

第五章 訪談結果分析與討論

本章共分二節，第一節分析國際一流大學政策制定過程中參與社群，及其扮演的角色對政策制定的影響；第二節則從國際一流大學政策本身內容、執行組織及人員、標的團體三個面向分析目前執行情形，瞭解政策執行過程的一些問題。

第一節 國際一流大學政策制定過程

本節旨在瞭解國際一流大學政策制定過程中參與者的參與情形，進而歸結出國際一流大學政策的決策模式。蓋政策制定過程中，即使面對同一個政策議題，也會因為參與成員的不同而造成政策內容上的差異。

壹、行政部門參與政策制定過程的情形

一、政府行政部門是政策問題的主要建構者

教育政策問題的形成，經常受到政府部門的影響。政府行政機關往往可以利用其政治優勢，動員政治力量來支持或反對某一政策方案，決定政策的優先順序、選擇政策的受益對象。從下述受訪者訪談結果也顯示，政府在國際一流大學政策上是最主要的問題建構者。

……從宏觀規劃委員會、行政院科技顧問委員會這些會議大致上決定臺灣應該有研究型大學、應該去國際上和人競爭…（C1）。……從第一個行政院科技顧問委員會，到宏觀規劃委員會，他們先訂了一個方向就是台灣應該有研究型大學，應該有國際一流的大學這樣的一個概念（C4）。

……其實這幾年從之前的那個行政院代表推動小組召集，到後來的那個高等教育發展委員會，就是在國家發展會，就一直在呼籲說大學要分流發展！（B1）

……其實從 1999 年科技顧問委員會提出要建設國際一流大學……（D1）

上述訪談內容，看出影響政策問題建構的政府部門包含行政院科技顧問委員會及高等教育宏觀規劃委員會，這兩個單位均隸屬於行政院，主要是由政府行政人員及國內外學者專家所組成，並對國家科技及高等教育發展方向提出建議及解決策略，國際一流大學議題就是這樣受到重視，成為政策問題。

二、內在催生的議程建立模式

(一) 政府扮演主動促動角色

依據Cobb等人(1976)對於議程設定的模式劃分，政府在政策問題列入議程所扮演的角色可分為三類：任其產生、鼓勵其產生、促使其產生(林水波、張世賢，1999)。以國際一流大學政策議程設定來說，政府主導性很強，尤其是行政院，故政府扮演的角色應是屬於主動促動的角色，從下列三位受訪者的訪談內容可獲得印證。

…游錫堃在整個政策過程主導性很強，有點像院長親自在主導，因此我們跟他談的時候覺得他很有定見…(C5)

…這一個計畫的政策面其實政府主導性很強…(J2)

…這個案子就是定位成屬於政府的新十大建設之一，它那時候就認為說高等教育也是一個能夠促進國家整個經濟發展的一個重大建設…(B3)。哪些才是你國家發展之間需要的東西，我是認為有時候這種你必須要用 top-down 的方式方式。(B28) 這個計畫整個的規劃是 top-down 下去的…。(B29)

換言之，在國際一流大學政策問題上，政府當局對於其進入政策議程擁有有決定性的影響力，呈現出一種由上而下的內在催生議程建立模式。

(二) 避免政策問題擴散至社會大眾

內在催生議程建立模式的特徵之一，即創始團體不願將問題擴散到社會大眾，整個方案決策的過程是在一種封閉與不公開的情況下進行。這個特徵亦出現在國際一流大學政策議程建立過程，蓋國際一流大學政策議題與一般人民權利義務較無相關，因此教育部當時並無召開公聽會

與人民進行議題的相關討論。從下述受訪者訪談內容可得知。

因為這個並不是跟人民權利義務息息相關的，他在我們的法制上是不需要開公聽會…既然這是政府的一個政策，他是一個 top-down 的，假如公聽會，以我們現在民粹這麼盛行來講，妳所有的公聽會一定都死的…（A4）

三、政策議程建立受到政治因素影響

Kingdon (1995) 認為政治潮流 (politics stream) 是影響議程設定過程或是政策制定模式的要素之一。政治的影響力在國際一流大學政策制定過程中亦產生極深的影響。如下列受訪者的說明：

這個政策規劃與執行是很細緻的，不像你想像的單純，像政策規劃是怎麼來的，最大的原因是政治。(C1)

至於為什麼當初國際一流大學議題會納入政策議程？其中很重要的原因就是因為總統選舉。蓋政黨為了贏得選戰，必須提出政見爭取選民的支持，而成為執政黨之後，更需為制定政策履行政見，為下次選舉勝利作預備。在 2003 年，執政黨為了因應即將到來的總統選舉，因此當時要提出可以打動人心的政策，那時就認為國際一流大學及頂尖研究中心計畫是這樣的政策，能喊出「十年內要有世界百大、五年內有亞洲一流得頂尖研究中心」口號也十分具有賣點。如一位曾參與政策制定過程受訪者的訪談內容：

因為 2004 年要選總統，所以 2003 年的時候，執政黨就在想要提出什麼計畫能打動人心，…，經過教育部這邊與經建會溝通後覺得這個東西很有賣點，所以就提出了國際一流大學及頂尖研究中心這個計畫。因為 2004 年要選舉，這個案為何麼在 2003 年開始提，就是 2003 開始要競選，2004 年開始要投票，所以覺得他就覺得這看法不錯，因為可以喊出十年內要有世界百大，五年內有幾個研究中心進去亞洲一流，那個 title 是很好看的。(C2)

這也是為什麼後來即使學校反對這樣「國際一流大學」的計畫名稱，想要改變卻無法成功，最主要的原因就是為了政府選舉的因素及爭取預算的考量。誠如下列二位受訪者的說明：

…我們當初在討論時，也是幾個人在討論，就在想怎麼叫做國際一流大學？怎麼界定？結果討論老半天，行政院說不能改，為什麼不能改？因為這個名稱最有賣點，打選舉的時候是很有那個意義（C2）

這個名稱好不好，其實見仁見智，我們也不是挺在意這樣的一個名稱，那但是礙於我們立法院現在的生態，你爭取預算總是要有一個很響亮的名稱，一個很具體的目標，立法院才會讓這筆預算通過，所以我們就打出我們要有國際一流大學跟頂尖研究中心這樣的計畫，希望把我們的大學給推向世界百大…（A1）

四、行政部門內部權責歷經轉移

政府行政部門在政策制定過程的重要影響，已從上述分析得知，但其實行政部門內部權責單位也經歷了轉移過程。

在我國，總統和行政院長都是擁有至高的政策制定權，對於政策方向影響很大。行政院轄下的各部會首長在權限範圍內也有高度的政策制訂權。而在政府的行政體系中，教育部是僅次於行政院的教育行政組織（邱昌泰，2000）。國際一流大學政策制定初期主要是由行政院扮演主導角色，教育部配合規劃，但是由於後來行政院內閣改組，院長換由謝長廷上任後，雖然不至於「人存政舉，人亡政息」，但從此主導權已從行政院轉移至教育部負責。誠如下述二位受訪者的說明。

…當時是從行政院那邊去規劃去主導沒有錯，…，那再接下去的細部的一些規劃，就是由教育部跟這些審議委員去做規劃…（B3）

…後來在做的時候變成好像行政院都不管了，是因為換了行政院長謝長廷後，因為他的個性還有他剛上來，他沒有想到這件事情，然後這件事情就變得教育部這邊負擔的責任比較重。（C5）

貳、立法部門參與政策制定過程之情形

在中央，立法部門即是立法院。雖然隨著政府行政權的擴大，公共政策大多源自於行政部門，但基於民主政治的設計，立法部門仍然擁有部分公共政策的提案權與合法權，在政策制訂的過程中，立法部門的成員對於議程設定、政策方案形塑以及政策合法化等過程均具有重要的影

響地位。

一、扮演委託人及政治家的角色

民意代表的角色類別有以下各種：代理人（trustee）、委託人（delegate）、政治家（politician）。代理人常認為他們的意見和判斷是最好的，因此，自以為自己的意見就是人民的意見；委託人則不同，他們沒有自己的意見和判斷，他們的意見必須實實在在反映人民的心聲，做為人民的傳聲筒；至於政治家則是結合兩者，他們有時須忠實地報告民意，有時則可反映自己的判斷（林水波、張世賢，1991）。

國際一流大學政策制訂過程中，立委問政角色應是兼屬委託人及政治家的類型，即立法委員會接受到壓力團體的請託轉達意見給行政部門；另外，亦會根據協商當時的情況與自身的最佳的判斷來替選民做決定。從下列二位受訪者的訪談內容可獲得印證。

公聽會基本上是我們請教育文化委員郭素春委員幫我們去辦的……（I21）

…立法委員當時也是很質疑…像是會不會經費過度集中在幾個學校？造成一些不公平的現象？排擠到其他各級教育的經費？他們會有這些疑慮。那當然他們還有一些疑慮是，你設這些指標合不合理？公不公平？他們就會提出不同的看法。（B10）

二、行動的策略

立委因為其政治上的特性，使得他們能夠擁有吸引公眾注意的力量，藉由質詢、公聽會、審查行政機關議案、法律提案、演說等活動，影響政策制定過程。在國際一流大學政策制定過程中，立法委員採取的策略如下：

（一）舉辦公聽會

在國際一流大學政策過程中，立法委員曾應壓力團體的請求，召開過一次公聽會，目的在邀請行政部門代表、專家學者、教師團體或相關人士就國際一流大學政策相關問題加以報告或備詢，此舉對於凝聚各方共識具有一定程度的作用。誠如一位壓力團體受訪者的談話。

…這次公聽會就是在 2005 年 6 月 24 號，…，由教育文化委員會郭素春委員召開。(I28)

(二) 跨政黨合作

立委間合作的基礎可能是由於政黨的因素，或是因為利益的考量，甚至可能是基於價值信念的吻合。立法委員為了推動國際一流大學政策曾組成某種合作的關係，這種合作型態是跨黨派的理念性結合。當時的教育文化委員會有一群不同政黨背景的立委，能夠在拋棄政黨、意識型態等考量，針對政策內容以較為理性的態度加以討論。尤其他們在進行審查時，會對議案提出同意或修正意見，直接影響該議案的政策性內涵。誠如下述受訪者的說明。

…2005 年 5 月 30 號的時候，教育文化委員會非常罕見的跨黨派十一個委員連署，基本上沒有異議通過幾個條件：第一，不能以學校法人化及整併規模化作申請條件；第二個他說資源過度集中一兩個學校，…；第三點是，你的這個預算的分配一定要立法院教育文化委員報告之後，才可以動支…(I27)

