

國立政治大學校務發展研究計畫

九十九年第 1 學期成果報告

國立政治大學法人化可行性
法制研究

執行期間：100 年 3 月 1 日至 100 年 12 月 31 日

計畫主持人：廖元豪

共同主持人：劉定基

計畫參與人員：林子琳

目錄

摘要.....	4
壹、研究動機緣起與目的.....	6
貳、現行行政法人於我國之發展與現況.....	9
一、國立中正文化中心之設立過程.....	9
二、國立中正文化中心現行經營組織.....	10
參、國立大學改革之需—附論：國立大學法人化之意涵與類型.....	11
一、前言.....	12
(一) 國立大學改革之需.....	12
(二) 國立大學法人化意涵與類型.....	14
(三) 「國立大學自主治理試辦方案」.....	17
二、試辦方案之授權依據及說明.....	19
(一) 法律保留與大學自治.....	19
(二) 教育部權限之授予.....	20
(三) 大學權限之授予.....	22
三、國立大學校長、校務會議、治理委員會與教育部間之關係.....	28
(一) 治理委員會委員產生方式及其職權.....	28
(二) 校長與校務會議之關係.....	34
(三) 校長與治理委員會之關係.....	42
(四) 校務會議與治理委員會之關係.....	46
(五) 治理委員會與教育部之關係.....	53
四、國立大學自主化校內組織之分工與調整.....	57
(一) 相關法律規定應設置之大學組織.....	57
(二) 大學本於自主組織權限自行設置之校內組織.....	62
五、國立大學自主化之人事、財務及會計制度.....	66
(一) 國立大學自主化之人事進用.....	66
(二) 國立大學之會計、審計制度.....	76
六、國立大學自主化之評鑑制度.....	82
(一) 評鑑內容及標準.....	83
(二) 評鑑組織及程序.....	88
(三) 評鑑誘因及配套.....	92
七、治理委員會之設置程序及簽訂試辦契約之相關事項.....	95
(一) 治理委員會之設置程序.....	95
(二) 簽訂試辦契約之相關事項.....	98
肆、國立大學法人化可行性之借鏡—以國立大學自主治理試辦方案為例.....	100

一、國立大學自主治理試辦方案適法性評估.....	100
二、國立大學自主治理試辦方案法規衝擊評估.....	125
伍、本文結論與建議方向－國立政治大學「法人化可行性研究」.....	149
一、釐清法人化之目的與侷限.....	149
二、正式法人化之要件－立法之必要.....	154
三、適用「國立大學自主治理試辦方案」.....	156
附件一：國立大學自主治理試辦方案（教育部）.....	158
附件二：教育部與國立○○大學自主試辦方案行政契約（草案）.....	174
附件三：國立成功大學自主治理試辦方案施行細則（草案）.....	181
附錄(中文參考文獻).....	187

摘要

國立大學在目前的法制下，性質上屬於政府機關而並非享有獨立法律人格之法人。雖然大法官 380 號解釋賦予其大學自治之地位，但由於組織上並非法人，在人事、預算，以及行政監督上，依然受到行政官僚體系的侷限。為擺脫行政體系的牽制，以更自主之方式追求學術目標，遂有「法人化」之建議。

國立大學法人化，需要透過立法創設個別之法人。要說服立法院，在政治上難度較高，且法人化之後是否即能賦予國立大學足夠之自主性，仍應視立法院之意願。而教育部在現行法制下所設計之「大學自主治理試辦方案」，合法性仍有爭議，且試辦成效如何，是否能達成「準法人化」之效果，仍待觀察。

有鑑於此，國立政治大學是否宜爭取「法人化」，應視本校之「目標」，以及政治上可行性。至於是否採行自主治理試辦方案，則建議觀察其他學校試辦成果再做決定。

關鍵字：法人化、國立大學法人化、國立大學自主化

Abstract

In accordance with existing law, national universities are in essence “government agencies”, rather than “corporations” with independent legal personality. Though the Grand Justices Interpretation No. 380 recognizes that universities enjoy “university self-government” status, their personnel, budget and accounting, and administrative supervision are still subject to rigorous bureaucratic control. The suggestion of “corporatization” is for national universities to get rid of bureaucratic intervention and therefore pursue academic freedom via freer method.

To “corporatize” national universities, special legislation is needed to establish specific legal persons. Political feasibility would be a problem in convincing the Legislature. Whether corporatization could really give the very national university sufficient autonomy still depends upon the Legislature’s willingness. The Ministry of Education designs a “Pilot Program for the University Self-Government” without amending any statute, its legality is nonetheless still doubtful; and whether it may get the goal of “quasi-corporatization” remains to be seen.

Thus, whether NCCU is adequate to call for “corporatization” must count on our “goal” and political feasibility. As for whether to adopt the Pilot Program, I suggest to observe and assess other experimenter universities’ performance first.

壹、研究動機緣起與目的

自我國整體的行政組織再造上，依「國立中正文化中心設置條例」第 2 條將原屬教育部下屬機關之國立中正文化中心明定為行政法人，此為我國首見且係僅見之行政機關法人化立法例。個別審視國家教育行政領域方面，教育是國家給付行政之一環，大學提供人民高等教育及發展學術研究，不僅可提升整體國民之文化素養，更有助於提升國家文化及科技之進步。易言之，大學教育為國家各方面進多的原動力之一；又良好的學術環境取決於大學治理之良窳。自大法官釋字第 380 號解釋以降，已承認學術自由與大學自治均屬於制度性保障之一種。繼而，近年來大學自主治理問題廣受討論，其中公立大學公法人化議題為學界與實務持續對話之焦點。

自民國 75 年起，「公立大學法人化」即已有初步之提出，行政院教育改革審議委員會於民國 76 年所提出之「教育改革總諮議報告書」，對於提升高等教育品質方面，除賦予大學人事與經費較高的彈性及自主權外。在公立大學之組織地位上，亦有主張公立大學應法人化方向規劃，並釐清大學與教育部之互動為外部監督關係。惟為當時之教育部所反對。

一般學術上有認為，公立大學功能法人化，使公立大學得自國家教育行政科層體制獨立出來，與國家取得適當的安全距離，較能確保大學之自治。大學自治之治理問題可以簡略劃分為「外部問題」與「內部問題」。其中，外部問題產生之面向在大學與教育部(如最低適法及專業監督、有限的外部協助等問題上)、大學與社會(如監督及外部協助缺漏致使過度社會干預)、大學與其他政府機構(如附屬行政機關定位及相關行政之法規監督)以及大學與人事主計機構(如人事指派與法規適用等問題)；而內部問題上則在決策過程中，長久以來受到教師兼任主管問題(利益衝突、研究教學負擔、任期及流動率)、校長面臨單人決策困境與校長對經營團隊之規劃空間大幅減損等問題。因此，對於大學法人化所著眼者，乃使取得法人資格之公立大學人事及財務，從傳統官僚層級管制獲得鬆綁，並由該大學自行依其特殊性建構一套具有彈性、自主之制度，以提升該大學之國際競爭力。大學可脫離與國家最高教育機關間之部屬機關地位，獲得法律上獨立之人格地位，可更廣泛享有人事、立法、財政、組織計畫自主權，及有助於大學自治之推動。從而，國家機關對於大學造成之權利侵害，如不當之大學評鑑造成大學名譽受損，大學即可透

過訴願、行政訴訟等制度對國家之違法或不當行為提起救濟暨合併提起損害賠償，或依國家賠償法提起賠償請求。其次，屬於大學自治立法權事項所訂定之章則，國家祇得為適法性審查，大學對於國家之違法監督行為亦可本於獨立人格地位提起救濟。

當然，本文並未全然採取公立大學法人化即當然得以解決目前大學治理上的種種問題之立場，亦未相信公立大學法人化即必然得以提升大學之國際競爭力之觀點。然而，改革係進步之契機之一，本計劃目的在對於公立大學法人化制度之優劣與運作作通盤之審視與研究，並參考各國之立法模式在我國現有之制度下進行比較，希冀得對於學術自由及大學自治之認識，釐清大學組織、人事任用、財務管理，經營管理，校園管理、對學生之監督等事項與國家權力或教育高權間法律關係，並期使對高等教育在學術自由保障與促進及大學地位提升與運作上的活化能有些許之助益。

貳、現行行政法人於我國之發展與現況¹

目前我國之行政法人可以國立中正文化中心為代表，其於 2004 年 3 月正式改制為行政法人，亦為我國行政法人之首例，以下即以其為代表探討其設立過程、現行改革等問題：

一、國立中正文化中心之設立過程

國立中正文化中心於 1985 年 2 月 1 日先行成立「國家戲劇院及音樂廳營運管理籌備處」，並正式營運。1992 年 10 月始由行政院核定「國立中正文化中心暫行組織規程」，1992 年 12 月 20 日經教育部發佈後，正式成立「國立中正文化中心」，原有籌備處亦同時裁撤，成為隸屬教育部之社教機關。

從施工到完成期間，台灣也起步從農商社會轉型為工商社會，政治從高度戒嚴走向民主開放。本中心的落成，不但宣告了藝文新時代的到來，也開啟了台灣表演藝術的國際化大道，成為國內藝文發展史上的重要里程碑。

2002 年 8 月，教育部通過行政法人設置條例草案，以本中心為全國行政法人制度首例，並將設置條例送立法院審議。2004 年 1 月 9 日審議通過，同年 3 月 1 日正式改制，成

¹ 參考自：國立中正文化中心網站（網址：<http://www.ntch.edu.tw/about/show?categoryName=introduction>）

為中華民國第一個施行行政法人的機構。讓本中心以更具效率與彈性的方式營運，服務觀聽眾及各表演團體，提升國際競爭力。

二、國立中正文化中心現行經營組織

兩廳院業於 2004 年 3 月 1 日脫離原來的公務體系行政機關組織型態，改制為行政法人，改制後的兩廳院仍維持原來「國立中正文化中心」之名稱。

在行政法人組織型態下，本中心設董事長一人，由行政院院長就董事中遴選一人聘任之，綜理董事會業務。除董事長外，另有董事十四人、監察人三人，由監督機關(教育部)報請行政院院長聘任之。董事會負責兩廳院工作方針核定、營運計劃與營運目標審議、經費籌募、年度預算核定與決算審議、自有不動產處分或其設定負擔審議、重要規章審議或核定，以及藝術總監任免等事項。

此外，本中心置藝術總監一人，由董事長提請董事會通過後任免之，受董事會之督導，對內綜理兩廳院的業務，對外則代表本中心。藝術總監的職掌，係負責本中心年度計劃核定、年度預算擬訂與決算報告提出、所屬人員任免、業務執行與監督，以及其他業務計畫核定等事項。

一、前言

(一) 國立大學改革之需

我國國立大學向來採「政府治理」模式，但大學法第 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」，可謂亦有一定之自治主體地位²。國家經由大學法建立大學相關事務之制度（雖然項目與密度在減少當中），此外亦建立「校務會議—校長」之分權模式（但有權責不明、校務會議成員過多、校務會議究竟有無最終議決權等問題），另外則是大學預算、會計、審計、人事等法領域仍然受到綿密之法令制約（儘管「校務基金」制度已提供一定靈活空間）。

大學法實際運作結果，以國立大學為例，造成大學內部治理上係由學者主導³，但學者多有「搭便車」心態而鮮少認真參與，校務會議監督力量逐趨下降，乃形成校長及其任

² 關於國立大學之自治，在我國憲法本文與增修條文並無明文規定，而是經由司法院大法官以講學自由與學生受教權等基本人權客觀秩序功能中之「制度性保障功能」加以建立。舉凡教學、學習、學生選擇科系與課程等自由，均屬大學自治項目；大學於此等範疇，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權（見司法院大法官釋字第 450 號解釋）；參照李惠宗『憲法要義』（2009 年）96、98 頁。大法官進一步於釋字第 563、626、684 號指出，就大學自治事項，立法者應降低規範密度，相關解釋參照黃錦堂、張文哲「大學自治與兩種法律保留原則——釋字第 563、626 與 684 號解釋評析」法令月刊 62 卷 6 期（2011 年）13-30 頁。

³ 參照董保城「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 106 期（2004 年）188-208 頁；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（上）、（下）」政大法學評論 90 期（2005 年）171 頁以下、91 期（2005 年）247 頁以下。

命各主管與職員總攬之結果。在全球化競爭及國家財政資源日趨困窘或難以擴張下，傳統之國立大學一律平等（約指單純取向學生人數/系所數量等決定資源配置），以及受到人事、預算、會計、審計等法令嚴格限制，對於大學特定形象之建立與競爭優勢部門之創設（或維持），難有成效。

另一方面，國家（教育部）對於國立大學調控力正逐漸下降中，第一、因為大學本身規模龐大，大學事務亦具有相當專業性與複雜性，外力管制困難；第二、大學有高度專業自主性，尤其前段班國立大學多有高知名學者（學系、學院），甚且亦有相當內部自信與外部聲望，教育部「遠在天邊」而難為充分監督；第三、教育部所掌補助款數額亦日漸下降或至少難以成長，調控力亦隨降低；第四、教育部治理專業與道德威信亦隨著世俗選舉之不斷推演以及後現代性之開展，加以傳播媒體之隨時報導與爆料，其政治權威不斷被看穿與挑戰。

總而言之，國立大學之外部規制（或所謂「他律」）之權威與手段正萎縮中，而大學內部治理結構又難以有效擔保全球化競爭下之策略性與績效性，改革方案乃不斷被提出。

（二）國立大學法人化意涵與類型

學界（參與討論者仍屬有限）、教育部及部分報章媒體所稱國立大學法人化，因參考國別不同，而有一定差異。精確言之，得區分為以下三種理念型，並得有中間類型：

1. 日本國立大學法人化模式

日本國立大學具有法人人格，其特色如下：（1）文部科學省必須移轉財產；（2）文部科學省得對其進行績效管理與評鑑；（3）大學機關間之權限劃分改為向校長集中；（4）大學設「經營協議會」作為諮詢機制，半數委員係由校外產生，並於一定範圍享有監督權；（5）大學設「教育研究評議會」，評議員均由校內產生，旨在針對教育研究事項提供諮詢；（6）改進校長任命程序；（7）校內教職員不再有公務員身分，改以勞動契約進用；（8）經由資訊揭露與評鑑取代文部科學省之法令與個案監督。

2. 德國國立大學行政法人模式

德國國立大學已具有公法上社團法人地位，亦為一種國家機構（Öffentliche Einrichtung），享有自主事項及依民主

體制產生校長與校務會議。此等機制因教授治校之低度參與（其中不無出於搭便車之因素）而使得實際運作結果為校長或校務會議獨大（設若校務會議成員有出於派系考量或議題動員考量而有高、強度參與時）；各大學經費分派大致相同（取決於學生人數及向來之系所配置），欠缺與外部社會互動，於全球激烈競爭下亦難達成績效。

德國式「行政法人化」改革，是我國學者（例如黃錦堂）為向國人說明而使用此一稱呼，嚴格言之，其並無新成立一個法人，該機關（機構）仍然維持原先地位與組織方式，但該機關與母體間之關係，由傳統科層式體制改變為經由績效管理與評鑑，亦即母體經由一定程序而確立該分立而出機關（機構）之績效目標，並授權該機關業務決行、人事、組織、預算動支等方面之自主決定權，亦即以自我負責方式，完成有關施政措施，最後則是實施年度評鑑。此外，每隔一段期間或有客觀上確實需要時，該分立而出機關（機構）之負責人（主管），即須適度提供有關資訊給予母體之機關首長，俾令後者能有宏觀整體調控能力。

德國國立大學之「行政法人化」改革，係進行績效管理之要素，具有如下數項特色：（1）學校決策權集中於校長，校務會議僅對特定重要事項享有議決權；（2）引進校外成員參與，但仍以校內成員佔多數席次之「大學諮詢監督委員會」（Hochschulrat），提供大學策略行動之諮詢，以及在少數策略事項上有一定之參與決定權；（3）引進總額預算制，即將預算科目儘量加以整併，避免過於細瑣而難以有效動支之弊端；（4）大學會計改採商業會計模式；（5）主管機關經由與大學簽訂績效管理協議，列出大學應追求之目標與指標，並進行每年度評鑑，評鑑結果對於邦教育部經費撥補及對該個別大學或整體政策掌握，具有一定關聯性；（6）大學教師仍維持原先公務人員模式，從而與日本法不同，但為激勵大學教師之創造績效，乃在本俸、加給及獎金上，引進調控機制；（7）為促成大學於前揭構造下之自主治理，聯邦主管機關必須降低大學法之規範密度，即使其授權各邦制定，各邦亦應酌留大學自主空間；（8）德國在此模式下仍然限制國立大學之自主決定學費，此乃因實際政治上及大學傳統上之庶民大學（不收取學費）之理念所致。

綜上，德國國立大學行政法人化改革後，決策主體仍為校務會議與校長，且權力向校長集中，最多僅為引進「大學諮詢監督委員會」及績效管理而已。

3. 美國州立大學基金會模式

相對於德國晚近於若干國立大學引進「行政法人模式」之改革，美國州立大學向來所採用者，則為「基金會（財團法人）型態」。其特徵在於：（1）由州政府設立董事會作為州立大學之所有權主體與經營主體，董事會對大學策略行動享有決定權（其中包含任免校長）；（2）校長對董事會負責；（3）董事會權限須逐一一列舉，成員由州長提名，且須經州參議院同意；（4）大學校務會議僅為民間社團性質，非該州立大學組織法明定之大學機關（機構），其僅得對校務建議或聽取意見而已，非屬法律意義下之「權利」，且其所為決議不得違背董事會決定。

（三）「國立大學自主治理試辦方案」

教育部於所擬「國立大學自主治理試辦方案」（以下簡稱「試辦方案」）草案指出，相較於「政府治理」模式，日、韓、新加坡及香港已改採一如美國高等教育之「多元治理」

模式。申言之，大學有關重大之經營專業或公共議題，交由具校外參與者之董事會決定，以新加坡大學、香港大學、加州大學與我國成功大學比較，彼等國家之非政府代表於董事會均佔有 60% 以上席次，其成員主要來自學校或政府選派之產業、社會、校友或國際學界代表。以新加坡大學為例，學校董事包含金融業、媒體業及國際組織人士等；加州大學則包括法學界、醫學界、非營利教育組織及出版業，此等董事不僅補強政府單獨治理模式於學術或產業之專業不足缺漏，亦有助大學校務發展得以與社會、企業及國際脈動結合。

本試辦方案進一步指出，目的在於解決我國「政府治理」模式之不足，並參考前述外國作法，在試辦階段擬於學校設置「大學自主治理委員會」（以下簡稱「治理委員會」），由教職員代表、教育部代表、社會及相關產業代表、校友代表組成，使自主治理作為更符合大學學術專業屬性之手段，該委員會即為促進國立大學對外呈現績效之機制，亦得減輕教育部之監督責任。

綜上，前揭教育部試辦方案試圖引進美國州立大學之基金會型治理模式；惟於治理委員會成員之選任上，卻又維持大學內部與外部共同參與之模式，從而仍不無大學內部自我

治理之意涵，而與典型之美國式基金會型大學有別。基於此一意義，可謂我國新創之一種理念型。

二、試辦方案之授權依據及說明

(一) 法律保留與大學自治

試辦方案擬於不修正現行大學法制之前提下，設立治理委員會，由教育部與試辦大學，依本方案（行政計畫）、部定之行政規則，以及教育部與試辦大學所簽訂之行政契約，授權治理委員會行使部分原由教育部及大學行使之權限。此等規劃，於現行法之下，是否可行，其適法性有無疑義，仍值探討。

首先，試辦方案主要涉及大學之組織與決策結構。一方面，依據釋字第 450 號解釋，組織與決策結構，應屬大學自治範疇，是以大學本應有相當寬廣空間，於不牴觸法律前提下，得自行以組織規程或其他方式決定。另一方面，現行大學法仍有部分規定，就大學之決策組織及程序予以明文規範，除非此類規範已直接、明顯侵害大學教學、研究、學生學習之憲法自治權，否則試辦方案亦不得牴觸大學法既有規定。

有鑑於此，試辦方案或許毋須適用法律保留原則，以尋求大學法等相關授權；但原則上仍應適用法律優位原則，不

可抵觸現行法律。然而，在「是否抵觸法律」解釋上，或許大學自治應為重要之參考基準，儘量給予大學與教育部有相互合作及自主發展之空間。

（二）教育部權限之授予

教育部對大學之管理權限，是否（及於何種程度內）得經由行政計畫、行政規則及行政契約之授權，委由治理委員會行使？此一爭議，端視治理委員會擬行使何種教育部之法定權限而定。於「管轄法定」與「管轄恆定」原則下，如大學法與其他法律明文規定教育部擁有特定權限，甚至具體限定其行政行為形式，則教育部於形式上，仍應保留最終決定權。

以治理委員會擬行使之教育部權限而言，其中「學雜費審議權」與「大學招生審議權」二者，大學法之授權方式較為寬泛⁴，故應毋須透過立法程序，僅須經由行政規則，修正教育部行使權限之方式，委任治理委員會為個案決定即可。而教育部對於大學之「評鑑」，依大學法第5條第2項規定，

⁴ 大學法第35條第1項規定：「大學向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾教育部之規定」。法律文義僅曰應依「教育部之規定」，故教育部以何種方式，授權何種組織訂定規範，應有相當空間。

大學法第12條規定：「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」。亦僅規定由教育部訂定一般性之標準，並未明確要求由教育部個別核定。因此具體決定權，仍得交由各校依教育部之標準，個別決定之。

可知教育部得自行組成評鑑委員會，亦得另行委託外部團體或機構進行評鑑。因此，教育部應得以行政規則或行政契約，授權治理委員會對大學進行評鑑⁵。

但如法規明定應經教育部「核定」，則教育部是否、如何轉授權予治理委員會決定，則較有疑義。如大學法施行細則第 11 條明文規定：「大學依本法第 12 條增設及調整院、系、所、對外招生之學位學程與招生名額，應報本部核定」。因此，調整院系所，乃至學位學程與招生名額，均應由教育部「核定」。其解決方法有二：

第一、修正大學法施行細則第 11 條規定，使試辦大學得免除送請核定之義務；或一般性變更事必躬親之核定方式。如此，得以行政規則或行政契約，將試辦大學之相關事項，逕行授權予治理委員會。第二、於形式上，教育部仍保留最終核定權，但藉由本方案（行政計畫）、行政規則，以及教育部與試辦大學締結之行政契約，明定教育部對於試辦大學經由治理委員會所為院系所增設、調整等決定，原則上均予核定，其實質上將與備查相近。

至於大學校長之聘任，鑑於大學法第 9 條第 1 項明定公

⁵ 至於「評鑑」之性質是否應屬「外控」而不宜由治理委員會（或其內部再授權之委員會）為之？一方面此似僅屬「妥當性」問題而非「合法性」爭議；另一方面，治理委員會，於性質上類似外部與內部之綜合體，或所謂「介面」，亦有外控之意味。

立大學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」。形式上仍應由教育部作為聘任機關，但教育部自得對於試辦大學之治理委員會所遴選之校長人選，在不牴觸法律且符合本方案與相關行政規則之前提下，以行政契約方式承諾聘任。

（三）大學權限之授予

至於治理委員會與大學間之關係，主要涉及：（1）與校務會議之權限分工；（2）與校務會議以下各類委員會之權限分工。茲分述如下：

依現行大學法規定，校務會議為大學重要之決策組織，亦是體現校園民主之機制設計。大學法第 15 條規定「大學設校務會議，議決校務重大事項」，第 16 條則明定校務會議審議校務發展計畫及預算等 7 個事項，以及第 9 條第 2 項推選學校代表參與校長遴選委員會之權限。此等權限可否、或在何種程度內，得在不修正大學法之前提下，委由治理委員會行使？

首應探究者，大學法第 16 條所稱「審議」之意涵為何。如「審議權」得與「議決權」分離，則校務會議之審議僅屬諮詢性質，而將實質決定（議決）權交由治理委員會行使，

並無問題。反之，如「審議」與「議決」無法區分，則其轉委任即須更堅強之法理依據。

綜觀我國目前法律中，關於「審議」之用語，幾乎均代表「實質議決」之權限。諸如：

1. 公民投票法中之「公民投票審議委員會」，對於公投事項有實質審核權限⁶，行政院公民投票審議委員會審議規則亦明文規定審議委員會之表決程序。
2. 教師法中明文規定之「教師評審委員會」，其「審議」亦有實質議決效力⁷。而大學法本身亦於第 20 條明定「大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，應經教師評審委員會審議」。而教評會之「審議」，依據實務以及釋字第 462 號解釋，絕非單純「諮詢」功能。既然如此，同一個法律中，有關「校務會議」之「審議」，似難以做其他解釋。
3. 依訴願法設置之「訴願審議委員會」，其審議權與決議權分別規定於同法第 53、54 條，顯見兩者不得分

⁶ 公民投票法第 14 條第 3 項規定：「公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回……」。

⁷ 教師法第 14 條第 2 項規定：「教師有前項第 6 款或第 8 款規定情事之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員過半數之審議通過」。

離，應合併行使之。

4. 有關立法院對法案、預算之議決權，現行法亦多以「審議」用語為之。如立法院職權行使法第 8、13、14、67、68 等條，預算法第 22 條⁸、第 41 條等規定。憲法增修條文第 5 條第 6 項，司法院概算由立法院「審議」之規定，亦同。
5. 公務員懲戒委員會之審議權，依公務員懲戒法第 4、7、8、18、19、21、22、27 等條⁹規定，亦屬實質議決權，甚至實乃「審判權」之意。
6. 公共電視法有關董事會之「審議」權，亦為實質之審核與議決權，並非單純諮詢¹⁰。
7. 行政法人法有關董事會或理事會對於年度計畫、發展目標、預算等事項之「審議」權，亦屬實質之審查與議決¹¹。

⁸ 預算法第 22 條第 2 項規定：「立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限」。

⁹ 公務員懲戒法第 27 條規定：「公務員懲戒委員會審議案件，應以委員依法任用總額過半數之出席及出席委員過半數之同意議決之（第 1 項）。出席委員之意見分三說以上，不能得過半數之同意時，應將各說排列，由最不利於被付懲戒人之意見順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數為止（第 2 項）」。

¹⁰ 公共電視法第 30 條第 2 項規定：「公視基金會之年度計畫及收支預算，由總經理編製後，報請董事會審議」。

¹¹ 行政法人法第 10 條規定：「董（理）事會職權如下：一、發展目標及計畫之審議。二、年度營運（業務）計畫之審議。三、年度預算及決算之審議。四、規章之審議。五、自有不動產處分或其設定負擔之審議。六、其他重大事項之審議」。

綜上可知，大學法有關校務會議之「審議」權限，在我國法制之解釋，應包含實質之「審查」與「議決」。此種權限，既由法律所明定，則權限之移轉應特別謹慎。我國行政程序法第 15 條、第 16 條，亦對權限之委任、委託及委外，有「依法規」與其他程序上之要求。尤其釋字第 524 號解釋，原則禁止法規命令之「轉委任」。此雖與本法之「審議權」有間，但基本原理仍可相通。校務會議之審議權如何在欠缺法律明文依據之前提下「轉委任」，而能免於違法之指摘，仍待深究。或可藉由以下兩種途徑解套：第一、校務會議以「快速審議」程序，審議治理委員會之提案。第二、以大學自治之法理正當化內部之概括授權。以下分述之：

1. 校務會議「快速審議」程序

此係仿效美國與其他國家之國會，對於「踐行條約之立法」(implementing legislation) 之快速立法程序¹²。亦即：國會對於此類法案，應於一定期間內審議完畢，且僅能為「可否」決議而不能（如一般法案般）修改內容。甚至連討論時間，均嚴格限縮。

設如大學法明定校務會議之審議權不能移轉，則最終議

¹² 19 U.S.C. §§ 2191-2194.

