

# 大學校長遴選制度評析

林明鏞

國立臺灣大學法律學院特聘教授

## 一、前言：大學自治與校長遴選

「大學自治」乙詞並未出現在我國憲法明文規定；相反的，我國憲法第 11 條僅僅規定：「人民有講學之自由。」此外，在憲法基本國策第 162 條又再揭櫫規定：「全國公私立之教育文化機關，依『法律』受國家之監督。」因此，依照憲法第 162 條之授權，立法院乃制定「大學法」，由教育部依法監督國內公私立大學，包含非隸屬於教育部下之國防大學與警察大學（大學法第 2 條、第 3 條）。此種「監督」權限如何能與「大學自治」兩者，保持適當的平衡關係？一直是臺灣教育法學者長期關心與討論之爭訟議題，因為目前教育部之監督權限過大、過強與過細，造成「大學自治」事實上乃名存實亡，公私立大學從招生到畢業必須符合學分要件，從申請設立大學到大學退場機制，全部受到教育部之高密度監督，甚至於備受矚目的臺灣大學校長管中閔聘任案，都有諸多教育部過度監督的證據與討論<sup>1</sup>。基於「大學自治」乃是全球主要自由國家大學追尋的終極目標，藉以保障大學內教學、研究與學習自由的空間，所以我們必須先澄清下列問題：大學自治的範疇，依據我國憲法第 11 條規定之「講學自由」，到底有沒有包含大學人事聘用權限？若屬肯定，則大學法第 9 條規定<sup>2</sup>是否有違憲之虞？即有深入分析之必要。

我國憲法雖無學術自由與大學自治之明文，惟我國司法院大法官於 1995 年司法院釋字第 380 號解釋中，針對教育部於大學法施行細則規定畢業條件之共同必修科目違憲案，於主文中重申：「憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。...其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。」此一解釋公布後，30 年來大學自治與學術自由不僅成為憲法位階之制度性保障，而且將大學自治的範疇明文宣示包含下列事項：(1)研究自由；(2)教學自由；(3)學習自由；(4)其他與教學研究直接相關之重要事項。

至於大學人事聘用或大學校長之遴選，是否屬於大學與教學研究直接相關事項？國內法學界眾說紛紜、莫衷一是，因此，憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決理由中，增補一段重要之範疇界定，認為：「憲法第 11 條關於講學自由之規

<sup>1</sup> 有關大學自治之範疇及臺大校長管中閔聘任案之深入討論，併得參閱：林明鏞（2020）。大學自治與自治監督的平衡：以臺大校長遴選案論立法論之重要性。東吳法律學報，31(4)，69-99。

<sup>2</sup> 大學法第 9 條規定：「(I) 新任公立大學校長之產生...由學校組成校長遴選委員會，經公開徵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。(III 後段) 私立大學校長由董事會組織校長遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。」

定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍，大學對研究、教學與學習之事項，包括大學內部組織、教師聘任及資格評量，享有自治權<sup>3</sup>，從而大學自治的範疇亦應包含大學組織與人事自治權在內，可謂一槌定音。因此，大學校長之遴聘（選）制度，亦應屬於大學人事自治權之領域，在制度性保障<sup>4</sup>的效力下，一方面立法者之監督性法律不得危害到大學自治精神，另一方面教育行政權行使個案之監督權限時，亦不得逾越比例原則（憲法第 23 條），蓋憲法乃是立法形成的界線，也是依法行政的最高指導價值<sup>5</sup>。

基於上述憲法文義之解釋，我們可以循序檢討下述大學校長遴選（聘）制度，是否屬於立法及行政「不適當」的監督，而有違憲之虞。

## 二、現行臺灣公私立大學校長遴選制度之問題

我國現行公私立大學校長遴選制度，主要係依據大學法第 9 條及第 10 條規定，並且於第 9 條第 3 項中段授權教育部發布「國立大學校長遴選委員會組成及運作辦法」（2019 年 8 月 1 日最後修正）。為執行大學法第 10 條規定，則發布有「教育部公立大學校長遴選小組設置及作業要點」（屬職權命令，2019 年 11 月 4 日最後修正）。此二個行政命令，雖屬具體化大學校長遴選制度，並宣稱僅是「框架性」規定，各大學仍得自訂其遴選委員會組成及運作要點，例如：國立臺灣大學即發布「國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點」<sup>6</sup>，惟此二框架性規定，鉅細靡遺、十分詳細，除影響各大學「自頒」之運作要點外，而且更具有統一全國大學校長遴選制度的作用，故不宜小覷之。

