

由於教育部對國內私立學校的發展限制太多，從學雜費的訂定、政府補助、私校投資與經營等，加上近年來國立大學大量擴充、私校設立開放之後，擴大了原有公私立大學的競爭差距。如何真正落實教育機會均等理想，幫助貧窮子女，也使得使用者付費，達到政府財政公平支出及租稅移轉效果，應該逐漸解除對私校之學雜費及各種經營權之管制，縮短對公私立學校補助的差距，重新分配教育資源，使得公私立學校在較為公平的基礎上，從事教育事業的良性競爭。

第二節 組織與人事

14-21

壹、新大學法中有關組織之規定

最新通過的大學法對於大學組織上的規定有以下幾點（立法院，民 82）：

1. 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。
2. 過去規定三個學院以上者始得稱大學的限制已解除，大學也包含獨立學院。
3. 在學術組織方面設學系，亦得單獨設立研究所，而系所之上設學院。至於系所是否合一，學院是否能擺脫「空架子」，發揮實質的整合作用，以及學術研究單位（如研究院）的創設與結構調整等問題，則並未涉及。
4. 在行政組織上設有教務處、學生事務處、總務處等九個處室，其中七個為行政單位，兩個為教學單位（體育室及軍訓室）。此外為了配合教學、研究、推廣之需，得設各種研究中心、電算中心及其他單位。其中支援研究發展的行政單位是否可設立或納入「各種研究」中心或「其他單位」並未說明。
5. 校長的產生由過去教育部的聘任改為由各校組成遴選委員會遴選；國、公立大學向教育部報備擇聘，私立學校則由董事會報請教育部核准聘任之。
6. 大學得依規模設副校長一至二人，採任期制，並由校長遴選，向教育部備案。有關教務、學生事務及總務處之主管由校長聘請教授兼任，至於其他行政處室主管之任用則未提及。

7. 學術組織之行政主管，如院長、系主任、所長之產生方式並未規定，僅列出依各該校組織規程規定辦理，就教授中選出，報請校長聘請兼任之。
8. 校務會議為校務最高決策機構，每學期至少召開一次，並得應法定人數之要求，召開臨時之校務會議。在人員代表方面，教師人數不得少於全體會議人員之二分之一，且學生代表可出席校務會議。
9. 學生可成立自治團體，處理在校學習、生活與權益有關事項；此外，並建立學生申訴制度，以保障學生權益。

上述大學法有關大學的組織規定，仍如過去一樣，將組織停留在「行政」的功能上，缺乏組織中另一項重要的職責—監督管理。換言之，校長的職權過大，集校內行政與監督管理於一身，加上各行政、學術主管多為校長所任命，在許多重要決策與會議上常出現從上到下「唯校長意見是瞻」的投票隊伍。國內此種高教機構的組織特性，有人稱之為「直線型系統」（黃炳煌，民 79），也就是說，在大學中強調與上級主管的溝通及關係，對內很少關懷大學中人的因素（如教職員生的需要及感受），對外除了與少數校友聯繫外，很少去注意或關心社區及校外環境的反應及改變，更遑論對校務推展的整體規畫與各階段政策推行的監督與管理。因此，在組織中是否應明訂「行政權」與「監督管理權」的劃分（如前者歸校長，後者歸董事會、校務會議或教授評議會等組織），及設立推動公共關係與社會服務的單位，值得斟酌。

貳、專業與行政人事之分工

在此次大學法修訂的過程中，教授是否擁有治校之主權頗受爭議。在學術工作上，大學教授透過研究、教學及各級會議的參與，發揮影響力，對學校產生貢獻。然而在學校行政層次上，許多由教授兼任的一、二級主管職位，在教師本身教學、研究與服務多方面的壓力下，能否適任，值得懷疑。另外，基層行政人員雖按一般公務人員年資升遷，然而由於多數行政主管由教師兼任，職務升遷管道十分狹小，平時又缺乏在職進修之機會，影響這些人的工作效能及士氣。

一般而言，大學的功能能否充分發揮，不僅與師資、設備有關，同時須靠學校各級單位的配合與行政人員的素質及訓練。大學行政組織中可分為兩大系統，在專業系統中（如學院、系、所），組織成員多來自專業背景（如教授），

其主要任務為知識的承傳與創新，重視知識的權威而較不信服法定的約束。此種系統組織較為鬆散，缺乏明顯的上下從屬關係，業務性質較抽象、模糊，工作方法講究研究、改變與創新。至於在行政（或管理）系統內，強調各成員按職能分工，法令規章明確，循一定科層體制及程序推動業務，屬於官僚系統之一環（張建邦，民 74）。

