

私立大學(院校)校長的遴選與適法性

—兼論佛光校長去職事件

許禎元**

中文摘要

本文旨在探討私立院校校長的遴選與適法性，1994年新修的大學法中，參酌其時民主化的風潮，規定不論公私立大學院校，校長率由校內教師遴選，甚至教師遴聘、教學及申訴，概脫離行政權的掌控，校長為校園內的虛位元首，其權力來自大學法的有意模糊，以祈大學民主自治之可能。惟實施以來，多數私校校長的遴選、連任及罷免等，率皆於法有違，私校校長權力既不受拘束，校長復聽命於董事會，分享剩餘權力，大學法所欲保障大學自治，及學術自由的精神，並未確實予以維護，從佛光人文學院的個案探討，可略窺見，有謂大學校長有責無權，或有權無責，然祇是部份公立學校的現象，多數私立大學院校校長的角色，祇要有董事會的支持，對內專擅強勢者有之，絕非校務會議所敢掣肘。值此大學法修訂十年之際，教育部新修大學法草案，除對私校枉法而治，復又考慮回復大學校長的權力，間接加強董事會對學校的控制，誠令人不無疑慮。

關鍵字：大學自治、學術自由、校長遴選

* 感謝兩位匿名審查委員的審查。
* 醒吾技術學院/通識中心/教授

A discussion on electoral procedure and legality of private academic's president—also comment the resign of Fu-Kang college's president

Hsu Chen-Yuan

Abstract

The article is primarily to discuss the electoral procedure and legality of private academic's president. The University Law promulgated in 1994 stipulates that the academic's president must be elected by the teachers representatives to confirm the academic autonomy. However, there are widely illegal phenomena in the electoral procedure and legality in most cases. The academic's president owns not only the administrative as well as legislative authority under the support of the board of trustees. It is obviously that the academic autonomy and freedom here not carried out in the light of Fu-Kang College's case. Some of the public universities, the president may own the power without duty, or be endowed with duty without power. But the president of private academy has been the potentate not only to the faculty but also the staff. It is worrisome while The Ministry of Education intends to enforce the power of academic president in the revised draft plan of the University Law for now.

Keyword : academic autonomy、academic freedom、election of academic's president

壹、前言

始自 1981 年，由聯合報發行的「中國論壇」週刊，舉辦「大學的危機」座談會，由台大教授楊國樞邀約了 14 位學者與會，討論大學的功能與運作，會中李遠哲、張忠棟、胡佛等都提出校務參與的議題，會後並引起校園的熱烈討論，1987 年起台大學生團體「自由之愛」更赴立法院請願，要求修改大學法，以達成校園自治、校園民主及教授治校的理念(賀德芬,1991:202)。其時，台灣內部正逢政治解嚴，萬年國會改選，黨禁報禁開放，兩岸敵對情勢鬆動，社會瀰漫著一股挑戰權威、解除禁錮、追求民主及熱衷參與的風潮，在此種時空背景下，1994 年新修的大學法，乃同步反映社會追求的價值，校園自治、校園民主、教授治校儼然形成一股沛然未能禦之潮流，而成爲現行 1994 年新修大學法的基本理念。理論上，就大學理念與任務而言，大學不應只是「傳道、授業、解惑」，而更應是研究學問及探究真理的場所，而爲了完成此種可能性，大學必須賦予最大獨立可能的自由，即在制度上容許大學的自治權，以尋求學術自由的普世價值。司法院釋憲文所指：「爲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，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。」(釋字第 380 號文參照)，即爲確保此一制度設計的法理所由。

是故，1994 年新修的大學法中，參酌其時民主化的風潮，有許多精神迥異以往的措施，諸如：大學校長產生方式的更迭，教師納入參與且比例不得低於 1/2，而學術行政主管亦由選舉產生，不再單獨由校長(院長)派任，且教師遴聘與解聘制度改變，由學術行政主管單獨選任，改爲由三級教師評審委員會議決，以具體保障教師的聘任，即「教師之學術成就及其研究與教學之能力，應以其所任教之系(所)同屬某一專業範圍內之教師及學生知之最詳，因此，教師之聘任應由系(所)自行決定，不宜由全校性且組成份子專長各有不同領域之教師評審委員會來審議決定，提聘與否不再專屬系、所主任，而應提系、所教評會」(<http://www.high.edu.tw/01/01.htm>)。

教師遴聘與解聘脫離學術行政主管主控，而回歸到系、所全體教師之參與，有助於落實學術自由的實現。而教師申訴評議委員會之設置，評議有關教師解聘、停聘及其他不服之申訴，申評會主要組成份子，其中未兼行政教師不得少於總額的 2/3，允許教師得經申訴或訴願、行政訴訟，以謀求國家機關之最終救濟。最後，校務會議組成與功能之提升等，明訂校務會議為校務最高決策會議，議決學校事務重大事項，組成份子亦由往昔以教務、學務、總務三長、系、所主管等其他行政主管(如圖書館、軍訓室、資訊室)為重要成員，轉變為教師代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數之 1/2，也使大學免於一人獨斷。

雖則，1994 年大學法既訂之後，實施上不免有諸多流弊，論者即以爲：

1)依 1994 年大學法規定，不論公私立大學院校，校長率由校內教師遴選，大學法訂「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。」且「大學遴選委員會之組織、運作方式及有關校長之任期、去職方式均由各大學組織規程訂定之。教育部遴選委員會之組織及運作方式由教育部訂定之。」(第 6 條)，其實施結果，固然使校內教師得參與校長遴選，但往往校長遴選委員會僅止於選務機關，為居於被動地位者辦理選務，而不能主動覓才，甚至失去遴選功能。

2)1994 年大學法修訂「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項。」及「校務會議由校長召開，每學期至少召開一次」(第 13 條)，若以校務會議為大學自治的最高立法機構，校長厥為此立法權的主席。大學法亦設置行政會議，「以校長、副校長、教務長、學生事務長、

總務長、各學院院長及其他單位主管組織之，校長為主席，討論本校重要行政事項。」(第 15 條)，行政會議事實上類同於大學自治的最高行政機構，凡不屬於校務會議的職權，即歸為行政會議的管轄客體，校長則為此行政權的權力圖騰。校長既身兼立法權主席與行政權首長兩種角色，難免形成有權無責，或有責無權的現象(董保城,1990:14)。有權無責者，除了每學期的校務會議，備受冷嘲熱諷外，其它時間則幾可為所欲為，握有人事員額，預算分配主導權，只要不違法，即無人可以制裁。有責無權者，校長一切以校務會議馬首是瞻，在會議上謹守「一人一票、一票一值」的主席身分，不搞枱面下的小動作，凡一切事務交給校務會議背書，校務會議所沒有提案決議者，校長一切無為而治。

3)此外，校務會議成員眾多，無固定人員與經費，開會次數僅一學期 2 次，平時難以彙整意見與瞭解事實，開會時人多七嘴八舌，會議冗長，議案自提案、排入議程到討論完畢，往往等上半年或一年，時有所聞，校園民主或許徹底落實，效率與效能卻犧牲殆盡。再者，大學法雖規定校務會議為最高決策會議，然以一個僅具「會議」形式的烏合之眾，平時無固定常設委員會，欠缺專人與經費，一切人力經費來自學校行政系統恩給，校務會議如何平時彙集意見，擬定學術政策，甚而監督校長及其他行政人員，有效推動改進校務缺失，洵不無疑義。校務會議由於缺乏常設組織，平時無法溝通代表意見，開會時難以有效整合意見，註定校務會議流於參與形式，也因此校務會議成為橡皮圖章，不僅容易形成情緒恣意，且校內無任何機構得以制衡均勢。

