

兩岸三地高等教育自主治理之比較

張國保* 巫博瀚** 王娜玲***

摘要

高等教育是人才培育的搖籃，為提升大學自主治理效能，因應全球化的高度競爭、社會的劇烈變遷，建立更彈性自主且有效率的大學治理模式，已為當今高等教育改革與提升競爭力之重要課題。尤其是中國大陸的高等教育人數躍居世界第一，積極從高校自主治理提升辦學績效與品質的管控；香港素採英國高等教育體制，亦持續追求大學自主治理績效與卓越；我國教育部不但提出大學自主治理鬆綁，又提出高等教育行動創新方案，而回歸《大學法》所揭櫫的大學學術自由與治理核心——大學自主，將是保持高等教育競爭力的主要策略。本研究採文獻分析與比較研究法，針對兩岸三地高等教育自主治理之現況進行探討與比較，析論臺灣「國立大學自主治理試辦方案」以及「高等教育創新行動方案」對於大學自主治理之影響，並省思國立大學自主治理試辦方案之制度設計及其影響。結果發現，兩岸三地的大學自主治理模式雖在法人地位之取得、管理體制及自主治理程度或有不同機制，但追求大學享有完整自主權的理想是一致的。香港政府授權各校院自主治理，享有完整的自主權，是兩岸共同努力的目標，可提供我國高等教育改革及人才培育之參考。

關鍵詞：國立大學自主治理試辦方案、高等教育創新行動方案、大學治理、學術自主權、績效責任

* 張國保，銘傳大學教育研究所副教授兼所長

** 巫博瀚，銘傳大學教育研究所助理教授

*** 王娜玲，臺北市立大學教育行政與評鑑研究所博士候選人

電子郵件：kuopao@mail.mcu.edu.tw；pohan0514@gmail.com；fay7086@gmail.com

來稿日期：2015年3月12日；修訂日期：2015年6月11日；採用日期：2015年10月19日

Comparing the Autonomy of Higher Education among Taiwan, Hong Kong, and Mainland China

Kuo Pao Chang* Po Han Wu** No Ling Wang**

Abstract

Along with the keen global competition and the enormous society changes, an important issue faced by contemporary higher education institutes is to achieve an autonomous, flexible, and effective management. University autonomy and academic freedom are the core value observed in the Act of Universities in Taiwan, to maintain the competitiveness of higher education. This study used documentary analysis and comparative research methods. The results showed that all three places share the same ideal of pursuing total autonomy in universities while they may use different mechanisms in obtaining the corporation status, and thus achieve different levels of flexibility in autonomy. The Hong Kong government authorizes each university with full autonomy which is a goal shared by educators in Taiwan and mainland China. This article examined the design and impact of the Innovation Plan for University Autonomy on higher education in Taiwan.

Keywords: Pilot Program for the University Self-Government, Autonomy, university governance, academic autonomy, accountability

* Kuo Pao Chang, Associate Professor & Dean, Graduate School of Education, Ming Chuan University

** Po Han Wu, Assistant Professor, Graduate School of Education, Ming Chuan University

*** No Ling Wang, Doctoral Candidate, Graduate School of Educational Administration and Evaluation, University of Taipei

E-mail: kuopao@mail.mcu.edu.tw; pohan0514@gmail.com; fay7086@gmail.com

Manuscript received: March 12, 2015; Modified: June 11, 2015; Accepted: October 19, 2015

壹、前言

全球化使得整個世界正進行前所未見、緊密聯繫與相互依賴的歷程，並以沛然莫之能禦之勢，對教育產生了深遠的影響，且不斷地擴大。在不可逆轉的全球化潮流中，高等教育也正經歷一場變革，置身於全球市場的競爭之中。全球化不僅為高等教育機構與體制的變革帶來令人振奮的發展機會，風險與挑戰亦隨之而來。高等教育國際化與經濟全球化促使高等教育必須建立一個彈性、有效、更加透明的績效責任（accountability）制度，以及品質保證標準（Altbach, Reisberg, & Rumbley, 2009），且必須靈活地對瞬息萬變的競爭性環境做出快速反應，方能在全球市場中維持競爭力。而大學自主治理（university self-government），將是保持高等教育競爭力的主要策略（Newman, Couturier, & Scurry, 2004）。

高等教育是人才培育的搖籃，其自主治理以學術自由與學術權力為基礎，以培育人才、服務社會及創新知識為目標所建立的內部決策機構（周志宏，2012）。美國高等教育基於對學術自由的尊重，大學由教師、校長及董事會共同治理（Cummings, Fisher, & Locke, 2011），此一高度自主與績效責任的治理模式乃美國高等教育學府不僅具有崇高聲譽與卓越成就，亦能在高度市場化的競爭環境下，擁有自主治理校務、有效規劃財務、運用經費，維持高度競爭力之重要因素。

近年來，市場機制與企業理念已深植於美國高等教育，以企業化經營的方式，據以提高大學績效、降低成本，滿足社會與市場的公眾需求以及對高等教育之期許（陳伯璋、宋孜孜，2005；Kavanagh, 2000）。愈是高等教育市場化的國家，愈需強化大學的自主性（Brown, 2011）。為因應全球化對高等教育之衝擊，儘管自由化與多樣化遠不如美國，且政府對高等教育管理與控制強度較高的國家（如韓國、日本），這些國家近年來為了強化競爭力，陸續賦予大學更多自主權以擺脫政府的控制，因此發展出多樣化的大學管理模式，透過大學自主治理，鼓勵競爭，並據以創造市場與競爭力（Newman, Couturier, & Scurry, 2004）。例如日本受到英、美等國獨立行政法人改革、市場競爭導向及國際化的高等教育改革之影響，推動國立大學全面法人化，

實現國立大學與政府行政機關之分離、大學財政自主權的提升，以及教職員工身分的非公務員化。透過將國立大學納入以市場競爭為基礎的新型開放體系中，提高大學自主權，並降低公共財政的負擔。另，新加坡亦推動法人化，南韓首爾大學亦將轉型為行政法人，中國大陸則將企業治理制度納入高等教育改革方向。從國際高等教育發展趨勢來看，時值全球化與高等教育市場化時代，為了提升競爭力，政府需要賦予大學更多的自主權。

