

荷蘭大學管治淺析

Harry de Boer (撰) 張詠藍 (譯)

【提要】 在過去的30年，荷蘭的高等教育管治，無論是其外部體制或是在其13所大學內部，均經歷了重大變革。本文對荷蘭的高等教育作出概述，並在此基礎上，以“管治均衡器”模型（Governance Equalizer）說明其外部體制的變革過程。外部體制變革在一定程度上直接關係到大學的內部管治；經歷了1970年和1997年的兩次外部體制變革後，大學內部主要機關的權責分配出現了明顯變化，大學內部的權責分配模式在過去數十年裡從代表領導制（representative leadership）、混合領導制（mixed leadership），以及執行領導制（executive leadership）三者間進行更替。

【關鍵詞】 荷蘭 大學管治 荷蘭高等教育 管治均衡器

【中圖分類號】 G649.563 **【文獻標識碼】** A **【文章編號】** 0874 - 1824 (2013) 03 - 0171 - 09

“管治”（Governance）可被視為反映權責的正式或非正式權力運行，包括行使者間的互動規則。^①由此引申，“外部管治”指的是在宏觀或微觀層面的制度安排（強調如政府、國家機關、高等院校間的互動等事宜），而“內部管治”則是指高等院校內部的權責安排。本文旨在探討荷蘭高等教育的內、外部管治情況。雖然荷蘭採取雙軌制（binary structure）高等教育系統（詳見下文），但本文的探討重點僅在於其大學界別。本文將介紹荷蘭的高等教育體系以及其25年的管治變革之路，以“管治均衡器”模型（Governance Equalizer）探究其外部管治架構的變化，並在此基礎上，從“準歷史”視角闡釋大學內部管治架構及其在1997年前後的變化。

一、荷蘭高等教育概況^②

2011年，荷蘭居民人數約1,640萬，國內生產總值（GDP）約達6,020億歐元，約佔歐盟整體國內生產總值的4.7%。基於其開放經濟政策，荷蘭在競爭力提升、知識深化和開發方面長期經受壓力，其高等教育及研究體系在創新、教育和培訓事務上因而被賦以重要角色。近年，受歐盟“里斯本宣言”（Lisbon Declaration）和“歐盟戰略2020”（European Union Strategy 2020）一定程度的影響，再加上國家在該領域的雄心，高等教育和研究對荷蘭知識型經濟的重要性經常被強調。

荷蘭的高等教育政策傳統，糅合了法國、德國、英國，以及獨特的本土元素。法國的影響充分體現在其於拿破崙時代剛結束之際就高等教育所進行的第一次全國性立法（1815 ‘Organiek Besluit’）。德國的影響可見於1871年德意志統一之後，荷蘭在高等教育和學術文化等方面所進行的發展^③；洪堡思想，不論是迷思還是現實，對荷蘭的高等教育和研究影響深遠。英國元素的出現則可追溯至19世紀以前已開始的北海重商文化（mercantilist North Sea culture），以及第二次世界大戰之後的世界秩序重整時期^④；在20世紀八、九十年代，英國對荷蘭高等教育的影響更是明顯。尼夫（Guy Neave）在探討1980及1990年代“評估型政府”（evaluative state）的興起時便曾指出，荷蘭對高等教育的重整依循了英國和美國的市場驅動改革理念。^⑤

現時，荷蘭的高等教育採取雙軌制（binary system），當中包括研究型大學13所（以下簡稱“大學”）、旨在提供高等職業教育的應用型院校（hogescholen）39所。此外，還設有一所公開大學（Open University of the Netherlands – OUN），以及若干所政府資助及非資助高等院校。大學和應用型院校的辦學目的，在1993年公佈的《高等教育暨研究法》（Higher Education and Research Act）中作出了明確訂定。應用型院校主要負責針對特定專業的知識轉移和應用事業，而大學的責任則還包括科學研究和若干正式的社會服務。13所研究型大學承擔了荷蘭大部分的基礎研究（basic research），但在戰略性和應用性研究方面也有所參與。近年，應用型院校逐漸增強其在應用型研究、知識增值（valorization）方面的角色，特別是通過其內部新增設之研究事務主管職位——研究項目主任（lectors）。