決權不得已仍應保留予校務會議。但同時治理委員會既經授權審議重要校務事項，其組成又有高度、多元之代表性，則回到校務會議重開討論程序，並無實益。準此，爰建議由大學之組織規程規定，由校務會議授權就大學法第 16 條審議事項，授權治理委員會審查、議決後，提案至校務會議審議。並明定校務會議審議治理委員會之提案，應採簡易程序，諸如：包裹表決、可否同意、不經討論（或限時討論）等。如此同時可滿足「校務會議審議」與「治理委員會實質決定」之需求。

2. 以大學自治之法理正當化內部之概括授權

另一個可能，是從「大學自治」賦予大學內部自主權之精神，導出「大學得以組織規程規定，由校務會議委任『治理委員會』審議相關事項」。

一般對行政機關或組織之權限或管轄，採取較嚴格之「法定原則」，不允許權限之任意移轉，此亦為行政程序法要求權限移轉應「依法規」，前揭釋字 524 號對「轉委任」之謹慎態度亦係採此一立場¹³。但大學之內部自主，亦為憲法講學自由之要求，釋字第 380、450、563、684 等號解釋

¹³ 釋字第 524 號解釋指出：「倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章」。雖其係以「法規命令之轉委任」作為討論標的，但同樣態度應適用於行政處分或其他權限之移轉。

均明揭大學自治之意旨，釋字 450 號甚至將大學法過於侵害大學核心事項之「組織規定」宣告違憲。在「組織自主」之原則下，大學法針對大學內部之組織、程序予以詳盡規範之規定，即便未至違憲，亦屬例外，不宜為過於嚴苛之解釋；尤其大學內部權限之變動，並未影響外部人民之權益，而應儘量容許大學有調整之空間。

加以在全球化變動快速之時代，組織內部調整程序之彈性化，早已成為學理與實務之共識。憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項即已授權法律，對機關組織調整程序為更彈性處理。中央行政機關組織基準法更全面將機關「內部單位之分工職掌」，交由「處務規程」或「辦事細則」為之¹⁴。做為「機構」且享有憲法位階自治權限之國立大學，如被解釋成「不得自行調整內部組織」，實非妥適。

此外，若此等「轉委任」僅適用於「試辦」範圍，而在法律保留領域，「試辦計畫」(pilot program) 鑑於其高度政策、技術性，在法律保留之「密度」上，本應有更大之空間（參照釋字 443 解釋理由書）。準此，建議由試辦大學之組織規程規定，校務會議得經決議將其特定審議權限授予治理

¹⁴ 中央行政機關組織基準法第 8 條第 1 項規定：「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之」。

委員會行使，且校務會議之授權目的、內容、範圍（時間）應具體明列於決議之中。於此架構下，再由試辦大學與教育部以行政契約訂定治理委員會被授權之事項（如校務發展計畫、預算、組織規程、學院、學系之設立變更、教學評鑑辦法等），則應完全符合依法行政原理之要求。

惟如欲使試辦計畫下之大學自主治理機制，能有更明確之法源依據，又能有較大幅度改制之可能，仍建議推動修法，於大學法中增加一「試辦條款」(pilot provision)，明文規定教育部得就大學之內部組織與程序，與特定公立大學締結行政契約試辦自主治理機制，此類制度在國外之立法中相當常見¹⁵。既可給予學校、政府更寬廣之試辦空間，又有更明確之法源依據。

三、國立大學校長、校務會議、治理委員會與教育部間之關係

（一）治理委員會委員產生方式及其職權

1. 委員產生方式

委員產生方式，廣義而言，包括席次多寡、提名與同意之權限分配，另外亦須一併討論應否由主管機關行使最終同

¹⁵ E.g. Cal Grant Alternative Delivery System Pilot Program (CAL. EDUC. CODE §§ 69450-69460); the Single Gender Academies Pilot Program Act of 1996 (CAL. EDUC. CODE §§ 58520-58524); the Bill Bradley Human Relations Pilot Project (CAL. EDUC. CODE §§ 280-283)

意權。

(1) 人數多寡

治理委員會之組成人數不宜過多，蓋有議程冗長、權責不明之缺點，相對亦容易產生派系與紛爭。但反面言之，若為強調大學自主治理成員之利害關係人與主要社會各界之代表性，且在制度試辦之際為求漸進改革與周延，成員人數尚非不可稍微增加。

依教育部所定試辦方案之規定為 15 至 19 席，較能涵蓋多方代表，從漸進改革角度以觀，非無可取。

(2) 委員選任

如前所述，如採行政法人型之公立大學改革，則仍維持校內人士居多數而主導治理委員會；反之，如採基金會型大學，則多為外治之模式，董事大都來自學校外部。

教育部試辦方案中之主要席次人選，由校務會議最終決定，不無傾向由校務會議主導委員人選之意涵。亦即，大學內部成員（如教師、研究人員、職員、工友及學生）佔過半席次，其中：教職員代表 3 人（係由校務會議自行決定）；教師組織代表 1 人（由教師會選任）；學生會長 1 人（因特定職務而當然成為委員）；校友代表 3 至 5 人（由校長提名，

經校務會議同意而出任);企業及社會公正人士 5 至 7 人(同上);教育部所指派者,僅有 2 人。

換言之,在總共 15 至 19 席之委員當中,由教育部指派者僅有 2 席,其餘均出自大學,其中「校友代表」與「企業及社會公正人士」固然係由校長提名(而校長係由治理委員會任命,在此程度可謂係由治理委員會實質掌控),但校務會議擁有最終同意權,而校務會議係由教師、研究人員、職員、工友及學生等依一定比例組成,為校內勢力所在,而教育部之試辦方案並無提及校務會議不同意時雙方之妥協機制,校務會議從而享有最終決定權。

(3) 民主正當性

由校長提名、校務會議同意或校務會議自行決定之模式,是否符合治理委員(會)之重大權責應符合民主正當性之控制要求,仍值探究。蓋治理委員會享有大學之策略行動最終或前置程序(指須經校務會議同意者)之決定權,則其必須有民主正當性基礎。教育部所擬試辦方案將主管機關掌控席次調降為 2 席,使該組織為「政府以外勢力」所控制,不無欠缺民主正當性之虞。此外,由於治理委員會行使重大權責,影響大學發展深遠,其組織架構、成員任命、解職、利益迴

避等似均有法律保留原則之適用，其權責亦宜於法律中明定。

但因試辦方案畢竟屬於試辦性質，目前僅有二所大學（國立成功大學與國立金門大學）作為對象，其並未修正大學法任何條文，且該二所大學係經由與教育部簽訂行政契約方式，而自願採行如上治理架構（行政契約須由校內所有教師、研究人員、職員、工友及學生之同意為前提，或至少須經校務會議之同意），或得降低、免除違法性之疑慮¹⁶。

（4）主任委員產生方式

治理委員會之主任委員，應如何產生，上開試辦方案並無明文規定。理念上，於此得有「委員互選」及「官方指定」兩種模式¹⁷。此二種模式各有其優缺點，委員互選具有民主性以及貫徹委員間平等參與治理之優點，但容易權責不分，以及因為選舉而導致之派系化；反之，官方指定之人選較能與教育部配合，快速有效執行行政事務。

由於試辦方案屬於試辦性質，並從漸進改革以觀，委員互選產生主任委員似乎是較理想模式。而試辦方案所規定委員產生方式（校務會議有人事決定權）與席次比例（教育部

¹⁶ 最妥善方法，係修正大學法而引進試辦條款，將試辦目的、內容及範圍加以規定，並授權教育部訂頒有關法規命令。

¹⁷ 若由委員互選產生前一、二名然後交由教育部長圈選，則此模式亦近乎官方指定。

僅有 2 席)，可謂已經排除教育部對人選之最終決定權。

2. 治理委員會職權

教育部所擬試辦方案係採基金會型大學之模式，治理委員會對於大學策略性事項有單方、最終之決定權，另並包括對校長人選之任免。應注意者為，治理委員會主要任務在於決定策略性事項，而非細瑣之日常校務（包括個案與通案）之執行，後者係由治理委員會所遴選之校長負責。

經由德國法之比較得知，德國公法上社團法人化之大學，其理事會對於大學校務基金之原則性事項享有決定權，並監督校務內閣之運作。詳細權限如下：(1) 任命以及解任校務內閣之成員；(2) 對於土地或借貸有關事項之決定；(3) 對大學經營計畫之同意；(4) 接受（與審議）校務內閣所提報告；(5) 確認年度決算，及因此豁免校務內閣之預算執行責任；(6) 對以大學校務基金設立或投資企業之事項，行使同意權；(7) 對大學行使合法性監督；(8) 對大學校務基金章程之制定、變更及廢止之決議。此等事項雖與教育部試辦方案內容未盡相符，惟兩者皆屬校務重大事項，固不待言。

教育部試辦方案之內容，亦與美國州立大學董事會權限相近，得以與北伊利諾州立大學之比較觀察，該校董事會之

權限與責任 (Powers and Duties) 主要有如下數項：

- (1) 制定有關規定，以統轄管理該大學與分部，凡此不得抵觸州有關法律。
- (2) 任用校長並於正當理由時將之解任；此外亦得任命及解任如下人員：各學院之院長、正教授、副教授、助理教授、其他有關教育或行政助理，以及各種必要職員；董事會亦有權規定以上人員之任務，及與其簽訂契約，規範常聘 (tenure)、薪水、退休 (retirement benefits) 等事宜，但必須符合該州所制頒之大學公務員法規定。
- (3) 規定有關學習課程 (to prescribe the courses of study to be followed)，以及所使用教科書、器材。
- (4) 基於各學院建議，賦予學生學位。
- (5) 檢視大學有關條件、管理及行政，提供所需建築物、器材、設備及輔助性設施，確定 (to fix) 並收取註冊費 (matriculation fees)、導師費 (tuition fees)、學生活動費 (fees for student activities)、學生設施費 (fees for student facilities)、學生福祉費 (student welfare fees)、實驗室費用 (laboratory fees) 及其他因校方所

提供設施或器材等費用。至於就該大學建築物之興建、改良、修繕、燃油、家具、必要維修，以及董事會成員履行責任之費用、校長薪水、教職員報酬等，則由州財政部支付；其他支出得對學生收費，而大學董事會得規範有關收費事宜。

(6) 繼承且管理所有信託、信託財產及贈與 (trusts, trust property, and gifts)。

(7) 接受教授職位或系所整體 (含硬體與人員乃至待遇等) 之捐贈，並應同時訂定有關捐贈之規則。

(8) 與聯邦政府簽訂契約，提供教學或其他服務。

(9) 與共同電腦中心 (Cooperative Computer Center) 簽訂契約，取得電腦資訊處理有關服務。

(10) 與其他機構合作，以價購、租賃或其他方式，擴大、維持及改進有關之科技園區，鼓勵並服務相關工商業乃至州之經濟發展。

(二) 校長與校務會議之關係

1. 皆屬具校園民主正當性之機關

依我國現行大學法第 8 條及第 15 條規定，「校長」及「校務會議」皆為大學應設置之法定機關。校長由學校所組成之

校長遴選委員會遴選，經教育部聘任產生，對外代表大學，對內綜理校務，負校務發展之責，為大學最重要之校務政策擬定及執行機關。而校務會議，在現代組群大學之型態下，則由校長、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成。其中，教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人員二分之一，至於其他人員之產生方式及比例，大學法第 15 條第 1 項則授權由各大學組織規程定之。實務運作上，各大學組織規程亦大都規定校務會議其他人員係由各組群人員直接或間接選舉或推選產生。以國立成功大學為例，依其組織規程第 15 條第 1 項規定：「校務會議之各學院教師代表，依第 14 條第 6 項規定選出。不屬於學院之教師代表按分配名額，由教務處辦理選舉產生。助教（含舊制助教）、研究人員、職員及工友之校務會議代表，由各該團體分別經選舉產生」。至於學生代表之產生方式，依國立成功大學校務會議議事規則第 3 條第 4 項規定：「本會議之研究人員、助教、職員、工友、大學部學生代表及研究生代表，由各團體分別經推選產生」，同樣係透過推選方式產生。準此，校務會議在法制及實務上皆為一具有各組群民主正當性基礎之合議制機關。

綜上所述，校長與校務會議具有一共通特性，即皆屬具有校園民主正當性基礎之大學治理機關。抑有進者，在現行大學法之規範結構下，校長甚至於具有來自於校務會議所傳遞之民主正當性。蓋依大學法第 9 條第 2 項規定，校務會議具有推選校長遴選委員會總額五分之二席次之學校代表權限，以參與校長遴選。是以，從大學校園民主自治角度以觀，校務會議享有較之於校長更為直接之校園民主正當性基礎。

2. 法制面之大學治理分工

校務會議雖擁有強固且最直接之校園民主正當性基礎，但從大學法之規範內容中，卻無法導出其為大學最高議決機關之地位。毋寧依大學法第 15 條規定，校務會議職權僅限於「議決校務重大事項」，究其立法原因，似乎仍與其擁有最直接之校園民主正當性基礎有關。即由校務會議負責議決校務重大事項，雖為最契合大學自治民主要素之設計，惟所謂校務重大事項，依大學法第 16 條規定，得具體化於下列事項之審議上：(1) 校務發展計畫及預算；(2) 組織規程及各種重要章則；(3) 學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦；(4) 教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項；(5) 有關教學評鑑辦法之研議；(6) 校務

會議所設委員會或專案小組決議事項；(7) 會議提案及校長提議事項。除上述校務重大事項之審議及議決權歸屬於校務會議外，其他校務發展及經營管理事項，最終仍概括由校長負處理之責。從而，對大學校務發展及經營成敗負整體責任者，應為校長，而非校務會議（大學法第 8 條參照），於此意義下，校務會議與大學校長在大學治理上之角色扮演，並非立於科層式之上下隸屬關係，而係依事務內容及性質進行權責分工。

類似於我國現行大學法中對於大學校長與校務會議關係所為之規範結構，德國各邦大學法無論是採弱勢或是強勢之校務會議型，亦大都將大學校務會議（Senat）定位為對特定校務重大事項之單獨或共同議決、審議、表示意見或諮詢之民主機關而已¹⁸，而非一般性校務最高議決機關。例如採弱勢校務會議型之北萊茵邦大學法第 22 條第 1 項規定：「校務會議職掌下列事項：(1) 校長團成員選舉之確認，並以四分之三多數決建議大學諮詢監督委員會依第 17 條第 4 項對校長團成員進行罷免；(2) 對校長之年度報告表示意見；(3) 在本法無特別規定之情形下，公布及修正大學組織規程、大

¹⁸ 參照黃錦堂「德國大學法『新公共管理』改革之研究——兼論我國大學行政法人化相關草案」政大法學評論 118 期（2010 年）187-189 頁。

學架構規定及大學章則；(4) 對於第 16 條第 1 項第 5 句之大學發展計畫、第 6 條第 2 項之目標協定、第 7 條第 2 項及第 3 項之評鑑報告、經營計畫，以及學系、校級學術機構、校級經營單位、醫學機構之員額與經費分配原則，提供建議與意見」。又如採強勢校務會議型之巴登·符騰堡邦大學法第 19 條第 2 項規定：「校務會議之主要任務如下：(1) 確認專職大學校長之選舉；(2) 選舉大學校長團之非專職成員；(3) 對結構及發展計畫表示意見；(4) 對預算及經營計畫草案表示意見；(5) 對大學契約及目標協定之簽訂表示意見；(6) 對教授之任務說明表示意見；(7) 議決學系、大學機構、學程，以及共同機構與委員會之設立、變更及裁撤；(8) 議決入學許可之數量；(9) 在學院建議基礎上議決大學考試規則，或對大學畢業考試規則表示意見；(10) 議決及修正大學組織規程；(11) 決定對大學學術、藝術發展具有原則性意義之事項；(12) 議決大學設施管理及利用之相關章則，尤其是學生學費、入學許可、學年分配、註冊等規定；(13) 校長以及性別平等受託人年度報告之討論」。

3. 實務運作面之困境

雖謂在大學法之規範架構上，校務會議與大學校長間之

關係並非立於科層之上下隸屬關係，但我國大學法第 16 條畢竟賦予校務會議針對大學內重大之學術事項（教務、學務、研究）、經營事項（總務、預算），以及涉及社會公共事務（校務發展計畫、院系所設立或調整）之審議權，得以在一定程度上制約，甚至是削減大學校長之校務發展及經營管理權；其在現行之大學治理模式上，不容否認仍扮演關鍵角色。縱然如此，校務會議在實務運作上，仍面臨下述困境，難以發揮應有治理功能：

首先，校務會議定位並不明確。國內甚至有不少大學之校務會議，自擬為如同國家組織結構中之國會，除自我定位為大學校長執行校務之一般性及持續性監管機關外，並擴大解讀「重大事項」之意義內涵。此等校務會議權限自我膨脹之結果，不僅造成校務會議與校長彼此間大學治理權責之模糊不清，更為校務推展添加阻力變因，壓縮大學校長之校務政策擬定及執行權，嚴重者，甚至架空校長職權，使校務陷入癱瘓。

再者，校務會議組織過於龐大。例如國立成功大學組織規程第 14 條第 2 項規定，該校校務會議成員總額以 120 人為原則，且開會次數亦不頻繁（每學期僅一至二次），故議

事效率若非不彰，即是無人發言，而對於校長及行政團隊之提案行禮如儀地照單全收，無法有效且及時地行使其校務重大事項之審議及議決權。

最後，校務會議成員組織，須考量各組群正當性之兼備及教授治校理念之落實。是以，在教學、研究及學務上，或可發揮其專業治理之功能。然而，在涉及社會或產業之公共事務及產學脈動上，例如校務發展計畫、人才培育重點，以及院系所設立調整、課程規劃等，因未有外部人員之參與，故未盡能周全考量到社會或產業之實際需求，甚至產生與社會產業脈動脫鉤之情形。就此而言，即使其欲發揮監督及諮詢校長校務發展之功能，恐亦難達成。

4. 試辦方案下關係之新定位

在教育部試辦方案下，大學設置治理委員會，經由外部參與及多元治理方式之引進，強化大學經營及公共事項之專業性與社會脈動性。在此情形下，校務會議現有法定審議權中之「經營事項」及「公共事項」，將移出由治理委員會行之，而僅保留大學內部成員（尤其是占絕大多數之教師代表）理論上較為擅長之重大學術事項（教學與研究）審議權限。據此，試辦階段校務會議之新定位，除大學組織規程及重要

章則審議權保持不變外，即從大學法所規定之重大學術、經營及公共事項審議機關，限縮為「學術事項審議機關」¹⁹。而且，此處所稱之審議權，應更著重於學術事項「諮詢權」以及「意見提供」功能之發揮，而相對地弱化其作為議決權之內涵²⁰。尚須說明者，轉型後之校務會議職權雖集中在學術事項之審議上，但與現行之校教評會職掌事項尚屬有間，故不生職責重疊之問題。

於此定性下，校長之於校務會議二者之關係，則是更強化校長在學術事項領域內績效提升之政策規劃提案權，以及校長對於學術單位之人事及行為管理權。茲將校長及校務會議間可能之新權責分配方式臚列如下：

大學校長 (學術事項提案及管理權)	校務會議 (學術事項審議權)
(1) 訂定確保教學及研究品質之績效指標	(1) 教務、研究發展事項及其他重要事項之審議
(2) 學術獎勵方案之提出及執行	(2) 教學評鑑辦法之審議

¹⁹ 就此而言，教育部版試辦方案與成功大學校內委託研究計畫「國立大學自主治理」之結論呈現出明顯分歧，甚至是背道而馳之現象。蓋根據後者，大學自主治理後，校務會議原來在大學扮演之角色非但不予改變，且其權限將較之於自主化前更大，而非如同教育部版所指之職權限縮。對此，尚有待確認何者所言正確。

²⁰ 教育部所提試辦方案中，認為轉型後校務會議之定位，應「回歸」大學法第 16 條所規定之「審議機關」，而此處所稱審議，該試辦方案認知為即是「諮詢」之意。對於此等描述，用語上似過於武斷，且是否真正契合大學法之立法原意，恐仍有斟酌之餘地。蓋根據我國一般立法技術及用語，審議權之內容並非僅指意見諮詢而已，毋寧理應具有「審查」及「議決」之權。此觀之大學法第 16 條所臚列之校務會議職權中關於大學規程及重要章則之制定、院系所設立調整及停辦等，校務會議縱非議案之擬定及提出者，但卻極為明確地具有拘束效力之議決權。議決通過之議案，校長應受到拘束。準此，校務會議於試辦方案推展期間固可朝向「諮詢機關」定位轉型，但應非試辦方案中所稱之「回歸」，而似較屬制度設計後之功能調整結果。

<p>(3) 分配學術單位人事及財務諮詢</p> <p>(4) 學術單位主管及經營機構負責人之聘任與解聘</p> <p>(5) 對校內學術單位違法決議予以撤銷、廢止、變更、限期改善、停止執行或其他處置</p> <p>(6) 對校內學術單位依法應作為而不作為得為必要之處置</p>	<p>(3) 校務會議所設委員會或專案小組決議事項之審議</p> <p>(4) 校長提議事項之審議</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------

有鑑於大學自主治理試辦階段校務會議功能縮減，故其規模上亦應相對應地予以調整縮小，不宜再為動輒百餘人以上之組織。成員人數之決定基準，除大學法第 15 條規定所要求校園各組群正當性比例即使在轉型中亦仍須受到維持外²¹，尤應考量專業審議及諮詢功能之有效發揮。以國立成功大學之規模而言，初步建議人數宜設定在 40 人以內。對此，大學組織規程及校務會議議事規則應配合修正。

(三) 校長與治理委員會之關係

1. 治理委員會之設置目的及功能定位

試辦方案之核心內涵，除使大學相對於教育部而言，得以享有更大之自主治理彈性空間外，在大學內部治理方面，更擬引進「外部治理」及「多元治理」模式，以衡平截至目

²¹ 關於大學機關民主正當性充分度之討論，詳參見黃錦堂「我國公立大學公法上財團法人化之研究——德國法與美國法之觀察」，收於吳庚教授七秩華誕祝壽論文集『政治思潮與國家法學』（元照出版社、2010 年）518-520 頁。

前為止普遍被認為並不適宜大學體制及任務執行之「政府治理」模式。具體方案則是設置由教職員代表、校友代表、社會及產業代表，以及教育部代表所共同組織之常設性治理委員會，作為新增之大學治理機關，而與現存之大學校長與校務會議鼎立，成為大學之三大核心內部治理機關。藉此多元治理機制之導入，旨在引進更為豐沛之社會資源，使大學任務得以更與社會產業脈動緊密結合，俾提升大學學術競爭力。

在大學法之現行規範架構下，治理委員會尚非屬大學須義務設置之法定機關。從而，該委員會之職權為何，尤其是其與負大學校務治理及發展成敗總體責任之校長間關係為何，在我國大學法中尚付諸闕如。惟參酌日本、德國及美國等國家之國立大學組織架構及治理模式，此一治理委員會在其制度目的之導引下，主要功能定位應有二者：其一、作為大學與社會產業結合之平台。透過社會產業代表之參與校務，期待能有效填補大學學術與社會產業脫鉤之現象，使大學能走出傳統所謂象牙塔之困境，提升與社會產業脈動及需求之結合度。此外，大學雖為學術機構，但在國家財政拮据日趨嚴重及知識經濟盛行情形下，大學不得不竭盡所能有效

管理及開拓各項資源，以作為學術發展之最大支撐力。就此，社會及產業長年累積之豐沛、具實效性經營管理策略及經驗，皆可提供大學在校務經營管理事項上之專業助力。其二、緩和教育部外部監督對於大學經營產生之衝突及誤解。在此功能下，治理委員會作為教育部監督大學任務執行之平台，透過教育部代表之長期參與校務，可在一定程序上將傳統之下命式外部監督機制，轉換為「參與與溝通之監督」。而且，透過此一平台，亦可增進教育部與國立大學間之溝通柔軟度及深度，使教育部得以擺脫現行對大學校務政策形成過程及任務執行之困境，亦使大學得以較為正確掌握教育部之監督方向與態度。基此，治理委員會之職權，應環繞在有關大學經營管理事項與公共事務，以及教育部可對大學進行監督之事務範疇內。根據教育部所擬試辦方案之規劃，治理委員會之主要職權如下：(1) 校長遴選、續任及解聘權；(2) 學雜費審議權；(3) 大學招生審議權；(4) 系所設立審議權；(5) 校務評鑑參與權；(6) 校務發展計畫議決權；(7) 校務預算議決權；(8) 彈性薪資機制議決權。

2. 校長與治理委員會之角色分工

綜上對治理委員會之功能及職權所進行之觀察，在不變

動現行法規範架構之前提下，其職權來源雖由教育部及校務會議分別為授權，但實質上卻與大學校長之人事去留及治理權限關係密切，且影響最鉅。綜合思考治理委員會與大學校長間之關係，至少應可歸納如下數項：

(1) 治理委員會與校長立於「校務分治」關係

治理委員會之設立目的之一，乃在於引進外部治理及多元治理模式，填補大學經營管理上之社會外部性及公共事務性缺失。準此，在學雜費、校務預算、教職員彈性薪資、校務評鑑等涉及經營管理事項，以及院所增廢調整及校務發展計畫等事務上，扮演與大學校長共同分享治理之角色，並且作為校長政策提出及執行之憑據，除審議權之行使外，亦不排除具備給予大學校長專業意見，以及提供諮詢之功能。而且，治理委員會作為一常設性機關，成員得以持續觀察大學校務發展，其治理功能理論上得以較為有效發揮。

(2) 治理委員會作為校長職權行使之「監督機關」

除上述治理功能外，治理委員會尚具有監督校長之作用。在現行大學組織架構下，校長除受教育部之外部監督外，在校內僅有零星地受到校務會議之監督而已，尚缺乏有

一穩健、持續及有效之監督機制，導致校長「有權無責」之現象。為求大學校務得以獲得正常，甚至是為大學利益之最大化發展，應建立制度性保障之機制。在此思考脈絡下，治理委員會即可發揮其適度牽制校長決策形成及執行之監督功能，為大學最佳利益把關。尤其，治理委員會經由對校長遴選、續任及解聘之人事監督權掌握，可使其監督功能更為充分發揮。

此外，教育部代表既然成為治理委員會之成員，則教育部即可調整其對於大學，尤其是校長之傳統監督模式，由「外部對立式」監督轉型為「內部協商式」監督。此不僅為監督及管制革新之作法，應可減少教育部與校長在校務推展及經營管理上之衝突發生。

（四）校務會議與治理委員會之關係

1. 大學自治與校務會議

我國憲法第 11 條明文保障人民之講學、著作及出版自由，司法院大法官亦從此規定導出大學之自治權，即釋字第 380 號解釋認為：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。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』，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。……國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第 23 條規定之法律保留原則」。釋字第 450 號解釋再補充：「大學自治屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則。……大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權」。釋字第 563 號解釋更進一步說明：「憲法第 11 條之講學自由賦予大學教學、研究與學習之自由，並於直接關涉教學、研究之學術事項，享有自治權。……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」。

關於大學之學術研究自由與大學自治，大學法第 1 條並規定：「I. 大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。II. 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」。因此，大學自治為大學之基本權利，且為其運作之最高原則，無論大學之組織如何變更皆不得侵害此項基本權。

基於前揭憲法、司法院大法官解釋及大學法之規定，大學之治理本應以大學自治為基本原則，不但立法機關應予尊重，且行政機關亦受此原則限制，不得侵害。為貫徹大學自治，大學法第 15 條規定：「I.大學設校務會議，議決校務重大事項，……。II. 校務會議由校長召開，每學期至少召開一次；……。III.校務會議必要時，得設各種委員會或專案小組，處理校務會議交議事項；其名稱、任務及組成方式，由各大學組織規程定之」。同法第 16 條則規定校務會議之審議權，包括校發、預算、規章、院系所、教學總研、評鑑等 7 大項。

綜上可知，大學為實現其自治及學術發展，率皆依大學法第 15 條規定設置校務會議，以執行其權限。由於第 15 條之用語為「議決」，而第 16 條之用語則為「審議」，是以對校務會議之權限為何，存有疑義。如認第 16 條之審議事項應係呼應第 15 條之議決規定者，而議決與審議之差異，應係立法者之用語不嚴謹，是以審議與議決並非涉及校務會議權限之區別，或可認為第 16 條之審議包括「議決」在內，

兩者並非不同之權限劃分，職是之故，依大學法規定，校務會議應是校務重大事項之議決單位，現行實務運作亦係由各大學之校務會議，對於第 16 條之事項進行議決。

2. 現行制度運作之缺失

國立大學雖得設校務會議議決校務重大事項，然而，各國立大學目前發展之最主要問題，乃是教育部及其他相關機關（如行政院人事行政局與行政院主計處、監察院審計部等）監督、管理是否過多，以致各大學之發展欠缺其自主性。為求大學能確實享有自主權，追求卓越與提升效率，培養大學之競爭力藉以發展其特色，以服務國家、社會，則教育部等之管控與監督或有鬆綁之必要。

