

第八章 結論與建議

第一節 結論

由大學發展歷史觀之，大學功能隨著時代潮流與地域空間環境而有不同主張追求，或是教學的堅持，或以研究為主，或強調社會推廣服務。但自中世紀開始大學對外強調大學不受外力干預，對內強調學習自由、言論自由等主張，卻是不論任何時空之大學所追求的理念價值，不但是奠定今日大學學術自治、學術自由理念的基礎，對後世大學發展亦產生積極的影響，實可謂大學之基本理念⁴³⁶。即只有在學術自由環境下，大學才能自主決定所擬追求的價值理念，依此進行大學組織結構設計規劃，始能發揮所擬展現之功能。

德國藉嚴謹之公法體系，對學術自由理念不斷論證，推演出大學自治之制度性保障概念，並賦予大學公法社團法律性質與地位，以砌築學術藩籬，保障研究、教學、與學習等自由，並成為各國大學所努力學習之所在。惟隨著經濟衰退、政府對大學投入減少、及學者共和國形成大學閉塞、與世隔絕等問題，使德國學術研究漸失去其競爭力，而不得不轉向美國大學之董事會制度之外部性、及企業性等組織與運作加以學習，於1989年聯邦大學基本法修正中，將大學組織型態之組織權，下放各邦自主形成，另亦強化校長之決策與執行權，同時亦導入外部參與制度，不過，各大學之校外參與模式與參與程度，因其所屬各邦之大學法，而有不同的規定。

日本繼受德國法制，因此和我國一樣，汲汲追求大學法人化，後因少子化與政府財政負擔等因素，在法人化前，亦開始就大學組織系統進行變革，期使大學能有效運用政府資源，發揮更大產出。且法人化同時，導入專業經理人制度（理事組成之幹部會）、建構外部參與模式與制度（於校長選考會議、幹部會、經營協議會等組

⁴³⁶ 劉寶存著，大學理念的傳統與變革，教育科學出版社，2004年7月第1版，P24。

織，皆設置校外專家學者之參與方式；同時也建立客觀第三者評鑑制度，並將評鑑制度與大學經費核撥予以連結，以第三者事後評鑑監督取代教育部之事前干預監督。

我國大學化議題自民國 80 年代開始，在學術自由理念追求下，以德國大學「學者共和國」為理想型態，擬依此建立大學公法人制度。後因時代潮流與環境變遷，各國政府改造過程中，大學被迫以經濟、效能、效率等原則，進行內部組織結構與管理變革，使得我國大學法人化，亦隨之轉為追求效能、與自籌經費以減輕政府財政為主要考量。該如何進行大學組織法制之變革與規劃設計，使大學在學術自由理念下，兼顧管理效能、社會期待，並同時達成提升國家競爭力之責任，不但是世界各國大學所努力追求，亦是我國所需加以考量與規劃之議題，則我國的大學法人化不但同時具有落實學術自由的理念，亦負有提升公立大學組織營運效能的期待。

只是，在我國努力爭取大學自治同時，卻可感覺到我國仍有不少大學裡，存在著相當保守勢力，未妥善運用自治來擴大參與機會、改革僵化課程與學術組織設計，讓大學真正體現包容宇宙精神之宏偉胸襟，反而使大學校園內的管理，對系所、教師或學生而言，形成如同另一個國家力量，未尊重專業領域間差異的齊頭式平等管理各學院及系所，讓教師在研究、教學、服務中疲於奔命，對學生只維繫於被管理之地位、只能服從師長的權威。如此，即使大學取得法人獨立地位後，是否會因強化其對外之不受干預後，反而深化對內的威權管理，而如此真能保障學術自由自主環境的形塑。

基此，我國在尋求藉大學法人方式，以形塑大學自治保障學術自由、及提升組織管理效能與增加國際競力的同時，實需參考德國大學與日本大學之組織法制變革經驗，在對我國大學所面臨困境與問題有完整瞭解後，於規劃大學法人法制化同時，亦應思索如何配合進行管理與組織結構之變革。

第二節 建議

參考德國最近大學基準法修正，於組織型態規定予以鬆綁，不再限定公法人設質，賦予多元設立可能性，相較我國積極追求公立大學法人化，實可讓我國思考大學組織型態是否真僅有公法人一種？且大學法人化是否僅能公法社團化？能否由各大學自主性決定公法社團或公法財團⁴³⁷？抑或以私法人型態設置⁴³⁸？有關組織型態之自主性，原即為大學自治最重要之一環，若大學自主性決定保持現有教育部所屬營造物機關性質予以營運，則是否應如日本一般，以強制性方式，要求所有國立大學於 2004 年 4 月全部改制為國立大學法人。於此，筆者覺得參酌新公共管理發展有關政府模式由划槳轉為領航，再改為服務一般，政府現今應是建構好大學教育環境、設置完備規章、建置客觀公正之事後評鑑制度、提供大學組織型態多元選擇的可能，以建立大學自我負責的方式。