荷蘭現有的13所大學各具特點，無法構成一性質單一、體制相同的組群。若以其歷史淵源分類，可分成四個不同的組別：

（1）歷史悠久的傳統大學四所，包括萊頓大學（Leiden University, 1575）、格羅寧根大學（University of Groningen, 1614）、阿姆斯特丹大學（University of Amsterdam, 1632），以及烏特勒支大學（Utrecht University, 1636）；

（2）學科範圍較廣的私立但政府資助大學三所，包括屬新教大學的阿姆斯特丹自由大學（Vrije Universiteit Amsterdam, 1880），以及分別位於奈梅亨（Nijmegen, 1923）和提爾堡（Tilburg, 1927）的兩所天主教大學；

（3）單一學科院校四所，包括位於代爾夫特（Delft, 1842）、埃因霍溫（Eindhoven, 1954）和特文特（Twente, 1961）的三所技術型大學，以及農業大學瓦格寧根大學（Wageningen University, 1876）；以及

（4）朝綜合型大學發展的（相對）新興大學兩所，包括鹿特丹大學（Erasmus Universiteit Rotterdam, 1973）和馬斯特里赫特大學（Maastricht University, 1976）。

雖然每所大學在課程設置、學生組成等方面均有其自身特點，但基於較強的政府控管傳統（至少直至1980年代）、社會對公平性的普遍重視等因素，荷蘭大學教研質量的多樣性（預期）相對較少。高校多樣性發展約自1990年代中期才開始受到關注。2010年，“荷蘭高等教育體系未來可持續發展委員會”（Committee on the Future Sustainability of the Dutch Higher Education System），即以其主席之名作為簡稱的“維爾曼委員會”（the Veerman Committee），在國家層面強烈建議政府和高校朝高等教育多元化方向、配合自身戰略目標發展，形成個性獨特的高等院校。^⑥

荷蘭高等教育享譽國際，一如各大全球排名顯示，荷蘭大學普遍具有較高的教研質量。然

而，雖然質量一直維持在較高的水平，但對政策制訂者而言，體制尚存進一步改善的空間。

大學通過其代表組織“荷蘭大學合作協會”（Association of Cooperating Universities in the Netherlands – VSNU）維護其共同利益。作為國家高等教育政策網絡的主要夥伴之一，該會的重點任務包括：（1）促進大學以及荷蘭和歐洲的政治家、政府和社會組織的共同利益，構建討論平台，形成共識；（2）提供各類服務和信息；（3）作為僱主代表組織，與政府和工會就大學界別（該界別現有僱員52,000人，詳見www.vsnunl）的就業情況進行商討。在應用型院校界別，有關代表組織為“荷蘭應用型院校協會”（The Netherlands Association of Universities of Applied Sciences – HBO Council）。

在國家政府架構中，高等教育、研究（research）和研發（research & development）方面的政策事務分別歸屬於不同部級機關及其下屬單位管理，呈現出明顯的分工。高等教育和研究事務分別由教育文化及科學部（Ministry of Education, Culture and Science）不同的總司（directorates-general）具體負責，研發與技術事務則由經濟事務、農業及創新部（Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation）主管。近年，受歐洲議程（European Agenda）一定程度的帶動，荷蘭逐漸對創新事業投入較多的關注，經濟事務、農業及創新部在有關事務的角色似乎因而有所增強。其他有關的部級機關還包括財務部（Ministry of Finance）以及衛生福利及體育部（Ministry of Health, Welfare and Sports）。除上述政府機關外，代表公眾的國會作為立法機關，也是有關事務的重要參與單位。