然而，我國高等教育行政欠缺彈性，大學仍屬政府的公營造物組織，舉凡組織規程、招生、增調系所、人事、財務會計運作、評鑑機制等諸多事項，均須受到主管機關的層層審核節制，大學不但鮮有自主特色，亦缺少自我課責機制，影響大學自主治理發展，一向為社會所詬病。此外，過去二十多年來，由於大學生人數大幅增加，造成政府在財政上的負擔隨之提高，也相對產生資源分散影響教育品質的隱憂。財政上的拮据，使得中央教育主管機關開始對高等教育賦予較為嚴格的績效責任標準，政府對高等教育機構的經費挹注，從過去雨露均霑式地補助，轉為更多競爭型計畫的擇優獎勵。藉由大學績效與經費補助的結合，對大學的品質與運作進行更多的控制；透過降低大學的自治權，企圖限制大學的成長與擴張，開始對大學的辦學績效與品質保證機制有了更多的關注與要求。惟當世界各國高等教育朝向自主權與責任義務發展之際，我國大學卻受限於政府的嚴密監管，自主程度偏低，無法快速地面對日趨嚴苛的競爭環境中發展與生存。

為因應國內高等教育普及化、國際高等教育高度競爭化之現況，並順應國際高等教育朝向更開放、尊重學術自主權及責任義務之國際教育發展趨勢，教育部《人才培育白皮書》指出，因應國際改革浪潮，揭示教育部對於高等教育之辦學績效，將由過去的管制者轉為輔助者的角色，由大學自負績效責任，並由市場機制扮演調節的功能（教育部，2013），藉由重新審視並調整高等教育學府與政府間的關係，透過鬆綁與授權，賦予大學自主組織權、人事自主權及財務會計自主權，取代過去政府由上而下、單向的控制與監督管理，方使得大學能夠在當今激烈競爭的市場環境下具備彈性與高效運轉。此外，教育部將2015年訂為「教育創新行動年」，提出「高等教育創新行動方案」，

擴大賦予大學規劃自主創新發展機制，以面對少子女化時代浪潮的挑戰（教育部，2015），此為當代高等教育經營與改革之重要課題。

由上可知，為因應全球化的高度競爭、社會的劇烈變遷，以及大學校園之治理與運作實務，建立更彈性自主且有效率的大學治理模式，以提供優質的高等教育學習環境，實為當今高等教育改革與提升競爭力之重要課題。大學自主將是保持高等教育競爭力的主要策略之一。因此，本文以文獻分析法與比較研究法，針對兩岸高等教育自主治理之現況進行探討與比較。研究過程首先蒐集臺灣、中國大陸及香港有關高等教育制度與自主管理之相關資料，將教育資料加以描述與解釋，綜合整理兩岸三地高等教育自主治理的解析。本文是採用兩岸三地之法人地位取得、管理體制、自主治理程度作為比較點，以並列（juxtaposition）與比較（comparison）法辨別異同，歸納比較分析之結果，並根據比較結果提出結論與建議。

綜上所述，本文以兩岸三地高等教育自主治理之現況進行探討與比較，析論臺灣「國立大學自主治理試辦方案」對於大學自主治理之影響，並省思國立大學自主治理試辦方案之制度設計與存在之問題。最後，檢視中國大陸與香港高等教育改革值得借鏡之處，提供我國高等教育改革及人才培育之參考。

貳、兩岸高等教育自主治理現況與比較

一、臺灣高等教育自主治理之法源依據

在大學入學機會大幅擴充下，適逢少子女化趨勢，面對社會的快速變遷，以及全球化所帶來的國際競爭壓力，高等教育正面臨前所未有的挑戰。而大學傳統由政府治理模式卻造成教育資源的投入未能發揮預期效益，教育資源相互排擠，導致大學運作機制亟待調整與改革。為提升高等教育學府的競爭力，以及因應快速變遷的能力，高等教育勢須加速改革，才能迅速因應當前社會與國際競爭之需要。爰此，重視大學自主治理與高效轉型之策略便應運而生。

在1994年12月28日《大學法》修訂後，教育部與大學的關係從管理者調整為監督者角色，有關大學的組織結構、人事、師資聘任、課程、招生等事項，已漸進地回歸大學自主權與學術自由原則辦理，現行法令雖然維持備查與核定等傳統監督機制，惟已有相當程度之鬆綁。而2004年《國立大學校院校務基金設置條例》及相關配套措施之修訂，除落實公教分離，並進一步賦予國立大學更大的自主經營空間。另教育部曾於2004年規劃大學法人化方案，期使大學朝自主治理發展。原期望以立法方式，賦予國立大學獨立機構定位，據以形塑高等教育學術自主專業經營模式。惟因該項政策涉及大學去公務員化、取消新任教師公教退撫、國有財產移轉至大學等重大議題，且各校體質殊異，自主治理與經營的能力仍有相當大的不同，在立法院及學校未能充分支持的情況下，大學法人化政策未能推動(教育部，2014)。

在財務與會計方面，2009年完成《國立大學校務基金管理與監督辦法》之修訂後，賦予國立大學更大的自主經營空間。此外，教育部依據2010年總統與學術教育類國策顧問座談會指示，研辦「大學自主治理方案」，並於第八次全國教育會議提出「落實大學法人化精神，提升大學經營與治理效能」方向。經教育部邀集多次跨國顧問會議，並與跨校公法團隊及結合會計師事務所之財會團隊研議，在不修法、不影響國立大學現有教職員待遇、公教退撫及任用權益，以及國立大學之法定定位等前提下，研訂「國立大學自主治理試辦方案」(教育部，2014)。由於各國立大學規模與條件不一，且修法影響層面過大，為避免大規模改革徒增校內外政策成本與社會不安，因此，現階段的高等教育改革並未如新加坡推動法人化、日本國立大學全面法人化採取一次到位之方式全面推動(教育部，2014)，而調整核心制度、避免去公務員化衍生的大規模反對聲浪、尊重各校意願試辦且分階段方式推動。簡言之，「國立大學自主治理試辦方案」之啟動，係採尊重各校意願，由願意參與試辦之學校主動提案，教育部協助配合政策規劃，以確保各校研提方案已獲得校內成員之認同。

