

# 我國國立大學法人化之研究

學生：郭毓雯

指導教授：黃坤錦教授

國立交通大學教育研究所碩士班

## 摘要

本研究主要目的在於探討我國國立大學法人化的成因背景與脈絡，並比較其他主要先進國家公立大學法人化政策之發展，作為我國國立大學法人政策實施之參考。

為達研究目的，本研究透過文獻分析與問卷調查蒐集資料，針對全國國立大學及部分私立大學進行調查，研究對象包括：主管、教師及一般行政人員，先後寄發紙本問卷及電子問卷一共 1050 份，有效回收 275 份，運用卡方分配進行考驗與統計分析。其後，進行質性訪談，以求深入了解。綜合文獻分析以及調查結果與結論，本研究對教育行政機關、國立大學，以及後續研究者之建議如下：

### 壹、對教育主管行政機關之建議

一、教育主管行政機關應提供之配套措施與誘因應包括：法律認知上的協助、對特殊任務的學校應給予適當的補助、經費補助之保障、確保鬆綁、鼓勵學校合併。

二、教育行政主管機關在國立大學法人化之後仍應保有之權力包括：訂定原則性教育政策、評鑑與監督權。

三、讓大學成員共同參與教育政策之研擬並加強教育主管機關之行政人員的進修與學習。

### 貳、對國立大學之建議

一、主動了解法人化之內涵

二、逐漸引用新的人事制度

三、參考勞退新制之作法協助規畫教職員之退休制度

四、加強經費自籌的能力

五、提昇辦學品質

六、訂立績效考核制度

七、調整體質

八、建立自我特色

九、強化本身經營能力

十、規劃邁向卓越之長程校務計畫

### 參、對後續研究之建議

一、後續之研究可在日本國立大學法人化之未來發展做深入探討，以作為未來我國相關政策規劃之參考。

二、本研究涉及範圍相當廣泛，包括實際經營層面的問題，而教育行政主管機關又應如何公正地提供經費之補助，包括高等教育評鑑機制之建立以及大學之整併計畫等，值得後續研究者繼續探討。



# **A Study on Corporationalization of National Universities in Taiwan.**

**Student : Yu-Wen Kuo**

**Advisor : Frank Huang,Ph.D.**

**Institute of Education  
National Chiao Tung University**

## **Abstract**

The purpose of this study are to explore the context of corporationalization of national universities in Taiwan, to analyze the development of the policy of corporationalization of national universities of some leading nations, and to make suggestions to government and education administration authority and national universities.

In order to accomplish what are mentioned above,this study adopt the literature review, questionnaire survey, and in-depth interview. A total of 1050 questionnaires were sent to sampled administrators, professors and general staffs in all national and part of private universities. 275 valid questionnaires, chi-square and the static software of SPSS version10.0 were used.Based on literature review, questionnaire survey, and in-depth interview, the suggestions to education authority and national universities are as follows:

1.Recommendations to education administration authority:(1)offering concepts of relevant law assistance;(2)offering adequate subsidization to the universities with special tasks;(3)ensuring deregulation;(4)encouraging amalgamation of universities;(5)making principled educational policies;(6)keeping the evaluation and supervision rights.

2.Recommendations to national universities: (1)to find out the concepts of

corporationalization actively; (2)to strengthen management ability and to establish distinguished features; (3)to promote the quality of instruction; (4)to adjust the structure of universities; (5)to strengthen the ability of self fund raising; (6)to plan the long range university version for excellence.

3.Recommendations to the following researchers: (1)to pay close attention to the development of the policy of corporationalization of national universities in Japan; (2)to research how to the education administration authority offering subsidization to the universities fairly, executing evaluation system affectively, and asking amalgamation functionally.



