

教育研究集刊

第五十一輯第一期 2005年3月 頁131-164

## 從政府改造論大學行政法人化之問題

曾建元 陳錫鋒

### 摘要

公立大學之公法人化，本為臺灣1980年代《大學法》改革運動的主要主張，其精神即在於要求政府對大學的管制鬆綁，使大學擁有自治權力。故政府推動之組織再造方案，國立大學行政法人化的政策方向，似乎符應高等教育改革之趨勢，應會得到國立大學之響應與支持。但事實正好相反，《大學法修正草案》增訂之第二章「行政法人國立大學」，卻遭到許多國立大學的反對。本文擬就臺灣政府推動組織改造的基本理念和來龍去脈，評介行政法人制度及該制度在國立大學的適用上所可能產生的各種問題。

關鍵詞：政府改造、行政法人、國立大學、大學法

---

曾建元，中華大學行政管理學系助理教授

陳錫鋒，中華大學經營管理研究所碩士班研究生

電子郵件為：[yuan0317@ms32.hinet.net](mailto:yuan0317@ms32.hinet.net); [fallstar@pchome.com.tw](mailto:fallstar@pchome.com.tw)

投稿日期：2003年12月27日；修正日期：2004年3月10日；採用日期：2005年1月7日

# **On Passing the University's Tasks into the Hands of "Administrative Legal Persons": A Critique from the Perspective of Governmental Reengineering**

Chien-Yuan Tseng Hsi-Fong Chen

## **Abstract**

As the result of a reform movement that began in the 1980s, Taiwan's government has recently granted the public universities the status of "administrative legal persons." Since this gives the universities more autonomy, effectively decreasing the degree of governmental control of national university administrations, we might think these universities would be happy with their new legal status, but in fact they are not. This paper explains why. It first introduces the institution of "administrative legal person" and then critiques it from the perspective of government reengineering.

**Keywords:** government reengineering, administrative legal persons, national university, university law

---

Chien-Yuan Tseng, Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung Hua University

Hsi-Fong Chen, Graduate Student, Graduate School of Business Administration, Chung Hua University

E-mail: yuan0317@ms32.hinet.net; fallstar@pchome.com.tw

Manuscript received: Dec. 27, 2003; Modified: Mar. 10, 2004; Accepted: Jan. 7, 2005

## 壹、前言

行政法人制度為行政院組織改造推動委員會推動的組織再造方案中一項重要的法制創新，依行政院版《行政法人法草案》第二條之規定，所謂「行政法人」，乃指：「國家及地方自治團體以外，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」，且此所謂「特定公共任務」，「以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。」由此可見，作為政府改造工程一環的行政法人建制，乃是將原由政府機構辦理之特定公共任務之業務，劃撥人事及財務自主之公法人的一種設計。按照行政院目前的規劃，優先適用行政法人制度的對象為文教機構，其中包括國立中正文化中心和各國立大學。

公立大學之公法人化，本為臺灣 1980 年代《大學法》改革運動的主要主張，其精神即在於要求政府對大學的管制鬆綁，使大學擁有財務自主、人事與組織自主，以及課程自主的自治權力，故而政府推動之組織再造方案中，國立大學行政法人化的政策方向，似符應高等教育改革之趨勢，將可得到各國立大學之響應與支持。但令人驚訝的是，自從《大學法修正草案》增訂第二章「行政法人國立大學」一章以來，即先後有十四所國立大學教師會（顧美芬，2003）和國立臺灣大學（臺大校務會議大學法修正案工作小組，2003）發起反對國立大學法人化之連署，前教育部長楊朝祥亦表示反對（楊朝祥，2003），公立大學對於公法人問題立場的改變和反覆，深堪玩味。

另一方面，私立大學則有東吳大學校長劉源俊支持公立大學之法人化，但主張設立特殊學校法人（教育法人），一體適用於公私立大學，如此一來，公私立大學的界限將從此消失，此議事實上將衝擊現行法制中對於公法與私法的區別。一旦行政法人或如教育法人之特殊法人制度從大學文教機構延伸向政府所主管之各項業務，則可想而知，公私協力的態勢，及其對於公法的衝擊，勢將興起哥白尼式的革命性作用。

本文擬就臺灣政府推動組織改造的基本理念和來龍去脈，評介政府擬議中的行政法人制度，及該一制度在國立大學的適用上所可能產生的各種問題。

## 貳、政府改造的理念

### 一、政府改造的概念界定

政府改造的概念出自 Reinventing Government (簡稱 REGO)，1990 年代初期臺灣民間有劉毓玲將 D. Osborne 與 T. Gaebler 的著作《Reinventing Government》譯為「新政府運動」(劉毓玲譯，1996)；1998 年 1 月 2 日行政院蕭萬長內閣則通過《政府再造綱領》，並在行政院下設立任務編組之政府再造推動委員會及政府再造諮詢委員會(魏啓林，2000：38)；2000 年 5 月政黨輪替，2001 年 8 月下旬，總統陳水扁召集經濟發展諮詢委員會議，會中達成政府瘦身與組織再造的共識，並建議總統組成推動政府改造委員會，陳水扁乃責成行政院張俊雄內閣提出政府組織再造方案(陳水扁，2001：345)，啟動第二階段的政府再造工程。陳水扁於 10 月 24 日於總統府下設立政府改造委員會，「政府改造」的概念自此取代「政府再造」，但其內涵並無二致(總統府，2001)。

政府改造的雛形構想可說是始於 1978 年 6 月美國加利福尼亞州通過的《稅賦上限第十三號創制提案》(Taxlimiting Proposition 13)，將州財產稅減為一半的稅制改革(劉毓玲譯，1996：24-27)以及 1979 年英國 M. Thatcher 出任首相時所提出的《1979 年保守黨宣言》(詹中原，1993：40)；爾後政府改造的思潮，又隨澳大利亞和紐西蘭勞工黨政府在 1980 年代的執政而開始向世界輻射，江岷欽(1999：3)整理各家對政府改造的定義，認為其：

係以技術理性 (technical rationality) 為主要基底，萃取已然成功的案例經驗，引進「競爭的市場機制」以及「有效的變遷策略」，促成行政組織整體的轉型；藉由「新公共管理」(New Public Management) 與「管理主義」(Managerialism) 的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率、效能、適應能力、革新能力、以及治理能力。

政府改造的目的是建立一個以顧客導向的企業型政府 (Businesslike Gov-

ernment) 來為人民服務，使政府的行政人員能以創新的方法運用資源，使公家機關發揮最大的產出，政府改造乃被視為一種追求三 E (Economy, Efficiency and Effectiveness) 目標的管理改革運動 (陳振明主編，2003：2)。

所以，政府改造係公部門引進企業管理的精神，在根本上改善科層化、官僚化的行政組織，鬆綁僵化死板的法規，改進公務人員的態度，讓組織更能適應環境的變遷，進而創造出更好的績效來服務我們的國民。

## 二、政府改造的原則

Osborne 與 Gaebler (1996) 提出使政府運作更好的十項原則，其理念對臺灣的新政府運動或政府改造影響深遠，茲引述如下：

(一)領航催化：政府角色應是引導領航，不必親自操槳。許多建設不必政府花錢做，可引導民間投入。

(二)區域自主：鼓勵地方政府、民間企業及社團參與地方公共事務。

(三)引進競爭概念：政府用多種誘因鼓勵良性的市場競爭、地區間競爭和產業間競爭。

(四)任務導向：政府機關不要一成不變的做事，要有彈性，接受隨時指派的工作及調整工作的優先順序。也不用教公務員如何做事，只要告訴他們達成的目標，他們的「創造力」就會令人驚訝不已。

(五)成果導向：效果比成本更重要。亦即政府要更重視「產出」，而不僅是「投入」。

(六)顧客導向：政府的顧客是人民，人民的權益遠比公務機關本身的方便來得重要。

(七)開拓財源：在財政上，不僅要節流，更要注重開源。例如政府開發電腦軟體可出售給民間。但個別部門收入，不用繳庫，可為激勵員工或開發新服務之用。

(八)前瞻性：政府施政應著重事先預防勝於事後彌補。即政府眼光應前瞻未來，提出對策。

(九)分權參與：在適當監督下，讓地方政府或當地機構發揮因地制宜的功能。

主管若不能信任基層公務員智慧、能力、而將權力下放，政府將無法因應迅速變遷的時代。

(十)市場導向機制：運用市場力量，鼓勵民間扮演政府部分角色，即「公共事務民營化」。

這十項原則，導進了企業管理的精神，說明了政府機關必須要活化機能，不能再停滯呆板。如果能夠善用這些原則，可以化解公部門長久以來績效低落的情況，更可以成爲一個有能的政府。

