

第五章 我國國立大學法人外部監督機制

我國未來實施國立大學法人，其外部監督（限縮在監督機關監督）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：校長、董（理）事會、校務會議。

國立大學法人化後，將賦予各大學自身經營的獨立經營責任，教育部不再是主管機關，而是定位為監督機關，以符合專業、中立理念的制度安排。這樣未來國立大學法人一方面擁有自有財產和校務基金，可自行運用與收益（增加國立大學自籌經費壓力）；另一方面，政府依據大學評鑑來核撥經費，可減少必須提供各校全額補助時的財政負擔，以使高等教育資源發揮最大經濟效益。

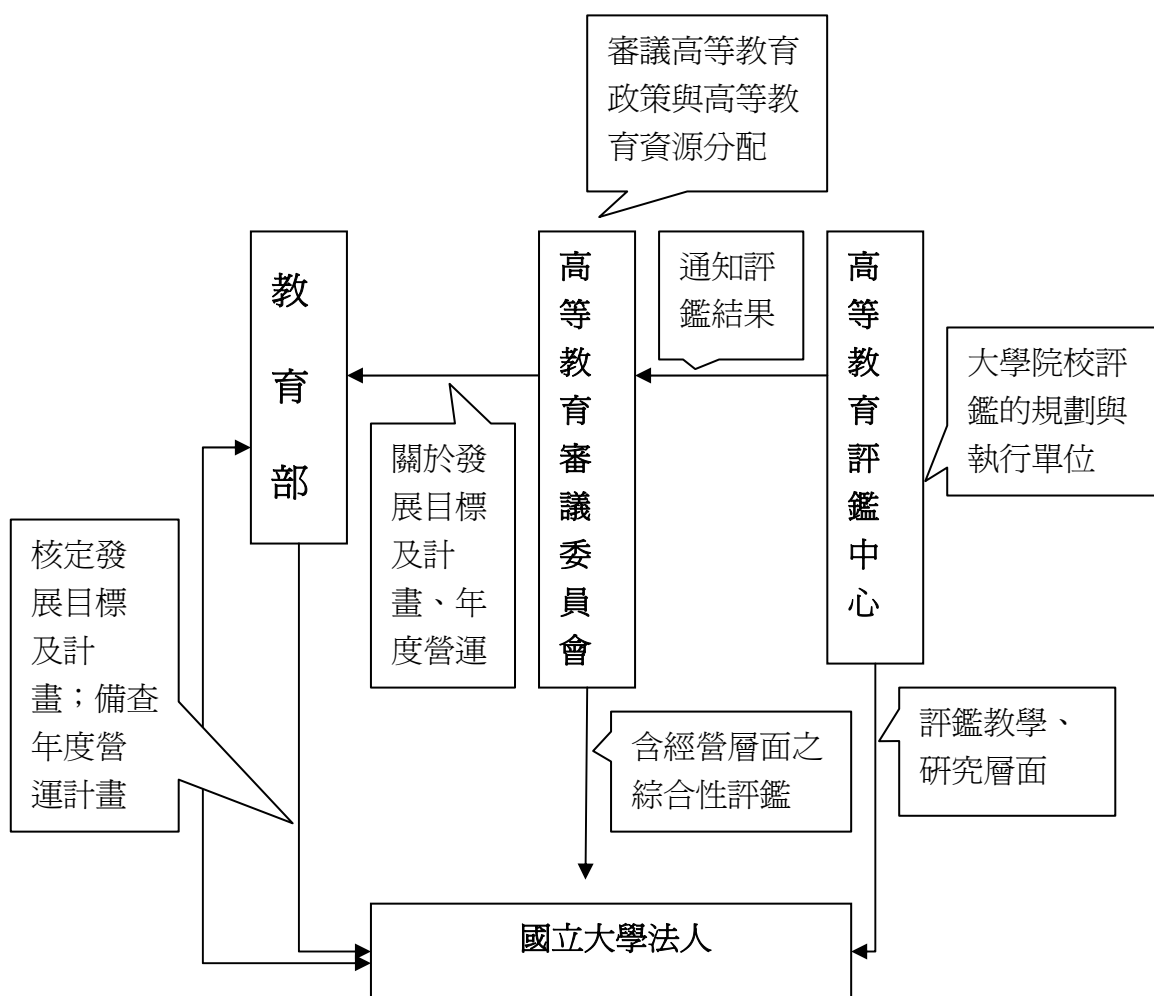


圖 5-1 我國國立大學評鑑架構（法人化後，外部監督機制）

資料來源：本研究

考量國內外改革的方向，本章歸納出我國未來國立大學法人化後，外部監督機制的架構如圖 5-1，以下分三節分別論述以釐清概念。

第一節 國立大學法人之設置程序與類型

壹、國立大學法人設置程序

我國推動國立大學法人化，目的是要提高大學的自主性，以保障學術自由與大學自治，並追求卓越、品質、績效。所以對於影響大學教學與研究等問題應該盡量鬆綁、尊重，政府所應做的只是在法制上確定大學自主的原則，其餘的儘量不要介入，訪談台師大教師教務會議代表與行政主管時，他們也都有類似看法如下：

我覺得大學一個非常重要就是所謂學術自由與大學自主的精神，這是非常重要的，所以我不認為教育部要給大學太多的干涉，不管是以前的舊大學法或新大學法，那個原則上訂一下就好，不要訂的太細，假如說你要讓大學可以發展成它有特色，這種學校你應該讓他自主，自己獨立去發展，所以我不認為教育部或是外界對大學有太多的干涉或是說監督。(何榮桂)

教育部應該回歸到尊重大學自主，而避免「監督」，以免形成「教育部的國立大學」而不能發展出它本身的特色，教育部應該站在協助、輔導，而不是監督。(王希平)

其實站在教育部的立場，它是覺得不應該去監督太多，那為什麼教育部會讓學校覺得它監督更多了？原因是教育部還有一些太上皇，像是行政院主計處、行政院人事行政局、審計部。(林淑端)

