

從政策工具理論探析臺灣市場治理導向下 高等教育政策工具之運用

馬湘萍

國立臺灣師範大學教育學系博士生

中文摘要

1994 年以降的臺灣高等教育，由於內部改革需求和外在新公共管理影響及國際競爭壓力，政府引進市場競爭機制，企圖建立競爭環境和提升績效來提高大學之品質和國際競爭力。衡諸過去二十幾年來臺灣高等教育發展，受到市場化、管理主義之影響而呈現市場導向治理模式。在市場治理邏輯影響下，政府如何運用政策工具？本研究即透過政策工具理論，探討政府對於政策工具之運用，研究發現，高等教育改革之政策工具運用如解除管制、鼓勵私人辦學、競爭型撥款和資訊公開等，呈現 M. Howlett 所稱的市場治理選擇傾向，政府市場導向的政策工具雖達成部分成效，卻也面臨挑戰，最後並依據研究發現，對政府政策工具提出建議。

關鍵詞：高等教育、市場治理、政策工具

An Analysis of Policy Tools for Higher Education Affected by Market Governance from the Perspective of Policy Tools Theory

Hsiang Ping Ma

National Taiwan Normal University / PhD candidate of department of education

Abstract

Due to internal reform demands, external new public management and international competition pressure, the government in Taiwan introduced market competition mechanisms, established a competitive environment for higher education, emphasized performance, and improved the efficiency and effectiveness of universities to enhance the quality and international competitiveness of the university. In the past two decades, the development of higher education in Taiwan has been influenced by marketization and managerialism, and has presented a market-oriented governance model. How does the government use policy tools under the influence of market governance? This study explores the use of policy tools of the government through the theory of policy tools. The research found that the use of policy tools for higher education reform, such as deregulation, encouragement of private universities, competitive funding, and information disclosure, presents what M. Howlett calls the tendency of market governance choices. Although the government's market-oriented policy tools have achieved some results, they are also facing challenges. Finally, based on the research findings, make recommendations on government policy tools.

Keywords: higher education, market governance, policy tools

壹、前言

1980 年代以降，市場化、管理主義造成高等教育系統和管理方式的轉變，因應新的全球經濟發展對高等教育需求增加，許多國家鼓勵增設私立大學來擴大高等教育數量，而高教數量擴增也造成資源競爭，於是，政府採用準市場機制來分配高教資源，如：誘因型的績效撥款，並將決策權力下放給大學，使課責與管理權一致（Dill, 1997）。不同的治理模式反映不同的政策設計邏輯，並會影響政府使用和選擇的政策工具（policy tools）（Howlett, 2011）。新自由主義、新管理主義的市場化治理也改變了政府高等教育政策工具，加速並擴大市場化工具的運用（Ball, 1998）。然而，高等教育的市場化治理並不以發展自由市場為目的，而是強調以國家的力量來促進市場運作（Orr, 2005），讓大學更具效率並提升品質，且能反應需求。為了因應市場治理需求，高等教育政策須重新設計，而政策工具與政策設計息息相關（Dill, 1997）。因應前述的高教數量擴增及資源競爭，政府傾向採取鬆綁、授權的政策工具，提供大學自主和回應市場的能力，並採用績效型撥款、資訊公開等政策工具，來解決市場化機制所產生的大學治理和公共課責的需求（Dill, 2001）。

1987 年解嚴以前，臺灣的高等教育機構受到國家的管制極強，大學基本上是國家機構的一員，自主性相當低。解嚴之後，社會上民主及多元的聲浪及大學自主和校園自治的要求下，大學在一些事項上雖已獲得自治權，但仍屬有限，大學人事、財務、入學制度等仍受到教育部管控，邁向大學自主的步伐仍是緩慢（詹盛如，2010）。

1994 年的 410 教育改革，加速臺灣高等教育改革並產生了結構性的轉變。410 教改行動聯盟提出制定教育基本法、落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化四大訴求，其訴求旨在回歸教育主體性、教育鬆綁以及教育多元化（陳德華，2008）。之後行政院成立「教育改革審議委員會」完成《教育改革總諮議報告書》，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會，作為教育改革的基本方針（行政院教育改革審議委員會，1996）。以鬆綁為主軸的高等教育改革，主要為促進大學自主及多元發展、擴增高等教育數量來滿足就學需求、有效運用教育經費、提升教育品質，自此，高等教育從計畫導向轉向市場導向、從一元轉為多元、從注重公平轉為追求卓越。之後，高等教育面臨更嚴峻的國際競爭、高教供需及資源問題，2003 年行政院高等教育宏觀規劃委員會完成的《行政院高等教育宏觀規劃報告書》，提出高等教育分類與定位、高教學校之運作機制與法治、高教產學合作、私立高教校院的發展、高教之供需政策之建議，並主張以競爭性經費引導大學提升教學及研究品質，擴大大學各個層面的鬆綁、授權，以及透過評鑑機制監督及維持大學品質、同時檢討高教擴增（行政院等教育宏觀規劃委員會，2003）。改革的主要方向為促進高教多

元分類發展、強調市場競爭以促進績效、提升教育品質及國際競爭力。

除了內部教育改革的需求，前述新公共管理及市場治理強調的競爭、重視績效也影響臺灣高等教育治理。衡諸過去二十幾年來臺灣高等教育發展，受到內部改革需求及市場化、管理主義之影響而呈現市場導向治理模式（詹盛如，2010；謝卓君，2017）。

近期，從政策工具研究觀點來探討並分析政府政策漸受重視。van Vught（1995）從治理模式和政策工具探討政府在高等教育創新之決策，並提出高等教育的兩種治理模式：國家控制模式（the state control model）和國家監督模式（the state supervising model），兩種治理模式採行的政策工具傾向有所不同。Tailor（2003）探討英國高等教育政策工具指出，政府希望透過誘因型工具達到政策目標但往往效果不彰，而再轉向強制型工具。Dill（1997）從市場治理探討高等教育政策工具並對高等教育市場提出架構分析。Orr（2005）則從 Clark 的高等教育治理協調三角探討政府運用經費分配（funding allocation）和品質保證（quality assurance）兩項政策工具。van Vught 和 Ziegele（2011：25）從新治理（new governance）之政策網絡及政府增能技術之觀點，提出高等教育透明工具（transparency tool）之重要性。劉秀曦（2013）在探討政府採用大學評鑑工具與經費聯結，指出該做法恐有礙大學自主與創新。謝卓君（2017）則從治理模式與政策工具選擇，探究臺灣高等教育改革的可能問題與治理的特性。陳麗珠（2014）以政策工具觀點探討美國政府之教育政策。由於政策工具之研究可彌補理論與實務的差距而能提高政策執行成效（Howlett & Ramesh, 2003），有利確認政府所欲解決之問題並提供比較標準（Hood, 1983），了解並分析與政策執行相關的政策工具便是政策設計（Howlett, 2011），且政府本身就是一個政策工具箱（Hood, 1983），而政策工具比起公共政策是更為具體的措施（林水波，1999），於是，以政策工具探討政府政策逐漸受到學者重視。

