

大學的內部治理：同僚管理與共享治理

詹盛如

國立中正大學教育學研究所教授

教授治校之理論性根源或概念基礎，與西方大學之發展有著密切之關係。這些名詞的概念與定義有時彼此重疊與交互影響，這些理論概念包括同僚管理（collegial management）、學術主導（donnish domination）、學術寡頭（academic oligarchy）、共享治理（shared governance），以及教授參與與治理（faculty participation and governance）等。以下將依序根據國外學者之論述予以分析評述。

一、同僚管理與學術主導

採行同僚管理最為著名的機構當屬英國的牛津大學與劍橋大學，這兩所中世紀創建的大學，一向以大學自主聞名，強調學術主導大學內部事務（Middlehurst, 2004：259）。這種自由主義的風格形成於 19 世紀後期，當時的牛津與劍橋深受「洪堡德式」（Humboldtian）追求知識與學術自由的理念所影響，大學的主要功能與任務在於知識的生產、傳遞與保存，因此學術自由與創發需要受到保障。在這種理念下，大學被視為是「文化機構」（cultural institution），許多歐洲大學因此都被賦予某種程度的自主性，避免受到外界不必要的干擾，特別是政治性的因素。這些特色展現在下列幾方面（Braun & Merrien, 1999a：12）：

（一）大學的參照基礎是普遍的科學，與現實經濟世界的瑣碎事實無關；

（二）國家負責維持科學社群的福祉與保護，同時提供必要的支援，協助大學完成目標；

（三）學術自由是神聖的價值，學術人員捍衛目標的內在價值，拒絕任何潛在的壓力與介入；

（四）大學依循、植基於學術社群的模式上，並且團結在相同的理念之下；

（五）大學教育某個程度上是免費的公共服務，透過賦稅來補助大學；

（六）大學較少關心經濟或科技事務，相反的另一獨立的部門（大都是技術校院，較少從事純研究）會與經濟世界直接合作。

基於學術自主的自由理念下，當時在社會大眾與大學內部都有很強的共識，認為大學應該享有高度的自治（self-regulation）、自由（freedom）與自主（autonomy），治理其內部事務，這些基本理念是「無私的追尋知識與保存文明社會所依賴的價值」（Tapper & Salter, 1992：1）。這種主張廣獲當時社會與政治菁英的認可與支持，形成一種普遍的主流論述（Middlehurst, 2004：260）。反應在實際的內部治理上，學術權威是至高無上的，管理與決策都是經由高階學術人員主持的委員會審查與授權，目的在尋求對機構發展方向與功能的共識。這些委員會

代表不同學科與學術興趣，協調不同的運作功能，在井井有條的行政流程中，審慎的考慮與鑑別各種判斷。這種緩慢的決策過程，符合學術文化中理性與參與的特質，適合在相對穩定與支持的外部環境中。這種以學術同僚治理為主導的模式，也因為以學術理念、教授年資為主要標準，因此也被稱為「學術主導」的模式。

但是這種所謂同僚治理或學術主導的治理模式，也因為時代快速變遷與社會需求的改變，面臨激烈的挑戰。自從 1990 年代以來，英國不斷有學者對同僚管理或治理模式的可行性與未來發展提出質疑。Tapper 與 Salter（1992）認為目前外部的壓力迫使大學開始放棄同僚傳統（tradition），可能的原因包括政府對於財務補助採取績效責任導向，日漸倚賴捐贈收入，以及知識生產的形式與過程的改變；接著 Tapper 與 Palfreyman（2000）進一步以牛津大學為例，認為所謂的「3Ms」（大眾化、市場化與管理主義）是侵蝕同僚管理模式的主要原因，兩位作者表示以學院（college）為主體的內部決策機制，缺乏「規模經濟」效益（因為學院規模較小），並且「決策效率緩慢」。

除了學者們著作撰述這種傳統引以為傲的大學治理模式的問題，英國歷年的官方委託報告書，也紛紛從巨觀的管理領導觀點，建議大學內部運作的效率與效能有相當的改善空間，例如：1985 年的《傑洛報告》（Jarratt Report）。此外，牛津大學前校長 Peter North 在 1998 年以國際法學專家的立

場發表《諾斯報告》（North Report）建議牛津大學的內部運作應該進行改革，以改善決策機制，調整「教職員大會」（Congregation）的組成與結構。牛津大學因此也在 2006 年提出治理改革報告書，名為《牛津大學治理白皮書》（White Paper on University Governance¹），重點在簡化教職員大會的運作流程，引進更多外部人員（lay member）至校務委員會（Council），藉以強化委員會的決策能力。

