

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

學者曾謂一部大學發展的歷史，即是一部大學爭取學術自由之歷史<sup>1</sup>。尤其在德國，基於所有大學皆為公立大學，經費均來自政府預算編列，加上強烈國家主義等因素影響，大學與國家關係十分密切，為了避免國家政府外力干預，德國也是最早將學術自由納入憲法基本權予以保護，並藉嚴密公法理論體系論證與實務判決發展，推演出大學自治為學術自由制度性保障，賦予大學公法社團之獨立法人格，建立學術自由圍籬。

隨著學術自由與大學組織法制化，大學作為學術研究避風港、防止政治干預等封閉性消極防禦功能雖得以完備，卻因外在環境(知識經濟、全球化競爭等)之變遷，使大學除教學與研究基本功能外，同時具有知識工廠、文化傳承、提昇國家國際競爭力、對社會服務等多元功能，大學已成為各國知識創新與人力資源的競技場，大學競爭力即為國家競爭力重要指標<sup>2</sup>。另外，經濟衰退、緊縮，使政府對大學預算減少，大學自籌經費比例則與年俱增，在經費窘迫、同時被期待多元功能使命下，大學組織運營，也面臨得考量經費與資源之有效運用等議題。

因此，如何在堅持學術自由環境理念的同時，有效結合社會資源、發揮大學被期待之多元功能？此不僅僅是大學法制建構議題，亦需配合內部組織結構設計所形成決策與管理等發展變革。尤其在

---

<sup>1</sup> 不論是向中古世紀之教會、工業革命後皇室、啓蒙運動後民族國家政府、或是現代的企業財團，大學無不為捍衛學術自由環境而努力，學術自由可謂大學之基本理念與功能，當然大學理念功能或因時代而有教學、研究或推廣服務等更迭，而學術自由態樣亦會隨時空演變有消極、積極不同面向，然要求大學能有學術自由環境，是每個大學皆不遺餘力追求，也是各國政府努力所在。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。

<sup>2</sup> 吳清山、王令宜，我國大學教育改革的檢討與策進：1994-2007年，教育資料集刊第三十五輯，2007.09，p5。

美國高等教育思想家科爾(Clark Kerr)所提「多元化巨型大學」概念<sup>3</sup>後，大學組織與管理已不同於過往。因而，建構大學自治法制層面時，應如何配合大學功能多元化觀念及外在環境變遷，使大學在學術自由的核心價值理念下，能發揮其積極角色與功能，皆是各國大學改革議題重點。

在各國大學組織法制改革方面，我國大學法制改革，隨著 1986 年政治解嚴、社會多元化發展，要求學術自由與大學自治呼聲不斷。1994 年聚焦學術自治保障、大學自治權，期建立德國學者 Wilhelm von Humboldt (洪堡)之「學者共和國」，以防止國家政治干預，並擬藉大學法之修正，試圖將國立大學法人化，賦予大學獨立法人格地位，以砌築一道學術自由藩籬。雖未竟全功，仍於大學法第 1 條第 2 項首度揭明：「大學應受學術自由保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」<sup>4</sup>，此亦促使政府對大學發展管制逐步鬆綁。之後透過 1994 年大法官第 380 號解釋，將憲法第 11 條關於講學自由規定，作為對學術自由制度性保障，以大學法第 1 條第 2 項規定為大學自治之法制基礎。接著 1998 年大法官釋字第 450 號解釋<sup>5</sup>，將大學內部組織結構還由大學自主性決定，大學法亦隨後配合修正，將各大學內部組織結構，還由各大學自主性制訂組織規程，再陳請教育部核定後實施。

<sup>3</sup> 所謂多元化巨型大學係指現代大學已成為具功能多面向之多元性組織體，雖擁有共同的名稱、共同管理委員會以及與之相關的目的維繫在一起的一整套群體和機構。具有多個目標，及錯綜複雜的功能網路，包含生產性功能、消費性功能、公民功能，且其功能是動態、發展、複雜多樣的，反映美國現代大學發展的現實，現實存在未必就是合理、正確，且多元化巨型包容一切，越來越像工業部門，同時也愈來愈不像大學。請參閱 Clark Kerr 著，張建邦譯，大學的功用 The Uses of University(Third Edition)，淡江大學，民國七十六年六月初版，pp1-10。

