

# 第一章 緒論

本研究主題為我國國立大學法人化之研究，一共分為第一章之緒論；第二章之文獻探討；第三章之研究方法；第四章之研究結果與討論，以及第五章之研究結論與建議五個部份。

本章為緒論，主要是在敘述本研究之研究背景、動機、目的與待答問題，同時對相關名詞做簡單之界定。全章總共分為五節：第一節為研究背景；第二節為研究動機；第三節為研究目的；第四節為研究待答問題；第五節為名詞解釋。

## 第一節 研究背景

進入二十一世紀，綜觀世界各國整體的發展趨勢，可以全球化概括形容之。「全球化」的基本概念及定義為：全球相互關聯以及相互依賴的強化、跨國流動的增加，以致全世界趨向單一化的發展方向，並強調其乃時間與空間改變的結果。換言之，由於科技產業的發達，驅動了通訊、傳播與運輸的進步，逐漸縮短了國與國之間時空上的隔閡，甚至將國與國的界限消弭於無形，同時促進經濟、政治、社會以及文化活動等各個層面的相互影響與融合(轉引自戴曉霞，2001)。在此潮流下，世界各國的跨國交流活動增加，反映在全球經濟貿易跨國組織的林立，如：WTO、UNESCO、OECD、World Bank……等，不論是商品、勞工、貨幣，甚至資訊皆可迅速在各國間流通，明顯看出未來國際間的高度競爭為必然趨勢。

為因應上述全球化的衝擊，世界各國無不以提升國際競爭力為國家發展的主軸，紛紛開始進行程度不一的政府再造運動，例如英國的「續階計劃」(Next Step Program)、「服務品質競爭」(Service Quality)、「效率小組」(Efficiency Unit)、「跨部會解除管制小組」(Departmental Deragulation Unit)；德國的「新領航行政模式」(Neues Steuerungsmodell , NSM)、「行政彈性工時」(Administrative Flexible Time)；加拿大的「公元 2005 新制文官」(Public Service 2005)；法國的「行政現代化政策」(the Administrative Modernization Policy)；瑞士與奧地利的「新公共管理運動」(New Public Management)；美國的「全國績效評鑑委員會」(National Performance

Review )、「勵革實驗室」(REGO Lab)；等等(江岷欽，2003)。

我國亦不例外，面對全球化之後的財政危機、舊官僚體系的僵化、以及後現代社會零散化等刺激，政府採取多項措施促進行政革新。早於民國八十七年一月二日行政院院會即通過「政府再造綱領」，強調引進企業管理精神，以建立有應變能力、有彈性、小而能、小而美的政府為政府組織再造原則。總統府於民國九十年年底，設立「政府改造委員會」，以「規模精簡化」、「建制合理化」、「強化政策與領導的統合」、「落實業務與組織的合理劃分」、「組織彈性化」為五大目標積極進行政府行政革新。其後，依總統府政府改造委員會建議，於民國九十一年五月二十七日成立「行政院組織改造推動委員會」，負責各項規劃、執行與協調事宜。該委員會於同年八月二十四日通過機關業務檢討原則，朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」四大方向進行改革。於同年十一月又提出「行政法人建置原則」。自此，便確立機構法人化的原則（周志宏，2004）。

我國面對政府組織改造的必要性，行政院會同考試院研訂「行政法人法草案」，考量行政機關因受法令規章及科層制度束縛，被外界批評缺乏效率、彈性及應變能力，為提昇政府效能，引進企業化經營理念，設計行政法人，使業務更專業、更講究效能(路蓮婷，2004)。依「行政法人法草案」總說明，行政法人設置之主要目的包括：「提升政府效能」、「確保公共任務妥善實施」、「打破政府、民間體制二分法」、「政策執行的彈性化」、「縮減政府組織規模」、「引進企業精神」以及「擺脫人事、會計制度的束縛」等。環顧全球性的政府組織改造運動，主要目的在引進企業精神，以「分權化」(Dezentration)與「民營化」(Privatisierung)為原則，促使政府部門提供更有效率及效益的服務(李建良，2002)。換言之，當前政府進行組織的改造，同時回應民主轉型及全球化兩方面的需求，前者進行威權政府職能的去任務化，以及組織的相應調整；後者則反映在政府與民間關係的流動，以及公、私機能與組織的重新調整(銓敘部法規司，2004)。

事實上，因全球化之浪潮，導致世界各國紛紛進行政府改造運動的顯著轉變之外，另一方面，戴曉霞(2001)指出，全球化亦導致高等教育的產業特別受到重視、高等教育力求卓越的發展方向以及跨國力量對高等教育的影響日益顯著等影響。二次大戰後，因社會經濟逐漸穩定以及戰後嬰兒潮，自 1950 年代以降的五十年來，各國高等教育急劇地擴充，以知識為基礎的經濟發展都使得大學的內涵

與外延隨之擴大。大學龐大的經費須依賴社會的供應，大學的功能亦從知識的傳遞與培育少數菁英，轉而成為知識的創發與大眾教育的提供(戴曉霞，2000)。當前台灣的高等教育同樣地受到時代潮流的影響，在近半世紀以來各級教育都有顯著的擴充。教育部於民國九十年公佈「大學教育政策白皮書」，書中明示近十年以來，我國大學教育已從傳統的菁英教育轉變為大眾化的教育(教育部，2001)。

在公私立大學同時增設的情況下，大學招生名額亦急速增加，至民國九十四年大學錄取率已達 89.08%(教育部，2006)。預估於民國一百年時，淨在學率可能高達 51.2%，屆時高等教育學生將佔總人口比率的 4.3%，與世界先進國家相較毫不遜色(陳昭穎，2001)。依美國教育學者特羅(Trow)的發展理論，目前我國高等教育正處於大眾型階段，如此成長速度充分反映我國高等教育急速擴張的情形。因此，在全球化的時代，知識經濟與資訊數位化的創發被視為國際間競爭主要動力，大學需重新檢討教育之內涵與方法，以培養具國際觀與競爭力的國際人才為目標，符合全球化社會的需求。



綜合上述分析，全球化所帶來高度的國際競爭力，不僅影響了全球性的政府組織的改造運動，同時，對大學教育需求的增加以及其任務的轉變，亦使得政府轉而對高等教育的治理相當重視。換言之，二十一世紀可謂知識經濟的時代，大學教育的成敗，將是決定國家競爭力的主要關鍵。有許多先進國家已將政府的組織改造理念結合大學的管理機制，如德國公立大學的法人化、美國以董事會制度來管理大學以及近年來日本所實施的國立大學獨立行政法人制度等例子可見一斑。而我國國立大學亦在社會風氣逐漸開放、政治自由化、民主化、權力下放等影響下，並回應教授治校、學術自由、開放多元等教改理念，我國國立大學朝向行政法人化改革的呼聲逐漸高漲。

## 第二節 研究動機

「國立大學法人化」的理念旨在強調落實大學學術、行政之自主，以及對於校園內師生權益之保障，不論在人事、經費和財務運用等各方面，皆具有其對外的相當獨立自主性(吳清山、林天佑，2001：111)。高等教育乃是研究學問、追求學術自主的場所，透過國立大學法人化之推動，政府得以適度將其部分教育公權力授與國立大學。然在這過程中，值得我們思考的是：大學教育之性質、任務之實質內涵為何？隨著時代的流轉又出現了什麼樣的演變？「政府」與「大學」之間所扮演的角色、定位及權力關係的轉變為何？又此一政策對大學內部組織之影響衝擊為何？透過此一政策的實施果真能使公立大學獲得自主嗎？如此關於國立大學實質自主與權力定位問題之探討即為本研究之動機之一。

自大學法八十三年修正公布後，對於保障學術自由、建立校內民主機制及落實大學自治等，具有重大意義。唯在實施過程中，大學法律定位及其與教育部之間的關係權責模糊不清、校務會議為最高決策機構卻導致校長有責無權，議事效率不彰、校長及學術主管由校內教師遴選結果，形成派系對立，影響校園安定、部分規定如「大學共同必修科目」、「學生退學」、「大學內部組織設置」等等規定，迭經司法院大法官會議也陸續續續作出重要解釋(如釋字 380 號、382 號)，以及行政院「教育改革審議委員會」「教育改革總諮詢報告書」，對大學教育之運作提出若干具體建議，諸如設置高等教育審議委員會、大學公法人化、學術與行政體系分立、建立評鑑機制等。上述現象皆顯示現行大學法已不能因應當前大學發展需要，亟待檢討、修正。遂於民國八十七年五月成立「大學法修法專案小組」，廣徵各界意見，以建構更有利大學發展之環境，達成大學追求卓越之目標(教育部，2001)。

國立大學法人化於民國八十三年的大學法修正案未列入，直至民國九十一年十一月十三日行政院通過組織改造推動委員會所提「行政法人建置原則」，並列舉大學得制定該類型制法人之通則性法律。同年十二月，教育部重新修正大學法修正草案，增列「行政法人國立大學」專章(周志宏，2004)，惟其中內容仍舊爭議不斷。「國立大學法人化」之議題，自民國七十五年至今，其發展演變過程為何，至現今大學法修正草案的訂定，其內涵有何不適切之處，欲藉此研究加以釐清，此為動機之二。

在「行政法人國立大學」專章中規定設置董事會並賦予校長遴選之權，無疑是採取美國董事會「校長遴選委員會」，然而，美國屬聯邦制度，由各州自行立法，因此各州州立大學之設計，各有其特色，惟其法律性質亦為法人(教育部，2002)。換言之，美國高等教育之聲望至今仍然傲居世界之冠，其董事會發揮了重要功能。而我國從早年之學者蔡元培教授治校的理念，追求大學的自主，不乏主張類似德國的公立大學公法人的體制(董保城，1997)。另外，近年我國來「行政法人」制度的出現，雖與政府組織再造之政策方向有密切之關係，但與同為亞洲國家之日本近年來推動之「獨立行政法人」制度的啟發亦息息相關(蔡茂寅，2002)。然而，事實上，日本獨立行政法人之構想，乃是受到英國前首相柴契爾夫人主政時期，推動行政改革而創設之「執行機構」(政署制度)的影響(榎原秀訓，1998)。目前我國的行政法人國立大學制度尚未實施，其制度的設置與相關配套措施是否仍有不足之處，欲參酌上述之英國、美國、德國與日本之經驗與制度，作為我國未來制度修改或增設之參考與借鏡，此為本研究之動機之三。

綜合上述所言，本研究有以下三大動機：



- 一、大學之任務以及政府與大學之間的權責關係，勢必會因應時代潮流而有所轉變，欲透過其轉變趨勢之探討，釐清現今政府與大學之間應有之角色定位，並結合本研究之議題，發展出適切的政策內涵。
- 二、高等教育之卓越與國家競爭力息息相關，而大學法更是大學之一切運作所遵循之準則，惟現行大學法早已不符合時代需求，因而欲透過本研究，針對大學法修正案關於行政法人國立大學內涵作檢討。
- 三、法人化為當今世界各國管理大學之主要趨勢，如歐、美、日等先進國家所實施之大學管理政策實可作為我國大學改革學習之方向，希望經由制度之分析與比較，對我國之國立大學法人化政策有所啟示。

### 第三節 研究目的

#### 壹、高等教育結構轉變之影響因素與過程

自政府播遷來台以來，皆是由中央全權主導負責教育工作，並且承擔大部分教育經費支出，其後舉凡從政治的解除戒嚴、經濟的快速成長、產業結構的改變以及價值觀念多元化…等等社會環境的急遽變遷，我國高等教育歷經了從菁英教育走向普及教育、從封閉走向開放、從一元化邁向多元化、行政體系亦由中央集權轉向自治與自主…等等結構上的改變(楊國賜，1998)。但也由於上述高等教育結構上迅速的轉變，政府財政負擔日趨沉重，各項資源難以配合，導致我國高等教育品質不穩定，教育素質更加受到各界之關注(戴一凡，2003)。惟教育的意義不僅僅是在傳遞知識，傳統國立大學過於僵化組織運作缺乏彈性，已不符合時代需求，面對瞬息萬變的大環境，除了我國高等教育必須有所因應外，政府更應重新思考，對於高等教育的權責定位為何，應該如何調適教育資源的分配，以充分發揮高等教育透過學術研究，來帶動整體經濟與科技進步的功能，指引國家未來的進步與發展。



#### 貳、國立大學法人化之源起與研議經過

公立大學法人化的議題，早在民國七十五年台大發起的大學改革運動中被提及，當時主張公立大學法人化主要是強調保障學術自由與大學的自治，希望從教育部的控制中解放出來，其目的無非是希望達成行政機關任務民營化之構想，以及政府再造中之組織精簡及員額裁減，藉由行政機關的法人化，追求績效責任、提高成本效率，並將人員去公務員化，使其具有財物及人事運用上的彈性與效率，同時減少國家財政負擔(周志宏，2004)。該議題發起至今逾二十年，其中亦受到政府改造運動中設置行政法人的影響。大學教育政策白皮書提到：「行政法人的設置，是受歐美各國『民營化』思潮的影響，並間接受到日本推動『獨立行政法人』的啟示。即使近期內實施公立大學法人化尚有困難，也宜先成立董事會或諮詢委員會，使全校師生明瞭本身為一事業體之工作同仁，校長乃接受董事會之遴選，來領導全體教職員推動校務。」(教育部，2001：32)由此可知，教育部有意引入行政法人的作法來改革國立大學的行政運作，而相關政策的研議過程為何，透過本研究以通盤了解之。

## 參、國立大學法人概念之探討

順應上述全球化與市場化的風潮，教育部於九十年八月六日發布「大學教育政策白皮書」中揭示「公立大學法人化」之議題，該白皮書提到如下說明：「我國公立大學自行承擔包括在財物內之校務責任日趨明顯，而私立大學接受政府補助之比例亦不斷升高，公私立大學之運作差異正在減少中。因此，我國公立大學應考慮仿照美、德、法等國大學之模式，走向法人化。換言之，各國為解除財政危機，無不逐漸引進市場機制以代替對高等教育的各項管制。而由該白皮書內涵可以很明顯看出，我國政府同樣有意將大學的治理工作引進企業化經營的作法，與戴曉霞(2001)研究所指出，政府在面對高等教育受全球化的影響所產生的市場化現象，可由解除管制、消除壟斷及私有化/民營化三方面來因應的理念相通。然而，若未來國立大學實施法人化確實為必要之趨勢，則國立大學法人之概念應該如何定位？應是公法人或私法人？亦或另一種特殊法人類型？諸如此類的問題都值得加以深入探討。



## 肆、行政法人國立大學政策內涵之檢討

現今國立大學法律地位非公法人，僅為教育部下屬機關，然而並非不具獨立性與自主性的行政機關，而是有別於一般直接隸屬國家行政結構下的行政機關。縱有校務基金制度，但大學可自主之財物僅侷限於捐贈收入、場地設備管理、推廣教育收入、建教合作與投資取得的收益。再加上近年來，由於高等教育的快速擴充，使得大學在量上達到飽和的程度，政府對經費之緊縮，政策上已不再傾向增設新興之國立大學之考量(周志宏，2001：261)。事實上，當前的公立大學在相關的法令限制之下，不論是各項行政運作上，甚至在教學或研究的相關事務上，都受到某種程度上的限制，政府以大學自治與學術自主為立基點，期望透過公立大學法人化來達成。然而，該制度的設置之立意固然是美好的，但在實質措施上確實仍存在許多令人質疑之處。故本研究的目的亦在於探討大學法修正草案所訂定「行政法人國立大學」專章之適切性。

## 伍、各國大學相關法人制度之參酌

透過參酌各國公法人實施的經驗，並對其實質內涵做比較，作為我國改革之

根據與借鏡。另外，一旦法人化後，大學的行政運作真的能完全自主嗎？政府與大學之間，甚至大學內部的角色定位與權力運作上，會有什麼樣的轉變？在經費的籌措上，各校是否會面臨不同的壓力，對於經費籌措的不足的大學又應何去何從？國立大學實行行政法人的制度是否合適，是否存在著其他更是於公立大學的法人設置？換言之，在法人化之後，對於各國立大學的行政運作上會帶來什麼樣的衝擊，國家與董事會、校長、教師之間的權利與義務關係應如何界定？針對上述問題，各界看法又是為何？欲透過此一研究，來解答上述的疑慮，並提出政策上的建議。

## 陸、小結

綜合上述所言，本研究之目的主要如下：

- 一、探討近幾世紀以來，大學的性質、功能與任務是如何受到社會變遷而轉換，同時探究我國政府在高等教育進入結構性變遷時，其相對的權責關係與角色變換情形。
- 二、了解國立大學法人化的政策發展過程，並分析該政策在大學法修正草案中之內涵，以釐清其對我國國立大學治理所可能造成有利或不利之影響。
- 三、比較分析其他先進國家之法人化制度，如美國、英國、日本以及德國之相關制度，並了解其應用在大學行政運作的情形，分析其制度內涵之優點與缺點。
- 四、透過問卷調查了解各界對國立大學法人化實施後，在組織建置、行政運作以及教職員權益上會產生何種疑慮，並了解其看法與建議。
- 五、在全球化所帶來的教育市場化風潮影響下，若國立大學法人化為必然趨勢，透過政策之分析與外國體例之比較，提出較理想之國立大學法人的概念與內涵，作為未來政策執行之建議。

## 第四節 待答問題

根據上述研究目的之內涵，本研究分別有以下的待答問題：

壹、因應全球化的時代潮流，世界各國高等教育產生結構性轉變的同時，我國高等教育政策從政府遷台至今之轉變情形為何？

貳、隨著我國高等教育政策之轉變，政府與大學之間的權責關係與角色定位是否亦有所變化？

參、國立大學法人化政策之背景脈絡及其研議過程為何？

肆、以民國九十二年行政院通過版本之大學法修正案為基礎，探討國立大學在法人化之後其組織運作與內部權力定位情形為何？行政法人化之規定有何不適宜之處？應作何修正？

伍、英國、美國、日本與德國的相關行政法人措施有何差異？是否有可供我國學習之作法？



陸、國立大學實施法人化必須具備哪些配套措施與準備，以解除各界疑慮並協助此改革順利進行？

## 第五節 重要名詞界定

### 壹、大學

本研究所指之大學是指我國「大學法」規定所設置之公私立大學及獨立學院，不包含專科、軍警院校及空中大學。

### 貳、法人

在法律體系之中，除了自然人具有「權力主體」的地位之外，基於特殊目的的考量，亦可使特定組織具有權力主體的地位，其方式是由自然人充做組織的機關，使其行為的法律效果(權利或義務)歸屬於該組織。在法律之意義上，該等機關並非為自己而有所行事，該行為亦非可看成自然人的個別行為，而是歸屬於該組織身上。此種由法制將一定權利或義務連結於某組織的機制，稱為「法人」(施啟揚，1987)。法人須向主管機關登記使得成立並行使其實力。一般而言，法人尚分為公法人與私法人(吳清山、林天佑，2001)。

### 參、法人化



法人化是指將特定領域的國家機關獨立出去，賦予其與國家法人相異的法律人格。國家機關法人化後因有獨立人格，在人事與財政事務制度上可以獲得一定程度的鬆綁，更可減少不必要的政治干預，換言之，將部分國家任務的移轉給該獨立、分家出去的組織來負責的作法即是朝著「分權」的方向發展(許宗力，2000)。

### 肆、國立大學法人化

指國立大學成為「完全權利能力主體」的法律效果，包括人事、經費、財務運用等各方面，具對外之獨立與自主性。國立大學要取得法律資格，必須在大學法賦予公法人的地位，才能獲得法律上的獨立人格，教育行政主管機關僅能就大學在其行使自治權決定範圍內，於法律授權進行合法性監督，而非擴及行政裁量之適當性監督(吳清山、林天佑，2001)。

## 第二章 文獻探討

本章首先探討行政法人化議題之歷史背景與影響因素，以巨觀的角度從歐美地區大學之源起與發展過程，從而探討我國之高等教育自政府遷台以來的政策方向為何，與大學間關係之轉變，理解我國國立大學與政府之間應有的合理角色定位。其次對行政法人化議題之發展與政策變遷作整理，呈現其完整的演變過程，並對大學法修正草案中的相關條文作歸納與檢討。再者，分析比較各國相關行政法人之制度，包括英國、美國、德國、日本以及我國。最後，歸納國內各界對我國國立大學實施行政法人制度之正反論述及疑慮，結合與他國制度之比較與分析，作為問卷發展之基礎。

本章主要分為四節，第一節為大學任務與角色定位之演變；第二節為我國國立大學法人化政策之發展脈絡；第三節為各國相關法人制度之比較與分析；第四節為國內各界對國立大學行政法人化之正反論述。

### 第一節 高等教育理念發展與角色定位之演變

#### 壹、高等教育發展之演變



大學之源起，就中國而言可溯及先秦時代，在西方則是希臘與羅馬時代。而現行大學制度，回顧既往，是來自於中世紀歐洲之文化產物，而我國現代之大學教育發展，可以被解釋為向西方學習而來(楊東平，2001)。有關西方大學之發展史，根據學者林玉体(1994)之看法，可分為古代大學、中世紀大學以及現代化大學三個時期。因此，以下便自歐洲希羅時代之大學談起，探討大學教育理念自成立初期，直到近幾世紀以來之演變趨勢。

#### 一、二十世紀前高等教育之發展

##### (一)大學成立初期大學教育之理念

由於希臘作為西方文化之搖籃地，於西元前四世紀左右所醞釀而成的雅典大學，堪稱為古代大學之代表。雅典大學之成立是起源於政治家貝里克(Pericles)之民主理念而來。他認為眾人都關心國家之公共事務，而極力主張應該集思廣益

以避免寡頭操縱公共事務，自此開啟言論與講學自由之先河。其後，柏拉圖於西元前三八七年所設立之「學苑」(Academy)、亞里斯多德於西元前三三五年設立「學園」(Lyceum)、斯多葛學派於西元前三〇八年創辦之「學府」(Stoa of Zeno)，以及伊比鳩魯學派於西元前三〇六年所設立之「伊園」(Garden of Epicurus)等固定教學場所，共同孕育出「雅典大學」(林玉体，1994)。

雖然雅典大學是由數個學府所組成大學城之型態，師生亦侷限於地方性。最後因為被教會視為宣揚「異教」與「世俗文化」，而於西元五二九年被羅馬帝王查士丁尼(Justinia)下令封閉。後世未公認其為現代大學之前身，與現代雅典大學也未見其傳承關係。然而，其強調「問答對話」的講學方式、以學術巨擘作為大學殿堂的支柱、知識分科廣博等特色，毋寧為為後世啟迪、學術研究之經典法門(林玉体，1994)。

## (二)中世紀大學教育之理念



中世紀時期，大學受到教會之統治，教育是以宗教為目的。約於十二世紀中葉，法國以神學研究為主的巴黎大學、於義大利以法學研究著稱的波隆納(Bologna)大學，以及因醫學研究聲名大噪的沙列諾(Salerno)大學紛紛成立，其堪稱為「母大學」。其後影響了歐洲當時各大學的設立，包括英國之牛津、劍橋大學、德國海德堡大學等。(林玉体，1994；陳伯璋，1999)。

自從十六世紀法國人文思想家—蒙田(M. E. de Montaigne)，其提出教育之目的在於培養出身體健康、進退得宜，具有高尚道德與情操又通達事理的紳士(戴曉霞，2000)之後，牛津學者紐曼(John Henry Newman)亦發表了《大學的理念》(The Idea of University)一書，其指出大學應該是個提供博雅教育、培養紳士的地方。大學教育之主要目的在於知識的傳授與掌握，而非新知識的探索與獲得。由此可知，紐曼認為大學僅是「教學場所」與「培養紳士的機構」，大學教育之主要理念在於傳統文化的保存、傳播與發揚，這與中古大學所扮演的角色契合，此理念至今仍是大學教育之重要遺產(金耀基，1990)。

## (三)十九世紀大學教育之理念

十九世紀末葉，上述理念在德國的大學教育開始有了轉變。在洪堡德(Von Humboldt)與阿爾托夫(Althoff)等人的提倡之下，於 1810 年創立的柏林大學首先擺脫中古大學之傳統，標舉以大學為「研究中心」的新理念，大學教師得首要任務在於從事學問的創發，大學的功能在於知識的發展，而不僅是傳授與保存而已，自此奠定了研究型大學的典範(金耀基，1990)。

林清江表示(1994)，德國大學教育的新理念很快地就影響到歐美各國。如美國的初期並不重視研究，直到 1876 年巴的摩爾(Baltimore)所創立的約翰·霍普金斯大學(John Hopkins University)才開始接受德國的教育理念。之後，美國大學所設立的研究所，同時兼重研究與專業的訓練，將教學、研究與專業訓練水準的提升，都視為大學教育之重要任務(引自柯維欣，2005)。

#### (四)二十世紀大學教育之理念

德國的新教育理念於二十世紀之後，為美國現代大學的先驅者佛蘭斯納(Abraham Flexner)所發揚。其在 1930 年所發表的《大學》一書中，強調學問的研究、知識的發展、教學以及人才的培養，皆為大學的重要任務。但是他卻反對大學開設職業訓練的課程以訓練實務人才，更加反對大學成為社會的「服務站」，他認為大學應該是嚴肅批判並保存一些長久的價值意識(金耀基，1999；陳伯璋，1999)。

其後，第二次世界大戰結束，世界各國的大學皆有長足的發展，尤其是美國不論是質或量的進步堪稱為世界之冠。美國大學的特色為同時繼承了英國與德國之教育傳統，也就是兼重教學與研究之功能。因而，美國大學的研究所與大學的二重結構就是結合英、德模式而設計的(金耀基，1999)。隨著產業的發展，工商實務人才的需求亦逐漸增加，大學的社會服務功能亦開始受到重視。如威斯康辛大學便提出：高等教育為社會服務的思想及其實踐。對高等教育為社會發展服務的功能產生積極促進的作用(林騰蛟、陳淑娟，1987)。

1963 年美國前加州大學校長克爾(Clark Kerr)於所著之《大學之功能》(The Use of the University)一書表示，由於新知識是經濟與社會成長之最重要因素，當代大學必須面對新角色。他還創造了一個名詞「multiversity」，可譯為

「多元大學」、「綜集大學」，用以彰顯大學的規模與多元角色。換言之，大學必須面對社會對大學知識生產的要求，大學也成了「知識工業」的重鎮，為廣泛多元的社會需求服務(金耀基，1999)。

## 二、二十世紀之後高等教育之發展

### (一)新世紀大學教育之理念

整體而言，大學教育自二十世紀後，與社會之間的關係愈形密切。進入二十一世紀，人類同時邁入了知識經濟的時代，而大學也逐漸進入普及化的教育。根據 Martin Trow 的理論，由於新的大學不斷成立、原有大學增設系所、增加招生名額、專科升格學院，以及學院改制大學等因素，導致高等教育急速擴張，我國在 1988 年時自高等教育的菁英期邁入了大眾期(柯維欣，2005)。

隨著高等教育的菁英化到大眾化，大學的理念也勢必要有所轉換。大學不應該只是培養少數的政治與學術菁英人才，而是要兼重培養專業素養的實務應用人才。因此，大學教育理念之未來趨勢，則是朝著多元化、綜合化發展，以回應各種現實社會的需求(林騰蛟、陳淑娟，1987)。

### (二)全球化對高等教育之衝擊

自二十世紀末期知識社會的形成，不僅在經濟貿易上建立起全球化的市場秩序，其他如資金、人才與資訊的知識經濟領域，也在迅速地擴增。同樣地，高等教育經營受到全球化導向的影響，必須面對無國界的教育市場競爭，其至少包含了三大層面：爭人才、爭學生以及爭研究資源。因而，高等教育面對全球化的衝擊，除了提昇國際間競爭力外，亦將高等教育導向企業化的經營，分別敘述如下(郭為藩，2004)：

#### 1. 高等教育競爭力的提昇

當前大學面對的壓力，除了表現於國內的校際競爭、與他校同一學門的系所競爭以及同領域研究中心競爭外，還包括了國與國之間的校際競爭，特別是研究型大學，皆以成為區域性一流學府或晉身世界名校排行榜前一百名大學為最大目

標。這樣的趨勢主導了世界各國的高等教育政策，亦反映在各大學的經營策略上。

舉例來說，日本文部科學省於1998年提出的「二十一世紀大學與今後改革方案」，推動大學評鑑，以及於2000年成立「大學評鑑、學位授與機構」以利「第三者評鑑」。2004年全面將國立大學法人化，因而大學在人事與預算的自主權大增，結合校長主導的行政團隊、「經營協議會」以及「教育研究評議會」的力量，共同經營大學。

## 2. 高等教育經營之企業化

隨著高等教育門戶的開放，政府資源並無相對擴充，故各大學不得不另謀出路。此外，大學除了由教授、學生與行政人員組成外，尚包括了董事會、校友會、經常捐款者與業務合作者。而這些成員多來自於成本效益觀念濃厚的行業，自然逐漸將績效、市場需求、品質管理、經濟規模與總量管制……等企業理念帶進校園。因而，大學經營階層已不知不覺向企業界取經(Kirp, 2003:23)。



其實，現今公、私立大學界線已相當模糊，紛紛向「消費者主義」屈服。為調整發展策略，大學本身亦需採取校務改革措施。最明顯的是以校長為核心的行政專業團隊在校務上的決策已漸漸凌駕已教授群為主的學術評議組織，校方亦禮聘投資理財專家、諮詢顧問公司、有實務經驗的董事與校有共同參與校產經營方面的決策。這些轉變顯示出，為了提昇競爭力，大學已經開始轉向企業化的經營模式(郭為藩，2004)。

## 三、小結

綜觀自希羅時代至今日大學整體的演變發展過程，教育理念由教學、研究到社會服務；由博雅教育到大眾教育；由菁英人才與紳士的培養到回應廣大的社會大眾需求，大學教育在質與量上都產生了劇烈的轉變。而我們必須注意到的是大學除了提供教室、圖書館、實驗室及活動設施等，給大學成員得以研究、講學之場所，還具有社會服務之功能，扮演批判社會，追求公平真理的角色(董保城，1997)。大學在面臨經濟時代的來臨，應能提供教師、學生及學術社群願意冒險嘗試、挑戰既有知識體系的學習環境，以活化整個知識體制(姜麗娟，2002)。因

此，我國在全球化、市場化潮流的影響下，為提升國際競爭力，大學教育亦面臨到前所未有的挑戰與變動，逐漸走出學術的象牙塔，積極回應廣大群眾的高度期待，與社會發展緊密結合。未來大學教育應該要如何整合教育資源，並積極地作前瞻與規劃，便成為引領國家整體發展進步的新課題。

## 貳、政府與大學間角色定位之演變

首先探析自政府遷台以來我國大學教育之歷史回顧，而在面對全球化的潮流同時，政府之因應策略為何，藉以對我國整體高等教育政策之發展演變與趨勢做通盤的了解。其次，將焦點集中於國立大學，分析我國國立大學之法律定位，並結合政府對大學教育政策轉變，以釐清政府與大學之間應有的合理關係。

### 一、我國高等教育政策方向之歷史探析

根據郭俊銘(2001)的研究，影響我國高等教育政策因素包括：政治、經濟與社會變遷、法律的變更與修訂、教育部長理念與人事的更迭，再加上人民就學的需求增加、加入WTO與整體國際趨勢變動…等。以下就分別以過程與趨勢兩方面，來分析我國高等教育整體之發展，以了解自政府遷台以來我國高等教育政策之轉變情形：

#### (一)我國高等教育政策發展分期

綜合陳德華(1999)與楊國賜(1998)的研究，將我國自政府遷台至今的高等教育政策發展分期如下：

##### 1. 政府遷台至民國六十年

此時期為政府播遷來台之初期，一切政策以安定為訴求，以國防與軍事為重心，因此並沒有明顯的高等教育政策，社會上僅有少數菁英有接受高等教育的機會，為私立學校快速擴增。

##### 2. 民國六十一年至民國七十三年

此時期為政府整頓高等教育時期。由於前一時期私校擴增快速又缺乏適當輔導，導致私校辦學績效差，於是全面停止私校之申請籌設，著力於各項法規制度的建立，同時高等教育也逐漸有分化的趨勢。

### 3. 民國七十四年至民國八十二年

此時期為高等教育快速擴充時期。由於高級人力的需求以及民眾接受高等教育的意願與消費能力的提高，均促使高等教育的快速發展。惟此時期政府需要經建人才，故以擴增理工學院與醫學院為主。

### 4. 民國八十三年至今

此時期由於大學法的修正公佈，國內高等教育的發展邁向多元自主的新階段。政府逐漸放鬆管制，讓各校建立自己的發展特色，使高等教育朝向多元自主彈性發展，同時也提升了高等教育市場的競爭壓力。

#### (二) 全球化下我國高等教育之因應策略



為因應知識經濟時代的挑戰，各先進國家無不積極進行高等教育政策改革以提昇國際競爭力，而我國亦不例外，在近年來擬定許多重要教育政策，茲簡要敘述如下(郭為藩，2004)：

#### 1. 卓越計劃

行政院於民國 87 年 11 月核定，由教育部與國科會共同推動，詳稱「大學學術追求卓越發展計劃」，原訂定執行期間四年，後延至 95 年，總預算新台幣一百三十億元。另為提昇大學通識教育水準，自 90 年一併推動子計劃「提昇大學基礎教育計劃」。

#### 2. 國立大校院區域資源整合發展計劃

教育部有鑑於國內大學院校數目太多，且多數經營規模不足，故於 90 年 8 月訂定此計畫，鼓勵同一區域部分性質相近或具互補性者，進行校際整合、建立

策略聯盟，甚至校區合併或組成聯合大學系統，如清華大學、交通大學、中央大學以及陽明大學等四所國立大學於 92 年成立台灣聯合大學系統。

### 3. 系所總量發展審核機制

為便利大學調整系所，並有鑑於高教資源有限，教育部於 91 年採取此機制，由各大學考量各項資源配合條件，自行規劃系所調整計劃報教育部。而教育部僅據學校師資條件與校舍建築面積兩項標準核定發展總量，而尊重各院校在系所增設與招生名額上的機動調整。

### 4. 提昇大學國際競爭力計劃

其推動重點包括：加強學習環境國際化、鼓勵各校部分學程以英語授課、鼓勵大學參加國際性或區域性評鑑組織的評鑑方案，提高國際知名度與研究水準、鼓勵大學與國外大學聯合開設學程或建立聯合學位(joint degree)機制、強化各校網路環境建置，善用網際網路工具進行學術交流，以提昇國際學術競爭力。

### (三)我國高等教育發展趨勢

經由上述分析，我國高等教育因人口成長、教育民主化浪潮，以及經濟發展提高國家對人力的需求，高等教育逐漸由菁英式教育走向普及式教育。在擴充的同時，高等教育經費短缺與校務基金的實施，各校須向外界爭取經費與資源，迫使高等教育由封閉走向開放。此外，因社會發展多元化，我國政府亦順應著潮流，開放高等教育不論是課程、學制或入學途徑朝向多元化方向發展，以符合提供學生個別化、適性化的需求。換言之，政府由威權統治朝向逐漸開放對高等教育的各項管制，使得學校內部的行政體系亦由中央集權轉為自由自主(郭俊銘, 2001)。

## 二、我國國立大學與政府間關係之演變

欲了解我國國立大學與政府間關係之演變，可藉由探討大學法制的變遷，因其反映出大學的時代精神，實與社會息息相關，而我國國立大學與政府之間的關係，自然會隨著時代的潮流而有所變遷。故此部份，主要先說明大學法制的變遷過程，再透過我國公立大學法律性質的探討，來印證政府對國立大學應盡的權利

與義務，並發展出二者之間應有的合理關係。

### (一)我國大學法制之變遷

我國大學法制的變遷，大致上由戒嚴時代的黨化教育，轉為解嚴後追求校園民主與學術自治，直至今日因全球化之壓力下，逐漸重視學術產能邁向追求卓越。根據黃兆揚(2005)之研究，可分為下列四個時期，簡要敘述如下：

#### 1. 大陸國民政府時期

清末時期，滿清政府在歷經許多戰爭與社會的變動，開始意識到必須學習西方的教育制度以拯救時弊。而在當時，蔡元培先生則可稱之為中國現代大學之催生者與發揚者。因其曾在德國留學，便效法洪保德(Whielm von Humboldt)之教育哲學思想針砭時弊，提出諸如：就任北大校長之演說詞：「大學者，研究高深之學問者也」以及在〈讀周春嶽大學改制之商榷〉一文說明：「在大學必擇其以終身研究學問者為之師，而希望學生於研究學問之外，別無何等之目的」等大學理念(金耀基，2003)。時擔任北大校長，使北京大學享有獨立研究的自由，一時之間成為中國現代學術重鎮，並引領立足於世界大學之林。

#### 2. 台灣戒嚴時期

國共內戰之後，國民黨播遷來台，實施戒嚴與黨化教育。諸如：三民主義與國父思想成為必修科目、各大學遍設國民黨知識青年黨部(台大「逸仙會」、政大「覺民會」)、黨化的課程(軍訓課、軍訓教官)與系所(三民主義研究所)……等，在全面性的政黨理念與政治教條的灌輸下，政黨勢力操縱校園，導致在學術研究上著重在理工而鮮於接觸政治、法律與哲學之領域，換言之，政府所辦之大學可謂國民黨黨員之培訓所，學術思想顯然受到壓迫(林佳隆，1990)。當時在台灣研究自由的風氣甚至遠不及當時的北京大學。因而，台灣的學術自由可以說是進入了大學法制的「中古黑暗時期」。

#### 3. 大學自治時期

由七〇年代起，台灣歷經解嚴、國會改選與開放黨禁，換言之，外在社會與

政治瀰漫著解除禁錮、挑戰權威與民主參與的風氣，從而影響了民國 83 年大學法修訂以落實校園民主、教授治校、學術自由與大學自治理念之修法重點。因此，八〇至九〇年代期間，「校園民主、大學自治」可謂大學改革之時代精神指標。惟台灣校園也因此而出現了如：「校務會議的組成與運作，形成大學校園中的民粹主義(朱敬一，1997)」、「教授治校理念被嚴重曲解，造成選舉醜劇在校園演出等弊端(黃崑巖，1997)」以及「多數決定之民主化忽略了學術與政治領域二者本質上的差異，要求前者服從後者之運作邏輯，造成今日的困境(黃俊傑，1999)」等校園學術發展之隱憂。

#### 4. 追求卓越時期

大學教育政策白皮書(教育部，2001)曾提及，「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之重要指標。」台灣地狹人稠、天然資源缺乏，若欲提升國際競爭力，則需建設卓越大學以提昇創新與研發能力。而近年來，政府也推動了一連串大學卓越之政策，如本節前述「學術追求卓越計畫」、「大學聯合系統與整合計畫」，以及「頂尖大學計劃」……等。因而，無論是基於知識經濟時代所面臨國際強大之競爭壓力或國內教育改革之檢討，大學法制的改革目標顯然轉為追求學術卓越、提升國際競爭力的方向。因而，當代之大學時代精神可以「追求卓越」稱之。

##### (二)我國公立大學的法律性質

中華民國憲法第一百六十二條規定「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」行政院組織法第三條規定行政院設教育部，故我國之大學自然應當受到教育部之監督(劉源俊，1990)。我國目前公立大學為教育部根據其權限以組織規程設立，屬於教育部的下級機關而是不具獨立權力能力的營造物機關(黃異，1996)，其對外行為即是教育部行為，對其利用者即大學之使用人學生，國家則處於特別權力關係支配者之角色。我國最高法院八十年度台上字第二八五五號判決指出：國立大學與其學生之關係為管理及服從，教學與學習之特別權力關係。公立大學與國家既然具有上下隸屬關係，公立大學所有事物自然全部受國家之廣泛監督 (董保城，1997)。劉源俊(1990)亦表示我國的公立大學沒有法人的地位，只相當於「公共營造物」，並且在大學法中亦未明文保障大學的自主權。

因而在行政院權力膨脹而教育部權力畏縮的今日，不只公立大學的組織、教學措施要受到教育部的管轄，其人事、會計、發展也要處處受到行政院的相關機構(例如人事行政局、主計處、研考會)之牽制。

### (三)我國政府對國立大學應有之權力與義務：

根據周志宏(2002)的說法，我國政府對國立大學應有下列之權力與義務：

#### 1. 經費監督稽核權

國立大學為各級政府依其特定目的所設立之高等教育機構，具營造物機關之性質，政府做為設立者及經費提供者，對大學發展方向及重點經營管理政策之決定自應有一定地位，而對於大學內部經費使用與分配也應有監督及稽核的權力。

#### 2. 間接參與經營管理權

基於學術自由與大學自治之憲法原則，政府僅能在不違反學術自由與大學自治的前提之下，始能透過法規之制定、學校之籌設過程、預算之編列與分配、校長之遴選等過程，間接參與公立大學之經營管理及發展方向與重點之規劃。



#### 3. 法律監督權

凡直接涉及研究、教學與學習之重要事項(此應擴大解釋包括招生、課程、畢業條件、設施之管理、組織、人事、財務、學校內部紀律與秩序等)皆應享受自由權，惟各級政府主管教育行政機關從事監督之方式應限於「法律監督」(Rechtsaufsicht)(又稱「合法性監督」)，而不及於「專業監督」(Fachaufsicht)(又稱「合目的性之監督」)(顏厥安、周志宏、李建良，1995)。

#### 4. 提供獎勵與補助義務

公立大學除經費由政府編列預算支應並享有一定範圍之財務自主外，其教師、學術研究人員與學生亦有權分享政府所提供之各種獎勵與補助，政府亦有義務提供之。

#### (四)政府對公立大學合理地位之省思：

高等教育之性質非屬義務教育，其受教者為接近成年或已成年者，具有較成熟之判斷及選擇能力，基於學術自由與大學自治之精神，顯然政府介入高等教育之合理範圍是小於基礎教育的。因此，政府在高等教育中扮演積極提供經費支援之角色為普遍現象，然而卻可能導致對大學的控制加深。或許政府僅須扮演資源提供者的角色但不直接作為資源的分配者，而由客觀中立的中間組織來做合理的資源整合與分配，則可避免政府企圖介入控制的問題(周志宏，2002)。

然而，雖然高等教育之自由化為必然趨勢，政府一方面應該尊重各大學之辦學理念，減少對學校的管制，賦予自主運作的彈性以發展特色，另一方面，高等教育對社會整體利益與發展的影響扮演極為重要的角色。因而，政府在顧及社會整體利益的同時，又應如何避免對大學內部的造成不必要的政治干擾，至今仍是一個難以定論的課題（陳德華，1999）。

### 三、小結



在全球化驅使下，政府、市場與大學之間的關係急遽轉變，從過去政府直接控制大學轉向市場化的方向(柯維欣，2005)。為提昇教育資源得有效利用，各先進國家，如歐美及日本，皆紛紛由以往政府主導高等教育的方式，轉而解除各項管制。再者，由於國立大學肩負重要任務，除了基本學術傳承、品行陶冶、研究創新與知識推廣外，尚包括：致力國際學術交流，吸引國外優秀人才入境服務、推動公共教育、積極推動遠距教學，達成教學資源共享與國際合作目標……等(宋宏日，2005)。因而，政府的角色應有所轉換，由支配者轉為支持者與監督者，並將市場機制引進高等教育，透過法令的鬆綁，避免政治上的不當干擾，以協助高等教育為回應社會期望，培養社會所需之高級人力與力求就學機會均等，同時兼顧教育品質的提升的目標。綜觀世界一流大學之特徵包括：充裕的資源、一流的教授與學生以及有效的行政管理，三者缺一不可。而法人化之訴求就在於改善大學之組織與管理制度、吸引一流之師資與學生、自主決定學術資源之利用，並以目標導向之方式作為組織之設計與管理。因此，關鍵問題即在於應以何種脈絡層面獲得最佳效益，卻又不會讓高等教育完全走向市場化，而淪於僅重視短期的近利而已(黃兆揚，2005)。

## 第二節 我國國立大學法人化政策之發展脈絡

### 壹、我國大學現今運作之困境與隱憂

現今國立大學法律地位非公法人，僅為教育部下屬機關，縱有校務基金制度，但大學可自主之財物僅侷限於捐贈收入、場地設備管理、推廣教育收入、建教合作與投資取得的收益。民國八十三年以校園民主為基調的大學法，其建構方向殊屬正確，惟獨立自主僅為一理念、一種手段，最終目的仍要提昇學術、創造文明。綜合教育部(2002)與董保城（2000）之說法指出，現今大學之運作有許多之困境與隱憂，因而導致學術專業責任難以建構，學術卓越無法提昇，分述如下：

#### 一、教育部與大學之關係有待明確規範

教育部作為全國大學之主管機關，掌管預算分配和審核各系所之設置及教師之聘用資格。教育部既然掌握了人事與財政權，因此大學內部的運作，理論上事無大小，教育部都可以管。但是近年來，大學自治的潮流推向另一極端，以致事無大小，教育部似乎都不可以管，管了就成為干涉學術自由，不尊重教學專業。因此，教育部必須就其合理之權限，與各大學討論，訂立規範，建立共識。

#### 二、學校封閉保守、缺乏競爭

大學內缺乏主動引進人才的機制，以至於得不到外在學術刺激與挑戰，教學研究一成不變，缺乏進取與競爭。換言之，學制彈性不足，無法因應新世紀國際學術之競爭。我國各大學與世界其他大學的國際交流合作因限於財力，以致有實質、有內涵的合作太少以至於大學教育國際化程度不足。

#### 三、大學與社會的互動有待增進

目前大學對公共服務瞭解不足，對從事公共服務所持的消極態度需改進；同時，應如何與其他教育單位、工商企業機構、政府部門展開合作……等問題，大學都應該深切檢討，並對未來「學習社會」有更深刻的認識，進而採取妥當的因應策略與調整步驟，如此大學才能繼續擔任社會領導者的角色，帶動社會進步與發展。

#### 四、校務缺乏效率、效能與監督機制

現行學校中校務會議缺乏效率及監督機制，人數過多，無固定的人員與經費，開會次數少並且不固定，會議難以凝聚共識，因而常常導致會而不議、議案處理不當的情形。

#### 五、組織、會計與人事僵化有礙學術發展

礙於人事、會計法令規定，教學、研究所需人力、物力都必須填表、蓋章，一切按規定一關一關逐步審核。近年來，政府採購法的實施，視公立大學研究發展為勞務，應適用於政府採購法，更造成學校教學、彈性研究發展的障礙。法令消極限制而不能充分發揮組織自主運作功能。

#### 六、校長有責無權，亦有權無責

因落實教授治校的理念，校長乃經由校園民選產生，且大學法規定校長綜理校務，同時校長並主持校務會議。一方面校長為校務行政之代表，另一方面也是學校內部代議民主校務會議之主席，當決策與學術理念有所扞格時，又當如何取捨？此外，校長及學術主管由校內教師遴選結果，形成派系對立，影響校園安定。大學內部運作體系失衡下，難以提昇教學研究之品質。

#### 七、大學評鑑機制亟待建立

追求大學的卓越與多元，乃是國際上高等教育界共同的呼聲，而大學評鑑乃是達成此一目標的重要途徑。由於社會大眾的期許、投資成果的保證、績效責任的概念或是大學對自主性的維護，大學評鑑便在此時空背景下，為提升與保證大學教育品質應運而生。

### 貳、國立大學法人化之發展經過

自從八〇年代於大學改革運動中首次提及國立大學法人化之訴求以來，國立大學法人化在台灣高等教育政策及法制上即成為相當重要之課題(周志宏，2004)。雖民國八十三年未能將該政策納入大學法，卻也爭取到「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」之明文規定(大學法第一條第二項)。程明修(2004)表示，我國由於受到日本行政改革之影響，大致上而言，該政策經歷民國九十年十一月二十六日大學法修正草案「國立大學公法人化」、民國九十一年九月「財團法人化」以及民國九十二年六月二十五日大學法修正草案「國立大學行政法人化」之研議轉折。教育部自最初極力反對，到後來主動研修大學法作為國立大學法人化政策之依據，在政策方向上作了相當大幅調整(周志宏，2004)。關於其政策之沿革歷程，詳細說明如下：

國立大學法人化之議題於民國七十五年被提出，隔年當時立法委員的尤清與林時機所提出的大學法修正案，就首次將國立大學公法人之議題納入。但經過長期大學法修正運動後，於民國八十三年所修正公佈之大學法，因教育部及部分學者反對，國立大學未實施法人化(周志宏，2004)。民國七十七年至民國八十三年立法院審查現行大學法期間，國立大學法人化之議題就成為討論焦點(教育部，2003)。行政院教育改革審議委員會於民國八十五年十二月二日提出「教育改革總諮詢報告書」，主張設置高等教育審議委員會、國立大學設置董事會、建立高等教育評鑑制度、推展國立大學法人化、發展各具特色的高等教育學府等作法改革高等教育。



民國八十六年十一月教育部委託政治大學法律系董保城教授進行「大學運作與學術自由、大學自治之研究」計畫，蒐集各界對大學法修正之意見及世界主要國家有關大學法人化之相關資料。民國八十七年五月邀請國內夙孚眾望之大學校長及學者專家成立「大學法修法委員會」。民國八十九年四月重新籌組「大學法草案工作小組」，就國立大學法人化之內涵、類型、定位及可能涉及之相關問題進行分析，廣徵各公立大學校長意見，配合國立大學公法人化之組織模式研擬相關條文(教育部，2002)。而大學法修正草案總說明亦表示，增訂第二章「國立大學公法人」專章，將國立大學公法人化之相關規定納入，以作為未來國立大學公法人化之依據(教育部，2000)。同年十二月完成大學法修正草案，於九十年二月中旬分北、中、南三區辦理三場公聽會，並邀請專家學者及本部相關單位舉行討論會，同時將修正草案上網公告廣徵各界意見。

大學法修正案歷次修正版本皆曾提大學校長會議(八十九學年度、九十學年度及九十一學年度)報告，徵詢大學校長意見(教育部，2002)。民國九十年八月

六日公佈之《大學教育政策白皮書》便提及為加強校務基金的功能，建立完善的校務基金制度，使其發展更具彈性，資源使用更有自主空間，同時須負起較大之籌款責任，未來應朝向將國立大學轉型為公法人的方向邁進。而我國國立大學自行承擔包括財務在內之校務責任日趨明顯，私立大學接受政府補助之比例也不斷升高，公私立大學之運作差異正在減少中。因此，為使大學運作機制法制化，我國國立大學應考慮仿照美、德、法等國大學之模式，走向法人化(教育部，2001)。

民國九十年十一月公佈之《大學法修正草案》增訂了「國立大學公法人」專章，比重多達整部草案之四分之一(康育斌，2003)。大學法修正案於九十一年六月二十六日陳報行政院。其中有關國立大學法人化僅僅保留一授權條款(草案條文第四條有關國立大學法人之組織、運作、監督及其他應遵行事項，另以法律定之)。惟考量修法之經濟性並配合政府組織改造之政策及時程，有關國立大學法人化之規定，仍應於大學法修正草案中增列相關條文。經邀請行政院、國立大學校院、及學者專家座談，對國立大學為公法人之政策方向達成共識。國立大學轉型公法人係屬重大變革，將衝擊現行人事、財務、國有財產等相關規定，爰邀集國立大學、專家學者及相關部會代表召開專案會議，針對國立大學法人化相關問題研商，期使草案更加周延(教育部，2002)。

行政院於民國九十一年十一月十三日通過組織改造推動委員會所提之「行政法人建置原則」，並列舉大學得制定該類行政法人之通則性法律(周志宏，2004)。因而為配合行政院政府組織改造政策，重新修正大學法修正草案，於民國九十一年十二月公佈之《大學法修正草案》，將「國立大學公法人」專章改為「行政法人國立大學」專章，其規定比重達草案之三分之一(康育斌，2003)。將國立大學改制行政法人之相關規定訂定專章規範，於九十一年十二月十六日陳報行政院審議。行政院經召開五次審查會議，於九十二年五月六日審查完竣，並提六月十一日行政院院會審議通過。陳報行政院審議後，於民國九十二年六月十七日函請立法院審議(周志宏，2004)。

立法院第五屆第六會期(民國九十三年九月十四日至民國九十四年一月十四日)期間，因各黨團立委無法達成共識，行政法人法草案以及大學法修正草案皆未通過。民國九十四年立法院新任立委開議，展開第六屆第一會期，於上其會議尚未通過之法案需重提重審。因而，教育部擬再重提大學法修正草案時，將第二

章「行政法人國立大學」刪除，採修改現行大學法中有關校長及學術主管之遴選、大學組織之彈性、學術與行政分工、學制彈性化等具共識之議題，按行政程序，於民國九十四年五月重新提案送行政院審議(柯維欣，2005)。民國九十四年五月十一日行政院第 2939 次院會決議修正通過，其修正重點為請教育部增列「國立大學法人化」之相關法源，並送請立法院審議(行政院，2005)。民國九十四年十二月十三日，立法院三讀所通過的大學法修正草案，將原行政院(2005)版第五條：「國立大學得為公法人。前項公法人之設立、組織、運作、監督、解散及其他應遵行事項，另以法律定之。」之條文刪除。

表 2-2-1：國立大學法人化政策研議記事表

年代(民國)	主 要 動 向
75 年	台大學生發起的大學改革運動中已被提起。
76 年	部分立委首次將其納入修正法草案。
77-83 年	立法院審查現行大學法期間即成為討論焦點。
85 年 12 月 2 日	行政院「教育改革審議委員會」提出之「教育改革總諮詢報告書」便提及：以設置高等教育審議委員會、公立大學設置董事會建立高等教育評鑑制度、完成推展公立大學法人化、發展各具特色的高等教育學府…等來改革高等教育。
86 年 11 月	教育部委託政治大學法律系董保城教授進行「大學運作與學術自由、大學自治之研究」計畫，蒐集各界對大學法修正之意見及世界主要國家有關大學法人化之相關資料。
87 年 5 月	成立「大學法修法委員會」，成員包括國內夙孚眾望之大學校長及學者專家等。
89 年 4 月	重新籌組「大學法草案工作小組」，就公立大學法人化之內涵、類型、定位及可能涉及之相關問題進行分析，廣徵各公立大學校長意見，配合國立大學公法人化之組織模式研擬相關條文。
89 年 12 月	教育部完成「大學法修正草案」。
90 年 2 月中旬	分北、中、南三區辦理三場公聽會，並邀請專家學者及本部相關單位舉行討論會，同時將修正草案上網公告廣徵各界意見。
90 年 8 月 6 日	教育部公佈《大學教育政策白皮書》提及為加強校務基金的功能，建立完善校務基金制度，使發展更具彈性，資源使用更有自主空間，同時須負起較大籌款責任，將來應朝將國立大學轉型為公法人的方向邁進。另外，為使大學運作機制法制化，我國公立大學應考慮仿美、德、法等國大學之模式，走向法人化
90 年 11 月	《大學法修正草案》增訂了「國立大學公法人」專章，比重高達整部草案之四分之一。

表 2-2-1：國立大學法人化政策研議記事表（續）

91 年 6 月 26 日	大學法修正案於 91 年 6 月 26 日陳報行政院。其中有關國立大學法人化只保留一授權條款（草案條文第四條有關國立大學法人之組織、運作、監督及其他應遵行事項，另以法律定之）。
91 年 11 月 13 日	行政院於通過組織改造推動委員會所提之「行政法人建置原則」，並列舉大學得制定該類行政法人之通則性法律。
91 年 12 月	將「國立大學公法人」專章改為「行政法人國立大學」專章，其規定比重達草案之三分之一
91 年 12 月 16 日	教育部陳報行政院審議大學法修正草案。
92 年 5 月 6 日	行政院經召開五次審查會議，於審查完竣。
92 年 6 月 11 日	行政院院會審議通過大學法修正草案。
92 年 6 月 17 日	行政院函請立法院審議。
93 年 9 月 14 日 ~94 年 1 月 14 日	立法院第五屆第六會期期間，因各黨團立委無法達成共識，行政法人法草案即大學法修正草案皆未能通過。
94 年 5 月	教育部擬再重提大學法修正草案時，將第二章「行政法人國立大學」刪除，採修改現行大學法中有關校長及學術主管之遴選、大學組織之彈性、學術與行政分工、學制彈性化等具共識之議題，案行政程序重新提案送行政院審議，
94 年 5 月 11 日	修正通過，其修正重點為請教育部增列「國立大學法人化」之相關法源並送請立法院審議，
94 年 12 月 13 日	立法院三讀通過之大學法修正草案，將原行政院版第五條：「國立大學得為公法人。」刪除。

資料來源：行政院(1996)。教育改革總諮詢報告書；行政院(2005)。行政院第 2939 次院會決議；教育部(2002)。大學法修正重點Q&A；柯維欣(2005)。教育市場化、高等教育擴張與教育社會學的理論反省。發表於「第十一屆台灣教育社會學論壇」，嘉義：南華大學教育社會學研究所。

## 參、國立大學法人化相關法令之探討

我國國立大學法人化之政策法源來自「行政法人法草案」以及「大學法修正草案」，以下首先簡要介紹我國之行政法人制度，再分別對該草案與大學法修正草案之國立大學法人化內涵加以分析與檢討：

### 一、我國行政法人制度之內涵

#### (一)行政法人之理念

行政法人組織之構想，是基於以獨立於內閣部會之外，並且是採取非傳統行政機關組織之形式，提供公共服務或執行公共任務之獨立法人(路蓮婷，2004)此一核心理念而設計出來的。因而，可歸納出 1. 獨立性；2. 企業性；3. 公共性等三個重要面向(張文貞，2003)：

