

## 私立大學董事會與校務運作發展探討

翁福元

國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授

廖昌珺

國立彰化師範大學教育研究所博士生

臺中市東勢區東勢國民小學教師

### 一、前言

國家需要私立學校來彌補政府教育資源的不足，資源不能不給，但是給了又擔心私立學校從中營利謀弊，於是透過私立學校法來規範、管理與監督。然而，過多的防弊限制反而綁住了私立學校的發展自主性，也使私立學校在公私立學校的競爭中立基點不平等（吳壽山，2009）。

私立學校促使私人或團體之教育理念，得以學校制度之方式，對不特定多數人進行教育活動，具有公益性與自主性（杜正勝，2005）。私立學校法第一條即說明其目的係「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會。」因此，私立學校法一方面保障國民就學機會的公共性，也保護私人捐資興學的自主性。

私立大學校務運作與發展，除了與公立大學基本上雖無太多差異，私立大學董事會是校務運作發展的重要組織與成員，對於私立大學的校務運作與發展實有重大關聯。

私立大學董事會為私立大學重要組織與成員，不僅依法擬定學校重要的法規「捐助章程」，也直接掌握校長遴聘的人事權，及學校重要財務的

處置與發展。這些都是展現私人興學的自主性，主導發展興立學校的特色與目標。而校長為綜理校務的掌舵者，帶領學校教職員工共同發展校務，亦即校長應有治校之理念，同時是學校董事會興學目標實踐者的角色。

因此，私立大學董事會對於校務運作與發展，具有相當大的影響力。當私立大學董事會知人善用聘選校長，授權校長相當的權力，對校務適度的監督而減少過多的干預，私立大學校務發展良善，提供學生更多就學的選擇，如此方能達到私人興學公共性與自主性目的。本文分別就私立大學董事會法源與職責分析、董事會對校務運作的影響性的探討，最後提出對私立大學董事會在校務運作的建議。

### 二、私立大學董事會法源與職責分析

私立大學主要法源依據來自大學法（2011）與私立學校法（2014）。從私立學校法第一條提到「本法未規定者，依民法及其他有關法令規定。」私立大學依據不僅是遵從大學法與私立學校法，尚有不足之處以民法與相關法令有所依循。

私立大學的設立與申請，必須依教育部的學校財團法人捐助章程訂定準則，提出捐助章程的擬定。捐助章程是私立大學的組織與校務發展的起始與依歸，也規範了私立大學重要的組織董事會職責。因此，依據私立學校法及學校財團法人捐助章程訂定準則（2009）第 4 條董事會之職權，經整理含括下列事項：

#### （一）組織章程部分

捐助章程應載明事項：設立目的；事務所地址；辦學理念；捐助財產；創辦人之推舉；董事與監察人之資格、總額及任期，董事加推候選人與選聘、解聘及連任；董事長之推選與解職；董事會之職權、組織、開會次數、召集程序、會議主席之產生及決議方法董事會組織事項，應包括辦事人員之名額。

捐助章程之變更，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。私立學校法第 29 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。」又第 15 條：「學校法人董事會，置董事七人至二十一人，並置董事長一人，由董事推選之；董事長對外代表學校法人。」

#### （二）人事部分

董事與監察人每屆任期為四年，連選得連任。董事與監察人之選聘及解聘；董事長之推選及解職；校長之

選聘、監督、考核及解聘；校長職權應私立學校法、其他相關法令及契約賦予之職權，且董事會應在其他不違反私立學校法所定校長職權下，經董事會決議增列之職權；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。私立學校法第 24 條董事長、董事、監察人有下列情形之一者，當然解任：具有書面辭職文件，提經董事會議報告，並列入會議紀錄；利用職務上之機會犯罪，經判刑確定；董事連續三次無故不出席董事會議；董事長在一年內不召集董事會議。董事會得置辦事人員若干人，並得納入所設私立學校員額編制。

#### （三）財務部分

為有助增加學校財源之投資；為不動產之處分、設定負擔、購置或出租；經費之籌措及運用；學校法人及所設私立學校預算及決算之審核。學校法人設立基金之管理；所設私立學校基金管理之監督；財務行政之監督。

#### （四）董事會議

私立學校法第 31 條董事會議應依捐助章程規定召開之。有下列情形之一者，法人主管機關得依二人以上現任董事之申請或依職權，指定董事召開董事會議：一、董事會議連續兩學期未經召集。二、董事長未能推選產生，或董事長經選出後因故出缺，致不能召集董事會議。三、董事會議未能依章程規定召集，致學校法人運作產生問題。私立學校法第 32 條對於董事會之決議，應有董事總額過半數之

