



從大學的法律地位探討大學自治的落實： 以大學法人化為核心

許育典* 李佳育**

摘要

大學法人化的爭議已存在許久。2005年5月行政院移送立法院審議的「大學法新修正條文草案」中訂定了大學法人化的法律依據，雖未通過，但大學法人化的爭議並沒有結束。當時教育部長更以「大學法人化為世界局勢」，展望我國未來組織改制的推動。目前政策上乃以行政法人作為大學法人化的目標，在比較法上主要是以日本的獨立行政法人為參考。然而大學法人化事實上可能包含數種各具不同性質的組織態樣，對於大學的組織、人事、財務和學術自治，均可能有不同的影響。

本文焦點在於釐清法人化後可能的各種組織型態，類型化為公法社團法人、公法財團法人與行政法人三種模式，並佐以比較法的例子說明其組織的特性。在進一步確立憲法上大學自治的保障作為大學法人化的目標之後，分別就不同的組織類型討論它們對大學自治的影響和可能涉及的問題。本文目的在於從組織功能角度，重新整理大學法人化的爭議內容，提供一個明確的思考方向與論理脈絡，希望助於未來大學法人化爭議的解決。

關鍵詞：大學法人化、大學自治、行政法人、公法社團法人、公法財團法人

* 許育典，國立成功大學法律學系教授（通訊作者）
電子郵件：hsuyd@mail.ncku.edu.tw

** 李佳育，國立成功大學法律學系碩士生
電子郵件：aleona0804@hotmail.com

投稿日期：2013年3月20日；修正日期：2013年5月27日；接受日期：2013年9月24日

A Review of the Implementation of University Autonomy from the Perspective of the Legal Status of Universities: Focusing on the Legal Personalization of Universities

Yue-Dian Hsu* Jia-Yu Li**

Abstract

The issues of legal personalization of universities have long been disputed. The newly revised draft amendments to the University Act, which are brought up by the Executive Yuan on May, 2005 to the Legislative Yuan for consideration of enactment, stipulate the legal basis for the legal personalization of universities. Although the draft amendments have not yet come into law, the disputes do not cease. The Minister of the Ministry of Education claimed that “legal personalization of universities is the trend of the world,” when he sketched the prospectus of governmental organization reforms. At present, while referring to the Japanese experience of independent administrative legal person from a comparative law approach, the governmental policy still prefers the form of administrative legal person as the goal of legal personalization of universities. However the form of legal personalization of universities shall not be limited to the form of administrative legal person alone and may be varied. There are several different types of organizations to be chosen from and may render different impacts on the organizations, personnel affairs, finance, and autonomy of universities.

* Yue-Dian Hsu, Professor, Department of Law, National Cheng-Kung University
E-mail: hsuyd@mail.ncku.edu.tw (Corresponding Author)

** Jia-Yu Li, Master Student, Department of Law, National Cheng-Kung University
E-mail: aleona0804@hotmail.com

Manuscript received: Mar. 20, 2013; Revised: May 27, 2013; Accepted: Sep. 24, 2013

This Article focuses on the clarification of all three possible forms of organizations after the legal personalization of universities. The three possible forms are public law juridical association, public law juridical foundation and administrative legal person. Different characteristics of each of these three forms will be analyzed from comparative law perspectives and case studies will also be discussed to better illustrate the analysis. After further ascertaining the constitutional guarantee of university autonomy as the goal of the legal personalization of universities, this Article will go on to discuss the possible influences and relevant issues of adopting different forms of organizations respectively. The purpose of this Article is to provide a certain and clear thought and theoretical basis of the issues of legal personalization of universities after reorganizing and categorizing them from the angle of organizational functions and hope to be useful to resolve the issues of legal personalization of universities in the future.

Keywords: legal personalization of universities, university autonomy, administrative legal person, public law juridical association, public law juridical foundation

壹、前言

2005年5月12日行政院移送立法院審議的「大學法新修正條文草案」中，第5條規定「國立大學得為公法人」作為大學法人化的法律依據，但本條在立法院於2005年12月通過新修正大學法中遭到刪除。對此，當時教育部長杜正勝表示：「推動國立大學法人化未成功，是這次修法的最大遺憾。」、「世界局勢如此，臺灣也非得這樣走不可，如果站在制高點看世界變化，大學法人化是一定要推動的。」事實上，大學法人化的爭議早在1986年就被提出，當時臺灣大學學生發起的大學改革運動中，主張大學法人化作為保障大學自治和學術自由的訴求（周志宏，2003）。1996年行政院教育改革審議委員會提出「教育改革總諮議報告書」，把大學公法人化列為明文的政策建議之一。迄今大學法人化的爭議已逐漸多元化，有的見解肯認大學法人化更能落實大學自治的論點，但也有反對說提出強烈的擔憂。關於大學法人化的爭議和方向，值得重新被整理和確立。

事實上「法人化」一詞，在組織上仍可再分為社團法人、財團法人和行政法人等型態。又法人化的爭議乃是針對國立大學而言，因為目前私立大學根據私立學校法第2條規定，屬於法人地位，並無爭議。而前述三種可能的公法人型態彼此之間其實存在著定位上的根本差異，對於大學自治的影響亦會有顯著的區別。此三種型態在比較法上均有先例，可為我國所參考。然而，國內在關於大學法人化的議題上，常見以法人化概括討論而不具體區分組織型態的論述，爭議中不免有雞同鴨講的問題。每種組織所面對的改革衝擊不一樣，相應的問題與配套措施的設計也不盡相同。本文的目的即在於釐清法人化後可能的組織型態，對於法人化可能的組織進一步類型化，提出比較法的觀察，並分別探討它們對大學自治的影響。最後整理各該組織類型對組織、人事、財政和學術自治的影響，比較並剖析其優缺點。一方面希望可以為大學法人化議題提

供更深入詳盡的論述，另一方面希望藉由組織面的觀察，檢視我國公法法人的組織運作和可能性。

本文首先從憲法觀點建構大學自治的內涵，確立大學法人化的目的，乃是為了落實憲法上大學自治的保障。接著類型化大學法人化後可能的組織樣態，分析其組織類型、性質並提出比較法上的例子。最後比較大學法人化前後，各種組織態樣對於落實大學自治的影響。本文並非期待對大學未來的改制提供一個絕對的答案，而是希望釐清現有爭議的盲點，提供一個明確的思考方向與論理脈絡，希望助於未來大學法人化爭議的解決。

貳、大學自治的保障作為大學法人化的核心

大學法人化的爭議核心其實必須從「為什麼大學要法人化？」的問題出發，釐清了組織改革的根本目的之後，才能進一步去解決「哪個組織型態才是大學法人化的合適選項？」這個在目前許多討論中尚缺乏說明的問題。相較於大學法人化可能的組織態樣，這個問題的解答相對單純，大學法人化的目的即是落實憲法上大學自治的制度性保障，使人民學術自由的基本權進一步獲得具體的實現。換句話說，學術自由可從憲法第 11 條講學自由的保障中導出，而學術自由的客觀法功能中則包含課予國家創造、維護並落實大學自治的義務。本段將進一步詳細說明學術自由與大學自治在憲法上的意義與內涵。下文並將以這些理解作為基礎，討論大學法人化前後的組織型態對於大學自治的影響。

一、大學自治的定義

大學自治是指，大學作為一個從事學術研究、講學和思辨的園地，應就與學術相關的事物享有一定的自主決定權限。在大學自治的前提

下，才能使大學教師的研究和講學以及大學生的學習和活動維持最大可能的獨立自由（法治斌、董保城，2008；許育典，2008）。

解嚴以後，學說所建構的大學自治，重點在於擺脫過往言論自由限制的背景，重新以建構自主、獨立的大學。在現今大學法人化的爭議中，提出大學自治的概念，主要是為了確立組織改造的原則和目的。換言之，今日大學自治的定義，相對於過往以講學和研究自主為核心，似乎可以更著重於大學的組織、財政面向。配合爭議的重心由保障大學「實質的活動」移向「形式的組織」，本文對大學自治乃嘗試定義為：在保障大學成員最大可能的學術自由的前提下，大學應在組織、人事、財政上獨立自主。當然，無論是著重講學研究或組織財政的面向，大學自治的目的最終應回歸學術自由的保障，此點今昔並無不同。因此，本文以下亦將順此脈絡，從學術自由建構大學自治的憲法保障基礎，作為討論的出發點。

二、大學自治的憲法保障依據

大學自治，是從憲法第 11 條學術自由的制度性保障所建構出的內涵。這個保障基礎的論證，可以分為兩個層次來探討（圖 1）並分析如下：

（一）憲法第 11 條作為學術自由的保障依據

目前我國學說通說與司法院大法官解釋，均承認憲法第 11 條作為大學自治保障的基礎（李惠宗，2008；法治斌、董保城，2008；許育典，2008；陳新民，2008；薩孟武，2007）。憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」這個規定被廣義地稱為「意見表現自由」或「意見發表自由」的保障依據（法治斌、董保城，2008；許育典，2008）。其中，又可以從明文的講學自由推導出學術自由的保障。其理由，有認為「如果憲法要保障講學自由，應該不只保障講授學術的