### 三、臺灣推動政府改造的現況

1998年1月2日，行政院院會通過《政府再造綱領》，強調引進企業管理的精神來建立有應變能力、有彈性的政府，以期提昇國家的競爭能力。蕭萬長院長及各部會首長便積極推動各項再造方案，以落實政府的各項施政工作。行政院於1998年6月11日通過《政府再造推動計畫》，其中包括了「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」等三大項目（魏啓林，2000：38-39）。

第一階段政府再造的工作主軸，是放在政府既有組織規模及員額的調整，但1999年行政院經濟建設委員會即委託臺大法學基金會，由國立臺灣大學法律學系教授許宗力就《國家機關組織法人化研究——以港務局法人化爲中心》議題，研究特殊公法人之制度；2000年2月，經建會主委江丙坤在《月旦法學雜誌》發表〈法制再造之意義與做法〉一文，透露法制再造推動計畫的內容之一，即爲「研擬特殊公法人制度」（高明秋，2003a：239）。

第二階段的政府改造，則深入到公共事務及與其性質相應的組織模式（部、委員會、獨立機關、特殊法人、幕僚組織等）設計與選擇的根本問題。2002年3月30日，總統府政府改造委員會第三次全體委員會議通過「彈性精簡的行政組織」研究分組所提出的《行政院組織改造的目標與原則》報告，該報告主張設立獨立管制機關（agency），專門處理所需決策應盡可能專業化與去政治化、所需決策特別需要顧及政治與社會之多元價值，以及需要行政機關發揮準司法性功能之公共事務。又主張將部分機關改制爲特殊法人，其條件爲：具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制

者；公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者；以及適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要進行過渡性安排者（葉俊榮、許宗力、施能傑、魏啓林、林嘉誠，2002），擔任政府改造委員會委員的許宗力，則負責該研究分組《法人化的建制理念與建制原則》政策報告之撰寫（高明秋，2003a：239）。5月29日，行政院依政府改造委員會之建議，成立組織改造推動委員會推動落實政府改造政策。行政院組改會一方面藉由《行政院組織法修正草案》的推動立法來確立合理的行政院組織架構；另一方面則於2002年8月24日第二次委員會議通過機關業務檢討原則，決定朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外」四個方向進行改革，區分業務本質擬訂檢討流程，依序進行全面的業務檢討；並同時預擬各種人事、法制等配套措施以協助實際推動。行政院鎖定六項個別優先推動議案，其中與法人化有關的，為大學法人化、國立中正文化中心和行政院國家科學委員會學術基金的法人化（政府改造委員會，2002）。11月，針對法人化問題，行政院組改會通過《行政法人建制原則》，行政院人事行政局遂於12月提出《行政法人基準法草案》（陳愛娥，2003：61），同時又有第一個建置行政法人的《中正文化中心設置條例草案》成案（高明秋，2003a：240）。《行政法人基準法草案》於2003年元月再又改為《行政法人法草案》，並於4月經行政院核定後與考試院會銜送請立法院審議在案（陳愛娥，2003：67-68）。由於大學法人化亦為政府改造之優先推動議案，《大學法修正草案》乃納入國立大學行政法人制度，於2003年6月11日經行政院會通過送請立法院審議在案（劉源俊，2003：1）。

行政法人是新創設的法律概念與制度，而欲將此一建制優先適用於公立大學，自然引起大學校園內外的諸多議論。行政機關法人化的好處，是使其具有獨立的法律人格，不再受到國家的全面干涉，其立意自然甚佳。大學旨在追求自治與學術自由，如果公立大學能藉著行政法人化以及有關之法規管制的鬆綁，擺脫「教育部大學」的框限，進而能夠釋放潛能、邁向卓越，則此一政府改造方向當為各大學當局所支持。然而，究竟行政法人制度有何特出之處，以致於受到政府青睞，這就要從認識行政法人開始，再以此為基礎，探討其在國立大學適用上可能產生的問題。

## 參、行政法人制度概述

### 一、行政法人的定義

依據行政院版《行政法人法草案》第二條之規定，「行政法人」乃指：「國家及地方自治團體以外，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」，其所謂「特定公共任務」乃指：「以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。」

行政法人為一種特殊的公法人，為執行特定公共任務而有低度公權力之行使，因此具有行政主體的地位，而有《行政程序法》、《國家賠償法》及《訴願法》、《行政訴訟法》等有關規定之適用。按公法人之型態，可分為社團公法人（公法社團）、財團公法人（公法財團）和營造物公法人（公共機構）等（李建良，2000：284-285；陳新民，2000：144-151）。社團公法人是一種以社員為中心的團體，屬於人的組合；財團公法人係國家為特定公共目的，以公法設立的具有權利能力的財產，而由依公法選拔之管理財產者為其意思機關；營造物公法人，則指結合一定的物與人所成立並為一定公共目的而存在的行政主體，以其營造物的管理者為其意思機關，並單方制定公共設施的使用規則，因此，人民相對於營造物公法人，乃是處於傳統特別權力關係之中（陳新民，2000：147），只能對於營造物的公權力管理主體負有服從其使用規則的義務。《行政法人法草案》並未對行政法人作類型區分（行政院組織改造推動委員會秘書室，2003：20），但觀諸法案第六條所規劃行政法人的組織型式，係以監督機關或行政院聘任的董事會或理事會綜理行政法人一切事務，縱因機關性質特殊，不設董事會或理事會，亦由監督機關設置首長一人。由此可見，行政法人意思機關之組成，與行政法人的社員自治無關，再者其亦非基金會，故而其性質在理論上較接近於營造物公法人，但亦容或有其他定性之空間。

## 二、行政法人的理念與特徵

「行政法人」此一制度的特徵，就是揚棄傳統行政機關的組織形式，而以獨立於內閣部會之外（non-department, independent）的法人組織形式，來提供公共服務或執行公共任務。此一核心理念也是經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development）遍查會員國在分散公共治理（Distributed Public Governance）這方面的制度實踐之後，所得出最符合其精神與實踐的定義（張文貞，2003：14）。

從世界各國制度來看行政法人，有的是在行政組織機關上鬆綁、彈性化、內部改革，有些則是在國家與地方自治團體外另行創設具有獨立人格的法人來達成專業及效率效能的目的。如英國的執行機構（Executive Agency）和執行性之非政府公共體（Executive Non-Departmental Public Body）、日本的獨立行政法人、德國的公法人、美國政府法人（Government Corporation）等（行政院組織改造推動委員會秘書室，2003：6）。雖然各國國情及政治社會環境不同，但其理念可說是相互共通的，即透過組織的轉變來追求更適合執行公務的方式，以達到提昇行政績效的目標，甚至進一步使政府規模瘦身。

依據張文貞（2003：16-20）的看法，行政法人具有三個重要的面向：一、獨立性；二、企業性；三、公共性。圖示如下：

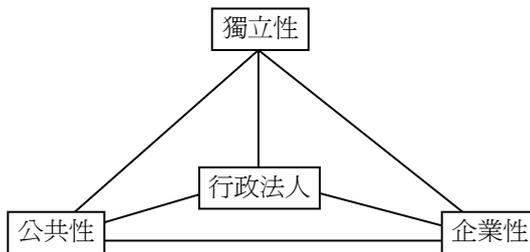


圖 1 行政法人之性格

在獨立性範疇上，雖然行政法人制度在形式上是獨立於部會之外，但是行政法人的運作上也會受到原內閣部會組織與運行模式的影響，特別是一旦行政法人

的經費來源受到政府的控制，也等於政府間接控制了行政法人，所以獨立性除了是指法人形式上的意義外，也應包括行政法人在財務上獨立於政府。

在企業性上，行政法人採取任命董事與執行長的組織運作方式，並利用企業管理的精神來管理整個組織，使之兼顧效率效能和成本考量，而且在公共服務的供給上以顧客為導向。

在公共性方面，行政法人原則上是以提供公共服務為目的，然而公共服務卻往往不能完全兼顧市場機制，因為公共服務基本上是不能用成本效益來考量的，如此一來，追求公共性的表現，往往會面臨企業性表現上的壓力。

### 三、採行行政法人制度的理由

#### (一) 融合公、私組織之優點與特性

由於不具備社員自治，也沒有基金會的設置，性質上接近於營造物公法人的行政法人，可說是行政機關與財團法人之中間類型，一則具有兼負公共任務的特質，也適用公法的特性；另一則有私部門的彈性組織及有效的經營模式（劉靜如，2003：43）。

