

教育研究集刊
第六十九輯第二期 2023年6月 頁49-89

大學自治定義發展之轉變、趨勢 及對臺灣的啟示



劉名峯

摘要

本研究主要爬梳不同國家間大學自治概念內涵的轉變趨勢，藉以評析我國大學自治現況、增進我國對於大學自治概念的系統性理解及提出實踐大學自治的可行策略。依據彙整分析結果，各國大學自治概念呈現概念層次及經驗層次的轉變趨勢，並分別具有工具性、脈絡性、政治性、相對性及條件性等特質。影響大學自治概念的轉變趨力多來自外部高等教育治理及改革趨勢，進而影響各國政府選擇結合經費補助與課責手段作為主要的治理策略，用以敦促大學回應社會需求及施政目標。就現況而言，我國高等教育治理形式呈現拿破崙模式／國家控制模式，且我國大學自治內涵逐漸被限縮至單一機構的運作能力層次，凸顯出單一且特定的工具性特質。為求完備我國大學自治政策及研究相關內涵，宜進一步思考完善我國大學自治法制基礎、平衡高等教育經費補助及課責機制之方式等相關作為。

關鍵詞：大學自治、學術自由、機構自治

劉名峯，國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所博士後研究員

電子郵件：mfliuisme@gmail.com

投稿日期：2022年08月15日；修改日期：2022年12月26日；採用日期：2023年07月10日

The Evolving Notion of University Autonomy and Its Implications for Taiwan

Ming-Feng Liu

Abstract

The purpose of this paper is to understand the international evolution of the concept “university autonomy”, and its implications for Taiwan. University autonomy has conceptual and experiential levels, as well as instrumental, contextual, political, relative, and contingent characteristics. It is an evolving notion, and external higher education governance and trends in higher education reforms are the primary impetus for this shifting concept. Consequently, numerous governments utilize accountable financial mechanisms for universities to address social needs and political goals. In Taiwanese higher education, the centralized power structure and governance model are now known as the Napoleonic model, or the state-controlled mode. In this aspect, university autonomy is substantively constrained, with emphasis on the restricted definition of university autonomy as the capacity of a single institution to carry out its functions. This indicates that Taiwan’s university autonomy has become more functionally oriented. In order to comprehend Taiwanese policy and research on university autonomy, it is crucial to improve the legal framework governing university

Ming-Feng Liu, Post-Doctoral Fellow, Graduate Institute of Educational Policy and
Administration, National Taiwan Normal University

Email: mfliuisme@gmail.com

Manuscript received: Aug. 15, 2022; Modified: Dec. 26, 2022; Accepted: Jul. 10, 2023.

autonomy, strike a balance between funding and accountability, and develop an evaluation system, indicators, and complementary measures of university autonomy.

Keywords: university autonomy, academic freedom, institutional autonomy

壹、緒論

近年來，我國社會對於高等教育（以下簡稱高教）場域中的大學自治議題相當關注，諸多事件也引來頗多爭議，例如2018年國立臺灣大學校長遴選事件（探討適法性監督之界線）（涂予尹，2018；教育部，2018；章凱閔等，2019）、大學校務基金使用現況與問題（探討大學治理與監督權之平衡、校內治理及監督等議題）（中央社，2019；潘乃欣，2019；戴伯芬，2019）、大學整併、退場及法人化倡議（探討大學治理、大學校務經營及發展等議題）（吳柏軒，2019；馮靖惠，2018）等。一般而言，大學自治係指大學不受政府、政黨或其他團體、勢力干預，並實踐其獨立自主之辦學地位。除了學術自由、研究自由外，大學成員也應具有參與內部機構治理之權力，例如校務行政決定與校長遴選歷程等。換言之，大學自治之範疇在於大學內部全體師生學術自由的制度性保障（*institutionelle garantie*），相關內容包含講學、研究、學習及參與自治活動等項目，其重點為於大學專業自治的範圍內，避免國家權力的作用，讓大學得以自主決策及治理內部事務。然而，從諸多新聞報導或研究報告中卻發現一個相當關鍵的問題，那就是關於我國大學自治的概念、定義與實踐等內容，並沒有因為眾所矚目而愈辯愈明，反而因各利害關係人的詮釋角度或價值觀點等不同而呈現眾多分歧。

我國大學自治與國家監督間的界線是浮動且不明確的，原因在於前述兩者間的關聯性說明散見於《憲法》、大法官釋字、《大學法》等諸多法制條文內，亦缺乏一致性或系統性的詮釋。即便法規中的基本精神皆將學術自由視為大學自治的核心基礎，並在法律規定之範圍內，接受國家的合法性監督。例如《大學法》第1條第2項：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項，此說明了我國法制架構中大學自治及學術自由間的關係。不過，由本文開頭的諸多案例中發現，在大學自治範疇內的合法性監督及適當性監督等界線上，確實缺乏了普遍性或系統性的明確定義。據此，當大學自治與政府干預的界線呈現模糊且可能變

動的狀態時，大學就無法真正自治。換言之，當大學自治無法被明確定義時，大學形式自治的可能性就會大於實質自治（substantive autonomy），也就是握有法定權、詮釋權、話語權、獎賞權（主要在於資源分配）等權力的不同機關或對象，實際掌握的治理權限便可能會超乎法制規範。舉例而言，當政府將大學視為下屬機關，或當大學內部治理權力掌控在少數的高階行政主管手中時，大學自治的界線就可能因此變動或大幅受限。

大學自治概念的轉變與發展，可從中世紀歐洲大學對於學術真理的承諾與社會影響的追求等發展脈絡出發，其後，逐漸由維護大學免於外在侵害的學術自由面向，移轉至建立並擴張學術機構與外部環境的連結關係。就近代高教學術發展而言，學術自由與大學自治不僅是全球化的事件，亦是全球性的挑戰（Ignatieff & Roch, 2018）。舉例而言，2007年的金融危機（financial crisis）促使各國政府重新思考對於管理公共性機構的策略，政府從傳統的介入性角色轉向專注於促進性的角色與功能（Neave & van Vught, 1991）。值得一提的是，觀察近年來諸多國家高教改革或政策倡議等內容發現，其大多以建構一個更有效能的大學治理結構角度出發，大學治理乃走向重新集權化（re-centralization）、標準化（standardization）、合法化（legitimization）、形式化（formalisation）及彈性化（flexibility）等發展趨勢（Maassen et al., 2017）。

大學治理的重要概念在於大學能否維持相對自治的狀態，也就是大學在維護知識產出和傳遞的條件及能力下，如何有效率地回應政府、外部利害關係人或社會大眾等諸多期待，並藉以獲取資源（Eastman et al., 2018）。只是，在這樣的運作現況下，法制上的規範或限制並不盡然能充分保障實際上的學術自由與大學自治。據此，瞭解大學自治的定義及內涵，對於理解近代高教治理或高教機構經營的自由度上便有其重要性，此為本研究動機一。

相較於研究動機一中，主要從內部視角來瞭解大學自治狀態，其實大學自治樣貌也必然受到諸多外在因素之影響，Yokoyama（2007）認為大學自治與新自由主義（neo-liberalism）兩者間存在著因果關係（causal relationship），理由是新自由主義改變了國家、大學及顧客（例如學生或家長等）間的關係，進而影響了大學角色的價值與功能，以及大學自治的定義。從另外一個角度來看，大學自治與新自由主義可以被視為兩個相互對立或增益的意識型態（ideology），其判

準的依據在於相關利害關係人的合理判斷。此外，亦可將大學自治視為政府權力轉移、從古典公共行政轉移到新公共管理（New Public Management, NPM）的核心價值之一（Dunleavy & Hood, 1994）。

大學的主要目標在於追求真理，為免於外在各種力量的侵害，大學自治乃有其存在之必要。尤其，大學自治應具備回應社會正義的價值需求（Thorens, 1988）。然而，如同Tapper與Salter（1995）所言，沒有任何一個國家能夠賦予高教系統完全自立的權力，顯見無論時代推移或社經條件改變，政府及大學關係的變動依舊緊緊著大學自治定義範疇的更迭。此外，Elzinga（1985）提出的知識漂移（epistemic drift）概念，亦說明了在國家權力主導下，大學及學者研究領域的方向與焦點等改變現象，而這當然也會反映在大學自治定義的界線移動上。據此，瞭解相關文獻內大學自治概念的轉變內容及趨勢，對於檢視我國大學自治條件與現況等面向便有其必要性，此為本研究動機二。

依據上述的研究動機，本研究透過文獻分析（literature analysis）（The UNC Writing Center, n.d.）來探究大學自治內容，期盡可能地蒐集及分析大學自治領域中的重要文獻，以提供本研究的背景資訊。資料來源包含Web of Science、Scopus、ProQuest、EBSCOhost、Google Scholar、JSTOR電子期刊、期刊文獻資訊網、高等教育知識庫（ERICdata）及華藝線上圖書館（Airiti Library）等。當有進一步探究個別研究發現與政策文本之參照需求，則會透過不同國家之政府、智庫或基金會等網站，搜尋相應之法規、政府文件、政府委託或民間自辦之研究報告等，以確保本研究之研究信實度。具體而言，即透過資料蒐集、整理、分析、比較及詮釋等步驟，探討下列研究目的：

- 一、瞭解大學自治的定義及內涵。
- 二、分析大學自治概念的發展趨勢。
- 三、提供相關建議，供我國檢視大學自治現況之參考。

貳、學術自由與大學自治

梳理大學自治的概念與內容前，實有先瞭解學術自由意涵及其與大學自治間關聯性之必要，主要原因在於高教學術社群其實相當脆弱，想要充分展現其

教學及研究等核心功能，學術自由是關鍵要素之一（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 1997）。

一、學術自由的意涵

學術自由的概念相當多元，可用個別式（individual）與集群式（collective）兩種類型來說明，個別式主要在說明機構內學術成員的選擇權力，例如研究領域或職涯發展；集群式主要在說明個別自由係整體學術控制架構中的一個功能。而某些論述則會從道德取向（例如人權或公民責任等廣義概念），而非功能取向、工具取向或效率取向來探究學術自由中所隱含的自由概念（Beiter et al., 2016; Matei & Iwinska, 2014, 2018; Pruvot & Estermann, 2017）。

就法理範疇而言，各國政府多使用較為廣泛的規範形式來界定學術自由的界線（Kogan & Maton, 2000; Neave & van Vught, 1994）。從研究面向上，學者認同學術自由並非某種特權，而是一種能讓學術社群及其成員完成其所肩負任務的方式（Thorens, 1998）。具體而言，學術自由的定義主要包含下列三個範疇：（一）具有自主選擇成員、學生及大學內部規約及條件的自由；（二）具有自主決定課程內涵及授予學位標準的自由；（三）具有自主分配資源或補助的自由（Ashby, 1974），並具有程序自治（procedural autonomy）及實質自治之實施概念（Ashby & Anderson, 1966）。程序自治係指高教機構具有選擇採用何種工具的權力，也就是「如何做」的權力；實質自治則是高教機構具有決定發展目標的權力，可視為「做什麼」的權力（Berdahl, 1991; Neave & van Vught, 1994）。