二、臺灣高等教育自主治理之努力方向與作為

(一)「國立大學自主治理試辦方案」之背景與發展

國內高等教育囿於法令規範，在比照公務機構的組織運作機制下，大學受限於公務部門的層級節制與防弊導向的運作系統，缺乏彈性靈活與符合經濟效益之自主經營方式。教育部於2010年提出《中華民國教育報告書》，揭示促進高等教育轉型與發展為未來高等教育發展之主軸方向，指出未來高等教育應強調大學本身自主經營的角色，重視大學自主與學術自由，以促進高等教育的品質與持續發展，而「大學自主治理方案」即為高等教育轉型與發展的首要具體策略。其目標有二，其一為釐清政府與大學治理（university governance）之權責關係，強化大學自主治理精神；其二為鬆綁財務與人事等行政法規，建立大學專業治理新模式。該方案之具體落實方法包含以下四大方向：1. 優先推動法人化精神；2. 試辦大學自主治理方案；3. 規劃大學財務自主管理；4. 放寬人事任用法規（教育部，2010）。細究其具體措施，旨在賦予大學經營自主權、學術事務決策權、財務會計自主權及人事任用自主權，以取代過去單向的政府治理模式，為高等教育更加獨立自主，並負擔更多的責任義務，提供了嶄新的契機與動力。

為引導大學跳脫公部門行政機關之定位、建置獨立人事與財務的自主系統、提升學術事務決策權力，並審酌大學對社會與產業之連結，教育部於2014年4月提出「國立大學自主治理試辦方案」，揭示方案目標並提出具體實施策略，期促成高等教育自主治理。

(二)「國立大學自主治理試辦方案」之實踐

「國立大學自主治理試辦方案」旨在落實大學自主權與責任義務，其方案目標、實施策略及實施現況分述如後（教育部，2014）。

1. 方案目標

(1) 賦予經營自主權，提升大學競爭力與彈性

為降低公務系統層級節制，提升學術研究案執行效率，以及國際人才聘任彈性，教育部特別進行跨部會協商大學人事及財會自主。並授予試辦大學在組織調整、招生學位、學生事務及財務會計具有自主權，逐步發展大學專業自主治理，並能對外在不斷變遷的新環境迅速

做出反應。

(2) 透過多元治理模式強化大學績效

「國立大學自主治理試辦方案」打破以往由上而下的「教育部大學」單一治理模式，改以學校代表、學校推薦校友代表、社會公正人士及政府代表（教育部或各該所屬地方政府遴派之代表）組成之「大學自主治理委員會」，採多元共治模式，透過社會資源與產業力量之導入，促動大學快速因應社會變遷與產業脈動。在享有大學自主的同時，承擔更多的責任義務與績效責任。

(3) 釐清校務決策分工，促進大學效能與品質

有鑑於以往校長與校務會議權責不明，素為校園衝突之根源，是以「國立大學自主治理試辦方案」釐清校務會議與大學校長之權責，各類校務決策依其屬性，回歸最適決策及諮詢單位，校長亦須定期向大學自主治理委員會提出教學研究與服務之績效報告，據以強化校長的外部考核機制。此外，試辦學校辦理自主治理期間，自主治理委員會就授權事項具有校務處理議決權，而校務會議對自主治理委員會仍具有制衡之監督權、否決權及解散權（教育部，2014）。

2. 實施策略

「國立大學自主治理試辦方案」第一階段以國立成功大學為試辦學校。以推動大學組織成立「大學自主治理委員會」為策略，並規劃「校內自主管理機制」及「契約式的績效責任」等配套（教育部，2014）。其具體實施策略摘述如下：

(1) 授權

為改善教育部與國立大學間之治理權與管理權關係，並強化大學之績效責任，將政府與國立大學的關係從傳統由政府治理模式，亦即上下從屬關係，漸進地調整為獎優懲劣的契約關係。在程序上，教育部與試辦大學正式締結行政契約，將教育部與相關單位之相關事務及大學自身權限授予「自主治理委員會」。而自主治理委員會組成成員包含學校內部委員代表：校內教職員工生 8 名（教師代表 5 人、教師組織代表 1 人、職員工代表 1 人、校級學生組織代表 1 人）與外部委員代表：社會公正人士 4 名、校友代表 4 名、本部代表 2 至 3 名，人數不超過 19 人，外部委員代表不低於總人數之 1/2。由於自主治理委

員會為大學內部組織，係採取大學自主之法理，正當化此一內部之概括授權，為大學組織與決策結構之自主範疇（國立大學自主治理試辦方案作業要點，2014；教育部，2014；梁學政，2012）。

教育部與試辦大學授權事項計有系所設立及調整審議權、大學招生名額調整審議權、校長遴選與續任權、校務發展計畫議決權、校務預算議決權及彈性薪資機制議決權等六項。另其他政府單位行政鬆綁事項則包含：自訂自籌經費之校內管理會計制度、自訂內部控制及稽核之規範、自訂人事費用之標準、參與人事及主計室主任之甄選指標（教育部，2014）。

(2) 責任義務

試辦大學自籌經費預算之編列，除法規另有規定外，無須參照公務機構標準或行政指導，而由大學自行制訂自籌經費預算編列原則，另預算書應呈現自籌科目彈性。由於自籌經費大幅鬆綁，是以教育部主張試辦大學須健全其內部控制及稽核制度，並分別就組織面及制度面研擬改善措施。

就組織面而論，試辦學校應設置財務副校長，並下設財務處與主計室。財務處主管財務管理與風險控管，主計室則負責試辦學校報表編製與相關資訊提供。就制度面而論，試辦學校須就自籌經費建立完善的內控與稽核機制，內控部分應確實就自籌經費交易循環訂定作業說明及控制重點，循環項目至少應涵蓋收入、採購及支付、薪資、固定資產、投資、融資及研發面（國立大學自主治理試辦方案作業要點，2014；教育部，2014）。為行使「國立大學自主治理試辦方案」實質授與之審議權，試辦學校需更積極地對外呈現績效責任，以減低社會大眾對實質授權之疑慮（梁學政，2012）。