4)大學校長既是士林祭酒，享有崇高的社會聲望，且是校內行政資源的主宰暨分配者，覬覦者不乏其人，觀之 1994 年大學法通過後，各大學院校長遴選，不乏關說、恫嚇甚至買票賄選等，甚至使得學校派系林立，相互傾軋較勁，終致杏壇蒙羞。再者，校長遴選易有大系壓迫小系，形成利益壟斷情形，復於校長遴選結束後，報復性地進行行政壓迫，又或遴選時近親繁殖，終失卻大學向外求才的真義。

5)1994 年大學法施行之前，大學校長並無遴選制度，如為公立大學，則由教育部遴聘；如為私立大學，則由董事會遴聘，在法理上，似無錯誤。只是校長為學術之領導者，理應在遴選過程中，多徵詢各界專業之意見，以求共力；但是，至今在許多公立大學，則演變成教授以學校公民自居，校長須向他們負責，校長必須經由他們一人一票選出，才是合法，在「民主」演出的激情下，不僅扭曲民主法制，甚且教師間常生糾紛，扭曲了校長遴選的立法意旨(http://www.high.edu.tw/white_paper/indexc.htm)。

雖然，以迄 2004 年大學法新修十年間，頗不乏各種缺誤謬失，然而，大學目的在發掘真理，培養人材，其核心價值是學術自由(林世宗,1998:12)，學術自由鼓勵反對現有的制度和措施，固然容易混淆了現實問題，漫無限制或不負責任的學術自由，亦可能鼓勵師生放縱，造成心智和品德的虛無主義傾向，然而，大學裏沒有了學術自由，則將喪失其探討真理、發掘事實的可能性。故大學法第 1 條第 2 項規定：「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」，學術自由是言論、意見及思想自由的精緻化表現，包括「教」的自由與「學」的自由，為達成此一目標，故以國家法律保障大學自治，做為學術自由的具體屏障，此一自治的精神理念，外防止國家權力的濫行介入，內防止校園行政的一元領導。然而，學術自由與校務行政間並不矛盾，甚至可以相互為用，凡直接影響到心智活動與真理探尋，固為學術自由保障範圍，然而諸如校長遴選，院、系(所)學術主管選任，教師聘任或陞遷考核，學生受教權益的維護等，則有待一定的程序，重視這些程序及步驟，自然有助於學術自由的保障，反之則可能兩敗俱傷。如下述：

1)1994 年大學法新訂，為避免校園行政集權，爰以校務會議的集體領導，作為大學權力的策劃及執行者，即在校園權力的分配上，特別強調權力的分置，以團體而不以個人決策，以垂直且以水平分工，是以，重大校內決策以校務會議為之，行政庶務以行政會議為之，教務、學務及總務

三長，雖出於校長的派任，然各有其次級委員會議，各學院各系所各自選出，甚至教師遴聘、教學及申訴，概脫離行政權的掌控，校長為校園內的虛位元首，其權力來自大學法的有意模糊，以祈大學民主自治之可能，並與大學的世界潮流接軌(葉紹國譯,2003:367-369)。此即，學術自由為大學的核心價值，其具體的保障為大學自治，司法院釋字第 563 號文所稱，大學對於教學、研究與學習之學術事項，諸如內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則及畢業條件等，均享有自治權(司法院釋字第 380 號及第 450 號解釋文參照)，其精神在保障大學院校免於行政干預，自亦不許大學內部的行政干預，以行政領導、評鑑或績效為名，藉屍還魂。

2)大學院校校長遴選是世界潮流，況在民主社會的國家，校長遴選本身即是教育的一環，民主代議制度的校園模擬，校園內校長遴選的經歷，自成為民主社會公民權的經驗，過程中舉凡遴選會議的召開，遴選委員的產生，遴選流程的訂定，甚而投開票規劃，選票印製，海報派發，議題管理，政見發表，支持度調查，秩序維持，衝突談判，開票，唱票，監票，乃至廢票處理，致送當選證書，及日後當選人的政見檢驗(許籐繼,2001:250)，無一不是民主選舉具體而微的雛型，也無一不是啓發公民意識的最佳途徑，況且，大學校園內各種校、院長的遴選，使全校師生皆有參與感，得以凝聚校內共識，並由於權力分立及任期制，校長必須謹小慎微，不致於權力傲慢，淪於本位主義思考。從選舉的技術面而言，大學校園成員素質之高，固為公民社會中的翹楚，若然大學校長的遴選弊端叢生，因噎廢食，則國家的民主選舉將之奈何(黃俊傑,1997:216-217)。

3)私立大學為財團法人，擁有法律上的當事人地位，私立學校法更明訂董事會職權(第 22 條)，在與學校經營者間切割，私校董事會雖擁有所有權，但不得干預校務經營，董事會與校內經營者間，非相統屬，互不干預。然而，在現實的操作上，雖依憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」然而，董事會卻往往視校產為私產，視

大學院校教師為企業員工，董事會是校內最高權力機構，操控校內一切校務、人事及預算，實為校務會議的太上機構，此故，董事會的決議取代一切，校長權力非來自法律授權，而係董事會的剩餘分配，造成校園權力他置，校長或昏憤無知於國家法律，或曲從阿附於董事會，以董事發言人的角色自居(許禎元,2004:187-190)。種種，方其手無寸鐵為光桿教師時，則倡言學術理念，以知識份子自居，而當揆掌學校大位時，卻又憂心於名位不符，以經營管理者為念，爰透過各種名目的會議，汲汲於權力的積累。事實上，前述所稱校長權力不彰，祇是部份公立學校的現象，多數私立院校校長的角色，祇要有董事會的支持，對內專擅強勢者有之，絕非校務會議所敢掣肘。

1994年修訂大學法實施，曾令諸多知識份子雀躍，以其民主性與理想規模，重點在法治制度的規劃，法治文化的風行崇尚，及法治程序的一絲不苟，是否逾越，有無濫行，有無陽奉陰違，值此大學法修訂十年之期，此則為本文討論目的首揭。

貳、私立院校校長遴選法源

大學法首揭於1947年(計33條)，嗣後雖歷經修正，1982年修正的大學法，仍係以權力集中為特色，就中大學院校的權力組成，主要是教育部(私校為董事會)、校長、教學總三長、各院、系(所)學術主管、各處室主任，而各教學總三長、院、系(所)學術主管、各處室主任(含人事室、會計室、資訊室、圖書館、研發中心及事業發展處)等，皆由校長所提名任命，校長則由教育部(私校由董事會)指派，此種權力結構實為權力食物鏈，而以教育部(私校由董事會)為最上游，大學教師與學生並無置喙餘地，此種高度集權的現象，屢遭訾議，咸認為大學法有重新修訂的必要，惟其時的戒嚴文化生態，若要透過教育部主動修法，無異緣木求魚。1988年12月27日，立法院第82會期第34次院會，立法委員林時機等33人，

