

## 第四章 組織變革與大學功能轉變

當德國將學術自由明定受憲法保障，且藉由基本權理論與實務推演，建構大學自治作為學術自由之組織與制度性保障，期建立大學為一個可避免外力干預其教學研究事務之社群，並以法制方式將大學定位為同時具有國家機構與公社團法人之組織性質。繼受德國法制之日本與我國，亦皆擬以大學法人化方式，擬藉賦予大學獨立法人格地位，確保大學自主性地位及保障學術自由落實。

隨著時代環境變遷－科技日新月異、網路經濟、全球化進程、少子化、老人化、經濟蕭條等影響，衍生許多社會問題，進而形成之改革浪潮，除衝擊政府公共行政部門組織變革，亦迫使經費來自國家預算之大學，同樣須面臨績效、管理效能、社會服務等議題，而不得走出學術「象牙塔」，面對社會挑戰。另各國在政府改造、行政革新的同時，也對大學營運及效益進行諸多改革，使得大學經歷公共管理時強調市場化、企業化、效能化等理念衝擊，導致學術自由不再是大學堅持唯一理念，所謂學術自由精神，或僅於爭取組織型態性質變革時，作為說帖之用。

後因新公共管理出現市場失靈、政府失靈困境、政府公共服務空洞化等窘境，希望以公共利益為核心價值，尋求滿足公民對政府公共服務需求的理想公共治理模式，形成另一股風潮。將之應用於大學改革，則學術自由成為大學理念基本核心價值，惟有在此基本核心價值下，藉由組織結構、經營管理等變革途徑，將教育資源之投入，經大學組織系統有效運作，始能轉換為大學被期待之多元功能產出，並藉由大學來加速推動國家的進步與社會的發展。

本章擬由大學外在環境變遷，對大學內部組織、價值理念與功能產出所形成之影響，及公共管理理論對政府公部門實務改革經驗等資料整理，進而探究對大學組織法制改革之啟發。

## 第一節 社會環境變遷對大學教育影響

大學屬社會次級系統一環，外在環境自會對其組織外部型態及內部組織結構設計有所影響，此可由大學從歐洲發展早期附屬教會，後因社會變動、學生族群改變、政府干預、經費來源等因素，其組織體制亦隨之變革。例如：中世紀巴黎大學因受當時教會影響，重視神職人員之培育與傳統知識傳授；牛津與劍橋一方面傳承巴黎大學精神，一方因應英國社會予以轉變；至於德國因屬重視學術研究之大學，強調學者社團組織運作；美國則以多元功能大學，強調大學企業運作，並有大學系統應運而生。

### 一、近代社會發展環境因素

從 18 世紀到 21 世紀，全球經濟體系自農業社會過渡到工業社會、再過渡到後工業社會；從勞力密集、資本密集到現今之知識密集；更從區域經濟轉型為國家經濟、再轉為全球經濟與現今的知識經濟，配合如此轉變，使得政府必須調整自身職能、提升本身能力，以為因應。20 世紀中期，更因民主平等思潮、科技發達與知識經濟環境需求、終身教育理念等因素影響，形成大學教育普及、教育產業成型及大學市場化等結果，以下擬就環境影響因素及對大學形成衝擊結果分別簡述如下<sup>199</sup>。

#### (一)政治民主化與自由平等化思潮盛行

二次世界大戰後，民主、自由、平等思潮深植人心，加上社會逐漸穩定繁榮，民生日漸富裕，過去僅有少數菁英可以接受之大學教育，在大學設立數目增加、入學條件逐步放寬、與足以負

<sup>199</sup> 參考楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，教文(研)094-004 號，2005.03.14，資料取自：<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>；楊東平，重溫大學精神，載自楊東平編，大學精神，立緒文化事業有限公司出版，2001；陳伯璋，新世紀我國大學教育目標與課程的改革方向，收錄於楊國樞、瞿海源、林文瑛編，新世紀大學教育，前衛出版社，2001 年 8 月初版第一刷等資料自行彙整。

擔學費之家庭日漸增多等條件下，接受大學教育機會漸平等化、公平化；加以，大學教育係民眾提升就業能力、社會地位晉身之階梯，於是促使更多學生投入大學教育市場。

隨著民主開放與自由多元等社會發展，政府不再被期待具大有為功能，政府管制目的主要在於維護育品質，為滿足受教育者不同求學意願與需求，高等教育不論在學制或教育內容，漸需往多元化發展。因此，實有讓大學逐步享有充分自主權，並自行承擔經營成效之責任與後果之需求<sup>200</sup>。

## (二)科技發達與知識經濟環境需求

科技發達形成全球化趨勢，將世界變成地球村，產業型態由過去區域性發展，變為全球化競爭。另外，伴隨美國與歐盟強權之資本主義國家，逐漸建立起「全球管理化」平台，打破國家疆域界限，形成全球化經濟體，各國政府面對極度國際競爭環境，均需藉組織再造與改革，提升自身競爭力<sup>201</sup>。

另外，在知識經濟時代，知識成為社會經濟發展的關鍵因素，並取代資金成為經濟發展動力。作為知識創造者、傳播者和應用者的大學，將從社會經濟舞台邊緣走向舞台中心，成為社會的知識工廠和思想庫、科技進步的「催化器」和社會進步的「加速器」。此種由社會邊緣「象牙塔」成為現代社會「軸心機構」<sup>202</sup>現象，使得大學成為各國知識創新與人力資源競技場，大學競爭力成為國家競爭力衡量之重要指標<sup>203</sup>。更有甚者，20世紀末葉，在「工業社會」(industrial society)隨著新科技進一步發展成為過去，所

<sup>200</sup> 馬哲儒，展望二十一世紀的高等教育，發表於：海峽兩岸高等教育發展現況學術研討會，2009年3月30日，取自 <http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j16/14.html>。

<sup>201</sup> 林博文演講、陳柏欽整理，建構政府再造的優質行政文化—新公共管理治理模式，人事月刊第33卷第5期，pp14-15。

<sup>202</sup> 楊東平，重溫大學精神，載自楊東平編，大學精神，立緒文化事業有限公司出版，2001，p4。

<sup>203</sup> 吳清山、王令宜，我國大學教育改革的檢討與策進：1994-2007年，教育資料集刊第三十五輯，2007.09，p5。

謂「後工業社會」時代來臨，不但改變人們生活方式，亦改變社會價值觀，大學成爲知識工業重地、社會服務中心。

基此，大學角色與理念產生變化，研究、教學、推廣與服務已成爲大學多元功能，大學在學術界、產業界、政府形成三重螺旋關係，無疑扮演重要角色<sup>204</sup>。其中產業因亟需大學協助，將大學知識與技術優勢直接轉化爲社會生產力，導致健教合作日盛，大學與產業關係日益密切<sup>205</sup>。

### (三)終身教育理念興起、回流教育需求日切

在知識爆炸、知識半衰期日漸縮短及科技高速發展的知識社會，過去一技在身，終身受用無窮時代已過去，許多工作人員原有工作頓時消失，或原技能變得落伍，迫使其需「常學」(regular learning)、「再學」(re-learning)、和「解(除)學(習)」(un-learning)<sup>206</sup>，導致無論工作、生活、或生涯需求，終身學習社會漸漸成型，回流教育需求與日俱增。換言之，爲迎接知識經濟時代來臨，如何強化人力素質、提升國家競爭力，是現代政府責無旁貸職責；大學作爲知識與教育提供之主要場所，可以擴增成人再學習機會，加上需要至大學接受回流教育之民眾與日益增加，大學遂成爲終身教育主要供應者。

### (四)少子化與高齡化社會形成與對大學教育之衝擊

因應大學教育普及，形成增加大學數量，以容納民眾對受受大學教育之需求，惟 20 世紀末期少子化現象<sup>207</sup>，成爲各國社會

<sup>204</sup> 陳伯璋，新世紀我國大學教育目標與課程的改革方向，收錄於楊國樞、瞿海源、林文瑛編，新世紀大學教育，前衛出版社，2001年8月初版第一刷，P002-004。

<sup>205</sup> 楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，教文(研)094-004號，2005.03.14m，p4；資料取自：<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>。

<sup>206</sup> 黃炳煌，廿一世紀我國高等教育之展望，載於二十一世紀基金會主編，台北：中華徵信所，民國87年4月初版，p258。

<sup>207</sup> 我國1981年生育率爲2.46，1991年降至1.72，到2005年更降爲1.12；有關出生人口在1981年爲375,537人，1991年降至303,087人，到2005年更降爲192,887人，此對社會、經濟和教育發展，都會帶來相當大衝擊，首當其衝者爲學前教育和國民教育，未將擴至高中教育和大學教育。請參閱吳清山、王令宜，我國大學教育改革的檢討與策進：1994-2007年，教育資料集刊第三十

