

## 大學自治與大學校長遴選制度之省思

李松

國立臺南大學教育學系教育經營與管理博士生

### 一、前言

自從德國開創學術自由的先河以來，大學自治已有 200 多年的歷史。時至今日，學術自由、大學自治的理念與做法已為世界各國所公認，並為人類理性免受權力壓制以及知識的創造做出了不朽的貢獻。然而，在法制領域，相關制度仍不盡完善；在實務領域，大學自治亦紛爭不斷，主要表現在大學涉嫌侵害教師或學生權利，大學校長遴選適法性疑慮等等。近年來，又以 2018 年初發生的國立臺灣大學校長遴選案最為典型。

該案經過如下：國立臺灣大學校長遴選委員會于 2018 年 1 月 5 日選出管中閔為校長。臺大於 1 月 10 日報請教育部予以聘任。因管中閔被校內外人士質疑論文抄襲違反學術倫理、擔任臺哥大獨董身份未揭露、違法赴中兼職兼課，1 月間教育部曾 3 次去函要求臺大說明疑義。對於論文抄襲的質疑，臺大聲明該論文非屬本校送審教師資格規定及學術倫理案件之處理對象，決定不立案審查。1 月 27 日教育部再次去函要求臺大遴委會厘清疑義。1 月 31 日臺大遴委會經討論認為管中閔未違反學術倫理，未揭露獨董身份不影響高票當選結果，最終決議管中閔當選臺大校長無疑義，決議結果隨後以公文形式發往教育部。教育部為了調查核實管中閔涉嫌違法赴中兼職兼課的案子，未於計畫之 2 月 1 日予以發聘。3 月管中閔開始於「臉書」給教育部下聘任之最後通牒。3 月 12 日臺大召開臨時校務會議厘清管中閔出境未違反校規，擔任廈門大學客座教授只是榮譽頭銜，只有短期講學，未授課未領薪。之後，臺大校友委託律師于 3 月 22 日向臺北地檢署控告管中閔未揭露獨董身份涉嫌偽造文書，控告臺大代理校長、遴委會召集人、人事處主任放任管中閔違法兼職的行為涉犯圖利罪。3 月 24 日，臺大召開臨時校務會議對校內五項討論案予以擱置，並請教育部依法行政。4 月 1 日管中閔再於「臉書」聲明教育部已超過 3 月 18 日聘任的法定期限，教育部及相關人員應承擔法律責任。4 月 10 日，教育提出成立跨部會專案小組調查管中閔赴中兼職兼課案。4 月 11 日，國民黨通過 7 個立法委員會要求潘文忠說明教育部的業務，計畫通過「卡潘」來反制「卡管」。4 月 12 日，「臺大自主行動聯盟」向臺北地檢署提告教育部長瀆職。4 月 13 日，教育部長潘文忠因不堪內外壓力提請辭職。第二日行政院長賴清德獲准。4 月 27 日（週五）晚，教育部聲明駁回臺大遴委會決定，所提四項理由如下：遴委會委員與被推薦人存在經濟法律重大利益未回避之司法疑慮；臺大對被推薦人偏頗，造成不公平競爭；學術倫理基本誠信未被彰顯；遴委會未遵守各階段遴選基本原則。5 月 12 日，臺大臨時校務會決議要求教育部應盡速發聘給管中閔，必要時校方將依法尋求行政救濟。教育部依舊不

認可臺大決議，重申臺大應促請遴委會重啟遴選程式，補正瑕疵。5月31日、6月4日、6月5日，臺大學生、臺大、管中閔先後向教育部提起訴願，教育部希望藉由司法裁決平息紛爭。

臺大校長遴選案不僅影射了當下社會大學自治之現狀，而且暴露了大學校長遴選制度所存在的問題。現有制度雖透過合法程序產生，但合法制度並不意味其完全符合正當性。為此，本文欲透過回顧大學自治與大學校長遴選制度，並結合案例分析，以揭示問題之所在，並提出改善之建議。

## 二、大學自治與大學校長遴選制度

### （一）大學自治之淵源

1809年，德國教育家洪堡（Wilhelm von Humboldt，1767-1835）在創立柏林大學時提出「寂寞與自由」的觀念，即大學教授雖須忍受做學問的寂寞但應享有高度自由。該觀念的原初目的在於提倡大學教授的講學與研究權利不宜因當道之不悅而受到限制。然而這種理念在當時未能實現。直到1849年，德國在《法蘭克福憲法》第152條中明確了「學術以及講學為自由」的規定。其後，1919年的《威瑪憲法》與1920年的《普魯士憲法》亦延續了該傳統並在此基礎上進行了修善。二次大戰後，德國《基本法》第5條第3項仍然沿用《威瑪憲法》「藝術、學問以及講學為自由」之規定。自《威瑪憲法》頒佈以來，學界均認為大學自治為憲法上有關學術自由的一種制度性保障。

