

第三章 公司治理理論與政府組織再造

公司治理理論是來自於營利組織，由於現今營利組織有太多人謀不臧的弊端損及股東的權益，所以現今興起公司治理的理論，希望強化公司管理與監控的方法以減少代理問題、代理成本。國立大學法人雖屬非營利組織，但為防以後發生掏空校產、圖利私人等情況，所以也應思考如何將公司治理理論應用在國立大學法人內部監督（董事會制度）上。本章主要以公司治理理論為主，但在第三節也概略敘述政府組織再造，因國立大學法人變革也屬於政府組織再造的一環。

第一節 營利組織公司治理¹

公司治理概念一般泛指公司管理與監控的方法，行政法人法草案（2005.8.8）第十八條條文說明提到：「行政法人負有執行公共任務、強化成本效益及經營效能之責，故其組織建構已跳脫傳統行政機關科層體制之概念，並導入「公司治理」之理念，建立透明公開之一致性規範，明確界定監督、政策決定及執行單位之權責劃分，以確保公共任務之遂行，實現社會責任。」可見政府認為公司治理導入可健全國立大學法人內部監督，而強化公司治理的方案，依文獻探討歸納出：加強金融犯罪的懲罰、建立獨立董監事制度、強化內部控制、健全企業會計制度等，而與本論文最相關，就屬「獨立董監事制度」與「國立大學法人董事會」的關係，本論文遂加強論述兩者的關連、變革啟示。

國立大學法人化在於可以引進企業管理²之精神，使業務的推行更具專業、效能，而政府仍可確保這些公共任務之實施品質，所以企業界的「公司治理³」可以適度引用在國立大學法人化制度內，而「公司治理」的概念可從以下幾個角度來闡釋：（一）以法律觀點來說：著重於企業所有權與經營權的分離，並透過法律的制衡管控設計，來監督企業組織的活動以健全企業組織的運作；（二）以經濟觀點

¹ 參見附錄三：「公司治理簡介」。

² 「企業管理」是透過策略管理的過程（規劃、組織、用人、指揮、控制），來完備企業功能（生產、行銷、人事、研究發展與財務），達成公司的目標（戴至中、陳正芬譯，2003：10）。

³ 「公司治理」是研究有權治理公司的人，其決策與資源配置對公司價值的影響；其著重於公司上層結構的探討，期望發揮興利與防弊的功能，落實管理當局的責任，達成保障股東的權益與兼顧其他利害關係人的合法利益（戴至中、陳正芬譯，2003：10）。

來看：係將公司經濟價值發揮到最大化之制度，亦即追求股東、債權人、員工及其他利害關係人間報酬與利益之最大化。(三)以財務管理觀點來看：係指資金的提供者——投資人，如何確保公司經營者能以最佳之方式運用其資金，進而賺取應得的報酬。簡言之，公司治理泛指公司的管理與監控機制，其目標在於健全公司營運、追求公司最大的利益。因此，公司治理的核心即在規範股東會和董事會的組織，藉由股東和董事的權責劃分，使股東會掌握董事任免和制度最終核准權來監督董事；董事會則對股東和公司整體利益負責，藉由掌握公司政策和財務人事權等權力的行使，監督公司管理階層以確保公司的永續經營（World Bank, 1999）。

公司組織在體制設計上，是透過股東會所選出的董事會來擬定公司整體經營策略與目標，並交由經營階層執行，董事會並持續監督其執行成效以確保所有公司利害關係人（包括政府、股東、債權人、員工、供應商等）之權益，但經營階層為自身利益與各利害關係人間會有利益衝突，因而引起公司治理問題；若大股東（或董事）又身兼經營者時，代理問題與公司治理問題便合而為一，原則上董事會應是介於股東會及經營階層中間，董事會代理股東監督經營階層，但實務上董事會與經營階層較為熟識，往往使董事會忘記股東會（尤其是小股東）所賦予的職權。

公司治理之中心議題為如何確保公司負責人或高層經理人善盡其對股東的責任，同時容許公司負責人或高層經理人保有經營的誘因、管理的自由度，以及運用公司資源創造利潤分享成果。所以完善的公司治理應該具備公平性、透明性、課責性與制衡：（1）公平性是指要公平對待所有股東；（2）透明性則是要適時揭露相關資訊；（3）課責性則要求定義經營層責任及評估其績效；（4）制衡則是要做到誠正及遵守法令。

國立大學法人化爭議雖大，但教育部原希望在（新）大學法中，仍能先列一法源⁴，可是 2005 年 12 月 13 日立法院三讀通過的（新）大學法修正案，刪除了

⁴ 教育部原希望國立大學法人化能列一法源（參見立法院第 6 屆第 2 會期教育及文化委員會第 5 次全體委員會議紀錄），但立法院三讀時（2005.12.13），被刪除。教育部理由如下：（一）考量國立大學法人化尚需進一步凝聚共識，且非所有國立大學就其體質與資源均具法人化之條件，爰本次修法業將行政法人國立大學專章移除，僅先列一法源，循序漸進推動並宣示國立大學朝改制公法人之目標。

原本列入修正案中「國立大學得為公法人」的條文，但因為「國立大學法人化」仍是教育部規劃的政策大方向，故如何達到原來的政策目標，如「組織瘦身」、「行政減量」與「提昇效率」等，就應仔細思考是否能將公司治理理論轉化適用到國立大學公法人？現在我國行政法人的治理結構，目前政府規劃包括：(1) 董（理）事會或首長；(2) 監事或監事會；(3) 監督機關及其設立的績效評鑑委員會，而當其應用到國立大學時，基於大學自治、學術自由，所以(4) 校務會議也應扮演相當重要的角色，而監督機制是否有疏漏、缺失尚待改進之處，這些都可從公司治理的相關理論來予以探討、釐清。

