

從「學者共和國」到「學術企業體」之兩難：

## 論新版大學法草案

董保城\*

### 一、前言

我國大學法最近一次修訂於民國八十三年，時值結束長達四十三年動員戡亂體制，國家正展開政治民主化的法治建設，社會在政治、經濟與文化等變動大環境尚未甫定之下，八十三年大學法修訂聚焦大學學術自治保障，砌築一道學術自由籬離、防堵國家政治干預，試圖建立德國學者洪博「學者共和國」（Gelehrtenrepublik）模式，學校事務完全是由教授自行管理，孤立於社會之外，此種自閉式防堵發展脫離大學對社會與國家責任，外界譏為「象牙塔」。大學法修訂後迄今共產制度解體、東西冷戰結束、中國大陸市場之開放，再加上科技與資訊產業與生物科技昌盛、WTO 教育市場開放競爭，大學所面臨不再是防堵政府政治力白色恐怖介入，而是如何提昇自己學術、創新研究發展，以提昇臺灣在國際上競爭力。因而，跨入二十一世紀大學法修訂，如何提昇大學具有創新、效能與前瞻企業性格

---

\* 國立政治大學法律系教授。

(*der unternehmerische Charakter der Hochschule*) 將成爲修法重點。

現行公立大學法律地位非公法人，僅爲教育部下屬機構，人事、財務與預算運作與一般行政機關般同受拘束，縱然有校務基金制度（國立大學校院校務基金設置條例）之實施，惟大學可自主之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。大學內部組織因大學法強制設置特定單位（如軍訓室）或會議規模（校務會議）等，以致組織過於僵化，議事效率不彰，校長有責無權，學術專業責任難以建構，學術卓越無法提昇。行政院教育改革審議委員會於民國八十六年提出「教育改革總諮議報告書」，其中對於提昇高等教育品質方面，主張公立大學朝向法人化方向規劃，大學外部運作上，釐清大學與教育部互動監督關係，同時賦予大學人事與經費上有更大彈性自主等。<sup>1</sup>

八十三年修訂大學法在試圖建構防堵政治干涉與污染，最大努力爲公立大學公法人化，一旦公法人後，大學人事、財政、組織、規劃與立法等基於自治權行使可自形構成一套體系，脫離一般官僚層級所適用的人事、會計、預算與組織等僵硬法令之拘束。當時因公法人概念之模糊與一旦公法人，周邊配套之法律體系如訴願、行政訴訟等法制未備，因而八十三年公立大學公法人立法未竟全功。<sup>2</sup> 解嚴後勵行民主，落實法治努力下，

---

<sup>1</sup> 行政院教育改革審議委員會編：《教育改革總諮議報告書》（1997年7月），頁30。

<sup>2</sup> 八十三年修訂大學法有關公法人爭議詳述，參見李建良，〈大學自治與公立大學公法人化〉，收入：《憲法理論與實踐（二）》（臺北：學林文化，2000

訴願法、行政訴訟法大幅修正，以及地方制度法之實施，周邊法制建構亦趨完備，國人對公法人概念與實施運作情況已累積經驗，不再陌生，公立大學法人化條件已水到渠成，因而此次大學法修訂「公法人化」已為各界高度共識。教育部於八十九年已著手從事大學法修法工作，在檢驗大學法實施過程優缺點基礎下，參酌行政院教育改革審議委員會意見與遵循司法院大法官就大學自治釋憲原則，同時兼顧WTO以及國際化競爭，九十二年六月提出了大學法修正草案。草案中特別設置「行政法人國立大學」專章，將國立大學改制為行政法人並規定行政法人國立大學應自行或聯合數校成立董事會（草案第五條），董事會職權高達七種，<sup>3</sup> 其中最重要為校長之遴選、聘任、續聘及解聘。新版大學法草案設置董事會並賦予校長遴選之權，無疑是採取美國董事會「校長遴選委員會」（presidential search committee）模式，<sup>4</sup> 此一設計引起國內反彈聲不斷，主要顧慮在於政界、財團等勢力介入大學人事，有害於校園安定與學術發展。綜觀世界先進國家，高等教育組織建構，有歐陸法系採

---

年)，頁 273-281。

<sup>3</sup> 草案第二十九條第一項行政法人國立大學董事會職權如下：

- 一、校長之遴選、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。

第二項：董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部。

<sup>4</sup> 陳舜芬：《大學校長遴選》（臺北：師大書苑，1994年），頁7。

行「大學自治」以「大學本身」為主體，校長由教授群自行遴選之德國模式。另外則以美國大學為代表，將決策與執行分開，強調效率與效能，決策由外部人士組成董事會承擔，執行由校長負責，董事會最重要職責，就是選擇與任命校長。

我國曾經歷校園白色恐怖，因而主張政治勢力退出校園，由教授治校，於國內有不少支持者，同樣地，美國享譽世界昌盛文明，大學經營居功厥偉，因而，醉心於美國董事會運作者在國內亦非少數。國內研修大學法最大難題，就是必須於「魚與熊掌」間做抉擇。行政院提出大學法修法版本顯然最終是採取美國立法例，此一制度變革，是否適合我國國情，為了提昇大學競爭力，而忽略大學自治與自主之本質。德國於一九九八年修訂大學基準法（Hochschulrahmengesetz），不僅不再強制規定大學必須是公法社團（Körperschaften des öffentlichen Rechts），並同時開放性規定大學亦得以其他法律形式設置之（in anderer Rechtsform）。法律組織形式鬆綁外，德國各邦大學法洞察公法人教授治校使大學封閉，因而引進大學諮詢監督委員會（Hochschulrat）機制，<sup>5</sup> 成員主要來自校外多元人士，以藉此使大學能回應社會需求，承擔起大學對社會責任。新修訂大學法草案增列「行政法人章」與「董事會」以及「校長由董事會遴選聘任」等引起各界多方討論。本論文基於體察大學特質與責任重要轉變下，檢討大學法修訂草案採取美國立法模式妥適性，並參酌德國最近大學基準法修法後發展，提出修法建議。

---

<sup>5</sup> 國內學者將 Hochschulrat 譯為「校務諮詢委員會」，參見許宗力（計劃主持人）：《國立臺灣大學法人化之研究》（期末報告），2000年5月，頁74。

