

第七章 我國公立大學組織法制沿革與現況探討

我國大學在威權體制時代，教授權益經常受到不合理壓制，隨著政治民主化與社會多元化潮流影響，要求尊重學術自由理念、賦予大學法人格、開啓大學自治空間呼聲不斷，迄今大學外在組織性質雖仍未取得法人獨立自主地位，惟亦促成大學法納入保障大學自治條款，大學內部事務與其組織結構設計，較以往獲得更大自主空間。

學術自由理念對大學發展影響很密切，在學術要求自主考量下，大學法人化成爲大家追求目標。然隨著國際競爭與政府經費短拮等環境因素，大學除了學術自由保障基本價值的堅持外，如何藉合理組織分工與運營，以提升執行大學功能效能及達到社會期待，亦是近來各國大學所注重議題所在。則大學法人化之自治型態，其意義不僅僅於學術自由之保障之落實，同時也是大學追求效能效率方式之一。

由國外經驗可知，德國在其大學具有法人組織性質，形成學術圍籬，導致對大學因封閉而不具國際競爭力之批判產生，加以，近年德國大學財政赤字嚴重與教學品質惡化等現象，各種改革方案遂競相提出。1998年聯邦大學基準法修正中，將公立大學法地位修正，以公法社團性質爲原則，允許大學亦得以「其他法律形式設立」，授予各邦對大學設立型態，有較大組織法上之形成自由³⁶⁵。日本則於大國立大學法人化前，先行建立第三者評鑑制度，並於法人化同時，建構外部專家學者之參與制度，主要目的即爲避免學術自由保障所形成象牙塔文化，阻礙大學創新與發展、及降低國際競爭力。

在對德國與日本大學法制發展沿革有基本瞭解後，以下擬就我國公立大學組織法制發展歷程及現況整理，期於研議法人化同時，能建構具彈性與尊重學術自主的大學法制，同時提升大學競爭力與效能。

³⁶⁵ 董保城主持，大學運作與學術自由、大學自治之研究，教育部委託研究，民國89年5月，pp14-16。

第一節 我國大學法制發展

如前所述一部大學發展史，即是一部爭取學術自由之歷史³⁶⁶，大學理念之核心價值在於學術自由，大學自治制度亦是為落實學術自由而設計之組織制度，綜觀德國與日本大學發展歷史，可發現大學以追求學術自由保障，衍生大學自治制度，因此，學術自由與大學自治此二變數，對大學法制之發展，具極大之關係與影響。

擬瞭解我國大學法制發展，自應從我國學術自由理念與大學自治制度等沿革發展切入，並對大學法制規範之演變，進行探討，再依現行規定，有關學術自由內涵與大學自治權限，作現況瞭解，始能對我國大學法制發展與現況及問題有全面性認識。

一、我國學術自由保障與大學自治制度發展

我國學術自由理念早於北京大學成立之際即已萌芽，並具大學自治雛型，惟並未蓬勃發展，隨著軍政訓政時期，大學成為教育所屬機關、國家政策執行機構。

台灣在日本統治時期，大學實施講座式教授治校模式，後因國民政府遷台實施戒嚴，延用國民政府所制頒大學法制，致原於日本統治時期學術自由、大學自治等理念，皆隨日本撤離而無法延續。

基此，若想對我國學術自由與大學自治發展歷程進行探討時，應從北京大學成立開始之學術自由思想萌芽開始，歷經 1945 年國民政府遷台後政治戒嚴、解嚴，為大學學術研究自主，爭取法人化之時期，到最近大學法修正與大法官實務發展，加以探究。

(一)我國學術自由思想與大學自治起源沿革

台灣在 1895 年至 1945 年日本殖民時期，因日本繼受德國法制，當時成立之台灣帝國大學，主要採用德國講座制度，以反應教

³⁶⁶ 金耀基，大學理念，時報文化出版企業股份有限公司，2006 年 10 月 12 日二版三刷，p22。

授治校與大學自治思想。國民政府遷台後於 1948 年延用國民政府於大陸所建制之大學制度，因此，有關我國大學於學術自由與大學自治發展歷程，實應追溯到國民政府遷台前，仿效歐美制度，於大陸所實施高等教育制度之萌芽時期、與國民政府遷台後，尤期是解嚴以來時之制度化³⁶⁷兩時期進行分析。

1.萌芽時期

我國大學發展始於北京大學的成立，而對該校治校方式影響最深者，當推蔡元培校長。蔡校長因留學德國，受到 Humbolt 等人影響，認為大學為研究高深學問的機關，應以研究為重心，而不是灌輸固定知識，進而提倡大學自治理念。

1918 年蔡元培先生擔任北京大學校長，設立「教授評議會」，負責決定大學事務³⁶⁸；1919 年起北京大學各科教授亦先後成立教授會，成為我國教授治校先聲，亦為我國大學自治開端³⁶⁹。為促使大學充分展現學術自由精神，蔡元培校長主張教育部應專門辦理與中央政府相關之高等教育事務，及其他全國教育統計與報告等事務，不得干涉大學自治³⁷⁰。蔡元培校長大學自治思想具體表現在其所起草之大學令³⁷¹，然而，在之後修正中，大學自治理念逐漸消失匿跡。

1929 年陸續公布的大學組織、大學規程，1948 年的大學法，在大學組織上，調整為校長、校務會議、院務會議與系教務會議；在人事上，校長由國民政府任命、學院院長由校長聘任，系主任、各級大學師資均由院長商請校長聘任，由法制規定實無法

³⁶⁷ 林慧雲撰，楊深坑博士指導，台灣與德國大學自治權之比較研究，國立暨南大學比較教育研究所，90 年 7 月，12-16。

³⁶⁸ 在蔡元培先生教授治，學自由理念下，當時清華、交通、東南（即中央之前身）都設有董事會，各校自定其課程，決定系所之增設與組織章程，學術昌明，人才輩出，請參閱董保城，德國學術自由與大學自治：兼論我國大學法爭議—公立大學公法人化，載於氏著：教育法與學術自由，月旦出版社，1997 年 5 月，p158-159。

³⁶⁹ 董保城、朱敏賢，國家與公立大學之監督關係及其救濟程序，載於湛中樂主編，大學自治、自律與他律，北京大學出版社，2006.05.第一版印，P6。

³⁷⁰ 周志宏，學術自由與大學法，台北：蔚理法律出版社，1989 年，p261-262。

³⁷¹ 蔡元培主張「大學以教授高深學術，養成碩學閎材，應國家需要為宗旨」。

看出有任何自治運作空間與權利，而有關大學行政組織結構呈權力集中科層體制³⁷²。

2.1945 年戰後迄今

國民政府遷台後，因實施戒嚴，政府體制屬中央威權體制，大學法制主為 1948 年 1 月 12 日所公布的大學法，後曾於 1982 年修正，只是，由其規定內容觀之，教育部為大學上級機關，大學校長由教育部聘任，其聘任標準也由教育部規定；學生入學資格、課程教學亦均取決於教育部；而大學內部組織結構完全需依大學法規定。可知大學處處受掣於教育部，本身無自主權，大學並無學術自由思想保障或大學自治制度可言。

1987 年解嚴後，隨著台灣逐漸邁向多元民主與開放自由局勢，改革浪潮席捲社會、政治、經濟、教育等各層面，為使大學獲得更多自由與自主，調整大學制度、修改大學法之呼聲不斷。

1994 年修正通過的大學法，第 1 條明文規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」有關大學自治權之具體彰顯包括：校長遴選、學術主管產生方式與任期、學校相關會議功能及組成、學生參與大學行政、教師評審委員會的組成等，皆交由大學自訂組織規程來加以規定，可謂具有大學自治制度雛型。終因我國憲法僅有講學自由之規定，無保障學術自由規定，加以大學本身無獨立法人格，為教育部依大學組織規程所設立之機構，在行政層級及運作上，仍受教育部所控制與監督，此等現狀使大學自治理念無法真正落實³⁷³。

鑑於公立大學法律性質、大學組織與運作自主程度需求、大學自治與國家監督界限等問題，要求大學具獨立法人格之公法人化改革，應運而生，後配合政府行政改革所提出行政法人新制

³⁷² 周志宏，學術自由與大學法，台北：蔚理法律出版社，1989 年，p285。

³⁷³ 董保城，我國大學現今運作困境與未來公法人化之整備，教育研究資訊，2007.7，8(4)，

度，更擬將大學行政法人化專章置入大學法修正案中，惟於 2005 年立法院審議大學法修正案，將行政法人化專章刪除，委由未來制定專法。

(二)現行法律規定與大法官解釋實務發展

1.現行法律規定

我國憲法並未就「學術自由」予以明文規定³⁷⁴。學者或認為講學自由與言論自由，均屬意見表現自由³⁷⁵；或從立法目的與憲法第 22 條³⁷⁶之精神，將講學自由採廣義解釋，包含研究學問、講授學問及發表學問之自由³⁷⁷；或以研究自由是講學自由之基礎，講學自由不過是將研究心得成果在講壇傳授學生。依上述見解，講學自由不但包括課程教學之傳授，亦包含研究活動自由，進而將憲法第 11 條講學自由解為包涵研究與教學³⁷⁸。

另外，我國憲法對於若干須由國家透過某特定組織型式或程序以實現之基本權利，亦無直接規定，僅能間接地由憲法所保障出版、講學、與集會等自由，因其無法單獨行使，而應與其「有組織性單元」共同享有，推演為有效保障基本權利，國家應採取合宜性組織措施³⁷⁹。如講學自由需由大學、出版自由是由出版業、媒體自由需由電視台與電台等具組織性方式予以實現。

現行大學法第 1 條第 2 項規定：大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。此係在法律位階明文保障學術自由，雖言大學自治事項係由法律賦予，只在法律範圍內受

³⁷⁴ 現今世界各國憲法大多明定「言論自由」應受保障，將「學術自由」明文列入保障者並不普遍，僅德國基本法第 5 條第 3 項「...學術、研究及教學為自由」、義大利憲法第 33 條「藝術、科學均屬自由」、日本憲法第 23 條「學問自由應保障之」等將學術自由明定憲法中，請參閱董保城，德國學術自由與大學自治：兼論我國大學法爭議－公立大學公法人化，載於氏著：教育法與學術自由，月旦出版社，1997 年 5 月，p159。

³⁷⁵ 管歐，中華民國憲法論，民國 76 年，p79；耿雲卿，中華民國憲法論，民國 76 年，p88。

³⁷⁶ 我國憲法第 22 條：凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法保障。

³⁷⁷ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，民國 76 年，p160 以下。

³⁷⁸ 薩孟武，中華民國憲法新論，民國 77 年，p173 以下。

³⁷⁹ 董保城，課程自主、考試評量與學術自由，載於教育法與學術自由，國立政治大學法律學系法學叢書編輯委員會編輯，月旦出版社，1997.05，p17。

到保障，即屬法律保留範圍，行政機關不能依其行政規則、職務命令剝奪，限制大學自治權。只是其中「規定」一詞，語意不清，亦非行政法源用語，易產生行政機關制頒行政規則是否亦涵蓋在內等爭議，於此，應參仿德國立法例，修正為大學在法律範圍內享有自治權，並於大學法中，明定自治事項範圍，以作為大學自治之法律基礎。

2.大法官解釋實務

1995.05.26.大法官釋字第 380 號解釋文，將講學自由擴大解釋包括學術自由。除確立學術自由受憲法保障之地位，同時也將憲法上人民講學自由基本權利由單純作為人民主張之「主觀上權利」，進一步解為具制度性保障功能，並將大學自治視為保障大學學術自由之制度性保障³⁸⁰，而對於大學內研究、教學及學習活動，擔保其不受不當干涉³⁸¹。

1998.03.27.大法官釋字第 450 號解釋：國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍。舉凡教學、學習自由、講授內容、學生選擇科系與課程自由等均屬大學自治之項目，業經本院釋字第三八〇號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範疇內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，如大學認無須開設某種課程，而法令仍強制規定應設置與該課程相關之規劃及教學單位，即與憲法保障學術自由及大學自治意旨不符。