普遍趨勢，而少子化現象將使大學教育產生「供過於求」現象；惟配合高齡化社會所致之產業轉型、及高齡人口對終身學習等之需求，將使在職教育與回流教育日受重視，一如美國隨著生育率降低、年輕人口減少，其高等學府多利用剩餘物資和人力資源，擴大對社會服務的功能<sup>208</sup>，若學校型態未配合環境轉型，將形成大學生存危機，屆時學校間合併、裁撤，將是趨勢下自然的結果。

### (五) 政府對大學投入經費緊縮

因對大有為政府觀念產生轉折，政府由傳統之強調「統治」(governing)行爲，轉變爲注重公私協力、社區參與之「治理」(governance)行爲。此時期之政府，應扮演「領航型政府」，而不是「划槳型政府」，所注重者在：結合民間非營利組織力量，將原屬政府之業務，讓民間團體來參與，使政府可以從「官僚典範」轉換爲「治理典範」<sup>209</sup>。

另外，1970年以來，世界各國政府皆面臨：必須處理之公共事務日漸增多，可用經濟資源卻日益緊縮等現象。因此，能提供大學的公共經費或政府預算隨之逐年遞減萎縮，導致大學需轉向企業募款。而大學投入市場，原是希望對整體社會有更大提升與幫助，並藉此獲得利潤，取得更大資源以推動研究、教學。事實上，大學也因此受到外部市場因素影響，促使大學轉向注重經營管理績效，及形成唯有利潤可期或投資報酬率高之科系、研究領域，始能獲得更多經費支援與投資。歐美亞各大學有許多大學人文講座或教席，或遇缺不補，或任其自生自滅情形時有耳聞。此與原先高唱入雲的學術自由爲核心價值、及大學自主精神相違甚

---

五輯，2007.09，p4。

<sup>208</sup> 黃炳煌，廿一世紀我國高等教育之展望，載於二十一世紀基金會主編，台北：中華徵信所，民國87年4月初版，p260。

<sup>209</sup> 林博文演講、陳柏欽整理，建構政府再造的優質行政文化—新公共管理治理模式，人事月刊第33卷第5期，pp14-15。

遠。然而，此結果並非大學受外力侵犯所致，反是大學為適應外在環境，所自願性採行措施，則更加令人憂心重重。

## (六) 全球化競爭環境

全球化競爭關鍵在於「創意」、「速度」和「品質」<sup>210</sup>，究其實即是人才的競爭，因此，世界各國高等教育多致力於跨越種族、國界、文化、思想等有形無形界限，透過各類學術交流活動頻繁進行，就教育思想、課程規劃、教學內容及方法等，進行交流、融合、及相互分享，期能培養具國際視野、全球化意識、尊重多元化之人才，提升國家之國際競爭力。為此，大學不得不打破自我設限之藩籬，也對其內部運作模式與外顯之使命功能產生衝擊與變化。

## 二、大學功能轉變

中世紀大學因附屬教會，其主要功能在教育訓練神學之士，如紐曼(John H. Newman)之「大學理念」所強調：大學為教學的機構，是提供博雅教育、培育坤士重要場所，目的為「傳授學問」，而非「發展知識」。後隨著工業革命、啓蒙運動、科學研究興起，在德國洪堡(W. Von Humboldt)推動下，柏林大學標舉新理念—大學為「研究中心」，教師首要任務在從事「創造性學問」，大學理念功能逐漸轉為研究與發展知識。

二次戰後，由於美國大學由菁英教育走向普及教育，主張實用科技推廣應用與對所處環境回饋服務，亦隨著美國國力推向全世界，大學功能不再限於研究、教學，隨著知識經濟與全球化國際競爭時代來臨，大學在推動國家現代化過程，為國家培養高級人力，及誘發導引社會進步動力層面上，皆被賦予重要責任與期待，同時學術自由功能亦由消極走向積極，甚轉為理念價值取向。

<sup>210</sup> 金東日譯、宋丙洛(韓)著，全球化和知識化時代的經濟學，2001年，北京：商務，p1049-110。

## (一)大學功能多元化<sup>211</sup>

### 1.研究學術

大學是智慧寶庫、學者薈萃所在，主要貢獻在於：從事高深學術研究，藉以發明新學說、創造新文化、實現新理想。

### 2.探索真理

大學是研究學問、追求真理主要場所。在探索真理過程中，強調不盲從、不附和、不囿於一曲、不蔽於成見；尚觀察、貴經驗、重事實、信證據；經由系統推理、為客觀判斷。因此，大學必須崇尚學術之獨立自由，始能在辯難析理過程中，探索真理。是故，西方大學以「學術真誠」作為學者人格標準。

### 3.追求卓越

大學成員是為追求知識與學術研究而結合，今日大學所培養的學生即是明日社會領袖，因此，大學要有理想色彩，不但要追求知識之創造性學問，且要培育完美人格，不能完全遷就社會現實。

### 4.服務社會

大學在民主化、全球化衝擊下，傳統菁英教育已無法滿足社會多元需求，大學組織之結構與型態，在回應社會變遷與終身學習需求層面，應逐漸朝向普及、開放、回流與多元的趨勢發展，亟須規劃全人教育、加強與社會互動，以提升社會文化品質、促進社會進步繁榮。

## (二)學術自由功能演變

當大學功能界定於探求真理之研究、培育人材之教學時，為避免外力不當干預，於是藉學術自由之憲法保障，以落實大學任教人員之研究與教學不受侵害之基本自由權利，此時學術自由所具有之作用，主要是屬消極防禦功能。

<sup>211</sup> 楊國賜，高等教育藍海策略：明確定位、有效治理，高等教育第一卷第一期，2006年12月，pp10-11。

隨基本權演進與論證，由消極抵禦外部干預，轉為由政府積極創造大學組織自治等制度，以強化學術自由之保障，於是追求大學法人，成為大學追求學術自由時之主要目標，此時學術自由所具之作用，轉為積極形成學術藩籬、追求自治空間的功能。

配合社會經濟環境變遷，在大學功能多元化，經濟緊縮、政府投入大學經費遞減等外在因素影響下，政府積極創設之大學自治制度，亦面臨不同的困境難題，此時學術自由之概念，不應再停留於大學僅是消極地防止國家干涉，也不僅僅扮演形成自治空間之學術藩籬之積極功能，而是兼負影響國家制度發展與符合社會期待等重要使命。質言之，大學在現今社會中，除積極營造適合研究教學之獨立環境外，亦需營造具管理效能之組織環境，並對服務社會與提昇國家競爭力等層面上，有所貢獻。則大學之基本理念－學術自由，不但應由消極的防止干預，轉為積極形成學術圍籬外，更需轉變為大學自主因應環境變遷，進行組織變革，以達大學功能多元化及作為國際競爭之指標性質等產出。

### (三)學術自由理念化

環境演變及社會期待下，教學研究僅為大學功能一環，學術自由不再是大學理念功能唯一主軸；加以，配合知識爆炸時代，社會各行各業發展亟需新知識支持，大學已成為知識產業重地。在知識經濟社會，學術與市場的結合，使大學與國家社會關係日益緊密，大學實無法以傳統學術自由強調之防禦侵害方式，遺世獨立地進行象牙塔式教學研究。此外，大學經費主要自國家政府編列支付，因此，大學對社會期待與國家發展具有一定之責任。該如何讓社會意見與能量加入大學營運，卻又不致使大學淪為國家或企業工具，則學術自由概念，除由消極防禦轉化為積極形塑自由環境，同時學術自由亦將轉為大學應堅持的核心理念價值。



### 三、大學組織面臨之困境

大學首要目的為教學與研究，為追求真理及研究教學之自由，大學需擁有自主權限，避免外力干預。但是，大學在全球化國際競爭環境下，所要面臨的挑戰，同時受到全球、國家、和大學所屬當地政經社會環境的影響。此外，各國受經濟風暴影響，政府預算赤字日益嚴重，對教育投入經費縮減，及少子化現象使大學供過於求等因素，使大學不得不注重營運績效，朝向企業管理型態來經營<sup>212</sup>。以下即擬由全球化大學組織與大學經營目標所面臨之困境，加以簡要探究分析。

#### (一)全球化環境下之困境

全球化時代來臨，大學功能亦隨之多元化，惟大學定位應以單純學術殿堂為主？或以商業模式之管理型態為主？大學組織目標應以教學為取向？還是研究取向？或是服務為取向？大學與國家政府間之關係應如何轉變？政府權力下放應轉移至大學組織內中上管理階層？或是大學中所有組群？大學是否應迎合自由市場價值？還是堅持公平正義之社會價值？這些兩難的議題，在全球化時代更為突顯，也成為大學組織所需面對的難題<sup>213</sup>。

##### 1.專業之困境－為教化或為經營管理

隨著後工業時代來臨，大學教育不再只是單純學術殿堂，進一步被視為最直接影響人力資源發展，提升國家競爭優勢之媒介，負有促進國家社會與經濟發展的使命責任，甚至是為將來社會所需的職業加以訓練準備之所在。此外，在全球化競爭與自籌經費等因素下，大學為求永續經營，必須具備優勢競爭