<sup>4</sup> 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 第一版印刷，p7。

<sup>5</sup> 大法官第 450 號解釋理由書：「：「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之意旨不符。」

由此可知，我國公立大學目前雖尚未具大學法人型態，惟現行法律規範層次，就大學組織結構與營運，已逐步鬆綁，賦予相當程度自主權限，且已有若干公立大學已配合學程發展與規劃，著手大學內部組織結構調整<sup>6</sup>。然而，終因組織性質未具獨立法律地位，仍屬教育部所屬營造物機關，致所謂大學自治權，仍有相當大差距<sup>7</sup>。此亦公立大學法人化議題，向為各方討論焦點，且經常被視為大學組織建制關鍵所在<sup>8</sup>。

相對於，我國與日本<sup>9</sup>積極追求大學法人化，德國有感於過度強調大學完全由教授自行管理，導致大學以自閉式防堵模式，孤立於社會外，也使大學逸脫其對社會國家發展責任。為了解除大學象牙塔圍籬，德國於 1998 年因應自由化、多元性、及競爭力提昇等環境變遷，修正聯邦大學基準法，將大學組織型態鬆綁，不再限定為公法社團，賦予組織型態多元之可能，且在內部組織結構與運營上，強化校長決策與執行權力、同時引入外部意見參與，更對傳統學院進行改革，以學群作為整合各專業系所之角色，期能符合國家社會與國際競爭等需求。

日本在國立大學法人化前之大學改革新階段，即著手實施國立大學自我評鑑及第三者評鑑等機制，後配合國立大學法人化，除強化校長職權責任，亦於其組織內部系統設置幹部會、經營協議會，輔助校長之校務營運管理，且在上述二個會議及校長選考會議中，允許外部專家學者參與。

<sup>6</sup> 配合大學法新修正內容有學程之設置，若干大學在原有學系外，增設跨系領域或跨院領域之學程，甚有跨校級之學程規劃，而若干大學則採大一大二不分系，至大三始選系或選組；另外在學院自主性，為因應國際交流進行，大學亦多同意學院可以與國外大學之學院或學部進行簽署及交流等權限。

<sup>7</sup> 大學若具有獨立自主之自治權，則對國家之裁撤與停辦處分，可視為行政處分，而作為行政爭訟事項，且法人化後，系所裁撤應認為大學內部組織自主權之一部分，國家監督機關原則上無置喙餘地...；請參閱董保城、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 第一版印刷，pp20-21。

<sup>8</sup> 李建良，公立大學法法人化之問題探析，國立臺灣大學法學論業第 29 第 4 期，民 89.07，p3。

<sup>9</sup> 日本已於 2004 年將全部國立大學法人化，請參閱本論文第六章日本法人化現況探討。

由上述德國與日本經驗觀察，不難瞭解，在學術自由落實前提之大學法人組織型態建制同時，各國大學配合外在政經環境需求、與社會對大學功能多元期待、大學對國家發展應負責任等條件，也同時進行內部組織結構、管理效能等變革。

然而，當以效能、效率為主軸之企業型政府結構改造，出現過度重視效益、忽略公共服務與政府責任理念價值的弊病及批評，而引發公共服務價值再重視之主張與提倡。同理，大學教育基本上仍以研究、教學、與學習為主，一味以技術推廣、社會服務、實用與效能等取向，進行大學組織變革，忽略學術自由與自主等理念價值，同樣面臨如政府改造將手段(效能、效率、效益)作為目的(提供人民更優質的服務)之困境。日本政府於法人化制度實施後，對國立大學法人制度，並未得到大學關係者之支持認同，部分學者甚以全球化與大學漫長歷史論之，對該制度怠忽大學持續本質之掌握，歪曲大學價值等，因此認為無法長久續存，及被認為屬過渡的大學制度<sup>10</sup>。

綜上所述，現階段大學制度改革，不應僅侷限於對外取得組織型態自主權，及防堵政府政治力介入，而應在強固學術自由理念價值基礎下，依各大學發展特色與資源條件，配合國家社會環境需求，進行大學組織法制變革，包含外部法制型態與內部組織結構管理等面向。因為，只有在合理組織結構下，依學術專業與行政效能等不同需求，進行營運管理，大學才能落實學術自由基本理念價值，同時又使大學具有創新、效能、及前瞻企業性格。

