

新制國民中小學校務會議評析

周武昌

新竹縣立芎林國中校長

投稿日期：92.10.08

接受日期：93.06.10

摘要

新制校務會議為學校自主重要的機制，校園民主化始自落實校務會議，增修訂國民教育法第十條第一款規定「國民中小學設校務會議，議決校務重大事項」，本文探討新制校務會議實施要點的內涵，並評析其影響與因應之道，發現新制校務會議有積極的作用，也可能有消極的影響；包含：校務會議地位的提昇、校務會議制度的落實、增進校園的民主化、不當的選舉文化進入校園、造成學校行政的混亂與衝突等，為利發揮積極作用，並且避免負面影響，學校必須加以因應；包含：制定學校的實施辦法、民主程序選出校務會議代表、適度調整行政威權心態、澄清校長與校務會議的關係、掌握依法行政與教育專業，期使校務運作更順利。

關鍵詞：國民中小學、國民教育法修正案、新制校務會議

壹、前言

增修訂國民教育法第十條第一款（國民教育法，1999）規定「國民中小學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長代表、職工代表組成之。其成員比例由設立學校之各級主管教育行政機關定之。」據此；各級主管教育行政機關紛紛訂定實施要點（台北市政府教育局，1999；台中市政府，2000；高雄縣政府，2000；新竹市政府，2000；新竹縣政府，2000），規範國民中小學校校務會議的實施。

在自由化、民主化及多元化的時代潮流影響下，國民中小學校務運作朝向學校自主、民主合議及多元參與的方向發展，從國民中小學校務會議法制化，可以明顯的看出這樣的發展，新制校務會議實施要點，將這種時代思潮與趨勢，轉化與深化到現實校園中，用心良苦立意甚佳，然而學校行政人員、教師與家長，三方必需深思如何三贏，共同為學校、為學生而努力，本文首先就新制校務會議實施要點的內涵加以分析，次就其影響與因應加以探討，最後提出結語以為參考。

貳、新制校務會議實施要點的內涵

綜觀國民中小學校務會議實施要點，大致規範校務會議的依據與目的、組成與代表、召開方式、定位與職權、提案方式與程序、決議方式、發布與修正、及附則等重要內涵，綜合分析說明以下：

一、校務會議的依據與目的

新制校務會議依據國民教育法第十條第一款，有法源的依據，是為校務會議法制化。惟該法僅規定校務會議成員比例由各級主管教育行政機關訂定，是否延伸訂定實施要點的授權，適法性並不明確，就現況而言，各級主管教育行政機關紛紛訂定國民中小學校務會議實施要點，規範國民中小學校務會議的實施，並授權各校依實施要點訂定補充規定，也可窺見因循行政倫理與地方自治法理，俾利各校遵循的現實考量。

再就目的而言，實施要點的目的為規範適當方式，以凝聚共識，議決校務重大事項，而與學者專家意見（李柏佳，1999；行政院教育改革審議委員會，1996；陳玉賢，1999；張仁彰，1996；張尙昌，1998）藉由民主合議及多元參與，以促進學校效能、提昇國民教育品質，建立民主法治制度，達成國民教育目標稍有出入，如就以手段促進目的達成而言，或有值得參考與省思之處。

二、校務會議的組成與代表

國民中小學校務會議皆以校長、全體專任教師或教師代表、家長代表、職工代表所組成，依學校規模訂定代表總人數上下限比例，除了新竹縣代表無上限外，餘皆自 13 人至 51 人之間以奇數組成，任期一年連選連任，均為無給職，各處室主任、家長會會長、教師會理事長及特殊班家長代表為當然委員，除台北市家長會代表外，其餘均應親自出席，不得委任他人代理。

為避免參加人數過於龐大，影響會議效率與品質，參加校務會議人數定為 30 人左右，以利整合意見（台北市政府教育局，1999；台中市政府，2000；李柏佳，1999；行政院教育改革審議委員會，1996；陳玉賢，1999；新竹市政府，2000），惟林孟皇（1999）認為現階段教師民主法治素養的提昇大過於議事效率的考量，因教師為學校教育主體，顧及專業自主發言權，採基層民主制宜讓每一位教師有參與機會，以配合過去教師人人參與的舊制，為見仁見智的不同意見。

