

第一章 緒論

教育部(2001b)《大學教育政策白皮書》提到二十一世紀是以知識經濟發展為主軸的世紀，大學已經變成各國知識創新與人力資源的競技場，各大學在多元化、自由化、民主化、國際化的衝擊下，面對前所未有的挑戰與變動，所以應以新的思考模式、新的管理機制、新的文化價值觀念來形成新的大學文化，發揮大學新的功能以全力實現共同的願景。

目前世界各國為了追求品質、績效、卓越，都對於本國大學運作機制進行調整，在我國大學運作機制調整是屬於政府組織再造工程的一環，而現今政府組織理論莫不多少受到 Max Weber〈韋伯〉科層理論〈hierarchical structure〉的影響，雖有其優點但也造成政府組織過於龐大與無效率，是故近年來行政院成立「行政院組織改造推動委員會」以推動行政院組織改造的各項工作，其主要改革方向有四：「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」，其中最引人注目的即是「行政法人化」議題(行政院人事行政局，2003a：1)。為積極推動行政法人化，行政院研擬「行政法人法草案¹」，於2003年4月22日會銜考試院送請立法院審議，但阻力甚大，審議進度緩慢。母法雖尚未通過，但總統於2004年1月20日公布「國立中正文化中心設置條例」，並自同年3月1日施行，使國立中正文化中心(簡稱兩廳院)成為第一個由行政機關改制為行政法人之機關，而由於兩廳院是行政法人首例，所以摸索過程中產生一些制度執行上的瑕疵²。

行政機關實施「行政法人」制度世界先進國家已有先例，例如英國、日本，但在我國則是屬首創制度施行成敗尚難以預期，早期我國將國立大學法人與行政法人掛勾，所以行政院院會在2003年6月11日所通過並函送立法院審議的「大學法修正草案」中增訂「行政法人國立大學」專章，希望將國立大學改制法人之相關規定納入以作為未來國立大學法人化之依據(2005年5月12日大學法修正

¹ 現有新版草案(2005.8.8)，行政院第2942次會議、考試院第10屆第143次會議決議通過，函請立法院審議。新版草案詳見 <http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/pllaw/download/PLRL94081601.doc> 檢索日期2006年2月9日

² 立委陳瑩2006年4月4日與4月7日二度召開記者會，抨擊兩廳院藝術總監平珩籌辦廣場藝術節涉嫌圖利特定人士，並竄改監察人報告，引發各界質疑兩廳院從公務機關改制為行政法人後，規避該有的監督機制。【2006-04-25/聯合報/C6版/文化】

案行政院版本，希望修正草案中能列有「國立大學得為公法人」之條文³，但在2005年10月3日立法院教育及文化委員會一讀時則被刪除，理由為相關配套措施未明⁴，由於事關我國高等教育制度重大變革引起各公私立大學校院與關心教育的團體與社會人士的關注。

我國早期政府將大學視為「國家機關」，基於行政一體所以須受國家的指示與監督。1990年代以後，台灣在政治體制轉型、社會結構重塑、校園民主覺醒三種運動的結合下，展開一連串的教育改革運動，其中大學要求自治，希望將政府監督及管理權限降至最低或者以「法人化⁵」組織來調整大學與政府的關係，所以大學法於1994年修正時就以學術自由⁶、教授治校來落實大學教育改革，以防堵國家的政治干預，但這種自閉式的防堵發展使大學脫離對國家與社會的責任，所以在跨入21世紀後，我國大學法再修正⁷時，在強固學術自由基礎下，如何提升大學成為具有創新、效能與前瞻企業性格應是未來修法的重點（法治斌、董保城，2003：173）。現行公立大學法律地位並非公法人，僅為教育部下屬機構，其人事、財務與預算運作與一般行政機關一樣同受拘束，即使現在有校務基金制度〈國立大學校院校務基金設置條例⁸〉之實施，但大學可自主的財務也僅侷限於捐贈收入、場地設備管理、推廣教育收入、建教合作與投資取得之收益，鬆綁程度仍然

³ 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，故行政院版修法時，將行政法人國立大學專章移除而僅先列一法源，以循序漸進推動並宣示國立大學朝改制公法人之目標。

⁴ 參見附錄一「大學法修正草案」立法院一讀會議記錄摘要（2005.10.3）（有關為何刪除國立大學法人化條文部分）。

⁵ 創設之理由係指國家不再堅持「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）。

⁶ 司法院大法官釋字第380號解釋稱：「憲法第11條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。」本號解釋理由書，基於學術自由，而推演出「大學應有自治權」的結論，故大學本身應享有自治組織權（釋450）與規範制定權（釋563）（李惠宗，2004：288-289）。

⁷ 2005年12月13日，立法院三讀通過「大學法」修正草案，改變大學校長選遴制度、鬆綁大學組織、人事及會計及彈性開放課程等，對國內高等教育影響重大，不過大學法人化制度在立法院教育及文化委員會一讀審議時（2005.10.03）就遭擱置刪除。

⁸ 「國立大學校院校務基金設置條例」於1999年1月14日經立法院完成立法，於同年2月3日經總統公布，依該條例第二條規定，國立大學應設置校務基金，及第十一條規定，國立專科學校得準用本條例之規定。賦予「捐贈收入」可不受相關會計、審計、預算、決算四部法規限制，學校得以充分利用，只需受教育部的行政監督即可，這是鼓勵學校籌募經費首見的具體放寬措施。2001年條文修正時，項目除捐贈收入外，擴充為場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及基金財務運作收入中的投資收益（湯堯、成群豪，2005：288-289）。