### 1. 獨立性

雖行政法人制度於形式之上，是屬於獨立於部會之外，但行政法人在運作上仍會受到內閣部會組織與運行模式的影響。另外，一旦行政法人的經費來源受到政府控制，就如同政府間接控制了行政法人。因而，獨立性除了是指法人形式上的意義之外，尚應包括行政法人在財務上獨立於政府。

### 2. 企業性

行政法人事採取任命董事與執行長的方式運作組織，並利用企業管理的精神來管理整個組織，使其兼顧效率效能與成本考量，並且在公共服務的供給上需以顧客為導向。



### 3. 公共性

行政法人原則上是以提供公共服務為目的，而公共服務卻往往無法兼顧到市場機制，因公共服務基本上並無法用成本效益來考量，如此一來，追求公共性的表現者，則往往面臨企業性表現上的壓力。

## (二)行政法人之定義

依據《行政法人法草案》第二條之規定：「行政法人，指國家及地方自治團體之外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。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。」而所謂「特定公共任務」，係指「不具強制性、適合積極採取企業化管理經營措施及具中立性、獨立性，而不適宜或無需由國家親自執行之必要者。」換言之，行政法人是指獨立的權利或義務意思表示組織，以及獨立的會計個體，並擁有獨立管理權的執行

組織(江明修, 2003)。在法律上的意義則是指在國家及地方自治團體之外，另涉有獨立法律人格之組織體負責，再由該法人替國家分擔履行特定公共任務，可使公共任務之執行更具有效率(教育部國立大學法人化中區說明會, 2003)。

### (三)行政法人之特徵

行政院表示，行政法人具有以下特徵：1. 其所執行之公共任務，國家仍有義務確保其實施。2. 其業務之執行有專業化需求，或必須強化成本效益及經營績效。3. 其所執行之任務不適宜由傳統行政機關或民間辦理。4. 涉及公權力行使之程度較低者(行政院組織改造推動委員會, 2003)。

由「中正文化中心設置條例草案」可看出行政法人具有可不進用公務人員以及採合議制兩大特性。前者乃是基於專業性、彈性以及精簡的需求考量；後者則是以設立董事會(決定重要工作方針與決策)與監事會(審查財務)，使組織同時具有民間基金會之活力、效率與彈性以及公家單位的穩定性質(劉新圓, 2003)。

### (四)行政法人制度之概述



《行政法人法》之定位為基準法，其目的在於就行政法人共通性事項作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引，並避免制度性之歧異，機關業務行政法人化時仍應有個別性或通用性法律作為法源依據，並得於本法所定基準之上，依其組織特性、任務屬性進一步特別設計規定。草案共分為總則、組織、營運(業務)及監督、人事及現職員工權益保障、會計及財務、附則共六章，計四十一條，其要點如下表所示(行政法人法草案總說明，2003)：

表 2-2-2：行政法人草案說明表

條文	說明
草案第一條、第二條及第四條	揭示本法之立法目的、行政法人之定義及其監督機關。
草案第五條	行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章；行政法人就其執行之公共任務，在不抵觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董(理)事會通過後，報請監督機關備查。

表 2-2-2：行政法人草案說明表(續)

草案第六條	行政法人原則上設置董（理）事會，得視其組織規模、任務特性，不設董（理）事會者，置首長一人；另應置監事或設監事會；其董（理）事及監事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數及解聘之事由與方式，於行政法人個別組織法律或通用性法律明定之。
草案第八條至第十條	董（理）事長之聘任方式與職權、董（理）事會及監事或監事會之職權。
草案第十三條	行政法人置首長者，應為專任及其相關規定。
草案第十四條至第十六條	監督機關之監督權限及監督機關應設行政法人績效評鑑委員會與其任務。
草案第十七條及第十八條	行政法人應訂定發展目標與計畫、年度營運（業務）計畫與預算及行政法人應提報年度執行成果與決算報告書之程序與期限之規定。
草案第十九條	行政法人進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分；行政法人置首長者，不得進用其配偶及其三親等以內血親、姻親，擔任行政法人職務；董（理）事、監事之配偶及其三親等以內血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。
草案第二十條至第二十九條	原機關現職員工移撥安置、加發慰助金或月支報酬、保險年資損失補償及其權益保障規定。
草案第三十條及第三十一條	行政法人之會計制度及財務報表應委請合格會計師進行查核簽證之規定。
草案第三十二條	行政法人公有財產、自有財產之定義及公有財產之管理、使用、收益等相關規定。
草案第三十三條	政府核撥行政法人經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。
草案第三十四條至第三十六條	行政法人之舉債限制、辦理採購相關規定，及其年度財務報表、年度營運資訊及其他資訊應予公開之規定。
草案第三十七條	對行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。
草案第三十八條	行政法人解散之條件與程序及解散後人員、財產及相關債務處理之規定。
草案第三十九條	本院以外之中央政府機關及地方機關（構）有行政法人化之需求時，得準用本法之規定。
第四十條	行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項另以法律為特別之規定。

資料來源：整理自行政院「行政法人法」草案說明總整理(2003)

根據路蓮婷(2004)「行政法人法草案」，關於行政法人制度有八點主要內容，如下表所示：

表 2-2-3：行政法人制度內容表

項目	內容
本法定位	規範行政法人的共通事項，並定位為基準法性質，機關法人化時，應制定組織法律或通用性法律。
營運自主與監督	行政法人應定行政計劃，監督機關對於行政法人的營運，原則上僅採適法性監督。
有意思決定機關	明定行政法人應設董(理)事會，且得視組織及任務及任務特性，不設董(理)事會，而設首長一人，並依其特性，另有事前監督程度差異及利益規避的規定。
財物方面	財務規劃原則上由行政法人自主，僅保留監控機制。
人事方面	新進人員不具備公務人員身分，由行政法人自訂人事規章、管理。現值員工則採「保留身分，權益不變」的原則規範之。
財產方面	區分公有及私有財產，政府核撥經費除指定用途外，納入法人自有財自行運用。
評鑑	採行績效評鑑制度
設置資格	行政院以外之中央機關與地方自治團體可準用本法，設置行政法人。

資料來源：整理自路蓮婷，〈行政法人制度之初探--以我國「行政法人法草案」為例 - 下-〉《研習論壇月刊》，第 39 期，民 93.03，頁 33。

## (五) 實施行政法人之建議

綜合學者劉新圓(2003)與路蓮婷(2004)之看法，針對行政法人之實施有以下之建議：

### 1. 應先通過母法

行政院於「行政法人設置基準法」尚未完成訂定前，便先推出「中正文化中心設置條例草案」，難保證不會有抵觸母法的情形發生。

### 2. 制度設計應具彈性

制度的規劃與執行應考量組織的實際狀況，而非一體適用，否則僅為了達成政府開源節流、人事與組織精簡等目的，而抹煞了機關的功能，是得不償失的。

### 3. 妥善處理公務人員權益問題

對現職公務人員而言，行政法人後自身權益保障，學理上尚無共識，若貿然行之難度高；產生其組織定位究竟是民間團體、政機關亦或是公營機關，而諸如日後組織成員是否為公務人員，是否適用勞基法、在組織之必要性、在組織內升遷機會等問題，都相應而生(石真瑛，2001)。而公務員之態度為此政策成敗之關鍵，因而無論是人員之移撥、鼓勵提早退休或其他配套措施，政府都應謹慎處理。

### 4. 充分說明與討論

我國行政法人主要是引自他國經驗所建構出來，國人多對此名詞不甚了解，故應充分說明，並相互討論與溝通，減低實施的阻礙，並使該制度更加符合國情。

#### 二、「行政法人法草案」關於國立大學法人化之政策內涵

##### (一) 國立大學做為行政法人化之對象

行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定(行政法人法草案第四十條)。其立法理由為「國立大學行政法人化仍屬本法之適用範圍，惟因考量大學自治，為使其運作更為靈活，並符合大學特性之需要，有關行政法人國立大學者，除本法第四章有關現職員工權益保障事項應依本法規定外，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定……」。

##### (二) 考試院對行政法人法草案之不同意見及理由

考試院建議刪除本法案第四十條。其理由為：「考量大學為教學與研究目的而設置，與一般行政機關行使公權力之性質有別，大學改制相關事項，宜另以法律定之，不宜與行政機關做相同之規定」(銓敘部法規司，2004)。

### 三、大學法修正草案關於國立大學法人化之政策內涵

#### (一)國立大學法人化之政策內涵

根據大學法修正草案總說明：「『教育改革審議委員會』於民國八十五年十二月完成『教育改革總諮詢報告書』，其中對大學教育之運作提出若干具體建議，諸如設置高等教育審議委員會、大學公法人化、學術與行政體系分立、建立評鑑機制等。爰徵詢各界意見，參酌教育改革總諮詢報告書、司法院解釋及歐美國家立法前例，完成大學法修正草案；八十九年四月重新籌組「大學法草案工作小組」，並因應我國加入世界貿易組織（WTO）之衝擊，及回應國立大學法人化之強烈籲求，以建構更有利大學創造學術發展環境，提昇我國大學之競爭力，達成追求卓越的目標。」因而，為達成學術品質提升之目標，國立大學法人化為行政改革之重要措施之一，以下便分析行政院院會審議於民國九十二所通過大學法修正草案。其中關於國立大學行政法人之條文內涵，其修正要點分別如下：

##### 1. 董事會之相關規定：



行政法人國立大學應自行或聯合數校成立董事會(修正草案第五條第2項)。

行政法人國立大學置董事十一人至二十一人，任期四年，連選得連任，並以一次為限(修正草案第二十七條第1項)。前項董事，由教育部就學校校務會議通過推薦之人士及高等教育審議委員會推薦之校外聲望卓著人士遴聘產生之；校外董事人數，不得低於全體董事總額之二分之一(修正草案第二十七條第2項)。

行政法人國立大學董事會職權如下：校長之遴選、聘任、續聘及解聘、學校經費籌措之協助、學校預算與發展計畫之建議及校務報告之審核、董事會所屬學校或跨校資源整合之提案及審議、學校自有不動產或重要資產之購置、處分及設定負擔、學校貸款、擔保或接受重大捐贈之審議、學校投資於與校務或研究相關之公司或企業之審議、其他法律或本法所定有關董事會之職權(修正草案第二十九條第1項)。董事會行使前項第一款或第四款至第七款事項決議，應有三分之二以上全體董事之出席及現任董事總額逾二分之一之同意(修正草案第二十九條第2項)。董事會為行使第一項所列職權，得請校長列席說明及閱覽校內相關卷

宗資料，並向學校提出建議或要求改善(修正草案第二十九條第3項)。董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部(修正草案第二十九條第4項)。

行政法人國立大學董事會置董事長一人，由教育部部長就董事中提名，提請行政院院長聘任之(修正草案第三十條第1項)。董事會會議，由董事長召集並主持之；董事長因故不能出席會議或擔任主席時，由董事會會議另行推選董事一人為會議主席。董事會會議得邀請學校教師、學生到場陳述意見(修正草案第三十條第2項)。董事會置執行祕書一人，專職，其餘所需人員，就學校教職員派兼之。董事會之組織、董事之資格與遴聘程序、會議之召開及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之(修正草案第三十條第3項)。

## 2. 校長之相關規定：

行政法人國立大學校長之聘任、續聘及解聘，應由董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘(修正草案第二十八條第1項)。行政法人國立大學校長遴選、聘任、聘期、續聘、解聘之程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之(修正草案第二十八條第2項)。

## 3. 人事之相關規定：

行政法人國立大學進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具一般國立大學公教人員身分，其權利義務關係，於契約中明定(修正草案第十三條第1項)。前項人事管理規章，由該行政法人國立大學擬訂，經校務會議通過，報請董事會核定(修正草案第十三條第2項)。行政法人國立大學董事之配偶及其三親等內之血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務(修正草案第十三條第3項)。

一般國立大學改制為行政法人前已進用編制內依公務人員、教育人員相關任用法律任用人員，於改制法人之日隨同移轉行政法人國立大學繼續任用者(以下簡稱繼續任用人員)，其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫恤、福利及其他權益事項，仍分別依原適用之公務人員、教育人員相關法令辦理。但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之(修正草案第十四條第1項)。前項繼續任用

員中，人事、主計人員之管理，與其他公務人員同(修正草案第十四條第2項)。前二項人員得依改制前原適用之組織法規，依規定辦理升遷及銓敘審定。但校長及兼任之主管職務，不在此限(修正草案第十四條第3項)。第一項及第二項人員，得隨時依其適用之公務人員、教育人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後，擔任行政法人國立大學職務，不加發七個月俸給總額慰助金，並改依行政法人國立大學人事管理規章進用(修正草案第十四條第4項)。

一般國立大學改制為行政法人前原有依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及約僱之人員(以下簡稱聘僱人員)，其聘僱契約尚未期滿且不願隨同移轉行政法人者，於改制為法人之日辦理離職，除依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定辦理外，並依其最後在職時月支報酬為計算標準，一次加發七個月之月支報酬。但契約將屆滿人員，依其提前離職之月數發給之(修正草案第十六條第1項)。

#### 4. 財務經費之相關規定：



國立大學應按年向教育部提出學校年度經費計畫，經高等教育審議委員會彙總分配審議，並擬具國立大學經費整體需求後，由教育部補助之(修正草案第九條第1項)。基於大學學術長期發展規劃之需要，教育部得與行政法人國立大學簽訂一年以上長期撥款補助契約，作為每年編列預算之依據(修正草案第九條第2項)。一般國立大學有關大學經費及財務審核等事項，依國立大學校院校務基金設置條例及相關規定辦理(修正草案第九條第3項)。行政法人國立大學辦理採購，應本公開、公平之原則，並符合我國締結簽訂條約或協定之規定；其採購程序，由教育部會同行政院公共工程委員會定之，不受政府採購法規定之限制。(修正草案第十二條)。

行政法人國立大學之收入，由大學自行管理及收支，其收入來源如下：政府之補助、學生學雜費收入、辦理建教合作、推廣教育之收入、場地設備管理收入、捐贈收入、孳息收入、經教育部核准出售自有動產、不動產之收入、以教學研究成果或技術作價投資、參與公司經營所獲得之利潤收入、接受政府或民間委託經營，依雙方約定分配所得之收入、依本法或其他法律允許之收入(修正草案第二十二條第1項)。經費收支之會計制度、內部控制及稽核作業等財務處理規定，

由行政法人國立大學訂定，報教育部備查，並受教育部之監督。其對外公開之財務報表，並應委請合格會計師進行查核簽證(修正草案第二十二條第2項)。會計制度之設置準則，應由教育部依行政法人會計制度設計準則之規定，並考量行政法人國立大學之特性，按會計之原理、原則定之(修正草案第二十二條第3項)。行政法人國立大學之支出，應以執行大學任務為目的(修正草案第二十三條)。

國立大學改制為行政法人教學研究發展有必要使用之公有財產，維持公有(修正草案第二十四條第1項)。行政法人國立大學以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產，為公有財產(修正草案第二十四條第2項)。行政法人國立大學為學校建設需要，得由教育部撥用都市土地使用分區編定為學校用地或非都市土地經依教育事業編定為特定目的事業用地之公有不動產，交由行政法人國立大學管理使用。但屬國有不動產者，得經教育部核轉財政部陳報行政院核准，無償提供其使用(修正草案第二十四條第3項)。前三項公有財產，由行政法人國立大學登記為管理人，所生之收益，為行政法人國立大學之收入；其保管、使用、收益等事項，由教育部會同財政部及內政部定之(修正草案第二十四條第4項)。行政法人國立大學經營之公有財產用途廢止時，應辦理撤銷撥用或移交各級政府公產管理機關接管(修正草案第二十四條第5項)。

各級政府機關為公務或公共需要使用行政法人國立大學經營之公有不動產，於徵得教育部同意，並報經其上級主管機關核轉財政部或內政部陳報行政院核准後撥用(修正草案第二十五條第1項)。前項不動產屬地方所有者，於報經其上級主管機關核轉之前，應先徵得地方政府之同意(修正草案第二十五條第2項)。各級政府機關因公務或公共需要，經行政法人國立大學董事會同意，報教育部核准後，得價購行政法人國立大學自有不動產(修正草案第二十五條第3項)。

行政法人國立大學除依第二十四條規定取得無償管理使用及政府機關核撥經費指定用途所購置之財產，為公有財產外，其餘由行政法人國立大學取得之財產為其自有財產(修正草案第二十六條第1項)。行政法人國立大學自有財產之管理、使用、收益、處分及其他應遵行事項之辦法，由大學擬訂，經董事會審議通過，報教育部核定後實施(修正草案第二十六條第2項)。

## 5. 大學之合併之相關規定：

在大學主動提出合併的情形下，大學得擬訂合併計畫，行政法人國立大學經董事會同意，一般國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意（修正草案第十條第1項）；惟教育部在基於國立大學發展或資源整合之需要時，邀集行政法人國立大學董事會或一般國立大學代表研擬大學合併計畫，經高等教育審議委員會審議通過後執行（修正草案第十條第2項）。

## 6. 最高決策單位之相關規定

有關學校組織規程及重要章則之訂定、預算決算之審議及校務發展計畫等重要事項，應由校長、副校長及教師、研究人員、職員與學生所推選之代表共同組成校務會議議決之（修正草案第四十二條第1項）。前項校務會議由校長召開，其組織、運作及其他應遵行事項之規定，由大學擬訂，行政法人國立大學報董事會、一般國立大學報教育部，直轄市立與縣（市）立大學報各該所屬地方政府，私立大學報董事會核定後實施（修正草案第四十二條第2項）。

有關學校教學與研究學術單位之設立、裁併、學術發展與學術研究計畫之審核及教師聘任、升等、不續聘等學術事項，應由學術評議委員會議決（修正草案第四十三條第1項）。前項委員會委員，由校內教授組成，必要時得遴選校外學術、人文、科技、企業、教育聲望卓著人士共同組成，其不得逾全體委員總額之四分之一；委員會之組織、任務及其他應遵行事項之規定，由大學擬訂，行政法人國立大學報董事會核定後實施（修正草案第四十三條第2項）。

## 7. 過渡及解散之相關規定：

國立大學之行政法人化是採取雙軌漸進制的作法。國立大學分為一般國立大學及行政法人國立大學（修正草案第五條第1項）。教育部應鼓勵一般國立大學改制為行政法人國立大學，並於徵詢高等教育審議委員會與該國立大學之意見後，將適合之一般國立大學報請行政院核准，改制為行政法人（修正草案第十一條第1項）。前項一般國立大學改制為行政法人之原則、程序、運作及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之（修正草案第十一條第2項）。

行政法人國立大學因情事變更或績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部經高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置；其解散之程序及處理之辦法，由教育部定之(修正草案第三十一條)。

(二) 「行政法人國立大學」專章之修正重點：

綜合上述修正案之要點，實施國立大學之行政法人化是為了增加校務會議議事效率，消弭校長選舉派系惡風、用人彈性，可根據需求進用，以及賦予學校自身經營管理之責任等優點。根據大學法修正草案總說明：增訂第二章「行政法人國立大學」專章，配合政府組織改造，將國立大學改制行政法人之相關規定納入，以作為未來國立大學行政法人化之依據。其重點包括(教育部，2003)：

1. 法人化採雙軌漸進式：

國立大學取得行政法人資格宜採雙軌漸進改革方式，由教育部審酌國立大學之現況及發展，將適合行政法人運作之國立大學，經徵詢高等教育審議委員會與該國立大學之意見後，報請本院核准，使其取得行政法人資格。至未經核定，尚未取得行政法人資格之國立大學，仍依原相關規定辦理。(修正條文第十一條)

2. 採購之彈性：

為使學校採購上更具彈性，行政法人國立大學之採購程序由教育部會同本院公共工程委員會定之，不受政府採購法之限制。(修正條文第十二條)

3. 適度鬆綁人事法令限制：

行政法人進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具公教人員身分，其權利義務事項，應以契約定之；但行政法人國立大學董事之配偶及其三親等以內之血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。(修正條文第十三條)

4. 現職員工權益之保障：

明定行政法人國立大學改制法人前原有之現職員工之移撥安置、加發慰助

金、月支報酬或月支薪津、保險年資損失補償及相關權益保障規定。(修正條文第十四條至第二十一條)

#### 5. 財產、土地設施之歸屬及監督：

行政法人國立大學得自訂相關經費收支之會計制度、內部控制及稽核作業等財務處理規定，報教育部備查，並受教育部之監督。其對外公開之財務報表，並應委請合格會計師進行查核簽證。國立大學改制行政法人，其教學研究發展有必要使用之公有財產，及以政府機關補助經費所取得或購置之土地、設施等財產，仍屬公有財產，由其保管、使用、收益。其餘由行政法人國立大學自行取得之財產則屬自有財產，其保管、使用、收益、處分辨法，授權由大學擬訂，經董事會審議通過後，報教育部核定後實施。(修正條文第二十二條至第二十六條)

#### 6. 董事會之設立：

為避免大學過於封閉與社會脫節，難以回應社會之需求，明訂各大學應設置董事會，使各行政法人國立大學具有外部開放性、容納國內外專家學者與社會人士之董事會，對學校管理與發展提出建議，一方面使大學因社會參與受到外來刺激，而不至於封閉，他方面可扮演代替教育部監督學術之機制，亦即由外部社會菁英參與管理監督之模式。另並明定董事會之組成及職權。(修正條文第二十七至第三十條)

#### 7. 行政法人之解散

行政法人國立大學因情事變更或績效不彰，不能達成法人成立之目的時，教育部經高等教育審議委員會審議後，經行政院核准，得解散該行政法人國立大學或為其他適當之處置。(修正條文第三十一條)

#### 8. 比較

從原大學法與大學法修正草案之組織內部決策機制，加以做比較，根據宋宏日(2005)之研究，其差異如下表所列：

表 2-2-4：國立大學內部組織決策權限變革比較表

原大學法		大學法修正草案	
組織名稱	職掌權限	組織名稱	職掌權限
校務會議	(1)校務發展計畫及預算。 (2)組織規程及各種重要章程。 (3)學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更及停辦。 (4)教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。 (5)有關校學評鑑辦法之研議。 (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。	行政法人國立大學董事會	(1)校長之遴選、聘任、續聘及解聘。 (2)學校經費籌措協助。 (3)學校預算與發展計劃建議及校務報告之審核。 (4)董事會所屬學校或跨校資源整合提案及審議。 (5)學校自有不動產或重要資產之購置、處分及設定負擔。 (6)學校貸款、擔保或接受眾大捐贈之審議。 (7)學校投資與校務或研究相關之公司或企業之審議。 (8)其他法律或本法所訂有關董事會之職權。董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部。
校長	綜理校務及行政、學術單位主管聘任。	校長	綜理校務、負校務發展之責，職務範圍內對外代表大學。
教師評審委員會	評審有關教師之聘任、聘期、升等、停聘與解聘等事宜。	學術評議委員會	有關學校教學與研究學術單位之設立、裁併、學術發展與學術研究計劃之審核以及教師聘任、升等、不續聘等重要學術事項。

資料來源：取自宋宏日，〈國立大學行政法人化之研究〉，碩士論文，中原大學財經法律學系碩士論文，未出版，民 94.02。

### (三)大學法修正草案關於國立大學法人化尚待質疑之處

## 1. 目的之檢討

大學法修正草案總說明提到：「教育改革審議委員會」於民國八十五年十二月完成「教育改革總諮詢報告書」，其中對大學教育之運作提出若干具體建議，諸如設置「高等教育審議委員會」、大學公法人化……八十九年四月重新籌組「大學法草案工作小組」，並因應我國加入世界貿易組織（WTO）之衝擊，及回應國立大學法人化之強烈籲求，以建構更有利大學創造學術發展環境，提昇我國大學之競爭力，達成追求卓越的目標。」（行政院，2003）。由此可知，大學法修正案中納入國立大學法人化之規定，目的在於「建構更有利大學創造學術發展環境」、「提昇我國大學之競爭力」以及「追求卓越」。然而，不容否認地，該議題之產生與我國政府改造工程中行政法人設置之改革有關。行政院規劃的「行政法人法」草案目的在於鬆綁我國目前行政組織礙於人事、會計法令之限制，並考量到公共服務所需的專業性。透過內部、外部適當的監督與績效評鑑的建立，以達專業化與提升效能。此外，「行政法人法」也透過制度的設計使政府對於行政法人之補助能夠更加的正當化、制度化，與透明化（行政院，2003）。再者，「行政法人草案」第一條便說明其立法目的在於「確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，增進國民福祉。」（行政院，2003）。

換言之，行政法人制度之主要目的在於「確保公共任務之遂行」、「運作更具效率效能及彈性」、「促進公共利益與國民福祉」以及「達到專業化需求」。大學教育法最終目的在追求學術研究與教育「品質」之提升，與行政法人法草案所揭示在既定之遂行公共任務前提上，以追求「效率」與「彈性」之目的有相當大的差異。因此，不能為了追求「效率」與「彈性」而犧牲「學術自由」與「大學自治」，企圖在「自治保障」與「效率追求」間取得平衡，而應是在追求「學術自由」與「大學自治」之前提下，兼顧「效率」與「彈性」（周志宏，2005）。

## 2. 名稱之檢討

公立大學法人化本來就是要去除行政機關化之特性，行政法人，就以「行政」二字而言，為監督、管理之意，與大學成為法人主要是要釋放其行政性格理念相衝突（董保城，2003；周志宏，2005）。因而，董保城（2003）則建議以「公法人」一詞取代之。而周志宏（2005）則認為應考慮日本稱之為「國立大學法人」或「公

立大學法人」，甚至直接創設新名詞，稱為「學術法人」。台大版大學法修正案將政院版本的「行政法人國立大學」一章全數刪除，另訂「教育法人國立大學法」，規範法人化事宜。台大教授李嗣涔表示，國立大學法人化相當特殊，應考慮設計「教育法人」概念，為國立大學量身定做法人化事宜(大學法修正案台大力搏政院，2003)。劉源俊(2003)則認為，國立大學法人化的根本緣由本是賦予國立大學有更大的自治權，稱為「行政法人」之後，豈不從名稱上就更界定國立大學為政府的機關？因此亦反對「行政法人」一詞。

### 3. 組織設計之檢討

修正草案第五條第2項規定：「行政法人國立大學應自行或聯合數校成立董事會。」一般而言，法人之董事會為法人內部之機關，但行政法人國立大學之董事會卻可跨行政法人聯合數校成立，是由數個行政法人設置一個董事會，其定位似乎是超越法人之外，位於法人之上的機關。另外，修正草案第二十九條第4項規定：「董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部。」修正草案第三十條第1項則規定：「行政法人國立大學董事會置董事長一人，由教育部部長就董事中提名，提請行政院院長聘任之。」如此，董事會比較像是教育部派出之機關或所屬機關，與行政法人高度自主性之原則不符，國立大學獨立性之保障尚待質疑(周志宏；戴一凡，2003)。

修正草案第二十九條第1項行政法人國立大學董事會職權包括：「校長之遴選、聘任、續聘及解聘、學校經費籌措之協助、學校預算與發展計畫之建議及校務報告之審核、董事會所屬學校或跨校資源整合之提案及審議、學校自有不動產或重要資產之購置、處分及設定負擔、學校貸款、擔保或接受重大捐贈之審議、學校投資於與校務或研究相關之公司或企業之審議、其他法律或本法所定有關董事會之職權。」校長綜理校務、負有校務發展之責，於職務範圍內對外代表大學，並有權聘任校內之主要行政主管，而董事會又負責校長之遴選、聘任、續聘及解聘，使的董事會可直接或間接掌控大學內主要之人事，忽略大學主體性之特質。再者，其權限已非侷限在財務面向，而是廣泛設及學術研究發展與教學之面向(周志宏；董保城，2003)。

修正草案第二十七條第2項規定：「校外董事人數，不得低於全體董事總額

之二分之一。」如此將會形成「學外人士控制」即為「外行人控制」(layman control)之局面。換言之，將外人引入大學決策機制，有外行領導內行、違反大學學術自主理念中應由大學構成員決定大學事務之原則之虞(周志宏；董保城，2003)。

修正草案第四十二條第1項規定：「有關學校組織規程及重要章則之訂定、預算決算之審議及校務發展計畫等重要事項，應由校長、副校長及教師、研究人員、職員與學生所推選之代表共同組成校務會議議決之。」自民國十八年訂定「大學規程」以來，校務會議就一直受到重視，其組織與職掌(七大項)分列於兩條；如今校務會議只是在一條中提到，顯然受到輕視。現行校務會議規定為「校務最高決策會議」，固然行不通，然依〈修正案〉之設計，校務會議有淪為橡皮圖章之虞(劉源俊，2003)。再者，其第2項規定：「校務會議由校長召開，其組織、運作及其他應遵行事項之規定，由大學擬訂，行政法人國立大學報董事會、核定後實施。」因此，董事會成了有權無責的機構，當其與校務會議意見相左時，究竟誰擁有最後之決定權，勢必會產生問題(康育斌，2003)。而對於國立大學「行政法人」化，台大則強烈反彈，相對提出「教育法人」構想，堅持維持以學校代表組成的校務會議作為大學決策機構(大學法修正案 台大版出爐，2003)。

綜合草案所有有關於董事會權限及第四十二條之規定，董事會掌有經營權、校務會議掌有部份經營與教學研究、學術評議會掌部分教學研究權、校長則掌有行政權以及主持校務會議參與部份經營權與教學研究權。也就是說，董事會、校務會議、學術評議會與校長間權限之劃分並不明確，在大學校內缺乏溝通平台，彼此之間的權限如果不能清楚劃分並有效協調整合，有形成多頭馬車之可能(陳維昭，2003；周志宏，2005)。

在行政法人組織設計部分除了上述需檢討的部份外，尚缺乏如行政法人法草案所規定之監事會或監事之機制，僅規定董事會有監督學校之權。在此情況下，董事會之監督權，有可能成為人事、權力鬥爭之合法工具。若董事會本身違法行使職權，同時又掌握監督權，可能惹來球員兼裁判之非議(周志宏；康育斌，2003)。因此，為避免董事會權限過大，而導致政治力介入、淪入政治酬庸之可能性，則應考慮設置監事或監事會作為行政法人國立大學之內部監督機制以監督董事會與學校之運作(周志宏；戴一凡，2003)。

#### 4. 財務設計之檢討

修正草案第九條第1項規定：「國立大學應按年向教育部提出學校年度經費計畫，經高等教育審議委員會彙總分配審議，並擬具國立大學經費整體需求後，由教育部補助之。」國家僅就期編列之國立大學預算額度內，依照高等教育審議委員會審議結果加以分配，若國家整體高等教育經費預算的減少，則分配給國立大學之經費必定也會減少。再依修正草案第二十二條第1項之規定：「行政法人國立大學之收入，由大學自行管理及收支。」也就是說，教育部在必須負擔一般國立大學基本維持經費之情況下，行政法人國立大學之收入來源包括：「政府之補助、學生學雜費收入、辦理建教合作、推廣教育之收入、場地設備管理收入、捐贈收入、孳息收入、經教育部核准出售自有動產、不動產之收入、以教學研究成果或技術作價投資、參與公司經營所獲得之利潤收入、接受政府或民間委託經營，依雙方約定分配所得之收入、依本法或其他法律允許之收入。」（修正草案第二十二條第1項），若自籌經費狀況佳之行政法人國立大學，來自教育部之經費補助勢必會減少（周志宏，2005）。從另一角度視之，自籌經費的比率提高，大學必定以多角經營的方式獲得更多資源，則國立大學資源不平均的情形將會越來越嚴重，若在多元經營下因投資失誤而導致校產虧損之情形，又應該由誰來負責、該殘局應由誰來收拾（戴一凡，2003）？

修正草案第九條第2項則規定：「基於大學學術長期發展規劃之需要，教育部得與行政法人國立大學簽訂一年以上長期撥款補助契約，作為每年編列預算之依據。」但是該契約是否防止立法院刪減教育部經費，或者優於一般國立大學經費之分配仍是值得懷疑的（周志宏，2005）。

修正草案第十二條：「行政法人國立大學辦理採購，應本公開、公平之原則，並符合我國締結簽訂條約或協定之規定；其採購程序，由教育部會同行政院公共工程委員會定之，不受政府採購法規定之限制。」修正草案第二十二條第3項規定：「會計制度之設置準則，應由教育部依行政法人會計制度設計準則之規定，並考量行政法人國立大學特性，按會計之原理、原則定之。」雖政府授權行政法人國立大學經學概括總額方式編列，不受預算法、會計法…等相關法令的限制。表面上可擺脫立法院以及相關法規束縛，但事實上，經費使用的項目已明訂，若要自由挪用有其困難。此外，行政法人國立大學仍相當依賴國家預算，教育部於

編列預算時遭受立院的壓力並且在立院監督的情況下，教育部亦會對大學有所要求，因此未必能確立大學自主。以英國為例，從 1919 年以來至今，英國對高等教育補助機制日亦嚴密，對學校的控管日益嚴謹，但大學所獲得來自政府的經費卻下降，還須經過繁複的評鑑過程。而 1810 年於德國所創設的柏林大學，仍是完全仰賴普魯士經費的運作下，保有學術的自主。再者，即便是經費完全來自民間企業，若企業主有意控制大學發展，大學仍然會喪失獨立性格(鍾宜興，2002)。

修正草案第二十五條規定：「各級政府機關為公務或公共需要使用行政法人國立大學經管之公有不動產，於徵得教育部同意，並報經其上級主管機關核轉財政部或內政部陳報行政院核准後撥用。前項不動產屬地方所有者，於報經其上級主管機關核轉之前，應先徵得地方政府之同意。各級政府機關因公務或公共需要，經行政法人國立大學董事會同意，報教育部核准後，得價購行政法人國立大學自有不動產。」這種只求眼前利益不圖國家永續發展的短視做法，完全無視國家高等教育長遠發展需要，等於是讓政治力有機會介入，並掏空國立大學校產(陳維昭、戴一凡，2003)。

## 5. 人事規範之檢討



改制行政法人國立大學後，對人事安排最大之改變，無非就是修正草案第十三條第 1 項所規定：「行政法人國立大學進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具一般國立大學公教人員身分，其權利義務關係，應於契約中明定。」一旦所任用之新進人員可不具公務員身分，則容易產生任用私人的情形(戴一凡，2003)，而新進人員不必經過國家考試，其專業素質亦遭受質疑。

修正草案第十三條第 1、2 項規定：「行政法人國立大學進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具一般國立大學公教人員身分，其權利義務關係，應於契約中明定。前項人事管理規章，由該行政法人國立大學擬訂，經校務會議通過後，報請董事會核定。」修正草案第十四條第 2 項則規定：「繼續任用人員中，人事、主計人員之管理，與其他公務人員同。」換言之，行政法人國立大學之人事管理規章必須自行訂定，其適用範圍僅限於轉型後所錄用之人員，原有公務人員仍分別依原適用之公務人員以及教育人員相關法令辦理。在同一組織卻有兩套不同的人事管理規章進行統合管理，行政工作將可能造成斷層，而新舊人員間亦有互相

推諉責任，甚至產生摩擦之虞。再者，會不會有同功不同酬的情況發生？新的人事管理規章要如何與原有的公務人員管理辦法相互配合（戴一凡，2003）？對現職大學內之行政或教學系統之人員，或未來將投入之新進人員而言，都是相當大的疑慮，也是未來在人事規範上將受到各界質疑與挑戰的部份。

行政法人化的目的之一，在於避免因公務人員惡習所造成之行政效率不彰，阻礙組織之進步與發展。無論原本之公務員是否隨大學轉型，難免都會造成人心浮動之情形，反而會使行政效率低落，人員士氣大受影響，這對剛轉型之行政法人國立大學，在諸多行政之運作方面來說，將會是一大傷害（戴一凡，2003）。

## 6. 實施策略之檢討

修正草案第五條第1項規定：「國立大學分為一般國立大學及行政法人國立大學。」國立大學取得行政法人資格宜採雙軌漸進改革方式，由教育部審酌國立大學之現況及發展，將適合行政法人運作之國立大學，經徵詢高等教育審議委員會與該國立大學之意見後，報請行政院核准，使其取得行政法人資格。而未經核定，尚未取得行政法人資格之國立大學，仍依原相關規定辦理（行政院，2003）。針對此實施策略，劉源俊（2003）質疑區分出法人的國立大學及非法人的國立大學，其判準如何？是否政府有意貶抑那些非法人的國立大學，甚至讓它們逐漸退居於私立大學之後？而周志宏（2005）則認為採雙軌制的方式將造成一國兩制的結果。依目前行政法人國立大學之制度設計，可能弱化大學學術自治之保障、降低國家對大學財政負擔之義務、提高大學經費自籌的負擔以及削弱校務會議之權限之可能。或許僅能依靠短暫的經濟誘因才能促使一般國立大學同意改制。

## 7. 解散規定之檢討

修正草案第三十一條規定：「行政法人國立大學因情事變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部經高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置；其解散之程序及處理之辦法，由教育部定之。」所謂解散該法人之定義，是指將行政法人國立大學回復原來之一般國立大學之身分，抑或是將該國立大學解散。若是前者，其組織設置是否也應回復原有一般國立大學之型態，則其勢必帶來行政運作相當大的麻煩；若是後者，則原

該校學生要何去何從，其學生之受教權應如何保障等問題，均須審慎思考與規劃。

#### (四)新版大學法與國立大學法人化之關連性

##### 1. 修法說明

根據教育部高教司陳德華司長(2005)之說法，國立大學法人化一方面是為強化大學自主的基礎，讓大學在財務及人事制度上能夠有更充分自主的彈性空間，提昇經營之效率；另一方面則是課予大學自主經營的責任。日本公立大學於2004年全面改制為法人，顯見國立大學法人化已是必然之趨勢。至於社會所疑慮的問題，也應加以釐清或做必要之調整，以利後續之推動：

(1)目前國立大學已採行校務基金制度，政府與國立大學的財務關係已改為部份補助之關係，是否法人化與政府之補助並無必然之相關，甚而法人化之後國立大學可與政府簽訂跨年度之協議，對於國立大學應該在政府補助之財源上反而更有所保障。不過政府之補助仍應建立在績效責任的基礎上。

(2)國立大學法人化應該針對其特性需求設計符合大學發展之法人型態，行政法人並不適合國立大學特性需求。未來國立大學法人化可不須拘泥於行政法人之型態。

(3)對於法人化究竟採用理事會或董事會之型態，涉及校長之產生方式及其在校內之角色，同時也涉及與校務會議之間的權責分工，必須有完整的配套機制。但必須建立權責相符、尊重校園內部對於學術事項的自主，以及大學的運作對外更為開放的原則下做好規劃，政府也未必要直接主導董事會或理事會之組成。

##### 2. 修法重點

除了於民國92年6月行政院所通過之大學法修正案所規劃之有關大學法人化、高等教育審議委員會與學術評議委員會之設置於民國94年12月立法院審議時均被刪除以外，尚有下列之轉變(陳德華，2005)：

(1)促進資源的整合：

- A. 大學得擬定合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意。報請本部核定執行。（第 7 條）
- B. 大學得跨校組成大學系統或成立研究中心。（第 6 條）

(2)大學組織及人事的鬆綁：

- A. 大學得設各種行政單位或召開各種會議，其單位名稱、會議之任務、執掌、分工、行政主管資格均由大學組織規程訂之。（第 14 條第 1 項）
- B. 大學各行政單位及學術單位得置副主管。（第 13 條第 3 項；第 14 條第 3 項）
- C. 國立大學非主管職務之職員得以契約進用，不受相關人事法規資格之限制。（第 14 條第 5 項）



- D. 系主任、所長、學位學程主任由副教授以上教師聘兼之，藝術類或技術類得由副教授級以上專業技術人員聘兼之。（原限制需具備教授資格）（第 13 條第 2 項）

(3)強化人才培育機制：

- A. 強化學院整合之功能，學院得有教師編制亦得招生。大學下設學院或單獨設立研究所，學院下得設學系或研究所。（第 11 條第 1 項）
- B. 建立彈性學程。大學得設跨系、所、院之學分或學位學程。（第 11 條第 2 項）
- C. 修讀學士學位之應屆畢業生成績優異者得申請逕修讀博士學位。（第 23 條）

(4)提昇大學運作效能：

- A. 大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項進行自我評鑑。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機構，定期辦理評鑑，並公布其結果，做為政府教育經費補助及學校調整發展

規模之參考。（第 5 條）

- B. 大學對校務資訊，除依法應予保密者外，以主動公開為原則，並得應人民申請提供之。（第 39 條）
- C. 大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑。做為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。（第 21 條）
- D. 大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定。（第 19 條）
- E. 學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。（第 20 條）

(5) 加速大學的國際化：

- A. 大學在學學生經核准得同時在國內外大學修讀學位。（第 29 條）
- B. 修讀各級學位，得以遠距教學方式修習部份科目學分。（第 30 條）

(6) 落實學生自治精神：

- A. 學生出席校務會議代表人數不得少於會議成員總額十分之一。（第 33 條第 1 項）
- B. 大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生之學生會及其他相關自治組織。（第 33 條第 2 項）
- C. 學生為學生會當然會員，學生會得向會員收取會費；學校應依學生會請求代收會費。（第 33 條第 3 項）
- D. 大學應建立學生申訴制度，受理學生、學生會及其他相關學生自治組織不符學校之懲處或其他措施及決議之事件。（第 33 條第 4 項）

### 3. 評析

歷經七年的大學法修正案，於民國 94 年的立法院第六屆第二會期完成三讀程序。整體而言，由於隨著國內高等教育環境的轉變、高等教育數量急遽擴充、知識經濟時代來臨以及全球化的競爭，修法的方向除了著重在教育鬆綁及大學自主外，促進大學國際化與強化人才之培育更是改革的精神所在。爭議多時的國立大學法人化，由於配套措施不足，各界對於實施方式與結果仍有所質疑，因而未正式列入。然而，筆者卻認為，新版大學法在許多規定方面，實與國立大學法人化之組織設計息息相關，探討如下：

- (1)大學得以跨校組成大學系統或成立研究中心（第 6 條）以及大學得擬定合併計畫（第 7 條）之規定，顯示政府為促進資源整合，加強鼓勵大學之整併。
- (2)大學得設各種行政單位或召開各種會議，其單位名稱、會議之任務、執掌、分工、行政主管資格均由大學組織規程訂之（第 14 條第 1 項），以及國立大學非主管職務之職員得以契約進用，不受相關人事法規資格之限制（第 14 條第 5 項）等規定可得知，政府不僅在組織規章上賦予大學更大的自由度，在人事方面也相對在鬆綁，有意進用企雇化之人力。
- (3)大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑。並得於學校章則中增列教師權利義務，做為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考（第 19 條、第 21 條）等規定，可看出政府欲透過教師之評鑑制度，提昇教師之績效責任。另外，透過學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施（第 20 條）之規定，可打破原三級教師評審委員會僵化的架構，強化教師評審之功能。
- (4)大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項進行自我評鑑。教育部……應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業機構，定期辦理評鑑，並公布其結果，做為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考（第 5 條），以及大學對校務資訊，除依法應予保密者外，以主動公開為原則提供之（第 39 條）等規定，顯示政府為促進大學發展，藉由評鑑機制的建立，並以定期主動公開的原則，將校務資訊透明化，以作為經費補助之依據，達到提升大學運作效能之最終目的。

綜合上述，無論是為加強資源整合，鼓勵大學整併、在組織規章與人事方面鬆綁，逐步引進企雇化之人力、為提昇教師之績效責任，強化教師評審之功能以及藉由評鑑機制的建立，提升大學運作效能……等做法，皆顯示出，雖未能在短期內作國立大學法人化的大改革，亦透過其他方式對大學權力下放，使大學行政運作更有彈性，並引進評鑑機制，強化績效責任。這些都是法人化強調自主性、彈性化、透明化與追求績效責任精神的展現。



### 第三節 各國大學法人制度之比較

#### 壹、英國—政署制度(Executive Agencies)

日本實施獨立行政法人制度實乃受到英國政署制度(即前述榎原秀訓所稱之執行機構)之影響。在了解日本獨立行政法人制度內涵之前，必先對英國之政署制度作初步的認識，以下便簡要介紹該制度之內涵與特點：

##### 一、政署制度之內涵

###### (一)政署制度之來由

該制度源於英國柴契爾夫人主政時期所進行的行政改革，因英國當時過多的社會福利政策，嚴重影響到政府的財政危機，因此他再主政後便開始一連串的行政改革計畫，主要分為以下兩大階段：



###### 1. 第一階段—「雷尼稽核」(Rayner Scrutinies)

此階段自 1979 年至 1988 年。所謂「雷尼稽核」是以雷尼爵士為首所領導的稽核小組，以增進效率、消除浪費為宗旨的一項行政改革(Fry, 1988; 轉引陳錫鋒，2005)。

###### 2. 第二階段—「改善政府管理：續階計畫」(Improving Management in Government: The Next Steps)

1988 年時，英國首相辦公室「效率組」(Efficiency Unit)提出一份報告，稱為「改善政府管理：下一階段」(Improving Management in Government: The Next Steps)。主要是為了改善政府管理，以及在可用之資源中更有效率且具成效地執行公務。而背後認知則在於政府機器太龐大以及分工過細無法統籌由一單位進行管理，故該報告建議英創立此一制度，以作為英國中央政府之執行手臂(蔡進良，2002)。

綜言之，「續階計畫」目的即在於促進公共部門管理與服務效能的提升，透

過類似於部會將業務簽約外包之後的代理承包廠商的組織單位，以便各部會專注於決策品質的提升，而該組織單位即為下列所介紹之政署，以取代原有的公部門組織，達成改革的計畫(陳錫鋒，2005)，在進行此計畫的程序上，首先各部會應依照財政部所訂標準來評估所屬機關之功能，並用以決定該機關或該業務是採取維持現狀、裁撤、出售、以契約委外，或者轉化為政署。只有該業務在無法委外的情形下，才有資格轉型為政署(陳愛娥，2003)。。

## (二)政署運作之原則

政策的擘劃與執行分離為該制度之最主要原則。在某業務決定轉化之後，由各部會與政署簽訂協定，訂定政署之目標與任務、人員之選任、監督方式與財務安排，作為政署運作之方式。其執行長採任期制，大多以公開徵求的方式；其內部成員來自公部門或民間，惟均不屬於文官保障之範圍(陳愛娥，2003)。

## (三)、政署制度之特徵

### 1. 分權



各部會與政署分別有不同之任務，前者負責規劃、協調等政策性核心工作，以及法律研究等幕僚性作業；後者則負責提供服務之日常例行性工作。二者保持一定的業務執掌距離，以利政署之自主管理(路蓮婷，2004)。

### 2. 享有管理自主權

因政署享有管理上的自主，僅需專注於資源配置以提高業務之生產力以及品質，而不需應付各部會不必要之檢查與報告。因而，文官體制由原本支出及活動取向，轉變為結果與績效取向(路蓮婷，2004)。

### 3. 任務明確而簡單

在其工作綱領中，要求執行長在年線之內，就有限種類提供公共之服務，達到一定之績效標準(路蓮婷，2004)。

#### 4. 業務監督

為求政策執行與民間機構一樣具有彈性，盡量賦予政署充分之裁量與自主權，並對個別政署之業務，由主管機關就所設定目標之達成進行監督。主管大臣負有執行與說明之責任，針對所屬之政署，各主管大臣對國會負政策規劃、行政監督之執行與說明責任。而政署本身僅負有業務執行之說明責任而已。換言之，政署之執行長對主管大臣負執行責任，而對國會負說明責任(路蓮婷，2004)。

#### 5. 職員為公務員

該制度不須依法律設置，就此仍屬內閣部長組織權限，因此，其所屬職員仍具公務員之身份地位(蔡進良，2002)。

#### 6. 執行長總管政策執行

設有執行長(chief executive)總負責政策之執行，在個別內閣部會為規範其與該制度所定之「架構文書」(framework Document)範圍之內，擁有一般廣泛之管理權限(蔡進良，2002)。



#### (四)政署的發展現況

根據陳錫鋒(2005)的研究指出，自 1988 年柴契爾夫人主政以來，截至 2004 年 1 月為止，政署之人數一共 275570 人，分別任職於 96 個不同的政署單位，若加上四個獨立行政單位，則一共 381260 人，佔英國國家文官總數的 72.8%。該制度在成立初期約只將近 30% 的比例，在 1990 至 1997 年間快速成長，於 1997 年時已突破 70%。之後到 2004 年為止，皆在 70%~80% 間游動，可知政署之發展已達穩定之趨勢，並積極地擴大範圍，形成英國文官體系的新風貌。

## 二、英國大學的法人組織

郭為藩(2004：107-109)的研究指出，英國可謂不分公立或私立大學，所有大學皆接受高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council)的撥款支持，卻擁有充分自主權，不受英國教育部與技術部的指揮或監督。以下便對英國

大學的法人組織進一步加以說明：

### (一) 法人身份的取得

#### 1. 英國的一般大學與較古老大學的學院

如牛津大學與劍橋大學的多數學院，以及倫敦大學的國王學院(King's College)等，於設立時皆獲英皇的許可，即所謂的「恩許狀」(Royal charter 或 Charter of Incorporation)，用以確認法人身份，並規範該大學的組織架構。

#### 2. 少數大學與部分大學內獨立學院

如倫敦大學之政經學院(London School of Economics and Political Science)並未獲頒恩許狀，而是依英國公司法登記為法人，故仍具有法人身份。

### (二) 董事會之組成與任務



以倫敦大學為例，該校董事會稱為 Court，為名義上之最高權力機構。其中的董事成員，有四名由皇室提名充任，有六位為大學評議會(Senate，或稱教授會)的代表，另有三名由地方政府提名推薦，負責大學的財務以及資源分配事項。

牛津大學董事會稱為 Congregation，劍橋大學則稱為 Regent Houses。此兩所大學董事會不僅名稱互異，組成份子亦不同，但大致上純粹由擁有永久聘任的教師，研究人員及資深行政主管所組成。

其他大學之董事會成員除了校長、副校長，會計長(或稱財務長)、各學院院長、圖書館長、名譽教授代表及校友會主席為當然董事外，尚包括地方政府代表、國會與皇室代表、其他教育機構代表、主要捐贈人及校友代表等，其所組成董事會在法律上為大學的最高治理機構。

### (三) 制衡單位

#### 1. 行政委員會與學術評議會

英國為兼顧大學學術自主的傳統，又欲展現大學對社區的公共責任，故將「法定權力」(de jure authority)與「實際權力」(de facto authority)分離，大學董事會就代表法定權力，而校務的實際運作大權則落在行政委員會(Council)上，至於學術事項，則尊重學術評議會之裁定(Senate)。

## 2. 校友會

英國大學校友會稱為 Convocation，對董事會具絕對影響力。由於英國大學的董事會成員與校內部份組織的校友代表，都是由校友會產生，但特別的是，英國大學校友會成員尚包括校長、副校長、助理副校長及教授代表。英國大學校長雖只是名譽職位，以主持典禮為主，也多由校友會推選。大學校友在英美代表社會公益，雖不介入校務，卻是大學法人名義上的老闆，為代表法定權力主要成員。

### (四)小結

具歷史傳統的英國大學至今仍以學院為主，這些具體而微的「小型大學」，大多分別獲頒恩許狀，對該學院學生之入學、教職員的聘用及財產管理，都能全權自行負責，其內部亦設有委員會、評議會……等，分掌重要施政與院務規劃，因此，學院本身即為一個個別的法人。

## 貳、德國—公法人制度

### 一、基本概念：

#### (一)公法人

「法人」是指法律所創設具有權力能力之組織。而公法人是基於行政目的，直接由國家所創設，國家行為(設立)不僅是取得權力能力的生效要件，更是其所存在的基礎。公法人通常可行使公權力、制定法規、課徵費用，其預算可自行編列，但須經主管機關之同意(施啟揚，1987)。

#### (二)公法人的權力能力

公法人的組織地位、組織型態、職掌範圍及權限，均須於法律中規範。因此，公法人充其量僅是權限與執掌的聚合體。公法人與具有部分權利能力之行政組織，若著眼於其各公法上之主體性格並非截然可分，其間差別僅在於權力能力範圍之大小(李建良，2002)。

### (三)公法人的成立與消滅

成立方面，包括由憲法予以承認、以特別法創設之以及基於法律規定，以國家行為設立之；消滅之原因不外乎涉及法律之修改與廢止，又公法人的權力能力得以因解散而消滅，部分公法人採強制入會及禁止退出的方式(李建良，2002)。

## 二、公法人型態

### (一)公法社團：

指以招收會員為主的團體，包括自然人或法人。目的多半是保障公共利益或是促進成員之利益(路蓮婷，2004)。換言之，是一種以「社員」(構成員)為中心的團體，屬於一種「人的組合」。其是為了公共目的而存在，因而被賦予高權，亦即得以使用公權力，並動用強制權。

根據 Wolff, Hans J. 等人之說法(2000)，一般而言，公法社團依其社員與團體之間的結合程度與拘束程度，可分為以下幾種型態(轉引自李建良，2002)：

表 2-3-1：德國公法社團型態表

型態	性質
1. 屬地性公法社團	以社團所在地的居民座為成員的公法社團。例：鄉鎮。
2. 屬物性公法社團	基於人民對某一不動產或水道的所有權所組成者。 例：水利及土地協會；基於人民對某種產業的所有權或經營權而組成者。例：公業總會。
3. 屬人性公法社團	以特定職業的成員或具有特定資格、身分的自然人所組成的。例：律師公會、公立大學。
4. 聯合性公法社團	指以「公法人」作為成員的社團法人。例：邦聯國家。
5. 合議制公法社團	以合議制方式組成的社團，其成員經由選任或選舉產生。例：聯邦眾議院。

資料來源：整理自李建良，〈論公法人在行政組織建置上的地位與功能〉，《月旦法學》，第 84 期，

民 91.05，頁 43-59。

## (二)公營造物：

依 Otto Mayer(1924)所下之傳統定義，公營造物是指公行政主體為了能持續達到公法上之特定目的，為人力與物力之結合(轉引自李建良，2002)。或稱公共機構，指依法成立，結合一定的物與人所成立的行政組織，並無社員的存在，而僅有「利用人」。目的在於服務行政方面，一般公民與該公共機構是屬於利用者的關係 (李建良，2002；路蓮婷，2004)。

依其法律上獨立性之程度可分為下列幾種型態：

表 2-3-2：德國公營造物型態表

型態	性質
1. 完全權力能力之公營造物	其得以依自己的名義對外行使權力、負擔義務，且得為取得財產及賠償責任的主體。例：聯邦銀行。
2. 部份權力能力之公營造物	其僅對特定財產，或針對第三者具有權力能力，但對設立主體則不具獨立性。例：前德國鐵路局。
3. 無權力能力之公營造物	為公法人之功能性單位，在法律上未與公法人分割，無法以自己的名義行使權力、負擔義務，亦無自己的財產，但可提出營運計畫，擁有自己的人事及會計。又稱「公共設施」。例：市政服務機構。

資料來源：整理自李建良，〈論公法人在行政組織建置上的地位與功能〉，《月旦法學》，第 84 期，民 91.05，頁 43-59。

## (三)公法財團：

由一筆資金成立具有獨立法律人格的財團法人，來推行行政事物(路蓮婷，2004)。其成要件如下：捐助人(可為自然人、私法人或公法人)的設立行為，其可以法律、意思表示或行政處分，惟須以書面為之(李建良，2002；路蓮婷，2004)。

## 三、德國大學公法人的遞變：

### (一)德國大學組織型態之轉變

觀察德國大學發展史，可將大學組織型態加以類型化，分為「社團」組織型態、「國家機構」組織型態以及「公法人與國家機構混合」組織型態三大階段，其內涵說明如下(董保城，2000)：

### 1. 第一階段—社團組織型態之大學：

此階段為中世紀時期。大學法律形式為「社團」(Korporation)。當時大學與教會關係密切，教會設立者在大學成立之初，將大學所需之基本基金移轉於大學，為其自有之財產。換言之，在財產法上具財產能力，為獨立自主的財政單位。

### 2. 第二階段—國家機構組織型態之大學：

此階段為十八、十九世紀時的專制時期。大學作為「國家機構」(Einrichtung des states)，已不再具有獨立之法人格。其教育之任務，主要在於為國家培育高階公務員，因而受國家高權之指示與監督。



### 3. 第三階段—公法人與國家機構混合組織型態之大學：

亦即現在之公立大學。大學一方面為公法人之法律地位，在教學與研究事項上，享有獨立自主權；另一方面，於人事與財政之運作，則仍為國家機構之性質，須遵照公勤務法與邦預算法之規範，受國家高權之指示與監督。

## (二)德國大學組織發展之特徵

德國大學發展至今，由於學生人數日漸增多，教師與行政人員亦日趨膨脹，其組織之性質已由傳統學術導向轉變為龐大的國家服務企業經營之模式。根據李建良(1999)之研究，德國大學組織發展有兩大特徵，分述如下：

### 1. 由教授治校型之大學轉變為組群大學

教授治校為德國大學之傳統，直到一九四八年，由於部分大學教授與學生不滿蘇聯當局之專制而另行建立柏林自由大學，學生因參與熱烈，而順理成章取得參與與決定權。至一九六〇年代逐漸發展出「教授」、「學生」以及「學術助理人

員」之「三分對等性」決策組織模式，即所謂「組群共治」之模式，因而轉變為組群大學(李建良，1999)。

## 2. 學術行政與國家行政之雙軌行政轉變為單一行政

傳統得德國之組織模式為「國家教育場所」與「學術研究、講學場所」之共生結構，在學術事務上數屬自治範圍，而在人事與財物務領域，則屬於國家行政之一部分。至一九七六年，大學基準法第五十八條第三項規定：「大學以單一行政履行其任務…」。值得注意的是，該規定已於一九九八年八月二十日修正公布大學基準法時遭刪除(李建良，1999)。

