該解除管制和建立誘因機制，強調市場機能能夠有效率的分配資源，並認為「最好的政府就是干預最少的政府」。
- (二)制度設計應該反映個人的偏好，即在政府和市場之間的任何制度選擇皆應反映財貨生產與分配的本質。
- (三)主張透過市場競爭機制來轉化、滿足顧客之需求，並藉由私部門參與公部門服務與工程契約的競標，以降低財貨生產和服務提供的單位成本，進而提高整體效率。
- (四)不得已需由政府提供特定的公共服務時，最好是透過「準市場機制」來進行，如「使用者付費」原則，以調和供需使資源配置更有效率。

二、委託代理人理論(Principle/Agent Theory)

委託代理人理論源自於新制度經濟學，探討私人公司中，管理權與經營權的分離的議題，亦即股東(委託人)與經理人(代理人)之間目標歧異的關係，以及因此關係所產生的課責問題。代理人議題最早可以回溯到由美國經濟學家 Adolf Berle 和 Gardiner Means 所合著的《現代公司與私有財產》(*The Modern Corporation and Private Property*)(1932)一書開始，其中探討了所有者與經營者之間的利益衝突與解決機制，以及個人與團體間風險分攤的問題，然後漸漸延伸到探討組織中當事人與代理人的關係，以及代理成本的領域(武昌隆, 2007)。

當企業或組織的規模不斷的擴大，所面臨的狀況日益複雜，風險也越來越大，而開始有了風險分攤或轉移的問題，因此所有權與經營權的分開變成了一種必要，委託人與代理人的關係就此發展出來。基於理性思維之下，個人透過代理人的協助，可以分擔部分責任與風險。雙方之間互動的方式在於：委託人會企圖建立能使代理人為其增加利益的誘因；而基於公司可能會被接管或破產的可能性存在，代理人(經理人)的活動也必須受到股東的監控(吳瓊恩, 2006: 17-18)。二者的關係產生了以下討論的焦點(方妙玲, 2006: 6)：

- (一)委託人與代理人兩造之間利益衝突及其互動關係。
- (二)如何設計控制機制以維護代理關係。
- (三)如何將代理成本最小化。

在討論這些議題時，該理論對於人的行為以及組織運作有幾個主要的前提假設(林鐘沂、林文斌譯, 2003; 方妙玲, 2006: 4)：

- (一)無論委託人或代理人，均是以「自利動機」為出發，因此二者的目標通

常是分歧的。

- (二)委託人與代理人之間存在著「資訊不對稱」(asymmetric information)的情形，如前者可能無法觀察到後者所做的決策過程。
- (三)委託人和代理人皆為有限理性，對於影響組織運作的環境變異因素無法做出全面的掌控或預測，因此無法將所有可能發生的狀況納入契約中。
- (四)委託人與代理人的風險偏好的不同。委託人是風險中立，而代理人為風險規避者，因此委託人可利用監督或獎勵的方式來管理代理人的行為。
- (五)資訊是有價的且可購買。委託人可利用各種資訊系統來掌握代理人行為的相關資訊，但必須支付成本。

上述假設下，將衍生出兩個問題；首先，代理人可能因營私而犧牲委託人的利益，而產生道德危機。再來，因為資訊不對稱即在有限理性的情況下委託人因無法取得完全訊息，或欠缺專業知識，以至於無法選擇適當的代理人為其服務，而產生了逆向選擇的問題，使得委託人的利益無法最大化。

為了解決上述委託人和代理人分工所產生的問題，二者之間產生了「契約關係」，亦即為了確保代理人的行為符合委託人的期望，委託人應以契約具體的界定雙方之間的權利與義務關係，以便日後做為依據來監督代理人執行任務的成效。有效率的契約會在上面註明活動成本的資訊，包括生產功能及輸出成本。在契約的成本確認中，將會依照代理人的行為或績效來進行測量。因此，如果輸出的過程中充滿了高度的不確定性，代理人將不會去接受一個以績效為基礎的契約關係。總而言之，以委託人的能力要去找到一個合適的代理人是有難度的(Ferris and Graddy, 1998:228)。

委託代理人理論應用至公部門後，卻導致在和私部門的課責關係相比較時，出現了窒礙難行之處(林鐘沂、林文斌譯，2003)。原因在於很難決定誰是授權人，

也很難知道授權人所欲為何。公共服務的授權人是選民，但是他們所關心的利益極為分散且多元，以致於幾乎不可能有效的控制身為代理人的公共管理者。而公共管理者也很難找出每一位選民希望他們做的事。假如授權人沒有足夠的手段可以確保代理人實現他們的目標，則代理人就不太可能有所表現。因此政府可增加契約外包，使運作的方式類似於私部門，以利監督管理等事宜(莫勇榮，2004)。

三、交易成本理論(Transaction Cost Theory)

交易成本理論是用比較制度分析方法來研究經濟組織制度的理論。英國經濟學家 Ronald H. Coase，於其著作《廠商的本質》(*The Nature of the Firm*)(1937)中指出，在一個專業分工與交換的經濟體制下，價格運作會產生事前成本，如搜尋資訊、契約協商和簽訂之成本，和事後成本，如監督契約執行之成本，而這些生產費用以外的成本統稱為交易成本。Coase 並以此對經濟活動的治理機制作出探討，分析出廠商與市場是兩種相對的治理方式，要採取哪一種方式，端視何者所產生的交易成本較低(許惠珠，2003)。亦即，當交易成本的總和大到一定程度，廠商就會放棄向市場購買，轉而以「內部化」(internalized)(如長期供給、僱用契約等方法)來滿足相同需求；而內部化會直到廠商本身的組織、協調與管理等交易成本的總和，提高至等於向市場購買時所負擔的成本為止。

隨後 Oliver E. Williamson 將此觀點發揚光大，並結合組織理論、策略理論、商業史等，使交易成本成為新制度經濟學中重要的理論之一。其重要著作有《市場與層級》(*Markets and Hierarchies*)(1975)，和《資本主義的經濟制度》(*The Economic Institutions of Capitalism*)(1985)。他進一步地分析出了交易成本產生的原因與交易成本的特徵(許惠珠，2003；謝叔芳，2008)：

(一)交易成本產生的原因

Williamson 認為交易無法順利進行，是因為在交易過程中受人性因素及環境因素所影響，造成交易的困難與交易成本的發生。人性因素包含了有限理性和投機主義，而環境因素則包含了不確定性與複雜性，而當有限理性和環境不確定性這兩項因素同時發生時，或者是少數交易和投機主義同時發生時，則易產生訊息不對稱以及不信任的氣氛等因素，以下對此六個因素作詳細說明：

1. 有限理性：人類處理資訊或複雜問題時，會因身心、智慧、情緒等因素限制了理性判斷的能力，所以交易中的行為並非最理性的結果。
2. 投機主義：假設人類均是自私的，交易進行中的各方可能為了尋求自我利益而採取詐欺的手法，造成不信任與懷疑，因而導致交易過程監督成本的增加，降低了經濟效率。
3. 環境不確定性與複雜性：環境中充滿不可預期性和各種變化，交易雙方均把未來的不確定性和複雜性納入契約中，使得交易過程中增加了不少訂定契約時的議價成本，並使交易困難度上升。
4. 少數交易：交易過程的專屬性過高，或因異質性資訊與資源無法流通，使得交易對象減少，市場被少數人把持，造成市場運作失靈。
5. 資訊不對稱：當有限理性和環境不確定性這兩項因素同時發生時，或是少數交易與機會主義同時發生時，便容易產生訊息不對稱的情況。亦即由於環境及人性的因素，使得交易的雙方握有不同程度的資訊，而為了獲得交易資訊，則必須增加交易成本。同時資訊的不對稱也容易使得擁有較多資訊的一方先採取行動，而形成少數交易。
6. 氣氛：交易雙方若處於對立狀態，則整個交易環境將會充滿不確定與不信任的氣氛，以至於交易過程過於注重形式，增加了不必要的交易困難和成本。

由上述的因素可以判斷出來，訊息成本是交易成本中的關鍵，這些成本包含了衡量交換事務之價值成分的成本，以及保護權利、監督與執行合約的成本(引自謝叔芳，2008)。

(二) 交易成本的特徵

交易成本的發生原因，進一步追根究底可發現源自交易本身的三個特徵，這三個特徵形成三個影響交易成本高低的原因：

1. 資產專用性：交易所投資的資產本身不具市場流通性，或者契約一但終止，投資於資產上的成本難以回收或轉換成其他用途。資產專用性程度則是指資產從原來的用途，轉做其他最佳用途使用後，所損失的資產價值佔該資產原來用途價值的比例。一般而言，資產專用性越高，組織越傾向將交易內部化，以降低因交易所產生的成本。
2. 交易不確定性：交易不確定性可分成兩種，第一種包含有限理性所導致各種預期與不可預期的偶發事件，第二為缺乏資訊的不確定性，由隱瞞、詐欺及扭曲資訊所致，容易增加監督成本。
3. 交易的頻率：交易的頻率越高，相對的管理成本與議價成本也越高，交易雙方必須進行事前的溝通、協調與訂約，事後協商次數亦會增加。交易頻率的升高使得企業會將該交易的經濟活動內部化，以節省企業的交易成本。

由上所述，公司面對不同的交易狀況，將會藉由制度機制的設計與選擇來降低成本。同樣的情形亦可應用至公部門，亦即經過市場測試之後，可將適合由市場提供的服務外包，以降低成本。然而必須注意的是，在考量各項交易成本時，還必須加上對於「公共性」的考量。公部門的公共特質會表現在資產特殊性上面，而資產特殊性以及代理人的誠實與廉潔度都會增加交易成本。公共管理者必須清

楚知道公共組織具有哪一些公共特質、與私人組織的差異，才能夠在政府精簡與委託外包的潮流之中運籌帷幄。

由上述公共選擇理論、委託代理人理論、和交易成本理論三者可分析出，新管理主義有以下幾個理論主軸(陳政智，2002：14-15)：

- 一、假設個人是理性的：人被認為是自身利益的最佳仲裁者，他們應該盡可能地被賦予更堆的自由去發展能獲得利益的策略，因此人被認為有比較成本與效益，評量邊際所得，以及相應地回應的能力。
- 二、依上述假設建構模型：依理性選擇建構出公共選擇理論。
- 三、依新右派管理觀點，採用古典經濟學對市場的假定，認為市場有「一隻看不見的手」可以維持穩定。
- 四、市場角色的極大化：私人市場是有效率且自我節制的，服務能由市場所提供，也應由市場來提供。
- 五、政府角色的極小化：政府對市場的干預無效率可言，因此政府應該縮小。
- 六、以企業精神主義為依據，主張追求創新，開放競爭、重視效率與效能。

這些理念的重點就是對「效率」的追求，是源自於管理途徑的核心價值與新古典經濟學的自由競爭主張。而效率是來自於企業精神(entrepreneurialism)的創新方法，即在組織中成功地執行具有創造力的構想以充分使用資源；此外，也主張競爭，透過競爭來打破獨占，以符合效率的要求，敦促進步，鼓勵創新。

第三節 新管理主義之特色與實踐策略

一、新管理主義之特色

依前述之新管理主義的理論基礎，可分析出以下的特色(林鐘沂、林文斌譯，2003：74-77)：

(一)放手給專業管理

如今各國的政府皆希望充分的了解其所屬的各層級組織的運作情形，誰做決定、掌握狀況、並對結果負責等等。要達成上述的各點，便是要「讓管理者管理」。這意味著高級管理者將為成果的達成與否負起責任，而不像一般的行政人員，只服從他人下達的命令而已。

高級主管制的概念，其目標是發展出高級管理者的人才庫，他們可以隨時在職位之間與部會之間進行調任。如今更大的重點是放在政策諮詢、一般管理以及專業技能上，而不是放在特定職責所獲得的經驗之上。亦即，高階管理人的選擇已經從專業性首長(例如工程師或各個衛生部門的醫師)，轉變為各機關的管理性首長。管理被認為是一種需要專屬技能的工作，而非其他領域的人士隨便就可上手的事務。這個目標是希望透過其管理能力來帶動、增進總體的效率。

(二)明確的績效標準與衡量

管理方案的主要變革，便是組織將重點放在產出及結果上，而不是投

入。首先工作就是要界定目標，再以此訂定績效標準。管理改革重視個人與機關的績效，各機關被期待去發展出績效指標，以衡量組織是否朝向既定目標來發展。

(三) 資金分配與表現結合

這主要是對於成果的強調。表現與計畫預算制(performance and programme system)取代了舊式的項目列舉預算制。計畫預算是根據機關的特定計畫來分配資金，再將所有計畫成本分配到底下的子計畫當中。

政府也更專注於發展出較佳的長期規劃與策略管理方法，這意味著政府必須確立組織的使命、期望目標的達成、探究組織與環境相契合的程度，以及在這個環境下的優點、弱點、機會和威脅等因素的所在。透過結果與資源相互連結的關係，而提供較佳的資源運用狀況。

(四) 公部門單位的分解

分解(disaggregation)的意思是設立執行小型政策領域的機關，而將較大規模的部會分割開來。這是「以產品為中心的企業化單位」，其資金獨立。這項轉變開始於英國，由柴契爾政府於1988年在續階計畫(Next Steps)中開始進行。在這個計畫的基本模型中，便是設立一個個別機關(agency)，在契約的基礎上與相關政策部門合作，來負責服務的輸送。

(五) 競爭性的引入

新管理主義的訴求之一，即是要削減政府與官僚體制的範圍。其中競爭

的手段被認為是降低成本並提升標準的關鍵方式。抱持這種觀點的人認為，服務倘若具有「可競爭性」，便應該提供招標。透過招標的競爭方式來提供服務，被視為比透過官僚體制來提供服務更可減少成本。

(六)重視私部門型態的管理行為

這包括了人事甄補的改變，其設計在於使人員更能配合他們的職位、更能評鑑其表現，以及根據績效薪俸制來使報酬更合理。此外也可透過訂定契約的短期任命來提升績效或是解雇表現不良的人員。這些具有彈性的人事和預算制度，都是來制私人部門。這個做法也得到經濟學者的背書，他們認為除非有適當的誘因制度存在，否則組織或個人並不會盡全力的展現實力。

(七)資源運用上的克制與節約

新管理主義需要增加注意力於資源的最佳運用上。這包括削減成本，並且將資源運用在最有助於達成策略目標的重點計畫上，以期達到「做的更多，花費更少」。

由以上的特色來分析，新管理主義有著以下的重點(伏怡妲，1999)：

- (一)強調組織的效率、效能：作法包括了生產力目標的設定、以及在組織之中或組織之間創造一個具有競爭性的環境等。
- (二)注重結果：從以往對組織程序的要求，轉變為對結果產出的重視。
- (三)要求服務品質：消費者的地位被提升至服務提供點重點。
- (四)分權管理：以往高度集權、層級節制的組織結構已不再盛行。
- (五)強調組織核心人物的策略能力：如此以便引導變革，並能以最小的花費，對

外界的改變和分歧的利益，做出適當而有彈性的回應。

(六)監督與評鑑：以各種的彈性方式來監督組織的績效，使其政策結果的產出能更具成本效益。

二、新管理主義之實踐策略

英國的公共管理學者 Ewan Ferlie 等人在 1996 年提出了新管理主義的四種模式，分別是效率趨力模式 (the efficiency drive)、組織精簡與授權模式 (downsizing, decentralization and the market)、追求卓越模式 (in search of excellence)、以及公共服務導向模式 (public service orientation)。這四個模式在發展上有時間上的先後順序，並且也顯示出了新管理主義在英國的公共部門中各個階段施行的重點及實踐方法。

(一)效率驅力模式

效率趨力模式出現在 1980 年代的初期，被視為是新管理主義最早表現出的特徵。此模式認為公部門是沒有效率，且不夠企業化 (business-like) 的，不論是在組織的形式方面或是價值觀與運作方面皆是如此，而且因為沒有對組織的虧損設定一個最低限度，也因此沒有獲利的動機存在。所以，解決之道就是需要一套穩固且有效率的管理措施和原則，而這些原則在私人部門中就可以找到。

為了支持上述的論點，公部門開始設定「基準」(benchmarking) 以管理其表現、以及採用更透明化的目標設定和目標管控方式，並在實質的財政表現之上擴大審查的活動…等方法，來改善管理的訊息的動向。在這些過程之下隨之而來的是更加強化且直接的科層管理，以及專業自治的權力

和範圍的降低。

(二)組織精簡與授權模式

Ferlie 等人指出，1980 年代，在商業的世界裡，對於組織形式的喜好，已經從原先龐大的、具有穩固統整的科層管理形式中，轉移到對更精簡、更有彈性的「後福特主義」(post-Fordist)結構之上。他們並認為這種模式顛覆了傳統的公部門管理方法。此模式包括了將舊有的公部門中用來分配資源的計畫模式，轉變成一個精密的市場或準市場模式；把原先層級節制的管理轉變成鬆散的契約管理；藉由將非重要事務的外包(contracting-out)，來將小型的策略核心與龐大的運作組織做分隔等等。所有的程序都是為了縮減組織的層級和規模，以導向一個以影響力管理和網路式管理為主的組織型態。



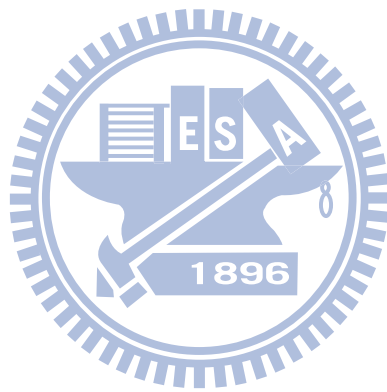
(三)追求卓越模式

Ferlie 等人定義了新管理主義思潮的第三個方向，這是衍生自管理理論中的「人群關係」和「組織文化」的取徑之中，同時也受到了「學習型組織運動」(learning organization movement)中，對於強化集體文化和價值觀，以及用文化手段來達到策略變革等宣稱的影響。他們認為這個模式可以透過兩種方法來進行：一為由下而上(bottom-up)的途徑，強調團隊工作、增權賦能、以及權力下放等；另一個方法則是由上而下(top-down)的途徑，此途徑則著重於魅力管理(charismatic management)與領導風範、企業訓練和企業認同與文化的建立。

(四) 公共服務導向模式

此模式想要將公私兩部門中執行和技術裡最好的要素相融合（運用私有部門中創發的品質管理技術，以及公共服務中的特有任務的認知），以達到對於服務品質的強烈要求。這個模式和 1997 年英國新勞工黨政府走馬上任時，由 T. Blair 和 A. Giddens 所領導之第三條路線(the third way) 極為相似，亦即，欲採用最佳的方法來達到最高的效率和品質。

從以上的四個模式中可以看出，新管理主義的發展，一開始是對效率的絕對追求，透過財務控制、績效監督、增加對顧客的回應性等手段來達成，許多方法都是從企業直接移植過來；第二階段的發展則是轉移到組織結構面的改革之上，縮減公共部門的規模，採用方案委託、契約外包等方式，來強調市場機制與競爭的概念。第三個階段則是進入到組織自身的發展，重視組織的學習能力與願景的達成。最後，因為開始體認到公共部門有別於私人企業，而開始強調公共服務的特殊性與使命感。由於前三個模式太過強調「顧客」取向，所以公共服務導向模式的此種訴求也獲得了中間偏左者的支持。



