

教育研究集刊
第六十三輯第三期 2017年9月 頁41-75

從政策工具選擇省思 臺灣高等教育治理



謝卓君

摘要

本研究旨在透過政策工具選擇的分析，探究臺灣高等教育改革的可能問題與治理的特性。研究之分析以公共政策學家M. Howlett的理論為架構，針對臺灣1994年以來重要的官方政策文本進行編碼與統計，透過內容分析之結果達成上述研究目的。本研究的主要結論為：一、政府對於不同高等教育改革議題，選擇使用的政策工具類型與數量明顯不同，混合使用不同治理邏輯的政策工具進行高等教育改革。二、雖然臺灣政府用於高等教育改革的政策工具日顯多樣，但仍以權威型為主；此與過去20年臺灣高等教育治理多反映市場治理邏輯存在落差。本研究亦根據研究結果對於當前教育政策實務與未來研究提出建議。

關鍵詞：政策工具、高等教育改革、教育治理、新自由主義

謝卓君，國立東華大學教育行政與管理學系副教授

電子郵件：hsieh.cc@gms.ndhu.edu.tw

投稿日期：2017年02月14日；修改日期：2017年05月15日；採用日期：2017年09月14日

Reflections on Governance of Taiwan's Higher Education Based on an Analysis of Government's Choice of Policy Instruments

Chuo-Chun Hsieh

Abstract

The purpose of the study is to identify the problems of Taiwan's higher education reform and the features of governance through an analysis of the choice of policy instruments. In order to achieve that, this study applies content analysis on prominent official policy documents published during the years 1994-2013, in line with the theories formulated by the public policy scientist, Michael Howlett. The major conclusions are twofold. Firstly, the types and usage counts of policy instruments chosen by the government for different higher education reform issues were found diversified. Regarding the choice of policy instruments for higher education reform, Taiwan displays a mixture of different governance models. Secondly, although the policy tools used by the Taiwan government for higher education reform have been increasingly diverse, most of them still exhibit the characteristics of authority policy tools and do not reflect the logic of market governance. That governance

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

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

Manuscript received: Feb. 14, 2017; Modified: May 15, 2017; Accepted: Sep. 14, 2017.

logic identified in Taiwan's higher education was theoretically inconsistent with the application of policy instruments. Based on these results, the study also makes suggestions to the current policy practice and future research in the field of higher education.

Keywords: policy instruments, higher education reform, education governance, neoliberalism

壹、緒論

隨著高等教育規模擴張與全球市場競爭的壓力，許多國家政府被迫積極投入高等教育（以下簡稱高教）改革。在這股高教改革的潮流中，臺灣並沒有缺席。從1994年410運動教育改革號角響起，政府調整高教制度的步伐從未停歇，改革的議題遍及體制、受教機會、資源分配、組織結構等面向（吳清山、王令宜，2007；楊瑩，1998）。接續的20年，被視為是我國高教變化最為激烈的時期（陳德華，2008）。然而，這波改革似乎並未將高教變得更好，社會對於政策執行的結果並不滿意。具體的批評，例如：對於高教擴張改革，指責其嚴重稀釋高教資源，造成高教勞動力低度運用（李信興，2010），惡化教育機會階級差異（張宜君、林宗弘，2013）；針對大學評鑑制度，則批評其造成教師重研究、輕教學的問題（戴伯芬，2012）；對於大學法人化，則有批判參與配合的大學並非是基於政策認同，更多是著眼額外補助經費的取得（湯堯，2008）。批評的聲浪不僅來自政府外部，政府內部亦不乏檢討之聲，例如：監察院對於教育部執行的多項政策，像是高教擴張（糾正案093教正8）、推動大學整併、私立校院獎補助計畫（糾正案101教正4）、發展國際一流大學與頂尖研究中心計畫（糾正案099教正10）、系所評鑑機制建置（糾正案099教正16）等改革措施，陸續提出糾正。面對我國高教改革的問題，實有透過實徵研究予以檢討之必要。

綜觀當前相關研究，不少學者從治理（governance）的角度分析與批判政府的高教改革作為。例如：Mok（2010）指出，各國政府為處理高教問題，不約而同地採取新公共管理主義的治理模式，亦即放下管制者（regulator）的身分，甚至換成監督者（supervisor）的角色，企圖增加政府處理教育事務的能力，使大學能夠適時地依據環境需求調整機構運作。對於臺灣高教系統自1990年代以來的改革，有學者認為這段過程反映出新管理主義與新自由主義的治理特性：政府引進市場競爭機制，強化評鑑制度並強調績效責任，企圖透過遠端操控的方式，提升效率與效能。然而，歷經20年的改革，政策成效卻令人質疑，甚至出現如侵蝕大學機構實質性自主、戕害社會公平正義等批評（姜添輝，2015；詹盛如，2010）。事實上，透過「治理」概念描繪政府與非政府部門之間的互動模式，並

從中反省政策設計與制度改革的問題與缺失，展現的即是近年公共政策領域研究典範的轉移。隨著全球化的發展，跨國與國際組織介入國家內部公共政策的情況日益明顯，國家公共政策制定與執行的過程不再是政府一方的獨角戲。公共政策場域行動者關係的複雜化，讓單純聚焦公部門的政府行為分析顯得難以周延，納入不同非政府部門行動者與機構因而成為一種必要的研究策略。從政府轉移到治理（from government to governance），主張透過研究「治理」了解政府的行為與變化（Howlett, 2011）。

公共治理與政策工具之間存在著密切的關係。具體而言，政策工具（policy tools or policy instruments）與公共政策相似，都是政府為解決公共問題或達成特定政策目標所採取之行動，因此無論是公共政策或是政策工具的研究，均有助於了解政府的作為與不作為。然而，若就本質而論，政策工具是政府執行公共政策的途徑與具體措施，一項公共政策通常涉及數種不同政策工具的選擇與執行，因此政策工具和公共政策兩者仍有明顯差別。政策工具研究不僅具有特殊性，近年不少公共政策的研究選擇也都選擇以政策工具作為焦點，期望透過研究結果的累積，減少政策失敗的可能（de Bruijn & Hufen, 1998），或是聚焦政策工具改良，將政策工具分析視為是改善政策改革不彰的途徑（Pierre & Peters, 2000）。Mok（2005）更明確指出，政策工具的研究能夠對於教育治理行為進行系統性與批判性的分析，並藉此了解國家與非國家行動者在這個過程中的角色轉變。有鑑於政策工具研究的重要性與特殊性，本文將透過政策工具的視角分析我國高等教育治理的特性，進而對於我國政府處理高教改革的作為進行反思。

針對政策工具的研究，不同學術背景學者偏好的研究取向不盡相同。簡單來說，經濟學和法學背景的學者特別關注政府應有的作為（應然面），他們的研究著重在政府行為的技術面，多從技術運用的角度分析政府行政、規劃（administration and planning）等行為的效率與正確性。對於這類學者而言，政策工具是一種技術行為，工具的選擇則是嚴謹的技術性活動（technical exercises），因此，分析關注的焦點往往在於政策工具是否能夠有效達成政府預期的政策效果。簡單而言，這些學者將政策工具視為是自變項，特別關注政策輸出面（outputs），亦即探究政策工具對於政府行動與效能的影響，例如：針對特定政策工具執行結果進行影響性評估或事後評估。相對而言，政治學家或公共行

政學家則關注政府實際的作為（實然面），聚焦政策輸入面（input），探究如政府特性（例如能力、可掌握資源等）對於政策工具選擇的影響（Howlett, 2005, 2011; Howlett & Ramesh, 2003）。

本研究的重點在了解我國政府為推動高教改革所採取之行動特性，因此採取前述第二類的政策工具研究取向，將政策工具的選擇與使用視為是特定政策脈絡下的產物，政策工具的使用反映著特定的治理模式與特性。據此，本研究的分析與討論不涉及特定政策工具實際實施的成效，研究結果也不包括不同政策工具在臺灣的執行成效，或是難以對於政府應該或不應該採取何種政策工具提出建議。具體而言，本研究利用政策工具理論探究我國高教治理的模式，進而了解我國政府改革高教的行為特性；分析的焦點不在政策工具的執行與成效評估，而是政府的行為與治理特性。探究的研究問題包括：一、我國政府為改革高教，選擇採用的政策工具性質為何？二、我國政府政策工具選擇的結果反映出何種高教治理特性？最後，研究者將依據政策工具理論與研究發現，對於我國自1994年以來的高教改革與治理提出反思與建議。