然就實務運作面向而言，學術自由是一種需要外力及資源支援，方得以完整實踐的憲法權利（多數國家會將學術自由概念列於憲法中，但文中提及的少數國家則可能將此概念移除或極大化地限縮其範疇），在這樣的歷程中，學術資源的獲取、分配、使用、稽核及評鑑等面向，對於實現學術自由便有其關鍵性影響。就近年來世界各國大學諸多經費依舊來自於政府資源挹注的現況下，對於確保大學成為實踐學術自由的獨立機構，便有其難處。

二、大學自治的意涵

傳統上，對於大學自治似乎尚未有一個絕對的定義（Iwinska & Matei, 2014;

Tarrach, 2017)。Yokoyama (2007) 從歷史及比較視角切入，藉由權力、意識型態及相關利害關係人等三個面向來定義大學自治。具體而言，大學自治的定義來自大學本身、外部相關利害關係人及機構內部不同層面上的權力平衡。換言之，大學自治的定義不僅繫於大學與外部間的關係，更和機構內部的權力共享（power-sharing）形式緊密相關。此外，法定、正式或實質自治等概念亦反映大學自治係呈現動態發展之情況。

新自由主義是一股改變大學自治定義的重要力量，不僅影響了相關利害關係人間的內外部權力平衡，也明顯改動了大學自治的公共面向定義（publicdefinitions）及私人面向定義（privatedefinitions）（Yokoyama, 2007），公共面向定義的核心概念在於外部利害關係人（可能包含政府、社群、利益團體、壓力團體及社會上等相關成員）對於大學運作目的與功能的影響，進而改變大學在經濟、社會及文化上扮演的不同角色；私人面向定義的核心概念在於自主決定（self-determination），主要係從學術自由與自我治理的概念出發，大學中的學術成員有決定自己日常工作的權力，而大學本身亦能決定機構的目的排序及運作功能（Neave, 1988）。公共和私人面向間的差別主要反映在機構內部不同群體的價值觀點及權力關係；不過，這兩者定義下的大學自治也可能同時存在同一所高教機構內。舉例而言，Clark (1998) 針對創業型大學（entrepreneurial university）的研究就指出，知識經濟時代下，新型態大學內部間具有公共及私人面向定義上的平衡機制，當然也可能因為不同因素的影響而呈現失衡狀態。

三、學術自由與大學自治間的關係

實務面向上，確實不易定義學術自由或大學自治（Ashby & Anderson, 1966; Thorens, 2006）。舉例而言，Berdahl (2010) 認為學術自由是一種放諸四海皆準的概念，自治則是一種具有相對性（relative）特質的價值信念。換言之，大學自治可能因為國家間法制體系的不同詮釋或社會動態（socialdynamic）等影響，而產生地域性或時間性等不同定義。因此，大學自治定義的借用或挪用便有其難度，除了可能產生國情適用性的問題外，也可能造成無可避免的緊張或衝突關係（Caston, 1989; Szadkowski, 2021），並影響兩者被明確定義及實踐的範疇（Matei & Iwinska, 2018）。

除了定義困難外，學術自由及大學自治內的諸多原則也不易被付諸實現。從文化歷史角度切入，大學發展歷程及其獨特的社會定位，會影響學術自由及大學特權（*university prerogative*）間的相互關係（Henkel, 2007）。以中世紀以降的歐洲大學發展歷程為例，德國哲學家Kant認為真理是大學知識的首要條件，因此，大學獨立於政府之外與拒絕外部命令是絕對必要的。此主張除了影響德國柏林大學（*Humboldt-Universität zu Berlin, HU Berlin*；又名柏林洪堡大學）的創建外，亦傳播至近代歐洲各國及美國等地。具體而言，大學是一個傳授真理與知識的自治團體、是實現特殊目標的獨立機構（*exceptional institution*），例如提供特定公共財與服務等（Marginson, 2016），故需要特定的自由來促使大學積極回應其所承擔的任務，使其具備不受政府、教會、團體或個人干預的絕對性自由與權力（Beiter et al., 2016; Michavila & Martinez, 2018; Ren & Li, 2013）。也因為這樣的發展脈絡，促使多國政府皆將學術自由概念落實於憲法與大學法制的保障之中（Karran, 2007）。

學術自由與大學自治雖然是不同概念，但卻又彼此緊密相關（Matei, 2012; Ren & Li, 2013）。具體而言，兩者皆將大學視為單一機構，同時，亦包含機構內部成員與單位為了達成目標所需具備的自由權力大小、範疇及程度，例如僅限於某類校務運作項目，或是校園範圍內最大程度的自主權限。此外，學術自由與大學自治雖然與其他自由（例如言論自由、集會自由、行動自由等）概念有所關聯（Beiter et al., 2016），但現今卻多被用以框架特定的高教內涵（例如研究、教學與學習等），以及高教機構的特別限制或義務（Matei & Iwinska, 2018）。

具體而言，學術自由及大學自治的關係可以分述如下：（一）對象：學術自由可以被理解為個別的學者或學生，能夠不受法規制度、機構規範或公共壓力等影響，得以自由地學習或選擇研究目標；大學自治則著眼於機構而非個人，權力面向包含決定組織與行政架構、排序與選擇校務發展目標、管理預算、聘僱成員、招收學生、決定校務運作內容或組織特色等（Matei, 2012; Thorens, 1988）。

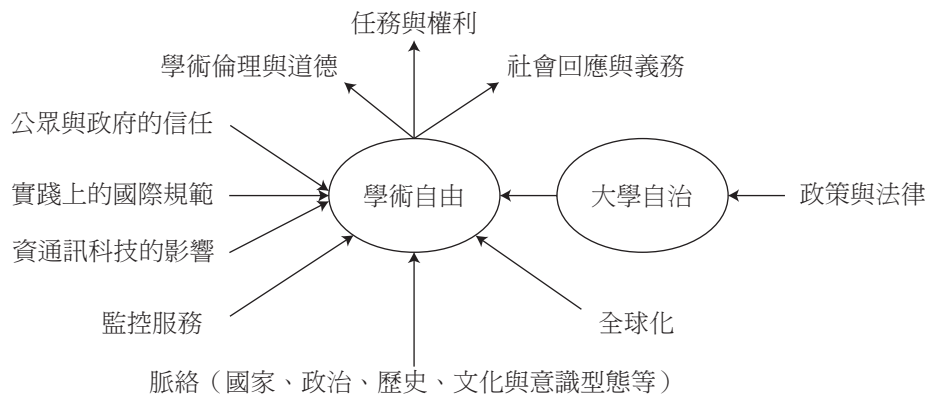
（二）權力：大學自治係為學術自由的先決條件，可以被理解為機構運作的一套自由型態（*a set of freedoms*）；學術自由則可以被理解為機構內部成員所享有的自由及權力，並被視為大學的基本權力之一（Kenesei, 2018; Matei & Iwinska, 2014; Thorens, 1988; UNESCO, 1997）。（三）程度：學術自由與大學自治可從

程度的大小或相互隸屬的關係來理解，因為自由或自治的概念並無法用單一尺規進行度量，而是需要從不同層次的綜合架構中來瞭解程度上的差異（Karran et al., 2023; Matei, 2012; Matei & Iwinska, 2014）。

圖1呈現高教研究中，學術自由與大學自治相關研究的因素概念圖。具體而言，政策與法律規範了大學自治的基本範疇，而大學自治則影響了學術自由的程度，並保障了學術自由的基本價值。此外，學術自由除了指向社會回應與義務、任務與權利、學術倫理與道德外，亦受到外部諸多因素（例如全球化或公眾與政府信任等）的保障或影響（Iwinska & Matei, 2014; Ren & Li, 2013; Thorens, 1988）。

圖1

學術自由研究相關概念圖



註：修改自“Academic Freedom and University Autonomy: A Higher Education Policy Perspective,” by K. Ren and J. Li, 2013, *Higher Education Policy*, 26(4), p. 519.

參、大學自治定義及內涵的發展

從文獻分析中可以發現，大學自治不僅與學術自由等概念相互連結，亦與各國政府的治理模式或政經情勢等脈絡性因素息息相關。同時，亦可能因為學說觀點不同，而有概念或經驗等內涵上的差異，包含契約自治與機構自治、程序自治

與實質自治、自我治理與自我決策、法定自治與效能自治等。舉例而言，Jadot（1981）認為法定自治及效能自治間存在差距（gap），其中即包含賦予權力及讓這些權力得以施展等概念。政府授權大學具備自治的能力面向上，便從免於某種（free from）限制的概念，轉移到自主決定（free to do）的能力之上（Nokkala & Bacevic, 2014）。從這樣授權（delegation）到賦權（empowerment）的歷程中，在高教場域中的利害關係人便可能對大學自治的詮釋產生差異，甚而使個別國家或機構對於大學自治有不同定義。

一、大學自治概念的演化

古希臘文的自治係由兩個字所組成，分別為自我（autos/self）以及法規（nomos/law）。《牛津字典》（*Oxford Dictionaries*）或美國《韋氏字典》（*Merriam-Webster Dictionary*）中的註釋亦同時包含了獨立（independent）、自我治理（self-governing）、自我導向（self-directing）等權利（right）或能力（capacity）的概念。但自治在實務運作（autonomy in use）上受現實生活中不同運作條件的影響，多較字面上的羅列表述（autonomy on paper）顯得更為複雜（Enders et al., 2013）。

此外，大學自治的概念受大學所處脈絡中多元型態（multi-modality）或多重關係（multiple relationship）的影響，其範圍從原本學術成員主導與既定疆界等概念，轉變為學術成員的責任權限逐漸降低，同時也模糊了原先既有的定義界線（Henkel, 2005, 2007）。換言之，傳統中學術成員的地位、權力及免於外在影響的地位，逐漸被學術機構係為社會的軸心結構（axial structures）之定義所取代，並著重於大學對於國家、社會或商業等領域的服務功能與貢獻。為因應日趨激烈的大學競爭現況，各國政府亦將大學自治視為提升大學競爭力的必要條件（European Commission, 2005）。

為了能夠更瞭解大學自治概念的內涵，進一步針對其概念層次及經驗層次進行討論。具體而言，概念層次的內容主要在於說明不同國家對大學自治的共通性及普遍性認識；而經驗層次則是歸納大學自治在不同國家內的運作現況、影響大學自治的面向及內容等資料，進而提出大學自治概念演化的不同特質：

（一）概念層次的轉變：從概念性到工具性

1960至1980年代，大學自治係一種純粹的概念（signature concept），亦被視作維護學術自由的基本條件（Wright, 1998）；其後逐漸演變為一種工具性（instrumental）的概念，也就是政府將大學自治視為高教治理的手段之一（Henkel, 2007）。首先，從各國高教發展的視角切入，不論是1980年代的紐、澳或是英、美各國，高教治理改革某種程度上係反映了新公共管理的改革趨勢，著重在提高公共機構的運作效率（Christensen, 2011; Pollitt & Bouckaert, 2017），以及更高程度的控制與集權化，用以幫助公共機構因應財務緊縮等普遍情況（Christensen, 2011）。易言之，新公共管理脈絡下的大學自治，被視為大學服務政府之市場導向治理策略內的一項功能。