(三) 協商

所謂協商，指的是兩個以上擁有權力的個人或團體，調整各自的目標或方案，以形成大家均可接受的新目標或新方案。協商因涉及多數人利益、價值觀、信念等因素交互作用，所以協商最後的結果未必是符合專業性、可行性或適當性的考量，卻是最具共識的內容。例如：當初各界正在為了經費分配問題爭論不定時，有某位立法委員提出將原先計畫剩餘的 2 億，加上與教學卓越計畫重複學校的經費，共計 3 億 6 千萬拿來補助複審落選的 5 所學校，也終於平息這些學校的強烈抗議。誠如下述受訪者的談話。

…當時大家吵來吵去說這個錢要怎麼分，…其實我很明確的把我做國際金融財金的經驗帶進來，我知道他們吵來吵去是沒有結果的，因為沒有錢，…，所以一定不可能做到一個大家都滿意的結果，所以我在這個過程裡面找到了三億六千萬，這個本來是有兩億是教育部要暗抗的錢，做為國際會議用，…。另外我們看到有兩個學校已經拿到了卓越教學計畫，…，所以教學這一億六就可以釋放出來，…，所以兩億加一億六就有三億六千萬，就給那些原來認為受到不公平待遇

的學校，作為一定的補貼…（H18）

另外，立法院決議要求把原先五年一期的政策，劃分為兩年、三年，即兩年執行後要讓學校重新提出計畫申請，讓第一次落選的學校有補考機會。當然這也是在立法院、學校、行政部門協商後的一個結果。

…他們也認為說一定要有第二次，要有退場嘛，…，學校都已經知道有二次，所以很多在第一次沒有進場的學校他們還會來爭取，那他們再爭取一定就會在這幾年就會自我提昇。（B20）

（四）質詢行政機關

在立法院正式的審查過程中，立法院可透過質詢，形成政策性議題的討論（林天佑等，1996），而行政部門為了爭取立法院對於政策的支持，列席立法院說明備詢，以說服立法委員對政策的認同。從一位受訪者的訪談內容可獲得印證。

…其實我們到立法院也報告了好幾次啦，立法院溝通是一定會有的，為了讓預算能夠順利通過。（B11）

（五）凍結預算

立法委員具有經費預算審定之權力，透過「審查行政機關所提的議案」，影響政策制定的內容與方向。國際一流大學計畫經費來自中央預算，自然需要透過立法院的審查。由於當時教育文化委員們對於政策內容有許多質疑，包括經費分配太過集中、計畫中對法人化的規定等。最後教育部不得不在計畫性質上要做一些改變，如增加補助校數、刪除法人化條件，且需向教育文化委員會報告後始能動支經費等。也因為立法委員的質疑，使得原本預計民國 94 年開始推行的政策，一直到 94 年年底時經費才通過。誠如下列一位受訪者的訪談內容。

…經費凍結了很久，因為教育文化委員會一直不同意他的做法…（I28）…一個很重要的原因就是他的經費分配出來假如立法院教育文化委員認為太過集中，他不讓你過，他不讓你動支。所以最後他基本上在計畫的性質上要做一些改變，要讓進來的學校增加，以讓立法院教育文化委員會去解凍…，因為帳面上立法院

講不可以用法人化當作條件，所以現在基本上他也不能夠靠這個來強力推動我們要法人化，…（I29）

參、壓力團體參與政策制定過程之情形

對於具有共同利益並願意採取共同行動以影響政府政策的一群人，即可稱之為壓力團體，或稱為利益團體。壓力團體與政黨不同的地方，在於壓力團體並不一定擁有正式的組織結構；再者，由於壓力團體並非政府內部的組織，對於政策並無法直接介入，因此只能藉著影響政府內部成員來達成目的，經由各種施壓的管道以進一步迫使政策制訂者接受其政策訴求或觀點（楊泰順，1992）。就國際一流大學政策來看，以全國教師會大專委員會與各大學校長參與政策過程最為積極。

一、兩個主要的壓力團體

（一）全國教師會大專委員會

依教師法第 26 條之規定，教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣（市）為地方教師會；在中央為全國教師會，其任務則包括維護教師專業尊嚴與專業自主權、研究並協助解決各項教育問題等。在大學裡，教授們對於參與學校教師會普遍並不積極，但 CT 大學教師算是比較積極的，因此在全國教師會大專委員會裡也有較多的力量去運作，尤其是對跟大學有關的議題都會特別關心，國際一流大學政策就是如此。誠如下列受訪者的談話。

…我們 CT 大學蠻特別的，…，所以 CT 大學有一半的老師是教師會成員，所以我們有超過三百位的教師會成員，我們的教師應該是超過六百位。基本上，CT 大教師會是比較積極的教師會，……是比較有力量的，運作起來是比較積極。基本上，我們參加全國教師會大概只有半年的時間，大概半年前，當然我們比較積極的去關心議題，尤其跟大學特別有關的議題特別的關心。（I4）

（二）大學校院

這裡所指的大學校院主要是未受到政策補助的學校。對於這樣以大筆經費投注高等教育的政，各大學校院自然是給予高度關注，但由於獲選學校只佔了全部大學校院總數的極小部分，因此整個計畫迭遭批評。

不但落選的學校，不滿意審查結果；獲選的學校，不服氣排名；根本沒被列入考量的學校，質疑整個計畫，認為這個政策會造成強者恆強、弱者恆弱的現象。誠如下述二位受訪者的訪談內容。

公私立學校都有（抗議）耶！我看唯一沒有抗議的恐怕就是台大了，其他幾乎所有的學校都覺得不公平。事實上原來在一開始就被踢掉的學校也有來抗議，但是他們總是差的比較遠一點…（H12）

對那些自認比較沒有可能拿到經費的學校，它當然會有一些意見，即這個計畫可能會造成強者恆強，弱者恆弱，學校在競爭上就會距離越來越遙遠。我想這個部份學校方面當然還是會有一些意見。（B10）

二、行動的策略

壓力團體對於政策制定過程的影響時程是長久的，從議程的設定到方案的規劃，均可能會有壓力團體的涉入。在國際一流大學制定過程中，全國教師會大專委員會及大學校院企圖影響政策制定所採取的行動策略包括如下：

（一）向政府部門遊說

壓力團體的活動以向政府施壓為目的，其影響公共政策的管道可以透過個人關係，如家庭、學校、地方和社會等的聯繫作為接觸政治上層人物的工具。例如：一位受訪者談到自己曾經帶領 8 所大學校長去找當時行政院長，商議計畫經費分配的妥適性的問題。

我帶隊帶八所大學校長去找游錫堃談，談的不大高興，就是講五年五百億就是要給這些少數幾個學校，這樣分配下去其他學校大概會沒什麼錢……（C4）

其他大學校院也對經費分配有很多意見，尤其是落選的學校不斷跟教育部遊說，希望至少要給他們有申覆的機會，事實上這些遊說行動也產生了影響，最後就是教育部妥協了。如下列二位受訪者的談話。

…教育部也不斷地跟各校的代表來協商，主要就是因為抗議太多，就是他們要求說你至少要給我一個好像補考的機會，尤其是後段班的學校，所以教育部就有答應說要 review。（H11）

在行政部門，你教育的很多作法其實最後都是一個妥協的結果啊。國際一流大學政策的操作也是一樣啊…（B25）

另外，一位代表全國教師會大專委員會的受訪者表示，當初他們企圖直接拜會行政院長、教育部及李遠哲先生，與他們討論有關經費使用分配的問題。只是這些遊說行動並不順利，因為他們無法直接與政策制定決策關鍵人接觸，其建議自然也沒被特別重視，實際上對政策之制定未造成有效影響。

在五年五百億這件事情上面，其實我們曾經跟李遠哲先生接觸過，我們不是直接接觸，我們是跟他的秘書、助理啊聯絡，我們希望跟他溝通這個經費的分配、使用、審核，李遠哲先生避不見面，……。但是當你去教育部的時候，教育部說我們交給審議委員會負責啦。…我們見過行政院秘書長，行政院長謝長廷那時候正在忙，…。我們去見到秘書長，見到教育部次長……（I17）

（二）尋求與立法部門的合作

在壓力團體與立法委員的關係中，遊說策略的背後往往隱含著某種利益交換的過程。壓力團體期望利用立委來影響政策制定的過程；立委則期望藉由與壓力團體合作的過程，增加下次競選的勝利機會，因為壓力團體能為其提供下次競選的經費、從事競選活動或是累積民意的支持（謝卓君，2002）。

由於壓力團體並沒有政策決策權，因此藉由透過立法委員做為媒介。全國教師會大專委員會請立法委員為其代言，而立委則透過質詢、公聽會、協商等方式將其聲音傳達至行政部門。壓力團體在立法委員傳達的訴求後，影響政策的制定。從下列二位受訪者的訪談可以得到印證。

…這個政策要重新檢討，所以這個是非常重要的，就是我們基本上跟這個立法委員討論之後，請他們幫我們做的提案（I27）…我們在立法院努力，結果立法院教育文化委員會說不可以法人化及規模化為條件，這在立法院教育文化委員會已經做成決議的。（I20）

爲了那筆錢的問題我們還在那邊弄來弄去的，我們還見了立法委員跟他們溝通。（C3）

（三）抗議行動

當某些議題在價值上的爭論高過真實的情況，或當政治意識的對抗多於證據的陳述時，抗議（protest）是一種有效讓對方接受自己提案的策略。例如：在國際一流大學政策過程中發生的中正大學主秘絕食抗議事件就是如此。對中正大學這樣一個政治資源有限的團體而言，藉由公開抗議的行動，順勢將他們的主張傳達給大眾，藉以引起社會大眾、民意代表、媒體的關注，也能夠促使政策制定者對政策進行修正。誠如下述二位受訪者的訪談內容。

…因為中正的事件發生之後，立法院決議要修，要把那筆經費分配出去，所以後來分配給五個研究中心。所以我的意思就是說，那也算是一個政治妥協的結果（B25）

…中正大學，那時候不是去抗爭什麼的，她們也不是對政策不清楚，只是說她們對於遴選過程有爭議，覺得不公平（J25）

（四）與媒體互動

媒體在政策制定上有其影響力量。當媒體在報導某項問題或議題時，媒體除了可能以單純平實的方式進行「報導」外，有時媒體也會成為某些人士或組織的工具，在報導的過程中摻雜「評論」與「包裝」的成分，影響大眾對於某項問題與議題的解讀（Kingdon, 1995）。不過媒體雖然具有評論議題的重要角色，但是對於政策制定的影響力卻不一定很大，原因可能是媒體明顯的傾向於將事情做個短暫包裝後立刻跳至另一件事上，缺乏持續性的關注。全國教師會及各大專院校教師會曾在2005年2月1日主動召開記者會，主要在質疑教育行政部門政策經費分配的合理性，另外並提出以系所為補助單位的構想「TNT100」(Taiwan iN Top-100, Taiwan NT \$ 100)，希望將經費每年補助給100個系所；在媒體的運作下，確實讓教育行政部門在當時感到不小的輿論壓力。

