



世界主要國家高等教育體制改革分析與省思

湯堯／國立成功大學教育研究所教授

一、前言

本文主要從探討德國、法國、英國、美國、日本與韓國的大學體制，從論述大學體制過程來回顧我國大學法人的歷程，經由這些過程的省思與檢視，瞭解其中變化與趨勢。國內隨著立法過程的挫敗，政府即以行政命令要求做為其政策推動的依據，大學值此面臨社會變遷與脈絡發展所應面對的挑戰與因應策略。而全球化運動展現在高等教育的現象之一是全球高等教育改革運動，使高等教育體制發生極大變化，各國政府都朝向將高等教育市場化的方向從事教育制度之改革，尤其是公共高等教育，理由之一是試圖降低政府對公共高等教育直接負擔的財政壓力（勞凱聲，2006），此舉同時意味著大學的自主性提高，大學校院也在組織上轉型，朝向積極擺脫嚴密政府控制和部門標準化的侷限，國立大學的法人化其實是一個世界性的潮流（蔡宗珍，2008），也是形成「創業型大學」（Clark, 1998）的風格和實踐，我國指標性的國立大學，亦以強調創新精神自詡，在論述法人化之際，有必要對主要國家和鄰近國家的大學體制作一番檢視，從全球觀點看各國高等教育體制的現況和改革風貌，進而呈現出我國推動大學法人所須面對的議題。

二、世界主要國家高等教育體制及其改革

高等教育體系在主要工業化國家通過完全的市場化或半市場化經營，而大學的體制和政府與大學間的關係類型息息相關，

Motohisa Kaneko（2006）認為高等教育發展傳統上有三種主要類型：國家機構模式（State Facility Model），包括德國大學和大部分歐洲大陸國家的大學系統，仿效德國洪堡大學理念（Humboldtian ideal），這種大學是政府組織和設備建築物的一部份，同時這種大學以學術社群成員所組成的行會（guild），擁有廣泛的參與校務、做成決策的權力。私立大學模式（Private University Model），包括美國和其他國家的私立高等教育機構，其原始來自於捐贈學院的牛津與劍橋，後來引進美國發展成為像耶魯大學以管理基金成立信託基金董事會並任命校長負責執行校務的模式，這種體制轉變在達特茅斯事件（The Dartmouth Case）之後，即美國歷史上第一樁高等教育訴訟案（1819），該法案判決結果加速了美國私立高等院校的發展，之後獲得法律上的認定成為美國主要的大學體制模式。政府委辦模式（Government Commissioned Model），這種模式的觀念是將政府和大學治理加以分隔，但大學仍然高度依靠政府的經費補助。如美國州立大學由獨立的治理（governors）或指導（directors）董事會掌控，類似私立大學模式，政府透過過半數由依據職權任命的委員會保有對大學校務重要的影響力；在英國許多由過去的多元技術學院轉型的大學採取美國模式，傳統大學則由學術人員和非學術人員組成的校務會議（Councils）實施治理。本文分別探討德國、法國、英國、美國、日本與韓國的大學體制，從論述大學體制過程來回顧我國大學法人的歷程，經由這些過程的省思與檢視，瞭解其中變化與趨勢。