## 二、理想的大學組織與國際發展趨勢

從往昔到今，德國大學法的發展呈現兩種極端現象，一為「學者共和國」(Gelehrtenrepublik; republics of scholars)，另一為「學術給付企業體」(Wissenschaftliches Dienstleistungsunternehmen)。前者主要針對大學內部各組群(如教師、行政人員、學生)學術自治利益之調整，偏重大學組織內部之設計。後者著重於大學對外部所呈現企業競爭性格。十九世紀德儒洪博所提出學習者與施教者結成一體概念，強調教學與研究相結合，就是與學者共和國之理念相當。然而，學術概念不應僅停留在大學僅是消極地防止國家干涉，洪博所提出大學為學者教學與研究閉鎖式共和國之理念已不敷當今世界潮流，特別是科技發達已將世界變成地球村，所謂全球化(Globalisierung)趨勢。學術不僅扮演企業間競爭重要要素，並同時影響國家制度的發展。很明顯看出，大學組織建構不應再偏執於極端一方或為學者共和國、或為學術企業體，而是兼具兩方各具優點，形成一種第三類型，<sup>6</sup>以確保大學處於競爭時代，不斷提昇學術，國家競爭力始能與日俱進。因而學術提昇不再是大學本身事務也同時是國家應高度介入影響的責任。此處所稱高度介入不是指國家應加強對大學支配與影響，反而是，國家對於影響到大學教學與研究錯綜複雜相關問題應盡量鬆綁，也就是說大學內部共同決定事務，國家盡量予以尊重。然而，國家也要盡量提醒大

---

<sup>6</sup> Andreas Reich, *Bayerisches Hochschulgesetz*, 4. Aufl., 1999, S. 175; Volker Haug 4. Aufl., 1999, *Das Hochschulrent in Baden-Württemberg, systematische Darstellung*, 2001, Rn. 204.

學充分體認大學承擔著國家整體發展的責任，因而於教學研究上要有企業效能與前瞻精神。

大學組織結構僵硬與欠缺競爭力主要原因是大學法對於大學運作規定過於緊密缺乏彈性。德國於 1976 年聯邦大學基準法實施至 1998 年遭到最大批評就是大學基準法在保障尊重大學教師、研究人員、學生與職員各組群共同參與價值下，對於大學任務、組織、團體參與以及意思形成過程、課程之設計與改革、人事結構，甚至人事相關法令之規定皆過於繁瑣，以致於各邦僅能文義抄錄式制定各邦大學法，形成各邦於高等教育事務上沒有自主空間。德國 1998 年新修訂聯邦大學基準法朝向下列原則修改：<sup>7</sup>

- (一) 自由化：大學必須享有更多自由。
- (二) 多元性：自由化激勵更多變化與創新。
- (三) 競爭力提昇：由於多元自由可以創造大學教學研究之特色。強化競爭力與基本財務自主能力。以公部門或私部門經費提昇研究競爭力。

德國 1998 年修訂大學基準法，對大學組織變動，就是將過去決策執行與監督均由一個如行政委員會（Verwaltungsrat）來負責，變更將決策執行委由校長，以強化校長領導力，負有擬

---

<sup>7</sup> Georg Sandberger, “Organisationsreform und antonomie, Bewertung der Reform in den Ländern”, *Wissenschaftsrecht*, Bd. 35 (2002), S.126. 德國新修訂大學基準法修法重心尚包括以辦學成績決定大學財物支援；課程改革與成績評量，與大學組織分權化（Deregulierung）。例如大學基準法第六條規定，大學教學研究與獎掖學術後進人才培育工作成績應定期評鑑（基準法第六條），政府對大學財務之補助應視大學研究成果而訂（基準法第五條）。

定大學發展基本方針之權。監督功能之組織分為兩種，針對大學學術事項交由校務會議（Senat），另外，針對大學策略性，經營與組織性問題則交由大學外部社會人士所組成的諮詢監督委員會（諮監會）負責。無論是校務會議或諮監會除具監督功能外，對於大學重要、基本性問題亦同時具參與決定之權。是以，諮監會功能不僅具有監督，同時對校務發展重大議題享有參與決定權，只是該重大議題不涉及直接與教學研究有關學術事項。<sup>8</sup>

德國「大學諮詢監督委員會」（諮監會），德文用語有稱 Hochschulrat, Kuratorium或Beirat散見於各邦大學法，甚至於奧地利與瑞士大學法亦有各種不同名稱，雖然皆以委員會相稱，其任務與功能差異性頗大。例如奧地利的大學諮詢委員會是政府所設置之機構，為教育部執行工作。瑞士蘇黎士與巴舍（Basel）大學外部專家組成之大學諮詢委員會（Universitätenkuratorium），為聯邦教育部所屬的聯邦設施（als Einrichtung des Bundes）。對上述各種委員會，甚或監事會作功能的評價前，必須先釐清下列三個問題：<sup>9</sup>

- （一）諮監會為大學一部份或為大學之外國家活動領域？
- （二）來自學校外部委員於諮監會中有多少投票權？
- （三）諮監會僅具有諮詢性功能或者對大學校務其參與決定方式及參與決定事項範圍有多少？

---

<sup>8</sup> 德國大學法修訂特點，除區分行政與監督之外，並同時採取雙重正當性原則（Das Prinzip der doppelten Legitimation），亦即校務會議所推選校長人選應由諮監會參與。各院所推選系主任人選應由校長參與，Volker Haug, a.a.O., Rn. 8.

<sup>9</sup> Volker Haug, a.a.O., Rn. 352.

德國各邦大學諮監會整體而言，可分為三種類型。第一種類型為校內諮詢單位，不改變大學自治與國家間權限分配，例如巴登邦、漢堡邦、薩克遜邦；第二種類型為教育部部內單位，負責邦教育部提供諮詢與邦內各大學之協調，例如布萊梅、薩爾邦；第三種類型是行政參與決定單位，對學校重要問題有討論與參與決定權，國家甚至將部份權力移轉給該委員會，如柏林邦、巴伐利亞邦。<sup>10</sup>

### 三、美國董事會

美國各大學最高領導地位是董事會（Board of Trustees），<sup>11</sup>不論公立或私立大學董事會皆由外部人士所組成。各大學董事會參與校務決定之程度亦由於董事會不同組成與具體任務之不同而迥異。美國大學董事會設計，不是美國發明，早於十六世紀歐洲城市與教會對大學管理即是以委員會來負責，而此一委員會往往是由市政府或教會推派代表所組成。由於美國大學董事會係由外部人士組成，因而使大學具有向社會與企業開放性，形成美國大學重要特色。