荷蘭的高等教育管治體系還設有數個緩衝和諮詢中介組織。“荷蘭科學研究組織”（The Netherlands Organization for Scientific Research – NWO）是荷蘭基礎和戰略性研究方面重要的中介組織，在公共研究經費分配事務上擔任重要角色。“荷蘭皇家藝術及科學院”（The Royal Netherlands Academy of Arts and Science – KNAW）負責博士教育質量保證事務，並就科學相關事務向政府及大學界別提供意見。“科學技術政策諮詢委員會”（The Advisory Council for Science and Technology Policy – AWT）負責在科學研究、技術發展和創新事務上向政府和國會提供意見。

“荷蘭教育委員會”（The Education Council of the Netherlands）負責在教育政策制訂和立法事務上向部級官員及國會提供意見；擔任政策發展智囊，分析當前問題、尋求解決方案；以及制訂相關法律、行政程序和部門規章的應用建議。“荷蘭法蘭德斯評鑑組織”（The Dutch Flemish Accreditation Organization – NVAO）旨在為法蘭德斯和荷蘭的高等教育質量提供專門和客觀的判斷，監督高等教育相關法例法規的正確執行，並在必要時（如應部長要求）進行專門調查；該會及有關的評鑑體系由其監事會負責監督，即所謂的“後設管治”（meta-governance）。

二、荷蘭三十年的政策改革

（一）“管治均衡器”

“管治均衡器”模型用於描述和分析荷蘭高等教育管治上出現的變化^①，根據針對基本管治維度（如層級、市場和網絡）所進行的其它類型學研究（typologies），有關模型包含了以下五個維度^②：

（1）政府調控（state regulation）：此維度與自上而下的傳統政府威權有關。政府通過指令仔細規定院校在各種特定情況下應有的行為。

（2）利益相關者的指導（stakeholder guidance）：此維度與對院校具引領意義的目標設置和

諮詢活動有關。在公立院校系統中，雖然政府通常是重要的利益相關者之一，但它並不一定直接參與管治。它可通過授權，由中介組織或代表業界的校董會成員等其他相關人士參與有關活動。

(3) 學術自治 (academic self-governance)：此維度與院校系統內部的學術組群的角色有關，主要體現在院校內部的合議決策機制，以及學術組群以同儕評價為基礎的自我推進機制。資助委員會的決策機制便是此管治維度的現實例子。

(4) 行政自治 (managerial self-governance)：此維度與院校作為組織的層級結構有關。在有關結構中，管理層（包括位於上層的校長和中層的院長）在內部目標設置、規管和決策事務上的角色至關重要。

(5) 資源競爭 (competition for scarce resources)：院校間和院校內部對財政資源、人力資源和聲望的競爭，由同儕間的表現評價為主導，而非市場需求力量，呈現出“準市場”特性。

管治配置 (configuration of governance) 假定由上述五個維度在特定時間點出現的特定組合所形成^⑧，把此概念性假設類比為“聲音均衡器” (equalizer) 而生成了“管治均衡器”模型。“聲音均衡器”是一調節音頻頻率信號放大量的電子設備，用於改變各頻率信號間的相對平衡，以製造出所需的聲音效果。同理地，在“管治均衡器”模型中，各管治維度可互不影響地作出獨立調節，從而形成獨特的管治配置。

(二) 變化^⑨

二戰以後，荷蘭政府加強了其對大學體系的規管，各色各樣的法律法規、規章程序、行政監督措施陸續出臺，充分體現了其對大學管治的干預不斷擴張，但與此同時，學術事務在很大程度上仍掌握在學術人員手中。事實上，該時期的大學管治，以“學術自治”和“政府調控”兩維度較強且聯繫緊密，而其他三個維度則較不顯著，雖然利益群體的影響力在荷蘭一直較大。此情況一直維持至1980年代中期。1985年，政府引入“遠距離引導” (steering from a distance) 的理念，不再堅持對直接規管的推崇，取而代之，認為其角色應較多地偏向於建立大體架構，讓大學在其內自行運作。^⑩

