

壹、前言

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

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

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

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

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

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

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

貳、治理之意涵與調控機制

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

一、治理之意涵

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

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