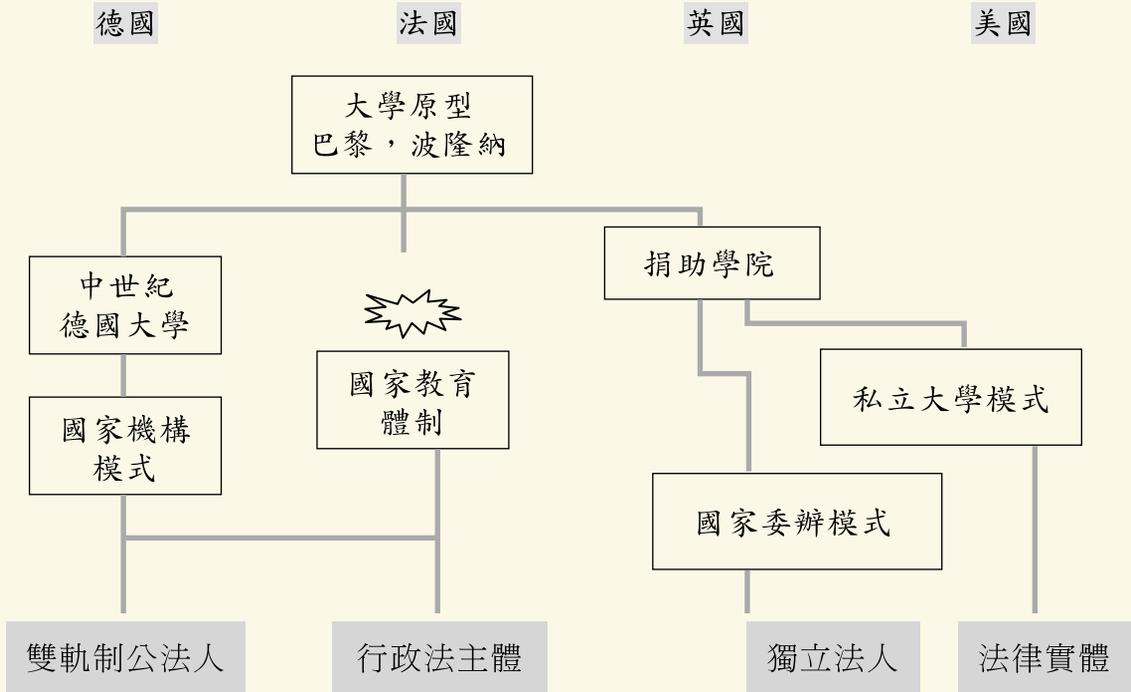


圖1 修改自高等教育傳統發展中三種主要的大學模式，
取材自Motohisa Kaneko (2006) , Incorporation of National Universities in Japan

(一) 德國大學全樣態的公法人

大陸法系的德國在教育體制上的立法甚為完備，高等教育改革創新的作為持續不斷，而在20世紀前後，盛極一時的德國大學被包括美國、法國大學在內的各國高等教育機構廣為效仿。德國和英、法諸國都是自12世紀以降就成立了歐洲最古老大學的地方，這些大學前身都是教會所設之修道院學校，當時宗教力量凌駕於政治，修道院學校自訂規章、自我管理、自設法庭、自頒學位，享有高度之自主自治，但各國在歷史洪流中都出現過政治力量侵犯學術自由的情況，近世多能記取教訓在保障學術自由方面透過立法行動以求落實，如陳永明(2007)即指出德國在二戰之後即在其「基本法」(相當於憲法)及相關法規中強調對文化、學術自治的

制度性保障。

在高等教育體制立法上，1976年德國聯邦政府頒佈「高等學校總法」，各大學根據此法制定各大學法(吳殿朝等, 2005)；1998年修訂的「大學綱領法」亦規定「大學為公法社團亦同時為國家設施」，賦予公立高等校院公法人地位(董保城, 1997)。在德國，公法人包括公法社團、公有營造物和公法財團；公法社團是指由一定社員組成，且被賦予一定公權力，而其存續不受社員變動影響的行政主體，是一種以「社員」為中心的團體，屬於一種「人合團體」，公有營造物是指行政主體為達特定公共目的，依據法律授權，結合一定的物與人，使其能夠持續一定之給付所成立的行政組織，屬於一種「人與物的結合」，德國的大學被同時定位



為公法社團及國家設施，故兼具了公法社團和公有營造物兩種型態，其具公法人身份殆無疑義。1998年修訂的「大學綱領法」更把大學法定地位決定權由聯邦下放給各州，只要各州法令許可，州立大學可以以其他各類型的法定地位出現，如下薩克森州（Niedersachsen）中有五所州立大學就選擇成為「公法上的財團」（江原武一，2005），黃錦堂（2005）在其對德國各州大學與法律定位之研究中亦指出：巴伐利亞州（Freistaat Bayern）訂有財團法人法，黑森邦（state of Hesse）訂有基金管理法，均為專為具有權利能力之公法財團所訂定之法制。

一般而言，自然人當然應具備基本權力保障，但學術自由基本權力保障主體是大學，而以法人型態作為保障之實體，故在德國具有權利能力的自治團體多以公法人型態出現，公共教育體系中的大學在德國重視學術自由和引領法制學說雙重的環境條件下，其體制定位自為明確，公立大學同時得成為權利義務最終之歸屬者。德國的大學公法人上位概念源自於學術自治之必要。董保城（2006）提出德國係由「學者共和國」式的大學自治到「學術企業給付體」式的大學自治的看法，前者強調大學事務教授治校，造成大學孤立於社會之外，且自閉式的防堵政治干擾，卻使學校得以逃脫社會和國家發展的責任，後者則改變為以公司治理模式經營大學，引進校外學術、文化、企業、科技各方面之卓越人才，組成校務監督諮詢委員會，實行治理任務；時至今日德國大學規模發展，小規模的教授治校型大學已不復存在，必須廣為擴大社會參與，和社會增加接觸之管道，讓大學成為學術社群服務社會、具備創業能量的一個具備權利和義務能力的法人實體。

