

教育研究集刊
第五十八輯第四期 2012 年 12 月 頁 91-137

德國高等教育治理之改革動向

張源泉

摘要

當代德國高等教育正處於劇變轉型過程，改革政策不斷地湧現，此來自其陷入危機，因而冀由改革方案汰舊換新。本研究先釐清治理的意涵與機制，再進一步探析其陷入危機之背景、改革內容，並於最後提出評析。本研究從治理角度探究此議題，係著眼於「治理」涵蓋多元之調控機制，較能對改革動向有一整全觀照。德國大學治理改革內容包含：一、國家管制鬆綁，尤其是預算編列方式與大學法律地位之變革；二、透過目標協議與高等學校校務諮詢委員會，強化外部利害關係人之調控；三、增強競爭態勢，此包含績效導向之資源分配、卓越計畫，以及教授薪資制度；四、強化行政上自主調控，並縮減學術自治之相關權限。惟高等教育經費依然拮据，且相關績效指標過於抽象。但競爭態勢則已明顯提升。

關鍵詞：德國大學、教育改革、治理

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

投稿日期：2012 年 2 月 3 日；修改日期：2012 年 10 月 9 日；採用日期：2012 年 10 月 24 日

Bulletin of Educational Research
December, 2012, Vol. 58 No. 4 pp. 91-137

Trends of Higher Education Governance Reforms in Germany

Yuan-Chuan Chang

Abstract

Higher education in Germany today is in a stage of great transformation. Due to the educational crisis, new reform policies are constantly emerging to replace former ones. This study began with a clarification of the significance and mechanisms of governance, and then presented a deeper analysis of the background of the crisis, reform measures, and concludes with a concluding discussion. The reform measures of university governance in Germany included: 1) Deregulation of state control, particularly in terms of budgeting and stipulation of university regulations; 2) Enhancing the authority of external stakeholders through the higher education advisory committee and negotiations regarding university objectives; 3) Bolstering competitive advantages, including performance-based resource allocation, excellence initiatives, and faculty salaries; 4) Enhancing independent regulation of administrative affairs and decreasing the authority accorded to academic self-governance. Although funds for higher education remain insufficient and relevant performance indicators are overly

Yuan-Chuan Chang, Associate Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

Email: yuanchuanchang@ncnu.edu.tw

Manuscript received: Feb. 3, 2012; Modified: Oct. 9, 2012; Accepted: Oct. 24, 2012

abstract, there has already been a marked increase in competition.

Keywords: German universities, educational reform, governance

壹、前言

新世紀之交，德國大學體制正處於劇變轉型過程；這是二次世界大戰後，繼1960、1970年代高等教育擴張後之第二次大改革（Kehm, 2004）。現今大學正處於新舊交替時代，新制度和舊傳統都很脆弱，同時也令人難以置信的強大；舊傳統以巨大的慣性向前滾動，而新制度卻如雨後春筍般，一個接一個地冒出來。

新政策與改革方案不斷地湧現，起因於德國大學陷入危機，因而冀由改革方案汰舊換新。Müller-Böling（2000）即指出，德國大學應轉向「績效與服務導向」（Leistungs-und Serviceorientierung），以提供服務為己任，並徹底從傳統「斷尾求生」（entfesselt），尤其應擺脫官僚主義桎梏與政治專制的影響；「新公共管理」（new public management）理念就是在此背景下，於德國高等教育領域激起千層浪。

「新公共管理」理念對於德國公部門的影響，具體展現於「行政簡化之鄉鎮協會」（Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt）的相關討論。行政簡化之鄉鎮協會為一私法上的協會，在1949年創設於科隆（Köln），其組織成員包含鄉鎮（市）、縣（市）以及直轄市等，且在區域上涵蓋了德國與奧地利，其主要目標在於改善地方政府之行政管理，並為促進地方政府之行政改革（Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 2012）。

行政簡化之鄉鎮協會在〈新型調控模式〉（Das neue Steuerungsmodell）一文中指出，德國地方政府在財政短缺與景氣蕭條等因素下，未能適切地回應新環境的挑戰，且其指導原則已過時，新型行政管理之指導圖像應為「服務型企業體」（Dienstleistungsunternehmen），亦即轉型為以需求與顧客為導向、依外部需求而調整內部組織、與成員設定績效目標、關注服務品質之競爭力，並樂於與其他類似機構的績效進行比較（Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 1993: 13-14）。

公立大學做為公部門的一環，自然屬於整體公部門改革的一個環節。本文主要以文件分析法並輔以學者專家之論述，探析德國高等教育改革之相關內容，進

而抽繹其改革動向，再剖析其相關問題。在行文順序上，本研究首先釐清治理的意涵與機制，並探究德國大學改革的背景，以及具體的改革內容，此包含國家管制、外部利害關係人之調控、競爭、層級節制與學術自治等，最後並進一步評析改革之相關內容。

本文從「治理」（governance）的角度探析當今德國大學之各種改革方案，主要著眼於「治理」乃是各種公共與私人機構管理共同事務諸多方式之總稱，甚至還包含對獨立而相互依存的行動者間之協調。質言之，治理角度包含多元層面的觀照，而非侷限於單一層面之探究，因此，從「治理」角度進行探究，較能觀照改革之整全性。另外，「大學」（Universität）與「高等學校」（Hochschule）二者所指涉的範圍雖異，但本文為了行文簡便，將二者視為同義詞使用，如非屬特定專有名詞，概以「大學」指稱二者；甚且，如未特別指明「私立」者，則皆指稱德國公立大學。

貳、治理之意涵與調控機制

「治理」概念的發展有一長遠的歷史，且其意涵在發展過程中亦有所變異，以下先探究治理的意涵，而後再進一步闡釋治理之調控機制。

一、治理之意涵

「治理」在詞源學上，源自「支配」之希臘語“κυβερνειν”（kybernein）與拉丁文“gubernare”，其最初的涵義為「舵手」（κυβερνητης/kybernetes），而相關概念——「風險」（Risiko）也是由希臘語“ριζα”（riza）演變而來，意指船行繞過礁石；這兩個詞源均與航海有關（Lüde, 2010: 12）。從以上之詞源回溯可以清楚看出，治理與風險緊密相連，一艘船如未能及時發現大海的礁石，其下場恐淪為鐵達尼號（Titanic）的命運，而各種社會組織如未能及時覺察其內外部潛伏之「礁石」，組織之治理便會隱藏著不可預見的風險。

自啟蒙運動以降，許多人相信，透過人類理性思考進行精確規劃，就能使社會與組織有條不紊地運行，而將計畫視為掌控未來發展的有效方法與工具。然而，現實社會往往變幻莫測，常與計畫所規劃者相左。自此，「治理」概念的發

展即呈現出百花齊放之狀態，其意涵依Langer與Hüther（2009）的看法，大致可分為傳統意義的「規範—特定」（normativ-speziell）以及現代意義的「分析——一般」（analytisch-allgemein）兩種理念。

其中，「規範—特定」的治理概念意指「好的統治學說」（Lehre vom guten Regieren），追求政治、社會與經濟系統間的管制與健全之發展。此種治理概念較缺乏民主形式，因為當治理的「舵手」發號施令時，受命者即需承擔責任、積極參與投入，並透過層級節制進行控制（Lüde, 2010: 13）。

Rosenau（1992: 4）指出，「規範—特定」意涵偏向於「統治」概念，並嚴格區分現代意義的「分析——一般」治理概念與「規範—特定」概念間之差異：

「治理」並非「統治」的同義詞，二者均屬目的性行為，都具有目標導向的活動與規則系統（system of rule）；但是，後者奠基於正式權威，透過警察權以保障政策之推動；而治理則以共同目標為依歸，此目標不一定來自法規範，亦非仰賴警察權去克服阻礙。質言之，治理是一種較廣泛現象……治理雖包含規則系統，但其規則來自交互主體性意涵（intersubjective meanings）。

相對於「規範—特定」意涵之強調層級節制的控制，治理之「分析——一般」意涵則在正式規則系統中，強調主體性向度，而非來自外在壓力下之屈從。「分析——一般」的治理視角之重要性不言自明，它能鳥瞰多重參與者間之協調，並觀照由此產生的相互依賴關係，以此更能恰當地評估在規則系統中，參與者間之複雜與跨界之互動。

對於現代「治理」概念的闡釋，成立於1992年的聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）亦曾提出：

治理乃是各種公共與私人機構管理共同事務諸多方式之總稱，它調和各種利益衝突，並持續採取集體行動的過程；它包括正式機構與典章制度，也包含經由成員同意，並符合個人利益的非正式制度性安排。（Commission on Global Governance, 1995: 2）

質言之，現代意義的治理概念，是一種經由成員合作，建立彼此共同遵守的行為規範，期以實現管理目標。依前述，「治理」基本上可分為傳統與現代兩種意涵，前者是以「國家為中心」（state-centric）的思考模式，亦即國家以政治機制做為中介，引領社會與經濟部門朝向某特定目標之運作；後者則將社會相關制度或機制，例如：私部門之企業、非營利組織或社區公民團體等，融入治理的過程，而將前者轉變為以「社會為重心」（society-centered），強調經由成員間之互動與協調來達成共識，進而形成具有自治功能的網絡夥伴關係模式（Kooiman, 2000; Rhodes, 1997）。

二、治理之調控機制

德國現代大學向來以洪堡（Wilhelm von Humboldt, 1767-1835）所創建的柏林大學為典範，其強調大學為完全自主的學術機構，不能成為政治與經濟的附庸，因此，現代德國大學長期排拒「新公共管理」理念，並影響了其發展，此包含許多不同層面，例如：國家管制、學術自治、大學內部管理等。

而後，在德國公部門的改革方面，1993年，行政簡化之鄉鎮協會提出以「服務型企業體」做為政府部門改革之指導原則，此在高等教育領域亦獲得許多迴響，例如：政府機關、¹「學術審議會」（Wissenschaftsrat）、²「高等學校校長聯席會」（Hochschulrektorenkonferenz, HRK），³以及由「貝塔斯曼基金會」（Bertelsmann-Stiftung）所設立的「高等學校發展中心」（Centrum für Hochschulentwicklung, CHE）⁴等機構的改革者，遙相呼應，主張將大學做為「公

¹ 例如巴登—維騰堡邦（Baden-Württemberg）在1996年的邦議會文件中，對於大學做為服務企業體的模式推崇備至（Landtag von Baden-Württemberg, 1996: 2）。再如下面「大學法律地位」章節所提及的下薩克森邦（Niedersachsen）亦然（Niedersächsischer Landtag, 2007: 57）。

² 學術審議會在1996年提出建議，認為專門高等學校之內部行政管理應轉向以顧客為導向之服務型企業體（Wissenschaftsrat, 1996）。

³ 高等學校校長聯席會在1995年即曾提出大學做為服務企業體之建議（Hochschulrektorenkonferenz, 1995）。

⁴ 1994年高等學校發展中心的首任主席Müller-Böling（1994）在其〈德國大學行政管理之新挑戰〉（Die neue deutsche Hochschule Herausforderung an die

法社團」(Körperschaft des öffentlichen Rechts)的法律地位轉型為「服務型企業體」，也就是說，將大學由過去做為隸屬於國家的行政機關轉型為企業體。而大學做為企業體的產品，包含研究成果、教育與訓練、繼續教育等，並應落實「顧客導向」之辦學態度(Keller, 2000: 303)。

在新式治理典範下，Lange (2009a: 71) 提出，公共事務之推動應遵循「英式3E準則」(britische Maxime three E's)，亦即工作組織應有效能、成本效益關係應符合經濟、社會效果應具有效率。而想要實現此目標，必須使上述組織間展開競爭，使這些原本不具備市場條件之「密接國家部門」(staatsnaher Sektor)（其資金主要來自公共資源，並受國家保障），從而成為「準市場」(quasi-market)，也就是將市場的競爭法則導入公部門，使其具有競爭力。為實現此目標，應先收回公部門之制度性基本財政撥款，以促使其能從外部自闢財源，而具備「類市場態度」(marktähnliches Verhalten)，也就是使公部門在供需關係中自負盈虧。此外，組織必須提高其運作效率，例如：成立「營利中心」(Profit-Center)、重視「成本會計」(Kostenstellenrechnung)，並進行人事精簡，同時必須具有顧客導向之服務態度。

德國大學的改革正方興未艾，該如何闡釋各種力量在大學治理改革中之消長呢？對此，學者們曾提出很多模式，例如：Clark (1983) 在高等教育「協調三角」模式(the triangle of coordination)中提出，國家權威(state authority)、學術寡頭(academic oligarchy)與市場(market)是協調高等教育系統的三種力量，它們之間彼此交互作用，進而影響一個國家高等教育的發展，如圖1。