第三章 大學治理的探討

第一節 大學治理的定義與內涵

一、治理的定義

什麼是「治理」？不同的人對它有不同的定義。簡單的來說，可以解釋成「誰做了什麼樣的決定？」(Goedegebuure & Hayden, 2007)，亦即，在一個大架構的組織整體中，其內部單位權力與功能的分配、各單位間的溝通模式與管控、以及與外部環境之間關係的經營 (Harman, 1992:1280; Balderston, 1995)。

世界銀行在 1989 年提出了「治理危機」一詞，被認為是最早開始使用「治理」一詞，而後，治理成了 1990 年代國際政治學、經濟學和社會學等熱絡的討論議題。世界銀行從國家的層級將治理界定為「一個國家在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」(World Bank, 1994: xiv)。加拿大治理研究學者 Plumptre 等人則指出，治理為「引導社會與組織的藝術」，是一種責任能力與回應能力的權力運作(引自孫本初、鍾京佑，2005：109)。OECD 則是以一個較為企業面向的觀點來做定義：治理是在於企業的管理、與其董事會、和所有利害關係人之間的一組關係。治理同時也提供了一個架構，使組織可以設立目標，發展達成目標的方法，並監控表現等(OECD, 2004: 11)。而「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)在 1995 年發表的《我們的全球夥伴關係》(*Our Global Neighbourhood*)研究報告中更詳細的說明：

「治理」為「很多公共的或私人的個人和機構，在處理他們共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被協調，並採取聯合行動的持續過程。

它包括有權迫使人們服從的正式機構和建制，以及種種非正式的安排。」

由上述的定義可以分析出，治理具有四項特徵：(1)治理不是一套規則，或是一種活動，而是一個過程；(2)治理過程的基礎不是控制，而是協調；(3)治理的範圍涉及公共部門，亦包括私人部門；(4)治理不是一種正式的制度，而是持續性的互動。

此外還有兩個與治理相似的名詞，管理和行政。「行政」這個詞的定義眾說紛紜，有時被看作與「管理」同義，而被認為是設定目標、實現計畫、與實行政策的過程。但是在商業管理和公共行政的研究領域當中，行政與管理，二者是截然不同的概念。在此，管理被看作是更為重要且更高階層的任務，包括了目標設定、實施和監控等。另一方面，行政則被認為是較為受限制的任務，主要在執行機構的日常事務，以及由他人所設定的政策。因此策略管理就被定義成「在於辨清、選擇、以及實行最有效益的手段，以確保組織內部的技能與資源能夠長期的與外界充滿競爭的經濟和社會環境相容」(Vilijoen, 1991; 引自 Harman, 1992: 1280)。換句話說，管理是由高階經理人來負責，而行政則是較屬於細節、相對層級較低的組織工作。英國傳統的公共行政管理學者也將行政和管理二者視為不同的事物，但是分析的切入點則有差異，將行政放在理論層面，管理放在應用層面，如 Spann (1979) 將二者定義為「行政是對於方法的研究，即相關於實現政策與達成目標的架構和過程等；而管理則是涉及了政策的執行，以及對於部門中人事和工作的監督」(引自 Harman, 1992: 1280)。

三者比較起來，治理的目的在於協助組織制定並完成目標；治理的工作包括了目標設定、過程監控、成果評估、組織架構、組織溝通、人事、財政、與外界的環境互動等；治理的內涵在於其中權力和責任的分配與互動。與管理和行政相較，治理一詞所涵蓋的範圍較為廣泛，三者的討論同樣的都在於組織的結構與事

務，但是除此之外，治理更注重組織內部與其所處的整個系統中權力的協調。

綜上所述，治理的定義，可以用牛津大學的《大學治理白皮書》（*White Paper on University Governance*）中所闡明的來做總結（2006:5）：

治理係指一個機構中的決策過程。這暗示了需要組織中協助設定政策和目標的行政體系，將政策付諸實行，並且監控其過程以達成成果。治理同時也意味著，由被授予責任和權威以推動政策的行動者所形成的機制。完善治理原則的採用，有助於決策者辨識、評估、和處理機構的危機，並設立良好的財政控制系統。最後，一個具備良好設計的治理結構不僅可以協助組織內所有的成員完成工作，同時也可以服務公共大眾，向外界提供機構的績效。

二、大學治理的定義與內涵



由以上的治理定義延伸至高等教育機構之中，大學治理的定義即為「高等教育系統和機構中用來組織和管理的過程，與其中權力的分配和執行，以及與政府之間的關係」（Harman, 1992: 1280）。

以上衍生出了大學治理的內涵，即內部治理和外部治理兩個層面。前者關切大學內部權力的配置與決策過程，包括定位與目標、組織結構、經費分配等，其中主要的利害關係人包括了董事會、校長、學術評議會、教職員、和學生等；後者則偏重於大學和外部利害關係人，包括政府、產業及社區之間的關係（戴曉霞，1995）。學者對於大學治理的層面也是從關注大學內部的事務開始，日後，隨著高等教育的參與者逐漸地多元化，研究的範圍才延伸到大學外部的環境。

(一)內部治理

對於大學治理的討論，一般認為最早是開始於 1960 年代，由 J. Corson 所提出。他將大學內的事務分成了學術事務與行政事務兩種。學術人員有權決定課程、學術人員的地位、教學、研究、和學生表現等；而行政人員的權威則是在於財政、公共關係、硬體設備、校友和學生事務等 (Corson, 1976; 引自 Hines, 2000: 107)。

(二)外部治理

1980 年代以後，逐漸開始對外部治理進行討論，早期是從學校的角度出發，認為大學自主與學術自由等要素，能夠使高等教育機構產出極大的效率，Moos 和 Rourke 在針對政府與大學之間關係的研究結果中就指出，越是具備自主權力的公立大學，越能夠強化政府的效率 (引自 Hines, 2000: 125)。然而，隨著高等教育關係到國家發展的認知逐漸地擴散，學者便紛紛轉向以政府的角度出發，來著手外部治理的研究。在此，政府對大學事務的干預，以及對大學做全國性的協調所產生的衝擊，是討論的重點。Glenny 在其研究當中，嘗試著想找出政府與大學之間的結構性關係，以確保品質和提升大學機構的多樣化經營。他還認為，負責所有公立大學的單一治理委員會雖然是治理架構的原型，但是中介協調委員會的出現，將會是未來的潮流 (引自 Hines, 2000: 125)。

在探討高等教育治理時，有一個重要的相異點必須要分析出來，即各國的高等教育系統和機構在其國家和地方政府控制之下的獨立程度。仔細來說，有三個高等教育中主要的組織問題是要被檢視的：如何構思與安排任務？如何定義與維持信念？如何分配權威或法定力量(Clark, 1983)？同時也有必要檢視高等教育與政府間的關係，以及其中根本的緊張局勢。

卡內基基金會(Carnegie Foundation)在1982年有一篇關於高等教育治理的報告指出：高等教育的控管中有著本質上的緊張拉鋸。學院和大學一方面被期待著要回應社會的需求，同時又要在自由且沒有過度干預的情況之下進行其核心任務。在理想上，這兩個相伴的義務－機構完整性與公共績效－是可以保持平衡的。但在實際上，兩方面是呈現拉鋸的狀態。有時，過多的社會要求破壞了大學的完整性；有時，大學似乎對於外界環境反應過於遲鈍(引自 Harman, 1992: 1280)。

第二節 大學治理的演進

大學在現今社會上，一直是一個受人矚目且性質特別的機構，最主要的是大學需要國家提供龐大的經費使其能夠順利運作，但是相對的，也提高政府和一般大眾對於大學的關切；而大學這個包含了研究與教學的機構，在社會中的角色定位，長久以來也是極受爭議的論點。追本溯源，本節將著手於討論大學這個機構的形成與早期的治理形式，以便釐清大學創設的理念與運行原則。

一、大學治理的起源

今日世界各國的高等教育可說主要是從歐洲的中古大學演變而來。雖然早在希臘晚期，就有「雅典大學」(University of Athens)和「亞里山大亞里大學」(University of Alexandria)的出現，而羅馬帝國時期也有「羅馬大學」(University of Rome)和君士坦丁堡大學 (Constantinople University) 的設立，但是因為這些「大學」的研究性質只偏重少數幾門科目，而成員亦只具地域

性，因此學術界並未將其視為最悠久的高等學府（林玉体，1997）。其它文明古國如印度、埃及，和中國等，雖然都具有獨特的高等教育傳統，但大多已消逝（戴曉霞，2000）。而歐洲中古大學之所以能夠得到大學史學界的認同，成為公認最早出現的大學，是因為這些學府在出現之後，雖歷經興衰起伏，卻仍源遠流長；對於學科的研究較為廣博；具有學術巨擘授課，使學生自遠方慕名而來；師生的來源擴散於歐陸之間，並非侷限於小部分地區；而師生也開始享有了特殊的權利（林玉体，1999）。總而言之，大學治理的起源受以下各點影響甚深：

（一）教會的影響

歐洲自西羅馬帝國崩裂後，進入了黑暗時代，社會秩序靠著各地區政治勢力與教會權威勉強的維持著。這段時期的文化活動，僅在於各地的修道院。西元六世紀，聖本篤（St. Benedict, 480-543?）領先在義大利設立了規模組織最嚴密完整的修道院，為其後成立的修道院所取法。院中的修士和修女除了過著與世隔絕的苦修生活之外，手抄經典亦為生活的常規之一，修道院中也收藏了典籍，使希臘羅馬的人文智慧得以延續。有些修道院還另外辦有寺院學校以培養傳教士。修道院設有終身職的院長（abba），成為監督並經營這種修道院生活社群的大家長。院裡實施公決制，重要事務必須經過院長所主持的院會（council）會商意見，這種生活社群的組織形態對後來大學的發展形式，不無啟示（郭為藩，2004）。

而到了十一世紀中期，由於十字軍數度的東征，促進了東西的文化交流，教會為了培養人才以配合社會需求，便開始興辦教會學校（cathedral schools），教授七藝和聖經。十二世紀時，由阿拉伯文翻譯而來的古希臘哲學大行其道，巴黎的教會學校，因為擁有名師的教學，吸引了來自歐洲中北部各地的學生。其中最負盛名的便是於聖母院（Notre Dame Cathedral）執教的亞培拉（Peter Abelard, 1079-1142）。亞培拉博學多聞，精於邏輯，

擅長神學和哲學，曾吸引數百學人聚集巴黎，聽眾一度多達五千人。巴黎的教會學校，因此成為了爭辯和研究教父哲學的大本營，為後來的以神學聞名的巴黎大學奠下根基。

(二)行會形式的啟發

當歐洲漸漸走出黑暗時期，封建制度漸形解體，商業開始熱絡，市鎮興起，但當時的社會仍時有動亂，在尚未出現強而有力的中央統治政府之際，各行業的新興的商賈勢力為了自己的利益，和保護從業人員的安全，以助於交易買賣能夠順利的進行，隨組成了自保性的組織——行會。中古歐洲的行會在十二世紀時便開演進成與現代商業組織相似的機構，而在十四世紀時的德國，機構形式臻至成熟，某些行會在當時享有的特權，仍延續至今日。



行會的組成人士，皆是同行技藝中經驗豐富的專家，他們被稱作師傅（master craftsman），其地位介於貴族教士與佃農之間的中產階級，隨著這些人的財富累積越來越多之後，行會的勢力也就越來越大，不但左右了經濟權，支配了藝徒教育權，並且進而向政治權進軍（林玉体，1997）。

當時的帝王會發放專業特許證（letters patent）給各行會，此外，為了獎勵行會在打擊殘餘的封建勢力上的幫忙，便授予行會許多貿易上的特權與方便。但在享有特權之外，各市鎮的商業當局會派代表參加行會的會議，以便監督和控制這些技藝活動。而行會維護自身權益的手段，如遊行、示威、罷工等，亦是將來大學師生組成會的模仿之舉。

行會最具體的功能之一，便是規定了行業技藝標準、成品價錢、以及會員權利與義務等。行會也是當時藝徒制度（apprenticeship）的審查組織。

當時的人若想要加入某個行業，則需要通過該行業的藝徒教育訓練，訓練有三個階段，學徒 (apprentice)、技師 (journeyman)、和師傅 (master)。行會的審查是在技師階段，學成的技師可以向該同業技藝的行會提出個人之「精心傑作」(masterpiece) 的評定，作品若通過，則該技師便開始享有師傅的頭銜，可加入行會，獨立開業，亦可收授學徒 (林玉体，1997)。

(三)大學治理的起始

1. 大學的形成

聲望崇隆的大師於歐洲各大城市執教和辯論，吸引了許多學生慕名而來，使得這些城市日後逐漸發展為中古大學的據點，如在巴黎有亞培拉講授神學；義大利南部的沙列諾有醫學名家君士坦丁 (Constantine of Cathage) 的教學，將此地塑造為醫學重鎮；而義大利北部的波隆納則因為有民法專家艾爾納留 (Irnerius, 1071-1137) 帶頭講授羅馬法—即查士丁尼法典 (Justinian Code)，刺激了教徒對宗教法的整理編撰，使得此處成為法學研究的大本營。從此，這三所大學成為日後大學設立所模仿的原型，稱為母大學。

但是大學成立的時間沒有辦法切確的論斷，因為一開始只是教授和學生的聚集之處，在早期，稱為 studium，意指學習之所；或是 discipulorum，即一個致力於追求學問之人的結合；逐漸的，當教會學校吸引了越來越多的教師和學生後，便開始有了 studium generale 這個詞的出現，意思是國際性的學習場所。

十三世紀末到十四世紀時，對於大學機構的發展才開始有了比較嚴謹的法律界定。教宗會為 studium generale 背書，使其具有作為學習之所的法

定地位，有時這法定權威的授予則是由帝王來進行的（Cobban, 1992）。

一直到十五世紀，universitas 這個字彙才被廣泛的用來指稱一個聚集了教學和學習的學術社群。而大學一詞—university 便是源自 universitas，原是借用羅馬法規，意思是「法人組織」（corporation）。根據羅馬司法體制對這種「法人組織」的認定，必須符合五個條件：（1）至少有三位以上的創始人；（2）組織的行動由多數決定；（3）由一位首長或代表人對外處理相關會務；（4）其債務或財產係組織公有，不由個別成員負責；（5）整個法人財產的維持視同一個體，比照任何公民在擁有財產的身分上一樣。無論行會或是法人組織，基本上，在發展初期的大學，性質上僅為一種學術性的結社，受到當地政府勢力或教會的保護；而後才逐漸演變成為機構（institution）的型態（郭為藩，2004：4），模仿起技藝行會組織，形成「學者集團」，稱之為「教師與學生行會」，此為大學的雛形。

學者集團的運作也有著和一般行會的一樣的層級制度，相對於學徒、技師、師傅，在學者行會方面，地位最低的是還在學習三藝的 undergraduates，其次是修完三藝的 bachelors，地位最高的是七藝都合格的 masters，擁有教學證書，可以教導 undergraduates 和 bachelors（戴曉霞，2000）。

2. 大學的早期治理

大學在形成初期，所要面對的外部治理，主要是面對政治當局和教會的力量。當時的教皇及世俗政權一直不斷的有權力上的競爭，雙方皆想藉著拉攏大學來強化自身的力量，大學因此從中獲得了不少利益。例如，學者集團為求自保，會向帝王和教會要求頒授皇章（imperial charter）或

是教皇詔書 (papal bull) 來確立自身的地位，同時爭取特殊的權利。1158 年日爾曼帝王 Frederick Barbarosa 頒給了波隆納師生研究和教學自由的特權；1194 年巴黎的學人獲得教皇的恩准，享有了免稅、受當地政府保護、免受市民干擾之類的特權。逐漸地，中古歐洲的大學師生擁有了下列四項特權：(1) 罷課、罷教、及遷校的自由，此項特權有助於學術研究自由的爭取，學者的身分因此被看重，也讓知識傳播了開來；(2) 免稅、免役並且享有司法審判權；(3) 教授享有參政權；(4) 獲有大學學位者，擁有到處教學權。

中古時期的大學在內部治理的形式上一般來說有兩種，是依據教師薪資給付的來源所界定的分別是教師大學 (magisterial university) 和學生大學 (student university)。

(1) 教師大學

教師大學多位於阿爾卑斯山以北，以巴黎大學為代表，所又稱為巴黎模式。教師的薪水是由教會所給付的，而教師處理學校事務。個別的學科會形成個別的教授團，一開始只有神學、法學、及醫學教授團，但其後七藝的學習日漸重要，文學教授團才因此成立。早期的母大學是單科大學，日後大學的規模逐漸擴大，大學裡遂有文、法、神、醫四個教授團，而文、法、神、醫四個學院也就相繼的成立。例如巴黎大學於 1200 年成立文學院，1208 年在神學院裡加上宗教法之教學，1271 年成立法學教授團，1274 年成立醫學教授團。波隆納則於 1316 年才有醫學教學，1360 年才設有神學院。逐漸的，四種學院齊全的大學才開始普遍 (林玉体，1997)。

各教授團會各選出一名院長 (Dean)，大多由資深教授擔任。由於文學院的教授特別多，因此勢力也最大，所選出來的院長在大學行政上也最有

舉足輕重的地位。巴黎大學的文學院院長則是稱為 Rector，1275 年時，教會命令所有學生團體都應遵守文學院院長之規定。1280 年左右，法、醫二學院承認文學院院長為大學首長。因此巴黎大學從十三世紀後半葉開始，文學院院長已是實際上的大學校長。現今的歐美大學校長，仍有許多是稱作 Rector 的。校長主持大學會議，但各學院仍享有獨立自主權，校長無權支配各學院。此種型態，是聯邦性質的教育行政型態（林玉体，1997）。

校內的權力除了主導於教授之外，教會還會指派大學代表駐於大學，稱為教長（Chancellor）。教長常會與教授發生權力爭奪的情形，但是有時教皇為了方便控制大學，反而會降低自己所派的教會代表在大學行政上的實權，只保留了教師資格的授予權（林玉体，1997）。

(2) 學生大學

學生大學多位在阿爾卑斯山以南，從波隆納大學發展開來，所以這種治理模式又稱為波隆納模式。波隆納大學的治理形式變化自古羅馬時教授羅馬法的自治學校，學生年紀較大、經濟較寬裕、有的就學前就有工作經驗，而因為學生來自四面八方，所以各自組成了同鄉會（Nations），成了控制學校的主要力量。學生聘請並付薪給教師，除了學位的頒授以外，學生綜理著一切的大學事務。

十四世紀時，同鄉會總會長，還有權監督教授是否按進度教學，是否遲到早退，主持辯論是否精彩等。而教師若未達到以上要求都會被處以罰款，有時甚至要先繳押金以備罰款之需，造成了教師極大的壓力和劣勢。這種特別的模式一直實施到十四世紀末，因為當地政府害怕教師遷移他校，願意補助薪水，學生的勢力才逐漸消退（林玉体，1997；戴曉霞，2000）。