此外我國國立大學法人成立的流程，可適度參酌圖 5-2 行政法人成立之標準作業流程，循序漸進地推動改革。

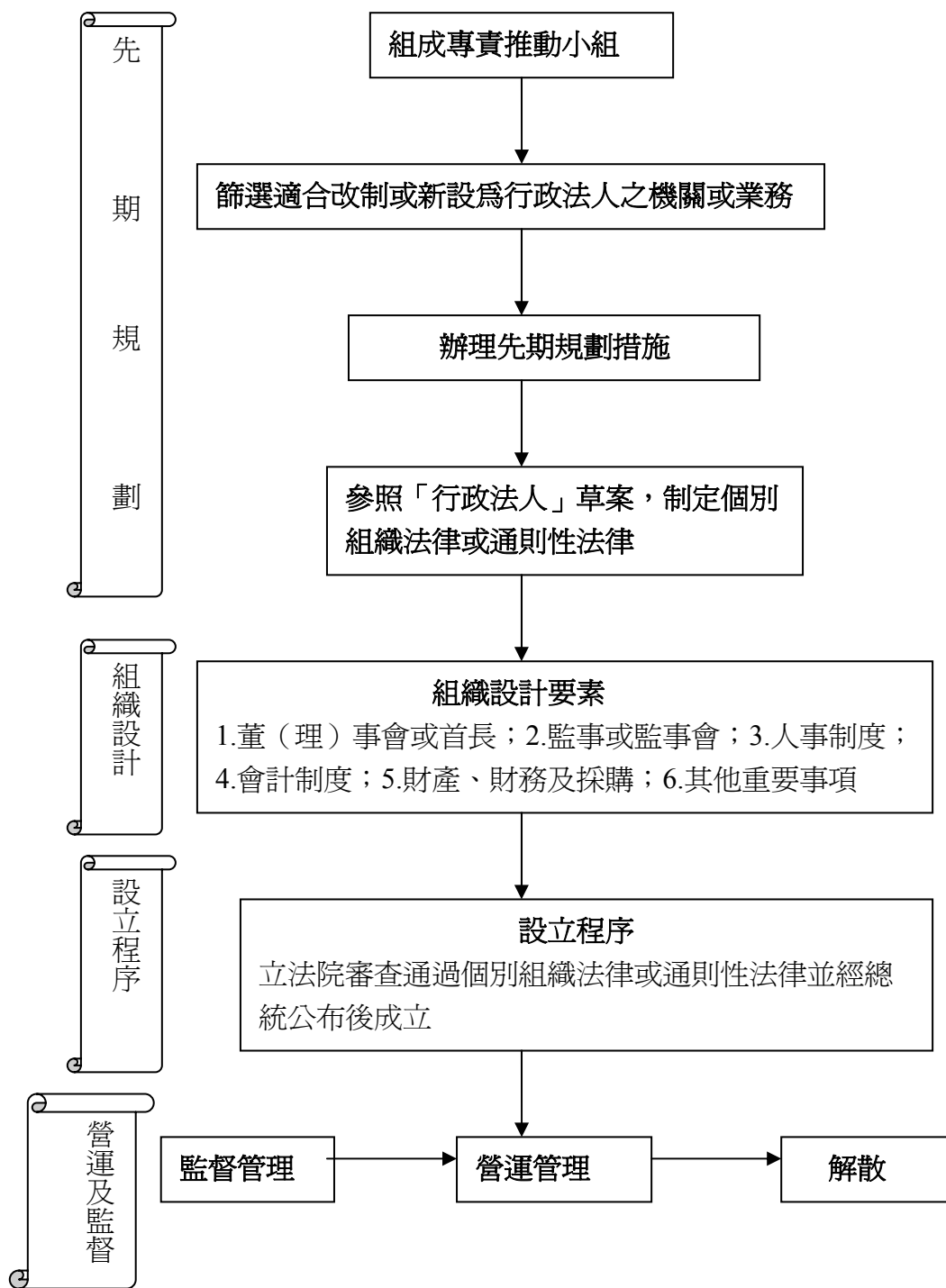


圖 5-2 行政法人標準化作業流程圖

資料來源：行政院人事行政局，2003b

我國國立大學法人化，原本是屬於政府組織再造中行政機關行政法人化的一環，但由於國立大學與行政機關兩者之間有其差異性，所以制度宜彈性調整以免損及大學自主與學術自由，不過行政法人設置程序仍可給予國立大學法人制度性參考。參見圖 5-2 在「先期規劃」目前教育部已組成特別小組來規劃國立大學法

人組織型態，而目前雖然規劃採取雙軌制（是否法人化尊重各大學意願），但只是為了減少阻力以利國立大學法人化制度順利推動，不過卻會造成制度的混亂，是故採單軌制或雙軌制還有待商榷。目前教育部屬意適合先走向法人化的學校是台灣大學與成功大學，這兩間學校科研能力、募款能力、學校規模、類科完整性都是國內較佳者，在5年5百億中兩校獲得近半的經費，強者恆強，未來極有可能成為我國卓越研究能力的指標性學校。此外我國在推動國立大學法人化制度前，也應效法日本由國會先行制定通則性法律，或在大學法中取得法源依據再去推動，以免造成目前我國行政法人法草案尚未通過，國立中正文化中心卻已先行一步法人化，可能衍生許多問題，例如未來子法與母法會不會抵觸？

「**組織設計**」要給予大學更高的自主性，所以人事、會計、財產、財務及採購都應該適度鬆綁，在引進董事會制度之後，本文建議依公司治理理論採獨立董事一元制、設置各專業委員會、適度擴大董事會規模，此外營運機制、監督機制也應在事前參考外國例子進行制度規劃。國立大學法人化設立之後的「**營運及監督**」階段，應依據組織設計運作，在運作過程中也要針對制度缺失持續進行改善。

貳、國立大學法人類型：行政法人、財團法人、特殊法人

我國國立大學法人化後，制度應該採取何種法人，爭議頗多，探討敘述如下。1990年代以來，世界各國對於政府的定位，開始有不同的觀點，也就是逐漸認同政府應扮演領航（steering）而非操槳（rowing）的角色，各國政府都體認到許多行政業務不是一定要由政府來做，事實上部分業務改由企業或第三部門¹來執行，可能反而能獲致更佳效果。