同僚相互管理與自治的治理方式，在上述的學術分析與政府報告書似乎遇到某種程度的挑戰，未來何去何從的確值得深入探究。臺灣的教授治校從此種模式汲取精神與要素，甚至連校務會議的設置、組成與運作，也與牛津大學的「教職員大會」與劍橋大學的「攝政院」（Regents House）有神似之處，那麼這兩所大學遭遇到的困難與挑戰，是否也會出現在臺灣的教授治校中呢？臺灣現行的內部治理結構是否需要進行若干調整？

二、歐美大學內部治理機制與設計：共享治理與教授參與

同僚管理或學術寡頭等理論性概念是教授治校之合法性基礎，但是當今歐美大學（特別是英國與美國）的內部治理結構卻迥異於上述的論述，雖然教授參與（faculty participation）或治理（governance）仍占有一席之地，角色的重要性卻遠低於牛津或劍橋大學的學者。當代歐美大學基本上都是法人組織，具備法律獨立自主的人格，她可以擁有人事與財務權力

獨立性，比照自然人都有特定的權力與法律責任（吳清山、林天祐，2001）。在內部治理機制的組成上（雖然各大學之間仍有差異），大致上包括以下三類組織：管理委員會（governing bodies）、評議會（senates）或學術委員會（academic boards），以及校長為首的行政部門（administration sections）。董事會通常是為了反映社會需求與利益所設置，構成份子通常為大學之外的社會賢達人士（美國私立大學會將自己的校友納入），有時也有學校學術與行政系統的代表，學生代表則屬少數，但基本上以外部人士（lay member）為主，藉以監督與管控大學之運作。董事會主要職責在選聘校長、審議校務發展的長期目標、監督與審議學校重大財務、人事，以及資產（assets）議案，以及監控行政團隊的工作與運作效能（Freedman, 2004; Hermalin, 2004）。換言之，董事會的功能在確保大學策略發展方向，監督大學的核心運作功能，以及財務與人事案的最高決策。英國公立大學的董事會稱之為「委員會」（Councils），例如：布理斯托大學（University of Bristol）；在美國則以「董事會」（Board of Trustees）或「攝政委員會」（Board of Regents）等名詞為居多。

董事會基本上不會干預學術方面的事務，學者或教授所組成的評議會（senate）或是各種學術委員才是大學內管理教學與學習事務的核心單位。學者們主導有關校內教學、學習、研究、考試、學生選拔標準等學術性事務。以英國布理斯托大學為例，其評議會的成員超過 100 人，包括院長、

系所主管、教授代表，以及學生代表，由校長（vice-chancellor）主持會議（每年會議五次）（University of Bristol, 2009）。而校長為首的行政團隊則是負責大學日常的事務性的管理，確保組織目標與任務切實履行。

從上述歐美大學內部治理機制的總體分析可以發現，負責最終決策的權力單位，並非內部的校長或者是學者專家，而是外部人士組成的董事會或是所謂的管理委員會（governing bodies）。但是原則上董事會只進行「原則性」或「整體性」的監控，藉以追求機構目標之實現，代表「公共利益」（public interest）或「外部聲音」（external voices），屬於「外人主導」（lay-dominated）的權力結構（Hermalin, 2004）。學術人員或學者參與最多或是著力最大的管道反而是所謂的「評議會」或「學術委員會」，而且這類單位只能針對學術性的事務或議題進行討論與決策，行政庶務或專業官僚的工作，則是由校長所領導的行政部門處理。因此，歐美傳統大學內部治理結構形成「三權分立」的狀態，董事會基本上對政策性事務擁有最高的決策權，而日常的內部治理則分別由「評議會」與「校長行政團隊」決定，前者負責與教學、學習之類的學術性事務，後者則決定一般行政性的管理工作。若是從代表立場的差異，可以發現這三股力道分別代表「公眾利益」（董事會）、「學術寡頭」（評議會），以及「行政官僚」（校長等），此種三權分立的區隔便是一般美國文獻中所謂的共享治理（shared governance）或成員共治。該等架構底

下，三者彼此分工互相合作，無人擁有絕對的主導權限或決定權。董事會雖然擁有最高的權力，但需與評議會、行政團隊合作，諮詢其意見，以及下放部分權限，形成權力「共享」，攜手「治理」大學的狀態。

共享治理是傳統以來英美學界讚譽有加的管理模式，因它具備「權限均衡」(equal distribution of power)，以及「專業分工」(professional division of labor)的特色，對機構內部的決策運作有顯著助益 (Birnbaum, 2004)。從教授參與角度而言，在共享治理理念中，學者專家只需要專注在「學術性」事務，其他專業的行政工作由純職員來肩負，一方面學術自由獲得保障，另一方面也無須分心於雜項事務，可謂兩全其美。若與「同僚管理」或所謂「學術寡頭」相較，共享治理下的教授能夠自主決定的事項的確較少（特別是總務或財務方面的決定），而且最高決策權也不在學術專家手中，教授參與的空間與管道顯然較為缺乏。反觀國內現行的決策體制，可以發現顯著的差異是：校務會議所管轄的範圍與事項，顯然多於共享治理下的教授，比較接近「同僚管理」狀態。

