

大學治理問題與解決之道

張國保

銘傳大學副教授

曾任技職司長、總務司長及高教司代理司長

一、前言

1992 年筆者任職於高教司，有幸參與《大學法》修正案於通過立法院二、三讀前的朝野協商，1993 年 12 月 6 日由劉松藩前院長主持，就大學設軍訓室、校務會議為全校最高決策者、校長產生方式與任期等多次協商沒有共識的條文，裁示逕付大會表決。引發 12 月 7 日朝野黨團甲級動員立委出席院會，終經立法院第二屆第二會期第 18 次會議完成立法程序，咨請總統於 1994 年 1 月 5 日公布（立法院，1993），其修正幅度之大，對我國高等教育自主運作產生巨大的變革，堪稱大學邁向自治的一大里程。

首先，1994 年的《大學法》，由政府對大學管理者的角色，改變成監督者（立法院，1993）。其次，由教育部聘任公立大學校長走入歷史，校長的任期及產生方式授權大學組織規程定之。再次，校務會議為全校最高決策會議，校長的重要校務決定權需經校務會議審議，增加民主參與校務審議的程序。這些變革，在在改變政府和大學之間的關係。

1995 年 5 月 26 日大法官釋字第 380 號有關大學課程的解釋，更保障大學自主決定課程的權力。1994 年 2 月 7 日《師範教育法》經立法院修正為《師資培育法》，開放大學得申請設立師資培育中心成為培育中小學、幼兒園及特殊教育學校（班）師資類科的師資培育大學。1999 年 2 月 3 日訂頒《國立大學校院校務基金設置條例》明定應設校務基金管理委員會及鬆綁校務基金之用途。同年 6 月 23 日訂頒《教育基本法》，其第 9 條第 1 項第 5 款列舉中央政府之教育權限為「設立並監督國立學校及其他教育機構。」可知，無論《大學法》、《師資培育法》、《國立大學校院校務基金設置條例》及《教育基本法》的訂修，以及大法官解釋，都是朝著大學自主與授權大學更大自治權的方向規劃。但施行迄今，大學治理、自主、自治等之定義、範圍、性質、權責等究為何，仍有不同之見解，使大學自治之行使引發探討。本文先分析大學治理的問題，再提出解決之道，最後提出相關建議供教育部及大學參考。

二、大學治理問題

大學治理的問題出現在政府與大學的角色、自治權的定義、自主的範圍及權責關係方面，說明如次。

（一）政府與大學的角色難分治

立法院（1993）公報指出，教育部對《大學法》修正重點略以「根據中華民國憲法第 162 條規定，教育部對公私立大學角色宜由管理者角色轉為監督者角色。」所謂大學管理與監督之分，有謂公立大學資源來自政府，屬於政府的公營造物，其自主自須受政府政策法規及經費之管理，含校長聘任、經費、招生與系所設立等相關運作，悉受制於教育部。而《教育基本法》第 9 條明定中央政府對大學具監督之權，故教育部對大學應為監督的角色，然迄今仍有不少大學事項須報部之規定，相關法規亦欠明確授權，有無藉監督之名行管理之實，值得深思。

（二）大學自治權的定義不明

《大學法》第 1 條第 2 項「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。」該條項經過教育部邀請法學專家及大學代表多次討論及集思廣益之後，對「法律規定範圍內，享有自治權。」仍有二種歧見。首先，有謂「法律規定範圍內，享有自治權。」既明訂「法律規定範圍內」，則大學之自治權應僅限於法律所訂明者，法律未規範者，大學不可擅自擴權。另一派則有不同解讀，認為「法律規定範圍內，享有自治權。」有如美國憲法的法律保留權般，若僅限法律規定者始具自治之權，又何須多此一舉，故主張凡法律未規定事項，尤其是學術自由保障事項皆屬於法律保留權，歸屬於大學自治之權。

（三）大學自主的範圍不清

自主（Autonomy），依據國家教育研究院（2012）的雙語詞彙顯示，含有自律性、自主功能、自治、自主權之意。自主則指對自己有關的事務有其獨立決定之權。因而大學自主指的是大學有權決定其校務有關的事務，亦即大學對教學、研究、服務及組織、運作等事項，有其自主決定的權力。依據立法院（1993：864）修正《大學法》記載之行政院修正版亦指出修訂大學法係賦予大學更大的彈性，始能發揮各校的特色。顯示當時修法期望大學自主的共識，但何謂大學自主？其範圍為何？迄仍有異見。

（四）大學權責的關係模糊

依據《中華民國憲法》（簡稱憲法）第 162 條規定「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」觀大法官釋字第 380 號確定課程屬於大學自主權責，《國立大學校院校務基金設置條例》賦予大學財務的自主性，《國立大學校院校務基金管理與監督辦法》第 2 條第 2 項「各校應就校務基金管理與運用訂定內部控制相關規章，據以建立及維持有效之內部控制制度，並由校長督促內部各單

位執行。」已明確大學透過內部控制相關規章，據以執行校務基金自主事項。可知課程及財務自主部分已有相關授權。惟法律授權大學自主的同時應負哪些責任，似乎較乏完整的規範。