行政機關因受制於固定法規與僵化的行政組織，使得人事、財務、採購都受到限制，無法即時因應外在的變化，產生了行政效率低落的相關問題。然而，行政法人的制度提供了改進這些問題的好方法，對於特殊事項及專業化的考量，具有行政法人人格的組織可依組織的需要量身訂作適合組織發展的方向，使得現行行政機關有關人事、財務及會計上的束縛可以鬆綁。

#### (二) 增加人才運用的彈性

行政機關的組成份子公務人員，而公務人員的任用須經考試、任用、考績、升遷等程序，並依循《公務人員任用法》、《公務人員考績法》、《公務人員退休法》等相關法令的規範。對於需要專業人才的行政機關，如文教類、研究類等機構，往往受限於相關法令規定而無法進用延攬，形成專業領域內沒有專業人才的窘境。行政法人制度的設計可以提供此類機關人事上的彈性，使人才運用與管理更加適才適所。

### (三) 適度鬆綁政府會計和採購的限制

爲防止公務人員貪瀆舞弊，政府機關對於會計與採購程序均嚴格把關，對於一些特殊業務，如文化、學術而言，這種呆板的制度會使其業務受到嚴重的阻礙，因而不利於它們的發展，行政法人制度在程序上的適度鬆綁，正可以提供其在會計及採購上的彈性活用。

### (四) 強化經營責任及成本效益

行政機關講求公平正義，在執行公共任務時不宜單純考量成本與效益。在此情況下，可以酌量採取企業管理的精神，負起一定的績效責任。行政法人在獨立運作過程中，可以透過企業管理的監督機制來強化績效及經營權責。當然其中必須兼顧公共性與企業性兩者的平衡。

### (五) 開放多元參與公共服務

行政機關的決策往往有獨斷與缺乏正當考量兩項缺失，因而造成民眾之間的質疑或政治聯想；再者，行政機關的監督權責往往由行政機關的主管機關審核，造成了球員兼裁判的情事。行政法人型態的運作可以避免此類的情況產生，更可以採用多元參與的方式，援引公正社會力量，以民主的程序共同參與組織的運作，如此也可顧及多元的利益，而藉由制度設計制定與業務執行權限的分離，也可以避免球員兼裁判的爭議。

不過，上述行政法人制度的優點，也正是其缺點之所在（劉靜如，2003：42-44）。行政法人在人事上的彈性，容易引起人們對於濫用私人和官商勾結的疑慮。此所謂私人，並不以具有董（理）事、監事之配偶及其三親等以內血親、姻親之關係爲限，凡是人事聘任非以專業性爲考量，而任由私人交情左右其間，便是濫用私人；而會計和採購程序的鬆綁，放寬政府監督，也可能變相地鼓勵官商勾結。只要行政法人的專業性有所損傷，則其公共服務品質便難以保證，如果其間又涉及公權力之行使，則可能更不利於人權的保障。

## 肆、《行政法人法草案》的立法重點

《行政法人法草案》共六章四十一條，重點說明如下：

## 一、行政法人法的定位

行政法人法係定位為基準法，其目的在於作原則性規範，以為行政法人個別組織法律或通用性法律制定之導引。而為因應實際運作需要，行政法人個別組織法律或通用性法律並得在本法所定基準之上，依其組織特性、任務進一步特別設計，故第二條第三項規定：「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。」依此，則行政法人之立法體系可分為基準法律、類型個別組織法律和類型化通用性法律三種，每一個個別的行政法人，均有關於其設立的法律，如《中正文化中心設置條例草案》為個別組織之立法，《大學法》則為大學之通用性法律。行政法人法雖為中央立法，而且以行政院及其所屬部會為行政法人之目的事業主管機關或監督機關，但也不排除行政院以外之其他中央政府機關及地方自治團體設立行政法人，故草案第三十九條規定：「本法於行政院以外之中央政府機關，設立行政法人時，準用之。」「地方自治團體得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。」

## 二、行政法人的組織類型

草案第六條規定行政法人的組織型式：「行政法人應設董（理）事會和監事或監事會，但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，改置首長一人。董事、監事和首長，均採任期制，由監督機關即中央目的事業主管機關聘任之，而董（理）事之專任者則不得逾其總人數二分之一。」

由於專任的董、理事可達半數，監督機關對於行政法人的組織形成具有絕對的主導權，除非個別組織法律和類型化通用性法律另有特別規定。第八條規定首長和董事長均由監督機關聘任或提請行政院院長聘任，僅理事長由理事互推，但理事的聘任權亦全部掌握在監督機關手中。有論者主張專任董、理事應限縮至三分之一，並規定最高不得超過三人，以強化行政法人之財務自主經營效率（高明秋，2003b：308），此則關係著政府對於行政法人的控制密度。理論上，專任之董、理事對於機關業務必定較兼任者為熟悉，故而專任董、理事人數降低，兼任人數增加，亦即行政法人意思機關的專職化程度相對下降，對於決策品質會有較為不

利的影響，但如果從政府對於行政法人的控制來看，專任董、理事對於行政法人的日常行政管理干涉較深，所以政府控制住專任董、理事並輔以其他親政府之兼任董、理事，又或專任董、理事之比例已達全體董、理事總人數之二分之一，則政府已可絕對控制行政法人，行政法人的自主性亦已幾乎消失殆盡，這和行政法人設置的精神乃有違背，故而考慮到兼任董、理事的來源，亦不乏政府機關之代表，則降低專任董、理事的比例，縱使政府完全控制專任董、理事之人事，亦不致直接決定行政法人之決策，就此而言，降低專任董、理事之人數和比例，乃是有其意義的。

首長、董事、理事和監事的資格不受公務人員任用法律的限制，此則可使民間力量得以參與公共服務，可以活化行政法人的機能，但此又造成另一個疑慮，即一旦政府對於行政法人人事的聘任，不能秉持大公無私、為國舉才的態度，則可能會使行政法人淪為政治酬庸與安插親信之所，連帶將公共服務的專業品質一併葬送。

### 三、行政法人的營運（業務）權限與監督

行政法人的日常監督機制，主要來自於行政監督，行政監督機關即為其中央目的事業主管機關，《行政法人法草案》中所稱之監督機關，率皆指行政監督機關。行政監督可分為內部監督與外部監督，內部監督即為監事或監事會之設置，專事年度執行成果及決算報告書之審核，屬於事後監督；外部監督則由監督機關任之，可分為事前監督、事後監督和平日監督：事前監督係針對行政法人之發展目標及計畫、人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業、執行之公共任務之有關規章、以及年度營運（業務）計畫及其預算；事後監督則針對其年度執行成果及決算報告書，以及營運（業務）績效之評鑑。

隨著行政法人組織類型的不同，監督的密度亦有所不同。依第五條、第十七條第二項和第十八條第一項之規定，合議制的行政法人，自主權限較高，就其人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業、及其執行之公共任務之有關規章，以及年度營運（業務）計畫及其預算、年度執行成果及決算報告書，均可由董（理）事會自行通過決議決定之，其中年度執行成果及決算報告書尚需交由監事或監事

會審核，其餘則僅需報請監督機關備查。行政法人採首長獨任制者則不然，其所有規章、預算、年度執行成果及決算報告書，均應報請監督機關核定。不過，不論是合議制還是獨任制之行政法人，其發展目標及計畫，以及自有不動產處分或其設定負擔，則皆需經監督機關之核定或核可。

監督機關的平日監督，則有財產及財務狀況之檢查、董（理）事、監事之聘任及解聘、對於董（理）事、監事於執行業務違反法令時所為之必要處分、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，以及自有不動產處分或其設定負擔之核可和其他依法律所為之監督，監督機關的權限應僅及於合法性監督，而不及於妥當性監督，這是因為行政法人為獨立法人，並非政府所屬機關。人民對於行政法人之行政處分，認為有違法或不當，致損害其權利或利益而不服者，依草案第三十七條之規定，則可向監督機關提起訴願。