即以「達到根本改革大學制度、保障學術自由、實現大學自治之目標」為題，認為「大學內部之行政組織及運作，幾乎全部控制在大學校長所任命行政主管之手，而非由全體教師與學生所選出之代表來決定，實難符合大學自治之民主原則」(立法院公報第 77 卷第 104 期院會紀錄參照)，爰提出大學法修正草案。教育部在大學法修訂過程中，原為被動抗拒，惟迫於時民主氛圍使然，乃於隔日追提大學法修正草案，於 1988 年 12 月 30 日立法院第 82 會期第 35 次立法院會中，嗣決議與委員提案交付教育、法制委員會併案審查(立法院公報第 78 卷第 2 期院會紀錄參照)。

其後，在歷經 6 年，計 29 次教育、法制聯席會議審查協商，9 次院會討論後，終於在 1993 年 12 月 7 日三讀通過大學法修正案，確定「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選 2 至 3 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。」(立法院公報第 82 卷第 70 期院會紀錄參照)，此舉改變了大學的權力結構，權力多頭馬車的設計，校長權力定位的有意模糊，任期制的引進實施，權力生態由單向改為共力，由行政優位改為學術崇尚，在確保校園不會形成以校長為尊的惟一派系，以促使校園內的妥協容忍，並形成維護學術自由的安全瓣(許禎元,2004:183)。此種立法意旨亦為司法院釋憲文所稱：「…學術自由的保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性的保障」的具體涵攝(司法院第 380 號釋憲文參照)，即此，學校行政自主性的提高，校園民主程序的建置，及教師為學術自由所受到的保障，皆為前所未見。1994 年大學法的修法意旨，不僅要將校園的外部干預祛除，也解構了大學校長的一人獨大。嗣後，大學的權力移轉到校務會議，校務會議的職權包括，1.校務發展計畫及預算。2.組織規程及各種重要章則。3.學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。4.教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。5.有關教學評鑑辦法之研議。6.校務會議所設

委員會或專案小組決議事項。7.會議提案及校長提議事項(第 14 條)。而不專屬於校務會議明列事項，則得為行政會議的職權，前者為全校會議，後者則近於幕僚會議，各有職權，形成區隔，大學法且訂「大學設行政會議，以校長、副校長、教務長、學生事務長、總務長、各學院院長及其他單位主管組織之，校長為主席，討論本校重要行政事項。」(第 15 條)，大學行政會議成員中，雖不乏校長派任的行政主管(教學總三長、各處室主任)，然行政會議亦採委員制組成，不待校長一人獨攬(林孝信,1997:246-247)，校長雖為各類會議的主席，並不享有最後裁決權，大學法所賦予校長的權力，祇有空盪盪的「綜理校務」(第 6 條第 1 項)，此種法定授權的模糊性，在確保校長權力的不得逾越，除非經由校長的個人媚力，一點一滴的角力取得，並獲得校務及行政會議的默可，校長僅得為虛位主席，其法定角色所能發揮的影響力，並非來自於法律的明文授予，而係校務及行政會議的交付。爰此，校長喪失了學校規章立法權，不得編列學校預算，不得掌控學校經費，不得派任各級學術主管，不能新聘、升等或解聘大學教師，其遴選、任期、連任、罷免及去職等，亦不待教育部(私校為董事會)置喙。

觀之大學法限縮校長的權力，包括校務、行政、教務、學務、總務及各種次級會議的設置，在使大學校長無所事事，「統而不治」。除此之外，有關私校校長候選人的產生方式、投票人資格、領表程序、投票方式、票疑爭議、當選公告、任期、連任、罷免及去職方式等，都需依相關法律辦理，分述如下：

一、校長遴選

大學院校校長的侯選資格，主要載於教育人員任用條例，其最低條件包括：1) 大學院校以上畢業，2) 具教授資格，3) 曾任教育行政職務(第 10 條)，獨立學院校長的條件較寬鬆，其最低條件類同於大學，但其中卻另有一項例外規定：「大學或獨立學院畢業，曾任分類職位第 12 職等，或與其相當之簡任教育行政職務 4 年以上，成績優良者。」(教育人員任

用條例第 9 條第 4 款)，即完全無須學術聲望，亦得擔任獨立學院校長。究其實，大學或學院雖有名稱不同，校長的工作內涵並無差異，再者，大學雖擁有三個(及以上)學院，然而，其規模並不必然大於學院，有些學生數甚至祇有學院的 1/10，大學法以大學或學院之名，訂立不同的校長候選資格，祇是管理文化的迷思，並替教育部及內閣官員開立空白支票，供其退休或轉換跑道酬庸，實有違教育專業立場。

私立大學院校校長之遴選過程，依現行大學法所訂(第 6 條)，其程序有三：

1)由董事會組織遴選委員會，遴選校長候選人 2 至 3 人，經董事會圈選報請教育部核准聘任之。

2)大學遴選委員會成員應包括教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數的 1/2。

3)大學遴選委員會之組織、運作方式由各大學組織規程訂定之。

亦即，私立大學院校校長的遴選，首須由董事會組織遴選委員會，其組織及運作方式，須先訂立於學校組織規程中，學校組織規程既由校務會議所通過，且須遵循 1994 年 10 月 18 日教育部台(83)高字第 056013 號函「公私立大學校院組織規程審核原則」，並依大學法第 8 條規定，由學校報請教育部核准，董事會不得干預學校組織規程的內容自明。對於組織遴選委員會的過程，董事會似可挑選「教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士」，其中學校教師代表人數不得少於總數的 1/2，惟其代表的正當性仍受拘束，而所謂「社會公正人士」係不確定的法律概念，司法院解釋文稱：「…法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中，並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，最後可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無抵觸。」(司法院釋字第 545 號文)，顯非董事會所可恣意認定。遴選委員會既組成後，遴選校長候選人 2 至 3 人，董事會再就中

挑選 1 人，報奉教育部核定。當然，由於校長遴選係公法委託事件，行政程序法稱：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」(第 4 條)，即須注意挑選程序的公正性，仍不得任意違反行政法理。

二、校長任期

1994 年大學法明訂任期制，規定：「有關校長之任期、去職方式，均由各大學組織規程訂定之」(第 6 條)。大學不僅須建立校長任期制，且須明載於大學組織規程中，在報奉教育部核定後實施。更且，不僅校長要建立任期，舉凡大學副校長(第 9 條)、教務長、學生事務長、總務長及其他學術行政單位主管(第 12-1 條)、院長、系主任、所長，均須採任期制(第 10 條)，以防止行政權的壟斷世襲。另外，大學法雖未明訂任期年限，教育部基於主管機關的立場，於大學法施行細則中，分別為補充性的行政規範，包括：施行細則雖未規範校長、副校長的任期年限，但明訂「任期屆滿後是否續任、續任方式及任期之計算，均由各大學組織規程訂定」(第 5 條)，而「大學副校長之任期，以配合校長之任期為原則」(第 7 條)，此外，大學「教務長、學生事務長、總務長之任期，以三年為原則」(第 13 條)及「院長、系主任、所長之任期，以三年為原則」(第 8 條)。換言之，大學校長、副校長的任期年限，雖未為明文規範，但必須載明於各校組織規程，而教務、學務、總務三長及各院長、系主任、所長的任期年限，則以三年為原則。