貳、文獻探討

首先界定政策工具的特殊性質，其次說明公共治理邏輯的轉變，最後解釋政策工具與治理之間的關係，並在此基礎上陳述本研究的分析架構。

一、政策工具的內涵

目前學界對於政策工具的定義不盡相同，綜合各家看法，研究者彙整出四項特性，並將各自內涵比較如表1：

（一）目的性

政策工具是國家用以達成具體政策目標的技術或方式（Howlett, Ramesh, & Perl, 2009）。為解決特定問題，或為達成某項政策目的，或為改變政策標的團體的行為，政府會選擇一種或多種的政策工具，以為政策執行的途徑。基於目的性，可以區辨出政策工具和教育政策的差異。舉例而言，政府為提升高教品質，推動「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，這項政策方案乃透過申請競爭

性經費的方式，鼓勵高等教育機構整合校內外資源，提升學校教學研究能力，進而提升國際競爭力。針對此教育政策，政府要求接受補助的學校需將執行成果函送教育部進行考核，以掌握該計畫的執行情況；換句話說，政府分別使用「競爭性撥款」與「考核」兩項政策工具。簡單而言，公共政策往往包含多種不同的政策工具；一個能成功達成目標的政策方案，仰賴一個或多個政策工具的有效執行。

（二）客體性

政策工具是政府（為達成其政策目標）經過權威性程序，選擇後採用之一系列技術的統稱（Howlett, 1991; Linder & Peters, 1989; Surock & Smidt, 2010）。依據上述定義，政策工具可視為是政府選擇和使用的物件（objects），例如：法律、行政規章與命令、現金、資訊等（de Bruijn & Hufen, 1998）。客體性意謂著政策工具可以是政府操作的客體，是其做出行動與產生影響的基礎，如同日常生活的各種工具。即使如此，政策工具和日常生活使用的工具仍有本質上的不同。日常生活使用的工具，一種工具一種功能，各有其特定的使用方式，相當單純；需要用鋸子的時候，不會用螺絲起子；另外，也難以將鋸子和螺絲起子綁在一起使用。相對地，van Vught（1995）指出，政策工具的功能不如日常工具具有獨特性，通常難以區隔彼此功能的差異，政府也往往混合使用多種政策工具，以達成預設的政策目標。

（三）活動性

政策工具可能如上所述，是一種物件，呈現客體性；但政策工具也可能具有活動性，是政府為解決特定公共問題產生的集體式行為（Salamon, 2002）。這裡所謂的「行為」，是指政府採取行動；而政策工具則是一種政策活動的集合。基於活動性，可以進一步區分政策工具和行政工具（administrative tools）。兩者均屬於政府作為，但行政工具指的是「行政機關內部輔助行政作為的作法」（林水波，1999），例如：制定公務守則或管理辦法等，其目的在協助行政機關完成其任務，因此僅施用於行政機關內部。相對地，政策工具著眼於對社會或標的團體產生的效果，因此施用於標的團體或其他非行政機關，例如：借貸、提供獎金或教育券。換句話說，政策工具的活動性針對施行於行政機關以外的具體措施。

（四）多樣性

政策工具的使用效果會受工具設計與使用環境的影響，學者將這種性質稱為多面向（multidimensionality）（Salamon, 2002）或是多樣性目的（multi-purpose）（Howlett, 2011）。簡單來說，政策工具的選擇和使用，會受到環境脈絡的影響，例如：政府在網絡治理模式下蒐集各校資訊並在網路公開，其目的是為了揭露資訊；但對於市場治理模式而言，開放資訊這項政策工具卻可能會產生不同的效果，像是因此限制私校董事會對於學校的所有權。又如：在美國和英國，選舉優勢和歷史先例等因素，對於政策工具選擇具有關鍵的影響；但在加拿大，國家意識型態的偏好與社會的行動者往往才是影響工具選擇的重要原因（Howlett, 1991）。

表1
政策工具的四大內涵

	目的性	客體性	活動性	多樣性
指涉	工具的使用	工具的型態	工具的型態	工具的使用
意涵	政策工具是達成政策目標的方式	政策工具是政府選擇使用的物體	政策工具是政策活動的一種集合	政策工具的效果會因使用脈絡不同而不同
特性	政策工具和政策不同	政策工具和日常工具不同	政策工具和行政工具不同	政策工具選擇受環境脈絡影響

綜合而言，政府為確實有效地執行政策方案，會規劃一系列正式的活動，運用特定的手段來解決眼前的政策問題，或透過某種方式以達成預期的政策目的與效果。這些涉及改變標的群體行為所規劃的一套手段與方式，即是本研究所謂之政策工具（組）（tool box）。

二、政府治理邏輯的轉變

不同的政府治理模式，意謂著不同的治理邏輯，不僅影響政府重視的政策價值、偏好的政策目標，也左右著政策方案執行的優先順序，以及政策工具的選擇（Howlett, 2009）。

二十世紀初期主流的公共管理邏輯，強調政治中立；民主政治制度為確保公共行政管理的專業，主張政府的行政與政治必須有所區隔，再者，民主行政程序仰賴層級節制、專業分工、標準化等原則，這種由上而下專業控制的途徑，又稱為科層官僚系統，與政治與行政二分的邏輯一同被視為是公共行政傳統模式的特徵（Aucoin, 1997）。這種強調政治中立以及由上而下專業管理的程序，展現出行政主導（executive-centered）的特性（朱鎮明，2013）。這種模式展現顯性（explicit）的規則性質，亦即規則通常呈現具體或正式的形式，政府透過規則的制定與執行達成預期的政策效果，並且產生直接的（direct）影響（Heidbreder, 2011）。

隨著社會型態的複雜，民眾對於公共服務的需求增加，再加上政府財政負荷日趨沉重，官僚體制的治理模式開始顯露疲態。為解決上述問題，以及政府行政效率長期不彰的困境，1970年代興起新公共管理（new public management），政府引進私部門的管理理念，強調以市場經濟邏輯（特別是效率與效能）衡量公部門機構表現。具體而言，新公共管理治理邏輯與科層官僚的主要差異為（Peters, 2002a; Stewart & Walsh, 1992）：

（一）傳統的公共管理主張政府是提供公共服務的唯一主體，政府機構應獨立自主。新公共管理主張將私部門引進政府機構，或是透過民營化的方式將公部門的工作轉給私部門代理。

（二）原本基於層級節制，強調政府機構應由民選官員控制常任文官。這種直接控制的做法逐漸被授權（empowerment）取代，讓低階層的員工能有較多的決策空間。

（三）原本科層體制強調所有公民皆能從國家取得相同的利益，並為支持國家負擔相等的義務。新公共管理則以（準）市場機制取代前述的一致性邏輯，主張解除管制（deregulation），增加服務提供者之間的競爭，進而給予公民更多與更好的服務與選擇。

（四）科層官僚強調向上課責（accountability upward），但新公共管理則強調績效責任，課責的對象不再僅限於政府上級官僚機關，主張將公部門職責委外（contracting out），公部門職位可以開放給私部門或是第三部門等非營利機構的人員，透過契約、夥伴協議、設定績效指標與標準等方式，關注表現或結果。

(五) 原本基於政治中立原則，官僚體制應呈現標準化程序。但新公共管理主義批評這種做法過度僵化，為使系統變得有彈性，例如：文官依據組織中的位置和年資決定報酬，應改以其工作實際表現與績效進行評鑑。

治理邏輯的演變並未因新公共管理的風行而停止。新公共管理被批評將過多政府權責委託給私部門或非營利組織，明顯造成國家機構空洞化的窘境（Milward & Provan, 2000）。績效管理原則亦讓公部門的組織呈現自我中心化，公部門的組織之間缺乏應有的水平協調。此外，權力下放（devolution）則讓政府內部組織的角色與結構功能出現變形（Christensen & Lægreid, 2007）。為解決新公共管理造成的政府失靈與市場失靈困境，新的治理邏輯開始浮現。

隨著全球化與資訊科技的快速發展，參與政府治理過程的行動者日漸多元，公共議題變得更加複雜，不同政策議題之間不時地相互影響，政策利害關係人之間構築如網絡般的競合關係（朱鎮明，2010；李長晏、詹立煒，2004）。網絡（networking）或協力（collaboration）等新式治理型態逐漸成形。有別於過去，新式治理強調政府應採取上下、左右互動的管理過程。換句話說，政府在治理的過程不再是唯一的行動者，透過多元的權力流向，公部門、私部門與第三部門等多元行動者將串連在一起，共同參與公共事務的處理。就規則性質而言，新的治理模式呈現隱性（implicit）特質，規則產生影響的途徑是基於行動者個人心理的想法（如感到有義務或應該遵行規則），而非透過制定法規程序或是民主代議制度所產生法律的途徑；隱性特質反映的是非直接（indirect）的概念，規則產生的影響多是非預期的或是無意識的（Heidbreder, 2011）。