行政監督當中比較值得一提的做法，是有關績效之評鑑。草案第十五條規定：「監督機關為評鑑行政法人之績效，應設行政法人績效評鑑委員會」，「績效評鑑委員會之委員，除有關機關代表外，應包括學者專家及社會公正人士」。第十六條規定績效評鑑委員會任務，有行政法人年度執行成果之考核、行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量，以及行政法人經費核撥之建議。至於行政法人績效評鑑之方式、程序及其他相關事項之辦法，則由行政院定之。由此可知，行政監督業務中的年度執行成果考核，事實上是由績效評鑑委員會而非監督機關自身來執行的。問題是，合議制行政法人的年度執行成果考核原則上只送監督機關備查，如果監督機關又設立績效評鑑委員會，而且績效評鑑委員會又可能將年度執行成果考核結果納入作為行政法人經費核撥建議之參考，如此一來，對於績效不彰的行政法人而言，政府機關所委託績效評鑑委員會進行的年度執行成果考核，將對行政法人的財務產生直接不利的影響。不過，吾人亦不必擔心政府機關會對於合議制行政法人採取干涉手段而危及其自主性，因為此種監督係由績效評鑑委員會此一公正、中立機構來擔負，而非由政府機關直接主導。

此外，行政法人年度執行成果之考核與行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量有何具體的差異，恐怕亦無法將兩者範疇完全切割開來。草案該條項

下的立法意旨說明，其對績效評鑑委員會所建議的績效評鑑要點，即建議評鑑指標項目，應包含行政法人之營運（業務）計畫、營運（業務）性質及其重要性、行政法人經費自給自足之能力、財務結構之健全度與合理性及其效能等。事實上，行政法人年度執行成果之考核、行政法人營運（業務）績效及目標達成率，也都可以是績效評鑑之指標項目。行政監督的最後手段，則為解散，草案第三十八條規定：「行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之」，「行政法人解散時，繼續任用人員，由監督機關協助安置，或依其適用之公務人員法令辦理退休、資遣；其餘人員，終止其契約；其剩餘財產繳庫；其相關債務由監督機關概括承受」。

在立法監督方面，行政法人執行其公共服務，有時需涉及公權力之運用，因此其設立及權限，均需由立法院加以立法控制。而政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，所以亦受到立法院的監督（劉靜如，2003：46）。

草案第三十六條規定了資訊公開原則：「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」。此乃因行政法人執行者為公共服務，資訊公開有助於人民的監督，促使其提高服務品質；其方式可包括刊載於新聞紙或其他出版品，利用電信網路或其他方式供公眾線上查詢及提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影等。

#### 四、人事及現職員工權益之保障

行政法人之人事管理基本上尊重其自主性，草案第十九條第一項規定：「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，其權利義務關係，應於契約中明定。」此突破公務人員任用法律之限制，使其人才運用得以彈性與多元，不過，考試院則於會銜中主張增列第四項規定：「行政法人之董事長、理事長、首長，及專任之董（理）事、監事適用公務員服務法及公務員懲戒法」，其原因略謂行政法人係依法成立，執行特定公共任務者。《公務員服務法》為規範公務員各種義務的準據法，《公務員服務法》第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之」，而依《司法院大法官議決釋字第三〇五號解釋》之意旨，依《公司法》設立之公營事業，除董事長、總

經理等負責人或依法任用並有官等之人事會計人員係公法關係外，其餘皆屬私法上之契約關係。董事、理事與監事無論專任、兼任，均為政府所聘任，董事長、理事長亦可能由兼任者出任，如果考試院認為應課以行政法人決策者以公務員之義務，則不應以是否支領行政法人薪給而排除兼任董、理事之適用，惟行政法人亦非公營事業，如何直接適用《公務員服務法》，亦有疑義，考試院建議之立法用語，應改為「準用」。《公務員懲戒法》規範者為關於公務員違法、廢弛職務或其他失職行為之行政責任，其懲戒程序乃應先送監察院為彈劾之審查，再送司法院公務員懲戒委員會為懲戒之審議。依本文之見，行政法人之專任董、理事及董、理事長身分既不受公務人員任用法律的保障，使其依照人事契約減薪或去職，便是對於其最有效的懲戒，有無必要大費周章，引進監察院與司法院等監督機制，仍有待商榷。若以人事契約與管理規章直接加以規範，並以訴願與行政訴訟制度作為救濟，當更為符合政府改造與行政簡化之精神。

在此同時，草案又訂有利益迴避原則，第七條規定：「董（理）事、監事應遵守利益迴避原則，不得假借職務上之權力、機會或方法，圖謀本人或關係人之利益；其利益迴避之範圍，由監督機關定之」，「董（理）事、監事相互間，不得有配偶及三親等以內血親、姻親之關係。」草案第十九條第二項及第三項又規定：「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」，「行政法人置首長者，不得進用其配偶及三親等以內血親、姻親，擔任行政法人職務。」有論者主張合議制行政法人的總務、會計及人事職務，亦應與獨任制行政法人同一規範，皆納入利益迴避之範圍（高明秋，2003b：318-319）。

由行政機關改制的行政法人，其原有公務人員權益的保障，便關係著現職公務人員是否支持此一改革的態度，這也正是行政法人成敗的主要關鍵之一。本草案採「保留身分，權益不變」原則規劃現職公務員的身分保障問題（劉靜如，2003：47）。草案第二十條即規定：「原機關（構）現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員，於機關（構）改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分；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、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法

令辦理，而且首長以外之職務範圍內，可依規定辦理陞遷及銓敘審定，並且得隨時依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣。」第二十一條規定：「原機關（構）公務人員不願隨同移轉行政法人者，由主管機關協助安置。」第二十八條規定：「依《教育人員任用條例》聘任之社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員之權益保障，準用本草案有關公務人員之規定。」至於不具公務員身分之依《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，第二十二條規定：「不論其契約是否期滿，於行政機關（構）改制行政法人之日辦理離職，隨同移轉者再改依行政法人之人事規章重訂契約，若未移轉且未獲安置於其他行政機關者，則提供其損失補償。」至於其他依《各機關學校團體駐衛員警設置管理辦法》進用之駐衛員警、以及依《事務管理規則》進用之工友（含技工、駕駛），草案第二十三條、第二十四條則規定：「同有關公務人員身分權益保障之原則，同意移轉行政法人者，其權益不變，若不願移轉者，則由主管機關協助安置。」而為避免行政法人的個別組織法律或通用性法律，以特別法方式排除行政法人法有關現職員工權益保障事項之規定，本草案第二十九條明文禁止此類排除條款的規定。

## 五、會計及財務

行政法人為獨立之公法人，會計及財務乃自政府預算獨立，並擁有自有財產。草案第三十一條規定：「行政法人之會計制度，由中央主計機關訂定《行政法人會計制度設置準則》統一規範之，而為確保行政法人財務報表之專業性與公正性，其財務報表應委請合格會計師進行財務報表查核簽證。」

行政法人所管理之財產分為公有財產和自有財產，公有財產係以政府機關核撥經費指定用途所購置的財產，及出租或無償提供使用之公有財產為其範圍，其所有權屬於國家，餘則屬行政法人之自有財產。公有財產之管理、使用、收益，由其他法律和監督機關訂定辦法規範之，而自有財產之管理運用，除了不動產的處分或設定負擔外，監督機關並不介入，以尊重其法律人格之獨立性。然監督機關雖不介入行政法人自有財產之管理運用，依草案第十四條之規定，卻仍可核定或備查決算報告書，及檢查一般財產和財務狀況。再者，草案第三十三條規定：

「政府機關核撥行政法人經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督」，而審計機關對於行政法人之年度決算報告書之審計，依草案第十八條第二項規定：「……決算報告，審計機關得審計之」，係為任意規定。雖然草案第十八條條文未對決算報告區分其中行政法人自有財產、公有財產，或僅限於政府機關核撥行政法人經費之審計，但參酌草案第三十三條之規定：「行政法人除接受政府機關核撥經費外，亦有自主財源，為明權責，則規範立法監督及審計查核，應透過政府核撥行政法人經費之預決算行使。」可見對於行政法人的立法監督與審計查核範圍，乃不包括行政法人自有財源或自有財產。立法監督與審計查核相對於政府行政監督而言，屬於間接的形式，但政府仍得對行政法人之決算報告書享有廣泛且直接的行政監督。

此外，草案第三十四條規定：「行政法人所舉措之債務以具有自償性質者為限，目的在強調其財務自主營運績效」，第三十五條則規定：「《政府採購法》僅於該法第四條之情形：『法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者』，始有適用之餘地，並應受該機關之監督。」此一情形極為罕見，其立法目的在使行政法人得以儘量脫離行政機關之色彩。