<sup>212</sup> 楊靜子，全球化下大學組織困境之探討及其對台灣高等教育經營之啟示，2004年國立嘉義大學國民教育研究所，國民教育研究學報第13期，pp105-106。

<sup>213</sup> 楊靜子，全球化下大學組織困境之探討及其對台灣高等教育經營之啟示，2004年國立嘉義大學國民教育研究所，國民教育研究學報第13期，pp109-114。

力，因而大學群起仿效企業經營管理精神與方式，導致大學之傳統教化功能，需承受管理價值的壓力。

以往高等教育機構是學者共治、參與決策的「同僚經營模式」，但隨著地球村來臨，變動不居及更激烈競爭環境，迫使以化育學生為其專業之學術單位，亦須轉型為管理至上、實用為先。為求生存，教授教化學生的專業退居其次，為爭取經費與名聲，組織經營管理列為第一優先，大學組織中，教授的教學專業理念和管理者所堅持的商業管理原則，衝突愈演愈烈。

## **2.組織目標之困境－為教學或為研究**

各國紛紛以評鑑代替監督，以評鑑結果作為核發相關研究補助或預算經費之基準，形成大學教授將其主力置於研究而忽略教學。學校組織到底是為教學而努力？或是為研究而奮鬥？於是產生組織雙重目標游移難決之困境。即使是所謂教學型大學，仍是以朝向研究型大學而努力，並以研究產出作為教師升等與經費補助的主要依據，反使教師在研究與教學上分身乏術、疲於奔命，使得大學內部主體之一的學生，在講求研究效能與老師時間精力有限等困境下，變成最大犧牲者。

## **3.永續經營之困境－國家弱化或增加干預**

國家透過長期、比較性質的公共評鑑，操控個人、創造市場，能符合績效指標的才是好的學校。因此，大學在全球和區域市場，為資源、成就和名聲須不斷競爭。政府從高等教育服務之提供者，轉型為服務之購買者；即大學須依政府設定的目標，及所被賦予的任務，供應教育服務。政府雖不再直接干預，而是以教學、研究及管理評鑑作為工具，進行遠距離遙控。換言之，國家角色並未在全球化浪潮中被削弱，只是在因應全球化壓力，為促進國家發展而予以轉型，大學只在如何成目標、完成使命的過程限制減少，仍無法脫離國家遊戲規則。

#### **4.層級節制之困境：少數或多數的自主**

大學為提高管理效率和資源分配績效，表面上獲得許多管理（財政、人事、課程）之自主權，然此並非將決策和管理權力下放至所有學者，而是轉移到大學組織中少數管理階層手中。如德國與日本之大學組織變革，皆同時以強化校長職權為改革方式，且為求績效，引入由上到下之經營和決策。此卻很容易導致校內管理凌駕於教學專業之上之現象。究竟是只要有經營管理背景者，即可進駐校園？還是須兼具學術文化背景之教育人員，始能治理大學組織？過度重視大學的經營管理，更可能造成學術工作官僚行政化。

#### **5.組織分界之困境：非營利或營利組織**

政府財政拮据，加上高等教育大量擴充，所形成財政緊縮、經費不足，大學須更審慎運用些公帑，避免資源浪費；同時迫使大學組織致力另籌財源—社會捐款、工商業贊助、技術合作公司運作等模式，以避免過於依賴政府撥款補助。而為了生存，大學經營管理亦趨向營利型態，以補足財源短缺之殘酷事實。基此，大學藉提高收取學費、從事商業化研究方向、參與各項社交活動、及募款籌措經費等，大學逐漸轉型為企業型大學。惟企業型大學原本係為藉企業經營概念，改善大學內部營運效能，而今卻是大學為補足財源的短缺，而不得不轉將其組織型態轉為營利性組織型態。

#### **6.順從的困境：為公平正義或為創造市場**

大學藉由市場化以化解現代所處之危機，克服大學面臨政治、經濟的困難。然而，市場與績效指標的連結，並未促進教育進步，反倒是種族不平等的再製。以前大學重視學生的需求，轉換為現今重視學生的表現；以前談論學校能為學生服務什麼，轉變成關心學生的表現可為學校帶來些什麼？以前社經地位

差異，轉變為文化資本不同所造成之不平等。這種一味創造市場自由競爭的組織經營，違反社會上對教育均等之期待，易招致不利或弱勢群體的反抗與輿論的撻伐。

## (二)大學經營目標之困境

大學日多，政府控制與支援無法衡量到個別學校之資源條件限制等因素，加上政府經費也逐漸無法擔負大學經營龐大需求，大學資源日益捉襟見肘。而過度堅持學術自由，所形成大學鬆散組織與無效能管理，也常為各界所批評，因此，大學改革呼聲遂起，「市場化」<sup>214</sup>即是呼應大學改革之方式之一。1980年以來，世界各國高等教育歷經程度不一的「市場化」，包括：政府管制鬆綁、市場邏輯引入高等教育、以競爭與價格機制引導高等教育機構、回應市場需求、增強彈性、提升效率等。市場化的結果，所形成的卻是大學商業化、產業化與私營化<sup>215</sup>；且任由大學經營的結果，反成為政府藉詞推卸教育經費提供之責任，大學逐漸喪失公益性、社會性及公平性等特性，甚至使大學理想漸次消失，也侵蝕了大學之核心價值理念－學術自由，市場化或許是無法抵擋的旋風，卻也讓大學陷入難以抉擇的困境<sup>216</sup>（如下表）。

<sup>214</sup> 所謂「市場化」，指以自由市場機制作為促進教育發展之推動力量，加強教育與經濟間聯繫，在教育資源逐漸拮据下，提高教育的成本效益和對社會大眾的績效責任，被認為獲得更多教育資源及追求學卓越不可或缺的手段，李曉康、陳英泰，「市場化」趨勢對新加坡大學教育改革的影响，轉自楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，教文(研)094-004 號，2005.03.14m，p5；資料取自：<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>。

<sup>215</sup> 所謂「商業化」，係將市場運作方式延伸至大學經營中，透過使用者付費、資源競爭、經營商業項目、引入企業管理模式，將大學研究、教學、服務、活動、資源換取經濟效益，旨在提高經營效率和增加財政收入；所謂「產業化」，泛指將教育當作一種產業，且以產業經營方式經營教育機構，將教育機構的知識和技術優勢，直接轉化為社會生產力的各種策略，目的在籌措更多教育資源，提高教育機構經營效率，獲致經濟收益，增加社會生產力；所謂「私營化」，係指大學教育的設立與經營，由政府或公營機構漸轉向民間，目的在紓緩政府對高等教育經費的負擔，同時希望能藉由私有之市場機制，加強公立與私立大學競爭，進而全面提升大學素質與經營績效，詳請參閱楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，教文(研)094-004 號，2005.03.14m，p7-8；資料取自：<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>。

<sup>216</sup> 有關大學市場化所造成結果，請參閱楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，教文(研)094-004 號，2005.03.14m，p9-10；資料取自：<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>。

表 4-1 現今大學經營目標與面臨困境

大學經營目標	大學陷入之困境
政府提供更多經費補助	擔心更多補助導致更多管制，影響大學自治
大學普及化、公平化	因政府資源不足，需外求而無法如願
增加就學機會	錄取率太高，學生素質低落
民間能挹注經費	有失大學公益性
學生增加成本分擔	不利弱勢學生，有失大學公平性
以市場競爭原理、企管方式提升大學經營績效	過度商業化，戕害學術自由、影響大學自主
鼓勵產學合作或校辦產業	過於產業化，偏離大學教學與研究宗旨

資料來源：楊朝祥，高等教育理想價值與市場邏輯的爭議，<http://www.npf.org.tw/particle-1715-2.html>。

#### 四、組織變革理論與實務方式

任何一個組織於不同年代、相異的生命週期中(life cycle)，都可能不同型態之發展與困境，遭遇困境若不尋求變革突破，組織將停滯不前、毫無競爭力，更可能形成瀕臨瓦解的險境。如果「變革」意指將舊有事物改變，則「組織變革」就是組織受到外在環境衝擊後，配合內在環境需要，調整其內部不合時宜的組織結構、過程、人員或技術等，進行有計畫的改變，以維持本身均衡，進而達到組織生存與發展目的之過程<sup>217</sup>。以下擬就公部門組織再造或重整等相關文獻中，就組織變革理論與其實務方式進行整理與探究。

##### (一)公部門組織變革理論主要論證

有關組織變革研究，依其組織變革原因及管理者於變革過程中之角色扮演不同，大體上有 6 種重要觀點論述<sup>218</sup>，分別是：

##### 1.理性調適理論

指由管理者有目的之行動，作為組織變革來源。將管理者視為

<sup>217</sup> 陳俊明，組織變革與公共管理，載研習論壇精選（第二輯）－公共治理之新視野，行政院地方行政研習中心編印，民國 97 年 12 月初版，p183。