有所不足。

現今經濟的國際化趨勢，全球各國間相互依賴加深，彼此的競爭也益形激烈，而教育的知識往往被視為確保一個國家具有高生產勞動力、經濟成長與科技發展的動力，所以各國必須不斷提升學術才不會遭到淘汰，但提升學術不是純屬大學本身事務，國家也應高度介入，對於影響大學教學與研究等問題應該盡量鬆綁、尊重，同時各大學也應該充分體認必須承擔國家整體發展的責任，因此在教學、研究上都應有前瞻精神與企業效能，所以現今我國有必要檢討現行大學組織、校務決策模式與執行，以及教育部與各大學間的互動等等，但國立大學法人雖可提高自主性，但「有權就應該有責」，所以仍應有適度的監督體制以維護公共利益。

在民主社會中，政府做為人民（委託者）的代理人，無論政府以何種組織類型和治理結構提供各類公共服務，都必須能夠被課賦責任，否則就不能被稱之為「好的政府」。所以國立大學法人化制度如果無法滿足民主課責的要求，則其制度的建立和發展都將受到質疑與限制；相對地，如果國立大學法人化制度真能夠確實調和公部門的課責和私部門的效率，那麼國立大學法人化制度的存續與成長將獲致較大的機會和保障，所以我國國立大學法人監督機制的完善與否就相當重要，可參考外國例子持續改善與健全其監督機制，也就是國立大學法人雖然享有一定程度的獨立自主性，但仍須接受內部監督、準外部監督與外部監督等各類課責機制的規約。

第一節 研究動機

論文題目定為「國立大學法人規劃與未來監督機制之研究」的動機，是因為近年來國立大學法人化政策逐漸成為高等教育熱門的討論話題，正反意見爭論不休，引起筆者深入探討的興趣。筆者本身大學是師範體系畢業，所以想寫有關教育領域方面的題目，而目前小學教育、中學教育因為有多所師院（現改名為教育大學或自行升格）與師大在這塊領域鑽研，相較起來高等教育領域反而少人鑽研，所以95學年度淡江大學首創成立「高等教育研究所」，也有多所學校將跟進申請（如台師大），加以高等教育在不斷轉型，迫切需要有關方面的研究給予變革建議，所以筆者希望在此能有微薄貢獻，加以94學年度筆者就讀碩三，擔任台灣師範大學校務會議、行政會議、學生申訴評議委員會研究生代表，並擔任校務會議常設委員會委員，積極參與、接觸學校事務，所以論文題目研究範圍設定在高等教育層次，訪談個案也以台灣師範大學為例。

「國立大學法人規劃與未來監督機制之研究」這題目可說涵蓋多方面：教育、法律、公共行政，屬於跨領域，所以寫來常感有所不足之處，碩班期間黃東益老師所開設的「人文暨社會科學研究方法」、「政治教育與政府再造專題研究」；曲兆祥老師所開設的「行政立法兩權專題研究」；台北大學法學研究碩士學分班—梁宇賢老師所開設的「公司法」；國立台北教育大學教育領導碩士學分班—林文律老師所開設的「教育行政原理」、盧俊成老師所開設的「企業管理理論與實務」，都是與本篇論文有關的課程，對於寫作此篇論文有許多的啟發。有關教育部原本規劃國立大學能改制為「行政法人」，是屬於政府組織再造的一環，檢視全球政府組織改造的主要趨勢是「民營化」與「分權化」，而在行政組織議題上，行政機關「公法人化」主要是屬分權化的議題，也就是將特定機關或機構獨立出去，賦予其與國家法人有別的法律人格，用以分擔國家任務之履行，也就是由「集權」走向「分權」，由「大有為政府」走向「小而能政府」。現今科層體制金字塔型的行政組織型塑的行政一體，有其優點，但現代行政講求一定的機能與柔軟性，必須適時、適法地鬆綁行政權的規制，才能提升行政效率（李建良，2002：43-44）。

「行政法人」制度是採折衷的組織模式，一方面保留私法型態之人事及預算靈活性，另一方面兼具公法組織型態之公共性及行政監督可能性，核心乃是希望對

於原本公務機關的「人事」、「會計」制度有一定程度的鬆綁，以求增進效率，是故「行政法人」的概念，成為「公務機關」與「財團法人⁹」以外的第三種選擇，而增加行政組織的「效率」與「彈性」是創造「行政法人」的主要目的（林明鏘，2003：7；劉靜如，2003：43）。

現今我國國立大學法人與行政法人政策已脫鉤，而未來我國國立大學法人化要採財團法人、行政法人或特殊法人，目前尚無定論，而因為國立大學法人化政策教育部仍要積極宣導推動¹⁰，所以本論文將針對國立大學法人化後，其內、外部監督機制做一探討，以提供政策建議。

國立大學法人化的問題，最早被提起是在 1986 年，當時台大學生所發起的大學改革運動，主張國立大學法人化的主要目的是基於保障學術自由與大學自治的理念，希望將大學從教育部的控制下解放出來，雖然 1994 年所修正公布的大學法未能使國立大學法人化，但也爭取到現行第一條第二項中「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」的明文規定，但 1994 年版大學法修正公布以後，國內大學受限於法規，使得組織運作及學制的彈性不足，無法因應全球化的競爭與衝擊，教育部因此提出修正案，2005 年 12 月 13 日立法院三讀通過「大學法」修正案，改變大學校長選遴制度、鬆綁大學組織、人事、會計及彈性開放課程等，對國內高等教育影響重大，不過國立大學法人化條文則暫被擱置。