### (三)德國公立大學之法律地位

德國公立大學法人化之探討，可溯及自一七九四年制定之普魯士一般邦法(Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten=PrALR)。在該法規範下，國家對於大學校務之管理僅限於其「外部事務」，如人事配置與財政及「一般行政等」等，大學可自行決定，至於學術研究與教學等「內部事務」，國家則有間接之影響力。因而大學組織乃呈現「國家行政」與「大學行政」之雙軌體系。一九七六年德國聯邦制頒之大學基準法第五十八條第一項規定：「大學為公法社團，同時為國家機構」。

然而，公立大學在組織上的二元地位，隨著大學財政赤字嚴重與國際競爭壓力而逐漸遭到質疑。因而於一九九八年八月二十日修正公布之大學基準法第五十八條第一項增訂第二句：「大學亦得以其他法律形式設立之」(李建良，1999)，意指大學法律地位不再同時兼具國家機構性質之具有權力能力之公法社團。然而，目前德國公立大學之法律地位仍為公法社團並同時為國家機構，純粹有權力能力，以公法社團或財團組織型式設置之公立大學尚不存在(董保城，2000)。

### (四)德國公立大學之營運組織

董保城(2000)指出一九九八年八月二十日修正公布之大學基準法已將大學組織的章節(原第四章第二節)刪除，將公立大學之組織權完全移轉於邦立法者，

在此聯邦解除管制的背景下，德國公立大學組織內部架構逐漸呈現多元的趨勢（引自柯維欣，2005）。德國公立大學之營運組織包括大學校長、學術評議會以及校務會議三者，茲說明如下：

### 1. 大學校長

根據德國大學基準法第六十二條第一項中確立以「校長」或「主席」為領導人之原則。其中可分為「單一領導人制」與「合議領導機關制」。「校長制」之校長及副校長應自該校教授中選出，校長需具教授身份，而「主席制」之主席不需以具大學教授資格為條件，僅大學畢業，具有多年從事負責性職業之經驗，由其是在學術、行政或法律領域更佳，足以勝任大學主席一職即可。其任務包括大學領導，範圍擴及所有之大學事項，除非法律另有歸規定，否則大學校長並不受其他決議機關之拘束；此外，還需負責大學校園秩序維護與家宅權之行使以及年度工作報告的提出（董保城，2000；引自柯維欣，2005）。

### 2. 學術評議會



根據邦法之規定，凡涉及大學整體、中央機構亦或具有原則性意義之研究、教學與學習之所有事項，皆屬學術評議會之職權範圍，例如：大學制度之重新規範、大學招生人數確定之決議、大學預算草案及預算撥付款分配之意見提供、學術後進人員促進之問題與決議、校長、副校長遴選建議明名單之提出…等。組群大學之各成員，包括教授、學生、學術與行政人員，皆應選派代表組成學術評議會。而教授組群之人數及其所擁有之投票數皆應超過總數之一半。而任期方面，除學生為一年一任外其他組群皆兩年一任。總人數介於十八至二十五人不等（董保城，2000；引自柯維欣，2005）。

### 3. 校務會議

德國大學基準法僅於第六十三條第一項中規定教授組群之人數及其所擁有之投票數皆應超過校務會議總數之一半，而其餘成員組群，依自身利益派代表參與之。主要職權可分為對大學組織章程公布及修正之決議、大學校長、副校長與期其職務代理人之選舉以及對校長年度公工作報告之受領並提出意見三點。值得

注意的是，該組織與校長之間不存在監督以及上下從屬關係。校長雖由校務會議產生，卻不因此而受校務會議指示之約束(董保城，2000;引自柯維欣，2005)。

## 参、美國—董事會制度

### 一、美國公立大學之法律地位

美國為一聯邦制的國家，聯邦憲法對教育相關事項並未加以規定。依聯邦憲法修正案第十條之規定—憲法未規定之權限保留給各州人民。因此，在美國的大學法制中，各州憲法或教育法對州立大學之規定，佔有一席之地，此即為美國之傳統(Lowndes, V., & Skelcher, C., 1998)。

就州立大學而言，在不同的州，其法律地位也會有所差異，但大致上來說，都具有公法人的性質。因而多有自治之地位，不必直接對州議會或州行政機關負責，並且州議會不得干預州憲法授權之內容與條件，州立大學可免於立法機關之牽制（林子儀，1992）。州政府對州立大學通常僅於教育政策與董事會組成之方式加以規範，其本身在組織章程與管理規則上，皆具有立法權(魏千峰，1989)。



### 二、美國公立大學之組織營運

#### (一)校長

校長對外為學校之代表，對董事會而言，則是全體教授的代表，負責一切財務、教務及事務（雷國鼎，1968）。

#### (二)董事會

董事會為當今美國大學之最高決策機關，亦稱為理事會、管理會或監事會，（雷國鼎，1968）。大學董事會之重要性為在大學與社會間扮演「橋樑與緩衝」的角色，一方面可回應社會需求，另一方面，亦可阻擋外界對大學自主運作之不當干擾(Nason, 1982)。以下分別對其起源、治理方式、特色與組織成員與任務四方面作介紹：

## 1. 起源

大學董事會源自十四世紀時歐洲的大學，當時董事由公務人員、社會賢達等人士擔任，惟不含教師，為一「非專業／超然」的組織，稱為 Trustee。主要任務包括托管學校資產、視察及監督校務(石曉晴，2004)。自一六三六年美國第一所大學哈佛建立以來，管理權就一直在局外的董事會手裡。而美國高等學府自殖民時期開始，便普遍施行法人制度，如早期長春藤聯盟名校皆分別有與所屬教會或地方名流關係密切的董事會。此外，自一八六二年土地撥贈法案(Morrill Acts)頒布以來陸續成立之州立大學，亦相繼仿照私立大學，成立具法人身份的董事會(郭為藩，2004)。

## 2. 治理形式

在美國有百分之七十五的學生是就讀於多校區統一系統下的學校，也就是屬於單一的治理系統。



根據 Kerr 與 Gade(1989)之研究，將董事會之治理形式作以下之分類：

(1) 整併的治理系統(Consolidated governance systems)

一個董事會涵蓋了所有的二年制與四年制的公立學校，或由一董事會涵蓋了所有四年制的學校。

(2) 區隔的系統(Segmental systems)

不同的董事會負責不同類型的學校。

(3) 校區層級董事會(Campus-level Boards)

不同的董事會只對單一校區有管理權，不受統一的管理董事會多校區系統的管轄。

關於大學與董事會的關係，大致可區分成：第一、「獨立學院與校產管理受

託人」之法律地位關係，意指獨立學院的法律地位是以董事會成員所組成的社團法人，而董事會為校產法律上所有人，故董事會為其決定負責。第二、就校產管理受託人責任而言，校產管理信託人與學校之間的法律關係為信託的關係，因而受託人須為信託人之利益管理財產(柯維欣，2005)。

### 3. 特色

除了私立大學外，州立大學亦設有董事會，惟其董事由選舉產生，異於私校是由原董事會聘請之作法，而這些董事，多為企業經理、律師或會計師等專業人士所組成(林孝信，1997)。此「外行領導內行」是基於「分享治權」的理念，一方面，董事會代表公眾利益與教育消費者之觀點，避免高等學府守於封閉的象牙塔內，另一方面，因為外行之組合，可避免其以專家自居，直接干預校務的運作。綜言之，最大特色在於充分授權，尊重行政主管團對之決策(郭為藩，2004)。

### 4. 組織成員與任務



董事會成員是由州長或州政府高等教育協調機關所聘任(郭為藩，2004)。其資格由學校自主規範，強調多元、專業特殊性及代表性，因而校友、專業人員、社會熱心人士以及對學校有特殊貢獻者，皆為納入延聘之範圍(張國保，2003)。

學者 John W. Nason 對美國大學董事會功能之研究指出，公立大學董事會之任務包括(Ingram, 1993:95-110)：

- (1) 選選大學校長。
- (2) 確定大學發展任務與目標。
- (3) 支持大學校長貫徹施政方針。
- (4) 檢討大學教學與公共服務方案。
- (5) 確保校務運作暢通與績效。
- (6) 監控校長之施政表現。
- (7) 維持機構自主獨立。

(8)確保足夠財源。

(9)評鑑董事會本身的表現。

(10)充任校內訴願的裁決單位。

(11)堅持大學的長期規劃與發展。

(12)促使學校與社區有良好關係。

### (三)大學行政委員會(Administrative council)

郭為藩(2004)研究指出，分析具法人身份的大學決策機制，董事會類似立法機關，包括策劃規章的修訂、組織的變更與發展方針。而行政部門通常稱為「行政委員會」，成員包括校長、副校長、校友會及學生代表，職權則有行政主管之遴聘、學校財務處理、簽訂協議或契約，以及大學規程授權處理等重要行政事項。

### (四)學術評議會／教授評議會



學術評議會由各個學術單位及全體教師代表，以選舉之方式組合而成之會議。成員多數為大學教師，但也包括行政人員、學生與職員代表，任務在於決定學術政策、促進教師學術發展以及設置招聘新進教師之委員會。在部分大學裡，該會議所作之決定，便成為該大學之學術政策，但有些大學則須經過董事會的形式認可(魏千峰，1989)。

### (五)學系教授會議

該會議為學系內之主要權力中心，亦為美國大學教師之自治核心。組成份子為學系內各級教師，某些大學則有學生代表。主要任務在聘任系內新進教師、決定是否給予系內教師升等或長期聘任，以及學系內課程之規劃。這些權力都需經過大學董事會之授權(魏千峰，1989)。

## 三、聯合大學系統

根據 Kerr 與 Gade(1989)曾評論美國過去四十年來，高等教育公立單位之發

展趨勢，是朝著整併與控制的方向發展，正好與美國之經濟政策發展背道而馳。而美國一般之政府亦是朝分權走向，將權力下放到州或地方。

綜觀整個聯合大學系統，其組織單位包括：系統理事會、總校長辦公室、委員會(steering committee)、諮詢委員會(council)以及系統直接營運單位，以下便以表格之方式對各單位作簡單之介紹：

表 2-3-3：美國聯合大學系統組織單位表

單 位	簡 介
(一)系統理事會	1. 資源之分配與預算審核 2. 重要人事遴選與核定 3. 教育品質保證與資訊管理 4. 擬定中長程發展計畫 5. 籌措財源與解決財務困難 6. 解決或仲裁校區間的財務糾紛與爭議
(二)總校長辦公室	1. 執行系統理事會交付之任務及會議決議 2. 協助各校區與所屬研究機構解決重大困難，達成系統任務 3. 制定系統中長程發展方案草案，構思系統發展策略與發展願景 4. 提供所屬校區與機構法律方面的諮詢與訴訟上的必要支援 5. 運用直接資源，支持各校區優先發展項目或短程方案 6. 蒐集各校區學術成就與行政績效的資料，掌控系統各單位全面評鑑資訊 7. 主持校長會報及其他諮詢性會議，並疏導校區間可能發生的爭議
(三)委員會 (steering committee)	依系統理事會之需要，設有若干委員會
(四)諮詢委員會 (council)	由總校長主持，將研議結論向理事會提出
(五)系統直接營運單位	大學系統所監督之機構除了大學校院校區之外，尚包括有學術機構、研究中心、醫學中心與遠距教學之終身教育中心

資料來源：郭為藩（2004）。《轉變中的大學—傳統、議題與前景》。台北：高等教育出版社。頁51-61。

#### 四、評鑑

其內部之評鑑，約每隔二、三年一次，系統總校長有義務提供評鑑結果。在系統之外，各校依其資源條件以及教育屬性訂定發展之任務。平日亦自行進行內部之評鑑，特別是各類學程之評鑑資訊，在理事會會完全公開透明化(柯維欣，2005)。

## 肆、日本—獨立行政法人制度

對於「獨立行政法人」一詞，田中二郎(1976)作了以下的定義：基於特別之法律依據，獨立於作為行政主體之國家或地方公共團體，而由國家賦予其存在目的，成為特殊行政主體，在國家特別監督之下，遂行其存在目的之特定公共事務之公法人。

### 一、獨立行政法人制度

#### (一)創設獨立行政法人制度背景

1. 1996年11月行政改革會議設置以前



日本對獨立行政法人的關心，約是從八十年代末期英國柴契爾行政改革開始，至自民黨行政改革的推動，到1996年6月確立了橋本內閣行政改革方針，其中關於中央機關再編改革方案，便豎立政策規劃部門與制度執行部門予以分離之原則(蔡秀卿，2002)。

#### 2. 行政改革會議最終報告

1997年12月3日行政改革會議最終報告確立，目標包括：第一、應強化、擴充內閣機能，實現中央省廳之再編，確保行政之綜合性、戰略性及機動性；第二、貫徹行政資訊之公開，即向國民之說明責任，提昇政策評估機能，實現透明化行政；第三、以行政民間角色分擔為原則而改革事業及創設獨立行政法人制度等，實現精簡及高效率行政(行政改革會議最終報告，1997年12月3日，1頁)。換言之，其重點在於強調應重新認識國家行政，即「由官導向民」、「由中央導向地方」，將中央行政機能予以減量。此外，為即時回應國民需要、有效提供行政服務，如此的行政理念，不僅符合將政策制定機能與實施機能分離的原則，同時

亦能達到事務、事業垂直減量，確保效率提升，有品質及透明性的目的，故應設置具有獨立法人格之「獨立行政法人」（鈴木真澄，2000）。

## （二）創設獨立行政法人制度經過：

日本獨立行政法人創設之經過以表格簡述如下：

表 2-3-4：日本獨立行政法人創設經過表

時 間	主 要 動 向
1997.12.3	行政改革會議最終報告：提倡導入獨立行政法人制度
1998.6.9/12	「中央省廳等改革基本法」成立/公佈：獨立行政法人制度創設規定列入。
1999.4	獨立行政法人制度架構大致決定 1. 「獨立行政法人通則法」案 2. 「獨立行政法人通則法實施之法律整備法」案 3. 「中央省廳等改革推動方針」 4. 「總務省設置法」案
1999.7.16	「獨立行政法人通則法」、「獨立行政法人通則法實施之法律整備法」、「總務省設置法」公佈
1999.12.22	1. 59 個個別法成立、公佈 2. 「獨立行政法人業務實施順利化等相關法律整備法」成立
2000.5.26	「獨立行政法人教育研修中心法」成立
2000.5	1. 獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項政令 2. 獨立行政法人通則法等實施順利化等相關法令整備及其他過度措施之政令 3. 總務省組織令/政策評估・獨立行政法人評估委員會令
2000.12	行政改革大綱
2001.1.6	1. 「獨立行政法人通則法」施行 2. 「獨立行政法人通則法實施之法律整備法」施行 3. 「總務省設置法」施行 4. 59 個個別法施行 5. 「獨立行政法人教育研修中心法」施行 6. 「獨立行政法人業務實施順利化等相關法律整備法」施行 7. 獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項政令施行 8. 獨立行政法人通則法等實施順利化等相關法令整備及其他過度措施之政令施行 9. 總務省組織令/政策評估・獨立行政法人評估委員會令施行

表 2-3-4：日本獨立行政法人創設經過表(續)

2001. 4	57 個法人開始營運
---------	------------

資料來源：整理自蔡秀卿，〈日本獨立行政法人制度〉，《月旦法學》，第 84 期，民 91.05，頁 60-76。

### (三)創設獨立行政法人制度之目的

此制度之創設有以下兩大目的(福家俊朗、浜川清、晴山一穂，1999)：

#### 1. 國家行政之垂直精簡：

將國家行政活動分為「規劃訂立機能」以及「實施機能」，而實施機能則由創設之獨立行政法人來負責，將其置於國家行政組織之外。

#### 2. 業務之效率化：

非單純之業務執行上時間、勞力、費用之縮減等所謂經濟上之效率性，而是賦予獨立法人格而產生之效率性，即從國家行政組織之中獨立出來，擺脫國家行政組織之拘束，如組織成員、人事、業務營運、財政等自由度之擴大等。



#### 3. 企業化經營組織之獨立性

反應了社會上之特定需求或要求，追求組織之效率化，並以此作為主要之合理性基準或行動原理的組織。

### (四)獨立行政法人制度之意義

關於獨立行政法人制度之意義，根據蔡進良(2002)之解釋為：獨立行政法人所負擔之行政，仍屬國家之事務及事業範圍。此種國家之事務及事業攸關國民生活及社會經濟安定等公共性，惟基於效率，不必由國家自身作為主體來施行，而委託民間業者施行又不甚妥當，或該事務或事業有必要交由一主體獨佔行使者。此外，為讓前述事業或事務有效率且具成效地實施，獨立行政法人須具有自律性、自發性及透明性之特徵，其業務屬性具重大延續性，以及依法使其人員具有國家公務員資格者，始足以當之。

## (五)獨立行政法人之種類

### 1. 兩類型化之理由及區別標準：

#### (1)理由：

獨立行政法人職員之身分與公務員並不相容，原應屬於非公務員，但由於行政官僚之抵抗，政府為促使行政改革儘速順利完成，避免因獨立行政法人制度問題未決而遭全面延宕，只好與行政妥協，乃將獨立行政法人兩類型化(行政改革會議最終報告，1997年12月3日，82頁)。

#### (2)區別標準：

端視有無「其業務之停滯將使國民生活或社會經濟之安定產生直接重大障礙」及「其他依該獨立行政法人之目的、業務之性質等綜合考量而有對其營運負責人及職員賦予國家公務員身分」之情形(蔡秀卿，2002)。

### 2. 兩大類型之內涵：



#### (1)根據「獨立行政法人通則法」第二條第一項之規定：

「從國民生活及社會經濟安定等公共上之觀點，有確實實施必要之事務及事業，且國家沒有以主體地位直接實施之必要，但委託民間實施又未必可行，或有由一主體獨占行使之必要者，為使此事務及事業有效率且具成效地實施，而依本法或個別法所設立之法人」。

#### (2)根據「獨立行政法人通則法」第二條第二項之規定：

「獨立行政法人之中，其業務之停滯，將使國民生活及社會經濟安定產生直接且顯著之影響，並綜合考量該獨立行政法人之目的、業務之性質等其他因素，而有對其負責人及職員等賦予國家公務員身分之必要者，依本法或個別法所設立之法人」。

### 3. 兩大類型之比較

以下由表格呈現上述兩大類型之差別：

表 2-3-5：日本獨立行政法人類型比較表

	非公務員型	公務員型
理監事及職員身分	一般人民。	具國家公務員身分。
理監事義務	只有從事營利事業禁止而已。	須負有與一般公務員相同之義務，包括職務機密保守義務、政治活動禁止一物、營利活動禁止原則與離職後再就職之限制等。
職員俸給之基本原則及支給標準	採勤務業績反映主義。換言之，支給標準應考量業績及社會一般情況。	採職務內容及責任比例原則、效率性反映原則。支給標準應考量國家公務員之俸給、民間企業之報酬、業務業績、。預估人事費及其他事由。
職員之勤務時間	無規定。 	應考量國家公務員勤務條件及其他情事，訂立勤務時間等歸規程，向主管大臣報備並公告之。
職員勞動基本權	有結社權、團體交涉權及爭議權。	有結社權、團體交涉權，但不得為爭議之行為。
相關法律適用之排除	無規定。	勞動者災害補償保險法、一般職職員俸給法、國家公務員職階制法…等。
國會監督之有無	無規定。	負有向主管大臣報告專職職員人數之義務及政府負有向國會報告之義務。

資料來源：整理自蔡秀卿，〈日本獨立行政法人制度〉，《月旦法學》，第 84 期，民 91.05，頁 70-71。

## 二、獨立行政法人制度之課題—國立大學法人化

### (一)高等教育改革之背景

江原武一(1999)將日本之高等教育改革追溯至七〇年代，並綜合其他先進國

家之高等教育改革背景，可歸納以下兩大重點：

1. 高等教育的大眾化：

二次戰後的半個世紀，各國高等教育規模都大幅擴增。其也帶來了學生的多樣化、公共費用負擔的增加，以及高等教育制度的質變等亟待解決的問題。

2. 1973 與 1979 年的石油危機：

此時期因石油危機，各個先進國家的經濟走入低成長的時代。產業結構中，資源和勞動較集中的重化學工業部門逐漸衰退，電腦及高科技產業的知識型產業，和銀行及證券等服務經濟部門逐漸成長。

(1)為提升低迷的經濟景氣，國家除了提昇國民全體的素質之外，並致力於培養尖端之高級科技應用人才。為了替人力素質把關，僱用機會減少、失業問題惡化，國民企圖獲得更有利的就業機會，高學歷的傾向更加增強了。

(2)在此需求之下，如何在政府財政緊縮的狀況之下擴大高等教育的規模，大學認可和大學評鑑便逐漸受到重視。

(3)另外在 80 年代之後，英柴契爾夫人與美雷根政權重新檢視大政府之間問題。在經濟政策上推動自由放任和大幅縮減社會福利政策，逐漸轉向「小而美」的政府。

(二)日本國公立大學之法律地位

日本之大學，依其學校教育之規定，可分為國立、公立以及私立三種。國立及公立（即由地方公共團體所設立之）大學，由於日本受德國傳統行政法理論之影響，在學說上仍然皆認為是由國家或地方公共團體等行政主體，為了達成特定之公共目的（如教育）所設立之一種人的手段與物的設施之綜合體，亦即所謂的「公共營造物」之一種。惟因其不具獨立之法人格，屬於「非獨立營造物」，異於具法人格之「獨立營造物」（亦即營造物法人），並非與國家分離之獨立公法人。因此，大學之教師均為國家或地方之公務員，其校長、教師等之任用、免職、休

職及懲懲等都是由文部大臣或地方公共團體首長基於校長之請求而進行的，而國公立大學之學生，因為只是營造物之利用者，在法律上並不承認其有參與大學行政之地位與權利(周志宏，1990)。

### (三)國立大學獨立行政法人化經過

日本政府自推動高等教育改革以來，國立大學法人化之議題早就於 1971 年(昭和 46 年)6 月的中央教育審議報告之中提出「新型態、多樣化的高等教育」以及「國立大學法人化」的構想。在 1987 年 4 月(昭和 62 年)臨時教育審議會第三次的報告中，提出國立大學的特殊法人化以及大學自我評鑑的檢討(日本教職員組合高等教育改革プロジェクト，2004)。

1997 年「行政改革會議最終報告」上已將國立大學列為獨立行政法人化的對象，但當時文部科學省主張國立大學性質與一般文化機構不同，其所負擔之社會責任亦有所不同，乃極力反對(蔡秀卿，2002；楊思偉，2005)。直到 1999 年 1 月，當時的文部大臣被總務廳長官說服，文部省立場則轉而認同國立大學獨立行政法人化之發展方向(楊思偉，2005)。



1999 年 4 月「中央省廳等改革推動方針」上揭示尊重大學自主性，但應在 2003 年以前做出結論。其後文部科學省設立「國立大學等獨立行政法人化調查檢討會議」，於 1999 年 9 月，文部科學省官方網站正式公佈「國立大學獨立行政法人化之檢討方向」，正式確立國立大學走向法人化發展的政策方向(蔡秀卿，2002；楊思偉，2005)。

2000 年 7 月，文部科學省收集了多方意見後，成立「國立大學等獨立行政法人化調查檢討會議」。該會議經一年討論後，於 2001 年 9 月發表「關於新的『國立大學法人』圖像」期中報告。確立了大學要實施與「獨立行政法人」略有差異之「法人化」政策。然而，也由於大學將面臨刪減預算的恐懼，以及大學運作機制與「大學私立化」發展的憂慮，而引發了各界廣泛的批評與爭論(楊思偉，2005)。

上述之「調查檢討會議」於 2002 年 3 月 26 日，完成「關於新『國立大學法

人』圖像」最終報告(蔡秀卿, 2002; 楊思偉, 2005)。文部省即以該報告為依據, 於 2003 年 1 月公布「國立大學法人法案概要」; 同年 2 月 28 日「國立大學法人法」通過內閣會議決定, 在加上相關修正及配套法案共 6 項, 上呈至國會審議, 全數於同年 7 月的延長會議中無異議通過成立, 並於 2004 年 4 月正式實施國立大學法人化政策(楊思偉, 2005)。

綜合以上所述, 並參考日本文部科學省之網站, 將其國立大學轉型為國立大學法人研議之經過, 以表格方式呈現之:

表 2-3-6：日本國立大學法人研議之經過

時 間	研 議 過 程
昭和 46 年 6 月 (1971 年 6 月)	中央教育審議報告之中提出「新型態、多樣化的高等教育」以及「國立大學法人化」的構想。
昭和 62 年 4 月 (1987 年 4 月)	臨時教育審議會第三次的報告中, 提出國立大學的特殊法人化以及大學自我評鑑的檢討
平成 11 年 4 月 (1999 年 4 月)	◎閣議決定 關於國立大學之獨立行政法人化, 以尊重大學之自主性, 並作為大學改革之一環加以檢討之, 於平成十五年(2003 年)之前獲得結論。
平成 12 年 7 月 (2000 年 7 月)	包括國立大學之相關人員等有識之士所組成之調查檢討會議開始進行檢討。
平成 13 年 9 月 (2001 年 9 月)	發表「關於新的『國立大學法人』圖像」期中報告。
平成 14 年 3 月 (2002 年 3 月)	「國立大學法人」規劃及檢討報告, 最後確定。調查檢討會議整理歸納出「關於新『國立大學法人』圖像」(最後報告書)。
平成 14 年 11 月(2002 年 11 月)	◎閣議決定 為在競爭之環境中, 養成世界最高水準之大學, 透過國立大學法人化等相關政策實施, 進行大學構造之改革。
平成 15 年 1 月 (2003 年 1 月)	文部省即以「關於新『國立大學法人』圖像」最終報告為依據公布「國立大學法人法案概要」。
平成 15 年 2 月 (2003 年 2 月)	向國會提出國立大學法人法案等相關六項法案。
平成 15 年 7 月 (2003 年 7 月)	「國立大學法人法」完成立法。成立國立大學法人法等相關六項法案。
平成 16 年 4 月 (2004 年 4 月)	轉型為國立大學法人。

資料來源：參考文部科學省（2003b）。國立大學の法人化の経緯  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03052701.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052701.htm)；陳維昭（2005）。〈校長開講—日本國立大學法人化考察心得〉，2005年12月29日取自  
<http://www.alum.ntu.edu.tw/read.php?num=38&sn=764>；日本教職員組合高等教育改革プロジェクト/編（2004）。大學法人法の問題点と対策-資料集，アドバンテージサーバー：東京都。

### （三）日本國立大學法人制度

日本現有89個國立大學法人，另有4個研究機構也以相同方式設立法人（日本文部科學省，2003c）。其國立大學法人制度之內涵，可由其基本架構以及重要組織及業務作初步之了解，以下參酌楊思偉（2005）與陳維昭（2005）之相關研究以及日本文部科學省（2003c）網站，分別說明如下：

#### 1. 國立大學法人化之基本理念與目標

- (1) 提高大學經營之自主、自律及強化本身責任——每一大學各成一法人，亦即對大學個別進行法人化，確保自主的營運，對預算、組織等限制大幅縮小，由大學自行決定。
- (2) 導入民間管理手法，換言之，以理事會制度實踐上層管理模式之理念；透過經營協議會之設置，從全校性觀點進行對資源最大運用之經營，讓各大學因經營考量能更機動的自我決定
- (3) 藉由「校外人士的參與」，對社會負責和開放的經營系統，使營運更加制度化。
- (4) 選任對教育研究具有良好見識同時有優秀經營能力者擔任校長——改善校長選任制度。
- (5) 依教職員之能力及業績建立彈性的人事制度，轉型為「非公務員型」的人事制度型態。
- (6) 透過對社會更公開及評鑑系統提昇教育研究品質——資訊公開及徹底，導入第三者評鑑。

## 2. 法人化之意義

### (1) 明治以來劃時代的大改革：

日本的國立大學創始於明治維新(十九世紀中期)，當時係為建立現代化國家而生；二十一世紀初，則以建構世界最高水準大學為目標，並為加強國際競爭力而法人化。堪稱日本有史以來對其大學體系最大規模的改革。

### (2) 「知識時代」大學活性化之期待：

面對知識經濟時代之來臨，重新定位國立大學之任務，以此自我驅策，包括：  
A. 推動高度的學術研究；B. 理工系人才養成之寄與；C. 對地域活化之貢獻；D. 對大學教育機會均等之貢獻。

### (3) 教育研究具特色、多元化：

透過法人化之契機，展開多樣性、具特色之教育研究，包括：A. 教育研究機能強化；B. 地域貢獻、產學合作之促進；C. 機動性、戰略性經營體制之確立。

## 3. 重要組織及業務

### (1) 組織與人事

日本國立大學法人之組織營運由校長、理事會、經營協議會以及教育研究評議會所組成，綜合楊思偉(2005)以及陳維昭(2005)之看法，其組織成員之產生方式、組成與業務範圍說明如下：

#### A. 校長

校長由校長選考會議選出，校長選考會議之成員分別由經營協議會與教育評議委員會推選出代表，現任校長與理事會亦可派出代表但人數不可超過三分之一。校長任期為2~6年不等，亦由校長選考會議決定。

## B. 理事會

理事會由校長與理事組成，理事長為校長，理事由校長選出及任命，但需至少一位校外人士。職責在於與校長共同討論有關對文部科學省提出的中期目標意見內容、年度計劃、預算編列與執行及其他必須經過文科大臣認可的事項等，並審議重大人事及政策。

## C. 經營協議會

經營協議會由校長、理事、校內職員與校外人士所組成。校外人士必須參考教育研究評議會的意見之後，由校長任命之，人數需占總人數二分之一以上。其職責在於審議經營事項，包括中期目標相關事項、學則、會計規程、薪資、預算、自我評鑑等。

## D. 教育研究評議會

教育研究評議會由校長、理事、學院、系、所之主管，以及校長指定之職員等所組成。負責審議與教育和研究相關的事項，包括中期目標相關事項、學則、教員之人事、教學與課程方針、對學生獎助之事項、入學、學位的授與，以及自我評鑑……等。

## E. 監事

監事是由文部科學大臣所任命，監察國立大學法人之業務，根據監察之結果，必要時可向校長或文部科學大臣提出意見。

### (2)評鑑

評鑑之主要目的在透過第三者之評鑑，確保大學營運品質之提昇，及對社會說明之責任。評鑑工作由國立大學法人評鑑委員會執行，於每年及中期目標終了時，針對其原訂要達成事項進行評鑑。而在中期目標終了時之評鑑同時，也會尊重獨立行政法人大學評鑑、學位授予機構所做的教育研究評鑑，並確保國立大學法人陳述意見之機會。值得一提的是，針對各個學校原訂要達成的事項進行評

鑑，而各校所訂目標彼此不同，有的以 6 年後學生就業率達到某一百分比為目標，有的以建教合作經費成長多少為目標，各學校較容易表現或發展特色，不似國內以同一標準來評量所有大學。換言之，評鑑工作概括來說包含了 A. 年度績效評鑑；B. 中期目標結束時加以評鑑；C. 法人評鑑委員會三者(楊思偉，2005；陳維昭，2005)。

### (3)財務與會計

國立大學法人在財務及會計上對於「零存整付之處理」、「長期借貸及債券」與「償還計畫」等作了概略性的規定。除此之外，得以準用獨立行政法人通則法。國立大學法人等為了土地的取得、設備的設置或整備等之必要費用，在接受文部科學大臣的認可後，得以長期借貸或以該國立大學法人等名稱發行債券，償還期間之時間限制則由政府制定法令訂定之。長期借貸或發行債券之國立大學法人等，設定每年事業年度、長期借貸，以及債券之償還計畫，必須先接受文部科學大臣之認可，而文部科學大臣打算認可時，亦必須先聽取評鑑委員會之意見(柯維欣，2005)。

### (4)業務範圍

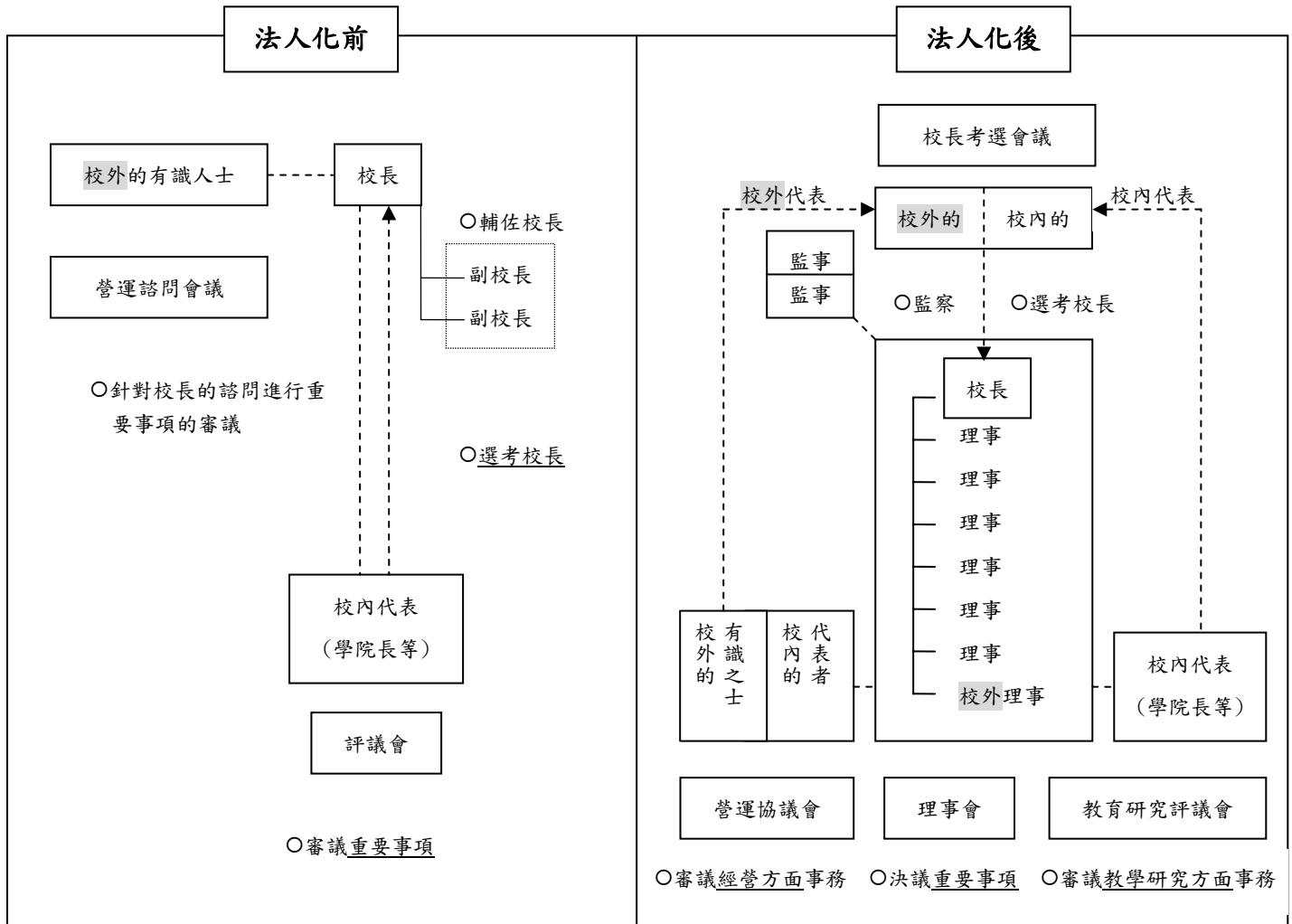


根據國立大學法人法第二十二條之規定，國立大學法人所負責推行之業務範圍如下：

- A. 設置國立大學並營運之。
- B. 對學生進行學習、進路指導、身心健康相關之輔導和獎助活動。
- C. 開設公開講座，並對他校學生提供學習機會。
- D. 接受該國立大學法人以外者的委託，並與其共同進行合作研究活動之其他與該國立大學法人以外者，聯合進行教育研究活動。
- E. 使該國立大學法人的研究成果普及化，並促進其活用。
- F. 出資給基於政令規定促進該國立大學之有關技術研究成果事業之實施者，亦即可向政令中所規定促進相關研究成果活用之事業進行投資。

G. 執行與上述業務相關之各項事務。

(5) 職員身分轉換：教授和職員都由公務員變成「非公務員」。



圖一：日本國立大學法人化之營運組織概要圖

資料來源：文部科學省(譯自 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03090201.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03090201.pdf))

#### 4. 法人化之優點

關於法人化之優點，根據陳維昭(2005)之說法，茲從領導、責任、彈性、效率及校長之選任等，分別歸納如下：

(1) 領導：

過去日本大學重要事項主要由教授會決定，日本為講座制，每一個科系只有一位教授，因此各單位自成一王國，教授權力甚大，重要事項皆由教授會決定，校長僅具象徵性之意義，不易適應外在需要，靈活因應，重點發展，顯出特色。新制權力集中於理事會(或稱為役員會、執行委員會)，校長為主席(或理事長)，其他理事除一位為外部人士外都是校內人士，並均兼任副校長。此外，如經營協議會、教育研究評議會也由校長主持，行政權集中，校長可以視環境、潮流、社會的需要做重點發展並配合資源需求做調整。校長權力擴大，可強化領導統御，當然責任也隨之加重。

#### (2) 責任

大學本身負責較大的經營及財務責任，可以募款和通過產學合作、智財權轉移、校產經營等方式增加收益。此外，校內各單位的責任也增加，如經營效率不佳可能面臨被縮編或關閉的命運。

#### (3) 彈性

彈性方面，一是人事改以非公務人員任用，敘薪較具彈性，有利延攬優秀人才。此外，非公務體系之組織調整也較容易，新機構成立較快速，可適時因應社會需求之變化。二是財務較為自主，經費給予採 block funding，不像以前細分使用項目，可以較彈性運用並重點發展，至少 6 年預算固定，可做較長期之校務規劃。只是經費分配成為管理階層的一大負擔。

#### (4) 效率

校外人士之參與經營、行政權集中、自負盈虧責任，以及人事與財務彈性等，將可導入企業經營理念，有助於經營效率之提昇。每年雖減少 1% 經常費，但另提出競爭性重點發展經費，由各大學爭取，從而激勵其提高營運效率。

#### (5) 校長之選任

由校長遴選委員會遴選，其組成為研究及教育委員會之代表及經營協議會代表，改變過去普選產生之方式。目前東北大學已開始採用新制度遴選校長中。

## 5. 法人化遭遇之困境

### (1) 決策方式影響大學自治

國立大學法人化的一項重大改變即是引入「外界人士」參與校內運作機制。如此架構下，一方面教學與經營是分開進行的，另一方面在理事會與經營協議會有外界人士無限制的參與之下，將來大學的營運及管理方式可能會愈校內人員的意見相左，因此可能有礙大學的自治(楊思偉，2005)。

### (2) 權力太過集中，校長負荷過重

校長通常身兼役員會、經營協議會及教育研究評議會主席三職，權力集中，雖強化領導統御，責任也相對加重，肩負過大壓力(陳維昭，2005)。並且強調校長由上而下的運作機制與大學自治是不相容的，且校長是否能正確極具遠見地正確領導學校發展則是因人因學校而有所差異(楊思偉，2005)。

### (3) 人事制度差異大，薪資彈性仍不足



雖說透過彈性薪資可吸引優秀人才，但如果財務困難，則可能適得其反。由於舊有的公務人事制度與新採用之類似私人機關之人事制度差異，新制上路初期難免混亂(陳維昭，2005)。楊思偉(2005)則提到，其身份最主要為「非公務員」的身分定位，但身份的改變會導致教職員的聘用及身分保障造成不安定的影響，其可能對學術自由與大學自治產生極大的威脅。且日本文化講求齊頭式公平，若有特殊待遇容易遭忌，因此彈性薪資實施不易，即使企業捐贈之講座，用於薪資部份仍甚微薄(陳維昭，2005)。

### (4) 多重評鑑與公平性的問題

多重性似乎是意味著資源的浪費，以及政府期望強力控制的心態，對大學本身可能造成更大的束縛(楊思偉，2005)。

### (5) 經費自籌比重高，財務仍為最大問題

各大學都認為財務仍是最大的問題。主因在於政府以提高行政效率為由，每年減少 1%(東大經爭取後，降至 0.8%)補助，將之轉為競爭性計畫的經費來源。實施新制反而減少資源，增加推行的困難度，學校承受極大的負擔和挑戰，尚未能感受到鬆綁後的好處(陳維昭，2005)。而自籌經費最快的方式無非就是調漲學費，如此一來可能會對教育機會均等與清寒國民接受教育的權力造成損害，將會成為重大的社會問題(楊思偉，2005)。

#### (6)為重訂法規內耗時間與人力

改為法人後，校內相關法規全部需要重新修改或訂定，惟各校情況不盡相同，遭遇的困難不一，加上時間緊迫，為修訂校內法規需消耗相當的能量，成為學校一大負擔。許多大學都因來不及自訂而要求參考東大版本(陳維昭，2005)。

#### (四)綜合比較—代小結

在「國立大學法人化」政策之推動上，柯維欣(2005)指出，台灣與日本之相同點包括皆具有相近似之東方文化，歷史發展歷程亦相近。而在近年來尋求行政改革、精簡政府之組織、追求大學運作自主之目標一致。而在相異點之部分包括實施背景與權力歸屬：第一、在實施背景方面，日本政府是為了解決政府財政赤字、經濟等問題，而台灣則主要在調節高等教育體制之結構，以追求實踐大學之自治，並賦予大學應有之權力與義務。第二、在權力歸屬上，日本之設置乃是走向首長制，賦予大學校長絕大多數之權責，包括了代表國立大學法人，綜理校務，文部科學省則扮演監督及核定之角色選出命理事、指定參與經營協議會及教育評議會之理事等，而我國行政院院會於民國九十二年六月十一日通過之大學法修正草案中明訂設置董事會，並賦予相當大之權力，並可聯合數校成立。

### 伍、各國特色分析

#### 一、英國

英國大學無公、私立之分，皆接受高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council)的撥款支持，卻擁有充分自主權，不受英國教育部與技術部的指揮或監督。其一般大學與較古老大學之學院，在設立時獲頒恩許狀，確認其法人身份；少數大學及部分大學內獨立自主的學院並未獲頒恩許狀，而是依英國公

司法登記為法人，仍具法人身份。對這些學院學生之入學、教職員的聘用及財產管理，都能全權自行負責，其內部亦設有委員會、評議會……等，分掌重要施政與院務規劃，惟其之組織架構與權限分配皆是因學校而有所不同。大致上而言，校內之董事會成員，除了校長、副校長，會計長(或稱財務長)、各學院院長、圖書館長、名譽教授代表，以及校友會主席為當然董事外，尚包括地方政府代表、國會代表、皇室代表、其他教育機構代表、主要捐贈人，以及校友代表……等，其所組成董事會在法律上為大學的最高治理機構。

## 二、德國

德國公立大學一方面為公法人之法律地位，在教學與研究事項上，享有獨立自主權；另一方面，於人事與財政之運作，則仍為國家機構之性質，須遵照公勤務法與邦預算法之規範，受國家高權之指示與監督，因而是具有「公法社團」與「國家機構」之雙重性質。而我國國立大學雖隸屬於國家之行政機關，但在憲法講學自由之保障之下，在教學與研究事務範疇，仍應具有充分之自主權。另外，德國已於一九九八年八月二十日修正公布之大學基準法第五十八條第一項增訂第二句：「大學亦得以其他法律形式設立之」(李建良，1999)，意指大學法律地位不再同時兼具國家機構性質之具有權力能力之公法社團，而是保留公立大學自主決定其他法律形式之空間。

## 三、美國

美國大學之最大特色即為董事會之設置，其不僅可使大學引領社會思潮之發展並回應社會之需求，亦可使大學與政治、經濟、社會、文化等力量保持一定距離，而能專心投入學術之研究而無後顧之憂。此「外行領導內行」是基於「分享治權」的理念，一方面，董事會代表公眾利益與教育消費者之觀點，避免高等學府守於封閉的象牙塔內，另一方面，因為外行之組合，可避免其以專家自居，直接干預校務的運作。因此，不論是政治之監督、社會之需求、校內興革聲音之表達均可透過此一機制集思廣益，引導大學之卓越發展。惟其過度注重效率之企業管理精神，有降低學術研究水平與教學品質之虞，而市場化的需求，也容易將大學導向菁英主義之趨勢，有違反教機會平等之原則，妨礙社會的流動(林孝信，1997)。

#### 四、日本

日本於 2004 年 4 月全面統一實施國立大學法人化，至今屆滿兩年，其基本理念包括了：1. 提高大學經營之自主、自律及強化本身責任；2. 導入民間管理手法；3. 藉由「校外人士的參與」使營運更加制度化；4. 改善校長選任制度；5. 轉型為「非公務員型」的人事制度型態；6. 資訊公開及徹底，導入第三者評鑑。惟其在執行方面，日本的國立大學也遭遇了許多困境，包括了：1. 決策方式影響大學；2. 自治權力太過集中；3. 校長負荷過重；4. 人事制度差異大；5. 薪資彈性仍不足；6. 多重評鑑與公平性的問題；7. 大學經費自籌比重高；8. 重訂法規內耗時間與人力；9. 鼓勵大學整併對區域文化與產業之發展以及提供公平的受教機會造成不利影響……等。楊思偉(2005)針對其他項目，對我國與日本之制度加以比較如下：

表 2-3-7：日本與我國國立大學法人化內涵比較表

國別 項目	日 本	我 國	相 異 點
形成背景	1. 行政與財政制度改革。 2. 政府為減少經費支出。 3. 財經界的需求。	1. 行政與財政制度改革。 2. 政府為減少經費支出。	日本有培育財經界人才的需求，而我國則無。
法律定位	《國立大學法人法》在「發展過程」中明顯為《獨立行政法人法》之特別法。	《大學法》藉由「法律適用規定」原則成為《行政法人法》之特別法。	皆具「特別法」之性質，但形成過程不同。
法制化過程	由 1997 年的六大改革開始計算，政策法制化歷經七年完成。	1998 年「大學法修法專案小組」成立迄今 7 年，仍未完全定案。	兩國在大學法法人化的爭議相當多，但我國對於爭議，至今仍無法取的共識。
法案獨立性	國立大學法人法單獨立法。	隸屬於大學法中，定有「行政法人國立大學專章」。	日本大學法人化法案具有獨立性，我國則無。
推動模式	國立大學全面推動	漸進雙軌制	我國非全面推動，由學校自行選擇為一般大學或行政法人大學兩種類型。

表 2-3-7：日本與我國國立大學法人化內涵比較表(續)

監督方式	以「國立大學法人評鑑委員會」，依法評鑑國立大學法人，「間接」監督大學。	國家以外部的「董事會」，依據法律「直接」監督行政法人國立大學。	日本是以國立大學法人評鑑委員會，而我國則是以董事會。而我國受政府監督之程度較高。
政府內部監督機制	透過「國立大學法人評鑑委員會」，其功能以監督為主。	「高等教育審議委員會」，具有法人化大學的建立、合併、解散與教育經費分配審議權。	我國目前尚未開始推行行政法人化，固有必要設置專責審議機構，惟有關大學法人化評鑑政策則尚未訂立。
校長產生方式	由經營協議會與教育研究評議會所組成的校長考選會議遴聘出來，並報請文部科學省任命。	由董事會遴聘後，報請教育部核定。	日本的校長考選會議與大學內部關係較高，我國則與教育部所遴聘出的董事會有關。
大學最高權力單位	組織設計偏向於首長制，校長的決策與行政權非常大。	組織設計偏向於合議制，校長的決策與行政權有限。	日本法人化大學的發展關鍵在於是否能選任到優秀的校長，而我國則是如何使董事會的發展健全。
大學決策權單位	一校一「理事會」，成員產生的主導權在校長。	可依學校現況、特色、地理環境、歷史傳統、發展潛力與教育資源有效運用等因素，聯合數校合設董事會，成員產生的主導權在教育部。	日本理事會與我國董事會職權類似，案日本理事會具有強烈的首長制色彩，而我國則是合議制色彩較濃厚。
大學行政權單位	以「經營協議委員會」為主，一半以上校外人士參與營運。	由大學內部校務會議與行政會議組成。	日本大學法人化的理想，導入「民間」的管理手法，而邀請校外人士參與營運。
大學教學及研究權責單位	由教育研究評議會決定教育與研究事項。	有關教育與研究權分散於校務會議與學術評議會。	日本教育研究評議會無外部人士參與，但我國學術評議會有外部人士參與，可能造成學術的干預。

資料來源：取自楊思偉，〈日本國立大學法人化政策之分析—從台日比較之觀點〉，《教育研究集刊》，第 51 輯 第二期，頁 1-30。

## 第四節 國內之正反論述分析

### 壹、贊成者之理由

歸納近年來公立大學法人化贊成者其理由包括：

#### 一、行政運作績效提升

減少行政機關干預，行政運作上避免過多的人事、財政等法規的限制已產生種種缺乏行政效率之弊端，獲得更具績效的營運效果，亦達到學術自由與大學自治的目標(李建良，2000；路蓮婷，2004)。

#### 二、法律上具獨立人格

使公立大學具法律上的獨立人格，與國家之人格分離，成為有權利之法律主體，擁有較高的自主性，享受權利、負擔義務，並作為訴訟之原告與被告(周志宏，1989；李建良，2000)。政府與大學之間，由特別支配關係調整為權利義務相對法律關係；學生與學校關係調整為權利義務相對關係，換言之，大法官僅舉以縱屬於學校維持秩序、實現教育目的所必要，乃以記過、申誡等為限，學校得以校規為懲處之依據。如有退學或類似之情形發生，學校縱使為了維持學校秩序，亦不能僅以校規，而應以法律為依據。(董保城，2000)。

#### 三、教育部僅能對國立大學進行法律性監督

教育部僅能對大學進行法律性(合法性)之監督，而不得為專業性(合目的性)之監督。其對大學自治範圍僅能依法院通過之法律或依其授權命令之規定對大學進行法律監督，若大學認為該監督侵害到學術自主權時，即可以教育部或其所設置之縣、視公法人為被告提起訴訟救濟。惟大學教學課程設計與實施與國家發展人才需求息息相關，國家仍有參與課程規劃之必要(董保城；李建良，2000)。

#### 四、財政與人事之鬆綁

大學預算與概括彈性(董保城，2000)其中包括了在人事進用、管理，以及

待遇上更有彈性，並且避免過多的會計或採購的限制(李建良，2000；路蓮婷，2004)。董保城(2000)則認為在人事員額上，可透過預算總額管制學校人力資源，以固定之人事費支出佔經常門支出比例來控制員額。各校在一定使用比例中，經由總額管制的方式規畫校內之人事管理制度，在自由、彈性的用人策略下，以宏觀的角度統籌人事員額與經費，此外，師資來源亦可多元化。同時，除了國家或地方提供預算外，大學自身亦可籌措財源或接受捐助，使財務更獨立(周志宏，1989)；公法人具權力能力後，得為財產權主體，將校產由管理權人轉變為所有權人，預算不再透過教育部編列轉陳行政院送立法院，而由公法人大學自行編列，若為使全國總體分配之考量，預算編列仍需依循由教育部尊重各大學需求原則下編列。換言之，在預算編列上可避免瑣細，在分配大學人事及事務財政資源時，不再做細部逐項的用途解釋，而是概括金額的撥付(董保城，2000)。

## 五、建立績效管理理念

公法人賦予學校獨立自主成為一個自我獨立的主體，教學不利、研究不勤、學校學術聲望低落、招不到學生、拿不到研究案、學校入不敷出……等，都將由公立大學自行承擔後果。因而可建立學校本身學術責任、績效管理之理念(董保城，2000)。



## 六、容納多元參與

董事會之設置可避免大學過於封閉與社會脫節，難以因應社會之需求。換言之，可使國立大學具有外部開放之性質，容納外界專家學者與社會人事任董事，一方面對學校管理不僅可引入企業經營之精神，使大學因受到外界刺激而不致於封閉，另一方面亦可扮演代替教育部監督學術之機制，亦即由外部之社會菁英參與管理與監督(戴一凡，2003)。

## 貳、反對者之理由

國內反對公立大學法人化之聲浪大致有以下之理由：

### 一、與我國國情不合

新修訂大學法中一方面引入目前日本正在試行的國立大學行政法人化，並且模仿英國的高等教育審議委員會的制度，不但嚴重影響我國原有的大學架構，並且造成國立大學校園權力集中於教育部、校董會、校長等少數人手中，造成大學自治、學術自主將蕩然無存。而且，在國內行政法源的基礎還未確定之前，就如此快速將過去行之數年的大學架構加以調整，在未來的建樹如何，目前仍不清楚，但就現今過程中，付出的社會成本有可能遠大於未來的成效(周祝瑛,2003a)。

立委程振隆(2003)表示，以國外的經驗來看，國內公立大學應當全面公法人化，公法人之後，財務可以透明化，大家都清楚學校做多少事、花了多少經費，但以國內的國情，貿然推行公法人化，恐怕難脫目前教授治校時，為了行政首長遴選，黑函、買票等惡質選舉文化到處都是，公法人化之後，恐怕就變成靠關係或買官。再者，公法人化之後的校園，老師沒有責任問題，也不一定要做研究，學術水平不升反降，景文的前車之鑑，教育部不能不三思。他建議教育部應考量政策推動的時機與國情問題(聯合報，2003.06.10)。

## 二、董事會權限過大



法人化組織是將大學重大決策，如重大校務計劃之審議、校長的遴聘、大學間的合作、整併，改由校董會掌理，校務會議功能縮減，教育部得以直接或間接掌控學校之主要人事。文教報(2003)指出大專教師會多反對國立大學法人化之政策，其反對的主要理由是，依目前修訂中的大學法草案，董事由教育部派任，校長由董事遴選或由教育部派任、不再由校務代表選舉，校務會議不再是全校最高權力機構，未來如果政黨輪替，部長換人，學校董事會就會跟著改組，政治等外力就會介入，學校人事也會跟著大地震，校園民主和學術自由將不保。

董事會總額中有二分之一以上為校外董事，然政府希望大學能藉此增加與社會的互動，但是從另一個角度而言，若因此讓社會上一對大學生態了解不深的人士來參與大學運作，形成「外行人控制」之局面，違反大學自治中應由大學構成員自主決定大學行政之原則，大學自治精神將嚴重受挫，其是否會造成大學庸俗化以及世俗化(周祝瑛，2003a；周志宏，2003；陳志華，2004)？而董事會權限過大，再加上周志宏(2005)所指出，行政法人國立大學欠缺行政法人草案中設置監事會或監事之規定，是否會有政治力的介入？董事是否隨政黨輪替更動？是

否會造成私校董事會的弊端(劉新圓；國立大學法人化中區說明會；戴一凡，2003)？這些問題都是相當值得深思的。

### 三、人事鬆綁帶來負面影響

人事鬆綁規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正，亦未能選用組織真正需要的人員，以及分贓政治的弊端(劉新圓，2003；國立大學法人化中區說明會，2003)。此外，除了讓原有現任教職員工擔心其權益受損而人心惶惶，也由於職員喪失各種身分之保障將使部分國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境(陳維昭，2003)。

### 四、國立大學法人化與大學自治無關

大學自治與公立大學公法人並無絕對必然之關係(董保城，1997)。鐘宜興(2002)則認為教育部於民國八十八年即開始全面實施校務基金的運作，換言之，學校自籌經費的運作在公法人化確定之前就發生。因此，學校的公法人化對大學經費自籌的幫助在於經費的彈性運用，促成大學財政的自主，而非自謀財源的必要條件。大學經費的運用的確關係著大學自主的命脈，但其重點不在於誰給經費，而是這項經費運用的監控權在誰，以及如何監控的做法。

國立大學行政法人化沒有法人化彈性、效率、透明化，只看見行政機構擴權的集權、監控(周祝瑛，2003b)。換言之，問題的根本在於政府給錢的心態與法令的規定，大學是否能保持自主事實上與經費的來源無絕對的因果關係，只要大學對學術獨立與研究自由詳加規定，仍可達到學術自主的目的，而並非得需要藉由法人化完成(羅華美，2003)。另外，在教育部高教司說帖中，主管機關所提國立大學必須行政法人化之理由與行政法人設置之目的完全不相干，行政法人所欲追求的「效率性」跟大學法人所欲追求的「學術發展及競爭力」如何被聯繫在一起，主管機關的說法可以說是極度貧瘠(程明修，2004)。

立委洪秀柱(2003)則表示，她不反對校園自主、學術自由，但是自主、自治不能無限上綱，漫無標準的自由，對校園才是傷害。以前教授治校、校園自治是「過」，結果導致公立大學校園內派系林立，把社會惡質選舉文化帶入校園內，

這幾年教育部與各校都吃足了苦頭；現在若修改為行政法人化，則是「不及」。據她瞭解，公立學校校長對此反彈很大，質疑教育部長獨攬大權、教育部意操縱學校之意圖(聯合報，2003.06.10)。