此外，由於各大學教職員生人數普遍眾多，故校務會議代表動輒人數逾百，開會勞師動眾，遇有爭議議題，則討論曠日廢時，議決不易，縱經排除萬難而有決議，仍須送教育部核准或核定，大學自治空有其名。校務會議乃實現大學自治之實際運作者，其享有決定大學如何發展之權限，如校務會議代表成員太多、太雜，對議題無法充分掌握，致不能有效參與決策而發揮作用，則大學自治亦將流於空談。為落實大學自治，有必要增進校務會議代表之討論深度、提升議事

效率並發揮校務會議之功能，應有改善大學決策之形成機制。惟校務決策如何形成，校務會議如何調整其功能，仍有待大學與主管監督機關之教育部進一步探討、協調。

再者，大學之治理與發展是否宜交給完全由校內成員組成之校務會議決策，亦有檢討空間。由於大學所追求之學術發展仍應配合國家、社會之需求，因此，大學之決策不應全由校內成員組成之封閉性組織掌握，否則易與國家、社會之發展脫節，使大學發展處於封閉之象牙塔。為使大學發展能配合國家、社會及產業之發展，培養出符合其需求之人才，大學之決策組織有必要改善，協助大學之正確發展，以提升大學本身及國家、社會、產業之競爭力。

3. 治理委員會之設置

為提升大學之競爭力，規劃正確而前瞻之發展方向，並改善大學決策遲緩無效率之缺失，有必要於校務會議外另設決策機制。參考外國法制，通常採用者，乃是專設授予專責之治理委員會，延攬校外專家，包括校友、機關代表、產業人士參與大學之決策，期待加入外部人士提供各方專精意見，使決策能符合發展需求、提升行政效率，但仍應由部分校務會議代表擔任此一治理委員會之成員。

治理委員會之成員既包含機關代表（特別是教育部），則依現行法令對大學之管控密度應可大幅放寬，使治理委員會能享有較多權限，而得以落實大學自治。由於校務會議仍然存在，則治理委員會之成員，特別是主任委員，仍應經校務會議通過後再由教育部聘任始為適當。

治理委員會對校務應享有重大決策權，諸如校長遴選、續任及解聘權、校務發展計畫及預算之議決權、大學組織規程、各單位設置辦法及各種重要章則之議決權、學院、學系、研究所、及其他單位之設立、變更及停辦之議決權、學雜費議決權、大學總量議決權、校務評鑑參與權、彈性薪資機制議決權以及其他校務重大事項議決權。治理委員會之成立，既須經校務會議審議，亦有校務重大決策權，其通過之議案或交由校務會議以包裹形式確認通過，或直接交由校長為主之行政單位執行，並監督校長及其他行政單位之執行成效。

於現行大學法規定下，大學設置治理委員會，其適法性不無爭議。惟大學既享有受憲法保障之自治權，即大學於教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，據此，其亦應得於校務會議外，另設決策組織以追求自主、卓越、效率及前瞻發展，不受主管機關之干涉。

職是之故，大學於不違反法律禁止規定之範圍內，經由校務會議同意而設置治理委員會，應屬大學自治之保障範圍。退步而言，縱使認為校務會議為大學校務重大事項之議決單位，其仍得將權限委由治理委員會行使，而無違大學法之規定。

4. 校務會議與治理委員會之關係

如以公司治理相比，似可將校務會議比擬為董事會，而治理委員會則為常務董事會，但主要差異在於治理委員會成員雖可能有部分應來自校內，但有部分則由校外專家組成，其與學校間並無直接關聯。治理委員會權限主要來自校務會議，亦即由校務會議將其大部分權限授權由治理委員會行使，一方面因治理委員會成員較少，可縮短決策時程，他方面因治理委員會為各方專家組成，較易擺脫校內可能存在之派系鬥爭，除可顧及各方公共利益外，並可提供各種不同專業意見。且為求實現大學自治，減少教育部監督，部分依法原屬教育部之監督事項亦得鬆綁，改由治理委員會行使，藉以提升大學之自主性。

校務會議、校務會議所屬次級單位²²以及各一級學術與行政單位理應皆對治理委員會享有提案權，治理委員會對校

²² 大學若設治理委員會後，校務會議之召開次數勢必將減少，一學期或一學年召開一次，故其提案機會減少，應許其所屬之次級組織向治理委員會直接提案。

務會議等之提案亦有議決權。惟如校務會議認為治理委員會之決議窒礙難行或違反大學之利益或其他重大違法不當時，或得行使覆議權，如覆議通過，治理委員會即應受校務會議之決議拘束，不得執行。此外，如校務會議認為治理委員會之成員不適任時，亦得決議將其解任。

校務會議雖因治理委員會之成立而大幅縮減權限，但並非被廢止，而是處於類似授權者之地位，於校內監督治理委員會。退步言之，如認為治理委員會之設置依法無據而有違大學法者，亦得將之視為審議機關，而將校務重大事項委由其作出審查意見後，再交由校務會議於形式上議決；且校務會議並得事先訂定章則，除經三分之二以上校務會議代表反對外，應接受治理委員會決議之事項。

(五) 治理委員會與教育部之關係

1. 教育部與大學之關係

大學辦理高等教育，雖享有不受侵害之自治權，然而卻不可免於國家之監督。憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督」。司法院大法官於釋字第 380 號解釋中亦指明，國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第 23 條規定之法律保留

原則。職是，國家對於大學運作監督之執行，主要係由最高主管教育機關之教育部負責。據上，教育部之於大學，係立於監督者之地位，於現制上其管控監督幾乎鉅細靡遺，除在大學之設置、合併、停辦、發展計畫、評鑑等事項外，有關人事之核准，預算之核撥，亦在在皆主導、管控大學之設置、發展及經營，大學自治亦須在教育部之監督下始能依法實施。如此，大學事實上將無真正自主決定之重大事項。

2. 治理委員會於大學治理之地位

關於權力行使之機制，一般而言，監督者與執行者必須明確分離而不可混而為一，蓋若執行者同時亦為監督者，則監督者即難以公正無私而有效糾正執行者，因其兩者既合而為一，功能即無從區分而生弊端。治理委員會與教育部間應屬何種關係，首先必須釐清，亦即治理委員會於大學治理中究處於何種地位，應先究明。茲將兩種可能性分述如下：

(1) 治理委員會作為大學治理之執行機關

如治理委員會立於類似公司常務董事會之地位，對大學自治之相關事務作出決策，則其職權係大學治理之執行，更何況其大部分權限應係來自於校務會議之授權，是以其應係立於執行者之地位，縱使其組成員中含有教育部之代表，亦

難認為處於監督者之地位。縱使大學設置治理委員會，仍須另設監察機關對大學進行監督，此時，教育部之監督權責並不因治理委員會之設置而減輕或免除，換言之，教育部仍須對包括治理委員會在內之大學全體進行監督。

(2) 治理委員會作為大學治理之外部監督機關

如將治理委員會定位為大學之監督者，則必須受大學自治及法律保留之限制，此時，治理委員會不得積極介入大學之經營、治理，僅能被動進行消極監督。此外，其對大學監督權之行使亦須受教育部之委託（行使公權力），換言之，於此情形，治理委員會僅為教育部之受託者而已。應注意者，乃是公權力委託行使須受法律保留之嚴格拘束，亦即須有法規依據，若採此種制度設計，將原本屬於教育部之監督權限轉由治理委員會行使者，必須修法，使教育部得於法定範圍內將其監督權委由治理委員會行使。但參考目前各國之制度設計，甚少將治理委員會之地位定位為大學治理之外部監督機關，此種設計顯然不符設置治理委員會之目的。

3. 試辦方案關於治理委員會之功能設計

如將治理委員會定位為類似常務董事會之決策者，將其通過之決策交由校長及其行政團隊執行，則校長係立於類似

總經理之地位，校務會議則相當於董事會。試辦方案初步規定治理委員會之職權應包括：(1) 校長遴選、續任及解聘權(大學法第 9 條)、(2) 學雜費審議權(大學法第 35 條)、(3) 大學招生審議權(大學法第 12 條)、(4) 系所設立審議權(大學法施行細則第 11 條)、(5) 校務評鑑參與權(大學法第 5 條)、(6) 校務發展計畫議決權(大學法第 16 條)、(7) 校務預算議決權(大學法第 16 條)、(8) 彈性薪資機制議決權(大學法第 16 條)。以上(1)～(5)事項依現行法皆屬於教育部之權限，如不修法，教育部即有執行義務。此外，若欲將此等事項之決定權移由治理委員會，是否會將原本屬於大學治理之事項與大學監督之事項混合為一，導致執行者與監督者混同，而難以公正有效實施監督，以致生權責不清之弊，不無探討之餘地。國家對大學之監督究應由何機關對於何種事項執行，於此情形即有疑義。

可能解決之方法為，將原屬應受教育部監督之事項修法予以排除，改由治理委員會自行執行並自負其責。至於對大學之監督可改由大學之內控制度，亦即大學之校務會議、大學自設之監察單位或監督委員會執行。立於大學外部之教育部，則僅對少數與大學發展具本質上之重要事項以及對治理

委員會進行監督，使治理委員會能發揮功能，又不至於使執行者與監督者角色混淆。

四、國立大學自主化校內組織之分工與調整

如國立大學成立治理委員會，依上述說明負責校長遴選、續任及解聘等教育部或大學本身（特別是校務會議）所授權之事項，則治理委員會與校內校務會議以外之常設、非常設組織（例如：校務基金管理委員會、校長遴選委員會等）應如何分工，後者之權責是否應配合前者之設置而予以調整亦有待探究。此一問題應視校內其他組織是否為相關法律明文規定所應設置者，抑或係各大學依其自主之組織權限設置而異其處理方式。

（一）相關法律規定應設置之大學組織

依現行法規定，各國立大學應設置之校內組織而可能與治理委員會之職權相關者，包括：「校長遴選委員會」（大學法第 9 條參照），以及「校務基金管理委員會」與「經費稽核委員會」（國立大學校院校務基金設置條例第 5 條參照）。相關法律除規定應設置上述組織外，通常就其組成方式及職權亦一併加以規定，故處理該等組織與治理委員會之關係時，應特別注意是否牴觸相關法律之規定。應說明者，由於校務

基金管理委員會與經費稽核委員會涉及試辦大學財務制度之變革，將於其後說明，以下僅先討論治理委員會與校長遴選委員會之關係。

1. 治理委員會與校長遴選委員會之關係

依大學法第9條第1項規定，新任公立大學校長之產生，應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。同條第2項及第4項則分別就遴選委員會各類成員之比例、產生方式及成員性別比例，加以規範²³。至於國立大學現任校長之續聘與任滿前之去職，大學法僅於第9條第6項規定續聘應由教育部進行評鑑，然有關續聘及去職之程序並無統一規定，而委由各大學組織規程定之。

大學法上述規定之架構下，由治理委員會行使校長遴選、續聘及解聘之職權，就後二者而言，較無疑義，蓋大學法就上述事項之規範密度甚低。詳言之，試辦大學僅須修正其本身之組織規程，將現任校長續聘及解聘（去職）之決定權交

²³ 大學法第9條第2項規定：「前項委員會各類成員之比例與產生方式如下：一、學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之二。二、學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之二。三、其餘委員由教育部或各該所屬地方政府遴派之代表擔任之」。同條第4項規定：「前項校長遴選委員會之組成，任一性別委員應占委員總數三分之一以上」。

由治理委員會行使即可²⁴。此外，就大學法規定應由教育部辦理之續聘評鑑，教育部亦得修正「教育部辦理國立大學校長續任評鑑作業要點」，將試辦大學之校長續聘評鑑事宜，委由治理委員會辦理²⁵。

至於由治理委員會遴選新任校長，由於大學法就此一項已有詳細規定（包括應由遴選委員會遴選，各類成員之比例及產生方式、成員性別比例等），如不另行取得法律之特別授權，進而排除大學法第 9 條第 2、4 項規定之適用，則在治理委員會行使校長遴選之職權時，應注意不能牴觸大學法第 9 條遴選委員會組成之規定。亦即，「學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之二；學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之二；其餘委員由教育部...遴派之代表擔任」，以及「任一性別委員應占委員總數三分之一以上」之規定。

²⁴ 以成功大學為例，該校組織規程目前有關校長續聘及去職之規定為：「本大學校長之產生、連任及去職，依下列方式辦理：.....二、續聘：校長任期屆滿十個月前應由教育部進行評鑑，作為決定是否續聘之參考。並組成校長續聘評鑑委員會，就校長是否續聘作成決定，送校務會議備查。續聘評鑑委員會應有三分之二以上委員出席始得開議，應有出席委員三分之二以上贊成，方得作成決定校長續聘與否之決議。若校長獲同意續聘，則報請教育部續聘；若校長未獲同意續聘，則依校長遴選辦法規定重新遴選。三、去職：校長因重大失職事由，經校務會議代表四分之一以上之連署提出解聘案，經校務會議代表四分之三以上出席，及出席代表三分之二以上議決通過，報請教育部解聘」。

²⁵ 教育部辦理國立大學校長續任評鑑作業要點第 3 點規定：「本部為辦理校長續任之評鑑，於收受學校校務說明書後，應組成評鑑小組，由主管次長擔任召集人，委員五人，除主管次長為當然委員外，其餘委員，由本部聘請熟諳大學校務運作或高等教育行政之學者專家擔任，且得優先聘請參與該擬續任校長現任任期之遴選委員會委員擔任之」。

2. 試辦方案適法性分析

依據上開說明檢視試辦方案初擬之治理委員會委員組成及選任方式，與上述大學法第9條相關規定仍有相當差異²⁶。舉例而言，試辦方案所規劃之治理委員會中，由校務會議推選之「學校代表」僅有1票，縱加計教師組織代表及學生組織代表各1票，亦僅有3票，佔全體17名治理委員會委員約六分之一而已，顯然不符大學法規定五分之二要求；況依據試辦方案之規定，教師組織代表及學生代表係因擔任特定職務之當然代表，並非由校務會議推選，其產生方式亦與大學法第9條之規定有間。準此，若由此一治理委員會遴選新任校長，其適法性恐生疑義。

為符合大學法第9條之要求，如以治理委員會成員共17名為例，除以其充任校長遴選委員會之當然委員外，在校長遴選之事務上，尚須「外加」若干委員，並就現有治理委員之投票權及產生方式為如下調整：

(1) 校務會議推選之學校代表應有8名(8票)

亦即目前規劃中之7名校務會議、教師組織及學生組織

²⁶ 應說明者，教育部所提試辦方案中各類代表尚有區分「票數」及「人數」者（例如：校務會議代表雖有3人，但僅有1票）。有鑑於大學法第9條係採每一委員均有一投票權之規範模式，因此於分析前揭試辦方案之適法性時，應僅考量各類代表所反應之「票數」是否符合大學法之規定，至於代表「人數」則不應考量，合先說明。

代表，「每一位委員」均應在校長遴選之事務上，享有一投票權；且其中教師組織及學生組織之代表，形式上仍應經由校務會議推選之程序，而非採取因職務關係當然代表之設計，以符大學法之規定。除此之外，在治理委員會行使校長遴選之職權時，尚應由校務會議另行推選 1 名學校代表參與遴選工作，以補足此一類別遴選委員之缺額。

(2) 學校推薦之校友及社會公正人士應有 8 名 (8 票)

就此部分代表之產生方式而言，大學法並未強制規定須由校務會議推選，而係委由各大學自行規定。然在實務上大部分學校仍交由校務會議推選，少部分之大學（如：國立台灣大學）則有部分代表由校友總會及行政會議推薦之設計²⁷，可資參考。目前成功大學初擬辦法中，治理委員會合計共有 8 名校友代表、企業及社會公正人士出任委員，其產生方式及比例符合大學法有關校長遴選之規定，無須修正。

(3) 教育部遴派之代表 3 名 (3 票)

就此部分之代表而言，大學法並未規定其資格，亦即不以教育部之官員為限，合先說明。就目前成功大學初擬辦法而言，教育部遴派之治理委員僅有 2 名，故在治理委員會行

²⁷ 國立台灣大學校長遴選委員會組織及運作要點第 3 條第 2 項第 2 款參照。

使校長遴選之職權時，尚應由教育部另行遴派 1 名代表參與遴選工作，以補足此一類別遴選委員之缺額。

(二) 大學本於自主組織權限自行設置之校內組織

除大學法及其他法律所規定應設置之校內組織外，各大學在大學法之規範下，依據其自主之組織權限通常另行設置各種委員會（如校務發展委員會）或會議（如行政會議、教務會議）負責相關事項之規劃、討論或審議。在試辦自主治理之大學，上述各大學自行設置之委員會或會議其定位是否應予調整，其又如何與校務會議、治理委員會分工，亦值得探究。應注意者，由於上述組織之設置（包括組成及職權）均係由各大學自訂，相關組織之變革與大學法或其他法律之規定無涉，故較為單純。

1. 校務發展委員會

以國立成功大學為例，該校組織規程第 24 條第 1 項第 1 款即規定應設置「校務發展委員會」，負責審議以下事項：(1) 校務發展計畫、(2) 學院、學系、研究所及重要附設單位之設立、變更、停辦、(3) 年度預算及財務計畫、(4) 國際學術合作、締結姊妹校事項、(5) 科際整合計畫有關事項、(6)

其他有關校務發展事項²⁸。至於上述委員會之組成則由校長、副校長、教務長、學生事務長、總務長、研發長、國際事務長、研究總中心主任、各學院院長及附設醫院院長為當然委員，另由校務會議應出席人員就各單位所推選之候選人推選教師代表（非兼任行政職務者）若干人為委員，其中各學院保障名額各一人，教師代表人數並應占全體委員二分之一²⁹。

自上述國立成功大學校務發展委員會之職權以觀，其與該校校務會議及欲設置之治理委員會，在諸如系所設立、校務發展計畫、校務預算等事項上均有相當重疊之處，有必要予以調整。或可認為，在國立大學試辦大學自主治理機制後，校務發展委員會似可轉型為校務會議下之「次委員會」，如此一方面延續目前校務發展委員會作為校務會議審議重大校務發展事項前匯聚各方意見、集思廣益之功能，另一方面則可解決校務會議人數過多不易深入研究、討論相關議題之問題。至於校務發展委員會與校務會議之分工，似可參考國立成功大學現行之校務發展委員會設置辦法第6條規定，以

²⁸ 國立成功大學校務發展委員會設置辦法第5條參照。

²⁹ 國立成功大學校務發展委員會設置辦法第2條參照。

議案之重要（大）程度區分³⁰；換言之，凡屬重大事項者，於校務發展委員會討論後均須再行提交校務會議審議，並送治理委員會議決，至於其他議案則僅須校務發展委員會審議後即可實施，並向校務會議及治理委員會提出報告。

應注意者，如將校務發展委員會改為校務會議之次委員會，則前者之成員理應具有校務會議代表之身分。就此部分，應配合修正學校組織規程，將目前校務發展委員會委員之產生方式改由校務會議代表互選之。

2. 行政會議

以國立成功大學為例，該校組織規程第 18 條規定：「本大學設行政會議，由校長、副校長、各一級行政單位主管、院系（所）級學術單位主管、附設單位主管、軍訓室主任、體育室主任組成。校長為主席，討論有關重要行政事項。每學期至少召開一次」。由上述規定以觀，行政會議僅具有重要行政事項之「討論」權，在定位上實較接近校長與學校各行政、學術單位溝通治校理念之平台；準此，在試辦自主治理之大學，行政會議之設置似未與治理委員會之職權相牴觸，

³⁰ 本條規定：「經本會審議通過之『重大案件』，應再提請校務會議討論通過後實施，但如受時間所限急需辦理者，得先行辦理，再提校務會議追認之。本會工作情形及決議事項，應提校務會議報告」。

應可繼續維持，以之為校長規劃校務經營政策之諮詢管道，並可作為校長與各行政、學術單位溝通之平台，以利校務經營政策之推動與執行。

3. 教務、學生事務、總務及研究發展會議

為討論教務、學生事務、總務及研究發展等事項（包括學校各項次要章則之研議），各大學多於組織規程中明定應設置教務、學生事務、總務、研究發展等會議³¹；會議成員則包括相關行政、學術單位主管及學生代表等³²。應注意者，上開會議討論之事項部分可能與校務會議及治理委員會之職權重疊（例如：有關學校財產運用、學校工程規劃），有必要予以檢討。此等會議得比照校務發展委員會，重新定位為校務會議下之「次委員會」。

首先，上述各項會議之成員本與校務會議成員有相當之重複，故將上述會議重新定位為校務會議下之次委員會應具可行性。其次，保留上述會議，但將其轉型為校務會議次委員會之設計，一方面可以作為校務會議審議教務、學生事務、

³¹ 以成功大學為例，該校組織規程第 19 條至第 22 條即分別規定教務會議、學生事務會議、總務會議及研究發展會議。

³² 以成功大學之教務會議為例，其成員包括：「教務長、學生事務長、研發長、國際事務長、研究總中心主任、圖書館館長、計算機與網路中心主任、通識教育中心主任、院系（所）級學術單位主管、軍訓室主任、體育室主任、大學部學生代表三人、研究生代表二人」。參照成功大學組織規程第 19 條。

總務、研究發展等重要事項前，匯聚各方意見、集思廣益之功能，另一方面則可解決校務會議人數過多，不易深入研究、討論相關議題之問題。

至於教務、學生事務、總務等次委員會與校務會議之分工，似可參考前述校務發展委員會職權之規劃，亦即以議案之重要（大）程度區分；換言之，凡屬重大事項者，於此等次委員會討論後須再行提交校務會議審議，其涉及治理委員會職權者，並應送治理委員會議決，至於其他議案（例如：有關教務之次要章則）則僅須由各次委員會審議後即可實施。

五、國立大學自主化之人事、財務及會計制度

（一）國立大學自主化之人事進用

1. 試辦方案之構想

本試辦方案並無專章規定國立大學之人事進用自主權，而是以構想方式說明，例如：

- (1) 將大學定位為「專業機構」，概念特徵包括：契約式績效責任、人事財務績效取向、提升自主經營能力、鼓勵外部資源投入；而將政府定位為「多元治理」，包括社會產業代表參與審議、強化政策資源溝通、增

進績效監督頻率。

- (2) 指出日本式國立大學法人化改革重大爭議（從而為缺點）之一，為「去公務員化及教師退撫新制」等。與此不同，試辦方案並不明文引進日本式之去公務員化，而是引進人事自主權（即校長應有充分人事決定權）。
- (3) 引進大學教師薪俸乃至獎金制度設計取向之績效管理模式。即試辦方案預期效益之一在於提升學術競爭力，而於此係經由「績效取向之人事及財務系統」。換言之，人事制度必須取向績效原則。
- (4) 參與試辦方案國立大學，將有人事及會計主管之實質選任權。
- (5) 大學內控機制之一，為「薪酬委員會與其他專案委員會」，顯示大學對薪酬有一定自主決定權。
- (6) 大學自主治理所決定之通案人事制度與個案執行，為大學人力資源管理績效之一環，被列為大學評鑑項目之一。

由以上觀之，首先，試辦方案並不將試辦之國立大學教職員一律資遣後再以契約方式重新聘僱，亦不採取新進人員

一律以契約聘用之模式。其次，試辦方案有意授權大學於人事、會計主管選任，以及教師、研究人員、職員與工友等進用、考績、升遷、俸給、退休撫卹、保障、訓練各方面，有自主決定權。

2. 試辦方案所提構想之合法性

茲成問題者，試辦方案僅為試辦性質，既有相關人事、會計法律或行政命令尚未修正，參與試辦大學（如成功大學或金門大學），於上述諸多人事面究有多大自主空間。為避免爭議，且試辦之初宜採漸進與穩健方式為之，參與試辦大學之人事自主權從而應受節制，既有人事法規之重要或核心部分，參與試辦大學亦不應偏廢。縱認參與試辦大學於人事自主空間下有其裁量權，亦應取向試辦方案所欲建立之績效導向。

3. 外國法之觀察

由於試辦方案之規範內容有限，以下略為比較法之簡單觀察：

（1）日本法

於比較法上，日本國立大學法人化後之人事制度係強化專業理、監事之參與，並修正向來文部科學省之直接任命大

學人事或財務主管之作法；有關大學教師薪資彈性化改革仍維持舊制，以方便並繼續促成教師之研究自由；但就大學所獲得「追求卓越方案」之文部科學省補助經費之動支上，得開放大學設定特別獎勵措施。以下進一步說明³³：

A. 日本國立大學法人化有一項被稱許之背景原因，即擬降低教師參與大學經營之負擔，藉由法人化而實質調整為專業導向、績效導向之經營方式，因此至少須有各一名理、監事由校外專家擔任，經營協議會更須有總額半數以上校外委員，教師不再被迫分擔繁雜行政工作。另由於大學法人人事任用之鬆綁，大學法人可進用不具教師身分之單純管理人才，凡此雖增加大學法人之人事費用支出，但亦由於法人化後改善行政效率，因而減少低階行政人員之人數與費用，進而促使校務經營管理階層之人事費支出不增反減。

B. 日本國立大學法人化後，大學所有成員包括教師與狹義職員，均改為非公務員，與國家間為聘僱關係。法人化帶

³³ 參照黃錦堂「日本國立大學法人化考察報告」；蔡宗珍「日本國立大學法人化參訪報告」。參訪緣起為，研究日本國立大學法人化之實施情形與成效，於2006年6月28日至7月4日，台大大包宗和副校長率領蔡宗珍、蔡茂寅、黃錦堂三位教授與國際中心張純怡組員前往日本名古屋大學、東京大學、京都大學考察，兩份報告並未出版。

來多少人事管理上績效，尚難速斷，畢竟制度實施時日尚淺。當初曾有人懷疑法人化是否導致主管階層之任用私人親屬弊端，但迄今為止，並未發生。國立東京大學與其他國立大學共同聯合招考職員（指狹義者，不包含教師），亦即十多個國立大學統一聯合招考職員，筆試成績公布後方由各大學各自面試並決定錄取。

C. 國立大學校長一般並不將大學教授（單指教授，不包含副教授或助理教授）再行區分不同等級而賦予不同薪水待遇，亦不區分不同學院而設置不同教授等級，亦即基本上仍維持舊制。此種方式有助於和諧，亦有助於教授自主研究（當然，主管會議或教授會議亦不會輕易同意此類激烈分級化改革）。但在大學所獲得追求卓越經費使用上，則可設定特別獎勵措施。至於國立大學教師得否在外兼職問題，名古屋大學醫學部與農學部教師得在外兼職，但法學部（下面涵蓋政治學、行政學等部門）則不行，東京大學、京都大學之法學部亦不行。即大學教師之在外兼職固然是由校方決定，但一般須先經由各學部內部初步討論與決定。

D. 大學聘任職員（指狹義者，不包含教師）係採自主方式，蓋早先係由大學出資者之文部科學省為主要掌控。新

制則由文部科學省派出一名官員出任大學幹部會之一員（即一席理事），而且主要負責大學之人事與採購等有關業務。此席理事之具體人選一般經雙方事前之非正式磋商，且此席理事任職後在行事上一般都會配合大學政策與需要，不會剛愎自用或特立獨行，當然此亦與國立大學之學術成就與獨立性威望等有關³⁴。

