

第七章 結論與建議

第一節 研究發現

我國推動國立大學法人化，有助於強化學術自由與大學自治的保障，避免教育行政機關藉由人事權、財政權與行政監督權來干預學術自由或削弱大學自治，此外也希望達到追求卓越、品質、績效的目標。創設之理由係指國家不再堅持「集權」，不再堅持所有國家任務都必須由自設的機關組織負責不可，而朝「分權」的方向發展，將部分國家任務移轉由獨立之組織體負責。總結前六章，本章提出對於國立大學法人化後，外部、內部監督機制的制度應該如何設計的方向以供參考。

我國法人之監督機制，可分為立法監督、監察監督、審計監督、輿論監督、監督機關監督、內部監督六項機制，本文限縮討論國立大學法人監督機制的運作，（準）外部監督只限縮在監督機關監督，也就是來自教育部、高等教育評鑑中心（2005.12.26 成立）、高等教育審議委員會（研議成立中），外部監督尚有行政院主計處、立法院、監察院、審計部等，則略而不談，以集中焦點；內部監督則是透過大學當局的權力分立，包括校長、董（理）事會¹、校務會議。

¹ 董事與理事在功能上本無差別，均為法人之執行機關。但目前實務上依人民團體法設立並登記為法人者多設理事或理事會，依公司法設立之營利性社團法人則設董事及董事會（某些類型之公司僅設代表公司之股東、執行業務之股東）（周志宏，2005a）。

壹、外部監督

政府在高等教育中的角色，對公立大學應是「參與但不控制」，所以政府應尊重大學的自主性，儘量減少由教育部來擬訂大學改革的政策，讓各大學發展出自己的特色，不過政府對於經費的支援不能因大學自主而有所縮減，為了免掉因經費的撥發而引入政府的影響，應該成立獨立運作的「高等教育審議委員會」，客觀地根據評估來撥款給各大學，未來也應該將各大學的計畫目標、績效評估與預算配置的關係連結在一起，以績效來決定高等教育預算的分配，改變以往國立大學「重事前爭取預算，輕事後績效評估」的習性，也就是對於各國立大學的基本人事、設備、運作經費，政府仍有負擔的義務，但基本經費以外的研究經費，則必須提出計畫申請，適度引入準市場的競爭機制，讓有限的高等教育資源得到最有效率的運用。

未來推動國立大學法人化以落實大學人管大學事，大學應負起培育人才，提昇國家競爭力的責任，對辦學成效負責，加強教學品質管制（杜正勝，2006）。所以應有適當的外部監督機制，因為「有權」就應該「有責」，其中（1）高等教育評鑑中心將作為大學校院評鑑的規劃與執行單位，進行外部評鑑以確保高等教育品質；（2）高等教育審議委員會研議成立，是基於尊重學術專業與高等教育資源有效運用之原則，主要是負責審議高等教育政策、高等教育資源分配等，是結合社會俊彥所建立的專業諮議制度。

「高等教育評鑑中心」、「高等教育審議委員會」應保持中間單位的角色，不應該完全成為政府政策傳達的管線。今日教育行政改革是要做到教育中立、民主化與專業化，所以教育行政機關對教育事務負有的首要責任是「監督」，不是「干預」，也可以說是「法律監督」，不是「專業監督」，基於政治部門不宜干預教育部門，所以未來如由「高等教育評鑑中心」與「高等教育審議委員會」扮演專業監督的角色會比較恰當，如能釐清行政與專業的分際，就能防止政治干預教育的弊端。而此兩機關的成立，也有助於高等教育普及化²時代，能提昇教育資源分配與使用效率。不過大學如過份採用成本利益、市場考量，那在自籌經費的過程中，難保

² 美國社會學家 Martin Trow 於 1970 年代所提出，主張一個國家當同年齡的青年，升入高等教育的就學率如未達 15%，為菁英化的高等教育時期，如超過 15% 至 50% 之間，則是高等教育的大眾化時期，如超過 50%，就已達到普及化階段（楊思偉，2000；蓋浙生，2002：172）。

