

從協力治理觀點探討國立大學 自主治理試辦方案之執行

陳盈宏 財團法人高等教育評鑑中心基金會專案助理研究員

摘 要

當前國際高等教育競爭激烈，為加速我國高等教育轉型及改革，教育部於2014年4月函報行政院同意，正式核定及推出國立大學自主治理試辦方案，但於2014年12月卻邁向政策終結的結果。由於國立大學自主治理試辦方案的核心精神合乎協力治理的多中心治理主體之理念，所以，可從協力治理觀點探討國立大學自主治理試辦方案的執行過程之相關議題。綜言之，本文採用論述取向的研究取徑，蒐集及分析國立大學自主治理試辦方案的相關文件資料，並從協力治理的初始條件、制度設計、領導型態及協力過程等面向，了解及掌握國立大學自主治理試辦方案在執行過程中不同論述聯盟的相關政策論述及互動結果，以釐清政策問題及提出相關建議，作為日後相關政策執行之參考。本研究發現，從協力治理觀點，國立大學自主治理試辦方案的政策執行過程中，由於不同論述聯盟的利害關係人間初始條件的不一致、政策領導型態的認知歧異、制度設計透明性及程序正義的質疑等，導致各利害關係人並未形成協力合作的關係及實踐，進而使國立大學自主治理試辦方案邁向政策終結的結果。

關鍵詞：協力治理、國立大學自主治理試辦方案、論述聯盟



Probing into the Implementation of National University Governance and Autonomy Pilot Program from Perspective of Collaborative Governance

Ying-Hong Chen

Assistant Researcher, Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan

Abstract

Current competition among international higher education institutions in Taiwan is intensive. In order to accelerate transformation and reformation of higher education, the Ministry of Education in April 2014 submitted to the Executive Yuan for approval a National University Governance and Autonomy Pilot Program. However, the policy came to termination in December 2014. Since the core spirit of National University Governance and Autonomy Pilot Program is consistent with the concept of multi-center collaborative governance, it is able to inspect related issues with regard to the promotion of National University Governance and Autonomy Pilot Program from collaborative governance perspective. In summary, this article adopts discourse-oriented research approach to collect and analyze related data related to National University Governance and Autonomy Pilot Program; furthermore, it also understands and monitors relevant policy discourse and interactive results of various discourse coalitions when promoting National University Governance and Autonomy Pilot Program through four dimensions of collaborative governance which initial conditions are: institutional design, leading type, and the collaborative process. The article aims to clarify policy problems and propose related suggestions, which could be a reference for future planning of related policies.

Keywords: collaborative governance, National University Governance and Autonomy Pilot Program, discourse coalition



壹、緒論

高等教育治理模式包括強調學術權威主導大學治理的古典自由主義傳統（Middlehurst, 2004）、「國家權威-市場-學術寡頭」交互影響的大學「協調三角」治理模式（Clark, 1983）、Dill（1998）提出強調績效的新管理主義、Gayle & Tewarie（2003）提出利益相關者多元治理的大學治理機制等，皆會影響高等教育治理的實際面貌；再者，由於國際高等教育競爭激烈，各國皆積極進行高等教育治理變革，以提升高等教育品質（劉秀曦，2013），例如，荷蘭大學逐漸成為高等教育治理結構的核心，呈現網絡式治理，高等教育治理結構從過去一元化的國家主導，發展成網絡式治理，由不同屬性的政策參與者（國家政府、高等教育機構及國際組織等）（謝卓君，2013）、德國於 2008 廢止《高等教育學校基準法》，賦予各邦與大學更大的自主權限，並透過高等學校校務諮詢委員會，強化外部利害關係人之調控（張源泉，2012）；所以，從理論及實務觀點，多元中心的大學治理模式逐漸受到重視。我國教育部為加速高等教育轉型及改革，茲於 2014 年 4 月函報行政院同意，正式核定及推出國立大學自主治理試辦方案，並擇定國立成功大學為第一階段試辦學校，透過設置大學自主治理委員會、授權大學校內人事及財務自主管理及訂定契約式績效責任等實施策略，希冀透過大學治理方式的改變，以提昇我國大學機構的競爭力及管理品質（教育部，2014）。另外，國立大學自主試辦方案亦為教育部所提出的高等教育制度鬆綁行動方案之預定政策方向（教育部，2013）。據此，國立大學自主治理試辦方案具有高等教育階段的政策創新及制度改革之雙重意涵，也回應高等教育治理的國際改革趨勢，故針對國立大學自主治理試辦方案的政策內涵及實踐進行相關探究，有其必要性，此為研究動機之一。

再者，國立大學自主治理試辦方案的核心精神之一在於打破「教育部大學」單一治理模式，改以政府代表、學校代表、校友、社會公正人士組成的多元治理模式，促使大學快速因應社會及產業變動，以強化大學機構的績效責任（教育部，2014）；換言之，其合乎協力治理的多中心治理主體之精神（Agranoff & McGuire, 2003; Booher, 2004）。然而，國立大學自主治理試辦方案之執行過程中，卻也引發不同利害關係人的諸多爭論，例如：臺灣高等教育產業工會串聯百名學界人士，偕同成大師生代表，一同表達堅決反對「國立大學自主治理試辦方

案」，認為此方案將嚴重傷害大學的資源分配正義、教師的勞動條件和尊嚴及教授的學術自由（臺灣高等教育產業工會，2012）。此外，根據 2014 年 12 月 24 日的試辦學校 103 學年度第 2 次臨時校務會議紀錄：「經在場校務會議代表舉手表決，14 位同意提出自主治理試辦方案申請，87 位不同意提出，決議本校不提出自主治理試辦方案之申請」（國立成功大學，2014），已宣告國立大學自主治理試辦方案的政策終結。據此，可從協力治理觀點探討國立大學自主治理試辦方案執行過程中的相關議題，此為研究動機之二。