Clark (1983) 在前述模式中，以「學術寡頭」做為大學一方的力量代表，此種模式較難以釐清當今德國大學之治理改革，而且在大學外部力量方面，亦僅從「國家權威」與「市場」兩個向度加以考量，而流於粗疏。

依Lange與Schimank (2007) 的治理模式，高等教育「治理制度」可以區分為以下五種「協調與控制機制」(Mechanism der Koordination und Kontrolle)，如圖2：

(一) 國家管制(staatliche Regulierung)，此即國家對於高等教育之監督與

管控。

(二) 外部利害關係人之調控 (Steuerung durch externe Stakeholder)，此即大學外部之社會人士對於大學之監督與管控。

(三) 專業自治組織 (Selbstorganisation der professionellen Dienstleister)，此在大學為學術自治調控，以教授之自治性自我組織為基礎，例如：由教授組成之各種委員會。

(四) 行政機關之行政上自主調控，如在大學，即為大學行政管理之層級自主調控。

(五) 在這些機構與組織內外部建立競爭式國家財政分配，其財政分配奠基於組織之具體績效，以便提高競爭態勢，此為競爭之調控機制。

與前述Clark (1983) 的模式相較，在Lange與Schimank (2007) 的模式中，將大學一方的力量細分為「學術自治調控」與「行政上自主調控」。在大學之外部力量上，Clark僅標舉出「國家權威」與「市場」兩個向度，而在Lange與Schimank的模式中，則將外部力量劃分為「國家管制」、「競爭」與「外部利害關係人之調控」等三個向度，前二者和「國家權威」與「市場」相近。除此之外，Lange與Schimank又特別將「外部利害關係人」標舉出來，此更能強調現今「外部利害關係人」對於德國高等教育的影響趨勢。

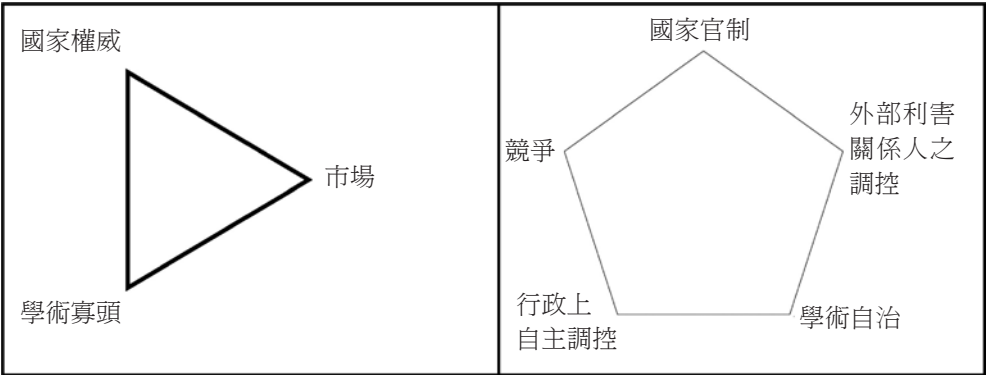


圖 1 高等教育之協調三角模型
資料來源：Clark (1983: 143).

圖 2 五大「協調與控制機制」
資料來源：Lange (2009a: 77).

由Lange與Schimank（2007）的模式，更能闡明各種不同力量在德國大學治理改革中之消長，因此，本研究不採Clark（1983）模式，而以Lange與Schimank的模式做為探究主軸；但在具體探究德國大學之治理改革前，以下先簡要勾勒德國大學治理改革之背景。

參、大學治理改革之背景

現今德國大學治理改革之背景因素，可分別由縱時性與並時性加以探究。其中，縱時性層面來自於德國大學與國家間之「歷史妥協」（historische Kompromiss）背景，而並時性層面則源自德國傳統政治結構之烙印，最後才產生病入陳痼之績效問題。

一、歷史妥協之遺跡

相對於義大利與法國等歐陸國家，德國較晚建立其第一所大學。直到中世紀末，德國第一所大學——海德堡大學（Universität Heidelberg）才誕生，其在1986年適舉行六百周年校慶（Siebke, 2009）。

中世紀大學具有某種程度的獨立性，其擁有部分之規章制定權以及審判權（Rashdall, 1936）；與此同時，大學也隸屬於封建領主（Landesherr），由後者提供大學「學術自由」之保障，使教授們能免於外界干擾，而能從容地致力於教學與研究（Ellwein, 1997）。質言之，在德國大學創建之初，大學一方面受制於封建領主，二方面又獲得其對於學術自由之保障。

這種封建領主與大學間的關係，延續至近代，而成為專制國家與大學間的「歷史妥協」。根據此妥協結果，一方面，大學之研究與教學自由受到國家保障，且其經費來自國家之財政預算；另一方面，大學的研究與教學亦須受制於當權者，不得從事政治煽動，以維持政治之穩定（Lange, 2009a: 73）。此時期，國家與大學的關係可由1737年哥廷根大學（Universität Göttingen）哲學院的學院章程中看出端倪：

教授對於教學自由應具有責任感，同時亦應具備教學自由之理念，其可自

由選擇課程講授所需之教材與學說，但其教學不可危害宗教、國家與善良風俗。（Müller, 1990: 63）

這種大學自由理念，洪堡在論及大學與國家間的關係時，有更進一步的主張：

任何大規模的事業都需要外在制度與經費的保障，政府有義務為學術研究提供保障……但國家絕不能要求大學直接和完全地為其服務……只要大學達到其自身的目標，也就實現了，而且是在更高層次上實現了國家的目標。（Humboldt, 1903: 252, 255）

對洪堡來說，國家是教育實施的制度與經費保障的載體，尤其當個體的權利受到侵犯時，國家更需在一制度性保障下，維護個體所應享有之權利，防禦他人之侵害。但從另一方面來說，國家不能要求大學直接為其服務、成為其附庸，而僅能間接地透過教育使個體完善，透過此轉折，反倒能真正實現國家的目標。

大學在這種「歷史妥協」下具有雙重特性，使大學具有「公法社團」（*öffentlichrechtliche Körperschaft*）的法律地位，其既具有社團特點，又有國家機構之特性。質言之，大學肩負學術任務與國家委託任務之雙重性；在履行前者時，基於學術自由保障之理念，大學成員依其自治權限，可以直接參與相關事務之決策。然而，在執行國家之委託任務時，大學屬於各邦政府之隸屬機關（*nachgeordnete Behörde*），為不具有獨立權利能力之公營造物（*öffentliche Anstalt*）。

故Kimminich（1982）明白地指出，在大學學術自治事項上，各邦僅能對其進行「法律監督」（*Rechtsaufsicht*）；而在大學做為國家機構層面上，它屬於國家機關之隸屬機關，必須完成國家所委任的任務，尤其在預算與人事領域，必須接受各邦之廣泛監督，此稱為「專業監督」（*Fachaufsicht*）。

大學所具有的雙重特性，在1976年通過的《高等學校基準法》（*Hochschulrahmengesetz*）中，給予法制上之確認，該法第58條第1項第2句規定：「大學在法律範圍內享有自治權」（*Bundestag*, 1987: 26）。因此，國家

對於大學自治事項僅能審查其合法性，也就是前述之法律監督，又稱為「合法性監督」（*Rechtsmäßigkeit*）。而在該法第59條第2項規定，國家就其委任給大學的任務進行監督，例如：人事行政、預算與財政行政、學生容納量（*Ausbildungskapazität*）、招生名額（*Zulassungszahl*）（*Bundestag*, 1987: 26）等，即為前述之專業監督。質言之，法律監督與專業監督的區別在於，前者為國家對於大學自治事項之監督，僅能監督其合法性，其監督密度較為寬鬆；而後者是國家就其委任給大學的任務所為之監督，不僅就合法性，尚且監督大學的行為與決定是否妥當與合目的性，其監督密度較為嚴密。

綜言之，傳統德國大學管理模式植基於兩大主軸：學術自治和國家管制之結合，大學一方面具有國家機關的特性，必須受到國家之法律監督或專業監督，但另一方面，基於學術自治，國家需保障大學的研究與教學自由，使其免於外界的干擾，以及免於國家之具體與細部調控。

二、政治結構之烙印

現今德國政治體制源自於二次世界大戰後《基本法》（*Grundgesetz*）之制定。1949年《基本法》制定之初，聯邦與各邦政府的權限處於均勢狀態；該法第30條規定：「國家權力之行使及國家職責之履行為各邦之權限，但以《基本法》未另有規定或許可者為限」（*Giese*, 1955: 61）。由於《基本法》未賦予聯邦政府教育主管之權限，因此，教育事務概屬於各邦之權責。

1969年，德國大幅修正《基本法》，進行所謂的「財政改革」（*Finanzreform*）。在修正條文第91之1、91之2條文中，確立大學與大學醫院的擴建與新增、教育計畫、研究補助等為聯邦和各邦的「共同任務」（*Gemeinschaftsaufgaben*）（*Bundestag*, 2002b: 20）；而這些領域原來都屬於各邦之職權範圍，至此，傳統之均權式聯邦制方演變為「合作式聯邦制」（*Kooperativer Föderalismus*）。尤其，修正《基本法》第75條，而使得聯邦關於「高等教育之一般基本原則」擁有「通則立法權」（*Kompetenz zur Rahmengesetzgebung*）（*Bundestag*, 2002b: 15）。依據此立法權限，1976年德國聯邦議會通過《高等學校基準法》，使得「聯邦教育與研究部」（*Bundesministerium für Bildung und Forschung*）在大學建設、高等學校特殊項目

（Hochschulsonderprogramm）等方面開始發揮作用，從而間接影響了大學之發展進程。

再則，如前述所言，聯邦層級在《基本法》修正後擁有「通則立法權」，從此角度來檢視《高等學校基準法》，其應僅屬於框架性規定；但觀其條文內容之規範密度，已非僅屬於綱要性規定，而是具體而詳盡地進行規制。以教授任命（Berufung）為例，該法規定教授任命必須公開為之，在公告中須詳載職務的種類與範圍（第45條第1項）；大學須提出建議名單（Vorschlagsliste），再由各邦主管機關根據此名單任命教授（第45條第2項）（Bundestag, 1987: 20-21）。由前述具體而詳細的條文內容觀之，各邦已難有裁量的自由空間；換言之，聯邦政府已經將手伸進原屬於各邦政府管轄之高等教育領域，而導致各邦對於高等教育事務難有裁量空間。

甚且，在各邦「文教部長會議」（Kultusministerkonferenz）之定期性開會中，各邦主管部會首長的意見必須獲得共識，符合「一致性原則」（Einstimmigkeitsprinzip），以整合各邦歧異的高等教育政策，因而使得各邦主管部會能進行水平式整合與協調（horizontale Verflechtung）（Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2003: 6）。

同樣地，為了協調各邦與聯邦在教育與文化政策之分歧，德國於1970年成立了「聯邦—邦教育計畫與研究促進委員會」（Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung），以協調聯邦政府與各邦政府之高等教育政策間之歧異。這是一種「垂直式整合」（vertikale Verflechtung），其功能直至2008年才被新成立的「共同學術會議」（Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz）所取代。

前述之水平式與垂直式整合，都使得各邦高等教育體制之差異降至最低。而文教部長會議之全體「一致性原則」，則讓德國教育之改革提議舉步維艱、難以啟動，因為要獲得全體一致性決議，協商過程曠日廢時、甚至不可能，最後只好保持現狀、原地踏步。但外面的世界沒有因為其消極而駐足，時代的列車不斷轟隆隆地往前行駛，而德國高等教育卻還停留於有著過往輝煌殘影的那個車站。

三、病入陳痼之績效

在與其他類型高等學校競爭時，德國公立大學所遭遇的挑戰最大，因為大學一方面必須旗幟鮮明地樹立其辦學特色，另一方面尚需證明其對於國家社會的具體貢獻，但這並不是一件簡單的事情。相較之下，私立大學可以毫無顧忌地追求利潤，專門高等學校則因其實用導向，而使其市場經營定位明確、較易獲得社會的理解與認同。Nietiedt（1996）對此做進一步評析：

（一）高等教育是德國在國際競爭中，能處於優勢地位的關鍵因素之一，這使得社會大眾、政界與企業界對於大學的研究和教學績效，寄予高度的期待。

（二）目前大學的學生人數激增，使得大學的學生容納量過多，而損及其教學與研究品質。

（三）基於前述緣由，大學圖像在其許多重要目標客戶群（Zielgruppe）眼中，已呈現出非常負面的形象。

Nietiedt所言尚稱含蓄，有學者更直言不諱，將德國大學比喻為一艘「正下沉的船」（*untergehendes Schiff*），或者Glötz（1996）逕以《從根腐爛》（*im Kern verrottet*）為書名，來形容德國高等教育之嚴重問題。尤其自1976年各邦文教部部長做出「開放決議」（*Öffnungsbeschluss*），不再因學生人數的增加而擴充大學的人事與設備資源（Wissenschaftsrat, 2008: 24）。也就是在設備資源不變的情況下，對於大學招生名額採取開放的態度，這導致學生人數呈現人山人海的「學生山」（*Studentenberg*），但大學的人事與設備資源還必須苦撐。