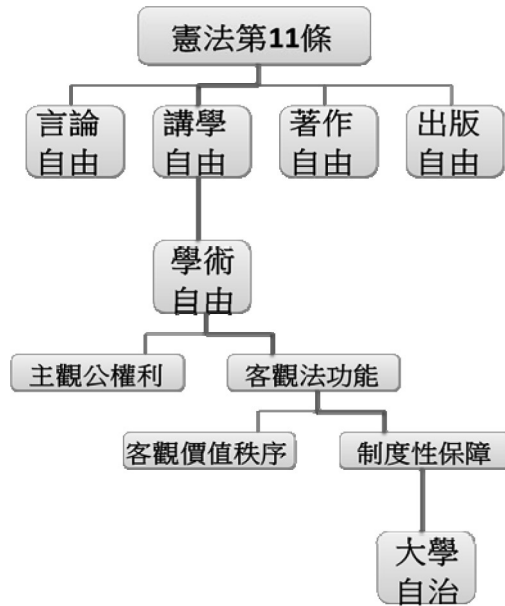


圖 1 大學自治的憲法依據

資料來源：本圖表由作者自行繪製。

自由，必須同時保障研究學術的自由，而且並維護講授與研究學術的大學自治制度，講學自由才能落實。」（許育典，2008），有認為講學自由「應作廣義解釋，擴及研究學問、講授學問、及發表學問之自由」者（林紀東，1987），亦有認為研究自由是講學自由的基礎，「講學自由則指自由講授專門性的學術」（薩孟武，2007）。本文認為，上述的論點均非互相牴觸，無論講學自由和學術自由是互為前後或上下位關係，均可以肯認兩者具有密切關聯，因此，從講學自由推導出學術自由，是充實基本權保障範圍、具體化基本權保障內涵的必然結果。

（二）大學自治作為學術自由的制度性保障

學術自由的目的是在於保障人類透過嚴謹的檢證、思辨，來探究真理的研究行為（Häberle, 1985; Maunz, Dürig, Herzog, & Scholz, 1998）。

在這樣的前提下，學術自由透過基本權的保障內涵建構，可以延伸出許多憲法上的保障面向。關於基本權的保障內涵建構，或稱基本權利之作用（法治斌、董保城，2008），可以分別從「人民作為主張基本權的權利主體」和「國家作為基本權的拘束對象」的兩種面向出發，來具體建構基本權如何被主張、保護以及落實的內涵，亦即從主觀公權利和客觀法功能出發，分別探討學術自由的保障功能。本文的焦點，著重於大學自治的學理建構，因此以下並不去完整介紹學術自由的保障內涵，僅從與大學自治相關的脈絡切入。

基本權的客觀法功能，簡而言之，是指憲法上基本權規範的功能，除了可以作為人民主張權利的依據之外，在客觀上，這個權利的保護也會擴散（*Ausstrahlungswirkung*），形成一種憲法價值和社會法秩序（許育典，2008）。這個由基本權規範所決定的價值秩序，一方面消極地劃分出基本權保護的領域，使國家不得侵害，另一方面，也課予國家去積極維護的義務。據此，回歸學術自由的討論，具體而言，國家為了保護學術自由，應建構使人民可以自由從事研究、發展學術的制度（Luhmann, 1986），此即稱為基本權功能中的「制度性保障」。而所謂大學自治，即是學術自由在制度性保障功能下的具體制度（Roellecke, 1969: 726ff.）。在大學自治的範圍中，大學成員可以獨立自主地從事研究、講學、學習等活動。國家一方面不得介入或侵害大學的自主，另一方面應建置相應的制度加以維護和保障。在現今討論大學組織型態的爭議問題上，國家在上述基本權的功能建構下，即負有積極維護大學自治義務（Oppermann, 1973），例如促成相關修法、推動制度改革、更可進一步舉辦說明研討會等等。

此外，「大學法」在消極面上可能會產生是否形成國家介入大學自治的問題。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。」字面解釋，大學自治仍受國家監督，但只能「依法律」

受國家監督。換言之，國家的監督權僅限於適法監督的範圍，而且此法律監督不得違背大學自治的精神（許育典，2008）。

三、大學自治內涵的類型化

大學自治的內涵，學說上有提出幾種類型化方式，過去有分為「人事自治」、「財政自治」、「學術自治」、「管理自治」、「規章自治」五種類型（許育典，2011），或分為「行政自主」、「教授治校」、「課程自主」、「學生自治」者（陳朝建，n.d.），其內涵有部分類似的。本文參考上述學說，對於討論大學法人化較有影響者，整理為「組織自治」、「人事自治」、「財政自治」和「學術自治」四項。這些分類未必排他，可能有部分重疊，例如校務委員會設立，委員會的組織形式是組織自治的範疇，但委員的選任又為人事自治的事項。這些分類也可能會相互影響，例如使大學享有組織、人事和財政上的自治，會利於學術自治的行使。對大學自治加以類型化，目的並非截然劃分或歸類，而在於具體化大學自治的面向和內涵。以下簡要說明各類型的內涵，關於我國現狀將置於第肆章，和法人化後的情況一併對照討論。

（一）組織自治

組織自治是指大學內部系所、會議、委員會等單位的設立、設計、管理、調整、消滅均由大學自行決定。這些組織往往都是大學從事學術活動的個體單元，其設立、活動和運作，與大學自治息息相關，保障大學組織自治，自有助於大學自治的落實。大學亦可彈性調整組織，以因應、配合和進行其學術計畫。

釋字第 450 號解釋宣告大學法第 11 條第 1 項第 6 款及同法施行細則第 9 條第 3 項關於軍訓室設置的規定違憲，理由書中明文：「大學於上開教學研究相關之範疇內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，如大學認無須開設某種課程，而法令仍強制規定應設置與該課

程相關之規劃及教學單位，即與憲法保障學術自由及大學自治之意旨不符。」可以作為大學組織自治的依據。但相對的，大法官仍肯認部分大學法所規定的組織，例如大學法第 11 條第 1 項第 1 款至第 4 款規定的「教務處、學生事務處、總務處、圖書館」為「支援大學教學及研究所必要」，第 7 款至第 9 款的「秘書室、人事室、會計室」等，有助於大學自治的運作，並不違憲。由此可知，法律對於組織自治的拘束是否合理，判準在於是否助於大學自治。這也合於本文前述的：法律監督不得違背大學自治的精神。

（二）人事自治

人事自治是指大學的成員由大學自行決定，例如校長、系所院長、教師、職員的聘任、解聘等等。此屬最基本的大學自治事項，如大學在人事上有國家介入，要落實自治是難以想像的（許育典，2008）。然而在大學法和教師法上，對於大學的重要人事事項仍設有規範。這些規範如符合落實學術自由保障的前提，國家在適當程度對人事的資格加以限制仍是允許的。

（三）財政自治

大學得自主決定經費的運用。應注意的是，財政自治是指對於「內部經費」而非「整體預算」的決定。蓋預算屬於立法院職權範圍，既不是大學自治的內涵，大學也無法決定。但在內部經費方面也會受到國家一定程度的干涉，這其實是本於民主的原理，因為當大學資金來自議會提供時，國家自然會享有一定程度的監督權（Gärditz, 2009）。而且，國立大學因為具有高度的公共責任性，其財政管理和運用必須以學術為中心，不可基於自治而恣意為之。基於國立大學的公共性和社會功能，大學來自政府預算的經費運用，仍應受到政府和議會的監督。但監督的範圍、方式自應兼顧學術自由的保障內涵（李佳蓉，2008）。

（四）學術自治

大學對於學術相關事項得自主決定，例如學術研究計畫的選定、開設課程的類型、必修科目的規定。大學成員在學術活動、研究、教學、學習等事務的規範和管理上面應享有自主權（Rupp, 1970）。釋字第626號解釋理由書中寫道：「大學對於教學、研究與學習之事項，享有自治權，其自治事項範圍除內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則及畢業條件等外（本院釋字第380號、第450號及第563號解釋參照），亦包括入學資格在內。」其中例示的事項，除內部組織應屬上述組織自治的範圍外，其他可能都和學術自治有關連。國家雖然可以透過立法適當限制，但須在不侵害學術自由的前提下為之。

參、大學法人化前後的法律地位和性質

在釐清了大學法人化的根本目的之後，接下來要討論的是大學法人化可能指涉的各種組織型態，及其組織性質與比較法上的運作。本段首先說明大學法人化前後的大學組織類型及其性質。應注意的是，如前言所述，「大學法人化」的爭議均是針對公立大學而言，因此下文並不討論私法人的態樣。大學法人化之後，大學將成為一個具有獨立法律人格、編制、人事與財產的組織體，而法人化更可進一步區分為社團法人、財團法人與行政法人等組織型態。下文即將對目前的大學組織型態以及大學法人化後可能的組織型態加以說明。組織的法律地位雖屬形式的組織問題，但會影響大學在組織、人事、財政的運作，和國家對大學的監督程度，對於大學自治的維護屬於關鍵性的課題，本段對於組織性質、定位的說明，亦是展開下文檢討大學自治落實情形的理解前提。

