

南 華 大 學  
公共行政研究所  
碩士論文

我國大學校長職權之研究



指導教授：毛樹仁教授  
研究生：洪銓鍵

中華民國九十四年五月十八日

南 華 大 學  
公共行政與政策研究所  
碩 士 學 位 論 文

我國大學校長職權之探討

研究生：洪銓健

經考試合格特此證明

口試委員：許 竹

張子揚

毛樹松

指導教授：毛樹松

系主任(所長)：許雅慧

口考日期：中華民國九十四年六月一日

論文名稱：我國大學校長職權之研究

校（院）所組別：南華大學 公共行政與政策研究所 碩士班

畢業時間暨提要別：九十三年學年度 第二學期 碩士 學位論文提要

研究生：洪銓鍵

指導教授：毛樹仁 博士

論文內容提要：

民國八十三年立法院通過大學法修正案，對於擺脫教育部束縛、保障學術自由、建立校內民主機制及落實大學自治等，具有重大意義；然實施之後由於校園初行民主、法規制定精神仍有不同見解及條文有部分疏漏，在大學校園產生一些流弊及問題。

公立大學與私立大學在面對校園問題上不盡相同，公立大學校長主要須面對的是與學術主管間的協調，各學院甚或系所之派系衝突時有所聞；私立大學則著重在董事會與校長間之關係，以及董事會之健全情況。

本論文研究發現，在公立大學中，校園的流弊與問題除了法律的見解不明，主要在於學術主管間的派系衝突，校長本身較難主導及掌握主動權；私立大學方面，除了大學法及私立學校法部分條文衝突，一般焦點主要放在董事會之營運狀況，或是在條文中解釋私立大學校長及校務會議之矛盾地位，卻忽略私立大學校長與董事會之間並無想像中的衝突，而學術領域較少出現公立大學之派系，並不表示優於公立大學，私立大學校長之權力實應有所限制，而最近修訂中之大學法似有開倒車之可能，宜多注意。

關鍵字：學術自由、大學校長、董事會、大學法

**Title of Thesis: The Study of The University principal's authority.**

**Name of Institute: The Graduate Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University**

**Graduation Date: 2005**

**Degree Conferred: Master Degree**

**Name of Student: Hong, Chuan-Chein**  
( 洪銓鍵 )

**Advisor: Dr. Mao, Shuh-Ren**  
( 毛樹仁 博士 )

**Abstract:**

1994, Legislative Yuan through the University Law, regarding gets rid of the Ministry of Education to fetter, in the safeguard academic freedom, the establishment school the democratic mechanism and the realization university autonomous and so on, has the great significance; After however implementation because at the beginning of the campus the good democracy, the laws and regulations formulation spirit still had the different opinion and the article has a part of oversight, had some prevalent abuses and the question in the university campus.

The public university and the privately established university in face in the campus question isn't quite the same, public university principal mainly must face is and coordination between the academic manager's, various institutes even are when the clique conflict has heard; Privately established university then emphatically in between board of directors and principal relations, as well as board of directors perfect situation.

Present paper research discovery, in public university, campus prevalent abuse and question except legal opinion unclear, mainly lies in clique conflict between the academic manager's, principal itself is more difficult to lead and to grasp the initiative; The privately established university aspect, except the University Law and the Private School Law partial articles conflict, the general focal point mainly puts transport business of condition on the board of directors, perhaps in the article explained privately established university principal and the school serve contradiction of status the conference, actually neglects between privately established university principal and the board of directors and does not have in the imagination the conflict, but the sphere of learning comparatively little appears clique of the public university, certainly did not indicate surpasses the public university, authority of the privately established university principal is solid should have the limit, but recently revised the big research method to there seems to be possibility of the back-draft, suitably much paid attention.

**Key Words:** Academic freedom, University principal, Board of directors, University Law

# 目 錄

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第壹章、緒論.....                       | 1  |
| 第一節 研究動機與目的.....                  | 1  |
| 第二節、研究方法及研究範圍.....                | 3  |
| 第三節、論文結構安排.....                   | 3  |
| 第貳章、大學本質的回顧與探討.....               | 7  |
| 第一節、大學的歷史 - 西方大學起源的回顧.....        | 7  |
| 第二節、我國大學發展的演進 ( 1946-2005 ) ..... | 11 |
| 第三節、大學的精神.....                    | 14 |
| 一、學術自由之理念.....                    | 15 |
| 二、學術自由的限制.....                    | 20 |
| 第四節、大學自治之理念.....                  | 21 |
| 一、大學自治理念的探討.....                  | 21 |
| 二、我國大學自治的基礎.....                  | 22 |
| 第五節、大學校長宜具備之特質.....               | 25 |
| 第參章、公立大學校長職權之運作機制.....            | 27 |
| 第一節 公立大學校長及校務會議之職權.....           | 28 |
| 第二節 教授治校之涵義.....                  | 30 |
| 第三節 教授治校之爭議.....                  | 32 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第四節 修法後大學所面臨之挑戰.....           | 34 |
| 第五節 研究建議.....                  | 37 |
| 第肆章、私立大學校長職權之運作機制.....         | 41 |
| 第一節 私立大學校長之職權.....             | 41 |
| 第二節 董事會之職權.....                | 43 |
| 第三節 教育部之職權.....                | 47 |
| 第四節 私立大學校長與董事會制度之衝突.....       | 49 |
| 第五節 董事會與教育部之衝突.....            | 54 |
| 第六節 本章小結.....                  | 57 |
| 第伍章、結論與建議.....                 | 62 |
| 第一節 主要研究發現.....                | 62 |
| 一、公私立大學校長職權之比較.....            | 62 |
| 二、新修大學法及私立學校法草案對大學校長職權之比較..... | 64 |
| 第二節 結論與建議.....                 | 65 |
| 參考文獻.....                      | 70 |
| 附表一.....                       | 74 |

# 第壹章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

「大學法」自民國八十三年一月五日修正公布，對於保障學術自由、建立校內民主機制及落實大學自治等，具有重大意義。其中最重要的貢獻是打破教育部長期控制全臺灣的高等教育，以大學校長遴選的方式切斷教育部直接選派大學校長，斷絕與教育部最高的連結；自從各大學校長由各校自行遴選之後，各大學始可擺脫教育部的控制，自行決定各校的理念及發展方向，此實乃大學自治的第一步，也是最重要的一步。

各大學在舉行首次的校長遴選，由於急於擺脫教育部的控制；教育部也害怕各大學院校從此如脫疆野馬，將再也不受管理；再加上並無先前的經驗，因此於遴選之初曾造成學校與政府間短暫的緊張。歷經了幾次的風雨之後，各校總算能順利的自行進行校長遴選的運作。

在爭取到得來不易的成果之後，其發展卻沒有想像中的美好；或許因為制度上的疏漏，或許因為人性上的弱點，在大學法修定之後，產生了許多當初所料想不到的結果。一向被認為應該是全台灣最具民主素養的大學教授，在面對一個未曾有過的權力，所表現出來的不僅比一般百姓不如，更赤裸裸的表現出人性的貪婪、權力的欲望，一般的選舉惡風開始出現在原本純樸的大學校園，教授間開始結黨結派，形成派系爭伐，大學校長與校務會議間的定位與運作不明，導致校務運作的困難，大學的理念與追求卓越的精神徒然埋沒於這些枝微末節的小事之中。

從根本上，一所大學的價值在於學術上能獨立於任何事務之外，不受任何國家或私人以任何方式之限制，繼而研究高深學問，探求事物之真理，創造出對社會有益之貢獻，因此自有大學之始，學術自由便一直為大學之核心價值之一。民國八十三年「大學法」修正後，各大學大幅地在學術上擺脫政府的控制，教授們得以更自由、更盡情去追求高深學問。惟各大學雖的確從政府控制中獲得相當程度之解放，然對於新獲得自治權力之大學校長卻在某種程度上重蹈政府覆轍，於有意無意間侵害了學術。

觀諸這段歷史不免令人感到遺憾；除了對先前所追求之目標已經蕩然無存，以及對大學精神不傳的無奈之外；更令人不解的是：究竟大學校長擁有那些權力？能使身為知識份子最高地位的大學教授變得如此不堪。根據「大學法」第六條「大學置校長一人綜理校務。」第十三條、十五條召開校務及行政會議，以及主動和被動之聘任權(行政人員及學術主管)之外，並無明確規範校長之職權，而各大專院校之組織規程多為「本校置校長一人，綜理校務。」顯然是為給予大學校長更多的運作空間而特意不予明確規範。給予寬鬆的裁量餘地是必要的，因為校長一職處理的事務繁雜，又需兼顧治校理念，給予明確的法條訂定，反有礙校長治校之發展，不過觀察自「大學法」修訂後各校之情況，雖稱不上毫無進步，卻也沒有表現如之前所預期。

既然「大學法」及各校的組織規程皆無明文釐定校長之職權，那麼大學校長的職權又是什麼？欲回答這個問題，可能要先問一間大學需要什麼樣的校長？至此，我們就須回歸最根本的問題：理想中的大學是什麼？本文試圖從一間大學應具備那些條件，推演出大學需要具備何種資格的校長，了解大學校長在大學扮演何種角色，以對照現行法規所賦予大學校長之職權為何，進一步推論如何促進大學追求卓越。

## 第二節 研究方法及研究範圍

本文的研究範圍，在時間上是以台灣九〇年代初期到現在，亦即從一九九〇年到現在約十四年的期間；在空間上是以台灣為範圍；在內容主題上則以大學校長的產生變革及權力變化為主；文獻資料參考方面以各民間團體出版品、官方教育部的資料為主，輔以相關的研究論著、報章雜誌及期刊。

本文擬採文獻分析方法，輔以參與觀察。茲將實際包含的研究法說明如下：

文獻分析法，乃泛指一切可從各式各類檔案文件及研究成果獲得的文字資料，進行有意義、有系統的詮釋分析，亦即對於「紙上文獻」的蒐集和取舍的二度重構。由於前次修法前的社會運動已過，筆者非常遺憾未能躬逢其盛，以實際參與者的身份進行第一手的研究。不過此次社會運動的主要參與者乃以知識份子為主體，知識份子在社會運動上的資源及動員力量乃是「文字」的運用，以言論來批判或論述其運動訴求的合理性，因此從其「文字論述」上來尋找其內在的行動目的，應可幫助研究者更進一步掌握運動的內部深層意義及精神。故而先蒐集前次大學法修法之相關紀錄、文章、學術論文、及學術期刊，以了解修法的重要過程及相關沿革，找出關鍵性的改變或爭議，進一步比較修法不同點及其立論基礎，配合現今環境探討校長擴權所可能面臨之問題及背後所隱含之思維。

本文先試圖建構理想中的大學，從中探討大學所需之條件，進一步探討理想中的大學裡，校長所應扮演的角色，再以修法之理論基礎與精神，探討當前大學校園問題是否為前次修法之不足，亦或另有關鍵因素，再進行對照探討。

## 第三節 論文結構安排

本文之結構安排如下：

第一章緒論：為本文之研究動機、目的、以及採取的研究方法，說明本文將以何種方式、方法探討所欲研究之問題。

第二章主要針對大學歷史進行概述，試圖描繪出理想的大學，進而尋求一所大學的校長應具備那些特質及擁有那些職權。有具體雛型之大學起源於中古世紀，當時的大學主要是由教會所設立，探討的內容也以神學、哲學為主，儘管當時的大學受到教會的直接控制，不過也開啓大學中不可缺少的重要原則，那就是追求真理以及世界精神。在追求真理之下，學者有時候會必須探索或碰觸到當時社會之禁忌，輕則被命其終止研究，嚴重者甚至因此送了命，而真理的追求乃因此中斷，幸好在追求真理的信仰下，大學不斷與教會、國家對抗下，終於確立了學術自由此一重要精神；而世界精神乃確立了學術領域是不分國界、不分種族與性別，唯有不斷彼此討論，方能更接近真理。

隨著時間演進，大學也開始從超然於社會到走進社會為其貢獻，慢慢走向市場化之趨勢，大學有了明顯的改變，因為走入了社會、國家政策的改變、時代的潮流，各大學間彼此為求生存開始激烈競爭，為此，身為大學領導者的校長，其職權也從過去的學術領導，轉變為校園行政及負責大學存亡之類似經理人之角色；唯時代再如何改變、校長職權再如何不同於以往，保障並充分尊重學術自由乃是不變的。

第三章主要探討公立大學校長之運作機制。民國八十三年「大學法」修法後公立大學依照當時「教授治校」之理念，成功擺脫教育部的控制，得由各校自行發展，其中設立了校務會議此一單位，一來作為教授們參與校務之機會，二則可擔負起制衡監督校長之責任。可惜當時「教授治校」之理念被錯用，大學教授忽

然多了許多從事研究學問以外的事，伴隨而來的權力也讓不少教授迷失其中，忘了根本之本務；惡質選風、派系鬥爭始開始進入校園。各院系間，小者於自身系所中產生主流、非主流之區別，大者則於校務會議間爭取資源最大之獲得；而身為最高行政長官之校長一職，則成為眾人覬覦或極力拉攏之對象。可喜的是公立大學不論在制度上及學養上仍具一定水準，大小會議及人事選舉仍照「大學法」之精神，採由下而上民主方式決定。在此情況下，公立大學校長實際上受限於校務會議及其他會議，對於學術領域較無侵害之能力；有侵害之虞者，可能或許反倒是各系所之教授。

第四章主要針對私立大學校長之職權進行探討。在私人興學之理念下，私立大學於過去就比公立大學較不受政府影響，民國八十三年「大學法」修法後亦是受惠其中。私立大學並不像公立大學於「大學法」修正後產生許多校園亂象，主要原因在於下述兩點：第一為社會大眾對於私立大學所關注的在於私立大學中爆發出來的弊案；第二為私立大學本身的運作機制與公立大學不同，在運作上乃是由董事會主導，一般教授們參與的機會有限。故大體而言僅可說私立大學從政治的管制中獲得更多的自主，對於校園內部民主，則因為結構面及現實上的困難，較公立大學發展為弱。在此情況下，私立大學校長除執行董事會議決之事項外，於「私立學校法」中進一步獲得「董事會應尊重校長於校園內之行政權」，減少了董事會干預學術領域之機會，讓大學校園多些自主權，可惜未能替校園內部多帶來自治權。

第五章為結論。主要在於歸納先前研究在探討公私立大學校長在民國八十年「大學法」修訂後，在行政、學術上增強或縮減了那些職權，修法之後之亂象又與大學校長有何種關係，並放眼新修「大學法」及「私立學校法」草案，將對大學校長定位為何，作為主要之研究主題，經過文獻探討、資料分析等方式，歸納主要研究發現及結論，並據以提出改進之建議。

## 第貳章 大學本質的回顧與探討

### 第一節 大學的歷史－西方大學起源的回顧

我國大學的起源雖然可追溯到先秦時代，不過現代大學（University）的直接源頭則來自中古世紀的歐洲大學。中古大學以法國的巴黎大學、義大利的勃隆那為最早，或稱為中古大學之原型。上述二者皆是十二世紀出現，其他如英國的劍橋、牛津，義大利的薩里諾，德國的海德堡、科隆等，都是中古大學的佼佼者。

中古大學與宗教是分不開的，大學最早是寺院的型態，十三世紀則是教堂型態，之後才從宗教中逐漸解放。<sup>1</sup>回顧大學於中世紀在歐洲創建之初，似乎只有「知性的探究」是從古代承襲下來的僅有傳統，其他部分幾乎全都是新創的，但此卻是當時的大學共識。例如：大學是「合而為一」的學者的團體；質疑問難，各抒己見是大學裡學者們的本務；探究的主題均在神與宇宙之性質是否可透過人類的認知與批判來進行檢討，<sup>2</sup>因此其內容包羅萬象，亦全無學科之區分或界線；除此之外，各大學亦無大學與大學之間界線，因此當時的大學是全然超脫地區與國家、宗教與政治的藩籬，並確立了我們現在所謂的專業教育（Profession Education），如神學、法學、醫學才是大學的主體和本務，所謂文科只算是大學的預科。大學有了這般顯著而具體的共識，自然在大學的教育目標上，也就不會有多少爭議。公認培養教士、醫生和律師就是大學的目標。「知性探究」的傳統在神的大前提下，也順理成章的被專業教有所取代。

中古大學最值得一提的就是它的世界精神（Universal Spirits），十四世紀歐

---

<sup>1</sup> 金耀基，大學之理念，台北，時報文化出版社，頁 4。

<sup>2</sup> 盧增緒，「大學教育目標之爭議」，大學教育的理想，台北，師大書苑，頁 132。

洲在學問上有其一統性，它有一共通的語言(拉丁文)及共同的宗教(天主教)。教師和學生可以自由地雲遊四方，從勃隆那到巴黎，從巴黎到牛津，在同一個上帝的世界裡，某大學的學者可以受到另一國大學學者的款待，讀共同的書，討論共同的問題。這股世界精神雖然因為拉丁語的式微跟宗教的分裂而沉默，不過從十九世紀起又開始復甦，此時超國界的精神不再是以語言及宗教為表徵，而是科學（Scientific）的思想及共同的知識（Knowledge）性格。

