

台灣高等教育治理政策之改革—— 新管理主義的觀點

詹盛如*

摘要

自從1980年代以來，世界主要國家紛紛調整高等教育的治理政策，台灣也在歷經20年的社會民主化之後，大幅放寬對於高等教育機構的官僚管控，讓大學擁有更寬廣的自主空間。但是在當代的治理改革當中，新管理主義已成為一股不可忽視的力量。強調政府的監督機能，採取遠端操控，重視評鑑制度與績效責任，引進市場競爭機制，以提升效率與效能為依歸，都是新管理主義的核心價值。本文主要目的在探索台灣高等教育的治理政策改革，以及是否受到新管理主義之影響。在研究方法的使用上，本文主要以分析政策文件為主。研究結論發現，台灣在1990年代中期以後，有許多政策充滿新管理主義的影子，政府透過操作市場機制、評鑑制度、以及成果與表現競爭之遠端操控，讓大學實質自主受到侵蝕，有再集權化傾向。

關鍵字：高等教育、大學、治理、新管理主義

* 詹盛如，國立中正大學教育學研究所助理教授

電子郵件：ju120@ccu.edu.tw

來稿日期：2010年2月1日；修訂日期：2010年5月12日；採用日期：2010年6月7日

Reforming Higher Education Governance Policy in Taiwan: The Perspective of New Managerialism

Sheng Ju Chan^{*}

Abstract

Since the 1980s, major countries across the global have adjusted their higher education governance policies. Having gone through social liberalisation over two decades, Taiwan began to deregulate bureaucratic control over higher education institutions and devolve more autonomy to them. Though granting greater decision-making power and promoting university autonomy were the mainstream discourse in Taiwanese higher education policy, New Managerialism (NM) have increasingly become a powerful voice in the contemporary governance reform. The core values of the NM include the emphasis of supervision mechanism, the adoption of remote control, the use of evaluation system and accountability measures, the introduction of market competition, and the improvement of efficiency and effectiveness. The main aim of this paper is to explore the reforms of governance policy in Taiwanese higher education system and to examine whether NM have invaded into the above reforms. Policy document analysis was adopted as research method. This research concludes that a few policy reforms in Taiwan after the 1990s are consistent with the line of the NM. Governments employing market mechanism, evaluation system, and remote control of outcome and performance have caused the erosion of substantial autonomy in the university sector and led to a tendency of recentralisation.

Keywords: higher education, university, governance, new managerialism

^{*}Sheng Ju Chan, Assistant Professor, Graduate Institute of Education, National Chung Cheng University
E-mail: ju120@ccu.edu.tw

Manuscript received: February 1, 2010; Modified: May 12, 2010; Accepted: June 7, 2010

壹、前言

自從1980年代以來高等教育改革的重點之一即在於治理政策的調整，英國高等教育專家Shattock（2006）表示高等教育的組織治理近年來已經成為眾人關注的焦點。在這一波治理改革聲浪中，歐洲各國紛紛修正原有的策略方向，主要的趨勢包括賦予大學更多的自主權，減少國家的規範，強化大學的領導，引進更多的市場力量，講求績效責任，並且期待大學與大社會有更多的合作（Mora & Vieira, 2009）。台灣的高等教育也在過去20年出現劇烈的變革，特別是從1980年代末期以來的教育鬆綁、教授治校，以及所謂的校園民主化運動，已然改變大學治理的風貌（郭為藩，2004）。近年來政府更致力於大學自主性的提升，賦予機構更多財務操作、人事聘用與課程教學的決策權限，而最近的大學法修正，以及法人化的推動更被視為未來大學發展之重要基礎（湯堯、成群豪、楊明宗，2006；黃政傑，2008）。

從理論性的角度來審視這些治理變革有不同的模式，包括國家控制模式與國家監督模式（van Vught, 1994）、新自由主義（Goedegebuure, Hayden, & Meek, 2009）、或者是市場模式或學術寡頭（academic oligarchy）（Clark, 1983）等。在最新一波的理論論述中，從公共管理出發的新管理主義（new managerialism）或新公共管理（new public management）吸引廣泛注意（Braun & Merrien, 1999; Deem, Hillyard, & Reed, 2007），許多國家的治理改革政策被視為該理論的實踐（特別是英國）（Amaral, Meek, & Larsen, 2003; Fulton, 2003）。新管理主義作為最新的治理改革的主流論述，廣泛影響各國的實務政策（Amaral et al., 2003），台灣是否也受到類似的影響？有哪些政策呈現出該理論之特性？這些都是本文關心的重點。本文首先說明新管理主義，接著簡述台灣治理模式的轉變，第三部分則從政府角色的轉變探討大學治理的改革，然後解析台灣最新之混雜（hybridised）治理形式的內涵，最後則以台灣經驗檢視是否受到新管理主義之影響為結語。

貳、新管理主義：概念與內涵

新管理主義的興起與當代政治經濟環境的變遷有莫大的關係，以往強調「同僚管理」¹（collegial management）或者是「官僚體制」²（bureaucratic system）的治理型態遭遇明顯的困難，新公共管理運動正式抬頭。Meek（2003）分析過去二十年來新公共管理與政府再造等相關概念主宰了公共部門改革，因為經濟與合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation Development, OECD）國家需要回應疲軟的經濟表現、會計赤字、對政府服務需求型態的改變，以及更多的消費者期望。Kamensky（1996）也認為，歐美各國自1980年代以降推動的公共部門改造主要原因有四：第一，民間企業高效率和績效之影響，政府必須展現企業精神；第二，必須對全球經濟競爭壓力有所回應；第三，政府必須迎頭趕上快速的科技變遷；第四，在民眾對政府不滿及削減赤字的壓力之下，政府必須有所回應（引自戴曉霞，2002）。