94年2月1號，全國大專委員會就召開記者會，這個質疑他要求並提出TNT100…（I20）

不過，即便壓力團體並非積極尋求媒體的合作，但是媒體對於國際

一流大學政策的制定仍具有潛在的影響。由於媒體對於「新聞」的需求，往往會對於社會上的特殊事件進行報導。像是中正大學的靜坐抗議事件、或者大學、校長在一些公開場合發表的評論，由於性質與訴求的特殊，有別於以往政治性的訴求，更因為活動的訴求者是所謂社會上的知識菁英 - 大學教師，使得這些抗議、評論成為媒體注意的焦點。大幅的報導，除了會吸引一般民眾的注意外，報導的方式與內容更會影響廣大民眾對於這些事件的看法或意見。這樣的影響方式，雖不明顯但卻仍具點滴穿石之效。

那陣子在分配，沒有拿到的學校就來抗議或幹麻的，…因為爭議很大，壓力也很大，內外夾攻，內是我們的大學，外是立法院和社會大眾（A27）

肆、學者專家參與政策制定過程之情形

Kingdon (1995) 曾指出，學者專家對於政策方案的影響力要比其對於政府議程的影響來的大。學者專家產生影響的途徑很多，可能是藉由演說、向媒體或民意代表投書，或是參加抗議活動等方式來表達對某項政策的意見。另外，學者專家也可以直接參加政府機關所舉辦的聽證會，或是受聘於政府機關，成為某項政策的諮議性委員會成員，藉由專業知識的提供來協助行政人員擬定政策方案，直接對政策制定產生影響（引自謝卓君，2002）。在國際一流大學政策制訂過程中，亦有學者專家參與的情形，其方式大致有二。

一、配合行政部門進行政策問題建構或政策方案形塑的過程

政府為了制訂國際一流大學政策，邀集包含國內外學者組成諮詢或審議委員會，藉由這些學者專家的專業學術知識提供專業意見、制定政策，而其意見自然會透過這樣的方式對於政策內容造成影響。誠如下述二位受訪者的說明，教育部在制定國際一流大學政策時，會邀請一些國內外專家組成臨時的任務編組，進行相關討論研擬。對於其擁有的專業知識與獨立立場，教育行政部門均十分尊重。

…基本上教育部在制定政策時，會邀請一些專家進行討論研擬。（D6）

我們對於這種重大計畫通常都會組成一個審議委員會，這個審議委員會通常我們會 depend 這個計畫的性質，…，都會找一些比較高層次，或是說會找一些包括國外的委員，…，由李院長李遠哲擔任召集人，黃榮村黃前部長擔任副召集人，其他的委員是從四大領域去聘人，包括人文社會領域、理工、生醫跟產業四大領域。…。那其實大家可以看出來，因為其實我們找的人第一個他可能必須要跨校的，所以可以看得出來，當時候我們找的人很多是中研院的院士。因為學校間有競爭的關係嘛，所以不可能找學校的人…（B5）

從上述訪談內容可以知道，在審議小組成員的選擇上，教育部的考量有三點。其一是因為政策是定位在發展國際一流大學，因此需跳脫台灣的視野，就需要有國外的委員參與；其二為避免學校競爭而落人口實，因此所選擇的委員不是學校的人而多是具跨校身份的中研院院士。其三，教育行政部門基於制訂國際一流大學政策的需要，並非限於教育或行政專業，而是包括了人文社會類、理工、生醫、產業等四大領域的專家學者。

二、透過發表文章，或是向民意代表反映意見

學者專家可能會透過在報章期刊發表文章，或者向民意代表反映意見，以期在政策形成及制定時提供其所認為較適當的政策內容或執行方式。例如一位受訪者表示，有學者專家曾與民意代表在政策制定之初給予教育部配套措施規劃上的建議。

當初有另外一批的學者，包括立法委員，認為說頂尖大學並不只是研究型的大學，還有一個教學卓越的部分，變成後來就分成兩個計畫…（H1）

伍、政策制定的模式

一、政策形成與制定過程呈現菁英決策的模式

從上述四個群體參與國際一流大學政策制定過程的情形，可以發現自政策問題的建構、政策議程的建立，以致於政策規劃及合法化，大致上都是由行政部門主導，屬於典型的「菁英決策模式」。像是科技顧問委員會、高等教育宏觀規劃委員會、規劃審議小組、諮詢小組等都是由政府菁英與專業菁英所組成，其在政策制定過程中的發言權，具有

相當的影響力與壟斷力，尤其是專業菁英的影響力甚至更高過政府菁英，對於專家的政策主張與規劃的政策方案等，皆給予很大的尊重，認為是依其具有的專業去加以決定的。從下列二位受訪者的訪談內容可以得到印證。

…李遠哲那個審議委員會，…，這十七個人到底是做什麼決定，決定什麼學校進來，要分配多少錢，審議委員影響力最大。(C5)

…當你去教育部的時候，教育部說我們交給審議委員會負責啦。他們是審議小組，我們不做任何決定，我們完全尊重他們，教育部把所有責任推給他們。(I17)

二、政策參與者的互動符合團體決策模式

團體決策的論點為任何時期的公共政策，乃是團體競爭後所達成的均衡，這個均衡取決於利益團體的相對影響力。雖然國際一流大學政策制定主要是由行政部門所主導，但是無論是立法部門、壓力團體、專家學者等相關利害關係人在政策過程中，都企圖透過各種方式影響政策的方向與內容。從下述二個受訪者的訪談可獲得印證。

…這計畫當初在推行時遭遇到的阻力是很大，不僅僅是國內學術界沒有達到一個共識，外面民意代表，社會大眾也是…(A3)

…因為大家都去抗爭，其實根據我當初的瞭解是說他們原本打算把資源用在很少數的學校，……(H5)

因之，最後行政部門常不得不折衝各方的要求，並持續修正、調整政策的內容，呈現出政策妥協的結果，像是補助校數、政策標準、配套措施等都與原先規劃不同或進行調整。可見，政策制定雖由政策規劃形成，但亦有部分協調的成分。如下列受訪者的訪談內容。

在行政部門，你教育的很多作法其實最後都是一個妥協的結果啊。國際的操作也是一樣，當時候的想法也不是要選那麼多學校，但是問題是，行政部門在面對這種事的時候，你必須做一些妥協，不然你就全部都沒有，立法院預算不讓你過，你就全部都沒有了。(B25)

三、政策決策過程中曾出現垃圾桶決策的模式

學者孫本初（1990）認為任何機關都會有某種程度的無秩序，也就是「組織化的無秩序」（organized anarchy），而呈現出垃圾桶的決策情境。事實上，國際一流大學政策過程也會出現某些無秩序、非理性決策的狀況發生。例如：審議委員會是一個短期臨時性的專家組合，委員的參與率不固定，卻決定高等教育長期結構性的改革；再者，其決策過程常不為人所知，組織成員對於作決策的過程與對問題的瞭解也往往不甚瞭解。因此，在這樣的狀況下，某些決策結果常常是非理性的，如在經費分配上要給哪所學校？分配多少錢？等，經常都是一兩個人的意見就決定了政策的內容與走向。從下述二位受訪者的訪談可得到印證。

…他常常是用暫時性的專家組合去做長期的制度或是長期的資源分配，這本身就是錯誤，所以他們很多人常常沒有來開會，…，但是我們現在都是短期的臨時組合，他有短期臨時的權力，就是一次分配權，但是他所影響的都是長期的結構性的問題，…（H27）。…李遠哲院長他們這個委員會，有很多東西都是黑盒子，包括他們的標準，也就是他們的投票…（H3）

…這政策決策是非理性的，像為什麼給台大三十億，這沒什麼道理的，常常有時候就在那邊講講講就一個人迸出一句話，三言兩語就決定了一個學校的命運…。（C6）

肆、小結

總結國際一流大學政策制定的過程，計有行政部門、立法部門、壓力團體與專家學者等四個社群參與其中，不同政策參與者所採行的影響策略各有不同，且其彼此之間的關係存在著一種彼此互動的網絡關係，呈現多元角力的現象。

在行政部門參與者，其是政策問題建構的階段最主要的行動者，並由於受到政治及選舉因素的影響，更積極主動地將政策問題送至正式議程。立法部門的參與者，扮演委託人及政治家的角色；至於其參與的策略有：舉辦公聽會、跨政黨合作、協商、諮詢行政機關、凍結預算等。壓力團體的參與上，包括全國教師會大專委員會及大專院校，其所採行的策略為：向政府遊說、尋求與立法部門的合作、抗議行動、與媒體互

動等。專家學者的參與者，主要從兩方面影響政策制定過程，包括：配合行政部門進行政策問題建構或政策方案形塑的過程，以及透過發表文章、或是向民意代表反映意見。

從四個政策社群的參與與互動過程，可以看出政策制定的模式有三：首先，行政部門主導性強，形成專家決策的模式；其次，在制定過程中參與者的互動符合出團體決策模式；最後，由於政策制定過程出現決策過程不明確、成員具流動性等非理性決策情形，亦符合垃圾桶決策的模式。

第二節 國際一流大學政策執行

本節旨在瞭解影響政策執行力的因素，包括：政策本身的內容、執行組織與人員、標的團體等三個面向，瞭解目前政策執行情形及問題之所在。

壹、政策本身的內容

通常可由三方面考量政策品質的好壞：政策形成制定過程是否合乎程序理性、問題的認定與建構是否正確、政策本身是否具備實質理性(或謂政策所具備的處理問題能力)(林水波等，1993：28)，下面就從這三個面向來分析。

一、政策形成過程產生的限制

程序理性指的是政策在形成、制定過程中所經歷的過程是否合乎理性。從上一節的分析結果得知，我國國際一流大學政策制定主要採菁英決策模式、團體決策模式及垃圾桶決策模式。在決策過程似乎產生一些限制，影響政策形成與制定過程的合理性。

（一）產生團體迷思（groupthink）現象

所謂團體迷思係指團體在決策過程中，由於成員傾向讓自己的觀點與團體一致，因而令整個團體缺乏不同的思考角度，不能進行客觀分析。由於國際一流大學政策決策常仰賴由專家、行政人員等所組成的小組，共同運作與決策，可能產生團體迷思的現象。例如：審議委員會作為國際一流大學政策重要決策單位，其中以李遠哲先生為最主要領導人物，另外大概只有 2 到 3 個核心人物，其他許多委員可能因為沒有參與所有的會議，似淪為橡皮圖章的功能。從下列二位受訪者的訪談內容可以獲得印證。

…這個審議委員，我個人的猜想，大概只有兩到三個核心，其他人大概都不會有太大的意見。在這裡面我相信，李遠哲跟黃榮村應該是比較重要的成員，曾志朗先生可能也有影響，但可能在這三個人之外，其他人大概不會有太大的意見。我甚至可以說，只要他們三個人同意，大概其他人也不會強烈反對。(I18)。