此一舉措促使政府在“利益相關者的指導”維度內的作用增強。通過放寬管制和權力下放，政府致力推動大學界別發展較高層次的自治。政府的工作重點已從較細緻的事前管制措施（源頭管制）轉移至事後表現評價（績效監控），並明確邀請大學共同在協議範圍內建設自身的發展戰略計劃。沿此思路，政府與大學間的契約關係理念因而萌生。然而，政府規管並沒有完全消失。政府所頒佈之規章數目仍相當可觀，而時至今日，許多的改革措施也仍是通過法律法規予以實行。在此管治維度中，強有力的直接規管已逐步被較軟性的層級管理所取代。引入架構規章、提升院校自主、向中介組織下放權力等措施，意味著政府已不再嚴格指定院校應有的行為，而明顯地，荷蘭大學在整體預算、財產管理、人事聘任、內部組織架構等重要事務上擁有了較大的自主空間。

自1990年代，政府越見偏向放棄指令式調控的手法，改而採取財政獎勵，績效撥款開始獲廣泛應用，招生和研究經費競爭也越見普遍^⑪。大學被認為應表現更多的市場性行為，以及發展出更為鮮明的辦學特點，以置身於市場之中。在研究方面，國家研究委員會負責分配競爭性科研撥款，其運作“獨立”於國家政府；對國際研究經費（尤其是來自歐盟架構計劃的）、業界研究合約等的競爭已全面加劇。在教學方面，大學在本地和海外招生的競爭也越見擴大。

荷蘭高等教育體系另一重要的管治變革是對大學內部行政自治的強化。受新公共管理概念

(New Public Management) 的推動，荷蘭大學越見企業化，開始不斷追隨其自身的戰略計劃。校長和院長等管理人員的角色尤見增強，歸屬大學中央（以下簡稱“校級”）和中級管理層（以下簡稱“院級”）的職能和權限大有增強。許多非學術事務已無需取得相關政府機關的批准，有關權限已授予大學管理層；學術事務的決策採取中央化管理，許多曾屬系級的決策事務現已被提升至院級或校級層面。相對地，學術自主在荷蘭大學內部受到動搖和削弱，如“學術委員會”（senate）等由學術人員、非學術人員、學生代表組成的合議決策組織已變成諮詢組織，到1990年代末期，荷蘭大學內部的合議決策機制已喪失其立足之地。然而，荷蘭的學術界仍在國家評估活動和國家科研發展計劃中繼續發揮其重要作用^③，學術同儕驅動力量仍然活躍。

因此，就“管治均衡器”模型的五個維度及其代表的宏觀管治模式而言，荷蘭的高等教育管治受“政府調控”和“學術自主”兩維度所組成的傳統聯盟支配（科層—專業主義bureauprofessionalism）的情況，在過去20年出現了顯著的改變。“競爭”維度、“利益相關者的指導”維度以及“行政自治”維度逐漸變得更為重要。荷蘭當代高等教育的管治體系由不同機制經許多不同類型和強度的互動協調組合而成。這些改變正好體現在1997年新大學管治架構的實施上，有關變革將是下文的主要討論主題。

三、荷蘭的大學內管治架構

為更好地瞭解荷蘭的情況，本文通過對三種院校內部職權分配方式的辨識來詳細闡釋荷蘭大學內部管治的演進過程。第一種是代表領導制（representative leadership）：大部分職權掌握在通過選舉產生的議庭、委員會或其他組織成員手中。第二種是混合領導制（mixed leadership）：職權大致平均分佈在代表組織和理事會當中。第三種是執行領導制（executive leadership）：職權的分配向理事會傾斜。