我國行政法人之設置是受歐美各國「民營化」思潮的影響，並間接受到日本推動「獨立行政法人」之啟示，認為傳統科層式的行政機關已經不再是實行公共任務的唯一選擇，也不見得是最適合的方式，為了突破困境，應該調整傳統政府之組織體制或者結合民間資源、引進民間活力的方式，在不增加政府支出的條件下，有效達到提升經營績效及服務品質的目標（周志宏，2003：2）。但國立大學

⁹ 財團法人：係為特定目的之促進與實現，以捐助財產為基礎，並以設立的章程為活動依據，而具有權利能力之法人。舉凡學校、寺廟、醫院、慈善團體等，均可利用財團法人之方式，以達其設立之目的。要特別注意的是：財團法人皆以“公益為目的”。財團法人依據民法的規定是非營利法人沒有錯，但是，在財團法人設立目的範圍內，一樣可以從事一般的商業活動，只是這些商業活動的收入，必須要用於公益目的，這樣還是可以維持財團法人作為非營利法人的特性。

¹⁰ 2005 年 12 月 13 日教育部高教司發佈新聞稿提到：「本次大學法修法過程中，原列為修法重點卻引發較多爭論的幾項議題，如高等教育審議委員會、國立大學法人化等，在折衝或協商過程中雖未被納入修正條文，但教育部後續仍會就相關問題癥結進行深入的探討，做為未來推動修法之參考。」

法人化與行政機關法人化，並不能完全劃上等號，因為就算追求績效、卓越也不應犧牲大學所應強調學術自由與大學自治的原則，國立大學法人化主要是追求學術獨立、財務自主、人事自主，強調大學內部成員共同參與的自治、自律與自我負責。

第二節 研究目的與問題

本文主要在探討一般國立大學在轉變為公法人後，大學的體制與運作有什麼明顯的改變，但由於本題目可探討的主題非常多，故筆者將其範圍予以限縮，把焦點集中到一個適合的可做範圍，以期能表達出較正確的事實和概念，並做一政策預評估。

一、將行政機關「法人化」實施機構，範圍限定在國立大學

行政法人制度的建立，乃在確保公共任務實施的前提下，對於部分不適合由政府機關推動，亦不宜由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低的業務，透過組織型態和經營管理方式的改變，達到專業性目標或強化成本及經營績效。而行政法人較適合用於文教與藝術機構，故本論文將範圍限定在國立大學而不是一般的行政機關。而且教育部政策方向是希望未來我國國立大學彈性採取雙軌制¹¹，可分為一般國立大學與國立大學公法人，本研究所指稱的國立大學是指未來可能發展為公法人的國立大學。

二、主要探討國立大學法人化後，監督機制的運作

因為國立大學法人化後，政府（教育部）對國立大學的主要功能將包括以下四項（陳惠馨，1995：209-212），本論文限縮在監督機制的探討：

- （一）財務功能：教育部透過經費核撥、捐贈或公有不動產之無償使用，給予國立大學財源上之資助。
- （二）督導功能：教育部依照相關法令規定、績效評鑑制度等，以較超然的立場來監督國立大學的業務。
- （三）保護功能：因應環境的變遷，國立大學有時會發生營運困難或損害服務對象權益等問題，而教育部的適時介入，負有保護國立大學與受教學生的功能。
- （四）諮詢功能：國立大學法人化後，新進人員將不具有公務員身分，故教育部

¹¹ 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（研議成立中）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（教育部，2003）。

應透過訓練與輔導，積極扶助國立大學運作與發展。

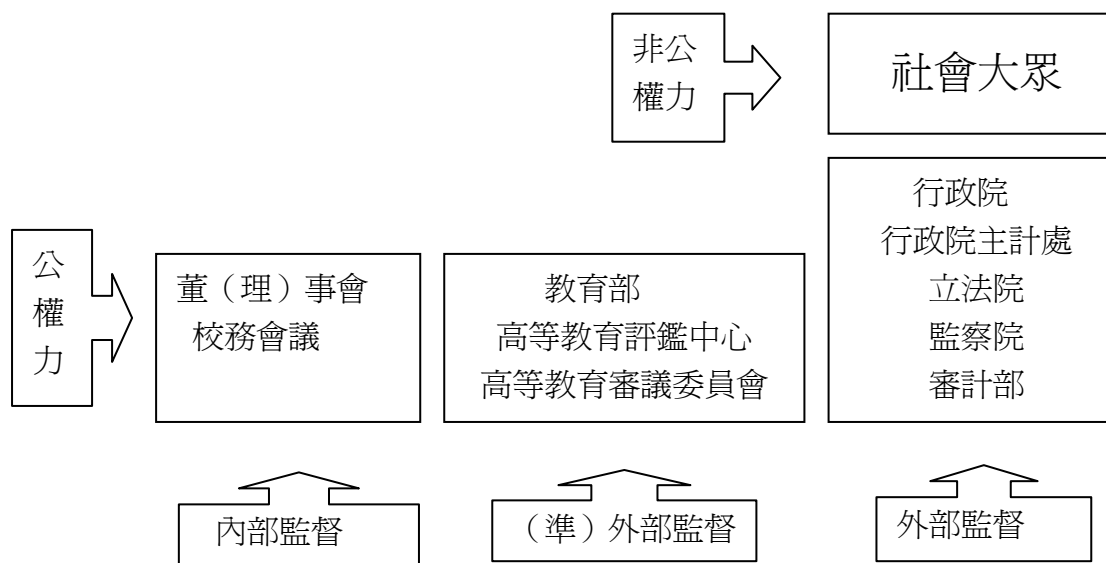


圖 1-1 國立大學法人 監督系統圖

資料來源：本研究

我國法人之監督機制，可分為立法監督、監察監督、審計監督、輿論監督、監督機關監督、內部監督六項機制（宋餘俠等人，2004：274）。本文將限縮討論國立大學法人化後，監督機制的運作，分別論述外部監督（限縮在監督機關監督）、內部監督。參見圖 1-1，外部監督（監督機關監督）主要來自教育部、高等教育評鑑中心、高等教育審議委員會（研議成立中）；內部監督則是透過大學當局的權力分立，包括校長、董（理）事會¹²、校務會議。

