

奧地利自治型大學改革動向

張源泉^{*}

摘要

近 20 年來，奧地利的大學不斷地變革，特別是朝向自治型大學改革。本文主要以文件分析法探討奧地利公立大學自治之改革動向：首先探討奧地利之大學調控方式，而後論述影響當今大學發展甚鉅、2002 年甫通過之《大學法》，最後再以維也納經濟大學為實例。奧地利之大學調控方式包含：學術規範調控、科層體制調控、市場調控與目標調控等。在《大學法》通過後，大學發展的方向由科層體制型轉向企業型大學，著重目標管理、建立績效指標與大學特色。由維也納經濟大學的經驗表明，自治型大學的發展方向，為其帶來更大的自由與靈活性，而使其朝向企業型大學方向發展；此種競爭導向之發展策略，能帶給臺灣的大學建立績效指標與大學特色等方面的借鑑。

關鍵詞：奧地利大學、高等教育改革、大學自治

^{*}張源泉，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授

電子郵件：yuanchuanchang@ncnu.edu.tw

來稿日期：2011 年 10 月 25 日；修訂日期：2011 年 11 月 7 日；採用日期：2011 年 11 月 14 日

Trend of Reform of Autonomous Universities in Austria

Yuan Chuan Chang^{*}

Abstract

In recent 20 years, universities in Austria have gone through many reforms, especially toward the ideal of autonomous universities. This article adopts the method of document analysis to review the directions of reform of autonomous universities in Austria. In the first place, this study examines the regulating method of universities in Austria. Then it discusses the Law of University of 2002, which has great influence on the development of universities. Finally, the Vienna University of Economics and Business is taken as a case for study. The regulating method of universities in Austria includes regulation of academic norms, regulation of hierarchy, regulation of market, and regulation of objection. After the implementation of Law of University, the direction of universities has turned from hierarchical universities to entrepreneurial universities. They emphasize management of objectives, establishing performance indicators, and special characteristics of universities. The experiences from Vienna University of Economic and Business shows that, for the development direction of autonomous universities, it will bring more freedom and flexibility towards to entrepreneurial universities.

Keywords: universities in Austria, higher education reform, university autonomy

^{*} Yuan Chuan Chang, Associate Professor, Department of International Cultural and Comparative Education, National Chi-Nan University

E-mail: yuanchuanchang@ncnu.edu.tw

Manuscript received: October 25, 2011; Modified: November 7, 2011; Accepted: November 14, 2011

壹、前言

「大學自治」(Autonomie der Univerität)意味著大學不受外力之干涉，享有自行管理校內事務之權限，尤其是來自國家之不當干預。1993年，臺灣通過賦予大學自治權利的《大學法》；而後，1994年出現大規模的「四一〇教改遊行」，並成立「教育改革諮議委員會」，以便對教育改革進行籌劃。就改革的基本原則觀之，「鬆綁」是此波臺灣教育改革的主要原則，旨在試圖解除教育之不合理束縛，此後，教育法規、學校設立、入學方式、課程綱要、教材編纂與師資培育等都經歷了一波波的變革，也啟動大學自治之風潮（周祝瑛，2003）。

近20年來，奧地利的大學亦不斷地變革，特別是關於大學自治之改革動向；此因從大學自治觀點，大學應享有依法自行管理校內事務之權限，但又須依賴於公共財政、受到科層體制調控（bürokratische Steuerung），因此面臨了特殊的挑戰，亟須尋求新的大學調控模式（Sporn, 2010）。

本文以奧地利公立大學自治作為探討對象，一方面因臺灣學界對於奧地利大學的改革較乏關注；二方面則因奧地利的大學改革經驗能提供臺灣相關議題之借鑑。本文首先探討奧地利大學調控方式，而後具體論述影響當今奧地利大學發展甚鉅、2002年甫通過之《大學法》(Universitätsgesetz)，最後以維也納經濟大學(Wirtschaftsuniversität Wien)的辦學經驗作為改革實例說明，並在結論部分，提出奧地利自治型大學的發展動向對臺灣高等教育發展之啟示。

貳、國家對大學之調控模式

學界對大學複雜體系之調控研究已累積若干研究成果（Baldrige, 1983; Birnbaum, 1989; Clark, 1983; Cohen & March, 1974; Mintzberg, 1979）。上述研究主要從企業經濟學(Betriebswirtschaftslehre)、組織社會學、國民經濟學與政治學等不同領域進行研究。

以下探究奧地利政府對公立大學各種調控方式。

一、學術規範調控

奧地利最古老的大學為建於1365年的維也納大學(Wien Universität)

(Spindler & Iber, 2003, p. 5)。大學起源於中世紀時期學者仿效商人與手工業者行會，組成屬於學者的行會，而後發展為中古大學 (Rashdall, 1936, p. 137)。質言之，大學為「學者共同體」(Gelehrten-gemeinschaft)，因而以學術共同體的價值與規範進行調控。那時，大學著重於學習與教學，其首要任務為獲得知識 (通過研究)，與知識傳遞 (通過教學)，並培育學生成為「有教養的市民」(Bildungsbürger)，而非重視學生之職場能力 (Sporn, 2010, p. 38)。在過去幾世紀中，大學主要採取上述模式，國家較少進行干預。