再者，大學法雖未規範校長任期年限，是否意味在訂定大學組織規程時，校長任期年限得不受拘束，非無疑義。須知，任期年限既是保障，以防止權力的不當干預，任期年限也是限制，避免權力的自我氾濫，大學校長任期年限過短，朝不保夕，將妨礙大學校務的推展，大學校長任期年限太長，任期制將形同虛設，導致權力的傲慢與腐化。大學法既授權各校訂定組織規程，各校仍須注意憲法第 23 條所要求之「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」(司法院釋字第 476 號文參照)，及行政程序法

所謂行政行為的原則：「1.採取之方法應有助於目的之達成。2.有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。3.採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」即無乖於行政法的比例原則，庶幾任期年限有其正當性。

再依法律的制定原理而言，中央法規標準法固明示法律優位原則，即行政命令不得牴觸法律，否則為無效(第 11 條)，行政程序法亦規定：「法規命令之內容應明列其法律授權依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」(第 150 條)，是法律授權制定行政規則固須遵守明確性原則，行政規則的訂定尤不得逾越法律的授權範圍，若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，且須符合行政法上一般法律原則，如：平等原則、比例原則、誠信原則(最高行政法院 89 年判字第 3047 號參照)。教育部以大學法施行細則，明訂大學教務長、學務長、總務長、院長、系主任、所長之任期，以三年為原則，為大學法所未授權規範，是否逾越大學法的授權範圍，違反法律優位原則，並牴觸大學自治的精神，洵不無疑義。由於，若大學院校奉教育部令，強為任期規範，將發生相對人的行政救濟，2002 年 11 月 8 日國立聯合技術學院校長魏嘉鎮與教育部在有關任期的系爭案件中，最高行政法院即指出「選聘校長，係本於法律授與之職權為之，與私法之聘任關係有間，就上開選聘有關事項之爭執，包括人選、任期等，自應許其提起行政爭訟，以資救濟」(最高行政法院(91)年度判字第 2020 號文參照)。

三、連任方式、次數及罷免

1994 年大學法的核心價值，既在建立大學的學術自由，復為了大學自治的藍圖，建立了各種委員會，解構了校內人事任派權，使大學「權力各立、業務分工、人事殊途」，並為了防阻行政權的腐化，在大學法明訂任期制，惟 1994 年大學法並未細項規範校長的連任方式及連任次數，

僅授權各校組織規程訂定，即「各校校長連任方式由各大學組織規程訂定之」及「任期屆滿後是否續任、續任方式及任期之計算，均由各大學組織規程訂定。」(第5條)，而對於校長罷免條件與步驟，更隻字未提，似有違法律授權的明確性。司法院指出：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性，及適用於個案之妥當性，運用概括條款而為相應之規定」(司法院釋字第521號文參照)。即此，大學法雖授權各校依組織規程訂定校長遴選、連任及罷免方式，各校組織規程仍不得違反大學法意旨，法理甚明。矧之，大學法既於教育人員任用條例規定校長的資格，復於校長遴選的程序，為實質與程序的規範，特無理由放任校長連任及罷免得違反大學法的精神意旨。若有大學院校 1)校長的任期過長，2)校長得不受限次數的連任，或 3)連任得逕由董事會同意通過，違反行政自我拘束原則，變更或創設大學法所無的意涵，皆難取得正當性，謂以適法。復且，私校校長遴選委員會為依法選任校長，在將其結果報請董事會圈選，董事會除基於該項選任程序明顯違法，否則即應尊重遴選委員會的專業意見，依法就中圈選一人，以保障學術自由的法理，並符合大學自治人事決定權的意旨(張雪梅,1999:95-96)。

值得注意者，私立大學院校係依大學法等法令為依據，而受主管教育行政機關委託行使教育行政之公權力(司法院釋字第382號解釋暨其理由書、及行政程序法第2條第3項、第16條)，大學法第6條且賦予主管教育行政機關對其校長遴選享有「核准」之公權力。核准乃是主管機關對人民陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力，即原本有當事人間之私法行為存在，須主管機關作成行政處分介入之後，始發生權利義務變動之效果，方屬法定手續的完成。私立大學院校之校長，需報經主管教育行政機關「核准」後聘任之，亦即須經核准之後，獲董事會遴選之校長，始與其私立學校發生民事委任之法律關係(高

雄高等行政法院(90)年度停更一字第 1 號裁定文參照)。部份私立院校在組織規程中，並未訂定校長遴選及連任條款，而轉授權訂定「校長選聘及解聘辦法」，惟此一子辦法並未送請教育部核定，藉此規避教育主管機關的監督，亦有違大學法所訂：「各大學應依本法規定，擬定組織規程，報請教育部核定後實施。」(第 8 條)的法治精神。

參、私立院校校長遴選現況

國民政府遷台之初，台灣只有一所國立台灣大學，一所工學院，一所農學院和一所師範學院，學生人數計僅 5000 餘人，1976 年到 1986 年十年期間，大學校院僅增加 3 所，學生人數增加 36.3%，其時不僅高等教育需求量不高，且高等教育為少數人的禁嚮，僅有社會菁英份子被允許加入(許禎元,2004:179)。1986 年以後，由於政府的開放政策，私人資源快速投入興學行列，公立大學則為平衡城鄉差距，及特殊學術領域之發展(如體育、藝術、餐飲管理等)而增設，高等教育一時蓬勃發展，大學校院數量快速增加。其後，由於國立大學在政策上不再增設，而甚多私立專科學校升格為技術學院，導致私立大學院校數量快速成長，甚至在 1999 年首度超越公立校院。依教育部統計處資料指出(見表一)，台灣在民國 85 學年度計有大學校院 57 所(含師範院校、軍事院校及空中大學)，而到了 92 學年度則有 142 所，七年間增加了 75 所(增加 1.11 倍)。以辦學資金來源分，85 學年度僅有公立大學院校 37 所，私立大學院校 30 所，而到了 92 學年度，公立大學院校增加為 51 所(增加 0.37 倍)，私立大學院校則驟增為 91 所(增加 2.03 倍)。以在學學生人數計算，92 學年度大學校院在學人數計 1,034,178 人，為 85 學年度的 2.5 倍，屬於公立者 369,119 萬人，屬於私立者 665,059 人，其中公立大學院校增加 0.83 倍，而私立大學院校則增加 2.15 倍。

(http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts4-3.htm)。

表一：中華民國大學院校及教育經費概況統計

學 年 度	大 學 校 院 數				在 學 學 生 人 數			占 國 民 生 產 毛 額 (GNP) 比 率			
	公 立		私 立		公 立	私 立	學 生 人 數 合 計	公 立	私 立	合 計	金 額 (千元)
	大 學	學 院	大 學	學 院							
65	6	7	3	9	63,523	83,689	147,212	3.26%	0.69%	3.95%	25,377,015
70	9	5	7	6	68,238	97,411	165,649	3.69%	0.85%	4.54%	74,112,578
75	9	6	7	6	98,750	118,890	217,640	4.21%	0.93%	5.14%	137,899,432
80	13	15	8	14	141,628	155,046	296,674	5.34%	1.15%	6.49%	300,965,051
85	16	21	8	22	200,912	211,108	412,020	5.47%	1.25%	6.72%	500,863,136
86	20	21	18	19	222,825	239,634	462,459	5.21%	1.40%	6.61%	533,672,566
87	21	22	18	23	239,534	269,500	509,034	4.92%	1.37%	6.29%	550,309,889
88	21	25	23	36	254,427	323,207	577,634	4.92%	1.39%	6.31%	581,536,145
89	25	24	28	50	280,334	409,058	689,392	4.10%	1.35%	5.45%	534,289,235
90	27	23	30	55	309,185	514,449	823,634	4.22%	1.67%	5.89%	570,795,923
91	27	23	34	55	343,388	601,494	944,882	4.39%	1.71%	6.09%	608,629,450
92	30	21	37	54	369,119	665,059	1,034,178	—	—	—	—