不會變成學店或以營利為主要目的，造成目標錯置，使高等教育商業化的弊端，為了導正弊端，未來高等教育審議委員會和行政院國科會在進行大學經費與研究補助時，可運用其分配資源的權力，對商業化傾向的大學教育予以導正（簡宗德，2006a）。

貳、內部監督

我國私立大學董事會、校務會議職權分別規定在「大學法」、「私立學校法」，但對兩者的權責競合問題未能整體考量，造成現況運作上有許多相互牽制制掣問題。所以我國立大學法人化後，採用董事會制度必須先釐清兩者的職責與關係，以免產生現行私校的一些運作問題（如第六章第三節所述）。此外我國私校董事會同時扮演管理學校基金與監督財務的角色，不免角色衝突，也易引起外界猜疑，為防董事會淘空校產，故應另設一個專門監督學校財務之組織，本文第六章建議引進獨立（外部）董事制並設置審計委員會，職權為會計程序的監督及查核、財務控制的監管、確保預算編列平衡、監督財政支出是否符合預算編列並監督行政部門是否遵循法令與大學內部行為準則。

國立大學法人化後（採雙軌制），教育部政策規劃方向是引進董事會制度，增加校長的職權，弱化校務會議權限，以落實學術、行政分立。其中董事會設計之目的在使國立大學法人具有外部開放性、容納校內外專家學者與社會人士，對學校管理與發展提出諮詢及建議，使大學因社會參與而不至於封閉，而由外部社會菁英參與管理監督之模式，也可代替現行由教育部直接監督大學之機制。所以董事會的組成，應該權衡大學的發展方向、需要或弱點，來遴聘適合的理事，注重平衡性或多元性、個人的傑出表現或專業背景，以使董事會效能發揮到最大。

教育部對於國立大學法人董事會制度並無規劃監事或監事會的設置，所以本文建議可採公司治理理論，引入「獨立（外部）董事一元制」，也就是在董事會內設置獨立董事來強化董事會監督職能。不同於一般董事，獨立董事的特殊任務在於「監督」其他董事會成員，而法律必須明訂獨立董事的職責範圍並被賦予行使權力的有關人力物力支援，且其他董事會成員不得妨礙或限制獨立董事執行職務。而獨立董事制度實質上是一種專家制度，獨立董事作為委託人（董事會和校

務會議)與代理人(校長等行政管理階層)之間的中間人,既可幫助委託人(董事會)對重大財務、經營問題的決策諮詢,又可監督學校行政管理高層人員依約執行董事會、校務會議的決議。此外國立大學法人董事會下,也可參考美國大學董事會,依專業化分設常務執行、審計、發展與公共關係、行銷委員會,以及跟教務、學務、總務等大學事項有關的專業委員會,如此將能有效扮演好管理與監督的角色以維護社會公益(簡宗德,2006b)。

此外私校法規定「董事長及董事不得兼任校長或校內其他行政職務」,並不適當也不適用於未來的國立大學法人,因為顧及大學自主,仍應讓重要行政人員有參與董事會的權利,這些內部董事也能幫助外部董事了解大學內部的運作狀況,這樣也能讓決策者與執行者能有好的溝通、協調管道,就如同公司治理也會允許高階經理人兼任(內部)董事,而外部董事組成的委員會就必須做好監督的工作,發揮獨立性。不過要強調一點的是,內部董事不得兼任董事長,以免構成利益衝突,所以董事長應由外部董事擔任為佳。

