

追求教學卓越？

台灣高教的表現管理建制研究

林昱瑄*

南華大學應用社會學系

1990年代中期以後，台灣的高等教育治理受到新管理主義影響，開始大量採用關鍵表現指標（KPI）管理大學的品質改進計畫，期待透過表現管理建制引導大學有效地運用公共經費、提升高教品質。然而，來自大學內部的回應卻與政策論述之間有許多矛盾、斷裂之處。因此，本研究希望瞭解這種新型態的管理技術如何運作？如何改變人們的工作過程？及其實質產生的效應為何？本研究採建制民族誌，研究田野為台灣一所獲得教學卓越計畫補助的私立大學。透過對該所大學行政管理階層、職員、師生的深度訪談、教卓相關文本分析等方法進行資料蒐集。本文追溯身處同一套建制中不同位置工作者的文本實作，描繪他們如何受統治文本框限，生產不同的協作型態。研究發現透過KPI治理衍生許多非預期後果，包括主體採取去專業性的自我異化協作、人們重新建構一套新的價值論述以達成自我說服、工作者內化與市場相關的工作倫理、大學產生社會關係的變化與勞動型態的轉變。文末分析表現管理建制的主體規訓技術，並對建制民族誌方法論進行反思。

關鍵詞：建制民族誌、教學卓越計畫、關鍵表現指標、新管理主義、大學治理

台灣社會學第35期（2018年6月），頁59-107。DOI: 10.6676/TS.201806_(35).03

收稿：2018年1月5日；接受：2018年6月15日。

* 通訊地址：622 嘉義縣大林鎮南華路一段55號南華大學應用社會學系；

Email: linyusuan@gmail.com

Pursuing Teaching Excellence or Fallacy? Institutional Ethnography of Performance Management in Higher Education Reform in Taiwan

Yu-hsuan Lin

Department of Applied Sociology, Nanhua University

Since the mid-1990s, the governance of higher education in Taiwan has been influenced by new managerialism, and hence started to make extensive use of key performance indicators (KPIs) to evaluate the effectiveness of educational programs. By means of performance management, the government expects that universities can be guided to use public funds effectively and enhance the quality of education. However, there are many contradictions and disjunctures between the responses from universities and the intention of the policy. Therefore, the purpose of the present study is to reveal 1) how this new form of managerial technique has been implemented, 2) how it changes people's working processes/practices, and 3) what effects it has. The research adopts institutional ethnography (IE) to investigate a private university that has been awarded Teaching Excellence Project (TEP). Data gathering techniques include interviews with administrative managers, staff, teachers, and students at the university and the collection of relevant documents, which are submitted to text analyses. This close examination of "how things actually happen" traces the actual practices of university workers at various levels under this governance policy reform and the changes it brings. The results show that KPI mandates have activated a ruling apparatus of de-professionalism. The workers are further driven to develop market-orientated work ethics. This, in turn, transforms the social relations between and/or within the administration and pedagogical developments, alongside the labor processes/practices. In a critical dialogue with IE, the study concludes with methodological reflections on and breakthroughs in applying IE.

Keywords: institutional ethnography, Teaching Excellence Project (TEP), key performance indicator (KPI), new managerialism, university governance

一、前言

在 1980 年代，許多西方國家的公部門以及公共服務的輸送方式經歷劇烈重組，紛紛改採強調經濟（economy）、效率（efficiency）與效能（effectiveness）即所謂 3E 精神的「新管理主義」（new managerialism, NM）或「新公共管理」（new public management, NPM），進行公部門的改造。它的基本假設是政府應向民營企業學習，引進商業管理的理論和技術，以及民營企業的觀念和價值，以改善公共服務的品質（Vogt 2002）。受到這波治理改革影響，大學越來越被要求必須控制、改進產出品質，對其表現負責（Teelken 2012: 274）。政府的角色並非主動提供服務，而在「監督」、「規範」大學服務的過程，Guy Neave（1988, 1998）稱這樣的政府為「評鑑型國家」（evaluative state）。然而，此種發展必須仰賴表現指標（performance indicator）的使用。表現指標通常以量化形式，提供個人或組織某些面向表現的測量，使得表現的變化或組織與組織間的表現得以被比較（Maingot and Zeghal 2008: 269）。在新公共管理的脈絡底下，表現指標提供管理者奠基在事實與證據之上的權威和正當性，可隨時間按目標量化和測量表現，並與其他機構、個人做比較（Taylor 2014: 9）。因此，被政府、行政管理者視為達成責任（accountability）、提昇效率效能及確保品質的利器。歐洲、北美、澳洲、紐西蘭等國，都由國家教育系統設定許多指標，要求大學朝向國家既定目標，或要求大學建立表現指標，描述其貢獻和成果，以達成更強的責任和品質評估。目前，透過表現指標進行管理，已成為全球高等教育中一個很重要的特徵（Maingot and Zeghal 2008: 270; Polster and Newson 1998: 173）。

台灣的高等教育治理政策，大約在 1990 年代中期以後受到新管理主義影響，開始引入市場競爭機制和以表現指標為基礎的責任概念。國家一方面降低對大學的常態性補助，另一方面積極發展各種挾

帶大量獎勵性經費的品質改進計畫和相對應的表現指標，引導大學依循政府政策，爭取競爭性經費補助（詹盛如 2010）。自 2000 年以來，政府陸續推出的大學品質改進計畫包括：「大學學術追求卓越發展計畫」（2000 年）、「提升大學基礎教育計畫」（2001 年）、「提升大學國際競爭力計畫」（2002 年）、「獎勵大學教學卓越計畫」（2005 年）、「邁向頂尖大學計畫」（2005 年）等，這些競爭性計畫通常是由政府先訂定欲檢視的關鍵表現指標（Key Performance Indicators，以下簡稱 KPI），再根據各校按指標項目呈報出來的表現，進行評比排序，分配大量的補助金。因此，KPI 已成為台灣高等教育領域的主要治理技術，用來決定資源分配以及再現機構品質。

在這些競爭性計畫中，又以「獎勵大學教學卓越計畫」（Teaching Excellence Project，以下簡稱 TEP）對大學教學的影響最為深遠。TEP 的出現是以改善大學教學品質為目的，自 2005 年起推動至今已經十幾年。在台灣，除了少數研究型大學將目標放在爭取獎勵金額更高的「邁向頂尖大學計畫」，其餘大學幾乎都把爭取 TEP 當作辦學績效的品質保證，因此，無不致力於按照 TEP 的架構和邏輯重新組織大學、改進教學品質。儘管 TEP 已深刻且全面地影響台灣的大學教學，國內卻鮮有實徵研究探討使用表現管理技術進行教學品質改革的 TEP，如何改變大學的工作目標、教師教學的內容和方法、大學的教職員生如何經歷這個過程等議題。因此，我們無法得知這波改革所宣稱會帶來的品質改進，究竟如何發生，也難以評估改革的結果是否確實達成政策的原先立意。此外，過去雖有許多研究討論新管理主義的治理改革對大學的影響，然而這些研究多半將新管理主義視為一種意識型態，在政策層次作分析，或是一般性地討論它對大學文化與生活的影響，較少聚焦於新管理主義的實作過程，探討 KPI 的表現管理技術如何在日常活動中發生。

為了打開「新管理主義」這個黑箱，瞭解表現管理的真實發生過程，本研究採建制民族誌（Smith 2005），一種用來描繪「事情如何運作」的研究取徑（DeVault 2008: 295）。建制民族誌強調從經歷這

個事情的人們觀點檢視工作過程，發現並分析組織工作過程的意識型態實作，目的在於針對特定建制複合關係進行探究，使得它們和其他場域、行動途徑的關連得以被看見（McCoy 1999）。Majorie L. DeVault（2008: 295）將它界定為權力的民族誌，強調它可以描繪出在地活動如何被連結到不同時間和地點所發生的事情，以完成建制統治的目標。這種方法擅長描繪事情如何運作，以及多元在地協作如何形成一種跨地域延伸的權力關係，非常適用來探究 KPI 的實作，以及它所形成的責信關係，因此本研究以建制民族誌作為研究取徑。研究田野為台灣一所曾獲得 TEP 的私立大學，透過對該所大學行政管理階層、職員、教師、學生的深度訪談、教卓相關文本分析等方法進行資料蒐集，追溯這所大學的教職員生如何參與在這波大學治理改革之中，以及它會帶來哪些改變。

由於現有研究都是將新管理主義視為一組意識型態，直接進行鉅觀的政策分析或是透過微觀的研究探討它所造成的後果和影響。透過建制民族誌，本研究的獨特貢獻在於一方面從微觀層次，拆解新管理主義這個黑箱，瞭解母校內部如何回應這波改革，啟動文本定義的「提升教學品質」等相關舉措；另一方面，透過追溯身處同一套建制中不同位置工作者（大學主管、行政職員、師生）的文本實作，描繪建制從上游到下游的標準化行動序列，進而勾勒出鉅觀面的建制樣貌。更重要的是，透過建制過程的描繪，我們得以看見身處不同職位的人們如何受到建制驅動而生產不同類型的協作型態，使得這套建制得以被強化、維持，而工作者原本關心的議題和工作內容又是如何被巧妙地轉換成文本關心的效能、效率，並構成一種去專業化的統治關係。本文目的在於揭露表現管理建制所形構的跨地域權力關係，讓大學工作者看見自身的工作如何與建制共謀，進而可能長出抵抗的力量，文末同時會反思建制民族誌的方法論，並說明本研究在方法論上的貢獻。

二、文獻回顧

1980 年代到 1990 年代之間，一種新的公部門管理模式出現在大部分西方國家，這個模式被冠以不同的稱呼，包括管理主義、新管理主義、新公共管理、後科層典範或企業型政府，但本質上，他們皆在描述相似的現象（Clarke and Newman 1997; Hughes 2003; Loacker and Chudzikowski 2010）。以下先從歷史脈絡爬梳組織和治理技術變遷的過程，接著說明新管理主義和新公共管理的內涵，最後介紹達成表現管理的重要工具：表現指標。

（一）工作組織型態與治理技術的變遷

傳統公共行政模式主要受到德國社會學家 Max Weber 於 1920 年代初期所提出的科層組織（bureaucracy）影響。Weber（1922[2015]）定義科層組織的特徵包括：以單一階層化形式實施由上而下的控制，由上層制訂政策，透過一系列的行政官員執行，每位管理者和工作者都要向所屬上級回報，根據法令、規則運作，重視嚴謹的程序等（Pfiffner 2004: 1）。然而，這個模式除了成為現代國家行政體制的範型外，還在商業領域普遍受到歡迎與採用，並以強化效能為前提持續被改進。二十世紀初期的管理理論以 Frederick Taylor 為代表人物，被稱為泰勒主義（Taylorism）。Taylor（1911）主張透過科學的管理，能排除組織內部非理性和情緒化的人為因素，正式、理性的結構則可確保效率最大化與衝突最小化。於 1903 年創立的福特汽車公司就是很好的例子。福特汽車除了應用 Taylor 的科學管理，還創立生產線進行大量、標準化的生產，名為福特主義（Fordism）。在「科層組織—福特主義體制」（bureaucratic-fordist regime）中，有正式的科層組織，根據標準化的行政規定與管制運作，這些標準化和機械式的工作組織模式保證了穩定性和組織活動的可計算性。工作者在合法理性權威的凝視下，根據其職務和地位，成為被階層化權力監控的對象，接

受合法正式權威的評量、指示和控制（Loacker and Chudzikowski 2010; Loacker and Sliwa 2016）。

隨著二十世紀末期資訊革命的開展，科層組織的有效性開始受到質疑。對於強調知識經濟而非工業生產的新時代來說，大規模和系統嚴謹的科層組織被認為過於笨重，由上而下的控制無法快速地將市場意見反映在服務輸送過程（Pffner 2004）。因此，從 1980 年代起，組織和管理研究出現「後科層組織的轉向」（post-bureaucratic turn），工作組織形式也由福特主義轉向後福特主義。後科層組織的支持者相信更強的自主性可以帶來更好的表現，因此提倡一種扁平、彈性、能夠自我負責的組織形式和管理技術，包括廣泛使用表現指標取代傳統階層和科層組織；從重視投入和過程轉向結果和產出；由國家官僚體制的直接控制轉向去中心決策，強調成員增能和自主管理（Torsteinsen 2012）。相對於福特主義那種大量的生產方式，後福特主義意指輕盈、彈性的積累方式，這意味著後福特主義的生產過程由標準化轉向彈性化、機動、異質性、分殊化、以及迎合市場品味。