出席，以出席董事過半數之同意行之。但董事與董事長之選舉、改選、補選，校長之選聘或解聘，不動產之處分、設定負擔、購置或出租，學校停辦、解散或聲請破產之決定等重要事項之決議，應有董事總額三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數之同意行之。私立學校法第 33 條董事會議決議內容違反法令或捐助章程者，無效。

#### （五）監察人之職權

監察人之職權包括下列事項：財務之監察；財務帳冊、文件及財產資料之監察；決算報告之監察；學校法人解散清算期內財務報表及各項簿冊之審查；其他捐助章程規定事項之監察。

#### （六）其他

為學校附屬機構之設立；學校籌設、停辦、改制、合併、解散，或改辦理其他教育、文化或社會福利事業，或聲請破產之決定；財團法人變更登記資料之審核。

由上述所及，私立大學董事會職權，除了私立學校法、學校財團法人捐助章程訂定準則與民法的法源依據外，掌握學校重要的人事、財務與會議的自主權力，對於校務運作與發展具有相當大的影響。

### 三、私立大學董事會對校務運作的影響性

私立大學除了外有因少子化效應所席捲而來的招生壓力，內則有董事會組織的涉入決策，乃至於隨之衍生的與校長、三長之行政意向並行的「雙軌行政」現象，再加上系所運作所造成的資源分配、經費限制、行政參與、教學輔導等人際互動、空間擠壓與權力鬥爭的紛擾（陳成宏，2012）。

前教育部長杜正勝（2005）提到教育部處理私校紛爭內容，歸納違失類型有：1.董事會席次買賣，藉董事補選或改更換，以金錢或財物為交換條件或期約補償；現行私校上無可作為處罰之條文依據，而且查證上極為困難。2.董事會干預校務董事會藉由親信擔任學校副校長及總務、人事、會計職務以掌握校務；3.董事不當支薪，私校法規定董事為無給職，僅得支領出席費及交通費，但對支領之標準並無規定；4.土地購置，藉由土地購置過程中圖利特定關係人；5.營繕工程與設備採購，集中特定廠商及價格偏高圖利特定關係人；6.財物缺口，負載過高或向私人舉債；7.獎補助款挪用，獎補助款未依規定及計畫使用；8.違規收費，強制收取代辦費，或巧立名目收費，或收費帳務不清。因此，為了避免前述違失情形，教育部陸續制訂相關法規，如學校財團法人捐助章程訂定準則、學校財團法人設立辦法、學校財團法人董事長董事監察人支領報酬及費用標準、學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法、學校法人及所設私立學校內部控制制度實施

辦法、私立學校賸餘款投資及流用辦法、教育部委託會計師專案查核學校財團法人及所設私立專科以上學校財務行政作業原則。

教育部（2014）對於世新大學學生勞動權益行動小組、師生代表及高教工會等團體所提私立大學校院董事會運作建議：董事會依其捐助章程規定選聘專任董事（長）、監察人，協助董事會業務推展；並且聘任專任或兼任董事（長）、監察人之支出，應符合「學校財團法人董事長董事監察人支領報酬及費用標準」規定；如經查有侵占、挪用或未依規定借用學校之設校基金或其他財產者，教育部將扣減私校獎補助款，並依法限期命學校法人促其歸還，屆期末處理致學校法人損害者，則由學校法人全體董事負連帶責任補足之。私立學校的資金及不動產產權均登記於學校法人名下，且運作及監督事項，均應符合私立學校法規定，具公共性及自主性。私立學校法第 29 條規範董事會、董事長、董事及監察人應依法及捐助章程之規定行使監督學校職權，並應尊重校長校內行政職權，不得干涉學校行政事務。

由上述私立大學董事會對校務影響的實務情形，可以歸納如下：

### （一）人事部分

董事會成員除了創始人外，接下來的董事選聘與薪資，仍掌控於原董事會成員。雖校長由董事會遴聘，承辦教務、學生事務（訓導）、總務事務之主管人員，由校長依各級學校有關

規定遴聘之。但董事會或董事要求人事安排，校長是否會遵從進行，以免影響自己接下來的遴聘問題。

### （二）財務部分

董事會職權包括學校法人設立基金之管理與監督，也含括財務行政之監督。董事會本身即學校的財源籌措者，對於營繕工程、設備採購、土地購置等部分財務也扮演監督角色；如董事對於學校的工程、採購與不動產處置感興趣，自然容易形成偏好。