不過要特別注意的是，教育部規劃中的國立大學法人並無監事或監事會的設置，此外國立大學法人的監督機關（教育部）也並無設置對國立大學法人的績效評鑑委員會，有關國立大學法人的系所評鑑、研究評鑑、校務評鑑都將由半官方組織的「高等教育評鑑中心」負責，在「公正專業、邁向卓越」之願景下，「高等教育評鑑中心」將肩負起我國大學校院各項專業評鑑工作，期以獨立性的評鑑機構，客觀對目前高等教育品質提出建議。

(二)有關國立大學法人化後之設立、組織、運作、監督、解散等相關規定，將另以法律定之，與行政法人脫鉤，以建構符合國立大學性質與發生之獨立法律人格組織體。

(三)針對各界所關切之法人化開辦方式、運作型態、現有教職員工權益保障、政府基本經費補助保障、學校財產土地設施歸屬及監督等議題，本部亦將研擬「國立大學法人化通則」，建立完善配套措施，化解疑慮。

壹、公司治理的理論背景

較具代表性的有代理理論、管家理論、以及資源依賴理論，簡單敘述如下(劉坤億、蔡淑美，2004：2-5)：

一、代理理論

股份有限公司是指所有權人只需要投入部分資金，而無需投入時間和精力經營，就能以少量資金參與分配公司經營利潤，但是為了維持公司營運獲利，就必須將所有的企業資源控制和使用權讓渡給願意經營公司的經營者，所有權人只能保留決定經營者薪酬和盈餘分配的權力，於是創造了企業經營權和所有權分離的概念。而經營者對公司營運狀況往往擁有資訊優勢，所有權人並無法確實地評量或事先控制經營者的行為或努力程度，因此也就創造出投機行為的可能性。而如果投機的範圍愈大，就愈會刺激經營者去追求非經營成果的誘因，以創造個人效用最大化，而不是追求傳統的利潤最大化。

為了減少上述所有權人和管理層間的一些利益衝突，所以代理理論主張必須建立適當的監督或控制機制，以保障股東不受管理層追求自我利益的傷害，而這些機制會產生所謂的代理成本，而要降低代理成本的方法，可藉由適當的組織設計來解決，例如：(1) 財務激勵計畫；(2) 公司治理機制；(3) 內控稽核制度；(4) 外部會計師審核稽查；(5) 資訊透明以減少資訊不對稱。

由於股東太多了，所以只好選出董事來經營公司，但董事往往不見得術業有專攻，只好又聘請專業經理人來管理公司，而董事和管理者可能會有「人不為己，天誅地滅」的自私想法，因此所做出的決策常不利於全體股東，此稱為「代理問題」(agent problem)。而代理問題會衍生「代理成本」(agent cost)，如何解決代理問題、降低代理成本稱為代理理論 (agent theory)。

二、管家理論

代理理論只考慮經營層的自利動機和對經營層的防弊制衡設計，卻完全忽略經營層的心理和社會需求，因為實際上，經營層除了經濟動機外，也受到社會動

機和成就動機⁵的驅動。相對於代理理論重視制衡機制，管家理論卻相信人性本善，所以管家理論將經營層比擬為善盡職責、可被信任和高度遵守組織承諾的牧羊人或管家，其所作所為都在追求委託人的最大福祉，同時管家的利益是整體組織利益的一部分，所以管家不可能犧牲組織利益來成就個人利益（Davis, et al., 1997）。

管家理論主張若經營層的動機符合「集體主義」與「個人利益是組織利益的一部分」的假設，則影響管家績效優劣的主要原因，就是治理結構和機制是否能給予經營層適當的權限，去衝績效、衝業績，而不是扯後腿似的強調監督和控制的防弊措施是否周全。因為管家必須被授權、被信任，去除不當監督控制，其才有能力和意願使組織利益最大化。所以管家理論主張如果 CEO⁶能兼任董事長⁷，將使公司有明確的領導方向，而強大的領導權使 CEO 能大刀闊斧的進行改革以提高經營績效，而內部董事的比重高，也有助於改善決策品質，從而提升績效。

三、資源依賴理論

獲取和維護外部環境資源能夠源源不絕地供應，是組織的生存依據，而董事會成員就是扮演公司與經營環境中的關鍵資源和有價值的資訊串連在一起的角色。透過董事個人擁有的社會資本、人力資本與公司營運的知識，將可為公司蒐集許多有關競爭對手、相關產業及整體營運環境所需的資訊和能力，而當董事人數愈多、背景愈多元，那資訊的廣度和深度將更形加大，再透過有效整合與管理，將可創造公司獨特的競爭優勢。例如：創投公司⁸透過董事連結關係的引見，將可為創投公司取得許多機密的營運資訊，幫助降低因資訊不對稱而帶來的誤判或偏

⁵ 所謂「成就動機」乃是一個人認為很有意義或很有價值的工作，他不但願意去作，並且願意花費許多精神和力氣去追求，以達成功或完美的心理歷程（張春興，1996：394）。

⁶ CEO 是 Chief Executive Officer 的縮寫，翻譯為執行長或者執行董事等最高決策者皆可。在董事會授權的情形下，確保公司在合法經營下獲利。CEO 的職責就在於帶領組織邁向正確的道路，創造企業另一波的高峰。其肩負著企業成功失敗的重責大任，因此須帶領他的經營團隊，激勵他的經營團隊去突破困境、創造績效。

⁷ 董事長兼任執行長（CEO）將明顯構成利益衝突，因為董事會（尤其是董事長）必須評估執行長的績效，而一旦身兼董事長和執行長，就會造成自己替自己打分數的情況。所以近來新興趨勢，是請一位不具員工身分（外部董事）並且和執行長密切合作的董事長來管理董事會的工作（戴至中、陳正芬譯，2003：74）。

⁸ 創業投資的原名叫“Venture Capital”，有人稱它為風險投資，創業投資公司通常是收集足夠的資金後成立一個基金，這一個基金由有投資經驗的一組團隊來從事管理投資，而投資的領域是限定在這一組團隊的專業人才所擅長的領域。當個人將資金投資創投公司後，創投公司就變成你的專業經理人，由它去幫你投資生利，雖然仍會有風險，但至少它的專業經驗，能讓風險降到最低。