在「後科層組織—後福特主義體制」（postbureaucratic/-fordistic regime）中，比較顯著的改革方案諸如人力資源管理（Human Resource Management）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）與企業流程改造（Business Process Redesign, BPR）等，強調透過精確分析組織服務過程和顧客意向，對問題採行即時的革新解決方案，同時也關心如何透過激勵方式讓員工與組織緊密結合，形成強勢的組織文化（Thursfield 2000）。因此，工作者會被鼓勵主動將自己視為可以自我管理、自我負責的「企業自我」（entrepreneur of the self）。這種治理方式和過去最大的不同在於，舊的治理模式將個體當成需要被規訓的對象，在後科層組織中，個體既是治理的客體也是主體，透過「自由選擇」，工作者會順服於新的市場邏輯和理性之下，主動將自己視為勞動市場的核心，以及可以自我負責地發展、組織和銷售的人力資本（Loacker and Chudzikowski 2010; Heckscher, 1994）。

（二）新管理主義與新公共管理

當後科層組織與後福特主義被廣泛地使用在商業領域時，有關公部門的治理改革則以新管理主義或新公共管理之名出現，其差別在於後者不僅意味著組織型態與管理技巧的改變，還牽涉到政府的角色，以及國家和公民的關係（Hughes 2003: 1）。新管理主義或新公共管理之所以稱為「新」的原因在於，開始將運用在商業營利組織的管理理論用在公部門和非營利組織中。這種改革取徑和新自由主義的政治方案緊密相關，新自由主義認為市場是社會病徵的最佳解藥，要改變社會必須透過市場邏輯和機制的設計才得以達成，經濟、教育和社會問題因此被理解為管理議題，可透過新的和更有效率的管理政權來解決，因此，新管理主義可謂實現新自由主義的利器（許立一 2002；Lynch 2014）。在公部門，其實作包括：挪用私部門追求效率和生產性的價值來管控公共事務、將產品和產出看得比過程和投入重要、在公共支出的分配注入強烈市場取向的責信機制、透過公共品質審核系統測量是否成功達成目標、以及對成員表現採測量式監控（Lynch 2014）。在高等教育領域的特徵包括：監控員工表現、鼓勵自我監控、由外而內強加的新型態責信、普遍使用表現指標和排行榜、目標設定、設立衡量標準以及表現管理（Deem and Brehony 2005: 220）。

若要進一步區分新管理主義和新公共管理的差異，可以說前者提供了一種包含特定價值的意識型態架構，後者較強調控制技術，較少意識型態概念（Deem et al. 2007: 1）。新公共管理根據管理理論和源自私部門的管理形式重構組織工作流程，如全面品質管理或企業流程改造（McCoy 1999: 8-9）。不過，這種品質確保系統極為仰賴過程分析和測量。James H. Harrington（1987: 103）曾說：「如果你無法測量某事，你就無法瞭解它，如果你無法瞭解它，你就無法控制它，如果你無法控制它，你就無法改進它。」這段話精確反映了品質改進技術的背後預設。因此，新公共管理所主導的重新概念化和重組工作過程，會透過表現指標等方式付諸實現（McCoy 1999: 8-9）。

有的學者如 Karen Chan（2001）認為在大學中適度的新管理主義

是有效的，可以正面提昇工作表現和品質，透明和責信能幫助機構改進其教學和研究的品質。然而，此假設受到一些實證研究的挑戰，他們認為新管理主義和其自身的意圖——經濟有效地提升品質——是矛盾的。例如 Colin Bryson (2004: 192) 發現大學雇員不再享受他們的工作，因為越來越多商業導向的行政事務和評量，使得他們花更多時間在這些次級活動上。Christine Teelken (2012) 研究荷蘭、瑞典和英國三地十所大學的教員，也發現在新管理主義的治理底下，大學教員充滿沮喪和壓力，儘管他們花費非常長的時間在工作上，然而對於教學和研究品質的提升卻沒有什麼幫助。另外 Robert Cowen (1996) 批判在這種學術勞動的管理下，具能見度的表現性變得越來越重要，包括核心活動的可測量表現、研究的可測量成果、學生學習成果、教學與品質監測等，變成英國高教的核心。

由上可知，將新管理主義的意識型態和新公共管理的技術實作引入教育領域，目的在於追求市場型態的責信，並同時提高效率、效能與品質。然而，支持改革者宣稱新管理主義可以帶來的好處，如：責信、品質、效能等，僅停留在論述層次上，缺乏實際檢證；反對者則是將新管理主義視為一組意識型態，檢視採用後對大學的影響與後果，鮮少有研究聚焦在以新公共管理的技術追求責信、改革品質的實作過程，其價值與邏輯的轉換如何引發哪些制度設計的非預期後果。因此，本研究將焦點放在大學裡頭改革的日常與實際活動，探討在改革過程中，管理者和前線工作者做什麼？如何做？以及在追求品質與提升效能的同時，教學實作如何產生實質的改變。

（三）表現指標

目前在高等教育領域普遍使用表現指標，事實上來自於商業領域強調透過表現進行管理的概念。表現管理是一種整合的控制系統，在其中，所有商業過程、活動、任務和人員都被導向公司策略的達成，表現會被測量用以指認工作目標的進展，並據此做出重要的管理決策。這意味著表現管理非常仰賴表現測量，而且測量結果會被連結到

任務、策略、以及尋求有助於公司成功的最佳資源運用方法。其中，表現指標就是一種量化再現組織各個面向和活動的技術，其發展通常仰賴「投入—過程—成果」的架構（Maingot and Zeghal 2008: 273）。它在理論上假設，任何組織過程都可以被理解為提供服務或產品給顧客，所有的投入、產出、時間、成本、品質都可以被測量，並且透過表現指標進行管理與監控（McCoy 1999: 10-11）。因此，表現指標是品質改進的重要工具，不只可瞭解特定目標有否被達成，同時也可以將它當成一種診斷工具，協助指認出問題，以便在過程中獲得改進（Taylor 2014）。

在公共行政領域，表現指標作為一種量化語言，由於具有去個人情感的特性，當政府官僚面臨各種社會爭議，需要說服公眾其決策是以某種客觀、標準化行動為基礎，而非出自個人或政治考量時，這種量化統計測量模式就成為一種強而有力的策略，讓政府得以合法性地行使權力和權威，並且贏得社會信任。因此，被廣泛地使用在不同的情境脈絡中（Porter 1995）。例如在高等教育中，國家使用表現指標作為治理工具有許多好處：可當成做決定的工具、提升公共責信、監控品質、合理化公共資源的減少，同時導向效能提升、鼓勵機構和個人競爭、對社會大眾提供資訊以增加消費者選擇、讓大眾得以瞭解、介入大學，以挑戰學術專業的主導性等（Taylor 2014）。由於上述種種優點，來自行政管理背景或大學內部的回應通常聚焦在技術層面的討論，而非質疑以表現指標當成做決定基礎的概念。有些採取調適策略的學者¹甚至會參與指標的發展過程，致力於建立更有意義的指標，以減少指標的傷害性（Polster and Newson 1998: 173-174）。

另一種回應方式是從概念上批判表現指標對大學產生的負面影響。例如 Janice Newson（1998: 113）發現表現監控系統所產生的數字

1 例如 E. Grady Bogue 和 Kimberely Bingham Hall（2003: 211）儘管意識到表現指標不管在哲學層次或技術面都有一些值得批評的缺點，但他們仍強調以表現指標為基礎的政策系統，有助於領導者瞭解高等教育在每個面向的運作情況與成果，可成為做決定的重要工具。因此，他們提出的修正策略為：呼籲學術和公民／政治代表參與政策制訂過程，希望透過多元的參與，以生產出更有效的表現指標和預算分配的政策系統。

往往不如其所顯示的那麼客觀或真實，可是大學在地單位卻要根據這些數字做決定，而且，依賴可以被量化的部份會忽略那些複雜的、無法被量化的社會變項，尤其是藝術、人文、質化的社會科學方面，其品質常是表現指標模式所無法測量的（Harris 1998; Newson 1992）。還有，Claire Polster 和 Janice Newson（1998）將表現指標視為一種管理和控制學術活動的技術，他們批評把表現指標當成責信的基礎，會促成特定的政治、經濟關係，包括：表現指標開啓了對學術活動進行常態性地檢視、學術判斷被連結到公共預算以及因政策而變化的變項上、實質的判斷為公式化和規則運算的再現方式所取代等。它們還重新建構了從事學術活動的人們與那些決定如何評鑑、評鑑規準、以及評鑑後果的人們的關係。

不過上述文獻都是屬於概念性的批判，和表現指標相關的實徵性研究卻不多，僅有 Susan Wright（2014）採建制民族誌研究丹麥政府如何使用點數制度管理大學的知識生產活動，研究結果描繪出從個人學術表現到全球大學排名間的統治關係，以及這種管控技術對大學內部組織、教師學術研究以及家庭生活產生哪些實質變化。然而，這份研究比較集中在點數制度和學術知識生產間的關係，並非探討 KPI 如何影響教學活動的重組與教學方面的改革。因此，本研究以台灣的教學卓越計畫為例，探討 KPI 如何影響大學重新概念化教學活動和提升教育品質的實作。

三、研究方法

建制民族誌是一種用來繪製「事情如何運作」的研究取徑（DeVault 2008: 295）。它強調從人們生活的在地真實出發，探討人們在地作為如何參與或者被組織到跨地關係中，以描繪出協作多元情境的跨地延伸關係（Smith 2005: 49, 55）。該取徑是由加拿大女性主義學者 Dorothy Smith 所創發，「建制」（institution）在此處並不是指一種特定的機構或組織，而是指帶有特定功能、發生在多個場域相

互協作、交織的複合性關係，如同統治關係中的結點，可以將多元面向的行動整合到具特定功能的複合體，構成統治關係的一部份（Smith 2002: 43）。本研究所指的建制為大學改革所倚重的表現管理技術，採建制民族誌的目的在於探究它究竟如何運作，如何發生於在地情境，為在地真實人們所閱讀、啟動。筆者將表現管理技術視為國家管控大學的一種建制，企圖探討這種新管理型態的「建制迴路」（institutional circuit）²（Griffith and Smith 2014）。探究建制迴路可以找出建制如何協作不同場域人們的工作，如何與人們的真實經驗和需求發生斷裂，使得人們的在地活動成為統治關係的一部份。

Alison I. Griffith 和 Dorothy E. Smith（2014）在她們主編的 *Under New Public Management: Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work* 一書中，收錄許多來自不同領域的建制民族誌研究，如教育、護理、社工、OECD 的跨國援助發展計畫等，這些公部門服務在過去二十年來，都改採新公共管理的經營模式。研究者們透過關注前線工作者的日常活動，追溯工作中的責信迴路可以得知：前線工作發生哪些變化、找出協作這些改變的統治關係、指認前線工作和可以被客觀記錄下來的事物之間的不一致之處、看見前線工作者為了處理實際做的和為滿足管理目的而生產的資訊之間的落差，所從事的隱形工作（Griffith and Smith 2014: 339）。同樣地，本研究所要追溯的建制迴路聚焦在 KPI 的管理實作上，採用建制民族誌的探究取徑，可以幫助筆者檢視以追求品質改進為名的大學重組，究竟如何運作？表現管理技術如何重新組織、設計人們的工作，以符合、適應新的責信框架，使得身處不同位置人們的表現得以被管理者評鑑，以及它如何被

2 建制迴路是指一系列可供辨識、追溯因果次序的建制行動。以生產前線責信（front-line accountability）為目標的「責信迴路」（accountability circuits）為例，這種新型態的管理實作通常會設定清楚的目標（通常也會有清楚的時間架構）、可用的資源，並且根據目標中所預設的表現或成果進行監控。所以，人們從事的許多工作是從真實情況中揀選出部份真實來生產文本，以建立一種可以符應高階文本或稱為老闆文本（‘boss’ text）（如法律、政策、計畫、管理目標、論述架構等）的文本再現。因此，老闆文本中的類目和概念會影響人們選擇性地關注某些真實情況。一旦文本再現符應高階文本或老闆文本所生產的概念／類別，真實情況就會受到建制行動所控制，啟動一系列的建制行動，反過來壓制人們的真實需求（Griffith and Smith 2014: 12）。