三、校務會議的召開方式

校務會議的召開方式大致依照會議規範（內政部，1986），由校長召集並主持之，文書組為紀錄；校長因故未克主持時，應指定校務會議代表一人為代理人，代為主持會議；校務會議每學期（年）定期召開二次；學校發生重大事故或有必要時，校長得隨時召開臨時校務會議；經全體校務會議代表二分之一以上連署，認為必要召開會議時，校長應即召開臨時校務會議。

校務會議應有三分之二以上代表出席，始能開會；如未達法定人數，校長應宣布於七日內再行召開；延期召開之校務會議及臨時校務會議，乃因前項事由無法開會時，出席人數達代表總額二分之一以上，視同正式會議進行；否則宣布流會，並於三日內由校長邀集校務會議代表就議案進行協商，如仍無法作成決議，則由校長裁示並於三日內送主管教育行政機關核備。

四、校務會議的定位與職權

校務會議議決校務重大事項採列舉方式，包含校務發展計畫，學校各種重要章則，依法令規定應經校務會議議決之事項，校長交議事項；與過去國民教育法實行細則（教育部，1979）第十六條規定「研討校務興革事宜」相比，明顯可見具體提昇參與代表的權利。

同時；過去的校務會議係採首長制，僅具有諮詢性質，提供校務興革建議，最終裁決權仍掌握於校長手中；與過去美國林肯總統不顧與會代表反對，解放黑奴不惜引發南北戰爭，或有相似的地位，歷史雖然證明林肯高瞻遠矚，為後人稱道，然而如林肯之高明政治家畢竟少之又少，更何況一般平凡的校長，而多元參與為民主社會的珍貴價值，因此；新制校務會議以合議制取代首長制，校長主持校務會議作成決議，明顯易見具有對校務最高裁決權。

五、校務會議的提案方式及程序

校務重大事項之議案，除由校長交議外，相關之處室主任有提案之義務；家長會或教師會亦得提案，學校教職員工及家長經校務會議代表四分之一以上連署亦得提案；為編擬各項議案，得組成各項專案小組或委員會；校務會議開會通知，人事室（人員）應於開會前十日通知與會代表，會議提案應於開會前七日交人事室（人員）彙整，文書組應於開會前三日提供會議資料予與會代表。

過去校務會議有一定的開會程序，大致分為主席致詞、處室工作報告、提案討論、臨時動議及主席結論，與會議規範（內政部，1986）大同小異，該會議規範規定開會程序應先公布並徵詢與會代表意見，通過後始能依程序進行；同時；會議時先宣布上次會議紀錄，經與會代表確認後始能依程序進行；這些程序是與過去校務會議比較不同的地方，新制校務會議程序宜更符合會議規範的要求。

六、校務會議的決議、發布與修正

議案經充分討論後無異議者，主席宣布議決通過；議案經充分討論後，有異議者，得付表決，以出席代表二分之一以上同意後作成決議；以上規定均與內政部訂頒的會議規範相符。

校務會議作成之決議，應於會議結束次日起五日內送經校長簽署發布，並送交各相關業務單位執行及列為學校章則，校長並得於公開集會時以口頭先行宣布，但至遲應於口頭宣布次日起五日內，以書面補行發布；學校章則或各項決議若須修正，需經校務會議出席代表三分之二以上通過方得修改之；可見校務會議的決議、發布與修正均有一定的規範與程序。

七、附則

校務會議開會期間應避免影響正常教學及校務運作；蓋校務會議議決校務重大事項的目的，在於促進學校效能、提昇國民教育品質，建立民主法治制度，達成國民教育目標；所以手段不宜牴觸目的，應避免影響正常教學及校務運作。

各國民中小學得依實施要點訂定補充規定，學校規模不一，實施要點無法統一訂定各校代表確定人數，且會議程序、紀錄確認、提案與動議決議程序（提案、複議、討論、決議）、權宜、秩序問題、申訴、以及選舉等事宜，均有待學校自主依不同現況作適當的補充規定。

參、新制校務會議的影響

經由文獻探討與實踐省思，新制校務會議對於國民中小學有積極的作用，也可能有消極的影響，說明如下：

一、校務會議地位的提昇

校務會議為校園民主與學校自主最重要的機制，校園民主化始自落實校務會議（范異緣，1990），學校自主化係教育鬆綁必然趨勢，經由學者專家（行政院教育改革審議委員會，1996；李柏佳，1999；張仁彰，1996；張尚昌，1998）與教育同仁呼籲盼望下，終於使校務會議的定位由施行細則的行政規定，提昇至國民教育法的法律規範，具體規範參與代表，議決校務重大事項，對於校務會議在國民中小學的地位，有一定的提昇。

