

# 大學自治與國家監督

## ——國立臺灣大學校長遴選爭議之法理分析

陳 文 政\*\*

### 要 目

壹、前 言	(一) 國家監督原則之提出
貳、大學自治與國家監督之憲法規範架構	三、本文的綜合分析
一、大法官推導之大學自治規範	參、國立大學校長遴選定位之法理分析
(一) 確立大學自治制度性保障地位	一、從現行規範架構論校長遴選定位
(二) 逐步開展並充實大學自治內涵	(一) 憲法承認自主組織權為大學自治內涵
(三) 大學自治內涵之類型化與實益	(二) 《大學法》視校長遴選為內部組織要項
二、大法官詮釋之國家監督規範	二、從大學人事自治論校長遴選定位
(一) 國家監督圖像之描繪	

DOI : 10.3966/102398202019120159001

\* 本文初稿為作者2018年6月20日臺師大東亞系「東亞沙龍系列」專題演講內容，感謝潘朝陽、張崑將、藤井倫明、林賢參等教授參與討論並提供寶貴意見；撰寫過程中承蒙臺北市立大學莊旻達助理教授協助資料蒐集，特此致謝；對《政大法學評論》兩位匿名審查委員的肯定和具體建議，尤表謝忱，惟文責仍由作者自負。

\*\* 臺灣師範大學政治學研究所暨東亞系合聘教授，臺灣師範大學法學博士。

投稿日期：一〇七年八月九日；接受刊登日期：一〇八年三月三日

責任校對：蘇淑君

(一)人事自治是組織自主的自然推演	二、《行政程序法》相關迴避規範之分析
(二)學術觀點與歐洲實務經驗之肯認	(一)教育部公文的論證邏輯
(三)個別大法官經由不同意見書之闡發	(二)《行政程序法》之迴避規範
三、本文的綜合分析	(三)臺大校長遴選案之分析
肆、國立大學校長聘任權歸屬之法理分析	三、本文的綜合分析
一、實質選任權歸國立大學	(一)規則與基準論證模式
(一)國立大學校長遴選規範變遷之分析	(二)法規適用爭議之分析
(二)從公私立校長遴選規範區分之分析	(三)自我揭露爭議之分析
二、形式聘任權歸於教育部	(四)國家監督作為之分析
(一)教育部已參與校長遴選事前監督	陸、校長當選人違法疑義解決之法理分析
(二)教育部藉形式聘任進行事後監督	一、候選人違法疑義之解決途徑
三、本文的綜合分析	(一)檢舉機制
伍、臺大遴選委員會委員職務迴避之法理分析	(二)司法途徑
一、《大學法》校長遴選迴避規範之分析	二、當選人違法疑義之解決途徑
(一)遴選委員會迴避要件之分析	(一)司法途徑
(二)臺大校長遴選爭議案之分析	(二)解聘途徑
	三、本文的綜合分析
	柒、結語
	一、研究發現
	二、綜合反思
	(一)大學自治面向之反思
	(二)國家監督面向之反思
	(三)對審查人意見之回應

## 摘 要

二〇一八年臺大校長遴選事件衍生若干學術議題。主要爭點包括：國立大學校長遴選是否為大學自治範疇？國立大學校長聘任權究竟歸屬何人？校長候選人與遴選委員間之利益迴避應依何種規範？校長當選人之違法疑義應如何解決？本文首先從整全觀點將大法官有關大學自治與國家監督的解釋，歸納出憲法規範架構，據此分析前述各項爭點。

結果顯示，從現行規範架構可直接論證國立大學校長遴選應屬大學自治範疇；其次，校長實質選任權應歸國立大學所有，法律僅授權教育部藉聘任形式對校長遴選程序進行「事後監督」；再者，論者如採「規則論證」，則本案無迴避問題，惟教育部採「基準論證」從而認定本案有違行政正當程序；就校長當選人違法疑義言，司法途徑與臺大解聘途徑是正當解決管道。最後是研究發現與反思。

**關鍵詞：**大學自治、國家監督、國立大學、校長遴選、法理分析、大學法、行政程序法、規則論證、基準論證、法治

## 壹、前言

二〇一八年對大學自治而言，是具有標誌意義的一年。是年初，國立臺灣大學校長遴選委員會（下稱「遴委會」）依據《大學法》校長遴選相關規範及自訂辦法，於一月五日選出中央研究院院士、臺大財務金融學系特聘教授管○閔為校長當選人。一月九日，在臺大將遴選結果報請教育部聘任前夕，管○閔遭質疑其擔任台灣大哥大獨立董事與遴委會委員蔡○興（台灣大哥大副董事長）未利益迴避。其後，管○閔又陸續遭到學術倫理和曾赴中國大陸兼職兼課違反規定等質疑。

過程中，具有監督權的教育部曾去函請臺大就爭議問題開會議決，臺大則於三月二十四日召開臨時校務會議，惟所有相關議案皆決議「擱置」。五月四日，教育部則以「校長遴選委員會之組成及遴選程序難認與正當行政程序原則相符」為由，去函要求臺大「應迅即重啟遴選程序」<sup>1</sup>；對此，臺大則於五月十二日再度召開臨時校務會議，通過「請教育部儘速聘任，否則必要時依法提起救濟」之決議予以回應。簡言之，教育部要求臺大重啟校長遴選程序，臺大則認為教育部應該儘速聘任校長當選人。至此，本案似陷入僵局。不過，此非本文所擬探究之重點。

當爭執四起，本案的法理爭點也逐漸擴大。舉其犖犖大者，首先是有論者以大法官有關解釋為理據，強調教育部不應干涉大學自治；但另有論者則同樣根據大法官相關解釋，主張國家監督大學校長遴選有其必要性與合法性。問題在於，大學自治是大學的至上權能嗎？國家監督大學可以恣意專斷嗎？吾人可從大法官對大學自治與國家監督的歷年解釋，勾勒出分析架構嗎？此乃理解本案之首要

---

<sup>1</sup> 教育部107年5月4日臺教人○字第1070028618號函。

議題。其次，本案爭議過程中，支持臺大立場者堅信國立大學校長遴選屬於大學自治範疇；反對者則認為大學校長遴選非關大學自治。是以，第二個亟待釐清之問題是：國立大學校長遴選是否在大學自治之法理射程範圍？其法理上的適切定位為何？復次，本案爭議中，論者對現行《大學法》（第9條）規定「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……聘任之」的解讀，出現重大歧異。有論者主張，既然《大學法》賦予教育部聘任校長之權，教育部自然有不予聘任之權；相反論述則認為，基於大學自治，教育部的聘任權僅具象徵意義，故對校長當選人並無不聘任之權。由此引發的問題是：國立大學校長的聘任權就現存法規範言，究竟歸屬何人？此亦為理解本案必須釐清之議題。再者，本案的核心爭議當屬校長候選人與遴委會委員間之利益迴避，主張應該迴避者言之鑿鑿，而認為毋須迴避者亦非無據。那麼，從法理上觀察，兩者究竟於何種情況下必須迴避？最後，有人主張本案校長當選人已涉違法疑義，自不足以適任校長；反對此論者則認為，教育部無權僅因違法疑義即剝奪當選人權利。那麼，從法理上看，校長當選人涉及違法疑義的解決之道為何？

針對上述亟待釐清之各項爭點，部分論者雖曾為文探討，甚至還為此舉辦過學術座談會，<sup>2</sup>但初步多僅聚焦於候選人與遴委會委員間之迴避問題。<sup>3</sup>嗣後，綜合性的分析雖漸增，如李惠宗從法學

<sup>2</sup> 如台灣法學雜誌社，公立大學校長遴選與利益迴避學術座談會，台灣法學雜誌，340期，頁14-45，2018年3月28日；台灣法學雜誌社，台大校長遴選案之法律問題剖析座談會，台灣法學雜誌，344期，頁25-104，2018年5月28日。

<sup>3</sup> 例如，涂予尹，公立大學校長遴選與利益迴避：台大校長遴選事件的實體及程序法律問題分析，台灣法學雜誌，338期，頁1-16，2018年2月28日；吳景欽，從獨董的職權談台大校長遴選迴避之爭議，台灣法學雜誌，340期，頁1-

方法論、<sup>4</sup>陳淳文從制度運作、<sup>5</sup>蔡志方從問題解決、<sup>6</sup>陳清秀從比較法學<sup>7</sup>等，惟經綜合檢視，除若干論述非關法律或法理分析之外，<sup>8</sup>大多屬於法律分析，極少數的綜合法理分析，又可能基於篇幅考量而未有清晰的概念架構為依托。<sup>9</sup>本文認為，欲窺探本案所涉法理之全貌，吾人對大學自治與國家監督的理解，有必要從大法官歷年解釋的義理，推導出精要的憲法規範架構，並據此架構來分析前述重要議題，方能掌握本案之法理脈絡。<sup>10</sup>

基於上述考量，本文的論述邏輯如后：首先釐清大學自治與國

---

4，2018年3月28日；胡博硯，迴避的藝術，台灣法學雜誌，338期，頁17-22，2018年2月28日。

4 李惠宗，從法學方法論談公立大學遴選校長之爭議，台灣法學雜誌，344期，頁29-37，2018年5月28日。

5 陳淳文，公立大學校長遴選制度及其運作爭議分析，台灣法學雜誌，344期，頁38-55，2018年5月28日。

6 蔡志方，台大校長遴選爭議之法律分析，台灣法學雜誌，344期，頁63-89，2018年5月28日。

7 陳清秀，大學自治與教育部監督權之界限——以比較法為中心，台灣法學雜誌，344期，頁91-104，2018年5月28日。

8 例如，有論者從道德層次來分析臺大校長遴選爭議。見許惠峰，大學教授的言與行——從校長遴選爭議談起，台灣法學雜誌，338期，頁23-25，2018年2月28日；另有論者從迴避藝術分析本案遴委會委員與候選人之迴避問題。見胡博硯，同註3；廖義銘，大權在握的台大校長與其教授們——從權本主義談台大校長遴選爭議，台灣法學雜誌，338期，頁12-16，2018年2月28日；廖義銘，笨蛋，問題出在主計：大學校長遴選適法性監督問題之經濟與政治現實辯證，台灣法學雜誌，344期，頁19-23，2018年5月28日。

9 陳清秀，國立大學校長遴選爭議的法理分析，台灣法學雜誌，340期，頁5-12，2018年3月28日。

10 陳淳文主張臺大校長遴選爭議雖為單一個案，但觸及大學自治與國家監督應如何平衡之核心問題，必須嚴肅以對。此一主張與本文基本立場相近。惟陳教授在論述中，可能基於篇幅所限，僅聚焦於遴選制度及運作爭議之探討，未能從「大學自治與國家監督」的關係架構進行深論。見陳淳文，同註5。

家監督的憲法規範架構。然後，依據此架構之精神從法理上分別探討國立大學校長遴選之法理定位、國立大學校長聘任權歸屬、校長候選人與遴委會委員間之利益迴避爭議，以及校長當選人違法疑義的解決途徑等。最後是本文的研究發現與綜合反思。

## 貳、大學自治與國家監督之憲法規範架構

眾所周知，有關大學自治理念係由大法官經歷次憲法解釋推演而來，對國家監督大學的相關規範，亦復如是。因此，單憑某一號解釋，恐有不夠周延。<sup>11</sup>為了避免斷章取義或零碎式片面解讀，吾人宜採整全的憲法詮釋觀（*holistic theory of constitutional interpretation*）<sup>12</sup>，方能掌握大法官解釋的完整義理。就此，已有論者針對大法官解釋後的大學自治與國家監督，提出初具規模的論述可供參照，<sup>13</sup>本文僅在此基礎上進行若干補充。

### 一、大法官推導之大學自治規範

大法官解釋就大學自治的闡述路徑有二：一方面確立大學自治之制度性保障地位，另一方面則逐步開展並充實大學自治之內涵。

<sup>11</sup> 翁岳生，憲法解釋與人民自由權利之保障，載：憲法解釋之理論與實務（第二輯），頁21，2000年8月。

<sup>12</sup> 整全的憲法詮釋觀追求的是，將憲法諸條款放在統合的單一整體憲法規範之下來解讀，或將有關某項議題的不同憲法解釋，視為是出於同一（群）作者之手來加以詮釋。See Ryan C. Williams, *The One and Only Substantive Due Process Clause*, 120 YALE L.J. 408, 507 (2010).

<sup>13</sup> 陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，政大法學評論，103期，頁4-14，2008年6月；陳文政，試論我國大學評鑑法制之司法審查基準，台灣法學雜誌，130期，頁78-81，2009年6月15日。

### (一) 確立大學自治制度性保障地位

大法官從憲法第11條講學自由條款導出大學自治之制度性保障理念。釋字第380號（一九九五年五月二十六日）解釋文強調：「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。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』」由此確立了大學自治的制度性保障地位；在解釋理由書則進一步闡明制度性保障之意涵與政策方向：「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」。依此規範，國家有義務藉由確保大學組織及創設相關制度，以落實大學自治。

### (二) 逐步開展並充實大學自治內涵

大法官一方面經由憲法解釋確立大學自治制度性保障之地位，另一方面則經由歷年解釋逐步開展並充實大學自治之內涵。其開展路徑是：以釋字第380號論述為基調，其後經由釋字第450號、第563號、第626號等解釋，陸續予以補述，使我國大學自治的內涵有日漸充實之趨勢。

大法官在釋字第380號解釋文中首先指出：「（大學）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」，在理由書則進一步指陳：「免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動，舉凡與探討學問，發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規

則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。」準此以觀，大法官在釋字第380號係以例示列舉方式來闡明大學自治的基本內涵，非謂大學自治僅限於這些內涵。

沿著漸進開展之詮釋路徑，大法官在後續之釋字第450號補充了「自主組織權」，該號解釋文稱：「大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權」；在釋字第563號則將「學位授予」、「資格考試」、「退學事項」、「自訂章則」等列入大學自治範圍；釋字第626號則又增補了「入學資格」。

### (三)大學自治內涵之類型化與實益

經由大法官逐步開展並填補後的大學自治內涵，可歸納成「自治權限」、「自治事項」及「自治行政」等三大類型。<sup>14</sup>區分大學自治內涵的實益在於：藉此可辨識國家機關監督大學之密度是否合乎憲法規範。蓋國家機關對於大學自治不同內涵，必須採取不同的監督密度。

#### 1. 自治權限

指大學為實現自治達成大學目的所必要之自我治理和規範制訂權能。依目前大法官解釋所開展者，主要包括「自主組織權」與

<sup>14</sup> 論者曾將大學自治分為「自治內涵」、「自治權限」與「自治行政」三類，本文則認為「自治內涵」係通稱名詞，宜改為「自治事項」。即大學「自治內涵」應分為「自治權限」、「自治事項」與「自治行政」三類。見陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，同註13，頁5-10；陳文政，試論我國大學評鑑法制之司法審查基準，同註13，頁79。

「自訂規章權」。<sup>15</sup>前者是大學維持或創設內部組織所必要之自主權能；後者則是大學為維持正常運作及規範內部成員所需之自主權能。兩者皆是大學辦理自治事項並免於上級指示和國家機關專業監督之重要權能。