一、目前大學的法律地位和性質

(一) 大學作為公營造物

公立大學屬於公營造物，曾是學界通說（李惠宗，2008；許育典，2002；董保城，1992）。進入公立大學就讀，為特別法律地位的公法利用關係，是由公營造物「利用其公權力，要求利用人之利用義務……（中略），並須遵守公營造物所訂之利用規則」（李惠宗，2007：231）。但何謂公營造物？事實上公營造物現今仍只是一個學理名詞，目前尚無法令提供其定義上的依據。學理上，德國學者 Otto Mayer 曾提出：「公營造物（öffentlich-rechtliche Anstalt）是由行政主體所掌握，以人與物為手段的存在體，持續對特定公共目的服務。」（吳庚，2010）作為對公營造物最古典的定義。當今的公營造物，我國學者吳庚定義為：「行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所涉之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。」綜上，在利用型態上，相較於「公物」為單純的物之利用，「公法人」為人或財產的組織體，公營造物的重點在於「人與物的功能結合」。在法規依據上，相較於「公營事業」是根據民法、公司法、銀行法等法所設立，公營造物是以行政主體專為其制定的法規為組織根據。目前學說上認為屬於公營造物者，譬如圖書館、忠烈祠、監獄、公有果菜市場等等（吳庚，2010）。

由上段敘述可知，公營造物仍屬一個學理概念，其與「行政機關」、「公法人」、「公營事業」等名詞間的關係，與其說完全相斥，倒不如說是從不同的「組織機能」觀察下，所產生的分類和敘述。換句話說，一個屬於公營造物的組織體，同時也可能符合「行政機關」、「公法人」或是「公營事業」的定義（Maurer, 2000）。鑒於公營造物常具有組織混合性的特質，外國法上甚至存在一種「公營造物法人」的態樣（劉宗德、陳小蘭，2008），但公營造物並非恆具有獨立之法律上人格（翁岳生編，2006），其組織和定性，均須具體而論。

本文並不反對國立大學屬於公營造物的論點，且如上說明，亦肯定其定義和論述，然而公營造物是譯自德國的名詞，其精確內涵不易建構（黃錦堂，2005），所涉範圍亦會與行政機關、公法人產生重疊，如援引公營造物的概念來描述大學的組織結構，反而易生混淆，故下文將進一步以現行法上的名詞，說明大學屬於行政機關論點。須強調的是，大學屬於行政機關與屬於公營造物的兩種說法並不相衝突，「公營造物說」只是從組織機能的面向，更強調大學作為「人與物的功能結合」的特徵。在下文關於組織性質對落實大學自治的影響的討論中，大學作為行政機關的觀念均可和大學作為公營造物相通。

（二）大學作為行政機關

所謂行政機關，在行政法的概念之下，可以分別從機關的結構和功能來判定（吳庚，2010）。結構上，不屬於中央或地方的立法或司法機關，而隸屬於中央或地方自治團體者，屬於行政機關。另一方面，在功能上，行使與規範制定相關的立法權和與審判相關的司法權以外的公權力，來達成國家任務者，屬於行政機關。換句話說，從結構角度判斷，是對組織的形式觀察；相對的，從功能角度判斷，則是就機關的權限、行為和任務作實質定性。

現行法下，我國的大學屬於行政機關。其依據在於大學法第4條第2項規定：「國立大學及私立大學之設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之；直轄市立、縣（市）立大學之設立、變更或停辦，由各級政府依序報經教育部核定或調整之。私立大學並應依私立學校法之規定辦理。」由此可以看出，大學的設立、變更或停辦，均受教育部的監督和管理，其地位為隸屬教育部的高等教育行政機關。

除了大學法規定之外，大學屬於行政機關的見解，亦受大法官所肯認。司法院大法官釋字第 382 號解釋理由書認為：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位。」本號解釋承認公立大學與實施教育範圍內的私立大學為行政機關，並在這個脈絡下，肯認大學依有關學籍規則或懲處規定作成的處分屬於行政處分，可以透過行政爭訟尋求救濟。

然而應注意的是，本號釋字的事實背景，在於建構以往不受重視的學生救濟權利，破除學生與學校間的特別權力關係（許育典，2005）。為了使學生可以就拘束學習自由的學校處分提起救濟，因此於解釋方法上，先肯認大學屬於行政機關，從而推導出退學處分屬於行政處分的結論，以便合於行政爭訟要件。也基於同樣的理由，在公立大學外，同時肯認私立大學作為行政機關，避免因學校組織不同，對學生權利保障形成差別待遇。本文探討大學法律地位所要處理的問題，在於「如何保障大學自治」，與本號釋字著重「如何保障大學生的救濟權利」的焦點並不相同。因此，如果不區分不同議題的爭點，直接援引釋字見解認定大學應屬行政機關，不免有斷章取義之虞。換言之，在不同的保護面向上，大學仍有屬於其他法律地位的可能。

二、大學法人化後的法律地位和性質

在大學尚未法人化之前，學說上已有肯認大學做為「廣義的公法人」者，認為「有些國家的機關組織即令不具有法人的資格，但它在組織上具有相當的獨立性，它也是一種廣義的公法人。」（許育典，2008）目的在於為目前作為行政機關的大學取得基本權主體的地位。

如果大學法人化取得法律明文依據，即不再需要透過學理建構其主體地位，這也是當今推動大學法人化的實益之一。惟我國關於大學法人化的爭議與討論中，許多論述僅強調「法人化」，而不具體指涉組織形式究為財團法人、社團法人或行政法人。但事實上三者的組織內涵有顯著差異，其中不乏值得詳細討論的空間。

作為法律創設的權利義務主體，法人的類型化不外乎以設立法和設立基礎兩個面向觀察（鄭玉波，2010）：在設立法上，依公法設立者為公法人，依私法設立者為私法人（李惠宗，2007）；在設立基礎上，以社員為基礎者為社團法人（人的組織體），以資金為基礎者為財團法人（財產組織體）。然而，一般而言相較於私法人，公法人在類型化上的分歧較大且基準較不明確。除了與本文焦點較無關聯的統治團體外，公法人包含了農田水利會、營造物法人和一種新型態的「行政法人」（周志宏，2005），然而這些類型化的基準和名詞定義相對而言是不明確的，且往往一個類型下只有一種代表性的組織，因此這種「類型化」事實上沒有提出一個抽象的基準。例如農田水利會作為一種公法人，其組織本身就涵蓋了「農田水利會」這個類型的全部。相較之下，依據設立基礎區分為社團和財團兩類，是個較為具體明確的標準，而且上述的種種較為雜亂的公法人類型，也可以依據其設立基礎和組織性質被歸類到社團或財團的類型之中（周志宏，2005）。此外，在2011年4月27日公布施行「行政法人法」後，行政法人在組織和運作上均已取得明文的法律依據，已經成為一種新的公法人態樣。因此，本文主要將公法人類型化為前述公法社團法人、公法財團法人和行政法人三種組織型態，並舉外國大學組織為例，在下文討論其組織定位與性質。

（一）大學作為公法社團法人

學說上關於公法社團法人之存否，狹義說認為農田水利會為我國目前唯一的公法上社團法人，除此之外並不存在身分屬性的公法上人民團

體（吳庚，2010）。此外，在農會法、漁會法、律師法中，也無明文承認農會、漁會、律師公會屬於公法社團法人。但這些團體均享有若干權限，與公法上社團法人的權限相近，屬於有國家法律作為後盾的強制結合團體（翁岳生編，2006）。從上述情況可知，公法社團法人的概念和內涵建構，在我國可謂「既古老又生疏」，農田水利會是現行法下唯一承認的公法社團法人，雖其早在 1945 年設立，具有長久的歷史，但當時組織上黨國和地方派系的色彩因素十分濃厚，其組織的目的、性質都與現今的大學迥然有異。至於具有類似公法社團法人性質的農漁會、律師公會等組織也有同樣的問題，不管是在組織目的上，或是其公共任務的性質，都與以保障大學自治為目的大學法人不甚相同。此外，國家和地方自治團體雖也有公法社團的地位，但係屬於統治團體的性質，自也不可能成為大學法人化的組織改制可能的參考對象。直到今日，我國對於「公法社團法人」的概念在行政組織中仍談得不多。可以想像的是，大學如果走向社團法人化，一來國內幾無可供模擬參考的組織，二來相關學理討論尚未成熟，宛如一種組織上的「拓荒」，可能會面臨相當的困難。