現今美國大學中，私立大學的董事會成員是自己挑選聘任，成員為多數的校外工商界人士，和校長、行政人員、校友所組成。而公立大學董事會成員的組成方式則有：（一）人民選舉：如密西根州、伊利諾州；（二）州長提名、州議會同意：加

---

<sup>10</sup> 許宗力（計劃主持人）：《國立臺灣大學法人化之研究》，頁 75。

<sup>11</sup> 董事會英文用語多樣性，如 Board of Regents、Board of Visitors、Board of Managers、Board of Curators、Board of Governors。

州、維吉尼亞州；(三) 州議會選出：明尼蘇達州、北卡羅林納州；(四) 州長任命和相關學會、校友會推選：賓州。<sup>12</sup>

美國公立大學董事成員透過民意機關不同程度參與，其主要理由為：

### 1. 代表民意監督公立大學的辦學績效

公立大學的經費最主要來自於政府的補助，因此政府有權瞭解公立大學的辦學品質，但由於大學的開放性和自主性，交由政府機構以科層管理模式來控制大學的發展，並不符合大學的自主精神，因此委員董事會成員進行監督，一方面有民意的基礎，另一方面可以避免政府對大學發展的箝制。

### 2. 促使大學對社會的適當回應

有鑑於歐洲傳統大學的教授治校演變成關起門來作皇帝，孤立於社會之外，不願隨社會的變化進行改革，因而傳統的大學牛津、劍橋被譏為「象牙塔」，遺世獨立於學校圍牆內，不過問圍牆外的事物，由於董事來自關心大學教育人事的參與，董事參與可以活絡當下社會及鄰近社區之互動，使大學與社區適切聯結，融入社會中。

美國強調董事會之特色，並非全盤否定教授治校，只是美國式教授治校，強調教授權力與責任限於與學術有關事項，如課程設計與授課方法或入學資格審查等。至於其他有關大學校務發展、財務計畫、財產管理以及校長等重要人事之選任等，

---

<sup>12</sup> 法治斌：〈公立大學組織再造，美國法制另類思考〉，收入氏著：《資訊公開與司法審查》（臺北：正典，2003年），頁67。

則應委由董事會作決策，教授所擁有的最多是建議權。美國認為由於以前的大學規模小，因此大學校長多是由德高望重的學者擔任，但隨著大學的擴張和發展，現在的大學校長必須具備管理的才能才足以治理校務，若由教授來遴選校長，往往會形成僅重視於候選人的學識，而忽略他的行政能力，對於校務的推動並非有利。再者，教授治校容易使教授角色混淆，教授治校違反利益迴避的原則，本位主義作祟容易導致學校無謂的紛爭和不思進步，反觀由董事會治理校務，由於董事並非是學校的教授，來自地方仕紳，熱心教育，帶動鄰近社區與大學間互動與結合。再者，董事會亦成爲阻絕外來不當勢力與干預護城河功能，使大學與政治保持一定距離，並同時扮演學校與教育部降緩衝突緩衝器。

#### 四、美國董事會對德國影響

德國參酌美國董事會引進諮監會制度，試圖改善現行公法人大學過於封閉的弊端，聘請外部卓越人士組成不同方式型態委員會，將這些外部人士的專業與經驗容納學校決策之中。就大學組織設計來看，如何減少國家對大學干預，同時增加大學決策與執行力，才是關鍵。就公法人或私法人組織而言，無論何種型態法人，他們共同點，就組織架構類型而言，執行業務的行政組織，通常相對地受監督機關監督，例如股份有限公司監察人。此種執行與監督相互制約之制度應可適用大學之運作，以巴登邦大學法爲例，其所設置之諮監會就如同股份有限公司所設監察人般，具有監督委員會之類型（Modell eines Aufsichtsrats），具有大學內部監督功能，由諮監會成員來自社會

人士，其監督功能可以減輕或取代國家監督。德國大學中全校性重要組織有三個：

- (一) 校長
- (二) 校務會議 (Senat)
- (三) 大學諮詢監督委員會 (諮監會)

德國大學法修改與過去不同之處，在於將企業性格組織與法人內部各類組群平等參與之組織於大學內相併建構。企業性格組織一方面表現在賦與校長更多職權成爲一個有執行效力的行政組織，另一方面設置諮監會，監督校長執行校務，同時對於大學未來發展提供策略上建言的功能。此種混合性組織型態和公司組織相類似，除董事會、總經理、經理外，另有監督功能合議制監察人。德國大學法新設置諮監會對於大學內學術事項 (akademische Angelegenheiten) 沒有任何的決策權。大學教學、研究與學習等學術事項則由校內教師、研究人員、職員與學生各組群代表所組成的校務會議 (Senat) 決定，除非法律將學術事項另賦與校內其他組織或院或系來決定。德國大學法校內三個重要組織校長、校務會議與諮監會彼此職權分工重點，是將大學組織架構、發展與建築計劃以及校內資源籌措與分配等職責交給校長與諮監會，至於學術事項則由校務會議議決之。然而，學術事項之推動，有賴校內資源充分提供，德國大學法儘可能將諮監會與校務會議彼此任務作形式上明確區隔，並賦與這二個組織各自任務決策過程中相互有參與之權。校長對校務負有推動與成敗之責。爲了確保校務順利推動，校內重要組織人事亦儘可能對組織成員交叉重疊之安排，例如副校長雖屬校長室成員，然同時亦是校務會議成員，或副校長同時亦爲諮監會成員，縱使僅爲列席人員。例如柏林邦一九九八年柏

林自由大學法第十一條規定諮監會（柏林邦大學法稱以 *Kuratoriums*），十名委員中有一名委員為負責校務會議之主席（該主席亦得由邦政府秘書長代替之）、四名大學成員，成員須由校務會議內教師、研究人員、職員與學生各組群所選出校內代表各一人擔任諮監會成員，校務會議成員不得作為諮監會之成員。帕德波大學基本章程（*Grundordnung*）2002年3月15日第七條第二項規定校長或總務長得出席諮監會並有建議權。巴登邦大學法第十八條規定，十三名諮監會之委員，其中六人非屬學校成員。前述各校諮監會外部委員產生方式的共同特色就是均由各校校務會議推薦或選任之，再由政府任命之。