在這股世界精神之下，什麼是大學？十九世紀英國學者紐曼（John H. Cardinal Newman）最先系統性地提出其專著「大學的理念」。他認為大學是一個提供博雅教育（Liberal Education），培育紳士的地方；大學最大的目的在「傳授」學問而不是「發展」知識。他曾說：「如果大學的目的在科學的與哲學的發明，那麼，我看不出為什麼大學應該有學生。」<sup>3</sup>他認為廣博的知識乃人類開啓心靈所必需，唯有透過廣博知識的理解與反省，方能淬勵其心靈，獲得心智上的自由。換句話說，大學的教育目標在心智上的充實與壯大，使其免於實用與專精的偏頗束縛。

其後的西班牙學者歐德嘉也在其著作「大學之任務」中，呼應了紐曼重教學的主張；他強調要面對現實，才能使接受文化薰陶後的學生，均能成為優秀的專業人員，千萬別迷戀烏托邦式的幻想，誤導學生為了成為偉大的科學家，而浪費時間在所謂的專精研究上。因此他認為大學教育的目標應該在培養正常的、深具文化素養的文化人，而非在培養突出的、具有獨特成就的科學家。<sup>4</sup>

這個觀念在十九世紀末期，被德國柏林大學所改變，在洪堡德（Von Humboldt）與阿爾托夫（Althoff）等人的革新下，標舉大學新理念就是以大學為

---

<sup>3</sup> 前揭註，頁 5。

<sup>4</sup> 前揭註，頁 139。

「研究中心」(Research)，教師的首要任務就是自由地從事於「創造性的學問」，而學生則應該至少在日益增大的「知識金廟」上放一塊磚石。<sup>5</sup>之後美國大學的先驅者佛蘭斯納(A. Flexner)則融合前二者的理念，認為教學與研究是同等重要的，大學之目的不只在發展知識，也在培育人才。佛蘭斯納更提出大學乃是一個「有機體」。他贊成大學應該探討「物理世界」、「社群世界」及「美藝世界」，但他反對大學成為社會的「服務站」，認為大學並非在訓練「實務人才」，也因此反對大學開設職業訓練之課程；他認為大學不應該是「象牙塔」，應該嚴肅和批判地把持一些長久的價值意識。

到了二次戰後，德國學者耶士培(Karl Jaspers)在希特勒政權瓦解，德國大學受創極深之際，發表了「大學理念」一書。該書開宗明義便明白揭示：大學乃學者們的社團，大學生則以追求真理為職志。因此，研究才是大學之本務，有鑑於當時希特勒政府限制學者研究、發表不利政府之文章，以及借用學者進行思想上的控制，導致真理不明，甚至社會遲滯不前，與追求真理之大學理念大相逕庭。其亦提倡：學術自由(Academy Freedom)乃大學之必要條件，學者們有傳播真理的自由，學生應能獨立思考，並能透過批判聆聽學者的講學，亦能為自己的思考與批判負責。這種強調研究的主張，正是早期洪堡德所規劃的大學之再生。

具體來說，耶士培在大學教育目標來看固以研究與追求真理為大學之第一要務，但真理亦需傳承，故教學亦不可或缺。所以不論研究或教學均不能僅限於事實與技術的接受，而應以培養全人(as a whole person)為導向。他認為真正的大學必須具備三個要素：其一是學術性的教學，二為科學與學術性的研究，三則是創造性的文化生活。<sup>6</sup>因此大學必須同時是專業教育、文化、與研究的中心，培養專業人員，教育全人與進行研究。耶士培相信組織的整體性，他了解知識的

---

<sup>5</sup> 前揭註，頁5。

<sup>6</sup> 同前註，頁7。

發展不能不靠分工，知識的深度不能不依賴學術的專精，他並不反對學術之專門化，但他強調知識應該有一整體性的存在，若將這三個要素任一孤立出來，則必破壞大學的知性的本質，其要素本身亦將因大學精神盡失而全然落空。

美國加州大學校長克爾（Clark Kerr）則生動而傳神的描述了現代的大學，當代的美國大學早已超出了德、英的模式，發展出了自我的性格。由於知識的爆炸及社會各業發展對知識之倚賴與需要，學術已與市場結合，成為「知識工業」（Knowledge Industry）之重地。大學越來越大，越來越複雜，它的成員已不限於傳統的教師，行政人員和學生，還包括了「非教師」的教學人員；組織已不止限於學院，還包括無數的研究中心等；它的活動也已不上限於研究、教學，還包括對外的諮詢，與國外的合作等，在數量、組織、成員、活動各方面，都與從前的大學大大的不同。他給今日的大學一個新的稱呼，即 **Multiversity**，因為在數量、組織、成員、活動各方面，不再是佛蘭斯納所說的「有機體」，不再具有統一性，而是一個具有高度多樣性的多元體。<sup>7</sup>

雖然在十九世紀大學就開始從社會的邊緣走向社會，但是大學並沒有真正從封閉和沈悶中走出來：一方面，高等教育規模的急劇擴大與政府財政撥款的相對削減形成了一尖銳的矛盾；另一方面，公立大學辦學效益低下，大量的教育資源得不到充分的開發與利用。因此直到八〇年代，加強高等教育的市場調節性，成為西方市場經濟國家高等教育改革的一個大方向。<sup>8</sup>

德國《世界報》發表一篇題為〈歐洲高等教育擴大自主權的趨勢〉的文章也指出，美國可能將是德國改革高等教育的榜樣，並認為把市場經濟原則運用於高

---

<sup>7</sup> 同前註，頁 10。

<sup>8</sup> 謝安邦，「市場化：大學的選擇與超越」，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較，台北，高等教育文化，頁 74。

等教育是一個發展方向。<sup>9</sup>克拉克(Burton Clark)亦於 1983 年所提出用以說明國家、市場、高等教育之關係的「協調三角」模式。他認為每個高等教育體系內，國家權威、學術寡頭及市場分列為三股影響各國高等教育形貌及發展方向的主要力量。國家權威所代表的是社會的集體意志；學術寡頭是由資深教授組成，其影響力來自知識及專業的權威；市場則是個別消費者的意願。<sup>10</sup>根據克拉克指出，不同國家的高等教育發展都各有各的偏向。若某些國家為提供大部分(甚至全部)高等教育經費，國家對於高等教育的控制便因而提升；反之，市場或非國家領域所扮演角色為主體的話，國家對於高等教育的影響便相對減弱。因此，非國家及市場力量正不斷注入大學領域，造成「三角關係」的重整。<sup>11</sup>

## 第二節 我國大學發展的演進（1946-2005）

國民政府遷台之初，除了民國三十五年曾經曇花一現，由台灣菁英創辦卻因二二八事件遭到勒令停辦的「延平學院」，台灣只有國立台灣大學、台灣省立工學院、台灣省立農學院和台灣省立師範學院等四所。

自民國四十三年起，為因應國家建設與經濟發展需要，台灣地區的大學教育乃急遽地擴展。到了民國五十年，大學院校已增加到十六所。然在民國六十一年為整頓私立學校，行政院以一紙行政命令暫緩私立學校籌設，並於民國六十三年制定「私立學校法」，加強對私校的管制，以致從民國六十五年到七十五年間，大學院校僅增加三所；此時期高等教育的需求量不高，且高等教育僅為少數菁英份子被允許加入。民國七十五年以後，由於政府的開放政策，大學教育開始呈現

---

<sup>9</sup> 陳列，市場經濟與高等教育，北京，人民教育出版社，頁 4。

<sup>10</sup> 戴曉霞，「全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析」，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較，台北，高等教育文化，頁 33。

<sup>11</sup> 莫家豪，「中、港、台高等教育市場化：起源與理解」，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較，台北，高等教育文化，頁 48。

大幅擴增，大學院校數量快速增加，到民國九十年已達 148 所，學校數成長了 3.5 倍，學生人數更增加了 3.88 倍(見表一)。

表一：中華民國大學概況統計

| 學年度 | 大學院校數 |    | 在學學生數 |       |        |         |
|-----|-------|----|-------|-------|--------|---------|
|     | 公立    | 私立 | 博士生   | 研究生   | 大學部    | 合計      |
| 65  | 13    | 12 | 363   | 4138  | 140857 | 145358  |
| 70  | 14    | 13 | 800   | 6555  | 158181 | 165536  |
| 75  | 15    | 13 | 2143  | 11294 | 184729 | 198166  |
| 80  | 28    | 22 | 5481  | 21306 | 253462 | 280249  |
| 85  | 37    | 30 | 9365  | 35508 | 337837 | 382710  |
| 88  | 46    | 59 | 12253 | 54980 | 470030 | 537263  |
| 89  | 50    | 77 | 13822 | 70039 | 564059 | 647920  |
| 90  | 57    | 78 | 15962 | 87251 | 677171 | 1107854 |

資料來源：中華民國大專院校概況統計，2001。

教育的主要目標中，其一在為國家培養各類人才。因此，教育與經濟建設人力需求的配合，乃為一般開發中國家及我國為解決各種人力問題所採行的基本政策。我國第一期人力發展計畫，於民國五十五年十月由行政院院會通過實施，是我國首次由政府訂定推動的綜合性人力計畫。此後配合每一期經建計畫的推展，都研訂有具體的人力發展計畫，各期人力計畫中有關大學教育所採取的措施，詳見附表。(附一)

民國四零年代，我國大學教育的發展主要是在做奠定基礎的工作，雖然此階段並已有人力計畫管制大學教育的成長，但在當時的政治情勢下，執政者為了鞏固統治權威，透過嚴密的「黨化教育」來掌握整個學術與文化的發展。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 林玉体，「一隻看得見的手—學術自由與政黨之運作」，二十一世紀我國高等教育的發展趨勢—體制、功能與學校組織，台北，師大書苑，頁 227。

民國五零年代以後，政府切合當時經濟情勢的需要，積極發展勞力密集工業，因此無法有效吸收大學教育所培養的高級專業人才，加上一些政治因素的影響而有人才外流的問題；人力綜合規劃作業也因而自此一階段開始，強調教育應與經濟發展密切配合。大學教育因此受人力計畫的管制，逐漸轉向以「就業市場人力需求」為導向發展。<sup>13</sup>

民國六零年代，由於勞力密集產業逐漸為鄰近的開發中國家所取代，因此政府開始將勞力密集工業轉為技術密集工業發展；為了吸收專業技術人才，並重視科技的研究發展，資訊科技的引進和推擴，大學教育所採取的主要措施，除了控制每年入學人數增加的比率，更進一步強化教育與經濟的密切配合及加強科技人才的培育。

民國七零年代，低廉的能源、勞力及能充分擴展的國際貿易市場等有利的條件已不再，因此大學教育除了強調配合國家整體建設所需各類高級人才的培育外，更以研究所教育列為主要的發展重點。此外，隨著民主改革與社會的逐漸自由開放，民間開始出現批評以政治、經濟為目的的大學教育政策。

民國八零年代，經濟發展已隨著科技的進步而產生新的型態，社會上要求民主（Democracy）與改革（Revolution）的呼聲不曾間斷，因此大學教育修改了「大學法」、「私立學校法」、「教師法」等高等教育法規，開放大學量的增加以及發展成人推廣教育。近幾年，資訊通信產業持續蓬勃發展，生化科技產業迅速崛起，電子商務規模加速擴大，資訊科技的發展，大幅改變了生產力提升、機會創新與財富創造的模式，在知識主導的市場經濟裡，也大幅改變了就業機會與工作報酬

---

<sup>13</sup> 羅文基，「近四十年來我國大學教育發展的回顧與檢討」，大學教育的理想，台北，師大書苑，頁 29。

的傳統結構，所以大學教育目標主要在於建立彈性學制，加強產學合作機制，縮短教育及企業需求差距，以及提升教育資源運用效能，加速推動國內大學校院資源整合。

在我國大學教育長期以來都是受到政治、經濟的考量而淪為附庸，無法如國外大學獨立自生，擁有自我的主體而發展出各自的特色，因此我國大學只能算是培養各類專業人才，對於追求真理、發展高深學問及養成獨立思考的人格養成這些大學應有的內涵無法充份發展。而民國七零年代末期至八零年代，當社會開始熱烈追求民主，大學也逐漸擺脫政治、經濟政策的束縛，開始慢慢有了獨立的人格朝各自的特色發展，實為關鍵，我國大學也因此稱得上「真正的大學」。

在這些理念演進的過程中，許多的價值、觀念是隨著時代而改變，甚至彼此間產生矛盾，我們從中找出各時代認為大學的核心價值：教學、研究、與社會間的關係。隨著時間的遷移、知識的發展，過去以講求知識的完整性已越來越困難，而培養紳士也越來越隨著知識的累進而遭受質疑，為求知識的更進一步發展，勢必更專精於某一領域，則又該如何與博通的知識平衡？另一個明顯的爭議則是大學應重研究還是教學？並重發展是否反而造成兩者皆輸的局面？又，面臨大量知識的現代，大學在負責傳授知識時，是否也應負起陶冶德性的工作？誠然大學主要發展及傳授知識，而博雅教育的價值精神亦相當重要，甚可說為從事研究之基礎，如何在今日大學中將二者並存顯然並不容易；大學既不能遺世獨立為「象牙塔」，也不該是社會的「服務站」或「職業訓練中心」。最後則是大學在自主與經濟效率下的兩難，在政府對大學的補助減少之下，如何更妥善運用經費又能維持學術上的獨立；因此，一所大學會如何發展，將端看這三個價值間如何取捨。

### 第三節 大學的精神

雖然大學的發展歷經了時空的演進而呈現多元的面貌，然而其最根本的精神在二戰後已基本確立，也就是學術自由。因此本節將透過對學術自由的辯證，進而來導出下節的核心：大學自治的理念。

## 一、學術自由之理念

爲什麼學者要有學術自由？爲什麼大學要有學術自由？就如同「自由」、「平等」、「民主」等觀念一般，「學術自由」的意義及內涵並不如我們想像般的清晰，。爲什麼我們應該接受「學者有學術自由」？爲什麼學者有「學術自由」應該是教育實際措施的一部分？一般簡單的說法有兩個：

第一，學術自由乃是學者的工作性質所必需的。學術工作者的研究成果往往會有可能挑戰社會大眾所持的既有觀念，亦有可能對社會既有觀念提出質疑，而結果常常是震撼人心的，或威脅社會既有的秩序，並改變大眾的生活。就因爲學術研究的成果有如此巨大的影響力，所以往往爲當權者所警誡，進而限制打壓之，反而阻礙了社會的進步發展，是以學者要有學術自由方能在工作上克盡職責。

第二，學者的學術自由相較於他人或機構之學術自由要重要許多。學者身爲知識的生產者，倘若沒有學術自由，又怎能將各種知識完整地傳授予他人？另外，學者的學術自由在現代民主社會中也較學術機構的獨立自主來的重。一般而言，學術機構的獨立自主並不能保障學術工作者的學術自由，這是因爲可能侵犯學者學術自由者應不止於政府或國家一端。

依照透納（J.Turner）給學術自由下的定義來看，學者的學術自由僅是單純的自由權。透納的定義是：大學教師或其他擔負類似工作的學者，在不受僱用機

關干涉、威脅的狀況下研究、教學及出版的權利。<sup>14</sup>這定義顯示了兩種意義，一是學者的學術自由在基本上是一種自由權，在性質上與言論自由、表達自由、意見自由、思想與討論自由是相同的。二是學者的學術自由的內容大致是教學、研究及出版方面的自由。

而奧希爾（A.O’Hear）和古德曼（A.Gutmann）並不反對學者的學術自由，包括教學、研究及出版方面的自由，但他們不同意學者的學術自由在基本性質上僅只是單純的自由權。<sup>15</sup>他們認為假如學者的學術自由僅只是一種自由權，那麼相對於學者的學術自由，他人或某些機構(如國家、政府、大學)有不干涉學者學術自由的義務；當學者在從事學術研究、教學及出版工作時，他應有充分的自由去選擇研究主題、表達其思想、發表其研究成果，他人不得以其所思所想及所言觸犯法規、社會成規、或社會共識為由，以法律手段干涉或禁止，立法者也不得以立法為工具來干涉學者的學術工作。須注意的是，假如學者的學術自由只是一種自由權，相對於學者的學術自由，他人或機構並沒有一項積極的義務來保障學者的學術自由。<sup>16</sup>依奧希爾和古德曼等學者的觀點，學術自由不應單單只是一種自由權，假如學術自由只是一種自由權，那麼學者的學術自由無法獲得確切周全的保障。因為他人或機構可以利用除法律之外的手段來威脅學者學術自由的行使，如此學者將只有學術自由之名而無學術自由之實。由此，學術自由應包含某種形式的工作保障。<sup>17</sup>

以大學言，沒有學術自由，就無法客觀從事學術研究，進而追求真理；同理可知，其亦將無法客觀融會知識體系、進行教學、培育人才。<sup>18</sup>就邏輯來說，假

---

<sup>14</sup> J.Turner, “The Price of Freedom”, Academic freedom and responsibilities, Milton Keynes: SRHE&OUP, p106.