從1986年以來遍及歐洲各國共達35項的高教改革行動，顯示政府與大學關係已逐步改變，促使課責系統與大學自治間的關聯更加緊密，某種程度上，規則鬆綁與更有效率的課責系統可提高大學運作的彈性，進而促進大學自治的程度（Michavila & Martinez, 2018）。1999年波隆納進程（Bologna Process）的提出，成為推動整個歐洲國家高教場域變革的力量，進而造成歐洲高教體系的板塊移動（意即重大的結構性轉變）（Matei, 2012; Matei & Curaj, 2014）。此結構性的轉變不僅改變大學治理的模式，連帶也影響學術自由、大學自治及相關概念內涵的界定，例如對世界一流大學排名或招收國際學生及學術成員的焦慮等，皆對不同國家形成高教治理壓力（Nokkala, 2012; Nokkala & Bacevic, 2014）。於是，各國政府藉由政策變革與各類政策工具的應用，漸進地影響大學自治的範疇。

其後，從里斯本策略（Lisbon strategy）到歐洲2020策略（Europe 2020 strategy）的高教政策轉變，也揭示了大學自治係高教改革系統中的基石（cornerstone）。歐洲聯盟委員會（European Commission [EC], 2005）的報告也明確指出，歐盟國家需要創造必要的條件來促使大學提升其表現，除了更為現代化外，亦須增強大學的整體競爭力。為此，大學自治概念範疇中的機構自主成為整體歐洲大學改革主要的核心概念之一，具體可從機構的策略性行為、系統多元化、對於社會及經濟需求的回應性、主要任務（例如教學與研究等）的品質提升等面向進行瞭解（Goedegebuure et al., 1994）。

然而，上述的改變多從正向角度切入，卻可能忽略這些變革對於傳統上以

社會契約（social compact）概念為主的大學之運作形式所產生的影響。近年來，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）中的諸多國家所實施的高教改革策略，多偏重於高教公共服務或公共管理等評估機制的發展，促使大學成為配合政府發展政策的協作者（Enders et al., 2013; Hood, 1991; Olsen, 2009）。綜言之，大學扮演策略性發展與受政府管控的雙重角色，而工具性導向的高教治理策略反映出政府將政策目標置於大學運作及發展之上（Enders et al., 2013; McCarthy & Jayasuriya, 2023）。例如荷蘭或北歐五國的大學在教育改革過程中看似獲得了內部的管理自治，實質上卻逐漸失卻整體的機構自治（Karran et al., 2023）。

其次，法規自治（regulatory autonomy）亦成為政府擴大治理權力及管控大學的主要概念，以2010年匈牙利憲法的修正案為例，匈牙利政府將憲法內關於學術自由的條文逕行刪除，並代以國家控制高教研究的諸多法規（Chikan, 2018; Kenesei, 2018）。這樣的決策即反映在政治的變動下，國家權力對學術自由與大學自治的損害。亦因為這樣的政治效應，歐洲近年來對於大學自治的關注遠高於對學術自由的探究（Estermann & Nokkola, 2009; Ren & Li, 2013）。

最後，除了教育改革或法制修訂等視角外，市場導向的政策力量亦會影響不同國家的大學自治定義，例如英國的契約自治（contractual autonomy）與日本的機構自治（institutional autonomy）就都是對於大學自治的個殊性詮釋（Yokoyama, 2007）。舉例而言，英國大學的契約自治內涵大致可以包含兩面向：1. 公共面向定義的增強趨勢；2. 相較於實質自治，更為重視程序自治（Neave, 1988; Tapper & Salter, 1995）。具體而言，高教場域的改革趨勢主要從國家控制走向國家監督，從過程控制走向結果控制，並在準市場（quasi-market）的競爭現況中，藉由不同政策及相關措施的推動，以強化高教機構的行動者位格（actor hood）。

一般而言，大學自治的詮釋受到學術自我治理及學術自由等概念的影響，進而影響到程序自治和實質自治等內容。隨著時代演進，上述的大學自治定義也逐漸擴展到自治及課責間的相互依賴關係。此外，大學自治可被視為機構運作的必要條件，使大學得以完成被社會賦予的角色責任，或免於政府任何程度的介入與影響（Anderson & Johnson, 1998; Raza, 2010; Thorens, 1998）。具體而言，大學

若未能具備充分的獨立性與自由度，大學便無法發揮它應具有的角色功能。

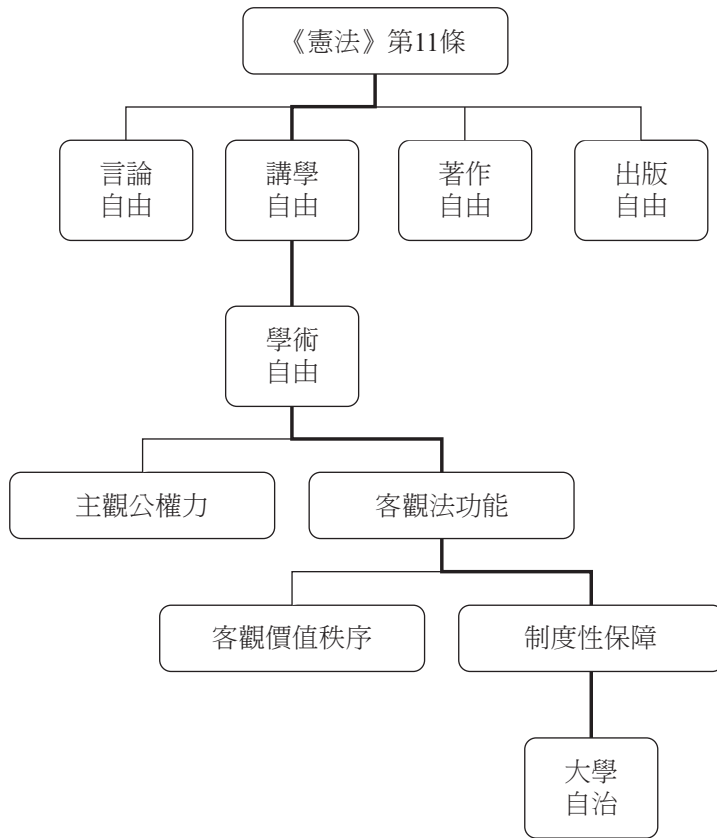
根據前述大學自治的概念性與工具性內涵可知，我國大學自治的概念多以工具性出發，意即政府藉由各類法制規章來訂定各項權限與義務範圍等基本界線，作為高教治理的基底。我國關於大學自治的法制與規定散見於《憲法》（例如第11條—學術自由、第162條—國家任務）、大法官釋字（例如第380號—學術自由之制度性保障、第450號—課程自主性保障、第563、626、684號—學生就學關係、第462號—學術自由之教師職權、第462號—學生權力救濟）、《大學法》（例如第1條第2項—法定自治權力）等法制條文當中。圖2呈現我國憲法架構內，大學自治係為講學自由、學術自由及制度性保障等層次下的概念（許育典、李佳育，2014）。

（二）經驗層次：脈絡性、政治性、相對性及條件性

20世紀末期後，當大學自治從哲學性的概念走向工具性或管理性概念（Zgaga, 2012），大學自治的定義便難以有放諸四海皆準的標準，改以強調政治脈絡、空間區域或時間序列等相對性特質。具體而言，此範疇內的大學自治定義可包含地區文化（King, 2011; Kohtamäki & Balbachevsky, 2018）、學術傳統（例如知識的概念改變）（Henkel, 2007; Matei & Iwinska, 2018）、地區政策（例如歐洲統合（European Integration）（Austin & Jones, 2015）、法制架構（Estermann, 2015）、當代政治知識論（political epistemologies）（Bleiklie, 2007; Iwinska & Matei, 2014）、學說知識論（例如儒家知識論（confucian epistemology）及語言框架（例如語意或論證等）（Ren & Li, 2013）、意識型態（Naidoo, 2004）、高教體系及其治理形式（Eastman et al., 2018; Enders et al., 2013; Nokkala & Bacevic, 2014）等，當然也包括這些條件交織形成的複雜動態，以及蘊含其內的各類行動與規則等。當新的意識型態或政治知識論提出後，亦可能變動、窄化或斷傷學術自由與大學自治的範疇（Ignatieff & Roch, 2018）。綜言之，大學自治的定義並非互久恆常，而是會隨時空脈絡而異（Chiang, 2004; Neave, 1988; Tapper & Salter, 1995; Yokoyama, 2007）。

據此，研究者對於大學自治的場域必須保持高敏銳度，除了前述時空脈絡性和政治性等特質外，政府與大學間的關係轉化也是改變大學自治定義界線的關鍵條件（Chiang, 2004）。舉例而言，不同國情下的大學獎補助系統（funding

圖2
我國大學自治之憲法依據



註：修改自「從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心」，許育典、李佳育，2014，*當代教育研究季刊*，22（1），頁175。

system) 便會顯著改變政府與大學間的關係，並因補助者與受補助者兩方所簽署的契約條件而有不同樣貌。某些發展趨勢中，大學自治並不是一種國家或機構努力想邁進的完美或理想性目標，而是對於現況、規則或價值的理解與共識（Zgaga, 2012），政府高教治理是以授權或賦權的形式，亦會影響高教場域（包含內部及外部）中利害關係人對於大學自治的詮釋。

正因為大學自治這個概念具有相對性的特質，其內涵會隨著政策、時間、

趨勢、治理模式等不同層面的力量而產生改變。從實務面向而言，當大學面對與日俱增的外部要求時，便需要有更多運作能力或彈性以做出回應（Chiang, 2004; Clark, 1998; Henkel, 2007; Iwinska & Matei, 2014; Ordorika, 2003; Thorens, 1988）。不過，也因為各國高教體系或國家發展脈絡的不同，其大學自治定義因而有些微分歧，進而影響大學運作的各個面向，例如學術事項、財務管理、策略計畫等之責任及自由（Iwinska & Matei, 2014）。換句話說，大學自治不僅與內部因素緊密連結，亦和外部各類力量彼此牽動。

值得一提的是，大學自治對於大學運作的影響並非是一對一的線性關係。某些狀況下，大學可能在某些面向上享有自治權力（例如學術事項），但在某些面向上卻又受到相當程度的限縮（Matei & Iwinska, 2018）。Thorens（2006）的研究進一步指出，大學自治程度的強化反而可能削弱學術自由的程度，其原因在於當大學被賦予更多治理彈性，大學領導者可藉由決定校務發展順序或資源分配順序等獲得更多實質的治理權力，而這些作為都可能影響個別學者既有的學術自由程度。換言之，對於學術自由的威脅不僅可能來自外部，亦可能由內部而生且逐漸擴散。

縱然學術自由的概念係諸多國家揭櫫的大學核心精神與任務（如美國）（Altbach, 2001），但仍有不同的因素會影響大學自治的實踐。在大學自治工具性概念的層面下，政治目標凌駕於其他，故政府可能極度控制或限縮大學自治的程度。例如某些前蘇聯國家、土耳其或匈牙利等（Fındıklı, 2022; Matei, 2012）。土耳其2016年軍事政變被平定後，現任總統Reception Tayyip Erdoğan透過諸多手段打壓政治異見分子，例如關閉包含大學在內的諸多機關，同時也拘捕及監禁數以千計的法官、記者、教師及學生。此外，突如其來的重大事件亦可能對大學自治產生衝擊，以COVID-19疫情為例，影響大學自治的主要原因在於國家邊境管制與關閉，連帶也影響了國際學生人數、學費收入量額及重要的研究資金來源。例如，疫情時代下澳洲的大學研究目標根據企業需求調整研究目標，改變大學日常運作及目標設定，以成為政府重新分配大學獎助資源的優先選項（McCarthy & Jayasuriya, 2023）。此例反映出重大事件如何顯著地影響大學自治範疇。

