

美國大學董事會之運作對 我國大學自治之啓示

馮丰儀

國立台灣師範大學教育研究所博士班研究生

摘要

在探討我國大學管理結構應如何調整之際，美國大學由董事會管理之制度或可作為我國借鏡。美國大學董事會通常由教育領域以外的社會知名人士所組成，屬合議性的組織，其職責包括：(1)釐清大學的任務與目標；(2)遴選、支持與評鑑大學校長；(3)確認有效的長期計畫；(4)檢視課程設計；(5)確保適當的資源及其運用；(6)作為學校與社區間的橋樑；(7)維持學校自治；(8)負責監督機構的政策與執行；(9)自我評鑑。我國公立大學即將朝向法人化發展，成立董事會來負起管理之責為必然趨勢，中央如能將權責下放，賦予大學能依學術所需自主運用資源之權，其次，藉由不同專業人士之共同管理以促進大學任務的實現，再者，由大學主動遴選合適的校長並予以評鑑，並將財政事務交由大學自行統籌、運用，將有助大學自治理想的實現。

關鍵詞：大學董事會、大學自治

壹、前言

行政院訂定的「行政法人法草案」中，指出行政法人原則上應設董(理)事會，未來國立大學即朝向行政法人設計，但因考量大學自治，符合大學彈性及需要，故在法律上仍保有相當的彈性。而美國大學董事會長久居於美國大學管理制度中的重要地位，以下係先就美國大學董事會之組成及功能加以介紹，並與我國私立大學董事會作對照，進而探討我國大學自治的內容，最後再提出幾點啓示。

貳、美國大學董事會之組成及功能

美國大學制度的建立，大致遵循了權責合一，避免利益衝突，以及分權而制衡等三大原則。大致而言，由非教育專業人員所組成的董事會 (lay board of trustee) 是大學院校中最有力且最普遍的單位，兼具立法，監察和最高法院的功能（張鏡湖，民 90）。

一、董事的遴選

董事會係指由組成大學法人的一群人所組成，美國大學院校一般由學校董事會負責管理，因為學校的管理往往涉及如法律、經濟、管理……等眾多方面的知識，故學校董事會的成員通常是教育領域外的社會知名人士，主要來自法律界、金融界、企業界及教會（在與教會有關的學校中）。通常公立學校的董事會是由州選民投票產生或由政府官員（如州長）及機構（如州議會）任命，而私立學校則由現任董事推選自己的接班人，這類董事會稱之為自延性董事會。在與教會有關的院校，董事通常由該院校所屬的宗教團體推選或任命。一般說來，各校的校友在董事會都會有若干名代表（美國大學的管理和運行，無日期）。

二、董事會的組織

董事會是合議性的組織，故只能以董事會的名義行事，成員不能有個別的行動（蘇進榮，民 83）。董事會包含四個主管：主席、副主席、祕書與會計，而為確保業務執行流暢，大多數的董事會底下組織有委員會，董事會的大部分工作都在各種委員會中運作，然後再將各委員會作成的建議提到整個董事會來作決定。董事會包括有執行委員會、提名委員會、財政委員會、投資委員會、審計委員會、發展委員會、建築和校地委員會、學生事務委員會、學術事務委員會 (Grade, 1992)。董事會裡的委員會通常也包含教授和學生的非董事成員，及行政人員。

三、董事會的職責

董事會是一合法的法人組織，其職責大致包括以下幾項（蘇進榮，民 83；Grade, 1992；Ingram, 1993）：

（一）釐清大學的任務與目標

董事會對大學主要行政主管 (chief executive) 的決定具有重要的影響力，故其與教授和管理者共同界定大學的任務目標。在董事會的職責中，協助設定並釐清大學任務是很重要的，這些目標須要考量到大學本身的特色與服務對象，還有學校整體的發展等，並要隨時間有所修正，以作為董事會和機構中的個人推動機構運作的指引。

（二）遴選、支持與評鑑大學校長

董事會的首要之責在遴選大學校長，但必要時得解除其職務。董事會有管理學校的全權，但實際上其大多將行政和管理職責都交給校長，使其負責去聘僱綜理大學行政人員、編列經費預算、執行董事會的政策（蘇進榮，民 83）。不過，董事會亦負有監督與支持校長表現的責任。