(3) 成效評估

為落實國立大學自主治理試辦方案試辦學校之績效責任，及檢視大學自主治理委員會運作成效，教育部將組織評鑑小組，每3年定期評鑑試辦大學之辦理成效。惟當試辦學校未能發揮預期效益時，教育部可提前終止契約，依約定提出停辦或不續辦，並將教育部與其他相關機關原鬆綁授權之監督管理權限收回。另有關試辦學校自籌經費之稽核工作，也將改採績效導向的外稽模式，不再單一以財務表

現（如執行率）做為評估指標，乃以試辦學校預算編列時所提報之方案成效進行檢核。此外，財務績效與財務報表須委託外部獨立會計師進行查核，且試辦大學應每年向「大學自主治理委員會」提交財務報告書，並每年對外公布「校務基金績效報告」（教育部，2014），已落實試辦學校之績效責任與成效評估，這也反映財務資源規劃執行（resource planning implementation）及績效管理（accountability and governance）在大學自主的需求性（Toma, 2010；Burke, 2005）。

（三）政府與國立大學關係之變化

在教育部提出「國立大學自主治理試辦方案」前，國立大學屬於政府行政機構的一部份，由中央政府設立與資助，因此國立大學受到政府嚴密的監督與管控，自主權偏低。舉凡學校組織調整、招生名額調整、系所設立與調整、校長遴選與續任權、學生事務及重大決策，皆受政府監管，其管理幅度從備查至審查不等（教育部，2014），顯見在行政實務上並未落實大學機構自主權。為解決現行單一且由上而下的政府治理大學模式，以及在監管上的闕漏，教育部自2014年四月間實施「國立大學自主治理試辦方案」，改變了國立大學的政府行政機關身分，並賦予試辦學校推動學術自主與財政自主權。政府透過與試辦大學正式締結行政契約，將教育部與相關單位之相關事務及大學自身權限授予「自主治理委員會」，除提升學術自主權外，亦免除政府機關層級節制，從而提升大學效能。為檢視大學自主治理委員會之實施成效，試辦學校須每3年定期接受教育部所組成的評鑑小組之評鑑，據以落實績效責任（教育部，2014）。由此可知，政府對國立大學的管理方式，最顯著的改變即從直接管理轉為間接管理，亦即透過外部評鑑來管理大學。

（四）「國立大學自主治理試辦方案」對大學組織內部生態之影響

「國立大學自主治理試辦方案」為臺灣高等教育邁向自主治理的重要里程碑，不僅改變了政府與大學間的上下從屬關係，亦在大學組織內部與生態產生了一系列的影響。首先，大學自主治理委員會在授權事項部分具有校務處理議決權，即扮演著大學治理者的角色，審議並協助校長就授權事項所提提案，並透過校長遴選與參與校務評鑑方式提出績效評估。

其次，在實施「國立大學自主治理試辦方案」前，國立大學係以教授為中心的大學自治體制。無論是校長遴選、教師聘任、教師升等及校務運作與發展，教師都享有較大的自主權。而由教師為主要組成的校務會議則是大學內部管理的核心機制。至於國立大學校長的權力有限，主要扮演學校事務的協調者。在「國立大學自主治理試辦方案」實施後，促使國立大學校長的決策結構發生了重大轉變，國立大學自主治理試辦大學校長將成為校務的管理者，具有完整的管理權，且校長提案之校務發展策略或重大決策經大學自主治理委員會同意後即可執行，並須對大學自主治理委員會提出教學研究與服務之績效報告（教育部，2014；梁學政，2012）；校務會議則對大學自主治理委員會具有制衡之監督權、否決權及解散權（教育部，2014）。由此可知，大學自主治理委員會的功能與定位，取代過去教育部的領導與管理角色，為大學內部生態產生了變化，且試辦方案重新釐清校長與校務會議的權責與定位，期能降低校園中的內耗與衝突。

（五）「高等教育創新轉型方案」為高等教育自主與法令鬆綁帶來契機

為因應少子女化趨勢的衝擊，確保高等教育品質的維持，並協助各大專校院之轉型發展，教育部頒布「高等教育創新轉型方案」（教育部，2015）。該方案旨在重新整合與規劃高等教育資源，提供大專校院多元發展的經營型態，期透過高階人才躍升、退場學校輔導、學校典範重塑及大學合作與合併等四大執行策略，達成提升高教國際競爭力、促進學校辦學特色、高階人力協助產業升級、退場學校正向發展之目標（教育部，2015）。

值得注意的是，高等教育創新轉型方案中，為激勵學校典範重塑，教育部以「法令鬆綁」為主，「經費獎勵」為輔，據以協助大學依其優勢與特色發展。高等教育學府所提創新典範如涉及法令鬆綁，第一階段將修正或解釋現行法規命令或行政規則；第二階段則將納入「高等教育創新轉型條例」，以專法突破現行法律（教育部，2015）。當前國內外高等教育競爭激烈，為塑造更自主與彈性的環境，以提升大學競爭力，實為重要課題。而高等教育創新轉型方案賦予大學得基於學校發展與創新轉型需求適度地鬆綁相關政策與法令，俾使大學經

營與運作更開放多元，提供大學自主治理之利基。

三、中國大陸高等教育自主管理的策略與實踐

（一）社會主義市場經濟時期的高等教育發展與制度變遷

為建立適應社會主義市場經濟發展的新目標、促進國民經濟整體素質和國力之提升，中國大陸共產黨中央委員會與國務院於1993年二月公布《中國大陸教育改革和發展綱要》，揭示在改革辦學體制方面，要改革政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體、社會各界共同辦學的體制，希冀政府轉變職能，由對學校的直接行政管理，轉變為運用立法、撥款、信息服務、政策指導和必要的行政手段，進行宏觀管理；招生部分，則改變全國按國家統一計畫招生的體制，實行國家任務計畫和調節性計畫相結合；財政撥款機制方面，充分發揮撥款手段的宏觀調控作用，修正過去依照學生人數撥款的方式，逐步實行基金制，大學在國家和地方預算下的教育經費外，可依法籌集資金（中國大陸共產黨中央委員會、國務院，1993）。