³⁸⁰ 由此推之，則所謂大學自治事項，只是制度的一環，而非權利本身；惟所謂制度性保障之用意，旨在對基本權利提供補強作用，大學自治之於學術自由，尤其如此，蓋學術自由乃是一種自由權，非以特定制度之存在為前提，故大學自亦屬學術自由的內涵，換言之，大學自治固然可視為一種制度，惟究其實質，仍屬學術自由權利內涵的一部分李建良，大學自治與法治國家—再探「二一退學制度」的相關法律問題，月旦法學雜誌，101期，2003年10月，p144。

³⁸¹ 司法院大法官第 380 號解釋文。

2003.07.25.釋字第 563 號解釋中，持續對講學自由予以廣義理解方式，認為憲法第 11 條講學自由賦予大學教學、研究、與學習之自由，並就直接關涉教學、研究之學術事項，享有自治權，且強調於大學自治範圍內，立法及行政措施規範密度，均應受適度限制³⁸²。

二、我國學術自由保障內涵與大學自治權限內容

我國憲法並未明定學術自由之保障，係由大法官解釋予以擴及。有關大學自治，亦僅於大學法第 1 條中，明定在法律範圍中享有自治權，至於其權限內容則未予規定。因此，有關學術自由保障內涵及大學自治權限，僅能由大法官解釋、大學法等相關規定及學者見解予以整理論述。

(一) 學術自由保障內涵與主體

透過基本權法益思考，憲法學術自由保障內涵，包括：在主觀法面向功能，作為防禦權之保護法益－研究自由、講學自由與學習自由；在客觀法面向功能，一方面作為客觀價值秩序之保護法益－型塑文化國的學術促進義務，另一方面從制度性保障功能，則大學自治或學術自治為其保護法益。準此，學術自由保障內涵有：研究自由、講學自由、學習自由及大學自治，經由這些主客觀法面向的作用方式，所形成學術自由保護法益，即為大學法制建構基礎。

我國大學法雖明定國立大學定位為公法人，惟其第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」另外，我國目前國立學術研究機構，有以行政機關方式設立如中央研究院、以財團法人方式設立者如工研院、國家科學實

³⁸² 國家對於大學之監督，依憲法第 162 條規定，應以法律為之，惟仍應符合大學自治之原則。是立法機關不得任意以法律強制大學設置特定之單位，致侵害大學之內部組織自主權；行政機關亦不得以命令干預大學教學之內容及課程之訂定，而妨礙教學、研究之自由，立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制，請參閱司法院大法官釋字第 563 號解釋。

驗研究院等，雖不具公法人地位，亦應廣義定位為從事學術活動主體。因此，作為團體基本權利主張之主體，依廣義定位為從事學術活動的大學或其他學術機構等團體。

(二)現行大學自治法理與權限

我國有關大學自治制度並未於憲法中明文規定，僅於大學法中明定大學應受學術自由保障，並在法律規定範圍內享有自治權。有關大學自治事項卻未予明定，加以公立大學未具法人地位，長期以來無獨立主體地位，致有關大學社群組織架構上，雖明文修正為由各校自訂組織規程，惟各校很少依個別特色，自主規劃設，各大學現行組織型態仍過於僵化。雖新增有關學程設計規定，大學可自主試辦前不分系制度，於學術單位之區劃，賦予各校依其院系所現有資源條件、學生需求和社會發展，進行彈性規劃，然而，各大學院系所的調整與系所班組之設置，最後仍須陳報教育部核定。

有關大學事務運作規則，雖配合大學法修正，陸續完成修正私立學校法、教育人員任用條例、訂定大學法施行細；廢止大學獨立學院教師聘任待遇規程、公立專科以上學校教授休假研究辦法，研究生獎助學金辦法、大學學生學籍共同處理規則等，改由各校自訂相關辦法，惟仍須陳報教育部核定。此與本著學術自主精神與原則，讓各大學依其傳統、特色、發展重點、規模及師資設備等主客觀條件，自行進行合理又合時代潮流內部組織結構規劃與大學事務運作，仍有相當之差距。

我國大學自治權限與自治事項內容因無法律明文規定，若依1995年大法官會議釋字第380號解釋理由書³⁸³，包含有：①研究方

³⁸³ 於教育部大學法修正草案(2002年版)中曾將大學學術自治事項加以例示：1.研究計畫之提出，研究重點、方法之擬定、研究人員之組成，研究預算之籌措分配與研究成果之發表等；2.教學課程之設計、科目訂定、講授內容、講授方法、教學基本方針與具體計畫之擬定與實施；學生必修、選修課程之訂定、學業評量、學位授予、品行考核與獎處方式及對學生之輔導；3.學術及行主管之遴選與教師聘任及教師資格之評量；4.大學內部與教學、研究及學生學習與輔導直接相關組織之設立與調整；5.其他直接涉及研究、教學或學習之學術重要事項。但於修法過程中，終未體現。

面包括研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算籌措分配，研究成果之發表等。②教學方面包括課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則等。③學習方面包括學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等。④其他方面包括大學內部組織與運作、教師聘任及資格評量等。

由現行大學法中規定國家與大學事務關係之規定，則大學事務可分為：①法律保留事項、②國家參與決定事項、③國家監督事項、④自治事項³⁸⁴，由其分類可知，真正屬於大學自治不受國家干預之事項實屬狹隘。



³⁸⁴ 法律保留事項：指須有國家法律規定後，大學始能據以執行其所屬事務或制定相關施行規定，如有關學生取得學位條件及種類，須根據學位授予法，大學只能在法律授權下，制訂標準或執执行程序；國家參與決定事項：表示所屬事務除大學決定外，另需國家同意，如招生辦法是由大學擬定，但需教育部核定（大學法第 22 條第 4 項）；國家監督事項：國家依法律或專業角度監督大學事務之決定，如大學法第 25-1 條第 1 項有關學則訂定事宜，所定之學則須送國家核備；自治事項：完全由大學自治、不受國家干預之事項，有些被列入法律條文規定，被指稱為自治事務，如大學法第 26-1 條學生團體保險相關事務，另外亦有未被規定於法律中者，如學生宿舍的管理或締結姐妹校等，一般而言，只要是大學法及相關法規未規定者，即屬於大學自治的項目，而且從教育法治化立場，重要事項仍應由學校藉由各種章程予以規範。請參閱徐筱菁，大學自治與學校自主—民主對教育法的影響，當代教育研究季刊第十三卷第三期，2005 年 9 月，pp13-14。

三、我國大學法制規範遞嬗

我國憲法上並未直接對大學法制有明文規定，僅依大法官解釋將第 11 條之講學自由擴及學術自由保障，另於憲法第 162 條則規定，全國公私立教育文化機關，依法律受國家監督，憲法第 108 條至 110 條有關教育制度，則將屬於教育制度一環之大學制度，規定可由中央立法並執行，或交由省縣執行。依此，國家對於大學制度除具有立法規範權限，亦可根據其相關行政權執行大學教育。

目前規範大學事務之現行法律，除大學法外，較重要者包括教育基本法、學位授予法、大學校院校務基金設置條例、師資培育法（與原有師範體系大學院校較有相關）、私立學校法（與私立大學較有相關）、及中央警察大學組織條例（與警察、軍人才培育有關）等規定，惟論及我國大學法制，自應以大學法為主要論述依據。

大學法為規範大學事務法律之總稱，從大學自治原則來看大學法，因該法是國家干預大學事務法源，應以確認法律保留項目、國家監督範圍、決定大學基本組織、及各成員與其他人民基本權利等為內容，目的在利用法律條文與所創設之法律基礎，藉大學自治制度實現，保護成員與其他人民基本權利，並落實學術自由價值理念。

我國大學現代法制規範，首見於公元 1898 年(清光緒 24 年)由梁啟超起草，建立新式學校教育制度，以取代傳統科舉舊制，至國民政府遷台後，於 1948 公布大學法全文 33 條，歷經解嚴及政治民主與社會多元的環境變遷，而數度修正，其沿革可整理如表 7-1：

表 7-1 我國大學法制沿革一覽表

時間	名稱	起草人/制定人單位	主旨
清光緒 24年 1898年	京師大學堂章程	梁啟超起草	主要目的在建立新式學校教育制度，取代傳統科舉舊制。 規範範圍：中小學堂至大學堂。
光緒 28年 1902年	欽定學堂章程 奏定學堂章程	張百熙奏請頒訂 張之洞	京師大學堂因戊戌新政失敗，及八國聯軍攻入北京事件而停辦，復辦後所提之改革辦法。
1912年	學制修正案 大學令	教育部	京師大學堂改制北京大學。 將教育分三段四級，第三段為高等教育，僅大學一級，分本科3-4年及預科3年，大學以上另設大學院為研究階段，未定年限。 大學採講座制度及得設評議會，各科可設教授會。
1913年	大學規程	教育部	
1918年	大學令修正	教育部	評議會委員資格為正教授與教授。 廢除各科教授會
1922年	頒布新學制	教育部	將教育分三段五級，第二段為高等教育，大學修業年限4-6年，取消預科，大學本科之上設研究之大學院，不定年限。
1924年	國立大學校條例 (行政命)	教育部	
1929年	大學組織法	國民政府	我國大學教育史上第一次正式立法。 1934.04 修正。
1935年	學位授予法	教育部	
1940年	大學及獨立學院教員 資格審查暫行規程	教育部	
1948年	大學法	教育部	1972.08.24、1982.04.16、1982.07.30、1994.01.05、
1972年	大學法修正	教育部	取消大學附設專修科及國立大學附設師範學院、增列輔系及夜間部與推廣教育、增列研究所入學資格與學位授與、大學採學年學分制、成績優異得提前畢業等規定
1982年	大學法修正	教育部	配合私立學校法公布施行，進行第二次修正
1994年	大學法修正	教育部	因應解嚴後社會開放、要求政府鬆綁、回歸大學教育本質等因素，以大學學術自治保障為主軸，進行全面性修法。 2002.05.15、2003.02.06 配合修正配合精省措施與行政程法施行，進行小幅度修正。
2005年	大學法修正	教育部	擬將大學以行政法人化進行修正，惟有關行政法人部分，仍未竟其功。

1994年大學法朝向砌築一道學自由藩籬進行修正，試圖藉公法人模式建立如德國教育法學者 Wilhelm von Humboldt (洪堡)之「學者共和國」，以防止國家政治干預。惟因當時公法人概念尚屬模糊，相關法律體系，如：訴願法及行政訴訟法亦未臻完備，大學公法人化未竟全功，僅於大學法第 1 條第 2 項揭明：「大學應受學術自由保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」³⁸⁵。

隨後基於學術自由與大學自主理念，政府對大學發展管制逐步鬆綁，於大學宗旨、大學發展方向及重點、校長與院系主管產

³⁸⁵ 董保城、朱敏賢，國家與公立大學之監督係及其救濟程序，載於湛中樂主編，大學自治、自律與他律，北京大學出版社，2006.05 第一版印刷，p7。

生方式、教師分級、校務會議及學生參與學校事務等層面，進行大規模修正。最明顯者為，公立大學校長是經由學校遴選程序產生，不再由教育部直接聘任，並明定校務會議為大學最高決策機構，有關大學組織、人事、課程、招生、師資聘任等事項，亦漸轉回各大學自主運作，再由教育核定，同年公立大學開始試行校務基金制度，取代公務預算制度，並課以學校財務規劃之責。

在校園民主化權責不清、大學運作效率不佳、大學組織過度僵化、及人才培育與社會需求脫節等背景環境下，教育部於 1996 年(民 85 年)在教育改革總諮議報告書³⁸⁶建議，1998 年(民 87 年)籌組修法小組進行研議，且在 2000 年(民 89 年)將國立大學法人化議題納入研議，後於 2003 年(民 92 年)將國立大學行政法人納入大學法修正案，並提送立法院審議，2005 年(民 94 年)1 月立法院朝野協商同意大學法修正版本，其中將行政院修正草案增訂行政法人國立大學專章刪除，並增訂國立大學法人法規定，惟因該修正案未及完成三讀程序，又於 2005 年(民 94 年)5 月重提修正版再送立法院審議，在 2005 年(民 94 年)12 月經總統公布實施，有關大學法人化因爭議仍未置入大學法規定中。