「開放決議」後，大學生人數急速攀升，而大學的人事與設備則維持原樣，這使得德國大學的辦學品質下降，如同壓垮德國高等教育的最後一根稻草。自此，德國大學的問題日見陳痼，成為令人頭疼的桎梏。大學領導層與教授們可能會委屈地指出，在大學辦學經費日絀的情況下，卻還要求其能提高辦學績效，此無異是緣木求魚。相對於此，政壇人士卻逐漸失去耐心，並指出德國大學的危機來自大學本身缺乏改革的能力與意願。

實際上，德國大學的危機四伏，難以一言以蔽之，更非能頭痛醫頭之單面向治療，因此，本研究透過多層面之治理角度，探究其改革動向。

肆、大學治理之改革內容

對於德國大學改革動向之探究，可以從許多不同進路切入，以下藉由Lange（2009a）所開展之五大調控機制加以探究，即國家管制、外部利害關係人之調控、競爭、層級節制與學術自治等，以闡明現今德國大學治理之改革動向。

一、國家管制

傳統德國大學管理模式植基於國家管制與學術自治之結合，但在當前治理改革進程中，則強調公共領域如何有效地運用資源，並取得更好的成果。為達此目標，國家應鬆綁管制、下放權限給大學，將相關的決策與責任轉移給大學，因為大學做為教育之實施機構，更能掌握實際現況與問題關鍵。國家鬆綁管制表現於很多層面，而主要表現於預算編列與大學法律地位，以下分述之：

（一）預算編列

國家的競爭力與創新力的確保與提升，其核心指標之一為高等教育之經費支出，此包含來自公部門經費的公共資金，以及來自非公部門經費的私人資金。但每個國家的經濟實力不等，如從該經費所占的國民生產總值（Gross Domestic Product, GDP）比重做對照（如表1）可知，每個國家在其相應的經濟實力上，對於高等教育之優先性衡量為何。

表 1 2009 年各國高等教育經費占 GDP 之比重

	澳大利亞	加拿大	芬蘭	法國	德國	義大利	日本	韓國	挪威	波蘭	西班牙	英國	美國	OECD 平均
公共資金	0.7	1.5	1.3	1.8	1.1	0.8	0.5	0.7	1.3	1.1	1.1	0.6	1.0	1.1
私人資金	0.9	0.9	0.3	0.1	0.2	0.2	1.0	1.9	0.1	0.5	0.3	0.7	1.6	0.5
總共	1.6	2.5	1.6	1.9	1.3	1.0	1.6	2.6	1.4	1.5	1.3	1.3	2.6	1.6

資料來源：Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2012: 246).

在2009年經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）國家之高等教育經費支出統計上，其占GDP比重之平均值為1.6%；芬蘭和美國的數值高於平均水準，而德國和英國則遜於平均水準，僅為1.3%。換言之，相較於其他國家，德國高等教育的財政投入略顯不足。但由於德國高等教育的新生入學率相對較低，大約僅為37%（OECD國家平均值為62%）（OECD, 2012: 348）。因此，德國對每位受高等教育學生的「生均支出經費」，就高於OECD國家的平均值（OECD, 2012: 219）。

然而，生均支出經費的指數既可以視為教育資源充足的表徵，卻亦能解讀為高等教育系統缺乏效率之問題。Müller-Böling（2000）早已指出，德國高等教育系統缺乏效率的問題，是因為國家缺乏策略管理與績效激勵制度；Gaehtgens（2012: 38）亦指出，德國高等教育的辦學效率確實差強人意。為解決上述問題，其中一個改革措施就是預算編列方式的變革。

在預算編列方面，過去各邦政府為大學制定具體的一、兩年預算計畫，每筆經費的用途與額度都會預先規定，此種預算編列方式相當僵硬呆板，因而使得預算使用的效率與效果不佳。這種傳統的預算編列方式，Leszczensky與Orr（2004: 5-6）稱之為「酌情增額型經費」（diskretionär-inkrementalistische Komponente），此對應於下述之「任務導向型經費」（Kontraktkomponente）與「指標導向型經費」（indikatorgestützte Komponente）。「酌情增額型經費」的預算編列係奠基於政府與大學間的個別協定，因為協定本身缺乏透明性，所以，無法強化大學間的競爭（Leszczensky & Orr, 2004: 5-6）。

這種預算編列方式包含「年度支出原則」（Grundsatz der zeitlichen Spezialität）與「實際支出原則」（Grundsatz der sachlichen Spezialität）。其中，「年度支出原則」亦稱為「年度原則」（Jährlichkeitsprinzip），意味著每一年度的預算都必須在其會計年度內用完，而未用完的預算須繳回國庫，因此，很容易發生所謂的「12月發燒」（Dezemberfieber），也就是在年底時疲於奔命地揮霍掉剩餘預算之瘋狂行徑（Neuvians, 1997: 4）。此種方式顯然無法符合公共資源之有效運用原則，但在實際運作上卻難以杜絕，因為人們擔心若未用罄該年度預算，會導致預算執行率過低，那麼下一年度的預算將會慘遭削減。

在「實際支出原則」架構中，則針對特定目標編列預算，並僅能在該特定目

的下使用該預算；質言之，不可交叉地使用不同「科」預算（Titelgruppe），甚至於同一「科」下的不同「目」（Untertitel）亦然（Dahm, 2004: 83）。例如：不能將未用罄的業務費轉用於人事費，反之亦然。

質言之，不論是「年度支出原則」或「實際支出原則」的預算編列方式，對於大學的經費分配管制都嫌過多，使得大學在財政預算的支配運用上左支右絀，甚至為了來年不被刪減預算，而在歲末浮濫地揮霍剩餘的預算，無法有效率地運用經費。

在鬆綁預算編列方式的背景下，德國已由前述方式朝向「總額預算制」（Globalhaushalt）方向發展。此制度為政府先編列一筆「總額預算」給大學，並尊重其對於經費的分配，使其自行決定經費的用途，而政府只需確立績效準則，監督大學是否有效運用政府所提撥的預算即可（Weiler, 2000）。許多邦都已將大學預算的編列「總額預算化」（globalisiert），此種編列方式依不同邦而有不同的法規範形式，包括：1.明定於《高等學校法》，例如：梅克倫堡—前波莫爾邦（Mecklenburg-Vorpommern）；2.以法規命令（Rechtsverordnung）形式頒布相關內容，例如：黑森邦（Hessen）、布蘭登堡邦（Brandenburg）、下薩克森邦等；3.其他的則明定於預算法或預算計畫（Federkeil & Ziegele, 2001: 7）。

預算編列改採「總額預算制」，是為了免除傳統預算編列的弊病，因為此種預算制度無需考量預算之不同科目問題，而是由大學自行分配所獲得的總額預算，因此，大學可以根據其實際需要，自行分配不同科目間的預算額度（Orr, Jaeger, & Schwarzenberger, 2007）。例如：將未用罄之業務費，轉用於人事費，用以填補其經費之短缺，反之亦然。而年度原則的缺陷也能得到克服，亦即會計年度末所剩餘的預算無須繳回國庫，而能滾存至下一年度使用，或者由大學自行決定其用途，如此一來，才能增加大學節能省源的動力，並促使其追求資源使用效能之極大化。

在實務上，多數的邦基本上都採取總額預算制過渡之漸進模式，也就是除了採用傳統預算制度外，並輔以「簡化預算科目」（reduzierte Titelgruppe）。例如：巴登—符騰堡在2005年減少了90%的預算科目；而且在德國16個邦中就有14個邦達到此數值（Behrens, Leszczensky, Mück, & Schwarzenberger, 2006: 1, 21）。另外，亦可採取「交叉挪用預算」（Übertragbarkeit）做為總額預算制過渡之漸

進模式。依據Behrens等人（2006: 1）之跨邦比較研究，有些邦已准許100%交叉挪用不同科目之預算，最少者亦達21%可交叉挪用，而在16個邦中有11個邦已達90%可交叉挪用。換言之，透過「簡化預算科目」與「交叉挪用預算」方式，德國大學間接地實施總額預算制，而鬆綁了國家對於大學預算使用之管制，並賦予大學更大的自由空間。

（二）大學法律地位

國家管制鬆綁的措施，還涉及大學法律地位之變革。早在《高等學校基準法》於1976年制定之初，該法第58條第1項即規定：「大學是公法社團法人，同時也是國家設施（Staatliche Einrichtung），且在法律範圍內享有自治權」（Bundestag, 1987: 26）。而在1998年修正《高等學校基準法》第58條第1項為：「大學是公法社團法人，同時也是國家設施，或以其他法律形式設立，且在法律範圍內享有自治權」（Bundestag, 1998: 20）。在修正條文中增加了「或以其他法律形式設立」之法律規定，將過去強制規定大學為公法社團，修正為賦予各邦具有較大的組織法形成自由，得以其他法律形式設置大學，以此開始鬆動了大學之法律地位。

甚至在2008年廢止《高等學校基準法》（Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2006a），以此取消聯邦層級之統一框架，回歸至各邦之《高等學校法》（Hochschulgesetz），以便賦予各邦與大學更大的自主權限。

從此，大學法律地位開始朝向多樣化方向發展。例如：《下薩克森邦高等學校法》（Niedersächsisches Hochschulgesetz）第1條第1項規定：「公立高等學校與公法財團法人之高等學校，受國家之監督……」。該法第49條第1項規定，專門高等學校的法律形式轉換為「國營事業體」（Landesbetrieb），因此，必須採用《商業會計法》；但大學則可自行選擇其法律地位，依該法第55條第1項規定，大學可成為「公法財團」（Stiftung des öffentlichen Rechts），其可自行累積財團財產，此包含土地、房地產與每年邦政府之補助款（Niedersächsischer Landtag, 2007: 5, 57, 63）。

北萊茵—威斯特法倫邦（Nordrhein-Westfalen）於2006年通過《高等學校自由法》（Hochschulfreiheitsgesetz），該法第2條第1項規定，其大學法律地位為「具有權利能力的公法社團」（rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts）

（Landtag Nordrhein-Westfalen, 2006: 5）；相同的規定亦見諸於《漢堡高等學校法》（Hamburgisches Hochschulgesetz）第2條（Landtag Hamburger, 2011: 13）。

不過，即使大學的法律地位產生很大的變動，國家之層級節制並非就此消失於無形，例如：北萊茵—威斯特法倫邦就與其大學在2006年簽訂「未來協定」（Zukunftspakt），使其大學在獲得邦政府補助的同時，亦須承受每年公部門之50位冗員，使其轉往大學任職，共計四年，也就是200名（Regierung Nordrhein-Westfalen, 2006: 4）。

從這裡可以看出，德國向來側重高權行政的國家與人民間的關係，已慢慢地轉向相互合作與彼此協力之非權力行為。就此，Blümel、Kloke、Krücken與Netz（2010）指出，在國家給予大學更大的自主空間後，國家權力開始從大學具體的管控中淡出，從而採取「契約調控」（Kontraktsteuerung）方式。

二、外部利害關係人之調控

大學組織為整體社會的一環，而非存在於社會真空，因此，隨著社會變遷亦有所變革，尤其處於現今知識爆炸的社會，百工百業都對知識依賴日深，大學已然成為「知識工業」（knowledge industry）之重地。在此風潮下，外部利害關係人成為大學監督不可或缺之角色。在過去若干年間，幾乎所有邦的教育主管部門與大學間都引進「目標協議」（Zielvereinbarung）做為調控工具（Nickel, 2007），也透過「高等學校校務諮詢委員會」（以下簡稱為校務諮詢委員會）（Hochschulrat、Kuratorium、Beirat⁵）做為調控工具。以下再針對此二者做進一步探究。

（一）目標協議

德國行政法之父Mayer（1914）在其《德國行政法》（*Deutsches Verwaltungsrecht*）一書中強調，公法的特質表現在國家對於其人民的「單方」作用，側重高權行政。但自1990年代初以降，隨著德國公部門之民營化潮流，尤其在歐盟討論風潮瀰漫下，「公私協力」（öffentlich-private Partnerschaft）逐漸進駐德國行政法學之論著（Tettinger, 1996）。1990年代後，德國行政法學逐漸推翻