接合到建制功能中，構成統治關係的一部份。

建制民族誌的探究，有兩個主要的切入點：斷裂經驗和文本。斷裂經驗是指「建制體制中人為建構的實在面」和「常民經驗的真實面」兩者間的落差，前者來自統治的觀點，後者來自經驗的觀點。當人們的經驗為建制所統治時，建制會將人們在地的、獨特的經驗轉化為普遍化的知識形式，使這些經驗得以跨地域地被辨識、課責，此時客體化的建制實在凌駕於個人觀點之上，導致個人經驗、認知與建制論述不一致的狀況（Campbell and Gregor 2004: 48; Smith 2005: 187）。這種當事人發生斷裂經驗的時刻，通常可以協助研究者確定研究的問題意識，釐清這份研究所要探究的建制為何？以及這份研究是基於誰的立足點？——代表誰發言？為誰探究建制的運作？這份探究會對誰產生什麼意義？因此，斷裂經驗往往被視為建制民族誌探究的起點（Campbell and Gregor 2004: 46-48）。

不過，探究斷裂經驗不僅有為研究立場定錨的作用，在研究上還可以協助研究者跳脫既有的預設和概念，看見新的發現。張麗珍等（2017）指出「斷裂」在結構層次上有兩種不同意義面向的指涉：其一是指出建制體系在實際運作時所產生的內在矛盾及失靈；其二是揭露某個建制體制對更廣的社會結構進行了非預期的再結構化影響。然而，筆者認為「斷裂」還有另一層次的指涉，亦即在能動層次上指涉了人們與建制協商的方式。由於在建制運作時，人們往往無法聽從內心的困惑或荒謬感，必須配合建制行動或與建制進行協商，甚至在無法達到建制要求時會產生罪惡感與自責，因此，斷裂感發生的同時，往往是人們參與協作的時刻，這也意味著探究斷裂經驗可以找出人們如何參與建制，成為統治關係的一部份。所以，在本研究中，我會透過探究大學中身處不同職位人們的斷裂經驗、分析他們如何與建制相互協作、勾連，成為統治關係的一部份，這些分析並非要強調建制如何強而有力地控制人們的在地經驗，而是希望大學工作者因此可以看見自己的在地判斷和行動如何被連結到統治關係，進而啟動從下層發生改變的可能性（Smith 2007）。

此外，Smith 認為統治關係的基礎是文本（Smith 2005: 165），因此文本的探究在建制民族誌佔據很重要的地位。建制民族誌對文本的界定和一般論述分析所指稱的文本有兩個重大差異：一，建制民族誌指稱的文本是指可承載訊息的有形物體，重要的是必須具可再製性（*replicability*），可以重複地出現，讓人們在不同時間、地點得以閱讀、啟動及聆聽同一份文本，這樣才能協調與連結人們在不同時間、地點所從事的行動，並且確保所有過程都符合標準化的程序，以達成跨地、跨時的統治（Smith 2005: 170; Smith and Turner 2014: 5）。透過探究文本，我們可以知道這些事情如何運作、如何協作統整，使得建制民族誌研究者超越在地可觀察和可發現的事務，進入穿透、控制在地情境的跨地社會關係和組織（Griffith and Smith 2014: 10）。因此，建制民族誌所指稱的文本，除了常見的表格、小冊子、規定等書面形式外，還包括研究場域中能協調人們認知和作為的各種要素，例如辦公室、方案、政策、電腦螢幕等（Campbell and Gregor 2004: 79）。換言之，只要能承載訊息、並具可再製性，能規範、協調人們工作的有形物體都算文本。再者，建制民族誌認為當人們在工作時啟動或回應文本，建制論述才得以進入、規範人們的在地活動，因此它不會將焦點放在文本內部本身，而是將文本視為一種處於真實在地情境、特定時間「正在發生」（*occurring*）或是「被啟動」（*activated*）的狀態，探討它們如何主動「協調」（*coordinate*）建制行動序列（Smith and Turner 2014: 5）。所以，文本被理解為發生在人們日常生活，特定真實情境中的具體社會關係（*crystallized social relations*），而非當成事實訊息的來源被使用（Campbell and Gregor 2004: 79）。這意味著以文本為基礎被組織起來的工作過程或社會關係，都是文本的一種展現形式。因此，本研究將檢視人們在工作中使用到的文本，分析建制論述如何銘刻在文本本身及其生產過程，也會描述人們啟動這些文本時，實際上做了哪些事情，以揭露建制論述如何透過文本改變人們的概念和實際作為，並且形成特定的社會關係。

在資料蒐集上，本研究以台灣一所獲得教學卓越計畫的私立創新

大學為研究田野。³ 研究者透過既有的人際網絡以及受訪者間滾雪球的介紹，邀請該校實際經歷 KPI 建制的前線工作者進行一對一訪談，其身分包括：擔任行政職之教師 6 人、未兼行政之教師 2 人、行政職員 4 人、學生 3 人，共 15 人。因尋找有意願受訪，同時涵蓋不同身份別的受訪者並不容易，因此本研究蒐集資料時間較長，實際訪談時間為 2015 年 10 月至 2017 年 1 月，大部分受訪者只接受一次性的訪談，少數受訪者因當時資料提供不夠完整，研究者有再以電話或見面的方式進行追問與澄清。訪談內容主要是這些受訪者執行教卓相關業務的「工作知識」(work knowledge) 和「文本實踐」(textual practice)。「工作知識」就 Smith (2005: 151) 的界定有兩種，一是人們工作的經驗：他們作什麼？如何作？包括他們想什麼？感覺如何？第二是他的工作與他人之間的協作。「文本實踐」則是指受訪者如何閱讀、使用或填寫這些教卓文本，以瞭解這些文本如何被啟動？這份文件如何被使用？何時會被填寫？被誰填寫？何種資源和後續的活動需要仰賴這份表格等資訊？(DeVault and McCoy 2006: 34-36)。本研究請受訪者提供業務執行過程中所含涉的內部資料，例如表單、會議記錄、法令規章、成果報告等，並請他們說明如何詮釋、使用這些表格文件。此外，為了分析教卓的意識型態或再現實作，本研究還蒐集和教卓計畫相關的文本，進行文本分析，包括教育部在獎勵大學教學卓越計畫官方網站中，⁴所有關於教卓的訊息，例如計畫書內容、法規、表格文件、管考機制、各校執行教卓成果等。

四、統治文本的生產

Smith (2006: 79-86) 指出，我們在工作過程中所使用的眾多文

3 創新大學與文中所出現之受訪者稱呼皆經匿名處理。創新大學為研究者自取之化名，受訪者稱呼第一個字依文中出現順序，以大寫英文字母表示，第二個字代表職位，如 A 師，表示受訪者 A，其身份為教師。另為避免個案學校被指認出來，田野資料中過於特定、容易被辨識的情節和內容已經過變造。

4 教育部獎勵大學教學卓越計畫網，<http://www.csal.fcu.edu.tw/edu/>。

本，通常具有互文性的階層關係（intertextual hierarchy）：較高層級的文本具有規範以及標準化那些多元在地情境所使用的較低層級文本的權力。而這些較低層級的次文本或附屬文本在生產過程中也會不斷地對應、符合較高層級的規範性文本的範疇和概念。這種互文性循環（intertextual circles）使規範性文本得以進入多元在地情境的工作中，影響工作者日常實際進行的工作。在本研究中，教育部所頒訂的獎勵教學卓越計畫實施要點（以下簡稱實施要點），⁵ 屬於較高層級的老闆文本（boss text），規範創新大學所生產的附屬文本（subordinate text），如教學卓越計畫書以及相應的運作方式，包括新的職位、教卓辦公室、管考機制的產生等。爲了瞭解這些統治文本如何協調創新大學的改革實作，本段先呈現老闆文本的分類、概念和時程，再檢視創新大學在生產附屬文本的過程中，爲了對應老闆文本的規範性框架，實際上做了哪些事。

（一）教育部的老闆文本

實施要點是教育部爲了推動教卓計畫而生產的一份具權威性的老闆文本，裡頭包含一系列的詞彙、程序，並且提供標準化作法，讓參與者知道他們該如何思考、做哪些事（Smith 2006: 84）。第一條指出教學卓越計畫的實施目的爲：

強化大學對教學核心價值之重視，引導大學在教學方面進行整體性與制度性之調整與改革，以協助教師教學專業成長、提升學生學習成效、改善課程規劃內容、營造優質教學環境、提升學生就業競爭力，並發展各大學之教學特色。

這些政策語彙環繞在教學品質與效能的提升，看似具備改革的正

5 實施要點全名為《教育部補助獎勵大學教學卓越計畫及區域教學資源中心計畫實施要點修正規定》。

當性和必要性，然而，建制民族誌提醒我們這些高度抽象、普遍化、充滿道德論證的論述，內部往往蘊含許多相互矛盾的動力和政治意圖，研究者不能理所當然地接受這些論述，而是應拆解這些論述背後的實質活動為何，因此以下檢視實施要點如何規範教卓計畫的運作方式。

以補助對象來說，教卓計畫被設計為一種競爭性的獎勵計畫，有意願參與的大學必須先按照教育部規定的「申請條件」調整學校的組織架構、建立特定制度措施，接著提出計畫書參與競賽，只有通過審查的學校才能獲得補助。⁶ 審核標準分為共同性指標及學校特色指標，共同性指標教育部已事先制訂公布；學校特色指標則可由學校根據自己現有的條件、特性，考量未來發展方向自訂。

在計畫書內容方面，申請學校必須說明所欲發展之各項教學特色措施的理念、目標、策略、執行方法與衡量指標（KPI）及績效目標。同時，「目標設定應強調績效（outcome）導向，並應有具體規劃及實施期程」，還要兼具質化與量化這兩種表現方式，這意味著大學在推動改革前，就要事先設定好每個工作項目的總體／分年、質性／量化衡量指標與績效目標（見下表 1）。計畫核定通過後，教育部的管考標準係根據學校當初在計畫書中擬定的預期成效指標及達成率而來，考評結果會成為教育部核定次一年度計畫之參考。

表 1 2015-16 年度學校自訂績效目標及衡量指標（KPI）⁷

績效目標面向	總體績效目標	質化衡量指標		量化衡量指標		分年績效目標		分年質化衡量指標		分年量化衡量指標	
		2014年實際值	2016年預計目標值	2014年實際值	2016年預計目標值	2015年	2016年	2015年	2016年	2015年	2016年

6 通過補助的學校數以大學總校數之 30-40% 為原則。

7 本表出自教育部提供之「獎勵大學教學卓越計畫 2015 至 2016 年度完整版計畫書」格式之附表 3。

由教育部的老闆文本可以看出表現管理建制是一種以生產前線責信為目標的責信迴路，這種新型態的管理實作會事先設定清楚的目標、時間架構及可用資源，並根據目標中所預設的表現或成果進行監控（Griffith and Smith 2014: 12）。光就文本本身來看，這種管理型態似乎具備許多優點。它將工作切割為可管理的單位，再透過分年時間架構，定期檢視個別工作項目的績效表現有無隨著時間和資源的投入而增加，可以有效地對機構表現進行監督、比較和排序。然而，一般人所不易覺察的是：老闆文本構築了一種統治框架，影響大學工作者的實作和社會關係，以下將描繪老闆文本如何啟動在地工作者的作為。

