

大學治理之新發展：

內外治理機制之探討

陳維昭

前言

從二十世紀末葉進入二十一世紀初的這段期間，整體社會環境的變遷似乎比過去任何階段都來得快速而遽烈，處在如此急遽變動的時代，大學的運作與治理也面臨了更為嚴厲的衝擊與挑戰。影響大學運作的外在因素很多，其中比較重要的有：（一）人口結構（Demographics）的改變：一方面由於人類壽命的增長，而衍生出對終身教育需求的增加；另一方面，出生率的低下，造成許多國家就學人口不增反減，反而激化了招生的競爭。（二）全球化（Globalization）的趨勢：為因應隨著全球化接踵而至的國際競爭壓力，大學必須重新檢討其教育的內涵與方法，以培養具有國際觀與競爭力的國際人為目標，才能符應全球化社會的需求。（三）知識經濟（Knowledge-based economy）的發展：知識經濟的基本要件是創新的知識與技術，而大學正是新知識與新技術的來源，其研發成果與經濟發展休戚相關，所以大學、特別是研究型大學也就被賦予更多的期待與責任。（四）資訊科技（Information technology）的進步：尤其網際網路（Internet）的發達，讓教學可以突破空間與時間的限制而有更多的變革與可能，在校園資

訊科技的發展也讓大學必須對現有組織架構與管理模式重新思考。（五）商業化（Commercialization）的現象：在高等教育容量不斷擴充的同時，可用資源又相對地緊縮，迫使大學不得不走向企業化經營，而虛擬大學以及一些營利性高等教育機構的出現，也加快了高等教育商業化的腳步。

過去，大學一向被刻板認定是一個敏感度不足、應變力遲緩的機構，其應變的速度總是趕不上社會的脈動，面對當前社會之多元、複雜與瞬息萬變，大學不能再以不變之態自限，為了有效因應，一個富有彈性、機動性與高效率的治理機制便顯得格外重要；因此近幾年，大學治理遂成為國際間高等教育界所共同關切的課題。

在此，維昭將就我國大學治理機制從過去到現在的演變，以及未來之可能發展作一探討，期能從歷史進程與實際經驗當中，為我國大學治理發展找尋新的方向與具體作法。

從過去到現在

一、外在治理機制

我國現有四年制公立大學院校58所，私立85所，合計143所。依其組織或功能可分為一般綜



合大學、單科大學、師範教育系統以及技職教育系統等四類。經費方面，目前公立大學由政府獲得的經常費平均為百分之五十，私立大學則不足百分之二十。不論是公、私立或組織類型，大學的主管機關都是教育部。〈大學法〉是教育部管理大學最主要的法律依據，其他還有〈教師法〉、〈教育人員任用法〉等，私立大學則另外有〈私立學校法〉以為規範。

教育部對大學管轄權的下放，可以1994年作為一重要的分水嶺。在1994年之前，也就是〈大學法〉重新修訂之前，我國大學運作的典章及規則都是由教育部所訂定，包括核准大學的設立，決定系、所、院的成立及增減，指派公立大學的校長（私立大學則是由董事會提請教育部核聘），核定招生人數，審查教師資格，規定大學共同必修科目與系所必修課程等等；可見教育部對大學的管轄範疇相當廣泛而深入，大學本身並無太多的自主空間。更重要的是，公立大學的人員編制與經費使用受到國家法規約束，會計及人事室主管都是由教育部派任並受教育部考評。總之，當時政府對大學設限較多，此舉固然讓台灣的高等教育維持了一定的水準，但也扼殺了大學自主發展的空間，以致各大學始終無法發揮自身特色，遑論追求卓越。

1990年以降，台灣經濟成長快速，社會型態趨向自由而多元，也啟動了教育改革的思潮，大學自主、教育鬆綁的聲浪高漲，由是促成了〈大學法〉的修訂。1994年修訂的新〈大學法〉，強調學術自由與大學自治，規定大學在法律範圍內享有一定之自治權。政府對大學的管制做了相當程度的鬆綁，舉凡課程規劃、招生、教師聘任等權限均逐漸回歸大學自主；公立大學校長也不再由教育部指派，而是先經由

學校遴選程序產生候選人之後，再由教育部組成遴選委員會遴選出最後人選，私立大學則是由董事會組織遴選委員會推薦人選，經董事會圈選後，由教育部核聘。同年，政府為了讓大學在財務規劃及運用上有較多彈性，同時要求大學擔負較大的營運責任，在部份大學開始試行「國立大學校務基金」制度，取代原有的公務預算，此項制度後來推行到所有公立大學。

新〈大學法〉自1994年實施至今八年來，一般咸認為大學自主權仍受到相當限制，尤其在會計及人事方面的自主性尤為不足，雖然在2001年底通過的〈校務基金條例修正案〉讓大學在財務運作上已有較大空間。綜上所述，未來亟需解決的兩項課題為：