中古時期的大學由早期的沙列諾、波隆納、巴黎、牛津四所大學開始發展，到了 1300 年時增加到十六所，1400 年為三十八所，1500 年時已有七十二所。經過三百年的發展，此時大學已經成為了體制相當健全的組織，具備法人身份，可以擁有財產、簽訂合約。大學通常設有文學、法學、神學和醫學四個學院。大學的規模不等，有的規模很小，例如蘇格蘭的聖安德魯（St. Andrews）大學、義大利的拿坡里（Naples）大學只有數十名學生，其他如巴黎、波隆納、或維也納大學等規模則是比較大，學生數達到數千人。大學逐漸發展成帶動市鎮工商繁榮的主要因素之一，也培育了許多校友成為了教宗、主教、法官、和其他高階公職人員等，因此，影響著中世紀的各個生活層面，其力量甚至足以挑戰整個中世紀社會的根本秩序（戴曉霞，2000；Perkin, 2006）。

二、大學治理的發展



十六和十七世紀時，歐洲發生了宗教革命和民族國家的形成，在這個時候設立的大學，不論是在設置目標和課程方面，都呈現出了較濃厚的地方色彩，更加注重民族國家和地方的需求。而隨後在十七、十八世紀時上演的科學革命和啟蒙運動雖然讓歐洲的科學和現代化發展往前邁進了一大步，但是大學在這個時期，對於社會的發展沒有太大的參與。

為了跟上時代的腳步，開始有了強調反映時代精神的新型大學的出現。1694年在德國創辦的哈勒（Halle）大學，在課程上做了劃時代的安排，納入當時流行的法語、數學、自然科學、歷史、地理、政治、法律、和道德哲學等，並大力宣揚哲學及理性主義以對抗久居主導地位的神學。1737年設立的哥庭根（Göttingen）大學也跟進哈勒大學的腳步，在課程上求新求變。這兩所大學勇於創新的精神，為 1810 年創立的柏林大學奠定了穩固的基礎。柏林大學強調「學

術自由」和「教學與研究統一」等嶄新的觀點與做法，被視為是研究型大學的濫觴，並且深遠地影響了往後美國的大學。

十八世紀開始於英國的工業革命，迅速的蔓延至歐美各國，但是大學在這一波現代化的發展當中依舊缺席。因此法國大革命之後，法國國民會議決定改革高等教育，關閉了二十二所中世紀時建立的大學，改設各種專門學院 (école spéciale) 及專門性的研究機構。專門學院是針對工商業和國家發展所需人才而設置的單科學院，後來統稱為高等專科學院 (grandes écoles)。

在這段期間當中，高等教育最顯著的特徵，就是大學的風貌越來越多樣化，因此有必要對大學這個機構下定義。Frijhoff (1992)認為大學是進行高等教育的場所，受到當地最高權威的認可並授予法定地位，而擁有頒發學位的權威。這個定義裡，首先是大學機構的自我認同。因為職掌著最高層級的教育，大學必須揭示這個使命，並適當的完成它。第二，就是學位的頒授。大學在此時期的任務並不一直都是在於研究或教學，還包括了頒授學位，以便為個人的智性成就提供一個合於當時時地標準的象徵性認證。這個專有的權力讓大學的地位變的神聖。但是這個權力有些政府會交付給大學，有些政府則保留此權力，因此各國的大學必須遵守其所在政體中的運作模式。

第三節 大學治理的相關概念

壹、大學的角色

大學這個機構，具有多樣化的功能，例如，整合文化、政治社會化、教育、以及為社會和經濟問題創造新的適應能力等。因此，在大眾的眼中建立起了高度的名望，而過去大多數的政府也樂意提供龐大的經費給大學。然而，自 1980 年代中期以來，在政府的財力日益吃緊，大眾對公共部門的績效要求逐日升高的情況下，大學這種長久以來不受質疑的角色開始有了危機。在許多 OECD 國家中，大學失去了在高等教育中的獨佔地位；政府的總額預算逐漸的為特定預算所取代；對於強化大學與企業和社會之間關係的政治要求日漸趨高；而決策者也對大學的作為和影響力越來越感到有興趣。

大學的角色，以理想的典型來說，可以區分為兩種類型，一種是「大學做為文化的機構」(universities as cultural institutions)，另一種是「大學作為公共服務的機構」(universities as public service institutions)(Braun, D., Merrien, F., 1999:11)。對於前者的信念觀點是，大學只提供一般性的貢獻，而對於社會凝聚力和經濟發展並沒有特定的目的。此信念影響了大多數歐陸國家的政府行動，也對美國部份的州政府有些許的影響。而後者的觀點較為功利主義，認為大學應對於具體的社會、政治、和經濟等目標負起責任。這個信念則是影響了大多數美國各州的大學/州政府關係。

一、大學做為文化的機構

此信念在十九世紀的歐洲有很大的勢力，大學被賦予了不受政治干擾的機構

自主，以追求新知並傳遞給社會。這個信念模式的始祖之一，W. von Humboldt, 便認為大學是屬於文化的機構，需要獨立的空間來運作，以便實現其公共功能。而社會學大師 T. Parsons 則認為大學的表現不應該，也不能用市場的語言來衡量，因為大學的價值並不只是新知識的創發，最重要的是對於各個社會的「潛在模式的維持」或「文化的整合」。大學造就了一個國家的文化，其功能是無法量化以計的。更仔細的來說，大學做為文化的機構，有以下的特徵(Braun, D., Merrien, F., 1999:11)：

- (一)大學這個體系，或者說其存在的理由，有著舉世皆通的科學法則，與經濟世界的瑣碎現實無關。
- (二)政府應保護大學這個科學社群，並提供其工具，使之完成使命。
- (三)學術自由是個神聖的價值。學者會捍衛其目標的內在價值，並且拒絕所有可能會摧毀其價值的壓力與干涉。
- (四)大學就是建立在這樣的學術人員所組成的社群之上，維護著共同的理念。
- (五)大學校長、院長、系所主任，除了盎格魯薩克遜國家以外，是由最年長的(primus inter pares)學術人員來擔任。
- (六)對受教者來說，大學被認為多少算是個免費的公共服務，由稅收來提供經費。
- (七)大學和經濟或科技事務沒有太大的關連，這些事物是由地位較次等的機構來進行的，如英國的多元技術學院(Polytechnics)、德國的高等專科學院(Fachhochschulen)、法國的技術學院(Instituts Universitaires de Technique)等。

這個信念延續到 1980 年代，大學在這個象牙塔的形式之下，因為缺乏競爭與變革而無法面對新興結構的挑戰，開始在歐洲各處遭受到批評，例如無法回應

經濟和社會的需求；行政人員所受的訓練不足；大學內部的權力架構使得事務的管理無法集中與連貫等。

二、大學做為公共服務的機構

1980 年代中期，將大學視為公共服務機構的信念才開始出現於歐洲，大學不再像以往那麼的自由，而且開始被設定了許多功利取向和服務取向的任務。這個信念在歐洲的發展並不像在美國進行的情形一樣，而是放置在「政府架構現代化」的討論之下來開展的。這個新信念的重點在於，強化公部門機構的績效責任、以及政府所處的位置應該是監督而不是干涉、和市場化能夠為公共行政服務帶來更大的效率等。大學也必須提出能夠促進完成明確具體的社會、政治、經濟目標的作法，並以此接受評鑑以測量其對經費使用的效率。大學以往受到保護的氛圍開始消散，而不得不開始為自己尋找新的合法性基礎。

在這些觀點之下，大學與政府間的契約關係取代了之前的科層隸屬(Braun, D., Merrien, F., 1999:14)：

- (一)公共權威必須為服務的性質下定義，而接受權力下放的大學也必須達到預期中的質和量。
- (二)以契約來看，中央權威必須僅限於檢視和評鑑機構執行力，而不可以任何的形式來干預服務的管理。
- (三)行政改革必須有效的終止原先不好的行政。
- (四)大學應享有所有為了達成預設目標的自主，並對自身的人事聘僱、設備和策略負責。
- (五)公共權威可以適度的評鑑大學機構的產出。

此外，還要注意在大學的政治活動上，對於教學和研究的有了更直接的經濟考量，也就是對於研究的資助是以明確的企劃提案為基礎，而不是簡略的研究大綱而已，而應用性的科學知識也較佔優勢。在 OECD 的會員國裡幾乎都可以找到這些新管理主義的要素。

貳、大學治理的理念

一、學術自由與大學自主(academic freedom and institutional autonomy)

在討論大學與政府之間日益複雜的關係時，有必要釐清學術自由、大學自主的理念(Berdahl, 1990)。

學術自由是指個別學者在其教學與研究中所享有的自由，用來追求真理，不會因為冒犯了政治上、宗教上或社會上的正統權威而擔憂或遭受停聘的懲罰。

大學自主則是各個大學在運作其機構發展時所享有的自由。這個概念還必須再細分成兩種，一個是實質自主(substantive autonomy)，另一個是程序自主(procedural autonomy)。實質自主指大學以其內部成員共同參與的形式，來訂定自身目標與計畫的權力，關係到學術事務的內容。而程序自主則是指大學以其內部成員共同參與的形式，來決定達成目標與計畫之方法的權力，關係到學術事務的行事方法(Berhahl, 1990)。

上述三個概念是相互關聯的。一般來說，享有較多大學自主的大學，較能夠保護其學者的學術自由(雖然十九世紀早期，自主的牛津和劍橋大學拒絕給教師學術自由；而非自主的柏林大學卻以學術自由聞名)。另一方面，若政府嚴加實

行程序性的控制，則會嚴重阻礙大學實現其自行選擇的實質目標。

由此可看出學術自由和大學自主對大學存在的重要性。Ashby(1966: 293)就將學術自由看成一種「賦予大學教師的一種舉世公認且不會受到混淆的特權」，在任何時空之下都應受到保護。然而，大學自主的概念則較易受到混淆，各國學者對於自主模式的要求也都不一樣。政府對於程序上的干預，如對於採購、人事或資本建設的事前審核與控制等，雖然對學術人員來說會造成很大的困擾，甚至降低了大學的效率，但終究還是不會妨礙大學達成其最終的目標。相對的，政府的行動若干涉到了實質目標層面，則是侵犯了學術的核心。由此可見大學自主的形式是絕對會對大學治理造成影響的。在此需要的是大學與政府之間的協商，討論彼此的角色，將權力作合理的分配。但是維持大學自主最重要的工作還是在於，要讓大眾及政府官員認識並了解構成大學自主的本質條件：其一，大學有選擇職員和學生，並決定其去留條件的自由。其二，大學有決定課程內容與學位標準的自由。其三、大學有分配經費至不同支出項目的自由(Ashby, 1966: 296)。


二、績效責任(accountability)

績效責任是與學術自由處於對立位置的概念。績效責任是指對外界團體展現負責的行為之要求。而什麼是「負責任的行為」？由誰決定提報程序的形式和內容？對於不良表現該做何種懲罰？除了要在事前提供有關計畫方案及預算的資訊，以便證明公共稅收被有效的運用，大學院校還必須在事後負起績效責任。事後審查的方式至少有三種，為法律、為效率、以及為效能的三種目的，每一種都有不同的結果。傳統上政府的審計工作重點，在於法律上的及效率上的目的，經由這些方面的關切使得大學院校受到壓力，必須要在運作程序上變得更嚴謹。一般來說這種壓力並不會使得大學院校要改變他們的實質目標，但是在美國州政府

興起的績效責任運動，其中有關表現層面的審計就著重在檢察政策的效能，這樣的發展如果深入到大學裡，將會大大地影響學校的實質層面(Berdahl, 1990)。

從上述的討論可以得到三項啟示：(1)各級政府應該不要去觸碰那些會威脅大學學術人員學術自由的事情；(2)政府在程序上的控制可能會降低生產力而且令人氣憤，但是不被視為直接威脅學術自由的暴行；(3)在實質自主的重要層面上，政府與大學應該要建立一種夥伴關係——雖然壓力的一方明顯是來自於政府——以讓州政府所關心的績效責任，以及大學所關心的自主權力，能夠在靈敏的機制下獲得協調(Berdahl, 1990)。

參、影響大學治理的力量



大學治理的模式一直以來都是研究高等教育的學者所熱衷的主題之一。這些學者都希望能夠發展出一個有用的治理系統分類方法，以便能夠討論大學治理在國際間的差異，以及處理各國內部複雜的治理安排。在眾多的分類方法之中，最常被引用到的就是 B. Clark(1983)的「協調之三角」(the triangle of coordination)(如圖 3-1 所示)。Clark 指出，政府權力、學術寡頭、和市場三股力量的協調與消長，是呈現各個先進工業國家中，不同高等教育體系形貌的主要影響力。政府權力代表的是社會的集體意志；學術寡頭是大學中具有知識和專業權威的資深教授；市場則是個別消費者的意願。不同國家的高等教育體系在這三角關係中各有所偏，例如美國較偏向市場協調模式、瑞士和解體前的蘇聯較為偏向政府權力模式、而義大利和英國則是較為偏向學術寡頭模式。

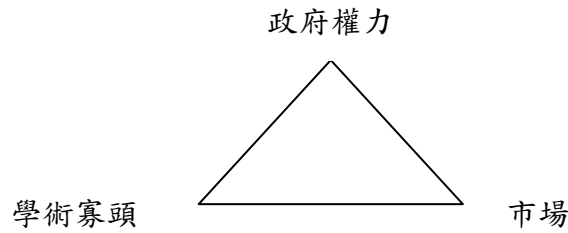


圖 3-1 高等教育協調三角

資料來源：出自 Clark, (1983: 143)

除了 Clark 的協調三角之外，另一個最常被提到的分類形式則是由 van Vught(1989)所提出的。他從政府的權力著手，將高等教育系統以兩個面向來呈現：一個是政府控制模式(state control model)，另一個是政府監督模式(state supervising model)。政府控制模式常見於歐洲，特色是政府科層和學術寡頭雙方都有握有相當大的權威。政府干涉大學方面的事務範圍極廣，例如入學條件、課程、學位要求、考試系統、人事的指派和報酬等。而大學中的學術人員對校內事務，尤其是關於教育和研究方面，也有著相當大的權威。

政府監督模式則可見於有著盎格魯薩克遜傳統的英和美國，特色是政府科層的力量較不那麼強大，主要的權力是屬於大學這方面，由校內的學術社群與行政人員所共享。此模式中的大學校長、院長、及行政單位的力量，相較於歐洲大學的領導者或是美國大學的董事會來說，持有的權力是比較大的。政府的影響力距離大學比較遙遠，這就符合了新管理主義所要求的，「從遠處引導」。政府的任務只是要監督高等教育系統，維持學術品質以及達到某種程度的績效。政府並不會用複雜的條例和嚴格的控制來干涉高等教育系統(Braun & Merrien, 1999: 17)。

Van Vught 的分類模式與 Clark 的協調三角不同之處在於，捨棄了「市場」這個分類，因為他認為大學並不是以市場的邏輯來運作，而是準市場的法則，在

準市場的法則中，政府扮演了一個相當重要的角色。Van Vught 的模式可以看作是三種不同層級之間的權力競賽：位於最高層級的政府、中介機構、以及位於基層的學術寡頭。其中，政府涉入大學事物的程度是主要的關鍵，涉入較多的，屬於政府控制模式；較少的則是政府監督模式(Braun & Merrien, 1999: 18)。

然而，Clark 所指的市場模式是一個協調機制，可以用來解釋不同的高等教育體系對於外界挑戰的反應。它凸顯出了一個沒有政府強力介入，和學術社群掌控的系統，因此市場這一個範疇在高等教育的影響力中是不可或缺的。

而另一方面 van Vught 則是將治理簡化為政府在高等教育體系中所扮演的角色：治理體系不是歐洲的政府控制模式，就是具盎格魯薩克遜傳統的英國與美國政府監督模式。如此一來便無法將美國與英國的治理模式做區分。因此如果用 Clark 的模式來看的話，就可以發現美國相較於英國，更加地受到市場機制的長久影響。



第四節 大學治理的模式

在討論大學治理模式時，需要考慮到三項變數：第一，治理模式有國際間的差異。例如各國的科層體制和政治的性質皆不同。第二，治理模式隨著時間一直在改變。第三，實際的治理情形通常是以混合的形式展現出來，而不是清楚的落於各種模式的分類之中(Rhoades, 1992: 1377)。

大學治理模式是植基於「權威」的概念之上。Clark(1983)就依照不同形式和層級的權威，將治理模式分成三類：同僚模式(collegial model)、科層模式

(bureaucratic model)、政治模式(political model)。

同僚模式包含了社群、職位、專業權威以及多元政治等概念，強調沒有層級的、合作的決策行為與教授自治。組織社會學中對權威的典型分類——行政權威和專業權威——同樣的也出現在大學這個組織之中。大學裡包含了以法理和科層位階為基礎而產生權威的行政專業人員，以及以知識為基礎而產生權威的學術同儕。若大學中行政專業人員的力量較大，則比較偏向管理/科層的治理模式；若學術同儕的力量較大，則較偏向專業的同僚模式。一般來說，較有聲望的大學，學術權威的勢力會比較大(Clark, 1983)。政治模式則認為治理是組織中利益團體與各種權威的政治參與過程。以政治科學中的多元理論來分析，高等教育中的政治模式強調其中利益團體對於大範圍的機構議題，所持有的不同意見與價值觀，而形成的政治動力與衝突。治理的參與有許多形式，如學術寡頭模式。但不論是以何種形式來進行，治理都不僅僅只是對於正式與專業權威的執行而已，而是一種政治的協商、遊說、和結盟。

而 G. Harman(1992)則是將治理模式作區域性的劃分：英國模式、美國模式、及歐陸模式等。大學發展的歷史脈絡，正好將同僚、政治以及科層模式三者落入區域的劃分裡，由下表 3-1 可得到清楚的輪廓：

表 3-1 大學治理的三種模式

	英國模式	美國模式	歐陸模式
外部治理	國家監督	市場機制	國家控制
內部治理	同僚模式	政治模式	科層模式
權力分配	教授、行政體系	董事會、行政體系及教授	講座教授

資料來源：出自戴曉霞(2007：2)。

以下則分別針對英國模式、美國模式及歐陸模式之國家背景與治理脈絡作討論：

壹、英國大學治理模式

英國高等教育系統可視為是美國與歐洲之間的橋樑，其入學程序與學士、碩士系統的運作雖與美國較為類似；但其經費補助機制和以公立機構為主的事實，則與歐洲其他國家更為接近(劉秀曦，2009)。英國大學教育早期素以菁英培育之特色稱著於世。英國大學學術自主的傳統原則，不僅受到大學內部成員的極力支持，也曾受到政府部門的相當尊重。

英國大學的治理，以牛津和劍橋兩所古老的大學為理想的典型範式，自傳統以來即以學術自主的風氣聞名於世。這種高度的自主除了源自於中古時期創立以來的行會規範是一大影響以外，還受到皇章(Royal Charter)及間接撥款機制的保障。

一、外部治理

(一) 皇章

整體來說，與歐陸國家中央化的大學系統，和許多的美國公立大學相比，英國這些獲頒皇章的大學(1992年之前設立的老大學)被賦予了一種「半私人」(quasi-private)的地位，因而享有了更高度的自主，以及較少的政府干涉(Fulton, 2002)。在理想層面上，這些大學其所有權和治理權是完全的屬於自身的成員，因此其財產可免於市場的干涉，哈佛和劍橋兩所大學就是此模式中的理想典型。

