

# 大學治理轉型與政府角色： 荷蘭高等教育系統之個案研究

謝卓君

## 摘要

受到全球化和區域化的影響，許多國家高等教育系統的治理結構出現明顯的改變，臺灣也不例外。鑑於在大學治理結構轉型的過程中，我國面臨不少問題，本文從政策聚合的觀點，透過個案研究法，探究在國際上表現優異的荷蘭高等教育系統進行大學治理轉型的過程，旨在透過國外成功經驗以對我國發展提供借鏡。本文採公共政策取徑，分析荷蘭從1980到2005年之間高等教育政策改革的過程，以及國家政府在此過程中扮演的角色。研究結果將荷蘭高等教育治理轉型的經驗分成三個階段，並發現在訴求市場化機制和遠端操控的治理轉型過程中，荷蘭政府並沒有於政策決策過程中缺席，反倒靈活地運用不同治理策略，有效地提升大學品質。文章最後將依據研究發現，對投身大學治理的國家政府和學者提供相關建議。

關鍵詞：大學治理、教育政策、歐洲高等教育

*Bulletin of Educational Research*

*December, 2013, Vol. 59 No. 4 pp. 113-145*

# **The Transformation of University Governance and the Role of Government: A Case Study on the Dutch Higher Education System**

Chuo-Chun Hsieh

## **Abstract**

Many national higher education systems have undergone substantial shifts in their structures of governance in recent decades, because of the influence of globalization and regionalization. Taiwan is no exception: It has encountered problems in its higher education system in the process of transforming university governance. This article aims to provide suggestions for dealing to deal with with this difficulty, by applying the perspective of policy convergence and Also, the suggestions are based on an empirical study of a successful national case, the Netherlands. By examining public policies, this study analyzed the Dutch developments in higher education governance and the changing role government from 1980 to 2005. The process of the governance shift was divided into three stages. Even with the use of market mechanisms and a steering from a distance strategy are advocated, the evidence shows that the Dutch government

---

Chuo-Chun Hsieh, Assistant Professor, Department of Educational Administration and Management, National Dong Hwa University

Email: hsieh.cc@mail.ndhu.edu.tw

Manuscript received: Jul. 15, 2013; Modified: Oct. 11, 2013; Accepted: Oct. 15, 2013.

continued to govern in the years under investigation, flexibly employing a variety of governance strategies. Finally, this paper offers suggestions, based on the findings, for the government and scholars involved in university governance.

**Keywords: university governance, education policy, European higher education**

## 壹、緒論

### 一、問題意識

翻開臺灣高等教育發展的歷史，我國政府於1990年代中葉以來即展開一系列改革方案，企圖透過新管理主義策略，調整國家與高等教育機構之間的關係，期以轉變高等教育治理結構（詹盛如，2010）。大學治理是我國高等教育改革相當受到矚目的一項。2012年，教育部《高教技職簡訊》分別從大學評鑑（第67期）、績效內控競爭力（第68期）和大學自主（第69期）等角度，以連續三期焦點話題的篇幅探討我國大學治理的議題。事實上，由於「治理」涉及教育系統內部的決策機制與資源分配，許多國家政府的高等教育政策改革也都和大學治理有關。另外，大學治理對高等教育系統成就（de Boer, Enders, & Jongbloed, 2010b）以及高等教育機構表現（Knott & Payne, 2004）也具有直接的影響，不少政府因此透過高等教育治理改革以提升大學的國際競爭力。再者，基於國家經濟發展的需要，或是受到政治意識型態的左右，或是因為政府財政窘困的實務面考量，許多政府將（準）市場邏輯或是私有領域的原則與作法引進公部門，進而促使政府治理結構出現變化（van Kersbergen & van Waarden, 2004）。在全球化趨勢、政府財政緊縮以及市場競爭邏輯盛行等因素交相影響之下，不同地區的高等教育系統紛紛出現大學治理結構轉型的現象（戴曉霞，2007）。

透過Steiner-Khamsi（2000）歸納的一致性模式（consensus model），大學治理改革的發展其實是全球化現代性的產物，不同國家的高等教育政策受到全球化的影響，不約而同地出現相似的發展軌跡。政策分析者或決策者試圖移植已經在國外展現明顯成效的政策方案，企圖將國外的成功經驗轉移到國內，透過看似相似的教育方案解決看似相似的政策問題。Steiner-Khamsi的理論也隱含著直線進步的觀點，意味著高等教育的發展是可以預測的，教育改革是可以理性規劃的（楊深坑，2006）。除了全球化和國際化之外，高等教育同時受到區域化的影響（莊小萍，2009，2010）。甚至有研究指出，區域化對於部分高等教育議題的影響更甚於全球化（戴曉霞、潘琇櫻，2006）。隨著全球化和區

域化的發展，高等教育政策比過去更容易跨越國家疆界，政策聚合或政策趨同（policy convergence）的發展趨勢也因此日漸明顯。若以Phillips與Ochs（2003）的教改五階段論來理解我國高等教育系統的發展，臺灣目前正處於「內部不滿」和「負面的外部評價」階段，亦即處於「跨國吸引」前期。換句話說，臺灣高等教育系統已經存在著教育借用的動力（impulses）和具體潛力（externalising potential）。綜合上述兩個理論來看臺灣的高等教育治理改革，不難發現我國政府和其他許多國家政府的相似之處，同樣期望透過市場機制的引進以提升大學全球競爭力，或是透過新管理主義和新自由主義策略進行國家內部高等教育改革。國家政府透過政策借用（policy borrowing）和政策移植（policy transfer）的途徑，期望從國外成功經驗尋獲用來解決國內改革問題的政策方案。

然而，我國目前的發展似乎仍處於改革的摸索階段。以大學自主自理方案為例，教育部透過2011年公布的《中華民國教育報告書》揭示未來十年我國教育施政的重要方針，其中擬定「試行大學自主治理方案，提升大學經營與治理效能」以為「促進高等教育轉型與發展」的策略。在此政策的推動過程中，成功大學和金門大學雖被選為試辦學校，但反對該方案的聲音卻從未停歇。臺灣高等教育產業公會網站中發表的相關資訊（<http://2012theunion.blogspot.co.uk/2012/05/>），如〈反對教育部推動之大學自主治理方案連署聲明〉、〈成大連署：我們對成大自主治理方案的幾點質疑〉，均可視之為高等教育系統內部對於政府改革的反彈。這個例子可以點出，臺灣高等教育治理改革的困境或許不在於是否引進大學法人化或大學自治等政策，或是如何向外尋求解決問題的經驗和方法，根本的議題或許是，如何讓外國「藥方」能夠在臺灣高等教育系統中成功發展。換句話說，在借用國外改革政策進行政策移植的過程，我們需要關心高等教育系統的結構性特徵，好讓國外政策花朵有機會在臺灣場域中綻放。

在眾多高等教育結構性特徵中，國家政府角色是一個非常重要的因素。以臺灣高等教育現場為例，前教育部高教司司長何卓飛先生在「國立大學試辦自主治理經驗分享座談會」的一段談話，凸顯臺灣發展大學治理改革的困境之一，在國家政府不知如何拿捏其扮演的角色：

……一方面，在給予自主的過程中，大學本身的權責不分與資源浪費等

問題，往往使監察院、立法院與社會大眾對教育部大加撻伐；而另一方面，當教育部反過來要要求各大學時，又會被各大學抨擊「管太超過了吧？」。因此，何卓飛笑著形容，教育部可以說是「左右兩邊臉都被摑巴掌」。……（臺灣評鑑協會，2011）

關於大學治理與國家角色的議題，不少研究是透過區辨不同治理模式的方式，探究政府、大學和其他利害關係人之間的關係（張源泉，2013；詹盛如，2010；戴曉霞，2007；Clark, 1983; Mok, 2008; van Vught, 1989b）。然而，隨著高等教育系統的日益複雜，特別是受到全球化和區域化的影響，這類研究方式漸顯侷限，因而有改進之必要（Huisman, 2009）。本研究焦點即在關注國家政府角色面對全球化和區域化脈絡扮演角色的變化，期望透過新的分析架構，探究國外高等教育治理改革的成功經驗，進而能對於我國當前高等教育治理問題提供相關建議。

基於上述問題意識，本研究採個案研究法，首先以文獻探討目前大學治理模式的取徑，以確認本研究的分析架構。其次，研究依據該架構，進行相關英文官方文件和學者專家論述（包含學術期刊、書籍文章、研究報告、和七位荷蘭高教系統政策參與者及學者的非結構性訪談內容）的分析，藉以描繪荷蘭高等教育治理轉型的過程（1980至2005年）。接著，從荷蘭的發展經驗歸納出大學治理結構的特徵，以及國家角色在治理轉型過程的變化。最後，根據研究發現，對於參與高等教育治理改革的實務工作者和投身區域高等教育研究的學者提出相關建議。