差；另外當銀行在董事會中有代表時，將使公司較易向該銀行取得較優惠的融資條件。

總結可看出代理理論主張個人主義和追求自利；管家理論主張經營層是集體主義和追求組織利益，上述兩者是相對立的主張。在管家理論的主張下，董事會不是制衡 CEO 的監督機制，而是輔佐董事長兼任 CEO 的顧問團和支持者，而董事個人的專業知識和社會資本，可以提供 CEO 自己所不能得到的資訊。而本論文寫作立場，顧及人性自私自利的一面，認為唯有建構完善的監督機制才能將可能的人為弊端減至最低，不應該期待所謂的「聖君賢相」，因為人選難尋也太不切實際。所以較認同代理理論而反對管家理論，認為國立大學法人化後，一定要建立一套完善的監督機制以防止人謀不臧，並能有效提昇組織績效。此外也認同資源依賴理論，當國立大學法人化後，所設立的董事會，其董事背景愈多元化，則較能集思廣益地提供好的政策或管理建議給校長，或能對外爭取資源以提昇國立大學自籌經費的比率，這樣才能有助提昇國立大學的營運、教學與研究績效，達到追求卓越的目標。

貳、公司治理模式的種類

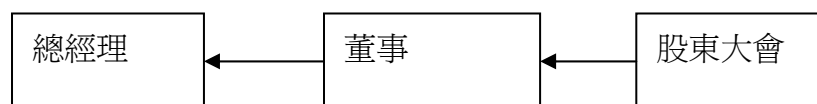
未來國立大學法人化後，所設立的董事會應採何種組織架構，而其組成成員成分、權責分配、運作模式又應如何？都需謹慎思考、規劃並可以參考、比較外國的模式，找出一個適合我國國立大學的董事會模式。楊敏華（2003：47）認為各國在其長期經濟活動中形成各具特色，適合自身國情的公司治理模式，主要可分為兩類：（1）英美法系的一元制；（2）大陸法系國家的二元制。所謂一元制，即指公司的董事會集經營權與監督權於一身，不設立與董事會平行的監事會，以美國為代表；二元制，於董事會之外，另外設立監事會獨立行使職權，以德國、日本、台灣為代表。

王文宇（2005：48-52）也將公司治理之內部監控機制的組織與運作模式，歸納為：1. 獨立董事一元制；2. 董監事二元制。分析如下：

一、一元制

係指公司之經營機關與監督機關合而為一，則董事會同時為公司之經營與監督機關，而董事會既是代表股東監督經營階層的代理單位，如又身兼經營之職，則監督機制必會產生危機，是故為達成確實的監督功能，乃有內部董事（inside director）及外部董事（outside director）之分，前者負責公司之經營，後者則負責監督公司業務之經營，而後者一般稱其為獨立董事（independent director）。而在董事會內部則強調專精化，也就是功能專業分工及董事具備相關專業知識⁹。而依據專精化，OECD（2004）建議董事會組織可細分為數個委員會：1. 執行委員會（Executive Committee）；2. 提名委員會（Nomination Committee）；3. 薪酬委員會（Compensation Committee）；4. 稽核委員會（Audit Committee）。其中執行委員會由內部董事兼任，而提名、薪酬、稽核三個委員會的成員，應該由外部（獨立）董事來兼任以維持其「獨立性」。美國實務上就強調外部董事不得與公司存有僱傭關係（如曾受聘為公司員工）或具有重大的經濟利益或親近關係（如擔任公司常年法律顧問），以避免影響其超然獨立的立場。美國制中，股東為所有者；董事會則是代表股東而成立的監督機關；管理階層（如最高執行長，CEO）才是經營者，而三者中就屬董事會對公司治理的影響最為關鍵，故應該有一完善的制度，來選任出具有充分獨立性的監督者，使得股東能間接監控管理階層。

美國公司結構：



股東大會選任董事，在董事會中再設置審計委員會，而審計委員會多數成員為外部獨立董事。公司一般的決策以及日常事務的管理委由董事會所聘的高級職員代理完成，董事會主要職責僅是對公司的業務執行與會計業務進行監察，由此可見美國公司董事會在某種意義上類似監察人或監事會的作用，亦即美國公司中監督機關的職能在很大程度上是由董事會來承擔（唐國華，1998：579）。而美國公司的證券立法也要求現代大型公司均有一定比例的董事不得兼任公司的高級職

⁹ 針對獨立董事、監察人的能力或專業性方面，台灣證交所要求須具有五年以上商務、法律、財務或公司業務所需之工作經驗，同時也要求董事與監察人必須持續進修，每年達三小時以上且取得相關證明文件，可見我國在這方面對董事與監察人的專業資格要求。

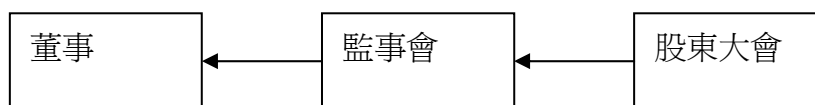
員，以使公司董事會能切實履行監督權。

綜合以上可知，美國公司董事會是由兼任或不兼任公司高級職員的董事¹⁰所組成，同時兼任公司高級管理人員的董事，即是「經營董事」或稱「內部董事」，往往控制董事會的決策權；而「獨立董事」或稱「外部董事」則不直接參與公司的經營業務，僅負責監督的功能與作用。