1994年舊大學法規定,校務會議「為校務最高決策會議」,2005年大學法新修正,已刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字,但由於大學法新修正時,校務會議職權並未變動,所以現行大學法可說是「校務會議授權下的校長責任制」。但教育部規劃的國立大學法人化政策規劃與日本國立大學法人類似,希望採「校長責任制」,也就是強化校長的權限,特別賦予校長充分的人事聘用權及政策決定權,校長得任命校外人士以引進理論與實務經驗兼顧的專業行政管理者。也就是國立大學法人化後,校長角色將更偏向「企業經營者的角色」,學術志工的角色將慢慢淡化。

總結「內部監督」可知未來我國國立大學法人化政策如要成功,如能依據理(董)事會負責經營權、校務會議負責教學研究權而校長負責行政權之方式劃分,似較能避免三者間之衝突。也就是法人化後,將落實學術、行政分立,校務會議原本獨大權限將被削弱移轉給董事會,教授參與校務的空間會被壓縮,不過大學內部之教學、研究及學習相關事項,仍應由大學內部成員(校務會議)作最終之決定,而非由外部人士(外部董事)做最終之決定,較能避免妨礙學術自由和大學自治。所以國立大學法人如要組織運作健全,應該做到以下三點:

(1) **健全的董事會**:董事的職權應著重於提供大學未來的發展方向,而減少對於

例行性決定的行政干預；對外尋求足夠的資源並監督資源有效地運用；選選傑出有為的校長並全力支持他；董事任期不宜過短，這樣才有時間了解大學複雜的運作模式；成員組成應廣泛，邀請各領域的校外專家人士，包含財務、會計、企管、法律、教育、行銷等類，與校內人士共同組成董事會。不過董事會是個別董事所共組，若人數太少將不利於分組運作，改組時也較難展現多元特色，所以目前私校法規定置董事 7 至 21 人，是否足夠有待衡量；而且應該允許分設各專業委員會，以建立起分工制衡的內部監控機制。另外我國國立大學法人董事會對於現任董事要建立起制度化的考核機制（自我評鑑）並落實任期換血制。

- (2) **具有智慧、創造力且強而有力的校長領導**：目前我國大學組織架構中的行政主管皆由教授擔任，但由於缺乏經營管理之素養即與社會互動的歷練，導致教授治校的精神面臨挑戰，因此法人化後，應給予校長更高的人事任命權，得任命校外人士以引進理論與實務經驗兼顧的專業行政管理著。
- (3) **「同僚模式」³的教授參與**：Millett (1978) 的同僚管理模式強調學術界應自己管理自己的事務，決策過程採用共同負擔、參與及均權的方式，所以教師的專業能力權威受到重視，而教師本身由於適度的參與學校事務，將產生自我的滿足感，所以工作動機高且是自發性。法人化後，大學教授所組成的校務會議可專責處理與教學、學術有關事項，此外教授也可透過擔任內部董事，進而參與董事會底下的各委員會，以執行對學校行政的監督。

³ 「同僚模式」(collegial model) 講究的是每個團體成員的參與，不同於官僚模式強調正式且嚴密的金字塔階層系統。學者如 John Millett 即主張學校不是實行官僚模式的地方，因為學校必須保留適當的自由給教師以讓其創作發展，如採用官僚模式層層相扣、無條件服從的方法會抹殺學校的進步 (秦夢群，2004：465)。

第二節 研究限制

根據國內學者專家的觀察，我國行政法人制度的創設，係師法日本的「獨立行政法人制度」，而日本則或多或少取法自英國「執行機構」制度，若參照我國政府改造的相關報告書，可以發現「組織瘦身」、「行政減量」與「提昇效率」為行政法人制度創設的重要目標。本研究的進行，由於受限於時間、能力、經驗、資料蒐集及國內外資料翻譯等因素，研究的對象、內容有所限制：