¹² 董事與理事在功能上本無差別，均為法人之執行機關。但目前實務上依人民團體法設立並登記為法人者多設理事或理事會，依公司法設立之營利性社團法人則設董事及董事會（某些類型之公司僅設代表公司之股東、執行業務之股東）（周志宏，2005a）。

壹、研究目的

雖然相關法規尚未通過，但本論文擬以教育部「國立大學法人化」的政策大方向為重點，就「國立大學法人規劃與未來監督機制」加以探討、分析。國立大學法人化條文被擱置原因在於相關配套政策未明，而其配套措施有許多，本文只就監督機制做探討，因為國立大學法人化政策利弊互見，本文是希望當採行此項政策時，能給予監督機制的建議。本文將監督機制分為外部監督（第五章）與內部監督（第六章）兩個部分，嘗試做一政策預評估並提出建議意見。研究目的如下：

- 一、探討「公司治理」理論與美國大學董事會在董事會制度方面，能提供我國規劃中的「國立大學法人董事會」之借鏡。
- 二、了解日本國立大學法人目前的實施情況與其高等教育的評鑑架構，而其與我國國立大學法人實施後，高等教育的外部監督機制（教育部、高等教育評鑑中心、高等教育審議委員會）有何關連、借鏡。
- 三、依據前述分析與個案（台師大）訪談研究成果，提出對國立大學法人，外部監督、內部監督及後續相關研究的建議。

貳、研究問題

依據研究動機與研究目的，以下就本文所要探討兩個主要研究問題闡述如下：

一、在理論部分

公司治理概念一般泛指公司管理與監控的方法，主要是應用在營利組織，如要彈性應用於非營利組織（國立大學法人）是否恰當？因為營利組織與非營利組織存在基因上的差異，前者是以營利為目的，後者則是服務大眾以實現一個「公益的使命」，也沒有受到市場的測試。所以本論文將探討公司治理理論如何在監督機制方面，給予國立大學法人一些政策建議？如何利用獨立董事制與審計委員會等機制，來解決資訊不對稱問題所產生的道德危機？

二、在實務的政策規劃與運作部分

- (一) 在國立大學法人政策部分：現行高等教育體制運作下，為何教育部要推行國立大學法人化政策？社會各界的疑慮有哪些？會造成哪些衝擊？因應措施為何？
- (二) 在外部監督部分：國立大學法人化改革後，政府將大幅度減少對大學的直接干預，規劃改由「高等教育評鑑中心」與「高等教育審議委員會」來扮演外部專業監督，專業監督與以往的法律監督有何差異？前述兩個機關各扮演什麼角色？日本 2004 年全面推行國立大學法人化，與我國改革關連性與借鏡為何？
- (三) 在內部監督部分：未來國立大學法人規劃引進董事會，其制度規劃為何？有何可能缺失存在？而目前我國私校就是法人型態並採董事會制，但私校董事會的運作缺失為外界詬病許久，有哪些缺失存在？在參考美國大學董事會運作情況與公司治理理論後，有那些方式可參考以避免私校董事會運作缺失同樣出現在國立大學董事會？

