

大學校長綜理和校務會議審議的權限 該如何劃分？

羅詩欽

國立聯合大學秘書室綜合校務組組長

李隆盛

中臺科技大學文教事業經營研究所教授

一、前言

Universitas 21 (U21) 是世界上唯一針對國家高等教育系統，根據 24 個指標進行評估後排名的計畫。2019 年 U21 第八屆年度排名報告顯示美國在全部 50 個國家高等教育系統中整體排名第一。各國名次除依整體排序之外也分資源、政策環境、連結度及產出四個模組排。在各項排名中設定成就最高的國家得分為 100 分，其他國家/地區的得分則是占最高分數的百分比。2019 年美臺兩國高等教育系統在 U21 中的排名和得分如表 1。換句話說，美國的高等教育還有許多有待我國借鑑之處和努力空間。

表 1 2019 年美臺兩國高等教育系統在 50 個國家中的排名和得分

| 國別 | 整體 | 資源 | 政策環境 | 連結度 | 產出 |
|----|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 美國 | 1 (100.0) | 8 (91.5) | 1 (100.0) | 11 (77.8) | 1 (100.0) |
| 臺灣 | 21 (60.5) | 28 (53.7) | 11 (84.9) | 22 (57.6) | 24 (43.9) |

資料來源：Williams & Leahy, 2019.

有位熱愛自由和民主的學者，在臺灣完成大學教育、當過高中教師，再到美國取得碩、博士學位後，先後在美國三所州立大學專任教職，並在其中一所擔任 13 年院長，他在近 10 多年內曾回到臺灣公、私立大學專、兼任教職時，感嘆美國大學的「教授治學」到臺灣變成「教授治校」了。他說：雖然美國大學的治理模式會因校而異，但教授參與治理的精髓在維護教授就其專業領域內課程、教學與研究方面的學術自由，所以重點在「教授治學」；在臺灣，教授卻常透過多種會議乃至團體，不當干預了該由校長率領全體人員做好的大學治理工作。

又，有位在美國舊金山州立大學任教的教授，曾任該校學術評議會 (academic senate；相當臺灣的校務會議) 評議員 (senate) 12 年。他說該校評議會是各院院長及院選出代表以及校長指派代表參加，學術評議會議決政策須校長簽名才會生效，校長也有律師擔任專屬的法律顧問，所以評議會和校長之間鮮少有不一致的決策。

2019 年 8 月 16 日，臺灣最高行政法院在關於高雄醫大組織規程修正爭議的判決中指出：私立大學之決策及運作，可能發生代表私人興學自由之董事會與代

表大學自治之校務會議間意見相持不下，而屬基本權衝突之情形，惟其應視所涉事務究屬經營事項或學術事項，透過利益衡量，優先擇採保障私人興學自由或大學自治而予解決，尚非私人興學自由於任何事項均應對大學自治退讓（最高行政法院 108 年判字第 410 號行政判決）。

因此，Lee 和 Land（2010）在〈臺灣可從美國學習那些大學治理？〉一文中曾指出臺灣大多數大學還在努力尋求民主與效率之間的平衡。臺灣的大學治理制度需要學習在美國相當普及的兩院制治理結構：(1)負責大學行政和財務工作的董事會或理事會；以及(2)負責本質在教育或學術之學術事務的學術評議會或校務會議。也建議臺灣的大學治理需要更多的理性溝通和立法變革，使更合理規範學術權力和行政權力的範圍，調和民主與效率。此一課題的理性溝通和立法變革還有很長的路要走，本文就現行大學法等重要法規下大學校長和校務會議的權限該如何劃分做一論述。

我國《大學法》第 8 條第 1 項規定「大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學」，但《大學法》第 15 條第 1 項又同時規定「大學設校務會議，議決校務重大事項」，依上述規定，一般校務事項由校長全權綜理，並無疑問；但遇有校務重大事項時，校長既有「綜理」權，校務會議也有「審議」權，則校長與校務會議之權限應如何劃分，常發生疑義；且校務事項重大與否，固然有《大學法》第 16 條所明定的七款規定可供參考，但七款規定中尚有「……及各種重要章則」、「……及其他校內重要事項」等有待進一步認定的章則和事項，而教育部等行政機關又常以行政命令指定需經校務會議審議通過的事項，更使得綜理和審議、民主和效率之間產生糾結。