## 五、財務自主帶來負面影響

法人化後財務自立，公立大學在政府預算緊縮狀況之下，為維持支出，勢必提高學雜費，弱勢學生受教育的機會將受到嚴重戕害。而大學教育政策必然成為市場導向，販賣文憑，輕忽基礎研究。追求卓越自由學術的落空，大學自主精神受到重創(陳志華，2004)。除了自籌經費會帶來壓力之外，為了擴充大學的收入，可能會迫使大學走向商業化，教職人員無暇於研究與教學之任務，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務，忽略正常教學與研究品質，失去教育之意義。在此商業化的導向之下，則有讓大財團介入大學運作，被有心人是掏空校產之虞(陳維昭、劉新圓、國立大學法人化中區說明會、戴一凡，2003)。



曾建元與陳錫峰(2005)則表示，財務自主將會使國家藉口轉嫁補助負擔於國立大學的可能性，這也是另國立大學不得不感到疑慮的地方。這種憂慮並非杞人憂天，因為國家對於獨立的法人並沒有法定的財政補助之義務，與國家對於公營造物的經營管理和對公務員的照顧義務是不可相提並論的。

## 六、其它

1. 在公法人化之後，學校是否能再以校規規範學生，大學與學生之間的關係尚待釐清(董保城，1997)。
2. 現行私立大學為私法上財團法人，如公立大學以公法人型態出現，將形成大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，不利教育之全面發展(董保城，1997)。
3. 要實行國立大學行政法人化，勢必要調整現有國立大學人事、財政、採購及校產管理制度等，其牽動的法治調整工程及耗資的行政成本恐怕大於所預期的行政法人化後大學競爭力提升的效益(周祝瑛，2003b)。

4. 台大教授普遍認為，對於大學法行政法人化的專章，按照行政法人法草案規定，必須另定法律規範，台大主張推動符合大學教育發展及學術自主的「教育法人」，以解決大學校長的遴選、校產與校地的維護等問題(自由時報，2003.12.16)。

## 參、小結

綜合上述之贊成者意見，不外乎就是行政運作績效提升、法律上具獨立人格、教育部僅能國立大學進行法律性監督、財政與人事之鬆綁、建立績效管理理念以及容納多元參與…等理由。惟反對者則認為：教育部不積極謀求對策平衡公私立大學院校的資源分配，及如何管理私校避免任用私人、掏空校產的弊端一再發生，卻針對人事、財政相對安定的各國立大學推動「行政法人化」，不但作法上本末倒置，也勢必引發諸多弊端，將嚴重損害高等教育之發展。而多位教師會理事長也相繼表示，行政法人需設董事會、監事會，將增加更多有政治力介入，造成組織臃腫及重要職位淪為政治分贓或酬庸的祭品，不符合政府改造組織精簡的原則；此外，任由行政機關依行政法人法草案之空泛授權規定，將國立大學行政法人化，則會掏空立法院之預算、決算審議權、考試院之考試、銓敘權、監察院之糾正、糾舉、彈劾權，嚴重違反憲政民主原則(黃昭順，2003)。大學教師會(2003)則認為，法人化後，人事、財務、土地和體制都將鬆綁，例如學校職員和教師都不必照公務人員任用條例任用，學校董事會可以處分國有財產土地，預算不必送立法院審查，如此一來，如果一屆董事會濫用職權，弊端一定越來越多。而綜觀整個大學法修正條文當中，六十九項條文當中由教育部另訂定辦法及核定報備者就高達十幾項(四分之一)，可以已看出整個大學法有向教育行政機構逐漸擴權。且從長達三分之一的篇幅在規定大學行政法人化的內容來看，條文複雜、規定瑣碎，絲毫不看不出大學行政法人化的優點：彈性、效率與透明化。大學中原來強調的自主、自治精神與理想反而在層層行政的限制下消失殆盡(周祝瑛，2003b)。

無論何者看法才是正確，國立大學行政法人化應該保障的是大學在教學研究上不受外在力量的干預，並在經費上有充分且合理的來源，真正達到權力下放、符合立法行政成本的改革原則，並獲得行政及立法機關對學術自由、大學自治的尊重。相同地，為避免因此達成變相的控制，耗費無謂的人力、物力及財力，對於權利的配置以及行政運作上應如何安排則是教育部應當深思熟慮的。

## 肆、國內相關研究

近幾年來，因教育部受到行政院提出行政法人法草案之影響，進而提出國立大學進行法人化的構想後，該議題不斷受到各界的重視，除了許多專家學者發表無數的期刊與專題研究報告之外，自民國九十二年起，便開始有研究者針對該主題撰寫論文，茲簡要歸納如下：

### 一、康育斌—「公立大學法人化之再思考」

康育斌(2003)以「公立大學法人化之在思考」為主題進行研究。其研究目的有以下兩點：第一，藉由「自治」與「組織」之交互觀察，來探討兩者間是否存在著某種必然之關聯性。第二，藉由大學自治與學術自由之探究，釐清大學各項事務應有之興革取向，以落實憲法之規定，保障人民之基本權利。透過文獻之歸納分析與比較法進行研究。其研究之結論如下：

#### (一)公立大學作為自治之團體



公立大學在享有自治權的範疇上，為一具有部分權利能力的行政主體。自治的基礎以及所負的任務是為達成學術自由的保障，是以涉及學術自治的領域，公立大學應享有權利能力，如直接或間接涉及研究、教學等事務，均屬於大學自治的核心領域，國家對此僅能進行法律監督。因而，目前我國公立大學屬於自治團體是毫無疑問的，惟尚缺乏大學人事民主之正當性。

#### (二)建構公立大學組織之理性考量

以我國目前公立大學組織型態而言，為營造物的行政機關，然而，公立大學作為行政機關是否就無法自治？事實上，我國大學內部已設有參與機制，要實行自治並無問題，是否改制法人並非能否自治之關鍵因素。目前國家對大學管制的不願放鬆是為公立大學自治的最大阻礙。

#### (三)大學自治之落實

首先，依據九十二年院會通過之草案規定，董事會不僅是提供諮詢建議的機

構，亦擁有監督管理的權力，無異是「球員兼裁判」，大學之權力鬥爭勢必層出不窮。再者，大學組織規程仍虛報請教育部「核可」方可實施，而非採「備查」及事後監督的方式，可能限制組織自主權的落實。另外，在財政自主上，建議可仿照目前德國將大學財政與校產管理的事項仍歸國家行政的一環，部分預算由行政院編列，但保留大學對預算編列之建議權，再配合校務基金制度法制化的作法。最後，在人事自主方面，依九十二年院會通過之草案說法，根據評鑑結果調整薪資的規定，無異是將公立大學當作私人公司在經營，此一作法仍有引發負面效益之虞。

#### (四)公立大化後之隱憂

近年的教育改革有朝向美國制度前進的趨勢。然而，美國大學是以私立為主，重視績效觀念，另外，收費昂貴，受教育之人多處於金字塔頂端，並非人人可及。反觀我國公立大學，向來靠國家補助，學費低廉亦培養出不少人才。雖效法美國法制並無優劣，但就我國公立大體制之運作與一般人價值觀而言，能否接受未來公立大學如私人企業般經營是不無疑問的。然而，若將來大學修正草案與配套措施能真正落實大學自治，保障學術自由，該作者對大學法人化仍是抱持著樂觀其成的態度的。



#### 二、張心雅—「大學法人化問題之研究」

張心雅(2004)以「大學法人化問題之研究」為題，透過質化研究的方式，從法制途徑出發，並採文獻分析法、制度研究法以及比較研究法，以達成分析現行制度下公私立大學之權利主體差異為何？公立大學法人化之後與教育部之間關係之演變為何？並探討大法人化過程可能衍生的問題，建構大學法人化之理想型模等研究目的。

我國公立大學與私立大學最大之分歧點，乃在於制度設置之不同—公立大學為國家附屬機關；爰此，獲得以下結論—大學法人化之目的與意義，即在確立大學的權利主體、達成大學自治、實踐學術自由，分述如下：

#### (一)大學法人化係權力主體之確立

大法人化之目的在於經由確立與維護大學之學術主體地位，進而使大學有能力建立制度、整合資源、維繫大學運作的穩定與教學品質，以及保障人民最終之受教權與教師之教育權。

## (二)大學法人化係大學自治之前提

美國的大學制度向來是世界各國學習的標竿，其關鍵在於美國大學的「去中央化」(decentralization)，而使美國大學能自主自治，培養特色及競爭優勢。

## (三)大學法人化係學術自主之實踐

大學法人化為學術自治的必經過程，除了大學可擺脫政治的不當干預，泯除過去國家權力直接介入的情況，亦可改變傳統由上而下的中央決策模式，從而出大自治的權利，活化大學的組織及運作。並提出以分權取代集權、以專業取代官僚、以輔導取代管制以及以自足待分配等建議。

### 三、戴一凡—「我國國立大學法人化之論述分析」



戴一凡(2004)以「我國國立大學法人化之論述分析」為主題，針對台灣國立大學行政法人化法案之規範與修正進行研究，透過文獻分析法，並輔以 Q 方法論作資料的蒐集與分析，對台灣國立大學行政法人化可能產生的疑慮作出適當的政策建議。

其結論包括四點，第一，確保國立大學自治與學術自由；第二，國立大學主運作；第三，國立大組織的彈性化；第四，與民間結合。並提出以下各個面向提出政策的建議：

### (一)董事會：

應給予行政法人更適當的彈性空間，避免過多的限制壓抑行政法人未來的發展。此外，董事會運作應避免政治立的干預，必須讓校內教師與行政人員等進入董事會的運作，以確保其獨立與自主。

## (二)人事

除妥善處理新舊人員管理的差異外，在將來國立大學轉型後，行政人員應如何善盡公共服務的責任需加以明述，以確保學術的卓越與發展。

## (三)財務

教育部應針對國立大學收取雜費的基準有所規範，避免國立大學在增加預算自籌後，有走向「大學學店化」之虞。並且有效運用民間資源，解決資源不足問題。另外，對於資源不足與新設學校在明顯不利的評鑑結果上，行政院應另外制定補助規則，避免強者越強，弱者越弱的情形產生。

## (四)監督：

教育部應建立第三者評鑑得事後監督機制，讓行政法人國立大學的評鑑更加公正客觀，以有效避免政治立的介入。此外，校園內部監督的聲音亦不應被忽略。

## (五)結果



在結果方面，教育部應促進科際間整合與平衡，而國立大學在教學與研究上也應取得平衡發展。此外，在大學解散權上應有更多的限制，以避免成為政治操作的工具。

## 四、石曉晴—「我國國立大學董事會組織架構之研究」

石曉晴(2004)以「我國國立大學董事會組織架構之研究」為題，主要採用個案研究法，透過文獻探討整理完成訪談大綱，利用半結構式訪談針對四所個案大學之行政人員、專家學者及董事會的相關人員共九位進行訪談，以獲得相關之資料。研究目的如下：首先探討美國州立大學董事會的發展及組織架構，次而了解我國私立大學董事會的發展及組織架構，第三點從大學法修正草案（行政院通過版）來探討我國國立大學董事會的組織及發展，最後根據比較研究之發現，提供未來我國國立大學設置董事會組織架構之參考。

研究結論包括以下五項：(一) 董事會之設置為國立大學發展的契機；(二) 董事會之遴選制度應訂定周全且完善；(三) 董事會應與學校建立一套良好的溝通機制；(四) 董事會應建立評鑑制度；(五) 董事會與校長應劃分權責。最後分別對高等教育行政機關及高等教育機構提出建議，核心的精神在於讓大學引入公正的外部專業力量，以刺激大學組織的彈性及擴展大學經營的領域方向，使我國國立大學處於全球化及市場化之際，有益於提升大學的競爭力。

## 五、宋宏日—「國立大學行政法人化之研究」

宋宏日(2005)以「國立大學行政法人化之研究」為題，透過文獻蒐集探討、深度訪談、各案分析等研究方法，藉「行政法人」作為工具之價值，探析將之應用於國立大學之結果，爰在思考的脈絡上，從組織形式—「行政法人」的形成與開展作出發，繼則在國家之高度上找出其對於國立大學之義務要求，再則從國立大學本身檢視其內部環境與困境，復以國立大學法人在外國之操作經驗，以及國內改制行政法人組織之運作情形，將之設想國立大學改制行政法人後可能浮現之問題，並提出政策建議。其結論如下：



- (一) 國家創設公法人應符合民主正當性原則。
- (二) 「行政法人」係源自於「新公共管理」概念之催化與日本「獨立行政法人」制度之影響。
- (三) 國立大學應以多元發展為理念，並以知識創新、推廣以及引導社會服務。
- (四) 國家負有建制國立大學之義務。
- (五) 國立大學目前之組織形式與困境確有檢討空間。
- (六) 師法外國制度，橘踰淮為枳。
- (七) 尚未成熟之行政法人制度在「國立中正文化中心」面臨嚴峻考驗。
- (八) 「董事會」置入國立大學恐治絲益棼。
- (九) 國立大學不宜改制行政法人制度。
- (十) 國立大學之組織改造，應以國立大學本身之功能任務，以及長遠發展利益作

思考。

## 六、陳錫鋒—「國立大學行政法人化可行性之研究」

陳錫鋒(2005)以「國立大學行政法人化可行性之研究」為題，透過制度研究途徑(又稱機關研究途徑)，協助了解該制度政策過程與可能的運作狀況，並藉此可知行政法人制度的結構、特性、權責……等。另外，以文獻分析以及參考國外制度進行資料的蒐集與處理，就國立大學進行法人化可行性來探討可能產生的各種問題。其獲得以下結論：

(一)我國行政法人制度是受到公共管理思潮之催化，以及日本獨立行政法人制度之影響。

(二)我國乃屬大陸法系之國家，在法體系與法思維上與海洋法系明顯不同。以英國政屬為例，主管大臣給行政執行長一個目標，其在合乎法律的前提下，可以作任何事來達成目標；而我國則是當國家給了行政法人一個目標，還可能會制定施行細則等相關法律來限制其達成目標之手段，需照此邏輯中心才可為之，此極為最大差異點。

(三)國立大學行政法人化組織架構與大學自治精神不全相符，因教育部根本掌握了行政法人國立大學的組成，以及董事長與校長的聘任，此種對於大學決策人者人選的控制與大學自治之精神可謂背道而馳。

(四)在行政法人化後，國立大學之董事會，在形式上雖為大學之最高決策機構，實際上並無廣泛的高權，況且校務會議、學術審議委員會、董事會在大學內缺乏整合與溝通的平台，權限與業務有重疊之虞，屆時難保不會淪為多頭馬車的現象。

(五)國立大學之募款能力多半是不足的。

(六)教育與行政性質本不相同，雖目前國立大學仍被視為教育部的行政機關，因此而冠上「行政」字眼，與傳統大學之精神是相互悖離的。

此外，亦提出了以下建議：建構完整的配套法案，立法時程也需配合；行政法人可作為國立大學法人化參考選項，但不需受制一般通例；董事會組成比例，建議改由政府、專家學者、民間各三分之一；國立大學法人化後不需變動名稱；培養國立大學募款能力為當務之急……等。

### 七、柯維欣—「我國國立大學法人化政策之研究」

柯維欣(2005)以「我國國立大學法人化政策之研究」為題，分析我國國立大學行政法人化政策之發展及其內涵，以及瞭解主要國家大學法人化之發展，並調查目前我國國立大學內部成員對國立大學行政法人化之看法，包括以下之研究目的：探討大學行政法人化政策之背景脈絡及其成因；分析大學行政法人政策之主要內涵及相關學理；探討大學行政法人政策對大學發展之利弊；探討大學行政法人化政策實施之適合度、可行性；分析主要國家公立大學法人化政策之發展；探討不同背景變項之受試者對國立大學行政法人政策之態度及看法；探究大學行政法人化政策實施之因應及配套措施；根據結果，提出各種具體建議，以提供教育行政機關、國立大學等之參考……等。以文獻分析法、問卷調查法與訪談法作為主要研究方法，綜合文獻及分析調查結果及結論，對主管教育行政機關、國立大學、國立大學行政法人政策，以及後續研究者提出之建議。其建議如下：

#### (一)對主管教育行政機關之建議：

首先應加強宣導有關法人化營運組織等概念，建立對國立大學之對話機制，並制定相關配套措施，使法人化的推動能事先具有完善之規劃。可選擇條件成熟之國立大學先行試辦，觀察其具體成效；法人化後加強對人文學科、基礎學科或弱勢科系加強補助。尚需建立客觀、專業之大學「多重評鑑」或「第三者評鑑機制」。而政府也應由「控制」轉向「監督」的角色。

#### (二)對國立大學之建議：

首先應強化國立大學本身經營能力，發展其自主性及建立特色，再分析大學的優勢、劣勢、機會、威脅，以建立符合自身發展之因應策略。最後則是對外部成員參與大學經營之模式可作為借鏡。

### (三)對國立大學行政法人政策之建議：

董事會、校務會議、學術評議委員會三者的權責關係應予釐清；董事會職權、組成及功能定位應再確認；大學法修正草案第二章的規定應予以簡化，再作修改；可朝向建構學校法人型態或以大學個別法人化的方式作規劃。

### (四)對後續研究者之建議：

在研究範圍方面，第一，可再針對其影響層面及相關議題作深入探討；第二，將國立大學法人化之主題，結合其他議題作相關研究；而研究時間上，台灣的國立大學法人化的推動尚在發展階段，因此未來國立大學法人化之型態、推動方式的規劃上，值得後續研究者持續對政策作追蹤。

## 八、黃兆揚—「國立大學法人化之研究」

黃兆揚(2005)以「國立大學法人化之研究」為題，整理當前大學面臨的挑戰、大學制度的發展與時代精神的演變，並檢討國立大學目前作為教育部的下級機關，其法律地位與學術環境受到體制的侷限，不利於知識的發展與學術自由，因而形成國立大學去機關化、走向法人化之獨立自主的需求。在此背景下展開國立大學法人化的政策上辯論，並以學術自由及追求卓越為終極目的，在各項爭點逐一剖析。透過文獻歸納與議題分析，目的在於研究如何透過法人化的法制設計，建立一個保障學術自由之大學體制。本文傾向對學術自由的保護範圍作最大的理解。換言之，對大學的監督，應作有利於學術自由與大學自治之解釋。追求卓越的大學治理，須培養社會對大學的信任，塑造大學對社會的責任。研究結論如下：

### (一)法人類型：

國立大學應具備含有社團法人的性質，但成員參與決策權力並非人人平等而須依功能的考量而為差別處理。

### (二)治理結構：

國立大學法人的治理機關，應強調公眾信託與權責分明的精神。董事會包括

成員、組織、職權、地位與分工等等，必須以法律定之其立法精神乃董事會必須受大大眾之普遍信任，而非由國家機關單方面授權成立。

(三)人事財政：

國立大學法人應與國家的統治作用進行某種「法權區隔」的工作，在學術範圍內的事務，保留大學自主決定之。

(四)監督架構：

對國立大學的行政監督不能進行適當、專業之監督。監督時機方式，應從事前的監督改為事後監督、成果的監督。減少外部監督，並增加內部控制之比重。監督態度應採評價、建議的模式，並建立分散、多元管道的監督方式。

本文建議後續應該研究的議題，乃大學作為一個獨立法人脫離國家直接控制後，如何該在各個層面同步建立良好的監督、課責與壓力機制，以贏得公眾長遠的信任，逐步取代國家獨占的介入。



## 第三章 研究方法

此研究過程須兼重理論之探討以及實徵資料之分析，本章介紹研究之方法及過程。章節安排為：第一節研究方法；第二節研究步驟；第三節研究架構；第四節研究設計與實施；第五節研究範圍與限制。詳細說明如下：

### 第一節 研究方法

#### 壹、文獻分析法

本研究為釐清各種相關法人的概念，首先搜集國內相關法律的條文規章、國內之碩士、博士論文的研究發現、期刊以及報章雜誌，對本議題之條文內涵做分析，並探討其應用於國立大學之適切性所在；其次，再研讀介紹有關國外已具有法人性質大學之文章，做制度之比較與分析，希望藉由基礎理論的探討作為本研究工具編制之基本架構，提供進一步問卷調查與深度訪談之基礎。

#### 貳、問卷調查法



經由文獻探討，對相關法人內涵有初步了解後，針對所發現之問題與尚待討論之部分，作為問卷發展之基礎。並以研究者自編「國立大學實施法人化之意見調查表」，作為問卷調查研究之工具。問卷調查對象包括教育部之行政人員，公私立大學(公立為主)之教學系統與行政系統人員，另有專家學者以及具實務工作經驗之專業人才。期望透過問卷調查蒐集多方學者與專業人士之意見。

#### 參、質性訪談法

對問卷調查結果做統計分析之後，針對無法經由量化結果解答的問題做更進一步深度的質性訪談，做深入地了解與探究。訪談對象即選擇問卷調查對象中具代表性之政府、大學院校之教學系統與行政系統人員、專家學者數名。

## 第二節 研究步驟

本研究實施包含六步驟，詳細說明如下：

### 壹、分析題目

首先分析題目研究之可行性，在決定研究方向及研究範圍後，確定研究題目並研擬研究計畫。

### 貳、文獻探討

藉由圖書館、以及網路資訊查詢系統等途徑，廣泛蒐集相關文獻，包括國內外與本研究題目相關之著述、期刊、歷年來國內之碩士、博士論文、法案、政府出版品以及研究報告，並輔以國內之相關新聞報導做為參考。

### 參、編製問卷

研讀並分析所蒐集之文獻，針對文獻分析後發現之問題，作為問卷內容之架構與基礎，進行問卷編制。



### 肆、問卷調查及統計分析

以網路寄發之方式，進行問卷調查，待問卷回收後加以整理，並做量化統計之分析，以獲得量化之數據。

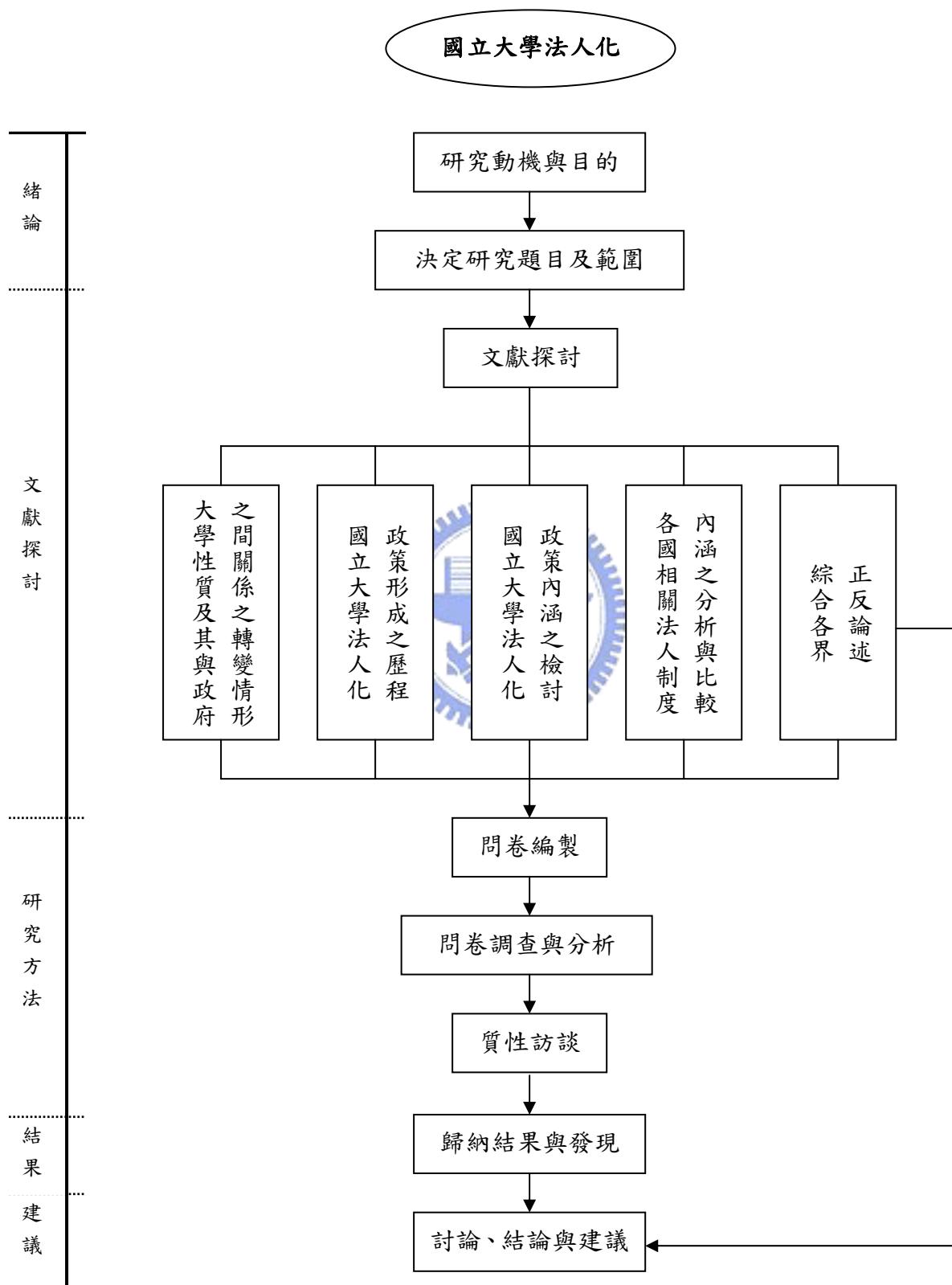
### 伍、質性訪談

針對量化統計獲得結果所無法解答之問題，進一步進行深度訪談，以了解受訪者對國立大學進行法人化的看法，從中獲得建議，並歸納出問題的解決之道。

### 陸、結論與建議

綜合文獻探討、問卷調查以及深度訪談所得的結果，對國立大學進行法人化之可行性進行討論、歸納結論並提出政策之建議。

### 第三節 研究架構



圖一：研究架構圖

## 第四節 研究設計與實施

### 壹、研究工具

本研究以問卷之編制作為研究工具，依據文獻探討歸納之結果，針對國立大學未來進行法人化相關問題之內涵，結合其他國家進行法人化之公立大學運作現況探討之結果，以及本研究之待答問題與研究目的，作為問卷編制之基礎依據。問卷編製之過程包括：

#### 一、草擬問卷初稿

依據文獻探討的過程中所歸納的結果，並綜合各界對本研究議題之疑慮，自行編製問卷內容，經與指導教授討論，將問卷內涵之疑義加以刪除或修正，最後編擬完成問卷初稿。

#### 二、初稿問卷內容



本研究問卷內容包括問卷簡介、基本資料以及填答說明外，主要問題約計50題。基本資料包含受試者性別、年齡、身分、教育程度以及服務機關。本問卷內容旨在了解受試者對我國國立大學進行法人化之看法與疑慮，最後一部分則為綜合意見欄，為開放式之問題，請受試者提供其他意見與建議。

### 貳、研究對象

主要是以教育人員為對象，為了解各大學校長、各級主管、教師、學校職員以及教育主管機關之行政人員對於國立大學進行法人化之看法，以九十四學年度台灣地區各公、私立大學(公立為主)之行政人員與教授為對象，並針對教育部行政人員以及立法委員數名，作問卷抽樣調查，此問卷調查以紙本問卷以及網路問卷之方式來進行。

### 參、問卷調查

本研究以九十四學年度台灣地區公、私立大學(公立為主)之正、副校長、學

院院長、系所主管，及其他校務一級主管為對象，進行抽樣。對 52 所一般國立綜合大學、獨立學院與科技大學與少數私立大學之校長全體寄發，發放 60 份問卷；其副校長全體寄發以及各校選取數名一級主管，一共發放 250 份問卷；各校各選取數名學院院長、系所主管與教授進行寄發，預計 500 份；教育部之行政人員發與立法委員各發放 50 份。

有效回收問卷共計 275 份，包括 7 個不同的服務單位，來自教育部之高教司行政人員 18 份，立法委員 5 份，大學院校一共 252 份。其中來自大學院校包括一般國立綜合大學 121 份，國立科技大學或技術學院 57 份，師範或教育大學 45 份，國立獨立學院 9 份，以及私立大學 20 份。而根據不同職稱，275 份問卷中，除教育部人員 18 份與立法委員 5 份之外，尚包括校長 17 份，副校長 12 份，校務一級主管 109 份，院級主管 7 份，系所主管 29 份，教師 78 份。

#### 肆、質性訪談

問卷回收之後，針對其無法解決之問題，從問卷發放對象中選取 10 名具代表性之政府、大學院校之教學系統與行政系統人員、專家學者數名，進行深度質性訪談。



#### 伍、實施程序

本研究實施時間自民國九十四年七月起至九十五年六月為止，為期一年。研究進行之程序分為擬定研究計畫、文獻探討、問卷編制、進行問卷調查以及深度訪談，資料整理、歸納結論與提出建議等步驟。

#### 陸、資料處理與統計分析

本研究資料分為問卷調查資料以及訪談資料。問卷調查部分先將回收之問卷做編號，將有效資料鍵入，以 SPSS For Windows10.0 版套裝軟體程式進行描述性統計分析及卡方檢定，呈現樣本分布情形即各項統計之分析。訪談資料部份則先將訪談過程錄音，轉成逐字稿之後，進行內容之分析。

## 第五節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

本研究之範圍僅以我國之國立大學為主軸，而不包含其他各級學校。此外，僅擷取國外具代表性、有法人化性質之國立大學進行制度之分析。

### 貳、研究限制

本研究限於時間以及個人學識之不足有以下之限制：

- 一、本研究專注焦點在於大學行政運作層面上之內涵與轉變，故於法律層面上基礎理論的理解與分析較為薄弱。
- 二、本研究雖採抽樣問卷調查之方式取得資料，然卻無法得知受試者是否真正了解題意並且確實作答，故可能影響所得資料之客觀性與正確性。

- 三、本研究尚且關聯經費預算、會計等財務運作上的問題，涉及層面甚廣，處理不易，故列為研究限制之一。

- 四、當前我國國立大學尚未真正進行法人化措施，故本研究僅單純根據他國經驗以及問卷、訪談後所歸納出最理想的推論，僅供未來政策推行之參考，其實施後之成果為何，尚無法得到證實。

## 第四章 結果與討論

本章旨在根據問卷調查與質性訪談所得資料進行分析，藉以了解不同受試者對國立大學法人化之看法與建議。主要分為三節，第一節為問卷調查結果分析；第二節為質性訪談結果分析；第三節為討論。

### 第一節 問卷調查結果分析

本研究之問卷調查分為網路問卷與紙本問卷兩種方式。有效回收問卷共計 275 份，包括 7 個不同的服務單位，來自教育部之高教司行政人員 18 份，立法委員 5 份，大學院校 252 份。其中來自大學院校包括一般國立綜合大學 121 份，國立科技大學或技術學院 57 份，師範或教育大學 45 份，國立獨立學院 9 份，以及私立大學 20 份。而根據不同職稱，275 份問卷中，除教育部人員 18 份與立法委員 5 份之外，尚包括校長 17 份，副校長 12 份，校務一級主管 109 份，院級主管 7 份，系所主管 29 份，教師 78 份。本問卷調查結果以服務於不同單位以及不同職稱兩種背景變項加以分析之。各服務單位類型與不同職稱之間之問卷數如表 4-1 所示。

表 4-1 學校類型與不同職務之間卷數

職務名稱 學校類型	校長	副校長	校務一級主管	院級主管	系所主管	教師	總和	教育部人員	立法委員
一般國立綜合大學	5	3	50	4	13	46	121	18	5
國立科技大學或技術學院	5	4	31	0	6	11	57		
師範或教育大學	5	2	14	3	8	13	45		
國立獨立學院	2	0	6	0	0	1	9		
私立大學	0	3	8	0	2	7	20		
總和	17	12	109	7	29	78	252	270	275

#### 壹、服務於不同單位對國立大學法人化意見調查結果

此部份針對我國大法人化之意見，共分為三大部分，其是指：對國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來之優缺點之看法、對國立大學法人化之政策內涵

之看法以及對國立大學進行法人化之整體支持度等三大部分而言，並進行描述性統計以及卡方考驗。在每個表格中所列出的個數，為選擇該選項之人數，對各選項百分比方面，以選擇該選項占該服務單位總總人數之百分比計算之。

## 一、國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來優缺點之意見分析

以下分為「國立大學在法人化之後可達到之目的」、「設置董事會」、「經費鬆綁」、「人事鬆綁」、「實施困境」與「解散規定」等六大層面，進行問卷調查結果分析：

### (一) 國立大學行政法人化可達之目的

針對服務於不同單位之受試者，對國立大學進行法人化是否可達到「學術自由與大學自治的目標」、「行政運作上能避免過多人事、財政等法規的限」、「可達成學校本身學術責任、績效管理之理念」、「避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」、「縮減政府補助國立大學的經費」、「增加經營狀況與財務運用之透明化」等看法之差異，調查結果呈現如下：



#### 1. 能達到學術自由與大學自治的目標

表 4-1-1-1 能否達到學術自由與大學自治的目標意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	2	11.1	13	72.2	3	16.7	0	0	0	0	18	100
立法院	0	0	4	80	1	20	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	13	10.7	58	47.9	27	22.3	19	15.7	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	7	12.3	32	56.1	13	22.8	4	7.0	1	1.8	57	100
師範或教育大學	6	13.3	25	55.6	7	15.6	7	15.6	0	0	45	100
國立獨立學院	0	0	5	55.6	3	33.3	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	4	20.0	8	40.0	5	25.0	3	15.0	0	0	20	100
總合	32	11.6	145	52.7	59	21.5	33	12.0	6	2.2	275	100

表 4-1-1-1 顯示服務於不同單位者，對「能達到學術自由與大學自治的目標」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 72.2，立法院為 47.9，一般國

立綜合大學為 47.9，國立科技大學或技術學院為 56.1，師範或教育大學為 55.6，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 40.0，總體為 52.7，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.2，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 11.6，為第三高之比例。

## 2. 行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制

表 4-1-1-2 能否在行政運作上避免過多人事、財政等法規限制意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	4	22.2	11	61.1	2	11.1	1	5.6	0	0	18	100
立法院	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	23	19.0	64	52.9	14	11.6	15	12.4	5	4.1	121	100
國立科技大學或技術學院	9	15.8	35	61.4	4	7.0	8	14.0	1	1.8	57	100
師範或教育大學	10	22.2	28	62.2	5	11.1	2	4.4	0	0	45	100
國立獨立學院	0	0	7	77.8	0	0	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	5	25.0	10	50.0	3	15.0	2	10.0	0	0	20	100
總合	52	18.9	158	57.5	29	10.5	29	10.5	7	2.5	275	100

表 4-1-1-2 顯示服務於不同單位者，對「行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 61.1，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 52.9，國立科技大學或技術學院為，師範或教育大學為 61.4，國立獨立學院為 77.8，私立大學為 50.0，總體為 57.5，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.9，為第二高之比例。在「普通」與「不同意」選項上，總體為 10.5，為第三高之比例。

## 3. 可達成學校本身學術責任、績效管理之理念

表 4-1-1-3 能否達成學校本身學術責任、績效管理之理念意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	5	27.8	9	50.0	4	22.2	0	0	0	0	18	100
立法院	0	0	4	80.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	17	14.0	55	45.5	31	25.6	15	12.4	3	2.5	121	100
國立科技大學或技術學院	9	15.8	36	63.2	9	15.8	3	5.3	0	0	57	100

師範或教育大學	8	17.8	25	55.6	11	24.4	1	2.2	0	0	45	100
國立獨立學院	0	0	5	55.6	3	33.3	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	6	30.0	6	30.0	6	30.0	2	10.0	0	0	20	100
總合	45	16.4	140	50.9	65	23.6	21	7.6	4	1.5	275	100

表 4-1-1-3 顯示服務於不同單位者，對「可達成學校本身學術責任、績效管理之理念」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 50.0，立法院為 80.0，一般國立綜合大學為 45.5，國立科技大學或技術學院為 63.2，師範或教育大學為 55.6，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 30.0，總體為 50.9，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 23.6，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 16.4，為第三高之比例。

#### 4. 能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形

表 4-1-1-4 能否避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形意見表 A

服務單位	意見		非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	4	22.2	7	38.9	4	22.2	3	16.7	0	0	18	100		
立法院	0	0	4	80.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	23	19.0	51	42.1	19	15.7	27	22.3	1	.8	121	100		
國立科技大學或技術學院	12	21.1	28	49.1	11	19.3	6	10.5	0	0	57	100		
師範或教育大學	8	17.8	20	44.4	7	15.6	8	17.8	2	4.4	45	100		
國立獨立學院	0	0	4	44.4	4	44.4	0	0	1	11.1	9	100		
私立大學	7	35.0	6	30.0	3	15.0	4	20.0	0	0	20	100		
總合	54	19.6	120	43.6	49	17.8	48	17.5	4	1.5	275	100		

表 4-1-1-4 顯示服務於不同單位者，對「能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 38.9，立法院為 80.0，一般國立綜合大學為 42.1，國立科技大學或技術學院為 49.1，師範或教育大學為 44.4，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 30.0，總體為 43.6，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 19.6，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

#### 5. 可縮減政府補助國立大學的經費

表 4-1-1-5 能否縮減政府補助國立大學的經費意見表 A

意見 服務單位	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	2	11.1	7	38.9	7	38.9	2	11.1	0	0	18	100
立法院	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	10	8.3	55	45.5	29	24.0	20	16.5	7	5.8	121	100
國立科技大學或技術學院	7	12.3	24	42.1	12	21.1	13	22.8	1	1.8	57	100
師範或教育大學	6	13.3	19	42.2	13	28.9	6	13.3	1	2.2	45	100
國立獨立學院	0	0	3	33.3	5	55.6	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	5	25.0	9	45.0	3	15.0	3	15.0	0	0	20	100
總合	32	11.6	118	42.9	71	25.8	44	16.0	10	3.6	275	100

表 4-1-1-5 顯示服務於不同單位者，對「可縮減政府補助國立大學的經費」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 38.9，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 45.5，國立科技大學或技術學院為 42.1，師範或教育大學為 42.2，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 45.0，總體為 42.9，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 25.8，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 16.0，為第三高之比例。

## 6. 能增加經營狀況與財務運用之透明化

表 4-1-1-6 能否增加經營狀況與財務運用之透明化意見表 A

意見 服務單位	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	2	11.1	10	55.6	5	27.8	1	5.6	0	0	18	100
立法院	0	0	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	7	5.8	50	41.3	32	26.4	27	22.3	5	4.1	121	100
國立科技大學或技術學院	10	17.5	25	43.9	11	19.3	10	17.5	1	1.8	57	100
師範或教育大學	4	8.9	23	51.1	10	22.2	7	15.6	1	2.2	45	100
國立獨立學院	0	0	5	55.6	2	22.2	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	6	30.0	7	35.0	7	35.0	0	0	0	0	20	100
總合	29	10.5	121	44.0	70	25.5	47	17.1	8	2.9	275	100

表 4-1-1-6 顯示服務於不同單位者，對「能增加經營狀況與財務運用之透明化」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 55.6，立法院為 20.0，一般國

立綜合大學為 41.3，國立科技大學或技術學院為 43.9，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 35.0，總體為 44.0，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 25.5，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 17.1，為第三高之比例。

以上關於國立大學行政法人化可達之目的，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故服務於不同單位者並無看法上的差異。

## (二) 設置董事會

針對服務於不同單位之受試者，對設置董事會是否會帶來「對學校管理可引入企業經營之精神」、「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉？」、「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」、「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」、「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」、「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」等影響看法之差異，調查結果呈現如下：

### 1. 對學校管理可引入企業經營之精神

表 4-1-1-7 能否對學校管理可引入企業經營之精神意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	4	22.2	13	72.2	1	5.6	0	0	0	0	18	100
立法院	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	19	15.7	53	43.8	26	21.5	18	14.9	5	4.1	121	100
國立科技大學或技術學院	12	21.1	36	63.2	5	8.8	4	7.0	0	0	57	100
師範或教育大學	6	13.3	28	62.2	8	17.8	2	4.4	1	2.2	45	100
國立獨立學院	1	11.1	6	66.7	0	0	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	3	15.0	13	65.0	1	5.0	3	15.0	0	0	20	100
總合	47	17.1	150	54.5	43	15.6	28	10.2	7	2.5	275	100

表 4-1-1-7 顯示服務於不同單位者，對「對學校管理可引入企業經營之精神」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 72.2，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 43.8，國立科技大學或技術學院為 63.2，師範或教育大學為 62.2，

國立獨立學院為 66.7，私立大學為 65.0，總體為 54.5，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 17.1，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 15.6，為第三高之比例。

## 2. 容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉

表 4-1-1-8 能否容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	4	22.2	10	55.6	4	22.2	0	0	0	0	18	100
立法院	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	13	10.7	57	47.1	26	21.5	21	17.4	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	9	15.8	30	52.6	12	21.1	6	10.5	0	0	57	100
師範或教育大學	4	8.9	28	62.2	10	22.2	3	6.7	0	0	45	100
國立獨立學院	1	11.1	3	33.3	3	33.3	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	3	15.0	11	55.0	6	30.0	0	0	0	0	20	100
總合	36	13.1	140	50.9	63	22.9	31	11.3	5	1.8	275	100

表 4-1-1-8 顯示服務於不同單位者，對「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 55.6，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 47.1，國立科技大學或技術學院為 52.6，師範或教育大學為 62.2，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 55.0，總體為 50.9，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 22.9，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 13.1，為第三高之比例。

## 3. 董事會可扮演代替教育部監督學術之機制

表 4-1-1-9 董事會能否扮演代替教育部監督學術之機制意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	9	50.0	6	13.3	3	16.7	0	0	18	100
立法院	1	20.0	2	40.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	6	5.0	41	33.9	35	28.9	33	27.3	6	5.0	121	100
國立科技大學或技術學院	2	3.5	20	35.1	17	29.8	15	26.3	3	5.3	57	100
師範或教育大學	0	0	18	40.0	15	33.3	11	24.4	1	2.2	45	100

國立獨立學院	0	0	3	33.3	3	33.3	2	22.2	1	11.1	9	100
私立大學	2	10.0	12	60.0	2	10.0	4	20.0	0	0	20	100
總合	11	4.0	105	38.2	80	29.1	68	24.7	11	4.0	275	100

表 4-1-1-9 顯示服務於不同單位者，對「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 50.0，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 33.9，國立科技大學或技術學院為 35.1，師範或教育大學為 40.0，國立獨立學院為，私立大學為 60.0，總體為 38.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 29.1，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 24.7，為第三高之比例。

#### 4. 國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中

表 4-1-1-10 是否國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中意見表 A

服務單位	意見		非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	0	0	5	27.8	7	38.9	5	27.8	1	5.6	18	100		
立法院	1	20.0	1	20.0	1	20.0	2	40.0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	18	14.9	68	56.2	23	19.0	10	8.3	2	1.7	121	100		
國立科技大學或技術學院	9	15.8	29	50.9	11	19.3	8	14.0	0	0	57	100		
師範或教育大學	5	11.1	23	51.1	10	22.2	7	15.6	0	0	45	100		
國立獨立學院	2	22.2	5	55.6	1	11.1	0	0	1	11.1	9	100		
私立大學	3	15.0	10	50.0	3	15.0	3	15.0	1	5.0	20	100		
總合	38	13.8	141	51.3	56	20.4	35	12.7	5	1.8	275	100		

表 4-1-1-10 顯示服務於不同單位者，對「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 27.8，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 56.2，國立科技大學或技術學院為 50.9，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 50.0，總體為 51.3，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 13.8，為第三高之比例。

#### 5. 董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入

表 4-1-1-11 董事是否可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	1	5.6	10	55.6	4	22.2	3	16.7	0	0	18	100
立法院	0	0	3	60.0	1	20.0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	26	21.5	61	50.4	22	18.2	10	8.3	2	1.7	121	100
國立科技大學或技術學院	16	28.1	29	50.9	6	10.5	5	8.8	1	1.8	57	100
師範或教育大學	7	15.6	26	57.8	8	17.8	3	6.7	1	2.2	45	100
國立獨立學院	2	22.2	5	55.6	2	22.2	0	0	0	0	9	100
私立大學	5	25.0	9	45.0	4	20.0	1	5.0	1	5.0	20	100
總合	57	20.7	143	52.0	47	17.1	23	8.4	5	1.8	275	100

表 4-1-1-11 顯示服務於不同單位者，對「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 55.6，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 50.4，國立科技大學或技術學院為 50.9，師範或教育大學為 57.8，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 45.0，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 20.7，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.1，為第三高之比例。

#### 6. 為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化

表 4-1-1-12 為了董事會成員、董事長遴選，是否可能造成黑函、買票等惡質選舉文化意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	9	50.0	8	44.4	1	5.6	0	0	18	100
立法院	0	0	3	60.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	23	26.4	66	54.5	16	13.2	6	5.0	1	.8	121	100
國立科技大學或技術學院	21	36.8	29	50.9	4	7.0	3	5.3	0	0	57	100
師範或教育大學	10	22.2	28	62.2	3	6.7	4	8.9	0	0	45	100
國立獨立學院	5	55.6	2	22.2	2	22.2	0	0	0	0	9	100
私立大學	6	30.0	6	30.0	6	30.0	2	10.0	0	0	20	100
總合	74	26.9	143	52.0	41	14.9	16	5.8	1	.4	275	100

$$\chi^2 = 40.299 \quad df = 24 \quad p = .020$$

表 4-1-1-12 顯示服務於不同單位者，對「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」，在「同意」選項，服務於教育部者同意

度為 50.0，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 54.5，國立科技大學或技術學院為 50.9，師範或教育大學為 62.2，國立獨立學院為 22.2，私立大學為 30.0，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 26.9，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 14.9，為第三高之比例。

關於「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=40.299$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部」與「國立科技大學或技術學院」之意見比較，95%信賴區間介於 9.95 到 1.40 之間，未包含 0，二者達顯著差異。

### (三) 經費鬆綁

在經費鬆綁方面，服務於不同單位之受試者對「在預算編列上可避免瑣細？」、「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑？」、「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係？」、「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化？」、「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務？」、「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學？」等看法之差異，調查結果呈現如下：

#### 1. 在預算編列上可避免瑣細

表 4-1-1-13 能否在預算編列上避免瑣細意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	2	11.1	11	61.1	4	22.2	1	5.6	0	0	18	100
立法院	1	20.0	2	40.0	1	20.0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	14	11.6	67	55.4	25	20.7	13	10.7	2	1.7	121	100
國立科技大學或技術學院	3	5.3	38	66.7	11	19.3	5	8.8	0	0	57	100
師範或教育大學	4	5.9	21	46.7	13	28.9	7	15.6	0	0	45	100
國立獨立學院	0	0	3	33.3	5	55.6	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	1	5.0	7	35.0	8	40.0	4	20.0	0	0	20	100
總合	25	9.1	149	54.2	67	24.4	31	11.3	3	1.1	275	100

表 4-1-1-13 顯示服務於不同單位者，對「在預算編列上可避免瑣細」，在「同

意」選項，服務於教育部者同意度為 61.1，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 55.4，國立科技大學或技術學院為 66.7，師範或教育大學為 46.7，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 35.0，總體為 54.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 24.4，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 11.3，為第三高之比例。

## 2. 因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑

表 4-1-1-14 因財務自主大學教育是否可能成為市場導向販賣文憑意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	7	38.9	7	38.9	2	11.1	2	11.1	18	100
立法院	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	28	23.1	48	39.7	27	22.3	16	13.2	2	1.7	121	100
國立科技大學或技術學院	12	21.1	33	57.9	5	8.8	6	10.5	1	1.8	57	100
師範或教育大學	7	15.6	21	46.7	8	17.8	9	20.0	0	0	45	100
國立獨立學院	1	11.1	6	66.7	1	11.1	1	11.1	0	0	9	100
私立大學	2	10.0	9	45.0	4	20.0	4	20.0	1	5.0	20	100
總合	51	18.5	127	46.2	53	19.3	38	13.8	6	2.2	275	100

表 4-1-1-14 顯示服務於不同單位者，對「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 38.9，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 39.7，國立科技大學或技術學院為 57.9，師範或教育大學為 46.7，國立獨立學院為 66.7，私立大學為 45.0，總體為 46.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 19.3，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.5，為第三高之比例。

## 3. 大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係

表 4-1-1-15 大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	5	27.8	5	27.8	8	44.4	0	0	18	100
立法院	0	0	1	20.0	2	40.0	0	0	2	40.0	5	100
一般國立綜合大學	10	8.3	45	37.2	23	19.0	39	32.2	4	3.3	121	100

國立科技大學或技術學院	4	7.0	23	40.4	9	15.8	18	31.6	3	5.3	57	100
師範或教育大學	3	6.7	20	44.4	7	15.6	12	26.7	3	6.7	45	100
國立獨立學院	1	11.1	4	44.4	2	22.2	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	0	0	9	45.0	5	25.0	4	20.0	2	10.0	20	100
總合	18	6.5	107	38.9	53	19.3	52	39.8	15	5.5	275	100

表 4-1-1-15 顯示服務於不同單位者，對「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係」，在「不同意」選項，服務於教育部者同意度為 44.4，立法院為 0，一般國立綜合大學為 32.2，國立科技大學或技術學院為 31.6，師範或教育大學為 26.7，國立獨立學院為 11.1，私立大學為 20.0，總體為 39.8，為第一高之比例。在「同意」選項上，總體為 38.9，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 19.3，為第三高之比例。

#### 4. 為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化

表 4-1-1-16 為了擴充大學收入是否可能迫使大學走向商業化意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	9	50.0	7	38.9	2	11.1	0	0	18	100
立法院	2	40.0	3	60.0	0	0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	33	27.3	63	51.2	19	15.7	5	4.1	2	1.7	121	100
國立科技大學或技術學院	18	31.6	32	56.1	3	5.3	4	7.0	0	0	57	100
師範或教育大學	9	20.0	26	57.8	7	15.6	3	6.7	0	0	45	100
國立獨立學院	4	44.4	4	44.4	1	11.1	0	0	0	0	9	100
私立大學	6	30.0	10	50.0	2	10.0	2	10	0	0	20	100
總合	72	26.2	146	53.1	39	14.2	16	5.8	2	.7	275	100

表 4-1-1-16 顯示服務於不同單位者，對「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 50.0，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 51.2，國立科技大學或技術學院為 56.1，師範或教育大學為 57.8，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 50.0，總體為 53.1，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 26.2，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 14.2，為第三高之比例。

5. 教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務

表 4-1-1-17 教職人員是否可能無暇研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	1	5.6	6	33.3	4	22.2	6	33.3	1	5.6	18	100
立法院	0	0	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	24	19.8	53	43.8	31	25.6	10	8.3	3	2.5	121	100
國立科技大學或技術學院	12	21.1	31	54.4	6	10.5	6	10.5	2	3.5	57	100
師範或教育大學	6	13.3	23	51.1	8	17.8	8	17.8	0	0	45	100
國立獨立學院	3	33.3	6	66.7	0	0	0	0	0	0	9	100
私立大學	3	15.0	7	35.0	6	30.0	4	20.0	0	0	20	100
總合	49	17.8	128	46.5	56	20.4	36	13.1	6	2.2	275	100

表 4-1-1-17 顯示服務於不同單位者，對「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 33.3，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 43.8，國立科技大學或技術學院為 54.4，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 66.7，私立大學為 35.0，總體為 46.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

6. 財務自主後，教育部可能減少補助國立大學

表 4-1-1-18 財務自主後，教育部是否可能減少補助國立大學意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	3	16.7	7	38.9	5	27.8	2	11.1	1	5.6	18	100
立法院	3	60.0	1	20.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	39	32.2	56	46.3	17	14.0	9	7.4	0	0	121	100
國立科技大學或技術學院	16	28.1	28	49.1	8	14.0	4	7.0	1	1.8	57	100
師範或教育大學	10	22.2	29	64.4	2	4.4	4	8.9	0	0	45	100
國立獨立學院	3	33.3	5	55.6	1	11.1	0	0	0	0	9	100
私立大學	3	15.0	12	60.0	4	20.0	1	5.0	0	0	20	100
總合	77	28.0	138	50.2	38	13.8	20	7.3	2	.7	275	100

表 4-1-1-18 顯示服務於不同單位者，對「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 38.9，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 46.3，國立科技大學或技術學院為 49.1，師範或教育大學為 64.4，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 60.0，總體為 50.2，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 28.0，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 13.8，為第三高之比例。

以上關於經費鬆綁的各項論述，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故服務於不同單位者並無看法上的差異。

#### (四)人事鬆綁

在人事鬆綁方面，服務於不同單位受試者對於是否會帶來「師資來源可因此而多元化？」、「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正？」、「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員？」、「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端？」、「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境？」等影響看法之差異，調查結果呈現如下：



#### 1. 師資來源可因此而多元化

表 4-1-1-19 師資來源是否可因此而多元化意見表 A

意 見 服 务 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	3	16.7	9	50.0	4	22.2	1	5.6	1	5.6	18	100
立法院	0	0	5	100	0	0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	16	13.2	52	43.0	35	28.9	15	12.4	3	2.5	121	100
國立科技大學或技術學院	11	19.3	30	52.6	7	12.3	9	15.8	0	0	57	100
師範或教育大學	4	8.9	24	53.3	9	20.0	6	13.3	2	4.4	45	100
國立獨立學院	0	0	4	44.4	3	33.3	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	1	5.0	8	40.0	7	35.0	3	15.0	1	5.0	20	100
總合	35	12.7	132	48.0	65	23.6	35	12.7	8	3.9	275	100

表 4-1-1-19 顯示服務於不同單位者，對「師資來源可因此而多元化」，在「同

意」選項，服務於教育部者同意度為 50.0，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 43.0，國立科技大學或技術學院為 52.6，師範或教育大學為 53.3，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 40.0，總體為 48.0，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 23.6，為第二高之比例。在「非常同意」與「不同意」選項上，總體為 12.7，為第三高之比例。

## 2. 規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正

表 4-1-1-20 規避考試用人制度是否會造成一己之私而用人未能公正意見表 A

意見 服務單位	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	2	11.1	8	44.4	4	22.2	4	22.2	0	0	18	100
立法院	0	0	2	40.0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	21	17.4	56	46.3	26	21.5	18	14.9	0	0	121	100
國立科技大學或技術學院	18	31.6	25	43.9	6	10.5	8	14.0	0	0	57	100
師範或教育大學	4	8.9	30	66.7	6	13.3	5	11.1	0	0	45	100
國立獨立學院	5	55.6	3	33.3	1	11.1	0	0	0	0	9	100
私立大學	2	10.0	7	35.0	4	20.0	4	20.0	3	15.0	20	100
總合	52	18.9	131	47.6	49	17.8	40	14.5	3	1.1	275	100

$\chi^2=67.098$  df=24 p=.000

表 4-1-1-20 顯示服務於不同單位者，對「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 44.4，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 46.3，國立科技大學或技術學院為 43.9，師範或教育大學為 66.7，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 35.0，總體為 47.6，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.9，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

關於「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=67.098$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「私立大學」與「國立科技大學或技術學院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.15 到 1.61 間，未包含 0，；「私立大學」與「國立獨立學院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.27 到 1.52 之間，未包含 0，顯示「私立大學」與「國立科技大學或技術學院」以及「國立獨立學院」之看法，皆達顯著差異。

### 3. 規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員

表 4-1-1-21 規避考試用人制度是否無法選用組織真正需要的人員意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	1	5.6	7	38.9	6	33.3	1	5.6	3	16.7	18	100
立法院	0	0	0	0	3	60.0	1	20.0	1	20.0	5	100
一般國立綜合大學	16	13.2	45	37.2	34	28.1	25	20.7	1	.8	121	100
國立科技大學或技術學院	8	14.0	26	45.6	13	22.8	9	15.8	1	1.8	57	100
師範或教育大學	3	6.7	24	53.3	7	15.6	10	22.2	1	2.2	45	100
國立獨立學院	4	44.4	4	44.4	1	11.1	0	0	0	0	9	100
私立大學	2	10.0	5	25.0	4	20.0	6	30.0	3	15.0	20	100
總合	34	12.4	111	40.4	68	24.7	52	18.9	10	3.6	275	100

$\chi^2=50.542$  df=24 p=.001

表 4-1-1-21 顯示服務於不同單位者，對「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 38.9，立法院為 0.0，一般國立綜合大學為 37.2，國立科技大學或技術學院為 45.6，師範或教育大學為 53.3，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 25.0，總體為 40.4，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 24.7，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 18.9，為第三高之比例。

關於「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=50.542$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「國立獨立學院」與「教育部」之意見比較，95%信賴區間介於 1.17 到 2.44 之間，未包含 0；「國立獨立於院」與「立法院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.27 到 3.60 之間，未包含 0；「國立獨立於院」與「私立大學」之意見比較，95%信賴區間介於 0.28 到 2.68 之間，顯示「國立獨立學院」分別與「教育部」、「立法院」以及「私立大學」之看法，有顯著差異。

### 4. 規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端

表 4-1-1-22 規避考試用人制度是否會造成分贓政治的弊端意見表 A

意 見	非常同意	同 意	普通	不 同 意	非 常 不 同 意	總 和
-----	------	-----	----	-------	-----------	-----

服務單位	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	3	16.7	8	44.4	4	22.2	2	11.1	1	5.6	18	100
立法院	0	0	3	60.0	0	0	2	40.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	18	14.9	54	44.6	29	24.0	20	16.5	0	0	121	100
國立科技大學或技術學院	12	21.1	28	49.1	10	17.5	7	12.3	1	2.2	57	100
師範或教育大學	6	13.3	23	51.1	8	17.8	7	15.6	0	0	45	100
國立獨立學院	5	55.6	3	33.3	1	11.1	0	0	0	0	9	100
私立大學	2	10.0	8	40.0	3	15.0	5	25.0	2	10.0	20	100
總合	46	16.7	127	46.2	55	20.0	43	15.6	4	1.5	275	100

