

教育研究集刊
第六十八輯第二期 2022年6月 頁39-79

教育治理之跨域途徑與協力策略

謝卓君

摘要



面對社會快速變遷帶來的複雜性與不確定性，政府治理教育不僅需展現效率，更應具備面對危機事件的應變與協調能力。為增進對教育治理的理解，本研究透過公共行政的理論視角，探究教育治理可能之跨域途徑與協力策略，並進一步建構有助於理解教育跨域與協力治理的分析架構。為達上述目的，本研究採分析式理論建構之研究取向，首先爬梳公共行政理論，以界定跨域與協力治理的重要概念，並說明不同概念之間的關係。其次，以臺灣高等教育學用落差議題為例，透過新聞內容分析以及政策文本分析結果，檢視個案教育議題反映之治理途徑與策略特性。最後，本研究綜合公共行政文獻與教育治理實務經驗，提出可用以探究與理解教育跨域與協力治理特性之二維向度分析架構。

關鍵詞：協力治理、高等教育學用落差、教育治理、新公共治理、跨域治理

謝卓君，國立清華大學教育與學習科技學系副教授

電子郵件：cc.hsieh@gapp.nthu.edu.tw

投稿日期：2021年11月08日；修改日期：2022年03月14日；採用日期：2022年06月21日

Crossing-boundary Approaches and Collaborative Strategies in Education Governance

Chuo-Chun Hsieh

Abstract

In the face of the complexity and uncertainty brought about by rapid social changes, governments not only need to demonstrate efficiency but also require capabilities to respond and deal with emergencies when governing education issues. For promoting the understanding of education governance, this study examines crossing-boundary approaches and collaborative strategies from the theoretical perspective of public administration, and further develops an analytical framework for analyzing crossing-boundary and collaborative governance of educational issues. To that end, this study is identified as theory-building research by adopting an analytical conceptual approach. This paper firstly defines prominent concepts of crossing-boundary and collaborative governance based on the literature on public administration, and then illustrates the relationships between and diversity of the various concepts. Secondly, the study explores the features of crossing-boundary approaches and collaborative

Chuo-Chun Hsieh, Associate Professor, Department of Education and Learning Technology,
National Tsing Hua University

Email: cc.hsieh@gapp.nthu.edu.tw

Manuscript received: Nov. 08, 2021; Modified: Mar. 14, 2022; Accepted: Jun. 21, 2022.

strategies based on the research results yielded from the content analysis of media news and governmental documents regarding a case study on the policy issue of bridging the gap between higher education and the job market in Taiwan. Finally, the paper provides a two-dimensional framework for analyzing various types of crossing boundaries and collaboration in education governance by synthesizing the theories derived from the literature on public administration and the practical evidence offered by the empirical case.

Keywords: collaborative governance, higher education-job mismatch, education governance, new public governance, crossing-boundary governance

壹、緒論

面對全球化促使的區域型態轉變以及科技化帶來的知識結構重組，教育系統承受著巨大的轉型壓力，如1980年代新公共管理與新自由主義的興起，各國政府將反映市場機制與績效責任的政策融入教育場域；臺灣近年同樣可見類似的改革趨勢（陳榮政，2019；Hsieh, 2018）。然而，新公共管理邏輯的教育革新明顯未臻完善，持續受到質疑與挑戰。市場績效取向的改革不僅顛覆教學、課程、評量等方面的教育實踐，改革導致的權力重新分配更已嚴重扭曲教育專業，破壞教育對於民主社會應有的責任與關懷（Ball, 2016）。

置身無疆界的時代，教育議題往往與其他公共事務交相混雜，成為難以處理的棘手問題（wicked problems）。以2020年全球爆發新冠肺炎（COVID-19）為例，教育系統在面對疫情衝擊時，無論是決策機制或運作效能，都備受考驗。在臺灣，大學被迫大規模停課（許秩維，2020），成為疫情衝擊的「重災戶」（簡立欣、李侑珊，2020），更加凸顯當前教育治理面對不確定性與急迫性脈絡時的侷限。如何展現緊急應變與協調能力，成為政府治理教育議題的一大挑戰。

面對當前教育治理的諸多問題，訴求跨域（boundary-crossing）與協力（collaboration）的治理論述逐漸浮現。王建軍與黃顯華（2003）表示，協作能有助於教育品質提升，教育現場的成員透過協作不僅可以交流觀念與價值，過程中更可見各自權力與角色的重構。英國政府近年推動學校組成網絡或建立協同夥伴關係，則是教育場域的另一實例（Greany, 2017）。就公共行政的理論而言，新的治理論述與改革措施強調不同部門之間的協力互動（O'Flynn, Blackman, & Halligan, 2014）。現代國家的治理不時可見多元行動者參與其中，公部門、私部門與第三部門之間的跨部門合作與協調，成為政府面對公共危機時是否能夠快速採取應變措施以化險為夷的關鍵（Petak, 1985）。若從社會設計（social design）的觀點而論，公民參與是民主社會改善教育系統運作的重要環節；對於民主國家的教育治理而言，社會公民的協同互動成為政府改善教育系統的關鍵解方。

教育領域雖不時可見跨域、協力的探討，但文獻多從夥伴協作（partnership）的概念出發，聚焦教育實務工作者、政府、學校、大學專家就課

程教學改革的實踐經驗（如顧瑜君，2007）。若從教育研究角度而論，跨域或協力的概念操作仍有明顯不足之處；王建軍和黃顯華（2003，頁8）指出，教育實踐對於協作的基本要素缺乏應有瞭解，在欠缺理論基礎的情況下，可見教師專業發展協作的「片面化的危險」，不僅教師專業發展難以全面，甚至出現變質的困境。有鑑於當前教育治理研究的不足，本研究將借用公共行政領域發展多年的理論，探究教育領域之跨域與協力治理特性，以建構可有助於教育研究者與政策制定者探究與理解教育棘手問題的分析架構。

有鑑於公共領域協作或協力的複雜，難有最佳模式；O’Leary與Vij（2012）提醒理論借用務必考量領域脈絡差異。教育議題雖為公共事務的一環，但為使公共行政理論能適當地轉化至教育場域，本研究採分析式概念研究（*analytical conceptual research*）取徑，首先爬梳公共行政理論文獻，並就關鍵理論概念給予概念化與操作化（*conceptualization & operationalization*）。其次，透過初步建構的理論概念，檢視教育領域的治理實務，藉以瞭解教育跨域與協力治理可能反映的特性。最後，綜合公共行政理論以及教育治理實務經驗，提出可用以探究與理解教育跨域與協力治理特性之二維向度分析架構，試圖對於當前多元複雜脈絡下的教育治理途徑與策略，提供新的分析視角。

貳、跨域與協力治理的理論範疇

一、治理意涵的發展與概念範疇

回顧公共行政理論的演變，從政府主導的「公共行政」至著重市場價值的「新公共管理」，再到訴求公民社群參與的「新治理」，凸顯出三種不同的治理邏輯（吳瓊恩，2002；謝卓君，2017）。面對新公共管理措施造成政府的行政能力日漸削弱，公共行政學者開始另覓出口，諸如：Kelman（2007）倡議研究重心應從政府（*government*）轉為治理（*governance*）；Rhodes（2000）訴求公共事務運作不應以政府為核心；Huxham（2000, p. 338）則強調跨組織運作（*inter-organizational arrangements*）的治理，應透過如企業組織、社區、非政府組織（*Non-Government Organization, NGO*）的共同夥伴關係共享治理權力。

針對這股邏輯轉變的趨勢，公共行政領域普遍以新治理或新公共治理（new public governance）稱之（Osborne, 2006; Robinson, 2015）。由於各家學者處理新公共管理問題著重的論點不甚相同，各式概念接踵而出，如協力治理（collaborative governance）、網絡治理（network governance）、共享領導（shared leadership）、協同管控（co-steering）、合作管理（cooperative management）、公私夥伴關係（public-private partnerships）、協力公共管理（collaborative public management）等（Ansell & Gash, 2008; O'Flynn et al., 2014）。

從「公共行政」至「新公共管理」再到「新公共治理」，這三種論述邏輯的發展雖可見先後順序，後繼者亦似乎都以著手前者實務問題與挑戰所產出，但這並不意謂三個理論邏輯具互斥關係。Robinson（2015）表示，「治理」是「政府」概念的補充與調整，彼此為互補關係。Pierre與Peters（2000）更具體主張，治理為具有多重面貌的結構型態（governance as structure），不僅展現科層官僚的層級體制（governance as hierarchies）、企業管理的市場機制（governance as markets），更可能是網絡治理（governance as networks）與社群治理（governance as communities）。新治理時期的理論概念看似繁雜各殊，但概念之間的內涵多有重疊。綜觀而論，這些概念基本上都涉及兩個意涵：

（一）跨域：為避免政府行政效率惡化與市場失能的問題，來自公部門、私部門與非營利部門（或第三部門）的不同個體與組織，應共同參與公共事務的治理與公共服務的提供（O'Leary & Bingham, 2009; Williams, 2013）。新公共治理展現的是「不同部門、甚至社會大眾，一同納入治理過程的秩序規則」（Rhodes, 1996, pp. 652-653），是一種多部門（multi-sector）、多行動者（multi-actor）與多層次組織（multi-organizational）的互動特性（O'Leary & Vij, 2012, p. 508）。

（二）協力：為能跨越不同組織、不同部門、不同政策領域、甚至不同行政管轄權的運作疆界，新治理強調參與的多元行動者彼此透過整全的（holistic）互動途徑以及具穿透力的協力策略（perpetual collaboration），積極創造政府管理公共事務的綜效（synergies）（O'Flynn, 2014, p. 21）。

二、治理樣態的多樣與理論侷限

雖然「跨域」與「協力」能夠一定程度地反映新治理時期眾多概念的同意涵，但文獻對跨域與協力治理的運作機制仍存在相當歧異（O'Flynn et al., 2014）。有些研究強調決策過程的協力互動，有些研究聚焦政策執行階段的聯合行動；另有學者主張以政府與非政府組織的行動者為探究焦點，但有些學者則關注夥伴關係更勝於行動者；有的研究訴求協力應涉及公共政策目標與公部門的正式運作，但其他則主張協力治理需以非正式的治理程序為主（Gash, 2022）。