³⁴ 於此亦得一併觀察日本國立大學法人化後之經費配置，蓋人事制度與大學經費有密切關係：

- (1) 國立大學有權於文部科學省所訂之學費標準上、下限百分之十內，自行決定學費。但參訪之三所國立大學均直接以文部科學省所訂標準為之，而未再行調升或調降。
- (2) 國立大學收入當中，有部分係源自追求卓越方案。此種經由競爭而獲得之經費，對大學而言，未來將更為重要。但此等經費一般多以三年或五年為期，大學必須在期間內完成有關績效，大學或院系將不免為爭取此類補助而調整研究與發展方向，此舉是否將危及基礎性及長期性研究，有待觀察。
- (3) 國立大學收入款項中，大學附設醫院之收入、研究收入、學費收入、捐款為主要部分，另外則是文部科學省交付之營運費；研究收入中有相當部分係源自文部科學省之追求卓越方案。
- (4) 國立大學法人化後，因文部科學省之經費提供係以整體性交付方式，而非細瑣規定各種使用項目，故大學有較大使用彈性。
- (5) 國立大學法人化後，年度經費未用畢者，得留供明年使用；大學附設醫院收入亦全部歸大學所有，凡此為舊制所無（見國立大學法人法第 32 條以下，規定國立大學法人之財務主要為：在預算編列上，接受國家營運費及固定投資經費之財源；得彈性及有效使用營運費；固定投資經費於符合中期計畫所確定之使用目的範圍內，亦得彈性及有效使用；剩餘金經文部科學大臣聽取國立大學評鑑委員會意見後認可者，亦得在中期計畫使用目的範圍內使用；未取得政令所規定之土地或設備等，於經文部科學大臣聽取國立大學評鑑委員會意見後認可者，得為長期借貸或發行債券）。
- (6) 國立大學得訂立會計準則，在經費動支上有較大彈性與合理性，此點座談會中之說明極為簡單，難以理解；依京都大學〈Financial Report 2005〉7 頁之說明，國立大學之會計係採如下原則：損益均衡；複式簿記；發生主義；在科目分類上主要係採目的別與發生型態別；在利益上係以努力認定為依據之超越可能；以財務諸表等作為報告與開示書類；此外並訂有國立大學法人會計基準，性質上為一種特有之會計處理。
- (7) 儘管國立大學法人化後文部科學省係以整體性交付方式提供經費，但實際上仍有諸多隱形限制存在，故大學經費使用上並無過大轉變。舉例言之，京都大學座談代表即指出，京都

(2) 德國法

德國國立大學之人事管理特色約為：

A. 大學秘書長（Kanzler）職位重要，早先係由官方任命，作為官方監督大學之重要機制（亦即經由一條鞭方式管理），但後來改由學校領導階層任命。於大學採行新公共管理模式（約為我國所稱國立大學法人化之意義）改革後，則不排除由副校長之中一人兼任。整體而言，大學行政人員均能與領導階層密切配合。

B. 大學職員與工友有相當或絕大部分係契約進用，僅有具公權力決行性質之職位方保留為公務員職缺。大學作為雇主並非即有龐大之任用、解僱、工作條件、工作待遇等單方自主決定權，蓋即使就契約進用人員而言，前述勞動契約面向，係由相關工會與資方團體代表經由團體協商而確立。

C. 就大學研究人員之任用，以前偏好長時期聘任制度，但 2002 年修法後已經改變。

D. 就大學教授職等：依傳統制度，有志於在德國大學

大學內部就文部科學省所提供營運費之分配而言，其基本上係沿襲舊制，但大學亦設有一個經費分配小組（或委員會），得聽取並整理各方意見。

(8) 國立大學之重大新建計畫，須獲得文部科學省補助方得進行，於此範圍內仍受文部科學省之強力監督。

任教者，須於取得博士學位後，進一步撰寫「教授資格論文」(Habilitation)(撰寫期間一般同時擔任指導教授研究助理)，於通過後方有資格申請教席。此固然有助於大學教授之專業化，但在國際比較上卻難以找到相應之立法例，亦使德國初任教授者年齡約在 41 歲左右，不利於年輕人之獨立開展教學與研究，亦不利於國際人才競爭與歐盟不斷整合下之人才流動靈活性。新法將前述限制刪除，改以大學畢業、具有教育及學術研究能力即為已足，並以博士論文之優秀品質而為證明(2002 年大學基準法第 47 條)。初級教授係以「限期任用公務員」(Beamt auf Zeit)方式而被任用，期限為三年，但經評鑑合格得繼續任職三年；於評鑑不通過時最多僅能延長一年；初級教授如最終通過評鑑，得有機會被聘任為終身職教授。聯邦政府預計提供一億八千萬歐元資助各邦一共新聘三千位初級教授。初級教授之教學與研究任務，與終身職教授相比，並無不同，係以獨立行使且自行負責之方式完成；其得自行授課，亦得獨自指導博士生，並得請求配置有關之校、院內資源。教職之出缺甄補，應經公開且國際招募之程序。

E. 就大學教授薪資：舊制係以年資 (Dienstalterstufe)

為主，新制則係取向績效，期望提升大學教授之國內與國際競爭力。新制首先改為 W1、W2、W3 三級，其中 W1 係針對前面所述之年輕教授，三者基本俸各為 3260 歐元、3724 歐元、4522 歐元。其次，新制強化績效獎金，績效獎金（Leistungszüge）亦分為三類：一為出於聘任或續任之談判中由大學承諾提供者；二為在研究、教學、藝術、成人教育與新進人員之助長上有特殊之績效表現者；三為對於出任大學自治行政之職位或大學之校級或院級之領導職位者。前二類於簽約時得附期限或不附期限，亦得一次給付，第三類則以職位之任期為給付期限。有關教學研究之特別績效指標及相關決定主體與程序等，由各邦法自行規定，一般而言，大學應提出有關標準之項目（Kriterienkatalog）。前述第一類與第二類之績效獎金最高百分之四十得列為退休時月俸，但前提為此等績效獎金係不附期限給予而且至少須長達三年；各邦法就此得為進一步規定，如聘請外國一流學者等特殊情形時得酌予放寬。以上整體改革不得增加公務成本（Kostenneutralität），亦即整體薪資應有一個總上限額（Der Gesamtbetrag der Leistungsbezüge; Vergaberahmen），例如以總薪資支出為計算單元，採凍結於某一年水平之作法，但各邦

得於百分之二範圍內增列。

F. 績效並非不區分個別學院或學系而籠統設立，應尊重各學院或各學門、學系之特色，從而如大學教師之獎勵制度一律以特定期刊篇數為主，即有過於粗略之危險，不無抵觸績效管理精神，亦違反平等原則，甚至對於教師之教學研究自由亦造成過當限制。

G. 公立大學與各邦教育部所簽訂績效協議中之一個項目，即為大學人力資源管理。

4. 對試辦方案所提構想之省思

如比較前述外國模式，則對於我國教育部試辦方案得有如下思考：

- (1) 大學對教師與職員等繼續以原身分地位任用，具有漸進改革色彩，應予肯定。
- (2) 大學針對教師、研究人員、職員、工友，分別制訂任用、考績、升遷、俸給、保障、退休撫卹、訓練等有關規定時，應取向績效原則。原則上，大學各學院教師等級與薪資架構，應維持相同，但得視績效而在具體績效獎金上有所差別。
- (3) 績效與獎勵應考量個別學院或學系之差異性，源於追

求卓越或其他政府重點補助方案之經費，得有進一步之績效性使用。

- (4) 大學之具有公權力執行職位，應保留由公務員出任。
- (5) 大學人事之進用，應符合公開、公平競爭及身心障礙者保護、兩性工作平權等專業法律所為規定。大學教職之選任應在相關網頁公開；就追求卓越或重要學程、學系之教職，應在國際相關期刊刊載招募公告。
- (6) 大學應建立合於企業管理之人事爭議審理機制。
- (7) 大學應就年度用人成本與績效、爭議審議案件之處理，甚至跨年度之成效比較資訊，加以公開。
- (8) 大學人力資源管理之績效，應列為教育部評鑑項目。

(二) 國立大學之會計、審計制度

國立大學自 1997 年起實施大學校務基金制度，平均百分之五十校內預算為自籌經費（包括推廣教育收入、建教合作收入、捐贈收入、等），其餘則來自教育部公務預算之補助及學雜費等收入。就上述經費之運用而言，自籌經費部分，國立大學校院校務基金設置條例已賦予國立大學相當彈性，得自主訂定收支原則，不受預算法、會計法、決算法、審計

法之限制³⁵；至於公務預算等非自籌經費之預算編製及執行、決算編造，則仍應依一般預算、會計、決算及審計法令辦理。

1. 現行財務、會計制度面臨之問題

自實施校務基金制度後，國立大學雖就其自籌經費得享有一定自主權，即得自行訂定收支原則；然實務上自籌經費之預算編制、審核、執行及稽核程序，仍由與公務預算同一之財務、會計系統處理，大幅減損原先授予學校之財務彈性。茲將現行財務、會計制度面臨之問題，簡要說明如下：

首先，會計制度為大學進行財務管控及落實校務策略之核心，然在目前政府（教育部）單一管理模式下，導致大學公務預算與自籌經費均採用一致之公務會計制度，學校無從就大學機構運作之特殊性規劃自籌經費不同於公務預算之彈性。其次，有關自籌經費彈性運用部分，亦仍存有隱含之限制。依據 2008 年國立大學校務基金訪視評估報告，各校自籌經費規劃仍嫌保守，且未連結校務發展策略與財務規劃，法規鬆綁所預期之彈性並未明顯出現。以大學契僱專業人才之薪資為例，大學即使以自籌經費自行支付薪資，此等人員之薪資架構仍與公務人員或國科會標準亦步亦趨。究其原因，

³⁵ 參照國立大學校院校務基金設置條例第 10 條但書。

主要仍是過於仰賴公務財會系統，政府財會人員不易判斷特殊專業人才待遇之合理性，故多以最保守之標準評估自籌經費之使用。準此，自籌經費之彈性等同公務預算，自籌經費並未真正賦予學校實質之財務自主權。

2. 試辦方案之合法性評估

為解決上述問題，未來在大學自主治理之架構下，試辦大學得積極建立自主之財務、會計系統，其主要內容包括：

- (1) 設置專職之財務副校長協助大學進行財務決策，掌理校務基金投資理財、會計帳務及募款規劃管理等事項，其下設財務處與會計室，前者協助財務管理與風險控管，後者則協助編製相關報表與提供必要資訊。
- (2) 會計主管選任權（教育部擁有圈選權）。
- (3) 在內部稽核方面，除保留經費稽核委員會外，另新設常設之稽核室，以便專業且即時管控校務基金之運作。
- (4) 試辦大學所編制之預算書及決算書，原則上僅呈教育部與審計部備查，原本政府常態與密集式之監督，將轉為定期監督，以提高大學自主。

關於上述方案之合法性，可分為自主財務、會計系統建立及新設組織等兩部分加以說明。就前者而言，試辦大學欲在現行法架構下建立「全面性（包括公務預算及自籌經費）」之自主財務、會計系統恐有一定困難³⁶。蓋目前校務基金中部分經費得排除一般預算、會計、決算及審計法令之限制，乃係有國立大學校院校務基金設置條例之明文依據；即便新近通過之行政法人法，對於擁有獨立法律人格之行政法人會計制度應如何辦理，亦有明文規定，故教育部及審計機關得否僅以「授權」方式，允許仍維持現行定位之試辦大學建立獨立財務、會計制度，進而排除相關法令適用，恐有疑義。

關於試辦大學欲透過對會計主管之選任權（實應為提名權），達成進一步自主部分，由於主管人選最後仍係由教育部圈選，僅選任人選之範圍受試辦大學提報人選拘束而已，此部分應可透過教育部與試辦大學間之行政契約加以規定。惟應注意者，目前「主計機構人員設置管理條例」對會計主管之任用資格有明文規定，在未修法排除上開規定適用之前提下，試辦大學提報教育部圈選之會計主管人選，應具備上

³⁶ 至於試辦大學若僅就自籌經費部分建立自主之會計制度（採非公務會計制度），並就自籌收入預算執行排除審計法之限制，依國立大學校院校務基金設置條例第 10 條但書之規定，本有相當空間，僅目前因實務上原因（主要係該部分業務仍由與處理公務預算同一之財務會計系統處理）未能落實而已。

開法律所規定之任用資格，要屬當然³⁷。

在新設組織方面，因大學法第 14 條第 1 項本即賦予各大學在行政組織設置上之彈性³⁸，故試辦大學應得依其自主組織權限，透過修正組織規程之方式，增設財務副校長及財務處、稽核室。然如欲使上述新設職位、單位真正發揮其功能，如何使其與現行法規之其他法定單位在職權與功能上明確劃分，方為困難之處。

按在現行大學運作實務上，設置校務基金之國立大學依法均應設置「校務基金管理委員會」及「經費稽核委員會」。前者「置委員七至十五人，由校長任召集人，其中不兼行政職務之教師代表不得少於三分之一，必要時得聘請校外專業人士參與。委員任期兩年，由校長遴選提經校務會議同意後聘任之」³⁹，其職權包括：「一、學校教學、研究及推廣所需財源之規劃。二、校區建築及工程興建所需財源之規劃。三、校務基金年度概算擬編之審議。四、校務基金開源措施之審議。五、校務基金經濟有效節流措施之審議。六、校務基金

³⁷ 另大學法第 14 條第 4 項亦規定：「國立大學職員之任用，適用公務人員、教育人員相關法律之規定；人事、會計人員之任用，並應依人事、會計有關法令之規定」。

³⁸ 本條規定為：「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」。

³⁹ 國立大學校院校務基金設置條例第 5 條第 2 項參照。

經費收支及運用之績效考核。七、第七條第一項收支管理規定之審議。八、其他關於校務基金收支、保管及運用事項之審議」⁴⁰。至於經費稽核委員會則「置委員七至十五人，由校務會議成員中推選產生。但其成員不得與校務基金管理委員會之成員重疊」⁴¹，其職權則為：「一、學校教學、研究及推廣計畫財務運用之事後稽核。二、校區建築與工程興建計畫、發包及執行等經費運用之事後稽核。三、各項經費收支及現金出納處理情形之事後稽核。四、校務基金年度決算之稽核。五、學校資產增置、擴充及改良等事項之事後稽核。六、校務基金經濟有效利用及開源節流措施之事後稽核。七、其他經費之事後稽核事項」⁴²。

依據目前初擬之試辦方案，上述「校務基金管理委員會」及「經費稽核委員會」之職權不但可能與治理委員會之職權有部分重疊，校務基金管理委員會與新設之財務副校長間關係為何？經費稽核委員會與新設之稽核室關係為何？恐亦將產生疑義。然試辦方案就此未見說明，僅可自試辦方案提出之「試辦學校應建立之自籌經費財務、會計系統」圖，約

⁴⁰ 國立大學校院校務基金管理及監督辦法第 3 條參照。

⁴¹ 國立大學校院校務基金設置條例第 5 條第 3 項參照。

⁴² 國立大學校院校務基金管理及監督辦法第 20 條第 1 項參照。

略推測規劃之方向。

自上開財會系統圖以觀，在試辦自主治理之大學，校務基金管理委員會將規劃轉型為校長之諮詢單位，如同校務會議僅具有「審議」權而不具「議決」權。惟如前述有關校務會議職權部分之說明，在不另修法之前提下，是否合法可行，恐有疑義。至於經費稽核委員會與稽核室間之關係，依據上述財會系統圖，似為平行關係，前者負責平時、即時管控校務基金之運作，後者則仍依法負責年度稽核及相關報告之製作，應屬可行。

六、國立大學自主化之評鑑制度

國立大學自主治理試辦方案僅屬一工具性手段，旨在契合大學之學術專業屬性，使其教學研究績效得以極大化。依教育部之規劃，大學自主治理雖屬「試辦」性質，係由自願辦理之國立成功大學及金門大學先行推動，但此方案擬欲達成之「強化績效」目標，卻不因是否為試辦而有異。試辦大學因獲得教育部之特別授權，甚至是在鬆動現行法制之前提下，始得以於大學治理組織及結構、人事、財務及會計制度等方面，享有不同於其他國立大學之作法，而具有更為自主

彈性之優勢。其理應向社會展現透過此等治理模式之採行，能為大學帶來較諸傳統政府治理模式更佳之績效。教育部作為高等教育事務之主管機關，為有效控管試辦大學是否確實推行自主治理試辦方案，並且依所擬定之績效計畫達成目標，應導入評鑑制度。藉由此等績效管理及評鑑制度之建立，一方面善盡對國民之說明責任，另一方面則強化大學自主治理之績效導向及責任，督促試辦方案成功率之提高，俾為此方案未來得以進一步推展至其他國立大學，甚至是成為國立大學法人化之一種普遍性替代方案預為鋪路。以下茲選擇國立大學自主化評鑑在制度面上若干重要議題，分別說明之：

（一）評鑑內容及標準

1. 評鑑內容之產生依據

國立大學自主化之評鑑（以下簡稱自主治理評鑑），旨在檢視自主治理試辦方案推行之成效，與大學法第 5 條第 2 項所規定教育部為促進大學發展所為之一般性及定期性大學評鑑有別⁴³。從而，首應釐清者，自主治理評鑑之標的，

⁴³ 大學法第 5 條第 2 項規定：「教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考；其評鑑辦法，由教育部定之」。

並非大學經常性所從事之教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，毋寧集中於「自主治理試辦方案」，合先敘明。

根據教育部版本之國立大學自主治理試辦方案，自主治理評鑑之內容，主要取決於試辦大學與教育部間所簽訂之「校務發展契約」內記載之績效責任。此等契約式之績效責任制度，具有現代新公共管理所蘊含之目標導向、共識及效能之特性。透過大學與教育部之協商，雙方共同達成績效指標設定之共識，並透過契約形式產生法拘束力，強化績效實現之可能性。相同之績效評鑑模式，早已見諸於德國及日本國立大學法人改革法制之中，並且作為教育主管機關確保國立大學法人績效之一種常態性方式，以代替傳統科層組織架構下之監督措施。例如德國下薩克森邦大學法（2010年6月10日最新修正）第37條第1項第1款即規定大學校務內閣（或直譯為校長團Präsidium）職權之一，即是議決大學擬與邦教育主管機關簽訂之「目標協定」（Zielvereinbarung）。就其內容，此等目標協定實際上就是大學對教育主管機關所為有法拘束力之績效承諾。邦教育主管機關即以評鑑代替傳統之個案監督，對大學從事績效導向之總體管控。相同情形，

日本國立大學法人化後，大學法人須提出年度營運績效及中期目標，並視事務性質分別由文部科學省所設之「國立大學法人評鑑委員會」以及獨立行政法人「大學評鑑暨學位授與機構」進行業務實績之評鑑⁴⁴。

2. 評鑑內容之架構形塑

自主治理評鑑之內容，雖係取決於包含於試辦大學與教育部間所簽訂「校務發展契約」中之績效協定。然而，此等績效協定中究應包含何種內容，尤其應包含何種績效目標，試辦大學與教育部固然有形成及協商自由；但有鑑於上述說明，自主治理評鑑與經常性之一般大學評鑑有所不同，故評鑑內容應緊密地與試辦方案聯結。根據教育部版試辦方案內容，教育部對試辦大學應進行總體績效評鑑，且其中至少必須包含「經營績效評鑑」、「教學與研究績效評鑑」及「財務績效評鑑」三個重要部分。此三項重要之評鑑內容，外觀上看似與一般性之大學評鑑項目無異，但如上所述，應特別著重於其與試辦方案之採行所產生之關聯性。在此思考脈絡下，三項評鑑內容至少應可再為如下之具體化描述：

⁴⁴ 參照劉宗德「國立大學法人」收於劉宗德、陳小蘭合著『官民共治之行政法人』（元照出版社、2008年）366頁。

(1) 經營績效評鑑

試辦方案之最核心精神，乃是透過治理委員會之設置，引進多元治理及外部治理模式，俾能適切回應社會及產業脈動與發展，並提升大學經營管理效率。是以，經營績效之評鑑內容應尚可包含下列細項：

- A. 治理委員會之運作成效，尤其是外部委員之多元代表性、出席狀況及發言品質。
- B. 社會及產業對於大學校務發展計畫之評價。
- C. 大學決策落實程度及行政效率。
- D. 大學校長之課責度，包含決策修正或否決比例。
- E. 人事及會計行政對校務發展計畫之配合度

(2) 教學與研究績效評鑑

試辦方案賦予大學擁有更大之院系所調整及招生決策空間，並得以更有彈性地為財務管理。此等優勢反映至教學及研究面向上，可考慮之評鑑內容略有如下：

- A. 大學課程設計之實用性。
- B. 畢業生受社會與產業之歡迎度，以及投入就業市場之

時間與比例。

- C. 國內外研究傑出人才延攬成果。
- D. 既有教師之留任率（或被挖角率）。
- E. 各院系所新生報到率及轉學數。

(3) 財務績效評鑑

試辦大學設置之財務副校長，主要功能是協助國立大學進行財務決策，並掌理校務基金投資理財、會計帳務及募款規劃管理等，以提高大學之收入與財務績效。財務副校長下設財務處與會計室，前者協助財務管理與風險控管，後者則協助編製相關報表與提供相關資訊。此外，大學尚應設立常設性之稽核室，辦理大學內部之財務稽核，俾達功能分離之目的。準此，在財務績效方面，可評鑑之內容如下：

- A. 預算編列及執行之合理性及經濟性。
- B. 大學募款能力及社會與產業捐贈數額。
- C. 財務管理及運用之效率與效能。
- D. 財務稽核之透明度及運作成效。

3. 評鑑標準之設定方針

有鑑於自主治理評鑑旨在檢視大學引進自主治理模式後對於校務發展績效之提升情形，故在評鑑上，似不宜單獨以評鑑期間內之績效表現為取向（結果導向）。毋寧，在評鑑標準之設定上，尤應特別著重大學治理模式轉換前後期間之「差異性比較」。原則上，正值差異愈大者，應被評價為績效愈佳。反之，正值差距愈小，甚至是出現負值者，則應為績效減損之評定。

此外，試辦方案旨在透過治理方式之轉型（即由傳統之政府治理模式變革為自主治理模式），促使大學教學、研究、經營及財務等各方面之校務為整體性之提升。是以，各細項校務彼此間之內在牽連性及互動性，在評鑑標準上尤應特別受到重視。換言之，在評鑑項目及內容上雖可如上所述，大分為經營績效、教學研究績效，以及財務績效等評鑑，但在標準設定上，除各分項成效之評價外，更應顧及其彼此整合度之良莠，而進行綜合性之評鑑。

（二）評鑑組織及程序

1. 評鑑組織

（1）政策規劃

教育部作為國立大學自主化之績效評鑑主體，對於實際從事評鑑工作之組織及其成員資格，原則上具有形成自由。根據教育部版試辦方案內容，教育部將設立「評鑑委員會」，對於試辦大學進行總體績效評鑑。並且對應上述三項具體評鑑內容，更進一步委託不同之機構或單位評鑑，而採取「分散式評鑑組織」模式：在經營績效評鑑部分，將委辦「專業評鑑單位」透過大學資訊系統，取得充足且必要之資訊，以協助其進行績效評估。在教學研究評鑑部分，則委託「高等教育評鑑中心」或「獨立評鑑機構」進行。至於在財務評鑑及財務報表部分，則委託外部獨立會計師進行查核，以發揮專業審計功能。

(2) 妥適評析

教育部對於評鑑組織之規劃，似乎是著眼於「專業性」及「中立性」而為設計。為避免「外行評鑑內行」以及「評鑑者主觀偏頗」之情形發生，喪失評鑑本旨，此二項組織特性確屬任何評鑑制度不可或缺之要素。然而，在自主治理評鑑上，此等多元組織模式之政策規劃是否妥適，不無商榷之餘地。蓋自主治理評鑑所強調者，係為檢視大學治理模式轉型後，在經營、教學、研究，以及財務管理等面向上所可能

產生之變化，尤其是「成效增值」之張力為何。而大學校務各環節間之「內在關聯性」，又實為試辦方案運作之最重要核心要素。若在評鑑組織上，如前揭教育部所規劃者，依評鑑內容之不同而區分並委託不同機構評鑑，勢將無法將評鑑之視野置於各項目彼此間因治理模式之轉型而產生之微妙變化歷程，而恐復流於與一般大學評鑑無異，取決於各評鑑項目之績效成果，欠缺大學校務整理發展之宏觀評鑑。

準此，若欲維持試辦方案所能發揮之校務發展「總體加成」特性，則在評鑑組織之設計上，似宜摒棄目前之多頭馬車模式，而改採「集中模式」，由教育部自設單一之評鑑委員會，或是教育部委託之評鑑機構，綜合大學治理模式轉型後之總體校務發展，進行評鑑。縱使基於專業及資訊充分性之考量，事實上仍不免須委託其他專家或評鑑中心進行初步評鑑，或是資料分析，但最終仍宜由單一之評鑑委員會彙整，並以宏觀之角度檢視試辦方案試行之總體成效，交差比對分析各細項校務政策彼此間之關聯性，以及分析校務政策與執行間之一貫性與落差，避免落入「見樹不見林」，僅著重於細微末節之個別成果。例如，評鑑委員會不應僅看到招生總人數降低之「單項結果」，即給予負面評價，毋寧應追

溯校長及治理委員會對於招生政策之思考方向，以及透過減招擬欲實現之其他大學經營策略。

2. 評鑑程序

試辦大學與教育部間除針對大學校務發展及績效目標之實體事項得以進行協商外，亦不排除就評鑑程序為協議，並於契約中明定。縱然如此，有鑑於教育部之評鑑係屬「外部」品質控管手段，其對於試辦方案之推行以及校務發展之實際情形，終究未若大學自身為熟稔。是以，由試辦大學根據評鑑內容及標準，先行為「自我評鑑」，應是值得建議之第一步驟。

此外，在評鑑進行過程中，應採取對話式之程序進行方式，由評鑑委員會及受評鑑之試辦大學就評鑑內容互為意見溝通、討論、資料判讀分析，以及疑慮澄清。傳統上監督行政程序所採行之上對下單向式評鑑流程，宜予避免。即使評鑑程序上尚有委託其他評鑑單位或機構針對個別之評鑑項目領域（如經營事項、教學研究事項，以及財務事項）進行初步評價，且基於程序經濟性及真實探知考量，不宜讓受評鑑大學參與，但於教育部之評鑑委員會進行總體評鑑程序

時，仍建議採取對話模式，以降低雙方認知落差及誤解。

最後，尚可列入廣義之評鑑程序理解者，為試辦大學對於教育部評鑑結果不服時之權利救濟程序。按評鑑之結果，視其優良或是不理想，而有可能與特定之法律上利益或不利益相聯結，若為後者，則受評鑑大學將遭受到不利益。無論是教育部未來挹注資源之減少，或是遭受到試辦方案之停辦，若試辦大學認為其權益遭受到侵害者，尤其是大學自治權，應給予其權利救濟之可能性⁴⁵。

（三）評鑑誘因及配套

如前所述，本方案所稱「評鑑」，係指教育部對於試辦大學辦理「自主治理試辦方案」之成效所為評鑑。而評鑑內容，係基於校務發展契約內所記載之績效責任。準此，評鑑「效果」，亦應與本試辦方案有密切關係。評鑑效果，應能提供誘因，並促使試辦大學能更積極辦理試辦方案。若以「胡蘿蔔」與「棒子」來區分，教育部評鑑之結果，若認試辦大學表現良好，則教育部得給予下列「胡蘿蔔」作為獎勵：

1.續約（期滿繼續試辦）或延長契約期限

⁴⁵ 參照董保城「國家與公立大學之監督關係及其救濟程序」收於氏著『法治與權利救濟』（元照出版社、2006年）203頁以下。

對於表現良好，符合前揭評鑑標準之試辦大學，教育部得給予續約之保證，或到期後更新契約。更可於契約中明定，試辦大學表現良好者，更新契約時得將契約年限延長為五年（或更長）。對試辦大學而言，單是「授權試辦」，即屬最重要之誘因——教育部不再直接干預校長人選、學雜費、招生額度、系所設立、校務評鑑等事項，而尊重治理委員會之決定。

2.增加補助經費

由於經費補助之數額，並未於契約中具體明定，仍屬教育部之裁量權限。對於表現良好而契約又尚未屆至之試辦大學，教育部得增加年度經費補助一定額度。此一「增加經費補助」之獎勵，得考量是否逕行訂於契約之中，或保留為教育部之行政裁量。

3.其他監督核定事項之尊重

如試辦大學依大學法第 24 條第 1 項所訂定之招生相關規定，應經教育部核定；組織規程亦應依大學法第 36 條報教育部核定。此類監督事項之核定，亦可考慮於契約內規定，尊重試辦大學之決定，不進行高密度之合目的性監督，而僅保留低密度之合法性監督。

對於試辦績效不佳，未能充分達成效果之試辦大學，鑑於大學自治之約束，教育部之「棒子」，基本上亦僅能以試辦方案與契約為依歸。其可能包括：

1.終止契約

於試辦大學顯然無法達成試辦目的，或有行政程序法第146條第1項（公共利益）或147條第1項（情事變更）等情形，教育部得於契約屆至前，單方終止行政契約。試辦大學回歸以校務會議與各種委員會決策之原有運作模式，教育部之各種監督、核定權亦均收回，試辦大學因履行本契約所訂定之組織規程或其他規定，應迅速修訂俾回復原狀。

