

立法院法制局專題研究報告

編號：1842

本報告僅供委員參考

大學治理相關問題研究－以校務會議為核心

法制局 傅朝文 撰

中華民國 115 年 5 月

大學治理相關問題研究－以校務會議為核心

目 次

摘要	
壹、前言	1
貳、美國、德國及我國大學治理模式	1
一、美國	1
二、德國	4
三、我國	6
參、問題研析與建議	7
一、校務會議法律地位之探討	7
二、校務會議審議事項之檢討	9
三、學校主管擔任校務會議教師代表問題檢討	10
四、教授副教授之保障比例規定檢討	12
五、校務會議審議程序之檢討	13
六、私立大學董事會與校務會議之衝突	14
肆、結論	17
伍、條文對照表	18
參考文獻	23
附錄：「大學治理相關問題研究－以校務會議為核心」專題研究報告 （初稿）座談會紀錄及參採情形	25

摘 要

大學治理應在保障學術自由與提升經營效率間求取平衡，民國 94 年之大學法修法雖然旨在強化行政效能，但在缺乏配套下導致權力失衡。當前制度改革宜從「共同治理」精神，透過法制化手段明確校務會議及其他組織間相關權責，以建構一個互相監督和制衡，並能發揮各自專長之共治共贏的校園。

依我國大學法，校務會議議決校內重大事項，為大學內最重要之決策組織。如何有效發揮校務會議之職權，攸關大學治理之成敗。基此，本報告先介紹美國、德國及我國相關大學治理之模式，接著以校務會議為核心，檢討相關治理制度所涉及之問題，並提出相關法律修正之建議，以供本院委員問政參考。

大學治理相關問題研究－以校務會議為核心

壹、前言

所謂大學自治係保障大學師生學術自由，限制國家權力，由大學自主決定其內部事務¹。至於大學內部組織及決策權限應如何分配，以發揮組織最大效能，則主要屬大學(內部)治理之問題。近年來，我國高等教育體系面臨科系招生不足、校際競爭加劇等結構性挑戰，在此背景下，大學須重新思考學校治理的功能定位與經營模式等問題²。簡言之，隨著大學間之競爭加劇，大學所面對之問題，漸從大學自治轉向大學治理³。

依我國大學法，校務會議議決校內重大事項，為大學內最重要之決策組織。惟實務運作上，常因校務會議之法律地位、審議事項、成員組成，以及與董事會間之權限衝突產生爭議。基此，本報告先介紹美國、德國及我國相關大學治理之模式，接著以校務會議為核心，檢討相關治理制度所涉及之問題，並提出相關法律修正之建議，以供本院委員問政參考。

貳、美國、德國及我國大學治理模式

一、美國

一般美國公私立大學⁴其內部治理制度，大致以美國大學教授協會(American Association of University Professors, AAUP)所倡

¹ 曾建元，〈我國實施「大學自治」的檢討－大學自治權力結構論〉，《教育法學評論》，第1期，107年9月，頁210。

² 謝才智，〈大學到中小學學校經營困境與突破〉，《臺灣教育評論月刊》，第15卷，第2期，115年2月，頁46。

³ 林依仁，〈大學自治與大學治理－德國釋憲實務之評析〉，《教育法學評論》，第1期，107年9月，頁161。

⁴ 美國大學有營利與非營利之區別，本報告所論者以非營利公私立大學為限。

導「共同治理」(shared governance)的理念架構下，所建立的校內行政管理制度⁵。茲就其主要組織，分述如下：

(一)董事會

1. 職權

董事會(Board of Trustees)是大學最高權力和決策機構，其職責主要在決定大學的大政方向，如聘任與評審校長、加強大學對外關係、監督財務與學校資產管理等。董事會授權校長組織校內行政團隊，以執行例行校務與董事會所決定的重要議題，董事會不介入校內行政管理的細節。一般而言，董事會每季(3個月)由主席召開會議，除非有機密事務外，會議對外公開，參與者也可以於會議前提出問題⁶。

2. 成員

董事會成員大部分來自校外人士，例如退休政府官員、企業主、社會名流與傑出校友等。公立大學的董事皆由各州州長推薦並經州議會通過任用，有些公立大學董事需要經由選民直接投票產生。除了上述的董事會基本成員外，董事會還包括沒有投票權的校內列席成員如校長、教授代表、和學生代表等。董事會設有主席、副主席和秘書，主席則由董事會基本成員推選而出⁷。

(二)教授參議會

1. 職權

⁵ 黃茂樹、楊振昇，〈美國高等教育行政管理體系及其啟示〉，《教育資料集刊》，第64期，103年12月，頁31。

⁶ 同前註，頁33-34。

⁷ 黃茂樹、楊振昇，同註5，頁33。

美國大學教授係透過由教授直接選舉出來的教授參議會⁸ (Faculty Senate, 下稱參議會) 直接參與大學共同治理。參議會雖然不是校內最高決策組織, 但有參與決定學術課程相關議題及參與討論校內非學術性行政管理的職權。此外, 參議會還有對榮譽博士學位的審核批准之權責。一般而言, 公立大學的參議會對大學有關行政管理議題享有較大影響力, 而在私立大學, 其影響力就較薄弱, 根據不同的校園傳統, 參議會有不同的影響力⁹。

2. 成員

參選參議會成員的資格包括必須擁有教授、副教授、助理教授、講師或是研究員等職位, 並且該職位至少有 50% 的教學及研究工作任務, 一些雖然擁有教授職稱的行政管理人員, 如學院院長、副院長、校長、副校長或其他全職行政人員都不能參選, 也沒有投票權力。參議員任期一般是 3 年, 每年更換 1/3, 可連選連任。參議會也包括一些列席行政人員如首席副校長 (Provost)、學術副校長、財務行政副校長、學生事務副校長、學生會主席等。每月召開教授參議會會議, 且必須對外公開¹⁰。

(三) 小結

就美國大學的治理而言, 董事會、參議會與校長在大學的治理上都具有重要的角色, 即強調「共同治理」的理念, 在「學術權力」和「行政管理權力」之間互相監督和制衡。另一方面, 近年來由於學術

⁸ 所謂教授參議會 (Faculty Senate) 亦有稱為學術評議會或校務會議, 詳羅詩欽、李隆盛,〈大學校長綜理和校務會議審議的權限該如何劃分?〉,《臺灣教育評論月刊》,第 9 卷,第 8 期,109 年 8 月,頁 95。

⁹ 黃茂樹、楊振昇,同註 5,頁 34-36。

¹⁰ 同前註。

市場的競爭必須依賴政府、社會人士投入財政的資源等，大學行政管理有走向企業化經營的趨勢，積極要求教學、學習和研究的成果，產生校園專業行政管理人員的權力漸漸擴大的傾向¹¹。