（三）確認有效的長期計畫

董事會的角色不是規劃的單位，主要在確保大學教授、行政人員能否有效規劃機構的未來，協助釐清他們所期望納入計畫的內容，促進須要執行計畫的推動。

（四）檢視課程設計

美國大學教授的首要職責是教學和研究（包括決定教育內容）。然而目前的潮流是將下列四種學術性事務，交給董事會來主導，包括：1. 認可學校的人事政策和程序；2. 確認學術課程被付諸實施而且符合大學的任務和目的；3. 確認經費預算能反映學術的優先順序；4. 確認有檢視和評估課程的辦法。

（五）確保適當的資源及其運用

董事意指大學資源是「信託」於董事管理，董事會的主要功能在確保大學有適當的資源以維護當前和未來學生、州民和社會大眾的利益。其主要活動包括董事自身捐款、協助募款與認可預算，確保預算編列平衡，監督財政支出是否符合預算編列，同意財政經理人的甄選，以維持學校財務的穩定，確保學校方案的實現。

（六）作為學校與社區間的橋樑

董事會成員來自學術圈外，故能因應社會與未來需求使大學對社會需要負責，其次，董事會能反映業界的人力資源需求，成為學校與社區間的橋樑，樹立其公共形象；再者，董事會可視為大學的代言人；另外，其並可作為保障大學免於受到來自外部力量劇烈衝擊的屏障，具有緩衝的功能。

（七）維持學校自治

董事會應致力於維持學校的自主性，欲發揮批判及影響社會、經濟、政治系統等功能，大學應具有相當的獨立性，不受外部勢力的干預或限制，故董事會應致力維持保障學術自由的環境，營造使學生、學者們獨立思考的氣氛。

（八）擁有最後的決定權

董事會掌握了機構的最後合法性權威，董事會成員負責監督機構的政策與執行過程是否符合程序正義與實質正義，故可視為上訴法院 (court of appeal)。

（九）自我評鑑

除了評鑑行政、教授與財務等表現，董事會自我評鑑也是董事會的責任，此有助其確知自身的缺點並加以改進。

我國私立大學屬財團法人，依私立學校法第十四條規定：「私立學校應設董事會，置董事七人至二十一人」，故我國的私立大學亦由董事會負責管理；至於有關董事的資格部份，第十五條則規定：「董事須有三分之一以上曾經研究教育，或從事同級或高級教育工作，具有相當經驗者」，第十九條並訂有董事之消極資格的規定，不同於美國大學董事會的成員通常是由教育領域外的社會知名人士所組成的；而我國私立大學董事的產生，則僅規定「第一屆董事，除由創辦人擔任外，其餘由創辦人於主管教育行政機關，依第十條許可籌設後三個月內，遴選適當人員，檢附其同意書，報請主管教育行政機關核備後三十日內聘任之。」「董事每屆任期為三年，連選得連任。」「創辦人為當然董事，不經選舉而連任。…」因為一開始是由創辦人負責聘請，再請主管教育機關核備，如此下來，也可能產生自延性的董事會居多，故

一旦董事們私心自用，無法體認到教育事業的目的與本質，亦可能導致董事會由少數幾個人主導的情形產生。

另外，我國私立大學董事會之職權，依私立學校法第二十二條規定包括：「一、董事之選聘及解聘；董事長之推選及解職。二、校長之選聘及解聘；三、校務報告、校務計畫及重要規章之審核。四、經費之籌措。五、預算及決算之審核。六、基金之管理。七、財務之監督。八、本法所定其他有關董事會之職權。」相較於美國大學的董事會，似乎較偏重於有關財務經費方面的管理，對於校務也僅扮演審核的角色，其是否真能對學校的發展方向與校務發揮影響力不無疑義，有些董事甚至是學校的股東，將學校視為賺錢的工具；而校長之遴選則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後聘任，一旦董事們基於自利的立場，而非站在學校發展的角度來思考，則校長遴選恐將形成政治角力的戰場，也可能形成學校由某一群人掌控，其他的董事只扮演花瓶的情形出現，值得一提的是，美國大學董事會能適時地扮演與社區和業界之間的橋樑，但我國的私立大學董事會在維持與社區之間的緩衝功能上並不明顯。

參、我國大學自治之探討

依大法官會議釋字三八〇解釋協同意見書，所謂大學自治，係以學術研究之自由與其研究結果發展之自由為中心，而此學術研究之自由與講學之自由，合而為一，即一般所稱之「學術自由」。故大學自治，係指大學得經自己之機關獨自負責且不受國家之指示以完成事務之意，亦即大學之管理、營運係委諸於大學內部之自主性決定。以下擬從釋字三八〇解釋、釋字四五〇號解釋及大學法等相關法中，歸納出我國大學自治的內容：