另於1995年頒布《中華人民共和國教育法》，明訂中華人民共和國境內各級各類教育之法源依據，亦鼓勵企業事業組織、其他社會組織及社會團體可支持教育、參與學校管理。隨後，中國大陸為發展高等教育事業，實施科教興國戰略，促進社會主義物質文明和精神文明建設，特於1998年頒布《中華人民共和國高等教育法》明確揭示高等教育之任務、實施方針和基本原則，規範高等教育的宏觀管理體制，並確立高教內部管理體制（陳金聖，2014），強調高等教育應關注社會，依法自主辦學、實行民主管理（第11條），並鼓勵高等學校與科學研究機構及企業事業組織之間展開合作，實行優勢互補，以提高教育資源的使用效益（第12條）（中華人民共和國高等教育法，1998）。

（二）中國大陸高等教育自主權之法源依據與實施策略

隨著中國大陸高等教育下放辦學自主權的政策後，1998年所頒布的《中華人民共和國高等教育法》更明訂高等校院享有更大的自主權，例如，高等學校自批准設立起取得法人資格，且以校長為法定代表人（第30條）；可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模，制定招生方案，自主調節系科招生比例（第32條）；可依法自主設置和

調整學科、專業（第33條）；可依教學所需，自主制定教學計畫、編選教材、組織實施教學活動（第34條）；與其它企業組織、社會團體進行科學研究、技術開發和推廣等形式之合作（第35條）；強調校長全面負責學校的教學、科學研究和其他行政管理工作（第41條）；對於舉辦者提供之財產、國家財政性資助、受贈財產依法自主管理和使用，惟不得將用於教學和科學研究活動之財產予以挪用（第38條）；高等學校設立學術委員會，審議學科、專業的設置，教學、科學研究計劃方案，評定教學、科學研究成果等有關學術事項（第42條）（中華人民共和國高等教育法，1998）。

綜上可知，不論是《中華人民共和國教育法》或《中華人民共和國高等教育法》均強調，國家鼓勵企業、社會團體及其他社會組織和公民等社會力量依法舉辦高等學校，並共同支持和參與高等學校事業的改革與發展。可見，中國大陸高等教育已從政府辦學轉變成市場與社會參與辦學之變革。值得注意的是，《中華人民共和國高等教育法》在諸多條項上，賦予大學自主辦學之法源依據。邇來，中國大陸共產黨中央委員會、國務院於2010年頒布《中國大陸教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》，指出高等教育應朝向全面提高高等教育質量、提高人才培育質量、提升科學研究水平、增強社會服務能力及優化結構辦出特色等方向辦理。另有關高等教育體制改革部分，則明確揭示「推進政校分開、管辦分離」、「落實和擴大大學校辦學自主權」、「完善中國大陸特色現代大學制度」、「深化辦學體制改革」等一系高等教育改革任務（中國大陸共產黨中央委員會、國務院，2010）。

有鑑於中國大陸大學「行政化」已成爲中國大陸大學特有的一種「組織病」，這是由於公立大學如同行政組織一般運作，並實行政治化的管理，強調行政權力在校務決策與管理中的全面支配，儘管大學教師對相關事務具有發聲的權力，惟對實質決策的影響微乎其微（陳金聖，2014）。爲促進與擴大大學校辦學自主權，《中國教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》明確提出了高等教育「去行政化」，亦即減少政府對大學的不必要監管與干預。具體來說，政府部門要樹立服務意識，改進管理方式，完善監管機制，減少和規範對學校的行政審批事項，依法保障學校充分行使辦學自主權和承擔相應責任。高等

學校在符合中國大陸法律法規和宏觀政策下，關於學校辦學自主權之落實與擴大，則包含自主開展教學活動、科學研究、技術開發和社會服務，自主設置和調整學科、專業，自主制定學校規劃並組織實施，自主設置教學、科研、行政管理機構，自主確定內部收入分配，自主管理和使用人才，自主管理和使用學校財產和經費。擴大普通高中及中等職業學校在辦學模式、育人方式、資源配置、人事管理、合作辦學、社區服務等方面的自主權（中國共產黨中央委員會、國務院，2010）。

近年來中國大陸高等教育大學行政化飽受社會所詬病，例如陳金聖（2014）指出，中國大陸的高等教育受到高度集權的教育行政體制的影響，大學缺少如學術自主的辦學自主權，政府主管機關透過教育行政職能，幾乎包攬了學校一切事務，教師學術權力幾乎完全失去了伸張的空間。中國大陸政府也意識到大學行政化的嚴重後果，因此從政策行動層面矯正以往大學行政化的缺失，透過立法與政策宣告，為大學學術化與自主化建立了初步的制度基礎。在此一背景下，中國大陸高等教育開始從制度面重視學術權力的重建，部分大學也積極嘗試教授治學的相關制度探索，例如湖北大學於2011年12月，整合校內原有的學術委員會、學位委員會、教學指導委員會及職稱評定委員會等多個專門機構的基礎上，成立了學校一級的教授委員會，作為學校最高學術權力機構，負責有關教學、科學研究及人才隊伍建設等攸關校務發展的重大事項之決議權（陳金聖，2014）。隨著社會民意對於改革的聲浪，以及政府對於學術自主的重視，中國大陸在大學學術權力的制度化建構指日可待。

四、香港高等教育自主管理的策略與實踐

（一）香港高等教育之背景與發展

香港大學於1911年創立，為香港地區的第1所大學。直到1963年香港第二所大學——香港中文大學成立後，香港政府認為香港應設立一個與英國的大學教育資助委員會相若的委員會，就大學的設施、發展與財政需要，向政府提供意見（大學教育資助委員會，2015b）。因此，大學教育資助委員會（簡稱教資會）於1965年10月獲得正式