本研究即透過政策工具理論，探討在市場治理邏輯影響下，政府對於政策工具之運用，並以 1994 年至 2015 年間高等教育重大政策，分析政府重要政策文件，探討受到市場治理邏輯影響的高等教育政策工具之運用。首先，透過文獻探討說明政策工具意涵、治理模式如何影響政策工具之選擇，以及高等教育市場治理具有何種特性；繼之，透過政府重要政策文件解析臺灣高等教育政策工具運用並提出建議。

貳、文獻探討

一、政策工具意涵

學者對於政策工具提出不同之觀點，分別就政府合法權威、人類行為假設以及網絡治理等面向，分述如下：

(一) 政府合法權威

此類觀點係以政府的合法權威基礎，如：政府資源、政府權力運作、政府介入策略、政府介入程度等。Hood 的四項政府資源所組成的政策工具結構，Vedung 的管制、經濟手段和資訊三項工具，Elmore 的命令、提供誘因、能力建立和系統改變，Howlett 和 Ramesh 的自願型、強制型、混合型工具等，均是從政府合法權威論述政策工具。

1. C. C. Hood 之觀點

Hood 為早期有系統地探討政策工具學者，認為將政府視為一個工具箱 (tool-kit)，有利理解政府活動的複雜性並對政府政策進行橫向思維，以確認政府在多種可選擇的方法中所試圖解決的問題 (Hood, 1983: 115)。Hood 主張，政府對政策問題之處理係以其所擁有的資訊 (Nodality)、合法權威 (Authority)、財政資源 (Treasure) 與正式組織 (Organization) 等四項資源所賦予之能力予以解決，此即所謂的 NATO 政策工具結構。Hood 主張的政策工具結構相當典型，廣受其他政策學者採用。NATO 政策工具結構意涵如下 (Hood, 1983: 6)：

- (1) 資訊政策工具係因政府所擁有的合法權而能位居社會網路節點，並能綜覽全局，且透過資訊傳播居於制高戰略點。政府以訊息傳播和接收訊息來運作資訊工具。
- (2) 財政工具係指政府運用經費而具有交換能力，並以金錢發揮影響外在世界的的能力。
- (3) 權威政策工具則是政府因法定權威而具有決定的權力，運用政府的權力來制定法規、命令。
- (4) 組織工具係指政府透過正式組織直接行動，運用方式是直接處理或實體程序，如政府組織及機構的人員的政策執行。

2. E. Vedung 之觀點

Vedung (1998) 指出，政策工具是政府企圖獲得對社會變遷的支持與影響或是避免其發生變遷的一套權力運用工具，並認為管制、經濟和資訊為政府政策工

具之基礎原型。在三種政策工具中，以資訊的強制力最低，經濟次之，管制工具最高，資訊工具乃政策工具中最為柔軟且不具強制力，惟近來政府運用資訊工具有日漸增加之趨勢。

3. R. F. Elmore 之觀點

Elmore (1987) 認為政策工具是政府為達政策目標而運用手段所做的權威性選擇，並依據政府介入的策略將政策工具的運用分為命令 (mandates)、提供誘因 (inducements)、能力建立 (capacity building) 和系統改變 (system changing) 等四種。

4. M. Howlett 和 M. Ramesh 之觀點

Howlett 和 Ramesh (1995) 指出，運用政策工具所重視的手段與目標之連結可提高政策效果，並以政府介入程度之強弱，將政策工具分為自願型工具 (voluntary instruments)、強制型工具 (compulsory instruments)、混合型工具 (mixed instruments)。自願型政策工具是政府較少甚至沒有參與涉入，人民擁有最大的自由選擇；強制性政策工具是給予標的團體財貨或服務，或訂定管制規定來限制標的團體行為，人民擁有最少的自由與選擇空間；混合型則是介於自願型和強制型政策工具，此類政策工具是政府可以積極影響標的團體的態度或選擇，但最後是由標的團體自行決定，例如提供資訊、課稅。

(二) 人類行為假設

Schneider 和 Ingram (1990) 則從政策工具所蘊含的人類行為假設探究政策工具，其理論著重在政策所要達成的目的，提供決策者在不同脈絡下，針對不同標的團體傾向於採用何種工具的訊息。Schneider 和 Ingram (1990: 510-529) 進一步分析，標的團體未能採取改善社會經濟或政策問題之必要行動原因為：法律未指引或授權其採取行動；缺乏誘因或能力驅使其採取必要行動；對於問題本質缺乏瞭解；政策目標或方法的價值和其信仰不一致；對於將獲得何種獎勵並不清楚。據此，將政策工具包含權威型 (authority)、誘因型 (incentive)、能力型 (capacity)、學習型 (learning) 和象徵及勸告型 (symbolic and hortatory) 五種。

(三) 網絡治理

Salamon (2002) 從新治理概念探討政策工具，主張多元工具組合塑造了新的治理典範，強調以中央政府與地方政府協力、公部門與私部門合作的共同治理模式。Salamon 並認為政策工具是解決公共問題所有行動的集合，並將政策工具依政府直接參與或非由政府直接參與分為直接工具 (direct tools) 及間接工具 (indirect tools)。直接工具包含直接政府、公營企業、公共資訊和直接貸款等；

間接工具則是指社會管制、補助、保險、抵用券和政府資助企業等(Salmon, 2002)。

國內學者林水波(1999)綜整學者的意見，認為解決政策問題所使用的各種可行手段即為政策工具，並進一步指出，政策工具與公共政策都是達成政策目標的具體機制，在政府的特定活動中，為達成特定結果所設計的行政組合包含行政機關、可用資源、標的人口及政策工具在內，而一個公共政策也可能採用不同的政策工具，所以政策工具則是一種比公共政策更為具體的措施。

綜合上述觀點，政策工具為解決政府公共問題、達到政策目標的多種方法和活動組合，其具有目的性、多元性、連結性等特性。政策工具的目標導向特性，可彌補巨觀或微觀政策研究之侷限和不足。此外，並可提供理解政府政策複雜性的途徑，從政府所選擇政策工具中了解政府所欲解決的問題。

二、治理模式與政策工具選擇

由於不同的治理模式，反映不同的政策設計邏輯和政策執行立場，此將影響政府選擇和使用政策工具的情況(Howlett, 2011)。Howlett 延續 Hood 的資訊、權威、財政、組織的 NATO 政策工具架構，探討法制治理(legal governance)、法人治理(corporatist governance)、市場治理(market governance)、網絡治理(network governance)四種不同治理模式如何影響政策工具的選擇。