### （一）校長遴選人之資格要件

校長遴選人資格要件之寬鬆，影響各大學選才之範圍限制。如果法令對大學校長之積極資格或消極資格加以明定，則校長候選人之範圍即有所限制；反之，則大學即享有海選校長之廣闊空間。依據「教育人員任用條例」第 10 條及第 31 條規定，大學校長除應具有特定積極資格外（例如：中研院院士、教授或曾擔任主管職務三年以上），亦有列舉不得擔任校長之消極任用資格（例如：行為違反

<sup>3</sup> 憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決，作成於 2022 年 7 月 29 日，該段文字見諸判決理由編碼 12。

<sup>4</sup> 制度性保障為德國學者 Carl Schmitt 所創，意指：在憲法規範下，對某些特定範疇的制度，應受到憲法特別保護，立法者不得任意將之廢除，例如：地方自治、大學自治或婚姻制度，參見李建良（2003）。基本權利的理念變遷與功能體系。憲政時代，29(2)，189。

<sup>5</sup> 併得參見 2003 年司法院大法官釋字第 563 號解釋文認為：「立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適當之限制。」為相同之見解。

<sup>6</sup> 依臺大此要點第 1 條規定，其依據乃臺灣大學組織規程第 8 條第 2 項規定，並非大學法或大學法下之二個行政命令，該要點於 2015 年 1 月 16 日最後一次修正。

相關法令，經有關機關查證屬實者）。從大學自治保障大學自行聘用校長的人事決定權，教育人員任用條例似不宜規定大學校長之積極資格，頂多只能明文列舉校長之消極資格，因為大學校長乃是聘任而非任用，更何況司法院大法官解釋認為法律只能在大學自治範疇內為適當監督，而非從候選人資格中嚴格要求積極要件，致可能措施優秀人才之篩選機會。因此，如果修正教育人員任用條例之相關規定，而且刪除大學法第 9 條有關大學校長應由教育部聘任之規定，改由各大學遴選委員會直接聘用校長，即可大幅鬆綁目前候選人範圍過狹、缺失彈性空間之問題。對於此種更動建議或許有人會質疑：校長候選人浮濫問題。其實在遴選委員會組成及運作辦法第 3 條、第 9 條第 1 款即明文賦予遴選委員會得審核候選人資格，並應以無記名投票方式作成逐案決議，透過遴委會 15 到 21 人的集體智慧，決定候選人是否適格。如此是否會劣於教育人員任用條例的僵化條款？似得再行思索。

此外，大學校長候選人如何產生？是否一律須經由他人推薦？抑或得自我推薦產生？雖屬技術性事項，但是會影響候選人之來源，依遴委會組織及運作辦法第 3 條第 1 款之規定：決定候選人之產生方式，由各校遴委會自主決定，此一規定，從尊重大學自治精神固然應予以贊同，惟此乃當然之理，其實無庸再行贅言。依臺大之遴委會組織及運作要件第 12 條規定，僅容許由外界推薦校長候選人，並無自薦機制，此乃臺大遴委會自行決定之方式。從大學自治精神而論，此作法雖不圓滿，但仍應予以尊重。

## （二）遴選委員會之組成人員

依據大學法第 9 條第 2 項規定及教育部之遴委會組織及運作辦法第 2 條規定，各公立大學應於校長屆滿前 10 個月，組成 15 到 21 人（應為單數）的遴委會，其組成人員應分成三類人員：(1)學校代表：佔全體委員 2/5；(2)校友及社會公正人士：佔全體委員 2/5；(3)教育部遴派代表：佔全體委員 1/5。

此種固定之比例組成之遴委會，是否過度干預大學自治之空間？是否應由各大學自訂之遴委會組織及運作要點自行決定其組成人員？似有深究之必要。按教育部得遴派總數 1/5 的成員進入遴委會，其正當性基礎何在？亦應視公立或私立大學而有所不同。蓋公立大學之經費預算，絕大部分係由教育部予以挹注；而私立大學則有補助款之協助，此種「支付預算」及「獎補助款」是否構成正當干預校長遴選之適當理由？似有疑義。因為公立大學並非「行政機關」，而「私立大學」並非「特許行業」而是「財團法人」，因此，大學經費均由國會同意編列，教育部喧賓奪主，竟有 1/5 的人選決定保障，並不適當。除非各大學遴委會主動邀請教育部派員參加，否則從尊重大學自己決定的理由，教育部不宜事前介入遴委會之成員，而有「球員兼裁判」之不公正嫌疑，因為依現行大學法第 9 條第 1

項、第 3 項後段規定，針對遴選結果，教育部有核准與否最終裁決權限。因此，事前便遴派 1/5 代表，即有既是裁判，又是直接參與球員的矛盾現象。準此以言，遴委會之成員似宜在大學自治的前提下，由遴委會以及各大學自行決定成員來源及比例，相對的，教育行政主管機關不宜過早介入，成為當然遴選會委員，直接參與校長選舉（而非事後單純監督者），致有不當干預校長遴選之重大嫌疑。