資料來源：作者整理，參見：

http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/statis.htm

然就整體教育經費而言，雖然 92 學年度的學校數為 85 年的 2.11 倍，92 學年度的學生數為 85 年的 3.15 倍，然其所分配到的國民生產毛額(GNP)比率，卻從 80 年的 6.49%，85 年的 6.72%，下降到 90 年的 5.89%，及 91 年的 6.09%，顯示總體而言，每一個學校(及學生)所分配的教育預算，正嚴重地逐年縮減(見表一)，若以國民生產毛額(GNP)為攤算基準，1996 年每位學生可以分配到 1215 元，2000 年每位學生能分配到 775 元，到 2003 年則每位學生僅能分配到 644 元(約當 7 年前的 1/2)。大學教育經費的成長受到限制，國立大學直接受到衝擊，以往，公立學校教育資源的

分配，都是由政府扮演主導的角色，學校在原有公務預算制度下，預算完全由政府編列，預算超收須全數繳庫，決算剩餘無法保存，為配合資源調整的需要，1996 年行政院通過「國立大學校院校務基金設置條例」草案(2001 年立法通過)，公立學校開始試行「校務基金」制度，收入來源包括：1)政府編列預算撥付，2)學雜費收入，3)推廣教育，4)建教合作，5)場地設備，6)捐贈，7)孳息，8)其他等(第 6 條)，使校務基金甚至得以購買公債、國庫券或短期票券(第 7-1 條)，讓公立學校負擔部分籌措財源的責任，然而面對龐大的校務預算，學校收入仍顯捉襟見肘。

私立院校則於 1998 年，依私立學校法第 60 條及施行細則第 42 條授權，訂定了「私立學校投資基金管理辦法」，讓私校將資金投入市場經營事業，並得將基金轉投資孳息運用。此外，教育部台(88)高(四)字第 88126883 號函規定，自 88 學年度起實施學雜費彈性方案，惟各校學雜費收入不得高於學校「行政管理」、「教學研究訓輔」及「學生助學金」等三項支出之總額，並實施學雜費彈性方案，開放私立院校學雜費得每年增加 3-5%，藉以增加私立學校的收入(許禎元,2004:182-183)。然而，私立院校經費主要依賴學生的學雜費，但學雜費的收費標準由政府統一訂定，使私立學校的經費來源受到相當限制，政府為縮小公私立學校間的資源差距，幾年來大幅增加對私立學校的獎補助，以達到經費佔學校經常收入的 20%為目標，然畢竟是杯水車薪。1997 年憲法通過修正，取消教科文 15%下限的預算保障，更加深教育資源配置的問題。根據資料顯示，台灣大學教育平均每生分攤經費，在 84 學年度首度呈現負成長，87 學年度更是比前一年度減少了 6.5%，以迄 2004 年，私立院校雖然學生數為公立學校的 1.8 倍，但只使用了 5%的公共資源，其每位學生的教育成本，只有公立大學院校的 40%，政府對私立大學院校支持的經費，不足其經常性支出的 20%(陳德華,1993:132)。

易言之，1996 年後不論公私立校院的迅速膨漲，所得到國庫相對性

的預算支持卻大幅減少，前述分析指出，從 1996 年到 2003 年七年間，大學院校增加了 1.11 倍，在學人數增加了 2.5 倍，而其所獲得國民生產毛額(GNP)比率，竟從 6.72% 降到 6.09%，其中，私立院校增加學校數 2.03 倍，私校學生人數增加了 2.15 倍，而其所獲得國民生產毛額(GNP)比率，僅從 1.25% 提高到 1.71%，此種財政困窘對私校經營的品質，影響重大，並明顯波及私校師資的聘任，教學環境設備的改善，及學術研究的進行等。私立院校所受限於政府的限制多，而所享有的公共財務支持少，造成私校慘淡經營之不暇，理想潰散，遑論要求其嚴守國家法律，結果是「法不入校門」，最後習慣於匿法而治。

一、校長遴選

大學院校校長的遴選，既明訂於大學法第 6 條，理應爭議不大，惟實務上，各私校常在遴選程序上作手腳，諸如教師、行政人員及校友代表常係董事會的親朋故舊，應迴避而未迴避，此所謂教師及行政人員代表，依教育部令台(87)人(一)字第 87103272 號文釋示：「教師代表指由未兼行政或董事之教師選(推)舉之代表」，而「學校行政人員代表指由校長及本職為教師兼行政或兼董事之人員共同選(推)舉之代表」，是以，「教師評審委員會委員中之教師代表及學校行政人員代表均非由全體教師選(推)舉產生，應由未兼行政或董事職務之教師、校長及兼行政或董事職務之教師分別選(推)舉其代表。」而所謂的社會公正人士，更往往是極具爭議人士所擔任。諸如：長榮大學校長候選人必須：「具有認同基督教之精神與本校辦學宗旨者」(教育部台(89)高(二)字第 89004131 號函核備)，玄奘大學教育理念為「以教育宏揚玄奘精神、藉學術培養濟世人才」，而校長候選人須「認同本校辦學宗旨與教育理念」(教育部 89 台(89)高(二)第 89059673 號函核備)(<http://www.hcu.edu.tw/hcu/ideal.html>)，佛光人文學院創校理念為「義正道慈」，其校長候選人須「認同本校創校理念與辦學精神」(教育部 92 高(二)字 0920184781 號函核定)(<http://www.fgu.edu.tw/>)，

慈濟大學的創校理念為「慈悲喜捨」，其組織規程則明文規定：「校長若無法落實興學理念，有礙校務發展者，得經董事會決議免職」(<http://www.personnel.tcu.edu.tw/> 人事法規 / 慈濟大學組織規程 920317.htm)，皆創設法律所無的限制。司法院釋憲文第 479 號文指出：「行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度」(司法院第 367 號、第 390 號、第 443 號及第 454 號釋憲文參照)。揆諸大學法立法精神在：「大學應受學術自由之保障」(第 1 條)，私立院校不乏以其創校精神，限縮大學院校的學術自由，大學院校校長候選人的資格，既明訂於教育人員任用條例(第 9 條、第 10 條)，各私校在徵聘校長公告時，特別是宗教團體創立的學校，以「公法遁入私法」，復多堆砌候選人的資格，束縛以法律所沒有的門檻，非無疑議。