<sup>15</sup> A. O’Hear, “Academic Freedom and the University”, Academic freedom and responsibilities, Milton Keynes: SRHE&OUP, p172~193.

<sup>16</sup> 但昭偉，「為什麼學者要有學術自由」，大學教育的理想，台北，師大書苑，頁 210。

<sup>17</sup> 同前註。

<sup>18</sup> 林清江，教育理念與教育發展，台北，五南出版社，頁 33。

如學者沒有教的自由，學生怎麼會有學的自由？即使學生有學的自由，他們的自由充其量也只是一種盲從，更遑論可能達到「大學法」第一條之宗旨：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。

我國現行「大學法」中第一條第二項明定「大學應受學術自由之保障」，「學術自由」僅出現於大學法之條文中，憲法並無明文規定。然而，我國憲法條款中卻有數項條款與學術保障有關，可解釋與延伸為對學術自由與自治權之保障；由此可知，「學術自由」亦應有受到我國憲法的保障。<sup>19</sup>確切而言，憲法第十一條規定「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」，即屬學術自由之明確保障。

根據制憲史料，在由國民政府提請制憲國民大會審議的中華民國憲法草案第一百四十四條中曾有「國家應普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術思想之自由，致力科學與藝術之發展」之規定。此一規定在制憲國民大會對憲法草案進行一讀會及二讀會時，均被加以保留，僅在條項及文字上修正為第一百五十四條；「國民受教育之機會，一律平等，其學術及思想之自由，國家應保障之。」然而，在三讀會進行憲法文字之整理與潤飾時，負責整理憲草條項文句的整理委員會由胡適代表報告整理結果，認為「因學術思想自由，在第二章第十一(即言論、講學、著作及出版之自由)、十三(即信仰宗教之自由)兩條已有規定，思想是包括言論學術著作之內，而且思想本身無法以法律保障」，所以然為應刪去重覆之文字，而提議將「其學術及思想之自由，國家應保障之」刪除。結果，因為議事規則規定「第三讀會應議決議案全體之可否」；又「第三讀會得為文字上之更正，除發現議案有相互牴觸外，不得為修正之動議。」以致該提議遂在無法修正之情形下通過，使得憲法上唯一明文保障學術及思想自由之規定遭到刪除。不過，若從制憲者之意思來看，他們是認為憲法第十一、十三條之

---

<sup>19</sup> 林世宗，「落實憲法保障大學學術自由與自治權」，大學法研討會論文集，台北，東吳大學法學院，頁 12。

規定，當然包括了學術自由在內。<sup>20</sup>

「言論、講學、著作及出版」均屬「學術」之主要事項，我國憲法第十一條規定雖指對「人民」而言，而「人民」理應包含大學學術機構與大學教授，因此憲法第十一條可視為對於學術自由之保障。司法院第 380 號釋憲文指出：「憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。」大學法第一條第二項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。」。而司法院第 450 號釋憲文亦明示：「大學自治屬於憲法第十一條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則，業經本院釋字第三八〇號解釋釋示在案。」。亦即而言，只要不違反法律規定之事實，原則上均應大學自主決定，無須經過教育部之事前同意，使大學能免於教育部之過度干涉。<sup>21</sup>

近年來，「學術自由」在民主政治、自由經濟、開放社會、多元文化的發展扮演重要的角色，再度受到各國的重視。特別是人權鼓吹者從教育的角度，把「學術自由」視為人權（Human Rights）的一部分後，各國關心人士開始仿效保障人權的模式，希望能透過類似聯合國人權宣言（Universal Declaration of Human Rights, 1948）的方式，把「學術自由」納入國際性的公約加以保障。所以，「利馬宣言」（The Lima Declaration）<sup>22</sup>中的「學術自由」就是指一特定公民、政治和社會權的整合體，如平等使用學術界、不被任意解職權（Work Right）、言論思

---

<sup>20</sup> 周志宏，「學術自由與大學自治」，大學之再生，台北，時報出版社，頁 222~223。

<sup>21</sup> 林時機，「大學法與大學監督」，大學改革與大學法，台北，正中書局，頁 228。

<sup>22</sup> 全名為(The Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education)。第一次草案由 Committee on Academic Solidarity and Cooperation, World Service 於一九八七年完成，後經三次之修正，得到 World University International General Assembly 於一九八八年九月在利馬通過。

想自由（Speech Freedom）、信仰自由、宗教自由、集會結社自由及展望免費高等教育（High Education）的社會教育權。<sup>23</sup>

從十九世紀以來，各國社會的發展似有一定的軌跡：那就是一個社會的高等教育，越有獨立自主的保障，受到越少政治上的干預；而「學術自由」越受到社會的尊重，那個社會的文化、學術之發展就越蓬勃，整個國家的政治、經濟、文化就越有一合理健全的發展。所以一個偉大的社會絕對與學術自由息息相關，因為有了它，一個社會的人力及創造力才能釋放出來。而大學也必須在自由環境之中，其優秀的教學與研究方能發揮，使得社會的是非公義能釐清。固學術自由與其說是為學術團體而存在，不如說是為了整體社會的福祉（Whole Social Welfare）而存在。<sup>24</sup>

學術自由有時指個人所享有的權利，有時係指制度所賦予的權利。前者稱為個人（individual）的學術自由，後者則稱為制度（institution）的學術自由。事實上，二者是一體的兩面。若無制度的學術自由，大學的教學與研究普遍受到外力的不當干預，個人的學術自由自然就沒有保障。同樣的，若無充分的個人學術自由，制度化學術自由所要達成的目標，便無法實現徹底實現。<sup>25</sup>大學的「學術自由」是大學的生命，也是大學存在的條件；所以一所大學受到政治的干預，大學的功能就無法發揮而失去作用。

因此，學術自由不僅具有崇高的理念，更應成為探究真理之保障。「大學法」第四條、第八條、第十一條、第二十二條、第二十三條及「私立學校法」第三條

---

<sup>23</sup> 張世忠，「論言論自由權之保障—以台大哲學系事件為例」，東吳大學政治學研究所碩士論文，頁 159。

<sup>24</sup> 林俊義，「學術自由與大學自主的困境」，台灣民主的曲折歷程，台北，師大書苑，頁 200。

<sup>25</sup> 林清江，教育理念與教育發展，台北，五南出版社，頁 33。

前段均定有大學應受國家監督之意旨，惟教育主管機關依法行使其行政監督權之際，應避免涉入前述受學術自由保障之事項。

## 二、學術自由的限制（limit）

學術自由的相對概念就是學術自由的限制。我們可藉由學術自由的內涵分析來彰顯其限制之所在。近年來對學術自由之闡釋較有體系的如德國漢堡大學的教授 Pull Kirchhof，<sup>26</sup>他在漢堡大學建校六百週年發表的紀念文中指出，學術自由具有以下內涵：

（1）學術是有計畫的、方法的、不受駕馭、嚴謹的對知識的探究與傳播。因此學術自由是經過大腦深思（deeply think）的自由，而非愚蠢的自由。

（2）學術自由是共同聯絡而非孤獨的自由，學者可以對思想、行為、環境產生影響，但只有在強調對其他人同樣尊重時，學術自由才會受到尊重。因此過分強調個人自由並非學術自由。在研究使用的方法上，應著重於教學、研究成果對大眾的影響，學者需傳播知識與分享知識才享有學術自由。此外學者雖可追求知識的自由，但無權危害環境、或造成他人的負荷。學者不能以學術自由作為獲取知識、增加別人負荷的合理化藉口。

（3）學術自由是自主的，非閉關自守式的自由。學者的行為可以自我決定並對其行為負責，但基本上仍受到其所處政治的、文化的以及地緣的環境發展條件之影響。

---

<sup>26</sup> 董保城，大學運作與學術自由、大學自治之研究，台北，教育部，頁 23。

(4) 學術自由是防禦性及可請求給付的基本權利 (Fundamental Rights) , 應保證個人不受國家影響下的活動自如。國家應對學術的支援提供必要的協助, 且學術自由應防止國家之侵害。

從上述的學術自由之分析可以看出學術自由並非漫無標準和尺度的自由, 而有其條件的限制, 學者更進一步指出學術自由的限制有三: 不能侵犯人權 (human rights) 、不能違背事實與真理 (Fact & Truth) 以及不能違反專業或學術規範 (Academy rules) 。<sup>27</sup> 學術自由並非不可限制, 但保障學術自由之目的是希望能提升學術水準, 而學術發展以追求真理為唯一目標, 而真理往往非今日的觀點所能認同, 其正確性需待他日方能驗證之。所以, 對於學術自由應給予最大的容忍與尊重 (tolerance & respect) 。

## 第四節 大學自治之理念

### 一、大學自治理念的探討

上述對學術自由之理念的探討, 其意義在於突顯學術乃人類思想之結晶, 進步之動力。而學術事物的本質, 不論是學術研究或課堂講學, 均屬人類內在思想或精神活動的一種表現, 因此本身就含有極高的自律性; 若人之內在精神活動, 受到他人或公權力的壓抑與干涉, 無法自由形成, 從事各種活動, 則其將難以成為有自由意志 (Free Will) 而能獨立自主、自決的主體。<sup>28</sup> 換言之, 此即意謂對於研究與講學之進行, 研究者與講學者有權自我決定其方法與內容, 並且以自我

---

<sup>27</sup> 黃炳煌, 「二十一世紀我國高等教育之展望」, 二十一世紀我國高等教育的發展趨勢—體制、功能與學校組織, 台北, 師大書苑, 頁 534。

<sup>28</sup> 周志宏, 「學術自由與大學自治」, 大學之再生, 台北, 時報出版社, 頁 109。

負責之態度從事這方面的活動。<sup>29</sup>而自我決定、自我負責，就是自治基本精神之所在。因此大學何以必須自治，乃是來自於其內部事務之自律性使然。此種自律性，使得大學對於學術事務，必須享有自我決定，不受不當干預的權力。

相對的，如果國家對於學術事務過度進行管制，對於學術發展之能量與方向，將可能造成負面之影響。所以學術自由乃保障「基於學術的自律性所產生的各種程序、行為及決定。」因此，基於學術事務之自律性而構成大學自治之必要。學術事務之自律性要求，一方面構成大學自治之必要，另一方面也同時構成大學自治之範疇以及國家立法與行政干預及監督之界限。換言之，自治的要求乃在於自律性之必要，因此大學內部事務若不存在自律性之特質者，便不能成為自治之事務。故大學自治的範圍，決定在學術自由保護範圍的控制上。

## 二、我國大學自治的基礎

我國對大學自治乃建立於憲法第十一條保障學術自由之上。大法官釋字第380號解釋開端即說明：「憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障。就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學法第一條第二項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。大學課程如何訂定，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。」此號解釋乃是針對教育部於「大學法施行細則」第二十三條第一項規定：「大學各學系修讀學士學位學生應修學分，分各大學共同必修科目、各學系專業（門）必修科目與選修科目，各大學共同必修科目及各學系專業（門）必修科目不及格者不得畢業。」第三項規定：「各大學

---

<sup>29</sup> 李建良，「大學自治與法治國家--再探「二一退學制度」的相關法律問題」，月旦法學，台北，元照出版社，頁39。

共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之。」大學課程自主權限，為大學自治最為重要之一環，然該施行細則竟以行政干預之手段，剝奪大學之課程自主權。該當規定，除嚴重逾越「大學法」母法之委任立法授權範圍外，更明顯抵觸憲法中有關講學自由規定及學術自由精神。

其解釋理由書更直指「教育主管機關對大學之監督，應有法律之授權，且法律本身亦須符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。」「按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由... 研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。」

易言之：第 380 號解釋明確指出為確保學術自由而需有制度性保障，要落實學術自由需建立在大學能自治；而大學自治的範圍則根據學術自由所需予以具體化，舉凡研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表等關於研究方面外，課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由、大學內部組織、教師聘任、資格評量以及學生自治等亦在保障之列。

大法官釋字第 380 號解釋在釋字第 450 號獲得進一步的闡述；該解釋文乃針對「大學法」於第一條第二項中規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」此一條文已明確宣示大學為學術自由基本權之權利主體，並已表明「大學自治」為此一基本權具體落實之制度性保障。但「大學法」於第十一條第一項強制規定各大學不論其性質為何一律應設置教務處等九個單位，固然大學之自治權範圍由法律定之，然依據憲法第二十三條之規定，立法機

關對於自由權之限制亦不得逾越必要之程度。因此大學法於第十一條第一項及施行細則第九條第三項是否與憲法第二十三條及十一條相牴觸。

該解釋文進一步強調「大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。各大學如依其自主之決策認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要者，自得設置與課程相關之單位，並依法聘任適當之教學人員。」即使已有法律的明文授權，大法官仍認為「此一強制性規定，有違憲法保障大學自治之意旨。」唯立法者並非全無介入大學內部組織的餘地，解釋理由書亦概略地指出「國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構。」大學法第十一條第一項第一款至第四款所列教務處、學生事務處、總務處、圖書館為支援大學教學及研究所必要，第七款至第九款之秘書室、人事室、會計室為協助大學行政之輔助單位，「該法定為大學應設之內部組織，與憲法保障大學自治之意旨尚無牴觸。」可見是否允許立法強制規定大學內部組織，關鍵並非有否法源依據，而是在於是否違反憲法所保障的大學自治之意旨。強化了對於大學自治免於立法機關侵害之保障。

對於憲法保障大學自治而言，大法官釋字第 462 號解釋是特別的。它是針對教師升等的辦法及救濟管道之釋疑。該解釋除對於教師訴願權作出「人民有訴願及訴訟之權，憲法第十六條定有明文。此項權利，並不因其身分而受影響。」「受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。」之解釋外，更在文中強調「教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。」

故各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委

員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷。」明白闡明對學術自由之限制，在於不能違反專業或學術規範，即便是大學內部組織之決議，只要是違反學術自由，建立在其之基礎的大學自治仍不能僭越學術自由而侵害之。

大學自治之憲法上根據為學術自由的組織保障功能，其同時因此取得憲法位階之地位。故大學自治已非單純理念之偏好，而被認定為受憲法保障的學術自由的客觀法規範面向之一，屬規範性的要求。據此，大學即為大學自治的權利主體，在自治權限所及的範圍，不受上級教育行政機關指揮監督，而得藉由自己的機關自主負責地完成任務。然而如前所述，大學自治作為學術自由之制度性保障，其根本目的在保護及促進研究者的學術自由，質言之，是在使各學術自由基本權能遂行其研究與講學之學術自由基本權利。由此可知，大學自治所及範圍，必需與學術自由此項權利相關的事務，始為自治概念所及。故為落實自治應賦予大學何等權限，諸如立法權、行政權、財政權及人事權等，宜遵行學術自由之精神及憲法第十一條之原則。

## 第五節 大學校長宜具備之特質

中古世紀時的大學，由於當時幾乎由教會所創辦，其主要目的亦是為宗教服務，因此皆由各地區之神父所管理，而神父之職責為訂定研究之主題、審核研究的內容及限制研究之極限。儘管當時的大學受到教會的直接控制，不過也開啓大學中不可缺少的重要原則，那就是追求真理以及世界精神。在追求真理之下，學者有時候會必須探索或碰觸到當時社會之禁忌，輕則被命其終止研究，嚴重者甚至因此送了命，而真理的追求乃因此中斷，幸好在追求真理的信仰下，大學不斷與教會、國家對抗下，終於確立了學術自由此一重要精神；而世界精神乃確立了

學術領域是不分國界、不分種族與性別，唯有不斷彼此討論，方能更接近真理。

隨著時間演進，大學也開始從超然於社會到走進社會為其貢獻，慢慢走向市場化之趨勢，大學有了明顯的改變，因為走入了社會、國家政策的改變、時代的潮流，各大學間彼此為求生存開始激烈競爭，為此，身為大學領導者的校長，其職權也從過去的學術領導，轉變為校園行政及負責大學存亡之類似經理人之角色；唯時代再如何改變、校長職權再如何不同於以往，保障並充分尊重學術自由乃是不變的。

一所偉大的大學，在時間的洪流下仍然屹立不搖的原因在於對學術真理的追求、容忍不同學說意見並相互討論，並以為知識之金字塔放上一塊磚石為目標，並將所得之知識貢獻於社會；而其中大學之校風乃為觀察一所大學之指標，因此能帶領校風的校園領導人——校長便占有舉足輕重之地位。盡管隨著時間的變化，大學的發展已與過去大不相同，彼此競爭激烈，與商業越走越近，大學校長之職權已不僅是學術領導，對於行政之專業要求越來越高，越來越像專業經理人；不管大學再如何演進，都必須堅持學術自由之理念，否則大學將不再是大學，而這也是一位大學校長所須具備的最基本之要求。