二、科層體制調控

而後，在十八、九世紀，大學之公共特性越趨明顯。教育的公共化與民族國家的興起有著緊密聯繫，有些民族國家已體認到，教育與國家發展的關連性，且是人民逐漸關注的事項。顯著的例子如 1806 年拿破崙 (B. Napoleon, 1769-1821) 在耶拿戰役 (Die Doppelschlacht von Jena) 大敗普魯士後，許多學者即大聲疾呼，建立現代大學對於國家發展的重要性，其中最著名的是費希特 (J. G. Fichte, 1762-1814) 的系列演講《告德意志同胞書》(Reden an die Deutsche Nation) (Fichte, 1971)。在奧地利，將文化與教育事業擺脫教會影響、趨向世俗化發展的推手，始於奧地利女王特蕾西亞 (Maria Theresia, 1717-1780)，其在任期間實行「開明君主專制」，並自 1749 年起進行維也納大學之改革，奠定奧地利成為現代國家的基礎 (Hellbling, 1974, p. 300)。

在國家介入高等教育後，大學越來越仰賴公共財政之撥款，其作為培訓場所 (Ausbildungsstätte) 的重要性日益凸顯。國家一方面提供大學之財政支持，它方面則要求大學履行其相應義務，從而透過法律、規則與指導方針等來調控大學 (Sporn, 2010, p. 38)。在這種嚴格管制的科層體制下，難以產生靈活的大學發展方案。

大學調控法制化後，確立國家作為大學之公共性調控角色 (Rolle der öffentlichen Hand)，這也使得許多國家 (特別是歐洲大陸) 之大學法規範內容包羅萬象，舉凡課程設置、入學許可與學術人員聘用等，都必須符合相應規定。例如德國在 1976 年制定通過《高等學校基準法》(Hochschulrahmengesetz)，內容規範德國大學的任務 (第 2 條)、學習與教學 (第一章第二節)、研究 (第一章第三節)、入學許可 (第二章)、大學成員 (第三章) 及大學行政組織 (第四章) 等 (Bundestag, 1987)；《高等學校基準法》雖是德國聯邦政府用以宏觀調控大學發展之法規範，各邦再依此訂定各邦的大學法，但其內容實鉅細靡遺，如此一

來，各邦與大學受到很大的限制，其自主性自然會受到嚴重縮減。

三、市場調控

二十世紀八〇年代末，國家開始改變大學之「調控機制」(Steuerungsmechanism) (Höllinger & Steinbacher, 1992; Titscher & Höllinger, 2004)。主要源自大學朝向大眾化發展，以及國家財政短缺；但另一方面，亦期盼高等教育與市場接軌，使其決策能更迅速、有效，從此大學開始朝向市場導向發展，這使得國家之調控模式必須改弦更張，引入市場機制。

市場的競爭機制啟動了評鑑與「同產品比價」(Benchmarking)等意識 (Weichselbaumer & Ziegele, 2001, p. 29)。大學必須學著參與競爭，形成其特色，發揮大學本身的優勢，並採取相應措施。在競爭中，「績效度量」(Leistungsmessung) 成為最重要的調控手段，具體表現為大學排名與評鑑等。在此背景下，建立特色 (Profilbildung) 在大學發展中舉足輕重；因為競爭力之高下常取決於大學特色，使其有別於其它競爭對手，而這些特色也成為大學內部資源配置之參考基準 (Weichselbaumer & Ziegele, 2001, p. 5)。「強化優勢」或「策略性計畫」(strategische Planung) 等口號，¹ 頻頻出現於大學管理與發展的討論。質言之，一方面大學獲得更多的自治權，但藉此必須凸顯其優勢；同時，國家在大學調控上則放棄許多權利。

四、目標調控

伴隨著市場導向的興起，「目標調控」也受到越來越多的重視，尤其是透過目標協議 (Zielvereinbarung)。對大學的調控採取目標協議是晚近的方式，尤其出現於德語系地區；在這些地區，長期以來國家在大學調控中扮演重要角色，且注重按章行事 (ordnungsgemäß) (Fedrowitz, Krasny, & Ziegele, 1999)。

這種調控模式聚焦於目標與雙方協定，其理論基礎來自企業經濟學與領導學的「目標管理」(Management by Objectives)。目標調控的進行分成二種不同階段：第一階段是制定目標清單 (Zielkatalog)，此由相關者共同制定；其次，應確立各目標之完成時間。完成協議通常需要進行好幾輪磋商，而完成最後目標也常需要若干年 (Sporn, 2010, p. 40)。

只有當目標具有可檢證性、可實現性與穩定性，而且目標實施過程具有透

¹ 以奧地利 2002 年《大學法》為例，其第 13 條第 2 項所提及的策略性計畫包含目標、特色建立、大學與人事發展計畫。

明性時，目標協議才能成為適當的調控方式。另外，應將責任範圍明確化、結合賞罰機制，並採取相應的控制與報告機制。

當然，前述各種調控模式難以清楚區隔，例如市場調控與目標調控二者都非常強調產出結果，在政府所核定的資金額度中取得最佳績效；此二種調控方式的好處將使得大學致力於追求特定目標之實現，並願意精益求精增益追求績效。辦學的品質成為最重要的衡量標準，大學將全力以赴取得成果，並穩固其市場地位；其衡量指標包含教授之研究成果，以及畢業生人數等（Müller-Böling & Fedrowitz, 1998）。

綜言之，奧地利在十四世紀中葉，學者仿效商人與手工業者行會，組成屬於學者的行會，建立第 1 所大學維也納大學；大學為「學者共同體」，因而以學術規範進行調控。而後，大學與國家的關係愈趨緊密，尤其在十八世紀，奧地利女王特蕾西亞實施開明君主專制，推動文化與教育事業之世俗化，使得大學越來越仰賴公共財政之挹注，相對地國家則要求大學履行其相應義務，從而透過法律、規則與指導方針等來調控大學，此時期科層體制式的規準成為重要的調控手段。隨著大學邁向大眾化以及國家財政短缺，國家調控模式開始引入市場機制，使得評鑑、「同產品比價」與建立大學特色舉足輕重。競爭觀念興起後，目標調控亦隨之受到重視，並以「目標協議」作為目標調控手段。