二、德國

(一) 大學治理之改革

德國傳統大學之治理，採取教授治校作法，但 1960 年¹²代學生運動後，大學內部治理開始民主化轉型，此後的大學被稱為「組群(共治)大學 (Gruppenuniversität)」，強調不同組群 (教授、學術研究人員、行政人員、學生) 之大學成員共同參與決策。由於傳統的教授治校使大學孤立於社會之外，為提升大學效能，1995 年以後，德國各邦陸續修正其大學法，參酌美國大學董事會制度，在大學內部¹³設立大學校務諮詢監督委員會(Hochschulrat、Beirat¹⁴；下稱諮監會)。據統計，其組成中，大學內部成員約 4 成，外部社會人士約 6 成。外部社會人士幾乎涵蓋大學所在地之各利益團體代表，包含大型企業主管、民間社團領袖、政府機關代表與政黨領袖等。一般而言，諮監會有權決定大學領導層之任免、參與大學組織規程之訂定、監督預算之執行、參與大學的長期發展規劃及大學組織部分的決定權，例如成立一些系所等¹⁵。

(二) 大學治理之現況

德國為聯邦制國家，高等教育主要由各邦負責立法與管理。因

¹¹ 黃茂樹、楊振昇，同註 5，頁 34、37。

¹² 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

¹³ 大多數的邦將諮監會設在大學內部。但少數的邦將諮監會設在政府主管機關內。

¹⁴ 各邦大學法對諮監會有不同的稱謂。

¹⁵ 張源泉，〈德國高等教育治理之改革動向〉，《教育研究集刊》，第 58 卷，第 4 期，101 年 12 月，頁 112-120。

此，各邦各自制定相應之大學法。德國《北萊茵—威斯特法倫邦高等教育法》（Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen，簡稱HG NRW）¹⁶是德國頗具代表性的邦高等教育法之一。茲以該法介紹德國大學核心組織之組成與功能：

1. 校長辦公室(Rektorat)

校長辦公室由校長（Rektor/Präsident）與至少兩名副校長（Prorektoren）組成，並包含一名負責預算與行政的教務長（Kanzler）為當然成員¹⁷。校長辦公室負責大學的日常經營與行政管理、基於評議會核准之規劃原則擬定大學發展計畫¹⁸與績效協議，以及掌理預算編列、資源分配及職位設置等；HG NRW 並明定凡本法未明文規定由其他單位負責之各項事務及決策，均由校長辦公室負責¹⁹。

2. 評議會²⁰(Senat)

由大學四個群體（教授、學術人員、行政與技術人員、學生）選舉產生之代表組成²¹。評議會有權制定與修正大學組織規程（Grundordnung）及各項規章、核准校長辦公室所提交之前揭規劃原則，並得針對校長辦公室擬定之大學發展計畫草案、職位與經費分配予各學系之原則、以及涉及整個大學之研

¹⁶ 德國《北萊茵—威斯特法倫邦》(NRW)法律網站，Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG)，網址：<https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/07052025-gesetz-ueber-die-hochschulen-des-landes-nordrhein-westfalen-hochschulgesetz-hg/#ss-11-zusammensetzung-der-gremien>，最後瀏覽日期：115年3月30日。

¹⁷ HG NRW §15 Abs.1。

¹⁸ 大學發展計畫之內容涵蓋課程設置、研究重點及大學組織架構，作為其他大學組織及主管人員決策之具約束力之框架。

¹⁹ HG NRW §16 Abs.1。

²⁰ 評議會或稱為校務會議。

²¹ HG NRW §11 Abs.1。

究、教學及學業事務等，提出建議與意見²²。

3. 諮監會²³(Hochschulrat)

成員包含傑出校外人士與校內成員，外部成員比例需過半。諮監會負責向校長辦公室提供諮詢，並對其行政管理行使監督職權。其具體職責主要包括核准大學與教育部簽訂之績效協議草案、核准校長辦公室擬定之大學發展計畫草案、監督校長辦公室的財務管理、核定大學年度財務報表，並有權查閱及審查大學之所有文件²⁴。

綜上，德國大學治理係以強化校長辦公室之職權與諮監會的外部監督以提升大學經營效率，但也兼顧評議會學術自治之傳統。HG NRW 即明定除教師評鑑事項外，在涉及研究、教學、藝術或教授聘任（即學術核心事務）之投票時，教授群體必須擁有過半數之表決票數²⁵。

三、我國

我國大學的治理機制，原則係以德國組群共治大學為其模型，而以教師、學術研究人員、學生和職員為大學之構成員，而依不同席次比例，推選代表參與校務會議決策。另基於教授治校理念，賦予教師群體以過半保障的最多校務會議席次，以保障學術自由²⁶。

至於私立大學基於憲法鼓勵私人興學之旨，雖設有董事會作為決策組織，仍設有校務會議。學者認為，此係將美國模式的董事會置於德國組群共治大學模式中，從而形成私立大學的二元權力結構，產生

²² HG NRW §22 Abs. 1。

²³ 諮監會或稱為理事會。

²⁴ HG NRW §21 Abs. 1~Abs. 3。

²⁵ HG NRW §11 Abs. 2。

²⁶ 曾建元，同註1，頁211-212。

董事會與校務會議之權力衝突問題²⁷。

參、問題研析與建議

一、校務會議法律地位之探討

(一) 82 年以前(校長的諮詢會議時期)

37 年 1 月 12 日《大學法》制定公布，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。61 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、私立大學校長均為教育部指派或聘任，最後皆取決於教育部。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。就實務運作而言，校務會議對校長並無有效監督制衡之權。因此，大學校務行政之運作此時偏向於首長(校長)制²⁸。校務會議僅為校長的諮詢會議，並無實際決策權²⁹。

(二) 83 年以後(最高決策會議時期)

76 年解除戒嚴後，教育改革即成為重要訴求。為回應社會期待，83 年 1 月 5 日修正公布《大學法》，此次修法雖然維持「大學置校長一人，綜理校務」之規定，但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」以回應校園民主、教授治校之要求³⁰。

²⁷ 同前註。

²⁸ 羅詩欽、李隆盛，〈大學校長綜理和校務會議審議的權限該如何劃分？〉，《臺灣教育評論月刊》，第 9 卷，第 8 期，109 年 8 月，頁 95-96。

²⁹ 謝百亮，〈健全校務會議運作，提升學校教育品質〉，《臺灣教育評論月刊》，第 3 卷，第 2 期，103 年 2 月，頁 30。

³⁰ 羅詩欽、李隆盛，同註 28，頁 96-97。

(三) 94 年以後(議決重大校務會議時期)

83 年的修正，因為缺乏配套機制，造成大學校長與校務會議權責不清、甚至對立衝突之情形。94 年再次修正大學法，刪除第 15 條中校務會議「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，有學者認為就修法結果而言，自 94 年修法施行後，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。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³¹。