究竟應依據何種標準認定，始能權責相符，並在符合大學存立宗旨的情形下，使校務行政運作順暢，實為我國大學治理上的重要課題。本文以下即由《大學法》立法及修正歷程切入，釐清我國法制上校長及校務會議之權限。

二、校長綜理權和校務會議審議權在《大學法》立法歷程中的演變

我國大學校長、校務會議並存的體制由來已久，以下分階段觀察大學校長綜理權和校務會議審議權在《大學法》立（修）法歷程中的演變。

（一）草創時期

1948 年 1 月 12 日《大學法》制定公布實施時，即規定大學置校長一人綜理校務，公立大學校長為簡任，私立大學校長則由董事會聘任呈報教育部備案（第 8 條）。另外同時規定大學設校務會議，以校長、教務長、訓導長、總務長、各

學院院長、各學系主任及教授代表組織之，校長為主席，教授代表之人數不得超過其他人員之一倍，亦不得少於其他人員之總數（第 19 條）。至於校務會議審議之事項則包括預算、學院學系研究所及附設機構之設立變更與廢止、教務訓導及總務上之重要事項、大學內部各種重要章則、校長交議及其他重要事項。

1972 年 8 月 24 日《大學法》修正公布，規定大學或獨立學院置校長或院長一人，綜理校（院）務，公立大學校長由教育部聘任，私立大學校長則由董事會報請教育部核准後聘任。修法後的大學校長雖然已非簡任官，但無論公、私立大學校長之聘任，最後皆取決於教育部，因此事實上仍然屬於官派之性質。至於校務會議之設置及審議事項，仍保留原有之規定，僅在組成的部分，規定校務會議中教授代表之人數，教授代表之人數，不得少於其他人員之總數，但刪除不得超過其他人員一倍之規定。

此一期間之《大學法》雖規定大學設校務會議，但校務會議之地位如何，並無明確規範。不過必須注意的是，此時的《大學法》也同時規定大學設行政會議（以校長、教務長、訓導長、總務長、各學院院長及各研究所所長組織之，校長為主席），其任務則為「協助校長處理有關校務執行事項」，因此行政會議明顯屬於校長幕僚會議之性質。相較於行政會議而言，校務會議之組成比行政會議多了教授代表，且教授代表人數不得少於其他人員之總數，此一組成方式蘊含教授治校理念，使未擔任主管職務之教授亦能參與重大校務之決策，且明定預算等重要事項由校務會議「議決」，並非僅是橡皮圖章；因此，就當時立法之意旨而言，校務會議應有其獨立、實質之權限，但實際上，由於臺灣自 1949 年 5 月 20 日起實施戒嚴，期間長達 38 年，《憲法》明定之大學自治、地方自治等制度性保障皆無法完全落實，且大學校長為教育部指派或聘任，其去留取決於教育部，校務會議對校長並無有效監督及制衡之權，因此就實際運作情形而言，校務會議可發揮之功能有限，大學校務行政之運作偏向於首長制。

（二）校務會議為最高決策會議時期

臺灣於 1987 年 7 月 15 日起解除戒嚴，隨著政治體制轉型，民間蓄積已久的社會能量開始釋放，教育改革即為社會運動的一大訴求重點。為回應社會期待，政府著手修改《大學法》，並於 1988 年 6 月 17 日將修正草案函送立法院審議。但行政院版的《大學法》修正草案內容仍較為保守，對大學校長的產生、校務運作的管制密度仍然較高，並不完全符合大學自治之精神，因此於審議過程中有立法委員另提修正草案，經朝野反覆協商後，終於在 1993 年 12 月 7 日三讀修正通過，並於 1994 年 1 月 5 日公布實施。此次《大學法》修正規定中，公立大學校長改由各校遴選委員會遴選二至三人，再報請教育部組織遴選委員會擇聘之，私立大學校長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；亦即校長之產生並非悉由教育部指定，而是先經遴選程序，但教育部對各大學所報送的校長人選，仍然保有最終核定之權。