（二）法國大學自主的躍進

創業精神源自於創新求變，在法國高等

教育的發展進程中同樣有挑戰政府中央集權的氛圍。1808年拿破崙頒佈「帝國大學令」為法國中央集權的政治特色奠基，經過一百餘年的國家控制，1968年「五月學潮」後制訂「高等教育指導法」確立大學「自治、參與、多學科」三原則，明確高等教育機構從政府公共行政機關轉變為新型的具有法人資格和財政自主權的「科學和文化特徵的公立機構」（韋翠萍，2007），此一轉變最大的特色是大學校長由校級理事會選舉產生，促使大學從高度集權中開始民主化。1984年「高等教育法」（薩瓦里法案）的制訂，強化高等教育自由原則，並從賦予大學從財務自主權上著手，擴及行政、教學和研究的自主，讓大學成為一種「特殊公共機構」，旨在進一步鼓勵高等學校自治，同時創立國家評鑑委員會，既給予了大學更高層次的自治權，又加強了對大學自治的監督，相當程度地克服了法國教育中央集權制的弊端（陳永明等，2007）。同年法國政府開始每四年與公立高等教育機構簽訂一次合約，肯定了大學要「保持與經濟界的接觸和交流」，給大學更多的財產管理自主權，2004年法國政府提出一系列改革措施，包括研擬「大學自治法草案」擴張大學對財務和人事之支配權，要讓有意願的大學獲得真正的自治地位（王曉輝，2007）。

不同於英國普通法系對公法私法沒有嚴格的劃分，法國之行政法核心是行政程序法而非行政組織法，故對大學法人的性質依照設立之根據為判準，大陸法系的法國，對於公法人的運作有強而有力的行政法主體作為理論支撐，所以法國的公法人有明確分類為國家、地方團體和公務法人三類（陳淳文，2002），加上大學自治本就是法國大學傳統，如12世紀的巴黎大學主要組織支柱便是教師的自治行會，所以大學擺脫1968年以前政府公共行政機構的地位，成為權利義務



主體的公法人，象徵著近代法國公共高等教育體制的變革（Michel, 1988）。不過，法國大學自主改革（la réforme de l'autonomie des universités）近年似乎有點矯枉過正，政府放手得一發不可收拾，2007年總統薩科齊（Nicolas Sarkozy）確立了「大學自治法」，要求各大學財務獨立，以企業方式經營大學鼓勵財源創收，導致學界認為政府以自主為名其實是要大學變成學店，引發學生和教師激烈抗議。

（三）英國大學均為獨立法人

創業型大學在歐洲的興起，迅速挑戰了大多數西方國家在二次戰後建立起來由政府舉辦和控制的公共教育體制。以英國為例，一如前教育大臣Baker所說，英國公共教育體制經過二次戰後強烈的計畫色彩，教育服務的消費者和提供者之間並沒有直接的聯繫，公立教育的模式就是一種政府壟斷商品，作為消費者的家長和學生在教育體系中始終處於一個從屬的地位，只有被動地接受，而公立學校亦不必直接面對消費者的選擇和學校彼此的競爭。市場主義的教育改革方案隨著80年代柴契爾當政和1988年的教育改革法案出現，將強調自由市場競爭、私有化、效率化、成本效益和家長選擇權、績效責任等市場導向與消費者意識的教育理念做為英國英格蘭和威爾斯地區的主要改革價值論述（沈姍姍，2000）。

從二次戰後英國中央政府負擔和控制著90%以上大學經費，使大學幾乎可以完全仰賴政府這個贊助者，到自1981年起逐年削減大學經費引起學界震怒認為柴契爾政府對大學「懷有敵意」，英國的大學開始體認政府資助的樂觀時代已經過去，而隨著改革法案更需面對的是競爭和績效的考驗，以便獲得大學基金的撥款；當資源吃緊，學校因而開始轉型，選擇另一種以創業為基調的營運方式。創業型大學需要擁有以獨立運作的權利