（二）互文性循環下的附屬文本

1. 「記錄性真實」的生產過程

當創新大學決定申請教卓後，他們必須依照老闆文本的規範性框架，生產該校的教學卓越計畫書，以加入經費競逐之列。然而，這份計畫書除了被用來評比之外，還是一種「記錄性真實」（documentary reality）（Eastwood 2006: 186），它決定組織後續採取哪些行動，表現會以哪些形式被展現、被評量，透過這類文本，建制才能真正發揮效力，因此，檢視這類文本的真實生產過程可以看見建制論述的實作。根據實施要點的規定，學校教卓計畫書必須依教學理念、目標、策略、執行方法、衡量指標與績效目標分項陳述，改革內容還要滿足教育部設定的共同性指標，並自設學校特色指標。這使得一校的教卓計畫書通常由五至十個改革目標組成，每個目標代表一個分項計畫，各分項計畫下面再根據執行策略區分為不同子計畫，每個子計畫後面羅列具體工作項目，以及用來檢視執行成效的量化質化衡量指標和績效目標（計畫書架構見下表 2）。在實際撰寫時，越左邊的欄位代表教卓計畫的主軸，一方面要對應教育部的共同性指標，另一方面需統整學校現有的條件和資源，決定學校發展特色，這些工作通常被認為是行政高層的職責和權限，所以在分工上很容易演變為由計畫主持人

表 2 計畫書架構

抽象 → 具體			衡量指標 (KPI)		績效目標	
教學目標／ 分項計畫	執行策略／ 子計畫	具體做法	量化	質化	量化	質化
A	A1	A1-1				
		A1-2				
	A2	A2-1				
		A2-2				
		A2-3				
		A2-4				
		A2-5				
	A3	A3-1				
		A3-2				
		A3-3				
		A3-4				

和幾位高階主管負責構思分項計畫和子計畫的大方向，越往右方的欄位牽涉到越多技術性細節，難以由少數幾位主管憑空想像撰寫，因此主管們在決定分項計畫和子計畫的內涵之後，就會依照各計畫性質，分配給掌管相關業務的行政單位，請各部門職員填入具體可操作的策略和作法，並且分別設定每項作法的衡量指標和預期績效目標，最後再統一交回主持人這裡做最後的彙整與修改。完成後的計畫書可能由 A、B、C、D、E 五個分項計畫所組成，分項計畫 A 的教學目標假設為「提升學生國際移動力」，子計畫 A1 的執行策略就是「提升學生外語能力」，A1-1、A1-2 為提升學生外語能力的具體作法，如「引入全民英檢考試」、「開設全英語課程」。每個工作項目都伴隨著衡量指標 (KPI) 和績效目標，如「通過英語檢定人數」、「學生選修全英語課程人數」等。由這個例子可知，從左邊欄位（教學目標）到右邊欄位（績效目標），是個從高度抽象、承載豐富價值意涵到越來越具體化、可操作化、數量化的概念化過程，而左方欄位由於抽象度高、牽涉到一校核心價值論述的創造，與對國家政策細節、意向的瞭

公室為金字塔頂端，由上而下地貫穿到中層的行政單位，以及底層的學術單位，全校的活動統一受控於這套新行政系統之下。

由上述可知，創新大學在生產附屬文本的過程中，為了符合老闆文本的時序、框架和分類，一份包含詳細執行步驟和績效目標的計畫書必須在事前就生產出來，然而也由於文本的框架限制，導致最重要的改革目標是由少數行政高層主導，具體作為由行政人員規劃，身為計畫重要執行者的教師在這過程中遭到忽略。計畫通過後，為了滿足表現管理建制要求的特定時間框架內必須有固定產出的可控制性，創新大學必須於原有的行政體系外，大幅度增聘專門監管教卓業務的行政人員，這些臨時新增的約聘人員和原有行政單位、教學單位形成一種以文本為基礎的社會關係，轉化了原有的角色、分工和階序關係，包括：大學內部治理越來越趨向中央集權、工作者間被注入上對下、考核者與被監管的敵對關係、以及行政主導教學等，深刻改變大學工作者原有的角色和定位。下段將進一步說明，身處這套建制下的工作者實際上究竟做了哪些事？這些事與教學品質提升的關連為何？

五、文本生產機制下的統治協作

創新大學在申請和推動教卓計畫的過程中，啟動一套新的統治文本和社會關係，前線工作者的日常實作因此發生巨大變化。不過，並非所有工作者都以同一種方式參與建制運作，本研究發現，身處不同職位的人會以不同方式為建制所協調，因此他們所經歷到的斷裂在感受和面向上都會有所不同，乃至發展出不同的協作方式。以下分別從大學主管、行政職員、師生這三種不同位置，呈現前線工作者的斷裂經驗與協作。

（一）大學主管的迎合式協作

在少子化的衝擊下，如同台灣許多私校，創新大學也面臨生源短缺的挑戰。因此，當教育部推出教卓計畫，擔任主管的 A 師就意識

到：唯有拿到教卓獎勵，才能協助學校度過危機。他說：「一個學校有沒有拿到教卓，其實幾乎可以判定你這個學校將來有沒有可能存活。」因為在名聲上，教卓代表「這是一個教育部認可的學校」，可以提高學校聲譽，吸引學生前來就讀；在實質上，教卓的獎勵金可以為學校帶來大量的資源，舒緩財務壓力。對這些擔負學校存亡重任的行政主管而言，爭取教卓計畫是一場只能成功不能失敗的競賽，因此，面對老闆文本，他們的職責就是按照文本預設的邏輯行事，最好還能積極迎合國家的喜好，保證生產文本預設的績效。

1. 生產「物超所值」的品質改進計畫

當教育部的老闆文本出現，具有決策權的大學一級主管通常是這些文本的主要對話對象，而一位有效能的主管，若想讓機構進入建制過程，就必須對老闆文本的論述架構非常瞭解，甚至學會用建制論述思考。因此，大學主管也比其他工作者更容易遭遇「建制網羅」（institutional capture）（Smith 2005: 119; Eastwood 2006: 194）。

在實施要點中，教育部已訂定申請條件及共同性指標，這代表參賽學校在尚未撰寫計畫或形成共識前，就必須根據這些規定修改學校的組織章程和相關法規，以符合參賽資格。例如建立大一新生輔導機制、建立全校性之畢業生追蹤機制、發展全校性學生核心能力指標等。不過，這些作法是教育部由上而下規定好的，沒有經過全校教師的討論與協商，所以計畫尚未通過，校內就已出現許多不同聲音。面對這些阻力，大學主管的態度傾向對政策制訂邏輯抱持同理心，或為政策作辯護。例如 B 師認為申請條件代表「學校基礎建設」或者「學校體質」，教育部如果不設定這些基本條件的話，有些學校可能明明基礎建設嚴重不足，卻因為擅長包裝論述、撰寫計畫而輕鬆過關，會造成評選不公。針對共同性指標，A 師認為這既然是競賽評比「一定要有客觀的 KPI 指標先擺著」，先把無法滿足這些 KPI 的學校剔除掉，之後再針對各校特色做比較，這些訂定指標的學者或官員「也都是想要把事情做好，正因為他們想把事情做好，所以他要訂定他認為合理的標準」。可見，大學主管雖然清楚同仁們的異議有其道理，但

作為國家政策的代理人和管理者，職責之故，使他們比較傾向同理行政管理者的立場和觀點，而進入建制語言的脈絡。

生產計畫書時，迎合建制語言更是大學主管工作素養的一部份。他們必須發展一種善於揣摩、掌握國家品味的工作知識，才有利於取得補助。例如，A 師一開始撰寫計畫書時，係根據自己對學校現有條件、發展脈絡的瞭解，構思一份深具在地特色的未來發展藍圖，當他完成後邀請有經驗的前輩提供意見，對方建議他「還是要有教育部本來要有的指標」、「教育部比較喜歡的」。最後 A 師選擇聽從前輩建議，加入教育部偏好的改革取向。儘管最後的版本因此與在地的議題和經驗有些距離，然而對大學主管來說，這樣做卻是最安全的一條路。C 師的作法更積極，平日他就會聘請助理專門蒐集教育部發佈的所有訊息，以求精確掌握國家的品味和政策動向。他開會時經常說：「最近看看教育部有沒有什麼東西？要加進來哦……」，透過全面迎合國家品味的作法，C 師在爭取計畫上屢創佳績。可見，在表現管理建制中，一位有效能的主管必須知道什麼論述可以被建制指認，能夠使用政策制訂政權的語言，才有辦法將機構的旨趣轉化為建制可課責和指認的東西。因此，對那些期待獲得教卓獎勵的私立大學而言，大學主管勢必得積極地內化國家期待，提供超乎國家預期的服務，才能提高獲勝的機率，只是這種轉譯過程很可能已改變經驗的原始意義，透過這個過程，建制論述得以否決、重構經驗言談和書寫。

2. 強制性效能提升的實作

表現管理建制的目的是提升效能，因此大學主管的工作知識還包括能在記錄性真實中生產建制想要看見的效能提升。在撰寫計畫書階段，由於大學主管擁有最後彙整和修改的權力，這代表他們可以用兩種方式突顯效能：一、某段時間內，成果數字明顯成長；二、某筆財務支出後，成果數字明顯成長，藉此讓審查者有物超所值的感受。以前者來說，教育部要求學校所訂定的績效目標值必須逐年提升，而且主管在擬定時還要考量如果起始目標值訂太低的話，可能無法與他校競爭，因此目標設定通常由 80% 開始，逐年增加到最後變成 100%，

用這種方式創造短時間內數字大幅成長的驚艷印象。以後者來說，教育部有項指標檢視接受學校補助從事研究的教師比例，爲了在支出不變的情況下，讓受補助的人數變多，曾有主管因此調降每位老師所接收的補助金，以便在帳面上達成效益變高的效果。可見，表現管理建制所關注的「效能」實際上是指「用越少資源做越多事」（do more with less），這種工廠福特主義的意識型態被巧妙地以「效能」的語嚙包裝，連帶改變了大學主管對於改革方案的思考，計畫書的撰寫邏輯變成：極小化時間和金錢成本的支出，極大化各種教學作爲在數量上的表現。

這種效能邏輯在實作上連帶地會影響組織權力模式，促使主管傾向採用陽剛的領導風格，以便有效控管進度。創新大學每個月召開全校性教卓會議，一來是爲了讓大家聚在一起溝通、討論教卓執行過程的問題，二來爲了定期檢視各部門的進度。然而，「只能成功不能失敗」的建制預設，使得行政主管對於執行效率有著莫大的焦慮，因此開會時易將焦點放在後者，專注檢討「指標沒達到的，以及嚴重明顯不足的」。如果會議中有人不按牌理出牌，質疑某個指標的意義，主管的回應通常是：「（計畫書）沒有這樣寫拿不到錢。」由於計畫的確獲得補助，形同證成這些指標的合法性，因此，表現管理的獎勵邏輯成爲主管應對這類價值性議題的有力工具。此外，如果有承辦人員提出執行上的困難，要求放寬績效目標時，主管除了再三告誡：「沒有要你作假，但是你一定要達成」之外，還會援引責信論述提醒工作者：「這些沒達標的話，可能就會影響整個學校拿的經費的多寡，如果學校少拿錢誰要負責？」。在這過程中，建制論述成爲主管最強而有力的後盾，一方面阻絕其他論述形式的進入，有效地降低組織成員間來回溝通、協商的時間成本，另一方面也爲這種陽剛領導方式取得合法性地位，使之可以繼續維持。至於那些無論如何都無法達標的項目，最後就得仰賴主管思考變通的方式來潤飾帳面數字。例如某年度「學生進入圖書館的次數」沒有達到預期日標值，主管只好指示承辦人立即辦一個活動把人群帶入圖書館，或是請工讀生頻繁進出圖書

館，以便提高計數器數字。上述行徑皆屬「不作假，但一定要達成」的策略性實作。只是這些作為美化數字的成分大於實質意義，然而在「只能成功不能失敗」的建制邏輯下，使得有些主管必須以自我說服的方式，創造這種自相矛盾、甚至有點荒謬的說法，可見他們為了維持「成功」的效能實作，內心必須承受某種程度的斷裂感。

（二）行政職員的異化式協作

當組織採用表現管理時，為了確保工作者的活動符合雇主要求，並且可讓外界按成果追蹤進度、評量表現，管理者會對工作過程進行精密地分析和測量，重新設定不同層級、部門的工作目標和績效目標，在這種運作邏輯底下，員工只需知道自己該負責的表現指標，按進度完成績效目標即可。同樣地，創新大學的行政職員是在開始執行教卓後，才拿到一本由教卓辦公室製作分發的工作手冊，裡頭羅列每個 KPI 的定義、質性與量化指標、目標值、作業程序與執行業務所需之相關表單，以及一份 KPI 分工暨進度表（見表 3）。從中他們只知道自己應該負責的 KPI 有哪些，但看不到學校整體的教卓計畫書，⁸ 因此，行政職員對於教卓計畫的瞭解非常片面、破碎。