二、校長任期

檢視私立大學院校校長遴選辦法，就本項研究統計發現，在所分析的 72 所私立院校中，校長的任期長短不一，任期最長的為真理大學的 7 年，其次為東吳大學、輔仁大學、清雲科技大學、中州技術學院、大葉大學、南台科技大學的 4 年，而有 62 所(86.1%)學校以 3 年任期為最多數，其中，文化大學另規定校長首屆任期 1 年，續任 3 年，任期最短的為育達商業技術學院的 1 年，2000 年甫創校招生的致遠管理學院，其組織規程未有校長任期的規定，惟亦獲得教育部的核準備案(見表二)。就任期適法性而言，任期為七年、四年、三年概皆無違，一年任期是否過短，則是適當性與否，與適法性似無相關。

表二：私立大學院校校長任期一覽表

適法性	學 校	任期
√	真理大學	7年
√	東吳大學、輔仁大學、清雲科技大學、中州技術學院、大葉大學、南台科技大學	4年
√	淡江大學、文化大學、長庚大學、實踐大學、台北醫學大學、銘傳大學、龍華科技大學、華梵大學、大同大學、世新大學、光武技術學院、景文技術學院、德霖技術學院、中華技術學院、新埔技術學院、明志技術學院、致理技術學院、醒吾技術學院、亞東技術學院、東南技術學院、中原大學、開南管理學院、南亞技術學院、中華大學、元智大學、元培科學技術學院、大華技術學院、玄奘大學、東海大學、明新科技大學、中國醫藥大學、靜宜大學、中山醫學大學、朝陽科技大學、逢甲大學、弘光科技大學、僑光技術學院、臺中健康暨管理學院、建國技術學院、吳鳳技術學院、稻江科技暨管理學院、南華大學、台南女子科技大學、崑山科技大學、嘉南藥理科技大學、立德管理學院、興國管理學院、南榮技術學院、長榮大學、樹德科技大學、高雄醫學大學、輔英科技大學、高苑技術學院、文藻外語學院、和春技術學院、永達技術學院、義守大學、美和技術學院、大漢技術學院、佛光人文社會學院、慈濟大學、慈濟技術學院	3年
√	中國技術學院	2年
√	育達商業技術學院	1年
×	致遠管理學院	未規定

三、連任方式、次數及罷免

大學法雖未訂定校長連任、次數及罷免方式，而授權大學組織規程擬定，且必須報奉教育部核定，但大學組織規程的擬定，仍不得違反大學法的規範，即校長的遴選的程序，既已於大學法為實質及程序規範，要在確保校長遴選的「民主性、正當性及合法性」，特無理由放任校長連任及罷免，得違反行政自我拘束原則，牴觸大學法的精神意旨，已如前述。檢視各大學院校組織規程，發現在私校校長連任方式上，以經董事會同意者 51 校(70.8%)最多，包括歷史悠久的淡江大學、文化大學、中原大學、東海大學、中國醫藥大學、逢甲大學等，而所有的佛辦大學包括：華梵大學、慈濟大學、玄奘大學、南華大學、佛光人文學院等，校長連任概須經董事會同意，顯見佛教團體所辦大學，董事代表對學校的企圖心，非干其訴求「佛不思議離分別，了相十方無所有」的教義。此外，另有 21 校(29.2%)未在組織規程裏規定(見表三)，其適法性以行為時或可判定。

私校校長連任次數的多寡，原與適法性無關，要在建立校長的任期，且不得違反憲法比例原則(第 23 條)精神，使校長雖有任期，而其任期逾越一般通念，或未作規定，而使校長任期或不受拘束，或隨時得經撤銷，朝不保夕，要皆違反大學法任期保障的意旨。統計分析發現，私立校院校長的連任次數，以未作規定者 45 校(62.5%)最多，得連任二次者 17 校(23.6%)其次，包括淡江大學、東吳大學、中原大學、東海大學、中國醫藥大學等，得連任一次者 7 校(9.7%)為最少(見表四)。而所有的佛辦大學包括：華梵大學、慈濟大學、玄奘大學、南華大學、佛光人文學院等，其校長連任次數皆未作規範。

表三：私立大學院校校長連任方式一覽表

適法性	學 校	連任 方式
x	淡江大學、文化大學、長庚大學、實踐大學、銘傳大學、大同大學、醒吾技術學院、華梵大學、真理大學、光武技術學院、龍華科技大學、景文技術學院、德霖技術學院、中華技術學院、元智大學、中原大學、開南管理學院、清雲科技大學、元培科學技術學院、大華技術學院、玄奘大學、逢甲大學、靜宜大學、育達商業技術學院、東海大學、中國醫藥大學、弘光科技大學、僑光技術學院、中州技術學院、大葉大學、建國技術學院、吳鳳技術學院、稻江科技暨管理學院、南華大學、南台科技大學、崑山科技大學、嘉南藥理科技大學、興國管理學院、南榮技術學院、義守大學、樹德科技大學、輔英科技大學、高苑技術學院、和春技術學院、永達技術學院、美和技術學院、佛光人文社會學院、大漢技術學院、慈濟技術學院、慈濟大學、高雄醫學大學	經董事會同意
未定	東吳大學、世新大學、台北醫學大學、中國技術學院、新埔技術學院、明志技術學院、致理技術學院、輔仁大學、亞東技術學院、東南技術學院、南亞技術學院、中華大學、明新科技大學、中山醫學大學、朝陽科技大學、長榮大學、臺中健康暨管理學院、台南女子科技大學、致遠管理學院、立德管理學院、文藻外語學院	未規定

表四：私立大學院校校長連任次數一覽表

適法性	學 校	連任 次數
√	淡江大學、東吳大學、實踐大學、台北醫學大學、龍華科技大學、元智大學、中原大學、開南管理學院、東海大學、中國醫藥大學、靜宜大學、臺中健康暨管理學院、崑山科技大學、高苑技術學院、文藻外語學院、和春技術學院、慈濟技術學院、慈濟大學	連任 二次
√	輔仁大學、真理大學、亞東技術學院、明新科技大學、中山醫學大學、逢甲大學、台南女子科技大學	連任 一次
未定	文化大學、世新大學、長庚大學、銘傳大學、大同大學、華梵大學、中國技術學院、光武技術學院、景文技術學院、德霖技術學院、中華技術學院、新埔技術學院、明志技術學院、致理技術學院、醒吾技術學院、東南技術學院、清雲科技大學、南亞技術學院、中華大學、元培科學技術學院、大華技術學院、弘光科技大學、玄奘大學、育達商業技術學院、朝陽科技大學、僑光技術學院、中州技術學院、大葉大學、建國技術學院、吳鳳技術學院、南華大學、稻江科技暨管理學院、南台科技大學、嘉南藥理科技大學、致遠管理學院、立德管理學院、興國管理學院、南榮技術學院、長榮大學、義守大學、樹德科技大學、高雄醫學大學、輔英科技大學、永達技術學院、美和技術學院、佛光人文社會學院、大漢技術學院	未規定