具體而論，目前文獻就跨域協力機制的理解可分成三種取徑：第一種採類型學，關注特定形式的跨界機制；其中，以協同政府（joined-up government）、整全政府（whole-of-government）、協力（collaboration）、網絡（networks）為當前四種主要的跨域運作形式（O'Flynn, 2014, pp. 25-27）。第二種取徑是以連續性觀點看待不同治理樣態的關係；例如，Himmelman（2002）區分四種協力形式：網絡、協調（coordination）、合作（cooperation）和協力，並指出不同類型之間的光譜關係；亦即後者是前者經時間累積或發展成熟後的進階狀態。第三種取徑聚焦關鍵要素，透過如形式性（formality）、持續性（duration）、集中性（focus）、多樣性（diversity）、穩定性（stability）、主動性（initiative）等變項來分析跨域治理特性（O'Flynn et al., 2014）。

若進一步比較這三種途徑，不難發現當前理論的侷限。首先，學者對於相同名詞可能採取不同的理解途徑。例如，在第一種類型中，O'Flynn（2014）將「協力」和「網絡」視為當前盛行的治理類型，不探究兩者之間的關係；但第二種類型的Himmelman（2002）則認為「協力」和「網絡」之間存在著發展程度的差異，前者是後者日益正式化後展現的型態。再者，即使採取相同的理解途徑，學者對於同一名詞的界定也不甚一致。以「合作」為例，O'Leary與Vij（2012）認為是一種相較「協調」更為非正式、短期、自願性的跨域互動樣態，參與「合作」的行動者與組織彼此不相互隸屬，各自保有獨立的權責以及對於各自組織的認同。但Himmelman則持相反的看法，主張「合作」較「協調」展現更為正式化的互動取向，互動關係的持續時間亦較長。

「從政府到治理」的邏輯轉變，雖然帶動公共行政領域對「跨域」和「協

力」的重視，但目前文獻對相關概念的界定仍缺乏具體共識。為突破該項限制，本研究以建構可用於探究與理解教育領域跨域與協力治理之分析架構為重點。

參、教育跨域與協力治理的概念建構

一、分析式理論建構之研究取向

理論建構研究是一種從描述（description）到解釋（explanation），再進一步至測試（testing）而後回到描述的三階段循環歷程；若依研究重心的差異，可將這類研究分成兩種：概念取向研究（conceptual research）和理論測試取向（theory-testing）；前者關注「描述」與「解釋」可代表經驗世界中的事件、客體或過程等實務經驗的概念組合；理論測試取向研究的重點則在理論假設的「測試」（Meredith, 1993）。有鑑於當前教育領域尚未就跨域與協力治理提出具體理論架構，故本研究定位為概念取向之理論建構研究，重點在描述與解釋概念定義；至於理論概念之測試或變項關係之驗證，則留待後續研究接力完成。

針對理論建構研究，Wacker（1998）區辨六種不同取向，其中一種「分析式概念研究」是透過理論概念間邏輯關係的確認，以對當前文獻提供新的理論見解，其研究特點與本研究目的相當契合。具體而言，Wacker將這種研究取向的操作分成四個步驟：（一）發展定義：為確保實徵研究時的概念操作能確實反映理論概念，避免概念操作化的錯誤，研究程序的第一要務在確認概念的定義。（二）範圍界定：確認理論概念的可應用範疇，避免理論因範疇之外的特殊實務經驗而遭到推翻。（三）關係建構：透過演繹邏輯確認理論架構內含之不同概念間的相容性與一致性。（四）理論預測：「好」的理論需能解釋經驗世界，為了橋接理論與經驗世界（the empirical world）的可能落差，可以實徵個案資料作為檢證理論概念之依據，或是透過個案研究結果進一步修改理論架構，使其更能貼切描述真實世界的經驗。

雖然分析式概念研究和實徵個案研究（empirical case study）都會運用個案，但需特別強調，這兩種研究取向使用個案實徵資料的方式不同。Wacker（1998）表示分析式概念研究取向為理論驅動之研究，亦即先透過邏輯演繹形成理論假

設，再依據經驗世界的觀察，或透過個案研究提供之實徵資料與脈絡訊息，以確認理論的內部一致性。相對地，實徵個案研究為依據歸納邏輯之資料驅動研究，亦即透過歸納實徵資料以形成理論。本研究之設計乃依據前述分析式概念研究的操作步驟，分別展開文獻分析與個案分析：（一）文獻分析：針對前述的第一至第三步驟，研究者透過公共行政領域文獻的爬梳，確認有助於辨識跨域與協力特性的關鍵面向，並闡釋這些治理面向之概念定義與範疇；在每個治理面向的概念範疇內，研究者會進一步列出核心要素，具體界定每個要素的概念操作定義；最後，彙整理論面向之核心要素概念，闡釋這些概念可能形構之跨域與協力之治理類型。文獻分析的結果可見本文第參部分第二主題的概念操作說明。（二）個案分析：為形成具理論內部一致性的分析架構，本研究依據前述的第四步驟進行個案研究，亦即透過前三個步驟形成之理論概念，分析教育個案治理的實徵經驗，進而確認分析架構的適切性與可行性。個案分析的結果將在本文第肆部分說明。本文在提出結論與建議之前，將統整第參部分文獻分析與第肆部分個案分析結果，並在文章第伍部分綜述不同類型之教育跨域與協力治理特性。

針對教育實徵資料的取得與分析，以下就個案議題的選擇、範疇界定與資料分析等三個部分分別說明。

（一）個案議題的選擇理由

本研究以臺灣高等教育學用落差議題為個案，進行教育治理實務檢視。一項跨國研究顯示（de Weert, 2011），近年許多國家為解決不約而同出現的學用落差問題，政府積極透過改革以促進高等教育對外（特別是和勞動市場間）的互動，期望大學能夠更有效地與公、私部門進行夥伴互動，進而提升畢業生就業力。臺灣亦是如此，同樣重視高等教育和產業的合作（楊瑩，2016），且為有效解決大學畢業生就業力低落的問題，政府多年來積極採取各項政策措施，致力解決高等教育和勞動市場之間的落差（謝卓君，2021）。這項政策議題的發展過程相當複雜，涉及教育部以外的多個政府部會方案，亦有來自產業與企業的投入（黃炳欽、張國保，2007）。顯見無論是就國際或國內的經驗，學用落差都是一個高度複雜的政策議題，不僅參與者難以限縮在教育領域，其中亦不乏非政府部門的參與，更涉及不同政府部門的互動，是少數同時涉及政府部門、私部門、第三部門等非營利組織的教育議題，相當適合用來檢視教育跨域與協力治理的特性。

（二）個案議題的範疇界定

個案議題是一個高度複雜的教育議題，不僅參與者來自政府與非政府部門，更涉及多個不同的公共政策領域。有鑑於此，具體界定範疇成為個案分析相當關鍵的第一步。針對議題範疇，本研究採取Burstein（1991）的定義，聚焦一定時間內涉及特定實質性問題（substantive issues）之一系列政策事件及參與其中的政策行動者所共同組成之政治系統。若依據這個定義，首先需確認個案議題的關鍵政策事件。本研究以報紙新聞為資料來源，針對新聞資料庫取得的報導資訊進行內容分析。具體操作步驟如下：

1. 平衡不同媒體可能存在的報導差異，分別於聯合知識庫（<https://udndata.com/>）、知識贏家（<http://kmw.chinatimes.com/>）和自由時報電子報（<https://www.ltn.com.tw/>）三個新聞平台進行資料檢索，並以2005年為資料蒐集起始點至本研究計畫實施之際為止（亦即2018年底）。

2. 為能聚焦關鍵事件，操作「高等教育學用落差」概念時，分別考量實質和操作意義。就實質意義方面，沿用戴伯芬（2015，頁54）論述分析使用的「學用落差」定義：「大專畢業生所學無法及時與產業需求接軌」。就操作意義方面，則依據Burstein（1991）的建議，從組織（organizational）、功能（functional）與實質（substantive）層面著手。綜合兩層意義後，本研究對個案議題的界定為下列概念之交集：組織面的「大專」、「大學」；功能面的「畢業」、「就業」；實質面的「產業接軌」、「產學合作」；並以這六個名詞為關鍵字，於前述三個新聞平台進行交叉檢索，共取得3,525筆有關個案議題的新聞資料。

3. 為使新聞資料能聚焦在對個案議題整體具有意義的政策事件，經逐一閱讀前述原始資料後，刪除涉及特定事件（如讀者投書、人物介紹）、特定組織（如某所學校或企業）、特定區域（如某縣市的活動宣傳）、特定產業需求（如半導體）或極端與偶發事件（亦即在13年的新聞檢索期間僅出現一次或事件發展未超過一年之不具明顯政策影響性的報導）。

4. 經前述操作步驟後共取得288筆有效資料（包含自《聯合報》、《聯合晚報》、《經濟日報》和Upaper取得176筆；自《中國時報》、《中國時報晚報》、《工商時報》、《旺報》共78筆；《自由時報》34筆），進一步歸納得出就歷時性與關注性都明顯突出的10個關鍵事件，作為本個案之議題範疇（關鍵事

件請見本文第肆部分說明)。

(三) 個案議題的政策分析

為瞭解教育個案議題的治理特性，進一步依據新聞內容分析結果界定之議題範疇內進行政策文本分析。具體的操作步驟如下：

1. 分析資料：研究者針對前述10個涉及個案議題之關鍵事件，分別回溯事件涉及的新聞有效資料後，從中取得27項法規，並以這些法規為政策分析單位。透過行政院公報資訊網 (<https://gazette.nat.gov.tw/>)，逐一檢索涉及這27個分析單位的政策文本(包含政府公報、政策條文內容與法規歷程)，以為資料分析之對象(請見本文第肆部分表1)。

2. 分析策略：為確保政策文本分析的編碼登錄能精確對應所欲分析的治理概念，本研究依據公共行政文獻分析結果所建構的教育跨域與協力治理的分析架構，進一步確認相關概念之意涵與操作型定義。相關說明請見後敘「二、跨域與協力治理的概念操作」說明。為求每個分析單位能夠完整包含個別政策內容代表的意義，分析時並沒有限定每個類別僅能登錄一個代碼(分析結果請見附錄)。

二、跨域與協力治理的概念操作

如前所述，「跨域」與「協力」為新公共治理範疇的核心概念。若進一步論述，前者涉及治理途徑，亦即為參與治理的個體或群體於治理過程之結構面的互動關係；後者關乎治理策略，即治理參與者間之功能面的互動方式。本研究即以「治理途徑」與「治理策略」作為分析教育跨域與協力治理特性的面向。以下，先論述兩個關鍵治理面向的內涵與範疇，再列出各面向範疇內之核心治理要素，最後，具體說明每個要素的操作型定義，以及概念操作時的分析類目與編碼登錄原則。