第三節 研究架構與方法

壹、研究架構

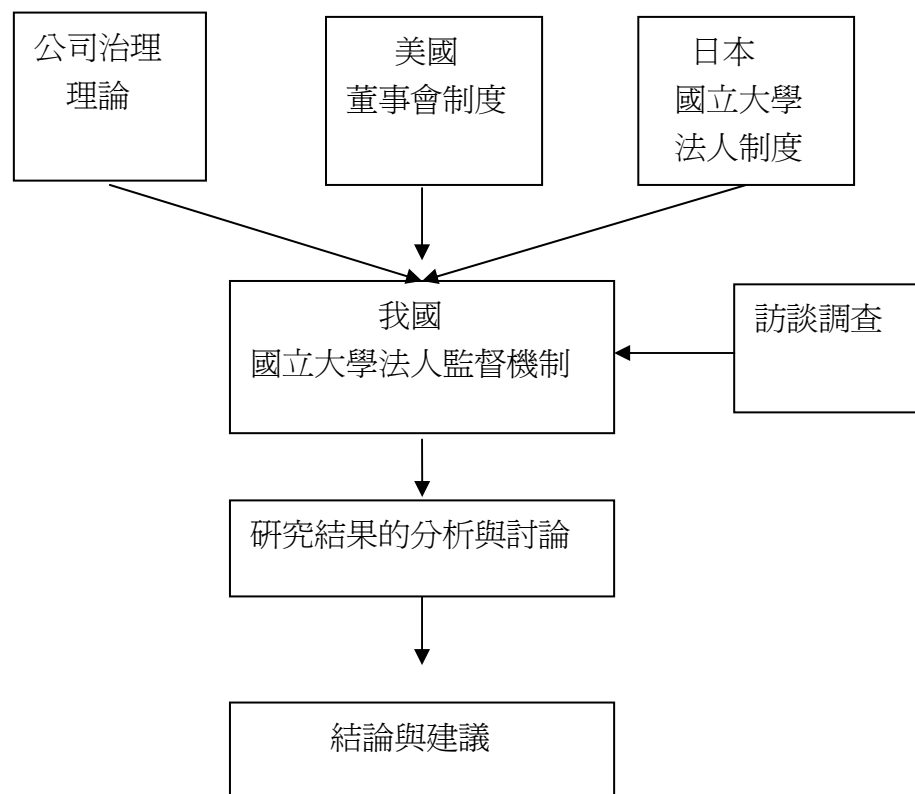


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究

依據前述研究目的畫出圖 1-2 研究架構圖，並進一步預估出我國國立大學法人未來監督機制的內部、外部運作架構圖（圖 1-3、1-4），將分別於第五章、第六章深入探討分析，本節只先予以概略敘述。

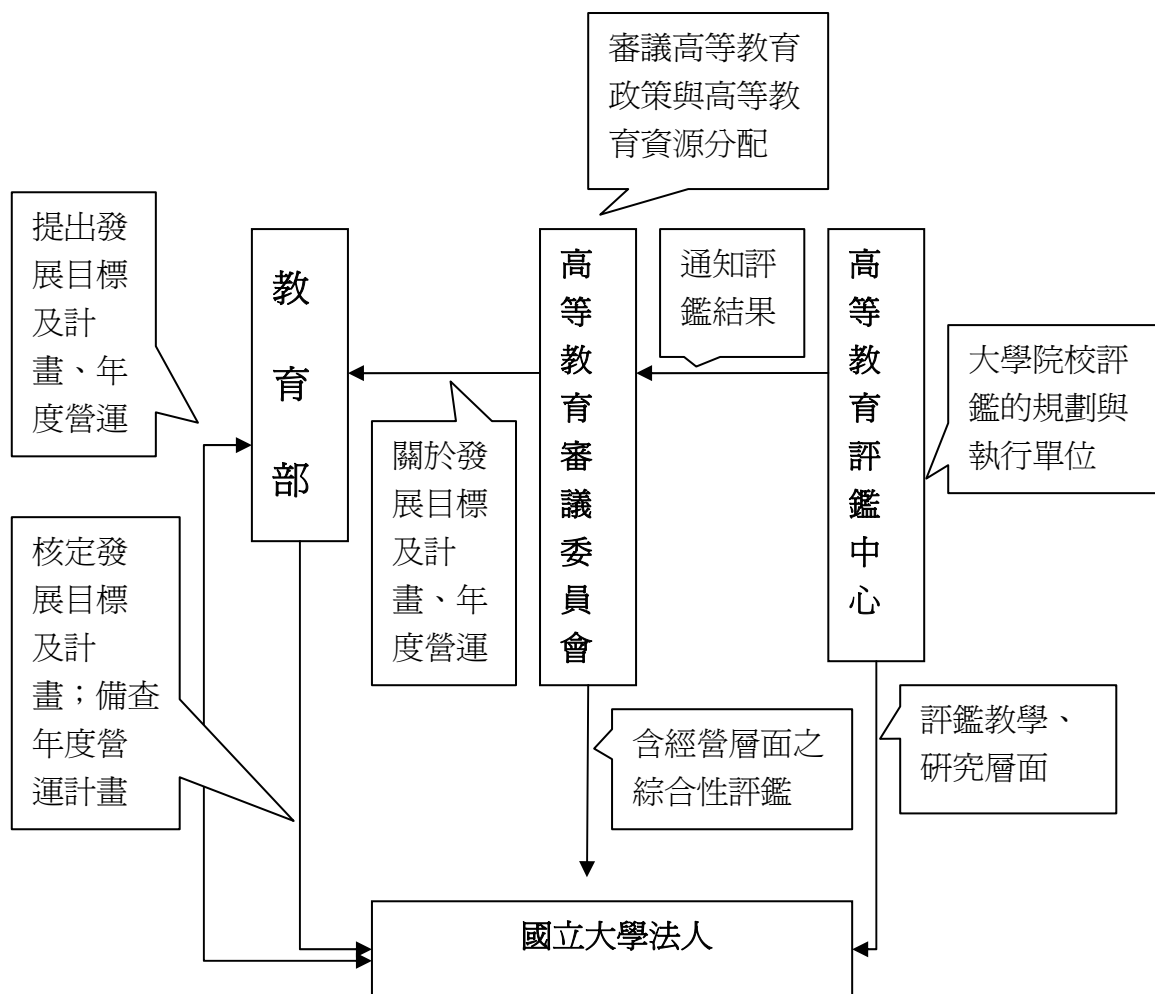


圖 1-3 國立大學法人外部監督機制運作架構圖

資料來源：本研究

本論文將外部監督限縮於監督機關監督，而國立大學法人的監督機關為「教育部」，未來教育部規劃的部分監督權限，將轉移給「高等教育評鑑中心」（2005.12.26 成立）與「高等教育審議委員會」（研議成立中）。本架構圖主要參考日本國立大學法人化制度。