任命，並負責香港大學與香港中文大學的發展和經費的分配。香港回歸中國大陸後，教資會維持以往的非法定諮詢委員會性質，負責就香港特別行政區各高等教育院校的發展及所需經費，向中華人民共和國香港特別行政區政府提供意見。

教資會的工作範圍包含定期對各大學進行教學及研究評估，以決定資助大學經費之撥款額度。教資會資助院校的撥款包含經常補助金與非經常補助金兩類。經常補助金用於院校的學術活動及有關的管理工作，通常採3年期的方式發放，以符合院校學術發展計畫之週期，並以整體補助金撥款的形式向院校發放，使院校可靈活地運用補助款項。撥款一經批准，各校可自主決定如何以最妥適的方式運用資源。非經常補助金則用以資助大型建設及較小型的校園維修工程（大學教育資助委員會，2015c）。

迄今，透過教資會取得撥款計有8所高等教育院校，其包含香港大學《香港法例第1053章》、香港中文大學《香港法例第1109章》、香港科技大學《香港法例第1141章》、香港理工大學《香港法例第1075章》、香港城市大學《香港法例第1132章》、香港浸會大學《香港法例第1126章》、嶺南大學《香港法例第1165章》及香港教育學院《香港法例第444章》，上述8所校院擁有其各自的法例，並依據法例確定管理方針，且能在法律的許可範圍內享有管理院校事務的自主權。

（二）香港高等教育自主權與績效責任之實踐

自主管理與教授治校為香港高等教育令人注目的特色與成就。由於香港為一高度民主化、法制化的社會，因此香港高等教育自主管理機制的形成與高效能，亦是透過《大學條例》與《專上學院條例》等法律予以保障與和實現。香港法律明確揭示各大學校院享有高度的自主權，例如：人事任用自主權、招生自主權、課程制訂與學術水平自主權、研究計畫自主權、經費與財會自主權。教資會於2015年2月5日回應有關「2014年研究評審工作」結果時，再次對大學學術自由與自主權做出以下宣示：

學術自由及院校自主是香港珍惜的核心價值，更是香港高等教育界賴以成功的基石。8所大學受到教育資助委員會（教資會）

資助院校均是根據本身法例成立的獨立自主機構，各自設有校董會。教資會的《程序便覽》清楚訂明，院校無論在制訂課程與學術水平、甄選教職員與學生、提出與進行研究，以至內部調配資源等方面，均享有自主權。教資會一直遵循《程序便覽》的指引，在恰當地於財務上及對公眾問責的前提下，支持並維護學術自由和院校自主。此外，教學及行政事宜屬於教資會資助院校的自主範圍，院校可根據本身的法例及內部程序處理。院校須以公眾利益為依歸，並為本身的決定負責，與此同時，教資會呼籲社會繼續尊重院校自主（大學教育資助委員會，2015a）。

由此可知，香港高等教育在法律規定的範圍內，政府不直接管理大學，而是透過教資會來對大學進行管理，並賦予教資會針對各大學教育經費的核定與撥款，同時亦強調給予學院自主權與學術自由。有關教學、行政及校務發展事宜均屬於院校之自主範圍，院校可根據本身的法例及內部程序處理，但受資助院校須以公眾利益為依歸，落實績效責任，並為本身的決定負責。

參、兩岸三地高等教育自主治理之比較

一、兩岸三地高等教育自主治理之比較

（一）法人地位之取得

依據《中華人民共和國高等教育法》第30條之規定，大學取得法人資格，且以校長為法定代表人。然而在高等教育運作實務上，大學多設有黨委書記，且校內地位排名在校長之前。簡言之，儘管《中華人民共和國高等教育法》賦予國立大學的法人地位，惟實務運作上，自主治理僅限於自主辦學與治學的範疇，校內重大決策多掌握在黨委常委會議。

高度民主化與國際化的香港，不僅有成熟的民主環境、健全的

制度與法令規範，因此得以發展出高度成熟且具競爭力的高等教育體系。香港的大學具有明確的法人地位，其享有的自主權利均受到法律的保障與支持。

相較於中國大陸與香港，臺灣目前除私立大學為學校法人組織外（私立學校法，2014），國立大學並非法人組織。儘管《大學法》經多次的修訂後，國立大學的組織結構、人事權、師資聘任及招生等事項已有相當程度的鬆綁，漸漸地回歸大學自主，惟仍維持過去報部備查或核定的監管機制。依據臺灣現有法律規範（如《大學法》），國立大學與政府之間具有隸屬關係，在這樣的背景下，「國立大學自主治理試辦方案」之推動，對於尊重大學學術自由，提升大學彈性自主的空間，促進高等教育競爭力，具有劃時代的意義。

（二）管理體制上的比較

長久以來，中國大陸教育部對於教育事務的掌管與介入程度甚深，此種高等教育管理制度與中國大陸中央集權的政治體制是密切關連的。隨著《中華人民共和國高等教育法》明訂高等院校享有諸多事務的自主權，中國大陸高等教育體制已從以往政府的過多干預轉向部分分權，逐漸減少對大學的規範與行政監管事項，並將權利下放予高等院校，依法保障大學辦學自主權，並負擔相對應的義務與責任。然而陳金聖（2014）指出，中國大陸高等教育內部學術權力與辦學自主雖已甦醒，並獲得普遍的重視，惟迄今仍處於一種「制度建構」的狀態，未能發展出足與行政化制度結構相抗衡的設施，尚難使中國大陸高等教育表現出鮮明的行政邏輯，學術自主亦未能彰顯。值得注意的是，由於教師群體對於學校事務的參與欠缺制度上的保障，使得教師主體精神、積極性及創造性受到壓抑，恐損及大學的教育質量與學術創新之慮。

香港政府並不直接管理大學，而透過香港法例與大學條例，授權各校院自主治理，保障了大學全面推動自主治理與學術自由。香港的高等院校管理體制為採校董會體制，校董會為大學的最高諮詢團體，校董會下設校務委員會與教務委員會。校務委員會為大學的最高管治團體，行使大學的所有權力，執行大學的所有職責。而教務委員會則負責掌管大學中與教育有關之相關事宜。整體來說，受教資會資助之