另外，由於教育政策係為公共政策之一環，所以教育政策研究會受到公共政策研究典範演變的影響；公共政策研究在一九九〇年代興起詮釋性（Interpretive）、論證性（Argumentative）及批判性（Critical）的研究典範，主張透過語言、符號、文字、對話等各種文本及論述的系統性分析，重新理解、詮釋及重建公共政策的歷程及本質，關注研究焦點包括政策場域中的主客體關係、結構及主體間的互動（如意識形態、權力、利益、資源等）、政策論述的形成及實踐等（林子倫，2008；Dryzek, 2000）。例如，Hajer（1995）主張可以藉由論述分析，掌握政策歷程中各利害關係人的政策論述，並釐清政策場域中的不同論述聯盟（discourse coalition）之特徵；據此，在教育政策場域中，不同利害關係人所組成的論述聯盟會傳達各自政策論述（policy discourse）予其他利害關係人，且不同論述聯盟的互動結果，將會導致論述制度化的結果，進而產生政策變遷；所以，本文可透過 Hajer（1995）的論述分析策略，更深入了解及掌握在國立大學自主治理試辦方案執行過程中各利害關係人的政策論述形成、互動及實踐之意義。

綜上所述，本文運用 Hajer（1995）的論述分析策略，並以 Ansell 與 Gash（2007）所建構的協力治理模式為基礎，包括初始條件、制度設計、領導型態及協力過程等面向，了解及掌握國立大學自主治理試辦方案在執行過程中不同論述聯盟的相關政策論述及論述制度化結果，並綜合相關分析結果，以釐清政策問題及提出未來改進方向，作為日後相關政策執行之參考依據。

貳、協力治理模式之要義

本文先說明協力治理的定義，再說明 Ansell 與 Gash（2007）所建構的協力治理模式內涵，以作為本文的理論分析面向。

一、協力治理的定義

協力治理係指在教育政策場域中，由多元利害關係人所進行集體決策的過程，而此過程是正式性、協商性及以共識為導向，且具備以下六項特徵（Ansell & Gash, 2007: 544-545; Sullivan & Skelcher, 2002; Thomson & Perry, 2006）：

- （一）由公共機關所發起的一種程序（the forum）。
- （二）參與者包括非政府部門的利害關係人。
- （三）參與者可直接參與決策，不僅僅只是透過公共機關來協商。
- （四）程序包括了正式的組織，且集體開會
- （五）程序的目的旨在使決策達成共識（即使共識實際上並沒有達成）。
- （六）協力的焦點是公共政策或是公共管理。

據此可知，從協力治理的觀點，在教育政策執行過程中，政府部門及非政府部門間的權力界線模糊，呈現一種多元利害關係人的集體決策之實踐，各利害關係人間相互影響，具有權力共享、資源互賴、責任共擔的協力合作關係，以期達成教育政策共識及實踐最大化的教育公共利益。

二、協力治理的面向

Ansell 與 Gash（2007）在“Collaborative Governance in Theory and Practice”一文中，透過系統性地蒐集廣泛的個案研究文獻，包括公共衛生，教育，社會福利，國際關係等專業期刊，總計 137 個個案分析，據此所建置的協力治理模式如圖一，相關面向內涵如下：

（一）初始條件（Starting Conditions）

初始條件係指可以促進或阻礙各利害關係人合作的相關因素，包括權力/資源的失衡（Power/Resource Imbalances）、對抗與合作的歷史（Prehistory of Antagonism and Cooperation）及參與動機（Incentives to Participate）（Ansell & Gash, 2007: 550-553）。

(二) 促進型領導 (Facilitative Leadership)

促進型領導係指對於各利害關係人的管理應呈現最小化的干預，以凝聚各利害關係人的政策共識，且願意進行協力合作，以促進最大化的公共利益；在協力治理過程中，透過促進型領導的實踐，有助於讓各利害關係人間進行有意義的聆聽及討論；另外，若各利害關係人無法建立共識，則政策領導者必須要扮演一個公正調解者的角色，依據當時情境條件制定一個引導性的解決方案，以化解各利害關係人間的歧見及提升參與動機 (Ansell & Gash, 2007: 554-555)。

(三) 制度設計 (Institutional Design)

制度設計係指在協力治理過程中，各利害關係人進行合作的基本規則，亦即是程序合法性的實踐；若要實踐協力治理，首要的制度設計關鍵在於在治理過程中盡可能納入與公共政策相關的利害關係人，且要保障他們合法參與治理過程的機會及權力，以促使各利害關係人發展出共識導向的過程承諾。另外，協力治理過程的制度設計也必須建立清楚的基本規則及確立互動過程的透明性，以強化程序合法性及建立各利害關係人間的互信關係。最後，在進行制度設計時，亦必須考量時間因素，亦即要讓各利害關係人認知到政策利益的獲得是可預期的 (Ansell & Gash, 2007: 556-557)。

(四) 協力過程 (The Collaborative Process)

協力治理是一個循環性及非線性的過程，包括面對面對話 (Face-to-Face Dialogue)、信任的建立 (Trust Building)、對進程的承諾 (Commitment to the Process)、共享理解 (Shared Understanding) 及中介結果 (Intermediate Outcomes) 等影響因素 (Ansell & Gash, 2007: 558-561)。