（三）不同國家間的大學自治概念轉變趨勢

Matei與Iwinska（2018）指出，雖然大學自治並沒有放諸四海皆準的定義，

但卻可以藉由不同的分歧路線（*diverging paths*）來探究歐陸或英美體系（1999-2000）內部的大學自治及學術自由等概念的演進與發展。Anderson與Johnson（1998）針對20個國家進行的跨國比較研究顯示，多數受試者認為政府和大學的關係是不清楚的。舉例而言，教育改革或資源投入都會明顯改變政府與大學間的關係，但多數人卻不曉得這樣的機制怎麼產生改變或是產生什麼變化。即便歐洲各國傳統上多尊重大學自治，從波隆納進程、里斯本策略到歐洲2020策略，亦重視大學自治對於現代大學治理及運作的重要性，但從歐洲各國的政策改革行動中，卻可以發現高教系統同質化（*homogeneity*）的現象，並影響或限縮了各國大學自治的程度（Karran et al., 2023）。這樣的現象也出現在今日的澳洲，從諸多教育政策中都可以看到澳洲政府重視國家管控多於大學自治的情形（McCarthy & Jayasuriya, 2023）。另以英國為例，傳統英國大學自治的概念較為趨近大學本身的意識型態，並用以保護大學免於外在力量的壓迫（Tapper & Salter, 1995）。近年來，英國的高教場域有幾個重要改變，例如對於品質責任的追求成為學術工作的主要任務之一、同儕審查、外部評鑑及管理成為重要的運作機制、政府藉由中介機構（*buffer body*）來協助大學治理或資源分配等。

相較於歐陸或英、美體系的國家，中國的大學似乎更重視政治行動及與政府保持緊密關係，盡可能地服務或提供符合國家利益所需的目標（Ren & Li, 2013）。亦因其對於政府行動或介入的高度接受與回應程度，大學自治的程度相較於其他國家也就較低（Cummings et al., 2010; King, 2007; McGregor, 2010）。比較特別的是，即便中國也將追尋真理視為高教機構的核心任務之一，但學術自由在中國社會與脈絡下有相當不同的定義與詮釋。一般而言，儒家知識論（*Confucian epistemology*）形成了中國高教機構追尋真理形式上的特色，進而影響了傳統及近代的學術自由與大學自治定義、大學任務、功能特質（例如課程及教學）等面向（Hayhoe, 1996; Li & Hayhoe, 2012; Marginson, 2016; Ren & Li, 2013）。舉例而言，儒家知識論中重要的內涵之一為社會政治生活（*social-political life*）的道德倫理判斷（*ethical judgements*），這內涵使得中國學者更著重在服務社群等目標而非追求真理，又或是極力平衡政治及學術間的角色與功能（Li & Hayhoe, 2012）。

又如，傳統上，日本的大學自治範疇主要圍繞在教授自治（*faculty*

autonomy) 或系所自治 (department autonomy) 上, 相關內容包含大學自治權力主要繫於學術成員委員會 (academic staff committee), 即便是校長也無法挑戰該會議的自治及決策權力。換言之, 教授組成的學術成員會議係主要的治理主體, 具有專業性特質。就整體面向而言, 日本大學自治大致呈現學術成員會議主席及系所掌握主要權力、校長缺乏實質領導權力、機構缺乏整體共識等特性。然而, 日本的大學自治範疇自1990年代起的陸續修法中逐漸被改變, 並從原先的教授自治轉移到機構自治上, 也就是將大學自治視為部會協調 (ministerial coordination) 間的關係 (意即大學與教育主管機關間的互動關係), 並致力持續維持兩者間的相容性。這樣的轉變導致程序自治程度的提高及實質自治程度的明顯降低, 主要作法包含藉由修法來明定大學治理權力、提高機構的財務及管理自治權力等 (Yokoyama, 2007)。

(四) 近年大學自治領域研究趨向

針對單一國家進行探究或跨國比較研究都有其重要性, 以跨國比較研究為例, 歐洲高等教育政策研究中心 (Center for Higher Education Policy Studies [CHEPS], 2010) 針對歐洲33個國家進行的比較研究顯示, 大學自治對於績效表現 (例如效率或效能等) 而言具有正面成效。而中歐及東歐的高教改革經驗顯示, 高教對於區域或國際整合而言都是一項強而有力的工具, 換言之, 這樣的整合需要大學自治所營造的功能性內涵才能達成 (Iwinska & Matei, 2014)。而Vukasovic等人 (2018) 則指出, 多元性是歐洲大學治理結構的特性, 多元層次、多元利害關係人及多元議題是主要的治理結構內容。具體而言, 跨國比較研究能藉由比較基準點的建立, 探究不同個案間的異同, 並建構區域間或全球性的特定議題發展趨勢。另以單一國家研究為例, Williams (1992) 與Musselin (1996) 皆就政府採用契約式補助對大學自治及政府與大學關係等面向進行分析, 其研究分析結果並不相同。主要差異在於兩位學者對於政府之於大學的掌控權力及其消長等詮釋並不一致, 連帶影響其對大學自治範疇及界線的劃分, 因此, 僅靠單一研究結論作為政策設定或研究參考依據便須更加謹慎。

近年來, 跨國性的大學自治比較研究依然存在, 例如波隆納進程的效應, 在距今20多年後的今日依舊不斷外溢 (例如衣索比亞及其他非洲國家的高教改革趨勢及內容) (Mekonnen et al., 2022)。除了跨國間的比較外, 各國關於大學自治

探究的領域有趨向在地化現象。例如，中國除了反思過去追求世界一流大學的高教政策外，也開始思考不同權力在高教治理與大學自治間的平衡關係（Wang et al., 2022; Xia et al., 2023）。北歐各國亦開始反思機構管理自治的政策走向對於大學自治內涵的斷傷，例如大學責任化下大學的能動性，或其所能擔負的責任與程度（Brøgger et al., 2023; Karran et al., 2023）。越南除了積極發展符合國情及社會發展脈絡的大學自治評估系統外，也針對影響大學自治的因素進行分析，例如政策對於大學自治範疇中的組織、財務及學術等面向形成的障礙（Do & Mai, 2022; Tran et al., 2023）。而日本則是反思過去20年來新自由主義對於日本高教政策的影響，同時探討傳統日本大學自治中教授治校狀態的改變現況，例如更為明顯的權力分層、團體迷思、繁文縟節及缺乏成員多樣性等（Kingston, 2023）。

有鑑於上述關於政府經費分配或政策引導機制對於大學自治的影響，晚近的研究也開始著眼於課責及自治間的平衡關係與可能樣貌（Kallio et al., 2022）。另外，關於調和大學自治於複雜關係中的功能及角色，並更進一步鼓舞內部成員提升思考與行動的品質等作法（Scott, 2021），或是著重於大學本身對應自治程度應具備的實際能力（Shin et al., 2021）等，也是近年研究中值得關注與學習的面向。相較於多元化及在地化的大學自治研究主題之轉變，我國的大學自治研究取向還是較侷限於法治面的探討，關於連結實務操作、結合國情或大學發展現況等分析還有諸多加強空間。

另，大學自治研究不能忽略在地化的另一個原因，在於學術自由的範疇可能因為前述包含政治、法治、國情、歷史或民情等不同，而對於個人權力（例如尊重他人隱私）、機構權力（例如大學自治）或宗教權力（例如自主決定）等產生不同理解，並形成弱權力（*weakright*）或強權力（*strongright*）等現象（Stachowiak-Kudła, 2021），並進一步改變大學自治的定義、界線及樣貌。而本研究的貢獻之一，便在於提供相關探究基礎，以供後續研究參考之用。

二、大學自治的內涵

從工具性的視角（*instrumental-structural perspective*）切入，可將大學自治形式分為形式自治與實際自治兩種類型。形式自治係指正式法定文件中對於大學自治的說明，包含法律、規則、程序或組織架構等；實際自治則指大學實際具有

執行各項作為的權力。然而，從近代的大學改革內涵觀之，大學自治的程度係從原先的低形式自治與高實際自治，轉向高形式自治與低實際自治（Christensen, 2011）。舉例而言，裁縮管理（cutback management）或誘因系統的標準化評估等措施，都可能強化了形式自治，並同時限縮了大學實際自治的自由程度。此外，相對剝奪的概念亦會在此脈絡下發生。易言之，行政管理上的法定增強，亦會變相地弱化傳統上的教授自治程度。具體而言，學校文化的改變、管理機制的增強、教授自治的弱化、外在壓力的擴增等現象，也是造成大學實際自治程度逐漸下降的原因。

從諸多研究中的大學自治分類架構面向觀之，可能包含三至八項的主要分類層次，以及20至30項的次要分類（Anderson & Johnson, 1998; CHEPS, 2010; Karran, 2007, 2009; Matei & Iwinska, 2014; Michavila & Martinez, 2018; OECD, 2008; Pruvot & Estermann, 2017）。但綜觀而言，分類架構可歸納為機構、財務、人事及學術自治等四個面向（Anderson & Johnson, 1998; Ashby & Anderson, 1966; de Boer et al., 2010; Enders et al., 2013; Estermann & Nokkala, 2009; Estermann et al., 2011; McDaniel, 1996; Tight, 1992）。此外，上述四個面向間並非彼此獨立，例如當財務自治的程度降低時，也會顯著影響其他三個面向的自治程度（Estermann, 2015）。

以歐洲大學協會（European University Association, EUA）於2009年提出的“University Autonomy in Europe I”（Estermann & Nokkala, 2009）報告及「大學自治記分板」（Autonomy Scoreboard）為例，其即以此四面面向作為橫跨29個歐洲國家之大學自治調查基礎。此四面面向的定義與內容分別為：

（一）機構自治：係指包含內部學術與行政結構、決策結構體系、治理主體的外部成員及課責體系等；換言之，係從集合觀點來檢視管理、政策及治理等三個大學內部的主要功能。

（二）財務自治：係指包含補助循環的時程、審計程序、借貸或籌款能力等；換言之，也就是大學對於財政資源來源的依賴性。

（三）人事自治：係指包含具有決定學術或行政成員招募與晉升的權力、具有決定整體薪資成本和個別薪酬等級之權力等，為介於組織自治與財務自治間的大學自治能力。

(四) 學術自治：係指包含能夠自主決定各個專業的整體或個別學生數量、入學審核標準、具有選擇並實施適當品質保證機制的權力。

關於EUA的評比架構並非全無批評，例如缺乏對於自治定義與概念上的理解、缺乏對於提升大學自治後對於大學功能性或表現性等影響層面的進一步探究 (Maassen et al., 2017)。因此，越南近年來選用具備五個面向的大學自治能力架構 (University Autonomy Competence, UAC)，包含組織治理及管理、學術及專業發展、財物資產、課責及責任、社會發展貢獻等，此架構的設計即考量大學自治的國情或社會發展脈絡的個殊性 (Hien et al., 2022)。反觀我國，目前仍較缺乏系統性的大學自治評估基準。