從早期的科層官僚系統到新治理，回顧政府治理邏輯的演變過程，反映出從政府（government）到治理（governance）的公共管理邏輯演變（參見表2）。傳統公共行政的觀點重視國家的正式制度，將「政府」視為國家統治權力的來源，透過由上而下的權力運作方式（如命令、制定與執行政策），管理國家的公共事務。隨著社會需求的複雜化，新公共管理觀點借重私部門與企業經營的途徑，並應用於公部門，以為其立論的核心。政府企圖透過經濟理性邏輯提高行政效率的新公共管理，並非是公共治理邏輯演變過程的終點。新公共管理借重私部門與企業經營的取徑，期待透過「解構」公部門突破傳統科層體制的障礙，讓政府系統內部的官僚機構能更為獨立與自主。然而，新公共管理的實施卻意外凸顯政府

內部機構協調的問題；受到全球化與網絡科技發展的影響，政府公部門在面對與處理公共問題上顯得力不從心。為使政府系統能夠更有效率與彈性，新治理模式訴求網絡式公共管理邏輯，透過公私協力運作，解決當前因新公共管理所產生的國家與市場的失靈問題。在新治理模式下，政府與私部門的連結密切，因此，Peters（2002a）提醒，如果政府的角色沒有定位清楚，極可能會出現公部門與私部門之間權責區分不清的情況，甚至產生貪汙的弊端。

表2
治理邏輯的演變與比較

	傳統公共行政	新公共管理	新治理
發展時期	1970年代之前	1970至1990年代	2000年代以來
政府角色	提供公共服務與生產的唯一主體，亦是政策的唯一規劃者與執行者	規劃方向的領航者；實際操槳則透過契約、協議等方式委託外部機構辦理	政府只是眾多公共事務參與者的一員，不是治理的唯一主體
行政組織	層級節制；專業分工；標準化	彈性化組織架構；專業管理	網絡式組織，不再採公部門組織中心
關注焦點	重視輸入面與過程面，強調官僚控制政策	重視表現與結果面，特別是政策的成本與效益	重視過程面與結果面；同時包括政策規劃、決定、執行與管理各層面
管理思維	科層官僚；仰賴權威；透過制度設計以達控制的效果	市場價格機制；解除管制；鼓勵民營化；權力下放	公共利益與公民參與；問題解決仰賴公、私部門的合作；信任與合作成為治理的基礎
價值偏好	依法行政（政治中立）	賦權課責；企業創新與經營	協力與溝通；不僅是權力下放，更強調行政的水平互動
問題與挑戰	政府權力過大，僵化、欠缺彈性；成本過高、欠缺經濟效率	政府機構空洞化；重視績效，卻犧牲社會正義	政府與私部門之間的角色與定位不清，權責模糊

三、政策工具與治理的關係

1980年代開始，許多政府（如美國的Reagan政府與英國的Thatcher政府、紐西蘭工黨政府等）陸續採行新公共管理途徑，這些政府允許私部門與第三部門（非營利組織）進入公部門領域，藉此建立新的公私夥伴關係或策略聯盟。以高教系統為例，這些政府不約而同地偏好採用一系列的新式政策工具，諸如大學排名（Salmi & Saroyan, 2007），或是評鑑、認可等品質保證機制（Harman, 1998）。這些政府仰賴私部門與第三方參與公共事務的管理與執行，展現市場治理的模式特性，而其使用的政策工具與傳統政策工具所呈現的直接命令式、控制導向的性質非常不同。

近年不少高教政策研究結果顯示，政策工具的選擇會受到治理模式的影響。以van Vught（1995）為例，其研究假設高教治理的模式會影響政府規劃與執行政策的角色與立場，進而左右政府選擇和使用政策工具的種類。該研究結果發現，在政府監督治理模式（state supervising model）下，政策模式呈現自我規約（self-regulation）的特性，政府選擇用來提升高教創新的政策工具，多具有權威型、財政型、資訊型的特性。相對地，當治理呈現出政府控制模式（state control model），政府制定與執行高教政策反映出理性計畫與控制型（rational planning and control）的特徵，此時採行的政策工具則多為權威型和財政型。另外，Mok（2005）的研究則是關注高教政策脈絡變化對於政策工具的影響，其研究指出，全球化不僅帶來新的教育治理邏輯，政府也因而偏好新的政策工具。事實上，從事這類研究的學者主張政策工具的選用隱含著特殊的政治經濟學邏輯（political economics），因此多稱政策工具為政府治理工具（governing instruments or the tools of government）（Howlett et al., 2009）。在設計研究時，傾向將政策工具視為是依變項，並將政策工具分析用來作為探究政府治理行為的一種研究途徑（Salamon, 2002）。

在這類研究中，Howlett的理論相當具有代表性。Howlett將當代自由民主國家的治理分成法制（legal）、法人（corporatist）、市場（market）與網絡（network）等四種模式，並將政策工具依據其執行所仰賴的資源差異，區分成四種：（一）權威型政策工具：工具的執行仰賴特定權威（authority）作為發揮成效的治理資源，例如：透過制定法律、命令等官方合法途徑產生的強制力，以

避免或阻止政策目標團體或個人出現政府預期之外的行為。(二)組織型政策工具：仰賴組織(organization)治理資源，透過制度結構設計或是設置必要的機構，將一群擁有不同技能的人員加以組織，以影響政策過程或政策產出；這些組織與人員可能是教育部和政府公僕、公營事業等準政府組織、公辦民營或是設置半官方組織(quango)，或是視情況而定的任務性編組。(三)財政型政策工具：政府執行這類工具時，仰賴金錢式資源(treasure)，例如：現金、財稅、購買、借貸、保險等的移轉財務產生效果；這類財務不只包含有價值的資產，也包含其他同等價值的資產，例如：債券。這類政策工具透過提供或剝奪政策標的團體財物，以產生鼓勵或避免政策目標團體或個人產生預期行為的誘因。(四)資訊型政策工具：政府在執行這類工具時仰賴資訊的節點(nodality)，亦即是資訊網絡或社會網絡之間訊息交界的連接處，透過和政策標的團體進行知識或訊息的溝通，以影響其行為；隨著網路與數據化的發展，這類政策工具的使用變得日益複雜。

Howlett(2011)主張不同的治理模式，反映出不同的政策設計邏輯和政策執行立場，這些差異會影響政府選擇和使用政策工具的情況。基於前述政策工具的多樣性，每一種政策工具在使用時，會因不同政府的實施策略與途徑不同而有所差異。政府治理模式與其偏好政策工具之對應關係，說明如表3。以權威型政策工具為例，法制治理模式的政府偏愛使用設置規章、制定法規與行政程序等直接管制的方式。但除了法規(regulations)的形式，權威也可能是以規範性(normative)或認知性(cognitive)的形式出現。舉例而言，對於法人治理模式的政府，其仰賴組織制度化帶來的規範性權威，適合使用的政策工具如交由諮詢或決策委員會設置標準，或是設置獨立的管控委員會進行監督。另外，對於市場治理模式的政府，則偏好能夠給予公共事務顧客和使用者更多自主權的權威型政策工具，像是解除管制或是自我管制等方式；相較之下，市場治理邏輯下使用的權威型政策工具，並不具有法制治理政府所呈現的控制導向；相對地，政策工具的有效執行仰賴行動者對於市場機制的信任，治理仰賴的資源為企業競爭與管理原則展現的認知性權威。最後，對於網絡治理模式的政府而言，權威型政策工具的有效使用仰賴行動者互動與協作關係所產生的規範性權威，舉辦利害關係人會議，進行協商，即是這類權威型政策工具的例子。

表3

治理模式與政策工具選擇的偏好

	法制治理	法人治理	市場治理	網絡治理
治理特性				
邏輯	傳統公共行政	傳統公共行政	新公共管理	新治理
目標	透過律法，產生合法性與順從	透過組織與行動者，控制與平衡社會的發展	透過企業競爭原則，達到資源與成本的效率和控制	透過行動者的組織行為，產生協作
原則	單一性	制度性；社會性	彈性	多元性；社會性
規則性質	顯性	隱性	顯性	隱性
運作性質	層級式	層級式	非層級式	網絡式
公私關係	公對 (versus) 私	公對 (versus) 私	公和 (plus) 私	公和 (plus) 私
行政執行	法制系統	國家系統	市場系統	網絡系統
執行偏好	命令、控制	計畫、協議	競價、賦稅誘因	協商、說服
政策工具的四種類型與例子				
權威性工具	直接管制；立法；行政程序	委託管制；由諮詢或決策委員會設置標準；由獨立委員會監督	解除管制；自我管制；給予自主權	利害關係人會議協商
組織性工具	政府直接提供服務；透過行政裁決	公營事業；組織改造	重新分配角色與責任；公私夥伴關係；更多的特殊性任務；公營事業私有化	設置特別運作機構或任務小組；顧客機構；公聽會；
財政型工具	課稅；公共財政支出；保險	撥款；補貼；貸款	金錢替代物（抵用卷）；使用者付費；契約；競爭性撥款	提供利益團體創立基金
資訊型工具	政令文宣、廣告；審查；考核；針對生產者傳遞訊息	調查；評鑑	排名，以增加公立與私立機構之間的競爭；蒐集統計資料，提供建議，協助消費者決策	開放資訊

資料來源：彙整自“Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design,” by M. Howlett, 2009, *Policy Sciences*, 42(1), p. 77; *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (pp. 10, 129), by M. Howlett, 2011, New York, NY: Routledge; *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (p. 9), by L. M. Salamon (Ed.), 2002, New York, NY: Oxford.