然而在皇章所授與的機構自主範圍之下，仍有一些實際層面上的出入。首先是大學成員的組成。大學中治理體制的成員除了教授以外，還包括了校友和非教職人員，因此是難以達到完全的教授治校的程度。第二，在英國傳統以來的議會制度傳統下，即使是哈佛和劍橋兩間大學也不能完全免疫於外界的干涉。除了王室仍保有某些大學職位的指派權力以外，如，欽定教授(Regius Professorships)，政府也會透過立法或財務方面的手段來干涉大學內部事務以回應公共利益，有時甚至會修改皇章的內容。此外，頒授給各大學的皇章內容也不盡相同，因此各大學所享有的自主程度也有落差(Fulton, 2002)。


由上所述，皇章的頒授雖不代表著一個對大學自主性的永久保證，但是政府對其內容修改所發生的影響，在整個大學治理系統中來看，僅是冰山一角而已，皇章終究還是讓英國的大學能夠有相當程度的自主性，來延續中世紀的行會自治傳統(戴曉霞，2007)。

(二)間接撥款機制

英國政府相信，由大學所界定的優良教育就能夠符合社會整體的利益，因此國家只需以協助者的角色為高等教育提供資源，讓大學採取學院式的自我管理，以利達成其辦學目標。英國政府以此為出發點，於1919年設立「大學撥款委員會」(University Grants Committee, 簡稱UGC)，開始了間接撥款機制。UGC為政府和大學間的中介協調機構，設置的目的一方面在於合理的撥放政府經費，另一方面則是希望能夠維護大學的機構自主性免於外部的政治干擾，因此UGC在大學的外部治理上扮演著「緩衝器」(buffer)的角色。

UGC自設立之初到1964年為止都是屬於財政部(Department of

Treasury)底下的單位，成員有十位(之後擴增為二十位)，大部分來自於學術界。UGC 的主要功能有二：其一為運用專業知識來詮釋及執行政府政策，例如高等教育系統的規模、文理科之間的平衡等。其二則是分配政府所撥放的經費給各大學。整個撥款的程序首先是由大學先評斷自身的需求，然後擬訂申請的提案交由 UGC 審核。UGC 在仔細審核過各大學的提案後，便會向財政大臣提出全國大學經費需求的建議。隨後，經由財政部和 UGC 雙方的討論，財政部長會將整筆的高等教育經費交由 UGC 來分配給各大學。UGC 分配經費的衡量標準是不對外公開的，以避免大學為了迎合 UGC 的評判標準而影響到了學術自由。大學收到的是整筆經費(block funding)，可以自行決定運用的方式。這種經費分配的運作模式，讓大學可以獲得公共經費，卻不必隨政策起舞，保有相當大的自主性。撥款金額的多寡是以補貼大學現有經費尚為不足的部份來訂定。撥款計劃以五年為一期(Marshall, 1992:1339；戴曉霞，2007)。



這個撥款的系統嚴格地來說是界於大學、UGC 和財政部長三者之間非正式的協商默契和過程。在財政部長方面，因為撥給高等教育的預算佔全國的總預算比例並不高，所以也不會干預 UGC 的分配決定。因此整個預算的分配可以說是掌握在少數的學術專業人士的手中，Clark(1983)便指出，英國在此時期的大學治理模式顯現出了濃厚的「學術寡頭模式」的色彩。儘管如此，此撥款機制在當時還是被認為是政府和大學之間最接近理想的安排，後來也廣為其他國家參考和模仿。

在第二次世界大戰結束後，政府還交付了 UGC 策劃人力資源需求的任務，以助戰後經濟重建工作；而在 1950 年代 UGC 更利用經費分配這個有利的工具來形塑高等教育部門的發展方向，如協助大學規模擴增，設立新的學術機構，以及將發展重點轉向工程和學領域等。1963 年所發表的羅賓森

報告書(Robbins Report)確立了英國大學的傳統角色，UGC 便也跟著進入了一個黃金時期，享有著高度的公眾與政治聲望。

1964 年後，UGC 轉為隸屬於教育與科學部(Department for Education and Science，簡稱 DES)之下，雖然高等教育經費還是透過 UGC 來分配，但是其地位卻開始受到實質上的影響。DES 是教育的主管單位，高等教育的表現會直接影響到 DES 的績效，而高等教育預算又佔了整個教育預算的極大部分，因此 DES 自然會插手 UGC 的事務。到了 1977 年，補助學生人數、資本門經費、文/理科比例、以及大學部/研究所學生比例等原本屬於 UGC 的決策權，全部轉入 DES 的手中(Marshall, 1992:1340；戴曉霞，2002:208)。

在此之後，因為英國政府欲將高等教育系統原來的雙軌制的改成單軌，因此於 1988 年的「教育改革法案」(Education Reform Act) 中將 UGC 廢除，以「大學經費委員會」(University Funding Council, UFC)取代，而不久之後又在 1991 年的高等教育白皮書《高等教育：一個新架構》(Higher Education: A New Framework)，以及 1992 年「繼續及高等教育法案」(Further and Higher Education Act)的頒佈下裁撤 UFC，改按地區設置「高等教育經費委員會」(Higher Education Funding Council, HEFC)。此變革將在下一章中做仔細討論。

(三)校外考評制度(external examining/examiner system)的設置

為了維持不同大學之間的專業水準，英國模式的特色之一為校外考評制度的設置，這同時再度地彰顯出對於學術專業權威的重視。校外考評委員通常由各校的學術評議會選出，確保大學之間相同領域的學位水準相近，及學生成績評量的公平。校外考評委員主要的任務在於對各類課程進行檢核，協助各校監督其班授學位的學術標準，以促進各校的學術水準(蘇錦

麗，2000)。

和歐陸大學的國家考試和國定課程或是美國大學間的學程特色競賽相比，英國校外考評委員的設置讓學術水準得以透過專業評判來維持，並且也讓學術專業規範持續保存了下來。

二、內部治理

和美國模式相同的是，英國大學同樣是具有獨立法人身份，為自身的經營、學生管理、課程和人事聘用等負責。而與美國模式的相異之處則在於，英國大學有著學術同儕共同管理其機構的長久傳統，而較沒有行政上的層級節制的規範。

大學機構層級的同僚決策在英國已有悠久的歷史。傳統的英國大學是屬於小而精英型的大學，師生比低，以大學部教育為主，因此專業社會化和密切的溝通網絡較容易形成與流行。

大學中的權力層級可分為三層，最底層為學系，由系主任主持，這個職位通常由教授擔任，並且終生聘用。雖然系所中的學術人員也有教授、高級講師、講師等層級之分，但是系所裡的決策仍是經由共同決定而產生(Cazenave, 1992:1322，戴曉霞，2007)。經費以學系為單位撥給，由系主任負責協調教學、研究及教師之招聘。

第二個層次為學院，由「院務委員會」(faculty board)負責運作，成員包括系主任、教授、資深講師及講師等，主席為院長。院長通常是短期的派任，主管院務的執行。和歐陸的大學比較起來，英國的學院層級是決策方面的重要單位，因為是由相關屬性的學系所結成的團體，所以會由院務委員會制定出學系之

間共同的行政準則、策劃考試、審核新課程、處理教師聘用及升等、分配研究指導教授等事宜。

第三層包含三足鼎立的學術評議會(academic senate)、校務會議(council)及校長(vice-chancellor)，此三者的主要工作在於匯集、協調、並整合出大學的整體政策。其中學術評議會全權掌控學術政策的制定，此外還負責各系所間經費的分配。學術評議會的成員包括了學校全體的系主任、教授，以及經由選派而出的非學術職員，因其人數龐大，所以通常是以委員制來運作，另外還有一個執行委員會，由校長擔任主席。大學中最高的治理單位是董事會(court)，由地方知名人士、職員及學生代表組成。董事會不常開會，而由校務會議作為執行單位。校務會議的主要成員為外部人士，負責學校的財務及規劃和建築 physical plant 之維護等事宜。此外，校務會議最重要的任務便是遴選校長。校長是大學的學術和行政首長，是學術評議會的主席，亦是董事會和校務會議的成員，及其他校內委員會之成員或主席，對外代表學校參與 UGC 及全國大學校長會議(Committee of Vice Chancellors and Principals，簡稱 CVCP)等(戴曉霞，2007)。校長選出後可以一直任職到退休，校長的權力和影響力並非來自其校長的地位，而是來自其整合學院、學生及外部人士之觀點與利益的溝通與協調能力。

貳、美國大學治理模式

美國高等教育的架構借鏡於英國大學學院及德國研究型大學的形式，但是美國當地的三種公共哲學信仰，更是形塑了美國大學的特色。第一，是美國總統傑佛遜的政治理念，他提倡有限政府，言論、宗教團體自由，以及私人設立高等教育機構並保護其不受政府的掌控。而在憲法第十項修正案中的聲明更讓教育事務成為州政府的管轄範圍而非屬於聯邦政府。第二，則是資本主義的影響與對市場

理性的擁護。美國大學也因此抱著透過競爭將使多樣性和品質臻至完美的理念，不斷的爭取各種資源。第三個影響美國大學的信仰則是深入人心的機會平等和社會流動想法。高等教育長久以來都是為精英階級所設，然而二十世紀社會經濟環境的變遷，開始將高等教育轉變為晉身至中等以上社會階級的大門(Eckel & King, 2006：1035)。因為這些信念使得美國高等教育展現出了獨立、競爭、和多樣性等美國特色。

一、外部治理

由於美國憲法將教育這項剩餘權力歸屬給各州政府，因此教育事務在各州呈現出了多元化的樣貌，各州政府對於其高等教育的控管程度都不相同。有些州的大學其地位就如同州政府的分部一般享有著高度的自主權，例如加州大學和密西根大學；有些州則是由地方選舉出學校董事會成員來進行學校的治理；另外有些州的大學董事會是由州長指派，並有立法監督學校機構、經費、績效、決策以及新課程的許可等事項；還有一些州政府對於大學只扮演著諮詢的角色，並沒有太多的直接控管；而在許多州裡則是在州政府和大學機構之間設有中介機構，負責實行州的政策同時避免大學受到州政府過多或不良的干預(Eckel & King, 2006：1037)。

在聯邦政府方面，也因為憲法的關係而從未設有全國性的教育主管機關。而聯邦政府對於高等教育的涉入最重要的就是 1862 年的莫瑞爾贈地法案，於此，聯邦政府將土地贈與州政府以興建公立大學，但此後要一直到了二十世紀中期，才又看見聯邦政府出現於高等教育的舞台上。當時正值第二次世界大戰，極需聯邦政府出資補助大學科學研發以建設軍事能力；而在戰爭即將結束之時，總統羅斯福還簽署了「美國軍人權利法案」(GI Bill of Right)，讓退伍軍人進入大學就讀以充實整個人力資源系統。而 1960 年代發生的公民權利運動(Civil Right

movement)，聯邦政府更扮演了提供中低收入家庭的學生獎學金和就學貸款的角色。此後聯邦政府的資助便成了科學研究和學生經費補助的主要來源。

雖然基本上聯邦政府不會直接干預大學事務，但是這些經費補助卻成了大學極為重要的年收入來源，相對地，這也增加了聯邦政府在大學的研究和經費等領域之外的影響力。舉例來說，大學機構如果想爭取經費補助計畫，則必須提交報告給聯邦政府，報告的範圍擴及人事的準備和性別平等等方面。然而，儘管聯邦政府的影響力逐漸的成長，但終究還是有限，亦未觸及學術核心。

二、內部治理

由於美國各州的高等教育機構在學生入學標準、教職員人事政策、課程與學位政策等都有差異，再加上公私立高等教育機構並行，在激烈的競爭環境之下，其大學內部治理是比其他國家還要強固有力的。雖然各大學的學術行政架構大致上雷同，但是卻會為大學各自的環境和文化傳統所影響，讓學術行政的運作程序有了實質上的差異。例如，在某些以學士學位為主的學院中，其行政權力集中於學術權威之手，機構也有集體協商規範；而在某些小型的私人學院中，也可看到其受英國學院模式的影響，呈現出同儕模式的行政治理。但是以整體來看，美國模式與其他國家比較起來，可明顯的看出其預算和行政人事的權力是交付於學術行政者的手中的。

美國的大學和學院雖然有個別院校間的差異，但大致上的治理架構皆是呈階層化的，且各層級的結構形式行之有年，因此權責劃分清楚。美國大學內部治理結構同樣分成三層(EI-Khawas, 2002:263；戴曉霞，2002)：

第一個層級是學系，及各研究中心或機構。系主任由院長參考系內資深教授

的意見後聘任，負責人事推薦、工作分配，及資源管理等。系主任在行政職位之外又身為學術同僚的一員，在處理事務上常有衝突兩難的情形出現。學系內的運作是採用一人一票的方式做決策。系中研究傑出的教授透過研究計畫的爭取，亦可享受類似歐洲講座教授的地位，但其影響力得視經費之有無而定，在其他學術和行政事務上不見得享有特權(Cazenave, 1992:1324；戴曉霞，2007)。

第二個層級為學院。學院中擁有其學術治理過程，院長的權力較歐陸及英國模式大，包括預算及員額的控制和分配、人事決策(包括系主任的聘用)。院長須定期與教務長開會並向其報告，這些會議通常是提供訊息和建議，治理的成分不太大，然而，在會議中達成共識的事項仍會實行於機構中 (El-Khawas, 2002:265)。

第三層是董事會、校長及校務會議。以下分別討論：

(一)董事會

美國大學董事會稱為 Board of Trustees, 或 Board of Regents(如加州大學)，或 Board of Visitors(如維吉尼亞大學)，為大學中最高治理單位。公私立大大學的董事會有些許差異。一般公立大學董事會約有 13 位董事，由州長任命，有的州則由州議會遴選或者是民選，而其中董事長可由董事推選或董事輪流擔任，其任期可由一年至終身職。私立大學的董事成員則約為 30 位，由現任董事組成董事聘任委員會，推薦新任董事，並由董事會遴選。董事多是當地受敬重的企業界人士或專業人士，有的甚至享有全國性的聲望，而且都是以個人身分擔任，不代表任何團體。董事會代表有時還包括學生、教師、校友及校長等，但人數比例都不高。公立院校董事的任期約 5.3 年，私校則約 3.6 年，皆為無給職。公立院校董事會平均每年召開 10 次會議，私校則平均每年四次(戴曉霞，2007)。

董事會底下通常會設置各類委員會以處理相關議題，例如財務、執行、學術及建築等委員會。一般而言董事會主要的任務包括了釐清並確任機構目標、制定長期計畫並監控其實施、確保大學財源穩定並監督經費管理、任命並評鑑校長、核備課程等(戴曉霞，2007)。而董事會的存在最重要的則是作為了大學與外部環境之橋樑與緩衝器，一方面回應社會要求，一方面保護大學不受政治及意識形態之介入或州長/州議員更迭之影響。然而，公私立大學董事會的立場還是有些許差異的。公立機構中，董事會較代表外部的觀點，他們為機構提供和指導，同時也扮演了一個強力的監督角色，以確保大學能夠服務社會大眾的利益。而在私有的機構中，除了連接與回應外部事務外，董事會的重點在於協助和指導，尋求組織達成其目標的方法(EI-Khawas, 2002:263)。

(二)校長

校長主要任務在對外代表學校，包括公關、募款及和聯邦/州政府之關係的建立等。校長擁有一個內閣或行政治理團隊，成員包括數位各司財務、行政、教務、學務等的副校長及一位顧問，而這些高級行政人員和校長變成為了大學的決策中心，負責日常事務的處理及討論機構的長程事務(EI-Khawas, 2002:264)。美國模式行政高層主管有許多非學術的專業行政人員，和歐陸模式及英國模式由學術人員兼任的情況不同(戴曉霞，2007)。

(三)校務會議

校務會議為反映大學中學術人員觀點的決策單位，會議成員由各自的學院選出，但通常需具備正職、全時身份的學術人員組成才有被選舉的資格，有些大學則是要求具有永聘或教授身份的人才可參加。在少數院校中，校長或教務長會是校務會議的一員，並主導會議過程。

參、歐陸治理模式

一、外部治理

歐陸模式的治理，在「大學為政府的機構」這個假設前提下延伸。大學被視為是發展現代化國家的關鍵社會和文化工具，政府因此有權責來管控這些機構。高等教育的重要性地位，使其無法交予私人獨立機構之手。而在國家的整體建設中，則對大學的有了共同標準及同質性機構型態的要求，課程方面則有國定課程和標準的管制，以培養對國家的認同感。同時，此治理模式提供高度的學術自由給大學的學者，使其能夠不受社會干涉的探索新知。因此大學的權威是分享於政府與學者之間的 (Amaral et al., 2002)。

而由於政府在各方面學生入學條件、課程與學位、教師聘用、內部治理形態與行政結構等都有詳細嚴密的規定，相對的也讓大學內部免去了為這些學術事務設立整合機制的工作。

二、內部治理

歐陸模式的內部治理為以講座教授制度為核心的科層組織。講座教授的地位極高，同時具備學術和行政領導者的身分，享有了法律賦予的特定權利、資源、設備，且各自領導其研究/教學團隊，可自行選擇學術和行政人員。各學院的講座教授亦主導著院內的經費分配，及選聘新教授等重要事項，因此學院中院長的影響力並不大 (Cazenave, 1992:1320；戴曉霞，2007)。

歐陸模式的校級決策單位之名稱及成員各國不盡相同，例如法國的校級決策

單位為「校務會議」(council)，由學院院長、教授代表、研究中心主任及校外人士所組成，校長為會議主席，由教育部指定的教授擔任，基本上代表教育部。而德國大學的校級決策單位則為「學術評議會」(senate)，由院長和教授代表組成，校長為主席，會議僅負責學術方面的事務如發展課程和考試方案等。校長通常是由極具成就的資深學者擔任，作為大學學術聲望的象徵，而非以行政長才取勝(Cazenave, 1992:1320；戴曉霞，2007)。

歐陸模式的校級治理單位通常是整個高等教育系統中影響力最小的一部分，原因在於大學經費的分配方法。大學經費來源多由政府直接編列給大學教授，而給學校層級的則多屬維護性經費，未得到講座教授之同意無法分配或調整學術經費。至於人事經費則屬於全國性的公務人員編列，因此大學在經費方面能控制的部份不多(戴曉霞，2007)。



第四章 新管理主義對大學治理模式之影響

第一節 新管理主義對英國大學治理模式之影響

英國自 1979 年起至 1997 年，經歷了以柴契爾夫人與梅傑為首的保守黨執政，在這 18 年之間，新管理主義為其對公共部門展開大刀闊斧改革的主要理論依據，因此刪減公共經費、強調自由市場經濟，藉由解除管制、私有化等策略變成為了此時期的政策特色，欲藉此減輕政府的財政負擔。此外，政府還將許多事務外包或私有化，並設立與管理服務及品質保證相關的機構，這些機構自政府架構中獨立，因此「政策」和「執行」便因而分開，也引發了許多討論和爭辯。在此情形下，政策變的零碎，政府只專注於經費層面以及品質保證的過程。各地方單位雖能夠追求自身所定訂的目標，但還是會受到中央對於效能效率標準的控管。表面上看來這是對於追求多元性和地方自治等權力下放理念的體現，但實際上地方單位會因為經費來源和品質保證等壓力而必須達到中央所要求的標準。