因此，以往對公共部門的治理型態遂告瓦解，取而代之的理念是大市場與小而能國家的概念，主張限制政府規模的擴大，公部門要盡量私有化，生產與供給交由市場，政府只需要管制成果、制訂標準與維持品質即可。

本文所述之新管理主義與以下幾個概念關係密切，包括新公共管理、新自由主義（neo-liberalism）與市場等。一般而言，新公共管理等同於新管理主義，兩者在本文可以交互使用，沒有意義上的差異。至於新管理主義與新自由主義的區別，「新公共管理運動深受新自由主義的影響，強烈的顯示出『節除管制——民營化——市場化』三部曲的基調」（戴曉霞，2002），顯示新管理主義具備新自由主義的基本精神，而核心內涵即是市場競爭、鬆綁與私有化的概念。這樣的發展也對高等教育治理模式產生影響。Hughes(1994)指出，1980年代以來的改革，基本上回應新管理主義所要求的經濟（economy）、效率（efficiency）與效能（effectiveness）等三個「E」（Milliken & Colohan, 2004）。

新管理主義有哪些核心的特性，Keating 與Shand（1998）精確的整理出

¹ 所謂的同僚管理盛行於西方的傳統大學，教授享有高度的自主與管理權限，外界（包括政治與宗教）必須尊重大學內部的決策，屬於學者同僚之間相互管理的方式。在Burton Clark（1983）的分類架構中類似「學術寡頭」，表示學術菁英自身即可單方面決定大學重大的議題。

² 相對於同僚管理重視學者與大學內部的權力，「官僚體制」則以政治結構中的行政領導為主要權力核心，大學內部事務許多是在行政官僚體系所決定，當代歐陸國家的大學都與官僚體制有緊密連結。

重要的核心概念：

一、專注於效率、效能、服務品質與預期受益人是否獲益等結果。

二、去集中化的管理環境，以較佳的方式結合權力與責任，讓資源分配與服務提供的決策能更接近現場需求，獲取顧客或其他利益團體的回饋。

三、在公共部門的組織與非政府的對手中，創造競爭的環境，更致力於提供顧客選擇。

四、探索更具有成本效益的另類途徑，指引公共服務或規定，包括市場工具的運用，例如使用者付費、教育券（voucher）與財產權的販售等。

五、成果的績效責任（accountability）與建立追訴程序（due process），並且從風險規避轉型為風險管理。

新管理主義很清楚的承襲了遠端操控的精神，政府的角色不在於主動提供服務，而在於「監督」、「規範」大學服務的過程，某個程度上是代理顧客或消費者（有時政府本身也是消費者，例如：大學的競爭力）來督促大學提供品質佳、切合市場需求的產品。所以政府願意增加機構的「程序自主」程度，讓他們自由決定如何達成目標，但是在「實質自主」方面卻已被「經濟理性主義」（economic rationalism）所取代（莫家豪、羅浩俊，2002）。大學不再是只能躲在「象牙塔中」的「文化機構」，更是推動經濟發展提升國家競爭力的引擎，是具有經濟效用的「公共機構」（Braun, 1999）。在這些重視績效與成果表現的背後，政府所支持的達成工具，其實是私人部門與企業的管理技術，特別是績效責任、競爭、表現、成本效益等概念，其主要目標即是在於增加組織彈性及提升效率。

新管理主義經常使用的治理型態是結合「國家權威」與「市場」的力量，van Vught（1994）雖然也談到「監督」型的治理，但未明確指出採取何種形式的監督，國家可能與「學術寡頭」結合，也可以與「市場」相伴。英國的經驗顯示，在1980年代以前，英國大學是高度自治與自主的，在政府甚少干預的空間下，「學術寡頭」或「同僚管理」是主要的運作勢力；1980年代之後，柴契爾夫人（Margaret Thatcher）採行新自由主義政策，市場機制正式在機構治理取代「學術寡頭」成為核心動力（King, 2004）。

新管理主義可再細分為兩個類型：效率導向模式與顧客/市場模式（Braun, 1999）。前者大都出現在前官僚—學術寡頭國家（如：德國、法國與義大利等），引進新管理主義哲學是基於財政緊縮與效率的考量，讓大學擁有更大的「程序自主」；而後者，則是以英、美與荷蘭為主，接受新自由主義

政策，運用去集中化、私有化，與準公共機構（quasi-public institutions）等措施，以符應顧客的需求。雖然英國被劃歸為顧客/市場模式，但是在Fulton（2003）的研究中，英國政府在進行高等教育改革時，深受新管理主義理念左右，對效率的追求至為明顯，希望以「較少的錢完成更多的事」（do more with less），發揮成本效益的概念。但無論是效率模式或是市場模式，無可諱言的，其主要目標都在節省成本、以較少的支出，製造更多的產出，或者藉由「看不見的手」當作運作平台，提升公部門或組織的營運效率與效能。所以在這個分類架構下，新管理主義明顯是從經濟成本的觀點，重新思考、安排新的治理型態，希望在嶄新的關係架構下，大學能具有更高的經營效率。

