

第二章 大學治理模式的轉變

目前我國國立大學法律定位不明，雖有憲法保障學術自主，但在體制上乃隸屬教育部之學校，而為了提高國立大學的自主性、績效，我國效法美、日（2004年4月1日全面施行國立大學法人）希望推行國立大學法人政策。

在我國現行體制下，教育部乃是國立大學的主管機關，但當國立大學法人化後，教育部將轉變成監督機關，使教育部對國立大學的控制程度大幅下降，大學自主將可更獲得保障，但因國立大學具備公共性又肩負社會責任，所以教育部仍應有適度監督、督導的功能以防弊端。由於國立大學法人化政策對我國是屬新制度，所以對於一些相關問題解惑，仍然處於一個初步探討的階段，有關理論的部分常見探討「高等教育」、「政府」、「消費者」三者之間的動態變化關係，本文依各研究切入的角度，先探討分析：(1)「政府在高等教育中的角色轉變」，依時代潮流變遷來探討轉變的原因，此外國立大學法人是走向分權化，用以分擔國家任務之履行，那政府對高等教育的管控自然弱化，未來將由客觀中立的專業監督機構取代政府法律監督，所以進一步探討分析(2)「法人監督機制的相關概念」，最後大學強調學術自由、大學自主，那大學教授在校園內所扮演的角色隨前述兩者的轉變而有何改變？所以進一步探討分析(3)「教授分治制與教授主導制」各自主張的緣由。

第一節 政府在高等教育中的角色轉變

在民主化、自由化的影響下，「高等教育」、「政府」、「消費者」三者之間的動態變化關係，呈現出「政府」在高等教育中的影響慢慢弱化，「高等教育」、「消費者」的地位不斷提昇，所以可歸納出兩點趨勢（1）尊重學術自由、保障大學自治；（2）高等教育準市場化，以消費者為導向，大學並負起財務經營責任，分述如下：

壹、尊重學術自由、保障大學自治

學術自由的發展歷史，是人類理性要求免於受到國家權力壓抑的發展史，在現今民主時代，國家權力有不可介入的領域，學術自由即為其一（郭為藩，2004；董保城，1997；黃東熊，1998；李惠宗，2004）。我國在1990年代以後，學術自由、大學自治的概念逐漸受到重視，大法官歷來解釋（如釋字第380號、450號、563號）也予以承認，所以「政府」在高等教育中的角色轉變慢慢弱化，周志宏（2002：138-145）就將政府與大學之間的合理關係定位為，對公立大學應是「參與但不控制」，對私立大學則是「支援但不控制」，也就是不管公立、私立大學都必須超脫政府的控制，政府可基於憲法對大學制定合理的政策與規範，但應以落實憲法之基本價值決定、保障學術自由與大學自治、促進大學的發展，以及保護教師、學生之基本權利不受侵害為基本前提。不過政府對於經費的支援不能因大學自主而有所縮減，為了免掉因經費的撥發而引入政府的影響，瞿海源（2001）建議應該成立獨立運作的「大學教育撥款委員會」¹，客觀地根據評估來撥款給各大學。

以上論著著重探討學術自由與大學自治的重要性，認為學術自由的真諦原在保障大學教授「無阻礙地追求真理」，但較少提及學術自由應當自律並遵守學術倫理；同樣地大學自治也並非絕對的，應如何接受主管機關適度的監督或法律規範也未提及，這些都有待釐清。

¹ 政治對教育的干預，主要在於「經費」與「人事」兩方面，以建立其對於教育的控制。而為了保障教育的獨立，比較合理的方式，就是當公權力（教育部門）分配資源時，須經過適當的隔絕，以盡可能脫離政治因素的影響。茲為避免政治與行政的干涉，前行政院教改會曾建議設置有如英國及香港的「高等教育撥款委員會」，以及地方級的教育委員會。撥款委員會與教育委員會的組織，必須盡可能具有專業性，以保證理性和自主。