⁵ 此機構名稱在各邦之《高等學校法》中，有這些不同的稱謂。

以Mayer為代表之傳統行政法學。Mayer認為，國家恆居單方支配地位，官民間非處於對等地位，國家與私人間成立契約實難以想像（吳庚，1978）。但高權行政不利於民主化之開展，而開始重視官民雙方處於平等地位之「行政契約」，使得人民與國家間的關係，從過去單方高權之關係轉而成為相互合作與彼此協力之方式，並改採契約之非權力行為。在此關係中，與其說國家居於管制者的角度，毋寧說其為「夥伴關係」。因而在此將國家列為外部利害關係人的地位，而非管制者的地位。

過去，德國聯邦政府對於大學的調控主要立基於《高等學校基準法》之規定；但該法於2008年失效，其後大部分聯邦層級之統一框架被廢止，而回歸至各邦之《高等學校法》。除此以外，聯邦政府與大學之合作關係則規定於《2020年高等學校協定》（Hochschulpakt 2020）中，訂立此協定之目的是為明確化聯邦與各邦政府之教育管轄權和財政分擔辦法，並推動大學的改革，以及提供更多的大學招生名額（Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2006b: 1）。

就此，各邦政府亦需轉而與其大學訂立目標協議。在此新的目標協議框架下，各邦教育主管部門與大學共同確立學校之優缺點，尤其針對招生、教學與研究等領域，以及大學與校外研究機構或私人企業之合作等。大學必須維持並擴大其優勢，規劃其發展願景，並努力改善其缺點。例如：慕尼黑大學（Universität München）與巴伐利亞邦政府（Bayer）的目標協議內容，劃分為三部分：大方向的政策目標（第1～4條）、特定之目標設定（第5～9條）、彙報與成效管控（第10～12條）（Universität München, 2008）。

依目標協議所獲得的國家財政補助，在Leszczensky與Orr（2004: 5-6）的分類中，被稱為「任務導向型經費」。此種經費分配的方式，來自於政府與個別大學對於政策與目標所達成的共識，且通常透過契約形式的協議，具體規定政府所需提供之經費額度，以及大學所需達成的目標（Jaeger, Leszczensky, Orr, & Schwarzenberger, 2005: 6-7）。

依Müller-Böling與Fedrowitz（1998）的看法，此種調控方式能有效促使大學追求特定目標之實現，並願意精益求精地提升辦學績效，於是，辦學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。

當然，也不可能單單透過目標協議之簽訂，即能促使大學振衰起弊，自動朝

向更好的方向發展。畢竟，指南針不等於目的地，制度的建立雖多以理念肇端，但需以實踐落成。在大學與政府簽訂協議後，繼而大學必須與其內部各學院，各學院再與其系所，進一步訂立目標協議，如此一來，國家、大學、學院與系所間的關係，便是以目標連接的紐帶關係所組成。各種不同層級間的目标協議，如圖3。

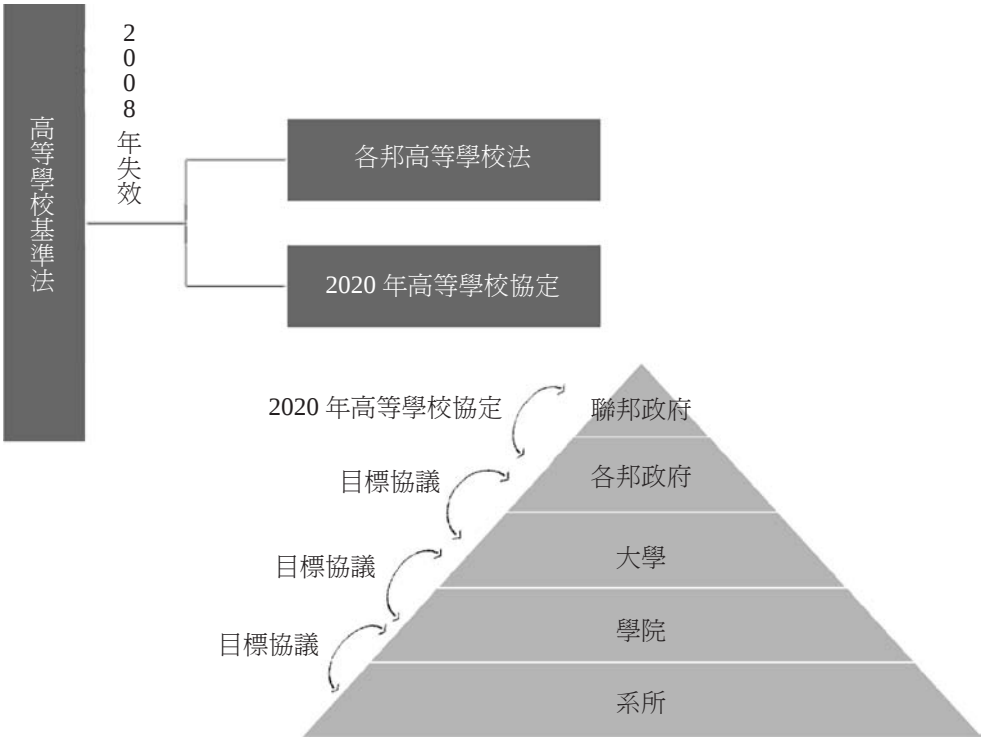


圖 3 目標協議層級圖

資料來源：研究者自行繪製。

但這種契約式調控工具在實際運作過程中，產生不少問題。**Nickel**指出，在早期有許多目標協議之目標設立較為模糊，亦未明訂未達目標之相應罰則（引自 **Lange**, 2009a: 84）。其後，有不少行政主管部門提出，不僅要與大學確立其應達

成的目標，還應明確化其具體措施，但這樣一來，又會壓縮到大學的自主裁量空間。

換言之，只有當目標具有可實現性，且其目標實施過程具有透明性時，目標協議才能成為適當的調控方式。另外，亦應將責任範圍明確化、結合賞罰機制，並採取相應的控制與彙報機制，如前述之慕尼黑大學協議的內容。

（二）高等學校校務諮詢委員會

下薩克森邦的費希塔高等學校（Hochschule Vechta）於1995年設立校務諮詢委員會，而成為德國最先設立此委員會的學校（Meyer-Guckel, Winde, & Ziegele, 2010: 26）。1997年，德國高等學校校長聯席會在〈高等學校組織與領導結構〉（Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen）建議書中，倡議設置此委員會（Hochschulrektorenkonferenz, 1997）。

但至2008年《高等學校基準法》廢止前，最後版本的條文內容中仍尚未出現校務諮詢委員會（Bundesministerium der Justiz, 2007）；情勢發展至今，唯一尚未設置者僅在不來梅市（Bremen）（Bremer Landtag, 2010）。而現今，此委員會幾乎出現在所有各邦的高等教育之相關法規，成為德國大學外部利害關係人之主要調控途徑之一。

時至今日，校務諮詢委員會已為大學治理制度的一環。依Hüther（2009: 50）的看法，此委員會的建置係仿效英美大學的監督組織（Aufsichtsorgan），也就是董事會。此制度運用於德國大學體制上，其功能一方面在於填補國家退出大學之細部管制後所留下之管理真空，另一方面，則在縮減學術自治方面的權限後，承接其所轉移的決策權。

校務諮詢委員會做為大學內部之權力機構，其組成人數在不同的邦不盡相同。例如：在黑森邦為5~12人、下薩克森邦為5~7人；且就全德國的統計資料來看，在校務諮詢委員會的成員中，大學之內部成員占40%，而外部社會人士占有60%（Bogumil, Heinze, Grohs, & Gerber, 2007: 22, 24）。在外部人士的組成中，根據Bogumil等人（2007: 44）之實證研究，與眾多企業界代表呈鮮明對比的是，業界之工會代表（Vertreter aus Gewerkschaften）的比率還不到3%，顯然處於邊緣化的境地。

校務諮詢委員會幾乎囊括大學所在地之各個利益團體代表（Bogumil et al.,

2007: 44)，包括政府機關代表、政黨領袖、大型企業主管、民間社團領袖等。前任高等學校校長聯席會主席Landfried（2000: 5-6）對此委員會的設置予以非常正面的評價，他認為其設立不但能增強大學與社會的互動，更重要的是，可為大學提供一個擺脫國家持續與直接的干預，並增強以學術品質為本的大學自治之可能性。

校務諮詢委員會的設立方式，在不同的邦有不同的方式；在石勒斯益希—荷斯泰因邦（Schleswig-Holstein）與布蘭登堡邦（Brandenburg），設立了「邦立高等學校校務諮詢委員會」（Landeshochschulrat），而在其他各邦，則只在大學內部設立該委員會（Hüther, 2009: 65）。

Müller-Böling進一步指出，一般校務諮詢委員會有權決定大學領導層之任免、參與大學組織規程之制定、監督預算之執行、參與大學的長期發展規劃，以及擁有大學組織發展的部分決定權，例如：成立或關閉一些中心、系所與學院等（引自Lange, 2009a: 85）。

以布蘭登堡邦的校務諮詢委員會為例，《布蘭登堡邦高等學校法》（Brandenburgisches Hochschulgesetz）第63條第1項規定：「應為公立大學設立邦立高等學校校務諮詢委員會；該委員會在大學履行其任務及與邦政府相關人員合作時，加以協助……」（Brandenburger Landtag, 2004: 41）。且依該法第63條第2項規定，校務諮詢委員會具有四大任務：對校長與系務會議提出基本事項之建議；參與決策大學之發展計畫；對邦政府相關部會提出大學預算之編列；提出校長候選人名單（Brandenburger Landtag, 2004: 41）。乍看之下，該校務諮詢委員會的任務僅有四大項，似乎不多，但觀其內容則掌握了大學管理經營命脈之所在：重要的人事與財務決定權，校務諮詢委員會的權限可謂逐日擴大。

不過，也有批評者指出，校務諮詢委員會屬於「門外漢委員會」（Laienremium），這些「占多數之非學術人員，可能反過來干擾學術工作」（Krüger, 1997）。還有人從法治國角度出發，認為此委員會「非屬議會監督範圍」（parlamentsfreier Raum），其權限過大且缺乏必要之監督（Schulz & Kürschner, 1997）。另一些批評者則提出，校務諮詢委員會只不過是換了名稱與形式的「政府部會之影武者」（Ersatzministerium）（Wintermantel, 2007）；也就是僅僅是政府教育部會之傀儡罷了！甚至許多人擔心，以外部業界代表為主要

成員之校務諮詢委員會，會讓大學淪為私人企業利益之囊中物，因而嚴重戕害大學之研究與教學自由。然此說雖言之鑿鑿、近於聳動，卻尚無實證研究能予以證實（Lange, 2009a: 85）。

或許很多人對於校務諮詢委員會的質疑，可以在以下的事件中獲得共鳴：2007年夏天，在黑森邦（Hessen）議會為歌德大學（Johann Wolfgang Goethe-Universität）是否設置校務諮詢委員會表決之前夕，該大學法學院全體教授在公開信中旗幟鮮明地呼籲：大學不是企業、大學不需要校務諮詢委員，並對於學術自由的前途感到憂心（Dekanat des Rechtswissenschafts der Johann Wolfgang Goethe-Universität, 2007: 529）。此一事件可視為許多人的疑慮之表徵。

三、競爭

國家解除管制、給予大學更大的自主性，必須伴隨著大學責任之提升，並應以管理效率與辦學績效之增進做為依歸，而其中重要的調控關鍵之一，即在於提升大學間的競爭態勢，此包含績效導向資源分配（Leistungsorientierte Mittelvergabe）、卓越計畫（Exzellenzinitiative）與教授薪資改革（Besoldungsreform）。

（一）績效導向資源分配

有關績效導向之資源分配方式，早在1998年《高等學校基準法》修正時，第5條第1項即增訂：「國家財政補助係依據大學之研究、教學、學術人才培育，以及促進男女平等之成果」。該法第6條第1項進一步規定：「大學在研究、教學、學術人才培育，以及男女平等促進等方面，應做定期性評鑑」（Bundestag, 1998, p. 5）。質言之，從前後條文內容觀之，國家財政補助係與「研究、教學、學術人才培育，以及男女平等促進」的績效掛勾，且績效來自定期性評鑑。

而後，2008年廢止《高等學校基準法》，大學評鑑的相關規定被移轉至《基本法》第91b條第2項：「聯邦和各邦可以根據協議，通過國際比較模式，共同評鑑學校之辦學績效，並提出相關報告和建議」（Bundestag, 2007: 59）。

在績效導向的風潮下，「評鑑」一詞幾乎成為德國高等教育界最頻繁出現的關鍵字之一。Schreier（1999: 22）亦強調評鑑的重要性，並將其功能歸結為兩點：評鑑可成為公共教育經費補助額度的依據，以及社會大眾瞭解高等教育辦學

