

民主治理與改革小組

建議報告書

中華民國 105 年 9 月 29 日

## 民主治理與改革小組 簡介

為廣徵各方對院內民主參與及組織運作之意見，以提供本院改革方向建議，並回應 105 年 4 月 18 日立法院教育及文化委員會決議，本院成立「中央研究院智財技轉迴避檢討委員會」、「中央研究院法務人員及法務工作檢討委員會」、「中央研究院行政工作檢討委員會」等委員會，邀請學者、專家共同研議，就如何強化自我監督、恢復社會信任等研提改革方案提出報告。

其中「中央研究院行政工作檢討委員會」更名為「民主治理與改革小組」，本小組定位為受院方委託的任務編組，一旦提出建議報告書，即終止作業，本小組已於 105 年 5 月 6 日、5 月 17 日、6 月 28 日、7 月 26 日、8 月 9 日、8 月 25 日、9 月 6 日、9 月 13 日召開 8 次會議，於 105 年 5 月 26 日及 7 月 21 日本院院務會議提出進度報告，並將完成之建議報告書於 105 年 9 月 29 日院務會議中報告，完成所賦予的任務。院方可循正式管道，考量本小組提出的建議內容之可行性後，循序付諸行動。茲就本小組定位、運作時程、成員及檢討主題分述如下：

**定位：**任務編組

**運作時程：**自 105 年 5 月至 9 月共 4 個月

**成員：**蕭新煌召集人(社會所)

林俊宏委員(生化所)、馬 徹委員(基因體中心)、郭佩宜委員(民族所)、張茂桂委員(社會所)、張谷銘委員(史語所)、陳建璋委員(生醫所)、陳儀深委員(近史所)、梁國淦委員(應科中心)、莊庭瑞委員(資訊所)、黃丞儀委員(法律所)、趙奕娣委員(化學所)、蔡友月委員(社會所)、蔡明璋委員(人社中心)(依姓氏筆畫排列)

**檢討主題及分組：**

項次	主題	分組
一	本院權力結構、治理架構之檢討	陳儀深委員 郭佩宜委員 馬 徹委員 黃丞儀委員 蔡明璋委員
二	院內現有委員會等民主參與機制功能之檢討 (以研究人員參與者為主)	莊庭瑞委員 梁國淦委員 陳建璋委員
三	健全與擴大公共參與院務之管道及效能	張谷銘委員 林俊宏委員 趙奕娣委員
四	建構院內研究人員自由結社友善環境	張茂桂委員 蔡友月委員

# 「民主治理與改革小組」報告

## 摘要

什麼樣的制度與架構符合現實需求，並有利於開創未來？什麼樣的平台與機制可以讓參與公共事務的動能流現，凝塑中研院應有的願景？追求學術的卓越，和研究人員參與院務的治理，是背道而馳還是相輔相成？以上各嚴肅課題，均涉及本院民主治理內涵與改革方向。

本小組受院方之託，就本院的民主治理的形式與內涵進行檢討，主要就在回答上述的問題。在部分院士質疑院長選舉合法性之前，少有院內同仁了解評議會的職權及評議員產生的方式，也少有同仁深思院士與中研院、研究同仁與院長選舉的關係；更少有同仁了解，本院在1928年成立，1935年評議會成立，1948年才有第一屆院士選舉，本院各研究所與研究員早於評議會及院士存在。因此評議會與院士會議對本院發展或曾有正面影響，但中研院可以沒有院士會議或評議會組織的存在，不可能沒有研究人員這個群體。同仁有妥適的管道參與院務，才可能打造最適宜之研究環境。

為促進同仁的公共參與及民主治理，我們歸納出以下四大課題及建議：

### 一、本院權力結構及治理架構

院務會議是本院現有最具有民主代表性的機構，應修訂本院組織法，賦予院務會議名實相當的地位，同時簡化評議會職權；選任評議員的機制應予檢討；院長選舉的機制應擴大研究人員的參與，不應僅由所長及主任在評議會中用投票的方式表示；各所所長（或中心主任）的遴選更應有研究同仁公開而深入的參與。

### 二、本院各類委員會的民主參與機制

本院委員會之民主參與精神，應予維持，但各委員會之組成方式可適當檢討；各委員會的議題和結論適時公布；賦予院務會議組成特別委員會的權限，此類委員會對院務會議而非院長負責。

### 三、參與院務的其他管道及效能

本院的願景由首長用文字與言語溝通形塑，並採用開放的形式邀請同仁集思廣益。重大院務即時公佈；首長定期與同仁（包括行政人員、助理及學生）雙向座談；成立線上參與的公共論壇；考慮讓週報轉型，聘用專任記者，增加報導的質量與面向；規劃跨所與跨學組同仁交流的機會；提供外籍同仁（學生）足夠的協助。