- 一、研究對象的限制：國外實施行政機關法人化，有許多個國家，但由於時間、經費、資料來源及語文能力的限制，本論文將只比較日本的國立大學法人監督機制、美國大學董事會監督機制、公司治理理論應用上對我國監督制衡機制的啟示。
- 二、研究內容的限制：國立大學法人化後，其監督機制分為外部監督與內部監督，本論文將侷限討論——內部監督：董（理）事會、校務會議；外部監督：教育部、高等教育評鑑中心、高等教育審議委員會；而外部監督尚有行政院主計處、立法院、監察院、審計部等，則略而不談，以集中焦點。

此外國立大學法人化條文 2005 年 10 月 3 日被立法院教育及文化委員會一讀時刪除，原因在於相關配套政策未明，而其配套措施有許多，例如應採單軌制或雙軌制？如何妥善處理現任公務員、教師的權益問題？如何募款以增加財務自主性？監督制度架構？等等，本文無法深究各項配套措施，只就「監督機制」做探討，因為國立大學法人化政策利弊互見，本文是希望未來如採行此項政策時能給予監督機制的建議。

第三節 建議與展望

行政法人具有三個重要的面向：1.獨立性；2.企業性；3.公共性（張文貞，2003：16）。國立大學法人雖已與行政法人脫鉤，但同樣也應具備這三個面向，而國立大學原則上以提供公共服務為目的，然而公共服務卻往往不能完全兼顧市場機制，因為公共服務是不能用成本效益來考量的，所以國立大學法人化雖有提升政府效率之用心，但是組織效能與公共性之間如何找到平衡點實為不易。

國立大學與一般行政機關不同，就是它特別強調學術自由，是指教師和學生不受法律、學校各種規定的限制或公眾壓力的不合理干擾，而進行講課、學習、探求知識及研究的自由。但它從來沒有，也不可能完全不受政府和社會的干涉、不受法律和規章的約束，在歷史上，政治干預和經費緊缺是制約學術自由的最大因素，所以大學自身需要有更多的自主權才能保障學術自由。所以 1990 年代以後，有愈來愈多的西方國家在公共機構內（也包括國立大學），減少國家干預、鼓勵主動行為和實行責任制，體現出分權的意向。但大學與社會過度的融合，卻往往造成代表外在力量的董事會、政府機構或其他團體的角色在校務管理方面的重要性增加，使得關心校內利益的教授影響力降低（從日本國立大學法人制度可看出），而大學愈被視為是可以有利社會發展的工具，那麼校長或其他教職員的領導人，就愈難自行訂定符合學校發展的校務優先順序，也難以確保本身的獨立自主且不受外界的影響。

辦學自主權都是為了保障學術自由而產生的。離開學術自由，一切辦學自主權都將是失去價值和意義。我國的國立大學法人化政策是政府組織精簡規劃方案的一環，除考量減輕政府的財政負擔、增加行政效率外，也要提高國立大學的辦學自主權。然而鑒往知來，教育改革總是難免遇到阻力，而且變革越大，反彈也越強，因為大多數的人都是安於現狀、抗拒改變，但往往造成改革失敗的最重要因素是什麼呢？就是執行者過於躁進、急著見到成效，對於改革過程中可能產生的種種副作用缺乏有效的評估與預防的配套措施，因此以下提出四點避免弊端之建議。

壹、國立大學法人化改革，避免產生弊端之建議

一、應先通過母法（通則法）

國立大學法人化之前，也應效法日本，先通過「國立大學法人法」或考慮納入大學法條文，有了母法之後，各獨立國立大學法人可依個別組織特性及需求，另訂個別法（子法），是故母法的制定可謂國立大學法人化具體落實的第一步，之後國立大學法人化制度要能真正落實並充分發揮其職能，還需要配合完善的組織體制保障。

二、妥善處理現任公務員、教師的權益問題

國立大學法人化後，將增加人才運用的彈性，可不受《公務人員任用法》、《公務人員考績法》、《公務人員退休法》等相關法令的規範，讓未來國立大學的人才運用與管理更加適才適所，但必須顧及到現有公務員、教師的權益保障問題，否則改革阻力將非常大。