(四) 小結

大學法並未明定校務會議決議之效力，94 年修正大學法，雖刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字，但該法第 15 條仍保留「議決校務重大事項」規定。因此，大學內部治理上是否已採取首長制，校務會議決議僅供校長諮詢，或校務會議實質上仍為大學的最高決策機構³²，校長應執行校務會議決議之問題，仍有未明。參照德國 HG NRW 明定校長辦公室應執行評議會及諮監會之決議³³。學者認為應明確規定校長「應執行校務會議之決議事項」³⁴。大學法第 15 條既仍賦予校務會議「議決校務重大事項」之權限，第 16 條亦明定該重大事項之範圍，為釐清校長與校務會議之權責，宜明定校長應執行校務會議之決議。爰建議將大學法第 8 條第 1 項修正為：「大學置校長一

³¹ 羅詩欽、李隆盛，同註 28，頁 97。

³² 部分學者採此見解，詳林健正，林健正觀點：校務會議的制度困境與改革契機—從「民主集中制」陰影 走向真正的校園民主，風傳媒網站，114 年 9 月 5 日，網址：<https://www.storm.mg/article/11064810>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

³³ HG NRW §16 Abs. 1。

³⁴ 詳附錄林依仁教授第一點意見。

人，綜理校務，執行校務會議決議，負校務發展之責，對外代表大學；並得置副校長，襄助校長推動校務，由校長聘任之，其人數、聘期及資格，由各大學組織規程定之。」

二、校務會議審議事項之檢討

校務會議之職責，在於議決校務重大事項。所謂重大事項之具體內涵，依大學法第 16 條規定：「校務會議審議下列事項：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。」第 7 條第 1 項規定：「大學得擬訂合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意，報教育部核定後執行。」惟實際運作時，常見無論大小事均進入校務會議討論，造成校務會議與行政會議內涵與功能混淆³⁵。有學者建議，校務會議的審議事項應分為「政策審議」與「行政報告」兩軌，避免行政業務報告壓縮會議討論時間。更重要者在於校務會議應專責審議政策大方向，而非行政事務細節³⁶。

94 年大學法修法，除刪除校務會議「為校務最高決策會議」外，有關大學校長之職權，於「綜理校務」外，並增列大學校長「負校務發展之責，對外代表大學」等文字，其修正理由係為「釐明校長在學校之權責與地位」。因此，學者認為，從修法意旨觀之，有關校務行政事項，原則上應屬校長權限，須經校務會議審議事項應屬例外，且應以明文列舉方式為之，其範圍應以維護學術自由所必要者為限，否

³⁵ 謝百亮，同註 29，頁 31-32。

³⁶ 林健正，同註 32。

則將使例外變原則，過度限縮校長職權，造成權責不符情形。前揭大學法第 16 條第 2 款所稱「各種重要章則」與第 4 款「校內重要事項」係屬列舉事項外之事務，認定上如過於寬鬆，將架空校長權限³⁷。

德國大學之評議會，其地位類似於我國校務會議。有關其職權，前揭 HG NRW 亦採列舉方式明文規定，未明文規定負責單位之各項事務，則由校長辦公室負責³⁸。

綜上，校務會議所審議之所謂重大事項，應為涉及學術自由之重要政策，且為釐清校務會議審議權與校長綜理權之分際，前揭「各種重要章則」與「校內重要事項」宜由各大學組織規程中予以明確規定，避免過度擴張校務會議職權，爰建議增訂大學法第 16 條第 2 項規定：「前項第二款之重要章則及第四款之重要事項，於各大學組織規程定之。」另主管機關亦宜配合以函釋或指引，明列應經校務會議審議之事項，使各大學有所依循。

三、學校主管擔任校務會議教師代表問題檢討

大學法第 15 條明定，校務會議組成包含教師代表、學術與行政主管、職員代表、學生代表等身分組成，議決校務重大事項。其中教師代表應「人數不得少於全體會議人數二分之一」且大學法施行細則第 16 條規定：「……其餘出、列席人員，包括學術與行政主管代表；其產生方式及名額比例，於各大學組織規程定之。」惟教育團體指出，近年來大學經常出現「校長及行政團隊擴權」之趨勢，透過讓「主管混充教師代表」等方式，使得校務會議過半數委員都為學術與行政主管（下稱學校主管），成為校長行政團隊的背書工具，民主審議的機制

³⁷ 羅詩欽、李隆盛，同註 28，頁 98。

³⁸ HG NRW §16 Abs. 1、HG NRW §22 Abs. 1。

淪為「一言堂」³⁹。

對於學校主管得否擔任校務會議教師代表之問題，教育部指出，經檢視 83 年大學法修法意旨及現行大學法第 15 條規定，教師代表應經選舉產生，所以兼任學術與行政主管身分之教師如經選舉程序被選為教師代表，尚無違反大學法規定。為兼顧大專校院運作穩定性之實務考量，教育部 106 年 10 月 13 日臺教高（一）字第 1060129610 號函，已敘明兼任學術與行政主管之教師如未出任校務會議之學術與行政主管代表，不能剝奪其以教師身分參與校務會議之機會；且全校教師既選擇兼任學術與行政主管之教師為教師代表，亦即認可其雙重身分不致影響教師權益。惟如學校組織規程訂定較嚴格之限制，則尊重各校規定⁴⁰。

對此，學者認為，學校主管身為行政體系的一環，又可能被選為校務會議的「教師代表」，以致學校主管在校務會議中占有絕對影響力，最後將權力集中到校長一個人身上。這將導致大學之立法、行政權集於校長一身，欠缺監督制衡機制，使校務會議呈現多元師生意見之功能喪失。因此，宜將學校主管定位為列席人員，而非教師代表，以避免球員兼裁判之矛盾⁴¹。此外，另有學者認為兼任行政主管的教師就是行政職員，在校務會議中，不能計入教師代表之席次中⁴²。

³⁹ 臺灣高等教育產業工會，大學校務會議「主管混充教師代表」，危害校園民主！高科大校務會議委員過半為主管擔任，掏空師生監督！，109 年 10 月 26 日，網址：<https://www.theunion.org.tw/2020/10/%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E5%8B%99%E6%9C%83%E8%AD%B0%E3%80%8C%E4%B8%BB%E7%AE%A1%E6%B7%B7%E5%85%85%E6%95%99%E5%B8%AB%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E3%80%8D%EF%BC%8C%E5%8D%B1%E5%AE%B3%E6%A0%A1%E5%9C%92%E6%B0%91/>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 3 日。

⁴⁰ 教育部全球資訊網，針對「大學校務會議行政主管混充教師代表」之回應說明，109 年 10 月 26 日，網址：https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=319E1983F7831449，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

⁴¹ 林健正，同註 32。

⁴² 曾建元，同註 1，頁 213。

參諸德國 HG NRW 規定，大學校長、副校長、教務長及各學院院長等雖得參與大學評議會，但無表決權⁴³。另以美國大學之參議會為例，參議會成員的資格包括必須擁有教授、副教授、助理教授、講師或是研究員等職位，並且該職位至少有 50% 的教學及研究工作任務，一些雖然擁有教授職稱的行政管理人員，如學院院長、副院長、校長、副校長和其他全職行政人員都不能成為參議會成員⁴⁴。簡言之，美國大學之參議會主要由未兼行政職教師組成，與行政團隊職權明確劃分。