## 誌謝

兩年了，在交大的兩年研究所求學生涯，即將隨著論文的順利完成而劃下句點。心中除了對交大的依依不捨，更充滿了對師長、同窗、家人以及身旁的好朋友們無限的感激。

本論文能順利完成，首先要感謝我的指導教授黃坤錦博士，在這兩年以來，不僅在課業上耐心地指導與啟發，每當我在論文撰寫中遭遇困難與挫折，總是適時對我鼓勵，給予肯定與信心，並提供我研究與寫作方向，讓我能安心地不斷朝下一個階段邁進；而其在教學與研究上認真嚴謹的態度，以及對人的親切與包容，更是學生學習的好榜樣。另外，也由衷感謝我的口試委員國立師範大學教育研究所楊思偉教授，以及本所的戴曉霞教授，不厭其煩地對論文內容提供寶貴意見，並悉心指正，更進一步釐清我的思路，協助拙著得以順利完成。

在交大的兩年研究所求學生涯中，感謝教育所的師長，陳致嘉老師、林珊如老師、方紫薇老師、余曉清老師、彭心儀老師、蔡今中老師以及周倩老師在課業上的教導；感謝所上助教嘉凌姐親切的關懷與照顧；感謝同窗的昀霖、佩涵、孟君、秀玲、詩婷、佩琪在生活與學業上的互相切磋、為彼此加油打氣，以及儀綸學姐與靜萍學姊給予的鼓勵，並熱心為我解決課業上的問題，與我分享撰寫論文時的心得。

此外，更要感謝我身邊的好朋友，不僅聆聽我訴說心事，也與我分享所有的快樂與悲傷。因為有你們的陪伴，雖然其中遭遇了不少困難與挫折，都讓我在研究所的求學生活更增添了一份溫馨的色彩與回憶。

最後，要感謝的是撫育我的父母親，以及陪伴我成長的哥哥跟妹妹，對我無條件地支持與幫助，在日常生活中無微不至的包容與照顧，讓我無後顧之憂，專心於課業上，也順利地完成研究所的學業。

論文的完成，也象徵著完成在交大研究生階段的里程碑，今後將帶著這些美好的回憶，也秉持著不斷學習的精神，邁向未來充滿挑戰的人生。

毓雯 謹識

九十五年七月于台北家

## 目 錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	iii
誌謝.....	v
目錄.....	vi
表目錄.....	vii
圖目錄.....	x
第1章 緒論.....	1
第1節 研究背景.....	1
第2節 研究動機.....	4
第3節 研究目的.....	6
第4節 待答問題.....	9
第5節 重要名詞界定.....	10
第2章 文獻探討.....	11
第1節 高等教育理念發展與角色定位之演變.....	11
第2節 我國國立大學法人化政策之發展脈絡.....	23
第3節 各國大學法人制度之比較.....	53
第4節 國內之正反論述分析.....	87
第3章 研究方法.....	102
第1節 研究方法.....	102
第2節 研究步驟.....	103
第3節 研究架構.....	104
第4節 研究設計與實施.....	105
第5節 研究範圍與限制.....	107
第4章 研究結果與討論.....	108
第1節 問卷調查結果分析.....	108
第2節 質性訪談結果分析.....	189
第3節 討論.....	206
第5章 研究結論與建議.....	224
第1節 結論.....	224
第2節 建議.....	236

## 參考文獻

中文部分.....	242
外文部分.....	249
<b>附錄.....</b>	<b>251</b>
附錄一：「國立大學法人化」正式問卷.....	251
附錄二：訪談大綱.....	257

## 表目錄

表 2-2-1：國立大學法人化政策研議記事表.....	27
表 2-2-2：行政法人草案說明表.....	30
表 2-2-3：行政法人制度內容表.....	32
表 2-2-4：國立大學內部組織決策權限變革比較表.....	41
表 2-3-1：德國公法社團型態表.....	58
表 2-3-2：德國公營造物型態表.....	59
表 2-3-3：美國聯合大學系統組織單位表.....	67
表 2-3-4：日本獨立行政法人創設經過表.....	69
表 2-3-5：日本獨立行政法人類型比較表.....	72
表 2-3-6：日本國立大學法人研議之經過.....	75
表 2-3-7：日本與我國國立大學法人化內涵比較表.....	85
表 4-1：學校類型與不同職務之問卷數.....	108
表 4-1-1-1：能否達到學術自由與大學自治的目標意見表 A.....	109
表 4-1-1-2：能否在行政運作上避免過多人事、財政等法規限制意見表 A.....	110
表 4-1-1-3：能否達成學校本身學術責任、績效管理之理念意見表 A.....	110
表 4-1-1-4：能否避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與發展的情形意見表 A.....	111
表 4-1-1-5：能否縮減政府補助國立大學的經費意見表 A.....	112
表 4-1-1-6：能否增加經營狀況與財務運用之透明化意見表 A.....	112
表 4-1-1-7：能否對學校管理可引入企業經營之精神意見表 A.....	113
表 4-1-1-8：能否容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受到外界刺激而不致於封閉意見表 A.....	114
表 4-1-1-9：董事會能否扮演代替教育部監督學術之機制意見表 A.....	114
表 4-1-1-10：是否國立大學校園權力可能集中於教育部、校董會、校長等少數人手中意見表 A.....	115
表 4-1-1-11：董事是否可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入意見表 A.....	116