### 四、本院同仁自由結社的環境。

建立同仁結社的友善環境，在現有的康樂性社團之外，支持不同立場或想法的同仁，成立性質多元、目標良善的社團。

## 民主治理與改革小組

### 第一分組：本院權力結構及治理架構

成員：馬徹、陳儀深、郭佩宜、黃丞儀、蔡明璋

#### 一、 現狀說明

- (一) 依〈中央研究院組織法〉之規定，本院治理架構以院長為首長，以評議會為決策會議。評議會成員分為聘任評議員及當然評議員，其中聘任評議員由院士選舉產生。當然評議員包括院長、副院長及各所所長及中心主任等。
- (二) 院長依〈中央研究院組織法〉之規定，由本院評議會就院士中選舉候選人三人，呈請總統遴選並任命之。院長得連任一次，依〈中央研究院評議會會議規則〉，由評議會投票決定。
- (三) 院務會議僅於中研院組織法最後一條文提及，細節置於子法（〈中研院處務規程〉）第三章。對於院內重要大決策（如成立研究單位、組織法及組織規程修正）並無最終決定權，僅為初審，後續須提交評議會。
- (四) 院務會議當然代表為院本部行政主管（院長、3名副院長、秘書長、學諮總會執行秘書）、各所處中心代表，目前共約37人。選任代表15人，每分組5名，由各所處中心各推舉一名候選人，由該組研究人員以限制連記法（連記二人）投票選出。任期兩年，連選得連任一次。
- (五) 各所所長及中心主任產生方式，根據〈中央研究院研究所組織規程〉第三條，「其人選由院長委請各該研究所學術諮詢委員會（以下簡稱學諮會）或特派之聘任小組推薦二至四位候選人，再由院長徵詢所中助研究員、副研究員、研究員及特聘研究員之意見後聘任之。」

各所所長以及中心主任的選任方式各有不同：有些全權由院方指派之遴選小組決定候選人，後由院長私函徵詢研究人員個別意見；有些公開徵才，候選人與研究同仁會談、再進行投票，結果供遴選小組參考；有些在所務會議自行投票後名單送遴選小組及院長參考。各所分別以過去經驗及辦法推舉人選，可謂「一院多制」。

## 二、 問題診斷

(一) 關乎院內事務之單位設立、組織與興革事宜、組織法及各項組織規程修正，院務會議都僅能初審，並無最後決定權，尚須送評議會。相對而言，公立大學校務會議是校內民主治理最高會議，職權則包括各層級教學、研究單位之設立、變更、合併等（〈大學法〉16條）。

(二) 評議會的組成中，聘任評議員係由院士會議選出，由於院士並非皆為本院研究人員，甚且長年旅居國外，可能對於本院運作或重要議題並不熟悉。而召開評議會時，當然評議員們就相關議案均已在院務會議進行討論，導致欠缺重新討論的動力。此外，評議會也缺乏院內非主管職之研究人員代表參與。由評議會的組成來看，實宜扮演諮詢性角色，不宜擔負決策。主要決策機制應該由院務會議來承擔。

(三) 院長由評議會選出，固然有長久以來的歷史緣由，惟時空變遷，目前評議會缺乏院內非行政職之研究人員代表參與。

涉及院長連任投票時，所長（主任）為評議會當然委員，如其權力來源的基礎民主性不足（見第6點），也可能有權力關係不清的狀況。

(四) 研究人員選任代表在院務會議中的比例不及1/3，相對於〈大學法〉（15條）規定校務會議之中選任之教師代表人數不得少於全體會議人數1/2，顯然偏低。

- (五) 現行 院務會議代表選舉辦法 對人數較少之所處中心不利，選上機率較低。經調查，部分所處推舉院務會議代表方式並未經民主程序，而由所長 / 主任指派，實有違選任代表制度設計之初衷。
- (六) 所長/中心主任 的產生方式，現行規定設計為中央集權，由院方（通常為該組副院長）主導成立遴選小組，或交給所/中心學諮會，經過院長諮詢研究人員後，由院長擇聘。院方委請學諮會或另成立的遴選小組決定候選人的方式，在某些領域容易助長權力與資源壟斷，需有平衡設計。

本小組調查院內各所及中心的實際作法並加以比較，不難發現很多單位的所長（主任）選任過程不夠透明、常未能反映研究人員的意見、欠缺基層研究人員的參與。如此一來，所長（主任）的權力來源全是院長，自然是向院長負責，從而以所長（主任）為主要成員的院務會議自然缺少由下而上、具有民主精神之組織氣候。吾人建議之改革方向既然是要提高院務會議的權責，當然要與互相連動之所長產生程序一併改革。

### 三、 改革建議

- (一) 修正〈中央研究院組織法〉，簡化評議會職掌，以院務會議為主要決策機制，將院內事務與法規審議之決定權從評議會轉移到院務會議。（需修訂組織法 12 條、13 條、30 條）

