



大學教育 行政研究

陳櫻枝

壹、緒言

現在的大學，從它的歷史起源來說，是中古末期歐洲的產物，它的傳統極為深厚，它的精神極為獨特，它的制度亦極其根深蒂固。哈斯金(Charles Homer Haskins)在「大學的興起」(The Rise of Universities)一書中會謂這種一脈相傳的精神和制度實非任何政體所可匹比。但也因為如此，所以大學常被譏為一「象牙塔」(Ivory Tower)，在「象牙塔」內一方面孤芳自賞，自鳴清高，一方面脫離社會，閉門造車。惟自工業革命以來，社會變遷加速，尤其最近三十年來技術進步，經濟繁榮，政治更新，價值態度轉變以及連帶而來的許多社會問題等等，構成一股聲勢浩大，洶湧澎湃的浪潮，衝擊著大學的門牆，迫得大學不能不從「象牙塔」裡面走出來向社會挑戰；於是擴張它的功能，重建它的體制，大學教育革新乃如風起雲湧，接踵而至。試觀先進諸國的情況可知：英國是個拘守傳統的國家，然而一九六三年羅賓斯委員會之高等教育報告書(Higher Education Report)提出之改革建議卻大刀濶斧，一反傳統；法國一九六八年之高等教育指導法

案(Loi D'orientation l'enseignement Supérieur)推溯法國大學教育的根基；德國向以柏林大學睥睨遐邇，並為學者力加推崇，但近年來大學教育之改革措施與建議更動搖了柏林大學的體制，美國早在十九世紀大學教育改革即已開始，至今未已。凡此等改革均為恢宏大學教育的功能，適應時代社會的需要。

大學教育行政是便利大學教育實施，促進大學教育功能之手段，沒有行政的配合服務，則大學教育無由以推動，大學教育功能無以發揮，因此大學教育行政乃成為大學教育改革主要的一環，而為國內學者大眾所忽略。值此政府力倡革新聲中，本文擬就管見所及，剖析大學教育行政的基本原理，同時比較各國大學教育行政發展趨向，歸納大學教育行政的原則，藉供各界參考。

貳、大學教育行政的理論探討

「行政」(Administration)即辦理政事，為任何組織事業不可或缺的要害，旨在藉最經濟有效的方法促進該事業的活動，俾發揮預期的功能，達成既定的目的。行政涉及活動及歷程；就活動言，行政包括計劃、安排、預算、人事、建築、供應、服務和考核，就歷程言，則涉及領導(Leadership)、組織(Organization)、溝通(Communication)與協調(Coordination)等。各種事業的功能性質與歷史傳統不同，故其行政也因之有異。大學是以保存、傳遞、發展學術文化為務，大學之為自由社會已俱悠久歷史，故大學教育行政與一般經濟企業行政固然有異，與政治管理(Governmental Administration)亦截然不同，即與一般教育行政亦難雜然一談。日本名教育行政學者安藤堯雄曾加申述；大學教育行政性質特殊，不僅屬教育行政，抑且屬學術行政與文化行政。大學教育行政何以屬於一般教育行政？因為大學教育是各級各類教育之一，益且大學教育主要功能也是教學，以培養廣博的學識，陶冶公民品格，統整社會之化，與一般教育殊少差異；以訓練學生專門的職業技能，與職業教育亦難作一徹然的劃分；所以大學教育行政亦不出一般教育行政的範疇，也就是說，大學教育行政即為國家政府對於大學教

育負起一種計劃、執行、考核或大學當局接受政府的指揮督導以辦理教育，以實施既定的教育方策，達成既定的教育目的。何以大學教育行政抑且屬於學術行政？因為大學教育具有學術研究功能，重在批判舊知、發明新知，追求真理並培養研究人才並具有傳統專門知識的功能，與一般教育有顯然的差異，如果把大學教育完全歸於一般教育行政管理之下，接受議會的表決，接受外行人員(學術社會以外的行政人員)的指使，必定挫折，大學教育的此等功能，歷史上史蹟亦可為鑑，毋庸贅言。所以大學教育行政，就此以觀，應隸屬於另一種性質的行政，即安藤氏所謂的「學術行政」。學術行政是一種促進或協調各種學術研究的活動，進而鼓勵學術，提供必要的研究補助，並保持研究成果的一種工作而已，比一般行政工作較為消極、放任、自由、與獨立。大學教育行政何以又屬於文化行政？因為現代大學教育除具有教學、研究功能以外，尚有社會服務功能，以提高社會文化、改善社區環境，與一般文化活動、率無大異。文化行政具有學術行政的性質，它主要的功能在於促進及調整現有的文化活動。綜合前述，大學教育行政實兼具一般「教育行政」、「學術行政」與「文化行政」的性質與內涵。因此它的主要歷程與工作重點乃在於「領導」與「自主」、「組織」與「運用」。茲分述於後：