表 4-1-1-12：為了董事會成員、董事長遴選，是否可能造成黑函、買票等惡質選舉文化意見表 A.....	116
表 4-1-1-13：能否在預算編列上避免瑣細意見表 A.....	117
表 4-1-1-14：因財務自主大學教育是否可能成為市場導向販賣文憑意見表 A.....	118
表 4-1-1-15：大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係意見表 A.....	118
表 4-1-1-16：為了擴充大學收入是否可能迫使大學走向商業化意見表 A.....	119
表 4-1-1-17：教職人員是否可能無暇研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育或在職學分班之業務意見表 A.....	120
表 4-1-1-18：財務自主後，教育部是否可能減少補助國立大學意見表 A.....	120
表 4-1-1-19：師資來源是否可因此而多元化意見表 A.....	121
表 4-1-1-20：規避考試用人制度是否會造成一己之私而用人未能公正意見表 A.....	122
表 4-1-1-21：規避考試用人制度是否無法選用組織真正需要的人員意見表 A.....	123
表 4-1-1-22：規避考試用人制度是否會造成分贓政治的弊端意見表 A.....	123
表 4-1-1-23：是否可能因教職員喪失公立教職身分之保障，而使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境意見表 A.....	124
表 4-1-1-24：國內行政法源的基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本是否可能遠大於未來成效意見表 A.....	125
表 4-1-1-25：如公立大學以公法人型態出現，是否可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育全面發展意見表 A.....	126
表 4-1-1-26：依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適意見表 A.....	128
表 4-1-1-27：國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之合適與否意見表 A.....	128
表 4-1-2-1：大學取得法人資格方式之意見表 A.....	129
表 4-1-2-2：國立大學的校長產生方式之意見表 A.....	130
表 4-1-2-3：國立大學董事會成立方式之意見表 A.....	131
表 4-1-2-4：董事會之董事人數意見表 A.....	132
表 4-1-2-5：董事會之董事任期之意見表 A.....	133
表 4-1-2-6：董事會之董事連選得連任次數之意見表 A.....	134
表 4-1-2-7：董事會之董事應具備資格之意見表 A.....	134
表 4-1-2-8：董事會之董事組成人員之意見表 A.....	136
表 4-1-2-9：校外董事占全體董事總額比例之意見表 A.....	137