## 第參章 公立大學校長職權之運作機制

自民國三十四年政府播遷來台後，教育目的在強調「戡亂建國教育」，著重民族精神之培育。加之國家內有 228 事變後國家統治的不安因子、外有國際冷戰和中共進逼的威脅，此時國家施政重點處處以國家安全為第一要務，政治行政權力滲透至社會各部門，教育目標當然也受到國家行政權力的控制，<sup>30</sup>因此國內大學校長皆由政府指派。

我國公立大學向來受到教育部之管制，其手段除有「大學法」制度性規範，亦包括大學財務預算之審核權及指派大學校長之人事權。大學校長掌握全校行政、人事權，並負有規劃校務發展方向之權責，然大學校長乃由教育部官派，於行政事務上唯教育部是瞻，而重大校務發展計劃更是聽命於教育部之政策。在教育部保守的教育政策之下，國內大學顯得活力不足，欲求自主發展而不可得。

以國家安全為考量直接控制大學此一政策可以討論，但是對於大學學術追求發展卻是嚴重的阻礙：政府在各大學設立人二室，專門考核教職員的「忠誠度」；教育部亦於各大學設立軍訓處，灌輸學生意識形態及糾舉「思想不純」之學生。人二室之考績影響教師解聘及續聘與否至關重大，教師惟恐教職不保，於教學研究上不敢違逆政府之政策或意識，學術空間自然受到限制，學術議題不敢公然發表及討論，思想又須臣服於單一價值，毫無學術上的激盪，更遑論創發一套新的知識。學生則由於教師教學上受制，無法得到不同新知的激盪及啟發；課後又有教官的督導，學生成為由大學工廠生產出的高級人力機器。

隨著經濟的立足與起飛、社會秩序逐步穩定、和國際上民主化的潮流，政府

---

<sup>30</sup> 紀金山，師資培育制度變革的社會學分析，嘉義縣，南華大學教育社會學研究所，頁 53。

威權體制遭受合法性危機，遂逐步放寬控制。因此自民國七十六年起台大學生「自由之愛」團體赴立法院請願，請願修改大學法以達成大學自治、校園民主之理念，首開要求修改大學法之先；而諾貝爾獎得主李遠哲博士歸國一席「教授治校」之談論更全面引爆大學改革之風潮，要求修改大學法之聲浪自此不息，終於導致新「大學法」在民國八十三年一月五日修正後公布。

此次大學法修法的立論基礎是大學爲了發展知識、培育人才，必須自主獨立於任何政府部門之外，學術不受立法或行政上的干擾，教授在自主的學術空間中才能盡情發揮研究，在自由的學術之下，不同的議題、論點才能彼此激盪，藉由不斷地討論研究，知識才得以進一步累積發展。爲此，台灣的大學若要追求卓越，成爲頂尖的學術殿堂，則第一步必定是擺脫政府的直接控制，爭取獨立自主之地位。因此須打破「全台灣只有一所教育部大學」之譏，將大學校長官派改爲由各校遴選；以使教育部掌控大學校長，而大學校長控制校內各行政、學術主管如此「一條鞭」之連索切斷，是爲大學自主的第一步及重要的一步。

基於「教授治校」之理念，大學校長之外設置校務會議：一方面提供教授參與校務之管道，以達此次修法之民主精神；一方面則制衡大學校長，防止大學校長在切斷教育部掌握之後，因權力過大而有濫權危害學術自由疑慮。同時亦於大學設立教評會，有關大學教授解聘、停聘及不續聘皆須經由教評會討論處理，以保障大學教授職位不會受到任何非學術上的壓力干擾，確保學術之自由不會受到破壞。而大學校長遴選更是基於相信大學教授乃全國最具民主素養的假設下，各大學可視自己的需要及發展方向進行遴選，確保大學獨立地位及學術自由，對於大學校長權責亦可作劃分。

## 第一節 公立大學校長及校務會議之職權

民國八十三年修訂的大學法，除切斷教育部於大學校長的控制外，也包含了當時的民主精神，將教育部由管理者的角色轉為監督者，賦予大學更多自主空間。另一個重點則是設置各級會議，給予大學教授更多參與校務之機會，使其達成教授治校之理念，相對的，大學校長的職權則被削弱許多。

大學校長於「大學法」中的職權規定，多為會議主席、主被動聘任權(第九、十、十二、十三、十五條)；而其他的行政權則於第六條「大學置校長一人，綜理校務。」概括，主要賦予較寬鬆的行政裁量空間。一般公私立大學在各校組織規程中對於校長的職權仍不離大學法之範疇，主要是聘任權及會議主席；在校園行政部門之人事聘任以校長聘之自無疑義(主動聘任權)，因此可知校長乃最高行政主管，所有行政部門對其負責。

在學術部門方面，公立大學各院、系(所)主管由各該院、系(科)、所(組)依據民主原則及相關規定，自教授中選任後報請校長聘兼之。其選任辦法、任期及去職規定由各該院務會議、系(科)務會議、所務會議訂之。校長乃是行使被動聘任權，換言之，大學校長的人事權已從主動聘任轉移至各院、系、所，由各院、系、所務會議中讓教授遴選，由下而上選出，校長僅為被動之聘任權。不過因尊重校長之地位，所以名義上校長仍是各系、所主管之主管。此點可由各大學院校組織圖中清楚看出，校長不僅為校園最高行政長官固無庸義，亦是全校最高之學術主管。

此次修法最大的特徵就是校務會議的設置，「大學法」第十三條明訂「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項。」因此，大學校長無法獨斷規劃校務發展方向，甚至必須執行校務會議所作出之決策。易言之，校長不再獨有校務發展之權限。

相較於修法前，大學校長雖擺脫了教育部的直接控制，其職權卻將學術人事權歸於各院、系、所，重大事務決策權交予校務會議，僅賦予校長名義上之聘任權，觀其制度，公立大學校長應屬行政最高長官。

在大學自治、教授治校的精神下，「大學法」第十三條訂定了校務會議此一單位，其職權如上所述為「為校務最高決策會議，議決校務重大事項。」而校務會議之組成則有校長、副校長、教師代表、學術與行政主管、研究人員代表、職員代表、學生代表及其他有關人員代表。其中教師代表應經選舉產生，其人數不得少於全體會議人員之二分之一；教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數之三分之二為原則。就其組成份子可看出教師人數超過開會議總人數之一半，大學教授可以自訂出最有利學術發展之方向，達到大學自治之目的。

唯在「大學法」通過以前，「教授治校」的流行已使得校務會議的地位相當膨脹，教授「事必過問」的態度令校內行政部門備受困擾。承續這個背景，「大學法」所明訂的「校務會議為全校最高決策機構」，很自然地被解釋成「校務會議為所有事務的決策者」，因而行政單位凡事必須遵循其決議。急進的改革者更因此反對組織規程由行政部門主導，並且斥之為違法；同時，在初版的各校規程草案，校長被定位為：「其職責為執行校務會議之決議」，而且「當其執行不力，校務會議得將之罷免」；此外，該草案亦在校務會議之下設置各種「常設委員會」，等於囊括一切事務而「事必躬親」，行政部門幾乎無一可置喙的餘地。<sup>31</sup>

## 第二節 教授治校之涵義

---

<sup>31</sup> 官俊榮，「從台大組織規程初版草案看校務會議與校長定位 待商確」，聯合報，民 83 年十一月二十七日，十一版。

「教授治校」此一名詞自李遠哲博士於民國七十五年提出後至今，一直在校園內爭議不休，亦牽動「大學法」之修訂及校園之運作，為此實有必要對「教授治校」作一釐清。

依照李遠哲博士之說法，所謂教授治校並不是教授治理學校，而是尊重教授在校園的地位，使其在學術及教學有主導權；在行政事物上則尊重行政人員之專業；最重要的是保持校園民主。李遠哲博士並在民國八十五學年度第一次公私立大學校長會議中，以「大學自主與教授治校」為題的專題演講中，強調大學自主與教授治校絕對不是制造教授與校長的對立，而是透過校園民主程序決定及執行各項大學事務，學校的教學與行政應予「分治」，亦即學術與教育由教授主導，但執行行政權則在校長。<sup>32</sup>

除李遠哲博士之解釋外，尚有許多人以不同的角度去詮釋教授治校。第一種說法是以大學的行政人員已由教授兼任，就已經是教授治校之角度來看：如李福登校長表示大學裡的行政人員，上至校長下至系所主任，都是「教授」兼任，他們因在個人的學術專業領域有傑出的表現，又具有行政專才，始被延攬擔任行政職務。由這一批具有教授資格的行政人員，來推動校務行政，不就是落實教授治校的理念嗎？若擔心行政工作做久了，會影響學術研究或濫用行政職權，則有任期制加以限制，由另一批優秀的教授擔任，隨時有新的成員加入，注入新的行政活力，發揮新陳代謝的功能，這樣的作法才是「教授治校」的真正意義。<sup>33</sup>

第二種說法是以教授參與校務的角度來看：如高希均博士認為教授治校並不是教授代替校長的行政功能，變成校長的校長；他的基本精神是參與學術性和政策性的決定，而非事務性的決定。因此，採用「教授參與」一詞，比「教授治校」

---

<sup>32</sup> 李遠哲，「大學自主與教授治校」，高教簡訊，台北，教育部，頁 42。

<sup>33</sup> 李福登，「教授治校勿淪為教授鬥校」，聯合報，民 85 年六月十日，十一版。

更能避免不必要的誤解。<sup>34</sup>

第三種說法是以教授擁有自主權的角度來看：如賀德芬教授指出真正的教授治校並非教授參與一切事務，只是由教授扮演其主體的角色，由教授來決策大學的方針，諸如校園規劃、課程安排、人事任用等，至於行政，自應尊重其專業性，由素質相當的行政人員擔任。換句話說，教授應是學校最高意思機關，行政則為執行機關。<sup>35</sup>

依據上述有關「教授治校」的說法，可將其歸納為下列幾項要素：<sup>36</sup>

- 一、學校民主化的運作方式。
- 二、可透過各種會議參與校務。
- 三、學術及教育政策的自主權。
- 四、尊重行政專業，避免涉入行政事務。
- 五、校長、院長及系所主任應由教授擔任。
- 六、可用遴選方式產生校長、院長、系所主任。

將以上幾項因素組合起來，即可了解我國大學教授治校之涵義，教授治校在我國乃是一種校園民主之運作模式：教授可參與各種會議訂定學校各種政策，基本上在學術及教育方面之決策有完全的自主權；但對行政管理事務則尊重專業行政人員。校長、院長及系所主任應由教授擔任，他們是透過遴選之方式產生。

### 第三節 教授治校之爭議

---

<sup>34</sup> 高希均，「教授治校，辦學自由，讀書機會」，天下雜誌，台北，天下雜誌，頁9。

<sup>35</sup> 賀德芬，「為教授聯誼會作法律定位」，中國時報，民85年3月21日，八版。

<sup>36</sup> 楊朝祥，我國大學教授治校問題之探討，台北，行政院研考會，頁24。

李遠哲博士的「教授治校」一詞，在要求校園民主、修改「大學法」的氛圍下，對以威權當道的校園產生了巨大的震撼；讓反對體制的自由派以此支持解構校園之論點，相反的，主張校園安定者則大不以為然，於是教授治校之論戰自此展開，其中贊成與反對者意見甚多，其意見可歸納如下：<sup>37</sup>

贊成教授治校之理由：

- 一、教授治校可以達到學術自主的目的。
- 二、教授可以透過訂定政策以參與校務。
- 三、教授經由參與，加強對學校的認同。
- 四、教授的任免及升遷可由教授本身自行決定。
- 五、教授可以決定課程的內容和時數，免受行政單位的干涉。
- 六、教授可以直接遴選校長、院長及系所主任，避免官派人選。
- 七、教授可組成各種組織來管理和監督學校。
- 八、教授的直接參與校務可以達成校園民主的目的。
- 九、教授透過自治的過程，保障自身的權益。
- 十、教授可以制衡校長，使其無法專權。

反對教授治校的理由

- 一、過多的選舉，容易造成校園派系的林立。
- 二、教授熱衷參與校務，會疏於教學和研究工作。
- 三、我國社會結構和校園風氣尚未成熟，過早開放，會造成反效果。
- 四、學校內的重要行政職務均由教授兼任，已經就是教授治校，不必再特別強調。
- 五、教授應著重治學，而不是治校。

---

<sup>37</sup> 同前註，頁 36。

- 六、大學校長有其獨特角色，宜慎重遴選，而非採用遴選方式。
- 七、有些教授素養不夠，不足以參與治校。
- 八、教授並非是一通百通，不能任意擔任學校行政工作。

基本上贊成教授治校者，其主要意見為解除校園行政專權，達到校園民主、學術自由為主要觀點；而反對者則認為教授應以治學為主，不宜參與過多，以免影響教學及研究。

民國八十三年修訂之「大學法」給予大學更多的自主空間，使得過去束縛的教育法規頓時鬆綁，對各大學形成新的挑戰，亦可以依據各校的特色自行訂定相關之組織章程，對於突然擁有權力之大學教授更是難得的機會，在修法的過程中盡量將大學法做最寬鬆之解釋，讓校園更民主、更開放，於是校長選舉辦法可以從委員會的遴選延伸至先經教授們以投票方式行使同意權，校務會議代表盡可能納入各種代表，使校務會議人數增多。

在民主化的風潮中，沒有教授們願意擔任反對者，大家均樂觀其成，因此達到充分擴權之目的。尤其是校務會議，雖大學教授可以自訂出最有利學術發展之方向，達到大學自治之目的，然相對的包括校長、院長、系所主任及其他行政主管反而失去其絕對的決策主導權。教授們從過去受行政壓力下的弱勢者，反成為強勢的決策者，對行政人員的行政運作，產生許多影響。也許是校園鬆綁太快，也許是有些教授民主素養不足，大學自治、教授治校的美好理想並未實現，反而在校園中造成許多的問題。

#### 第四節 修法後大學所面臨之挑戰

「大學法」修訂後增設了校務會議一單位，並且賦予最高決策機關之權力，在教授治校被誤用的情況下，大學校園內產生了一些不適應及流弊。校務會議成員眾多，開會次數僅一學期二次，平時難以彙整意見與瞭解事實，且許多議題乃需要專業之判斷，因時間上過於緊湊而無法充分討論，常淪為匆促決定；而每次開會會議冗長，議案自提案到排上議程到討論完畢往往等上半年或一年者，時有所聞。再者，校務會議定位為最高決策會議，議決校務重大事項，雖然「大學法」第十四條對於校務會議審議事項有所規定，校務會議審議左列事項：

- 一、校務發展計畫及預算。
- 二、組織規程及各種重要章則。
- 三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。
- 四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。
- 五、有關教學評鑑辦法之研議。
- 六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項。
- 七、會議提案及校長提議事項。

然而何謂校務重大事項範圍，校長與校務會議認定不同應如何處理？由於校務會議為最高決策會議，其所為之決議，校長是否應照章全收？照案執行？「大學法」雖規定校務會議為最高決策會議，不僅對校務章則有審議，同時並對具體個案有決議權，而校務會議本身結構先天缺失如前所述，難以期盼其所作成決議符合學術責任理念。究其實，根本無法具備「最高」之能力，蓋以一個僅具「會議」形式的烏合之眾。<sup>38</sup>

「大學法」中規定校長綜理校務，校長並主持校務會議，校長不僅是校務行政負責人，也是學校內部代議民主組織會議主席，一人身兼兩種不同功能組織之

---

<sup>38</sup> 董保城，大學運作與學術自由、大學自治之研究，台北，教育部，頁 23。

負責者，一方面為負責推動校務會議決議，一方面又為校務會議之主席，如同政府體制中，行政院長同時為立法院長般的角色混淆，校長若認為校務會議之決議雖不致顯然違法，然與其學術理念有所干格是否能拒不執行？大學法對校長角色規劃一人身兼二角，以致造成不是校長有權無責，就是有責無權。前者，除每學期一天校務會議忍受冷嘲熱諷外，其他日子一意孤行，握有人事員額、財務預算分配主導，只要不違法，一切裁量權在我，教育部也管不到。後者則校長一切以校務會議決議為最高指導原則，一切事務交給校務會議背書。

又因校務會議動輒上百人，無法有效討論問題，造成開會時間冗長，加上多數教師為沉默不表示意見，容易為少數積極校務者所掌控，而校長為求校務會議順利運作，則須與教授協調，也使得校務會議充滿妥協及分配之色彩，而非議決有效決策。<sup>39</sup>

大學校長遴選之方式，依照大學法第六條「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之；……前項之大學遴選委員會成員包括教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數二分之一。大學遴選委員會之組織、運作之方式有關校長之任期、去職方式均由各大學組織規程訂定之，教育部遴選委員會之組織及運作方式由教育部訂定之。」雖然此法條給予各校自行組織校長遴選委員會之權力，但教育部仍保有對學校遴選之人員進行最後同意權，對於大學自主未能落實之批評之聲頗多。然各校可自行組織遴選委員會之規定，也給予學校較為彈性之空間。基本上只要透過合法組成之校長遴選委員會遴選二至三人即可，教育部對於遴選委員會之遴選過程無法干涉。