1960年代，傳統大學管治模式在高等教育參與度空前膨脹的新時代是否切實有效這一議題，在荷蘭日益受到關注。1967年，就有關議題，荷蘭一重要學術諮詢委員會——“馬爾斯委員會”（the Maris committee）——作出了一系列的提案，建議集中大學內部的管治職權。^④該委員會建議把大學的主要決策權交予一個三人理事會，該理事會直接向教育部長負責，與其它政府實體存在層級關係。“馬爾斯委員會”的提案反映出執行領導制的特徵，但有關提案並沒有實施。在“馬爾斯報告”^⑤公佈時，公眾輿論出現了巨大變化，政治和社會民主化進程受到高度關注，資歷較淺的學術人員、非學術人員和學生要求參與大學的決策事務，早前對大學管治模式效度的關注被此時的民主訴求所掩蓋。

1970年獲國會通過的《大學管治法案》（Universitaire Bestuurshervorming WUB）深受此時期的民主精神影響。首先，該法案建立功能代表制，學術人員、非學術人員和學生被賦予選舉權，選出其在校級和院級委員會的代表。在校級層面，有關委員會還包括一定數量、代表公眾的社會人士。第二，上述校級和院級委員會為決策的權力中心，雖然校級和院級的行政主管保有部分重要且獨立的職權，但職權的分配向上述委員會傾斜，是明顯的代表領導制。

1981年，教育及科學部部長以“普拿克委員會”（the Polak committee）於1979年對WUB所作的評價為基礎提出新的法律草案（即Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs WWO）^⑥，其所作出的建議之一是調整代表組織和理事會間的權力平衡，增強後者的職權，以期降低院校兩級管治在決斷力上的不足，提高其決策效率。此法案儘管對原法案作出了這些修訂，但它並沒有質疑代

表組織作為重要決策機關的存在理由。權力的分配雖然已轉移向行政主管傾斜，但WWO所釐訂的大學內部管治架構僅可描述成混合領導制。WWO於1986年正式成為法律，作為大學管治的法律依據，其作用一直維持至1997年3月。

1997年標誌著荷蘭大學內部管治另一重大變革的起點。該年，荷蘭國會接納了另一項新的大學內部管治法案（荷蘭語簡稱MUB），再度調整大學內部的權力平衡，其規定大體上至今仍然生效。1990年代中期，混合領導制的問題一一顯露，這些（互為關聯的）問題包括：（1）大學內部管治架構與教學系統不匹配；（2）有關教學的責任不清晰（集體決策似乎使人們屏除個人責任）；（3）權力分散；（4）管治權和管理權正式分離（尤其是在院級層面）；（5）重科研而輕教學，可能對教學質量帶來負面影響；以及（6）層級間的溝通不充分、不連貫。根據附於該法案之解釋性備忘錄，大學內部管治架構變革是優化大學基本事務（即教育和科研）的必要條件，是次之改革措施將可提升大學的決策效度和效率。該備忘錄指出，新的管治體制與政府的整體發展策略一致，均旨在提升院校自主；院校為合適地履行其職務需要較大的自主權，但為此，較強的領導和管理配置是必須的。因此，MUB在校級和院級層面均採取執行領導制，校級和院級的代表組織變成諮詢組織，不再是具合議決策權之管治組織，這即意味著大學內部合議結構權力的衰減。此法案的理念與30年前“馬爾斯報告”的論點非常相似，也與新公共管理主義和理念的基本特徵相當一致。

（一）1970~1997年期間的大學管治架構

根據當時適用的國家高等教育法律，1997年以前的大學內部管治架構分校級、院級和基層三個層級，各有自身的管治組織及特定的組成和功能。

校級的管治組織包括：校董會（university council）、校理事會（central executive board）、校長（the rector magnificus），以及院長委員會（board of deans）。校董會為一代表組織，由25名大學成員組成，其中學術人員須最少達三分之一，非學術人員和學生則分別不可超過三分之一，其組成還可另外增設五個代表公眾的席位，由社會人士擔任。學生成員任期一年，其他成員最少兩年。委員會主席以選舉方式從成員中選出。校理事會向教育文化及科學部部長負責，其組成由部長任命，成員包括校長（屬當然成員）以及兩名委任成員。雖然成員並非以選舉方式產生，但大學社群（特別是校董會和院長委員會）有權向部長提名人選。校理事會會議不開放旁聽。理事會擁有除授予校董會之特定職權以外的所有校級層面職權，其主要職能包括政策制定和實施、校舍校地管理以及人事管理。校理事會和校董會共同對大學進行管治。院長委員會由各學院院長組成，由校長擔任主席，其職能主要是就大學的教研事務提供意見、提名校長人選，以及監管博士學位課程和頒授博士學位。