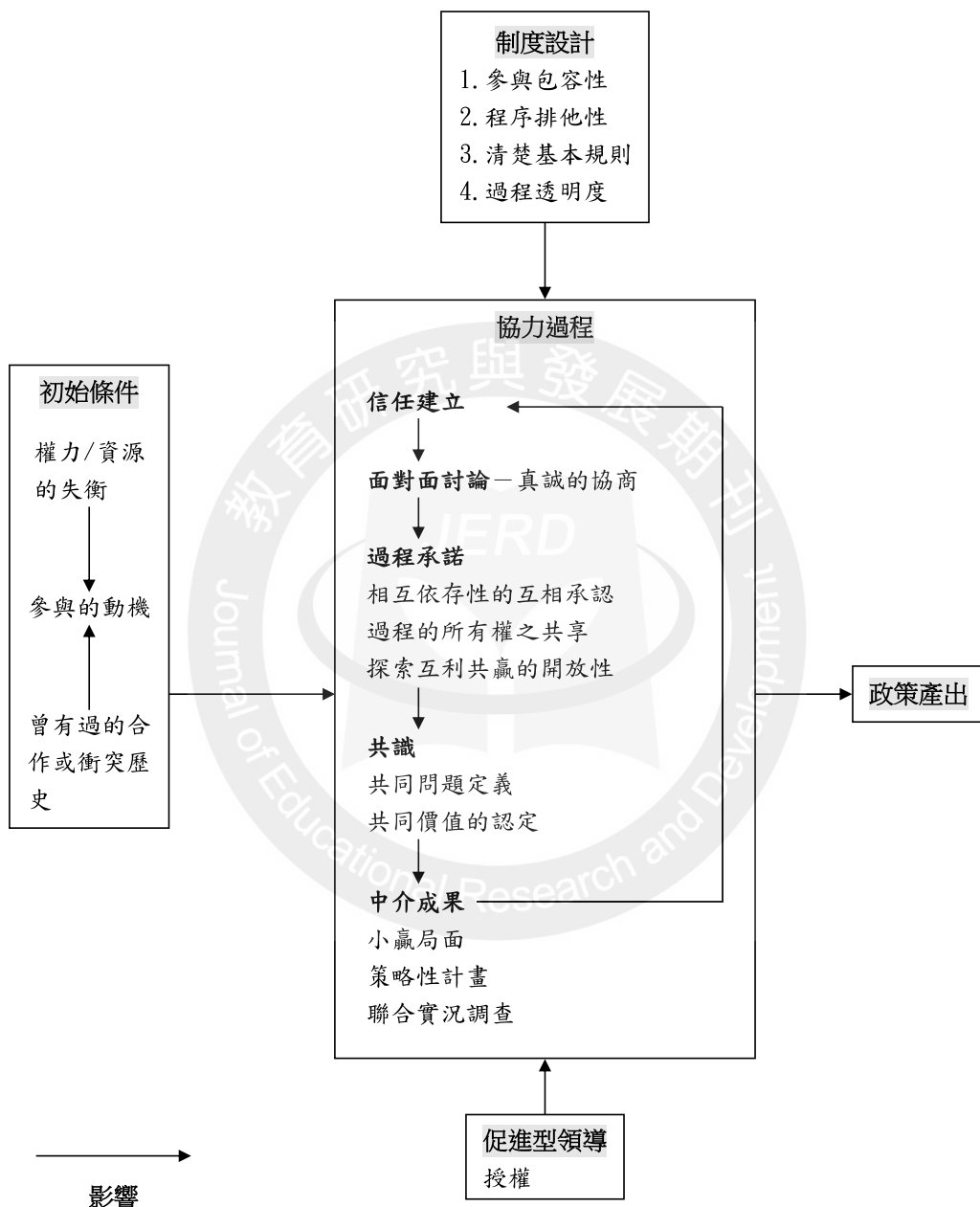


圖1 協力治理模式

資料來源：修改自Ansell 與 Gash（2007：550）

參、研究方法

本文主要採用 Hajer (1995) 提出「論述聯盟」(discourse coalition) 的論述分析策略觀點，其指出在政策場域中，可以將政策執行過程重新理解為「論述霸權的競爭」，是不同論述聯盟中的各利害關係人為試圖為本身所定義的事實爭取支持的歷程，可達成論述制度化(discourse institutionalization)的結果，亦即，可能造成新的政策及制度變化(Hajer, 1995: 59)；進而言之，在政策場域中，可能具有不同的論述聯盟，論述聯盟中的各利害關係人不只是對於政策問題具有共同見解，各利害關係人的交互依賴並非只基於權力或物質利益，還可能包括其它的概念，例如：正當性或知識等(林子倫，2008)。所以，透過 Hajer (1995) 的論述分析策略，可以更深入了解及掌握在國立大學自主治理試辦方案執行過程中不同論述聯盟的各利害關係人之互動及政策執行情形；故本研究透過 Hajer (1995) 的論述分析策略，根據協力治理面向關注及分析在國立大學自主治理試辦方案執行過程中不同論述聯盟的各利害關係人政策論述及實踐，並深入探討其互動意義。

論述分析的資料來源係呈現多元性質，包括訪談、小說、卡通、大眾傳播媒體、對話、文件紀錄、報紙、焦點團體座談等(Phillips & Hardy, 2002; Wetherell, 2001)；本文主要透過文件分析進行論述分析的資料蒐集方法，原因在於藉由具體的文字紀錄，了解在國立大學自主治理試辦方案中各行動者的政策論述，以增進研究資料的確實性及可靠性；文件分析的進行係透過網路搜尋引擎，以大學自主治理為關鍵字，搜尋教育部出版品及相關文件、試辦個案大學各級會議紀錄、教師會、學生組織、教師及學生的公開文章等，以了解國立大學自主治理試辦方案之相關內容，據此作為論述分析之文本來源(如表1，詳細文件標題、來源及編碼可參考附錄)。另外，論述分析的實施步驟包括掌握論述的觀點、稀釋論述的陳述、解析論述的陳述及探討論述的實踐(徐昌義，2010)，茲根據本研究之研究主題及場域，說明論述分析的實施步驟如下：

(一) 掌握論述的觀點：本文透過 Ansell 與 Gash (2007) 所建構的初始條件、制度設計、領導型態及協力過程等協力治理面向，以檢視國立大學自主治理試辦方案的相關文本資料。

(二) 稀釋論述的陳述：論述主要由許多陳述所構成，必須淨化或稀釋在國立大學自主治理試辦方案的相關陳述，以掌握不同行動者的重要陳述。

(三) 解析論述的陳述：解析國立大學自主治理試辦方案中不同行動者的重要陳述，以掌握相關政策論述之意義。

(四) 探討論述的實踐：當掌握國立大學自主治理試辦方案中不同行動者的政策論述後，進一步去探討政策論述實踐的結果及影響性，例如：所形成的論述聯盟類型及國立大學自主治理試辦方案的政策結果等。