…教育部原來執行的版本，包括那些非常有名的評審專家，並沒有參加每一次的會議，所以他們很多人只是被拿來做橡皮圖章而已，所以那些常來抗議的學校就說這個是李遠哲的小金庫，由他去強力主導，那也因為他是強力主導，所以當時的教育部就全面護航。…，我們這次頂尖大學的計畫，專家評審會議開了很多次，只是說有時候會議中的專家幾乎沒什麼人到，國外的專家也不可能一天到晚飛回來…(H13)

（二）團體迷思對決策過程與結果的影響

1. 以偏好選擇政策方案

在專家團體的決策思維模式下，小組成員間對方案的選擇，擁有固定成套的想法，可能產生對偏好的政策方案抉擇。在國際一流大學政策方案上，其實專家們早預有的這樣構想，只是當政府提出新十大建設的時候，才有機會提出把方案提出來。下列受訪者的訪談內容正可說明所選擇的政策方案是其預先偏好的。

之前就構想很久，只是當有行政院這個機會時我們再進一步提出來，然後行政院審議通過後，列為新十大建設的第一項。(D4)

2. 未考慮選擇方案的風險亦不研究備選方案

對於政策方案可能引發的風險或後遺症，如階層化的現象，決策成員似乎並未進行分析或檢試。故儘管全國教師會提出以系所為補助的其他政策方案，決策者亦不接受，因此限定了可資選擇方案的範圍。像這樣未經過廣泛的溝通，又基於的偏好選擇，將使政策執行難以順利。誠如下列二位受訪者所言。

…你把錢給他了，…，自然而然時間久了他就會變成兩個不同的階級。這種階層化造成的原因是來自於政府主觀的偏好選擇。國家有他的壓力沒錯，但是有另外的一個 approach 是選擇長時間演化的，以系所單位來補助…（J12）

…這些人最主要就是缺少溝通，…，他一定需要了解台灣的社會狀況，他一定要跟這些真正在從事教育的工作的基層去討論，去了解問題可能發生在什麼地方，他就會知道為什麼在台灣是很難行得通的（I36）

3. 忽略反對意見

對政策決策者立場而言，其理念主要是認為現階段高等教育的發展應需要進行補助重點拔尖的國際一流大學，因此乃基於「卓越」及「學校整體補助」的觀點來規劃方案，對最有機會進入世界百大的學校加以比較並給予重點經費補助。這種方式並不考量各個大學本身的條件，因此引起許多學校的抗議與不滿。誠如一位受訪者的訪談內容。

我看唯一沒有抗議的恐怕就是台大了，其他幾乎所有的學校都覺得不公平。事實上原來在一開始就被踢掉的學校也有來抗議，但是他們總是差的比較遠一點…（H12）。

事實上，國際一流大學政策決策過程除了來自大學校院的反彈聲音外，亦面臨其他壓力團體、立法機關的諸多質疑與反對，不過似乎決策者都不願面對或是迴避忽略。例如：全國教師會大專委員會企圖去找行政院、教育部、審議委員等決策單位面對面溝通時，常無法與決策關鍵人接觸，只能由其助理代為轉達陳情意見。尤其，專家組成的決策小組，其專業背景會受到行政部門的尊重，因此在行政部門保護下，更無須面對外界的質疑。從下述二位受訪者的訪談內容可得到印證。

全國大專委員會然後拜會行政院長，他基本上這個轉呈，他說答應把這個資料轉交教育部，交給李遠哲院士。但我們其實從來沒有獲得教育部和李遠哲院長任何回應，我們要求見都見不到，他只是傳個話說我們看過了，不行，就這樣子。(I20)

…五年五百億的事情上面，其實我們主動要求給全國、社會、教育大專委員會，主動要求我們希望當面跟他面談，他不談，他不接觸。但是當你去教育部的時候，教育部說我們交給審議委員會負責，他們是審議小組，我們不做任何決定，我們完全尊重他們，教育部把所有責任推給他們。當你去找他們的時候，他們把教育部擋在外面，所以基本上當你看到立法院在質詢教育部，教育部說我們必須尊重他們，他們都是專家。(I17)

4. 蒐集的資訊不夠完備

資訊 (information) 是政策規劃及制定的基礎。若不能蒐集足夠的資訊，將只對政策進行問題片面或扭曲性的瞭解 (林水波編著，1999)。就我國制定國際一流大學政策而言，決策者主要是參照國外大學卓越發展相關政策，如韓國腦力 21 計畫、日本 21 世紀 COE 卓越中心計畫、澳洲統塊補助 (block funding) 等作法，決定以學校整體 (university-wide) 做重點經費補助。如下列受訪者的談話。

我們看很多國外國家都是這樣做的像是韓國腦力 21 計畫，澳洲也是，所以 university-wide 是很正常的，我們討論後也覺得整體補助比較好，審議委員們也都同意這樣的看法。(D7)

其實由國外移植政策的現象，乃政策設計時，決策者極為自然的取向。但是，一位壓力團體的受訪者卻指出，政策計畫書中引用的韓國、日本的政策作法並不很正確。例如：計畫中說 Bk21 以漢城大學達到世界一百名內為目標，但實際上看在其目標中並無看到這樣的敘述，因為它補助對象主要是系所；另外，計畫中說日本以創設 30 所國際一流大學為目標，實際上後來日本已改為以研究中心為補助對象，這後來經過他們的反映計畫的文字才修改過來。

我們計畫中說它以漢城大學能達到世界一百名內為目標。計畫中說日本也提出大學結構改革方針，以創設三十所國際一流大學為目標，這兩個都是胡說八道。…BK21 裡面，就看它的一、二、三、四個目標，從來沒有一個目標寫的是說

要把漢城大學提昇為世界前一百大。因為它補助的對象，主要對象是系所。

上述情形顯示出政策決策時資訊收集似乎不夠完備，以致影響政策制定的正確性；這也可能因為在由專家及行政人員蒐集、篩選與處理的資訊過程中，所產生的選擇性偏好，以致遺漏許多蠻寶貴的資訊，影響決策的品質。誠如下列受訪者的訪談內容。

…我們就發現我們的高等教育政策為什麼會亂七八糟，因為制定高等教育的政策，只拿它想要聽到的東西，…，完全沒有瞭解人家的細節…（I8）。…這樣一個高等教育政策，你可以發現他從一開始就想錯了東西，又用了一大堆可笑的資料，…。然後他的政策完全是建構在這些錯誤的資料上…（I17）

另外，政策制定過程的時間亦會影響到資訊蒐集的完備及正確性，故有一位受訪者就認為，國際一流大學政策在醞釀、規劃的時間是較短一點，會影響決策的品質。

這個政策感覺上他醞釀的時間來講是比較少，…，主要還是因為各國競爭的關係，所以政府會希望國內也能急起直追，所以希望有一些立即的政策，……，當然也是有一些專家學者投入去規劃，但是基本上這個時間是短了一點。（J1）

（二）標的團體的決策參與仍不足

決策作成過程中，受決策所影響的標的團體，若能參與是項過程，表達他們的心聲及意見，將有助於政策取得正當性的地位。從決策者的受訪者角度來看，國際一流大學政策制定過程曾經邀請國內一些有機會獲得政策補助的大學進行意見的溝通。

在制定這個政策時，教育部先邀請國內外專家組成審議委員會，然後進行多次討論，並邀請大學校長進行多次溝通後，他們也都能支持這個政策（D2）。…不是所有的大學校長，就是邀請一些可能有機會的學校，但大部分學校應該都有進行溝通了。（D3）

…聽說他對比較有入選希望的大學有做一些試探性的，或是說溝通性的動作…（J2）

教育部等決策者除了對有機會的學校曾經作過溝通外，其餘的一般

大眾、其他學校並無進行政策說明或召開公聽會作民意溝通，因為就他們的立場來看，會認為國際一流大學政策並非與人民權利義務息息相關，其對象是比較小眾的，故無須開公聽會進行民意溝通，蓋一般民眾及沒有機會獲補助的學校利害關係不大、代表性不強，無須讓他們參與決策過程，以免爭論問題的複雜化，增加共識建立的困難性。從下述三位受訪者的訪談內容可得到印證。

因為這個並不是跟人民權利義務息息相關的，他在我們的法制上是不需要開公聽會，…，假如公聽會，以我們現在民粹這麼盛行來講，妳所有的公聽會一定都死的嘛，因為通常贊成的不會去參加，都是反對的去參加…（A4）

沒有辦公聽會。因為這個措施不是屬於像一般助學貸款啊，不是屬於這種東西的，它的對象是比較小眾的。當時沒有辦公聽會…（B11）

…對於一般大眾的話我想應該是沒有的，因為她們可能在時程上內容上對一般大眾的說明應該是比較欠缺的，其實某個程度上我覺得就算是我們同樣身處在教育領域的人來講，對這政策也許也不是那麼熟悉。（J2）

不過，自政策制定以來各界的質疑決策過程的聲音不斷，最讓人詬病的就是認為決策過程是黑箱作業，讓人懷疑是想藉以達到某些政治目的。從下述二位受訪者的訪談內容也印證了這樣的看法。這樣的情形，似乎顯示標的團體的在決策參與上仍有不足之處，才會產生這麼多的爭議，對於政策取得正當性地位產生負面影響。

五年五百億，從來都不開一次。完全黑箱作業…。然後基本上他想達到兩個政治上的目的，基本上他想藉機達到交清合併，第二個要法人化…（I23）

…我覺得他在做這個一流大學的時候，第一他有李遠哲的背書，最後他找出來的評選人，…，因為有了這些 proposal，然後就製造了這麼一個結構，這個結構又是黑箱作業的…（H24）

二、結構不良的政策問題

政策問題的特性與結構，均關係著政策走向及其有效的施行。蓋政策所要解決的問題，乃是面對國際間的競爭壓力，我國高等教育數量過多、資源分散，導致大學品質及競爭力低落，因此政府採取競爭性經費

重點補助學校發展成國際一流大學，藉以改善以往大學齊頭式平等的補助方式、激起大學間的競爭。然而，國際一流大學政策其中涉及許多不同的政策利害關係人，這些利害關係人對政策目標不具共識，甚至是相互衝突的。從下列一位受訪者的訪談內容可以得到印證。

其實當時在設目標的時候，我們也不贊成訂那樣的目標：十年之內有一流大學等，但是你不能給行政院經建會一個空的東西啊，所以當時那個東西也是在爭取預算的過程當中一個妥協的結果（B32）

再者，國際一流大學政策方案的後果是無法預估的，其發生的機率也是無法計算的。蓋提升大學競爭力的作法很多，如認為給予經費挹注並以進入世界百大為目標作為解決國家及大學競爭力的問題，則可能會因對教育問題的癥結未能全盤掌握，而衍生原本未見的新問題，或更加惡化原有的問題，例如大學階層化、弱者恆弱等現象，使其他大學競爭力更加低落，可能反而不利於國家及高等教育競爭力的提升。可見國際一流大學政策所要處理的問題較為複雜，也較不容易為人所測準，因此對方案也較難掌握，更影響了執行的幅度。誠如下列三位受訪者的訪談內容。