第一、自主與領導：「大學」(University)，本係學者的「組合」(Corporation)，這種組合完全是自由的，是出於學者的自由意志，而非其他勢力的安排，學者為切磋學問，互相批評，以促進學術的進步而組成的一個團體。復值大學始創之時，宗教勢力囂張，政治勢力萎縮，大學縱橫其間，不為地域所限，不為國籍所拘，故大學享有充分的「自主」，國家毫不加以干涉，因此這個自主的團體常由團體內部的人來輪流領導。這種自主權與領導方式，成為大學的一貫道統，為人民所津津樂道與樂意維護。惟自民族國家勃興，政治權力伸張，國土之內各種活動與事業全由政府管理與控制，教育成為國家的事業，大學教育自亦不能例外。在這種情況下，大學欲維持絕對的自主權，完全不受外界的左右與影響，勢所不能，因為大學教育既亦屬國家的事業，大學教育自亦不能例外。在這

種情況下，大學欲維持其主權當為國家所有，經費亦由國家或社會支持，如何計劃，如何實施，如何考核，國家當要以某一種方式加以過問。問題在於國家所以以大學教育為國家的事業，或予以支持，或予以補助，或予以辦理，旨在使大學發揮它應有的功能，尤其是從事學術研究，發明新知，發現真理，以拓廣知識領域，促進學術進步，裨益於國計民生；否則大學教育喪失其功能，淪為一般教育或更等而下之，必有違國家興辦大學或補助大學初旨。而學術研究如何計劃，如何執行，如何檢討改進，只有「學術社會」中人才能確實瞭解，設若由外在勢力加以限制與影響，常難見其效果。所以如何使大學生在國家的監督下仍獲得其應有自主權，得到合理有效的領導，以遂行其應盡的職能，則為主要的課題，亦為大學教育革新的主要根據。

第二、行政組織與運用：往昔大學教育尚未發達，大學成員有限，大學教育功能單純，如何組織如何運用冀求內部成員的協調與溝通並非主要問題；現在大學內部成員甚多，功能繁複，務須專門講求，方能提高效率，所以特重權責的分配與作用。一方面必須適當分配權責，使職有所司，精密分工，分層負責，一方面求能保持統整，事權專一，互助合作。尤以大學教育為專門學術教育，內部分「院」立「系」設「所」，「院」、「系」、「所」等外圍組織與行政中樞組織之權責分配與組織運用。應加限定，既不宜過分集權，阻抑「院」、「系」、「所」的發展，無法應付日益擴張的大學教育功能。此外大學由教授、學生、職員等分子構成，如何溝通連繫，共同體認大學教育的目的與功能，同心協力，促進大學教育的發展，亦為大學教育行政的重點所在與革新的根本焦點。

參、各國大學教育行政發展動向

一、德國

德國境內早在十四世紀已有大學的創建，但教育成為國家事業以後，德國的第一所大學應算是柏林大學。柏林大學不僅是德國大學的根基，亦為德國大學的楷模與精神重鎮，因為柏林大學是在菲希特、什萊爾馬哈爾與洪保爾