另外，針對組織型政策工具，不同治理模式偏好的組織設計方式也有所不同。像是法制治理政府，偏好政府直接提供公共服務，而市場治理則傾向將原先公部門負責的服務，發包給私部門的組織或個體，重新分配公部門與私部門的角色與任務。再者，不同治理模式的政府使用的財政型工具策略亦有所不同。例如：法制治理模式下，政府對於同一公共財政類型傾向採取單一制式的支出程序；但法人治理模式的政府則偏向使用計畫性或整筆式撥款；市場治理時，政府則多使用競爭性撥款，對於表現較好的機構或人員給予較多的經費。最後，不同治理模式的政府在使用資訊型工具時，偏重的工具效果也有所不同。例如：法制治理模式下，著重對服務的生產者傳遞出一致性的訊息；但對網絡治理的政府而言，使用資訊型政策工具（例如開放資訊）的目的在於增進資訊的流通；市場治理的政府則多採行針對消費者傳遞必要訊息，以協助其做決定的政策工具；至於法人治理政府所採行的工具，例如：評鑑，則是預期透過系統性的執行以確保機構與人員達到要求的目標或標準。據此，Howlett（2011）進一步指出，每種政府治理模式對應著一套理想的政策工具組合，每種治理模式有其適合或傾向使用的政策工具組合，而這套工具組中的每一種政策工具在使用時彼此容易配合，使用的邏輯一致，不容易產生問題。

參、研究方法

一、研究範疇

依據前述有關政府治理邏輯轉變的說明，其實不難理解「治理」是個具有多元意涵的字詞，可以用來指涉特定的結構型態，像是官僚體制、市場機制、網絡與社群。治理也可以用來指涉社會與政治行動者動態互動的結果，例如：管制與協調的型態（Pierre & Peters, 2000）。本研究所謂的高教「治理」，將僅指涉外部治理，著重大學和機構外部（如政府、社會、市場等）的關係。至於涉及學校機構內部事務管理的內部治理，因篇幅有限，非本研究關注之處。

其次，有關時間範疇，本研究關注1994年以來臺灣高教改革的發展過程。當年410教育改造運動號召人民走上街頭，吹起改革號角，對於臺灣高教改革具有

關鍵性的影響。吳清山（2006）更將1994年稱為我國教育改革「促動年」。據此，本研究以1994至2013年間為研究範疇，探究教改促進年之後這20年間，政府基於「鬆綁」口號進行的高教改革及其治理特性。

最後針對高教改革的議題，本研究以行政院《教育改革總諮議報告書》為藍本。此份報告書為教育改革審議委員會在1994至1996年間定期向行政院所提出之教育改革建言之彙集，行政院在核定此報告書之具體教育改革建議與方針後，要求各相關單位採取必要之政策作為。因此，《教育改革總諮議報告書》在一定程度上代表我國政府針對1994年410教改運動承諾實施之教育變革。在這份報告書中，本研究依據其列舉高教相關之政策目標，聚焦下列五類改革項目：建立大學評鑑制度、調整高教結構、強化大學自主、追求卓越教育品質及重視高教國際化。

二、資料蒐集與分析

本研究採取內容分析法，目的在對於訊息文本進行系統、客觀和量化的分析（Neuendorf, 2001），並藉此描述選取政策文本所呈現之內容規律性與特色。以下分項說明本研究編碼登錄的方式：

（一）分析與抽樣單位：為了解政府改革高教所規劃與採取之行動與措施，本研究以政府系統產出的相關政策文本為分析對象。具體而言，採取立意抽樣設計，分析鎖定前述研究範圍內的重要高教法規與政府施政方案，並以各項行政或立法部門產出之規章、法令與官方文件作為分析單位。本研究共計分析六項政策文本，分別為：1994年1月5日公布之全文修正《大學法》；1996年《教育改革總諮議報告書》；1998年《教育改革行動方案》；2001年公布的《大學教育政策白皮書》；2005年12月28日公布之全文修正《大學法》；2013年公布的《人才培育白皮書》。

（二）記錄單位：針對抽樣後的政策文本，研究者首先依據前述高教改革內容的差異分成五類，分別為建立大學評鑑制度、調整高教結構、強化大學自主、追求卓越教育品質及重視高教國際化。其次，每一類高教改革項目內，逐一以句子或法條為記錄單位，由編碼員將選取法令規章的每一條法條與政策文本的每一個句子給予一個號碼；例如：1994年全文修正之《大學法》第1條標號為1-1，

2005年全文修正之《大學法》第2條標號為5-2。編碼員就每一個記錄單位，分別依據其所代表之政策工具性質，分成權威型政策工具、組織型政策工具、財政型政策工具、資訊型政策工具等四類，分別給予A至D的代碼，以為不同政策工具之類目。最後，由編碼員分別計算每一項高教改革項目與每一種政策工具類目下之不同政策工具的使用次數。

(三) 隱性編碼登錄：基於政策工具的多樣性，政策工具的性質與使用會因政策脈絡而有不同，因此編碼時關注政策文本的潛在內容（latent content），而非依據特定字眼或是外顯內容（manifest content）。換句話說，為增加研究效度，本研究採取隱性編碼登錄而非顯性編碼登錄（manifest coding），以語意分析（semantic analysis）方式決定政策工具的類目。

(四) 編碼登錄系統（coding system）：由於不同編碼者對於同樣的文字可能會歸類為不同的政策工具，為增加隱性編碼登錄的信度，研究者首先將編碼登錄規則書面化，以確保編碼的一致性。研究者依據文獻分析結果，對於政策工具類型予以概念化並訂出操作型定義，以表3為測量的編碼架構，作為執行文本內容記錄的依據。

(五) 編碼一致性：除了研究者外，另有三位碩士級研究助理參與研究編碼與登錄。在正式編碼前，研究者設計一系列訓練課程，針對內容分析方法、政策工具定義、分類與特性、編碼登錄系統使用與記錄方式等基本知能，進行職前培訓（為期三個月，每週一小時）。在實際開始政策文本編碼之前，研究助理分別針對1994年《大學法》和1996年《教育改革總諮議報告書》兩個政策文本進行編碼，以為樣本預測；透過該程序，可確認編碼者對於編碼原則與分析程序有清楚的認識，並能夠遵守編碼登錄規則，確保不同編碼者之間的一致性。在完成編碼訓練與檢測後，實際的編碼與登錄首先交由研究助理獨自進行內容分析，凡是遇到編碼登錄結果不一致的情況，編碼者會在專案會議中陳述各自的理由與意見，經團體討論後由研究者做出最後決定。

肆、研究結果

以下分別針對五項高教改革重點，依據政策文本分析結果，說明政府的施政方向與方案重點。內容的說明也將依據表3的分析架構，分別標示各項政府改革作為所使用之政策工具、政策工具類型和治理邏輯。

一、建立大學評鑑制度

此類高教政策方案之主要政策目的在建立妥善之高教品質指標和評鑑制度，首見於1994年公布之《大學法》修正案。根據該法第4條第二款規定，大學之發展方向及重點由各校依國家需要及學校特色自行規劃，並賦予教育部評鑑大學機構的權責（自我管制：權威型工具；市場治理）。

1996年《教育改革總諮議報告書》指出，為促進高教鬆綁，機構應「建立彈性薪給制度，以持續根據教師評鑑結果，獎勵優秀教師，淘汰不適任教師」（考核：資訊型工具；法人治理）。另外，為提高高教品質，機構應「建立妥善的高教評鑑制度」。針對這些政策目標，委員會建議政府應結合機構與民間學術團體的力量，確定高教品質指標，透過外部評鑑與自我評鑑的方式，對於高教機構的課程、教學和機構發展特性，進行專業化及多元化的評鑑程序。評鑑結果除將提供政府監督高教品質的依據，亦需公開機構品質的相關資訊（開放資訊：資訊型工具；網絡治理），作為改善機構教育品質的動力。

1998年教育部提出「教育改革行動方案」，將建立高教評鑑制度列為重點方案之一。方案內容指出，試辦的大學綜合評鑑結果，除用以提供各大學改進校務之用外，也將提供教育部組織大學評審委員會之參考，以作為未來建構適當評鑑模式之用（建議：資訊型工具；市場治理）。