## 六、國立大學行政法人化

大學為行政法人建置的優先推動議案，然考量到大學自治，為使其運作更為靈活，並符合大學之特性及需要，有關國立大學改制為行政法人者，除草案第四章有關現職員工權益保障事項外，草案第四十條規定：「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。」行政院的做法，即是修正《大學法》。考試院則建議本條刪除，考試院認為大學係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，不宜與行政機關作相同之規定。不過，考試院並未表示有關大學改制之其他法律，是否指《大學法》抑或其他。由此可知，不論行政院或考試院，事實上均對於大學直接適用行政法人法持保留的態度，但對於大學改制為行政法人，則皆無異議。

## 伍、國立大學行政法人化的制度設計

當前臺灣各大學之法律定位，私立大學為財團法人，公立大學則為公共營造物，俱受《大學法》之規範。理論上，私立大學既然為法人，則其人事及財務當足以自主，實卻不然，此因《大學法》和《私立學校法》的管制所致。《大學法》對公私立大學統一規範，如果國家不願給予公立大學自主權，私立大學則受池魚之殃，因而也無法獲得充份的自主權（劉源俊，1990：227-228）。反之，公立大學本身為國家行政機關之一部分，並無獨立之法人格，因此其對外行為即為國家之行為，而其內部事務及權限，則要受到上級行政機關之指揮監督，致令其研究與教育之機能，容易遭到國家教育行政權的限制與侵害（周志宏，1990：96-97）。所以長久以來，公立大學法人化的呼聲即不絕於縷，成為1990年代臺灣民間教育改革運動當中的重要議題（薛曉華，1996：203-207），並且列入了1996年12月行政院連戰內閣之《教育改革總諮議報告書》中（行政院，2003：1）。然而也正因為公立大學為國家行政機關之一部分，國家對於公立大學之經營，在經費的支持上不遺餘力，使得公立大學師生得以享有較之私立大學更為得天獨厚的教育資源。法人化對於公立大學而言，除了意味著人事自主和更徹底的大學自治以及經營效率的提昇之外，財務自主導致國家藉口轉嫁補助負擔於公立大學之自籌財源的可能性，也是令公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義務，這和國家對於公共營造物的經營管理和對於公務員的照顧義務是不可相提並論的。

1990年代臺灣民間教育改革運動中有關公立大學法人化的訴求，乃是以公立大學為公法上社團法人為其主張，其藍本即為德意志聯邦共和國1968年前後大學制度全面改革中，諸多邦對於公立大學給予公法社團定性的法例，將大學定位為社團，則教師、學生和職員便成為大學的構成員或社團社員。基於團隊型大學（Gruppenuniversitat）的理念，享有參加大學行政的權利，而得以共同治校，國家僅對於公立大學有合法監督的權力（周志宏，1990：100-102）。就《大學法》的改革而言，只要納入與擴大大學生和職員對於校務會議的參與，團隊型大學的理想便得以實現，所以早年由林時機等三十三位立法委員所提出的《大學法修正草

案》，便是以校務會議的擴大參與著手，主張「國立及省（市）立大學均為公法人」，使公法社團得以具體成形。不過，在團隊型大學與公法社團之外，仍有其他主張者，如劉源俊（1990: 231-232）即主張公立大學設立管理委員會或董事會，其成員由教育部遴聘，其中必須包括若干比例的學者及校友。此一主張，正與擬議中的行政法人不謀而合。

教育部於 2000 年 4 月重新籌組大學法草案工作小組（行政院，2003：2），2001 年 11 月公布的《大學法修正草案》增訂了「國立大學公法人」專章，比重達整部草案四分之一，其後，為配合政府改造而於 2002 年 12 月公布的《大學法修正草案》，則將「國立大學公法人」專章改為「行政法人國立大學」專章，比重更達草案的三分之一（康育斌，2003：2），改革幅度不可謂不大。

以下簡介《大學法修正草案》「行政法人國立大學」專章之內容，並與《行政法人法草案》作一比較：

## 一、國立大學的定位

依《大學法修正草案》第五條及十一條規定，國立大學分為一般國立大學和行政法人國立大學兩種，國立大學之行政法人化乃採雙軌漸進制，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，使之取得行政法人資格。而未經核定者，則仍依原相關規定辦理，即維持公共營造物之現狀。

國立大學改制為行政法人，必須尊重國立大學自身之意願，否則即維持現狀。於此吾人要問，使國立大學願意改制為行政法人的誘因何在？其次，如果國立大學不願改制，但又不願維持現狀，有無第三條路之可能？

如果以目前國立大學的普遍反對聲浪來看，這些大學願意改制的可能性很低，其對於行政法人化的質疑，究其根本，即在改制後是否仍能維持大學的自治？假若此一疑慮無法祛除，縱使教育部釋出更多的鼓勵措施誘使這些大學，配合改制的意願恐怕仍舊不高。第二，大學的公法人化是否只有如下行政法人組織型態的單一選擇？舉例而言，德國 1988 年以來各邦修訂大學法的趨勢，是在大學設立內部監督機構諮詢監督委員會，並在諮監會中引進校外人士參與校務以提高大學

的企業性（董保城，2003：8-9）。《大學法修正草案》第四十一條第一項條文，容許大學自行設立各種行政單位或召開各種會議，所以國立大學設置諮監會乃非法所不許。但由於《大學法修正草案》只提供行政法人化唯一法人化途徑，且又限制行政法人必須設立董事會，這使得諮監會的設置變得疊床架屋，顯得毫無實益且毫無可能，這正顯示行政法人國立大學的組織自主權將遭到嚴重的擠壓，第三條路似乎是條死巷。

## 二、行政法人國立大學的組織型態

《大學法修正草案》第五條第二項規定：「行政法人國立大學應自行或聯合數校成立董事會。」董事會組織設置與一般行政法人相同。在一般行政法人中，董事會為其意思機關，私立大學亦有董事會之設置，所以行政法人國立大學之組織類型與私立大學並無二致。《私立學校法》第二十二條規定私立學校「董事會之職權如下：(一)董事之選聘及解聘；董事長之推選及解職。(二)校長之選聘及解聘。(三)校務報告、校務計畫及重要規章之審核。(四)經費之籌措。(五)預算及決算之審核。(六)基金之管理。(七)財務之監督。(八)本法所定其他有關董事會之職權。」

《大學法修正草案》第二十九條第一項規定行政法人國立大學董事會職權則為：「(一)校長之遴聘、聘任、續聘及解聘。(二)學校經費籌措之協助。(三)學校預算與發展計畫之建議及校務報告之審核。(四)董事會所屬學校或跨校資源整合之提案及審議。(五)學校自有不動產或重要資產之購置、處分及設定負擔。(六)學校貸款、擔保或接受重大捐贈之審議。(七)學校投資於與校務或研究相關之公司或企業之審議。(八)其他法律或本法所定有關董事會之職權。」比較兩者，除了董事會組成與因應行政法人化觀念趨勢而對於董事會的任務提示外，兩者並無不同。現行《大學法》第十四條係將私立大學校務發展計畫、預算以及組織規程及各種重要章則的審議權交付校務會議，形成董事會與校務會議職權上的嚴重扞格（劉源俊，1998：163）。此一對於私立大學校務運作與決策長久困擾的問題，則在《大學法修正草案》第四十二條第二項，與行政法人國立大學董事會和校務會議關係的界定上得到解決，即「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）立大學報名該所屬地方政府，私立大學報董事會核定後實施。」如此一來，校務會議乃喪失其在現行《大學法》中的校務最高決策會議地位，不論行政法人國立大學或私立大學，其董事會扮演的，則不再限於傳統見解中的經營者角色（周志宏，2001：467），在核定權的運作下，將兼具大學經營者、管理者與教學權的功能，成爲此類大學的最高意思與決策機關。行政法人國立大學與一般國立大學相較，其差異在於教育部的角色由校外經營者退居爲監督機關。由董事會的設置，可知《大學法修正草案》作爲《行政法人法草案》的特別法案，其仍採用一般行政法人的組織型態，即公共營造物法人，放棄了對於公法社團的選擇。

行政法人國立大學董事會依《大學法修正草案》第二十七條規定，置「董事十一人至二十一人，任期四年，連選得連任，並以一次爲限」，董事的產生，「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。」第三十條第一項則規定：「行政法人國立大學董事會置董事長一人，由教育部就董事中提名，提請行政院院長聘任之。」行政法人國立大學董事長和董事的聘任權，最終全掌握在教育部手中，且校外董事人數至少達全體董事總額之二分之一，超過校內董事。更甚者，《大學法修正草案》中關於行政法人國立大學校長之產生方式，第二十八條第一項規定：「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」，董事會僅有建議權（行政院，2003：16）。至此，教育部乃根本掌握了行政法人國立大學董事會的組成，以及董事長和校長的聘任，此種對於大學決策者人選的控制，與大學自治之精神，可謂背道而馳，公立大學法人化的理想頓時成爲鏡花水月。堪稱欣慰的是，教育部聘任之董事人選，必須從校務會議和高等教育審議委員會推薦產生，這使教育部尙不致於擅自將大學名器用於酬庸，而行政法人國立大學容納國內學者專家與社會人士進入董事會，亦將使大學更具有多元性和開放性。