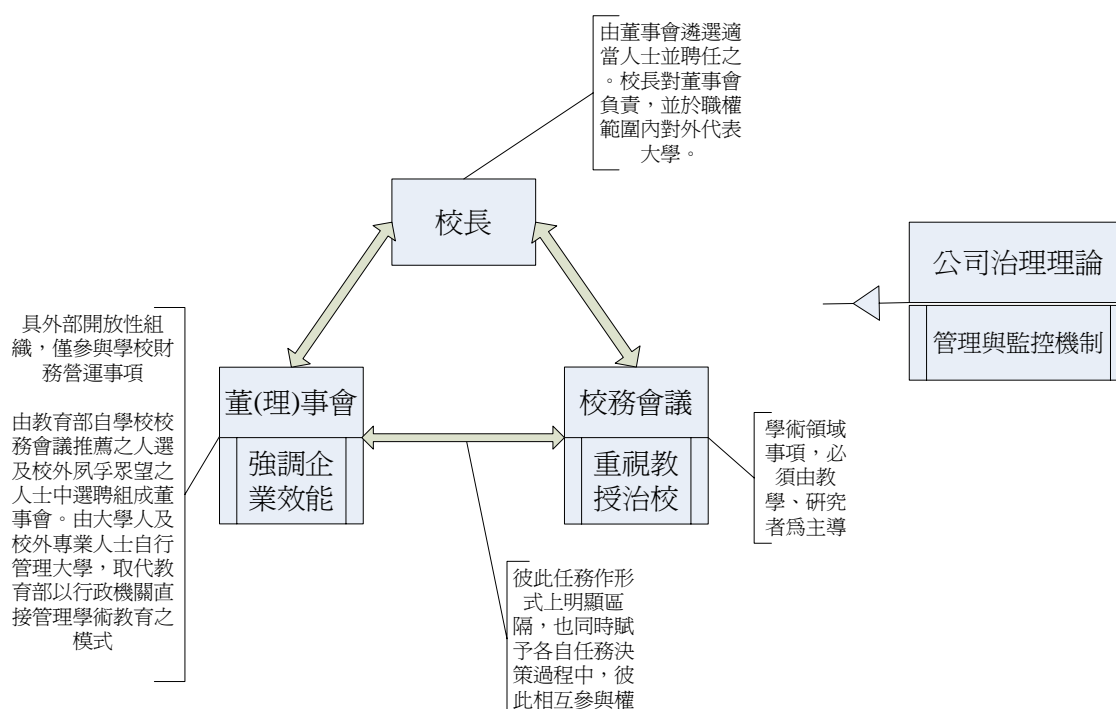


圖 1-4 國立大學法人內部監督機制運作架構圖

資料來源：本研究

未來我國國立大學法人並無規劃監事會（或監事）的制度，故內部監督主要是透過董（理）事會。現今我國私立大學就是採取董事會制度，校內主要的權力機構就是董事會、校長、校務會議三者，而依私立學校法第五十四條規定，私立學校校長「依據法令綜理校務，執行董事會之決議，並受主管教育行政機關之監督。」可見校長係向董事會負責；另外依據舊大學法（1994 年版）第十三條規定，「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項。」¹³因大學法與私立學校法共同適用之結果，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。所以我國立大學法人化後，採用董事會制度必須先釐清三者的職責與關係，以免產生現行私校的一些運作問題。

此外我國私校董事會同時扮演管理學校基金與監督財務的角色，不免角色衝突，也易引起外界猜疑，為防董事會掏空校產，故另設一個專門監督學校財務之組織，不失為改進董事會績效的方法，本文第六章建議引進獨立(外部)董事制並

¹³ 現行（新）大學法（2005 年 12 月 13 日立法院三讀通過）則刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字，俾釐清校長與校務會議之權責，但校務會議的職權（新）大學法第十六條並未變動。而校長依現行（新）大學法第八條之規定，仍有「綜理校務」之責。

設置審計委員會，職權為會計程序的監督及查核、財務控制的監管、確保預算編列平衡、監督財政支出是否符合預算編列並監督行政部門是否遵循法令與大學內部行為準則。我國將董事會制度¹⁴引進國立大學，是參考美國的大學治理，因為相較於美國，台灣的大學受人事、財務的限制很大，是故台灣在參考國外大學制度後，應找出一套新的管理監督機制，以確實發揮高等教育的功能及其社會價值，來追求卓越以提高國家競爭力。

貳、研究方法

介紹本論文所採的研究方法，有如下三種：

一、文獻分析法

收集國內外行政機關、國立大學這兩者法人化實施的相關資料，特別集中在監督機制方面，加以整理、分析、歸納，瞭解其實施的背景與成效，並與理論（公司治理）相互驗證，以找出適合我國國情的制度。而我國國立大學實施法人化後，是否能達成其預期目標，如不行，則監督機制改進的策略應為何？

二、比較研究法

行政法人制度在我國尚屬首創，不是政府改造的萬靈丹，也不是洪水猛獸，應該只是較佳的選擇策略之一，故在實施前，應先做好政策分析，在比較日、美等國的監督機制優缺點後，歸納出我國未來的政策方向以供參考。而當法人化落實在國立大學後，是否也能達到預期政策效果？是否會衝擊大學學術自主？而在追求卓越上，美國的董事會制度是否可為我國採納？本文希望能達到政策預評估的成效，並根據比較研究之發現，以提供未來我國國立大學法人化後，監督機制運作的規範建議。

三、訪談法¹⁵

訪談採個案探討，選取個案學校為「國立台灣師範大學」，是屬非隨機抽樣的

¹⁴ 董事會設計之目的在使行政法人國立大學具有外部開放性、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）。