四、我國公立大學內部組織自主權發展沿革

我國公立大學除於 1918 年蔡元培先生任北京大學校長時，於北大設置教授評議會與各科教授會，負責決定大學事務，而具有大學自治之雛型先端外，不論是 1929 年大學規程或 1948 年大

³⁸⁶ 民國 83 年 4 月「四一〇教改行動聯盟」提出制定教育基本法、落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化四大訴求，喚起全民教改共識。政府遂於民國 83 年成立「行政院教育改革審議委員會」，負責教育改革及教育發展之研究和審議，並於 85 年 12 月完成「教育改革總諮議報告書」後解散，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會做為教育改革的基本方針。在高等教育改革層面分：近程：完成教育部設置高等教育審議委員會、公立大學設置董事會；中程：完成建立高等教育評鑑制度、放寬學費限制、增加獎助學金與貸款；長程：完成推展公立大學法人化、發展各具特色的高等教育學府。有關大學教育改革建議計有：①修訂「大學法」；②建立高等教育評鑑制度；③教育部設高等教育審議委員會；④公立大學設董事會；⑤公立大學法人化等；。請參閱 http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1444 及 <http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/>。

學法，甚 1982 年(民 71 年)修正後之規定內容，公立大學組織一直以來皆是教育部所屬營造物機關，大學學術及行政單位區劃及校長與其他學術單位主管選任，各大學僅能依規定設置運營。當時大學學術單位分文、理、法、醫、農、工、商及其他學院，具備三學院以上者稱為大學，不合者稱為獨立學院，且行政單位之設置亦是各校一致，內部組織完全依法設置，毫無自主權可言。

1994 年(民 83 年)大學法大幅修正後，各大學組織改由各校自行擬定組織規程，報請教育部核定後實施，有關學術單位則不再詳列學院名稱，改以大學分設學系，亦得單獨設研究所，得在學系及研究所之上設學院。雖在組織型態性質雖仍未變，惟基於學術自由理念，對於大學內部組織權（尤其是學術單位），已大幅放寬其自主性。

隨著 1998.03.27 大法官釋字第 450 號解釋理由書中指出：「國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條保障範圍。舉凡教學、學習自由、講授內容、學生選擇科系、與課程自由等，均屬大學自治項目，業經本院釋字第三八〇號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範疇內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，如大學認無須開設某種課程，而法令仍強制規定應設置與該課程相關之規劃及教學單位，即與憲法保障學術自由及大學自治之意旨不符。倘若各大學依其自主之決策，認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要，自得設置與軍訓或護理課程相關之單位，並依法聘請適任之教學人員。惟大學法第十一條第一項第六款及同法施行細則第九條第三項規定，大學應設置軍訓室並配置人員，負責軍訓及護理課程之規劃與教學，未能顧及大學

之自主權限，有違憲法前述意旨」³⁸⁷。並在之後大學法修正時，將有關行政單位設置，由列舉方式改為：大學為達成第一條所定之目的，得設各種行政單位或召開各種會議；行政單位之名稱、會議之任務、職掌、分工、行政主管之資格及其他應遵行事項，於大學組織規程定之³⁸⁸。

觀諸各國經驗，實無法肯認大學法人對大學理念功能之實現，有必然關係，因為最早將大學賦予公法社團地位的德國，近年來在提升國際化競爭目標下，亦鬆綁設置方式之單一性，改為多元可能性，即承認私法或其他性質型態大學之可能。另外，日本，雖汲汲追求大學法人化，惟在法人化前，亦配合時代潮流，在新設置大學中，嚐試新之的組織體制進行內部結構改革。

我國現行大學法規定，大學內部組織之設置或合併或裁撤，皆須陳報教育部核定後始能實施，雖大學法中已有總量管制規定，在符合總員額之原則，各大學得自行增加或裁併內部單位，然行政程序仍須陳送教育部核定。若能於大學法加以修正，有關學校行政組織與學術組織，基於總額管制原則與學術自由理念，由各校自行決定，陳報教育備查，則我國大學內部組織變革，將可轉由各校自行衡酌其資源條件與發展目標，以進行相關研究後，自主決定如何設計與營運，對我國國立大學之組織運營應有其正面助益。

³⁸⁷ 請參照大法官釋字第 450 號解釋之理由書。

³⁸⁸ 現行大學法第 14 條第一項：大學為達成第一條所定之目的，得設各種行政單位或召開各種會議；行政單位之名稱、會議之任務、職掌、分工、行政主管之資格及其他應遵行事項，於大學組織規程定之。

第二節 我國公立大學現行組織法制分析

現今我國大學自治程度，無法如德國、日本由各大學依其本身特色與資源條件進行運營發展，多歸因大學未具法人性質地位，致我國在大學法制建構上，集中於法人化議題討論，即是期望藉大學法人的組織型態，獲得完全之內部組織結構與運作之自主權限。

然而，參考德國為提高德學術研究水準、及國際競爭力，採行以大學組織法規鬆綁及組織型態多元、強化校長決策與執行權限、導入外力參與等方式進行大學組織變革，則於我國將大學公法人化，是否真能帶來自主之學術研究環境，及解決我國大學所面臨全球化、少子化、經費短絀等困境？能否達到大學為國培育人才、提升學術研究水準、及提高國際競爭力等社會期待與任務，抑是於法人化追求同時，亦應有組織管理變革之配套措施，才能符合現階段大學改革之需求。

以下擬就我國公立大學現行組織型態性質、大學內部組織自主權發展沿革、及公立大學組織運作現況，進行資料整理分析，以對我國公立大學組織法制現況與問題，具較完整的瞭解，而能在參考國外經驗時，針對我國之困境與問題，有正確及適切的取法。

一、我國公立大學現行組織型態性質

依大學法第 1 條第 2 項規定：大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。立法上雖承認大學自治是落實憲法保障學術自由要件，卻未規定大學組織型態為何。

基於國立大學為教育部依權限、考量教育均衡發展與區域需求等因素，於各地以組織規程方式，所設立高等學府。學者將公立大學法律性質，歸為屬於教育部依權限以組織規程設立之下屬機關，不具獨立法人資格、及權利能力之營造物³⁸⁹。

³⁸⁹ 董保城，我國大學現今運作困境與未來公法人化之整備，教育研究資訊，2007.7，8(4)，p44；周

我國大學法明定學術自由保障；大法官解釋亦認為：大學享有自治權，得以自治教學、研究與學習事務；學界通說亦承認大學為學術自由主體，其教師、學生均得主張學術自由來對抗來自國家或各級政府之侵害。依此，凡是直接涉及研究、教學與學習之重要事項，含招生、課程、畢業條件、設施管理、組織、人事、財務、學校內部紀律與秩序等，皆應享有自治權。終因大學不具獨立權利能力，國家上級機關－教育部，依法仍可以指揮監督大學所有事務，致大學之營造物機關特性，於自治權行使上，易產生「名實不符」疑慮，即依大學法及大法官會議解釋，大學得以自治教學、研究與學習，但在行政法上，國家上級機關－教育部，仍可依法指揮監督大學所有事務。

德國為彰顯大學自主性，於法律上賦予其人格，以具備法律能力，從事法律行為，享受權利負擔義務，此亦是為何我國大學改革議題，焦點始終圍繞在公立大學法人化，即認為應明文規定公立大學法人化，讓大學獲得法律上獨立權利能力，透過大學自治權限與國家監督權限明確劃分，才能促進大學自治權實現。

二、我國公立大學與國家關係

依我國現行大學法制規定，公立大學在法律上為不具獨立性、權利能力的營造物，與國家具有上下隸屬關係，公立大學對外行為屬教育部行為，因此，國家上級機關－教育部，依法仍可以指揮監督大學所有事務。

惟我國大學法亦明定大學享有自治權，學者多論以，在大學自治事項（直接涉及研究、教學與學習之重要事項，包括招生、課程、畢業條件、設施之管理、組織、人事、財務、學校內部紀律與秩序等），受政府之監督為法律監督（即適法性監督），在此

志宏，學術自由與大學法，台北：蔚理法律出版社，1989年，p228；黃異，行政法學總論，輔仁大學法學叢書，教科書類(2)，民國80年，p19。

面向，教育行政機關與大學之關係，主在協助大學、督促大學克盡職責，而非牽制大學正常發展，應以協助、服務之態度，促使大學發揮其學術給付功能³⁹⁰。在非屬自治事項部分，如同委辦事項，除法律監督外亦含專業監督（即事務妥當性監督³⁹¹或合目的性監督）。

有關國家對大學之監督，憲法基本國策篇第 162 條：「全國公私立教育文化機關，依法律受國家之監督。」；司法院大法官釋字第 380 號解中認為：「國家對於大學自治之監督，應於法律範圍內，並符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。」由此，可認為國家對大學之監督，應有法律或法律授權命令作為依據。其監督方式，因基於教育多元化、自由化之原則，不適用於由國家以一元化之標準來作『當』與『不當』之判斷，並且基於尊重學術專業及教師教學、研究自由之原則，行政機關未必更具專業能力或直接的經驗，以作為學術上的專業判斷，故應由教育專業團、學校、教師，結合具有直接利害關係之受教育者或其父母來作監督。換言之，國家對大學監督方式，應限於「法律監督」、而非及於「專業監督」部份，即政府基於特定政策目的而設立公立大學，自應引導大學朝向一定政策方向而達成預設目的，而為確保政策目的達成，不應全面控制大學，扼殺學術自由與大學自治精神。未來政府與公立大學關係，似應朝向參與但不控制之理想目標發展³⁹²。

基於憲法有關大學的基本價值決定，政府應該在以下幾方面對大學作合理之規範，並扮演其適當之角色³⁹³：

³⁹⁰ 蔡志方，論大學在我國憲法上之地位，發表於民國八十二年四月十日「論大學在我國憲法上之地位」學術研討會，憲政時代第十九卷第一期，p36。

³⁹¹ 董保城，德國學術自由之研究，民國八十一年七月，p47 以下。

³⁹² 周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002 年 4 月初版，pp144。

³⁹³ 周志宏，學術自由與高等教育法制，高等教文化事業有限公司，2002 年 4 月初版，pp143-144。

- 1.基於保護消費者及規範市場公平競爭秩序之目的，政府應制定國、公、私立大學相互競爭之遊戲規則；於此政府所扮演角色為「競爭規則之制定者」。
- 2.政府應要求各大學公開其辦學之各種資訊、並確保其所提供之資訊正確性；於此政府所扮演角色為「正確資訊提供者」。
- 3.建立政府或其他社會機構得對大學加以評鑑之機制；於此政府所扮演角色為「公正客觀之評鑑者」。
- 4.政府應在符合法律保留原則下，對大學進行「合法性監督」，包括經費或獎助款項合理使用、各種涉及教師、其他研究人員與學生之正當法律程序履行等；於此政府所扮演角色為「合法性之監督者」。
- 5.政府基於提供公立大學或對私立大學各種獎勵或補助，亦得要求各大學之教育應合政府基於達成高等教育目的所做之最低之必要要求；於此政府所扮演角色為「基準條件設定者」。
- 6.政府應扮演類似消費者保護官或商品檢驗局的角色，來保護從事學習與接受教育之學習者或其家長之權益；於此政府所扮演角色為「高等教消費大眾之保護者」。
- 7.政府應依對公立大學編列充足預算，但不直接作為資源分配，而由客觀中立之第三組織來進行資源整合與分配；於此政府所扮演角色為「資源提供者」。

三、我國公立大學組織運作現況

1994 年大學法修正前我國公立大學內部組織結構該如何規劃設置，皆於大學法中明文規定；後於大法官 450 號解釋後，始確立大學基於學術自由，有關內部組織結構應具有其自主權限。1994 年在尊重學術自由的理念價值下，大學法修正後，未明定學院系所名稱，僅規定得設院系所，並明定各公立大學得自行擬訂

組織規程送教育部核准實施。以下即擬就大學法有關大學組織運作相關規定、公立大學組織規程（主要以具法學院之公立大學為主）及內部學院系所相關結構與運作規定，進行資料整理與探究。