(一) 治理途徑

行動者是治理的基本要構成元素(Pierre & Peters, 2005)，其可能以公民、社群(community)、組織(organization)等形式參與治理，亦可能來自不同層級(如全國或地方)或不同部門(如公部門、私部門、非營利/非政府組織的第三部門)，致使跨域治理途徑相當多元(Ling, 2002)。Donahue(2004, p. 4)特別建議分析時可關注治理過程中展現主動性(initiative)行動者，亦即所謂的倡

議者。在民主國家，這些特殊行動者以社會大眾利益為出發點，在不同行動階段（如政策目標決策、政策執行規劃、政策結果評估）主導跨域治理的過程。具體而言，治理途徑涉及兩個核心治理要素：

1. 治理參與

治理行動者的組成特性，不僅可從其身分種類與數量著手（Donahue, 2004），「治理參與」概念的操作化亦可從其組成範圍著手。具體而言，治理結構有兩種形式：一為垂直跨域（vertical boundary crossing）（Ling, 2002; Pollitt, 2003），指涉跨越不同層級機構的縱向互動，如同一政府內部的上級與下級單位間的部際關係（如教育部和高教司），或是上級與下級政府之間的府際關係（如中央教育部和地方教育局處）。二為水平跨域（horizontal boundary crossing），關注跨越不同部門與單位的橫向關係，這類治理形式可進一步區分兩種形式，包括：（1）政府內部協力（internal collaboration），如同一政府體系內部平行單位間的部際互動（如教育部和勞動部共同處理公共事務）、府會關係（如行政院與立法院的互動），或是同一層級但跨越行政區域管轄之不同政府間的橫向互動（如新北市政府與臺北市政府）；（2）公部門外部協力（external collaboration），亦即政府對外的跨域，如公部門與私部門或非營利部門的互動。一般而言，涉及政府外部協力的跨域治理組成因不侷限於公部門，反映出較為明顯的參與多樣性。

本研究在操作「治理參與」概念時，關注治理行動者的組成多樣性，並以「政策參與者」為分析類別。此類別包含之類目編碼與細目如下：公部門（F），如中央政府機關、地方政府機關；私部門（S），如企業、工會、財團法人；第三部門（T），可包括大專院校、非營利組織、公民社會（包含在校生、畢業生、應屆畢業生）。

2. 治理倡議

就公共行政角度而言，治理倡議主要是政策導向（policy-driven），可能是政府主導並邀請非政府部門參與政策制定，抑或是由非政府部門啟動。依據Ansell與Gash（2008, p. 544）定義的協力治理，政府為主要行動者，透過主動與正式的途徑，與非政府行動者進行互動。後期學者的定義更為寬鬆，Gash（2022, pp. 455-456）表示協力治理涉及集體決策（decision-making），代表不同

利益的參與者一同解決困境或實現目標之政策決策行動過程；這是政府部門和非政府利害關係人共享權力（shared power），並以共識為導向的審議過程。跨域治理途徑的分析，應關注那些對於擬定共同目標與策略具有能動力之政策設計者，亦即政策制定階段的倡議者。

本研究在操作「治理倡議」概念時，以「政策制定者」為分析類別，其可能包含的類目編碼與細目列舉如下：立法院（LY）、教育部（EE）、青年輔導委員會（EY；以下簡稱青輔會）、勞工委員會職業訓練局（EL；以下簡稱勞委會職訓局）、經濟建設委員會（ED；以下簡稱經建會）、經濟部（EC）、國家科學委員會（ES；以下簡稱國科會）。

（二）治理策略

「治理策略」關注治理行動的運作。首先，不同行動者擁有的資源不同，參與治理的理由也不盡相同。Pierre與Peters（2005）建議將行動目標列為治理的分析面向。畢竟，行動者必須對於彼此的任務目標有共識，才能進行協作互動（O'Leary & Vij, 2012）。其次，治理過程不乏行動者雖對任務與目標具有共識，卻採取大相逕庭的行動策略者（李長晏、林煥笙，2009）。有的治理策略具合法性，為正式制度的一部分；另有些協力策略則為權宜之計，為不具持久性的臨時安排（O'Flynn, 2014）。Gash（2022）認為，行動者面對不同治理任務所採取的互動策略會有差異，例如針對需求導向的治理任務，為配合特定的資源與狀況，傾向採取相較於問題導向治理任務（亦即具有明確的公共目的或預設的政策目標）更為彈性或非正式的治理程序。具體而言，治理策略包含的核心要素有二：

1. 治理任務

針對治理任務的分析，Donahue（2004, pp. 3-4）主張聚焦任務的集中性（focus），例如行動者是專注於特定議題，或將一系列不同挑戰全都納為其治理任務。O'Flynn（2014）認為，跨域治理任務究竟屬於問題導向（亦即以解決特定公共問題或預設之政策目標為其互動之目的）或是機會導向（亦即是為滿足不特定之需求），也應是分析的重要面向；其中，問題導向治理任務所預設的政策目標，一致性較為明顯（亦即行動者對治理目標的想法較一致，或彼此的利益歧異較不明顯），協力治理的過程則較為穩定。

這個治理要素關注治理行動目標的一致程度。研究者操作「治理任務」概念時，以「政策目標」為分析類別。以個案議題為例，此分析類別涉及的類目編碼與細目可包括：改善學生就業，如培養特定領域人才（1A）、建立學生職涯知能（1B）、強化學以致用能力（1C）、增加學生就業機會（1D）；加強產學整合，如改善學界資源整合（2A）、增進產學合作整合（2B）；促進產業發展，如協助產業轉型（3A）、促進產業升級/創新（3B）。

2. 治理程序

對於治理運作的分析，Pierre與Peters（2005, p. 15）建議可從行動者用以產生治理效果的工具（instruments/implementation）著手。Kelman（2007）以及O'Flynn等人（2014）指出，為促進跨域的互動，常見簽訂契約、賦稅優惠、貸款擔保、補貼或發放優惠券等非直接政策工具（indirect policy tools）的使用。Capano、Howlett與Ramesh（2015）表示，這類新型政策工具的生成，意味著公共治理邏輯的根本變化。「從政府至治理」，不僅新式政策工具出現，新公共治理邏輯同樣改變了政策工具的範疇；從傳統政府主導的行政策略，擴大至公共治理行動者的互動策略。為處理日益複雜多變的公共治理樣態，治理工具（governance instruments）成為分析協力與網絡治理的另一種可能（Pilbeam, Alvarez, & Wilson, 2012; Saurugger & Terpan, 2016）。教育領域的研究同樣可見治理工具字眼的使用（如Ioannidou, 2007）。

有鑑於此，本研究以治理工具作為公共事務治理程序正式性程度之操作性概念，並依據McDonnel與Elmore（1987）的研究結果，將命令型與誘因型工具界定為高正式取向的治理程序，並將能力建立型與系統變遷型工具定義為低正式取向的治理程序。在進行個案分析時，本研究包含的類目編碼與細目包括有：涉及禁止、要求、督導、考核等行動策略的命令型工具（A）；有關獎勵、補助、獎助、補貼之誘因型工具（B）；涉及研討會或設置資訊平台之能力建立型工具（C）；設置特別單位、契約、組織社群、策略聯盟等行動之系統變遷型工具（D）。

三、跨域與協力治理的概念關係

基於前述兩個關鍵治理面向（即治理途徑與治理策略）的程度差異，可進一

步發展出四種可能的跨域與協力型態，不同類型之間的概念意涵並非黑白般的截然二分，宜以光譜連續性的觀點看待。不同治理樣態關係的示意圖請見圖1。

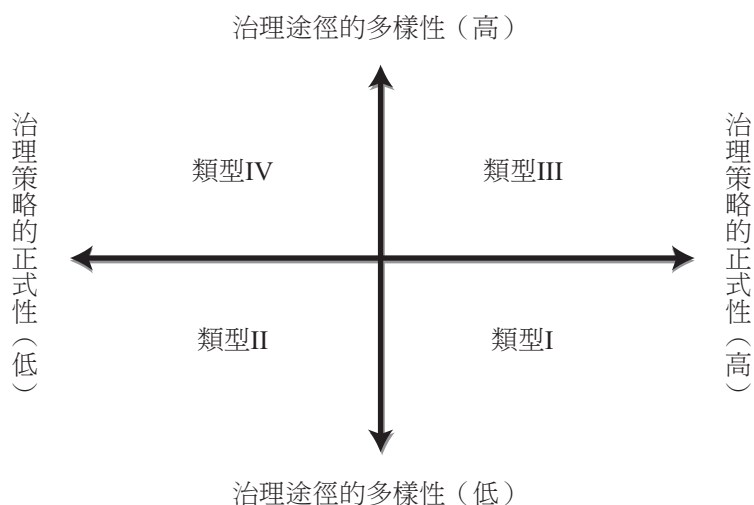


圖1 不同跨域與協力治理型態之示意圖

（一）類型I：治理途徑多樣性低、治理策略正式性高

這類型態主要反映協同政府的治理特徵，其起源於英國，是公共行政相當常見的跨域類型。為解決新公共管理主義造成政府部門間或不同層級政府間關係碎裂的問題，協同政府展現的治理改革著重於政府機構的改造，以提升公部門機構協調為其要務（Christensen & Lægreid, 2007）。

1. 治理途徑的特徵

依據Pollitt（2003, p. 38）的定義，協同政府為「不同政府機構間彼此協調的行動」。此處之「不同政府機構」，若依據Ling（2002）的舉例，可能是：

- （1）垂直協同，如國家內部跨不同層級政府（如聯邦政府與地方政府）；
- （2）水平協同，如政府內部跨部會的部際（inter-agency）互動，或是同一層級不同政府（如兩個地方政府間）的府際（intergovernmental）關係，又或是政府行政與立法部門之間的府會關係。綜言之，這類治理途徑僅限公部門參與，倡議

過程亦由政府主導，故展現之治理途徑多樣性程度並不明顯。

2. 治理策略的特徵

協同政府指涉「透過正式途徑，將不同的組織整備起來，以達成政府預設的目標」（Ling, 2002, p. 616）；不僅展現不同組織為彼此共同議題一起努力的合作夥伴關係（partnership），更強調跨域過程不同組織仍保有各自組織特性（認同、宗旨等）的運作特徵（Ling, 2002）。這種模式係透過一系列，如共享領導、合併預算、聯合諮詢等正式化的政策運作途徑，讓公部門機構能夠在保有自身組織特性的前提下，共同承擔公共事務責任，一同為達成政府預設政策目標而協力互動（Ling, 2002）。具體而言，這類樣態的治理任務以解決政府部門問題的核心，偏好使用正式化的治理策略。