值得注意的是，此次修法雖然維持「大學置校長一人，綜理校務」之規定，但又同時採納立法委員所提版本的意見，於第 13 條明定「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項」。此一重大修正係受當時風起雲湧的教育改革訴求影響，修法的結果雖然回應了校園民主、教授治校之要求，但因為缺乏配套機制，從此造成大學校長與校務會議權責不清、甚至對立衝突之情形。依法而論，校務會議既為校務最高決策會議，則校長之角色自應定位為執行長之性質，據實執行校務會議之決議，但校務會議開會時間有限又人數眾多，無法鉅細靡遺審議校務行政事務，因此關於校務會議議決、審議之事項，除有明文列舉者外，以「校務重大事項」、「各種重要章則」為限，但何謂「重大事項」、「重要章則」，言人人殊，其重要、重大與否之認定難有一客觀之標準，實際運作上易滋生爭議；且校長若僅為大學之執行長，對於校務重大決策之失誤，既非由校長所決策，即難以究責於校長，極容易形成有權無責、有責無權之情形，不利於校務發展及運作；此外，國立大學校長係由教育部所擇聘，其推動校務並非對校務會議負責，若其未尊重、落實執行校務會議之決議，校務會議亦無從追究校長之責任。因此本次修法的結果，雖然有意落實校園民主、教授治校之精神，但就校長、校務會議的定位而言，不僅在法制上形成混沌不清之情形，實際上之運作亦有窒礙難行之處。

（三）首長制時期

有鑑於此，教育部於 2005 年再次修正《大學法》時，將校長、校務會議之定位列為修法重點。2005 年 12 月 28 日再度修正公布之《大學法》規定「大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學」；公立大學校長之產生，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之；私立大學校長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。此次《大學法》修正之所以增列大學校長「負校務發展之責，對外代表大學」等文字，依修正理由，係為「釐明校長在學校之權責與地位」；而新法亦同時刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字，其修正理由則明確指出為「釐清校長與校務會議之權責」；因此就修法結果而言，自 2005 年 12 月 28 日以後，大學校務行政之運作已確立為首長制，由校長綜理校務，對校務發展負完全責任，基於權責相符之要求，校長對內部校務行政有關之一切人、事、物，原則上自應有決策、管理之權限，否則有責而無權，即不符首長制之精神。

至於校務會議制度，新法雖予以保留，但已不具有校務最高決策會議之地

位，惟基於維護大學自治、落實校園民主之考量，仍規定校務會議審議校務重大事項；但必須注意的是，此次修法既已明確採行首長制，且要求校長負校務發展之責，理論上有關校務行政事項，原則上皆應屬校長之權限，始符「綜理」之意旨；因此在立法論上，須經校務會議審議或議決之事項，實屬例外之規定，應以明文列舉方式為之，且其範圍不宜過於浮濫，應以維護學術自由所必要者為其核心，否則將使例外變成原則，過度限縮校長職權之行使，造成權責不相符之情形，則有悖於修法之意旨。

三、校務重大或重要事項的認定以及對校長人事權的尊重

上述觀察涉及《大學法》相關規定之解釋。一般法律解釋之方法，可分為文義解釋及論理解釋兩種。在程序上，文義解釋應先於論理解釋，如果文義解釋與論理解釋不同時，則以論理解釋為準。文義解釋是依據法條用語之文義或字義，解釋其內涵；論理解釋則是參考法條間的相互關係、立法理由及立法當時的狀況，以探求法律的真義。關於上述校務事項重大如何認定，以及校長綜理與校務會議審議權如何劃分，現行《大學法》中並未明確規定，無法僅依法條之文義予以確認，因此必須採取論理解釋方法，就《大學法》制定、修正之過程，以及《大學法》及其他法規之規範模式進行探討，以確定立法之真意何在，期能正確適用法規。

現行《大學法》中關於校務會議職權之規範，係同時採取列舉規定及概括規定兩種方式，列舉規定主要明定於《大學法》第 16 條，此外依據《大學法》訂定之相關子法、教師法、國立大學校院校務基金設置條例等法規中，亦分別訂有應經校務會議審議或通過之事項（如附錄、大學校院當前應經校務會議通過之事項）。除上述列舉規定外，《大學法》又以概括方式，於第 15 條第 1 項規定校務會議議決「議決校務重大事項」，於第 16 條第 2 款及第 4 款分別規定校務會議審議「各種重要章則」及「其他校內重要事項」。上述列舉之事項應經校務會議審議或議決並無疑義，但列舉事項外之事務，應如何認定其為「校務重大事項」、「重要章則」或「校內重要事項」，卻難以判斷，在實際的運作上，「有法依法、無法依例、無例依理」的原則也常被援引作為認定之準據。