如同前述，由我國大學發展歷史淵源及政治社會環境而言，大學法人化其實對我國實屬必要條件，加以，法人化已成各國大學改革之潮流趨勢，則該如何在競爭劇烈、大學功能多元、與政府經費短絀等艱難環境下，取法德國與日本的大學改革經驗，在確保學術自由精神，同時追求大學企業化經營、著重績效創意管理等，應是我國思索及努力所在，且更應更審慎建構，才不至為公立大學所排斥，致影響我國大學改革，進而影響國家競爭力之提升。以下擬於學者所提出我國公立大學法人化應考量之基本原則下，就法人化實務上之法制與管理運作層面，參酌提出個人淺見。

⁴³⁷ 目前工業技術研究院、國家衛生研究院、國家科學實驗研究院、同步輻射研究中心等皆以公法財團法人方式所設立。

⁴³⁸ 我國原即有私立學校法，容許私人興學，惟對私立大學資源提供，仍無法與國立大學相提並論，致私立學校雖擁有法人之獨立性質，卻仍對教育部之意見，不敢有所輕忽。

一、我國公立大學法人化基本原則

法人化成爲世界潮流趨勢，我國實應參酌政府改造之新公共管理理念發展，在確保學術自由原則，追求大學之企業化經營、著重績效與創意管理；學習德國大學改革經驗，打破傳統國立、私立組織二元化，另創第三類型國立大學法人，使大學脫離傳統公務體系僵化人事、財務、會計與審計，取法日本大學法人化經驗，於大學經營層面，建制外部人士參與模式，依大學特性，自行規劃內部結構及制定內部自主規範，使大學負有經營成敗之責，基此，有關我國大學法人化之思考方向，擬提供以下基本原則⁴³⁹作爲參考。

（一）確保學術自由原則

參酌新公共管理公共服務理念再重視之發展，對於我國大學改革之啓發，就是任何改革措施，皆應在確保學術自由理念原則下進行規劃設計。

基於學術自由制度性保障作用，所進行之大學自治，大學對其內部組織享有相當程度之自主組織權。雖言，國家爲健全大學組織，俾利大學教育宗旨之實現，固得規定大學內部組織主要架構，惟仍應高度尊重大學自主組織權。因此，有關大學法人化相關法律，僅就大學內部重要組織爲框架性設計，細部規定則保留予各大學自行訂定。例如校長遴選委員會組成、校長續聘與解聘等相關規定，均由各大學訂定。至於是否取法日本國立大學法人，設置學術發展委員會（日本之教育研究評議會）與校務經營管理委員會（日本之經營協議會）及其職權，亦得由各大學於其組織規程中予以明定。

⁴³⁹ 董保城主持人、蔡戊寅、詹鎮榮協同主持人，國立大學法人化法制作業規劃草案簡報，取自教育部網站，2009年3月20日，pp7-11。

（二）強化校長權責以提升經營管理績效，同時應確立學院自治地位

增加並明列校長職權，明顯區隔校長與校內各委員會或各項會議之職掌，杜絕爭議，並設計校長解聘、校務報告、評鑑等制度，以符合制衡原則。同時基於學院乃確保學術自由落實所在，亦應對學院自主性以加以法制化，期能在提升組織運營效能同時，亦不致爲了市場與利益，而忽略基礎研究與不具競爭文史科系。惟有關學院與校長間如何分權管理？是否維持學院或以學程、學群取而代之？仍需由各大學依其發展特色與資源條件，自主性進行研究與規劃設計。

（三）藉由透過外人參與校務經營管理，提升大學競爭力

妥善建置外力參與方式及其影響程度，讓大學內外多元主體能共同治理校務。大學校務管理應有校外科技、企業、經營、文化與教育人士參與，以打破過往封閉式的校園文化，使大學運作與功能能符合外界期待。

至於外人參與校務經營管理程度，究應如我國現行大學校務發展委員會，僅具諮詢建議功能之低度參與；或如日本立大學法人經營協議會，可派員參加校長選考委員會，參與校長遴選，並提供諮詢與建議之中度參與，或如德國波昂大學之大諮詢監督委員會，對校長具選舉與罷免權，並對校務經營事項，具相關程度同意權之高度參與⁴⁴⁰。惟基於學術自由保障原則理念，亦須遵守外人參與而不干預之原則。

⁴⁴⁰ 教育部推動大學法人化工作，委託董保城老師組成研究團隊，共同研究草擬國立大法人法修法原則草案，提出建議將「校務基金管理委員會」轉型爲「校務經營管理委員會」，並採外力中度參與原則。

