

教育政策與法令課程期末報告—大學法

前言：

大學法是我國相關高等教育政策的重要法律條文，當今所見的許多有關高等教育之議題及爭論，如大專校院數量急遽增長及其相應之大學高錄取率議題、學雜費調漲的爭議等等……，其中獲多或少都含有大學法內容規範的影響因素。另外高等教育除在教育層級中據最高階外，又含學術研究之功能取向，是以政府投注大量資源培養高等教育並體現政策性支持，另外在社會公論面也受輿論的高度關注。而大學法作為規範大學（私立大專校院另配合私立學校法的規範）之法源，自然與這些議題或爭議具有高度相關性，因此閱讀、理解大學法便成為欲探討台灣高等教育相關議題時的重要基礎工作之一。大學法內容所衍伸出之議題繁多，且因能力因素本組自然無法顧及所有的議題及討論，僅能試行一個概略性的描述，希冀能藉以提出對大學法概略地介紹。以下分三個部份：(I)介紹大學法的沿革，並分析各階段大學法中高等教育宗旨的轉變；介紹現行大學法，並討論其中幾項議題；(II)最後配合 Kindom 理論的政策性分析，以此模型套用現行大學法；(III)提出討論及小組討論後的想法，作為一個概略的結論。

大綱：

I (歷來大學法沿革與大學法的內容分析)

- I.1 大學法之沿革(歷來大學高等教育宗旨之變遷沿革)
- I.2 現行大學法內容重要議題：人事任用權、大學法人化

II (政策分析 以 Kindom 理論)

- II.1 問題之流
- II.2 政治之流
- II.3 政策之流

III (討論)

- 討論
- 參考文獻、資料

課程名稱：教育政策與法令 (田芳華教授) 95 下學期

小組成員：歷史系 傅欣奕 B91103009、蔡淳昱 B93103010

I (歷來大學法沿革與大學法的內容分析)

I.1a 大學法之沿革

法律內容的修改，不僅反映其實質內容規範的改變，另一方面，因為法律是作為規範生活在「時間」中的「人」之工具，是以其修正沿革也是在反映當時外部環境的轉變，故以下條列大學法自制定以來數次修正之時間點，以作為配合理解內容修正是時之外部環境及變遷。

中華民國 36 年 12 月 22 日 制定 33 條

中華民國 37 年 1 月 12 日公布

(國民政府時期)

中華民國 61 年 8 月 12 日 修正全文 40 條

中華民國 61 年 8 月 24 日公布

(戒嚴時期)

中華民國 71 年 7 月 20 日 修正全文 39 條

中華民國 71 年 7 月 30 日公布

(解嚴前夕 政治民主化呼聲高漲)

中華民國 82 年 12 月 7 日 修正全文 32 條

中華民國 83 年 1 月 5 日 修正公布全文 32 條

(政治民主化)

中華民國 94 年 12 月 13 日 修正全文 42 條

中華民國 94 年 12 月 28 日公布

(政府財務政策趨向緊縮)

中華民國 95 年 12 月 19 日 修正第 26 條

中華民國 96 年 1 月 3 日公布

(身心障礙者的受高等教育權益成爲社會重視的項目)

I.1b 歷來大學高等教育宗旨之變遷沿革

清光緒 3 年(1895A.D) 清朝廷頒布《京師大學堂章程》設立京師大學堂，是現今北京大學的前身，爲中國第一所官辦的西方形式高等教育機構，被視作中國大學的起源。京師大學堂在學制上分作預科及大學本科兩部份，其中預科爲進入大學本科前的預備學習，位階類似今日之高級中學，由此可知京師大學堂的設置實兼有高中與大學二階段之功能。光緒 3 年的設置爲百日維新的產物，戊戌政變

後，京師大學堂未被廢除，成為少數幾項被保留之新政。辛亥革命發生，民國北京政權建立後，改制為北京大學。

民國 18 年國民政府制定《大學組織法》，是為現今大學法之前身，按內文說明其宗旨在「……養成專門人才」，將高等教育之功能定義作養成專門人才之菁英教育。並在「大學規程」中開始規定共同必修科目(各學院另有『學院共同必修制(民 29)』)，包含有『軍訓』、『黨義』等……。自始政府開始有餘力關注於大學高等教育之發展。而在此之前，由於政治混亂、兵火不斷等原因，中國的大學高等教育係以『民辦大學』為主(多半為教會設置)，政府無力關注(或干涉)高等教育的發展。此類民辦大學之辦學宗旨在於：「養成碩學閎才」，以培養「通才」式的知識份子為目標。比較兩者的發展可見以下趨勢。