壹、英國高等教育概況

在高等教育方面，也受到了新管理主義的影響，其特色也對大學的治理產生了實質上的改變。以下先簡述英國現今的高等教育概況，繼而分析新管理主義對英國大學治理模式所產生的影響。

一、大學的數量與機構

英國現今有 116 所大學(其中英格蘭地區有 91 所、蘇格蘭地區有 15 所、威爾斯地區 8 所、北愛爾蘭地區 2 所)(UUK, 2009:3)。英國大學從源起發展至今，

可以劃分出四個設立的時段：第一個時期是牛津和劍橋大學的成立。第二個時期是十九世紀時在工業革命之下因應新興的市場需求所設立的紅磚大學。第三個時期的大學設立在 1960 年代，同樣也是為了應付社會對於高等教育日益增高的需求。第四個時期設立的大學則是在 1992 年的《擴充及高等教育法案》(Further and Higher Education Act)之下由原多元技術學院所升格而成的大學。前二波的大學獲頒皇章而成立，後二波的大學則依國會法令而設。但不論是依據何種法源基礎，每所大學都是具有自治權力的。對於任何機構章程及地位的修改都須由大學向樞密院申請提出。每所大學都有頒發學位和其他資格的權力。英國所有的大學，除了白金漢大學(University of Buckingham)以外，都由政府提供經費。


1960 年代中期，為了疏解高等教育激增的學生數而設立了以實用性學科為主的多元技術學院，與基礎研究為的大學形成了並行的雙軌系統。1988 年頒布了《教育改革法案》(The Education Reform Act)，多元技術學院始被國有化，脫離了各所在之地方教育當局的管轄；到了 1992 年時的《擴充及高等教育法案》(Further and Higher Education Act)被擢升為大學，結束了因其設立以來的雙軌制度，英國高等教育就此轉為單軌制。高等教育的就學人數自 1980 年代早期的八十多萬人躍升至現今的二百三十多萬人(UUK, 2009:4)。

二、英國高等教育的治理系統

Salter 與 Tapper(1994)兩位學者將英國政府與大學之間的關係看作是一個三層級的系統，第一個層級是主掌了整個高等教育和研究發展的政府(其中包含了內閣、科學與科技委員會，和國會)，和其他相關的政府部門(教育與技能部、貿易與工業部下的科學與科技處)。第二層是管理系統，負責分配經費和監控績效責任；此系統的目標由第一層級來設定。系統內的機構包括了英國各地區現行的經費委員會，以及研究會議等。第三層則是大學。大學能夠在以上兩層級所界

定範圍之內自主運作。概括來說三個層級之間存在著協商和遊說的空間，但整體的政策過程大致上還是由上而下的(引自 Leišytė, 2007: 85-86)。

在第一個層級方面，英國政府原來的中央教育行政機關，「教育與科學部」(Department of Education and Science, DES)，於1992年時改為「教育部」(Department for Education, DfE)。被除去的科學部分則是另組「科學與技術部」(Office of Science and Technology, OST)來負責。1995年時英國政府再將此改組後的教育部與原有的「就業部」合併，成為「教育與就業部」(Department for Education and Employment, DfEE)，1997年工黨上台後仍維持此名稱。但2001年工黨政府取得連任，便將教育與就業部改為「教育與技能部」(Department for Education and Skills, DfES)。2007年，英格蘭地區教育行政主管部門再度改組異名，將原來的教育與技能部和「工商業部」(Department of Trade and Industry)合併改組為下述三個教育行政部門(楊瑩，2008: 163-168)：

- 
- (一) 兒童、學校與家庭部(Department for Children, Schools and Families, DCSF)，負責中小學教育的政策規劃與執行。
 - (二) 創新、大學與技能部(Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS)，負責中高等教育的政策規劃與執行。
 - (三) 商業、企業及調控改革部(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, DBERR)負責英國商業界提升生產力與競爭力之事宜。

上述行政部門的改組顯示出了英國政府自1990年代中期以後，對於高等教育角色的強調重點，從人力資源與工商業界的接軌，到領導科技創新的使命，這些都可看出英國政府認為大學應該在經濟發展上扮演更積極的角色。

在第二個層級中，在協調高等教育經費的分配上，有做為大學與政府之間的中介撥款機制的 UGC，其於 1988 年的「教育改革法案」中改組為「大學經費委員會」(University Funding Council, UFC)。而不久之後在 1991 年的高等教育白皮書《高等教育：一個新架構》(Higher Education: A New Framework)，以及 1992 年「繼續及高等教育法案」(Further and Higher Education Act)的頒佈下，裁撤了 UFC，改按地區設置「高等教育經費委員會」(Higher Education Funding Council, HEFC)。和 UGC 成員多來自學術界不同的是，HEFC 的成員以企業界人士為主。

綜上所述，英國現今高等教育的中央治理及經費補助機構整理於表 4-1：

表 4-1 英國各地的高等教育撥款單位與教育主管部門

項目	英格蘭	威爾斯	蘇格蘭	北愛爾蘭
治理	創新大學與技能部 (Department for Innovation, University and Skills, DIUS)	威爾斯議會 (National Assembly for Wales)	蘇格蘭執行教育部 (Scottish Executive Education Department, SEED)	北愛爾蘭議會 (North Ireland National Assembly)
			企業與終身學習部 (Enterprise and Lifelong Learning Department, ELLD)	北愛爾蘭高等教育委員會 (North Ireland Higher Education Council)
補助	英格蘭高等教育經費委員會 (Higher Education Funding Council for England, HEFCE)	威爾斯高等教育經費委員會 (Higher Education Funding Council for Wales, HEFCW)	蘇格蘭高等教育經費委員會 (Scottish Higher Education Funding Council, SHEFC)	北愛爾蘭就業與學習部 (Department for Employment and Learning, DEL)

資料來源：修改整理自楊瑩(2008：170)。

貳、新管理主義對英國治理模式之影響

一、追求效率方面

1979 年保守黨掌握政權，當時嚴重的經濟蕭條衍生財政短缺的問題因而高等教育預算呈現萎縮的現象，於是從 1981 年開始，英國政府決定在三年之內刪減總經費的 17%。然而，在刪減經費的同時，政府對於高等教育的品質要求並未相對地降低。英國教育部長 Keith Joseph 在 1984 年就表明高等教育的主要目標在於「品質和物超所值」(quality and value for money)(戴曉霞, 2000: 209)。因此，在資源有限的情況之下，最佳效率的獲致便成了往後的政策制訂重點。

英國自 1980 年代以來對於高等教育的關切日深，所推出之以效率為主題的報告書和法案，密集頻繁的程度是前所未見的。早期的討論重點著重於高等教育之目標須具效率與經濟。到了 1985 年發表了《建設邁向 1990 年代的高等教育》綠皮書時，才首次指出需要達成的目標有哪些，這些目標的主軸包括了(Brown, 2009: 134)：

- (一)配合國家發展之合適的人力資源，以及高等教育在科技領域的強調。
- (二)充分的投資基礎與應用研究，以及確保有效率的資源分配。
- (三)加強高等教育機構間經費分配的合理性，以達經費運用的最大化。

同樣在 1985 年時，大學因為受到 UGC 對於效率要求的壓力，便透過大學校長會議(CVCP)的指派而成立了 Jarratt 委員會，針對大學的結構與管理，以及效率的提升等議題進行研討，這是首次以評估企業組織之效能效率的方式來檢視大學的結構與管理過程。該委員會隨後公佈了《傑瑞報告書》(Jarratt Report)，

為大學的效率管理提出了以下的建議：加強大學的企業化管理工作(包括目標設定、使用表現指標等)、強化線性管理的層級、將校長定為總裁的角色、強化外部人士的在治理中的力量、減弱學術評議會和系所的否決權(理由在於對二者的保守和自利的印象)、建立表現指標、引進評鑑和績效責任的作法等，讓大學治理能夠更加的企業化(Fulton, 2002:193 ; Fulton, 2003:157-158)。

在《傑瑞報告書》建議將企業精神、管理主義引進高等教育以提升效率之後，英國政府緊接著在 1987 年發表了白皮書，《高等教育：迎向挑戰》(Higher Education: Meeting the Challenge)，書中除了特別關注大學與工業之間的關係，重申大學須回應經濟發展的需求之外，還表明了以下的重點(Brown, 2009: 135 ; 姜麗娟，1999 : 58)：

- 
- (一)鼓勵大學企業化，吸引更多契約的簽訂豐富財源，以減少對於公共經費的依賴。
 - (二)撥款委員會應以契約形式而非補助形式來撥款，政府應監督各校履約及經費使用的成效，以便對其課以績效責任。
 - (三)明訂各個接受公共經費的大學之義務，強調其對於提供教育服務的使命。

接下來 1991 年所公佈的白皮書《高等教育：一個新的框架》(Higher Education: A New Framework)，就如同其書名所表明的，建議讓多元技術學院及其他學院獲得大學的資格，並將這些機構與大學歸於單一的經費機構之下。如此作法便是以經濟效率為出發點：因為政府相信提高效率的真正關鍵在於，讓機構在經費和學生數上的競爭更加地激烈；而消除大學與多元技術學院和其他學院之間的藩籬正是塑造此競爭環境的最佳方法。書中的建議便有下列數點(Brown, 2009: 138)：

- (一)所有的機構都應在一個公平的基礎上競爭經費和學生。
- (二)撥款方法中不公平的差異應該被刪去。
- (三)在撥經費給高等教育機構時，應以一個相同的基準來檢視機構的品質。
- (四)高等教育整體的協調範圍應擴大。

對於大學效率的關注，在 2003 年的白皮書中也可看到，再次的強調了對管理和領導的改善以及更高的財政效率等的需要(Fulton, 2003:157-158)。

總而言之，實施於英國大學的效率驅力模式在論述上和實際上有著模糊的平衡的特色。一方面可以看到 Reed(2002)所總結的新泰勒/福特控制系統的要素，沒有以直接的手段影響到專業的權威和自主，而僅是想要讓用來達到專業目的的資源得到最佳的運用。另一方面，監督機制的增加伴隨著對專業人員能力的不斷質問，以及想要將學術人員和其他專業人員再定義成自利的「生產者」，顯現出了一個涉入的且不信任的立場。



二、市場機制方面

除了縮減經費，英國政府自 1989 年開始運用價格機制，以加速高等教育機構降低學生的單位成本。根據估計，在價格機制的運作之下，1990 到 1995 年的五年間，學生的單位成本已經下降 28%。雖然價格機制每年多少有改變，基本的作法分為三步驟(戴曉霞，2000：208-209)：

- (一)政府給予的學生單位成本逐年降低，以追求政府設定的「效率利益」(efficiency gains)。
- (二)為了維持收入，高等教育機構必須以邊際費用(marginal cost)互相競爭新生名額，希望來年這些多收的學生能使全校學生的單位成本降

低，因而增加政府的全額補助學生數。

(三)政府將額外的全額補助學生給予全校學生單位成本低於全國平均值的大學。

這種價格機制表面上看起來像是市場的運作，但也有限制存在。學費的標準只有一個，且由政府所定，但是卻用於所有不同成本的課程上。這個壓力導致了校長們爭取「追加學費」的自由。他們相信如此可以保持品質，而不同的機構要求不同的學費亦符合市場要求。然而，這個追加的學費在 1998 年的立法當中，政府特別的宣布是不合法的，是故，市場這個詞表面上是強調付費者從政府轉變為學生，但實際上這價格卻是由政府所定的，因此並沒有自由市場的存在。在布萊爾政府執政的第一年，在教育上所得的盈餘，並沒有使得教學預算停止削減，而只是縮小了削減的幅度而已。

即使如此，Bargh、Scott 與 Smith (1996) 將市場化視為新管理主義運用於高等教育系統上的主要發展，從內部的規範到外部的市場定位、領導風格的轉變，以及對機構內員工的自主性和績效的平衡，再次的使機構治理體制受到關注。

三、績效審核結果與經費補助連結方面

在大學學術自主傳統概念的維護下，是否宜由外部單位對大學的教育品質進行評量，往往是一件相當引起爭議的問題。近幾年來，在教育資源日益有限的影響下，大學對於公部門經費之依賴漸增，以及受到工商業界盛行之「績效責任」觀念的衝擊，要求確保大學或高等教育品質的呼聲四起。在歐美社會中，政府為管控品質而將企業界所強調的績效責任觀念引進大學之內，並採用一系列的「表現指標」(performance indicators)來實施教學評量或評鑑，對於這樣的作法，在大學學術圈內，反對者不乏其人。但是，在社會責任與財務依賴的羈絆下，大

學或高等教育機構不可能完全摒除政府的影響，也不可能生存於社會的真空中或緊守在象牙塔之內，自行其是，因此，以自我評鑑或評量，及同儕檢視為主的品質保證機制遂開始成形。

在英國的高等教育系統裡，外部審核機制明顯穩定的成長，特別是自從 1992 年大學系統單一化以後而來。這些機制包括了英國的國家研究評鑑(national research assessment)以及教學品質評鑑活動(teaching quality assessment exercises)。前者開始於 1980 年代中期，此機制的設計不僅是為了回應政府在研究經費投資上的公共績效，同時也有其他功能：為依照研究表現來分配經費的手段提供了一個方法和法源依據。而教學品質評鑑則是自 1992 年開始，伴隨著多元技術學院升格為大學後高等教育成為單軌制而來，它也採用了多元技術學院原有的品質保證機制(quality assurance arrangements)的某些特色。此評鑑同時也提供了多種目的：不僅對於公共經費提供了績效責任，也讓學生有了公開的入學參考訊息。這些目的產生了長期的爭論：評鑑結果僅簡單的呈現出量化和質化的訊息，以及是否達到國家標準的確定，因而導致件的結果被低估；或者是評鑑應該提供更多的資訊給市場以激發改善。教學評鑑(除了蘇格蘭以外)，並不像研究評鑑一樣直接的連結到經費的分配。評鑑有著一個潛在的功能，即是迴避了每學生單位成本快速減少而導致品質下降的這個疑慮，或至少讓此風險交由機構承擔而非政府(Fulton, 2003: 157-158)。

四、組織變革與權力下放方面

新管理主義的組織變革計畫，以具可行性的策略政策目標和結構的重新計畫，促進了微觀層次中政治技術的發展。以市場為基礎的、技術專家主導的管理主義，以及組織變革的計畫都需要一個實用的技術、裝置和工具結構來加以實現。如果是要將個人和機構的行為改革成一個較為競爭、企業形式、和有效率

的方向，則需要能夠實際達成「企業文化」的技術才行。不情願面對變革的公部門官僚並不會一夜之間就會變成創新、市場趨向和自我激勵的企業者。他們的職業意識形態和組織認同必須得被新的論述和措施說服，才能激發其內在的企業潛力和力量。在這方面，由新管理主義而生的微觀層次的監督、紀律和控制等新技術，實行了建立專業倫理和組織行動的激烈措施。新管理主義所發起的「文化革命」，需要在一個重組的治理與管理架構下，運用控制工作場所的技術，以成為一個進行變革時的可行的、具連貫性的策略和計畫(Reed, 2002: 165)。

五、私部門管理方法的運用方面

大學內部運作系統最重大的改變是在於，越來越強調對表現的目標設定。在一個更加普遍要求表現管理的情境之中，對於服務的提供和結果有著不間斷的細微監控，以及品質標準的評鑑，變成了最優先的事情。這是在公部門的管理意識形態和運作中，運用私部門的形式和「全面品質管理」的概念模式。新管理主義意識型態中的架構方案和運作改革，是為了要讓公部門的經理人和專業服務的提供者能夠在一個日益分裂且不確定的市場環境中，在面對其職責時，能夠產生更負有意義及更投入的態度。在此，「顧客」的需求比起「供應者」來說，才是最重要的。如此便有益於公部門經理人和專業人員對於嚴苛的政治和財政的限制，以及預算控制和管理有了更現實面的了解。公部門曾經的優渥的好日子已經過去了。新的公正預算和嚴格的資源管理會從對專業官僚體制的廢除中開始大行其道。沒有績效的專業利益團體的運作自主和政治權利將被嚴格的限制，而最終被重組的機構形式和表現評鑑系統給消滅 (Reed, 2002: 165)。

總而言之，在新管理主義的影響下，英國政府對於大學治理的干預逐漸加深，影響了大學的實質自主：其中對於效率、效能的追求便是給予大學機構的基本目標；間接撥款單位規模縮小，學術力量也跟著縮小，而相對地，外部人士力

量也因而擴大；政府雖然對大學沒有特定的計畫，但卻是在一個高處遙控監督著大學治理的發展。

第二節 新管理主義對美國大學治理模式之影響

自從第二次世界大戰後，美國高等教育和國家之間的關係也有了顯著的轉變。聯邦政府在入學機會、學生獎助學金、高等教育機構研究經費等方面不但逐步涉入，甚至扮演舉足輕重的角色。雖然整體來看，聯邦政府所提供的經費不超過美國高等教育總經費的 15%，但是就學生及研究經費的補助而言，聯邦政府所提供的遠超過來自州政府、工業界及私人捐款等(戴曉霞，2000：197)。

美國今日的大學，在機構的規模和複雜程度方面不斷的擴張，大學對社會的要求有了成功的回應。就學率顯著的上升，幾乎每十年註冊的人數就會加倍。社區大學遍佈了全國。新的研究中心和新形勢的產學合作開始出現，企業的投資與地方的夥伴關係，成為大學運作的明顯重點 (El-Khawas, 2002:261)。

和其他國家比較起來，美國的高等教育在管控和協調上顯得較不中央化，而因為長久以來個人主義的盛行，以及普遍對於權力的不信任，因此美國從來都沒有一個全國性的中央教育行政機構出現。

壹、美國高等教育概況

一、美國高等教育組織的規模和類型

美國教育部 (the U. S. Department of Education) 指出，美國現今約有 4,200 多所大學和學院，其中院校的規模和種類的多樣化為美國高等教育的特色之一，從學生人數多於 2 萬的大型學校到人數少於 1 千的小型學校都有；而機構的種類一般來說可分為四種：公立大學與學院、社區學院、私立大學與學院，以及營利高等教育機構(Eckel & King, 2006: 1036-1037)。以下分別簡述：

(一) 公立大學與學院

四年制的學院和大學全美只有 630 所，這些院校頒發四年制學士學位，其中有些也頒授研究所的學位。這些機構包括了區域性的綜合大學和研究型大學，前者著重於大學階段的課程，以及職業領域的研究所教育之準備；後者則提供綜合性的大學、研究所，及職業學位課程。

(二) 社區學院

美國有 1,100 多所公立的兩年制學院和社區學院，這些學院頒授學術和職業的兩年制學位，提供進入四年制大學的準備課程，並服務其社區提供多樣的教育服務。這些服務包括了從特殊的就業訓練到開設語言課程給移民。

(三) 私立大學與學院(非營利)