德國一九八八年以來各邦修訂大學法共同特色雖然將大學內部組織融入了企業性格的諮監會與教授治校學術性格的校務會議，基本上仍然維持教授治校之主體性，另一方面引進諮監會是要將大學內部經營應有企業效能之導向。德國巴登邦大學法於一九九九年修法時，於修法理由書即修法目的著重大學內部，組織調整目的即是提昇大學之效能（*Leistungskraft*）與確保教學、研究與學習品質。提高大學自治自主能力，除了大學財政之外，讓各大學發展自己的特色，特別是設立諮監會引進大學外部專家、具有社會卓越學術、企業人士，賦與對大學策略性發展決策參與權，並同時負有監督大學校務之權。

例如，德國巴登邦大學法一九九九年修法所引進組織架構形成修法原則如下：

（一）明白規範校長行政權與監督功能的諮監會職權，使

對行政執行與對行政之監督兩者作區分。<sup>13</sup>

- (二) 引進大學外部社會俊彥賢達人士參與學校行政與監督組織，如總務長資格得不具大學教授，具經理專才即可接任，以及諮監會所聘之外部委員。
- (三) 將財政上與實體事項決定權限賦予校長或院系主管，明白規定各單位組織之職權及其相關責任的委員或個別主管之歸屬。

建立績效原則對具競爭力強多予補助，代替迄今延用既定補助原則。校務會議職權行使注意到校內各組群之利益均衡，校務會議並有權對校長與諮監會提出建議。繼續保留校務會議，類似大學內部國會，對於大學基本結構性決策須經過大學內部民主正當性程序。<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 校長職權如下：

- (1) 財務與資源籌措責任
- (2) 人事決定權
- (3) 組織與發展計劃
- (4) 大學內部組織
- (5) 準備校務會議
- (6) 校內各委員會決議事項協調與委員會決議之執行
- (7) 對校內各單位任務完成之監督
- (8) 確保大學內部資訊之流通，建構管理者資訊系統與確保大學評鑑品質
- (9) 參與學校規章之制定
- (10) 確保學校內部教學與校務行政運作秩序
- (11) 對外代表大學

前述所列舉校長各項職權，校長執行時仍應有校務會議或諮監會共同參與，甚至德國若干邦大學法明定如大學預算由諮監會確定，然而校長仍有相當影響決定力，例如預算資料準備與執行預算程序。

<sup>14</sup> LT-Drs. 12/4404 vom 23.9.99, S. 224-227, 引自 Volker Haug, a.a.O., Rn. 226。

## 五、德國校外人士參與多樣性

各邦大學法賦予諮監會不同任務，依其任務之不同，諮監會具有各種不同層次之手段。從單純建議，提出具體意見，甚至具有同意權。例如校務會議對於大學發展計畫、大學組織架構與系所設置必須經諮監會同意。<sup>15</sup> 校長編列學校預算涉及分配預算科目與資源基本問題之建議須先經諮監會同意。若諮監會與校長因預算分配基本問題有歧異時，校長與諮監會應共同會商決定，未達成協議者，由教育部長決定之（巴伐利亞邦大學法第二十三條第二項）。同樣地，校務會議通過設置系所，若諮監會不同意，而學校堅持己見時，教育部長決定之（巴伐利亞邦大學法第二十六條、第七十一條）。對於學校聘任教師，諮監會因無決定權，然諮監會必須每半年聽取校長有關學校教師出缺狀況之報告，同時諮監會要求校長就選聘教師水準，對學校特色發展之重要意義，提出說明。<sup>16</sup>

德國若干邦大學法諮監會對參與校務僅有建議權。例如巴伐利亞邦與薩克遜邦諮監會職權有：組織與發展計畫做成建議、大學內部組織調整變更之建議、對大學預算計畫參與基本原則討論、對大學發展計畫與課程設計提出建議、對大學重要問題提出建議。黑森邦、北萊茵邦、史勒威何石坦邦諮監會上上述職權原則上亦僅具建議性質。惟巴伐利亞邦規定，校長若不接受諮監會之建議時，應附理由。巴登符騰堡與薩克遜邦是將課程設置，設立或裁撤大學事業或學術單位與大學財產之管理

---

<sup>15</sup> 巴伐利亞邦大學法第二十八條第一項。

<sup>16</sup> Bernhard Kempen, *Bayerische Hochschulräte*, BayVBL, 1999, S. 455

仍交由教育部執掌。巴登邦大學法第十八條第一項規定，諮監會參與校長之遴選，然而選舉校長乃由校務會議負責。巴伐利亞邦大學法、薩爾蘭大學法（Saarland），帕德波大學法（Paderborn）中仍屬校務會議（Senat）之職權，並沒有賦予諮監會有參與之職權。

同樣地，諮監會組成與委員任命亦具多樣性。有些邦設置之諮監會純粹由來自企業、學術與社會孚眾望外部人士組成，亦有由學校推派代表與社會外部人士共同組成。外部人士佔諮監會成員過半比例者，諮監會功能多僅享有建議性職權。諮監會成員產生其中來自企業或實務界成員，大多數來自大學當地有名望社會人士，因為當地人士之加入同時將地方需要反映於學校。因而，諮監會與當地社會結合，形成地區化的特色<sup>17</sup>（Regionalisierung）。

諮監會成員若來自學校推派之代表，學校於推派時大多會注意學校內部教授、研究人員、職員、學生各族群之代表性。德國巴登邦大學諮監會成員由校內與校外人士組成，校內成員人數比校外多一名。例如大學有 13 名諮監會委員，其中七名來自校內，六名來自校外。校內委員產生方式邦大學法並無詳細規定，委由大學自行規定，由於諮監會不決定學術事項與教師聘任，因而校內成員不須依校內教師、研究人員、學生與職員之組群分別選派代表產生成為諮監會成員。

至於校內人士選聘為諮監會委員，必須經由校務會議組成之小組和教育部共同對於候選人作適當審查，審查後名單最後

---

<sup>17</sup> Andreas Reich, a.a.O., S. 179.