三、制度的設計應具彈性

行政法人設置的目的之一，是希望賦與公立文教、研究、醫療等相關機構相當的人事、預算、會計彈性，因此這項制度的設計自然也應該符合彈性的原則以配合各機構的特性而去調整，尤其國立大學更要注意到學術自由、大學自主的原則。

四、必須經過充分的說明與討論

對於法人化，我國國立大學的態度也各不相同，一些擁有尖端科學研究水準和附屬醫院的大學由於有民間企業的委託研究費、專利轉讓費等收入，所以較期望透過獨立行政法人化來爭取更多的科學研究經費，進一步提升自己的學術水準和社會知名度，所以對於法人化反彈較小；相反地，一些以人文社會學科、師範學科為主的大學由於較難爭取到外部資金，因此有一種強烈的不安全感。

我國「行政法人」是從日本的「獨立行政法人制度」借用而來的，而獨立行政法人制度又是參考英國的 agency 而創的制度。大多數國人雖然慢慢聽過這個名

詞，但大多不了解其真正意涵，所以我國政府在參考英國、日本的行政組織時，應該經過充份的說明以減少改革阻力，更應該透過充份的討論與完善的規劃，使未來國立大學法人化（特殊法人）政策規劃能真正符合我國的國情，不可一昧移植外國制度。

貳、國立大學法人政策之建議

一、採特殊法人

不採行政法人或財團法人，而是一種特殊的公法人型態：（1）因為國立大學法人化與行政機關法人化，並不能完全劃上等號，因為就算追求績效、卓越也不應犧牲大學所應強調學術自由與大學自治的原則；（2）國立大學法人化後也不宜與私立大學一樣，採財團法人制度，因為國立大學仍負有較高密度的公共任務、教育使命。考慮到國立大學的自主性和自律性，我國應將國立大學法人設置為特殊法人（例如教育法人）並明確定義其權利與義務，使其與一般行政法人做出區隔，例如其中最主要的區別就在於大學的校長任免以及發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫等決定權，並不是由教育部方面單獨自由決定，而是需要充分考量各大學的意見。

二、採理事會制度

政府規劃的行政法人原則上應設董事會，但考量國立大學組織有其特殊性（內部民主性、成員代表性、學術自由），故參考國內外財團法人及特殊公法人組織型態，國立大學法人化後，宜設理事會為其意思機關，而不採董事會制度。在理事的遴聘方面必須注意兩個面向：（1）平衡性或多元性，如年齡、性別、種族、職業、地位、校友狀況或服務年資；（2）個人的傑出表現或專業背景。第一個面向較要求理事具有捐贈或募款的能力，以提高學校財務、基金孳息或有利於爭取政府補助經費；第二個面向則要求理事須對高等教育有較廣泛的知識與興趣，有些則要求對高等教育市場有所了解，以吸引有潛力的學生或捐款者，另外具有法學專業素養、校舍建築專業知能者，也可接納。

三、導入「公司治理」的理念

國立大學法人與一般行政法人一樣負有執行公共任務、強化成本效益及經營

效能之責，也要減少代理問題、代理成本，故其組織建構要跳脫以往傳統行政機關科層體制的概念，適度導入「公司治理」的理念：

- (1) 建立透明公開之一致性規範（資訊揭露）：「陽光是最好的防腐劑」
- (2) 完善的內部監控機制：組織與運作模式，應採「獨立理事一元制」，而不採理監事二元制。可在理事會之下，依專精化分設多種委員會，除執行委員會由內部理事擔任外，其他的提名委員會、報酬委員會、審計委員會主要由獨立（外部）理事擔任。此外大學特性，設置有關教務、學務、總務等委員會。
- (3) 明確界定監督、政策決定及執行單位的權責劃分：理事會只檢視大學發展方向層次的決策，其餘行政事務留給校長及行政主管，教學及學術事務交給教授。藉由理事會的設立，可以根本改變大學的權力結構與分工，一方面讓教授更專注於教學研究事務，另一方面也可以有一個調和校長或行政單位與校務會議有所爭議時的機制，以確保公共任務之遂行，實現社會責任。
- (4) 具備獨立性的「外部理事」：外部（獨立）理事制度實質上是一種專家制度，獨立理事作為委託人（理事會和校務會議）與代理人（校長等行政管理階層）之間的中間人，既可幫助委託人（理事會）對重大財務、經營問題的決策諮詢，又可監督學校行政管理高層人員依約執行理事會、校務會議的決議。