配套修法：

將〈中央研究院處務規程〉所定院務會議相關規定，擇要移列〈中研院組織法〉，充實院務會議之決策權力。

修訂〈中央研究院研究所組織規程〉第二條所訂研究所籌備處成立程序，「經評議會通過」改為「經院務會議通過」。

- (二) 修正〈中央研究院組織法〉，院長候選人之選舉過程，選舉人應增加適度名額為院內非行政職之研究人員代表，使院長選舉納入更基層的聲音。

- (三) 修正〈中央研究院處務規程〉，提高院務會議之研究人員代表比例，加強民主程序，同時列入院內研究人員得列席旁聽之規定。

建議修訂**處務規程第 18 條**：選任之研究人員代表人數，比照大學法以至少 1/2 為原則，或漸進式提高，先增加到每組 7 人（總比例大於 1/3）。選任代表比例之提高，也會同步提高小所代表的當選機率。

建議修訂**處務規程 19 條**：選任辦法明定各所處中心「自行經民主程序推舉候選人一名」（增加「經民主程序」文字），以避免所長指派的狀況；同時增加開放組內各所處中心研究人員得自由報名成為選任代表候選人。

- (四) 關於所長（中心主任）之產生方式，本院應本著民主、公開的精神，制定各所處中心得以遵循的原則。包括：（一）各所要有明文規定的制度，不應因人而異、因時而異。（二）要有研究人員公開、集體表達意見的機制，不能只是私下、個別的徵詢意見。（三）允許以所務會議的方式推舉若干位新任所長候選人，供院長遴聘；若以成立遴選小組（委員會）的方式，則其成員應包含不同職級的研究人員。

建議修訂〈中央研究院研究所組織規程〉第三條，從現行由上而下的設計，朝符合上述原則的方向修改。

## 民主治理與改革小組

### 第二分組：院內現有委員會等民主參與機制之檢討

分組成員：梁國淦，陳建璋，莊庭瑞

#### 一、現狀說明

- (一)本院院務運作機制中，很重要的一環，是針對院內外各種事務成立專責委員會，以因應、議決各事務之處理方案。然基於本院治理架構之現狀，一切院務仍由院長親自決行。所以形式上多數委員會屬於諮議性質，實質上對決策的影響力視各委員會實際運作狀況而定。
- (二)本院成立之委員會中，有部分與同仁日常生活與工作之環境廣泛相關，更有攸關於同仁權益者。但亦有處理特殊事務，因而只與特定部分、或少數同仁相關，甚或只與院外相關而不涉及本院絕大部分同仁者。
- (三)本院院務治理之公正、公平、及民主程度，實植基於同仁們對院務運作的了解與關心。經由與各院務相關委員會的互動，形成民主參與的環境和風氣，是未來院務更為民主健全的基礎。在許多課題上，院方選擇組成委員會增加同仁參與以提升效益，是十分正面的做法。未來則可在此基礎上追求更高程度的民主參與、專業性、以及效率。

#### 二、問題診斷

- (一)目前本院對內或對外揭露各種委員會之運作情況的管道顯得不足。
1. 本院網站連結到院務相關委員會之路徑甚不明顯，較難尋得相關資料。
  2. 經由本院網站揭露之委員會數量為 31 個，有網頁連結者僅佔 18 個，其餘僅有名稱而無任何資訊。而 18 個有資訊之委員會中亦包含已過時之委員會以及院外組織。

3. 經委請秘書處徵詢各處室業務相關之委員會，所得結果共有 60 個委員會，大部分都沒有公開資料可供了解。並且，前述於本院網站揭露之院務相關委員會，以及已知存在但未於任何一處揭露、亦查無所屬業務行政單位者，計尚有 7 個（實際可能更多）。

(二) 根據已蒐集所得之委員會的章程顯示，大部分委員會之成員為院方指定，僅部分由各所處中心推舉。而各所處中心推舉代表之方式亦不清楚。普遍而言，存在徵求委員不易、被指派之委員亦缺乏就所參與委員會之課題與其他同仁充分溝通的動力等問題。

(三) 極少數委員會在其網頁公布相關資料及會議紀錄。絕大部分未進行適當的資料更新。普遍而言，各委員會委員也鮮少向其他同仁傳達委員會的討論內容。

(四) 目前已蒐集到之本院各委員會資料，摘要製表如附件，呈現各委員會所涉及之院務的類別，並簡述其成員產生機制。由於如前所述，形式上委員會皆屬諮議性質；又，僅有性騷擾申訴委員會在章程中說明委員及處理過程的匿名性，以及聘審委員會在章程中說明投票過程的保密性，故不另在表中整理匿名性及保密性等資訊。

(五) 附件顯示之資訊中之標示乃本小組主觀之判斷，且與委員會成員是否應公開身分或開放民主推舉代表等價值判斷無關。

### 三、改革建議

(一) 根據資料研判，全面公布院內成立之委員會列表，似無任何不妥。各委員會之組織章程及辦法等亦無不可公布之理由。全面公布以上資料，應有助於同仁甚至外界了解院務處理方式之全貌。