## 二、個案研究之選擇

為達上述目的，也為彌補獨採教育發展線性模式可能產生的侷限，本研究在方法上納入社會文化分析的觀點以求周延（楊深坑，2006）。詳言之，本研究採取非量化的研究取徑，並在表現優良的高等教育系統中，選擇明顯受到全球化和區域化影響的國家做為研究對象，深入瞭解其優異表現背後的改革過程，並從中探究國家政府角色的轉變。其次，本研究有別於目前廣泛使用的跨國比較研究或區域橫向性比較研究取向（戴曉霞，2007；Capano, 2011; Mok, 2008），改採個案研究法。透過單一國家時間縱向性的比較，為臺灣高等教育治理問題尋求具有

時間深度的學術建議。

在研究個案的選取方面，首先選擇歐洲做為研究關注的區域。受到全球化浪潮的襲擊，該地區大學治理結構在過去30年間的變化相當顯著（de Boer & File, 2009）。從1970年代起，歐洲就面臨高等教育擴張的壓力。隨著政府財政的緊縮，歐洲高等教育系統（特別是西歐先進國家）在1980年代紛紛扛起新自由主義的大旗，以改善大學運作效率，期使高等教育更能符合不同利害關係人的需求。因此在公共管理方面，開始改以績效責任為策略主軸。許多歐洲國家的高等教育治理模式因此由傳統政府直接介入大學事務的國家控制模式（state control model），逐漸轉變成國家監督模式（state supervising model）。國家政府拋棄過去鉅細靡遺式的法條規範，改為透過評鑑管控大學品質的評鑑國家（evaluative state），部分高等教育事務並因而轉由高等教育機構自行治理（van Vught, 1989a）。

隨著全球化的發展，跨國高等教育在1990年代成為西歐政府特別關注的改革事項。尤其是當知識經濟（knowledge economy）成為歐盟重要高等教育政策論述之後，傳遞知識的高等教育因此和歐洲區域經濟發展的目標產生明確交集。大學品質不但被歐盟視為是強化教育、研究和創新之知識鐵三角（knowledge triangle）的基礎（European Commission, 2003），歐洲區域的跨國合作也因此被視為是有助提升高等教育經濟規模、高等教育機構教學品質和國家全球競爭力的不二法門（Thissen & Ederveen, 2006）。發展至1990年代中葉，訴求全球化、國際化的高等教育政策方案明顯地與著重歐洲化的區域性政策議題連結在一起。歐洲國家因而逐漸認同發展歐洲高等教育區（European Higher Education Area）的重要性，並將其視為是促進區域市場經濟成長和歐洲整合的重要途徑（European Commission, 2005; Marginson & van der Wende, 2007）。1999年展開的波隆納歷程（Bologna Process）以及2000年歐盟提出的里斯本策略（Lisbon Strategy），先後反映出該地區寄望透過高等教育改革，以促進歐洲整合，進而成為全球最具競爭力知識經濟體的夢想。自此，歐盟即以建構歐洲高等教育區之名，積極介入高等教育的事務（van der Wende, 2009）。

面對上述全球化和區域化脈絡的衝擊，荷蘭是歐洲進行大學治理改革的先驅。該國的高等教育改革可回溯至1980年代，隨著國際化的走勢、全球競爭壓

力增加，外加歐洲區域整合的需求，荷蘭對於高等教育改革的重視隨著波隆納歷程的展開而持續發展（Boezeroy, 2003）。基於時間縱向深度的考量，荷蘭超過30年的高等教育治理發展經驗，可為本研究提供豐富的歷史資料。其次，荷蘭平均每人每年的研究文章產出，在OECD國家中排名第三；根據上海交通大學的排名，全球前200的大學荷蘭占有七所，於全球排名第六（Marginson, Weko, Channon, Luukkonen, & Oberg, 2008）。荷蘭高等教育與研究的表現，對於一個歐洲小國而言，堪稱優異。荷蘭在全球化和區域脈絡下的高等教育治理經驗，對於同為區域性小國家的臺灣，有值得深入探究的價值。

## 貳、大學治理的分析架構

### 一、以國家為中心

綜觀目前有關於高等教育治理與國家角色的文獻，可以發現最廣為使用的分析取徑大致可分為兩類：

第一類是以Clark提出的協調三角（triangle of coordination）理論為代表。這類研究是以三股影響高等教育系統運作的關鍵影響力為核心，分別為代表社會集體意志展現的「國家權威」、教授和學者共組的「學術寡頭」，以及代表消費者意願和需求的「市場」（Clark, 1983）。其他類似協調三角的分析架構，還包括有歐陸模式、英國模式和美國模式，或是科層模式、同僚模式和政治模式（戴曉霞，2007）。簡言之，這類分析取徑將大學治理區分成數種理想典型（ideal types），然後依據高等教育系統的本身特性劃分為不同類型。由於理想典型具有明確的性質，因此，常被選為跨國或跨系統比較高等教育研究進行系統性比較的依據。

第二類的分析取徑特別強調國家政府的角色，有別於上述三分法的模式，主張大學治理研究的核心應該是國家政府，對於其他要素（如學術社群和市場）的重視程度則不如前一類分析取徑。學者採用第二類取向的理由是，政府對於治理國家負有最基本的責任，即使在訴求市場化的治理模式中，政府都不可能置外於治理過程。換句話說，大學系統無論被歸類於何種模式，國家都是影響治理的關

鍵。van Vught是這類取徑的代表，他以政府採行的高等教育策略做為分析基準，將治理區分成兩類：當高等教育系統傾向透過政府計畫或是其他控制策略進行大學治理，屬國家控制模式（state control model）；若系統的主要治理途徑是透過高等教育機構的自我規約，則屬於國家監督模式（state supervision model）（van Vught, 1989a, 1989b）。另外，Mok（2008）利用國家經濟導向性質的差異，將高等教育治理模式依據國家政府在高教市場化過程扮演的不同角色，區分為四種：介入者（interventionist state）、市場協調者（market coordinator state）、市場促進者（market facilitating state）和市場加速者（market accelerationist state）。

隨著全球化和區域化的過程，高等教育脈絡日趨複雜，政策利害關係人的互動也較過去多元，因此有不少學者提出運用三分法理想典型於高等教育治理分析的侷限。Mok（2008）就曾表示，一個被歸類為市場模式的高等教育治理結構，並不意味國家力量的消退；政府介入教育市場可能是為了強化市場運作，而非單純為了彰顯國家權威。換句話說，國家政府可能同時扮演不同角色，例如：學術寡頭的促進者和市場機制的支持者。協調三角的分析架構雖有其優點，但國家權威、市場和學術寡頭三者之間很難用單純的此消彼長式線性關係予以描述。因此，Jongbloed（2003）批評，若採用Clark協調三角的分析模式，很容易會忽略國際高等教育系統內部的動態互動關係。再者，不同的治理權力可能同時增加或同時減少，如果使用理想典型進行分析，往往容易忽略其他潛在的影響力。例如：在拉丁美洲高等教育系統中，學生的影響非常關鍵，但卻可能因採用三分法模式而被忽略（Salazar & Leihy, 2013）。反觀以國家政府為中心的分析取徑，卻能夠發揮以簡馭繁的效果。最後，《邁向2030高等教育》也肯定國家政府的關鍵性角色，主張若以政府為分析焦點，將有助於探究大學治理轉型的過程（Centre for Educational Research and Innovation, 2009）。綜合考量上述，本研究採用第二類取徑做為分析荷蘭高等教育治理轉型的依據。

## 二、以政策為中心

「政策是政府對其採取行動方針之決定」（Howlett & Ramesh, 1995, p. 5），為分析國家政府角色和治理結構變化，本文採用政策分析取向，分別關注

高等教育政策內容，以及參與治理改革過程的政策行動者。首先，針對高等教育改革政策內容部分，綜合下面兩個理論架構進行研究分析：

(一) Capano (2011) 依據政府介入高等教育政策目標 (goals) 和政策工具 (means) 的程度差異，將大學治理區分成四種模式，分別為層級治理 (hierarchical mode)、程序治理 (procedural mode)、遠端調控 (steering at the distance mode) 和自我治理 (self-governance mode) (參見圖1)。Capano認為，大學治理機制雖然可能會因為國家角色的變化而有所不同，但無論是扮演規範監控者 (regulator) 或是統籌者 (coordinator)，甚至是採取遠端操控 (steering from a distance) 的治理模式，政府都會持續地影響公共事務和政策制定。因此，高等教育治理的分析應該以國家主導程度做為分析基準，並以高等教育政策制定過程做為分析內容。

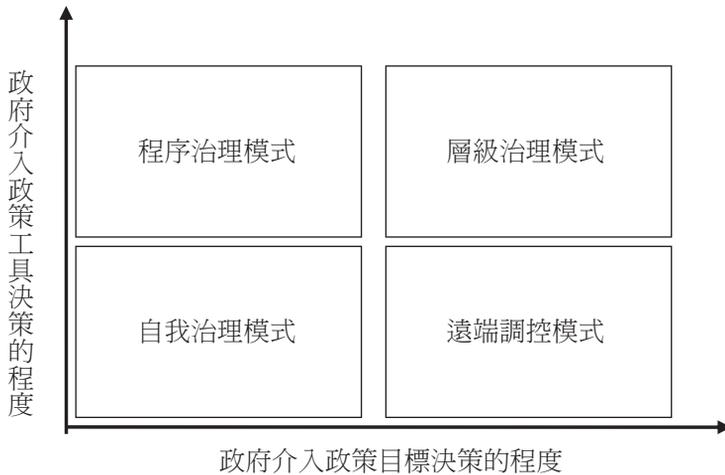


圖1 本研究分析架構。引自“Government continues to do its job: A comparative study of governance shifts in the higher education sector,” by G. Capano, 2011. *Public Administration*, 89(4), p. 1626.