<sup>218</sup> Fernandez, S. & H. G. Rainy(2006). "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector," *Public Administration Review*, Vol.66, No. 2, pp168-176.；轉自陳俊明，組織變革與公共管理，載研習論壇精選（第二輯）－公共治理之新視野，行政院地方行政研習中心編印，民國 97 年 12 月初版，pp184-188。

變革驅動者，由管理者分析組織環境，修正或調適內部結構及過程，使組織能在該環境中茁壯。如組織發展、策略管理等各種計畫性變革途徑，即屬此類。

## **2.制度理論**

制度理論者，將制度環境視為迫使組織採納或模仿特定典範實務，以強化組織正當性的一種具有拘束性影響力，其變革實際上是來自於外部，主要產生於組織被迫對環境中規範性及管制性潮流的起落，所加以回應、調適甚至仿效，非來自管理者之分辨，因而導致限縮管理者建構與管理組織的自主空間。

## **3.生命週期理論**

強調變革幾乎是與生俱來，認為組織循著直線順序，歷經發展階段，組織會自然、自發地變革，一如有機體生命歷程般。此一理論基本上限縮管理者影響變革推進，及組織發展的能力。

## **4.生態及進化學說**

一般而言，規模較大的組織比較強調可預測性、正式化及控制，因而會轉變為僵化而不傾向變革。依據生態及進化學說，係以物競天擇觀點，來觀察組織變革，認為組織變革，並非源自管理者對於環境理性之適應，而是經由選擇的過程，因為，只有在切合的環境中，始能成功地競得資源，而予以存活。

## **5.政策擴散及創新模式**

主要在於公共政策學者在研究公共組織，與如何採納新政策和計畫時所提出，所顯現者為公共官員仿效其他部門同儕，其之所以採納新政策或計畫，主要為改善其政治地位或機關效能。

## **6.辯證及衝突理論**

基本論點為，不論是個人或組織，都生存在一個充滿相互衝突利益、觀念和價值多元之世界中，透過對抗和折衝，佔上風之利益、觀念和價值，最後將取而代之。

## (二)組織變革實務方式

組織變革之需求主要來自內部組織進入老年期，過度官僚化與無效率；或者是因組織無法因應環境變化，產生脆弱性；抑或組織無法從環境獲得足夠資源等原因<sup>219</sup>。該如何成功地執行公部門組織變革，公共管理學者多引用私部門的管理策略與方法，從確認變革需求、提供變革計畫、建立內部對變革之支持並克服抗拒、確保高層管理者對變革的支持與承諾、建立外在支持、提供各種資源、使變革制度化、追求全盤性的變革等方法，作為行政組織改革之途徑<sup>220</sup>。

上述組織變革實務係由公部門管理層面加以觀察探究，若將之轉為大學治理層面，基於大學教學研究之學術特性及其社會公益性考量，大學組織首重學術自主性，即以大學自治作為其制度性保障方法，因此，多認為只要爭取大學法人外在組織型態自主權限後，即具有完整內部組織結構自主權<sup>221</sup>。此由日本國立大學法人化過程經驗，及我國擬將國立大學行政法人化之說帖，所提及「目前我國國立大學法律定位不明，雖有憲法保障學術自主，但在體制上仍屬教育部附屬機關」，卻隨之提出「國立大學行政法人」設置趨勢，得到印證。

然而，大學之機關化是否是學術自由侵害之禍源？大學法人化是否能同時規避全球化等環境變遷所帶來之困境？德國為提昇國際競爭力，藉 1998 年聯邦大學基準法修正，將大學組織由單一公法社團性質改為多元設置的可能，讓各邦立法者取得形塑大學組織之自由空間。其主要理由在：透過大學組織規範之法規

<sup>219</sup> 盧建旭，公共組織成功變革的行動路徑，載於載於研習論壇精選第二輯－公共治理之新視野，地方行政研習中心編印，p209。

<sup>220</sup> 要素之詳細內容，請參閱陳俊明，組織變革與公共管理，載於研習論壇精選第二輯－公共治理之新視野，地方行政研習中心編印，p188-195。

<sup>221</sup> 董保城，我國大學現今運作困境與未來法人化之整備，教育研究資訊 8(4)，2000.7.，pp47-48。

鬆綁，使各邦在大學經營實踐上，取得較廣泛形成空間；此外，亦可使大學組織體系之自主性與競爭力奠定基礎，使其更具彈性與創造力，以便迎接跨世紀之國際挑戰<sup>222</sup>。

隨著外在環境變遷，僅授予組織型態獨立自主地位，能否處理現今大學所面臨之困境？或追求大學法人化之際，應同時注重大學內部組織變革研究，期能在確保大學基本營運下，由大學自主地依外在環境變遷與需求，配合大學資源條件與特色，設計最適合其學生學習、教師教學研究之環境？

## 第二節 新公共管理對組織變革之影響

20 世紀最後 20 餘年，為迎接全球化、資訊化、國際競爭加劇之挑戰，及擺脫政府財政困境和提高行政效率，各國相繼掀起政府改革熱潮；採用企業管理理論、方法及技術，並引入市場競爭機制，強調顧客導向及提升服務品質，試圖追求所謂「3E」(economy 經濟、efficiency 效率、effectiveness 效能)目標之管理改革運動。使得支配 20 世紀大部分時間的傳統公共行政模式，朝向管理主義或新公共管理模式發展，再遞變為現今「新治理途徑」與「重視新公共服務理念價值」新模式。本節擬以新公共管理起源與內容為基礎，就新公共管理目標、公共管理對行政改革實務與行政法理論之影響、及公共管理最新理念發展等層面進行探討分析，期能對大學組織法制改革部分，有科際整合式啟發與想像。

### 一、新公共管理起源與內容

新公共管理的興起，係對當時政府公共行政作為失靈狀態，所產生之反思與革新途徑，究其內容主在以管理主義，提升公部門管理績效，以達建構企業型政府之目標。

---

<sup>222</sup> 李建良，公立大學公法人化之問題探析，國立台大學法學論叢第 29 卷第 4 期，民 89.07，p46。



## (一)新公共管理起源

因傳統理性主義之官僚層級體制無法充分回應外界環境與社會結構快速變遷所產生的種種問題，政府行政效率職能多遭受無能之質疑與詰難，因而，主張超越層級理性控制、去官僚化、引進市場競爭機制、以顧客為導向、學習企業經營精神的新公共管理趁勢而起，藉以改造政府公共服務職能，重建政府效能之新形象，進而企圖建立新一代公共行政典範架勢<sup>223</sup>。

實務上從 1970 年代末期，由英國採行新右派理念與觀點，進行英國政府組織革新以來，掀起迄今約 30 年全球新公共管理運動思潮風行，各國政府莫不將新公共管理奉為改革圭臬。

## (二)新公共管理基本內涵

有關公共管理理論主張之基本內涵可依組織內部、外部、及核心策略等層面進行瞭解<sup>224</sup>。

### 1.策略管理

所謂策略係制定實現組織目標之計畫、方法；故策略目標是管理與綜合平衡組織之長遠利益和短期利益、組織能力與外部環境之結果。

### 2.內部管理

管理內部構成要素，主要包括人事管理、財政管理、資訊管理、領導等內容，從公共管理視野觀之，內部管理更加關注人力資源開發與績效管理、注重消除官僚層級節制所導致組織內部僵化與壓抑、同時也主張運用現代資訊技術改造辦公室管理，藉著建構網路化、資訊化之管理制度平台，以提高管理效率。

<sup>223</sup> 請參閱廖俊松，二十一世紀的公共行政：從新公共管理到民主治理，T&D 飛訊第 56 期，民國 96 年 4 月 10 日，P1。

<sup>224</sup> Hughes 根據 Allison 關於一般管理的理論框架，界定了新公共管理的基本內涵，為策略管理、內部管理與外部管理，請參閱 Owen Hughes, *Public Management & Administration*, Macmillian Press, 2003, 3rd ed.