綜上，從大學治理的演進來看，94 年修正《大學法》刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字以強化校長領導，則應配套強化校務會議之監督功能，避免過度偏向於行政權，且現行大學法關於校務會議之組成，既已明確區分學校主管與教師代表，兼任學校主管之教師本應以學校主管之身分參與校務會議，爰建議修正大學法第 15 條第 2 項第 1 款規定，教師代表以未兼任學校主管職務者為原則。

四、教授副教授之保障比例規定檢討

大學法第 15 條第 2 項第 1 款後半段規定：「……；教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數三分之二為原則。」該教授及副教授保障比例規定係 83 年所增訂，核其理由，可能源自「教授治校」的傳統思想，認為教授、副教授具備較高學術成就與豐富資歷，理應承擔校務決策之重任。

惟隨著大學教師結構改變，助理教授已成為教學與研究的重要組成，且常是各項新制（如產學合作）的主要受影響者。該保障比例規

⁴³ HG NRW §22 Abs. 2。

⁴⁴ 黃茂樹、楊振昇，同註 5，頁 34-36。

定可能限制助理教授參與校務決策的機會，與校園民主的原則未盡相符。查德國 HG NRW 有關評議會之組成或任期等事項，皆交由各大學之組織規程定之⁴⁵。並未特別就教授、副教授訂定類似之保障比例規定，是否訂定此種規定，基於大學自治之精神，宜由各大學自主決定，國家似無以法律介入管制之必要，爰建議刪除該規定。

五、校務會議審議程序之檢討

(一) 校務會議提案事項之預先公告

依據現行大學法相關規定，並未規定校務會議提案事項須於會議召開前一定期間公告，致使校務會議代表未得與所屬群體討論，所屬群體未能與聞。且實務上縱然有預先公告提案事項，但提案事項往往過於抽象，欠缺具體內容，校務會議代表無從理解與準備，難以進行有效之審議⁴⁶。為使校務會議代表不致因提案資訊不足或審閱時間過短，難以進行實質審議，並符合大學法第 39 條揭禁之主動公開校務資訊原則，大學法第 16 條第 1 項所列校務會議審議事項之具體內容，應於會議召開前一定期間公告並送達出、列席人員。爰建議增訂大學法第 16 條第 3 項規定：「第一項審議事項之具體內容，應於會議召開前一定期間公告並送達出、列席人員。」

(二) 主席之產生方式

現行大學法第 15 條僅規定校務會議由校長「召開」，是否應以校長為會議主席，頗有討論空間。依德國大學評議會之現況有校長主持會議、校長有投票權及校長列席 3 類型態。我國實務上雖多以校長為主席，決定校務會議之進程序，但校長是否為校務會議之當然主

⁴⁵ HG NRW §22 Abs. 2。

⁴⁶ 詳附錄林依仁教授第三點意見之（一）。

席，事涉學術與行政權力之利益權重。學者認為從貫徹校務會議監督功能之角度觀之，校務會議之主席應另行推舉，不應由校長擔任⁴⁷。惟大學校務會議之主席如何產生，屬大學自治事項，似無以法律介入規範之必要，由各大學自訂相關校務會議會議規則(例如國立政治大學校務會議規則)即為已足。

六、私立大學董事會與校務會議之衝突

(一) 董事會與校務會議之二元權力結構與衝突

依大學法及私立學校法相關規定，私立大學存在董事會與校務會議之二元權力結構。簡言之，校務管理權被切割為代表經營權的董事會與董事長，以及代表教學(研究)權之校務會議與校長，從而產生董事會與校務會議之權力衝突問題。學者認為，私立大學既為大學，學術自由之保障仍為其最重要的任務，因而教學權應優先於經營權，故與學術自治關係密切的校務會議之決策，應受到董事會的尊重⁴⁸。但實務上卻時有發生董事會否決校務會議決議通過之組織規程及各種重要章則(下稱大學規章)情形⁴⁹。

按學校財團法人捐助章程訂定準則(下稱捐助準則)第2條第1項第11款規定：「學校財團法人(以下簡稱學校法人)捐助章程應載明下列事項：……十一、董事會之職權。」第4條第1項第10款規定：「第二條第一項第十一款所定董事會之職權，包括下列事項：……十、校務報告、校務計畫、重要規章之審核及執行之監督。……十七、

⁴⁷ 詳附錄林依仁教授第三點意見之(二)。

⁴⁸ 曾建元，同註1，頁212。

⁴⁹ 例如某私立大學於106年4月召開校務會議議決「校長遴選辦法」修正案，但董事會卻議決不予通過。陳俊廷、林崑峯，公私立大學校務會議效力『不同款』？高醫大校務會議決議聲請釋憲，民報，106年7月8日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/-035907117.html>，最後瀏覽日期：115年3月30日。

其他不違反本法第二十九條所定校長職權下，經董事會決議增列之職權。」據此，依私立學校法及所授權訂定之前揭捐助準則等規範，董事會係依法取得審核校務會議所通過大學規章之權限。惟學者認為，大學規章不應不分性質，一律基於保障私人興學自由之經營權理由，而將其審核權交由董事會。涉及干預教學、研究及學習事務者，應以保障學術自由之教學權為優先；至於組織、人事及財政等事項，則應尊重私人興學自由之保障⁵⁰。

(二)司法實務對董事會與校務會議之職權劃分意見

關於董事會與校務會議之職權劃分，司法實務亦持區分經營事項與學術事項之類似見解，最高行政法院認為：「審諸大學法及私立學校法之規定，我國私立大學制度係採經營權與教學權分離原則，私立大學董事會基於私人興學自由，對學校有自主經營權；校務會議基於大學自治，對於有關教學、研究之學術事項，享有自治權。如此，私立大學之決策及運作，例如組織規程之擬訂、修正，固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⁵¹。」

(三)美國大學之「共同治理」

美國大學之治理制度，倡導董事會與參議會之「共同治理」，董事會雖是大學最高權力和決策機構，但參議會仍有參與決定學術課程

⁵⁰ 周佳宥，〈私立大學經營自由與大學自治之衝突與調和〉，《法學思索與社會實踐—華岡法律人的志業：林信和教授七秩榮慶暨榮退論文集（上冊）》，新學林出版股份有限公司，112年1月16日，頁407-409。