（二）類型II：治理途徑多樣性低、治理策略正式性低

隨著協同政府治理模式的擴散，不少國家開始沿襲類似的治理樣態，聚焦政府部門的組織重組，但這些後起的國家（如紐西蘭與澳洲）則傾向將這類政府主導的改革經驗稱為整全政府的治理型態（Halligan, 2007）。

1. 治理途徑的特徵

類型II和類型I類似，都以公部門為治理途徑的樞紐，並由政府主導治理倡議的過程。為求突破新公共管理取向的侷限，兩種治理樣態同樣重視政府內部運作能力（internal capacity）的強化。然而，除了權力下放，關注中央機構（central agencies）與直屬機構（line agencies）間之垂直權力平衡，整全政府更強調跨政府部門的水平協力，透過公部門機構重組，重新劃分政府內部機構的權責，進而提升政府的服務（Halligan, 2007）。甚至發展至後期，更進一步引進如公部門與私部門的跨部門工作（inter-sectoral working），將私部門納入跨域運作的範疇（Christensen & Lægheid, 2007）。

2. 治理策略的特徵

澳洲或紐西蘭對於整全政府的界定，和英國的協同政府或是加拿大的水平政府（horizontal government）相似，都聚焦在政府組織改造，由公部門主導政策目標與任務決策，並以實現政府目標為要務（Halligan, 2007）。因此，整全政府常被視為是協同政府概念的延伸（Christensen & Lægheid, 2007; O'Flynn, 2014）。依據澳洲政府的官方定義，整全政府係「透過正式和非正式的途徑，跨越部會職

務界線……並聚焦政策發展、方案管理或服務提供等面向……致力達成彼此共同目標」(Management Advisory Committee, 2004, p. 1)。綜言之，類型II的治理任務雖然和類型I相同，都以解決政府部門的問題為核心，但就治理策略的正式化程度則較類型I為低；同時可見正式化與非正式化治理策略的運用。

(三) 類型III：治理途徑多樣性高、治理策略正式性高

公共行政領域的文獻常將協力治理模式視為政府改革的標竿或「聖杯」，主導著當前新公共治理的論述框架(O'Flynn et al., 2014)。類型III相當程度反映著這個治理改革類型的特性。

1. 治理途徑的特徵

協力治理強調夥伴關係對於政策決策與執行的重要性，透過公部門、私部門與非營利組織的協調合作，以跨部門無縫接軌的形式來滿足公民社會對於公共事務的需求(Huxham, 2000)。Donahue(2004)更具體表示，協力治理必須同時包含來自公部門與私部門的行動者；Ansell與Gash(2008)的看法類似，認為協力過程是由政府直接引進非政府部門的利害關係人，共同參與決策的過程。然而，協力治理和整全政府的治理途徑差異，在於所有協力治理的參與者，無論公部門或私部門，都需實際參與政策決策或目標設定，是以共識為導向的集體審議決策過程(Ansell & Gash, 2008; Gash, 2022)。O'Leary與Vij(2012)特別強調，協力治理過程的所有行動者都應對於協力的目標與任務有所共識。綜言之，類型III的治理途徑相較於前面兩種型態更為多元，治理過程亦可見非政府部門行動者參與決策，治理倡議不再由政府單方主導。

2. 治理策略的特徵

協力治理雖可見非政府部門行動者參與，但治理倡議仍以提供公共服務的機構發起為要件(Ansell & Gash, 2008)；換句話說，這種治理類型需以公共目的或公眾利益為出發點，治理任務因而聚焦在公共政策的制定、實施與管理(Ansell & Gash, 2008; Donahue, 2004)。Resh、Siddiki與McConnell(2014)更具體主張，協力治理的宗旨在解決政府機關之政策問題，透過跨部門的協力互動，共同提供公共服務之所需。這種類型主要採取如集體會議產生的正式化溝通、創設新的組織結構等正式化的治理策略；相對地，諮詢、宣傳或遊說等非正式的途徑，都非屬協力治理的範疇(Ansell & Gash, 2008)。綜言之，類型III展

現的治理策略特徵和類型I相似，均是以促進行動者之間長期穩定的互動為重，正式化程度明顯。

（四）類型IV：治理途徑多樣性高、治理策略正式性低

這個治理型態經常和「網絡」劃上連結，展現出一種相互依存的結構，涉及的互動形式非常多元，可以是透過利益交換的方式，或是互利互惠關係，行動者間可以是正式的聯繫，也可非正式的關係，成員間可能是因專業知識而產生聯繫，也可基於彼此信念的分享（Frederickson, 1999）。

1. 治理途徑的特徵

這種治理型態明顯反映出民主社會的價值，公共行政與管理的焦點從傳統官僚系統與新公共管理的市場機制，移轉至政府機構、私人企業、利益團體、非營利組織等多元行動者組成的網絡途徑（蔡允棟, 2006）。換句話說，網絡治理可以超越政府管控（government steering）形式，政府不再是治理過程中唯一握有主導權的行動者（O'Flynn et al., 2014）。由於治理參與不限公部門，且政府無法主導治理倡議的過程，就治理途徑的多樣性程度而言，類型IV可謂最為複雜的一種治理樣態。

2. 治理策略的特徵

「治理」不應只是管理（management），更應為社會的自我管控（self-steering）；政府扮演的角色應有所節制，不應擴大為對所有規劃與執行的管控，而應著重在調和的（mediating）任務（Kickert, 1997）。換句話說，這型態的治理任務不再侷限於政策議程的制定或是解決政府問題，或是政府部門提供公共服務的計畫，而是像網絡治理的事務，如建置訊息共享的傳播網絡或發展社群網絡等涉及社會資本或公眾能力的議題（O'Flynn, 2014）。有鑑於此，這類公共治理必須超越政府管控形式，除正式化的制度機制，更觸及政府體制外部的政治與社會制度，同時展現出正式和非正式的連結（Kickert, 1997）。故就治理策略而言，類型IV的正式化程度是四種樣態中最不明顯的一種。

肆、教育個案議題之治理特性分析

一、個案教育議題的治理發展

高等教育學用落差議題在臺灣的發展可追溯至2005年。當時行政院經濟建設委員會為配合推動《挑戰2008國家重點發展計畫》，擬定國家人才發展計畫，要求教育部、勞動部等相關部會，配合國家產業發展需求，建置人才培育機制、加強產學合作（行政院經濟建設委員會，2005）。自此，個案教育議題正式成為我國的政策議題，政府開始就高等教育與勞動市場落差問題陸續提出多項因應策略。2012年行政院公布《縮短學訓考用落差方案》，對於學用落差具體提出官方定義；個案教育議題在這項法規公布後提升至行政院政策層級（行政院，2012）。有鑑於高等教育學用落差問題日益嚴重，教育部於2013年公布《人才培育白皮書》明確指出2023年前國家人才培育將以縮短學用落差為目標（教育部，2013）。為有效減緩學用落差，立法院於2015年公布《技術及職業教育法》，透過法律明文揭示技職教育師資產業實務能力的重要；隔年，教育部則透過立法院施政報告，說明落實產學合作機制的四大具體方針（教育部，2016）。

若依據個案政策議題的屬性，可將前述的發展過程分成兩個階段。第一個階段為政策議程前期，行政院下屬機構陸續對於學用落差議題提供對應措施。新聞內容分析結果顯示，2005～2012年期間，個案教育議題的關鍵事件包括七項：開設大專就業學程（A）、畢業生至企業實習（B）、雙軌訓練（C）、成立區域產學合作中心（E）、產學攜手培育（G）、產業研發碩士專班（I）、產學合作培育研發菁英（J）。第二階段為政策議程後期，開始可見行政院和立法院等層級的政府機構參與個案議題的治理過程；根據新聞內容分析結果，自個案議題成為行政院政策議題後的這段期間，曾出現三個關鍵事件：技職教育再造（D）、設置產業學院（F）、產學大小聯盟（H）。表1彙整新聞內容分析所得之關鍵事件與對應法規。

表1

個案議題之關鍵事件與對應法規

發展階段	關鍵事件代碼	分析單位（法規名稱與對應代碼）	政策議程起始	
前期	A	補助大學及技專校院辦理就業學程計畫（1）	2005	
		教育部獎助技專校院推動最後一哩就業學程要點（2）	2007	
	G	教育部補助推動產學攜手計畫要點（20）	2007	
	B	培育優質人力促進就業計畫方案一之一大專畢業生至企業職場實習方案實施要點（3）	2009	
		振興經濟擴大公共建設特別條例（4）	2009	
		大專畢業生至企業職場實習方案實施要點（5）	2009	
			行政院青年輔導委員會辦理大專校院提升青年就業力補助要點（7）	2008
	C	雙軌訓練旗艦計畫（6）	2009	
	J	教育部補助大學與企業合作培育國際研發菁英計畫實施要點（21）	2010	
		教育部發展典範科技大學計畫補助要點技大學延續計畫要點（23）	2012	
		教育部協助大學校院產學合作培育研發菁英計畫補助作業要點（22）	2014	
	I	大學校院設置產業研發碩士外國學生專班推動實施要點（27）	2005	
		大學校院設置產業研發碩士專班推動實施要點（25）	2015	
大學辦理產業碩士專班計畫審核要點（26）		2015		
E	教育部區域產學合作中心補助原則（9）	2005		
	教育部辦理技專校院技術研發中心申請及補助原則（10）	2005		
	教育部推動技專校院與工業區產業合作實施要點（11）	2005		
	教育部獎助大專校院產學合作績效計畫審查作業要點（12）	2007		
		教育部獎勵產學合作績優及卓越進步大專校院實施要點（13）	2005	

（續下頁）

發展階段	關鍵事件代碼	分析單位（法規名稱與對應代碼）	政策議程起始
		教育部推動大專校院產學合作網絡聯盟補助計畫實施要點（14）	2010
		教育部推動技專校院與產業園區產學合作實施要點（15）	2010
		大專校院產學合作實施辦法（16）	2012
		教育部補助技專校院辦理產學合作國際專班申請及審查作業要點（17）	2017
		技專校院產學合作國際專班查核實施計畫（18）	2017
後期	H	經濟部補助前瞻技術產學合作計畫作業要點（24）	2012
	F	教育部補助科技大學及技術學院辦理產業學院計畫實施要點（19）	2013
	D	技術及職業教育法（8）	2015