- (二)因慮及利害關係而需保密委員身分之委員會，理由或皆屬充分，但也應公開揭示保密之理由以徵公信。
- (三)根據當前資料研判，大部分委員會之會議紀錄，應可公布周知。部分委員會會議內容（如聘審相關、性別平等案件處理等）涉及個人隱私，固不宜逕行公布，但又攸關當事人權益，宜公開揭露諮詢及申訴管道。
- (四)部分委員會所轄事務直接與同仁權益相關（如宿舍申請分配、圖書採購建議等），建議考慮建立更公開的參預治理方式，如部分代表由公開推舉產生，以鼓勵熱心同仁直接襄助院務。
- (五)未來若考慮提升某些特定委員會的民主參與程度，建議可由院務會議授權成立之，並負責向院務會議報告、由院務會議討論議決其建議內容，以增加院長之決策的民主性、代表性。
- (六)建議成立一個關於院內事務的公開論壇。管理得宜的公共論壇，可以兼具類似地方政府 1999 電話之功能：由專門人員為投書者判斷應承接處理問題的單位並直接轉達，增加委員會及行政部門與同仁的溝通效率。

附件：院務相關委員會分析簡表

委員會	類別	相關處室	組成方式
本院行政、技術人員人事甄審委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	當然委員、指定委員及票選委員
本院研究人員、研究技術人員員額審議委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	當然委員及院長圈選委員
本院行政、技術人員考績委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	當然委員、指定委員及票選委員
本院學術研究績效評定委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	部分明定身分，部分由院長圈選
本院研究人員、研究技術人	人事聘任、	人事室	院長依業務單位陳核名單，圈選副院長為

員暨行政技術人員講學研究進修審核小組	考核、勞資關係		召集人及每學組 3 位名單
本院勞資會議	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	勞方代表：網路票選；資方代表：院長由主管中圈選
本院約聘僱人員預算員額審查委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	秘書長召集，當然及指定委員
本院特殊性約聘技術人員審核小組	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	副院長召集，當然及指定委員
本院院本部特殊性約聘技術人員審核小組	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	秘書長召集，當然及指定委員
本院院本部特殊技能助理甄審小組	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	秘書長召集，當然委員
本院院本部公開甄選約聘人員甄選小組	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	秘書長召集，當然委員
本院人事委員會	人事聘任、考核、勞資關係	人事室	副院長召集，當然委員
中央研究院院聘任資格審查委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	院長聘請
中央研究院生命科學組聘任資格審查委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	主管推薦，院長核定(有各單位初審)
中央研究院人文及社會科學組聘任資格審查委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	主管推薦，院長核定(有各單位初審)
中央研究院數理科學組聘任資格審查委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	主管推薦，院長核定(有各單位初審)
中央研究院特聘研究員名額審議委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	當然委員及聘請委員
中央研究院延聘顧問、客座專家及學者審核小組	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	當然委員
中央研究院研究技術人員聘審會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	院長聘請院內外委員(有各單位初審)
中央研究院新聘人員學術研究獎金審核委員會	人事聘任、考核、勞資關係	學術及儀器事務處	當然委員
聘任評議員提名委員會	人事聘任、	秘書處	未載於章程

	考核、勞資關係		
中央研究院申訴評議委員會	人事聘任、考核、勞資關係	秘書處	院長徵詢同仁意見聘任
本院數位典藏諮議委員會	圖書、出版、典藏	人事室	院長遴聘
本院生命科學圖書館委員會	圖書、出版、典藏	人事室	不明
中央研究院出版委員會	圖書、出版、典藏	學術及儀器事務處	當然委員及院長遴聘委員
研究發展成果管理委員會	圖書、出版、典藏	智財技轉處	院長指定副院長召集。院內外委員產生方式不明
週報編輯委員會	圖書、出版、典藏	秘書處	簽由秘書長遴聘
圖書(??)委員會	圖書、出版、典藏	不明	無資料
漢籍電子文獻協調委員會	圖書、出版、典藏	不明	無資料
嶺南美術館管理委員會	圖書、出版、典藏	總務處	由院長遴聘專業人士組成，當然委員三人，由歐豪年文化基金會秘書長與副秘書長以及本院總務處處長擔任。
國際研究生學程推動委員會	國際交流、國際生、公共關係	國際事務處	院內外當然委員、院內外聘任委員
中央研究院學術交流及合作委員會	國際交流、國際生、公共關係	國際事務處	院長聘任
中央研究院國際研究生宿舍管理委員會	國際交流、國際生、公共關係	國際事務處	當然委員及遴選委員
中央研究院科學教育推動委員會	國際交流、國際生、公共關係	秘書處	院長聘請院內外委員
本院資訊業務諮議委員會	資安、環安	資訊服務處	院長遴聘
本院資訊安全暨個人資料保護委員會	資安、環安	資訊服務處	當然委員及院長聘任委員
本院行政電腦推動委員會	資安、環安	資訊服務處	當然委員及院長聘任委員
本院院區環境規劃委員會	資安、環安	總務處	當然委員及院長遴聘院內外委員
本院環安衛管理委員會	資安、環安	總務處	當然委員及人文組推派委員
輻射防護管理委員會	資安、環安	不明	無資料
中央研究院貴重儀器設備管理委員會	貴重儀器與財產	學術及儀器事	院長指定

