

完善高教公共責任的政策法制

成群豪

華梵大學助理研究員

臺灣教育研究院社副秘書長

一、前言

目前我國仍未落實公教分途，大學是否為機關屬性的爭議仍在。依法，公私立大學俱是教育機關，大學仍須以機關身分遵行法令為行事基底，在依法行政前提下，本文將高教之公共責任理念分為「公共性」和「公益性」兩個範疇，先進行法規與政策檢視，繼而從實務層面盤點相關現象與問題，並提出相關建議。

司法院釋字 382 號（1995）指出：「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，...，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，...亦具有與機關相當之地位」。《行政程序法》（1999）規定各級各類行政機關必須確保「依法行政」之原則，其所稱行政機關，「係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織，而受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」，所以公私立大學都是教育行政機關，適用各級各類機關「依法行政」之基本原則。又，司法院釋字第 659 號（2009）說：「教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性」。綜此，大學校院從事教育事務須依法行政，且需具備高度公共性與強烈之公益性。

我國《大學法》（1993）中除了大學宗旨之一的「服務社會」，尚無明文觸及高等教育應具有公共責任的文字。在《私立學校法》（簡稱私校法）（1997）立法意旨中則載明為「促進私立學校多元健全發展，『提高其公共性』及自主性...」，同時因私校具有財團法人身分，《財團法人法》（2018）中也明示，「本法所稱財團法人，指以「從事公益為目的」，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人」，「違反財團法人設立許可條件之規定者應撤銷或廢止」，故私立大學校院依據財團法人法和私校法，必須具備「公益性」，並儘量提高其「公共性」。

二、法規與政策之檢視

大學具體落實公共責任仍須建立法制化之基礎，僅具宣示性的法制，近乎道德勸說。參酌歐洲高等教育部長會議發布的公報“Towards the European Higher Education Area”（2001），引用波隆那宣言（Bologna Declaration）將公共責任（public responsibility）含意解釋為政策法規（regulations），本文將高教機構需具備高度公

共性與強烈之公益性，立意歸納為高等教育的公共責任，並據此檢視現行教育法規。

（一）公共性

近年教育部對私立大學校院的財政支助逐年增加，主要針對學校的「辦學績效」及「政策配合」給予獎補助款（私立高級中等以上學校獎勵補助辦法，2015）透過「教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫」，連同專案性補助，對私校的經費補助，由 2014 年 225 億元成長至 2019 年的 263 億元（教育部即時新聞，2019）。檢視各私立大專校院（不含宗教研修學院）2020 學年的財務，直接來自政府機構的補助款，占學校總收入比率超過 20% 以上者計有 24 校，達整個私立大專校院總數 109 校的 22%（教育部大專校院校務資訊公開平臺）。私大既然有相當程度的收入來自於政府的公共撥款，且取得條件為私大教育需「配合政策」，故私立大學具有公共性質殆無疑義。

相對於只針對私大在法律層面強調應有公益性及公共性，公立大學根據《國立大學校院校務基金設置條例》（1999），明定校務基金之來源有「政府撥款」及「自籌收入」（包括政府科研補助或委託辦理之收入）兩種，前者屬政府循預算程序之公共撥款，後者雖為學校自籌收入，亦需進入校務基金管理系統，屬性定為政府特種基金，編製附屬單位預算；所以公立大學無論財源何屬，均必須遵循政府預決算、主計、審計及人事等相關法律，接受主管機關的直接管理，不能憑學校自籌收入之多寡認定公立大學可以減少其公共性；何況仰賴政府公共經費之撥款及補助達 5 成以上之國立校院比率，仍高達 52.94%，長期仍呈成長趨勢（王幼萍，2020），公立大學之公共性更為理所當然。

公立大學公共性體現於其財務治理的政府公共財務政策，私大除了機關性質，更直接訴求其財政收入的公共經費比率，公私立大學均獲得公共財政支持，當然應善盡公共責任。2018 年起教育部推動的「高教深耕計畫」，臚列出包括「提升高教公共性」等四大目標，這是高教政策層面一次以明文強調高教公共性的計畫。深耕計畫的提升高教公共性，內涵有「濟助弱勢學生就學、促進社會流動；調降生師比，改善專兼任教師比例；辦學資訊透明化、私大增設公益董事及私大董事會應投入教學資源」等項目。估不論其中的「調降生師比、改善專兼任教師比例」列為公共性之適格與否，此計畫以公共經費挹注公私立大學，雖有一部分採取普遍性原則，大部分仍然採用近年來盛行的競爭性經費運作機制，採取績效指標考管方式，給予考核通過的學校經費補助。這種讓各大學透過競爭取得績效指標來達成公共政策目標的做法，與高教公共責任的意義有無相左，值得探討。

以大學公共責任中之公共性而言，即使如高教深耕計畫的公共性目標，也迄

未進入高教法制體系，對大學而言，公共性的制度性保障顯然不足。

（二）公益性

《大學法》明定大學以「研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展」為宗旨，其中「服務社會」的直接文字意義庶幾接近一般公認的公益性質，因此可視為大學法中對大學需具備公益義務的法律宣示。