2001年《大學教育政策白皮書》內容指出，教育部推動評鑑制度，透過區隔指標與評鑑結果以定位大學類型，並確認大學是否達到標準（評鑑：資訊型工具；法人治理）。對於未達標準者，教育部可要求機構限期改善，或要求其變更機構定位（審查：資訊型工具；法制治理）。白皮書也強調，為了推動客觀公正的大學評鑑，政府將設立專業評鑑機構（特別運作機構：組織型工具；市場治

理），定期辦理各項評鑑。此外，政府也將建立評鑑人才資料庫，並加強大學的自我評鑑機制（開放資訊：資訊型工具；網絡治理）。這套評鑑制度將與獎勵機制結合，用以引導大學發展特色（競爭性撥款：財政型工具；市場治理）。最後，為加強大學與社會的互動，高教機構必須適度擴增在職進修管道；為此，政府需建立認可機制，作為協助大學執行校外學習成就認可之依據（審查：資訊型工具；法制治理）。

2005年《大學法》第5條指出，大學評鑑分為自我評鑑與外部評鑑兩類，並賦予教育部依據大學外部評鑑結果，作為政府經費補助（競爭性撥款：財政型工具；市場治理）及學校調整發展規模之重要參考依據（設置標準：權威型工具；法人治理）。另外，第21條也指出，大學應建立教師評鑑制度，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考（建議：資訊型工具；市場治理）；針對教師評鑑方法、程序及具體措施等，為使各校能夠建立特色，各大學得以自行訂定（自我管制：權威型工具；市場治理）。

2013年政府公布之《人才培育白皮書》指出，為提升課程教學品質，高教機構需建立有效評核機制，以確保課程從設計、教學實施到評量，都能緊扣課程目標；透過外部評鑑機制檢視教學品質，以保證學生在每一門課的實際學習質量達標（評鑑：資訊型工具；法人治理）。此外，為逐年降低高教規模，同時維持學生素質，教育部將精進大學評鑑方案，並對於高教機構的招生總量訂定合理管控機制（行政程序：權威型工具；法制治理）。

二、調整高教結構

此類改革方案的目的強調機構類型與功能的多元化，著眼於教育資源分配的合理化。政府相關的政策改革論述，首見於1996年《教育改革總諮議報告書》，內容指出我國高教雖需繼續擴充，但公立學校成長宜放緩，以使公立機構能達經營適當規模，顯現應有的效益（直接管制：權威型工具；法制治理）。其次，政府需給予私立大專學校自由調節的自由與彈性經營的空間，擴大民間資源的投入，並逐步放寬學費限制，強化高教的市場機能，以達到合理分配高教資源之目的（給予自主權：權威型工具；市場治理）。

2001年《大學教育政策白皮書》指出，為了合理分配大學教育資源，政府

應改變公、私立大學的撥款與補助經費比例（行政程序：權威型工具；法治治理）；其中，對於私立機構，政府應將辦學績優獎助的比重，逐漸調整為按學生人數補助（使用者付費：財政型工具；市場治理）；至於公立大學，則應積極誘導規模過小的大學校院進行整併，以達到經濟規模（組織改造：組織型工具；法人治理）。

2005年修正的《大學法》對於大學機構的結構調整放寬限制，其中第6條規定大學得與學術發展重點相近學校共同成立大學系統委員會，負責校際間整合工作，其組織及運作方式等事項之規定，由大學共同訂定（決策委員會：權威型工具；法人治理）。另外，高教機構基於學術發展與研究資源整合之需要，共同成立跨校研究中心（特殊任務：組織型工具；市場治理）。為增進大學經營效益、整合不同機構之教學研究與行政資源，第7條規定，法定國立大學經校務會議同意後，私立大學經董事會同意後，得擬訂機構合併計畫（自我管制：權威型工具；市場治理）。此法條在2011年再次修訂，修改的理由主要是賦予教育部執行國立大學機構整併的主導權，指稱政府可透過行政協助與經費補助方式，主導國立大學之整併。

三、強化大學自主

此類政策改革的目標以公立大學法人化為主，期望透過設置公立大學董事會等方式，給予大學機構對於學校經營與課程規劃的自主權，例如：放寬學費限制。1994年《大學法》全文修正時指出，各大學機構得自訂校務會議產生與運作方式（第13條）（自我管制：權威型工具；市場治理）；在保障學生參與高教組織決策之前提下，各校自訂學生參與辦法（第17條）（自我管制：權威型工具；市場治理）；設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘、停聘及其他決定不服之申訴（第21條）（任務小組：組織型工具；網絡治理）。

1996年《教育改革總諮議報告書》指出，為促進高教的鬆綁，公立大學未來可朝法人化方向規劃，賦予校長人事及會計主管之任免同意權（委託管制：權威型工具；法人治理），在總人事經費額度之範圍內，得經由校務會議自行調整內部行政組織架構（組織改造：組織型工具；法人治理）。針對大學內部運作，建議可採分治（shared governing）方式，由教授組成學術評議會，透過學術與行政

體系分工合作方式，就學術有關事務提供諮議意見（任務小組：組織型工具；網絡治理）。同樣地，在大學自主的原則下，政府可成立具有諮議功能的「高教審議委員會」，協助政府有關全國高教事務之規劃與決策（如法令制定、教育資源分配）（任務小組：組織型工具；網絡治理）。

1998年教育部所提之「教育改革行動方案」指出，教育部將成立「大學法修法小組」，委請專家學者對於大學法及其施行細則實施後所衍生之相關問題進行專案研究，並針對公立大學設董事會及法人化等議題進行討論，以為政策入法之用（任務小組：組織型工具；網絡治理）。另外，教育部將訂頒「推動大學校院人事鬆綁實施計畫」，據為推動大學人事自主事宜，並訂定「國立大學校院校務基金會計制度」，處理會計部分的大學自主相關事宜（行政程序：權威型工具；法制治理）。

2001年《大學教育政策白皮書》提及，政府將致力於大學運作機制法制化，處理包括財務在內之校務責任歸屬（行政程序：權威型工具；法制治理）。此外，我國公立大學可考慮仿照美、德、法等國之模式，走向機構法人化的改革方向；針對此項改革，即使短期之內仍存在實施的限制，但大學機構可透過成立董事會或諮詢委員會等方式（組織改造：組織型工具；法人治理），嘗試引領學校自主化的改革。2005年《大學法》全文修正，其中第9條修正公立大學校長的遴選方式，除了將原本兩階段的遴選程序修改為一階段之外，公立大學將自行組織校長遴選委員會進行遴選程序（委託管制：權威型工具；法人治理）。此外，《大學法》新增第19條，要求學校章則明列大學教師之權利義務（行政程序：權威型工具；法制治理）。

四、追求卓越高教品質

此類政策改革主要是以發展各具特色之高教機構為目標。1996年《教育改革總諮議報告書》提及，為發展各具特色的高教學府，各類高教學府應提供不同的教育內容。例如：以專業技術教育為主的技術學院，可發展為多元技術學院；具有規模者，得改為實務型技術大學；再者，為容納不同型態高教的人口，可以成立社區學院等方式，高教應提供更多推廣教育，以滿足終身學習的需求（角色與任務重新分配：組織型工具；市場治理）。

2001年《大學教育政策白皮書》指出，未來的大學教育可能供過於求，政府宜透過市場自由競爭機制（解除管制：權威型工具；市場治理），透過淘汰以確保大學教育除了量的擴增，也能兼顧品質的提升。至於2005年修訂的《大學法》第30條與第38條，則分別就遠距教學方式和大學產學合作的實施，提供明確的法源規範，以管控高教教育品質（行政程序：權威型工具；法制治理）。

2013年政府公布之《人才培育白皮書》指出，我國大學可參考國外品質保證的做法，透過機構自我評鑑的程序，確保教學品質（評鑑：資訊型工具；法人治理）。機構也可透過學生學習回饋機制，利用長期追蹤調查並分析其學生的就業、發展、再學習及社會貢獻等資料，協助教師改進教學內容（調查：資訊型工具；法人治理）。此外，政府將擇定學門領域，試辦以學院為核心教學單位的方案，協助學院從組織結構、院長遴選、教師聘任、招生選才、課程教學到資源設備等層面，有效整合所屬系所的資源及優勢，建立一個以學院為統整核心單位的教學體制（行政程序：權威型工具；法制治理）。該白皮書中也建議，大學機構可改成課程學程化方式，透過創新課程與學制變革方案，引導大學透過人才培育制度的國際標竿學習，建構全方位人才培育的系統性課程設計（行政程序：權威型工具；法制治理）。最後，有關碩博士班研究人才的培育，也建議朝多元化發展，除了傳統基礎研究訓練模式，也應鼓勵產學合作，以兼顧產業及尖端研究的碩博士培育。