---

<sup>39</sup> 楊朝祥，我國大學教授治校問題之探討，台北，行政院研考會，頁 42。

一般遴選的方式有兩種，一種是完全以遴選委員會來運作，從辦法的訂定、徵募到決選，皆由委員會運作；另一種則是以委員會完成徵募的過程，最後以全體教師和職員或校務會議代表投票選出前三位。然而社會不良之選舉風氣卻也因此引進校園。王秉鈞教授對此沉痛的指出：「.....今天可悲的是大學法將校園最高決策授予擁有教授身份的人，而造成校園內普遍的政治化現象。多少教授爲了爭取行政職位(校長、院長及系所主管)，將立委的選舉手法搬入了大學校門，請客、拉票、派系運作、寫黑函、散佈謠言等方法在校園被充分發揮。造成真正有理想抱負的人不能出頭，而一些無意於理想改革者佔據重要職位，心中只想晉升，那會關心學校的發展？」<sup>40</sup>。

以此延伸，在其他學術主管選舉上，校長沒有主動提名權，只有否決權，而且通常大學校長並不會堅持己見，多半尊重各級教評會的決議。這樣的作法，乃爲重民主參與，並防止校長徇私，任用國王的人馬造成外行人領導內行人之嫌。但有時容易造成兩極化的現象，成熟度較高的系所可以變得更好，而成熟度較低者，則可能因爲選舉而變得更差。因爲所有的辦法都是開會投票決定，反正只要沒有嚴重違反組織法或「大學法」，系所內教師可以自行決定系所內事務，可能因選舉而有派系而分裂，使得勢力較小的一派受到壓迫<sup>41</sup>。有時也可能產生優秀人才反而聘不進來，形成俄羅斯娃娃效應，各系所聘用自己的人選，無法聘用比原來更傑出的人材。

## 第五節 研究建議

因教授治校之理念引發上述之爭議及問題，來自於對「教授治校」一詞之解

---

<sup>40</sup> 王秉鈞，「理念治校可以擺脫政治干預」，中國時報，民 85 年四月十七日，十一版。

<sup>41</sup> 楊朝祥，我國大學教授治校問題之探討，台北，行政院研考會，頁 77。

讀不一，宜增加溝通管道，讓教授彼此針對此一理念進行討論以取得共識，則可掌握教授治校之真義，作為現行制度及問題謀思改進之依據。

在校務會議方面，校務會議仍應定位為學校最高決策會議，可由校長決定擔任會議主席與否，使其有表達意見之機會，宜予校長較多之裁量權。校務會議雖於開始運作時有若干之爭議，然時至今日各項事務已漸上軌道，多位校長認為取得全體的共識在校園的決策中最為重要，有時在開會中失去效率而換來共識，將使決策在運作時較少阻力，多數校長認為乃是值得的。<sup>42</sup>

校長應為學校最高行政主管，負責學校之經營與發展，應擁有適度的裁量權，不應單只是校務會議之執行者。不管校長是如何產生，如果成為一校之長就應讓他有能力實現他的理念；如有不當之處，則可透過各種會議加以監督。校務會議成為學校最高決策會議，應只是說明重要之決策應由校務會議決定，以尊重全體成員對資源分配之看法，這些決策的前提應該是校長有一個整體的未來規劃，不過在利益衝突和分配情形下，最後的結果導致校長的理想未能涵蓋於決策中時，又如何能以理想的實現向學校負責？

在與學術事務有關的事務上，行政主管應充分授權由教授自身作決策，但在一般行政事項，教授們則應充分尊重行政主管的領導，給予行政主管更多的決策空間。根據民國八十一年劉興漢教授主持的「我國台灣地區大學教師專業自主權之研究」中的問卷調查發現，對於一般行政事務上，教師參與決策之程度，最多人主張由教授及行政主管作決策，其次是由教師建議，行政主管作決策。依此結果則教授必須花費和行政主管一樣多的時間去了解行政工作，並且大小事皆需透過教授開會討論。不僅耽誤教授教學及研究的時間，並且行政主管無權作決策，

---

<sup>42</sup> 董保城，大學運作與學術自由、大學自治之研究，台北，教育部，頁 27。

委員會又無專員負責業務，造成行政效率不彰，因此如果能讓行政主管在尊重教授意見的前提下，擁有適度之決策權，將有助於行政工作的推展。

在校園選舉方面，教授治校的實施，大開校園民主風氣，卻也將社會選舉的不良做法也帶進校園，造成派系對立現象，而此點即是教授治校最爲一般批評者所詬病之處。唯民主之風已開，不易退回保守作風，因此仍須尊重教授們之人事自主權，系所主管由系所各自推選，由系所教師共同決定，再由院長及校長在尊重系上決定之前提下遴聘。

至於校長遴選則必須非常慎重。目前多校採用直接票選之方式，造成不當競爭之問題，並且此民主之方式，常常會造成教授們憑資料及關係而作選擇，並未能深入了解候選人之真實能力及理想以作爲選擇之依據。因此，宜委由各種代表組成之遴選委員會經長期深入調查、訪問及討論，再行遴聘之作法，較能找出最適合學校要求之人選；唯由於委員會人數不多且易知道組成份子，仍有綁樁之問題。爲此，提升教授之民主素養似乎方爲根本解決之道。

## 第肆章 私立大學之運作機制

我國私立大學除與公立大學皆受「大學法」之規範，另外也有「私立學校法」規範之。於運作體制上，公立大學直接由教育部監督，私立大學則依據私人興學之精神，由董事會規劃私立學校發展之方向及運作，從而實現其辦學理念，而政府則因私立學校之公共性及公益性負責監督董事會，相較於公立大學較不受政府之限制而得以發展各校特色。

### 第一節 私立大學校長之職權

我國現行「私立學校法」為民國六十三年後修訂，主要有關私立大學校長職權的法規有：

#### 第五十四條 (校長之接受監督)

校長依據法令綜理校務。執行董事會之決議，並受主管教育行政機關之監督。

董事長、董事之配偶及其直系血親，不得擔任校長。

校長應專任，除擔任本校教課外，不得擔任校外專職。

董事長、董事及校長之配偶及其三親等以內血親、姻親，不得擔任本校總務、會計、人事職務。

私立學校遴用總務、會計、人事主管人員前，應敘明無違反前項規定情形，並報請各該主管教育行政機關核備。違反規定之人員，該管主管教育行政機關應通知學校立即解職。

另我國現行大學法為民國八十三年後修訂，主要有關大學校長職權的法規有：

## 第六條 (校長之設置與遴選)

大學置校長一人，綜理校務。

大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之；私立者，由董事會組織遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。

前項之大學遴選委員會成員包括教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數二分之一。大學遴選委員會之組織、運作之方式有關校長之任期、去職方式均由各大學組織規程訂定之，教育部遴選委員會之組織及運作方式由教育部訂定之。

校長之資格依有關法律之規定。

由上述條文可知，大學校長於「大學法」中的職權規定，多為會議主席、主被動聘任權，而其他的行政權則於第六條「大學置校長一人，綜理校務。」概括，主要賦予較寬鬆的行政裁量空間。

私立大學校長雖由董事會聘請，並於「私立學校法」第五十四條中明訂「執行董事會之決議」，然為求學術上之自由及大學自主，「私立學校法」亦於第三十三條規定：「董事長、董事及董事會除執行本法所定之職權外，應尊重學校之行政權。董事長及董事不得兼任校長或校內其他行政職務。」

一般公私立大學在各校組織規程中對於校長的職權仍不離「大學法」之範疇，主要是聘任權及會議主席；在校園行政部門之人事聘任以校長聘之，自無疑義(主動聘任權)。因此可知校長乃最高行政主管，所有行政部門對其負責。而在學術部門方面，則公立與私立大學在學術主管聘任上有明顯的不同：國立大學各院、系(所)主管由各該院、系(科)、所(組)依據民主原則及相關規定，自教

授中選任後報請校長聘兼之。其選任辦法、任期及去職規定由各該院務會議、系（科）務會議、所務會議訂之。校長乃是行使被動聘任權。而私立大學則多為「院長之聘任，由校長依下列二種方式之一產生之：

一、由該學院組織遴選委員會推選院長人選二至三人，陳報校長圈選。院長遴選辦法另定之。

二、由校長自校內、外物色院長人選，經與該學院所屬系、所主管諮商後決定。但院長之連任不在此限。」

「系主任、所長之聘任，由校長依下列三種方式之一產生之：

一、由各系、所組織遴選委員會推選系主任、所長人選二至三人，經所屬院長陳報校長圈選。系主任、所長遴選辦法另定之。

二、由院長自校內、外物色人選二至三人，經與該系、所教師諮商，再陳報校長圈選。

三、由校長自校內、外物色人選，經與該學院院長及該系、所教師諮商後決定。但系主任、所長之連任不在此限。」

由此可知私立大學校長在學術部門主管擁有較大的聘任權，相對的也就對於學術部門有較大的控制權。

## 第二節 董事會之職權

私立大學乃是非營利之財團法人教育機構，由董事會對外代表學校。「私立學校法」亦明訂董事會之職權如左：

第二十二條（董事會之職權）

董事會之職權如左：

一、董事之選聘及解聘；董事長之推選及解職。

- 二、校長之選聘及解聘。
- 三、校務報告、校務計畫及重要規章之審核。
- 四、經費之籌措。
- 五、預算及決算之審核。
- 六、基金之管理。
- 七、財務之監督。
- 八、本法所定其他有關董事會之職權。

董事會依前項所定職權通過之各項重要決議案，應專案報請主管教育行政機關核備；董事長、董事依本法相關規定選出後，應報各該主管教育行政機關核備後，始得行使職權。

從上開條文可知，董事會的職權可分為三大部分，一者選聘及解除董事及校長，二為擬定學校發展計畫及方針，三則是負責私立大學之經費籌措及管理。

董事會主要是扮演校務監督的角色，是學校最高決策單位，具有聘請校長、財務管理及學費決策權，對學校的校務發展計畫、基金投資、決算之審核的完全主導權。<sup>43</sup>

董事會與校長的互動可歸納為校長的選聘及解聘、通知校長列席董事會報告校務、審核校長所提之校務計畫、評鑑校長表現績效等，其說明如下：

#### （一）校長之選聘及解聘

遴選一位優秀且勝任的好校長來領導校務，擔負起學校實際經營管理的責任，是董事會最重要的責任之一。董事會在聘任校長以後，應請校長報告校務計

---

<sup>43</sup> 何卓飛、盛海音，「我國高等教育素質與亞洲鄰近國家之比較」，主計月刊，台北，中國主計協進社，頁 6~18。

畫，對校長的校務計畫應予尊重並支持，校長所提之預算與財務也應衡酌學校資源予以支援。關於校長的解聘，除任期屆滿未經董事會續聘者外，任期中除違反「私立學校法」第五十六條「校長如因案經被提起公訴者，於判決確定前，主管教育行政機關得通知董事會立即停止其職務，並指定適當人員代理。」

校長經判決確定有罪或嚴重違反教育法令，或有損師道情節重大者，由主管教育行政機關通知董事會立即解除其職務，限期另行遴選合格人員報核；如逾期不報或所報資格不合者，依前條第二項之規定辦理。

主管教育行政機關依法通知董事會停止或解除校長職務無效果時，得逕行停止或解除校長職務，並指派合格人員暫代校長職務。

私立學校因人事或財務等違法而發生重大糾紛，致嚴重影響學校正常運作且情勢急迫者，主管教育行政機關得逕行停止校長及有關人員職務，並指派適當人員暫代其職務。」及第六十八條「私立學校董事長、董事、校長、主辦及經辦會計、出納之人員，有下列情事之一者，主管教育行政機關得予一年以下之停職處分；其情節重大者得解除其職務；如觸犯刑法，並移送法院依法辦理。

一、偽造、變造會計憑證、帳簿、報表或毀棄應保存之會計憑證、帳簿、報表者。

二、故意不設帳簿或不將預算、決算如期辦理完竣者。

三、拒絕主管教育行政機關之檢查，或不依規定造具表冊送請主管教育行政機關查核者。

四、違反規定向學生收取費用者。」校長應受任期或聘約之保障。

董事會對校長的辦學成效應有監督及評鑑之責，為評估校長的領導能力與辦學成效，應透過客觀的評估，作為續聘與否的重要參考依據。

## （二）邀請校長列席董事會議報告校務

校長欲獲得董事會的支持、信任與肯定，必須在校務推動上盡力；而董事會既遴聘校長，即應放手讓校長發揮。除定期邀請校長將辦學情況向董事會報告外，董事會對校長的互動，應建立在信任的基礎上，透過制度運作以免因人設事，妨礙校務發展。董事會為進一步了解校長對董事會決議執行情況，也應邀請校長列席董事會議，透過校長的口頭及書面校務報告，董事會可加以建議與檢討，對董事會與校長的互動發揮雙贏之效。<sup>44</sup>唯董事會議前校長須事先將校務發展情形以書面方式送交各董事，而各董事亦宜於董事會議前擬定所欲討論事項，則可避免董事會議流於校長之校務報告，重大事項未及充分討論即需作出決定，甚或淪為校長之背書。

## （三）審核校長所提之校務計畫

校長為推動大學在教學、研究、服務方面的任務，有效提高行政效率與效能，對於校務的規劃與推動，應研擬校務計畫送董事會審核通過後據以實施。

校務計畫的推動關係學校行政、教學及研究單位之運作，因此對學校的長程計畫若有不同意見時，董事會即應予協調，校長必須向董事會解釋、分析有關相互對立或尚未解決之衝突，而董事會審核後應多尊重校長的決定，除非有不尋常之特殊情況方由董事會做最後仲裁。

## （四）評鑑校長表現績效

對校長辦學績效的評鑑或考評是董事會不可或缺的重要職責，透過評鑑可反映校長推展校務之成果，提高教育素質，作為續聘與否之依據。

---

<sup>44</sup> 張國保，「私立大學董事會組織運作與職權效能之研究」，國立臺灣師範大學教育研究所博士論文，頁 64~65。

### 第三節 教育部之職權

綜觀我國政治、經濟、社會文化之發展歷程，有賴私立學校配合各項領域發展需求，適時培育優秀人才，所以私立學校對國家發展，實有不可抹滅之貢獻。然私立學校涉及不特定多數學習者之權益，接受國家經費之補助與社會資源之捐助，以及其「外部效果」涉及公共利益，都與公共福祉有重大關係，本質上具有公共性，自應受到國家社會之監督。

我國「私立學校法」乃將私立學校定位為公益財團法人，賦予教育主管機關介入規範私立學校之權限。其主要規範有：

「私立學校法」第三條（私立學校之監督）

私立學校受主管教育行政機關之監督，其設立或變更，由主管教育行政機關依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之。

「私立學校法」第五條（私立學校諮詢委員會之組成）

主管教育行政機關為審議私立學校之籌設、停辦、解散、遷校、重大獎助、董事會發生缺失情形之處置及其他重大事項，得遴聘學者專家、私立學校代表、社會人士及有關機關代表組成私立學校諮詢委員會，提供諮詢意見；其遴聘及集會辦法，由教育部定之。

「私立學校法」第三十二條（董事會之限期整頓）

董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事者，主管教育行政機關得限期命其整頓改善；逾期不為整頓改善或整頓改善無效果時，得解除全體董事之職務。但其情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得

經私立學校諮詢委員會決議解除全體董事之職務或停止其職務二個月至六個月，必要時得延長之。

主管教育行政機關依前項規定解除全體董事職務時，應就原有董事或公正熱心教育人士中指定若干人會同推選董事，重新組織董事會。

主管教育行政機關認為必要時，得於新董事會成立前，指定公正熱心教育人士三人至五人，督學一人或二人組織管理委員會，代行董事會職權，至新董事會成立時為止。

前項規定於全體董事依第一項但書之規定停止職務時準用之。

#### 「私立學校法」第五十六條（校長之因案停職）

校長如因案經被提起公訴者，於判決確定前，主管教育行政機關得通知董事會立即停止其職務，並指定適當人員代理。

校長經判決確定有罪或嚴重違反教育法令，或有損師道情節重大者，由主管教育行政機關通知董事會立即解除其職務，限期另行遴選合格人員報核；如逾期不報或所報資格不合者，依前條第二項之規定辦理。