### （三）行政經營部分

大學法規定校務會議是校務的最高決策會議，但私立學校法亦規定校長須執行董事會的決議。依私立學校法（2014）第 41 條規定，校長依法令及學校章則綜理校務外，須執行學校法人董事會之決議，受其監督、考核，並於職務範圍內，對外代表學校。因此，董事會或董事可能僅於尊重校長的職權，但其決議仍對校長行政經營有相當大的影響。

由於私人興學強調的是公共性與自主性，若無法所及，不免令人有著私立大學在人事、財務與行政經營具有相當大的自主性；而私立大學董事會本身具有管理與監督的角色，只要不違法，主管機關亦是無法過多約束。因此，私立大學董事會對於私立大學校務運作發展具有相當大的影響力。



#### 四、對私立大學董事會在校務運作的建議

一個成功的學校需要功能強大的董事會成員和強大的首席執行長（即校長）；責任這些權力之間的明確分工既要保持平衡，也需具追求卓越，債務償付能力和優勢（Guernsey, 2003）。社會對私立學校的信賴不足。社會對於私立學校的負刻板印象，也成為私立學校在追求更大彈性自主時最大的形象阻礙（吳壽山，2009）。

以董事會的意義而言，教育部（無日期）的教育部重編國語辭典修訂本對於「董事會」的解釋是指由全體董事組成的議事組織，為公司、團體執行事務的必要機關。「董事」是指股份有限公司股東會中所推選之股東代表人；對外代表公司，對內執行業務。其他團體，如學校、慈善機關、財團法人等，也多設有董事，以代表團體執行事務。「董事長」是指主持董事會的首席代表，以公司業務為最高執行者。而私立大學與其他公司或團體組織最大不同之處，增列校長一職綜理校務，其職權來自私立學校法、其他相關法令及與私立大學董事會契約賦予之職權。因此，私立大學董事會雖不僅是議事組織，也需執行事務，相對董事長的職位與校長一職又不相同，但都是學校校務重要的領導者與執行者。

就法規所定，於 1974 年為增加國民就學機會，獎勵私人捐資興學，並謀私立學校之健全發展，特制定「私立學校法」，迄今（2015）已 41 年，

歷經 15 次修訂。其中私立學校法第十條於 2007 年全文修正（立法院，2007），提出多項法規改變，明訂捐助章程應載明事項，係為尊重捐助人意思；規定捐助章程訂定準則授權由教育部定之，以利捐助人訂定捐助章程時有所依循；增訂置監察人規定，強化捐助章程應記載內容；董事資格應由捐助章程規定；明定捐助章程應經法人主管機關核定及依民法相關規定辦理變更，以資明確。

綜上所述，針對私立大學董事會在校務運作發展，提供下列建議：

##### （一）人事部分

##### 1. 董事選任，兼顧專業人力

董事改選，考慮增加具校務發展專業能力的董事，提供更功能性的討論，增加校務事項的可行性及前瞻性。

##### 2. 董事會會議，重視家長與社區的參與

家長低度參與，不瞭解董事的功能與職責，也容易忽略學校需求與學生的最佳利益（Center for Education and Workforce, 2012）。在教育與民主之間，董事會是個相互依賴的關鍵機制，邀請家長與社區人事的參與，並成為學校與社區的聯繫者（Resnick & Bryant, 2008）。

##### （二）財務部分

##### 1. 善用監察人制度，提升對董事會的信賴感

董事會對財務的執行，為杜絕財務相關弊端，減少社會不良觀感產生，善用監察人監督制度，增加對董事會的信賴度。

## 2. 運用會計監督制度，提供財務透明化

配合會計監督制度，提供財務透明化的資訊，增加學生與家長對私立大學校務經營的信任。

### (三) 行政經營部分

#### 1. 確定興學目的，充分授權

重視權力層級授與，董事會制訂政策與規則，董事會賦予校長職權進行校務經營管理，校長交付特定的權責給予行政人員與教師（Darlow，2011）。

#### 2. 重視教學，發展人力資源

以人力資源開發為起點，重視教學、研究與服務。董事會必須了解其權力的影響，透過教師與學生的行為及表現的氛圍，注意到學校人力資源發展方向，例如大學學生畢業是否獲得就業技能，並能持續改善（Gemberling, Smith & Villani，2000）。