二、個案教育議題的治理途徑

（一）治理參與

政策文本分析結果顯示（參見附錄之政策參與者欄位），參與個案議題治理的行動者（機構）包括公部門（F）中央層級的立法院、經建會、教育部、青輔會、國科會、經濟部和勞委會職訓局；地方層級則有各縣市職業訓練中心。此外，亦可見來自私部門（S）的公司企業和職業工會，以及來自第三部門與其他非政府機關（T）的財團法人高等教育評鑑中心基金會、大專院校、大學畢業生、應屆畢業生和在校生之參與。

就水平跨域而言，若以「產學大小聯盟（H）」關鍵事件為例，政府部門倡議透過大聯盟（由業界提出研發議題，再請學研單位找出解決問題的方法）和小聯盟（學研單位將技術公布於平台，由業者依需求自行尋找學研單位合作）並行作法，促進產業創新與轉型（劉盈慧，2013）。該政策事件最後是由經濟部（EC）與國科會（ES）攜手，一同為「有效縮小產學落差，促使大專校院及學術研究機構與國內企業共同投入前瞻技術研發」，共同規劃與實施《補助前瞻技術產學合作計畫作業要點》（24）（行政院公報第18卷第215期）。此一關鍵政

策事件展現中央政府內部之水平部際互動形式。

再以「雙軌訓練」政策事件為例，「勞委會積極發動旗下各勞工就業中心，廣辦徵才活動……在南市工商策進會稱職扮演紅娘角色」（陳惠珍，2012）；為透過務實致用的訓練提升青少年之就業能力，勞委會職訓局（EL）於2009年訂定「雙軌訓練旗艦計畫」（6），在政策推動過程中可見勞委會和縣市政府共同籌組工業發展投資策進會，展現跨越中央與地方層級政府之垂直府際關係。此一政策事件凸顯個案政策議題不僅可見水平跨域治理，亦可見垂直形式的跨域治理途徑。

（二）治理倡議

若進一步分析個案議題的治理倡議組成，曾於治理過程扮演政策制定角色者（資料參見附錄之政策制定機關欄位），包括立法院（LY）、教育部（EE）、經濟部（EC）、勞委會職訓局（EL）、經建會（ED）、國科會（EC）和青輔會（EY）。這七個倡議機構均來自公部門，政策文件分析不見私部門或第三部門行動者扮演倡議角色。在歷經2012年中央政府組織改造後，其中四個組織的業務與功能有所變動，分別為：青輔會（2013年後改為教育部青年發展署）、勞委會職訓局（2014年後為勞動部勞動力發展署）、經建會（2014年後為國家發展委員會）和國科會（2014年後為科技部）。政策文本分析結果顯示，對個案議題展現主動性的治理倡議者均來自政府中央層級機構。

就治理倡議的機構組成而言，政策文本分析結果顯示在27項政策分析單位中，共計有21項是由教育部（EE）的技職司和高教司主責相關政策規劃，明顯高於勞委會職訓局（EL）的兩項，以及各僅統計一項的立法院（LY）、青輔會（EY）、經建會（ED）、經濟部和國科會（EC、ES）。具體而言，就個案政策議題的倡議，教育部為核心機構。

三、個案教育議題的治理策略

（一）治理任務

政策文本分析結果顯示，就治理過程可見倡議機構規劃之任務與政策目標（資料參見附錄的政策目標欄位），以「加強產學整合2A、2B」最為重視，在27個分析單位中，有16個政策都涉及這項任務目標，明顯高於「改善學生就業

1A、1B、1C、1D」的12項以及「促進產業發展3A、3B」的七項。若進一步分析涉及「改善學生就業」治理任務，在12個分析單位中有七項政策任務目標以教育部（EE）為倡議機構，明顯高於勞委會職訓局（EL）的兩項，以及經建會（ED）、立法院（LY）和青輔會（EY）各占一項。類似的情況同樣可見於「加強產學整合」治理任務，在16項涉及這類目標的分析單位中，教育部（EE）主責規劃推動的政策就占14項；遠高於勞委會職訓局（EL）和青輔會（EY）各自倡議一項；就「促進產業發展」，共有七項分析單位涉及這類任務目標，其中由教育部（EE）倡議者占五項，經建會（ED）、經濟部和國科會（EC、ES）則個別倡議一項。綜言之，個案議題的治理任務，除明顯集中在教育部，政策文本分析結果同樣顯示倡議機構設定的治理任務重疊性高。

（二）治理程序

政策文本分析的結果顯示，個案議題的政策設計偏好選擇命令型治理工具（A）（資料參見附錄的政策工具欄位），所有27項分析單位都可見命令型工具的使用。這類治理工具透過強制規約，使標的團體順服；由於使用時容易造成政策執行者和標的團體之間的對抗，因此政府設計使用這類治理策略必須非常具體，像是設定明確的最低標準，否則行動者容易拒絕或不知如何行動，將減損預期透過「規則」可能產生的強制力。

若進一步分析個案政策議題治理過程的工具使用情況，政策文本分析研究結果顯示27項分析單位中，共有24項可見命令型（A）和誘因型（B）兩種治理工具的混合使用。誘因型工具亦為高度正式化取向的工具，這類治理程序透過資金移轉至特定行動者的方式（如提供補助），誘導標的團體產生預定行為。為能對行動者產生足夠誘因，這類治理程序在規劃時同樣需具體明確（如明確載明資金移轉的數量與方式），以期能產生激勵效果。

個案研究顯示，無論設定的政策目標為改善學生就業（1）、加強產學整合（2）或促進產業發展（3），倡議機構都會同時納入這兩種治理程序，凸顯對於混合使用高正式取向的治理策略的偏好。為確保預期治理效果的實現，個案議題仰賴反映具體明確特性之高度正式化的治理程序。相較之下，能力建立型工具（如教育訓練、添購設備、投入經費進行基礎研究等）與系統變遷型工具（如實施教育券）因治理效果都需經過一段時間才能浮現，因此為達成預期效果，政府

使用這類治理程序需保持相當的彈性，以切合當時治理情境；若採取過於正式或僵固的策略，將難以因應突發狀態或不確定因素。

伍、教育跨域與協力治理之途徑與策略

教育為公共事務的一環，以下將透過公共行政理論視角，檢視教育領域之跨域與協力治理特性，並分別闡釋教育治理可能應用之跨域途徑與協力策略。

一、教育治理的跨域途徑

（一）教育個案的特徵

前述有關個案的發展過程顯示，參與教育治理過程的行動者雖不侷限在公部門，可見公部門、私部門與非營利部門之多元參與，但治理參與仍以公部門為樞紐，由其主導政策決策與設計的過程。換句話說，治理行動者的組成雖同時可見水平和垂直跨域的形式，但都以政府內部部際互動或府際關係方式進行，同時展現出以教育部為核心的治理倡議特徵。綜言之，教育個案反映的跨域治理途徑並不符合類型IV的特徵。

（二）公共治理的啟示

教育個案展現的治理途徑特徵與國內公共行政領域的研究結果相呼應。林淑馨（2016）指出，我國政府治理公共政策議題時，仰賴垂直部會關係，然由上而下的互動形式易造成參與的行動者與組織位處不對等地位。朱鎮明與朱景鵬（2016）則認為，我國中央政府存在明顯部會本位主義，各部會受各自專業考量、領導風格與組織文化差異等影響，致使政府部門之間的機構界線分明，明顯阻礙跨部會之協力可能。

以中央政府部門為核心的治理途徑，往往容易在面對棘手、急迫的政策議題時捉襟見肘，難以產生足夠的協力互動（Christensen & Lægheid, 2007）。如同傳統科層治理，因組織功能分化，致使公共系統在亟需採取緊急應變措施時，難以快速、彈性地做出因應作為，過於僵化的治理途徑容易對跨域造成阻力（O'Flynn, 2014）。除組織權責制度的框架限制，參與治理的行動者基於組織忠誠，在面臨無法明確歸屬任何部門的政策議題時，或當治理行動涉及不同

部門利益時，都容易因本位主義，刻意忽略棘手問題或對其置之不理（Flinders, 2002）。為突破這些限制，提升治理倡議途徑的多元確有其必要；亦即透過統理各方成員差異，以創造出更大的治理綜效（Huxham, 2000）。

具體而論，為減少政府部門主導治理倡議，可透過如設置整合性組織、組成聯盟、建置跨層級或部門等策略性夥伴關係，增加非正式化組織運作的可能。然而，這並不意指愈是彈性、多元的治理途徑愈好。李長晏與林煥笙（2009）提醒，若治理行動者自主性過高，容易讓成員對於治理行動摸不著頭緒，並對目標感到無所適從。Himmelman（2002）表示，為達成共同目標的協力，行動者甚至需要犧牲既有自主決策權或組織文化，以共同承擔責任，共享資源與利益，而這些「犧牲」往往都伴隨著極大的組織風險。為減少協力可能對組織既有任務與運作產生衝擊，通常需仰賴正式化制度安排，讓來自不同部門的行動者能對於彼此的協力互動產生足夠的信任，進而維持長期穩定的跨域關係。就此而論，正式化的規範或溝通管道仍有其必要性。換句話說，面對公共治理的複雜性，確立共性（commonality）至為關鍵（O'Flynn, 2014, p. 30）。成員必須對於目標、結果或願景有所共識，以凝聚對促進合作的責任感，才不致在跨域互動時產生矛盾或失焦（Glasby, Dickinson, & Miller, 2011; Pollitt, 2003）。

在規劃治理途徑時，尚需留意脈絡差異，因為沒有一體適用的改善方法，如何能依據系統特殊性擬定配合脈絡特性的解決途徑，極為關鍵（O'Leary & Vij, 2012）。考量我國公共行政脈絡特性，朱鎮明與朱景鵬（2016）表示，為能產生更為積極的治理效果，建議可設置專責政策協調的單位或人員，或是透過政策議題專案管理方式，俾利不同部會之間的資訊分享與溝通。這種作法類似核心領航機制（central steering mechanism）。Flinders（2002）認為此舉將可調節政府部會彼此因組織界線與性質差異所可能導致之阻礙與衝突，可有效促進政府內部的跨域與協力。

（三）教育治理的應用

若欲在教育領域應用公共行政的建議，仍有審慎為之的必要。以荷蘭為例，政府為解決高等教育學用落差問題，曾透過立法程序重組政府部門，為跨越教育與就業兩個公共政策領域，新設七個跨部門專門執委會（thematic directorates）。但實施後不但未能解決問題，新、舊專門執委會相繼出現協調的