2.契約期間屆至不續約

契約屆至，試辦大學並不能達成原訂之目標，且教育部認定該大學再續約亦難以達成目標時，契約不再更新，試辦期程結束。教育部與試辦大學應採措施，與前述「終止契約」情形相同。

3.減少經費補助

對於表現不佳之試辦大學，教育部得減少年度經費補助一定額度。此一「減少經費補助」之罰則，得考量是否逕行

訂於契約之中，或保留為教育部之行政裁量。

4.強化履約監督

依行政程序法第 144 條規定，教育部得於契約中訂定各種履約監督方法。而監督之頻率、強度(包括要求書面報告、口頭說明，或由教育部人員現場訪視等)，亦可與其履行之績效聯結，即表現愈好，監督愈少、愈寬鬆；績效不彰，則監督手段將愈嚴密。

至於行政程序法有關行政契約之規定，仍有適用餘地，締約機關教育部與試辦大學得依相關規定提出各種請求，調整權利義務關係，自不待言。

七、治理委員會之設置程序及簽訂試辦契約之相關事項

(一) 治理委員會之設置程序

治理委員會既非大學法中明文規定應設置之大學單位，且並無任何法規對治理委員會之設置有所規範，因此，於目前法制下，關於治理委員會之設置應依何種程序即無法可循。如前所述，大學既享有受憲法保障之自治權，且釋字 450 號亦明白指出，大學於教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，據此，大學應得新設、增設組織，殆無疑義。問題在於治理委員會之設置應依何種程

序、經何者同意，不無疑問。就此問題主要有兩種可能性，茲分述如下：

1. 由教育部主導

鑑於治理委員會之主要權限部分係源自於教育部，且該委員會之設置乃是教育部主導之政策，因而得由教育部擬定設置基準（行政規則），不但規劃籌設治理委員會之程序，並掌握治理委員會委員之聘任權。如治理委員會委員不適任，亦得由教育部解任。大學對於治理委員會之權限、委員選任及解任並無置喙餘地。

若採此方式，則治理委員會之設置、權限及委員聘任既由教育部主導，顯然不符擴大大學自主權之目的，而且治理委員會係由教育部主導、扶植，將被解為係教育部之替身，代行教育部之監督權限，係立於大學外部之組織，能否掌握大學之狀況，頗值懷疑。此外，在法制上，若將教育部對大學之監督權限授權予治理委員會行使，應受法律保留之限制，因此應先修法，取得授權之法律依據。

若將治理委員會定位為單純之諮詢委員會，其建議僅供大學參考，則因其並無真正權限，得僅由教育部訂定設置基準，組成治理委員會。但如此方式亦不符擴大大學自主權、

追求卓越、提升效率與競爭力之目的，

2. 由大學校務會議決議

若認為治理委員會應實質參與大學決策，係大學之權力機構，行使原本屬於教育部以及校務會議之權限，則其設置應尊重大學自主，教育部或可訂定一般性之設置基準規範其組成與權限，但應讓大學享有自主決定之空間，包括委員選任、組成結構、權限行使範圍以及議決程序等事項。如認為校務會議係大學校務重大事項之議決單位，則治理委員會之設置與其權限等事項，應經由校務會議決議後，始能生效。但教育部得與大學取得協議後，教育部及其他有關機關得放寬對大學之管控、監督。

一般而言，大學於不違反法律禁止規定之範圍內，經由校務會議同意而設置治理委員會，應屬大學自治之保障範圍。退步而言，縱認校務會議為大學校務重大事項之議決單位，其仍得將權限委由治理委員會行使，而無違大學法之規定。

此種設置方式亦涉及修法問題，亦即將原本應由教育部行使之權限改由治理委員會行使，涉及行政機關事務權限變更之問題，依法律保留原則之要求，恐仍須修正法律，至少大學法應增訂概括授權規定，允許教育部得訂定授權命令將

其權限之部分改由治理委員會行使。

(二) 簽訂試辦契約之相關事項

1. 締結行政契約之問題

教育部與國立大學係立於監督者與被監督者之關係，此外，教育部如解為國立大學之直接上級機關，則國立大學即為隸屬之下級機關⁴⁶。於行政實務上，直接上級機關與所屬下級機關，就上級機關對該所屬機關如何行使監督權，以締結行政契約方式達成協議之實例，縱然有之，亦極罕見，蓋依行政倫理，上級機關監督權之行使乃其專屬之高權行為，無須取得所屬機關同意，當然亦不須就此達成協議。國立大學雖非通常之行政機關，然依大學法之規定受教育部監督管理，其地位類似於下級機關，是以關於監督權之行使範圍及其方式，於尊重大學自治之原則下，教育部本可自由決定，而毋須與大學締結行政契約。

由於大學具有自治主體之地位，已為司法院多號解釋與絕大多數學者所肯認，復根據行政程序法第 135 條對於締結行政契約採取容許為原則，禁止為例外。茲就試辦自主治理方案，既無禁止之明文，抑且在試辦大學自主治理方案中，

⁴⁶ 即國立大學如符合行政機關之成立要件，其不但為公營造物，同時亦為行政機關。

教育部並非完全放棄對於大學依法可以行使之監督權，而僅係將原對於大學自治權較為嚴格與不利之事前核可管制措施，改為更符合憲法與法律保障大學自治權，對於大學更為友善之事後的、較為寬鬆的，但屬於附有負擔與條件的管制措施（包括：定期評鑑、派員參與自主治理事項及於試辦不力時提前解約等），在事物之本質上，自屬可被容許。準此，教育部擬與試辦大學簽訂國立大學自主治理試辦方案行政契約，自無不可。國立大學基於大學自治主體之地位，自亦可以成為該項行政契約之締約當事人，而享有該行政契約所創設之權利，並負擔相關之義務。

若欲採締約方式，則將產生契約相對人為何之問題。於此涉及治理委員會究係屬於大學內部或外部之組織體。若認為治理委員會係大學外部組織，則教育部應與治理委員會締約，與大學無關。然而，若認為治理委員會係大學內部組織，則教育部即應與大學取得協議而締約。惟於此情形，教育部不應將其對大學監督之權限委由大學行使，讓監督者與被監督者混為一體，若為如此，則其妥適性將生疑義。

2. 由試辦大學提出計畫並出具切結書或保證書之可行性

關於大學設置治理委員會，而由該委員會行使特定權限，

似可由試辦大學提出自主治理計畫，並出具類似切結書或保證書之文件，擔保大學將設置治理委員會執行特定權限，大學提出之計畫經審核通過並提出擔保文件後，教育部及其他機關即就特定事項放鬆對大學之監督管理措施。換言之，教育部、行政院人事行政局、主計處及監察院審計部於試辦大學出具類似切結書或保證書後，就相關人事、會計及審計事項，暫依大學提出之自主治理計畫執行，而不依一般對行政機關之方式執行監督管理。若大學違背其提出之自主治理計畫，特別是治理委員會未能發揮預定功能時，教育部及其他機關得將原鬆綁之監督管理權限收回，另依正常法定方式行使。

肆、國立大學法人化可行性之借鏡—以國立大學自主治理試辦方案為例

一、國立大學自主治理試辦方案適法性評估

(一) 大學自主治理之憲法依據

我國大學承擔高級知識人才育成之學術與研究發展任務，乃兼具研究、講學及教育目的之文化實踐場域，國家對國立大學當負一定程度之扶持義務，藉以實現其文化國家理念。司法院大法官釋字第 380 號解釋確認大學自治為憲法上

學術自由之制度性保障，理由書中強調，為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由；大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。

釋字第 450 號解釋再度闡明，國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則，並肯認國家為健全大學組織，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第 11 條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，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，因而與探討學問，發現真理有關者，諸如研究人員之組成，預算籌措分配，非但應受保障並得分享社會資源之供應。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，教育主管機關依法行使其行政監督權，應避免涉入前述受學

術自由保障之事項。大學課程之自主，既與教學、學習自由相關，屬學術之重要事項，自為憲法上學術之範圍，大學課程之訂定與安排，應由各大學依據大學自治與學術責任原則處理。大學法第 23 條對於大學修業年限之延長及縮短，規定為大學自行擬定報請教育部核備後實施，故教育部對各大學之運作僅屬於適法性監督之地位，教育部監督權之行使，應符合學術自由之保障及大學自治之尊重，不得增加法律所未規定限制。

大學教師升等制度亦係依據學術自由所衍生之制度，釋字第 462 號解釋即指出，教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在，故各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性外，即應尊重其判斷。

釋字第 563 號解釋則指出大學內部行政應踐行正當法律程序，保障學生之參與。該號解釋引用大學法第 17 條第 1

項規定：「大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議」。同條第 2 項規定：「大學應保障並輔導學生成立自治團體，處理學生在學習生活與權益有關事項；並建立學生申訴制度，以保障學生權益」。復認為關於大學對學生之學業成績及品行表現，屬大學自治之範疇，大學有考核之權責，依規定程序訂定章則；立法機關對有關全國性之大學教育事項「固得制定法律予以適度之規範」，惟大學於合理範圍內仍享有自主權。

綜合上述司法院大法官各號解釋，可歸納出大學自治之意涵分內、外二個層面，對外自主，對內自律。大學自治之對外自主性，係指大學不受外部勢力干涉，大學之活動與營運應在大學本身之責任下自我實行。基於對外自主性，大學享有組織經營之自治權能，諸如課程自主、內部組織自主及其他與學術領域有關事項之自主權，自我決定而不受外界干涉。對內之自律，講究決策程序上「利害關係之參與」，要求自治事務(如學生之學習生活事項)應由具有直接利害關係之內部成員共同參與決定。對直接關涉自身權益事項，如懲戒、人事行政等，即應踐行正當法律程序。

(二) 大學自主治理之適法性評估

1. 法律保留與大學自治

試辦方案擬於不修正現行大學法制之前提下，設立大學自主治理委員會。由教育部與試辦大學，依本方案（行政計畫）、部定之行政規則，以及教育部與試辦大學所簽訂之行政契約，授權治理委員會行使部分原由教育部及大學行使之權限。此等規劃，於現行法之下，是否可行，其適法性有無疑義，仍值探討。

首先，試辦方案主要涉及大學之組織與決策結構。一方面，依據釋字第 450 號解釋，組織與決策結構，應屬大學自治範疇，是以大學本應有相當寬廣空間，於不牴觸法律前提下，得自行以組織規程或其他方式決定。另一方面，現行大學法仍有部分規定，就大學之決策組織及程序予以明文規範，除非此類規範已直接、明顯侵害大學教學、研究、學生學習之憲法自治權，否則試辦方案亦不得牴觸大學法既有規定。

有鑑於此，試辦方案或許毋須適用法律保留原則，以尋求大學法等相關授權；但原則上仍應適用法律優位原則，不可牴觸現行法律。然而，在「是否牴觸法律」解釋上，或許大學自治應為重要之參考基準，儘量給予大學與教育部相互

間有相互合作及自主發展之空間。

2. 教育部權限之授予

教育部對大學之管理權限，是否（及於何種程度內）得經由行政計畫、行政規則及行政契約之授權，委由治理委員會行使？此一爭議，端視治理委員會擬行使何種教育部之法定權限。於「管轄法定」與「管轄恆定」原則下，如大學法與其他法律明文規定教育部擁有特定權限，甚至具體限定其行政行為形式，則教育部於形式上，仍應保留最終決定權。

以治理委員會擬行使之教育部權限而言，其中「學雜費審議權」與「大學招生審議權」二者，大學法之授權方式較為寬泛，故應毋須透過立法程序，僅須經由行政規則，修正教育部行使權限之方式，委任治理委員會為個案決定即可。而教育部對於大學之「評鑑」，依大學法第 5 條第 2 項規定，可知教育部得自行組成評鑑委員會，亦得另行委託外部團體或機構進行評鑑。因此，教育應得以行政規則或行政契約，授權治理委員會對大學進行評鑑。

但如法規明定應經教育部「核定」，則教育部是否、如何轉授權予治理委員會決定，則較有疑義。如大學法施行細則第 11 條明文規定：「大學依本法第 12 條增設及調整院、

系、所、對外招生之學位學程與招生名額，應報本部核定」。因此，調整院系所，乃至學位學程與招生名額，均應由教育部「核定」。其解決方法有二：

第一、修正大學法施行細則第 11 條規定，使試辦大學得免除送請核定之義務；或一般性變更事必躬親之核定方式。如此，得以行政規則或行政契約，將試辦大學之相關事項，逕行授權予治理委員會。第二、於形式上，教育部仍保留最終核定權，但藉由本方案（行政計畫）、行政規則，以及教育部與試辦大學締結之行政契約，明定教育部對於試辦大學經由治理委員會所為院系所增設、調整等決定，原則上均予核定，其實質上將與備查相近。

至於大學校長之聘任，鑑於大學法第 9 條第 1 項明定公立大學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」。形式上仍應由教育部作為聘任機關，但教育部自得對於試辦大學之治理委員會，在不牴觸法律且符合本方案與相關行政規則之前提下，以行政契約方式承諾聘任。

3. 大學權限之授予

至於治理委員會與大學間之關係，主要涉及：(1) 與校

務會議之權限分工；(2) 與校務會議以下各類委員會之權限分工。茲分述如下：

依現行大學法規定，校務會議為大學重要之決策組織，亦是體現校園民主之機制設計。大學法第 15 條規定「大學設校務會議，議決校務重大事項」，第 16 條則明定校務會議審議校務發展計畫及預算等 7 個事項，以及第 9 條第 2 項推選學校代表參與校長遴選委員會之權限。此等權限可否、或在何種程度內，得在不修正大學法之前提下，委由治理委員會行使？

首應探究者，大學法第 16 條所稱「審議」之意涵為何。如「審議權」得與「議決權」分離，則校務會議之審議僅屬諮詢性質，而將實質決定（議決）權交由治理委員會行使，並無問題。反之，如「審議」與「議決」無法區分，則其轉委任即須更堅強之法理依據。

綜觀我國目前法律中，關於「審議」之用語，幾乎均代表「實質議決」之權限，故大學法有關校務會議之「審議」權限，在我國法制之解釋，應包含實質之「審查」與「議決」。此種權限，既由法律所明定，則權限之移轉應特別謹慎。我國行政程序法第 15 條、第 16 條，亦對權限之委任、委託及

委外，有「依法規」與其他程序上之要求。尤其釋字第 524 號解釋，原則禁止法規命令之「轉委任」。此雖與本法之「審議權」有間，但基本原理仍可相通。校務會議之審議權如何在欠缺法律明文依據之前提下「轉委任」，而能免於違法之指摘，仍待深究。或可藉由以下兩種途徑解套：第一、校務會議以「快速審議」程序，審議治理委員會之提案。第二、以大學自治之法理正當化內部之概括授權。以下分述之：

(1) 校務會議「快速審議」程序

設如大學法明定校務會議之審議權不能移轉，則最終議決權不得已仍應保留予校務會議。但同時治理委員會既經授權審議重要校務事項，其組成又有高度、多元之代表性，則回到校務會議重開討論程序，並無實益。準此，爰建議由大學之組織規程規定，由校務會議授權就大學法第 16 條審議事項，授權治理委員會審查、議決後，提案至校務會議審議。並明定校務會議審議治理委員會之提案，應採簡易程序，諸如：包裹表決、可否同意、不經討論（或限時討論）等。如此同時可滿足「校務會議審議」與「治理委員會實質決定」之需求。

(2) 以大學自治之法理正當化內部之概括授權

另一個可能，是從「大學自治」賦予大學內部自主權之精神，導出「大學得以組織規程規定，由校務會議委任『治理委員會』審議相關事項」。因「轉委任」僅適用於「試辦」範圍，而在法律保留領域，「試辦計畫」(pilot program) 鑑於其高度政策、技術性，在法律保留之「密度」上，本應有更大之空間（參照釋字 443 解釋理由書）。準此，建議由試辦大學之組織規程規定，校務會議得經決議將其特定審議權限授予治理委員會行使，且校務會議之授權目的、內容、範圍（時間）應具體明列於決議之中。於此架構下，再由試辦大學與教育部以行政契約訂定治理委員會被授權之事項（如校務發展計畫、預算、組織規程、學院、學系之設立變更、教學評鑑辦法等），則應完全符合依法行政原理之要求。

4. 治理委員會之民主正當性

由校長提名、校務會議同意或校務會議自行決定之模式，是否符合治理委員（會）之重大權責應符合民主正當性之控制要求，仍值探究。蓋治理委員會享有大學之策略行動最終或前置程序（指須經校務會議同意者）之決定權，則其必須有民主正當性基礎。教育部所擬試辦方案將主管機關掌控席次調降為 2 席，使該組織為「政府以外勢力」所控制，不無

欠缺民主正當性之虞。此外，由於治理委員會行使重大權責，影響大學發展深遠，其組織架構、成員任命、解職、利益迴避等似均有法律保留原則之適用，其權責亦宜於法律中明定。

但因試辦方案畢竟屬於試辦性質，目前僅有二所大學（國立成功大學與國立金門大學）作為對象，其並未修正大學法任何條文，且該二所大學係經由與教育部簽訂行政契約方式，而自願採行如上治理架構（行政契約須由校內所有教師、研究人員、職員、工友及學生之同意為前提，或至少須經校務會議之同意），或得降低、免除違法性之疑慮。

5. 校務會議組織縮減問題

根據教育部版試辦方案，一旦治理委員會設立後，校務會議原有關於大學經營管理及公共事務重大事項之審議，將委由治理委員會行之。若此，因校務會議功能減縮，故似可適度減縮其規模，僅維持必要之校園民主正當性即可。

根據大學法第 15 條第 1 項規定：「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」。準此，大學法僅規定校務會議為大學之法定機關，及其組成成員之代表性來源與分配比例之框架而已；至於出列席人員之實際產生方式、人數及比例，則委由各大學組織規程定之。在此架構下，試辦大學依法本即存有自行決定校務會議人數之權限，縮編校務會議規模，在適法性上原則上應無疑義。

然而，試辦大學亦非享有全然之縮編裁量權，毋寧在調整校務會議規模時，仍受潛在界限之拘束。此潛在界限至少有二：其一、根據大學法精神，校務會議為大學校園民主及大學自治之展現機關。故校務會議規模縮編時，仍應考量到民主正當性是否充分之問題。尤其在非兼行政職之教師代表部分，各學院應至少維持三人以上；學生部分，大學部及研究所至少各有一人以上代表。其二、校務會議因仍具有學術重大事項之審議權，且對於學校重大事項仍有建議或發表意見權，故在人數之設計上，仍應考慮到能否作為其職權行使之適當功能載體。在此意義下，與各學術事項領域及身分人員之代表，例如教授、副教授、助理教授、講師、研究人員、

外國籍學術人員等之代表充足度，即應顧及。

6. 校務會議與治理委員會之關係

如以公司治理相比，似可將校務會議比擬為董事會，而治理委員會則為常務董事會，但主要差異在於治理委員會成員雖可能有部分應來自校內，但有部分則由校外專家組成，其與學校間並無直接關聯。治理委員會權限主要來自校務會議，亦即由校務會議將其大部分權限授權由治理委員會行使，一方面因治理委員會成員較少，可縮短決策時程，他方面因治理委員會為各方專家組成，較易擺脫校內可能存在之派系鬥爭，除可顧及各方公共利益外，並可提供各種不同專業意見。且為求實現大學自治，減少教育部監督，部分依法原屬教育部之監督事項亦得鬆綁，改由治理委員會行使，藉以提升大學之自主性。

校務會議、校務會議所屬次級單位以及各一級學術與行政單位理應皆對治理委員會享有提案權，治理委員會對校務會議等之提案亦有議決權。惟如校務會議認為治理委員會之決議窒礙難行或違反大學之利益或其他重大違法不當時，或得行使覆議權，如覆議通過，治理委員會即應受校務會議之決議拘束，不得執行。此外，如校務會議認為治理委員會之

成員不適任時，亦得決議將其解任。

校務會議雖因治理委員會之成立而大幅縮減權限，但並非被廢止，而是處於類似授權者之地位，於校內監督治理委員會。退步言之，如認為治理委員會之設置依法無據而有違大學法者，亦得將之視為審議機關，而將校務重大事項委由其作出審查意見後，再交由校務會議於形式上議決；且校務會議並得事先訂定章則，除經三分之二以上校務會議代表反對外，應接受治理委員會決議之事項。

7. 治理委員會與教育部之關係

關於權力行使之機制，一般而言，監督者與執行者必須明確分離而不可混而為一，蓋若執行者同時亦為監督者，則監督者即難以公正無私而有效糾正執行者，因其兩者既合而為一，功能即無從區分而生弊端。於法理之正確解釋上，應認為治理委員會係作為大學治理之執行機關，而非受教育部委託行使公權力之外部監督機關。蓋如前所述，治理委員會係立於類似公司常務董事會之地位，對大學自治之相關事務作出決策，則其職權係大學治理之執行，更何況其大部分權限應係來自於校務會議之授權，是以其應係立於執行者之地位，縱使其組成員中含有教育部之代表，亦難認為處於監督

者之地位。故縱使大學設置治理委員會，仍須另設監察機關對大學進行監督，此時，教育部之監督權責並不因治理委員會之設置而減輕或免除，換言之，教育部仍須對包括治理委員會在內之大學全體進行監督。

試辦方案初步規定治理委員會之職權應包括：(1)校長遴選、續任及解聘權（大學法第9條）、(2)學雜費審議權（大學法第35條）、(3)大學招生審議權（大學法第12條）、(4)系所設立審議權（大學法施行細則第11條）、(5)校務評鑑參與權（大學法第5條）、(6)校務發展計畫議決權（大學法第16條）、(7)校務預算議決權（大學法第16條）、(8)彈性薪資機制議決權（大學法第16條）。以上(1)～(5)事項依現行法皆屬於教育部之權限，如不修法，教育部即有執行義務。故若欲將此等事項之決定權移由治理委員會，是否會將原本屬於大學治理之事項與大學監督之事項混合為一，導致執行者與監督者混同，而難以公正有效實施監督，以致生權責不清之弊，不無探討之餘地。國家對大學之監督究應由何機關對於何種事項執行，於此情形即有疑義。

可能解決之方法為，將原屬應受教育部監督之事項修法予以排除，改由治理委員會自行執行並自負其責。至於對大

學之監督可改由大學之內控制度，亦即大學之校務會議、大學自設之監察單位或監督委員會執行。立於大學外部之教育部，則僅對少數與大學發展具本質上之重要事項以及對治理委員會進行監督，使治理委員會能發揮功能，又不至於使執行者與監督者角色混淆。

8. 治理委員會行使校長遴選、續聘及解聘職權之適法性問題

(1) 校長續聘及解聘

試辦大學須修正其本身之組織規程，將現任校長續聘及解聘(去職)之決定權交由治理委員會行使。此外，教育部亦應修正「教育部辦理國立大學校長續任評鑑作業要點」，將試辦大學之校長續聘評鑑事宜，委由治理委員會辦理。

(2) 校長遴選

為合法行使遴選校長之權限，治理委員會之成員組成及產生方式應同時符合大學法第9條有關校長遴選委員會之規定。即為符合大學法第9條之要求，如以治理委員會成員共17名為例，除以其充任校長遴選委員會之當然委員外，在校長遴選之事務上，尚須「外加」若干委員，並就現有治理委員之投票權及產生方式為如下調整：

A、校務會議推選之學校代表應有8名(8票)：亦即目前規

劃中之 7 名校務會議、教師組織及學生組織代表，「每一位委員」均應在校長遴選之事務上，享有一投票權；且其中教師組織及學生組織之代表，形式上仍應經由校務會議推選之程序，而非採取因職務關係當然代表之設計，以符大學法之規定。除此之外，在治理委員會行使校長遴選之職權時，尚應由校務會議另行推選 1 名學校代表參與遴選工作，以補足此一類別遴選委員之缺額。

B、學校推薦之校友及社會公正人士應有 8 名（8 票）：就此部分代表之產生方式而言，大學法並未強制規定須由校務會議推選，而係委由各大學自行規定。然在實務上大部分學校仍交由校務會議推選，少部分之大學（如：國立台灣大學）則有部分代表由校友總會及行政會議推薦之設計，可資參考。目前成功大學初擬辦法中，治理委員會合計共有 8 名校友代表、企業及社會公正人士出任委員，其產生方式及比例符合大學法有關校長遴選之規定，無須修正。

C、教育部遴派之代表 3 名（3 票）：就此部分之代表而言，大學法並未規定其資格，亦即不以教育部之官員為限，合先說明。就目前成功大學初擬辦法而言，教育部遴派之治理委員僅有 2 名，故在治理委員會行使校長遴選之職權時，尚應

由教育部另行遴派 1 名代表參與遴選工作，以補足此一類別遴選委員之缺額。

9. 校務發展委員會、教務、學生事務、總務、研發等會議改制為校務會議「次委員會」之適法性問題

除大學法及其他法律所規定應設置之校內組織外，各大學在大學法之規範下，依據其自主之組織權限通常另行設置各種委員會或會議，負責相關事項之規劃、討論或審議。在試辦自主治理之大學，上述各大學自行設置之委員會或會議其定位是否應予調整，其又如何與校務會議、治理委員會分工，亦值得探究。應注意者，由於上述組織之設置(包括組成及職權)均係由各校自訂，相關組織之變革與大學法或其他法律之規定無涉，故較為單純。原則上，上開委員會及各種會議之成員應由具有校務會議代表身分之人員充任，故就此部分，應配合修正學校組織規程，然與縮減校務會議職權(限於學術事項)之規劃，恐有背道而馳之虞。

10. 國立大學自主化之人事進用

(1) 試辦方案之構想

試辦方案並無專章規定國立大學之人事進用自主權，而是以構想方式說明，即首先，試辦方案並不將試辦之國立大

學教職員一律資遣後再以契約方式重新聘僱，亦不採取新進人員一律以契約聘用之模式。其次，試辦方案有意授權大學於人事、會計主管選任，以及教師、研究人員、職員與工友等進用、考績、升遷、俸給、退休撫卹、保障、訓練各方面，有自主決定權。

(2) 試辦方案構想之合法性

茲成問題者，試辦方案僅為試辦性質，既有相關人事、會計法律或行政命令尚未修正，參與試辦大學（如成功大學或金門大學），於上述諸多人事面究有多大自主空間。為避免爭議，且試辦之初宜採漸進與穩健方式為之，參與試辦大學之人事自主權從而應受節制，既有人事法規之重要或核心部分，參與試辦大學亦不應偏廢。縱認參與試辦大學於人事自主空間下有其裁量權，亦應取向試辦方案所欲建立之績效導向。

11. 國立大學之會計、審計制度

(1) 建立自主之財務、會計系統之適法性

未來在大學自主治理之架構下，試辦大學擬積極建立自主之財務、會計系統，即試辦大學欲在現行法之架構下建立「全面性(包括公務預算及自籌經費)」之自主財務、會計系

統恐有一定之困難。教育部及審計機關得否僅以「授權」之方式，允許仍維持現行定位之試辦大學建立獨立之財務、會計制度，進而排除相關法令之適用，參諸國立大學校院校務基金設置條例及新近通過之行政法人法，恐有疑義。至於試辦大學若僅就「自籌經費部分」建立自主之會計制度(採非公務會計制度)，並就自籌收入預算執行排除審計法之限制，依據國立大學校院校務基金設置條例第 10 條但書之規定，本有相當之空間，僅目前因實務上之原因(主要係該部分業務仍由與處理公務預算同一之財務會計系統處理)未能落實而已，適法性應較無疑問。惟大學之存立主要係為提供學術之空間，重在學術價值，因而大學財政不可純以商業眼光經營，苛求其自給自足，否則其學術功能將因錙銖必較而失去完整內涵。

(2) 會計主管選任權(教育部擁有圈選權)之適法性

試辦大學欲透過對會計主管之選任權(實應為提名權)，達成進一步自主部分，由於主管人選最後仍係由教育部圈選，僅選任人選之範圍受試辦大學提報人選拘束而已，此部分可透過教育部與試辦大學間之行政契約加以規定，適法性應無疑義。惟目前「主計機構人員設置管理條例」對會計主管之