非營利的私立大學與學院的多樣性非常大，包括了研究型大學、四年制人文學院、少數的兩年制機構，以及一些特殊的宗教學院、女子學院、護理學院、表演藝術學院等。

(四)營利高等教育機構

營利高等教育機構主要提供職業課程，頒發的是資格證書而非學位證明。美國教育部統計營利機構有 2,400 多所，其中有 500 多所提供兩年制學位，320 所提供學士或研究所學位。

二、美國高等教育機構內部治理之概況

在美國幾乎所有的學院和大學都是由學校董事會來管理，公立大學的學校董事會或由選民投票或由州長任命，私立大學則由有關機構遴選，不論公立或私立大學的校董，通常都是擁有聲望且對校方有特別貢獻的人物，他們對學校的各項決策具有相當大的影響力。公、私立大學董事會的成員人數相差甚多，舉例來說，私立大學董事會成員動輒超過 50 人，但公立大學董事會人數則約 7~8 人，公立大學董事會成員通常由政府官派，但部分州區可由選舉產生董事會代表；私立大學則通常有自己的董事會代表，董事會成員任期通常為 4~12 年(王瑞堦，2009：29)。

貳、新管理主義對美國治理模式之影響

一、追求效率方面

美國的高等教育同樣也面臨了經費下降、壓低學費、服務更多的學生等的壓力，因此各機構皆急於尋找改善生產力和效率的方法。在增進行政效率方面，開始採用商業界的流程。在教學方面則極力開發各種遠距教學的科技，以服務更多的學生。而許多機構也開始將合作視為促進效率的重要策略之一，開始了共同研究、共同採購、分享經費服務，以及機構內的學術計畫等。這些合作皆增加了參

與機構的效能，讓研究、課程、和服務等發展都能夠較為快速、產生了更大的經濟效益、分享昂貴的設備、獲得更多的知識技能，並且將低了支出(Eckel & King, 2006 : 1051)。

二、市場機制方面

美國政府不斷強調高等教育的教學與研究的主要購買者，包括學生、家長、雇主、企業界和政府本身的重要性，以及其作為高等教育消費者的權力。這種策略強化了美國高等教育原本就存在的市場機制，使「消費主義」(consumerism) 成為引導高等教育發展的新勢力。

有許多人認為市場的力量已經取代了政府的角色，主導並形塑著美國的高等教育，甚至是公立部分的高等教育機構。因為政府的出資沒辦法跟上高等教育的支出，因此，在許多方面市場都比政府的影響還要來的多。而大學和學院機構為了增加更多的效率，則對政府要求減少管制和監督，有時更有要求政府減少補助以換取更高的自主性的情形出現。高等教育機構所要求的自主在於自由設定學費的權利、尋求整筆經費，自主採購與建設硬體設備等。有許多機構致力於催生新法，以增加各種革新的空間，例如透過公共合作、特許學院、和成就契約等方法來進行(Eckel & King, 2006 : 1049)。

美國大學與市場的連結極為多元化，為了另闢來自工業界的財源，許多大學在系所之外成立了包括微電子、生物科技、材料科學、人工智慧等各類的研究中心，加強了與工業界的合作。而美國國會在 1980 年帶所通過的 Bayh-Dole 法案，更將大學與產業之間的關係帶向一個嶄新的階段。根據 Bayh-Dole 法案規定，大學和私人公司可以保有以聯邦研究發展經費所獲得的研究成果。在此之前，大學若想獲得研究專利的所有權，必須經過冗長繁複的申請程序，已獲得聯邦政府的

同意。因此，此一法案大幅提升了業界和大學合作的興趣(戴曉霞，2000：307)。其他市場機制的策略還有如技術轉移中心、育成中心、營利的附屬機構、創設衍生公司等成立，甚至有些大學中有部分的學院開始民營化經營。而大學校內許多研究室也開始熱衷於生物科技方面等獲利較高的研究，基礎性的科學研究也就因此受到忽略。

消費主義和各種市場策略容易形成所謂的學術資本主義(academic capitalism)現象，亦即，在政府補助大學的經費遽減之下，高等教育機構為了向工商業界另闢財源所從事的市場式策略經營，使得學術研究的主題與方向，以及大學的活動皆指向市場需求的情形。大學的角色因此容易從原本做為文化和服務的機構，轉變成一種商業競爭性的部門，而帶來許多問題。例如，為了向業界募款，有時會出現捐助者干預大學營運的事例；資源容易集中於最易獲利的研究和其他活動上，造成冷門及基礎學科受到忽視；而早期以教授為中心的學術式導向教學，則轉變成以學生為主的顧客是導向教學。這些問題都會影響到大學本身的發展方向，損害了大學的基本理念(范麗雪，2007：14)。


三、績效審核結果與經費補助連結方面

美國 50 個州的高等教育各有其經費系統，所以各州對大學的經費補助並不一致。其中，田納西州是美國第一個採取表現本位補助計畫的州，1975 年該州高等教育協調委員會(Tennessee Higher Education Coordinating Board, THEC)提出一個具有開創性之政府經費補助計畫，大學在教學與研究績效指標上有優異的表現，可獲得額外經費的補助。在 1980 到 1981 年間，田納西州公立高等教育機構所獲得之表現本位補助佔其總預算 2% 以上，目前則以提高至佔其總預算之 5.5%。高等教育委員會指出經費補助之核心要素有三：(一)對各機構的經費補助每年會在一個量化公式的基礎上重新計算；(二)對於特定單位或計畫，其補助

金額係以前一年度的撥款為基礎再加上機構改進之經費補助；(三)對方案計畫的補助是以需求為基礎的需求本位補助(蓋浙生、劉秀曦，2006：100)。

田納西州的表現本位補助計畫係採五年一個循環的執行方式，其表現本位補助循環的評鑑標準與計分協議是由田納西州州立大學董事會、學者專家，與州立大學院校積極參與後發展出來。其中學生和教授是表現本位補助計畫的核心，而高品質教學和學生成就之改善乃是計畫焦點之所在。績效標準共分為四大範疇十項績效指標，各項標準和指標數目各年均有所調整，且各機構所能獲得的競爭性經費補助並不會影響其他機構所能獲得之補助金額(蓋浙生、劉秀曦，2006：101)。

四、組織變革與權力下放方面



美國的高等教育的協調和運作較為依賴市場力量、地方權威，以及專業的自主權。然而許多州政府為了抵抗全然由市場領導的高等教育系統，持續不斷地深化其對公立大學的監控和管制。而從 1980 年代早期，許多州政府開始在對公立高等教育的治理上去中央化，亦即，將決策的權威從高層下放至低層級。這個權力下放的趨勢持續了 25 個年頭，以不同的形式實施於公立大學的管理之上 (McLendon & Hearn, 2009: 161)。

五、私部門管理方法的運用方面


美國大學受到新管理主義的影響，產生了以下三個重大改變：行政領導的強化、新的全校性決策體制、權力的內部轉移 (El-Khawas, 2002:267-270)：

(一)行政領導的強化

這種情形展現於在行政高層對於專業能力的重視。在行政工作方面增

設的越來越多位的副校長，包括了負責校務計劃發展、外部事務、會計、遠距教學等方面。一所大型的大學就可能任有七到八位副校長。他們多半不具有學術訓練的背景，而可能是來自於商業管理、法律或財經界。整體來說，這些大學裡的高階長官都被看作是為校長工作的行政人員。Kezar (2001) 指出，校園中分歧的機構文化正在發展，在傳統學術文化中，行政次文化逐漸的建立起其地位。

一些研究指出，行政人員在決策時越來越不重視學術觀點。這種傾向同時也與行政階層規模的擴大有關。因此，當越多的高層行政人員在著手新的發展時，他們會較習慣於自己發展出來東西，而較不傾向於再為學術團體擴大他們的內部工作歷程。在行政人員的觀點中，學術人員的作業是緩慢且無效率的。



行政駕馭強化的另一層面在於，依規則領導 (steering by regulation) 機制的擴大。因此，許多大學便引進了新的規則系統 (rule-based system) 於表現監控和資源分配這些範疇。在此系統中，整個大學裡的決策和行動皆掌控於中央化的行政管理單位。而在校務會議的力量在此系統中是受限的。

另一層的機構治理出現於機構引進了特別用來管理學術事務的規則。這可以從課程的人數、教師的休假進修、或是教師生產力的監控、工作量、以及外部活動中看出。這些規則在傳統上是屬於學術人員決策的事務部分，如今卻成了對於學術人員的限制。

(二) 新的全校性決策體制

在一些大學中，建立了全校性的略計畫委員會而有了正式的結構改變。

此委員會的一個特徵是其成員包含了資深的行政人員和學術人員。另一個特徵則是，委員會通常扮演著一個特別的角色—為大學訂定長程計畫。這些委員會會共同的評價有關大學表現的資訊。委員會基本上有著一個正式的過程來分享意見和達成共識。

此委員會因其性質的關係，是屬於大學行政活動之外。它在要求學術人員的參與以獲得其意見的同時，也給了計畫的執行一個學術上的合法性。雖然大部分的大學仍是依循其標準的行政結構來運作，也就是學術評議會，但是策略計畫委員會仍是在形塑計畫時有著強力的影響。

這些著手於大型計畫的委員會有著複雜且曖昧不明的目標。因此，失敗是可以預見的。許多委員會無法制定出清楚的進程或一貫性的計畫，委員會有時所提出的解決之道也因主事者的替換而隨機提供，而且只有少數的學術人員參與此委員會，而他們通常是由行政人員所指派的，以與行政人員的觀點相配合。故實際上來看，這些學術人員並不代表著學術觀點。他們在委員會中的角色主要僅在於提供訊息和意見而已，而無法對委員會的決定產生影響和控制。

(三)權力的內部轉移

權力的下放是新管理主義對大學治理所造成的改變之一，大學中學院的院長被賦予了更大的責任。此改變是漸進的，但大部分的觀察者皆同意，與幾十年前比較起來，院長在今日有著更大的自主能力，而不用依賴於來自高層權威的特別指示。要注意的是，所增加的是他們在完成符合全校性計畫目標，以及符合全校性資源分配規定的活動等方面的權利。

院長同時也受惠於大學中其他的權利分配。他們自較低層的學術階層中

得到了權利，也就是來自於學院中的系所。在美國，傳統的模式之一是，系所是大部分學術決定的所在地—關於課程、學位授與、特別是學術人事的聘僱與升遷。現今大學的規定已被修改，決策的權利則落在院長的手上。

第三節 新管理主義對歐陸治理模式之影響

在歐陸大學治理的傳統裡，政府扮演了重要的協調角色，而這個角色在現今的潮流之下則必須逐漸的轉弱，藉由詳細的立法和激勵與目標管理等手段等方法，來增進大學方面的自主力量。

歐洲高等教育系統的近來發展，建構了一個從學術到機構治理的轉變，或是以 Clark 的協調模式來說，從三角形中的學術寡頭和政府的兩角走向市場位置的轉變。這結論暗示了兩個聲明：第一，改變的確發生；第二，不同的國家走上了相同的方向，這可以看作是歐洲內部聚合的動力。

大家常說在過去歐洲大學是「文化機構」，或是象牙塔，受到政府的導航，而政府的主要角色是在於訂定規則，進而控制，但是如今這些大學變成了法人組織，對其利益關係人開放，並與政府的評鑑和規範互動。

由於歐陸國家眾多，因此本研究僅擇德國和荷蘭兩國來做討論。這兩個國家同樣擁有著典型的歐陸大學治理模式，大學中以講座教授為主的學術力量一直扮演著重要的角色。然而兩國政府面對大學的治理時，特別是在針對新管理主義的革新之上，卻有著截然不同的態度。在德國，改革的過程中有著政府嚴格的立法；

而在荷蘭，改革的氣氛則是較緩和漸進的協商進程。以下分就兩國個別討論。

壹、德國高等教育概況

隨著現代工業社會的日益發展，德國大學漸漸不能滿足社會的需求，其學術研究的領先地位也面臨嚴峻的挑戰。特別是近數十年來，科學技術迅速發展，經濟全球化，歐洲一體化和高等教育國際化進程加快，德國原有的教育體系漸漸不能符合新的發展需求，因而出現了國際排行、教育品質滑落等問題。為了適應新的發展需要，並提升大學之競爭力，德國進行一系列的大學改革(張源泉，2008：3)。

德國為一聯邦制國家，在大學的歷史發展中，國家一直扮演著舉足輕重的角色。聯邦制對德國高等教育政策產生兩個影響：第一，各邦政府(Länder)擁有憲法所授與的職權，能夠自行架構邦內之教育系統而不受聯邦政府(federal government)之干預；聯邦政府只能制訂一些高等教育的基本性原則，如 1976 年的「高等學校基準法」(Hochschulrahmengesetz)。第二，各邦政府獲得了對高等教育政策進行實驗的空間(Stucke, 1999: 164)。


一、高等教育之種類與數量

德國高等教育有公、私立之分，不過，私校所佔比例相當低。德國現有 383 所高等教育機構，主要可分為以下幾類：1. 專業高等學院(Fachhochschulen, FH) 共 176 所；2. 大學(Universitäten)、科技大學(Technische Universitäten)，及綜合大學(Universitäten-Gesamthochschulen)共 103 所；3. 行政專科高等學院(Verwaltungsfachhochschulen)共 30 所；4. 教育學院(Pädagogische

Hochschulen)共 6 所；5. 神學院(Theologische Hochschulen)15 所；6. 藝術與音樂學院(Kunsthochschulen and Musikhochschulen)共 53 所(Kaulisch & Huisman, 2007: 13)。此外，在某些邦還存在著另一種高等教育的選擇，稱為職業學院(Berufsakademien)，其性質基本上與職業教育中的二元體系相同(余曉雯，2008：305)。

德國的高等教育機構若依公、私立來分類，主要可分為公立、政府認可，及私立高等教育機構三種。公立高等教育機構佔大部分，而政府認可機構雖是私人營運，但卻是屬於政府機構，這樣的機構共有 62 所。在私立高等教育機構方面，這些學校通常規模較小、為單一學科的機構，總學生人數僅約兩萬多人(Kaulisch & Huisman, 2007: 13)。

二、德國高等教育的治理系統



德國各邦中設有教育與文化事務部，以及科學部作為處理教育、科學和文化的最高機構，這些機構在各邦中名稱或有差異，但所執掌的事務大致相同，負責發展該領域的政策綱要、施行政策、與國家和邦級的相關機構合作，以及監督下級機關和機構。為了協助教育部門的工作，邦政府亦設立了針對學校教育、高等與繼續教育的研究機構(Kaulisch & Huisman, 2007: 46)。

在 2006 年憲法改革之後，邦政府所能負責的教育事務也隨著過大，雖然高等教育的入學許可和學位這兩方面人數聯邦管轄，但是邦政府還是可以自行裁決。高等教育建設和教育計畫這些以往屬於聯邦與邦政府間「共同任務」的事務，如今都交給了邦政府。聯邦政府能與邦政府合作的地方僅在於提供經費給特定計畫(Kaulisch & Huisman, 2007: 47)。

三、與高等教育相關之法案


- (一) 1949 年德國制定「基本法」(Grundgesetz)，當時聯邦與各邦政府的權限處於均等狀態。此時期「基本法」未賦予聯邦政府教育主管權限，教育事務蓋屬於各邦權責。當時的大學政策全盤復興了威瑪時期的大學辦學方針和學術制度，其治理體制為充分的大學自治。
- (二) 1969 年「基本法」進行修正，賦予了聯邦議會制定「高等學校基準法」的依據；以此，1976 年便通過了「高等學校基準法」。由於規定過於詳盡，各邦的立法空間受到壓縮，且由於大學主要財源來自於國家的撥款，大學雖擁有自治權，但國家對於大學的管控較細密，因此此時期市場機制的影響力較不明顯。
- (三) 1998 年「高等學校基準法」進行第四次修正，目的在於釋放更多自治空間給大學，故大幅刪除了原有的繁瑣僵硬的規定，僅保留有關大學的法律地位和邦政府監督權的基本規定。在此國家管制鬆綁之際，同時也引進了以大學辦學績效為基礎的政府撥款模式。市場機制由此漸漸滲入高等教育系統之中。
- (四) 2006 年「基本法」進行「聯邦體制改革」，其改革趨勢主要是引進競爭模式的新秩序，更進一步地擴大了各邦之立法權限，相對地也增加了各邦自我負責的範圍及程度。在此次改革中，「高等學校基準法」被廢除，隨後聯邦政府與各邦共同達成了「高等教育 2020 協訂」(Hochschulpakt 2020, Higher Education Pact 2020)作為替代方案，在此協定中，聯邦政府必須撥款給各邦，而各邦也必需完成協定的要求。此時期的改革延續了上一波改革的基調，持續的深化強調績效責

任的市場機制。

貳、新管理主義對德國治理模式之影響

自 1990 年代以來，德國聯邦政府和邦政府因為高等教育的財政資源不足、人事素質低落，以及大學的管理迫切的需要加強等因素，開始密集的對高等教育進行改革。改革的目的旨在塑造一個競爭的環境，並且確保德國高等教育的國際競爭力，因此便透過解除管制、表現本位和表現激勵等做法來進行(Kaulisch & Huisman, 2007: 46)，為了實施這些手段，高等教育的學制和機構的內部組織都成了改革的對象。

一、追求效率方面



近年來德國所有的邦政府都實了解除管制的大學政策，引進了整筆經費機制，以提升大學的效率，這些政策擴大了大學自主的空間。例如，有些邦的大學可以自行決定機構性質，有權利選擇繼續維持公家機構地位或是變更成為基金會，如此一來，大學雖然還是處在公部門的薪資架構和嚴苛的聘用條件中，但是在財務和組織事務上的運作空間卻增加了。

二、市場機制方面

從歷史上來看，市場機制在德國的高等教育系統中幾乎不存在，因為大學研究和教學的經費幾乎都是來自公共稅收，政府則扮演著大學與經濟世界之間緩衝調節的角色，使其免於市場的影響。然而隨著政府財政的日益吃緊，德國高等教育的氣氛開始有了轉變。

1998 年「高等學校基準法」的修正，目的在於依市場規則(如解除管制、表現取向的激勵措施等)來改變高等教育機構，以促進其國際競爭力。其後此法還進行多次修正，2002 年時進行第五次修正，引進了年輕教授制度(junior professorship)，強調學者之學術表現；第六次修正時，依照英美的學制，引進了學士／碩士架構；第七次修正時，更給予了大學選擇學生的權利。學士／碩士架構雖然從第二次世界大戰之後就開始進行，但是自從歐洲開始推動「歐洲高等教育區域計畫」(European Higher Education Area, EHEA)之後，則是更密切的進行此學制，以期望招獲更多的國際學生，擴大高等教育的國際市場。為此，有些大學還開始開授英語課程。在 1999 年到 2003 年之間，德國國際學生數量比以往成長了 59.73%，而至今更佔了德國高等教育總學生數的 12.2%。德國這一連串的修法很明顯的就是要與歐洲化和國際化平行，以增加大學在國內和世界市場中的競爭力(Pritchard, 2006: 93-94)。