主管教育行政機關依法通知董事會停止或解除校長職務無效果時，得逕行停止或解除校長職務，並指派合格人員暫代校長職務。

私立學校因人事或財務等違法而發生重大糾紛，致嚴重影響學校正常運作且情勢急迫者，主管教育行政機關得逕行停止校長及有關人員職務，並指派適當人員暫代其職務。

#### 「私立學校法」第五十九條（辦理不善等之處理）

私立學校辦理不善、或違反本法或有關法令、或違反設立許可條件者，主管教育行政機關得視其情節分別為左列處分：

一、糾正。

- 二、限期整頓改善。
- 三、停止部分或全額之補助。
- 四、停止部分或全部班級之招生。

「私立學校法」第七十二條（命令解散）

私立學校有左列情形之一者，主管教育行政機關，得命其依法解散：

- 一、未經報准，擅自停辦或停止招生者。
- 二、經核准停辦，未依期限恢復辦理者。
- 三、依前條規定，命其停辦而未停辦或逾規定停辦期限仍未整頓改善者。

惟私立學校亦具有興學者之自主性、教學者之自由性及學習者之自主性，在一定範圍內具有不受國家限制與干涉之辦學自主空間。<sup>45</sup>因此「公共性」與「自主性」為私立學校之兩大本質，也是基本價值所在。政府介入、接管或處理私立學校董事會，首先將面對私立學校公共性與自主性之衝突與調和之課題。

#### 第四節 私立大學校長與董事會之衝突

依「私立學校法」之精神，校長乃由董事會遴聘，綜理校務並執行董事會之決議。然依照「私立學校法」第二十二條關於董事會之職權及同法第五十四條關於校長之職權則出現劃分不清之情況。董事會於基金管理、財務監督之權限與大學校長綜理校務二者間如何劃分，在條文上並不清楚，若董事會於執行該法第二十二條或校長執行第五十四條時發生問題時，各自應負什麼責任，將變得難以釐清。

---

<sup>45</sup> 黃煌雄，謝慶輝調查，教育部介入、接管或處理私立學校董事會相關問題專案調查研究，台北，監察院，頁 152。

相對於「私立學校法」，私立大學亦受「大學法」之規範，如大學法第十三條「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項。」以及第十四條：

校務會議審議左列事項：

- 一、校務發展計畫及預算。
- 二、組織規程及各種重要章則。
- 三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。
- 四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。
- 五、有關教學評鑑辦法之研議。
- 六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項。
- 七、會議提案及校長提議事項。

則「大學法」與「私立學校法」各自規定了校務會議及董事會彼此可以審議的最高職權事項，產生了何者才是最高決策單位之爭議。該二法規定有重複之事項計為校務發展計畫、預算、重大規程及章則、重大校務之報告等四大項。該四大項若再細分則影響層面極廣，如校務發展計畫包含教務、學生事務、總務、人事、會計業務等；預算更為全校各單位運作之基本命脈；重大規程涵蓋各行政單位及教學、研究、推廣服務、評鑑、學則等幾乎無所不包<sup>46</sup>；換言之，校務會議及董事會均可要求校長提出有關之校務報告。

校長既要執行董事會之決議，又要面對校務會議之決策，則校務運作必大受影響，導致「私立學校法」及「大學法」關於董事會與校長間的運作無法發揮有效的規範功能，實務上是以董事會和校長的互動模式來決定學校的運作。

---

<sup>46</sup> 張國保，「私立大學董事會組織運作與職權效能之研究」，國立臺灣師範大學教育研究所博士論文，頁 124。

一般而言，我國私立大學董事會對於學術方面，雖「私立學校法」第十五條規定董事應有三分之一以上曾從事教育研究，或同級或較高級教育工作，具有相當經驗者；其認定基準，由各該主管教育行政機關定之。然多數董事一則對於學術了解不深，二為無意於學術，僅於董事之職權上有所概念，所著重之處為「私立學校法」第二十二條所規範之職權，因此董事會大多尊重學校之學術發展而不加干預，對學校學術主管無權也無意過問，給予校長較多人事權。

實務上董事會與私立大學校長會有衝突之處並不多，且幾乎與學術無關。董事會所著重者乃如上述與其職權相關者，其中又與校長有關者即為校務報告、校務計畫、預算及決算之審核及財務之監督。簡言之，最有可能導致二者衝突者僅校務發展及財務問題。校務發展上雖「私立學校法」第五十四條「校長依據法令綜理校務。執行董事會之決議，並受主管教育行政機關之監督。」與第三十三條「董事長、董事及董事會除執行本法所定之職權外，應尊重學校之行政權。」於實務上可能有所模糊不清之處，不過可視個案之性質於私立學校之「自主性」及學術自主之「公益性」作裁量，況且事實上發生此情況之案例極少。真正原因乃是在於私立大學校長乃是由董事會所選聘，雙方地位一開始即不對等，更有甚者校長即與董事會有所關係。因此，之前所述私立學校校務會議多為校長之橡皮圖章，以董事會和校長的運作模式來決定學校的運作。更精確的說，乃以董事會之意願來決定校務發展。

至於財務問題，雖然「私立學校法」第六十條規定「私立學校校產及基金之管理使用，受主管教育行政機關之監督。第十一條第一項第五款之設校基金，應於財團法人設立登記時，專戶存儲，未經主管教育行政機關核准，不得動用。基金及經費不得寄託或借貸與董事及其他個人或非金融事業機構。」然董事會仍負有預算及決算之審核、基金之管理及財務之監督之法定責任，因此私立大學校長於財務上僅提出預算及決算金額。唯實際校內金額則依預算編列，董事會於其中

並不過問執行情況，僅就決算審核。因此，大學校長與董事會所掌握之財務權力不盡相同，因為私立大學校長於財務上大方向並無自主權，仍須聽命董事會之決議，更甚者並未依法設立專款專戶，而是要求大學校長於經費不足時至董事會之帳戶提取。所以關於財務方面，仍是董事會主導。

事實上，私立大學校長與董事會彼此合作親密程度遠大於對立。根據「私立學校法」第三十四條規定「董事長、董事及顧問均為無給職。但得酌支出席費及交通費。」董事會屬無給職，因此董事會性質接近榮譽職，然而在職權上卻掌握私立大學發展方向，以工作內容與工作報酬比而言，似乎不成比例。理論上一般人不可能(門檻過高)也不願(報酬過低)進入董事會，若以理性選擇而言，雖不能排除對教育極具熱忱、無私奉獻的高尚人格存在。唯國內一百二十二所私立大專院校，至少八百五十四位董事成員皆為上述之人格特質亦為不可能，如此似可推論進入董事會之成員或與私立學校有某種關係或此職位有看不見之利益。以之前爆發的北醫事件及景文案觀之，或可從中瞧出一些端倪。

從台北醫學院事件之案情來觀察，可較清楚了解許多事。北醫事件乃是因為北醫在信義計畫區有塊校地，隨著信義計畫區土地狂飆而跟著水漲船高，一度被估計約價值二、三百億元，這龐大的利益於八十一年引爆。當時即有不少財團有意結合教育部及立委入主北醫的董事會，以校務發展規劃及校地不足為由向教育部申請遷校，並將原校地申請變更用途以取得一般建地執照，再以低價轉賣財團，作為開發住商大樓之用。此消息為一位北醫之校友所知，正好時間正值董事會改選，因此這位校友便號召北醫校友入主董事會，取得董事會中多數席次，與之前之董事會成員產生激烈的卡位戰。最後由於董事會改選期限將近，雙方又僵持不下，教育部唯恐影響校務正常運作，於是介入此次董事會改選而告落幕。<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> 范江哲寶，「透視私校董事的五鬼搬運煉金術」，商業週刊，台北，商周文化事業股份有限公司，頁 42。

一個看似平常的校務發展計劃、一個理論上沒什麼人會願意擔任的董事會成員一職，何以鬧得沸沸揚揚？當時更盛傳一席五億的天價，以一無給職之董事席位，究竟有何利益能超過千萬？

政府為獎助私人興學，因此於「私立學校法」第三章中訂定許多獎勵與補助措施，其中第四十九條中規定「私立學校因校務所需之公有或公營事業土地，得專案報請主管教育行政機關商同土地管理機關依法讓售或租用。前項土地需辦理用地變更者，由私立學校報請主管教育行政機關核轉有關機關依規定辦理之。都市計畫擬定機關辦理都市計畫擬訂、變更，致影響私立學校校地之完整時，應徵詢主管教育行政機關意見。」因此私立大學可因校務所需購買或租用公有地，而購買之金額乃是依據政府公告之地價為準，也因此私立大學得以低於市價許多之價格購買公有地；另「私立學校法」第六十一條亦規定「私立學校就不動產之處分或設定負擔，應經董事會依第二十九條第二項但書之決議，並報經主管教育行政機關核准後辦理。前項不動產之處分或設定負擔，應符合左列規定：

一、不動產之處分，以不妨礙學校發展、校務進行為限。

二、不動產以與教學無直接關係或經核定廢置之校地、建築物為限，始得設定負擔。

依其他法律之規定，於私立學校之不動產具有法定抵押權者，依其規定。」此法律條文乃賦予董事會較靈活自主之運作空間，不因法令限制而僵化運作影響成效，董事會可視學校需要或發展情況減少學校用地，而申請變更用地後之校地將轉為一般用地；換言之，私立大學可以以低於市價購得公有地，亦可將校地轉為一般用地。因此最常見之情況為私立學校購置超過需求之土地，然後再申請變更用地，以北醫此一例而言，當時信義計畫區之地價隨著發展計畫大幅上漲超過十倍，董事會只要申請校地變更，以校產購置新校地，將學校搬遷至新校地，再將原本校地申請變更之後轉賣其他財團，將所獲利歸為私人，幾乎不用成本即可大幅獲利，此種驚人的報酬率或許才是許多人爭破頭希望取得一席之真正誘因吧。

另一例即是轟動一時的景文案。民國八十七年，景文工商專校以申請改制技術學院為由，向教育部職教司提出新店安坑段山坡地變更為文教用地，一舉提報需用地二十一公頃，然實際用地卻僅有十公頃。之後，景文「依法」縮小建校面積，將多餘十一公頃之文教用地向教育部申請改為其他用途，並經縣政府同意變更為一般用地。在此一來一往間，原本一坪僅值一千三百元之山坡地，轉眼成為每坪超過十萬元之高級別墅用地，增值近百倍，前後相差超過三十億！<sup>48</sup>

此一事例看似與私立大學校長無關，然購置校務用地或變更校地皆需由校方提出，從而校長需擬定相關之校務發展計畫。在上述與董事會不對等甚或與董事會有關者之情況下，彼此的關係是密切的，也很難發生衝突的。

## 第五節 董事會與教育部之衝突

公私立大學既有不同設立之主體，則其組織編制應有差異，然其相關規定對於私立大學之組織編制、員額、甚至職稱都要求比照公立標準。政府對公立大學的組織限制，如院、系、所設置、教師員額等，是考量員額及經費的過度膨脹，造成不必要的財政負荷。<sup>49</sup>以此相對要求私立大學限制其教學、研究、服務及行政組織單位、人員、員額之設置，無異造成其發展上之障礙，許多私立大學可能因此無法建立其應有之特色，對私立學校之發展確有不利之影響。

私立大學具有公共性及自主性兩大特質，政府對其監督應盡量減少及直接介入。而財團法人本身具有公共性，董事會應負起財團法人監督運作及成敗之責；

---

<sup>48</sup> 同前註。

<sup>49</sup> 林錦杏，「我國私立大專院校董事會之研究」，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，頁 130。

學校管理責任則應交由董事會聘請之校長負責。過去私立學校確曾發生不少缺失，造成媒體輿論爭相批評，成為社會所關注之焦點，帶來社會的不信任感。當私立學校問題發生時，民意代表及社會無不要求主管教育行政機關，應擔負起監督之責。主管教育行政機關遂不斷增修相關法規，藉監督之名，行箝制運作、管制防弊之實。民間教改團體認為「政府對私人興學數量的限制、學費限制、招生限制、畢業限制、設備規模限制、教育內容限制、組織型態的限制、人事限制等，都是政策上不當的多重管制」。

我國各級主管教育行政機關所公布的主要收費項目為學雜費。私立學校向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾主管教育行政機關規定之範圍。學雜費為學生所支付的教學費用，但並非學生教育費用的全部。<sup>50</sup>學雜費為私立學校最重要財政來源之一，其中約八成以上用於支付人事費用，「私立學校法」第六十三條第三項雖有「除第一項範圍外，因教學上特殊用途之收費，須報請主管教育行政機關核准。」然於教學上特殊用途之認定，董事會與主管教育行政機關常有差距，因此私立學校在收費方面缺乏足夠之自主性，而財務收支無法配合校務發展需要時，將不利於中長程之整體校務規劃。

教育部自民國八十八年度起實施大學學雜費彈性方案，其基本精神在建立收費「取之於學生、用之於學生」的觀念，因此學校必須斟酌行政管理、教學研究及學生獎助學措施等支出之需求，訂定合理之收費標準，同時應將收支情形公布於學校網路。此方案對於私立大學決定收費標準之自主性有莫大功用，然實施以來只聞政府政策性喊話，加諸社會反彈之聲浪，私立大學仍無落實收費之自主。

整體而言，依照「私立學校法」第二十二條，董事會的職權有(1) 董事之選

---

<sup>50</sup> 蓋浙生、陳麗珠等，我國教育經費籌措及其運作之研究：憲法第一六四條凍結後之因應，台北，教育部，頁 59。

聘及解聘；董事長之推選及解職。(2) 校長之選聘及解聘。(3) 校務報告、校務計畫及重要規章之審核。(4) 經費之籌措。(5) 預算及決算之審核。(6) 基金之管理。(7) 財務之監督。(8) 本法所定其他有關董事會之職權。其中(1)、(4)、(6)、(7)可算是實際擁有之職權，第(2)項因為大學法規定私立大學校長要經教育部核準，所以是空的；第(3)項，因為重要規章(如章程、學則)要經由校長送教育部「核備」，所以也等於是空的；第(5)項，因為每年教育部到了快開學才決定新學年度的學雜費標準，所以也是空的；第(8)項則因為不明確，自然也是空的<sup>51</sup>。

我國私立大學董事會有些幾乎根本沒有盡到「守護者」之職責。它們既不能防止教育行政機關及政治勢力的介入，不在乎學術自由，不作內部衝突的「最後裁判者」，甚至不關心教師的權益。有些董事會非但很少捐款，還利用學校財產作工具賺錢，<sup>52</sup>終於導致教育部積極直接的介入。

由於私立學校本質上涉及不特定多數學習者的權益、接受國家經費之補助與社會資源之捐助等公共利益，都與公共福祉有重大關係，所以具有公共性。當私立學校營運不善或不能履行「私立學校法」與章程設立之目標，甚至董事會之董事涉嫌掏空學校之校產時，教育部得依憲法第三十二條規定之「為防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」或「增進公共利益所必要」等四大公益理由，<sup>53</sup>由教育部介入或接管私立學校董事會。

而「私立學校法」第三十二條中「董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事者」乃可藉由客觀事實審之，然「其情節重大且情勢急迫」此

---

<sup>51</sup> 黃炳煌, 劉源俊研究主持, 私立大專院校相關問題與解決途徑之研究：以董事會、經費、與獎助制度為主(初稿), 台北, 行政院研考會, 頁 16。

<sup>52</sup> 同前註。

<sup>53</sup> 黃煌雄, 謝慶輝調查, 教育部介入、接管或處理私立學校董事會相關問題專案調查研究, 台北, 監察院, 頁 153。

乃法律之不確定概念，因此交由其主管教育行政機關作判斷，也因此引起私立學校董事會之疑義，亦產生私立學校自主性及公共性之爭議。唯至目前相關之行政訴訟，除親民商工勝訴外，其餘皆遭駁回，顯示目前主流意識仍以「董事資格雖系受法律保障之權利，但此等權利之行使具有公益性格，非為謀取私人財產利益之增加，而是為學校發展之最大利益，故縱使原處分違法，然自公益立場言，原告能從董事會職務權利中獲致之合法利益極小（不外乎個人名聲），二者相較，學校長期健全發展之公共利益顯然較原告之私益為巨大」（台北高等行政法院訴字第七六三號）。

教育部近十年介入私立大專院校之情況最常見的就是董事會之改選或發生糾紛，其次是校長選舉、財務不清等三大類，皆屬與董事會相關之事務。對於大學校園則以「大學法」、獎補助政策或相關法令監督管理。簡言之，教育部對於私立大學乃採被動方式，並不主動介入各校事務，除非發生足以影響不特定多數教職員及學生之權益之情況下，教育部是以追求安定為最大考量，而也唯有董事會運作出現重大違失，方能影響整體校務運作，是以教育部之介入多因各私立學校董事會而起。

## 第六節 本章小結

私立大學乃是對教育充滿熱忱之社會賢達人士，對於教育有一己之理想，在政府獎勵私人興學之前題下，以財團法人之形式產生，為一公益性質之非營利組織。故先天上一如其他非營利組織有其自主性，因此有董事會對外代表法人，對內則聘請校長負責校務，校長對董事會負責之模式；唯其涉及不特定多數教育權等公益性質，政府為保障其公益性，乃設立法規縮限私立大學之自主性。然政府一方面需突顯私立大學之自主性，一方面又唯恐其公益性遭受侵害，故多以限制、管制之手段行之，但訂立規範時並未完全明訂私立大學之運作規則，以致訂