二、二元制

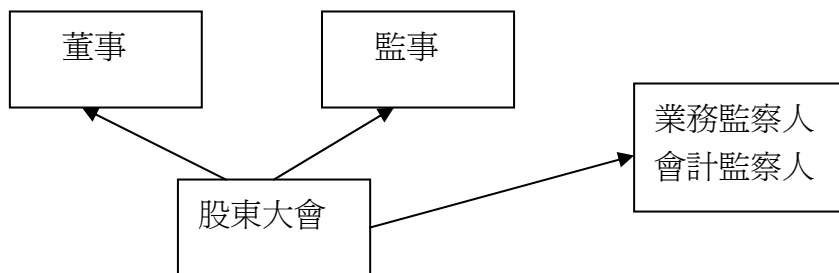
即在董事會之外，設立監事會獨立行使職權，以德國、日本、台灣為例。以下分別介紹：

(1) 德國公司結構



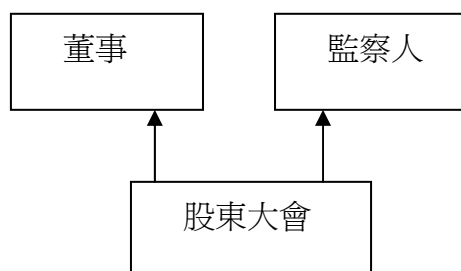
德國的公司股份法，即屬二元制的代表例，特別的是監事會擁有選任及解任董事的權限。

(2) 日本公司結構¹¹



¹⁰ 無論如何，外部董事的人數一定要多於內部董事，如此在評估管理績效時，董事會才不會受管理當局影響。董事會中設有內部董事時，一個由外部董事組成、稱職積極的委員會將在要求董事會具獨立性時發揮作用（戴至中、陳正芬譯，2003：74）。

¹¹ 日本於平成十四年（2002年）引進大公司得選擇美國法之模式，在董事會下設置三種委員會：提名委員會（nominating committee）、報酬委員會（compensation committee）、審計委員會（audit committee）（陳春生、鄭少珩，2003：77；曾宛如，2003：69）。

(3) 台灣公司結構¹²

日本、台灣的公司法亦屬二元制，但和德國模式有所不同，是屬於「並列式」的二元制，即監事會與董事會同時對股東會負責，兩會不相隸屬，但互相並列且制衡。

所謂一元制機關與二元制機關是否彼此對立呢？王志誠（1995：13）認為一元制機關下的董事會，在其內部設置「監察委員會」與「執行委員會」作為其下位機關，而監察委員會職權由「獨立董事」（外部董事）所行使，執行委員會職權由「經營董事」（內部董事）所行使。由此觀之，在一元制下，其監察委員會與執行委員會之間的關係，與二元制下，其監事會與董事會的關係，實質上沒有什麼差別，也就是兩者經營與監督皆分開。

未來我國國立大學法人化後，教育部規劃引進董事會制度，但並無監事或監事會的設置，所以可採「獨立董（理）事一元制」的選擇，那就必須在董事會內設置獨立董事，來強化董事會職能。不同於一般董事，獨立董事的特殊任務在於「監督」其他董事會成員，而法律必須明訂獨立董事的職責範圍並被賦予行使權力的有關人力物力支援，且其他董事會成員不得妨礙或限制獨立董事執行職務。未來規劃的國立大學法人董事會底下，可依專業化分設若干委員會，除執行委員會由內部董事擔任外，其他的提名委員會、報酬委員會、審計委員會主要由獨立（外部）董事擔任，此外還設有跟教務、學務、總務等大學事項有關的委員會。獨立董事制度可以說是制衡校長等行政管理階層的機制，因為在制衡機制上，獨立董事所組成的委員會，無法從制衡董事會過程中，得到董事會的權力或利益，

¹² 目前我國實務上所導入的獨立董監事制度，尚未以法律方式明確規範，而是採取自律規範的方式。依據 91 年制定之「上市上櫃審查準則規定」，透過證券交易所及櫃檯買賣中心與上市上櫃公司簽訂的上市上櫃契約，要求初次申請上市上櫃的公開發行公司，應設置獨立董事至少兩名及獨立監察人至少一名。王文宇（2005：45-52）認為未來台灣應該是「二選一制」，採全套獨立董事制或董監事二元制，前者要配合經理階層的釐清，後者應加強監察人之實質獨立性，避免混用，以免造成獨立董事與監察人同時存在，讓功能有疊床架屋之嫌。

在沒有利益的交換前提下，其執行職務時，自然可以公平公正地為學校謀取最大的利益。獨立董事制度實質上是一種專家制度，獨立董事作為委託人（董事會和校務會議）與代理人（校長等行政管理階層）之間的中間人，既可幫助委託人（董事會）對重大財務、經營問題的決策諮詢，又可監督學校行政管理高層人員依約執行董事會、校務會議的決議。

第二節 非營利組織公司治理

所謂「非營利組織」(Nonprofit Organizations)比較適當的定義宜為「不以營利分配為目的的組織」,也就是說這種組織的存在目的並不在賺取利潤而在於實現一個「公益的使命」,為了組織的發展與永續經營,因此此種組織可以營運有收入甚至有盈餘,但是這些盈餘並不像一般營利事業將它分紅給每位股東和利益相關人,而是將盈餘轉回組織的公益目的事業繼續做為實現公益使命的各項費用。

營利組織與非營利組織都是目的導向,只是前者是營利,後者是服務大眾,而兩者在治理方面有許多責任與問題都一樣,但雙方也各有專屬或獨特的責任與問題。非營利組織雖然不必繳稅,但其仍須尋找財源來支應開銷,並進一步平衡預算。假如非營利組織不收費,它就必須靠補助或捐款來籌措資金,而要得到捐款或取得補助就需要投入大量的規劃、努力與技巧,也就是行銷。就像營利組織要爭取顧客一樣,非營利組織也要爭取捐款或補助。

國立大學法人化後,政府補助的經費將愈來愈少,所以大學就有自籌經費的壓力,所以一定要懂得行銷管理的重要性,不能再躲在象牙塔裡辦教育,必須公開學校辦學績效,讓家長及社會了解學校辦學成果以提昇學校形象。因為學校是一種非營利性的服務組織,其競爭壓力雖不像企業界那麼大,但是面對愈來愈競爭的教育市場,為求領先地位,就必須更加重視學校行銷管理工作,而學校如要做好行銷管理工作,可吸取企業界行銷管理的策略以作為學校實施行銷管理的參考。學校行銷管理界定如下:「學校相關人員進行教育環境、市場及顧客分析,採行適切行銷規劃與策略的過程,以提昇學校形象、建立學校品牌、強化學校效能和達成學校教育目標。」(吳清山,2005a:33;司徒達賢,2001)。