我國行政機關（或者本論文所探討的國立大學）法人化究竟應該採「行政法人化」或「財團法人化」要視情況而定，不過兩種制度皆希望未來有更多行政機關在未來組織改造工程中，逐步脫離公務機關體系而朝向更獨立自主的組織結構邁進，而其中行政法人必然具備公法人的地位，而財團法人制度本身則蘊含民間參與的意義，所以不一定要定位為公法人，以保有一定的彈性空間。以下表 5-1，將「行政法人」與「財團法人」予以比較如下：

¹ 是指存在於公共領域與私人領域之間，諸如：各種公益團體、學術研究組織、醫院、各種類型的基金會等不以營利（non-profit）為目的之組織，可稱之為「非營利組織」或「第三部門」（the third sector），其目的是社會性、服務性、公益性的。Thomas Wolf 認為非營利組織為那些合法組成的非政府實體，在國家法制下，組成慈善或非營利的法人團體，以公共服務為目的，並根據稅法而給予免稅的條件。

表 5-1 行政法人與財團法人之比較

行政法人與財團法人之比較		
	行政法人	財團法人
基本概念	以組織變革方式將原由行政機關實施之公共任務專業化及提升效能，為負有履行特定公共任務義務之公法人，相關監督及介入機制較財團法人為強	服膺私法自治之私法人，原則上不負有履行特定公共任務之義務，而係依公益考量予以必要之制約。
成立	無捐助財產最低總額問題，須訂定個別組織法律或通用性法律作為法源依據，但無須向法院辦理登記。	有捐助財產最低總額限制，應經目的事業主管機關許可後向法院登記，主要依據民法成立，無須訂定特別法。
公權力	行使公權力來自法律授權，而非行政機關之委託。	本質不行使公權力，但可由行政機關個別委託行使之。
意思機關	以董事會為原則，例外可採理事會或首長制，成員原則上由行政機關指派	董事會，成員原則上透過內部機制產生。但政府捐助成立之財團法人，其董事多由主管機關遴聘。
組織人事	自訂人事管理規章。但公務人員隨同移轉者可保留身分。	無特別規定（自行決定）。
財務會計	會計制度應依行政法人會計制度設置準則訂定；財務報表應由合格會計師查核簽證；舉借債務以具自償性者為限。	會計制度應採曆年制及權責發生制，並符合一般公認會計原則；符合一定情形者，財務報表應經會計師查核簽證。
財政支持	國家應給予必要之財政支持。	無國家財政支持問題。
績效評鑑	有績效評鑑制度，要求定期評鑑。	無規定。
資訊公開	依政府資訊公開法規辦理；一定資訊並應主動公開。	無規定。
監督機制	由監督機關為適法性監督，監督密度較財團法人為高。除行政監督外另有立法及監察（審計）監督。	由主管機關為適法性監督，監督密度較行政法人為低。除行政監督外另有法院介入機制，但原則上無立法及監察監督。
解散清算	由監督機關提請行政院同意後解散之（不許自願解散）；應了結現務但不依民法進行清算程序；有贖餘財產須繳庫，債務則由監督機關概括承受。	分為自願解散及法院宣告解散，清算程序依民法之規定；贖餘財產原則上依捐助章程之規定；未規定者歸屬地方自治團體。

製表 / 行政院組織改造推動委員會秘書室

資料來源：行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局（2003：7）

表 5-1 將行政法人定義為公法人，其是透過法律的授權來行使公權力；將財團法人定義為私法人，其和政府的關係是行政委託²。林水波、陳志瑋（2003：247-252）則不認同上述將財團法人化只侷限在私法人，因為此種觀點忽略我國現行財團法人的異質性，反而認同許宗力（2000：27-28）的觀點，認為「行政機關財團法人化」後的組織型態，可是公法財團或私法財團，並可分為四個模式：

- 一、國家直接創設或由行政機關改制設立：（公法人，適用法律保留原則）
- 二、政府捐助資金占百分之五十以上，不足部分則由民間捐助：（私法人，適用私法自治原則）
- 三、政府捐助資金占百分之五十以下：（私法人，適用私法自治原則）
- 四、政府對財團法人採業務委外或計畫補助方式：（私法人，適用私法自治原則）

以上四者模式，由於各自所涉及的公法或私法定位不一樣，所以組織設計內涵也會有相當大的差異，比較差異點如表 5-2。

表 5-2 不同模式財團法人與行政法人之比較

	公法財團（非營利） （第一類模式）	私法財團（非營利） （第二、三、四類模式）	行政法人（非營利）
設置依據	1.財團法人通則法 2.必須制定個別組織的設置條例 3.捐助章程	1.財團法人通則法 2.依私法自治原則，彈性自訂捐助章程	1.行政法人法 ³ （通則法） 2.必須制定個別組織的設置條例（視為國家行政的延伸）
成立基礎	財產的集合體	財產的集合體	行政任務
財務會計	適用一般公認會計原則	適用一般公認會計原則	按照行政法人會計準則（較一般行政機關寬鬆，但比財團法人嚴格）
職權運作： 行使公權力	法律授權（公法人）	行政委託（私法人）	法律授權（公法人）

² 行政委託規定於行政程序法（2005.12.28）第 16 條：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」

³ 行政院送至立法院審議之「行政法人法草案」（2005.8.8），尚未通過。

意思機關	董事會 (政府保有董監事遴聘權)	董事會 (私法自治原則，政府不介入人事權)	1.董(理)事會 (行政機關指派) 2.首長制 (監督機關聘派或提請行政院長聘任 ⁴)
監督機制	1.行政監督(間接) 2.立法監督(間接) 3.司法監督	1.行政監督(間接) 2.立法監督(間接) 3.司法監督	1.行政監督(直接) 2.立法監督(直接) 3.司法監督 4.監察監督(彈劾、糾舉僅限於公務員)
資訊公開	適用資訊公開法制	可適用資訊公開法制 (以防止「公法遁入私法」)	適用資訊公開法制
解散方式 (建立績效評估機制，以建立退場機制)	民法之清算程序： 1.自願解散 2.法院宣告解散	民法之清算程序： 1.自願解散 2.法院宣告解散	監督機關提請行政院同意後解散 (履行特定公共任務或義務，而一旦情事變更或績效不彰，則應予解散)

