

大學退場相關法制之遞嬗與介接—— 從幾項原則重要性議題之再商榷談起

李俊璋

全國教師工會總聯合會法務中心副執行長

一、前言

有關私立技專校院轉型與退場之形塑及政策轉向法律之遞嬗，這一年來部分論者著眼於教育部提出之《私立大學校院轉型及退場條例》草案（下稱：退場條例草案）及其近期秉權責修正之相關規定為論究，其中不乏以「少子女化」（Low birth rate）作為描述之先決問題，之於《私立學校法》乃至《憲法》等具原則重要性之內涵，則較顯少再被介接，使得其整體結構性問題被消解，甚而缺少社會性並使得相關法律之規範失其社會功能。

然則，姑且不論退場條例草案至教育部所提出之配套方案，是否切中核心地設法解決根本性問題，筆者以為，倘欲就當前及未來大學退場與轉型相關政策方針、辦學與監督，實至策略方案之擬定，除退場條例應有院級之跨部會處理小組及教職員工權益相關條款應更齊備外，私校法制有關「獎勵私人捐資興學立意為何」及「私校代表人與董事（會）關係與權責分立之再商榷」之描述，應有再被確立之必要，故不揣淺陋，說明如后：

二、獎勵私人捐資興學之立意與質變

回顧民國六十年代初期，為對應劇變之社會情勢及民生經濟之發展，國內從採取以農業為經濟基礎，工業化為努力目標之政策導向，至工商業逐漸主導經濟之成長，中級技術人才需求轉映於自教育之需求（廖安定，2001）。政府為獎勵私人捐資興學，遂於民國六十三年將國民政府時代所頒定之《私立學校規程》，透過法制化程序，完成《私立學校法》之訂定（立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 63）。其後，執於社會背景事實之改變，《私立學校法》前後業已經過十多次之修正，並逸脫其初始「公共性」（Publicity）及「自主性」（Autonomy）之立法原旨。

按民國六十三年十一月十六日公布之《私立學校法》(1974)第一條略以：「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，特制定本法。」，惟同條於八十六年六月十八日修正公布時將第一項「獎勵」二字修改為「鼓勵」（立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 86）。同條第一項復在九十七年一月十六日公布時，又修正為「鼓勵私人興學」，刪除「捐資」二字，查其修正事由略謂，為促進私立學校健全發展，

並建立私人興學自由及人民受教育權的制度性保障（立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 96）。

細繹前開沿革，私校之設置實乃政府資源有限，惟為增加國民就學機會之主要目的，遂由公機器提供相關稅捐優惠後，委託民間開辦及管理，其事物之本質仍屬公共財之性質，此一論理查《教育基本法》(1999)第七條第二項規定不證自明，再循前司法院行政部（66）台函民字第 03696 號亦認為，捐助人捐助財產成立財團，係為辦理公益事業，並非以自該財團獲得經濟上之利益為目的，對於財團法人即不得享有財產上之權利。

國家僅就一定範圍內以納稅人之稅捐挹注其辦學及經營，並基於《憲法》(1947)第十三章第五節以下等之規定為監督。直至八十年代，私立學校學生在大學校院佔有百分之五十四，在專科學校佔有百分之八十二，故私立學校本身之正常發展，為是時提升教育品質極重要之一環，《私立學校法》增加國民就學機會之主要目的，也因此被促進私立學校之健全發展，提高其公共性及自主性取代，並在政策取向上由獎賞勉勵走向精神上之正向支撐。

九十年代中後期立法者認為，人民有依教育目的興學之自由，不應限制只許捐資一種，並配合斯時《教育基本法》(1999)第七條等之規定，酌為文字修正，刪除「私人」二字。

然據司法院大法官第三百八十二號解釋理由書以觀，私立學校係依《私立學校法》經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，並於一定行為時，係屬法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，而相當機關之地位。故自憲法學角度以論，似與私人興學自由權之保障有所矛盾（吳雅筠，2006）。由於從八十年代起《私立學校法》之修正並未細究前開所涉相關疑義，衍生諸此爭議並導致公共性漸失，又學校經營者曲解原私立學校設置之目的，以投資之心態企盼盈餘回撥，更遑論中央教育主管機關為合於學校經營者及市場需求，在近年有關技專校院退場及轉型上，失衡地以誘因創造為由企圖為其解套，實不足採。