院級的管治組織包括：學院理事會（faculty board）、學院董事會（faculty council）、院長（dean），以及教育和研究兩個常設委員會。學院董事會和理事會的角色和關係，與校董會和校理事會的類同。學院理事會由最多五名成員組成，大多為學術人員。它擁有學院董事會之法定職權以外的所有院級層面職權，並同時須向學院董事會和校理事會負責（後者有權向之提出指導意見）。學院董事會由15名學院成員組成，其中最少一半為學術人員，餘下成員為非學術人員和學生；一如校董會，其組成還可另外增設五個代表公眾的席位，由社會人士擔任。學院董事會的主要任務之一是審批學院財政預算案。此外，它可授權學院理事會代其處理部分職務。學院理事會和董事會均由院長擔任主席，院長以選舉形式從學院全職教授當中產生，其任期大多為二至三

年。教育委員會負責就教學課程提供意見，以及對考試程序進行年度評審，其成員一半為學生。研究委員會負責就學院之研究課程/計劃的設計和實施提供意見，其成員以學術人員為主。教育和研究兩委員會的成員均由學院董事會委任。

在大學的基層——舊體制的第三個管治層級——“學科教研小組”（disciplinary teaching and research group，荷蘭語為Vakgroepen）為重要的管治組織。“學科教研小組”由同一學科的一小部分教授及其助理組成，但組成當中也可包括非學術人員和學生，其規程由學院董事會和理事會訂定。這些小組須向學院理事會負責，其主要職責是設計教研課程/計劃，以呈學院董事會審批。

無論在校級或是院級層面，均設有行政單位，以支持如財務、人事、公共關係等方面的實務工作。一般而言，校級行政單位隸屬於大學秘書，院級行政單位隸屬於首席執行官（但學院理事會可把有關管理權直接交予院長）。由於直線管理（line management）或行政架構管理歸屬理事會之法定權限，而有關權限不可轉移或轉授，因此最終須對有關事務負責的是理事會，而非大學秘書或首席執行官。

（二）1997年MUB所訂之大學管治架構

1997年MUB的主要特點是明確的權責分配，使管治權和管理權彙集於同一管治組織當中。相較於1997年前對“橫向關係”（horizontal relationships）的強調，1997年後的管治架構較注重校級、院級和系級間的“縱向關係”（vertical relationships），其主要的變革內容包括：

- （1）相較於代表組織的地位，行政職務在校級和院級均得到強化；
- （2）校董會和學院董事會變成代表人員和學生、具備附加職權的諮詢組織（或許可以說是“重裝備的諮詢組織”，而不再是合議決策組織）；
- （3）管治權和管理權以及相關功能全集中在同一管治組織當中；
- （4）直至1997年在形式上而言仍相當強大的“學科教研小組”（至少在形式上）被廢止；
- （5）在院級層面，院長之職權得到提升；
- （6）在大學的最上層增設監事會，一類似於信託委員會（board of trustees）的管治組織。

MUB的另一重要特點是，它容許大學在國家既定法律框架之下建立適合自身需要的管治架構。立法機關提供了若干選項，讓大學創建其獨特的內部體制安排，以應對其所遇之挑戰，大學內部管治架構因此而變得較過去多樣化。由於荷蘭的13所大學所選方案或多或少有所不同，本文在清楚實際情況差異相當大的前提下，介紹現時出現的一般性架構。