(一)我國大學法中有關大學組織法制規定

現行大學法中，由教育部訂定標準，再由各大學依規定而執行者，計有：①大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦要件、核准程序及其他應遵行事項等辦法規定；②大學跨校組成大學系統，其組織及運作事項之辦法；③公立大學校長遴選委員會組織、運作及其他應遵行事項等辦法；④大學學生人數規模之標準。

由教育部核定（聘）之事項計有：①大學設立、變更、停辦、合併；②大學選校長後，由教育部或所屬地方政府聘任；③各大學之組織規程核定；④大學院系所之增設、合併。由上述可瞭解，教育部無論在標準制定或人事與業務之核定，對公立大學組織運作，仍有很大影響力。詳如表 5-2 大學法有關大學組織相關規定一覽表。

表 7-2 大學法有關大學組織相關規定一覽表

項目	大學法 條款	核定權責		規定內容
		教育部	大學	
大學設立、變更、停辦、合併	◎第 4 條 ◎第 7 條	核定		◎大學分為國立、直轄市立、縣(市)立(以下簡稱公立)及私立。國立大學及私立大學之設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之；直轄市立、縣(市)立大學設立、變更或停辦，由各級政府依序報經教育部核定或調整。 ◎大學得擬訂合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣(市)立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意，報教育部核定後執行。
大學設立分校、分部、附設專科學校之設立標準、變更或停辦要件、核准程序等規定辦法	第 4 條	制定		大學得設立分校、分部。 大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。
大學跨校組成大學系統之組織及運作辦法	第 6 條	制定		大學得跨校組成大學系統，大學系統之組織及運作等事項之辦法，由教育部定之。
大學跨校成立研究中心之組織及運作方式等事項規定	第 6 條	核備	訂定	大學跨校研究中心之組織及運作方式等事項之規定，由大學共同訂定，報教育部備查。
校長聘任	第 8 條 第 9 條	核聘	遴選	學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。
		制定		公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之；直轄市立、縣(市)立者，由各該所屬地方政府定之。
		核定大學組織規程	於組織規程中定之	大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學；並得置副校長，襄助校長推動校務，由校長聘任之，其人數、聘期及資格，由各大學組織規程定之。 公立大學校長任期四年，期滿得續聘；其續聘程序、次數及任期未屆滿前去職方式，由大學組織規程定之。
院系所主管	第 13 條	核定大學組織規程	於組織規程中明定	◎大學各學院置院長一人，綜理院務；各學系置主任一人，單獨設立之研究所置所長一人，辦理系、所務。大學並得置學位學程主任，辦理學程事務。 ◎院長、系主任、所長及學位學程主任等學術主管，採任期制，其產生方式如下： 一、院長，依該校組織規程規定之程序，就教授中選出，報請校長聘請兼任之。 二、系主任、所長及學位學程主任，依該校組織規程規定之程序，就副教授以上之教師中選出，報請校長聘請兼任之。 ◎院長、系主任、所長、學位學程主任與副主管之任期、續聘、解聘之程序及其他應遵行事項，於大學組織規程定之。
		／	校長核聘	
		／	校長核聘	
校務會議組織及出、列席人員產生方式及比例	第 15 條 第 16 條	會議組織職權原則	大學組織規程明定	大學設校務會議，議決校務重大事項，以校長、副校長、教師代表、學術與行政主管、研究人員代表、職員代表、學生代表及其他有關人員代表組織之。教師代表應經選舉產生，其人數不得少於全體會議人員之二分之一，教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數之三分之二為原則，其餘出、列席人員之產生方式及比例，由各大學組織規程定之。
大學內部學術單位增設調整	第 11 條 第 12 條	制定	程序規定	大學之學生人數規模應與大學之資源條件相符，其標準由教育部定之；並得作為各大學規劃增設及調整院、系、所、學程與招生名額之審酌依據。
大學內部行政單位及會議	第 14 條	核定大學組織規程	於組織規程中明定	大學為達成第一條所定之目的，得設各種行政單位或召開各種會議；行政單位之名稱、會議之任務、職掌、分工、行政主管之資格及其他應遵行事項，於大學組織規程定之。

(二)我國公立大學組織規程有關組織運營規定

依大學法規定，公立大學學院系所增設或變更合併，雖是各校於總額管制條件下，由各校自行規劃設計，惟仍需陳請由教育部核定。學院系所主管，雖可由院系所教師進行投票遴選，惟仍需校長進行圈選核聘。可知各校於內部組織結構增加或變更，尚無完全自主權；另各院系所於其行政領導之遴選，亦未具完全自主權，皆須陳請上一級（校長）核定或核聘。

從具法學院之公立大學組織規程比較表(如附表 5-3)，可知，目前公立大學組織型態，皆未具獨立法人性格，在內部結構，因資源條件不同，院系所運營層面，具不同程度自主權，如台灣大學、政治大學、台北大學，不論在單位主管任期或遴選上，皆由各學院自行擬訂，並無強制各院系所皆需恪遵校級規定。反倒成立較晚中正大學與高雄大學，校級規定往往是各院系所運營準則，各學院系所僅於校方規定範圍內，具程度自主性。

由表 5-4 具公立大學法學院內主管及事務規章比較一覽表，可瞭解，傳統大學如台大、政大，不論是在院務、院教評、教師升等部分，學院所具自主性，較之中正大學與高雄大學來得大，尤其具豐富資源台灣大學，法學院本身即訂有該院組織規模及發展規劃辦法，明訂其生師比及教師編制員額計算方式，此是新成立大學所望塵莫及。

在學術主管任期部分，各大學多以 2-3 年為原則，由系或院之教師選舉產生，再經校長聘任。部分大學以二年為任期，並明定不得連任，造成學術主管經常更替，無法累積經驗或形成院務制度，易致學校行政體系引導院務，影響學院自主性。或因學校新成立，任期二年，於教授人數不足時，則易形成院長難產，對院務制度之形成，皆有所害。

表 7-3 國立大學組織規程中有關院系所相關規定彙整比較一覽表

項目	台灣大學	政治大學	台北大學	中正大學	高雄大學
學院、學系(科)、研究所及學位學程之增設、變更、調整	經校務會議決議，報請教育部核准後為之，並修正組織系統表送校務會議備查 (§12、13)。	學院、學系、研究所、學位學程、學分學程及院屬單位之增設及裁併，經教育部核准後，將設置表修正報教育部核定 (§5)。	無規定	教學單位設立、變更或停辦，應經校務會議通過，報請教育部核定後實施 (§6)	經校務會議決議，報請教育部核准增設、變更、合併或停辦學院、系所 (§12)。
學術單位	將學術單位設置以附表之組織系統表顯現 (§12)。	僅規定本校分設學院、學系、研究所及院屬單位，以單位設置表顯現 (§4)。	於第 3 條明列各學院、學系、研究、研究中心、及通識中心。	於第 6 條明列各學院、學系、研究所及通識教育中心、語言中心。	僅規定本大學分設學院、學系及研究所(組)，以單位設置表顯現 (§12)。
學術單位主管之資格及核聘	院長應具教授資格，由學院組成選任委員會，公開徵求後選任，報請校長聘兼 (§16)。	院長由校組成遴選委員會，就教授中遴選一人以上，報請校長聘請兼任之 (§18)。	院長由「各學院依該院院長選薦辦法」辦理，就專任專授中遴選一至二人，報請校長擇聘兼任之 (§27)。	依該校「院長、系所主管產生、連任及去職辦法」，院長、系所主管應由教授兼任，但系所主管如一時無合格人選，始得自副教授人員聘任之，惟同一人以一任為限。 由院長遴選委員會及系所主管遴選委員會向校長推薦二人以上人選，由校長擇聘。	各學院院長須具教授資格，系主任須具副教授以上資格 (§14)；由院、系、所依據民主原則及相關規定，自教師中選任後報請校長聘兼。其選任辦法、任期及去職規定由各該院務會議、系務會議、所務會議訂之。
	系所主管應具副教授以上資格，由各系所組成選任委員會，報請學院院長轉請校長聘兼 (§17)。	系主任及所長由各系所就副教授以上教師中遴選，報請校長聘請兼任之 (§18)。	系所主管由各系所依其選薦辦法辦理，就專任副教授以上之教師中遴選一至二人，報請院長商請校長擇聘兼任之 (§28；29)。		
學術單位主管選任、續聘、解聘等程序規定	學院院長選任、續聘、解聘程序、選任委員會組織運作等規定，由學院院務會議訂定，經行政會議通過後施行 (§16)	院長任期中有特殊情況發生，得由校長交議或經該院院務會議代表二分之一以上連署提不適任案，由副校長召開院務會議，經該院院務會議全體代表三分之二上同意，由校長解除其院長職務，並依規定成立遴選會 (§18) 院長年齡以不超過六十五歲為限 (§28)	院長任期屆滿擬連任時，應重新參加院長選薦，經依讓院院長選薦辦法報請校長擇聘兼任之。	院長於第一任任期屆滿時，由校長衡酌後，決定是否連任；系所主管於第一任任期屆滿時，由該學院院長諮詢系所全體教師後，向校長建議是否連任。	各學院院長、各學系主任及各研究所所長，由各該院、系、所依據民主原則及相關規定，自教師中選任後報請校長聘兼之。選任辦法由各院、系、所自行訂定，有關續聘及解聘亦授權各院系所自行擬訂再送校核定後實施。
		系主任所長之選任、續聘、解聘程序、選任委員會組織運作等規定，由系所務會議訂定，經院務會議通過後施行 (§17)	由各系所於系所主管遴選辦法中規定 (§18) 系所主管年齡以不超過六十五歲為限 (§28)。		

項目	台灣大學	政治大學	台北大學	中正大學	高雄大學
學術單位 主管任期	學院院長、學系主任、所長等任期三年為原則，得續任一次(§16、18) 法律學院院長暨法律學系主任選舉辦法明定院長系主任任期三年，連選得連任一次。	院長、系主任及所長等學術主管採任期制，任期二年或三年，得連任一次(§18)。 法學院院長產生及去職辦法明定院長任期二年，不得連任。	學院院長、學系主任、研究所所長等任期以三年為原則，連選得連任一次為限(§27、28、29) 法律學院院長選薦辦法明定院長任期二年，不得連任。	學術主管採任期，一任三年，得連任一次(§13)。	組織規程中未予明定，「國立高雄大學系主任、所長遴選準則」，明定系主任、所長均採任期制，任期二至三年，由各系所自訂。
學院系所 職員配置	依大學員額編制表配置職員(§14)。	各學院、學系、研究除助教外，得置秘書一人、技正、專員、編審、組、員技士、技佐、辦事員、書記若干人(§29)。	明定各學院置院長一人、秘書一人(§27)。	無	各學院系所等視需要置職員若干人。
院長、系主任遴選規定	僅於「校務、院務會議代表及各項委員會、學術行政主管選舉原則」中，就選舉與被選舉資格予以規定；有關學術單位主管選任，皆由各學院院長及系所主管選舉辦法加以規定辦理。 依「法律學院院長暨法律學系主任選舉辦法」於院長系主任辭職或出缺時，由副院長於一星期內召集院務會議，依辦法規定由全院支薪全體專任教師選舉產生。	以「政治大學院長產生及去職辦法與系所主管遴選辦法」，就院長遴選委員會人數及資格、院長候選人產生方式、開會及決議原則、院長去職及任期；與系所主管之遴選委員會組成與主管任、任期等加以規定。 依「法學院院長產生及去職辦法、法律系所主管產生及去職辦法」明定院長與系所主管任期二年，不得連任，系所主管由專任教師投票選出外，其餘規定皆與校訂辦法相同。	由校方制訂「院長選薦準則」，就召集人、選薦委員會委員數、推薦方式、選薦會作業程序、選薦會向校長推薦院長人選方式、代理方式、及院長去職規定予以明訂，各學院依此準則另訂院長選薦辦法。 法學院院長選薦辦法除院長任期明訂二年外，其餘規定皆與校訂之院長選薦準則相同。	以「國立中正大長、系所主管產生、連任及去職辦法」，就院長與系所主管之資格、任期、遴選委員會組成人數及方式、續任方式等加以規定。 法學院及所屬學系皆以校方所訂辦法為依據辦理，並無另訂院長遴選辦法或系主任遴選辦法。	校方僅有「國立高雄大學系主任、所長遴選準則」，有關院長遴選由各學院自行擬訂，依「法學院院長遴選辦法」，院長任期二年，得連任一次；院長之遴選由院長遴選小組辦理院長選務工作，經全體專任教師以無記名投票方式，依序推選一至三人，報請校長圈選聘任之；並訂有解聘去職規定。
院長、系主任遴選委員會組成	無。	院長成立推薦遴選委員會，惟系所主管並未成立遴選委員會，而是由系所之專任教師無記名投票方式選出任系主任。	依校方之院長選薦準則規定，由校長指派副校長一人為當然委員，其餘委員由學院專任教師互選，各系至少一人。 法學院院長選薦辦法明訂選薦委員會7人。	院長遴選委員會由校長聘任與學院相關領域學者5-7人組成。系所主管遴選委員會由院長商請校長聘任學者5-7人組	院長遴選小組由院務會議推選其所屬專任教師7人組成，作業上依慣例須簽陳校長備查。