E 職：我身為承辦人，在推動的過程中我看不到它的核心目標，為什麼要做這件事情。我看到的就是你給我一個 KPI，然後必須要去達成，但是有時候執行時，我不知道這是不是你們要的？

E 職的斷裂感來自於行政職員被放在一種只需照表操課的位置，有關這份工作的原始目標、來龍去脈、和其他工作項目間的關連，都被認為是不重要的訊息而無從得知，導致他們對於工作的判斷只能仰

8 由於學校主管擔心計畫書外流後，其他學校可能抄襲他們的創意或概念，因此教卓計畫書通常被學校主管視為機密文件，只有參與撰寫的一級主管有機會閱覽，其他人即使是校內教職員也無法取得。

賴 KPI 文本。

1. KPI 文本中的「好」工作

當 KPI 文本清楚界定每位工作者的工作目標，而且只有做這些事情才能計入業績時，工作者的日常作為出現明顯轉移。首先，他們的工作內容很大程度被導向 KPI 定義的項目，無論這些活動是否符合學生的需求，或者是在地單位進行教學革新的優先目標。如同 F 職的描述「現在只要有什麼計畫出來，就要趕快想辦法申請，這樣 KPI 又會達到了」。G 師（兼行政職）也說：「有教卓之後一直在想說要怎麼去達成那個數字……就是比較少情況會質疑那數字，多半是在想說：我這件事情我做不做不到」，能否順利達成績效目標變成他們工作時孜孜念念的關懷重點。

表現管理以績效目標值的達成率來判斷員工的工作表現，影響行政職員將比較容易衝高績效數字的工作界定為好工作，反之則是爛工作，工作本身出現價值優劣的排序。例如 E 職指出「大型演講真的是比較好做，比較容易達成的」，因為這類工作可以動員師生參加，或是將服務學習設計成必修學分的一部份，透過強制性的法規很容易達成 100% 的執行率；爛工作就是無法強制別人參與，因此不保證有績效，又需要花費很多時間、心力的事情，例如產學合作、社區服務等。然而，行政職員眼中的好工作，對於師生而言，卻是違背自主意願，又不得不參與的苦差事，造成校內行政與教學體系之間的斷裂。從事社區服務的學生社團領袖 H 生就表示學校行政人員「蠻看重數字的」，比較傾向舉辦能夠立見成效的活動「就是需要你一場要上百人啊」，只是社區服務型活動參與人數通常不會太多，「可能只有二十個人」，還「需要長時間去耕耘」，不符合行政職員眼中能帶來高績效的好工作，因此較難獲得行政支持和資源。

2. 高效能背後的多重勞動

在表現管理中，對於機構表現的考核大部分透過文本，例如成果報告或是各項 KPI 的績效數字，當文本成為效能的主要展現方式時，行政職員除了正規工作外，還要從事大量的「展演性勞動」

(performative labor)，以生產帳面上的高效能。展演性勞動的形式有兩種，一種是在成果報告上下功夫，透過文書處理技巧，讓成果「看起來」很豐碩；另一種是透過不正當或人為操作的方式讓原本不理想的績效數字變得好看。以前者來說，管理者會強調成果報告的完整性和精美度，使得行政職員建立績效證據的文書工作大幅膨脹，需要花費的時間和心力也更龐大。

F 職：我記得我上次被退件是因為少了一張照片。他可以為了一張海報打了二十幾通電話給我，就是那個講座沒有海報而已，他就會非常非常焦慮，那時候我問他說：那就一張海報沒有就是沒有，為什麼非得要海報？他也講不出個所以然，他只有跟我說這樣成果看起來比較完整，邏輯上有辦活動就要有海報，所以我只好自己把它（海報）生出來。……不要看這本（成果報告）薄薄的，它花了我們很多時間，做出來之後被退回然後上面標籤密密麻麻。我們之所以會被貼了這麼多是因為他覺得我們做的不夠厚就算了，圈起來就是我們要做佐證資料，像這個他就會說你這邊說三人，那你要給我三個人的人名。

由 F 職的描述可以看出，教卓辦公室對於成果報告的要求非常嚴格，除了要求資料的完整性、厚實度外，每個出現的數字都要有對應的人名作為佐證資料，如果管理者覺得資料有缺漏，就算活動已經辦完，還是得為了繳交成果而刻意「製造」。導致前線工作者的日常生活幾乎全被這些瑣碎、形式化的文書工作所佔據，無暇從事實質的改革。

另一種展演性勞動來自於大學主管在撰寫計畫書時，傾向設定過高的績效目標。當實際表現不如預期理想時，就得仰賴行政職員想辦法彌補實際和目標之間的落差。最常發生的狀況是活動參與人數不足，這時行政職員就要透過自己的人際網絡動員師生參與。有次某單

位需要三組學生申請自我探索與精進社群，但自願申請的學生不足，F 職只好自行去跟有交情的學生說：「幫我們衝個 KPI 啊！」。然而，透過人情請託的方式，意味著學生只是看在交情的份上，幫忙工作者達成業績，如果他們沒有按照學校規定的標準程序完成核銷，行政職員也不好意思多作要求，只能自行善後，因此，最後成果報告所需的各種書面資料，都是沒有參加活動的 F 職自己「生出來」的。同樣的情形也發生在其他工作者身上：

I 職：我們今天請同學幫忙做東西，那如果他今天沒有做到符合那個規定，我們也不好意思苛責他，只好自己再撿起來再做，所以到最後乾脆全部就自己包辦。

原本這些活動設計目的是希望師生主動申請、參與、撰寫成果報告、經費核銷，然而，只要自願性參與者不足，行政職員常需要從找人到寫成果、核銷一手包辦，有些時候連人際關係也使不上力時，甚至需要無中生有地編造資料，例如請學生填寫調查問卷。

F 職：他說你們這樣子（問卷調查填答率）只有八成耶，這個一定要達到九成，要一直催票阿！我就說學生就不寫啊，難道我要幫他們寫嗎？他就直接說，那這部份我就不多說了，你應該知道吧！然後那個時候我就聽得懂他話中有話，我再怎麼笨都知道他就是要叫我就直接這樣作假。最後就不得已我真的只能隨便造假隨便填。

從 F 職的描述可以看出他們承受極大來自上層管理階級的壓力，無論如何必須使命必達，因此，就連作假也變成工作職責的一部份。不過，行政職員在從事這些展演性勞動時，內心並非全無價值衝突或情緒拉扯，他們同時要進行大量的情緒勞動（emotional labor）（Hochschild 1983），才能順利完成組織期待。例如，每次動員師生

幫忙達標，都需要仰賴個人交情，如 I 職所言：「如果學生願意做還好，那沒有學生願意做呢？……所以我們就是變成平常就要跟學生互動好、有交情，學生才願意幫忙。」換言之，在展演性勞動中，學生的配合演出很重要，爲了讓學生「自願」配合，行政職員平常就要維持某種情緒，刻意經營和學生間的關係，才能讓學生相信其情感是發自內心、真誠的情誼，這已涉及深層的情感整飭工作。此外，透過不正當方式達標，也會讓他們內心產生罪惡感，就像 F 職說的：「那個填了之後就好有罪惡感，這根本就是假的東西我卻要把它做出來」，這也是他們必須自行承擔的情緒成本。

展演性勞動的目的純粹只是要讓表面績效更好看，不管是花時間在成果報告的文書工作上，或是動員學生參與、作假，其本質都是空洞、無意義的一種展演，容易造成工作者自我認同的異化和疏離。因此，一個組織中的展演性勞動越密集，工作者需要從事的情緒勞動也會越多，包括他們要和學生維持良好關係以便隨時動員、整飭內心的罪惡感以便繼續造假。然而，在表現管理系統中，展演性勞動被視爲是工作職責的一部份，甚至是創造「可見」（visible）高效能的重要關鍵，這些看不見的情緒勞動只好由工作者自行承擔、吸收。

3. 生產自我監控的工作倫理

創新大學爲了拚績效，在行政職員身上加諸不少壓力，弔詭的是，大學職員並非一般私人公司的受雇者，就算業績表現不佳，管理者也不能動輒以扣錢或削減福利津貼的方式進行懲罰。因此，員工不需要爲了保住工作而配合機構期待。然而，創新大學的行政職員對於「達標」都有強烈的使命感，經常主動加班處理那些因教卓而多出來的勞務，這顯示表現管理本身可以有效地讓員工內化順服的工作倫理，最後達成自我監控的效果。這些治理機制可分成外在和內在兩個面向。外在的管控是透過每個月召開一次的全校性管考會議進行。有些主管會公開「點名」那些進度落後的承辦人和單位，要求當事人承諾何時、如何完成績效目標值。這種公開面質的方式，易對當事人造成尷尬、難堪的心理，因此往往可以成功達到激勵員工的效果。不少

受訪職員也提到，教卓辦公室的助理會頻繁地使用電話或 e-mail 向承辦人「一直催」、「一直唸」，爲了強化自身的行政權威，他們經常會以「奉長官指示」、「要向你的長官報告」這類話語進行恫嚇，雖然這些施壓方式沒有實質處罰，但還是會對前線工作者的日常工作形成頻繁的干擾，造成當事人很大的精神壓力。

另一種內在的管控來自於表現管理是一套工作清楚切割、職責分明的體系，在這套體系中每位成員負責的工作目標都非常明確，這也意味著如果沒有達標，問題出在負責該項目的工作者身上。如此一來，績效不佳的責任歸屬可以輕易地被轉移到工作者個人身上，而非其他結構性因素，工作者很容易內化這樣的想法，對於工作表現不佳產生自責或罪惡感等負面情緒。

F 職：我覺得某部份就是我自己的性格，因為我會覺得說好像我今天在這個位置上我就有這樣子的責任必須去完成，然後如果沒有完成這些責任就是我怠忽職守那種感覺，有部份是我的性格我會覺得說我應該要達到工作的要求，然後另外一個部份是，好像身邊的人這麼做你自己這樣子不跟著做很怪。

此外，層層監管的设计還會使被監管者的業績表現與監管者連動，所以如果自己的項目表現不佳，影響的不只是別人對自己的評價，還會「害到別人」。

F 職：唸了真的會有壓力，而且因為唸你的人又不是對你很壞的人，沒有辦法，因為你，他也是被唸的那一個。如果我不給他，換我害到他，東西沒辦法交出去。某個程度來說我會覺得說，它其實在害的是我們人員的這個情感，就是我能無意中或無形中我就得罪了誰。

J 職：每次○○系沒達標，可是我又不想逼他，就是我也知道他累，因為他加班的頻率很高，那我也只能跟他講說你盡量，可是我會要求他說那你至少給我一個低標，你不要掛零，掛零真的怎麼好像你專門在作對的那種感覺就有點不太好。

在個人層次，這個系統將業績表現連結到工作者的配合度，使得無法達標變成個人問題，或是故意和監管者作對。在團體層次上，績效表現不佳的單位會被標籤為害群之馬——害學校少拿經費，阻礙學校進步。

F 職：學校說這些沒達標的話，可能就會影響整個學校拿的經費的多寡，然後如果學校少拿錢誰要負責。……有時候我就覺得我好像就害到我們單位，讓大家對我們單位觀感不好。

表現管理作為一套層層監管、權責分明的機制，從外在管控來說，方便管理者採中央集權的方式，實施由上而下的監控，然而在大學這種非商業機構中，更有效的管控來自於它會讓工作者從內在生產自我監控倫理，擔心如果自身工作表現不佳會影響單位聲譽、人際互動、甚至阻礙學校進步，這些道德污名所動員的情感經濟，可能遠比實質懲戒還要有用，也使得大家無論是否認同教卓計畫，還是會集體戮力為組織目標服務。

（三）師生的去專業化協作

在表現管理中，所有的工作目標和事項都由上層管理者事先決定，即使在教學品質改進計畫中也不例外。創新大學的師生身為改革的主體，既沒有參與計畫研擬的過程，也不曾看過計畫書。直到計畫通過後，所有措施都開始運作了，他們才知道這件事。沒有擔任行政