Ferlie等人（1996）對英國健康部門的研究也得到類似的結論，他們認為新管理主義除了效率模式外，其他三個模式為：組織精簡（downsizing）與去集中化、人際與文化模式，以及公共服務（public services）模式。因應後福特主義的到來，許多組織都捨棄舊有的大型、垂直整合的階級管理型態，取而代之的是彈性、鬆散的扁平式組織（flatter organisation）。這樣的調整與推翻傳統管理型態有關，以往由上到下的計畫方式不再，改由市場或是準市場運作，強調「契約」關係而非「階層」管理，有很強的策略領導核心與營運的外圍組織（operational periphery），具有朝向「去層級化」（delaying）與組織精簡的趨勢。至於第三個「人際與文化」導向，所出現的管理改革在於重視文化的變遷、團隊工作、員工的賦權增能，甚至學習型組織運動，關鍵在於建構明確的集體文化與價值，以及文化性的策略變遷。最後，「公共服務」模式以融合公、私部門最佳的實務與方式，作為高等教育管理的典範，重視服務品質，重新定位公共部門服務的對象，由市場提供「顧客」需求，調整為廣泛的「使用者」。所以，服務對象除了市場外，更要提供較佳的績效給大社區的使用者。但是根據Deem（2003）與Fulton（2003）的研究顯示，後兩個模式（人際與文化模式，以及公共服務模式）在近代的英國高等教育改革並不明顯，主要出現的型態還是「效率模式」與「組織精簡與去集中化」為主。

參、台灣高等教育治理模式之轉變

本節針對台灣自1980年代以來，大學治理的變化情況作概括性的解析，主要的焦點在政府與大學系統間的互動關係。依據現有的分類形式，台灣在

1987年解嚴以前，國家權威很強，官僚管制明顯，應該屬於典型的「國家控制模式」，大學被定位為國家機制中的一環，公立大學主要接受政府的補助，大學教育人員甚至適用部分的公務人員法規。但是隨著1987年解嚴之後，大學紛紛追求「學術自主」與「教授治校」的理念，政府的政策也隨之調整，開始賦予機構更多的自主與決策空間，增加「程序自主」的彈性。隨後，為了提升大學的競爭力，加強台灣的經濟發展，政府開始引進市場機制，藉以「遠端操控」大學的產出與品質，台灣的大學治理進入另一個新的階段，以下依據這三個階段，分別描述治理模式的變遷與主要內涵。

一、1987年以前：官僚科層主導的年代

1987年以前，台灣的大學治理模式明顯是國家機器的一部份，「控制」範圍廣泛，舉凡人事、財政與教育內容，都是政府主導的狀況。在此情形下，「教育部幾乎控制了高等教育的各個層面，固然也因此確保高等教育維持某一水準，但同時也犧牲了學校的自主權」（陳舜芬，1993：6）。關於這個部分，行政院委託前中央研究院院長李遠哲主持的教育改革審議委員會（1996：22）有精闢的分析：

教育管制的實際運作，係透過教育行政體系，對人事、經費與教育內容進行管制，其中最主要的執行機構則為教育部及人事與審計單位，將學校當成政府機關予以管制。……數十年來，國家透過教育部不僅介入過多的地方教育事務，也介入過多的教育實質運作，使各級學校教育難以發展出自主、多元、開放與專業的特色。

由於規範重重，台灣各大專院校很難發展出自己學校的特色，因此學術界戲稱台灣只有一所大學——「教育部大學」。政府這種強力掌控主導的狀態，深入大學治理的許多層面，就大學設立與擴展而言，主要在配合國家的經濟發展，從1953年開始實施第一期「台灣經濟建設四年計畫」，擴大招生或者是1970年代增設工程與科技科系學生，都出於官方經濟成長之思考。「這些以配合經濟成長為主的人力發展計畫，長期以來成為台灣教育發展的『最高指導原則』」（羊憶蓉，1994：47）。換言之，對於大學服務之提供，以及供給何種類型課程，都在政府科層管制的計算規劃之下，大學只需要依令行事，全然缺乏自主決定的空間。

另外，大學校長是領導之靈魂核心，在1987年之前，根據《大學法》（1972年版）規定「大學或獨立學院置校長或院長一人，綜理校（院）務：國立者由教育部；省（市）者，由省（市）政府提請教育部聘任；私立者，由董事會請教育部核准後聘任之。」所有公立大學校長都是官派的，而私立大學也需要教育部的核准，這些限制與規範，令各大學的領導受制於官方的官僚體系。綜言之，在1987年之前的台灣，由於處於戒嚴的關係，大學的治理型式呈現出典型的「國家控制模式」與「官僚模式」的特性，大學是政府機構中的一員，接受行政命令，本身所具備的自主性很低，這樣的情況等到下一個階段使獲得明顯改善。

二、1987至1994年：學術寡頭與同僚管理的萌芽

本時期大學治理學術寡頭勢力興起，起因於當時台灣歷經長期的經濟成長，社會日漸富裕，長久以來威權統治體制合法性受到質疑，於是在1987年政府宣布解嚴，頓時社會運動與制度改革風起雲湧（包括勞工、婦女、環保及消費領域等）。高等教育有感於大學長期受到教育部重重管制與規範，缺乏實質自主性，於是「校園民主化」、「教授治校」、「學生參與（校務）」等訴求紛紛出現，以台大法律系教授賀德芬等為首的知識份子，高聲急呼大學校園應該要有充分的「自由」與「民主」。

這種情勢的發展，固然為部分大學校園帶來紛擾與動盪，卻也引導高等教育民主化，帶動很多改革的措施。其中較引人注意的包括（郭為藩，1995）：

（一）新進教師的聘任經由系務會議的投票程序，過去多由系主任簽聘，再經大學教師評審委員會的審查通過。

（二）學術主管（系主任、所長、院長）由推選產生。

（三）公立校院院長經遴選程序向教育部推薦；

（四）學生評鑑教師的上課績效。

（五）學生代表出席審議 懲的訓育委員會。

（六）校園出現批評校務措施的自由論壇（大字報）。

前三項治理變革以往受到官僚管制，在解嚴之後，因為校園民主化的理念興起，大學內部的同僚管理（collegial management）漸次出現，特別是在人事聘任的決定權上，開始回歸到學術同儕身上。1965年「國際大學協會」（International Association of Universities）在日本召開會議討論「大學自治——今日的意義」，認定大學自治應包括：（1）人事的自治；（2）學生選