資料來源：修改自(行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局，2003；林水波、陳志瑋，2003)

公法財團因為是由政府完全捐助成立的財團法人，名義上雖仍是民法所定義的財團法人，但從政策執行的角度來看，其所發揮的功能和行政法人比起來，其實相差不大，都可歸類為公法人，和行政法人都被視為國家行政的延伸；而第二、三、四類模式的私法財團，則和行政法人的差異較明顯。而我國國立大學為何法人化時，教育部主張採行政法人，而不是財團法人？因為在適合法人化的相同前提下，凡需要較高自主與彈性需求者，偏向採用財團法人；凡需要較高密度的行政監督者，則偏向採用行政法人。國立大學有其特殊任務，政府仍應適度介入，教育部早期規劃時，認為較適合採行政法人(現在已脫鉤，改採特殊法人)，但國立大學法人化與行政機關行政法人化，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。

⁴ 參見行政院版「行政法人法草案」第十三條第一項規定。

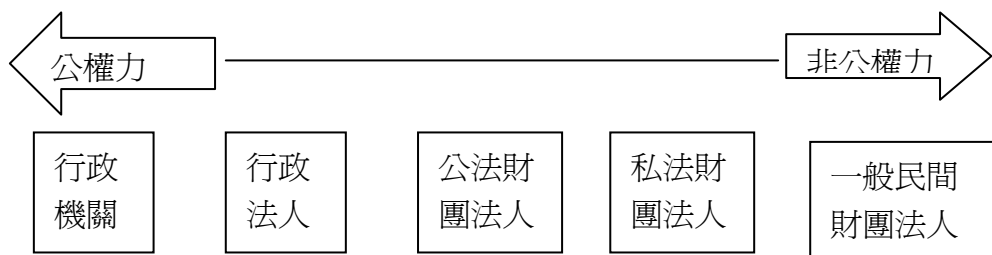


圖 5-3 非營利組織中，公權力／非公權力 行使的相對關係圖

資料來源：筆者修改自林水波、陳志瑋（2003：257）

由圖 5-3 可看出，凡愈涉及公權力運作、人民權利義務關係，或行政監督之必要者，愈偏向以行政機關做為服務提供者，反之則傾向透過民營化方式，由民間的非營利組織來提供服務。

我國教育部積極推動台大、成大先走向法人化，而台大校長李嗣涔（2005）認為過去教育部所設計的法人大學董事會裡面，教育部委任的委員佔一半以上，將造成大學校長遴選與發展方向都由與學校無關的人主導，會使大學學術自主喪失，因此台大已由法律學院研議台大法人化條文，希望參照國科會各國家實驗室的法人化設置條例，研訂教育法人⁵或行政法人台大設置條例（中央社記者翁翠萍，2005.6.19）。

筆者認為我國國立大學法人化應如同日本一樣，採特殊法人以因應國立大學有別於一般行政機關的特性，去擬定一套適合國立大學的法人架構。不過周志宏（2005a）認為由各公立大學校院各自設計該校之設置條例，其優點是各自依據其自身需求量身打造其法人制度，似較能切合實際需要，建立自身特色；其缺點是立法院將大量審理此種組織法律，增加立法負荷，教育部之監督將因各校組織之差異有所不同，行政作業紛雜，各校制度不同運作經驗無法分享參照，必須各自摸索累積運作經驗。

⁵ 教育法人：此係新創設之名稱，尚非現行法律上之用語，似指以教育為主要目的及功能之法人（周志宏，2005a）。

第二節 教育部與高等教育審議委員會

壹、教育部

教育部組織法（1973.7.25.）第1條規定：「教育部主管全國學術、文化及教育行政事務⁶。」在現行體制下，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，其對國立大學的控制程度將大幅下降，大學自主將可更獲得保障，但教育部仍應有適度監督、督導的功能以防弊端。

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，經費預算和組織設置權都直接劃歸給大學所有，對大學的評鑑也委託客觀社會第三方機構來進行，使得評鑑（高等教育評鑑中心）與審查核准權（高等教育審議委員會）分離，使得學校自主權擴大，校長的管理權限加強（採校長責任制）。在放權的同時，教育部也透過任命一部分的外部董事⁷（主要監督學校法人財產的經營狀況、業務執行情況，並向學校主管機關和經營協議會報告）來加強對國立大學的監督，外部董事是由校外人士擔任，主要對學校法人的財產狀況以及董事會成員的業務執行情況進行監察，並定期向教育部提供各學校法人的運作經營情況。

憲法第一六二條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」此所謂「監督」包括「合法性監督」與「適當性監督」兩類。未來我國國立大學法人化後，國立大學將獲得法律上的獨立人格，對外具有獨立性，教育部僅能就大學行使自治權決定範圍內，依法律授權進行合法性監督⁸，而不該擴及行政裁量的適當性監督⁹。

參照私立學校法（以下簡稱私校法），可歸納出未來我國教育行政機關（教育部）對國立大學法人的監督，可分為「教學事項」與「教育行政事項」兩類：

（1）教學事項：基於大學自主、學術自由的理由，應讓教師有較大的自主權，教

⁶ 此條文有爭議之處，因為在於行政院另設有「國家科學委員會」及「文化建設委員會」，職權與教育部有所爭議、衝突。

⁷ 如同我國私立大學一樣並不設有監事，但為落實監督之責，本文建議採納獨立董（理）事一元制，而不採董（理）監事二元制。也就是由「外部董（理）事」來扮演「監督」的角色。