送交校務會議表決之。校務會議選聘小組與教育部無法達成協議或校務會議最後否決了審薦名單，此時由學校校務會議與教育部各選出一半人數，任命為諮監會成員。所有成員均為榮譽職。校外成員得領取交通費與出席費，每任任期三年，得連任兩次，最長任期共九年。諮監會委員執行職權，不受任何指令拘束，只有執行大學利益與共同福祉為目的。大學遴選校長，校務會議組成遴選小組應有諮監會成員。

諮監會委員任命方式亦有不同，多數邦規定，學校推派諮監會委員，校長與校務會議（*Senat*）有部分或全部成員之建議權。任命須經由教育部長。事實上透過教育部長任命諮監會委員，對大學產生實質影響力。諮監會應有教育部代表出席，此類代表雖沒有投票權，對諮監會爭議問題有決定權。德國諮監會組成型態、職權、組成方式等雖有不同，然而，加入外部人士組成諮監會監督與諮詢大學，對於大學目標定位之改善，兼顧經濟與社會面考慮，有正面意義。同樣地促成外部人士與學校內部之對話溝通，亦有助於大學內部意見全方位之形成。<sup>18</sup>

就國家而言，不僅要確保國家對大學責任，同時要保障大學內各個組群如教授、研究人員、學生與職員對學術事項共同參與權。國家不能將這些共同參與權移轉由外部人士所組成之諮監會來行使，要諮監會同時兼顧國家利益與大學利益，將可能使諮監會模糊國家與大學各自責任範圍。

德國巴登符騰堡邦大學法避免因諮監會設置而混淆了國家與大學各自責任範圍。巴登邦大學法將諮監會明白定位為大學

---

<sup>18</sup> Gerog Sandberger, *Wissenschaftsrecht*, Bd. 35 (2002), S. 143-145.

組織之一（*ein Organ der Hochschule*），不是介於大學與國家間之模糊組織。諮監會不負責學術事項。因而諮監會並未要求內部成員中至少有二分之一以上必須是教授。諮監會任務主要在對大學作「企業性控管」（*unternehmerische Steuerung*），諸如負責大學發展、學校特色的塑造與提昇學術能力及競爭力相關建議；監督校長推動校務。至於諮監會民主正當性（*demokratische Legitimation*）為何？德國公法學者認為諮監會成員雖然由教育部任命，然由於成員皆是經由學校內部推薦，教育部僅為形式上任命罷了。同時，若干大學諮監會成員中有一半以上來自學校內部成員。至於諮監會成員者均屬校外人士者，其正當性亦來自學校或國家為因其適宜擔任某些特定任務而推派擔任諮監會成員，亦因而具正當性。<sup>19</sup>

諮監會是各邦大學法所設置具外部開放性組織，然而，邦大學法中亦明文授權各邦為提昇大學效能（*Leistungsfähigkeit*）與經濟性（*Wirtschaftlichkeit*），教育部在不牴觸上位法規範下訂定法規命令，採行與邦大學法所規定諮監會不同新的組織模式。例如巴伐利亞邦大學法第一三五條第二項即有類似規定。惟若因引進新模式組織致增加財政負擔者，此一授權命令應先經政府財政機關之同意。<sup>20</sup>

例如巴伐利亞邦大學法第 135 條規定為了實驗新型態大學組織，以改善提昇大學成效與經濟性，邦政府得依大學申請，制頒相關法規命令，以排除本大學法第 21 至 30、32、38 至 42、55、68 與 69 條有關組織法之規定，惟不得牴觸法律。若因新型

---

<sup>19</sup> Volker Haug, a.a.O., Rn. 198 f.

<sup>20</sup> Andreas Reich, a.a.O., S. 175, 705.

態大學組織之實驗而需大量經費，邦政府於頒佈法規命令前，應先向邦預算委員會提出有關財務問題之說明。本條賦予大學有更多的組織自主，其中亦包括不適用諮監會、校長組織、校務會議與各種委員會等，由大學依其特性與需要自行擬具適當的型態，只是邦政府頒定法令前，涉及重大財務之需要，應先提預算委員會討論之。

德國大學引進校外人士參與大學的經營與發展模式，也是目睹了美國大學今日學術整體表現在世界上不斷維持其優越地位，董事會正確適時提供開放訊息，校務針砭，不斷導引學校，其成效備受肯定，各邦於引進類似董事會機制，姑不論名稱如何，校外人士組成參與以及影響力各有設計，為不失其全貌，吾人特翻譯若干邦相關條文列於文後作為「附錄」，供有興趣進一步研究者爰參之。

## 六、公法人條件成熟之發展

公立大學公法人化所產生直接法律效果是使公立大學脫離部屬機關地位而於法律上獲得獨立人格，亦即公立大學得為權利義務之主體。例如公立大學以獨立權利主體資格，享有學術自由保障，對於來自教育部的干預，公立大學如認為有違法或不當時，得提訴願、行政訴訟，以資救濟，若有損害亦得請求損害賠償；對於確定終局裁判適用法律或命令發生有牴觸憲法疑義時，得聲請釋憲。月前發生教育部散佈 SSCI、SI、EI 評比結果，忽略各學校與學科差異性，以致造成以人文社會科學為主政治大學校譽受損。以政治大學現在法律地位為教育部部屬機關（營造物性質組織），難以訴願、訴訟，甚至聲請釋憲。惟

一旦公法人化後，教育部對其所散佈不正確資料行爲，執不道歉，政大當可以自己名義依行政訴訟法第八條提起一般給付之訴，要求台北高等行政法院判令教育部正式向政大道歉，如有損害並得附帶請求損害賠償。公立大學公法人化除了提昇大學對外（特別是教育部）關係外，同時因公法人具權利能力後，得爲財產權主體，將校產由管理權人變爲所有權人，預算不再透過教育部編列轉陳行政院送立法院，而由公法人大學自行編列，惟高等教育人才培育本爲國家任務，公法人大學其大部分經費仍應依賴國家，若爲使全國資源總體分配之考量，預算編列仍依循由教育部尊重各大學需求原則下編列，亦非法之所不許。然而，公立大學預算動支，如審計、會計與採購等法令由法律（如大學法）授權各公立大學透過校園民主程序制訂相關審計、會計與採購法令，排除適用一般政府機關法令，以增加大學彈性與自主。人事自主方面，在教師聘任上，人選多由校方依教師評審三級三審程序自行決定。然而對於教師資格，卻必須受到教育人員任用條例之規定，以致使學校某些特殊類科縱然有大師級（技藝類科）因未具學位條件而無法聘爲教師，因而，公立大學公法人化後，有關教師聘任資格上，師資來源能多元，資格條件則應鬆綁。公法人化後在教師聘任上不是僅聘任主體由國家改爲公法人大學主體而已。對於大學內職員任用，由於大學與一般行政機關屬性極大差異性，大學內職員不應要求全部均具公務員任用資格，部分職員得准許大學自行以私法聘僱契約聘用之，此類人員不須具公務員資格，大學得依其院、系、所特殊需要聘任各種專長人員，以達充分支援學校教學研究所需。