然而大學作為公法社團法人，在德國已行之有年。德國聯邦大學基準法（Hochschulrahmengesetz）第 58 條明定：「原則上，大學同時屬於公法人和國家設施，亦得以其他法律方式設立。大學於法律範圍內享有自治行政權。」作為公法上社團法人的德國大學，在此屬性上，強調大學的自治是循民主程序，由大學內部成員選舉來達成。這種「人合團體」的性質，也說明了社團成員有參與大學自治的權利。在「國家設施」的解釋上，德國有學者將其解為「具有營造物法律性質」者。在此規範下，德國大學屬於公法社團法人與營造物的混合型態（Maurer, 2000）。「在法律範圍內」等文字，則賦予各邦透過法律對大學自治行政加以規範的依據（Reich, 2007）。

社團法人的人合性質，落實在德國大學乃形成「教授治校」的型態。這與德國大學自治的發展與起源具有密切的關係。以教授為核心的大學制度，在大學內賦予教授極高的學術權限去設計課程、規劃研究、領導學院，其權限甚至也包含了行政管理的層面，教授可以直接支配政府補助的運用方式（楊朝祥，1998）。呼應人合的性質，教授治理的制度中個人治理的色彩甚為明顯，這對於教授個人的教學和學術研究都給予極高的保障，也能有效促進大學的學術研究活動。但其缺點不外乎是寡頭管理以及權力集中的傾向，學院享有的自治權保障極高，受到的政府監督在制度設計本身就較少，而教授負擔也過重，並不甚適用於規模較大的大學（馬超，2006）。我國大學的出現與學術自由的發展背景自始就與歐洲不同，教授制度不盡然適用於我國情形，但在大學治理中保障作為主要教學研究主體的教授一定程度的參與，對於大學自治的保障而言是必要的。

（二）大學作為公法財團法人

與公法社團法人相似的是，公法財團法人的組織型態在我國的實務運作上亦不常見。學說上對於公法財團法人存否的問題存在爭議，有認為我國並不存在具有公法人資格的財團者（吳庚，2010），但也有肯定說認為，「只要一行政法律規定所屬團體或單位在一定要件下得享有法人人格，而且該財團之業務規模已達到一定程度從而設有自己之辦公室、人員與預算時，則承認其具有公法上之法律人格」（翁岳生編，2006）。但此說僅提供定義，並未舉出目前存在的組織體為例。而事實上也不存在，惟大學如經修法取得法人地位，自然已符合上述的規模條件，可能成為公法上的財團法人。

公立大學作為公法財團法人的可能，首先可以參酌我國私立大學的組織型態，依私立學校法第2條規定，私立大學都是登記為財團法人。此是考量大學作為高等教育機構的公共性和非營利性，以「依特定目的

而成立的財產集合」即財團法人作為大學的法律地位，藉此排除大學在組織、財務、管理上人的成分（林本炫，2006）。然而公立大學是否因此相對地，必朝向「公法財團法人」的組織改革邁進？應注意的是，公立大學的設立是由國家出資，此與私立大學多由基金會捐助成立有所不同。公立大學的法人化自然未必須要呼應私立學校而成立財團法人。再者，縱使公立大學組織改制為財團法人，其地位和運作也不完全可以與現行的私立大學相比擬。私立大學董事會原則上屬於完全自治的情況，若非涉及校產、基金使用等問題，並無教育部介入的餘地，均是仰賴學校法人內部的監督機制去發揮作用。反觀目前公立大學主要經費多來自於國家補助，若大學成為公立財團法人後，為了監督成效，教育部在董事會中必然佔有一定席位，而可能透過董事會影響決策。

德國亦存在以基金會形式的大學。以下薩克森邦大學法（Niedersächsisches Hochschulgesetz）為例，第55條第1項第1句規定：「大學得視其需要，透過邦政府法令，在組織上轉為公法上財團法人。」公立大學在轉為財團法人後，仍是以維護大學自治、追求公益目的和提升研究與教育的品質作為運作的上位原則。該法對於大學作為公法財團法人基金會的運作，在章程設立、基金運用、董事會設立、董事會權限、監督方式等，均有明文規範。規範的方式與我國大學法類似，是以保障大學自治為原則，針對較重要的組織作原則性的規範，避免濫權的問題。而在運作上，公法財團法人最主要的實益在於大學資金的靈活運用。而在權力劃分的問題上，董事會的權限主要在行政方面，負責政策制定或經費的支配，學術性事務則由教授負責，例如教學、研究等，但兩者仍可能產生重疊或衝突的地方（林玉体，1986）。與前述的社團法人和教授治理的制度相較，財團法人模式把財產獨立出來，一定程度化解了人治問題與權力集中所可能衍生的弊端，但另設董事會作為財產的管理與執行機關，自然就削弱了教授對於學校事務的支配權力，當董

事會的治校理念與教授缺乏共識時，可能對大學自治產生不利影響。但如有一定的溝通或配套措施緩和此問題，財團法人模式不失為大學活用資金、落實自治的一個良好辦法。

（三）大學作為行政法人

雖然許多爭議未明確討論大學法人化可能的各種組織型態，但我國關於大學法人化的爭議事實上大部分是指向行政法人的。一方面 2003 年教育部推動的大學法修正草案中，包含「行政法人國立大學」制度，作為公共任務推行的原則要旨之一（周祝瑛，2004），這也是中央目前推動大學法人化修法的動向，另一方面行政法人法在 2011 年通過，某種程度上回應了前述政策的組織改革，也牽動著大學未來可能的改制方向。再者，從前述公法社團法人與財團法人的討論中，可以發現我國法制向來少見靈活運用公法人資格的組織，這類組織在實務運作的經驗和規範都相當有限，於是晚近出現的行政法人，自然成為大學組織改制的矚目焦點。在比較法上，公立大學行政法人化可以日本為例。這事實上也是我國仿效的主要對象，中央草案自始將大學法人化定位在行政法人的方向，其實就是模仿日本「獨立行政法人」制度。日本在以「行政機能之減量及效率化」為目標的一連串制度改革下，「獨立行政法人通則法」於 1999 年 7 月公布並於 2001 年 1 月施行，配合這樣的國家整體改造計畫，文部科學省也於 1999 年 4 月開始一系列關於國立大學獨立行政法人化的研討和調查，隨著「國立大學法人法」等六個相關法規在國會通過，日本大學於 2004 年 4 月正式法人化。在國立大學法人法的規範下，國立大學已脫離國家組織而獨立，擁有自己的法人格（楊思偉，2005）。然而日本大學獨立行政法人化的推動並非順利，在修法和實施的過程中，政府與學界間仍然引起很大的爭議。反對者的論點也與我國情況類似，擔憂大學在獨立行政法人化後會仰賴行政或企業，失去原先的教育目的和獨立性（周祝瑛，2004）。

回到我國情形的討論，2011年我國通過行政法人法，依前述情形的發展脈絡，本法未來很可能成為大學法人化立法的參考模型。所謂行政法人，按行政法人法第2條定義為：「指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」簡言之，對於行政法人的理解，不妨從其機能出發，著重於「專業需求」、「成本效益」、「經營效能」、「去政治化」的功能面向（劉宗德、陳小蘭，2008）。詳言之，國家在推行公權力或行政高權色彩較低的公共事務，例如音樂、文化、藝術等，在組織設計上不妨使其獨立成為一行政法人，取代傳統的行政機關的角色，如此一來，可以避免其受組織或預算的限制。行政法人的優點，一方面在於組織內部仍然和傳統行政機關一樣，享有公務員權利的保障，另一方面，又可以擺脫行政的科層，引入企業經營的模式，來進行組織的監督。而根據行政法人的組織設計，大學在董事會外須另設有監事或監事會，其權限範圍所涉甚廣，包含了預算核定、績效評鑑、發展目標評鑑等等，均與大學根本的發展走向和經費支配有關。在權力分配上，除了董監事分權，如何兼顧教授在學術上的自治權，使其在研究與教學上自由發揮所長、不使制度形成阻礙或干擾，是行政法人模式下必須考慮的重要問題。無論如何，行政法人在我國法制上仍然是一種很新的組織型態，實務經驗仍有待累積。

肆、從大學的法律地位探討大學自治的落實

前述大學可能的組織型態主要包含了公法社團法人、公法財團法人以及行政法人三類，然而無論大學如何改制，其目的均是為了確保大學自治的落實，而大學自治的內容又包含大學在組織、人事、財政和學術面向的自我決定權。究竟大學的各種組織型態對大學自治的影響為何？