⁸ 合法性監督：係指教育行政措施（偏於教學事項）若無違法之處，縱有不當亦不受糾正。

⁹ 適當性監督：係指上級監督機關對下級機關或各級學校之教育行政措施，有不合教育目的、不適當情事時，應積極促其改善。

育部應為合法性監督。

(2) 教育行政事項：各大學係屬「受委託行使公權力」，故教育部應為適當性監督。

表 5-3 教育部對國立大學法人之監督方式

教學活動之監督 (合法性監督)	<ol style="list-style-type: none"> 上課週數、時數之監督 課程內容之開設：監督權限應自我限縮至極小部分，以避免干預教學。
教育行政監督 (適當性監督)	<p>就與教學有關之行政活動所為之監督，私校法第 59 條規範下列 1-4 項；第 69 條規範第 5 項。</p> <ol style="list-style-type: none"> 糾正：屬行政指導，也就是缺乏法律上的效力，但實務上應具有「事實上的拘束力」。 限期整頓改善：屬行政指導，常是其他較嚴重監督手段的前提要件。 停止部分或全額補助：準處罰。 停止部分或全部班級招生：屬行政秩序罰¹⁰中之限制權利手段，具有財政性質之處罰，學校財源將因而減少。 停辦或解散：學校辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理。
對董事會之監督 (適當性監督)	<ol style="list-style-type: none"> 對董事會運作之監督：私校法第 28、29、30 條。 監督之手段：組成不合法、不按時召開或召開程序不合法。 <ol style="list-style-type: none"> 董事遴選同意權：私校法第 31 條。 解除全體董事職務：私校法第 32 條。
財務監督 (適當性監督) ◎國立大學法人自籌經費部分，教育部僅有合法性監督	<ol style="list-style-type: none"> 校產及基金之管理使用：私校法第 6、11、60 條。 校務會計制度建置義務：私校法第 66、67、68 條。 入款濫收之禁止：私校法第 63 條。 入款支出原則：私校法第 64 條。 附屬機構財務與本校機構分離原則：私校法第 65 條。

資料來源：整理自李惠宗（2004：272-283）；全國法規資料庫（私立學校法）
<http://law.moj.gov.tw/> 檢索日期 2006 年 1 月 21 日

另外「教育經費編列與管理法」(2000.12.13 公布)也有規定財務監督方式，第 15 條：「各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公

¹⁰ 行政秩序罰又稱「行政罰」，乃為維持行政上之秩序，達成國家行政之目的，對違反行政上義務者，所科之制裁（吳庚，2003：461）。

告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應依相關法令規定辦理並公告周知。中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構之特定教育補助一年至三年；直轄市、縣（市）主管教育行政機關對所轄學校、教育機構，得準用之。第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。」

財務監督方面，也為了有效利用教育資源並提昇教育品質，政府已將經費補助與評鑑制度結合，而有關評鑑制度將在下一節「高等教育評鑑中心¹¹」中詳述。

貳、高等教育審議委員會

我國教育部考量成立高等教育審議委員會，是因前行政院教改會曾建議設置類似英國及香港的「高等教育撥款委員會」，以及地方級的教育委員會，主要是為了避免政治與行政的干涉，因為政治對教育的干預，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，所以撥款委員會（中央）與教育委員會（地方）的組織，必須盡可能具有專業性，以保證理性和自主。

2004年10月8日台學審字第0930125451函，廢止教育部2003年1月17日台審字第0910197077號函頒「高等教育審議委員會設置與運作要點」，並自2004年10月8日生效。2005年12月13日立法院三讀通過大學法修正案，但高等教育審議委員會的法源依據被刪除，教育部後續仍會就相關問題癥結進行深入的探討，以做為未來推動修法之參考。所以目前的高等教育審議委員會被戲稱為「黑機關¹²」，由於無法源依據所以教育部目前將其定位為諮詢單位屬於任務編組，負責諮詢、審議，而最後的決定還是由教育部長負責。

¹¹ 由教育部與全台各大學共同組織設立的財團法人高等教育評鑑中心，2005年12月26日正式掛牌成立，未來將作為大學校院評鑑的規劃與執行單位。

¹² 外界對於高等教育審議委員會的批評主要有：無法源依據就設立的「黑機關」、職權與教育部高教司重疊、委員會成員中真正與大學基礎教育有關的學者專家成為少數，以及擔心二十位委員會成員中，人文與社會科學領域代表竟只有三位，恐將影響大學教育方向等等。（陳文浩，2003）

依已廢止的「高等教育審議委員會設置與運作要點」可看出教育部原先規劃高等教育審議委員會的功能與職權，其中第一條：「教育部（以下簡稱本部）為調整大學與政府間之互動機制，周延制定高等教育政策，提升大學教育審議功能，以增進大學品質及效能，追求大學卓越發展，特設高等教育審議委員會（以下簡稱本會），並訂定本要點。」；第二條：「本會任務如下：（一）審議及諮詢有關高等教育政策；（二）審議及諮詢有關高等教育預算經費編擬與分配；（三）審議及諮詢有關高等教育重要教育法令；（四）審議及諮詢其他有關高等教育重要事項之基本原則。」

我國高等教育審議委員會，教育部規劃其具有「審議及諮詢有關高等教育預算經費編擬與分配」的權限，類似英國 1992 年成立的「高等教育撥款委員會¹³」，在英國它是介於政府與教育部之間的緩衝組織，主要是負責高等教育的經費分配與管理，由於具有支配大學財務與教育立法的能力，所以對英國大學的學術品質具有明顯的影響力。而在英國，撥款委員會與教育部的關係，非主從關係，教育部對撥款委員會給予相當程度的尊重與信任，彼此之間的關係是以財務備忘錄（Financial Memorandum）來規範，不過教育當局在致撥款委員會的指導信函（Letter of Guidance）中，通常會將教育當局的期望讓撥款委員會瞭解，並促其達成（蓋浙生，2002：203-208）。關係參見圖 5-4。