1. 民辦大學→公立大學

民國 18 年以後，政府開始增設公立大學並抑制民辦大學之發展。政府加強對於高等教育的控制。

2. 通才教育→專才教育

大學設置宗旨由「養成碩學閎才」轉為「養成專門人才」，學生在各所屬學(院)系中學習養成。至民國 61 年的修正大學法又取消『學院共同必修制』，將學生規範於各學系內，學習專門精深之專業知識。遲至民國 67 年始有『輔系』規定，民國 75 年置『雙主修』的規定。

(以上為中國時期大學高等教育的發展)

台灣總督府於昭和 4 年依大正 7 年頒布之「大學令」設立台北帝國大學，是為現今台灣大學的前身，是台灣第一所大學高等教育機構。按當時「大學令」宗旨在「育成國家需要的人才」，由此可見諸戰前舊日本的大學設置，至昭和時期後，大學宗旨思想已傾向於「國家導向」式的，以育成專門人才為目標。1945 年日本戰敗國民政府來台後，將台北帝國大學改制為台灣大學。

(以上為日本統治時期)

其後民國 38 年(A.D1949)隨國民黨政府搬遷至台灣，中國時期的大學法及其宗旨意涵也接軌至台灣。

I.1c 民國 61 年以來修正大學法各版本內所見「大學自治」精神之變遷

1.大學設立的宗旨自民國 83 年版開始，加入保障學術自由、賦予大學自治精神等文字。象徵政治民主化以後，反映於大學高等教育的落實。

「大學依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以研究高深學術養成專門人才為宗旨。」(民 61 、 71 版)

→「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。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。」(民 83、94 、96 版)

2.大學校長的產生方式改變，大學擁有自主選舉校長的權利，校長遴選權由教育部(政府)移至大學(參與者)。

「大學或獨立學院置校長或院長一人，綜理校(院)務；國立者，由教育部聘任；省(市)立者，由省(市)政府提請教育部聘任；私立者，由董事會報請教育部核准後聘任之。……」(民 61、71 版)

→「大學置校長一人，綜理校務。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。……」(民 83 年以後持續有修正大學法規定的校長遴選辦法。

3.校務會議的設置增加了學生的參與權，擴大校務會議中參與者的範圍。

「大學設校務會議，以校長、教務長、訓導長、總務長、各學院院長、各研究所所長、各學系主任及其他重要單位主管與教授代表組成之，校長為主席。教授代表之人數，不得少於前項其他人員之總數。(並規定有校務會議審議事項)」(民 61、71 版)

→「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。教師代表應經選舉產生，其人數不得少於全體會議人員之二分之一，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之三分之二為原則，其餘出、列席人員之產生方式及比例，由各大學組織規程規定之。」(民 83、94、96 版)

由 I.1c 列出的三個項目的改變，可歸結得出：1980 年代以來台灣社會要求民主的呼聲高漲，開啓社會民主化之進程。徐筱菁認為，自政府「解嚴」以來，台灣的教育活動係是以教育改革之名，從事「教育自由化」的轉型。(徐筱菁 2005)另外在這些轉變中還可見諸如「教授治校」、「學生會參與校務」等相關「大學自治」議題的痕跡。

I.2 現行大學法內容重要議題：人事任用權、大學法人化

I.2a 現行大學法內容

現行大學法之骨幹源自民國 94 年「修正大學法」(中華民國九十四年十二月二十八日總統華總一義字第 09400212621 號令修正公布全文 42 條；並自公布日施行)。另於民國 96 年 01 月 03 日增修第 26 條中有關「身心障礙學生權益」部分的條文。以下擬依條文附註說明的方式呈現之。

1.大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。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。--**第一條**
(規定大學設立的宗旨，明文規定學術自由並大學擁有自治權。)

2.本法之主管機關為教育部。--**第三條**

3.大學分為國立、直轄市立、縣(市)立(以下簡稱公立)及私立。國立大學及私立大學之設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之；直轄市立、縣(市)立大學之設立、變更或停辦，由各級政府依序報經教育部核定或調整之。私立大學並應依私立校法之規定辦理。為均衡區域之專科學校教育，教育部得就未設有專科部之縣(市)，核准大學附設專科部。大學得設立分校、分部。大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。--**第四條**