綜言之，本文採用論述取向的研究取徑，蒐集及分析國立大學自主治理試辦方案的相關文件資料，並從 Ansell 與 Gash (2007) 所建構的初始條件、制度設計、領導型態及協力過程等協力治理面向，了解及掌握國立大學自主治理試辦方案在執行過程中不同論述聯盟的相關政策論述及互動結果，研究問題如表2，以釐清政策問題及提出相關建議，作為日後相關政策執行之參考。

表1 大學自主治理試辦方案相關文件來源

編碼	文件來源	可了解的政策利害關係人之政策論述
A	高教技職簡訊	教育部、學校領導階層
B	校務會議紀錄	學校領導階層、教師、學生
C	行政會議紀錄	學校領導階層、教師、學生
D	教師會	教師
E	反大學法人化陣線	學生
F	學生組織	學生
G	國立成功大學自主治理試辦計畫意見交流區程序 (https://nugasys.ncku.edu.tw/forum/)	學校領導階層、教師、學生
H	國立大學自主治理試辦方案（行政院核定本）	教育部

資料來源：研究者自行整理。

表2 本文研究問題一覽表

向度	研究問題
初始條件	在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的各利害關係人之初始條件為何？
領導型態	在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的各利害關係人對政策領導型態的認知為何？
制度設計	在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的各利害關係人對制度設計的認知為何？
協力過程	在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的各利害關係人之協力情形為何？

資料來源：研究者自行整理。

肆、研究發現

本文主要研究發現，可依據協力治理觀點，分為初始條件、領導型態、制度設計及協力過程等四個面向進行分析，並透過 Hajeer (1995) 的論述分析策略觀點，提出存在於國立大學自治治理試辦方案執行過程中的不同論述聯盟之政策論述及論述制度化之結果。

一、初始條件

依據本文分析結果，國立大學自治治理試辦方案在執行時，教育部、學校領導階層、教師及學生等各利害關係人對於大學自治治理試辦方案的相關認知並不一致；雖然教育部及負責執行國立大學自治治理試辦方案的學校領導階層宣稱會讓相關政策資訊公開化及透明化，但是教師及學生等利害關係人顯然並不完全了解自治治理試辦方案的相關資訊：

OOO校長：個人過去三年，在近百次的公開場合中強調，最大的責任就是讓這項試辦方案的研擬、溝通與審議，過程公開而透明，資訊完備而對稱，實話實說，實問實答，為成功大學爭取到「興利防弊」的最佳方案 (B6, 2014)。

教師會部分成員憂心，自治治理委員會將取代校務會議，無法有效監督，將會成為太上皇；另外，自治治理讓經費管理與運用鬆綁，怕弊多於利，現在自治治理相關的資訊很多都不夠透明，如果可以，希望不要推校園自治治理 (D3, 2012)。

學生相較於教職員，在校方高層刻意的低調下，更難有機會了解「大學自治治理試辦方案」……到底會帶來什麼實際的影響，當然更難對此有個人的看法與意見 (F3, 2012)。

此外，在推行國立大學自治治理試辦方案之前，由於各利害關係人在之前的大學法人化的相關衝突經驗，即使教育部及學校領導階層不斷澄清國立大學自治治理試辦方案實質內容與大學法人化並不相同，但教師及學生等利害關係人仍深

怕是大學法人化的復辟，對於國立大學自主治理方案的執行已經先抱持不信任態度及排斥立場：

OOO校長：大學自主治理與法人化完全不同。此次大學自主治理方案教育部僅授權六個項目，分別是：校長遴選續任權、大學招生審議權、系所設立審議權、校務預算議決權、校務發展計畫議決權、彈性薪資機制議決權。目的是讓行政體系更有彈性（B6，2014）。

由於過去「法人化」在推行層面上有諸多爭議，故成大校方堅稱名為「自主治理」方案絕不是「法人化」，但細究目前釋出的自主治理方案文件其內容，仍是換湯不換藥的「法人化」、「私有化」（F1，2011）。

據此可知，在國立大學自主治理試辦方案的執行過程，各利害關係人對於國立大學自主治理方案的政策訊息完整性並不對稱，且對政策議題主張存在歧異（如表3），且彼此具有衝突的歷史經驗；所以，對於國立大學自主治理試辦方案的初始條件並不一致，會提高國立大學自主治理試辦方案執行過程產生爭議聲音之可能性，也影響各利害關係人的參與動機。

表3 國立大學自主治理試辦方案中各利害關係人的政策議題主張

議題 \ 利害關係人	教育部	學校領導階層	教師	學生
國立大學自主治理試辦方案的政策治理邏輯。	多中心治理	多中心治理	新自由主義	新自由主義
對國立大學自主治理試辦方案之政策立場。	贊成執行	贊成執行	反對執行	反對執行
國立大學自主治理試辦方案對於我國大學發展之影響。	有助提升高等教育競爭力。	有助促進大學教育整體品質及行政績效。	將導致高等教育商品化。	將導致大學成為企業的研發單位。
國立大學自主治理試辦方案的自主治理委員會之定位。	可強化大學機構績效責任。	可強化大學自治及學術自主。	將擁有凌駕於校務會議的決策權力，造成校園生態權力失衡。	將衍生校園民主化程度倒退的疑問。

資料來源：研究者自行整理。

續下頁

表3 國立大學自主治理試辦方案中各利害關係人的政策議題主張(續)

議題\利害關係人	教育部	學校領導階層	教師	學生
校長遴選續任權，由大學自主治理委員會組成相關委員會辦理。	贊成	贊成	反對	反對
大學招生審議權，由大學校長備妥草案，經大學自主治理委員會審議。	贊成	贊成	反對	反對
大學系所設立應經大學自主治理委員會審議。	贊成	贊成	反對	反對
校務發展計畫議決權由大學自主治理委員會審議。	贊成	贊成	反對	反對
校務預算議決權由大學校長備妥相關書類，經大學自主治理委員會審議。	贊成	贊成	反對	反對
彈性薪資議決權，由大學校長備妥草案，經自主治理委員會審議。	贊成	贊成	反對	反對