### 2. 自治事項

前揭大法官在歷年解釋所例示列舉的大學自治內涵甚多，論者曾依據「大學追求真理或學術自由之必要性」及「與大學達成目標間之關聯性」，將其區分為「核心自治事項」和「一般自治事項」兩類型。<sup>16</sup>大體上，凡為「大學追求真理或學術自由所必要」且「與大學達成目標具有本質上不可分離之關聯性」者，屬於「核心自治事項」，例如研究、教學、課程、師資聘任；凡與「大學達成目標具有相當關聯性」者，屬於「一般自治事項」，包括資格評量、學力評定、學習自由、學生自治、入學資格等。

### 3. 自治行政

所謂自治行政，是指大學事務中純屬行政事務性質，用以支援或輔助「自治權限」和「自治事項」之事項。<sup>17</sup>大法官在釋字第450號（理由書）中指出：「大學法第十一條……所列教務處、學生事務處、總務處、圖書館為支援大學教學及研究所必要……秘書室、人事室、會計室為協助大學行政之輔助單位，該法定為大學應設之內部組織，與憲法保障大學自治之意旨尚無牴觸。」依此解釋，大學中之教務行政、學務行政、總務行政、圖書行政、人事行政、會計行政等各種行政事項，與前述「自治權限」或「自治事

<sup>15</sup> 李惠宗稱此兩者為大學自治權之內涵。見李惠宗，制度性保障之學術自由與大學自治權，台灣本土法學雜誌，38期，頁29-30，2002年9月。

<sup>16</sup> 陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，同註13，頁6-7。

<sup>17</sup> 陳文政，試論我國大學評鑑法制之司法審查基準，同註13，頁80。

項」之性質有別，故納入自治行政範疇。

綜合而言，大法官解釋就大學自治所闡明的憲法義理是：國家必須以制度性保障為基礎，以確保大學自治內涵之實現為手段，目的在促進學術自由與探究真理。

## 二、大法官詮釋之國家監督規範

大法官在確立大學自治法理定位並逐步開展大學自治內涵之際，也對國家監督大學自治進行規範論述。大法官的詮釋路徑與前述大學自治論述類似，係以釋字第380號為基調，並藉由後續之釋字第450號、第563號及第684號漸進補充。

### (一) 國家監督圖像之描繪

大法官經由釋字第380號從憲法「國家監督教育文化」條款，導出國家監督大學之基本圖像。解釋文中指陳：「憲法第162條固規定：『全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督』則國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第23條規定之法律保留原則」；解釋理由書中則做了相當補述，包括「教育主管機關對大學之監督，應有法律之授權」、「教育主管機關依法行使其行政監督權之際，應避免涉入前述受學術自由保障之事項」、「教育部對各大學之運作僅屬於適法性監督之地位」及「教育部監督權之行使，應符合學術自由之保障及大學自治之尊重，不得增加法律所未規定之限制，乃屬當然」等。

為了進一步詮釋國家監督大學之應有作為，大法官在釋字第450號（理由書）稱：「國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第11條關於講學自由之規定，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」；釋字第563號解釋文稱：「國家對於大學之監

督，依憲法第162條規定，應以法律為之，惟仍應符合大學自治之原則。是立法機關不得任意以法律強制大學設置特定之單位，致侵害大學之內部組織自主權；行政機關亦不得以命令干預大學教學之內容及課程之訂定，而妨礙教學、研究之自由，立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制」。理由書則再次強調：「教育主管機關對大學之運作亦僅屬於適法性監督之地位」；釋字第684號（理由書）則指出：「為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制，立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範，受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷予以適度之尊重」。

## （二）國家監督原則之提出

綜合前述憲法解釋，大法官闡明了國家機關所採之監督作為，應符合三項基本原則，即：法律保留原則；適法性監督原則；及尊重大學自治原則。<sup>18</sup>

### 1. 法律保留原則

首先，大法官強調國家機關在監督大學自治之際，必須符合法律保留原則。其具體表現有二：應有法律或授權命令為依據；不得增加法律所未規定之限制。

### 2. 適法性監督原則

其次，大法官一再宣示，國家機關對於大學自治必須採取低密度的適法性監督。其具體內涵包括：原則上，教育主管機關對大學「自治權限」與「自治事項」僅限於監督其運作是否違反法律或授

<sup>18</sup> 參閱陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，同註13，頁9。

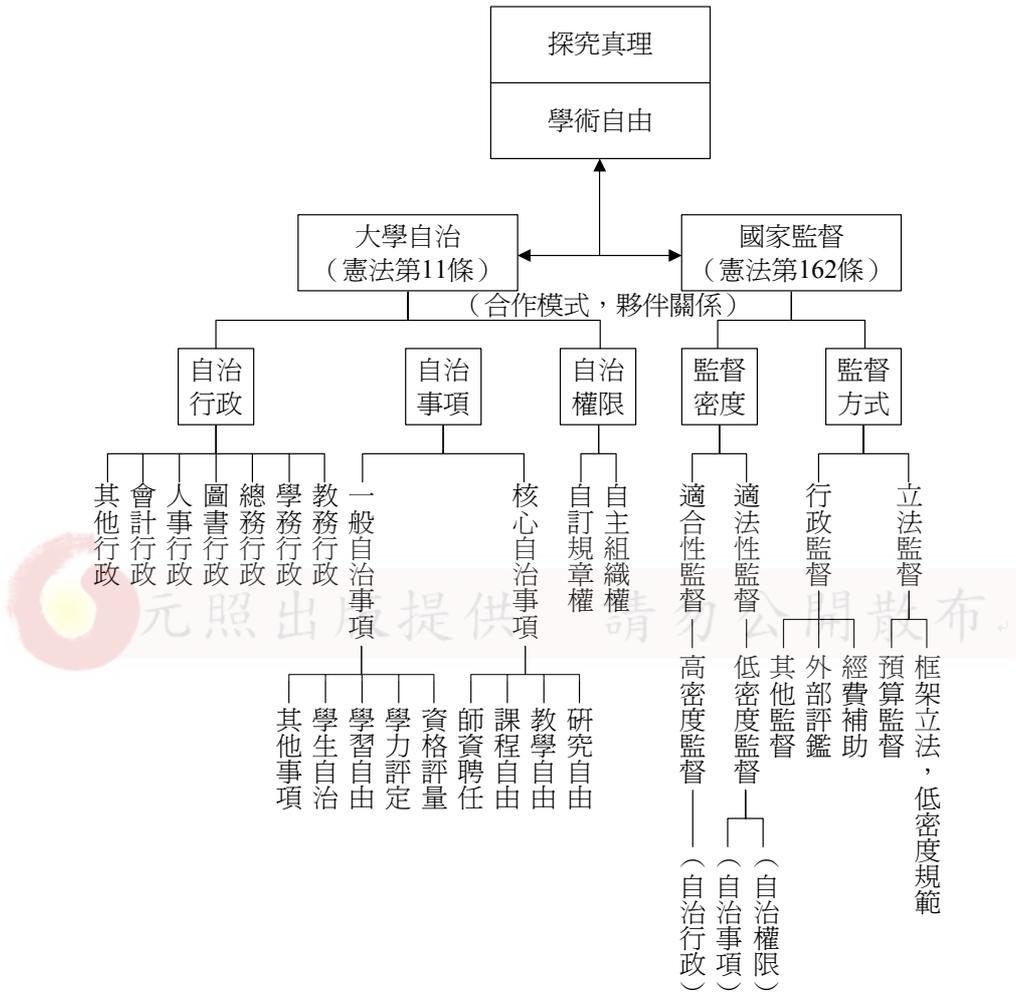
權命令的明文規定，不能進一步就其運作是否恰當或高明進行評價；例外對於大學純屬行政性質之「自治行政」事項，在適法性監督外，還可進行較高密度的適合性監督（專業監督），惟仍須有法律依據。

### 3. 尊重大學自治原則

大法官雖多次提及國家機關監督大學必須尊重大學自治原則，惟尚未提出具體內涵。依據大法官曾經例示的內涵，包括：行政機關不得以命令干預大學自治（尤其是「自治權限」與「自治事項」），行政措施的規範密度應受適度限制；立法機關不得藉由立法侵害大學自治，對大學事務僅能進行合理的框架立法（低密度規範）；以及司法機關審理相關司法案件時應尊重大學的專業判斷。<sup>19</sup>

元照出版提供 請勿公開散布

<sup>19</sup> 此見解與美國聯邦最高法院的以下宣示相通：法院如需審查純屬學術決定之實質問題時，應對大學成員們的專業判斷，表現出高度尊重。See *Regents of the University of Michigan v. Ewing*, 474 U.S. 214, 225 (1985); 蓋如論者所強調：由司法審查學術決定可能侵犯教師學術自由。See Jonathan D. Glater, *Law and Conundrum of Higher Education Quality*, 51 UC DAVIS L. REV. 1211, 1222 (2018).



資料來源：作者修正補充自下列文獻

- 陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，同註13，頁10。
- 陳文政，試論我國大學評鑑法制之司法審查基準，同註13，頁81。

圖一 大學自治與國家監督的憲法規範架構

### 三、本文的綜合分析

由上述總體觀察，大法官係分別從憲法講學自由（第11條）和國家監督教育文化條款（第162條），導出大學自治的制度性保障和國家監督規範，兩者相互對應，隱然構成一種規範架構，如圖一。在此架構中，如單就大學自治與國家監督關係而言，前者是目的，後者是手段。亦即：國家監督係在實現大學自治。惟如就大學自治、國家監督、學術自由（探究真理）三者關係而論，前兩者是手段，後者才是目的。此時，大學自治與國家監督則處於合作模式<sup>20</sup>下的夥伴關係。

本文認為，要理解大學自治必須從此架構去尋繹，對國家監督要義之掌握也要以此架構為依托。更重要的是，無論是主張大學自治或國家監督者，都要從此架構中所蘊含的相互關係去整全論述，方不致流於偏失。準此，吾人如欲就臺大校長選舉爭議諸議題進行法理分析，自然也要依此架構所彰顯的法理來論述、來爭辯。唯其如此，各項討論方不流於「盍各言爾志」。

### 參、國立大學校長遴選定位之法理分析

在前述「大學自治與國家監督之憲法規範架構」下，首要探究的是：臺大（或公立大學）校長遴選在此架構（圖一）中，其定位為何？換言之，校長遴選是否為大學自治內涵？由於此一問題涉及教育部監督密度之合法性與合憲性，應先釐清。

校長遴選是否為大學自治內涵？論者正、反意見紛陳。否定論者多援引大法官解釋（第380號解釋文）所稱「（大學）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」及「應包含研

---

<sup>20</sup> 林明鏘，大學自治與法律保留，月旦法學雜誌，77期，頁168，2001年10月。

究自由、教學自由及學習自由等事項」，而認校長遴選與研究、教學、學習事項無關，將其排除在大學自治範圍之外。如胡博硯<sup>21</sup>、李惠宗<sup>22</sup>、李俊俛<sup>23</sup>等人之論。否定論者似在藉此論證教育部對臺大校長遴選擁有較高的監督密度；有趣的是，肯定論者亦援引大法官論述為據，只是引證不同內涵而已，如「大學內部組織……亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉」（第380號解釋文）及「大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權」（釋字第450號解釋文）等，藉此論證校長遴選應屬大學自治範疇。如陳述恩<sup>24</sup>、劉昌坪<sup>25</sup>、陳清秀<sup>26</sup>、陳淳文<sup>27</sup>等人之論。

本文認為，否定論之論證雖援引大法官解釋，惟並未完整理解大法官之憲法解釋，故屬見樹不見林的狹隘之論。前司法院長翁岳生大法官曾提醒，「大學自治是經由大法官解釋逐漸開展的，單憑

21 胡博硯，大學自治到底在治什麼？，自由電子報，網址：<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2410831>，最後瀏覽日：2018年6月1日。

22 李惠宗認為大學校長遴選既非教學、研究事項，亦非內部自主組織權問題，故非大學自治內容。見李惠宗，同註4，頁36。

23 溫貴香，李○俛談管○閱案 問題在違法非大學自治，網址：<http://www.cna.com.tw/news/aip/201804300341-1.aspx>，最後瀏覽日：2018年6月1日。

24 陳述恩，大學校長人選怎麼可能不屬於大學自治？，三立新聞網，網址：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=375624>，最後瀏覽日：2018年6月1日。

25 劉昌坪，挺管或拔管 校長遴選與大學自治又有何干，ETtoday新聞雲，網址：<http://www.ettoday.net/news/20180504/1163187.htm#ixzz5H9CzmmDH>，最後瀏覽日：2018年6月1日。

26 陳清秀，同註7，頁97；陳清秀，同註9，頁6。

27 陳淳文認為校長遴選是大學自主組織權，而自主組織權則是大學制度性保障之內涵。見陳淳文，同註5，頁40。

某一號解釋，恐有不夠周延」<sup>28</sup>，故否定論之片面解讀自有不足；相對的，肯定論之論證方向雖屬正確，但僅憑大法官肯認大學應有自主組織權，即謂校長遴選是大學自治範疇，證成（justification）力道仍不夠堅實。質言之，它尚遺漏一個重要環節：即如何推論校長遴選是一種大學自主組織權？是以，要完整論證「校長遴選為大學自治範疇」，必須同時證成「校長遴選是大學自主組織權」與「自主組織權是大學自治內涵」，方屬周延可信。經過細查，這兩項命題實可從「現行規範架構」獲得直接論證，並從「大學人事自治」獲得間接論證。

### 一、從現行規範架構論校長遴選定位

綜合解讀我國現行規範架構，憲法規範業已承認自主組織權為大學自治內涵，而《大學法》則將校長遴選納入內部組織重要事項。兩者合併解讀，即不難證成：校長遴選屬於大學自治範疇。其法理分述如下：

#### （一）憲法承認自主組織權為大學自治內涵

大法官分別在第380號、第450號、第563號、第626等號解釋論及內部組織或自主組織權，而最重要的論述是釋字第380號與第450號。釋字450號稱「大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權」。此一論述雖肯定大學擁有自主組織權，惟對證成校長遴選屬於大學自治內涵而言，有三大障礙：1. 大法官雖肯定大學擁有自主組織權，但未明示自主組織權屬於大學自治範疇；2. 大法官於此僅認為大學的自主組織權限於與教學、研究相關之範圍，而校長遴選與教學、研究有關嗎？否定論者

---

<sup>28</sup> 翁岳生，同註11。

自然認為毫無關係，蓋從表面上看校長遴選確與教學、研究無關，因此論證責任顯然需由肯定論者承擔，而且有相當難度；3.即使前項獲得證成，則大法官所謂「相當程度之自主組織權」之「相當程度」有包括校長遴選在內嗎？由於大法官對此並未具體論述，持肯定論者顯有必要再加深論，方具說服力。因此，單從釋字第450號推論校長遴選為大學自治，所需克服障礙甚多。