法制治理(legal governance)遵循傳統公共行政的治理邏輯，強調透過法律，產生合法性與順從。法制治理的權威型工具選擇傾向透過直接管制、立法或行政程序等政策工具，組織型工具則選擇由政府直接提供服務或是透過行政裁決之政策工具，財政型工具則以公共財政支出或是課稅方式為之，資訊政策工具則選擇採用政令文宣、廣告或對生產者傳遞訊息(Howlett, 2011)。

法人治理(corporatist governance)亦屬於傳統公共行政治理邏輯，與法制治理不同的是，強調社會經濟發展的控制和平衡，政府主要透過計畫來管理，在權威工具的運用上傾向採用獨立委員會或諮詢會，組織型工具傾向採用國營企業為之，財政型工具則採用補助、撥款方式(Howlett, 2011)，資訊型工具則以調查、評鑑工具進行(謝卓君，2017)。

市場治理(market governance)主要受到新公共管理邏輯影響，偏向採用市場化工具，強調企業與競爭原則，重視資源與成本的效率和控制(謝卓君，2017；Howlett, 2011)。市場治理模式的政府喜好能夠給予公共事務顧客和使用者更多自主權的權威型政策工具如解除管制，並採用重新分配角色與責任、公營事業私有化的組織型工具、運用競爭型經費的財政工具以及提供消費者資訊以協助消費

者決策之資訊工具（Howlett, 2011）。

有別於傳統公共行政著眼在政府機構、計劃、管理技術之研究，網絡治理（network governance）則主張政府政策應透過行動者與治理機構行為以及公、私協作方式進行，主張多元工具組合，強調以中央政府與地方政府協力、公部門與私部門合作的共同治理模式。透過利害關係人會議進行協商、公聽會、資助利益團體以及開放資訊是網絡治理在權威、組織、財政及資訊四類政策工具選擇的傾向（Howlett, 2011）。

綜上，不同治理邏輯影響政府四種政策工具的運用，此係因不同的治理理念，需要透過不同政策工具來達成政策目標。例如：市場治理邏輯強調競爭和績效，採用市場化工具如解除管制、競爭型撥款來因應市場競爭的需求，而法制治理則傾向採用公共財政支出如：定額補助方式來達成合法性及順從。

三、高等教育市場治理

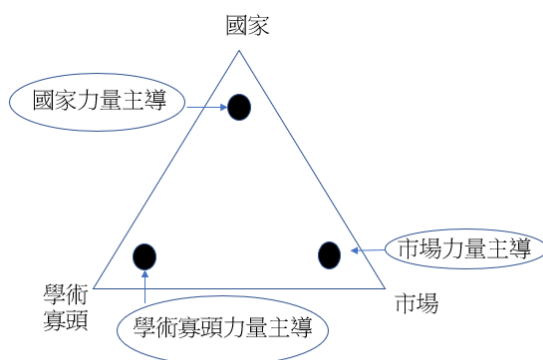
1980 年代以降，新公共管理（new public management）對各國行政產生影響。主張採用企業管理技術、強化服務及顧客導向、引入市場機制及競爭之理念，成為西方國家因應經濟危機的行政改革方向（詹中原，1999）。受到新公共管理之影響，各國行政顯現「解除管制－民營化－市場化（deregulation-privatization-marketization）」之三部曲基調（戴曉霞，2002），並展現市場治理的特性。Hughes（1994）指出，與以往政府科層官僚系統不同的是，新公共管理強調經濟（Economy）、效率（Effectiveness）、效能（Efficiency）（引自詹中原，1999）。將私人企業的管理模式精神引入政府部門，舉凡重視績效及產出、強調市場競爭及效率等概念，都是新公共管理對行政部門的影響。

受到新公共管理之影響，高等教育的治理模式也隨之轉變，要求績效及品質、反應市場需求及提高效率成為政府高等教育治理的目標。新公共管理的高教治理特色如下：

（一）以國家的力量促進市場運作

Clark（1983）提出高等教育治理協調三角，並指出高等教育運作的三種力量：國家、學術寡頭和市場，各國高等教育治理在這三種力量下各自形成不同的協調模式（圖 1），而市場力量之影響在近年來有逐漸提高之趨勢。Orr（2005）認為，高等教育的市場機制並不以發展為自由市場為目標，而是強化國家在市場競爭和績效的協調功能及強調高等教育產出和產出的需求性，所以在高等教育治理協調三角中，國家和市場力量並非全然相左，且是可以協調。亦即，新公共管理的市

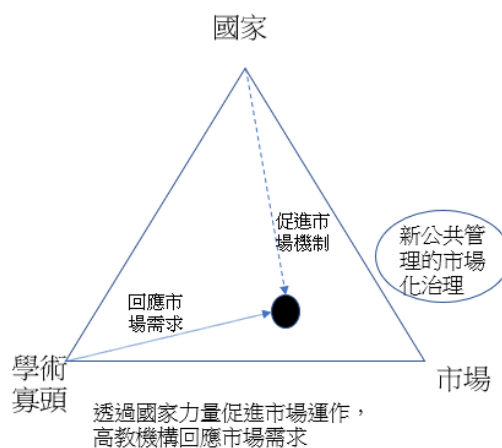
場化乃是主張以國家的力量來促進市場運作，以利高等教育機構更具效率並反應需求（圖 2）。



國家、學術寡頭和市場三種力量各自形成不同的協調模式

圖 1 高等教育治理協調三角

資料來源：研究者自行繪製



新公共管理的市場化治理模式

圖 2 新公共管理的市場化治理

資料來源：研究者自行繪製

(二) 市場導向的高等教育政策設計

Dill (1997) 提出因應市場導向的高等教育政策設計，首先為基本條件 (basic conditions)，是指改變學術機構運作所依據的法律和價值架構來影響高等教育的基本條件，透過財產權設立、訂定反托拉斯法等方式建立市場架構的規則；第二為市場結構 (market structure)，以影響商品和服務定價的政策工具以及自由化和模擬市場來影響市場結構，以稅制及補貼、鬆綁和私有化將市場自由化以及透過準市場機制來模擬市場；最後為市場行為 (conduct)，以調控來影響買賣雙方行為，並透過價格和數量調控、資訊提供等政策工具改變高教市場行為。他並指出，高等教育政策工具與政策設計三個面向的政策干預息息相關。