貳、高等教育準市場化，以消費者為導向，大學並負起財務經營責任

大學導入市場機制漸成為二十一世紀高等教育發展的主要趨勢，除了全球化引發的提高競爭力風潮外，還有在高等教育大眾化之下，政府的教育經費被壓縮，大學為了生存就必須提高自籌經費的比率，一方面透過經營管理來「節流」，另一方面從不同管道來「開源」，例如建教合作、募款、辦理推廣班、開辦育成中心、產學合作等等……。大學要能財務自主才較能達到前述所謂的學術自由，減少政府對高等教育的影響力，李宗黎（2000）就認為財務自主是學術獨立的必要條件。我國由於高等教育預算在高等教育大眾化下，預算被稀釋，所以教育部（2001a、2001b）要求國立大學必須提高自籌經費的比率，提出「將大學當作是一個事業體來經營」的運作策略，使全校教職人員瞭解須自行承擔起「包括財務在內」的校務責任等，此說明了今後我國大學的校務經營不但擁有較高的財務自主權外，也將承擔更多的財務經營責任。

觀察 1980 年代以來，各國政府在高等教育的支持對象逐漸轉變，由以往對高等教育機構的支持轉變為對消費者的支持（葉至誠，2002：317-319），所以以往直接撥付給高等教育機構的經費，已有一部份轉化為獎學金、教育券²、學生貸款等方式來直接補助學生，以增加學生選擇的機會，此外政府提供的高等教育經費預算也逐漸強調產出或表現，經費的獲得必須視其滿足消費者的程度而定，因此可看出「高等教育」、「政府」、「消費者」三者之間的關係呈現動態變化。我國自 1990 年代初期開始，高等教育政策由過去的「政府管制」走向「放寬管制」，並由「市場機制」來操作（蓋浙生，2004：36-37）。

而就上述「高等教育」、「政府」、「消費者」三者之間的動態變化關係，主要依據 **Burton Clark** (1983:143) 的「高等教育協調三角」〈the triangle of coordination〉模式而來。如圖 2-1

² 教育券 (vouchers)，或稱教育代金，源自於美國經濟學家佛利曼 (M.Friedman) 的構想，是指由政府編列預算補助學生就讀私立學校的助學金，使家長有充分選擇子女就讀私立學校的機會，或改善部分不利學區學生的受教品質（吳清山、林天祐，2003：94）。

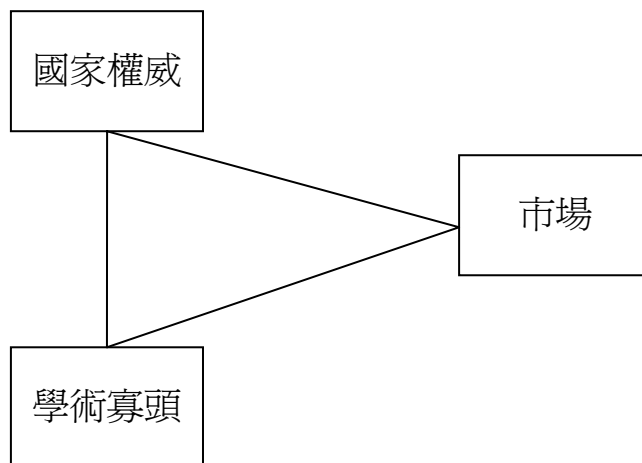


圖 2-1 高等教育協調之三角

資料來源：Clark，1983：143.

不同國家的高等教育發展都各有各的偏向，如果由國家提供大部分高等教育的經費，國家對於高等教育的控制便因而提升；反之由市場或非國家領域扮演主體角色的話，國家對於高等教育的影響便相對減弱。近年來台灣高等教育學校不斷增加，國家難以完全承擔所有財政開支，因此鼓勵非國家（non-state）及市場（market）力量投入高等教育領域，導致「三角關係」的重整和再釐定（戴曉霞，2005）。

表 2-1 大學外部治理模式的三種類型及其轉變

	歐陸模式（荷蘭）	英國模式	美國模式（主流）
外部治理	國家控制	國家監督	市場取向
外部治理的轉變	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 轉向國家監督，強調大學自主，並降低大學對政府的依賴 ◆ 實施外部評鑑，強調績效責任 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 國家監督(弱化)+市場 ◆ 成立客觀的撥款機制 ◆ 實施評鑑，強化大學之間的競爭 	維持不變

資料來源：戴曉霞（2005：47-48）

歸納世界各國大學所採的治理模式，政府對高等教育的掌控力由強到弱，依序是歐陸型（最強）→英國型（次之）→美國型（最弱）。就外部治理模式來看，

歐洲模式與英國模式，國家都有放鬆對大學控制的趨勢，但國家控制力量弱化，並不必然帶給大學更多的自主。不過總體來講，各國高等教育治理模式，不論歐陸模式或英國模式都在轉變中，引進市場機制、強調外部評鑑，導致與美國模式愈來愈像，台灣也有這個趨勢。