### 3.外部管理：

處理組織與外部環境互動關係，藉公務員參與社會活動，提高公務員對外部環境應變能力，以回應民眾需求。

### (三)新公共管理應用於政府改革主要措施

當代各國將公共管理理論應用於其政府改革或行政革新之方式，約可綜合整理如以下之途徑<sup>225</sup>：

#### 1.政府職能優化

依新公共管理理論見解，政府應從大量社會事務中解脫，將大部分的公共服務及職能移轉或歸還社會，由社會經濟組織或第三部門承擔，政府則轉為負責制定法律與規章制度、監督及執行相關法律與規章。

#### 2.公共服務市場化、社會化

將政府所負責之公共服務予以市場化和社會化，主要途徑係透過①政府業務委託外包－將政府工作任務推向市場；②公私合夥－打破政府壟斷，建立政府部門和私營部門企業夥伴關係，以彌補政府財力和能力之不足，並建立公部門與民營企業良性互動關係；③公共服務社會化－由政府授權社區，建立各種公共服務，或與社區鄰里互助合作等，如：社區老人院、收容所、殘疾服務中心等，及警察局與鄰里之聯防等。

#### 3.分權

公共管理中有關政府行政改革重點之一，即是實行分權與權力轉移，以分散政府管理職能，縮小政府行政範圍。分權部分，除涉及中央與地方間關係，亦涉及政府內部上下層級關係，尤其是在政府內部經濟部門或屬執行之中下層組織，朝向具獨立性質之法人或單位轉變，賦予機構組織編制、人事管理和財務管理等極大自主權。此一改革將原為上下直接隸屬控制關係，

<sup>225</sup> 葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣與經濟論衡 94 年 4 月，pp30-32。

轉換為契約、分工合作關係，體現決策與執行分離和分權制度化之趨勢，期在組織靈活性下，能迅速對公共需求作出效率性更高、責任性強、更具創新的反應。

#### 4. 導入現代化管理技術

公共管理體現政府內部改革最大特徵，在於將現代化管理技術引進公共部門，以實現政府管理現代化，建立具市場化與企業型的政府。包含策略管理、全面品質管理、成本管理、標竿管理等。同時，利用資訊技術，發展電子化政府，實現以資訊科技為基礎之政府治理新模式。

#### 5. 人力資源管理改革

公共管理在政府部門有關人事管理改革方面措施，主要計有：  
①鬆綁管制、增強人力管理之靈活性；  
②引入市場機制和企業管理技術，強調顧客導向之管理主義，將文官永業化制度轉變為契約僱用制之臨時聘用；  
③重視績效評估及靈活報酬制度。

### (四) 新公共管理目標在建構企業型政府

新公共管理藉著各種管理措施來進行政府部門之改革，其主要目標，即是將企業精神轉換至公務部門，期能建立企業型政府，並試圖提出企業型政府應如何運作或治理之原則，及其實行策略如下表<sup>226</sup>。

---

<sup>226</sup> 由 D. Osborne & T. Gaebler 於 1992 年出版的【新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門】(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector) 所提出整理而得；轉自林鐘沂，新公共行政與新公共管理之比較，人事月刊第 30 卷第 6 期，89.06，p12-13。

表 4-2 企業型政府的原則與策略

發揮原則	達成策略
導航式政府	契約外包、抵用券、特許權、公私合夥、志願服務。
社區性政府	透過社區自治委員會提供公共服務；鼓勵民間參與地方事務。
競爭性政府	引進市場競爭機制，讓政府行政機構與單位可以彼此競爭福利服務的提供。
分權式政府	推動品管圈、員工發展方案、參與管理、授權基層員工自我決策權。
前瞻式政府	注重災害預防，如自然災害以及金融危機的預警制度
任務導向政府	簡化不合時宜的人事、預算、採購等法規制度。
結果導向政府	強調服務品質與成果；對於預算與基金的分配以政策成效為衡量標準。
顧客導向政府	建立服務需求調查問卷、顧客服務標準作業程序。
企業導向政府	透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金與工程受益費解決財政困境。
市場導向政府	藉由稅制誘因，如污染費、環境保護費減少等行政管制

資料來源：林鐘沂，新公共行政與新公共管理之比較，89.06，p13。

## 二、新公共管理對行政實務與行政法理論之影響

對新公共管理起源及其理論內容有基礎瞭解後，接著擬就新公共管理理論應用於各國政府改造或行政改革實務情形，與其對組織法制之行政法理論影響等，進行資料整理與簡要分析。

### (一)新公共管理於行政實務應用歷程

1970 年代末期，英國採行新右派理念與觀點，進行英國政府組織革新，其後數十年內，西方主要已開發國家政府，隨著右派政黨獲得執政權<sup>227</sup>，亦紛紛推動公部門再造或行政改革運動，包括英國所採行系列革新運動－「效率小組」(Efficiency Unit)、「續階計畫」(Next Steps)、「公民憲章」(Citizen's Charter)、「服務品質競爭」(Service Quality Competition)、「跨部會解除管制小組」(Departmental Deregulation Unit)；法國「行政現代化政策」

<sup>227</sup> 西德於 1983 年、荷蘭於 1982 年、丹麥於 1981 年、美國於 1980 年、1984 年及 1988 年分別由右派取得執政權，請參閱朱鎮明，新公共管理的政哲學基礎研究，中國行政評論第 9 卷第 3 期，89 年 6 月，p55。

(Administrative Modernization Policy)；瑞士與奧地利「新公共管理」(New Public Management)運動；荷蘭「行政自動化」(Autonomisation Reform)；澳洲「公共服務改革法」(Public Service Reform Act)；紐西蘭「行政文化重塑運動」(Reshaping Administrative Culture)、「邁向公元二〇一〇」(Path to 2010)；美國「國家績效評鑑委員會」(National Performance Review, NPR)；加拿大「公共服務改革法」(Public Service Reform Act)；及我國政府再造行動綱領及政府改造方案等，皆是新公共管理思潮之產物<sup>228</sup>。在新公共管理制度引導下，各國所強調的是：將政府改造為企業型政府，以最小成本做到最好績效，講求顧客導向，並隨著治理新概念興起，將政府業務下放民間或採公私合作等目標與途徑。

其中，德國配合新公共管理，在政府改造議題上，提出「新領航行政模式」(Neues Steuerungsmodell, NSM)、「行政彈性工時」(Administrative Flexible Time)。主要核心論點為<sup>229</sup>：①法規範應加以檢討；②應重新界定政府之任務或職能，政府未來應以企業型政府為指導圖像，政府職能應重新檢討而限縮於核心領域；③應將執行性任務盡量下放或委託民間辦理，而且也應將不必要由政府執行之任務加以解除（此為我國所稱之去任務化）；④善用資訊與網路以減低流程並創造效率效能；⑤進一步提升行政決定過程中民眾參與溝通機會。

不過，也有許多學者發現公共管理在實行上仍有許多內在矛盾，如：領航規劃角色與以顧客(公民)導向理念，會令基層行政人員，在強調顧客為主，又主張應由行政對公民提供領航功能

<sup>228</sup> 林鐘沂，新公共行政與新公共管理之比較，人事月刊第30卷第6期，89.06，p14。

<sup>229</sup> 黃錦堂，《行政法總論之改革：基本問題》要義與評論，憲政時代第二十九期，民國92年7月，p252-253。

時，自生矛盾<sup>230</sup>。另外，公共管理論者將公共選擇理論觀點，根基於個人追求自利之假定，視社群利益為個人利益總和，惟若無倫理的核心價值為基礎，僅流於功利效用算計，則其計算將引發危機。亦即不論是組織外在型態多元，或內部組織管理效率之追求，若一味將市場企業價值內化為政府任務目標，將威脅民主憲政中所強調之公平、正義及公民利益等價值。

隨著政府改造引發政府清廉形象與競爭力表現、國民所得分配差距惡化、擴大貧富不均等社會不公正現象等，導致後來有「重回公共行政」、「重建民主行政」、及「新公共服務」等理念興起，主張政府職能應回歸公共行政核心價值，再討論政府內部之功能改革。

## (二)新公共管理對行政法理論之影響

新公共管理係在公共行政學從政治學領域獨立成為學科後，配合外在環境變遷，為追求效率與效能，由重視層級節制與理性主義之傳統公共行政，引進管理學理論與方法所形成，並將其導入政府實務改造與革新，進而改變現行政組織法制實務，間接對行政法理論有所影響。

### 1.新公共管理對行政法總論影響

行政法總論係一個體系，其來源有：憲法之民主國原則及法治國原則、國家性質的公開性、與行政法各論之各種發展，配合時空轉變之動態發展及相應之法制予以必要調整。其對行政的型態結構或內涵，並未有劃一之決定，而係採開放立場，以便由時空充填其內容。換言之，在憲法民主、法治、權力分立原則導引下，行政作為一個整體，固然應接受法（憲法、行政法）之指引，惟仍留有相當空間以從事各種經營管理，或是對各種

<sup>230</sup> 李宗勳，從「新公共服務」檢視執政黨近半年來之施政績效表現，國政研究報告，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-038.htm>，資料擷取日期：98.05。

行政行為進行選用。於此一程度內，行政法可謂一經營管理的科學，而非單純法條的釋義而已。行政法總論作為行政法規體系之規範，配合新的行政法概念－利益、資訊、責任、互動與組織，對行政契約、行政計畫、行政處分、行政事實行為、行政立法行為等行政法各論，亦應有進一步改革與指引<sup>231</sup>。

所謂治理，不外是一個調控主體針對調控客體，設定調控目標，進行所有調控措施，以達到原先調控目標。就行政法學者而言，調控主體為立法者，調控客體是行政部門，調控手段是法律（亦即行政法，含總論及各論），調控目標則是希望行政作為能合法治國原則、民主原則。