(二) 由於Capano (2011) 並未給予政策目標和政策工具清楚定義，因此本研究加入Berdahl (1990) 界定的實質性自主 (substantive autonomy) 和程序性自主 (procedural autonomy) 概念，以進一步區辨政策目標和政策工具的差

異。簡言之，「政策目標」涉及實質性自主，亦即是有關做什麼（the what of academe）的自主性。例如：政府介入政策目標決策的程度高，表示高等教育組織對於組織任務、目標和功能的決定權相對較低。至於「政策工具」，指涉程序性自主，亦即是對於如何做（the how of academe）的自主權。如果政府介入政策工具的決策程度較高，則表示高等教育組織對於如何達成組織目標和計畫所應採取之途徑或方式具有較低的自主性。

為了能對政府介入政策的程度差異有比較的標準，除了高等教育政策內容之外，本研究也將高等教育政策參與者的部分納入分析。回歸定義，大學治理指涉「對大學內部和外部利害關係人而言，重要議題的決策結構和過程」（Gayle, Tewarie, & White, 2003, p. 1）。藉此，本研究將對高等教育事務具有重要影響的利害關係人納入考量，並以此做為衡量政府介入政策目標（亦即指實質性高等教育事務）和政策工具（亦即指程序性高等教育事務）程度的依據。這些政策參與者可以是學者專家、高等教育機構代表、學生代表或大學職員代表等。舉例來說，當參與高等教育政策決策過程的行動者增加，即相當於政府對於政策制定的影響力量或介入程度會減少；反之亦然。以下將運用上述分析架構，進行荷蘭高等教育治理過程之探究。

## 參、荷蘭高等教育治理轉型的過程

自1980年代起，荷蘭為因應國際競爭壓力和區域整合需求，相繼採行一連串高等教育改革政策。以下依據荷蘭政府介入高等教育政策目標和高等教育政策工具的決策程度差異，分成三個時期說明。

### 一、1980至1985年期間

#### （一）政府介入政策目標決策程度的變化

荷蘭高等教育最早受到法國的影響，並因此在1815年制定第一個《高等教育法》（Organiek Besluit）。這個情況一直維持至1870年代，當德國Humboldt等人擘劃之近代大學學術文化滲入荷蘭高等教育和研究場域才有所改變。因此，傳統的荷蘭高等教育系統確實反映出Clark（1983）所定義之歐陸大學特徵。然而，

從1980年代開始，英國和美國評鑑國家或新公共管理等概念明顯進入荷蘭政府；至二十世紀，來自英、美的影響甚至超越歐陸系統。若從歷史發展的角度來看，荷蘭高等教育系統可視為是法國（Napoleonic）、德國（Humboldtian）和盎格魯撒克遜（Anglo-Saxon）等大學型態的混血（Westerheijden, de Boer, & Enders, 2009）。

有關高等教育系統的特性，荷蘭採取雙軌制（binary system），內含13所以學術和基礎科學為導向的研究型大學（research universities）、一所空中大學和54所專司於應用知識技術與職業訓練取向的應用科技大學（universities of applied sciences; hogescholen，荷蘭簡稱HBO）。其中的研究型大學，包含四所分別於十六和十七世紀建立的傳統老大學、兩所於1970年代設立的新大學，以及三所私立大學。除了上述的綜合型大學之外，另外還包括四所單一學科的科技或農業大學（Westerheijden et al., 2009）。至於HBO，是以授予學士學位為主的應用科技大學；在教育與科學部主導下，1983年高達350所的HBO因機構整併，至1987年快速縮減為86所（Goedegebuure, 1992; Goedegebuure & Westerheijden, 1991）。至於私立高等教育機構，則以終身學習為重點，雖為私立，但仍接受政府補助。大體而言，這些機構的內部治理結構非常相似，並沒有因為屬性差異而有顯著不同（de Boer, Enders, & Jongbloed, 2010a）。另外，在1990年代中葉之前，這些機構無論是在教學或研究領域，素質也都相當一致，並不會因為彼此歷史背景或課程屬性的差異而不同（Westerheijden et al., 2009）。

由於荷蘭政治制度採統合取向（corporatist），政府決策屬共識型（consensual）模式（Theisens, 2004），因此，技術專家的政策理念和意見很容易透過政府向學者諮詢的方式進入政策制定的過程，進而對於國家法規和制度造成影響。另外，基於統合政治的傳統，荷蘭政府對於高等教育政策的影響並非反映出「由上而下」的層級治理模式。在大學機構內部治理方面，同樣基於統合主義的傳統，1971年實施的《大學法》亦將高等教育機構內部利害關係人（如教授、行政人員和學生）納入機構層級的治理機制。無論是教職員或學生代表，都能參與院務和校務會議，並對大學內部行政規約、教學和研究方針及經費分配等事宜發揮影響。整體而言，政府在這段時期介入高等教育政策目標的決策程度並不如其他歐陸國家明顯（Teichler, 1989）。換句話說，政府並沒有完全握有實質

性高等教育事務的決策權。

## （二）政府介入政策工具決策程度的變化

在二次世界大戰結束後，荷蘭社會普遍認同建立現代化福利國家的重要性。因此，大學的運作必須將社會整體利益和國家經濟的因素納入考量，而政府透過法律和政策對於高等教育系統的程序性規範處處可見。例如，在教育輸入（input）方面，政府透過項目預算（line-item budget）制度，逐條列舉大學預算項目，控制每年撥款給大學的金額。另外，政府也透過入學和測驗等制度規範，以確保大學招收的學生素質；針對教職員，也設有聘任標準。在教育過程（process）方面，荷蘭則採取事前（ex ante）控制原則，舉凡新設的大學課程或新系所設置，都需要符合政府訂定的標準，才能獲得批准。在教育產出（outcomes）方面，政府則利用明確的學位標準，控制大學畢業生的素質（van Vught & Westerheijden, 1993）。

政府即使透過上述層層規範，其決策權仍無法觸及所有的高等教育事務。主要的原因是，當時的荷蘭高等教育系統普遍相信，學者比政府更瞭解學術研究和教學，因此仍有相當比例的事務是由系所教授或是機構外部的學者專家把關（Acherman, 1990）。根據一項1987年教育和社會部出版的資料顯示，1980年代荷蘭高等教育制度中有關機構目標、教學過程品質是由系所教授來決定。另外，有關大學教育過程的內容與形式等，則由政府 and 系所教授共同決定（Maassen & van Vught, 1988）。因此，嚴格而論，學者治理（academic self-governance）模式還是可以隱約地在這個階段中嗅出。

針對高等教育機構的中央層級而言，校院級管理人員對於大學教學完全沒有參與的空間，頂多只是在資源分配和協調方面有些許置喙的餘地。因此，機構治理層級握有的程序性自主權，和政府或系所教授相比，顯然是最弱的（Kells, 1992）。即便如此，但因為大學校院治理單位在程序性事務的決策過程仍經常扮演政府與系所教授之間的緩衝器，因此就大學整體的治理結構而言，荷蘭高等教育機構層級擁有的影響力明顯比其他歐陸國家的大學來的高（Teichler, 1989）。以品質保證機制為例，當時的大學評鑑完全由高等教育機構自行負責，國家層級並不會介入（Westerheijden, 1990）。

整體而言，荷蘭高等教育在1960至1980年代中葉之間快速擴張，呈現出政府

規約與學術專業（學者自治）並行的治理機制（van Vught & Westerheijden, 1993; Westerheijden et al., 2009）。受到政治傳統的影響，政府無法獨自進行政策目標決策，因此學者專家的學術專業考量也會對於高等教育實質性事務決策有所影響。另外，學生和教職員代表也可以透過參與校務會議的機會影響大學政策目標。相對的，國家政府在政策工具的決策方面，具有明確的主導地位；高等教育機構在選擇學生和入學條件、授予學位、教師聘用、學程規劃、決定研究領域、財政經費和人力資源管理等程序性事務，都受限於政府法律和政策。至於與學術研究直接相關的事務，只要符合政府規範，系所單位和教授才能保有決策權。