問題，新專門執委會之間也缺乏應有的合作；隨後政府只能亡羊補牢，關閉其中三個專門執委會，並表示設置專門執委會的形式過於正式，較為鬆散的組織結構可能會是更為適合的改革策略（Klaster, Wilderom, & Muntslag, 2014）。荷蘭處理高等教育學用落差的經驗告誡我們，若欲建立跨部會的整合或協調機制，仍需保有足夠的彈性；若在政府內部成立跨部會的委員會，或是設置重點任務編組，必須小心疊床架屋，避免部會間任務重疊。如同廖洲棚（2014，頁93-94）所言，唯有公部門機關之間能彼此協調，才有助於減少官僚冗餘（bureaucratic redundancy），避免行政授權的碎裂化（fragmentation）以及任務的重疊化（overlapping）。

綜言之，若欲改善教育治理途徑過於仰賴政府部門垂直互動的問題，建議可從建立兼具共性與彈性的治理途徑著手，如改善組織結構性整合、創新分工型態，以提升公部門對於處理非例行性事務或非常規性政策問題的效率，進而促進部際關係的動態互動。然而，強化治理途徑彈性並不意謂獨尊類型IV的治理模式，畢竟這種治理樣態並不以具體明確的共同任務為要件，再加上治理行動者的角色與任務相當多元，與臺灣當前以中央政府為核心的教育治理特性差異過大，草率借用未必有利。

二、教育治理的協力策略

（一）教育個案的特徵

前述個案分析顯示，政府部門主導學用落差議題的治理任務決策與規劃，倡議機構以實現政府目標為其治理任務，且設定的政策目標重疊性高。個案議題的經驗亦見倡議機構雖偏好使用高度形式化的治理程序，但並不侷限於正式化的組織運作方式，在不消除組織間正式界線的前提下，仍可見個案議題採取如能力建立型與系統變遷型工具等非正式的跨界互動策略。綜言之，教育個案反映出偏向類型II的治理策略特性。

（二）公共治理的啟示

個案議題展現的治理策略特徵與我國當前公共行政的運作亦相吻合。陳海雄與戴純眉（2007）的調查顯示，我國中央政府跨部會協調運作方式以「主管部會協商」最為常見（占比77%），「政務委員協商」（19%）和「政策統合機關協

商」(4%)次之。如同個案分析顯示，教育部、國科會、經濟部曾在行政院科技顧問組協助下組成「整合型產學合作跨部會工作小組」，並由此工作小組負責產學合作相關的業務整合；透過這類跨部會協調機制，無論是各部會主管或選派司處長級人員進行的跨部會議，或是既有政府機構或承辦單位兼辦協調工作，都側重政策統同性的橫向協調，互動過程維持既有組織疆界，展現正式化取向的制度規範。

個案議題的分析結果同時可見契約或外包等程序，政府將提供公共服務的權責委託給非政府部門代為執行。這些治理程序策略試圖透過權威分享取代支配性權威，例如將政府業務委託私部門或第三部門，減少政府人力或財政支出；此舉雖可能有助解決政府失靈問題，但仍難免受到主政單位既有慣性（如習慣性業務邏輯、專業偏執、資訊落差或層級視野等因素）之影響與限制（朱鎮明、朱景鵬，2016；Huxham & Vangen, 2000）。此外，個案分析亦顯示，倡議機關經常採取獎勵、補助、補貼等治理策略以誘發標的團體產生預期行為。雖然適當的激勵和報酬確實有助於協力互動強化（Glasby et al., 2011），但文獻提醒過度仰賴這類正式化取向治理策略可能產生的問題。例如，Flinders（2002）表示，政府預算是依據部門進行配置，額度與項目各有其限制，故難以規劃適當的跨部門運作策略；且若不同部門在跨域與協力過程負擔的成本或彼此獲益的分配無法均等，勢必將阻礙跨部門的運作。O'Flynn（2014）則認為，政府部門使用預算時，容易受限於年度性支出與維護的考量，無法產生具長期戰略性的治理思維。李武育與陳薇如（2008）的研究顯示，政府部門進行計畫型補助時，相當重視行政作業（如撥款程序、計畫結案後的查核機制），相較之下，受補助單位則關注如何在計畫期限內將補助經費執行完畢。由於政策制定端與執行端著眼的層面不同，致使雙方協力互動相當有限；更有甚者，政府部門為確保補助過程能夠符合行政程序，可能就計畫執行的普及度與深化度讓步，以致最後的執行結果偏離預定的目標。

實務上，就前述補助策略的問題，雖然已出現改良措施，例如分配預算時，改採集中預算或整體（筆）預算，或是依據計畫成果分配預算，或以競爭型計畫形式進行。但就臺灣目前公共行政的操作經驗而言，這類改良後的正式化治理策略仍有其侷限。林淑馨（2016）指出，我國政府傾向將補助視為一種附帶條件的

贈與，凡是符合補助條件者，都需在接受補助後，履行預設的法定義務；但取得經費並非是臺灣非政府機構申請補助的唯一理由，當補助方與受補助方的意向不一致時，這類由政府強勢主導透過計畫方案引導資源分配的治理策略，往往難以取得當初預期的結果。朱鎮明（2010）提出類似看法，認為標的團體的動機相當多樣，若補助策略是在政策執行者和標的團體雙方欠缺意向交流的情況下擬定，或未考量標的團體的需求，則難保補助方案能夠落實倡議者規劃的政策目標。

有鑑於公共治理的複雜性，目前反映新公共管理邏輯的績效問責系統存在極大的改進空間。O'Flynn（2014）認為新式激勵或獎勵機制，須能同時包含多重功能，不僅能分享優異表現、鼓勵成功，更需能容忍失敗與學習錯誤，發現跨域運作的問題。Christensen與Lægreid（2007, p. 1063）更具體表示，為避免政策執行偏離預設任務目標，建議建置兼具水平與垂直的問責機制，對所有參與機構課責。這是一種同時包含共同標準（common standards）與共享機制（shared systems）的績效表現系統。進一步言，垂直面課責乃是承襲科層治理與新公共管理邏輯，強調以成員跨域互動之目標與任務，來評估整體行動之共同表現與成果。Pollitt（2003）則是從協同政府的角度出發，主張需建立評估目標達成與否的機制，依據評估結果提供成員充分且必要的運作資源。O'Flynn指出，有效的績效問責系統需能具體交代跨域互動的目標，以及負責個別任務目標的行動者，聚焦成員共同、可測量的互動結果，必要時甚至可要求執行機構進行預算報告和成果回報，以期使最初協議或期待的績效能夠和方案的實際成果有所連結。另一方面，若針對水平面績效課責而論，則是訴求能夠展現出多元行動者之不同表現的機制，以期能夠適時地容納多元行動者的不同聲音與需求，並對參與機構產生問責效果（Christensen & Lægreid, 2007）。此外，為促成跨機構協議的運作，避免績效問責妨礙跨域創新，新的問責系統需確保跨域協力的彈性（O'Flynn, 2014）。若套用Glasby等人（2011）提及強化協力的策略，新的表現機制不僅應關注聯合工作的績效責任，更需確認個別成員的權責，並給予適當的激勵和報酬。

依據前述的個案與文獻分析結果顯示，我國政府偏好使用的協力策略反映著相當的固著性。為突破過度仰賴正式化治理策略的可能限制，O'Flynn（2014）建議從文化與領導面著手，亦即強調形塑跨域互動成員彼此信任的組織文化，對

於建立和維持跨域互動相當重要。如同Halligan（2007）表示，整全政府的成功取決於組織文化的改變。所謂的組織治理文化，不僅指涉成員彼此信任的文化，更涉及將公民共同利益視為公共服務核心之精神。Pollitt（2003）強調建立長期互動關係的重要，不僅有助於公共行政技術的發展，更有利於提升成員從事跨域與協力的意願，進而形成跨部會與跨部門共同提供公共服務時所需之信任文化。

（三）教育治理的應用

就治理策略正式性方面，研究結果顯示臺灣當前的中央協調機制主要以部會因應任務需求的自主發起方式進行，倡議機關對於個案政策議題治理，偏好使用命令型工具作為其治理策略，關鍵的政策目標亦都偏好透過命令型和誘因型治理策略的組合來達成。為改善過度使用命令型與誘因型治理策略的問題，建議可從改變政府部門的組織文化著手，以強化組織之間非正式的「合作」互動，以期突破協力策略欠缺彈性的限制。綜言之，本研究建議培養組織跨域與協力的治理文化，以增加治理策略的彈性空間；具體而言，可考慮以分享權威取代支配性權威，透過非強迫的合作，促進不同團體之間的結盟；或以協商（議）取代契約和行政裁量；建立公共資訊交換平台，進行協商與對話，進而分享組織文化價值與績效利益。透過上述治理策略，增進行動者對於協力互動的信任，凝聚跨域治理的共識。

此外，面對處理新興或高度複雜的教育政策議題時，明確的權責關係劃分確實有助於成員跨域協力互動所需的彼此信任，可凝聚行動者對治理目標和願景的共識。然而，為平衡治理過程的多元利益，仍須預留打破規則限制的可能，以促進成員彼此間的非正式合作互動。為符應當代教育議題的複雜性，本研究建議政府治理教育時，可建置兼具垂直與水平績效課責機制，以平衡治理策略過於正式化的取向，並改善當前過度強調垂直面的績效問責系統。跨域與協力不能僅以正式的績效標準來評估目標達成的情況，更應適時加入水平面的績效責任，包容彼此不同需求和聲音，顧及個別成員的執行成果與表現，以激勵多元行動者參與，進而產生一加一大於二的集體成效。

陸、結論與建議

面對社會快速變遷產生的高度複雜性與不確定性，為具備足以應付危機、緊急事件的應變能力，民主國家的教育治理不僅需展現「公共行政」強調的政治中立，反映「新公共管理」邏輯的效率，更需發揮「新公共治理」的跨域與協力。如何依據教育場域特殊性，採取適當的治理途徑與因應策略，成為當前教育治理的挑戰。有鑑於當前教育研究對於新公共治理之概念界定與操作仍相當模糊，為能更為精確地瞭解教育治理特性，本研究聚焦教育領域可能展現之新公共治理途徑與策略，試圖建置有助於探究與理解不同類型教育跨域與協力治理特性之分析架構。