### （三）階段性之遴選程序

1994 年大學法修改後，大學校長由官派改成兩階段制，由於兩階段（大學+教育部）程序疊床架屋，缺乏效能及自治精神，於 2005 年從善如流，修改大學校長遴選成為由大學遴委會決定之一階段程序，惟最後大學遴選結果，仍須報請教育部聘任，所以本質上並非「一階段程序」，而係單純化之類「二階段程序」，因為大學遴選委員會所報請教育部聘任之校長候選人，教育部得以程序違法或候選人資格不符而不予聘任，臺大 2018 年管中閔校長遴選案，即是個典型例子<sup>7</sup>。

由於大學法對遴選程序並未明文適（準）用行政程序法之程序規定，所以在遴委會組織及運作辦法及遴選小組設置及作業要點中，重複立法並規定許多與行政程序法相同內容之條文，諸如：迴避與候選人之揭露義務（第 6 條）、法律效果（第 8 條）、處理程序期間（第 4 條）、爭議處理（第 11 條）等規定，而迴避規定中，又明顯闕漏行政程序法第 33 條之自行申請迴避與令其迴避制度（顯有偏頗之虞時），致程序正義無法彰顯。此外，各候選人與遴選委員兼之程序外接觸難以禁絕（行政程序法第 47 條），因法無明文，又未適用行政程序法之相關禁止程序外接觸禁止原則，致有請託拜票情事，罄竹難書。將大學校長遴選變成政治人物選舉般，似非大學自治所預期校長選舉化之副作用。

釜底抽薪之計，為完備化遴選程序之公開公正，似宜明文適用行政程序法之相關規定，尤其是迴避及程序外接觸禁止原則，除非大學校長遴選有特殊必要需求，例如：候選人是否應負擔費用（行政程序法第 52 條）？資訊公開範圍加以擴大（行政程序法第 46 條）？或授權遴委會有行政調查權（行政程序法第 36 條至第 43 條），否則直接適用行政程序法即可解決大部分之法律爭議問題。

最後，另須面對遴委會決議推薦之校長候選人，是否應報請教育部聘任之程序規定。是否因為尊重大學自治精神，將之刪除，僅保留有利害關係人（例如：其他落選之後選人）得向法院提起「遴選無效之訴」機制即可，蓋世界民主國家均無大學校長應報請教育部聘任之程序規定，立法者及行政權不宜介入此種「制

<sup>7</sup> 有關臺大校長管中閔案之教育部不予聘任案始末，併得參閱：楊渡、管中閔（2023）。大學的脊梁：臺大校長遴選事件與管中閔心情記事。時報出版。

度性保障」之重要內容，似為極為明白之道理。

### 三、結語：理性（合理）的制度建議

綜上所述，理性的大學校長遴選制度，基於「大學自治」及「制度性保障」之憲法精神，我國大學法似宜改弦更張，作如下之合理修改，才能杜絕政治力潛入法律之中<sup>8</sup>：

1. 大學校長遴選制度應區別公私立大學作不同規範。公立大學應適用行政程序法之程序規定。
2. 大學校長遴選委員會應負最大責任與權利責，其成員組成、候選人資格，均由其大學或遴委會自行決定。
3. 遴選程序排除報請教育部聘任規定，由大學或遴委會直接聘任校長，始符合大學人事自主精神。
4. 遴選程序所致紛爭，應由獨立之司法機關（即行政法院）為審判，容許其他候選人得於一定期間內提起「遴選無效之訴」，以有效杜絕爭議。

### 參考文獻

- 林明鏘（2020）。大學自治與自治監督的平衡：以臺大校長遴選案論立法論之重要性。《東吳法律學報》，31(4)，69-99。
- 李建良（2003）。基本權利的理念變遷與功能體系。《憲政時代》，29(2)，175-209。
- 楊渡、管中閔（2023）。《大學的脊梁：臺大校長遴選事件與管中閔心情記事》。時報出版。
- 張昌輝譯（2023）。《法律政策：一種法律理論框架》（Mauro Zomboni原著，2007年出版）。大陸：知識產權出版社。



<sup>8</sup> 有關政治潛入法律是 1996 年美國聯邦最高法院法官 Antonin Scalia 於 Virginia 洲違反美國憲法增修條文案中不同意見書所用的措辭，併得參見：張昌輝譯（2023）。《法律政策：一種法律理論框架》（Mauro Zomboni 原著，2007 年出版）。大陸：知識產權出版社。