## 二、1985至1997年期間

### （一）政府介入政策目標決策程度的變化

1985年是荷蘭大學治理結構的分水嶺。在此之前，政府為因應當時快速成長的荷蘭高等教育規模，以及經濟危機導致政府預算縮減的困境，採取緊縮性政策（retrenchment policies），中間偏右派的執政內閣積極介入高等教育。然而，隨著新公共管理邏輯的散播，1980年代初期，去規約（deregulation）和去集中化（decentralisation）策略逐漸成為荷蘭政府高等教育改革的方針（Teichler, 1989）。1985年政府公布的白皮書《高等教育：自主與品質》（Higher Education: Autonomy and Quality，荷蘭文縮寫HOAK）明顯反映出新自由主義的政策色彩。政府透過HOAK表示，為改善高等教育品質和效率，促使大學更能適應外在環境的變化，政府將對高等教育事務採取遠端調控（steering from a distance）的策略，避免過度的高等教育系統規範和限制（Goedegebuure, Kaiser, Maassen, Meek, van Vught, & de Weert, 1994）。

接著，政府在1988年提出《高等教育和研究計畫》（Higher Education and Research Plan，荷蘭文簡稱HOOP），再次確認提升大學自主權的政策方針。HOOP體現的是一個以兩年為週期的新式治理架構，在每週期的第一年，由政府先考量當前高等教育問題，擬定出重要的政策目標和議題，第二年則由高等教育機構針對政府提出的目標和計畫擬定機構的對應方案（Goedegebuure & Westerheijden, 1991）。這個治理架構增加了政府和高等教育機構之間的互動，雙方透過定期開會，溝通彼此觀點，並一同決定高等教育的政策目標與策略，因

此又稱為溝通式計畫模式（the model of communicative planning）（Westerheijden et al., 2009）。新的治理模式雖然仍舊保持共同協商的方式，但因為學者專家和其他高等教育政策利害關係人代表介入的空間減少，使得政府和高等教育機構儼然成為兩個最具影響力的政策目標決策者。因此，政府對於高等教育實質性事務握有的決策權，和前一個階段相比，明顯增加。

## （二）政府介入政策工具決策程度的變化

在1985年HOAK白皮書公布之後，政府不再利用事前嚴格的審查程序來確保高等教育和研究的品質，改採權責下放後的「事後評鑑」（ex post evaluations），只要高等教育機構能通過評鑑程序，即可證明機構的教育品質已達政府足以信賴的標準（Huisman, 2003）。根據新的品質保證程序，大學必須針對機構內部的教學品質進行自我評鑑，並將結果撰寫成報告書。隨後，學者組成的專家小組會以自我評鑑報告書為基準，進行同儕訪視（de Boer et al., 2010a）。換句話說，當政府確定品質保證系統的實質性功能與政策目標後，相關的程序性事務都交給高等教育機構和專家學者共同規劃和執行，政府的涉入明顯減少（Vroeijenstijn & Acherman, 1990）。

另外，在1986年政府與高等教育機構代表針對品質保證制度的協商過程，政府最初規劃將依據品質保證評鑑結果分配高等教育經費，但最後通過的版本否決這項提議，學術社群強調的進步功能（function of improvement）取代政府主張的績效導向（function of accountability）功能。類似的情況在1990年再度發生，政府力倡將成就指標（performance indicators）納入品質保證機制，但因為學術社群反對，認為政府擬定的方案會造成大學品質數字化，使得政府最後不得不放棄原先規劃的方案（Maassen & Weusthof, 1989; Vroeijenstijn & Acherman, 1990）。

隨著時間的發展，荷蘭政府對於高等教育機構釋出更多的程序自主權。這些鬆綁的政策大多屬於教育輸入和教育過程兩方面的規範；至於教育產出方面，高等教育機構仍須能夠證明自身機構符合政府預期定的目標（Westerheijden et al., 2009）。為貫徹1985年HOAK白皮書的政策理念，亦為高等教育機構權責和程序性自主權的提升提供明確法源依據，政府明確地將提高機構自主和自我規約的政策論點寫進1992年《高等教育與研究法》（Higher Education and Research Act，荷蘭文縮寫WHW）（de Boer & File, 2009）。和過去2,000多項的高等教育法規

數量相比，WHW收錄的規章大幅刪減至300多條（Goedegebuure et al., 1994）。

政府對於高等教育程序性事務的介入程度，也因為設置新的中介組織（intermediary organizations）而減少。根據1986年政府和高等教育機構協商的結果，政府將設置數名高等教育稽查員（Inspectorate for Higher Education），除用以監督高等教育機構執行品質保證程序的過程外，這些教育稽查員亦需對政府決策提供必要的資訊和建議（Bresters & Kalkwijk, 1990）。透過高等教育稽查員的設置，政府一來可避免直接介入高等教育事務，將品質保證權責下放給大學，二來透過稽查員於品質保證機制扮演的後設評鑑（meta-evaluation）角色，可以發揮監督大學的效用（Zijderveld, 1997）。

根據1992年WHW的規定，荷蘭政府放寬高等教育機構設立學程的標準，不再針對新學程的申請案件進行細目審核。只有當大學學程的設置有危急高等教育系統宏觀效益（macro-efficiency）的疑慮時，或是當課程品質未達設定標準，政府才會介入高等教育實質性事務。另外，相關的審查程序也轉交新設置的教育供應委員會（Committee for Education Provision，荷蘭文縮寫ACO）進行。當ACO認可新學程的設立符合荷蘭高等教育的宏觀效益，在經過教育部長同意後，新的學程方案就可以列入中央高等教育學程登記冊（Central Register of Programmes in Higher Education，荷蘭文縮寫CROHO），該學程機構則可因此可獲得政府補助，學生可取得政府獎助，高等教育機構也有資格頒發政府認可的學位（Huisman & Jenniskens, 1994）。

整體而言，高等教育機構在這段時期獲得更多自主運作的空間，再加上新的中介組織設立，使得國家政府的治理角色從原本的規範者或干預型規劃者，變成類似監督者、協調者或（經費）贊助者，由此可見，政府對於高等教育程序性事務的影響力相較於前一階段要來得削弱許多。

### 三、1997至2005年期間

#### （一）政府介入政策目標決策程度的變化

國家政府在這個階段對於實質性事務的介入程度不及上個階段。造成這個變化的主要因素有兩個。首先，在大學院校層級上，1997年制定通過的《大學治理法》（Modernisation of University Governance Act，荷蘭文簡稱MUB）將一

些過去由政府決定的實質性高等教育事務，轉由高等教育組織校級決策委員會（Executive Board，荷蘭文college van bestuur）進行決策。教授和學者雖然對於教學和研究事務仍握有一定的自主權，但隨著校務會議（University Council）功能的轉變，教授和學生代表們的決策角色因而被替換，僅剩諮詢功能（de Boer et al., 2010a; Westerheijden et al., 2009）。高等教育機構內部的治理結構，從過去以同意為基礎（consensus-based）的傳統決策模式，逐漸轉變成企業式（business-like）的行政結構。大學法人（corporate actors）的特性開始浮現。另外，高等教育機構為了吸引機構自行設定的「顧客群」，同時也為了獲得更多非政府的資金（如歐盟研究資金、來自企業的契約合作、國外學生學費），開始競相發展各自的經營策略（de Boer & File, 2009）。

其次，受到來自全球化和區域化的影響，特別是在1999年簽訂《波隆那宣言》以後，荷蘭高等教育系統在制定政策目標時，須將所有簽約國的共識考慮進去。以品質保證機制為例，波隆那歷程參與國在2005年共同簽署的《歐洲高等教育區品質保證標準和方針》（Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ESG），是歐盟高等教育系統建構或調整品質保證機制的參照模式，代表著歐盟對於《波隆那宣言》簽約國執行品質保證機制時的最基本要求（Huisman, Adelman, Hsieh, Shams, & Wilkins, 2012; Huisman & Westerheijden, 2010）。為了使不同結構的歐洲高等教育體系能夠一體適用，確保各國彈性發展的可能，ESG反映出目標導向（what should be done）而非程序性規範（how they should be achieved）的特質。因此，荷蘭高等教育系統在進行相關實務性事務的決策時，勢必受到這項歐盟品質保證機制的影響。簡言之，在這個階段，因為大學院校層級治理權力的增加以及區域性組織明顯介入國家高等教育治理，荷蘭政府對於實質性高等教育事務的介入程度呈現下降的走勢。