公立大學公法人後，於法律上因取得獨立權利主體，提昇

了對外法律關係，然而獨立性不能同時造成孤立性，大學不得自隔於社區與國家責任之外。公法人大學組織設計上，必須以確保大學學術自主領域最自由最多之發展，而學術發展如何達最大自主性，只有從事研究教學之研究人員、教師，因而，就大學學術領域事項，必須由教學、研究者為主導，是以，德國依聯邦憲法法院見解，立法者於規範大學組織時，為確保大學學術自由，大學內凡有關教學研究事項所組成各種委員會或小組，其中成員必須過多數以上教授參與並作成決定。德國大學基準法第三十七條，即規定大學自治行政之參與為大學成員權利與義務，大學內教師、研究人員、學生與職員各組群參與之種類與範圍依大學成員資格、功能、責任與涉及利害不同決定之。有關於教學研究學術事項的各種委員會或小組必須其成員中有一半以上是教授。我國大學法新修訂版本有關校務會議（第四十二條）與學術評議委員會（草案第四十三條）均對其內部成員有教師一半以上規定，如校務會議規定其中助理教授以上教師代表不得少於總額之二分之一；學術評議委員會之委員由校內教授組成之。足見此次修法對於學術事項決定仍由教授作主導。

## 七、行政法人之主體性與大學主體性迥異

大學法草案將公立大學冠以行政法人國立大學之名稱，妥適性值得爭議。行政法人法所建構的行政法人與大學法規定公（國）立大學為行政法人於法律地位上均屬具有獨立權利能

力，具公法法人格。<sup>21</sup> 然而，兩者法人主體性卻有不同，有待說明之必要。蓋不同主體性影響行政法人內部運作與對外法律關係。按行政法人法草案總說明「行政法人之設置，不僅可使公共任務之執行更有效率，且可適當縮減行政組織規模，一方面擺脫人事束縛以達專業化及提昇效能等目的……。」<sup>22</sup> 為達效率、分權之目的，行政法人設董（理）事會（草案第六條），董（理）事由監督機關聘任之，董（理）事長對內綜理會務，對外代表行政法人（草案第八條）。董（理）事會職掌如營運政策目標審議、中程發展計畫及營運計畫之審議、年度預算決算之核議，行政法人之組織、人事、採購、會計及其他規章之審議等（草案第五、九、十七條）。就行政法人法所設行政法人而言，行政法人之主體是董（理）事會，成員均來自外部，是一種「他律」的機制。因而行政法人主體不是行政法人內部組成員，而是董事會或理事會。按自治規章乃自治團體之成員透過民主程序選出代議士訂定，具有抽象及一般性拘束力規章，又參酌地方制度法第二十五條直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制訂自治法規。簡言之，自治規章應是自治團體就自治事項所為抽象及一般性拘

---

<sup>21</sup> 行政法人法草案第二條「本法所稱行政法人，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。」足見，行政法人亦為公法人，它只是排除了具統治性（如國家或地方自治團體）之公法人；且其設立目的僅是為爭取更多的「人事」及「財務」自主。

<sup>22</sup> 又依行政院人事行政局所提行政法人草案說帖，推動行政院組織改造朝向「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」四大改革，其中「公法人」化即將原本由政府組織負責之大量公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理之經驗，創設一個新的機關組織型態—即行政法人制度。

束之規範。行政法人法以董（理）事會為主體，且成員均為外派，行政法人自治權之自主意思如何由下而上的形成，沒有社員為主體的行政法人，怎可能有自治權與自治規章。董（理）事會依草案第四條所通過人事管理，會計制度，內部核計，稽核作業及其他規章，由於不是行政法人內部成員參與共同訂定，所以欠缺民主性與自治性，該等規章不是自治規章。行政法人法所欲設置行政法人充其量只是一種「分權」、「彈性」與「效率」之考量，沒有自治權的問題。公法人不具自治權能，僅具「分權」、「效能」者，以德國行政組織法制為例，自治行政思想—公法人不具有自治權能，僅具分權效能者一直是促使國家之外建立公法人重要原因之一，然而並非所有公法人均係基於自治行政理念而生，因而有些公法人不享有自治權，例如德國社會保險機構依社會法典第二十九條規定「社會保險機構為享公法上有權利能力社團法人。」然而，具公法人地位社會保險機構於履行公法任務之範圍內，不享有憲法上基本權利之保障，依德國聯邦憲法法院見解認為：基本權最主要目的在於對抗國家權力侵害，健保機構既為公法人，係國家間接行政之一環，如國家延長手臂，因此健保機構不能同時既為基本權義務人，又同時基本權權利人。<sup>23</sup>

雖然德國社會法上對於健保組織之設計，以自治管理組織體制為基本架構，亦即有關健保事務非由國家行政機關來執行，而是委由被保險人與雇主所組成健保機構來辦理，並賦與自主權限，惟健保自治不同於大學自治，健保自治依德國聯邦憲法法院之見解，認為德國基本法第八十七條二項將社會保險

---

<sup>23</sup> BVerfGE 21, S.362。

主體稱為公法社團法人，僅在界定聯邦行政管轄之範圍，僅為一種權限規範（Kompetenznorm），而非對一健保自治憲法保障之肯認。<sup>24</sup>

就大學主體性而言，大學是由教師、研究人員、學生與行政人員所組成，是一種人合社團，將人合社團賦予獨立法人格，即是公立大學公法人化的問題。公立大學朝向公法人組織型態的改制，由於公法人組織型態因其公共目的、任務之不同，而呈現出不同組織設計型態，例如公法人中以人的組合為核心（即擁有社員、構成員）者，如社團性質公法人；結合人與物，供公眾獲特定資格人使用，如營造物性質公法人；又若為財產上之組合，沒有社員、使用人，只有基金享有人如財產性質公法人。「社員」、「使用人」與「享有人」三者，於不同型態性質公法人中所占之地位，所生權利義務而有不同。對社團公法人而言，因係社員所共同組成團體，基於有社員斯有社團之法理，公法社團團體意志應由下而上形成，遵循民主參與原則，社團重要事務均須社員共同討論決定，其意思機關之構成員必須由社員選舉產生。社團性公法人亦因其設立目的任務之不同，更進一步區分地域性公法社團與屬人性公法社團，前者以社團所在地居民作成構成員（強制性），例如台北縣、高雄市、古坑鄉，凡設籍於該地域者，則為該地域之當然成員，此一類型社團基於民主原則受憲法地方自治章保障。<sup>25</sup> 此種以地域性組成構成員地方自治團體，對於凡以地方居民權義與地方發展相關事項

---

<sup>24</sup> BVerfGE 31, 383ff. 參見李王君：〈德國健康保險組織體制之探討〉，《歐美研究》，第30卷第3期（2000年9月），頁55。

