

談國立大學實質法人化

為因應我國加入世界貿易組織（WTO）之衝擊，及提升我國大學之競爭力，教育部從2000年起展開大學法修正，並在擬具的草案當中增訂「行政法人國立大學」專章。主要著眼點在於法人化有如下優點：政府與大學由上下的支配關係，調整為權利義務相對的法律關係，大學組織、人事及財務可以鬆綁，有利於大學的經營，從而提升學術水準與競爭力。相對的，合適的監督機制、教職員工權益和經費補助等問題也隨之接踵而至，包括：（1）監督的機制是否能保障大學學術自由？（2）對於現任教職員工權益的保障如何？（3）政府補助的經費是否有保障？其中，對於董事會成員過半數須由教育部指派，可能干涉大學學術自由，以及原本隸屬公務系統的員工權益能否獲得同等保障等，引起諸多疑慮、乃至反彈，最後修正的大學法中，整個行政法人專章被刪除。

一、我國國立大學法人化的問題

國立大學法人化的理念建立在大學自主經營，有利於提升競爭力。世界各國如日本、德國、泰國均已實施國立大學法人化，足證法人化乃勢之所趨，但國內國立大學法人化所面對的問題該如何解決？

問題1.大學個別立法來法人化？或同時法人化？

如前所述，2005年政府曾以專章將「行政法人國立大學」納入大學法修正案中，送立法院審議，但被刪除。為此，嗣後曾主張訂定「國立大學公法人法」，讓所有國立大學同時改制，以避免個別大學法人化兩制並行造成政府補助與監督

的任意性與不公平性。

問題2.監督的機制是否能保障大學學術自由？

國立大學法人擁有自主經營權，是否意謂不受監督？因仍有部分經費來自政府補助，輿論仍期望政府肩負監督的責任，而大學本身則擔心學術自由受限。對於政府監督大學的配套機制，美國行之有年，日本實施未久，當時我們參酌兩國制度，設計了兩套監督機制：

其一類似日本制度，包括：（1）成立行政會議，決定行政事務。（2）成立校務基金管理委員會，負責校務基金籌募、管理及運用。而我國大學的校務基金已運作多年，在技術操作上應無問題。（3）將校務會議的地位改為審議大學組織規程、校務發展計畫、校長解聘續任及教學研究事項。（4）教育部指派兩名監事參與行政會議。

第二套機制設計為：（1）成立董（監）事會：教育部所派董（監）事的比例，由五年內平均每年補助大學的經費占大學全年支出之比例來決定，其他由學校推薦。董（監）事必須有學經歷及行政經驗的嚴格限制。（2）校務會議的地位改為審議教學研究事項。（3）大學校長的遴選與續任，採用現行大學法的設計，由校內委員、校友及社會公正人士、教育部代表組成遴選委員會遴選產生，經董事會核定。校長續任由學校組織規程訂定。

問題3.現任教職員工權益的保障如何？

要立法保障現任教職員工的權利，仍適用公教人員退休撫卹規定，新任人員則無公教人員身分，而改採約聘僱合約，配合國民年金制度或公

保，薪資則要比現任教職員為高以彌補未來退休金之損失。如此，不論新制或舊制，所有教職員都各自享有一定的權益保障。

問題4.政府補助的經費是否有保障？並可以鬆綁？

即使目前有公務預算，經費亦無保障，為因應補助經費的可能減少，應讓大學有更大自主權以籌措財源，如彈性調整學費。另一個問題是，大學法人化後，財務是否真的能鬆綁？答案是不可能，因為來自政府的預算，如臺大占全年經費約40%，仍然要遵守政府部門的會計制度。

前述四項問題，延宕多年，如不能解決，將嚴重影響我國大學發展，特別是邁頂計畫。其實，觀察國立大學近年來在法人化的作為，嗣涔認為已具「實質法人化」內涵。只要再加把勁，讓組織、人事和會計真正鬆綁，無須大費周章修法，就能徹底解決所有問題。

二、國立大學實質法人化

過去以為，國立大學法人化要於法有據，須立法通過，取得形式法人化，惟再次修法並通過的機會不大。其實這些年來，我國已實際在推動法人化，只要在組織、財務、人事授予更多自主權，就可以達到實質法人化，無須立新法或修法。

大學組織是否可以鬆綁

依據現行大學法第14條的規定，大學基於學術自主得設立各種行政單位或召開各種會議，如臺大要成立一級單位，經校務會議通過即可，二級單位經行政會議通過即可。但是，大學法施行