德國有關學術自由、大學自治的理念與做法傳播到了世界各地。臺灣於1947年《憲法》第11條開始有了「講學自由」之規定。司法院大法官釋字第380號指出：

「憲法第十一條關於講學自由之規定，以保障學術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性之保障。為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度。」（司法院大法官，1995）

另外，《大學法》第一條第二項規定：「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。」（教育部，2015）從以上法源可以看出：臺灣的大學自治亦為保障學術自由之制度設計。

## （二）大學自治須受適法性監督

臺灣《憲法》第一百六十二條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」（中華民國國民大會，1947）司法院大法官釋字第 563 號指出：

「國家依憲法第一百六十二條對大學所為之監督，應以法律為之，並應符合大學自治之原則……教育主管機關對大學之運作亦僅屬於適法性監督之地位。」（司法院大法官，2003）

以上法源說明，大學雖具自治權，但仍須接受教育主管機關的適法性監督。與此同時，教育主管機關惟于適法監督範圍內行使權力，亦不得逾權干預大學自治。

## （三）大學校長遴選制度

《大學法》第九條規定：「新任公立大學校長之產生，應于現任校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程式遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。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。」（教育部，2015）

從遴選自主權來看，公立大學之當選校長無須教育部核准即得聘任，而私立大學之當選校長于聘任前需要經過教育部的核准。從遴選法定時限來看，公立大學校長遴選存在時限，當選校長應獲準及時上任，學校、遴委會與教育部均不得無故拖延，而私立大學卻無此保障。

此外，《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》第二條規定：「遴委會置委員十五人至二十一人，以單數組成，由學校就下列人員聘請擔任之：一、學校代表：由學校校務會議推選，占全體委員總額五分之二。二、校友代表及社會公正人士：依學校組織規程或其他相關規定產生，占全體委員總額五分之二。三、教育部遴派之代表：前二款以外之其餘委員。前項各款代表于推選（薦）或遴派時，應酌列候補委員。第一款學校代表應包含教師代表，其人數不得少於三分之二。遴委會任一性別委員應占委員總數三分之一以上。」（教育部，2012）

就以上規定的合理性而言，學校代表占比五分之二（教師占其中三分之二），有利於保護學術自由；校友與社會公正人士占比五分之二，有利於保障遴選的適法性；教育主管機關代表占比五分之一，有利於行使適法性監督權力，保障遴選的正當性；單一性別委員占比三分之一以上，有利於保障性別平等。

《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》第三條規定：「遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：一、決定候選人產生方式。二、決定遴選程式。三、審核候選人資格。四、選定校長人選由學校報教育部聘任。五、其他有關校長遴選之相關事項。」（教育部，2012）

從以上法源可看出，遴委會具獨立自主之地位，為完成任務，得決定遴選程式與候選人資格等事務。在臺大校長遴選案中，該辦法與臺大遴委會之遴選規則並未要求候選人揭露兼任獨董之職。依罪法定原則，法無明定不為罪，管中閔未揭露臺哥大獨董身份並無違法。依法不溯及既往原則，教育部亦不可另定規則與標準認定管中閔過往的行為違法。

《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》第六條規定：「遴委會委員為校長候選人者，當然喪失委員資格；有下列情形之一者，經遴委會確認後，解除其職務：一、因故無法參與遴選作業。二、與候選人有配偶、三親等內之血親或姻親或曾有此關係。三、有學位論文指導之師生關係。」（教育部，2012）

從以上法源可看出，遴委會委員僅具有兩項利益回避的義務，但不包括「副董與獨董之關係」。在臺大校長遴選案中，作為遴委會委員之一的蔡明興雖擔任臺哥大副董事長，與兼任該公司獨董之候選人管中閔存在同儕關係，但依據此法他亦無須進行利益回避。

### 三、結論與建議

#### （一）結論

綜上分析，本研究發現大學校長遴選制度存在如下問題：

第一，教育部之聘任權尚不明確

依《憲法》第一百六十二條與司法院大法官于釋字第 563 號規定，大學自治須接受教育主管機關的適法性監督。同時，教育主管機關惟于適法監督範圍內行使權力，亦不得逾權干預大學自治。大學校長遴選屬大學人事自治之重要內容，教育部亦可對此行使適法性監督。再依《大學法》第九條規定，新任公立大學當選校長由教育部聘任之，私立大學當選校長由董事會報請教育部核准聘任之。從字面上看，兩者差別在於「無核准」與「有核准」上，「無核准」自然比「有核准」要求寬鬆，「有核准」自然比「無核准」要求嚴格。從意義上看，教育部對私立大學校長之核准屬主動性適法監督，其意義在於不論遴選結果有無爭議，教育部均須核實後才予以聘任。由此可以推斷教育部對公立大學校長之聘任屬被動