表 4-1-1-22 顯示服務於不同單位者，對「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 44.4，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 44.6，國立科技大學或技術學院為 49.1，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 40.0，總體為 46.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.0，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 16.7，為第三高之比例。



5. 可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境

表 4-1-1-23 是否可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境意見表 A

意見	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	服務單位	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數
教育部	2	11.1	8	44.4	1	5.6	4	22.2	3	16.7	18	100
立法院	1	20.0	1	20.0	0	0	2	40.0	1	20.0	5	100
一般國立綜合大學	20	16.5	44	36.4	21	17.4	32	26.4	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	11	19.3	19	33.3	16	28.1	9	15.8	2	3.5	57	100
師範或教育大學	3	6.7	25	55.6	5	11.1	12	26.7	0	0	45	100
國立獨立學院	4	44.4	2	22.2	3	33.3	0	0	0	0	9	100
私立大學	0	0	7	35.0	3	15.0	5	25.0	5	25.0	20	100
總合	41	14.9	106	38.5	49	17.8	64	23.3	15	5.5	275	100

$\chi^2=54.270$  df=24 p=.000

表 4-1-1-23 顯示服務於不同單位者，對「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」，在「同意」選項，

服務於教育部者同意度為 44.4，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 36.4，國立科技大學或技術學院為 33.3，師範或教育大學為 55.6，國立獨立學院為 22.2，私立大學為 35.0，總體為 38.5，為第一高之比例。在「不同意」選項上，總體為 23.3，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

關於「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=54.270$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「私立大學」與「國立科技大學或技術學院」之意見比較，95%信賴區間介於 1.76 到 2.23 之間，未包含 0，；「私立大學」與「國立獨立學院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.18 到 2.85 之間，未包含 0，顯示「私立大學」與「國立科技大學或技術學院」以及「國立獨立學院」之看法，皆達顯著差異。

#### (五) 實施困境

在國立大學法人化之後，針對「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」以及「公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」等實施困境，服務於不同單位之受試者看法差異如下：

- 在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效

表 4-1-1-24 國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本是否可能遠大於未來成效意見表 A

服務單位	意見		非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	0	0	5	27.8	6	33.3	7	38.9	0	0	18	100		
立法院	0	0	2	40.0	0	0	3	60.0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	28	23.1	66	54.5	22	18.2	3	2.5	2	1.7	121	100		
國立科技大學或技術學院	17	29.8	28	49.1	10	17.5	2	3.5	0	0	57	100		
師範或教育大學	9	20.0	28	62.2	7	15.6	1	2.2	0	0	45	100		
國立獨立學院	4	44.4	5	55.6	0	0	0	0	0	0	9	100		

私立大學	3	15.0	9	45.0	3	15.0	4	20.0	1	5.0	20	100
總合	61	22.2	143	52.0	48	17.5	20	7.3	3	1.1	275	100

$\chi^2=78.801$  df=24 p=.000

表 4-1-1-24 顯示服務於不同單位者，對「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 27.8，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 54.5，國立科技大學或技術學院為 49.1，師範或教育大學為 62.2，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 45.0，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 22.2，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.5，為第三高之比例。

關於「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」之論述，經卡方考驗顯示

$\chi^2=78.801$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部」與「一般國立綜合大學」之意見比較，95%信賴區間介於 1.67 到 0.45 之間，未包含 0，二者有顯著差異。此外，除了私立大學，教育部與服務於其他不同單位之受試者皆達顯著差異；「立法院」與「一般國立綜合大學」之意見比較，95%信賴區間介於 2.25 到 5.30 之間，未包含 0，二者有顯著差異。此外，除了私立大學，立法院與服務於其他不同單位之受試者亦皆達顯著差異。

2. 如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展

表 4-1-1-25 如公立大學以公法人型態出現，是否可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育全面發展意見表 A

服務單位	意見		非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	0	0	4	22.2	4	22.2	8	44.4	2	11.1	18	100		
立法院	0	0	1	20.0	0	0	3	60.0	1	20.0	5	100		
一般國立綜合大學	17	14.0	46	38.0	30	24.8	24	19.8	4	3.3	121	100		
國立科技大學或技術學院	5	8.8	25	43.9	15	26.3	10	17.5	2	3.5	57	100		
師範或教育大學	6	13.3	19	42.2	9	20.0	10	22.2	1	2.2	45	100		

國立獨立學院	5	55.6	2	22.2	2	22.2	0	0	0	0	9	100
私立大學	3	15.0	6	30.0	2	10.0	6	30.0	3	15.0	20	100
總合	36	13.1	103	37.5	62	22.5	61	22.2	13	4.7	275	100

$\chi^2=43.781$  df=24 p=.008

表 4-1-1-25 顯示服務於不同單位者，對「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 22.2，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 38.0，國立科技大學或技術學院為 43.9，師範或教育大學為 42.2，國立獨立學院為 22.2，私立大學為 30.0，總體為 37.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 22.5，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 22.2，為第三高之比例。

關於「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=43.781$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「國立獨立學院」與「教育部」之意見比較，95%信賴區間介於 0.50 到 3.06 之間，未包含 0；「國立獨立於院」與「立法院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.39 到 3.88 之間，未包含 0；「國立獨立於院」與「私立大學」之意見比較，95%信賴區間介於 2.59 到 7.62 之間，顯示「國立獨立學院」分別與「教育部」、「立法院」以及「私立大學」之看法，有顯著差異。

#### (六)解散規定

對於「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」以及「國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之」等解散規定，服務於不同單位之受試者看法差異如下：

1. 依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適？

表 4-1-1-26 依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	0	0	13	72.2	5	27.8	0	0	0	0	18	100
立法院	1	20.0	4	80.0	0	0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	6	5.0	58	47.9	30	24.8	19	15.7	8	6.6	121	100
國立科技大學或技術學院	7	12.3	32	56.1	10	17.5	2	3.5	6	10.5	57	100
師範或教育大學	2	4.4	27	60.0	9	20.0	7	15.6	0	0	45	100
國立獨立學院	0	0	4	44.4	2	22.2	2	22.2	1	11.1	9	100
私立大學	2	10.0	12	60.0	2	10.	3	15.0	1	5.0	20	100
總合	18	6.5	150	54.5	58	21.1	33	12.0	16	5.8	275	100

表 4-1-1-26 顯示服務於不同單位者，對「依行政法人國立大學專章之規定：『行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置』」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 72.2，立法院為 80.0，一般國立綜合大學為 47.9，國立科技大學或技術學院為 56.1，師範或教育大學為 60.0，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 60.0，總體為 54.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.1，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 12.0，為第三高之比例。

## 2. 國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之，是否合適？

表 4-1-1-27 國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之合適與否意見表 A

意 見 服 務 單 位	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	1	5.6	12	66.7	3	16.7	2	11.1	0	0	18	100
立法院	0	0	5	100.0	0	0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	6	5.0	49	40.5	31	25.6	26	21.5	9	7.4	121	100
國立科技大學或技術學院	6	10.5	25	43.9	9	15.8	15	26.3	2	3.5	57	100
師範或教育大學	2	4.4	26	57.8	8	17.8	6	13.3	3	6.7	45	100
國立獨立學院	0	0	2	22.2	3	33.3	3	33.3	1	11.1	9	100
私立大學	3	15.0	9	66.7	6	30.0	1	5.0	1	5.0	20	100
總合	18	6.5	128	46.5	60	21.8	53	19.3	16	5.8	275	100

表 4-1-1-27 顯示服務於不同單位者，對「國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之」，在「同意」選項，服務於教育部者同意度為 66.7，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 40.5，國立科技大學或技術學院為 43.9，師範或教育大學為 57.8，國立獨立學院為 22.2，私立大學為 66.7，總體為 46.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.8，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 19.3，為第三高之比例。

以上關於解散之規定，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故服務於不同單位者並無看法上的差異。

## 二、國立大學法人化政策之意見分析

此部份為針對國立大學法人化政策之調查，包括「實施策略」、「董事會設置」、「職員身分」、「國立大學名稱」以及「其他」等層面。

### (一) 實施策略—



#### 1. 大學取得法人資格應採何種方式較為合適？

選項包括：

(1)雙軌漸進式(由教育部審酌適合行政法人運作之國立大學，經徵詢高等教育審議委員會與該國立大學意見之後，報請核准；而未經核定、取得資格者，仍依相關規定辦理)

(2)同時改制

(3)其他

表 4-1-2-1 大學取得法人資格方式之意見表 A

選項 服務單位	(1)		(2)		(3)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	15	83.3	3	16.7	0	0	18	100
立法院	3	60.0	2	40.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	88	72.7	29	24.0	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	46	80.7	10	17.5	1	1.8	57	100
師範或教育大學	35	77.8	7	15.6	3	6.7	45	100

國立獨立學院	8	88.9	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	14	70.0	5	25.0	1	5.0	20	100
總和	209	76.0	56	20.4	10	3.6	275	100

表 4-1-2-1 顯示服務於不同單位者，對「大學取得法人資格之方式」，在「雙軌漸進式」選項，服務於教育部者選擇比例為 83.3，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 72.7，國立科技大學或技術學院為 80.7，師範或教育大學為 77.8，國立獨立學院為 88.9，私立大學為 70.0，總體為 76.0，為第一高之比例。在「同時改制」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 3.6，為第三高之比例。

以上實施策略上，經卡方考驗結果，其 P 值大於 0.05，故服務於不同單位者並無看法上的差異。

## (二)關於董事會之設置—



以下分別針對董事會之權限、產生方式、人數、任期、連任次數、董事組成資格以及比例等問題進行問卷調查結果分析：

1. 國立大學的校長產生方式，何者較為合適？

選項包括：

(1)依新訂大學法規定「由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長，由教育部或各該所屬地方政府聘任」

(2)維持原有二階段遴選制

(3)董事會全權負責

(4)董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之

(5)其他

表 4-1-2-2 國立大學的校長產生方式之意見表 A

選項 服務單位	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	4	22.2	3	16.7	3	16.7	8	44.4	0	0	18	100

立法委員	2	40.0	0	0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	58	47.9	28	23.1	14	11.6	18	14.9	3	2.5	121	100
國立科技大學或技術學院	22	38.6	10	17.5	7	12.3	17	29.8	1	1.8	57	100
師範或教育大學	23	51.5	5	11.1	6	13.3	9	20.0	2	4.4	45	100
國立獨立學院	5	55.6	1	11.1	0	0	2	22.2	1	11.1	9	100
私立大學	6	30.0	2	10.0	7	35.0	5	25.0	0	0	20	100
總和	120	43.6	49	17.8	39	14.2	60	21.8	7	2.5	275	100

表 4-1-2-2 顯示服務於不同單位者，對「國立大學的校長產生方式」，在「依新訂大學法規定『由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長，由教育部或各該所屬地方政府聘任』」選項，服務於教育部者選擇比例為 22.2，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 47.9，國立科技大學或技術學院為 38.6，師範或教育大學為 51.5，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 30.0，總體為 43.6，為第一高之比例。在「董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之」選項上，總體為 21.8，為第二高之比例。在「維持原有二階段遴選制」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。



## 2. 國立大學之董事會，以何種方式成立較為合適？

選項包括：

- (1)聯合數校成立
- (2)一校設置一董事會
- (3)其他

表 4-1-2-3 國立大學董事會成立方式之意見表 A

選項 服務單位	(1)		(2)		(3)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	7	38.9	10	55.6	1	5.6	18	100
立法院	0	0	5	100	0	0	5	100
一般國立綜合大學	28	23.1	85	70.2	8	6.6	121	100
國立科技大學或技術學院	14	24.6	41	71.9	2	3.5	57	100
師範或教育大學	13	28.9	30	66.7	2	4.4	45	100
國立獨立學院	2	22.2	6	66.7	1	11.1	9	100
私立大學	5	38.9	15	75.0	0	0	20	100

總和	69	25.1	192	69.8	14	5.1	275	100
----	----	------	-----	------	----	-----	-----	-----

表 4-1-2-3 顯示服務於不同單位者，對「國立大學之董事會之成立方式」，在「一校設置一董事會」選項，服務於教育部者選擇比例為 55.6，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 70.2，國立科技大學或技術學院為 71.9，師範或教育大學為 66.7，國立獨立學院為 66.7，私立大學為 75.0，總體為 69.8，為第一高之比例。在「聯合數校成立」選項上，總體為 25.1，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 5.1，為第三高之比例。

### 3. 董事會之董事幾人較為合適？

選項包括：

(1)10 人以下

(2)11 至 15 人

(3)16 人以上

(4)其他



表 4-1-2-4 董事會之董事人數意見表 A

選 項 服 务 單 位	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	2	11.1	13	72.2	1	5.6	2	11.1	18	100
立法院	1	20.0	2	40.0	0	0	2	40.0	5	100
一般國立綜合大學	9	7.4	86	71.1	20	16.5	6	5.0	121	100
國立科技大學或技術學院	7	12.3	43	75.4	5	8.8	2	3.5	57	100
師範或教育大學	9	20.0	33	73.3	3	6.7	0	0	45	100
國立獨立學院	1	11.1	6	66.7	1	11.1	1	11.1	9	100
私立大學	3	20.0	14	70.0	2	10.0	1	5.0	20	100
總和	32	11.6	197	71.6	32	11.6	14	5.1	275	100

表 4-1-2-4 顯示服務於不同單位者，對「董事會之人數」，在「11 至 15 人」選項，服務於教育部者選擇比例為 72.2，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 71.1，國立科技大學或技術學院為 75.4，師範或教育大學為 73.3，國立獨立學院為 66.7，私立大學為 70.0，總體為 71.6，為第一高之比例。在「10 人以下」

與「16人以上」選項上，總體為11.6，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為5.1，為第三高之比例。

#### 4. 董事會之董事，任期幾年較為合適？

表4-1-2-5 董事會之董事任期之意見表A

選項 服務單位	一年		兩年		三年		四年		其他		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	1	5.6	7	38.9	7	38.9	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	0	0	4	80.0	0	0	1	20.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	2	1.7	28	23.1	53	43.8	32	26.4	6	5.0	121	100
國立科技大學或技術學院	0	0	11	19.3	28	49.1	15	26.3	3	5.3	57	100
師範或教育大學	2	4.4	9	20.0	20	44.4	11	24.4	3	6.7	45	100
國立獨立學院	0	0	2	22.2	2	22.2	4	44.4	1	11.1	9	100
私立大學	0	0	7	35.0	11	55.0	2	10.0	0	0	20	100
總和	5	1.8	68	24.7	121	44.0	68	24.7	13	4.7	275	100

表4-1-2-5顯示服務於不同單位者，對「董事之任期」，在「三年」選項，服務於教育部者選擇比例為38.9，立法院為0.0，一般國立綜合大學為43.8，國立科技大學或技術學院為49.1，師範或教育大學為44.4，國立獨立學院為22.2，私立大學為55.0，總體為44.0，為第一高之比例。在「兩年」與「四年」選項上，總體為24.7，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為4.7，為第三高之比例。

#### 5. 董事會之董事，連選得連任幾次較為合適？

選項包括：

(1)不應連任

(2)一次

(3)二次

(4)二次以上

(5)其他

表 4-1-2-6 董事會之董事連選得連任次數之意見表 A

選 項 服 务 單 位	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		總和	
	個數	%	個數	%								
教育部人員	1	5.6	9	50.0	3	16.7	2	11.1	3	16.7	18	100
立法委員	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	12	9.9	59	48.8	37	30.6	9	7.4	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	4	7.0	32	56.1	17	29.8	3	5.3	1	1.8	57	100
師範或教育大學	2	4.4	27	60.0	12	26.7	2	4.4	2	4.4	45	100
國立獨立學院	1	11.1	3	33.3	4	44.4	0	0	1	11.1	9	100
私立大學	1	5.0	8	40.0	8	40.0	3	15.0	0	0	20	100
總和	22	8.0	141	51.3	82	29.8	19	6.9	11	4.0	275	100

表 4-1-2-6 顯示服務於不同單位者，對「董事之連任次數」，在「一次」選項，服務於教育部者選擇比例為 50.0，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 48.8，國立科技大學或技術學院為 56.1，師範或教育大學為 60.0，國立獨立學院為 33.3，私立大學為 40.0，總體為 51.3，為第一高之比例。在「兩次」選項上，總體為 29.8，為第二高之比例。在「不應連任」選項上，總體為 8.0，為第三高之比例。

#### 6. 董事會之董事應具備哪些資格較為合適？

選項包括：

- (1) 學歷
- (2) 實務經驗
- (3) 人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)
- (4) 具募款或捐款能力
- (5) 具經營企業之能力
- (6) 其他

表 4-1-2-7 董事會之董事應具備資格之意見表 A

選 項 服 务 單 位	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個數	%	個數	%										

教育部	14	77.8	18	100.	16	88.9	16	88.9	16	88.9	0	0.0	18	100
立法院	4	80.0	4	80.0	5	100	5	100	4	100	0	0.0	5	100
一般國立綜合大學	103	85.1	105	86.6	114	94.2	98	81.0	95	78.5	7	5.8	121	100
國立科技大學或技術學院	47	82.5	49	86.0	54	94.7	43	75.4	44	77.2	0	0	57	100
師範或教育大學	36	80.0	40	88.9	43	95.6	29	64.4	34	75.6	1	2.2	45	100
國立獨立學院	6	66.7	8	88.9	8	88.9	5	55.6	7	77.8	1	11.1	9	100
私立大學	16	80.0	16	80.0	20	100	13	65.0	14	70.0	0	0.0	20	100
總和	226	82.2	240	87.3	260	94.5	209	76.0	214	77.8	9	3.3	275	100

表 4-1-2-7 顯示服務於不同單位者，對「董事之資格」，在「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」選項，服務於教育部者選擇比例為 88.9，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 94.2，國立科技大學或技術學院為 94.7，師範或教育大學為 95.6，國立獨立學院為 88.9，私立大學為 100.0，總體為 94.5，為第一高之比例。在「實務經驗」選項上，總體為 87.3，為第二高之比例。在「學歷」選項上，總體為 82.2，為第三高之比例。

其中各服務機構選擇之最高比例之選項如下：教育部為「實務經驗」，比例為 100.0；立法院為「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」、「具募款或捐款能力」、「具經營企業之能力」，比例皆為 100.0；一般國立綜合大學、國立科技大學或技術學院為、師範或教育大學、私立大學皆為「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」，比例分別為：94.2、94.7、95.6 以及 100.0，而國立獨立學院則為「實務經驗」與「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」比例皆為 88.9。可推測服務於不同單位者，對董事資格之看法並無太大差異。

## 7. 董事會之董事應由哪些人員組成較為合適？

選項包括：

- (1)教育部代表
- (2)資方(如企業主…等)
- (3)專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)
- (4)社會公正人士
- (5)校友代表

## (6)其他

表 4-1-2-8 董事會之董事組成人員之意見表 A

選 項 服 務 單 位	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部	9	50.0	11	61.1	18	100	17	94.4	8	44.4	1	5.6	18	100
立法院	3	60.0	2	40.0	5	100	4	80.0	5	100	0	0.0	5	100
一般國立綜合大學	85	70.2	63	52.1	106	87.6	106	87.6	98	81.0	7	5.8	121	100
國立科技大學或技術學院	44	77.2	35	61.4	52	91.2	52	91.2	41	71.9	2	3.5	57	100
師範或教育大學	29	64.4	29	64.4	44	97.8	40	88.9	40	88.9	4	8.9	45	100
國立獨立學院	7	77.8	5	55.6	7	77.8	6	66.7	7	77.8	2	22.2	9	100
私立大學	9	45.0	8	40.0	18	90.0	18	90.0	16	80.0	1	5.0	20	100
總和	186	67.6	153	55.6	250	90.9	243	88.4	215	78.2	17	6.2	275	100

表 4-1-2-8 顯示服務於不同單位者，對「董事之組成」，在「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」選項，服務於教育部者選擇比例為 100.0，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 87.6，國立科技大學或技術學院為 91.2，師範或教育大學為 97.8，國立獨立學院為 77.8，私立大學為 90.0，總體為 90.9，為第一高之比例。在「社會公正人士」選項，總體為 88.4，為第二高之比例。在「校友代表」選項上，總體為 78.2，為第三高之比例。

其中各服務機構選擇之最高比例之選項如下：教育部為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例為 100.0；立法院為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」與「校友代表」，比例皆為 100.0；一般國立綜合大學為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」與「社會公正人士」，比例皆為 87.6；國立科技大學或技術學院為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」與「社會公正人士」，比例皆為 91.2；師範或教育大學為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例為 97.8；國立獨立學院為「教育部代表」、「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」以及「校友代表」，比例皆為 77.8；私立大學為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」與「社會公正人士」，比例皆為 90.0。因此，除了國立獨立學院認為董事之組成應有「教

育部代表」之外，其他服務於不同單位者之看法並無差異。

#### 8. 校外董事占全體董事總額之多少比例較為合適？

選項包括：

- (1)四分之一以下
- (2)四分之一至二分之一
- (3)二分之一以上
- (4)其他

表 4-1-2-9 校外董事占全體董事總額比例之意見表 A

服務單位	選項		(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	7	38.9	6	33.3	3	16.7	2	11.1	18	100		
立法院	0	0	3	60.0	2	40.0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	48	39.7	58	47.9	12	9.9	3	2.5	121	100		
國立科技大學或技術學院	21	36.8	29	50.9	6	10.5	1	1.8	57	100		
師範或教育大學	16	35.6	23	51.1	4	8.9	2	4.4	45	100		
國立獨立學院	3	33.3	5	55.6	0	0	1	11.1	9	100		
私立大學	6	30.0	11	55.0	3	15.0	0	0	20	100		
總和	101	36.7	135	49.1	30	10.9	9	3.3	275	100		

表 4-1-2-9 顯示服務於不同單位者，對「校外董事之比例」，在「四分之一至二分之一」選項，服務於教育部之受試者，選擇比例為 33.3，立法院為 60.0，一般國立綜合大學為 47.9，國立科技大學或技術學院為 50.9，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 55.0，總體為 49.1，為第一高之比例。在「四分之一以下」選項上，總體為 36.7，為第二高之比例。在「二分之一以上」選項上，總體為 10.9，為第三高之比例。

#### 9. 董事會置董事長一人，宜由何種方式產生？

表 4-1-2-10 董事長產生方式之意見表 A

選項	教育部擇定	董事互選	其他	總和

服務單位	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	0	0	17	94.4	1	5.6	18	100
立法院	0	0	5	100.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	9	7.4	102	84.3	10	8.3	121	100
國立科技大學或技術學院	10	17.5	45	78.9	2	3.5	57	100
師範或教育大學	9	20.0	35	77.8	1	2.2	45	100
國立獨立學院	2	22.2	6	66.7	1	11.1	9	100
私立大學	3	15.0	17	85.0	0	0	20	100
總和	33	12.0	227	82.5	15	5.5	275	100

表 4-1-2-10 顯示服務於不同單位者，對「董事長產生方式」，在「董事互選」選項，服務於教育部者選擇比例為 94.4，立法院為 100.0，一般國立綜合大學為 84.3，國立科技大學或技術學院為 48.9，師範或教育大學為 77.8，國立獨立學院為 66.7，私立大學為 85.0，總體為 82.5，為第一高之比例。在「教育部擇定」選項上，總體為 12.0，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 5.5，為第三高之比例。



#### 10. 整體而言，您是否同意設置董事會？

表 4-1-2-11 賛成成立董事會與否意見表 A

服務單位	選項		是		否		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	18	100.0	0	0	18	100		
立法院	5	100.0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	78	64.5	43	35.5	121	100		
國立科技大學或技術學院	41	71.9	16	28.1	57	100		
師範或教育大學	29	64.4	16	35.6	45	100		
國立獨立學院	5	55.6	4	44.4	9	100		
私立大學	19	95.0	1	5.0	20	100		
總和	195	70.9	80	29.1	275	100		

$\chi^2 = 19.469$  df=6 p=.003

表 4-1-2-11 顯示服務於不同單位者，對「是否贊成成立董事會」，在「是」選項，服務於教育部者選擇比例為 100.0，立法院為 100.0，一般國立綜合大學

為 64.5，國立科技大學或技術學院為 71.9，師範或教育大學為 64.4，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 95.0，總體為 70.9，為第一高之比例。在「否」選項上，總體為 29.1，為第二高之比例。

關於「贊成成立董事會與否」，經卡方考驗顯示  $\chi^2=19.469$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部」與「一般國立綜合大學」之意見比較，95%信賴區間介於 0.69 到 2.50 之間，未包含 0，二者達顯著差異。

### (三)關於職員身分—

#### 1. 國立大學法人化之後，教職人員應為何種身分較適合？

選項包括：

(1)具現有公教人員身分

(2)不具現有公教人員身分

(3)不一定(根據所負責事務而決定)

(4)其他



表 4-1-2-12 國立大學法人化之後教職人員身分之意見表 A

選項 服務單位	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	3	16.7	8	44.4	7	38.9	0	0	18	100
立法院	2	40.0	0	0	2	40.0	1	20.0	5	100
一般國立綜合大學	60	49.6	14	11.6	44	36.4	3	2.5	121	100
國立科技大學或技術學院	29	50.9	7	12.3	19	33.3	2	3.5	57	100
師範或教育大學	24	53.3	4	8.9	17	37.8	0	0	45	100
國立獨立學院	4	44.4	1	11.1	4	44.4	0	0	9	100
私立大學	5	25.0	6	30.0	9	45.0	0	0	20	100
總和	127	46.2	40	14.5	102	37.1	6	2.2	275	100

表 4-1-2-12 顯示服務於不同單位者，對「教職員身分」，在「具現有公教人員身分」選項，服務於教育部者選擇比例為 16.7，立法院為 40.0，一般國立綜

合大學為 49.6，國立科技大學或技術學院為 50.9，師範或教育大學為 53.3，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 25.0，總體為 46.2，為第一高之比例。在「不一定(根據所負責事務而決定)」選項上，總體為 37.1，為第二高之比例。在「不具現有公教人員身分」選項上，總體為 14.5，為第三高之比例。

## 2. 大學之人事管理規章，應由何者擬定較為合適？

表 4-1-2-13 大學人事管理規章擬定單位之意見表 A

選項 服務單位	教育部		董事會		校務會議		其他		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	3	16.7	4	22.2	10	55.6	1	5.6	18	100
立法院	1	20.0	2	40.0	2	40.0	0	0	5	100
一般國立綜合大學	24	19.8	34	28.1	59	48.8	4	3.3	121	100
國立科技大學或技術學院	16	28.1	9	15.8	32	56.1	0	0	57	100
師範或教育大學	10	22.2	11	24.4	23	51.1	1	2.2	45	100
國立獨立學院	4	44.4	1	11.1	4	44.4	0	0	9	100
私立大學	9	45.0	1	5.0	10	50.0	0	0	20	100
總和	67	24.4	62	22.5	140	50.9	6	2.2	275	100

表 4-1-2-13 顯示服務於不同單位者，對「大學人事管理規章之擬定單位」，在「校務會議」選項，服務於教育部者選擇比例為 55.6，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 48.8，國立科技大學或技術學院為 56.1，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 50.0，總體為 50.9，為第一高之比例。在「教育部」選項上，總體為 24.4，為第二高之比例。在「董事會」選項上，總體為 22.5，為第三高之比例。

以上關於教職員身份之意見，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故服務於不同單位者並無看法上的差異。

## (四)關於國立大學之名稱

### 1. 國立大學法人化之後應採何種名稱較為合適？

選項包括：

(1)不需更動名稱

(2)公法人

(3)行政法人

(4)學校法人

(5)教育法人

(6)其他

表 4-1-2-14 國立大學法人化後名稱之意見表 A

服務單位	選項		(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%										
教育部	6	33.3	6	33.3	3	16.7	5	27.8	0	0.0	2	11.1	18	100		
立法院	4	80.0	1	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	100		
一般國立綜合大學	65	54.2	11	9.2	4	3.3	23	19.2	20	16.7	4	3.3	121	100		
國立科技大學或技術學院	23	45.6	8	14.0	1	1.8	13	22.8	11	19.3	1	1.8	57	100		
師範或教育大學	26	57.8	1	2.2	2	4.4	10	22.2	5	11.1	1	2.2	45	100		
國立獨立學院	6	66.7	2	22.2	1	11.1	2	22.2	2	22.2	0	0.0	9	100		
私立大學	11	55.0	1	5.0	0	0.0	4	20.0	5	25.0	0	0.0	20	100		
總和	144	52.6	30	10.9	11	4.0	57	20.8	43	15.7	8	2.9	275	100		

表 4-1-2-顯示服務於不同單位者，對「國立大學法人化後之名稱」，在「不需更動名稱」選項，服務於教育部者選擇比例為 33.3，立法院為 80.0，一般國立綜合大學為 54.2，國立科技大學或技術學院為 45.6，師範或教育大學為 57.8，國立獨立學院為 66.4，私立大學為 55.0，總體為 52.6，為第一高之比例。在「學校法人」選項上，總體為 20.8，為第二高之比例。在「教育法人」選項上，總體為 15.7，為第三高之比例。

其中「不需更動名稱」之選項皆為各單位之最高比例，因此對於國立大學法人化後其名稱之看法相當一致。

(五)其他

1. 國立大學法人化之後，其校長遴聘、聘任、聘期、續聘、解聘之程序及其他應

遵循事項的辦法，由何者定之較為合適？

選項包括：

- (1)教育部
- (2)各校校務會議
- (3)各校董事會
- (4)其他

表 4-1-2-15 校長任免規章擬定單位之意見表 A

服務單位	選項		(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	5	27.8	2	11.1	9	50.0	2	11.1	18	100		
立法院	2	40.0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100		
一般國立綜合大學	19	15.7	67	55.4	31	25.6	4	3.3	121	100		
國立科技大學或技術學院	11	19.3	37	64.9	9	15.8	0	0	57	100		
師範或教育大學	9	20.0	20	44.4	15	33.3	1	2.2	45	100		
國立獨立學院	2	22.2	5	55.6	2	22.2	0	0	9	100		
私立大學	6	30.0	9	45.0	5	25.0	0	0	20	100		
總和	54	19.6	142	51.6	72	26.2	7	2.5	275	100		

表 4-1-2-顯示服務於不同單位者，對「校長任免規章之擬定單位」，在「各校校務會議」選項，服務於教育部者選擇比例為 11.1，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 55.4，國立科技大學或技術學院為 64.9，師範或教育大學為 44.4，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 45.0，總體為 51.6，為第一高之比例。在「各校董事會」選項上，總體為 26.2，為第二高之比例。在「教育部」選項上，總體為 19.6，為第三高之比例。

2. 整體而言，最無法接受國立大學法人化之原因為何？

選項包括：

- (1)董事會之設置有違大學自主之精神
- (2)教職員權益可能受損

### (3)大學可能面臨財務困境

### (4)其他

表 4-1-2-16 無法接受國立大學法人化原因之意見表 A

選 項 服 務 單 位	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	4	22.2	10	55.6	6	33.3	5	27.8	18	100
立法院	0	0.0	4	80.0	2	40.0	0	0.0	5	100
一般國立綜合大學	63	52.5	67	55.8	87	72.5	9	7.5	121	100
國立科技大學或技術學院	26	45.6	36	63.2	38	66.7	8	14.0	57	100
師範或教育大學	22	50.0	27	61.4	23	52.3	5	11.4	45	100
國立獨立學院	4	44.4	6	66.7	5	55.6	1	11.1	9	100
私立大學	8	42.1	8	42.1	9	47.4	3	15.8	20	100
總和	127	46.7	158	58.1	170	62.5	31	11.4	275	100

表 4-1-2-16 顯示服務於不同單位者，對「無法接受國立大學法人化之原因」，在「大學可能面臨財務困境」選項，服務於教育部者選擇比例為 33.3，立法院為 40.0，一般國立綜合大學為 72.5，國立科技大學或技術學院為 66.7，師範或教育大學為 52.3，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 47.4，總體為 62.5，為第一高之比例。在「教職員權益可能受損」選項上，總體為 58.1，為第二高之比例。在「董事會之設置有違大學自主之精神」選項上，總體為 46.7，為第三高之比例。

其中服務於教育部、立法院、師範或教育大學以及國立獨立大學在「教職員權益可能受損」選項之比例皆為最高，分別為 55.6、80.0、61.4 以及 66.7，而一般國立綜合大學、國立科技大學或技術學院以及私立大學在「大學可能面臨財務困境」選項之比例皆為最高，分別為 72.5、66.7 以及 47.4。其顯示多數服務於不同單位之受試者，在「教職員權益可能受損」以及「大學可能面臨財務困境」方面皆有相當大的疑慮，因此不贊成國立大學實施法人化。

## 三、未來國立大學實施法人化之個人認同度分析

此部分針對受試者對未來國立大學實施法人化之必要性與可行性進行問卷調查，調查結果如下：

## (一)整體而言，您認為國立大學實施法人化是否必要

表 4-1-3-1 未來國立大學實施法人化必要性之意見表 A

服務單位	選項		必要		不必要		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部	18	100.0	0	0.0	18	100		
立法院	4	80.0	1	20.0	5	100		
一般國立綜合大學	50	41.3	71	58.7	121	100		
國立科技大學或技術學院	24	42.1	33	57.9	57	100		
師範或教育大學	22	48.9	23	51.1	45	100		
國立獨立學院	4	44.4	5	55.6	9	100		
私立大學	12	60.0	8	40.0	20	100		
總和	134	48.7	141	51.3	275	100		

$\chi^2=25.637$  df=6 p=.000

表 4-1-3-1 顯示服務於不同單位者，對「未來國立大學法人化之必要性」，在「不必要」選項，服務於教育部者選擇比例為 0.0，立法院為 20.0，一般國立綜合大學為 58.7，國立科技大學或技術學院為 57.9，師範或教育大學為 51.1，國立獨立學院為 55.6，私立大學為 40.0，總體為 51.3，為第一高之比例。在「必要」選項上，總體為 48.7，為第二高之比例。

關於「未來國立大學法人化之必要性」之意見，經卡方考驗顯示  $\chi^2=25.637$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部」與「一般國立綜合大學」意見比較，95%信賴區間介於 0.95 到 0.23 間，未包含 0；「教育部」與「國立科技大學或技術學院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.19 到 0.96 間，未包含 0；「教育部」與「師範或教育大學」之意見比較，95%信賴區間介於 0.11 到 0.91 間，顯示「教育部」分別與「一般國立綜合大學」、「國立科技大學或技術學院」以及「師範或教育大學」之看法，有顯著差異。

## (二)整體而言，您對國立大學實施法人化的支持度為何

表 4-1-3-2 未來國立大學實施法人化可行性之意見表 A

服務單位	選項		是可行的		是不可行的		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%

教育部	18	100.0	0	0	18	100
立法院	4	80.0	1	20.0	5	100
一般國立綜合大學	57	47.1	64	52.9	121	100
國立科技大學或技術學院	31	54.4	26	45.6	57	100
師範或教育大學	24	53.3	21	46.7	45	100
國立獨立學院	4	44.4	5	55.6	9	100
私立大學	13	65.0	7	35.0	20	100
總和	151	54.9	124	45.1	275	100

$\chi^2=20.299$  df=6 p=.000

表 4-1-3-2 顯示服務於不同單位者，對「未來國立大學法人化之可行性」，在「是可行的」選項，服務於教育部者選擇比例為 100.0，立法院為 80.0，一般國立綜合大學為 47.1，國立科技大學或技術學院為 54.4，師範或教育大學為 53.3，國立獨立學院為 44.4，私立大學為 65.0，總體為 54.9，為第一高之比例。在「是不可行的」選項上，總體為 45.1，為第二高之比例。

關於「未來國立大學法人化之必要性」之意見，經卡方考驗顯示  $\chi^2=20.299$  ( $P < 0.05$ )，表示服務於不同單位者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部」與「一般國立綜合大學」之意見比較，95%信賴區間介於 0.89 到 0.17 之間，未包含 0；「教育部」與「國立科技大學或技術學院」之意見比較，95%信賴區間介於 0.84 到 6.95 之間，未包含 0；「教育部」與「師範或教育大學」之意見比較，95%信賴區間介於 0.87 到 6.78 之間，顯示「教育部」分別與「一般國立綜合大學」、「國立科技大學或技術學院」以及「師範或教育大學」之看法，有顯著差異。

## 貳、不同職稱對國立大學法人化意見調查結果

此部份針對我國大法人化之意見，共分為三大部分，其包括：對國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來之優缺點之看法、對國立大學法人化之政策內涵之看法以及對國立大學進行法人化之整體支持度等三大部分。在每個表格中所列出的個數，為選擇該選項之人數，對各選項百分比方面，以選擇該選項占該職稱總人數之百分比計算之。

## 一、國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來優缺點之意見分析

以下分為「國立大學在法人化之後可達到之目的」、「設置董事會」、「經費鬆綁」、「人事鬆綁」、「實施困境」與「解散規定」等六大層面。

### (一) 國立大學行政法人化可達之目的

針對不同職稱之受試者，對國立大學進行法人化是否可達到「學術自由與大學自治的目標」、「行政運作上能避免過多人事、財政等法規的限制」、「可達成學校本身學術責任、績效管理之理念」、「避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」、「縮減政府補助國立大學的經費」、「增加經營狀況與財務運用之透明化」等看法之差異，調查結果呈現如下：

#### 1. 能達到學術自由與大學自治的目標

表 4-2-1-1 能否達到學術自由與大學自治的目標意見表 B

意 見 職 称	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	2	11.1	13	72.2	3	16.7	0	0	0	0	18	100
立法委員	0	0	4	80.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	2	11.8	10	58.8	5	29.4	0	0	0	0	17	100
副校長	0	0	11	91.7	1	8.3	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	16	14.7	54	49.5	24	22.0	14	12.8	1	.9	109	100
系所主管	6	20.7	17	58.6	2	6.9	4	13.8	0	0	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	3	42.9	0	0	0	0	7	100
教師	6	7.7	32	41.0	20	25.6	15	19.2	5	6.4	78	100
總合	32	11.6	145	52.7	59	21.5	33	12.0	6	2.2	275	100

表 4-2-1-1 顯示不同職稱者，對「能達到學術自由與大學自治的目標」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 72.2，立法委員為 80.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 91.7，校務一級主管為 49.5，系所主管為 58.6，院級主管為 57.1，教師為 41.0，總體為 52.7，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.5，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 12.0，為第三高之比例。

## 2. 行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制

表 4-2-1-2 能否在行政運作上避免過多人事、財政等法規限制意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	4	22.2	11	61.1	2	11.1	1	5.6	0	0	18	100
立法委員	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	5	29.4	11	64.7	1	5.9	0	0	0	0	17	100
副校長	6	50.0	5	41.7	1	8.3	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	16	14.7	65	59.6	12	11.0	13	11.9	3	2.8	109	100
系所主管	7	24.1	17	58.6	2	6.9	3	10.3	0	0	29	100
院級主管	0	0	6	85.7	0	0	0	0	1	14.3	7	100
教師	13	16.7	40	51.3	10	12.8	12	15.4	3	3.8	78	100
總合	52	18.9	158	57.5	29	10.5	29	10.5	7	2.5	275	100

表 4-2-1-2 顯示不同職稱者，對「行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 61.1，立法委員為 60.0，大學校長為 64.7，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 59.6，系所主管為 25.6，院級主管為 85.7，教師為 51.3，總體為 57.5，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.9，為第二高之比例。在「普通」與「不同意」選項上，總體為 10.5，為第三高之比例。

## 3. 可達成學校本身學術責任、績效管理之理念

表 4-2-1-3 能否達成學校本身學術責任、績效管理之理念意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	5	27.8	9	50.0	4	22.2	0	0	0	0	18	100
立法委員	0	0	4	80.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	4	23.5	9	52.9	3	17.6	1	5.9	0	0	17	100
副校長	4	33.3	6	50.0	2	16.7	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	18	16.5	58	53.2	24	22.0	8	7.3	1	.9	109	100
系所主管	6	20.7	16	55.2	5	17.2	2	6.9	0	0	29	100
院級主管	0	0	5	71.4	2	28.6	0	0	0	0	7	100
教師	8	10.3	33	42.3	24	30.8	10	12.8	3	3.8	78	100

總合	45	16.4	140	50.9	65	23.6	21	7.6	4	1.5	275	100
----	----	------	-----	------	----	------	----	-----	---	-----	-----	-----

表 4-2-1-3 顯示不同職稱者，對「可達成學校本身學術責任、績效管理之理念」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 50.0，立法委員為 80.0，大學校長為 52.9，大學副校長為 50.0，校務一級主管為 53.2，系所主管為 55.2，院級主管為 71.4，教師為 42.3，總體為 50.9，為第一高之比例。在「普通」選項，總體為 23.6，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 16.4，為第三高之比例。

#### 4. 能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形

表 4-2-1-4 能否避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展情形意見表 B

意 見 職 称	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	4	22.2	7	38.9	4	22.2	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	0	0	4	80.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	6	35.3	5	29.4	4	23.5	2	11.8	0	0	17	100
副校長	3	25.0	7	58.3	2	16.7	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	22	20.2	42	38.5	20	18.3	23	21.1	2	1.8	109	100
系所主管	9	31.0	12	41.1	3	10.3	5	17.2	0	0	29	100
院級主管	0	0	5	71.4	1	14.3	1	14.3	0	0	7	100
教師	10	12.8	38	48.7	14	17.9	14	17.9	2	2.6	78	100
總合	54	19.6	120	43.6	49	17.8	48	17.5	4	1.5	275	100

表 4-2-1-4 顯示不同職稱者，對「能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 38.9，立法委員為 80.0，大學校長為 29.4，大學副校長為 58.3，校務一級主管為 38.5，系所主管為 41.1，院級主管為 71.4，教師為 48.7，總體為 43.6，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 19.6，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

#### 5. 可縮減政府補助國立大學的經費

表 4-2-1-5 能否縮減政府補助國立大學的經費意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	2	11.1	7	38.9	7	38.9	2	11.1	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
校長	4	23.5	4	23.5	7	41.2	2	11.8	0	0	17	100
副校長	2	16.7	4	33.3	3	25.0	3	25.0	0	0	12	100
校務一級主管	10	9.2	49	45.0	25	22.9	20	18.3	5	4.6	109	100
系所主管	2	6.9	14	48.3	8	27.6	4	13.8	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	2	28.6	1	14.3	0	0	7	100
教師	10	12.8	35	44.9	17	21.8	12	15.4	4	5.1	78	100
總合	32	11.6	118	42.9	71	25.8	44	16.0	10	3.6	275	100

表 4-2-1-5 顯示不同職稱者，對「可縮減政府補助國立大學的經費」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 38.9，立法委員為 20.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 45.0，系所主管為 48.3，院級主管為 57.1，教師為 44.9，總體為 42.9，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 25.8，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 16.0，為第三高之比例。

## 6. 能增加經營狀況與財務運用之透明化

表 4-2-1-6 能否增加經營狀況與財務運用之透明化意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	2	11.1	10	55.6	5	27.8	1	5.6	0	0	18	100
立法委員	0	0	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	3	17.6	7	41.2	5	29.4	2	11.8	0	0	17	100
副校長	0	0	8	66.7	4	33.3	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	13	11.9	47	43.1	27	24.8	21	19.3	1	.9	109	100
系所主管	3	10.3	12	41.4	7	24.1	6	20.7	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	2	28.6	1	14.3	0	0	7	100
教師	8	10.3	32	41.0	17	21.8	15	19.2	6	7.7	78	100
總合	29	10.5	121	44.0	70	25.5	47	17.1	8	2.9	275	100

表 4-2-1-6 顯示不同職稱者，對「能增加經營狀況與財務運用之透明化」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 55.6，立法委員為 20.0，大學校長為 41.2，

大學副校長為 66.7，校務一級主管為 43.1，系所主管為 41.4，院級主管為 57.1，教師為 41.0，總體為 44.0，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 25.5，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 17.1，為第三高之比例。

以上關於國立大學行政法人化可達之目的，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故不同職稱者並無看法上的差異。

## (二) 設置董事會

針對不同職稱之受試者，對設置董事會是否會帶來「對學校管理可引入企業經營之精神？」、「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉？」、「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制？」、「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中？」、「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入？」、「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化？」等影響看法之差異，調查結果呈現如下：



### 1. 對學校管理可引入企業經營之精神

表 4-2-1-7 能否對學校管理可引入企業經營之精神意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	4	22.2	13	72.2	1	5.6	0	0	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
校長	3	17.6	10	58.8	2	11.8	2	11.8	0	0	17	100
副校長	1	8.3	9	75.0	2	16.7	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	21	19.3	58	53.2	20	18.3	9	8.3	1	.9	109	100
系所主管	5	17.2	19	65.5	3	10.3	1	3.4	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	6	85.7	1	14.3	0	0	0	0	7	100
教師	11	14.1	34	43.6	12	15.4	16	20.5	5	6.4	78	100
總合	47	17.1	150	54.5	43	15.6	28	10.2	7	2.5	275	100

表 4-2-1-7 顯示不同職稱者，對「對學校管理可引入企業經營之精神」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 72.2，立法委員為 20.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 75.0，校務一級主管為 53.2，系所主管為 65.5，院級主管為 85.7，

教師為 43.6，總體為 54.5，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 17.1，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 15.6，為第三高之比例。

## 2. 容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉

表 4-2-1-8 能否容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受外界刺激而不致於封閉意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	4	22.2	10	55.6	4	22.2	0	0	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
校長	4	23.5	9	52.9	4	23.5	0	0	0	0	17	100
副校長	1	8.3	9	75.0	2	16.7	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	16	14.7	52	47.7	29	26.6	11	10.1	1	.9	109	100
系所主管	2	6.9	14	48.3	9	31.0	4	13.8	0	0	29	100
院級主管	0	0	5	71.4	1	14.3	1	14.3	0	0	7	100
教師	7	9.0	40	51.3	12	15.4	15	19.2	4	5.1	78	100
總合	36	13.1	140	50.9	63	22.9	31	11.3	5	1.8	275	100

表 4-2-1-8 顯示不同職稱者，對「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 55.6，立法委員為 20.0，大學校長為 52.9，大學副校長為 75.0，校務一級主管為 47.7，系所主管為 48.3，院級主管為 71.4，教師為 51.3，總體為 50.9，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 22.9，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 13.1，為第三高之比例。

## 3. 董事會可扮演代替教育部監督學術之機制

表 4-2-1-9 董事會能否扮演代替教育部監督學術之機制意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	9	50.0	6	33.3	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	1	20.0	2	40.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
校長	2	11.8	7	41.2	8	47.1	0	0	0	0	17	100
副校長	1	8.3	5	41.7	4	33.3	2	16.7	0	0	12	100
校務一級主管	5	4.6	40	36.7	34	31.2	26	23.9	4	3.7	109	100

系所主管	0	0	10	34.5	8	27.6	9	31.0	2	6.9	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	0	0	3	42.9	0	0	7	100
教師	2	2.6	28	35.9	18	23.1	25	32.1	5	6.4	78	100
總合	11	4.0	105	38.2	80	29.1	68	24.7	11	4.0	275	100

表 4-2-1-9 顯示不同職稱者，對「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 50.0，立法委員為 40.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 36.7，系所主管為 34.5，院級主管為 57.1，教師為 35.9，總體為 38.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 29.1，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 24.7，為第三高之比例。

#### 4. 國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中

表 4-2-1-10 國立大學校園權力是否可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	S %	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	5	27.8	7	38.9	5	27.8	1	5.6	18	100
立法委員	1	20.0	1	20.0	1	20.0	2	40.0	0	0	5	100
校長	1	5.9	7	41.2	7	41.2	2	11.8	0	0	17	100
副校長	1	8.3	6	50.0	4	33.3	0	0	1	8.3	12	100
校務一級主管	13	11.9	57	52.3	24	22.0	13	11.9	2	1.8	109	100
系所主管	7	24.1	16	55.2	2	6.9	4	13.8	0	0	29	100
院級主管	1	14.3	5	71.4	0	0	1	14.3	0	0	7	100
教師	14	17.9	44	56.4	11	14.1	8	10.3	1	1.3	78	100
總合	38	13.8	141	51.3	56	20.4	35	12.7	5	1.8	275	100

表 4-2-1-10 顯示不同職稱者，對「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 27.8，立法委員為 20.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 50.0，校務一級主管為 52.3，系所主管為 55.2，院級主管為 71.4，教師為 56.4，總體為 51.3，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 13.8，為第三高之比例。

## 5. 董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入

表 4-2-1-11 董事是否可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入意見表 B

意見 職稱	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	1	5.6	10	55.6	4	22.2	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	0	0	3	60.0	1	20.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	3	17.6	7	41.2	5	29.4	2	11.8	0	0	17	100
副校長	2	16.7	8	66.7	0	0	1	8.3	1	8.3	12	100
校務一級主管	21	19.3	56	51.4	22	20.2	8	7.3	2	1.8	109	100
系所主管	9	31.0	15	51.7	2	6.9	2	6.9	1	3.4	29	100
院級主管	1	14.3	4	57.1	2	28.6	0	0	0	0	7	100
教師	20	25.6	40	51.3	11	14.1	6	7.7	1	1.3	78	100
總合	57	20.7	142	52.0	47	17.1	23	8.4	5	1.8	275	100

表 4-2-1-11 顯示不同職稱者，對「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 55.6，立法委員為 60.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 66.7，校務一級主管為 51.4，系所主管為 51.7，院級主管為 57.1，教師為 51.3，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 20.7，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.1，為第三高之比例。

## 6. 為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化

表 4-2-1-12 為了董事會成員、董事長遴選，是否可能造成黑函、買票等惡質選舉文化意見表 B

意見 職稱	非常同意		同意		普通		不同意		非常不同意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	0	0	9	50.0	8	44.4	1	5.6	0	0	18	100
立法委員	0	0	3	60.0	2	40.0	0	0	0	0	5	100
校長	2	11.8	9	52.9	3	17.6	3	17.6	0	0	17	100
副校長	5	41.7	5	41.7	1	8.3	1	8.3	0	0	12	100
校務一級主管	32	29.4	53	48.6	17	15.6	6	5.5	1	.9	109	100
系所主管	9	31.0	16	55.2	3	10.3	1	3.4	0	0	29	100
院級主管	2	28.6	4	57.1	0	0	1	14.3	0	0	7	100
教師	24	30.8	44	56.4	7	9.0	3	3.8	0	0	78	100

總合	74	26.9	143	52.0	41	14.9	16	5.8	1	.4	275	100
----	----	------	-----	------	----	------	----	-----	---	----	-----	-----

表 4-2-1-12 顯示不同職稱者，對「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 50.0，立法委員為 60.0，大學校長為 52.9，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 48.6，系所主管為 55.2，院級主管為 57.1，教師為 56.4，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體 26.9 為，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 14.9，為第三高之比例。

以上關於董事會設置之各項論述，經卡方考驗結果，其 P 值皆大於 0.05，故不同職稱者並無看法上的差異。

### (三) 經費鬆綁

在經費鬆綁方面，不同職稱之受試者對「在預算編列上可避免瑣細？」、「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑？」、「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係？」、「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化？」、「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務？」、「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學？」等看法之差異，調查結果呈現如下：

#### 1. 在預算編列上可避免瑣細

表 4-2-1-13 在預算編列上是否可避免瑣細意見表 B

意 見 職 称	非常同意		同意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	2	11.1	11	61.1	4	22.2	1	5.6	0	0	18	100
立法委員	1	20.0	2	40.0	1	20.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	4	23.5	8	47.1	5	29.4	0	0	0	0	17	100
副校長	1	8.3	10	83.3	1	8.3	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	10	9.2	60	55.0	22	20.2	16	14.7	1	.9	109	100
系所主管	4	13.8	15	51.7	8	27.6	2	6.9	0	0	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	2	28.6	1	14.3	0	0	7	100
教師	3	3.8	39	50.0	24	30.8	10	12.8	2	2.6	78	100

總合	25	9.1	149	54.2	67	24.4	31	11.3	3	1.1	275	100
----	----	-----	-----	------	----	------	----	------	---	-----	-----	-----

表 4-2-1-13 顯示不同職稱者，對「在預算編列上可避免瑣細」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 61.1，立法委員為 40.0，大學校長為 47.1，大學副校長為 83.3，校務一級主管為 55.0，系所主管為 51.7，院級主管為 57.1，教師為 50.0，總體為 54.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 24.4，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 11.3，為第三高之比例。

## 2. 因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑

表 4-2-1-14 因財務自主，大學教育是否可能成為市場導向，販賣文憑意見表 B

意 見 職 称	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	7	38.9	7	38.9	2	11.1	2	11.1	18	100
立法委員	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	0	0	6	35.3	5	29.4	6	35.3	0	0	17	100
副校長	1	8.3	4	33.3	3	25.0	3	25.0	1	8.3	12	100
校務一級主管	23	21.1	53	48.6	21	19.3	10	9.2	2	1.8	109	100
系所主管	8	27.6	11	37.9	5	17.2	4	13.8	1	3.4	29	100
院級主管	1	14.3	2	28.6	2	28.6	2	28.6	0	0	7	100
教師	17	21.8	41	52.6	9	11.5	11	14.1	0	0	78	100
總合	51	18.5	127	46.2	53	19.3	38	13.8	6	2.2	275	100

$\chi^2=41.477$  df=28 p=.049

表 4-2-1-14 顯示不同職稱者，對「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 38.9，立法委員為 60.0，大學校長為 35.3，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 48.6，系所主管為 37.9，院級主管 28.6 為，教師為 52.6，總體為，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 19.3，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.5，為第三高之比例。

關於「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」，經卡方考驗顯示  $\chi^2=41.477$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「校長」與「校務一級主管」之意見比較，95%信賴區間介於 1.55 到 1.00

之間，未包含 0；「校長」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 1.61 到 3.04 之間，未包含 0，顯示「校長」與「校務一級主管」以及「教師」皆達顯著差異。

### 3. 大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係

表 4-2-1-15 大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	5	27.8	5	44.4	8	44.4	0	0	18	100
立法委員	0	0	1	20.0	2	40.0	0	0	2	40.0	5	100
校長	0	0	6	35.3	7	41.2	4	23.5	0	0	17	100
副校長	0	0	4	33.3	4	33.3	3	25.0	1	8.3	12	100
校務一級主管	7	6.4	45	41.3	19	17.4	31	28.4	7	6.4	109	100
系所主管	2	6.9	14	48.3	5	17.2	7	24.1	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	0	0	3	42.9	0	0	7	100
教師	9	11.5	28	35.9	11	14.1	26	33.3	4	5.1	78	100
總合	18	6.5	107	38.9	53	19.3	82	29.8	15	5.5	275	100

表 4-2-1-15 顯示不同職稱者，對「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 27.8，立法委員為 20.0，大學校長為 35.3，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 41.3，系所主管為 48.3，院級主管為 57.1，教師為 35.9，總體為 38.9，為第一高之比例。在「不同意」選項上，總體為 29.8，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 19.3，為第三高之比例。

### 4. 為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化

表 4-2-1-16 為了擴充大學收入，是否可能迫使大學走向商業化意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	9	50.0	7	38.9	2	11.1	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	3	60.0	0	0	0	0	0	0	5	100
校長	1	5.9	8	47.1	6	35.3	2	11.8	0	0	17	100
副校長	4	33.3	7	58.3	0	0	1	8.3	0	0	12	100
校務一級主管	28	25.7	62	56.9	12	11.0	6	5.5	1	.9	109	100

系所主管	11	37.9	13	44.8	4	13.8	1	3.4	0	0	29	100
院級主管	1	14.3	4	57.1	2	28.6	0	0	0	0	7	100
教師	25	32.1	40	51.3	8	10.3	4	5.1	1	1.3	78	100
總合	72	26.2	146	53.1	39	14.2	16	5.8	2	.7	275	100

表 4-2-1-16 顯示不同職稱者，對「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 50.0，立法委員為 60.0，大學校長為 47.1，大學副校長為 58.3，校務一級主管為 56.9，系所主管為 44.8，院級主管為 57.1，教師為 51.3，總體為 53.1，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 26.2，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 14.2，為第三高之比例。

## 5. 教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務

表 4-2-1-17 教職人員是否可能無暇研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班業務意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	1	5.6	6	33.3	4	22.2	6	33.3	1	5.6	18	100
立法委員	0	0	2	40.0	1	20.0	2	40.0	0	0	5	100
校長	0	0	9	52.9	6	35.3	2	16.7	0	0	17	100
副校長	3	25.0	4	33.3	3	25.0	2	16.7	0	0	12	100
校務一級主管	20	18.3	55	50.5	24	22.0	8	7.3	2	1.8	109	100
系所主管	4	13.8	14	48.3	5	17.2	5	17.2	1	3.4	29	100
院級主管	2	28.6	1	14.3	2	28.6	2	28.6	0	0	7	100
教師	19	24.4	37	47.4	11	14.1	9	11.5	2	2.6	78	100
總合	49	17.8	128	46.5	56	20.4	36	13.1	6	2.2	275	100

表 4-2-1-17 顯示不同職稱者，對「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 33.3，立法委員為 40.0，大學校長為 52.9，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 50.5，系所主管為 48.3，院級主管為 14.3，教師為 47.4，總體為 46.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