義務主體形式高度自治的權力基礎，在英國「古典大學」（舊大學）如牛津、劍橋是通過皇家特許狀（皇章）早就享有獨立法人自治地位的大學法人，「近代大學」（新大學）則是上個世紀以來通過議會法獲得高等教育法人地位的大學，其中還有一些經登記註冊以公司形式存在的學院，如倫敦經濟學院等非營利法人，至於英國雙元制高等教育體系中的另一個「公立高等學校」則在1988年的教育改革法被賦予高等教育獨立法人資格（石井光夫，2004）。該法明確了高等教育機構的法人地位及權利，擁有獨立法人資格的大學可以自訂法人法規，擴大了辦學自主權，鼓勵大學更強化資源籌措，以更佳的績效服務社會。不過，判定大學校院的法人性質者則以其設立之規準為依據，依法設置或通過皇章者為公法人，依組織章程或契約成立的大學屬於私法人。

（四）美國大學幾乎均為法律實體

美國是舉世公認的高等教育強國。美國的機構主要類型有三種：政府組織下的公共機構或事業、營利機構或事業、非營利機構或事業；每一種都是法律實體（legal entities），至少是在某種程度上與其架構或組織有關（Hsieh, 2008）。

在美國的公共高等學校法律地位方面也有三種類型：州政府機構、公共信託和憲法上的自治大學。州政府機構以州政府為主管層級如州立大學，在法律上是州政府的一部分，所有公立學校皆須在其被州政府核准的預算額度內運行校務，接受聯邦憲法、州憲法和州行政法規之約束，這類大學大多有法人地位，有的則沒有法人地位，沒有法人地位的大學沒有獨立之管理機構，直接受州政府高教管理機構之監督管理，現在這類大學數量甚少了（石井光夫，2004）。其次，以公共信託（Public trust）設立之公立大學不屬於政府機構，不受州政府行政法規之約



束，但作為州政府的信託財產由大學的董事會經營，多具有公法人獨立法律地位，這些大學具有相當的獨立性，也擁有許多自主權利，美國州立大學多屬此類。第三種是依據州憲法設置的自治大學（autonomous university）則是州政府賦予該州高教以憲法上之地位，其管理獨立於州政府之外，具獨立的公法人地位，在一定範圍內，這類大學擁有不受州政府、議會、法院干涉的特權。這三種性質的學校都是「公共機構」，是以美國的公共高等教育體系的大學大多數也是具法人地位。

美國的大學法人從申請設立到審查過程均有嚴謹的法規和程序，按部就班地完成法人程序，大部分經由州務卿辦公室（State secretary of state office），和一般公司或事業的程序一樣（Hsieh, 2008）。總之，學校之執照必須通過州教育主管當局如州教育委員會或消費者保護機構等之申請，這已經是美國高等教育產業化的習慣，高等教育一方面擁有高度自治和自主的權利，一方面又必須拿出營運績效爭取市場之支持，既然將高等教育視為產業的一環，美國的大學發展以創新研發為基礎之創業機能當然獨步全球。

（五）日本大學法人化納入政府行政改革

對大學體制和創新經營的全球關照走向亞洲，探究日本公立大學的體制改革。日本大學的辦學模式和法律地位介於德國大學和美國大學之間，但又有其自身特點。日本大學分為國立、公立和私立大學三種，國立大學由國家依照「國立大學設置法」的有關規定設立，公立大學由地方公共團體依據該公共團體的相關條例而設立。國、公立大學在法律性質上為「公有營造物」之一種，類似法國的公務法人，可作為行政主體，但日本國立、公立大學原先並不具有獨立的法人資格，分別為國家和地方政府的所轄機關，因此日本國立大學的教師原均為國家公務員，而

公立大學教師則為地方公務員。但日本政府於1997年提出改善政府效率和組織改造的行政法人制度，將造幣、考試研究、國立學校等文教業務、國立醫院等醫療衛生業務、統計等庶務業務等分別加以檢討，如認為原本即非國家行政組織所應從事之業務，即分別民營化、移轉民間或地方公共團體經營或廢止，固為典型的由上而下（楊武勳，2008）；國立大學改革即依據獨立行政法人改革計畫以強調大學之自主、自律、創業創新和自我課責等原則，政府必須朝向國立大學教育研究品質提升、確立大學之特色、確保產學合作及地區社會服務連繫、教育研究之國際競爭力提升及其他自主性之改革、建立教育研究評鑑體制、資訊公開、與外部之交流、人事會計財務之鬆綁、大學營運之權限及責任之明確化、組織簡化、合理化暨專門化等必要而為改革之推展，大學乃有講求「經營」概念之必要（楊武勳，2006）。