參、2002 年《大學法》之改革動向

奧地利大學的改革有很長的歷史，此相關議題已累積很多研究成果（Sporn, 1999; Titscher, Winckler, & Hubert, 2000; Weber, 2003）。九〇年代初期，奧地利大幅度改革高等學校體系，其改革成果包含：1993 重新制定通過《大學組織法》（Universitäts-Organisationsgesetz）（1975 年即曾制定通過《大學組織法》），引進專門高等學校（Fachhochschule），確立評鑑規則（Evaluierungsverordnung），進行「波隆納學制之建構」（Bologna-Studienarchitektur）等。而對於當今奧地利大學發展影響最大者，莫過於 2002 年通過的《大學法》（Wulz, 2004, p. 1），以下進一步闡述《大學法》之改革動向。

一、改革原則

奧地利在通過《大學法》前，即曾制定過規範大學之相關法典，只是其名

稱不是《大學法》，而是《大學組織法》；《大學法》於 2002 年通過，2004 年生效，並於 2004 至 2008 年陸續進行修正（Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung [BMWF], 2009, p. 3）；本文對於《大學法》內容之論述主要根據 2008 年修訂的版本。

《大學法》內容涵蓋公立大學之重要制度，並整合相關法規；此法通過後，奧地利廢止《大學組織法》、《藝術大學組織法》（Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten der Künste）、《高等學校學費法》（Hochschul-Taxengesetz）、《大學學業法》（Universitäts-Studiengesetz）等。

新的《大學法》共分為 8 章，其中較重要者為大學組織（第一章）、大學學習（第二章）、大學成員（第三章）、人事（第四章），規範內容鉅細靡遺，但歸根結底，其核心在於增加大學自治權，並以「契約管理」作為國家對大學之調控方式，此即政府與大學間訂立「績效協議」（Leistungsvereinbarung）（參見《大學法》第 13 條）；據此，各校校長再與其內部單位（例如各學院）間成立「目標協議」（參見《大學法》第 13 條第 2 項）（BMBW, 2009）。

整體來看，《大學法》所揭示的改革基本原則可歸結為以下六點（Sporn, 2010, p. 42）：（一）減少國家干預；（二）促進機構自治（institutionelle Autonomie）；（三）增加大學競爭力；（四）強化大學領導結構；（五）提高大學辦學效率；（六）建立大學與國家間的新關係。

在此波改革中，國家開始降低其對大學之調控，此種新關係的調整可以從以下的轉變清楚地看到：在 1975 與 1993 年《大學組織法》第 2 條規定，大學被稱為「聯邦之設施」（Einrichtung des Bundes）（BMWF, 1993, p. 1）。質言之，大學的法律地位僅屬國家機構（staatliche Anstalt），本身並無權利能力（Rechtsfähigkeit）。在 2002 年《大學法》第 4 條則明白揭示，大學的法律地位為「公法上之法人」（juristische Person des öffentlichen Rechts）（BMWF, 2009, p. 14）；換言之，大學具有完全權利能力，二者相互作對比，後者法律地位之獨立性與前相較，不啻有天壤之別。

在大學成為公法人後，政府部門不再有權干預大學之資金運用、人事安排、內部組織與專業設立；如在《大學法》第 9 條即明白規定，國家僅能對大學進行「法律監督」（Rechtsaufsicht），此與過去大學僅為國家之下屬機構，必須接受政府之實質性「專業監督」（Fachaufsicht）（尤其是預算編列與人事管理），相距甚遠。質言之，大學獲得了財政、組織、人事與規劃之自治權限；但同時，大學也必須全力建立其特色，自行擬定發展計畫，並將其具體化為策略

性計畫。

在此改革架構下，國家必須鬆綁管制，使大學擁有更多的自治權、擴大其獨立性；而獨立性的擴大，意味著大學擁有更多的靈活性，致力於增益其辦學績效。但隨之而來的則是競爭態勢之加劇，此包含大學間與大學內部間之競爭。

改革的另一重要原則為效率；《大學法》重塑大學組織結構，希冀透過組織結構改革後，其運作效率能獲得顯著改善，亦能更有效地運用其所獲得的資源（Sporn, 2010, pp. 43-44）。有效率的管理意味著大學決策能更迅速，目標能更明確，以便能迅速地適應日新月異的形勢變化。

《大學法》亦對國家與大學的關係產生變革：一方面，政府透過對大學的財政撥款，而具有一定的調控作用，使大學辦學必須符合國家利益；另一方面，大學自治權又使其擁有更大的自由。二者間的新關係，主要運用「績效契約」（Leistungsvertrag）與「總額預算制」（Globalbudget）之調控方式。

績效契約主要用於國家與大學間之協定；協定中規定績效範圍（Leistungsumfang），並結合政府所應提供之財政擔保（Finanzierungsgarantie）；通過這種方式，國家在協議框架上，能預見大學所能提供的服務；相對的，大學則能爭取相應之財政擔保（參閱《大學法》第 13 條）（BMBW, 2009）。

大學之經費主要仍來自政府財政預算；大學每次可獲得 3 年的總額預算（參閱《大學法》第 12 條第 7 項）（BMBW, 2009）。總額預算制的調控方式與過去的預算制度有很大差別：過去，政府提撥給大學之經費的用途與額度都預先規定，這使得公共資源的使用效率與效果不佳，且不易作靈活運用；因為特定的「科」預算（Titelgruppe），僅能運用於符合該科之特定用途，甚至同一「科」之下的不同「目」（Untertitel）亦然（Lange, 2009, pp. 80-81）；這使得大學對經費的分配與使用受到很大的限制。相對地，採用總額預算制後，則能免除前述的弊病。在此預算制度中，無須考量經費的不同科目，而由高等學校自行分配其所獲得的預算總額（參閱《大學法》第 12 條第 7 項）（BMBW, 2009）。這就意味著高等學校可以根據實際需要，自行分配所獲得的經費；例如將未用罄的事務費，用來填補人事費的經費缺口，反之亦然。總額預算制能保障大學自由地運用資金、決定預算用途。