一、研究與教學、學習自治

從釋字第三八〇號解釋：「為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，…教學與學習範疇事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。」如大學法第二十三條規定，大學修業年限之延長及縮短為大學自治事項，有關辦法授權各大學自行擬定，報請教育部核備後實施，可以發現研究與教學的範疇被視為涉及專家科學理論、經驗法則、教育學術性與高度屬人性，故尊重學校的「判斷餘地」，將研究、教學與學習納入大學自治的範圍。

二、組織自治

我國大學行政組織之設置是以現行大學法及私立學校法之規定為依據，在釋字三八〇解釋理由書中：「大學內部組織、…亦為大學自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。」釋字四五〇號解釋理由書也提到：「國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，…大學與上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權」，於釋字四五〇號協

同意見書中更明確指出，「憲法第十一條關於講學自由之保障，以保障個人學術自由之主觀公權利為最主要目的；惟此項學術自由之實現與確保，無疑亦有賴於適正的組織與程序，此項基本權利之保障因此亦蘊有『大學自治』之制度性保障的客觀規範要求。」由此可知大學內部組織的建制，因直接與教學、學習自由等基本權力之實現與互動相關，所以屬學術之重要事項，本諸憲法學術自由制度性保障原則，故屬大學自治之範圍。立法者僅得設若干準則，提供必要協助。

三、人事自治

釋字三八〇號解釋理由書中：「…教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，…」，公私立大學校院學術行政主管人員資格，依大學法及其施行細則等規定處理，屬各院校之權責，而教師之聘任、聘期、升等、停聘、解聘等事宜，依大學法第二十條規定，由各大學設校、院、系（所）教師評審委員會，依各大學組織規程負責辦理。另校長遴選，依大學法第六條第二項規定：「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人；國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之，私立者，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」。由上可知，我國大學享有某種程度的人事自治，如教師與學術行政主管人員的完全自治，但在校長的遴選上，仍受教育部的監督，受到部份限制。

四、經費自治

我國目前公立大學具有營造物機關之性質，經費由政府編列預算支應並享有一定範圍之財務自主權，但公立大學既為各級政府基於特定目的所設立，且由各級政府編列預算供其經營運作，故仍應受到政府某種程度之管理與監督，不過，在不違反學術自由與大學自治之前提下，始能透過法規之制定、學校之籌設過程、預算之編列與分配、校長之遴選等過程，間接參與公立大學之經營管理及發展方向及重點之規劃，不能直接介入與控制。換言之，政府對於公立大學乃是以設立者之地位透過其聘任之校長（可視為經理人）來與大學內部之成員（主要是教師）共同經營與管理大學，並以經費提供者的角色對於公立大學之財務加以監督（周志宏，民88）。

大學自治為對學術自由之保障，私立大學與公立大學在直接涉及研究、教學與學習之重要事項上均應受大學自治之保障，不過，憲法第一百六十二條也規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，釋字第四五〇號解釋，「…國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則。」故國家對大學負有監督之責，然應符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。

肆、美國大學董事會之管理制度對我國大學自治之啟示

大學自治，係指大學之管理營運交由大學內部作自主性決定。我國未來國立大學將朝向行政法人設計，可能由董事會負責管理。美國大學長久以來由董事會管理或可作為我國之參考，以下僅提出幾點想法：

一、賦予大學能依學術所需自主運用資源之權

大體來說，我國大學目前在研究與教學上享有自治管理權，對於學術、研究與教學有關之事務，擁有獨立依自己裁量規範或處理之權限。不過，我國公立大學的法令地位為營造物機關，仍屬教育部的部屬機關，故當遵守政府整套的人事、會計與組織等法規，教學及研究所需資源均須依照規定來辦理，導致學校機關化、官僚化之弊端的形成（高教司，民 90a），此對學校之研究與教學活動之發展難免會有限制。美國係由各大學董事會負責協助釐清大學的任務與目標，致力提供保障學術自由的環境，並負有監督大學之責，如檢視大學課程之實施是否符合大學之任務與目的，確認學校長期計畫之執行，及確保資源的運用是否切合學術所需等，有助各大學有效發展自己的特色，充分展現大學自主及大學自治的精神。