三、績效審核結果與經費補助連結方面

德國高等教育受政府公家資助，必須遵從公部門預算與會計法，這些法規雖由邦政府各自訂定，但是大致上皆相似。

1998 年時德國政府對「高等學校基準法」進行修訂，其中第 5 條第 1 項特別增加新內容：「國家財政之補助，依據大學之研究、教學、學術人才培植以及促進男女平等之成果而訂。」此修正要旨即引入以大學辦學績效為基礎的政府撥款模式，將大學的研究與教學成果等作為政府撥款的參考指標，從而增加政府撥款的彈性(張源泉，2008：13)。

而為了配合以績效為取向的國家財政補助模式，1998 年的「高等學校基準法」修訂的另一個重要目標便是建立大學績效的評鑑制度；該法第 6 條第 1 項明

確規定：「大學在研究、教學、學術人才培植以及男女平等促進等方面的工作應定期評鑑。」第2項規定：「大學生應參與教學品質之評鑑。」第3項規定：「評鑑的結果應正式公佈。」(張源泉，2008：14)

從「高等學校基準法」第5、6條的修正，可以清楚的看出，國家雖不直接干預高等教育品質的提升，但運用撥款的財政補助之經濟手段，進行對大學的監督與管理。這種撥款模式以定期性的大學評鑑作為基礎，將評鑑結果與財政補助相聯繫，試圖提升大學教育品質。

四、組織變革與權力下放方面


1995年到2005年間德國的高等教育歷經了實質上的變革，這波改革的目標指向高等教育機構的企業化、解除管制、以績效表現為基準經費分配、國際化等。而德國16個邦在實施這些改革時做法各有差異。聯邦主義造就了各邦之間的競爭環境，因此便各自發展出了不同的手段和不同的高等教育法規。然而大多數的邦還是走上相似的趨勢潮流，因此大致可看出以下的變遷：一、高等教育機構的自主增加，決策的權力有從政府部門轉向高等教育機構之上的趨勢；二、邦政府和高等教育機構間的互動，在於在目標的設定上走向共同協議的方式，而經費的發放則是以表現成果為基準；三、來自外部利益關係人的壓力逐漸地增加，如工商業界、地方政治勢力、和社會環境；四、私人認可機構登上高等教育的舞台(ESMU, 2009：20)。

五、私部門管理方法的運用方面

高等教育機構紛紛開始強化自身的機構定位及任務聲明，因此變得多樣化。而策略管理在這其中是被強調的。各個高等教育機構些致力於實行合適的導航機

制，例如校長和學院間的契約。大致上來說，外部利益團體對高等教育機構內部策略的影響仍舊不高。然而在私人高等教育機構中，外部力量的對決策過程的影響則是逐漸地增加(ESMU, 2009: 27)。

校長成為了高等教育機構中的最高管理人，擁有強大的權力。在學院層級中院長的權力也增加了。但是院長因為其專業素質的消失，所以在管理角色的扮演上仍是有些困難。他們缺乏影響力的主要原因在於在職期間短暫，以及經費和職員的缺乏。相對於管理職位的強化，其他像學術評議會(senate)、校務會議(council)和院務委員會(faculty board)等的權力皆縮小了。董事會(governing board)被引入大學中，其權力在各邦皆不同，範圍從單純的提供諮詢到掌控整個監督的責任(ESMU, 2009: 27)。

The logo of ESM University of Applied Sciences is a circular emblem. It features a gear-like outer border. Inside the circle, there is a stylized building with a flag on top. The letters 'E', 'S', and 'A' are prominently displayed in the center, with '1896' below them. The logo is semi-transparent and overlaid on the text.

1998 年的「高等學校基準法」的修正中，為大學內部治理擴大了自治的空間。在之後幾年，開始有邦政府紛紛地增加高等教育機構的自主。例如，2004 年時，Hesse 邦啟動了一個給予 Darmstadt 科技大學完全機構自主的計畫。Lower Saxony 邦則是針對改制成公共性質的機構進行實驗。而 Northrhine-Westphalia 邦通過了近來最激進的高等教育法案－高等教育自由法案(Hochschulfreiheitsgesetz, Higher Education Liberation Act)，並於 2007 年 1 月 1 日起生效，以此，NRW 邦的高等教育機構得到了極大的財政、人事和組織的決策權力。以經費方面來說，大學必須開始尋找新的財政來源，並具資格以貸款決定財務的投資。邦政府則保證勞力的協定和條件不會因此過程而改變。在新的結構中，校長可從學院或系所的提案中指任教授(Kaulisch & Huisman, 2007: 46)。

參、荷蘭高等教育概況

一、高等教育機構之類型與數量

荷蘭現今高等教育制度為雙軌制，有兩大類的高等教育機構，一為研究型導向的大學(universities)，又稱為 wetenschappelijk onderwijs (WO)，提供學士、碩士、博士等課程；另一為應用科學導向的高等專業教育(hoger beroepsonderwijs, HBO，或稱 hogescholen)，提供學士和碩士課程。政府對這兩類定位不同的高等教育機構所採取的治理態度，是持著「公平但不相同」(equal but different)的方式來進行。目前大學數量共有 13 所，學生人數約 200,000 人，教職員約 47,000 人；高等專業教育機構有 42 所，學生數約 360,000 人，教職員約 34,000 人(de Boer, 2009a)。



二、荷蘭高等教育之治理系統


(一)中央部會

荷蘭的教育向來由政府中央統籌規劃，其行政主管部門為「教育、文化與科學部」(Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, OCW)，負責訂定教育相關法規，包括各級學校設立的相關規定，以及大學與專業高等教育機構運作時所應遵循的架構等。部內設有執行委員會，負有全部的政策責任，並確保政策可行性，與符合部會的政治和策略期待 (Weert & Boezeroy, 2007:54)。教育、文化與科學部底下包含了學生補助政策處、人事聘用與教授標準處、資訊與通訊科技處、國際政策處、訊息處理團體、中央經費辦公室等處室。

(二) 中介機構

荷蘭科學研究組織(the Netherlands Organisation for Scientific Research, NWO)及荷蘭皇家人文與科學學院(the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, KNAW)是荷蘭高等教育系統中最大的中介組織，為高等教育提供研究經費，這兩個組織自身同時也會進行研究。

荷蘭科學研究組織創立於 1988 年的國會法案之下，旨在促進荷蘭大學教育研究機構的研究品質。該機構最注重的即是創新以及研究成果的運用與傳播，為達此目標，教育、文化與科學部及其他政府相關部門提供了 4 億 5 千萬歐元的資金以資運作。荷蘭科學研究組織會仔細審核機構每年提交的研究計畫以提撥經費，同時也資助個人的研究計畫(Weert & Boezeroy, 2007:56)。



荷蘭皇家人文與科學學院的主要功能在於為政府、國會、大學、研究機構、撥款機構和國際組織提供所有科學領域的建議。組成成員中學術界與非學術界人士都有，包括了大學教授、公私立研究機構人員等。除了建議的功能之外，荷蘭皇家人文與科學學院還有以下功能：1. 評鑑研究品質(透過同儕檢視、認可等方式進行)；2. 提供科學社群論壇空間，並提升國際科學合作；3. 為進行基礎研究之機構提供保護。荷蘭皇家人文與科學學院經費約有 8 千萬歐元，主要由政府提供，其中 86%作為機構自身運作使用，14%則為提供給大學博士後研究的資金(Weert & Boezeroy, 2007:57)。

三、學制的轉變

荷蘭原有的高等教育學位架構只有兩個層級，第一個層級包含了學士與碩士學位；第二個層級則是博士學位。而為了配合歐盟從 1990 年代末期以來，「伊拉

斯莫斯計劃」及「蘇格拉底計劃」所積極推動的「歐洲共同體課程學分轉換制度」，荷蘭政府自 2002 年 9 月起，始將學位架構以學士、碩士、博士三者分為三個層級，以便推動學生的跨國流動(楊瑩，2008：227-229)。

肆、新管理主義對荷蘭治理模式之影響

一、追求效率方面

從 1960 年代起，荷蘭和其他國家一樣，因為高等教育人數的擴張，而開始對傳統大學治理模式的效能和效率倍感關切。在此情形下，學術評議會便受到了嚴厲的批評。然而，對於大學校能效率的擔憂，卻讓大學裡資深教授、職員和學生等要求民主參與大學事務的呼聲給蓋過，而這波民主運動的影響便深深的刻畫在 1970 年由荷蘭國會所通過的新大學治理法案之中：WUB 法案(Wet op de Universitaire Bestuurshervorming)。雖然此法案從一開始便招受批評，但卻為 1997 年後的大學治理提供了基本性的架構(de Boer, 2009b:221)。

WUB 法案著重於大學內部和外部事務的民主，但同時也提及了大學的效能效率。WUB 法案為大學校內的會議引入了功能代表制的系統。學術和非學術人員及學生都被賦予了選舉這些會議成員的權利。此外，代表公眾意見的外部人士也被指派進入這些校內會議。大學裡的執行委員會(College van Bestuur, CvB)負責執行任務，成員包括了大學校長(Rector Magnificus) (de Boer, 2009b:221)。

二、市場機制方面

1997 年荷蘭國會通過了大學現代化法案(Modernisering Universitaire

Bestuursorganisatie, MUB), 該法案為大學治理引進了企業化的組織形式。和其他西方國家相似, 荷蘭大學這一波的改革是建立在市場的政治哲學之上。公立和私立組織之間運作形勢的差異逐漸被消除。倡議新管理主義改革的人士主張, 公部門管理應該要從供應者取向轉變為使用者取向、從壟斷轉變為市場趨向、從強制轉為選擇、從單一轉向多元、從依賴的文化轉向自立的文化。

雖然說荷蘭高等教育因治理政策的改革進行了市場化的革新, 但須注意的是, 這個市場仍是由政府來定義的, 政府仍舊不斷的設定規則, 與在規則框架下以市場取代政府科層。在此情形下要注意的是, 因為現今大學是在一個資源稀少且鼓勵競爭的環境底下運作, 民主參與式的大學治理便出現了執行上的困難。為了應付快速變化的市場需求, 可能使得政策零碎化且難以延續。因此越是競爭的環境, 決策則會越趨集中化(de Boer & Huisman, 1999:113)。

三、績效審核結果與經費補助連結方面

荷蘭政府對大學的經費發放是透過表現本位經費模式(Prestatie Bekostigings Model, PBM)來進行。此模式自 2000 年開始實施。教育、文化與科學部決定撥給大學的經費總額, 再以一組標準分配經費給各大學。表現本位的經費模式包分為教學部份與研究部分。教學部份有以下分項: 1. 固定經費(也就是基本經費, 以歷史紀錄為準); 2. 學位經費(以學位頒發的數量為準); 3. 入學新生人數經費; 4. 獸醫、牙醫訓練設備經費。研究部分則包含: 1. 固定基本經費; 2. 博士學位與設計者認證經費; 3. 研究學院經費; 4. 頂尖學院機構經費; 5. 策略經費(Weert & Boezeroy, 2007:46)。

荷蘭政府對大學的資金補助是以交換模式(exchange model)代替補助模式(give away model), 政府會評估經費是否用在刀口上, 此資金補助政策有以下

幾項要點(蘇美麗, 2009: 336):

- (一)讓大學的研究明顯可見, 不管是在人力的投注上、經費上、績效上、或是評鑑上。
- (二)激勵研究團隊設計研究計畫, 加強各大學研究的結合。
- (三)針對這些研究計畫、介紹獨立的外部評估及其結果。
- (四)鼓勵社會的相關研究。
- (五)聯合各大學的專家、學者一起做研究。

四、組織變革與權力下放方面

在歐陸國家中, 荷蘭高等教育的治理模式因為其自身的文化和機構特色等背景, 是值得他國注目的。在早期的 1970 年到 1997 年間, 荷蘭大學治理在內部方面, 有三個層級, 在最中心的層級裡包含了四個等分: 校務會議 (the university council)、執行委員會 (the executive board)、院長會議 (the board of deans) 校長 (the rector)。第二個治理層級則有教師會議 (the faculty council)、教師委員會 (the faculty board)、院長 (the dean)、研究委員會 (the research committee)、教育委員會 (the education committee)。荷蘭大學內部治理的第三個層級是學門團體, 它們是由同領域的教授和研究者所組成, 依照學術方針設計和實施研究計畫。每個學院的執行長和位於治理中心層級的大學秘書則是對大學的行政單位負責。

而 1997 年大學現代化法案的採用改變了荷蘭大學內部治理中原有的權力平衡。校務會議不再握有原來主要的權力, 只剩下顧問和代表的功能; 而執行委員會的權力則大增, 其成員有五位, 由教育部長選出, 僅對教育部長負責。新的治理結構相當地有利於教育部的執行權力, 也給予了大學更大的空間去達成目標。

大學學院的院長是由執行委員會選出，內部或外部人士皆有，這種權力獨斷的情形，將大學中原來的同僚共治的狀態，轉變成個人的權責。執行委員會將權責交給院長，不再是以往的學院；而院長則將權責交給各個學術人員，不再是以往的教師會議。而持有典型的同僚傳統的學門研究團體則是被「研究指導員」所取代。

五、私部門管理方法的運用方面

1997 年荷蘭通過了大學現代化法案，目的在於提升教學與研究的品質，以及增加大學管理的能理與大學自主性，大學內部的權力架構也因此新法案的影響而有了實質上的變遷。

MUB 法案提供給大學一個執行領導(executive leadership)的形式。在機構層級，幾乎所有學術和非學術的事務都指派給執行委員會，此委員會依舊包含三位成員(包括大學校長)。而現在執行委員會的成員是由一個新的監督體制所指派，且須對其負責。這個監督體制是監督理事會(Raad van Toezicht)，由五位外部人士所組成，向教育部負責。大學中的各代表會議雖然繼續存在，但是卻喪失了原有的權力，僅剩下諮詢的功能。總而言之，MUB 法案所帶來的大學管理架構的變革有以下幾項(de Boer, 2009b:223)：

- (一)強化執行者的權力
- (二)校級和院級的學術會議變成代表制的諮詢體制
- (三)將治理、管理和行政等功能進行整合，由單一體制負責
- (四)正式廢除學科研究團體
- (五)加強學院院長的權力
- (六)引進新的治理體制—監督委員會

機構領導者的地位被重新定義，並且也有了對大學治理的新法規的產生。在其他的國家，這種改變則較不直接，也通常不是由中央協調的過程來進行（如大學校長任務的轉移）。這個意圖是想要發展執行的領導力，並削弱審議體制和同儕決定。學術的領導者（通常是指派的，而非選舉的）如今被期望並看作是經理人一般。這和大學領導工作的普遍的專業化並行，這都是管理手段和工具的引入，以及訓練更多的行政職員和具備新的競爭力的職員。

此外，大學被期待成為一個政策決定者的角色。在過去，他們的發展不是從教職員的個人決定而來，就是從公共權威所定的喜好和目標而來。現在他們必須訂定自己的策略，在政府設計的框架之下，決定自己的發展。這顯示出了政府／大學之間關係的改變。





第五章 結論與建議

第一節 結論

壹、新管理主義對大學治理模式所產生的影響

新管理主義對大學治理的影響是全面的，在政府、大學，及市場三方面皆起了變化，以下便就新管理主義對大學治理模式所造成的影響作綜合之結論。

一、英、美、德、荷等國皆透過新管理主義來追求效率

新管理主義確實對各國的大學治理產生了重大的影響。然各國在實施新管理主義式的大學治理上方法各有不同，實行的深度和廣度也不同。即使如此，各國這一波的大學治理變革，在提升大學效率的這個目標上卻是一致的。由上述章節可看出，各國用來推動新管理主義最直接的方法便是透過立法來施行。英國和荷蘭皆如此；德國的聯邦政府亦採用了新的框架法案，而邦政府也紛紛改革其大學法；在美國方面雖然沒有全國性的高等教育法律規範，但是各州政府也開始致力於採用新的程序於大學治理之上。

二、市場機制的納入方式因各國歷史背景不同而有差異

英國在推動市場相關政策之際，正值保守黨執政，因此藉著多數市場推崇者的力量，改革政策的實施便比較強勢。而荷蘭在其共識民主的歷史背景下，改革的推動則花了比較長的時程，也歷經了較多的公共討論，因此政策便顯得較零碎且無連續性。即使如此，英國與荷蘭兩國在納入市場機制的方法上，和德國與美

國比較起來都是比較激進的。在德國方面，市場機制長久以來都是缺席於大學治理之中的，一直到了 1998 年開始德國政府才有一連串的法規修訂，讓大學逐漸的適應市場規則。而在美國方面，市場一直以來都是美國大學治理的要素，政府並不需做太多努力在立法或政策的推動之上。

市場取向會影響到大學的機構性質、研究經費及學術領域發展等部分。首先在機構性質方面，美國大學的市場取向讓私立高等教育部門長久以來便是以獨立的法人身份運作，然而現今公立高等教育部門也熱切地朝此方向發展。然而，在歐陸模式中，政府的控管仍舊比較嚴格，不論是學生入學條件、大學人事、和課程發展等都還屬政府的權力。再來，對於大學研究經費的提供，英、美、德、荷等國皆提高了此方面的特定經費，而其他業界提供給大學的研究經費也有成長的趨勢，這股影響力在美國尤其重要。自從第二次世界大戰過後，美國大學和企業之間的關係日益深厚，而 1980 年通過的 Bayh-Dole 法案，更讓大學在面對企業時有了強有力的立足點。英國和荷蘭政府也積極鼓勵大學開闢政府資助以外的財源。而學術領域的發展則會因為某些領域較具經濟效益而成發展重點，例如生命科學、自然科學等，而人文、藝術等學科相對的則會受到忽略。

三、各國皆將績效審核結果與經費補助做連結

英、美、德、荷各國政府在經費緊縮的情形之下，為了維持高等教育的品質，紛紛開始以高等教育的辦學績效為基準來撥放經費。英國是國家研究評鑑和教學品質評鑑活動來作為分配經費的依據。美國各州則是有不同的以表現本位為基準的補助模式。德國則立法明定應建立評鑑大學績效的制度以作為政府撥款的參考。荷蘭則是透過表現本位的經費模式來分配經費。表面上看來，政府在要求大學題績效責任上皆做了許多努力，但是實際上政府卻是以此迴避了經費減少可能導致大學辦學品質下降的責任歸咎。

四、政府與大學之間的關係產生了實質的改變

在政府方面因為想減輕經濟負擔的壓力，所以解除管制、權力下放等措施成了大環境的趨勢，政府在大學治理上所扮演的角色明顯的由控制轉為監督。這對大學運作的影響可從實質自主和程序自主兩方面來看。在實質自主上，政府對於大學的影響是透過目標管理、績效評量、表現本位的經費撥放…等措施來進行。雖然如今各國的大學經費發放多是以整筆經費的形式提撥，表面上大學有足夠的自由空間來運用這些經費，但實際上，獲得經費的前提是要符合政府所設定之目標與合於政府的績效評估，因此大學的運作仍是框架在國家整體的發展之下。