性適法監督，其意義系如果遴選結果無校內外爭議，教育部則聘任之；如果遴選結果存校內外爭議，教育部得啟用適法性監督。當選人如被查獲違法，教育部自不得聘任。然而，《大學法》卻沒有將教育部之聘任權解釋清楚，以致社會上眾說紛紜，遴選案亂象叢生。臺大校長遴選案中，對於教育部駁回臺大遴委會決議，要求重啟遴選程式的聲明。有的人說：雖公立大學當選校長無須核准即聘任，但教育部亦有權不予聘任；另有人說：教育部不應幹預大學自主，須依此法履行聘任義務。孰是孰非？只因法未明確。

## 第二，重大利益回避之義務責任亦未明確

《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》第六條已有利益回避原則之規定，該條列舉了三種利益回避樣態，包括成為校長候選人、配偶及 3 親等親屬關係、學位論文指導關係。顯然，「副董與獨董關係」並未屬於利益回避規定之範疇。但是，教育部仍認為臺大校長遴選存在經濟法律重大利益未回避的司法疑慮。按常理來說，獨立董事的角色絕大部分是擔任上市公司的門神。如果候選人與公司實控人無特別信賴或者缺乏作為門神的政商關係，公司很難以重金聘請。而接受公司高報酬的獨董，沒有當此門神的準備，恐怕也不現實。因此，「副董與獨董關係」未屬利益回避情形不具說服力。有一些評論員認為如果作為遴選委員的臺哥大副董事長蔡明興需回避，那麼中研院院長是否也該回避？臺大前校長、副院長是否也該回避？無論是大學或中研院的行政職，大多身兼教授及研究員的身份，受領有限的行政加給，其上下級關係不存在大額金錢交易，利益關係相對淡薄，比較接近一般的人情關係。然而，上市公司的獨董經常需要介入公司巨額資產的決定。作為領取高額給付的獨董，不得不與公司背書利益與共。兩相比較，副董與獨董之間存在的利益關係較為巨大，如未回避則有可能影響到遴選結果的公正性。

依據法律明確性原則，教育部宜重新修訂《大學法》與《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》，明確相關主體的法律關係，系為保障大學校長遴選適法性之根本。

## (二) 建議

依據大學校長遴選制度所存在問題，本研究從理論與實務兩方面提出如下建議：

首先，大學自治為學術自由之制度性保障，大學校長遴選為大學人事自治之重要內容，大學校長遴選應遵循適法性原則，教育主管機關亦應在法律保留原則下行使適法性監督。在臺大校長遴選案中，雖然管中閔未揭露臺哥大之獨董身

份，蔡明興亦未因利益關係而回避，但其行為並未觸犯遴選之相關法律與規則。教育部以有經濟法律重大利益未回避之司法疑慮為由駁回臺大遴委會之遴選結果，違反了罪行法定與適用法律之原則。此外，臺大、臺大遴委會亦對教育部之三項質疑做出了合理回復，其行為亦未違法。教育部所提出的駁回理由亦未具體說明違法之事實及證據，其行為涉嫌侵犯大學自治權利。因此，教育部應盡速依法聘任管中閔為臺大校長。對於管中閔涉嫌違法的訴爭，教育部可以依據司法部門的裁決於後作出解聘處分。

其次，臺大校長遴選案暴露出大學校長遴選制度存在的缺陷。為避免重蹈覆轍，適時修法則勢在必行。針對教育部之聘任權尚不明確的問題，《大學法》應補充說明教育部在大學校長遴選中的適法性監督地位。針對來自校內外的爭議，教育部得採取適法性監督措施，作出是否聘任的決定。對於重大利益回避之義務責任未明確的問題，《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》應將具營利事業機構之董監事關係明列於有關利益回避的條文中。個人如若違反應當承擔去職及失信的責任，遴委會如若違反亦應承擔決議無效的責任。

### 參考文獻

- 中華民國國民大會（1947年1月1日）。中華民國憲法。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%86%B2%E6%B3%95>
- 司法院大法官（1995年5月26日）。釋字第380號。取自 [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=380](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=380)
- 司法院大法官（2003年7月25日）。釋字第563號。取自 [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=563](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=563)
- 李仁焱（2017）。教育法與教育人權。臺北市：元照出版有限公司。
- 教育部（2012年10月26日）。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%B5%84%E7%B9%94%E5%8F%8A%E9%81%8B%E4%BD%9C%E8%BE%A6%E6%B3%95>

- 教育部（2015年12月30日）。大學法。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%B3%95>