下文即將以前述的組織性質和比較法的認識為基礎，進一步討論大學組織型態在我國改制過程中，可能產生的影響以及可能面臨的各種問題。

一、大學作為行政機關：配套制度保障大學實質自治

大學從行政機關組織改制成為法人的顯著變化之一，在於成為法人後具有獨立的法律人格。然而無論是否法人化，對於大學作為基本權利主體或受憲法保障的程度，其實並無關鍵性的巨大變化。大學法律地位的不同，的確會影響大學作為主張基本權的主體的資格。行政機關並非基本權的主體，此點並無疑問。故目前大學原則上並非基本權的主體，其所隸屬的教育部才是權利義務關係的最終歸屬。然而，大學法第 1 條第 2 項規定：「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。」明文肯認了大學享有學術自由的基本權利。這樣規定並非與現行體制衝突，而是考量大學特殊的學術地位，賦予其例外的保障。因此在現況下大學仍然是憲法上學術自由所保障的主體，而法人化後雖論證方式不同，但結論亦同，此點詳於後段檢討大學作為公法人時敘述。

現行體制下，作為隸屬教育部的國立大學，在組織上與國家人事、會計為一體。目前大學的系、所、院等主要的內部組織，均是根據大學法中的相關規範所設置，細部的內部組織，則根據大學法第 36 條的授權，由大學自行訂定組織規程，教育部享有核定權。以成功大學為例，其根據大學法第 36 條授權訂定的子法名稱為「國立成功大學組織規程」，內容包含了各系所的學、碩、博班、各研究中心、學務行政單位、教學委員會、學生自治團體和上述各單位內部的人員配置名稱與名額，也包含對於校務會議組成、召集方式、審議事項的細則規範。這個規程的制訂通過與修訂需經校務會議通過，並報請教育部核定後實施。簡而言之，大學作為行政機關，在組織運作上須受主管機關教育部的監督。

目前在人事福利保障上，公立大學的教職員待遇、退休、撫卹事項是根據「全國軍公教員工待遇支給要點」、「學校教職員退休條例」、「學校教職員撫卹條例」等法令辦理。對於現職人員的權益保障在公法人化之後，原則上不會有差異。然而新進人員的福利保障是否有異，即成為大學法人化爭議中的一個重要問題，這個變異可能會影響人員進入大學服務的意願，也會間接影響大學招募人才、提升學術水平的能力，不可不慎。

而在預算上，因大學目前屬於行政機關，在預算上與一般行政機關並無不同，是以「公務特種基金預算」編列，並受預算法、審計法、決算法的規範。然而，目前大學在財政自主的程度事實上是相當高的。這歸功於1999年2月3日立法院公布的「國立大學校院校務基金設置條例」。校務基金制度正式法制化之後，校務基金的設置，成為落實大學財政自主化的方式之一，大學在財務運作上變成一個獨立的財務單位，自籌收入的取得和運用都更為自由。而透過現行校務基金的制度，大學一方面在財務運用上已經鬆綁，另一方面也會自籌財源來爭取研究資源，事實上已經享有實質的財政自治。

以結論而言，現今大學作為行政機關，在基本權主體地位與財務自治的方面，保障並非不足，大學事實上在學術、人事與財政方面，已享有相當程度的自治，且在大學法人化後的制度設計尚不明確的情形下，作為行政機關的大學在內部人員福利保障上，甚至可能反而較優。部分受人事、財務、審計法規拘束而缺乏自主的情形，透過其他配套制度的設計來緩和或解決，也不失為落實大學自治的一個辦法。大學法人化固然具有解除行政機關干涉大學自治以及鬆綁人事會計的實益，但同時也須面對諸多改制後的問題，問題的類型也將因組織類型的差異而有不同，因此，下文以組織類型為區分基準，分別討論改制可能面對的問題。

二、大學作為公法社團法人：成員參與與教授自主權

前述大學作為行政機關原則上並非基本權的權利主體，係進一步透過學理建構才享有憲法上學術自由的保障。此點在大學變為公法人之後，事實上也情形類似。公法人原則上並非基本權主體。基本權的設計，本身即是為了對抗國家公權力的侵犯，這個特性在基本權作為防禦權面向上尤其顯著。而公法人是行使公權力的主體，如果使其可以主張基本權，不難看出將發生論理的矛盾。因為公法人本身，就是基本權拘束的對象。然而，學說上也普遍承認存在公法人作為基本權主體的例外情形，亦即當某個公法人屬於特定基本權所保護的領域時，該公法人可以例外地享有基本權（法治斌、董保城，2008：159；許育典，2008：128-129）。在大學作為公法人的情形即是適例。在學術自由的制度性保障功能下，大學的存在和建制，有助於促進學術自由的落實，因此，作為公法人的大學可以成為基本權主體，這其實是來自於學術自由內涵建構的特殊性。

應注意的是，所謂基本權的權利主體，與民法上所稱的權利能力不同。「權利能力」一詞，可分為一般權利能力（*allgemeinen Rechtsfähigkeit*）和基本權的權利能力（*Grundrechtsfähigkeit*）兩種。兩者應分開討論，且之間亦不存在相互影響或互為前提的關聯。一般權利能力的理解，應回歸民法第6條規定判斷，與上段的討論無涉。基本權的權利能力是指得否主張基本權的問題，也就是屬於「基本權主體」的判斷。至於公法人作為法人，自然是一般權利能力的主體，具有獨立的法律人格，此點並無疑義，但是否為基本權主體，則應斟酌法人的組織性質和基本權的規範性質，才能判斷。

在公法社團法人化模式下的大學，組織上可以透過內部成員決議去決定，將較為彈性。然而大學公法人化並不代表組織上完全自治。針對「校務會議」、「行政會議」和「系」較為重要、關鍵的組織，大學法

已有明文規範，自應遵守大學法的規範為之，此於大學法人化之後並無不同。在人事上，前述目前根據「全國軍公教員工待遇支給要點」、「學校教職員退休條例」、「學校教職員撫卹條例」等法令辦理的公立大學教職員待遇、退休、撫卹事項，在法人化之後，則可能依照現行的勞動法規辦理，例如「勞動基準法」、「勞工退休金條例」等，但也有可能由立法院訂立新法去規範，這部分仍有待教育部、勞委會和大學的溝通協調。大學人事的福利保障制度設計，是否套用對公務員的「規格」，如前文所述，涉及大學延攬人才的能力問題，此外關於公務員保障的內容，在我國不排除有變成政治性議題的可能。

由於公法社團法人著重人合性質，教授享有極高的自治權，負擔的責任也更重，教授治校的發展起源乃是早期歐洲的傳統大學，其性質與規模較大、事務多元、強調跨界與社會參與、行政體系仰賴科層分工的現代大學已有諸多不同。我國並無歐陸學院發展的歷史背景，如果欠缺實行的傳統，冒然引入外國法的模式，並非妥適。除此之外，大學作為公法社團法人的財政自主方面，在我國也可能是個問題。我國公立大學素來高度仰賴教育部的補助，自行籌資的經驗和能力均較不足，大學雖可能可以透過內部成員商討的方法對外籌資，但實際運作的情形和可行性仍是未知數。整體而言，教育部對於高等教育的補助仍是大學重要的經費來源，這點在大學公法人之後，短期內恐怕仍無太大的變化。再者，公法社團法人在組織上個人治理的色彩較濃，是否能排除或減低權力濫用的弊端，高度仰賴學院成員與教授的理念或操守，另一方面教授享有高度自治、各自為政的情形，使學術體系較為封閉，監督機制能發揮的空間較小，行政效率較為低落，並不利於現代教學資源講求整合性、體系性的運用方式。總體而言，公法社團法人模式雖然具有高度自治與專家治理的優點，但衡酌我國學術發展的背景與歐陸的講座制相異，以及現今學術發展重視跨領域的專業整合等因素，公法社團法人的組織性質

並不適於現今大學的發展所需。然而教授治校的優點和運作特性，在一定程度上可能被運用在現代大學的內部系所組織之中，亦將有利於保障教授的學術自主，利於大學自治的發展。

三、大學作為公法財團法人：以董事會組織設計為核心

大學作為公法財團法人，其作為基本權權利主體的資格，與作為公法社團法人的情形一樣，因大學屬於學術基本權所保護的特定領域，可以例外地享有基本權，受到大學自治的保障。在組織、人事、財政上是由獨立自主的董事會去決策與執行，學術方面則在學術自由的保障前提下，由教授自主規劃其教學與研究活動。與公法社團法人類似的是，大學作為公法財團法人雖然可以預期會獲得一定程度的鬆綁，但一方面仍受大學法的規範監督，另一方面改制後的法律規範與組織設計會關鍵地決定改革的成效與優劣。而法律規範與組織設計的重點，在公法財團法人模式下即是以董事會為主，其組成、權限與監督機制，會關鍵性地影響大學自治落實的程度。

大學作為公法財團法人，法律性質上係財產的集合體，而董事會則為執行機關。至於這財產集合體的財產從何而來，原則上可能透過校友捐助或教育部的補助。而基於預算監督的理由，可想見教育部在董事會中仍會享有一定的席位，可以透過董事會的決策間接的影響大學的治理。但教育部涉入大學治理，可能是監督，也可能構成干預，必須透過董事會決議方式以及組成席位的設計來緩和可能構成的弊端。而董事會應由何種身分的專家依何種比例組成，其議事方式應如何避免濫權，並兼顧憲法上保障大學自治的核心宗旨，是大學改制成為公法財團法人應思考的重點。