任用資格有明文規定，在未修法排除上開規定適用之前提下，試辦大學提報教育部圈選之會計主管人選應具備上開法律所規定之任用資格，要屬當然。

(3) 新設財務副校長及稽核室之適法性

大學法第 14 條第 1 項本即賦予各大學在行政組織設置上之彈性，故試辦大學應得依據其自主組織權限，透過修改組織規程之方式，增設財務副校長及稽核室，適法性應無疑義。

然試辦方案似欲將校務基金管理委員會似規劃轉型為校長之諮詢單位，僅具有「審議」權而不具「議決」權，在不另修法之前提下，恐牴觸國立大學校院校務基金設置條例及國立大學校院校務基金管理及監督辦法，適法性恐有疑義。

至於經費稽核委員會與稽核室間之關係，依據試辦辦法，前者負責平時、即時管控校務基金之運作，後者則仍依法負責年度稽核及相關報告之製作，適法性較無疑義。惟國立大學校院校務基金設置條例明文規定經費稽核委員會為校務會議下之委員會，試辦方案如欲修改其定位，將其改為治理委員會下之委員會，適法性仍有疑義。

12. 國立大學自主化之評鑑組織

(1) 政策規劃

教育部作為國立大學自主化之績效評鑑主體，對於實際從事評鑑工作之組織及其成員資格，原則上具有形成自由。根據教育部版試辦方案內容，教育部將設立「評鑑委員會」，對於試辦大學進行經營、教學研究、財務等總體績效評鑑。並且對應上述三項具體評鑑內容，更進一步委託不同之團體或機構評鑑，而採取「分散式評鑑組織」模式：在經營績效評鑑部分，將委辦「專業評鑑團體」透過大學資訊系統，取得充足且必要之資訊，以協助其進行績效評估。在教學研究評鑑部分，則委託「高等教育評鑑中心」或「獨立評鑑機構」進行。至於在財務評鑑及財務報表部分，則委託外部獨立會計師進行查核，以發揮專業審計功能。

(2) 妥適評析

教育部對於評鑑組織之規劃，似乎是著眼於「專業性」及「中立性」而為設計。為避免「外行評鑑內行」以及「評鑑者主觀偏頗」之情形發生，喪失評鑑本旨，此二項組織特性確屬任何評鑑制度不可或缺之要素。然而，在自主治理評鑑上，此等多元組織模式之政策規劃是否妥適，不無商榷之

餘地。蓋自主治理評鑑所強調者，係為檢視大學治理模式轉型後，在經營、教學、研究，以及財務管理等面向上所可能產生之變化，尤其是「成效增值」之張力為何。而大學校務各環節間之「內在關聯性」，又實為試辦方案運作之最重要核心要素。若在評鑑組織上，如前揭教育部所規劃者，依評鑑內容之不同而區分並委託不同機構評鑑，勢將無法將評鑑之視野置於各項目彼此間因治理模式之轉型而產生之微妙變化歷程，而恐復流於與一般大學評鑑無異，取決於各評鑑項目之績效成果，欠缺大學校務整理發展之宏觀評鑑。

準此，若欲維持試辦方案所能發揮之校務發展「總體加成」特性，則在評鑑組織之設計上，似宜摒棄目前之多頭馬車模式，而改採「集中模式」，由教育部自設單一之評鑑委員會，或是教育部委託之評鑑機構，綜合大學治理模式轉型後之總體校務發展，進行評鑑。縱使基於專業及資訊充分性之考量，事實上仍不免須委託其他專家或評鑑中心進行初步評鑑，或是資料分析，但最終仍宜由單一之評鑑委員會彙整，並以宏觀之角度檢視試辦方案試行之總體成效，交差比對分析各細項校務政策彼此間之關聯性，以及分析校務政策與執行間之一貫性與落差，避免落入「見樹不見林」，僅著重於

細微末節之個別成果。

13. 試辦大學簽訂試辦契約問題

(1) 締結行政契約之問題

教育部與國立大學係立於監督者與被監督者之關係，此外，教育部如解為國立大學之直接上級機關，則國立大學即為隸屬之下級機關。於行政實務上，直接上級機關與所屬下級機關，就上級機關對該所屬機關如何行使監督權，以締結行政契約方式達成協議之實例，縱然有之，亦極罕見，蓋依行政倫理，上級機關監督權之行使乃其專屬之高權行為，無須取得所屬機關同意，當然亦不須就此達成協議。國立大學雖非通常之行政機關，然依大學法之規定受教育部監督管理，其地位類似於下級機關，是以關於監督權之行使範圍及其方式，於尊重大學自治之原則下，教育部本可自由決定，而毋須與大學締結行政契約。

由於大學具有自治主體之地位，已為司法院多號解釋與絕大多數學者所肯認，復根據行政程序法第 135 條對於締結行政契約採取容許為原則，禁止為例外。茲就試辦自主治理方案，既無禁止之明文，抑且在試辦大學自主治理方案中，教育部並非完全放棄對於大學依法可以行使之監督權，而僅係將原

對於大學自治權較為嚴格與不利之事前核可管制措施，改為更符合憲法與法律保障大學自治權，對於大學更為友善之事後的、較為寬鬆的，但屬於附有負擔與條件的管制措施（包括：定期評鑑、派員參與自主治理事項及於試辦不力時提前解約等），在事物之本質上，自屬可被容許。準此，教育部擬與試辦大學簽訂國立大學自主治理試辦方案行政契約，自無不可。國立大學基於大學自治主體之地位，自亦可以成為該項行政契約之締約當事人，而享有該行政契約所創設之權利，並負擔相關之義務。

若欲採締約方式，則將產生契約相對人為何之問題。於此涉及治理委員會究係屬於大學內部或外部之組織體。若認為治理委員會係大學外部組織，則教育部應與治理委員會締約，與大學無關。然而，若認為治理委員會係大學內部組織，則教育部即應與大學取得協議而締約。惟於此情形，教育部不應將其對大學監督之權限委由大學行使，讓監督者與被監督者混為一體，若為如此，則其妥適性將生疑義。

(2) 由試辦大學提出計畫並出具切結書或保證書之可行性

關於大學設置治理委員會，而由該委員會行使特定權限，似可由試辦大學提出自主治理計畫，並出具類似切結書或保

證書之文件，擔保大學將設置治理委員會執行特定權限，大學提出之計畫經審核通過並提出擔保文件後，教育部及其他機關即就特定事項放鬆對大學之監督管理措施。換言之，教育部、行政院人事行政局、主計處及監察院審計部於試辦大學出具類似切結書或保證書後，就相關人事、會計及審計事項，暫依大學提出之自主治理計畫執行，而不依一般對行政機關之方式執行監督管理。若大學違背其提出之自主治理計畫，特別是治理委員會未能發揮預定功能時，教育部及其他機關得將原鬆綁之監督管理權限收回，另依正常法定方式行使。

二、國立大學自主治理試辦方案法規衝擊評估

(一) 導言

法規衝擊評估之目的，在於指出系爭規範所帶來之正反衝擊，以及就反面衝擊如何予以消彌。本方案屬於高等教育之重大實驗性工程，對我國高教未來具有實驗性、示範性之作用，必須進行法規衝擊評估。

首先須說明者，衝擊評估之目的，不在於否定政府所提方案，而在於指出可能之正、反面衝擊，並就負面衝擊部分提出因應對策，以供實施之參酌。

常見之衝擊評估項目，得分為（1）形式法制面：亦即是否須有法規依據，且何一部分應由法律直接規範（法律保留原則中之重要性理論），以及於不修法前提下，如何遵守法律優越原則；（2）實質價值面：尤其，系爭規範有無牴觸司法院大法官解釋所建立大學自治之制度性保障要求；（3）弱勢保障面、（4）財政可行面、（5）政經可行面等。

本方案所涉試辦計畫所需經費有限，對於政經亦難謂有重大衝擊或牴觸，且就「弱勢影響評估」而言，本方案僅針對兩所大學進行，直接影響範圍不大。其中選擇巨型之成功大學與相對而言小型之金門大學，所獲取之差別經驗將有助於未來推行於全國時之重要參考。惟在試辦過程中，應注意兩所大學之差距，並期對金門大學應有必要之特別關照。

（二）形式法制面之衝擊評估

1. 組織與權限調整之授權方式

關於試辦方案之法律授權部分，可能造成之利益與成本，均與合法性評估有關，得參閱本方案適法性評估，茲不再贅述。

以下僅就「試辦方案之授權依據及說明」涉及之可能策略進行分析，並分為「合法性論述」及「解決途徑」，進行衝擊評估。

(1) 合法性論述之衝擊評估

首先，就試辦方案整體之合法性而言，除「依法行政」本即為法治國家當然之理外，試辦方案正因其容易惹起社會各方關注，其更應在合法性上避免不必要爭議。若於此處未能充分說服試辦大學內部教師或其他關切者，則可能引起：(1) 輿論攻擊、(2) 刑事訴訟(如刑事上瀆職之告發、告訴)、(3) 行政爭訟(如校務會議成員提起申訴、訴願，或逕行提起行政訴訟)、(4) 立法委員於國會之質詢、(5) 監察院調查與糾正。此類爭議，無論實體上是否有理，結果是否勝訴，均可能對試辦方案之推展造成困擾，亦將戕害試辦方案之可信度及公信力。而我國目前之政經情勢，吾人勢必不能期待毫無爭議。因此，在策略選擇上，宜採較為穩健之作法。

具體而言，本方案擬於「不修法律」之前提下進行大學自主治理之實驗，因而最容易引起「有無法律授權」(法律保留)及「是否牴觸法律」(法律優越)之爭議。前者得以釋字第380號解釋以降所發展之「大學自治」法理予以化解，但後者則仍應注意。

尤其我國大學法對於大學內部之組織、程序已有規範，如於大學法第15、16條仍明定校務會議之權限。於管轄法定與

管轄恆定原則下，試辦方案如何委由治理委員會行使相關權限，以及是否、如何克服有關「法律優越」之障礙，即為重要課題。

(2) 兩種解決途徑之衝擊評估

試辦方案內容中，提出「快速審議」與「大學自治正當化授權」兩種選項，以正當化「將校務會議權限轉由治理委員會行使」之設計。在策略與衝擊評估上，以下數點值得注意：第一、意圖「跳過」有關「校務會議如何『授權』治理委員會」之論述，期待校務會議成員（以及外界）完全忽略此一爭點，現實上似不切實際，更可能造成「規避」之印象。在台灣政治，「印象」就足以惹出更多之指控與爭議。尤其試辦大學本身即有法律系所，專精法學之學者專家不可能輕易放過此一爭點。將校務會議解釋、定位為純諮詢組織，似已超越任何法律合理解釋之範圍。

第二、「快速審議」程序，其優點是合法性幾乎沒有任何可資質疑之處（校務會議仍須審議）；其缺點是所有議案仍須回到校務會議議決。雖可透過大學組織規程與校務會議議事規則，大幅簡化審議程序，但大學內部之說理過程，以及程序設計之妥當性，是試辦大學應予努力之處。

第三、若以大學自治之法理，容許以校務會議「概括授權」之方式，將其權限委由治理委員會行使，則其優點是一勞永逸，無須將各個議案送校務會議審議，形同校務會議「虛級化」，最符合自主治理之目標。但其風險是此等概括授權，是否能說服校內成員及校外各監督機關，較有爭議。

2. 不牴觸現行法律之核心價值

試辦方案僅為一定期間之試辦性，且其僅具行政規則之位階，為避免引發廣泛有無違反法律保留原則、法律優越原則之爭議，試辦方案之制度設計，應儘量不牴觸現行法律之核心價值，尤其表現於人事、預算、會計、審計等方面。舉例言之，就大學人事而言，試辦方案不宜規定教師一律改為勞動契約進用，亦不宜將所有公務員職缺之職員一律資遣，更不宜直接將教師區分為激烈之垂直化等級。換言之，教師仍應區分為現行之講師、助理教授、副教授及教授四級，且其薪資結構僅得從績效表現略為調整，而如「邁向頂尖大學計畫」等所獲得之補助款項，方得有較為靈活之運用。

(三) 實質價值面之衝擊評估

試辦方案具有實驗性工程之意義，世界先進國家在全球化競爭下紛紛改革，事涉與時俱進之制度創新，從而，我國

司法院大法官亦應調降有關違憲審查密度。

試辦方案相關措施究竟有無牴觸大法官經由解釋所建立之大學自治要求，吾人得有如下看法：首先，(1) 試辦方案仍保留校務會議與校長相當權限，(2) 治理委員會委員產生方式，仍顯示校務會議有相當甚至優勢之決定權，(3) 相關委員會或會議，其組成與運作方式仍存有一定合議制機制，從而，大學之自治色彩仍然存在。甚且，大學之組成單位與其成員，亦仍保有針對己身所涉議題彙集並發表意見以供決策當局（尤其對於治理委員會）參酌採行之權利。在此範圍內，大學自治成分依然存在，僅其未必有直接決行地位，但至少應有提供建言與提案之機會。其次，(1) 試辦方案從政策創新角度，(2) 僅針對成功大學及金門大學試辦而影響之範圍較小，(3) 未來仍有針對試辦成效與各方意見進一步改良之機會等因素判斷，應未構成違憲性之疑慮。

（四）國立大學校長、校務會議、治理委員會與教育部間之關係

於完成如上試辦方案之總體法規衝擊評估後，以下針對各個主要環節，進一步分析。

1. 治理委員會委員產生方式及其職權

試辦方案規定治理委員會委員之席次為 15 至 19 席，較能涵蓋多方代表，從漸進改革角度以觀，非無可取。且試辦方案在總共 15 至 19 席之委員當中，由教育部指派者僅有 2 席，其餘均出自大學，其中校友代表與企業及社會公正人士固然係由校長提名（而校長係由治理委員會任命，在此程度可謂係由治理委員會實質掌控），但校務會議擁有最後同意權，而校務會議係由教師、研究人員、職員、學生等依一定比例組成，為校內勢力所在，校務會議從而享有最終決定權。此種方案能照顧大學自治要求，而且具有漸進改革彩，容易為校務會議接受，並得免去大學被外部勢力入侵之疑義，堪稱妥當。

至於由校長提名、校務會議同意或校務會議自行決定之模式，是否已符合民主正當性之要求，以及試辦方案有無牴觸法律保留原則，吾人得有如下思考：即試辦方案畢竟屬於試辦性質，目前僅有二所大學（國立成功大學與國立金門大學）作為對象，其並未修正大學法任何條文，且該二所大學係經由與教育部簽訂行政契約方式，而自願採行如上治理架構（行政契約須由校內所有教師、研究人員、職員、學生等之同意為前提，或至少經校務會議之同意），或得降低、免除違法

性之疑慮。

2. 校長與校務會議之關係

通常，所謂基金會型大學模式，指由理、監事組成之基金會，對於如校長之選任等大學之策略性事項具有單方、最終之決定權；至於日常校務（包括個案與通案）係由校長負責。

試辦方案採行相同模式，由治理委員會享有（1）校長遴選、續任及解聘權、（2）學雜費審議權、（3）大學招生審議權、（4）系所設立審議權、（5）校務評鑑參與權、（6）校務發展計畫議決權、（7）校務預算議決權、（8）彈性薪資機制議決權 8 項權責，與前述採行類似制度之國家相近。由於治理委員會功能在於協助並局部取代教育部之監督職權，強化大學之策略行動由外部頂尖社經菁英參與，以改良大學之策略行動模式，從而，強化大學自我色彩與發展重點之建立，並提升國內外之競爭力。

3. 校長與治理委員會之關係

（1）必要性評估

治理委員會為試辦方案之最核心架構，旨在藉由外部專業人士之參與，使大學治理得以多元化及外部化。在大學治理權能劃分上，校長作為大學治理整體成敗之最終負責人角色不

變，甚至於推行試辦方案後，其權限更為加強。例如在財務會計主管之任命上，尤然。另一方面，校長一人能力終究有限，而其治理團隊（校務內閣）又都是校內教職員，對於社會產業脈動未盡能全數掌握。是以，透過治理委員會之增設，使校務發展政策及重大經營管理問題，由校長及治理委員會分享共治，形成大學治理決策及執行共同體。此等設計，對於強化大學自主治理、外部競爭力及社會回應力等，應有其必要性。

（2）有效性評估

校長與治理委員會欲達成大學有效自主治理之共同決策體，治理委員會委員之來源及組成，厥屬關鍵因素。既要避免治理委員會淪為校長校務政策之橡皮圖章，產生校長一手遮天之獨裁治理情況，又要防堵大學校務發展願景及計畫受到校外人士之把持控制，甚至產生學術外行人領導內行人之困境，故在校長與治理委員會彼此間關係之設計上，應謹慎為之。為促使大學自主治理有效性之極大化，應使此兩大學術機關間既具「合作共治」之關係，又具「監督」關係：

A、校長所提案之大學重大經營管理事項，或是大學校務發展計畫，治理委員會應充分討論，並且若有與校長原先規劃

內容明顯重大歧異者，應有制度性之溝通協商機制，儘量避免以多數決投票方式，議決相關議案。

B、校長提案與治理委員會議決通過之內容有歧異之部分，應公告詳細之討論過程、各方考量之因素，以及雙方堅持或折衝之內容，俾使決策能對大學校園成員透明，便於未來課責、治理委員會委員更迭，以及教育部評鑑之參考。

C、治理委員會成員產生方式應與校長具有一定之距離，蓋根據試辦方案設計，前者對於後者具選任及解聘之權限。為使治理委員會得以有效發揮監督校長治理之功能，校長對於治理委員會成員之推薦比例，應控制在二分之一以下。

4. 校務會議與治理委員會之關係

在國立大學設置治理委員會乃是創新之舉，其影響層面如何，並非一定，端視治理委員會之職權之由來與運作方式而定。

(1) 治理委員會行使之權限如源自於教育部

若將治理委員會定位為教育部之替代，行使之權限皆源自於教育部，則影響層面主要在於教育部與治理委員會間，對大學而言僅是監督者換人，由原本之教育部轉為治理委員會，並無實質影響。治理委員會既代教育部行使對大學之監督權，被監督者仍為大學，校務會議既屬於大學內部之單位，是以

校務會議與治理委員會間原則上並無直接關係。

然而如前所述，治理委員會之設置目的應不在於代替教育部對於大學行使監督、管控權，況且若未修改相關法令，教育部亦不可能將其權限以公權力委託行使之方式移轉而由治理委員會行使，因此，此部分敘述應純屬理論假設。

(2) 治理委員會行使之權限如源自於大學(校務會議)

若將治理委員會定位為校內組織，特別是針對特定事項具有真正決策權之校內機關，則治理委員會之設置勢將影響校務會議之權限與運作。其影響範圍與治理委員會之權限大小相關，換言之，治理委員會之權限愈大，對校務會議之影響愈大，反之，若其權限受有限制，則對校務會議之影響相形變小；若將治理委員會定位為諮詢機制而無決策權限，則設置治理委員會對校務會議幾無任何影響。蓋依大學法第 15、16 條之規定，大學設校務會議，議決校務重大事項，而校務重大事項之概念最少包括大學法第 16 條列舉之事項。由於校務會議之權限明確規定於大學法，且各大學實務操作上皆係由校務會議就該等事項進行審議及議決，使其成為最高決策機關，故單從第 15 條用語之「議決」及第 16 條用語之「審議」其間差異，而質疑校務會議是否具有決策權限，如前說

明，事實上不具實益。

據上所述，若將治理委員會定位為大學內部之組織，並賦予其針對特定事項之決策權，且此等事項之決策權限原本屬於校務會議者，則治理委員會之設置必將影響校務會議。此時，應於大學之內部規範（如組織章程）明確規範治理委員會與校務會議之關係，特別是治理委員會權限之取得方式與行使程序。若依目前之大學實際運作方式，治理委員會之設置以及其源自於校務會議之權限(範圍與事項)必須獲得校務會議決議通過，在此情形下應可解讀為，校務會議係將其權限授予治理委員會行使。若此種解釋可行，則校務會議享有之權限並未被減縮，僅是授權由治理委員會代為行使，並得於特定情形對治理委員會之決議保留其否決權。若校務會議對於治理委員會議決之事項欲保留其否決權，則應於大學內部之相關規程明訂其事項以及否決權行使之程序，以杜爭議。與此相配套者乃是，原應向校務會議提案之單位應改向治理委員會提案，而治理委員會通過之決議應由校長及其行政團隊執行，於此範圍內，校長應向治理委員會負責。

換言之，以大學自治之法理正當化內部之概括授權，由治理委員會行使校務會議授權部分之權限。若治理委員會係由校

務會議授權而取得其權限，本於大學自主之精神，實在不需要為治理委員會強求設置之法律依據，蓋大學本得自行決定其內部組織之設置。教育部如要求治理委員甚或主任委員須由教育部遴選，即在治理委員會之設置上仍欲進行監督、管控，則顯然違背大學自主之要求，更不符設置治理委員會—給予大學自主空間—之真正目的。然而，為擔保試辦大學遵照教育部之規劃設置治理委員會，並定其組織、權限及運作程序，教育部仍得於與試辦大學簽訂行政契約中將此等部分，特別是治理委員應具之資格、聘任與解職事由，以及治理委員會之權限與運作應遵守之程序規範，列入契約條款，並規定違反約定時之法律效果，以避免治理委員會為所欲為而失控。

綜合評斷，此種設計應比較符合大學自主之貫徹，而且比較容易讓校務會議接受。

5. 治理委員會與教育部之關係

(1) 教育部對大學之監督權

依大學法之規定，教育部為大學之監督機關，對大學之決定與運作進行廣泛之監督、管控，特別是大學及其分校、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、大學之評鑑、大學系統之組織及運作等事項之辦法、大學跨校研究中心之組織及運作方式等事項之規定、大學之合併、國立大學校長之聘任、大學之學生人數規模、大學延聘研究人員及專業技術人員擔任教學工作以及其分級、資格、聘任、解聘、停聘、不續聘、申訴、待遇、福利、進修、退休、撫卹、資遣、年資晉薪及其他權益事項之辦法、大學之招生、學士學位畢業應修學分數及學分之計算、碩士學位與博士學位畢業應修學分數及獲得學位所需通過之各項考核規定、雙重學籍及其他與學籍有關事項、國外學歷之採認原則、認定程序及其他應遵行事項之辦法、大學在學學生同時在國內外大學修讀學位之學則規範、遠距教學方式修習部分科目學分；其學分採認比率、要件及其他相關事項之辦法、大學辦理推廣教育實施辦法、大學學則及獎懲規定、大學向學生收取費用之項目、用途及數額、學生就學貸款之條件、額度、項目、權利義務及其他應遵行事項之辦法、大學之組織規程、大學辦理產學合作之實施辦法等，或應由教育部訂定，或應經教育部核准(核定)，或應送教育部備查。在教育部如此嚴密之監督、管控下，大學幾乎毫無自治可言，上揭規定是否侵害大學所應享有之自主權以及學術

自由，並非毫無疑義。

(2) 治理委員會權限行使之法理

為放鬆對大學之監督、管控，教育部擬積極促成成功大學與金門大學設置治理委員會，並有意將部分原本屬於教育部掌管之監督、管控事項移轉由治理委員會負責。然而，治理委員會之設置目的並不在於代替教育部對於大學行使監督、管控權，況且若未修改相關法令，教育部亦不可能將其權限以公權力委託行使之方式移轉而由治理委員會行使，因此，教育部與治理委員會之關係應不可能處於委託者與受託者之關係。

雖教育部有意將大學法規定之部分權限實質上交由治理委員會行使，惟此僅屬事實上之授權或相互之內部協議，並未改變教育部之法定事務管轄權限，換言之，治理委員會針對原屬於教育部監督、管控之相關事項作成決議後送交教育部核定時，教育部本得放鬆其監督方式，僅就形式上進行審查（備查），不再就該等事項進行實質之監督、管控，讓治理委員會享有事實上之決策權。如採此種方式，並不須修改大學法，教育部僅須訂定相關之行政規則，規定如何對治理委員會及大學進行監督。應注意者乃是，於此種情形，雖治理

委員會關於此部分之權限實質上係源自於教育部，與校務會議無關，對之亦不生影響；但形式上教育部仍是大學之監督、管控者，仍應依大學法之規定執行其職務，不得放棄或怠於行使其對大學之監督或管控權。教育部得設計配套措施，例如藉由契約條款之約束、履行契約之監控、以及績效評鑑等，以完備大學自主之實踐與教育部監督分離之衡平性。

(五) 國立大學自主化校內組織之分工與調整

如試辦大學成立治理委員會，負責校長遴選、續任及解聘等教育部或大學本身（特別是校務會議）所授權之事項，依據目前規劃之方向，對試辦大學依據大學法及其自主組織權限所設置之校內組織是否產生衝擊，茲分述如下：

1. 由治理委員會遴選校長應不至產生衝擊

依據目前之規劃，治理委員會於行使校長遴選之職權時，以治理委員會全體 17 名委員為當然委員，並「外加」2 名委員（外加委員分別由校務會議推選學校代表 1 名及教育部遴派代表 1 名），合計共 19 名委員組成校長遴選委員會，其中校務會議推選之學校代表 8 名（每人一票共 8 票），學校推薦之校友代表及社會公正人士 8 名（每人一票共 8 票），教育部遴派之代表 3 名（每人一票共 3 票），合先說明。

此一校長遴選委員會之組成，不論在委員人數、產生方式、成員代表性等方面均與現行校長遴選委員會相同(或相近)。

以國立成功大學為例，其現行校長遴選辦法第 3 條即規定：

「遴選委員會由委員十九人組成。包括校務會議推選之學校代表八人；校務會議推選之校友代表四人及社會公正人士四人；教育部遴派之代表三人」，與試辦方案規劃中之校長遴選方式完全相同。換言之，在實施自主治理之後，有關校長遴選事項仍依據現行大學法第 9 條規定組成遴選委員會，且保留目前多元參與(學校代表、校友代表與社會公正人士，以及教育部代表)之形式，校務會議仍可透過推選相關代表之程序，間接參與校長遴選，故在運作上應不至產生衝擊。

2. 對校務發展委員會、教務、學生事務、總務及研究發展等會議產生之衝擊

(1) 問題界定

設置治理委員會後，由於該委員會與現行校務發展、教務、學生事務、總務及研究發展等委員會或會議之職權有部分重疊，如未予釐清，恐衍生不必要之衝突，破壞校園內和諧氛圍。

(2) 有效性評估

A、試辦方案規劃構想及具體內容

為解決上述權限不清之問題，試辦大學應在與教育部簽訂行政契約前，修訂其組織規程，明定治理委員會與校務發展、教務、學生事務、總務及研究發展等委員會或會議間之權限分配；此外，試辦大學亦可進一步配合提升校務會議議事功能及效率之規劃，將校務發展、教務、學生事務、總務及研究發展等委員會或會議改制為校務會議下之「次委員會」。

B、可能受影響之對象及其範圍

如將上述大學既有之各種委員會或會議改制為校務會議下之次委員會，首先影響者，即目前各委員會或會議代表若不具校務會議代表身分者，將喪失參與上述委員會或會議之權限。

因應策略則為，可研議調整上述委員會或會議成員之組成方式，改由既有之校務會議代表出任，即可解決此一問題。

(3) 成本效益分析

A、將相關委員會或會議改為校務會議次委員會，可解決目前校務會議人數過多，議事效率不彰之問題；同時保留蒐集校內各方意見管道，以收集思廣益之效。

B、依據目前實務，上述各委員會或會議之成員（尤其是各

院系所非行政主管之代表)與校務會議代表係分由不同之教師擔任；倘在維持既有校務會議規模之前提下，將上述委員會或會議收編為校務會議之次委員會，恐加重各院系所非行政主管之校務會議代表，其出席會議之負擔(須同時身兼數個次委員會之委員)，反而因此影響其出任委員及出席意願。

(六) 國立大學自主化之人事、財務及會計制度。

1. 國立大學自主化之人事進用

試辦方案固然強調績效原則，但所採係穩健之作法，首先，於不牴觸現行人事法律之核心規定下為之。尤其，並不將大學教職員一律資遣後，再以契約方式重新聘回，亦不採取新進人員一律以契約聘用之模式。