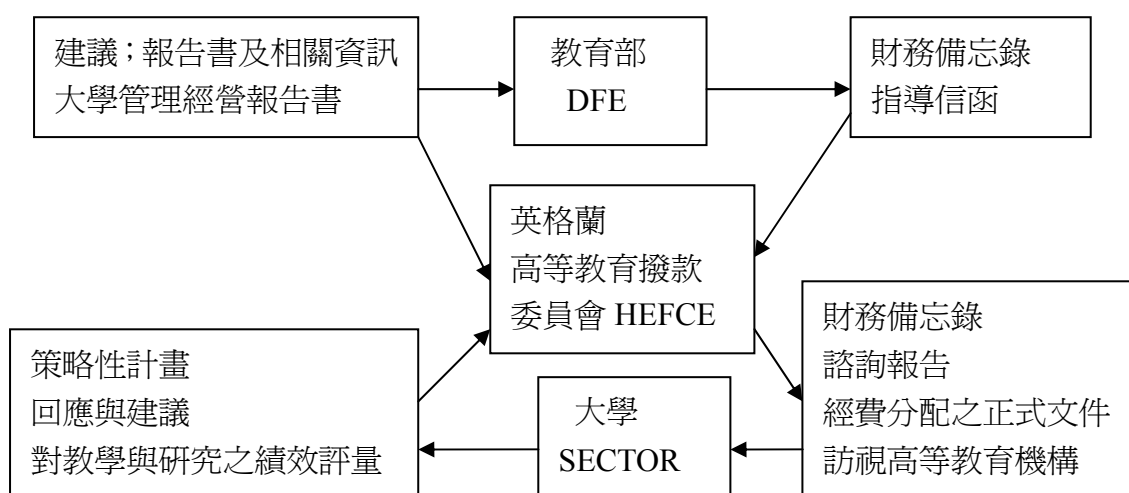


圖 5-4 （英國）教育部、英格蘭高等教育撥款委員會與大學間之交互關係

資料來源：蓋浙生（1999：314）

¹³ 1988 年，英國依據教育改革法案，採雙軌制，成立大學撥款委員會（University Funding Council，UFC）與技術學院撥款委員會（Polytechnics and College Funding Council，PCFC）。1991 年廢除雙軌制，建立高等教育單一制度（unitary system），1992 年起陸續成立英格蘭高等教育撥款委員會（HEFCE）、蘇格蘭高等教育撥款委員會（SHEFC）、威爾斯高等教育撥款委員會（HEFCW）。

令人憂慮的是 1980 年代以來，英國高等教育界面臨極大挑戰與改變。1979-1997 年保守黨政府進行一連串教育改革（1988 年「教育改革法；1992 年「擴充及高等教育法」），1997 年工黨也繼續推動教育改革（2003 年《高等教育的未來》白皮書公布；2004 年「高等教育法」），使得英國大學與政府之間的關係已由早期原本平行的「夥伴」（partnership）關係，改為「上下從屬」或「主從」的關係，因為透過經費的控制，英國政府已掌握左右大學發展的有利工具，1988 年的「教育改革法」更廢除英國大學教師的永久聘任制，是對中世紀以來英國大學長久享有自主權的一大打擊（楊瑩，2005：109-110）。

我國教育部考量未來成立高等教育審議委員會，其職權大多是從現在的「教育部學術審議委員會¹⁴」而來，前幾年已開始調整及加強現行教育部學術審議委員會之組織與架構，以為轉型為高等教育審議委員會做準備。依現行教育部學術審議委員會組織條例（1955.5.27.）第二條規定：「學術審議委員會之任務如左：一、審議有關高等教育之重要改進事項。二、審議有關學術研究之獎勵與補助事項。三、審議有關國際文化合作事項。四、審議有關專科以上學校教員之資格事項。五、審議有關學位之授予事項。」而學術審議委員會每半年舉行會議一次，由教育部部長為主席，秘書一人，由教育部高等教育司司長兼任之。

自 1990 年代以來，在政府改造運動的啟迪下，新績效預算（New-Performance Budget）已成為一種新趨勢，而其精神主要源自於企業管理的「向績效看齊」的哲學，希望將有限的教育資源妥善運用，發揮最大經濟效益（李允傑、丘昌泰，2003：378）。所以未來我國的高等教育審議委會應該將各大學的計畫目標、績效評估與預算配置的關係連結在一起（三合一來考量），以績效來決定高等教育預算的分配，改變以往國立大學「重事前爭取預算，輕事後績效評估」的習性。而國立大學如同一般的公部門一樣，其績效管理不像一般私人企業容易量化，所以如何建立一套客觀、合理的績效指標是非常重要的。不過切記大學如過份採用成本利益、市場考量，那在自籌經費的過程中，難保不會變成學店或以營利為主要目的，造成目標錯置，使高等教育商業化的弊端。台灣高等教育研究經費的支出主

¹⁴ 現行教育部學術審議委員會（簡稱學審會）組織條例，學審會有「審議有關高等教育之重要改革事項」之任務，並在學審會下分設「大學教育」、「技職教育」、「法制」、「資源分配」、「國際學術交流」及「醫學教育」等六個「專案審議委員會」，以應教改會設立「高等教育審議委員會」之建議。俟教育部組織法修訂後，將正式設立「高等教育審議委員會」（國立教育資料館教育資源服務中心網站，2006）。

要來自於國科會與教育部，而我國所提出的「學術卓越計畫」、「五年五百億」就是要將台灣的大學推向國際舞台，培養出世界級大學，但為了導正高等教育商業化的弊端，未來高等教育審議委員會和行政院國科會在進行大學經費與研究補助時，可運用其分配資源的權力，對商業化傾向的大學教育予以導正（簡宗德，2006c）。

總結本節，今日教育行政改革是要做到教育中立、民主化與專業化（黃鎮台、周逸衡、陳德華，1996），而憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」但教育行政機關對教育事務負有的首要責任是「監督」，不是「干預」，也可以說是「法律監督」，不是「專業監督」，基於政治部門不宜干預教育部門，所以未來如由「高等教育評鑑中心」與「高等教育審議委員會」扮演專業監督的角色會比較恰當，如能釐清行政與專業的分際，就能防止政治干預教育的弊端，而此兩機關的成立，也有助於高等教育普及化¹⁵時代，能提昇教育資源分配與使用效率。不過我國應注意高等教育評鑑中心、高等教育審議委員會，應保持中間單位的角色，不應該完全成為政府政策傳達的管線。這些單位因為官方的授權，對於各大學有愈來愈多的要求，而多數的要求，直接或間接地與經費分配相連結，而多數大學為了確保來自政府的經費不受影響下，只好忙於應付這些要求，將無多的心力去思考學校該有的發展與走向。