由於大學在組織結構上的分工日益精細，過去那種以教師兼任行政主管的作法漸漸不符所需，取而代之的將是專業行政人才的充分支援。以美國芝加哥大學為例在某個學院中的二十一位行政主管中，只有五位具教授身份，其他都是專任行政人員（許士軍，民 81）。如此龐大而複雜的大學行政組織，在美國校園中經常可見，不但人人各有專司，具有企業經營的觀念，並且升遷管道暢通，副校長中不乏來自這個系統的專任行政人員。與美國大學行政工作相比，我國大學行政組織就顯得十分落伍與粗糙。

目前國內公立大學在晉用學校行政人員（包括系所秘書）時，多來自具公務人員身份的申請者。然而大學行政工作畢竟具有本身的特色與要求，在人員遴選時必須加以確定是否具備適任條件，否則在公務人員受終身任用保障的規定下，反而無法予以遣散。以美國大學行政人員遴選為例，通常在一個職位出缺時，通常主管會先問以下三個問題：(1)是否有必要繼續保留這個職位？倘若答案是肯定的，則第二個問題(2)這個職位應扮演何種角色，才能符合大學的使命？(3)必須具備何種資格，才能在目前及將來扮演好這個角色？上述職位將以公告的形式對外徵才，且工作的描述、所需的資格、學校和社區的狀況、待遇及申請的程序等資料都十分詳細、具體的刊載。在遴選的過程中有時包括以下步驟：(1)是否開始進行遴選；(2)組成一個遴選委員會；(3)規劃遴選委員會的工作；(4)選擇政策；(5)設計實地的晤談；(6)做成功的選擇；(7)結束遴選(Hawthorne, 民 81)。在遴選過程中也會考慮到法律的限制，如肯定法案(Affirmative Action)與就業機會均等(Equal Employment Opportunities)規定；並且重視對候選人資料的保密，及無論錄取與否，都給與適當的通知。

總之，美國大學能夠重視學校行政系統中專門人才的選拔、訓練與升遷，使得大學行政能夠充分發揮輔助學術與教學的工作，在效率與品質中提供師生最佳服務。

叁、大學校長遴選與職權

隨著台灣社會民主化的過程，過去大學校長官派方式備受爭議。此次長達數年的大學法修訂過程中，從「學術自由」、「教授治校」衆多呼聲中，看出社會及大學本身對當前「行政官僚」干涉高教自主性與泛政治化的不滿。如何維持大學本身的自主與學術自由，確實發揮教學、研究與服務的功能，使得大學得以在傳遞文化與創造新知中繼續精進，不受科層體制的宰制，大學專業權威的抬頭與校長任命方式的改變，可謂當務之急。

繼台大、師大及文化大學透過遴選程序產生校長，清大、台東、花蓮及台中師範學院也經由遴選委員會推舉院長（學改會訊，民 82）。在許多大學校長的產生方式有了嶄新的改變的同時，新大學法第六條規定，大學校長之產生由各校組成遴選委員會遴選二至三人，由教育部擇聘（公立學校）或核准聘任（私立學校）。大學校長遴選委員會成員包括教師、行政人員、校友等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。此條規定可說具有以下幾點意義：(1)校長由各大學依民主程序產生，教育部介入遴選過程之可能性降低；(2)結束大學校長由校內全面普選產生的爭議；(3)遴選委員會成員包括校內外代表，擴大選才的範圍；(4)加重各大學組織規程的權責，舉凡遴選委員會之組織、運作方式、及校長任期與去職方式，皆由各大學自訂。不過條文中規定，國、公立大學所推薦之校長人選須報請教育部組織遴選委員會擇聘，且各大學遴選委員會中行政人員的代表是否包含教育部指定的官方代表，似乎有為德不卒之憾。另外，私立學校既是財團法人，董事會遴選校長之權責，宜予尊重。然而條文中卻提到「私立者，……報請教育部核准聘任之」等字樣，似乎有過度干涉私立學校辦學自主之嫌。

對於大學校長之資格，未能下放到由各校自行決定，而依有關法律之規定，也似嫌保守。大學法第四條規定，各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及學校特色自行規劃。今後各大學之發展勢必須發揮各自特色，取得良好的評鑑績效，以爭取更多資源。如果各校依特色、需求辦學，則大學校長的資格與條件是否須全國統一，值得懷疑。在參考美國高等教育學報(The Chronicle of Higher Education)的尋才廣告中，不難發現各校對於大學校長候選人的資格、學術及操守等標準各有不同，有的深具地區性特色，並要求候選人能夠體

認並分享該校所在地區人民的價值觀及生活素質。一般而言，對校長的資格要求上三方面（劉本傑，民81）：(1)學術領袖特徵(Academic Leadership)：本身具有學術聲望且能領導大學從事學術研究及教學工作；(2)有效規劃及推展校務大計(Effectiveness in Planning)：能夠善盡校務規劃及執行的工作；(3)精練的行政才幹及人際關係(Skilled in Administration and Human Relations)：能夠知人善用、當機立斷且對外廣結善緣，爭取資源。