大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由各大學定之。教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考；其評鑑辦法，由教育部定之。--

第五條

(規定教育部有評鑑大學辦學情形並視情形調整大學的權限；大學得設立分部。)

4.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。--**第七條**

5.大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學；……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。--**第八條**

(此條規定主要在為聘請具外國籍的華裔學者回國服務但不願放棄原有國籍者解套。基本上在提升學術的最高目標下，儘量放寬限制。)

6.大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。--**第二十一條**

(大學自行辦理教師評鑑以維持校內教師學術之水平及教學品質。)

I.2b 相關大學法重要議題探討

前面對於過去解嚴前至解嚴後民國 83 年版的大學法內涵之變遷。已進行一概括性的粗略回顧。而解嚴自今大學法又經過了歷次大學法修正草案以及 94 年修正大學法的變遷。當中對於許多相關大學自治概念的議題有諸多討論。此處擬針對「人事任用權」、「大學法人化」二個議題，整理學者之研究及討論，作一

概略地介紹。以下主要依：《83 年版 修正大學法》、《行政院 大學法修正草案》、《94 年版 修正大學法》徐筱菁《大學自治與學校自主》、蕭芳華《大學校長遴選模式和高教機構權力關係之分析：以中華民國 2003 年大學法修法草案為分析標的》等作為基礎。

83 年版大學法、92 年版修法草案、95 年版大學法比較

	83 年版大學法	大學法修法草案	95 年版大學法
校長職務	綜理校務。	綜理校務， <u>負校務發展之則。於職權範圍內對外代表學校。</u> (以之釐清校長在學校之權責與地位。)	同修正草案。
遴選方式	大學自行組織遴選委員會，遴選 2-3 人。二階段報請教育部組遴選委員會議決聘任人選。	教育部組成大學校長遴選委員會，經主動、公開甄求程序遴選出校長後，由教育部聘任之。	由學校組成校長遴選委員會，經公開甄求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。
	83 年版大學法	大學法修法草案	95 年版大學法
大學法人化	無此規定。	國立大學得為公法人。(設立董事會)	無此規定。亦即大學法人化未能取得共識施行。
校務會議	大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項。	大學設校務會議，議決校務重大事項。(刪除舊法中粗體字底線部分，與前列校長職權規定部分配合，確立校長地位。)	同修正草案。

在人事任用權及權限的部份，由圖表呈現的比較中可知。校內部分，釐清了校長與校務會議間負責權限的範圍，確立校長「綜理校務，負校務發展之則。於職權範圍內對外代表學校。」及作為最高行政單位之職權。校長遴選的部份，則可以見到教育部加強對於大學校長決定權之控制力的痕跡。

另外關於法人化的部份，其政策趨勢應配合近年來政府財政吃緊的外部環境觀察之。政府為紓解財政之困境，對於支出勢必得採取緊縮的政策。反映在政府積極提倡公立大學法人化的動作上，可以見諸為減低每年對於公立大學的資金補助，大學法人化後在財政方面將由各大學自負盈虧，需自行平衡每學年度的收支，是以國立大學方面傾向不願接受，並且引起廣泛地討論及爭議。涉及的相關領域及參予者範圍也很大，其中包含了「教育部與大學間的攻防(ex:教育部提出五年五百億的補助，但接受者須承諾將朝法人化邁進)」、「大學學雜費的上漲」、「教育部對於大學要求其財政自主但卻不願放鬆對於學校控制」等問題。都是由法人化議題中衍伸出之議題。

II (政策分析 以 Kindom 理論)

接下來，擬由「問題之流」、「政治之流」、「政策之流」三個部份，來分析大學法制定的過程。(政策之窗)

II.1 問題之流

為什麼大學法的修訂會成為大家所在意的問題呢？因為在解嚴之後，台灣政治逐漸轉型，民主化的呼聲興起，在社會各個方面都希望政府權力能夠下放，在高等教育則出現對於大學自治的要求。所以之前的大學法缺乏大學自治的精神，所以大學法的修訂成為教育界所注意的問題。

此外，大學的內涵也隨著時代逐漸轉型。大學教育從過去以培養菁英為主的教育方式轉型為訓練普及人才為主的教育方式，過去大學法所規範的內容已經逐漸無法適應快速變化的大學教育，所以大學法的修訂成為重要的問題。