表 4-1-2-10：董事長產生方式之意見表 A.....	137
表 4-1-2-11：贊成成立董事會與否意見表 A.....	138
表 4-1-2-12：國立大學法人化之後教職人員身分之意見表 A.....	139
表 4-1-2-13：大學人事管理規章擬定單位之意見表 A.....	140
表 4-1-2-14：國立大學法人化後名稱之意見表 A.....	141
表 4-1-2-15：校長任免規章擬定單位之意見表 A.....	142
表 4-1-2-16：無法接受國立大學法人化原因之意見表 A.....	143
表 4-1-3-1：未來國立大學實施法人化必要性之意見表 A.....	144
表 4-1-3-2：未來國立大學實施法人化可行性之意見表 A.....	144
表 4-2-1-1：能否達到學術自由與大學自治的目標意見表 B.....	146
表 4-2-1-2：能否在行政運作上避免過多人事、財政等法規限制意見表 B....	147
表 4-2-1-3：能否達成學校本身學術責任、績效管理之理念意見表 B.....	147
表 4-2-1-4：能否避免因公務員惡習所造成的行政效率不彰，阻礙組織進步與 發展情形意見表 B.....	148
表 4-2-1-5：能否縮減政府補助國立大學的經費意見表 B. ....	148
表 4-2-1-6：能否增加經營狀況與財務運用之透明化意見表 B.....	149
表 4-2-1-7：能否對學校管理可引入企業經營之精神意見表 B.....	150
表 4-2-1-8：能否容納外界專家學者與社會人士任董事，使大學受外界刺激而 不致於封閉意見表 B.....	151
表 4-2-1-9：董事會能否扮演代替教育部監督學術之機制意見表 B.....	151
表 4-2-1-10：國立大學校園權力是否可能集中於教育部、校董會、校長等少數人 手中意見表 B.....	152
表 4-2-1-11：董事是否可能隨政黨輪替更動而導致政治力的介入意見表 B...	153
表 4-2-1-12：為了董事會成員、董事長遴選，是否可能造成黑函、買票等惡質選 舉文化意見表 B.....	153
表 4-2-1-13：在預算編列上是否可避免瑣細意見表 B.....	154
表 4-2-1-14：因財務自主，大學教育是否可能成為市場導向，販賣文憑意見表 B.....	155
表 4-2-1-15：大學是否能保持自主與經費的來源無絕對因果關係意見表 B..	156
表 4-2-1-16：為了擴充大學收入，是否可能迫使大學走向商業化意見表 B..	156
表 4-2-1-17：教職人員是否可能無暇研究與教學，而汲汲營營於經營推廣教育 或在職學分班業務意見表 B.....	157
表 4-2-1-18：財務自主後，教育部是否可能減少補助國立大學意見表 B....	158
表 4-2-1-19：師資來源是否可因此而多元化意見表 B.....	158
表 4-2-1-20：規避考試用人制度是否可能會造成一己之私而用人未能公正意見 表 B.....	159
表 4-2-1-21：規避考試用人制度市是否可能無法選用組織真正需要的人員意見 表 B.....	160

表 4-2-1-22：規避考試用人制度是否可能會造成分贓政治的弊端意見表 B.	160
表 4-2-1-23：是否可能因教職員喪失公立教職身分之保障，使國立大學面臨徵選不到優秀教師、職員的窘境意見表 B.	161
表 4-2-1-24：在國內行政法源基礎還未確定前，快速將過去行之數年的大學架構加以調整，付出的社會成本是否會遠大於未來成效意見表 B.	162
表 4-2-1-25：如公立大學以公法人型態出現，是否可能形成與私立大學兩種不同型態、兩套管理原則的情形，將不利教育之全面發展意見表 B.	163
表 4-2-1-26：依行政法人國立大學專章之規定：「行政法人國立大學因情勢變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部交高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置」是否合適意見表 B.	165
表 4-2-1-27：國立大學法人化後之解散程序及處理辦法由教育部定之合適與否意見表 B.	165
表 4-2-2-1：大學取得法人資格方式之意見表 B.	166
表 4-2-2-2：國立大學的校長產生方式之意見表 B.	167
表 4-2-2-3：國立大學之董事會成立方式之意見表 B.	168
表 4-2-2-4：董事會董事人數之意見表 B.	169
表 4-2-2-5：董事會之董事任期之意見表 B.	170
表 4-2-2-6：董事會之董事連選得連任次數之意見表 B.	171
表 4-2-2-7：董事會之董事應具備資格之意見表 B.	171
表 4-2-2-8：董事會之董事組成人員之意見表 B.	173
表 4-2-2-9：校外董事占全體董事總額比例之意見表 B.	174
表 4-2-2-10：董事長產生方式之意見表 B.	175
表 4-2-2-11：贊成成立董事會與否之意見表 B.	175
表 4-2-2-12：國立大學法人化之後教職人員身分之意見表 B.	176
表 4-2-2-13：大學人事管理規章擬定單位之意見表 B.	177
表 4-2-2-14：國立大學法人化後名稱之意見表 B.	178
表 4-2-2-15：校長任免規章擬定單位之意見表 B.	179
表 4-2-2-16：無法接受國立大學法人化原因之意見表 B.	180
表 4-2-3-1：未來國立大學實施法人化必要性之意見表 B.	180
表 4-2-3-2：未來國立大學實施法人化可行性之意見表 B.	181

## 圖 目 錄

圖一：日本國立大學法人化之營運組織概要圖.	80
圖二：研究架構圖.	104