細則第15條又規定其組織層級至多以二級為限。法律既已明文授權，卻於施行細則加以限制，此舉已逾越母法，應予刪除。建議教育部逕予修正，回歸母法規定，讓組織之設立真正落實由各大學自主。

大學人事是否可以鬆綁

依據大學法第14條第5項規定，國立大學得以契約進用職員，且正式職缺可以保留改為約用，大學用人已有彈性。在人事費方面，根據國立大學校院校務基金管理及監督辦法第9條規定，學校得以5項自籌收入及學雜費收入，支應編制內教師及研究人員本薪（年功薪）、加給以外之給與及編制外人員人事費；其支給標準，由學校定之。惟支應辦理該收入業務有績效之行政人員工作酬勞每月給與總額不超過其專業加給60%。簡言之，在人事任用上也大幅鬆綁，問題在於費用需自籌，因此建議凡是非政府撥款之收入，如：考試、辦活動等，均納入5項自籌收入，以擴充財源，如此才算完全鬆綁。

大學財務是否可以鬆綁

大學的收入來源主要有二，即公務預算和非公務預算。只要是來自政府的經費就必須遵守政府部門的會計制度，不可能鬆綁，即使形式法人化也不可能，因為這些錢是人民的納稅錢，政府負有監督之責，例如私立大學接受政府的補助經費，其使用也一樣要受規範，所以唯有從自籌經費鬆綁著手。根據校務基金管理條例，校務基金5項自籌收入之執行不受預算法、會計法、決算

法、審計法及相關法律之限制，但仍得受教育部監督。根本解決之道是將非政府撥款的自籌收入範疇擴大、並大幅鬆綁，此即實質法人化。這才是有利於大學的經營，也是提升學術水準與競爭力的關鍵。

三、校務基金設置條例法之建議

如前所述，公務預算理當遵循政府會計相關規定，非公務預算收入，為學校自行創造的收入，不應受政府會計法規的限制。因此建議修正校務基金設置條例法第6條，將收入概分為政府預算，和非政府預算收入。其中，非政府預算收入包含學雜費、推廣教育、建教合作、場地設備、受贈、投資和其他收入，為大學自行經營所獲得之收入，應授權大學自行運用，以鼓勵大學發展自有收入。

非政府預算收入之處理

再則，對於非政府預算收入之處理，應開放得投資於與校務發展、研究相關之公司與企業，不受預算法、會計法、決算法、審計法及相關法令之規定限制，才算真正落實財務自主。建議修正第7-1條之3。

大學永續基金之設立

基於國外百年以上大學均有充足的長期永續基金（Endowment），如美國前五名大學其每名學生平均的永續基金將近百萬美元，因此成為大學永續發展的基礎。所以，在擴大自有收入及實自主運用之餘，教育部可鼓勵各校在校務基金下設立“永續基金”，以長期投資收入為目標，只取孳息作為營運所需。因此建議修正第7-1條之4。對於具長期投資性質的Endowment，經教育部批准，不受投資金額不超過現金餘額10%之限制。

受贈收入之處理

大學受贈收入分為現金捐贈和實物捐贈。實物捐贈受最低稅負法規範，現金捐贈若有指定用途，則受採購法限制，均降低捐贈者捐贈國立大學之誘因。

根據最低稅負法，年收入超過六百萬者，須負擔20%的最低稅負，而且只有現金捐贈方得從所得額中扣除，實物捐贈不得扣除。而大筆捐贈者以捐贈公司股票居多，依目前條例，仍須負擔20%的稅負，若以股票賣出所得捐贈，也須公開申報，凡此均降低捐贈誘因，因此建議修正第10條之1：各校受贈之財產，除負有負擔者外，得逕以受贈學校為管理機關，教育部為主管機關，免依國有財產法第37條規定辦理，並排除所得基本稅額條例第12條第4款之適用。

此外，國內大型捐贈多自行興建大樓，再以實物捐贈給大學，如此免受採購法規範，且效率與品質也高。但最低稅負法實施以後，實物捐贈不得自收入中扣除，又降低捐贈誘因。因此建議修法如下：各校以受贈之現金辦理之採購，不受採購法限制。

四、結論

我國國立大學法人化討論多年，雖未立法，但在組織、人事的運用大部分已鬆綁，只要酌予修正大學法施行細則、校務基金設置條例，將非公務預算收入的範圍擴大，並免除其受政府會計相關法規限制，鼓勵大學發展自有收入，即可達到實質法人化，不必拘泥於形式法人化。如此不但能祛除多年來因形式法人化影響學術自主、員工權益之疑慮，也能避免籌款弱勢學校經營的困難。實質法人化可以一舉解決我國國立大學法人化延宕多年的問題。📌