然而，大法官真的認定大學自主組織權僅限於與研究、教學有關事項嗎？大法官果真未將自主組織權視為大學自治內涵嗎？這兩個問題實可從釋字第380號得到解答。大法官在釋字第380號的論述有三個層次：(1)「(大學)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」；(2)「研究以外屬於教學與學習範疇之事項……亦在保障之列」；(3)「除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉」。從邏輯上解讀，大法官係首先強調研究與教學對大學自治之重要性，其次再擴大到學習事項（含學生自治），最後再以「除此之外」說明大學自治並非僅限於研究、教學、學習事項。因此，吾人從第(3)個論述層次，可明顯看出：大法官先以「除此之外」的補述語氣，闡明大學自主組織權不限於研究、教學、學習等事項，復將內部組織權與教師聘任、資格評量等量齊觀，並列為大學自治範疇，故以「尤應杜絕外來之不當干涉」強調此等權力應予確保之閔旨。

## (二)《大學法》視校長遴選為內部組織要項

否定校長遴選是大學自治者，或將進一步質疑：即使大法官承認大學自主組織權屬於大學自治內涵，也不限於研究、教學、學習事項，又如何證明校長遴選位於大學自主組織權的射程範圍？

如美國憲法學者所稱，要完整理解總統職位（presidency）的

本質，必須參照種種規範（norms）。<sup>29</sup>同理，要釐清國立大學校長遴選是否為大學自主組織權範疇，吾人亦要從《大學法》規範架構來考察校長職位。就此，立法者在《大學法》的框架規範中，將校長及校長遴選列為「組織與會議」專章（第三章），該章共有9條，其中「組織條款」6條（第8-13條），「會議條款」3條（第14-16條）。組織條款之首（第8條）主要規範校長人數（1人）和法定資格，第9條即是校長遴選規範，包括校長遴選程序、遴委會委員組成和產生方式、授權教育部訂定公立大學校長遴委會之組織和運作辦法，以及公立大學校長任期與續任規定之授權（由各大學組織規程自訂）。第10條至第13條則是學院、學系、研究所之組織規定。綜合檢視此一規範架構，吾人不難理解：我國大學法制不僅將校長遴選納入大學內部組織事項，而且視為重要的組織事項。

結合我國憲法與法律的上述規範意涵，可顯見的法理是：《大學法》已將校長遴選視為大學自主組織權的重要表徵，而憲法規範又承認自主組織權是大學自治之內涵，推論而可得：校長遴選屬於大學自治之內涵。

## 二、從大學人事自治論校長遴選定位

上述由現行規範架構推論出「校長遴選是大學自治內涵」，係從「校長職位」著眼，若從校長在大學內部的「組織成員」觀點考察，吾人還可從大學人事自治，間接導出同一結論。雖然大法官解釋尚未宣告人事自治為大學自治範疇，惟從組織自主自然推演、學術研究觀點，或大法官意見書之主張綜合觀察，吾人似可合理推論：基於人事自治，校長遴選乃是大學自治的重要表徵。

---

<sup>29</sup> Daphna Renan, *Presidential Norms and Article II*, 131 HARV. L. REV. 2187, 2188-89 (2018).

### (一)人事自治是組織自主的自然推演

前雖論及大學自治應包括自主組織權，惟此是否即意謂大學對組織成員之晉用或選任也應擁有自主權？一般而言，組織的正常運作和開展，有賴相當規模之組織成員，始足以當之。是以，倘組織成員之晉用或選任無法自主，則組織自主權將遭到明顯削弱，甚至於掏空。因此，基於大學自治組織自主的自然推演與要求，大學自治自當包括人事自治。

然而，從大學組織自主雖可自然推演到大學人事自治，但人事自治有包括校長遴選嗎？我國現狀仍要就現有《大學法》規範加以檢視，方能判斷。現行《大學法》對於大學組織重要成員，如學院院長、系主任、研究所所長等，均授權大學組織規程自主決定，唯獨對國立大學校長之產生，設下「由各校組遴選委員會選出當選人」和「由教育部聘任」兩程序。在此規範下的國立大學校長是由各該大學自主決定嗎？否定論者認為，既然現行規定中，校長遴選委員會中已有校外委員，因此校長並非由大學自主決定。<sup>30</sup>本文認為，現行規範雖與大學人事自治仍有些許落差，惟國立大學校長遴選委員會委員除法定教育部代表（五分之一）外，皆由校務會議推選（舉）產生，委員雖有校外人士擔任，其權力正當性皆來自校務會議，故只要遴選委員會所選出之校長當選人，不再遭受其他外力干預或適法性監督以外的上級核准（尤其是國家監督機關），大學自主決定校長之精神仍屬顯著<sup>31</sup>。

<sup>30</sup> 胡博硯，同註3，頁18。

<sup>31</sup> 當然，校長遴選若要符合完整的人事自治，應由現行的「各校組遴選委員會選出當選人」和「由教育部聘任」兩程序，改為「由各校組遴選委員會選出當選人」和「向教育部報備」。惟基於國家監督之憲法規範，國家機關對於國立大學校長遴選程序，仍應保有最終的監督權（或義務）。只是，此一最終監督權之行使已在「各校遴選委員會選出當選人」之後，故必須遵守必要

## (二)學術觀點與歐洲實務經驗之肯認

學術研究上主張大學自治應包括人事自主（人事自治）者，在法學界並不乏其人。研究教育法學頗有心得的許育典即具體指陳：人事自治是最基本的大學自治事項，並強調校長、院長、系主任、教師、職員等之聘任，皆應由大學自己決定<sup>32</sup>；憲法學者許慶雄則認為：「人事自主是大學自治之重要環節，大學的人事決定如研究者（各等級教師）或管理者（校長、院長等），必須由大學決定而非由國家教育主管機關決定，如此才能確保大學自治」。<sup>33</sup>許慶雄更進一步就臺灣當時的大學校長選任制度提出批判：「台灣目前的公立大學校長仍為教育部干涉介入……完全違背了大學自治的精神」<sup>34</sup>；日本憲法學者蘆部信喜亦主張：「校長、教授及研究人員等人事，必須基於大學自主判斷而決定，不許政府或教育部干涉大學人事」。<sup>35</sup>其他如周志宏<sup>36</sup>、董保城<sup>37</sup>等，也都將人事自治列為大學自治範圍之中。

另就國外實務經驗而言，最具代表的是「歐洲大學協會」（European University Association, EUA）總體評估大學自主（university autonomy）的指標設定。該協會強調，機構自主（institutional autonomy）已廣被認為是當代大學發展制度形象和展

---

且嚴格限縮（necessary and narrowly-tailored）原則，否則即易與憲法規範國家監督的尊重大學自治原則相違。相關分析詳見本文「肆、國立大學校長聘任權歸屬之法理分析」。

32 許育典，憲法，頁229，2006年10月。

33 許慶雄，憲法入門，頁89，2000年9月。

34 同前註。

35 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，頁166，2001年4月。

36 周志宏，學術自由與高等教育法制，頁141，2002年4月。

37 董保城，教育法與學術自由，頁137，1997年5月。

現任務效能之重要前提要件。<sup>38</sup> 依據該協會所設之指標，檢視大學是否自主的主要面向有四：<sup>39</sup> 1. 組織自主（organizational autonomy），包括行政首長（校長）選任程序、標準、任期、解職等；2. 財政自主（financial autonomy）；3. 人事自主（staffing autonomy），包括人員晉用、薪資、解職、升遷等項目；及 4. 學術自主（academic autonomy）。

雖然「歐洲大學協會」將校長選任是否自主列為組織自主評估項目，但若將校長遴選視為大學組織成員之晉用，而將其列為人事自主評估指標，亦屬恰當。綜合觀察，從「校長職位」看，校長遴選應屬組織自主領域；從「組織成員」看，校長遴選則是人事自主事項。可見，校長遴選乃是兼具組織自主與人事自治雙重性質的大學自治事項。

### （三）個別大法官經由不同意見書之闡發

再從個別大法官藉由意見書對大學人事自治之表達來觀察。按照民主國家憲法解釋經驗，此刻的不同意見書論述，往往成為彼時的多數意見。<sup>40</sup> 是以，關於大學人事自治理念，雖尚無多數意見大

<sup>38</sup> ENORA BENNETOT PRUVOT & THOMAS ESTERMANN, UNIVERSITY AUTONOMY IN EUROPE III: THE SCORECARD 2017, at 7 (2017).

<sup>39</sup> *Id.* at 14.

<sup>40</sup> 例如，1896年美國聯邦最高法院於Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896)案，以「隔離但平等」（separate but equal）原則來處理當時的黑白隔離政策。唯一不同意見大法官哈蘭（John Marshall Harlan）即稱：「美國憲法是色盲的（color-blind），它既不會分辨也不能容忍公民之間有等級之差，關於民權，所有公民在法律之前一律平等」。後來，聯邦最高法院即於Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)案，基於人權發展趨勢，宣告黑白隔離政策違憲。See ALPHEUS THOMAS MASON & DONALD GRIER STEPHENSON JR., AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW—INTRODUCTORY ESSAYS AND SELECTED CASES 630 (1996).

法官在相關解釋中具體指陳，惟陳計男大法官已在釋字第450號解釋的部分不同意見書，具體主張「關於大學教職員之任用，亦屬大學自治之範疇，大學任用之教職員，僅須其具法律所定之資格即可」。依此推論，倘大學任用教職員已屬大學自治範疇，則居於大學核心成員地位之校長，其遴選應屬大學人事自治權能，殆無疑義。

其次，我國現任司法院長許宗力大法官在論著中曾強調：「校務會議與校長是台大這個自治組織體的兩個最重要機關」<sup>41</sup>。依此邏輯推論，若校務會議成員（代表）由大學自主選任乃屬當然，則同屬大學自治組織體中最重要機關之校長（職位），其選任當無任何理由不讓大學自主決定。是以，個別大法官的人事自治主張，或將於大學自治趨勢日臻成熟之時，獲得未來的多數大法官所認同，從而將大學人事自治導入相關憲法解釋中。

### 三、本文的綜合分析

綜合上述所論，校長遴選是否為大學自治內涵，可從兩方面加以證成。一方面，吾人可從我國現行規範架構獲得直接論證。蓋憲法規範已承認自主組織為大學自治重要權能（見圖一），而《大學法》則將校長遴選視為內部組織重要事項，兩者合併解讀，其法理甚明：即校長遴選是大學內部組織自主要項，而內部組織自主是大學自治內涵，故校長遴選為大學自治內涵，應無疑義。

另一方面，吾人還可從大學人事自治理念，間接佐證校長遴選應屬大學自治內涵。蓋人事自治既是大學自主組織權的自然推演，也是許多學術研究觀點所肯認之大學自治內涵，更是歐洲實務經驗

---

<sup>41</sup> 許宗力，憲法與法治國行政，頁497，1999年3月。

所彰顯之重要趨勢。<sup>42</sup>鑑於校長遴選乃是人事自治的重要具體表徵，倘承認人事自治為大學自治內涵，斷無理由將校長遴選排除在大學自治事項之外。雖然，大法官尚未正式將人事自治納入大學自治內涵，但個別大法官已提出明確主張，未來的多數意見大法官應該正視此一主張，將其導入相關的憲法解釋，以充實大學自治內涵。

依此論述回頭檢視臺大校長遴選爭議，吾人即不難發現：認為臺大校長遴選不屬大學自治內涵者，僅片面援引大法官某一號解釋，乃是未能整全理解大法官相關憲法解釋之見樹不見林論述，故難謂具有說服力；而肯定臺大校長遴選應屬大學自治內涵者，僅以大法官承認大學應有自主組織權為據，對於「校長遴選何以是大學自主組織權」仍未論證，因而說服力仍屬有缺。本文透過前述分析，應可予以補實。

既然上述論述足堪證明校長遴選因屬大學自主組織權而在大學自治射程範圍內，則從大學自治與國家監督的規範架構（圖一）分析，國家監督校長遴選的方式，在立法監督上應止於「框架立法，低密度規範」，在行政監督上亦應採取低密度的適法性監督，方符憲法要求。觀諸《大學法》前述規範，我國立法監督大學校長遴選僅有簡要規範，符合「框架立法，低密度規範」；然證諸臺大校長遴選個案，教育部之行政監督作為，似難符合適法性監督之要求（詳見伍、三）。

<sup>42</sup> 審查人之一提醒，在探究「大學自治是否包括校長選任」時，引用歐洲大學協會之指標，可能要說明歐洲大學協會的評估與建議，是否已經達到「憲法」層次的大學自治？或只是政策層面的參考？本文引證歐洲大學協會將校長選任納入大學自主組織評估項目之事實，旨在藉由歐洲先進國家趨勢輔證校長遴選既為大學自主組織權，自當屬於大學自治內涵。至關歐洲大學協會的評估，是否已屬「憲法」層次的大學自治，基於篇幅當另以專文討論。

## 肆、國立大學校長聘任權歸屬之法理分析

在「大學自治與國家監督之憲法規範架構」下，第二個要探究的法理爭點是：國立大學校長之聘任權究竟歸屬於何人？換言之，現行《大學法》（第9條）規定「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……聘任之」，其法理意涵為何？

就此爭點，教育部於臺大校長遴選爭議過程中，為彰顯其對臺大校長遴委會之監督權，特別強調其法定聘任權。<sup>43</sup>不同意見則認為，國立大學之校長遴委會對於校長人選擁有「最後決定權」，並不得由其他機關代替行使校長人選之決定權。<sup>44</sup>本文依據「大學自治與國家監督之憲法規範架構」來綜合檢視《大學法》的規範意旨，認為：從大學自治的法理分析，國立大學校長的實質選任權應歸國立大學；從國家監督的法理分析，國立大學校長的形式聘任權則應歸於教育部，教育部則藉此程序進行事後的適法性監督。

### 一、實質選任權歸國立大學

前曾論及，校長遴選兼具大學組織自主權與人事自治權雙重性質，故無論從大學組織自主或人事自治的角度，校長的實質選任

<sup>43</sup> 教育部的論述邏輯如下：「依高雄高等行政法院105年度訴字第74號行政判決：『……94年12月28日修正後，將二階段遴選委員會合一，由遴選委員會遴選出校長人員1人，再由教育部聘任之，自94年12月28日修正以後之規定，聘任國立大學校長權限明定在教育部，是決定國立大學校長之行政權限屬教育部，遴選委員會並無單獨決定權。……』是以國立大學校長之聘任權屬本部，對於大學遴選組織、程序及人選之適法性，本部應予以審查，俾決定是否同意聘任，以善盡監督職責」。見同註1。

<sup>44</sup> 陳清秀，同註9，頁6。

權，理應由大學自主決定，方為大學自治之具體實踐。苟如此，則《大學法》有關國立大學的校長遴選規範，符合上述大學自治法理嗎？要回答此一問題，吾人可從《大學法》有關「國立大學校長遴選的規範變遷」與「公私立校長遴選的規範區分」兩個面向來分析。