行政法作為調控手段的本意，在於促使行政行為被認為正當、合乎法治國要求且屬正確處理的決定，且必須是有便民及具成效，於此，首重行政法是否提供行政部門適當決定程序、適當行為形式、適當組織類型、及適當公務人員法制。換言之，行政法之任務在於提供行政部門一個機制，以便行政部門能完成上述行為要求。

其中，在所謂行政組織類型，則非僅指稱職掌權限、或行政機關、或公法上的社團法人等形式，同時包括行政組織各種可能的態樣，及面對新任務需求等所須調整任務之可能。而行政組織法係依國家與社會合作與利益交織的類型而加以設計或修改，同時，對於機關內部組織應如何進行有效的結構調整，以適應新任務需求，也是行政組織法研究範疇。

隨著英、美甚至紐西蘭、澳洲、加拿大等國之新公共管理改革經驗，著陸德國，對德國行政法總論向來的「秩序理念」造成衝擊。另外，由於資訊化社會、後現代社會、風險社會、全球

---

<sup>231</sup> 黃錦堂，《行政法總論之改革：基本問題》要義與評論，憲政時代第二十九期，民國92年7月，p258-260。

化等當代政治經濟型態構造轉變，在德國政治實務與學界引起討論，也對德國行政法學定向與調整發揮程度之影響。配合德國政府改造運動，德國在公法學，已漸推演論證出能夠確保民主國、社會國、法治國甚至環保國、文化國等立國精神等內容<sup>232</sup>。另在政府改造所追求的目標，為將效率原則反映於行政組織、行政行為、行政程序、行政強制執行、行政爭訟等制度設計中，行政法學理論亦將配合其對行政法各論的學習，針對時代需要，進行內容項目檢討。即未來行政學與政府改造所關注之行政內部管理，或許也將成為行政法總論的重要環節，而行政學與行政法間長期隔閡與不溝通，或也將因行政法繼受效率原則，以及行政法總論向行政法各論取經，而相互靠近。總結言之，從行政作為一個整體，且在於完成其被賦予的任務，及行政法作為一個調控而提供行政各種必要的機制角度，皆是企圖開啓行政法作為調控科學的可能性，德國學者主張應廣泛建置各種行政類型，進而建構出：行政組織—行為—人事—程序，甚至行政企業管理等面向為總體的行政法內容<sup>233</sup>。

## 2. 新公共管理對行政組織法理之影響

新公共管理下之政府改造，為提昇行政效率、效能，除仿效企業組織架構進行內部功能結構之重組，並引入企業精神，進行管理程序與功能之改造。

對行政組織而言，最大的影響在於使行政組織型態多元，內部結構彈性化，如英國中央政府組織型態即很多元，可分為部

<sup>232</sup> 行政法各論之研究如在私營化相關研究即指出：國家負有擔保責任，應經由第一層的法律制訂與第二層的個案事前或事後的監督，及必要時出面接管等決定而擔保民眾權益不受影響；有關人事改革或公共任務民營化部分研究指出：高權性質仍交由公務員擔任，不宜委由企業或委託民間辦理，請參閱黃錦堂，《行政法總論之改革：基本問題》要義與評論，憲政時代第二十九期，民國92年7月，p253註6。

<sup>233</sup> 黃錦堂，《行政法總論之改革：基本問題》要義與評論，憲政時代第二十九期，民國92年7月，p258-260。



會、非內閣部會、政署、特殊保健機構、非部會公共機構<sup>234</sup>、國營事業、國營公司、政府民間合夥等類別部會所屬<sup>235</sup>。

內部組織結構部分，對於如何於決策引入專家學者意見，及執行上仿效企業經理人制度等設計，皆係對傳統層級節制之組織結構進行變革。另外，在組織管理運營部分，則是引入企業管理精神，強調分權與科學管理方法，以提升組織效率與效能。

### 三、新公共管理最新理念發展

公共部門從事革新或政府再造，過去大多透「新公共管理」和「企業型政府」途徑，奉行管理主義原則，以進行經濟(economy)、效率(efficiency)、效能(effectiveness)所謂三E改善，惟其範圍多環繞於政府功能框架內。只是，公共行政作為的良窳並非單繫於官僚體系的能力，亦與公民社會之公共利益認知、及憲法所規範政府治理程度等要素配合程度有關<sup>236</sup>。究其實，擬解決政府失靈的藥方，絕非僅就官僚體系改造與行政管理作業革新即可醫治，而是應重建政府正確的民主治理理念。

公共管理過於強調市場機制、效率、效益及去官僚化等功能改革，僅能產生中短期效果，長期上卻是製造更多社會分歧與階層對立，實無法有效增進社會總體福利，提升國家整體發展。因此，也使得公共管理遭受公共利益認知謬誤、法治行政輕忽、民主課責機制缺乏、公民權漠視、社會公平正義淪落等諸多批判<sup>237</sup>。

<sup>234</sup> 非部會公共機構於又稱為準自治非政府組織，如：英國廣播公司，此類組織 1970 年前總數不到 10 個，到了 1970 年代，則快速成長到二千個，其組織型態又可分為四種－執行性公共機構、諮詢性公共機構、仲裁性公共機構、獨立監督委員會，其中執行性非部會公共機構在制度歸屬和運作原理上與日本獨立行政法人、我國行政法人制度較為相近，請參閱賴森本、許哲源，行政法人監督機制之研究，月旦法學雜誌第 116 期，2005 年，p80。

<sup>235</sup> 彭錦鵬(2008)，行政法人與政署之制度選擇，考銓季刊第五十三期，民國 97 年 1 月，p26。

<sup>236</sup> 轉自廖俊松，二十一世紀的公共行政：從新公共管理到民主治理，T&D 飛訊第 56 期，民國 96 年 4 月 10 日，P20。

<sup>237</sup> 廖俊松，二十一世紀的公共行政：從新公共管理到民主治理，T&D 飛訊第 56 期，民國 96 年 4 月 10 日，P18。

1990 年以來，隨著先進國家財政危機、市場化意識型態、全球化、國家失靈、社會變遷複雜化等因素驅動，使政府改革部分，有別於新公共管理在政府結構內取法企業，朝向經濟學或制度經濟學領域的功能改革，而是將原有政府功能，推向內涵更廣泛治理(governance)概念<sup>238</sup>，也就是在政府結構外尋求改革，企圖朝向社會政治共同管理之架構，所謂之治理模式係指轉向公民社會，結合政治社會學，強調市民、企業、政府都是夥伴關係，以公民參與公共領域，建構更強的經濟和更好的社會<sup>239</sup>。

另外，基於新公共管理面臨之難題，漸有新公共服務理念重新提出，主張政府職能應回歸公共行政核心價值，再重新討論內部功能改革。即將公民利益作為政府最基本價值，取法新公共治理多元主體之互助合作型態方式，由政府公部門、私部門與非營利部門等多元主體，藉不同角度觀察社會現況，彙整多元意見，期藉由政府與公民協力治理之新態度，有效解決現今社會所產生之諸多問題，並滿足不同需求與期待。質言之，以公民利益為政府行政之基本核心價值之「新公共服務」，及強調多元主體合作方式之「新治理途徑」，亦隨之應運而生。

### (一)新治理途徑

自從第二次世界大戰以來，許多國家已經透過複雜網絡（如：非營利組織及民間企業），來執行政府功能，這種政府不

<sup>238</sup> 治理一詞源自於古典拉丁文和希臘文「領控」(steering)，原意為統理、引導或操縱之行動，與「政府」(government)一詞視同義詞，政府(government)是以公部門為主體，藉由上而下層級節制及行政規章，對社會公共事務進行管理，強調典章制度與法定權威，後因治理除意義偏向政府變革途徑，而逐漸和「政府」概念區隔。另與治理(governance)相關之概念尚有統治(governing)，所指係一種行動，係國家合法的權力行使，偏向政治權威與政治控制的意涵。所謂之治理(governance)，則指公部門或私人機構或公私部門合作之夥伴關係，透過合作、協商等方式，確立共同價值與目標，進行公共事務管理，屬上下互動管理過程，亦為政治與社會共同管理過程。請參閱孫本初、鍾京佑，治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構，國立政治大學公共行政學系公共行政學報，第十六期，民 94 年 9 月，p111。

<sup>239</sup> 孫本初、鍾京佑，治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構，國立政治大學公共行政學系公共行政學報，第十六期，民 94 年 9 月，p108-109。

以其本身直接傳遞服務予民眾，或解決公共問題，而是藉由第三者機關團體，或是與其他組織對公共權威及公共經費裁量權行使的共享，強調解決公共問題方式是屬於協力的本質，以追求公共目的，稱為新治理途徑<sup>240</sup>。