⁵¹ 最高行政法院108年度判字第410號行政判決。

相關議題及參與討論校內非學術性行政管理的職權⁵²。換言之，關於學術核心事項，並非董事會得單方面加以決定。

(四)小結

綜上，依前揭我國司法實務見解，私立大學所涉事務屬經營事項者，應尊重董事會之職權；所涉事務屬學術事項者，應尊重校務會議之職權。但私立學校法對於經營事項與學術事項並未明文加以區分。董事會依捐助準則第4條第1項第10款規定，董事會得審核重要規章、校務計畫及校務報告。惟董事會此項職權，既影響校務會議依大學法享有之組織規程及各種重要章則審議權，屬重大事項，宜以法律明定之。另未區分所涉事務究屬經營事項或學術事項，逕歸董事會所得審核範疇，恐有過度限縮校務會議職權之問題。因此，校務會議所審議通過之重要規章、校務計畫及校務報告，其涉及教學、研究與學習等學術事項者，董事會審核時宜尊重校務會議之職權，以保障學術自由，爰參酌捐助準則第4條第1項第10款規定相關文字，建議增訂私立學校法第29條第2項規定：「董事會、董事長、董事及監察人應依本法及捐助章程之規定行使職權，並應尊重校長依本法、其他相關法令及契約賦予之職權(第1項)。董事會得審核校務重要規章、校務計畫及校務報告。但涉及教學、研究與學習等學術事項者，應尊重校務會議依本法、其他相關法令及契約賦予之職權(第2項)。董事長、董事、監察人不得兼任所設私立學校校長及校內其他行政職務(第3項)。」原第2項則移列為第3項。

此外，私立大學董事會與校務會議間之職權有所重疊。此一問題往往因系所裁撤、財產運用與課程調整等事項而激化，牽涉複雜利益

⁵² 黃茂樹、楊振昇，同註5，頁34-36。

衝突情況，建議增訂衝突解決機制，其具體做法，可採取董事會與校務會議聯席會議方式，由相關利害關係人於會議中共同討論協商，以期解決爭議。相關會議紀錄，亦可供教育主管機關嗣後調查事實與執行監督權之基礎資料⁵³。

肆、結論

大學治理應在保障學術自由與提升經營效率間求取平衡，94 年之大學法修法雖然旨在強化行政效能，但在缺乏配套下導致權力失衡。當前制度改革宜從「共同治理」精神，透過法制化手段明確校務會議及其他組織間相關權責，在「學術權力」和「行政管理權力」之間建構一個互相監督和制衡，並能發揮各自專長之共治共贏的校園。爰本報告謹提出以下建議，俾供委員問政及審查法案參考：

- 一、明定校長應執行校務會議決議，以釐清校長與校務會議之權責。
- 二、校務會議所審議之所謂重大事項，應為涉及學術自由之重要政策，且所審議之「各種重要章則」與「校內重要事項」宜由各大學組織規程中予以明確規定。
- 三、教師代表以未兼任學校主管職務者為原則。
- 四、刪除教師代表中教授副教授之保障比例規定。
- 五、校務會議審議事項之具體內容，應於會議召開前一定期間公告並送達出、列席人員。
- 六、涉及學術事項者，董事會應尊重校務會議之職權，並建立董事會與校務會議間之衝突解決機制。

⁵³ 詳附錄林依仁教授第四點意見。

伍、條文對照表

大學法第八條、第十五條及第十六條建議修正條文對照表

本報告建議條文	現行條文	說明
<p>第八條 大學置校長一人，綜理校務，<u>執行校務會議決議</u>，負校務發展之責，對外代表大學；並得置副校長，襄助校長推動校務，由校長聘任之，其人數、聘期及資格，由各大學組織規程定之。</p> <p>校長之資格，依有關法律之規定，並得由外國人擔任之，不受國籍法、私立學校法及就業服務法有關國籍及就業規定之限制。</p>	<p>第八條 大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學；並得置副校長，襄助校長推動校務，由校長聘任之，其人數、聘期及資格，由各大學組織規程定之。</p> <p>校長之資格，依有關法律之規定，並得由外國人擔任之，不受國籍法、私立學校法及就業服務法有關國籍及就業規定之限制。</p>	<p>九十四年修正大學法，雖刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字，但仍保留「議決校務重大事項」規定。因此，大學內部治理上，校務會議決議僅供校長諮詢，或校長應執行校務會議決議之問題，仍有欠明確。為釐清校長與校務會議之權責，參照德國《北萊茵—威斯特法倫邦高等教育法》(簡稱HG NRW)有關校長辦公室應執行評議會及諮監會之決議等規定，宜明定校長應執行校務會議之決議，爰予修正。</p>
<p>第十五條 大學設校務會議，議決校務重大事項，以校長、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。</p> <p>前項人員，除校長及副校長外，其人數及產生方式如下：</p> <p>一、教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數二分之一；<u>教師代表以未兼任學術與行政主管職務者為原則。</u></p> <p>二、學生代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數十</p>	<p>第十五條 大學設校務會議，議決校務重大事項，以校長、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。</p> <p>前項人員，除校長及副校長外，其人數及產生方式如下：</p> <p>一、教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數二分之一；<u>教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數三分之二為原則。</u></p> <p>二、學生代表應經選舉產生，人數不得少</p>	<p>一、九十四年修正大學法刪除校務會議「為校務最高決策會議」等文字以強化校長領導，則應配套強化校務會議之監督功能，避免過度偏向於行政權，且現行大學法關於校務會議之組成，既已明確區分學術與行政主管及教師代表兩種身分，兼學校主管之教師本應以學校主管之身分參與校務會議，爰建議修正第二項第一款規定，明定教師代表以未兼任學校主管職務者為原則。</p> <p>二、助理教授係大學有關教學與研究的重要組成，且常是各項新制(如產學合作)的主要受影響</p>

<p>分之一。</p> <p>三、其餘出、列席人員之產生方式及比例，於各大學組織規程定之。</p> <p>依前項第一款及第二款規定計算，遇有小數點時，採無條件進位法，取整數計算。</p> <p>校務會議由校長召開，每學期至少召開一次；經校務會議應出席人數五分之一以上請求召開臨時校務會議時，校長應於十五日內召開之。</p> <p>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；其名稱、任務及組成方式，於各大學組織規程定之。</p>	<p>於全體會議人數十分之一。</p> <p>三、其餘出、列席人員之產生方式及比例，於各大學組織規程定之。</p> <p>依前項第一款及第二款規定計算，遇有小數點時，採無條件進位法，取整數計算。</p> <p>校務會議由校長召開，每學期至少召開一次；經校務會議應出席人數五分之一以上請求召開臨時校務會議時，校長應於十五日內召開之。</p> <p>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；其名稱、任務及組成方式，於各大學組織規程定之。</p>	<p>者。該「教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數三分之二為原則。」規定可能限制助理教授參與校務決策的機會，與校園民主的原則未盡相符。是否訂定此種規定，基於大學自治之精神，宜由各大學自主決定，國家似無以法律介入管制之必要，爰建議刪除該規定。</p>
<p>第十六條 校務會議審議下列事項：</p> <p>一、校務發展計畫及預算。</p> <p>二、組織規程及各種重要章則。</p> <p>三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。</p> <p>四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。</p> <p>五、有關教學評鑑辦法之研議。</p> <p>六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項。</p> <p>七、會議提案及校長提議事項。</p>	<p>第十六條 校務會議審議下列事項：</p> <p>一、校務發展計畫及預算。</p> <p>二、組織規程及各種重要章則。</p> <p>三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。</p> <p>四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。</p> <p>五、有關教學評鑑辦法之研議。</p> <p>六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項。</p> <p>七、會議提案及校長提議事項。</p>	<p>一、校務會議實際運作時，常見無論大小事均進入校務會議討論，造成校務會議與行政會議內涵與功能混淆。九十四年大學法修法後，有關校務行政事項，原則上應屬校長權限，須經校務會議審議事項應屬例外，且應以明文列舉方式為之。第二款所稱「各種重要章則」與第四款「校內重要事項」係屬列舉事項外之事務，認定上如過於寬鬆，將架空校長權限。</p> <p>二、為釐清校務會議審議權與校長綜理權之分際，前揭「各種重要章則」</p>