教育組織是非營利組織中最大的組織之一,而國立大學法人化的目的在賦予(1)大學行政自主,人事經費、員額可彈性運用:現行我國公立大學為國家行政機關的一環,員額管制以編制員額加以規範是比照公務機關處理模式,未來公立大學法人化後可依法脫離公務體制人事員額僵硬的模式,採取透過預算總額管制學校人力資源,以固定的人事費支出占經常門支出比例來控制員額;(2)大學預算概括與彈性:公立大學屬於國家機關的一環,其預算仍如一般行政機關一樣,

財政預算必須依據政府公務機關法令辦理。法人化後，其預算編列就可擺脫公務機關預算法令之束縛而享有較大財務自主空間，也就是運用經費之自主；(3) 建立學校本身學術責任、績效管理之理念：賦予大學獨立自主成為一個自我負責的主體，並能建立校內全體教職員財務責任的觀念以建立現代化財務管理系統，重視經費使用效益。也就是大學享有學術自由，同時也應認清權利與責任(陳德華，2005：86)。

壹、大學法人治理的內部機制—董事會

董事會制度在一般公司行號治理常採用，在非營利組織的財團法人也很常見，那在不同類型組織的董事會職權有何差異，比較參見表 3-1。

一、董事會的職權

表 3-1 各類型董事會的職權比較

OECD 公司治理原則¹³ ， 所強調的董事會角色	<ol style="list-style-type: none"> 1. 評估公司策略、主要行動計劃、風險政策、年度預算及業務計劃、設定績效相標、監督執行情形及公司績效，並監督主要的資本支出、購併及投資處分(divestiture)。 2. 對主要經營階層的遴選、報酬、監督，必要時並包括更換主要經營階層及監督傳承計劃。 3. 審核經營階層的報酬。 4. 監督及管理經營階層、董事會成員及股東間可能發生的利益衝突，包括侵佔公司資產及關係人交易等不法行為。 5. 確保公司會計及財務報告系統(獨立的稽核)的適正性，並確保有妥適的控制系統，尤其是用以監督風險、財務控制及法令遵循的系統。 6. 監督公司的管控實務作法，必要時並加以修政。 7. 監督資訊揭露及溝通的程序。
美國大學董事會¹⁴	<ol style="list-style-type: none"> 1. 釐清大學的任務與目標。 2. 遴選、支持與評鑑大學校長。 3. 確認有效的長期計畫。 4. 檢視課程設計。 5. 確保適當的資源及其運用。 6. 做為學校與社區之間的橋樑。 7. 維持學校自治。 8. 負責監督機構的政策與執行。 9. 自我評鑑。
我國私立學校法 第二十二條	<ol style="list-style-type: none"> 1. 董事之遴聘及解聘；董事長之推選及解職。 2. 校長之選聘與解聘。 3. 校務報告、校務計畫及重要規章之審核。 4. 經費之籌措。 5. 預算及決算之審核。 6. 基金之管理。 7. 財務之監督。 8. 本法所定其他有關董事會之職權。
行政法人法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發展目標及計畫之審議。

¹³ 參見本論文附錄三。

¹⁴ 參見本論文第四章第二節之「美國大學董事會」。

第八條第一項 (2005.8.8 函請立法院審議)	2.年度營運(業務)計畫之審議。 3.年度預算及決算之審議。 4.規章之審議。 5.自有不動產處分或其設定負擔之審議。 6.其他重大事項之審議。
大學法修正草案 ¹⁵ 第 27 條第 1 項	1.校長之遴選、聘任、續聘及解聘。 2.學校經費籌措之協助。 3.學校預算與發展計畫之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之提案及審議。 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、擔保或接受重大捐贈之審議。 7.學校投資於與校務或研究相關之公司或企業之審議。 8.其他法律或本法所定有關董事會之職權。

資料來源：本研究整理

由表 3-1 可看出，教育部規劃中的國立大學法人董事會職權相較於私立大學，權限是比較小的，私立學校法裡面，對董事會的職權還包括學校重要規章及校務發展計畫的審核，但國立大學董事會卻沒有這部分職權（權限仍歸屬於校務會議），而只有財務管理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。所以未來仍應落實學術、行政分立，將學校重要規章及校務發展計畫的審核權交給國立大學法人董事會，讓外部社會菁英參與管理監督。

二、董事有能的體制環境

董事會議無法發揮效能的最大障礙在於，管理職董事與非管理職董事所擁有的資訊存在著基本的不對等，一旦產生這種常見的重大差異，會議往往會成為單向式的討論，所以必須提供每位董事等量的資訊，才能集思廣益。董事有能的體制環境如下（戴至中、陳正芬譯，2003：115-122）：

- (一) **強化幕僚作業**：如想開個成果豐碩的會議，先決條件是要做好幕僚工作，包括提供相關資訊、擬定議題，最好還能提出有分析支持的推論建議。管理階層應將相關資料儘早發給董事，以便董事能仔細研究並熟悉會議所要

¹⁵ 此草案(2003.6.11)為舊版，其中增訂第二章「行政法人國立大學」專章，以配合政府組織改造，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變更為行政法人之依據。後因爭議大，雖然並未被採納，但可從草案中，看出教育部原來規劃中的董事會職權有哪些。

討論的議題，如此董事才能預先找出問題，以便開會時質詢管理階層。此外管理階層還應儘量找出替代方案以供董事抉擇，但切記要平衡且公平的分析所有可行方案的優缺點，不可推銷特定方案，以免喪失公信力。