擇的自治；（3）決定教學課程的自治；（4）決定研究的自治；（5）分配財源的自治（引自周志宏，2002）。雖然在解嚴之後，大學開始有更多的事務得採取「自治」的治理模式自我決定，但是開放的幅度與步伐仍是漸進緩慢的。例如人事制度方面，公立大學中的教師仍具有「準公務人員」身份，受到國家的相關保障；學生的選擇方面，在多元化的入學方案實施之前，「大學聯招」仍是學生的唯一來源；而財政分配方面，統一而固定的預算科目，仍使大學深受政府的管控。但儘管如此，在民主化、校園自治的大纛之下，政府開始賦予大學更多的自治空間（專科並沒有，因為他們受《專科學校法》管制），《大學法》也開始進行修正，政府與大學的關係逐漸由「掌控管理」轉型為「監督輔導」的角色（陳舜芬，1993）。

三、1994年之後：市場機制的抬頭

1994年是台灣高等教育史上重要的轉捩點，政府大幅度的修正《大學法》，民間的四一〇教改運動風起雲湧，加速了前一波的大學改革，使高等教育治理進入新的時代。值得注意的是，前述「學術寡頭」或「同僚管理」的趨勢在此階段內，仍有持續性的進展，政府不斷放鬆對高等教育的直接管制，大學自主權限日益增加（楊深坑，1998）；但為了因應國際競爭、經濟全球化的壓力，政府的財政日益緊縮，以及確保公共資源的有效利用，於是開始將市場機制引入高等教育，讓競爭引導學校，以使高等教育機構積極因應社會的需求，增加彈性及提升效率。所以，1994年之後的大學治理模式，除了政府持續鬆綁之外，學術寡頭的力量與市場機制有雙軌並進的現象。

政府為了改善教育長期以來問題，1994年成立行政院「教育改革審議委員會」提出四大教育改革理念，其中「教育鬆綁」是首要之務，也與治理模式關係密切。行政院教育改革審議委員會（1996：摘3）指出：

教育上的管制措施，目的在於保證、進而提升教育的品質。然而經過長時間的運作後，高度管制的不良副作用已日漸凸顯出來。

因此，從1994年開始，政府逐漸賦予大學更多的自主權限，根據前教育部長郭為藩的觀察，這些鬆綁集中在幾個層面：人事自主、課程自主，以及財務與校園管理自主等（郭為藩，2004）。在人事自主方面，新《大學法》修正後（1994年），大學校長改採機構與教育部兩階段的遴選制度，讓大學有權力

可決定人選；在課程方面，原有「部訂大學共同必修科目」，以及「大學通識教育選修科目實施要點」都已取消，還權給大學；最後，在財政方面，1995年開始試辦「國立大學校院校務發展基金」，讓大學擁有更大的權限規劃、運用與賺取自身的經費，而非傳統的公務預算。這些發展都標誌著，大學內部治理有更多的自主權限，官僚管制或是國家權威色彩的褪去。但是誠如翁福元（2002）與莫家豪（2002）的觀察一般，台灣的大學正歷經市場化的衝擊，並且有日趨明顯的發展。

莫家豪與羅浩俊（2002：212）表示：

即使台灣政府沒有公開表示要發展教育市場，政府對教育服務「分散化」（decentralisation）和「多樣化」（diversification）的強調和倡導，已為台灣教育市場創造了生存空間。

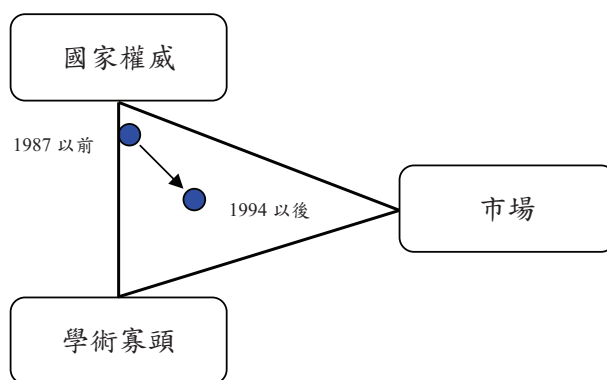
事實上，在1994年代以後，政府採取的諸多措施，已為市場化及民營化鋪設可能的發展，這些措施包括：（1）解除對高等教育體系的管制；（2）賦予大學校院更大的自主權；（3）刺激競爭、獎勵效率，同時亦不斷發展評鑑與品質保證機制。凡此種種都顯示出，台灣的大學治理模式已由以往「國家控制模式」，轉向宏觀的「國家監督模式」，並且與市場機制做了新結合。近年來政府明顯轉向市場的具體措施，包括降低國立大學的補助金額，要求提高自籌金額比率；適度調高學費水準，增加學校收入；提升所謂「競爭性經費」（competitive funds）的比重，讓大學依循政府政策，競爭額外預算；以及大幅開放私人經營高等教育機構等。

市場機制已逐漸在台灣的大學治理中萌芽，但是並非擴及全部主要層面，國家權威仍掌握許多權力。在這一波鬆綁的過程中，「學術寡頭」與「市場」的確都獲得了增權的效果。這樣的治理形式轉移，符合莫家豪與羅浩俊（2002：210）對台灣近年來的觀察：