II.2 政治之流

而大學法修訂的問題被教育界注意到後，政治情勢逐漸明朗，利於大學法的修訂。教育界的相關人員逐漸意識到大學法已經超過十年未修訂，不符合時代的需求。許多大學院校呼籲大學法人化是改革高等教育的重要政策。加上台灣加入WTO後，對於台灣的高等教育產生頗大的衝擊，面臨外國學歷的認證問題，以及台灣大學必須面對外國大學的競爭，使得大學法的修訂成為勢在必行的工作。

II.3 政策之流

大學法的政策最初從民國八十七年開始，八十七年五月行政院教育部組成修

法小組擬大學法草案。草案擬定後，數次進出立法院進行討論，但是因為某些重要的爭議性話題讓大學法的內容一直無法確定。

民國九十三年五月十四日，教育部邀集大學院校協會及部份校長商研大學法。希望能廣納大學本身的意見，制定出最合適的大學法內容，以便因應快速變化的大學校園。

在民國九十四年一月十八日，朝野協商同意板本終於完成，並且在同年十二月完成三讀通過，大學法最新的全盤修訂完工。

III(討論)

III.1 問題討論

1.你是否同意 1970 年代以來台灣的民主化歷程是大學自治得以落實於大學法中的關鍵因素？或有其他不同的意見。

我覺得台灣民主化的歷程應該是大學自治得以落實於大學法中的關鍵因素。因為唯有民主化的歷程，讓權力從中央釋放到地方，從中央的教育部逐漸釋放到各地方的大學當中，大學自治的想法才能夠逐漸成為大家的共識。而且民主化的歷程，讓立法的過程更能夠在乎民意，並落實大學自治的想法於大學法當中。所以我覺得它是關鍵的因素。

2.針對新增修大學法第 26 條中有關身心障礙學生部分之條例，想請問同學對此有何意見？又你認為恰當與否？

我們的社會，在許多的地方，對於身心障礙學生總有許多的保護。這些保護如果能夠保障他們的生活當然是好事，但是如果讓他們成為溫室中的花朵，這些保護反而是種傷害。

我覺得延長他們的修業期限，其實是件好事情，讓身心障礙學生能夠按照自己的能力慢慢的培養能力，獲得足夠的生活能力是個不錯的事情，但是若是太過保護、缺乏壓力的學習環境，對他們就未必是好事了。

3.大學法制定的過程中，大學生的角色為何？是否忽視了學生的聲音？

從大學法的條文和制定的過程中看起來，大學生的腳色並不重要。大學法的制定幾乎是大學校長和教育部之間的角力過程，學生的聲音並不被重視。有關大學的事務，大學生能夠參予影響的部份向來有限，頂多只有小小聲的表達自己的意見，但是在大學的利益之下，往往都被忽視了。不管是校長的遴選，或是董事會的組成，都不關心大學生的利益，而是關心大學本身的利益而已。

III.2 參考資料

法條：

- 1.《大學法 (民國 96 年)》 總統公報第 6723 期 中華民國 96 年 01 月 03 日
- 2.《修正大學法 (民國 61 年)》總統公報第 2460 期 中華民國 61 年 08 月 25 日
- 3.《修正大學法 (民國 71 年)》總統公報第 4014 期 中華民國 71 年 07 月 30 日
- 4.《修正大學法 (民國 83 年)》總統公報第 5816 期 中華民國 83 年 01 月 05 日
- 5.《大學法沿革》 全國法規資料庫
- 6.《大學法修正草案(94 年版)》 大學法修正草案總說明 教育部

文獻：

- 1.《民辦大學在我國高等教育史上的意義》-- 劉源俊 1995.05.24 第五屆通識教育教師研習營(逢甲大學)宣讀
- 2.《戰前日本的帝國大學制度與台北帝國大學》--邱景墩、陳昭如 台北帝國大學研究 創刊號
- 3.《大學校長遴選模式和高教機構權力關係
之分析：以中華民國 2003 年大學法修法草案為分析標的》--蕭芳華
教育政策論壇 8 卷 1 期 2005.02 p.99-120
- 4.《大學自治與學校自主—民主對教育法的影響》 --徐筱菁 當代教育研究 季刊 13 卷 3 期 2005.09 p.1-28
- 5.《從歐美大學制度評我國大學法》 -- 張鏡湖 教育資料文摘 1994.04 p.71-77