¹⁵ 「訪談題綱」參見附錄七。

「立意抽樣」，因為筆者擔任台師大校務會議常設委員會委員，有機會了解、接觸台師大校方重要代表性人物，較能便捷地取得有用的資料以達到研究的目的。訪談對象如表 1-1 為：(一) 不兼行政職的教師校務會議代表；(二) 行政主管。前者為監督者（訪談到教師代表：常設委員會召集人、經費稽核委員會召集人），後者為被監督者（訪談到行政主管：教務長、主任秘書、人事室主任），經訪談以了解師大現行組織運作，期盼透過諸位訪談者寶貴經驗與智慧的分享，能對於台師大監督機制的現況有進一步了解，也了解師範體系學校對於教育部可能推動國立大學法化政策的疑慮與看法。訪談是採「半結構性」的訪問，預先設計好訪談題綱，但沒有設計供訪問者選擇的答案，受訪者可以就所問的問題來自由回答。

表 1-1 訪談對象

教師校務會議代表（不兼行政職）		
一	94 學年度校務會議 常設委員會召集人	國文系董俊彥教授
二	94 學年度校務會議 經費稽核委員會召集人、常設委員會委員、全國教師會大專院校委員會委員	國文系簡明勇教授
行政主管		
三	94 學年度校務會議 校務研究發展委員會委員兼執行秘書、教務長	資訊教育學系 何榮桂教授
四	秘書室	王希平主任秘書
五	人事室	林淑端主任

附註：台灣師範大學組織章程第二十條規定：「校務會議設校務研究發展委員會，研議校務發展相關事宜；經費稽核委員會，稽核經費運用相關事宜；校務會議常設委員會，於校務會議未開會期間處理各有關事項。前項各委員會由當然委員及推選委員組成之，其組織章程或設置辦法另訂之。校務會議得視需要成立各種專案小組，處理校務會議交議事項，其成員由校務會議推選之。」

第四節 名詞定義與章節安排

壹、名詞定義

一、國立大學

我國只有台北市立教育大學、台北市立體育學院不屬於國立，但由於比例甚微，且日本推動皆慣稱國立大學法人，我國教育部推動政策時的法規、用詞也通稱國立大學法人，所以本文用詞不採「公立大學」而採「國立大學」，以避免行文時國立、公立交雜使用造成混淆。所謂「國立大學」是指財源主要由國家預算支應，因係教育部所附屬，所以必須受限於政府機關之人事、會計、預算、審計、採購等各種法令限制，而且學校用人也必須依照公務人員等相關法令，不過近來已有鬆綁的趨勢。

二、行政法人

行政法人化是藉由法律的創設及彈性的授權，使得在傳統行政機關之外，能夠成立公法性質的獨立法人。行政法人一方面可以引進企業管理之精神，使這些業務的推行更專業化、更具有效能，並且不受到目前行政機關有關人事、會計等制度的束縛；另一方面，政府仍可確保這些公共任務之實施與品質。行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局（2003：10）將行政法人的特徵歸納如下：
〈一〉其所執行之公共任務，國家仍有義務確保其執行；〈二〉其業務之執行有專業化需求，或須強化成本效益及經營績效；〈三〉其所執行之任務不適宜由傳統行政機關或民間辦理；〈四〉涉及公權力行使之程度較低。

目前推動文教機構「行政法人化」是中央政府推動的組織再造方案中，一項重要的變革，那與一般的行政組織有什麼不同？從「中正文化中心設置條例草案」大致可以看出它的幾項特色（劉新圓，2003）：

〈一〉不進用公務人員：這是基於專業性、彈性與精簡等需求的考量。文教機構與一般行政組織的最大不同，在於它的獨立性與機動性強，專業與創意的要求高。創意是文教機構運作的重要條件，而這樣的環境是不適合公務員的，而公務員的參與也不利於這種組織的發展。因為一旦通過國家考試成為公務員，不只拿到了

鐵飯碗，而且在生活上也享有相當優厚的保障，因為這樣的安全感，使公務員在職場上普遍缺乏衝勁，凡事只求不出錯，而極少大膽嘗試冒險革新。

〈二〉採合議制：設立董（理）事會與監事會，定期召開會議，前者決定重要的工作方針與決策，後者審查財務。這樣的組織形式與一般民間財團法人基本上並無二致。唯一的差別是行政法人的財源直接來自國家的預算，而財團法人則屬於民間機構，必須自籌經費。行政院之所以大力鼓吹文教機構轉型為行政法人，主要就是因為這樣的組織既擁有民間基金會的活力、效率與彈性，又同時具有公家單位的穩定特質。

三、監督機制

主要功能在於防弊，行政法人是為履行特定任務，故如何給予財政支持、避免過度干預、定期績效評鑑、確保適時監督等等，即是監督機關的責任。行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局（2003：11），歸納認為政府對於行政法人應該〈一〉給予財政支持方面，行政法人制度並未將減輕國家財政負擔納為制度選擇的重要考量，相反的，為了確保其所負擔公共任務的適切履行，不論是國有財產的處理或核撥經費的編列，都應該給予足夠的支持；〈二〉避免過度干預方面，對於相關機關成員的聘派應慎重並避免酬庸；〈三〉定期績效評鑑方面，此係監督機關用以檢證行政法人任務遂行程度及其效能的重要手段，對於行政法人任務功能的定期檢討、國家財政的合理支持，以致於其相關機關成員的聘任等，都有無法取代的地位；〈四〉業務監督方面，舉凡行政法人之人事、管理等規章、年度營運、會計報告、財產處分，及其他相關事項，皆應報請監督機關備查，對於自有不動產處分或其設定負擔等重大事項，更應經監督機關核可後始可為之。至於涉及違法疏失情事，監督機關亦得為必要之處分。