…我們也沒有給學校很明確的說要達到世界一流大學就是要怎麼樣，現在只能用「進入世界百大」這樣一個比較或者說華而不實的東西來作，真的何謂一流大學沒有人可以去定義的（A9）

…我覺得我們完全用非常有限的經費，試圖在本土市場中供給過量的學術環境當中，去創造頂尖大學的這個思考，不見得是那麼有效的，能不能進入一百大也是令人懷疑的，…，我們現在是用計畫經濟的方式，…，但是大部分的頂尖大學都是在市場經濟之下造成的。（H2）

…他會形成大學分類，那5年10年之後這個分類會更明顯，…。當大學間因為差距到一個階段之後就不在平等的地位，通常他們會放棄競爭…（J27）

綜上看來，國際一流大學政策所欲解決的問題係屬結構不良的政策問題。

三、政策本身的實質理性方面

(一) 政策的整合性有待加強

政策與政策之間，若彼此相互衝突或不一致，往往造成執行的困境。國際一流大學政策旨在提供具國際競爭優勢的重點大學給予大量經費挹注，教育部以教學卓越計畫作為配套，讓其他沒有申請或申請到的學校能有其他爭取經費的途徑，也能使大學開始去做自我的定位，而能達到大學分類的效果。誠如下列受訪者的訪談內容。

其實我們當時在搭配這個計畫的時候，還有一個叫做所謂教學卓越計畫，現在還有在做。那時候其實一個很重要的目的就是希望用這兩個計畫去把學校的定位用分類把它區隔出來。其實坦白講，我們發現目的事實上也已經達到了。(B20)

然而，這些獲得補助的學校有了大筆經費的挹注，一定會更拉開與其他學校的距離。因此，有受訪者認為，除了有教學卓越計畫的競爭性經費外，在大學評鑑上應該採取不同學校不同評比標準的方式，亦或者在經常性經費作權衡性的調整，否則可能會產生階層化、不利人文類科大學等副作用。誠如下列一位受訪者的說明。

我覺得既然教育部的大方向政策是這樣，而且他又想要跟大學分類作配套，那他對其他的一些學校的要求怎麼樣，經常性的經費補助也要同時去作調整，是不是要再權衡一下，因為到最後這對台灣的高等教育影響會很大…(J20)…比較知名的大學又擴充，把知名的師資都重金禮聘挖過去，其他大學更沒辦法和他們競爭，這些大學的對手就不會是在國內，而是在國外，以後這些大學跟我們的評比就應該要採用不同的標準，不然就不公平。(J17)

(二) 政策工具合理性的爭議

1. 採混合型政策工具

學者邱昌泰(2000)曾依國家機關涉入政策工具的程度將政策工具劃分成三大類：首先是自願性工具(voluntary instruments)，即國家機關幾乎不介入工具的運用，完全由民間社會在自願性基礎下而加以採取；第二為強制性工具(compulsory instruments)，係指國家機關採取由上而下的統治途徑；第三則是混合性工具(mixed instruments)，

係指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深但最後仍將決定權交由標的團體處理，有的涉入較淺，國家機關幾乎不涉入。而國際一流大學政策中所採用的政策工具應屬混合性工具，蓋政策是 top-down 由政府由上而下進行規劃，對政策標的團體提供財務上的協助，以大學作為整體補助對象，至於獲得補助的大學要如何運作經費，如何擬定發展策略以達到政策目標，政府並不過份干涉，大學擁有極大的自主裁量權。誠如下列二位受訪者的訪談內容。

這個計畫整個的規劃是 top-down 下去的，但是執行是 bottom-up 上來的，因為執行是學校自己去選定自己的領域 (B29)……我們並沒有設定一個政府想發展的重點核心，都是由學校自己提的，像我們給台大三十億，台大三十億他要發展什麼，他自己去決定。(B28)

政策的大方向就是說有某一些要在五年之內進到百大，或是 10 年到 15 年要進到多少，這基本上是一個很主導向的控制，他不管你中間作了什麼。(J4)

2. 以系所補助或學校整體補助的爭議

一位全國教師會的受訪者認為，以大學為整體的補助是有問題的，認為以系所為補助單位才能讓系所自由競爭並提升學校的競爭力，像韓國或日本的作法是比較適當的。尤其，一所學校突然拿到大筆經費，如果沒有做好規劃，其中可能造成經費的浪費，而且以一個學校為單位進行考評十分困難，其考評可信度也讓人懷疑。

我們應該要加強系所，要真正的鼓勵學生和老師的競爭，然後動員基層，這些才是真正學校往上爬的動力，不是你學校幾個長官把整個錢抓在手上，我決定分配給誰這個樣子 (I11)。…所以經費補助，BK21 的經費補助是以 team，以這個領域來分，日本的 top 30 是以領域的這個 project base 來提，是有道理的。我們的做法，勢必將有非常多的錢是浪費掉。(I13)

當你是一個學校 level 的考評，它真的是不容易考評，那我認為說如果你在系所的考評，這個考評是比較精確的，我必須講說，這個學校的考評，它太廣了 (I12)

但從政策制定者與教育部的立場，則認為以 university-wide 學校整體進行經費挹注，如此才能使大學進行學校體制面的改革，有利發展國際一流大學。誠如下列受訪者的說明。

…我們認為要追求國際一流大學還是要以大學整體來補助，我們怎麼想都認為應該如此才能提升大學成為國際一流。況且，以計畫補助已經有國科會了，教育部的職責要與國科會區分，我們尚沒有以大學為本位來進行補助的作法。(D5)

總的來看，上述政策工具合理性的爭論各有其論點與看法，世界各國採取的作法也不盡相同，因此很難論斷怎樣才是最佳的選擇，但可以確定的是經費是發展國際一流大學的必要條件，沒有經費則萬萬不能達成政策目標，故從世界其他各國也有類似的高等教育卓越政策，也用大筆經費來協助大學朝卓越邁進，故這樣的政策工具應屬合理。

…一個一流大學，錢當然是基本的，也有人講說有錢不一定能辦好大學沒有錯，但是要辦好大學沒有錢是一定做不到，這是不可否認，錢多我們的速度當然就會加快…(A5)

3. 政策工具與政策問題的關連性不夠強

從國際一流大學計畫的政策工具與所要解決的問題之間來看，彼此的關連性強度不夠強。從上述分析得知，國際一流大學所欲解決的問題是屬結構不良的政策問題，故其可採用的方案有很多，政策方案的後果也無法預估。所以除了重點挹注幾所大學成為國際一流大學外，也應該有其他可行的作法，例如開放大陸學生來臺、建立退場機制等，否則光以此政策就想要解決大學供過於求、提升大學及國家競爭力，恐怕也是效果有限。誠如一位受訪者的訪談內容。

…教育部要做這個事情是要告訴我們他這樣做不是任意而行，是有具體的學理根據，…，台灣的大學教育主要的問題是供過於求，所以你不處理供過於求的問題，處理其他的問題恐怕都是在繞圈圈，緣木求魚而已吧！供過於求有兩個方法處理，第一個是你要後端的學校退場，後端系所退場，教育部不敢做，另外就是前端你就開放外國的學生來多元入學，其中最大宗的學生來源是中國大陸，教育部也不敢做這個事，所以前端也不做，後端也不做。(H21)

4. 政策工具與政策目標的關連性中等

國際一流大學政策的政策工具與所欲達成的目標間，彼此的關連性僅算中等。蓋以經費重點補助幾所大學成為國際一流大學實屬合理，但

若就政策目標：「5年內至少10個重點系所或跨校研究中心達亞洲第一，10年內至少一所擠進全球百大一流大學之列」來看，有2點需要釐清。首先，所謂世界百大、亞洲一流，主要的依據就是上海交通大學的「世界大學學術排名」、英國泰晤士報高等教育增刊「世界大學排名」的指標所算出各國大學的排名狀況。然而，其所採用的指標多是偏研究導向的量化指標，一個學校有高的研究成就或者在排名上得到好的分數是不是就是世界上公認的一流大學？恐怕過度簡化國際一流大學的內涵。誠如下列二位受訪者的訪談內容。

這種國際性的排名一定是跟研究直接掛勾的，他所有的指標妳拿出來看，幾乎全都是研究導向的… (I8)。當然要進入排名的一百名，只要按照上海交大的方法，把一百億拿來聘十個，十億聘一個諾貝爾獎到交大、到台大，馬上進一百名。…，那你真的認為你這樣做了，人家會認為你是世界前一百大嗎？人家只會笑你啊… (I15)

他是一個無法可想的一個標準，事實上你會發現，包括哈佛，還有美國很多長春藤學校，他們都反對美國期刊對他們所做的評比標準，他們事實上是提出反駁說這些標準是不能夠真正的明白或闡明我們教學的內容… (H23)

事實上，要成為國際一流大學，經費的投入只是一項必要條件，而非是充分條件。除了經費的挹注，尚有許多可以量化及無法量化的外在因素必需加以考慮，而這些因素又都是互相影響的，如國家的經濟發展、學校歷史與環境、學校文化與領導、基礎建設、學校聲譽等。尤其，是否成為國際一流大學，並非量化排行榜上的領先，主要還是在世界各地人們的普遍的認知。如下列受訪者的訪談內容。

他對外說的目的當然就是要創造至少一座進百大的大學，但是整個大學恐怕不是這樣一個政策的經費可以拉拔起來，…，因為大部分的一百大都是受到周邊國家或是全世界國家的認可，所以全世界的人才會成為他的供給，他的學生會來自非常大的資優學生人才庫中，…大部分的頂尖大學都是在市場經濟之下造成的 (H2)。…全世界的父母親和學生投票所選出來的頂尖大學，會比這些所謂的量表或是雜誌選出來的頂尖大學更為客觀，也更為絕對… (H23)

例如：在國際化這部分，由於台灣沒有英文化的環境、提供的學習或研究環境不佳，因此很難吸引國外的學生或學者願意前來。故國際化

程度難以提升，不僅和學校的努力與本身擁有的資源有關，也和整個國家政治、經濟、體制、環境的限制脫離不了關係。誠如下列二位受訪者的說明。

國際化要做到剛剛講的招攬吸引一些外國學者進來，這整個部份不是那麼容易的，因為不見得你給一個學者一倍兩倍的薪水他就會來。第一個，你還要有整個國家的環境去配合，譬如說他來了以後，他通常有小孩或是配偶，因為台灣社會環境國際化就不多，他出去買東西需要有一些英文的指示，可是台灣沒有啊，所以不是只要給他高薪他就會來。所以這種東西其實不是學校它自己可以個別去克服的。(B17)