- （一）教育部與大學的關係有待明確規範
- （二）大學在人事、會計的自主性有待加強

二、內在治理機制

依據新修訂的〈大學法〉，校務會議成為大學校內最高決策會議，負責審議如下事務：

- （一）校務發展計劃及預算。
- （二）組織規程及各項重要章則。
- （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。

由上述所列審議事項，可以了解：幾乎所有大學任何較大的決策，都必須經過校務會議審議通過才能付諸實施。此種集體決策模式旨在避免獨斷，立意雖佳，但實際操作的結果卻顯

示已造成大學權責不明、運作成效不彰的困境。

以台灣大學為例，本校校務會議共有305位成員；其中，校長及其他校級行政主管有15位、學院院長10位、系主任或所長87位、學生代表16位、職員代表16位、工友代表3位、研究人員代表2位、助教代表3位、教師代表153位（法律規定教師代表必須佔總數的二分之一以上）。由於人數眾多，成員背景多元、看法分歧，往往影響議事之有效進行，非但不易達成共識，更因為大部份代表對校務了解並不深入，以致決策之形成有時難以嚴謹，造成日後執行上的困難。

至於人事權，除了仍保留校長對副校長及教務、總務、學生事務等行政主管之直接聘任權之外，其他學術主管包括院長、所長、系主任則均經由教授選舉產生，校長僅有擇聘權。作為學校行政首長，校長負有主要行政責任，但是對於轄下學術單位主管卻無人事決策權或實質的建議權，權責並不相符。

因此，就實際操作層面來看，內在治理機制存在著下列兩項課題，值得檢討：

- （一）行政主管與校務會議之權責應予釐清
- （二）大學學術主管之產生方式有待改進

未來的發展

綜上所述，我國大學自1994年施行新〈大學法〉以來，雖已建立一套治理機制，不過在外部與內部的權責劃分上仍有待加以釐清，值此〈大學法〉修正案進行期間，未來修訂的方向顯然有二：（一）在外在治理機制方面，包括「公立大學法人化」，以及「重新定位教育部與大學之關係」：未來公立大學可仿照美、德、法等國大學之模式，走向法人化，在大學之上設置董事會或諮詢委員會。教育部則退居

為大學的輔導單位，並設立大學撥款委員會和大學教育審議委員會，前者循客觀公平的標準以分配資源，後者則進行定期的評估和稽核。

（二）在內在治理機制方面為「調整大學內部運作的模式」：主要包括建立權責相符的決策體制，以解決校長有責無權、校務會議有權無責的問題；另外，修改現行校長及學術主管之遴選方式，賦予校長較高之權責。

一、外在治理機制：「公立大學法人化」 同時「重新定位教育部與大學之關係」

為提昇台大競爭力，使台大成為國際一流大學，維昭在2000年曾委託本校法律系許宗力教授、顏厥安副教授，連同其他多位法律系老師成立一研究小組，特別針對台大（非營利）法人化之法律面與財務面等問題進行研究，尋求在法規制度層面上可能突破之道。當時的構想是：（一）台大應改制為公法人，才有較大機會促成人事與財務法規的鬆綁，並降低國家干預的強度。（二）台大內部組織宜改制為經營模式（Management's model），縱使維持現行的參與模式（Participation's model），也應設法降低政治色彩，引進更多經營模型的要素，以提昇營運效率。（三）擬建議教育部仿英國撥款委員制度，以評鑑結果作為撥款各大學之依據，或仿德、法制度，由國家與大學簽訂多年期撥款契約，以撥款為條件與大學交涉營運狀況的改善。

公立大學法人化的優點則有：

- （一）具有完全權利能力，並有爭訟當事人能力。
- （二）就自治事項只受適法監督（有利學術自由之確保與提昇）。
- （三）擁有財產所有權，而不再只是管理權。



- (四) 可以不受既有人事法規拘束。
- (五) 可以不受既有財務、審計法規拘束。
- (六) 對外業務活動將更自由。
- (七) 但財務來源必須妥善設計，純由政府預算撥付之情形將有困難。

至於法人化之後，大學的組織架構應如何調整，研究小組建議如下兩種模式供參考：

模型一：英美模式（經營模型）

目前教育部修法傾向此種模式，此種模式對我國公立大學而言堪稱組織上最大的調整，即以「大學董事會」，取代目前教育部的監督，負責大學的經營管理。維昭以為，董事會的健全與否將重大影響大學的運作與發展，因此，董事會的組成必須考量如下幾項因素：

- (一) 董事會的組成：董事會的組成應建立公正、超然的機制，並避免政治力的介入。
- (二) 董事會的人數：人數之多寡對於董事會運作的效率有決定性之影響，從目前國外大學董事會運作的實際情形得知，精簡董事會代表人數已成為未來發展趨勢，值得我們借鏡。
- (三) 董事會的成員：董事會的成員是董事會運作成敗最重要的關鍵，成員除了考慮代表性、功能性之外，能否拋開本位，公正、超然行事才是最根本的課題。
- (四) 董事會的權責：董事會的權責應有較明確的規範，並在董事會中建立共識，以避免摯肘校務運作，甚而妨礙學術發展。
- (五) 校長與董事會的關係：校長是否為董事會的成員？校長與董事會的關係如何？也需要妥善設計並予以釐清。