《私校法》規定，董事會、董事長、董事違反法令或捐助章程，或私校董事會因發生糾紛無法開會，教育部得命其限期改善，屆期不改善或改善無效，教育部得聲請法院於一定期間停止或解除學校法人董事長、部分或全體董事之職務，另在社會公正熱心教育人士中指定若干人推選董事「重組董事會」，這種重組的董事會，通常稱之為「公益董事會」（俞清埤，2016），但目前除了高教深耕計畫中，有在高教公共性制度面臚列「增加公益董事」措施，迄今尚未在法律層面明定此一正式名稱。故而私立大學公益董事會僅屬教育行政機關之權宜措施，從私大公益性運作功能來看，僅能稱為最低密度的公益監理舉措，並充滿權宜補救色彩。

《私校法》明定「公益監察人」制度，學校法人獲教育部之獎、補助總額達學校法人前一年度歲入總額 25% 以上或總額達新臺幣 1 億元以上，且其董事長、董事、監察人、所屬學校校長或其他主辦、經辦相關業務之人執行職務，有違反私校法或相關法令，致影響學校或學校法人正常運作者，教育部得加派社會公正人士充任該學校法人之「公益監察人」，並根據「學校財團法人公益監察人指派辦法」（2014）指派充任公益監察人。公益監察人應為學校法人與所設學校之最大利益，依法行使職權，保持超然獨立、公正態度及善盡保密義務。這是在私校法人或學校取得高額政府撥款卻違法亂紀情形下，公權力得介入規範董事會的補救措施。此乃對私校應從事公益目的之財團法人法採取的衡平原則，屬於私大公益性上的消極因應。

教育法制是教育政策合法性的呈現，然公私立大學均應具備公益性的文字敘述，未曾在教育相關法律中出現，現正運作中的高教深耕計畫雖揭示了高教公共性的目標，但依然採取經費引導，未見有關大學公益性的法制引導。下一步或應是進行大學公益性的法制化建構，將可以促進大學公益性的行動方案如大學定位、大學分類、大學聯盟等納入高教相關法制。

三、大學公共責任之現象與問題

基於權責分立，完善公共責任的條件應來自於完善的公共權力，亦即需具備

完善之政策法規。就此視角，再檢視握有政策權力的公共當局（public authorities），以期洞悉大學公共責任當前現象與問題。

（一）法制保障不足

公共性、公益性均屬於偏向價值認定的概念規範性（或價值性）之不確定法律概念，也是法律形式中的一種概括規定，從前節中的法律和政策分析，直接以大學的「公共性」、「公益性」列為法條表述者俱為宣示性條款，也包含了《大學法》。雖然《私校法》有針對私校董事會公益性，教育主管機關監理行為之消極因應與權宜補救措施，但徒法不足以自行，若公私立大學按照行政機關行政必須有明確之法律授權（即法律保留原則），大學公共責任，呈現如此低密度法律保留，顯然對於公共性和公益性的實踐有不周之虞，也是前節所述公共性、公益性的法制欠缺完備，制度性保障有所不足。

（二）欠缺政策論述

教育法制是教育政策合法性的呈現，立法不及者最低程度應訴諸政策，但觀察大學公共性和公益性的議題，當局長期欠缺政策論述，偶見學術界針對高教「公共性」的涵義及其內在屬性之研究性論述，則各有觀點，尚未形成社會共識，「公益性」則在高等教育「市場化」、「產業化」等新自由主義風潮驅動下，討論度顯得聊備一格，高教公共責任政策在前述法制要求和制度保障層面上幾屬空窗狀態，政策論述亦顯得薄弱。觀察教育主管當局施政慣性，多為「配合」政府政策，達成特定的計畫目標，未能形塑出全方位的高教整體發展願景，自然難將高等教育價值與教育哲學融入政策法制。大學公共責任即使在法制上尚未周延，仍應在政策論述上多所著墨。

（三）未能掌握時機

高等教育運行與國家社會和經濟發展密切相關，教育主管機關也會適時推出如高等教育白皮書、人才培育白皮書、以及各項教育政策白皮書等闡述當局的政策思維和措施，可惜未見高等教育公共責任白皮書。近年來少子化現象越演越烈，為數甚多的私大財務日形艱困，出現許多私大辦學上的違失，這次當局將私大退場政策以立法方式落實，但立法期程長達五年的《私立高級中等以上學校退場條例》（2022），仍將指標集中於學校財務與招生，並未見到大學公共責任的轉型空間，這使得有心藉由提升公共責任極力扭轉少子化不利態勢的私大難以走出困境，且喪失一次將公共責任和大學經營結合政策法制，讓私大脫胎換骨的機會。