不過，由於目前幾個校園遴選委員的產生過程，受到台灣選舉文化的影響，出現不少流弊，將來能否避免派系爭奪、超越黨派掛鉤，由客觀公正的遴選委員會，審慎地推出最佳人選，領導大學校務，將是國內大學校長遴選辦法中首先必須加以克服的難關。

至於在大學校長職權方面，大學法中只提到綜理校務、副校長及三長的人事權，及召開校務及行政等會議，其他的校長職權並未明確規定。實際上，國內目前各大學校長的職權不但龐大並且瑣碎，除了直接指揮學術系統與行政系統的數十個單位，身兼推廣教育的主管，出席各種會議，協調統整各處室的工作，還須不時配合政府的各項任務，從事對外關係。不過，在人事系統及經費編列支出方面，大學校長本身又須秉承上級旨意來執行，行政權威介入大學校園的情形屢見不鮮。

為了因應日益複雜的大學校務，此次新通過的大學法規定，大學得依其規模置副校長一或二人，襄助校長處理校務，並推動學術研究；校務會議必要時得設各種委員會或專案小組，處理校務會議交議事項。然而參照各國大學行政組織及領導的趨勢上看來，上述的規定似乎仍無法滿足組織日漸龐大、分工愈加明顯的大學行政需求。例如：我國大學中，除了校長控制幅度過大，缺乏專門統整協助學術或教學的行政人員、系所分家並只是教學單位、及未設支援研究工作之專責機構（陳舜芬，民79）。

以歐美國家及日本為例，各個大學的領導模式多朝向校長負責與集體管理相結合的體制。換句話說，校長是行政部門的首長，其下分為幾個部門，各設副校長或其他職稱的專門行政主管負責領導（如美、日、法及大陸等地）。副校長的人數不只一、二人，有時還設首席副校長、學術事務副校長、行政副校長、學生事務副校長及研究副校長等職務。有時在副校長之下又設有助理副校長若干人，輔佐副校長之分工業務(Hawthorne，民81)。

各種形式的諮詢及審議機構，和因應特殊需要的各種專業委員會，也是提供校長諮詢的對象。如：日本大學的評議會（法國與大陸的校務會議、美國稱為行政會議）由校長、各學院院長、各系教授代表、及其他有威望人士所組成，共同決定大學的重大事務（教育部高教司，民 82）。

學術及研究發展中心的成立，推動校際間的整合性研究，並結合教學、研究及服務工作，使大學有機會參與社會其他行業、從事研發與應用工作，企業界提供資助，委託大學進行產品研究、技術革新及人員培訓等工作。

至於對於大學校長職權的監督管理，在新的大學法中並未加說明，是否應當仿效美國大學在校長之上設董事會(Board of Trustees or Regents)，能夠尊重校長主權，參與校務規劃工作，提供校長諮詢功能，進而監督、評鑑校長之表現；或者另設專門委員，評審與督導校長工作；還是仍由教育部主管機關予以監督，在目前官僚體系下，恐難以突破瓶頸。

肆、大學自治

新的大學法有關大學自治方面的規定，如大學應受學術自由之保障，並在法律規定內，享有自治權；大學校長之產生，由各校遴選委員會遴選；校務會議為校務最高決策會議，學生代表得出席，教師代表人數不得少於全體之二分之一；學生成立自治團體，並建立學生申訴制度等。這些條文的立意雖然離「教授治校」的理想尚遠，然而在學術自由、大學自主與學生參與上的保障，顯然較以往明確與進步。

學術自由的理想包括「教自由」與「學自由」一亦即大學在教學與研究上，有權自作決定，免於外力之干涉。此種傳統，早已在西方大學發展過程中奉為圭臬，無庸置疑；反觀我國在設立新興大學之初（如京師大學堂）即隸屬政府部門底下，接受監督與管理，尚談不上大學自主與學術自由（任振鷺，民 79）。遷台以來，社會長期戒嚴，政治上的威權統治，大學教育被技術官僚與意識形態所主導，學術自主性薄弱、教師自主權式微，大多學校須仰賴政府獲得資源，因此在教自由與學自由的爭取上都顯得十分保守，尤其在人文社會領域，缺乏開世紀風氣之大師。自七十六年解嚴以來，隨著台灣經濟的成就，資訊社會的來臨，提供了多元文化的價值體系，政治上的民主化過程，又刺激了學術界的自覺自省，欲擺脫過去思想的禁錮，重新追求大學自由創造與批判的