三、影響大學自治的因素

影響大學自治的因素可能包含大學決策單位、附屬單位及內部成員是否具備齊一的共識、大學是否具備與政府抗衡的態度、又或者大學決策或行政單位是否能與政府部門形成緊密同盟的關係等 (Michavila & Martinez, 2018)。為說明或檢驗政府權威與大學間治理關係的概念，可從整體高教系統著眼，亦可單就個別高教機構進行探究 (Maassen et al., 2017)。然而，就近代高教機構運作的現況而言，大學自治受到整體高教系統外部力量的影響遠甚於大學內部運作的因素。以下就高教治理內容、高教經費補助系統、課責與公共責任等面向進行探究。

(一) 高教治理內容

從歷史發展觀點來分析大學自治定義時，會發現大學與政府間的權力結構主要可分為三種，包含：(一) 拿破崙模式 (Napoleonic model)：大學受到政治力量干預而呈現高度集權的教育管理體制；易言之，大學隸屬政府並缺乏彈性。(二) 洪堡模式 (Humboldtian model)：大學受到政府的支持及保護，學術探究 (Wissenschaft) 的歷程免於受到外在力量的壓迫 (賴曉黎，2009；Neave, 1988)。基於社會契約的理念，大學應該是一個需要受到特別對待的社會機構 (Ender et al., 2013)。(三) 康德模式 (Kantian model)：大學立基於其所提出的二元論 (dualism) 架構中，國家法制規章對不同專業領域的適用性及干預度可能呈現完全不同程度的影響 (Neave, 1988)。有別於上述的分類方式，Neave 與 van Vught (1994) 則對高教治理系統提出了兩項治理模式，分別為國家監督模

式 (state-supervised model) 與國家控制模式 (state-controlled model)，此二者之主要差異在於高教機構是否具備有限或實質上的自治權力。舉例而言，國家控制模式將高教視為政府事業，試圖掌控關於大學校務運作的各個層面；國家監督模式則把主要的治理決策權力都交由大學負責，政府僅就國家整體高教發展目標或範疇提出構想。就內容而言，拿破崙模式較相近於國家控制模式，政府權力得以掌控大學校務經營各面向。洪堡模式則相近於國家監督模式，政府僅就整體高教發展擘劃藍圖，校務運作權力全由大學負責。康德模式則較屬於概念性模式，鮮見於晚近的高教治理圖像中。

綜合上述的權力與治理模式進行比較，傳統上，日本、中國及臺灣的大學自治定義較趨近拿破崙模式及國家控制模式，即政府透過不同措施牢牢掌控大學運作的各面向。以日本為例，文部科學省（以下簡稱文部省）長久以來都強力主導各項政策、經費分配、補助管控及教育內容等。即便2003年後日本推動了國立大學法人制度，但國立大學的大部分經費依舊由政府的預算支付，並以選用各類政策工具（例如競爭型計畫）、大學遴選委員會委員由文部省任命、國立大學法人評鑑委員會的設置等機制，持續維持政府對於國立大學的掌控程度。臺灣於1949年國民政府遷臺後，政府為求政經穩定及國家發展，各級教育機構的運作完全繫於國家權力的掌控之下，即便後來修正各項法規（例如《大學法》、《私立學校法》等）或推動改革政策（例如廣設大學），「教育部大學」一詞依舊反映出社會大眾對於政府與大學間關係的既定認知。此外，無論是國立或私立大學，政府的經費補助多為大學經營的主要資源之一，亦顯示拿破崙模式或國家控制模式的特色，以及政府對於高教治理期待下的高度掌控力。中國近代大學治理的策略，主要在於平衡下列四種權力，分別為政治權力（中國共產黨政治領導系統）、行政權力（決策主體）、學術權力（學術機關）及民主權力（自治組織）等。即便近年引進了市場機制等措施，依舊無法撼動政治權力，僅能著重於學術權力及自治組織的建立之上（Pringle & Woodman, 2022; Wang et al., 2022），此亦顯示了拿破崙模式或國家控制模式的特質。

英國及北歐各國則較偏向洪堡模式或國家監督模式，政府最大化地尊重大學運作的各項自主權力，晚近則因高教治理策略的轉變而出現有別於上述模式的發展趨勢。過去的北歐高教模式 (nordic higher education model) 遵從重視學術自由

的傳統，然而，在近年一系列機構管理自治（institutional managerial autonomy）的政策改革後，例如改變校務治理結構、降低學術成員的決策參與程度、削弱教職員保障等，各大學的自治程度逐漸降低。換言之，即便教學與研究上的保障依舊被立法保障，但是，支持教學與研究的根基卻逐漸被這些政策變革所侵蝕（Karran et al., 2023）。值得一提的是，即便北歐高教模式中的各國擁有相近的歷史及發展脈絡，但在憲法法制、政治文化、治理形式或民情等卻有著截然不同的差異，舉例而言，芬蘭與瑞典政府都極力透過立法機制，賦予大學更高的自治權限，但對於政治文化中分權或權力制衡的態度不同，也導致兩國間的大學自治樣貌產生差異。主要不同之處在於，相較於芬蘭強調分權，給予大學更多實質自治空間，長期由社會民主主義（social democracy）主導的瑞典，對於大學的實質掌控力還是較為強烈的，並認為分權監督是對民主的傷害（Holmén, 2022）。此外，丹麥也發現在逐漸轉向大學自治及自我責任化（self-responsibilization）的政策趨勢下，大學出現未能肩負起自治責任的現象（Brøgger et al., 2023）。

另，高教治理模式會隨政府施政目標和策略而有所轉變，以英國為例，1919年成立的大學撥款委員會（University Grants Committee, UGC），其計畫機關（planning agency）的機構定位，將大學自治視為大學及撥款委員會間的互動關係（Neave, 1988）。其後，大學經費補助委員會（Universities Funding Council, UFC）的成立或1993年成立的高教經費補助委員會（Higher Education Funding Council for England, HEFCE）等，均傳達出了明確的政策訊號，也就是大學自治程度的下降及其定義的重新建構。換言之，國家權力開始藉由新設機關的建立，逐漸延伸到大學場域當中，並逐漸侵蝕既有大學自治的定義範疇。Tapper與Salter（1995）的研究指出，既有大學內部中的機構或個別自治已然消失，取而代之的是撥款委員會運作而形塑的框架，以及對於大學財務面向的管理作法。時至今日，英國政府改以學生事務辦公室（Office for Students, OfS）及英國研究與創新局（UK Research and Innovation, UKRI）共同核撥經費，顯示英國政府對於公共高教支出的治理邏輯，已逐漸遠離傳統上的國家監督模式，從不介入的作法漸次轉向加強控制面向。

（二）高教經費補助系統對大學自治之影響

學術自由是一種需要外力及資源支援，方得以完整實踐的憲法權利，而現

代大學無法完全獨立於政府或社會的主要原因亦來自於財務因素，即便是美國頂尖私立大學（例如常春藤聯盟，Ivy League），在持續校務經營或尖端研究等目標實踐過程中，仍舊需要多元的補助或賦稅減免（tax exemption）（Thorens, 1988）。傳統上，大學被視為獨立於政府外的個體，並受到法制規定等保護。但從資源依賴的觀點切入，近年來的高教機構競爭形式及高教經費補助系統等提高了高教機構對政府的依賴程度，並對大學自治範疇設置了更為鮮明的侷限及框架。換言之，政府藉由掌握資源與經費的分配權限，擴大了對高教機構的掌控權力（Slaughter & Leslie, 1997）。

一般而言，高教經費補助系統多連結著效率（efficiency）及效能（effectiveness）等概念，並依各國政府的高教治理需求而有不同經費補助類別，包含投入導向、產出導向、績效表現導向、契約、公共撥款（formula funding）、統籌補助款（block grant）、指定用途補助（earmarked funds）等。例如，契約式補助就隱含著政府與大學關係的改變。而不同類型補助中，政府與大學關係內的信任關係也呈現著不同的內涵。舉例而言，統籌補助款中，政府對大學的信任程度就高於指定用途補助（Chiang, 2004），因為統籌補助款係以支持性經費的作法進行；換言之，政府給予大學最大程度的信任，且大學得以於法治規範內具有高度的經費運用權力。而指定用途補助則多以限制型經費的作法推動，例如近年常見的競爭型計畫，多有強烈的目標導引性質及具體計畫框架，大學資源應用的自主範疇相對較低。

Kreysing（2002）分析德國高教改革時，認為改革動力來自不同社會對象對於大學期望的改變，以及東、西德合併後對於高教組織的討論與想像。在鬆綁的趨勢下，德國藉由提高大學的財務自治來取代傳統高度限制性的行政預算系統（kameralishik），亦將高教管理機制從既有的投入導向移轉至複合績效表現評量的成果導向政策。具體而言，契約管理成為德國大學改革中融合策略決策及大學自治的重要方式之一（Kreysing, 2002）。

從上述的發展歷程中可以發現，大學經費的管理及核撥機構被視為政府與大學間的中介機構，除了建立政府與大學間的非正式關係，也被視為高教場域的重要治理機制，可用以保護大學免於政府壓迫、排除經濟或實用價值干擾、降低法規及制度限制，進而維護大學自治（Caglar, 1993; Chiang, 2004; Goedegebuure et

al., 1994; Neave, 1988; Tapper & Salter, 1995)。然而，英國高教經費補助系統的演變，卻導致原先定位設計上的中介機構（主要功能在於協助高教經費分配），轉變為規劃及監督機構，除了主責資源配置外，亦加強監督高教機構的財務運用（Becher & Kogan, 1992; Scott, 1995; Shattock & Berdahl, 1984; Shinn, 1986）。此外，Russell（1993）的相關研究亦顯示，大學自治及學術成員對於自我工作條件主導權力間的連結已然破裂，也就是當大學自治程度愈高，內部學術成員對於學術生活的主導權力愈低。換言之，政府藉由資源補助機關的改制，進而擴大對於大學的掌控權力，並限縮大學內部成員的政策主導權限。

（三）課責與公共責任對大學自治之影響

大學自治除了與自主權力相關外，亦與課責機制、經濟與社會發展、學術自由、大學的特殊政治角色等概念緊密關聯（Albornoz, 1991; Iwinska & Matei, 2014）。Berdahl（1991）認為，自治是一種對於權力樣貌的整體感知，更是一種免於外在控制的治理權力；課責則是一種對於外在支持者展現的回應及行動。理論上，兩項論述彼此並不兼容，例如高課責往往伴隨著低自治，反之亦然。換言之，過多的自治可能導致大學缺乏回應社會的能力，而過多課責則可能損害大學必要的學術氛圍（academic ethos）。據此，諸多國家除了極力提升大學的自治程度外，亦關心自治程度的提升是否會成為大學無法課責（unaccountable）的阻礙（Iwinska & Matei, 2014）。是故，大學自治與課責間的平衡，或是當大學面臨急遽變化的外在壓力時如何有效回應，都是對於大學的經營與發展相當關鍵的問題（Canning, 2013）。近代政府與大學的關係可由委託代理人理論（principal-agent theory）來檢視，在受到新制度主義（neo-institutionalism）的影響下，大學自治被視為政府控制高教整體圖像中的其中一環。換言之，對於大學內部治理或管理等能力的提升，都是為了能夠提升組織的表現績效及課責需求（Enders et al., 2013）。