績效的重要管道。質言之，評鑑如被運用得宜，有助於國家對於大學之監督，並可促使大學改善其內部管理及其辦學績效。

在許多邦對於大學之財政補助，乃至一些大學內部之資源分配，不再簡單依各學院與內部單位之需求，而是依據其「成就指標」（Performanzindikator）進行分配（Jaeger, 2005; Jaeger et al., 2005; Leszczensky & Orr, 2004；引自Lange, 2009a: 87）。

依績效導向所分配的經費，在Leszczensky與Orr（2004: 5-6）的分類中，被稱為「指標導向型經費」。此一經費分配建立於固定指標所組成的公式之績效評估，由此能結算出每一所大學所應分得的經費額度（Ziegele, 2001）。這種分配方式，主要是透過目標或績效來界定指標，並將一定總額的預算分配到不同的大學，所以，經費分配結果不僅與大學本身的績效有關，亦與其他做為競爭者的大學績效有關。換言之，此種經費分配方式為大學間之「相對績效競賽」。此種模式，相對於前述之「酌情增額型經費」與「任務導向型經費」，更能增強競爭態勢，但同時亦會導致大學預算的不穩定。

其實早在1990年代早期，一些邦已開始實行績效導向資源分配。依據Leszczensky與Orr（2004）之探究，至2004年，16個德國邦中的11個邦已使用指標公式做為大學財政撥款的基礎。但是，通過指標公式所分配的財政預算比例，在不同的邦之間有著顯著差異。例如：在萊茵—普法茨邦（Rheinland-Pfalz）和布蘭登堡邦，其預算之95%是通過指標進行分配，而其他一些邦（如在梅克倫堡—前波莫爾邦和巴伐利亞邦）則少於5%，且多數經費係透過「酌情增額型經費」方式進行分配。

至2008年，依據Lanzendorf與Pasternack的研究，德國在16個邦中已有13個邦開始實施「績效導向資源分配」。不過，其中有六個邦的績效導向相關經費少於3%之研究與教學經費（引自Lange, 2009a: 87）。

此外，對於第三資金（Drittmittel）研究經費的爭取，亦可視為績效導向資源分配的一環。從德國聯邦統計局（Statistisches Bundesamt）的資料顯示，德國大學除了政府財政撥款外，其收入尚包含學費（Beiträge der Studierenden）、經濟活動與財產（Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen）、第三資金、私人捐贈（Andere Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen, ohne Träger）

（Statistisches Bundesamt, 2012: 24），其第三資金的收入數額比例具有重要地位且呈現穩定。以最新的統計數據2009～2010年為例，如表2。

表 2 2009～2010 年德國高等學校之財政收入統計（以 1,000 歐元為單位）

	學費	經濟活動、 財產	第三資金	私人捐贈	總額
2009 年	696,598	602,832	3,699,207 (71.6%)	169,059	5,167,695
2010 年	690,931	609,668	4,077,847 (73.7%)	156,904	5,535,350

資料來源：Statistisches Bundesamt (2012: 24).

表2清楚顯示，第三資金的收入比例對於德國大學影響很大。這些資金的分配具有競爭性，並不是由每個邦政府進行分配，而是由學術研究之中介性促進組織進行分配，尤其是德國研究協會（Deutsche Forschungsgemeinschaft）。該協會是德國最重要的研究促進機構，由其資助的研究計畫經費，占了德國大學之外部經費40%以上（Kuhlmann & Heinze, 2004: 53）。德國研究協會的經費由聯邦與各邦政府共同分擔，聯邦承擔約為67%，各邦則約為32.7%，其餘則來自私人基金會（Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2012a: 208）。

在爭取研究經費上，學者間的競爭日趨激烈。例如：申請德國研究協會專案通過的案件比例，基本上呈現下降趨勢，因而使得競爭態勢逐漸盤升，如圖4。

（二）卓越計畫

德國大學在歷史上曾取得輝煌的成就，在二次世界大戰前，由於德國大學所取得的豐碩成就，世界學術中心從英國與法國轉移至德國。但現今，德國在與其他新進國家相較時，其大學已不再獨領風騷，此由表3可清楚顯示出來。

由表3之各國對比可知，美國大學獨領風騷，在前20名中占85%、前100名占53%；英國在排名的各組大學中都占約10%的比例。而德國大學的世界排名則落後於美、英、日，且無任一所大學進入前20名。

為了提升德國大學的辦學績效，2005年由德國聯邦與各邦政府共同簽署「卓越計畫」，此計畫進一步促進大學間之競爭態勢。該計畫的經費為19億歐元，

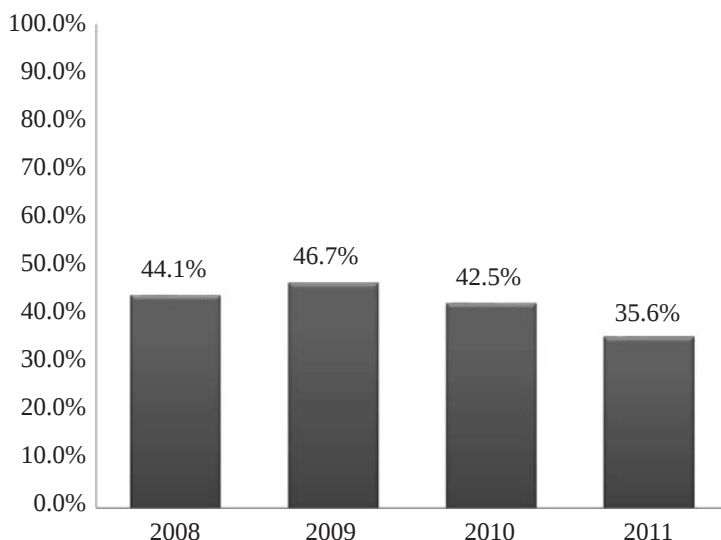


圖 4 申請德國研究協會專案通過之案件比例

資料來源：Deutsche Forschungsgemeinschaft (2012a: 173).

表 3 排名世界前 500 名大學之國家分布

	前 20	前 100	前 200	前 300	前 400	前 500
美國	17	53	90	119	140	168
英國	2	11	19	30	36	40
日本	1	5	9	13	24	34
德國	0	5	16	23	33	40

資料來源：劉念才（2007：7）。

但申請者不是個別學術人員，而是大學。評審委員會由德國研究協會與學術審議會共同組成，透過「同儕審查程序」（Peer-Review-Verfahren）決定獲獎名單（Deutsche Forschungsmeinschaft, 2011b: 12）。

此計畫包含「研究生院」（Graduiertenschule）項目，是為資助博士生，獲選的研究生院每年可獲得100 萬歐元的經費；「卓越研究團隊」（Exzellenzcluster）項目，是為補助頂尖研究團隊，獲選者每年可獲得650萬歐

元；「未來計畫」（Zukunftskonzept）項目，是為推動大學校頂尖研究計畫的未來遠景，每年可獲得2,100萬歐元。要想成功地進入「未來計畫」者，大學首先必須至少有一個「研究生院」與一個「卓越研究團隊」（Heinrich-Boll-Stiftung, 2012: 1）。

2007年選出九所菁英大學；⁶不過，競爭過程中也暴露一些問題，例如：財政優渥的邦政府能提撥給大學較多的資金，而使其所屬大學在競爭中取得優勢，而那些來自經濟落後與基礎設施不佳地區的大學，則明顯處於劣勢。一些落榜的大學不無抱怨，認為競爭結果無法真實反映大學本身的競爭力，反倒成為大學所在地區學術場域之較量，因為那些位於都會區的大學，有更多的機會與校外研究機構與工商業界進行合作（Lange 2009a: 87）。此從註腳6之九所菁英大學所在位置觀之，確實所言不虛，例如：德國南方富庶都會慕尼黑市有兩所大學（慕尼黑大學、慕尼黑工業大學）雀屏中選；而在巴登—符騰堡邦（Baden-Württemberg）更有四所大學名列榜單：弗來堡大學、海德堡大學、卡爾斯魯爾理工學院、康斯坦茨大學，而成為菁英大學群集之區。另外，所有的菁英大學都位於兩德統一前之西德地區，原東德地區的大學全部落榜，豈是偶然？

在「卓越計畫」結果公布後，Hartmann（2007）逕以「典範轉移」闡釋該計畫對於德國高等教育的影響，因為透過此競爭性方案，德國大學從傳統著重於同質性，開始邁向分化與差異的發展模式，而為大學風貌帶來另一景致。

（三）教授薪資改革

在教授薪資制度改革前，該制度之僵化與缺乏競爭力早已引起各方之討論，其中，聯邦教育與研究部更直接挑明，傳統教授薪資制度的核心問題為（Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2000: 2）：

1.教授薪資主要取決於年資，而非其工作績效。

⁶ 此九所大學包括亞亨工業高等學校（Technische Hochschule Aachen）、柏林自由大學（Freie Universität Berlin）、弗來堡大學（Universität Freiburg）、哥廷根大學（Universität Göttingen）、海德堡大學（Universität Heidelberg）、卡爾斯魯爾理工學院（Karlsruher Institut für Technologie）、康斯坦茨大學（Universität Konstanz）、慕尼黑大學（Universität München）、慕尼黑工業大學（Technische Universität München）（Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2011: 9）。

2.在評鑑學術人才時，績效因素未受到應有的重視。

3.對於教授的績效獎勵措施不夠，尤其對於其在教學上的投入。

針對傳統的大學教授薪資制度的問題，前任聯邦教育與研究部長Bulmahn（1999: 9）在題為《變革的勇氣：德國需要現代高等學校》的改革建議書中指出，為加強德國的學術研究體系的效率與創新能力，建立面向市場的、靈活的與績效導向的人事聘用體系與薪資制度勢在必行。

2002年德國聯邦議會（Bundestag）修正了部分《聯邦薪資法》（Bundesbesoldungsgesetz）條文，這些修正條文因涉及大學教師待遇制度之改革，而被稱為《教授薪資改革法》（Professorenbesoldungsreformgesetz）。該法將過去適用於教授的C制薪資（C-Besoldung），轉換為W制薪資（W-Besoldung）。而後，2006年又通過了《各邦公部門之薪資契約》（Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder, TV-L），適用於各邦大學與同級機構。

依《聯邦薪資法》（Bundesbesoldungsgesetz）第33條第4項規定，授權給各邦制定其績效薪資發給之規則（Bundesministerium der Justiz, 2002: 687）。而各邦之薪資發給規則往往又進一步授權給各個大學，制定大學內部之章程或準則做為發給績效薪資之依據；從而，聯邦層級、各邦層級與各大學之相關規定，構成一個配套完整的法體系。

在W制薪資中，廢除了「年資原則」（Senioritätsprinzip）做為薪資晉級依據，而轉換為基本薪資與「績效薪資」（leistungsbezogener Besoldungsbestandteil）之組成（Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2012b）。這種新式薪資制度有助於績效的提升，並為競爭態勢加溫（Queva, 2005: 128-150）。

質言之，C制薪資之晉級主要依據為「年資基準」，即依教授所屬之服務年資群組（Dienstaltergruppe），而在新式W制薪資中，則規定同一個薪資級別（Besoldungsgruppe）的教授，在其本薪的基礎上，再依據其個別績效表現，加上數額不等的績效薪資，致使教授薪資制度成為教授間之「相對績效競賽」，這很明顯地可以看出，教授薪資已成為績效導向資源分配的一環。

四、學術自治

德國古典大學亦稱為講座教授大學（Ordinarienuniversität），講座教授在大學中猶如位於學術金字塔的頂端（Bruch, 1989）；講座教授的傳統在二次世界大戰後毫髮未損（Stucke, 2001: 119），但在1960年代的學生運動中卻遭到顛覆，並奠定大學內部民主化的權力機制，此後的大學被稱為組群大學（Gruppenuniversität），大學成員包含教授、學術人員、非學術人員與學生（Schweizer, 2011: 3）。

然在組群大學中，民主化仍是未盡之事業。依Lenhardt（2004）的分析，其緣由包含以下數項：（一）教授因具有公務員身分，而能高枕無憂；（二）教授在大學校務會議中占有法定的絕對優勢，而難以撼動其權力；（三）講座教授以學術自由為名，合法地抵禦了行政與司法之介入或干預。

學術自治體現於大學實務中，主要是以教授組成的自治性自我組織為基礎，教授間的互動方式是以平等的權利與義務為其指導原則；同時，大學校長與各學院院長（Dekan）之任命，係由學校自行決定，透過教授的民主選舉產生，且其職務之行使，主要遵循「合議原則」（Prinzip der Kollegialität）。不過，重要的決議則由學術評議會（akademischer Senat）與院務會議（Fakultätsrat）行使。在民主決策過程中，一般遵從多數民主制，亦即根據投票之多數決定最終人選。儘管這樣的決策過程耗時，卻能保證其公平性（Schimank, 1995: 222-258）。這種學術自治管理模式幾乎與德國大學之存在歷史同其久遠，直至近年來大學治理改革中，才慢慢被縮減其權限。