換言之，除了法人化組織型態變革之追求外，也應對大學校內過度擴張、肥大、僵化且制度疲勞之行政組織進行改革，建立以功能取向調整行政組織、簡化行政層級，設置有效能之行政及學術組

---

<sup>10</sup> 全国大学高専教職員組合、国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題（報告）、全大教資料 No.05-5、2006年4月、p17。

織、充分支持大學之教學與研究；同時，將校級權力下放至以學術為中心之院、系、所、中心，使之成為學術自由之主體，且作為具效能與彈性之組織體<sup>11</sup>。為達上述目標，首先應在學術自由理念下，藉獨立法人格之賦予，改變大學與國家間關係，由傳統上下隸屬轉為權利義務關係，並以事後評鑑代替事前干預介入，經由第三者客觀公正的評鑑制度，以績效評核結果，作為年度經費核撥依據，促使大學在競爭環境中，自主性地進行自我改革與發展。同時，將組織系從傳統封閉性質轉換為開放型態，即建立組織內部系統之外力參與模式，以保持大學與外部環境之積極互動關係。

本篇論文擬以時間（中世紀迄今）、與空間（德國、日本、美國）雙軸向形成之環境，進行有關學術自由理念、大學自治制度發展歷史等文獻整理，以釐清學術自由發展於大學理念與組織法制之定位及其影響；並藉由近代國外大學（以德國、日本為主）改革經驗，及各國政府改造實務經驗，與公共行政理論（尤其是新公共管理理論）發展現況，重新審視我國大學組織法制於組織型態法人化追求同時，如何在學術自由理念價值下，建構大學更具效能內部組織法制，使之除了可以充分落實學術自由理念，亦能在國家發展與社會服務層面，具有相對期待功能表現。

## 第二節 研究目的

我國有關大學法人化議題已提出十餘年，從 1994 年為建制如德國以學術自由理念價值之「學者共和國」大學自治制度，受於當時環境與公法人概念及相關配合救濟制度不甚完備等因素，仍維持大學營造物機關性質<sup>12</sup>。2002 年配合政府改造、行政革新政策下，

<sup>11</sup> 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，P7-8。

<sup>12</sup> 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，P7。

提出效能與效率為主要考量的行政法人制度，並在大學法修正案，將「國立大學公法人」專章改為「行政法人國立大學」專章，於 2003 年 6 月經行政院通過送請立法院審議<sup>13</sup>，終因對行政法人制度中有關董事會設置疑慮，在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，形成我國大學法人化似又退回原點。

細究此二次法人化之議題，有不同之意涵－從學術自由保障到效能效率的提升，且歷經大學公法人化及行政法人化二波大學改革風潮，其實對於國立大學法人化之論辯，已發生質變現象<sup>14</sup>。然而，現今應思考之議題在於：大學法人化是否真能同時滿足學術自由價值理念，又能達到政府改造中有關效能與效率考量之企業精神？還是配合法人化的同時，應如何進行組織管理法制變革，才能使大學在組織型態上，具有獨立權利能力主體，且能於學術理念導引下，藉組織管理變革，對大學投入之資源，充分應用與發揮，並轉換為大學功能產出，期大學不至因學術圍籬的構築，自閉於象牙塔內，逸脫國家發展與社會期待之責任，應是本論文研究主要目的所在。

本篇論文研究旨在理論方面，擬藉德國嚴密公法體系論證與實務發展，整理學術自由納入憲法規定，作為基本權保障之沿革，及大學自治如何發展成為學術自由基本權之組織制度性保障，形成各國對於大學法人組織性質之強調與追求。另外，經由對新公共管理理念與最新發展等檢視，進一步探究其對大學組織法制之影響與啟發。易言之，依憲法理論對基本權保障之演繹推展，釐清學術自由理念價值重要性；藉行政組織法理論有關公法人概念之探討，瞭解大學法人為何是建制大學自治之基本法制；由行政學所強調管理效能，期使大學組織法制變革，能兼具理念與效能。