相對於過去三個管治層級，1997年的MUB僅設校級、院級兩層。校級的管治組織包括：監事會、理事會、校董會、校長，以及博士學位委員會（board for doctoral degrees）。雖部分名字與過去相同，但有關組織的任務、職權、角色和組成均已有所改變。監事會由五名成員組成，由教育文化及科學部部長委任，並須向其負責。監事會成員全部皆為來自大學以外的行外人士（如前政客、業界領袖等）。大學最重要的計劃（如戰略規劃、預算案等）均須上呈監事會審批；當校理事會和校董會間出現爭議時，由監事會裁決。監事會的最重要任務是監督校理事會運作，並向其提供意見。此外，它還負責委任校理事會的三名成員。校理事會由包括校長在內的最多三名成員組成，全由監事會委任。此組織以合議機制運作，其職權遠遠高於過去，它可被視為大學的立法和執行機關，甚至可以說是它在經營大學。此時的校董會已再無（強有力的）決策權，其最重要的職權之一——預算審批權——已被撤除。在很大程度上，它已變成一

諮詢性質的代表組織，有權就大學的規章制度、重要的政策文件（如戰略規劃等）提供意見。就校董會的組建而言，MUB提供了兩個選擇：一是採取所謂的“分散代表制”（divided system of representation），即學生和人員（包括學術和非學術）擁有各自的代表組織；一是建立被稱為“新風格校董會”（university council new style）的聯合組織，由學生（50%）和人員（50%）共同組成。迄今，6所大學選擇前者，組成規模9~21人不等；7所選擇後者，組成規模16~24人不等。博士學位委員會大致是過去的院長委員會，但成員不限於院長。

在院級層面，雖然大學仍容許設立以合議決策機制運作的理事會，但新制偏好於院長集權制。然而，無論是院長或學院理事會，其權限均遠超於過去。院長由校理事會委任，他可來自於大學或學院內部或外部。許多大學均傾向選擇院長集權制，而非理事會制。一如校董會，學院董事會已喪失其大部分正式權限，大體上已成為一諮詢組織。同樣地，它的組成可採取“分散代表制”或建立聯合組織，但有關選擇必須與校董會一致。新制還訂明，學生須佔學院董事會成員的一半，並須參與教學委員會事務。當院長和學院董事會出現爭議時，由校理事會裁決。學院董事會成員人數由3至超過20人不等。

基層管治架構的主要改變是，“學科教研小組”喪失了其法定地位，不再是大學內部管治架構的正式組成部分，這是在強調須對學院組織負責的院長處於非常有力的位置。然而，由於大學在構建其內部架構時具備一定的自由度，它可選擇保留有關組織，但不包括其原有的法定決策權。作為大學教研事務主要的決策組織，它的廢除對這些基本任務的履行帶來深遠的影響。

四、結語

本文探討了荷蘭高等教育內外部的管治架構，以及其隨著時間的轉變。多次的政策改革（多由政府啟動），改變了荷蘭高等教育管治架構的宏觀配置。附以學術自主的政府微觀管理傳統，被其他管治維度所補足，如行政自主的增強、競爭的增多（“市場化”發展）、利益相關者參與程度的增大等。這些改變，伴隨著其他事項，體現在1997年推行的新大學內部管治架構之中。

1997年的MUB法案，在訂定相關規則的同時，引入了一套強調中央集權、層級、透明度、效度、效率的大學內部管治架構。在此背景下，代表組織的好一些實質權力被抽走。在這30年間，荷蘭的大學管治架構經歷了由代表領導制、混合領導制至執行領導制的體制變更。雖然荷蘭大學內部的權力平衡有所改變，但仍沒有出現如真實商業組織一般嚴謹的層級結構。一如於1970~1997年期間實行的代表領導制可（及應）就其“民主成分”提出質疑，現行的執行領導制也應就其“執行內容”作出評價。無疑地，行政主管在荷蘭大學中獲得了較顯著的決策角色，但這並不意味著其他成員被排除在決策之外，也不意味著他們就一定對大學的“專業化”管治架構不滿。預先把強有力的管理視為大學管治的徹底錯誤，這是誤導。

① de Boer, H., Enders, J. File, J., & Jongbloed, B. (2010). *Governance reform. Progress in higher education reform across Europe*. Volume 1: Executive summary main report. Brussels: European Commission.