表五：私立大學院校校長罷免方式一覽表

適法性	學 校	罷免 方式
√	光武技術學院、中原大學、台南女子科技大學、崑山科技大學、樹德科技大學、中州技術學院	依相關 法律
×	中國文化大學、華梵大學、大葉大學、吳鳳技術學院、稻江科技暨管理學院、南華大學、弘光科技大學、明新科技大學、龍華科技大學、開南管理學院、立德管理學院、大漢技術學院、南榮技術學院、建國技術學院、明志技術學院、文藻外語學院、東海大學、靜宜大學、義守大學、慈濟大學	董事會
未定	淡江大學、東吳大學、世新大學、輔仁大學、長庚大學、實踐大學、銘傳大學、大同大學、真理大學、台北醫學大學、景文技術學院、德霖技術學院、中華技術學院、新埔技術學院、致理技術學院、醒吾技術學院、亞東技術學院、東南技術學院、元智大學、清雲科技大學、南亞技術學院、中華大學、元培科學技術學院、大華技術學院、玄奘大學、育達商業技術學院、中國醫藥大學、中山醫學大學、朝陽科技大學、逢甲大學、僑光技術學院、臺中健康暨管理學院、南台科技大學、嘉南藥理科技大學、致遠管理學院、興國管理學院、長榮大學、高雄醫學大學、輔英科技大學、高苑技術學院、和春技術學院、永達技術學院、美和技術學院、佛光人文社會學院、慈濟技術學院、中國技術學院	未規定

最後，統計私立校院校長的罷免方式，未作規定者計有 45 校(62.5%)最多，由董事會決議者 20 校(27.8%)其次，包括華梵大學、慈濟大學、南華大學等佛辦大學，其餘六校(8.3%)，含光武技術學院、中原大學、台南女子科技大學、崑山科技大學、樹德科技大學、中州技術學院等，則依「私立學校法」及「教育人員任用條例」等相關法律辦理(見表五)，惟其適法性仍待行爲時的檢驗。

肆、「佛光校長去職事件」個案探討

宗教團體辦理高等教育，原本有其歷史背景，但主要以西方教會集資爲限，諸如東海大學、東吳大學、輔仁大學、靜宜大學、中原大學等，佛教團體辦理大學則受限制，其後，台灣高等教育政策逐漸解禁，大學院校開始呈現大幅擴增，佛教團體乃趁風使帆，諸多佛辦大學院校於焉成立，例如：華梵大學、慈濟大學、玄奘大學、南華大學、佛光學院，乃至正在籌辦中的法鼓學院等，不一而足。佛辦大學雖以世俗手段辦學，甚且被譽爲「高等教育發展的典範」(龔鵬程,1996:9)，但是，佛辦大學難脫其慣有的宗教理念及思考框架，佛教理論講究清規戒律，寺廟生活肅殺無趣，僧徒內心勤儉嚴苛，而大學則理念奔放，校園鼓勵自由不羈，教師學生叛逆成性，生活習性南轅北轍，難有交集。

佛光學院位於宜蘭縣礁溪鄉，創辦者爲 1967 年創立的佛光山教團，佛光山固有許多文教版圖，包括電視台、雜誌、出版社、中、小學等，然而一直以未能擁有大學爲憾，及至 1980 年代，台灣高等教育政策趨於開放，情勢開始有所轉圜。始自 1993 年，佛光山星雲申請籌設佛光大學，校址規劃在宜蘭礁溪，並找上素昧生平的龔鵬程，強調籌建一所「佛教辦大學」，而非「辦佛教大學」，其後，宜蘭的佛光學院尙未辦成，卻意

外於 1996 年經由購入，先在嘉義成立南華管理學院，並由龔鵬程出任創校校長，而在短短三年後，南華學院即升格為大學，全校採小班精緻教學，期以知識創造及整合，形成研究型的學府，學校規模達 21 個系所，學生人數亦有三千餘人，學校注重學生的人格發展，每年皆循以古禮，為大一生舉行成年禮儀式，在台灣各大學中獨樹一幟。龔鵬程校長備受學界推崇之際，卻屢傳與代表佛光山董事的齟齬，而忽於 1998 年去職，並於沈潛一年後，轉任礁溪籌備佛光學院，其後的三年間，南華大學的正教授幾乎全數離職，或隨龔轉往佛光學院，或另覓教職，載浮載沈，所謂的理想型大學瞬如泡沫。

佛光學院雖早於南華大學籌設，卻晚於 2000 年 9 月招生，佛光學院創校之初，仍以「中國傳統書院精神的再展現」為創校理念，要辦一所「不是職業訓練所，不為學生就業市場，也不為賺錢牟利」的真正大學，的確吸引了不少學者心嚮往之。學校草創三年後，佛光人文學院教師有 84 人，研究生人數則僅 600 餘人，全校師生比約為 1 比 8，遠高於其他學校的 1 比 42，並在龔鵬程個人的號召下，吸引了許多學界聲譽顯卓的教授，如中央研究院院士的楊國樞、許倬雲、國策顧問的政治學者許介麟、教育學者王家通、社會學者葉啟政、人類學者謝劍、宋光宇、歷史學者毛漢光、陳捷先、文學學者馬森、黃德偉、黃維樑、哲學學者洪漢鼎、金春峰，海外延聘的周春堤、孫隆基、陳玉璽等前來助陣，連甫獲諾貝爾文學獎的高行建，也被禮遇到佛光擔任講座教授，佛光並打算與北京大學合作，在台出版文津閣版四庫全書，但最終未通過董事會審查。雖然如此，由於龔鵬程行事作風，頗忤格於佛光山的董事代表，龔鵬程始終堅持，董事會只是出資的「所有者」，不是「經營者」，董事不能干預學校行政自主，擺盪在理想與現實間，衝突於是一觸即發，最後龔鵬

程校長辭職獲准，然隨即引爆另一波校長遴選風波。

2003年12月29日，依據教育部台高(二)字第0920123551號函，董事會(92)佛文董會字第063號函，按新版核定的「校長遴選辦法」，全校17個系(所)不論大小各推舉1人，就中普選出校長遴選委員10人，再由董事會勾選出5人。普選結果票數依序為周春堤教授(50多票)、馬森教授、許介麟教授、王家通教授(30多票)、藍吉富副教授、蔡明達助理教授、張培倫助理教授(20多票)、潘璠助理教授、朱春生副教授、吳宗杉助理教授(10多票)，董事會勾選了周春堤教授、藍吉富副教授、蔡明達、張培倫與潘璠助理教授，此舉亦引起了佛光師生不滿，認為違反校園學術倫理，而董事會可以預先過濾非我族類，明顯逾越大學法之規定。最後，佛光16名研究生乾脆戴上口罩到教育部抗議。2004年1月8日，佛光校長遴選委員，包括5名董事會篩選過的教師代表，1名董事會篩選過的職工代表，1名董事會挑的「社會公正人士」，及3名董事代表，終於遴選出代理校長趙麗雲、中央大學教授李誠及台灣師大教授趙寧等3人，並由董事會就中圈選出星雲的皈依弟子，法號普光的趙寧為校長(陳洛薇,中國時報:2004.01.09)。

撇開佛光的人事爭紛不論，純就法理上的探討而言，佛光校長遴選的過程中，已然違反憲法及大學法，較值得注意者，如下：

- 1.始自2000年5月27日佛光籌備會議，以迄2003年5月22日佛光91學年度第6次校務會議修正通過的「佛光人文社會學院組織規程」第6條，均載明「校長遴選辦法由董事會另訂，報請教育部核定後實施」，使董事會逾越了校務會議的職權，違反私立學校法第22條規定(最高法院80年度台上字第2807號判例參照)，觀之大學法第6條「大學遴選委員會之組織、運作方式及有關校長之任期、去職方式均由各大學組織規程