備註：此表係由筆者自具法學院之各公立大學之組織規程規定中，進行歸納整理而得。

表 7-4 公立大學法學院內部主管及事務規章比較一覽表

項目	台灣大學法學院	政治大學法學院	台北大學法學院	中正大學法學院	高雄大學法學院
遴選小組成員組成	無遴選小組。 院長選舉應由該院支薪全體專任教師以普通、平等、直接及無記名圈選方式為之。	遴委會置委員九人，院教師代表六名經院務會議同意； 院（校）外學者專家代表二名，院內專任老師提名，提院務會議投票選出四名，由校長圈選其中二名；其餘委員由校長指定。	選薦會置委員 7 人，由校長指派副校長 1 人為當然委員並為召集人，其餘委員 6 人由本院講師以上專任教師互選之，每學系（所）至少 1 人。	依「中正大學院長、系所主管產生、連任及去職辦法」，由校長為當然委員兼召集人，並聘任與該學院相關領域學者五至七人組成院長遴選委員會。	由院務會議就全院專任教師中推選七位組成
遴選過程	院長任期屆滿三個月前，由該院專任教師就具院長選舉候選資格之教授，進行第一次圈選，以其中獲得最高票之二人，進行第二次圈選。院長辭職或出缺時一星期內召集院務會議，依辦法進行補選。	現任院長任期屆滿前四個月或因故出缺後二個月內，組成並召開遴選委員會(以下簡稱遴委會)，本公正、獨立自主之精神，就候選人中執行遴選任務。	院長任期屆滿前 6 個月或院長因故出缺時組成本院之「院長選薦委員會」，辦理院長選薦作業；於確定院長候選人後，由全院講師以上專任教師以無記名方式行使同意權投票。	院長任期屆滿前四個月內或因故出缺後兩個月內，組成並召開遴選委員會，於三個月內完成遴選工作。	現任院長任期屆滿四個月前或因故出缺後兩個月內，由遴選小組召集本院全體專任教師以無記名投票方式，經本院全體專任教師二分之一以上投票，產生推選人員。
院長遴聘	院長選舉後一個月內，將第二次圈選結果，依得票數高低順序註明票數，報請校長擇聘。	由候選人中遴選一人以上，依姓名筆劃順序排列，併同其個人詳細資料及書面意見，報請校長擇聘之。	選薦會就同意票數達全體教師二分之一之所有候選人，依姓氏筆劃順序向校長推薦院長人選。若無候選人同意票數達本院具行使同意權人數二分之一，惟被推薦人選同意票數達全體教師人數三分之一，選薦會就同意票數最高者，向校長推薦院長人選一人。若無候選人同意票數達本院具行使同意權人數三分之一時，選薦會不向校長推薦院長人選。	以不推薦順序方式，向校長推薦二人以上人選，由校長擇聘之。	由推選人員中以獲得票數高低，依序推荐最高票一至三人，簽陳請校長圈選聘任。
院長連任	連選得連任一次。	任期二年，不得連任	不得連任	院長於第一任任期屆滿時，由校長衡酌其推展院務情形及配合校務發展需要並諮詢院內相關意見後，決定是否連任。	院長有意連任者應於其任期屆滿八個月前以書面向院務會議表示願意連任，本院應於其任期屆滿七個月前另召開院務會議，經院務會議代表總額過半數同意後連任。
規章立法程序	院長暨法律學系主任選舉辦法經院務會議通過後施行。	經院務會議通過，校長核定後施行	經院務會議通過報請校長核定後實施。	中正大學院長、系所主管產生、連任及去職辦法經校務會議通過，陳請校長核定後實施	經院務會議及行政會議通過，報請校長備查後施行。

項目		台灣大學法學院	政治大學法學院	台北大學法學院	中正大學法學院	高雄大學法學院
系所主管遴聘	遴選小組成員組成	無遴選小組。 系主任選舉應由該系支薪全體專任教師以普通、平等、直接及無記名圈選方式為之。	無遴選小組或遴選委員會。	依「台北大學各學系主任(所長)遴選準則」訂定「各學系主任(所長)遴選辦法」	依「中正大學院長、系所主管產生、連任及去職辦法」，由院長商請校長聘任與該系所相關領域之學者五至七人組成，院長為當然委員兼召集人。其中二分之一以上委員應由該系所(含法定分組)專任教師擔任。	無遴選小組，由全部系所專任教師以系所務會議進行遴選工作。
	遴選過程	系主任任期屆滿三個月前，由該系專任教師就系主任候選資格之教授，進行第一次圈選，以其中獲得最高票之二人，進行第二次圈選。系主任辭職或出缺時一星期內召集系務會議，依辦法進行補選。	於現任系主任任期屆滿二個月前，另現任系主任辭職或因故出缺，應於二週內，由該系全體專任教師以無記名投票方式選出。	各學系主任(所長)選薦，採兩階段方式辦理；第一階段由該學系講師以上專任教師就各候選人以無記名投票方式，分別行使同意權，獲講師以上全體專任教師三分之一以上同意者，始能進入第二階段選薦。第二階段選薦由各學系(所)講師以上專任教師，依各該學系主任(所長)選薦辦法之規定以無記名投票方式辦理。	系所主管遴選委員會應於組成後三個月內完成遴選工作，並以不列推薦順序之方式，向校長推薦二人，如僅推薦一人者，遴選工作應再延長一次，延長後之推薦人數仍為一人者，經四分之三以上委員同意，向校長推薦。	於系主任、所長任期屆滿前四個月或因故出缺後二個月內，召開系、所務會議，除特殊情形外，進行遴選工作。
	聘任核定及聘期	系主任選舉後一個月內，將第二次圈選結果，依得票數高低順序註明票數，報請校長擇聘。	經投票選出之候選人，報請校長聘任之。	選薦一至二人報請院長商請校長擇聘之。 任期以三年為原則，連選以連任一次為限	遴選委員會推薦二人，由校長擇聘之。如僅推薦一人者，經延長遴選工作一次，延長後之推薦人數仍為一人者，經四分之三以上委員同意，向校長推薦聘任之。	由系所務會議遴選二至三人，陳請校長圈選聘任之。
	規章立法程序	院長暨法律學系主任選舉辦法經院務會議通過後施行。	經系務會議及院務會議通過，送請校務會議核備後實施	經系(所)務會議通過後，報請各該學院轉呈校長備查	中正大學院長、系所主管產生、連任及去職辦法經校務會議通過，陳請校長核定後實施	
教師相關	教評會組成	依「台灣大學各教師評審委員會設置準則」制訂「台灣大學法律學院教師評審委員會設置辦法」，經院務會議及校行政會議通過後施行。 由院長為召集人，分教師聘任委員會(由院內專任支薪教授、副教授、助理教授組成)、教師升等評審委員會(由院內專任支薪教授組成)	依「政治大學教師評審委員會設置辦法」訂定「政治大學法學院教師評審委員會設置要點」，經院務會議通過後實施，並報校務會議備查。 由院長為召集人及會議主席，由該院專任助理教授以上教師組織委員會，升等案低階委員不得參與高階之表決。	依「台北大學各級教師評審委員會設置辦法」訂定「台北大學法律學院教師評審委員會組織辦法」，經院務會議通過報請校長核定後實施。 教評會委員十一人，由全院專任教師就其教授、副教授中選舉產生，其中教授不得少於三分之二。	依據「中正大學教師評審委員會設置辦法」訂定「中正大學法學院教師評審委員會設置準則」，經院務會議通過，送校教師評審委員會核備後實施。 院教評會委員七人，以院長及各系所主管為當然委員，並由各系所專任教師互選教授一人為推選委員，由院長聘任之，任期一年，連選得連任。委員人數不足時，得聘請校內外資深學者組成之。	依「高雄大學師評審委員會設置辦法」、「高雄大學各學院教師評審委員會設置準則」訂定「法學院教師評審委員會設置要點」，經院務會議通過，送經校教評會審議通過後實施。 由院長及各系主任為當然委員，另由各學系推選具教授資格委員二人，共十人組成。

項目		台灣大學法學院	政治大學法學院	台北大學法學院	中正大學法學院	高雄大學法學院
教師升等評分		由各院依「台灣大學各學院教師評審委員會設置準則」訂定「台灣大學法律學院教師升等評審暨推薦細則」，經院務會議通過並經行政會議通過後施行。校未訂教學、研究、服務評審標準，由各學院自行訂定。	由各學院依「政治大學教師聘任升等評審辦法」訂定「政治大學法學院教師聘任升等作業要點」。有關研究、教學、服務之評審標準，校訂統一標準，院系所比照其標準。	依「台北大學教師聘任暨升等評審辦法」、「台北大學教師升等評審準則」、由院制訂「台北大學法律學院教師聘任暨升等評審辦法」，經院務會議通過，報請校長核准後施行。	依「中正大學教師聘任升等評審辦法」，由院制訂「中正大學法學院教師聘任升等評審準則」，經院務會議通過，送本校教師評審委員會核備後實施。並由院自訂「中正大學法學院教師升等審查細則」就升等評分標準詳細規定。有關教師升等研究、教學、服務之評審標準，校訂統一標準，院系所比照其標準。	依「高雄大學教師升等辦法」、「高雄大學教師升等評分準則」訂定「高雄大學法學院教師升等查要點」及「法學院教師升等評分細則」，以辦理教師升等作業。惟評分原則與比例皆依校方所定，院系所較無則自主權限。
	教師員額	依「台灣大學法律學院組織規模及發展規劃辦法」，生師比以十五為原則，系所合一且大學部招生為一班者，至少有十八位編制教師員額，大學部招生每增一班，至少增加十二位編制教師員額，獨立所或台大組織規程明列之組，具有至少七位編制教師員額。	由學校統一管制。	由學校統一管制。	由學校統一管制。	由學校統一管制。
課程相關	課程委員會			分院課程委員會與系課程委員會，院由院長召集，委員由專任教師互選產生，並置校外委員1人，由院長推薦擔任。系由系主任召集，委員由系專任教師互選，校外委員一人，由系主任推薦專家擔任，	以院長為主任委員兼召集人，院長及各學系(所)主任為當然委員，各學系(所)課程委員會委員互選一人為本會委員。應聘請校外專家、產業界代表、校友代表擔任諮詢委員，提供相關諮詢意見	院長及各系(所)主管為當然代表，各系(所)推選該系(所)專任教師二名為教師代表，本院各系學會與碩士班各推選一人，為學生代表，共同組成。
	學生參與			院無規定，系於課程規劃時，應有學生代表列席討論。	僅擔任諮詢委員，提供意見。	有學生班與碩士班之代表。
	課程規劃設計			由課程委員會規劃並訂定各學系所課程、學分與其內容之準則，審議協調相關事宜。	由課程委員會審議各學系(所)修業規定之課程、內容及其相關事宜。	課程委員會(以下簡稱本會)之主要職掌：審議各系(所)課程基本原則及發展方向；規劃新設系(所)課程內容及課程結構(含專業必修科目表)；規劃跨院系學程之設置；審議各系(所)新開設課程；協調授課時間；定期檢討各系(所)之教育目標、畢業生基本能力指標及課程結構；其他相關事宜。