模型二：較接近於德、法之大學組織模式（參與模型）

於現有校務會議之外，另設由校外多元人士組成的校務諮詢委員會，除了對校務提供諮詢外，也可適度參與校務之決定，藉此機制回應社會對大學的籲求，並作為社會與大學間的溝通橋樑。同時透過〈大學法〉之修正，引進撥款委員會制度，以大學評鑑結果決定國家對大學經費之撥付。

大學法人化後，不僅現有大學在人事、會計自主性不足的問題將迎刃而解，對教育部與大學之間的關係將可以有明確依循，理由是：

- (一) 大學自治事項只受國家適法監督，受託辦理的國家事項則受適當監督。依司法院大法官第380號及第450號解釋之意旨，舉凡學術、教學研究乃至於大學內部組織等相關事項，均應歸屬於大學自治事項，從而僅受適法監督。
- (二) 作為獨立公法人，大學校長與其他行政主管並無到立法院備詢之義務。立法院基本上只能透過教育部間接監督大學，唯研究小組的這項看法可能仍有爭議。
- (三) 大學自治權倘遭受國家侵害，有權提請法律救濟。

二、內在治理機制：

「調整大學內部運作的模式」

大學自治與學術自由，可以說是全世界所有大學追求的目標，因為學術界認為大學自治 (institutional autonomy) 是能夠放手從事學術工作及激發創意所必要的先決條件，但是自治 (autonomy) 與責任 (accountability) 猶如一物之兩面，無法分隔，在要求更多自治權

利的同時也必然要肩負更大的責任；因此追求大學自由、自治的同時，就必須建立有效的管理機制。任何一所自命為世界級的大學，要想在激烈競爭的環境中擁有足夠的競爭力，並維持其國際聲望，就必須有能力讓本身更具彈性、創新性以及企業效率。

自中古世紀以來，歐洲傳統的大學講求學術自由、校園民主，所採取的治理模式傾向所謂成員共治（Shared governance），強調教授自主（Faculty autonomy），其特點是權力下放與廣泛的參與。但這種校園治理模式在現今企業化經營之需要趨勢下，已顯現出若干缺失：第一、教授通常較局限在其本身領域的知識以及自身小單位的利益，而對外在環境變化的敏感度不足，對全盤發展方向不易深入了解；第二、由於各項問題都必須盡量尋求絕大多數成員的意見，使得決策過程變得漫長而緩不濟急。所以近年來，歐美大學治理的發展已發生一些顯著的變化，由過去所強調的「教授階層的自治」（Faculty autonomy）轉向「校園階層的自主」（Campus autonomy），決策模式也由過去「由下而上」或是「分權式」（decentralized），轉為「由上而下」或「集中式」（centralized）。

但是這種由上而下的決策也有其缺點：一是大部份的責任必須由少數人負擔；二是廣大教授群的智慧無法獲得充分的利用；三是大家所最不願意見到的，由於參與的減少，可能讓教師失去對校務推動的興趣與熱忱，甚或不關心。因此，如何在兩者之間取得平衡將是大學管理最大的課題與挑戰。一般而言，大學內部事務有涉及較學術性的事務也有涉及較行政性的事務，學校可將屬於教學方面、學術性的事

務，如課程、教材、教法、研究、教師地位、教學過程中與學生生活有關事項等交由教授主導，以示尊重其專業意見；而涉及行政方面、整體性的事務，如學校發展計劃，則宜由行政工作者主導，以追求最大效率。惟不論是教授主導或是行政工作者主導的決策模式，都應參酌對方的意見，才能彼此互補，創造雙贏的局面，使校務發展蒸蒸日上。

結論

二十一世紀是一個開放的國際化時代，二十一世紀的大學所要面對的是來自國際間強大的競爭，為此，大學應修正其治理策略以應變，提昇運作效率。綜觀我國現在的國立大學，法律性質是教育部轄下的機關，沒有獨立人格；受國家指揮監督，不能擁有自己財產；受國家人事、財務、審計法規拘束，沒有獨立預算；法律的規範已明顯箝制了大學的成長，因此亟需進行修法，而公法人化似是未來修法的方向。就外在治理機制而言，教育部退居輔導地位，而由董事會擔任監督的角色，並授予大學在財務及人事之自主權，得以整合有限資源、彈性運用；在內在治理機制方面，校長被賦予較大之決策權責。

未來成功的要素，端視董事會的組成及運作是否健全、順暢，董事會與校長之權責分際是否明確。而大學內部運作方面必須視校務性質採取教授與行政主管決策並行制，在追求最大行政效率同時亦能適度尊重專業。總而言之，值此瞬息萬變的世代，惟有一個富有機動性與講究高效率的治理機制，才能提昇我國大學的競爭力，進而晉身二十一世紀國際一流大學。

（第三屆「大學理念、資源分配與社會實踐學術研討會」專題演講論文，2002年6月27日）