台灣獨特的政治、社經環境正好給予高等教育改革一個有利的政策環境。台灣民主化某種程度上代表著政府全盤監控的撤出，讓市場及民眾增加參與政治及社會各種服務。這種政策變遷的框架正好就是高等教育鬆綁之寫照—融合著政府、市場及第三部門各方力量，提供高等教育服務。當然，非政府力量的引進並非代表了國家力量的完全撤出。反而，台灣政府已由高等教育的主要「提供者」變為「監督者」或者「協調者」。

上述點出摻雜了國家權威、市場機制與學術自主的治理機制正在台灣形成。但就權力移動方向而言，則有往市場化與同僚管理的傾向，形成由國家同時「監督」大學自主與市場運作的新治理型態，因為大學自主的未臻成熟，使得國家有職責協助高等教育機構，督導大學的諸多運作（例如：大學教師升等的程序）；也因為市場的未臻穩定，國家責無旁貸需要介入、管理這個運作平台（例如：學費是有上限管制的）。因此，台灣的大學治理模式，如同下圖一所顯示者，已經逐漸脫離國家權威，而趨向學術寡頭與市場力量。

圖一：台灣大學治理模式之變遷



肆、政府角色的消退或新形式的介入？

在van Vught (1994)的治理概念分類中，大學與政府的關係有「國家控制模式」與「國家監督模式」兩大類：前者意旨官方的法定權威得以直接「規範入學條件、課程、學位要求、考試制度，以及學術人員的聘任與薪資等」（van Vught, 1994: 331），大學教育被視為公共財，因此國家有義務負責供給與規範教育服務之提供與管理；相反的，在監督模式底下，政府只要進行監理的工作，提供高等教育系統必要的運作平台與機制，其他部分便成為大學內部治理的事項。理論上，在後者的模式下，大學會有更多的自主決策與規範空間，政府只負責「監督」大學的運作是否合宜，也就所謂「遠端操控」（steer at a distance）或者「放手」（hand off）的想法。台灣在進入1990年代中期之後，有朝向「監督」模式發展的趨勢，大學應該能擁有更多的自我規範（self-

regulation)。這也意味著我國政府的角色漸次退出官僚「控制」模式，但真是如此嗎？政府角色對於大學治理真的消退了？或是以另一種形式面目出現？以下探索台灣1990年代後期迄今的新治理取向。

近年來，台灣最受矚目的高等教育改革是「法人化」(corporatisation)。事實上，自從解嚴以來政府採行「教育鬆綁」的改革方向以來，即有各方呼籲，將大學的體制進行根本的變革，將其從官方行政系統獨立出來，成為具有獨立法人精神的機構。《教育改革總諮議報告書》即明白建議，公立大學宜朝「法人化」方向規劃；推動法人化的主要動機在於深化「大學自主」，當時大學法對大學內部組織的限制過於僵化，無法因應各校之不同需求，尤其人事與財務制度的運作，常因受消極限制而不能充分發揮組織運作之功能（行政院教育改革審議委員會，1996）。所以，讓大學組織發揮應有的「基本功能」，協助機構本身建構完整的自我管理能力，因應環境之需求，是當時推動公立大學法人化的初衷。這樣的概念事實上與解嚴之後，教育鬆綁賦予地方分權或是機構自主的理念一致。儘管有公立大學法人化的共識，加上李遠哲的背書，但是透過修改《大學法》促使大學機構成為獨立法人的理念並未就此兌現。在政府不斷嘗試推動法人化的過程中，其背後的核心理念也出現顯著的轉變。

2004年教育部在《對國立大學改制為行政法人之說明》即清楚點出，大學的法人化並非全是為了大學自主的理念，更多的理由來自於「競爭力的提升」與「效率的改善」。在此份對外的說帖當中，行政當局開宗明義指出為何需要進行法人化改革（教育部，2004：1）：

衡酌我國大學一直無法名列前茅的主要原因有二：一為大學的財力、師資、設備都無法達一定規模與效率，使得教學研究能量及水準，無法充足提升；另一因素則為，公立大學一如公務體系，缺乏競爭與創新壓力，僵化的制度，使得內部組織、人才任用、財務運作、行政決策等都無法靈活調整因應。

顯然政府當局認為要能改善我國大學在國際上的競爭力或排名，大學組織靈活與調整是必要條件。也正因為如此，大學的法人化是治理政策的新工具，它能夠讓大學「有最大幅度的學術自由與自主經營決策，提升研究能量，邁向世界一流大學的目標將指日可待」（教育部，2004：1）。所以，法人化成為

治理改革上追求一流大學的政策工具，大學本身（因為法人化）所擁有的學術自由與自主管理，並非是官方修改大學體制的核心目的，後續可能帶來的「一流大學」或「國際競爭力」才是政策目標。於焉，我們看到一種新型的政府介入論述形成，它藉著「大學自主與管理」的訴求，追求更高的「績效責任」與效能，深化的機構自我管理與規範，成為通往經濟競爭力的手段，而非傳統大學頌揚的同儕治理（collegial governance）或共享治理（shared governance）（Birnbaum, 2004）。