<p><u>前項第二款之重要章則及第四款之重要事項，於各大學組織規程定之。</u></p> <p><u>第一項審議事項之具體內容，應於會議召開前一定期間公告並送達出、列席人員。</u></p>		<p>與「校內重要事項」宜由各大學組織規程中予以明確規定，避免過度擴張校務會議職權，爰建議增訂第二項規定如左。另主管機關亦宜配合以函釋或指引，明列應經校務會議審議之事項，使各大學有所依循。</p> <p>三、為使校務會議代表不致因提案資訊不足或審閱時間過短，難以進行實質審議，並符合大學法第三十九條揭禁之主動公開校務資訊原則，第一項所列校務會議審議事項之具體內容，應於會議召開前一定期間公告並送達出、列席人員。爰建議增訂第三項規定。</p>
--	--	--

私立學校法第二十九條及第七十七條建議修正條文對照表

本報告建議條文	現行條文	說明
<p>第二十九條 董事會、董事長、董事及監察人應依本法及捐助章程之規定行使職權，並應尊重校長依本法、其他相關法令及契約賦予之職權。</p> <p><u>董事會得審核校務重要規章、校務計畫及校務報告。但涉及教學、研究與學習等學術事項者，應尊重校務會議依本法、其他相關法令及契約賦予之職權。</u></p> <p>董事長、董事、監察人不得兼任所設私立學校校長及校內其他行</p>	<p>第二十九條 董事會、董事長、董事及監察人應依本法及捐助章程之規定行使職權，並應尊重校長依本法、其他相關法令及契約賦予之職權。</p> <p>董事長、董事、監察人不得兼任所設私立學校校長及校內其他行政職務。</p>	<p>一、參照最高法院一〇八年判字第四百十號行政判決意旨，我國私立大學制度係採經營權與教學權分離原則，私立大學董事會基於私人興學自由，對學校有經營權；校務會議基於大學自治，對於有關教學、研究之學術事項，享有自治權。董事會與校務會議之意見衝突時，應視所涉事務究屬經營事項或學術事項，透過利益衡量而予解決。</p> <p>二、董事會依學校財團法人</p>

<p>政職務。</p>		<p>捐助章程訂定準則第四條第一項第十款規定，董事會得審核重要規章、校務計畫及校務報告。惟董事會此項職權，既影響校務會議依大學法享有之組織規程及各種重要章則審議權，屬重大事項，宜以法律明定之。另未區分所涉事務究屬經營事項或學術事項，逕歸董事會所得審核範疇，恐有過度限縮校務會議職權之問題。因此，校務會議所審議通過之重要規章、校務計畫及校務報告，其涉及干預教學、研究與學習等學術事項者，董事會審核時宜尊重校務會議之職權，以保障學術自由，爰建議增訂第二項規定，原第二項遞移為第三項。</p>
<p>第七十七條 學校法人董事長、董事、監察人，有下列各款情形之一，經法人主管機關限期改善，屆期未改善者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止：</p> <p>一、董事長、董事、監察人相互間發生爭議，致影響學校法人或所設私立學校正常運作。</p> <p>二、董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，影響學校法人或所設私立學校正</p>	<p>第七十七條 學校法人董事長、董事、監察人，有下列各款情形之一，經法人主管機關限期改善，屆期未改善者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止：</p> <p>一、董事長、董事、監察人相互間發生爭議，致影響學校法人或所設私立學校正常運作。</p> <p>二、董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，影響學校法人或所設私立學校正</p>	<p>配合第二十九條第二項遞移為第三項，爰予修正。</p>

<p>常運作。</p> <p>三、董事未遵法人主管機關依第二十六條第二項規定，限期補選董事、監察人或推選董事長之命令。</p> <p>四、董事長、董事、監察人違反第二十九條第三項規定，兼任所設私立學校校長及校內其他行政職務。</p> <p>五、董事長、董事、監察人違反第三十條第一項但書或法人主管機關依第二項所定報酬或費用之上限。</p> <p>六、董事未遵法人主管機關依第三十一條第二項規定指定召開董事會議之命令。</p>	<p>常運作。</p> <p>三、董事未遵法人主管機關依第二十六條第二項規定，限期補選董事、監察人或推選董事長之命令。</p> <p>四、董事長、董事、監察人違反第二十九條第二項規定，兼任所設私立學校校長及校內其他行政職務。</p> <p>五、董事長、董事、監察人違反第三十條第一項但書或法人主管機關依第二項所定報酬或費用之上限。</p> <p>六、董事未遵法人主管機關依第三十一條第二項規定指定召開董事會議之命令。</p>	
--	--	--

參考文獻

一、期刊與論文

- 1、周佳宥，〈私立大學經營自由與大學自治之衝突與調和〉，《法學思索與社會實踐—華岡法律人的志業：林信和教授七秩榮慶暨榮退論文集（上冊）》，新學林出版股份有限公司，112年1月16日，頁389-414。
- 2、林依仁，〈大學自治與大學治理—德國釋憲實務之評析〉，《教育法學評論》，第1期，107年9月，頁157-188。
- 3、張源泉，〈德國高等教育治理之改革動向〉，《教育研究集刊》，第58卷，第4期，101年12月，頁91-138。
- 4、曾建元，〈我國實施「大學自治」的檢討—大學自治權力結構論〉，《教育法學評論》，第1期，107年9月，頁209-218。
- 5、黃茂樹、楊振昇，〈美國高等教育行政管理體系及其啟示〉，《教育資料集刊》，第64期，103年12月，頁27-46。
- 6、謝才智，〈大學到中小學學校經營困境與突破〉，《臺灣教育評論月刊》，第15卷，第2期，115年2月，頁46-49。
- 7、謝百亮，〈健全校務會議運作，提升學校教育品質〉，《臺灣教育評論月刊》，第3卷，第2期，103年2月，頁30-35。
- 8、羅詩欽、李隆盛，〈大學校長綜理和校務會議審議的權限該如何劃分？〉，《臺灣教育評論月刊》，第9卷，第8期，109年8月，頁94-103。

二、網路資源

- 1、德國《北萊茵-威斯特法倫邦》(NRW)法律網站，Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschul

gesetz - HG)，網址：<https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/07052025-gesetz-ueber-die-hochschulen-des-landes-nordrhein-westfalen-hochschulgesetz-hg/#ss-11-zusammensetzung-der-gremien>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