---

<sup>13</sup> 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「大學法人」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。

<sup>14</sup> 董保城，國立大學法人與政府間之關係，p1。

在應用性方面，擬以國外政府改造實務經驗，與德國、日本大學組織法制變革現況資料之彙整檢視，希能對我國接續之大學法制改革層面，在法人化建制同時，亦能於大學內部組織法制建構，有關校與院之自主性思考、如何將外部意見參與制度化、及如何將大學與國家關係，以事後第三者評鑑與法律監督方式，取代傳統專業式全面監督等議題，進行整理與分析，以更周全視點進行觀察，期在未來大學法制建構相關立法及修法等議題層面，提供科際整合的思考方向。

### 第三節 研究方法與範圍

#### 一、分析架構

在系統理論架構分析中，任何組織因外在環境影響及其所堅持理念價值，決定組織目標功能，並為達成其目標，得就現有資源進行合理分工（結構設計、人員配置、資源利用等），輔以效率作業方式運營管理，完成組織設置之使命與功能，再回饋於環境以修正理念、功能，調整資源投入，甚至組織內部法制與管理，由此形成循環體制。

大學本身屬組織的一種，亦為社會次級系統之一，其理念或環境所賦予使命、功能，自會隨著時代環境更迭，進而影響其組織法制與組織管理，如何調整大學組織法制，使其能在學術自由理念下，有獨立教學、研究與學習環境，同時也在政府補助下，擔負起培養國家發展所需人才與提升國家競爭力等責任。除賦予大學獨立法人格地位，是否也需在大學內部組織系統，增加外部意見參與，使大學不致流於閉鎖式自治方式，逸脫社會與國家發展責任。另外，大學與國家關係應轉為法律監督關係，並建立第三者評鑑制度，增加對大學法人事後監督與補助審核機制。有關分析架構如下圖所示(圖 1-1)。