二、藉由不同專業人士之共同管理以促進大學任務之實現

我國目前大學之組織由各校依大學法等相關規定自訂章程，報教育部核備，除法定之單位外，並得因教學、研究、推廣之需要，增設相關單位。而我國大學法規定校務會議為校務最高決策會議，參與對象包括校長、副校長、教師代表、學術與行政主管、研究人員代表、職員代表、學生代表及其他有關人員代表組織之，但由於參與者眾，意見較為分歧，且討論的事項不見得為參與者感興趣，故可能流於參與形式，對學校發展無法發揮實質的效用（高教司，民 90a）。大學之管理涉及不同的背景知識，故美國董事會組成大多由非教育專業人士所組成，但均屬其他的專業人士，加上大多數的董事會底下組織有各種委員會負責不同事項的運作，各委員會各有專精，針對整體校務發展較能加以兼顧，且有助於減少教授參與時間，使其能專心於教學與研究工作。此外，不同背景的專業人士亦反映了對大學的社會及未來的需求，有助大學實現其服務社會的功能。

三、由大學主動遴選適合的校長人選並予以評鑑

美國大學校長係由董事會遴選產生，而我國現行國立或公立大學校長須經校內遴選程序遴選，報請教育部組織遴選委員會經第二階段遴定擇聘；私立大學則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。就公立大學而言，學校仍基於被動的地位。美國大學董事會最主要的職權即在遴選大學校長，將遴選之責交付大學董事會，因董事會會考量到學校需求與學校未來發展，較可能選出符合學校需要的人選，然我國現今由教育部作最後決定，可能不見得是從出缺學校之需要來考量，對原本學校發展不無影響，且美國大學董事會亦負有支持與評鑑大學校長的責任，對校長形成了監督的力量與有力的後盾。

四、大學財政之管理應交由大學自行統籌運用

迄今，我國的公立大學已全面實施校務基金制度，而教育部於民國八十八年二月訂頒了校務基金條例，作為監督及輔導之準則，使得各大學由過去依賴政府補助預算，逐步轉變為自籌部分經費，自主性已較為提昇。至於私立學校則依私立學校法施行細則第四十二條私校基金之管理使用原則，得將基金轉投資孳息以資運用，

亦可視為私校財務自主之一大突破（高教司，民 90b）。儘管如此，我國大學的經費仍受限於教育部的分配與監督，而美國大學係將大學信託於董事會管理，由董事會負責資源之取得、管理資源、監督資源之有效運用，較能符應不同大學的需求，並可避免資源浪費。

伍、結語

我國公立大學即將朝向法人化發展，公立大學成立董事會來負責大學的管理勢在必行，只是須注意的是大學董事會所具有的職責與能發揮的功能究竟有多少，況且好的制度要有完善的配套措施，教育部是否能完全將人事自治甚至經費自治權完全交由大學董事會自主，僅扮演監督的角色，讓大學在董事會的管理下發展出自己的學校特色，或者還是呈現出表面權力下放實則仍掌控權力的情形，如大學校長遴選是否該交由大學董事會負責遴選，又遴選的機制應如何設計較為妥當，而不致有黑函、關說等事情出現，這些都是當考量的。而一旦由董事會來負責大學之經營，是否能成為大學自治與學術自由的屏障，亦或使大學成為另一利益角力的戰場，均值得關切。

參考文獻

- 周志宏（民 88）。政府在高等教育中的角色——從憲法看政府與大學關係的合理定位。大學教育改革研討會論文。2001 年 1 月 5 日，取自 <http://140.109.196.210/edu/paper/jo.htm>
- 美國大學的管理和運行（無日期）。2003 年 5 月 10 日，取自 <http://www.chinatranslate.net/big5/world/usa-guide/Education/college/manage.htm>
- 教育部高等教育司（民 90a）。我國大學運作之現況困境及隱憂。2003 年 5 月 10 日，取自 <http://www.high.edu.tw/01/01.htm>
- 教育部高等教育司（民 90b）。大學教育政策白皮書。2003 年 5 月 10 日，取自 http://www.high.edu.tw/wh_ite_paper/indexc.htm
- 張鏡湖（民 90）。校園自主。2001 年 1 月 5 日，取自 http://www.google.com/search?q=cache:aCCiTJg8dTo:www.pccu.edu.tw/tspeech/presidentspeech24.htm+university+autonomy&hl=zh-TW&lr=lang_zh-TW
- 蘇進榮譯（民 83）。美國大學院校的董事會。載於黃政傑、歐陽教主編。大學教育的革新，307-318。
- Grade, M. L. (1992). Boards of trustees. In B. R. Clark & G. Neave (Eds.). The encyclopedia of higher education (Vol. 2, pp.1494-1501). Oxford: Pergamon.
- Ingram, R. T. (1993). Responsibilities of the Governing Board. In R. T. Ingram & Associates. Governing Public Colleges and Universities: A Handbook for Trustees, Chief Executives, and Other Campus Leaders, 93-111.