事實上，我國政府在推動大學法人化政策時，2003年在立法院所提出的版本是「行政法人」（administrative corporation），並非一般常見的「公法人」（public corporation），因此引發部分大學師生對於教育部箝制大學的疑慮與批評（唐麗英，2003）。在《大學法》修正案中，有許多新的設計與規劃，包括行政法人化，修改校長遴選機制、新設立董事會、學術評議委員會等，以及削弱校務會議的職能。但是正如批評者所言，「其中有部分條文顯然有違大學自主精神」（陳維昭，2007：150），因為許多權限在修正案中都集中到教育部，特別是校長遴選方式的變更，以及董事會中官方代表比例過高的問題，都讓人懷疑此種法人化能否讓大學擁有足夠的自主空間。這樣的爭論彰顯出政府企圖「影響」大學的集權化思考，難怪前台灣大學陳維昭校長（2007：156）表示：「對《大學法》修正案應重新審慎評估，以免箝制國內高等教育的正常發展，遑論追求學術卓越。」最終公立大學法人化的相關條文並未在立法院通過，儘管如此政府在治理政策上仍有其他方式遂行其集權化（centralization）的目的，其中最為顯著的就是評鑑機制的引進與普及化，以及競爭經費（competitive fund）的運用了。

評鑑機制在台灣並不是全新的概念與制度，早在1975年開始政府即曾經對當時的專科學校進行過評鑑，藉以了解教學水準與發掘問題，作為輔導獎補助及核准增科班等申請案件之依據（楊瑩，2005）。此後，對於技專校院的評鑑便成為固定業務，每隔4-5年便舉辦一次。對於普通大學的評鑑則相對緩慢，雖然自1980年代末期開始有所謂的校務評鑑，但是因為正值社會民主化轉型期間，各界對大學自主需求漸增，加上當時以「改善」為主要目標，大都為「試辦」性質且「不定期」，沒有真正成為固定活動。但是到了1990年代末期，隨著市場化消費者意識的抬頭，確保大學的績效責任成為各國政府的共同責任（Kezar & El-khawas, 2003），我國政府也開始思考如何規範大學服務的品質，加上高等教育機構數量擴張快速，評鑑機制反而成為官方「控制」

大學的核心工具。其中最顯著的例證是，2005年「高等教育評鑑中心」成立之後，在針對各大學的評鑑標準即載明，若未通過評鑑者，必須縮減招收學生人數，此種策略其實是「績效」控管的操作。教育部甚至以此作為大學「進退場機制」的評判依據，協助處理學校數量過多所引發的品質疑慮（陳曼玲，2006）。除此之外，私立學校的評鑑成績若是不佳，也會反映到「獎補助款項」之多寡。評鑑的功效因此除了在「認可」大學所提供服務之品質外，附帶還用來當作達成政策目標的工具——縮減學生或學校規模——這樣的措施是種強烈的「外部品質控制」，而非基於學校自身的內部品質保證系統來確保機構任務。

另外一方面，競爭性經費的使用也是貫徹政府意志與目標的新式介入手段。政府這幾年推出包括「獎勵大學教學卓越計畫」、「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」、「大學國際化計畫」等，這些經費並非雨露均沾，只有彼此競爭脫穎而出才能獲取補助，這樣的機制有兩項明顯的效果：1.政府有明確目標甚至是成果評判標準提供機構遵循；2.藉由「市場競爭」的平台，迫使機構直接相互爭取資源。競爭性經費因此具有形塑與引導機構行為的功能，讓大學追求政府設定的「可欲目標」，符應國家發展的需求；此外，哪些機構能夠獲得補助，並非以往由國家權威直接分配或選定，而是藉由「市場」機制的篩選方式來決定哪些機構有資格獲得經費。最終，政府的卓越、創新、或效率/效能，也在這樣的控制與安排中獲得實踐。

伍、政府、市場與大學自主：混雜的治理（hybridised governance）

上述針對法人化、評鑑機制與競爭性經費使用的分析可以得知，政府在最新的治理政策中扮演著直接且關鍵的角色。在經過20年左右的民主改革開放之後，台灣的大學漸次獲得實質的自主與管理空間，但是在市場化的衝擊之下，政府的角色其實並未消失，從推陳出新的政策得知，政府仍有許多亟欲達成的目標（特別是經濟性的競爭力目標）。與以往官僚系統不同的是，現在較少採取直接干預或控制，而是透過「市場」平台、半官方組織（高等教育評鑑中心）或評鑑制度的形式，或是藉由表現指標、成果本位（outcome-based）的績效責任來「遠端控制」大學。換言之，政府在最近的治理改革中隱匿到後

方，採取間接、遠端與遙控的方式來驅使大學符合政策目標，並非真正完全任由機構自身或市場來決定發展方向。因此，雖然近來政府依然高喊大學自主的絕對價值，甚至打算推動法人化讓大學成為具備獨立人格之法律實體，但其本質性上卻是追求「外在目的」的工具性格。

此外，在台灣治理政策的改革中，「市場機制」的運作顯然不是「價值中立」，而是承載了政府意志或政策企圖的平台；更重要的是「這個市場」不是「完全競爭」市場，而是建立在政策「偏好」上的運作架構（Jongbloed, 2004）。政府已預先設定需求與方向（例如：一流大學或國際化等），而市場機制的「篩選」與「淘汰」原則，只是用來遂行其意圖的工具。自然地，這種「政府操控的不完全競爭市場」也不全然反應「社會大眾」的集體需求，而是「官方訴求」的直接體現，是藉由市場競爭的「公平意象」（equity image）來兌現政策目標。所以，我們會發現，在台灣治理政策中，市場是政府所創造出來的「工具」，而非全然自主的一個平台。