二、新型大學領導結構

能否有效地調控自治型大學，在很大程度上，取決於大學領導結構之強化。以下說明新型大學領導結構的組成與任務。

(一) 大學諮詢委員會 (Universitätsrat) (參閱《大學法》第 21 條) (BMBW, 2009): 成員為 5 位不受上級指令拘束之獨立委員; 其中 2 位由「校務會議」(Senat) 推舉產生, 另外 2 位由政府部門指派; 此 4 位委員再共同選出第 5 位委員。委員人選限於校外人士, 任期 5 年, 其職務包括: 決定校長所提出之發展計畫與績效協議; 經校務會議提名、選舉校長; 確定校務會議的人數與組成; 核定系所之設立; 對於課程計畫行使異議權; 審核大學之會計帳目; 聽取校長之績效報告等。

(二) 校長 (Rektor) (參閱《大學法》第 23 條) (BMBW, 2009): 由大學諮詢委員會在校務會議所提名的 3 位人選中選舉產生, 任期 4 年。校長的職責包括領導大學並對外代表大學; 對校務會議提出大學章程及提名副校長候選人; 起草績效協議; 行使預算與人事權; 與大學行政人員訂立工作契約; 主持教授聘任程序等。

(三) 校務會議 (參閱《大學法》第 25 條) (BMBW, 2009): 由 12 至 24 位成員組成, 其中半數以上必須為大學教授, 1/4 必須為學生, 其它成員尚包括非學術工作人員與學術中層人員 (Mittelbau), 任期為 2 年。其任務包括推舉 3 位校長候選人; 制定或修改大學章程; 選舉 2 位大學諮詢委員會委員與副校長; 制定或修改課程計畫等。

為能強化高等學校的領導結構, 校長在策略、組織、人事與財務上, 應遵循明晰與透明原則 (klares und transparentes Prinzip), 且須對大學諮詢委員會負責 (參閱《大學法》第 22 條) (BMBW, 2009)。而校務會議的角色亦有所改變, 主要負責課程計畫、人事任命 (Berufung) 與制定大學規章 (《大學法》第 25 條第 1 項第 2、9 款) (BMBW, 2009)。

根據新的權限分配, 奧地利大學組織結構間的互動發生了變化, 其互動方式遵循所謂的「雙重正當性原則」(Prinzip der doppelten Legitimation); 即將提議權 (Vorschlagsrecht) 與決議權 (Entscheidungsrecht) 作區分, 二者相互合作與監督 (Centrum für Hochschulentwicklung, 2011, p. 3)。例如由校務會議推舉 3 位校長候選人, 再由大學諮詢委員會決議選舉出校長。隨著《大學法》的實施, 校務會議的權限逐漸轉移給校長, 而大學諮詢委員會的角色如同董事會, 負責監督大學、聘用校長, 並審議大學的組織與發展計畫, 及預算之審核。

在奧地利 2002 年通過《大學法》、進行改革後, 大學越來越趨近獨裁性機構 (monokratisches Organ); 校長的權力顯著地提高, 擁有經費分配的決定權, 以保障策略計畫能具體執行。與此同時, 過去大學之合議性組織

(Kollegialorgan) 特性減弱。此一變革係避免校務會議在不具體執行相關事務下，有權決定經費運用。另外，政府部會亦逐步抽離對大學運作之影響，甚至其對政府與大學間的契約與大學財政的影響也受到限制（參閱《大學法》第 12 條第 7 項）（BMBW, 2009）。

三、新型調控方式

《大學法》通過後，奧地利對於大學的調控方式發生變革，即本文所稱「新型」調控方式。

（一）由「科層體制型」轉向「企業型大學」

如前所述，競爭的企業化思維方式在大學改革中特別受到關注；大學間開始相互競爭，而在大學內部之學院間為了獲得資源，也處於競爭態勢。這主要體現方式如下：各種促進措施以申請為基礎（Antragsbasis），且大學內部或大學與其它教育機構間的競合與合作關係受到特別重視。正如 Clark（2003）所提，企業型大學的想法與創意須結合系所的參與及認同，而後採取行動，方能落實，並應以漸進改革的方式，進行小規模實驗性調整，如此累積漸進所產生的動能，逐漸轉化為相互作用的驅力，推動大學躍向未來。

（二）目標管理

「目標管理」具體表現於政府與大學間簽訂績效協議，以及大學內部之目標協議，以此整個大學都朝向目標作運轉。在相關者協商的基礎上，確立雙方之契約；在協商過程中，雙方就目標本身與達成目標的步驟表達意見，並結合政府所提供之財政承諾（Finanzierungszusage）（參閱《大學法》第 12 條）（BMBW, 2009）。

（三）績效指標

為了保證目標之可度量性（messbarMeßbarkeit），必須建立相應的績效指標（Leistungsindikator）。在《大學法》第 13 條第 6 項，引進「知識資產負債表」（Wissensbilanz）；「知識資產負債表」主要透過多元化指標，顯示各大學的知識資本（intellektuelle Kapital）（參見《大學法》第 13 條第 6 項第 1-3 款）（BMBW, 2009）；其內容包含教學指標、研究指標、獲得第三資金指標（Drittmittelleinnahme）、國際化指標與空間指標等。