一、教育跨域與協力治理的類型與特徵

「跨域」與「協力」反映著新公共治理的核心理念，強調民主機制下的公共事務運作是一種同時容納政府與社會其他資源和力量所形成的多元治理模式。就公共行政的取徑而論，這個由不同部門多元行動者共同組成的「跨域」途徑，不僅有代表科層體制的公部門、代表市場機制的私部門、象徵公民社會的第三部門共同參與治理過程，更涉及同一部門不同組織（如政府內部的不同部會）與人員的互動，彼此透過「協力」互動策略，共同提升政府運作的綜效。

新公共治理論述下的教育治理並非是斷裂、跳躍般的典範轉移產物，亦非公共行政「進化」過程的最佳模式。相對地，教育領域的跨域與協力治理是一種可同時包容不同治理運作機制之多樣態面貌。本研究依據兩個關鍵的治理面向，構建出一個二維向度之分析框架（參見圖1）；透過縱軸代表的「治理途徑」（關注治理行動者之組成以及倡議形式的多樣性）以及橫軸代表的「治理策略」（關注治理運作之任務以及程序的正式化），可區分出四種教育領域的公共治理樣態，各類型之間不存在規範性的優劣之別，僅就關鍵治理面向的程度差異，展現出多樣態的治理特徵（彙整如表2）。

表2
四種教育跨域與協力治理樣態之比較

		類型I	類型II	類型III	類型IV
治理途徑	治理參與	僅公部門	公部門為樞紐	公私部門共同	不限公部門
	治理倡議	政府主導	政府主導	集體共識	集體共識
治理策略	治理任務	政府目標	政府目標	政策問題	公共議題
	治理程序	正式化	正式化與仰賴制度性安排	正式化	正式化與非正式化

類型I的跨域治理途徑多樣性程度低，治理參與僅限政府內部的跨域互動，治理倡議者均來自政府機構，由其主導公共政策目標之決策。這類型的治理任務聚焦在解決政府問題或達成政府預設目標，強調透過政府組織改造以提升公部門內部的水平與垂直跨域互動。由於這類協力互動涉及組織間的責任共享或風險分擔，故常見正式化程度高的治理程序，以確保行動者間關係的持續穩定。

類型II的跨域治理途徑和類型I相似，都以公部門為跨域治理的樞紐，且決策與規劃的過程都是由政府主導倡議，但這類型的治理參與擴及至政府部門外部，儘管非政府部門僅參與政策執行與實施（或私部門僅在政策決策時扮演諮詢的角色，未實際參與決策過程）。就治理策略特徵而言，雖然類型II和類型I都以實現政府目標為其治理任務，但類型II的治理程序不侷限於正式化的組織運作方式，在不消除組織界線的前提之下，仍可見非正式治理程序的運用。

類型III和前兩種治理樣態的最大差異在於治理途徑展現的特徵。這個類型的治理參與以同時納入不同部門行動者為要件，而且倡議過程並非由政府部門單方主控，而是所有治理行動者基於彼此對於協力互動的共識所進行之集體審議過程。就治理任務而言，這類型也和前兩種有明顯差異，類型III治理任務不以解決政府問題為限，非政府部門在意的公共議題與公共服務同樣可納入政策議程，成為協力互動的治理任務。就治理策略的特徵而言，類型III和類型I相似，都偏好使用正式化程度高的治理程序。

類型IV不以公部門是否參與治理為要件，也不限治理參與者是否有共同目

標、相互信任，亦無論彼此是否能共享利益、共同分擔風險與責任；這類型的治理參與是四種類型中最為多元的一種。類型IV和類型III類似，政府部門無法主導治理倡議過程；代表公民社會的非政府部門組織與利害關係人可透過類型IV治理途徑與政府部門共享審議權，展現出以共識為導向的集體審議過程。這類型的治理策略特徵同樣是四種模式中最為複雜的，同時透過正式化與非正式的治理程序，處理涉及公共事務之議題；換句話說，治理任務不再僅聚焦政府目標或政策問題，舉凡涉及公共利益倡議或公共服務提供之社會公眾議題均可視為公共治理之任務。

二、教育跨域與協力治理的途徑與策略

跨域與協力治理沒有所謂一體適用的最佳策略，擬定教育領域的新公共治理革新策略，必須回歸治理脈絡的特殊性，而非直接選擇當前「流行」的治理樣態（如網絡治理或協力治理）。

以我國教育領域發展跨域與協力治理的經驗而論，個案議題治理途徑展現的多樣性相對有限。面對如此的治理特徵，若論及新公共治理的改革重點，或許就不應一昧地著重在建置新的治理途徑，確保一定程度的行政管理共性仍具有其價值與意義。針對教育跨域治理的途徑，本研究強調建立兼具共性與彈性治理途徑的重要性。就治理策略的特徵，個案議題展現高度的正式性；為提升教育治理的統合綜效，使政府能更即時地解決政策問題、更快速地回應公民社會對於教育的需求，本研究建議可從建置兼具垂直與水平績效課責機制著手，以期能平衡治理策略過於正式化的情況；同時，為使參與成員對於跨域治理途徑產生一定的信賴，培養能夠穩定、持續溝通的協力互動文化亦有其重要性。

本研究依據分析式理論建構之研究途徑，在演繹邏輯的引導下，從公共行政與政策領域的理論視角出發，進行教育治理實務的檢視，透過公共行政理論與教育實務的交互檢證，以期對於教育領域的跨域與協力治理貢獻新的理解框架。然而，礙於此研究取向乃以理論概念為核心，故本研究僅以高度抽象的理論文獻和政策文本為研究資料，且聚焦在建構用以描述與理解不同程度之教育跨域途徑多樣性與協力策略正式性的類型框架；換句話說，對於不同概念之間或變項間的關係缺乏足夠的論證。面對這項研究限制，本文最後建議未來有志探究教育治理的

學者可進行「資料驅動」導向的研究，透過個案分析探究教育治理場域現況，進而釐清不同概念之間可能存在的關係；抑或是透過所謂的理论測試取向或「假設驅動」導向研究，驗證本研究提出的理论概念，或是依據分析架構進一步發展相關的研究假設，期待透過不同研究取向，以擴大並充實教育治理的理论與實務運作。

DOI: 10.53106/102887082022066802002

參考文獻

- 王建軍、黃顯華（2003）。協作式的課程發展與教師專業發展。載於黃顯華、孔繁盛（編），*課程發展與教師專業發展的夥伴協作*（頁1-18）。香港：香港中文大學。
- [Wang, J.-J., & Huang, X.-H. (2003). Collaborative curriculum development and teacher professional development. In X.-H. Huang & F.-S. Kong (Eds.), *Partnerships for curriculum and teacher professional development* (pp. 1-18). Hong Kong, China: The Education University of Hong Kong.]
- 行政院（2012）。縮短學訓考用落差方案。取自https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=9CB39E0F5292E9C1&sms=DB5CA7E8ABA7E5DC&s=313ADD1572778FB9
- [Executive Yuan. (2012). *Shortening the gap between school training and examination scheme*. Retrieved from https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=9CB39E0F5292E9C1&sms=DB5CA7E8ABA7E5DC&s=313ADD1572778FB9]
- 行政院經濟建設委員會（2005）。新世紀第二期人力發展計畫。取自<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjM4NS8yMzEyOS8wMDAwNDU0XzcucGRm&n=bWFucG93ZXIgcGVwb3J0IDk0Xzk3LnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>
- [Economic Development Committee of the Executive Yuan. (2005). *The second phase of the new century human development plan*. Retrieved from <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjM4NS8yMzEyOS8wMDAwNDU0XzcucGRm&n=bWFucG93ZXIgcGVwb3J0IDk0Xzk3LnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>]
- 朱鎮明（2010）。競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐。《公共行政學報》，37，71-110。

- [Chu, C.-M. (2010). Competitive grant program and the practice of intergovernmental partnership in Taiwan. *Journal of Public Administration*, 37, 71-110.]
- 朱鎮明、朱景鵬（2016）。跨部會協調的績效管理新思維。《國土及公共治理》，4（3），26-41。
- [Chu, C.-M., & Chu, C.-P. (2010). New thinking of performance management of inter-ministerial coordination. *Public Governance Quarterly*, 4(3), 26-41.]
- 吳瓊恩（2002）。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論基礎。《公共行政學報》，7，173-220。
- [Wu, C.-E. (2002). A study for the future development of public administration: The reciprocal relationship of the three governance models and its basis of political theory. *Journal of Public Administration*, 7, 173-220.]
- 李武育、陳薇如（2008）。以跨域治理概念論計畫型補助政策執行力管理。《研考雙月刊》，32（2），41-49。
- [Lee, W.-Y., & Chen, W.-R. (2008). Execution management practices of program grant policies: A governance across boundaries idea. *Bimonthly for Research, Development and Evaluation*, 32(2), 41-49.]
- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析——以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。《公共行政學報》，31，49-100。
- [Lee, C.-Y., & Lin, H.-S. (2009). Analyzing on collaborative partnership in Taiwan's central and local governments— The case of a flood control construction project on Han River in Tanzih township in Taichung county. *Journal of Public Administration*, 31, 49-100.]
- 林淑馨（2016）。臺灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。《政治科學論叢》，69，103-148。https://doi.org/10.6166/TJPS.69(103-148)
- [Lin, S.-H. (2016). Empirical analysis of partnership between non-profit organizations and local governments: Evidence from six cities and counties in Taiwan. *Taiwan Journal of Political Science*, 69, 103-148. https://doi.org/10.6166/TJPS.69(103-148)]
- 教育部（2013）。人才培育白皮書。取自<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-4176,c249-1.php>
- [Ministry of Education. (2013). *White paper on talent cultivation*. Retrieved from <https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-4176,c249-1.php>]
- 教育部（2016）。立法院教育及文化委員會第九屆第一會期：教育部施政理念與政策報告。取自<https://depart.moe.edu.tw/ED2100/News.aspx?n=DD4EE6573B631E98&sms=C>

19D0356F9FDE0CC

[Ministry of Education. (2016). *The first session of the Ninth Session of the Education and Culture Committee of the Legislative Yuan: Ministry of Education governance philosophy and policy report*. Retrieved from <https://depart.moe.edu.tw/ED2100/News.aspx?n=DD4EE6573B631E98&sms=C19D0356F9FDE0CC>]

許秩維（2020，4月9日）。武漢肺炎／台師大第二例確診，全國首件大學停課改遠距教學。中央通訊社。取自<https://www.cna.com.tw/>

[Hsu, C.-W. (2020). *Wuhan pneumonia / Taiwan Normal University confirmed the second case, the first university to suspend classes and change to distance teaching*. Central News Agency. Retrieved from <https://www.cna.com.tw/>]

陳海雄、戴純眉（2007）。行政院跨部會政策協調機制之建置。《研考雙月刊》，31（6），95-106。

[Chen, H.-H., & Dai, C.-M. (2007). The establishment of the inter-agency policy coordination mechanism of the Executive Yuan. *Bimonthly for Research, Development and Evaluation*, 32(2), 41-49.]