四、導入「準市場機制」的理念

1980年代以後，受到新公共管理運動的影響，以往被視為應該由國家來提供的服務，都逐漸被認為可以透過市場來進行更有效率的生產與分配。受到這波改革的影響，英美等先進國家政府也逐漸放寬對高等教育在財務、人事、課程方面的管制，將決策權下放給學校以賦予高教機構更大的自主空間。但引進市場邏輯時，仍須考量大學教育目標的理想性，應注重社會關注、服務品質及公平性。

市場競爭所帶來的壓力使高等教育紛紛移植企業管理原則，「專業的管理主義者」已逐漸取代過去由教授兼任的業餘行政者，儘管有導致教授士氣低落的疑慮，但這項管理掛帥的機制在高等教育機構中，有愈來愈強化的趨勢，也就是走向「美國化」的治理模式。

五、學術、行政分立

各校對於教學、學術性的事務應由教授主導，以尊重其專業意見；涉及較行

政性、整體性的事務，則宜由行政工作者主導，以追求最大效率。不過在採「教授分制」下，應該慢慢走向「校長責任制」（適度強化校長權力）。

六、建立外部績效評鑑制度

成立具公正性、客觀性的「高等教育評鑑中心」與「高等教育審議委員會」，以績效來決定高等教育預算的分配，改變以往國立大學「重事前爭取預算，輕事後績效評估」的習性，並透過評鑑，促成各校能夠建立有效的自我品質管理或提升品質的機制，以符合高等教育機構向政府、學生、家長及社會展現責任的行為。未來將藉由「間接」的評鑑機制來對大學加以監督與控制，成為取代或緩和教育部過去對大學以核定或核備等直接行政手段來加以監督與控制的新途徑。

參、國立大學法人之未來研究展望

學術經費的多寡，不能直接反應辦學的績效，但沒有充裕的經費，只會突顯巧婦難為無米之炊的窘境。美國名校杜克大學校長柯南茹曾說：「有寬裕的預算，不一定能成為第一流學校；但是沒有健全的財務支援，永遠無法變成第一流學校。」未來研究展望可從國立大學法人如何改善自身財務結構著手。

一、進一步探究國立大學法人應採何方式以提高自籌經費的比率（參見圖 7-1）

大學要提高自主性則財務結構與運作是很重要的一環，分析我國大學的經費來源主要來自政府撥款（fund）及自行籌措經費（fundraising）兩大部分。

（一）政府撥款補助：對公立大學而言，是指經常門⁴經費和資本門⁵經費，對私立大學則是指財務支援上的獎助與補助⁶。

（二）學校自行籌措經費：分為兩大部分，一是學雜費的收入；一是透過各項財務經營所得，包括各種能增加學校資源的教學研發活動，如產學合作、推廣教育等；能運用校產經營所得到的營收，如場地設備管理服務收入等。

⁴「經常門經費」是學校的經常支出，主要以學生單位成本考量學門別與學位別之差異核給，並根據學校規模決定補助額。而「經常門經費」是維持學校運作的基本需求，所以政府撥款具有延續性、常態性。