（四）建立大學特色

在 2002 年通過《大學法》的改革動向中，另一重要面向為建立特色（參見《大學法》第 13 條第 2 項第 1 款、第 141 條第 5 項）（BMBW, 2009）。在發展

計畫中，每所大學都應釐清其優勢與劣勢之所在，及其所面臨的機遇與風險，此為制定大學策略性計畫的基礎，由此也可以確立研究重點。據此，系所能夠投入更多資源擴建該領域；最重要的是能夠確立具競爭力之優勢強項，從而處於有利地位。

但是，奧地利的高等教育實施免費政策（*Österreichischer Wissenschaftsrat*, 2007, p. 15）；這種免學費政策甚至大大地吸引德國學生前往就讀，因為部分的德國大學已開始收取學費（*Seiser*, 2011）。更何況在 2002 年奧地利與德國簽訂《奧德高等學校領域等值協定》（*Österreich–Deutschland: Abkommen über Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich*）（*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, 2002）；在此協定中，使得兩國學生可在奧地利與德國大學間自由轉學，給予這兩個同屬德語區國家的大學生極大的自由空間，而使得許多德國學生負笈奧地利求學；如此一來，造成奧地利的大學之某些大眾化專業（*Massenfächer*）負荷過重（*Österreichischer Wissenschaftsrat*, 2007, p. 36）。

質言之，不論是「高等學校入學免費」（*freier Hochschulzugang*），還是「法制化學費」（*gesetzlich geregelte Studiengebühr*），對於大學發展都有負面效果（*Sporn*, 2010, p. 47）；倘若學費收取與否或額度，都由國家統一規定，將使得大學的自由空間受到壓縮。如果要創造大學自由競爭的環境，只有使用相應的調節手段，利用市場性供需機制來達成目標。

更有甚者，大學在與專門高等學校之競爭中，明顯處於不利地位；因為後者可以根據學校容納量（*Kapazität*），以及根據國家之財政撥款，調節學生人數（*Pechar*, 2005, p. 7）。反之，奧地利大學必須接受所有通過「高中畢業考」（*Matura*）之高中畢業生（參見《大學法》第 60 條第 5 項）（*BMBW*, 2009）。為解決大學之容納負擔，《大學法》又增訂第 124b 條，對於醫學、獸醫、牙醫、藥學、生物學、心理學與企業管理學等專業，賦予各校校長會議（*Rektorat*）得訂定入學門檻之權限，但這並未大幅度減輕整體的大學容納負擔。

四、大學之內部調控

奧地利大學改革之顯著特徵為「競爭導向」，試圖促進大學產生企業化行動（*unternehmerisches Agieren*），以適應發展的要求；在改革中，以下原則均發揮關鍵的作用（*Sporn*, 2010, p. 48）：（一）大學作為服務性組織（*Dienstleistungsorganisation*）；（二）促進創新與競爭；（三）朝向效率導向、結果導向與服務導向。

在奧地利，大學不僅為國家的下屬機構（nachgeordnete Dienststelle）（參見《大學法》第 44 條）（BMBW, 2009），以及《大學法》框架之教育設施（Bildungseinrichtung）（參見《大學法》第 1 條）（BMBW, 2009）；更應遵循「顧客導向原則」，甚至將學生與學校行政人員視為顧客，這一群體雖是大學組織的成員，屬於績效產出的成員，但對大學管理而言，他們又是大學服務的對象，大學管理部門應該為他們提供及時的諮詢與服務，共同戮力於績效之提升。例如，管理部門應該為學生與工作人員提供快捷的資訊基礎設施與諮詢中心等。對企業型大學來講，服務導向非常重要，其將驅使大學關注其成員的願望與需求，並在績效完成過程中實現其願望、滿足其需求。

另外，大學應致力於競爭的提升，所有的運作與賞罰機制均指向該方向，提倡創新。根據競爭的原則分配資金，以提高學術品質，透過發展計畫與策略之制定，大學的運作應朝向目標之實現，而評鑑則依其對於目標貢獻程度而定。

此外，結果導向也獲得重視。大學管理運作的目標是為了獲得一定的產出，並以內部績效協議作為配套的相應規定（參見《大學法》第 14 條）（BMBW, 2009）。在協商的基礎上完成績效協議，並據此顯示每個學術單位為整個大學績效之貢獻度，校內的資源分配即以其貢獻度為基礎。換言之，透過每個單位之貢獻度，才能核算出其所應獲得的資金。

五、大學之外部調控

大學之外部性調控主要來自政府部門以及相關法律規定，尤其在發生爭端時應訴諸於法律，或由政府部門介入調解。大學諮詢委員會、校長與校務會議偶爾也會產生爭端，如校長選舉。大學諮詢委員會提名校長候選人，而校長辦公室則制定大學發展計畫，並提交於大學諮詢委員會審議通過。在該過程中，校務會議的權力與影響力轉弱，但是這一失衡又通過「雙重正當性原則」來緩解：校務會議有權對校長選舉提出建議，大學的發展計畫也必須向校務會議提出（參閱《大學法》第 21、23、25 條）（BMBW, 2009）。由此，所有重要的決議幾乎都要通過各方的協商，以保障計畫之持續性發展與實施。

綜言之，對於現今奧地利大學發展影響最大者為 2002 年通過的《大學法》，其內容涵蓋公立大學的重要制度，並整合相關法規範，而成為規範大學之基準法；其規範核心在於增加大學自治權，並以「契約管理」作為國家調控大學的方式；改革的基本原則包含：減少國家干預、促進機構自治、增加大學競爭力、強化大學領導結構、提高大學辦學效率、建立大學與國家間新關係。