由於各國政府在高等教育的投資與經常支援日漸緊縮，導致大學彼此互相競爭資源、師資與優秀學生，所以各國大學都在開闢多元財源管理，在校務管理上也效法企業經營的法則，重視規劃、評估、創新與資訊透明化，使得大學傳統的學者社區共治的傳統漸漸淡薄，改由大學校長帶領的經營團隊在市場化的校際競爭中進行適者生存的遊戲，因此商業化、公司化、商品化色彩也慢慢滲透到教學、研究及校園活動等許多領域。但前述文獻只提到高等教育受國家控制的力道減弱，而市場化影響不斷提高的趨勢，但並無提到大學作為一種學術性組織有其特殊性，在面對資本市場、科技市場的種種誘惑，大學該如何與市場保持適當的距離？政府應該扮演什麼新角色？因為大學市場化並非要求政府完全退出，而是由市場的需求來引導大學的運作，對政府而言，對大學的控制與管理是其不可摒棄的責任，而且因為市場是極不穩定和無秩序的，所以大學也需要政府的有效調控以維護公共利益。

第二節 法人監督機制的相關概念

相對於公共部門與私人部門來說，大學（非營利組織）的監督機制似乎較為模糊而不明確（Rochester, 1995: 190-191），因為對「私立部門」而言，企業組織是對股東負責，接受顧客與消費者自由選擇的市場機制檢驗；但「公部門」最終則是對選民負責，課責機制明確，具有法律所清楚界定的職責和權力，並有一套正式管道使監督者能夠獲得相關資訊，但大學（非營利組織）的利害關係人卻非常多樣性，也意味著責任對象的多樣性，所以國立大學法人的監督機制如何設計非常重要。

政府對高等教育的監督關係，管制過多將壓制學術自由，放任不管又將損及公共利益，所以如何拿捏非常重要。本章第一節提到大學自治並非賦予大學內所有事務都由教師及學生完全自主決定，大學只是在處理教學、研究、課程及進修等直接有關事務時，才享有自治權。而大學無論享有多大自治，都必須接受國家適度的監督管轄，以維持教育一貫性、整體性與延續性。而國家監督依大學執行事務性質的不同，可區分為法律監督³（合法性監督）與專業監督⁴（適當性監督）兩種（董保城，1997）。

1994年修正的（舊）大學法，對大學組織體制與校務運作有許多窒礙難行的地方，主要原因是將我國國立大學定位為教育部的下級機關，是不具獨立權利能力的營造物⁵機關，國立大學與國家既然具有上下隸屬關係，國立大學所有事務自應受國家之監督，但是近年來為減輕公立大學對教育部的依存關係，增加大學的獨立性及自主性，所以繼校務基金之後，又有國立大學公法人化的倡議。

³ 國家對於大學辦理「自治行政」時，除了合法性外，是否具有妥當性、合目的性，是不能審查的。也就是在法律監督下，國家只能對大學自治行為違法時才能干預，在法律範圍內，大學對其自己事務如何運作，享有自由空間（董保城，1997：150-151）。

⁴ 當大學辦理國家「委辦事項」時，國家機關不但能對其所為之行為是否符合法律規範作審查，並得進一步審查其行為之適當性及合目的性。因為當大學在辦理國家委辦事項時，大學此時如同監督機關的下級機關，而屬於行政機關內部監督之類型（董保城，1997：155）。

⁵ 吳庚（2003：186）對於「營造物」定義：「行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上的結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。」。而營造物與行政法人最主要的區別，在於法人資格之有無。

我國早期將大學法人與行政法人掛勾，而我國推行行政法人又受到英國、日本的影響，賴森本（2005：77）參考英、日例子後，歸納出我國對行政法人監督應有之認知有：1.調整監督心態與作為，朝向專業、事後、成果導向之監督；2.導入法人治理之自治與課責觀念，以強化其內部控制功能；3.妥為訂定行政法人相關之配套法規；4.加強績效評鑑技術與指標之建立；5.監察人宜善用內部稽核報告並與負責財報簽證之會計師⁶溝通；6.積極落實事後監督工作。而劉坤億（2006：13-16）指出英國行政法人的內部監督機制，主要建立在董事會有能、審計委員會之設置，以及落實內部稽核等，其中董事會下設有審計委員會，相當程度可避免執行長在內部稽核上出現道德危險。