② 本節大部分內容源於：Westerheijden, D. F., de Boer, H. F., & Enders, J. (2009). Netherlands: An 'Echternach'

procession in different directions oscillating steps towards reform. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University governance. Western European comparative perspectives* (pp.103-125). Springer Science + Business Media BV.

③ Rupp, J. C. C. (Ed.). (1997). *Van oude en nieuwe*

universiteiten: de verdringing van Duitse door Amerikaanse invloeden op de wetenschapsbeoefening en het hoger onderwijs in Nederland, 1945-1995. Den Haag: SDU.

- ④de Boer, H. F., Enders, J., & Schimank, U. (2007). Comparing higher education governance systems in four European countries, in N. C. Soguel & P. Jaccard (Eds.), *Governance and performance of education systems*, Dordrecht: Springer. Maassen, P. (1996). *Governmental steering and the academic culture: The intangibility of the human factor in Dutch and German universities*. Utrecht: De Tijdstroom; Rupp, J. C. C. (Ed.). (1997). *Van oude en nieuwe universiteiten: de verdringing van Duitse door Amerikaanse invloeden op de wetenschapsbeoefening en het hoger onderwijs in Nederland, 1945-1995.* Den Haag: SDU.
- ⑤Neave, G. (1998). *The evaluative state reconsidered*. *European Journal of Education*, (3), 265-284.
- ⑥Committee Veerman. (2010). *Threefold differentiation for the sake of quality and diversity in higher education. Recommendations of the Committee on the Future Sustainability of the Dutch Higher Education System*. Den Haag: MOCW.

⑦參見如: Kehm, B. M., & Lanzendorf, U. (Eds.). (2006). *Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries*. Bonn: Lemmens; Westerheijden, D. F., de Boer, H. F., & Enders, J. (2009). Netherlands: An 'Echternach' procession in different directions oscillating steps towards reform. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University governance. Western European comparative perspectives* (pp.103-125). Springer Science + Business Media BV.

⑧de Boer, H. F., Enders, J., & Schimank, U. (2007). Comparing higher education governance systems in four European countries. In N. C. Soguel & P. Jaccard (Eds.), *Governance and performance of education systems*. Dordrecht: Springer.

⑨Kehm, B. M., & Lanzendorf, U. (Eds.). (2006). *Reforming university governance. Changing conditions*

for research in four European countries. Bonn: Lemmens.

⑩本節大部分內容源於: de Boer, H. F., Enders, J., & Schimank, U. (2007). Comparing higher education governance systems in four European countries. In N. C. Soguel & P. Jaccard (Eds.), *Governance and performance of education systems*. Dordrecht: Springer.

⑪Goedegebuure, L. Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., van Vught, F., & de Weert, E. (1993). *Higher education policy. An international perspective*. Oxford: IAU & Pergamon Press.

⑫Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.

⑬de Boer, H. F. (2003). *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB)*. Enschede: CHEPS.

⑭參見: Camps, Th. W. A. (1995). *Het besloten concilie der deskundigen* (p.76). Enschede: Universiteit Twente.

⑮commissie Maris. (1968). *Zelfstandige taakvervulling van de universiteit en hogeschool. Rapport van de commissie Ad hoc onderzoek zelfstandige taakvervulling van de universiteit en hogeschool*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

⑯Commissie Polak. (1979). *Gewubd en gewogen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, sitting 1978-1979, 15 515. 's-Gravehage: SDU Uitgeverij.

作者簡介: Harry de Boer, 荷蘭特文特大學高等教育政策研究中心副主任, 博士。

譯者簡介: 張詠藍, 澳門理工學院理事會輔助處高級技術員, 碩士。

[責任編輯 陳志雄]