對於高等教育經費如何分配，被訪談者有如下看法：

分配經費應該是給它一個基本的經費，然後外加的那塊獎勵經費或者補助經費，應該要看學校的表現用市場機制去決定，可是在我們現在的社會狀況或者整個環境裡面，大家好像都還是要用公平的觀點去看這個問題，所以很多地區的立委就要求教育部應該去平均分配或按地區分配。我覺得學校自己要有體認，如果自己競爭力弱，你就競爭不到人家那麼優的教育補助經費。（林淑端）

高等教育經費的分配，經常、一般經費可能是照學生的人頭來分，我想

¹⁵ 美國社會學家 Martin Trow 於 1970 年代所提出，主張一個國家當同年齡的青年，升入高等教育的就學率如未達 15%，為菁英化的高等教育時期，如超過 15% 至 50% 之間，則是高等教育的大眾化時期，如超過 50%，就已達到普及化階段（楊思偉，2000；蓋浙生，2002：172）。

這也是沒有辦法中的辦法，不然的話誰少分一毛他可能就不高興。看績效這是合理的，就是基本經費以外的研究經費，你一定要提出合理的要求，譬如說你是不是有重大建設或是要發展什麼，這樣才來爭取，我覺得這樣才會產生競爭。(何榮桂)

所以國立大學法人化後，政府仍必須滿足各大學教學、研究與基本設施的基本營運經費，至於各校發展如要發展特色項目，就必須依賴專案的政府補助或大學的自籌財源。

第三節 高等教育評鑑中心

高等教育品質係反映在各高等教育機構，能否達成「研究」與「教學」兩大目標。研究方面：必須對科學和知識的創作與發展做出貢獻；教學方面：能夠傳遞此類知識並協助學生做好準備，以便適應並貢獻於就業市場，以及促進經濟與社會發展（王如哲，2005：21）。而 21 世紀是知識經濟時代，各國政府為對大學教育作品質的管控，均積極辦理大學評鑑之工作以了解各大學實際的辦學績效，激勵各大學充分利用教育資源，並促其改善各項缺失以提升大學的教育品質。而世界各國對大學評鑑的方式主要分為兩大類：(1) 以美國為代表的認可（認證，accreditation）制¹⁶；(2) 以歐陸及英國為代表的品質保證（quality assurance）制度¹⁷。認可制主要是強調過程的評鑑；品質保證制度較重視結果的評鑑（蘇錦麗，1997；楊玉惠，2003）。

從市場經濟的觀點而言，教育提供的是一種服務，而學生就是消費者，這在高等教育尤其明顯，由於高等教育並非義務教務，而學生選讀取向多半根據其對該學校的評價，而即使在同一學校中，科系優劣也參差不齊，是故如何提供最健全的服務以吸引到優秀的學生來就讀，往往令學校行政者費盡心思在學校行銷上。此外社會團體與教育主管單位為提供消費者（學生）正確的資訊，也必須對各大學校院實施教育評鑑以達到回饋消費者的目標，而如何客觀且獨立的進行教育評鑑政策與工作，就成為現今教育機關必須重視的議題。

¹⁶ 美國建立「認證制度」，主要是要確定高等教育機構是否達到最起碼水準，是否達到合宜的水準並具備公款補助的資格。認證的判定往往採用二分法「是」或「否」。我國高等教育評鑑中心的「系所評鑑」，就是採美國認可制之精神，標準採強調系統化與統整性之標竿設計、方法包括各校自我評鑑以及四天之專家訪視評鑑，評鑑結果以通過、觀察或未通過三種方式呈現。評鑑成績「通過」，則五年後再作評鑑；若是評鑑成績為「觀察」或「未通過」，則第二年繼續前往評鑑。第二年又「未通過」，則將面臨停招的命運（劉維琪，2006）。

¹⁷ 領航者是英國、法國、荷蘭，大約在 1985 年開始正式的品質評鑑活動。對各高等教育機構的品質評定等第，有數量的（例如百分比或 1 至 4 個等第）；有字母的（例如 A 到 F）或描述的（卓越、良好、滿意、不滿意）。而在評定等第上的某些等第可能代表通過／不通過的分界線，或者簡單的只是通過／不通過兩種情形（楊思偉，2005：22）。

壹、我國教育評鑑的法源依據

我國教育評鑑的法源依據如下所述：

- 一、教育基本法第 13 條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」
- 二、2005 年 12 月 28 日總統公布之新大學法修正條文第 5 條規定：「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¹⁸ (self evaluation)。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。」；新大學法修正條文第 21 條規定：「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，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。」
- 三、教育經費編列與管理法第 16 條：「各級主管教育行政機關為提升教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公、私立學校及其他教育機構進行評鑑。前項評鑑工作得委託相關學術團體辦理。但應於評鑑前公布評鑑項目，並於評鑑後公布評鑑結果。評鑑工作之進行方式、程序及獎補助等相關事項，由各級主管教育行政機關定之。」

我國教育評鑑規劃逐漸落實到義務教育階段與高等教育階段，而本論文只探討高等教育評鑑。1980 年代以後，世界各國的高等教育政策有了明顯的改變：均等的考量逐漸被卓越的追求所取代，我國也不例外，為了厚植研發能力及強化國家競爭力，所以高等教育政策就朝向品質、卓越優先的方向發展。而教育評鑑是提昇教育品質的重要策略，最早在 1996 年的「教育改革總諮議報告書」的「好還

¹⁸ 首開大學自我評鑑風氣是台灣大學，該校自 86 學年度起展開教學研究單位自我評鑑，訂定「教學研究單位評鑑辦法」，各教學研究單位以每隔 4 至 6 年評鑑一次為原則，學校設有校評鑑委員會及各教學研究單位評鑑委員會，訂有完整評鑑計畫與評鑑項目，評鑑結果除供受評鑑單位作為改進之依據外，並供作校院作為調整資源分配、修正中長程計畫及決定單位之增設、變更、合併與停辦之參考。清華大學自 87 學年度開始辦理，交通大學自 89 學年度起辦理，台師大、中正大學等校陸續辦理中，各校亦依據自我評鑑的結果，做為系所課程調整及轉型整併之參考（楊國賜，2005：7）。