值得討論的是，無論贊成或反對大學法人化的見解，常見有認為大學法人化在過程上類似於大學的「公司化」，這個比喻不無疑問。「財團法人」常會讓人與公司企業一類的「財團」相混淆，但其意義事實上是具有共同目的「財產集合」，譬如基金會等，其來源通常為捐助，而其捐助目的通常為公益目的，其組織整體的目的、機能、性質和旨趣均與公司組織相異。尤其在保障大學自治作為選擇大學組織的前提原則下，大學的組織地位自不宜複製私法上以營利為目的的公司組織。因此，對於認為大學法人化會導致大學公司化或營利化的擔憂，事實上從組織應然面的角度來看，是不需要的。因為財團法人的組織性質與意旨，並非讓大學成為類似公司的組織，走向營利的經營管理模式。憲法上課予國家保障大學自治的誠命，作為選擇大學組織的前提原則是不能退讓的。但應強調的是此乃是從組織「應然面」角度的觀察，在實然面的運作上，這個擔憂就可能有其理由。我國公立大學的自主籌資能力相較於英美經營模式的大學而言較為低落，這與長期仰賴中央預算的制度有關。而現今關於大學法人化的影響利弊爭議中，許多論點前提並不明確，針對改制後的大學經費來源與中央補助額度少有詳細說明。公法財團法人模式如欠缺周詳考量與設計，則可能面臨經費不足的問題而被迫自行籌資，導致大學發展學術、實踐自治的焦點被模糊。

無論如何，財團法人模式將學術與行政做了原則上的權能區別，使教授負責學術事項，董事會管理行政層面的決策，一定程度地解決了社團法人模式中教授負擔過大、不符合現代大學性質的問題。但良好的大學行政與妥善的財務運用，對於孕育高品質的學術研究而言是重要的條件之一，因此除了董事會的組成設計之外，教授與董事會間的溝通和協調機制也是公法財團法人模式應思考的重點。

四、大學作為行政法人：組織鬆綁與效率化的隱憂

如前所述，大學作為行政法人應是目前組織改制最可能的動向。而根據行政法人法第2條規定：「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，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」行政法人其實也是公法人的一種，其作為基本權權利主體的問題與論證，與前述公法社團法人、公法財團法人相同，因此在此不贅。

行政法人是著重於人事及財務自主的性質、以執行特定公共任務為目的的特殊公法人。在財務自治上，大學作為行政法人一方面可能透過營運去自行籌資，但另一方面國家基於其憲法義務，對教育的必要補助原則上仍不應減退。公法人化之後政府對大學的補助性質已不屬於國家的機關預算之一部，而屬於國家維護高等教育的憲法責任的履行，即與目前的私立大學相同。關於補助編列和審議方式，屆時似乎仍須另訂法律加以規範。但此時補助可以只列總額，概括為之，似乎可使大學的經費運用更為彈性。但比起預算，補助是否勢必使大學的財政運用更為自由？這個問題首先應釐清「預算」和「補助」的含意。「預算」需要經立法院審議，通過後再由各主管機關依配得的經費向行政機關、民間單位或人民進行「補助」。「補助」雖有可能明列於法定「預算」中由立法院一併審議，但補助方式、內容和額度，是由主管機關編制的。換句話說，大學公法人化之後，國家對大學的經費從「預算」改為「補助」的形式，反而提高了教育部的主導程度。大學雖脫離政府的預算系統，但「以教育部取得優勢主導權而言，不啻是官僚管制的實質擴張」（蔡宗珍，2009：77），這也是公法人化過程中不可不慎的問題。總結而言，目前大學因有校務基金制度，實際上已享有相當程度的財務自主，大學法人化後，只是形式上不需借助校務基金制度，但運作不會有太大差異（蔡宗珍，2009：74-76），避免行政機關透過補助編制去干涉大學事務，反而是改制後須注意的問題。

在組織上，行政法人化的優點在於除了大學法保留的事項外，學校其他單位應可由大學視其學術研究計畫斟酌設立。而經由大學內部整合，協商訂定各個單位的分工、執行方式，較有利於解決目前大學組織橫向整合功能不足、各行其事的問題（黃輝煌，2009：53）。而在學術自治上，大學公法人化前後的差異，並不如前述基本權主體地位、組織、人事、財政方面明顯，大學原則上均受憲法第 11 條學術自由的保障。值得討論的是，在以大學自治為目標的行政法人化排除教育部的干預後，似乎使大學顯得更自由，但是否反而使大學落入董事會或特定校內權力團體的控制，甚至「淪為政治分贓或酬庸的祭品」（林騰鷓，2003），這在組織的改革設計上，想必也是大學公法人化的討論重點。

行政法人化後除了董監事的設計是個重點外，加強大學在組織、人事和財政上的自治程度，是否必然助於維護學術自治也是另一問題。大學如因為高度自治而趨向封閉，反而有違保障學術自由的初衷。針對大學是否可能因公法人化形成「學術象牙塔」的問題，有論者提出「外部社會菁英參與管理監督之模式」作為解決方案，認為可以透過設置具有外部開放性的董事會，容納專家、學者和社會人士，協助大學的發展與管理。但不難想像的是，目前關於大學受教育部「控制」的問題，日後只是變為大學受特定人士控制的形式出現。舉例而言，日本大學獨立行政法人後，即出現校長權力過大的問題，大學事務特別是關於人事聘用與政策的決策權限，乃從原來的評議會轉移到校長上。權力的運用從集體到個人，以及由校長「從上而下」的決策機制，擴大了校長的權力，與大學自治的保障和維護未必相容（小沢弘明，2003）。換言之，落實自治要完全避免特定權力的影響，並不容易。再者，究竟何種程度為可以容忍的「影響」，何種程度構成有礙大學自治的「控制」，界線何在，難以拿捏。無論如何，與公法財團法人相似的是，行政法人的董監事人事組成比例、選任方式、任期、監督等組織設計，將會是改制成敗的關鍵。

此外，採行行政法人模式尚有一個重大疑慮。前述我國大學組織改制是以日本的獨立行政法人制度為模型，然而日本的獨立行政法人在其國內也是一個大規模的政策實驗，具體的影響與利弊不易在數年內看見，冒然移植他國法制是否適當，仍應配合我國發展概況做全盤的思考。此外，日本獨立行政法人在組織方面原則上是配合新公共管理理論中效率化、競爭化、市場化等概念去談的，這些組織效能未必能和大學的學術理念相配合，也因此國立大學法人套用獨立行政法人的模式中，學說特別點出須以提高學術研究水準作為組織設計的根本目的（兵頭英治，2006）。然而不能否認的是，法人化的現象的確受到市場化的觀念所影響，高等教育邁向開放與競爭的改革之路，面臨了巨大變動的時代（天野郁夫，1998）。就我國情形而言，行政法人在組織上也十分重視組織瘦身、行政減量等特質，這些思維與以大學自治為核心的大學組織改制是放在不同方向和框架去談的，而彈性效率的營運管理，某種程度並不排除企業經營化的可能，更使大學自治與學術自由的確保令人擔憂。應強調的是，大學組織的獨立並不意味著中央可以透過權限下放去推卸對於教育的責任（Oppermann, 1973）。如果我國大學採行行政法人化的組織模式，仍應配合保障學術自由的目的，適當調整行政法人相關法規的適用範圍和程度。

最後，本文將就大學法人化可能的各種組織類型、運作方式與衍生問題的說明，整理比較如表 1。

伍、結論

大學法人化的組織改革目的，是為了落實作為學術自由制度性保障的大學自治，解除大學受人事、審計法規的拘束，並使大學脫離中央的預算單位而獨立。但組織的獨立是否等同於實質自主，仍應區分組織

表 1 大學法律組織的優缺點比較

組織 類型	大學自治內涵的類型化				可能可以解決的 問題（優點）	衍生的議題 （缺點）
	組織	人事	財政	學術		
公法 社團 法人	人合 團體	教授治校	主要仍仰賴 教育部補助	教授治校	1. 取得獨立地位，不再隸屬教育部 2. 教授享有極高的自治權	1. 寡頭管理且權力集中 2. 教授負擔過重 3. 不甚適用於規模較大的大學
公法 財團 法人	財產 集合	董事會享有 決策權	1. 董事會可以自行決定大學財產之處分收益 2. 教育部仍應補助	教授負責 學術事項	1. 取得獨立地位，不再隸屬教育部 2. 由董事會負責大學主要事務的決策	1. 董事會與教授如何分權 2. 透過預算監督，教育部可能可以影響董事會決策 3. 董監組成的設計如何確保大學自治的落實
行政 法人	強調 專業 與效率 的組織	大學自行 規定與管理，較具 彈性	1. 透過營運自行籌資 2. 教育部仍應補助	大學自行 規定 與管理	1. 取得獨立地位，不再隸屬教育部 2. 解決目前大學組織橫向整合功能不足、各行其事的問題	1. 董監組成的設計如何確保大學自治的落實 2. 大學籌資可能仰賴行政或企業，可能失去獨立性 3. 行政法人強調效率和市場競爭等組織性質不完全符合教育事業的目的