（三）新型態的高等教育管理機制及政策工具

受到新自由主義、新制度經濟學、績效、公共選擇理論和新管理主義之影響，高等教育政策工具有了轉變，加速並擴大市場化工具的運用（Ball, 1998）。因應市場化的管理，高教決策者重新設計高等教育系統及管理機制，以解決市場化機制所產生的大學治理和公共課責的需求。Dill（2001）提出高等教育市場化的政策目標、政策工具及政策工具運用，以解除管制為政策目標的政策工具，如授權大學進行資金管理和投資的程序工具，以及授權大學具有內部治理權的實質工具，以課責為政策目標的政策工具則有資訊公開、能力建立和績效型撥款三種。此外，高等教育市場只有在學生和大學掌握產品品質的準確、可靠資訊的情況下，才能正常運行，所以應透過政府干預以使該資訊提供並確保提供者公開品質資訊，以做出有根據的選擇（Jongbloed, 2003）。依市場邏輯概念，資訊不足將導致高教學術市場失靈，此係因學生缺乏足夠的大學系所品質資訊使其做出差別性的選擇（discriminative choice）（Dill, 1997）。於是，資訊公開成為高等教育市場運作的關鍵因素。

綜上，高等教育的市場治理讓國家、市場和學術寡頭三者力量重新組合，國家的力量乃是促進市場運作，高等教育機構在市場競爭機制下更具效率且必須反應市場需求。因應市場治理需求，政策規劃者需重新設計高等教育，而政策工具與政策設計息息相關。市場導向的高等教育政策設計主要透過法規建立市場架構規則，透過鬆綁和私有化將市場自由化及準市場機制來模擬市場，透過價格調控、數量調控及資訊提供等政策工具改變高教市場行為。再者，由於高等教育的市場機制並非以發展為自由市場為目標，而是強化國家在市場競爭和績效的協調功能及強調高等教育產出和產出的需求性，除了授權大學具有內部治理權的鬆綁政策工具，還須採用對大學課責的績效型撥款、資訊公開等政策工具，來解決市場化機制所產生的大學治理和公共課責的需求。

參、研究的實施

本研究之研究範圍、研究資料及分析架構如下：

一、研究範圍

本研究時間以 1994 年至 2015 年期間之重大政策，並以高等教育階段為研究範圍。

二、研究資料

主要以研究範圍期間之高等教育重大政策，分析政府重要政策文件及法規，教育部之重要文件包含施政方針（政府僅公布自 2013 年至 2021 年）、施政計畫（政府僅公布自 2013 年至 2021 年），以及教育部公布之《大學教育政策白皮書》、《教育部人才培育白皮書》、《第七次中華民國教育年鑑》、教育部之《重大教育政策發展歷程》（高等教育）及《教育大事年表》；法規則以規範大學之《大學法》及《私立學校法》為主；另《教育改革總諮議報告書》、《行政院高等教育宏觀規劃報告書》兩份報告對 1994 年以後的高等教育政策產生一定的影響，亦納入研究資料。

三、分析架構

本研究之方法以 M. Howlett 治理影響政策工具選擇之理論，分析臺灣高等教育改革重要政策之工具運用。

首先透過前述研究資料，綜整出高等教育重要政策，據以探討所運用之政策工具，並以 M. Howlett 治理影響政策工具選擇之理論分析之（如圖 3）。

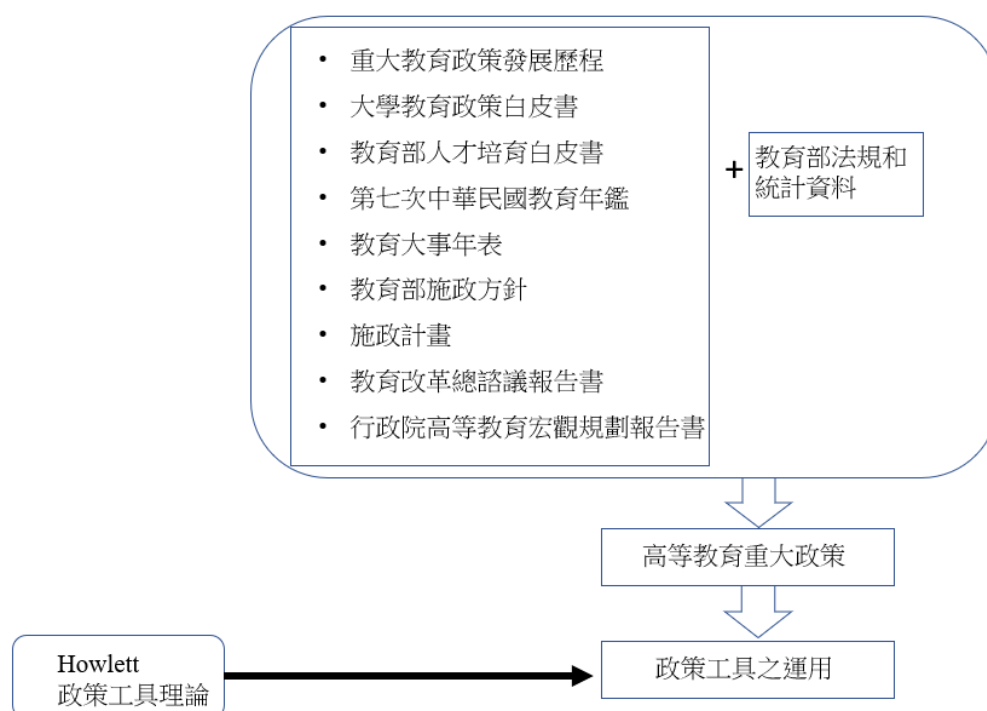


圖 3 研究架構
資料來源：研究者自行繪製

肆、研究結果

1994 年以前，政府對於高等教育的管制和發展乃是配合國家經濟需求而採取計畫型導向（羊憶蓉，1994；陳德華，2008）。高等教育機構是國家機器的一部分，舉凡大學的入學制度、課程、校長遴選、師資聘任及經費等，大學的人事、經費及運作都由政府主導和控制，此階段高等教育的管理偏向於法制（legal）治理模式。以 M. Howlett 的權威、組織、財政及資訊四種政策工具選擇來看，在法制治理模式下，政府的權威型工具乃是以管制為主，訂定各項命令、規定以規範大學行為，大學的自治權較低；組織型的工具則是以直接提供服務為重點，並以政府設立的國立大學提供高等教育需求的主要功能；財政型工具則是對大學的定期撥款，採公務預算、規律及定額補助，如：國立大學的公務預算經費；而資訊型工具主要透過文宣和審查以及提供大學資訊。

綜觀 1994 年至 2015 年間，市場治理下的臺灣高等教育重要政策主要呈現在四個面向：鬆綁及權力下放、調整高等教育結構及數量、採用績效型撥款、公開大學資訊，其政策工具運用如下：