校務會議的最高決策會議地位遭到弱化，首先即表現在《大學法》第十三條以校務會議爲校務最高決策會議之規定，在《大學法修正草案》遭到刪除。其次爲行政法人國立大學董事會的設置。《大學法修正草案》第二十九條第一項規定，

董事會有審核校務報告之權，此為傳統校務會議之權力，而校務會議之組織、運作及其他應遵行事項之規定，依《大學法修正草案》第四十二條第二項規定，乃需報董事會核定。再者，《大學法修正草案》第四十二條及第四十三條，更進一步將大學有關教學與研究重要學術單位設置、裁併與教師聘任、升等、不續聘等重要學術事項，移由新設之學術審議委員會處理。學術評議委員會之組織、任務及其他應遵行事項之規定，依《大學法修正草案》第四十三條第二項規定，亦需報董事會核定。由此可知，《大學法修正草案》關於大學最高決策機構之設計，乃排除了維持校務會議既有地位之構想，而將此一地位賦與新設立之董事會，否則董事會斷無權力核定校務會議與學術評議委員會之組織規章。況且董事會有其法定職權，此乃列舉於《大學法修正草案》第二十九條第一項，在其法定職權之外的權力，如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，依《大學法修正草案》第四十二條第一項規定，係歸屬於校務會議之法定職權。至於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、不續聘等重要學術事項，依《大學法修正草案》第四十三條第一項規定，則又屬於學術評議委員會之法定職權。由此看來，董事會、校務會議與學術評議委員會乃各有所專司，董事會對於校務會議與學術評議委員會之法定職權，並無置喙之餘地。本文認為，董事會在形式上雖為大學之最高決策機構，實質上並無廣泛的權力。論者或謂校務會議、學術審議委員會、董事會在大學內缺乏整合與溝通平台，容易形成三頭馬車（陳維昭，2003；楊朝祥，2003：9），據此，董事會之功能，宜朝向作為大學內部整合與溝通平台為定位與調整。

### 三、行政法人國立大學的營運（業務）權限與監督

行政法人國立大學的日常監督機制，外部監督主要來自於教育部，內部監督則是透過大學當局的權力分立。

關於行政法人國立大學的外部監督，教育部基於尊重大學自治，《大學法修正草案》第十三條、第二十二條規定，舉凡其人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業、學校組織規程及重要章則、校務發展目標及計畫、及其預算、決算，均

可由校務會議和董事會自行通過審議決定，惟經費收支的會計制度、內部控制、稽核作業等規章，需報教育部備查。關於自有財產之管理、使用、收益、處分及其他應遵行事項之辦法，依第二十六條規定，則需經教育部核定。另外，對所有大學一體適用者，與學生學籍之管理和承認有關之規定，亦應經教育部核定。

行政監督的新做法，是以經費補助和附隨的行政契約為主要手段，依《大學法修正草案》第九條規定，補助是由高等教育審議委員會負責彙總分配審議行政法人國立大學和一般國立大學之年度經費計畫，並擬具國立大學經費整體需求後，由教育部執行撥款，大學如有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。高等教育審議委員會審議經費補助的重要參考，則為大學之外部評鑑。草案第六條第二項規定：「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評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助之參考；其評鑑辦法，由教育部定之。」

教育部對於行政法人國立大學的經費補助，自然應依法定預算程序辦理，但因有高等教育審議委員會之設置，且其審議係彙總並提出整體需求，其程序即就各大學經費計畫，預估國立大學整體經費需求，一次向教育部提出預算審議報告，由教育部以總額方式編列預算送交立法院審議。依 2001 年 11 月《大學法修正草案》第十三條關於國立大學撥款委員會之原始構想，僅有教育部長和高等教育審議委員會主任委員有到立法院備詢之義務（張宗琦，2002：168-169），換言之，國立大學的校長或董事長均無此義務，由此可避免政治干預校園。

教育部行政監督的最後手段為解散處分。《大學法修正草案》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，得報經行政院核准解散該行政法人，或為其他適當處置。」經營不佳的國立大學並無必須維持之理，建立合理的退場機制，備而不用，仍有其必要。

#### 四、人事及現職員工權益之保障

行政法人國立大學之人事管理基本上尊重其自主性，其人事管理規章原則完

全同於《行政法人法草案》。如草案第十三條第一項規定意旨即同《行政法人法草案》：「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。」草案中之利益迴避原則，亦取自《行政法人法草案》，於第十三條第二項規定：「行政法人國立大學之董事之配偶及三親等以內之血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。」

由原一般國立大學改制的行政法人國立大學，其原有公務人員權益的保障，亦同《行政法人法草案》意旨，採「保留身分，權益不變」原則規劃現職公務員的身分保障問題。

陳維昭（2003）認為國立大學行政法人化後，由於職員喪失公務員的各種身分保障，將使國立大學更難以延攬優秀的人才。其實，只要大學願意提供優渥的條件和人生的願景，不必擔心無法找到人才。問題是國立大學願不願意調整心態，拋棄教育部的奶嘴，在經營管理上自主負責，在教育部的補助之餘，亦能自行開發財源，彌補改制後政府補助可能縮水的差額。

## 五、會計及財務

行政法人國立大學為獨立之公法人，會計及財務乃自政府預算獨立，並擁有自有財產。《大學法修正草案》第二十二條第三項規定：「行政法人國立大學之會計制度，乃由教育部依《行政法人會計制度設置準則》，並考量行政法人國立大學之特性，按會計之原理、原則定之。」為確保其對外公開財務報表之專業性與公正性，同條第二項後段規定，財務報表應委請合格會計師進行查核簽證。

行政法人國立大學所管理之財產分為公有財產和自有財產，第二十四條規定：「公有財產係以政府機關核撥經費指定用途所購置的財產及教育部撥用之公有不動產為其範圍，其所有權屬於國家，由行政法人國立大學管理，餘則屬行政法人之自有財產」，「公有財產之收益，為行政法人國立大學之收入，其保管、使用、收益等事項，則由教育部會同財政部及內政部訂定辦法規範之。」惟草案第二十五條第一項又規定：「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。」公有不動產由行政法人國立大學管理，但只要教育部

同意，其移轉他用竟不須經學校校務會議或董事會同意，這對大學顯然不夠尊重。在未經周詳的評估下，大學校園環境的重大變動，也容易影響到校園的完整性（陳維昭，2003）。此外，行政法人國立大學較一般行政法人在採購程序上更為自由，草案第十二條規定乃完全排除《政府採購法》的適用。其餘情形，皆可直接適用行政法人法之規定。

陳維昭（2003）憂慮行政法人國立大學沒有能力財務獨立，在改制行政法人之後，各大學資源不見得增加，甚至可能還會減少，這從政府實施校務基金制度，各校未蒙其利、先受其害的前車之鑑可以推知，即使政府初期有所承諾，恐亦難取得大學的信賴。校務基金預算制度的設計，就是要打破公務預算的僵硬性，公務預算以會計年度為單位計算盈虧，造成大學臨近會計年度終了前，大肆消耗未盡預算以免繳回國庫的奇怪現象。校務基金預算制度的作用之一，就是使盈餘留下，計入校務基金，可充作下一年度之財源。校務基金預算制度的另一個作用，就是容許國立大學自籌財源，使大學經費開支，不必受到公務預算的限制。不過，校務基金制度實施的同時，政府也縮減了對大學的經費補助，加上 2000 年九一一事件後全球經濟的衰退，使公務預算不得不縮編，大學自行籌款亦遭遇挫折，才使大學「先受其害」。