具體而言，課責是一種相當複雜且複合的概念，可能包含國家面對社會需求所做出的回應，例如國家需要確保大學能夠保持經營上的效能、按照法規遂行任務、謹慎且高效地運用公共及私人的資源、執行任務時能符合倫理及道德標準、確保效率及公平價值等（Iwinska & Matei, 2014）。據此，形式自治（formal autonomy）與大學實際能夠獨立行動的權限往往存在落差。換言之，諸多契約或

規則中載明的課責要求，往往會對大學自治造成程度不一的損害。因此，機構自治與課責工具間的應用宜取得一個合適的平衡（Estermann, 2015）。相較於應用課責機制的正向陳述，研究或報告中卻少見課責機制對於大學運作的干擾分析。此外，國家藉由權力推動各類政策與課責機制，不僅會干擾大學的日常運作，也會降低大學創新經營的能力。舉例而言，高度的大學自治情況，在面臨高漲的政府治理規範及課責評估需求時，其自治程度都會呈現明顯下降的現況，這種趨勢不僅發生在英、美各國，加拿大亦面臨同樣的問題（Eastman et al., 2018）。

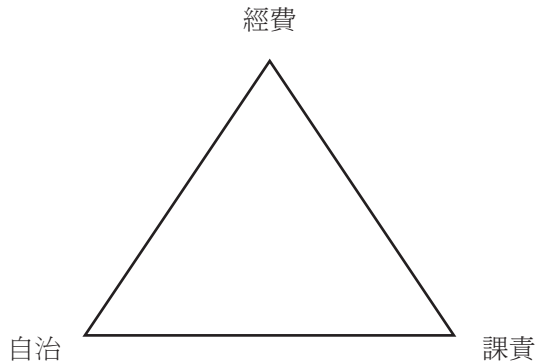
EUA詮釋的大學自治意涵其實包含兩種關聯形式，分別為自治與競爭關聯性（autonomy-competitiveness nexus）、自治與課責關聯性（autonomy-accountability nexus）。具體而言，自治與競爭關聯性在於探究大學具有足夠的彈性及效能，以即時回應社會或全球競爭等需求；自治與課責關聯性則在於連結大學任務多元性、策略規劃能力及課責等機制在大學中的運作情形。此外，自治與課責關聯性亦常輔以品質保證機制度，用以確保大學能達成各項重要目標（Nokkala & Bacevic, 2014）。只是，雖然近代諸多國家的高教政策都著眼於整體競爭力的提升，但實際作為卻大多限縮於課責連結的強化及運作上。從圖3可以瞭解，大學自治、經費及課責三者無法獨立於彼此。三者間亦須取得最佳化的平衡，單獨一項或兩項的提升，都可能形成大學運作的阻力（Michavila & Martinez, 2018）。擴大詮釋大學自治、經費及課責間的關係，亦可以理解為學術自由、大學自治及公共責任間形成了一個三角結構（Zgaga, 2012）。惟不同國家間由於三角結構間的平衡狀態並不相同，因此形成許多過渡區（twilight zones）（Bergan, 2005）。意即實際執行與規劃架構中存在許多無法立即歸類或判斷的狀態。

肆、大學自治概念發展之啟發及建議

本研究主要爬梳不同國家間大學自治意涵的轉變趨勢，除藉以瞭解我國的大學自治現況外，亦期待能增進我國對於大學自治概念的系統性理解及提出針對政策與研究上的相關建議。依據彙整分析結果，對於臺灣的啟發及建議如下：

圖3

大學自治、經費及課責間的關係



註：修改自“Excellence of Universities versus Autonomy, Funding and Accountability,” by F. Michavila and J. M. Martinez, 2018, *European Review*, 26(1), p. 50.

一、啟發

(一) 大學自治概念發展趨向工具性及在地化

歐洲脈絡下的高教發展，大多將學術自由的概念落實於憲法保障或大學法制當中，而我國係以大陸法系作為主要法學系統，故也將學術自由的概念落實於憲法條文當中。然而，由於高教體系及大學發展歷程的不同，相較於歐陸國家將大學自治視為學術自由的先決條件，我國則較傾向將大學自治涵攝於學術自由的概念中。具體反映在大學自治的程度上，便與歐陸或其他國家的大學產生不同的樣態。換言之，大學自治從原本的複合性概念（包含價值、能力與關係等），轉以工具化的角度，將其範疇限縮於大學運作上的能力面向上。

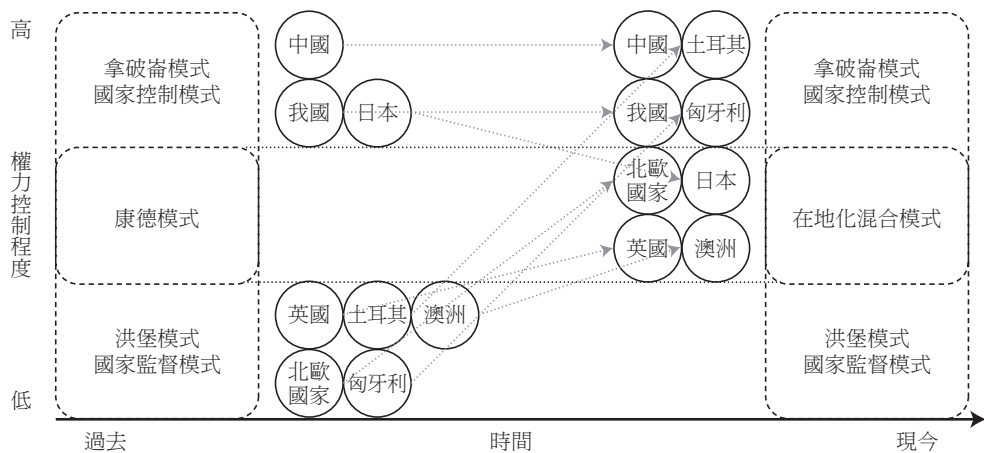
此外，大學自治雖然是一種價值、能力與關係的複合概念，但我國的大學自治定義卻較無法在公共性及私人性定義中取得平衡。換句話說，由於私人性定義的削弱與公共性定義的提高，高教機構外部的各類利害關係人都會直接且強力地影響我國大學運作的決策與功能，並在缺乏共識的現況下，模糊了大學自治的定義及界線。雖然現行法規說明了大學自治的範疇，但由於各類利害關係人的理解、詮釋及具備權力上的差異，對於大學承擔責任或回應要求也截然不同，像是

政府將大學視為下轄機構、大學高階管理團隊對於學術專業的資源配置等，都較為趨近以工具性角度來界定大學自治之範疇。

(二) 政府高教治理之權力控制程度及大學自治呈現多元樣貌

圖4呈現各國高教治理模式及其晚近的發展樣貌。就內容而言，拿破崙模式較相近於國家控制模式，政府權力得以掌控大學校務經營各面向。洪堡模式則相近於國家監督模式，政府僅就整體高教發展擘劃藍圖，校務運作權力全由大學負責。康德模式則較屬於概念性模式，鮮見於晚近的高教治理圖像中，取而代之的是各國的在地化混合模式。以英國為例，英國隨著高教治理方針及經費補助系統等變革後，高教機構便從傳統上的完全自治走向政府的加強控制。換言之，英國高教自治的樣態雖已脫離傳統定義上的洪堡模式，卻也與拿破崙模式不盡相同，有其政府治理思維及邏輯下的國家獨特性。另外，同屬某一類別的國家，在大學治理權力的掌控程度上也有極大的區別，以我國為例，雖然較趨近於國家控制模式，但與中國、匈牙利或土耳其政府對於大學的監督管制程度，或從憲法法制上對學術自由及大學自治等限縮現況進行比較，儘管實務運作上存在許多模糊或爭議空間，但依舊保留著基本法制中對於學術自由及大學自治的尊重。

圖4
各國高教治理模式發展樣貌



（三）政治性與條件性因素影響大學自治內涵中的權力結構及治理模式

從經驗層次的視角來看，諸多因素皆會對我國的大學自治定義產生影響，特別是政治性與條件性因素及其影響程度。主要原因即在於我國高教系統的發展歷史其實並不久遠，政府為求政經穩定及國家發展，各級教育機構運作多緊緊於國家權力的掌控之下。當政治因素主導高教治理策略時，無論是高教治理策略、高教經費補助系統的設計、推動和選用等，也會影響並提高政府對大學的掌控程度。舉例而言，想要獲得政府經費補助的大學，便需遵守契約規範下的各項課責標準，而此等於變相地依循各項條件，降低了自主的權限及範疇。

此外，針對我國大學治理議題宜採法律保留及適法性監督等原則，以避免政府過度干預大學，但我國高教治理脈絡中的國家控制模式，即便歷經教育改革或制度鬆綁等改革歷程，在缺乏較完備的學術傳統或學說知識論下，由政府高教治理形式架構出的政治知識論似乎成為主導大學自治定義的關鍵影響因素。換言之，政治性因素所形塑的高教政策及治理策略，多將高教機構的治理焦點放在大學對於政策的回應性與執行力上，例如大學與外在環境的互動關係等，以致大幅降低了大學自治的程度。

二、建議

大學自治的良窳關乎高教治理及善治（good governance），他山之石，可提供我國重新檢視及思考大學治理的立基。本研究之研究方法、時間及篇幅雖有其侷限，未能就前述晚近大學自治研究之在地化趨勢做進一步的探討，惟透過國內外相關文獻及文件之彙整分析，亦有所得。以下就政策及研究面向上，分別說明有關我國未來大學自治實踐與研究上的相關建議。

（一）政策面向上值得思考及推動的項目

1. 完善大學自治法制基礎及配套機制：我國大學自治法制散見於各部法規制度中，若能建構完整的大學自治法治架構，除可明確針對各類配套機制提供法源依據外，亦可齊一各類利害關係人對於大學自治概念及範疇之理解，並有益於大學自治之各項實踐作為。

2. 完備高教經費補助及課責系統間的平衡措施：近年來，高教經費補助與課

責間的連結相當緊密，但過多的課責機制往往大幅限縮了大學自治的範疇，因此，尋求經費補助與課責系統間的平衡機制，對於提升大學的自治能力與程度有其必要性。

3. 發展我國適用之大學自治評估系統、指標及配套機制：以循證（evidence-based）治理方式，建構符合我國國情及高教治理策略之大學自治評估系統，將有助於評估我國大學自治現況及提供後續改進或補助等具體建議。

4. 建構大學校務治理能力之評估指標及機制：連結上述大學自治評估系統之建置，發展適合我國大學自我評估校務治理能力之工具包（toolbox）（包含評估指標、相關研究參考資料庫、應用表格等），以利大學定期檢視校務運作之整體執行力。

（二）研究面向的重點

1. 探討大學公共性及社會責任間的關聯性：傳統上，大學肩負的公共性任務及晚近強調的大學社會責任概念可進一步加以釐清，例如確認大學扮演之社會角色、大學與社會大眾互動之功能等。