五、推動高教國際化

我國過去十多年來積極推動高教國際化，在調查的政策文本中，相關改革最早出現在1996年《教育改革總諮議報告書》。文中指出，為了增加高教機構的競爭力，政府與高教學府應結合其資源，推動國際交流工作（公共財政支出：財政型工具；法制治理），例如：透過人員（師生）交流、合作研究等方式。另外，大學機構也應培養學生的國際視野，並增加其外語和處理國際事務的能力。

2001年《大學教育政策白皮書》則指出，為強化大學教育的國際競爭力，大學機構應編列預算，成立推動國際交流與合作的專責單位，或是考慮成立財團法人國際學術交流合作基金會，以方便推動國際交流與合作；對於具有規模或學術水準較佳的大學，則應積極地規劃招收國際學生來臺就學，或是成立國際留學生

學院（任務小組：組織型工具；網絡治理）。

在政府2013年公布之《人才培育白皮書》中，提到多元國際交流及策略性留學方案；一方面，政府鼓勵國內大學依據各自特色與專長，營造國際化教學環境與課程，以利國際接軌；另一方面，政府應鼓勵各大學與國內外一流大學或機構進行策略性的結盟與合作（特別運作機構：組織型工具。網絡治理），鼓勵學生積極參與國際交流、出國修讀學位（學分）或專業實習。

伍、結果分析

一、我國高教改革政策工具的特性

（一）不同高教改革議題採用的政策工具類型與數量多寡，有明顯差異

針對前述研究結果，表4彙整五類高等教育議題使用政策工具的種類與數量。從改革議題的類別來看，「建立大學評鑑制度」採行的政策工具數量最多（共16次），而且政府交互運用四類政策工具，是五類高教改革議題中政策工具使用類型最為多元者，其中並以「資訊型」工具的使用次數最頻繁（九次）。相對地，使用在「推動高教國際化」改革的政策工具數量，是五類議題中最少者（共三次），另外，政府僅使用財政型與組織型兩類政策工具，是五類改革議題中政策工具使用類型最少者。

（二）臺灣高教改革使用的政策工具日顯多樣化

從時間發展的角度來看，2000年前，我國政府使用於高教改革的政策工具數量為17個，2000年後，運用於高教改革的政策工具數量為31個。再者，若考量政策工具的種類，2000年前共計使用12種，2000年後使用的種類增加至18種。就數據而言，在不考量個別改革議題差異的情況下，我國政府用於高教改革的政策工具大致呈現數量增加與種類多元的發展趨勢（參閱表5）。

（三）臺灣高教改革採用的政策工具類型仍以權威型為主

若依據政策工具的類別來看，政府一直偏重「權威型」政策工具的使用，共使用21次；其次是「組織型」工具（12次）、資訊型工具（11次）。相較之

表4

五項重要高教改革使用之政策工具類型、種類與次數

	建立大學 評鑑制度	調整高教 結構	強化大學 自主	追求卓越 高教品質	推動高教 國際化	總計
財政型	2	1	0	0	1	4
公共財政支出	0	0	0	0	1	1
使用者付費	0	1	0	0	0	1
競爭性撥款	2	0	0	0	0	2
組織型	1	2	6	1	2	12
任務小組	0	0	4	0	1	5
重新分配角色任務	0	0	0	1	0	1
特別運作機構	1	0	0	0	1	2
特殊任務	0	1	0	0	0	1
組織改造	0	1	2	0	0	3
資訊型	9	0	0	2	0	11
考核	1	0	0	0	0	1
建議	2	0	0	0	0	2
評鑑	2	0	0	1	0	3
開放資訊	2	0	0	0	0	2
審查	2	0	0	0	0	2
調查	0	0	0	1	0	1
權威型	4	5	7	5	0	21
自我管制	2	1	2	0	0	5
行政程序	1	1	3	4	0	9
決策委員會	0	1	0	0	0	1
委託管制	0	0	2	0	0	2
直接管制	0	1	0	0	0	1
設置標準	1	0	0	0	0	1
給予自主權	0	1	0	0	0	1
解除管制	0	0	0	1	0	1
總計	16	8	13	8	3	48

表5

臺灣過去20年高教改革使用之不同政策工具類型、種類與次數

	1994	1996	1998	2001	2005	2013	總計
財政型		1		2	1		4
公共財政支出		1					1
使用者付費				1			1
競爭性撥款				1	1		2
組織型	1	4	1	4	1	1	12
任務小組	1	2	1	1			5
重新分配角色任務		1					1
特別運作機構				1		1	2
特殊任務					1		1
組織改造		1		2			3
資訊型		2	1	4	1	3	11
考核		1					1
建議			1		1		2
評鑑				1		2	3
開放資訊		1		1			2
審查				2			2
調查						1	1
權威型	3	3	1	3	8	3	21
自我管制	3				2		5
行政程序			1	2	3	3	9
決策委員會					1		1
委託管制		1			1		2
直接管制		1					1
設置標準					1		1
給予自主權		1					1
解除管制				1			1
總計	4	10	3	13	11	7	48

下，財政型政策工具使用次數最少（四次），顯見政府忽略財政型工具的使用。若進一步針對權威型政策工具分析，可以發現政府偏好使用「行政程序」，使用次數最多（九次），其次是「自我管制」的五次。至於組織型政策工具，則以組織「任務小組」使用的次數最多（五次）（參見表5）。研究結果顯示，雖然政府對於高教改革採用的政策工具呈現多樣化，但明顯偏愛選擇特定類型的政策工具。

綜合上述研究結果可發現，我國高教改革的問題並非是政府政策工具箱的選項不夠，更大的隱憂是，政府多習慣性依賴權威型政策工具作為改革高教的手段。Howlett（2009）強調，政策工具的選擇必須配合政府能力和當時政策脈絡的特性，才能發揮政策工具預期的效用。詳細而論，當政策次級系統的複雜程度低（亦即行動者的種類與數量均少）且國家能力強（亦即有足夠的資源進行管理）時，適合採用規制、直接提供服務、命令性等呈現強制性的政策工具；但若國家能力弱，則應視情況採用混合性政策工具，像是補貼、稅收、契約等。另外，當政策次級系統的複雜程度高且國家能力強時，比較適合使用具有市場競爭導向的自願性政策工具；但若國家能力偏弱，政府則應倚賴家庭與社會等自願性組織政策工具。回顧我國的狀況，自1990年代高教機構開放以來，數量大幅增加，涉及的行動者包含教師、學生、家長、企業雇主，不僅數量大且差異性大，顯示政策系統日益複雜；此外，我國當前的財政資源也不若過去充裕。若依據Howlett的理論反省我國現況，我國長期仰賴的權威性政策工具，比較適合用於政策系統複雜程度低且國家能力強的脈絡，當前有減少使用的必要；相對地，應多加使用自願型高的政策工具，如組織型工具。

二、我國高教治理的特性

（一）過去20年臺灣高教治理多反映市場治理邏輯

依據研究結果的分析可以發現（參見圖1，高教改革總計），臺灣在進行高教改革時，多展現市場治理的邏輯。若進一步依據政策文本的來源分析，來自立法部門的政策，例如：1994年和2005年的《大學法》修正案，相較於行政部門的政策，例如：2001年的《大學教育政策白皮書》以及2013年《人才培育白皮書》，有較為明顯的市場治理邏輯。其次，若從時間的發展來看，2000年之前以