## 6. 財務自主後，教育部可能減少補助國立大學

表 4-2-1-18 財務自主後，教育部是否可能減少補助國立大學意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	3	16.7	7	38.9	5	27.8	2	11.1	1	5.6	18	100
立法委員	3	60.0	1	20.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	3	17.6	4	23.5	8	47.1	2	11.8	0	0	17	100
副校長	1	8.3	9	75.0	2	16.7	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	32	29.4	57	52.3	13	11.9	7	6.4	0	0	109	100
系所主管	8	27.6	14	48.3	6	20.7	1	3.4	0	0	29	100
院級主管	0	0	5	71.4	1	14.3	1	14.3	0	0	7	100
教師	27	34.6	41	52.6	2	2.6	7	9.1	1	1.3	78	100
總合	77	28.0	138	50.2	38	13.8	20	7.3	2	.7	275	100

表 4-2-1-18 顯示不同職稱者，對「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 38.9，立法委員為 20.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 75.0，校務一級主管為 52.3，系所主管為 48.3，院級主管為 71.4，教師為 52.6，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 28.0，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 13.8，為第三高之比例。

### (四)人事鬆綁

在人事鬆綁方面，不同職稱受試者對於是否會帶來「師資來源可因此而多元化」、「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正」、「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」、「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端」、「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」等影響看法之差異，調查結果呈現如下：

#### 1. 師資來源可因此而多元化

表 4-2-1-19 師資來源是否可因此而多元化意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%

教育部人員	3	16.7	9	50.0	4	22.2	1	5.6	1	5.6	18	100
立法委員	0	0	5	100.0	0	0	0	0	0	0	5	100
校長	3	17.6	7	41.2	6	35.3	1	5.9	0	0	17	100
副校長	2	16.7	10	83.3	0	0	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	20	18.3	54	49.5	19	17.4	14	12.8	2	1.8	109	100
系所主管	3	10.3	11	37.9	8	27.6	5	17.2	2	6.9	29	100
院級主管	0	0	2	28.6	4	57.1	1	14.3	0	0	7	100
教師	4	5.1	34	43.6	24	30.8	13	16.7	3	3.8	78	100
總合	35	12.7	132	48.0	65	23.6	35	12.7	8	2.9	275	100

表 4-2-1-19 顯示不同職稱者，對「師資來源可因此而多元化」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 50.0，立法委員為 100.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 83.3，校務一級主管為 49.5，系所主管為 37.9，院級主管為 28.6，教師為 43.6，總體為 48.0，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 23.6，為第二高之比例。在「非常同意」與「不同意」選項上，總體為 12.7，為第三高之比例。

## 2. 規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正

表 4-2-1-20 規避考試用人制度是否可能會造成一己之私而用人未能公正意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	2	11.1	8	44.4	4	22.2	4	22.2	0	0	18	100
立法委員	0	0	2	40.0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	1	5.9	4	23.5	5	29.4	7	41.2	0	0	17	100
副校長	4	33.3	4	33.3	3	25.0	0	0	1	8.3	12	100
校務一級主管	28	25.7	51	46.8	14	12.8	14	12.8	2	1.8	109	100
系所主管	5	17.2	12	41.4	6	20.7	6	20.7	0	0	29	100
院級主管	1	14.3	4	57.1	2	28.6	0	0	0	0	7	100
教師	11	14.1	46	59.0	13	16.7	8	10.3	0	0	78	100
總合	52	18.9	131	47.6	49	17.8	40	14.5	3	1.1	275	100

表 4-2-1-20 顯示不同職稱者，對「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 44.4，立法委員為 40.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 46.8，系所主管

為 41.4，院級主管為 57.1，教師為 59.0，總體為 47.6，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 18.9，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

### 3. 規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員

表 4-2-1-21 規避考試用人制度市是否可能無法選用組織真正需要的人員意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	1	5.6	7	38.9	6	33.3	1	5.6	3	16.7	18	100
立法委員	0	0	0	0.0	3	60.0	1	20.0	1	20.0	5	100
校長	0	0	3	17.6	5	29.4	9	52.9	0	0	17	100
副校長	3	25.0	1	8.3	3	25.0	4	33.3	1	8.3	12	100
校務一級主管	20	18.3	49	45.0	23	21.1	15	13.8	2	1.8	109	100
系所主管	2	6.9	13	44.8	7	24.1	5	17.2	2	6.9	29	100
院級主管	1	14.3	2	28.6	2	28.6	2	28.6	0	0	7	100
教師	7	9.0	36	46.2	19	24.4	15	19.2	1	1.3	78	100
總合	34	12.4	111	40.4	68	24.7	52	18.9	10	3.6	275	100

$\chi^2=54.288$  df=28 p=.002

表 4-2-1-21 顯示不同職稱者，對「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 38.9，立法委員為 0.0，大學校長為 17.6，大學副校長為 8.3，校務一級主管為 45.0，系所主管為 44.8，院級主管為 28.6，教師為 46.2，總體為 40.4，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 24.7，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 18.9，為第三高之比例。

關於「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=54.288$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「校長」與「校務一級主管」之意見比較，95%信賴區間介於 0.20 到 1.79 之間，未包含 0，二者達顯著差異。

### 4. 規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端

表 4-2-1-22 規避考試用人制度是否可能會造成分贓政治的弊端意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	3	16.7	8	44.4	4	22.2	2	11.1	1	5.6	18	100
立法委員	0	0	3	60.0	0	0	2	40.0	0	0	5	100
校長	0	0	4	23.5	3	17.6	10	58.8	0	0	17	100
副校長	3	25.0	5	41.7	2	16.7	1	8.3	1	8.3	12	100
校務一級主管	25	22.9	51	46.8	18	16.5	14	12.8	1	.9	109	100
系所主管	2	6.9	16	55.2	8	27.6	2	6.9	1	3.4	29	100
院級主管	2	28.6	2	28.6	2	28.6	1	14.3	0	0	7	100
教師	11	14.1	38	48.7	18	23.1	11	14.1	0	0	78	100
總合	46	16.7	127	46.2	55	20.0	43	15.6	4	1.5	275	100

$\chi^2=49.260$  df=28 p=.008

表 4-2-1-22 顯示不同職稱者，對「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 44.4，立法委員為 60.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 46.8，系所主管為 55.2，院級主管為 28.6，教師為 48.7，總體為 46.2，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 20.0，為第二高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 16.7，為第三高之比例。

關於「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=49.260$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「校長」與「校務一級主管」之意見比較，95%信賴區間介於 0.37 到 1.89 之間，未包含 0；「校長」與「系所主管」之意見比較，95%信賴區間介於 1.80 到 1.36 之間，未包含 0；「校長」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 0.20 到 1.76 之間，未包含 0，顯示「校長」與「校務一級主管」、「系所主管」以及「教師」皆達顯著差異。

## 5. 可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境

表 4-2-1-23 是否可能因教職員喪失公立教職身分之保障，使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%

教育部人員	2	11.1	8	44.4	1	5.6	4	22.2	3	16.7	18	100
立法委員	1	20.0	1	20.0	0	0	2	40.0	1	20.0	5	100
校長	0	0	2	11.8	9	52.9	6	35.3	0	0	17	100
副校長	1	8.3	6	50.0	1	8.3	2	16.7	2	16.7	12	100
校務一級主管	22	20.2	43	39.4	21	19.3	17	15.6	6	5.5	109	100
系所主管	4	13.8	10	34.5	5	17.2	10	34.5	0	0	29	100
院級主管	0	0	2	28.6	3	42.9	2	28.6	0	0	7	100
教師	11	14.1	34	43.6	9	11.5	21	26.9	3	3.8	78	100
總合	41	14.9	106	38.5	49	17.8	64	23.3	15	5.5	275	100

表 4-2-1-23 顯示不同職稱者，對「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 44.4，立法委員為 20.0，大學校長為 11.8，大學副校長為 50.0，校務一級主管為 39.4，系所主管為 34.5，院級主管為 28.6，教師為 43.6，總體為 38.5，為第一高之比例。在「不同意」選項上，總體為 23.3，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

#### (五) 實施困境



在國立大學法人化之後，針對「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」以及「公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」等實施困境，服務於不同單位之受試者看法差異如下：

- 在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效

表 4-2-1-24 在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本是否會遠大於未來的成效意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	5	27.8	6	33.3	7	38.9	0	0	18	100
立法委員	0	0	2	40.0	0	0	3	60.0	0	0	5	100

校長	0	0	10	58.8	7	41.2	0	0	0	0	17	100
副校長	6	50.0	2	16.7	3	25.0	1	8.3	0	0	12	100
校務一級主管	30	27.5	59	54.1	13	11.9	4	3.7	3	2.8	109	100
系所主管	8	27.6	11	37.9	9	31.0	1	3.4	0	0	29	100
院級主管	0	0	5	71.4	1	14.3	1	14.3	0	0	7	100
教師	17	21.8	49	62.8	9	11.5	3	3.8	0	0	78	100
總合	61	22.2	134	52.0	48	17.5	20	7.3	3	1.1	275	100

$\chi^2=94.927$  df=28 p=.000

表 4-2-1-24 顯示不同職稱者，對「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 27.8，立法委員為 40.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 16.7，校務一級主管為 54.1，系所主管為 37.9，院級主管為 71.4，教師為 62.8，總體為 52.0，為第一高之比例。在「非常同意」選項上，總體為 22.2，為第二高之比例。在「普通」選項上，總體為 17.5，為第三高之比例。



關於「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=94.927$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部人員」與「副校長」之意見比較，95%信賴區間介於 0.26 到 2.13 之間，未包含 0。此外，「教育部人員」與「校務一級主管」以及「教師」皆有顯著差異。將「立法委員」與「校務一級主管」之意見比較，95%信賴區間介於 2.34 到 5.56 之間，未包含 0；「立法委員」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 2.38 到 7.14 之間，未包含 0，顯示「立法委員」與「校務一級主管」及「教師」亦達顯著差異。

2. 如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展

表 4-2-1-25 如公立大學以公法人型態出現，是否可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%

教育部人員	0	0	4	22.2	4	22.2	8	44.4	2	11.1	18	100
立法委員	0	0	1	20.0	0	0	3	60.0	1	20.0	5	100
校長	0	0	4	23.5	9	52.9	4	23.5	0	0	17	100
副校長	1	8.3	3	25.0	1	8.3	6	50.0	1	8.3	12	100
校務一級主管	21	19.3	43	39.4	22	20.2	17	15.6	6	5.5	109	100
系所主管	4	13.8	11	37.9	5	17.2	8	27.6	1	3.4	29	100
院級主管	1	14.3	3	42.9	0	0	3	42.9	0	0	7	100
教師	9	11.5	34	43.6	21	26.9	12	15.4	2	2.6	78	100
總合	36	13.1	103	37.5	62	22.5	61	22.2	13	4.7	275	100

$\chi^2=48.106$  df=28 p=.010

表 4-2-1-25 顯示不同職稱者，對「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 22.2，立法委員為 20.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 25.0，校務一級主管為 39.4，系所主管為 37.9，院級主管為 42.9，教師為 43.6，總體為 37.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 22.5，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 22.2，為第三高之比例。

關於「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=48.106$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部人員」與「校務一級主管」之意見比較，95%信賴區間介於 0.14 與 1.78 之間，未包含 0；「教育部人員」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 1.75 到 6.07 之間，未包含 0，顯示「教育部人員」與「校務一級主管」及「教師」皆達顯著差異。

## (六)解散規定

對於「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」以及「國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之」等解散規定，不同職稱之受試者看法差異如下：

- 依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不

彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適？

表 4-2-1-26 依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	0	0	13	72.2	5	27.8	0	0	0	0	18	100
立法委員	1	20.0	4	80.0	0	0	0	0	0	0	5	100
校長	0	0	10	58.8	4	23.5	2	11.8	1	5.9	17	100
副校長	3	25.0	6	50.0	3	25.0	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	8	7.3	54	49.5	21	19.3	15	13.8	11	10.1	109	100
系所主管	2	6.9	20	69.0	4	13.8	2	6.9	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	4	57.0	3	42.9	0	0	0	0	7	100
教師	4	5.1	39	50.0	18	23.1	14	17.9	3	3.8	78	100
總合	18	6.5	150	54.5	58	21.1	33	12.0	16	5.8	275	100

表 4-2-1-26 顯示不同職稱者，對「依行政法人國立大學專章之規定：『行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置』」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 72.2，立法委員為 80.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 50.0，校務一級主管為 49.5，系所主管為 69.0，院級主管為 57.0，教師為 50.0，總體為 54.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.1，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 12.0，為第三高之比例。

## 2. 國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之，是否合適？

表 4-2-1-27 國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之合適與否意見表 B

意 見 職 稱	非常同意		同 意		普 通		不 同 意		非 常 不 同 意		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	1	5.6	12	66.7	3	16.7	2	11.1	0	0	18	100
立法委員	0	0	5	100.0	0	0	0	0	0	0	5	100
校長	0	0	10	58.8	4	23.5	3	17.6	0	0	17	100
副校長	3	25.0	5	41.7	3	25.0	1	8.3	0	0	12	100

校務一級主管	7	6.4	51	46.8	18	16.5	24	22.0	9	8.3	109	100
系所主管	3	10.3	10	34.5	8	27.6	7	24.1	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	1	14.3	4	57.1	1	14.3	1	14.3	7	100
教師	4	5.1	34	43.6	20	25.6	15	19.2	5	6.4	78	100
總合	18	6.5	128	46.5	60	21.8	53	19.3	16	5.8	275	100

表 4-2-1-27 顯示不同職稱者，對「國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之」，在「同意」選項，教育部人員同意度為 66.7，立法委員為 100.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 46.8，系所主管為 34.5，院級主管為 14.3，教師為 43.6，總體為 46.5，為第一高之比例。在「普通」選項上，總體為 21.8，為第二高之比例。在「不同意」選項上，總體為 19.3，為第三高之比例。

## 貳、國立大學法人化政策之意見分析

### (一) 實施策略—



#### 1. 大學取得法人資格應採何種方式較為合適？

選項包括：

(1)雙軌漸進式(由教育部審酌適合行政法人運作之國立大學，經徵詢高等教育審議委員會與該國立大學意見之後，報請核准；而未經核定、取得資格者，仍依相關規定辦理)

(2)同時改制

(3)其他

表 4-2-2-1 大學取得法人資格方式之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	15	83.3	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	3	60.0	2	40.0	0	0	5	100
校長	14	82.4	3	17.6	0	0	17	100
副校長	10	83.3	2	16.7	0	0	12	100
校務一級主管	84	77.1	22	20.2	3	2.8	109	100

系所主管	22	75.9	6	20.7	1	3.4	29	100
院級主管	4	57.1	2	28.6	1	14.3	7	100
教師	57	73.1	16	20.5	5	6.4	78	100
總和	209	76.0	56	20.4	10	3.6	275	100

表 4-2-2-1 顯示不同職稱者，對「大學取得法人資格之方式」，在「雙軌漸進式」選項，教育部人員選擇比例為 83.3，立法委員為 60.0，大學校長為 82.4，大學副校長為 83.3，校務一級主管為 77.1，系所主管為 75.9，院級主管為 57.1，教師為 73.1，總體為 76.0，為第一高之比例。在「同時改制」選項上，總體為 20.4，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 3.6，為第三高之比例。

## (二)關於董事會之設置—

以下分別針對董事會之權限、產生方式、人數、任期、連任次數、董事組成資格以及比例等問題進行問卷調查結果分析：

### 1. 國立大學的校長產生方式，何者較為合適？

選項包括：



- (1)依新訂大學法規定「由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長，由教育部或各該所屬地方政府聘任」
- (2)維持原有二階段遴選制
- (3)董事會全權負責
- (4)董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之
- (5)其他

表 4-2-2-2 國立大學的校長產生方式之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	4	22.2	3	16.7	3	16.7	8	44.4	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	0	0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	8	47.1	2	11.8	1	5.9	5	29.4	1	5.9	17	100
副校長	8	66.7	0	0	3	25.0	1	8.3	0	0	12	100

校務一級主管	49	45.0	17	15.6	11	10.1	30	27.5	2	1.8	109	100
系所主管	13	44.8	6	20.7	6	20.7	3	10.3	1	3.4	29	100
院級主管	4	57.1	3	42.9	0	0	0	0	0	0	7	100
教師	32	41.0	18	23.1	13	16.7	12	15.4	3	3.8	78	100
總和	120	43.6	49	17.8	39	14.2	60	21.8	7	2.5	275	100

表 4-2-2-2 顯示不同職稱者，對「國立大學的校長產生方式」，在「依新訂大學法規定『由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長，由教育部或各該所屬地方政府聘任』」選項，教育部人員選擇比例為 22.2，立法委員為 40.0，大學校長為 47.1，大學副校長為 66.7，校務一級主管為 45.0，系所主管為 44.8，院級主管為 57.1，教師為 41.0，總體為 43.6，為第一高之比例。在「董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之」選項上，總體為 21.8，為第二高之比例。在「維持原有二階段遴選制」選項上，總體為 17.8，為第三高之比例。

## 2. 國立大學之董事會，以何種方式成立較為合適？

選項包括：



- (1)聯合數校成立
- (2)一校設置一董事會
- (3)其他

表 4-2-2-3 國立大學之董事會成立方式之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	7	38.9	10	55.6	1	5.6	18	100
立法委員	0	0	5	100.0	0	0	5	100
校長	5	29.4	10	58.8	2	11.8	17	100
副校長	4	33.3	8	66.7	0	0	12	100
校務一級主管	32	29.4	70	64.2	7	6.4	109	100
系所主管	5	17.2	24	82.8	0	0	29	100
院級主管	1	14.3	6	85.7	0	0	7	100
教師	15	19.2	59	75.6	4	5.1	78	100

總和	69	25.1	192	69.8	14	5.1	275	100
----	----	------	-----	------	----	-----	-----	-----

表 4-2-2-3 顯示不同職稱者，對「董事會之成立方式」，在「一校設置一董事會」選項，教育部人員選擇比例為 55.6，立法委員為 100.0，大學校長為 58.8，大學副校長為 66.7，校務一級主管為 64.2，系所主管為 82.8，院級主管為 85.7，教師為 75.6，總體為 69.8，為第一高之比例。在「聯合數校成立」選項上，總體為 25.1，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 5.1，為第三高之比例。

### 3. 董事會之董事幾人較為合適？

選項包括：

(1)10 人以下

(2)11 至 15 人

(3)16 人以上

(4)其他



表 4-2-2-4 董事會董事人數之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	2	11.1	13	72.2	1	5.6	2	11.1	18	100
立法委員	1	20.0	2	40.0	0	0	2	40.0	5	100
校長	1	5.9	16	94.1	0	0	0	0	17	100
副校長	2	16.7	10	83.3	0	0	0	0	12	100
校務一級主管	16	14.7	79	72.5	11	10.1	3	2.8	109	100
系所主管	3	10.3	20	69.0	5	17.2	1	3.4	29	100
院級主管	0	0	6	85.7	1	14.3	0	0	7	100
教師	7	9.0	51	65.4	14	17.9	6	7.7	78	100
總和	32	11.6	197	71.6	32	11.6	14	5.1	275	100

表 4-2-2-4 顯示不同職稱者，對「董事之人數」，在「11 至 15 人」選項，教育部人員選擇比例為 72.2，立法委員為 40.0，大學校長為 94.1，大學副校長為 83.3，校務一級主管為 72.5，系所主管為 69.0，院級主管為 85.7，教師 65.4

為，總體為 71.6，為第一高之比例。在「10 人以下」與「16 人以上」選項上，總體為 11.6，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 5.1，為第三高比例。

#### 4. 董事會之董事，任期幾年較為合適？

表 4-2-5 董事會之董事任期之意見表 B

選 項 服 務 單 位	一 年		兩 年		三 年		四 年		其 他		總 和	
	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%	個 數	%
教育部人員	1	5.6	7	38.9	7	38.9	3	16.7	0	0	18	100
立法委員	0	0	4	80.0	0	0.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	0	0	1	5.9	7	41.2	8	47.1	1	5.9	17	100
副校長	0	0	5	41.7	3	25.0	3	25.0	1	8.3	12	100
校務一級主管	1	.9	27	24.8	50	45.9	26	23.9	5	4.6	109	100
系所主管	0	0	6	20.7	17	58.6	6	20.7	0	0	29	100
院級主管	0	0	2	28.6	5	71.4	0	0	0	0	7	100
教師	3	3.8	16	20.5	32	41.0	21	26.9	6	7.7	78	100
總和	5	1.8	68	24.7	121	44.0	68	24.7	13	4.7	275	100

表 4-2-5 顯示不同職稱者，對「董事之任期」，在「三年」選項，教育部人員選擇比例為 38.9，立法委員為 0.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 25.0，校務一級主管為 45.9，系所主管為 58.6，院級主管為 71.4，教師為 41.0，總體為 44.0，為第一高之比例。在「兩年」與「四年」選項上，總體為 24.7，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 4.7，為第三高之比例。

#### 5. 董事會之董事，連選得連任幾次較為合適？

選項包括：

(1)不應連任

(2)一次

(3)二次

(4)二次以上

(5)其他

表 4-2-2-6 董事會之董事連選得連任次數之意見表 B

選 項 服務單位	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		總和	
	個數	%	個數	%								
教育部人員	1	5.6	9	50.0	3	16.7	2	11.1	3	16.7	18	100
立法委員	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	0	0	0	5	100
校長	0	0	11	64.7	5	29.4	1	5.9	0	0	17	100
副校長	1	8.3	5	41.7	3	25.0	2	16.7	1	8.3	12	100
校務一級主管	13	11.9	54	49.5	30	27.5	9	8.3	3	2.8	109	100
系所主管	1	3.4	17	58.6	9	31.0	2	6.9	0	0	29	100
院級主管	0	0	4	57.1	2	28.6	0	0	1	14.3	7	100
教師	5	6.4	38	48.7	29	37.2	3	3.8	3	3.8	78	100
總和	22	8.0	141	51.3	82	29.8	19	6.9	11	4.0	275	100

表 4-2-2-6 顯示不同職稱者，對「董事連任次數」，在「一次」選項，教育部人員選擇比例為 50.0，立法委員為 60.0，大學校長為 64.7，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 49.5，系所主管為 58.6，院級主管為 57.1，教師為 48.7，總體為 51.3，為第一高之比例。在「兩次」選項上，總體為 29.8，為第二高之比例。在「不應連任」選項上，總體為 8.0，為第三高之比例。

## 6. 董事會之董事應具備哪些資格較為合適？

選項包括：

- (1) 學歷
- (2) 實務經驗
- (3) 人格特質
- (4) 具募款或捐款能力
- (5) 具經營企業之能力
- (6) 其他

表 4-2-2-7 董事會之董事應具備資格之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%								
教育部人員	14	77.8	18	100.	16	88.9	16	88.9	16	88.9	0	0.0	18	100

立法委員	4	80.0	4	80.0	5	100	5	100	4	100	0	0.0	5	100
校長	14	82.4	16	94.1	16	94.1	13	76.5	16	94.1	0	0.0	17	100
副校長	12	100	12	100	12	100	12	100	12	100	0	0.0	12	100
校務一級主管	85	78.0	90	82.6	102	93.6	81	74.3	85	78.0	6	5.5	109	100
系所主管	22	75.9	25	86.2	27	93.1	21	72.4	19	65.5	0	0.0	29	100
院級主管	7	100	7	100	6	87.5	7	100	6	87.5	0	0.0	7	100
教師	86	87.2	86	87.2	76	97.4	54	69.2	56	71.8	3	3.8	78	100
總和	226	82.2	240	87.3	260	94.5	209	76.0	214	77.8	9	3.3	275	100

表 4-2-2-7 顯示不同職稱者，對「董事之資格」，在「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」選項，教育部人員選擇比例為 88.9，立法委員為 100.0，大學校長為 94.1，大學副校長為 100.0，校務一級主管為 93.6，系所主管為 93.1，院級主管為 87.5，教師為 97.4，總體為 94.5，為第一高之比例。在「實務經驗」選項上，總體為 87.3，為第二高之比例。在「學歷」選項上，總體為 82.2，為第三高之比例。



其中各服務機構選擇之最高比例選項如下：教育部人員為「實務經驗」，比例為 100.0；立法委員為「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」、「具募款或捐款能力」、「具經營企業之能力」，比例皆為 100.0；大學校長為「實務經驗」、「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」以及「具經營企業之能力」，比例皆為 94.1；校務一級主管、系所主管、院級主管以及教師皆為「實務經驗」，比例分別為 93.6、93.1、87.5 以及 97.4。顯示除了校長認為董事應具有「經營企業之能力」之外，其他職稱之看法並無太大差異。

## 7. 董事會之董事應由哪些人員組成較為合適？

選項包括：

- (1)教育部代表
- (2)資方(如企業主…等)
- (3)專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)
- (4)社會公正人士

(5)校友代表

(6)其他

表 4-2-2-8 董事會之董事組成人員之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個數	%	個數	%										
教育部人員	9	50.0	11	61.1	18	100	17	94.4	8	44.4	1	5.6	18	100
立法委員	3	60.0	2	40.0	5	100	4	80.0	5	100	0	0.0	5	100
校長	15	88.2	14	82.4	16	94.1	17	100	16	94.1	0	0.0	17	100
副校長	10	83.2	8	66.7	12	100	12	100	12	100	2	16.7	12	100
校務一級主管	77	70.6	60	55.0	100	91.7	94	86.2	82	75.2	6	5.5	109	100
系所主管	19	65.5	16	55.2	28	96.6	23	79.3	25	86.2	1	3.4	29	100
院級主管	7	100	6	85.7	7	100	6	85.7	5	71.4	0	0.0	7	100
教師	46	59.0	36	46.2	64	82.0	70	89.7	62	79.5	7	9.0	78	100
總和	186	67.6	153	55.6	250	90.9	243	88.4	215	78.2	17	6.2	275	100

表 4-2-2-8 顯示不同職稱者，對「董事之組成」，在「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」選項，教育部人員選擇比例為 100.0，立法委員為 100.0，大學校長為 94.1，大學副校長為 100.0，校務一級主管為 91.7，系所主管為 96.6，院級主管為 100.0，教師為 82.0，總體為 90.9，為第一高之比例。在「社會公正人士」選項上，總體為 88.4，為第二高之比例。在「校友代表」選項上，總體為 78.2，為第三高之比例。

其中各服務機構選擇之最高比例之選項如下：教育部為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例為 100.0；立法院為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」與「校友代表」，比例皆為 100.0；大學校長為「社會公正人士」，比例為 100.0；大學副校長為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」、「社會公正人士」與「校友代表」，比例皆為 100.0；校務一級主管為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例為 91.7；系所主管為「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例為 96.6；院級主管為「教育部代表」與「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」，比例皆為 100.0；教師為「社會公正人

士」，比例為 89.7。因此顯示除了院級主管認為董事之組成應有「教育部代表」之外，其他不同職稱之看法相當一致。

#### 8. 校外董事占全體董事總額之多少比例較為合適？

選項包括：

- (1) 四分之一以下
- (2) 四分之一至二分之一
- (3) 二分之一以上
- (4) 其他

表 4-2-2-9 校外董事占全體董事總額比例之意見表 B

選項 職稱	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	7	38.9	6	33.3	3	16.7	2	11.1	18	100
立法委員	0	0	3	60.0	2	40.0	0	0	5	100
校長	5	29.4	6	35.3	4	23.5	2	11.8	17	100
副校長	6	50.0	4	33.3	2	16.7	0	0	12	100
校務一級主管	41	37.6	52	47.7	13	11.9	3	2.8	109	100
系所主管	11	37.9	18	62.1	0	0	0	0	29	100
院級主管	4	57.1	3	42.9	0	0	0	0	7	100
教師	27	34.6	43	55.1	6	7.7	2	2.6	78	100
總和	101	36.7	135	49.1	30	10.9	9	3.3	275	100

表 4-2-2-9 顯示不同職稱者，對「校外決定董事之比例」，在「四分之一至二分之一」選項，教育部人員選擇比例為 33.3，立法委員為 60.0，大學校長為 35.3，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 47.7，系所主管為 62.1，院級主管為 42.9，教師為 55.1，總體為 49.1，為第一高之比例。在「四分之一以下」選項上，總體為 36.7，為第二高之比例。在「二分之一以上」選項上，總體為 10.9，為第三高之比例。

#### 9. 董事會置董事長一人，宜由何種方式產生？

表 4-2-2-10 董事長產生方式之意見表 B

選 項 職 稱	教育部擇定		董事互選		其他		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	0	0	17	94.4	1	5.6	18	100
立法委員	0	0	5	100.0	0	0	5	100
校長	4	23.5	13	76.5	0	0	17	100
副校長	3	25.0	9	75.0	0	0	12	100
校務一級主管	13	11.9	88	80.7	8	7.3	109	100
系所主管	3	10.3	26	89.7	0	0	29	100
院級主管	2	28.6	5	71.4	0	0	7	100
教師	8	10.3	64	82.1	6	7.7	78	100
總和	33	12.0	227	82.5	15	5.5	275	100

表 4-2-2-10 顯示不同職稱者，對「董事長產生方式」，在「董事互選」選項，教育部人員選擇比例為 94.4，立法委員為 100.0，大學校長為 76.5，大學副校長為 75.0，校務一級主管為 80.7，系所主管為 89.7，院級主管為 71.4，教師為 82.1，總體為 82.5，為第一高之比例。在「教育部擇定」選項上，總體為 12.0，為第二高之比例。在「其他」選項上，總體為 5.5，為第三高之比例。

#### 10. 整體而言，您是否同意設置董事會？

表 4-2-2-11 贊成成立董事會與否之意見表 B

選 項 職 稱	是		否		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	18	100.0	0	0	18	100
立法委員	5	100.0	0	0	5	100
校長	11	64.7	6	35.3	17	100
副校長	11	91.7	1	8.3	12	100
校務一級主管	77	70.6	32	29.4	109	100
系所主管	20	69.0	9	31.0	29	100
院級主管	4	57.1	3	42.9	7	100
教師	49	62.8	29	37.2	78	100
總和	195	70.9	80	29.1	275	100

$\chi^2=15.433$  df=7 p=.031

表 4-2-2-11 顯示不同職稱者，對「是否贊成成立董事會」，在「是」選項，教育部人員選擇比例為 100.0，立法委員為 100.0，大學校長為 64.7，大學副校長為 91.7，校務一級主管為 70.6，系所主管為 69.0，院級主管為 57.1，教師為 62.8，總體為，為第一高之比例。在「否」選項上，總體為 29.1，為第二高之比例。

關於「贊成成立董事會與否」之論述，經卡方考驗顯示  $\chi^2=15.433$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部人員」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 0.73 到 1.69 之間，未包含 0，二者達顯著差異。

### (三)關於職員身分—

1. 國立大學法人化之後，教職人員應為何種身分較適合？

選項包括：

- (1)具現有公教人員身分
- (2)不具現有公教人員身分
- (3)不一定(根據所負責事務而決定)
- (4)其他



表 4-2-2-12 國立大學法人化之後教職人員身分之意見表 B

選項 職稱	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	3	16.7	8	44.4	7	38.9	0	0	18	100
立法委員	2	40.0	0	0	2	40.0	1	20.0	5	100
校長	5	29.4	3	17.6	9	52.9	0	0	17	100
副校長	5	41.7	5	41.7	0	16.7	0	0	12	100
校務一級主管	53	48.6	13	11.9	40	36.7	3	2.8	109	100
系所主管	15	51.7	4	13.8	10	34.5	0	0	29	100
院級主管	4	57.1	0	0	3	42.9	0	0	7	100
教師	40	51.3	7	9.0	29	37.2	2	2.6	78	100
總和	127	46.2	40	14.5	102	37.1	6	2.2	275	100

表 4-2-2-12 顯示不同職稱者，對「教職人員身分」，在「具現有公教人員身分」選項，教育部人員選擇比例為 16.7，立法委員為 40.0，大學校長為 39.4，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 48.6，系所主管為 51.7，院級主管為 57.1，教師為 51.3，總體為 46.2，為第一高之比例。在「不一定(根據所負責事務而決定)」選項上，總體為 37.1，為第二高之比例。在「不具現有公教人員身分」選項上，總體為 14.5，為第三高之比例。

## 2. 大學之人事管理規章，應由何者擬定較為合適？

表 4-2-2-13 大學人事管理規章擬定單位之意見表 B

選項 服務單位	教育部		董事會		校務會議		其他		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	3	16.7	4	22.2	10	55.6	1	5.6	18	100
立法委員	1	20.0	2	40.0	2	40.0	0	0	5	100
校長	4	23.5	8	47.1	4	23.5	1	5.9	17	100
副校長	6	50.0	2	16.7	4	33.3	0	0	12	100
校務一級主管	28	25.7	21	19.3	59	54.1	1	.9	109	100
系所主管	4	13.8	9	31.0	16	55.2	0	0	29	100
院級主管	1	14.3	2	28.6	4	57.1	0	0	7	100
教師	20	25.6	14	17.9	41	52.6	3	3.8	78	100
總和	67	24.4	62	22.5	140	50.9	6	2.2	275	100

表 4-2-2-13 顯示不同職稱者，對「大學人事管理規章之擬定單位」，在「校務會議」選項，教育部人員選擇比例為 55.6，立法委員為 40.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 33.3，校務一級主管為 54.1，系所主管為 55.2，院級主管為 57.1，教師為 52.6，總體為，為第一高之比例。在「教育部」選項上，總體為 24.4，為第二高之比例。在「董事會」選項上，總體為 22.5，為第三高之比例。

## (四) 關於國立大學之名稱

### 1. 國立大學法人化之後應採何種名稱較為合適？

選項包括：

(1)不需更動名稱

(2)公法人

(3)行政法人

(4)學校法人

(5)教育法人

(6)其他

表 4-2-2-14 國立大學法人化後名稱之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		總和	
	個數	%	個數	%										
教育部人員	6	33.3	6	33.3	3	16.7	5	27.8	0	0.0	2	11.1	18	100
立法委員	4	80.0	1	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	100
校長	11	64.7	3	17.6	1	5.9	1	5.9	2	11.8	1	5.9	17	100
副校長	7	58.3	2	16.7	0	0.0	2	16.7	3	25.0	0	0.0	12	100
校務一級主管	52	47.7	13	11.9	3	2.8	30	27.5	17	15.6	3	2.8	109	100
系所主管	18	62.1	0	0.0	2	6.9	3	10.3	6	20.7	0	0.0	29	100
院級主管	5	71.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	28.6	0	0.0	7	100
教師	41	53.2	5	6.5	2	2.6	16	20.8	13	16.9	2	2.6	78	100
總和	144	52.6	30	10.9	11	4.0	57	20.8	43	15.7	8	2.9	275	100

表 4-2-2-14 顯示不同職稱者，對「國立大學法人化後之名稱」，在「不需更動名稱」選項，教育部人員選擇比例為 33.3，立法委員為 80.0，大學校長為 64.7，大學副校長為 58.3，校務一級主管為 47.7，系所主管為 62.1，院級主管為 71.4，教師為 53.2，總體為 52.6，為第一高之比例。在「學校法人」選項，總體為 20.8，為第二高之比例。在「教育法人」選項上，總體為 15.7，為第三高之比例。

其中「不需更動名稱」之選項皆為各不同職稱之最高比例，因此對於國立大學法人化後其名稱之看法相當一致。

(五)其他

1. 國立大學法人化之後，其校長遴聘、聘任、聘期、續聘、解聘隻程序及其他應遵循事項的辦法，由何者定之較為合適？

選項包括：

- (1)教育部
- (2)各校校務會議
- (3)各校董事會
- (4)其他

表 4-2-15 校長任免規章擬定單位之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	5	27.8	2	11.1	9	50.0	2	11.1	18	100
立法委員	2	40.0	2	40.0	1	20.0	0	0	5	100
校長	3	17.6	4	23.5	9	52.9	1	5.9	17	100
副校長	5	41.7	5	41.7	1	8.3	1	8.3	12	100
校務一級主管	24	22.0	54	49.5	29	26.6	2	1.8	109	100
系所主管	1	3.4	21	72.4	7	24.1	0	0	29	100
院級主管	3	42.9	3	42.9	1	14.3	0	0	7	100
教師	11	14.1	51	65.4	15	19.2	1	1.3	78	100
總和	54	19.6	142	51.6	72	26.2	7	2.5	275	100

$\chi^2=47.367$  df=21 p=.001

表 4-2-15 顯示不同職稱者，對「校長任免規章之擬定單位」，在「各校校務會議」選項，教育部人員選擇比例為 11.1，立法委員為 40.0，大學校長為 23.5，大學副校長為 41.7，校務一級主管為 49.5，系所主管為 72.4，院級主管為 42.9，教師為 65.4，總體為 51.6，為第一高之比例。在「各校董事會」選項，總體 26.2 為，為第二高之比例。在「教育部」選項，總體為 19.6，為第三高之比例。

2. 整體而言，最無法接受國立大學法人化之原因為何？

選項包括：

- (1)董事會之設置有違大學自主之精神
- (2)教職員權益可能受損
- (3)大學可能面臨財務困境

#### (4)其他

表 4-2-16 無法接受國立大學法人化原因之意見表 B

選 項 職 稱	(1)		(2)		(3)		(4)		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	4	22.2	10	55.6	6	33.3	5	27.8	18	100
立法委員	0	0.0	4	80.0	2	40.0	0	0.0	5	100
校長	7	46.7	8	53.3	11	73.3	1	6.7	17	100
副校長	7	58.3	7	58.3	8	66.7	1	8.3	12	100
校務一級主管	54	50.0	61	56.5	70	64.8	12	11.1	109	100
系所主管	11	37.9	17	58.6	18	62.1	3	10.3	29	100
院級主管	3	42.9	6	85.7	6	85.7	0	0.0	7	100
教師	41	52.6	45	57.7	49	62.8	9	11.5	78	100
總和	127	46.7	158	58.1	170	62.5	31	11.4	275	100

表 4-2-16 顯示不同職稱者，對「無法接受國立大學法人化之原因」，在「大學可能面臨財務困境」選項，教育部人員選擇比例為 33.3，立法委員為 40.0，大學校長為 73.3，大學副校長為 66.7，校務一級主管為 64.8，系所主管為 62.1，院級主管 85.7 為，教師為 62.8，總體為 62.5，為第一高之比例。在「教職員權益可能受損」選項上，總體為 58.1，為第二高之比例。在「董事會之設置有違大學自主之精神」選項上，總體為 46.7，為第三高之比例。

其中，各職稱在「大學可能面臨財務困境」選項上皆為最高之比例，因此在無法接受國立大學法人化原因之看法相當一致。

### 三、未來國立大學實施法人化之個人支持度分析

此部分針對受試者對未來國立大學實施法人化之必要性與可行性進行問卷調查，調查結果如下：

#### (一)整體而言，您認為國立大學實施法人化是否必要

表 4-2-3-1 未來國立大學實施法人化必要性之意見表 B

選 項 職 稱	必 要		不 必 要		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%

教育部人員	18	100	0	0.0	18	100
立法委員	4	80.0	1	20.0	5	100
校長	10	58.8	7	41.2	17	100
副校長	6	50.0	6	50.0	12	100
校務一級主管	51	46.8	58	53.2	109	100
系所主管	11	37.9	18	62.1	29	100
院級主管	2	28.6	5	71.4	7	100
教師	32	41.0	46	59.0	78	100
總和	134	48.7	141	51.3	275	100

$\chi^2=26.106$  df=7 p=.000

表 4-2-3-1 顯示不同職稱者，對「未來國立大學實施法人化之必要性」，在「不必要」選項，教育部人員選擇比例為 0.0，立法委員為 20.0，大學校長為 41.2，大學副校長為 50.0，校務一級主管為 53.2，系所主管為 62.1，院級主管為 71.4，教師為 59.0，總體為 51.3，為第一高之比例。在「必要」選項上，總體為 48.7，為第二高之比例。



關於「國立大學實施法人化是否必要」之看法，經卡方考驗顯示  $\chi^2=26.106$  ( $P < 0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部人員」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 0.21 到 0.97 之間，未包含 0，二者達顯著差異。此外「教育部人員」亦與「校務一級主管」、「系所主管」以及「院級主管」皆達顯著差異。

## (二)整體而言，您對國立大學實施法人化的支持度為何

表 4-2-3-2 未來國立大學實施法人化可行性之意見表 B

選項 職稱	是可行的		是不可行的		總和	
	個數	%	個數	%	個數	%
教育部人員	18	100	0	0	18	100
立法委員	4	80.0	1	20.0	5	100
校長	11	64.7	6	35.3	17	100
副校長	7	58.3	5	41.7	12	100
校務一級主管	57	52.3	52	47.7	109	100
系所主管	13	44.8	16	55.2	29	100

院級主管	3	42.9	4	57.1	7	100
教師	38	48.7	40	51.3	78	100
總和	151	54.9	124	45.1	275	100

$\chi^2=19.878$  df=7 p=.006

表 4-2-3-2 顯示不同職稱者，對「未來國立大學實施法人化之可行性」，在「是可行的」選項，教育部人員選擇比例為 100.0，立法委員為 80.0，大學校長為 64.7，大學副校長為 58.3，校務一級主管為 52.3，系所主管為 44.8，院級主管為 42.9，教師為 48.7，總體為 54.9，為第一高之比例。在「是不可行的」選項上，總體為 45.1，為第二高之比例。

關於「國立大學實施法人化的支持度」之看法，經卡方考驗顯示  $\chi^2=19.878$  ( $P<0.05$ )，表示不同職稱者有看法上的差異，經事後考驗，得知「教育部人員」與「教師」之意見比較，95%信賴區間介於 0.13 到 0.90 之間，未包含 0，二者達顯著差異。此外「教育部人員」亦與「校務一級主管」以及「系所主管」皆達顯著差異。

## 參、開放性問答之調查結果



以下主要呈現國立大學法人化之政策之問題方面，其在「其他」選項上，受試者提出的建議。

### 一、關於實施策略

1. 國內實施法人化條件尚未完全成熟，不宜貿然實施，有周延之配套措施方可

### 二、關於董事會之設置

(一) 國立大學的校長產生方式：

1. 仿美國大學徵選方式

2. 董事、教師、學生、教育部選定

(二) 國立大學之董事會之成立方式

1. 政府主管部會(如教育部交通部農委會)縣市政府及數校聯合成立

2. 宜保持彈性，由校方決定

3. 視學校規模而定

(三)董事會之人數：

1. 視學校規模而定

2. 每 100 人選一人

3. 可參酌私校法，保留人數彈性 (7—21 人)

4. 視大學規模而定在 11 至 21 人之間

5. 依教師數與學生數不同而異

(四)董事之任期：

1. 兩年，但每年各有一半改選

2. 建議與校長任期一致

3. 四年，但每年改選四分之一



4. 六年，以跨越校長之四年任期，並以之年改選一半

5. 六年，才能顯出績效

(五)董事之連任次數：

1. 可參酌私校法

2. 採半數汰換制 可連任一次

3. 彈性、有條件得以不受連任次數的限制，如捐資人，避免造成董事會由家族或財團長期掌控

4. 三次

5. 新舊董事非全面交接，俾具經驗延續

(六)董事應具備之資格

1. 無私心者

2. 热心公益人士
3. 德高望重人士
4. 具高等教育走向及策略之视野者
5. 社会声望高者

(七) 董事会之组成分子

1. 一般民眾代表

2. 建議考慮校內教師

3. 學生代表

4. 社會聲望

5. 校內行政主管

(八) 校外決定董事之比例

1. 不需限制



(九) 董事長之產生方式

1. 教育部選定行政院聘任

2. 選 2-3 人，報教育部核定

3. 校長擔任

4. 先由董事互選再讓教育部擇定

5. 董事、教師、學生、教育部選定

6. 董事會提出 全校教職員票選

7. 學校普選

三、關於職員身分

(一) 國立大學法人化後教職人員之身分

1. 具公教身分，無論職位所有人事權均由大學校長決定之
2. 由當事人決定選擇
3. 階段性排除公教人員身分
4. 由現職人員自行選擇是否結算年資
5. 現職人員應保障身分，新進人員不具公務人員身分

## （二）大學人事之管理規章之擬定單位

1. 教育部與人事銓敘部門
2. 校務會議通過、董事會核定、教育部備查
3. 董事會與校務會議共同或校務會議擬訂後提報董事會
4. 人事單位

## 四、關於國立大學名稱

1. 大學法人
2. 國立大學法人
3. 名稱只要可表明法人地位即適當
4. 名稱不重要重要在於執行細節



## 五、其他

### （一）行政法人國立大學校長遴選、聘任、聘期、續聘、解聘之程序及其他應遵行事項辦法之擬定單位：

1. 由教育部定通則，各校校務會議與董事會定細則
2. 評議會與校務會議組合遴選委員會

### （二）最無法接受國立大學法人化之原因

1. 此為暫時政策下的產物而非長程教育政策(10-30 年)的規劃
2. 法人化後之新進教師無法享有原教師之優厚退撫制度

3. 一校兩制不易吸引優秀人才
4. 學校教師長期於無競爭力之環境難適應
5. 政治酬庸或分贓
6. 各位階之配套措施不足
7. 有執行的困難
8. 會讓該大學的明天更好嗎？
9. 校長人選專長並用心於校長位置的競選而不用心治校
10. 校產可能被掏空，與國家教育政策無法配合
11. 商業氣息籠罩校園
12. 無保障
13. 學費會因而高漲
14. 惡質的選風介入校園與董事濫權，徒增問題
15. 會讓單純校園變得更複雜更政治化
16. 有損大學內在核心價值
17. 國外如日本的經驗並不算成功
18. 能否達成法人化預期成效有疑義
19. 規劃不具體
20. 董事會可能形成政治介入角力之場



## 六、整體之看法與建議

1. 可參考 Stanford 大學及日本法人化之經驗
2. 所有大學法人化措施應該與全國教育（含高等）政策配套，不應單獨討論
3. 國立大學實施法人化，校長之選聘由教育部徵選後，送行政院聘任

4. 還是難逃政治介入，反而更不透明（如民營化公司）
5. 國立大學之存在是必需的 但無需多所 法人化有其好處 但在政治經濟的壓力下可能會阻礙學術自由之發展 實需審慎評估
6. 以目前國內的政治酬庸風氣與學校經費掛帥的前提下，學校法人化將會帶來教育界與整個社會的災難
7. 市政府在經濟不佳的情況之下之爛點子
8. 學校經營是百年樹人的道德良心事業不同於企業之經營要有特色定要長期經營任期制的經營要有特色很難
9. 可能造成過於商業化與政治化
10. 教育需投資，商業化後之教育競爭環境恐將造成二極化
11. 應該勇於改革與嘗試
12. 教職員權益需保障
13. 教育政策不被配合. 校產被掏空. 財務急速惡化. 行政一夕崩盤
14. 會造成斯文世界一場永無休止的鬥爭颶風
15. 學費雜費需自主
16. 先擇條件較佳學校試辦一期(三年)，再行評估其利弊得失，試辦期間請勿以行政力量干預，以真實呈現辦理之優缺點
17. 校長僅就任內好運作不管日後財務虧損如現有縣市政府財務虧損
18. 台灣尚無經驗，全面實施風險過大
19. 公立大學校務及行政會議人數太多，沒效率，有些公務人員也沒工作效率熱情，已基金化有彈性，不任教師與職員之淘汰較法人化重要
20. 應設有健全的內部控制制度及獨立之財物監督單位
21. 校長、董事會校務會議權責不清
22. 宜先有一兩所實施法人化，然後據以評估成效再決定是否推廣，易言之，一

個重要政策的全面推動須有實證基礎，不能只建立在「理念」或「思潮」上

23. 仍須取得法人化之法源依據及政府經費補助不可逐年減少

24. 國立大學長年以來受教育法令之束縛，人事會計一條鞭之管理，校務行政受制於教育主管機關各校難以發揮特色，因此台灣只有一所「教育部大學」，不可能創立哈佛、耶魯、牛津、劍橋等世界名校。是以國立大學法人化之推動刻不容緩。至於法人化之內容應從制度面從優設計



## 第二節 質性訪談結果分析

根據文獻分析與問卷調查後，所獲得之結果與產生的疑慮，進一步進行深入之質性訪談。訪談對象採匿名編碼方式，依順序為 A~J 代表之。訪談對象包括：國立大學校長一位(A)、師範院校校長兩位(B、C)、國立大學人事主任一位(D)、師範院校人事主任兩位(E、F)，國立大學研發長兩位(G、H)、師範院校研發長一位(I)、國立大學教授一位(J)。除了了解受訪者對法人化之支持度，以及「行政法人國立大學」專章之問題討論外，主要針對未來在國立大學法人化之後，大學所可能面對之權限規範問題、衝擊、困境與因應策略等層面，進行深入訪談。受訪者之看法與建議如下：

### 壹、國立大學法人化是否為未來之必然趨勢，您個人是否贊成？

受訪者之意見可歸納為三大類，其一為認為國立大學法人化是為必然之趨勢；其二則認為尚有討論之空間，最後有一國立大學校長則從國際學術重心轉移的趨勢來間接回答此問題，分述如下：

#### 一、是為必然趨勢



從先進國家大學的發展來看，目前是朝這個方向在走(C)，而我國國立大學要擠入世界百大，運作就必須更加自主有效率，所以法人化是為未來必然之趨勢(B、D、F、I)。然而，雖然教育部一直在鬆綁，對大學的管制跟監督其實頗鬆的，但是在教育部之外的其他部會對大學自主反而空間較小，如審計部以及主計處會審計大學的用錢方式，所以必須其他部會也同時鬆綁，對大學的自主才是真正有幫助的(E)。國內還是有人批評國立大學的資源應該做更有效的應用。如果政府朝這個方向去推應該會比較讓人接受。像現在政府就會要求十二所頂尖大學在計畫裡面要提到有法人化的準備，在不然就是要成立諮詢委員會，現在教育部已經要求這些學校提出諮詢委員會的名單出去，目前學校也都完成這些動作，教育部再從這些名單裡面挑出一些人組成高教審議小組，而這個諮詢委員會可以說是董事會的前身，所以我認為教育部是一定會推的(G)。

#### 二、仍有討論空間

如果說教育部願意放寬對大學的管制，其實也不見得一定要法人化，是否為必然趨勢要看教育部肯不肯放鬆對大學的人事、會計、採購等，還有相關的法規要放寬，假如國立大學是所謂的公家機構，是一定要接受行政院以下所有機構所適用的採購法。但未來法人化後，是不是政府仍願意補助大學相同的經費則是相當大的疑慮，如果不是這樣的話，相信沒有大學會願意這樣做(H)。法人化照道理來說，對大學有利的。解除大學本身作為教育機構與政府機構的雙重身分所受到的束縛，最主要是包括會計跟人事的鬆綁。但許多人的疑慮是這是政府為了擺脫財政的負擔，包括其他國家也是，向日本就是飽受批評。日本的作法是每年降低對大學的補助，每年降低 1%，但這些錢還是用在高等教育上面，只是這些錢開放讓各個大學一起來競爭，所以日本政府宣稱不是減少政府補助，而是讓政個資源利用更加合理化，有效率。所以就是要看政府如何規劃，是不是能說服大學，保證經費不會因此而減少(G)。所以，最終還是要看教育部推動的內容是不是合理，是不是真的對大學有幫助(J)。

### 三、由國際學術重心轉移的趨勢視之



高等教育的思潮在二世紀後半期，起了很巨大的變化，原以歐洲為中心的學術重鎮轉移到美國去了。諾貝爾得獎者在 1950 年以前，有 8.90% 在歐洲，在那之後便轉移到美國去了；目前全世界排名前二十名的大學而言，有 17 所在美國。光從這兩點就能證明學術重心是轉移到美國去了。原因包括：

(一)美國大學與歐洲、日本相異點在於，美國大學教授由一開始就非公務員，歐日的都是(日在法人化之後才改變)，也就是說美國大學有學術自由與獨立的性格，歐日都是有教育部在管，但基本上教育部對學術是不能管的，美國大家都說是沒有教育部的。所以美國是 decentralized，而歐日是 centralized，也就是說，如果大學要法人化的話，就得去中心化，這是最重要因素之一。所以日本在教授保護主義而反對的情形下，仍然決心要改，因這是全世界公認的價值，問題不在於贊不贊成，而是要尋求如何才能適合國情、該怎麼樣改的問題。

(二)美國由自由到競爭，美國大學的競爭力是相當激烈的，包括學校跟學校、教授跟教授、學生跟學生之間。

(三)教育為美國的立國精神，所以群眾、企業界對教育的支持度都很高，所以美國私人企業捐錢的風氣是全世界最盛的(A)。

## 貳、針對先前「行政法人國立大學」專章，您認為有哪些需要改進之處？

受訪者對此題的看法，大多是認為董事會的設置、財務、校長遴選以及大學名稱的問題是受爭議的，而仍有人對此全盤否認，簡述如下：

### 一、董事會之設置

董事會怕有政治力介入影響學校的運作，掌握學校的人事權。因董事會遴選校長，會間接影響到學校的一級主管，私立學校因董事會介入太多，校長不管做什麼事都有很多阻力(D)。此外，如果引進董事會機制，有外界人士進入，有可能會使財團進入大學，或者受政治力的影響產生董事，所以說以純學術的力量來產生董事的情形是不存在的(G)。最後，董事會的權責規定不清，並且缺乏監督機制(F)。



### 二、財務問題

大家擔心政府預算的挹注會越來越少，再加上因現在經濟不景氣，要募款實屬不易，要擠進世界前百大很困難(D)。

### 三、校長遴選

大家會認為因為設置董事會，而董事會又負責校長遴選，主導權在教育部或者有外力的介入，所以學校主控權是降低了(D)。

### 四、大學名稱

以行政法人的說法是與國立大學需要鬆綁的本意是相違背的，在名稱上相當大的討論空間(F)。

### 五、全面否定

若那個法案通過，大概只有商人能當校長，學校會變成營利機構，學校老師交多少課、多少鐘點、指導多少學生、發表多少研究，教育部就給多少錢，若大學朝向市場化發展，則高等教育在追求高深學問的成果上，或許在 10 年、50 年都看不出來(H)。

參、日本於 2004 年 4 月全面統一實施國立大學法人化，與雙軌漸進式的作法相較，其優缺點各為何？您認為台灣較適合何種做法？或者您是否有其他的看法？

受訪者大致可歸納成兩方意見，但仍有人認為無從判斷，分述如下：

### 一、贊成全面統一實施

國立大學法人化應該全面去實施，只是配套措施必須足夠才行(F)。若雙軌漸進台灣絕對弄不出什麼東西，必須政府立法才能一次完成(I)。有受訪者以人事角度認為應該全面統一實施，原因在於雙軌漸進會造成人才的流失，例如，公教人員福利或退輔制度是很完善的，像許多私立學校老師都會想轉到公立學校來，因為他有退輔制度的保障。好條件的大學是比較容易去實施法人化，原有的人員是循原有的制度，這是有保障的。其實校內職員跟外界接觸是比較少的，一般的行政機關工作比較忙壓力比較大，反觀大學職員工作內容比較單純，壓力比較不會那麼大，所以校在法人化之後，可以不要任用正式的公務人員，而可以聘僱的方式來任用，校務金金也會比較節省人事費，像這些人可以比較彈性地進用或淘汰。所以新的人事規章絕對不會像就有的那麼有保障，如此很難吸引優秀的教職人員，而可能會流失到沒條件實施法人比較二流或三流的國立大學去。再者，新舊制度的並存會不會造成兩邊的對立，互相比較，其實是我們比較難以預測的(E)。如果理論上站的住腳，是應該統一實施的。如果是要讓體制完整一點或是籌措經費較不成問題的大學先實施，代表法人化就一定會跟經費扣在一起，在法理上是站不住腳的。而是要看法人化的最終目的應該是什麼，並不是為了要讓政府擺脫財政的負擔。若有的實施有的不實施，大學的立足點將會不平等，未來教師應如何抉擇也是相當大的問題(J)。

### 二、贊成雙軌漸進式

法人化要有一定的條件，譬如已經達到一定的規模，包括師資素質與學生數等，還有整個研究的環境，募款能力與社會期許等。所以法人化應該是以試辦的方式，待運作一段時之後再作檢討優缺點與改進方式，其他學校覺得可以了再去做，所以贊成以緩進的方式去進行，但仍然要有足夠的配套措施(A、D、G)。而有受訪者則認為，應該新由幾所國立大學先試辦一陣子之後，讓大家看到他的好處跟解除大家的疑慮之後，再去推可能大家會比較願意接受。不應該是全國所有大學一次都法人化，應該要看各個學校的體質跟架構與文化是不是已經達到那個條件，在經過校務會議的通過，再陸續法人化。像一些體質和架構教健全的學校先試行，如果順利的話，其他學校也都會跟進，但若先試行的大學在實施之後發現了什麼樣的缺點與需要改進的地方，之後其他校要實施才會有所借鏡，從所得經驗再作修改。政府也應該也所宣示，保證在法人化後，至少目前補助的額度不會減少(B、C)。

### 三、無從判斷

台灣不適用於日本全面統一實施的作法，但是否比較適於雙軌漸進式的作法因為沒有實際實行過，尚且是無法判斷的(H)。



### 肆、日本國立大學在法人化之後，其校長擁有最高權限，您認為台灣是否適於此做法？為何？

有的受訪者認為校長權限應該有所增加，有的贊成應該像日本一樣校長擁有最高的權限，而有的則認為我國是不適合像日本的做法，分述如下：

#### 一、校長權限應該增加

過去 10 年來，校園民主似乎有些太過了，向學校會有一些教授型成小團體，對校長施壓，然後從學校分得一些資源，再有一種要脅的味道，像這樣子，校長會有一種被脅迫的感覺，很難讓校長衡酌整體情況來領導學校發展。基本上一個大學組織的運作，校長必須負最大的責任，所以校長應該是要有一些權限在，至少目前大學法修正後，已經把校務會議作為學校決策的最高機構的規定改掉了。換句話說，校長與校務會議之間的權責做了調整，這樣的話，校長可以比較容易