弔詭的是，在市場邏輯的倡導與風行下，不論是官方或是大學高階主管都呼籲應該要增加大學自主與自身的管理權限（特別是高階行政人員的權力），而且表面上大學的自主性也的確都有所改善（不論是財務管理、人事遴選、課程教學），但實質上，大學的自主與管理卻必須符應「市場」的需求，或者是「政府意圖」，而不是全然機構本身的意願。所以大學的自主受限於政府意志，以及其所創造的「市場」邏輯與運作，並非是真正隨心所欲的「實質自主」（substantial autonomy）。此種治理風格，顯然是「混雜」各方勢力，包括政府、市場與學術寡頭的影響力。因此，Clark（1983）所主張的高等教育「協調三角」（triangle of coordination）交錯互動的情形，在台灣當前的治理政策中清晰可見。可以確定的是，政府的角色並未褪去，相反的他們以另一種「間接」、「隱性」的方式，透過「市場」這隻隱形的手，支配與引導高等教育機構的行為方向。在這樣的框架與範圍之內，大學可以自主的採取他們認為最有利的策略，來應付政府或外在競爭環境帶給他們的壓力（所謂的「程序自主」）。這樣的治理風格並非以大學自身的「自主」當作優先的考量，政府主導的力量仍是關鍵，高等教育機構在其所設定的偏好框架中，配合市場的運作邏輯，剩下的才是大學能夠「選擇」與「自主」範疇，這與英美所崇尚的「學術自由」傳統已然大相逕庭。Mok（2009）認為這是一種「國家集中主義」與「新自由主義」的結合，因為在這種型態底下，國家仍有主導規劃能力，但是卻是透過自由市場的機制來達成這些目標。

陸、台灣高等教育治理與新管理主義

1990年代中期以前，台灣的高等教育治理與新管理主義幾乎沒有任何關連，當時改革的主軸大致是以大學自主、民主化、分權化、增加大學自身的彈性為主軸，主要目標在「增能」，企求高等教育機構具備同僚管理的能力。但是同樣的理念與用語，在歷經經濟全球化、政府財政的緊縮，高等教育的快速擴張，以及日益高漲的績效責任壓力，我國政府從1990年代中期開始轉變治理策略，納入部分的新管理主義意識型態。

在新式混雜的治理模式中，我國政府在高等教育仍扮演強而有力的角色，只是在「方法」或「技術」的使用上，採取與以往不同的策略。當代的治理方式強調給予大學足夠的自我管理空間，相信分權式的授權有利於機構符合社會大眾需求，同時競爭性的經費搭配遠端操控的目標，成為當前台灣確保高等教育有效率與效能的新選項。這樣的改革基調符合「解除管制、民營化與市場化」的新管理主義思維；更重要的是，新管理主義並非放任式的市場主義或新自由主義者，只是「借用」市場的概念進行資源與合法性的再分配，政府或國家機器仍然是最終的裁判者，這在台灣的高等教育治理尤其顯著，「獎勵大學教學卓越計畫」與「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」等即是這類治理新取向的明證。這些競爭或市場機制似乎讓大學機構能夠在「程序自主」的基礎上，發展特色開拓自身優勢，但是這類以「績效責任」為依歸的政策也成為「管理」高等教育機構最主要的工具，讓政府得以從「成果」/「表現」的角度，來「監督」他們的相對成就，達成政策的最終目標。

雖然近年來各界在探討高等教育改革時，仍以深化自主管理與民主化決策機制為基調，但是「品質保證」與「績效責任」已漸次成為核心改革價值（何卓飛，2009）。法人化對於政府之所以迫切，因此也由早期增加大學自主的單純目標，轉變為「競逐國際競爭力」的基本要件，法人化能夠提供組織彈性、增加營運效率，提供去集中化的管理環境，「從而提升大學競爭力」，都是符合新管理主義的思考；相同的，與進退場機制結合的大學系所評鑑，無疑的也在「消費者利益」的大囂之下，成為政府監督大學品質的切入窗口。在新管理主義理念的影響之下，台灣自解嚴以來追求免於政治干擾，具有獨立法律性格，享有實質自主的大學治理型態，已經不是政府最主要的論述基礎，取而代之的是，追求競爭力，強調大學的經濟性角色，以及外在工具目的的政策，方為台灣高等教育治理的核心基礎。

柒、結論

自1980年代末期，各國高等教育掀起廣泛的改革運動，以調整國家與高等教育部門間的關係，此關係即是政府如何治理大學的問題。傳統的理念認為，大學需要獨立自主的學術自由，講求學術同僚內部自治，但是新管理主義的改革顛覆這樣的思維。重視遠端操控、績效責任、效率/效能之追求、市場機制之競爭，以及成果表現之設定，是其治理改革之論述重點。台灣過去20年的發展軌跡錯綜複雜，先是追尋寡頭與同僚管理之傳統，重視深化大學內部之民主決策機制（1990年代中期以前），接著才在經濟競爭，以及市場機制的萌芽之下，開始邁向新式的治理型態。

整體而言，台灣過去十幾年來的治理發展，雖然表面上仍致力於大學自治之深化（如：法人化運動），但是國家主導的力量並未隨之消退，另一種遠端（remote）集權化的治理型態正在成形之中。政府藉著提升機構/國家競爭力的經濟理性，透過系所評鑑、競爭性經費之使用，以及各種市場化平台，迫使大學進行在地的分權決策以提升效率/效能，服務分殊化的顧客與市場。雖然不能說台灣落實新管理主義的治理典範，但是在一些政策案例的分析中得知，許多此理念下的要素與內涵已然在台灣高等教育發芽。這些新管理主義的治理對政府政策、機構行為甚至學術專業帶來明顯的影響，值得後續研究。