2. 探討大學自主、自治、自律及自我責任等概念：大學自治概念會隨國情、文化、政治或治理策略等因素影響而涵攝其他概念，並形成具有國家個別特色的大學自治樣貌。因此，釐清不同概念間的異同及可能發展趨勢，對於進一步協助政策制定有其助益。

3. 發展我國大學自治評估系統及相關指標（包含可能性、可行性、可執性及可持續性等面向）：相較於EUA行之有年或晚近越南等國逐步建立的大學自治評估系統，我國確實尚缺乏建構該系統之循證資料，包含符合國情或大學運作現況之分析構面、重要分析指標等。

4. 針對大學自治能力建構面向及指標進行探究：相較於高教治理模式或政策設定對大學自治之外在影響外，近年研究亦逐漸關注大學內部執行力是否足以因應各項自治事項。因此，大學如何建構自治能力或如何評估是否具備足夠之執行力等，亦是未來研究可發展之面向。

參考文獻

- 中央社（2019，11月19日）。校務基金要監督機制台大師生籲立院盡快修法。https://udn.com/news/story/6928/4174219
- [Central News Agency. (2019, November 19). *The supervisory mechanism of university endowment fund*. https://udn.com/news/story/6928/4174219]
- 吳柏軒（2019，12月17日）。黃榮村看大學公公併應朝法人化國際競爭非越大越好。自由時報。https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3011423
- [Wu, B.-S. (2019, December 17). The view of the former Minister of Education: The direction of university merger. *Liberty Times*. https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3011423]
- 涂予尹（2018）。公立大學校長遴選與利益迴避：台大校長遴選事件的實體及程序法律問題分析。台灣法學雜誌，338，1-11。
- [Tu, Y.-Y. (2018). The analysis of presidential selection and avoidance of conflicts of interest in public university: The example of the presidential selection of National Taiwan University. *Taiwan Law Journal*, 338, 1-11.]
- 教育部（2018，4月27日）。教育部對台大校長遴選結果之說明。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E80B242040C8E9C3
- [Ministry of Education. (2018, April 27). *The statements of the presidential election results of National Taiwan University*. https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E80B242040C8E9C3]
- 章凱閎、陳宛茜、張錦弘（2019，5月30日）。國立大學校長遴選修法被指管中閔條款。聯合新聞網。https://udn.com/news/story/6885/3842133
- [Jhang, K.-H., Chen, W.-C., & Chang, J.-H. (2019, May 30). *The amendment of the University Regulations governing the presidential selection*. United Daily News. https://udn.com/news/story/6885/3842133]
- 許育典、李佳育（2014）。從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心。當代教育研究季刊，22（1），169-209。https://doi.org/10.6151/CERQ.2014.2201.05
- [Hsu, Y.-D., & Lee, J.-Y. (2014). Implementation of university autonomy from the perspective of the legal status of universities: Focusing on corporatization of university. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 22(1), 169-209. https://doi.org/10.6151/

CERQ.2014.2201.05]

馮靖惠 (2018, 8月24日)。大學法人化重生? 校長籲: 讓大學從政府夥計變夥伴。聯合報。 <https://udn.com/news/story/6928/3327721>

[Fong, J.-H. (2018, August 24). The reborn of the university corporatization: Transforming the role of universities from government's employees to partners. *United Daily News*. <https://udn.com/news/story/6928/3327721>]

潘乃欣 (2019, 12月6日)。學生、教團教部陳情: 大學校務基金應另設稽委會。聯合晚報。 <https://udn.com/news/story/6928/4209688>

[Pam, N.-S. (2019, December 6). The need of audit committee for the university endowment fund. *United Evening News*. <https://udn.com/news/story/6928/4209688>]

賴曉黎 (2009)。「大學之理念」再思考——從洪堡與紐曼談起。教育與社會研究, 17, 33-77。 <https://doi.org/10.6429/FES.200906.0033>

[Lai, S.-L. (2009). Reflection on the vision of university: Beginning with Wilhelm Von Humboldt John Henry Newman. *Formosan Education and Society*, 17, 33-77. <https://doi.org/10.6429/FES.200906.0033>]

戴伯芬 (2019, 12月16日)。戴伯芬觀點: 校務基金, 不想看還是不給看? 風傳媒。 <https://www.storm.mg/article/2065984>

[Dai, B.-F. (2019, December 16). *Ignoring or covering: From Dai's standpoint of the university endowment fund*. The Storm Media. <https://www.storm.mg/article/2065984>]

Albornoz, O. (1991). Autonomy and accountability in higher education. *Prospects*, 21(2), 204-213.

Altbach, P. G. (2001). Academic freedom: International realities and challenges. *Higher Education*, 41(1), 205-219. https://doi.org/10.1163/9789087903596_004

Anderson, D., & Johnson, R. (1998). *University autonomy in twenty countries*. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra.

Ashby, E. (1974). The academic profession. In E. Ashby (Ed.), *Adapting universities to a technological society* (pp. 73-87). Jossey-Bass. <https://doi.org/10.1038/232425a0>

Ashby, E., & Anderson, M. (1966). *Universities: British, Indian, African — A study in the ecology of higher education*. Harvard University Press.

Austin, I., & Jones, G. A. (2015). *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315816401>

Becher, T., & Kogan, M. (1992). *Process and structure in higher education* (Vol. 10). Routledge.

- Beiter, K. D., Karran, T., & Appiagyei-Atua, K. (2016). "Measuring" the erosion of academic freedom as an international human right: A report on the legal protection of academic freedom in Europe. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 49(3), 597-691.
- Berdahl, R. (1991). Autonomy and accountability in US higher education. In G. Neave & F. van Vught (Eds.), *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe* (pp. 215-238). Pergamous Press.
- Berdahl, R. (2010, November 10). *Thoughts about academic freedom, autonomy and accountability* [Paper presentation]. Magna Charta Observatory Seminar, Istanbul, Turkey.
- Bergan, S. (2005). Higher education as a "public good and public responsibility": What does it mean. In L. Weber & S. Bergan (Eds.), *Public responsibility for higher education* (pp. 13-28). Council of Europe.
- Bleiklie, I. (2007). Systemic integration and macro steering. *Higher Education Policy*, 20(4), 391-412. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300166>
- Brogger, K., Degn, L., & Bengtson, S. S. (2023). Danish university governance and reforms since the millennium: The self-governing university between state and institutions, the national and the global. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 27(1), 9-28. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v27i1.11335>
- Caglar, A. (1993). Academic freedom, autonomy, and accountability in the restructuring and coordination of multi-university national systems. In CEPES/UNESCO (Ed.), *Academic freedom and university autonomy* (pp. 136-164). UNESCO European Centre for Higher Education.
- Canning, M. (2013). *A balancing act: Achieving accountability while ensuring autonomy*. <http://nur.nu.edu.kz/handle/123456789/290>
- Caston, G. (1989). Academic freedom: The third world context. *Oxford Review of Education*, 15(3), 305-338. <https://doi.org/10.1080/0305498890150310>
- Center for Higher Education Policy Studies. (2010). *Progress in higher education reform across Europe. Governance reform. Volume 1: Executive Summary main report*. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6945068f-e05b-4094-a1b4-5f8430f3016c#document-info>
- Chiang, L. C. (2004). The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. *Higher Education*, 48(2), 189-212. <https://doi.org/10.1023/B:HIG.0000034314.77435.bf>

- Chikan, A. (2018). Key developments in Hungarian higher education. In M. Ignatieff & S. Roch (Eds.), *Academic freedom: The global challenge* (pp. 113-122). Central European University Press.
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503-517. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9401-z>
- Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. International and Association of Universities Press Pergamon.
- Cummings, W., Locke, W., & Fisher, D. (2010). Faculty perceptions of government and management. *International Higher Education*, 60, 3-5. <https://doi.org/10.6017/ihe.2010.60.8506>
- de Boer, H. F., Jongbloed, B., Enders, J., & File, J. (2010). *Progress in higher education reform across Europe, Governance reform, Volume 3: Governance fiches*. Center for Higher Education Policy Studies.
- Do, H. T. H., & Mai, A. N. (2022). Policies on university autonomy in Vietnam. *Journal of Further and Higher Education*, 46(5), 575-585. <https://doi.org/10.1080/0309877X.2021.1986475>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Eastman, J. A., Jones, G. A., Bégin-Caouette, O., Li, S. X., Noumi, C., & Trottier, C. (2018). Provincial oversight and university autonomy in Canada: Findings of a comparative study of Canadian university governance. *Canadian Journal of Higher Education*, 48(3), 65-81. <https://doi.org/10.47678/cjhe.v48i3.188165>
- Elzinga, A. (1985). Research, bureaucracy and the drift of epistemic criteria. In B. Wittrock & A. Elzinga (Eds.), *The university research system: The public policies of the home of scientists* (pp. 191-217). Almqvist and Wicksell International.
- Enders, J., De Boer, H., & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5-23. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9578-4>
- Estermann, T. (2015). *University autonomy in Europe*. https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/17016/6_Estermann.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University autonomy in Europe I*. European University Association.

- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University autonomy in Europe II*. European University Association.
- European Commission. (2005, April 20). *Mobilising the brainpower of Europe: Enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy* [COM (2005) 152 final]. Communication from the Commission.
- Findikli, B. (2022). A republic of scholars or scholars of the republic? Reflections on the predicaments of academic freedom and university autonomy in Turkey. *Higher Education Quarterly*, 76(3), 537-547.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maasen, P., Meek, L., van Vught, F., & de Weert, E. (1994). Higher education policy: An international comparative perspective. *British Journal of Educational Studies*, 42(4), 424-425. <https://doi.org/10.2307/3121693>
- Hayhoe, R. (1996). *China's universities 1895-1995: A century of cultural conflict*. Garland Press. <https://doi.org/10.4324/9781315143859>
- Henkel, M. (2005). Academic identity and autonomy in a changing policy environment. *Higher Education*, 49(1), 155-176. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-2919-1>
- Henkel, M. (2007). Can academic autonomy survive in the knowledge society? A perspective from Britain. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 87-99. <https://doi.org/10.1080/07294360601166836>
- Hien, D. T. M., Van Bao, N., & Phuong, N. V. (2022). Developing a system of indicators to assess the university autonomy competence at the institutional level: A case in developing countries. *Malaysian Online Journal of Educational Management*, 10(3), 18-37.
- Holmén, J. (2022). The autonomy of higher education in Finland and Sweden: Global management trends meet national political culture and governance models. *Comparative Education*, 58(2), 147-163. <https://doi.org/10.1080/03050068.2021.2018826>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Ignatieff, M., & Roch, S. (Eds.). (2018). *Academic freedom: The global challenge*. Central European University Press.
- Iwinska, J., & Matei, L. (2014). *University autonomy: A practical handbook*. Central European University.
- Jadot, J. (1981). Survey of the state-of-the-art and likely future trends of university management in Europe. A summary report. *International Journal of Institutional Management in Higher*

Education, 5(1), 49-71.