資料來源：圖表由作者製作。

類型而論。大學公法人化包含公法社團法人化、公法財團法人化或行政法人化三種組織類型。不同的組織類型對於大學自治會有不同的影響。公法社團法人模式賦予大學成員高度的自主權，但組織的人合性未能配合現今大學的規模與宗旨；公法財團法人模式則以董事會或理事會的設計、國家補助方式以及改制後新進人員權益規範為改制重點，但其發展仍應緊扣教育的公益目的，而非使大學淪為營利的營運機構；行政法人模式雖較能符合現代大學的規模，且具有人事財務自主的優點，但法規鬆綁可能反而會使權力團體透過董監事會進入大學，影響學術發展的動

向與自主性。此外，行政法人在組織上強調效率經營、市場競爭的特性，與大學的目的和學術自由的保障未能相符，這都是改革後制度設計必須面臨的問題。最後，公法社團法人、公法財團法人在我國組織法的發展建構相當稀少，組織的設計和運作的相關經驗十分缺乏，而行政法人又屬仿效比較法的新型組織態樣，冒然改制可能非但沒有保障大學自治，反而致生新的問題。無論如何，公法人化雖然使大學在組織上外於行政機關體系而獨立，但未來相關組織法規的設計都是影響大學自治的關鍵。

整體而言，公法社團法人的模式並不適合當今大學的需求和規模，但在大學廣設和少子化的趨勢下，未來如果大學發展出較為小型、集中、菁英管理式的型態，公法社團法人的模式亦有其參考價值。而公法財團法人和行政法人雖如前述各有利弊，但均不失為可供現代大學改制所參考的組織模型。目前大學行政法人化的趨勢似乎是一種政策選擇，惟仍應考慮行政法人和大學在組織需求和目的上的異同，加以調整和配套，而非全盤照收，行政法人組織分工與彈性的優點固值採取，惟大學自治的內涵不應被行政法人效率化的取向架空，中央基於教育目的的補助或監督義務，也不因行政法人自主經營管理的性質而被免除。

最後本文希望提醒的是，大學是否公法人化，並非保障大學自治的唯一關鍵。縱使維持目前大學作為行政機關的法律地位，仍可透過學說或實務見解的發展，為大學自治爭取必要的保障空間。換句話說，大學自治並不因大學不具備公法人地位而必然缺乏保障，大學也不會因為公法人化，一夕之間取得完備的組織規劃和權利保護。詳言之，大學法人化可能的確有助於大學自治的落實，但重點在於相關機制的設計和運作是否妥適。一個完善的制度對於學術自治而言無非是個福音，但未規劃周全的改制，可能反而帶來大學人事組織的混亂、經費來源的困難，或使大學落入特定權力的控制的問題。組織細節的評估和設計，應是確保

公法人化仍維繫住保障大學自治的初衷的重點。本文認為，對於大學法人化的爭議，無須太過樂觀或憂心，更無須激化任何一種見解。這個問題不必被當成一個是非題來思考，重點在於組織設計的選項內容。不同態樣的組織之間，事實上存在許多過渡型態，有待學說和實務長期的發展和調整。如果對組織屬性的差異認識和對體系規劃的長遠考慮，所謂「跟隨世界潮流」的公法人化反而可能是對大學自治的傷害，但配合政府、大學與民間的充分對話以及妥善的組織設計，藉由公法人化使大學更自由、使臺灣的學術發展更為活潑，自然是我們所樂見的。

A Review of the Implementation of University Autonomy from the Perspective of the Legal Status of Universities: Focusing on the Legal Personalization of Universities

Summary

Introduction

The issues of legal personalization of universities emerged in Taiwan first in 1986, and has remained in dispute ever since. The diverse opinions and discussions about it were proposed by various commentators. Some contend that the legal personalization of universities would contribute to the practice of university autonomy, while some suspect the propriety of the legal personalization of universities and worry about its possible negative effects. The debate has become more and more complicated over the years. It is time to reconsider the issue and the disputes about them from different aspects.

The term “legal personalization” includes three possible forms of organization: public law juridical association, public law juridical foundation and administrative legal person. Each may render different impacts on the organizations, personnel affairs, finance, and autonomy of universities. However, few studies distinguish them clearly. The purpose of this study was to clarify the differences and impacts of adopting different forms of organizations.

Method

The documentary analysis method was used as the framework of this study. Since the purpose of the organizational change was to ensure the

practice of university autonomy, an overall comprehension of it is essential. Therefore, this study first focuses on the constitutional guarantee of the university autonomy. The theory and the function of university autonomy were also the focus of the study. University autonomy would be further classified into four aspects: organizational, personnel, financial, and academic autonomy. University autonomy exhibits different functions in each aspect.

After the ascertainment of the constitutional guarantee of university autonomy, this study focuses on four forms of university organization. Universities in Taiwan at the present stage are administrative agencies of the government. Furthermore, this study categorizes “legal personalization” into three different forms, which are public law juridical association, public law juridical foundation and administrative legal person. The basic organizational characteristics, modes of the operation, merits and defects of the form and examples would be discussed in this study. Case studies from comparative law perspectives would be discussed as well to better illustrate the analysis.

With sufficient comprehensions of different characteristics of these four forms of university organization, this study then reviews each of their practice of organizational, personnel, financial, and academic autonomy. A proper suggestion of the organizational change of universities and a solution for the issues of legal personalization of universities will be proposed after all the categorizing and analyzing of the impact of different forms of organization on university autonomy.

Results

University autonomy is an institutional guarantee under Article 13 of the Constitution of Taiwan. In spite of being an administrative agency of the government, universities still fall under the domain of the fundamental rights because they belong to the special protective field of certain fundamental rights under the Constitution. With the guarantee of university autonomy, universities may exercise independent control over their administrative and academic matters. University autonomy can also be claimed to prevent or defend the infringement of the state.

Since legal personalization of universities is no more a new issue, and there are many researches on relative topics, this study will focus on the differences and the comparison among different forms of organization. Universities are subject to greater limitations on their organizational, personnel, financial, and academic matters as an administrative agency of the government, but university autonomy can still be well protected by taking proper supporting measures. Universities exercise almost full autonomy on financial affairs under the establishment of an endowment fund at present stage. However, the decreasing subsidies of the government and certain existing laws still constitute obstacles to the flexibility of the organizational operation.

Universities enjoy better flexibility in operation as a legal person; the relaxation in organization, on the other hand, brings new misgivings to researchers and the existing staff of universities. Universities as public law juridical associations provide professors a high degree of autonomy, but an oligarchic government may lead to the centralization of power and the overload of professors. Public law juridical association is therefore only suitable for small universities.

On the other hand, the central executive organ of universities as a public law juridical foundation is the board of directors. Policies of organizational management, financial matters and personnel affairs are decided by an independent board of directors. The formation of the board of directors is consequently very crucial to the future of university autonomy. The communicative mechanism between the board of directors and professors is also another key to the practice of academic autonomy. The success or failure of the organizational change lies in the means of the selection of the board of directors and the rules of procedure of the board of directors.

Administrative legal person is another possible choice for the organizational change of universities, and it is what the Taiwan government prefers. As a form of organization, an administrative legal person emphasizes on its independence on finance and personnel affairs. However, universities as administrative legal persons face the risk of the decrease in governmental subsidies. This is what the opposing commentators concern most. According to the constitutional obligation to support high school education, governmental subsidies shall not be canceled with the organizational change. Moreover, in view of the experience from cases basing upon the

comparative law, an administrative legal person is an organizational form which emphasizes on efficiency, competitiveness and organizational lean implementation. These characteristics may not be all compatible with the purpose of university autonomy. Corresponding adjustment should be done to guarantee the practice of university autonomy and academic freedom.

Conclusion and Discussion

Four conclusions and recommendations are proposed:

1. At present stage, universities as an administrative agency of the government can still exercise sufficient autonomy by taking proper supporting measures such as the institution of endowment fund.

2. Universities possess better flexibility in operation as a legal person, but the form of public law juridical association is only suitable for small universities.

3. A public law juridical foundation is generally a proper form for organizational change. The means of the selection of the board of directors influences university autonomy enormously.

4. Universities enjoy better flexibility as an administrative legal person, but some of the characteristics of an administrative legal person don't help the purpose of university autonomy, and therefore corresponding adjustment should be made.

參考文獻

- 吳庚（2010）。行政法之理論與實用（十一版）。臺北市：作者。
[Wu, G. (2010). *Theory of the administrative law and practical* (11th ed.). Taipei, Taiwan: Self-publish.]
- 李佳蓉（2008）。國立大學財政的法建構與實踐。國立成功大學法律學系碩士論文，未出版，臺南市。
[Li, C.-J. (2008). *The financial law construction and practice of the national university*. Unpublished master's thesis, National Cheng Kung University, Tainan, Taiwan.]