參考文獻

- 羊憶蓉（1994）。**教育與國家發展——台灣經驗**。台北市：桂冠。
- 行政院教育改革審議委員會(1996)。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 何卓飛（2009）。**品質保證 績效責任 永續發展 98年度高等教育重點工作**。2009年8月3日，取自<http://120.96.85.10/news025/2008123106.asp?c=0100>
- 周志宏（2002）。**學術自由與高等教育法制**。台北市：高等教育。
- 唐麗英（2003）。**國立大學行政法人化=教育部及校長集權化+校園戒嚴化**。2009年8月9日，取自<http://www.scribd.com/doc/4311438/>
- 翁福元（2002）。**國家、市場與高等教育：台灣的挑戰**。載於戴曉霞、莫家

- 豪與謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁90-117）。台北市：高等教育。
- 教育部（2004）。**對國立大學改制為行政法人之說明**。台北市：作者。
- 莫家豪（2002）。中、港、台高等教育市場化：緣起與理解。載於戴曉霞、莫家豪與謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁42-69）。台北市：高等教育。
- 莫家豪、羅浩俊（2002）。市場化與大學理治模式變遷：香港與台灣比較研究。載於戴曉霞、莫家豪與謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁184-220）。台北市：高等教育。
- 郭為藩（1995）。**教育改革的省思**。台北市：天下文化。
- 郭為藩（2004）。**轉變中的大學：傳統、議題與前景**。台北市：高等教育。
- 陳曼玲（2006）。**翻開大學評鑑史**。2009年8月3日，取自http://epaper.heeact.edu.tw/images/epaper_heeact_edu_tw/PDFFile/1_3-7_22-23.pdf
- 陳舜芬（1993）。**高等教育研究論文集**。台北市：師大書苑。
- 陳維昭（2007）。**台灣高等教育的困境與因應**。台北市：台大出版中心。
- 湯堯、成群豪、楊明宗（2006）。**大學治理：財務、研發、人事**。台北市：心理。
- 黃政傑（2008）。**大學治理：理念與實踐**。台北市：冠學文化。
- 楊深坑（1998）。兩岸大學教育發展的共同趨勢、問題與展望。**兩岸文教交流簡訊**，13，1-6。
- 楊瑩（2005，11月）。台灣地區大學評鑑之實施。載於淡江大學教育學院舉辦之「**兩岸高等教育改革與發展**」學術研討會論文集（頁183-231），台北縣。
- 戴曉霞（2002）。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。載於戴曉霞、莫家豪與謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁4-39）。台北市：高等教育。
- Amaral, A., Meek, V. L., & Larsen, I. M. (Eds.). (2003). *The higher education managerial revolution?* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic.
- Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. *New Directions for Higher Education*, 127, 5-22.
- Braun, D. (1999). New managerialism and the governance of universities in a comparative perspective. In D. Braun & F.-X. Merrien (Eds.), *Towards*

- a new model of governance for universities? A comparative view* (pp. 239-261). London & Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Braun, D., & Merrien, F.-X. (Eds.). (1999). *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Clark, B. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross national perspective*. Berkley: University of California.
- Deem, R. (2003). New managerialism in UK universities: Manager-academic accounts of change. In H. Eggins (Ed.), *Globalization and reform in higher education*. Maidenhead, Berkshire: Open University.
- Deem, R., Hillyard, S., & Reed, M. (2007). *Knowledge, higher education, and the new managerialism*. Oxford: Oxford University.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University.
- 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. 155-178). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic.
- Goedegebuure, L., Hayden, M., & Meek, V. L. (2009). Good governance and Australian higher education: An analysis of a Neo-liberal decade. In J. Huisman (Ed.), *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination* (pp. 145-160). NY: Routledge.
- Hughes, O. E. (1994). *Public management and administration*. NY: St. Martin's.
- Jongbloed, B. (2004). Regulation and competition in higher education. In P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, & A. Amaral (Eds.), *Markets in higher education: Rhetoric or reality?* (pp. 87-111). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic.
- Keating, M. S., & Shand, D. A. (1998). *Public management reform and economic and social development*. Paris: OECD.
- Kezar, A., & El-khawas, E. (2003). Using the performance dimension: Converging paths for external accountability? In H. Eggins (Ed.),

- Globalization and reform in higher education* (pp. 85-98). Maidenhead, Berkshire: Open University.
- King, R. (2004). The contemporary university. In R. King (Ed.), *The university in the global age* (pp. 1-26). NY: Palgrave.
- Meek, V. L. (2003). Introduction. In A. Amaral, V. L. Meek & I. M. Larsen (Eds.), *The higher education managerial revolution* (pp. 1-29). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic.
- Milliken, J., & Colohan, G. (2004). Quality or control? Management in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(3), 381-391.
- Mok, K. H. (2009, May). *When state centralism meets neo-liberalism: Managing university governance change in Singapore and Malaysia*. Paper presented at the 2009 Asian-Pacific Forum on Sociology of Education, Tainan, Taiwan.
- Mora, J.-G., & Vieira, M.-J. (2009). Governance, organizational change, and entrepreneurialism: Is there a connection? In M. Shattock (Ed.), *Entrepreneurialism in universities and the knowledge economy: Diversification and organizational change in European higher education* (pp. 74-99). Maidenhead, Berkshire: Open University.
- Shattock, M. (2006). *Managing good governance in higher education*. Maidenhead, Berkshire: Open University.
- van Vught, F. A. (1994). Autonomy and accountability in government/university relationship. In J. Salmi & A. M. Verspoor (Eds.), *Revitalizing higher education* (pp. 322-363). Oxford: IAU.
- William, G. (1995). The "marketization" of higher education: Reforms and potential reforms in higher education finance. In D. D. Dill & B. Sporn (Eds.), *Emerging patterns of social demand and university reform: Through a glass darkly* (pp. 171-193). Oxford: IAU.