特第三位哲學家的構劃下建立的。他們對於大學教育功能與精神有深切的體會，本來辦柏林大學之初衷雖然是宏揚國家主義，為培養德國的學術人才，以瀚雪耶拿一戰的恥辱，但是他們仍賦予大學極大的自主權。時至今日德國大學仍維持這個作法。德國大學均系國家機構，可謂均屬邦立的，其經費悉由邦（Land）政府維持，大學教授屬國家公務員，經邦政府核可任用，但政府授特權予大學，俾便大學充分發揮它的功能。所以大學雖與一般教育機構一樣為國家設置，經費一樣由政府支持，教授一樣由政府任用，但政府從不干涉大學的教育行政，大學教育行政之接受政府監督者僅限於預算的指示與公務員法的執行而已，至于大學內部結構、研究、課程、教學、招生與學位頒授均不加過問。這種合理的關係，在大學革新聲中未有絲毫改變，自有其道理。

二、法國

法國境內很早就有大學，巴黎大學即是最早成立的有名大學之一，以研究神學著名，一直到拿破崙時代保有中古時代大學的遺風。拿破崙以法蘭西精神建立了政治體制，也建立教育行政體制；這何教育行政體制至一九六八年「高等教育指導法案」公佈之前未有重大變動。大學區總長即為大學校長，代表中央政府執行關於公、私教育的一切法令及部令，辦理大學區教育行政與大學行政。大學內部設「大學審議會」（Conseil de l'université），為大學的審議機關，大學校長為該會主席。這種體制，固可使政教合一，學術與行政互相配合，但學術機關完全受行政力量的支配與控制，抑且大學區總長與大學校長不再由一人擔任，大學區總長仍稱為Rector，大學校長另稱為President。大學校長不再由政府任命，而改由「大學審議會」推選，任期五年，實為維護大學教育行政自主，增進行政效率之一大新獻。

三、美國

美國聯邦政府對於大學教育沒有若何權力，大學教育的權限屬於邦。私立大學的設置應得邦政府的許可，州立大學或為獨立法人，或為法人，邦政府或邦議會施與或多

或少的約束。一般大學教育行政之最高權力機構為「董事會」（Board of Trustees, Governors, Rectors or Regents），董事會由董事構成，多屬企業界及其他各界社會名流。董事產生方式因各校性質而異，私立大學之董事多屬對學校有資助關係者；州立大學之董事有民選者，有由州長委派者，亦由州議會依州長之推薦選任者。董事會權力至大，舉凡人事權、財政權及其他決策權均屬「董事會」所有。校長為大學行政主管，為董事會主席，總攬校務管理；惟校長權利純係由「董事會」所授予。可見美國大學教育行政主權歸於董事會。

至於美國大學內部行政的組織，通常按規模大小分設若干部門分擔校務，規模較小的大學分為四個部門：(1)教務部門（Academic Affairs）；(2)輔導部門（Student Services）；(3)總務部門（Business Affairs）；(4)發展暨聯絡部門（Development and Public Relations）。大規模學校則細分更多部門，常為：(1)財務門（Finance）；(2)發展部門（Development）(3)總務部門（Business）；(4)大學關係部門（University Relations）(5)大學管理部門（University Administration）；(6)教務部門（Academic Affairs）；(7)輔導部門（Student Affairs）；(8)大學計劃部門（University Planning）等。在這方面的發展主要在於根據需要增多與分化部門，請由專門人員分司職責，並增設副校長助理校務；且運用現代工學技術以利校務的處理。此外，部分學校則在學生的要求下准許學生參與校政。

肆、大學教育行政的原則（結論）

- 綜觀上述理論探討與實際比較的結果，現代大學教育行政的原則可歸納如左：
- 一、大學教育行政自主為國家所授予，以發揮大學教育功能為度。
 - 二、大學教育行政須運用制度化組織化的行政管理方式。
 - 三、大學教育行政需有健全的行政中樞組織。
 - 四、大學教育行政應嚴密功能性單位的組織並合理賦予權責。
 - 五、大學教育行政應民主化。

附註：

日本安藤雄著，余書麟譯：教育行政學，台北，師大出版組，五四年五月。

主要參考資料：

- (1)「我國大學教育革新途徑」。
- (2)Anderson, J.S. Basis for Policies, Harper and Row, 1960.
- (3)Administration, N.Y.: Mc Graw-Hill 1970.
- (4)Niblett, W.R. Antonomy in Higher Education, in University Quarterly, Vol.22, No. 3, June 1968.
- (5)Hakey, A.H. The Universities and the State, in University Quarterly Vol. 23 No. 2, Sep. 1969.