一、鬆綁及權力下放

（一）政府之做法

以往，政府對高等教育的管制極高，大學的各項運作如課程、系所設立、人事、財務校務管理乃至校長產生等，都受到政府高度規範和限制，1994 年之後大學的課程、教師、系所設立、財務、組織及管理運作等陸續進行不同程度的鬆綁和授權（教育部，2001、2014；郭為藩，2004）。

《大學法》是政府對大學管治的主要法規，410 教育改革以鬆綁為核心的訴求加速《大學法》放寬對大學的管制。政府於 2005 年的《大學法》修法，大規模鬆綁對大學的限制，分別在大學的人事（大學校長由大學組成遴選委員會選出後報教育部聘任、大學校長得由外國人擔任、放寬副校長的人數限制及資格及各校系主任、所長、學程主任之資格，並得設副主管）、組織（大學配合學校發展之需求自行規劃調整校內行政組織及編制表）、系所課程及學位授予（學院為教學研究單位之主體、可設學分學程或學位學程）等進行大規模的鬆綁（立法院，2021a）。

除了《大學法》之外，《私立學校法》乃是政府管治私立大學的主要法規，教育部於 2008 年修正《私立學校法》，放寬對於私立大學的管制，提供私立大學更具彈性、自主以及監督機制，修正重點包括：（一）建立一法人可設多所學校

機制：突破一法人僅能設一學校之限制；（二）透過捐助章程讓私校經營更自主：學校的經營及決策權由學校法人自行管理，並於捐助章程中明定；（三）提高捐贈私立學校之所得稅優惠：為鼓勵私人捐資興學，統籌運用捐款收入，以促進私立學校平衡發展；（四）建立學校退場及多元發展機制：提供學校間或學校法人間合併之依據及提供稅賦優惠；（五）增訂私立學校得不經停辦方式由學校法人申請改制為其他類型之學校以及學校法人可轉型為其他文化、教育、社會福利事業之財團法人；（六）因應國際化增加興利條款：解除外國董事不得超過 3 分之 1 的限制並開放外國人擔任校長及董事長；（七）建立資訊公開及監察人機制：配合鬆綁增訂董事會報酬費用；（八）減少行政干預，擴大司法協助：只於董事會無法運作或違法時介入；（九）評鑑績優學校放寬辦學限制：對於評鑑績優的私立學校，特別開放其增設系所班及其名額之分配、遴聘校長、專任教師之年齡及學生收費與辦理學校型態之實驗教育或學校內之教育實驗等，可專案報部同意後不受私校法之規範（教育部 2012；立法院，2021b）。

此外，教育部也對其他行政及學術事項進行授權（教育部，2001、2014）。例如：1996 年廢除了大學共同必修課程，大學擁有自行訂定課程的自主權，1997 年授權大學自行審查教師資格，而 1999 年國立大學全面實施校務基金，國立大學擁有財務自主權，2001 年實施大學系所及招生名額總量管制，授予大學系所設立自主權責（教育部，2021b）。

（二）分析

依據 Howlett 之理論，市場治理模式的政府喜好能夠給予公共事務顧客和使用者更多自主權的權威型政策工具如解除管制。1994 年之後，政府對大學的鬆綁及權力下放，主要讓大學在人事、行政、學術等各方面擁有更大自主權。與以往法制治理強調的管制不同，政府透過權威型的工具進行鬆綁與權力下放，讓大學進行自我管制，促進自主、多元發展以提升績效和品質，以因應市場機制的競爭和績效要求。相較 1994 年之前對大學的高度管制，政府修正《大學法》和《私立學校法》以及授權大學各項學術及行政權力，讓大學逐步擁有人事、課程、財務、師資資格審核、系所設立等自主權責。在大學自治的人事、學生選擇、決定教學課程、決定研究及分配財源的自治等五個範疇（周志宏，2002），大學已然具備一定的自治權，以因應高等教育市場競爭所需的自主權以及提升績效。

政府在權威型工具的運用主要採取解除管制，以鬆綁及權力下放策略，對於大學不再諸事透過法規或命令進行管制，而是授權大學在人事、財政、行政及學術等面向自我管理，以改善和提升品質，來因應市場競爭的需求。然而，透過鬆綁和權力下放給予大學更多的自主權，卻面臨政府監督和大學自主之兩難，有些大學則在校務及財務產生問題和弊端（林俊明，2020），無法善用自治權。而有

些大學則認為，大學自治權仍受到政府限制，阻礙大學發展及不利提升品質及國際競爭，例如：政府對學費的管制（潘乃欣，2021）、教師升等之權責（馮靖惠，2021）。

二、調整高等教育結構及數量

（一）政府之做法

因應 410 教改提出的廣設高中大學及暢通升學管道的訴求，《教育改革總諮議報告書》建議政府應再擴增高教育數量，滿足國人對於高等教育的多元需求。於是，政府以專科學校改制為科技大學及鼓勵私人興學等方式來增加大學數量（教育部部史，2021a；陳德華，2008）。大學數量從 1994 年的 70 所，擴增到 2015 年的 145 所（教育部統計處，2021b）。大學數量擴增的主要來源乃是專科學校升格改制，並以私立學校為主。高等教育的在學學生人數也從 1995 年的 751,347 人增加到 2015 年的 1,332,455 人，淨在學率¹則從 1994 年 26.26%增長到 2015 年的 70.86%（表 1）。臺灣的高等教育在學率已達 Trow（2006）所稱高等教育「菁英型—大眾型—普及型」發展模式（elite-mass-universal access model）的普及型，接受高等教育的機會不再是少數權貴或資優者的菁英型高等教育，一般社會大眾皆有機會進入大學就讀。

除了在學率的提升，高等教育結構也有了轉變，大學在學學生人數私立大學 896,557 人，占全數大學在學人數 1,332,455 人（教育部，2016）之比率 67.28% 近 7 成，私立大學成為提供學子就讀大學的主要渠道。

表 1 高等教育淨在學率

學年度	高等教育淨在學率
	合計
1987	14.82
1994	26.26
2000	38.70
2003	49.05
2010	66.71
2015	70.86

資料來源：整理自教育部（2021a）。

（二）分析

依據 Howlett 所稱，市場治理傾向採用重新分配角色與責任、公營事業私有

¹ 淨在學率為 18 至 21 歲高等教育在學學生數占當年 18-21 歲人口之比率；粗在學率為高等教育在學學生數占當年 18-21 歲人口之比率。

化的組織型工具。政府透過私立大學設立及專科改學校制來擴充高等教育數量，來調整高教數量及結構，提供國人高等教育就學機會，並促進市場競爭及學生多元選擇。大學學生人數佔比已近七成的私立大學，成為提供學子就讀大學之主要渠道。與以往法制治理主要由國立大學提供高等教育需求不同，政府鼓勵私人興學來擴充高教數量，讓以往以公立大學為主要高教就學機會提供者的角色，轉由私立大學承擔，而高教機構數量的增加也提供學生更多元的選擇。