二、校務會議制度的落實

過去校務會議最受垢病的地方，就是淪為僵化形式（丁衣，1997），成為學校行政單位業務報告的一言堂，而教師平常激憤填膺，會前巷議鼎沸，但只要會議進行又漠然相視，呈現後天性冷漠症候現象（陳玉賢，1999），而行政人員不乏以霸權心態對待校園內不同的意見，大部份學校人員還沒有民主法治素養（林孟皇，1999），也沒有學會如何在校務會議裡「發聲」（張國榮，2002），對落實學校自主，增進校

園民主，產生極大的隱憂，因此以實施要點具體規範校務會議的運作內涵，或能落實校務會議制度。

三、增進校園的民主化

教師法提昇了教師的專業地位，新制校務會議更進一步提昇教師參與校務的權利，從校務興革建議到重大校務的決定，法律已賦予教師制度化的權力；家長由過去不宜干預校務，經由新制家長會、教評會與校長遴選到新制校務會議，參與校務決定重大事項，已顯現教育參與權，法律同樣賦予家長制度化的權力。校務會議提供學校行政人員、教師及家長參與的機會，以促進學校人員的民主生活，或能結合學校行政人員、教師及家長，增進校園的民主合議與多元參與，促進校園民主化。

四、不當的選舉文化進入校園

新制校務會議實施要點規定，校務會議代表由選舉產生，選舉適當的代表議決重大校務事項，為新制校務會議的主要運作內涵，然而在社會現場的實踐中，選舉經常以人情為導向，常有各為權利、各擁山頭的情況，甚至形成互相對立的派系之爭，讓校園成為新的「角力」場所（許志明，2001），為爭取利益不擇手段，造成爭取權益有餘，提昇專業不足的現象，此種不當的選舉文化，似乎缺乏深切的民主素養，重大校務的決策可能變成妥協的結果，可能減低教育本質與決策品質的整體考量。

五、造成學校行政的混亂與衝突

學校組織結構本即具有雙重系統的性質，行政部門與教學部門性質不同，難免產生衝突，雖然衝突論者認為衝突不但是可以接受，而且避免行政宰制教學專業，將衝突引進校園，有引發批判與變革的時代意義，然而基於各方基本立場與看法的差異，如果行政部門服務專業的素養不足，教師部門又缺乏教學專業，以爭取權力為主要考量，在此種條件不成熟的過渡時期，校園難免經常顯現衝突不安的混亂現象，影響校務決策的效率與品質，實非整體學校與學生的福祉。

肆、新制校務會議的因應

為利發揮新制校務會議的積極作用，並且避免其負面影響，國民中小學必須加以因應，因應之道說明如下：

一、制定學校的實施辦法

各國民中小學應依上述實施要點及學校規模，訂定本校的實施要點，其內容應包括校務會議代表確定的人數，校務會議代表選舉方式，會議程序如紀錄確認及主席致詞、處室工作報告、提案討論、臨時動議、主席結論，以及提案與動議決議程序（提案、複議、討論、決議）、權宜、秩序問題、申訴、選舉等事項，以利代表熟悉與遵行會議規範，並且加強其議事專業能力（許志明，2001），以便順利舉行校務會議，議決校務重大事項。

二、民主程序選出校務會議代表

校務會議為學校最高決策機制，議決校務重大事項，其代表重要性不言而喻，小型學校也許同過去一樣可以人人參與，但大型學校限於代表上限，同仁無法人人與會，就會牽涉代表產生的問題，無論採取推舉或選舉，宜依民主程序訂定明確的辦法，再依民主程序產生代表，符合公平、公正、公開的原則，以真正發揮代表的功能，突破參與討論意願不高的困境（葉志倫，2002），凝聚參與成員行為的規範（張國榮，2002），促進校園民主的落實。

三、適度調整行政威權心態

為解構校園僵化的威權架構，新制校務會議將權力衝突引進校園，以教師及家長為校務參與的主體，以學校行政人員、教師及家長三足鼎立為機制，以民主參與、多元合議為手段，去衝撞既有的強勢的行政威權，並刻意壓抑或鬆解校長的權力，明顯在扶植原本弱勢的教師及家長勢力，進一步壓抑或鬆解強勢的行政威權，因此；學校的領導者必須面對衝突加強溝通與協調，提昇民主合議與多元參與的素養，適度調整行政威權心態。