		務處	
中央研究院貴重儀器使用者委員會	貴重儀器與財產	學術及儀器事務處	同仁推薦，管委會主委遴選
本院珍貴動產不動產管理委員會	貴重儀器與財產	總務處	相關單位主管推薦，院長圈選聘任
人類研究倫理諮議委員會	研究倫理	學術及儀器事務處	當然委員
醫學研究倫理委員會	研究倫理	學術及儀器事務處	副院長召集推薦院內外委員(有比例)，院長聘任
人文社會科學研究倫理委員會	研究倫理	學術及儀器事務處	副院長召集推薦院內外委員(有比例)，院長聘任
中央研究院倫理委員會	研究倫理	學術及儀器事務處	徵詢同仁意見由院長聘任院內外委員(有比例)
台灣生物資料庫倫理委員會	研究倫理	學術及儀器事務處	本院聘任
中央研究院動物實驗管理小組	生物安全	學術及儀器事務處	院長任命
中央研究院生物安全會	生物安全	學術及儀器事務處	院長遴聘
本院轉殖植物實驗室管理委員會	生物安全	所方	無資料
本院性騷擾申訴處理調查委員會	性別、心理健康與休閒	人事室	院長指定
本院員工心理健康諮商輔導委員會	性別、心理健康與休閒	人事室	所處中心推薦，院長圈選
本院學術活動中心暨綜合體育館管理委員會	性別、心理健康與休閒	總務處	當然委員及院長遴聘委員
中央研究院廉政會報	預算、法規與廉政	政風室	當然委員
計畫與預算統合協調委員會	預算、法規與廉政	主計室	院長召集，當然及遴聘委員
中央研究院法規委員會	預算、法規與廉政	秘書處	院長指派副院長主委，當然及聘任委員
中央研究院法務人員與法務工作檢討委員會	預算、法規與廉政	秘書處	尚無設置要點，由召集人邀請委員
院士選舉籌備委員會	院長、院士遴選	秘書處	當然委員(正副院長及評議會執行長)、評議會推定委員
院長遴選委員會	院長、院士遴選	秘書處	評議員互推

本院胡適紀念研究講座審議委員會	其它	人事室	副院長召集，部分當然部分推薦核聘
本院明清研究推動委員會	其它	人事室	院長聘選
中央研究院藝文活動推動委員會	其它	秘書處	院本部及研究單位各推派代表。秘書長為主委
國家生技研究園區環境保護監督委員會	其它	總務處	推薦院內外委員
南部院區籌建規劃委員會	其它	總務處	當然委員 (視需要邀請研究人員代表)
跨領域科技研究大樓開發案環境影響評估監督委員會	其它	總務處	研究人員代表、社區代表、公正人士代表 (產生方式不明)
溫室管理委員會	其它	所方	無資料

## 民主治理與改革小組

### 第三分組：健全與擴大公共參與院務之管道及效能

分組成員：林俊宏、張谷銘、趙奕婷

#### 一、 現狀說明

(各所同仁參與院務之管道，有研究人員互選出任的院務會議代表；另有各種院級委員會，由各所或相關單位推派代表參加。前者已有第一分組研議；後者有第二分組研議)。

- (一)同仁可主動約定時間面見院長、副院長。每年院務會議成員召開一次前瞻會議，研討院方重大業務及方向規劃，研究人員選任代表也受邀參加。本院首頁上有「聯絡意見」及「助理意見」等信箱。
- (二)院內同仁掌握院內動態以及與總辦事處溝通的主要管道，為每週刊行一次之週報。此刊物院內外都有讀者。
- (三)歷任院長曾就重大事件寄電子郵件給全院同仁說明。院長就本院之定位與院內同仁公開座談。以往也有院長定期與研究人員、助理及研究生公開座談；院長或副院長曾輪流到各所與研究人員座談。若干院方規畫案(如生技園區)，內容於院方網頁公布。院方曾就 tenure 制度，南部院區等重大課題，召開研究人員之公聽會或說明會。少數院內外關注之重大事件，如生技園區規劃引發環保爭議，也曾由本院自由學社邀請立場不同之同仁及院外專家，召開公開之座談會。
- (四)本院「知識的饗宴」，原本的設計是跨學組同仁互相認識彼此，瞭解不同學組同仁學術的機會。過去曾有各所 open house 的活動，由生命及數理科學研究所開始，邀請其他所研究同仁參加，介紹其研究課題。院方也曾舉辦人文學組同仁聚餐，幫助跨所際學門人員交流。