且由前述對於校務諮詢委員會之探究，該委員會的職權包含決定大學領導層之任免、參與大學組織規程之制定、監督預算之執行、參與大學的長期發展規劃等，而這些原屬於學術自治範疇。

五、行政上自主調控

德國大學內部在行政職級上，從低到高，在垂直方向上依次為教授、系主任（Dekanat）和校長（Rektorat），但此三者並不處於一般等級意義上的隸屬關係（Minssen & Wilkesmann, 2003: 127）。教學與研究做為大學核心任務，由教授

及其助教完成，且賦予教授高度自主權（Hödl & Zegelin, 1999: 252）。因此，德國大學的權力分布結構呈金字塔，最多的權力集中在行政職級最底層的教授。同時，教授享有法定的教學與研究自由，所從事的活動具有很強的專業性，無論是校長或系主任，都很難對其進行有效的干涉和監控。

但在前述學術自治管理權限遭縮減後，教授權限除了轉移至校務諮詢委員會外，亦部分轉移至大學內部之行政自主調控。不過，德國大學的領導文化變化不大，儘管校長或院長在各邦《高等學校法》的權限已有增加，而院務會議與校務會議的決策權也受到限制，然而，大學的領導層在強勢的各種委員會下，常傾向於避免重分配與改變現狀（Lange, 2009a: 89），Plessner（1924: 420）甚至以「謙沖自持」（Zurückhaltung auf Gegenseitigkeit）來形容二者之互動。

未來，大學校長如何與逐漸強化的校務諮詢委員會周旋折衝，值得期待與關注。但可以確定的是，現今許多大學校務會議的決策權與對領導者的選舉權，已在一定程度上流失，其留下的權力真空則由校務諮詢委員會接手。例如：依巴登—符騰堡邦之《高等學校法》第27c條第1項第6款規定，校務諮詢委員會負責校長之遴選（Juris GmbH, 2005: 35）；而前述布蘭登堡邦的校務諮詢委員會亦然。這使得現在的校務會議已由過去的決策者角色淡化出來，而慢慢轉型為參與者的角色。

伍、大學治理改革之評析

以下進一步評析前述之大學治理改革，此包含治理機制之位移；教育經費拮据，巧婦難為無米之炊；績效指標難確立；競爭態勢升溫。

一、治理機制之位移

依Ben-David與Sloczower（1962: 132）的看法，在推動新式大學治理時，德國其實比其他國家具有更多的優勢，此優勢來自其聯邦政治結構。在此結構中，各邦擁有很好的型塑潛能（gestaltungsfähig），例如：在十九世紀時期，德國境內即因邦國林立，形成一種類似競爭性聯邦體制，而為大學體制之制度性創新，提供很好的發展契機，並使得德國大學取得世界領先地位。

二次世界大戰後，由於各邦文教部長會議定期召開，不斷地謀求彼此間之共識與統一，形成各邦高度統一與固定的治理制度。至1970年代，透過聯邦層級之《高等學校基準法》立法，進一步強化各邦間的一致性（Schimank & Lange, 2006）。直到1990年代末，大學危機的討論達到高潮，人們才意識到各邦間之統一性，不僅不利於大學改革，反倒成為阻礙改革之途的大石頭。

因此，德國在1998年修正《高等學校基準法》，廢除許多國家對大學之管制與組織結構之統一規定，因而使得大學享有更多的自由、激勵更多的變化與創新，以及提升大學競爭力（Sandberger, 2002: 126）。

甚至，在《基本法》之「合作式聯邦制」架構上，德國在2006年再度進行聯邦體制改革，針對《基本法》中有關聯邦與各邦立法權限劃分進行調整，強化各邦的立法權限，期使朝「競爭式聯邦制」（Wettbewerbsföderalismus）方向發展（Frank & Heinicke, 2009），以克服聯邦層級之冗長與複雜的決策過程，以及聯邦與各邦間的權責不明等問題（CDU & CSU, 2005: 32）。尤其是廢除《基本法》第75條之聯邦政府「通則立法權」的規定，俾使聯邦與各邦立法權責的歸屬分明（Georgii & Borhanian, 2006: 26）。以此，《高等學校基準法》失去了《基本法》之授權基礎，而於2008年被廢止。如此一來，國家對大學之管制權限又回歸各邦，使得各邦的大學朝多元化方向發展。

近年來，德國大學進行大幅改革後，大學管理體制啟動許多改革措施，例如：預算編列鬆綁，聯邦體制逐步邁向分權化趨勢等。這可以從以下措施看出：各邦對於大學預算管理較為開放、實施目標協議與「績效導向資金分配」，以及成立「高等學校校務諮詢委員會」等。多樣化改革措施，有助於為不同目標採取適當的新制度規定。

再者，傳統德國的高等教育協調模式，主要立基於國家管制與學術自治之二元模式。例如：從Clark（1983）的三角協調模型觀之，市場的力量最弱，這主要表現在大學的經費主要來自政府撥款，而與其辦學績效無關，甚而將市場導向排拒於外。依前述之「績效導向資源分配」小節，德國始於1998年的《高等學校基準法》修訂時，才將二者連結掛勾。而且，依前述「預算編列」小節，過去德國政府對大學預算之分配與使用的相關規定，明確且近於僵化，大學不具有經費使用的靈活性。凡此種種，皆可顯示市場力量在德國大學的調控作用並不顯著。

德國大學改革後，其管理體制朝更具競爭力、靈活與有效率的方向發展，市場條件正逐步增強，以品質與效率為目的的競爭機制正逐漸形成。另外，國家對於大學的管制，從細部性調控中淡出，而趨向宏觀性調控。例如：透過「目標協議」對大學進行宏觀性調控，並賦予大學更高度的自主。

而且，學術自治的調控力量在此波改革中減弱了，其權限被轉移至外部利害關係人之校務諮詢委員會與大學內部的行政上自主調控。換言之，大學內部的某部分力量減弱，而另一部分的力量則增強，且外部利害關係人之調控亦增強，但從前述Clark（1983）的模型中則難以闡明此間曲折。以下再藉由Lange（2009a: 77）在〈德國新社會之學術正當性需求〉（*Neuer gesellschaftlicher Legitimierungsbedarf der Wissenschaft in Deutschland*）之研究結果，以圖5說明五項協調與控制機制的強弱位移。

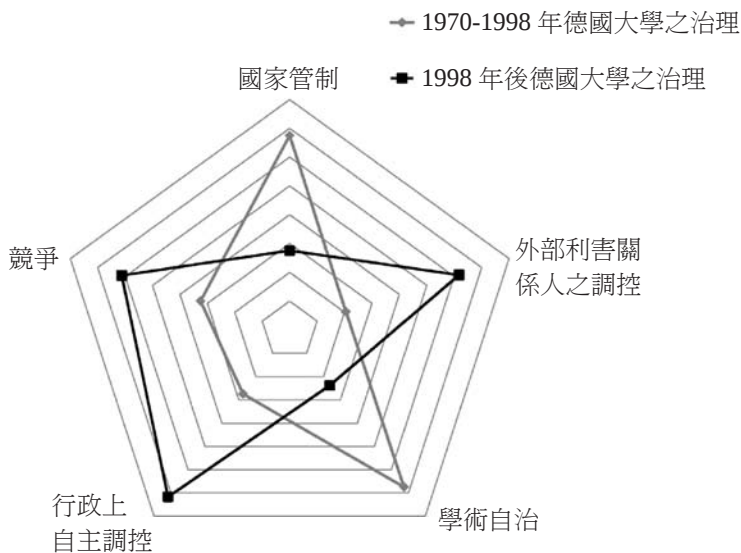


圖 5 德國大學之新舊治理對照

資料來源：整理自 Lange (2009a: 77)。

前一階段為1970～1998年，該時間的分段著眼於1970年代德國高等教育大幅

擴張；而1998年則大幅修正《高等學校基準法》，此為二十世紀高等教育邁向自由化之里程碑，且其自由化發展動向至今未歇，因此，以1998年做為分界點。

依圖5所示，德國大學治理改革後，傳統大學管理之二元模式，即國家管制與學術自治，其對大學的調控強度均減弱，而大學內部行政上自主調控、外部利害關係人之調控，以及競爭調控等，則都被強化。質言之，自德國成立第一所大學後，以國家管制與學術自治為主的治理模式，在近年來的自由化改革浪潮中，此兩大調控機制強度均漸減弱，而輔以其他三種調控機制。這種調控模式之轉移清楚顯示，德國大學的發展試圖回應經濟與社會的需求。從市場導向角度來看，大學教育已經成為一種「生產性」活動，因此，大學的目標除了保有過去的理念外，亦須通過教學與研究的辦學績效，使其與社會發展形成良性之互動。

二、教育經費拮据，巧婦難為無米之炊

許多人不斷地問，此波大學治理改革能否解決德國大學長期累積的缺失與危機？此問題迄今沒有答案，因為改革時日未久，其成效尚難具體評估。不過，國家管制力量仍然很大，更何況國家還對大學透過目標協議與「績效導向資源分配」，對其研究與教學做目標設立。依前述的例子，北萊茵—威斯特法倫邦政府在提撥給大學財政預算時，相應地還要求大學承受公部門之200名冗員做為交換，可見，天下沒有白吃的午餐，利益交換的市場法逐漸穿透各個領域。

另外，從總額預算制角度觀之，大學從政府獲得一筆「總額預算」，並享有預算分配之自主權限。但是，大學自治權限的擴大，亦伴隨其責任的提高。質言之，在政府財政短絀下，大學為換取更大的預算分配權限，必須以縮減政府的財政預算做為代價，以致必須反求諸己，自外部尋求更多的奧援，來填補財務的缺口。

表面上看來，新型治理制度能改變過去國家管制與學術自治間的矛盾，以及因而產生之重重阻力與效率低落。然而，深究之下，不難發現此一問題難以根治；在新模式下，長期存在的大學經費拮据問題仍然嚴峻。「高等學校發展中心」在評析教授薪資制度改革時即坦率地指出，究其實，這次改革的根本目標在於嚴格的「成本中立」，或者刪減人事預算做為改革的目標（Personalbudget）（Centrum für Hochschulentwicklung, 2012: 1）。其實此觀點已非新聞，因為早在

1976年各邦文教部長做出「開放決議」時，已然將「成本中立」樹立為改革準則，只是「高等學校發展中心」說得更坦率而露骨罷了。

對此，Lange（2009a: 92）甚至尖銳但不失真實地指出，各邦主管部門與立法者簡直是借助大學自治的帽子，將舊有問題完全丟給大學去自行解決，而使這些問題巧妙地轉化為新式大學自治之組成部分。

三、績效指標難確立

在改革進程中，國家解除管制、給予大學更大的自主空間，大學應以工作績效之增進為依歸，因此，績效指標厥為關鍵點之一。然其問題在於，績效指標難確立。以教授薪資制度為例，為評定個別教授之具體績效，必須透過績效指標為工具，而此一工具還需進一步建構，因此為當前大學相當匱乏的環節。從法制層面觀之，根據《聯邦薪資法》第33條第1項之規定，教授薪資除了本薪外，還可在以下情況下獲得各種績效薪資（Bundesministerium der Justiz, 2011: 14）：

（一）依據聘任與留用時之協議；

（二）在研究、教學、繼續教育與提攜後起之秀（Nachwuchsförderung）等方面有特別表現；

（三）高等學校自治或管理上擔任職務或承擔特別任務者。

第1、3點較無爭議，前者的績效薪資依據協議，而後者亦較明確，相當於我國《教師法》第19條第3項所規定之「職務加給」；惟第2點之相關評鑑則難以明確化。

依《聯邦薪資法》第33條第4項的規定，聯邦政府授權給各邦制定有關績效薪資發給之規則（Bundesministerium der Justiz, 2002: 687）。一般情況下，各邦政府都繼而再授權其教育相關部會，頒布相關的績效薪資規則，做為各邦發給績效薪資之法規範。但觀其條文內容則相當抽象模糊，例如：《下薩克森邦高等學校教育人員績效薪資、研究與教學獎金辦法》（Niedersächsische Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs-und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete）第4條第1項規定，績效必須具有「長期性貢獻」（über mehrere Jahre erbracht）（Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, 2002: 2），不知所謂「長期性」是指幾年？