治理意涵不但適用於國家範圍－政府治理，亦適用於跨國界之國際社會－全球治理，聯合國所屬「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)，於1995年發表一篇『我們的全球夥伴關係』(Our Global Neighborhood)，將治理界定為「很多公共的或私人的人和機構，在處理他們共同事務諸多方式的總和，它是使相互衝突或不同利益得以被調和，並採取聯合行動的持續過程，包含有權迫使人們服從的正式機構和建制，及種種非正式安排。」因此，治理是藉公共與私人部門間互動的過程，由政府與社會共同管理，透過彼此間協調、互動、協力等關係，決定社會價值的分配、及社會政策的執行<sup>241</sup>。

新治理途徑有五個主要概念<sup>242</sup>：

### 1. 從機關與方案到政策工具

傳統公共行政講求的是政府機關直接運作與服務的傳遞，因此重心在於公共機關或個別政策方案的選擇或變革，新治理途徑所強調的是：政府行政時之政策工具之選擇。不同的政策工具，界定了在執行時不同價值、觀點、技能與誘因，一旦政策工作決定了，亦即選擇了一組特殊的參與者，而這些參與者的誘因與價值，將影響政策之產出。

<sup>240</sup> 新治理途徑有其必要性之原因，在於①現今公共問題已經複雜到政府無法一手掌控；②公共政策目的無法達成共識；③除非給予參與及決策之管道，否則政府缺乏持續之權威來強加其意志於利害關係人；請參閱葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣經濟論衡，94年4月，p33。

<sup>241</sup> 孫本初、鍾京佑，治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構，國立政治大學公共行政學系公共行政學報，第十六期，民94年9月，pp107-135，p110-112。

<sup>242</sup> 葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣經濟論衡，94年4月，pp33-38。

## 2.從層級到網絡

由新公共管理之發展，透過公共機關與第三者互賴關係之建立，雖使政府獲得助力，卻也失去政府對政策完全控制能力，並形成越來越多複雜的交換系統，出現在公共與私人機關間，使得原本強調公部門內部運作，以達成目標，將轉移到網絡行為<sup>243</sup>者的互賴關係，如決策者選擇對地方補助，即選擇中央政府與地方政府之網絡。

## 3.從公私對立到公私合夥

傳統公共行政將公私部門作清楚區分，即使後來之民營化雖力求私部門不受到國家干擾，惟對公私部門之區別亦涇渭分明。然而，國家的擴張不可避免地會犧牲私部門，故導出保護市場機制最好方式，就是縮小政府部門、擴大私部門。然而新治理途徑反對將公私嚴格區別，認為現今公私關係特色，應是協力取代競爭，公私合作不僅不應被視為違反行政的實務，更應將之視為一種互補，而成為解決公共問題的重要特色。

## 4.從指揮控制到協商勸服

傳統公共行政強調透過層級節制之指揮控制，來執行公共政策。新治理途徑則認為，在一個網絡互賴環境裡，不論在政策設計還是執行階段，協商與勸說應該取代指揮控制；另外，因為很少政策能夠在制定時，即可十分清晰地將目標及細節逐項澄清，而若政策是透過間接政府型態來執行，則協商與勸說就成為立共識目標的重要工具。

---

<sup>243</sup> 網絡行為主要基於①當事人—代理人理論：指政府政策委由第三者執行時，雖然當事人（政府）可控制資金，但基於資訊不對稱等原因，常致第三者（代理人）取得上風；②網絡理論：認為即使代理人與當事人有共同目標，然因民主國家決策有其複雜性，權力分散在不同團體，則透過間接工具來執行政策時，導致行為者間具互賴關係，結果是沒有任何單一行為者，包括國家，能強迫執行其意志。且當事人與代理人間很少會分享共同目標；請參閱葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣經濟論衡，94年4月，pp35-36。

## 5.從管理技巧到塑能技巧

傳統公共行政及新公共管理皆強調管理技巧，目的在控制機關層級內部大規模的人力，其中傳統公共行政強調計畫、組織、人事、指揮、協調、報告及預算(POSDCORB)；新公共管理雖主張績效取代控制，惟仍需內部組織的管理；至於新治理途徑則強調從指揮控制到塑能技巧<sup>244</sup>。

由新治理途徑可知新治理模式中，政府功能在啟動夥伴，在政策行動設計之初，確保這些間接工具的運作及合作系統中的公共價值，以維護公共利益，不會有人因此劫持公共權威，做出圖利少部分或私人目的。換言之，除了強調效率與效能外，政府亦應確保公平、公正、參與、及公共利益等考慮因素。而此概念亦為所謂之公共務理念。

### (二)新公共服務理念

Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 於 2000 年在 *Public Administration Review* 中發表『新公共服務：以服務代替導航』(The New Public Service : Serving Rather than Steering)，提出「新公共服務」觀點，並於 2003 年發表『新公共服務：是服務而非導航』(The New Public Service : Serving not Steering)，所謂「新公共服務」強調政府角色由領航轉變為服務，重視公民社會與公民主義，注重政府與社區間溝通。主要目的在提升公共服務的尊嚴與價值、確保公共行政的民主、公民資格與公共利益等前提及核心價值<sup>245</sup>。

<sup>244</sup> 塑能技巧有三：①啟動網絡中行爲者參與及解決公共題，鼓勵潛在行爲者扮演各自角色；②指揮技巧，除扮演動員與啟動角色外，公共經理人還得如指揮家一般維持網絡和諧；③調節技巧，主指透過獎懲，誘使網絡中行爲者合作。請參閱參閱葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣經濟論衡，94 年 4 月，pp37-38。

<sup>245</sup> 孫本初、陳衍宏，公共管理趨勢探究：新公共服務的倡議及其意涵，民主治理與台行政改革學術研討會，民 92 年 6 月，p21。

新公共服務理念應用於政府部門之改革時具七項原則<sup>246</sup>：

### **1.服務公民，而非顧客：**

公共利益是關於共享價值的對話，而非個人自利的匯集。因此，公僕不僅是反應顧客的需求，更要強調公民信任與合作關係的建立。

### **2.追求公共利益**

公僕必須要建立一種集體的、共享觀念的公共利益，其目標並不是發現由個人選擇驅動的快速解答，而是創造共享利益與共享責任。

### **3.珍視公民權而企業家精神**

提升公共利益，最好是經由公僕與公民共同承諾對社會做出貢獻，而不是由具有企業家精神的管理者，以運用私人財產般的應用公共經費。

### **4.策略思考，民主行動**

若要符合民眾需求的政策，能夠有效、負責的達成，最好是透過集體的努力與合作的過程。

### **5.承認課責不是簡單的事**

公僕關注的焦點應超越市場，同時應關心法律、憲法、社區價值、政治規範、專業標準及公民利益。

### **6.服務而非領航**

對公僕而言，領導的基礎是共享及價值，是協助公民清晰表達想要的共享價值，而非企圖控制或引導社會到新方向。

### **7.珍視公民，而非只有生產力**

民眾參與的公共組織及網絡，若其領導方式係以尊重所有人民的合作及分享為基礎，長期來說，比較能夠成功。

---

<sup>246</sup> 葉嘉楠，政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，台灣經濟論衡，94年4月，pp39-40。

### 第三節 新公共管理理念對大學組織變革之啓發

近年來隨著經濟衰退，各國政府預算赤字大幅增加，國家行政部門受到新公共管理主義思潮影響，紛紛將公共事務或公共服務予以分權化、規制緩和、採用管理方法提升管理效能、或導入市場機制運作等。高等教育在 1980 年代後，配合各國行政革新，亦被要求進行市場化改革、走向大眾化趨勢<sup>247</sup>；此外，擬藉著經營管理手段與透過市場化機制之學校治理模式，提升教育資源運用效率，並要求大學透過參採私人企業法則，賦予執行部門更多自主與責任，藉以強化大學內部資源能有效管理與應用等組織重組與革新<sup>248</sup>，彰顯其營運績效。

然而，大學所具之功能具高度社會性，其經費多依賴政府預算，加以大學首重學術自由理念，與一般行組織性質與型態實有所迥異，若僅注重組織管理層次之效能，而無核心價值理念之堅持，將使大學為追求工具式目的（管理效率與效益），而與原先應有之教學研究等功能漸行漸遠。

因此，配合前述公共管理理念發展演變，重新對理念價值（學術自由）加以堅持，是基本且必要的。另配合治理上多元主體相互合作，以形成組織目標與發展，對於大學這一多元社群組合（含教師、學生、職員、社區、政府、企業等），亦具參考作用。質言之，大學組織內部結構變革，應如何走出象牙塔式學術圍籬，達到多元主體治理概念？於其組織運作管理上，應如何提升效能、效率，而又不失學術自主的理念？皆是目前大學改革最重要議題，本節將擬由新公共管理理論發展，對理念價值之再重視，與多元主體治理概念等取向，探究其對大學組織變革之啓發與影響。

<sup>247</sup> 莫家豪，中國大陸、香港、台灣高等教育市場化：源起與理解，載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦主編，高等教育市場化，北京：北京大學，pp36-37。