立法規後造成私立大學許多制度上及運作上之困難。

主管教育行政機關監督私立大學有其必要性，憲法第一百六十二條亦明定「全國公私立之教育、文化機關，依法律受國家之監督。」唯主管教育行政機關宜從管理者轉為監督者，改善董事會之管理機制，相關法律可再放寬，以減少私立大學制度上及運作上之扞格。

校長與董事會職權之衝突，主要受制於法規。原本校長與董事會之關係因考量到學術自由、大學自主及學生受教權等公共利益，故有立法限制之必要。其中又以「大學法」第十三、十四條最為多餘，一方面為防止校長及董事會侵害學術自由，危及大學自主，一方面卻也造成與董事會形成雙頭馬車，一旦校務會議與董事會之決議有所不同時，則校長將無所依從。在「私立學校法」第二十二條第三項與大學法第十四條第一、二項彼此衝突時，校長決策權反而大增。本文以為在「私立學校法」第三十三條之精神下，宜予大學校務部分自主，校務會議在公共利益之考量下應予尊重，並加強董事會及校長評鑑以為監督，則可考慮校務運作順暢之考量下，刪減相關法規之制肘。

整體而言，私立大學校長於職權上受董事會之影響甚深，於校務發展方面雖有規劃發展之職責，然最後採行與否及採行程度仍以董事會決議為主。不過由於董事會所注重之面向與大學學術發展關係不深，於學術面向多尊重學術專業不予過問太深，給予私立大學校長充分之自主行政權及人事權。因此一般私立大學之運作模式為：私立大學校長執行董事會之決議，董事會尊重私立學校自治，不介入校園行政及學術發展，充分授權校長行使其職權，在校務會議功能在私立大學尤為不彰之情況下，私立大學校長實際上在校內握有最高行政權(「大學法」第六條)、學術主管之主動聘任權(各校組織規程)以及財政權(董事會僅審核預算及決算)。就現行體系而言，私立大學校長握有之職權不可謂小，然其制衡之機制

僅於董事會之聘任、解聘權，又以大學校長與董事會之關係，能期待的似乎只剩各私立大學校長個人是否適任一點。

在現實中私立大學各系所由於考量人事成本，往往聘任教師僅要求達到教育部之最低門檻，各系所間互相掛名之情況亦屢見不鮮，則各系所連召開系(所)務會議都很困難，如何依「大學法」之精神採取由下往上民主式遴選學術主管實有疑問，也因此授權校長擁有主動聘任權；此舉以系所教師本已不多之情況而言，是打破所謂「近親繁殖」之有效方式，但也給予了校長介入學術領域之機會。雖然實務上發生的案例並不多，卻也不可忽視那極少之情況，況且於教育部有案之案例可能因為多數教師了解實務運作之情況，在董事會掌握校務發展、校長實際握有人事權力之情況下，寧可選擇不表意見或採事不關己之態度，以求自身或系所之順利發展。

在一般情況下，私立大學校長對於學術事務通常都予以尊重各系所之發展，對於該年之財務分配也由各級會議及預算表由各部會自行使用，也因此校園行政得以順利進行。唯真正權力仍掌握在校長手中，而能制衡校長的董事會又與校長關係容易過於密切，以及現行董事會極易自內部腐敗，實際上私立大學校長須仰賴個人品格操守之要求，但是在握有如此權力之情況下能否全然相信個人特質，實宜從制度面再作思考。

## 第五章 結論與建議

本研究在探討公私立大學校長在民國八十三年「大學法」修訂後，在行政、學術上增強或縮減了那些職權，修法之後之亂象又與大學校長有何種關係，並放眼新修「大學法」及「私立學校法」草案，將對大學校長定位為何，作為主要之研究主題，經過文獻探討、資料分析等方式，歸納主要研究發現及結論，並據以提出改進之建議。

### 第一節 主要研究發現

#### 一、公私立大學校長職權之比較

##### (一)、行政權之差異

一般公私立大學校長於校園內之行政權力並無太大差異，二者皆為最高行政長官，其不同之處乃於制度設計所產生之運作方式；公立大學校長雖於一般行政中為最高首長，然公立大學校務會議及各級會議在大學自治之理念下較為強勢，因此公立大學校長多為一執行者之角色，較難主導校務發展之方向，對外亦不代表該校。

私立大學校長則聽命於董事會。在制度上，私立大學校長乃由董事會聘任並執行董事會議決之事項，因此私立大學校長乃董事會之執行者，對外代表私立學校者明確為私立學校董事會；民國八十年修訂之「大學法」第十三條設立校務會議為最高決策會議，雖然私立學校為政府行使教育權之代行機關，仍受「大學法」之限制，因此私立大學亦有校務會議，唯其職權與董事會重複性過高，造成雙領導之情況，不過在實務上仍由董事會主導，校務會議多淪為形式，私立大學校長

在董事會不了解及無心於校園內部事務而多尊重校長行政權(「私立學校法」第三十三條亦如此規定)之下，相對擁有較大之行政權。

## (二)、人事、財務自主程度之差異

在人事權方面，公私立大學校長對於行政部門掌握主動聘任權自無疑義，主要之差異乃在於學術部門。

公立大學於各系(所)之制度、師資較為完備，具學術自治之條件，因此學術主管乃由各系(所)務會議中，由下而上之方式選舉產生，然後報請校長聘之，公立大學校長僅具被動聘任權，因此在公立大學中，各教授及各級會議掌握各自之權力，相形之下，公立大學校長於學術人事權上較為弱勢。

私立大學方面，由於制度上及師資上之考量，在實務上要比照公立大學由各系(所)務會議中選出學術主管有其困難性存在，因此各私立大學組織規程中皆賦予私立大學校長亦擁有主動聘任學術主管之權力，此一權力可為實務上運作困難之學術主管產生方式帶來更大之彈性，對於各系(所)中師資數少之情況下避免近親繁殖，唯此一措施一如一把雙面刃，亦為私立大學校長介入學術部門，侵害學術自由開啓一條通路。

對於財務自主方面，公私立大學對外皆受政府之限制，為爭取教育部之獎、補助措施，皆須受到相對措施之限制。公立大學在財務之分配和使用上，主要是在各級會議中，依照會議決議依法分配使用，因此在教育資源之爭取乃在於會議之中，相形之下可知派系之力量於公立大學中遠在校長之上。

私立大學財務則由董事會所掌控，由私立大學提出預算至董事會審核決定，年度決算亦須提報董事會；唯董事會通常僅於預算審查及決算審核時行使其職

權，一般校務運作乃尊重校園自治，在校務會議於私立大學功能不彰之情況下，對於董事會所提撥下來之經費，私立大學校長反較公立大學校長擁有更大之自主權。

## 二、 新修大學法及私立學校法草案對校長職權之比較

自民國八十三年大學法修訂後，可以歸納出：公立大學主要之問題在於「教授治校」之口號下，造成派系林立，小者各系(所)教師間產生主流、非主流之分，或造成個人升等、選舉學術主管之影響，大則影響校務發展、校園資源之分配及運用；私立大學則屢次傳出董事會爆發弊案、淘空校產之情況。為此，教育部分別於民國九十二年及民國九十年提出了「大學法」及「私立學校法」修正草案，期以解決當前之問題。

在大學法部分，最重要的一點除了公立大學法人化之外，就是將校務會議從原本為「最高決策會議」中刪除，而校務會議則改為「有關學校組織規程及重要章則之訂定、預算決算之審議及校務發展計畫等重要事項，應由校長、副校長及教師、研究人員、職員與學生所推選之代表共同組成校務會議議決之；其中助理教授以上之教師代表，不得少於總額之二分之一。」因此公立大學校長於行政上將因原本受到校務會議制衡之程度大為減低而獲得更多的自主權。

而「大學法草案」第四十七條「大學除依教師法規定外，並得於學校章則中增列教師權利義務，經校務會議通過後實施，並納入聘約。大學得基於學術研究發展需要，另訂教師解聘、停聘或不續聘之規定，並應由各校學術評議委員會擬訂，經校務會議通過後，納入聘約。」將教師解聘、停聘及不續聘等教師權利義務放入聘約，並且其規定得由各校自訂；此條文雖有助於不適任之教師之裁汰，增加教師之競爭力，然此條文亦極不合宜，因為教師解聘、停聘及不續聘之條件、

辦法由校內自訂，則在國立大學者乃由較大之派系主導，私立大學校更是校長獨大之情況下，由具有優勢地位者主導遊戲規則，更可能為其鞏固其本身優勢之地位。況且一旦訂定規則納入聘約，則教授為求續聘壓力之下，自然需達成聘約中所規定之條件，則於學術研究上將因之受到干擾，無法全力發展學術，甚至可能連研究都受到限制，如此侵害學術自由之可能性將大幅提昇，豈可等閒視之。

而「大學法草案」第四十九條「大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師待遇、升等、續聘、長期聘任、解聘、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。」則是將上述「大學法草案」第四十七條具體化。至此，大學教授勢須極力達到評量之要求，姑且不論評量之方式及評量依據，基本上掌握評量權者將相對擁有極大之權力掌握人事，則一般大學教授將更須聽命於掌權者(大學校長)，則學者能再自由研究？學術自由能保證不受侵害？

新修「私立學校法草案」主要是針對董事會方面加以規範，並新增「監察人」制度(草案第五十二條至六十四條)，對於防止私立大學再傳弊案有其正面之幫助，然一如從前，教育部對於私立大學內部問題仍採不過問，只求整體平穩之態度，因此私立大學校長職權極可能隨大學法草案之修訂而更為擴大，於私立學校法草案中又找不到制衡之機制，成為一隨時可能失控之怪獸，能仰賴者全憑個人人格特質。

## 第二節 結論與建議

一所偉大的大學，在時間的洪流下仍然屹立不搖的原因在於對學術真理的追求、容忍不同學說意見並相互討論，並以為知識之金字塔放上一塊磚石為目標，

並將所得之知識貢獻於社會；而其中大學之校風乃為觀察一所大學之指標，因此能帶領校風的校園領導人…校長便占有舉足輕重之地位。盡管隨著時間的變化，大學的發展已與過去大不相同，彼此競爭激烈，與商業越走越近，大學校長之職權已不僅是學術領導，對於行政之專業要求越來越高，越來越像專業經理人；不管大學再如何演進，都必須堅持學術自由之理念，否則大學將不再是大學，而這也是一位大學校長所須具備的最基本之要求。

民國八十三年大學法修訂前，我國因政府遷台、戒嚴等因素，政府嚴格管理各公私立大學，造成台灣各公私立大學無法發展，直到修法後始擺脫教育部之管制，得以自行發展，其中最重要的關鍵就在於打破大學校長官派之制度；唯修法過後之大學校園並不平靜，形成之因素頗多，而大學校長更是關鍵因素。

公立大學於制度上之設計乃採會議制，以會議討論取代首長專制，因此在校園運作上講求的是制衡，也因為將主要權力放在各會議之中，因此許多教授在各種會議中合縱聯橫以謀求最大之教育資源，也因此在各系所本位主義下產生了派系，大學校長則因為議會之功能而有執行者之傾向。本文認為校長取消官派之初產生的問題乃是因為教師們不熟悉選舉方式及校長之職權，而教育部則是不信任大學的情況下所爆發，在經過幾年的磨合，公立大學校園的問題已慢慢減少，現行的運作制度雖易產生派系，然對於制衡之意義上仍有其必要。

校長應為學校最高行政主管，負責學校之經營與發展，應擁有適度的裁量權，不應單只是校務會議之執行者。不管校長是如何產生，既然成為一校之長就應讓他有能力實現他的理念；如有不當之處，則可透過各種會議加以監督。校務會議成為學校最高決策會議，應只是說明重要之決策應由校務會議決定，以尊重全體成員對資源分配之看法，這些決策的前提應該是校長有一個整體的未來規劃，不過在利益衝突和分配情形下，最後的結果導致校長的理想未能涵蓋於決策

中時，又如何能以理想的實現向學校負責？

在與學術事務有關的事務上，行政主管應充分授權由教授自身作決策，但在一般行政事項，教授們則應充分尊重行政主管的領導，給予行政主管更多的決策空間。根據民國八十一年劉興漢教授主持的「我國台灣地區大學教師專業自主權之研究」中的問卷調查發現，對於一般行政事務上，教師參與決策之程度，最多人主張由教授及行政主管作決策，其次是由教師建議，行政主管作決策。依此結果則教授必須花費和行政主管一樣多的時間去了解行政工作，並且大小事皆需透過教授開會討論。不僅耽誤教授教學及研究的時間，並且行政主管無權作決策，委員會又無專員負責業務，造成行政效率不彰，因此如果能讓行政主管在尊重教授意見的前提下，擁有適度之決策權，將有助於行政工作的推展。

私立大學乃是對教育充滿熱忱之社會賢達人士，對於教育有一己之理想，在政府獎勵私人興學之下，以財團法人之形式產生，為一公益性質之非營利組織。故先天上一如其他非營利組織有其自主性，因此有董事會對外代表法人，對內則聘請校長負責校務，校長對董事會負責之模式；唯其涉及不特定多數教育權等公益性質，政府為保障其公益性，乃設立法規縮限私立大學之自主性。然政府一方面需突顯私立大學之自主性，一方面又唯恐其公益性遭受侵害，故多以限制、管制之手段行之，但訂立規範時並未完全透徹私立大學之運作，以致訂立法規後造成私立大學許多制度上及運作上之困難。

主管教育行政機關監督私立大學有其必要性，憲法第一百六十二條亦明定「全國公私立之教育、文化機關，依法律受國家之監督。」唯主管教育行政機關宜從管理者轉為監督者，改善董事會之管理機制，相關法律可再放寬，以減少私立大學制度上及運作上之扞格。

校長與董事會職權之衝突，主要受制於法規。原本校長與董事會之關係因考量到學術自由、大學自主及學生受教權等公共利益，故有立法限制之必要。其中又以「大學法」第十三、十四條最為多餘，一方面為防止校長及董事會侵害學術自由，危及大學自主，一方面卻也造成與董事會形成雙頭馬車，一旦校務會議與董事會之決議有所不同時，則校長將無所依從，在「私立學校法」第二十二條第三項與大學法第十四條第一、二項彼此衝突時，校長決策權反而大增。本文以為在「私立學校法」第三十三條之精神下，宜予大學校務部分自主，校務會議在公共利益之考量下應予尊重，並加強董事會及校長評鑑以為監督，則可考慮校務運作順暢之考量下，刪減相關法規之制肘。

整體而言，私立大學校長於職權上受董事會之影響甚深，於校務發展方面雖有規劃發展之職責，然最後採行與否及採行程度仍以董事會決議為主。不過由於董事會所注重之面向與大學學術發展關係不深，於學術面向多尊重學術專業不予過問太深，給予私立大學校長充分之自主行政權及人事權。因此一般私立大學之運作模式為：私立大學校長執行董事會之決議，董事會尊重私立學校自治，不介入校園行政及學術發展，充分授權校長行使其職權，在校務會議功能在私立大學尤為不彰之情況下，私立大學校長實際上在校內握有最高行政權(大學法第六條)、學術主管之主動聘任權(各校組織規程)以及財政權(董事會僅審核預算及決算)。就現行體系而言，私立大學校長握有之職權不可謂小，然其制衡之機制僅於董事會之聘任、解聘權，又以大學校長與董事會之關係，能期待的似乎只剩各私立大學校長個人是否適任一點。

在現實中私立大學各系所由於考量人事成本，往往聘任教師僅要求達到教育部之最低門檻，各系所間互相掛名之情況亦屢見不鮮，則各系所連召開系(所)務會議都很困難，如何依大學法之精神採取由下往上民主式遴選學術主管？也因此授權校長擁有主動聘任權；此舉以系所教師本已不多之情況而言，是打破所謂「近

親繁延」之有效方式，但也給予了校長介入學術領域之機會。雖然實務上發生的案例並不多，卻也不可忽視那極少之情況，況且於教育部有案之案例可能因為多數教師了解實務運作之情況，在董事會掌握校務發展、校長實際握有人事權力之情況下，寧可選擇不表意見或採事不關己之態度，以求自身或系所之順利發展。

在一般情況下，私立大學校長對於學術事務通常都予以尊重各系所之發展，對於該年之財務分配也由各級會議及預算表由各部會自行使用，也因此校園行政得以順利進行。唯真正權力仍掌握在校長手中，而能制衡校長的董事會又與校長關係容易過於密切，以及現行董事會極易自內部腐敗，實際上私立大學校長須仰賴個人品格操守之要求，但是在握有如此權力之情況下能否全然相信個人特質，實宜從制度面再作思考。