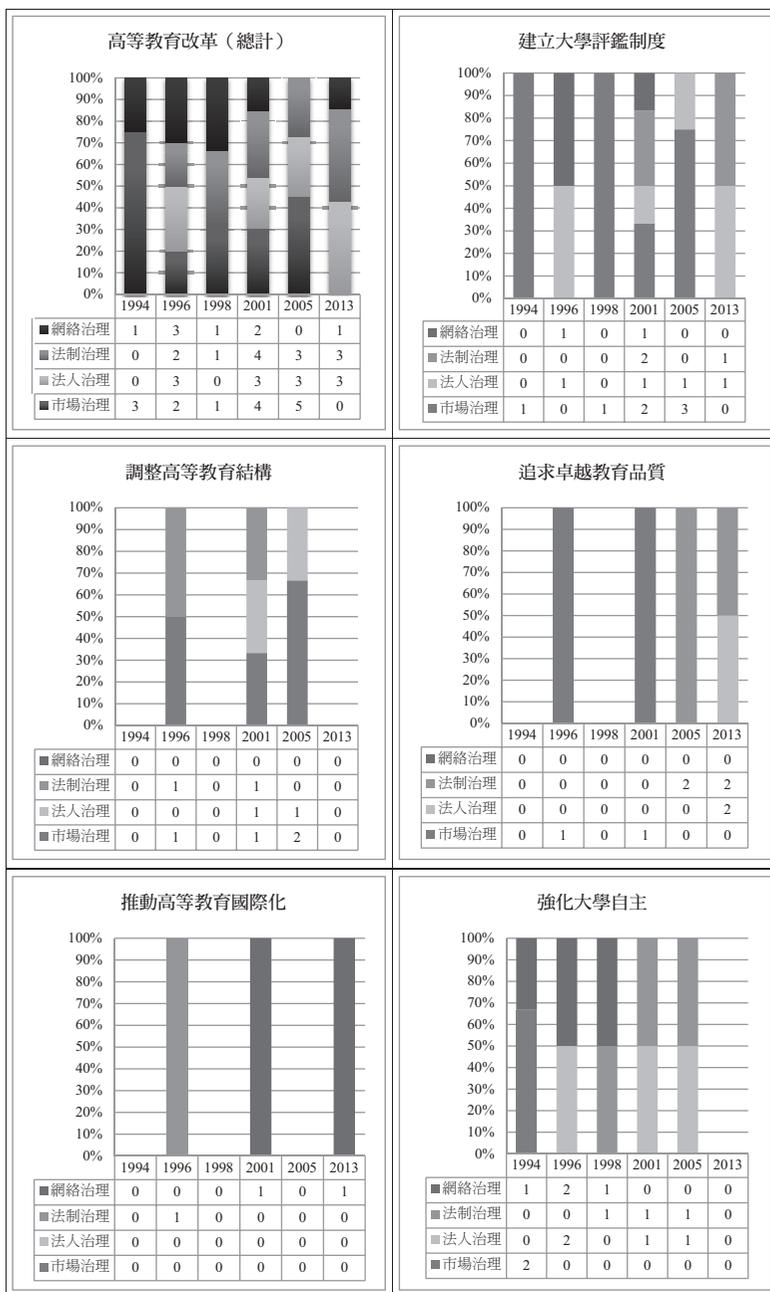


圖1 臺灣過去20年重要高教改革的治理邏輯比較

市場治理邏輯運作的情況最明顯，其次為網絡治理；但2001年以後，採行法制治理邏輯和法人治理的比例則明顯增加。再者，若針對改革議題進行分析，則發現像是「建立大學評鑑制度」、「調整高教結構」、「追求卓越教育品質」這三項改革，確實顯示市場邏輯。至於「高教國際化」則偏向網絡治理邏輯，「強化大學自主」沒有明顯的治理邏輯特徵。

回顧臺灣的高教改革經驗，政府1990年代起仿效國際趨勢，高舉市場治理大旗，期望透過引進新式政策工具，解決政府失靈（如教育機構績效不彰）的問題，然而20年過去後，我國的高教改革仍然明顯存在著問題。就公共政策的觀點而論，政策工具是連接政策目標與政策產出之間的中樞，是政府能否達成政策目標的關鍵性手段。Howlett（2009）指出，環顧當前國際發展，不少國家紛紛從法制治理、法人治理模式轉變為市場治理，在歐洲甚至呈現朝向網絡治理的趨勢；治理模式的轉變，不僅影響著政府政策方案的目標設定，也牽動著政策工具的選擇。然而，本研究的結果指出，我國高教改革雖呈現市場治理邏輯，但整體而言仍習慣性地依賴權威以為政策執行的主要治理資源。

若從政策工具的性質來看，不同類型的政策工具仰賴不同的治理資源，因此政府在選擇或設計政策工具時，多會依據其能夠掌握的最佳治理資源，作為選擇政策工具的依據。依據理論反省臺灣，提醒政府在改革高教時不能偏愛特定類型的政策工具，而應積極開發不同的治理資源，或是適當採用不同類型政策工具的組合，將其擅長的治理資源配合其他類型政策的策工具一起使用。此外，Howlett（2011）亦表示，多數國家的發展經驗多少透露治理邏輯固著的現象。因此，政府在選擇政策工具時，必須意識到治理邏輯和政策工具實際執行之間可能存在的時間落差與成效落差。換句話說，治理模式的轉變並非一蹴可幾，教育改革亦難單憑引進所謂的「新式」政策工具即可達成。

另外，每種治理模式都有其特殊之處與限制；舊的模式或制度一旦被取代或揚棄之後，不應就此不屑一顧。Peters（1996）提醒對於治理有興趣的學者，必須關注不同取徑之間的矛盾。例如：不同改革者雖採用相同的術語，但不代表彼此敘述的是同一件事情，像是「消費者主義」和「選擇」，都是市場治理的重要概念，兩者也都強調公民參與政策過程的角色，但是前者著重消費者於提供服務的（準）市場中從事個別選擇的權利，後者則泛指政策過程所進行的集體式選擇

的權利。無論學術界或實務界，都有必要了解不同治理模式的假設與理論，以及這些假定所能夠衍生的改革方案。

(二) 我國政府在進行高教改革時，混合使用不同治理邏輯的政策工具

研究結果顯示，我國政府在進行高教改革時，不時混合採用反映著不同的治理邏輯的政策工具（參見表6）。以1996年《教育改革總諮議報告書》和2001年《大學教育政策白皮書》為例，兩次的改革政策文本都包括四種不同治理邏輯的政策工具；另外，1998年《教育改革行動方案》、2005年《大學法》、2013年《人才培育白皮書》則分別包含三種不同的治理模式；1994年《大學法》較為單純，但也包括兩種不同的治理模式。

表6

臺灣過去20年高教改革使用之政策工具與對應之治理邏輯

	1994	1996	1998	2001	2005	2013	總計
市場治理	3	2	1	4	5	0	15
財政型	0	0	0	2	1	0	3
組織型	0	1	0	1	1	0	3
資訊型	0	0	1	0	1	0	2
權威型	3	1	0	1	2	0	7
法人治理	0	3	0	3	3	3	12
組織型	0	1	0	2	0	0	3
資訊型	0	1	0	1	0	3	5
權威型	0	1	0	0	3	0	4
法制治理	0	2	1	4	3	3	13
財政型	0	1	0	0	0	0	1
資訊型	0	0	0	2	0	0	2
權威型	0	1	1	2	3	3	10
網絡治理	1	3	1	2	0	1	8
組織型	1	2	1	1	0	1	6
資訊型	0	1	0	1	0	0	2
總計	4	10	3	13	11	7	48

不同的治理模式有其典型的政策工具組合，這些政策工具組合內的工具彼此存在內部一致性，混合使用時比較容易契合，也比較不會產生問題（Howlett, 2011）。據此，政府在考慮混合使用不同類型的政策工具時，建議可依據表3的架構，選擇反映相同治理邏輯的政策工具。

此外，政府在設計或選擇政策工具時必須考慮一些重要因素：1. 政策工具的特性，像是資源稠密度（指執行工具時所需的成本多寡、操作難易度）、技術層面的可行性（如工具的精確性和選擇性）、政治風險（和公共能見度、支持與反對力量強弱有關）、與主流價值信念的相容性等。2. 政策工具的使用者和提供者：這些行動者（無論是個人或集體的型態）的背景、特質、角色、認知、價值觀等差異，都會影響工具使用的成效。3. 制度與政策脈絡，包括系統脈絡（如國家政策風格、政治文化）、組織脈絡（如組織文化或政策社群）、問題情境（如意義脈絡，其會影響政策問題的界定）或是過去使用工具的歷史經驗等（Howlett, 2009; Linder & Peters, 1989; Peters, 2002b; Schneider & Ingram, 1993）。依據上述學者建議，我國政府在進行高教改革時，不僅需要分析不同政策工具的特長與限制，了解改革對象與政策執行者的特性，更需透過長期研究以深入了解臺灣高教制度與結構的特性。綜合而言，期待政府進行高教改革選擇之政策工具，能適切地配合在地脈絡的特性與需要。

陸、結論與建議

面對近年我國高教改革的問題，本研究企圖透過政策工具分析，了解高教治理的特性，並進一步依據研究結果對於政府處理高教改革的作為進行反思與建議。

一、我國政府使用於高教改革之政策工具特性

研究結果發現，政府對於不同的高教改革議題傾向採用的政策工具，無論就工具類型或使用頻率，都有明顯差異。若從時間發展的角度比較可以發現，政府於2000年前使用於高教改革之政策工具種類和次數，均較2000年後的數據為低；顯示過去20年間政府用於高教改革的政策工具，大致呈現數量增加與種類多元的

發展趨勢。綜合而言，本研究的統計結果顯示，政府為改革高教所採用的政策工具呈現多樣化，但政府在規劃與執行政策改革時，偏愛使用權威型政策工具。據此，本研究主張我國高教改革的問題顯然不是政策工具箱內政府可以選擇的工具不夠多元，而是政府明顯偏愛選擇特定類型的政策工具。