職的K師就說：「學校總是動不動就有一個政策丟下來，叫我們要幹嘛，後來才知道是和教卓有關。」由於教師是最後才被告知的人，這時所有的教學規劃只能配合政策作調整，缺乏協商與自主的空間。

1. 文本的強制優位性

KPI 是經由機構授權的文本，具備強大正當性和合法性，它要求所有工作情境都必須符合這個普遍性的框架。就如同教學卓越計畫中的 KPI 文本已經定義改革所欲的教學形式為何，教師必須致力於讓自己的教學實踐符合這個框架，才是文本認可的品質改進行動，教學決定權因此由教師轉移到 KPI 文本身上。例如創新大學有項 KPI 要求各院推動「基礎課程會考」，以滿足教育部要求檢核學生學習成效的品質保證機制。負責教授院基礎課程的 L 師因此接獲校方通知：期末必須舉行會考，以檢測學生修完課後是否具備基礎能力。而且，會考題目如果太難導致學生通過率很低的話，績效會不好看，為了確保學生都能夠順利通過會考，所有教授這門科目的老師必須共同製作選擇題題庫，並在課堂上教授這些內容。L 師一開始並不同意這樣的作法，因為他的課程強調批判思考與實作能力，不適合用筆試要求學生背誦相關知識。然而，校方強調這是教卓指標之一，如果不配合將刪減其所屬學院的經費，L 師只好將原本多元、強調實作的評量方式，改成全為選擇題型的會考形式，教學決定權變成由 KPI 文本主導，真正瞭解在地情境脈絡的局內人的專業判斷反而受到壓制。

同樣地，學生社團在辦理教育性活動時，也面臨一樣的困境。過去學生會依照社團的階段性發展目標以及在地需求撰寫計畫書，行政人員只進行形式審核，不對他們的活動內容發表意見。自從社團經費改由教卓補助後，他們的計畫書常被行政人員以「你這個跟 KPI 一點關係都沒有！」的理由駁回，或者被提醒「啊！你們沒有 KPI 喔？那你們做這些事情根本就是對學校沒有任何幫助。」於是，他們只好轉為在規劃活動前，先詢問承辦人這些活動有沒有符合 KPI，確定有 KPI 之後，再依照 KPI 調整活動內容。儘管如此，某次學生社團早已確認過他們想要辦理的活動符合學校要求的 KPI。然而當活動辦完要核銷

經費時，承辦人才發現工作手冊裡頭該項 KPI 預設的績效表現對象是校內學生，不是學生的服務對象，因此相關花費都無法獲得補助。

由此可見，KPI 文本不僅壟斷教學決定權，使得實際參與在教學活動中的師生都失去專業自主性，普遍化的框架還會帶來僵化的行政查核機制，只要不符合統治文本的分類架構或定義的教學形式，就無法被紀錄在文本中，因此失去生存空間。無論是師或生的實作轉變都充分展現出文本生產下所構連驅動的實際建制統治樣貌。

2. 主動接受文本驅動

在眾多的 KPI 中，有些具強制性質，無論任何教學情境都一體適用，會嚴重限縮教師的專業自主權；有些不具強制性，看似留給教師自主空間，然而如果教師願意主動配合、接受文本驅動的話，一來可以協助系所達標，讓部門的「業績」變好看；二來可以獲得經費補助，享有更多教學資源。這些有形無形的好處，促使大學老師即使未必認同這些 KPI，仍會主動取捨、重組自己的經驗，盡量符合統治文本的要求。例如創新大學有項 KPI 為「學生每人平均一年的（圖書館）借閱冊數」，儘管 D 師覺得這項指標對於提升教學品質並沒有實質幫助，因為「現在網路很發達，很多電子書，即使是使用圖書館的文獻也都是在網路上登入就可以查詢」，然而，當他知道有這項指標存在時，還是會刻意地在課程中，加入符合這項指標的活動設計，「讓他們進去圖書館借書或是進圖書館去檢索一些資料」。換言之，D 師很清楚「教導學生使用圖書館資源」並不需要透過「要求學生走進圖書館借書」才能達成，這種方法甚至會限縮學生對於資料檢索途徑的理解，但對他來說，在課程設計中加入這項活動並不困難，重點是可以協助系上達標，因此，即便知道這樣做會壓縮到從事其他更有意義教學的時間，他還是會盡量讓自己的教學實作可以符合 KPI。

另外有些老師對於達標展現更高的積極度，將重心放在達標上，相對地忽略課程本身的教學目標或 KPI 背後的意義。例如，有位老師曾在會議公開分享他如何成功達到「學生每人平均一年的（圖書館）借閱冊數」的績效目標。其作法就是利用自己的某堂課，帶學生集體

去圖書館借書，並規定每人一定要借六冊，辦好借閱手續後立刻還也沒關係。很明顯地，這種策略性的作法只以達標為目的，不在乎學生在這過程中是否有所學習、成長。然而，他的作法卻受到行政主管的讚賞，被當成值得分享、學習的表率。

此外，為了強化教師動機，行政單位會針對某些 KPI 設計獎勵辦法。如果教師願意配合實施相關的 KPI，就可以獲得額外的資源：如舉辦演講、配給助教、課程活動經費補助等，對老師來說，不啻為一項誘因，因此一開始可能抗拒，到後來也會因為享受到教卓的資源而願意主動配合。O 師就曾以「上課可以更省力」的理由說服老師配合推動會考。

O 師（兼任行政職）：在說服老師的過程，其實就是軟硬兼施，比如說因為有教卓的錢，所以我可以辦會考，那我就去說服老師說你不用改，你只要照這個上，學生的考試跟改考卷，因為有教卓所以你都不用出力，連小考考卷都不用出，就這樣說服他，因為我們有資源我幫你做好。

教卓指標夾帶著大量的教學資源，無論對哪種心態的老師來說，都具有很大的吸引力。有些老師因此覺得只要配合教卓的指標，就可以請業界老師來演講，不僅自己少上幾堂課，學生也可以多聽聽不同的授課內容，何樂而不為。然而，這也意味著只要不願意配合指標，那些老師的教學就無法獲得資源，一來可能造成選擇性補助的不公；二來，當誘因過於明顯時，教師的教學設計會被過快地引導到 KPI 上，教學很容易不再以專業為中心考量，而是為達標作服務。

六、結論

（一）「建制人」去專業性的自我異化建構

表現管理建制在大學治理中注入市場競爭的邏輯，以成果和績效

作為資源分配的依據，原意是為了提高效率 and 品質。但本研究檢視表現管理建制的實際運作過程發現，身處不同位置的大學工作者（大學主管、行政職員、師生）都經歷了去專業性的自我異化過程。受制於統治文本的論述框架與運作邏輯，他們主動或被迫地改變原先專業性的想法和決策，轉向符合統治文本的實作。大學主管在擬定一校教卓計畫時，放棄原本為學校特定脈絡量身打造的发展藍圖，轉為根據國家期待修改計畫書；行政職員在 KPI 的文本框架中，無從得知整體工作圖像和意義，只好揚棄自身的專業判斷和實踐智慧，根據統治文本所定義的工作項目和績效目標行事；教師作為大學智性生活的核心，同樣被要求釋出教學自主權，改採文本認可的教學形式，甚至去道德化地為 KPI 的績效目標服務；就連身為學習主體的學生，也必須放棄自身真實的學習需求以配合 KPI 的普遍性框架。這些資料顯示表現管理建制具有極強的統治性，可以規訓主體採取一種去專業性的自我異化協作。在這過程人們甚至會重新建構一套新的自我說服的價值論述，例如大學主管為了創造高效能，發展出「不作假，但一定要達成」這種荒謬的自我說服的說法；行政職員對於「好」工作的詮釋與數字高度連結；師生會為了維護系所名聲而盡量「幫忙」系上達標。這些無論是外在行為或內心自我說服的改變與建構，都充分體現文本中介下的主體如何在日常工作的多元生產與建構，主動地參與將自身發展成「建制人」的過程。這些看似是主體的日常「工作」，也都成為建制得以運作的背後動力基礎。換言之，本研究體現了建制運作與主體日常實踐之間的緊密關聯，點出了主體的異化協作及被統治（或被治理）的內涵，並不是建制文本所設計的內涵，而是所衍生的（非預期）結果，這等於同時解釋了結構運作產生內在矛盾及「斷裂」的原因。

其次，本研究還發現表現管理建制能讓工作者內化與市場相關的工作倫理，從內心生產自我監控倫理，並連結到他們的自我認同與道德感。表現管理伴隨著龐大的競爭性經費，在這種以市場為基礎的責信機制底下，工作者不斷被提醒他們的表現與市場回饋機制緊密相

連，容易使人們內化市場意識，驅使他們將焦點投注在與市場相關的作為上，例如「一個學校有沒有拿到教卓，幾乎可以判斷這個學校能不能存活」、「這些項目沒達標，就會影響學校經費多寡」、「做這些事沒有 KPI，對學校一點幫助都沒有」、「有教卓就可以有資源」。此外，他們的工作表現變得不只是個人的議題，還會影響到機構集體生存，個人的績效表現不佳或是有意識的抗拒，都會連帶影響到上層監管者或所屬單位的業績。在這種脈絡下，抗拒不僅威脅到機構生存，還會變成是在對抗同事的利益而非對抗政策。在強調人際和諧與團體福祉的華人社會或組織文化中，這種集體連帶式的賞罰回饋機制，很容易讓工作者產生人情和道德上的壓力。研究發現工作者經常會自我提醒，若不配合或表現不佳會「害到別人」、「得罪別人」，甚至成爲「害群之馬」，例如「害學校拿不到錢」、「害系表現不好」，在這種強大的道德壓力底下，他們會不斷地自我驅策、監控，要求自我負責，順服於新的績效邏輯和理性選擇之下。可見，表現管理所生產的規訓權力，已從外部查核滲透至內部自我監控倫理的生產，促使個體生產某種「自我的技藝」（technologies of the self）（Foucault 1982[1988]），對自身身體、靈魂、思想、行爲和存有狀態進行一系列的施作、規訓和監控，爲自己和他人看待自己的方式創造認同。

最後，表現管理還帶來社會關係的變化與勞動型態的轉變。在社會關係的變化方面，本研究發現表現管理建制會製造教學與行政間價值體系的對立與衝突，最後演變爲行政邏輯比教學邏輯更具優位性的非預期後果。文中提到行政職員對於工作價值的優劣判斷，受到統治文本影響，他們會將容易衝高績效數字的工作界定爲好工作，然而這些類型的工作，都是以文本中介的方式強制師生勞動或參與。再者，在新的行政監管體制下，行政職員又被賦予監管師生教學活動、過程，與資源分配的權力，使得教師和學生的教學自主權與需求受控於行政職員手中，造成行政權力凌駕教學、教學必須爲達標服務的怪異景象。這個非預期後果再次證明了表現管理建制爲何是一種去專業化

的治理技術。在勞動型態的轉變方面，表現管理建制不是只有加重工作負擔，更重要的是它使員工的勞動型態產生很大的轉變，員工爲了製造表面績效而產生的展演勞動，或是爲了維持人際和諧與整飭內心罪惡感、異化感所需的情緒勞動，這些都是因應表現管理建制才產生的新勞動型態和內涵。尤其在情緒勞動的部份，無論是刻意經營和學生的關係，以便有需要時可以隨時動員，或是想要績效好就得作假的罪惡感，這些都屬深層的情感整飭工作。這意味著表現管理控制的不只是工作者的軀體和勞動方式，還包括他們的認同、情感與靈魂都被重新模塑與改造。當他們越努力工作，這些努力和回應方式可能對他們的內在認同和靈魂造成更大的傷害。