#### (一)國立大學校長遴選規範變遷之分析

我國《大學法》有關國立大學校長產生方式，共歷經「官派校長制」、「兩階段遴選制」與「一階段遴選制」三種規範。

「官派校長制」始於一九四八年迄於一九九四年。一九四八年的《大學法》（第8條）規定：「大學置校長一人綜理校務，國立省立市立大學校長簡任」，一九七二年修正為「大學或獨立學院置校長或院長一人，綜理校（院）務；國立者，由教育部聘任；省（市）立者，由省（市）政府提請教育部聘任」（第9條）。一九四八年的規範雖未明文規定公立（含國立）大學校長官派，但條件設定為簡任公務員。以當時政治氛圍推論，公立大學校長應由教育部（甚至是行政院長或總統）所直接派任。直至一九七二年，《大學法》才明定由教育部聘任。

一九九四年，《大學法》進行大幅修改，公立大學校長朝「兩階段遴選制」變革。該法第6條明定：「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之」。此時期的特徵是：公立大學校長的產生需經「各校遴選委員會」（選出2-3人）及「教育部遴選委員會」（決定1人）兩道遴選程序，不但官派校長色彩褪去，教育部主導校長人選之權力也遭到大幅限縮。

表一 《大學法》就公立大學校長產生方式之規範變革

校長產生之制度	適用時間	特徵與程序
官派校長制	1948-1994	由政府或教育部派任
兩階段遴選制	1994-2005	階段一：各校組遴選委員會遴選2-3人 階段二：教育部組遴選委員會擇聘1人
一階段遴選制	2005-	①各校遴選委員會遴選1人②報教育部聘任

資料來源：作者整理自《大學法》有關校長產生之規範。

二〇〇五年，《大學法》再次修改，公立大學校長產生由「兩階段遴選制」改為「一階段遴選制」。其具體規定為：「新任公立大學校長之產生，應於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，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之」（第9條）。查其修法理由為「鑒於近來數所國立大學因校長遴選爭議，引發社會高度關注，修正公立大學校長由學校組成遴選委員會，學校遴選委員（含校友及社會公正人士）佔五分之四，其餘由教育部或地方政府遴派代表五分之一，公立大學校長遴選之條文朝一階段遴選方式……」<sup>45</sup>。足見立法者在法律修正條文中雖未明文以「一階段遴選制」加以定位，但實質上已經肯認本次變革的核心即是：公立大學校長由各校遴委會「單一階段」選任。

綜合上述有關公立大學校長產生之規範變遷（如表一），可歸納出幾點意涵：1. 從威權時代的官方派任制，改由民主化初期的「兩階段遴選制」，教育部由直接聘任校長，改為參與第二階段遴聘，權力遭到大幅限縮；2. 從「兩階段遴選制」，再改為「一階段

<sup>45</sup> 全國法規資料庫，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0007489F331700000000000000000000A000000002FFFFFA00^01711094121300^00184002002>，最後瀏覽日：2018年6月3日。

遴選制」，取消教育部的擇聘程序（選擇後聘任），保留學校遴委會選出校長後之聘任權，教育部權力再次受到限縮；3. 教育部擇聘程序雖取消，但學校遴委會須有五分之一教育部代表，顯示教育部仍然實質參與國立大學的校長遴選程序；4. 從二〇〇五年修法理由可推論：基於「兩階段遴選制」導致「近來數所國立大學因校長遴選爭議，引發社會高度關注」，故改為取消教育部擇聘程序之「一階段遴選制」，足見上述校長遴選爭議是來自教育部擇聘程序，<sup>46</sup>而修法的目的即在消弭這種爭議；5. 從《大學法》規範變遷脈絡可知立法者之意旨在於：一方面逐步限縮教育部實質決定校長人選之權力，另一方面則讓校長實質選任權逐漸回歸公立大學。此一總體趨勢，大體上既與臺灣民主化進程相呼應，也與大學自治的要求吻合。

## （二）從公私立校長遴選規範區分之分析

《大學法》不但藉公立大學校長的規範變遷來彰顯校長選任權應實質回歸大學，從它區分公私立大學校長遴選規範所隱含之意旨，也可說明同一邏輯。

一九九四年《大學法》（第6條）對公私立大學校長產生的規定，做如下區分：「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之……；私立者，由董事會組織遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之」；現行規定（二〇〇五年起）則區分為：「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

<sup>46</sup> 當時引發爭議的理由之一是：各校遴委會遴選出2-3人送到教育部遴委會後，其最後結果經常不是第一名（順位）獲得遴聘，而是第二名或第三名，且教育部也未說明理由。故當校長人選公布後，自然引起非議。此一現象正是各大學要求人事自治的表現。

開徵求程序遴選出校長後，由教育部……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」。

表二 公私立大學校長產生之規範區分

	1994-2005年大學法制	2005年起之大學法制
國立大學	1. 學校遴選委員會遴選2-3人 2. 教育部遴選委員會擇聘1人	1. 學校遴選委員會（教育部代表1/5）遴選1人 2. 教育部聘任
私立大學	1. 董事會組遴選委員會遴選 2. 董事會圈選1人 3. 教育部核准聘任	1. 董事會組遴選委員會遴選 2. 董事會圈選1人 3. 教育部核准聘任

資料來源：作者整理自《大學法》有關校長產生之規範。

綜合上述規範區分（如表二）可見，公私立大學校長產生之最顯著差異在於：立法者認為，由於教育部已經實質參與了國立大學校長遴選程序，因此對於最終人選毋須再經過「核准」即予以聘任；相對的，由於教育部並未參與私立大學校長遴選程序，故對最終人選的聘任須先行「核准」。此規範意涵的合理推論是，國立大學校長的實質選任權在於各校遴選委員會，而非教育部。

總之，吾人若基於大學自治法理，則無論從《大學法》的規範變遷或從其對公私立校長遴選規範區分之意涵加以判斷，現行「一階段遴選制」的核心意涵，應解讀為校長的實質選任權應歸國立大學，方屬法理之合理推論。

## 二、形式聘任權歸於教育部

既然實質選任權歸國立大學所有，那麼現行規定在「各校遴選委員會遴選一人」後為何又要「由教育部聘任之」？有何法理意涵？本

文認為，欲回答此問題，也要回到「大學自治與國家監督之憲法規範架構」下來理解。本文認為，基於大學自治與國家監督的衡平考量，「由教育部聘任」原則上僅具形式意義，<sup>47</sup>例外的法理意涵在授權教育部藉此形式聘任權，對國立大學校長遴選程序進行「事後監督」，以維持整個校長遴選程序的適法性。茲分析理由如下：

#### (一)教育部已參與校長遴選事前監督

從國家監督的角度切入，在校長實質選任權歸國立大學之情況下，國家機關（教育部）要如何對校長遴選進行監督以體現其憲法義務？仔細檢視現行《大學法》的「一階段遴選制」設計，教育部的監督作為實際上可包括「事前監督」與「事後監督」<sup>48</sup>兩部分。

<sup>47</sup> 認為現行規定「由教育部聘任之」僅具形式意義之論者，還有董保城、陳淳文、廖元豪、陳清秀等。惟所持理由各有不同。例如，董保城以德國為例主張遴選出校長再經教育部聘任程序，主要目的是為了讓校長當選人取得具公法勤務關係的公務員身分，故教育部聘任僅具形式意義。見董保城，台大校長遴選案之法律問題剖析，台灣法學雜誌，344期，頁26，2018年5月28日；陳淳文則認為現行「一階段遴選制」教育部已進行事前監督，故遴選結果產生後教育部應即聘任，對遴選結果無准駁之權。見陳淳文，同註5，頁42、45；廖元豪則舉法官遴委會、訴願審議委員會、環境影響評估審查委員會及公民投票審議委員會為例，主張「實質決定由內部委員會決議實質決定由內部委員會決議處分外觀由機關名義作成」，以此類推，教育部應尊重、順從校長遴委會之決定，僅在遴委會出現明顯重大違法之時，才能介入。見廖元豪，越俎代庖的教育部——台大校長遴選爭議之研析，台灣法學雜誌，344期，頁56-58，2018年5月28日；陳清秀則認為，為保障大學自治權，原則上教育部應受申報拘束性原則，僅例外在客觀上出現明顯違法無效時，得駁回（校長聘任）申報。見陳清秀，同註7，頁103。

<sup>48</sup> 在「兩階段遴選制」（1994-2005）規範中，教育部係藉由第二階段的遴聘程序進行監督，因此毋須再分「事前監督」與「事後監督」。陳淳文則認為教育部在「兩階段遴選制」的監督屬性是事後監督，而「一階段遴選制」則是事前監督。見陳淳文，同註5，頁42。

所謂「事前監督」，是指教育部得經由各校遴委會所擁有的五分之一法定代表（在臺大校長遴委會是3席），在遴選程序中所進行的適法性監督；所謂「事後監督」，則指教育部對各校遴選出之校長當選人，在行使法定校長聘任權之際，對於各校總體遴選程序，進行最後的適法性監督。

既然教育部在各校遴委會擁有五分之一代表，則在校長當選人產生前的程序中，這些代表一方面已經實質參與了校長選任權之行使並對校長候選人的適任與否進行合議決定，另一方面更重要的是，他們可以（也應該）代表教育部，對於自始至終的遴選程序是否合乎法令明文規定，進行監督。準此，就國家監督法理而言，教育部所派之遴選委員，其主要職責應該是代表教育部對各校遴委會的程序運作，進行適法性監督。是以，教育部代表應以熟悉大學校長遴選法制的專家為宜，而非以支持教育部屬意人選為職志。

依此推論，教育部對各校校長遴選的適法性監督，顯然已可透過實質參與校長遴選程序而獲得體現。<sup>49</sup>此即「事前監督」的核心意涵。既然，教育部對各校校長遴選程序已經可以進行「事前監督」，只要此監督完整而切實，則藉由校長聘任權之行使所進行的「事後監督」，大體上當僅具形式意義。

## (二)教育部藉形式聘任進行事後監督

雖然教育部的「事後監督」大體上僅具形式意義，但就確保國立大學校長遴選程序的合法性而言，仍有其法理意涵。蓋國立大學校長一職攸關教育發展，倘遴選過程存在明顯違法性，對該大學和法治的健全發展自有衝擊。是以，基於國家監督，教育部藉行使校

<sup>49</sup> 參考陳淳文，法治是文明遴選的基礎！看台大校長遴選爭議的幾個法治問題，獨立評論網，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6736>，最後瀏覽日：2018年5月26日。

長聘任權之際，對遴選過程進行最後的適法性監督，仍有其正當性。

只是，教育部在進行「事後監督」之際，由各校遴委會所遴選的校長當選人業已產生。換言之，整個校長遴選的實質程序已經完成，學校藉由校長遴選所傳達的大學自治意向也已一覽無遺。此時，國家監督機關的作為應如何兼顧大學自治與國家監督的衡平發展？本文同時參酌大法官之國家監督三大原則和相關學術觀點後，認為此一「事後監督」，應該嚴格遵守下列程序：

程序一，符合法律保留原則。自我檢視所採之監督手段：1. 必須有法律或授權命令為依據；及 2. 不得增加法律所未規定之限制。

程序二，符合適法性監督原則。自我檢視所採之監督作為，應限於「檢視大學校長遴選過程是否出現明顯而重大違法瑕疵」。而對「明顯而重大瑕疵」的認定，可參考以下判準：1. 參照大法官釋字第499號：所謂明顯，是指事實不待調查即可認定違反法律明文規定；所謂重大，是指違法瑕疵之存在，已喪失其自治之正當性；2. 參照《行政程序法》第111條：校長遴委會所作成之決定，出現「對任何人都不能實現、構成犯罪或違反公序良俗」之情形者。

程序三，尊重大學自治原則：行政監督措施的規範密度應受適度限制，具體作為包括：1. 做最有利於大學自治的解釋；<sup>50</sup>及 2. 尊重大學所作成之最後決定。<sup>51</sup>

簡言之，為了兼顧大學自治與國家監督的衡平，教育部對於校長當選人業已產生所進行之「事後監督」，首先必須自我檢視所採之監督作為是否符合「必須有法律或授權命令為依據」及「不得增加法律所未規定之限制」兩前提要件。其次，教育部的「事後監

<sup>50</sup> 許慶雄，同註33，頁91-92。

<sup>51</sup> 參閱釋字第380號林永謀、楊慧英協同意見；陳清秀，同註9，頁6。

督」應僅「檢視大學校長遴選過程是否出現明顯而重大違法瑕疵」。最後，如果未出現程序二各項要件，即應一方面在適法上做出最有利於大自治之解釋，另一方面則應尊重各大學的最終決定。

### 三、本文的綜合分析

現行《大學法》規定國立大學校長的產生方式為「學校遴選委員會選出」和「由教育部聘任」，後者的法理究竟為何引發爭議。有論者主張，既然法律規定「由教育部聘任」，教育部即擁有聘任與否之決定權；反對者則認為教育部並無此權。本文認為必須從「大學自治與國家監督之憲法規範架構」來審酌《大學法》的規範意旨，才能釐清其法理真義。

從大學自治法理檢視《大學法》有關「國立大學校長遴選的規範變遷」與「公私立校長遴選的規範區分」，得出校長實質選任權應歸國立大學所有之論證。蓋從「官派校長制」、「兩階段遴選制」到「一階段遴選制」的規範變遷脈絡可知，立法者對教育部的國立大學校長實質決定權逐步加以限縮，而將此權力逐漸回歸國立大學，此趨勢與大學自治要求和民主發展相吻合；另從《大學法》對公私立大學校長遴選進行規範區分來看，可獲得校長實質決定權應在學校遴選委員會之結論。蓋教育部對私立大學所選出的校長擁有「核准聘任」權，但對國立大學遴選委員會選出的校長，並無「核准」權，僅有「聘任」權。

其次，從國家監督的法理分析，由於教育部在現行「一階段遴選制」規範中，已經可藉由實質參與各校遴選委員會進行事前監督，僅在最後的聘任權行使之際，進行事後監督。因此，「由教育部聘任」的法理意涵是：教育部僅擁有形式聘任權，惟當各校遴選委員會運作過程出現明顯而重大瑕疵時，教育部仍可藉此形式聘任進行最終的適法性監督。

依上述推論所得之法理來檢視臺大校長遴選爭議，吾人可得以下初步發現：

第一，主張教育部擁有校長聘任准駁決定權者，或對此表示反對者，皆因未能掌握「大學自治與國家監督之憲法規範架構」的底蘊而產生誤解。部分論者將「由教育部聘任」，解讀成教育部有實質決定聘任與否之權，若然，則現行「一階段遴選制」將遭到扭曲變形而重回一九九四年以前的「官派校長制」。因為教育部若有准否之決定權，即可藉持續否決學校遴委會選出之校長人選，迫使學校遴委會選出教育部屬意的人選。苟如此，與「官派校長制」何異？此說完全扭曲大學自治精神，故不具說服力；相對的，有論者主張教育部在各校遴委會選出校長後應毫無條件予以聘任。<sup>52</sup>此觀點則忽略了國家監督法理，倘教育部對於各校校長遴委會選出之校長只能聘任，則對學校遴委會運作之完整合法性將喪失其最後監督權，此與國家監督大學自治之法理有違。