發揮他的理念，把校經營的更有競爭力，發展學校自己的特色出來。而校長在做決策之前要廣徵大家的意見，作民主式的討論，既然校長須負最大責任，就要有做決定的權限，因為現再有一個最大的問題在於常常議而不決，決而不行，這就是各大學在民主化的過程中會慢慢沒有效率，許多問題校務會議都會丟給委員會去決定，但往往委員會不作明確的決策，最後還是必須校長去做裁決，如果校長沒這個權力去做決定，那學校就會空轉，許多事情就會停留在原地踏步，像這樣的情形是很可惜的。至於未來校長是不是要有最高權限，其實不是關鍵所在，最重要的是，當委員會無法做決定時，校長要有一個主導的意願出來做決定，帶領學校往前走，而不能讓學校停留在那裡空轉。但在做決定前一定要透過民主的程序徵詢大家的意見，接下來就是要負責，校長任期之內，讓這個校長放手去做，若在這過程中，真的做到非常專制時，應該要有一個機制讓校長中途去職，這是作為一個校長不能逃避的責任(B、C)。另有受訪者贊成內閣制的作法，亦即校長選完之後，由校長選擇自己的班底，如一級主管、各院院長等，由校長任命，但校長須負全責，定期向校務會議報告(H)。

## 二、校長應有最高權限



校長擁有最高權限是應該的，但台灣有一個很大的障礙，現在台灣在面對行政上權威的不信任感很強，校長明明是經過一定程序遴選出來的，但大家又害怕校長有權，這是很自相矛盾的，我認為校長應該要有權，但是再推選的過程就是要經過很謹慎的判斷，要符合我們的需求，但學校要有一個彈性就是，如果校長不適任就要馬上喊卡，去罷免他，這是非常需要的。在這樣的情況下，校長是應該要有一定的權限，因為校長是最了解學校全盤狀況的人，他要做什麼樣的配置，要給他一定的權力(G)。其實校長是比較類似執行長的角色，如果沒有給他相當的權限，如人事權或決定權，他是很難去決定大學走向的。若要讓校長好好經營必定要賦予相當大的權限(D、E、F、I)。

## 三、校長不應擁有最高權限

校長擁有最高權限並不適合。1994年以前，校長還是官派的時候就擁有很大的權限了，那時也還未規定校務會議就是學校決策的最高單位。大學應該是讓所有成員能參與討論校園決策、發言的地方(J)。

伍、校長、董事會、校務會議與學術評議委員會間的權限規定模糊不清，形成多頭馬車的情形，您認為其權限應如何分配與規範較為恰當？

以下便以校長、董事會、校務會議與學術評議委員會四大單位分別歸納受訪者之看法：

### 一、校長

當董事會將大方向確定後，找到適當的校長之後，校長就有如公司的經理一樣，綜理校務、對外代表學校並對董事會與校務會議負責，而董事會就應該賦予校長權力去組織他的行政團隊(A、B、F)。而校長應該在董事會裡面要有一席，可以參與並瞭解決策方向，然後可以落實決策，做決策跟執行之間的橋樑，還須向董事會報告他的理念與規劃等大的政策方針，而日常執行的行政任務則向校務會議報告(E、H)。另外有受訪者認為校長是代表大學，執行校務會議的決定，是學校行政部門的領導人，只是校務會議未決策的才交由校長來處理，重大的決策需交由校務會議來決定(J)。



### 二、董事會

董事會提供對學校經營發展的方向、定位、校長任免，學校募款、經費來源籌措、學校重大建設作決策的意見，畢竟學校不是教職員工出錢的，公立學校大半經費是由政府所提供的，所以政府委託董事會來負責學校發展的大方向是應該的，但董事會要扮演的是監督與諮詢的角色，不應該介入校長對學校的經營(B、C、E、F)。

### 三、校務會議

校內運作行政規章應該交由校務會議來擬定(E、H)。校務會議則提供諮詢，作為教職人員發言、參與民主的管道，另外如教師、職員與學生之間權益的平衡，是在校務會議裡面加保障的(B、F)。校務會議就依照新大學法的規定即可，另外底下可以設各種次級委員會，包括評鑑、規章等較細部功能的委員會，次級委員會開會次數可較頻繁，而校務會議可一學期開一次，了解整個校務運作的情況再

提供意見。用這種方式或許就可以避免效率不彰的問題(D)。

#### 四、學術評議委員

學術評議會為決定學術研究方針，包括負責教師的評審、聘任、學術評鑑與升等考核，甚至於系所設立、學術組織的成立等方面的最高決策單位(B、E、F、I)。但有人則認為學術評議委員會則可以幫校長訂出學術領域發展的大方向，基本上是諮詢，要不要做如何做，最決策應該交由校長決定，而校長也須負全責(H)。

#### 五、其他

董事會改為諮詢委員會，不同於一般董事會，他是提供意見諮詢，包括學校的發展計畫、預算，整個學校的運作還是校長在負責。依樣可以由教育部，學者專家、社會公正人士、學校代表所共同組成，董事會的精神就是避免閉門造車，希望納入外界人士提供更好的意見出來。至於學術評議委員會則可不用了，他的功能已經包含在校務會議、校教評會裡面，因為大家擔心學術評議委員會負責包括了教師升等，若納入外部的成員，會造成外行人領導內行人的疑慮(D)。

陸、若納入董事會之管理機制，其產生方式與權限應如何規範，才能避免政治力介入，達成大學自治並兼顧卓越？

以下分別由產生方式、其他意見分作說明：

#### 一、產生方式

有受訪者認為應部分員額由教育部、部分由校長部分由校內教職員去推薦(C)而校長還是要佔有一席董事比較恰當，這樣是比較容易作校務跟董事會的銜接(E)。就國外的經驗而言，董事會有很多產生方式，有企業界的人才，一方面就是借重他們管理的長才，另一方面就是希望藉由他們對學校的財務有所幫助，透過他們能得到外界的捐助。此外，還應該要有對大學經營有瞭解的，或是對國際高等教育發展有遠見的，如校友代表、社會公正人士代表或企業代表，這樣對學校發展的大方向也比較有實質上的建議(B、G)。另外除了有受訪者認為比例上需做調整，如學校可決定 1/2 以上的董事會人選(F)，董事的資格亦必須做規範，

董事不可以同時擔任民意代表跟政府官員，也不能是學校教職員跟學生。2/3 由校務會議推選，另外 1/3 由校務會議提名兩倍的人數，再請教育部根據這些人選任命。大致上有 1/2-2/3 的名額應該是由校務會議去決定(J)。

## 二、其他意見

H 認為要避免政治力介入，最重要精神就在於不要干涉到學校的行政運作，董事會要做的就是提供經費，而只要不干預校長，除非校長有大的疏失，否則任期應該都是固定的，其成員產生方式其實是沒太大的關係。D 則建議成立諮詢委員會，而校長的遴選就改為現在新定大學法規定，改為一階段遴選，其實新的大學法已經慢慢朝向法人化的路在走了。而諮詢委員會只是提供諮詢提供意見，不介入人事與經營，我想就能避免政治力的介入了。但仍有受訪者認為不造成政治力的介入是很困難的(I)。

## 柒、國立大學新舊教職人員的進用，流動與轉調之相關人事制度應該如何規劃，以確保其權益？



大致上受訪者看法可歸納為現職教職員適用原有制度、新進用者則使用另一套制度，以及其他意見，分述如下：

### 一、現職教職員之人事制度

現職人員就按原規定去保障或協助安置，在法人化之前進來的，仍保有原來的權益，但這並不代表是一張空白支票，所以考核就必須更務實一點，真正做的不好的就應該提出來檢討(B、D)。G 提到像現在公務人員有一個教福利互助會的，其實每個人都會有意外的開支，比如結婚、生育、喪葬跟重大疾病，政府覺得這個部份可以取消掉，他就做結算，比如說過去繳過多少錢現在就歸還給你，等於做個清償。如果雙軌不行的話，可以把公務人員的身分做結算，不再具有公務人員的身分，要退休就退休，過去有多少年資就做個了結。

### 二、新進教職員之人事制度

新進的就按照法人化的精神聘任就好，以現在來講，教育部也建議學校將正

式職員的缺額先保留起來，而以約聘的方式進用(B)。因法人化的學校應該財力上是比較健全的，他們對外的募款、研究計劃、產學合作的成果去轉換成學校收入時，新進人員的福利、退撫制度至少要能跟舊的人來平衡，或者甚至於更好，這樣舊的人在原來的地方也會願意結清轉調到新的地方去，這樣的話才會加速大學法人制度的落實，要不然新進人員制度不規劃好，不照顧到他們的權益的話，他們在比較之後就會逐漸的流失。換言之，新進人員應該本金少，但績效獎金多，才容易留住人才(D、E)。若新聘的人不具公務人員身分，它適用於新制，包括薪資、升遷、福利的規劃應該要比原有的還要具有彈性，它可以自我爭取，那在這樣的機制下，單位主管就必須擔負比較大的責任(G)。

### 三、其他意見

有受訪者認為是否為公務人員可並存，只要有能力皆可彈性進用(C、J)。只是未來每個學校的規定可能都會有差異，若教職人員轉訂或流動，當然就是適用新進學校的規定而放棄原有學校的(F)。但由於目前存在一個不好的現象，若有職務出缺，一定要具有公務人員資格的人才能進用，如此就得到別的單位去商調，商調一定要兩方的人都講好，要對方單位同意放人，如果這個人表現都很好，該單位會放人的機會很低。所以相關職務應該都要有任期，然後可以輪調，是不是要有公務人員資格則是不一定(H)。另有受訪者認為在法人化後應放棄公務人員的身分，其表示一般反對大學法人化會認為福利可能受損，但換另依個角度想，若學校經營的好，會創造更多的福利。若以現在的制度而言，若教師表現的好，是沒有彈性給教師加薪的，所以大家都是同酬，但不見得是同工。對表現好的、教學或研究上表現出色的老師，給予加薪這才是公平的。而職員也是同樣的道理。一般人都會擔憂福利受損，但若從正面的角度來看，若學校經營的好，教職員就應該得到更多的薪資，所以現有的工務人員升等的制度就應該放棄。應該像日本一樣，應該放棄公務人員的身分。所以，我國政府也應該透過立法，放棄公務人員或教育人員適用條例的保障，保障其實再某種程度上來看是一種束縛。大學本來就要面臨市場化與競爭，而不應抵抗政府作評鑑才會有所進步(I)。

**捌、國立大學法人化後，政府面對經營不善或有籌款問題的國立大學該如何因應？國立大學是否應該有退場機制？而學生的權益又應如何保障？**

有受訪者認為法人化後是應該要有退場機制，而另有受訪者則認為國立大學目前不會面對這樣的問題，以下分別敘述此二方之看法，並提出保障學生與教職員權益之相關建議：

### 一、應會有退場機制

雖說法人化的學校有一定的條件，還是要設計退場機制，只是學校如果逐漸經營不善，應該會有跡象出來，教育部在這時候就應該馬上介入輔導、撥款或協助運作，如果是真的沒辦法了，可以朝向跟他校合併，這樣學生權益也能保障(D、F)。如果體制不健全的大學，在無法實施的情況下卻被迫要實施時，就可能會產生面臨倒閉的問題(E)。因大學不斷增加或原有的學院升格，再加上少子化，以及國外大學有許多都開放了，包括中國大陸也開放了，於是學生數不增加的情形下，不好的學校勢必會被淘汰，也就是整個學校關閉(F、G)；而另一個就是取消法人資格，仍然屬於教育部的附屬單位，回到原狀，這樣一來法人所有的利益、負擔、壓力等都跟他無關(H)。所以政府也做了許多努力，包括鼓勵合併與之前所成立的大學系統等，都是基於這這方面的考量(F)。



### 二、不會有退場機制

A 從憲法的精神去看，對教育是要保障一定的比例的，應由正面去看這個問題。要在堅持不減少經費、保障原有公教人員的退撫制度的先決條件下，在去法人化，而不是法人化後，經費減少應該如何去因應的問題。從企業界的角度來看，民營化當然營運效率會更好，因為有更大的自由度，而法人化有民營化、企業化的精神，所以營運狀況一定會比現在來的更好。所以，不應該有國立大學退場的問題。現在因為國立大學的學費比私立便宜，況且現在台灣的國立大學太少，私立大學太多，國立大學的資源與競爭都會比一般私立大學來的大，不會有什麼經營不善的問題。所以若是說退場，其實還輪不到國立大學，國立大學退場應該是不會發生(B、I)。如果教育部讓私立大學有更大的自由度，讓高中學生跟家長知道其實有許多辦的好的私立大學，慢慢地，會願意讓他的小孩捨棄公立大學去唸私立大學，這時候公立大學才會開始感受到壓力，但即便是這樣，讓公立大學感受到壓力的時程還是非常長，因為要唸大學的人非常多，在怎麼樣公立大學都還

是會收到學生，只是收到學生的程度會逐年下降，所以只要收到學生，教育部所謂的退場機制還是進不來(B)。國立大學還是有存在的必要性，所以系所可以退場，但國立大學不應退場，只能說該國立大學或許任務已經不在那麼重要了，則可以採取跟其他大學整併之類的做法(C)。

### 三、保障學生與教職員權益之建議

學生權益方面，因為學生只有幾年，可透過學校間學分互相承認來保障(H)，亦可讓原有的學生轉學，分到其他相關系所的學校吸收，再逐年減招或停招。而教職員本身也要有心理準備承受經營不善的後果，這對教職員甚至學生的衝擊是會比較小的(C、E、J)。D則認為教育部一定是比任何人關心學生權益，這一點是不用擔心。而E則對於教職員的善後遣散問題感到憂心，因為他是受到政府保障的，可是卻沒有辦法安置到各個其他學校或單位去，因為其他學校並沒有這麼多的員額，相對的，其他學校也不會願意吸收。針對此點，則可透過教職員整併到新學校就成為該校的教職員，如果不願意的人就輔導安置其他單位或辦理優退或資遣來解決(D)。



### 玖、您認為在國立大學法人化之後，教育行政主管機關對國立大學仍需保有哪些權限？

總結受訪者之看法，其認為教育部仍應保有之權力包括：訂定原則性教育政策、審核、評鑑與監督權、資源的配置以及系所、招生總量管制，分述如下：

#### 一、訂定原則性教育政策

因國立大學對整個國家發展仍有任務在，尤其是人力培育方面，所以教育部對高等教育的政策規劃當然還是有一定的責任與權限在。所以適法性的大政策之下，若國立大學有什麼違法的地方，理當要教育部來處理。像組織或其他功能性、何目的性的層面，教育部則不應干涉，讓大學自主，各學校要如何發展、其學術的走向應該由各大學自己去決定，教育部只要去訂立原則性的教育政策，去引導協助各大學作提昇(E、F、J)。

## 二、審核、評鑑與監督權

國立大學還是需要有政府補助的部份，至少應該保有部分董事的選派，其實這也是教育部的責任，可透過這些被選任的董事所賦予的審核權、評鑑權、與監督權，了解學校運作不是符合董事會的目標，達成的程度如何，來輔助國立大學的發展(B、C、D、I)。但J認為董事會成員中，理應該要有教育部任命的員額在，但並非直接任命，而是由學校提名2倍名單讓教育部任命。而E則針對評鑑權加以說明，其提出教育部有意將高等教育教司改制成高等教育審議委員會。而現在有一個評鑑中心(財團法人)的存在，會對各大學去做評鑑，再把評鑑的結果交給高等教育審議委員會。因此，教育部應建立公平、公開的評鑑制度，根據它來對各大學作固定補助之外的額外的獎勵，鼓勵各大學發展自己的特色或提昇自我競爭力(F、G)。

## 三、資源的配置



法人化後，還有一個受爭議的地方，例如台大的土地因為很大，其認為自己的土地應該自己主導運用才是，但法人化專章裡面有提到政府如果再有必要的時候，可以徵收學校土地，照理說法人化後學校應該有全力處理自己的土地才是。像日本的東京大學土地很大，日本的作法是，在法人化之前所擁有的土地，學校要如何處置，政府還是有權干涉，但在法人化之後，學校透過任何其他手段所獲得的土地，學校是有權自己處理的，不論是要租要賣政府都不過問。像這樣的做法也是有道理在，它可以有一定的程度來杜絕財團進入校園掏空校產(G)。

## 四、系所、招生總量管制

學校應該開哪些系所、招收多少學生，也就是院系所招收人數的限制，條件必須明定，由教育部來核定。否則學校可能會越開越大，某些學系越收越多學生，而某些系則關閉(H)。

拾、教育行政主管機關應提供哪些配套措施與誘因，以順利推動國立大學法人化的改革？

受訪者之意見可歸納為三方面，包括法律認知上的協助、加強宣導；經費補助之保障以及充分鬆綁，分述如下：

### 一、法律認知上的協助、加強宣導

各大學在法規的了解上都分都非常生疏，而法人的字眼也是最近才在國內被提出，而到底是什麼樣的法人，法界都不清楚了何況是學界，所以當教育部決定哪一種法人並選定哪些學校去做時，教育部有必要對他們做法律上的協助。讓他們在走的過程中比較不會犯錯(B、C)。

### 二、經費補助之保障

教育部不能逃避整個國家高等教育投資的責任，基本上國家的未來絕對根國家投資在教育上的資源有很大的關係。所以教育部要努力向行政院去爭取，也就是他要拿出好的計畫，向行政院爭取更多的教育經費，所以法人化絕對不等於減少教育部對高等教育投資的責任，這一點教育部一定要很明確的表達出來，而且一定要明確的立法，確保減輕自己籌措經費的負擔，而不是部長的承諾而已(B、D、G、H、I、J)。在給薪方面也應具有彈性，除了不會比原有公務人員薪水低之外，表現好的話還有所獎勵(C)。另外亦可鼓勵學校合併、更加規模化，提供經費，輔助學校轉型發展出自己的特色，如此對外以會比較有競爭力(F、G)。而I 則建議可每年逐步提高補助來鼓勵大學結盟或整併，如一年多5%，長期累積下來還是蠻可觀的，也可避免一次給太多經費而不知該如何花用的窘境。

### 三、鬆綁

包括財務、人事鬆綁(D、G、H、I、J)。還有一個很重要的，就是採購法，它是為了防弊，但大學若要真正提昇，教育部應該要解除這一塊的束縛。而主計或審計處則認為既然接受政府的補助就應該受到政府的規範，所以教育部應該提供的誘因就是為學校作採購程序方面的解套(E)。

## 拾壹、國立大學本身應做哪些準備，以因應未來法人化政策實施時所面對的困境與衝擊？

為因應未來法人化的衝擊，受訪者提出意見包括大學應主動了解法人化之內涵；逐漸引用新的人事制度；加強經費自籌的能力；提昇辦學品質；訂立績效考核制度；體質的調整，分述如下：

### 一、主動了解法人化之內涵

大學每個人都有責任，應該主動參與了解法人化，不管是學校整體的組織也好，人事聘用也好，經費運用也好，所有影響到的各個層面，大學內部應該要更積極的去了解（A、B、J）。

### 二、逐漸引用新的人事制度

應該更積極去配合教育部要求在小範圍內以約聘的方式來進用人力，而各學校目前也有吸引企雇化人力的管理辦法，逐漸在引進這些人才，慢慢地讓學校去習慣有兩種人的存在，而這兩種人的權力義務應該如何釐清，整個文化與行政倫理之間的互動，這些都需要時間的磨合。在這過程中再補足有關任免、待遇、考績、訓練、進修、福利與退撫等相關規定，所以，首先應該熟悉如何明定人事規章，包括教職員待遇制度的建立，不僅基本待遇，連彈性的薪資也要訂出來（B、E）。另外，亦可開始研擬退休制度，譬如成立退休基金，交由銀行運作（D）。

### 三、加強經費自籌的能力

未來校長籌措經費的能力可能是董事會認命校長很重要的考量。校長的學術地位、行政能力、溝通協調、募款能力尤其重要（C）。此外，開班或建教合作，與民間企業技術上的合作（F）、調整某些相關組織，如成立募款的委員會或辦公室等也是大學開闢財源的重要方式（H、J）。

### 四、提昇辦學品質

學校也應努力促進學術發展，並以更好的待遇或補助來吸引優秀師資（F、H）。辦學品質一旦提昇了，自然會吸引到優良學生與師資，即使學費較貴，人家也會認為是值得的，這樣募款的壓力也會比較小。同樣地，若培養出優秀的學生，自然畢業之後就業機會是較有利的，會受到產業界的歡迎（C）。

## 五、訂立績效考核制度

未來所有人員應該有績效成本的概念，以績效為目標，根據學校的遠景擬定年度計畫，再依計劃加以考核，評鑑後不合格的，淘汰機制就要出來，待遇也要做更彈性的規劃。( D 、 E )。

## 六、體質的調整

學校本身要很了解自己有什麼樣的缺陷、弱點，還有強項是什麼，在調整過程中還要知道社會發展的趨勢，若人員太過龐大，也應逐步縮減 ( G 、 I )。法人化是希望給予學校彈性去發展出自己的特色，但這就牽涉到教育部應該要用什麼樣的方式去鼓勵特色，像醫學院不能拿來跟工學院比，這是不公平的。所以各個學校體檢的工作要做好，弱項補足強項才能發展。而體質的轉變很辛苦很困難，還會引起相當大的衝擊。透過績效的評鑑機制，表現不佳的，不論是個人(不再續聘)或單位的退場，都會引起很大的反彈，但這些都是為了因應法人化凡事講求效率，資源輸入跟產出要平衡所必須做的。只是大學跟一般的商業機構是不一樣的，還是要考慮到大學是陶冶學生完整人格的一個機構，而不是靠衡量培養出多少博士、多少研究成果而定的，所以學校還是要保有人文精神 ( G )。

## 拾貳、對於本議題尚有何其他看法或建議？

應由宏觀、長遠的角度，經過大家共同討論才行。應屏除自我的利益跟私心，現在之所以爭議會那麼大，都是因為大家顧慮到自我的利害關係，但教育是為下一代而不是為自己的，應該是以如何尋求對下一代最完善的教育為基準點在考慮到自身利益的問題。大學自主自由化本來就是該做的。大學最重要的任務就在於讓教授跟學生發揮他們的才能與天賦，所以教育是百年大計，不能再拖了，整天吵吵鬧鬧，再拖下去要如何跟國際競爭呢？台灣會沒有前途的 ( A )。

教育部應該更積極去舉辦宣導跟說明，他必須要有一個比較有系統的人才培訓，因為懂的法人化的人目前是相當少的，所以應該培訓出更多講師級的人才，到各校去說明究竟何謂法人化，在初步了解後，讓各校未來主要推動法人化關鍵的幾個人，去集合起來，參加到一到兩天研習會或工作坊，讓他們有比較完整充

分的了解，這樣回到學校之後才能傳達比較正確的消息（B、G）。

對特殊任務的學校應該給予適當的補助。如師範院校，因屬性特殊，競爭力與募款能力，相對於會較一般綜合大學來的弱，但對國家整體競爭力還是重要的。法人化與經費的籌措不應該直接劃上等號。一個國家對教育的投資，關係到國民的素質與國家競爭力（C）。

未來新進教師退休可以走勞退的機制（確定提撥制）。譬如政府幫他提 15%，它自己交 5%，這樣總共是 20%，或者是說，他本身願意提 15% 也沒關係，我們也可以很多大學共同成立一個勞退基金，然後委託一些人去操作，如果操作得宜，這筆錢其實可以產生很大的效益，未來教師退撫的收益也不見得會比現在來的差。這樣未來退休後，政府不用負擔任何退休金，這樣政府的財政負擔才不會這麼重（E）。

要順利推動，需要有能力很強的行政團隊，所以行政人員的獎勵與成長、加強進修學習是必要的（G）。



其實現在教育部對學校的管制嚴格講起來是不算多的，最麻煩的應該是立法院，因為許多學校與教育部共同的理想，到立法院或許都不是那麼一回事，因為立法委員想展示他們的權限，所以政治意識介入對教育是產生很不利的影響。就拿 5 年 500 億的例子來說，到立法院被改的亂七八糟，有幾個立法委員是真的懂的。說一年以後就要拿出什麼成果，怎麼可能，卓越的計劃哪有這麼容易就做出來。經濟進步了，不管統或獨都無所謂，教育經費才不會出問題（H）。

政府應該通過立法。像之前政府要提供五年五百億，要靠大家自動自發爭取，或許是很難辦到的。而且一定要有配套，類似如商品檢驗局，來檢驗商品的品質，民間也要有消基會的機構。而教育主管監督機關是教育部，最近也成立了高等教育評鑑中心，指示才剛成立，而且是財團法人，未來運作情形如何還是未知數。所以如果有足夠的配套，政府也願意提供依大筆錢鼓勵大家整併，共同做研究，讓整體提昇上來，再加上企業的運作，可能表現會比現在要好（I）。

### 第三節 討論

此部份主要嘗試對問卷調查之後，於本章第一節經過統計所得數據，作推測與分析，並且對訪談內涵作綜合討論。

#### 壹、問卷調查之綜合分析

##### 一、全體樣本看法之綜合分析

###### (一) 國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來優缺點之意見分析

###### 1. 國立大學在法人化之後可達到之目的方面

對於「能達到學術自由與大學自治的目標」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對「可達成學校本身學術責任、績效管理之理念」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「可縮減政府補助國立大學的經費」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「能增加經營狀況與財務運用之透明化」選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」。

由此可得知，全體受試者普遍同意國立大學在法人化後，可達成「學術自主」、「避免人事財政法規限制」、「學校本身績效管理」、「避免行政效率不彰」、「縮減政府補助經費」以及「增加經營與財物運用之透明化」……等目的，因此在這一方面的看法是相當一致的。

###### 2. 設置董事會

對於「對學校管理可引入企業經營之精神」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」，選擇「同意」者為最高比例，

其次則為「普通」；「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」。

由此可知，全體受試者對於設置董事會可帶來「對學校管理可引入企業經營之精神」、「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉」以及「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」等優點是普遍同意的。但是同樣地，對於「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」、「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」以及「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」等方面影響仍具有相當大的疑慮。

### 3. 經費鬆綁



對於「在預算編列上可避免瑣細」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係」，選擇「不同意」者為最高比例，其次則為「同意」；「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」。

在經費的鬆綁方面，受試者對於「在預算編列上可避免瑣細」的認同度是相當高的，然而也普遍同意會帶來「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」、「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化」、「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務」以及「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學」等缺點。但在「大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係」上，同意與不同意之比例相當接近，證明受試者在此

一觀點之看法有相當明顯的分歧。

#### 4. 人事鬆綁

對於「師資來源可因此而多元化」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」；對於「可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「不同意」。

在人事鬆綁方面，受試者對於「師資來源可因此而多元化」的認同度是相當高的，卻也同意會帶來「用人未能公正」、「可能無法選用組織真正需要的人員」以及「分贓政治的弊端」等缺點。然而，在「國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」上，同意與不同意之比例接近，因此看法有爭議。

#### 5. 實施困境

對於「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「非常同意」；對於「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」，選擇「同意」者為最高比例，其次則為「普通」。因此在實施困境上受試者之看法是一致的。

#### 6. 解散規定

對於「依行政法人國立大學專章之規定：『行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置』」以及「國立大學法人

化後之解散程序及處理辦法由教育部定之」，選擇「同意」者皆為最高比例，其次則皆為「普通」。

因此受試者相當同意教育部作為解散程序訂定者，並對於先前行政法人國立大學專章之解散相關規定是相當認同的。

## (二) 國立大學法人化政策之意見分析

### 1. 實施策略

關於「大學取得法人資格之方式」，在「雙軌漸進式」選項之比例最高，而且比例高達 76.0。由此可推測，多數受試者還是認為「同時改制」是冒險的作法。另有受試者則提出「國內實施法人化條件尚未完全成熟，不宜貿然實施，必須有周延之配套措施方可」的建議。

### 2. 董事會設置



關於「國立大學的校長產生方式」，在「依新訂大學法規定『由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長，由教育部或各該所屬地方政府聘任』」選項之比例最高，其次則為「董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之」。二者比例差異不甚大，但筆者認為，依照新訂大學法是較適當的作法，畢竟校長遴選委員會是由學校組成，透過此一組織公開徵求程序遴選出校長，再由教育部或各該所屬地方政府聘任，不僅公平、公正、公開，相較於透過董事會機制選出，較不會有外行人領導內行人之譏。

關於「國立大學之董事會之成立方式」，在「一校設置一董事會」選項之比例最高，為 69.8，因此在此方面是較無爭議的。其次則為「聯合數校成立」。另有受試者則建議「宜保持彈性，由校方決定」以及「視學校規模而定」。

關於「董事會之人數」，在「11 至 15 人」選項之比例最高，且比例高達 71.6，表示此人數是較被接受的。其次則為「10 人以下」與「16 人以上」。另有受試者提出「可參酌私校法，保留人數彈性（7—21人）」以及「視大學規模而定在 11 至 21 人之間」等建議。

關於「董事之任期」，在「三年」選項之比例最高，其次則為「兩年」與「四年」。惟三年之比例不甚高，為 44.0，而兩年及四年又分別皆為 24.7，顯示兩年至四年皆為可接受任期之範圍。另有人提出「兩年，但每年各有一半改選」、「建議與校長任期一致」、「四年，但每年改選四分之一」、「六年，以跨越校長之四年任期，並以之年改選一半」以及「六年，才能顯出績效」等看法。

關於「董事之連任次數」，在「一次」選項之比例最高，其次則為「兩次」。二者之總數超過八成，可得而知連任一至兩次皆為可接受之範圍。另有受試者提出「採半數汰換制 可連任一次」以及「新舊董事非全面交接，俾具經驗延續」等建議。

關於對「董事之資格」，在「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」選項比例最高，其次則依序為「實務經驗」、「學歷」、「具經營企業之能力」以及「具募款或捐款能力」。另外，尚有受試者建議「熱心公益人士」、「德高望重人士」以及「具高等教育走向及策略之視野者」。

關於「董事之組成」，在「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」選項之比例最高，其次則依序為「社會公正人士」與「校友代表」。而同意比率皆在七成以上，顯示受試者認為董事都很需要這三種組成份子。相較之下，教育部代表與資方(如企業主…等)之比例為六成多與五成多，是較不受重視的。

關於「校外決定董事之比例」，在「四分之一至二分之一」選項之比例最高，其次則為「四分之一以下」。然而，二者比例差異不甚大，總共比例超過八成五。相較之下，二分之一以上之選項僅將近一成五，證明之前「行政法人國立大學專章」所示「校外董事人數，不得低於全體董事總額之二分之一」之規定，是普遍受到反對的。

關於「董事長產生方式」，在「董事互選」選項之比例最高，且比例高達八成二，因此在董事長產生方式上較無異議。另有人則建議，「董事會提出 全校教職員票選」、「先由董事互選再讓教育部擇定」、「教育部選定行政院聘任」「選 2-3 人，報教育部核定」、「學校普選」等看法。

關於「成立董事會贊成與否」有 70.9 之受試者表示同意。顯示出受試者雖對董事會的設置有所疑慮，但只要其權限與產生方式有周延的規範，一般而言，國立大學內設置董事會還是可被接受的。

### 3. 職員身分

關於「教職員身分」，在「具現有公教人員身分」選項之比例最高，其次則為「不一定(根據所負責事務而決定)」。雖多數受試者仍不希望將身分轉換為非公教人員，但前二者比例分別為四成多與三成多，差異不甚大，由此可知，教職員的身分的彈性化已逐漸被接受。另又受試者提出「階段性排除公教人員身分」、「由現職人員自行選擇是否結算年資」以及「現職人員應保障身分，新進人員不具公務人員身分」等看法。

關於「大學人事管理規章之擬定單位」，在「校務會議」選項比例最高，而且超過五成，是較不受爭議的。

### 4. 國立大學名稱



關於「國立大學法人化後之名稱」，在「不需更動名稱」選項之比例最高，超過五成，其次則依序為「學校法人」、「教育法人」，而行政法人之比例最低，僅 4.0 的比例，因此先前所稱「行政法人國立大學」之說法，確實有修正的必要，而多數者則朝向不修改原本大學名稱的作法。另有人提出，「名稱只要可表明法人地位即適當」、「名稱不重要重要在於執行細節」等看法。

### 5. 其他

關於「校長任免規章之擬定單位」，在「各校校務會議」選項之比例最高，且達五成多之比例，其次則為「各校董事會」。

關於「無法接受國立大學法人化之原因」，在「大學可能面臨財務困境」選項之比例最高，其次依序則為「教職員權益可能受損」以及「董事會之設置有違大學自主之精神」，惟其比例相差不大，顯示這些都是受試者之疑慮。

### (三)未來國立大學實施法人化之個人認同度分析

「未來國立大學法人化之必要性」，在「不必要」選項之比例較高，但在「未來國立大學法人化之可行性」方面，選擇「是可行的」之比例反而較高。由此二者結果可猜測，受試者雖目前可能由於上述或其他因素，因而仍認為仍無改制之必要。惟其若立法周延，在配套措施方面能兼顧各方權益，未來國立大學要做此大改革亦不是不可行的。

## 貳、訪談與開放性問答之分析

### 一、國立大學法人化是否為未來必然趨勢之個人觀感

受訪者之意見可歸納為三大類，第一、從先進國家大學的發展來看，目前是朝這個方向在走，而我國國立大學要擠入世界百大，運作就必須更加自主有效率。雖然教育部一直在鬆綁，但教育部之外的其他部會，審計部跟主計處會審計大學的用錢方式，所以必須其他部會也同時鬆綁，對大學的自主才是真正有幫助。現在政府就會要求十二所頂尖大學在計劃裡面要提到有法人化的準備，未來教育部是肯定會推動，因而國立大學法人化是為必然之趨勢；第二、如果說教育部願意放寬對大學的管制，其實也不見得一定要法人化，是否為必然趨勢要看教育部肯不肯放鬆對大學的人事、會計、採購等，還有相關的法規要放寬，換言之，就是要看政府如何規劃、推動的內容是不是合理，保證經費不會因此而減少、是不是真的對大學有幫助，因而，對此議題尚有討論之空間；第三、美國大學教授由一開始就非公務員，歐日的都是(日在法人化之後才改變)，也就是說美國大學有學術自由與獨立的性格，日本在教授保護主義而反對的情形下，仍然決心要改，因這是全世界公認的價值，問題並非贊成與否，而是要尋求如何才能適合國情、該怎麼樣改的問題。然而，美國大學的競爭力不僅是相當激烈，並且教育為美國的立國精神，群眾與企業界對教育的支持度都很高，所以美國私人企業捐錢的風氣是全世界最盛的。因而導致高等教育的思潮在二世紀後半期，起了很巨大的變化，原以歐洲為中心的學術重鎮轉移到美國去了。因而，由國際學術重心轉移的事實可知，大學必須去中心化是為必然的趨勢。

### 二、「行政法人國立大學」專章受爭議之處

受訪者對此題的看法，首先，關於董事會的設置方面，若引進董事會機制，有外界人士進入，有可能會使財團進入大學，或者受政治力的介入而產生董事，而董事會遴選校長，會間接影響到學校的一級主管。以純學術的力量來掌握學校的人事權是很困難的。此外，董事會的權責規定不清，並且缺乏監督機制也是相當受爭議的地方；第二、財務方面，則有政府預算的挹注會越來越少，再加上因現在經濟不景氣，要募款實屬不易的疑慮；第三、校長遴選的問題出在，因為設置董事會，而董事會又負責校長遴選，主導權在教育部或者有外力的介入，所以會造成學校主控權降低。第四、大學名稱的問題是受爭議的，以行政法人的說法是與國立大學需要鬆綁的本意是相違背的，在名稱上相當大的討論空間；第五、對此全盤否認者則認為，若依照該法案，只有商人能當校長，學校會變成營利機構，教育部根據學校老師上課鐘點數、所指導學生與發表研究數量，來給付薪資，若大學朝向市場化發展，則高等教育在追求高深學問的目的上，是很難有顯著成就的。

### 三、國立大學法人化政策之實施進程



受訪者大致可歸納成三方意見，第一、從人事角度來看應該全面統一實施，原因在於好條件的大學是比較容易去實施法人化，只是新的人事規章絕對不會像公教人員福利或退輔制度那麼完善，如此很難吸引優秀的教職人員，而可能會流失到沒條件實施法人比較二流或三流的國立大學去，所以會造成人才的流失。再者，新舊制度的並存會不會造成兩邊的對立、互相比較，其實是難以預測的。只是，要全面實施，配套措施必須足夠才行；第二、法人化要有一定的條件，譬如已經達到一定的規模，包括師資素質與學生數等，還有整個研究的環境，募款能力與社會期許等，由幾所國立大學先試辦一陣子之後，讓大家看到他的好處跟解除大家的疑慮之後，從所得經驗再作修改，之後其他校要實施才會有所借鏡。第三、仍有人認為台灣不適用於日本全面統一實施的作法，但是否比較適於雙軌漸進式的作法，因為沒有實際實行過，尚且無從判斷。

### 四、國立大學法人化後，校長權限之轉變

有的受訪者認為第一、基本上一個大學組織的運作，校長必須負最大的責任，所以校長應該是要有一些權限在，所以校長權限應該有所增加，至少目前大

學法修正後，已經把校務會議作為學校決策的最高機構的規定作修改。換言之，校長與校務會議之間的權責做了調整，如此校長可以比較容易發揮他的理念，把校經營的更有競爭力，發展學校自己的特色出來，只是在做決定前一定要透過民主的程序徵詢大家的意見，之後讓校長任期之內放手去做，若在這過程中，有不民主之情事發生時，就應該要有一個機制讓校長中途去職，這是作為一個校長不能逃避的責任；第二、有的贊成應該像日本一樣校長擁有最高的權限，但現在台灣在面對行政上權威的不信任感很強烈，校長是經過一定程序遴選出來的，但卻又擔心校長有權，這是自相矛盾的。重點就在於推選的過程要經過很謹慎的判斷，要符合學校的需求。同樣地，如果校長不適任就要有罷免他的機制在，這是對不可或缺的；第三、校長擁有最高權限並不適合。1994年以前，校長還是官派的時候就擁有很大的權限了，那時也還未規定校務會議就是學校決策的最高單位。大學應該是讓所有成員能參與討論校園決策、發言的地方，所以認為我國是不適合像日本的做法。筆者認為，對於校長的權限方面之看法，根據受訪者身份不同會有所差異，所以重點不應是校長是否擁有最高權限，而是為避免各大學在民主化的過程中會慢慢沒有效率，給予校長一定的權限是無可厚非，更重要的是校內應該要有制衡與監督的機制，讓校長有發揮自我理念的同時，也兼顧校園內每個份子的權益。



## 五、國立大學法人化後，其校長、董事會、校務會議以及學術評議委員會間之權責規範

以下便以校長、董事會、校務會議與學術評議委員會四大單位分別歸納受訪者之看法：第一、董事會提供對學校經營發展的方向、定位、校長任免，學校募款、經費來源籌措、學校重大建設作決策的意見，公立學校大半經費是由政府所提供的，所以政府委託董事會來負責學校發展的大方向是應該的，只是董事會要扮演的是監督與諮詢的角色，不應該介入校長對學校的經營。另有受訪者則建議，董事會改為諮詢委員會，不同於一般董事會，是提供意見諮詢，包括學校的發展計畫、預算，整個學校的運作還是校長在負責。同樣可以由教育部，學者專家、社會公正人士、學校代表所共同組成，董事會的精神就是避免閉門造車，藉由納入外界人士以獲得更好的意見；第二、校長就有如公司的經理一樣，對內綜理校務、對外代表學校，故董事會應該賦予校長權力去組織他的行政團隊，所以校長應該在董事會裡面有一席，可以參與並瞭解決策方向，然後可以落實決策，

做決策跟執行之間的橋樑，還須向董事會報告他的理念與規劃等大的政策方針，而日常執行的行政任務則向校務會議報告。第三、校務會議應負責擬定校內運作行政規章，並提供諮詢，作為教職人員發言、參與民主的管道，另外如教師、職員與學生之間權益的平衡，亦是在校務會議裡面加保障的。另外，其下可以設各種次級委員會，包括評鑑、規章等較細部功能的委員會，次級委員會開會次數可較頻繁，而校務會議可一學期開一次，了解整個校務運作的情況再提供意見。用這種方式或許就可以避免效率不彰的問題；第四、學術評議會為決定學術研究方針，包括負責教師的評審、聘任、學術評鑑與升等考核，甚至於系所設立、學術組織的成立等方面的最高決策單位。另有受訪者則提出，學術評議委員會此一組織是不必要的，因其功能已經包含在校務會議、校教評會裡面，因為大家擔心學術評議委員會負責包括了教師升等，若納入外部的成員，會造成外行人領導內行人的疑慮。

## 六、國立大學法人化後，若納入董事會機制，為避免政治力介入，其理想之成員產生方式



首先，在產生方式方面，應部分員額由教育部、部分由校長部分由校內教職員去推薦，而校長還是要佔有一席董事比較恰當，這樣是比較容易作校務跟董事會的銜接。成員應該要有對大學經營有瞭解的，或是對國際高等教育發展有遠見的，如校友代表、社會公正人士代表或企業代表，如此對學校發展的大方向也比較有實質上的建議；而董事的比例上也需做調整，如學校可決定 1/2 以上的董事會人選，董事的資格亦必須做規範，董事不可以同時擔任民意代表跟政府官員，也不能是學校教職員跟學生。2/3 由校務會議推選，另外 1/3 由校務會議提名兩倍的人數，再請教育部根據這些人選任命。大致上有 1/2-2/3 的名額應該是由校務會議去決定。另外，為避免政治力介入，最重要精神就在於不要干涉到學校的行政運作，董事會要做的就是提供經費，而只要不干預校長，除非校長有大的疏失，否則任期應該都是固定的，其成員產生方式其實是沒太大的關係。只是仍有受訪者認為不造成政治力的介入幾乎是不可能的。

## 七、國立大學法人化後新進與現職教職員之人事制度規劃

大致上受訪者看法可歸納為：第一、現職教職員適用原有制度，即按原規定

去保障或協助安置，在法人化之前進來的，仍保有原來的權益，但這並不代表是一張空白支票，所以考核就必須更務實一點，真正做的不好的就應該提出來檢討。然而，假設雙軌行不通，可以把公務人員的身分做結算，不再具有公務人員的身分，要退休就退休，過去有多少年資就做個了結；第二、新進用者則按照法人化的精神聘任就好，法人化的學校應該財力上是比較健全的，對外的募款、研究計劃、產學合作的成果去轉換成學校收入時，新進人員的福利、退撫制度至少要能跟舊的人來平衡，或者甚至於更好，如此原有教職員在原來的地方也會願意結清轉調到新的地方去，以加速大學法人制度的落實，否則新進人員制度規劃不完善，忽視他們的權益的話，容易造成人才的逐漸流失。換言之，新進人員應該本金少，但績效獎金多，才容易留住人才。大致上而言，是否為公務人員可並存，只要有能力皆可彈性進用。只是未來每個學校的規定可能都會有差異，若教職人員轉訂或流動，當然就是適用新進學校的規定而放棄原有學校的。另外，有受訪者則認為，在法人化後應放棄公務人員的身分，一般反對大學法人化會認為福利可能受損，但換另依個角度想，若學校經營的好，會創造更多的福利。若以現在的制度而言，若教師表現的好，並沒有彈性給教師加薪，所以大家都是同酬，但不見得是同工。對表現好的、教學或研究上表現出色的老師，給予加薪這才是公平的。而職員也是同樣的道理。一般人都會擔憂福利受損，但若從正面的角度來看，若學校經營的好，教職員就應該得到更多的薪資，所以現有的工務人員升等的制度就應該放棄。

## 八、國立大學法人化後，國立大學退場機制之相關問題

有受訪者認為法人化後是應該要有退場機制，而另有受訪者則認為國立大學目前不會面對這樣的問題，以下分別敘述此二方之看法，並提出保障學生與教職員權益之相關建議：第一、雖說法人化的學校有一定的條件，仍需要設計退場機制，只是學校如果逐漸經營不善，應該會有跡象出來，教育部在此時就應該立刻介入輔導、撥款或協助運作，或是朝向跟他校合併，這樣學生權益也能保障。而另一個就是取消法人資格，仍然屬於教育部的附屬單位，回到原狀，這樣一來法人所有的利益、負擔、壓力等都跟他無關。所以，當前政府鼓勵合併與之前所成立的大學系統等，都是基於這這方面的考量；第二、國立大學還是有存在的必要性，所以系所可以退場，但國立大學不應退場，只能說是該國立大學或許任務已經不在那麼重要，可以採取跟其他大學整併之類的做法。從企業界的角度來看，

民營化當然營運效率會更好，因為有更大的自由度，而法人化有民營化、企業化的精神，營運狀況一定會比現在來的更好。所以，不應該有國立大學退場的問題。現在因為國立大學的學費比私立便宜，況且台灣的國立大學數目太少，私立大學太多，國立大學的資源與競爭都會比一般私立大學來的大，不會有經營不善的問題。所以，國立大學退場的情形應該是不會發生的；第三、學生權益方面，因為學生只有幾年，可透過學校間學分互相承認來保障(H)，亦可讓原有的學生轉學，分到其他相關系所的學校吸收，再逐年減招或停招。而教職員本身也要有心理準備承受經營不善的後果，這對教職員甚至學生的衝擊是會比較小的(C、E、J)。關於教職員的善後遣散的問題，其受到政府保障，卻沒有辦法安置到各個其他學校或單位去，其他學校並沒有這麼多的員額，也不會願意吸收。針對此點，則可透過教職員整併到新學校就成為該校的教職員，如果不願意的人就輔導安置其他單位或辦理優退或資遣來解決。

## 九、國立大學法人化後，教育主管機關對大學仍應保有的權限

總結受訪者之看法，其認為教育部仍應保有之權力包括：第一、訂定原則性教育政策，因國立大學對整個國家發展仍有任務在，尤其是人力培育方面，所以教育部對高等教育的政策規劃當然還是有一定的責任與權限在。所以適法性的大政策之下，若國立大學有什麼違法的地方，理當要教育部來處理。像組織或其他功能性、何目的性的層面，教育部則不應干涉，讓大學自主，各學校要如何發展、其學術的走向，則應由各大學自己去決定；第二、審核、評鑑與監督權，因國立大學還是需要有政府補助的部份，至少應該保有部分董事的選派，其實這也是教育部的責任，可透過這些被選任的董事所賦予的審核權、評鑑權、與監督權。另外，教育部也應建立公平、公開的評鑑制度，根據它來對各大學作固定補助之外的額外的獎勵，鼓勵各大學發展自己的特色或提昇自我競爭力；第三、資源的配置。在行政法人國立大學專章裡面有提到，政府如果再有必要的時候，可以徵收學校土地，此點頗受爭議關於這一點，可參酌日本的作法，在法人化之前所擁有的土地，學校要如何處置，政府還是有權干涉，但在法人化之後，學校透過任何其他手段所獲得的土地，學校是有權自己處理的，不論是要租要賣政府都不過問。像這樣的做法可以有一定程度來杜絕財團進入校園掏空校產；第四、系所、招生總量管制，學校應該開哪些系所、招收多少學生，也就是院系所招收人數的限制，條件必須明定，由教育部來核定。否則學校可能會越開越大，某學系越收

越多學生，某些系則關閉，這對於各學術領域的均衡發展是很不利的。

## 十、為順利推動國立大學法人化之改革，教育主管機關應提供之配套措施與誘因

受訪者之意見可歸納為三方面，第一、法律認知上的協助、加強宣導，各大學在法規的了解上都分都非常生疏，而法人的字眼也是最近才在國內被提出，而到底是什麼樣的法人，法界都不清楚了，何況是學界，所以當教育部決定哪一種法人並選定哪些學校去做時，教育部有必要對他們做法律上的協助，避免再實施過程中犯錯；第二、經費補助之保障，也就是說，教育部不能逃避整個國家高等教育投資的責任，基本上國家的未來絕對根國家投資在教育上的資源有很大的關係。所以教育部要努力向行政院去爭取，也就是他要拿出好的計畫，向行政院爭取更多的教育經費，所以法人化絕對不等於減少教育部對高等教育投資的責任，而且一定要明確的立法，確保減輕自己籌措經費的負擔，而不是部長的承諾而已。在給薪方面也應具有彈性，適時給予獎勵。另外亦可鼓勵學校合併、更加規模化，提供經費，輔助學校轉型發展出自己的特色；第三、充分鬆綁，包括財務、人事鬆綁，另外就是採購法，它是為了防弊，但大學若要真正提昇，教育不應該要解除這一塊的束縛。而主計或審計處則認為既然接受政府的補助就應該受到政府的規範，所以教育部應該提供的誘因就是為學校作採購程序方面的解套。

## 十一、國立大學為因應未來法人化之衝擊應做的準備

為因應未來法人化的衝擊，受訪者提出意見包括：第一、大學應主動了解法人化之內涵，不管是學校整體的組織也好，人事聘用也好，經費運用也好，所有影響到的各個層面，大學內部應該要更積極的去了解；第二、逐漸引用新的人事制度，亦即應該更積極去配合教育部要求在小範圍內以約聘的方式來進用人力，而各學校目前也有吸引企雇化人力的管理辦法，逐漸在引進這些人才，慢慢地讓學校去習慣有兩種人的存在，而這兩種人的權力義務應該如何釐清，整個文化與行政倫理之間的互動，都需要時間磨合，在這過程中再補足有關任免、待遇、考績、訓練、進修、福利與退撫等相關規定；第三、加強經費自籌的能力，如校長的學術地位、行政能力、溝通協調能力固然重要、但募款能力尤其重要。亦可透過開班或建教合作，與民間企業技術上的合作、調整某些相關組織，如成立募款的委員會或辦公室等也是大學開闢財源的重要方式；第四、提昇辦學品質，學校

應努力促進學術發展，並以更好的待遇或補助來吸引優秀師資。因辦學品質一旦提升了，自然會吸引到優良學生與師資，即使學費較貴，人家也會認為是值得的，這樣募款的壓力也會比較小。同樣地，若培養出優秀的學生，自然畢業之後就業機會是較有利的，會受到產業界的歡迎；第五、訂立績效考核制度，因未來所有人員應該有績效成本的概念，以績效為目標，根據學校的遠景擬定年度計畫，再依計劃加以考核，評鑑後不合格的，淘汰機制就要出來，待遇也要做更彈性的規劃；第六、體質的調整，亦即學校本身要很了解本身的缺陷、弱點與強項，在調整過程中還要知道社會發展的趨勢，若人員太過龐大，也應逐步縮減。法人化是希望給予學校彈性去發展出自己的特色，但這就牽涉到教育部應該要用什麼樣的方式去鼓勵特色，可透過績效的評鑑機制，表現不佳的，不論是個人(不再續聘)或單位的退場，雖引起很大的反彈，但都是為了因應法人化凡事講求效率，資源輸入跟產出要平衡所必須做的。所以，各個學校體檢的工作要做好，弱項補足強項才能發展。只是大學跟一般的商業機構是不一樣的，還是要考慮到大學是陶冶學生完整人格的一個機構，而非以衡量培養出多少博士、多少研究成果而定的，所以學校還是應保有人文精神。



## 十二、其他看法與建議

### (一)贊成者建議

#### 1. 屏除私心共同研擬

應由宏觀、長遠的角度，屏除自我的利益跟私心，經過大家共同討論才行。教育是為下一代而不是為自己的，應該是以如何尋求對下一代最完善的教育為基準點在考慮到自身利益的問題。

#### 2. 舉辦有系統的宣導與人才培訓

教育部應該更積極去舉辦宣導跟說明，透過有系統的人才培訓，培訓出更多講師，到各校去說明究竟何未法人化，在初步了解後，讓各校未來主要推動法人化關鍵的幾個人，去集合起來，參加到一到兩天研習會或工作坊，讓他們有比較完整充分的了解，回到學校之後才能傳達比較正確的消息。

### 3. 對特殊任務的學校應該給予適當的補助

如師範院校，因屬性特殊，競爭力與募款能力，相對於會較一般綜合大學來的弱，但對國家整體競爭力還是重要的。法人化跟經費的籌措不應該直接劃上等號。一個國家對教育的投資，關係到國民的素質與國家競爭力。

### 4. 可參考勞退新制之作法規畫教職員之退休制度

未來新進教師退休可以走勞退的機制(確定提撥制)。也可透過很多大學共同成立一個勞退基金，然後委託一些人去操作，如果操作得宜，這筆錢其實可以產生很大的效益，未來教師退撫的收益也不見得會比現在來的差，也可減輕政府的財政負擔。

### 5. 加強進修與學習

要順利推動，需要有能力很強的行政團隊，所以行政人員的獎勵與成長、加強進修學習是必要的。



### 6. 應屏除政治意識形態

其實現在教育部對學校的管制嚴格講起來是不算多的，最麻煩的應該是立法院，因為許多學校與教育部共同的理想，到立法院或許都不是那麼一回事，因為立法委員想展示他們的權限，所以應屏除政治意識介入，避免對教育產生不利的影響。

### 7. 政府明確應該通過立法

若要像之前政府要提供五年五百億，要靠大家自動自發爭取，或許是很難辦到的。而且一定要有配套，類似如商品檢驗局，來檢驗商品的品質，民間也要有消基會的機構。而教育主管監督機關是教育部，最近也成立了高等教育評鑑中心，只是才剛成立，而且是財團法人，未來運作情形如何還是未知數。

### 8. 應逐步實施

台灣尚無經驗，全面實施風險過大，宜先有一兩所實施法人化，然後據以評估成效再決定是否推廣，易言之，先擇條件較佳學校試辦一期(三年)，再行評估其利弊得失，試辦期間請勿以行政力量干預，以真實呈現辦理之優缺點。因一個重要政策的全面推動必須有實證基礎，不能只建立在「理念」或「思潮」上。

## (二)反對者建議

### 1. 不適任教職員之淘汰機制較法人化重要

公立大學校務及行政會議人數太多，沒效率，有些公務人員也沒工作效率熱情，已基金化有彈性，不任教師與職員之淘汰較法人化重要。

### 2. 教職員難以適應

法人化後之新進教師無法享有原教師之優厚退撫制度，除了一校兩制不易吸引優秀人才，原有學校教職員在長期於無競爭力環境之下將難以適應。

### 3. 有損大學內在核心價值

學校經營是百年樹人的道德良心事業不同於企業之經營，此為暫時政策下的產物而非長程教育政策(10-30 年)的規劃。以目前國內的政治酬庸風氣與學校經費掛帥的前提下，惡質的選風介入校園與董事濫權，會讓單純校園變得更複雜更政治化，學校法人化將會帶來教育界與整個社會的災難。國立大學之存在是必需的，雖法人化有其好處，惟在政治經濟的壓力下，可能會阻礙學術自由之發展，故實需審慎評估。

## 參、問卷調查與訪談結果之綜合分析

### 一、教育部成員與國立大學內成員對國立大學法人化支持度之差異

根據前述問卷調查結果，教育部成員與國立大學內成員對國立大學法人化支持度之差異，可由「服務於不同單位」以及「不同職稱」兩大不同之背景面向，分別與「未來國立大學法人化之必要性」、「未來國立大學實施法人化之可行性」，

以及「董事會成立與否」等意見之分析來理解之，分述如下：

### (一)服務於不同單位

在「未來國立大學法人化之必要性」以及「未來國立大學實施法人化之可行性」問卷調查結果，服務於「教育部」分別與服務於「一般之國立綜合大學」、「國立科技大學或技術學院」、「師範或教育大學」等呈現顯著之差異；而在最關鍵性的「董事會成立與否」之意見而言，服務於「教育部」與「一般之國立綜合大學」亦有顯著之差異。

### (二)不同職稱

在「未來國立大學法人化之必要性」以及「未來國立大學實施法人化之可行性」問卷調查結果，「教育部人員」分別與「校務一級主管」、「系所主管」、「教師」等不同職稱之背景變項，呈現顯著之差異；而在最關鍵性的「董事會成立與否」之意見而言，服務於「教育部人員」與「教師」之意見亦有顯著之差異。

由上述的問卷調查結果顯示，無論是根據「服務於不同單位」，或「不同職稱」之背景面向視之，大致上而言，教育部成員與國立大學內成員對國立大學法人化支持度呈現顯著之差異。換言之，教育部對於國立大學法人化之支持度很明顯是大於國立大學內之成員的。

## 二、校內成員彼此間，對國立大學法人化支持度之差異

此差異性可由「未來國立大學法人化之必要性」、「未來國立大學實施法人化之可行性」，以及「董事會成立與否」等意見以及質性訪談之結果得知，分別敘述如下：

### (一)問卷調查結果

欲比較校內成員看法之差異，可由「不同職稱」之背景變項對問卷調查之結果觀察之。筆者將校內之職稱包括校長、副校長以及校務一級主管歸為負責校內行政之職員；將系所主管、院級主管以及教師歸為負責研究與教學之教員。問卷

調查結果顯示，針對「未來國立大學法人化之必要性」、「未來國立大學實施法人化之可行性」，以及「董事會成立與否」等意見，大致上而言，行政人員同意之比例皆大於教員同意之比例。