康育斌（2003：96）認為國家承認大學自治的同時，對於大學實質制度內涵的形成，亦承擔重要的責任。本文對此未盡同意，當國家設立辦理國立大學時，本來就應當對國立大學的存續與發展，提供制度性的基本保障，這與國家是否進一步承認大學自治無關，所以對於所有的國立大學，政府本來就應當對其教學、研究與基本設施所需教育經費的主要部分提供補助，因此論爭不在於行政法人國立大學財務自主後，政府便停止支出其平日經營之必要成本，而在於基本的需求滿足後，發展大學特色的項目，就必須依賴專案的政府補助或大學的自籌財源。陳維昭（2003）認為大學從事自籌財源，會造成教員和研究人員本末倒置的情形，無暇於教學與學術研究，但如果我們承認籌款是一項專業的話，則此一工作，可推舉或聘請專業人士來擔任，不一定非具有學校教員之身分不可。《大學法修正草案》第四十一條放寬了大學行政主管的任用資格，目的之一就是要使專業經理人得以進入大學服務，借重其經營管理上的經驗，使大學營運更上軌道。就此而言，

本文肯定大學財務自主的原則，但也承認改制過渡期間，各國立大學必然要經歷一段適應期或陣痛期。

## 陸、國立大學行政法人化的爭議

國立大學行政法人化的方案問世後，外界即爭議不斷，如 2003 年 3 月 3 日，國立交通大學教師會發表〈大學行政法人化＝教育部及校長集權化＋校園戒嚴化〉一文聲明異議；6 月 15 日國立大專校院教師會理事長發表聯合聲明反對；國立臺灣大學 92 學年度第一學期第一次校務會議更通過決議，設置臺大校務會議大學法修正案工作小組，推動《全力終結行政院版大學法修正案》說帖之連署。以下分析國立大學行政法人化可能的利弊得失：

### 一、優點方面

#### (一) 增加校務會議議事效率，消弭校長選舉派系惡風

校務會議為大學最高決策會議，但卻往往因為成員過於龐大，以致於議事缺乏效率、效能，亦喪失了監督校長主持校務的功能。再者，在校長選舉過程中，不良的選舉文化常常被帶進校園，甚至形成派系相互傾軋、鬥爭，不但嚴重影響了學校的和諧，進而更影響了校務的統合推展。《大學法修正草案》對於行政法人國立大學之制度設計，乃削弱校務會議的決策地位，另行設置學術評議委員會加以分權，使校務會議職權得以集中在內部經營管理之上；而以成員組群（教師、研究人員、職員、學生）而非個別單位產生校務會議代表的方式，亦將減少校務會議的成員人數，有助於提高議事效率。校務會議議事效率之提高，與國立大學行政法人化並無直接關係，但依《大學法修正草案》制度設計，確實有助於改善現有校務會議運作上的種種弊病。不過，如要提高校務會議議事效率，是否唯有成立行政法人一途，實亦未必，只需減少校務會議組織成員人數即可，縱使國立大學改制行政法人，倘校務會議組織規模不變，議事效率一樣不彰。至於校長不再經由選舉產生，則可避免校園文化受到選舉和派系的污染，在回歸專業與人格領導下，帶領大學追求更臻完善的學術風采。

## (二) 用人彈性，且可根據需求進用

行政法人國立大學在職員的進用上，可擺脫公務人員任用法律的束縛，延攬專業人才參與校務行政，同時以契約為管理手段，亦可以依職員個別的工作表現績效給予不同的工作待遇，有助於祛除公務員心態，落實公共服務的品質。

## (三) 賦予學校自身經營管理的責任

長期以來，國立大學經費浮濫的狀況嚴重，甚至有臨近歲末消化預算之舉，使得大眾益感浪費公帑。國立大學行政法人化後，將賦予學校自主的獨立經營責任，一方面行政法人國立大學擁有自有財產和校務基金，可自行運用與收益，增加其良善治理上的動機；另一方面，國家根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，更可使經費核撥發揮其最大效益。國立大學長期以來倍受國家保護，以致於競爭體質稍嫌羸弱，當《大學法》引進評鑑制度，刺激大學改善體質，並有高等教育審議委員會協助國家高等教育政策擬定時，教育部將自身重新定位為大學之監督機關，而將大學的經營管理回歸大學自身，是一個符合專業和行政中立理念的制度安排。

## 二、缺點方面

### (一) 阻礙校園公共參與，大學人事流於酬庸

行政法人國立大學最為各大學所詬病者，乃是董事會制度的設計。董事會成為最高決策機關，而董事長與多數董事則皆由教育部遴聘。至於校長由董事會遴選，論者乃憂心大學校長地位降低，且其選任不再經由普選或校務會議之選舉，大學最高決策權將操之於教育部與行政院選任的董事長，與校園民意疏遠，將形成教育部擴權獨裁化，完全背離校園民主、大學自主、學術自由的精神（陳維昭，2003）。論者亦憂心高等教育審議委員會和教育部參與外部董事之遴聘，會不會使董事會受到校外政治力的干擾（臺大校務會議大學法修正案工作小組，2003），並且淪為政治酬庸與公共關係的工具。

這樣的條文不免讓人有所聯想，因為以國營事業的經驗來看，政府安插人事的現象比比皆是，而全國行政法人或行政法人國立大學董事職位所釋出來的公共關係資源，更難以計算。但本文要指出，無論何種制度，都絕對防範不了人性之

惡，只能降低其機會，防止權力的濫用，就只能是分權與制衡。只要高等教育審議委員會的組成能確保其超然性、獨立性與多元性，我們就能夠減低全部外部董事之遴聘受單一因素左右的可能性。董事會採合議制，董事的來源又多元，吾人便無虞董事會遭到操縱，且透過多元勢力達成內部制衡的董事會，還能適切地執行大學內部的監督工作，減輕教育部的工作負擔。

至於校園公共參與，由於校務會議僅得推薦董事人選，我們建議改為選舉，大學校長的人選，亦不妨由校務會議推薦或選舉，由董事會報請教育部核定其資格後聘任之。這樣校園成員便不會被排除在董事與校長的遴選過程之外，而校外董事之比例亦不妨降低至三分之一，以尊重大學的自治。

大學人事的酬庸問題，其實不在決策階層，而在執行的階層，如董事對於人事的干涉，以及取才不具專業性。更甚者，公務人員與契約人員兩套人事管理如何公平使人心服，也才是行政法人國立大學最嚴峻的挑戰。

### (二) 流於政府擺脫財政負擔的疑慮

行政法人制度之提出，其目的是讓國立大學部分財務、人事自主，這樣子政府可以減少對國立大學的支出，但是在經濟不景氣的情況下，難免讓人聯想到政府是爲了擺脫財政負擔責任才實施這樣制度，並不是深思熟慮的結果。

行政法人制度當然有減低政府財政負擔的目的，此則毋庸諱言。但只要保證行政法人國立大學的經營成本無虞，政府有限的教育資源可以更爲合理地分配給各個公私立大學，對於臺灣高等教育水準和國際競爭力的提昇相信必有助益。

### (三) 公共任務流於商業化的可能

教育是一項百年樹人的任務，學術研究的投資也經常在短期內無法看見其效益或根本無效益。一旦行政法人化後的國立大學過分採用成本效益考量的話，在自籌財源過程中，難保國立大學不會變成所謂的學店或以營利性質作爲主要的目的，會有目標錯置、使高等教育商業化的情形產生。

同樣地，商業化是市場經濟制度下的必然之惡，無法杜絕，只能疏導。在知識經濟的時代，大學教育與產業的合作，是現代國家發展的利器，但急功近利的利潤導向思維，亦有可能妨礙大規模而可能無回收的學術研究支出，特別是短期看不出其市場價值的研究。但我們相信，大學的特色不能完全建立在商業的基礎

之上，大學的人文關懷，才是使大學得以受到尊敬的地方。這是大學形象的投資，有遠見的教育經營者不可能無視於市場潛在價值，而教育部高等教育審議委員會和行政院國家科學委員會在進行大學經費與研究補助時，即可運用其權力對商業化傾向的大學教育予以導正。

不論如何，大學財務自主以後，對於學生學費和民間部門經費捐助的依賴必然加大，一方面可能導致國民高等教育經費成本負擔的加重，影響高等教育促進社會階層流動的功能；另一方面，則擔憂資本主義邏輯藉由民間企業對於大學的捐助而進入學術領域，危害大學的學術自由和人事自主，這確是國立大學行政法人化的隱憂。

## 柒、結語與待答問題

本文以政府改造切入，環繞著《行政法人法草案》和《大學法修正草案》兩個法案，討論臺灣政府推動中的行政法人制度，以及該制度在國立大學中的適用。由於《行政法人法草案》和《大學法修正草案》尚在立法院審議之中，許多的問題是筆者根據現在所看到的法案來進行分析與推論的結果，茲將主要的探討結論及待解問題臚列如下：