各邦相關績效薪資規則，往往又授權給各大學制定更具體的準則，在各邦法律規定的框架內，將W制薪資進一步具體化。例如：馬德堡菲力浦大學（Philipps-Universität Marburg）即制定了《績效薪資、研究與教學獎金發給準則》（Richtlinie zur Vergabe von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen）（Philipps-Universität Marburg, 2010）。但有些條文內容蠻抽象的，例如：該準則第4條第3項規定，教授的績效薪資可以一次性給付，或按月按年發給；若連續領取五年者，此後可永久性領取；但若出現「明顯績效滑落情況」（erheblicher Leistungsabfall），校方則對此績效薪資擁有「撤回保留權」（Widerrufsvorbehalt）（Philipps-Universität Marburg, 2010: 2）。不知何謂「明顯績效滑落情況」？以後在適用時，難免疑義四起、引起紛爭。

再如：《萊比錫大學績效薪資與獎金之發給辦法》（Ordnung der Universität Leipzig über die Vergabe von Leistungsbezügen und Zulagen）第4條第1項規定，績效必須「明顯超越平均水準」（erheblich über dem Durchschnitt）（Universität Leipzig, 2008: 2），此亦難以窺知何謂「明顯超越平均水準」。這些「不確定法律概念」難以涵攝具體事實狀況，做為實際操作之依據，未來不免人言言殊，成為爭端之禍源。

但從另一角度來看，有些績效指標雖然很明確，但其做為評鑑的效度則令人質疑。對此，Zehnpfennig（2010: 123）提出，許多績效指標為了尋求客觀、避免爭議，常以量化形式表現，使得品質標準開始讓位於純數量標準（rein quantitativer Maßstab）。現在被關注的是畢業生人數，以及大學獲得的資金額度等量化指標；尤其後者，大學在日漸增大的自我籌資壓力下，不得不愈來愈重視。

四、競爭態勢升溫

過去，高等教育被視為公共服務的一部分，其經費主要來自國家預算；但德國在1960～1970年代，其高等教育出現了快速擴張的現象，使得政府的財政負擔加劇，在僧多粥少的態勢下，必須以強化大學間的競爭做為對治。

此波德國大學改革的出發點，包含一定程度的競爭壓力，例如：教授們為了獲得研究經費必須相互競爭，因為儘管中介性促進組織的研究經費持續增長，例

如德國研究協會從2010～2011年的總預算約增長了1億6,000萬歐元，漲幅達7.1%（Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2012a: 207），但依圖4所示，研究計畫通過的案件數，反倒由42.5%降至35.6%，顯見經費的增長始終難以滿足增加快速的需求。

競爭元素有助於增進大學辦學之透明與溝通，即使在教授間亦然。教授們第一次被強迫需嚴肅地看待其他教授的績效，因為教授們可與其同事或與校外研究機構合作，以便能參與卓越計畫之評選或其他研究計畫的申請，而取得更好的研究成果。例如：德國研究協會將研究計畫之獎助劃分為個別型獎助計畫（Einzelförderung）與整合型獎助計畫（Koordinierte Programme）（Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2012: 160），後者即須由教授們協力合作，這對於過去德國研究體制中飽受詬病的疏離性學術活動，能有所改善。

另外，德國雖早已實施「績效導向資源分配」，但此對國家財政補助額度之變動幾乎不會超過2%（Leszczensky & Orr, 2004）。乍看之下，所占比例不多，但德國大學的財政一向對於國家財政補助依賴性很大，國家補助為其財政收入的主要來源，而且在人事成本十分可觀下，德國大學所能彈性運用的經費十分有限，在此情況下，2%的變動性經費其實對一所大學會產生很大的影響（Jaeger, 2006）。

陸、結論

本研究透過德國高等教育治理改革動向之研究，冀能探析德國高等教育改革之相關內容，再進而抽繹出其改革動向。本研究首先闡釋治理的意涵與機制，而後進一步剖析德國大學之危機、大學治理的具體改革內容及其評析。

現代意義的「治理」，從過去以國家為重心，轉變為以社會為重心；「治理制度」從一整全式角度，將治理的協調與控制機制，分為以下五大層面：一、國家管制；二、外部利害關係人之調控；三、競爭；四、行政上自主調控；五、學術自治。

在論及德國大學治理的具體改革前，應先對其改革背景有一些基本理解。傳統德國大學的治理制度，源自十九世紀「國家管制」與「學術自治」結合之「歷

史妥協」，因而使得現代大學同時具備社團與國家機構之特性。在法制結構上，1976年通過《高等學校基準法》，從而使得聯邦政府得以介入大學之發展進程。再則通過各邦「文教部長會議」之定期性開會，「水平式整合」各邦之大學政策，並透過「聯邦—邦教育計畫與研究促進委員會」與「共同學術會議」，「垂直式整合」各邦與聯邦政策。在此歷史傳統與政治結構下，德國大學的辦學績效深受各方所詬病；尤其自1977年之「開放決議」後，德國大學的問題日見陳痼。

為釐清德國大學治理之具體改革，透過前述之五大協調與控制機制加以闡明。在國家管制方面，逐步邁向國家管制鬆綁的趨勢，例如：預算編列朝「總額預算制」方向發展，以及鬆綁大學之法律形式。在外部利害關係人之調控方面，透過目標協議，各邦政府與大學共同確立績效範圍與財政補助；另外，設立高等學校校務諮詢委員會，以填補國家退出大學之細部管制後，所留下之管理真空。在競爭方面，透過績效導向之資源分配，將辦學績效之評鑑與財政補助掛勾；透過「卓越計畫」則進一步促進大學間的競爭，朝向分化與差異的模式發展，並在教授薪資制度上取消以年資為晉級的依據，改採本薪、再加上績效薪資。在學術自治與行政上自主調控方面，學術自治的權限遭縮減，因而轉移至學校內部之行政上自主調控，以及外部利害關係人之校務諮詢委員會。

在前述改革的方向上，傳統大學管理之國家管制與學術自治二元模式，其調控強度均已減弱，而大學行政上自主調控、外部利害關係人之調控，以及競爭調控等都被強化。但長期存在的高等教育經費之拮据問題依然嚴峻，因而影響改革成效。另外，國家對大學的財政挹注與教授的薪資需以評鑑績效指標為基礎，但一些績效指標過於抽象、難以具體操作，極易產生爭議。可喜的是，德國大學改革的成果，已強化大學間的競爭態勢。

綜觀二十一世紀前後，德國高等教育為了符應國家社會變遷的需求，以及受到國際競爭的挑戰，在制度、結構以及內容上進行大幅度改革，尤其由過去偏重同質與平等觀念，轉而追求效率；但從另一個角度觀之，此將慢慢埋下對於「均等」的忽視。前述之改革是否能邁向人們所期待的方向發展，取得積極的激勵效果，從而增強德國高等教育的效率，值得持續關注。

致謝：本研究為行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（計畫編號：NSC 100-

2410-H-260-052) 之研究成果之一，謹此致謝。

DOI: 10.3966/102887082012125804003

參考文獻

吳庚（1978）。行政契約之基本問題。台大法學論叢，7（2），107-146。

【Wu, G. (1978). The basic problem of administrative contracts. *National Taiwan University Law Journal*, 7(2), 107-146.】

劉念才（2007）。世界一流大學。上海：上海交通大學。

【Liu, N.-C. (2007). *World class universities*. Shanghai: Shanghai Jiao Tong University.】

Behrens, T., Leszczensky, M., Mück, C., & Schwarzenberger, A. (2006). *Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte der Bundesländer im Vergleich*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.his.de/pdf/23/Flexibilisierung_Hochschulhaushalte.pdf

Ben-David, J., & Sloczower, A. (1962). Universities and academic systems in modern society. In J. Ben-David (Ed.), *Scientific growth* (pp. 125-157). Berkeley, CA: University of California Press.

Blümel, A., Klope, K., Krücken, G., & Netz, N. (2010). *Restrukturierung statt Expansion: Entwicklungen im Bereich des nichtwissenschaftlichen Personals an deutschen Hochschulen*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.foev-speyer.de/hochschulprofessionalisierung/pdfs/Hochschulpaper%20finale%20mit%20Quellenangabe.pdf>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000). *Hochschuldienstrecht für das 21. Jahrhundert- Das Konzept des BMBF*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bmbf.de/pub/dienstrecht.pdf>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002). *Grund- und Strukturdaten 2001/2002*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.bmbf.de/pub/GuS2002_ges_dt.pdf

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006a). Vorblatt: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bmbf.de/pub/WissZeitVG.pdf>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006b). *Hochschulpakt 2020*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bmbf.de/de/6142.php>

- Bogumil, J., Heinze, R. G., Grohs, S., & Gerber, S. (2007). *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument?—Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Brandenburger Landtag (2004). *Brandenburgisches Hochschulgesetz*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.brandenburg.de/media/1494/Hochschulgesetz.pdf>
- Bremer Landtag (2010). *Bremisches Hochschulgesetz 2010*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bildung.bremen.de/fastmedia/13/Bremisches%20Hochschulgesetz.pdf>
- Bruch, R. v. (1989). Die Professionalisierung der akademisch gebildeten Volkswirte in Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts. In K. E. Jeismann (Ed.), *Bildung, Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert* (pp. 361-379). Stuttgart, Germany: Steiner Franz Verlag.
- Bulmahn, E. (1999). *Mut zur Veränderung: Deutschland braucht moderne Hochschulen*. Bonn, Germany: BMBF.
- Bundesministeriums der Justiz (2002). *Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (Professorenbesoldungsreformgesetz – ProfBesReformG) Vom 16. Februar 2002*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bmbf.de/pubRD/profbesreformg.pdf>
- Bundesministerium der Justiz (2007). *Hochschulrahmengesetz*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hrg/gesamt.pdf>
- Bundesministerium der Justiz (2011). *Bundesbesoldungsgesetz*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.edition-moll.de/sixcms/media.php/1158/BBesG.pdf>
- Bundestag (1987). *Hochschulrahmengesetz*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.fh-zwickau.de/fileadmin/ugroups/personalvertretungen/hochschulrahmengesetz.pdf>
- Bundestag (1998). Text des Hochschulrahmengesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 2008 (BGBl. I S. 2190). Retrieved January 2, 2012, from http://www.wissenschaft.gew.de/Binaries/Binary10902/4_HRG-Novelle.pdf
- Bundestag (2002a). *Änderungen des Grundgesetzes*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.user.cs.tu-berlin.de/~gozer/verf/ggbrd1949/>
- Bundestag (2002b). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.kein-handicap.de/pdf/grundgesetz.pdf?handicap=127c56a5450fe54f6418f59b99ce213f>
- Bundestag (2007). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_jan2007.pdf

- CDU & CSU (2005). *Regierungsprogramm 2005-2009*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.regierungsprogramm.cdu.de/download/regierungsprogramm-05-09-cducsu.pdf>
- Centrum für Hochschulentwicklung (2012). *10 Punkte zur wissenschaftsadäquaten Umsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes auf Landesebene*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.che.de/downloads/Profbes10Punkte_Plenumsversion.pdf
- Clark, B. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Commission on Global Governance (1995). *Our global neighbourhood (The Report of the Commission on Global Governance)*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahm, S. (2004). *Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dekanat des Rechtswissenschafts der Johann Wolfgang Goethe-Universität (2007). *Sackgasse. Forschung & Lehre*, 14(9), 529.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2011). *Exzellenzinitiative auf einen Blick: Der Wettbewerb des Bundes und der Länder zur Stärkung der universitären Spitzenforschung*. Bonn, Germany: Author.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2012a). *Jahresbericht 2011: Aufgaben und Ergebnisse*. Bonn, Germany: Author.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2012b). *Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder: Anwendungsfragen an den Hochschulen*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/rechtliche_rahmenbedingungen/sonderfall_medizin/handreichung_dfg_hrk_tvl_070911.pdf
- Ellwein, T. (1997). *Die Deutsche Universität*. Wiesbaden, Germany: Fourier Verlag.
- Federkeil, G., & Ziegele, F. (2001). *Globalhaushalte an Hochschulen in Deutschland: Entwicklungsstand und Empfehlungen*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.che.de/downloads/AP32.pdf>
- Frank, G., & Heinicke, T. (2009). Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf das öffentliche Dienstrecht: das neue Spannungsfeld von Solidarität, Kooperation und Wettbewerb zwischen den Ländern. *Die Zeitschrift für Beamtenrecht*, 2009, 34-39.
- Gaehdgens, P. (2012). *Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme*. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der

Wissenschaften.

Georgii, H., & Borhanian, S. (2006). *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus/wirkung.pdf>

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2003). *Stellungnahme zur OECD-Initiative "attracting, developing and retaining effective teacher."* Retrieved July 1, 2012, from <http://www.oecd.org/dataoecd/55/60/31077128.pdf>

Giese, F. (1955). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a. M.: Kommentator GmbH.

Glotz, P. (1996). *Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten*. Stuttgart, Germany: DVA.

Hartmann, M. (2007). Die Exzellenzinitiative: Ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik. *Leviathan*, 34, 447-465.