三、 解決之道

針對上開問題，提出以下解決之道：

(一) 明定政府對大學監督角色的事項

《憲法》第 162 條之精神，政府對公私立教育文化機關的監督，應依法律規定為之。故《教育基本法》第 9 條「設立並監督國立學校及其他教育機構」為中央政府之權。《私立學校法》第 3 條第 2 項「學校法人所設私立學校之主管機關，依各級各類學校法律之規定。」是故監督公私立大學，均應有法律依據，因而如何避免監督之名行管理之弊，宜訂定明確的大學監督規範，有如《中央法規標準法》般律定政府對大學之監督事項、程序、範圍與應負責任。

(二) 明確大學自治權的定義與定位

治理（Govern）含有統治、管理、支配、調節、控制、決定、影響及指導等意（國家教育研究院，2012）。自治（Self-Government）意味著大學就其校內相關事項有其自我決定、自我管理之權。觀《大學法》第 1 條第 1 項大學之目的及任務與一般行政機關有別，政府對其治理事項，宜修正《大學法》明確大學「研究學術、培育人才、提升文化、服務社會及促進國家發展」之定義、任務與權責，以達成教育創新、人才傳承與履行社會責任的功能。

(三) 確定大學自主的運作規範

欲實現大學自主，宜就大學遂行有關人才培育、研究創新及服務社會的責任，賦予大學依其辦學特色自訂校內組織運作規章、自我執行、自我查核管考、自我監督、自我改進，並自負經營成敗責任之相關規範，則政府之法律監督與授權自主之運作始能達成。

(四) 釐清權責相符的大學自主責任

教育部於 2013 年 10 月公布「大學鬆綁行動方案」，就大學的人事、經費、經營、人才、教學等 5 大面向進行檢討，共提出 46 項鬆綁措施，分為「短期」、「中期」、「長期」解決相關措施，惟迄 2016 年 12 月該行動方案結束，仍有諸多

未達各界對大學自主的理想。大學不斷追求自主的同時，意味著政府不斷授權賦予大學人事、經費、經營、人才、教學等自主事項，基於權責相輔相成之理，大學有權自主決定，就應肩負起自我承擔經費、招生、人事、研究與學術倫理等責任的義務。

四、結語與建議

（一）結語

大學是菁英薈萃之所，因其人才培育之任務明確，且組成份子相較單純，宜賦予學術自由相關的人事、經費、經營、人才、教學、研究、服務、國際交流、產學互動、投資等自治事項，以及更彈性的組織運作空間。而大學基於社會的一份子，除了必須回饋社會外，更應有責任及能力自我省思、自訂規範、自我約束、自我監督、自負經營管理責任，以落實教學、研究、創新、服務社會及促進國家社會發展的任務，並符合國家及社會的期望。

（二）建議

1. 對教育部的建議

（1）訂修大學治理之相關規範

日本公立大學已法人化，為促進大學資源整合，加強產學合作策略。2018年對國立大學導入評鑑新指標、運用客觀指標進行評鑑、透過改善薪酬制度，以及推動預算管理透明化及經營資訊公開化，並且還需要配合政策制定「大學治理守則」。而私立學校亦應訂定「私立大學治理守則」，以為大學自治的依據。建議教育部研修《大學法》及《私立學校法》，使大學治理運作更加明確。

（2）建立政府監督大學事項與範圍

依據《教育基本法》第9條的法旨，中央政府具有「設立並監督國立學校及其他教育機構」之權。若僅如此，大學恐難發揮其應有任務。故政府應依據《憲法》第162條之規定，持續檢討、鬆綁及訂修法律，明確監督公私立大學之必要程序、事項與範圍，以符法理之精神。

（3）規範大學應負的責任與義務

公立大學雖已實施校務基金，但尚非公法人化的同時，其經費預算大皆來自政府的挹注，雖有部分學校自籌比例，但其使用之校地、校舍空間均為國有財產。是以大學取之於政府資源，對其運作事項，政府有必要課以大學自主事項的責任，使大學不致成為脫韁之馬，既向政府爭取自主，卻又無能

自我約束與自我管理。

2. 對大學的建議

(1) 依法訂修大學自主運作規章

政府依法律監督大學之規範散見於《大學法》、《私立學校法》、《教育經費編列與管理法》及《國立大學校院校務基金設置條例》等法規，大學為執行人才培育、研究創新與推廣服務事項，在不牴觸憲法與法律下，有其自主訂定人才培育、研究創新及服務社會等規章細則之必要，自屬法律保留權之行使，以形塑自我特色及績效。

(2) 嚴格自我依法行政及自負責任

大學以人才培育為首要目的，所設單位及所屬人員分散於行政與學術單位，性質單純但規模大小有異，更須依法行政及自律，始能要求所屬單位及人員不逾矩。此外，大學為自我提升學術水準，就其專業亦須自訂學術規範，並嚴予自我監督，必須以成熟的組織體，有能力自負責任，始能贏得社會的信任。

參考文獻

- 大法官釋字第380號（1995）。**釋字第380號**。教育部主管法規共用系統-法規內容-釋字第380號有關大學課程。取自<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001037&KeyWord=>
- 立法院（1993）。**中華民國立法院大事記-45修正大學法**。取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5428&pid=43843>
- 教育部（2013）。**教育部公布高等教育制度鬆綁行動方案**。取自moe.edu.tw
- 教育部（2021）。**法規沿革-大學法**。教育部主管法規共用系統-法規沿革-大學法。取自<https://inner.law.moe.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL008606>
- 國家教育研究院（2012）。**雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網**。取自<https://terms.naer.edu.tw/>