政府擴充私立大學設立滿足國人對於高等教育的需求，大學在學率的提升及私立大學擔任主要提供者之角色，然近年大學卻出現經營危機、教學品質低下和大學退場問題，尤以私立大學為甚（劉世閔，2019）。其癥結在於少子化的招生來源銳減導致部分大學面臨退場困境，而招生人數不足又致大學財源短缺致教育品質低下，大學退場也因法制上私立大學並非私人擁有，而是私人捐資興學，以致私立大學即使招生不佳、經營不善亦不願退場之困境。擴充高等教育數量原為提供國人更多元、充分的大學就學之需求。惟因政策規畫時未考量少子化等因素，導致高等教育供過於求，高等教育市場供需結構之改變，引發退場困境並間接衝擊教育資源、品質及競爭力（監察院新聞稿，2017）。

三、採用績效型撥款

（一）政府之做法

1994 年以前，政府對各大學資源挹注係以平均主義為主，採取一致性標準或齊頭式分配，強調基本需求經費。由於高等教育數量快速擴充，有限的經費導致高等教育經費短絀問題。而國際高等教育競爭所帶來的壓力，以往定期撥款、公務預算模式、規律及定額、齊頭式的經費分配方式已無法因應。

為提升大學競爭力，政府經費分配方式開始學習主要國家經驗，強調績效責任，並引進績效本位經費分配機制，將一部份公共經費透過大學教學或研究績效表現來分配，藉此協助學校發展特色（詹盛如，2014）。此外，《行政院高等教育宏觀規劃報告書》提出高等教育市場競爭及大學分類，並建議透過競爭型經費引導高教分類（行政院等教育宏觀規劃委員會，2003）。於是，政府對於高等教育經費之分配，打破以往傾向平均分配的模式，改採競爭性撥款，來激勵大學提升品質和競爭力（教育部綜合規劃司，2021a、2021b；陳德華，2006）。

政府對高等教育機構的經費補助，可分為兩大類，其一基本需求（needs-based）經費，包括含國立大學校院校務基金補助、私校獎補助，與一般經常性經費；其二為政策引導性經費，係在教育部政策目標下，以大學機構之績效表現（performance-based）為分配基礎，包括邁向頂尖大學計畫、獎勵大學教學卓越

計畫等（詹盛如，2014）。政策引導性經費即是競爭性經費，依大學的績效表現做為分配基礎，透過競爭性經費之挹注，提供額外經費補助國內具卓越潛力之大學，以提升其教學與研究競爭力，這種政策引導性經費，是由政府設定國家目標並提供所需經費，再由大學提出計畫申請（范麗雪，2012）。具體做法如：2005 年的獎勵大學教學卓越計畫，目標在於提升大學教學品質，2006 年的邁向頂尖大學計畫，目標為提供資源給具有潛力的大學發展為研究卓越的大學並能具世界競爭力（教育部綜合規劃司，2021a、2021b）。

（二）分析

依據 Howlett 所稱，市場治理傾向採用競爭型撥款的財政工具，對於績效優良的大學提供經費。政府在財政型工具的運用，係採競爭型經費引導高教分類，如：教學型大學、研究型大學，刺激競爭並提升效率，來達到各類政策目標，與法制治理的固著、規律、齊頭式及定額補助的公務預算撥款不同。

政府希望透過誘因型工具如競爭型撥款來達到政策目標，然而因為誘因型工具多具備極強的目標導向，導致大學逐漸追求共同活動基礎而難以追求自我特色，易侵蝕高等教育自主性（Tailor, 2003）。政府採用競爭型撥款的確讓大學聚焦在績效和競爭，提升教育品質及競爭力（何卓飛，2012；范麗雪，2012）。然而，政府政策太過依賴競爭型經費來達成政策及過於強調政府所訂定的績效指標，易導致大學同質性發展、過於重視績效而影響大學發展及研究方向，衝擊大學內部文化的負面效應（如：重理工輕人文、抄短線、求效率）（范麗雪，2012），同時也產生國際一流大學與頂尖研究中心定義目標不明、預算執行排擠正常教育資源、重研究、輕教學、重洋輕土、重理工輕人文的迷思和過分重視排名等問題（陳振遠，2011）。

四、公開大學資訊

（一）政府之做法

依據《教育改革總諮議報告書》、《行政院高等教育宏觀規劃報告書》建議，政府應以評鑑來提升教育品質、促進大學多元化及政府監督機制，解決大學普及化之後的教育品質不佳及建立大學自治和政府監督關係。政府於 2005 年建立大學評鑑制度，要求大學必須定期接受系所評鑑及校務評鑑，並應將評鑑結果對外公開（教育部，2001、2014）。大學評鑑結果之公開，為大學教育品質透過專業機構系統性的檢核並公布給社會大眾，是政府推動大學資訊公開跨越的一步。

除了評鑑結果之資訊公開，《大學法》對大學資訊公開，亦做了明確的規定：

「大學對校務資訊，除依法應予保密者外，以主動公開為原則，並得應人民申請提供之。」據此，教育部於 2015 年建立「大專校院校務資訊公開平臺」，定期滙集大學的重要資訊並對外公開，降低大學與學生資訊不對稱現象、保障學生受教權益，並要求大學負起績效責任，促進校際間良性競爭，形成學校改進之動力，並陸續將大學重要數據和資訊納入平臺並對外公佈（教育部，2017）。

（二）分析

依據 Howlett 所指，市場治理傾向採用提供消費者資訊以協助消費者決策之資訊工具，政府在資訊型工具的運用，已經轉向公開大學資訊，公開內容包含大學品質的評鑑結果資訊及其他大學資訊，提供給作為高等教育消費者的學生做為選擇和決策之依據。

大學資訊公開雖可提供學生選擇校系之依據，外界之意見，如：教育部應公布學生實習人數及時數、學生實習機構及權益保障等 16 項資訊（許展溢，2021），且除了註冊率受媒體報導而受到外界較大關注，其餘資訊較少受到外界重視。如前述，依市場邏輯概念，資訊不足將導致高教學術市場失靈，此係因學生缺乏足夠的大學系所品質資訊使其做出差別性的選擇，資訊公開乃是高等教育市場運作的關鍵因素，外界及學生關注度低，將無法達成資訊公開之效應。