第二，教育部誤解了「由教育部聘任」在大學自治與國家監督憲法規範架構下的法理意涵。教育部一方面未能體察從「官派校長制」、「兩階段遴選制」到「一階段遴選制」之規範變遷中，立法者已逐步限縮其校長實質決定權，另一方面也忽略了大法官在歷年解釋中逐漸擴大大學自治內涵之憲法變遷趨勢。因此，在要求臺大重啟遴選程序的公文（臺教人(二)字第1070028618號函）中，教育部寧可引證高雄高等行政法院106年度判字第349號判決來強化「國立大學校長之聘任權屬本部」之論述合法性。然該判決文雖稱「自94年12月28日修正以後之規定，聘任國立大學校長權限明定在教育部，是決定國立大學校長之行政權限屬教育部」但也稱「遴選委員會並

<sup>52</sup> 例如陳淳文即謂：「公立大學校長，教育部既已事前參與，實踐其監督權，就沒有事後核准與否的問題」，同註49；陳淳文，同註5，頁42。

無單獨決定權」，由「遴選委員會並無單獨決定權」亦可反證教育部亦無單獨決定權，其理甚明。倘若教育部能將《大學法》有關「國立大學校長遴選規範變遷」及「大法官逐漸擴張大學自治內涵」所蘊含的法理意涵同時納入考量，應足以掌握「由教育部聘任」的真義是：立法者藉由賦予教育部校長聘任權，旨在令其對各校校長遴選程序之全程運作，進行最後的適法性監督。且僅此而已。

第三，正因如此，教育部藉由行使校長聘任權而對各校校長遴選程序進行最後的適法性監督時，由於整個遴選程序已經完成，且校長當選人已經產生，為了尊重大學自治，所採監督作為，必須遵循嚴謹的程序。簡言之，除非發現明顯而重大違法瑕疵，否則即應尊重各大學之最後決定權。

最後，在臺大校長遴選爭議中，可以合理懷疑的是，教育部代表在遴選過程中，並未克盡代表教育部行使適法性監督之職責。依據「一階段遴選制」的規範意旨，臺大校長遴委會中的法定教育部代表（3席），主要職責應該是代表教育部對臺大遴委會的運作程序，進行適法性監督。但從程序完成後始發生適法性爭議的事實可知，教育部代表並未發揮此一功能。倘若他們能在整體程序中嚴謹進行適法性監督，後續的諸多爭議當能避免。或許，這3席代表並無校長遴選法學背景，以致未能認知或無法辨識過程中的適法性問題。

## 伍、臺大遴委會委員職務迴避之法理分析

臺大校長遴選各項爭議議題中，最受矚目和討論者，當屬遴選委員與候選人間的利益迴避問題。也就是，臺大校長遴選過程中，遴選委員（蔡○興）是否因與候選人（管○閔）有「副董與獨董」之關係而應該迴避？又應否迴避之判斷該適用何種規範？

對此問題，意見紛陳。主張應該迴避者，有據《行政程序法》迴避規範進行論述者，如涂予尹<sup>53</sup>、教育部公文<sup>54</sup>，亦有從獨立董事職權進行分析者，如吳景欽<sup>55</sup>，更有訴諸道德而主張應迴避或隱含該迴避者，如胡博硯<sup>56</sup>、許惠峰<sup>57</sup>；主張沒有迴避問題或毋須迴避者，則多從行政法學角度進行論析，如陳淳文<sup>58</sup>、陳清秀<sup>59</sup>等；至關應依何種迴避規範，教育部<sup>60</sup>及涂予尹<sup>61</sup>認為本案應適用《行政程序法》，陳清秀<sup>62</sup>則認為應依據《大學法》有關法令。

本文認為，本問題之適切答案，仍要回到「大學自治與國家監督的憲法規範架構」中去探尋。依此架構，若從大學自治法理考量，各大學在辦理校長遴選事務，固然應依立法者所框架立法的國立大學校長遴選專屬法令，蓋不依此法令必然通不過教育部的適法性監督；從國家監督的法理探析，教育部監督臺大校長遴選亦應以《大學法》有關國立大學校長遴選專屬法令為準則，蓋大法官解釋已明示，國家監督大學自治必先符合法律保留原則，其首要條件即須有法律或授權命令為依據。職是，無論「臺大遴選校長」或「教育部監督臺大遴選校長」，理當適用同一套明文規定之國立大學校長遴選相關規範，包括《大學法》（法律）、教育部依《大學法》

---

53 涂予尹，同註3，頁3-7。

54 同註1。

55 吳景欽，同註3，頁2-4。

56 胡博硯，同註3，頁22。

57 許惠峰，同註8，頁23-24。

58 陳淳文，同註49。

59 陳清秀，同註9，頁7-8。

60 同註1。

61 涂予尹，同註3，頁4。

62 陳清秀，同註9，頁8。

授權發布之〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉（授權命令），以及臺大依據前述法令自訂之章則，如〈國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點〉和〈國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則〉（自治章則）。

以上係從「大學自治與國家監督的憲法規範架構」所導出的規範適用論理。惟教育部及部分學者基於大學遴選亦具行政程序性質，故主張亦得依《行政程序法》迴避規範進行監督。此一論述雖與本文前述觀點有異，但並非完全無據，畢竟《行政程序法》亦是法律，教育部依法律監督臺大校長遴選，法理上自無不許。因此，臺大校長遴選所引發之迴避爭議，可從「《大學法》校長遴選迴避規範」與「《行政程序法》迴避規範」兩個面向來分析。

## 一、《大學法》校長遴選迴避規範之分析

依據《大學法》校長遴選迴避規範，遴選委員的迴避（職務解除）規定相當明確，適用上亦非難事。

### （一）遴委會委員迴避要件之分析

由於《大學法》僅屬框架立法，對國立大學校長遴選之組織及運作（含迴避規範），係授權教育部訂定相關辦法，教育部基此授權則發布〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉。各大學再依據此辦法自訂校內規範，就臺大而言，就是〈國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點〉與〈國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則〉。詳查臺大兩自訂章則，在遴委會委員迴避規範方面，幾乎因襲教育部所公布之辦法<sup>63</sup>，爰以〈國立大學校長遴選委員會組

<sup>63</sup> 值得說明的是，有關遴委會委員「有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞者」之迴避規定，臺大自訂辦法〈國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作

織及運作辦法)為基礎，將國立大學校長遴選委員之迴避(解除職務)類型與條件，歸納如下：

1. 當然迴避

遴委會委員為校長候選人者，當然喪失委員資格。

2. 自行迴避<sup>64</sup>

有下列情形之一者，經遴委會確認後，解除其職務：(1)因故無法參與遴選作業；(2)與候選人有配偶、三親等內之血親或姻親或曾有此關係；(3)有學位論文指導之師生關係。

3. 申請迴避

遴委會委員有前項不得擔任委員之事由而繼續擔任，或有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞者，候選人得向遴委會舉其原因及事實，經遴委會議決後，解除委員職務。

(二)臺大校長遴選爭議案之分析

根據上述迴避規範來檢視臺大校長遴選之迴避問題，其結果大致如下：

第一，就當然迴避而言，凡遴委會委員成為校長候選人者，當然喪失委員資格。此一事由在遴委會委員成為校長候選人之際，所有委員顯然已經知曉，適用上自然不致發生爭議。就臺大校長遴選而言，「副董遴選委員」蔡○興因自始至終並未成為校長候選人，故不適用當然迴避規定。

---

要點)將它列入主動迴避(主動解除職務)第4項，然在〈國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則〉的規定，則又回歸申請迴避(被動解除職務)要件之一。亦即又與教育部授權命令一致。雖然，此種自訂章則的不一致現象，臺大應該檢討修正，惟就本次遴選爭議的分析而言，並無大礙。

<sup>64</sup> 本項迴避若依該辦法用詞，可以「確認迴避」稱之。惟本文從規範主旨觀察，應以「自行迴避」概括，較為適切。另本項迴避規範與《行政程序法》自行迴避規範意旨相當，故採用之。

第二，就自行迴避而言，其規範意旨在於要求遴委會委員有：  
1. 因故無法參與遴選作業；2. 與候選人有配偶、三親等內之血親或姻親或曾有此關係；或3. 有學位論文指導之師生關係等情形之一者，應主動向遴委會表明迴避（解除職務）之意。而後續之遴委會「確認」應僅具形式。在法理上，上述「自行迴避事由」即為「法定迴避事由」，在此規範下，遴委會委員有自我揭露之義務。在臺大校長遴選爭議事件中，「副董遴選委員」蔡○興並無「因故無法參與遴選作業」之事由，與「獨董候選人」管○閔兩人，既無「配偶、三親等內之血親或姻親或曾有此關係」之情形，也無「學位論文指導之師生關係」，故不符自行迴避事由而毋須表明迴避之意。

第三，就申請迴避而言，規範主旨在於：凡遴委會委員有上述應自行迴避事由卻未迴避，或有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞的情形，任何候選人（包括與遴委會委員有自行迴避事由關係之候選人）得舉出事實並說明理由，向遴委會提出迴避申請，此時被申請迴避之委員若經遴委會「議決」通過即須迴避，此種迴避屬於被動迴避。法理上，申請迴避事項之規定，一方面在補主動迴避之不足，消弭應主動迴避而未迴避之情形；另一方面，對於「執行職務有偏頗之虞」的委員，提供可能退場之機制。於此，前者可矯正委員應自我揭露而未揭露之弊，於後者則可促進委員理性執行遴選職務，只是遴選委員對於可能發生「執行職務有偏頗之虞」的各種情境，並無自我揭露之義務。

根據上述來檢視臺大校長遴選，「副董遴選委員」蔡○興既無「不得擔任委員之事由而繼續擔任」之自行迴避事由，自然毋須迴避，但是否「有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞」之情況，從而必須被動迴避？此問題端視有無候選人向遴委會提出迴避申請而定。倘無候選人提出申請迴避，自無迴避之必要；倘有人提出迴避申請，則尚須進一步檢視申請人所提之原因與事實，是否經遴委會

議決通過，以免濫用申請迴避機制。若遴委會議決未過，則亦無迴避之必要。就臺大校長遴選過程而言，由於並無任何候選人就此議題提出迴避申請，故「副董遴選委員」蔡○興在本案毋須迴避。而如前所述，遴選委員蔡○興對於「執行職務有偏頗之虞」並無自我揭露之義務。

以上係基於大學自治，將臺大校長遴選的迴避爭議置於《大學法》有關校長遴選迴避規範下，所進行之法理分析。結果顯示：經逐一檢視後，本案「副董遴選委員」蔡○興既無當然迴避事由，亦無自行迴避事由，更無申請迴避事由，其執行職務並未違反法令。至關候選人管○閔可否（或應否）就「獨董與副董」關係而認遴選委員蔡○興「執行職務有偏頗之虞」（包括利益和不利益），從而提出申請迴避？基於前揭申請迴避規範並無強制性，法理上無法對其非難。而候選人管○閔對此「獨董與副董」關係應否自我揭露，由於事涉迴避與揭露法理，本文將稍後討論。

## 二、《行政程序法》相關迴避規範之分析

然而，從國家監督法理分析，主張各大學校長遴選程序應該具有充分的適法性，似乎也言之成理。因此，在上述《大學法》有關校長遴選迴避規範之外，教育部依據其他相關法律監督國立大學校長遴選，亦非法所不許。本次臺大校長遴選爭議過程中，教育部及部分學者即主張應該適用《行政程序法》相關迴避規範。以下先歸納教育部公文就迴避問題所做之論證邏輯，然後分析《行政程序法》相關迴避規範，最後依據《行政程序法》迴避規範來分析臺大校長遴選之迴避爭議。

### （一）教育部公文的論證邏輯

綜觀教育部要求臺大重啟校長遴選程序之公文內涵，其對迴避

問題所持的論證邏輯如下：<sup>65</sup>

首先，強調臺大校長遴選適用《行政程序法》。謂：本案雖優先適用〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉，但不排除適用《行政程序法》；

其次，揭櫫《行政程序法》立法宗旨。指陳：《行政程序法》第1條規定行政行為應遵循公正、公開與民主程序；利益迴避是實踐此程序和公正作為義務所必要；

第三，指摘由蔡○興選出管○閔顯有不公。公文指出：管○閔與蔡○興有法律經濟特殊重大利害關係，由蔡君決定管○閔是否適任校長，顯失公正；

第四，闡明此一關係應由當事人自我揭露以利其他候選人申請迴避。公文指摘：管○閔、蔡○興與臺大皆未揭露此一關係，以致其他候選人無從提出迴避申請，遴委會也無從討論蔡○興是否構成法定迴避事由；

第五，結論：遴委會之組成及程序，未符合正當行政程序。公文稱：由於臺大校長一職具有重大公共利益性質，但遴委會委員與候選人間之重大利益關係，未經兩人自我揭露，以致遴委會無從討論蔡君是否構成法定迴避事由，嚴重影響遴委會適正性與程序公平性，造成候選人之間不公平競爭。

簡言之，教育部的論理主軸是：遴委會委員與候選人之「副董與獨董」具有經濟法律重大利害關係，但此關係未經當事人自行揭露，違反《行政程序法》迴避規定，導致遴委會有違適正性與程序公平性。

---

<sup>65</sup> 同註1。

## (二) 《行政程序法》之迴避規範

既然教育部指摘臺大校長遴選委員會違反《行政程序法》，為釐清本案之法理，首先應掌握該法的迴避規範，再依此規範來檢視臺大校長遴選案。按《行政程序法》迴避規範之適用對象為公務員，依教育部公文內涵判斷，顯然視臺大校長遴選委員會委員為公務員（包括教育部代表之「身分公務員」或教育部代表以外委員之「授權公務員」），<sup>66</sup>故應適用《行政程序法》迴避規範。

按《行政程序法》對於迴避規範列有專章（第四章），其主要內容如下：

### 1. 自行迴避

《行政程序法》第32條規定，公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：(1)本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時；(2)本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者；(3)現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者；或(4)於該事件，曾為證人、鑑定人者。

### 2. 申請迴避

《行政程序法》第33條規定，公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：(1)有第32條所定之情形而不自行迴避者；(2)有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。申請迴避應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明等。

### 3. 命令迴避

《行政程序法》第33條規定，公務員有第32條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。

---

<sup>66</sup> 詳見涂子尹，同註3，頁4-7。

### (三)臺大校長遴選案之分析

根據上述《行政程序法》迴避規範來檢視臺大校長遴選爭議中之迴避問題，其結果大致如下：

第一，就自行迴避而言，凡公務員具有第32條所列法定關係者，即應自行迴避。此類迴避事由因具有強制性，故為法定迴避事由。依此法理，公務員面對於自行迴避事項，有自我揭露之義務。依自行迴避事由來檢視臺大校長遴選迴避爭議，其核心在於「副董遴選委員會委員與獨董候選人」是否符合第32條第2款規定之關係。依該條款規定，「本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者」應自行迴避。對此，論者持有正、反意見。涂予尹認為「校長候選人管○閔教授與遴選委員蔡○興，同屬台灣大哥大公司的董事，該當行政程序法第32條第2款……」<sup>67</sup>意即蔡○興委員應該自行迴避；陳清秀則認為「校長人選只有一人，具有人格之一身專屬性，『遴選校長事件』之權利義務關係，專屬於候選人一人，性質上不可能與其他第三人（包括遴選委員）共同享受權利或負擔義務，故無適用或類推適用行政程序法第32條第2款規定……」<sup>68</sup>，即蔡○興委員毋須自行迴避。