## (二)質性訪談結果

質性訪談對象分別為九位學校之行政人員以及一位教授。針對是否同意國立大學法人化、台灣是否適於日本國立大學在法人化之後，其校長擁有最高權限之作法，以及校長、董事會、校務會議與學術評議委員會之間的權限之規範…等問題之看法可以看出，該名教授表示，是不是要將國立大學法人化端視教育部推動之內容是否合理，並且認為校長是不應該如同日本一樣讓校長擁有最高之權限，而在校長、董事會、校務會議與學術評議委員會間之權限規範方面，亦表示重大決策應交由校務會議來決定，只有校務會議未決策之部分才是交由校長來處理。這些看法與其他受訪者有差異。因此，筆者認為該名教授與其餘九位行政人員之立場是明顯不同的。



由以上問卷調查以及質性訪談之結果分析，即便是國立大學校內之成員，或許是因其所負責事務屬性以及利害關係之不同，對於國立大學法人化之支持度仍然有所差異。

## 第五章 結論與建議

本章根據文獻探討、問卷調查與訪談資料之分析與討論，歸納出關於國立大學法人化架構設計之結論與建議。主要內容分為兩節，第一節為結論，第二節則為建議，用以提供教育主管行政機關以及學術界在研擬國立大學法人化相關制度之參考。

### 第一節 結論

本節首先以宏觀之角度，提出國立大學法人化之成因背景與脈絡，並總結主要先進國家之相關作法與可供借鏡之參考。其次，回溯我國高等教育政策之轉變過程與趨勢，釐清政府與大學之間應有的角色關係與定位，提出未來國立大學實施法人化可行性之論證。最後，綜合問卷調查與訪談結果，對國立大學法人化之政策之內涵與架構設計提出個人看法。整合歸納如下：

#### 壹、全球化競爭趨動世界高等教育之改革，大學之企業化經營成為主要趨勢

全球化之浪潮，除了導致世界各國紛紛進行政府改造運動的顯著轉變之外，從另一方面來看，亦導致高等教育的產業特別受到重視、高等教育力求卓越的發展方向以及跨國力量對高等教育的影響日益顯著等影響。換言之，二十一世紀可謂知識經濟的時代，大學教育的成敗，將是決定國家競爭力的主要關鍵。因此，結合全球性的政府組織的改造運動、對大學教育需求的增加以及其任務的轉變等因素，導致許多先進國家，如德國公立大學的法人化、美國以董事會制度來管理大學，與近年來日本所實施的國立大學法人制度……等例子。由此可見，將政府的組織改造理念結合大學的管理機制便成為高等教育改革之主要潮流。綜言之，大學面對國際性的自由化、市場化與高度競爭之環境脈絡，紛紛轉向企業化的經營模式已成為主要趨勢。

#### 貳、英國、德國、美國與日本之公立大學法人制度可作為借鏡

##### 一、英國

###### (一)未來國立大學法人化應發揮擘畫與執行分離之原則

英國為兼顧大學學術自主的傳統，又欲展現大學對社區的公共責任，故將「法定權力」(de jure authority)與「實際權力」(de facto authority)分離，大學董事會代表法定權力，而校務的實際運作大權則落在行政委員會(Council)上；至於學術事項，則尊重學術評議會(Senate)之裁定。就我國而言，未來校長與董事會可代表法定之權力，而校務之實際運作應交由校務會議，至於學術事項，則可交由學術委員會來決定之。

(二)我國教育主管機關，在法人化後固定對各國立大學的撥款支持，而細部之組織運作規範與經營方式之權力下放至各國立大學

英國大學無公、私立之分，皆接受高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council)的撥款支持，卻擁有充分自主權，不受英國教育部與技術部的指揮或監督。其一般大學與學院是具法人身份的，大多分別獲頒恩許狀，對該學院學生之入學、教職員的聘用及財產管理，都能全權自行負責，其內部亦設有委員會、評議會……等，分掌重要施政與院務規劃，惟其組織架構與權限分配皆是因不同學校而有所差異。因此，我國教育主管機關，未來可朝著固定對各國立大學的撥款支持，而將細部之組織運作規範與經營方式之權力下放至各國立大學的做法，作為我國高等教育政策之改革方向。



## 二、德國

(一)國立大學法人化應該針對其特性需求，設計符合大學發展之法人型態，未來國立大學法人化可不須拘泥於行政法人之型態

德國公立大學一方面為公法人之法律地位，在教學與研究事項上，享有獨立自主權；另一方面，於人事與財政之運作，則仍為國家機構之性質，須遵照公勤務法與邦預算法之規範，受國家高權之指示與監督，因而是具有「公法社團」與「國家機構」之雙重性質。而我國國立大學雖隸屬於國家之行政機關，但在憲法講學自由之保障之下，在教學與研究事務範疇，仍應具有充分之自主權。另外，德國已於一九九八年八月二十日修正公布之大學基準法第五十八條第一項增訂第二句：「大學亦得以其他法律形式設立之」(李建良，1999)，意指大學法律地位不再同時兼具國家機構性質之具有權力能力之公法社團，而是保留公立大學自

主決定其他法律形式之空間。

(二)未來我國在國立大學法人化後，可賦予各公立大學自由決定大學組織形式的權力而不需嚴加規範

德國於一九九八年八月二十日修正公布之大學基準法時，亦將大學組織的章節(原第四章第二節)刪除，將公立大學之組織權完全轉移於邦立法者，在此聯邦解除管制之背景下，德國公立大學內部架構呈現多元的趨勢。由此可見，德國政府賦予各公立大學自由決定大學組織形式的權力。因此，未來我國國立大學在法人化後，其法人之組織形式上可不需嚴加規範。

### 三、美國

(一)以外部成員參與大學經營之模式可作為借鏡

除了私立大學外，州立大學亦設有董事會。此「外行領導內行」是基於「分享治權」的理念，一方面，董事會代表公眾利益與教育消費者之觀點，避免高等學府守於封閉的象牙塔內，另一方面，因為外行之組合，可避免其以專家自居，直接干預校務的運作。因此，不論是政治之監督、社會之需求、校內興革聲音之表達，均可透過此一機制集思廣益，引導大學之卓越發展。

(二)董事會成員之組成份子與資格應強調多元，可根據學校特殊需求而異

美國董事會成員之資格，由學校自主規範，強調多元、專業特殊性及代表性。包括校友、專業人員、社會熱心人士，以及對學校有特殊貢獻者，皆為納入延聘之範圍。因而，未來我國國立大學若引進董事會機制，其成員來源應多元化，教育主管機關不須強制規範。

### 四、日本

(一)日本推動國立大學法人化之基本理念可作為我國之參考

日本於2004年4月全面統一實施國立大學法人化至今方屆滿兩年，其基本

理念在於 1. 提高大學經營之自主、自律及強化本身責任；2. 導入民間管理方法；3. 藉由「校外人士的參與」使營運更加制度化；4. 改善校長選任制度；5. 轉型為「非公務員型」的人事制度型態；6. 資訊公開及徹底，導入第三者評鑑。以上皆可作為未來我國大學法人化之推動目標，惟其全面統一實施之作法、校長之選任制度以及全面轉型為「非公務員型」的人事制度型態…等作法仍須評估我國情況而有所轉變，不宜全面移植。

## (二)我國推動國立大學法人化之政策前，在權責定位、人事制度、評鑑制度公平性以及大學整併制度上皆必須加以審慎規劃

在執行方面，日本的國立大學遭遇了許多困境，包括 1. 決策方式影響大學；2. 自治權力太過集中；3. 校長負荷過重；4. 人事制度差異大；5. 薪資彈性仍不足；6. 多重評鑑與公平性的問題；7. 大學經費自籌比重高；8. 重訂法規內耗時間與人力；9. 鼓勵大學整併對區域文化與產業之發展以及提供公平的受教機會造成不利影響……等，這些都可作為我國在推動國立大學法人化之前的借鏡，在政策規劃上所必須審慎評估的。

### 參、我國高等教育政策宜有所轉變

#### 一、我國高等教育政策之改革趨勢，宜脫離政黨控制而轉向校園民主自治與追求卓越

我國大學法制的變遷，大致上由戒嚴時代的黨化教育，轉為解嚴後外在社會與政治瀰漫著解除禁錮、挑戰權威與民主參與的風氣，從而影響了民國 83 年大學法修訂以落實校園民主、教授治校、學術自由與大學自治理念之修法重點。

直至今日因全球化之壓力下，逐漸重視學術產能邁向追求卓越與提升國際競爭力。然而，我國目前公立大學為教育部根據其權限以組織規程設立，屬於教育部的下級機關而是不具獨立權力能力的營造物機關，而國立大學在面對國際性的自由化、民主化與市場化趨勢，並肩負重要且特殊任務之同時，政府的角色應有所轉換，扮演資源提供者的角色但不直接作為資源的支配者，而由客觀中立的監督機制來做合理的資源整合與分配。

惟政府如何一方面尊重各大學之辦學理念，減少對學校的管制，賦予自主運作的彈性以發展特色，另一方面亦能顧及社會整體利益，避免教育完全走向商業化與短視近利，仍有待教育主管機關與學術界共同探討之。

## 二、新版大學法之政策內涵已朝著國立大學法人化之方向作規劃

自從八〇年代於大學改革運動中首次提及國立大學法人化之訴求，雖民國八十三年未能將該政策納入大學法，卻也爭取到「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」之明文規定(大學法第一條第二項)。大致上而言，國立大學法人化政策經歷民國九十年十一月二十六日大學法修正草案「國立大學公法人化」、民國九十一年九月「財團法人化」以及民國九十二年六月二十五日大學法修正草案「國立大學行政法人化」之延議轉折。

教育部自最初極力反對，到後來主動延修大學法作為國立大學法人化政策之依據。雖最終於民國 94 年 12 月「行政法人國立大學專章」立法院審議時被刪除，但無論是為加強資源整合，鼓勵大學整併、在組織規章與人事方面鬆綁，逐步引進企雇化之人力、為提昇教師之績效責任，強化教師評審之功能以及藉由評鑑機制的建立，提升大學運作效能……等做法，皆顯示出教育主管機關已透過其他方式對大學權力下放，使大學行政運作更有彈性，並引進評鑑機制，強化績效責任。

這些都是法人化強調自主性、彈性化、透明化與追求績效責任精神的展現。故本研究認為，雖未能在短期內作國立大學法人化的大改革，透過新版大學法之定定，高等教育政策之內涵已朝著國立大學法人化之方向作規劃。

## 肆、我國國立大學法人化之優缺點均有

經過問卷調查所得之結果，全體樣本對國立大學法人化之認同度可大致分為優點與缺點兩大面向呈現之：

### 一、優點方面

全體樣本大致上在國立大學法人化可達成「學術自由與大學自治的目標」、「行政運作上能避免過多人事、財政等法規限制」、「學校本身學術責任、績效管

理之理念」、「避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形」、「縮減政府補助國立大學的經費」、「增加經營狀況與財務運用之透明化」等目的；而透過董事會的設置，帶來「對學校管理可引入企業經營之精神」、「容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉」以及「董事會可扮演代替教育部監督學術之機制」等優點；若經費鬆綁，可「在預算編列上可避免瑣細」；藉由人事鬆綁，「師資來源可因此而多元化」等優點之同意度是相當高的。

## 二、缺點方面

全體樣本針對國立大學法人化可能帶來的負面影響，包括：董事會的設置可能造成「國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中」、「董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入」以及「非常同意」；對於「為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化」等；在經費鬆綁後，可能「因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑」、「為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化」、「教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務」以及「財務自主後，教育部可能減少補助國立大學」等；在人事鬆綁方面，「用人未能公正」、「可能無法選用組織真正需要的人員」以及「分贓政治的弊端」(在「國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境」之說法則有些許爭議)；可能面對「在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效」以及「如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展」等實施困境，亦存有相當大的疑慮。

由上述結果可得知，受試者對於國立大學法人化可能帶來之優點是相當認同的。再者，雖然在「未來國立大學法人化之必要性」，其「不必要」選項之比例較高，但在「未來國立大學法人化之可行性」方面，選擇「是可行的」之比例反而較高，證明受試者雖目前可能由於上述可能帶來的負面影響或其他因素，因而仍認為仍無改制之必要。惟其若立法周延，在配套措施方面能兼顧各方權益，未來國立大學要做此大改革亦非不可行。

伍、國立大學法人化可能透過教育部之權力下放而達成大學自治，但達成學術自由之目的仍有待商榷

根據第四章問卷調查及訪談結果綜合分析，教育部成員與國立大學內成員對國立大學法人化支持度有顯著差異，推測這是由於教育部內成員，對於教育部裡的政策理當是全力支持，但大學本身則未必如此。另外，校內成員彼此間，對國立大學法人化支持度亦有顯著差異。其差異在於，國立大學之行政人員相較於教學人員，對於國立大學法人化之支持度明顯較高。如此的調查結果顯示，就現狀而言，國立大學之行政事務受到較多法規上的束縛，法人化之後，對學校之行政事務或許能有某種程度的鬆綁；而在教學與研究任務上，因其已經具有某種程度的自主權，法人化之後，是否能達到學術自主實質程度上的提升，對於大學的教授而言，仍存有相當大的疑慮。因此，本研究認為，國立大學法人化可能透過教育部之權力下放而達成大學自治，但達成學術自由之目的還是有待商榷的。

## 陸、我國國立大學法人化架構設計之內涵

### 一、實施策略方面



因國立大學欲實施法人化，必須具備一定之規模與條件，如師資素質、學生數、學校整體的研究環境、募款能力以及社會期許……等，而日本在全面實施後所帶來之影響，目前尚且無法評估，我國不應貿然全面統一實施。可由幾所體質較為健全之國立大學先行試辦，觀察其實施後之成果、優缺點以及困境，以便提供其他國立大學作為借鏡與參考。由於一個重要政策的全面推動，必須有實證基礎，不能只建立在「理念」或「思潮」上，因而在試辦期間，政府就不應以行政力量加以干預，以真實呈現實際運作後之優缺點。另透過問卷調查之結果，受試者多同意以「雙軌漸進式」實施，因而，透過漸進的方式應為較恰當之作法。

### 二、董事會設置方面

未來國立大學所設置之董事會，應定位於對大學進行監督之角色，使大學因具有外部社會參與之力量，與社會脈動緊密結合，對學校之管理提供諮詢與建議。以下根據問卷調查結果，分別針對董事會之成立方式、資格、成員、人數、

任期與比例方面作簡要之歸納：

(一) 國立大學之董事會之成立方式

贊成以「一校設置一董事會」之方式成立之，因採取此作法，相對於「聯合數校成立」之方式，較不會有同一董事會之組織對於不同的學校在資源分配上有不公情形發生之疑慮。

(二) 董事會之人數

透過問卷調查，「11至15人」之範圍為一般認為較適合之數量，而確切人數則可斟酌學校規模來決定之。

(三) 董事之任期

透過問卷調查，顯示「兩年至四年」皆為可接受任期之範圍，



(四) 董事之連任次數

問卷調查之結果顯示「連任一至兩次」皆可被接受，並可採半數汰換制，亦即以每次半數改選之方式，以俾經驗之傳承與延續。

(五) 董事之資格

除了客觀外在之「實務經驗」、「具經營企業之能力」以及「具募款或捐款能力」以外，具「人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)」、「具有高等教育走向及策略之視野」等資格者，更是真正有助於學校長遠發展所不可或缺之內在條件。

(六) 董事之組成

問卷調查顯示「專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管……等)」、「社會公正人士」與「校友代表」，其同意比率皆在七成以上，顯示受試者認為董事都很需要這三種組成份子。相較之下，教育部代表與資方較不受

重視。然而，教育部對大學仍負有經費提供與監督之責任，而企業界人士在經費提供上亦扮演重要角色，因此，教育部所推派之代表與資方在董事組成份子上仍不可或缺。

#### (七)校外決定董事之比例

問卷調查結果顯示，「四分之一至二分之一」選項之比例最高，其次則為「四分之一以下」，且總比例超過八成五。因此，校外董事少於總數之二分之一，是為較可被接受之範圍。

#### (八)董事長產生方式

問卷調查結果顯示，在「董事互選」選項之比例最高，且比例高達八成二。因此，董事長可透過董事成員互選之方式來產生。

### 三、權責分配方面



大學在擁有更大自主性的同時，本身也必須建立權責相符的運作機制。校長、校務會議及董事會之間之權責劃分，應掌握相互制衡而非牽制之原則以建立權責相符的運作機制。

#### (一)董事會

董事會的精神在於避免大學閉門造車，經由納入外界人士以獲得更好的建議，其應提供對學校經營發展的方向、定位、校長任免，學校募款、經費來源籌措、學校重大建設作決策的意見。國立大學的大半經費仍應由政府所提供之，因而政府委託董事會來負責學校發展的大方向為理所當然，只是董事會要扮演的是監督與諮詢的角色，而不應該介入校長對學校的經營。綜言之，董事會須負責校長選聘與學校發展方向的諮詢與監督。

#### (二)校長

校長對內綜理校務、對外代表學校，因而董事會應該賦予校長權力組織其行

政團隊。校長亦得以在董事會裡面佔有一席，不僅可以參與並瞭解決策方向，亦可確保決策之落實，做決策跟執行之間的橋樑。另外，校長必須向董事會報告其治校理念與規劃等政策方針，而日常執行的行政任務則是向校務會議報告。目前大學法修正後，已經把校務會議作為學校決策的最高機構的規定作修改。換言之，校長與校務會議之間的權責做了調整，校長可因此較容易發揮其理念，把校經營的更有競爭力，發展學校本身的特色，只是在做決定前，必須透過民主的程序以徵詢校內成員的意見，若校長於任期之中，有不民主之情事發生時，則需要有一個制衡的機制讓校長中途去職，這是作為一個校長所不可逃避之責任。

### (三)校務會議

校務會議應負責擬定校內運作行政規章，並提供諮詢，作為教職人員發言以及參與民主的管道，以平衡教師、職員與學生之間的權益。而在校務會議之下，可以設置各種次級委員會，包括評鑑、規章等較為細部功能的委員會，其開會次數可較為頻繁，而校務會議則可透過次級委員會之運作，用以了解整個校務運作的情況，再加以歸納並提供意見，以避免校務會議成員過多、程序繁複所造成議事效率不彰的問題。



### (四)學術評議會

學術評議會為決定學術研究方針，包括負責教師的評審、聘任、學術評鑑與升等考核，甚至於系所設立、學術組織的成立等方面的最高決策單位。惟此組織之成員仍應由校內決定組成，畢竟由外界人士參與學術研究事項，會引起外行人領導內行人的疑慮。

## 四、教職員身份方面

一般反對大學法人化會認為教職員福利可能受損，但換另依個角度想，若學校經營的好，可以創造更多的福利。依現行的制度而言，若教師表現的好，並沒有彈性讓教師加薪，所以大家都是同酬，但不見得是同工。對行政事務表現優良的、教學或研究上表現出色的老師，給予鼓勵才是較為公平且積極的作法。大致上而言，是否皆具公務人員身分應是可以並存的，只要有能力者皆可彈性進用。

其規範簡述如下：

### (一)現職之教職員

適用於原有公教人員之相關制度，亦即按原規定去保障或協助安置。在法人化之前進來的，仍保有原來的權益，但這並不代表是一張空白支票，因而考核的工作必須更加務實，真正有缺失者就應該提出來檢討。然而，若兩個制度並用行不通，可以把公務人員的身分做結算，不再具有公務人員的身分，欲退休者則退休，過去有多少年資就做清算即可。

### (二)新進用之教職員

按照法人化的精神聘任即可，法人化的學校財力上應是比較健全的，對外的募款、研究計劃、產學合作的成果去轉換成學校收入時，新進人員的福利、退撫制度至少要能跟舊有教職員平衡，或者甚至更好，如此教職員轉調到新學校的意願會比較高，亦能加速大學法人制度的落實，否則新進人員制度規劃不完善，忽視保障其權益，容易造成人才的逐漸流失。換言之，新進人員應該本俸較少，但績效獎金多，如此才容易留住人才。

## 五、國立大學名稱方面

問卷調查結果顯示，多數受試者贊成「不需更動名稱」，超過五成，其次則依序為「學校法人」、「教育法人」，而行政法人之比例最低，僅 4.0 的比例，因此先前所定的「行政法人國立大學」之稱確實有修正的必要，而不更動名稱則為較可被接受之作法。

## 六、解散規定方面

由教育部訂定「國立大學法人化後之解散程序及處理辦法」，並可依先前行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」。

## 七、其他—面對困境之因應策略

### (一)納入董事會管理將使政治力入侵校園

要避免政治力介入，關鍵在於其權限之規範。納入董事會機制最重要精神即在於不要干涉到學校的行政運作，董事會要做的就是提供經費、諮詢與監督，而只要不干預校長，除非校長有大的疏失，否則任期都是固定的，其成員產生方式並無太大之關係。另外，為避免董事會權限過大，而淪入政治酬庸之可能性，則可考慮日本之作法，設置監事或監事會作為行政法人國立大學之內部監督機制，用以監督董事會與學校之運作。

### (二)經營不善之大學面臨退場危機

雖說法人化的學校有一定的條件，還是要設計退場機制，只是學校如果逐漸經營不善，應該會有跡象出來，教育部在這時候就應該馬上介入輔導、撥款或協助運作，如果是真的無法繼續順利運作，則可朝向跟他校合併，透過學校間學分互相承認，亦可讓原有的學生轉學，分配到其他相關系所的學校，再逐年減少或停止招生，如此便可充份保障學生權益。另一個做法就是取消國立大學的法人資格，仍然屬於教育部的附屬單位，回到原狀，這樣一來國立大學法人化後所有的利益、負擔、壓力等都與其無關。

### (三)學校董事會可以處分國有財產土地有掏空校產之虞

在法人化之前所擁有的土地，學校要如何處置，政府還是有權干涉，但在法人化之後，學校透過任何其他手段所獲得的土地，學校是有權自己處理的，不論是要租借或買賣政府都不應過問。依此作法則可以有一定程度來杜絕財團進入校園掏空校產。

## 第二節 建議

### 壹、對政府之建議

一、教育主管行政機關應提供之配套措施與誘因如下：

#### (一)法律認知上的協助

各大學在法規的了解上都非常生疏，而法人的字眼也是最近才在國內被提出來，而到底是什麼樣的法人，法律界都還未釐清，更遑論是學術界。所以當教育部在開放討論後，決定哪一種法人並選定哪些學校去實施時，教育部必須提供學校法律認知上的協助，以便國立大學法人化順利推動。此外，教育部可多舉辦宣導跟說明，透過有系統的人才培訓，培訓出更多講師，到各校去說明究竟何謂法人化。在初步了解後，集合各校未來主要推動法人化關鍵的數名成員，參與數日的研習會或工作坊，讓他們充分了解法人化之作法與內涵，如此才能傳達校內其他成員正確的消息。



#### (二)對特殊任務的學校應該給予適當的補助

例如師範院校，因屬性特殊，其競爭力與募款能力，相對於一般綜合大學來的弱，但一個國家對教育的投資，關係到國民的素質，故師範院校對國家整體競爭力的提升還是不容忽視的。故教育部仍須對特殊任務的學校給予適當的補助。

#### (三)經費補助之保障

教育部不能逃避整個國家高等教育投資的責任，基本上國家的未來絕對根國家投資在教育上的資源有很大的關係。教育部必須努力提出更完善的計畫向行政院爭取教育經費，所以法人化絕對不等於教育部可減少對高等教育投資的責任，這一點教育部一定得很明確的表達出來，而且一定要明確的立法，確保減輕大學自身籌措經費的負擔，而不是部長的口頭承諾而已。在教職員給薪方面也應具有彈性，除了不會比原有公務人員較少的福利之外，表現好的話還應有所獎勵。

#### (四)確保鬆綁

包括財務、人事以及採購法之鬆綁，原有的規範雖是為了防弊，但大學若要真正有所提昇，教育部就應該解除這方面的束縛。而主計處或審計處則認為既然接受政府的補助就應該受到政府的規範，所以教育部應該提供的誘因，就是為學校作採購程序方面的解套。

#### (五)鼓勵學校合併

可鼓勵學校合併、更加規模化，提供經費，輔助學校轉型發展出自己的特色，如此對外也會比較有競爭力。建議可透過每年逐步提高補助來鼓勵大學結盟或整併，如一年多 5%，長期累積下來還是蠻可觀的，也可避免一次給太多經費而不知該如何花用的窘境。

### 二、教育行政主管機關在國立大學法人化之後仍應保有之權力包括：

#### (一)訂定原則性教育政策



因國立大學對整個國家發展仍有任務在，尤其是人力培育方面，教育部對高等教育的政策規劃當然還是有一定的責任與權限在。所以適法性的大政策之下，若國立大學有什麼違法的地方，理當要教育部來處理。像組織或其他功能性、合目的性的層面，教育部則不應干涉，讓大學自主，各學校要如何發展、其學術走向應該由各大學自主決定，教育部只要去訂立原則性的教育政策，去引導協助各大學作提昇即可。

#### (二)評鑑與監督權

國立大學還是需要有政府補助的部份，因而至少應該保有部分董事的選派，其實這不僅是教育部的權利，也是應負的責任，透過這些被選任的董事所賦予的權力，了解學校運作不是符合董事會的目標，達成的程度如何，來輔助國立大學的發展。在高等教育自由化的趨勢下，政府應該提供各大學更大的自主發展空間，同樣地，大學也必須承擔得起自主的責任。事實上，高等教育與社會整體利益之創造與國家發展有著密不可分的關係，因而在教育自由化的同時，政府仍必須擔負總體規劃的責任。為避免大學在擁有更大的自主權時，面對政府質疑時會

造成對立與關係的緊張，建立高等教育的審議制度是必須的。藉由專業的諮詢與審議的程序對高等教育作決策，不僅可提升高等教育規劃之品質，亦可維持高等教育的持續性與穩定性。綜言之，教育部應建立公平、公開的評鑑制度，根據評鑑結果，對各大學作固定補助之外的額外獎勵，鼓勵各大學發展自己的特色或提升自我競爭力。

### 三、其他建議

#### (一)摒除私心開放與校內成員共同參與教育政策之研擬

教育是為下一代而不是為自己的，應該是以如何尋求對下一代最完善的教育為基準點，再考慮到自身利益的問題。所以政府應由宏觀、長遠的角度，屏除自我的利益跟私心，集合學界的意見，共同討論與研擬，才是較為恰當的作法。

#### (二)加強教育主管機關之行政人員的進修與學習

要順利推動國立大學法人化之改革，便需要能力很強的行政團隊，因而教育主管機關之行政人員的獎勵與成長、加強進修與學習是不可或缺的。

## 貳、對國立大學之建議

### 一、主動了解法人化之內涵

大學內的每一份子都有責任，應該主動參與了解法人化，不管是學校整體的組織也好，人事聘用也好，經費運用也好，所有可能影響到的各個層面，大學內部都應該更積極主動地去了解。

### 二、逐漸引用新的人事制度

大學應該更積極去配合教育部的要求，在小範圍內以約聘的方式進用人力，而各學校目前也有吸引企雇化人力的管理辦法，逐漸引進這些人才，慢慢地讓學校去習慣有兩種人的存在，而這兩種人的權力義務應該如何釐清，整個文化與行政倫理之間的互動，這些都需要時間的磨合。在這過程中再補足有關任免、待遇、

考績、訓練、進修、福利與退撫等相關規定。所以，首先應該熟悉如何明定人事規章，包括教職員待遇制度的建立，不僅基本待遇，連彈性的薪資也要訂出來。另外，譬如成立退休基金，交由金融機構去運作，亦即各大學可開始積極規劃退休制度的研擬。

### 三、可參考勞退新制之作法協助規畫教職員之退休制度

未來新進教師退休可以走勞退的機制(確定提撥制)。也可透過很多大學共同成立一個勞退基金，然後委託體質健全之金融機構操作，如果操作得宜，這筆經費其實可以產生很大的效益。採取此作法，未來教師退撫的收益未必會比現在來的差，也可減輕政府的財政負擔。

### 四、加強經費自籌的能力

未來校長籌措經費的能力可能是董事會任命校長很重要的考量。校長的學術地位、行政能力、溝通協調、惟其募款能力尤其重要。此外，開班或建教合作，與民間企業技術上的合作、調整某些相關組織，如成立募款的委員會或辦公室等也是大學開闢財源的重要方式。

### 五、提昇辦學品質

學校也應努力促進學術發展，並以更好的待遇或補助來吸引優秀師資。辦學品質一旦提昇了，自然會吸引到優良學生與師資，即使學費較貴，人家也會認為是值得的，這樣募款的壓力也會比較小。同樣地，若培養出優秀的學生，自然畢業之後有較佳的就業機會，較受到產業界的歡迎。

### 六、訂立績效考核制度

未來所有教職員應該有績效成本的概念，以績效為目標，根據學校的遠景擬定年度計畫，再依計劃加以考核，評鑑後不符合目標者，透過淘汰機制淘汰不適任者，而待遇也要做更彈性的規劃。

### 七、體質的調整

學校本身須了解自身的缺陷、弱點，與強項，在調整過程中還要知道社會發展的趨勢，若人員太過龐大，也應逐步縮減。而體質的轉變固然很辛苦很困難，透過績效的評鑑機制，表現不佳的，不論是個人(不再續聘)或單位的退場，都會引起很大的反彈與衝擊，但這些都是為了因應法人化凡事講求效率，資源輸入跟產出要平衡所必須加以改革的。但換另依個角度來看，畢竟大學異於一般的商業機構，還是要考量到大學是陶冶學生完整人格的一個場所，而不是靠衡量培養出多少博士、多少研究成果而定的，因而學校仍應該具有人文精神，以保有高等教育之核心價值。

## 八、建立自我特色

法人化是希望給予學校彈性去發展出自己的特色，但這就牽涉到教育部應該要用什麼樣的方式去鼓勵特色，如醫學院無法與工學院相比較，因基準點不同而有失公平性。所以各個學校體檢的工作要做好，弱項補足了，強項才能發展。

## 九、強化本身經營能力



首先，大學校長之角色應由過去之學術領導者，逐漸轉變為具高效能之經營管理者，以建立學校經營管理能力、強化校務基金營運成效，並主動積極拓展與他校、工商業界以及校友之合作關係。

## 十、開始規劃邁向卓越之長程校務計畫

引導大學邁向卓越是為國立大學法人化之重要目的之一，因此，各國立大學應把握此改革之契機，及早擬定宏觀且長遠的計畫，以提升學術研究水準與國際競爭力為目標，邁向世界一流大學之行列。

## 參、對後續研究者之建議

### 一、研究時間

目前日本實施國立大學法人化方屆滿兩年，其所帶來的實質影響與各界之反應之文獻尚且不足，未來後續之研究者可在這方面做深入探討，以俾作為未來我

國做相關之政策規劃之學習與參考。

## 二、研究範圍

本研究涉及範圍相當廣泛，包括實際經營層面的問題，而教育行政主管機關又應如何公正地提供經費之補助，包括高等教育之評鑑機制之建立以及大學之整併計畫等，都是後續研究者可加以深入探索的面向。此外，雖面對全球化所帶來的市場化與高度競爭力，使國立大學法人化為目前高等教育改革之重要趨勢，然而，教育行政主管機關應如何負起社會整體之長遠利益，避免高等教育完全走向商業化、淪為僅重視近利而忽視教育之核心價值，將值得後續研究者繼續探討之。



## 參考文獻

### 壹、中文部份

#### 一、書籍

朱敬一(1997),〈國內大學校長遴選方式及問題〉,收錄於《大學理念校長遴選》,台北:中華民國通識教育學會,頁311-319。

周志宏(1989),〈我國法上的學術自由〉,收錄於氏著《學術自由與大學法》,台北:蔚理,頁298。

周志宏(1990),《從大學法律性質論公立大學法人化之必要》,收錄於賀德芬編《大學之再生—學術自由・校園民主》,台北:時報文化,頁96-102。

周志宏(2002),〈大學自治篇/政府在高等教育中的角色〉,收錄於氏著《學術自由與高等教育法制》,台北:高等教育文化出版,頁127-145。

林玉体(1994)。〈西洋大學教育的發展與回顧〉。收錄於歐陽教、黃正傑所著《大學教育的理想》。台北:師大書苑,頁37-40。

林孝信(1997)。《大學理念與校長遴選》。台北:中華民國通識教育協會。頁245。

林佳隆(1990)。〈剖析大學的權力結構—黨、團、軍訓、情治單位在台大〉。收錄於賀德芬編《大學之再生—學術自由・校園民主》,台北:時報文化,頁88-95。

金耀基(1990)。〈大學之理念、性格及其問題〉。收錄於賀德芬編《大學之再生—學術自由・校園民主》,台北:時報文化,頁3-9。

金耀基(2003)。〈蔡元培先生的學術世界—蔡元培先生新碑落成有感〉。收錄於氏著《大學之理念》,台北:時報文化,頁92。

施啟揚(1987),《民法總則》,台北:三民,頁111。

郭為藩(2004)。《轉變中的大學—傳統、議題與前景》。台北:高等教育出版社。頁51-61。

黃異(1996),《行政法總論》,台北:三民,頁19。

黃崑巖(1997),〈國內大學校長遴選方式及問題〉,收錄於《大學理念校長遴選》,台北:中華民國通識教育學會,頁321-333。

黃俊傑(1999),〈當前大學教育的困境及因應對策〉,收錄於《大學理念校長遴

選》，台北：中華民國通識教育學會，頁 214 以下。

楊東平(2001)，〈重溫大學精神〉，收錄於氏著《大學精神》，台北：立緒文化，頁 6。

董保城(1997)，〈德國學術自由與大學自治—兼論我國大學法爭議—公立大學公法人化〉，收錄於氏著《教育法與學術自由》，台北：元照，頁 156-175。

雷國鼎 (1968)。《比較大學教育》。台北：臺灣中華書局。頁 38。

劉源俊(1990)，〈大學與政府的關係—兼論大學法的修改〉，收錄於賀德芬編《大學之再生—學術自由・校園民主》，台北：時報文化，頁 226-233。

戴曉霞(2000)，〈大學模式和理念的演變〉，收錄於氏著《高等教育的大眾化與市場化》，台北：揚智，頁 4。

## 二、期刊

石貞瑛(2001)，〈政府機關(構)公法人化員工權益問題與對策之探討〉，《人事月刊》，第 33 期，頁 36-44。

李建良(1999)，〈公立大學公法人化之問題探析〉，《台灣大學法學論叢》，第 29 卷，第 4 期，頁 15-58。

李建良(2002)，〈論公法人在行政組織建置上的地位與功能〉，《月旦法學》，第 84 期，頁 43-59。

周志宏(2003)，〈公立大學法人化的質變與隱憂〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 49 期，頁 2-3。

林靜慧(2002)，〈公立大學公法人化之探究〉，《學校行政》，第 18 期，頁 52-65。

林騰蛟、陳淑娟 (2003)。〈高等教育綜合化的發展與省思〉，《技術與職業教育雙月刊》，第 76 期，頁 2-16。

吳清山、林天佑(2001)。〈公立大學法人化〉，《教育研究月刊》，第 89 期，頁 111。

法治斌(2000)，〈公立大學之組織再造：美國法制的另類思考〉，《法令月刊》第 51 卷第 10 期，頁 719-729。

姜麗娟(2002)。〈知識經濟時代的大學角色與功能兼對國內「研究型大學」迷思之反省〉，《中正教育研究》，第 1 卷 第 2 期，頁 72-75。

許宗力(2000)，〈國家機關的法人化—行政組織再造的另一選擇途徑〉，《月旦法學》，第 57 期，頁 26-39。

陳志華(2004),〈法人化不是組織改革的底線〉,《公務人員月刊》,第93期,頁18-23。

陳愛娥(2003),〈行政法人化與行政效能—「行政法人」作為政府組織改造的另一種選擇?〉,《月旦法學教室》第12期,頁62-73。

陳德華(1999)。〈我國高等教育改革趨勢〉。《教育研究資訊》,第7卷第3期,頁1-12。

曾建元、陳錫鋒(2005),〈從政府改造論大學行政法人化之問題〉,《教育研究集刊》,第51輯第一期,頁131-164。

程明修(2004),〈制度的終結—國立大學行政法人化之選擇〉《法學講座》,第25期,頁26-43。

楊思偉(2005),〈日本國立大學法人化政策之分析—從台日比較之觀點〉,《教育研究集刊》,第51輯第二期,頁1-30。

楊思偉譯,江原武一著(1999),〈高等教育改革的方向〉,《教育研究資訊》,第7卷,第3期,頁42-54。

楊國賜(1998),〈高等教育改革與國家發展〉,《教育資料集刊》,第23期,頁149-169。

董保城(2000),〈我國大學現今運作困境與未來公法人化之整備〉,《教育研究資訊》第8卷第4期,頁33-50。

路蓮婷(2004),〈行政法人制度之初探—以我國「行政法人法草案」為例 -下-〉《研習論壇月刊》,第39期,頁27-38。

路蓮婷(2004),〈行政法人制度之初探—以我國「行政法人法草案」為例 -上-〉《研習論壇月刊》,第38期,頁34-38。

銓敘部法規司(2004),〈行政法人法草案之簡介〉,《公務人員月刊》,第93期,頁5-17。

蔡秀卿(2002),〈日本獨立行政法人制度〉,《月旦法學》,第84期,頁60-76。

蔡進良(2002),〈中央行政組織法變革之另一取向—日本獨立行政法人制度之引介〉,《月旦法學》,第83期,頁171-181。

戴曉霞(2001),〈全球化及國家/市場關係之轉變:高等教育市場化之脈絡分析〉,《教育研究集刊》第47卷,頁301-328。

羅華美(2003),〈公立大學公法人化相關芻議之探討—制度主義之分析〉,《臺灣經濟研究月刊》,第26卷,第12期,頁127-133。

### 三、論文集

石曉晴(2004),〈我國國立大學董事會組織架構之研究〉,碩士論文,國立成功大學教育研究所。台南。

宋宏日(2005),〈國立大學行政法人化之研究〉…碩士論文,中原大學財經法律學系,未出版。中壢。

周志宏(2004),〈大學治理的法制調整與影響—兼論我國與日本國立大學法人化之比較〉,《「二十一世紀高等教育的挑戰與回應」學術研討會論文集》,台北:淡江大學教育學院高等教育研究中心舉辦,民 93.04.30,頁 32 以下。

周志宏(2004),〈國立大學行政法人化問題之研究〉,《「中日兩國高等教育改革」國際學術研討會論文集》,台北:淡江大學教育政策與領導研究所及高等教育研究評鑑中心舉辦,民 93.12.10,頁 I-1-1~I-1-39。

柯維欣(2005),〈我國國立大學行政法人化政策之研究〉,碩士論文,暨南國際大學教育政策與行政學研究所,南投。

康育斌(2003)〈公立大學法人化之再思考〉,碩士論文,國立中正大學法律學研究所,嘉義。

黃兆揚(2005)〈國立大學法人化之研究〉,碩士論文,國立台灣大學法律研究所,台北。

張心雅(2003),〈大學法人化問題之研究〉,碩士論文,東海大學公共事務碩士學程在職進修專班,台中。

張文貞(2003),〈行政法人與政府改造:在文化與理念間擺盪的行政法〉,《「行政法人與組織改造」學術研討會論文集》,台北:行政院組織改造推動委員會、社團法人台灣行政法學會主辦,民 92.10.4,頁 2。

張國保(2003)。〈私立大學董事會組織運作與職權效能之研究〉。出版之博士論文,國立臺灣師範大學教育研究所,台北。

郭俊銘(2001),〈政府遷台後我國高等教育政策演變之研究〉,碩士論文,國立暨南國際大學教育政策與行政研究所,南投。

陳伯璋(1999)。〈新世紀我國大學教育目標與課程的改革方向〉。《大學教育改革研討會論文集》,台北:中央研究院社會問題研究推動委員會主辦,頁 32-55。

陳昭穎(2001),〈從菁英走向大眾:台灣高等教育擴充過程之政策分析〉,碩士論文,國立台北師範學院國民教育研究所,台北。

董保城(2003)，〈從「學者共和國」到「學術企業體」之兩難：論新版大學法草案〉，「提升高等教育競爭力：二十一世紀大學教育之發展」國際學術研討會，台灣大學主辦，民 92. 11。

劉源俊(2003)，〈九十二年行政院版大學法修正案評析〉，「大學法」學術研討會，台北：東吳大學舉辦。

戴一凡(2003)，〈我國國立大學行政法人化之論述分析〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策學系，南投。

顏厥安、周志宏、李建良(1995)，〈教育法令之整理與檢討〉，《「鬆綁原則」學術研討會論文集》，台北：行政院教育改革審議委員會主辦，頁 135-136。

魏千峰 (1989)。〈論學術自由—中美法制之比較研究〉。碩士論文，國立政治大學法律學研究所，台北。

鐘宜興(2002)，〈公立大學公法人化相關財政問題探析〉，「推動高等教育整合與提升高等教育競爭力」學術研討會，中華民國比較教育協會主辦，民 91. 11。

#### 四、網路

大學法修正案台大力搏政院(2003)。2005 年 12 月 28 日，取自  
<http://www.tttn.com/cna/news.cfm/031221/94>

大學法修正案 台大版出爐(2003)。2005 年 12 月 28 日，取自  
<http://www.epochtimes.com/b5/3/12/21/n433809.htm>

文教報(2003)。國立大學法人化大專教師會反對。2005 年 12 月 21 日取自  
<http://www.cdn.com.tw/live/2003/02/20/text/920220e3.htm>

台北市教育 e 周報(2003)。教師團體反對大學法人化。2005 年 12 月 21 日取自  
<http://enews.tp.edu.tw/News/News.asp?UnitId=74&NewsId=4965&T=True>

自由時報(2003)。大學行政法人化 教授多說不。2005 年 12 月 21 日取自  
<http://www.epochtimes.com/b5/3/12/16/n430309p.htm>

江岷欽，2003，(企業型政府與工作簡化：美國「全國績效評鑑委員會」—成功經驗之啟示)，<http://iscol.moea.gov.tw/~ecobook/season/sp051.htm>。

行政院(2003)。〈大學法修正草案總說明〉。2005 年 11 月 3 日，取自  
[http://www.high.edu.tw/hiedu\\_asp/intranet/d5/920611](http://www.high.edu.tw/hiedu_asp/intranet/d5/920611) 行政院通過版  
總說明.doc

行政院(1996)。〈教育改革總諮詢報告書〉。2005 年 12 月 19 日，取自  
<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/#all>。

行政院(2003)。政府改造深度介紹—行政法人法草案。2005 年 12 月 20 日，取

自 <http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerater5211.jsp>。

行政院(2003)。〈行政法人法草案〉。2005年12月20日，取自  
[http://www.reform.nat.gov.tw/download/gp\\_1220\\_a.doc](http://www.reform.nat.gov.tw/download/gp_1220_a.doc)。

行政院(2005)。行政院第2939次院會決議。2005年12月19日，取自  
<http://www.ey.gov.tw/>。

周祝瑛(2003a)。國立大學法人化成高等教育災難。2005年12月21日取自  
<http://www.cdn.com.tw/daily/2003/04/23/text/920423i1.htm>

周祝瑛(2003b)。別讓學術看行政臉色！！。2005年12月21日取自  
<http://www.ncku.edu.tw/~fcouncil/discussion/94-05-29.htm>

「國立大學行政法人化」新聞稿(2003.02.27)。2005年12月21日取自  
<http://www.chao-shun.org.tw/canews/canewskuwasi.php?sn=9>

陳維昭(2003)我對大學法修正案的幾點看法。台大校友，29。2005年12月21日取自<http://www.alum.ntu.edu.tw/read.php?num=29&sn=590>

陳維昭(2005)。〈校長開講—日本國立大學法人化考察心得〉，2005年12月30日取自<http://www.alum.ntu.edu.tw/read.php?num=38&sn=764>

陳德華(2005)。〈從大學法修法談國內大學教育的改革〉，2006年5月15日取自  
<http://www.fgu.edu.tw/~secretary/word/index/index-news/index-new-178.doc>

教育部(2001)。〈大學教育政策白皮書〉。2005年11月3日，取自  
[http://www.high.edu.tw/white\\_paper/indexc.htm](http://www.high.edu.tw/white_paper/indexc.htm)

教育部(2002)。〈大學法修正重點Q&A〉。2005年11月3日取自  
[http://www.high.edu.tw/hiedu\\_asp/intranet/d5/大學法修正重點Q&A.doc](http://www.high.edu.tw/hiedu_asp/intranet/d5/大學法修正重點Q&A.doc)

教育部(2005)。〈大學法修正案條文對照表(立法院三讀通過)〉。2005年12月23日取自  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/HIGH/EDU7335002/941216-1.doc?FILEID=141721&UNITID=264&CAPTION=附件1--立法院三讀通過版](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/HIGH/EDU7335002/941216-1.doc?FILEID=141721&UNITID=264&CAPTION=附件1--立法院三讀通過版)

教育部(2006)。〈大學院校新生錄取率人數及錄取率〉。2006年6月15日取自  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief-htm/index.htm?TYPE=1&UNITID=197&CATEGORYID=0&FILEID=140368&SHOW\\_TXT=Y&open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief-htm/index.htm?TYPE=1&UNITID=197&CATEGORYID=0&FILEID=140368&SHOW_TXT=Y&open)

劉新圓(2003)。〈何謂行政法人化？〉，財團法人國家政策研究基金  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-013.htm>。

聯合報(2003)。〈大學行政法人化 立委多反對〉。2005年12月21日取自  
<http://myweb.hinet.net/home7/dianelee8211/1-1page/1-1-030610.htm>

## 五、其他

江明修(2003), (行政法人組織的介紹), 行政機關組織變革與行政法人化專題研討班。

行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局, (攜手民間・邁步全球—政府組織改造的另一種選擇「組織改造—行政法人篇」)。

林子儀 (1992)。美國學術自由法制之研究。教育部委託國立台灣大學法律系研究。台北：教育部。

國立大學行政法人化中區說明會資料，民 92.3.6。

劉宗德 (2003), (日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析—兼論獨立行政法人之現況與困境), 行政機關組織變革與行政法人化專題研討班。

董保城(2000), 「大學運作與學術自由、大學自治之研究」, 教育部委託研究期末報告，頁 292-332。



## 貳、外文部份

Fry, G. K., 1988, "Thatcher Government, The Financial Management Initiative, and The New Civil Service", *Public Administration*, Vol.66, Spring, pp1-20.

Ingram, R. T. (1993). *Responsibilities of the governing board*. In R. T. Ingram & associates(Eds.), *Governing public colleges and universities*. San Francisco:Jossey-Bass.

Kerr, C., & Gade, M. L. (1989). *The Guardians: Boards of Trustees of American Colledges and Universities*. Washington, DC: Association of Governing Boards of Universities and Colledges.

Kirp, D. L. (2003). *The corporation of learning: Nonprofit higher education takes lessons from business*. *Continuing Higher Education River*,67,19-39.

Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). *The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An analysis of Changing Modes of governance*. *Public Administration*, 76(summer), 313-333.

Maurer, Hartmut(2000): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13. Aufl.

Mayer, Otto(1924): *Deutsches Verwaltungsrechts Band II*, 3. Aufl.

Nason, J. W. (1982). *The Nature of Trusteeship: The Role and Responsibilities of College & University Boards*. Washington, DC: Association of Governing Boards of Universities and Colleges.

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf(2000) : *Verwaltungsrecht*, Band II, 6. Aufl.

日本教職員組合高等教育改革プロジェクト/編(2004)。大学法人法の問題点と対策-資料集，アドバンテージサーバー：東京都。

文部科學省 (2003a)。国立大学等の法人化について

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houette/houjin/houette.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houette/houjin/houette.htm)

文部科學省 (2003b)。国立大学の法人化の経緯，2005年12月26日取自  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houette/03052701.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houette/03052701.htm)

文部科學省 (2003c)。国立大学法人法の概要，2005年12月26日取自  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houette/03052704.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houette/03052704.htm)

文部科學省 (2003d)。国立大学法人の仕組みの概要，2005 年 12 月 30 日取自  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03090201.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03090201.pdf)

田中二郎(1976)，新版行政法中巻(全訂 2 版)，昭和 51 年 4 月 15 日，弘文堂，  
187-129 頁。

鈴木真澄(2000)，独立行政法人法と国立大学，山口經濟學雜誌，47 卷 6 號，  
161 頁。

藤田宙靖(1999)，国立大学と独立行政法人制度，ジュリスト，1156 号，111-114  
頁。

福家俊朗、浜川清、晴山一穂(1999)，「独立行政法人—その概要と問題点」，株  
式会社日本評論社，5 頁。

榎原秀訓(1998)，独立行政法人法とは何か—英國のエージェンシーと行政改革  
会議提案したもの，賃金と社会保障，No. 1222，35 頁。



附錄一  
「國立大學法人化」調查問卷

敬愛的教育先進：

您好，這是一份純學術調查問卷，主要在探討我國國立大學法人化的問題。希望透過這份問卷，了解各位教育先進對於我國國立大學法人化之觀感、看法、疑慮以及期望等，綜合歸納後研擬出適切之建議。

本問卷採不具名方式，資料僅做為學術研究之用，請於五日內寄回，感謝您的協助。

敬 頌

教 安

國立交通大學 教育研究所

研究生 郭毓雯

指導教授 黃坤錦博士 敬上

2006.04

## 壹、基本資料

### 一、目前職務：

1. 教育部人員 2. 立法委員  
3. 大學行政主管 (大學校長 副校長 教務長 學務長  
 總務長 各處室主任 所長 院長)  
4. 大學教師(教授 副教授 助理教授 講師)

註：回答 1 或 2 者可不用回答第二題



### 二、服務學校類型：

1. 一般國立綜合大學 2. 國立科技大學或技術學院  
3. 師範或教育大學 4. 國立獨立學院 5. 私立大學

## 貳、調查問題

### 一、名詞解釋

本研究「行政法人國立大學」是指我國於民國九十二年六月十一日所公布之大學法修正草案第二章「行政法人國立大學」專章第十一條明示教育部於徵詢高等教育審議委員會與該國立大學之意見後，將適合之一般國立大學報請行政院核准後得改制為行政法人國立大學者。

### 二、問題

問題分為以下三大部分：

Part I 國立大學進行法人化之因果關係與可能帶來之優缺點。

請在空格內勾選您認為最適當之答案：

題目	一、國立大學行政法人化可達到何目的	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	能達到學術自由與大學自治的目標					
2.	行政運作上能避免過多人事、財政等法規的限制					
3.	可達成學校本身學術責任、績效管理之理念					
4.	能避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形					
5.	可縮減政府補助國立大學的經費					
6.	能增加經營狀況與財務運用之透明化					

題目	二、設置董事會	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	對學校管理可引入企業經營之精神					
2.	容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉					
3.	董事會可扮演代替教育部監督學術之機制					
4.	國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中					
5.	董事可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入					
6.	為了董事會成員、董事長遴選，可能造成黑函、買票等惡質選舉文化					

題目	三、經費鬆綁	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	在預算編列上可避免瑣細					
2.	因財務自主，大學教育可能成為市場導向，販賣文憑					
3.	大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係					
4.	為了擴充大學收入，可能迫使大學走向商業化					
5.	教職人員可能無暇於研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務					
6.	財務自主後，教育部可能減少補助國立大學					

題目	四、人事鬆綁	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	師資來源可因此而多元化					
2.	規避考試用人制度，可能會造成一己之私而用人未能公正					
3.	規避考試用人制度，可能無法選用組織真正需要的人員					
4.	規避考試用人制度，可能會造成分贓政治的弊端					
5.	可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境					

題目	五、實施困境	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	在國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本可能遠大於未來的成效					
2.	如公立大學以公法人型態出現，可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展					

題目	六、解散規定	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
1.	依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適？					
2.	國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之，是否合適？					

Part II 假設國立大學進行法人化為必要之趨勢，其實施之規定哪些為可取或不可取之處(以民國九十二年行政院通過大學修正案之行政法人國立大學專章為問題之基礎)。以下為選擇題(包括單選與複選)：

### 實施策略—

一	大學取得法人資格應採何種方式較為合適？(單選)		
	1.	雙軌漸進式(由教育部審酌適合行政法人運作之國立大學，經徵詢高等教育審議委員會與該國立大學意見之後，報請核准；而未經核定、取得資格者，仍依相關規定辦理)	

	2.	同時改制
	3.	其他 (請說明：)

### 董事會之設置—

<b>一</b>	<b>國立大學的校長產生方式，何者較為合適？(單選)</b>	
1.	依新訂大學法之規定「由學校組成校長遴選委員會經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。」	
2.	維持原有二階段遴選制	
3.	董事會全權負責	
4.	董事會報請教育部核定後，由董事會聘任、續聘或解聘之	
5.	其他 (請說明：)	

<b>二</b>	<b>國立大學之董事會，以何種方式成立較為合適？(單選)</b>	
1.	聯合數校成立	
2.	一校設置一董事會	
3.	其他 (請說明：)	

<b>三</b>	<b>董事會之董事幾人較為合適？(單選)</b>	
1.	10 人以下	
2.	11 至 15 人	
3.	16 人以上	
4.	其他 (請說明：)	

<b>四</b>	<b>董事會之董事，任期幾年較為合適？(單選)</b>	
1.	一年	
2.	二年	
3.	三年	
4.	四年	
5.	其他 (請說明：)	

<b>五</b>	<b>董事會之董事，連選得連任幾次較為合適？(單選)</b>	
1.	不應連任	
2.	一次	
3.	二次	
4.	二次以上	
5.	其他 (請說明：)	

<b>六</b>	<b>董事會之董事應具備哪些資格較為合適？(得複選，請依重要性以1. 2. 3…排序)</b>	
1.	學歷	
2.	實務經驗	

	3. 人格特質(如：品德、誠信、熱心……等)
	4. 具募款或捐款能力
	5. 具經營企業之能力
	6. 其他 (請說明：)

<b>七</b>	<b>董事會之董事應由哪些人員組成較為合適？(得複選)</b>
1.	教育部代表
2.	資方(如企業主…等)
3.	專業人士(如會計、法律領域或高等教育行政主管機關之主管…等)
4.	社會公正人士
5.	校友代表
6.	其他 (請說明：)

<b>八</b>	<b>校外董事占全體董事總額之多少比例較為合適？(單選)</b>
1.	四分之一以下
2.	四分之一至二分之一
3.	二分之一以上
4.	其他 (請說明：)

<b>九</b>	<b>董事會置董事長一人，宜由何種方式產生？(單選)</b>
1.	教育部擇定
2.	董事互選
3.	其他 (請說明：)

<b>十</b>	<b>整體而言，您是否同意設置董事會？(單選)</b>
1.	是
2.	否

### 職員身分—

<b>一</b>	<b>國立大學法人化後，現有教職人員為何種身分較合適？(單選)</b>
1.	具現有公教人員身分
2.	不具現有公教人員身分
3.	不一定(根據所負責事務而決定)
4.	其他 (請說明：)

<b>二</b>	<b>大學人事之管理規章，應由何者擬訂較為合適？(單選)</b>
1.	教育部
2.	董事會
3.	校務會議
4.	其他 (請說明：)

## 國立大學之名稱—

<b>一</b>	國立大學法人化後，應採何種名稱較為合適？(可複選)
1.	不需更動名稱
2.	公法人
3.	行政法人
4.	學校法人
5.	教育法人
6.	其他 (請說明： )

## 其他—

<b>一</b>	行政法人國立大學校長遴選、聘任、聘期、續聘、解聘之程序及其他應遵行事項之辦法，由何者訂之較為合適？
1.	教育部
2.	各校校務會議
3.	各校董事會
4.	其他 (請說明： " )

<b>二</b>	整體而言，最無法接受國立大學法人化之原因為何者？(複選)
1.	董事會之設置有違大學自主精神
2.	教職員權益可能受損
3.	大學可能面臨財務困境
4.	其他 (請說明： )

Part III 未來我國國立大學進行法人化可行性之個人觀感。

<b>一</b>	整體而言，您認為國立大學實施法人化是否必要？
1.	必要
2.	不必要

<b>二</b>	整體而言，您對國立大學實施法人化的支持度如何？
1.	是可行的
2.	是不可行的

請問是否有意願成為本研究之深度訪談對象？
1. 是
2. 否

對於國立大學實施法人化是否還有其他意見，請說明之：

## 附錄二

### 訪談大綱

壹、國立大學法人化是否為未來之必然趨勢，您個人是否贊成？

貳、針對先前「行政法人國立大學」專章，您認為有哪些需要改進之處？

參、日本於 2004 年 4 月全面統一實施國立大學法人化，與雙軌漸進式的作法相較，其優缺點各為何？您認為台灣較適合何種做法？或者您是否有其他的看法？

肆、日本國立大學在法人化之後，其校長擁有最高權限，您認為台灣是否適於此做法？為何？

伍、校長、董事會、校務會議與學術評議委員會之間的權限規定模糊不清，形成多頭馬車的情形，您認為其權限應如何分配與規範較為恰當？

陸、若納入董事會之管理機制，其產生方式與權限應如何規範，才能避免政治力介入，達成大學自治並兼顧卓越？

柒、國立大學新舊教職人員的進用，流動與轉調之相關人事制度應該如何規劃，以確保其權益？

捌、國立大學法人化後，政府面對經營不善或有籌款問題的國立大學該如何因應？國立大學是否應該有退場機制？而學生的權益又應如何保障？

玖、您認為在國立大學法人化之後，教育主管機關對國立大學仍需保有哪些權限？

拾、教育主管機關應提供哪些配套措施與誘因，以順利推動國立大學法人的改革？

拾壹、國立大學本身應做哪些準備，以因應未來法人化政策實施時所面對的困境與衝擊？

拾貳、對於本議題尚有何其他看法或建議？