上述文獻引介英、日行政法人的監督機制，以給予我國行政法人監督機制做參考，不過應該思考國情的不同，不宜全盤移植到我國，或許在我國要推動國立大學法人化前，可先研究我國第一個行政機關行政法人，國立中正文化中心（兩廳院）推行情況？弊端？監督機制成效？然後再推行國立大學法人，這樣才能減少後遺症。

我國國立大學法人將引進美國的董事會制度，其將扮演內部監督的角色，對於董事會的相關文獻，評析如下：

壹、私立大學董事會

我國私立學校的組織可分為兩大系統：一為董事會系統；一為校務行政系統。董事會的功能主要在財政方面的維繫，而校務行政系統則在發揮學校教育上的功能。但私校決策權的歸屬一直有爭議，主是是因為法律規範不清。私立學校法與大學法共同適用之結果，校長同時為董事會及校務會議決議之執行者，以致形成雙頭馬車的情形，而一旦發生校務會議與董事會對於校務的決策立場有重大分歧時，哪一方有最後的決定權，常產生重大爭議。周志宏（2002）認為在代表建學精神、興學自由的經營權與代表學術自由、師生權益的教學（研究）權發生衝突時，應該承認教學權的優越性，以學術自由的保障為首要考量；李惠宗（2004：

⁶ 行政法人法草案（2005.8.8）第三十條第三項規定：「行政法人財務報表，應委請會計師進行查核簽證。」

263) 也認為董事會固定聽取校務報告，係屬監督校務行政之機制，如果校務會議的決議與董事會的意見有衝突時，基於「應尊重學校之行政權」之觀點，董事會的觀點應行退讓。

以上論著強調私校決策權衝突時，應該是尊重校務會議為優先，這種論點過於理想而忽略實際面，實際上董事會常是私校財源的出資者、籌措者，所以董事會職權行使往往侵犯到學術自由。此外私立大學已有董事會制度，那為何我國私校的辦學績效、成果往往比不上國立大學？政府對私校的掌控如何？以往強調國立大學學術自由、大學自治，但私立大學部分往往被忽略，這些都必須進一步探討。探究過去四十年來政府的私校政策，可以看出過去政府對私立學校管制太多，監督卻不足，所以形成幾個後遺症，例如對私立學校教材、招生等等管制，使得私立學校沒有什麼特色，整個教育方法看來和公立學校大同小異；另一方面，又由於監督不足和資源上的限制，使私立學校的先天發展條件處於劣勢，有時的確出現私校家族化、學店化的弊端。因此繼續鼓勵私人興學，應當「政府要有效監督，不要太多管制」，積極的策略包括增加對私校的補助，並且加強對私立學校的評鑑，對人事與財務狀況的監督。而目前我國私校董事會的缺失必須進行改善，以給予未來國立大學法人董事會制度參考。（參見第六章第三節）

貳、未來規劃之國立大學董事會

我國國立大學未來為何要引進董事會制？（陳維昭，2001；郭為藩，2004；教育部，2001a；教育部，2001b）認為由於大學是個半封閉的系統，往往會忽略大學校園外的聲音以致自我改革的動力有限，期望藉由董事會引進外部人士參與。周志宏（2005b：222）則持相反立場，認為未來我國國立大學公法人化，不一定要設置董事會，可設置外部人士參與的「校務發展諮詢委員會」，或讓若干社會賢達人士參與校務會議即可，「外部人參與」不必變成「外部人控制」。石曉晴（2004：111-125）認為董事會與校長之間的平衡點是一個很大的學問，應該尊重校長的行政權。此外觀察我國教育部規劃的國立大學董事會職權，相較於私立大學董事會⁷權限是比較小的⁸，因為私立學校法裡面，董事會的職權還包括學校重要

⁷ 張國保（2003：33-39）則歸納私立大學董事會的功能有以下八點：（一）擬定辦學理念；（二）遴

規章及校務發展計畫的審核，而目前教育部所規劃出來的國立大學董事會卻沒有這部分職權，而只有財務管理方面與最重要的校長遴選、解聘與續聘的工作而已，反而比較像學校的諮詢委員會或顧問團。