從上述發現看來，表現管理建制似乎具備相當大的權力效果，可以有效規訓工作者的身心狀態。然而，不可否認的是其中還需要許多相關條件配合，例如學校本身擁有象徵資本或實質經濟資本的高低、組織文化是否傾向集體主義或者強調忠誠、團結、大學領導者是否將 KPI 的績效表現視爲獲取國家資源的重要指標等等。本研究係以一所私立大學作爲研究案例，私校在台灣有其特殊情境脈絡，在名聲上遠不如國立大學，亟需藉由獲得獎勵提高象徵資本；在財務上，也十分仰賴國家挹注資源。加上私校組織文化較強調階層化的權力關係，容易因少數行政高層的想法或認知主導學校政策與發展，當學校因少子化而面臨關鍵存亡時刻，的確可能造成規訓強度更爲廣泛與深入，因此本文的發現有其限制，難以宣稱其他大學也會產生同樣的權力效果，然而，Smith（2005: 170）的理論框架提醒我們，統治關係透過文本中介的過程而具有跨地、跨時的作用力。因此，本研究所發現的建制效果，例如去專業性的自我異化、內化與市場相關的工作倫理、社會關係的變化及勞動型態的轉變等面向，仍可做爲未來研究進一步比較或深入探討的參考。

（二）表現管理建制的主體規訓技術

台灣高教場域採用表現管理建制是受到新管理主義和新公共管理

影響，而這波公共治理變革出現的主因來自反科層組織或後科層組織的聲浪，期望透過治理方式的重新設計，讓工作者取得更大的自主性和效能。然而，本文田野資料卻發現在高教場域下表現管理建制的主體規訓技術，對工作者形成一種更綿密、更具全控性質的治理。大學採用表現管理之後，開始出現一批專門從事管理工作的技術官僚（如教卓執行長、教卓辦公室員工），大學內部的運作方式趨向由管理者從上而下地進行擊劃、控制和查核，管理者的權力增加，來自外部的監控和法令限制也明顯變多，表現指標事先決定／切割了工作目標、內容和進度時間表，使得工作過程受到嚴密的控制。這些面向的轉變反映了「科層組織—福特主義」的特徵，規訓透過越來越增加的合法性權威由外部強加在個體身上；另一方面，受到「後科層組織—後福特主義」的影響，表現管理建制增加某些人（大學管理者）的權力，對他們提供了彈性和自主，然而又透過財務導向的決策方式和競爭，將工作者限制在市場邏輯，以及固定的表現指標中。在這種脈絡底下，唯有忠誠和認同組織目標與成就才能順著表現性獲得晉升，價值和利益完全合而為一，市場意識、自我監控技巧和個人責信的概念很難不深植於工作者的個人意識中。易言之，比起福特主義由外部加強監控，新福特主義的規訓方式是透過人們受到市場邏輯和管理價值的內在殖民，因此自願主動地生產一種新的認同，以配合建制運作。以 Foucault（1984）的說法，這種權力運作方式是透過「微分權力機制」（infinitesimal mechanism）的微觀物理學作用，如同由下而上，在地的、不穩定關係中的毛細管作用過程，讓主體從內在進行自我再生產，主動擁抱壓迫（Ball 1993）。Nikolas S. Rose（1989）也談到在新自由主義的時代底下，控制逐漸由至高無上的位置或階層化的權力行使，轉向透過內化的自我規訓運作，這是一種對靈魂由內而外的治理。將管理價值內化的過程包括工作者的認同管理，諸如他們在工作組織中的希望、恐懼、對於成功的期待，都會成為治理的對象。

這樣的發現呼應了那些反對新公共管理學者的主張，他們認為改採新公共管理的治理方式並不會自動降低科層組織的色彩，反而更強

化對工作過程和員工的控制。例如 Christopher Pollitt (1990, 1993) 和 Christopher Hood (1995) 主張新公共管理創造了新科層組織 (neobureaucracy) 和 新 泰 勒 主 義 (neo-Taylorism)，Olov Olson、Christopher Humphrey 和 James Guthrie (2001)、Harald Torsteinsen (2012)、Christopher Hood 和 Guy Peters (2004) 也同意這樣的看法，認為新公共管理的效應可能比原先該論述想像的更複雜、甚至自相矛盾。不過，上述學者的主張大部分都在論述層次上進行，以邏輯推演或是理論爬梳的方式作為論證依據。本研究則是以實際案例探究表現管理的真實運作過程，可以檢視相關論述的缺口。從本文描述的實作過程可以看出，正如反新公共管理主義者所言：表現管理建制最後創造了一個從外部遙控和管理大學的機械公式，如同傳統科層組織的翻版。兩者一樣反專業化、自主性，強調以外控和標準化的方式進行管理，差別僅在於傳統科層組織是依據理性化原則作組織，表現管理則是環繞在效率、效能的論述，實際上，表現管理就如同一種現代化的科層組織形式，不僅無法解決過去的問題，還比過去的科層組織更具全控性、更形式主義化 (Lorenz 2012; Torsteinsen 2012)。然而，這樣的發現也讓我們感到憂心，因為當管理的實作和價值在組織中達到霸權式的控制時，它們勢必會壓制以及弱化其他價值，包括道德、正直、自主性、關懷、尊重、包容、信任等等，不僅影響人們在工作組織中的關係，還會斷傷組織賴以生存的核心價值，使得公共服務越來越商品化，不再能提供公共的善。

回歸到 KPI 等評估指標被引入大學治理的初衷，一來是希望以市場機制提昇效率、效能，二來企圖透過「客觀」的績效數字，在社會和大學間建立責信。但就本文田野資料來看，這兩項立意在於實施過程已經過邏輯與價值轉換，出現諸多非預期後果。以提升效率、效能而言，KPI 依照短時間內的表面績效和「成本—效益」模型進行回饋，看似可以刺激、強化效能。然而，教育畢竟不是商業活動，投入後往往需長久時間才能看出成效，短時間內過度密集的成果取向評量，易使教育活動導向追求速成、淺薄的表面效度。以公共責信來說，高等

教育係由國家和納稅人、學生學費所共同打造的公共財，的確有必要在社會和大學間建立責信，說明解釋並證成自身的行爲。然而本文呈現國家框架下的 KPI 作為一種由中央控制的標準化措施，容易限縮專業社群慎思、判斷的彈性空間，進而毀損品質，失去責信的初衷。因此，本文主張建立責信過程，應留給大學更多彈性自主的空間。例如：未必以表現指標為唯一方式，也不是由國家或單一機構訂定統一標準提供排行、獎賞，倒是可考量在符合民主審議程序的原則下，由各校依照自身條件的基礎，對學生、在地社區和社會的道德承諾、責任與學術專業主義（Cheng 2012），邀請第三方公民團體共同參與訂定。基本上，這種責信模式的基本思維及運作模式，由於強調教育的公共性和公民社會的參與，已經跳脫新管理主義或新公共管理的基本論述框架。

（三）建制民族誌的方法論反思

儘管建制民族誌探究取徑非常多元，但常見的樣貌大致可以分為兩種（DeVault and McCoy 2006: 19-22）：典型常見的取徑始自一種日常經驗的指認，研究者以經歷這些事的人們作為立足點，開始探究型塑這些經驗的建制過程，指出建制和人們真實經驗的關聯；⁹ 另一種取徑是研究者已經很清楚一系列行政專業實作，這種建制民族誌會直接檢視組織工作過程，以及展演這些活動的工作者，目的是描述建制的結構性矛盾。¹⁰ 第一種取徑的問題意識通常始自某群人感到困擾的日常經驗，這代表研究會以那群人的視角作為參照標準，因此界定開

9 目前國內 IE 研究者大部分採取此種取徑，如 Li Fang Liang (2015) 從照顧服務的接收者和其家屬的立足點出發，探討台灣外勞聘僱政策的統治實作；黃綉雯等 (2016) 從特教助理員的經驗出發，探討特教職場的統治關係；陳正芬等 (2017) 以入住護理之家的家屬為立足點，勾勒護理之家此一照顧場域背後所鑲嵌的權力關係；張麗珍等 (2017) 以呼吸治療個管師為立足點，探究與呼吸器相關醫療建制的權力與抵抗；廖珮如 (2017) 從大專院校性別業務承辦人的立場，探討大專院校性別處理機制的問題與限制；程婉若等 (2017) 以從事保護性工作的後進社工為立足點，勾勒青少年自我保護服務體制的統治關係。

10 此一取徑的 IE 研究如 Eric Mykhalovskiy (2000) 探討健康服務的研究如何被用在健康照護重組中；Smith 與 Smith (1990) 研究塑膠工業中的技術訓練組織過程；Townsend (1998) 研究心智健康系統中專業人員的工作過程，如何與培力病患這個目標相衝突。

題意識的同時，研究者也要確認自身是從哪一個立足點（a standpoint）進行探究。研究者必須清楚自己代表的是誰的觀點，站在誰的立場說話，這些經驗的謎題是為誰提出的？瞭解世界為何這樣被組織，發生了什麼事情，對哪些人是重要的？（Campbell and Gregor 2004: 46-48）。這類建制民族誌的研究通常只有一個立足點，從同一職位的工作者、經歷同樣經驗的一群人的斷裂經驗出發。第二種取徑強調詳細地檢視行政與專業過程，然而這類型的研究並不以微觀行動者的斷裂經驗為核心，而是企圖凸顯行政運作機制中所造成的結構性矛盾，僅將他們視為統治關係的施作者。更明白地說，這些工作者僅被當成建制關係下配合演出的稻草人，缺乏意識、想法與反思能力。因此，這類研究所彰顯的斷裂，不一定是行動者自身意識到的斷裂，而是結構性的斷裂。

筆者認為過分拘泥於這兩種取徑的建制民族誌，各有其限制。以本研究為例，同樣身處表現管理建制的人們，不會以同一種方式經驗它、參與它，人們會因為身份位階、職務角色的不同，而以不同的方式經驗到斷裂感，並發展出不同的協作方式。若只呈現一個立足點，其限制在於，被研究者選取為立足點的那群人很容易被描述為無辜受害的好人，而涉入這件事的其他人全部被一致化為建制的幫凶或有權力的壞人，使他們變成建制的代罪羔羊。本研究的分析中不主張這樣二分的基調，理由在於本研究發現，建制中的工作者並非毫無意識或反思能力地配合，只是表現管理建制的控制機制也發展得更為精巧，使得身處不同位置的工作者各有「不得不」配合協作的理由和方式。

Smith（2005: 51）指出建制民族誌的目的在於：一、生產關於建制的知識，揭露建制如何運作，對人們產生的影響；二、生產統治關係的地圖，指出人們在地的作為如何參與，或者被組織到跨地的統治關係中，成為統治關係的一部份。就前者而言，建制民族誌所產製的知識，能讓行動主義者（activist）或其他直接參與在建制秩序之中的人清楚看見他們所面對的建制樣貌，這對那些經常被迫在黑暗中奮鬥的人來說，是非常有價值的事情。因為當我們知道事情如何運作？如

何被拼湊在一起？才能指認出有問題的建制實作究竟發生在何處，進而創造從內部工作流程或概念做改變（change from within）（Pence 2001）的可能性（Smith 2005: 32）。Smith（1992: 97）就曾列舉許多研究，因為採用 IE 的理論及方法揭露建制的問題，最後成功促成社會改造或實務上的改變，其範圍包括在加拿大種族不平等議題、勞僱關係、環境、社會政策及同志議題。就後者來說，Smith 認為在二十世紀晚期的資本主義社會，統治關係主要以知識為基礎的形式運作，因此統治並非由某些有權力的他人所施行，我們每個人在日常生活中都採取了一些統治的觀點，並且啟動統治關係。然而，如果能讓人們知道他們的在地感受和認知如何為統治觀點所毀損和置換，就是一種重要的增能途徑（Campbell 2003: 16-17）。由此推論，建制民族誌所生產的知識可以幫助人們看見統治關係的地圖，以及自己以何種方式參與在這個建制複合體中，因而體認到自己就是一個具主動性和有意識的政治主體，進而願意致力於建立橫向連結，積累行動主義者的經驗、如何作的知識，啟動從下層發生改變的潛能（change from below）（Smith 2007）。