因為現在外國來台灣唸書的只有非常少的學生，所以如果沒有解決學生來源的問題的話，我們永遠都是在非常有限的台灣人才庫中尋找大學生，…，他自然就不會有一個菁英的優選…(H7)

其次，政策目標以 5 年到 10 年為期，但教育的成效並非那麼顯而易見，尤其高等教育機構的素質及研究成果的提升必是一段長期性、漸進性的發展。要提升我國大學成為國際一流大學，長期經費的挹注和人力的投入是不可或缺的努力，然亦不可期其立竿見影、一蹴可及，否則可能只得到短暫不確定的表面績效，也無法確認短期出現的績效與政策方案的關連性。誠如下列二位受訪者所言。

…一些政策上都覺得時間太短就想要看到成效，這樣一方面會給大學帶來很多壓力，二方面其實你的效果會不確定，因為時間很短的狀況之下，你能做的大概都是那種表面上看起來很有個樣子，實質的就不是很確定(J21)

…這些成果發表會都是非常急就章式的，今天成果沒有不好，但是這些成果和你花的錢沒有直接關係，因為他們研究很多都是長期的研究，不是你錢下來才開始的研究，…，可是他並不是一個專案補助，他是一個學校補助，所以學校拿出來的一個成品，跟有沒有五百億之間可能沒有絕對的關係…(H9)

(三) 政策標準不夠明晰性及可行性

所謂政策標準，指的是政策本身對執行人員的期望，執行人員應該作的事項，核辦事情的基準與條件，另外也提供監督控制者從事影響與推動政策的工具(林水波、張世賢，1991)。國際一流大學政策所採行

的標準不夠明晰及具有可行性，可從三方面說明。首先，是補助學校的評選標準，基本上，教育部最初只訂定粗略的審核指標，當作基本的比較門檻。誠如下列受訪者的說明。

當時候這個計畫在擬出來的時候，其實很多指標那時候沒有擬到，那時候其實是一個比較門檻而已，…，像是助理教授以上必須要有百分之七十五，然後它的每個教授必須要發的 paper 數要 0.8 篇…。那它其他的量化指標，那些部份它並沒有設，應該說計畫中並沒有設一個絕對的值（B10）

身為決策者的受訪者表示，量化指標也只是選擇學校的一個標準，另外還有質化指標，也是重要評量依據。

…有量化指標和質化指標。但事實上，量化指標只能做為參考之用，實際上的效用並不大，因為單從量化指標也很難看出什麼。（D12）

不過，由於這樣的指標含混不清、不夠明晰性，以致產生各項問題，影響政策制定與執行，也產生許多質疑。像是中正大學就以絕食靜坐抗議審核結果。雖然質化指標很難給予明確界定，但如能事先說明，讓學校知道評量的大方向，也能避免一些爭端與質疑。蓋計畫中的政策標準就是政策引導，引導學校的方向。誠如下列受訪者的說明。

…他應該要非常明確的在很早之前就讓所有的學校知道他的評分標準，這樣子才可以避免第一階段黑箱作業的爭執和爭議，除此也使得已取得經費的學校能夠很精準的去使用他的資源，教育部把他的評分標準放出來就是政策引導了，我就引導你往什麼地方走。（H26）

第二，計畫中原先將法人化、規模化作為申請學校的條件，教育部的立場是，認為法人化、規模化是各國頂尖大學的普遍特徵，能夠發揮的效益也比較大。不過，有受訪者指出，這兩項條件是政府當初在制定政策時包裝在政策目標內的其他目標，藉以達成大學行政法人化及大學整併的結果，而學校為了申請這筆經費，勢必要妥協在這樣的條件下。由於後來缺乏明確法源及受到來自立法院、學校的壓力，這兩項政策標準在其可行性受到質疑後，只好改為僅做為參考之用，而不強制要求。從下列三位受訪者的訪談內容可以獲得印證。

…當初計畫是還歸在行政院權管時，行政院除了大學變成國際一流的目標外，還希望透過法人化、規模化等條件，藉以達成大學行政法人化及大學整併的結果…（D15）

其實本來他的目的非常的單純，就是要把高等教育給他提昇，那這裡面他就順帶推兩件事情，他要推一個就是要求合併，一個就是行政法人化（I5）。

法人化最後我們挪掉了，從立法院的角度，我們認為這個是教育部包裹在這個計畫中間所提出來的不合理的要求…（H15）

第三，是教育部要求獲補助的學校應該增加大學部招生人數、配合繁星計畫招收偏遠地區學生、限制學雜費調漲等規範。前者是基於李遠哲院長的想法，後兩項則是以教育部的立場，認為學校得到大筆經費補助，應配合推動一些國家的重要政策。誠如下列三位受訪者的訪談內容。

…藉由這些經費補助，這些大學…培育出來的成品一定會更好，對國家的發展有幫助，基於這樣的思維他認為這些大學應該多招收一些大學部…（A18）

…李院長是希望說，透過這個計畫去要求學校再擴大招收大學生這個部份。那當然後來我們在推繁星計畫的時候，因為你今天繁星計畫從這幾個學校推出去才有指標的作用，…這個教育部給你這麼多錢，你還是要配合國家政策來推動一些東西，當然學雜費也是這樣的考量。（B23）

大學生增招這部分，當初是李院長的想法，他認為國際一流大學應該是全面性的，…，尤其培育人才是一流大學的重要功能，如果這些一流大學能讓多一些學生進入就讀就多培育一些優秀的學生，對國家社會將會有所助益…（D20）

不過這樣的政策標準，看來似乎與政策目標有所違背，也缺乏討論或具備學理基礎。對學校來說，為了成為國際一流大學，因此他們都想走研究型大學的方向，即減收大學部學生、多招收研究所學生，尤其是優秀的學生，學校對於這樣的政策標準並不是很認同。誠如以下四位受訪者的訪談內容。

繁星計畫他又沒有考慮到學校，他現在規定我們學校一年增加 100 多個，馬上五年下來數字就爆掉了…（G23）

…就擴張大學部和繁星計畫，其實我是剛好看法相反，如果這個定義的是研究型大學，其實那都是不該做的事，…。特別是擴張大學部政策，我覺得那不是重點，

那是李遠哲院長提出的看法，那教育部就照著作了，並沒有經過討論（J23）

增加學生，還有不要增加學費，…，我認為教育部不要管這些，應該讓學校自己去決定…（F14）

…每位學生的平均補助金額已經不夠了，這樣又再降低，我個人認為是不應該這樣的，這些是評審委員的意見。（E9）

（四）資源的充足性

定量的資源水準是成就政策目標所不可或缺的必要條件，就國際一流大學政策資源觀之，發現以下的情形。

1. 標的團體的多寡影響資源充足性

政策所牽涉的標的團體越多，則每校分配的資源就會相對減少。國際一流大學政策標的團體總共有 12 所學校。至於 12 所學校究竟是多是少？站在決策者及教育部的立場，在選擇學校上，原本沒有打算分配給這麼多學校，不過在各方意見的壓力下，最後選出有 12 所學校，包括 9 所國立大學、2 所私立大學、還有 1 所技職院校。從下列一位受訪者的訪談內容可得到印證。

其實本來並沒有要給這麼多學校，但是後來有許多意見反應，因此除了之前七所研究型大學外，…，覺得應該要讓社會人文的學校也能獲得補助，因此把政大加入，另外私立學校部分也是，所以把私立學校的元智和長庚加入，又有人認為裡面沒有職校，所以有了台科大。（D11）

對於這樣的數量，有受訪者認為其實已經太多，經費分配還要更集中一點。

…面對一個很現實的問題就是說，真的這十二所大學就有可能達到國際一流嗎？不可能嘛。…我是認為經費的分配應該還要更集中一點，但是我不是說其他學校我就不管了，其他學要你還是要讓他提昇，但是經費的分配應該要再更集中一點。（B28）

也有受訪者認為經費其實已經太過集中，跟其他國家比較起來，我們集中程度高過他們。這樣會產生劫富濟貧、佔有優勢者不再積極向政

府爭取資源等問題。

…集中程度我們跟其他國家比起來，已經過度集中了，…那為什麼會造成這個集中，就是以這個大學為經費補助的直接目標造成了一個很大的問題…。假如高等教育界容許政府利用經費過度集中來製造一兩所明星大學的話，這基本上佔有資源發聲管道最暢通的明星學校，不會積極再向政府爭取經費。(I6)

事實上，上述問題目前仍然沒有一個最佳的答案，但是有一點可以肯定的是，在選擇標的團體的過程應要有合理明確的分配標準。但以國際一流大學政策來看，究竟獲得補助的學校是如何選出？採用的質化量化指標為何？補助金額如何決定？等都在在使人感到疑惑，因此也引起諸多質疑與批評，像是標的團體及其分配的資源似乎沒有跟目標有密切的連結、有口袋名單、沒有具體評核指標等，也因此無法明確指出政策接受者是否是政策預期的直接對象，政策效果就難以評估。誠如下列二位受訪者的訪談內容。

如果回到頂尖大學的夢想，你想要有一所學校進入百大，你不能給錢只給一所，你也不能給錢給三十所，你就要能夠很精準的把錢放在已經有一定的標準和條件的大學上，就好像要去培養奧運選手一樣…(H6)。…可是這次是幾乎進入複賽的學校都感到不公平，所以你這個標準可能有大問題(H19)。…我會覺得這個五百億的目的和他的分配中間有非常大的浪費，…，我的目標是要做國際一流大學，所以我就要算出來我要給幾個學校以及他們要多少錢…(H25)

牽涉到相對利益的問題，這時候只能說，不管誰來選都會遭遇到這個困境，所以也只能儘量再把更多的資訊，指標，或是相關的參考數據再拿來看，再去決定是不是非得這樣做不可…(J19)

2. 資源必要量及持續性不足

政策之有力執行，需有一定量的資源，做為政策啟動之輪。普遍而言，受訪者均認為這樣的經費相較以往大學校院的補助經費來看，已屬難得的大量資源挹注，是蠻大的激勵，但對於發展國際一流大學的目標來說仍是不足的。

…能夠額外爭取到的經費，我看高等教育史上還沒有過這麼大手筆能夠有一年一百億的額外的經費，所以其實對我們來講，這是一個滿大的激勵…(A5)

如果就台灣目前所有的資源來看，不要跟計畫裡寫的跟哈佛、東京大學比，那當然一定沒得比，…，我們的物價水準本來就不一樣，…，其實我們是不可能追的上的，除非你再乘以物價水準，…，才會比較接近說我們到底要投資多少錢。回過頭來看，以台灣用這樣子的資源水準，我覺得台大和成大拿到的不算少…(J6)

…如果單就國際一流大學政策來談的話，其實以每年 100 億來補助並不算多的，這筆經費只能說是臨門一腳吧。(D13)

…這個東西最大的問題是經費還不夠，經費太少…(G13)

…完全不夠，因為你這樣的錢還不到美國一個一流大學的研究經費(H7)