隨著政治民主化、經濟全球化、資訊網絡化，全球化的脈絡亦打開了國家疆界的藩籬，高教的議題勢必會愈來愈複雜，政府亦將愈來愈難一手主導政策制定的過程。政策工具理論提醒我們，政府改革高教時不能一味地使用特定或偏愛單一政策工具。例如：資訊型政策工具涉及資訊的提供或需求，借重社會網絡間訊息的交界或是訊息的连接，發布訊息、提供建議或勸告，產生或委託諮詢，是現代公共管理非常重要的一環，政府應善加運用。另外，考量臺灣高教系統複雜性明顯增加，且政府當前財政並非充裕無虞，依據公共政策理論建議政府應多加採用自願型高的組織式政策工具，以期提升我國高教改革之成效。

二、我國高教治理的特性

回顧政府推動的高教改革項目，諸如大學系所和校務評鑑、5年500億發展國際一流大學集頂尖研究中心計畫、大學自主或法人化等政策措施，不難發現競爭性、市場導向政策工具的蹤影。根據本研究的統計結果，過去20年來執行高教改革的政策工具確實反映出市場治理的邏輯。然而，研究結果也指出，政府仍然習慣性地依賴權威作為主要的治理資源。考量臺灣高教脈絡在過去20年來已經出現明顯變化，建議政府應積極嘗試與開發不同性質的治理資源（如財政、組織與資訊節點等），盡可能地在選擇高教改革政策工具時減少對於權威的依賴，抑或是努力地將傳統仰賴的治理資源搭配其他類型的政策工具一起使用。再者，政府在規劃高教改革與選擇政策工具時，建議可參閱表3，選擇就治理邏輯上彼此相容的政策工具組合，以確保不同政策工具使用時的契合與相容，減少政策執行過程可能產生的矛盾與問題。

整體而言，從政府選擇使用的政策工具反思我國高教治理的問題，發現政府在規劃高教改革時，傾向選擇已長期使用的政策工具，容易忽略國家當時的治理能力，例如：政府是否有足夠的經費可以配合政策工具的使用。再者，決策者在規劃改革策略時，也不應像追逐流行般一味地模仿他國做法，在政策學習與移

植時不顧在地特性，例如：我國高教機構長期由政府控制、缺乏自主的能力。因此，一時之間要實施自我管理有其難度。政府未來在選擇改革高教的政策工具時，需有突破傳統的勇氣與誠實審視在地特性的智慧。所謂「工欲善其事，必先利其器」，政策工具的研究有助於減少政策目標與政策執行成效之間的落差，避免「殺雞用牛刀」或「大砲打小鳥」等不符合比例原則或沒有效率的改革問題，因此值得學界多加關注。有鑑於在地脈絡特殊性對於政策工具選擇與成效的影響，呼籲學界有必要多了解不同政策工具使用於教育領域的特性與限制，並透過長期研究，探究臺灣高教治理結構面與制度面的特性，進而協助政府適切地依據在地特性，運用多元的政策工具組合，進而提升高教改革之成效。

DOI: 10.3966/102887082017096303002

參考文獻

- 朱鎮明（2010）。競爭型計畫與臺灣府際果辦關係的實踐。公共行政學報，37，71-110。
- [Chu, C.-M. (2010). Competitive grant program and the practice of intergovernmental partnership in Taiwan. *Journal of Public Administration*, 37, 71-110.]
- 朱鎮明（2013）。跨域治理與府際夥伴關係：台灣的經驗·省思與前瞻。臺北市：五南。
- [Chu, C.-M. (2013). *Across boundary governance and intergovernmental partner relations: Taiwan's experience, reflection and looking forward*. Taipei, Taiwan: Wu-Nan Book.]
- 吳清山（2006）。台灣教育改革的檢討與策進：1994-2006年。教育資料集刊，32，1-21。
- [Wu, C.-S. (2006). Examination and improvement- The reform of university education in Taiwan: 1994-2006. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 32, 1-21.]
- 吳清山、王令宜（2007）。我國大學教育改革的檢討與策進：1994-1997年。教育資料集刊，35，1-28。
- [Wu, C.-S., & Wang, L.-Y. (2007). Examination and improvement- The reform of university education in Taiwan: 1994-1997. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 35, 1-28.]

- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。《中國地方自治》，57（3），4-31。
- [Lee, C.-Y., & Chan, L.-W. (2004). Initiating exploration of theories and strategies regarding across boundary governance. *Chinese Local Autonomy*, 57(3), 4-31.]
- 李信興（2010）。暴雨來襲，小心高教土石流：我國高等教育擴張政策之評析與省思。《學校行政》，70，190-206。
- [Li, S.-S. (2010). Beware of the higher education mudflows- Evaluations and reflections on the higher education expansion policies in Taiwan. *School Administrators*, 70, 190-206.]
- 林水波（1999）。《公共政策新論》。臺北市：智勝。
- [Lin, S.-P. (1999). *New directions of public policy*. Taipei, Taiwan: Bestwise.]
- 姜添輝（2015）。臺灣高等教育政策依循新自由主義的現象與缺失。《臺灣教育社會學研究》，15（2），131-165。
- [Chiang, T.-H. (2015). Why do higher education policies in Taiwan incline towards neo-liberalism? A critique on this approach. *Taiwan Journal of Sociology of Education*, 15(2), 131-165.]
- 張宜君、林宗弘（2013）。高等教育擴張與階級不平等：以台灣高等教育改革為例。取自<http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/msg/friday/20131227.pdf>
- [Chang, Y.-C., & Lin, T.-H. (2013). *How the higher education expansion reproduce class inequality? The case of Taiwan, 1976-2012*. Retrieved from <http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/msg/friday/20131227.pdf>]
- 陳德華（2008）。《臺灣高等教育面面觀》。臺北市：文景。
- [Chen, D.-H. (2008). *Diverse aspects of Taiwan higher education*. Taipei, Taiwan: Wenjoin.]
- 湯堯（2008）。世界主要國家高等教育體制改革分析與省思。《研習資訊》，25（6），69-76。
- [Tang, Y. (2008). Analysis and reflection on the reform of higher education system in the main countries of the world. *Inservice Education Bulletin*, 25(6), 69-76.]
- 楊瑩（1998）。高等教育改革。《教育資料集刊》，23，125-147。
- [Yang, Y. (1998). Higher education reforms. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 23, 125-147.]
- 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. *Educational Resources and Research*, 94, 1-20.]

戴伯芬 (2012)。高教危機中的集體行動：台灣高等教育產業工會的反思與實踐。《台灣教育》，677，2-9。

[Tai, P.-F. (2012). Collective action in the crises of the higher education system: The case study of Taiwan higher education union. *Taiwan Education Review*, 677, 2-9.]

Aucoin, P. (1997). The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 40(2), 290-306. doi:10.1111/j.1754-7121.1997.tb01511.x

Christensen, T., & Lægread, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

de Bruijn, H. A., & Hufen, H. A. M. (1998). The traditional approach to policy instruments. In B. G. Peters & F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp. 11-32). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Harman, G. (1998). Quality assurance mechanisms and their use as policy instruments: Major international approaches and the Australian experience since 1993. *European Journal of Education*, 33(3), 331-348.

Heidbreder, E. G. (2011). Structuring the European administrative space: Policy instruments of multi-level administration. *Journal of European Public Policy*, 18(5), 709-727. doi:10.1080/13501763.2011.586800

Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31-50). Kingston, Canada: McGill-Queen's University Press.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.

Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, NY: Routledge.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Toronto, Canada: Oxford University Press.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). New York, NY: Oxford University Press.

- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. doi:10.2307/4007218
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.
- Mok, K. H. (2005). Globalisation and governance: Educational policy instruments and regulatory arrangements. *International Review of Education*, 51(4), 289-311.
- Mok, K. H. (Ed.). (2010). *The search for new governance of higher education in Asia*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Neuendorf, K. A. (2001). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2002a). The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Asian Journal of Public Administration*, 24(2), 153-183. doi:10.1080/02598272.2002.10800399
- Peters, B. G. (2002b). The politics of tool choice. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 552-564). New York, NY: Oxford.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London, UK: Macmillan.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford.
- Salmi, J., & Saroyan, A. (2007). League tables as policy instruments: Uses and misuses. *Higher Education Management and Policy*, 19(2), 31-68.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration*, 70(4), 499-518.
- Surssock, A., & Smidt, H. (2010). *Trends 2010: A decade of change in European higher education*. Brussels, Belgium: European University Association.
- van Vught, F. A. (1995). *Policy models and policy instruments in higher education. The effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions* (IHS Political Science Series, 26). Vienna, Österreich: Institute for Advanced Studies.