## 五、結語

私立大學校務發展得宜，學生受惠，招生自然不因少子化因素影響，學校的存續也不成問題；但如果遇到私立大學董事會或董事發生弊端時，

不僅影響校譽，對於私立大學的招生自然也受影響。為了私人興學，增加國民就學選擇機會，私立大學扮演重要的角色，尤其是現在高等教育就學率高的時代，私立大學佔有重要之席。

對於強調大學自主性的經營管理觀點，私立大學更有別於公立大學，諸如人事與財務部份。因此，私立大學除強調公共性與公益性，為讓興學者能發揮其興學的目的，私立學校法強調私立學校擁有自主性，私立大學最高決策組織董事會掌握了校務的人事、財務與行政經營的主導權。由於，部分私立學校董事會或董事傳出人事、財務與行政經營等相關弊端，主管與立法機關不得不就防弊措施而立法；如此，私立學校經營自然感到拘限許多，也減少一些無謂的弊端。

綜合本文所言及，提供下列幾項結論：

- (一) 興學目的與專業行政必需平衡，減少兩者之間的摩擦不利校務。
- (二) 董事會應善用人事與財務等權，發展出良善的校務運作與發展。
- (三) 應知監察人與會計制度的用意，在於提供校務正常發展的途徑。
- (四) 擴大私立大學董事會會議參與，提供學生家長知的訊息與瞭解。
- (五) 校務執行諸如工程與財務採購，提供開放與透明資訊減少弊端。

## 參考文獻

- 大學法（2011 年 01 月 26 日修訂）。全國法規資料庫，擷取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e5%a4%a7%e5%ad%b8%e6%b3%95&t=E1F1A1&TPage=1>
- 立法院（2007）。私立學校法條沿革。擷取自 [http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw?@34:1804289383:f:NO%3DE01721\\*%20OR%20NO%3DB01721\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw?@34:1804289383:f:NO%3DE01721*%20OR%20NO%3DB01721$10$$$NO-PD)
- 吳壽山（2009）。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，私立學校採公司化組織運作模式之可行性研究。計畫編號：RDEC-RES-098-013。
- 杜正勝（2005）。各級私立學校管理及師資培育之檢討。立法院第6屆第1會期教育及文化委員會。臺北市：教育部。
- 私立學校法（2014 年 06 月 18 日修訂）。全國法規資料庫，擷取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e7%a7%81%e7%ab%8b%e5%ad%b8%e6%a0%a1%e6%b3%95&t=E1F1A1&TPage=1>
- 張仁家與林虹妙（2005）。私立大專院校經營困難與因應策略。國立臺灣科技大學人文與社會學院學刊，1，1-15。臺北：國立臺灣科技大學。【ISBN 986-00-0973-2】
- 教育部（2014）。教育部重申私立學校董事會應依法運作並具公共性及自主性。教育部電子報，即時新聞。擷取自 [http://epaper.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=23566](http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=23566)
- 教育部（無日期）。教育部重編國語辭典修訂本。擷取自 <http://dict.revised.moe.edu.tw/index.html>
- 陳成宏（2012）。策略性順服：一所私立大學之「游擊隊治理」的個案研究。臺北市立教育大學學報，43（2），1-26。
- Center for Education and Workforce. (2012). *School Board Case Studies*. U.S. Chamber of Commerce National Chamber Foundation. Retrieved from <https://www.uschamberfoundation.org/sites/default/files/publication/edu/School%20Board%20Case%20Studies.pdf>
- Darlow, N. (2011). *Schools and the right to discipline: A guide for parents and caregivers*. New Zealand: Wellington Community Law Centre.
- Gemberling, K. W., Smith, C. W., & Villani, J. S. (2000). *The key work of school board guidebook*. Alexandria, Virginia: National School Boards Association. Retrieved from <http://www.schoolinfosystem.org/archives/NSBA-KeyworkGuidebook.pdf>

■ Guernsey, D. (2003). *The Function of Boards in Private Schools Parameters and Best Practices In Current School Board Literature*. Sacramento, CA: The National Association of Private Catholic and Independent Schools.

■ Resnick, M. A., & Bryant, A. L. (2008). School Boards and the Power of the Public, in J. I. Goodlad, R. Soder & B. MacDaniel (Eds.) *Education and the making of a democratic people* (pp: 161-180), CO: Paradigm Publishers.