要更好：提昇教育品質」中，就特別提出「強化教育研究與評鑑」的建議（行政院教育改革審議委員會¹⁹，1996）。

面臨國際的競爭，我國如何落實高等教育評鑑以追求卓越、提昇高等教育品質是刻不容緩的事，而我國 2005.12.26 成立之「高等教育評鑑中心」就是從事高等教育外部評鑑（external evaluation）的機構，評鑑範圍包括系所評鑑、研究評鑑、校務評鑑三項。由教育部與全台各大學共同組織設立的「財團法人高等教育評鑑中心」，2005 年 12 月 26 日正式掛牌成立，未來將作為大學校院評鑑的規劃與執行單位。高教評鑑中心成立後第一個評鑑計畫將是台灣首次推動的大學系所教學評鑑，這項評鑑是以 5 年為一週期，第 1 年先進行教育類、藝術類及體育類大學系所評鑑，受評單位為該類別大學的每一個系所，預定 2006 年 3 月由學校系所自評（內部評鑑），2006 年下半年開始進行學校實地訪視與複評（外部評鑑）（民生報記者梁欣怡，2005.12.27）。

貳、高等教育評鑑中心之任務

高教司司長陳德華（2006）認為高等教育評鑑中心未來任務有七項：

- 一、對先進國家高等教育相關評鑑資訊之蒐集分析。
- 二、各類評鑑指標之相關研究。
- 三、國內大學評鑑制度之規劃研究。
- 四、建立國內辦理大學評鑑之人才庫及資料庫。
- 五、提供大學評鑑相關之人員之培訓課程。
- 六、發展各類學門國際認證機制。
- 七、辦理大學校院各類評鑑及考核制度。

吳清山（2005b：8-13）則指出我國目前教育評鑑實施的有效策略：（1）設置「教育評鑑專責機構」，統籌教育評鑑事宜；（2）整合各種教育評鑑類別，減輕受評者評鑑壓力；（3）訂定明確評鑑倫理規範，增進評鑑結果公信力；（4）

¹⁹ 為因應民間教育改革的要求，以及促進國內教育健全發展，民國 83 年（1994）9 月 21 日正式由行政院成立「教育改革審議委員會」（簡稱「教改會」），由中央研究院院長李遠哲擔任召集人。從民國 83 年到 85 年（1994-1996）的運作期間，激起許多教育改革的討論，並提出五份教育改革諮議報告書，作為我國教育改革史上的一項重大依據（周祝瑛，2003：9）。

強化評鑑人員專業教育，提昇教育評鑑品質；(5) 持續研發適切評鑑工具，提供教育評鑑參考；(6) 實施評鑑後之追蹤評鑑，落實教育評鑑功能；(7) 辦理後設教育評鑑，持續改進教育評鑑缺失；(8) 致力教育評鑑本土化，建構適合國情評鑑模式。有關評鑑的部分，幾位訪談者也表達一些看法：

評鑑包括學術、教學、服務等方面，應該很客觀地聘請有學術聲望的評鑑委員，而不是高教司隨便抓幾個人就好，因為聘請的評鑑委員要公正，評鑑結果才能公正，也不要過份偏重聽取某一個領域專家的意見。此外教師評鑑應該由下而上，而不是由上而下一條鞭，也就是教師的評鑑應該由系所先訂出來，然後各學院訂出來，最後才由學校訂一個大規則，這樣來評鑑才會比較適切。(簡明勇)

大學應該分為什麼型，我不認為這個由教育部來決定，而是學校本身要根據自己的體質，教育部不能太強力去干涉，而應該讓學校自己去調整，那學校自己也要有自知之明。評鑑是好啦，不管是對什麼機構，至少會有一種壓力。(何榮桂)

如果真正要做大學評鑑，應該先把高等教育評鑑中心本身機制做得非常健全，等於先建立他自己的品牌以後，這樣評鑑才会有幫助，人家才會信服你。(王希平)

研究型、教學型、專業型、社區型這四種是在 92 年的高等教育宏觀委員會裡面去提出來的，這一個部分是怎麼樣去定位？我覺得不可能由評鑑結果來幫學校定位，那各大學一定會有很大的反彈，現在教育部的作法是由學校自己去定位。(林淑端)

綜上而論，未來我國的高等教育品質保證制度的建立，也將遵循外國的制度，順序如下：設置全國性的高等教育評鑑之代理機構或協調體系→各高等教育機構所進行內部評鑑和自評報告之準備→由同領域專家進行包括機構訪視的外部評鑑→評鑑結果的公開出版與資訊揭露。我國已成立之「高等教育評鑑中心」已邁出品質保證制度建立的第一步，它是從專業角度對各高等教育機構進行有關教學與

研究的評鑑，不過除了針對教學與研究活動外，也應該檢查各高等教育機構是否有能達成教學與研究活動品質的行政與管理程序。目前評鑑報告是向教育部報告，而未來向預計成立的「高等教育審議委員會」報告，而之後「高等教育審議委員會」再參酌「高等教育評鑑中心」的評鑑結果，進行綜合的評鑑，其中包含依評鑑結果給予各高等教育機構差別性的經費補助。而「高等教育審議委員會」與「高等教育評鑑中心」在決定評鑑內容時，應先向各大學法人說明，以給予申辯的機會。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。不過評鑑的結果，可能會造成層級的分化，強者恆強，而弱者要突破困境則將非常艱辛，被訪談者普遍存有這個憂慮，這跟五年五百億第一次台師大未入選有相當大關係。

五年五百億第一波補助只有台大、成大、清大、交大、陽明、中央、中山、中興、政大、台科大、長庚、元智等 12 校入選，台大和成大因為規模較大，各學術領域也較完整，因此分配到的經費總計高達 50%，這兩所學校屬於計劃書裡「國際一流大學」的類別；而另外 10 所則就特殊學門給予重點支持。五年五百億第二波補助最後才再增加台師大、中正、中原、海洋、台北醫學大學，不過補助遠不如第一波補助，類似安慰獎，也給外界第二波學校次於第一波學校的觀感，對第二波學校學術、教學聲譽有所傷害。