備註：此表係由筆者由各公立大學法學院及其系所運作相關規定中，進行歸納整理而得。

(三)我國公立大學現行人事管理制度

現行國立大學在組織上隸屬教育部，與一般公務機關無異，不論是學校內教師、研究人員與職員，皆依職務列等表與員額編制表，輔以不同之任用考選制度，作為進用核薪依據，且以重年資、領定薪之考績俸給制度，而不是採取工作績效俸給制度。此種教師（研究人員）與職員適用相關俸給制度，除少數講座級教授或特聘研究員外較具彈性外，一般教師、研究人員之待遇約略等同中高階公務員，使得我國大學教師、研究人員薪資結構不僅僵化，與大陸、新加坡與香港等東南亞華人地區更是低落許多³⁹⁴。

為使台灣在知識經濟時代，延攬不同領域優秀人才，以提升台灣競爭力，遂有提出主張將大學教師與研究人員從公務員系統中獨立出來，單獨設計其薪給、升遷、聘用系統，即「公教（研）雙軌」理念³⁹⁵。如同德國公立大學雖為法人組織，惟基於公立大學具有高度公共、公益與教育性，一旦改為私法勞動關係，恐影響國家高等教育任務達成；及若改聘為勞動契約，政府將面臨籌措龐大資遣費等問題，因此，公立大學教師仍維持公務員身分，只是在薪資改革方面，新修訂「大學教師薪資改革法」，使其薪資不再以年資為主，而改以績效為依歸，其中最重要的即是設置「績效獎金」，並以各大學於聘任或續任教師時，以教師所提供之承諾，依其之教學、研究所達成之指標給予獎金³⁹⁶。

³⁹⁴ 新加坡與香港大學之助理教授起薪是台灣的 3-4 倍，大陸北京大學與清華大學是台灣的 2 倍；請參閱董保城，我國國立大學法人法立法原則及財政、人事之因應，2009 年，p5。

³⁹⁵ 「公教(研)雙軌」主張係 2008 年 6 月總統府提名考試委員時，所提出之理念主張。有關台灣公務體系中，目前尚有中央研究院、中山科學研究院、核能研究所、等具研究性質之機關，雖採公務員之薪給制度，卻同時亦有不同於公務俸給之績效與加給制度。中央研究院係有其獨立之學術加給制；中山科學研究院研究人員係以聘僱人員方式進用，參照公務人員職務列等表進行職位俸給制，同時有屬研究之品位加給，且其研究加給部分，亦進行績效評鑑；核能研究所研究人員除了公務人員之俸給制度外，亦額外有其核能加給，且同中山科學研究院般，單獨就其加給部分，進行績效評鑑，至於其行政人員，除公務人員俸給制度外，亦有核能加給，惟其核能加給係依職等予以區劃，考核部分僅有公務人員考績制度，而無如研究人員般之績效評鑑制度。

³⁹⁶ 請參閱董保城，我國國立大學法人法立法原則及財政、人事之因應，2009 年，p5。

(四)我國公立大學現行預算財政制度

因國立大學現為一般公務機關，在預算與決算皆採會計年度制，以每年 1 月 1 日至同年 12 月 31 日，因大學寒暑假合計約有四個半月，致大學預算執行壓縮僅 7 個月，預算執行率偏低。再者，大學教學或研究計畫之擬定，討論定案到執行往往需要二至三年，始能看出其成效，以一年為期之預算決算制度，迫使大學跨年度長期教學研究發展創新難以實現。

雖然我國自民國 90 年 12 月國立大學陸續實施「國立大學校院校務基金設置條例」與「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」，賦予大學捐贈收入、場地及設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入、及投資股票、債券之所得列為五項自籌收入，不適用預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令，而由學校自行訂定收支管理辦法，惟仍須受教育部之監督³⁹⁷。

依現行校務基金設置條例規定，無論是學校受捐贈及投資購買之動產或有價證券等，大學如欲處分，皆需先根據國有財產法規定，報請教育部轉陳行政院同意將公用財產變更為非公用財產，始得出租、讓售、標售或有價證券出售³⁹⁸。教育部於 98 年 4 月送立法院審查「國立大學校院校務基金設置條例」，將大學受捐贈及投資購買動產，得報經主管機關同意後出售，排除國有財產法相關規定，不需先變更為非公用財產程序³⁹⁹。此一修正雖可縮短公文陳報程序，惟大學因受贈及投資取得之資產，仍未同時取得所有權地位，主要原因即為大學不具法人地位，係教育部所屬之營造物機關性質所致。

³⁹⁷ 國立大學校院校務基金設置條例第 10 條。

³⁹⁸ 國有財產法第 34 條、第 42-47 條。

³⁹⁹ 請參閱董保城，我國國立大學法人立法原則及財政、人事之因應，2009 年，p4。

第三節 我國公立大學法人化對大學組織法制影響

因應 21 世紀科技發展及政治、經濟、社會等環境變遷，各國政府皆面臨行政改革衝擊，此一波主導思潮為新自由主義，主張國家精簡業務，由私人負擔起更多的公共任務，最直接方式即是捨棄國家部份任務(去任務化)，方法有二種，一為民營化(或稱私有化)：將任務交由民間完成，一為去國家化，將原本由國家履行之業務，轉由新創設之行政法人機構執行⁴⁰⁰。國立大學公法人對維護學術自由雖非必要條件，但卻是提供最有利條件，在尊重大學自主精神前提，期激發大學提升競爭力意願，公法人化已形成世界潮流⁴⁰¹。

一、我國公立大學法人化動機與爭議

傳統行政機關型態的國立大學過於僵化，組織彈性已無法跟得上時代轉變的腳步；加以經濟衰退及政府財政窘境，中央政府教育資源無法滿足各大學的需求，因此賦予學校自主性與彈性，利用民間資源的行政法人化構想才會被應用在國立大學體制上，惟行政法人與大學性質畢竟迥異，最後仍回到法人化之議題討論上。

有關大學法人化曾於 1994 年與 2005 年大學法修正提案中，於立法院中有相當多之討論，1990 年代台灣民間教育改革運動中有關公立大法人化訴求，乃是以公立法為公法社團法人為其主張，將大學定位為社團法人，教師、學生和職員便成為大學的構成員或社團社員，享有參與大學行政之權力，得以共同治校。2005 年之修法則是為配合政府改造，以提升效能效率為主要目標的大學行政法人化。

⁴⁰⁰ 陳新民，新創「行政法人制度－行政組織精簡的萬靈丹」，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告(憲政類 092-010 號)，2003 年，轉自徐筱菁，大學自治與學校自主－民主對教育法的影響，當代教育研究季刊第十三卷第三期，2005 年 9 月，pp14。

⁴⁰¹ 董保城，從「學者共和國」到「學術企業體」之兩難－論新版大學法草案，月旦法學雜誌第 106 期，2004.3，p201。

(一)政府組織再造沿革

所謂政府組織改造，係以技術理性為主要基底，目的是建立一個以顧導向的企業型政府，來為人民服務。引進「競爭的市場機制」及「有效的變遷策略」，促成行政組織整體的轉型，藉由「公共管理」與「管理主義」有效措施，重新建構行政文化、公務部門、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅度提高政府部門的效率、效能、適應能力、革新能力、以及治理能力⁴⁰²。質言之，政府改造主要是公部門引進企業管理精神，從根本改善科層化、官僚化行政組織，讓組織更能適應環境變遷，進而創造出更好的績效以服務國民⁴⁰³；以下由我國政府組織再造實施經過與行政法人提出與現況進行整理分析。

1996年底國家發展會議，作成調整政府角色職能、精簡政府功能業務及組織等結論，1997年第四次修憲時，為使行政機關就組織編制或員額得以適時因應需要而彈性調整，特於憲法增修條文第3條第3項及第4項，分別規定國家有關機關職權、設立程序總員額之準則性立法，及各機關得在此範圍內自行決定其組織、編制及員額⁴⁰⁴。

1998年1月行政院院會通過「政府再造綱領」，強調引進企業管理精神來建立具應變能力及彈性的政府，以提昇國家競爭能力，並於同年6月通過「政府再造推動計畫」，其中包括組織再造、人力及服務再造及法制再造等三大項目⁴⁰⁵。

2001年10月依「經濟發展諮詢委員會議」之建議，由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動大規模政府改造工程。同年政府改造委員會召開，在「顧客導向、彈性創新、夥伴

⁴⁰² 江岷欽，政府再造的省思，遊於藝，15，97.11.29.取自

http://epaper.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_05_monthly/number15/15_4_01.asp?version=15。

⁴⁰³ 曾建元、陳錫鋒，從政府改造論大學行政法人化之問題，教育研究集刊，第五十一輯第一期，2005.03，p134-135。

⁴⁰⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，年 月增訂8版，p135-142。

⁴⁰⁵ 魏啓林，政府再造運動，台中市：晨星，2000年，pp38-39。

關係、責任政治、廉能政府」理念下，確立政府改造願景為「具全球競爭力的活力政府」，並訂定改造五大目標，並將行政院組織改造列為第一要務⁴⁰⁶。

2002年3月總統政府改造委員會第三次全體委員會議通過「彈性精簡的行政組織」研究分組所提出的《行政院組織改造目標與原則》報告，主張設立獨立管制機關(agency)、及部分機關改制為特殊法人⁴⁰⁷。行政院則於2002年5月27日成立「行政院組織改造推動委員會」(以下簡稱行政院組改會)，規劃及執行行政院組織改造工作。同年8月第二次委員會議通過機關業務檢討原則，決定以「四化」(去任務化、地方化、法人化、委外化)作為組織改造策略，隨後提出「中央政府機關組織基準法草案」、「中央政府機總員額法草案」、「行政院組織法」、「行政院組織調整員工權益保障方案」送立法院審查，以推動立法來確立合理的行政院組織架構。

「中央政府機關組織基準法草案」於2004.06經立法院三讀通過，於2004年6月23日經總統公布在案，行政機關縮編為13個部會、5個獨立機關及4個政策統合委員會⁴⁰⁸。

(二)我國公立大學法人化目的

國家為完成公行政任務，除藉國家本身機關執行外，亦可設立獨立行政組織完成其任務，這些行政組織在編制或法律上應予獨立，即具有公法人及行政主體性質。

⁴⁰⁶ 五大目標為：興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造，詳請參閱行政院研究發展考核委員會，<http://www.rdec.gov.tw/content.asp?CulItem=4091996&mp=140>。

⁴⁰⁷ 所謂獨立管制機關，係該機關所專門處理之決策應盡可能專業化與去政治化、或顧及政治與社會多元價值、或應發揮準司功能之公共事務之機構；另特殊法人，係指將具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制者，或公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者，或適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要進行過渡性安排者，以特殊法人化處理，此亦是之後行政法人制度之源起，請參閱葉榮、許宗力、施能傑、魏啓林、林嘉誠，行政院組織改造的目標與原則，2002.02.17，資料取自：[http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-2.doc\(2008.12.2\)](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-2.doc(2008.12.2))。

⁴⁰⁸ 請參閱 <http://devilred.pixnet.net/blog/post/6661421>。

大學自治權如前所述，係源自憲法權力分立及學術自由基本權制度性保障，為確保大學自治行政任務達成，賦予大學自治團體法人組織型態，使其在法律上具有權利能力，享有相當程度獨立性與自主性，可自行處理自己事務，其主要目的⁴⁰⁹主要在於：大學組織與行政自主、預算概括與彈性、及建立學校本身學術責任、績效管理之理念。換言之，大學法人化之優勢⁴¹⁰可分項簡述如下：

1. 政府與大學間由特別支配關係調整為權利義務相對法律關係

大學基於學術自由制度性保障而可作為學術自由基本權主體，惟若大學法律性質為國家機構或營造物，則將因無法作為權利義務主體，致大學若認為國家或外在勢力侵害其學術自治權時，亦無法提起訴訟救濟，對大學自治與學術自由保障，將形同具文。