- Kallio, T. J., Kallio, K. M., Huusko, M., Pyykkö, R., & Kivistö, J. (2022). Balancing between accountability and autonomy: The impact and relevance of public steering mechanisms within higher education. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 46-68. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2020-0177>
- Karran, T. (2007). Academic freedom in Europe: A preliminary comparative analysis. *Higher Education Policy*, 20(3), 289-313. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300159>
- Karran, T. (2009). Academic freedom in Europe: Time for a Magna Charta? *Higher Education Policy*, 22, 163-189. <https://doi.org/10.1057/hep.2009.2>
- Karran, T., Beiter, K., & Mallinson, L. (2023). Academic freedom in Scandinavia: Has the Nordic model survived?. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9(1), 4-19. <https://doi.org/10.1080/20020317.2023.2180795>
- Kenesei, L. (2018). University autonomy in Hungary in perspective. In M. Ignatieff & S. Roch (Eds.), *Academic freedom: The global challenge* (pp. 123-128). Central European University Press.
- King, R. (2007). *The regulatory state in an age of governance: Soft words and big sticks*. Edward Elgar.
- King, R. (2011). Governing knowledge globally. In R. King, S. Marginson, & R. Naidoo (Eds.), *Handbook on globalization and higher education* (pp. 415-437). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9780857936233.00035>
- Kingston, J. (2023). Curbing academic freedom in Japan. *The Asia-Pacific Journal*, 21(2-4), 1-10.
- Kogan, M., & Maton, S. (2000). The state and higher education. In M. Kogan, M. Bauer, I. Bleiklie, & M. Henkel (Eds.), *Transforming higher education: A comparative study* (pp. 89-108). Jessica Kingsley. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4657-5_4
- Kohtamäki, V., & Balbachevsky, E. (2018). University autonomy: From past to present. In E. Pekkola, J. Kivistö, V. Kohtamäki, C. Yuzhuo, & A. Lyytinen (Eds.), *Theoretical and methodological perspectives on higher education management and transformation: An advanced reader for PhD students* (pp. 179-194). Tampere University Press.
- Kreysing, M. (2002). Autonomy, accountability, and organizational complexity in higher education: The Goettingen model of university reform. *Journal of Educational Administration*, 40(6), 552-560. <https://doi.org/10.1108/09578230210446036>
- Li, J., & Hayhoe, R. (2012). Confucianism and higher education. In J. A. Banks (Ed.),

- Encyclopedia of diversity in education* (Vol. 1, pp. 443-446). Sage.
- Maassen, P., Gornitzka, Å., & Fumasoli, T. (2017). University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 239-250. <https://doi.org/10.1111/hequ.12129>
- Marginson, S. (2016). The public dimension of universities. In P. Scott, J. Gallacher, & G. Parry (Eds.), *New languages and landscapes of higher education* (pp. 223-239). Oxford Scholarship. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787082.003.0011>
- Matei, L. (2012). A policy gap: Financing in the European higher education area. In A. Curaj, P. Scott, L. Vlăsceanu, & L. Wilson (Eds.), *European higher education at the crossroads: Between the Bologna process and national reforms* (pp. 553-572). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-3937-6_36
- Matei, L., & Curaj, A. (2014). *Building an integrated higher education system in Europe: Romania's commitments in the European higher education area and their implementation at national level*. CEU Press.
- Matei, L., & Iwinska, J. (2014). *University autonomy: A practical handbook*. Yehuda Elkana Center for Higher Education.
- Matei, L., & Iwinska, J. (2018). Diverging paths? Institutional autonomy and academic freedom in the European higher education area. In A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European higher education area: The impact of past and future policies* (pp. 345-368). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_22
- McCarthy, G., & Jayasuriya, K. (2023). The pandemic and the politics of Australian research governance. *Higher Education Research & Development*, 42(3), 1-15. <https://doi.org/10.1080/07294360.2022.2106947>
- McDaniel, O. C. (1996). The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, 9(2), 137-158. [https://doi.org/10.1016/S0952-8733\(96\)00005-0](https://doi.org/10.1016/S0952-8733(96)00005-0)
- McGregor, R. (2010). *The party: The secret world of China's communist rulers*. Penguin.
- Mekonnen, G. T., Kilpatrick, S., & Kenny, J. (2022). Constrained autonomy: Academics and institutional leaders empowerment in Ethiopia in the context of the Bologna process. *Journal of Further and Higher Education*, 46(2), 143-158. <https://doi.org/10.1080/0309877X.2021.1895091>
- Michavila, F., & Martinez, J. M. (2018). Excellence of universities versus autonomy, funding and accountability. *European Review*, 26(1), 48-56. <https://doi.org/10.1017/>

S1062798717000539

- Musselin, C. (1996, May 15). *Relationships between the universities and the state and how to change them: The case of France and Germany* [Paper presentation]. ESRC Seminar Series: Changing Relationship between Higher Education and the State, London.
- Naidoo, R. (2004). Fields and institutional strategy: Bourdieu on the relationship between higher education, inequality and society. *British Journal of Sociology of Education*, 25(4), 457-471. <https://doi.org/10.4324/9780429445163-8>
- Neave, G. (1988). On being economical with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution. In M. Tight (Ed.), *Academic freedom and responsibility* (pp. 114-132). SRHE and Open University Press.
- Neave, G. R., & van Vught, F. A. (1991). *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Pergamon Press.
- Neave, G. R., & van Vught, F. A. (1994). Government and higher education in developing nations: A conceptual framework. In G. R. Neave & F. A. van Vught (Eds.), *Government and higher education relationships across three continents: The winds of change* (pp. 1-21). International Association Universities Press and Pergamon.
- Nokkala, T. (2012). Institutional autonomy and the attractiveness of the European higher education area— Facts or tokenistic discourse?. In A. Curaj, P. Scott, L. Vlăsceanu, & L. Wilson (Eds.), *European higher education at the crossroads* (pp. 59-81). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-3937-6_4
- Nokkala, T., & Bacevic, J. (2014). University autonomy, agenda setting and the construction of agency: The case of the European University Association in the European Higher Education Area. *European Educational Research Journal*, 13(6), 699-714. <https://doi.org/10.2304/eej.2014.13.6.699>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2008). *Tertiary education for the knowledge society*. OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report. Author.
- Olsen, J. P. (2009). Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, 32(3), 439-465. <https://doi.org/10.1080/01402380902779048>
- Ordorika, I. (2003). The limits of university autonomy: Power and politics at the Universidad Nacional Autónoma de México. *Higher Education*, 46(3), 361-388. <https://doi.org/10.1023/A:1025382504110>

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Pringle, T., & Woodman, S. (2022). Between a rock and a hard place: Academic freedom in globalising Chinese universities. *The International Journal of Human Rights*, 26(10), 1782-1802. <https://doi.org/10.1080/13642987.2022.2074979>
- Pruvot, E., & Estermann, T. (2017). *University autonomy in Europe III: The scorecard 2017*. European University Association.
- Raza, R. R. (2010). *Higher education governance in East Asia*. East Asia Flagship Report on Higher Education.
- Ren, K., & Li, J. (2013). Academic freedom and university autonomy: A higher education policy perspective. *Higher Education Policy*, 26(4), 507-522. <https://doi.org/10.1057/hep.2013.31>
- Russell, C. (1993). *Academic freedom*. Routledge.
- Scott, C. (2021). Managing higher education for a changing regulatory environment. *Public Administration and Policy*, 24(1), 7-20.
- Scott, P. (1995). *The meanings of mass higher education*. McGraw-Hill Education.
- Shattock, M., & Berdahl, R. (1984). The British University Grants Committee 1919-83: Changing relationships with government and the universities. *Higher Education*, 13(5), 471-499. <https://doi.org/10.1007/BF00128560>
- Shin, J. C., Li, X., Nam, I., & Byun, B. K. (2021). Institutional autonomy and capacity of higher education governance in South Asia: A comparative perspective. *Higher Education Policy*, 35(2), 414-438. <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00220-y>
- Shinn, C. H. (1986). *Paying the piper: The development of the university grants committee, 1919-46*. Routledge Falmer.
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Johns Hopkins University Press.
- Stachowiak-Kudła, M. (2021). Academic freedom as a source of rights' violations: A European perspective. *High Education*, 82(5), 1031-1048. <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00718-3>
- Szadkowski, K. (2021). The public good and higher education in Poland. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. <https://doi.org/10.1080/03057925.2021.1987194>
- Tapper, E. R., & Salter, B. G. (1995). The changing idea of university autonomy. *Studies in Higher Education*, 20(1), 59-71. <https://doi.org/10.1080/03075079512331381800>

- Tarrach, R. (2017). Foreword. In E. Pruvot & T. Estermann (Eds.), *University autonomy in Europe III: The scorecard 2017*. European University Association.
- The UNC Writing Center. (n.d.). Literature reviews. *UpToDate*. Retrieved December 25, 2022, from <https://writingcenter.unc.edu/tips-and-tools/literature-reviews/>
- Thorens, J. (1988). Ninth centenary of the university of bologna and the university of today. *Higher Education Policy*, 1(4), 43-45. <https://doi.org/10.1057/hep.1988.79>
- Thorens, J. P. (1998). Academic freedom and university autonomy. *Prospects*, 28(3), 401-407. <https://doi.org/10.1007/BF02736814>
- Thorens, J. (2006). Liberties, freedom and autonomy: A few reflections on academia's estate. *Higher Education Policy*, 19(1), 87-110. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300111>
- Tight, M. (1992). Institutional autonomy. In B. Clark & G. Neave (Eds.), *Encyclopaedia of higher education* (pp. 203-215). Pergamon Press. <https://doi.org/10.5040/9781350128767.ch-014>
- Tran, Q., Nguyen, T., Nguyen, H., Tran, T., & Nguyen, D. (2023). Factors affecting the linkage between public universities, in the context of university autonomy: Case study in Vietnam. *International Journal of Data and Network Science*, 7(1), 439-448. <https://doi.org/10.5267/j.ijdns.2022.9.002>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (1997). *Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel*. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004164543.1-0.67>
- Vukasovic, M., Jungblut, J., Chou, M.-H., Elken, M., & Ravinet, P. (2018). Multi-level, multi-actor and multi-issue dimensions of governance of the European Higher Education Area and beyond. In A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European higher education area: The impact of past and future policies* (pp. 321-334). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_20
- Wang, Y., Liu, Q., & Chen, R. (2022). Comparative study on the internal governance models of Chinese and European universities. *Asia Europe Journal*, 20(2), 115-135. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00636-0>
- Williams, G. (1992). *Changing patterns of finance in higher education*. SRHE.
- Wright, S. (1998). The politicization of culture. *Anthropology Today*, 14(1), 7-15.
- Xia, C., Li, X., & Cao, S. (2023). Challenges for the government-controlled higher education system in China. *International Journal of Educational Development*, 97, 102721. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2023.102721>

doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102721

Yokoyama, K. (2007). Changing definitions of university autonomy: The cases of England and Japan. *Higher Education in Europe*, 32(4), 399-409. <https://doi.org/10.1080/03797720802066294>

Zgaga, P. (2012). Reconsidering university autonomy and governance: From academic freedom to institutional autonomy. In H. Schuetze, W. Bruneau, & G. Grosjean (Eds.), *University governance and reform: Policy, fads, and experience in international perspective* (pp. 11-22). Springer. https://doi.org/10.1057/9781137040107_2