上述文獻強調國立大學過於封閉，希望引進董事會以提高外部參與，不過對於國立大學法人董事會、校務會議、校長的職權並未做清楚釐清。國立大學董事會應如何扮演監督角色？如何提高自籌經費比率？董事連任或新聘的評鑑方式為何？董事會組織架構？這些問題較少觸及到，如未釐清而倉促推行國立大學法人董事會，將造成許多後遺症。

選董事長與董事；(三) 遴選校長維持校務運作；(四) 財務監督與管理；(五) 決定學校經營策略；(六) 自我評鑑董事會表現；(七) 領導監督及執行董事會決策；(八) 募款及籌措學校財源等。

⁸ 行政法人國立大學設董事會，董事會權限為何？董事會之職權主要在校長之遴選與學校之經費財務管理層面，至有關校內之組織規程、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，仍由校務會議議決（教育部，2004）。

適度提高外部人士參與大學校務的觀點普遍受到認可，訪談時所有訪談者也同意，只是比例應為多少則尚有爭議。目前教育部的政策大方向是在實施國立大學法人化後，將考量採用美國的董事會制⁹，以專業董事會取代教育部行政監督，不過由於是新制度，所以整個董事會架構如何？還處於渾沌不清的情況，現有私校董事會制度是否可給予制度參考、省思？至於國立大學法人董事會成立後，與其他組織的互動也相當重要。例如應如何區隔董事會與校務會議的功能？以避免兩者功能重疊或相互衝突；教育部對於公立大學從主管機關變成監督機關的角色調整？這些都必須釐清。

現今政府對國、公立學校財務制度已由「全額負擔」關係改變為「部分補助」關係，因此未來國立大學法人董事會不但需負起自籌經費的大部分責任，也必須監督財務（尤其是自籌經費部分，因其不受政府預算法、決算法、審計法管控）使用的合法性；國立大學法人化在於提高大學的自主性與獨立性，所以董事也必須對自我表現進行自我評鑑；另外董事會也必須監督校長綜理校務；國立大學法人化是為了追求卓越、績效、品質，所以也應該有績效評量機制來評鑑國立大學法人的績效（參見第五章第三節）；我國國立大學法人董事會制度應採何方式？將於後面章節探討我國私校董事會缺失後，再參照公司治理理論與美國大學董事會制度來給予政策建議（參見第六章第三節）。

⁹ 董事會設計之目的在使國立大學法人具有外部開放性、容納校內外專家學者與社會人士，對學校管理與發展提出諮詢及建議，一方面使大學因社會參與而不至於封閉，他方面可由外部社會菁英參與管理監督之模式，代替現行由教育部直接監督大學之機制（教育部，2004）。

第三節 教授分治制與教授主導制

大學是從事教學、研究的場所，有人說應由教授扮演主體角色，而在國立大學法人政策實施後，對大學內部的組織架構、權力分配將產生重大的變動，監督機制也會隨之改變，不過大學體制的設計需要從「何種體制最有助於實現大學的社會使命」、「何種體制最能保障學術自由」的角度來思考。「教授治校」的概念是由李遠哲等人所引進，希望透過「教授參與校務決策」的手段來制衡行政對學術的干擾，但「教授治校」是個涵義曖昧的字眼，因為有不同的解讀以致衍生許多爭議，(1)有的指「教授們全面掌管校務」；有些則僅要求行政與學術分治；(2)有的教授要求的是「決策權」，有些要求則僅是「諮詢權」或「參與權」。就相關文獻可看出教授治校的概念是動態的，由早期的教授主導制，走向現今的教授分治制。評述如下：

壹、主張「教授主導制」

我國 1994 年大學法修正後，校務會議依職權就採此種主張，是指教授們掌管校務，享有決策權，賀德芬（2001）認為在大學中推行教授治校以確保學術自由是無可迴避的不歸路，目前體制並沒有大惡，是「人」在扭曲其基本精神，所以目前最需要的是由最恰當的人去維護和推展，不過王振寰（2001）認為以制衡行政權力為出發點的所謂「教授治校」在本質上會迫使大學行政權力相對萎縮，因而必然出現行政效率不彰與權責不清的問題。教授主導制觀念比較偏向歐陸型國家的概念，這類國家之大學內部的權利如人事、經費、教學等權多半操在資深教授，特別是講座教授手中，故此類國家之大學似可稱之為「教授治校」型。