從上述《大學法》之修法歷程可知現行大學校務行政體制已確立為首長制，校務會議審議之事項應為校長綜理校務之例外規定，且具有原則性之重要事項既然已由法規以列舉方式明定，則其餘所謂「重要」或「重大」之認定即不應過於寬鬆，以免架空校長權限，使校長綜理校務之規定流於形式。在實際操作上，可於各大學校務會議設置規定中明定如校務會議對審議事項究竟「重要」或「重大」與否發生爭議時，可以之為先決問題先行投票決定，認定屬於「重要」或「重大」事項之可決數額，至少應為全體校務會議成員過半數；在會議進行中，校務會議

代表亦可提出擱置動議，如在場多數代表認為該審議事項非屬「重要」或「重大」，不應由校務會議審議時，該案即可擱置不議。

此外，校務會議有時會觸及大學內部的人事任免遷調，此部分可以參考地方制度法對首長人事權的處理方式。地方自治與大學自治同為我國《憲法》所規定之制度性保障，依《地方制度法》之規定，地方首長之預算、財務、組織等權限均受地方民意機關之監督，需經議會審議通過始生效力，但唯獨人事權為地方首長得自行判斷及決定，中央法規僅就各類進用人員之資格條件為抽象之規定，符合資格者即可由地方首長任命或聘用，屬於其裁量權之範圍，地方民意機關對首長人事權則應予尊重，並無介入或主導之權限。

大學校長係以其治校理念獲遴選擔任校長職務，為落實及推動其校務發展策略，應賦予校長充分之人事權，為人與事之適切配合，而校務會議則應予以尊重，此部分之法理基礎應與地方自治一致。大學內部各類人員的人事管理，除公務人員之任用及調職必須依據公務人員任用法規定外，聘請教師兼任主管屬於委任契約關係，一般職員之進用及管理則屬於僱傭契約關係，此兩種契約關係皆以信賴關係為基礎，具有高度屬人性，並非由任何人擔任該職務皆無差別，擔當該職務者之適任與否，應尊重校長之判斷及裁量，此部分屬於校長人事權之核心範圍，校務會議應予尊重並避免介入。

四、結語

本文著眼於大學校長綜理和校務會議審議的權限該如何劃分的課題，觀察校長綜理權和校務會議審議權在《大學法》立法歷程中的演變，指出現階段大學治理是首長制，當前校務會議審議或議決之事項除可參考附錄所列之外，宜在首長制精神下有更明確的列舉，並尊重校長人事權。在未來的修法上，也期望針對大學治理有更多的理性溝通和立法變革。例如，將《大學法》第 15 條第 1 項「大學設校務會議，議決校務重大事項……」修正為「大學設校務會議，議決校務重大事項作為校長校務治理之重要參據……」；或明訂校長認為校務會議之決議有窒礙難行之處時，得提起覆議，以較高之可決門檻確認原決議之適當性，使更能兼容民主與效率。

參考文獻

- 司法院法學資料檢索系統（2019）。私立大學決策及運作可能發生基本權衝突之情形，應視所涉事務究屬經營或學術事項，透過利益衡量而予解決，尚非興學自由於任何事項均應對大學自治退讓（最高行政法院 108 年判字第 410 號行政判決）。取自 <https://law.judicial.gov.tw/FJUD/default.aspx>

- Lee, L. S. & Land, M. H. (2010). *What university governance can Taiwan learn from the United States?* Paper presented at the International Presidential Forum, Harbin, China, June 6. (ERIC Document Reproduction Service No. ED510638)

- Williams, R. & Leahy, A. (2019). *U21 ranking of national higher Education systems 2019*. University of Melbourne. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2019-04/Full%20Report%20and%20Cover.pdf>