因此，讓大學具有公法人資格，大學得為學術自由權利人，教育部對大學自治範圍僅能依立法院通過之法律或依其授權命令規定，對大學進行法律監督，未來大學公法人化之立法，除如同縣市自治與委辦事項之區分，亦應規範大學與政府有共同合作領域事項⁴¹¹，國家如基於國家發展人才需求，仍有必要參與大學之課程規劃。

2. 學生與學校關係調整為權利義務相對關係

隨學校法人化後與政府間之權利義務相對法律關係之改變，學校內部成員，尤其是學生與學校關係亦應有所調整，由學校受教客體轉變為學習主體，即不能概以學校校規作為限制或剝奪學生受教權之依據，即以校規懲處之效果僅限於記過、申誡等，至於重大懲處處分，如禁止使用學校教學或研究設施、休

⁴⁰⁹ 教育部高教司陳德華司長，從大學法修法談國內大學教育改革，95年5月16日，資料轉自 <http://www.ksu.edu.tw/utility/FileOperator/Download2.aspx?Path=/info/2006AA/pp/s4/%E6%96%B0%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%B3%95.ppt>。

⁴¹⁰ 董保城，我國大學現今運作困境與未來公法人化之整備，教育研究資訊，2007.7，8(4)，p45-49。

⁴¹¹ 董保城，教育法與學術自由，1997年，p64。

學或退學處分，由於涉及學生受教權重大限制與剝奪，基於重要性理論，應有法律依據，釋字第 382 號理由書：「...如學生所受處分係為維持學校秩序，實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權（例如記、過申誡等處分），除循學校內部申訴途徑救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地」。

3.大學內部組織自主

公法人最大特徵於組織自治，內部組織享有絕大自主決定權，有關大學內部單位設置，立法院在訂定大學法時，基於大學享有學術自由保障，應賦予大學最大形成空間。大法官釋字第 450 號解釋亦肯認大學於教學、研究相關範圍內，就其內部組織應享有相當程度自主組織權。也即是大學以自治主體地位，依其學校為公立或私立、規模大小、學校特性等考量，可自行設置所需單位並調配職掌。

除組織結構自主權外，法人化後大學可脫離公務體制人事員額僵硬模式，以固定人事費支出占經常門支出比例來控制員額，透過預算總額管制方式，各校可自由彈性規劃運用其人事管理制度，改善現行僅以系、所學生比例來配置員額的情形。

4.大學預算概括與彈性

公立大學公法人後，有關其預算編列運用可脫離公務機關預算法令束縛，享有較大財務自主空間。公立大學經費主要係由國家針對研究教學所撥付款項、外界捐贈、及學費所共同組成，其中大部分係來自政府，當然政府應有基本監督；惟在預算編列部分，避免瑣細，即國家在分配大學人事及事務財政資源時，不再作細部逐項的用途指示，而是概括金額撥付。

5.建立學校本身學術責任、績效管理之理念

公法人賦予大學獨立自主成為一個自我負責之主體，學校教授享有學術自由，同時也應認權利與責任。教學不力、研究不勤、學校學聲望低落、招不到學生、申請不到研究案等，致學校入

不敷出，這些皆是公立大學應自行承擔之後果。另配合法人化，同時引進大學評鑑制度，採多元、定期及第三機構之評鑑方式，評鑑結果將影響政府對大學經撥款，則大學公法人不但能使大學成爲自行負責主體，亦較能建立校內全體教職員財務責任觀念。

(三)我國公立大學法人化爭議

大學法人化主要旨在賦予大學獨立權利能力。然而，現代社會對大學多元化功能任務的期待、大學的發展與國競爭力的整體發展息息相關，導致大學與國家社會關係日益緊密，大學實無法遺世而獨立。另外，大學預算仍以國家編列爲主要部分時，大學法人化並不代表大學可以脫離國家行政體系，完全自主運作。基此，在大學法人化之議題上仍存有諸多爭議，或以效率與效能爲目標之大學法人化，將導致學術研究能力素質低落之結果⁴¹²；或認爲大學之法人化不必然能確保學術自由或提升學術研究，藉由大學法之鬆綁及授權，亦可達到大學自主⁴¹³。

綜觀各國大學發展經驗⁴¹⁴，公立大學是否爲公法人各國有異，足見公法人與確保學自由之間無必然關係，依此推論，或可謂我國將公立大學法人化，並無法確保學術自由之落實，與我國學術必然提升。只是，我國高等教長期在威權統制下，充滿國家教育權思想，致公立大學學術研究、教學、與管理，亦長期在集權、管制、黨化、封閉、一統等國家統制下運作，除少數大學能

⁴¹² 日本擬將其國立大學獨立行政法人化時，即有學者們認爲將國立大學獨立行政法人化，將阻礙大學自主性發展、並導致研究水準低落、及無法達到以科技立國等目標，而群起反對；請參閱山本隆司、獨立行政法人、ジュリシト、1161号、p132以下、1998年8月；轉自；邱惠美，日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題（下），政大法學論叢第九十一期，p252。

⁴¹³ 蔡志方，論大學在我國憲法上之地位，發表於：82年4月10日「論大學在我國憲法上之地位」學術研討會，刊於：憲政時代第十九卷第一期，p31。

⁴¹⁴ 德國公立大學基本上是公法社團及國家機構並存之法律地位。日本在法人化前，其國立或公立大學，係依照國立學校設置法、各地方公共團體條例所設置，屬公營造物法律性質，在法人化後雖取得獨立地位，惟其與文部省間之關係，仍十分密切。美國公立大學因各州法制不同，亦非均具公法人地位。瑞士於1991年大學法將大學定位爲公法營造物，具法人格。

自主意識走出學術自治外，多數大學養成依循教育部指示辦理之習性。如果，我國能將公立大學建制為法人位階，讓大學具有獨立性權利地位，除可讓大學在法律上有能力抗拒外在干預，能脫離教育部統一式管理的模式，與國家間具權利義務對等關係；另外，大學法人在有限資源與競爭市場環境，依其願景目標、及本身資源條件，在學術自由理念價值下，自主性規劃與運作，將更能激發其責任觀念，對各大學向上提升應有一定助益⁴¹⁵。由此，將公立大學法人化，對於學術自由之確保非存有必然關係，惟對我而言，則是大學自主及落實學術自由的必要條件。

二、我國公立大學法人化經緯

憲法第 11 條規定：人民有講學自由，經由大法官 380、450 號解釋，將講學自由保障範圍及於學術自由，並將傳統屬於個人防禦權性質之研究與講學自由，推演為強化此二項自由的制度性保障－大學自治，目的在確保大學制度核心領域免於受到國家（包括立法者）的侵犯。只是，由憲法保障學術自由觀點論之，公立大學應以何種組織型態實施大學任務，屬立法裁量問題，非基於憲法要求⁴¹⁶。因此大學法人化之議題，應由我國大學法修法沿革中予以觀察。

有關大學法人化曾於 1994 年與 2005 年以大學法修正案提出，不論提出前或提案程序中，學界或立法院皆有相當多討論。1990 年代台灣民間教育改革運動有關公立大法人化之訴求，乃是以公立大學為公法社團法人為其主張，教師、學生和職員作為大學構成員或社團社員，享有參與大學行政之權力，得以共同治校，國家對公立大學僅具合法監督的權力⁴¹⁷。1992 年 6 月第 10

⁴¹⁵ 董保城，我國大學現今運作困境與未來公法人化之整備，教育研究資訊，2007.7，8(4)，p44-45。

⁴¹⁶ 董保城，課程自主、考試評量與學術自由－以司法院大法官三八〇、三八二號解釋為題，載於氏著：教育法與學術自由，1997 年，p41。

⁴¹⁷ 周志宏，從大學之法律性質論公立大學法人化之必要，載於：賀德芬編著，大學之再生－學術自由、校園民主，台北市：時報文化，pp100-102。

次立法院聯席會議議以「目前公立大學是由政府每年編列預算，財務無法獨立，且有關法人問題現行法尚未明確規範，申訴與救濟制度未臻健全」為由，維持現行規定。1993年12月立法院院會在爭論與表決下，相繼完成二、三讀程序，公立大學法律地位仍維持不具權利能力營造物組織⁴¹⁸。

教育部於2000年4月重新籌組大學法草案工作小組，2001年11月公布「大學法修正草案」，增訂「國立大學法人」專章；後因推動政府再造，講求管理效率及效能之大學行政法人化，亦屬政府改造優先推動議案之一，惟基於學術自由與大學自治考量，為使其運作更為靈活，並符合大學特性及需要，有關國立大學改制行政法人者，除草案第四章有關員工權益保障事項外，並於第40條規定：「行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定」⁴¹⁹。之後，配合政府改造，於2002年12月公布的「大學法修正草案」，將「國立大學公法人」專章改為「行政法人國立大學」專章，並於2003年6月經行政院通過，送請立法院審議⁴²⁰。惟因草案中增列「行政法人」與「董事會」，引起眾多討論，特別是董事會之設置，弱化校務會議職權，且多由外人擔任董事，恐有外人當家疑慮；另外，董事會成員多半由教育部選聘，並且有選聘與續聘校長之權，無疑剝奪學校教師選任校長多年慣行。因此，2004年立法院審查修訂大學法時，將行政法人化專章刪除，委由未來制定專法。教育部遂於2006年3月邀請學者專家組成「國立大學法人化工作圈」，擬參酌德國、日本方式，

⁴¹⁸ 《大學法修正案》，立法院秘書處編印，法律案專輯，第一六六輯（下），1994年，pp1016-1175。

⁴¹⁹ 考試院認為大學係為教學與研究目的而設置，與一般行政機關行使公權力性質有別，建議刪除本條，大學改制相關事項，宜另以法律定之，不宜與行政機關作相同之規定。惟行政院之作法在於修正大學法納入行政法人制度，曾建元、陳錫鋒，從政府改造論大學行政法人化之問題，教育研究集刊第五十一輯第一期，2005年3月，p148。

⁴²⁰ 劉源俊，九十二年行政院版大學法修正案評析，發表於東吳大學法學院舉辦之「大學法」學術研討會，2003年，p1，轉自曾建元、陳錫鋒，從政府改造論大學行政法人化之問題，教育研究集刊第五十一輯第一期，2005年3月，p137。

研擬「國立大學法人通則法」草案，同時，要取得發展國一流大學及頂尖研究中心計畫之台灣大學及成功大學，個別提出針對該校之大學法人設置條例，試圖以「中正文化中心」模式，採個別性立法，惟兩校尚未形成共識，仍未提出各校版本⁴²¹。

三、法人化對我國公立大學運作預期之影響

我國大學法人化隨著外在環境變遷，歷經二個不同階段－追求學術自由、及為提升大學組織運作效能與效率。此二種截然不同的價值，能否藉由大學法人化之方法同時完成？如前我國公立大學法人化爭議所述，各國經驗中，大學法人化與其學術自由之確保無必然關係，但對於我國大學歷史淵源文化而言，賦予大學法人地位，使其具獨立能力，自主決定大學發展、面對社會競爭、與自行負責經營成效，則大學法人化不但是學術自由確保之必要條件，也是令大學自主性思索與規劃進行營運績效提升之契機所在。加以，大學法人化是時代潮流所趨，則與其抗拒，不如認真思考如何參酌德國、日本大學改革之經驗，配合公共管理－理念價值之重視、與多元主體共同治理等的最新發展，重新審視大學法人化之設計與方法。

(一)大學法人與國家關係

公立大學法人化後，取得公法人地位，即具有獨立權利與義務能力，擁有對外與對內組織自主權限；至於政府與大學間，亦將由特別支配關係調整為權利義務相對法律關係⁴²²。

⁴²¹ 董保城，日本、韓國國立大學法人化對我國立法之啓示，考銓季刊第 53 期，民國 97 年 1 月，p4。

⁴²² 董保城主持、法治斌、周志宏協同主持，大學運作與學術自由、大學自治之研究，教育部委託期末報告，民國 89 年 5 月，p237。

基本上，教育部對大學法人受國家委託辦理事項，仍可基於行政效率、便利等進行專業性監督。惟就有關大學自治範圍，僅能依立法院通過之法律或依其授權命令，對大學進行法律監督。大學若認該監督侵害學術自治權時，可依其法人地位，對國家提起訴訟救濟。