## （二）政府介入政策工具決策程度的變化

自1997年以後，荷蘭政府介入程序性高等教育事務的程度明顯受到國家以外事務的影響，區域性和國際組織的介入，使得政府對於高等教育政策工具的決策權縮小。這些影響首先可以從鄰近國家說起。為符合勞動市場和經濟發展的需求，荷蘭高等教育稽查員從1990年代中期即開始積極鼓勵荷蘭高等教育的跨國界行動（cross-border initiatives），增加與鄰近地區的國際合作。荷蘭高等教育機

構開始和Belgium (Flanders) 進行人力資源的共享，並設置聯合課程。另外，荷蘭和比利時荷語區 (Flemish speaking Belgians) 也有合作，共同發展跨國品質保證制度，成立跨國國家認可組織 (Dutch-Flemish Accrediting Organisation, 荷蘭文簡稱NVAO)，以擬定並執行兩個地區的共同品質保證制度細節 (Netherlands-Flanders Accreditation Organization [NVAO], 2003)。政府透過設置跨國中介組織進行遠端調控，可說是這個階段的另一個特點。

國際組織對於荷蘭高等教育政策的影響是另一個不可忽略的因素。以高等教育品質保證機構國際網絡 (the International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAHE) 為例，來自不同國家的組織成員透過組織活動，分享各自進行品質保證的經驗，隨後並將國外的訊息帶回國內；透過此一途徑，荷蘭的品質保證制度因而受到國外經驗的影響 (van der Wende, 1999)。在進入21世紀之後，歐洲化對於荷蘭高等教育政策的影響也逐漸明顯，為波隆納歷程而設置的歐洲高等教育品質保證網絡 (European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) 就是一個明顯的例子。

除了來自區域性和國際組織的影響，高等教育機構在這個階段握有更多的程序性自主權。1997年通過的MUB，賦予大學機構管理層級更多的權限。具體而言，為促使大學發展各自的機構策略，期望大學為了提高績效而願意更加積極努力，政府擴大機構對於程序性大學事務的釋權範圍、引進新經費分配模式以及更多財政經費補助誘因。政府不再完全以高等教育機構招收學生數目作為研究經費的分發依據，為支持特別優秀的研究者，部分研究經費轉成競爭性質。另外，高等教育機構也可以透過契約方式，向第三方 (third-party)，例如私人部門、政府部門、非營利組織和歐盟等，取得研究和教學經費。以2002年的數據為例，教育文化科學部根據學生數和畢業學生數撥發給高等教育機構的經費約占總經費的66%，學生給付的學費約占6%，來自第三方契約的經費約占23%，競爭性的研究經費約占高等教育機構全部經費的5%。競爭性研究經費的競爭非常激烈，其中只有7%的研究申請案可以獲得政府補助，且這類競爭經費的分配比例有逐年增加的趨勢 (de Boer et al., 2010a; Westerheijden et al., 2009)。

事實上，這種表現導向的經費分配模式 (performance-based funding model) 壓縮了政府對於高等教育經費的操控空間。相對地，高等教育機構院校管理層

級的權力，因為跨國機構間的合作研究以及第三方經費挹注比例的增加，也隨之增加（Westerheijden et al., 2009）。在1990年代結束之前，荷蘭大學已經可以近乎自主地決定機構人員的聘任條件和薪資、在金融市場集資、或將前一年未使用完畢的財務資源挪移至下一年度使用以累積儲備金（reserves），大學建物所有權也歸大學擁有（而非政府）（de Boer et al., 2010a）。在這個階段，大部分的大學財務自主權已經從政府轉到機構手上。為了使大學的表現更能反映市場的需求，2000年的HOOP即指出政府和大學的關係將朝向契約取向（contractual relationship）。政府透過2004年的HOOP再度重申相同立場，希望能引進政府和大學共同同意的成就指標（performance indicators），建構以高等教育成就表現為基礎的品質保證系統。契約取向的政策發展趨勢也可以從依據大學表現來核發經費比例的增加看出。大學為了爭取更多研究經費和學生，開始更積極地提升機構品質和競爭力（Westerheijden et al., 2009）。

## 肆、荷蘭國家角色轉變和高等教育治理轉型的特徵

歸納上述荷蘭大學治理的三階段發展過程，以下將分別從高等教育實質性事務和程序性事務兩方面，討論荷蘭政府介入高等教育政策程度的變化，並據此描繪在此過程中，政府扮演角色的差異與治理轉型的特徵。

### 一、高等教育實質性事務決策權的移轉

1985年之前，受到荷蘭政治制度特性的影響，高等教育機構的實質性事務（亦即有關高等教育政策目標的擬定）是由政府和大學政策參與者代表（高等教育機構代表、學者專家、學生代表）共同決定，呈現出共識型決策的政治模式。然而，在邁入第二階段後，雖然傳統政策參與者共同協商的模式依舊，但學者專家和其他高等教育政策利害關係人代表（如學生）介入的高等教育事務決策，逐漸從原本的實質性事務轉成程序性事務，進而使得政府和大學成為這個階段影響高等教育實質性事務的兩個關鍵性決策者。1988年展開的HOOP計畫，明確地賦予國家規劃高等教育事務目標的權限，而大學則在國家授權範圍之內擁有相當的

自主權。和第一階段相比，國家政府介入高等教育實質性事務的程度，因為學者專家和學生代表的退場而相對提高。另一方面，在新政策的引導下，大學必須遵循集體性政策目標，而政府在決定政策目標的過程也因此扮演更為關鍵的角色。

第三階段最大的變化來自於全球化、國際化和歐洲化的衝擊明顯增加。面對國與國之間互動的增加，荷蘭政府機警地體認高等教育系統對外開放的必要性，並果決地將原本的國家品質保證機構轉型成跨國的中介組織（如NVAO）。受到這樣的脈絡影響，區域性政府聯盟（如歐盟）或國際組織（如高等教育品質保證機構國際網絡，INQAAHE）也開始涉入荷蘭高等教育政策目標的決策過程。和第二階段相比，荷蘭政府對於高等教育政策目標的介入程度因為這些來自荷蘭高等教育系統外部的影響力而明顯減少。

圖2簡單標示這三階段的主要政策參與者，以及政府角色對於高等教育政策目標和實質性事務的介入程度變化：第一階段最低，第二階段最高，而第三階段居中。

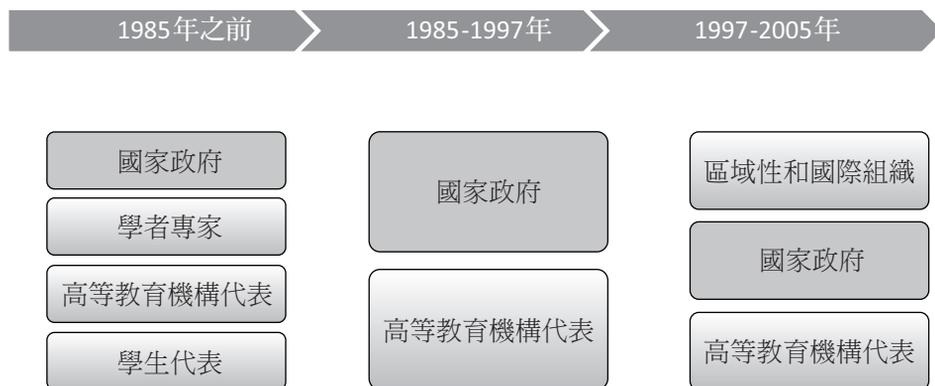


圖2 政府介入政策目標決策程度的變化

## 二、高等教育程序性事務決策權的移轉

在第一階段中，高等教育程序性事務決策權是由荷蘭政府和學者專家共享。其中，有關高等教育經費的分配，是由政府統籌，各項經費的使用也多有政府指定的用途（*earmarked funding*），大學無法自由挪用。甚至有關學生招收和教職

員聘任的方式，也由政府規定。然而，凡涉及學術事務（academic affairs），例如：教學目標、研究方向主題等事務，則屬學者專家的決策領域。

上述的情況在1985年HOAK公布後，有明顯的變化。首先，政府對於多數的高等教育程序性事務不再直接介入，也不詳細規定，頂多透過教育目標的設定或確立規範架構（framework regulations）做為治理的途徑。有關政府縮手的部分（如品質保證制度），則改由學者專家、高等教育機構透過事後評鑑方式負責品質管理。其他如教育投入和教育過程的事項，政府要不是授權給中介機構（如高等教育稽查員和教育供應委員會）處理，就是轉交高等教育機構自主決定。1992年頒布的WHW延續之前政府主張高等教育自主的政策方針，許多原本由政府控制的程序性事務或高等教育政策工具的決策權（如設置大學內部品質保證機制、學程設置、建物所有權、學生入學、教師聘用和校務基金運用等），則移交給高等教育機構決定。整體而言，高等教育機構在這個階段擁有的程序性自主權增加，大學可以自行決定該機構如何達成政策目標的策略。為了促使高等教育機構願意配合政府設定的政策目標，政府通常也會設置財政激勵方案或競爭性經費，透過評鑑結果影響大學的招生數和研究經費。至於政府設置的中介機構，也開始統籌並負責規劃部分的高等教育政策。對於這些接受政府資助的中介機構，其機構職責往往是為政府代言，在政策制定過程中扮演中間人（brokers）的角色，統合不同政策參與者之間的意見以做出協調的決定。