在新型大學組織權限分配，遵循所謂的「雙重正當性原則」，區分提議權與決議權，二者相互合作與監督。過去校務會議的權限逐漸轉移給校長，而大學諮詢委員會則扮演董事會角色，負責監督大學。改革後，大學越來越趨近獨裁性機構，校長的權力顯著地提高，淡化過去之合議性組織特性。大學的運作由「科層體制型」轉向「企業型大學」，著重目標管理，以及建立績效指標與大學特色。在大學內部調控上，由政府與大學間簽訂的績效協議，轉化為大學內部之目標協議，使整個大學都朝向目標作運轉，並朝向服務性組織、結果導向與服務導向發展；在外部調控上，主要來自政府部門以及相關法律規定，尤其在發生爭端時，應訴諸法律，或由政府部門介入調解。

肆、維也納經濟大學之改革經驗

2002 年現任維也納經濟大學（以下簡稱為經濟大學）校長巴德爾特（C. Badelt）就任不久後，奧地利即通過《大學法》；因此，巴德爾特大力推動「教學、研究與行政自治計畫」（Autonomie in Lehre, Forschung und Administration, ALFA），以因應新的《大學法》。巴德爾特可說是經濟大學發展現況之總舵手，以下即以其在 2002 年上任後之改革經驗，作為探究經濟大學發展之主要對象。

一、企業型大學之定位

經濟大學校長巴德爾特就任後，即將大學自我定位為企業型大學（Die WU als unternehmerische Universität）（Wirtschaftsuniversität Wien, 2004, p. 7）。經濟大學的學制包含學士、碩士與博士三階段；自 2006 年起，經濟大學廣泛地實施波隆納學制之建構（Wirtschaftsuniversität Wien, 2006, p. 13）。

經濟大學致力於變革，並欲在教育國際市場中參與競爭。波隆納體制的實施旨在為不同的市場建立不同的學制：學士學位主要服務於地方性市場，碩士學位針對整個歐洲，而博士學位則是面對全世界。博士後研究則針對中心性歐洲市場（zentraleuropäischer Markt）（Sporn, 2010, p. 50），亦即德國、瑞士、捷克、匈牙利等歐洲中心地區。因此，透過國際性認證（internationale Akkreditierung）之品質檢驗成為主要調控手段之一，而教學與研究的品質是品質檢驗之核心指標。在 2006 年，經濟大學成為奧地利第 1 所通過此認證的大學，且在德語系地區僅有 3 所大學獲此殊榮（Wirtschaftsuniversität Wien,

2006, p. 17)；而且至 2010 年，整個德語系地區也僅有 5 所大學獲此殊榮（Wirtschaftsuniversität Wien, 2010, p. 16），這也使得大學對外具有一定聲譽。

經濟大學致力於建設為企業型大學，因此注重「產出導向」。首先政府與大學簽訂目標協議，過去經濟大學與政府曾訂立《2007—2009 績效協議》（Leistungsvereinbarung 2007—2009）（Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur [BBWK], 2007）；而後又訂立《2010—2012 績效協議》（Leistungsvereinbarung 2010—2012）（BBWK, 2010）。繼而大學必須與內部各科系確立目標協議；由此，國家、大學與各科系間的關係，是以目標連接的紐帶關係所組成。

其次，策略性綱領（strategisches Konzept）成為發展的基礎（Badelt, 2007, p. 6），例如依波隆納學制建構「學士部」（Undergraduate School）（為學士學位）與「研究生院」（Graduate WU）（為碩士與博士學位）；尤其成立行政學院（Executive Academy）更具有指標性意義（Wirtschaftsuniversität Wien, 2006, pp. 60-63）。這對英美國家而言，都不是新鮮事兒，但是對奧地利大學而言，這些改革舉措皆屬創舉。

同時，企業型的經濟大學也在原本非營利的領域（Nonprofit-Umfeld）進行盈（營）利性活動，該學校的行政學院的博士後方案（postgraduales Programm）即以市場價格（Marktpreise）來訂定；行政學院的規劃朝向盈（營）利中心（Profit-Center），旨在獲得額外的收入（Sporn, 2010, p. 52）。

二、大學之內外部調控

大學之外部調控主要透過政府與經濟大學之間簽訂的績效協議。經濟大學已經順利完成《2007—2009 績效協議》，刻下正在執行《2010—2012 績效協議》。由這兩個協議內容觀之，在簽訂協議前需要花費很長時間擬定草案，因為既要顧及大學整體狀況，又須透過個別專案以形成大學特色，而且整個項目都標明「價格」（Preis），以作為協商的基礎。

除了前述之協議外，法律規定在外部調控上扮演著重要角色。例如經濟大學存在著學生數量過多的問題，為解決大學之容納負擔，經濟大學依據《大學法》第 124b 條第 6 項的規定，對於「經濟與社會學」（Wirtschafts-und Sozialwissenschaften）以及《經濟法》（Wirtschaftsrecht）專業，比照德國「限額招生規則」（Numerus-clausus-Regelung），訂定入學門檻之權限，對申請入學者實施篩選制度（Wirtschaftsuniversität Wien, 2010, p. 20）。以防止無法就讀

理想專業的德國學生、被奧國媒體諷稱為「限額招生難民」(Numerus-clausus-Flüchtlinge)，大舉「入侵」奧地利大學 (Steyer, 2006, p. 4)；畢竟作為蕞爾小國的奧地利，沒有多大能耐能為 10 倍大的德國大哥培育學子。

在內部調控上，經濟大學以政府的績效協議為基礎，再與內部單位簽訂目標協議。這種內部調控方式，在學術領域偶而會帶來緊張關係，尤其是教授與系所自治常產生對抗 (Sporn, 2010, p. 55)。例如，由於必須根據國際標準來制定特定的學習計畫，因此須限制教授的教學自由；另外，在定期性評鑑中，為有利於歸納出學校之優勢項目與缺失，大學的辦學績效必須更加透明化，此將限制了教授過去所擁有的學術自由。