大學均享有完整的自主權，並落實績效責任，各校須為自身的決定負責。綜上可知，教授治校為香港高等教育自主管理之核心精神。

我國《大學法》第3條明訂，我國的高等教育主管機關為教育部，與中國大陸一般，大學均受到教育部的監管與約束。有關大學的法制、內部治理及外部監督，《大學法》經數次的修訂，已賦予法源依據或增加授權規定，並對政府的控制幅度與項目進行鬆綁與調整，強化大學自主治理的權限（例如組織與人事任用自主權、教師權利義務的調整）。細究臺灣與中國大陸的教育行政管理體制可以發現，兩岸高等教育均具有中央集權的特性，但基於社會與國際發展趨勢，又同時具有擴大大學自主治理權利，以及教授治校之需求。而臺灣近期推動之「國立大學自主治理試辦方案」，企圖降低政府對大學之不必要干預，依法保障學校充分行使辦學自主權和承擔相應責任。「高等教育創新行動方案」更期望大學自主建立特色，提高自主競爭管理權責。

（三）自主治理程度之比較

隨著《中華人民共和國高等教育法》的頒布後，中國大陸高等教育行政體系下放了部分權利，使得高等校院享有相較於以往更大的自主權。例如高等校院可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模，制定招生方案，自主調節系科招生比例；可依法自主設置和調整學科與專業；自主制訂學校組織規劃、自主設置教學；科研及行政管理機構。儘管《中華人民共和國高等教育法》與《中國大陸教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》均揭示高等校院落實與擴大辦學自主權為高等教育改革之主軸與任務。陳金聖（2014）指出，當前中國大陸高校的教育改革是立基於「黨委領導、校長治校、教授治學」的制度框架進行的局部性變革，無論教授委員會的組織功能為決策或諮詢，其組織層級為學院一級或是學校一級，其影響力多限制在「治學」的範圍內，更多時候流為對黨委領導、校長治校的一種補充。此外，細究法律的授權條文，仍可窺知「有條件」授權的有趣現象，部分治校的自主權是有但書的（例如在高等校院可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模下，得……）。由此可知，中國大陸高等校院自主治理雖具法制化之基礎，惟落實至高等教育行政與自主權的實踐上，仍有待社會的催化與國際思潮的促動，方能進一步地落實學

術自主。

香港在高等教育的發展上，採取全面開放、與國際接軌的態度，因此在教授治校、自主權及績效責任上，都吸收了國際高等教育的發展經驗。香港政府對於高等教育之管理，並不是運用行政力量進行直接的監管，而是透過非行政機關之非法定諮詢委員會的方式，即透過對大學教育資助委員會，以間接的方式敦促大學落實績效責任。簡言之，香港具有完善與法律體系與管理制度的保障，因此香港高等校院享有高度的自主權，且不受政府或政治上的干預與介入。

《大學法》第1條第2項清楚揭示，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。惟在《大學法》相關法令的限制下，臺灣的國立大學被定位為行政機關，校內凡是組織調整、招生名額、系所調整、財務會計、人事任用，乃至於學籍管理，均屬政府的監管範圍。相較於香港高等校院或其他國際知名大學，國內大學內部組織僵化缺乏彈性，且囿於會計、人事及採購等相關法令限制，使得大學無法有效發揮自主組織權。儘管「國立大學自主治理試辦方案」並未修改相關法令作為配套措施，但仍不失為大學建立新專業經營模式之契機。因此，要如何進行外部評鑑與監督，以確保自主治理的辦學品質，並落實績效責任，值得持續關注。

表 1

兩岸三地「高等教育自主治理」說明簡表

比較點	臺灣	中國大陸	香港
法人地位之取得	僅私立大學為學校法人組織，國立大學並非法人組織。	自批准設立起即取得法人資格。	大學具有法人資格，並獲得法律的保障。
管理體制	大學受到教育部的監管與約束，而國立大學自主治理試辦學校，得免受政府之不必要干預，除行使辦學自主權，並承擔績效責任。	中央對於教育事務的掌管與介入程度高。	香港政府授權各校院自主治理，不受政府或政治上的干預與介入。
自主治理程度	除國立大學自主治理試辦學校外，舉凡大學校內組織調整、招生名額、系所調整、財務會計、人事任用等，均受政府的監管與控制。	自主治理僅具有法制的基礎，尚未落在高等教育行政與自主權之實踐上。	享有完整的自主權。

二、改革與實踐

（一）落實自主權的同時亦強化大學之績效責任

從香港高等教育自主治理的發展與經驗觀之，香港政府並未直接管理高等校院，對於各大學校務的推動與規劃均不予干涉，據以保障大學的辦學自主權。對於大學的辦學品質與績效責任，則透過大學教育資助委員會實施間接的評估。教資會定期對各大學進行評鑑工作，而各校的評鑑結果將影響教資會核撥政府資助予各大學的教育經費。香港政府在高等教育行政管理的作法，值得我國省思。未來可透過大學自我評鑑與績效責任的落實，以及外部評鑑等方式，將評鑑結果做為經費補助之參考依據，即採取間接的方式對大學的辦學品質進行監督與控制，取代過去透過核定或備查等行政手段監管學校呈報相關事務。

（二）重新審視國立大學的法律定位，並完備法令規範

公立大學法人化及高等教育去集權化（decentralization）為全球化背景下，許多先進國家促進高等教育自主治理所實施的一項政策（Huisman, 2009；Harris, & Kinney, 2004）。甚如政治體制採中央集權之中國大陸政府，於1998年頒布之《中華人民共和國高等教育法》，亦順應國際高等教育改革潮流，明訂大學自批准設立起即取得法人資格，透過法令的授權與鬆綁，讓高等校院享有更大的自主權。而依據臺灣現有法律規範，國立大學與政府之間具有隸屬關係，使得大學內部組織過於僵化缺乏彈性，亦無法發揮組織自主運作之效能。儘管「國立大學自主治理試辦方案」為試辦學校自主治理提供新的契機，惟其法制欠完備。且推動法人化後，國立大學與政府行政機關分離為獨立權利主體，實現國立大學與政府行政機關之分離，並落實大學自主治理與績效責任，使大學在高度變遷的環境中迅速反應。