其次，試辦方案有意授權大學在人事主管選任，以及在教師(及研究人員、職員與工友)之進用、考績、升遷、俸給、退休撫卹、保障、訓練等方面，有自主決定權。

此等構想具有實質妥當性，亦因未有修改現行人事法制之核心結構，而具有合法性與實施可行性。

於此遭遇之問題為，因試辦方案僅為試辦性質，既有相關人事法律或行政命令並未修正，參與試辦自主治理之大學(成

功大學、金門大學)究於上述諸多人事面，各有多大之自主空間，猶待試辦一定期間後之檢證。

2. 國立大學之會計、審計制度

(1) 必要性評估與問題界定

自實施校務基金制度後，國立大學雖就其自籌經費得享有一定自主權，即得自行訂定收支原則；然實務上自籌經費之預算編製、審核、執行及稽核程序，仍由與公務預算同一之財務、會計系統處理，大幅減損原先授予學校之財務彈性。

考察現行制度之問題，主要在於目前政府(教育部)單一管理模式下，促使大學公務預算與自籌經費均採同一之公務會計制度，自籌經費之彈性等同公務預算，並未真正賦予學校實質之財務自主權。

(2) 有效性評估

A、試辦方案規劃構想及具體內容

為解決上述問題，試辦大學擬積極建立自主之財務、會計系統，其主要內容包括：

(A) 設置專職之財務副校長，其下設財務處與會計室，前者協助財務管理與風險控管，後者則協助編製相關報表與提供必要資訊。

(B) 會計主管選任權。

(C) 在內部稽核方面，除保留經費稽核委員會外，另新設常設之稽核室，以便專業且即時管控校務基金之運作。

(D) 試辦大學所編製之預算書及決算書，原則上僅呈教育部與審計部備查。

B、可能受影響之對象及其範圍

試辦方案影響之對象主要包括會計主管機關之人事權，以及其對於大學自籌經費監督方式之改變，茲說明如下：

(A) 對主管機關人事權之影響

會計主管機關目前所享有之人事權將受到一定之限制，僅得由大學提名者中選任之(提名之人選仍須符合法定資格)。但因最終之人事決定權(圈選權)仍由主管機關行使，與現制相較，衝擊應屬有限。

(B) 主管機關監督方式之影響

有關自籌經費之使用及監督，倘不一體適用一致之公務會計制度，在各校目前尚未建立專門適用於自籌經費之會計制度前，相關經費預算編列、決算審核將無所依循，可能產生經費使用浮濫、缺乏監督之弊端，嚴重者更將影響試辦大學財務之健全。

於因應策略上，試辦大學應在正式與教育部簽約開始試行自主治理前，建置完成適用於自籌經費部分之財務、會計制度，並擬定相關章則，以為將來執行之依據。

C、對現有校務基金管理委員會之影響

依據目前初擬之試辦方案，治理委員會、財務副校長與依法應設立之現行「校務基金管理委員會」間之職權，可能有部分重疊，如未能有明確分工，將來運作上恐易滋生困擾，並可能產生權責不清之狀況。

因應策略則為，試辦大學或可依據現行國立大學校院校務基金設置條例之規定，遴選治理委員會之委員(可能為學校代表或校外專業人士)「兼任」校務基金管理委員會之委員，以解決此一問題。至於財務副校長與上述委員會間之關係，試辦大學亦應於其校內組織規程中予以明定，以避免可能產生之權限衝突。

(3) 成本效益分析

A、試辦方案將可落實現行法原已賦予大學之自籌經費自主權，使其擺脫公務預算制度僵化之制約，有助於增加大學經費使用之彈性，進而強化大學之競爭力。

B、在內部稽核方面，試辦方案擬新設置之常設「稽核室」，

將對校務基金之運作，進行「專業」且「即時」之管控；相較於目前經費稽核委員會往往受限於委員專業能力及開會次數限制，未能發揮應有之功能，試辦方案對於自籌經費使用之監督，反有強化之作用。

(七) 國立大學自主化之評鑑制度

1. 必要性評估

試辦方案之推行，係在未修法之前提下，透過試辦大學與教育部簽約之方式，突破若干法框架上之困境，所執行之強化大學自主治理方案。是以，此方案之推行，係由眾多公部門配合之結果，為確保此方案順利推行，並令大學自主治理政策得以落實，對於試辦大學實施自主治理成效評鑑，遂有其必要性。藉由此等外部評價及控制機制，促使試辦大學得以對此方案之執行嚴正以對。就此，試辦績效管理及評鑑，並且聯結後續之一定效果，乃是整體制度設計不可或缺之重要環節。

2. 有效性評估

為使教育部對於試辦大學自主治理辦理績效評鑑得以有效發揮，在設計上應採取於教育部下設立單一自主治理評鑑委員會，專司自主治理試辦成效之評鑑，方為最有效之制度設

計。蓋試辦方案即是欲透過更具自主性之大學治理模式推展，促使大學學術研究及教學成果之最佳化與極大化。從而，由單一評鑑委員會綜合審酌自主治理方案推展後對於大學人事、財務、會計、招生、課程設計、社會結合度、學術競爭力等各面向之影響程度，作成整體影響評估，始能客觀且有效地評鑑出推行自主治理模式之成敗，進而施予公允之評鑑效果。

（八）治理委員會之設置程序及簽訂試辦契約之相關事項

教育部與試辦大學如欲採簽訂行政契約方式推行自主治理，其可能發生如下影響，亦即於此情形，大學並非如一般完全受教育部監督、管控之公營造物或下級機關，其乃是立於享有學術研究自主、講學自由以及大學自治之基本權主體，與教育部係立於對等地位，而互為獨立之權利主體，對於大學自治之相關事項，雙方締結行政契約，作為履行之機制。教育部於締約後即須完全依約行事，有爭議時必須進行行政訴訟，而不得再片面以監督者之地位，單方對大學作成行政處分或其他公權力措施。至於契約相對人之試辦大學亦應深切體認，如何誠實履行約款，俾免因違約事由而遭命回復原狀之強制執行處置。

理想之道應是修正大學法，減少教育部對國立大學之監督、管控事項，而且監督密度亦應放鬆，僅就綱領性、框架性之重要發展事項進行監督即可，使大學得以真正落實自主。如此次成功大學與金門大學之試辦方案取得相當成效，教育部即應推動大學法之修正，全面取得自主治理之實施依據並改變其對大學之監督、管控機制。

伍、本文結論與建議方向—國立政治大學「法人化可行性研究」

依前述的分析，若本校欲走向「法人化」或類似的自主治理，是否可行？有哪些法律與現實的障礙需要排除？首先，法人化是一種法律機制，是一種達成目標之手段，而不是目的本身，更不是解決所有問題之萬靈丹，其仍有許多侷限。因此，我們應該先釐清追求法人化之目的為何，然後才能評估法人化這個手段是否有用、妥適。

接下來，本文分別從現行的法制架構，分析正式的法人化，與適用「國立大學自主治理試辦方案」（擬似法人化的權宜措施）是否可行。

一、釐清法人化之目的與侷限

一個國立大學是否要從單純的「政府機構」（機關）組

織中脫離，改成一個有獨立自主人格的「法人」，首先要確定、釐清法人化之目的為何。

一般而言，國立大學法人化之目的，可能有以下兩端：

(1) 去政治化，追求學術自由與實踐社會批判。

(2) 去官僚化，以行政自主達成學術卓越。

台灣甫解嚴時，高喊入雲之「國立大學公法人化」，主要是為了追求目的(1)。期以「法人化」脫離行政一體的指揮監督，進而達成真正的學術自主，而無須受到國家機器意識型態的灌輸。

在當時剛解除戒嚴與動員戡亂時期的政治環境，此種訴求確有必要。而且從法律邏輯來說，若國立大學沒有法人化，那就是行政組織之一環。作為教育部下屬機關的國立大學，理論上是不可能享有「自主性」的。教育部指揮監督，無須任何的的法律依據，而僅需以內部的行政規則與指令即可規範。國立大學也沒有「權利」對教育部或其他國家機關提起爭訟。因此，「法人化」似是追求學術自主的必要條件。

但在大法官一連串解釋，「破格」賦予「非法人」地位之公立大學高度學術自主性之後，此一目的之必要性就大幅降低。

釋字 380 號解釋首先承認公私立大學均受憲法第十一條「講學自由」衍申之「大學自治」所保障，在教學、研究，與學習之領域享有不受國家任意干預之自主空間。進而將欠缺法律授權之「大學共同必修科目」宣告違憲。釋字 450 號解釋則進一步將大學法中有關設立軍訓處之規定，以其侵犯大學自治核心為由，宣告違憲。這兩號解釋，使得國立大學在尚未法人化，仍為「各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位」的組織之時，就已經享有憲法位階之自主地位。教育部雖然形式上是「上級機關」，但在學術自由領域（教學研究與學習）不得干預！

嗣後，在釋字 563 號解釋，大法官甚至給予大學比其他機關或團體，更高之地位：就退學事項，基於大學自治，「無須法律規定」即可為之。而在釋字 626 號解釋，則承認大學在招生事項上，享有高度的判斷與裁量，大法官也不任意干預。

質言之，在大法官多號解釋所創設的「大學自治」空間，教育部、行政院，甚至所有政府機關，對大學的教學、研究、學習事物，幾乎都不能輕易干預。再加上台灣目前民主政治已經漸趨成熟，以政治理由來扭曲學術的擔憂，似已不再如

當年那般重要。

以本校而言，亦以多年未聞「教育部直接干涉」學術核心內涵事項之爭議。固然，「頂尖大學計畫」與「大學評鑑」對本校以及其他大學的干擾，以及研究學習方向的導引，仍然造成一些困擾。但這些是站在教育主管機關「資源分配」的立場所為之行為。國家不能「干預」，但在決定是否與如何「補助」上，一向享有較大之空間。更何況，國家決定「如何補助」或「是否給付資源（人、錢、配備）」雖然難免有導引之嫌，但既是民主國家中「責任政治」之展現，也是「法人化」無法解套的問題——即便改成法人，國家依然沒有「給付全部資源」之義務。

目標(2)或許是目前教育部與各大學對法人化的期待。誠如本研究第參、一部分所指，國立大學受限於（性質未必相符之）行政體系人事、會計以及行政程序之框架，難以在充分自由的結構下追求學術發展。而法人化的確「有機會」讓本校（與其他國立大學），適度地脫離行政體系，以自訂之人事與會計規章，自聘之人員，採行學術措施，追求學術目標。

但，法人化是否能夠達成「解套」與「追求學術發展」

之目標，仍須考量以下幾點因素：

第一，法人化之自主程度仍應依準據法內容決定：「法人化」並不是一套固定的包裹，而是要看該法人之設立法律（準據法）如何設計規劃該法人的組織、程序、功能。如果將來的「國立政治大學組織條例」或「國立政治大學自主治理方案」，並未充分解套，仍然在許多方面要求主管機關之核定、審查、監督，那所謂「自主」的範圍就會十分有限。但在立法過程中，如何說服教育部、行政院、立法院，甚至社會大眾，完全信任大學自行管理？這也是具有相當難度的政治說服工作。

第二，法人化之自主程度仍受政治現實影響：國立大學法人化後，性質上應屬公法人，理論上當然應該比典型的行政機關更自由。但在政治現實上，由於政府補助應經立法院通過預算，又要得到行政院與教育部之同意撥款，未必能夠充分享有自主性。台灣目前以「公司」（私法人）型態設置的公營事業機構，仍經常受立法院要求而派高層備詢，或是負擔政策甚至政治任務。而大法官釋字 461 號解釋認為獨立行政機關沒有義務去立法院委員會備詢，但國家通訊傳播委員會之主委也一向都「自願」出席立法院。甚至美國公立大

學之校長、院長，出席議會爭取預算，也是常有之事。因此，法人化並不當然等於完全避免政治干預。

第三，法人化將增加募款與其他籌措經費的壓力：無庸諱言，目前國內各公立大學之經費來源，都仍以政府支出為主。一旦本校法人化之後，國家的「補助」義務勢必降低，撥款很可能會愈來愈少。相對而言，本校從校長以下，各主管就會有著更高的募款責任。各類以增加收入為主的非學術活動也可能增加。尤其台灣並不像美國一樣，有深厚的公益捐款傳統。這可能造成雙重問題：一方面，本校能否取得足夠的財源來支撐更良好的學術發展？另一方面，學校為了自籌財源而從事的活動，是否反而會降低了學校的學術自主性（例如，配合金主的需求而研究、招生），甚至分散了教師的研究教學精力去從事學術性較低的工作（例如，開設在職專班）？

二、正式法人化之要件—立法之必要

如果本校期能徹底擺脫官僚控制與行政繁瑣管理的負擔，有意正式走向「法人化」，那無論從學理或是現行「行政法人法」的規定來看，都需要由立法院通過特定的組織法（或是一般性的大學法）。依行政法人法第 2 條第 3 項規定：

「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」準此，立法院制定「國立政治大學（法人化）組織條例」，或是制定一般性的「大學法人法」，乃是本校法人化之前提條件。而法人化之後的國立政治大學，到底會採什麼樣的治理模式？會計、審計、人事，以及行政流程可以彈性到什麼地步，都要在這個「組織法」裡面詳細規定。

如參照「行政法人法」，則法人化以後的國立政治大學，治理單位為董（理）事會，而重新進用之人員，「依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分」（第 20 條）。但原有具備公務人員身分的人員，仍受保障（第 21 條）。行政法人之預算經董（理）事會通過，送監督機關備查（第 18 條）；決算報告，董（理）事會審議後，審計機關得審計之（第 19 條）。而原有之公有財產，「得採捐贈、出租或無償提供使用」等方式為之」（第 34 條）。政府機關核撥之經費，則「應依法定程序辦理，並受審計監督。政府機關核撥之經費超過行政法人當年度預算收入來源百分之五十者，應由監督機關將其年度預算書，送立法院審議」（第 35 條）。可以看出法人化必然有較多的空間，較大的彈性。但如果經費自主率不夠

高，仍然依賴政府撥款，那預算與審計還是要受到政府控制。當然，如果未來的組織法能夠授予本校更多空間，或許可以進一步解套。只是眾所周知，在台灣目前的政治生態下，並不容易。

尤其，當本校仍屬政府機關組織型態時，政府有義務撥款維繫大學的基本存續功能。大法官釋字 520 號解釋「維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許」，就明白揭示了國家維繫政治大學存續發展之「給付義務」。但本校一旦成為獨立的公法人，與行政一體脫鉤，國立政治大學就已經不再是「法定機關」。行政院、教育部，也就沒有出錢維繫本校存續的「法律義務」。法人原則上應該盡量自給自足，才能真正擺脫官僚與政治系統的壓力。而募款、自籌經費的壓力，極可能大幅增加。

總之，正式法人化，是相對而言最能達成「行政自主」目的之方法。但政治上必須能說服立法院與行政院，制定一個充分授權，大幅解套的組織法。而在校內治理上，也要找出一個能夠兼顧募款與學術自主的治理經營模式。

三、適用「國立大學自主治理試辦方案」

如果跳過修法過程，參酌前揭國立成功大學與金門大學之試辦方案，則如前所述，在外部政治上的壓力較小。只要校務會議同意，修改組織規程與校內各項辦法，並與教育部締結行政契約即可。

然而適用此一方案，亦有以下幾個問題：

第一，在程序組織之上，它至多能擺脫校長民選與校務會議龐大無能的問題，卻無法解決人事、預算、會計、審計，以及其他官僚流程造成的問題。如此小規模的「自主」，是否能達成追求自主的目的，實所難言。

第二，此一方案之「合法性」仍有爭議而待檢驗。雖然教育部藉由各種方法，試圖在「不修法」也不更動法定組織、程序的前提下，做適度的改造。但大學法第 15、16 條明文規定校務會議的審議權限，是否得以「校務會議自行授權」的方式委由類似董事會之自主治理委員會來決定，將來恐怕仍有爭議。如果行政院、監察院，甚至法院採取「不授權原則」(non-delegation)，認為校務會議之權限不能委託其他單位執行，那這整個方案就還是沒有執行的可能。

有鑑於此，建議本校最好是看成大、金大的試辦情形，也等待行政院確實徵詢了法規會、法務部等意見後，再做定

奪。

附件一：國立大學自主治理試辦方案（教育部）

壹、緣起

過去 10 年，為短期內提昇國際競爭力，各國政府紛採「資金政策」，希望大額經費的投入能快速縮減與歐美大學間的落差，韓國 BK21、中國 211 及 985 工程、日本的 COE 及我國「邁向頂尖大學計畫」無不投注大筆公共經費；然而，當這些資源挹注至大學運作系統後，大學不佳的治理模式卻造成了教育投資無法發揮預期效益。因此，許多亞洲政府由「資金政策」轉向大學治理的改進；新加坡推動法人化、香港與馬來西亞將專業的管理制度導入大學、日本國立大學全面法人化、南韓首爾大學將轉型為行政法人、中國大陸已將董事會制度納入高教政策規劃、甚至美國加州大學都重新思考如何再提升其治理結構。

在台灣，近期大型政策研商會議、跨校評鑑及委託研究均發現，比照公務機關的大學運作系統成為政策預期效益的障礙。大學校外的治理模式及校內管理機制應改善，否則投入的經費與政策授權將無法達到預期效益，不僅造成政府資源浪費，大學國際競爭力也將不斷流失。

我國前於 2004 年規劃了大學法人化方案，期以立法方式重新定位大學獨立法人地位，惟政策內容因牽涉去公務員化、大學教師退撫議題、國有財產歸屬等重大議題，且各大學之規模與自主經營能力仍存在差異，因此，雖該政策已前瞻大學發展應朝自主治理方向，但由於前述變革規模及議題因素，只好暫緩推動。

為了尋求改造大學經營管理品質的其他有效方案，本部於第八次全國教育會議提出「落實大學法人化精神，提升大學經營與治理效能。」並依據 99 年總統與學術教育類國策顧問座談會指示規劃「大學自主治理方案」，針對大學治理經營問題，提出解決策略。

貳、問題分析

一、大學行政機關定位減損財務人事自主

我國專業機構的國立大學長期定位為行政機關，其學術之外的運作事項—財務會計及人事任用等，比照公務法規監督管理，雖利於防弊，卻造成大學財務自主權及人事自主權大幅減損。

99 年度「高等教育永續委員會」及「全國教育會議」不約而同提出了前述問題—現行政府單一治理模式造成大學行政機關定位，減損了大學財務及人事自主，而學術卓越發展仰賴財務及人事的支援，因此政府單一治理將影響我國高等教育競爭力。

就大學實務運作分析，目前在人事任用及財務會計存在的困境如下：

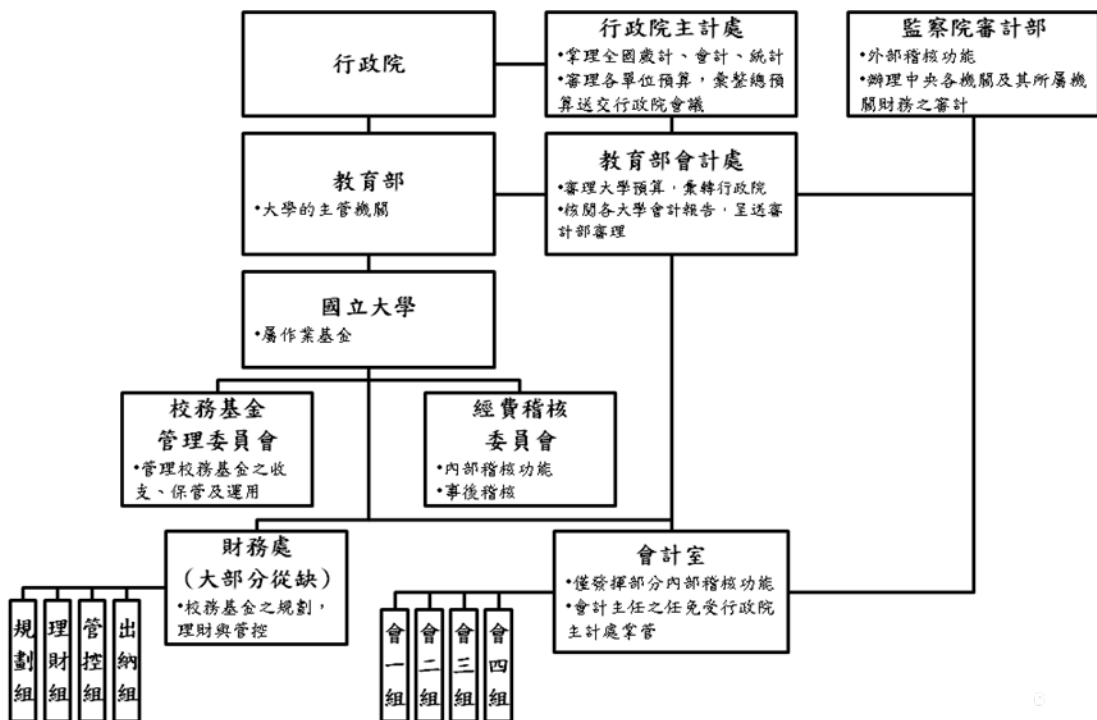
(一) 人事任用面

比照公務系統的待遇給予及主管任用是人事面不利大學發揮競爭力的兩大限制。大學教研人員的待遇及給予尚未完全「公教分流」，仍有許多給與標準需比照公務人員，即使各校基於學術發展需求擬運用自籌經費支給較高額度，仍因公教一致性的政策考量，而無法突破現有法令，大學演講鐘點費、授課鐘點費、出國旅費及基本薪資均比照公務機構標準，學校難以就演講或授課內容差異調整薪資給予或待遇之單價。

此外，國立大學的人事主任與會計主任—相當於公司治理的財務長及人力資源長，大學校長卻無從參與人選的任用及考績評定程序，而全然由人事行政局及主計系統發派及評定，除造成校長行政團隊人事及財務運作的不確定性，前述永續會議及全國教育會議中也指出，來自政府的考績評定加深相關人員強化大學人事及會計事務與公務機關的一致性，更促使大學運作往行政機關定位發展。

(二) 財務會計面

國立大學自 1997 年開始實施大學校務基金制度，平均 50% 校內預算為自主訂定收支原則的自籌經費，然無論是公務預算或校務基金，目前仍由同一財務會計系統處理從預算編制、預算審核、預算執行至預算稽核的程序（如下圖），因此，雖然法令已授予大學相當彈性的自籌經費自主權，但當金流透過與公務預算一致的系統運作時，相當頻繁的行政指導大幅減損了原授予學校的財務彈性。



圖一：我國現行大學財務會計系統

1.一體適用會計制度

會計制度是大學進行財務控管及落實校務策略的核心，一套切合學校特性的會計制度除輔助校長管理校務及財務管控外，也是大學管理其績效表現的利器。雖然我國大學院校務基金設置條例已授權各校自行創制其自籌經費會計

制度之空間，然前述的政府單一管理模式促使大學的公務預算與自籌經費均採用一致的會計制度，學校無從就大學機構運作的特殊性規劃自籌經費不同於公務預算之彈性，進而累積校方財務自主規劃的能力。

2.自籌經費彈性的隱含限制

教育部自 1997 年實施校務基金制度，各國立大學可透過校內基金管理委員會的審議，自主決定占各校預算 50% 之自籌經費支用，制度立意在透過資金的活用能使大學的校務發展、人員任用及管理制度朝向專業績效取向，並促使學校強化產學合作、鼓勵學術及行政績效、審慎財務投資規劃並引進非公務專業人才。

然 2008 年國立大學校務基金訪視評估報告書卻顯示 10 年來各校自籌經費規劃仍相當保守，且並未連結校務發展策略與財務規劃，顯示制度面已鬆綁的彈性仍有其隱含限制。以契僱專業人才的薪資為例，大學即使以自籌經費自行支付薪資，財務專業、產學合作技術人才或專業研究人才仍無法脫鉤公務人員薪資架構，檢視各國立大學契僱人才自籌經費規範，目前 80% 以上的學校薪資結構仍比照國科會或公務人員標準。探究其成因，來自政府單一治理模式仍仰賴公務財會系統，而政府財會人員不易判斷特殊專業人才待遇之合理性，未避免待遇給予不當，則透過公務人力與契僱專業人力待遇之衡平的處理方式，以最保守的標準評估自籌經費的使用。因此，自籌經費的彈性等同公務預算，制度上的鬆綁並無法使各校引進需以彈性待遇支給的專業人才，自籌經費並未賦予學校實質的財務自主權。

二、行政機關定位不利大學績效責任

大學校數及學術事務日趨專精多元的趨勢，然政府仍採行政機關模式監督管理大學績效，導致下列不利大學績效責任的機制與現象：1.校長的遴選（續任）制 2.大學校務（學術）外部績效責任 3.涉及社會或產業決策的審議機制。

（一）校長遴選（續任）制度

為補強政府對於校務經營及學術事務的績效評估限

制，我國大學校長的遴選（續任）的委員包含學術代表、校內教職員、產業與社會公正人士，於校長任滿期一年內組成，確定續任或遴選結果後解散。不過，參與選任之委員多缺乏長期（3-4年）的校務觀察與深度參與，評估基礎來自組成後一年內的討論會議或校務報告，作成決議後，大學法亦無要求法定責任。因此，制度設計的缺漏產生了下列不利大學績效責任的負面現象。

1.校園選舉文化

由於臨時編制的委員缺乏深入校務觀察，多數大學設計了「全校同意權」的機制，將遴選（續任）委員之評鑑權間接授權予全校教職員生，以通過全校同意權之校長作為委員會優先考量，形成了校園選舉文化。為爭取多數人認同，此類學校的校務經營以避免衝突為導向，校長的定位不利績效取向的管理。

2.校長有權無責

不參與續任之校長將出現有權無責的情況，既然任期內的校務無須經過遴選委員的檢驗，政府也無法深入監督各校校務，大學績效責任監管者則處缺席狀態；對於新任或擬續任之校長，僅需通過任期結束1年前的續任委員會評估，這樣的績效監管密度仍然是過低。

（二）涉及社會及產業事務的審議機制

政府監管的事項中，涉及社會及產業事務的審議機制也是導致大學績效責任不足的問題。涉及社會及產業層面的政府治理事項例如學雜費的調整、系所設立及招生名額控管等，屬於教育部職權。然而，如同校長遴選模式，前述事務涉及公共議題（學雜費）及產業發展（系所設立），無法單獨仰賴政府行政專業判斷，而多以臨時組成之委員會強化審查意見。參與委員並未長期參與申請大學的校務發展及外部產業的互動，也未深入觀察學雜費的使用與學校運作的連結，因此參照標準來自各大學提出

的申請書表或簡報，作成決議後，不僅無須擔負法律責任，對於申請通過學校的績效管考也僅能以每五年一次的校務評鑑或系所評鑑為之。

三、大學仍未達專業機構應有之管理

(一) 大學校務會議定位不明

大學法定位校務會議為大學的治理核心，凡校內重大事務須透過校務會議審議，檢視大學校務會議審議事項，包括了學術事項（教務、學務、研究及教師評鑑）、經營事務（預算、總務）及涉及社會或產業的公共事務（校務發展計畫、院系所設立或調整），而校長對前述事項的提案均需通過校務會議審議，因此，校長須面對兩個治理者—校務會議與前述的教育部。

但校務會議的治理者定位顯然與教育部的治理權重疊並衝突，若校務會議設定如同公司具治理權之董事會，應負有籌措資金、監管績效並審議重大事務之責，然目前界定卻是有權無責，即使校務會議審議結果減損校長的管理權或校務發展，依法無須擔負法定責任。

如我們將大學校務會議定位為校長決策前的諮詢組織，而決策決定權在校長，那麼校務會議組成與審議事項則無法發揮其功能，如前述學術事項（教務、學務、研究及教師評鑑）、經營事務（預算、總務）及涉及社會或產業的公共事務（校務發展計畫、院系所設立或調整），校務會議來自各系所的代表並不足以提供校長有關經營面的專業諮詢，也無法周全考量社會或產業的公共事務。因此，現行的制度下，校務會議除造成治理權重疊外，也無法發揮決策諮詢的功能。

(二) 大學校長權責定位模糊

承上，在外部治理權（教育部）績效責任監管疏漏，內部校務會議可能干預治理權或無法協助管理權諮詢功能的情形下，大學校長不是「有權無責」，即是「有責無權」。當政府僅以校長遴選（續任）及五年期的評鑑考核績效責任，而校務會議無法落實重大事項審議權時，校長可逕

行單人決策，且無需考量決策的成效。相反地，當校務會議過度擴張為另一治理權，干預校長管理決策，而政府的主計及人事單位以公務系統引導自籌經費支用及人事任用標準，大學校長將陷入「有責無權」的困境。