2、教育部全球資訊網，針對「大學校務會議行政主管混充教師代表」之回應說明，109 年 10 月 26 日，網址：https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=319E1983F7831449，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

3、臺灣高等教育產業工會，大學校務會議「主管混充教師代表」，危害校園民主！高科大校務會議委員過半為主管擔任，掏空師生監督！，109 年 10 月 26 日，網址：<https://www.theunion.org.tw/2020/10/%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E5%8B%99%E6%9C%83%E8%AD%B0%E3%80%8C%E4%B8%BB%E7%AE%A1%E6%B7%B7%E5%85%85%E6%95%99%E5%B8%AB%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E3%80%8D%EF%BC%8C%E5%8D%B1%E5%AE%B3%E6%A0%A1%E5%9C%92%E6%B0%91/>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 3 日。

4、林健正，林健正觀點：校務會議的制度困境與改革契機—從「民主集中制」陰影 走向真正的校園民主，風傳媒網站，114 年 9 月 5 日，網址：<https://www.storm.mg/article/11064810>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

5、陳俊廷、林崑峯，公私立大學校務會議效力『不同款』？高醫大校務會議決議聲請釋憲，民報，106 年 7 月 8 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/-035907117.html>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

附錄：「大學治理相關問題研究—以校務會議為核心」專題研究報告
(初稿)座談會紀錄及參採情形

時間：中華民國 115 年 4 月 24 日 (星期五) 上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長宏明

紀錄：傅朝文

參加人員：

一、學者專家

輔仁大學法律學系 林教授依仁

二、教育部(高等教育司)

專員 陳奕蓁

科員 林渝珊

三、本局出席人員

陳研究員淑敏

陳副研究員育靖

黃副研究員嘉文

發言要點：

輔仁大學法律學系林教授依仁：

一、本報告初稿問題研析與建議第一點，有關建議主管機關研議明定校務會議決議之效力，以釐清校長與校務會議權限之意見，說明如下：

- (一) 校務會議是大學在學術領域的自治行政組織，具有諮詢、決策與監督等功能。簡言之，校務會議不僅是校長之諮詢組織，而是具有決策權的集體合議制組織，得就大學重要事項作出獨立決議，特別是關於大學章程、預算案、結構與發展規劃以及資

源分配基本原則等。此外，校務會議還具有監督功能，得對校長與其校務進行監督。

(二) 關於校務會議決議之效力，參諸德國相關法律，得在大學法相關校長職權部分，明定「應執行校務會議之決議事項」。

二、本報告初稿問題研析與建議第二點，有關校務會議審議事項檢討之意見，查大學法第 16 條校務會議之審議事項可歸類如校務(校務發展計畫與預算)、組織(例如組織規程與重要章則)、人事(例如教師評鑑辦法)及其他(例如會議提案與校長提案)等 4 方面，另依據大學法第 7 條第 1 項規定，國立大學校務會議就本校與他校之合併計畫，有同意權。該項規定建議予以補充。

三、另補充關於校務會議審議程序之 2 點意見說明如下：

(一) 依據現行大學法相關規定，並未規定校務會議提案事項須於會議召開前一定期間公告，俾校務會議代表得與所屬群體討論，致使所屬群體未能與聞。且實務上縱然有預先公告提案事項，但提案事項往往過於抽象，欠缺具體內容，校務會議代表無從理解與準備，難以進行有效之審議。

(二) 現行大學法第 15 條僅規定校務會議由校長「召開」，是否應以校長為會議主席，各行政與學術主管應向誰報告，頗有討論空間。依德國大學評議會之現況有校長主持會議、校長有投票權及校長列席 3 類型態。我國實務上雖多以校長為主席，決定校務會議之進程序，但校長是否為校務會議之當然主席，事涉學術與行政權力之利益權重。從貫徹校務會議監督功能之角度觀之，校務會議之主席應另行推舉，不應由校長擔任。

四、本報告初稿問題研析與建議第五點，有關私立大學董事會與校務會議衝突之意見，依學校財團法人捐助章程訂定準則第 4 條所定董事會之職權，與前開大學法上校務會議之職權規定有所重疊。

按私立大學以其創辦人發起之辦學理念與捐助財產等作為，以增加國民就學與教師工作之機會，併受國家教育法規、受教權與學術自由等之限制。此一問題往往因系所裁撤、財產運用與課程調整等事項而激化，牽涉複雜利益衝突情況，建議增訂明確之衝突解決機制，提高私校自我治理的效能。其具體做法，可採取董事會與校務會議聯席會議方式，由相關利害關係人於會議中共同討論協商，以期解決爭議。相關會議紀錄，亦可供教育主管機關嗣後調查事實與執行監督權之基礎資料。

參採情形：

- 一、第一點及第二點意見，參採修正。
- 二、第三點意見，參採修正。但第三點之（二），有關校務會議之主席應另行推舉，不應由校長擔任之結論。基於對大學自治之尊重，不予參採。
- 三、第四點意見，為解決董事會與校務會議之權限衝突，應先從實體上劃分其權限分際，再從程序上建立衝突解決機制，爰仍維持本報告意見，但於程序上，兼採建立衝突解決機制之意見。

教育部：

- 一、本報告初稿問題研析與建議第一點，有關建議主管機關研議明定校務會議決議之效力，以釐清校長與校務會議權限之意見，按大學法第 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。……」同法第 15 條第 1 項規定：「大學設校務會議，議決校務重大事項，以校長、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。」爰大學法業已規範校長與校務會議權責，二者屬協力運作之關係。校務會議由教師、學生及職員等多元代

表組成，使不同利害關係人得以參與校務治理，強化校內民主監督功能。校長須綜理整體校務發展與行政運作，並負校務發展及推動之責，現行制度已使決策形成與行政執行得以相互銜接，維持必要之行政效率與校務運作彈性。

二、本報告初稿問題研析與建議第二點，有關建議增訂大學法第 16 條第 2 項規定，明定校務會議所得審議之「各種重要章則」與「校內重要事項」，應由各大學組織規程中予以明確規定之意見，按校務會議審議之重大事項，業於大學法第 16 條明文規定，涵蓋校務發展計畫、預算、組織規程及各種重要章則等法定職權，校務會議成員亦得依程序提出其他涉及校務發展之重要議案進行審議。第 16 條所稱之「各種重要章則」及「校內重要事項」，其具體內涵與範疇應視各校校務發展之特色與實際需求，由各校透過校內程序自行討論決定，基於大學自治原則，應尊重各校校務運作實務需求，自行決定其規範階級及形式，以符合各校治理之實務現況。

三、本報告初稿問題研析與建議第三點，有關教師代表以未兼任學校主管職務者為原則之修法意見，固可強化教師以專業自主之身分參與校務會議，但一些規模較小的學校(例如某些宗教學院)，未兼任學校主管職務之教師人數相對有限，若規定教師代表以未兼任學校主管職務者為限，將不利於校務會議之實際運作。