自主性。儘管此次大學法開宗明義即將揭櫫大學應受學術自由之保障等字眼，不過在政黨退出校園及設立軍訓室方面並未作重大突破。可見影響學術自由的當前國內政經、社會環境對學術的尊重與開放程度仍有待加強。

大學自主主要表現在大學與國家的互動關係上，大學既是社會公器，理應不違背國家目的，而國家對大學原則上只盡監督之責，其餘由大學自行發揮，不受限制。以一九八二年德國大學法修訂為例，為了使大學朝向民主與效率，必須提高大學自主。換言之，大學在有關課程決定、預算擬訂、經費運用及用人取才方面有更大的自主與彈性（馬信行，民 79）。各校本身及教授之間的自由競爭、人事作業的公開、研究教學評鑑標準的確定與經費資源的規劃等也促進大學本身效率與競爭力的提高。因此，最近教育部郭部長對公私立大專院校校長座談會的講話中指出，大學自主可分三個層面，即人事、財務及課程三方面自主。在大學校園民主化潮流的衝擊下，將來各大學必須朝以上三方面自主邁進，並且自負辦學成效，而教育部勢必減少對各校內部的管理與干涉。

此外，大學自主與「教授治校」有所差距，前者是國家對大學有監督的權利，只作大原則的規定（如大學的教育目的、預算、撥款），細節不管；後者則是大學的獨立，校長由教授選舉產生，教授負責所有校務的運作—包括大學中專業系統與行政系統內有關的一切事務。大學自主而非教授治校，一來能夠顧及全國高等教育的整合，減少各校偏執一方觀點或利益（如教授本身所關注的自身利害）的校務發展；二來避免校內各種選舉過程的派系鬥爭；最後可免除大批教授兼任校內與教學研究無關的行政職務，聘請熟諳大學功能及運作的行政人才，對大學發展提供實質幫助。

在學生參與校務方面，雖然一般而言，學生與其他大學人員（如教師、行政人員）的本質不同、角色互異，學生權益畢竟不能與其他專業權威相提並論，然而為了提高學生參與校務的民主素養，保障與學生切身有關的權利與義務，此次新修訂的大學法中規定經由選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議；大學應保障並輔導學生成立自治團體，以及建立學生申訴制度。以往視大學生為幼稚、不成熟的大孩子，將學生的訴求視為煽情多於理性，學生只管讀書不必管事的時代即將成為過去。大學教育品質要提高，除了教師的學養及學校的設備等因素外，學生對於學習環境意識的提高，對校務知的權利的要求，對本身權利義務的明辨，也可以間接對

校務及師資發揮監督與促進的作用（大學教育改革促進會，1993，頁 168）。讓學生參與校務，尤其與學生事務有關的會議，可提升制衡的效果（check and balance），增加學生對學校的認同感。另外，由學生成立自治團體及建立申訴管道，也是大學校園中實施民主教育的重要一環，只不過校方將如何加以輔導，且避免直接干涉，將是一大關鍵。

第三節 經費與管理

21-28

壹、教育部之職權

教育部與各公私立學校的關係多年來一直為人所爭議，「中央集權」、「一條鞭法」、「官僚式領導」及「台灣只有一個教育部大學」等批評常見於國內教育界中。大學要求自主與自由的呼聲從未間斷，然而過去教育部透過人事、經費及相關行政事務的管理，處處反映官僚體制對學術系統的介入與支配。

在此次通過的大學法中規定大學享有自治權，大學校長由各校遴選，報教育部擇聘或核准聘任。然而在許多地方大學仍須受教育部之管理與規範，如：大學及各學院、系所之設立、變更或停辦事項；大學之發展方向、重點與評鑑；新設立之大學校長之選聘；各校組織規程（包括各種會議、教師分級及聘任等）之擬定及實施；副校長之備案；各種研究中心、電算中心及其他單位之成立；大學部及研究所之招生及學位攻讀辦法；畢業學分及年限；推廣教育實施辦法及大學分部之設立等皆須依教育部之規定報備與核定。這些條文是否再度印證了教育部的職權並未在大學自治權的要求下有所縮減，反而誠如「教育部組織法」第一條之規定：教育部「主管」全國學術、文化及教育「行政」事項，不僅在管理上逾越了憲法所保障講學自由所限制的監督範圍，並且對教育行政鉅細靡遺的規定，侵犯了學術的自主性（大學教育改革促進會，1993，頁 42~43）。因此，在未來教育部組織法修訂的過程，如何釐清教育部的法律定位、職權、組織及功能，實有一併審慎檢討之必要。

貳、公私立大學之經費與資源

另一項教育部常為人所詬病的即是對公私立大學資源與經費的限制與差別待遇。以民國七十七年為例，從學生人數來說，當時有近百分之七十的高等院