## 二、 問題診斷

(一)上述機制中唯一固定進行，而有公開能見度者，為週報。週報之問題有四：

1. 定位：目前週報只是公開刊行的佈告欄，接受院方及各所、中心委託刊登之公告。另加讀者投書，研究天地。雖稱為「報」，並無任何 journalism 的意義。
2. 時效：一般同仁投稿，到刊出時至少有一週時間。對若干緊急事件的回應，緩不濟急。
3. 審稿：院方對於投書有可能因記者轉載而上報，偶有顧忌。有若干同仁投書未被接受刊登，對 censorship 有所怨言。
4. 閱讀普及率：刊物內容與訂閱／發送機制會相互影響。據私下訪查，同仁答案多為最近很少閱讀週報。

(二)前瞻會議的議題擬定，研究人員代表幾乎無法參與。

(三)院長與同仁定期就研究或學生事務之座談已停止。行政上的問題，承辦人員既無權改變或決定，又缺乏反應給院方首長的管道。先前院方對同仁主動發出說明信件的次數不多。即使訊息放上院方首頁，也未必用郵件或週報通知同仁。大部分同仁並不了解本院首頁上意見反應信箱的處理流程。目前本院並無網路平台可供同仁討論或詢問工作相關事務。

(四)學組副院長與同仁聚餐、各所 open house，因同仁參與意願有限，無法持續。「知識的饗宴」作為跨學組同仁互相了解的功能並未妥善傳達，目前已變成一般的科普演講。

(五)本院外籍研究同仁與學生日益增多。目前的溝通機制，照顧其需求，似乎仍有不足。

## 三、 改革建議

一個單位的組織文化與願景決定其成員參與公共事務的意願。領導階層希望中研院形塑的文化，不但要靠領導階層身體力行，也

需靠文字來傳遞給所有同仁。願景的形成可以透過領導階層的感召，也可透過集體智慧的凝聚，這些亦需要以文字與言語溝通來承載。

- (一)院務、行政事務與權益的溝通：院方重大院務透過寫信、座談，甚至公聽會即時與同仁溝通。院務或院區的重大規劃案及其他重要資訊即時在網頁或週報發布，並以電子郵件通知。首長與研究人員、行政人員、助理、學生定期就人事、會計、權益等公開座談，時間並可提早決定公布，方便同仁預留時間。
- (二)對於院務不同課題之集思廣益，除了首長座談之形式外，建議考慮採用 Open Space Technology (<http://openspaceworld.org/wp2/what-is/>)，以主動提議、志願參加、多組平行進行的方式呈現多元觀點與深入討論。對於重大事務，同仁可主動在院務會議或其他管道發起公聽會，並考慮訂定公聽會啟動辦法。
- (三)改進週報可以考慮幾個方向：
  1. 定位、時效與編排：週報可擔任傳遞院方願景的功能，可重新考量週報的定位。建議縮短截稿時間與發刊時間的間距。週報首頁提供當期要目。
  2. 週報之公共論壇：週報的審查的色彩降到最低。並提供院方、同仁規劃公共論壇之機會，邀請不同想法的同仁撰寫專題評論或辯論。
  3. 週報可考慮聘請專任的記者，負責編輯並主動發掘報導，增加報導之深度及廣度。目前研究天地由研究同仁直接提供稿件的方式，改由記者以淺近有趣的方式報導。
- (四)網路空間與論壇：為因應時效要求，週報可建立網頁，即時呈現重大訊息，主題並連結到本院首頁，並可提供相關的影音多媒體檔案。可考慮在網頁上設立生活訊息交換版面，由同仁提供訊息；各類生活訊息與同仁相關性高，增加此類基本服務，可增進社區意識，並提高週報閱讀率。同時提供網路公共論壇（請參見第二分組報告中之改革建議）。