(二) **重視各專業分工委員會的討論結果**：因為董事會通常人數都較多，所以通常透過組織完善的各專業委員會來執行業務，董事是根據個人的專長被分配到各委員會，讓每個議題都能由專業董事處理。各委員會董事要能接觸到責任區內的關鍵經理人，並視需要尋求外部專家協助，他們應該對議題做深入的探究，並仔細思考所有可行的替代方案。假設各委員會能有效完成工作，並盡到董事會所授與的責任，這時就能以高可信度的結論去對董事會提出建言。若不屬於某委員會的董事不同意該委員會的建議，可以在董事會議上表達意見，但若董事會習慣將所有時間放在重做委員會已完成的心血結晶，這會使董事會變的沒有效率，無法在任何議題上達成共識，所以董事會應該儘量尊重各專業委員會的意見。

(三) **輔佐議事之出席、列席人員**：1. 秘書：負責做議事錄，通常請具有法律經驗的人擔任，議事錄記載董事會所有正式活動，包括投票情況並簡述討論主題與不同見解，而議事錄並趁董事會休會期間謄寫成正式文件，並於下次定期會議時做簡報，以取得董事會追認。而一旦對董事會的活動或監督成效有所質疑時，議事錄就變成關鍵證明文件；2. 重要經理人：執行長報告前期成果和近期展望；財務長可以提供財報；管理階層可以針對相關主題或有關利益的議題向董事會簡報，或在董事會中提案以供採取因應行動。

三、董事會的組織設計原則

董事會通常透過組織完善的各委員會來執行業務，一方面劃分董事會的工作，一方面讓董事發揮自己最大的專長。董事會可以將特定政策或議題的決策授與相關委員會，或要求委員會完成對某議題的詳細研究，再向全體董事報告並提出建議。而在一般公司行號（單軌制）通常都存在以下的常設委員會，例如（1）執行委員會；（2）審計（稽核）委員會；（3）提名和治理委員會；（4）薪酬委員會，或者其它因時制宜的常設委員會或特殊委員會。

在我國企業的公司治理是採董監事制（雙軌制），而在我國私立大學董事會並無設置監事，未來我國國立大學法人的董事會也未規劃監事的制度，但為達到充分監督的功能，應該在國立大學董事會內部設立獨立（外部）董事和審計委員會，其中獨立董事至少要佔董事會成員二分之一以上（有一說，認為尊重大學自主，校內人士要佔二分之一以上）。至於董事的遴聘方面，張國保（2003：42）認為必須注意兩個面向：（1）平衡性或多元性，如年齡、性別、種族、職業、地位、校友狀況或服務年資；（2）個人的傑出表現或專業背景。

教師與學生得否擔任董事？看法分歧，不過我國私立學校法第十七條規定：「私立學校專任教師依第十五條第一項得兼任本校董事或兼任他校董事，惟不得被推選為董事長。私立學校之職工、學生，不得充任本校董事。」教師、學生雖然不一定要成為董事，不過董事會中如無師生代表，則校長或執行長應該成為董事會與師生溝通的重要橋樑（Ingram，1993a：310）。

是故未來國立大學法人化後，董事會的組成應該權衡該校的發展方向、需要或弱點來遴聘適合的董事，使每位董事不但學有專精且能發揮其教育熱誠，來幫助大學創新經營、追求卓越。而董事必須具備什麼特色：（1）絕對的誠信以遵守崇高的道德標準以不負民眾所託；（2）每個董事也應該為董事會帶來所需要的專業技能，例如牽涉產業、客戶、財務或是一般的管理技巧與經驗，因為個別董事的能力愈強則董事會就愈強；（3）有效發揮團隊的力量以避免陷入團體極化¹⁶（group polarization），所以董事應該秉持專業與道德操守，並願意在必要的時候表達反對的立場（戴至中、陳正芬譯，2003：288）。

國立大學董事會與營利公司董事會畢竟不同，所以所設的委員會也有差異性，依AGB¹⁷於1982年的研究指出，大學董事會較常設的委員會約有八種：（1）執行委員會；（2）學術及教師事務委員會；（3）學生事務委員會；（4）財務及總務委員會；（5）建築及土地委員會；（6）發展和公共關係委員會；（7）信託人委

¹⁶ 團體決策確實具有極端化傾向，惟極端化傾向不只限於比較冒險激進的一端，也可能出現在比較謹慎保守的另一端。而這種團體決策趨向兩極端偏移的現象，就稱為**團體極化**（group polarization）。從心理學的觀點言，個人在團體討論時之所以支持趨向於極端的決策，顯然是受了團體氣氛的影響。（張春興，1991：615）

¹⁷ AGB(Association of Governing Boards of University and Colleges)「全美大學校院董事會聯合會」，是美國各大學校院董事會為強化董事會效能所組織的，主要是為校長、董事長、個別董事提供相關的服務及訓練課程。

員會；(8) 稽核委員會 (AGB, 1982: 9-12; 張國保, 2003: 57)。以上各委員會設立均有明確的任務功能與職權, 應用在我國國立大學法人董事會時可彈性採用。

四、董事會的運作機制

董事會是合議制的運作體, 就是透過董事共同開會來集思廣益以凝聚共識並做出決定。類似現在的立法院一樣, 有專業分工的各委員會負責相關議案的一讀, 然後再送交院會進行二、三讀, 有明確的議事流程與規範。

貳、大學法人治理的外部機制—資訊揭露

「陽光是最好的防腐劑」，這應用在公司治理是指資訊揭露以達透明化，而依 OECD（2004）公司治理原則，其中「資訊揭露及透明性」強調應該做到以下幾點：

(一)資訊揭露應包括下列事項的重大資訊：

- 1.公司的財務、業務狀況；
- 2.公司目標；
- 3.主要股票所有權及投票權歸屬；
- 4.董事會成員及主要經營階層，及其報酬；
- 5.可預見的主要風險因素；
- 6.有關受僱人及其它利害關係人的重大問題；
- 7.管控架構及政策。