四、澄清校長與校務會議的關係

擴大校務參與層面，注重校務參與程序，為校園民主與學校自主的趨向，校務會議法制化後，重大校務由首長制轉向合議制，似乎可能強制有責的校長去執行不必負責的校務會議決議，對負學校成敗責任的校長是很大的衝擊，往好處想一經由多元合議決定事項，有民主正當性與公開議決周延性，可能減少錯誤並易推行，並且校務會議由校長召集主持，溝通與協調教師與家長，取得共識作成決議，掌握民主合議與多元參與的素養，為校務會議運作必要的體認。

五、掌握依法行政與教育專業

在新制校務會議多元參與的權力競逐當中，依法行政與專業自主是各方要把握的關鍵，也是有效溝通與協調的要件。另外；校園人數最多的學生，其主體性似乎被忽視，還有；保障學生學習權與學校永續經營的方向值得經常深思，什麼對學校好？什麼對學生好？什麼價值應優先考量？除外；學校行政裁量權、教師專業自主權及家長參與權三者的衝突如何求得均衡，均有待主政者以實踐智慧謀求三贏，共同為學校與學生的健全發展而努力。

伍、結語

新制校務會議的可能影響，包含校務會議地位的提昇、校務會議制度的落實、增進校園的民主化、不當的選舉文化進入校園、造成學校行政的混亂與衝突等，為利發揮積極作用，並且避免負面影響，學校必須加以因應，包含制定學校的校務會議實施辦法、民主程序選出校務會議代表、適度調整行政威權心態、澄清校長與校務會議的關係、掌握依法行政與教育專業，期使校務運作更順利。

徒法不足以自行，有好的制度也要有正確的觀念與素養加以配合，才能達到預期的理想，學校自主與校園民主，必須靠學校行政人員、教師及家長的相互尊重與良性溝通，而學校權力在三者鼎立下，有朝向均權發展的可能，三者需要不斷的學習與互動，尊重包容不同的意見，接受衝突與折衝協調，才能民主合議及多元參與，建構學校重大校務的最佳決策。

參考文獻

- 丁衣（1997）。國民教育法修正條文剖析。**康軒教育雜誌**，27，10-17。
- 內政部（1986）。**會議規範**。台北：內政部。
- 台北市政府教育局（1999）。**國民中小學校務會議實施要點**。台北：台北市政府教育局。
- 台中市政府（2000）。**國民中小學校務會議實施要點**。台中：台中市政府。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 李柏佳（1999）。試擬台北市國民中小學校務會議實施辦法。**學校行政**，1999(5)，30-37。
- 范異緣（1999，2月5日）。校園民主化一始自落實校務會議。**中國時報**，11版。
- 林孟皇（1999a）。學校組織之民主化與學校自治-兼論公立高級中等以下學校校務會議之召開。**研習資訊**，16(1)，49-75。
- 林孟皇（1999b）。學校組織之民主化與學校自治一兼論公立高級中等以下學校校務會議之召開。**研習資訊**，16(2)，68-80。
- 高雄縣政府（2000）。**國民中小學校務會議實施要點**。高雄：高雄縣政府。
- 許志明（2001）。台北縣市國民中學新制校務會議組織運作與實施成效之研究。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，台北。
- 張仁彰（1996）。校務會議定位與學校決策。**教改通訊**，24，28-29。
- 張尚昌（1998）。校長與校務會議在國民教育法修正案中的權力消長。**師友**，368，46-48。
- 張國榮（2002）。國中、小「校務會議」運作之探討：教改進程中的省思與前瞻。**學校行政**，18，105-115。
- 陳玉賢（1998）。國民小學校務會議法制化的一些淺見。**教師之友**，39(2)，17-21。
- 國民教育法（1999）。台北：立法院。
- 葉志倫（2002）。桃園縣國民小學新制校務會議組織運作之研究。國立新竹師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 新竹市政府（2000）。**國民中小學校務會議實施要點**。新竹：新竹市政府。
- 新竹縣政府（2000）。**國民中小學校務會議實施要點**。新竹：新竹縣政府。