一、關於行政法人和國立大學的行政法人化，筆者原則上贊成此一行政改革的實驗，但我們亦有疑問。行政法人的設置，如果是以專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限，則要問的是：有什麼事情是不宜交由民間辦理的？如果公權力和公共服務可以委託外包或通過民營化的策略來處理，則行政機關行政法人化後的監督與民營化的契約管理，哪一種策略最能滿足政府對於成本效益及經營效能的要求？何況，行政法人要追求企業化經營管理，在損益平衡之後，如果不容許董事和其職員依照績效得以追求私利，則行政法人自有財產的經營有何必要？績效的追求有何意義？反正如果行政法人失敗，其責任仍由政府概括承受。如果容許董事投資於公共服務，我們又如何能確保公共服務的公平性而不偏袒於私人，又或容許此等情事的發生？還是，可以將行政法人定位為公營之公共服務公

司？更甚者，如果由政府任命的首長制行政法人能夠成事，則何必設立董事會來增加人事成本、耗費國庫呢（朱愛群，2003；許立一，2003；陳新民，2003）？因此，筆者認為應將行政法人視為行政民營化的過渡型式，行政法人化的行政業務，必須事前經過嚴謹的評估，其最終的目標應是民營化，在人事、財務、採購上全面的鬆綁。

二、國立大學的行政法人化，是行政法人的特別型式，所以在組織的設計上，實在沒有必要受制於一般行政法人的通例，即設立董事會。縱使行政法人國立大學必須設置董事會，國立大學的行政法人化應當也只能作為國立大學公法人化的一種選項，而不是唯一選項，公法社團、公法財團皆可以列為選項。大學的組織應落實自主、自治，所以《大學法》實在沒有必要統一規範大學校長的產生方式。

三、國家應當確保行政法人國立大學最基本的營運，在此之上，國家對於高等教育經費的補助，應當依照大學的發展計畫、績效評鑑和國家的需要來進行合理的安排。現代大學應有積極入世的精神，在大學中引進外部資源，並且尊重學術自由，鼓勵公共參與，以活化大學的機能。在國立大學行政法人化的過程中，必須小心翼翼地處理大學自治的問題。有關行政法人化與民營化的策略比較上，公私立大學法人性質上的差別，應當只在於出資者的不同，一旦國立大學校務基金的運作上了軌道，人事與財務都自主了，其與財團法人私立大學的差別就不大了。

四、最後，本文擬對後續值得探究的問題提出如下建議：

(一)國立大學行政法人化後必須要面對事後績效評鑑，然而評鑑標準為何？如何訂立績效評鑑的標準？是與以前一樣跟公私立大學一起學術評比呢？還是以盈餘的多寡來核定績效呢？

(二)一旦國立大學行政法人化後，其依賴學生的學費及對外募款的總額必定會增加，屆時籌措資金，能使用什麼樣的經營策略呢？

(三)行政法人化是否對國立大學一定好呢？另外的制度設計如公法社團是否會比行政法人更良善？還是就根本放棄將國立大學行政法人化的現行構想，重新調整《行政法人法草案》和《大學法修正草案》的內容呢？

(四)行政業務交付民營與行政法人化的判斷標準和考慮是什麼？

以上的問題關係著《行政法人法》立法和《大學法》修正的成敗，也考驗著政府改造中的分散治理理念有無可能透過設立特殊的法人來完成，讓我們拭目以待。

致謝：本文原為作者於 2003 年 12 月 27 日第四屆《兩岸公共事務與跨世紀發展》研討會的宣讀論文。感謝蒯光武教授與蔡立輝教授的評論。

## 參考文獻

- 朱愛群（2003）。行政法人法草案之檢視。2003 年 12 月 24 日，取自 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-018.htm>
- 江岷欽（1999）。政府再造的省思。遊於藝，15。2003 年 12 月 24 日，取自 [http://www.hrd.gov.tw/09\\_DEVELOP/09\\_05\\_monthly/number15/15\\_4\\_01.asp?version=15](http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_05_monthly/number15/15_4_01.asp?version=15)
- 行政院（2003）。大學法修正草案總說明。2003 年 12 月 24 日，取自 [http://www.high.edu.tw/hiedu\\_asp/intranet/d5/1219](http://www.high.edu.tw/hiedu_asp/intranet/d5/1219)
- 行政院組織改造推動委員會秘書室（2003）。攜手民間·邁步全球：組織改造—行政法人篇。臺北市：行政院人事行政局。
- 李建良（2003）。憲法理論與實踐。臺北市：學林。
- 周志宏（1990）。從大學之法律性質論公立大學法人化之必要。載於賀德芬（編著），大學之再生—學術自由·校園民主（頁 96-102）。臺北市：時報文化。
- 周志宏（2001）。私人興學自由與私立學校法制之研究。臺北市：學林。
- 政府改造委員會（2002）。政府改造委員會設立一週年成果暨檢討。2003 年 12 月 24 日，取自 [http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t6-14.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-14.html)
- 高明秋（2003a）。政府機關推動行政法人制度之研究。載於林錫山（主編），文官政策與立法研究（頁 213-292）。臺北市：立法院法制局。
- 高明秋（2003b）。行政法人法草案評估報告，載於林錫山（主編），文官政策與立法研究（頁 291-342）。臺北市：立法院法制局。
- 康育斌（2003）。公立大學法人化之再思考。國立中正大學法律學系碩士論文，未出版，嘉義縣。

- 張文貞（2003，10月）。行政法人與政府再造：在文化理念間擺盪的行政法。論文發表於行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會舉辦之「行政法人與組織再造」學術研討會，臺北市。
- 張宗琦（2002）。學術自由對我國國立大學組織設計與財務制度的規範要求。國立臺北大學法學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 許立一（2003）。對我國建立行政法人制度的另類思考。2003年12月24日，取自 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-C-092-102.htm>
- 陳水扁（2001）。世紀首航—政黨輪替五百天的沉思。臺北市：圓神。
- 陳振明（主編）（2003）。政府再造—西方「新公共管理運動」述評。北京市：中國人民大學。
- 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，12，61-73。
- 陳新民（2000）。行政法學總論。臺北市：作者。
- 陳新民（2003）。新創「行政法人」制度—行政組織精簡的萬靈丹？2003年12月24日，取自 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-010.htm>
- 陳維昭（2003）。我對大學法修正案的幾點看法。臺大校友，29。2003年12月24日，取自 <http://www.alum.ntu.edu.tw/read.php?num=29&sn=590>
- 楊朝祥（2003，11月）。大學法修正之前瞻與困境。論文發表於東吳大學法學院舉辦之「大學法」學術研討會，臺北市。
- 葉俊榮、許宗力、施能傑、魏啓林、林嘉誠（2002）。行政院組織改造的目標與原則。2003年12月24日，取自 [http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t6-2.doc](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-2.doc)
- 董保城（2003，11月）。從「學者共和國」到「學術企業體」之兩難—論新版大學法草案。論文發表於臺灣大學舉辦之「提昇高等教育競爭力：二十一世紀大學教育的發展」國際學術研討會，臺北市。
- 詹中原（1993）。民營化政策—公共行政理論與實務之分析。臺北市：五南。
- 臺大校務會議大學法修正案工作小組（2003）。「全力終結行政院版大學法修正案」說帖。2003年12月24日，取自 <http://fact.nctu.edu.tw/webmail/document/2004/1029/2004102904.pdf>
- 劉毓玲（譯）（1996）。D. Osborne & T. Gaebler 著。新政府運動（Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector）。臺北市：天下文化。
- 劉源俊（1990）。大學與政府的關係—兼論大學法的修改。載於賀德芬（編著），大學之再生—學術自由·校園民主（頁226-233）。臺北市：時報文化。

劉源俊（1998，11月）。大學法未來修訂的大方向。載於東吳大學法學院（主編），**大學法研討會論文集**（頁 157-170）。臺北市：東吳大學法學院。

劉源俊（2003）。九十二年行政院版大學法修正案評析。論文發表於東吳大學法學院舉辦之「大學法」學術研討會，臺北市。

劉靜如（2003）。「行政法人法」草案之立法目的與重點論述。**人事月刊**，37（1），42-48。

總統府（2001）。總統府新聞稿。2003年12月24日，取自 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html)

薛曉華（1996）。**臺灣民間教育改革運動—國家與社會的分析**。臺北市：前衛。

魏啓林（2000）。**政府再造運動**。臺中市：晨星。

顧美芬（2003）。18所國立大專院校反對行政法人化。2003年12月24日，取自 <http://www.cdn.com.tw/live/2003/06/19/text/920619e6.htm>