四、本報告初稿問題研析與建議第四點，有關刪除教授副教授之職級保障比例規定意見，按大學法第 15 條規定校務會議成員涵蓋不同代表，包含校長、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，透過多元身分別之參與設計，已明確展現校務會議納入不同群體意見、廣泛匯聚多元觀點之立法意旨，並體現校園治理多元參與之精神。

至教師代表中教授及副教授之一定比例規定，主要係考量其在學術專業、校務經驗及整體決策判斷上之功能，以維持校務會議運作之專業性與穩定性。

- 五、本報告初稿問題研析與建議第五點，有關涉及教學、研究與學習等學術事項者，應尊重校務會議職權之意見，考量本部業以 102 年 6 月 27 日臺教高(一)字第 1020087680 號函釋示，諭知各私立大專校院「董事會與校長權責劃分」之權責及規範，並明示董事會可決定通案性事務，不宜介入個案，非以校務或學術作為區分。所提建議意旨已為現行規範所涵蓋，且實務上亦據以執行，相關處理已可循既有規定辦理。

參採情形：

- 一、第一點意見，按校長是否應依校務會議決議執行，欠缺明文規定，有關釐清校長與校務會議權限之問題，業參酌林依仁教授第一點意見修正。
- 二、第二點意見，按大學法第 16 條第 2 款所稱「各種重要章則」與第 4 款「校內重要事項」係屬列舉事項外之事務，認定上如過於寬鬆，將架空校長權限。且校務會議審議事項有其重要性，宜由較高位階之大學組織規程定之。因此，本報告有關校務會議所得審議之「各種重要章則」與「校內重要事項」，由各大學組織規程中予以明確規定之意見，不違反大學自治原則，又有助於釐清校務會議審議權與校長綜理權之分際，爰仍維持本報告原有之建議。
- 三、第三點意見，按本報告有關教師代表以未兼任學校主管職務者為「原則」之修法意見，並非強制性規定，而係原則性或宣示性規定，基於對大學自治之尊重，允許特殊情況下，各校斟酌實務需求為彈性調整。大學法此類原則性規定，所在多有，例如大學法

- 第 15 條第 2 項第 1 款、第 39 條等，爰仍維持本報告原有之建議。
- 四、第四點意見，該保障比例規定可能限制助理教授參與校務決策的機會，與校園民主的原則未盡相符。另查德國 HG NRW 有關評議會之組成或任期等事項，皆交由各大學之組織規程定之。並未特別就教授、副教授訂定類似之比例規定，是否訂定此種規定，基於大學自治之精神，宜由各大學自主決定，國家似無以法律介入管制之必要，爰仍維持本報告原有之建議。
- 五、第五點意見，前揭教育部釋示係以通案或個案之劃分標準以處理「董事會與校長權責劃分」之問題，未能處理董事會與校務會議權限衝突問題，亦無相關規範明確規定涉及學術事項者，董事會應尊重校務會議職權之意旨，爰仍維持本報告原有之建議。

陳研究員淑敏：

- 一、本報告初稿問題研析與建議第三點，針對學術與行政主管擔任校務會議教師代表問題檢討，實有其必要性。學術與行政主管既可身為行政體系的一環，又可能被選為校務會議的「教師代表」，以致學術與行政主管占有絕對影響力的比例。惟大學法第 15 條第 1 項規定：「大學設校務會議，議決校務重大事項，以校長、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。」既已明確區分教師代表、學術與行政主管，兼任學校主管之教師本應以學術與行政主管之身分參與校務會議，爰贊同教師代表宜以未兼任學校主管職務者為原則。
- 二、本報告初稿問題研析與建議第四點，關於教授副教授之職級保障比例規定檢討，此為與時俱進所需之修正。大學法第 15 條第 2 項第 1 款規定：「教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數二分之一；教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少

於教師代表人數三分之二為原則。」然而大學教師結構已經明顯改變，過去以教授、副教授為主體的時代，與今日助理教授大量承擔教學、研究與制度創新的現實，確實不同。在這樣的背景下，仍以法律硬性規定「教師代表中具備教授或副教授資格者，以不少於教師代表人數三分之二為原則。」，容易產生兩個問題：一是壓縮助理教授的參與空間，二是使決策結構與實際運作脫節。校務會議代表不應只有教授、副教授才能擔任，校內的助理教授、弱勢族群等亦應有保障席次，如美國大學之參議會，參議會成員的資格包括必須擁有教授、副教授、助理教授、講師或是研究員等職位。

參採情形：

第一點與第二點意見，贊同本報告意見。

陳副研究員育靖：

- 一、本報告初稿第 6 頁至第 7 頁針對大學法之制定與修正部分，第 6 頁之制定與修正日期，係以制定公布及修正公布之日期為準，第 7 頁「(二) 83 年以後(最高決策會議時期)」則改以三讀修正日期呈現，建議調整為修正公布日期(83 年 1 月 5 日)，俾與前一段落呈現方式一致，並符合本段落標題時間區段。
- 二、有關本報告初稿建議於私立學校法第 29 條增訂第 2 項，並將原第 2 項規定移列第 3 項一節，查該法第 77 條第 4 款規定：「學校法人董事長、董事、監察人，有下列各款情形之一，經法人主管機關限期改善，屆期未改善者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止：……四、董事長、董事、監察人違反第二十九條第二項規定，兼任所設私立學校校長及校內其他行政職務。……」針對違反第 29 條第 2 項規定者訂有罰則，

爰建議該款應併配合修正。

參採情形：

第一點及第二點意見，已參採修正。

黃副研究員嘉文：

- 一、有關問題研析與建議第五點「私立大學董事會與校務會議之衝突」，內容提及將董事會及校務會議的職權劃分應先釐清係屬「經營事項」或「學術事項」，建議可進一步探討如何透過法制設計，具體界定「經營事項」與「學術事項」之分際，例如「經營事項」包括財務、資產、組織營運……等，而「學術事項」包括課程、教學、研究、學術評鑑……等。另應訂定爭議衝突解決的機制，如教育部仲裁或成立審議委員會。
- 二、大學法有明定校務會議有一定的學生代表比例參與，但本報告在問題研析部分較著重於「教師」與「主管」間的衝突。鑒於學權意識抬頭，建議報告內仍可增加關於學生代表在校務會議中參與學術與行政事項決策的實質影響力分析，特別是涉及學生權益（如學雜費、宿舍政策）時的表決權比重。
- 三、報告部分段落除引用學者意見外，建議可適度補充近年具體爭議案例（如某大學校長遴選紛爭、學術與行政主管充任教師代表之實例等），更能凸顯修法之迫切性。

參採情形：

- 一、第一點意見，有關「經營事項」或「學術事項」之界定，屬細節性、技術性事項，應由主管機關以行政命令加以規範，至於訂定爭議衝突解決機制意見，已參採修正。
- 二、第二點意見，由於學生代表比例等問題，各方有其立場，法制上難以調和，擬留待日後再行研究，暫不納入本報告研析。

三、第三點意見，已參採修正。

散會：上午 11 時