

大學治理之新發展：

內外治理機制之探討

陳維昭*

一、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劇烈，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（Demography）的改變：一方面由於人類壽命的增長，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，激化了招生的競爭。

（二）全球化（Globalization）的趨勢：為因應隨著全球化而來的國際競爭壓力，大學必須重新檢討其教育的內涵與方法，培養具有國際觀與競爭力的國際人，因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

* 國立臺灣大學校長

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，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：高等教育容量不斷擴充，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，大學不能再以不變應萬變。為了有效因應此一新情勢，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。

二、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，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，固然讓臺灣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，臺灣經濟成長快速，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，終於促成了《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，政府爲了讓大學在財務規劃及運用上有較多彈性，並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，一般咸認爲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爲不足，雖然在 2001 年底通過的《國立大學校務基金設置條例》修正案讓大學在財務運作上有較大空間。綜上所述，未來極需解決的兩項課題爲：

1. 教育部與大學的關係有待明確規範。
2. 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》，校務會議成爲大學校內最高決策會議，負責審議如下事務：

1. 校務發展計劃及預算。
2. 組織規程及各項重要章則。
3. 學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。
4. 教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。
5. 有關教學評鑑辦法之研議。
6. 校務會議所設委員會或專案小組決議事項。
7. 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造成大學權責不明、運作成效不彰的困境。

以臺灣大學為例，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：

1. 行政主管與校務會議之權責應予釐清。
2. 大學學術主管之產生方式有待改進。

三、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」

為提昇臺大競爭力，使臺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，特別針對臺大（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：(1) 臺大應改制為公法人，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。(2) 臺大內部組織宜改制為經營模式 (management model)，縱使維持現行的參與模式 (participations 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。(3) 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有：

1. 具有完全權利能力，並有爭訟當事人能力。
2. 就自治事項只受適法監督（有利學術自由之確保與提昇）。
3. 擁有財產所有權，而不再只是管理權。
4. 可以不受既有人事法規拘束。
5. 可以不受既有財務、審計法規拘束。
6. 對外業務活動將更自由。
7. 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：

1. 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：

（1）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。

（2）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爲未來發展趨勢，值得我們借鏡。

（3）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。

(4) 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，以避免至掣肘校務運作，甚而妨礙學術發展。

(5) 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。

2. 模型二：較接近於德、法之大學組織模式（參與模型）

於校務會議之外，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期待，並作為社會與大學間的溝通橋樑。同時透過《大學法》促進撥款委員會制度，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：

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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、教授通常較侷限在其本身領域的知識以及自身小單位的利益，而對外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，甚或漠不關心。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。

四、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，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，因此極需進行修法，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。