我國行政法人之監督機制（可適用於國立大學法人）可分為立法監督、監察監督、審計監督、輿論監督、監督機關監督、內部監督六項機制，簡要說明如下（宋餘俠等人，2004：274-275；行政院人事行政局，2005）：

（一）**立法監督**：設立行政法人是為辦理國家任務，因為涉及國家公權力之執行，所以（1）設立的個別性法律仍須經立法院審議通過；（2）政府機關核撥行政法人的經費應依法定預算程序辦理，亦需受立法院監督，但國立大學自

籌經費部分則可自行運用。

- (二) **監察監督**：監察院為國家最高監察機關，行政法人法草案（2005.8.8 版，案經提行政院第 2942 次會議、考試院第 10 屆第 143 次會議決議通過，函請立法院審議，目前立法院尚在審議中）旨在規範行政法人，不是用以限制監察院職權之行使，監察院仍可依監察法等相關法令之規定，對行政法人行使監察權。
- (三) **審計監督**：行政法人法草案第十七條第二項規定，行政法人決算報告書，審計機關得審計之；審計結果得送有關單位做必要之處理。
- (四) **輿論監督**：行政法人是以績效為導向的組織體，實不宜於事前過多干涉，但仍須詳密的事後監督設計。且行政法人法草案第三十六條規定：「行政法人之相關資訊，應依政府資訊公開法規公開之；其年度財務報表及年度營運（業務）資訊，應主動公開。」而在政府資訊公開法未完成立法施行前，應依行政資訊公開辦法有關規定辦理。
- (五) **監督機關監督**：行政法人法草案第十三條規定：監督機關之監督權限如下：
1. 發展目標及計畫之核定。
 2. 規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果及決算報告書之核定或備查。
 3. 財產及財務狀況之檢查。
 4. 營運（業務）績效之評鑑。
 5. 董（理）事、監事之聘任及解聘。
 6. 董（理）事、監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分。
 7. 行政法人有違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分。
 8. 自有不動產處分或其設定負擔之核可。
 9. 其他依法律所為之監督。

行政法人法草案第十四條規定，監督機關為評鑑行政法人績效，應設行政法人績效評鑑委員會，其委員包括有關機關代表、學者專家及社會公正人士等。

行政法人法草案第十五條明定行政法人績效評鑑之內容：

1. 行政法人年度執行成果之考核。

2. 行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量。
3. 行政法人經費核撥之建議。

（六）**內部監督**：行政法人內部監督機制可透過董（理）事會¹⁶及監事會（或監事）¹⁷予以監督。

由上述分類可歸納出（一）至（五）是外部監督，（六）是內部監督，而本論文「國立大學法人監督機制」主要研究範圍限縮於（五）、（六），也就是監督機關監督與內部監督，而國立大學法人的監督機關為教育部，而未來教育部的部分監督權限，將轉移給高等教育評鑑中心（2005.12.26 成立）與高等教育審議委員會（研議成立中）；至於內部監督機制，國立大學法人不同於一般行政機關，而且教育部規劃中的國立大學法人董事會制度與我國私立大學財團法人董事會一樣並無監事會（或監事）的設置，所以董（理）事會要負起國立大學法人內部監督的主要責任。

¹⁶ 行政法人法草案第八條第一項規定：「**董（理）事會職權**如下：一、發展目標及計畫之審議。二、年度營運（業務）計畫之審議。三、年度預算及決算之審議。四、規章之審議。五、自有不動產處分或其設定負擔之審議。六、其他重大事項之審議。」

¹⁷ 行政法人法草案第九條規定：「**監事或監事會職權**如下：一、年度營運（業務）決算之審核。二、營運（業務）、財務狀況之監督。三、財務帳冊、文件及財產資料之稽核。四、其他重大事項之審核或稽核。」

貳、章節安排

本論文共分七章，分別闡述如下：

- 第一章 緒論：主要在說明本研究之研究動機、研究目的與問題、研究架構與方法、名詞定義與章節安排。
- 第二章 大學治理模式的轉變：探討政府、高等教育、市場三者間的動態變化關係，分別為「政府在高等教育中的角色」、「法人監督機制的相關概念」、「教授分治制與教授主導制」。
- 第三章 公司治理理論與政府組織再造：探討「公司治理」對於國立大學法人董事會如何建構完善的內部監督有何啟示？何種監督制衡機制較能達到興利、除弊的效用？由於國立大學法人化屬政府組織再造的一環，故概略敘述政府組織再造。
- 第四章 外國國立大學法人監督制衡機制之現況與研析：自 1980 年代以來，各國教育改革因世界經濟、資訊與科技全球化之影響，似乎出現了聚合的過程，顯現出類似的發展趨勢與模式。本章分節討論「日本國立大學法人化制度」與「美國大學董事會」對我國的啟示？因國立大學法人化後，將有較高的自主性，不過仍應有合宜的監督機制以防止濫權或形成脫韁野馬。
- 第五章 我國國立大學法人外部監督機制：探討「教育部」、「高等教育評鑑中心」、「高等教育審議委員會」三者於國立大學法人制度實施後，制度有何大變革？所應扮演的專業監督角色如何？
- 第六章 我國國立大學法人內部監督機制：探討國立大學法人制度實施後，其內部權力在分立制衡下，董事會、校長、校務會議三者所扮演的角色如何？與改制前有何重大轉變？
- 第七章 結論與建議：說明研究發現、研究限制並提出建議及後續的研究方向。