資料來源：研究者自行整理。

二、領導型態

依據本文分析結果，握有政策領導權力及資源的教育部及學校領導階層在執行國立大學自主治理試辦方案時，雖然聲稱會積極與各利害關係人進行溝通，維持各利害關係人在溝通時的平等性；然而，教師及學生卻未感受到教育部及學校的政策溝通誠意，也導致彼此間的信任關係難以建立：

「校園自主治理」制度……，必須使全體正式編制內教職員工充分了解此方案實施內容，並以無記名方式彙整其意見供校務會議參考，再經校務會議討論通過後實施。（B2，2011）

學校方面對學生最關心的「學雜費調漲」與「法人化風險」之疑問時，……，其草率發言令在場發問同學們群體譁然，關於學生質疑的黑箱作業、法人化弊病等等疑問，校方也未誠懇並妥善地加以答覆（F1，2011）。

另外，從協力治理觀點，理想的領導型態應該對於各利害關係人的管理呈現最小化的干預，以凝聚各利害關係人的政策共識，且願意進行協力合作，以促進最大化的公共利益；然而，根據本文分析結果，教育部及學校領導階層在執行國立大學自主治理試辦方案時，仍扮演政策推動的主導角色，無法依據當時情境條件制定一個引導性的解決方案，以有效化解教師及學生的方案歧見。

我一直以為變更校體的大事，要讓校內的每一個人……都有參與的權利是天經地義的事，這件事情竟然還需要經過校務會議表決來決定，是否代表推動團隊在本質上甚至有「排除學生參與」的想法，這難道不是行政權的傲慢？（G4，2014）。

兩次說明會中主秘對這一質疑的回應，語焉不詳，甚至有前後矛盾之處，……，六項授權，除了校長遴選外，皆由校長提案至自主治理委員會，那麼校長提案之前的校內決策流程，由下到上經由哪些單位、那些會議的審議？校內的最後決策是在哪個程序？（G1，2014）。

據此可知，在國立大學自主治理試辦方案的執行過程中，教育部及學校領導階層係扮演主要的政策領導者角色，雖然教育部及學校宣稱會進行完善周全的政策溝通，調節各利害關係人的不同意見，以取得各利害關係人對於執行國立大學自主治理試辦方案的政策共識；然而，教育部及學校領導階層明顯尚未獲得教師及學生的信任，也就難以讓各利害關係人相信教育部及學校領導階層可以公正透明地回應相關質疑。

三、制度設計

從協力治理觀點，理想的制度設計尚必須建立清楚的基本規則，以強化協力程序的合法性；然而，從本文分析結果，教師及學生質疑國立大學自主治理試辦方案的基本規則不夠明確，也就難以對教育部及學校領導階層發展出信任的協力關係，另外，雖然學校領導階層不斷強調會讓全校教職員工充分表達意見，但教師及學生等利害關係人對於校內決策及執行過程透明度及回應性仍抱持質疑態度，成為大學自主治理試辦方案的爭議來源：

有關「校園自主治理」制度，將至各學院（含醫院）詳細說明，並讓教職員工充分表達意見，亦將進行全面性無記名調查，徵詢其支持或不支持之意見，統計後送校務會議，作為校務會議代表投票之參考（B2，2011）。

校方承諾將自主治理試辦方案送入校務會議中進行表決前，會先進行全校教職員工生無記名紙本投票，如今卻在本學期末預先加開兩場校務會議，並直接在校務會議中提出報告議案，嚴重違反程序與誠信（E3，2014）。

自主治理將會對成大帶來劇烈的改變，任何想要做出這種改變的團隊，有義務更積極地提供訊息，帶領討論；將訊息被動地放在網站上，不看拉倒，不叫盡責吧（G3，2014）。

另外，從協力治理觀點，理想的制度設計應該盡可能納入相關利害關係人，且要保障他們合法參與治理過程的機會及權力；然而，從本文分析結果，教師及學生質疑其並未有完整參與國立大學自主治理試辦方案的機會及權力，程序具有排他性，也就無法發展出共識導向的過程承諾。

四、協力過程

依據本文分析結果，雖然學校領導階層不斷強調和各利害關係人進行面對面討論的重要性，但是在教師及學生等利害關係人的認知中，與學校領導階層之間尚未有足夠的面對面討論機會；且教師及學生等利害關係人也認為在對話過程中，學校缺少真誠面對面討論的誠意：

本校自5月7日起，首先到醫學院開始進行自主治理方案公開說明。自主治理方案主要是讓五項自籌等經費之使用更有彈性，請大家踴躍參與、發問並提供意見（C1，2012）。

校務會議當天，……，研究團隊承諾未來會與教師會密切討論可行方法及意見交流。教師會在暑假開始，建議與研究團隊討論自主化財務相關問題，但時到今日，相關討論卻仍束之高閣。不知是不能也？或是不為

也？（D1，2010）。

2011年12月21日，……其他參與程序的一般學生，多次問到目前自主治理的進度及時程表，兩位師長並無正面回應，僅回應「一定會跟大家做完整說明」、「目前沒有預設進度」、「如果大家反對我們當然也不會做」等（F3，2012）。

另外，在執行國立大學自主治理試辦方案的協力過程中，教育部、學校領導階層、教師及學生等利害關係人在諸多議題方面皆出現認知分歧的現象，難以取得共識（如表3）；且關於國立大學自主治理試辦方案的執行立場，教育部及學校領導階層方面皆堅定執行大學自主治理試辦方案的必要性；然而，教師方面已經明確宣示秉持反對的一貫立場，並在各級會議中，積極表達各自立場，確保本身觀點不被忽視、確保本身立場合法性及達成法定義務；學生方面，學生會並未對大學自主治理試辦方案提出正式主張，但是其他學生團體，例如：成功大學貳零社、反大學法人化陣線等，則利用多元方式，表達對大學自主治理試辦方案的質疑及抗拒。