伍、結論與建議

依據前述研究結果，提出結論及建議如下：

一、結論

1994 年以後，受到市場治理影響的臺灣高等教育重要政策改革主要為鬆綁及權力下放、調整高等教育結構及數量、採用績效型撥款、公開大學資訊等四個面向。政府在鬆綁及權力下放之做法，乃是透過權威型工具的運用，採取解除管制，以對於大學不再諸事透過法規或命令進行管制，而是授權大學在人事、財政、行政及學術等面向自我管理，以改善和提升品質，來因應市場競爭的需求。在調整高等教育結構及數量上，乃是運用組織型工具，調整大學數量及結構策略，做法上並非以設立公立大學來擴增數量，而是鼓勵私人辦學，來因應學生就讀大學的多元需求，私立大學成為主要的高等教育就學機會提供者，高等教育淨在學率從 1994 年 26.26% 提升到 2015 年的 70.86%，淨在學率已達到普及型，而私立大學在學生人數占所有大學生人數近 7 成，私立大學成為提供學子就讀大學的主要管道。在進行績效型撥款之做法，則是運用財政工具，改變以往的平均式、齊頭式、公務預算式的經費分配，採用績效要求的競爭型撥款，引導大學追求品質和

效率，大學為爭取政府經費如：邁向頂尖大學計畫、獎勵大學教學卓越計畫，需配合競爭型計畫之政策目標提出計畫爭取，競爭型撥款也成為政府推動重要政策的常用的政策工具。在資訊工具之運用，政府開始對消費者提供資訊，透過公開大學評鑑結果及建立「大專校院校務資訊公開平臺」公開大學資訊，提供資訊給高等教育消費者學生及大眾以做為選擇之依據，同時對大學課責並促進競爭。

然而，政府的政策工具運用亦面臨了一些挑戰，例如：透過鬆綁和權力下放給予大學更多的自主權，由於大學的多元性和需求不同，面臨政府監督和大學自主的兩難以及大學課責問題。而政府為滿足國人高等教育的需求而大量擴增私立大學，卻面臨近年少子化招生危機，影響大學品質及大學退場之困境。此外，政府運用競爭型經費做為財政工具，提供誘因引導大學配合政策，的確讓大學聚焦在績效和政策目標，卻也導致大學易朝同質性發展、過於重視績效而影響大學發展及研究方向，並衝擊大學內部文化的負面效應，以及如：頂尖大學定義目標不明、預算執行排擠正常教育資源、重研究、輕教學、重洋輕土、重理工輕人文的迷思和過分重視排名等問題。而外界對大學資訊公開之意見以及關注度低，也恐將影響資訊公開之成效。

臺灣高等教育改革之政策工具運用如解除管制、鼓勵私人辦學、競爭型撥款和資訊公開等，呈現 M. Howlett 所稱的市場治理選擇傾向。並如前述高等教育市場治理特性，以政府力量促進市場運作，除了授權大學具有內部治理權的鬆綁政策工具，還須採用對大學課責的績效型撥款、資訊公開等政策工具。市場治理下的臺灣高等教育政策工具運用整理如表 2。

表 2 市場治理下的臺灣高等教育政策工具運用

四種政策工具	Howlett 市場治理之工具選擇傾向	高等教育重要政策面向	政策工具選擇	做法	優、缺點分析	
					優點	缺點
權威型	解除管制；自我管制；提供自主權	鬆綁及權力下放	解除管制	透過修法及授權，進行鬆綁與權力下放。	促進大學自主、多元以提升績效和品質，因應市場競爭需求。	面臨政府監督和大學自主之兩難。
組織型	重新分配角色與責任；公營事業私有化	調整高教數量及結構	鼓勵私校辦學	鼓勵私立大學及專科改學校制進行擴充高等教育數量。	提供國人高等教育更充足就學機會，促進市場競爭及學生多元選擇。	導致高教數量供過於求，引發大學退場困境及教育品質問題。
財政型	使用者付費；競爭性撥款	績效型撥款	競爭型經費	以競爭型經費引導大學分類、提升品質及競爭力，如：邁	大學聚焦在績效和政策目標、提升教育品質及競爭力。	因過度依賴競爭型經費及政府訂定績效指標，致大學同質

				向頂尖大學計畫經費、獎勵大學教學卓越計畫經費。		性發展且衝擊大學之文化；以及頂大定義目標不明、預算排擠正常教育資源、重研究、輕教學、重洋輕土、重理工輕人文和過分重視排名等問題。
資訊型	蒐集統計資料，提供消費者資訊以協助消費者決策	公開大學資訊	資訊公開	公開大學評鑑結果及建立「大專校院校務資訊公開平臺」，公開大學資訊。	提供資訊給消費者做為選擇之依據；對大學課責、促進競爭。	外界對資訊公開內容有意見且外界關注度較低，而影響資訊公開之成效。

資料來源：研究者自行整理

二、建議

依前述研究結論，對於政府政策工具之運用提出建議如下：

(一) 權威型工具

由於臺灣的大學具多元性和自治能力及需求不同，政府運用權威型工具達成鬆綁及權力下放，不宜一以視之，建可採分流管治，以因應臺灣為數眾多且多元的高等教育機構，不同類型和特性的大學應採用不同的授權機制；此外，如前述，高等教育的市場機制並不以發展為自由市場為目標，而在強化國家在市場競爭和績效的協調功能，政府除了授權大學具有內部治理權的鬆綁政策工具，還須採用對大學課責的績效型撥款、資訊公開等政策工具，來解決市場化機制所產生的大學治理和公共課責的需求。政府進行鬆綁和權力下放，可連結並善用資訊公開對大學進行課責，讓大學有權有責。

(二) 組織型工具

政府大量擴充大學數量，因欠缺整體規劃及納入相關因素如：少子化的就學人口減少，致高教供過於求，引起高教品質問題和退場困境。建議政府運用組織型工具，納入未來人口成長及其他可能影響因素，提出更為宏觀的高等教育結構規劃，並透過權威型工具的法治及其他政策工具來解決大學退場問題。

(三) 財政型工具

由於財政工具屬於誘因型工具，主要在透過財政的誘因引導標的團體達成政府所欲目標。建議競爭型經費的指標及績效要求可採取更為開放多元的方向，給予大學更大自主和發揮特色的空間，以利大學多元發展的政策目標；同時，亦應結合其他政策工具，不宜過度依賴競爭型撥款，以免因受到競爭型經費不穩定性之影響。

(四) 資訊型工具

政府推動大學資訊公開時間尚短，但外界對資訊公開之內容有不同意見且關注度尚低。然而攸關大學品質的評鑑結果資訊公開為歐美國家高教市場治理國家所認為之必須，且資訊型工具是高等教育市場治理的關鍵，建議政府應再檢討資訊公開內容，同時了解學生及外界所需資訊，並應善用資訊工具，將正確的大學資訊有效傳遞給消費者及大眾以利其作選擇、判斷及對大學課責。