## 參考書目

### 一、中文書目

朱敬一（1997）。「國內大學校長遴選方式及問題」。黃俊傑編。大學理念與校長遴選，台北：中華民國通識教育學會出版。

但昭偉（1994）。「爲什麼學者要有學術自由」。歐陽教、黃政傑編。大學教育的理想，台北：師大書苑。

汪宗仁（2001）。行政程序法論，台中：康德。

吳 庚（2001）。行政法之理論與實用，台北：三民。

林孝信（1997）。「從學術領導看大學校長遴選」。黃俊傑編。大學理念與校長遴選，台北：中華民國通識教育學會出版。

林時機（1991）。大學改革與大學法，台北：正中書局。

武光東（1997）。「國立陽明大學校長遴選經驗談」。黃俊傑編。大學理念與校長遴選，台北：中華民國通識教育學會出版。

周志宏（2001）。私人興學與私立學校法制之研究，台北：學林。

周志宏（2002）。學術自由與高等教育法制，台北：高等教育文化。

郎裕憲（1985）。「對修訂大學的幾點建議」。黃重憲編。大學法與大學教育，台北：嵩山。

胡慶山（1994）。「憲法人權保障的學問自由與大學自治」。歐陽教、黃政傑編。大學教育的理想，台北：師大書苑。

黃武雄（1991）。「教授治校」，賀德芬編，大學之再生，台北：時報。

黃崑巖（1997）。「國內大學校長遴選之方式及問題」。黃俊傑編。大學理念與校長遴選，台北：中華民國通識教育學會出版。

黃俊傑（1997）。「大學校長遴選的理念與實務：從台灣經驗出發」。黃俊傑編。大學理念與校長遴選，台北：中華民國通識教育學會出版。

黃政傑、歐陽教主編（1994）。大學教育的理想，台北：師大書苑。

黃煌雄, 謝慶輝調查 (2004)。教育部介入、接管或處理私立學校董事會相關問題專案調查研究, 台北: 監察院。

黃炳煌, 劉源俊研究主持(1992)。私立大專院校相關問題與解決途徑之研究: 以董事會、經費、與獎助制度為主, 台北: 行政院研究發展考核委員會。

陳滌清 (1991)。「大學校長之任免及相關問題」。賀德芬編。大學之再生, 台北: 時報。

陳舜芬 (1994)。大學校長遴選, 台北: 師大書苑。

陳金貴 (1998)。我國大學教授治校問題之探討, 台北: 行政院研究發展考核委員會編。

陳 列 (1996)。市場經濟與高等教育, 北京: 人民教育出版社。

許籐繼 (2001)。學校組織權力重建, 台北: 五南。

張銀富 (1999)。「從彰師大校長遴選風波看校園民主」。張銀富編。校園民主與教授治校, 台北: 五南。

張雪梅 (1999)。「我國大學院校施行教授治校所衍生問題之探討」。張銀富編。校園民主與教授治校, 台北: 五南。

教育部委託研究 (1990)。大學運作與學術自由、大學自治之研究。董保城主持, 台北: 教育部。

教育部 (2002)。高等教育法規選輯, 台北: 教育部。

教育部 (1998)。大學院校組織規程彙編, 台北: 教育部高等教育司。

彭錦鵬 (1985)。「大學行政主管選任之探討」。黃重憲編。大學法與大學教育, 台北: 嵩山。

湯德宗 (2001)。行政程序法論, 台北: 元照。

繆全吉 (1985)。「順應潮流修訂大學法」。黃重憲編。大學法與大學教育, 台北: 嵩山。

戴曉霞、莫家豪、謝安邦主編 (2002)。高等教育市場化: 台、港、中趨勢之比較, 台北: 高等教育文化。

顧志遠計畫主持（2003）。私立大學校院整體發展獎助及補助制度規劃研究案期末報告，台北：教育部。

## 二、中文期刊論文

王翠蘭（2002）。「影響私立大學採購作業之因素研究」。私立輔仁大學應用統計研究所碩士論文，未出版，台北。

中國文化大學主辦（2001）。二十一世紀私立大學發展之展望國際研討會會議論文集：中日韓三國之比較，台北：中國文化大學。

田習如（2001）。「透視景文鐵三角--張、黃、林!--景文案政商關係大解析,還有哪些官員會出事?」。財訊月刊，台北：財訊雜誌社。

李寶群（2001）。「臺灣教育界最大弊案,誰坦白? 誰說謊? --為景文案「挨打」的一掛政商名人」。商業周刊，台北：商周文化事業股份有限公司。

林世宗（1998）。「落實憲法保障大學學術自由與自治權」。洪雅馨編。大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

林錦杏（1994）。「我國私立大專院校董事會之研究」。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，台北。

范姜哲寶（2001）。「透視私校董事的五鬼搬運煉金術」。商業周刊，台北：商周文化事業股份有限公司。

張宗琦（2002）。「學術自由對國立大學組織設計與財務制度的規範要求」。國立臺北大學法學系碩士班碩士論文，未出版，台北。

張國保（2003）。「私立大學董事會組織運作與職權效能之研究」。國立臺灣師範大學教育研究所博士論文，未出版，台北。

張宛琳（2001）。「經營學校是爲了淘金還是爲了理想?」。新新聞，台北：新新聞文化事業股份有限公司。

張宛琳（2001）。「張萬利淘空景文校產的三大手法」。新新聞，台北：新新聞文

化事業股份有限公司。

賀德芬（1998）。「學術自由與學術倫理間的疏離和依附」。洪雅馨編。大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

劉源俊（1998）。「大學法未來修訂的大方向」。洪雅馨編。大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

顧爾德（2001）。「教育大老的壟斷利益，就連孔子都自嘆弗如」。新新聞，台北：新新聞文化事業股份有限公司。

### 三、英文書目

Allen, M.(1988). The Goals of Universities. Milton Keynes: SHERE & Open University Press.

Bell, Daniel (1973) . The Coming of Post industrial : Aventure in Social Forecasting . New York : Basic Books.

Clark Kerr, et al (1978) . Twelve Systems of Higher Educational : six Decisive Issues. New York : International Corncil for Educational Development.

Davies,J.L.(1991). New Universities: Their Origins and Strategic Development. In P.G.Altbach(ed.). International Higher Education: An Encyclopedia. pp.204- 206. London: St. James Press.

E. Faure et al. (1970) . Learning to Be : The World of Education Today and Tomorrow. London : Harrap.

R. M. Hutchins (1968) . The Learning Society. New York : Britannica.

The Carnegie Commission on Higher Education (1973) Toward a Learning Society. New York : McGarw-Hill.

附表一

| 人力計畫                      | 大學教有所採重要措施   |
|---------------------------|--|
| 第一期人力發展計畫<br>(民國 54~59 年) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大學院校所設科學及課程，應配合當前人力需求彈性調整，以因應經濟發展及學術研究之需求。</li> <li>2. 充實現有研究院所，擴增研究員生名額，以提高國內學術研究水準，並培養大專師資。</li> <li>3. 加深推展各大專院校與企業機構之合作所究，以造就實用技術人才並謀企業經營生產技術之改進。</li> <li>4. 改進留學政策，加強大專畢業生之就業輔導與聯繫，並獎勵留學生返國服務。</li> </ol>  |
| 第二期人力發展計畫<br>(民國 56~61 年) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為配合經社發展，高深學術研究與高級科學技術及行政管理人才需要，應酌量擴充高等教育。</li> <li>2. 繼續充實現有研究院所設備，增加工程科研究生名額，以培養大專院校所需師資及高級工程科學研究人才。</li> <li>3. 為使工程科學與管理發展協調一致，各工程院系可加開有關管理課程，企管研究所亦應加收工學院畢業生，以加強工程管理人才之培養。</li> <li>4. 改進留學政策，研究人才外流問題，加強大專畢業生之輔導聯繫，並透過管道鼓勵留學生回國服務。</li> <li>5. 加強各大專院校與企業機構之研究合作，並研訂辦法鼓勵在職專業及管理人才，進修碩士或博士學位，以造就所需人才。</li> </ol>       |
| 第三期人力發展計畫<br>(民國 60~63 年) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 配合未來高級科技人才需要，繼續調整及增設大專院校之新系科，並以工程技術應用科學為優先，對就業困難之科系，則宜控制其招生人數。</li> <li>2. 增加現有研究所之招生名額，以培養大專所需師資，並籌辦夜間部，以便利在職專業人員之進修。</li> <li>3. 繼續充實附設於大學的各科學研究中心之人員及設備，以領導國內大專院校及研究所進行專門研究，並擔任企業界之技術諮詢。</li> <li>4. 改善研究環境、人事制度及有關措施，並加強海外留學生之聯繫與輔導工作，以號召海外學有專長之人才回國服務。</li> <li>5. 加強大專院校與企業機構之建教合作，並研究籌設技術學院，以利在職技術員工之進修。</li> </ol> |
| 第四期人力發展計畫<br>(民國 62~65 年) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大學及獨立學院之發展，為顧及國家建設所需高級人才及未來就業之需要，今後在學人數增加之比率，應予適當控制，最高以不超過百分之五為準，並加強教育與經</li> </ol>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>濟之配合。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 為配合長期科技人力發展指標，大學各科系每年入學人數之比例宜審慎調節，在未來四年中，使科技系科與人文社會科學系科間逐漸達到五五與四五之比例。</li> <li>3. 鼓勵公私立大學與國外大學成立合作計畫，循學術交流途徑，吸取先進國家之經驗，以提高我國大學教育之水準。</li> <li>4. 為提高大學生素質，各院校應嚴格實施考核，並切實推行學生職業指導及就業輔導工作。</li> <li>5. 加強各大學與企業界的合作交流，以增進彼此了解，有效推展建教合作。</li> </ol>   |
| <p>人力發展專案計畫<br/>(民國 65~70 年)</p>       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大學入學人數每年增加比率以不超過3%為原則，並以增加理、工、醫、農系科名額為重點。</li> <li>2. 為配合各項經濟建設對高級專業人力之需求，大學現設系所應繼續作適當之調整，對就業市場需要較多之系所應予增設，畢業生就業困難之系所，則應縮減招生人數。</li> <li>3. 為彌補大學聯招考試志願分發之缺失及協助學生畢業後易於就業，應普遍推行輔系制度，鼓勵學生選讀輔系課程。</li> <li>4. 充實研究所師資設備並設置研究獎助金、鼓勵研究生從事專題研究或選送出國研究，以提高研究所教學素質。</li> </ol>  |
| <p>經建十年計畫人力發展部門計畫<br/>(民國 69~73 年)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根據國家總體建設所需各類高級人才，調整各科系所招生人數，以改善大學人文及社會科學與科技系所學生人數比例，對就業已發生困難之學系，則應縮減其招生名額。</li> <li>2. 研究所學生人數在高等教育中所佔比例偏低，為適應今後高級研究發展與行政管理人才之需求，研究所教育應作有計畫之擴增。</li> <li>3. 繼續辦理大學系所之評鑑工作，督導各校根據評鑑結果進行相關措施，以全面提高大學教育素質。</li> <li>4. 配合推行科技發展方案，加強大學及研究所科技教育，並加強推動人文、法、商系科學生選讀輔系課程，以增進其就業能力。</li> <li>5. 配合國內高級人才之需求調整教育政策，增加公費留學名額，除有計畫考選大專畢業生出國進修外，應該讓具有工作經驗之現職人員，出國從事專題研習。</li> <li>6. 大學夜間部應辦理推廣教育，設置學位課程及短期專業學分課程，以提供在職人員進修。</li> </ol> |

|   |   |
|---|---|
|   | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. 為配合未來高級科技之研究發展與應用，優先擴充工程及相關科技系所，以加速培育所需高級專業人力。</li> <li>8. 建立科技人才資料檔，並有效掌握科技人才動態，以供規劃培育及運用科技人力之參考依據。</li> </ol>   |
| <p>人力發展部門中長期計畫<br/>(民國 75~78 年)</p>       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根據國家整體建設所需各類高級人才，調整系所、招生人數，使大學科技類教育與人文社會類教育平衡發展。</li> <li>2. 擴增科技類研究所教育容量，並以機械、資訊、電機、電子類博士班為優先，並選擇師資設備優良及具發展潛力之大學院校，偏重發展研究所教育，俾集中人力、財力加速高級人才培育與科技研究。</li> <li>3. 繼續充實大學及研究所教學設施，彈性調整教師員額編制，研究設置專任研究人員，以全面提升大學及研究所教育素質。</li> <li>4. 在大學院校設置推廣教育專責單位，加強辦理大學推擴教育，為大專畢業青年及成人提供進修機會。</li> <li>5. 推行大學及研究所科際整合，對各校性質相近系所予以評估，分年進行設備、學系及研究所整合，以充分運用各校教學資源。</li> <li>6. 擴大辦理大學教師國內外進修計畫、短期研習及學術研討會，以增加教師進修機會。</li> <li>7. 加強大學科技及管理系所與工商企業及研究機構合作，進行研究與發展計畫，使學術研究與運用相結合。</li> </ol> |
| <p>第十期經建中期計畫人力發展部門計畫<br/>(民國 79~82 年)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國高等教育之發展已達相當水準，今後大學教育量之擴增，以儘量鼓勵私人興學，以增加容量，提高大學生在高等教育中之比例。</li> <li>2. 為充分供應國家建設所需之科技人才，大學教育應謀求科技與人文社會學系之均衡發展，使科技類學生人數達到 50%。</li> <li>3. 推動人才教育計畫，以專案計畫方式加強自動化、電算機、光電雷射材料科學、污染防治等之研究與教學，並推動環境保護教育計畫及建立校園區域電腦網路計畫，以加速培育重點科技高級人才。</li> <li>4. 推行人文社會教育改進計畫，並加強通識教育，以充分發揮大學教育之精神。</li> <li>5. 訂定成人教育中長期發展計畫、成人教育法及相關法規，以建立成人進修教育完整體系，充分提供成人學習機會。</li> <li>6. 修訂「私立學校法」，放寬私立學院收費限制，健全私校</li> </ol>   |

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
|                                   | <p>董事會組織與功能，使各私立大學院校能健全發展。</p> <p>7. 建立學生工讀制度，放寬助學貸款限制，減輕就讀私立大學之負擔，以促進教育機會均等。</p>  |
| <p>國家建設六年計畫<br/>(民國 80~85 年)</p>  | <p>1. 擴充高等教育容量，籌劃增設大專院校 25 所，包括北部 4 所，中部 5 所，南部 14 所及東部 2 所，並將國立台北工專、國立台北護專及國立藝專改制為技術學院。</p> <p>2. 提升高等教育學生比率，使高等教育學齡人口(18~21 歲)每千人中，在學的大專學生人數由民國 78 年的 311 人，至 85 年時增多為 380 人。高等教育學生占總人口之比率，亦由 78 年的 23%，至 85 年時增多為 27%。</p> <p>3. 謀求大學人文社會與科技教育均衡發展，加強學生成績考察、增設服務業類相關系所，建立多元化師資培訓與進修體制，加強通識教育，提高學術研究水準，並輔導私立學校健全發展。</p> <p>4. 建立成人進修教育體系，研訂及執行成人教育發展計畫，擴大辦理成人進修教育，以落實終生學習理念。</p> |
| <p>跨世紀國家建設計畫<br/>(民國 86~89 年)</p> | <p>1. 調查重點科技人才供需情況，在量的方面，於各校申請增設系所時，對業界人才缺乏之系所予以優先設置；在質的方面，則改進學校課程，規劃學程，使能切合業界需要。</p> <p>2. 鼓勵具教學及研發規模之大專院校，開放教學資源，結合產業發展需求，成立產學合作教育機構，建立互惠產學合作模式，營造具啟發性之產學合作教學環境。</p> <p>3. 獎勵各大專院校產學合作教育具有具體成效之教師及技術人員。</p> <p>4. 獎勵各大專院校理論與實務並重之教學或研發成果。</p> <p>5. 檢討排除推動產學合作教育限制，鼓勵產學人才相互交流。</p> <p>6. 推動大專院校協助產業研究發展，鼓勵學校教師駐廠研究。</p>  |
| <p>新世紀國家建設計畫<br/>(民國 90~93 年)</p> | <p>1. 落實公、教分途，建構在職大專教師赴企業交流之機制，促進教師之研發工作與產業界需求相結合，以落實產學合作功能，提升教學及研究成效。</p> <p>2. 建立大專校院系、所及招生名額之彈性調整機制，專案方式調整增加大學資訊、電子、電機、光電與電信等科技所招生名額與相關教師人力，以因應產業用人需求。</p> <p>3. 鼓勵產業界、研究機構與學術界合作，普遍設置創新育成中心，提供創業者所需實驗及營運空間、技術支援、行政服務</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>及商業服務，並將學術研究成果迅速移轉至產業界生產。</p> <ol style="list-style-type: none"><li>4. 加強大專校院產學合作，邀請產業界代表參與課程設計與評鑑，同時加強大專校院實務教學，督導各校建立學生實習制度，落實實習教育，以提高畢業生的就業適應能力。</li><li>5. 鼓勵大專校院專業科目教師，赴企業機構研習，強化實務經驗，提高教學素質。</li><li>6. 落實雙學位及輔系制度，加強彈性學程規劃，以跨學系及學程取代科、系、所之分化，配合科技人才需求，鼓勵學校開設資訊科技及生物科技基因體醫學等學程，並擴大開辦就業導向選修課程，增加專上學生之就業知能。</li></ol> |
|--|---|

資料來源：經建會，2004。