再者，中央教育主管機關時而以大學自治（University autonomy）及自主性為由退卻其監督責任，例如：臺灣苗栗地方法院 107 年度法字第 14 號民事裁定認為，某學校自 106 年起即因停招部分系所、要求學生轉學、欠薪等情事，中央教育主管機關實則以之為藉，輕忽怠惰未實質善盡篩選、徵求系爭案件所需相關專業人士之責。果如以此觀之，法院見解認為，私校依《私立學校法》等之規定，其校產本為公共財，各校選任之董監事本具有公共性及自主性之權能，且中央教育主管機關應依法為事後之監督，從而，本文認為徒善不足以為政，徒法不能以

自行，現行法制即業已針對董監事之公共性賦予明確之政策定位，倘屬執行端未能貫徹為之問題，縱退場條例草案再訂相關條款亦屬枉然。

三、私校代表人與董事（會）關係與權責分立之再商榷

散見現行《私立學校法》(2014)第二十九條第一項、同法第四十一條第三項、《大學法》(2015)第八條第一項前段、同法第十五條第一項、《私立學校法施行細則》(2014)第三十一條第二項等之規定，分別就學校法人、董事會、監察人、學校代表人及校務會議間之權責劃分與監督關係定有明文。

然宥於九十七年一月十六日公布之《私立學校法》(2008)第二十九條第一項相較於民國六十三年十一月十六日公布之《私立學校法》(1974)第三十一條第一項之規定，業已將董事長、董事、及董事會不得於本法所定之職權外，干預學校行政之文字，修正為應依《私立學校法》及各校捐助章程之規定行使職權，並應尊重學校代表人依本法、其他相關法令及契約賦予之職權（立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 96）。理論上係為確立經營權與學校行政權分離之原則，實則衍生董事會得依本條及《學校財團法人捐助章程訂定準則》等之規定，自訂或修正捐助章程則干預校務行政甚或涉入校務會議之權責事項，更戕害學校法人本所應具備之公共性。

復按臺灣高等法院臺中分院 105 年上字 000110 號民事判決見解認為，校務之決定、執行均由學校代表人為之，董事會對學校代表人校務之執行並無調查權，僅有監督、考核之權限，且其監督、考核權僅限於事後監督、考核，並限於一般性之監督、考核，不得涉入個案為調查、糾正，否則將架空學校代表人校務之裁決權，無法達大學自治之立法目的。然實際上董事會對於未能符應董事會決策意見之代表人，常以凌駕於校長遴選委員會之上，為一定行為或不行為，更致所聘任之學校代表人唯董事會之命是從，使《大學法》所欲追求之研究學術、培育人才、提升文化暨保障學術自由、大學自治精神業已蕩然無存。

四、結論與建議

基此，當前及未來大學退場相關政策方針擬定，各界之意見或許各有見地，然本文認為，問題之解決應先探求其先決問題，並就事物之本質為一體性之釐清，從而在處理技專校院退場及轉型之際，應先透過修正或確立民國六十三年訂定之《私立學校法》第一條所稱「獎勵私人捐資興學」背後立意厥為政府資源有限，惟為增加國民就學機會，獎勵私人捐獻資金興辦學校，性質上相當於機關透過法律規定，於特定範圍內將部分權限委託之行政行為，其既屬公共財不得以營利為目的，亦不宜對其所捐獻之資產等主張任何權利。

另外，如何透過法制化之過程，敦促中央教育主管機關，秉於《憲法》第一百六十二條之意旨，使其本於職權，強化對學校法人、董事會及學校代表間之權責劃分與外部監督關係之實踐至關重要，除有再滾動檢討經營權與學校行政權分離於執行面上所生扞格，係否危急其公共性及自主性之問題外，主管機關對學校所訂捐助章程及變更有核定權，即主管機關對學校陳報之事項，應加以審查，並作成決定，從而，倘是項捐助章程設若有違法或不當，更甚係牴觸「獎勵私人捐資興學」之立意時，主管機關則應有被正視其機關責任，反則，如僅為合於市場及經濟規模需求為退場及轉型，恐將製造出更多需要退場及轉型之私校，而無益於高等教育之發展。

參考文獻

- 廖安定（2001）。農業政策與農業法規。取自 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=3860>
- 立法院公報【院會紀錄】，第63卷第74期教育及文化、司法及法制委員會（民國63年10月4日）。
- 立法院公報【院會紀錄】，第86卷第20期教育及文化、司法及法制委員會（民國86年4月25日）。
- 立法院公報【院會紀錄】，第96卷第86期教育及文化、司法及法制委員會（民國96年12月18日）。
- 吳雅筠（2006）。論私人興學自由權—以大法官釋字第三八二號解釋之檢討為重心（未出版碩士論文）。國立政治大學，臺北市。