四、大學缺乏完整財會自主系統

大學校務基金的自籌經費自預算編列、執行、控管至稽核，都在校內處理公務預算的系統內進行，但由於目前國立大學之治理功能尚未明確地完全發揮，校務經營之監督主要受限於校務會議與校務基金管理委員會等非專職之行政組織。相對地，一般企業可能設置之董事會、薪酬委員會、審計委員會等相關功能皆尚未設置於國立大學，而國立大學亦未能引進校外專業人士協助校務經營。此外，國立大學校長因依賴或受限於校務會計或相關委員會之建議等，致權力未能完全發揮與主導。換言之，國立大學之治理機制運作目前並未明確地建置，外部人士之專業功能協助有限，連帶影響校務運作之效益與校務目標之達成。

五、小結

綜整國立大學運作的問題，大學外部的「政府單一治理」無法完整監督績效責任，參照公務機構的作法窄化大學發展學術所需的財務支用與人事任用彈性；校內管理校務會議定位不明與校長權責模糊。

相較台灣「政府治理」模式，日、韓、新加坡及香港已改採如美國高教的「多元治理」經營公立大學。大學有關經營專業或公共議題之重大事務，交由具校外參與者的理事會決定，以新加坡大學、香港大學、加州大學與我國成功大學比較，非政府代表在理事會均占了60%以上的席次（詳附表一），而大半治理權交由學校或政府選派的產業、社會、校友或國際界代表。

以新加坡大學為例，學校理事涵蓋了金融業、媒體界及國際組織人士等；加州大學則包括法律界、醫學界、非營利教育組織及出版業，這些理事不僅補強了政府單獨治理模式在學

術或產業的專業，也有助大學校務發展得以與社會、企業及國際脈動結合。

表一：各大學外部治理代表比例

大學治理代表比例	新加坡大學	香港大學	加州大學	成功大學
產業、校友、社會及國際代表	82% (18/22)	60% (14/23)	70% (18/26)	0%

不僅於此，大學學術與產業或社會的連結功能已成為國家競爭力核心，大學的課程與教學規劃是否考量了社會趨勢或國際發展的敏感性？學術研究成果是否有助社會問題的改善？科技的研發是否有利相關產業的提升？以上這些問題已成為大眾共同對高等教育的期待。因此，大學理事會不只是大學經營的專業後盾，也因外部人士的參與，能向社會大眾密集地呈現辦學績效責任。

叁、大學自主治理方案目標

一、經營自主權提升學術競爭力

以大學外部的「多元治理」替代現行的「政府治理」，以形塑公教分離的人事財務系統，賦予國立大學更大幅度的經營自主權，以更具彈性與效率的財務與行政系統，支援大學學術競爭力。

二、多元治理引進資源並強化績效

以政府代表、學校代表、校友、社會產業人士組成的「多元治理」，引入更豐沛的社會資源及產業專業網絡，該機制更可促動大學頻繁地對社會的呈現績效責任，增進學術發展、社會及產業間的連結。

三、校務策略具有專業審議及監管機制

釐清校務會議及大學校長定位，除校務依其屬性分工致專業審議組織，支援校長領導決策所需的建議外，亦有明確單位評估校長領導績效。大學校務的治理權、管理權及諮

詢權（審議權）應有明確定位。

肆、大學自主治理方案策略

「大學自主治理方案」，第一階段以設置「大學自主治理委員會」為主要目標，並配套規劃「大學校長與校務會議之間的最適定位」、「校內自主管理機制」及「契約式的績效責任」為配套措施，後續方案將視第一階段實施成果再予進行。

本方案在不牽動大學教職員退撫及任用權益的前提下進行，聚焦處理前述核心問題，以不修法為前提，避免不必要的大規模改革及法案增修，同步減低校內外政策成本。

此外，尊重各大學校內文化差異，「大學自主治理方案」的啟動來自願意試辦學校主動提案，教育部協助配套政策規劃，以確保所提方案已獲得校內教職員生認同，降低制度與實務運作謀合不佳的風險。

一、設置大學自主治理委員會

（一）目的

為解決我國「政府治理」模式落實治理權的專業及人力不足現象，將於試辦學校設置「大學自主治理委員會」，由教職員代表、教育部代表、社會及相關產業代表、校友代表組成，使治理作為更符合大學學術專業屬性，亦可增進大學更頻繁地對外呈現績效責任。

（二）制度設計

1. 大學自主治理委員會權責

教育部及試辦大學將分別授權大學自主治理委員會行使其職權內有關大學「經營事項」及「公共事項」，該委員會將成為教育部及大學委託具大學治理權之組織。

表二：大學自主治理委員會權責

權責事項	授權（賦責）單位	權責法源
1.校長遴選、續任及解聘權	教育部及校務會議共同授權	大學法第 9 條
2.學雜費審議權	教育部	大學法第 35 條
3.大學招生審議權	教育部	大學法第 12 條
4.系所設立審議權	教育部	大學法施行細則第 11 條
5.校務評鑑參與	教育部	大學法第 5 條
6.校務發展計畫議決權	試辦大學	大學法第 16 條
7.校務預算議決權	試辦大學	大學法第 16 條
8.彈性薪資機制議決權	試辦大學	大學法第 16 條

2.委員組成及選任

自主治理委員會的組成、人數、選任方式及規劃說明如下，成員組成包括校內教職員生、產業及社會公正人士、教育部代表、校友會代表，除學生會長、教師會長及教育部代表由擔任特定職務之代表擔任外，校務會議代表由校務會議自行決定選出方式，產業及社會公正人士則由校務會議提名兩倍人數之候選人，交由教育部選任。

表三：大學自主治理委員之組成及選任方式

委員組成	人數	選出方式	規劃說明
教職員代表	3（僅有 1 票）	校務會議自行決定	1. 為使教職員生代表能就經營及公共事務表達意見，故納入校務會議代表、教師組織代表、學生會長為委員。 2. 考量擔任特定職務者
教師組織代表	1	因擔任特定職務之當然代表	
學生會長	1	因擔任特定職務之	

		當然代表	已經過校內選舉程序，具有一定校內民意基礎，採直接指派外；其餘校內代表授權校務會議自行由其成員選出，且選出方式由校務會議自定之。
校友代表	3-5	校長提名，校務會議具同意權	1. 為納入社會及產業代表意見，並使其能直接貢獻並參與重大校務事項，委員組成有 3-5 名校友代表及 5-7 企業及公正人士。其中應有具財務背景及具法律背景之代表各 1 位。 因委員任期需要交錯考量，故人數以範圍呈現。
企業及社會公正人士	5-7	校長提名，校務會議具同意權	
教育部代表	2	因擔任特定職務之當然代表	教育部為國立大學主管機關，為使國立大學之研究、教學及服務等事務之商議能納入政策諮詢及協助，擬設當然代表 2 人
總計	15-19		因委員任期需要交錯考量，故人數有 15-19 之範圍。

3.治理委員會運作原則

- (1) 除因職務擔任之當然委員外，委員之任期為 4 年，得連任 1 次
其中校務會議代表、校友及企業與社會公正人士部分，任期部份將作重疊之設計，以保留組織經驗。
- (2) 大學自主治理委員係無給職職務，且不得擔任校內相關職務，惟委員為出席會議或參與校務之必要餐旅支出得由大學支應。
- (3) 委員選任之考量來自其專業背景或經歷對於該大學在學術及校

務發展之重要性及具有社會經濟、文化及高等教育利害關係人之代表性。

- (4) 除未來章程另有規定外，委員會應在過半數登記理事出席後，正式進行會議，並由過半數委員贊成後決議；惟主席或委員不得就與本身具特別利害關係之案件行使決議權，與該議題具有利害關係之成員不採計於決議人數。
- (5) 大學應設常務辦公室及人員，處理委員會相關事務並執行委員會決議事項。
- (6) 除特別事項外，大學自主治理委員會會議應公開舉行，並得開放外部人員登記列席；其會議決議也應於委員會確認後公開。
- (7) 除經大學自主治理委員會授權外，個別成員不得擔任校內任何行政會議或組織之委員。
- (8) 委員會得為有效執行其權責事項，下設專業委員會先行研擬各項議題，由具專業背景或相關經歷之委員主持或參與，惟研擬之方案仍須送交大學自主治理委員會決議。

4.大學自主治理委員會的評估機制

為檢視大學自主治理委員會運作成效，本方案擬規劃評鑑小組，每兩年定期評鑑，評鑑小組成員將邀集行政院政務委員、審計部、主計處及外部專家代表組成。

二、釐清校務會議與校長權責與定位

(一) 目的

大學校務會議應回歸學術事務的審議，明確定位為校長決策的諮詢單位；另一方面，校務會議仍有代表（3位）參與大學的治理權，以作為校內教職員的民意參與。

(二) 制度設計

1.校務會議權責事項

校務會議回歸大學法第16條之審議權，而校務議決權回歸校長或經大學與教育部授權授予「大學自主治理委員會」，試辦學校也應同步考量校務會議規模並強化附屬委員會的功能與實際運作效益。依據大學法第16條校務會議之權責事項如下：

- (1) 校務發展計畫與預算之審議權

- (2) 組織規程、各單位設置辦法及各種重要章則之審議權
- (3) 教務、學生事務、研究發展事項及其他重要事項審議權
- (4) 教學評鑑辦法之審議權
- (5) 校務會議所設委員會或專案小組決議事項之審議權
- (6) 會議提案及校長提議事項之審議權

2. 校長權責事項

校長依據大學法第 8 條，綜理校務並負校務發展之責，並具有除授予「大學自主治理委員會」之治理權外的議決權，及下列事項的提案權及管理權：

提案權

- (1) 提出校務發展計畫
- (2) 訂定確保教學、研究品質及校務績效之指標
- (3) 提出大學財務概算
- (4) 分配學術單位人事、財務之資源
- (5) 設立、變更與裁撤院、系、所（中心）組織、校務行政組織或經營單位

管理權

- (1) 學術單位主管以及經營機構負責人之聘任與解聘
- (2) 對校內學術或行政單位之違法決議，予以撤銷、廢止、變更、限期改善、停止執行或其他處置
- (3) 對校內學術或行政單位依法應作為而不作為，得為必要之處置
- (4) 出、列席各學術單位或各委員會之會議
- (5) 其他依本法或其他法律規定之事項
- (6) 除法律另有規定者外，各校得於組織規程中增列校長之職權

三、形塑校內自主管理機制

(一) 目的

「大學自主治理委員會」的多元治理將促使大學負有更廣的績效責任，同步大學應有更自主的經營管理權，在

權責相符的前提下，落實校務發展策略。因此，在校長權責、財務會計系統及人事任用上，本方案配套的授權規劃，以逐步形塑校內自主管理機制。

(二) 制度設計

1. 校長人士及會計主管選任及考核參與權

大學的人事與會計主任的選任考核權分別屬人事行政局及主計處權責，為執行學術、產學合作或國際交流的特有事項，大學的財務及人力資源管理形態應不同於其他公務機構，而校長無法依校務需求選任適合的人事及會計人選，更無法參與其考核權，導致校務策略與行政運作無法整體規劃或產生衝突；因此，為強化校長權責，將協調主計處及人事行政局賦予大學校長大學的人事與會計主任的選任考核之參與權。

2. 政府機構的行政指導應送「大學自主治理委員會」協商

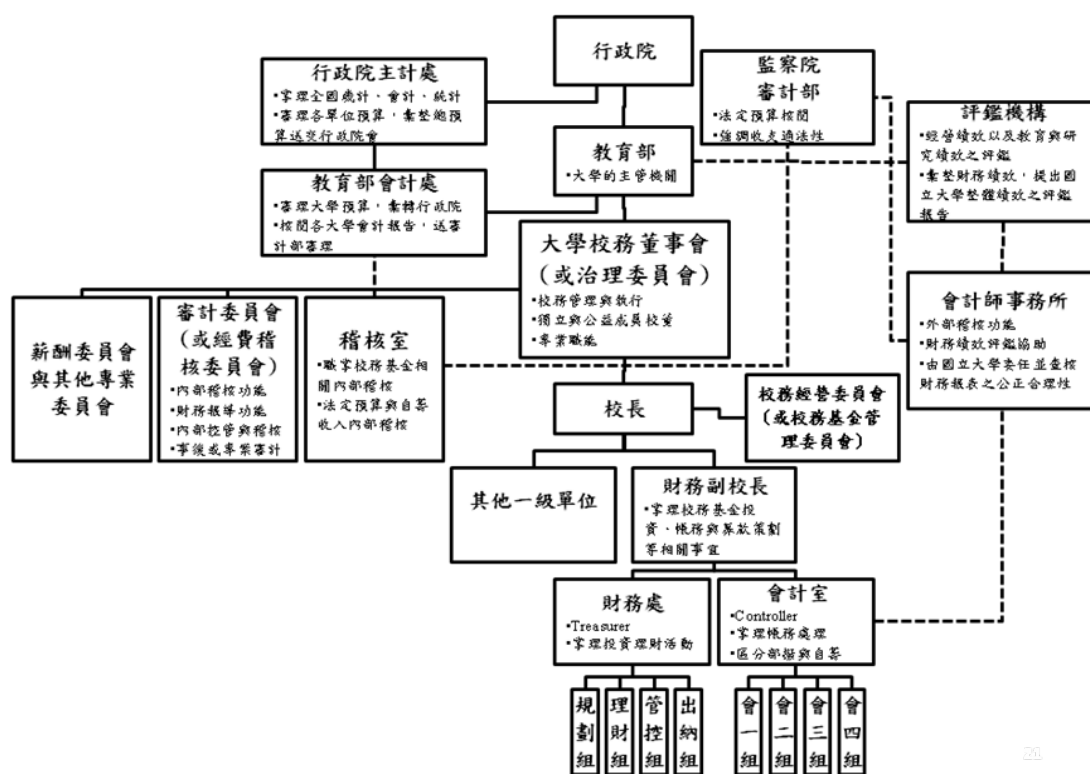
為減低公務機關減損專業機構彈性的行政干預，「試辦學校」對於政府機構行政指導的處分，可先經由「大學自主治理委員會」的協商，試辦大學的財務人事及校務運作仍依據現有的法規運作，本部份將與人事行政局、主計處及審計部協調。

3. 大學應建立自籌經費的財務會計系統

過去國立大學並未設置常設性的財務單位，使得國立大學的財務功能，不論是短期投資規劃與風險控管，還是長期資產配置與效益評估，皆未能充分發揮。未來在國立大學自主治理之架構下（如下圖），各校應設置財務副校長，並下設財務處與會計室，前者協助財務管理與風險控管，後者則協助編製相關報表與提供攸關資訊。財務副校長的功能主要是協助國立大學進行財務決策，並掌理校務基金投資理財、會計帳務與募款規畫管理等功能，以提高國立大學之收入與財務績效。

在內部稽核方面，國立大學目前除經費稽核委員會依

規定設置並召開會議發揮稽核功能外，內部稽核並無專責單位執行。未來國立大學之內部稽核應功能分離，並由新設之稽核室辦理，為常設組織，能夠專業且即時管控校務基金之運作，以確保國家資源受到良好的控管與監督，同時資源被正確地使用。原則上，國立大學編制之預算書及決算書皆須呈教育部與審計部備查，意味著政府仍保有相當程度之權力以及扮演部分監督角色。政府可考慮由常態與密集式監督轉為定期監督，以提高大學自主，將重點放在教育目標與校務發展之擬定，將資源與相關權力交由各國立大學自行規劃，政府僅需提供必要援助，以及適當誘因與獎懲，以提高國立大學經營效率與成效。



圖二：試辦學校應建立之自籌經費的財務會計系統

四、建立契約式的績效責任

為明確大學的績效責任，教育部應與試辦大學訂定校務發展契約，建立契約式的績效責任機制。並定期由本部評鑑委員會對於國立大學進行總體績效評估，總體績效評估應包括經營績效

評估、教學與研究績效評估、財務績效評估等三個重要環節。其中，財務績效與財務報表應委託外部獨立會計師進行查核，以發揮專業的審計功能；教學與研究績效評估則應委託高等教育評鑑中心或是獨立評鑑機構進行評鑑，並透過同儕覆核、教學與研究品質指標、目標與計畫達成程度等方式，衡量國立大學的教學與研究績效；經營績效則是指非財務績效且非教學與研究績效的部分，例如：營運效率。此部分應委辦專業評鑑單位透過各國立大學的資訊系統取得足夠且必要的資訊，例如：資源規劃系統、會計資訊系統、平衡計分卡制度，以協助其進行績效評估。

最後，前述評鑑委員會應向本部提出各國立大學的總體績效評估與其評鑑報告，本部將應依照評鑑結果調整下期計畫目標與經費撥給。

肆、實施期程與經費（略）

附件二：教育部與國立○○大學自主試辦方案行政契約 (草案)

為提升國立大學之經營與治理效能，並調整教育部與國立大學之治理關係，教育部（以下簡稱甲方）及國立○○大學（以下簡稱乙方）同意簽訂本行政契約，其協議內容如下：

第一條 契約包含之文件及效力

(一) 本契約包含以下附件

1. 國立○○大學自主治理計畫書（本計畫書應包括(1)自主治理委員會之設置、權限及審議程序，(2)教職員之人事進用、調整及管理相關事項，(3)財務規劃與會計制度，(4)內部控制與稽核作業，(5)學校組織規程）。
2. 甲乙雙方議定之績效指標。

(二) 除本契約約定之事項外，甲乙雙方同意遵守「教育部國立大學自主治理試辦方案作業要點(以下簡稱作業要點)」及「教育部國立大學自主治理試辦計畫(以下簡稱試辦計畫)」。

(三) 本契約生效後，如相關法令有變更時，甲乙雙方應依變更後之法令履行契約，如原約款有窒礙難行者，雙方應協

議調整之。

第二條 履約期間

自民國○○年○○月○○日起，至民國○○年○○月○○日止。

第三條 甲方義務

(一) 甲方行使下列職權時，除有締約時未能預料之重大特殊情事外，應尊重乙方之提案，不得變更：

1. 校長遴選、續任及解聘。
2. 學雜費審議。
3. 大學招生審議。
4. 系所設立審議。
5. 校務評鑑委員聘任。

(二) 甲方應向行政院人事行政局及主計處爭取，同意由乙方參與其人事主任及會計主任之選任、考評，以及校務基金五項自籌經費自主編製與執行權。

(三) 甲方應於簽約後分三期(期初、期中及期末)提供乙方進行自主治理試辦方案所約定之經費補助。

(四) 甲方應訂定評鑑指標、方法及程序，並就乙方之績效進行評鑑。甲方應設大學自主治理績效評鑑委員會，依據本契約附件二之議定績效指標，每年對乙方進行自主治理辦理

績效之評鑑，以作為是否繼續核准乙方試辦之參考。

第四條 乙方義務

(一) 乙方應於履約期間確實執行附件一之自主治理計畫書。

(二) 乙方應由該校自主治理委員會審議下列事項：

1. 校長遴選、續任及解聘。
2. 學雜費。
3. 系所招生名額。
4. 系所設立、整併及裁減。
5. 校務評鑑。
6. 校務發展計畫。
7. 校務預算。
8. 彈性薪資機制。

(三) 乙方應修正校務會議與校內各相關單位之組織規程以及人事進用與考核之規定，並納入附件一之自主治理計畫書。

(四) 乙方應建立校務基金自籌經費之計畫、預算內控及稽核制度，並納入附件一之自主治理計畫書。

(五) 乙方應依本契約配合甲方進行自主治理辦理績效之評

鑑。

第五條 契約之變更

本契約如有變更之必要，除有急迫情形外，應由甲、乙任一方於一學期前提出變更方案，經雙方書面同意後為之。

第六條 契約之終止

乙方因評鑑結果未達原訂目標且難期改善，或有其他事實足認乙方顯然無法達成試辦目的，或有行政程序法第一百四十七條第一項之情形時，甲乙雙方得於契約期限屆至前終止契約。但終止契約前，欲終止之一方應徵詢他方意見並協商其他可能替代方案。

乙方因評鑑結果未達原訂目標之主要原因，在於自主治理委員會功能不彰者，甲方得不終止契約，而僅解聘部分自主治理委員或要求乙方改組自主治理委員會。

乙方因評鑑結果未達原訂目標之主要原因，在於校長未能執行自主治理委員會之決議事項者，甲方得不終止契約，而僅解聘校長，並選派校長代理人選至乙方新校長就任為止。

乙方應於契約終止後，於甲方所定期限內回復乙方原來之組織、權限，解散自主治理委員會，並應將原本預定用於自主治理試辦方案尚未執行完畢之預算，於三個月內繳還予甲

方。

第七條 續約

甲乙雙方應就評鑑結果，為下列處置：

(一) 評鑑結果如認定乙方履行本契約之成效良好者，甲方應於契約期限屆至時，與乙方續約。雙方續約時，得適度延長新約之期限。

(二) 評鑑結果如認定乙方履行本契約之成效不良者，甲方得於契約期限屆至時，視情節輕重決定是否與乙方續約。

第八條 解除契約

乙方未依契約履行而違約情節重大者，甲方得解除契約，並限期命乙方應回復乙方原來之組織、權限，解散自主治理委員會，並應將原本預定用於自主治理試辦方案尚未執行完畢之預算，於三個月內繳還予甲方。

前項乙方違約之主要原因可歸責於自主治理委員會者，甲方得不解除契約，而僅解聘部分自主治理委員或要求乙方應改組自主治理委員會。

第一項乙方違約之主要原因可歸責於校長者，甲方得不解除契約，而僅依大學法、教育人員任用條例等法律規定解聘校長，並選派校長代理人選至乙方新校長就任為止。

第九條 爭議處理

甲乙雙方因履約發生爭議時，雙方同意於訴訟前應先經仲裁程序解決之。

仲裁人之選任由甲乙雙方各推薦二名，第五名則經甲乙雙方同意後決定之。

第十條 補充事項

本契約未載明之事項，甲乙雙方應本於尊重大學自主治理之精神、誠信原則及尊重教育部之監督權限，依作業要點及試辦計畫協商解決之。

第十一條 契約正副本等

契約自簽約次日起生效，正本二份，由雙方各存一份；副本二份，由甲方收存。印花稅各自貼納。

立 契 約 人

甲 方：教育部

代 表 人：吳 ○ ○

地 址：100 臺北市中正區中山南路 5 號

乙 方：

代 表 人：

地 址：

電 話：

中 華 民 國 100 年 月 日

附件三：國立成功大學自主治理試辦方案施行細則(草案)

國立成功大學自主治理試辦方案施行細則(草案)

第一條 立法目的

為確實履行國立成功大學（以下簡稱本校）與教育部所簽訂「教育部與國立成功大學自主治理試辦方案行政契約」中本校應負之契約義務，特訂定本施行細則（以下簡稱本細則）。

第二條 適用範圍及解釋原則

本校於實施自主治理試辦方案時，應優先適用本細則之規定。

本細則適用所生疑義，依前條行政契約之內容及旨趣解釋之。

第三條 自主治理委員會之組成

本校應設自主治理委員會。

自主治理委員會由委員十七名組成，名額分配如下：

- 一、 教師及學生代表七名，其中學生代表應至少一名。
- 二、 校友代表及社會公正人士八名。
- 三、 教育部代表二名。

前項第一款委員產生方式，由校務會議遴選，並由校長聘任

之。前項第二款委員產生方式，由校長提出建議名單，報請教育部聘任之。

自主治理委員會委員任期二年，得連任之；為無給職，但校外委員出席會議，得支領交通費。

自主治理委員會委員應親自出席會議，不得代理之。無正當事由於半年內未出席會議達二次以上者，第二項第一款委員由校長解聘，第二款委員由校長報請教育部解聘，第三款委員由教育部依相關規定處理。

自主治理委員會委員行使職權，顯有違背本校整體利益及發展者，依前項程序予以解聘，其中，校外委員及教育部代表得由校務會議提案，經達本校成員一定人數連署後，提請教育部解聘。

第四條 自主治理委員會職權

自主治理委員會審議下列事項：

- 一、 校長遴選、續任及解聘。
- 二、 學雜費收取。
- 三、 師生總量員額管制。
- 四、 系所設立、變更或停辦。
- 五、 校務評鑑。

- 六、 校務發展計畫及預算。
- 七、 教師彈性薪資。
- 八、 學校持有土地、財產之變更、運用、抵押及 BOT 案。
- 九、 一億元以上之學校工程規劃案。
- 十、 五年五百億計畫經費規劃案。

自主治理委員會審議前項第一款之校長遴選、續任及解聘事項時，應加入教師及教育部代表各一名，其產生方式依第三條第三項之規定。

第五條 自主治理委員會會議之召開及進行

自主治理委員會第一次召開會議時，應由委員以選舉方式，從委員中選出主任委員一名，副主任委員一名。開會時，由主任委員擔任主席；主任委員不克主持會議時，由副主任委員擔任主席。

自主治理委員會於學校上課期間內，至少應每三個月召開一次會議；必要時，得召開臨時會；校長亦得提請主任委員同意，召開臨時會。

自主治理委員會開會前，應公告議程；會議之進行，應採公開方式，並應許可校內成員旁聽。

自主治理委員會開會時，經全體委員三分之二出席，始得開

議；出席委員三分之二同意，始得決議。但關於校長遴選、續任及解聘事項，法令或學校章則另有規定者，從其規定。自主治理委員會會議紀錄經確認後，應公告全校教職員生周知。

第六條 校長與自主治理委員會之關係

校長於自主治理委員會開會時應親自出席，就校務發展與經營事項及議程相關內容，提出報告及說明。自主治理委員會亦得就其審議事項，要求校長提出相關說明。自主治理委員會非經與校長為充分溝通及協調，不得進行議案之表決。

本校各學術及行政單位，負有提供自主治理委員會在職權行使範圍內業務上相關資訊之義務，無正當事由不得拒絕之。針對自主治理委員會之決議，校長負有執行之義務，並應定期報告執行之狀況。校長執行自主治理委員會決議不力，或怠於執行者，自主治理委員會得限期命為改善，逾期不為改善者，得發動校長解聘或不續聘之相關程序。

第七條 校長之職權

校長對外代表本校，對內負校務發展及經營管理成敗之整體責任。其重要職權如下：

一、 各期程校務發展計畫及經營政策之規劃、擬定及提

出。

- 二、 校務發展計畫及經營政策之落實。
- 三、 本校人事及會計主管之選任及解任。
- 四、 對校內學術單位之違法決議予以撤銷、廢止、變更、限期改善、停止執行或其他處置。
- 五、 對校內學術單位依法應作為而不作為，得為必要之處置。

第八條 校務會議之職權

校務會議職權如下：

- 一、 大學組織規程、學則及重要規章之審議。
- 二、 自主治理委員會審議事項之諮詢及表示意見。
- 三、 其他重要校務發展計畫及決策規劃之諮詢。

第九條 大學會計審計制度

本校自籌收入預算之編製，採非公務會計制度；其執行，採自主財務、會計制度，不受審計法之限制。

前項自主財務、會計制度之辦法，由校務會議審議後，報教育部備查。

第十條 財務副校長之設置

本校為健全財務制度，並為資源之有效利用及管理，應置財

務副校長一名，掌理校務基金投資理財、會計帳務及募款規劃管理等事項。

財務副校長應具備經濟學、會計學、企業管理等相關專業知識，由校長就本校專任教授中聘兼之。

第十一條 稽核室之設置

本校應設稽核室，負責校務基金運作之日常監督及考核。

前項稽核室之人員，應具備會計、審計等相關專業知識。

附錄(中文參考文獻)

- (一) 李惠宗，憲法要義，元照出版社，2009年。
- (二) 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(上)、(下)，政大法學評論，第90期。
- (三) 黃錦堂、張文哲，大學自治與兩種法律保留原則——釋字第563、626與684號解釋評析，法令月刊，62卷6期。
- (四) 黃錦堂，德國大學法『新公共管理』改革之研究——兼論我國大學行政法人化相關草案，政大法學評論，第118期。
- (五) 黃錦堂，我國公立大學公法上財團法人化之研究——德國法與美國法之觀察，吳庚教授七秩華誕祝壽論文集『政治思潮與國家法學』，元照出版社，2010年。
- (六) 董保城，國家與公立大學之監督關係及其救濟程序，法治與權利救濟，元照出版社，2006年。
- (七) 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。
- (八) 劉宗德，國立大學法人，官民共治之行政法人，元照出版社，2008年。