第三階段（1997至2005年）大致延續前階段的模式，但因為波隆納歷程和里斯本策略的影響，無論是荷蘭國內高等教育政策的目標或是政策工具，均明顯受到歐洲區域和國際組織的影響。例如：荷蘭高等教育機構會努力提出跨國的合作研究計畫，以爭取第三方的經費補助，如歐盟架構方案（European Union's Framework Programmes）。另外，本研究也發現，高等教育機構對於程序性事務的自主性在這個階段持續增加，甚至躍升為整個大學治理網絡的中心，大學和不同層級的政策參與者（如國際聯盟或網絡）維持一定程度的互動。再者，由於大學採取的策略將會影響該機構在高等教育系統內的表現和績效，因此，機構之間的競爭和差異也較前一階段明顯。除了高等教育機構法人性質的浮現外，高等教育（準）市場化的特徵在這個階段也更為顯著。至於原本在荷蘭大學治理中占有重要位置的學者專家，反倒因為全球化和區域化的影響，逐漸失去其對高等教育

政策目標和政策工具決策的關鍵影響力，尤其在機構內部治理方面，專家學者的權力削弱程度非常可觀。

總體而言，荷蘭政府對於高等教育程序性事務的介入程度，在第一階段表現最高；第二階段因為高等教育機構和政府中介組織的參與，使得國家政府在高等教育政策制定的過程中，特別是對於政策工具選擇方面，影響力逐漸減少。發展到第三階段，荷蘭政府對於高等教育程序性事務的影響力更因為區域性和國際組織的介入而降至這二十多年來的最低程度（參見圖3）。



圖3 政府介入政策工具決策程度的變化

### 三、荷蘭高等教育治理轉型的特徵

1985年之前的荷蘭大學治理模式，並沒有全然反映出傳統「歐陸模式」或是「國家威權」的特徵。換句話說，高等教育政策的制定並非完全由政府主導。整體而言，無論是關於政策目標的實質性事務，抑或如何達成政策目標的程序性途徑，高等教育機構中的校級治理單位握有的自主權，和其他政策參與者（如政府或是系所教授）相比，是相對偏低的。因此，荷蘭這段時期的大學治理模式既非反映「美國模式」或「英國模式」，更無法用「國家控制模式」一語帶過。根據本研究的理論架構分析，1985年之前的荷蘭高等教育治理結構，因為政府介入政策工具（或程序性事務）的決策程度相對於政府介入政策目標（或實質性事務）的程度為高，可以歸類為「程序治理模式」。

在1985至1997年間，荷蘭政府分別透過多項高等教育法規的公布實施，成功地改變原先的治理模式。基於遠端調控的治理改革方針，高等教育機構院校層級的權責在這個階段明顯擴大，也因此，Gornitzka與Maassen（2000）將1985年視為是荷蘭治理模式的分水嶺，並將其描繪成從國家主權模式（sovereign state model）邁向機構模式（institutional model）的過渡。Maassen與van Vught（1988）的研究報告也反映出相似的觀點，認為荷蘭高等教育治理模式因為1985年的HOAK而進入「國家監督模式」。這個階段符合本研究架構對於「遠端調控模式」的定義。

1990年代中葉以後，政府和高等教育機構之間逐漸呈現出契約式互動關係。多數的高等教育政策目標是經由政策參與者共同決定，高等教育機構擁有比前一階段還高的政策自主性。有關高等教育政策工具和程序性事務的權限，也多屬大學機構的權限。然而，需特別注意的是，政府雖然不再對政策工具選擇和政策執行握有絕對或直接的主導權，但這並不表示政府不會介入政策目標和議題的決策過程。這個階段和第二階段的遠端調控治理模式相比，政府仍持續將其對高等教育政策的權責下放給大學；但和第一階段的程序治理模式相比，政府的調「控」成分仍在。在國家政府中，除了和教育直接有關的部門會介入高等教育政策和事務之外，非教育相關部門（如經濟事務部會）也因其與知識經濟和技術轉移的關聯，成為新的高等教育政策參與者。此外，來自區域性和國際性的影響也是這個階段另一個明顯的變化。由於區域性機構或超國家層級（supra-national level）逐漸成為歐洲地區大學治理的新焦點，甚至有學者用多層治理（multi-level governance）（Beukel, 2001）或網絡治理（network governance）等概念（Ferlie, Musselin, & Andresani, 2008）描述這類新的治理模式。整體而言，政府對於高等教育政策的影響已經不再採用直接性的規範方式，對於高等教育政策目標或工具的介入程度，都較前一階段減少。荷蘭大學治理呈現朝向「自我治理模式」的方向變化。

綜合上述分析，圖4將荷蘭高等教育治理結構轉型描繪成：從「程序治理模式」（1985年之前）到「遠端調控模式」（1985至1997年），並朝向「自我治理模式」（1997至2005年）的變化過程。在荷蘭大學治理轉型的過程中，政府對於實質性高等教育實質性事務的介入程度，以第二階段時為最高，但對於程序性事

務的介入，則隨著階段變化而減少。這個研究結果和Capano（2011）的發現相比，有些微差異，後者認為荷蘭高等教育治理結構由是程序治理轉變至遠端調控模式。由於Capano並未如本研究明確界定高等教育政策目標和政策工具的差異，因此，其研究結果並無法清楚交代不同治理模式的時期以及相關的政策目標和政策工具。

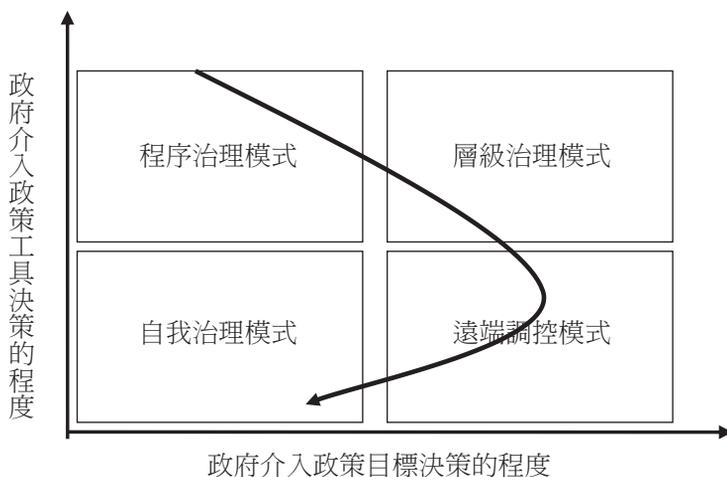


圖4 荷蘭高等教育治理轉型的過程

## 伍、結論與建議

本文旨在透過荷蘭高等教育治理轉型的歷史分析，瞭解全球化和區域化脈絡對於大學系統的影響，並且藉由這個在高等教育具有高成就的小國家治理轉型經驗，探究國家政府在治理轉型過程的角色變化。最後，根據研究結果以對我國高等教育治理改革提出啟示與建議。

## 一、結論

### （一）荷蘭政府在高等教育治理轉型過程中扮演關鍵角色

根據研究發現，在朝向「自我治理模式」轉型的過程，荷蘭政府扮演的角色不斷隨著外在環境的變化而改變。在1980年代，受到新自由主義意識型態的影響，荷蘭政府快速擁抱新公共管理的邏輯，並應用在解決高等教育擴張和財政緊縮兩面夾擊的政策問題，1990年代則明顯承受全球競爭的壓力，持續採用遠端調控的治理手段。從這個跨越1985年的轉型過程可以發現，荷蘭政府的角色從高等教育政策規劃者變成政策監督者。發展至1997年之後，歐洲化繼全球化成為荷蘭高等教育系統另一個重要的影響因素。受到波隆那歷程和里斯本策略的影響，區域性和國際性組織開始介入荷蘭高等教育治理。為了配合歐洲區域整合，也為提升荷蘭高等教育的全球競爭力，政府的角色逐漸成為消費者代理人，無論對於實質性或程序性事務，政府的政策重點強調高等教育消費者權益的保護。對於高等教育政策目標和政策工具的決策權，逐漸委託給政府以外的其他政策參與者。