附錄、大學校院當前應經校務會議通過之事項

| 項次 | 項目 | 依據 |
|----|--|--|
| 1 | 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。 | 大學法第 16 條 |
| 2 | 國立大學合併計畫 | 大學法第 7 條 |
| 3 | 籌組大學系統計畫、大學系統之變更及停辦 | 大學系統組織及運作辦法第 4 條 |
| 4 | 大學申請設立分校、分部計畫 | 專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法第 8 條第 1 項 |
| 5 | 大學籌設專科部計畫 | 專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法第 14 條第 3 項 |
| 6 | 大學改名計畫書 | 專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法第 17 條第 2 項 |
| 7 | 師資培育中心之申請設立 | 大學設立師資培育中心辦法第 2 條第 1 項 |
| 8 | 教育儲蓄戶執行規定 | 各級學校扶助學生就學勸募條例第 5 條第 5 項 |
| 9 | 同意承辦全國大專校院運動會 | 全國大專校院運動會舉辦準則第 6 條第 11 款 |
| 10 | 技專校院專業科目或技術科目之教師業界實務工作經驗與任教領域相關之採認程序、應檢附之文件資料、學校教師評審委員會審查方式及其他應遵行事項之規定 | 技專校院專業科目或技術科目之教師業界實務工作經驗認定標準第 4 條第 2 項 |

| | | |
|----|---|-----------------------------------|
| 11 | 教師權利義務事項 | 大學法第 19 條、教師法第 31 條、教師法施行細則第 22 條 |
| 12 | 教師停聘或不續聘之規定 | 大學法第 19 條 |
| 13 | 教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定 | 大學法第 20 條第 2 項 |
| 14 | 教師評鑑方法、程序及具體措施等規定 | 大學法第 21 條第 2 項 |
| 15 | 教師申訴評議委員會組成方式及運作等規定 | 大學法第 22 條第 2 項 |
| 16 | 對內提供在學學生轉入或雙主修學位學程之設立 | 大學法施行細則第 10 條第 1 項 |
| 17 | 教師輔導或管教學生辦法之訂定 | 教師法第 32 條第 1 項第 4 款 |
| 18 | 教師擔任導師辦法之訂定 | 教師法第 32 條第 1 項第 9 款 |
| 19 | 專任運動教練評審委員會之任務、組成、運作方式及其他相關事項之規定 | 各級學校專任運動教練聘任管理辦法第 3 條 |
| 20 | <p>一、學校產學合作推動單位之設置及其任務。</p> <p>二、合作成果與相關智慧財產權之歸屬、管理及運用。</p> <p>三、合作成果與相關智慧財產權運用所得利益之歸屬及分配。</p> <p>四、參與產學合作相關人員之利益衝突迴避及保密。</p> <p>五、涉及敏感性科技、生命尊嚴或專業道德者，其研究指標及管制機制。</p> <p>六、其他與產學合作有關之權益保障、風險控管及應注意事項。</p> | 專科以上學校產學合作實施辦法第 4 條第 1 項 |
| 21 | 公立大學校長遴選委員會學校代表之推選 | 大學法第 9 條第 2 項第 1 款 |
| 22 | 國立大學校長遴選委員會組成、解散、重新組成與委員產生及遞補方式，工作小組之組成、任務及相關運作程序 | 國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 3 條第 4 項 |
| 23 | 解散無正當理由怠於執行任務，或未確實處理遴選爭議之校長遴選委員會 | 國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 11 條第 2 項 |
| 24 | 校務基金管理委員會委員之聘任 | 國立大學校院校務基金設置條例第 5 條第 1 項 |
| 25 | 校務基金管理委員會及稽核人員或稽核單位之設置、運作、績效考核及其他應遵行事項之規定 | 國立大學校院校務基金管理與監督辦法第 7 條 |

| | | |
|----|---|--|
| 26 | 聽取國立大學校院年度稽核計畫、年度稽核報告 | 國立大學校院校務基金設置條例第 8 條第 3 項 |
| 27 | 年度財務規劃報告書之審議 | 國立大學校院校務基金管理及其監督辦法第 25 條第 2 項 |
| 28 | 校務基金績效報告書之審議 | 國立大學校院校務基金管理及其監督辦法第 26 條第 2 項 |
| 29 | 私立學校會計制度 | 學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法第 2 條第 2 項 |
| 30 | 私立學校設立之附屬機構或相關事業對外營業會計制度 | 學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法第 5 條 |
| 31 | 私立專科以上學校合併計畫、合併契約、資產負債表及財產目錄之審議 | 專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法第 26 條第 2 項 |
| 32 | 學校法人申請停辦所設私立學校或分校、分部、專科部、技術型高級中等學校部停辦計畫 | 專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法第 31 條第 1 項 |