- 李惠宗（2007）。行政法要義（三版）。臺北市：元照。
[Li, H.-Z. (2007). *Administrative law* (3rd ed.). Taipei, Taiwan: Yuan-Zhao.]
- 李惠宗（2008）。憲法要義。臺北市：元照。
[Li, H.-Z. (2007). *Constitution law*. Taipei, Taiwan: Yuan-Zhao.]
- 周志宏（2003）。公立大學法人化的質變與隱憂。臺灣本土法學，**49**，2-3。
[Zhou, Z.-H. (2003). Problems of the corporatization of public university. *Taiwan Law Journal*, 49, 2-3.]
- 周志宏（2005）。國立大學法人化 Q&A。2013 年 6 月 4 日，取自 www.nctu.edu.tw/National/info/940603.doc
[Zhou, Z.-H. (2005). *Questions and answers of the corporatization of public university*. Retrieved July 4, 2013, from www.nctu.edu.tw/National/info/940603.doc]
- 周祝瑛（2004）。臺灣地區大學行政法人化爭議之探討。2013 年 2 月 25 日，取自 <http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/C-%20university.htm>
[Zhou, Z.-Y. (2004). *Disputes and discussion of the corporatization of university in Taiwan*. Retrieved February 2, 2013, from <http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/C-%20university.htm>]
- 林本炫（2006）。我國私立大學的設立、經營和合併問題。教育與社會研究，**10**，65-92。
[Lin, P.-H. (2006). The foundation, operation and mergence of private university in taiwan. *Formosan Education and Society*, 10, 65-92.]
- 林玉体（1986）。教授治校與學術自由。思與言，**23**（6），87-112。
[Lin, Y.-T. (1986). Faculty government and academic freedom. *Thought and Words*, 23(6), 87-112.]
- 林紀東（1987）。中華民國憲法逐條釋義（一）（三版）。臺北市：三民。
[Lin, J.-D. (1987). *Constitution law (Book one)* (3rd. ed.). Taipei, Taiwan: San-Min.]
- 林騰鵠（2003）。國立大學行政法人化不適移植臺灣。2013 年 3 月 13 日，取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-046.htm>

[Lin, T.-Y. (2003). *Corporatization of national university doesn't suit Taiwan*. Retrieved March 13, 2013, from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-046.htm>]

法治斌、董保城（2008）。*憲法新論*（三版）。臺北市：元照。
[Fa, J.-B., & Dong, B.-C. (2008). *Constitutional law* (3rd. ed.). Taipei, Taiwan: Yuan-Zhao.]

翁岳生（編）（2006）。*行政法*（上冊）。臺北市：國家圖書館。
[Weng, Y.-S. (Ed.). (2006). *Administrative law (Book one)*. Taipei, Taiwan: National library.]

馬超（2006）。從講座制到系科制：歐洲大學內部管理權力的變更。*比較教育研究*，4，61-64。
[Ma, C. (2006). From the academic chair system to the department system: The university internal management in Europe. *Comparative Education Review*, 4, 61-64.]

許育典（2002）。*法治國與教育行政*。臺北市：高等教育文化。
[Hsu, Y.-D. (2002). *Legal state and administration of education*. Taipei, Taiwan: Gao-Deng-Jiao-Yu-Wen-Hua.]

許育典（2005）。*教育憲法與教育改革*。臺北市：五南。
[Hsu, Y.-D. (2005). *Educational constitution and educational reform*. Taipei, Taiwan: Wu-Nan.]

許育典（2008）。*憲法*。臺北市：元照。
[Hsu, Y.-D. (2008). *Constitution*. Taipei, Taiwan: Yuan-Zhao.]

許育典、陳碧玉（2011）。大學自治下大學評鑑制度的檢討：以系所評鑑為例。*當代教育研究*，19（2），119-158。
[Hsu, Y.-D., & Chen, B.-Y. (2011). A critical analysis of university accreditation under the principle of university autonomy: From the perspective of departmental accreditation. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 19(2), 119-158.]

陳朝建（n.d.）。大學自治之意義——憲法專業名詞解析。2012年12月13日，取自 http://www.lawtw.com/article.php?template=article_

content&area=free_browse&parent_path=,1,784,&job_id=45396&article_category_id=1169&article_id=19957

[Chen, C. J. (n.d.). *The meaning of university autonomy -Professional terms of Constitution*. Retrieved December 13, 2012, from http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,784,&job_id=45396&article_category_id=1169&article_id=19957]

陳新民（2008）。*憲法導論*（六版）。臺北市：新學林。

[Chen, S.-M. (2008). *Constitutional law* (6th ed.). Taipei, Taiwan: Xin-Xue-Lin.]

黃輝煌（2009）。大學組織架構檢討與大學法人化組織架構調整建議。載於國立臺灣大學研究發展處（編），*大學法人化*（頁48-54），臺北市：臺大出版中心。

[Huang, H.-H. (2009). Suggestions for university organization and the adjustment of corporatization of the university. In Office of Research and Development (Ed.), *Corporatization of the university* (pp. 48-54). Taipei, Taiwan: National Taiwan University Press.]

黃錦堂（2005）。*行政組織法論*。臺北市：翰蘆圖書。

[Huang, J.-T. (2005). *Administrative organization law*. Taipei, Taiwan: Han-Lu.]

楊思偉（2005）。日本國立大學法人化政策之研究。*教育研究集刊*，51（2），1-30。

[Yang, S.-W. (2005). A study of the incorporation policy of Japan's national universities. *Bulletin of Educational Research*, 51(2), 1-30.]

楊朝祥（1998）。我國大學教授治校問題之探討。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

[Yang, C.-X. (1998). *A review of faculty government*. Taipei, Taiwan: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]

董保城（1992）。*德國學術自由之研究*。臺北市：教育部。

[Dong, B.-C. (1992). *A study of academic freedom in Germany*. Taipei, Taiwan: Ministry of Education.]

劉宗德、陳小蘭（2008）。*官民共治之行政法人*。臺北市：新學林。

[Liu, Z.-D., & Chen, X.-L. (2008). *Public-private-ruled administrative corporation*. Taipei, Taiwan: Xin-Xue-Lin.]

- 蔡宗珍（2009）。國立大學法人化政策對財務運作與人事制度之影響評估。載於國立臺灣大學研究發展處（編），大學法人化（頁 64-89）。臺北市：臺大出版中心。
- [Cai, Z.-Z. (2009). Corporatization of national university's effect on financial and personnel institution. In Office of Research and Development (Ed.), *Corporatization of the university* (pp. 64-89). Taipei, Taiwan: National Taiwan University Press.]
- 鄭玉波（2010）。民法概要（十二版）。臺北市：東大圖書。
- [Zheng, Y.-P. (2010). *Introduction of civil law* (12th ed.). Taipei, Taiwan: Dong-Da-Tu-Shu.]
- 薩孟武（2007）。中國憲法新論（二版）。臺北市：三民。
- [Sa, M.-W. (2007). *Constitution of the Republic of China* (2nd ed.). Taipei, Taiwan: San-Min.]
- 小沢弘明（2003）。國立大學法人法案を巡る状況と今後の運動の方向について。2013年6月5日，取自 <http://ac-net.org/home/hu-net/doc/03221-ozawa.html>
- 天野郁夫（1998）。高等教育の大衆化と構造 動、貌する高等教育。東京：岩波。
- 兵頭英治（2006）。立行政法人・國立大學法人の人材マネジメントの考え方。東京：ぎょうせい。
- Gärditz, K. F. (2009). *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*. Tübingen, Deutschland: Mohr Siebeck.
- Häberle, P. (1985). Freiheit der Wissenschaften im Verfassungsstaat. *Archiv des öffentlichen Recht*, 3, 329-363.
- Luhmann, N. (1986). *Grundrechte als Institution* (3 Aufl). Berlin, Deutschland: Duncker & Humblot.
- Maunz, T., Dürig, G., Herzog, R., & Scholz, R. (Hrsg.). (1998). *Grundgesetz -- Kommentar*. München, Deutschland: C. H. Beck.
- Maurer, H. (2000). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Deutschland: C. H. Beck.
- Oppermann, T. (1973). Praktische Konsequenzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Wissenschaftsfreiheit. *Juristenzeitung*, 28, 433-441.

- Reich, A. (2007). *Hochschulrahmengesetz mit Wissenschaftszeitvertragsgesetz*. Bad Honnef, Deutschland: K. H. Bock.
- Roellecke, G. (1969). Wissenschaftsfreiheit als institutionelle Garantie. *Juristenzeitung*, 24, 726-733.
- Rupp, H. H. (1970). Die Universität zwischen Wissenschaftsfreiheit und Demokratisierung. *Juristenzeitung*, 25, 165-168.