⁵「資本門經費」包括「延續性工程」、「發展性經費」後者採競爭性機制，通過教育部及行政院審查者才會核列預算，有延續性需求者再分期核列延續性計畫經費。

⁶政府對私立大學的「獎助款」分配是根據各校中程校務發展計畫評審結果及辦學成效做為依據；「補助款」分配是考量各校規模、學生人數、教師人數及師生比例等因素決定。

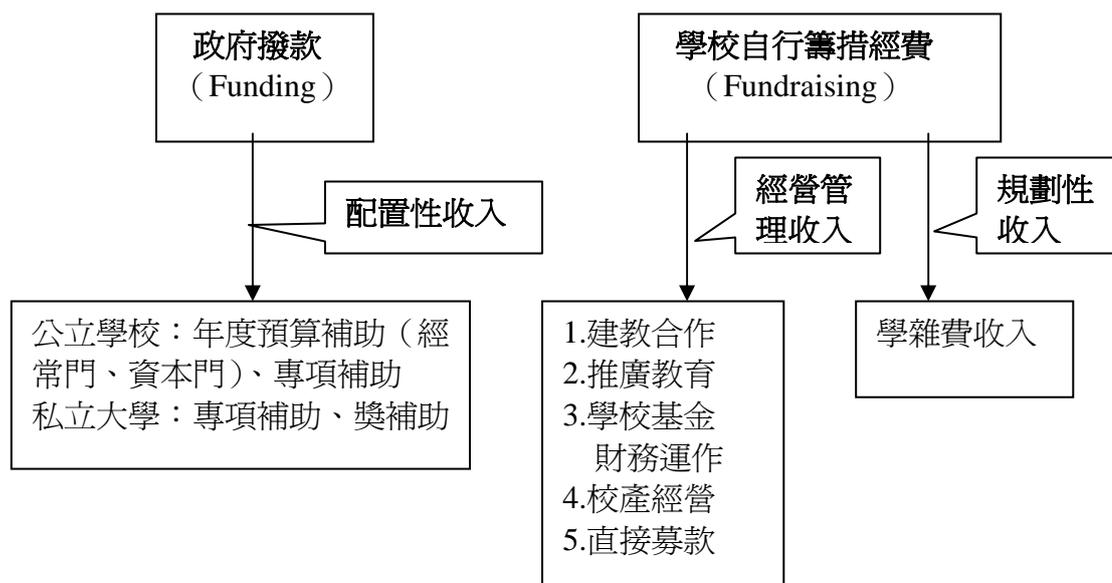


圖 7-1 我國大學經費來源：分類與涵義

資料來源：參見湯堯、成群豪（2005：296）

現今我國大學財源收入的各項比重，公、私立大學比重也有差異性，公立大學政府撥款補助佔預算比率將近五成，私立大學學雜費收入佔預算比率超過六成，總體來講公、私立大學自行募集辦學經費的能力與成果都不足，為增加財源自主性，公、私立大學都應該積極爭取「募款收入」與「投資收入」這兩大財源。

二、進一步探究國立大學法人促進產學合作的途徑

二十一世紀高等教育面對全新的競爭型態，需要將學校置於市場導向的位置上，才能迅速回應市場的需求。據統計，目前台灣的高等教育研發經費絕大部分仍來自政府，來自民間企業的比重在 2004 年只有 4.2%，不如政府的 83.4%，顯示出我國大學與企業間的合作聯繫仍有待加強（行政院國科會，2005）。此外目前有 66% 至 68.9% 的博士級人力資源集中在學界服務（湯堯、成群豪，2004），而由於目前人事、會計制度的僵化，造成大學與企業間人才流動的障礙，使產業很少與學界合作進行研發、技術創新的機會，所以我國於 2005 年 12 月 28 日新版大學法中明訂推動大學與產業界之間的互動，以法規形式確立產學合作的趨勢⁷。

⁷ 大學法第 38 條：「大學為發揮教育、訓練、研究、服務之功能，得與政府機關、事業機關、民間團體、學術研究機構等辦理產學合作；其實施辦法，由教育部定之。」