Heinrich-Boll-Stiftung (2012). *Was man über die Exzellenzinitiative wissen sollte*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.boell.de/downloads/bildungskultur/A4_FAQ_Exzellenzinitiative.pdf

Hochschulrektorenkonferenz (1995). *Zur Öffentlichkeitsarbeit der Hochschulen: Empfehlung des 176. Plenums vom 3. Juli 1995*. Bonn, Germany: HRK.

Hochschulrektorenkonferenz (1997). *Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_484.php?datum=183.+Plenum+am+10.+November+1997+

Hödl, E., & Zegelin, W. (1999). *Hochschulreform und Hochschulmanagement: Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion*. Marburg, Germany: Metropolis Verlag.

Humboldt, W. von (1903). *Wilhelm von Humboldts Politische Denkschriften*. Berlin: B. Behr's Verlag.

Hüther, O. (2009). Hochschulräte als Steuerungsakteure? *Beiträge zur Hochschulforschung*, 31, 50-73.

Jaeger, M. (2005). *Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung*. Hannover, Germany: HIS.

Jaeger, M. (2006). Leistungsbezogene Budgetierung an deutschen Universitäten: Umsetzungsstand und Perspektiven. *Hochschulmanagement*, 1, 30-36.

Jaeger, M., Leszczensky, M., Orr, D., & Schwarzenberger, A. (2005). *Formelgebundene*

- Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrument der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. Hannover, Germany: HIS.
- Juris GmbH (2005). *Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/j9q/page/bsbawueprod.psml/screen/JWPDFScreen/filename/jlr-HSchulGBWrahmen.pdf>
- Keller, A. (2000). *Hochschulreform und Hochschulrevolte, Selbstverwaltung und Mitbestimmung in der Ordinarienuniversität, der Gruppenhochschule und der Hochschule des 21. Jahrhunderts*. Marburg, Germany: Bdwi.
- Kehm, B. M.(2004). Hochschulen in Deutschland. In Bundeszentrale für politische Bildung (Ed.), *Aus Politik und Zeitgeschichte* (pp. 6-17). Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kimminich, O. (1982). Hochschule im Grundrechtssystem. In C. Flämig, O. Kimminich, H. Krüger, E.-J. Meusel, H.-H. Rupp, D. Scheven et al. (Eds.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1* (pp. 56-90). Berlin: Springer.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993). *Das neue Steuerungsmodell*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.tvoed.info/kgst_nsm_1993.pdf
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2012). *Wer ist die KGSt?* Retrieved July 1, 2012, from <http://www.kgst.de/ueber-uns/>
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, models, and orders of social-political interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 138-163). New York: Oxford University Press.
- Krüger, H. (1997). Der “Hochschulrat” aus verfassungsrechtlicher Sicht. *Forschung/ Lehre*, 97(6), 287-288.
- Kuhlmann, S., & Heinze, T. (2004). Evaluation von Forschungsleistungen in Deutschland: Erzeuger und Bedarf. *Wissenschaftsrecht*, 36, 53-69.
- Landfried, K. (2000). Vorwort. In HRK (Ed.), *Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen* (pp. 5-6). Bonn, Germany: HRK.
- Landtag Hamburger (2011). *Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG)*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.jura.uni-hamburg.de/public/rechtsgrundlagen/HmbHG_2010-11-16.pdf
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2006). *Hochschulfreiheitsgesetz*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.wissenschaft.nrw.de/objekt-pool/download_dateien/hochschulen_und_forschung/HFG.pdf

- Landtag von Baden-Württemberg (1996). *Weiterentwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes*. Retrieved July 1, 2012, from http://www9.landtag-bw.de/wp12/drucksachen/0000/12_0820_d.pdf
- Lange, S. (2007). The basic state of research in Germany: Conditions of knowledge production pre-evaluation. In R. Whitley & J. Gläser (Eds.), *The changing governance of the sciences: The advent of research evaluation systems- sociology of the sciences yearbook 26* (pp. 153-170). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Lange, S. (2009a). 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: WZB.
- Lange, S. (2009b). Hochschulräte. In S. Hornbostel, A. Knie, & D. Simon (Eds.), *Handbuch Wissenschaftspolitik* (pp. 322-333). Wiesbaden, Germany: VS.
- Lange, S., & Schimank, U. (2007). Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD Länder. In K. Holzinger, H. Joergens, & C. Knill (Eds.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (pp. 522-548). Wiesbaden, Germany: VS.
- Langer, R., & Hüther, O. (2009). Das Governance-Konzept. In R. v. Lüde, D. Moldt, & R. Valk (Eds.), *Selbstorganisation und Governance in künstlichen und sozialen Systemen* (pp. 469-486). Berlin: DFG.
- Lanzendorf, U., & Pasternack, P. (2008). Landeshochschulpolitiken. In A. Hildebrandt & F. Wolf (Eds.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (pp. 43-66). Wiesbaden, Germany: VS.
- Lenhardt, G. (2004). *Hochschulen in Deutschland und in den USA*. Berlin: MPI.
- Leszczensky, M., & Orr, D. (2004). *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung: Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern*. Hannover, Germany: HIS.
- Lüde, R. v. (2010). Neue Governance der Wissenschaft. In R. v. Lüde (Ed.), *Neue Wege der Hochschulgovernance* (pp. 9-21). Hamburg, Germany: Hamburg University Press.
- Mayer, O. (1914). *Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Meyer-Guckel, V., Winde, M., & Ziegele, F. (2010). *Handbuch Hochschulräte: Denkanstöße*

- und Erfolgsfaktoren für die Praxis*. Essen, Germany: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
- Minssen, H., & Wilkesmann, U. (2003). Lassen Hochschulen sich steuern? *Soziale Welt*, 54(2), 123-144.
- Müller-Böling, D. (1994). *Die neue deutsche Hochschule Herausforderung an die Universitätsadministration*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.che.de/downloads/AP5.pdf>
- Müller-Böling, D. (1997). *Was getan werden müsste, um unser marodes Bildungssystem wieder in Schwung zu bringen: Vier Vorschläge*. Retrieved July 1, 2012, from <http://pdf.zeit.de/1997/09/reform.txt.19970221.xml.pdf>
- Müller-Böling, D. (2000). *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann-Stiftung.
- Müller-Böling, D. & Fedrowitz, J. (1998). *Leistungsstrukturen für autonome Hochschulen*. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Müller, R. A. (1990). *Geschichte der Universität: Von der mittelalterlichen Universitas zur deutschen Hochschule*. München, Germany: Verlag Georg D. W. Callwey GmbH & Co.
- Neuvians, K. (1997). *Anreizsysteme im Zusammenhang mit den Globalhaushalten- Chancen für innovative Vorhaben*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.che.de/downloads/AP14.pdf>
- Nickel, S. (2007). *Partizipatives Management von Universitäten: Zielvereinbarungen- Leistungsstrukturen-staatliche Steuerung*. München, Germany: Rainer Hampp Verlag.
- Niedersächsischer Landtag (2007). *Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG)*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.tu-braunschweig.de/Medien-DB/kfg/nhg.pdf>
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002). *Niedersächsische Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.hof.uni-halle.de/daten/gesetze_besol/NI%202.%20LBVO%2016122002.PDF
- Nietiedt, T. (1996). *Kommunikationspolitik für Hochschulen: Analyse und Instrumentarium*. Frankfurt a. M.: Lang.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2012). *Education at a glance 2012: OECD indicators*. Paris: Author.
- Orr, D., Jaeger, M., & Schwarzenberger, A. (2007). Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education. *Journal of Higher Education Policy and*

Management, 29(1), 3-23.

Philipps-Universität Marburg (2010). *Richtlinie des Präsidiums der Philipps-Universität Marburg zur Vergabe von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen*. Retrieved July 1, 2012, http://www.uni-marburg.de/administration/amtlich/05_2010.pdf

Plessner, H. (1924). Zur Soziologie der modernen Forschung und ihrer Organisation in der deutschen Universität. In M. Scheler (Ed.), *Versuche zu einer Soziologie des Wissens* (pp. 407-425). München, Germany: Duncker & Humblot.

Queva, C. (2005). *Die Besoldung von Universitätsprofessoren: Eine Betrachtung der Besoldung in amerikanischen Hochschulen vor dem Hintergrund der Besoldungsreform in Deutschland*. Frankenthal, Germany: Hemmer.

Rashdall, H. (1936). *The universities of europe in the middle ages, Vol. 1*. Oxford: Oxford University Press.

Regierung Nordrhein-Westfalen (2006). *Zukunftspakt: zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.wissenschaft.nrw.de/objekt-pool/download_dateien/hochschulen_und_forschung/Zukunftspakt.pdf

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.

Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. In J. N. Rosenau & E. O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: Order and change in world politics* (pp. 3-45). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Sandberger, G. (2002). Organisationsreform und -autonomie: Bewertung der Reformen in den Ländern. *Wissenschaftsrecht*, 35, 125-150.

Schimank, U. (1995). *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt a. M.: Campus.

Schimank, U. (2001). Festgefahrene Gemischtwarenläden: Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen. In E. Stölting & U. Schimank (Eds.), *Die Krise der Universitäten* (pp. 223-242). Wiesbaden, Germany: Westdeutscher Verlag.

Schimank, U., & Lange, S. (2006). Hochschulpolitik in der Bund & Länder-Konkurrenz. In P. Weingart & C. T. Niels (Eds.), *Das Wissensministerium: Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland* (pp. 311-346). Weilerswist, Germany: Velbrück Wissenschaft.

Schimank, U., & Lange, S. (2009). The German University System: A Late-Comer in New Public Management. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University*

- governance: Western European comparative perspectives* (pp. 65-92). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Schreier, G. (1999). *Gemeinsame Ziele: Evaluation, Qualitätssicherung und Akkreditierung in Deutschland und der Mongolei*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.hrk.de/de/download/dateien/1999-07_Gemeinsame_Ziele.pdf
- Schulz, V., & Kürschner, W. (1997). Der Hochschulrat an der Hochschule Vechta: Ein kritischer Erfahrungsbericht. *Forschung/ Lehre*, 97(6), 289-292.
- Schuppert, G. F. (2007). Governance reflected in political science and jurisprudence. In D. Jansen (Ed.), *New forms of governance in research organizations: Disciplinary approaches, interfaces and integration* (pp. 33-56). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Schweizer, M. (2011). *Die demokratische und soziale Hochschule als Gegenentwurf zur unternehmerischen Hochschule*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.ph-freiburg.com/fileadmin/Artikel_Die_demokratische_und_soziale_Hochschule_als_Gegenentwurf_zu_unternehmerischen_Hochschule.pdf
- Siebke, J. (2009). *Jahresfeier 1999: Rede des Rektors der Universität Heidelberg*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.uni-heidelberg.de/uni/aktu/9910jahr.htm>
- Statistisches Bundesamt (2012). *Bildung und Kultur: Finanzen der Hochschulen—Fachserie 11 Reihe 4.5*. Retrieved July 1, 2012, from https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/FinanzenHochschul/en2110450107004.pdf?__blob=publicationFile
- Stucke, A. (2001). Mythos USA. In E. Stölting & U. Schimank (Eds.), *Die Krise der Universitäten* (pp. 118-138). Opladen, Germany: Westdeutscher Verlag.
- Tettinger, P. J. (1996). Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. *Die Öffentliche Verwaltung*, 49(1996), 764-770.
- Universität Leipzig (2008). *Ordnung der Universität Leipzig über die Vergabe von Leistungsbezügen und Zulagen*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.zv.uni-leipzig.de/universitaet/profil/entwicklungen/amtliche-bekanntmachungen.html?kat_id=12
- Universität München (2008). *Zielvereinbarung- Zwischen der Ludwig-Maximilians-Universität München und dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst*. Retrieved July 1, 2012, from http://www.stmwfk.bayern.de/Hochschule/pdf/zv09_uni_LMU.pdf
- Weiler, H. (2000). States, markets and university funding: New paradigms for the reform of

higher education in Europe. *Compare*, 30(3), 333-339.

Wintermantel, M. (2007). Die Rolle der Hochschulräte im Hochschulfreiheitsgesetz im bundesdeutschen Vergleich. In Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (Ed.), *Hochschulräte: Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW* (pp. 25-31). Düsseldorf, Germany: Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Wissenschaftsrat (1996). *Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen*. Köln, Germany: Wissenschaftsrat.

Wissenschaftsrat (2008). *Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium*. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/8639-08.pdf>

Zehnpfennig, B. (2010). Platon, Humboldt und der Bologna-Prozess. *Synthesis Philosophica*, 49 (1/2010), 121-130.

Ziegele, F. (2001). Indikatoren gestützte Mittelvergabe. In A. Hanft (Ed.), *Grundbegriffe des Hochschulmanagements* (pp. 195-201). Neuwied, Germany: Luchterhand.