本研究強調直接檢視表現管理建制的運作過程，然而，並不因此忽略身處其中這些工作者的斷裂經驗，在建制民族誌方法論上的具體貢獻是：（一）用實例研究呈現出身處建制不同位置的人們，如何和這套建制相勾連，清楚彰顯建制的統治權力從上到下的運作過程，以及它如何仰賴不同位置的人們在不同時空下啟動、協作。透過本研究可以讓人們反思建制如何運作，對人們產生的影響，因此創造從內部工作流程或概念做改變。（二）本研究以身處三種不同建制位置的工作者（大學主管、行政職員、師生）當作立足點，分析其斷裂經驗與協作方式，打破過往常見的研究取徑，不是將建制的工作者視為加害者，就是將受建制影響者視為受害者的二元對立邏輯。在本研究中，可以看見所有人都以特定方式參與在這個建制複合體中，沒有誰是單純的受害者或加害者。在反霸權的意義上，透過多重立足點的視角，讓不同主體都有機會意識到自己如何成為照表操課的「建制人」，如

何為建制所規訓，進而反思主體自身的行動／不行動／如何行動，都是政治決定／參與的一環，會產生哪些連帶的影響與效應。唯有當我們看見自身在日常生活中如何採取特定的統治觀點，並且啟動統治關係，才有可能體認到自己就是一個具主動性和有意識的政治主體，進而發展個人的政治意識，啟動從下層發生改變的潛能。

誌謝：本文田野資料來自科技部補助之兩年期專書寫作計畫「全球化、國家、市場與性別政治：轉變中的學術工作與學術人」（MOST 104-2410-H-343-009-MY2），首先感謝科技部經費補助，以及田野中所有受訪者願意付出時間及心力，提供寶貴經驗與資料，本研究才得以完成。另外，在本文寫作過程，由於參與科技部補助的建制民族誌經典讀書會，受益於與會學者的交流分享，啟發頗大，感謝所有成員無私地提供意見與想法。最後，在投稿過程中，承蒙兩位匿名審查者與《台灣社會學》編委會給予許多專業、具建設性的評論意見，俾使本文論點更臻周全，特此一併致謝。

參考文獻

- 張麗珍、黃明華、齊偉先，2017，〈醫療場域中專業協作的順從與抵抗：呼吸治療的建制民族誌〉。《台灣社會學刊》61: 135-184。
- 許立一，2002，〈新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎〉。《公共行政學報》6: 29-65。
- 陳正芬、王增勇，2017，〈正式與非正式照顧的協作：探討家庭外籍看護工進入護理之家的現象〉。《台大社工學刊》35: 137-182。
- 程婉若、王增勇，2017，〈「我和案主在兩個不同的世界裡」：合意性行為青少年自我保護服務之建制民族誌分析〉。《女學學誌：婦女與性別研究》41: 1-50。
- 黃綉雯、張恒豪、唐文慧，2016，〈性別與專業交織的照顧工作：特殊教育助理員的建制民族誌分析〉。《女學學誌：婦女與性別研究》39: 1-58。
- 詹盛如，2010，〈台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》94: 1-20。
- 廖珮如，2017，〈從建制民族誌探討大專校院性平處理機制的客體化歷程〉。《台灣社會學》34: 45-89。
- Ball, Stephan J. 1993. "Education Policy, Power Relations and Teachers' Work." *British Journal of Educational Studies* 41(2): 106-121.
- Bogue, E. Grady and Kimberly Bingham Hall. 2003. *Quality and Accountability in Higher Education: Improving Policy, Enhancing Performance*. London: Praeger.
- Bryson, Colin. 2004. "The Consequences for Women in the Academic Profession of the Widespread Use of Fixed Term Contracts." *Gender, Work & Organization* 11(2): 187-206.
- Campbell, Marie. 2003. "Dorothy Smith and Knowing the World We Live In." *The Journal of Sociology and Social Welfare* 30(1): 3-22.
- Campbell, Marie and Frances Gregor. 2004. *Mapping Social Relations: A Primer in Doing Institutional Ethnography*. Toronto: AltaMira Press.
- Chan, Karen. 2001. "The Difficulties and Dilemma of Constructing a Model for Teacher Evaluation in Higher Education." *Higher Education Management* 13 (1): 93-111.
- Cheng, Ming. 2012. "Accountability and Professionalism: A Contradiction in Terms?" *Higher Education Research and Development* 31(6): 785-795.
- Clarke, John and Janet Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and*

- Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publishing.
- Cowen, Robert. 1996. "Performativity, Post-modernity and the University." *Comparative Education* 32(2): 245-258.
- Deem, Rosemary and Kevin J. Brehony. 2005. "Management as Ideology: The Case of 'New Managerialism' in Higher Education." *Oxford Review of Education* 31(2): 217-235.
- Deem, Rosemary, Sam Hillyard, and Mike Reed. 2007. *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism*. Oxford, England: Oxford University Press.
- DeVault, Marjorie L., ed. 2008. *People at Work: Life, Power, and Social Inclusion in the New Economy*. New York: New York University Press.
- DeVault, Marjorie L. and Liza McCoy. 2006. "Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations." Pp. 15-44 in *Institutional Ethnography as Practice*, edited by Dorothy E. Smith. Toronto: Rowman & Littlefield Publishers.
- Eastwood, Lauren E. 2006. "Making the Institution Ethnographically Accessible: UN Document Production and the Transformation of Experience." Pp. 181-197 in *Institutional Ethnography as Practice*, edited by Dorothy E. Smith. Toronto: Rowman & Littlefield Publishers.
- Foucault, Michel. 1982[1988]. "Technologies of the Self." Pp. 16-49 in *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*, edited by Luther H. Martin, Huck Gutman, and Patrick H. Hutton. Amherst: University of Massachusetts Press.
- . 1984. *The History of Sexuality: Vol 1*. London: Penguin.
- Griffith, Alison I. and Dorothy E. Smith, eds. 2014. *Under New Public Management: Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Harrington, H. James. 1987. *The Improvement Process: How America's Leading Companies Improve Quality*. New York: McGraw-Hill.
- Harris, Jean. 1998. "Performance Models: Enhancing Accountability in Academe." *Public Productivity and Management Review* 22(2): 135-139.
- Heckscher, Charles. 1994. "Defining the Post-Bureaucratic Type." Pp. 14-53 in *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, edited by Charles Heckscher and Anne Donnellon. Newbury Park, CA: Sage Publishing.
- Hochschild, Arlie Russell. 1983. *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press.

- Hood, Christopher. 1995. "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme." *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Hood, Christopher and Guy Peters. 2004. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267-282.
- Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction* (3th ed.) New York: Palgrave Macmillan.
- Liang, Li Fang (梁莉芳). 2015. "The Distortions of Care Needs and Medical Professionalism: The Ruling Practices of Migrant Labor Policy in Taiwan." *Journal of Aging Studies* 34: 29-37.
- Loacker, Bernadette and Katharina Chudzikowski. 2010. "Beyond Bureaucracy, Fordism and Entrepreneurialism: On the Mutual Construction of Career Contexts and Professional Self-Identities." Paper presented at the 26th Egos Colloquium, Lisbon, Portugal, July 1-3.
- Loacker, Bernadette and Martyna Sliwa. 2016. "Beyond Bureaucracy And Entrepreneurialism: Examining the Multiple Discursive Codes Informing the Work, Careers and Subjectivities of Management Graduates." *Culture and Organization*. published online: 11 April, 2016, <https://doi.org/10.1080/14759551.2016.1167691>.
- Lorenz, Chris. 2012. "If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management." *Critical Inquiry* 38: 599-629.
- Lynch, Kathleen. 2014. "New Managerialism: The Impact on Education." *Concept* 5(3): 1-11.
- Maingot, Michael and Daniel Zeghal. 2008. "An Analysis of Voluntary Disclosure of Performance Indicators by Canadian Universities." *Tertiary Education and Management* 14(4): 269-283.
- McCoy, Liza. 1999. *Accounting Discourse and Textual Practices of Ruling: A Study of Institutional Transformation and Restructuring in Higher Education*. Unpublished doctoral dissertation, University of Toronto, Canada.
- Mykhalovskiy, Eric. 2000. *Knowing Health Care/ Governing Health Care: Exploring Health Services Research as Social Practice*. Unpublished doctoral dissertation, York University, Canada.
- Neave, Guy. 1988. "On the Cultivation of Quality, Efficiency, and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe 1986-1988."

- European Journal of Education* 23(1-2): 7-23.
- . 1998. “The Evaluative State Reconsidered.” *European Journal of Education* 33 (3): 265-285.
- Newson, Janice. 1992. “The Decline of Faculty Influence: Confronting the Effects of the Corporate Agenda.” Pp. 227-246 in *Fragile Truths: Twenty-Five Years of Sociology and Anthropology in Canada*, edited by W. Carroll, L. Christianson-Ruffman, and D. Harrison. Ottawa: Carleton University Press.
- . 1998. “The Corporate-Linked University: From Social Project to Market Force.” *Canadian Journal of Communication* 23(1): 107-124.
- Olson, Olov, Christopher Humphrey, and James Guthrie. 2001. “Caught in an Evaluatory Trap: A Dilemma for Public Services under NPFM.” *The European Accounting Review* 10(3): 505-522.
- Pence, Ellen. 2001. “Safety for Battered Women in a Textually Mediated Legal System.” *Studies in Cultures, Organizations, and Societies* 7(2): 199-229.
- Pfiffner, James P. 2004. “Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency.” Pp. 443-454 in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, edited by A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann. Berlin, Germany: Duncker & Humboldt.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change?* Oxford: Blackwell.
- Polster, Claire and Janice Newson. 1998. “Don’t Count Your Blessings: The Social Accomplishments of Performance Indicators.” Pp. 173-191 in *Universities and Globalization: Critical Perspectives*, edited by Jan Currie and Janice Newson. California : Sage Publishing.
- Porter, Theodore M. 1995. *Trust In Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rose, Nikolas S. 1989. *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. London: Routledge.
- Smith, Dorothy E. 1992. “Sociology from Women’s Experience: A Reaffirmation.” *Sociological Theory* 10(1): 88-98.
- . 2002. “Institutional Ethnography.” Pp. 17-52 in *Qualitative Research in Action*, edited by Tim May. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

- . 2005. *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Lanham, MD: AltaMira Press.
- . 2006. "Incorporating Texts into Ethnographic Practice." Pp. 65-88 in *Institutional Ethnography as Practice*, edited by Dorothy E. Smith. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- . 2007. "Making Change from Below." *Socialist Studies: The Journal of the Society for Socialist Studies* 3(2): 7-30.
- Smith, Dorothy E. and George W. Smith. 1990. "Re-organizing the Job Skills Training Relation: From 'Human Capital' to 'Human Resources'." Pp. 171-196 in *Education for Work, Education as Work: Canada's Changing Community Colleges*, edited by Jacob Muller. Toronto: Garamond.
- Smith, Dorothy E. and Susan Marie Turner, eds. 2014. *Incorporating Texts into Institutional Ethnographies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Taylor, Frederick Winslow. 1911 *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Taylor, John. 2014. "Informing or Distracting? Guiding or Driving? The Use of Performance Indicators in Higher Education." Pp. 7-24 in *Using Data to Improve Higher Education: Research, Policy and Practice*, edited by Maria E. Menon, Dawn G. Terkla, and Paul Gibbs. Boston: Sense Publishers.
- Teelken, Christine. 2012. "Compliance or Pragmatism: How Do Academics Deal with Managerialism in Higher Education? A Comparative Study in Three Countries." *Studies in Higher Education* 37(3): 271-290.
- Thursfield, Dennise. 2000. *Post-Fordism and Skill: Theories and Perceptions*. New York: Ashgate Publishing.
- Torsteinsen, Harald. 2012. "Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation?" *Local Government Studies* 38(3): 321-344.
- Townsend, Elizabeth A. 1998. *Good Intentions Overruled: A Critique of Empowerment in the Routine Organization of Mental Health Services*. Toronto: University of Toronto Press.
- Vogt, Franziska. 2002. "Global New Managerial Policy Developments Enacted at Local Level in England and Switzerland." Paper presented at the Annual Conference of the British Research Association, University of Exeter, England, September 12-14.
- Weber, Max. 1922[2015]. "Introduction: Bureaucracy." Pp. 73-128 in *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and*

Social Stratification, edited and translated by Tony Waters and Dagmar Waters. New York: Palgrave MacMillan.

Wright, Susan. 2014. "Knowledge that Counts: Points Systems and the Governance of Danish Universities." Pp. 294-337 in *People at Work: Life, Power, and Social Inclusion in the New Economy*, edited by Marjorie L. DeVault. Toronto: University of Toronto Press.