

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