(五) 規劃學組內跨所及跨學組同仁交流的機會。

(六) 增加（或強化）外籍研究同仁、行政人員、助理、學生反應意見之管道。並提供外籍同仁、學生足夠的生活甚至心理之協助。

## 民主治理與改革小組

### 第四分組：研究人員自由結社與相關問題

分組成員：張茂桂、蔡友月<sup>1</sup>

#### 一、現狀說明

- (一)本院聚集有全國學術人才近千名，不乏享譽國內外學者。歷來同仁參與不同社會公益活動與公民組織之情形普遍，尤以李前院長時代為盛，思維與實踐實力毋庸置疑；但近年來在院內除有以學術自由為宗旨之自由學社以外，鮮有其他以公共利益為宗旨之公民結社，導致批評者或有誤認本院為學術之象牙塔中，缺乏關心社會公共事物並對現實冷漠之情形。
- (二)本院成立有「中央研究院員工康樂活動促進委員會」（簡稱康樂會），服務全體員工同仁。其宗旨為「提倡正當娛樂，促進身心健康，及鼓舞工作士氣」。目前成立有球類、舞蹈與韻律、拳術氣功、合唱音樂、瑜珈、肚皮舞、宗教有關（佛學、禪、道、信望愛）等三十多個社團。康樂會依據行政院頒訂之「中央機關員工文康活動實施要點」成立，可自訂管理要點，並由各所處、中心所推舉之代表自治管理。
- (三)康樂會認可之文康團體，為本院各階層公開「承認」之群體，可依據「中央研究院體育館管理要點」享有微薄預算補助，但可定期租用體院館場地，亦可依據「中央研究院學術活動中心會議場地管理要點」租用活動中心會議室場地。康樂會團體並可公開舉辦擴及全院參與之大型活動。
- (四)相對於康樂會舉辦之多項文藝與康樂活動，其他以公共利益為宗旨之公民結社則受限於本院之公務機關特性，如有舉辦活動則均不為本院行政部門所正式承認，無法以社團名義借用任何公共空間，且連帶影響研究同仁態度，如在院內舉行公開之活動，或有遭受不友善對待之情事。

<sup>1</sup> 感謝法律所黃丞儀研究員評論指正。

## 二、問題診斷

自願公民結社活動，屬廣義之言論自由，為憲法保障之基本權利，亦為本院溯及胡適前院長等先賢時所好標榜。目前本院同仁參與公共事物為宗旨之自願公民結社之所以貧乏，相對於同仁的文康組織之蓬勃發展，此獨特現象實在突顯本院之內部之治理偏頗問題，應正視其成因並提出改正建議。

(一)起因於本院組織特性之內在緊張：

本院為國家最高學術機構，具有公務機構以及學術組織之雙重特性，二者之組織目標、運作邏輯以及問責方式皆有不同，容易衍生院務治理問題。而同仁自願公民結社之不發達，為此緊張關係之問題之一。

本院屬國家行政體系，反映於本院預算、組織、目標、運作、人員晉用等有關法律與法規命令，且本院主管並接受立法院、監察院機構之問責；而研究人員除另有法律規定之外，均受公務人員身分有關法律之規範。

2011年本院推動「研教與公務分軌」時，策略上以修訂「科技基本法」為主軸，強調學術競爭力以及知識經濟技轉，但是此項討論範圍因此受到侷限，並無法觸及學術自由全面問題，對公民自願結社與學術自由之關聯問題無著墨。

依據「科技基本法」中有關晉用、待遇、兼職等規定，本院以及研究人員可不必比照一般公務機關法規限制，但本院最終是否能和大學一致，均為大法官解釋第380號為「大學自治」之適用對象，享有「講學自由」之制度保障，以及本院研究人員是否能和大學教員一樣，同為大法官解釋第308號文所稱非適用於「公務員服務法」，尚有不確定之處。

本院上述之雙重組織特性，導致同仁之自由公民結社議題，不為本院行政部門承認、各階層迭有誤解之結構性問題。

(二) 現行研究人員如在本院進行公民自願結社，實踐言論自由空間可能涉及以下有關公務員及其他相關法律規定之限制：

1. 「公務員服務法」：

- (1) 該法第 4 條第 2 項規定「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話」。週知本院實務立場認為，上述規定中「有關職務」僅適用於「法定職務」，而非「任何與職務相關」之意，而本院研究人員之學術工作因無「法定職務」可言，因此並不適用此項規定。
- (2) 該法第 14-3 條規定，「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可，機關首長應經上級主管機關許可」。本院實務作法以為上述兼任工作，只要研究人員沒有違背學術研究，或有助於學術研究發展時，均從寬許可而不干預。
- (3) 該法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」通說認為該法對於公務員之定義採最廣義說，故本院聘任之研究人員依法應受此拘束。如此一來，對上述第 4 條 2 款，第 14—3 條，目前在實務上認定本院研究人員應「不適用」的見解，是否最終可以成立，仍有討論空間。
- (4) 另，研究人員於院內進行「公民自願結社」活動，是否可以主張比照大法官 308 號解釋（大學之教員不受公務人員法規範），同樣有不確定之處。

2. 「公務人員協會法」立法宗旨之不適用：

本院研究人員因為具仍有公務人員身分，故可選擇依照「公務人員協會法」，與行政人員共同籌組本院之「公務人員協會」，或加入全國公務人員協會；但公務員協會法協會之法定宗旨為「加強為民服務、提升工作效率，維護自身權利」等有關項目，並不能涵蓋以學術自由為主之言論與結社的實質議題，亦更不能涵蓋公民自願結社之多元可能，其主旨和此處「公民自願結社」之精神並不相符，故不能期待透過「公務員協會」之組織來推動例如學術公共化、言論與學

術自由等問題。

3. 「工會法」之排除：

現行「工會法」第4條規定，「教師得依本法組織及加入工會」，以及「各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定」。設若本院研究人員為公務人員，除可依上述「公務人員協會法」組織或參與「協會」以外，並無組織或參與工會之法定權利。