在人事權益及研究教育自由之確保及對於大學經營效率等前提下，日本社會確實注意到大學具有學術自由與大學自治之特殊性，應較一般行政機關具有更廣泛之自主獨立性，因此有認為在改革上應有別於一般獨立行政法人，而倡議應制定學術公法人。2003年通過施行國立大學法人法，同法與獨立行政法人國立高等專門學校機構法、獨立行政法人大學評價暨學位授予機構法、獨立行政法人國立大學財務暨經營中心法、獨立行政法人多媒體教育開發中心法、伴隨國立大學法人法等相關法律整備法等共6部法律，共同建構日本最新之大學組織法制之改革藍圖（江原武一，2005）。故可謂日本國立大學法人化原本係「行政機關獨立行政法人化」過程之一部分，尤其國立大學法人法固然以特別法之方式展現，欲與獨立行政法人通則法作某程度上之區隔，然綜觀國立大學法人法全文35條，其第1條以降至第34條



處處有獨立行政法人通則法之鑿痕，而第35條更大量準用獨立行政法人通則法之規定，足見日本國立大學法人化和行政機關行政法人化之間的同質性。此外，日本公立大學並未同步實施法人化，同屬公共教育體制的大學裡也有一國兩制現象，針對此2003年頒佈之地方獨立行政法人法可促使公立學校擺脫地方公共機構的束縛，朝向大學法人化方向前進（陳永明等，2007）。

（六）韓國大學法人化正在掙扎前進

最後看看韓國，董保城（2008）指出，韓國於2007年3月9日作了「國立大學法人化」立法預告，依據其立法理由，法人化之主要目的是為了要將現狀國立大學之政府組織型態僵化的營運體制，轉換為柔軟彈性且具創業型的營運體制，以提升國立大學的競爭力，並在大學自主下，建立能促進自我發展，建構特色的教育、研究系統。新的政策是要使國立大學成為法人實體，並讓它們與私立大學進行競爭，不過這項政策遭到國立大學的教授強烈反對，大學教授協會表示，如果政府繼續推行這個計畫，他們將向憲法法院提請訴訟，許多學者控訴政府未傾聽大學的聲音，單方面地推行改革措施，侵犯了大學的自主權。依照韓國政府重組國立大學的方案，未來的國立大學將由大學董事會管理，董事會由董事長、當地社區成員、校友代表等各方組成，大學的教職員工的身份也將從公務員變成普通約用人員，與私立大學一樣。

根據陳建中（2007）對韓國國立大學法人法草案的研究，其管理、經營架構採取總長（校長）、理事會、教育研究委員會、財務經營協議會等四個體系分權制度，和其他國家一樣規範大學的治理機制是法人制度的基本建設，在實務問題上，韓國草案中將國立或公立大學所有之國有財產、公有財產無償讓與該國立大學，國立大學法人在不妨礙

教育、研究活動的範圍內，得進行營利事業其收益應用於學校營運上，不想轉換為國立大學法人所屬職員者，在改制為國立大學法人後的5年間，得維持公務員身分，並轉任至國家機關或地方自治團體，國立大學法人的教職員適用「私立學校教職員年金法」，然享有公務員年金水準的保障等規範，從我國的角度看來甚為熟悉卻又有所不同。

韓國法人化面臨最大爭議是政府堅持法人化的目的就是要減少政府的財務負擔，但各國立大學期待法人化草案應明定，政府對國立大學財政支出不能減少，儘管此種差距還在拉鋸，但吾人可以確信韓國亦將完成國立大學的改制。

三、我國大學法人化歷程的省思

我國在行政法人條款併同大學法修正草案披露後，教育部為了和大學及各界人士溝通，於2003年初在北、中、南區舉行公聽會，同年暑期又邀請大學院校校長及教師會理事長舉辦座談會，立法委員也自行召開座談，一年之中已有七場相關座談會或公聽會，各主要國立大學會後都表達了各種不同意見，基本上多持反對的立場，大學教師會與同仁共參與了五場，積極表達了大學的關心並強烈反對與質疑草案之行政法人化方案；其主要的論點是：（一）並非反對法人化，法人化揭舉的獨立化、自治化確有助於學術自主，但此草案的獨立化是指經費籌措壓力要大學獨立承受，學校可能考慮經營成本或經濟效益而忽視甚至關閉冷門科系或基礎研究；自治更應該以學術主體為最高意思決定機關，且不能背離民主原則。（二）實施大學法人化要從建立師生關心學校事務的共識開始，採取漸進階段式改革，仍應暫時保持以教授為多數之校務會議為最高決策機關之機制，最高行政機關之董事會人選應由教授職員直接選出，應更加強落實監督稽核機