只是，大學與國家關係，除了自治與委辦事項之區別⁴²³外，尚存有彼此合作關係中之協力義務事項⁴²⁴，如：大學享有課程自主，然大學教學課程設計與實施，攸關國家教育與人才培育等目的需求，亦對學生現在學習權與未來職業權有所影響，國家實有參與規範權之必要性，此即屬大學與國家合作領域事項，大學與國家須共同一致行動且共同負責，並形成伙伴關係。

此外，大學仍屬國家整體一環，且財政大多仍須仰賴國家編列經費，因而，大學與國家間之互動關係，更應明確規範，即監督方法與內容應由法律明文規定，以杜爭議，符合法律保留原則。

學者曾建議仿照德國大學基準法之立法例，增列監督條文：「教育部有要求大學提供校務相關資料權利，並得訪視大學及其設施，檢查其業務與財務或聽取其報告，並要求提示相關卷宗」、
「教育部對大學違法決議與措施提出異議，並要求變更或撤銷，大學拒不執行或放棄其大學法定義務，教育部得要求學校採必要措施，並限期履行，屆期仍不履行者，以大學地位代為處理與執行」、與「教育部得與財政部要求大學提供與大學相關各種財務資料，惟大學成員個人財產資料則不得提供。」⁴²⁵

⁴²³ 一般地方自治團體與國家間之關係亦可分為自治與國家委辦事項，惟因其分權基礎及法人性質，大學法人與地方自治團體亦有本質上之差異，有關大學法人與地方自治團體間之區別部分，請參閱董保城，教育法與學術自由，國立政治大學法律學系法學叢書編輯委員會編輯，元照出版社股份有限公司，1997.05.，p45-46。

⁴²⁴ 依大法官釋字第 550 號解釋，

⁴²⁵ 董保城，從「學者共和國」到「學術企業體」之兩難—論新版大學法草案，月旦法學雜誌(No.106)，2004.3，p205。

(二)大學法人內部組織法制變革

公法人最大特徵在於組織自治，大學不再屬一般行政體系下屬單位後，對內部組織－包括學術與行政兩方面，享有完全自主決定權，除了大法官釋字第 450 號解釋肯認大學於教學、研究相關之範圍之內部組織，享有程度之自主組織權；另外，在行政單位部分，亦可自主性納入企業管理有關效率效能精神。

學術結構部分，是否採傳統院系所模式，以系所為主院為窗口？或由院負責統籌協調系所等？可依學校規模資源與組織文化進行考量。或採美國方式，以學系作為教師之組織，以學程作為學生課業之歸屬，如此，沒有系所分合爭論，不同系之教師聯合開設跨系學程也不難達成，學生不會成為系的專屬品，而窄化學生所受之大學教育⁴²⁶。或採日本筑波大學模式，以學系（小於原來之學院）作為教師進行研究活動的組織，另以較廣濶觀點組成之學術領域－學群，作為大學階之教育組織，在學群下設數個學類，則是實際負起教育及輔導學生任務之組織，作為學生之歸屬所在⁴²⁷。

校務管理部分，在社會期待與國家責任前提下，大學應於自主性與外力參與等制度上，進行平衡規劃設計。除堅持學術自由理念，有關外力參與的模式，是否僅限於校務經營管理，或亦可包含教學研究層面？外力參與程度，係取法德國由各邦自行決定？抑或取法日本，統一規定於校務經營、校長選考及幹部會有程度之參與？個人認為，應於大學法人法明定，導入外部人士參與模式，至於參與程度及模式，由各大學自主性決定，而明定於組織規程中。此外，是否在教學研究，導入企業管理精神於大學行政管理，以提升組織營運效能？如何考量與國家社會或國際接

⁴²⁶ 陳舜芬，美國高等教育對我國高等教育的啟示，載於二十一世紀基金會主編，彩繪二十一世紀的台灣教育，民國 87 年，p61。

⁴²⁷ 參考筑波大學有關學群、學類介紹，網址：<http://www.tsukuba.ac.jp/organization/colleges.html>。

軌？至於有關行政單位之設計，究應將全校行政統籌管理，院系所採配合與精簡設置？或是將人事、會計及總務等行政管理權責，下放各學院自行管理負責，學校僅負責彙整與協調連繫工作？此亦皆應由學校在學術自由理念下，依其目標、規模與資源、工作文化等條件，自主性進行研究與規劃設計⁴²⁸。如此，多元性大學組織結構方能突顯各自特色發展，以往所謂統一制式之教育部大學將不復可見。

(三)人事管理制度彈性化之期待

國立大學法人化最重要精神之一，在爭取人事自主，有關改制前進用之教職員權益基於信賴保護原則不變外，對於維持改制前總員額數內之新進人員，學者建議取法德國立法模式⁴²⁹，維持公務人員身分，除其聘用、薪給、升遷、考核等管理制度，由大學法人依其教師(研究)與職員其工作具不同性質與要求，進行不同規劃設計，惟在退休制度方面，仍適用公務人員退休法。至於在原編制總員額外，新進之教職員與教研成績不豐或行政績效不佳之教職員，則可設計轉以勞動聘約僱用，使學校在退休部分，有公務人員退休與勞退新制二種制度與人員，並以其績效表現作為選擇機制，將可使人事管理制度更具彈性。

(四)預算鬆綁、財政自主之期待

法人化後國立大學基於憲法學術自由保障，大學自治保障內容，應涵蓋國家必須提供大學完成任務與正常運作之基本配備，

⁴²⁸ 美國與日本之大學組織內，皆設置 *institutional research* 之常設機構，可自主性地依學校之資源、目標等條件或特色，對其內部組織結構或管理過程進行研究、規劃設計或改革，請參閱小湊卓夫、中井俊樹、国立大学法人における インスティテューショナル・リサーチ組織の特質と課題 (Institutional Research at National University Corporations: The Cases of Nagoya University, Ehime University, and Kyushu University)、大学評価・学位研究 第五号、平成 19 年 3 月。

⁴²⁹ 請參閱董保城，我國國立大學法人立法原則及財政、人事之因應，2009 年，p6。

即大學立於學術自由權利主體地位，可向國家要求基本撥款之請求權⁴³⁰。此外，比照日本國立大學法人係由政府以營運交付金方式補助經費，我國大學法人化後，預算亦應改爲由政府以總額預算方式，交付補助款，不再以細目編列方式核撥及執行經費，且剩餘款項得留下年度繼續運用，大學預算編列因脫離預算法一年一編之規定，將使大學對大學發展有長期預見與調整空間。

除了國家編列基本預算，以確保大學法人正常教學研究之基本財政；另對大學基礎學科領域，應建立財政支援方案予以保障；並賦予大學法人國有財產所有權，使其可經校內程序後，自行處分校產，不受國有財產法及土地法等限制，達到財政自主與預算鬆綁等期待。

(五)教學研究基礎單位自主性法制化之期待

學術自由理念內容，主爲研究自由、教學自由、與學習自由，而與此最爲接近的即是院系所。因此，德國基於學術自由保障，所建構大學自治制度，皆是以院爲基本自治單位。其後雖在大學組織系統導入外部參與模式，擬藉校外專家學者之意見，活潑象牙塔內學者共和國。惟因德國大學長久以來的學術自由以學院爲自治基礎，學院對於教學研究業務，具有既定影響力，故較無須憂慮是否此外力之參與，會形成外力主導。

然而，我國並無上述傳統，另由前述有關我國公立大學組織現況，學院或系所之運作實務，因各校規模與資源不同有所差異，該如何在大學競爭態勢下，不至於犧牲弱勢院系所之存在，應是在大學法人同時，須以明文規定⁴³¹教學研究之所在。

⁴³⁰ 請參閱董保城，我國國立大學法人法立法原則及財政、人事之因應，2009年，p6。

⁴³¹ 98.03.27 於成功大學進行之大學法人化座談會時，教育部官員即明白表示，日後我國大學法人化同時，亦會將明文規定不具市場競爭性之系所其經費應有所保障。

基於未來潮流趨勢在統整而非分化，專業過於細緻化之學系制，實難於適應未來發展實際需要，且在西方各國亦有廢除傳統學院制，改以科際整合式組織型態趨勢。有關統整原則在有效統籌利用相關系所或系別間原有師資和設備，使學生更能適應未來挑戰，滿足學生實際需要。統整方法主要有：①除特殊情況外，應盡量將系所合併；②將相關學系合併成學程，在其內再分設專攻領域⁴³²，一如前述美國大學即是學系作為教師組織，而以學程(program)作為學生課業歸屬，除能更符合學生學習之興趣，亦可減少學生必須處處配合學系規定。

反觀，我國雖取法美國院系所制，以學系為學術基本單位，同一領域，又分成學系與研究所兩個單位，各有不同員額制與經費預算，使學教學單位增加，單位主管也增加，同時造成行政作業、儀器設備上重複浪費。雖然，因經費緊縮，將研究所改為學系之碩士班，或將系所師資及經費合併，仍未減緩此一現象。此外，將系所視為學生課業所屬單位，容易使各系所視學生為該系所專屬品，以修業規定阻撓學生選修外系課程，缺乏跨系彈性⁴³³。

由上所述，基於學術自由落實在於大學之院系所等教學研究基礎單位，因此，應以法定自主地位賦予法律上獨立性質，而得以據以形成與學校間之明確法律關係，並明定其權利義務與相關救濟管道，如此，學術自由始不至因學校過於講求效能效率或競爭等管理精神，而干預教學研究基礎單位之自主性。不過，有關教學研究基礎單位，究係為學系、或學院、或學程，則可由各大學自行於組織規程中自行規定。

⁴³² 黃炳煌，廿一世紀我國高等教育之展望，載於二十一世紀基金會主編，台北：中華徵信所，民國87年4月初版，p304。

⁴³³ 陳舜芬，美國高等教育對我國高等教育的啟示，載於淡江大學教育研究中心二十一世紀主編，二十一世紀我國高等教育的發展趨勢：體制、功能與學校組織，師大書苑有限公司，民國85年二刷，p117。

第四節 小結

依現行大學法相關規定，大學治理權限大致可區分為經營權與教學權，經營權所指為：①決定大學設立、合併、廢止；②校務發展方向決定；③財務籌措、管理與監督、預算、決算與法規審核；④校長等重要人事任免等。教學權則係指教學(研究)權，包含決定大學教學、研究、服務及學生學習有關事項之權限⁴³⁴。

大學內部關係上主分為與教師之教學研究關係、與教師和職員間行政管理、及與學生間學習及生活管理。學生管理部份，自大法官釋字第 382 號解釋對學生退學處分可提起救濟，及學界以退學的判決所形成大學自治權與學生基本權競合等議題上，已有熱烈討論⁴³⁵；有關學校內部結構所涉及行政管理與學術單位管理部分，如前所述大法官 450 號解釋，大學於教學研究範疇內，就其內部組織亦應享有相當程度自主組織權。

在學校行政管理層面，應基於學術自由理念，進行合理組織結構設計與人員配置，輔以管理精神與方法，提升組織效能。如何導入外部意見，使大學組織在決策多元與周全？如何增進工作效能與效益？皆是各大學應自行研究與規劃所在。至於教學與研究部分，在學術自由理念下，如何建構教學研究與學生學習完善環境，及在學院與校際間如何分權？亦應由各校依其人力資源與設備等條件限制或特色，自行規劃設計。

⁴³⁴ 周志宏，大學治理的法制調整與影響，載於淡江大學高等教育研究評鑑中心主編，高等教育的挑戰與回應－趨勢、課程、治理，台北縣：淡江大學出版中心，2004 年，332-333。

⁴³⁵ 李建良『大學自治與法治國家－再探「二一退學制度」的相關法律問題』、李惠宗『從學術自由及大學自治行政權論大學退學制度之合憲性－台北高等行政法院八十九年度訴字第一八三三號及八十九年度訴字第二三一號判決評釋』、許育典『學術自由作為大學法制的核心建構－二一退學憲法爭議的省思』、董保城『大學自治與退學處分之法律保留』。