<sup>248</sup> 楊國賜，高等教育藍海策略：明確定位、有效治理，高等教育第一卷第一期，2006 年 12 月，pp8。

## 一、重視基本理念價值－學術自由

若將新公共行政最新發展公共服務價值理念引入大學治理，最大啓發在於：尋回大學基本的核心價值理念－學術自由。

大學主以教學研究、服務社會爲使命，企業則以追求最大利潤、最小成本爲目標，兩者間組織性質與目標迥異。若僅因企業組織具效能與效率，而一味效法其組織型態及管理模式，將導致大學過度重視效率效能，忽略其根本存在的教學研究與學習功能等學術自由理念價值，則只會使大學淪爲製造學位的工廠，對國家競爭力、人才培育與研究水準提升，毫無助益可言。

大學治理除了藉助企業管理精神外，尚需根基於學術自主理念價值，且除了大學法、教育基本法相關法規外，仍須受憲法、大法官有關學自由與大學自治等憲法解釋文所規範，茲歸納大學治理在憲法上應遵守原則與界限如下<sup>249</sup>：

- 1.大學治理應以保障學術自由，不得侵犯大學內部成員之教學、研究與學習等自由。
- 2.大學治理應本於大學自治之原則，由大學內部之成員來共同參與治理。
- 3.大學治理不得侵犯內部成員，基於學術自由的自治。
- 4.私立大學之治理與公立大學不同，還應受到憲法私人興學自由之保障，享有經營管理、形成校風及選擇教師、學生之自由等。

## 二、多元主體治理概念下引進外力參與模式

從科際整合面向觀之，過去政府再造的途徑係取法企業，朝向政治經濟或是制度經濟學之領域，治理的模式則是轉向公民社會，結合政治社會學強調的公民領域觀點。質言之，治理的重大

---

<sup>249</sup> 周志宏，大學治理的法制調整與影響，載於淡江大學高等教育研究評鑑中心主編，高等教育的挑戰與回應－趨勢、課程、治理，台北縣：淡江大學出版中心，2004年，331-332。



轉變有別於新公共管理，係在政府結構外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構。治理的功能顯示「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理，企業、政府和市民都是夥伴關係」<sup>250</sup>。

在知識經濟與全球競爭環境中，大學已由社會邊緣轉為社會中樞的角色與地位，不論在人才培訓、知識傳承、研究發展或服務社區、提升國家競爭力等面向，皆具多元功能與社會責任。此種環境之演變，使得大學社群由傳統的教師、學生、職員為主體，漸漸加入社區、政府、企業等外在主體，形成公共管理理論中之多元主體概念。

眾所週知，大學不應有外力干預與侵害，然實際上，大學接受政府經費與社會期待，無法遺世獨立，因此，在多元主體治理概念下，對於外部主體究應以何種方式參與大學運作與管理？如何在大學決定發展政策的過程中，適當引入外界的期待與意見，又不致影響大學之學術自由理念？如何使大學內外不同社群的利益調和，統整為大學的發展目標？應是未來大學組織發展中最刻不容緩的議題。

大學基於研究與教學之自由理念，苦心追求著學術自主環境，並以學術自由理念所形成大學自治制度，建構其學術藩籬，導致大學如象牙塔般遺世而獨立。然而，在國際化競爭環境、知識經濟時代潮流中，大學不但是培育英才，也是培養具國際競爭力之人才重鎮。因此，引進校外卓越人士的參與，不但可打破大學封閉式校園文化，更可將外界專業與經驗納入大學決策過程中，使大學經營管理上更具彈性，符合外在期待，積極服務社會，提升國家競爭力。只是，究竟該以如何的方式？及多大的參與程度？讓外部意見導入校內系統，卻又不至干預學術自主的環境。

---

<sup>250</sup> 孫本初、鍾京佑，治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構，國立政治大學公共行政學系公共行政學報，第十六期，民94年9月，p109。

以下擬以德國、日本於大學改革時，所建構之外界參與方式及其參與程度等相關經驗，進行觀察瞭解。

## (一)外力參與模式

有關外力參與大學營運管理之方式，基本上可依其參與時機，係於大學決策前或於事後而加以區分。

### 1.事前參與

在德國大學組織變革部分，爲了讓外界多元聲音與意見，能夠進入學術藩籬內，使大學決策與事務管理，更貼近社會需求，遂於大學組織結構內，設置一個大學外部社會人士所組成的「大學諮詢監督委員會」<sup>251</sup>，負責不涉及直接與教學研究之學術事項，卻與大學策略性、經營與組織性有關之問題決策意見參考。大學諮詢監督委員會的功能不僅具有內部監督校長執行，同時依各邦規定不同，對大學校務發展重大議題，從諮詢、提供建議或意見、具同意權、至決定權等，享有不同參與程度。日本在大學法人改制同時，新設置由校長及其任命之校內外理事所組成的幹部會，負責學校重要事項審議，即爲實現專業經理人制度。另由校長、指定理事、及校內外人員（須達二分之一以上）組成經營協議會，負責審議大學法人經營之重要事項，在全校觀點下，對整體大學資源作最大限度之靈活運用。此外，於校長選考會議，亦允許校外人士參與，建立校外人員參與學校經營機制之法制化<sup>252</sup>。

<sup>251</sup> 有關德國大學諮詢監督委員會之組成與任務功能，因各邦規定而有所不同，請詳閱接續第五章德國大學自治制度與組織法制第三節中三、德國大學內部組織法制納入外部勢力參與之管理變革之介紹。

<sup>252</sup> 有關日本大學法人化之組織變革，於外部參與制度建立部分，請詳閱接續第六章日本國立大學法現況探討第三節中，有關日本國立大學法人組織營運現況介紹。

## 2. 事後評鑑

日本早在法人化前大學革新階段，即以建立大學外第三客觀評鑑制度，更於大學法人法中規定，評鑑制度之結果，將影響大學次年度之經費分配情形，使得教育主管機關不再以事前干預方式進行監督，改以事後評鑑方式，維持大學自主經營之可能。

### (二) 外力參與程度及範圍

大學內最高校務管理人員，校務經營管理委員會委員必須有校外科技、企業、經營、文化與教育人士擔任，以打破過往封閉式的校園文化，惟基於學術自由保障精神，必須遵守外人參與而不干預原則。至於其參與程度，由德國與日本經驗觀之，一般皆以對校長選任是否影響力，對校務建議是否具諮詢或決定權、或僅屬諮詢性質等選項，區分為低度參與、中度參與、高度參與<sup>253</sup>。

#### 1. 低度參與：

無法參與校長之選任，對於校務參與部分，係聽取外部意見，僅具諮詢與建議的功能。

#### 2. 中度參與：

可參與校長的遴選、對校務可諮詢、建議或同意權。

#### 3 高度參與：

主導校長遴選或具對其罷免權責，且可參與重大校務決策。

有關外力參與的範圍，日本部分僅允許參與校務之經營理，至於學術部分的教育評議會，未見有外部人士之參與；至於德國部分，因各邦規定而有所差異，大部分係僅於校務管理，惟若干邦亦容許在學術範疇導入外部人士參與。或謂學術部分，導入外力參與，將導致學術自由無法落實之疑慮，設若於學術部分所導入係參與程度較低的諮詢建議、或與學術專業相關之外部理論或

<sup>253</sup> 董保城主持、蔡戊寅、詹鎮榮協同主持，國立大學法人化法制作業規劃草案簡報，98年3月27日於成功大學簡報，pp7-8。

實務專業人士之參與，將不同學派理論與實務需求等意見，導入學術範疇討論，或許可有不同的啟發與影響，例如筆者所任職之高雄大學法學院，因屬新成立之學校，加以法學專業人才多集中北部，致教授師資十分缺乏，導致在院級教評審委員會之籌組，須仰賴外校法政領域之教授參與，始能組成。形成專業領域之外部人士參與現象，而校外委員居多，雖常使得會議舉行較為不易，惟委員於會議中將所屬學校之制度或方式，提供本院參考之情形，對於尚屬新成立的本院，在經驗的學習與累積上。由此，對於大學中外力參與範圍是否僅限於校務營運管理，或在學術領域上，亦可以諮詢建議、或引入同質性專業領域之校外人士參與模式，皆應是學術自由理念下，可考慮的方法與模式。

#### 第四節 小結

基於學術自由所建立之學者共和國，因過於保護防禦，於全球化與知識濟化之現代世界，顯得不夠開放、欠缺國際競爭力，阻礙大學之發展。另外，政府對大學投入經費縮減，亦使得大學不得不向企業管理之效率效能主義靠攏，並配合政府行政革新議題，大學之改革亦被列入政府造之一環。基此，影響政府改造實務近 30 年之公共管理理論，無論在取法管理主義手段上，或是其最新發展—有關重新檢視公共服務價值、及新治理途徑中有關多元主體共治所形成外部意見重視，及建構外力參與制度與模式等，皆應是在大學自治法制建構同時，所亟需進行瞭解及取法所在。