（四）獨重競爭計畫

很長時間以來，教育當局都是以競爭性計畫經費引導大學，透過計畫指標要求大學達標，以完成特定的政策目標。大學長期習以為常，逐漸出現辦學價值和學校文化同質化，大學自我特色喪失，公共作用和公益理念不敵爭取競爭經費來得重要。多年來競爭性計畫趨勢未曾稍緩，大學的績效表現和評定被這些競爭性計畫綁架，致使大學校院出現富者愈富、貧者愈貧的「馬太效應」(Matthew effect)，且無論貧富學校都需仰望計畫經費，大學失去「話語權」。為了爭取獲得計畫經費，學校愈發喪失辦學自主性及發展自我特色的空間。高教政策制定者應從速改善長此以來競爭性計畫引導辦學所製造的高教不公義現象，否則高教公共責任徒托空談。

（五）出現公共壟斷

近期發布之《國家重點領域產學合作及人才培育創新條例》(簡稱產學創新條例)，僅特許國立大學設置半導體產業學院，且放寬會計四法、國有財產法、大學法、學位授予法、政府採購法、人事與薪資等相關規定(林健正，2021)。這個條例獨厚國立大學，事實上也非所有國立大學都具備參與國家重點領域研發的資源，結果不言而喻，特定資源還是會落入少數特許的「頂尖大學」，且易導致國立大學產學事項出現過度依賴產業化資源的現象，或產生「校中校」模式。至於以法律特許國立大學，甚至排除相關既有大學監理法規之適用，並將私大摒除在外的立法措施，不啻形成公共壟斷(public monopoly)(Sjur Bergan, 2009)，顯然有違大學之公共責任。

四、結論與建議

今(2022)年五月，聯合國教科文組織(UNESCO)舉辦了第三屆世界高等教育會議(WHEC, 2022)，主題是繪製高等教育藍圖，創建「可持續發展」(sustainable development)的未來，探討全球高等教育到2030年時在「公平和包容」的基礎上轉型的議題，提出為了「重新形塑高等教育，需要解決高教不平等(inequalities in higher education)」的呼籲(諄筆群，2022)。本文立意高等教育公共責任的公共性和公益性內涵，適可呼應前述公平和包容的全球高教轉型，進而建構公共正義的高教環境。

當前高教深耕計畫的目標觸及高教公共性的內涵，連同對大學社會責任的要求，其精神已符合全球高教發展轉型趨勢，也是我國高教政策和法制發展過程中，最明文且具體接近公共性內涵的一次。有感於此，本文以較微觀的層面檢視政策與法規，繼提出當前其中的現象與問題，提出以下建議：

1. 在爾後大學法修法時，將高教公共責任列為立法意旨之一，將公共性和公益性明定為大學辦學的理念和實踐，在大學法施行細則中具體賦予其內涵意義。
2. 除了宣示公共責任，尚應賦予公共性與公益性的具體定義，可透過政策聽證會、公聽會、公民團體對話等論述、溝通機制，建立堪為共識的操作準則。
3. 需體察高教經營環境變遷，適時推出高等教育公共責任白皮書政策文件，透過政策指導，期能將環境挑戰如少子化危機，轉化為大學強化公共責任的契機。
4. 公共當局不應該成為高等教育公共壟斷的源頭，應在合理而普遍的條件下提供公平的高等教育資源，並確保高等教育的公益性普遍涵蓋所有學門學科。
5. 應鼓勵公私立大學平等投入促進重點產業的產學研發，新設產業學院則朝向公益性財團法人設計，較能兼顧到公益性，且有助於提升高教公共正義。

參考文獻

- 王幼萍（2020）。國立大學校院校務基金運作之研析。立法院法制局。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=43801&pid=198639>
- 林健正（2021）。高教改革春雷驚蟄，守衛半導體護國神山群。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/3653342?page=1>
- 俞清埤（2016）。私校公益董事會面面觀。臺灣教育評論月刊，5(1)，79-80。取自 http://www.ater.org.tw/commentmonth5_01.html
- 教育部即時新聞（2019）。回應教改聯盟質疑公私教育資源分配說明。取自 https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=D0D721ACF8FDA249
- 教育部大專校院校務資訊公開平臺。財務類。取自 <https://udb.moe.edu.tw/udata/DetailReportList/%E8%B2%A1%E5%8B%99%E9%A1%9E/AccountingPrivateIncome/Index>
- 諄筆群（2022）。建構高教願景，當從解決高教不平等做起。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/4454233>
- Towards the European Higher Education Area. (2001). *Communiqué of the Meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague*. Retrieved

from <http://glotta.ntua.gr/posdep/BOLOGNA/decla-praga-eng.html>

- Sjur Bergan (2009). Higher education as a "public good and public responsibility": What does it mean? In Sjur Bergan, Rafael Guarga, Eva Egron Polak, José Dias Sobrinho, Rajesh Tandon, & Jandhyala B. G.Tilak (Eds.). *Public Responsibility for Higher Education* (pp.43-62). The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Retrieved from <https://rm.coe.int/the-public-responsibility-for-higher-education-and-research/168075ddd0>