制，將其強制力與約束力更為明確化。大學教師會的聲明連同主要大學如台大、交大、中山等校的反對意見，對大學法修正草案（九二草案）形成很大的拉扯力量，台大李嗣涇等（2003）學者並發起了「全力終結行政院版大學法修正案『反二七、三四』¹連署」行動，聲稱近五千人連署（黃以敬，2003），造成了一種社會運動，使得行政法人化設計的大學法修正案立法進度停頓，隨後於2005年立法院朝野協商後完成再度修正，成為九四草案。

九四草案全文43條送進立法院，立院將其中第5條「國立大學得為公法人」刪除，成為新版的大學法修正案加以審議的同時，在2005年中教育部提出了「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」（五年五百億），將「規模化」和「法人化」列為申請之國立大學必須實現的先決條件，至此教育部另闢蹊徑，把法人化從大學法修法的模式調整到藉由競爭性專案經費之誘發，讓有意願爭取五年五百億龐大經費的大學「自願」配合把法人化列為先決條件。

值此，多所大學為獲得充足的財務支援，並使學校有最大幅度之學術自由與自主決策之空間，積極爭取「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，在「申請發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫書」之「具體策略」一章中提出「積極規劃法人組織」，表示為因應法人化，將於「法人設置條例」通過後籌設「理事會」，以展開審議年度預算、營運計畫及財務協助籌措，建立財務會計制度，研訂完整之內部規章，設立獨立專責之內部稽核單位以建立內部控制機制等作為，併同「申請發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫書」向教育部提出五年五百億之

申請。惟大學法人化推動計畫書中雖承諾優先法人化，「但書」則為若教育部所定「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」法人化要求條件如有變更，或大學五年五百億的申請案未能獲得審議通過，則法人化之承諾書自動失效。

大學以「法人化推動計畫書」作為對法人化提出的承諾，亦著手研擬「大學法人國立大學設置條例（草案）」，同時開始進行校內各一級單位對於推動國立大學法人化權責業務時，就「教學」、「學務」、「研究」、「國際化」、「人事」、「財務」、「採購」及「其他」等八大面向，對現行各項法規上空礙難行之處或不合理處進行調查。而教育部為了讓「指標性」的大學能支持法人化，也組成了「法人化工作圈」，定期開會研討，並指定由台灣大學與成功大學先擬訂法人化條例草案供工作圈研討，儼然成為教育部法人化工作圈的「智庫」（think tank）。至於大學所擬之「大學法人國立大學設置條例（草案）」因尚屬草案階段，需待教育部工作圈對法人化作業原則有進一步研處結果，正式函請各校訂定法人化條例時，再循校內程序辦理立法工作，如有需要，也會安排於校務發展委員會先就各項核心問題交換意見。

申請五年五百億計畫，大學並不諱言其目的之一就是為獲得充足的財務支援，當時在社會上就有獲選的大學通過了「法人化」原則，明指此為求經費不得不做的「含淚接受」的說法（陳伯璋，2007），大學甚至曾對新聞界表示就像是被教育部五年五百億的案子所綁架一樣（黃以敬，2005）。至於大學校長對法人化之看法，賴明詔（2008）校長則表示法人化是未來必走的一條路，因應大學

¹ 二七、三四均為九二草案之條文，前者為行政法人國立大學置董事會及其產生方式，後者為校長遴選方式，代表政府參與之遴選委員人數不得少於遴選委員人數之二分之一。



法人化之趨勢，學校經營應更具彈性化、企業化，才能充分發揮競爭力。高強（2006）表示：法人化之推動有兩個前提，一是必須在對大學有益之情形下才推動，二是會循校內程序舉辦公聽會、座談會等意見溝通機制，最後一定要提經校務會議討論通過。他

呼籲請同仁們朝向正面思考，學校一定會站在照顧現職同仁權益的立場來推動，而台大雖已赴日進行專案考察日本之法人化，然尚屬研議法人政策與瞭解教育部推動現況階段。換言之，我國大學法人化的推動才剛開始熱身呢。