訂定之。」及同法第 11 條「校務會議審議…組織規程及各種重要章則」即明。

2.佛光學院龔鵬程校長既辭，校長一職出缺，是否得由董事會派趙麗雲代理，洵不無疑義。大學既享有憲法層次所保障大學自治(司法院第 380 號釋憲文)，大學法第 6 條復訂有校長遴選免於董事會干預之程序，且同法第 13 條亦有：「大學設校務會議，為校務最高決策會議，議決校務重大事項」等規範條文，自應認為大學(學院)校長出缺，首應依循該校「組織規程」所訂遴選辦法選出校長，否則，亦由經由校務會議議決，而不得由董會事自行派任為宜。

3.大學法第 6 條「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選 2 至 3 人」及「大學遴選委員會之組織、運作方式及有關校長之任期、去職方式均由各大學組織規程訂定之。」佛光董事會以自訂的校長遴選辦法，規定校長遴選委員產生程序，復從中挑選「代表」人選，實已違反大學法關於校長遴選委員自由產生的立法精神，復創設大學法所沒有的限制性條款，竟然也獲教育部核准備查，同意實施。

伍、結論

大學法第 1 條首揭，「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。」即大學的與時俱進，不斷的檢討革新，與國家社會的發展攸關，卓越大學的組織體制、管理模式、行政運作與評鑑系統，必須隨時勇於調整，鼓勵內在檢討的力量，不斷批判，以激發探討真理之動力，故必須確立大學自治，保證大學不被行政干預，以提供學術自由的空間(高強華,1997:23)，而為了維護實質的學術自由，教師的工作權必須受到保障，若不訴求嚴謹的法律程序保障，教師工作權

動輒受到威脅，則學術自由亦將無可能(但昭偉,1994:210)。再者，大學校園內各類專業並舉，所要求的是多元價值，懂得以協商容忍代替一言堂，其相互間必須尊重包容，以免於形成本位思考，大學容有行政業務，但行政目的在支援學術，自不得以行政凌駕學術，本末倒置，即此一觀點而言，大學不需要過度集中的權力，不需權力歸於一人的寡頭統治，學術自由乃得以實現。事實上，大學的終極目標，既在學術研究及培養人材，領導上沒有急迫性的事務，不僅不需要高密度的行政權，更且要防範濫權的官僚體制，以免斲喪大學的自由學風。易言之，大學並非國家政治控制的工具，亦非財團牟利的敲門磚，大學設立容有公私立之分，有專業學門領域之別，然而，大學是社會的公器，國家傳之於後的資產，大學院校既經設立招生，即屬國家社會所共有，此 1994 年大學法所立法的精神。

值此大學法修訂十年之際，教育部新修大學法草案，除了規範國立大學公法人化(第 2 章)，明示大學預算編列與財源(第 2 條)，在國立大學設置董事會(第 14 條)，明列董事會的職權，更希望強化大學校長的職權，除規範除校長仍為遴選外，學校的一切人事員額，當回歸大學校長的掌握。修訂中的大學法草案規定：「院、系所主管逕由校長派任」(第 33 條)，是校長除了掌握教務、學務、總務三長外，亦掌握了校內所有的學術主管，除此之外，修訂中的大學法規定：「大學除依教師法規定外，並得於教師聘約中，另訂解聘、停聘或不續聘之事由及程序」(第 44 條)，「校長或院長得向學校教師評審委員會提出有關教師聘任、停聘、解聘、不續聘與資遣之提案」(第 45 條)。亦即，舉凡行政主管、學術主管、教師聘任及解聘，大學校長莫不大權在握。而透過校務會議及行政會議，校長既得享有大學校內立法、行政權，透過提名申訴評議委員及程序操控，

亦享有準司法權，大學在採委員制時，校長即得剽掠權力，若大學回歸首長制，權力交到校長一人，大學戒嚴的嚴重程度，將更甚於 1994 年大學法修法前(許禎元,2004:203)。然則，誠如本文前述研究指出，私校有關校長遴選聘任、連任、罷免去職等，適法者少，違法者眾，若任令校長坐擁校園生殺大權，而校長復聽命於董事會，則所謂大學自治尙屬可能，學術自由精神亦不復見，此誠令人憂心忡忡。

參考書目

教育部

1998 大學院校組織規程彙編，台北：教育部高等教育司。

2002 高等教育法規選輯，台北：教育部。

教育部高教司

2001 「大學教育政策白皮書」，台北：教育部。

朱敬一

1997 「國內大學校長遴選方式及問題」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學佛光人文社會學院

2004 「佛光人文社會學院九十二學年度第二次校務會議記錄」，宜蘭，佛光人文社會學院。

會出版。

吳 庚

2001 行政法之理論與實用，台北：三民。

但昭偉

1994 「爲什麼學者要有學術自由」，歐陽教、黃政傑編，大學教育的理想，台北：師大書苑。

林世宗

1998 「落實憲法保障大學學術自由與自治權」，洪雅馨編，大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

林孝信

1997 「從學術領導看大學校長遴選」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學會出版。

周志宏

1989 學術自由與大學法，台北：蔚理法律。

2001 私人興學自由與私立學校法制之研究，台北：學林。

武光東

1997 「國立陽明大學校長遴選經驗談」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學會出版。

郎裕憲

1985 「對修訂大學的幾點建議」，黃重憲編，大學法與大學教育，台北：高山。

許禎元

2004 「大學院、系(所)主管產生方式與適法性探討」，師大政治論叢，第2期。

許籐繼

2001 學校組織權力重建，台北：五南。

葉紹國譯，Robert Birnbaum 原著

2003 「大學校長領導的兩難」，王九達等譯，21世紀美國高等教育－社會、政治、經濟的挑戰，台北：高等教育。

黃武雄

1991 「教授治校」，賀德芬編，大學之再生，台北：時報。

黃俊傑

1997 「當前大學教育的困境及其對應策略」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學會出版。

黃俊傑

1997 「大學校長遴選的理念與實務：從台灣經驗出發」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學會出版。

陳金貴

1998 我國大學教授治校問題之探討，行政院研究發展考核委員會編。

陳舜芬

1994 大學校長遴選，台北：師大書苑。

陳滌清

1991 「大學校長之任免及相關問題」，賀德芬編，大學之再生，台北：時報。

楊深坑主編

2003 各國教師組織與專業權發展，台北：高等教育。

黃崑巖

1997 「國內大學校長遴選之方式及問題」，黃俊傑編，大學理念與校長遴選，中華民國通識教育學會出版。

張鈿富

1999 「從彰師大校長遴選風波看校園民主」，張銀富編，校園民主與教授治校，台北：五南。

張雪梅

1999 「我國大學院校施行教授治校所衍生問題之探討」，張銀富編，校園民主與教授治校，台北：五南。

湯德宗

2001 行政程序法論，台北：元照。

賀德芬

1998 「學術自由與學術倫理間的疏離和依附」，洪雅馨編，大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

董保城

1990 大學運作與學術自由、大學自治之研究，教育部委託研究。

劉源俊

1998 「大學法未來修訂的大方向」，洪雅馨編，大學法研討會論文集，台北：東吳大學法學院。

龔鵬程

1996 「近代中國的宗教與高等教育」，亞洲宗教與高等教育國際學術會

議論文集，高雄佛光山。