OOO校長：教育部希望成大進行研究執行自主管理，由學校自訂校務基金5項自籌款管理辦法，可以使學校鬆綁（B1，2011）。

成大教師會稟持一貫立場：反對成功大學做為校園自主或類法人化之唯一示範學校（D4，2010）。

學生從2011年8月開始關注此議題至今，這期間，校方高層從未公開且普遍的對這影響成大未來甚巨的方案，對全校師生具體說明（F3，2012）。

五、國立大學自主治理試辦方案場域中的論述聯盟及論述制度化結果

Hajer（1995: 68-73）主張「論述聯盟」的連結立基於各利害關係人對於政策問題的共同理解及政策價值的認可，而非只是單純的權力及利益之結合；歸納本文分析結果，在國立大學自主治理試辦方案的執行過程中，可發現教育部及學校

領導階層的利害關係人組成贊成國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟，教師及學生的利害關係人組成反對國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟，相關政策論述如表4；且根據2014年12月24日的試辦學校103學年度第2次臨時校務會議紀錄：「經在場校務會議代表舉手表決，14位同意提出自主治理試辦方案申請，87位不同意提出，決議本校不提出自主治理試辦方案之申請」（國立成功大學，2014），可知反對國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟的政策論述產生的論述制度化之結果，即為國立大學自主治理試辦方案的政策終結。

表4 國立大學自主治理試辦方案場域中的論述聯盟

政策論述	贊成國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟	反對國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟
政策利害關係人	教育部及學校領導階層	教師及學生
政策治理邏輯	多中心治理	新自由主義
政策立場	贊成立場	反對立場
政策影響	1.提升高等教育競爭力。 2.促進大學教育品質。 3.強化大學績效責任。 4.增進大學自治及學術自主。	1.扼殺大學自主發展。 2.高等教育商品化。 3.大學權力生態失衡。 4.大學民主化倒退。

資料來源：研究者自行整理。

伍、綜合討論

本文結合 Ansell 與 Gash（2007）協力治理面向及 Hajer（1995）論述聯盟觀點，針對國立大學自主治理試辦方案的執行過程進行文件分析及論述分析，綜合討論及建議如下：

一、在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的利害關係人之初始條件呈現不一致性

從協力治理的觀點，當教育政策在執行時，若各利害關係人的權力或資源產生失衡現象，則將導致部分利害關係人缺乏足夠的專業知識、資訊及時間來參與政策對話及討論；再者，各利害關係人間若產生高度衝突的歷史事實，雖不必然會成為協力治理的障礙，但勢必導致要花費更多心力去重建各利害關係人間的信任關係及正向社會資本；所以各利害關係人的種種初始條件不一致，勢必影響各

利害關係人的協力合作意願（Ansell & Gash, 2007：544-545；Morse, 2011）；依據本文分析結果可知，國立大學自主治理試辦方案在執行時，不同論述聯盟的利害關係人對於大學自主治理試辦方案的相關認知並不一致，雖然教育部及負責執行方案的學校領導階層宣稱會讓相關政策資訊透明化，但是教師及學生等利害關係人顯然並不完全了解自主治理試辦方案的相關資訊；加上各利害關係人間已存在衝突對立的歷史經驗脈絡，所以各利害關係人的初始條件呈現不對稱情形，將可能會影響雙方溝通成效及信任關係，進而降低教育政策執行的可行性。

二、在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的利害關係人之政策領導認知出現歧異

從協力治理的觀點，在教育政策執行中，促進型領導係指對於各利害關係人的管理呈現一種最小化介入的作用（曾冠球，2011；Purdy, 2012；Ansell & Gash, 2007）。依據本文分析結果可知，國立大學自主治理試辦方案在執行時，代表贊成執行國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟的教育部及學校領導階層，在相關政策領導措施上，並未獲得反對執行國立大學自主治理試辦方案之論述聯盟的教師及學生認可，教師及學生難以相信教育部及學校領導階層的政策領導作為可以公正誠實地回應相關質疑。

三、反對國立大學自主治理試辦方案論述聯盟的利害關係人對於制度設計透明性抱持質疑

從協力治理的觀點，在教育政策執行中，制度設計係指各利害關係人合作的基本規則，亦即，制度設計為協力治理過程中的程序合法性之關鍵（張奕華、劉文章，2012；Ansell & Gash, 2007）。依據本文分析結果可知，國立大學自主治理試辦方案在執行過程中，對於學校執行大學治理試辦方案的相關程序，校方、教師及學生之間出現認知分歧的現象，且教師及學生等屬於反對國立大學自主治理試辦方案論述聯盟的利害關係人，對於決策及執行過程透明度皆抱持不信任的態度。

四、在執行國立大學自主治理試辦方案時，不同論述聯盟的利害關係人在協力過程中，難以形成共識及建立信任關係

從協力治理的觀點，在教育政策的執行中，面對面的討論、信任關係的嘗

試建立、過程承諾、共享的理解、小贏的中間結果等，都是不可或缺的協力治理步驟（李長晏、林煥笙，2009；Ansell & Gash, 2007）。據此，從協力治理的觀點，在教育政策執行過程中，面對面的討論係指各利害關係人能夠進行彼此的直接討論，以打破刻板印象及其他心理隔閡；再者，若是各利害關係人曾經有過彼此對抗的歷史經驗，則應該去衡量重新建立彼此信任關係所需要花費的時間成本，再決定是否應採取協力策略；此外，各利害關係人必須相互尊重彼此觀點，且透過清楚透明的協力治理程序，皆有助增加各利害關係人對於協力治理的實踐承諾；另外，各利害關係人必須在協力過程中，努力朝達成共識而努力；最後，在教育政策執行過程中，各利害關係人間獲得小贏的中間結果是有助於促進建立信任及承諾的良性循環，進而促成協力治理的有效實踐（葉志傑、謝傳崇，2013；張建威、曾冠球，2013；Ansell & Gash, 2007；Bryer, 2011）。然而，依據本文分析結果可知，國立大學自主治理試辦方案的執行過程中，不同論述聯盟的利害關係人之間缺乏足夠的面對面討論及中間成果，在諸多議題方面及過程承諾方面也難以取得共識，呈現互不信任的態度，所以也難以產生協力合作的關係及行為。