<sup>25</sup> 除鄉鎮外，縣市、直轄市之自治受憲法制度性保障，如憲法第118、121、128條。

均屬地方的管轄權，地方自治團體具有概括普遍性管轄權限（Allzuständigkeit）。至於屬人性公法社團，主要係以特定職業成員或具有特殊資格、身分自然人所組成的社團法人，例如公立大學主要是教師與學生所組成，然而公立大學享有自治，非基於民主原則而係基於憲法學術自由之保障，而大學教師於大學自治內，特別是與教學直接相關事項，在學術研究與晉用教師事項，大學內教授保有廣泛而決定性權利，此乃由學生並不具有獨立學術能力，因而無法享有與教授相同廣泛權利，因而，同為社團性公法人之公立大學之管轄權僅及於「學術」事項，而不及於舉凡與「大學」所有有關事項，此點和地方自治團體不同，地方自治團體如縣市其管轄權是概括地，舉凡與地方居民相關事項均屬之。<sup>26</sup>

行政法人設置動機為政府改造方案中最重要設計。行政法人建制主要目標就是要「組織瘦身」、「行政減量」與「效率提昇」。因而行政法人於組織上設董（理）事會，由監督機關提請行政院長任命之，人事與組織編制方面，別於一般行政機關，排除一系列公務員法令適用，自訂人事規章，解免公務相關法令束縛，業務運作上有關財務支出、監督排除現有財政法令適用等，而由行政法人監督機關負責。然而，同樣在法律上，將國立大學定位為非統治性團體公法人，主要改制目在於確保大學自治，落實學術自由，至於「分權化」、「效率提昇」、「行政減量」等不是大學法人化主要原因。因而，大學異於行政法人最大特徵在於大學是由教授、研究人員與學生、職員等共同組

---

<sup>26</sup> 李建良：〈論公法人在行政組織建制上地位與功能〉，《月旦法學》，第84期（2002年5月），頁43。

成人合性社團，社團（或大學）所作成決策，是由成員透過一定參與民主程序由下而上共同形成，反觀，行政法人業務政策、目標決定是官派董事會由上而下做成決定，行政法人雖為具有公法性質之法人，由於欠缺成員之特質，無從有自治權限。大學主體在學校校長與以教授為主組成的校務會議、學術評議會等，不是學校董（理）事長。兩者主體性在體質上、憲法學理、基本人權觀察上各有不同，應各自單獨立法。行政法人法草案第四十條「行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財物事項，另以法律為特定規定。」以特別立法方式固然可以排除行政法人法適用，然而由於行政法人與大學憲法法理基礎、功能與目標及主體地位迥然不同，排除結果將使行政法人法大部份條文無從適用於國立大學。縱觀大學法草案，有關行政法人國立大學章共 22 條，其中高達一半以上與行政法人法草案條文相雷同，如大學法草案 12、13、14、15、16、17、18、19、20、21、22、24、25、26，分別與行政法人草案 19、20、21、22、23、24、25、26、27、32、35 條文內容大同小異，而這些條文僅是消極地解決現有教職員與之過渡條款，欠缺積極效能性之設計，吾人認為行政法人與公立大學主體性與目的既有如此差異性，將公立大學勉強定位為行政法人，只是得援引過渡條款之規定，竟然一部新出爐大學法過多著墨人事安輔規定，忽略了藉行政法人「效能」特質對大學於學術自由之外，競爭力之提昇。

## 八、新版大學法商榷之處——代結論

教育部已完成大學法修法草案送立法院審議中，新版大學法中「行政法人」章、「董事會」與校長遴選聘任遭到各界關注。本人從「學者共和國」到「企業給付體」之大學功能轉變提出下列看法，以供修法酌參：

### （一）不同意公立大學「行政法人」之名稱

1. 行政法人，即曰「行政」即監督管理、規劃之意，而大學成爲法人，主要是釋放他的行政性格，恢復其學術自主、自治地位，因而冠以「行政」與體質不合。

2. 行政法人概念不清，源自日本，日本又師法英國，日本法律制度不若我國採公法、私法二元，日本採一元制，不區分公法、私法。基於行政改革，因應新時代之精簡高效率之行政，日本提出獨立行政法人概念，因而爲了區分政府部門的組織才有行政法人之創設，我國法系師法德國，法制建構上已有公法、私法區別，而公法除了憲法層次外，一般也都能瞭解公法係指行政法領域。更何況，日本行政法人在一九九六年始提出，一九九九年雖已由國會通過「獨立行政法人通則法」，目前對於此一概念未成熟，特別是在日本有關國立大學獨立行政法人化問題，迄今爲了轉型後是否仍爲國家公務員而觸礁，我國豈能冒然行之。

### （二）建議以「公法人」一詞代之，其理由：

1. 國立大學公法人化早在八十三年修法時，即已提出，經

過將近十年學者討論與實務發展，已漸形成清晰輪廓。

2. 由於公法人類型之一，地方自治團體如台北縣、高雄市、桃園縣，已有地方制度法之制定與規範，以及訴願法、行政訴訟法大為確保自治權遭自治監督機關違法侵害而設計出行政救濟制度。公法人運作基本法制建構已完成。

### （三）國立大學公法人化後，強化外部化監督之建構

1. 建構校務、教學、研究透明化機制：大學對於校內各種合議制委員會或專案小組工作之結果或決議，於必要範圍內應對校內與社會大眾公開。

2. 法律監督之方法與內容應明確化：監督方法與內容應由法律明確規定，以杜爭議，並符法律保留與法律明確性原則。新版大學法欠缺法律監督（*Rechtsaufsicht*）之規定，最多僅有第三十一條行政法人國立大學因情勢變更或績效不彰，解散處理程序之規定。吾人建議為確保行政法人大學與教育部正常運作，新版大學法應增加監督條款，如「教育部有權要求大學提供校務相關資訊權力，並得訪視大學及其設施，檢查其業務與財務或聽取其報告，並要求提示相關卷宗。」「教育部得與財政部要求大學提供與大學相關各種財務資料，惟大學成員個人與財產上資料則不得提供。」「教育部得對大學違法決議與措施提出異議，並要求變更或撤銷，大學拒不執行或放棄其大學法定義務，教育部得要求學校採必要措施，並限期履行，屆期仍不履行者，得以大學地位代為處理與執行。」「大學秩序與安全嚴重遭受侵害，以致大學無法完成其任務，教育部得暫時關閉大學；於緊急狀況於教育部未作出決定前，校長亦可關閉大學之