…我們這樣算起來一個學生平均得到 46 萬元，比起韓國、香港，甚至日本都是不足的，這樣你怎麼跟人家競爭呢？一定要有足夠的資源才能夠跟別人競爭。(E9)

此外，要發展國際一流大學這個目標根本無法短期內達成或以斷斷續續的方式進行。政策經費自然應該是屬長期的挹注，否則無以為功。誠如下列一位受訪者的說法。

這種東西不是說五年給你一筆錢，是說十年也好，兩期你就能怎麼樣，教育的東西是你現在耕耘，1、20 年後才看的到。(G24)

尤其，學校的一些改革，如特聘教師制度、彈性薪資制度、人力增加等，都是需要長時間的推動改革，若政策經費沒有持續的給予支持，將可能使之前的努力回復到原點。因此 5 年經費挹注仍是不足，政府應該制定一個更長期的計畫。誠如下列二位受訪者的談話。

這種大計畫我覺得他必須要制定一個比較長時間，核給你好、讓你執行也好，那你才能看出成果(G13)

希望這五年能夠一直延續下去，要不然你可以想像再過三年，要是這些錢沒有了，會是一個怎麼樣的景象，…，可是你有很多長期的改變…等到沒有錢就都沒有了，那沒有了不就一切都回到原點，…，我希望這能夠是一個持續久遠的政策，不僅僅是五年，就是真正要達到那個目標，…(E11)

事實上，決策者及教育部均在努力讓政策經費能持續下去，目前已有規劃將計畫變成 10 年 1200 億，只是尚未定案，但他們也認為即使沒

有後續五年的計畫經費，學校用前五年經費在校內進行的種種革新，也已增強學校在多元籌募經費的能力。尤其在今日政府資源之籌措已日趨困難之際，學校應加強多元的募款能力，減少對有限資源的依賴。誠如一位受訪者的訪談內容。

其實有規劃變成 10 年 1200 億，雖然尚未定案，不過應該是可以的。…如果沒有後五年的經費，雖然會對學校發展成國際一流有所影響，但是以台大來說其實離達到目標不遠了，而且除了政府補助的經費外，學校應該要能要多方籌募經費，不能只依靠政府，可透過與民間企業合作、技轉收入等來增加學校經費。(D14)

3. 資源使用出現不當或浪費的現象

國際一流大學政策以學校為單位給予大量經費補助，在執行上似乎招致一些後遺症，諸如浪費、不當使用、偏頗、失去經濟規模等問題。第一，有受訪者認為學校在爭取經費上很積極，但爭取到後卻不知如何使用，或者有消化預算之嫌，年底才趕緊把錢花完。不過這可能受到第一年預算較遲才撥付下去的影響。

…先把錢拿到了再說，不會有人嫌錢多，困擾是在於該怎麼花… (J15)

…每次都編一個特別預算，很多人的心態就是能拿先拿，拿了以後以後沒有了，反正我還是跟原來一樣 (I37)

…學校在這個過程當中充滿了一種年度快到了我才要趕快把他花完的一種慌亂… (H10)

第二，儘管沒有明確經費使用的規範，但發現有部分學校在經費分配上無法對應到政策的目標，或採行的策略產生一些偏頗，可能導致效益不如預期。例如，有學校將經費平均分配給各學院，使資源無法重點突破及充分運用，導致效益不佳；或者，有學校以買 paper 的方式提升研究數量的情形。從下列二位受訪者的訪談內容可得到印證。

…可能有一些學校就會發現，校內資源分配會比較零散，…，每個系每個院都分配到一點，這樣子資源反而沒有辦法作更大的運用。另外有些學校他資源的分配或是計畫的重點會有一些偏頗，例如說有些學校就會只要有發表就給你獎金多少，…；有些學校是經費使用上的效益也不是很好，可能他也下放到各系各院，

系跟院怎麼執行，有沒有 match 到你這個計畫的目標（A14）

…我們發現有些學校它把錢大部分都放在全面性提昇，它放在重點的拔尖的部份，就放得比較少，…這個錢到學校去就是均分去使用，不是那麼的重點去使用，這個並不是我們當時的目的。（B21）

第三，學校在經費使用上不那麼符合社會觀感。最引起爭議的是有反映學校把多數經費用在硬體基礎建設改善方面，如蓋學生宿舍、教學大樓、實驗室等。這並不是說這些建設不重要，只是一方面會引起社會不良觀感，另一方面要成為國際一流大學，硬體建設雖重要，諸如教師彈性薪資制度等軟體面基礎建設的改善也極為重要。誠如下列三位受訪者的訪談內容。

…我們聽到的陳情和抱怨，主要還是在學校用硬體來作為這筆經費的主要用途。（H22）

學校在使用資金在這些硬體建設上的時候，就會遭受社會上的一些質疑，甚至立法委員的一些質疑…（B21）

像之前有人爭議，拿到經費補助的大學在亂灑錢，拿去蓋學生宿舍什麼的。當然要成為國際一流大學，基礎建設這部分很重要，…，然而軟體的改善對我們更加重要…（D17）

上述諸種資源使用的不當與浪費，從壓力團體及專家學者的受訪者的立場認為，以學校整體為補助對象的政策工具是造成問題的原因，這種由學校統籌分配的經費，很難有不浪費的，但大學裡有很多系所發展並不平均，若改以系所為補助可以改善這樣浪費的問題。

你把五十億給台大，那到現在的結果是什麼？一定是嚴重消化預算到處亂用錢…我們在整個學校的運作裡面，其實最主要的運作單位是什麼？是系所…我們資源都給了誰？我們資源都給了學校校方拿走了。（I11）

…可是一個大學裡頭有很多部門，或是說很多的系所，發展的可能不是那麼平均…（J12）。…如果他沒有弄清楚說我需要什麼，你就把錢丟給他，那也是會有問題，…，一下突然這麼多錢，卻不知道怎麼花。（J14）。

不過，以教育行政部門的立場，現在是要發展國際一流大學，需要

靠學校去整合校內各院系所，改善學校體制環境，以系所為分配的話，會使資源會分散，也無法讓學校去推動整體改進事項。

…假如用系所補助，資源一定分散，因為這資源是我們系拿到的，妳別的院別的系就不能干涉，這是目前大學的生態，假如把錢切割成這麼細分到各系所，一個系所能夠獨立完成什麼？學校要發展什麼還是要靠全校共同來支援，怎麼可能一個系就可以作好一件事，如果真的把錢給到一個系了，其他人沒辦法去干涉，系也不會釋放出來，那這個計畫怎麼能夠達到…（A27）

四、政策環境的影響

（一）政治與社經環境影響政策執行

執行組織所面對的政治環境，可能影響到政策績效的素質，並關涉到組織所採取的行動，像是政治文化、民意機關、政黨、利益團體、民眾、傳媒等，這些在政策制定過程的參與者，可能隨著政策制定合法化後，即轉而試圖影響執行組織的行動及政策的方向與產出。根據研究結果發現，國際一流大學執行過程同樣受到來自政治層面的影響。誠如一位受訪者的訪談內容。

…計畫當初在推行時遭遇到的阻力是很大，不僅僅是國內學術界沒有達到一個共識，外面民意代表，社會大眾也是，像有人就講說，我們現在教育應該重視在中小學，大學是浪費錢，給大學那麼多錢幹什麼，…，民意代表也會說，為什麼就只有給北部的幾所大學，我們南部也要有，南北平衡的論調就出來了，所以這涉及到資源的分配，利害關係就進來了。（A3）

上述在政策制定與執行過的參與者，確實對國際一流大學政策執行造成或多或少的影響，例如在學校選擇、經費分配、經費運用、執行策略等方面，最後的結果就是政策作部分的妥協。而教育部及大學為化解各界的種種疑慮，也曾運用一些方式與社會各界溝通、宣導政策，減少各界對政策執行的不好觀感，如辦理成果展、勸導學校經費運用方式等。誠如以下二位受訪者所言。

…經費的使用會影響到整個預算的通過，…在今年考評的時候，很多委員就一

直在建議學校說，雖然很多經費是必要的，但是造成社會觀感不佳的就請你用學校的自籌經費支，不要造成這個計畫的執行過程中太多的阻礙，反而得不償失。(B21)

成果展第一場是台大跟成大一起，…，那我們把成果展現出來，讓專家、讓民意代表去評估教育部投資這個錢是不是合理，是不是值得 (F27)

另外，程瑩、劉少雪、劉念才 (2005) 研究指出，世界級大學發展與所在地區的經濟、政治和文化傳統有著非常密切的關係。若從歷史上看，世界一流大學的重心轉移與世界經濟、科技中心的轉移相一致；從現狀來看，世界一流大學大多數在經濟發達國家。可以說，國家的經濟發展持續成長對我國發展國際一流大學有一定正向的影響。

(二) 權威法令環境未配合政策需求

由於國際一流大學政策是由國家編列特別預算支應，故其經費的使用仍受限於許多政府人事會計等相關法規。例如，現在學校工程建設不能超過兩年補助額的 25%，想要興建大樓、買儀器設備等通常需要經過層層審核關卡，花很多時間在跑相關流程。可見目前相關政府法令尚未配合政策需求予以調整，影響了經費使用與執行上的效益。從以下四位受訪者的訪談內容可以得到印證。

經費使用上限制很多…各大學也覺得這不能歸罪於他們，因為你政府規定就是那麼的繁瑣，要經過層層的審核，…，所以很多學校經費使用率都不是很好，有錢也沒有辦法花的掉… (A12)

基本上這些學校它的經費使用，都還是屬於公務預算的使用，使用公務預算會有很多法令上的限制。(B14) …學校在所謂的硬體建設上的經費，這種工程建設的經費，不能超過你兩年補助經費的百分之二十五，而且你要用在哪些工程項目，你是要先經過這邊審查，認定可以的話學校才能支。(B21)

因為政府很多的法規並沒有完全的鬆綁，他只要有新的規定出來，我們的執行常常會碰到很多困難，比如說報帳… (E4)

…最大的困難就是行政，會計人事太硬… (F4)

貳、政策執行組織與人員

一、執行組織

(一) 組織權責應界定清楚

國際一流大學政策的執行組織除了教育部外，因政策執行係採 bottom-up 的方式，因此 12 所獲補助的大學亦係執行組織之一環，兩者之間的權責劃分應加以界定清楚。教育部作為公部門，其主要角色和責任是爭取並提供資源，並建構一個好的體制環境，讓政府相關法規命令不致影響大學發展國際一流大學上的限制，另應注意議價情形及其他的監督工作，但不宜過渡干涉；而負責實際執行推動的大學，則應有自行決定的權力，規劃推動策略以達成政策目標。因此，國際一流大學政策是採取整體補助 (block funding) 方式，讓大學在經費分配使用上能有更大的自由與彈性。兩者之間的權責頗為清楚。誠如二位受訪者的訪談內容。