在程序自主方面，在英、美、德、荷等國中皆可看到政府擴大了大學在這一方面的自主空間。在德國方面，雖然程序自主比較沒有其他國家來的高，政府在這一部分依舊扮演了主要的角色；而在荷蘭方面，政府則是大大地擴張了大學在這一方面的權利。英、美兩國則是因其治理的傳統，程序自主一向比歐陸大學治理模式來的高。政府利用整筆經費的撥放來提升大學的自主空間，這意味著大學要開始提出績效責任，致力於內部資源分配的控制，建立與政府商討預算的會計系統…等，這些都意味著大學必須建立起一個新的獨立法人的身分，在高等教育系統的權力競賽中互相競爭。

五、大學內部執行權威受到強化

因為新管理主義的影響，各國皆加強大學內部的執行權威。大學內部治理的權威和責任增強，以往屬於學者共同決策的權力重新歸於管理階層手中，擴大行政管理階層與學者的分野，形成一種權力向大學行政管理部門集中的傾向。


強化大學內部的執行力量，對持有功利主義信念的美國大學來說是非常容易

施行的，因為其為具有內部科層機制的獨立法人，所以美國各州政府並沒有採取任何強化大學內部執行權威的策略。美國大學中現存的執行機制已擁有著相當程度的權力，能夠讓大學內部運作順暢，擁有對外競爭公共經費的能力。

總而言之，在新管理主義式的治理轉變過程中，表面上政府透過了權力下放、解除管制等方式擴大了大學自主的空間，賦予大學在財政資源分配和人力資源決策上的自主權，然而做為高等教育主要的資助者和管理者，政府實際上依舊把持著這個系統的決策力量。

貳、新管理主義可能對大學治理造成的問題

一、政府欲以新管理主義的措施來降低支出，但卻出現了額外的監控成本之弔詭情形



委託代理人理論中聲明，因為在委託人和代理人之間可能會有道德危機(亦即，代理人非以委託人所欲之方法來執行任務或者是有隱瞞之情事)和逆向選擇(亦即，委託人在對代理人瞭解不足之情況下便與其簽約)等問題出現，因此委託人有必要對代理人進行某種程度的掌控，使得任務能夠在最理想的方法之下達成。以委託代理人的角度來分析大學治理，大學為代理人，政府決策者則為委託人。以同僚治理模式來說，政府委託人給了大學相當程度的自主空間，因為政府相信大學要在自主的環境下才能達到最好的運作，所以沒有對大學進行控制。然而，在科層寡頭的治理模式下，政府則會對大學的財務和一些程序事務行使某種程度的控制，在此情形下，政府對大學的管理就顯得比較昂貴，因為在控制的工作上還得再多花費一筆控制的交易成本。

而在新管理主義治理模式的情形中，政府所需付出的交易成本相對於上述兩個模式來說是較高的。原因有二：首先，在政策目標制定後，需要有評鑑程序來檢視目標是否達成；第二，給予大學內部的程序自由可能引發道德危機的情形。如此看來，新管理主義模式雖能夠讓提升大學效率且更具服務取向，但是政府一方卻需付出更多的監督成本，此模式的優點也因此被抵銷。簡言之，要在此模式中尋找一個最佳資源配置的點是有難度的。

二、大學內部強化的執行權威可能會被學術資本主義者的行動所抵消

想要降低政府監督的交易成本和大學中的道德危機，可以從強化大學內部權威中著手。然而這個作法在美國的大學治理中，卻可能會被治理參與者的市場取向訴求給抵消。大學中的各會議和院長的權威可能會因校內的學術成員成立自己的研究室和企業而遭到破壞。這些研究室若變得難以掌控，大學的執行權威也因此減弱。以市場為主的治理可能對大學的管理導引來嚴重的風險。雖然這有益於大學的市場化，但是卻可能危及在科層權威上的效率。同時，契約化也因為這種發展自身行動策略的離心力而變的難以實行。因此，對政府來說，想要運用強化大學中執行權威這種手段來降低交易成本，是有困難度的。

因此跟以往的治理模式比較起來，政府對大學事務的干涉變得更有必要。但是這卻形成了新管理主義治理模式的矛盾：新管理主義的設計原意為用來將政府從對各種社會事務的涉入中釋放出來的裝置，但同時卻又產生了更多政府干預的需求以避免道德危機所造成的實質損失。


三、學術資本主義者對大學學術發展的影響

在市場取向的情境之下，大學中的行動者可能因為公共選擇理論中所闡述之

「理性選擇」和「自利動機」而一味的追求自利。這同時也會造成學術自治、非功利取向，以及懷疑主義等學術規範的消失。

美國的情形告訴我們大學市場取向的走向。政府、工商業界和大學企業之間未來會更緊密結合。而英國的經驗則顯示出了這樣的發展可能會產生的負面效果，亦即，來自工商業界和社會的消費者影響將對大學內部的組織和運作過程產生嚴重的後果，因為課程和研究將會受到短期需求所影響。基礎科學研究可能招致扭曲，而長期的、好奇驅使的自主性研究也將難以實行。經濟利益所造成的短暫週期和科學發現的私有財產化所造成的學術自由縮減，都可能損害大學作為文化機構的信念。

四、政府對大學績效的嚴密監控可能讓學術人員產生不信任感



政府想要降低大學道德危機還可能產生另一個矛盾之處：嚴密的監控可能損害大學與政府之間的關係，這個關係以新管理主義來說，應該是建立在一個公平、互信的基礎之上，且政府扮演著中立的監督者角色。只要政府還沒解決存在於新管理主義治理模式中的交易代理人的問題，「監督式的政府」則僅為一個空談。除此之外，緊密的監控無法與新管理主義所產生之企業化理念共存。市場化取向和權力下放兩者之間仍存在著衝突。

現今所有的國家皆嘗試著為大學的兩極身分(大學在文化信念系統中的角色，以及在功利信念系統中的角色)建立平衡。而世界的潮流皆以新管理主義來發展新的治理模式，可預見地，這是以一股難以回頭的趨勢。文化模式可能就此消失。而大學在此刻應該學到的是如何避免淪為專注於計算營利的市場趨向組織。小規模的革新工程和符應國情的漸進式改革應當比激烈的、大規模的改革還要來的能夠尋找出各個治理參與者的利益所在。

第二節 建議

壹、新管理主義有其自身之限制

新管理主義有其強化大學治理效率的功能，但是根本上，新管理主義僅為一組意識形態的結合，其中的論點或有矛盾之處，例如在監控大學績效所需另外花費的成本上，未來政府要如何發展配套措施，以將該成本壓至最低，是值得再探討的議題。

其次，雖然新管理主義的擁護者皆認為，商業世界的管理法則一樣完全適用於公共部門組織，勝制能夠使之獲致更高的效率，但大學畢竟是知識的保存、傳遞、和創新的機構，若過度將其新管理主義中的市場意識型態無限上綱，則可能會對大學存在之根本價值造成傷害。因此政府與大學在運用新管理主義之措施時，應該回歸至大學的原點，認清大學在知識的保存、創造及傳遞上的重要任務，以及學術自由與機構自主等理念的價值。


貳、學術力量不應自大學治理中消失

在英、美、德、荷等國高等教育的內部治理當中，皆可看到決策權威向執行管理的一方靠攏，學術力量在大學自治當中逐漸降低，甚至有退為諮詢角色的情形。然而，大學自創立以來而留存至今日，學術力量在大學的運作之上一直是大學機構特殊性的前提，因此未來大學內部的治理，執行管理和學術兩方面的力量應多加協調，以尋找出最合適的權力平衡，避免讓大學淪為與私人營利研究機構一般，喪失了其存在的理由。

參、我國大學治理不宜貿然移植國外之模式

歐美各國政府皆致力於將新管理主義運用於大學治理的革新之上，以期達成高等教育資源的有效運用，達到更高的效率，進而提昇大學在國內與國際舞台上的競爭力，達到卓越的境界。然而因為各國政治體制與大學發展之歷史脈絡皆不相同，因此在實施的方式和所引起的反響上也都不相同。未來我國高等教育在提升效率和競爭力的目標之下，亦可參考各國之新管理主義改革模式；惟國情不同，因此不可斷然地全盤移植國外作法，宜以漸進的方式，開放討論的空間給各個高等教育的參與者。

肆、對後續研究之建議



本研究主要以文獻分析法來探討新管理主義施行之時，政府與大學之間關係的變化，大學內部治理機制的改變，因此較著重於理論上的分析。未來研究建議可以以訪談、參與式觀察等深入大學治理之運作實境，以獲得在實際運作面之上的成果，豐富此議題的全貌。此外，這個領域上還缺乏完備的研究資料庫，時間軸的縱向研究上以及國際間的比較研究上，未來都還需要更多的資料以臻完備。

參考文獻

中文部分

- 方妙玲 (2006)。高階主管之變動性薪資與財務績效及社會績效之關聯性研究——代理理論管點以及利害關係人觀點。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告(NSC94-2416-H-218-015-)。台南縣：南臺科技大學企業管理系暨研究所。
- 王瑞璦 (2009)。美國。載於王如哲(主編)，各國高等教育制度(頁 25-48)。台北市：高等教育。
- 伏怡妲 (1999)。新公共管理之課責研究——以「台北市立萬芳醫院」為例。東海大學公共行政研究所碩士論文，未公開，台中市。
- 吳英明、張其祿 (2005)。全球化下的公共管理。台北縣中和市：商鼎文化。
- 余曉雯 (2008)。德國高等教育品質保證制度。載於楊瑩(主編)，歐盟高等教育品質保證制度(頁 301-352)。台北市：高等教育。
- 邱玲裕 (譯) (2006)。O. E. Hughes 著。變革時代。載於吳瓊恩 (主編)，公共管理與行政 (Public management and administration: an introduction) (頁 1-20)。台北市：雙葉書廊。
- 武昌隆 (2007)。從代理人理論探討政府業務委外契約管理——以公設民營老人安養護機構為例。國立台北大學公共行政兼政策學系碩士論文，未出版，台北市。
- 周志宏 (2005)。大學自治與公立大學法人化。載於陳伯璋、蓋浙生(主編)，新世紀高等教育政策與行政 (頁 193-225)。台北市：高等教育。
- 林玉体 (1997)。西洋教育史。台北市：文景。
- 林玉体 (1999)。西洋教育史。台北市：文景。

- 姜麗娟 (1999)。從「狄林報告書」(Dearing Report)看九〇年代英國高等教育政策的發展趨勢及政府與大學關係的轉變。《比較教育》，47，55-77。
- 范麗雪 (2007)。市場化是否為萬靈丹？論大學治理機制應有的角色。2010年，1月24日，取自
http://nutnr.lib.nutn.edu.tw/bitstream/987654321/6824/1/市場化是否為萬靈丹？論大學治理機制應有的角色_范麗雪_.pdf
- 徐仁輝、陳敦源、黃光雄 (2005)。G. Tullock, A. Seldon, & G. L. Bardy 著。政府失靈：公共選擇的初探 (Government: Whose obedient servant?)。台北市：智勝文化。
- 孫本初、鍾京佑 (2005)。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。《公共行政學報》，16，107-135。
- 許立一 (2002)。新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎。《公共行政學報》，6，29-65。
- 張源泉 (2008)。由《高等學校基準法》探討德國大學管理體制之演變。《教育資料集刊》，39，263-283。
- 許惠珠 (2003)。交易成本理論之回顧與前瞻。《中華技術學院學報》，28，79-98。
- 莫永榮 (2004)。政府服務委託外包的理論與實務：台灣經驗。《行政暨政策學報》，39，75-104。
- 陳文儀 (譯) (2006)。O. E. Hughes 著。公共行政的傳統模型。載於吳瓊恩 (主編)，《公共管理與行政 (Public management and administration: an introduction)》(頁 21-60)。台北市：雙葉書廊。
- 陳政智 (2002)。社會福利機構主管對新管理主義因應之研究。東海大學社會工作學系博士論文，未出版，台北市。
- 郭為藩 (2004)。轉變中的大學：傳統、議題與前景。台北市：高等教育。
- 楊瑩 (2008)。英國高等教育品質保證制度。載於楊瑩 (主編)，《歐盟高等教育品質保證制度》(頁 147-221)。台北市：高等教育。

蓋浙生、劉秀曦(2006)。高等教育表現指標與大學補助經費之關聯性。2010年，5月10日，取自 <http://www.tbdf.org.tw/uploadfile/20078249431.doc>

劉秀曦 (2009)。英國。載於王如哲(主編)，**各國高等教育制度**(頁 49-72)。台北市：高等教育。

劉毓玲 (譯) (1993)。D. Osborne, & T. Gaebler 著。**新政府運動** (Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector)。台北市：天下文化。

謝叔芳 (2008)。從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理。論文發表於東海大學行政管理暨政策學系舉辦之「TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會」，台中縣。

戴曉霞 (2000)。**高等教育的大眾化與市場化**。台北市：揚智。

戴曉霞 (2007)。大學治理模式及其轉變：荷蘭、日本、英國及美國的比較研究。載於周淑卿、陳麗華(主編)，**教育改革的挑戰與省思** (頁 321-348)。高雄：麗文。

蘇美麗 (2009)。荷蘭。載於王如哲(主編)，**各國高等教育制度**(頁 321-344)。台北市：高等教育。

蘇雅穎 (2004)。**由福利國家轉向新自由主義——高等教育經費政策轉變之探究**。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。

蘇錦麗 (2000)。透過校外考評確保大學「教」與「學」的品質。**評鑑雙月刊**，23，44-49。

西文部分

- Amaral, A. , Jones, G. A. & Karseth, B. (2002). *Governing higher education: National perspectives on institutional governance*. The Netherlands: Kluwer Academic.
- Ashby, E. (1966). *Universities, British, Indian, African*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Balderston, F. E. (1995). University governance. *In managing today' s university*(pp. 55-76). San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Berdahl, R. (1990). Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in higher education, 15*(2), 169. (ERIC Document Reproduction Service No. EJ413559) Retrieved February 24, 2008, from ERIC database.
- Boer, H. d. & Huisman, J. (1999). The new public management in Dutch universities. In D. Braun & F. Merrien(Eds.), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* (pp. 100-118). Philadelphia, PA: Jeessica Kingsley.
- Boer, H. d. (2009a). *Reforming university governance: a report from the Netherlands*. Retrieved April 23, 2009, from http://www.utwente.nl/cheps/research/higher_education_monitor/2007countryreportnl.pdf
- Boer, H. d. (2009b). The effectiveness of a Dutch policy reform: Academic responses to imposed changes. In J. Huisman (Ed.), *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination* (pp. 219-236). New York: Routledge.
- Braun, D. & Merrien, F. (1999). Governance of universities and modernization of the state: Analytical aspects. In D. Braun & F. Merrien(Eds.), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* (pp. 9-33). Philadelphia, PA: Jeessica Kingsley.

- Brown, R. (2009). Effectiveness or Economy? Policy drivers in UK higher education, 1985–2005. In J. Huisman (Ed.), *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination* (pp. 130–144). New York: Routledge.
- Cazenave, P. (1992). Administration: Academic. In B. R. Clark & G. R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1318–1376). Oxford: Pergamon.
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system*. Berkeley, CA: University of California.
- Cobban, A. B. (1992). Universities: 1100–1500. In B. R. Clark & G. R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1245–1251). Oxford: Pergamon.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Deem, R. & Brehony, K. J. (2005). Management as ideology: The case of ‘new managerialism’ in higher education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217–235.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P. (1986). ‘Explaining the privatization boom: Public choice versus radical approaches’. *Public Administration*, 64, 13–34.
- Eckel, P. D. & King, J. E. (2006). United States. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education: Part two: Regions and countries* (pp. 1035–1053). The Netherlands: Springer.
- El-Khawas, E. (2002). Governance in US universities: Aligning internal dynamics with today’s needs. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (Eds.), *Governing higher education: National perspectives on institutional governance* (pp. 261–278). The Netherlands: Kluwer Academic.

- Ferlie, E., Ashburber, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew(1996). *The new public management in action*. New York: Oxford University Press.
- Frijhoff, W. (1992). Universities:1500–1900. In B. R. Clark & G. R. Neave(Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1251–1259). Oxford: Pergamon.
- Fulton, O. (2002). Higher education governance in the UK: Change and continuity. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth(Eds.), *Governing higher education: National perspectives on institutional governance* (pp. 187–211). The Netherlands: Kluwer Academic.
- Fulton, O. (2003). Managerialism in UK Universities: Unstable hybridity and the complications of implementation. In A. Amaral, V. L. Meek & I. M. Larsen(Eds.), *The higher education managerial revolution?* (pp. 155–175). The Netherlands: Kluwer Academic.
- Goedegebuure, L. & Hayden M. (2007). Overview: Governance in higher education—concepts and issues. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 1–11.
- Harman, G. (1992). Governance, administration, and finance. In B. R. Clark & G. R. Neave(Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1279–1293). Oxford: Pergamon.
- Hines, E. R. (2000). The governance of higher education. In J. C. Smart(Ed.), *Handbook of theory and research volume xi*(pp. 105–155). New York: Agathon Press.
- Kaulisch, M. & Huisman, J. (2007). *Higher education in Germany: IHEM country report*. Retrieved January 5, 2010, from http://www.utwente.nl/cheps/research/higher_education_monitor/2007countryreportgermany.pdf
- Larbi, G. A. (1999, September). *The new public management approach and crisis states*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

- Leišytė, L. (2007). *Higher education in the United Kingdom: IHEM country report*. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.utwente.nl/cheps/publications/Publications%202007/2007countryreportuk.pdf>
- Marshall, N. (1992). Coordination: Anglo-American systems. In B. R. Clark & G. R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1338–1347). Oxford: Pergamon.
- McLendon, M. K., & Hearn, J. C. (2009). Viewing recent US governance reform whole: "Decentralization" in a distinctive context. In J. Huisman (Ed.), *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination* (pp. 161–181). New York: Routledge.
- OECD (2004). *OECD principles of corporate governance*. Paris: OECD.
- Perkin, H. (2006). History of Universities. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education: Part one: Global themes and contemporary challenges* (pp. 159–205). The Netherlands: Springer.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, politics, and the state*. London: MacMillan Press.
- Pritchard, R. (2006). Trends in the restructuring of German universities. *Comparative education review*, 50(1), 90–112
- Reed, M. (2002). New managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: A review and assessment. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (Eds.), *Governing higher education: National perspectives on institutional governance* (pp. 163–186). The Netherlands: Kluwer Academic.

Rhoades, G. (1992). Governance: Models. In B. R. Clark & G. R. Neave(Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp.1376-1384). Oxford: Pergamon.

Stucke, A. (1999). Higher education policy in Germany. Is there any strategy? In D. Braun & F. Merrien(Eds.), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* (pp.163-178). Philadelphia, PA: Jeessica Kingsley.

University of Oxford (2006). *White paper on university governance*. Oxford: University of Oxford.

UUK. (2009). *Higher education in facts & figures*. Retrieved April 15, 2010, from <http://www.universitiesuk.ac.uk/Newsroom/Facts-and-Figures/Pages/Higher-Education-in-Facts-and-Figures.aspx>

Van Vught, F. A. (1989). *Governmental strategies and innovation in higher education*. London: Jessica Kingsley.

Weert, E. d. & Boezeroy, P. (2007). *Higher education in the Netherlands: IHEM country report*. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.utwente.nl/cheps/publications/Publications%202007/2007countryreportnl.pdf>

World Bank. (1994). *Governance, The World Bank' s experience*. Washington, DC: The World Bank.