嚴格來說，在高等教育治理結構轉型的過程，荷蘭政府雖然扮演的角色會因為環境需要而轉換，但都沒有淡出政策決策的過程。即使是在政府介入程度低少的「自我治理模式」，政府部長或國家代表仍會透過參與區域性政府聯盟或國際組織的方式，將重要的訊息或政策帶回荷蘭高等教育系統，隨後，部長可以正式會議和其他高等教育機構進行政策問題的討論。在整個第三階段，政府和高等教育機構都在HOOP計畫規定的權責範圍內密切互動。因此，雖然政府的角色有逐漸往治理結構核心的外圍移動，但絕不能說政府角色的重要性在高等教育政策決策漸顯消退。荷蘭政府為了能夠在「自我治理模式」中扮演好消費者代理人的角色，主動積極地創造協商的環境。不論處於哪個階段，國家政府對大學治理的成敗都扮演著關鍵性角色。

### （二）荷蘭大學逐漸成為高等教育治理結構的核心

在治理結構轉型的後期，荷蘭高等教育機構握有的實質性自主權和程序性自主權和1985年以前相比明顯增加。在1997年的MUB公布實施後，政府將更多的高等教育政策轉由機構院校層級進行決策；無論是有關政策目標（實質性事務）或是政策工具（程序性事務），大學內部的中央層級均被賦予相當高的權責。另

一方面，由於教育部長和高等教育機構經常需要透過正式會議的召開，一起討論高等教育政策問題，而高等教育機構行政人員會在會議結束後，將關鍵性政策訊息帶回大學，或是促使訊息在機構內部流動，或是據此擬定機構因應的政策方案，故院校級行政人員在機構內部傳遞訊息的角色因此日顯重要。整體而言，加強高等教育機構院校中心管理是荷蘭高等教育治理近期發展的重要特徵。

## 二、建議與啟示

受到全球競爭壓力和區域整合需求的影響，荷蘭高等教育治理結構已經從過去一元化的政策參與者（也就是由國家主導高教政策），發展成網絡式治理，改由不同屬性的政策參與者（如國家政府、高等教育機構、國際或區域組織等），共同參與高等教育治理。這樣的治理結構轉型對臺灣的高等教育治理可以提供以下建議或啟示。

首先，在高等教育治理轉型的過程，荷蘭政府成功之處在於其快速覺知高等教育環境的變化，並且勇於做出改變的能力。第一，政府明確地辨識出國家高等教育制度的改革需求，果斷地引導高等教育系統進行治理結構轉型，並在必要的時機放權釋能，改採遠端調控模式，後來甚至進一步調整高等教育機構特質，使其能走向機構自理模式。為因應全球和歐洲變化快速的教育環境，荷蘭經驗強調了國家政府扮演適當治理角色的重要，高等教育該放手的時候斷然放手，並勇於採取必要的因應策略。當然，在治理改革的過程，荷蘭漸進式的政策決策模式（incrementalism）（亦即下一階段的政策方式乃是根據前一階段政策進行的情況微幅修正），也有助於增加高等教育政策的彈性，這點對於高等教育全球化的競爭而言更顯其重要。第二，荷蘭政府在治理角色轉型的過程，並沒有以市場自由化為託詞，對於政策制定採取放任式置之不理的對策。相反地，透過HOOP計畫，政府和高等教育機構一同討論政策目標，一同參與政策工具的協商和選擇。在過程中，荷蘭政府積極促使不同政策參與者的相互合作，主動居中協調夾雜其中的不同訴求，並果斷地擬定各方政策參與者能夠普遍接受的政策程序。即使是在邁向高等教育市場競爭的過程，荷蘭政府仍在政策制定過程扮演關鍵角色。第三，當歐洲協商建構高等教育區時，荷蘭政府立刻採取必要的行動，除了接納《波隆納宣言》內所包含的歐洲區域高等教育政策（如建立二階段學位學程制

度)之外,也和鄰國合作成立跨國高等教育治理的中介組織(如NVAO),一同擬定跨國共同的評鑑標準。由於荷蘭政府的積極參與國際,讓荷蘭的品質保證制度成為歐洲發展區域評鑑標準的領頭羊。在全球化高等教育競爭的場域,荷蘭政府的行動反映出:「小國家」若欲在全球化和區域化的高等教育市場與大國一較高下,必須要有積極面對國際競爭的態度。在治理轉型過程中,除了政府的成功經驗,荷蘭高等教育機構的表現也同樣值得注意。在面對政府開放高等教育市場的決策,荷蘭大學勇於放棄原先由政府全權負責教育成敗的保護傘,勇敢接受挑戰,為機構效能與表現成敗負全責。他們並沒有強力訴求學術自主,主張市場邏輯會損及大學資源分配正義,或是將多元治理和產官學利益治理劃上等號,反對非學術的外部力量進入大學治理。荷蘭高等教育治理結構特殊之處,在於政府與高等教育機構雙方都能積極地面對高等教育環境的變化,彈性協調出適應高等教育系統外部環境壓力的能力。

最後,隨著國際化與市場化的發展,有重新思考高等教育治理結構的必要。以歐洲為例,聯合國教育、科學與文化組織之歐洲高等教育中心(UNESCO European Centre for Higher Education)、歐洲高等教育品質保證協會(European Association for Quality Assurance in Higher Education)、歐洲大學協會(European University Association)、歐洲學生聯盟(European Students' Union)等高等教育相關組織,進行跨國互動的比率日漸頻繁。此意味著,在探究高等教育改革問題時,過去以二分法區別系統內部與外部的的方法出現侷限。過去被定義為外部利害關係人的政府,在全球化的脈絡下,可能是指提供大學經費的本國政府,也可能是指跨國高等教育機構所在地的他國政府;另外,學者專家的互動可能是指同一大學的內部治理,也可能指涉大學教授透過參與跨國組織機會與其他國家學者(亦即是外部利害關係人)的合作。傳統透過外部治理來描繪國家政府和大學的關係,利用內部治理陳述高等教育機構內部互動的二分架構,容易誤判高等教育改革的問題,僵化的二分結構將會忽略其他彈性因應策略的可能。這點體認,無論是對於致力於高等教育治理改革的國家政府、參與治理的高等教育機構成員,甚至是投身於全球化和區域化高等教育議題和高等教育發展的學者而言,均應謹慎以待。

## 參考文獻

- 張源泉（2013）。德國高等教育治理之改革動向。《教育研究集刊》，58（4），91-137。
- [Chang, Y.-C. (2013). Trends of higher education governance reforms in Germany. *Bulletin of Educational Research*, 58(4), 91-137.]
- 莊小萍（2009）。從區域合作觀點探究拉丁美洲高等教育國際化之發展策略。《教育政策論壇》，12（3），65-97。
- [Chuang, H.-P. (2009). A study of the strategies for internationalization of higher education in Latin America: From the perspective of regional cooperation. *Educational Policy Forum*, 12(3), 65-97.]
- 莊小萍（2010）。拉丁美洲高等教育評鑑及認可制度：論區域主義對單一國家之影響。《教育研究集刊》，56（1），31-63。
- [Chuang, H.-P. (2010). The evaluation and accreditation systems of higher education in Latin America: The influence of regionalism on an individual country. *Bulletin of Educational Research*, 56(1), 31-63.]
- 楊深坑（2006）。教育改革研究方法論的回顧與前瞻。《教育研究集刊》，52（4），141-171。
- [Yang, S.-K. (2006). Metahistorical analysis of methodologies in education reform research. *Bulletin of Educational Research*, 52(4), 141-171.]
- 詹盛如（2010）。台灣高等教育治理政策之改革：新管理主義的觀點。《教育資料與研究雙月刊》，94，1-20。
- [Chan, S.-J. (2010). Reforming higher education governance policy in Taiwan: The perspective of new managerialism. *Journal of Educational Resources and Research*, 94, 1-20.]
- 臺灣評鑑協會（2011）。大學自主治理座談期待邁向高教榮景。取自[http://www.twaea.org.tw/appraisenews\\_display.php?AutoNo=744](http://www.twaea.org.tw/appraisenews_display.php?AutoNo=744)
- [Taiwan Assessment and Evaluation Association. (2011). *Discussion about university self-governance looking forward to HE glory*. Retrieved from [http://www.twaea.org.tw/appraisenews\\_display.php?AutoNo=744](http://www.twaea.org.tw/appraisenews_display.php?AutoNo=744)]
- 戴曉霞（2007）。大學治理模式及其轉變：荷蘭、日本、英國及美國之比較研究。載於周淑卿、陳麗華（主編），《教育改革的挑戰與省思》（頁321-347）。高雄市：麗文。