本文認為，關鍵在於如何詮釋第32條第2款中之「就該事件」。就臺大校長遴選而言，遴選委員會委員與候選人之「就該事件」，當然指「臺大校長遴選事件」，而非「台灣大哥大董事長選舉」或其他任何事件。而就「臺大校長遴選事件」，蔡○興與管○閔並無共同權利義務關係，蓋管○閔當選校長後不可能與蔡○興共享權利，管○閔應盡的校長義務，蔡○興也毋須共同負擔。論者認為「同屬台灣大哥大公司的董事」，在「臺大校長遴選事件」即必

<sup>67</sup> 涂予尹，同註3，頁7。

<sup>68</sup> 陳清秀，同註9，頁8。

然有共同權利義務關係，顯然是誤解該條款之規範意旨。

其次，就申請迴避而言，《行政程序法》規定，當事人對公務員有前揭自行迴避事由而不迴避，或有具體事實足認公務員執行職務有偏頗之虞者，得舉其原因及事實，向該公務員所屬機關申請迴避。此種申請迴避一方面在補自行迴避之不足，另一方面則為執行職務有偏頗之虞的公務員，提供由當事人申請而達到退場之機制。同樣的，公務員此時對「執行職務有偏頗之虞」並無自我揭露之義務，而申請迴避者則有舉證和說明義務。依此法理來檢視臺大校長遴選迴避爭議，明顯可知：蔡○興委員並無自行迴避而未迴避之情形（已如前述），同時亦無任何當事人（候選人）針對蔡○興委員有「執行職務有偏頗之虞」而提出申請迴避，故在本案毋須迴避。

最後，就命令迴避而言，《行政程序法》第33條規定，公務員有自行迴避事由而不自行迴避，也沒有當事人就此申請迴避，此時該公務員所屬機關應依職權命令其迴避。命令迴避之意旨，顯然在補自行迴避與申請迴避之漏洞，亦即：透過層層迴避規範，以實現行政機關公正作為之義務（duty to act fairly）。<sup>69</sup>由於命令迴避係以「公務員應自行迴避而不迴避」及「無當事人就此申請迴避」兩大要件為前提，以此檢視臺大校長遴選迴避爭議，顯而易見的是：蔡○興委員既與自行迴避事由無涉，命令迴避已缺前提要件之一，臺大校長遴委會自然無權命其迴避。

### 三、本文的綜合分析

經過以上分析，吾人可以發現，無論是依據《大學法》相關校長遴選迴避規範，或是類比適用《行政程序法》迴避規範來分析臺大校長遴選之迴避爭議，得出答案皆是：「副董蔡○興委員」與

<sup>69</sup> 湯德宗，行政程序法論，頁11-15，2001年9月。

「獨董管○閔候選人」並未牴觸現有法令之明文規定。那麼，教育部公文與部分論者為何又振振有詞地指摘前述二人有違《行政程序法》迴避規範，導致本案不符行政正當程序？本文認為，此種現象與論者（決策者）採取「規則論證」（rule-based argumentation）或「基準論證」（standard-based argumentation）有關。以下先說明「規則與基準」（rules v. standards）論證之分析架構，再就臺大校長遴選迴避爭議進行綜合分析。

#### （一）規則與基準論證模式

「規則與基準」論證的分析架構包括「規則論證」與「基準論證」。一般而言，法律規範可能以規則或基準的方式呈現（如表三）。<sup>70</sup>如果法律規範對受拘束者的「當為」與「不當為」有明確規定，行為人少有裁量空間，即為規則。例如，交通法令規定「駕駛人應停、看、聽後通過平交道」；相對的，法律規範若概括規定當事人應有之行為規範，允許行為人衡量相關條件後加以裁量者，則為基準。如交通法令規定「駕駛人應小心通過平交道」。<sup>71</sup>論者如本於具有明確界限（bright line）之規則進行分析，屬於「規則

<sup>70</sup> Larry Alexander, *Law and Politics: What Is Their Relation?*, 41 HARV. J. OF LAW & PUB. POL'Y 355, 356 (2017).

<sup>71</sup> 美國聯邦最高法院曾於1927年及1934年兩件判例中，舉「汽車駕駛人通過火車平交道之規定」為例說明「規則」與「基準」之差異。相關英文分析，請參考Pierre Schlag, *Rules and Standards*, 33 UCLA L. REV. 379, 379, 384-90 (1985); Spencer Overton, *Rules, Standards, and Bush v. Gore: Form and the Law of Democracy*, 37 HARV. C.R.-C.L. L. REV. 67, 73-74 (2002); Paul M. Schwartz, *Voting Technology and Democracy*, 77 N. Y. U. L. REV. 625, 655 (2002); 中文分析，請參考黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，國立臺灣大學法學論叢，33卷3期，頁93-94，2004年5月；陳文政，憲政主義結構內涵之體系分析，師大政治論叢，6期，頁84，2006年2月。

論證」模式；相對的，如以彈性（flexible）之基準為本或彈性解釋法令為立論基礎，即屬「基準論證」模式。

表三 規則與基準之比較

	規則 (rules)	基準 (standards)
意 涵	法令明確規定當事人應有之行為規範	法令概括規定當事人應有之行為規範
示 例	駕駛人應停、看、聽後通過平交道	駕駛人應小心通過平交道
優 點	法令明確易懂不容易被操弄 法令適用具一致性與穩定性 有益解決多元社會爭議問題	法令具彈性當事人有裁量空間 法令適用個案化兼顧動態考量
缺 點	法令欠缺彈性，無裁量空間 法令適用僵固，缺動態考量	法令易被操弄當事人不易理解 法令適用欠缺一致性與確定性 不利於解決多元社會爭議問題

資料來源：作者整理自下列文獻

Alexander, *supra* note 70, at 363; Schlag, *supra* note 71, at 379, 384-90, 400; Overton, *supra* note 71, at 73-74; Schwartz, *supra* note 71, at 655.

規則強調法令適用的一致性與穩定性，基準則強調法令適用之彈性。兩者互有優缺點（如表三）。較顯著差異在於，引用規則較有益於解決多元社會之爭議問題。論者即強調，<sup>72</sup>多元民主社會中，一方面人們對於何謂正確道德原則常存在異議，二方面即使對抽象層次的道德原則具有共識，對於如何適用這些原則亦有不同見解。故解決問題多要仰賴明確的規則（determinate rules）。

<sup>72</sup> Alexander, *supra* note 70, at 356, 359.

## (二)法規適用爭議之分析

本文前已論及，無論是大學自治或國家監督，理應適用同一套迴避規範，才不至於出現規範適用之落差。然而，在臺大校長遴選迴避爭議中，此一落差事實上確已出現。質言之，臺大校長遴選委員會主張應以明確規則的《大學法》相關校長遴選迴避規範為依據，而教育部（及部分論者）則主張適用兼具基準（第1條立法宗旨）與規則（迴避規範）的《行政程序法》。

面對本案法規適用爭議，有論者依據「特別法優於普通法」之法理，主張本案應優先適用《大學法》相關規範；<sup>73</sup>然而，另有論者即從「法律優於行政命令」之法理，認為本案應適用《行政程序法》迴避規範。<sup>74</sup>蓋《大學法》對校長遴選迴避規範並未有明文，而是授權教育部以命令形式規範（即〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉）。然而，上述論點尚難以理解爭議之核心。

經仔細推敲，本文認為關鍵在於論者採取何種論證模式。詳言之，論者如採取「規則論證」，則無論是依據《大學法》相關校長遴選迴避規範或類比適用《行政程序法》迴避規範，都會本於明確規則來檢視「副董」與「獨董」關係，從而得出未牴觸現有法令之結論；但論者如採取「基準論證」，則可能彈性解釋《行政程序法》迴避規範（第32條第2款）適用於「副董與獨董」關係，進而再與具基準屬性的立法宗旨（第1條）加以連結，得出本案違反行政正當程序之結論。檢視臺大校長遴選迴避爭議，教育部及部分論者的立場，即是先彈性解釋「副董與獨董」具有「經濟法律重大利益關係」，再彈性解釋《行政程序法》第32條第2款意涵<sup>75</sup>，明顯

<sup>73</sup> 陳清秀，同註9，頁8。

<sup>74</sup> 涂予尹，同註3，頁7。

<sup>75</sup> 雖然教育部公文並未明確指出「副董與獨董」之經濟法律重大利益關係，符

是採取「基準論證」模式。

### (三)自我揭露爭議之分析

從「規則與基準」論證的分析架構來檢視本案，對於迴避與揭露之法理也具有釐清作用。前揭教育部公文對於「副董與獨董」關係的論述是：此一經濟法律重大利益關係未經當事人自行揭露，違反《行政程序法》迴避規定。部分論者甚至主張，利益揭露的義務主體是校長候選人。<sup>76</sup>

問題在於：在前述《大學法》相關校長遴選迴避規範或《行政程序法》的迴避規範中，自我揭露與迴避之法理，究竟是先自我揭露後討論應否迴避？還是先探究哪些事項需要迴避然後要求當事人自我揭露？對照教育部公文「遴委會委員與候選人間之重大利益關係，未經兩人自我揭露，以致遴委會無從討論蔡君是否構成法定迴避事由」之論，明顯可知其立場是：自我揭露是申請迴避的前提要件，故須先自我揭露後討論迴避。

問題是，本文再三仔細檢視《大學法》相關迴避規範及《行政程序法》迴避規範，完全未見任何要求自我揭露之明文，即使是針對《大學法》相關規範及《行政程序法》迴避規範之「自行迴避」（法定迴避）事項，也未見明文要求當事人必須自我揭露。那麼，何者需要當事人自我揭露？揭露到何種程度？究竟要依據何種法令？

既然未見法令明文要求當事人自我揭露，則可合理推論，教育部公文（及部分論者）顯然居於「基準論證」，彈性解釋《行政程

---

合應自行迴避但卻未迴避而有違《行政程序法》第32條第2款規定。惟該條有關自行迴避各款（4款），除第32條第2款之外，其餘各款明顯不適用於臺大校長遴選迴避爭議。

<sup>76</sup> 涂子尹，同註3，頁2-3。

序法》迴避規範，然後要求本案當事人必須先自我揭露「副董與獨董」關係，再由其他候選人或遴委會決定是否申請迴避及議決應否迴避。問題是，倘若自我揭露是先決要件，則除了「副董與獨董」關係，還有多少「遴選委員與校長候選人」的關係，也在此基準論證下必須先自我揭露？以本次臺大校長遴選為例，8位候選人與21位遴選委員之間的基本關係至少有168種態樣（ $8 \times 21 = 168$ ），且每一關係態樣還可能有多重關係，如A候選人與B遴選委員，可能是同學、同事、同政黨、同社團、同基金會、各種委員會委員、鄰居、同教會、服兵役同袍、結拜兄弟（或姊妹淘）、論文共同發表人、研究計畫共同主持人等。而且，同一種次關係，還可再細分，如同為基金會理事，還可能是理事長與理事。蓋當代多元民主社會之人際關係層層交錯，至為繁複，許多關係都可能影響遴選委員的投票意向。因此，如採「基準論證」而將自我揭露視為處理迴避問題之前提要件，遴委會運作恐將曠日廢時，且許多委員恐基於隱私保護而退出遴選程序。

是以，如要讓遴委會能夠正常運作，遴委會顯然要採取「規則論證」模式來處理迴避問題。換言之，遴委會必須依據明確法令規範。試想，遴選委員參加委員會時，其考慮是否自我揭露或自行迴避的依據為何？憑自我想像？還是現行法令規定？在法治國家當然是依據現行法令規定，方屬合理之舉。

由上述分析可知，若基於「基準論證」而要求遴選委員及候選人必先自我揭露法定迴避事由以外的各種關係，作為解決迴避問題之前提要件，則遴委會恐將先行癱瘓；是以，要求「副董蔡○興委員」與「獨董管○閔候選人」先行自我揭露其關係，乃屬增加法令所未規定之限制。準此，以渠等未自我揭露而加以非難，非但於法無據，更是治絲益棼之舉；相對的，本案應採取「規則論證」模式，蓋誠如前述，解決多元民主社會各種爭議，大多仰賴明確的各

種規則。此或可說明為何臺大校長遴選爭議不斷，因為教育部公文採取的是無助問題解決的「基準論證」模式。

#### 四、國家監督作為之分析

最後，吾人亦可從「規則與基準」論證之分析架構，來評析國家監督大學之實務作為。前述教育部採取「基準論證」而導致紛爭四起，僅屬不良後果之一。若細加探究，教育部作為可能還涉及違反憲法規範。

本文在第貳部分論及「國家監督大學自治之憲法規範」時，曾依據大法官解釋歸納出國家監督大學自治之三大原則，首要即是法律保留原則。而其核心內涵則包括：1. 必須有法律或授權命令為依據；及2. 不得增加法律所未規定之限制。依此憲法規範來檢視本次教育部監督作為，則教育部寧捨自己所發布的〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉不由，卻另擇《行政程序法》，<sup>77</sup>雖依法仍屬有據，但要求當事人進行法令規範外之自我揭露，則已違反「不得增加法律所未規定之限制」的憲法規範。何以致此？究其原

<sup>77</sup> 監察院關於本案之相關調查報告即指摘教育部本應優先適用特別法卻援引《行政程序法》，且不同學校卻適用不同法令，顯有違失。報告指稱：「有關公立大學校長遴選委員會辦理校長遴聘事項，法務部100年7月4日函示，說明行政程序法第32條及第33條雖對於迴避設有規定，惟大學法授權訂定之『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』第6條另設有特別之迴避規定，自應優先適用。教育部對於非其業管法規之行政程序法，逕行自行擴張解釋該法主管機關法務部100年7月4日之函示，認國立大學校長之遴選仍有行政程序法第32條及第33條等迴避規定之適用，顯有違誤。又對於陽明大學及臺大校長遴選案，任令相同之事實，適用法令不一，而為不同之處理，逾越憲法第162條適法性監督之範圍，嚴重斷傷政府信譽及大學自治精神，核有違失。」見監察院調查報告（2018/12/18），網址：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6374>，最後瀏覽日：2019年2月28日。

因，仍是教育部採取「基準論證」所致。

據此以觀，依據大法官之憲法規範，國家監督大學自治應依據明確的規則（rules），防止國家監督機關（教育部）行使過多的裁量權。國家監督機關裁量愈大，大學自治空間愈受到限制，絕對的國家監督裁量權將造成大學自治的絕對掏空。蓋大學自治是相對於國家監督而來的，大學自治之實現必須防止國家公權力過度干涉。簡言之，為確保大學自治之實現，國家監督大學自治應採「規則論證」模式，尤其是涉及高度屬人性質的大學事務。