肆、結語

近年來政府相繼推出邁向頂尖一流大學計畫、教學卓越計畫、技職校院典範科技大學計畫等，共通之目的無不期盼高等教育透過各種競爭型計畫的援助，提高卓越競爭發展能量。隨著高等教育的全球化與市場化，以及國內教育環境的巨大變化，唯有賦予大學靈活地對變化萬千的環境迅速做出反應，並課予應有自主管理權責，方能在市場化競爭下維持高度的競爭力，因而建立更彈性自主且有效率的大學自主治理模式，為高等教育改革與提升競爭力之重要策略。兩岸三地的大學自主治理模式雖在法人地位之取得、管理體制及自主治理程度或有不同機制，但追求大學享有完整自主權的理想是一致的。香港政府授權各校院自主治理，不受政府或政治上的干預與介入，更是兩岸共同努力的目標。我國「國立大學自主治理試辦方案」避免大規模修法、大學去公務員化、教職員銓敘退撫等大學內部人員權益保障之爭議，重新建構大學與政府之間的關係，增加大學自主權，並賦予績效責任，且「高等教育創新行動方案」開創大學更大自主發展生機，為大學建立新專業經營模式之契機。

參考文獻

- 大學教育資助委員會（2015a）。大學教育資助委員會回應有關「2014年研究評審工作」結果公布的查詢。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/press/2015/pr05022015.htm> [University Grants Committee (2015). *The University grants committee response to “2014 research assessment exercise” query results*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/press/2015/pr05022015.htm>]
- 大學教育資助委員會（2015b）。歷史概述。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/about/overview/history.htm> [University Grants Committee (2015a). *History Overview*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/>]

- big5/ugc/about/overview/history.htm]
- 大學教育資助委員會（2015c）。**教資會工作範圍**。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/activity/activity.htm> [University Grants Committee (2015b, March 8). *UGC Activities*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/activity/activity.htm>]
- 中國大陸共產黨中央委員會、國務院（1993）。**中國大陸教育改革和發展綱要**。取自 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250.html> [Central Committee of the Communist Party of China (1993). *The outline for reform and development of education in China*. Retrieved from <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250.html>]
- 中國大陸共產黨中央委員會、國務院（2010）。**國家中長期教育改革和發展規劃綱要**。[Central Committee of the Communist Party of China (2010). *National medium and long-term educational reform and development program*.]
- 中華人民共和國高等教育法（1998）。[Higher Education Law of the People's Republic of China (1998)]
- 中華人民共和國教育法（1995）。[Education Law of the People's Republic of China (1995)]
- 私立學校法（2014）。[Private School Law (2014)]
- 周志宏（2012）。**學術自由與高等教育法制 II**。臺北市：高等教育。
[Chou, Z. H. (2012). *Academic freedom and higher educational law II*. Taipei: Higher Education Publishing Co.]
- 國立大學自治治理試辦方案作業要點（2014）。[Operation directions for Pilot Program for the University Self-Government (2014)]
- 教育部（2010）。**中華民國教育報告書**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2010). *Education Report in the Republic of China*. Taipei: Author.]
- 教育部（2014）。**國立大學自治治理試辦方案（核定本）**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2014). *Pilot program for the university self-government*. Taipei: Author.]

- 教育部（2015）。**高等教育創新轉型方案**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2015). *Innovation and transformation program of higher education*. Taipei: Author.]
- 梁學政（2012）。政策論述：國立大學自主治理試辦方案。**高教技職簡訊**。取自 <http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=detail&id=352> [Liang, H. C. (2012). Policy discussion: Operation directions for pilot program for the university self-government (*Higher Education, Technological & Vocational Education Newsletter*). Retrieved from <http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=detail&id=352>]
- 莫家豪、盧一威（2004）。大學整併與中國大陸高等教育治理變遷。**教育政策論壇**，7（1），83-100。[Mok, K., H., & Lo, Y. W. (2004). University Merging and Changing Higher Education Governance in China. *Educational Policy Forum*, 7(1), 83-100.]
- 陳伯璋、宋孜孜（2005）。美國大學治理之影響因素——兼談現代大學的新挑戰。載於淡江大學高等教育研究與評鑑中心（主編），**21世紀高等教育的挑戰與回應：趨勢、課程、治理**（頁295-318）。新北市：淡大出版中心。[Chen, P. C., & Song, M. M. (2005). Influence of American university governance. In Higher Education Research and Evaluation Center of Tamkang University (Ed.). *On the new challenges of the modern university* (pp.295-318). Taipei: Tamkang University Publishing Center]
- 陳金聖（2014）。**大學學術權力的制度化建構——基於組織分析的新制度主義視角**。北京市：中國大陸社會科學出版社。[Chen, C. S. (2014). *The institutional construction of academic power in perspective of the new institutionalism in organizational analysis*. Beijing: Chinese Social Science Press]
- Altbach, P. G., Reisberg, L., & Rumbley, L. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Paris, France: UNESCO.
- Brown, R. (2011). *Higher education and the market*. New York, NY: Routledge.
- Burke, J. C. (2005). *Achieving accountability in higher education: Balancing*

- public, academic, and market demands*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Cummings, W. K., Fisher, D., & Locke, W. (2011). Introduction. In W. Locke, W. K. Cummings, & D. Fisher (Eds.), *Changing governance and management in higher education: The perspectives of the academy* (pp 1-16). Dordrecht, Netherlands : Springer Link. Retrieved from <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-94-007-1140-2>
- Harris, M., & Kinney, R. (2004). *Innovation and entrepreneurship in state and local government*. Lanham, MD : Lexington.
- Huisman, J. (2009). *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination*. New York, NY: Routledge.
- Kavanagh, P. (2000). A vision of democratic governance in higher education: The stake of work in academia. *Social Policy*, 30(4), 24-30.
- Newman, F., Couturier, L., & Scurry, J. (2004). *The future of higher education: Rhetoric, reality, and the risks of the market*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Toma, J. Douglas (2010). *Building organizational capacity: Strategic management in higher education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.