三、改革成效

依前述，經濟大學自我定位為企業型大學，並就不同市場需求提供服務；經濟大學設立大學部、研究生院、培育與研究中心，以及行政學院為其發展的四根「支柱」(Eckpfeiler) (Wirtschaftsuniversität Wien, 2006, p. 13)。此四根「支柱」分別代表經濟大學之不同市場定位，以滿足不同學生與其它利益相關者之需求。經濟大學的辦學績效顯現於評鑑的成果上，以下進一步闡述之：

(一) 2007 年，在德語系地區的範圍內，經濟大學獲得「歐洲品質發展認證系統」(European Quality Improvement System, EQUIS) 排名第 5 名 (Wirtschaftsuniversität Wien, 2007, p. 5)。此認證系統在考核經濟類高等學校的品質標準時特別關注策略性調整 (strategische Ausrichtung)、國際化與經濟業界的結合關係。

(二) 2008 年《財經時報》(Financial Times) 在歐洲範圍排名中，其開設的「國際企業經濟學」(Internationale Betriebswirtschaft) 排名第 18 名 (共 54 所)；此排名大幅度躍升，因為在 2007 年排名第 34 名 (Wirtschaftsuniversität Wien, 2008, p. 20)。

(三) 2009 年的《財經時報》在歐洲範圍排名中，「國際企業經濟學」排名第 16 名 (共 54 所)，經營管理學 (Executive MBA) 排名第 41 名 (共 95 所) (Wirtschaftsuniversität Wien, 2009, p. 24)。

(四) 2010 年的《財經時報》排名，將前者的歐洲範圍擴大為全世界範圍。經濟大學的「國際企業經濟學」在全世界排名第 24 名 (共 65 所) (Wirtschaftsuniversität Wien, 2010, p. 18)。

伍、結論

大學自治之改革動向，為奧地利高等教育近年來之重要改革方向之一，以下依據內文作一總結：

第一，國家對大學之調控模式：奧地利在十四世紀中葉即建立了維也納大學。大學為「學者共同體」，因而以學術規範進行調控。而後，大學越來越仰賴公共財政之挹注，相對地國家則要求大學履行其相應義務，從而科層體制式規準成為重要的調控手段。隨著大學邁向大眾化，以及國家之財政短缺，開始引入市場調控，並使用「目標協議」之目標調控。

第二，2002 年《大學法》之改革動向：對於當今奧地利大學發展影響最大者為 2002 年通過的《大學法》；其核心精神在於增加大學自治權，並以「契約管理」作為國家調控大學的方式。改革的基本原則包含：減少國家干預、促進機構自治、增加大學競爭力、強化大學領導結構、提高大學辦學效率、建立大學與國家間新關係。在新型大學組織權限之分配上，校務會議的權限逐漸轉移給校長，大學諮詢委員會則扮演董事會角色，負責監督大學；改革後，大學越來越趨近獨裁性機構，校長的權力顯著地提高，而使得過去之合議性組織特性減弱。大學的運作由「科層體制型」轉向「企業型大學」，著重目標管理，以及建立績效指標與大學特色。在大學之內部調控上，改革之顯著特徵為「競爭導向」，將大學朝向服務性組織、結果導向與服務導向發展。在外部性調控上，主要來自政府部門以及相關法律規定。

第三，維也納經濟大學之改革經驗：維也納經濟大學的例子表明，自治型大學的調控方式，既是機遇，也是挑戰；對內能改善其教學與研究，對外亦能立足於國際市場上。大學自治作為一種機遇，其自由與靈活性都為大學提供了更大的活動空間。經濟大學深受其益，若其無自治的契機，難以想像會有這樣的發展。經濟大學自我定位為企業型大學，此將促使其分析同性質學校，並著重與國際標準接軌，「認證」或「同產品比價」都為與此相關的重要措施。為了提升競爭力，確立特色與重點學科都至關重要，因為在資源有限的情況下，沒有哪所大學能使所有專業都名列前茅。

如前所述，賦予大學高度的自治權既是機遇也是挑戰。除了制度規劃外，徒法不足以自行，如何為大學創造動態發展之氛圍，屬於自治型大學管理上艱難之要務；大學成員必須明白，為何改革？改革能帶來何種好處？尤為關鍵

者，應共同為大學制定明晰的發展藍圖，且彼此相互交流，這樣才能凝聚大家的認同感，共同為大學發展發揮個人的作用。奧地利自治型大學的發展動向，可以給臺灣高等教育發展帶來許多借鑑意涵：大學應朝向企業化改革，運用目標管理與績效指標作為調控的工具，此不僅能改善大學內部的教學與研究，亦能立足於國際。

參考文獻

- 周祝瑛 (2003)。誰捉弄了臺灣教改？臺北市：心理。〔Chou, C. P. (2003). *The great experiment of Taiwanese education (1987-2003)*. Taipei: Psychological Publishing Co.〕
- Badelt, C. (2007). *Zukünftige Entwicklungen der WU: Schwerpunktsetzungen für die Jahre 2007-2011*. Retrieved from http://www.wu.ac.at/structure/management/council/rector/bilderdokumente/arbeitsprogramm_rk.pdf
- Baldrige, J. V. (1983). Organizational characteristics of colleges and universities. In J. V. Baldrige & T. Deal (Eds.), *The dynamics of organizational change in education* (pp. 38-59). Berkeley: Mccutchan Pub.
- Birnbaum, R. (1989). *How colleges work: The cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002). *Österreich–Deutschland: Abkommen über Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich*. Retrieved from http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/naric/oe_de_abk_gwhs.pdf
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2009). *Universitätsgesetz 2002*. Retrieved from http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_bmwfcontent/UG_2002_Stand_1._Jaenner_2009.pdf
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2007). *Leistungsvereinbarung 2010-2012*. Retrieved from http://www.wu.ac.at/structure/about/publications/bulletin/pdfs/leistungsvereinbarung2010_12.pdf
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2007). *Leistungsvereinbarung 2007-2009*. Retrieved from http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_contentbox/LV_Wirtschaftsuniversitaet_Wien.pdf

- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (1993). *Universitäts-Organisationsgesetz*. Retrieved from http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993_805_0/1993_805_0.pdf
- Bundestag (1987). *Hochschulrahmengesetz*. Retrieved from <http://www.fh-zwickau.de/fileadmin/ugroups/personalvertretungen/hochschulrahmengesetz.pdf>
- Centrum für Hochschulentwicklung (2011). *Zehn CHE-Anforderungen an ein Hochschulfreiheitsgesetz für Nordrhein-Westfalen*. Retrieved from http://www.che.de/downloads/Zehn_Anforderungen_Hochschulgesetz_NRW_422_440.pdf
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. (2003). Sustaining change in universities: Continuities in case studies and concepts. *Tertiary Education and Management*, 9, 99-116.
- Cohen, M. D., & March, J. G. (1974). *Leadership and ambiguity: The American college president*. Boston: Harvard Business Press.
- Fedrowitz, J., Krasny, E., & Ziegele, F. (1999). *Hochschulen und Zielvereinbarungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Fichte, J. G. (1971). Reden an die Deutsche Nation. In A. Reble (Ed.), *Geschichte der Paedagogik—Dokumentationsband* (pp. 322-325). Stuttgart: Klett-Cotta/J. G. Cotta'sche Buchhandlung.
- Hellbling, E. (1974). *Österreichische Verfassungs-und Verwaltungsgeschichte: Ein Lehrbuch für Studierende*. Wien: Springer.
- Höllinger, S., & Steinbacher, W. (1992). Selbstorganisation und Management gegen Bürokratie. In H. Altrichter & M. Schratz (Eds.), *Qualität von Universitäten* (pp. 43-57). Innsbruck: Österreichischer StudienVerlag.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. New York, NY: Englewood Cliffs.
- Müller-Böling, D., & Fedrowitz, J. (Hg.) (1998). *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Lange, S. (2009). Neuer gesellschaftlicher Legitimierungsbedarf der Wissenschaft in Deutschland: Veränderungen in der Wissenschafts-Governance am Beispiel der Universitäten. In E. Böhlke, P. Laborier, A. Knie, & D. Simon (Eds.), *Exzellenz durch Steuerung? Neue Herausforderungen für das deutsche und das französische*

- Wissenschaftssystem* (pp. 70-96). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Österreichischer Wissenschaftsrat (2007). *Empfehlungen zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich*. Retrieved from http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Empfehlung_Universitaetszugang.pdf
- Pechar, H. (2005). *Universitäre Leistungsvereinbarungen im Spannungsfeld von Bestandssicherung, Transformation und Profilbildung im Wettbewerb*. Retrieved from http://www.oefg.at/text/veranstaltungen/uni_leistungsvereinb/Beitrag_Pechar.pdf
- Rashdall, H. (1936). *The universities of Europe in the middle ages (Vol 1)*. Oxford: Oxford University Press.
- Seiser, M. (2011). *Freier Hochschulzugang: Deutsche Studenten drängen nach Österreich*. Retrieved from <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/freier-hochschulzugang-deutsche-studenten-draengen-nach-oesterreich-11111891.html>
- Spindler, M., & Iber, K. (2003). *Wenn Elfenbeintürme wanken: Universitäre Veränderungen, Anforderungen, Ansätze für mögliche Lösungen*. Retrieved from http://www.maria-spindler.at/fileadmin/assets/pdfs/Elfenbeintuerme_1224072074.pdf
- Sporn, B. (2010). Steuerung autonomer Universitäten: Erfahrungen mit der österreichischen Universitätsreform. In R. v. Lude (Ed.), *Neue Wege der Hochschulgovernance* (pp. 37-59). Hamburger: Hamburger Universität.
- Steyer, M. (2006). *Welche Forschungspolitik braucht Österreich?* Retrieved from http://www.renner-institut.at/download/texte/2006-06-13_Forschungspolitik.pdf
- Titscher, S., & Höllinger, S. (2004). *Die österreichische Universitätsreform: Zur Implementierung des Universitätsgesetzes 2002*. Wien: Wuv Universitäts Verlag.
- Titscher, S., Winckler, G., & Hubert, B. (2000). *Universitäten im Wettbewerb Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*. München: Hampp.
- Weber, W. (2003). Strategische Positionierung von Universitäten. In S. Titscher & S. Höllinger (Eds.), *Hochschulreform in Europa: konkret-Österreichs Universitäten auf dem Weg vom Gesetz zur Realität* (pp. 91-104). Opladen: Vs Verlag.
- Weichselbaumer, J., & Ziegele, F. (2001). *Akademisches Controlling und*

hochschulinterne Zielvereinbarungen. München: Gütersloh.

Wirtschaftsuniversität Wien (2004). *Jahresbericht der Wirtschaftsuniversität Wien 2004*.

Wien: Author.

Wirtschaftsuniversität Wien (2006). *Jahresbericht der Wirtschaftsuniversität Wien 2006*.

Wien: Author.

Wirtschaftsuniversität Wien (2008). *Jahresbericht der Wirtschaftsuniversität Wien 2008*.

Wien: Author.

Wirtschaftsuniversität Wien (2010). *Jahresbericht der Wirtschaftsuniversität Wien 2010*.

Wien: Author.