全部或一部。」。

#### (四) 大學內部變革應逐步漸進

##### 1. 就內部職員部份

(1) 就行政院所提方案中，國立大學改制後新進用之人員不再具有國家公務人員身分，其內部單位、重要職員及編制員額得視行政法人之業務性質，由各該行政法人自行訂定人事規章，完全排除現有公務人員任用、俸給、考績法等。按國家每年仍然撥付鉅額經費給予大學，大學任務亦具高度配合國家發展、經濟力與國力之提昇。執行教育事務仍具公權力性質，執行大筆經費之人不須具公務員身分與憲法公務人員任用應經考選之規定，有無抵觸？又如何確保各大學可以甄選比受過國家高等教育經過公開考試競爭之公務員之品質與能力。個人建議，改制後大學仍適用公務員法，只是可以釋放部份比率職員予以學校以聘約爲之，以確保用人彈性。如此，學校也不須一旦改制後必須先制定大量人事規章。

(2) 日本國立大學獨立行政法人化面臨困難也是在職員身分定位，據瞭解，目前日本原則上對於國立大學職員，仍維持爲國家公務員身分，只是不計入國家公務員定額。

(3) 德國大學公法人，職員仍具公務員身分，只有在大學使用自有財源聘雇之人，大學才有人事自主權。

##### 2. 就教師升等部份

應就升等程序給予當事人以公開程序，就專業領域接受評審者評判與答辯，以落實司法院大法官正當法律程序之要求。

目前各校三級三審自審制在過度尊重「判斷餘地」下，是藉保護傘下不透明程序，對於升等不通過之人，因欠缺專業答辯，難以服人。

#### （五）取消大學董事會，改設「校務諮詢監督委員會」

現今美國一流大學共同之點均有外部人士主導大學決策，因而董事會設置似有其必要。然而對於我國而言，此種類似美國「董事會」機制是否有必要全盤移植頗令人懷疑。

1. 將非本大學教授之外人引入大學之決策機制，甚至由其決定大學校務發展、營運方針、財務計劃等，是否有招致外行領導內行之譏。這種轉變是否與大學內以教授為主體所建立大學自治、由下而上組成校務會議、校長遴選之民主校務運作體質相互矛盾。

2. 再者，我國大學於民國締造以來，前七十年來不斷遭受政治力侵擾，自由派學者不斷被打壓，此種歷史背景與德國納粹獨裁時代，大學必須效忠國家，少數貪圖權位之學者濫用學術自由為獨裁政權幫凶，有骨氣執著或逃亡或屈服，使德國學術發展受到極大踐踏。由於德國與我國有共同命運，因而，在大學改革，保障學術生機目標下，特強調大學主體性在於教授治校與學術自由。至於大學有效經營管理，提昇績效，不是大學學術自由本質，反而強調「大學存在是結合老成與少壯以從事創造性學習，而謀求知識與生命熱情融合」，因而不認為大學應急急走出所謂「象牙塔」，不應放棄大學之為學習與創造知識之目標，大學之對社會保有一定距離是有必需，此一距離是維持一貫反省智慧的客觀條件。

3. 我國大學法設置董事會名稱與職權均不妥適，美國公立大學董事是代表民意機關來監督學校，所以董事會通過校務發展計畫之後，必須代表公立大學向州長、州議會提出年度報告，向議會爭取預算，我國國情不同，社會難以接受立委擔任董事，因而大學預算仍最終須送立法院審議，各大學校長列席立法院爭取補助，仍不能免除。

4. 目前政黨政治運作仍不成熟，政黨透過政府安插不適任擔任董事，介入校務，反有損校園安定。

5. 大學法草案所設董事會，校內成員有一半，形成管理者亦為被管理者角色混淆，使紛爭由董事會拉長到校內，有害校園安定與發展。

6. 德國大學一九七六年大學公法人化以來，維繫著教授治校，大學自治強調大學自由、教授自主，反而日益造成大學與社會脫節，封閉的社會自治體，德國於一九九八年再次修改大學基準法則參酌美國董事會之制，引入校外人士參與機制，惟其參與程度或者所賦與之權限，就沒有像美國董事會享有主導學校發展職權可相提並論。

德國由校外人士參與組織以校務諮詢監督委員會（諮監會）無論其德文用語為何，應僅具監督與諮詢功能，而且其參與事項不包括與學校教學、研究等學術有關事項，爲了強化對大學尊重，諮監會成員均經大學自行遴選社會俊彥賢達之士，政府只是作形式上任命罷了。加入外部人士參與學校政策決定，使大學更具開放性、自主性與結合當地的區域性，藉此亦可回應社會對大學的籲求，並形成社會與大學溝通橋樑。新版大學法應繼續維繫民國八十三年大學法實施以來大學所慣行運作「參

與式」校園民主，並因應社會環境與國家競爭而引進德國外部人士參與經營之模式，而非美國式主導決策。吾人建議諮監會賦與校務低度參與權，而建議刪除草案董事會的高度介入權，爰草擬下列條款：

「各國立大學應設校務諮詢監督委員會，以促進大學與社會及國際互動。諮詢委員會針對校長遴選、大學校務發展、預算編列、教學研究目標與成果等提出評估建議並參與討論權。

教育部審核各大學預算或補助，應參酌各大學諮詢委員會之校務評估報告。

校務諮詢監督委員會之成員為七至十七人，經校務會議推薦社會俊彥人士，由教育部聘任之。委員會之成員應涵蓋社會各界、大學成員不得為委員會之成員，有關其產生與運作由大學組織規程規定之。」

#### （六）大學校長遴選回歸大學

公立大學無論以行政法人或公法人相稱，其主體性仍以教授為主組成的校務會議或學術評議委員會，而學術人事之選任特別是校長選任仍屬於大學本身學術重要事項，校長之遴選仍應由大學教授組成遴選委員會遴選之，為了避免遴選形成自己人選自己人封閉性與選舉歪風，應邀請諮監會人士參與遴選，最後應由教育部任命之。新版大學法賦與董事會得遴選並聘任校長，忽略大學主體性特質，與我國客觀環境不同，校長遴選弊端固然有之，然而不能因噎廢食，不信任大學慎思明辨能力，大學主體性即為教授，因而由下而上的參與機制不能廢除，只要略加修正，使校外人士參與機制擴大，廣徵人才，應屬可行，

爰建議刪除董事會遴選，任命校長之權。