雖然共享治理的設計有其優良傳統與口碑，但是 1980 年代以來的變革卻逐漸強化行政領導與管理的角色，日益淡化教授參與或治理的功能，讓共享治理的未來蒙上陰影。Clark (2004) 在比較分析歐美主要的「創業型大學」(entrepreneurial university) 後發現，要能夠在知識經濟與商業化時代成功引導大學發展的必要條件之

一即是「強而有力的領導核心」(strengthened steering core)。董事會與學校的高階主管的權限必須擴張，校長甚至必須扮演如企業界執行長 (chief executive officers) 的角色，適時且有效能的領導組織前進並達成任務。曾經擔任過密西根大學校長多年的 Duderstadt 教授直言：「當教職員參與大學治理與決策時，他們經常專注於周邊的事情，例如：停車場或跨校運動，而非策略性的議題，如：學術課程或大學部教育」(Duderstadt & Womack, 2003: 152)。所以，當代大學在進行組織重構 (organizational restructuring) 時，新治理結構總是傾向在決策過程中「減少教職員的投入與參與」(Tierney, 2006: 8)。所以，研究大學治理的知名學者 Birnbaum (2004) 才會悲觀的表示，共享治理似乎已經到盡頭。

我國政府自從 21 世紀以來即積極改革大學內部治理的結構，最全面的作法在於推動法人化的改革，希望轉變高等教育機構成為具有獨立法人組織，對內部具有實質的財務與人事（特別是行政人員的聘用）自主權，但是遭遇各界的批評與反對，最後在 2004 年無法通過立法無疾而終，宣告失敗。但是大學追求自主與自治的需求並未就此消失，反而轉變為其他的形式與內涵。近期最為重要的變革是「大學自主治理試辦方案」，教育部從 2010 年開始委託成功大學試辦本計畫，內容包括設置國立大學自主治理委員會，授權相關人事（例如校長遴選、相關主管之選任權）及五項自籌經費之自主管理機制。這些權利下放的用

心，無非希望大學中央層級具有更完整的權限進行自我管理，藉以提昇經營效率，強化績效責任，最終提昇大學的整體競爭力。不過，進來發展顯示，該試辦方案亦面臨困境，無法在成功大學內部獲得廣泛支持。但是全球化與市場帶來的競爭壓力，迫使大學要能夠快速反應外界需求，內部治理要能夠具備效能，足夠的權限與自主性是不可或缺的要素。展望未來，臺灣的大學仍需要進行內部改革，如何保有同僚管理的優點，並且賦予行政部門足夠決策權，將考驗未來內部治理改革動向。

參考文獻

- 吳清山、林天祐（2001）。公立大學法人化。《教育研究月刊》，89，111-112。
- Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. *New Directions for Higher Education*, 127, 5-22.
- Braun, D., & Merrien, F.-X. (1999). Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. In D. Braun & F.-X. Merrien (Eds.). *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*. London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Clark, B. R. (2004). *Sustaining change in universities: continuities in case studies and concepts*. Maidenhead, England ; New York: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Duderstadt, J. J., & Womack, F. W. (2003). *The future of the public university in America: Beyond the crossroads*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Freedman, J. O. (2004). Presidents and trustees. In R. G. Ehrenberg (Ed.), *Governing academia: Who is in charge at the modern university?* (pp. 9-27). Ithaca & London: Cornell University Press.
- Hermalin, B. E. (2004). Higher education boards of trustees. In R. G. Ehrenberg (Ed.), *Governing academia: Who is in charge at the modern university?* Ithaca & London: Cornell University Press.
- Middlehurst, R. (2004). Changing internal governance: A discussion of leadership roles and management structures in UK universities. *Higher Education Quarterly*, 58(4), 258-280.
- Tapper, T., & Salter, B. (1992). *Oxford, Cambridge and the changing idea of the university: The challenge to Donnish Domination*. Buckingham: Open University Press.
- Tapper, T., & Palfreyman, D. (2000). *Oxford and the decline of the*

collegiate tradition. London: Woburn Press.

Governance: How the university is run. 12 November, 2009, Retrieved from <http://www.bristol.ac.uk/university/governance/>

- University of Bristol (2009). <http://www.bristol.ac.uk/university/governance/>

¹ 此篇文獻可以下載自 <http://www.admin.ox.ac.uk/gwp/whitepaper.pdf>