陳惠珍（2012，6月15日）。畢業即就業、南市工測會伴紅娘。《中時新聞網》。取自<https://www.chinatimes.com/?chdtv>

[Chen, H.-Z. (2012). Graduation as employment, the bridesmaid of the Nanshi industrial testing association. *China Times News*. Retrieved from <https://www.chinatimes.com/?chdtv>]

陳榮政（2019）。《教育行政與治理：新管理主義途徑》。臺北市：學富。

[Chen, J.-C. (2019). *Educational administration and governance: A new managerial approach*. Taipei, Taiwan: Pro-ED.]

黃炳欽、張國保（2007）。教育部推動產學合作現況與發展方向。《人文社會科學研究》，1（1），1-19。

[Huang, B.-Q., & Zhang, G.-B. (2007). The Ministry of Education promotes the industry-university cooperation: Current situation and development direction. *Humanities and Social Sciences Research*, 1(1), 1-19.]

楊瑩（2016）。近年來我國高等教育產學合作相關政策之推動。《臺灣教育》，702，10-18。

[Chan, Y. (2016). Recent promotion of policies of collaboration between industry and higher education in Taiwan. *Taiwan Education*, 702, 10-18.]

劉盈慧（2013，2月8日）。縮短產學落差，國科會推產學合作平台。《聯合報》，A3版。

- [Liu, Y.-H. (2013, February 8). Shorten the gap between industry and academia, National Science Council promotes an industry-university cooperation platform. *Lianhe Daily*, A3.]
- 廖洲棚 (2014)。論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點。《行政暨政策學報》，59，89-126。
- [Liao, Z.-P. (2014). An analysis of policy coordination of cross-agency regulatory administration: A game theoretic perspective. *Public Administration & Policy*, 59, 89-126.]
- 蔡允棟 (2006)。民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析。《臺灣政治學刊》，10 (1)，163-209。
- [Tsai, Y.-T. (2006). Democratic administration and network governance: Theory and types of new governance. *The Taiwanese Political Science Review*, 10(1), 163-209.]
- 戴伯芬 (2015)。學用落差的論述分析與敘事——《聯合報》、《中國時報》與《蘋果日報》之比較。《傳播研究與實踐》，5 (2)，53-78。https://doi.org/10.6123/JCRP.2015.11
- [Tai, P.-F. (2015). Discourse analysis and narrative of education-job mismatches: A comparative study of “United Daily News,” “China Times” and “Apple Daily”. *Journal of Communication Research and Practice*, 5(2), 53-78. https://doi.org/10.6123/JCRP.2015.11]
- 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。https://doi.org/10.3966/102887082017096303002
- [Hsieh, C.-C. (2017). Reflections on governance of Taiwan’s higher education based on an analysis of government’s choice of policy instruments. *Bulletin of Educational Research*, 63(3), 41-75. https://doi.org/10.3966/102887082017096303002]
- 謝卓君 (2021)。臺灣提升大學畢業生就業之政策設計分析。《教育研究集刊》，67 (2)，41-79。https://doi.org/10.3966/102887082021066702002
- [Hsieh, C.-C. (2021). Improving the employment of college graduates in Taiwan: An analysis of policy design. *Bulletin of Educational Research*, 67(2), 41-79. https://doi.org/10.3966/102887082021066702002]
- 簡立欣、李侑珊 (2020, 5月2日)。新冠疫情，大學成重災戶。《中時新聞網》。取自https://www.chinatimes.com/?chdtv
- [Jian, L.-X., & Li, Y.-S. (2020). The COVID-19 epidemic hits universities hardly. *China Times News*. Retrieved from https://www.chinatimes.com/?chdtv]
- 顧瑜君 (2007)。夥伴關係課程發展歷程中專家角色之研究。《當代教育研究季刊》，15 (2)，141-186。

- [Ku, Y.-C. (2007). The role of the curriculum expert in the process of partnership-based curriculum development. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 15(2), 141-186.]
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ball, S. J. (2016). Neoliberal education? Confronting the slouching beast. *Policy Futures in Education*, 14(8), 1046-1059. <https://doi.org/10.1177/1478210316664259>
- Burstein, P. (1991). Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes. *Annual Review of Sociology*, 17(1), 327-350.
- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2015). *Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- de Weert, E. (2011). *Perspectives on higher education and the labour market: Review of international policy developments*. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/98cd/299bdae04af528e019713c64319d71a3ad1b.pdf>
- Donahue, J. (2004). *On collaborative governance*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Flinders, M. (2002). Governance in Whitehall. *Public Administration*, 80(1), 51-75. <https://doi.org/10.1111/467-9299.00294>
- Frederickson, H. G. (1999). The repositioning of American public administration. *PS: Political Science and Politics*, 32(4), 701-711.
- Greany, T. (2017). Collaboration, partnerships and system leadership across schools. In P. Earley & T. Greany (Eds.), *School leadership and education system reform* (pp. 56-65). London, UK: Bloomsbury Academic Press.
- Gash, A. (2022). Collaborative governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 454-467). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Glasby, J., Dickinson, H., & Miller, R. (2011). Partnership working in England—where we are now and where we’ve come from. *International Journal of Integrated Care*, 11(7). <https://doi.org/10.5334/ijic.545>
- Halligan, J. (2007). Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2), 217-238. <https://doi.org/>

10.1177/09520767075899

- Himmelman, A. T. (2002). *Collaboration for a change: Definitions, decision-making models, roles, and collaboration process guide*. Minneapolis, MN: Himmelman Consulting.
- Hsieh, C. C. (2018). Institutional change in the iron Cage: A case study in Taiwan. In J. C. Shin (Ed.), *Higher education governance in East Asia transformations under neoliberalism* (pp. 161-177). Singapore: Springer.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*, 2(3), 337-357. <https://doi.org/10.1080/1471903000000021>
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. *Human Relations*, 53(6), 771-806. <https://doi.org/10.1177/0018726700536002>
- Ioannidou, A. (2007). A comparative analysis of new governance instruments in the transnational educational space: A shift to knowledge-based instruments?. *European Educational Research Journal*, 6(4), 336-347. <https://doi.org/10.2304/eejr.2007.6.4.336>
- Kelman, S. (2007). The transformation of government in the decade ahead. In D. F. Kettl & S. Kelman (Eds.), *Reflections on 21st century government management* (pp. 33-35). Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "Managerialism". *Public Administration*, 75(4), 731-752. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Klaster, E., Wilderom, C. P. M., & Muntslag, D. R. (2014). Education and employment: Stumbling across boundaries in the Netherlands. In J. O'Flynn, D. Blackman, & J. Halligan (Eds.), *Crossing boundaries in public management and policy* (pp. 229-244). London, UK: Routledge.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321>
- Management Advisory Committee. (2004). *Connecting government: Whole of government responses to Australia's priority challenges*. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152. <https://doi.org/10.2307/1163726>

- Meredith, J. (1993). Theory building through conceptual methods. *International Journal of Operations & Production Management*, 13(5), 3-11. <https://doi.org/10.1108/01443579310028120>
- O'Flynn, J. (2014). Crossing boundaries: The fundamental questions in public management and policy. In J. O'Flynn, D. Blackman, & J. Halligan (Eds.), *Crossing boundaries in public management and policy* (pp. 11-44). London, UK: Routledge.
- O'Flynn, J., Blackman, D., & Halligan, J. (Eds.). (2014). *Crossing boundaries in public management and policy*. London, UK: Routledge.
- O'Leary, R., & Bingham, L. B. (2009). *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507-522. <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 337-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Petak, W. J. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. *Public Administration Review*, 45(1), 3-7. <https://doi.org/10.2307/3134992>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London, UK: Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Pilbeam, C., Alvarez, G., & Wilson, H. (2012). The governance of supply networks: A systematic literature review. *Supply Chain Management: An International Journal*, 17(4), 358-376. <https://doi.org/10.1108/1359841211246512>
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004>
- Resh, W., Siddiki, S., & McConnell, W. R. (2014). Does the network centrality of government actors matter? Examining the role of government organizations in aquaculture partnerships. *Review of Policy Research*, 31(6), 584-609. <https://doi.org/10.1111/ropr.12101>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government1. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747x>
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 54-90). New York, NY: Oxford.

- Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Saurugger, S., & Terpan, F. (2016). Do crises lead to policy change? The multiple streams framework and the European Union's economic governance instruments. *Policy Sciences*, 49(1), 35-53. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9239-4>
- Wacker, J. G. (1998). A definition of theory: Research guidelines for different theory-building research methods in operations management. *Journal of Operations Management*, 16(4), 361-385. [https://doi.org/10.1016/S0272-6963\(98\)00019-9](https://doi.org/10.1016/S0272-6963(98)00019-9)
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *The International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32. <https://doi.org/10.1108/09513551311293417>

附錄

政策代碼	政策參與者	政策制定機關	政策目標	政策工具
1	FT	EL	1B	AB
2	FT	EE	1C	AB
3	FT	EE	1B2B	ABD
4	F	ED	1D3A3B	A
5	FST	EE	1B2A	ABC
6	FST	EL	1C2B	ABD
7	FT	EY	1B1C1F2B	AB
8	FST	LY	1B1C	ABD
9	FST	EE	2B3B	ABD
10	FT	EE	2B	ABD
11	FST	EE	2B	ABD
12	FT	EE	2B3B	AB
13	FT	EE	2B	AB
14	FT	EE	2B	AB
15	FST	EE	2B	AB
16	FST	EE	2B	AD
17	FT	EE	*	ABD
18	FT	EE	*	A
19	FST	EE	1A2B	ABD
20	FT	EE	1C	AB
21	FT	EE	1C2B	AB
22	FST	EE	1C2B	AB
23	FT	EE	2A	AB
24	FS	EC、ES	3B	ABD
25	FST	EE	3B	AB
26	FST	EE	3B	AB
27	FST	EE	3B	AB

註：*配合南向國家企業產業需求，促進國際文教交流。