4. 「行政中立法」之限制：

基於公務機關之特性，本院研究人員在面對政黨競爭，選舉或者其他政治團體利益攸關時，行政主管之職務行為必需維持中立不偏頗，不得利用公家資源圖利特定政黨、政治團體等。至於一般研究人員則有參與政治相關團體，享有言論與結社自由的權利，唯不得於工作時間內進行。

5. 「人民團體法」屬普遍範圍，不適用本院特殊情形：

「人民團體法」對於不同類型人民團體，設立、名稱、會員、自治方式之規範屬全國通用之性質。一般而言，除非不向主管機關登記核定，否則將不能限制參與者僅為本院研究人員。是以，如選擇適用該法，正式向主管機關立案成立之自願公民團體，其範圍將擴及全國、直轄市或縣市行政區範圍，將超越本院治理標的範圍。

綜合歸納以上，具體而言：

(一) 涉及研究人員言論自由部分：對本院未擔任行政主管職位之研究人員，如發表「不代表機關或個人業務」之言論，實務上似已無限制，但法律保障不足。而擔任行政主管職位之研究人員，如發表有關法定職務之言論，確有適用公務員服務法第4條第2項之問題。

(二) 對本院未擔任行政主管職位之研究人員，於工作時間之外參加一般人民團體活動，目前無法律禁止，但如為兼任公益社團有關職務時，仍需要獲得機構或上級之核准。

- (三)未來全院公務人員如欲成立「公務員協會」可依法辦理，符合公務員資格之個別人員也可加入全國公務員協會，但協會之法定宗旨，尚不構成本院治理問題。
- (四)研究人員如欲於院內成立或參與自願公民團體，是否可能會涉及「公務員服務法」規定，是否應由上級主管或機構核准之問題，仍有不確定處。
- (五)「自由學社」僅為目前研究同仁進行公民結社之一種，並不能認定其為唯一，也不能認為其能充分代表本院多元優秀人才之想像與倡議。因此，面對本院可能之未來發展，建議以友善以及更寬廣之治理態度與法則。

綜合以上，本院研究人員之言論表達自由範圍，公民結社，仍因現行組織特性，相關法律環境之限制，有改善或調整之空間。建立主張學術自由，尊重自願公民結社的氛圍環境，將有助本院之跨所、跨學組之討論風氣，活潑學術發展，預期更可促進本院發揮其公共影響力以及突顯其公共價值。設有不尊重學術自由的學術機構，幾乎可確定將對學術社群人員的表達與結社自由也會進行管制或處罰，亦很難期待其能在關鍵時刻能善盡保障學術自由之任務。

### 三、改革建議

通認為學術自由依賴制度維護，故應以推動研教與公務制度分離之方式進行，唯學術自由也是一種風氣、文化，涉及社群的內在精神的提倡，影響學術成員之思想與胸襟的開放程度、追求知識突破以及尊重各種異見的能力。此種風氣精神，必需在學術社群的日常作息中去體現與實踐。院內各階層對於院區內研究同仁並無違背身為科研專業者疑慮下的自願公民結社所採取的立場態度，將反映出我們對於學術自由的重要性的看法及價值。

本院之雙重屬性，持續影響外部問責之形式、內部治理矛盾。在此屬性問題合理解決之前，本院同仁宜坦然面對，所謂學術自由而是一種公共價值與文明，非由保障學術權力或研究者利益出發，

更非獨立於外部條件而獨立存在。本院公共屬性觀瞻顯著，地位特殊，非一般大學法人屬性，對相關問題需要慎重對待，尤需內部不斷論辯與自我修正。

以下為建議事項，分短期與長期依序排列：

(一) 短期建議：

1. 公開宣示：

院長或其代表應於本院重要會議場合，宣示本院對於研究同仁成立自願公民團體之尊重，確定其為有助本院學術自由發展之功能，並以書函、週報報導等多種方式為之。其目的在組織環境中，建立重要之價值指引。

2. 空間開放：

(1) 本院應檢討「中央研究院學術活動中心會議場地管理要點」，以及「中央研究院體育館管理要點」，對本院自願公民結社採取更開放與友善之立場。

(2) 本院各種公共空間，不論室內室外，應對同仁社團，不論是否為康樂性質，有開放之合理與公平管道。

3. 建立通則：

(1) 依學術自由、自治精神，由結社團體共同訂定本院自願公民社團之自治辦法、登記辦法等，以低度管理、高度自治為原則。

(2) 初期試行期間，可由本院協助，成立工作小組或委員會，公開徵求同仁之主動參與，試擬本院公民結社之自治規範，未來同仁可依此規範向本院登記成立社團，與院方行政部門建立友善與合作之關係。

(二) 長期建議：

1. 繼續推動「研教與公務分離」之法制問題，尋求管道確認本院屬性，與大學、大學教師是否均享有講學（學術）自由之制度保障。

2. 檢討「公務員服務法」有關公務員言論自由以及兼職公益社團之有關規定，以及確認本院研究人員適用或不適用「公務員服務法」的範圍問題。