陸、結論

從協力治理觀點，國立大學自主治理試辦方案的政策執行過程中，由於不同論述聯盟的利害關係人間初始條件的不一致、政策領導型態的認知歧異、制度設計透明性及程序正義的質疑等，導致各利害關係人並未形成協力合作的關係及實踐，進而使國立大學自主治理試辦方案邁向政策終結的結果；據此，從協力治理觀點，對於教育政策治理相關建議如下：

一、確實掌握不同論述聯盟的利害關係人之初始條件

根據協力治理觀點，教育政策規劃及執行涉及多元利害關係人，各利害關係人的歷史經驗、權力、資源、知識及參與動機等初始條件皆不一致，所以若要提升教育政策治理的可行性，首要步驟在於確實掌握教育政策網絡中的各利害關係人之初始條件，據此研擬因應措施，例如：由於各利害關係人之前已經有過「大學法人化」的衝突經驗，故教育部及學校領導階層在推動國立大學自主治理試辦方案時，更應該審慎耐心與全校師生進行合乎可理解性（comprehensibility

claim)、真實性(truth claim)、正當性(rightness claim)、真誠性(truthfulness claim)的政策溝通及對話。

二、確保教育政策治理的程序合法性及過程透明度

根據協力治理觀點，教育政策規劃及執行，在制度設計方面，應該要建立明確的基本程序規則、盡可能擴大參與決策人員、降低排他性，以確保教育政策治理過程的透明度，例如：當教育部及學校領導階層推動國立大學自主治理試辦方案時，由於涉及全校教職員生的共同利益，所以，在推動制度設計方面，更必須於法有據，避免產生可能的違法爭議，且在校內建置公開透明的推動機制，保障各利害關係人的參與機會及發聲管道。

三、實踐共享權力觀的教育治理策略

根據協力治理觀點，教育政策規劃及執行應以促進型權力為基礎，認可每個利害關係人都有參與教育政策的權利，並可對每個教育政策問題進行公開討論；亦即，應該採取權力共享觀點(power with)的領導策略，避免宰制權(power over)的領導策略；例如：當教育部及學校領導階層推動國立大學自主治理試辦方案時，應該不囿於行政慣例，願意維護所有利害關係人的發聲權力，並願意接受任何批評，進行以理性為基礎的公開論辯，以實踐多元參與的教育政策對話。

四、建立以信任及合作為基礎的教育政策治理關係

根據協力治理觀點，教育政策規劃及執行應該透過各利害關係人間的面對面討論、共享理解、累積「小贏」的中介成果及發展過程承諾，建立以信任及合作為基礎的教育政策治理關係；例如：教育部及學校領導階層在推動國立大學自主治理試辦方案時，應建構以共識為導向的政策對話機制，透過不斷的真誠協商，與各利害關係人達成對於政策理念及價值的一致性理解，並不斷累積正向成果，且避免不當意識型態傷害各利害關係人間的信任關係，例如：刻板印象、自我中心主義、階級意識等。

總之，協力治理雖非教育政策治理的萬靈丹，在實務上往往會陷入「知易行難」的困境，例如：各利害關係人間的信任建立相當費時，需要有長期的過程承諾才能夠達成協力治理的效果，若各利害關係人間曾有過彼此對抗的歷史，各利

害關係人必須考量信任建立所需的時間成本，假設無法判斷出必要的時間成本，則不應採用協力治理策略；但協力治理仍可視為我國教育政策治理的新方向，進而開展教育政策研究及實踐的新視野。

參考文獻

- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析-以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例。公共行政學報，**31**，49-100。
- 林子倫（2008）。台灣氣候變遷政策之論述分析。公共行政學報，**28**，153-175。
- 徐昌義（2010）。學校行銷正當性之論述分析-以一所國民中學為例。國立臺灣師範大學教育學系（未出版之博士論文），臺北市。
- 國立成功大學（2014）。**103**學年度第**2**次臨時校務會議紀錄。取自<http://secr.ncku.edu.tw/files/11-1002-4449.php?Lang=zh-tw>
- 張奕華、劉文章（2012）。教育正義的實踐觀點與個案分析。教育資料與研究，**106**，1-22。
- 張建威、曾冠球（2013）。協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管理中心組織運作之因素。法政學報，**25**，119-149。
- 張源泉（2012）。德國高等教育治理之改革動向。教育研究集刊，**58**（4），91-137。
- 教育部（2013）。教育部公布高等教育制度鬆綁行動方案，共提出**46**項鬆綁措施，該措施分為人事、經費、經營、人才、教學**5**大面向。取自<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1088&Page=21574&wid=c0746986-1231-4472-abce-5c5396450ba9&Index=1>
- 教育部（2014）。國立大學自治治理試辦方案（行政院核定本）。取自<http://nuga.ncku.edu.tw/news.php?act=view&no=23>
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，**3**（1），27-52。
- 葉志傑、謝傳崇（2013）。國民中學校長關係領導、協力治理與關係績效之研究。新竹教育大學教育學報，**30**（2），101-137。

臺灣高等教育產業工會（2012年5月25日）。反對教育部執行之「大學自主治理方案」連署聲明。取自http://2012theunion.blogspot.tw/2012/05/blog-post_25.html

劉秀曦（2013）。西歐高等教育治理政策之變革：英國與法國經驗之探究。《比較教育》，75，49-74。

謝卓君（2013）。大學治理轉型與政府角色：荷蘭高等教育系統之個案研究。《教育研究集刊》，59（4），113-145。

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.
- Bryer, T. A. (2011). Linking students with community in collaborative governance: A report on a service-learning class. *Journal of Public Affairs Education*, 17(1), 89-114.
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Dill, D. D. (1998). Evaluating the evaluative state: Implications for research in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), 361-377.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Gayle D. J., Tewarie B., & White, A. Q. (2003). *Governance in the twenty-first-century university: Approaches to effective leadership and strategic management: ASHE-ERIC higher education report*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, England: Clarendon Press.
- Middlehurst, R. (2004). Changing internal governance: A discussion of leadership roles and management structures in UK universities. *Higher Education Quarterly*, 58(4), 258-280.
- Morse, R. S. (2011). The practice of collaborative governance. *Public Administration Review*, 71(6), 953-957.
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. London, England: Sage.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Administration Review*, 72(3), 409-417.

- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. New York, NY: Palgrave.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Wetherell, M. (2001). *Part three: Mind, selves and sense making- editor's introduction*. In M. Wetherell, S. Taylor & S. J. Yates (Eds.). *Discourse theory and practice: A reader* (pp.186-197). London, England: Sage.



附錄 大學自主治理試辦方案相關文件

次級資料來源	蒐集文件	編碼
高教技職簡訊	1.李政青（2012）。解讀成大自主治理方案。取自 http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=132	A1，2012
	2.梁學政（2012）。政策論述：國立大學自主治理試辦方案。取自 http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=352	A2，2012
	3.郭敏政（2012）。大學自主不可逆轉。取自 http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=353	A3，2012
校務會議紀錄	1.國立成功大學（2011）。99學年度第3次校務會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128	B1，2011
	2.國立成功大學（2011）。99學年度第4次校務會議延會紀錄【101年第二案決議再更新版】。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	B2，2011
	3.國立成功大學（2012）。101學年度第1次校務會議延會會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	B3，2012
	4.國立成功大學（2013）。101學年度第2次校務會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	B4，2013
	5.國立成功大學（2013）。101學年度第4次校務會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	B5，2013
	6.國立成功大學（2014）。102學年度第5次校務會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	B6，2014
	7.國立成功大學（2014）。102學年度第6次校務會議延會紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-4449.php	B7，2014
	8.國立成功大學（2015）。103學年度第2次臨時校務會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-4449.php?Lang=zh-tw	B8，2014
行政會議紀錄	1.國立成功大學（2012）。第165次行政會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	C1，2012
	2.國立成功大學（2012。）。第166次行政會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	C2，2012
	3.國立成功大學（2013）。第167次行政會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	C3，2013
	4.國立成功大學（2014）。第171次行政會議紀錄。取自 http://secur.ncku.edu.tw/files/11-1002-8128.php	C4，2014

資料來源：研究者自行整理。

續下頁

附錄 大學自主治理試辦方案相關文件(續)

次級資料來源	蒐集文件	編碼
教師會	1.趙儒民(2010)。我對大學「自主治理」的看法。取自 http://fcouncil.ncku.edu.tw/files/14-1289-72360_r928-1.php	D1, 2010
	2.國立成功大學教師會(2010)。國立成功大學教師會理監事第三次聯席會議紀錄。取自 http://fcouncil.ncku.edu.tw/ezfiles/289/1289/attach/86/pta_13997_2996167_62953.pdf	D2, 2010
	3.孟慶慈(2012)。《成大自主治理》教師會憂「委員會」變怪獸。取自 http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/607524	D3, 2012
	4.國立成功大學教師會(2012)。以成大為白老鼠的校園自主治理。取自 http://fcouncil.ncku.edu.tw/files/14-1289-94812_r928-1.php	D4, 2012
	5.國立成功大學教師會(2014)。對法人化整體性思考的面面觀。取自 http://fcouncil.ncku.edu.tw/ezfiles/289/1289/attach/19/pta_5605_7966687_20144.pdf	D5, 2014
反大學法人化陣線	1.反大學法人化陣線(2011)。成大即將變成「私立」大學？教育部、成大應說清楚講明白。取自 http://www.coolcloud.org.tw/node/63806	E1, 2011
	2.反大學法人化陣線(2012)。教育部拒談自主自理學費危機，成大師生校門口開講陳情。取自 http://www.coolcloud.org.tw/node/69120	E2, 2012
	3.反大學法人化陣線(2014)。反對成大校方黑箱強推自主治理案，反大學法人化陣線將舉辦校園宣講。取自 http://www.coolcloud.org.tw/node/78826	E3, 2014
學生組織	1.成功大學零貳社(2011)。法人化程序黑箱依舊，成大八十週年待價而沽。取自 http://www.coolcloud.org.tw/node/64939	F1, 2011
	2.呂苡榕(2012)。大學衛自治，學生憂心成商品，取自。 http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-114895	F2, 2012
	3.侯玠瑋(2012)。拒絕大學法人化！成大學生反抗「自主治理」紀事。取自 http://praxisinsouth.blogspot.tw/2012/04/blog-post_9071.html	F3, 2012
國立成功大學自主治理試辦計畫意見交流區程序	1.王建文(2014)。計劃書中應詳列授權事項校內決策流程。取自 https://nugasys.ncku.edu.tw/forum/index.php?c=nug12311&no=60	G1, 2014
	2.呂尚恩(2014)。這間學校什麼時候才能學會尊重。取自 https://nugasys.ncku.edu.tw/forum/index.php?c=nug12311&no=72	G2, 2014
	3.李佳玟(2014)。Re:大學自主的校內推動期程，一直積極進行，並無懈怠（「草率推動期程，校內執行團隊粗暴蠻橫且行政傲慢」這是真的嗎？）。取自 https://nugasys.ncku.edu.tw/forum/index.php?c=nug12311&no=81	G3, 2014
	4.呂尚恩(2014)。Re:大學自主的校內推動期程，一直積極進行，並無懈怠（「草率推動期程，校內執行團隊粗暴蠻橫且行政傲慢」這是真的嗎？）。取自 https://nugasys.ncku.edu.tw/forum/index.php?c=nug12311&no=81	G4, 2014

資料來源：研究者自行整理。