貳、主張「教授分治制」

我國 2005 年大學法修正，刪除校務會議為最高決策會議的條文，希望走向教授分治制。此種主張要求行政與學術分治，也就是僅在學術領域方面由教授們取得主導權，陳維昭（2001：141）認為大學共治應是校務運作與決策的理想模式，

各校對於教學、學術性的事務應由教授主導以尊重其專業意見；涉及較行政性、整體性的事務，則宜由行政工作者主導以追求最大效率，陳舜芬（2001）也觀察出教授只管學術事務的「教授分治制」觀點在國內已逐漸取得優勢。上述學者的主張類似英國型，英國大學之管理雖然擷取了部分教授治校的精神，但是其董事會與學校行政主管如校長、院長又具有相當的影響力。

參、主張「教授分治制」，並強化「校長責任制」

我國國立大學法人化政策希望達到這項目標，此種主張認為在實施「教授分治制」時，也應該強化「校長責任制」以避免有權無責或有責無權的現象，因此主張應確立學校為校長責任制。王震武（2001）認為應明定校長對學校教育負成敗責任，校長對教師的教學及服務有協助、監督及評鑑之責，並應提出校務發展計劃；此外，為推動校務，校內一級主管應由校長選任，人事與會計主管之派任，應經校長同意；而為了減少官僚體系對校長的影響，校長應由遴選產生。陳金貴、張雪梅（1998：15）認為美國就是典型的例子，教授對於有關研究與教學仍有主導性，至於經營權則交給董事會，藉由不同專業董事之共同管理來促進大學任務之實現。黃東熊（1998：15）認為日本國立大學早期是偏向教授主導制，不過2004年4月1日日本國立大學已全部法人化，體制產生大變革，走向為學術與行政分立、經營與研究分離，創造一個讓學者專心研究的環境，並適度引進民間的市場經營機制，加強校長的管理權限，在大學實行自上而下的領導。

受到上述美國、日本的影響，我國前行政院教育改革審議委員會（1996：74-75）曾建議「公立大學法人化」並主張引進美國董事會制度，學校內部之運作確立教授治校的原則，採分治〈Shared governing〉方式讓學術與行政體系分工合作。

1994年後我國大學體制顯係「教授主導制」一由教授們選出的代表來掌握學校的大政方針與發展方向。新大學法（2005年版）將舊大學法第十三條¹⁰移至新大學第十五條，但刪除校務會議「為校務最高決策會議」的文字，舊大學法第十四

¹⁰ 舊大學法（1994年版）第十三條明訂「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項」而且「教師代表應經選舉產生，其人數不得少於全體會議人員之二分之一」。

條¹¹移至新大學第十六條條文不變，因為新大學法中校務會議職權並未變動，所以校務會議對大學治理仍具有主導性，甚至可以主導校長的遴選，周志宏（2006）稱其為「校務會議授權下的校長責任制」。未來我國國立大學法人化後，教育部規劃引進董事會制度，將使現行校務會議的權限被削弱，權限主要在教學、研究事項，經營權則交由董事會負責，希望做到學術、行政分立，並強化校長的責任，希望走向「校長責任制」。

以上有關教授治校的文獻，很明顯看到美國、日本國立大學法人、我國國立大學法人都希望走向「教授分治制」並強化「校長責任制」，但並未深入探討「校長責任制」導致大學內部的行政集權是否會影響校園民主？是否影響學術自由？在學術、行政分立下，是否剝奪教授們適度參與校務的機會？而當校長權力愈來愈大，應由何者來監督制衡？而且只著重於大學內部教授參與校務權利的探討，忽略政府與市場對大學內部的影響。例如近年來許多先進國家在補助各校經費的同時，為使經費的使用具有績效起見，往往附帶有若干條件與限制，因此無形中加深了對各校的約束，影響所及，學術自由亦受到了相當程度的衝擊。日本國立大學法人化、我國現今高等教育經費分配也都有這種情形，但理想的大學教育在要求績效的情形下也不應該犧牲學術自由，這個問題沒有適當釐清，國立大學法人政策將很難得到大學內部教授團體的認同。

¹¹ 第十四條（1994年版）明訂「校務會議審議左列事項：一、校務發展計畫及預算；二、組織規程及各種重要章則；三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦；四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項；五、有關教學評鑑辦法之研議；六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項；七、會議提案及校長提議事項。」