(二)資訊應依財務揭露、非財務揭露及稽核的高品質標準予以編製、稽核並揭露。

(三)年度稽核應由獨立的稽核執行，以確保財務報表的編製及呈現方式，有一外部的客觀控制。

(四)傳佈資訊的管道應能使使用者公平、及時並符合成本效益地取得資訊。

自 1990 年代以來，我國高等教育政策已由過去的「政府管制」走向「放寬管制」，並由「準市場機制」來操作。在高等教育市場的潮流下，我國教育供給已由單一化走向多元化，也就是教育機會的提供者，不再以國家為主體，在市場化下，慈善機關、財團法人、私人企業等，均可提供不同的教育服務，以滿足不同消費者多樣化的需求，而各大學的辦學目標、成效、學生學習表現與各項評鑑都應公開，只有資訊愈完整，家長與學生才能避免偏差的抉擇，而資訊揭露若能與大學退場機制配合，將能達到去蕪存菁的效果，輔導績效不佳的大學轉型、淘汰辦學績效不彰的大學。

參、資訊不對稱問題

現今傳統的官僚體制已漸被以市場為基礎的新型態管理模式所取代，希望藉由公共行政內部的經濟化，來完成公平、正義與道德的使命。所以現在已不能將現代社會組織單純兩分為「公」、「私」兩類，有些非政府組織的活動，也具有一定程度的公共性。大部份的經濟模型都假設人會追求自己的最大利益，所以不管在營利組織、非營利組織，或者國立大學法人難免都會產生「代理問題」，也就是代理人會採行對其本身最有利的行動，而不顧其行動是否為組織創造最大利潤。所以本論文希望藉由公司治理理論來建構監督機制，以減少代理問題。

什麼是「資訊不對稱」？是指當交易的一方擁有另一方所不知道的資訊，即產生了資訊不對稱的問題，董事與高階行政主管就常是資訊的擁有者。資訊不對稱問題可以概分為表 3-2 兩類：

表 3-2 資訊不對稱問題

衍生問題	「反向選擇」〈adverse selection〉 又稱惡性選擇	「道德危機」〈moral hazard〉
產生原因	藏匿的特性	藏匿的行為
產生時間	事前（交易前）	事後（交易後）
典型例子	酸梨子（檸檬市場）	員工怠工行為
解決方法	尋找參考「信號」	給予適當「誘因」

資料來源：張清溪等著〈2000：350〉

- (1) 藏匿的特性 (hidden characteristics)：即交易之一方知道其本身的某些性質，另一方想要知道但卻無法獲知，例如保險人知道自己的健康狀況，保險公司卻不知道。而「惡性選擇」由於有「藏匿的特性」問題，進行交易時，往往會導致資訊較少的一方，在選擇擁有資訊的一方的交易對象時，做出了惡性選擇（反向選擇），就是選擇了較差的交易對象，例如保養很好的車子比較不會出現在舊車市場上，低品質的車子，車主才會急於出售。要解決惡性選擇問題，就是擁有較少資訊的人，多利用一些可觀察的指標來推測藏匿的特性，例如保險公司可從年齡、職業、婚姻、家族病史、身體健康檢查去推測

保險人的罹病率、肇事率。

- (2) 藏匿的行為 (hidden actions)：即一方的某種影響交易成果的行為，另一方無法直接觀察到，例如保險公司不知道火災保險人在保險後是否疏於防火。若不對稱資訊是「藏匿的行為」，擁有資訊的一方可能會做出對對方於不利的行為，此現象就稱為道德危機。例如，雇主希望員工努力工作，但除非有嚴格監督或良好的制度，否則員工混水摸魚就不容易發現，這就是道德危機。道德危機問題，也就是經濟學裡「當事人／代理人理論」(principal-agent theory) 所探討的核心問題，當事人與代理人之間，由於目標並不一致，且當事人並不一定能直接監督代理人之行為，因此常會產生道德危機。要解決道德危機，除了加強監督外，必須設計適當的誘因以督促避免之，例如將經理人的報酬與公司營運成果結合、給員工按利潤分紅、入股等。

一般情形下，資訊較少的一方，瞭解此一資訊不對稱的狀態，因此會設法由擁有資訊一方的行為或特性中，獲得參考資訊，以幫助決策時的判斷。未來我國國立大學法人在遴選董事或校長時，應有一套嚴謹、透明、公正的遴選標準來遴選適當人才，以避免惡性選擇選到不適任的人，至於道德危機的避免，就牽涉到人性自利的一面，所以國立大學法人就必須由董事會（尤其是外部董事）扮演好監督的角色，將高階行政主管人員圖利自己的可能性降至最低，以維護公共利益。所以我國國立大學法人董事會可參考公司治理理論，引進外部董事並分設各專業委員會，專業委員會中又以審計委員會最為重要。

第三節 政府組織再造

我國行政院早在民國 87 年 1 月 2 日第 2560 次行政院院會中通過「政府再造綱領」，並成立「組織再造」、「人力及服務再造」、「法制再造」等三個工作小組，全面推動政府再造工作。而政府再造的願景是建立「具全球競爭力的活力政府」，五大目標為：(一) 興利創新的服務機制、(二) 彈性精簡的行政組織、(三) 專業績效的人事制度、(四) 分權合作的政府架構、(五) 順應民意的國會改造。其中以行政組織改造為例，其基本精神為「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做」，而目前行政組織改造係採「四化策略」，即：去任務化、地方化、法人化與委外化（行政院人事行政局，2003a：1）。