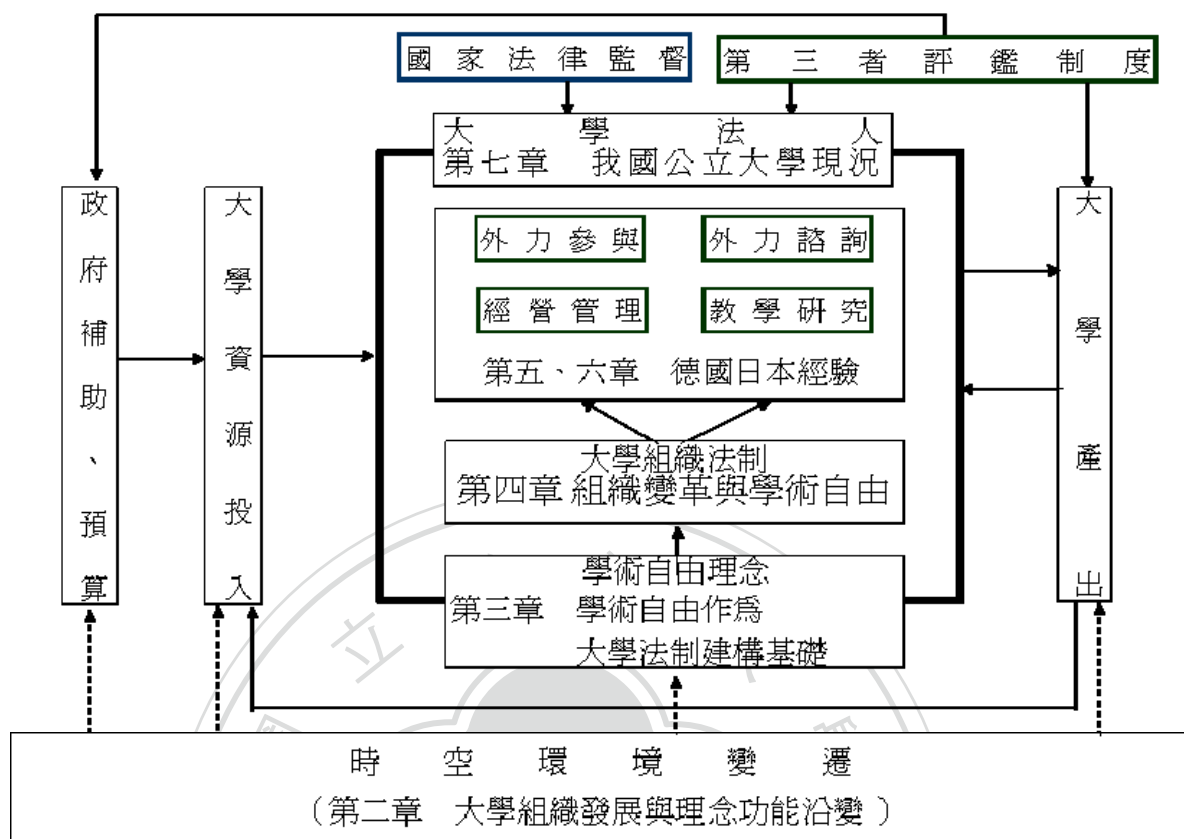


圖 1-1 分析架構圖

從中古到近代，因大學資源投入之變數很少變化時（不論是中古之教會支持或近代國家之支援），有關大學之討論重點為：大學組織法制與大學所產生之功能，或是外界對大學期待功能與大學本身所追求學術自由理念間的關係；亦即是大學理念、組織、功能與環境間相互影響程度。隨著世界經濟衰退、政府預算緊縮等環境因素變遷，大學資源投入轉為困窘時，資源如何效能運用、轉換，成為大學經營重要課題。惟大學畢竟與政府行政機關或一般企業不同，大學具追求學術真理及研究發展之責任與使命，如何在學術自由及經營效能間取得平衡，應是主要思考所在。



## 二、研究方法

本篇論文擬以上述系統論為分析架構基礎，採用文獻分析、歷史分析、比較研究、實務觀察等方法，進行論文資料整理撰寫。

在文獻分析法，擬蒐集學術自由及大學法制相關研究資料、學術期刊論文及專書等相關資料，進行歸納分析，試圖釐清學術自由在大學法制之定位及功能影響。另外，擬就新公共管理研究文獻整理，對其內涵及理論，及其對近代各國政府改造實務，具基础性瞭解，再藉公共管理所發展之理念與途徑，對行政法學與大學組織法制產生之啟發與影響，期能在大學組織法制變革，作全面性觀察與認識，並將之納入系統架構中予以分析。

在歷史分析法及比較研究法上，以時間為軸向，從中世紀大學發展歷程，配合各國空間環境背景－德國大學自治發展、日本大學改革歷程、及美國大學發展等，進行相關文獻資料整理分析。除可對各國大學沿革與現況制度由來，有較完整認識，對於我國擬師法之制度，建立正確學習態度與途徑，而不致在制度移植過程中，有無法對症下藥或治標未治本現象產生。

此外，擬就我國大學實務現況，採實際觀察法及資料比較研究法，進行現行公立大學相關校務、院務（以法學院為主）、系務（以法律學系為主）等法規與實際運作方式等資料整理與比較分析，期能對我國大學現況有更完整掌握與瞭解。

## 三、研究範圍

本篇論文主要以中古歐洲大學起源迄今為時間軸向，以德國、美國、日本、中國民初、台灣等大學發展沿革為空間面向，在時空環境背景下，就有關大學學術自由理念發展、功能變遷、組織法制變革等議題，進行文獻資料之閱讀與整理，以確認學術自由於大學法制之定位及功能。

接著，擬引入 1990 年開始之新公共管理理論與發展現況，整理該理論對各國於政府改造實務所形成影響，試圖由公共管理最新理念－公共服務理念重視與多元主體治理途徑等發展，省思對大學組織變革之影響與啓發。

再者，由德國與日本大學法制改革經驗中，整理有關大學組織法制改革，應堅持學術自由基本理念，至於組織法制變革，除法人化之外部組織型態追求外，對於大學內部組織變革，是否事前自主性引入外力參與、或建構事後第三者評鑑等制度等，進行全面性完整的認知與思索。

最後，在我國大學發展與大學法制化過程中，就我國大學組織運作現況，以法規進行比較分析，並就未來法人化後，可能產生的影響及因採行之因應策略等，提出改善方式與建議。