- [Tai, H.-H. (2007). University governance models and changes: A comparative study of the Netherlands, Japan, the United Kingdom and the United States. In S.-C. Chou & L.-H. Chen (Eds.), *Challenges and reflections on educational reform* (pp. 321-347). Kaohsiung, Taiwan: Liwen.]
- 戴曉霞、潘琇櫻 (2006)。全球化或區域化？主要地區及國家之外國學生來源分析。教育政策論壇，9 (4)，21-45。
- [Tai, H.-H., & Pan, S.-Y. (2006). Globalization or regionalization? An analysis of the origin of foreign students in major regions and countries. *Educational Policy Forum*, 9(4), 21-45.]
- Acherman, H. A. (1990). Quality assessment by peer review: A new area for university cooperation. *Higher Education Management*, 2(2), 179-192.
- Berdahl, R. (1990). Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, 15(2), 169-180.
- Beukel, E. (2001). Educational policy: Institutionalization and multi-level governance. In S. S. Andersen & K. A. Eliassen (Eds.), *Making policy in Europe* (2nd ed., pp. 124-139). London, UK: Sage.
- Boezeroy, P. (2003). *Higher education in the Netherlands*. Enschede, Netherlands: University of Twente, CHEPS.
- Bresters, D. W., & Kalkwijk, J. P. T. (1990). The role of the inspectorate of higher education. In L. C. J. Goedegebuure, P. A. M. Maassen, & D. F. Westerheijden (Eds.), *Peer review and performance indicators: Quality assessment in British and Dutch higher education* (pp. 59-70). Utrecht, Netherlands: Lemma.
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job: A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642.
- Centre for Educational Research and Innovation. (2009). *Higher education to 2030: Globalisation* (Vol. 2). Paris, France: OECD.
- Clark, B. (1983). *The higher education system*. Berkeley, CA: University of California Press.
- de Boer, H. F., & File, J. (2009). *Higher education governance reforms across Europe. European platform higher education modernisation*. Brussels, Belgium: CHEPS.
- de Boer, H. F., Enders, J., & Jongbloed, B. (2010a). *Governance and funding reform. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies*. Brussels, Belgium: European Commission.
- de Boer, H. F., Enders, J., & Jongbloed, B. (2010b). *Governance reform. Progress in higher*

*education reform across Europe. Volum 1: Executive summary main report.* Brussels, Belgium: European Commission.

European Commission. (2003). *The role of universities in the Europe of knowledge* (COM58 final). Brussels, Belgium: Commission of the European Communities.

European Commission. (2005). *Mobilising the brainpower of Europe: Enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy* (COM152 final). Brussels, Belgium: Commission of the European Communities.

Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education (Amsterdam)*, 56(3), 325-348.

Gayle, D. J., Tewarie, B., & White, Q. A. (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.

Goedegebuure, L. C. J. (1992). Grapes, grain and grey cats: Binary dynamics in Dutch higher education. *European Journal of Education*, 27(1/2), 57-68.

Goedegebuure, L. C. J., & Westerheijden, D. F. (1991). Changing balances in Dutch higher education. *Higher Education*, 21(4), 495-520.

Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F. A., & de Weert, E. (1994). *Higher education policy: An international comparative perspective.* Oxford, UK: Pergamon.

Gornitzka, Å., & Maassen, P. (2000). Hybrid steering approaches with respect to European higher education. *Higher Education Policy*, 13, 267-285.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems.* Toronto, Canada: Oxford University Press.

Huisman, J. (2003). Institutional reform in higher education: Forever changes. In B. Denters, O. V. Heffen, J. Huisman, & P.-J. Klok (Eds.), *The rise of interactive governance and quasi-markets* (pp. 111-126). Dordrecht, Netherlands: Kluwer.

Huisman, J. (Ed.). (2009). *International perspectives on the governance of higher education.* New York, NY: Routledge.

Huisman, J., Adelman, C., Hsieh, C. C., Shams, F., & Wilkins, S. (2012). Europe's Bologna process and its impact on global higher education. In D. K. Deardorff, H. D. Wit, J. Heyl, & T. Adams (Eds.), *The SAGE handbook of international higher education* (pp. 81-100). London, UK: Sage.

- Huisman, J., & Jenniskens, I. (1994). The role of Dutch government in curriculum design and change. *European Journal of Education, 29*(3), 269-279.
- Huisman, J., & Westerheijden, D. F. (2010). Bologna and quality assurance: Progress made or pulling the wrong cart. *Quality in Higher Education, 16*(1), 63-66.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly, 57*(2), 110-135.
- Kells, H. R. (1992). *Self-regulation in higher education: A multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control*. Philadelphia, PA: Jessica Kingsley.
- Knott, J. H., & Payne, A. A. (2004). The impact of state governance structures on management and performance of public organizations: A study of higher education institutions. *Journal of Policy Analysis and Management, 23*(1), 13-30.
- Maassen, P. A. M., & van Vught, F. A. (1988). An intriguing Janus-head: The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education, 23*(1/2), 65-76.
- Maassen, P. A. M., & Weusthof, P. J. M. (1989). Quality assessment in Dutch higher education: A big leap forward or a trojan horse. In P. A. M. Maassen & F. A. van Vught (Eds.), *Dutch higher education in transition: Policy issue in higher education in the Netherlands* (pp. 129-150). Culemborg, Netherlands: Lemma.
- Marginson, S., & van der Wende, M. (2007). Globalisation and higher education. *Education working paper* (number 8). Paris, France: OECD.
- Marginson, S., Weko, T., Channon, N., Luukkonen, T., & Oberg, J. (2008). *OECD reviews of tertiary education: Netherlands 2008*. Paris, France: OECD.
- Mok, K. H. (2008). Varieties of regulatory regimes in Asia: The liberalization of the higher education market and changing governance in Hong Kong, Singapore and Malaysia. *The Pacific Review, 21*(2), 147-170.
- Netherlands-Flanders Accreditation Organization. (2003). *Accreditation framework: The Netherlands*. Hague, France: NVAO.
- Phillips, D., & Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: Some explanatory and analytical devices. *Comparative Education, 39*(4), 451-461.
- Salazar, J., & Leihy, P. (2013). Keeping up with coordination: From Clark's triangle to microcosmographia. *Studies in Higher Education, 38*(1), 53-70.
- Steiner-Khamsi, G. (2000). Transferring education, displacing reforms. In J. Schriewer (Ed.),

*Discourse formation in comparative education* (pp. 155-188). Frankfurt am Main, Germany: Peter Lang.

Teichler, U. (1989). Government and curriculum innovation in the Netherlands. In F. A. Van Vught (Ed.), *Governmental strategies and innovation in higher education* (pp. 168-211). London, UK: Jessica Kingsley.

Theisens, H. C. (2004). *The state of change: Analysing policy change in Dutch and English higher education* (Unpublished doctoral dissertation). University of Twente, Enschede, the Netherlands.

Thissen, L., & Ederveen, S. (2006). *Higher education: Time for coordination on a European level? CPB discussion paper*. Hague, Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

van der Wende, M. (1999). Quality assurance of internationalisation and internationalisation of quality assurance. In H. de Wit & J. A. Knight (Eds.), *Quality and internationalisation in higher education* (pp. 225-240). Paris, France: OECD.

van der Wende, M. (2009). European responses to global competitiveness in higher education. In J. A. Douglass, C. J. King, & I. Feller (Eds.), *Globalization's muse: Universities and higher education systems in a changing world* (pp. 317-339). Berkeley, CA: Berkeley Public Policy Press.

van Kersbergen, K., & van Waarden, F. (2004). "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.

van Vught, F. A. (1989a). Creating innovations in higher education. *European Journal of Education*, 24(3), 249-270.

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

van Vught, F. A., & Westerheijden, D. F. (1993). *Quality management and quality assurance in European higher education: Methods and mechanisms*. Luxembourg, Netherlands: European Communities.

Vroeijenstijn, T. I., & Acherman, H. (1990). Control oriented versus improvement oriented quality assessment. In L. C. J. Goedegebuure, P. A. M. Maassen, & D. F. Westerheijden (Eds.), *Peer review and performance indicators: Quality assessment in British and Dutch higher education* (pp. 81-101). Utrecht, Netherlands: Lemma.

- Westerheijden, D. F. (1990). Peers, performance and power: Quality assessment in the Netherlands. In L. C. J. Goedegebuure, P. A. M. Maassen, & D. F. Westerheijden (Eds.), *Peer review and performance indicators: Quality assessment in British and Dutch higher education* (pp. 184-207). Utrecht, Netherlands: Lemma.
- Westerheijden, D. F., de Boer, H. F., & Enders, J. (2009). Netherlands: An 'echternach' procession in different directions: Oscillating steps towards reform. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University governance: Western European comparative perspectives* (pp. 103-125). Dordrecht, Netherlands: Springer Verlag.
- Zijderveld, D. C. (1997). External quality assessment in Dutch higher education: Consultancy and watchdog roles. *Higher Education Management*, 9(1), 31-42.

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>