自 1980、1990 年代開始，各國政府在提供公共服務以滿足民眾需求時，面臨了雙重困境，也就是在面臨財政赤字與選票壓力下，既不能增加稅收，又不能刪減各項社會福利支出，因此各國政府紛紛進行改革，例如，英國柴契爾夫人主張的國營企業民營化策略、美國柯林頓政府成立的全國績效評鑑制度〈National Performance Review, NPR〉，其最終目的都在達成「創造一個做得更好而且花得更少的政府」(Creating a Government that Works Better and Costs Less) (李允傑、丘昌泰，2003：377)。它呈現一種新的現象，也就是傳統的官僚體制被以市場為基礎的新型態管理模式所取代，希望藉由公共行政內部的經濟化，來完成公平、正義與道德的使命。任德厚〈1999：394〉提到現在已不能將現代社會組織，單純兩分為「公」、「私」兩類，有些非政府組織的活動，也具有一定程度的公共性。本節由「新公共管理觀點」來探討政府組織再造。

壹、意義

所謂新公共管理 (New Public Management, 簡稱 NPM) 是相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略 (如泰勒的科學管理)，特別強調市場機制與管理技術，提供現代組織管理一個新的改革方向。

基本的觀念方面，新公共管理是屬於新右派¹⁸的思想，也就是強調政府應該減少對社會及市場的干預，讓市場機制能充分發揮機制，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，而要達成此一目標的首要途徑就是為政府注入企業家精神（entrepreneurship）。

貳、特徵

新公共管理以新右派的思想為基礎，它具有以下的特徵（丘昌泰，2000：13-23）：

- （一）效率導向：加強對財務的控制，縮減支出，以縮減預算赤字，並設計更為經濟的組織管理模式。
- （二）組織精簡與分權：裁撤不必要的機關、員額，並採取分工授權的方式從事組織的管理。走向「小而能」的政府，新公共管理中所謂的管理者不一定是政府部門，私部門、非營利部門等也扮演重要角色，也就是由集權走向分權、強調公私合夥。
- （三）追求卓越：強調企業的創新精神與彈性的應變能力，重視前瞻領導與組織願景的形塑。將私部門的管理手段應用於公部門上，但並未改變公共部門的主體性。
- （四）公共服務導向：將民眾視為顧客，以客為尊，去盡力滿足顧客的需求，並視公共行政為一種產品與服務的輸出。不同於傳統公共行政只重視組織內部的環境因素，新公共管理兼顧內部與外部的環境關係，特別重視外部環境，所以會採取策略性的觀點進行資源的管理；該策略通常包括：如何認定顧客的需求、如何研擬因應的計畫與如何進行資源的配置。

新公共管理的理論基礎是來自於經濟學與管理學，所以強調適度引入私部門的管理手段、市場機制、公私合夥的合作模式、重視與外部環境的關係等，給予我國國立大學法人相當大的啟示，對於大學的經營與管理有相當大幫助。

¹⁸ 「新右派」(the New Right)，或稱「新自由主義」(neo-liberalism)、「新保守主義」(neo-conservatism)基本上認為政治生活就像經濟生活一樣，應該容許個人擁有最大的自由度或創造空間以發展自我。因此，「自由放任」、「自由市場」以及「最小政府」等概念都是努力的目標。

參、理論基礎

「新公共管理」學派中，適用於機關行政法人化（詹中原，1999：187-190；范祥偉，2003：28-47；顏秀如，2003：93-99；莫永榮，2004：75-104）

一、公共選擇理論〈public choice theory〉

公共選擇理論是建立在一種全面理性的基礎上，基本假定是「凡是人類的行為，都受到自利誘因所宰制」，而且每位行為者都是「理性的功利極大化者」（rational utility maximiser），把政策視為由「自利個人」所做的集體決定，在追求利潤極大化下，只要有選擇的機會，政府官員與一般企業者一樣，都會做出對自己最有利的選擇。因此公共選擇理論的學者，主張減少政府的職能，認為許多公共服務應交由更有效率的市場機制來生產與提供，而近年來全球風行的行政業務委託外包與國營企業民營化，可說是此一理論的具體表現，如不得已需由政府提供特定公共服務時，也應透過「準市場機制」，如「使用者付費」原則，來調和供需關係，以達到較有效率的資源配置。

二、交易成本理論（transaction cost theory）

理論代表人物為Williamson，代表著作為《資本主義的經驗制度》、《市場及層級節制體系》，其基本假定是，市場的任何交易都存在著交易成本，這些成本包括：「不確定性」、「人類的有限理性」、「投機主義」、「貪污的不確定性」、「反向選擇」〈adverse selection〉、「道德危機」〈moral hazard〉等，而任何產品或服務的生產與提供，必須先衡量其交易成本，並評估由公部門提供所創造的效益是否高於私部門，再決定是以公權力來主導產品或服務的生產與分配，還是由市場的自由競爭來提供。此一理論對於公部門而言，為減少在交易中產生的行政成本，必須儘量規劃將公共服務委託外包給民間企業或非營利組織，並提供適當的競爭機制，以降低交易成本。

三、代理理論（agency theory）

其假定社會生活是由一連串契約所構成，組織成員會儘量擴大其收益，當委託人（被代理人）缺乏某些技能或專業知識時，則會與代理人簽訂契約，由代理人

提供委託人所需的服務，所以彼此之間的關係是建立在專業與分工所產生的效益上。不過由於人類具有自利傾向、有限理性與厭惡風險，而且每個人在組織中的目標與利益著眼點也不盡相同，因此在組織的生產過程中，雖然大家彼此合作生產，但仍會有一些欺瞞、怠惰的情況發生，所以簽約外包、BOT¹⁹也有其潛藏的風險。

未來我國國立大學法人化政策的實行，是指國家不再堅持「集權」，不再堅持所有國家任務都必須由自設的機關組織負責不可，而朝「分權」的方向發展，將部分國家任務移轉由獨立之組織體負責。其在法律上之意義，係指於國家及地方自治團體之外，另設具有獨立法律人格之組織體負責，再由該法人替國家分擔特定公共任務的履行，可使公共任務之執行更有效率（教育部，2004），正符合新公共管理的概念，由官僚主義走向「後官僚主義」，由大有為政府走向「低成本、高效能」的「小而能政府」。

¹⁹ BOT：係依「促進民間參與公共建設法」，第八條第一項第二款規定，由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期限屆滿後，營運權歸還政府。