## 陸、校長當選人違法疑義解決之法理分析

臺大校長遴選爭議中，尚有一個議題值得探討。查教育部一〇七年五月四日公文指陳：「另管教授涉及兼任台灣大哥大獨立董事、審計委員會及薪資報酬委員會委員，校內程序未及完備乙節……實屬不當，建議於重啟遴選程序檢視候選人資格時，亦應一併注意」之時，管○閔已是校長當選人。依公文內容，教育部雖未明指管○閔違法，但卻以「實屬不當」加以指摘，並要求於臺大重啟遴選程序時，應檢視管○閔前揭「實屬不當」之行為是否符合候選人資格。

上述情節引發兩個問題，即：法理上，國立大學「校長候選人」如有違法疑義，應如何解決？國立大學「校長當選人」如有違法疑義，又應如何解決？以下分別討論。

### 一、候選人違法疑義之解決途徑

所謂候選人違法疑義，是指國立大學校長遴選程序進行中，參與（被推薦參與或主動參與）校長遴選之候選人涉嫌違法或有違法之虞者。面對此種情形，法理上究竟應如何解決？本文認為，無論

從大學自治或國家監督的面向分析，上述問題之解決途徑有二：

### (一) 檢舉機制

臺大校長遴選自治章則設有檢舉機制，對校長候選人各種不法或違反學術倫理等疑義，任何人得以具名方式，向遴委會提出檢舉。〈國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則〉（第9條）規定：「候選人如經具名檢舉，由召集人指定委員調查提會報告後妥適處理，未具名者不予處理」。至關調查結果之處理方式則由校長遴委會議決。不過，只要檢舉案成立且結果對該候選人稍有不利，自然即會影響遴選委員的投票決定。

### (二) 司法途徑

其次，任何人對於校長候選人涉及不法事項皆可循一般司法程序，向檢調機關告發。司法途徑一旦啟動，對於遴選委員的判斷將有不同程度之負面影響，對該候選人是否能當選校長，將帶來一定程度之衝擊。即使最終判決結果是毋須承擔任何法律責任亦然。

## 二、當選人違法疑義之解決途徑

所謂當選人違法疑義，是指經由國立大學校長遴選程序選出之當選人涉嫌違法或有違法之虞者。面對此種情形，無論從大學自治或國家監督的面向分析，其解決途徑有二：

### (一) 司法途徑

任何人對於校長當選人涉及不法情事，皆可告發。<sup>78</sup> 校長當選

---

<sup>78</sup> 事實上，已經有民眾向司法機關告發管○閔違法。見台大校友告發管○閔、陳○昭違法，中時電子報，網址：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180323001736-260407>，最後瀏覽日：2018年7月30日。

人若經判決有罪確定，必須接受法律應有的制裁。此時，即使毋須入監服刑，其校長職位正當性將遭嚴重侵蝕和質疑，並須面對校內解聘途徑之考驗；如判決結果須入監服刑，校長職務自當不保。

### (二)解聘途徑

其次，依據「臺大組織規程」第10條規定，校長去職程序如下：「校長有重大違法失職情事者，得由校務會議代表四分之一以上之連署提出解聘案，經校務會議代表總額四分之三以上出席，出席代表三分之二以上同意通過，報請教育部解聘之」。由此規定觀察，臺大校長就任後，重大違法固然要面對校內解聘之追究，即使是重大失職也可能中途解聘。

### 三、本文的綜合分析

根據上述分析，國立大學校長遴選過程中，針對候選人之違法疑義，可經由檢舉機制與司法途徑等正當程序進行解決；而當遴選程序完成，校長當選人已經產生，則可經由司法途徑與解聘途徑解決當選人之違法疑義。因此，大學自治法理下之校長遴選，無論是針對候選人或當選人涉及違法疑義，皆有既定之明確規則可供依循。

根據上述準則來檢視臺大校長遴選案之候選人與當選人違法疑義，吾人可以理解：臺大校長遴委會依據《大學法》相關規範啟動遴選程序，過程中並無任何針對管○閔違法的檢舉案，也無人告發管○閔涉及不法。故在候選人階段，管○閔並無違法疑義問題。然管○閔成為校長當選人後，管○閔之違法疑義漸漸浮現，就國家監督法理而言，教育部對此應該如何監督呢？本文前已論及，此時教育部僅能藉由聘任權之行使進行「事後監督」，且為了避免干涉大學自治，此一「事後監督」必須嚴格遵守下列程序：(一)檢視所採監

督手段必須有法律或授權命令為依據，並不得增加法律所未規定之限制；(二)監督範圍應限於「檢視大學校長遴選過程是否出現明顯而重大違法瑕疵」；(三)如無明顯而重大瑕疵，基於尊重大學自治原則，應做出最有利於大學自治的解釋，以及尊重大學最後決定之校長人選。

簡言之，當臺大校長遴選出管○閔為校長後，教育部的核心工作，應該是參照前述大法官釋字第499號或《行政程序法》第111條的「明顯而重大瑕疵」標準來檢視整個遴選程序。如發現存在「明顯而重大瑕疵」則依法定程序處理，如未發現，即應依法聘任當選人，使臺大校務能健全運作。至關當選人之違法疑義，教育部如認有事實根據，仍可移送至檢調機關進行司法調查，並由司法程序來檢驗該校長當選人。倘校長當選人經判決有罪確定，自可經由臺大自治章程之解聘程序而予以解聘。此乃真正合乎法治要求之正當程序。

## 柒、結 語

本文有鑑於以偏概全解讀大法官解釋既不足取也不健全，爰從整全的憲法解釋觀來理解大學自治與國家監督的憲法規範架構，以避免斷章取義。藉此較為整全之架構來理解臺大校長遴選爭議，或可觀得較為周延之法理見解。以下先簡述本文之研究發現，再提出若干反思。

### 一、研究發現

本文從「大學自治與國家監督的憲法規範架構」來探究臺大校長遴選主要爭議之法理意涵，獲得之論證發現如下：

首先，就國立大學校長遴選是否為大學自治範疇而言，否定論

者單引大法官某號解釋予以否決；肯定論者則僅以大法官承認大學擁有自主組織權為據。本文認為肯定論者必須同時證成「校長遴選是大學自主組織權」與「自主組織權是大學自治內涵」。經過推論，本文發現：上述命題可從「現行規範架構」獲得直接論證。亦即：憲法規範承認自主組織權是大學自治內涵，而《大學法》的框架規範則將校長遴選列入內部組織重要事項。因此，合併解讀即可證明校長遴選確屬大學自治內涵。另外，本文還從「大學人事自治」之學術見解、歐洲大學經驗和大法官的意見闡發，間接論證校長遴選應屬大學自治範疇。此一論證之價值在於，既然法理上國立大學校長遴選屬於大學自治內涵，則國家機關對於校長遴選之監督就必須符合大法官所明示的三大原則：(一)法律保留原則；(二)適法性監督原則；及(三)尊重大學自治原則。如此，國家監督方不致過度干涉大學自治。

其次，就國立大學校長的聘任權歸屬而言，強調國家監督者主張《大學法》既規定「由校長遴選委員會遴選一人」後「由教育部聘任」，教育部即擁有聘任與否之權；重視大學自治者卻反對此論，並認為教育部沒有准駁聘任之權。本文則一方面基於大學自治法理從大學組織自主和人事自治的憲法規範、《大學法》對校長選任的立法變遷史，以及公私立大學校長遴選的規範區分主旨，綜合推論出校長的實質選任權應歸國立大學所有；另一方面則從國家監督角度，論證「由教育部聘任」原則上僅具形式意義，蓋教育部已參與校長遴選事前監督，惟仍授權教育部藉此形式聘任權，對國立大學校長遴選程序進行「事後監督」，以維持整體校長遴選程序的適法性。此一論證既映照出前述正、反主張之侷限，亦說明了大學自治與國家監督應置於同一框架來相對理解，才能得出較為周全的法理詮釋。

再就校長候選人與遴選委員間之利益迴避爭議而言，有論者依

據「特別法優於普通法」法理，主張本案應優先適用《大學法》相關規範，從而導出本案並無迴避問題之結論；但另有論者卻從「法律優於行政命令」之法理，認為本案應適用《行政程序法》迴避規範，從而推論出本案有違迴避規範。教育部公文即採此一立場。本文論證發現：問題在於論者（決策者）所採取的論證模式。亦即：論者如採「規則論證」，則無論是適用《大學法》相關規範或《行政程序法》迴避規範，皆可從其明確易懂的規定導出本案並無迴避問題之結論。就本案而言，採取「規則論證」有利於大學自治；相對的，論者若採「基準論證」，則會將本案「副董與獨董」關係，彈性解釋（事實上是誤解）成符合《行政程序法》自行迴避條款（第32條第2款），進而認定二位當事人違反《行政程序法》與行政正當程序。同樣的，教育部公文認定自我揭露「副董與獨董」關係是其他候選人申請迴避之前提要件，也是採取「基準論證」所致，蓋即使是《行政程序法》自行迴避條款亦未明文規定當事人應先自我揭露。教育部公文採取「基準論證」之結果，雖有擴大監督裁量權和強化國家監督之意味，但解決多元民主社會爭議問題多賴明確規則，訴諸基準則容易治絲益棼。這或許是本案爭議難解之可能原因。

最後就解決校長當選人違法疑義問題而言，本文發現：在候選人階段，現有的臺大校長遴選自治規則已設有檢舉機制，同時也可採取一般司法途徑尋求解決；對校長當選人的違法疑義，則有司法途徑與臺大解聘途徑可供依循。本案管○閔於候選人階段並無違法疑義，對其當選後之種種違法指摘，應透過司法途徑加以釐清，並輔以臺大自訂之解聘機制。教育部對臺大校長遴選的事後監督作為，應聚焦於探究整體程序有無明顯而重大瑕疵，若無，應即予以聘任，以維大學正常運作。至關管○閔之違法疑義，教育部仍可將事證移送司法單位查辦。如此則可兼顧大學自治與國家監督之

平衡。

## 二、綜合反思

根據本文分析所得，有關高度屬人性質的大學事務，無論從大學自治或國家監督立場看，適用或詮釋相關法令規範時，仰賴明確規則並採「規則論證」實優於基準和採用「基準論證」。大學校長遴選屬於高度屬人性質之事務，應無疑義。

倘若上述基本方向正確，則臺大校長遴選爭議對當前大學自治與國家監督，皆有值得法理反思之處：

### (一)大學自治面向之反思

就大學自治之反思而言，為杜絕本案類似爭議，各大學應展現自治能力檢討現有自治規章，特別是與本案核心爭議有關之迴避規範。惟基於當代多元民主社會之人際互動形式至為繁複，非法令規範所能窮盡，故針對遴選委員與候選人之迴避規範，宜與校長核心職權行使具有緊密關聯者為限，並明定候選人必須自我揭露事項。

### (二)國家監督面向之反思

就國家監督之反思而言，本文綜合評述如下：

首先，也是最為基本的問題是，教育部未能掌握大學自治與國家監督的憲法規範架構。由於欠缺對此規範架構之完整認知，導致後續監督作為紛亂盡出。

其次，教育部誤解了《大學法》有關國立大學校長聘任權歸屬的規範意涵，試圖擴張教育部聘任權限。基於此一誤解，導致國家監督與大學自治失衡，進而誘發社會紛擾，徒增社會成本。

第三，就遴選委員與候選人迴避問題的適法性監督上，教育部捨自訂特別法令不由而另外主張適用《行政程序法》，並採取「基

準論證」彈性解釋（監察院調查報告稱為擴張解釋）相關迴避規範，要求當事人進行自我揭露，已因增加法令所未規定之限制，從而與大法官明示之國家監督規範有違。

第四，教育部既未能體認「事前監督」之法理意涵於前，又未審慎進行「事後監督」於後，復對校長當選人違法疑義的解決途徑缺乏明確認知。蓋校長當選人違法疑義之解決，應由司法途徑解決而非由教育部逕行認定。倘教育部（長）可逕行認定當選人違法，形同部長身兼法官，明顯違反憲政法治國家權力分立原則。明乎此，吾人若從「規則論證」反思，教育部對於日後各國立大學校長遴選之適法性監督，無論是「事前監督」或「事後監督」，除應限於監督校長遴選程序有無遵守明確法令規定，更應遵守大法官明示之國家監督規範，以免過度干涉大學自治。尤值一提者，為避免「事後監督」所衍生之難解爭議，教育部應重視「事前監督」，對遴派各大學校長遴委會之法定代表，應優先考量具遴選法令素養者。

第五，就法治之反思而言，近年來法政學界對民主國家法治衰退已有所感，如哈佛大學法學者Fallon即感嘆：「吾人生活在憂慮法治前景的時代，世界各地如此，美國也是」<sup>79</sup>。眾所周知，維持憲政主義與民主政治的共同基礎是健全法治，<sup>80</sup>而健全法治的核心精神在於國家公權力遵守法律明文規定，<sup>81</sup>不得增加法律所未規定

<sup>79</sup> Richard H. Fallon Jr., *Judicial Supremacy, Departmentalism, and the Rule of Law in a Populist Age*, 96 TEXAS L. REV. 487, 488 (2018).

<sup>80</sup> Wen Cheng Chen & Min-Ta Chuang, *An Overlooked Case for Judicial Review: Striking a Dynamic Balance Between Constitutionalism and Democracy*, 12(2) N. T. U. L. REV. 281, 303-04 (2017).

<sup>81</sup> David S. Rubenstein, *Taking Care of the Rule of Law*, 86 G. WASH. L. REV. 168, 169-70, 179-82 (2018).

之限制。我國既自許為民主法治國家，則具有公權力之教育部在監督大學自治時，尤應恪遵法治，以體現「制度忠誠」(institutional loyalty)。<sup>82</sup>蓋「制度忠誠」乃民主法治重要基石，它在當代經常遭受「黨派忠誠」(partisan loyalty)、「意識形態忠誠」(ideological loyalty)或物質忠誠(materialistic loyalty)所排擠。<sup>83</sup>本文認為，就我國民主法治發展而言，遵循本文前揭「大學自治與國家監督的憲法規範架構」諸原則，即是制度忠誠之具體表現。

### (三)對審查人意見之回應

最後，審查人之一提醒，「認為台大遴選校長程序，有『應迴避而為(未)迴避』之論者，尚主張：即使相關法規並不當然導出管○閔之迴避義務，但從憲法『正當程序』之法理，本案之遴選已經達到抵觸憲法之地步。對於此種論證，是否在『大學遴選之正當程序』與『大學自治』兩個憲法價值之間，產生緊張關係？」並建議作者更具體、針對地予以回應。對此，本文的具體回應如下：

首先，誠如本文前揭論述，倘論者採取規則論證，則無論依據《大學法》或《行政程序法》相關之明確迴避規範，本案皆無迴避問題；既然依據現存相關法規無法導出管○閔候選人(或蔡○興遴

<sup>82</sup> 雖然David Fontana和Aziz Z. Huq認為制度忠誠是指：「政府官員依自認符合其所屬機關最大利益來決定行為方針之心理傾向，並表現出符合該機關最大利益者」，但客觀上，由於憲法並非自動運轉的機器，唯當有權者遵守憲政諸原則(如法治)，憲政制度方能健全發展，故政府官員應以恪守憲政諸原則為制度忠誠的核心意涵，而非奉行「自認為之機關最大利益」。蓋自己認知的最大利益往往受主觀判斷影響，從而異化為黨派忠誠、意識形態忠誠或物質忠誠。See David Fontana & Aziz Z. Huq, *Institutional Loyalties in Constitutional Law*, 85 U. OF CHICAGO L. REV. 1, 8, 12, 84 (2018).