（四）適度調整精簡現行校務會議的規模與職掌

校務會議繼續維持，由校內教師、研究人員、職員與學生選出各組群代表組成之，形成具校園民主功能，惟其規模與功能職權應調整為，需校內普遍參與之重大事項（例如：審議大學組織規程及重要章則），不再參與學術與重大經營管理事項之決定。

（五）以「目標-績效」監督關係取代上下隸屬監督關係

我國國立大學取得法人地位後，將使其與國家關係由上下隸屬轉變為權利義務對等關係，惟大學預算多來自國家編列，仍需接受國家之監督，參酌日本國立大學法人之第三者評鑑制度，及評鑑結果其大學補助形成連結，建立目標與績效之評鑑制度，以第三者客觀之績效評鑑方式，對大學之組織營運進行事後監督。

（六）在確保大學基本財源前提下，推動財政管制的鬆綁

基於公立大學之公益性，國家應編列基本預算，安定國立大學法人之財政，對於公立大學法人基礎學科領域支援與培養，應明定予以保障，並建立財政支援方案。避免日本大學法人化後，因明定對於大學營運交付金採逐年遞減 1%，導致大學積極爭取外部資金，及因資金不足，使得教學研究及學生服務品質降低⁴⁴¹。至於大學預算執行，不採政府機關預算項目別型態，而改以總額預算方式編列補助款。

⁴⁴¹ 日本國立大學法人化後，其政府對大學法人營運交付金由 2004 年之 12600 億日元，降至 2008 年之 11800 億日元，共削減約 600 億日元，依朝日新聞之間券調查結果，79% 之大學表示大學法人化後，對大學取得外部資金之意識有所強化、44% 大學法人亦表示，因資金不足，導致教學研究及學生服務產生不好的影響，請參閱丸本卓哉、国立大学法人をめぐる最近の状況と課題、資料取自：
。

此外，應將國立大學現有之國有財產，部分或全部經財產價格鑑定，無償讓與該國立大學法人，使大學法人不僅具所有權，同時亦兼具管理機關，可自行依內部程序（如：經校務基金管理委員會及校務會議同意等程序），報請教育部備查後，即可予以處分，其所得之收入得納入國立大學法人所得，並免納稅捐，教育部僅為監督立場之主管機關⁴⁴²。

（七）人事安定彈性與建立「公教(研)雙軌」原則

公立大學法人化，原屬公務體系之教職員工，其待遇、退休、撫恤等現有權益，基於信賴保護原則，均受保障不予變動，惟基於人事管理之便利考量，有關人員之績效與升遷等，應以大學法人內部管理規定為依循。並建議各大學法人化前之現有公務人員之教職員總員額數維持不變，即不隨其退休離職而改為以非公務人員之教職員額進用，僅新增之員額則由大學自行招募培育，不具公務員身分，再基於公務人員之退休保障與福利優渥，可考量配合國家考選政策，作為現有非公務人員之轉任或升遷⁴⁴³之規劃設計。至於由國立大學法人自行招募聘僱之人員，其聘任、薪資、績效考核、福利等均由大學自主設計規範依循。

另基於教師與職員所從事之工作性質差異，亦應規劃公教(研)雙軌之核薪與績效考評原則，期能延攬頂尖人才，提升台灣在部分領域競爭力⁴⁴⁴。

⁴⁴² 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。

⁴⁴³ 主要參酌98年3月27日於成功大學所舉行之大學法人化簡報座談時之提問與回簽，惟此部分尚須政府相關部門之配合與協調。

⁴⁴⁴ 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，p3。

二、我國公立大學法人化法制與管理運作層面之建議

(一) 大學法制層面

- 1.將教學研究與經營管理之事務明確區分；
- 2.確立教學研究基礎單位⁴⁴⁵之自主地位；
- 3.維持公立大學之基本營運經費、進行對不具市場競爭力科系所院財政支援。

(二) 大學組織管理與運作層面

- 1.保留原有公教員額，配合國家考選政策，規劃設計升遷或轉任管理制度；
- 2.針對教(研)、職雙軌之薪資與績效管理制度；
- 3.在基本財政保障下，賦予大學組織預算執行自主性；
- 4.大學內部組織結構應由大學依其資源特色進行規劃設計；
- 5.大學經營管理，除強化校長管理執行實權，同時引入外界人士參與制度；
- 6.確立以事後成效評鑑之監督制度，取代國家與大學現有之上下隸屬關係。

⁴⁴⁵ 教學研究之基礎單位究竟為學院、或學系、或學程，應由各大學依其學校文化與資源條件，而於各校之組織規程中明定，大學法人法中應明定教學研究基礎單位之自主地位，以避免校務行政單位以管理效能效率，而干預教學研究之進行。