最後，值得注意的是，近期政府對於資訊型工具之運用方興未艾。市場治理除了採取對大學鬆綁、授權，大學的品質和重要資訊如何有效傳遞給消費者，乃是關鍵因素，學生如缺乏足夠的大學系所品質資訊，難以做出差別性的選擇（Dill, 1997）。此外，資訊工具是政策工具中最為柔軟且不具強制力者，但近來各國政府運用資訊工具有日漸增加之趨勢。目前大學資訊公開相關研究非常少，外界的關注亦低，建議可針對資訊政策工具詳加研究，以利後續政府資訊政策工具之運用。

參考文獻

- 立法院（2021a）。**大學法**。法律系統。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>
- 立法院（2021b）。**私立學校法**。法律系統。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm?@@1952223829>
- 行政院高等教育宏觀規劃委員會（2003）。**高等教育宏觀規劃報告書**。未出版，行政院高等教育宏觀規劃委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。行政院教育改革審議委員會。
- 羊憶蓉（1991）。**教育與國家發展：「臺灣經驗」的反思**。載於賴澤涵、黃俊

傑（主編），光復後臺灣地區發展經驗（133-170頁）。中央研究院人文社會科學研究中心。

- 何卓飛（2012）。教育部推動邁向頂尖大學計畫之檢討。臺灣教育評論月刊，1(6)，28-34。
- 林水波（1999）。公共政策新論。智勝。
- 林俊明（2020）。私立大學退場問題多！康寧大學臺南校區副教授被踢爆身兼5系主任。民視新聞。<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2020C07U11M1>
- 周志宏（2002）。學術自由與高等教育法制。臺北：高等教育。
- 范麗雪（2013）。檢視競爭性經費對大學發展的影響。教育理論與實踐學刊，26，103-123。
- 教育部（2001）。大學教育政策白皮書。教育部。
- 教育部（2012）。第七次中華民國教育年鑑。教育部。
- 教育部（2014）。教育部人才培育白皮書。教育部。
- 教育部統計處（2016）。大專校院概況統計。教育部統計處。
- 教育部（2017）。大專校院校務資訊公開。<https://udb.moe.edu.tw/>
- 教育部統計處（2021a）。性別統計指標彙總性資料。<https://depart.moe.edu.tw/ed4500/cp.aspx?n=DCD2BE18CF30D0>
- 教育部統計處（2021b）。重要教育統計資訊。https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U03.pdf
- 教育部部史（2021a）。重大教育政策發展歷程：高等教育。<https://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=6>
- 教育部部史（2021b）。教育大事年表。<https://history.moe.gov.tw/milestone.asp>
- 教育部綜合規劃司（2021a）。年度施政方針。<https://depart.moe.edu.tw/ED2100/>

News2.aspx?n=D23E9B1FC9ED5D63&sms=4186928212B88A3A

- 教育部綜合規劃司（2021b）。年度施政計畫。https://depart.moe.edu.tw/ED2100/News2.aspx?n=B32992AF2BCEC98B&sms=8E6F0C08E17D8910
- 陳麗珠（2014）。美國《邁向巔峰》政策及其啟示－政策工具的觀點。市北教育學刊，47，75-100。
- 陳德華（2006）。透過競爭機制引導大學校院分類發展。高教簡訊摘要。第181期。http://www.fgu.edu.tw/~secretary/index-3-4.htm
- 陳德華（2008）。臺灣高等教育面面觀。文景。
- 陳振遠等（2011）。「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」執行績效評估研究報告。行政院研究考核委員會委託研究計畫報告。
- 許展溢（2021年10月5日）。大專校院校務資訊平台一點都不開放 教團籲政府公開「16項資訊」。ETtoday新聞雲。https://www.ettoday.net/news/20211005/2094440.htm
- 郭為藩（2004）。轉變中的大學：傳統、議題與前景。高等教育。
- 馮靖惠（2021年8月3日）。臺大師升等失敗 6次訴願破紀錄。聯合報。https://udn.com/news/story/6928/5645694
- 詹中原（主編）（1999）。新公共管理-政府再造的理論與實務。五南。
- 詹盛如（2010）。臺灣高等教育治理政策之改革：新管理主義的觀點。教育資料與研究雙月刊，94，1-20。
- 詹盛如（2014年9月）。我國高等教育資源籌措與分配計畫：結案報告。教育部高教司委託研究計畫。
- 潘乃欣（2021年4月9日）。教育部敗訴 三校欣慰：調漲學費屬大學自治。聯合報。https://udn.com/news/story/6928/5569618
- 監察院新聞稿（2017）。教育部未善盡政策規劃職責及學校數量控管，致大學合併及退場之時程與效益，均與「大學法」立法意旨及社會期待相去甚遠，甄

傷我國高等教育總體競爭力與資源綜效，監察院促切實檢討改善。監察院。
https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=8062

- 劉世閔(2019)。大學退場機制—市場機制是潘朵拉盒？臺灣教育評論月刊，8(4)，27-34。
- 謝卓君（2017）。從政策工具選擇省思臺灣高等教育治理。教育研究集刊，63(3)，41-75。
- 戴曉霞（2002）。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，7(47)，301-328。
- Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 122-123.
- Clark, B. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross national perspective*. University of California.
- Dill, D. D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy*, 10(3/4), 167-186.
- Dill, D. D. (2001). The regulation of public research universities: Changes in academic competition and implications for university autonomy and accountability. *Higher Education Policy*, 14, 21-35.
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elmore, R. F., & McDonnell, L. M. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 174-186.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. Macmillan Press.
- Hood, C. C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-

21.

- Howlett M. & Ramesh M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Oxford University Press.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- Jongbloed, B. (2007). On Governance, Accountability and the Evaluative State in J. Enders and F. van Vught (Eds.), *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change (p.p.133-138)*. CHEPS.
- Orr, D. (2005). Can performance-based funding and quality assurance solve the State vs. market conundrum? *Higher Education Policy*, 18, 31-50.
- Salamon, L. M. (2002). *Tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*. 52(2), 513-522.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KA: The University Press of Kansas.
- Tailor. J. (2003). Sticks and carrots: The effectiveness of government policy on higher education in England since 1979. *Higher Education Management and Policy*. 15(1),91-103.
- Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In J. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 243-280), Volume 18 of the series Springer International Handbooks of Education. Dordrecht, Netherlands: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_13

- van Vught, F. A. (1995). *Policy models and policy instruments in higher education: The effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions*. In IHS Political Science Series No. 26 (pp. 11-17). Institute for Advanced Studies. <https://core.ac.uk/download/pdf/212119169.pdf>

- van Vught, F. A., & Ziegele, F. (2011). *Design and testing the feasibility of a multidimensional global university ranking: Final Report*. CHERPA Network. http://www.ireg-observatory.org/pdf/u_multirank_final_report.pdf.

- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their evaluation* (p.p.21-58). Transaction Publishers.