<sup>83</sup> 制度忠誠的懷疑論者認為，當代制度忠誠的處境，容易被三種忠誠所排擠，包括黨派忠誠、意識形態忠誠與物質忠誠。See Fontana & Huq, *id.* at 22-25.

選委員)之迴避義務,論者如欲指摘本案遴選有違憲法正當程序,則必須先行證成系爭法規之迴避規範有違憲法正當程序,而此一論證義務自然須由指摘者承擔。

其次,「大學遴選之正當程序」與「大學自治」兩個憲法價值之間或有可能產生緊張關係,甚至是衝突。當兩個憲法價值出現緊張或衝突,在憲政民主法治國家當由有權機關藉由釋憲機制加以調和。在進行司法釋憲之前,兩個憲法價值間之緊張或衝突,當由蘊含兩個憲法價值之個案負責機關經由法令詮釋加以適切調和。倘發生爭訟,再藉由司法釋憲途徑以圖終局解決。以臺大校長遴選案而言,如「遴選正當程序」與「大學自治」兩個憲法價值之間發生緊張關係(本文不認為本案有此緊張關係),第一線解釋者即為教育部。此時,教育部所採取法治態度和論證模式就至關重大。如本文前述,教育部在本案係採取彈性解釋法規之基準論證,如再印證監察院調查報告指摘教育部適用法令不一,吾人甚至可合理懷疑教育部是採「懷有動機的論證」(motivated reasoning)或常人慣用的「結果導向的論證」(results-oriented reasoning)。<sup>84</sup>然而,結果導向的論證將使憲法(法規)善意屈從於詮釋者的意圖,從而侵蝕法治根基。因此,本文願意重申:在多元價值的民主社會中,涉及高度屬人性質的法規解釋,採取強調適用明確法令的規則論證,方為上策。至盼有權者能以本案為鑑。

<sup>84</sup> 論者即指陳,從懷有動機的論證各項證據顯示,人類認知是深度結果導向的:吾人皆易於以支持自己預設結論之種種方式來處理資訊並作成判斷。See David E. Posen, *Constitutional Bad Faith*, 129 HARV. L. REV. 885, 943 (2016).

## 參考文獻

### 一、中文

1. 台灣法學雜誌社，公立大學校長遴選與利益迴避學術座談會，台灣法學雜誌，340期，頁14-45，2018年3月。(Taiwan Law Journal, *A Seminar on Presidential Selection in Public Universities and Interest Avoidance*, 340 TAIWAN LAW JOURNAL, 14-45 (2018).)
2. 台灣法學雜誌社，台大校長遴選案之法律問題剖析座談會，台灣法學雜誌，344期，頁25-104，2018年5月。(Taiwan Law Journal, *A Seminar on Legal Issues Concerning the Event of National Taiwan University's Presidential Selection*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 25-104 (2018).)
3. 李惠宗，制度性保障之學術自由與大學自治權，台灣本土法學雜誌，38期，頁13-37，2002年9月。(Hui-Tzung Lee, *Academic Freedom and the Right of University Autonomy Under Institutional Guarantee*, 38 TAIWAN LAW JOURNAL, 13-37 (2002).)
4. 李惠宗，從法學方法論談公立大學遴選校長之爭議，台灣法學雜誌，344期，頁29-37，2018年5月。(Hui-Tzung Lee, *Research on Controversies Concerning Public Universities' Presidential Selection from the Perspective of Jurisprudential Methodology*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 29-37 (2018).)
5. 吳景欽，從獨董的職權談台大校長遴選迴避之爭議，台灣法學雜誌，340期，頁1-4，2018年3月。(Ching-Chin Wu, *Research on Controversies Concerning Interest Avoidance Issues in National Taiwan University's Presidential Selection Event from the Perspective of Independent Director Authority*, 340 TAIWAN LAW JOURNAL, 1-4 (2018).)
6. 林明鏞，大學自治與法律保留，月旦法學雜誌，77期，頁162-170，2001年10月。(Ming-Chiang Lin, *University Autonomy and Legal Reservation*, 77 THE TAIWAN LAW REVIEW, 162-170 (2001).)
7. 周志宏，學術自由與高等教育法制，2002年4月。(Chih-Hung Chou, *Academic Freedom and the Legal System of Higher Education* (2002).)

8. 胡博硯，迴避的藝術，台灣法學雜誌，338期，頁17-22，2018年2月。(Po-Yen Hu, *The Art of Interest Avoidance*, 338 TAIWAN LAW JOURNAL, 17-22 (2018).)
9. 翁岳生，憲法解釋與人民自由權利之保障，載：憲法解釋之理論與實務（第二輯），頁1-22，2000年8月。(Yue-Sheng Wong, *Constitutional Interpretation and the Protection of Human Liberties*, in: INTERPRETATION OF CONSTITUTION IN THEORY AND PRACTICE (II), 1-22 (2000).)
10. 涂予尹，公立大學校長遴選與利益迴避：台大校長遴選事件的實體及程序法律問題分析，台灣法學雜誌，338期，頁1-16，2018年2月。(Yu-Yin Tu, *Presidential Selection in Public Universities and Interest Avoidance: A Legal Analysis on the Event of National Taiwan University's Presidential Selection from Substantive and Procedural Perspectives*, 338 TAIWAN LAW JOURNAL, 1-16 (2018).)
11. 許宗力，憲法與法治國行政，1999年3月。(Tzung-Li Hsu, *Constitution and the Administration in the Rule-of-law State* (1999).)
12. 許育典，憲法，2006年10月。(Yu-Tien Hsu, *Constitution* (2006).)
13. 許惠峰，大學教授的言與行——從校長遴選爭議談起，台灣法學雜誌，338期，頁23-25，2018年2月。(Hui-Feng Hsu, *Speech and Behavior of Professors — A Discussion Based on the Controversies of University Presidential Selection*, 338 TAIWAN LAW JOURNAL, 23-25 (2018).)
14. 許慶雄，憲法入門，2000年9月。(Ching-Hsiung Hsu, *Introduction to Constitution* (2000).)
15. 陳文政，憲政主義結構內涵之體系分析，師大政治論叢，6期，頁47-162，2006年2月。(Wen-Cheng Chen, *The Systematic Analysis of the Structural Content of Constitutionalism*, 6 JOURNAL OF N.T.N.U. POLITICAL SCIENCE, 47-162 (2006).)
16. 陳文政，析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性，政大法學評論，103期，頁1-61，2008年6月。(Wen-Cheng Chen, *An Analysis on the Legality and Constitutionality of MOE's University Evaluation Rules*, 103 CHENGCHI LAW REVIEW, 1-61 (2008).)

17. 陳文政，試論我國大學評鑑法制之司法審查基準，台灣法學雜誌，130期，頁71-96，2009年6月。(Wen-Cheng Chen, *A Nascent Research on Judicial Review Standards for Legal System of University Evaluation in Taiwan*, 130 TAIWAN LAW JOURNAL, 71-96 (2009).)
18. 陳淳文，公立大學校長遴選制度及其運作爭議分析，台灣法學雜誌，344期，頁38-55，2018年5月。(Chun-Wen Chen, *Research on Controversies Concerning the System of Public Universities' Presidential Selection and Its Operation*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 38-55 (2018).)
19. 陳清秀，國立大學校長遴選爭議的法理分析，台灣法學雜誌，340期，頁5-12，2018年3月。(Ching-Hsiu Chen, *A Jurisprudential Analysis on Controversies Arising from Presidential Selection of National Universities*, 340 TAIWAN LAW JOURNAL, 5-12 (2018).)
20. 陳清秀，大學自治與教育部監督權之界限——以比較法為中心，台灣法學雜誌，344期，頁91-104，2018年5月。(Ching-Hsiu Chen, *University Autonomy and the Power Boundary of MOE's Supervision — An Analysis Focused on Comparative Law*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 91-104 (2018).)
21. 黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，國立臺灣大學法學論叢，33卷3期，頁45-148，2004年5月。(Jau-Yuan Hwang, *Judicial Standards of Review for Restrictions on Constitutional Rights: Comparative Analysis of U.S. Categorized Multiple Test Approach*, 33(3) NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY LAW JOURNAL, 45-148 (2004).)
22. 湯德宗，行政程序法論，2001年9月。(Dennis Te-Chung Tang, *Treatise on the Administrative Procedure Act of Taiwan* (2001).)
23. 董保城，教育法與學術自由，1997年5月。(Pao-Cheng Tung, *Educational Law and Academic Freedom* (1997).)
24. 董保城，台大校長遴選案之法律問題剖析，台灣法學雜誌，344期，頁25-28，2018年5月。(Pao-Cheng Tung, *An Analysis on Legal Issues of NTU's Presidential Selection Event*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 25-28 (2018).)
25. 蔡志方，台大校長遴選爭議之法律分析，台灣法學雜誌，344期，頁63-89，2018年5月。(Chih-Fang Tsai, *A Legal Analysis on Controversies Related to*

- NTU's Presidential Selection*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 63-89 (2018).)
26. 廖元豪，越俎代庖的教育部——台大校長遴選爭議之研析，台灣法學雜誌，344期，頁56-62，2018年5月。(Yuan-Hao Liao, *Ministry of Education Acts Not in Its Own Line of Duty — An Analysis on Controversies Concerning NTU's Presidential Selection*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 56-62 (2018).)
27. 廖義銘，大權在握的台大校長與其教授們——從權本主義談台大校長遴選爭議，台灣法學雜誌，338期，頁12-16，2018年2月。(I-Ming Liao, *NTU's Presidents and Their Professors in Power — A Discussion of Controversies Concerning NTU's Presidential Selection Based on Powerism*, 338 TAIWAN LAW JOURNAL, 12-16 (2018).)
28. 廖義銘，笨蛋，問題出在主計：大學校長遴選適法性監督問題之經濟與政治現實辯證，台灣法學雜誌，344期，頁19-23，2018年5月。(I-Ming Liao, *It's Auditing Director, Stupid: A Dialectical Analysis on the Issues About Legality Supervision of University's Presidential Selection from Perspectives of Economic and Political Reality*, 344 TAIWAN LAW JOURNAL, 19-23 (2018).)
29. 蘆部信喜著、李鴻禧譯，憲法，2001年4月。(あしべ のぶよし[auth.], Hung-Hsi Lee [trans.], *Constitution* (2001).)

## 二、外 文

1. Alexander, Larry, *Law and Politics: What Is Their Relation?*, 41 HARV. J. OF LAW & PUB. POL'Y 355 (2017).
2. Chen, Wen Cheng & Chuang, Min-Ta, *An Overlooked Case for Judicial Review: Striking a Dynamic Balance Between Constitutionalism and Democracy*, 12(2) N. T. U. L. REV. 281 (2017).
3. Fallon, Richard H. Jr., *Judicial Supremacy, Departmentalism, and the Rule of Law in a Populist Age*, 96 TEXAS L. REV. 487 (2018).
4. Fontana, David & Huq, Aziz Z., *Institutional Loyalties in Constitutional Law*, 85 U. OF CHICAGO L. REV. 1 (2018).
5. Glater, Jonathan D., *Law and Conundrum of Higher Education Quality*, 51 UC

- DAVIS L. REV. 1211 (2018).
6. Mason, Alpheus Thomas & Stephenson, Donald Grier Jr. (1996), *AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW — INTRODUCTORY ESSAYS AND SELECTED CASES*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice-Hall.
  7. Overton, Spencer, *Rules, Standards, and Bush v. Gore: Form and the Law of Democracy*, 37 HARV. C.R.-C.L. L. REV. 67 (2002).
  8. Posen, David E., *Constitutional Bad Faith*, 129 HARV. L. REV. 885 (2016).
  9. Pruvot, Enora Bennetot & Estermann Thomas (2017), *UNIVERSITY AUTONOMY IN EUROPE III: THE SCORECARD 2017*, Brussels, Belgium: European University Association.
  10. Renan, Daphna, *Presidential Norms and Article II*, 131 HARV. L. REV. 2187 (2018).
  11. Rubenstein, David S., *Taking Care of the Rule of Law*, 86 G. WASH. L. REV. 168 (2018).
  12. Schlag, Pierre, *Rules and Standards*, 33 UCLA L. REV. 379 (1985).
  13. Schwartz, Paul M., *Voting Technology and Democracy*, 77 N. Y. U. L. REV. 625 (2002).
  14. Williams, Ryan C., *The One and Only Substantive Due Process Clause*, 120 YALE L.J. 408 (2010).

# University Autonomy and State Supervision: A Jurisprudential Analysis on the Controversies of NTU's Presidential Selection

Wen-Cheng Chen\*

## Abstract

The event of National Taiwan University's presidential selection in 2018 raises some academic concerns. Points at issue include: Is presidential selection of national universities protected by university autonomy? Who will be the powerholder to employ the presidents of national universities? What is the right norm offered to be applied for interest avoidance in the relationship between candidates of university president and presidential selection committeemen? What is the legal mechanism for resolving the controversies pertaining to a university president-elect and suspect? This article delves into above-mentioned issues based on a constitutional normative framework between university autonomy and state supervision, which is holistically inducted from serial Grand Justice Interpretations.

Employing a jurisprudential analysis, a number of findings have

---

\* Professor, the Graduate Institute of Political Science and the Department of East Asian Studies, National Taiwan Normal University; Ph.D. of National Taiwan Normal University.

Received: August 9, 2018; accepted: March 3, 2019

emerged from this research. Firstly, presidential selection of national universities must be protected by university autonomy. This argument is justified on direct evidence from existing legal norms (i.e., the Constitution and University Act). Secondly, national universities have the substantive power to select their presidents in terms of university autonomy and the current mandate of the University Act. And the said Act only grants the Ministry of Education to proceed an ex-post supervision on university's presidential selection via formal process of president-elect employment. Thirdly, there is no legal problem of interest avoidance controversy if the subject adopts a rule-based argumentation to illuminate the legal norms applied in NTU's presidential selection case. The Ministry of Education, however, adopts a standard-based one, and concludes that the process of this case runs against the due process of law by making a flexible reading on the Administrative Process Law; Furthermore, it is claimed that the controversies caused by NTU's president-elect and suspect will be legitimately resolved by normal judicial proceeding and NTU's established mechanism for discharging an incumbent president. This article closes with several concluding remarks and reflective comments.

**Keywords:** University Autonomy, State Supervision, National Universities, Presidential Selection, Jurisprudential Analysis, University Act, Administrative Procedure Law, Rule-Based Argumentation, Standard-Based Argumentation, Rule of Law