我想政府的角色和責任就是爭取資源，…，再來就是要建構一個友善環境，也就是相關的法規和限制你能不能夠去幫學校突破，…，這是政府的責任，至於作戰的策略，該怎麼作、如何做，這就是各大學的責任了，…，政府方面不能過度干涉學校該怎麼做，…，所以這計畫為什麼是屬於block funding，不像以前是project funding，…，就是要你邁向頂尖大學這樣一個目標而已… (A17) …以教育部來講，可以向行政院，立法院來溝通，希望這些計畫的經費能夠持續的給予，不要說給了兩年三年就斷掉 (A23)

政策執行過程，我覺得政府從旁輔助比較來得合適，因為大學要往哪一個方向走，實際的操作大學本身應該是最清楚的… (J26)

不過，儘管教育部願意扮演從旁輔助的支援角色，但由於政策經費來自中央補助，加上來自社會各界對政策的關注與壓力，因此大學在執行上仍須受限於教育部的監督與政府相關法規限制；而另一方面政府也會希望拿到經費的大學配合國家推動其他政策或朝向其希望的方向發展，例如如法人化、規模化、增招大學部學生就是這樣的情形。誠如下列受訪者的訪談內容。

…但是問題是政府給那麼多錢給學校，第一個你不可能不管，第二個，…，

就算教育部不想管，但是社會的壓力不會讓你不管，因為那些錢都是來自於納稅義務人的錢，…，所以來自於形諸於這樣社會上的壓力，你不可以不管…（B23）

因此有受訪者認為目前教育部管的有點太多，失去 block funding 的精神，而學校也可能因為沒有自主的空間而無法順利執行政策。

block funding 一個很重要的精神就是這個東西給了我之後，你要讓我有非常大的運用空間…（I9）。教育部目前的情況是說，我給你叫做 block funding，結果事實上下來統統不是 block funding，…，告訴你每一個錢要怎麼用，那結果是什麼？…就是學校沒有自己的自由空間了，大家都做一樣的事情…（I32）。

（二）組織間溝通機制尚未完備

機關組織間的溝通與瞭解，有利於思想上的共同瞭解及行動上的協調。為了有效傳達、解決執行情形及過程中遭遇的問題，教育部成立一個計畫工作圈，作為大學與教育部之間溝通對話的管道，透過定期的開會以瞭解執行上遭遇的問題、學校需要改進的地方及共思解決之道。另外，12個大學校長也自行組成12校聯盟，從以往各校單打獨鬥轉變為團體作戰，除了將執行的成果展現給社會大眾知道，另一方面學校間也能作共同溝通討論。誠如下列二位受訪者所言。

我們現在有成立一個所謂針對這12個的學校的計畫工作圈，…，這是我們一個定期溝通的管道，除了這個，他們12個學校另外也成立了十二校聯盟，由校長組成，他們自己也有一個對話的機制，所以這十二校就漸漸成了一個團體…（A20）

今年我們十二個獲得頂尖大學經費的學校組成一個聯盟，來解決這些困難。…，讓大家知道我們拿了這些錢到底做了什麼。一方面我們也共同討論在執行這個計畫中遇到什麼困難，希望政府與我們共同解決。這個聯盟與教育部密切的溝通，當然還是有許多不同的障礙出現。（E4）

由上可知執行組織間已經建立起溝通機制，但是仍有需要補強的地方。蓋國際一流大學涉及許多不同單位的協調與合作，相關權責也應加以劃分清楚。但目前跨部會組織權責協調上並沒有做好，沒有就政策執行上可能遭遇的人事、會計法規問題作彈性因應調整，因此使學校在使用經費時面臨到來自不同部會的不同限制和規範，不利於政策執行成

效。誠如一位受訪者的訪談內容。

學校的很多東西侷限在政府法令的很多限制，…，那這應該在政策執行之初，在跨部會決議時就要協調好的。我是認為我們國家在推動這種計畫的時候，跨部會之前的跨部會協調其實沒有做得很好，…，最後的執行是沒有屬於像跨部會執行那種感覺…（B13）。我覺得很多東西你應該在之前就要預想得到，你跨部會就應該要先去整合…（B14）

二、執行人員的意願及態度

（一）受激勵的程度不盡相同

政策執行人員所願意付出的心力與其所預期的回報是成正比的。學校在進行校內各院各系所經費分配時，因為已不像以往採取平均分配的方式，有的拿的多，有的拿的少，結果自然不會是人人滿意。另外，許多改革的作法，如教師彈性薪資制度等，因為教師比起以前更重視教學、研究上的表現，對某些教師來說可能承受更大的壓力。從下列受訪者的訪談內容可以得知這樣的情形。

一件事情你不可能作到百分之百…（G16）。…人總是有私心，那種你爭我奪的行爲我覺得是很多，但是那種東西你沒辦法處理，因為那是人的問題，譬如說這一群就會 care 那一群爲什麼錢比較多，那你說這個你怎麼去判斷（G17）

（二）投入與承諾不夠深入

執行人員對政策的投入與承諾越深，則越願意努力達成政策的目標與利益。雖然學校大致上在校內也已凝聚了一定的共識與願景，但畢竟以學校內部行政人員來說，多拿到這些經費，意味的是工作的增加，可是薪水並沒有相對增加，因此，可能有些人會認為寧願不要這筆錢。誠如一位受訪者所言。

以台成來講，其實校內大家都有這樣的一個願景，錢多其實是累死人，以行政人員來講，多了那麼多錢，像營繕組就多了很多工作，教務處也是多了很多工作，就行政人員來講，薪水並沒有增加，可是業務負擔是增加了許多倍，私底下大家可能說寧願不要這筆錢，可是大家還是有這樣的期待。（A15）

另外，也有受訪者表示，一些學校內部的老師由於對政策內容並沒有相當程度的瞭解，也不曾直接參與計畫或參加相關會議，因此不瞭解學校在作什麼，故難以將政策目標與個人的目標加以連結，當然也很難願意為了政策的成敗努力。

…研發長剛上任的時候就問我這個問題，他說有很多老師反應他們跟五年五百億沒有什麼關係，就是說如果學校這邊沒有跟老師解釋清楚的話是不應該啦。
(G7)

參、政策標的團體

這裡所指的標的團體，係指獲國際一流大學政策經費補助的大學，其對政策的認知、資源程度均會影響政策執行的結果。

一、表現出對政策順服的態度

執行人員對政策、執行方式、以及執行過程的認知，會影響到其對政策的順服的程度。對大學而言，能夠獲得額外的重點經費補助，朝國際一流大學努力，應與學校本身的理念與價值能符合，故這些標的團體自是願意表現出對政策順服的態度。

…我們當然對這個政策非常的支持，因為我們周邊的國家都有類似的計畫…
(E1)

拿到錢的學校是一定會更好，其他學校沒有的話當然沒辦法爬起來，…，對學校實質有沒有提升是絕對有的 (G19)

不過，這些大學並不是完全同意計畫中規範的程序、標準或方法等，通常他們會依自身的文化、期望，適時地向有權責的單位提出異議。這些標的團體在表示異議之際，大學仍繼續執行計畫，顯示出順服的行為。事實上，這些適時的異議表達會產生決策者與執行者間的互動，也有助於計畫執行的學習效果產生。誠如一位受訪者的訪談內容。

每個學校面臨的都不一樣，執行也不一樣，期望也不一樣，文化也不一樣，我也是覺得說這個錢對CT大學來說是一個重要的來源，因為有這樣的話自己可以

去design說怎樣把你的學術作的更好，…，大家也是想去把他作好…（G25）

二、擁有相當的權力性資源

由於在政策執行過程中，標的團體並非只是完全被動的一方，因此在與執行機構或其它組織（特別是民意機構或民意代表）互動時，標的團體本身所擁有的權力性資源就很重要（林水波，1983；施能傑，1999），標的團體可以主動地向外界環境中的相關者，表達其政策態度，並尋求遊說支持。這些獲選的大學可以說是所有大學校院中的佼佼者，自然所擁有的權力性資源不會太差。例如：當初預算經費在立法院教育文化委員會裡凍結許久，因此，教育部請這些大學校長們就集體向立法委員遊說，要求讓經費解凍。如一位受訪者所言。

經費凍結了很久，…，他就動員校長去給壓力，台大校長啦，交大校長啦，成大校長啦，就說你們要給我們學校錢啊。那這些國立大學校長基本上，當然希望趕快要錢（I28）

另外，為了讓外界能瞭解政策執行情形與成果，尋求社會大眾、民意機關的支持，減少外界對於執行過程的一些質疑。因此在政策執行一年後，這些大學聯合起來辦理成果展示活動。誠如下列二位受訪者的訪談內容所述。

…我們決定隔一段時間就開了做研究成果的新聞記者會，把我們的成果向社會大眾表示，讓大家知道我們拿了這些錢到底做了什麼。（E4）

…我們有沒有符合社會的期望我們不曉得，那我們把成果展現出來，讓專家、讓民意代表去評估教育部投資這個錢是不是合理，是不是值得（F27）

不過，一位教育主管單位的受訪者認為，大學在運用自身擁有的權力性資源上還不夠積極，即便是當初有諸多社會大眾、立法院、其他非標的團體大學的質疑與抗議，但沒有學校站出來表達對政策的支持，因此使得社會共識難以形成，也讓教育部承受極大的壓力。

…大學都沒有出來講該講的話，所以這很難在我們的社會上造成一個共識，這對我們在爭取經費、在計畫執行上是一個阻力，這個部分大學應該要有更多的

論述可以出來。(A27)

伍、小結

從以上國際一流大學政策執行力的分析結果，可以發現一些問題的所在。就政策本身內容而言，政策制定過程產生一些團體決策的思維現象等限制，使得其程序合理性不足。其次，未能掌握政策問題的全盤癥結，造成政策方案難以解決政策問題。再者，包括政策整合性、政策工具合理性、政策方案邏輯性、資源充足性、政策環境等政策的實質理性上，仍有許多許多問題。

就執行組織與人員而言，執行組織的權責界定尚屬明確，不過由於政府須連帶負起執行責任，因此會有一些監督或干涉的作為；而執行組織間已建立起溝通機制，可作為彼此溝通聯繫的管道。至於執行人員部分，因所受政策激勵的程度不同，因此其願意付出的心力也不盡相同；又目前出現執行人員有投入與承諾不夠深入的情形。

就政策標的團體而言，能爭取到國際一流大學政策的學校獲得重點經費的大量挹注，自然不會反對此一政策，因此多呈現出一種順服的表現；但他們也會適時的向決策者表達自己的異議。另外，這些獲補助的大學可以說是所有大學院校中的佼佼者，當然其本身擁有的權力性資源應該也不差。

雖然從上述分析得知了這些問題所在，但這並非代表這是政策失靈的象徵，唯有掌握問題的所在，掌握解決的良方並奮力執行，方能妥適消弭問題。